

2004년도 국가인권위원회
연구 용역 보고서

경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 노동권(개별적 노사관계) 기초현황조사

[연구책임자 : 김유선]

국가인권위원회



EM012154

한국노동사회연구소

목 차

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 요약문 | 1 |
| I. 총론 : 노동의 권리의 의미와 중요성 | 5 |
| II. 국가에 의한 노동의 권리의 보장 | 22 |
| III. 기업에 의한 노동의 권리의 보장 | 35 |
| IV. 근로기준법 적용대상 확대 | 53 |
| V. 최저임금 적용대상 확대 및 최저임금 수준 현실화 | 65 |
| VI. 퇴직금 및 기업연금 | 84 |
| VII. 비정규직 근로자의 보호와 노동권 보장 | 97 |
| VIII. 안전한 작업장에서 일할 권리 및 재해보상 | 119 |
| IX. 근로감독 행정 | 144 |
| X. 구제기구 및 절차 | 162 |
| 참고문헌 | 181 |
| | |
| 부록 1. 국가인권정책기본계획(안) | 183 |
| 부록 2. 국가인권정책기본계획(안) 정리표 | 230 |

표 목 차

| | |
|---|-----|
| <표 1> 각국의 산업별 취업자 비중(전체) | 19 |
| <표 2> 각국의 산업별 취업자 비중(남자) | 20 |
| <표 3> 각국의 산업별 취업자 비중(여자) | 21 |
| <표 4> 4인 이하 사업장에서 적용 제외되는 근로기준법 조항 | 57 |
| <표 5> 소규모 사업체 노동조건 실태 | 59 |
| <표 6> 연도별 저임금 계층 추이 | 73 |
| <표 7> 평균임금 대비 최저임금 비율 국제비교 | 75 |
| <표 8> 연도별 법정최저임금 현황과 영향률 추정 | 76 |
| <표 9> 최저임금적용제외 및 감액적용 현황과 노동부 개선방안 | 78 |
| <표 10> OECD 권고안 체계 | 84 |
| <표 11> 연금구성에 대한 ILO의 입장 | 85 |
| <표 12> 나라별 기업연금 제도 현황 | 95 |
| <표 13> 제조업의 산업안전보건위원회의 설치여부 | 130 |
| <표 14> 비제조업의 산업안전보건위원회의 설치여부 | 130 |
| <표 15> 보건관리자 선임여부 | 131 |
| <표 16> 안전관리자 선임여부 | 131 |
| <표 17> 비제조업체의 보건관리자 선임여부 | 131 |
| <표 18> ILO 제81호 근로감독 협약의 주요 내용 및 이행실태 ... | 145 |
| <표 19> 근로감독관 1인당 감독 대상 추이 | 149 |

| | |
|--|-----|
| <표 20> 최근 근로감독관 정현원 추이 및 직급별 구성 현황 | 150 |
| <표 21> 노동관계법 위반 신고사건 접수 추이 | 151 |
| <표 22> 근로감독관 정원 및 신고사건 추이 | 152 |
| <표 23> 신고사건 처리지연 현황 | 152 |
| <표 24> 근로감독관 집무규정상 사전통보의무 조항 | 153 |
| <표 25> 근로감독관 업무의 국가 비교 | 158 |
| <표 26> 중앙노동위원회 재심신청건수 및 신청률 | 166 |
| <표 27> 중앙노동위원회 재심판정 불복 행정소송 제기율 | 167 |
| <표 28> 행정소송 노동위원회 승소율 | 167 |

그림 목 차

| | |
|--|-----|
| [그림 1] 연도별 규모별 임금격차 추이 | 59 |
| [그림 2] 연도별 규모별 월평균 노동시간 추이 | 60 |
| [그림 3] 임금소득 불평등도 추이 | 72 |
| [그림 4] 평균임금 대비 최저임금 비율 | 74 |
| [그림 5] 우리나라 산업재해 발생추이 | 122 |
| [그림 6] 연도별 산업재해 100건당 사망자 비율 | 123 |
| [그림 7] 연도별 업종별 산업재해 천인률 비교 | 123 |
| [그림 8] 연도별 규모에 따른 재해율 | 125 |
| [그림 9] 비제조업 근로자 안전보건교육 참여 실태 및 물질안전보건 정보 인지도 실태 | 132 |

요 약 문

자본주의 사회에서 노동의 권리가 갖는 의의는 단순한 생존권의 보장을 넘어서는 것이며, 특히, 립적인 주체로 살아가는데 불가결한 ‘민주적인 시민권’의 기초라는 데서 찾아야 한다. 노동의 권리에 대한 헌법 및 유관 국제 규약의 규정들은 노동의 권리를 보장하기 위한 구체적인 정책을 실행할 의무를 국가에 부여하는 것으로 이해되어야 하며, 이를 보장하는 쪽으로 국가 정책의 기본방향이 정립되어야 한다.

이를 위하여 첫째, 노동시장정책을 ‘공급’ 측면의 정책과 ‘수요’ 측면으로 나누어 볼 때, 국가가 수요 측면에서 일자리를 적극적으로 창출하는 정책이 필요하다. 둘째, 전통적인 일자리가 줄어드는 가운데 새롭게 등장하는 일자리의 의의를 적극적으로 인정할 필요가 있다. 셋째, 좁은 의미의 노동시장 정책을 넘어서 다른 경제사회정책이 노동의 권리에 미치는 효과를 평가하여, 전체 국가의 정책이 노동의 권리보장이라는 측면에서 일관성을 갖도록 해야 한다. 넷째, 한국의 특수성을 고려할 때 노동의 권리의 보장에서 실업률 이상으로 취업률이 갖는 중요성을 인정하고, 취업률 지표를 중요한 정책의 목표로 삼을 필요가 있다.

구체적으로, 외환위기 이후 급증하던 실업률이 낮아졌음에도 불구하고 취업애로층이 대규모로 존재하고 소득불평등 및 빈곤문제가 개선되지 않고 있다. 국가는 취약계층의 고용 촉진, 고용에 대한 차별 금지, 노동시장에서의 평등한 결과를 중시하는 적극적 차별시정조치(affirmative action) 도입 등 적극적 고용정책을 확대해야 한다.

고용에 대한 기업의 책임과 의무도 강조되어야 한다. IMF 구제금융 이후 경기회복으로 실업자수는 점차 감소하는 추세를 보이지만, 2003년 현재 78만명 수준으로 경제위기 이전의 상황으로 회복되지 못하고 있고 청년층의 실업 문제는 특히 심각하다. 기업은 기존의 일자리를 보호하기 위해 최선을 다해야 하며, 특히 여전히 여러 가지 형태로 이루어지는 경영상의 해고 문제가 해결되어야 한다. 이를 위해서 경영상 해고 협의의 근로자측 대표를 해당 해고 대상 근로자의 과반수 이상을 포괄하는 노동조합 혹은 근로자 대표로 설정하고, 해고기준에 대한 단체협약과 쟁의 행위에 대한 정당성을 명시화하는 노력 등이 필요하다.

일 자리를 가진 노동자에게 최저한의 근로조건을 보장하기 위해서는 무엇보다 우선 근로기준법이 보편적으로 적용되어야 한다. 15% 이상의 노동자가 4인 이하 사업체에 종사하고 있으며, 이들의 삶은 장시간 노동과 저임금으로 특징 지워진다. 따라서 4인 이하 사업장에 대해서는 근로기준법을 전면 적용하되, 최우선적으로 '근로시간 및 휴게, 여성보호, 해고제한' 조항을 적용하는 방향에서 현행법을 개정해야 한다. 아울러 가사사용인과 가내근로자 역시 최저 근로조건을 보장하기 위해서는 ILO 가내근로 협약과 권고에 따라 가내노동법을 제정해야 한다.

또 하나의 과제는 최저임금제의 적용대상을 확대하고 그 수준을 현실화하는 것이다. 현재 한국은 임금소득 불평등 수준이 OECD 1위이며, 저소득 계층이 급증하고 있다. 가사사용인과 가내노동자에게도 최저임금을 적용하는 것이 급선무이며, 최저임금 수준을 중위임금의 2/3 또는 평균임금의 50% 기준으로 현실화하는 등의 노력이 필요하다.

또한 퇴직금과 기업연금 제도를 개선하여 노동자가 장래에 대한 염려 없이 일할 수 있어야 한다. 먼저 현재의 퇴직금제도가 가지고 있는 여러 문제와 노

동자 노후소득보장장치의 중요성을 감안하여 근로자퇴직연금제도를 도입하되, 그 문제점들을 개선할 필요가 있다. 여기서 확정급여형과 확정기여형 사이에 다양한 혼합형을 제공하여 노동자의 다양한 욕구와 필요를 반영하도록 하여야 할 것이다.

비정규직 문제는 특별히 강조되어야 한다. 지금까지 국제조약과 각국 법률들은 지금까지 주로 성별, 인종, 종교, 정치적 신념 등에 기초한 전통적인 범주의 차별 금지에 초점을 맞추어 왔지만 최근 들어 점점 그 중요성이 증가하고 있는 차별 형태의 하나가 바로 작업장에서의 다양한 형태의 차별이다. 최근 세계화 및 자본 간의 경쟁격화에 따라 공공부문과 기업들이 보다 비용이 싸고 고용조정이 손쉬운 비정규직의 사용을 증가시키고 있는 것은 세계적인 현상으로 나타나고 있지만 한국에서는 특히 심각한 문제로 제기되고 있다.

비정규직 근로자에 대한 차별 시정을 위해서는 첫째, 정규고용 및 차별금지의 원칙이 정책적으로 채택되어야 한다. 둘째 기간제 근로에 대해서는 상용고용의 원칙을 확립하고 정규직으로 전환을 촉진해야 한다. 셋째, 단기간 근로에 대해서는 근로기준법을 개정하여 실질적 보호가 가능토록 해야 할 것이며, 넷째, 파견근로에 대해서는 사유규제와 대상업종 규제가 필요하다. 그 외 특수형태 근로에 대한 보호 방안을 강구하며, 비정규직 근로자에 대한 사회보험 적용 확대, 교육 및 훈련 기회의 확대, 기업복지급여의 차별 철폐, 정책 참여 확대 등의 다각적 노력이 펼쳐져야 한다.

한편 노동자의 건강은 단순히 질병치료와 안전보건의 관리감독에 국한하는 것이 아닌 ‘양질의 고용과 안전한 노동’이라는 차원에서 접근되어야 한다. 이는 최근 증가하고 있는 구조조정, 노동강도 강화, 비정규직의 확산 등의 문제가 안전보건의 수준을 높일 수 있는 기본전제가 되어야 함을 의미한다. 따라서 단기적으로는 예방의무를 소홀히 한 기업주에 대한 강력한 처벌과 함께 장기적으로

는 안전보건시스템의 근본적인 전환이 이루어져야 한다. 전사회적인 산안 교육, 취약계층과 비제조업의 산재 예방, 산재보상보험 개혁 등이 구체적 과제로 제시된다.

근로감독 행정은 노동행정의 핵심 부문으로서 노동권 보장을 위한 기초 인프라로서의 의미를 지닌다. 근로기준법이 규율하는 부분은 노동자의 생존과 직결되는 것으로서 즉각적인 규제가 필요할 뿐 아니라 실제에 있어서 사법절차를 통한 법적 구제는 어려움이 많은 만큼, 전문적인 행정관청에 의하여 근로기준법의 시행을 사전적으로 점검하고, 노동자의 권리구제와 관련해서 신속한 사후 조치를 강구할 수 있는 근로감독행정제도가 요구된다.

우선 근로감독관을 대폭 증원하면서 정기감독을 활성화하고 사전 통보 없는 감독 등을 통하여 사업장 감독을 정상화해야 할 것이며, 노동시장 및 노사관계 현안 변화에 따라 능동적으로 대처할 수 있는 시스템을 강구해야 한다.

끝으로 노사관계에서 발생하는 각종 분쟁 해결을 위한 구제기구와 절차를 개선해야 한다. 현재 한국은 이중적인 구제기구로 인한 통일성 부족, 전문성 부족으로 인해 해결의 장기화를 초래하고 구제내용도 단순 획일적이어서 실효성이 떨어지는 상황이다. 이를 극복하기 위해 노동법원 설립을 고려할 필요가 있다. 또한 소송절차를 간소화하여 경제적으로 여유가 없는 해고자들이 변호사비용 등 소송비용 때문에 접근이 곤란한 경우가 발생하지 않도록 하여야 한다. 다음으로 화해전치제 도입과 구제방식의 다양화, 부당해고 벌칙 및 구제명령의 실효성 제고를 위한 장치를 강구해야 한다.

I. 노동의 권리의 의미와 중요성

1. 국제규약과 헌법, 법령의 노동의 권리 관련 조항

○ UN이 1948년 12월 10일 제5차 총회에서 채택한 「세계인권선언」은 노동할 권리를 모든 사람의 기본적인 권리로 선언했다.

- 제23조 제1항에서 ‘모든 사람은 근로의 권리, 직업을 자유롭게 선택할 권리, 공정하고 유리한 근로조건을 누릴 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다’고 규정하고 있다

○ 1966년 UN이 채택하고, 한국이 UN에 가입하면서 비준한 「경제, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제협약(사회권규약)」의 제6조는 근로의 권리와 국가의 의무를 명시하고 있다.

- 제1항 이 협약의 모든 당사국은 모든 사람이 자유로이 선택하거나, 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다

- 제2항은 이 협약의 당사국이 근로의 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 제반 조치에는 개인에게 기본적인 정치적, 경제적 자유를 보장하는 조건하에서 착실한 경제적, 사회적, 문화적 발전과 생산적인 완전고용을 달성

하기 위한 기술 및 직업의 지도, 훈련계획, 정책 및 방법이 포함되어야 한다'

○ 한국이 1992년에 비준한 ILO의 「고용정책에 관한 협약」(제122호, 1964년) 제1조는 「세계인권선언」 및 「사회권규약」에서 선언한 노동의 권리를 더 구체적으로 규정하고 있다.

- 제1항 회원국의 경제성장과 발전을 촉진하고, 생활수준을 향상시키며, 인력수요를 충족시키는 한편, 실업 및 불완전 고용을 극복하기 위하여 완전고용, 생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용을 촉진(promote)하는 적극적 정책을 주요 목적으로 선언하고 추진한다

- 제2항 위의 정책은 다음 사항을 목표로 한다

(i) 일할 수 있고, 하기를 원하는 모든 사람을 위한 일자리의 확보

(ii) 가능한 한 생산적 일의 확보

(iii) 인종, 피부색, 성, 종교, 정치적 신념, 국적, 또는 사회적 출신성분에 관계없이 근로자가 자신에게 적합한 직업을 위하여 필요한 자격을 갖추고, 이러한 직업에서 기술과 재능을 확보할 수 있도록 하는 직업선택의 자유와 가능한 최대한의 고용기회의 확보

- 제3항 위 정책은 경제발전 단계 및 수준과 고용목적 및 그 밖의 경제사회적 목적간의 상호관계를 충분히 고려하여 국내여건과 관행에 부합되는 방법으로 추진한다

○ 대한민국 헌법에서 노동의 권리는 사회권을 규정한 제31조에서 제36조 가운데 제32조에 포함되어 있다.

- 헌법 제32조 1항은 '모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다'고 규정하고 있다.

- 헌법은 국가의 의무와 관련하여 '노력' 규정을 채택함으로써 '사회권 규약'에 비해 미흡한 성격을 갖는 것으로 보인다.

- 노동의 권리에 대하여 자유로이 노동할 권리를 국가에 의해서 방해, 혹은 침해받지 않는다는 점만을 강조해서 자유권적 기본권으로 보는 견해도 있으나, 헌법의 구성을 볼 때 대한민국 헌법이 사회권으로서 노동의 권리를 인정하고 있다고 볼 수 있다. 그러나, 국가에 의한 노동의 권리의 보장 이전에는 직업선택의 자유와 강제노동을 당하지 않을 권리라는 차원에서는 자유권의 성질을 가진다.

○ 헌법이 정한 노동의 권리의 보장을 뒷받침하는 기본적인 법령은 고용정책기본법이다.

- 제1조(목적)은 ‘이 법은 국가가 고용에 관한 정책을 종합적으로 수립·시행함으로써 국민개개인이 그 능력을 최대한 개발·발휘할 수 있도록 하고, 노동시장의 효율성 제고와 인력의 수급균형을 도모하여, 고용의 안정, 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상 및 국민경제·사회의 균형있는 발전에 이바지함으로써 목적으로 한다’고 규정하고 있다.

- 고용정책기본법의 조문은 국제적인 협약들이 설정한 기준이나, 헌법이 선언한 노동의 권리의 보장을 위한 노력이라는 정신을 충분히 반영하고 있다고 보기 어렵다.

2. 노동의 권리를 둘러싼 논점들

○ 각종 국제협약과 헌법에서 규정된 노동의 권리를 둘러싸고 다양한 쟁점이 제기되어 왔다.

- 첫 번째는 노동의 권리에 대한 국가의 보장의 성격으로, 이에 대해서는

추상적 권리설과 구체적 권리설이 대립하고 있다. 이에 대해 어떻게 이해하는 것이 적절한 지에 관해 국제협약으로부터 재검토해보고자 한다.

- 두 번째는 보편적인 인권으로서의 노동의 권리의 필요성과 의의를 무엇으로부터 찾을 것인가이다. 이에 대해 전통적으로 ‘생존권적 기본권’으로 이해되어 왔으나, 근대자본주의사회에서 노동이 갖는 의미는 단순한 생활수단 이상의 의미를 갖는다.

○ 노동의 권리를 보장하기 위한 국가의 구체적인 정책을 살펴보기에 앞서서 정책의 기본방향을 살펴볼 필요가 있다.

- 첫 번째는 국가에 의한 적극적인 일자리 ‘창출’ 정책의 필요성이다. 노동시장정책을 ‘공급’ 측면의 정책과 ‘수요’ 측면으로 나누어 볼 때, 국가가 수요 측면에서 일자리를 적극적으로 창출하는 정책의 필요성이 부각되고 있다.

- 두 번째는 전통적인 일자리가 줄어드는 가운데 새롭게 등장하는 일자리의 의의를 적극적으로 인정할 필요성이다. 이는 첫 번째의 국가의 적극적인 일자리 창출 노력과도 관련되어 있다.

- 세 번째는 좁은 의미의 노동시장 정책을 넘어서 다른 경제사회정책이 노동의 권리에 미치는 효과를 평가하여, 전체 국가의 정책이 노동의 권리보장이라는 측면에서 일관성을 갖도록 하는 것이다..

- 네 번째는 한국의 특수성을 고려할 때 노동의 권리의 보장에서 실업률 이상으로 고용률이 갖는 중요성을 인정하고, 고용률 지표를 중요한 정책의 목표로 삼는 것이다.

3. 노동의 권리의 성격과 의의

가. 노동의 권리의 성격

○ 노동의 권리의 성격, 특히 국가에 대한 청구권 측면에서 추상적 권리설 및 프로그램설과 구체적 권리설이 대립하고 있다.

- 추상적 권리설은 국가가 구체적인 법령을 제정하는 경우에만 국민이 법률에 근거하여 노동의 권리를 요구할 수 있는 추상적 권리라고 본다. 프로그램설은 국가의 정치적·도의적 의무를 선언한 프로그램적 규정에 불과한 것으로 본다.

- 구체적 권리설은 노동의 권리가 이의 실현을 위한 구체적인 입법이 없는 경우에도 국가에 구체적으로 노동의 기회의 보장을 요구할 수 있는 권리라고 본다. 또한, 국가에 의해 노동의 기회가 보장되지 못할 경우의 생활비 청구와 지급의 보장까지도 포함하는 권리로 이해한다(후자에 대해서는 노동권이 아니라 사회보장권 분야에서 정리).

○ 국제적인 기준에 비추어볼 때 추상적 권리설, 혹은 프로그램설과 구체적 권리설 가운데 어떠한 입장이 타당한가에 살펴보는 것이 인권위원회의 노동의 권리에 대한 기본적인 입장을 설정하는 데 도움을 줄 수 있다.

- 노동의 권리의 성격에 대한 국제적인 기준은 ILO의 「고용정책에 관한 협약」(제122호)의 성격을 둘러싼 논쟁과 이를 정리한 1984년도의 「고용정책(보완 규정) 권고」에서 찾아볼 수 있다.

- 「고용정책에 관한 협약」의 성격을 둘러싸고, 구사회주의권 국가들은 노동의 권리에 대한 승인과 ‘보장’이 국가 정책의 핵심적인 요소가 되어야 한다고

주장한 반면, 시장경제국가들은 이 권리를 인정하는 것이 불필요하며, 미래의 목표로 설정될 경우에만 받아들여질 수 있다고 주장한다.

- 위의 논의는 1984년 7월 26에 국제노동회의에서 채택된 「고용정책(보완규정)에 관한 권고」로 귀결되었다.

·동 권고의 제1조는 ‘1964년 「고용정책에 관한 협약 및 권고」에서 제시된 완전고용, 생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용을 **촉진(promote)하는 것은** 노동의 권리를 실제로 실현하는 것을 달성하는 수단으로 간주되어야 한다’고 규정하고 있다.

- 1984년 권고는 「고용정책에 관한 협약」이 노동의 권리에 대한 국가의 의무가 모두에게 일자리를 보장하는 것은 아니지만, 완전고용을 달성하기 위한 구체적인 정책을 실행하는 것이 필요하다는 점을 분명히 했다.

- 이러한 국제기준에 비추어 볼 때, 노동의 권리에 대한 헌법의 규정은 노동의 권리를 보장하기 위한 구체적인 정책을 실행할 의무를 국가에 부여하는 것으로 이해되어야 할 것이다.

나. 노동의 권리의 의의

○ 자본주의 사회에서 노동의 기회를 상실하고 실업자가 된다는 것은 단순히 개인적인 차원의 소득 상실 이상의 사회적 손실을 초래한다(Sen, 1997).

- 현재의 생산의 손실과 재정적 부담
- 자유의 상실과 사회적 배제
- 숙련의 상실과 장기적인 손실
- 심리적 피해
- 건강의 악화와 사망률 증가
- 미래의 노동의 동기 약화
- 인간관계와 가족생활의 악화
- 인종·성별 불평등

- 사회적 가치와 책임성의 상실
- 조직적 경직성과 기술적 보수주의

○ 위와 같은 실업의 폐해는 자본주의 사회에서 노동의 권리가 갖는 의의는 단순한 생존권의 보장을 넘어선다는 점을 보여준다.. 특히, 노동의 권리의 의의는 자립적인 주체로 살아가는데 불가결한 ‘민주적인 시민권’의 기초라는 데서 찾아야 할 것이다.

- 자본주의 사회에서 노동은 경제적 효용을 넘어서 사회적 인정 - 사회적 시민권을 부여 - 받는다는 것을 의미한다(Castel, 1996). 또한 노동은 사회에 소속하는 가장 주요한 조건이자 개인의 주체성을 형성하는 중심적 요인이 된다. 이는 자본주의 사회에서 형성되고 발전되어 온 사회적 관념이다(Meda, 1996).

- 자본-임노동관계에 편입된 노동이 종속성이라는 다른 측면을 갖는다는 점은 분명하지만 근대적 계약과 노동시장은 개인적 의존성이라는 굴레의 지배로부터 해방시키고 더 평등주의적인 사회질서가 생길 수 있는 가능성을 열었으며, 개인을 전통적인 형태로부터 해방시키는 데 기여했다(Meda, 1996).

○ 정의론의 측면에서도 노동의 권리는 매우 중요하다.

- 롤스에 의하면 사회생활에 대한 참여는 타인으로부터의 존중과 자기존중에서 핵심적이다. 또한, 자기존중은 사회적으로 가장 중요한 재화 social primary good 의 하나로서 자기존중의 사회적 기초는 평등하게 분배되어야 한다. 사회생활에 대한 참여는 단순히 노동시장 참여를 뛰어 넘는 것으로 친구나 가족을 돌보는 것, 자발적인 사회·문화적 일이나 교육을 포함한다 (Vandenbroucke, 2001).

- 사회참여가 노동시장에 대한 참여 이상이기도 하지만, 노동시장에 대한 참여가 가장 중요한 것이라는 점은 분명하다. 또한, 노동시장에 대한 참여 이외의 사회참여의 의의에 대해서도 사회적인 인정을 강화할 필요가 있다(노인에 대한 고용을 언급하는 정책부분에서 다시 언급).

- 센은 발전을 인간이 향유하는 실질적 자유를 확장시키는 과정으로 정의한다. 이러한 차원에서 ‘속박된 노동자들을 자유롭게 고용될 수 있게 해주는 것은 사회가 공유하고 있는 책임이다. 또한 사람들의 경제적 사회적 생존능력을 좌우하는 폭넓은 고용기회를 제공하는 경제정책을 운용하는 것 역시 사회적인 책임이다. 그러나 어떠한 고용기회를 이용하고 어떤 선택을 내릴 것인가를 결정하는 것은 궁극적으로 개인적인 책임이다’라고 주장(센, 자유로서의 발전, 2001) 센의 언급은 자본주의 사회에서 노동의 의의와 국가의 역할, 노동의 권리와 자유의 관계를 적절히 정리하고 있다.

4. 국가의 노동의 권리 보장 정책의 기본방향

가. 수요측면의 정책의 필요성

○ 노동의 권리를 보장하기 위한 국가의 정책에서 중요한 고려사항의 하나는 국가가 능동적으로 일자리를 창출하는 것을 지원하는 수요측면의 정책을 실시할 필요성이다.

- 일반적으로 노동시장 정책은 실업자의 생계를 지원하는 소극적 노동시장 정책과 취업을 촉진하는 적극적 노동시장 정책으로 구분된다. (소극적 노동시장 정책은 사회보장 분야에서 정리) 적극적 노동시장 정책은 직업훈련 확대, 구직활동 촉진과 같은 공급측면의 정책과 노동수요와 공급을 연계하는 중개서비스, 임금보조 및 공공부문 일자리 창출 등 수요측면의 정책으로 구분된다.

- 마찰적 실업만이 존재하는 상황에서는 노동수요와 공급을 중개하는 중개서비스 만으로 충분할 수 있지만, 숙련불일치와 같은 구조적 실업이 존재하는

경우 직업훈련 확대와 같은 공급측면의 정책이 필요하다. 나아가 총수요의 부족이 실업의 주요한 원인일 경우에는 국가가 적극적으로 노동수요를 확대하기 위한 수요측면의 정책을 추진할 필요가 있다.

- 국가의 노동시장 상황에 대한 세밀한 분석에 기초해서 노동시장 문제에 대응하기 위한 다양하고 효과적인 정책을 실시할 필요가 있다.

- 한국의 경우 실업률은 높지 않으나, 잠재적인 실업자집단의 규모는 매우 크다는 점에서 노동시장에서 수요를 확대하는 정책을 적극적으로 실시할 필요가 있다. 노동정책 차원에서는 임금보조제도나 공공부문의 직접적인 일자리 창출 지원 정책이 필요하다. 또한, 사회적 서비스가 미발달한 한국의 특수한 상황을 고려할 때 사회적 서비스에 초점을 맞추어, 국가의 지출을 확대하는 적극적인 정책이 필요하다(뒤의 사회정책에서 다시 언급).

※ 현금급여 수급자에 대한 근로연계 복지정책(workfare policy)은 수급자의 노동시장 진입을 강제하는 ‘취업우선전략(미국)’이나, 직업훈련을 통한 수급자에 취업능력 증대를 중시하는 ‘인적자원개발전략(유럽국가)’ 모두 노동시장 공급측면의 정책을 중시한다는 특징을 갖는다. 각국의 정책프로그램내에 수요측면의 정책이 포함되어 있으나, 큰 틀에서 기본적인 성격은 동일한 것으로 평가할 수 있다. 한국의 자활사업은 자활근로 및 자활공동체가 중심이라는 점에서 직접 일자리 창출을 중시하는 특징을 보인다. .

나. 경제사회정책이 고용에 미치는 효과 고려

○ 노동의 권리를 보장하기 위한 정부의 노동정책 이상으로 고용에 영향을 미치는 것은 경제산업정책이다.

- 지금까지 한국에서 경제산업정책이 고용에 미치는 효과에 대해서는 별로 관심을 기울이지 않았으며 실업문제의 해결은 좁은 의미의 고용정책, 즉 노동시장 정책의 역할이라는 관념이 지배적이었다.

- 노동의 권리의 실현에서 중요한 요소 가운데 하나는 노동정책 이상으로 국가의 다른 정책이 고용에 미치는 부정적인 효과를 최소화하고, 가능한 한 긍정적인 효과를 미치도록 하는 것이다.

- ILO의 1984년 「고용정책(보완규정)에 관한 권고」는 제2조에서 ‘회원국에 의한 노동의 권리에 대한 완전한 인정은 완전고용, 생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용을 촉진하기 위한 경제사회정책의 실행과 연계되어야 한다’고 규정하고, 나아가 제3조에서 ‘완전고용, 생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용을 촉진하는 것은 회원의 경제사회정책, 적합한 국가에서는, 국민의 기본적인 요구를 충족시키기 위한 계획내에서 우선권을 부여받아야 하며, 각 정책의 통합적인 일부분이 되어야 한다’고 규정하고 있다. 나아가 제6조는 ‘국가 및 국제적인 수준에서 경제 및 금융정책은 권고의 제3조 및 제4조에서 언급한 목표에 부가된 우선권을 반영해야 한다’고 규정하고 있다.

- 권고를 감안할 때, 중요한 경제산업정책이 고용에 미칠 수 있는 효과를 사전에 평가해서, 정책의 최종적인 결정의 준거의 하나로 삼는 것이 노동의 권리를 보장하는 데 중요한 요소의 하나가 된다.

※ 권고는 국제적인 수준의 경제 및 금융정책도 고용에 미치는 효과를 고려해야 한다고 규정한다. 외환금융위기를 벗어나기 위해 IMF의 구조조정정책을 따르던 한국에 중요한 시사점을 주는 규정이다. Stiglitz도 구조조정정책에 앞서서 정책이 노동에 미치는 효과를 사전에 평가하는 것이 필요하다고 제시했다 (Stiglitz, 2003).

- 2004년 발표된 정부의 일자리 창출 정책에서 경제산업정책이 일자리 창출에 미치는 효과를 평가한다고 발표한 것은 중요한 진전으로 평가되며, 이러한 정책이 실제로 실현될 수 있도록 추진하는 것이 필요하다.

○ 한국의 상황에서 사회정책이 경제산업정책 이상으로 향후 고용에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 출산률의 급감, 이혼률의 급증, 고령화의 급진전 등 사회변동에 대응하기 위한 사회보장 확충 및 사회적 서비스 확충이 국

가의 정책에서 가장 중요한 우선순위를 차지할 것이기 때문이다. .

- 사회적 서비스의 확충은 이 분야에서 다양한 대규모 고용기회를 창출할 것으로 기대된다(<부표 1~3>, 주요국의 전체, 남, 녀·산업별 고용비중). 한국의 경우 보건복지서비스, 교육서비스 등의 고용비중이 사회구조의 차이를 감안하더라도 약 1/2~1/3에 불과한 것으로 평가된다.

- 사회적 서비스의 확충은 그 자체로 국민들에게 필수적인 서비스를 제공하는 것이면서, 새로운 일자리를 창출하는 것이다.

- 주목해야 할 것은 이 분야의 새로운 일자리가 대부분 여성의 일자리로서, 보육·간병 등 여성의 취업의 전제조건을 제공해 주면서, 동시에 중요한 취업의 기회를 제공해 준다는 점이다.

다. 사회변동에 따른 새로운 유형의 일자리의 등장과 확산 고려

○ 급격한 사회구조의 변화에 따라서 각국에서 새로운 유형의 일자리가 등장·확산중이다.

- 복지국가서비스의 민영화, 취약계층의 노동시장 통합 지원, 지역사회공동체의 개발과 관련해서 사회적 경제 (social economy), 혹은 제3섹터(the 3rd sector) 라고 불리는 영역이 확장되고 있다. 이러한 영역에서 활동하는 새로운 주체들은 사회적 기업(social enterprises)들로서 유럽의 여러국가들은 사회적 기업에 적합한 새로운 법적 지위를 부여하거나, 이들을 지원하기 위한 다양한 조치들을 시행하고 있다.

- 이와 함께 유럽국가들은 자영업 창업 촉진을 새로운 일자리 창출의 중요한 수단으로 추진중이다.

※ 한국의 과도한 자영부문 비중을 고려할 때, 소규모 자영업 창업 촉진이 한국에서 중요한 정책수단으로 활용되는 것은 부적절하며, 특정한 계층에게 선별적으로 제공되는 정책으로 활용되는 것이 바람직하다.

- 고령화에 따른 국가의 재정부담을 완화하기 위해 ‘노인활성화정책’ (active ageing policy) 가 정책의 중요한 축으로 자리잡았다. 노인들의 경제활동 참여를 촉진하기 위해서 기존의 일자리와는 다른 유형의 일자리들이 개발·확산되고 있으며, 온전한 소득을 얻기 위한 경제활동 참여가 아니더라도 자원봉사나, 파트타임형의 지역사회서비스 일자리와 같은 다양한 사회참여 유형이 확대되고 있다(EU Employment Guideline).

○ 한국에서는 소규모 자영업 창업 지원을 포함한 여러 유형의 일자리들이 ‘사회적 일자리’라는 개념으로 포괄되고 있다.

※ 실업대책으로 시작된 공공근로 민간위탁(행정자치부)에서 시작해서 자활근로 사업(보건복지부)으로 확대되었고, 이후 사회적 일자리 시범사업(노동부)과 노인일자리 창출사업(보건복지부)을 거쳐서, 2005년도에는 현재 각 부처에 2천 300억여원의 예산(자활사업 예산 제외)이 사회적 일자리 예산으로 편성중이다.

- 새로운 유형의 일자리가 가진 잠재력이 새로운 일자리 창출을 통한 노동의 권리 확대에 기여하기 위해서는 사회적 일자리를 창출하는 다양한 유형의 사회적 기업에 대해 법적인 지위를 부여하는 것을 비롯해서, 창업·세제·훈련 등 다양한 지원제도를 마련하는 것이 필요하다.

- 사회적 일자리의 발전 가능성을 제약하는 한 가지 요소는 ‘괜찮은 일자리’ (decent job) 가 아니라, 정부의 지원, 특히 부족한 지원에 의존하는 2류 일자리라는 지적이다.

·인건비 지원에 치중하는 현재의 방식을 유지하는 경우 이러한 한계를 극복하기 어렵다. 현재 사회적 일자리가 국민들에게 꼭 필요한 서비스 - 부족한 사회적 서비스의 확대, 혹은 취업애로층의 고용촉진 - 라는 점에서 공공부문의 직접 고용, 정부에 의한 사회적 서비스 구매 방식에서의 전환, 바우처를 통한 시장 확대 등 다양한 방향으로 일자리의 안정성과 보상수준을 현실화하는 정책이 추진되어야 할 것이다.

라. 고용률 목표 설정

○ 한국 노동시장의 특징 가운데 하나는 공식적인 실업률이 낮고, 또 여러 가지 기준으로 측정한 실망실업자의 규모도 적음에도 불구하고, 실제로는 대규모의 실업자군이 비경제활동상태에 머물고 있다는 점이다.

- 다른 OECD국가들과 비교할 경우 실업률과 고용률이 모두 낮다(통계지표 제시, OECD Employment Outlook 2004 참조). 여성, 특히 핵심연령대의 의 고용률이 외국과 비교해서 낮다.

- 고실업으로 어려움을 겪고 있는 유럽국가들의 경우 고용률의 제고를 중요한 고용목표의 하나로 설정해서 EU 차원에서 통일적인 고용정책을 추진하고 있다(EU Employment Guideline 참조).

○ 실업률 안정 뿐만 아니라 고용률의 제고를 중기적으로 노동의 권리의 보장과 관련해서 가장 중요한 고용목표로 설정하는 것이 바람직하다.

- 2003년 말 확정된 중기고용정책에서는 처음으로 고용률 제고가 중요한 목표로 설정되고, 구체적인 목표치도 제시되어, 긍정적인 변화로 평가된다.

- 고용률 목표를 뒷받침할 수 있는 세부적인 정책수단은 미흡하다. 중기고용정책과 2004년 발표된 일자리 창출 정책과의 관계도 정합적이지 않다.

- 고용률 제고 목표를 달성할 수 있는 정책수단을 구체화하는 것이 필요하다.

마. 정책에 의해 영향을 받는 당사자들과의 충실한 협의

○ ILO의 「고용정책에 관한 협약」(제122호) 제3조는 ‘이 협약을 적용할 때, 정책에 의해 영향을 받는 사람의 대표자들, 특히 사용자와 노동자의 대표자들

에게 고용정책에 관해 자문을 받아야 한다. 이는 정책형성에서 이들의 전폭적인 협조를 보장하고, 정책에 대한 지지를 확보하며, 경험과 견해를 충분히 고려하기 위한 것이다'라고 규정하고 있다.

- 이 원칙은 ILO의 1984년 「고용정책(보완규정)에 관한 권고」에서도 다시 확인된다. 동 권고의 제5조는 '각국 정책에 따라서, 이 권고의 제3조와 제4조에서 언급한 정책, 계획, 프로그램들은 사용자와 노동자 조직 및 관련된 사람들, 특히 1975년의 농업노동자조직에 관한 협약 및 권고가 적용되는 농업부문의 대표조직들과의 자문 및 협력하에 마련되고 실행되어야 한다'고 규정하고 있다.

○ 위의 협약 및 권고들이 제시하는 노사정 협의 및 관련 당사자들과의 협의 대상이 되는 정책의 범위는 노동정책의 범위를 벗어난 것이다(앞의 경제·사회정책의 효과 부분 참조).

- 따라서 현재의 노사정위원회를 개편하여 사회적 협의기구에서 논의하는 정책의 범위와 이해당사자 대표의 참여 범위를 국제기준에 맞게 확장하고, 협의가 실질적인 방식으로 이루어지도록 개선할 필요가 있다.

○ 노동의 권리와 직접 관련된 고용정책을 협의하는 기구는 고용정책기본법에 의해 노동부에 설치되는 고용정책심의회 및 광역시도에 구성되는 지방고용심의회이다.

- 고용정책기본법 제6조 제3항은 고용정책심의회의 구성에 대해 '위원장 1인을 포함하는 30인 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 노동부장관이 되며, 위원은 근로자와 사업주를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부 장관이 위촉하는 자와 대통령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관이 된다'고 규정하고 있다.

- 구성 측면에서 국제기준에 비해 노사대표자 이외의 정책의 영향을 받는 당사자 대표 - 예를 들어, 비정규직, 여성, 실업자 등 - 의 참여가 보장되어 있지 않다.

- 실제 고용정책심의회의 활동은 활발히 이루어지지 않으며, 지방고용심의회는 거의 유명무실하다. 고용정책심의회의 이해당사자 대표성을 강화하고, 운영을 내실화할 필요가 있다. 또한, 지방화 및 균형발전이라는 시대적 추세에 맞추어 지방고용심의회를 활성화해야 한다.

<표 1> 각국의 산업별 취업자 비중(전체)

단위: %

| | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 1994 | 2000 | 2001 | 2000 |
|------------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| | 미국 | 영국 | 독일 | 스웨덴 | 프랑스 | 덴마크 | 일본 | 한국 |
| 농림업 | 2.4 | 1.3 | 2.5 | 2.2 | 4.7 | 3.2 | 4.9 | 10.5 |
| 어업 | | 0.1 | 0.0 | 0.1 | | 0.1 | | 0.4 |
| 광업 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.2 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| 제조업 | 14.0 | 16.4 | 23.4 | 17.5 | 18.8 | 18.7 | 20.0 | 20.1 |
| 전기가스수도업 | 1.0 | 0.7 | 0.8 | 0.6 | 0.9 | 0.5 | 0.5 | 0.3 |
| 건설업 | 7.1 | 7.3 | 7.9 | 5.5 | 6.5 | 6.8 | 9.9 | 7.5 |
| 도소매수리업 | 20.5 | 15.1 | 14.3 | 12.3 | 16.8 | 13.8 | 23.0 | 18.1 |
| 음식숙박업 | | 4.2 | 3.3 | 2.8 | | 2.4 | | 9.1 |
| 운송창고통신 | 6.2 | 7.1 | 5.6 | 6.7 | 6.3 | 6.5 | 6.3 | 6.0 |
| 금융업 | 12.3 | 4.4 | 3.7 | 2.1 | 10.6 | 3.1 | 9.8 | 3.5 |
| 부동산임대사업서비스 | | 11.4 | 8.2 | 13.0 | | 9.2 | | 6.4 |
| 교육서비스업 | 36.0 | 8.0 | 5.4 | 8.1 | 35.0 | 7.2 | 24.8 | 5.5 |
| 보건사회복지서비스업 | | 11.1 | 10.3 | 18.4 | | 17.4 | | 2.0 |
| 공공사회개인서비스업 | | 5.3 | 5.5 | 5.1 | | 4.5 | | 5.9 |
| 가사서비스업 | | 0.4 | 0.4 | | | 0.2 | | 0.9 |
| 기타 | | 0.1 | 0.1 | 5.5 | | 0.0 | | 0.1 |
| 공공행정국방국제기관 | | 6.6 | 8.3 | | | . | | 5.9 |
| 분류불가 | . | 0.3 | . | 0.2 | . | 0.3 | 0.7 | . |
| 총계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 99.9 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

자료: ILO, Yearbook of Labor Statistics, 2002. 미국의 B는 같은 자료 1999년도.

<표 2> 각국의 산업별 취업자 비중(남자)

단위: %

| | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 미국 | 영국 | 독일 | 스웨덴 | 덴마크 | 일본 | 한국 |
| 농림업 | 3.3 | 1.9 | 2.9 | 3.2 | 4.4 | 4.6 | 9.2 |
| 어업 | | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | | 0.5 |
| 광업 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| 제조업 | 17.9 | 22.1 | 29.9 | 24.9 | 23.8 | 22.2 | 22.0 |
| 전기가스수도업 | 1.5 | 1.0 | 1.1 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 0.4 |
| 건설업 | 12.0 | 11.9 | 12.2 | 9.7 | 11.6 | 14.2 | 11.7 |
| 도소매수리업 | 20.3 | 13.8 | 11.7 | 13.2 | 14.6 | 18.9 | 16.5 |
| 음식숙박업 | | 3.3 | 2.5 | 2.4 | 1.9 | | 4.9 |
| 운송창고통신 | 8.0 | 9.7 | 7.1 | 9.0 | 8.7 | 8.7 | 9.1 |
| 금융업 | 11.3 | 3.8 | 3.2 | 1.8 | 3.0 | 9.3 | 2.7 |
| 부동산임대사업서비스 | | 12.1 | 7.6 | 15.3 | 10.5 | | 7.6 |
| 교육서비스업 | 24.9 | 4.0 | 3.4 | 5.0 | 5.9 | 20.4 | 3.8 |
| 보건사회복지서비스업 | | 4.1 | 4.6 | 4.6 | 4.8 | | 1.0 |
| 공공사회개인서비스업 | | 4.6 | 4.4 | 4.4 | 3.6 | | 5.9 |
| 가사서비스업 | | 0.2 | 0.0 | | 0.0 | | 0.0 |
| 기타 | | 0.1 | 0.1 | 5.0 | 0.0 | | 0.1 |
| 공공행정국방국제기관 | | 6.3 | 8.6 | | 5.6 | | 4.4 |
| 분류불가 | . | 0.4 | . | 0.2 | 0.3 | 0.7 | . |
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

자료: ILO, Yearbook of Labor Statistics, 2002. 미국의 B는 같은 자료 1999년도.

<표 3> 각국의 산업별 취업자 비중(여자)

단위: %

| | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 미국 | 영국 | 독일 | 스웨덴 | 덴마크 | 일본 | 한국 |
| 농림업 | 1.4 | 0.7 | 2.1 | 1.1 | 1.8 | 5.2 | 12.2 |
| 어업 | | 0.0 | 0.0 | . | 0.0 | | 0.3 |
| 광업 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | . | 0.0 | . |
| 제조업 | 9.6 | 9.3 | 15.1 | 9.7 | 12.9 | 16.8 | 17.5 |
| 전기가스수도업 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.2 | 0.2 | 0.1 |
| 건설업 | 1.5 | 1.6 | 2.4 | 0.9 | 1.2 | 3.7 | 1.5 |
| 도소매수리업 | 20.7 | 16.7 | 17.5 | 11.2 | 13.0 | 28.8 | 20.5 |
| 음식숙박업 | | 5.4 | 4.4 | 3.2 | 3.1 | | 15.1 |
| 운송창고통신 | 4.0 | 3.9 | 3.6 | 4.1 | 3.9 | 3.0 | 1.6 |
| 금융 | 13.5 | 5.0 | 4.3 | 2.5 | 3.3 | 10.5 | 4.5 |
| 부동산임대사업서비스 | | 10.4 | 8.8 | 10.3 | 7.7 | | 4.7 |
| 교육서비스업 | 48.7 | 12.8 | 8.0 | 11.4 | 8.8 | 31.1 | 8.0 |
| 보건사회복지서비스업 | | 19.7 | 17.6 | 33.3 | 32.0 | | 3.3 |
| 공공사회개인서비스업 | | 6.1 | 6.9 | 5.7 | 5.5 | | 6.0 |
| 가사서비스업 | | 0.6 | 0.8 | | 0.3 | | 2.2 |
| 기타 | | 0.1 | 0.1 | 5.9 | 0.1 | | 0.0 |
| 공공행정국방국제기관 | | 7.0 | 8.0 | | 6.2 | | 2.5 |
| 분류불가 | . | 0.2 | . | 0.1 | 0.2 | 0.6 | . |
| 전체 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

자료: ILO, Yearbook of Labor Statistics, 2002. 미국의 B는 같은 자료 1999년도.

II. 국가에 의한 노동의 권리 보장

1. 국제규약과 헌법상의 국가에 의한 노동의 권리 보장 관련 조항

가. 모든 사람의 기본권으로서 근로의 권리, 차별받지 않을 권리

1) UN의 「세계인권선언」(1948년)은 근로의 능력과 의사를 가진 누구나 일할 권리, 차별을 받지 않을 권리, 공정하고 유리한 근로조건을 누릴 권리를 모든 사람의 기본적인 권리로 규정하고 있다.

구체적으로 제23조 제1항에서 ‘모든 사람은 근로의 권리, 직업을 자유롭게 선택할 권리, 공정하고 유리한 근로조건을 누릴 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다’라고 하고, 제23조 제2항은 ‘모든 사람은 어떠한 차별도 받지 않고 동일한 노동에 동일한 임금을 받을 권리를 가진다’고 하며, 제23조 제3항은 ‘근로하는 모든 사람은 자신과 가족이 인간적 존엄을 누릴 수 있도록 정당하고 유리한 보수를 받을 권리를 가지며, 필요할 경우 다른 사회적 보호의 수단에 의하여 보완되어야 한다’고 규정하고 있다.

2) 세계인권선언에 따라 1966년 12월 16일 UN이 채택하고, 우리나라가 1990년 4월 10일 UN에 가입하면서 비준한 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관

한 국제협약」(사회권 규약)은 근로의 권리와 국가의 의무(제6조)를 명시하고, 모든 사람이 공정하고 유리한 근로조건을 향유할 권리를 보장하는 국가의 책무(제7조)를 규정하고 있다.

구체적인 내용을 보면, 제6조 제1항은 ‘이 협약의 모든 당사국은 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 근로의 권리를 인정하며, 동 권리를 보호하기 위하여 적절한 조치를 취한다’라고 하고 있다.

그리고 제6조 제2항은 ‘이 협약의 당사국이 근로권의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 제반 조치에는 개인에게 기본적인 정치적, 경제적 자유를 보장하는 조건하에서 착실한 경제적, 사회적, 문화적 발전과 생산적인 완전고용을 달성하기 위한 기술 및 직업의 지도, 훈련계획, 정책 및 방법이 포함되어야 한다’라고 하고 있다.

또한 제7조는 ‘이 협약의 당사국은 특히 다음 사항이 보장하는 근로조건 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다. (a) 모든 근로자에게 최소한 다음의 것을 제공하는 보수 (i) 공정한 임금과 어떠한 차별도 없는 동일한 가치에 대한 동일한 보수, 특히 여성의 경우 동일 노동에 대한 동일한 보수와 함께 남성의 누리는 것보다 뒤떨어지지 않는 근로조건 보장 (ii) 이 협약의 규정에 따른 근로자 자신과 그 가족의 품위있는 생활. (b) 안전하고 건강한 근로조건. (c) 연공서열 및 능력 이외의 다른 고려에 의하지 아니하고, 모든 사람이 자기의 직장에서 적절한 상위직으로 승진할 수 있는 동등한 기회. (d) 휴식, 여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급휴일’이라 하고 있다.

나. 근로의 권리 관련 조항

1) 한국이 1992년 비준한 ILO의 「고용정책에 관한 협약」(제122호, 1964년)

은 제1조 제1항에서 완전고용, 생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용을 촉진(promote)하는 적극적 정책을 국가의 주요 목적으로 선언하고 추진할 것을 규정하고 있다.

2) 「고용정책(보완규정)에 관한 권고」(제169호, 1984년)는 국가의 고용 촉진 목적을 노동의 권리 실현을 실제화하는데 달성하는 수단으로 간주되어야 한다고 규정하고 있다(Mayer, 1991). 즉, 촉진 규정은 국가가 비준시 달성하기 위해 구속되는 엄격한 기준을 설정하는 것이라기보다는 일련의 정책수단을 통해 달성해야 할 목적임을 명확히 한 것이다. 이는 자유방임주의와 개입주의의 중간선에서 타협한 것으로, 결과의 의무를 부여한 것이라기보다는 정책수단의 의무를 부여한 것이다. 따라서 고용의 영역에서 구체적이고 효과적인 정책을 수립하고 실시할 것을 국가 정책의 핵심적인 목적의 하나로 규정한 것으로 이해하여야 할 것이다.

3) 「고용정책에 관한 협약」(제122호, 1964년)은 직업 선택의 자유, 기회 균등, 훈련 기회, 결사의 자유 등 다양한 협약과 관련된다.

구체적으로 ‘직업을 자유롭게 선택할 권리’는 「강제근로에 관한 협약」(제29호, 1930년; 한국 미비준), 「강제근로 폐지에 관한 협약」(제105호, 1957년; 한국 미비준)와 관련있다. 그리고 ‘자신에게 적합한 직업을 위하여 필요한 자격을 갖추고, 이러한 직업에서 숙련과 재능을 발휘할 기회’와 관련한 협약은 「인적자원개발에 있어서 직업지도 및 훈련에 관한 협약」(제122호, 1964년; 한국 1994년 비준)이 있다. ‘기회의 균등’은 「고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약」(제111호, 1958년; 한국 1998년 비준), 「동일가치 노동에 대한 남녀근로자의 동일임금에 관한 협약」(제100호, 1951년; 한국 1997년 비준)와 관련된다. ‘사용자 및 근로자대표와의 협의’와 관련하여 「결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 협약」(제87호, 1948년; 한국 미비준), 「단결권 및 단체교섭권에 대한 원칙의 적용에 관한 협약」(제98호, 1949년; 한국 미비준) 등을 들 수 있다.

4) 헌법 제32조 제1항은 ‘모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다’고 규정하고 있다. 국가의 의무와 관련하여 ‘노력’ 규정을 채택하고 있으나, 노동의 권리가 사회적 권 관련 규정인 제32조에 포함되어 있다(사회권 연구모임, 2002)는 점을 고려하면, 국가는 사회적 방법(사회정책)과 경제적 방법(경제정책)에 의한 고용 증진을 위해 정책을 수립하고 추진해야 함을 규정하고 있다고 보아야 할 것이다.

다. 고용 차별 금지 관련 조항

1) ILO의 「고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약」(제111호, 1958년; 한국 1998년 비준)은 ‘직업훈련에의 접근, 고용 및 특정직업에의 접근, 고용(근로조건)’에 있어서 불합리한 차별적 대우를 금지하고 있고, 이를 위한 국가의 의무를 규정하고 있다.

차별금지사유로 제1조 제1항 a는 ‘인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국 또는 사회적 출신’을 열거하고 있으며, 나아가 제1조 제1항 b는 국가가 노사단체와의 협의를 통해 적절하다고 여기는 다른 차별금지사유를 법으로 금지할 수 있음을 밝히고 있다. 이는 차별금지사유의 범위가 사회적 보호의 필요성에 근거하여 확대될 수 있음을 시사한다.

그리고 차별 여부에 관한 판단 기준에 대해서는 제1조 제1항 a에서 차별을 ‘...이유로 고용 내지 직업에 있어서의 기회·대우의 균등을 파괴하거나 저해하는 효과를 가지는 모든 구별(distinction), 배제(exclusion) 또는 우대(perference)’로 정의하고 있다. 이는 차별 의도의 존재 여부가 아니라 결과적으로 차별의 효과를 가지면 문제가 된다는 것으로, 직접차별과 간접차별 모두를 포괄하는

것으로 해석되고 있다(조용만, 2003).

차별대우의 예외 사유로 동 협약에서는 4가지를 인정하고 있음. 특정 업무에 고유한 자격요건에 근거한 구별, 배제 또는 우대(제1조 제2항, 고유한 직업자격 요건), 국가 안보관련 조치(제4조), 국제노동기구가 채택한 다른 협약 또는 권고에 의한 특별한 보호 내지 지원조치(제5조 제1항), 성별, 연령, 신체장애, 부양 책임 또는 사회적·문화적 지위로 인하여 특별한 보호 또는 원조가 필요하다고 일반적으로 인정되는 자들의 특정한 필요를 충족하기 위하여 국가가 정한 여타의 특별 조치(적극적 보호조치) 등이다.

2) 「동일가치 노동에 대한 남녀근로자의 동일임금에 관한 협약」(제100호, 1951년; 한국 1997년 비준)은 동일가치 노동에 대한 남녀근로자 동일임금의 의미를 성에 대한 차별없이 정하여지는 보수로 정의하면서(제1조 b), 수행되어야 할 일에 근거한 직무의 객관적 평가를 가능케 하는 조치를 촉진시킬 것(제3조 제1항)을 요구하고 있다.

한편 성별 이외에 인종, 피부색, 종교, 정치적 견해, 출신국 또는 사회적 출신을 이유로 하는 「고용 및 직업상 차별대우에 관한 권고」(제111호)는 기회 및 대우의 평등이 차별없이 보장되어야 할 사항의 하나로 동일가치 노동에 대한 동일 임금을 들고 있다(제2조 b).

3) 또한 「단시간근로에 관한 협약」(제175호, 1994년; 한국 미비준)은 단시간 근로를 한다는 이유만으로 시간급, 성과급, 또는 도급에 기초하여 비례적으로 계산되는 기본급에 있어서 비교 가능한 정규 근로자보다 낮은 기본급을 받지 않도록 국내법 및 관행에 적합한 조치를 취할 의무가 있음을 규정하고 있다.

4) 헌법 제11조 제1항은 ‘...누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다’고 규정하고 있다.

2. 현황 분석

1) 외환위기 이후 급증하던 실업률이 낮아졌음에도 불구하고 취업애로층이 대규모로 존재하고 소득불평등 및 빈곤문제가 개선되지 않고 있다.

이는 비경제활동인구의 상당수가 실제로는 잠재적인 실업자를 형성하고 있기 때문이다. 매월 비경제활동상태에서 취업으로 이동하는 규모가 실업에서 취업으로 이동하는 규모에 비해 3배 이상 높다는 것은 단순히 부가노동자효과로 해석하기 어렵다. 특히 임시·일용직과 같이 불안정한 일자리일수록 실업보다는 비경제활동상태와 취업사이에 이동하는 경향이 강하는 점은 취업애로층이 공식적인 실업률 지표에 제대로 포착되고 있지 못함을 시사한다(노동시장선진화기획단, 2004).

또한 양질의 일자리가 감소하고 임시·일용직과 같은 불안정한 일자리가 늘어남에 따라 일자리의 양극화가 진행되고 있다는 점 또한 소득불평등과 빈곤문제가 완화되지 않는 이유 중의 하나로 들 수 있다.

특히 여성, 중고령자 등은 노동시장에서 취업에 애로를 겪고 있으며, 장기적인 실업이나 반복적인 실직을 경험하고 있다. 또한 비정규직처럼 노동시장에서 취업해 있다고 하더라도 사회적 보호를 제대로 받지 못하거나 다른 취업자 집단에 비해 낮은 처우를 받고 있다.

2) 실업이나 고용불안을 경험하는 취약계층에게 ‘일할 수 있는 기회’의 제공은 노동의 권리를 보장하는 핵심적인 과제라고 할 수 있을 것이다. 그러나 노동할 수 있는 기회가 헌법에 보장되어 있으나, 선언적인 규정 이상으로 이를 구체적으로 보장할 수 있는 제도를 갖추고 있지 않은 것이 사실이다.

한편 여성의 경제활동참가율은 1990년대 이후 크게 증가하지 못하고 50% 이

하에서 답보 상태를 보이고 있다. 노동시장 참여를 저해하고 경력 단절을 야기하는 출산·육아 관련 사회적 부담의 비중이 낮고 보육에 대한 민간의존도가 매우 높은 상황이다.

고령자는 선진국에 비해 비교적 높은 경제활동참가율을 보이고 있지만, 이는 연금제도가 아직 성숙하지 않았고, 자영업과 농업부문 종사자가 많기 때문이다. 오히려 평균퇴직연령이 점점 낮아지기 때문에 중고령층의 고용의 불안정성이 증가하고 있다.

일할 의사와 능력이 있는 장애인에게 취업기회를 제공하기 위하여 상시 300인 이상 사업장에 장애인 의무고용제를 실시하고 있으나, 의무고용률은 절반 정도만 지켜지고 있는 실정이다.

외환위기 이후 근로빈곤계층이 크게 증가하고 있다. 그러나 자활사업은 기초생활보장제도 수급자 중 실직자를 대상으로 추진하고 있어, 기초생활보장제도 수급자가 아닌 근로빈곤층에 대해서는 고용서비스가 체계적으로 제공되고 있지 않다. 이에 따라 외환위기 이후 실직이나 고용불안으로 빈곤과 가족해체의 위기에 처해 있는 서민층의 빈곤화를 예방하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

3) 국내의 고용차별에 대한 그 동안의 논의는 주로 성차별을 중심으로 이루어져 왔다. 고용상 성차별 개선정책은 수 차례의 법 개정을 통해 제도적인 발전이 있었으나, 성차별 금지의 실효성 제고를 위해 필수적인 간접차별 및 동일가치노동 동일임금에 대한 보다 구체적인 기준이 미흡하다.

현재 통일된 고용차별 금지 및 구제에 관한 법률은 없지만, 여러 법률에 산재하여 고용차별에 대한 일정한 금지사유를 열거하고, 차별금지 영역을 밝히고 있다.

그러나 최근 가장 심각한 문제의 하나로 대두되고 있는 고용형태상의 차이에 의한 차별은 어느 법률에서도 규정하고 있지 않다. 앞서 살펴본 ILO의 「고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약」 제1조 제1항 b는 국가가 노사단체와의

협의를 통해 적절하다고 여기는 차별금지사유를 법으로 금지할 수 있음을 밝히고 있다. 또한 「단시간근로에 관한 협약」은 단시간 근로자가 비교가능한 정규근로자에게 인정되는 것과 동일한 보호를 받을 수 있도록 조치를 취할 의무를 규정하고 있으며, 「단시간근로에 관한 유럽연합 지침」(제97-81호, 1997년) 및 「기간의 정함이 있는 근로(계약직 근로)에 관한 유럽연합 지침」(제99-70호, 1999년)은 근로조건과 관련하여 서로 다른 취급이 객관적 이유에 근거하여 정당화되지 않는 한 단시간 근로 내지 계약직 근로라는 것만을 이유로 비교가능한 정규 근로자보다 불리한 방식으로 대우받아서는 아니된다(제4조 제1항)고 규정하고 있다. 따라서 사회적 보호의 필요성에 기초하여 차별금지의 영역을 확장할 필요가 있다(조용만, 2003).

또한 동일가치노동 동일임금 원칙이 반드시 성차별의 영역에 국한되는 것은 아니다. ILO의 「고용 및 직업상 차별대우에 관한 권고」(제111호)는 기회 및 대우의 평등이 차별없이 보장되어야 할 사항의 하나로 동일가치 노동에 대한 동일 임금을 들고 있다(제2조 b).

4) 사회안전망이 미흡한 상태에서 개별 기업의 고용 유연화 추구는 노동시장의 효율성을 제고하기보다는 개별 근로자의 고용 불안정 및 임금 저하를 야기할 가능성이 크다.

실직위험을 줄이고 직장 이동시 직장전환비용을 최소화하기 위해서는 근로자의 취업능력의 제고와 함께 구직자의 신속한 재취업을 촉진하기 위한 고용안정서비스의 강화가 필요하다.

우선 취업능력 제고를 통해 (재)취업을 지원하는 역할을 담당하는 직업훈련은 인력수요자의 요구를 반영할 수 있는 장치가 미흡하여 현장성이 부족하고 그 성과가 낮다. 또한 OECD 회원국 가운데 절반 이상의 국가에서 성인의 40% 이상이 한 해 동안 계속교육훈련에 참여하는데 비해, 한국은 17.2%에 불과한 점에 보듯, 직업훈련 기회는 낮은 수준에 머물고 있다. 특히 훈련에 접근할 수 있는 기회는 근로자간에도 매우 불균등하다. 예를 들어 계속교육훈련에서

가장 중요한 역할을 담당하는 기업내 훈련의 경우 여성, 저학력, 저숙련 근로자의 훈련 참여가 현저히 낮아, 고용 및 임금의 불안정성을 반복할 가능성이 높다.

공공고용안정서비스는 외환위기 이후 확충되었으나, 주요 선진국에 비해 종사하는 직원수가 적을 뿐만 아니라 직원 1명이 담당하는 경제활동인구수도 한국은 2004년 9,572명으로 독일 467명, 미국 2,023명, 일본 4,415명에 비해 현저하게 많다. 또한 직업상담원은 실업급여와 같은 고용보험 업무에 치중하여 심층상담, 취업알선 등 수요자 특성에 부합한 서비스의 제공이 미흡한 형편이다.

3. 개선방향

가. 일자리 창출

1) 일자리 창출능력이 떨어지고 일자리의 양극화가 진행되는 상황을 타개하기 위해서는 일자리 창출을 동반한 성장이 필요하다. 우선적으로 일자리 창출 능력이 뛰어난 중소기업을 육성하고, 제조업과 서비스업의 균형 발전을 통해 일자리 창출을 위한 여건을 조성할 필요가 있다. 나아가 경제산업정책과 고용정책간 연계를 강화하여 일자리 창출 동력을 만들어야 할 것이다. 이를 위해 경제산업정책이 고용에 미치는 효과를 평가하여 정책 결정의 준거의 하나로 설정하는 정책이 효과적으로 실현될 수 있도록 추진할 필요가 있다.

한편 고령화의 급진전에 따라 국민의 증대하는 사회적 서비스 수요를 충족하기 위하여 공공서비스·교육·보건·의료·복지 등 사회적 일자리의 창출 및 사회적 서비스 부문의 확대를 적극 지원하는 정책을 추진할 필요가 있다.

2) 일자리 창출 못지않게 일자리 감소를 막기 위한 노력이 요구된다. 고용조정의 필요성이 있을 경우에는 우선적으로 임금근로시간의 조정, 배치전환의 원활화 등 기업 내부노동시장의 기능적 유연성을 높이는 노력이 요구되며, 이를 위해 고용보험의 고용안정사업을 통한 지원을 확대할 필요가 있다. 그리고 실근로시간 단축과 교대제 개편을 통한 일자리 나누기 노력을 확산하고, 이에 대한 지원을 확대하여야 할 것이다.

나. 취약계층의 고용 촉진

1) 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위하여 차별 시정, 사회적 일자리 창출, 일-가족 양립 지원정책을 추진하여야 한다.

여성이 노동시장에 진입하는 데 장애요인이 되는 차별적 고용관행을 제거하기 위해 간접차별 및 동일가치노동 동일임금에 대한 세부적인 판단기준을 구체화하여야 한다.

또한 보육간병 등의 사회적 일자리 창출은 일할 수 있는 기회를 확대하는 한편 여성 취업의 전제조건을 확보하는 방안이 될 것이다.

그리고 육아휴직, 산전후 휴가제도 등 모성보호에 대한 사회분담을 확대하여 사업주의 여성고용 기피 요인을 완화해 나가야 할 것이다. 여성의 노동시장 참여를 저해는 보육 문제를 해결하기 위하여 우선적으로 공보육시설을 확충하는 정책이 요구된다.

나아가 계약준수제도의 도입 등 적극적 차별시정조치(Affirmative Action)를 시행할 필요가 있다(후술).

2) 장애인에 대한 직업재활과 고용촉진을 위해 일할 능력과 의사가 있는 장애인에 대한 상담, 교육, 훈련을 통한 직업재활프로그램을 내실화하고, 장애인

의 특성과 능력에 맞는 다각적인 일자리를 창출하여야 한다.

현재 300인 이상 상시고용 사업장으로 제한되어 있는 의무고용제 적용사업장의 범위를 확대함으로써 장애인 고용의 사회적 책무를 공평하게 분담할 필요가 있다. 그리고 의무고용율과 부담금 수준을 현실화하여 사업주의 차별 유인을 차단하여야 할 것이다.

3) 오직 연령을 이유로 정리하고 대상자나 명예퇴직 대상자가 되는 연령차별을 금지하는 입법을 통해 중고령 임금근로자의 조기퇴직 추세를 차단하여야 한다. 그리고 직무에 따라 개인의 성과를 평가하고 이를 승진·임금 등 인사와 연동시키는 인사관리 관행의 정착을 통해 중고령자의 고용안정을 도모할 필요가 있다.

※ 미국 연령차별 금지법(Age Discrimination in Employment Act, 1967년), 독일 ‘근로조건법(Work Condition Act)은 고연령자가 차별받지 않은 것을 보장하고 있다. 프랑스도 노동법(Labor Code)에서 인원감축시에 연령을 유일한 기준으로 삼을 수 없음을 명시하고, 구인광고에서 회사가 원하는 연령상한선을 명시하지 못하도록 규정하고 있다.

4) 근로빈곤계층의 탈빈곤 촉진을 위해 자활사업을 실직이나 고용불안으로 빈곤상태에 처한 근로빈곤층으로 확대하며, 근로빈곤계층의 능력과 욕구에 맞는 서비스를 제공할 수 있도록 고용서비스 프로그램을 내실화하고 심층상담을 통한 사례관리가 가능하도록 지원조직과 인력을 확충하여야 한다.

다. 고용차별 금지

1) 고용차별에 대해 차별금지 사유를 연령, 학력, 고용형태 등으로 확대하는 입법이 필요하다. 또한 결과적으로 불이익을 초래하는 간접차별을 해소하고 동

일가치노동 동일임금 원칙을 실현하기 위한 사회적 기준을 마련하는 정책적인 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 채용, 승진, 보상에서 직무요건 및 직무수행 성과를 중시하는 인사관리 관행을 확산하고, 경영상의 이유에 의한 해고의 경우에도 조정대상이 되는 직무를 중심으로 대상자를 선발하는 노력이 요구된다.

2) 노동시장에서의 평등한 결과를 중시하는 적극적 차별시정조치를 도입하여야 한다. 노동시장에서의 차별시정은 고용평등법과 같은 반차별법의 시행과 구체 절차의 확립만으로는 이루어지기 어렵다. 노동시장에서의 차별은 의견상 중립적이나 차별적 결과를 가져오는 간접차별의 형태로 이루어지고 있기 때문이다.

정부의 직접적인 규제가 어려운 민간부문에 대한 적극적 조치의 하나로 계약준수제도를 시행할 필요가 있다. 즉, 국가기관이 민간기업과 계약을 체결할 때 여성, 장애인, 고령자 등의 취약계층에 대한 고용평등 의무를 준수하는 기업에 한하여 계약을 체결하는 것이다(이주희, 2004).

※ 미국, 시민권법 제7편과 행정명령 11246호에 근거한 연방계약준수프로그램(Federal Contract Compliance Program)

3) 고용차별 구제 기구 및 차별에 대한 제재 방안은 X장 참조.

라. 적극적 고용정책의 확대

1) 취약계층에게 차별없는 훈련기회를 제공함으로써 노동시장으로의 통합을 촉진할 필요가 있다. 이를 위해 여성·비정규 근로자·중소기업 근로자·근로빈곤계층 등에 대한 차별없는 훈련기회를 제공할 수 있도록 지원을 강화하여야 한다. 또한 평생직장 관행의 약화와 노동력의 유동화 심화에 대응하여 위축되기 쉬운 기업의 인적자원개발 투자를 보완할 수 있도록 근로자 자율적인 능력

개발 지원을 확대하여야 한다.

2) 공공고용안정서비스의 인력과 조직을 확충하여 심층상담, 취업알선 등 고용안정서비스를 선진화하여야 한다.

Ⅲ. 기업에 의한 노동의 권리 보장

1. ILO 협약권고 및 유럽연합의 지침

- ILO 에서는 1963년 ‘사용자의 주도에 의한 고용종료에 관한 권고’ 제119호를 채택하였고, 그 후 1982년 이 권고를 대체하는 제158호 협약과 제166호 권고가 도입되었다. 여기에서는 ‘고용종료는 근로자의 능력이나 행위와 관련되거나 기업, 사업장 또는 서비스 운용상의 필요에 기초한 정당한 이유가 있어야 한다’(제158호 협약 제4조)고 규정하고 있다.

- 또한 ‘사용자가 근로자를 해고하기 위해서는 해고 사유, 해고될 수 있는 근로자의 수와 범주, 해고예정 기간 등의 정보를 적절한 시점에 근로자대표들에게 제공하고, 해고를 피하거나 최소화하기 위해 취할 수 있는 조치 및 대체고용의 모색 등 관련 근로자에게 미치는 부정적 영향을 완화하기 위한 조치에 대하여 협의할 기회를 국내법과 관행에 따라 가능한 한 빨리 근로자대표에게 제공하여야 한다’(제158호 협약 제13조)고 규정하고 있다. 그리고 ‘해고대상자의 선정은 가능한 한 미리 설정된 기준에 따라 이루어져야 하고, 이러한 기준은 해당 기업이나 사업장 또는 서비스의 이익과 근로자들의 이익 양자를 적절하게 고려하여야 한다’(제166호 권고 제23조 제1항)고 설정하고 있다.

- 유럽연합은 집단해고와 관련하여 회원국의 내국법 규정을 상호 조정·정비할 목적으로 하는 지침을 1975년 처음으로 채택하였다. 이 지침은 유럽경제공동체 건설을 위한 협약 제100조에 근거하여 경제적·사회적 발전의 필요성을 고려하면서, 대량해고 시 근로자의 보호를 강화해야 한다는 취지에 기초하고 있다. 1998년 개정된 집단해고에 관한 유럽연합 지침 제98-58호 제2조 제3항에 의하면, 이와 관련하여 다음과 같은 절차가 규정되어 있다. 근로자대표가 건설적인 제안을 제시할 수 있도록 하기 위해 사용자는 협의과정에서 유용한 모든 정보를 제공해야 한다. 특히 해고사유, 해고대상 근로자의 수와 범위, 해고 예정 기간, 해고대상 근로자를 선정하기 위한 기준, 법률이나 관행에 의해 인정되는 것 이외의 경영상 해고에 따른 수당의 계산방법에 대해서는 서면으로 이를 근로자대표에게 제시하여야 한다.

- 이처럼 국제 기준에서는 경영상 이유에 의한 해고를 금하지는 않으나, 이 과정에서 정보의 공개, 근로자대표와의 협의 등의 절차적 측면을 강조하는 경향이 강하다.

2. 한국의 상황과 실태

- 1998년 경제위기 이후 우리나라의 실업자 수는 급격히 증가하였다. 1990년대 중반까지 50만명 대에 머물던 실업자 수는 1998년 149만명, 1999년 137만명으로 급증하였다. 이후 경기회복으로 실업자수는 점차 감소하는 추세를 보이지

만, 2003년 현재 78만명 수준으로 경제위기 이전의 상황으로 회복되지 못하고 있다. 물론 이중 가장 심각한 것은 청년층의 실업 문제이다. 그러나 중장년층의 경우에도 경제위기 전에 비해 실업률은 높은 수준을 유지하고 있다.

- 현재의 실업자 중 기업의 경영상의 이유로 해고된 사람의 비율을 정확히 추계하기는 어렵다. 2002년 고용보험 관련 자료에서 실업급여를 수급한 28만명의 사람들을 대상으로 이직사유를 조사한 결과를 보면, 경영상의 필요로 이직한 사람의 비율은 4.4%에 불과하다. 그러나 권고사직 등 기타 회사 사정으로 인해 이직한 사람의 비율은 62.2%에 달하고 있다. (한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 2003) 따라서 현재 경영상의 이유에 의한 해고는 법률의 절차에 따라 공식적으로 이루어지기 보다는, 회사의 권고나 유도 극단적으로는 강압에 의해 이루어지는 경향이 강함을 시사해준다.

- 또한 정리해고 관련 법이 처음으로 시행되기 시작했던 1998년 직후에는, 거대 노동조합을 중심으로 정리해고 자체를 받아들이지 않는 경향이 강했다. 가장 대표적인 경우가 1998년 정리해고를 반대했던 현대자동차 파업이다. 결국 이로 인해 노사 모두 막대한 파업비용과 상호 불신의 강화라는 부작용만 낳은 채, 정리해고는 극히 형식적으로만 이루어지게 되었다.

- 이후 현재까지 법의 집행과정에서 근로자에 대한 보호가 제대로 이루어지지 못하고, 특정 근로자가 차별대우를 받으며, 하급심과 상급심 사이에 판결이 번복되는 등 여러 가지 문제와 시행착오를 드러내고 있다. 따라서 이에 대한 보완이 요구되는 상황이라 할 수 있다.

3. 관련 법령 및 제도 현황과 문제점

- 경영상 이유에 의한 해고를 규정하고 있는 것은 근로기준법 제31조와 제32조이다.

- 제31조(경영상 이유에 의한 해고의 제한)

- ① 긴박한 경영상의 필요 (사업의 양도·인수·합병 포함)
- ② 해고를 피하기 위한 노력, 합리적이고 공정한 해고의 기준 (남녀 성차별 금지)
- ③ 근로자 대표에게 60일 전까지 통보 후 성실한 협의
- ④ 일정규모 이상 인원 해고시 노동부장관에게 신고

- 제31조의 2(우선재고용)

- ① 해고한 날로부터 2년 이내에 근로자 채용 시 해고 근로자가 원할 경우 그 근로자를 우선적으로 고용하도록 노력
- ② 정부는 해고 근로자에 대하여 생계안정, 재취업, 직업훈련 등 필요한 조치 우선적으로 취해야 함

- 법률 자체만으로 놓고 볼 때 해석 상의 애매함이 존재한다. 어느 정도의 상황이 긴급한 경영상의 위기인지, 어떠한 종류의 해고회피노력을 얼마나 해야 하는지, 혹은 근로자대표와 어느 정도 성실한 협의를 해야 하는 것인지, 해고자에 대한 우선 재고용을 위해 어느 정도의 노력을 해야 하는지 등의 문제이다.

- 지금까지 이 문제에 대한 판례는 다음과 같은 경향을 보여준다.

① ‘긴박한 경영상의 필요’ 요건에 대해서는 “반드시 기업의 도산을 회피하기 위한 것에 한정할 필요는 없고 인원삭감이 객관적으로 보아 합리성이 있다고 인정될 때에는 긴박한 경영상의 필요성이 있는 것으로 넓게 보아야” 한다는 입장이다. (서울행정법원 2000.12.8. 선고 99구31779 판결)

② ‘해고 회피 노력’은 “사용자가 근로자의 해고범위를 최소화하기 위하여 경영방침이나 작업방식의 합리화, 신규채용의 금지, 일시 휴직 및 희망퇴직의 활용, 전근, 배치전환 등의 가능한 조치를 취하는 것”을 말하는 것으로 (서울고등법원 2000.11.8. 선고 2000누5601 판결) 포괄적으로 해석하고 있다.

③ ‘합리적이고 공정한 해고기준’은 확정적·고정적인 것이 아니라 사용자가 직면한 경영위기의 강도와 해고를 실시하여야 하는 경영상의 이유, 해고를 실시한 사업부문의 내용과 근로자의 구성, 해고 실시 당시의 사회경제 상황 등에 따라 달라질 수 있는 것으로 탄력적으로 해석하고 있다. (대법원 2002.7.9. 선고 2001다29452 판결)

④ ‘해고자 우선 재고용 노력’에 대해 노동부의 해설서에는 “이는 사업주에 대하여 해고자의 재고용을 위해 노력하라는 훈시적 규정이며, 꼭 재고용해야 하는 것은 아니다” 라고 서술되어 있다.

- 사업의 양도·인수·합병과 같은 사업변경은 긴박한 경영상의 필요가 있는 것으로 간주되어 현재의 법률에서 경영상의 해고가 가능하도록 되어 있다. 최근까지 대법원의 판례에서도 영업 양도가 이루어지는 경우 근로관계가 포괄적으로 승계되는 것으로 판단하고 있고(대법원 2001.7.27. 선고 99두2680), 따라서 이 경우 새로운 기업이 근로자를 해고시키기 위해서는 법적 절차를 밟아야 한다. 그러나 삼미특수강 분쟁에서 보듯이 어느 수준까지를 영업 양도로 볼 것인가에 관해서는 논란의 여지가 크다. 이 사건의 경우 거래 이후 불과 두 달

만에 그 전과 동일한 특수강 생산이 계속 되었고, 종업원의 60% 이상이 계속 근무하였다. 그럼에도 불구하고 새로운 기업은 신규채용에 의해 기존 인적조직을 해체하였고, 거래 이후 생산 제품 비중이 변화하였으며, 거래 시 채무를 인수하지 않았다는 이유로 최종적으로 대법원에서는 영업 양도로 판단하지 않았다. 이에 따라 법적 절차를 밟지 않고 해고된(새로운 회사에 신규채용되지 못한) 퇴직자들은 구제를 받지 못하게 되었다.

- 이처럼 지금까지 판례의 추이를 보면 경영상의 해고에 대해 사용자 측의 입장이 강하게 반영되고 있다. 사용자가 경영상의 해고를 실시할 수 있는 범위를 폭넓게 인정하고, 해고회피노력이나 해고기준 등의 설정 등에 대해서도 사용자의 재량권을 탄력적으로 받아들이는 입장을 취하고 있다. 영업 양도를 통한 법 절차를 거치지 않은 해고도 가능한 상황이다.

- 물론 이는 1998년 경제위기 이후 경제 상황 및 기업의 사정이 좋지 않았다는 환경적 요인이 일정하게 작용된 결과라 보여진다. 그러나 경영상 해고란 근로자에게 귀책 사유가 있지 않음에도 불구하고 근로자를 해고시키는 것이며, 또한 아직까지 한국의 경우 실업자에 대한 사회보장 시스템이 제대로 확립되어 있지 못한 상황이라는 점을 감안한다면, 해고 과정에서 근로자의 이해가 적절하게 반영되도록 하는 것이 중요하다. 이를 통해 사용자들의 해고 남용을 방지할 수 있고, 법적 장치를 거치지 않는 다수의 권고퇴직 혹은 명예퇴직을 법의 보호를 내로 유인하는 것이 가능할 것이다.

4. 민간단체 및 전문가 제안 사항

- 사용자가 경영상의 필요에 의해 근로자를 해고시킬 수 있는 권리 그 자체에 대해서는 인정되어야 한다. 근로자 입장에서도 경영상 해고가 자본주의 체제를 유지하는 한 용인될 수밖에 없는 제도라는 점을 인식할 필요가 있다. 오히려 경영상 해고 제도의 합리적 운용방법에 지혜를 모으고 자신들의 권익을 보호할 수 있는 대안적 방법을 개발하는 것이 필요하다. 각국의 사례를 보더라도 사용자의 경영결정 권한은 인정해 주되, 경영상 해고의 절차 측면에서 고통을 함께 분담할 수 있는 절차 내지는 해고 대상 근로자에 대한 적절한 보상 관계를 모색하는데 노력을 경주해야 한다. (박종희, 『경영상 해고 제도의 법리와 법정정책적 운용방안』, 한국노동연구원, 1998)

- 물론 이 때 해고를 실시할 수 있는 ‘긴박한 경영상의 필요’ 요건을 명문화시키거나 강화시키는 방안을 고려할 수도 있으나, 이는 국제적인 추세에 부합하지 않는다. 2002년 프랑스의 경우 경영상 해고 사유를 보다 엄격하게 제한하기 위한 입법적 시도가 있었지만, 이 법률이 기업의 자유를 침해한다는 이유로 위헌 결정을 받으면서 무산되었다. (조용만, 「경영해고사유에 대한 입법적 규제의 한계」, 『노동정책연구』, 제2권 제1호, 2002) 독일의 경우에도 해고의 실질적 판단 기준인 ‘긴박한 경영상의 필요’에 대해서는 사용자의 자유재량에 맡기고 있다. 미국이나 일본도 마찬가지이다.

- 즉 대부분의 나라에서는 ‘긴박한 경영상의 사유에 의한 해고’를 단순히 근

로관계의 존속보호를 목적으로 하는 규제 대상으로 다루는 것이 아니라, 기업의 존립 및 생산성 향상 내지는 경쟁력의 강화를 위한 경영합리화 조치로서 사용자의 합리적인 경영 결단에 의하여 취해질 수 있는 것으로 파악되고 있다.

- 대부분의 나라에서는 경영상 해고의 절차에 대해서는 비교적 자세한 규정을 두고 있다. 해고 시 근로자대표와 협의과정을 거치게 하고, 해고를 하는 경우 그 선발에 사용자의 자의성을 배제하고 합리성을 갖추게 하는 점, 그리고 해고가 일정 규모 이상으로 행해지는 경우 권한 있는 행정관청에의 신고 제도를 두고 있다는 점 등을 들 수 있다.

- 우리나라의 근로기준법에도 ‘근로자대표와의 협의를 통한 합리적이고 공정한 해고기준의 설정’과 ‘그에 따른 해고대상자의 선정’이라는 기준이 제시되고 있다. 그러나 이와 관련된 학설이나 판례를 검토해 보면 다음과 같은 문제점이 있다. (조용만, 『경영상 해고대상자 선정기준에 관한 법적 연구』, 2002)

① 단체협약에 해고기준이 정해져 있다면 이를 따르면 되고 근로자대표와 별도의 협의를 거치지 않아도 된다는 것이 대체적인 견해이다. 그러나 만약 노조가 과반수 근로자를 대표하고 있지 못하는 경우나, 조합가입 자격이 없는 근로자들에게 국한된 인원감축의 경우에도 노동조합과의 협의(합의) 내용이 구속력을 가질 수 있는지의 문제가 있다. 현재의 판례에서는 노동조합과의 협의의 정당성을 인정하고 있다. (대법원 2002.7.9. 선고 2001다29452 판결, 서울행정법원 1999.10.15. 선고 99구6230 판결)

② 해고기준에 관한 사항이 단체교섭 및 쟁의행위의 대상이 될 수 있는지에 대해서는 학설이 대립하고 있는데, 아직 판례가 없는 상황이다. 지금까지의 판례는 경영상의 해고 그 자체를 반대하는 교섭이나 쟁의행위의 정당성을 부정하

고 있지(대법원 2001.4.24 선고 99도4893 판결), 해고기준의 결정을 위한 교섭 및 쟁의행위까지도 금지된다는 입장을 명시적으로 밝힌 적은 없다.

③ 해고기준의 내용으로 고려해야할 사항과 관련하여 확실 상 다수견해는 근로자보호를 위한 요소를 우선적 내지 일차적으로 고려하여야 하고, 기업이익을 보호하기 위한 요소는 부차적 내지 이차적으로 고려해야 한다는 입장이다. 그런데 현재 대법원은 해고기준으로 어떠한 사항을 포함시키고 어느 정도의 평가 비중을 둘 것인가는 사용자가 재량권을 가질 수 있다고 판단하고 있다. 즉, 해고대상자를 선정함에 있어 사용자는 근로자의 이익보다 기업이익을 우선적으로 고려할 수 있는 권한을 가지며, 더 나아가 불가피한 경우 근로자이익을 전혀 고려하지 않더라도 반드시 합리성 및 공정성이 결여된 것으로 간주될 수는 없다는 입장이다. (대법원 2002.7.9. 선고 2001다29452 판결)

④ 비정규근로자, 부부사원 등을 우선적인 구조조정의 대상으로 삼는 것에 대해 관례는 그 정당성을 인정하는 경향이 있다. (대법원 2000.11.28. 선고 2000다51467 판결) 예컨대 부부사원을 대상으로 하는 사직서 제출이나 명예퇴직의 종용·권유와 관련된 사안에서 남녀고용평등법이 규정하고 있는 직접차별 또는 간접차별에 해당하는가에 관한 판단에 초점을 두기 보다는, 의사 표시의 진의 여부에 관한 판단에 더 초점을 두고 있다. (대법원 2002.7.26. 선고 2002다19292 판결)

- 이러한 문제에 대해 다음과 같은 제안을 할 수 있다.

① 단체협약에 해고기준이 정해져 있다고 하더라도 이러한 협약을 체결한 노조가 과반수 노조가 아닌 경우, 사용자는 근로자의 과반수를 대표하는 자와 해고기준에 관한 협의를 행할 의무를 가지도록 할 필요가 있다. 입법적으로 볼 때 경영상 해고는 조합원 여부를 불문하고 하나의 사업장 또는 사업장 전체 근

로자들의 이해관계와 관련이 되기 때문에, 협의의 근로자 측 당사자도 원칙적으로 전체 근로자를 대표할 수 있는 자(또는 종업원대표기구)로 설정하는 것이 바람직할 것이다.

② 어떠한 해고기준에 따라 해고대상자를 선정할 것인가 하는 문제는 노사 간 그리고 근로자 상호간 이해관계가 대립되는 이익분쟁사항(즉, 근로조건의 결정에 관한 사항)에 해당하고 단체협약에 의한 규율이 가능하기 때문에 단체 교섭 및 쟁의행위의 대상이 될 수 있다고 보아야 할 것이다.

③ 우리나라의 다수 견해는 독일 식의 ‘근로자 보호 우위의 모델’이다. 소수의견으로는 프랑스식의 ‘근로자 보호와 기업 보호 균형 추구 모델’이 있다. 현재 우리나라 대법원의 판례는 ‘사용자의 재량권을 전제한 객관적 타당성 추구의 모델’ 혹은 이보다 더 후퇴한 모델에 근거하고 있다. 현행 헌법 규범의 체계 및 근로기준법의 요청에 비추어 볼 때, 최소한 ‘근로자 보호와 기업 보호 균형 추구 모델’이 판례 상으로 확립되어야 할 것이다. 이를 기대하기 어렵다면 프랑스의 입법례에서 보듯이 근로자(이익) 보호가 일정 부분 반드시 고려될 수 있도록 입법적 근거 규정을 마련하는 것도 바람직하다.

④ 각국의 사례를 검토해 보면 근로자 보호를 위한 기준에 공통적으로 들어가고 있는 요소는 연령, 근속년수, 부양의무이다. 이러한 3가지 기본 항목이 서로 동일한 가치를 가지도록 하고, 이들 가치의 합계가 기업 보호 기준을 구성하는 항목들의 가치 합계와 동일해지도록 할 필요가 있다. 이를 통해 해고대상자 선정 시 사용자의 주관적·자의적 평가를 방지할 수 있을 것이다.

⑤ 해고기준에 관한 사항이 근로자대표와의 협의절차를 전후하여 근로자들에게 통지될 필요가 있다. 사용자가 자신이 생각하고 있는 해고기준(안)이 무엇인지, 각각의 해고기준 구성항목을 어느 정도의 비중으로 고려할 것인지를 알려야 한다. 또한 근로자대표와의 협의과정에서 수정되거나 변경된 사항이 있으

면 이 또한 알려야 한다. 해고기준의 최종 결정은 희망퇴직자의 모집이 종료되기 이전 단계에서 이루어져야 하고, 최종적으로 해고대상자를 선정하는 시점에서는 서면으로 해고기준에 관한 사항(구성항목 및 그 비중)을 사용자가 해당 근로자에게 통지하도록 할 필요가 있다.

⑥ 비정규근로자나 부부사원 등을 우선적인 구조조정(또는 해고)의 대상으로 삼는 행위에 대한 현행 판례의 태도는 자의 내지 차별규제의 시각이 상당 부분 결여된 것이라 할 수 있다.

- 경영상 해고에서 해고 대상자에 대한 해고기준의 서면통제제도는 해고 분쟁을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 사후적으로 발생하는 분쟁의 효과적인 해결 및 부당해고 구제의 실효성을 높일 수 있다는 장점이 있으므로 이를 도입할 필요가 있다. 우리나라 근로기준법 제5조에서 차별적 처우의 금지 사유로 남녀의 성, 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 규정하고 있을 뿐이고, 그밖에 사회적으로 문제가 되고 있는 연령, 장애, 비정규근로 등을 이유로 하는 차별적 해고를 직접적으로 금지하는 노동관계법상의 근거규정이 마련되어 있지 않다. 사회적 합리성을 갖지 않는 여러 형태의 차별적 해고를 보다 포괄적으로 규제할 수 있는 입법을 강구할 필요가 있다. (김소영·조용만·강현주, 『부당해고 구제의 실효성 제고방안』, 한국노동연구원, 2003)

- 삼미특수강 분쟁에서 나타났던 ‘영업 양도의 개념’의 문제는 기존의 판례 법리만으로는 해결하기 어려운 문제이다. 그 이후로도 사업변동 후 해고대상자의 범위, 사업변동과 관련된 집단적 노사관계 등 많은 문제들이 등장하고 있다. 따라서 사업변동 시의 해고와 관련하여서는 별도의 입법이 필요한 상황이라 할 수 있다. (우성, 「헌법상의 근로권과 경영해고에 관한 연구」, 성균관대학교

대학원 박사학위 논문, 2001)

5. 국제 동향 및 주요 외국 사례

- 프랑스의 경우 노동법전 1.321-1조 제1항에서는 경영상 해고를 다음과 같이 정의하고 있다. “특히 경제적 어려움, 기술적 변화 등에 기인하는 고용폐지, 고용변화 또는 근로계약의 본질적 변경으로부터 발생하는 근로자 본인과 무관한 사유에 의한 해고.” 이 외에도 판례에서는 기업구조의 개편과 기업활동의 정지로 인한 해고도 정당성을 인정하고 있다. 각각의 사유에 대한 정당성 여부는 법원의 판례에 의해 결정된다.

- 2001년 12월 의회에서 채택된 사회현대화법률 제107조에서는 경영상 해고의 정의를 “다른 모든 수단에 의해 극복될 수 없었던 중대한 경제적 어려움, 기업의 존속과 관련된 기술적 변화, 기업활동의 유지에 필수불가결한 구조 개편의 필요에 기인하는 ... 해고”로 수정하였다. 이는 경영상 해고를 엄격하게 제한하기 위한 취지에서 해고사유의 인정범위를 상당정도 축소한 것이다. 이에 대해 2002년 헌법원은 “경영상 해고에 대한 새로운 정의 규정이 기업 운영에 미치는 여러 가지 제약에 비추어 볼 때, 기업의 존속 자체가 문제되는 경우에만 해고가 가능하도록 한정함으로써, 의회는 고용유지라는 추구 목적에 비추어 기업의 자유에 대해 명백히 과도한 침해를 가하였다”는 이유를 들어 위헌 결정을 내렸다.

- 다른 나라의 경우에도 ‘긴박한 경영상의 사유’에 대해서는 대체적으로 사용자의 재량 판단에 맡기는 경향이 강하다.

- 경영상 해고의 절차와 관련해서 각국의 경우 공통적으로 발견되는 사항은 근로자대표와의 협의과정을 거치게 한다는 점, 해고자의 선발에 사용자의 자의성을 배제하고 합리성을 갖추게 한다는 점, 그리고 일정 규모 이상의 해고에 대해서는 권한 있는 행정관청에 신고하는 제도를 둔다는 점 등이다.

- 이러한 절차의 문제 중 가장 많이 논의가 되는 사항은 해고대상자 선정과 관련된 기준이다. 그 기준을 노사의 합의로 정하도록 하는 경우도 있으며(일본), 그 기준의 설정이 단체협약의 중요한 사항으로 다루어지는 나라도 있다(미국). 또는 그 기준의 주요 사항을 명문으로 열거하여 객관적 판단 내지 사후 심사기준으로 삼고 있는 경우도 있다(프랑스, 독일).

- 해고기준 등의 협의에서 근로자측 당사자를 누구로 볼 것인가와 관련하여 외국의 사례를 보면, 독일과 프랑스에서는 협의 당사자를 종업원대표기구로 설정하고 있다. 독일의 경우에는 종업원평의회이고, 프랑스의 경우에는 기업위원회(또는 부재시 종업원대표위원)이다. 일본은 입법은 존재하지 않고 판례법리에 의해서 근로자측 협의의 당사자를 노동조합이나 근로자(대표)로 설정하고 있다.

- 해고기준의 설정에 있어 근로자 보호의 관점이 기업 보호 관점보다 우선하는 나라는 독일이다. 사회적 관점에 근거하여 해고로부터 보호되어야 할 근로자와 그렇지 않은 근로자를 확정하고, 이어서 기업운영상 계속고용이 정당화될

수 있는 자를 해고 대상에서 배제하는 단계를 거쳐 해고대상자 선정이 이루어진다. 단체협약상 선임권제도를 확립하고 있는 미국에서도 근로자 상호간 업무 능력이나 직업자격이 동일·유사한 경우 재직기간의 장단이라는 객관적 기준에 의해 해고 대상자가 결정되기 때문에 근로자 보호의 관점이 우선한다고 볼 수 있다.

- 근로자 보호와 기업 보호의 균형을 추구하는 모델로 프랑스를 들 수 있다. 사용자가 근로자대표와 협의하여 해고기준을 정할 때 고려하여야 할 사항으로 부양가족(특히 홀로된 부모), 해당 사업 또는 사업장에서의 재직기간, 재취업을 곤란케 하는 사회적 특성을 갖는 근로자(특히 장애인 및 고령자)의 처지를 예시적으로 규정하고 있다. 사용자는 기업 보호를 위한 요소를 해고기준으로 채택할 수는 있지만 법이 규정하고 있는 위의 근로자 보호를 위한 요소를 배제할 수는 없다.

- 사용자 재량권을 강조하는 모델로는 일본을 들 수 있다. 판례에 따르면 기업 보호를 위한 관점에 해당하는 노동력 평가 기준과 근로자 보호를 위한 관점에 해당하는 생활 평가 기준 어느 쪽을 선택할 것인가는 사용자의 자유에 위임하고 있다. 단 사용자의 자의성을 배제하기 위해 객관적인 기준과 인선을 요구하고 있다.

- 각국의 사례를 보면 근로자 보호를 위한 기준으로 공통적으로 들어가는 요소는 연령, 근속년수, 부양의무이다.

-해고기준 통제제도에 관한 사례를 보면 우선 독일의 해고제한법에는 근로

자의 요구에 따라 사용자가 사회적 선택의 이유를 제시하도록 규정하고 있다. 프랑스의 노동법전에는 해고가 통지된 후 근로자가 해고기준을 제시할 것을 요구하면 사용자는 서면으로 이를 통지하도록 규정하고 있다. 특히 판례는 이러한 해고기준 통지 의무를 위반할 경우 구제를 강화하는 입장을 취하고 있다.

- 해고에 있어 사용자의 자의 혹은 차별을 규제하는 것은 각국에 보편적인 추세이다. 미국의 경우 각종 차별금지법이 제정되어 인종, 피부색, 종교, 성, 출신국, 장애, 임신, 연령 등을 이유로 한 채용·근로조건·해고 등에서의 차별을 금지하고 있다. 비정규근로자를 우선적 해고 대상으로 삼는 것에 대해 일본의 판례는 과거보다 신중한 판단을 내리고 있는 경향이다. 비정규직이라는 신분만을 이유로 우선적 해고 대상으로 삼는 것은 합리적이지 않다고 보고, 기업과의 결합도·기업공헌도 등을 실질적으로 고려하여 그 타당성 여부를 검토하고 있다.

- 유럽 대부분의 국가들은 사업변동 시 근로관계 계승 문제에 대한 법적 명문 규정을 마련하고 있다. 독일연방노동법원에서는 사업 양도 개념에 있어서 사업은 근로관계를 배제한 제한적 의미로 사용해야 한다고 보고 있다. 그래야지만 근로관계의 존재가 한편으로는 사업 양도의 요건으로, 그리고 다른 한편으로는 사업 양도의 법적 효과로 동시에 고려되는 개념적 모순을 피할 수 있기 때문이다. 이를 통해 사용자가 사업 양도를 계기로 원치 않는 근로자를 배제하려는 의도를 금지시키는 것이 가능하다고 본다. 일본의 경우 사업변동 시 근로관계에 대하여 포괄적 규정을 두고 있지는 않으나, 회사 분할과 관련하여 근로자 보호를 위한 특별법을 제정하는 등 이에 대한 필요성이 강하게 대두되고 있다.

6. 제도적 보완 방안

- 노동조합이 과반수 근로자를 대표하고 있지 못하거나 정리해고가 비조합원 부문으로 이루어지는 경우 등에 대해, 근로자측 협의 주체를 노동조합이 아닌 해당 근로자대표로 설정할 필요가 있다. 물론 이 경우에도 기존 단체협약상의 해고기준 규정을 침해하거나 위반하지는 못하도록 해야 할 것이다.

- 경영상의 해고 그 자체에 대해 단체교섭이나 쟁의행위를 할 수 있는지 여부는 논란의 여지가 크다. 그러나 해고기준에 관한 사항에 대해서는 근로자들이 자신의 이익을 위한 행위는 정당한 것으로 보아야 할 것이다.

- 해고기준의 내용을 설정함에 있어 근로자보호를 위한 요소가 우선시되거나, 적어도 기업보호를 위한 요소와 동등한 비율을 가질 수 있도록 조정할 필요가 있다. 이는 사회적 약자를 보호한다는 취지도 있고, 사용자의 해고 남용을 제한할 수 있다는 장점도 있다. 근로자 보호를 위한 요소로는 다른 나라의 사례에서처럼 연령, 근속년수, 부양의무를 들 수 있다.

- 해고 시점 혹은 그 이후 근로자가 요구할 때 사용자가 해고기준을 서면으로 제출하도록 할 필요가 있다.

- 해고 시 성, 장애, 비정규직 여부, 연령 등의 이유로 차별을 받지 않도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

- 프랑스의 경우처럼 ‘긴박한 경영상의 이유’를 법률로 제한하는 문제에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요가 있다.

- 현재 법률에 명시화되어 있는 ‘해고자에 대한 우선 재고용 노력’을 실질화시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

- 사업 양도에 관한 개념을 명확히 하고, 이로 인한 근로관계의 변화에 대해 자세한 절차를 마련하는 법률을 마련할 필요가 있다.

- 현실적으로 볼 때 보다 중요한 문제는 사실상 사용자의 강요에 의한 퇴직이 형식적으로는 근로자의 사직서 제출 등에 의해 이루어짐으로써, 경영상 해고의 법적 절차가 적용되지 않는 경우가 매우 많다는 사실이다. 원칙적인 측면에서 이는 근로자의 사직서 제출에 의해 근로계약이 종료된다는 점에서 자유로운 의사표시에 의한 영역이라 볼 수 있다. 그러나 이 과정에서 이루어지는 퇴직이 당사자의 진정한 자유의지에 기인하는 것인지, 계약자유 원칙에 의한 규율만으로 충분한 것인지에 대한 고려가 필요하다. 이 경우 일본에서 제기되고 있는 의제해고론과 같이 “근로계약의 합의 해지가 사용자의 일방적 이니셔티브에 의하여 체결된 경우에는 사용자의 일방적 이니셔티브에 의한 해고를 제한하여 근로자를 보호하고자 하는 근로기준법의 목적에 비추어 이러한 합의 해지를 해고로 취급하여 일정한 규제를 가하여야 한다”는 주장에 대해서도 생각해볼 필요가 있다. (우성, 앞의 논문)

7. 정책 제안

- 경영상 해고 협의의 근로자측 대표를 해당 해고 대상 근로자의 과반수 이상을 포괄하는 노동조합 혹은 근로자대표로 설정한다(근로자들의 자발적 선정을 전제로 함).
- 해고기준에 대한 단체협약과 쟁의행위에 대한 정당성을 명시화한다.
- 서면을 통한 해고통지제도의 도입한다
- 경영상 해고에 있어 성, 장애, 비정규직 여부, 연령 등의 이유로 실질적인 의미의 차별을 받지 않도록 하는 법률에 명시화한다.
- 현재 법률에 명시화되어 있는 ‘해고자에 대한 우선 재고용’에 대해 단지 ‘노력’하는 것이 아니라 ‘의무’인 것으로 변경한다. 단, 노사의 합의 또는 협의, 당사자의 의견 등에 따라 사용자가 이를 준수하지 않을 수 있도록 예외 규정 신설한다.

IV. 근로기준법 적용대상 확대

1. 국제기준

1) 세계인권선언 제22조는 “모든 사람은 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전에 필수불가결한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 관한 권리를 가진다.”라 하고, 제23조 2항은 “모든 사람은 어떠한 차별도 받지 않고 동등한 노동에 대하여 동등한 보수를 받을 권리를 가진다.”라 하며, 제24조는 “모든 사람은 근로시간의 합리적 제한과 정기적인 유급휴일을 포함한 휴식과 여가에 관한 권리를 가진다.”라 하고 있다.

2) 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조는 “이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.”라 하고, 제4조는 “이 규약의 당사국은, 국가가 이 규약에 따라 부여하는 권리를 향유함에 있어서, 그러한 권리의 본질과 양립할 수 있는 한도 내에서, 또한 오직 민주 사회에서 공공복리 증진의 목적으로 반드시 법률에 의하여 정하여지는 제한에 의해서만, 그러한 권리를 제한할 수 있음을 인정한다.”라 하고 있다.

또한 제7조는 “이 규약의 당사국은 특히 다음 사항이 확보되는 공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가지는 것을 인정한다. (a) 모든

근로자에게 최소한 다음의 것을 제공하는 보수 (i) 동일가치 노동에 대해서는, 어떠한 종류의 차별도 없이, 공정한 임금과 동등한 보수 제공. 특히 여성에게는 동일노동 동일임금 등 남성이 향유하는 것보다 열등하지 아니한 근로조건 보장. (ii) 근로자 자신과 그 가족의 품위 있는 생활 보장. (b) 안전하고 건강한 근로조건 (c) 연공서열 및 능력 이외의 다른 고려에 의하지 아니하고, 모든 사람이 자기의 직장에서 적절한 상위직으로 승진할 수 있는 동등한 기회 (d) 휴식, 여가 및 근로시간의 합리적 제한, 공휴일에 대한 보수와 정기적인 유급휴일”이라 하고 있다.

3) ILO 협약 제153호(1979년 도로운송에서의 노동시간 및 휴게시간에 관한 협약) 제6조는 “최대 총운전시간은 초과시간을 포함하여 1일 9시간, 1주 48시간을 초과할 수 없다.”라 하고, 제5조는 “어떠한 운전자도 휴게 없이 4시간 이상 계속 운전하여서는 아니 된다. 각국의 관계기관이나 당국은 특수한 국내조건을 고려하여 본조 제1항에 규정한 시간을 1시간 이하의 범위 내에서 초과하는 것을 승인할 수 있다.”라 하고 있다.

2. 국내법률

1) 헌법 제32조 제3항은 “근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.”라 하고, 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라 하고 있다.

2) 근로기준법 제1조(목적)는 “이 법은 헌법에 의하여 근로조건을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 한다.”라 하여, 헌법 제32조 3항이 정한 “근로조건은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.”를 구체화하는데 근로기준법의 목적이 있음을 명시하고 있다.

3) 그러나 근로기준법 제10조(적용범위) 제1항은 “이 법은 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거의 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사사용인에 대해서는 적용하지 아니한다.”라 하고, 제2항은 “상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령이 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다.”라 한 뒤, 시행령 [별표1]에서 4인 이하 사업장에 적용되는 조항을 열거하고 있다. 4인 이하 사업장에서 적용이 제외되는 주요 조항들을 살펴보면 다음과 같다.

3-1) 근로기준법 제30조(해고 등의 제한)는 “사용자는 근로자에 대하여 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉 기타 징벌을 하지 못한다.”라 하고, 제33조(정당한 이유 없는 해고 등의 구제신청) 제1항은 “사용자가 근로자에 대하여 정당한 이유 없이 해고·휴직·정직·전직·감봉 기타 징벌을 한 때에는 당해 근로자는 노동위원회에 그 구제를 신청할 수 있다.”라 하여, 정당한 이유 없는 해고와 징계를 금지하고 노동위원회에 부당해고와 부당징계를 구제신청 할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 그러나 4인 이하 사업장은 이들 조항의 적용이 배제됨으로써, 사용자가 정당한 이유 없이 근로자를 해고하거나 징계할 수 있게 되어 있다.

3-2) 근로기준법 제4장은 13개 조(제49조 내지 제61조)에 걸쳐 근로시간에 관한 최저기준을 정하고 있다. 그러나 4인 이하 사업장에 종사하는 근로자는 휴

게시간(제53조)과 유급 주휴일(제54조) 2개 조만 적용받을 뿐 나머지 다른 조항은 적용받지 못하고 있다. 즉 1일 8시간 및 주40시간 초과금지(제49조), 연장근로 허용한도 주12시간(제52조), 연장·야간·휴일근로 통상임금의 100분의 50 이상 가산 지급(제55조), 연차유급휴가(제59조) 적용대상에서 제외된다.

3-3) 근로기준법 제5장은 11개 조(제63조 내지 제73조)에 걸쳐 여성과 연소자 보호에 관한 최저기준을 정하고 있다. 그러나 4인 이하 사업장에 종사하는 ‘임산부가 아닌 18세 이상 여성’은 유해·위험사업 사용금지(제63조 2항), 야업 및 휴일근로 제한(제68조 1항), 생리휴가(제71조), 육아시간(제73조) 적용대상에서 제외된다.

3-4) 4인 이하 사업장은 ‘일정한 사업완료에 필요한 기간을 정한 것을 제외하고는 기간의 정함이 있는 근로계약 1년 초과 금지’(제23조), 법정 퇴직금제도(제34조), ‘사용자의 귀책사유에 따른 휴업 시 평균임금의 100분의 70 이상 휴업수당 지급’(제45조), ‘사용자의 근로조건 위반 시 노동위원회에 손해배상 신청’(제26조), ‘사용자의 기능습득자 흡사 및 가사 등 기능습득과 관계없는 업무 종사 금지’(제77조) 적용대상에서 제외되고, 취업규칙 작성(제96조 내지 제100조) 및 법령요지 등 게시(제13조) 의무가 면제된다.

4) 근로기준법은 업무의 성격 등에 따라 근로시간 관련 조항의 적용을 제외하거나 특례조항을 두고 있고, 30일전 예고해고 의무를 제외하고 있다.

4-1) 근로기준법 제61조(적용의 제외)는 “1. 토지의 경작·개간, 식물의 재식·재배·채취사업 기타의 농림사업 2. 동물의 사육, 수산동식물의 채포·양식사업, 기타의 축산, 양잠, 수산사업 3. 감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 노동부장관의 승인을 얻은 자 4. 기타 대통령령이 정하는 업무(관리·감독업무 또는 기밀을 취급하는 업무)에 종사하는 근로자”에게는 제 4장과

<표 4> 4인 이하 사업장에서 적용이 제외되는 근로기준법 조항

| | 적용 법조문 | 4인 이하 사업장 적용 제외 |
|--------------|---------|---|
| 제1장 총칙 | 1-21 | 제13조(법령요지등의게시) |
| 제2장 근로계약 | 22-41 | 제23조(계약기간) 제26조2항(근로조건 위반시 노동위원회 손해배상청구) 제30조1항(해고 등의 제한) 제31조 내지 제31조의2(정리해고) 제33조(부당해고구제신청) 제34조(퇴직금제도) |
| 제3장 임금 | 42-48 | 제45조(휴업수당) |
| 제4장 근로시간과 휴식 | 49-61 | 제49조(1일 8시간, 주40시간) 제50조(탄력적 근로시간제) 제51조(선택적 근로시간제) 제52조(연장근로제한) 제55조(연장·야간 및 휴일근로) 제56조(근로시간 계산의 특례) 제58조(근로시간 및 휴게시간 특례) 제59조(연차유급휴가) 제59조의2(연차유급휴가 사용촉진) 제60조(유급휴가의 대체) |
| 제5장 여성과 소년 | 62-73 | 제63조 2항(임산부가 아닌 18세 이상 여성 유해 위험사용금지) 제68조 1항(야업, 휴일근로제한) 제71조(생리휴가) 제73조(육아시간) |
| 제6장 안전과 보건 | 76 | |
| 제7장 기능습득 | 77 | 제77조(기능습득자폐단제외) |
| 제8장 재해보상 | 81-95 | |
| 제9장 취업규칙 | 96-100 | 제96조 내지 제100조(취업규칙) |
| 제10장 기숙사 | 101-103 | 제101조 내지 제103조(기숙사) |
| 제11장 근로감독관 등 | 104-109 | |
| 제12장 벌칙 | 110-116 | |

제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정을 적용대상에서 제외하고 있다.

4-2) 근로기준법 제58조(근로시간 및 휴게시간의 특례)는 “1. 운수업, 물품판

매 및 보관업, 금융보험업 2. 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사사업, 광고업 3. 의료 및 위생사업, 접객업, 조각 및 청소업, 이용업 4. 사회복지사업”은 사용자와 근로자대표의 서면합의를 전제로 주12시간(제52조 1항)을 초과하여 연장근로하거나 휴게시간(제53조)을 변경할 수 있도록 허용하고 있다.

4-3) 근로기준법 제35조는 ‘3월을 계속 근무하지 아니한 일용근로자, 2월 이내의 기간을 정하여 사용된 자, 월급근로자로서 6월이 되지 못한 자, 계절적 업무에 6월 이내의 기간을 정하여 사용된 자, 수습 사용 중의 근로자’에 대해서는 예고해고(제32조)의 적용을 제외하고 있다.

3. 실태

1) 4인 이하 사업장 노동조건

통계청 사업체기초통계조사에서 2001년 현재 1인 이상 사업체에 종사하는 근로자 959만 명 가운데 144만 명(15.1%)이 4인 이하 사업체에 종사하고 있다.¹⁾ 노동부 소규모사업체실태조사에 따르면 2002년 현재 4인 이하 사업체에 종사하는 근로자는 152만 명이고, 평균 연령은 35.7세, 평균 근속년수는 3년이며, 월 근로시간은 221.7시간, 월 임금총액은 117만원, 시간당 임금은 5천 3백 원으로 장시간 노동과 저임금으로 특징 지워진다.

1) 이것은 필자가 사업체기초통계조사 원 자료에서 계산한 결과로, 통계청이 공식발표한 1인 이상 사업체 노동자수 1천 63만 명과는 1백만 명 가량 차이가 있다. 그러나 통계청이 사업체 규모별 노동자수를 공식 발표하고 있지 않아 필자의 계산 결과를 사용한다.

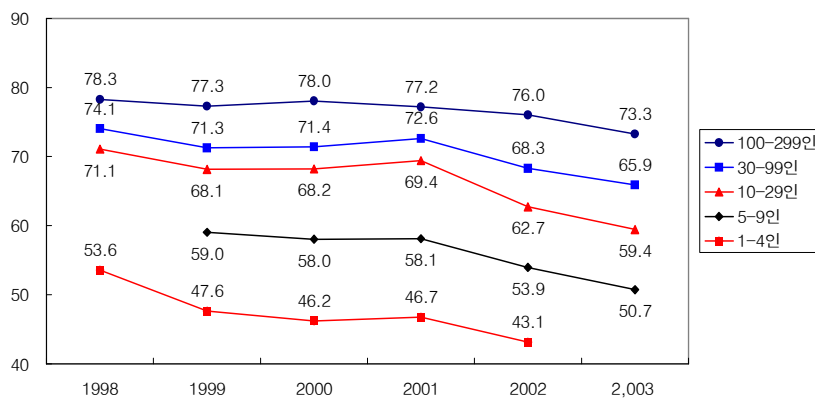
<표 5> 소규모 사업체 노동조건 실태(4인 이하 사업체)

| 연도 | 근로자수 (명) | 연령 (세) | 근속 년수 | 근로 일수 | 근로 시간 | 월임금총액 (원) | 시간당임금 (원) |
|------|-------------|-----------|----------|----------|----------|--------------|--------------|
| 1998 | 1,575,753 | 33.7 | 2.7 | 25.9 | 233.1 | 945,574 | 4,057 |
| 1999 | 1,327,130 | 34.4 | 2.7 | 25.9 | 218.5 | 961,444 | 4,400 |
| 2000 | 1,516,800 | 35.1 | 2.7 | 25.6 | 221.7 | 1,014,492 | 4,576 |
| 2001 | 1,564,051 | 35.6 | 2.9 | 25.4 | 218.5 | 1,081,124 | 4,948 |
| 2002 | 1,523,273 | 35.7 | 3.0 | 25.9 | 221.7 | 1,172,220 | 5,289 |

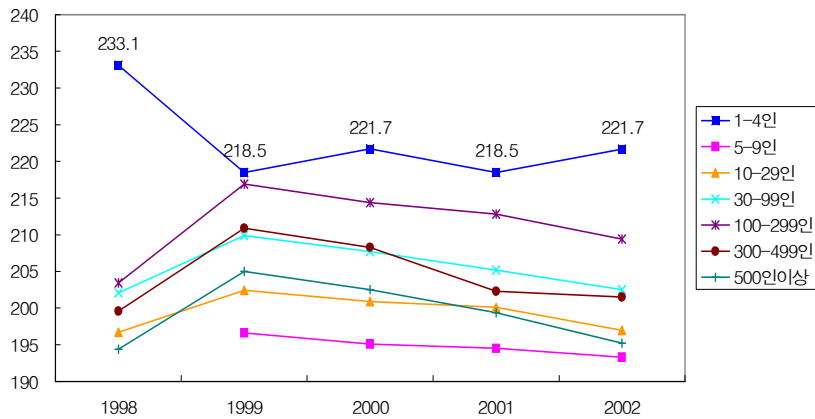
자료 : 노동부, 소규모 사업체 노동조건 실태조사

[그림 1]에서 사업체 규모별 임금격차 추이를 살펴보면, 4인 이하 사업체에 종사하는 근로자들의 임금수준이 가장 낮고 매년 그 격차가 확대되고 있어, 2002년에는 500인 이상 사업체 근로자들 임금의 43.1%밖에 안 된다. 또한 [그림 2]에서 노동시간 추이를 살펴보면, 4인 이하 사업체에 종사하는 근로자들의 노동시간이 가장 길뿐만 아니라, 오히려 증가하고 있음을 알 수 있다.

[그림 1] 연도별 규모별 임금격차 추이(500인 이상=100, 단위:%)



[그림 2] 연도별 규모별 월평균 노동시간 추이(단위:시간)



2) 가사사용인과 가내근로자

통계청 경제활동인구조사에서 2003년 8월 현재 가사서비스업에 종사하는 근로자는 14만 3천명이고, 이 가운데 여성이 98.6%를 차지하고 있다. 평균 연령은 52.5세로 중고령자가 대부분이고, 평균 근속년수는 1.3년으로 일자리가 안정적이지 않다. 주당 노동시간은 41.7시간, 월평균 임금총액은 52만원, 시간당 임금은 3,387원으로 전산업 중 가장 낮다. 이에 따라 가사서비스업에 종사하는 근로자들은 98.6%가 OECD 기준(상용직 풀타임 중위임금의 2/3 이하) 저임금 계층에 속하고, 86.0%가 EU 기준(노동자 중위임금의 2/3 미만) 저임금 계층에 속하며, 2003년 8월 현재 법정 최저임금인 시간당 임금 2,275원에 못 미치는 사람이 37.1%에 이르고 있다. 직장에서 국민연금, 건강보험, 고용보험에 가입한 사람과 퇴직금, 상여금을 지급받는 사람은 전혀 없고, 시간외 수당도 0.7%로 사실상 전무(全無)한 실정이다.

고용형태별로 살펴보다라도 가내근로자 16만 2천 명 가운데 88.9%가 OECD

기준 저임금 계층에 속하고, 79.6%가 EU 기준 저임금 계층에 속하며, 2003년 8월 현재 법정 최저임금인 시간당 임금 2,275원에 못 미치는 사람이 53.7%에 이르고 있다. 직장에서 국민연금, 건강보험, 고용보험에 가입한 사람은 4.8%이고, 퇴직금, 상여금, 시간외 수당을 지급받는 사람은 3.0~4.2%밖에 안 된다.

3) 운수업

운수업에 종사하는 노동자들의 주당 노동시간은 51.4시간으로, 광업(54.9시간), 숙박음식점업(51.5시간) 다음으로 길다.

4. 개선방안

1) 4인 이하 사업장 근로기준법 전면 적용

현행 근로기준법은 4인 이하 사업장에 대해 부당해고, 근로시간, 여성보호 등 핵심 조항의 적용을 제외하고 있다. 그러나 이러한 적용 제외는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제4조가 정한 “공공복리 증진의 목적”이나, 헌법 제37조 제2항이 정한 “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우”에 따른 것으로 볼 수 없고, 사업주의 영세성과 감독행정의 편의에 따른 것인 바, 국제규약 위반이자 위헌이다. 따라서 4인 이하 사업장에 대해서는 근로기준법을 전면 적용하되, 최우선적으로 ‘근로시간 및 휴게, 여성보호, 해고제한’ 조항을 적용하는 방향에서 현행법을 개정해야 한다. 다만 취업규

칙 작성(제96조 내지 제100조), 기숙사 규칙 작성(제101조 내지 제103조), 법령
 요지 등 게시(제13조) 의무 면제는 현행대로 존치시켜도 무방할 것으로 판단된
 다.

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| <p>제10조 (적용범위) ① 이 법은 상 <u>시 5인 이상의 근로자를 사용하는</u> <u>모든 사업 또는 사업장에 적용한다.</u> 다만, 동거의 친족만을 사용하는 사 업 또는 사업장과 가사사용인에 대 해서는 적용하지 아니한다.</p> <p>② 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하 여는 대통령이 정하는 바에 따라 이 법의 일부규정을 적용할 수 있다.</p> | <p>제10조 (적용범위) 이 법은 근로자 를 사용하는 모든 사업 또는 사업장 에 적용한다. 다만, 동거의 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사 사용인에 대해서는 적용하지 아니한 다.</p> |

2) 가내노동법 제정

가사사용인과 가내근로자 역시 최저 근로조건을 보장하기 위해서는 ILO 협
 약 제177호(1996년 가내근로 협약)과 권고 제184호(1996년 가내근로 권고)에 따
 라 가내노동법을 제정해야 한다.

3) 근로시간 적용 제외(제61조) 삭제 및 특례 조항(제58조)으로 통합

근로기준법 제61조(적용의 제외)는 농림·수산·축산업과 감시단속적 업무에

중사하는 근로자에게 근로시간 조항의 적용을 전면 제외하고 있다. 그러나 이것은 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제4조가 정한 “공공복리 증진의 목적”이나, 헌법 제37조 제2항이 정한 “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우”에 따른 것으로 볼 수 없는 바, 국제규약 위반 이자 위헌이다. 다만, 업무의 특성 등을 감안하여 동 조항을 전면 삭제하는 대신, 제58조(근로시간 및 휴식시간의 특례)로 통합하는 것이 타당할 것으로 판단 된다.

또한 근로기준법 제58조는 업무의 성격과 실태조사 결과 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 재조정하는 것이 필요하다. 예컨대 운수업에서 주12시간 을 초과하여 연장근로를 허용한 것은 ILO 협약 제153호에 위배된다. 따라서 근로기준법 제58조 제1항 1호에서 운수업을 삭제함과 동시에, 기타 산업 또는 업 무도 합리적으로 재조정할 필요가 있다.

| 현 행 | 개정안 |
|---|--|
| <p>제58조 (근로시간 및 휴게시간의 특례) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 사업에 대하여 사용자는 근로자대표와 서면합의를 한 때에는 제52조 제1항의 규정에 의한 주 12시간을 초과하여 연장근로하게 하거나 제53조의 규정에 의한 휴게시간을 변경할 수 있다.</p> <p>1. 운수업, 물품판매 및 보관업, 금융보험업</p> <p>2. 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사사업, 광고업</p> <p>3. 의료 및 위생사업,接客업, 소각 및 청소업, 이용업</p> <p>4. 기타 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령이</p> | <p>제58조 (근로시간 및 휴게시간의 특례) 다음 각 호의 1에 해당하는 사업에 대하여 사용자는 근로자대표와 서면합의를 한 때에는 제52조 제1항의 규정에 의한 주 12시간을 초과하여 연장근로하게 하거나 제53조의 규정에 의한 휴게시간을 변경할 수 있다.</p> <p>1. 물품판매 및 보관업, 금융보험업</p> <p>2. 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사사업, 광고업</p> <p>3. 의료 및 위생사업,接客업, 소각 및 청소업, 이용업</p> <p>4. 토지의 경작, 개간, 식물의 재식, <u>재배, 채취사업 기타의 농림사업</u></p> <p>5. 동물의 사육, 수산동식물의 채포,</p> |

| | |
|---|--|
| 정하는 사업 | 양식사업 기타의 축산, 양잠, 수산사업 |
| <p><u>제61조(적용의 제외) 이 장과 제5장 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 1에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다.</u></p> | <p><u>6. 감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 노동부장관의 승인을 얻은 자</u></p> |
| <p>1. 토지의 경작, 개간, 식물의 재식, 재배, 채취사업 기타의 농업사업</p> | <p>7. 기타 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 사업</p> |
| <p>2. 동물의 사육, 수산동식물의 채포, 양식사업 기타의 축산, 양잠, 수산사업</p> | <p>제61조 (삭제)</p> |
| <p><u>3. 감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 노동부장관의 승인을 얻은 자</u></p> | |
| <p>4. 대통령령이 정한 업무에 종사하는 근로자</p> | |

V. 최저임금 적용대상 확대 및 최저임금 수준 현실화

1. 국제기준

1) 1919년 창설 당시 국제노동기구(ILO) 헌장은 사회불안의 해소와 평화를 증진하기 위해 “적절한 생활임금 제공” 등 노동조건을 개선할 것을 회원국에 촉구했고, 1944년 필라델피아 선언은 “도처에서 빈곤이 번영을 위협하고 있다”면서, “보호를 필요로 하는 모든 노동자에게 최저생활임금”을 제공하기 위한 전 세계적 프로그램을 주창했다.

2) 1928년 제11차 ILO 총회는, “단체협약 등 임금을 효과적으로 규율할 수 있는 제도가 없고 임금이 예외적으로 낮은, 제조업과 상업 그리고 특히 가내근로 직업”(제1조)에 최저임금결정제도를 수립하고 유지할 것을 목적으로 「최저임금결정제도 협약, 제26호」를 채택했다(1999년 6월 100개국 비준). 1951년 제34차 ILO 총회는 최저임금결정제도를 농업노동자에게 확대적용할 것을 목적으로 「농업부문 최저임금결정제도 협약, 제99호」를 채택했고(1999년 6월 52개국 비준), 1970년 제53차 ILO 총회는 모든 노동자에게 최저임금제를 확대적용할 것을 목적으로 「특히 개발도상국을 고려한 최저임금결정 협약, 제131호」를 채택했다(1999년 6월 41개국 비준).

3) 가장 최근에 채택된 「1970년 최저임금결정 협약, 제131호」와 「1970년 최저임금결정 권고, 제135호」를 중심으로 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) 목적

최저임금제도는 임금노동자들을 부당한 저임금으로부터 보호하고(협약 전문), 임금노동자에게 허용 가능한 임금의 최저수준과 관련하여 필요한 사회적 보장을 제공하는데 목적이 있다(권고 제2조). 최저임금결정은 빈곤을 극복하고 모든 노동자와 그 가족의 요구를 충족시킬 것을 목적으로 수립된 (사회보장)정책의 한 부분이 되어야 한다(권고 제1조).

나) 적용범위

(1) 최저임금제도는 가능한 모든 임금노동자에게 적용해야 하며(협약 제1조), 적용대상에서 제외되는 임금노동자의 수와 범주는 최소화해야 한다(권고 제4조). 적용대상 노동자 범주를 정할 때는 대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 합의 또는 충분한 협의를 거쳐야 한다(협약 제1조).

(2) 최저임금제도는 적용대상 임금노동자에게 일반적으로 적용되는 단일 최저임금을 정할 수 있고, 특정 노동자 범주별로 적용되는 여러 최저임금을 정할 수도 있다. 단일 최저임금을 정할 때 생계비 차이를 고려하여 지역별로 서로 다른 최저임금을 정할 수 있지만, 이러한 단일 최저임금 결정이 그 결정을 전후하여 특정 노동자 범주별로 일반 최저수준보다 높게 결정한 최저임금의 효력에 영향을 미쳐서는 아니 된다(권고 제5호).

다) 최저임금결정제도

(1) 최저임금결정제도는 (a) 법령 (b) 권한 있는 관계기관의 결정 (c) 임금위원회 또는 임금심의회 결정 (d) 노동법원이나 노동위원회 결정 (e) 단체협약에 대한 법적 효력 부여 등 국내 조건에 따라 다양한 형식을 취할 수 있다(권고 제6조).

(2) 최저임금결정제도를 수립하거나 운영 또는 변경하고자 할 때는, 특히 (a) 최저임금수준 결정기준의 설정과 적용 (b) 결정할 최저임금률 (c) 최저임금률의 수시 조정 (d) 최저임금법 시행 과정에서 발생하는 문제 (e) 최저임금결정기관에 정보를 제공하기 위한 자료 수집 및 연구 실행(권고 제7조)에 대하여, 대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 충분한 협의를 거쳐야 한다(협약 제4조 2호).

(3) 최저임금결정제도는 (a) 대등성에 기초한 참여를 원칙으로, 대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체 대표, (b) 자국의 일반적 이익을 대변하는데 적임이라고 인정되는 자로서 대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 충분한 협의를 거쳐 지명된 사람이 그 운영에 직접 참여할 수 있도록 규정을 만들어야 한다(협약 제4조 3호).

라) 최저임금수준 결정기준 및 조정

(1) 최저임금수준을 결정할 때는 (a) 노동자와 그 가족의 필요 (b) 국내의 보편적 임금수준 (c) 생계비와 그 변동 (d) 사회보장급여 (e) 다른 사회계층의 상대적 생활수준 (f) 경제개발의 요건, 생산성 수준, 높은 고용수준의 달성 및 유지 필요성을 포함하는 경제적 요인을 최우선적으로 고려하여야 한다(협약 제3조 및 권고 제3조).

(2) 최저임금수준 결정기준과 관련된 경제적 요인을 분석적으로 연구하는데 필요한 통계와 기타 자료의 수집을 위하여 국내 사정이 허용하는 한 충분한 자원이 제공되어야 한다(권고 제10조). 최저임금률은 생계비 및 기타 경제상황의 변동을 고려하여 수시로 조정되어야 한다(권고 제11조).

마) 최저임금의 효력

(1) 최저임금은 법률적 효력을 가져야 하며 인하될 수 없다. 최저임금을 적용하지 않는 자에 대하여는 그에 합당한 처벌이나 제재를 가하여야 한다(협약 제2조).

(2) 위 규정에 반하지 않는 한 단체교섭의 자유는 전적으로 존중되어야 하며(협약 제2조), 최저임금결정이 최저임금보다 높은 임금을 결정하는 수단으로서 자유로운 단체교섭의 행사와 발전을 저해하는 방식으로 기능해서는 아니 된다(권고 전문).

바) 시행 감독 등

최저임금과 관련된 모든 조항이 효과적으로 적용될 수 있도록 다음 조치를 취하여야 한다.

(a) 보호가 필요한 노동자들이 이해할 수 있는 언어, 또는 문맹자들의 요구를 충족시키는데 적합한 방식으로 최저임금 공표

(b) 임무 수행에 필요한 권한과 능력을 갖춘, 잘 훈련된 감독관의 충분한 확보

(c) 최저임금 관련규정의 위반에 대한 적절한 벌칙

(d) 법적 규정과 절차의 간소화, 최저임금과의 차액을 지급 받을 수 있는 권

리를 포함하여 최저임금 규정에 따라 자신의 권리를 효과적으로 행사할 수 있도록 하기 위한 적절한 조치

(e) 부당 행위로부터 노동자들을 보호하기 위한 사용자단체 및 노동자단체의 공동 노력

(f) 부당한 처우로부터 노동자를 보호하기 위한 적절한 조치(협약 제5조 및 권고 제14조)

2. 국내법률

1) 헌법 제32조 제1항은 “국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다”라 하여, 최저임금제 시행을 헌법상 국가의 의무로 정하고 있다. 그러나 1953년에 제정된 근로기준법 제34조와 제35조는 ‘노동부장관은 필요에 의하여 일정한 사업 또는 직업에 종사하는 근로자를 위하여 노동위원회의 동의를 얻어 최저임금을 정할 수 있다. 최저임금이 정하여진 경우 사용자는 그 금액에 미달하는 임금으로 근로자를 사용할 수 없다’라 하여, 1980년대 중반까지 최저임금제는 실시되지 않았다. 그러다가 ILO 협약 제26호 내지 제131호를 비준한 나라가 105개국에 이른 1986년 12월 31일 최저임금법이 제정·공포되고, 1988년 1월 1일부터 최저임금제가 실시되었다.

2) 현행 최저임금법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) 목적

최저임금법 제1조는 “이 법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 기함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다”라 하고 있다. 이밖에 최저임금위원회(1999)는 최저임금제 실시를 통해 기대되는 긍정적 효과로 “첫째, 저임금 해소와 임금격차의 완화로 소득분배의 개선과 노동력의 질적 향상 및 기업 경영의 합리화로 산업구조의 고도화를 촉진하고, 둘째 공정경쟁을 바탕으로 하여 기업 경쟁력의 강화를 유도하는 한편 근로자 이직률의 저하와 노사분규 감소로 노사관계 안정과 산업평화의 유지에 이바지할 수 있으며, 셋째 나아가 근로소득의 향상과 소득분배 상태의 개선으로 유효수요의 증대를 촉진함으로써 경기활성화 효과를 가져 올 수 있다”라 하고 있다.

나) 적용범위

최저임금법 제3조 제1항은 “이 법은 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거의 친족만을 사용하는 사업과 가사사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.”라 하고, 제2항은 “이 법은 선원법의 적용을 받는 선원 및 선원을 사용하는 선박의 소유자에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.”라 하고 있다. 따라서 최저임금법은 원칙적으로 ‘동거의 친족만을 사용하는 사업, 가사사용인, 선원’을 제외한 모든 노동자에게 적용된다.

그러나 장애인·수습근로자·양성훈련자와 감시·단속적 근로자는 노동부장관 인가를 전제로 최저임금법 적용대상에서 제외되고(법 제7조, 시행령 제6조), “취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만 근로자”는 최저임금액의 90%를 감액 적용받고 있다.(법 제5조 제2항, 시행령 제3조)

다) 최저임금 결정기준

최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 정한다(법 제4조 제1항). 즉 최저임금의 결정기준으로 (1) 근로자의 생계비 (2) 유사근로자의 임금 (3) 노동생산성을 제시하고 있다. 그리고 ‘사업의 종류별로 구분하여 정한다’라 하고 있어, 산업별로는 서로 다른 최저임금을 정할 수 있지만, 지역별로는 서로 다른 최저임금을 정할 수 없게 되어 있다.

라) 최저임금액 산정단위와 산입 범위

최저임금액은 시간·일·주 또는 월을 단위로 하여 정하며, 일·주 또는 월을 단위로 하여 최저임금액을 정하는 때에는 시간급으로도 표시하여야 한다(법 제5조 제1항). 최저임금의 산입 범위는 대체로 근로기준법상의 통상임금과 일치하는데, 시행령 [별표 1]과 [별표 2]는 최저임금에 산입하는 임금과 산입하지 않는 임금의 범위를 상세하게 정하고 있다.

마) 최저임금의 효력

사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에 대하여 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 하고(법 제6조 제1항), 이 법에 의한 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 저하시켜서는 아니 되며(법 제6조 제2항), 이들 조항을 위반한 자는 3년 이하 징역이나 1천만 원 이하 벌금에 처한다(법 제28조). 최저임금액에 미달하는 임금을 정한 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 하며, 무효로 된 부분은 이 법에 의하여 정한 최저임금액과 동일한 임금을 지급하기로 정한 것으로 본다(법 제6조 제3항).

3. 실태

1) 임금소득 불평등 OECD 1위

경제활동인구조사 부가조사에서 임금소득 불평등도(상위 10%와 하위 10% 임금격차, P90/10)는, 2000년 4.9배, 2001년 5.2배, 2002년 5.5배, 2003년 5.6배로 빠른 속도로 증가하고 있고, OECD 국가 중 임금소득 불평등이 가장 심한 것으로 알려진 미국(4.3배)보다 크게 높다. 조사대상이 '10인 이상 사업체 상용직'으로 제한된 임금구조기본통계조사에서 임금소득 불평등을 계산하면, 80년대 이래 계속 감소하다가 94년을 저점으로 증가세로 돌아섰고, 외환위기 이후 미국보다 높다.

[그림 3] 임금소득 불평등도 추이(시간당 임금 기준, 90/10 임금격차)

2) 저임금계층 급증

임금소득 불평등이 심화되면서 저임금 계층이 증가하고, 노동자 계급 내부적으로 양극화가 진전되고 있다. OECD는 ‘상용직 풀타임 중위임금의 2/3 이하’를 저임금 계층으로 정의하고, EU의 LoWER는 ‘노동자 중위임금의 2/3 미만’을 저임금 계층, ‘노동자 중위임금의 3/2 이상’을 고임금 계층으로 정의하고 있다. [표 6]에서 OECD와 EU 기준 모두 저임금 계층이 빠른 속도로 증가하고, 노동자 계급 내부적으로 양극화가 진전되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 6> 연도별 저임금 계층 추이(시간당 임금 기준, 단위 : %)

| | | 2000.8 | 2001.8 | 2002.8 | 2003.8 |
|--------------|------|--------|--------|--------|--------|
| OECD | 저임금 | 46.2 | 46.9 | 47.5 | 48.2 |
| EU의 LoWER | 저임금 | 25.8 | 23.7 | 25.1 | 27.3 |
| | 중간임금 | 47.7 | 48.5 | 46.8 | 44.2 |
| | 고임금 | 26.6 | 27.7 | 28.1 | 28.5 |

자료 : 경제활동인구조사부가조사.

3) OECD 국가 중 가장 낮은 최저임금

이처럼 노동자 계급 내부적으로 임금격차가 확대되고 저임금계층이 양산되고 있는 것은, 한국의 노사관계가 극도로 분권화되어 있고, 최저임금제 등이 제대로 작동하지 않기 때문이다.(Freeman and Katz 1995) 실제로 임금평균 대비 최저임금 비율을 살펴보면 시간당 정액급여 기준으로 25.3~29.7%이고, 유급주휴 등을 포함한 월 226시간 기준으로 환산하더라도 정액급여 대비 31.5~38.5%, 임금총액 대비 22.1~27.4%에 불과하다. 더욱이 시간당 정액급여 대비 최저임금

비율은 1989년의 29.7%를 정점으로 계속 하락하여 1996~2000년에는 25%대에 머물다가 2001년 27.6%로 소폭 상승한 뒤 다시 하락하고 있는데, 이러한 추세는 비교 기준을 달리 하더라도 마찬가지이다. 이에 따라 한국의 최저임금 수준은 OECD 국가 중 가장 낮은 편에 속한다.([그림 4]와 [표 7] 참조)

[그림 4] 평균임금 대비 최저임금 비율(단위:%)

<표 7> 평균임금 대비 최저임금 비율 국제비교(단위:%)

| | 1997년 | | | | | | 2002년 | | |
|-------|-----------------|----------|------|----------|------|-------------|-----------------|-------------|-------------|
| | 최저임금 (US \$) | 플타임 중위임금 | | 플타임 평균임금 | | 시간당보 수대비 | 최저임금 (US \$) | 플타임 중위임금 | 시간당보 수대비 |
| | | 정액급여 | 임금총액 | 정액급여 | 임금총액 | | | | |
| 호주 | | | | | | | 5.9 | 58.4 | 38.0 |
| 벨기에 | 68 | 61.1 | 50.4 | 52.6 | 43.4 | 28.2 | 6.3 | 56.8 | 27.8 |
| 캐나다 | 45 | | 39.6 | | 35.7 | 27.5 | 4.4 | 41.9 | 27.4 |
| 체코 | 04 | | 21.2 | | 18.7 | | | | |
| 프랑스 | 66 | 68.5 | 57.4 | 55.3 | 46.3 | 38.3 | 6.5 | 62.1 | 37.4 |
| 그리스 | 27 | | | | | 30.5 | 2.6 | 38.5 | 30.7 |
| 헝가리 | 05 | | 37.4 | | 32.6 | | | | |
| 아일랜드 | | | | | | | 6.0 | 50.6 | 38.6 |
| 일본 | 49 | 39.7 | 30.8 | 34.9 | 27.1 | 25.7 | 5.3 | 32.3 | 27.9 |
| 룩셈부르크 | 72 | | | | | 36.4 | | | |
| 네덜란드 | 64 | 55.9 | 49.4 | 51.1 | 45.2 | 30.8 | 6.7 | 47.5 | 30.9 |
| 뉴질랜드 | 41 | 47.4 | 45.6 | 41.0 | 39.4 | 37.9 | 3.7 | 52.9 | 43.0 |
| 폴란드 | 07 | | 44.6 | | 40.8 | | | | |
| 포르투갈 | 18 | | | 49.6 | 41.9 | 34.4 | 1.9 | 40.0 | 37.1 |
| 스페인 | 25 | 36.4 | 32.4 | 28.8 | 25.6 | 20.8 | 2.4 | 29.6 | 20.1 |
| 영국 | | | | | | | 6.3 | 44.7 | 35.0 |
| 미국 | 52 | 43.3 | 38.1 | 34.9 | 30.6 | 28.2 | 5.2 | 33.9 | 24.1 |
| 한국 | 11 | 30.6 | 24.4 | 27.4 | 21.5 | 13.4 | 1.8 | 41.2 | 20.1 |

자료: 1997년은 OECD(1998), 2002년은 Low Pay Commission(2003). 단 '제조업 생산직 시간당 보수 대비 최저임금 비율'은 미국 노동성(2004) 자료를 이용하여 직접 계산했음.

4) 최저임금 영향률 1~2%에 불과

경제활동인구조사 부가조사에서 2003년 8월 시간당 임금이 2,275원 미만인 노동자는 63만 명(4.6%)이고, 2,510원 미만인 노동자는 92만 명(6.8%)이다. 따라서 2003년 9월부터 적용된 법정 최저임금 2,510원이 미친 영향률은 2.2%(29만 명)이고, 나머지 63만 명은 최저임금 적용 제외자이거나 최저임금법 위반업체

에서 일하는 노동자들로 추정된다.([표3] 참조) 현행법상 가내노동자와 감시·단속적 근로자, 장애인·훈련생·실습생이 최저임금 적용대상에서 제외되고, 취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만 근로자는 최저임금의 90%만 적용받고 있음을 감안하더라도, 이것은 현행법상 최저임금조차 탈법적으로 적용되지 않는 노동자가 광범하게 존재함을 의미한다. 더욱이 이들 계층은 매년 53~64만 명(4.2~4.9%)으로 항상적으로 존재하고 있다. 법정 최저임금제도가 ‘저임금 계층 일소, 임금격차 해소, 소득분배 구조개선’이라는 본연의 목적과는 달리, 있으나마나 한 제도로 운영되고 있는 것이다.

<표 8> 연도별 법정최저임금 현황과 영향률 추정(단위:천명, %)

| 법정 최저임금 | | 시간당 임금 | 2000년 8월 | | 2001년 8월 | | 2002년 8월 | | 2003년 8월 | | 최저임금 영향률(%) |
|-----------|--------|-----------|----------|------|----------|------|----------|-----|----------|-----|----------------|
| 적용기간 | 시간급 | | 수 | 비율 | 수 | 비율 | 수 | 비율 | 수 | 비율 | |
| 99.9~00.8 | 1600원 | 1600원미만 | 530 | 4.2 | 396 | 3.1 | 276 | 2.1 | 231 | 1.7 | |
| 00.9~01.8 | 1,865원 | 1865원미만 | 760 | 6.0 | 557 | 4.4 | 426 | 3.2 | 345 | 2.5 | 1.8 |
| 01.9~02.8 | 2,100원 | 2100원미만 | 1,104 | 8.7 | 822 | 6.4 | 640 | 4.9 | 522 | 3.8 | 2.0 |
| 02.9~03.8 | 2,275원 | 2275원미만 | 1,331 | 10.5 | 1,007 | 7.9 | 776 | 5.9 | 627 | 4.6 | 1.0 |
| 03.9~04.8 | 2,510원 | 2510원미만 | 1,880 | 14.9 | 1,481 | 11.6 | 1,129 | 8.6 | 921 | 6.8 | 2.2 |

자료 : 경제활동인구조사부가조사.

5) 가사사용인과 가내근로자

통계청 경제활동인구조사에서 2003년 8월 현재 가사서비스업에 종사하는 근로자는 14만 3천명이고, 이 가운데 여성이 98.6%를 차지하고 있다. 평균 연령은 52.5세로 중고령자가 대부분이고, 평균 근속년수는 1.3년으로 일자리가 안정

적이지 않다. 주당 노동시간은 41.7시간, 월평균 임금총액은 52만원, 시간당 임금은 3,387원으로 전산업 중 가장 낮다. 이에 따라 가사서비스업에 종사하는 근로자들은 98.6%가 OECD 기준(상용직 풀타임 중위임금의 2/3 이하) 저임금 계층에 속하고, 86.0%가 EU 기준(노동자 중위임금의 2/3 미만) 저임금 계층에 속하며, 2003년 8월 현재 법정 최저임금인 시간당 임금 2,275원에 못 미치는 사람이 37.1%에 이르고 있다. 직장에서 국민연금, 건강보험, 고용보험에 가입한 사람과 퇴직금, 상여금을 지급받는 사람은 전혀 없고, 시간외 수당도 0.7%로 사실상 전무(全無)한 실정이다.

고용형태별로 살펴보다라도 가내근로자 16만 2천 명 가운데 88.9%가 OECD 기준 저임금 계층에 속하고, 79.6%가 EU 기준 저임금 계층에 속하며, 2003년 8월 현재 법정 최저임금인 시간당 임금 2,275원에 못 미치는 사람이 53.7%에 이르고 있다. 직장에서 국민연금, 건강보험, 고용보험에 가입한 사람은 4.8%이고, 퇴직금, 상여금, 시간외 수당을 지급받는 사람은 3.0~4.2%밖에 안 된다.

4. 개선방안

1) 가사사용인과 가내노동자 최저임금 적용 (가내노동법 제정)

1928년 ILO 협약 제26호 제1조는 특히 가내노동에 대하여 최저임금을 설정할 필요가 있다고 강조하고 있고, 이에 따라 많은 나라에서 가내노동에 대한 특별보호를 법률로 명시하고 있다. 또한 1996년 ILO 가내노동 권고 제10조는 “최저임금에 관한 국가의 법령은 가내노동에 적용되어야 한다.”라 하고, 제13조는 “가내노동을 위한 최저임금률은 국가의 법률과 관행에 일치하는 방향에

서 정해져야 한다”라 하여 가내 노동자에 대한 최저임금 적용을 의무화하고 있으며, OECD(1998)에 따르면 포르투갈처럼 가내 노동자에게 감액 적용하는 나라는 있어도 그 적용을 제외하는 나라는 없다. 가사사용인과 가내노동자들이 법정 최저임금에 못 미치는 극도의 낮은 임금을 받고 있는 현실을 감안할 때 시급히 가내노동법을 제정해야 할 것이며, 가내노동법을 제정할 때까지는 최저임금법에 따라 가내노동에 대한 최저임금(공임)을 적용해야 할 것이다.

2) 장애인·수습근로자·양성훈련자 감액적용 및 연소자, 감시·단속적 근로자 최저임금 적용(법 제5조 제2항 및 제7조 개정)

최저임금법 제7조는 노동부장관의 인가를 전제로 장애인·수습근로자·양성훈련자와 감시·단속적 근로자를 적용대상에서 제외하고, 법 제5조 제2항은 연소근로자에 대한 감액적용을 규정하고 있다. 그러나 이러한 최저임금 적용제외 및 감액적용은 노동부도 그 문제점을 인정하고 있는 바, 연소근로자 감액적용 조항은 삭제하고, 장애인·수습근로자·양성훈련자는 현행 ‘적용제외’에서 ‘감액적용’으로 전환해야 할 것이다. ([표4] 참조)

<표 9> 최저임금적용제외 및 감액적용 현황과 노동부 개선방안

| | 현행 | 노동부 개선방안 |
|-----------|----------|-----------------|
| 장애인근로자 | 적용제외(인가) | 감액(인가) |
| 수습근로자 | 적용제외(인가) | 일정기간 감액(인가) |
| 양성훈련자 | 적용제외(인가) | 일정기간 감액(인가) |
| 감시·단속적근로자 | 적용제외(인가) | 실태 파악 후 노사합의 결정 |
| 연소근로자 | 감액적용 | 삭제 |

자료: 정진호외(2003), 최저임금제도 개선방안

OECD 국가 중 감시·단속적 근로자를 적용대상에서 제외하는 나라는 한국 밖에 없고, 일본이 단속적 근로자를 적용대상에서 제외하고 있을 뿐이다. 더욱이 감시·단속적 근로자는 정상적인 업무에 일상적으로 종사하고 있는 성인임을 감안할 때 최저임금을 전액 적용해야 할 것이다. 만약 시간당 최저임금을 적용하는데 무리가 있다면 월단위로 최저임금을 적용해도 무방할 것이다.

| 현행 | 개정안 |
|--|--|
| 제5조(최저임금액) ② 취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만의 근로자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 제1항의 규정에 의한 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다. | (삭제) |
| 제7조(최저임금의 적용 제외) 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 사용자가 대통령령이 정하는 바에 의하여 노동부장관의 인가를 받은 자에 대하여는 제6조의 규정을 적용하지 아니한다. 1. 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 2. 수습사용중에 있는 자 3. 근로자직업훈련촉진법에 의하여 사업주가 실시하는 양성훈련을 받는 자 4. 기타 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 자 | 제7조(최저임금의 감액적용) 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 사용자가 대통령령이 정하는 바에 의하여 노동부장관의 인가를 받은 자에 대하여는 제5조 제1항의 규정에 의한 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다. 1. 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 2. 수습사용중에 있는 자 3. 근로자직업훈련촉진법에 의하여 사업주가 실시하는 양성훈련을 받는 자 4. 삭제 |

3) 최저임금 수준 현실화 : 중위임금의 2/3(또는 평균임금의 50%)

OECD는 (상용직) 풀타임 중위임금의 2/3를 저임금으로 정의하고 있고, 프

랑스 등은 이를 기준으로 법정 최저임금을 정하고 있다. 그러나 중위임금을 사용하면 매년 최저임금을 책정할 때 계산이 번거롭기 때문에, 평균임금을 사용하는 것이 간편할 것으로 판단된다. 2003년 8월 현재 경제활동인구조사 부가조사에서 중위임금의 2/3와 평균임금의 50%가 거의 일치하고, 2002년 임금구조 기본통계조사에서 평균임금의 50%는 중위임금의 2/3에 얼마간 못 미친다. 따라서 정액급여 중위값의 2/3(또는 정액급여 평균값의 1/2)를 목표로 정하고, 3~5개년 계획을 세워 단계적으로 달성하는 방식을 채택하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 과도적으로 OECD의 빈곤선인 풀타임 중위임금의 1/2를 1단계 목표로 설정하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 판단된다.

4) 공익위원의 중립성 보장

최저임금위원회는 노사공익대표 각 9인으로 구성되며, 의결 정족수는 ‘재적위원 과반수 출석, 출석위원 과반수 찬성’으로 되어 있다. 따라서 노사가 의견의 일치를 보지 않는 한 공익위원이 실질적인 결정권을 갖게 되는 바, 공익위원의 중립성이 결정적인 중요성을 갖게 된다. 이와 관련하여 ILO 협약 제 131호 제4조는 공익위원은 “대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 충분한 협의를 거쳐 지명”할 것을 요구하고, ILO 권고 제30호 II-2조는 “중립적 인사는 가능한 한 임금결정기구에 참여하는 사용자대표 및 노동자대표의 동의 또는 협의를 거쳐 선정되어야 한다”라 하고 있다.

그렇지만 최저임금법 시행령 제12조는 “근로자위원·사용자위원 및 공익위원은 노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명한다. 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서, 사용자위원은 전국적 규모를 갖는 사용자단체 중 노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 자 중에서 제청한다”라 하여, 노사단체와 협의 내지 동의 없이 정부가 일방적으로 공익위원을 임명할 수 있게 되어 있다. 최저임금위원회가 중립성을 확보하기 위해서는 노사단체와 충분한 협의 또는 동

의 절차를 거쳐 공익위원이 선정되도록 관련 법령을 개정해야 할 것이다.

5) 지역별 최저임금심의위원회 신설과 단체협약 효력확장(노동조합법 제36조 개정)

Starr(1981)는 최저임금제도를 산업별 최저임금(minimum wage fixing by industry)과 일반최저임금(general minimum wage)으로 구분한 뒤, 그 역할을 ‘(1) 일부 취약 계층 저임금 노동자 보호 (2) 공정한 임금 보장 (3) 임금구조의 최저기본선 설정 (4) 경제의 안정적 성장, 소득분배구조 개선 등 거시경제정책 수단’ 4가지로 구분하고 있다.²⁾

우리나라에서 최저임금제는 ‘임금구조의 최저기본선 설정’을 역할로 하는 ‘일반 최저임금제’라 할 수 있다. 일반 최저임금제는 모든 노동자에게 사회적 안전망(safety net)을 제공하여 빈곤을 줄이는데 기여할 수 있을 뿐만 아니라 행정적으로 강제하기 쉽다는 점에서 장점을 가진다. 그러나 산업·지역별 임금 격차가 심할 때는 산업·지역별 임금실태를 제대로 반영하기 어렵고, 임금수준이 낮은 산업이나 지역을 중심으로 최저임금 수준을 정하게 되어, 형식적인 제도로 전락할 가능성이 높다는 단점이 있다. 이 때문에 일반 최저임금제를 실시하는 나라들은 대부분 업종·직종·지역별 최저임금제를 병행 실시하거나 산업별 단체협약의 효력 확장을 통해 이러한 단점을 보완하고 있다.

실제로 우리나라에서도 최저임금법 제정 당시 산업별·지역별 최저임금을 병행 실시하는 방안을 검토했었다. 그러나 ‘지역별 최저임금을 시도단위로 구분·결정하면 지역감정을 유발하고, 대도시·중소도시·농촌지역으로 구분·결

2) ILO 협약 제26호(1928년)와 제131호(1970년)는 단순히 그 적용대상이 ‘일부 취약계층 저임금 노동자’이나 ‘모든 노동자’이냐에 차이가 있는 것이 아니다. 협약 제26호는 ‘산업별 최저임금제’로서 ‘일부 취약계층 저임금 노동자 보호’를 기본 역할로 하고, 협약 제131호는 ‘일반 최저임금제’로서 ‘임금구조의 최저기본선 설정’을 기본 역할로 한다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

정하면 농촌지역의 반발을 야기한다’는 정치적 고려 끝에, 지역별 최저임금을 결정하지 않기로 하고 사업의 종류별 최저임금만 구분결정할 수 있게 하였다(최저임금법 제4조). 그리고 시행 첫 해인 1988년에는 저임그룹과 고임그룹을 구분하여 최저임금을 결정했지만, 산업별 최저임금을 결정하는데 객관적 기준을 정하기 어렵고, 산업별로 노사간에 이해가 서로 충돌하며, 이론적으로도 설득력이 취약하다는 점을 고려하여, 1989년부터는 전산업에 일률적으로 적용하는 최저임금만 결정하고 있다.

그러나 산업별·지역별 최저임금을 결정할 때 겪게 되는 이상의 어려움은, 중앙에 설치된 하나의 최저임금위원회가 산업별·지역별 최저임금까지 모두 결정하려 하는데서 발생하는 것으로, 산업별·지역별 최저임금을 병행 실시할 필요성을 부인하는 근거가 될 수는 없다. 오히려 (1) 시·도단위로 최저임금위원회를 설치해서 자체적으로 지역·업종별 최저임금을 결정하게 하고(최저임금법 개정사항), (2) 단체협약의 효력확장을 통한 산업별 최저임금 결정을 촉진시켜야 할 필요성을 역설적으로 보여줄 뿐이다. 여기서 시도단위 최저임금위원회 설치방안을 구체적으로 제시할 필요는 없을 것이며, 단체협약 효력확장을 통한 산업별 최저임금 결정을 촉진하기 위한 한 방안으로 노동조합법 제36조 개정안을 제시하면 다음과 같다.

| 현행 | 개정안 |
|---|---|
| 노동조합법 제36조 [지역적 구속력] ① 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 <u>3분의 2 이상</u> 이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 | 노동조합법 제36조 [지역적 구속력] ① 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 <u>과반수 이상</u> 이 하나의 단체협약의 적용을 받는 경우 또는 실질적으로 같은 내용의 규정을 포함하는 둘 이상의 단체협약 중 어느 하나의 적용을 받는 경우 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위 |

| | |
|---|---|
| <p>단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.</p> | <p>원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.</p> |
| <p>[근거] ① 노동조합법 제35조(일반적 구속력)에서는 사업장 내에서 과반수 이상이 하나의 단체협약을 적용 받게 되면 나머지 근로자도 동일한 단체협약을 적용 받는다.</p> <p>② 기업별 노동조합과 기업별 교섭 체계 하에서 ‘하나의 단체협약의 적용’ 규정은 사실상 노동조합법 제36조를 사문화 시키고 있다. 우리와 마찬가지로 기업별 교섭 체계인 일본의 최저임금법 제11조를 준용하여 ‘하나의 단체협약의 적용을 받는 경우 또는 실질적으로 같은 내용의 규정을 포함하는 둘 이상의 단체협약 중 어느 하나의 적용을 받는 경우’로 개정해야 한다.</p> | |

VI. 퇴직금 및 기업연금

1. 국제 규약 중 관련 조항

- OECD는 2002~3년, 한국의 연금체제 개혁을 권고한 바 있다.
- OECD 권고안은 다음과 같은 3층 체계로 구성되어 있다.

<표 10> OECD 권고안 체계

| | |
|--|---------------------------------------|
| 1층(1st pillar): 강제적용의 공적 연금 | |
| 1-1층(1st tier) | 1-2층(2nd tier) |
| · 세금으로 재원 조달, 보편적 기초연금 · 20%의 소득대체율 | · 가입자 소득수준 연계, 확정급여연금 · 20%의 소득대체율 |
| · 2층(2nd pillar) : 법정 퇴직금 제도 → 강제적 확정기여형 기업연금으로 전환 | |
| · 완전 적립의 확정기여형(a fully, funded, defined-contribution system) | |
| · 3층(3rd pillar) : 현행 개인연금제도의 활성화 | |
| · 금융기관 간 개인계정의 이관 허용 등을 통한 기존 제도의 활성화 | |
| · 개인연금 담당기관에 대한 금융감독권(FSS)의 관리·감독 기능 제고 | |

자료: OECD, Economic Survey of Korea, 2002 및 2003

o ILO의 안은 아래와 같다.

<표 11> 연금구성에 대한 ILO의 입장

| | |
|---|--|
| 1층(1st tier): 최저소득보장 성격의 연금 | |
| <ul style="list-style-type: none"> · 대상자 선정 기준: 보편적이지만 자산조사 · 최저소득보장 연금 · 정부 일반 재정으로 재원조달 | |
| 2층(2nd tier): 기초연금(정부운용, 강제적용, 확정급여) | 2층(2nd tier): 기초연금(정부운용, 강제적용), 명목확정기여방식 |
| <ul style="list-style-type: none"> · 강제적용 원칙의 공적부과방식 연금제도 · 생애평균소득의 40-50%의 임금 또는 대체율 보장 · 확정급여방식 · 연금급여를 물가에 완전 연동 | <ul style="list-style-type: none"> · 강제적용 원칙의 공적부과방식 연금제도 · 명목확정기여방식 채택 · 기대 여명을 연금급여에 채택 |
| 3층(3rd tier): 추가 소득비례 연금(민간운용, 강제적용, 확정기여) | |
| <ul style="list-style-type: none"> · 강제 적용원칙을 적용하되 기여액의 상한 설정 · 적립방식으로 민간의 자발적 운영 허용 · 민간에 위탁하되 정부의 철저한 감시와 규제 필요 | |
| 4층(4th tier): 추가 소득비례연금(민간운용, 임의적용, 확정기여) | |
| <ul style="list-style-type: none"> · 자발적 가입원칙 적용하되 기여액의 상한 폐지 · 적립방식으로 민간의 자발적 운영 허용 · 민간에 위탁하되 정부의 철저한 감시와 규제 필요 | |

자료: ILO

2. 한국의 상황과 실태

가. 퇴직금 제도의 상황과 실태³⁾

○ 우리나라의 퇴직금 제도는 1953년 제정된 근로기준법 제28조에 의해 “퇴직자에 대한 소득보장”의 목적으로 도입되어 5인 이상 기업에 종사하는 근로자에 대해 강제 적용되는 법정 기업복지제도로 운영되어 오고 있다.

○ 퇴직금제도는 다른 소득보장제도가 부재했던 개발경제시대에 도입되어 중간퇴직 후 구직기간 동안의 생계유지, 정년퇴직 후에는 노후소득원으로서의 사회보장적 기능을 수행해왔다고 할 수 있다.

○ 적용대상 및 급여

- 적용대상: 5인 이상 사업장에서 1년 이상 근속한 자
- 금액: 근속연수 1년당 30일분 평균임금
- 지급방법: 퇴직시 일시금 지급이 원칙

나. 기업연금제도의 법제화

○ 정부에서는 퇴직연금의 이름으로 기업연금 제도의 도입을 추진해왔다.

○ 98년 노사정위원회의 의제로 선정되면서 퇴직금 제도의 개선을 위한

3) 방하남, 「퇴직금제도의 개선 및 기업연금제도 도입방안」, 한국노동연구원, 『퇴직금제도 개선 및 기업연금제도 도입방안 토론회』

연구용역을 2000년 이후 5차례에 걸쳐 실시하였고, 연구결과를 토대로 하여 노사정위원회의 논의를 거쳐 2003년 7월 논의결과가 정부에 이송되었고, 근로자 퇴직급여보장법(안)이 마련되었으며 관계부처 협의('03.9.8~9.18)를 거쳐 입법 예고된 상태이다('03.9.24.~10.14)

- '06년 시행을 목표로 추진하고 있다.
- '04년 정기국회에 『근로자퇴직급여보장법(안)』 제출할 예정이다.

3. 관련 법령 및 제도 현황과 문제점

가. 퇴직금제도의 문제점⁴⁾

① 적용대상의 불평등

○ 상대적으로 복지가 취약한 5인 미만 및 1년 미만 단기근속 노동자들이 적용배제되고 있다.

○ 사업장 노동자 12,024천명 중 6,212천명만 적용되고 있음('03.8월 통계청 경찰인구부가조사 원자료 분석)

② 수급권 보장이 미흡한 상태이다

○ 퇴직적립금의 사외적립 여부는 사업주 재량으로서 기업 도산시에 퇴직금을 떼이는 사례가 빈번히 발생하고 있다. * 퇴직금채불액: ('03.12월) 총채불

4) 방하남, 「퇴직금제도의 개선 및 기업연금제도 도입방안」, 한국노동연구원, 『퇴직금제도 개선 및 기업연금제도 도입방안 토론회』, 2002. 21세기근로복지연구회 한국사회보장학회, 『퇴직연금제도의 도입방향』, 2004.

액의 31.9%(166,293백만원).

③ 퇴직금의 노후소득보장기능이 약화되고 있다

○ 현행 제도하에서 이직시마다 정산되는 퇴직일시금은 근로생애기간 동안 가계소비수요에 따라서 소진됨으로써 정년퇴직시점까지 보전되기가 어렵고 대부분의 근로자들의 경우 노후소득원으로서의 기능을 못하고 있다.

○ 평생고용의 약화와 잦은 직장이동, 연봉제 및 퇴직금의 중간 정산의 확산으로 인하여 일시금으로 수령·소진하는 경우가 많아지고 있다.

* 평균근속년수 : 5.6년, 중간정산 : 32.4%, 연봉제 : 37.5%

○ 노동연구원의 설문조사(1998)에 의하면 “받은 퇴직금을 주로 어떤 용도에 썼거나 쓸 계획인가”라는 질문에 대해 ‘본인과 가족의 기본 생활비’로 쓴다고 응답한 비율이 과반수를 넘은 53%에 이르고 있고, ‘미래를 위해 저축 혹은 투자한다’고 응답한 비율은 약 21%에 지나지 않는다.

○ 노동연구원의 조사 결과 연봉제가 실시되고 있는 기업체에서 연봉제 근로자에 대한 퇴직금 지급방식은 다양한데 근로기준법에 따라 퇴직시에 지급하는 비율은 57.2%에 이르고 있다.

나. 기업연금의 제도 현황과 문제점

① 기업연금의 제도 현황: 현재 정부의 퇴직연금제도 설계의 기본 방향은 다음과 같다.

○ 퇴직금 관련 규정을 근로기준법령에서 분리하여, 퇴직연금제도와 함께 『근로자퇴직급여 보장법』에 일괄 규정한다.

○ 퇴직금과 동등한 가치를 갖는 퇴직연금을 도입한다.

- 현행 퇴직금 수준에 상응하는 각출금은 사용자가 전액 부담한다. 단 임의적인 노동자의 추가부담은 허용한다.

- 제도 설계의 기본방향은 노사의 자율에 맡긴다.

◆ 퇴직금제 유지 또는 퇴직연금제 실시 여부는 노사합의에 맡기되, 세제를 통해 연금제도 선택을 지원한다.

◆ 연금 형태는 확정급여형과 확정기여형 모두 도입한다.

· 확정급여형: 노동자의 급여가 사전에 확정, 사업장을 하나의 단위로 하여 관리한다.

- 최종적으로 사업주가 급여의 책임을 지므로 적립금 수준은 사업장 실정에 맞추어 노사가 협의하여 책정하도록 하고 있다.

- 급여수준은 일시금 수령 기준으로 현행 퇴직금과 동일하게 하되 연금의 경우 일시금을 규약이 정하는 바에 따라 분할 지급하는 형태로 하고 있다.

- 사용자의 적립 부담은 적립금 운용결과에 따라 변동한다.

· 확정기여형: 사용자의 부담이 사전에 확정, 개인별 계좌가 만들어져 노동자 개인별로 관리한다. 노동자의 연금급여는 적립금 운용 수익에 따라 변동한다.

- 사용자의 부담 수준은 현행 퇴직금의 사용자 부담이 근속년수 1년 당 30일의 평균임금인 점을 감안하여 노동자별 연간 임금총액의 8.33%로 하고 있다.

○ 직장 이동시에도 은퇴 후 연금으로 수령할 수 있도록 퇴직적립금을 누적하여 통산하는 장치(개인퇴직계좌)를 마련한다.

○ 기존 사업장은 퇴직금제, 확정급여형 또는 확정기여형 퇴직연금제 중 1 이상의 퇴직급여제도를 설정하도록 한다. 다만, 이 법 시행 후 새로이 적용되는

사업장(신설 또는 5인 미만 사업장)은 퇴직연금제도를 설정하도록 한다.

- 퇴직금제를 퇴직연금제로 전환하는 경우에는 근로자 과반수의 동의를 얻어 연금규약을 작성하도록 한다.

- 퇴직연금 수급 대상자는 55세 이상, 가입기간 10년 이상인 퇴직자로 한다.

- 5인 미만 사업장 근로자에 대해서도 확대 적용하기로 한다

- 영세사업주의 부담을 감안하여 2008년 이후 시행하되 구체적인 시기는 대통령령으로 정하도록 한다.

- 사업주의 부담도 현행 퇴직금의 절반수준(임금총액의 4.15%)에서 시작해 3~4단계에 걸쳐 점진적으로 인상하는 방안을 검토한다.

② 기업연금제도의 문제점

- 기업연금제도의 당사자인 노동자 혹은 노동조합에게 여전히 신뢰를 주지 못하고 있다. 노동조합에서는 기업연금이 노동자의 노후소득보장을 위해서가 아니라 주식시장 활성화를 위한 방편으로 판단하고 있다.

- 기업연금제도가 영세사업장 및 비정규노동자에게로까지 확산되지 않는다면 기업연금제도의 도입이 근로자들간의 소득격차 확대에 이어질 수 있다.

- 관계부처간의 합의를 거치면서 애초의 노동부안에서 크게 후퇴하였다: 근속년수 1년 미만자에 대한 고려가 없다. 영세사업장에 대한 확대 적용을 200년 이후 시행하는 것으로 늦추고 구체적인 시기는 대통령령으로 정하는 것으로 하였다.

- 노동자와 사용자의 인격적 종속성이 높은 소규모 사업장에서 노동자들의 의견이 적절하게 반영되기 어려운 현실을 감안할 때, 노동부의 안은 이러한 현실에 대한 보완장치가 결여되어 있다.

- 금융기관 도산시의 대책이 없다.

4. 민간 단체 및 전문가 제안 사항

가. 양대 노총⁵⁾

○ 양대 노총의 기본적인 입장은 기업연금제도 도입 저지와 퇴직금제도의 개선으로 요약할 수 있다.

○ 정부의 기업연금제도안에 대해서는 다음의 문제점을 지적하고 있다.

① 영세사업장, 비정규 노동자 소외: 정부가 퇴직연금제도를 강제제도로 도입한다고 하더라도 사외적립금 강제화 방안, 퇴직적립금 연체 사업주에 대한 엄격한 처벌 방안, 미가입 사업장에 대한 엄격한 처벌조항 등을 마련하지 않을 경우 영세사업장, 비정규 노동자는 제도에서 소외될 것으로 보고 있다.

② 연금기금의 자본시장 투자로 퇴직금 불안정화: 한국 주식시장의 불안정성을 고려할 때 노동자들의 노후소득보장을 위한 적립금을 주식시장에 투입하면 퇴직금의 불안정성이 높아진다.

5) 21세기근로복지연구회 · 한국사회보장학회, 『퇴직연금제도의 도입방향』, 2004.

③ 확정기여형의 문제점: 확정급여형과 확정기여형 중 노사가 선택하여 도입한다고 하더라도 노조가 없는 대부분의 사업장은 확정기여형이 채택될 것이다. 이 경우 노조가 없는 대부분 사업장 노동자들은 기존의 퇴직금을 고수하지 못한 채 자본시장의 희생양으로 전락할 것이다.

④ 기업연금의 도입은 필연적으로 국민연금의 급여율 하락을 가져올 것이며 공적연금인 국민연금이 책임져야 할 노후소득보장 장치를 사적 연금인 기업연금이 대신한다는 측면에서 공적노후소득보장체계의 악화를 가져오는 것이다.

○ 퇴직금제도 개선 요구안

- ① 4인 이하 사업장과 1년 미만 단기 근속 노동자 적용 확대
- ② 퇴직금 사외적립 법제화
- ③ 임금채권보장 강화
- ④ 주식투자 비중 제한
- ⑤ 기금운용 노사합의

나. 경총⁶⁾

○ 기업의 과도한 부담과 합리적인 근로자 노후 소득을 보장하기 위해 기업 연금을 현행 국민연금과 연계하는 조정 방안을 마련하고 관련부처가 참여하여 노후소득보장 체계에 대한 종합적인 논의가 이루어져야 한다.

- 정부가 추진하고 있는 기업연금 도입(안)은 기업연금을 전제하고 있음에도 불구하고 기업연금과 국민연금과의 관계설정을 전혀 고려하고 있지 않다.

- 이에 따라 앞으로 우리나라 기업들은 선진국보다 월등히 높은 법정 연금 비용을 감수해야 할 것이다.

6) 21세기근로복지연구회 · 한국사회보장학회, 『퇴직연금제도의 도입방향』, 2004.

- 따라서 기업연금제도를 통해 연금제도의 장기적인 운영과 발전이 이루어질 수 있도록, 관련 부처가 모두 참여하여 효율적인 연금제도 운영 시스템 구축을 위한 노력과 참여가 절실히 요구된다.

○ 국민연금과 기업연금 연계의 기대효과

- 기업들은 국민연금과 퇴직금의 연계를 통해 노후소득의 이중부담을 피하면서 근로자들의 노후소득을 안정적으로 보장할 수 있다.

- 근로자들도 추가 부담 없이 선진국 수준의 노후소득을 안정적으로 보장받을 수 있다(소득대체율 50-60%).

○ 연계방안의 중점 고려 사항

- 국민연금의 급여수준을 소득대체율 50% 수준으로 인하하되, 기업연금을 활용하여 국민연금 보험료를 현행 수준으로 유지한다.

- DC형 기업연금의 보험료 수준을 6% 수준으로 인하하여, 중소기업의 부담을 경감시키고 제도의 수용성을 높인다.

○ 국민연금과 기업연금의 연계방안

◆ 제1안: 퇴직금을 국민연금으로 통합하고 국민연금의 소득대체율을 50-60% 수준으로 보장하는 방안

◆ 제2안: 국민연금과 기업연금을 병행하면서 국민연금 소득대체율을 50% 수준으로 낮추고 국민연금 보험료의 추가 인상분을 기업연금으로 적용제외하는 방안.

다. 참여연대⁷⁾

7) 참여연대 홈페이지.

- 기업연금에 대한 참여연대의 입장은 최근 들어 수정되었다.
- 2003년 10월 14일의 「근로자퇴직급여보장법(안)」에 관한 의견서에서는 퇴직금제도의 기업연금제도로의 전환에 대해 반대하고 현행 퇴직금 제도의 개선의 입장을 취하고 있었다.
 - “중장기적으로 사회적 합의를 거쳐 현행 퇴직금제도를 기업연금제로 전환하는 것을 긍정적으로 검토할 수 있으나 이번에 제출된 노동부의 안은 여러 가지 측면에서 미흡한 측면이 많다
 - 정부는 노동자의 복지수준을 저하시킬 우려가 있는 불완전한 퇴직연금제도의 도입을 서두르기보다는 오히려 현행의 퇴직금제도를 개선·강화하여 노동자들의 퇴직 후 소득보장에 노력하여야 한다“
- 2004년 6월 1일, 『[지속가능한 사회발전을 위한 6대 분야 22가지 분배구조개혁과제](#)』 발표에서는 퇴직금의 기업연금화와 전근로자 적용을 주장했다.

5. 쟁점 관련 국제 동향 및 주요 외국 사례

가. 퇴직금제도를 실시하고 있는 나라

- 법정 퇴직금제도를 가지고 있는 나라는 대만, 오스트리아 등 소수이다. 일본은 임의제도이면서 실제로 대부분의 기업들이 퇴직금제도를 운영하고 있다.

나. 기업연금의 강제화 여부, 가입률, 주요 형태는 아래 표와 같다.

<표 12> 나라별 기업연금 제도 현황

| 나라별 | 기업연금 역할 | 강제화여부 | 가입률 | 주요 형태 |
|---------|---------------|-------|-----|--------|
| 오스트레일리아 | 국민연금 완전대체 | 강제 | | DC |
| 오스트리아 | 국민연금 보충 | 임의 | | |
| 벨기에 | 국민연금 보충 | 임의 | 31 | DB |
| 캐나다 | 국민연금 보충 | 임의 | 41 | DB |
| 체코 | 국민연금 일부대체 | 강제 | | DC |
| 덴마크 | 국민연금 일부대체 | 강제 | 80 | DC |
| 핀란드 | 국민연금 일부대체 | 강제 | | DB |
| 프랑스 | 국민연금 일부대체 | 강제 | 100 | DB |
| 독일 | 국민연금 보충 | 임의 | 92 | DB |
| 그리스 | 국민연금 보충 | 임의 | 5 | |
| 헝가리 | 국민연금 일부대체 | 강제 | | DC |
| 아일랜드 | 국민연금 보충 | 임의 | 40 | DC |
| 이탈리아 | 국민연금 보충 | 임의 | 5 | DB |
| 일본 | 국민연금 보충, 적용제외 | 임의 | 37 | DB |
| 한국 | 법정퇴직금 운영 | 강제 | 30 | |
| 룩셈부르크 | 국민연금 보충 | 임의 | 30 | DB |
| 멕시코 | 국민연금 보충 | 임의 | | DC |
| 네덜란드 | 국민연금 일부대체 | 강제 | 90 | DB |
| 포르투갈 | 국민연금 보충 | 임의 | 15 | DB |
| 스페인 | 국민연금 보충 | 임의 | 15 | Hybrid |
| 스웨덴 | 국민연금 일부대체 | 강제 | 90 | DB |
| 스위스 | 국민연금 일부대체 | 강제 | 100 | DC |
| 영국 | 국민연금 보충, 적용제외 | 임의 | 50 | DB |
| 미국 | 국민연금 보충 | 임의 | 46 | DC&DB |

출처: 신기철(2002), 기업연금의 주요 내용 및 도입시 기대효과

6. 개선을 위한 의견과 제도적 보완 방안

○ 현재의 퇴직금제도가 가지고 있는 여러 문제와 노동자 노후소득보장 장치의 중요성을 감안하여 근로자퇴직연금제도의 도입에 찬성하되, 그 문제점들을 개선하는 것을 기본방향으로 설정하는 것이 바람직하다.

○ 현재 정부안은 4인 이하 사업장에 대한 기업연금제도의 도입을 2008년 이후로 시행하는 것으로 하되 구체적인 시기는 대통령령으로 정하는 것으로 하고 있으나, 유예기간이 긴 편이므로 그 시기를 보다 앞당겨 명시해야 할 것이다. 그리고 비정규 노동자들에게 확대 적용하여 저임금근로자를 보호하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

○ 기업연금의 적용대상을 1년 미만 근속자까지 포괄하도록 확대할 필요가 있다.

○ 노동계에서는 확정급여퇴직연금의 도입을 주장하고 확정기여퇴직연금의 도입을 반대하고 있으나, 확정급여형과 확정기여형의 장단점은 사업장 규모, 경제상황 및 근로자의 고용형태 등에 따라 달라질 수 있기 때문에 어느 특정 유형만을 입법화하는 것은 바람직하지 않다. 특히 직장이동이 잦은 업종(요식업, 택시업)의 근로자 및 비정규직 근로자, 4인 이하 등 영세사업장의 근로자, 연봉제 근로자 등에 대해서는 확정급여형이 적절하지 않을 수 있다.⁸⁾

8) 김인재, 「근로자 퇴직연금제도의 도입방안」, 『노동법연구』 2003년 상반기 제14호, 서울대노동법연구회.

- 기업연금을 취급하는 금융기관의 부실과 도산에 대한 대책이 필요하다

VII. 비정규 근로자의 보호와 노동권 보장

1. 개요

최근 세계화 및 자본 간의 경쟁격화에 따라 공공부문과 기업들이 보다 비용이 싸고 고용조정이 손쉬운 비정규직의 사용을 증가시키고 있는 것은 세계적인 현상이다. 하지만 한국에서는 이와 같은 비정규직 문제가 특히 심각한 문제로 제기되고 있다. 왜냐하면 양적인 측면에서 한국의 비정규직 노동자는 전체 노동자의 50%를 초과할 정도로 규모가 매우 클 뿐만 아니라 특히 1997년의 외환위기 이후 그 비중이 급증하고 있기 때문이다. 이들 비정규직 노동자는 임금, 고용안정성, 복지 혜택, 근로조건 등 노동시장의 여러 측면에서 비교 가능한 정규직 노동자보다 훨씬 열악한 대우를 받고 있다는 점에서 더욱 심각한 문제가 되고 있다.

이러한 정규직/비정규직 간의 노동시장 차별 현상에도 불구하고 이를 시정할 수 있는 법적, 제도적 수단은 지극히 취약한 형편이다. 대표적으로 현행 근로기준법은 성별, 국적, 신앙, 또는 사회적 신분을 이유로 한 근로조건의 차별에 대해서만 금지하고 있을 뿐 고용형태 상의 차이에 따른 차별은 언급하지 않고 있다. 또 근로기준법은 1년 미만의 기간제 고용계약에 대해서는 아무런 규제도 가하지 않고 있어 사용자에 의한 비정규직 사용을 무제한 허용하고 있다. 그밖에 근로기준법 상의 단시간 근로자 보호규정과 파견근로자보호법 상의 파견근로자 보호규정에도 여러 미비점이 있어 현실적으로 비정규 노동자의 보호

에 미흡한 것으로 지적되고 있다. 한편 비정규 노동자 보호를 위한 또 다른 중요한 수단인 노동조합 및 단체협약에 의한 보호 역시 거의 이루어지지 않고 있다.

4대 사회보험을 비롯한 사회복지 체제의 보호 대상에서 비정규직 근로자들이 소외되는 경우가 많은 점도 문제이다. 고용이 불안정하고 소득이 낮은 비정규직 근로자 및 그 가족들은 누구보다도 먼저 사회복지 체제의 보호를 받아야 할 사회적 약자에 속한다. 그럼에도 불구하고 현행 한국의 사회복지 제도는 기본적으로 정규직 노동자를 중심으로 짜여져 있어 비정규직 노동자는 여기에서 소외되는 경우가 많다.

이처럼 비정규직 노동자는 노동시장에서 임금, 고용, 복지, 근로조건 등 다양한 측면의 차별을 받고 있으며 이에 대한 국가나 노동조합의 보호 역시 매우 미미한 실정이다. 이러한 비정규직 노동자의 열악한 처지로 인해 비단 비정규직 노동자 자신의 삶의 질 저하뿐만 아니라 정규직 노동자의 고용안정 위협, 노동시장 전체의 2중구조화, 사회적, 정치적 병리현상 등 우리 사회 전체에 악영향을 미치고 있다는 점도 주목해야 할 현상이다.

이러한 문제들을 근본적으로 해결하기 위해서는 국가는 비정규직 노동자에 대한 차별을 사회적 차별의 하나로 규정하고 법적, 제도적 개혁과 다양한 비제도적 수단 등을 통하여 비정규직 노동자에 대한 차별을 시정하여야 할 것이다. 최근 정부는 비정규직 근로자가 직면하고 있는 문제의 심각성과 이것이 경제, 사회에 미치는 부정적 영향을 감안하여 비정규직 입법안을 제시한 바 있다. 그러나 이에 대해 노, 사 양측은 물론이고 학계에서도 비판적 목소리가 나오고 있다. 본 연구에서는 이러한 최근의 사태 진전까지 시야에 넣으면서 비정규직 근로자 대책의 준거와 현황을 분석하고 바람직한 정책방향을 제시하고자 한다.

2. 한국의 비정규직 실태

① 규모와 구성: 통계청이 조사한 “경제활동인구조사 부가조사” 자료를 분석한 결과에 따르면 2003년 8월 현재 한국의 비정규직 근로자 전체의 숫자는 783만명, 임금노동자 대비 55.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 단 이는 ‘비전형 노동’(기간제 노동, 시간제 노동, 파견노동, 호출노동, 용역노동, 가내노동, 특수 고용 등) 412만명(29.1%)과 차별노동(명시적인 고용계약을 체결하지 아니한 노동자로서 상여금이나 퇴직금 면에서 정규직과 차별대우를 받는 노동자) 372만명(26.3%)으로 구성되어 있으며 비전형노동 중에서 기간제 노동은 17.0%, 파견 노동은 0.7%, 용역노동은 2.4%, 호출노동은 4.2%를 차지한 반면 시간제 노동은 6.6%를 차지하는 것으로 나타나 한국의 비정규직은 대부분 주로 기간제노동과 파견노동과 같은 임시노동형태가 다수를 차지하였다.

② 비정규직의 인적 특성: 비정규직 노동자 가운데 남성은 376 만명, 여성은 408 만명으로서 여성이 52%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 여성 임금 노동자 가운데 약 70%는 비정규직에 종사하고 있다. 연령별로는 25세 미만 청년층과 60세 이상 고령층에서 비정규직의 비중이 높게 나타났다. 교육정도별로는 교육수준이 높을수록 비정규직의 비중이 낮아지고 있다. 산업별로는 농림어업, 건설업과 민간서비스업 등에서 비정규직의 비중이 높으며 직업별로는 서비스 종사자, 판매종사자, 기능원 및 관련기능 종사자와 단순노무자에서 비정규직의 비중이 70-90%에 달하는 것으로 나타났다.

③ 임금 및 근로조건의 차별실태: 2003년 8월 기준 비정규직 근로자의 월평균 임금은 105만원으로서 정규직 근로자 평균임금 201만원 대비 51% 수준에

불과하다. 인적속성과 일자리 속성을 통제한 후에도 정규직과 비정규직간에는 16.4%의 임금차별이 있는 것으로 나타났다. 비정규직 근로자의 약 3분의 2 정도가 월평균 임금이 120만원 미만(정규직 중위임금의 2/3)인 저임금 계층에 속한다. 비정규직 근로자의 사회보험 가입률은 매우 낮아서 국민연금 26%, 건강보험 29%, 고용보험 26% 수준에 불과하다. 퇴직금, 상여금, 시간외수당 등 각종 기업복지 수혜율도 정규직에 비해 훨씬 낮다.

④ 비정규직은 정규직에 비해 근속년수가 훨씬 낮고 직장이동률도 높아서 고용불안정에 시달리고 있다. 비정규직의 정규직화도 매우 어려워서 그 가능성은 분기별로 1-2% 정도에 그치고 있으며 따라서 비정규직은 정규직으로 가는 ‘가교’가 아니라 한번 빠지면 영영 헤어날 수 없는 ‘함정’으로 작용하고 있다.

3. 국제기준

모든 인간은 태어날 때부터 평등하며 어떠한 이유에 의한 차별도 받아서는 안 된다는 차별금지의 원리는 오늘날 인간이 누려야 할 기본적 인권의 하나로서 여러 국제조약과 각국 법률에 의해 인정받고 있다. 이들 국제조약과 각국 법률들은 그 동안 성별, 인종, 종교, 정치적 신념 등에 기초한 전통적인 범주의 차별 금지에 초점을 맞추어 왔지만 최근 들어 특히 작업장에서의 다양한 형태의 차별에 관심이 모아지고 있다. 유엔, ILO 등 다양한 국제기구에서는 작업장에서의 차별을 인권 침해행위의 하나로 규정하고 있으며 한국의 경우에도 헌법 및 노동관계법에서 차별 금지를 규정하고 있다. 이와 관련하여 참고할 수 있는 각종 협약의 국제기준과 외국의 사례들을 살펴보면 다음과 같다.

① 유엔: 인권선언(1948), 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(1966) 등을 통해 동일가치노동 동일임금 원칙을 천명하고 있다.

② 국제노동기구(ILO): 제 100호 조약(남녀의 동일가치 노동 동일보수 조약), 제 111호 조약(고용 및 직장의 차별금지에 관한 조약)등 여러 조약을 통해 차별금지 및 동일가치노동 동일임금 원칙을 천명하고 있다. 비정규직에 관해서는 제 175호 조약(파트타임 노동에 관한 조약, 1994), 제181호 조약(민간직업중개사업소조약, 1997), 제 158호 조약(고용종료조약) 등을 통해 이를 규제하고 있다.

③ 유럽연합: 유럽협약(1950), 유럽사회헌장(1961), EC사회헌장(1989), 마스트리흐트조약(1992) 등을 통해 평등권 및 차별금지에 관한 광범한 사회정책을 규정하고 있다. 비정규직에 관해서는 파트타임근로지침(1997), 기간제근로지침(1999)을 채택하였고 파견근로지침(안)은 협상 중에 있다. 이러한 지침에 따라 유럽 각국은 국내법 개정을 완료하였거나 개정 절차를 밟고 있다.

④ 프랑스: 비정규 고용을 엄격하게 규제하고 있다. 기간제고용법(1979년 제정, 2002년 및 2003년 최종개정), 파트타임근로법(1981년 제정, 2000년 최종 개정), 노동자파견법(1972년 제정, 1990년 최종개정) 등에서 비정규직 관련 규제를 하고 있다.

⑤ 독일: 기간제 근로와 파견근로 등의 사용을 매우 엄격하게 규제하고 있다. 기간제 고용에 관한 취업촉진법(1985년 제정, 2000년 만료), 단시간 및 기간제 근로에 관한 법률(2000년 제정, 2004년 개정), 노동자파견법(1972년 제정, 2002년 최종개정) 등에서 비정규직 관련 규제를 하고 있다.

⑥ 영국: 관습법 체계에 의존하고 있으며 구체적인 개별 노동자의 보호는

노사간 단체협약에 의해 정해진다. 그러나 최근 유럽연합의 비정규직 보호지침에 따라 국내법을 개정하여 비정규 근로자에 대한 보호를 강화하였다. 단시간 근로자 차별금지법(2000년 제정, 2002년 개정), 기간제 근로자 차별금지법(2002) 등이 그것이다.

⑦ 스페인: 유럽 각국 가운데 비정규직 비율이 가장 높은 나라이며 특히 기간제 고용의 비중이 전체 고용의 3분의 1에 달하고 있다. 기간제 고용법(1984, 1997년 노동법 개정), 근로자파견법(1994년 노동개혁법, 1999년 근로자파견법 전면 개정), 파트타임 고용법(1994년 노동개혁법, 1999년 개정) 등을 통해 비정규직을 규제하고 있다.

⑧ 미국: 고용계약을 시장원리에 맡기고 정부의 개입이 거의 없다. 연방정부 차원의 비정규직 보호법률은 없다. 그러나 여타 노동관계법에서의 차별 금지, 법원의 판례에 의한 보호, 각 주의 법률에 의한 보호 등으로 비정규직을 보호하고 있다. 그러나 법률의 보호가 불충분하여 많은 비정규직 근로자들이 노동관계법 보호대상에서 제외되는 문제가 발생하고 있다.

⑨ 일본: 전통적으로 장기고용을 전제로 한 해고규제 등 노동시장의 경직성이 강하다. 그러나 비정규직 사용은 폭넓게 인정되고 있다. 90년대 이후 일본 정부의 노동시장 규제완화정책에 따라 정규직에 대한 해고규제 완화와 비정규직의 활용 증대 등이 추진되고 있다. 노동기준법 개정(1998, 2003년), 파트타임 노동법(2003년 제정), 노동자파견법(1985년 제정, 2004년 최종개정) 등이 그것이다.

4. 관련 법제도의 현황

한국의 경우 노동현장에서의 성별, 국적, 연령, 학력 등에 기초한 차별과 더불어 가장 심각한 문제의 하나로 대두되고 있는 것이 바로 정규직/비정규직 등 고용형태 상의 차이에 따른 차별문제이다. 이 절에서는 국내법, 특히 근로기준법에 의해 차별금지의 대원칙이 제대로 관철되고 있는지, 그리고 실효성의 문제는 없는지를 살펴본다.

① 기간제 근로: 현행 근로기준법 제 23조는 1년 미만 기간의 근로계약에 대해서는 사유제한이나 사용절차에 대한 아무런 규제 없이 마음대로 사용할 수 있도록 허용하고 있다. 더욱이 근로계약의 반복갱신 횟수나 최고 상한기간에 대한 규제도 전혀 없는 상황이므로 사용자는 1년 미만의 근로계약을 반복 갱신하는 것을 통해 사실상 무제한으로 기간제 근로를 사용할 수 있다. 또한 근로기준법 제 5조는 남녀, 국적, 신앙, 사회적 신분 이외의 요소, 특히 고용형태의 차이에 토대를 둔 차별에 대해서는 언급하지 않고 있어 정규직/비정규직 간 동일노동 동일임금 원칙을 주장할 수 있는 법적 근거가 없는 형편이다.

② 단시간 근로: 근로기준법 제 21조(단시간근로자의 정의)는 통상근로자보다 소정근로시간이 1시간만 짧아도 모두 단시간근로자로 정의하고 있다. 이에 따라 현실적으로 풀타임 노동자와 거의 비슷한 시간을 일하고 있다 하더라도 약간만 시간이 짧으면 단시간 근로자로 규정되어 차별적인 임금 및 근로조건을 적용받는 이른바 ‘유사 파트타임’ 또는 ‘명목 파트타임’이 광범위하게 존재하고 있다. 또 근로기준법 제 25조(단시간 근로자의 근로조건)는 단시간 근로자에 대해 적용되는 근로조건 중 근로시간과 관련 있는 것뿐만 아니라 근로시간과 무관한 사항까지 비례보호 원칙을 적용함으로써 노동자에게 불리한 결과를 가져

오고 있다는 점(생리휴가, 산전후휴가, 퇴직금 제도 등), 단시간 근로자의 근로 조건에 관한 사항들을 시행령에 모두 위임함으로써 실질적인 보호수준에 후퇴를 가져왔다는 점, 초단시간 근로자(시행령에 주 15시간 미만으로 규정)에 대해서는 근로기준법 상의 퇴직금, 주휴일, 연-월차 휴가에 관한 적용 등을 일체 배제함으로써 지나친 권리제한을 가하고 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.

③ 파견근로자: 현행 파견근로자보호법은 당초의 입법 취지대로 한편으로는 전문적 인력의 일시적인 수요대처라는 목적을 달성하면서 다른 한편으로는 파견근로자를 보호한다는 목적을 달성하고 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 즉 첫째, 파견법은 원칙적으로 대상업무를 전문지식, 기술, 또는 경험을 필요로 하는 업무로 제한하고 있으나 시행령에는 전문지식, 기술이 필요한 업무라고 보기 힘든 직종의 업무들이 대거 포함되어 있고 이들이 사실상 파견근로자의 상당수를 차지하고 있어 원래의 취지를 살리지 못한 채 단순기술 근로자의 임금과 근로조건을 악화시키는 결과만을 가져오고 있다. 둘째, 파견대상업무 외의 파견이나 도급, 용역, 사내하청 등의 형태를 띤 위장도급 형태의 파견 등 광범위한 불법파견이 만연하고 있으며 그 동안 행정당국은 이러한 위장도급, 불법파견에 대해 소극적인 단속태도를 보여 왔다. 셋째, 파견근로자보호법은 파견근로기간을 최대 2년으로 제한하고 있다. 그러나 현실적으로는 파견근로자를 2년 동안 사용한 사업주가 파견기간 종료 후 동일한 업무를 다른 파견노동자로 대체하거나 형식적으로 단기간의 퇴직기간을 설정한 후에 다시 동일한 파견노동자를 근무시키는 방법 등을 사용하고 있으며 그 결과 사실상 파견근로자가 항상적으로 정규고용을 대체하는 결과를 가져오고 있다. 넷째, 파견근로자보호법은 일견 동일가치노동 동일임금 원칙을 채택하고 있는 것처럼 보이나 실제로는 그 표현이 매우 애매하여 사용자의 노력의무만을 규정한 훈시규정으로 해석할 여지가 있고 이 규정의 위반행위에 대한 처벌조항도 없어 실효성을 거두지 못하고 있다.

④ 특수형태 고용 근로자: 현행 근로기준법 제 14조는 “이 법에서 ‘근로자’라 함은 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자를 말한다”고 규정하고 있는데 형식적으로는 도급계약을 맺고 있지만 실질적으로는 사용자 아래서 종속 노동을 하고 있는 ‘특수형태 고용 근로자’에 대해서는 법원 판례와 노동부의 행정해석에 의해 대부분의 경우 이들의 근로자성을 부인하고 있다. 그 결과 이들 특수고용 근로자들은 임금 및 각종 근로조건 면에서의 차별, 사회보험으로부터의 소외, 단결권 및 단체교섭권 등 집단적 노사관계의 부인 등 불이익을 받고 있다.

※ 참여정부 입법안의 문제점

한편 2004년 9월 10일 발표된 정부의 비정규직 관련 입법안은 과연 심각한 비정규직 문제를 해결할 수 있는 내용을 담고 있는지 많은 의문이 제기되고 있고 노동계의 큰 반발마저 불러일으키고 있다. 참여정부의 입법안이 오히려 비정규직의 비율을 확대하고 실질적인 보호장치도 제공하지 못한다면 노동자의 기본적인 권리인 차별받지 않을 권리는 크게 침해당할 수밖에 없다. 이러한 우려에 대해 특별히 언급하고자 한다.

우선 “기간제및단시간근로자보호등에관한법률안”(이하 “정부안”)에 의하면 ▲기간제 근로자 사용기간을 3년 이내로 제한하고 3년을 초과하여 사용할 경우에는 정당한 이유없이 계약기간 만료만을 이유로 고용을 종료시킬 수 없도록 금지하였으며(단 합리적 사유가 있는 경우에는 3년을 초과하여 기간제 근로 허

용) ▲기간제 근로자에 대하여 임금 등 근로조건에 있어서 합리적인 이유없는 차별적 처우를 금지하고 노동위원회를 통한 시정절차를 마련하는 등 기간제 근로자에 대한 보호를 일정하게 강화하였다. 그러나 정부안에서도 여전히 기간제 근로 사용에 대한 사유제한 규제는 도입하지 않았으며, 기간제 고용계약기간 상한선이 1년으로부터 3년으로 연장됨으로써 기간제 근로를 더욱 확산시킬 가능성이 있고, 차별금지 및 구제절차의 실효성이 의문시 되는 등의 문제점이 지적되고 있다.

다음으로, 단시간 근로와 관련하여 2004년 9월 발표된 정부안은 ▲단시간 근로자에 대한 차별적 처우를 금지하고 ▲단시간 근로자에 대한 과도한 초과근로를 제한하는 등 단시간 근로자에 대한 보호를 강화하였다. 그러나 이러한 정부안에 대해서도 단시간 근로자의 정의를 현행 근로기준법 제21조에 규정된 대로 계속 유지함으로써 유사 파트타임 또는 명목 파트타임 근로자에 대한 보호가 여전히 미흡하며 단시간 근로자에 대한 비례보호원칙에도 여전히 문제점이 남아 있다.

또한 2004년 9월 발표된 정부의 “파견근로자보호등에관한법률중개정법률안”은 ▲파견근로자에 대한 불합리한 차별처우를 금지하고 시정절차를 마련하였으며 ▲파견기간을 최장 3년으로 연장하되 파견근로 3년 사용후에는 3월의 휴지기간을 두어 파견근로의 연속사용을 금지하였으며 ▲불법파견에 대한 처벌을 강화하고 3년 초과 사용시 사용사업주에 대해 파견근로자를 직접 고용해야 할 의무를 부과하였으며 ▲파견대상업무를 현행 포지티브 방식으로부터 금지업무를 제외하고 모든 업무를 허용하는 네거티브 방식으로 바꾸는 등의 내용으로 되어 있다. 그러나 이러한 정부의 파견법 개정안에 대해 노동계나 학계 일부에서는 ▲파견대상업종이 네거티브 방식으로 전환됨으로써 파견근로가 크게 확산될 우려가 있고 ▲파견근로의 허용기간을 현행 2년으로부터 3년으로 연장하고 고령자는 무제한 파견을 허용하는 등 파견근로조건이 더욱 완화되었고 ▲파견기간 3년 종료 후 동일 업무에 파견근로자를 교체하여 사용할 수 있으며

휴지기간 3개월에 대해서도 이 기간 동안 기간제 근로자를 고용하는 등 규제를 회피할 수 있는 길이 열려 있고 ▲차별금지규정의 실효성에 의문이 제기된다는 등의 문제점을 지적하고 있다. 애초 비정규직 이용 확대의 길을 열어놓은 다음 사후에 제어하는 방식은 한계적이다.

4. 개선을 위한 의견과 제도적 보완 방안

1) 비정규직 근로자 차별시정을 위한 정책의 원칙

① 정규고용의 원칙: 기간의 정함이 없는 근로계약을 의미하는 ‘상용고용’, 소정노동시간을 정규적으로 인하는 풀타임 노동, 그리고 노동 서비스의 사용자에게 의한 직접고용 등이 대원칙으로서 제시되어야 하며 이들에 대해서는 정당한 사유가 없는 경우에는 해고를 제한한다는 해고제한의 원칙이 지켜져야 한다.

② 비정규 고용의 사용 사유 및 남용 규제: 비정규 고용도 다양한 고용형태의 하나임을 인정하되 ILO 158호 조약이 규정하고 있는 것처럼 비정규 고용을 사용할 객관적, 합리적 사유가 없는데도 노동자에 대한 보호의무를 회피하려는 목적에서 비정규 고용의 사용을 남용하는 것은 제한되어야 한다. 이 때 비정규 고용을 사용할 수 있는 객관적, 합리적 기준을 설정하는 것이 중요하다.

③ 차별금지의 원칙: 정규직, 기간제, 시간제, 파견노동 등 그 고용형태의 차이를 묻지 않고 동일(가치) 노동을 하는 모든 노동자에 대해 임금 및 근로조건 면에서 동일한 처우를 하도록 보장해주는 법률적, 제도적 틀의 확립이 필요하다.

다. 단 이 경우 동일노동의 개념에 대한 치밀한 검토가 필요하다.

2) 기간제 근로에 대한 정책방향

① 상용고용의 원칙 확립과 기간제 고용의 사유 제한: 근로계약의 경우 원칙적으로 기간의 정함이 없는 것으로 하고 예외적으로 객관적이고 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 기간제 고용을 허용하도록 한다. 또 기간제 고용이 허용되어서는 안되는 사유를 명확히 한다.

② 기간제 근로의 남용 방지: 기간제 고용이 상용 근로자에 대한 해고제한 규정을 회피하기 위해 남용되는 것을 막고 정규고용의 원칙을 확립하기 위해 기간제 고용의 반복갱신 횟수, 최장 사용기한 등을 규제하여야 한다. 만약 기간제 고용에 대한 사유제한을 도입하지 않을 경우 기간제 근로 최장기간 경과 시 기간제라는 이유만으로 해고할 수 없다는 해고제한규정을 두어야 한다.

③ 균등대우의 원칙: 노동자가 기간제로 고용되었다는 이유만으로 임금 및 기타 근로조건 면에서 상용직 노동자에 비해 차별대우를 받아서는 안 된다는 점을 명시하여야 한다. 이 때 차별대우 금지의 핵심은 동일(가치) 노동 동일임금 원칙의 확립이다.

④ 정규직으로의 전환 촉진: 상용고용의 원칙의 확립을 위해서는 기존의 광범한 기간제 고용의 사용을 줄이고 이를 정규직으로 전환하도록 촉진하기 위한 각종 입법적, 정책적 노력이 필요하다.

⑤ 기간제 근로자의 고용안정: 기간제 노동자는 고용계약 기간 동안 부당한 해고를 받지 않도록 함으로써 계약 기간 동안 고용안정을 보장받아야 한다. 단

노동자가 부당한 장기간의 인신구속을 받지 않도록 하기 위해 계약기간 중이라도 노동자는 사전 통고 후 계약을 파기할 수 있도록 하여야 한다.

⑥ 서면계약서 작성의 의무화: 기간의 정함이 있는 근로계약을 체결하는 경우에는 반드시 서면으로 작성하도록 의무화하고 그렇지 않은 경우에는 기간의 정함이 없는 계약을 체결한 것으로 간주하도록 법률로 명시한다. 서면계약서에는 기간제 고용의 사용사유, 근로계약 기간, 임금 및 주요 근로조건 등을 명시하도록 한다.

⑦ 위법행위에 대한 처벌: 이상의 법률 규정을 위반한 경우의 처벌 또는 불이익 처분을 법률로 명확히 규정하도록 한다.

3) 단시간 근로에 대한 정책방향

① 근로기준법의 개정: 단시간근로에 관한 현행 근로기준법 관련조항은 너무 추상적이며 실질적 사항은 모두 시행령과 노동부 지침에 위임하고 있어 단시간근로자의 보호에 미흡한 점이 많다. 따라서 단시간근로자의 구체적인 근로조건 보호내용을 근로기준법 자체에 명시함으로써 실질적 보호가 가능하도록 하여야 할 것이다.

② 단시간 근로자의 정의: 단시간근로에 관한 현행 근로기준법의 정의를 통상근로자의 소정근로시간에 비해 20% 이상 짧은 자로 함으로써 명목상의 단시간노동자에 대한 보호를 강화할 필요가 있다.

③ 초단시간 근로자의 보호: 주당 15 시간 미만의 초단시간 근로자에 대해서도 별도 취급규정을 삭제하고 근로시간에 비례하여 임금 및 기타 근로조건

보호를 받을 수 있도록 하여야 한다.

④ 균등대우의 원칙: 오직 단시간 근로자라는 이유만으로 임금 및 근로조건에 있어 풀타임 노동자에 비해 차별대우를 받아서는 안 된다. 임금 등 근로시간에 비례하는 요소들에 대해서는 비례보호의 원칙을 적용하고 시간당 임금률, 생리휴가, 연차유급휴가, 퇴직금, 해고보호 등 일반적 노동조건, 각종 노동법 상의 기본적 권리와 사회적인 권리 등 근로시간과 상관없는 요소들에 대해서는 풀타임 노동자에 상응하는 보호를 받을 수 있도록 법률에 명시하여야 한다.

⑤ 단시간 근로의 자발성 보장: 사용자가 통상근로자를 본인의 의사에 반하여 단시간 근로자로 전환하여서는 안 된다. 또한 사용자는 전일제 고용의 충원이 필요한 경우 사업장 내의 기존의 단시간 근로자가 전일제 근로로의 전환을 원한다면 이를 우선적으로 반영하도록 노력하여야 한다.

⑥ 단시간 근로자의 초과근로 제한: 단시간 근로자가 상시적으로 초과근로를 하는 것을 막기 위하여 단시간 근로자의 초과근로에 대해서는 엄격하게 제한하고 단시간 근로자의 소정근로시간을 초과하는 부분에 대해서는 시간외근로수당 할증률을 적용하여야 한다.

⑦ 서면계약의 체결 의무: 단시간 근로자에 대한 차별을 금지하기 위한 방안으로 서면계약의 체결을 의무화하도록 한다.

⑧ 가족친화적 단시간 근로의 육성: 노동자의 자발성에 기초한 자발적 파트타임 노동에 대해서는 일과 가정의 조화를 가져올 수 있는 가족친화적인 방향으로 이를 육성함으로써 여성 등 가사부담을 가진 노동자의 노동시장 참가를 촉진시킬 필요가 있다.

4) 파견근로에 대한 정책방향

① 파견근로에 대한 사유규제와 대상업종 규제: 현재의 파견대상업종 제한은 그대로 유지하되 다만 파견대상 허용업무의 합리적 조정을 시도한다. 이를 위해 노사정위원회 비정규직특별위원회 공익위원안에서 제안한대로 파견대상업종 검토를 위한 노사정 공동위원회를 만들어 여기서 이를 심의하도록 한다. 일시적 수요가 있을 때에 한해서 예외적으로 파견근로 등 비정규직을 허용한다는 원칙에 비추어 볼 때 파견근로에 대해서도 기간제 고용과 마찬가지로 그 사유에 대한 규제가 필요하다.

② 등록형, 모집형 파견 규제 및 근로조건 공시: 근로자파견업과 직업소개업의 구별을 전제로 하여 파견근로자보호법의 취지에 맞지 않는 근로자 파견 운용형태인 등록형, 모집형 파견은 금지한다. 사용업체와 파견업체 간에 체결하는 근로자파견계약 및 파견근로자와 파견업체간의 고용계약은 문서로 체결하도록 명시한다.

③ 파견근로기간의 상한선: 근로자파견의 허용기간에 대해서는 파견근로의 특성을 감안하고 이와 관련되는 기간제 근로의 허용기간을 고려하여 현재의 규정(즉 1년을 상한선으로 하되 1년 연장 가능)을 유지한다. 동시에 현재의 법률 제 6조 3항의 2년 경과 시 직접고용 의제규정도 유지한다. 또한 동일한 직무에 파견근로자만 바꾸면서 계속해서 고용하는 것을 금지하는 조항이 신설되어야 한다.

④ 균등대우원칙: 파견근로자는 자신이 일하고 있는 동일 사업장에서 동일한 업무를 하고 있는 정규 근로자에 비해 임금, 근로시간, 복지 기타 근로조건에 있어 차별을 받지 않아야 한다. 다만 근로조건 차별에 합리적 사유가 있

는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 파견근로자의 집단적 권리 및 노사협의회 참여: 파견노동자의 집단적 권리 및 사용사업체에서의 근로자 참여권은 보장되어야 한다. 파견근로자에 대해 파견사업주 및 사용사업주의 책임소재가 불분명할 경우 연대책임을 지도록 한다.

⑥ 파견근로에 대한 근로감독의 강화: 불법파견, 위장도급 등의 문제를 해결하기 위해 파견근로에 대한 근로감독과 처벌을 강화한다.

5) 특수형태근로에 대한 정책방향

특수고용 근로자는 그 범위 및 실태 면에서 매우 다양하며 또 노동시장의 구조적 변화, 노동조직의 변화에 따라 급속하게 변화하고 있는 범주이다. 노동자와 자영업자의 중간형태를 취하고 있는 이들을 어느 범위까지 노동법 상의 보호대상으로 삼아야 할 것인가에 대해서는 노사간뿐만 아니라 학계에서도 의견이 대립하고 있으며 국제기준도 아직 확립되어 있지 못한 실정이다. 이러한 가운데 사실상의 사용종속관계에 있는 근로자를 독립도급업자나 자영자로 위장하는 위장도급도 빈발하고 있는 실정이다.

따라서 현 시점에서 노동관계법 규정을 개정하여 특수고용 근로자의 노동자성에 대한 범위 및 그 보호수준을 명문화하는 것은 어렵다 하겠다. 국제기준의 정립과 노동시장의 동향을 보아가면서 입법화를 계속 검토하되 우선은 노사정위원회에서의 합의나 노동부의 행정해석 등의 방법을 통해 노동자성에 대한 판단기준을 보다 명확히 하고 이에 따른 적절한 보호범위를 세우도록 함으로써 법률의 명확성과 예측가능성을 확보하면서 다른 한편으로 노동시장의 변화에 따른 유연성을 도모할 수 있도록 한다.

그러나 노동조합법 등 집단적 근로관계법령은 이를 가능한 한 특수고용 근로자에게도 적용 확대하여도 큰 문제가 없는 것으로 판단되므로 이를 추진한다.

또 사실상 고용관계에 있으면서도 업무위탁, 용역, 자영업 등으로 고의로 위장함으로써 노동관계법과 각종 세금 및 사회보장분담금 등의 회피, 집단적 노사관계상의 사용자 의무 회피 등의 행위를 하는 데 대해서는 법률적 제재와 행정감독의 강화가 필요하다. 이를 위해서는 특히 노동부의 노동감독기능과 각종 사회보장행정 및 세무당국, 경찰·검찰 등 간의 협력과 조정이 필요하다.

6) 비정규직 근로자에 대한 사회보험의 적용 확대

① 사회보험의 가입대상 확대: 현재 고용보험은 월 80 시간 미만 근로자, 국민연금은 1개월 이내의 기간제 근로자 및 일용근로자와 월 80 시간 미만 근로자, 건강보험은 1개월 미만 고용된 일용근로자 및 월 80 시간 미만 근로자 등을 가입대상에서 배제하거나 지역가입자로 편입하고 있다. 따라서 이들을 가입대상에 포괄하거나 보험료 납부상의 형평성을 높이는 방안을 강구하여야 한다.

② 보험료 부과체계의 개선: 현재의 사회보험 관리운영체계를 개편하여 사회보험 행정관리 기구를 통합하고 보험료의 부과 및 징수기능을 일원화함으로써 그 기능을 강화하여야 한다. 보험료 징수의 토대가 되는 소득 및 고용의 파악률을 높이기 위해 사회보험당국과 국세청간의 긴밀한 협력관계가 필요하다. 이를 위해 사회보험행정과 조세행정을 유기적으로 결합시키는 별도의 협의체 등의 신설을 검토한다.

③ 사회보험 가입대상 사용자 및 노동자에 대한 홍보와 관리감독의 강화를 통해 유자격자의 가입률을 높여야 한다.

④ 지역가입자에 대한 형평성 제고: 현재 건강보험 및 국민연금에서 지역가입자로 편입되어 있는 비정규직 노동자들의 보험료 납부상의 부담을 줄이고 직장가입자와의 형평성을 제고하기 위한 방안을 마련한다. 이를 위해 지역보험 재정에 대한 국가 보조를 점진적으로 확대한다.

⑤ 사회보험제도 운영에 대한 비정규직 근로자 참여 확대: 각종 사회보험제도의 의사결정과정에서 비정규직 노동자들의 참여를 확대하고 사회보험기금의 운용에 대한 국회 및 가입자(근로자)의 실질적 통제권을 확보할 수 있는 방안을 강구한다.

7) 비정규직 근로자에 대한 교육, 훈련의 확대

① 기본방향: 비정규 근로자 직업능력개발을 지원함에 있어 지켜야 할 기본 방향은 다음과 같다.

- 교육훈련 접근기회에서의 차별금지
- 형평성 제고를 위한 우대 혹은 우선지원
- 근로자 주도적 교육훈련의 활성화
- 목표집단별 교육훈련의 특성화

② 비정규 근로자의 고용보험 가입률 제고: 제도적으로 월 80시간 미만 일한 사람과 소규모 건설공사 근로자 등은 고용보험의 적용대상에서 제외되어 있는 바 이들 역시 직업훈련을 받을 기회를 제공하도록 고용보험 가입대상에 포함하는 방안을 검토하여야 한다. 비정규 근로자의 고용보험 가입 촉진을 위해 사업주에 대한 설득과 독려, 행정관청에 의한 직권 적용, 근로자들에 대한 홍보와 교육 강화 등의 조치가 필요할 것이다.

③ 직업훈련 참가자에 대한 인센티브의 제공: 비정규 근로자의 직업훈련 참가율 제고를 위해 사업주 및 근로자 자신에 대한 인센티브를 강화할 필요가 있다. 이를 위해 비정규 근로자에 대한 직업훈련을 실시하는 사업주에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 또 비정규 근로자가 자기주도적으로 자신의 직업능력 및 경력개발을 위한 교육훈련을 하는 경우, 해당 근로자에게 소요비용의 전부 혹은 일부를 지원하도록 한다.

④ 유-무급 교육훈련휴가제의 활성화: 고용형태를 불문하고 일정한 근속년수 내지 일정한 근로년수를 지닌 근로자에 대해 교육훈련을 위한 유-무급 휴가를 보장함으로써 근로자 자신의 주체적인 판단과 수요에 부응한 교육훈련의 성과를 거둘 수 있다. 구체적인 교육휴가 부여기준과 부여방식에 대해서는 추후 추가적인 연구와 노사정 간의 협의가 필요할 것이다.

⑤ 능력개발과 보상체계의 연계 강화: 비정규 근로자에 대한 직업능력 개발 지원사업을 효과적으로 진행하기 위해서는 능력개발과 보상체계 간의 연계를 강화해야만 한다. 즉 일정한 교육훈련을 이수한 근로자에 대해 훈련이수 평정 점수를 부여하고, 소정의 자격을 획득한 근로자에 대해서는 직능자격 점수를 부여하여 이를 임금 산정 시에 반영하고 정규직 전환의 기회가 생기는 경우 우선적으로 고려하도록 하는 등의 방안을 강구할 필요가 있다.

⑥ 관계 법령 및 제도의 보완과 정비: 이상의 여러 개선방안들이 실효를 거두기 위해서는 이를 뒷받침하는 관계 법령 및 제도를 보완하거나 정비할 필요가 있다.

⑦ 노동조합 등 근로자 단체의 참여 유도: 비정규 근로자의 직업능력 개발을 활성화하기 위해서는 노동조합의 참여를 유도할 필요가 있다. 이를 위해 노

동조합의 훈련사업에 대해 훈련비를 지원하도록 한다. 비정규 노동조합에 대한 훈련시설 및 장비 지원을 확대한다. 비정규 노조의 단체 협약에 반영된 훈련과정에 대해서는 우선적으로 인정 및 지정하도록 한다. 노사 공동의 훈련시스템 구축을 추진한다.

⑧ 직업훈련 인프라의 확충: 사이버 훈련 및 미디어 훈련의 활성화, 공공기관을 통한 비정규 근로자 직업능력 개발의 활성화, 산학, 관학 협력을 통한 직업훈련, 직업훈련정보망의 확충 등을 통해 비정규 근로자가 언제든지 자신이 원할 때 교육훈련을 받을 수 있는 직업훈련 인프라를 확충한다.

8) 기업복지급여의 차별 철폐

① 법정 복지급여 적용에 관한 차별의 철폐: 비정규직 근로자에 대한 법정 복지급여 면에서의 차별을 철폐하기 위한 제반 시책이 추진되어야 한다.

- 비정규직이라는 이유만으로 퇴직금, 휴일, 휴가 등의 복지 면에서 객관적으로 정당화될 수 없는 차별이 이루어지고 있는 경우 이를 철폐하고 정규직과 동등한 처우를 하여야 한다.

- 퇴직금의 경우 1년 미만 근속하였다 하더라도 1개월 이상 재직한 근로자에 대해서는 월할 비율로 계산된 퇴직금이 적용되어야 한다. 1년 미만 단위의 기간제 고용계약을 반복해서 갱신하면서 1년 이상 근로한 경우 그 전체 근무기간을 합산하여 퇴직금 산정에 반영하도록 한다. 중장기적으로는 기업연금제의 도입을 통해 정규직/비정규직 구별 없는 적용이 이루어지도록 검토한다.

- 법정 복지급여 적용 여부에 관한 사업장 근로감독을 강화하여 고용상의 지위만을 이유로 비정규직 근로자에 대한 불합리한 차별이 이루어지지 않도록 주의한다.

② 법정 외 복지급여의 수급 확대: 사용자와 노동조합 및 노사협의회 등에 대한 지도, 감독을 통해 비정규직 근로자가 부당하게 기업복지급여로부터 소외되지 않도록 하여야 한다.

- 지불능력이 있는 대기업의 경우 노사간 단체교섭 시 비정규직 근로자에 대한 복지급여 수혜상의 차별이 이루어지지 않도록 모범 단체협약안, 취업규칙안 등을 만들어 보급하고 이를 지도한다.

- 지불능력이 약한 중소기업의 경우 지역 단위 혹은 업종 단위로 연계하여 공동으로 복지를 제공할 수 있도록 유도한다.

③ 사내근로복지기금의 사회적 활용: 현재의 각 기업 내의 정규직 근로자를 대상으로 하는 사내근로복지기금 및 이에 대한 정부 지원체제를 바꾸어 중소기업, 비정규직 근로자를 포함한 전체 근로자에게 혜택이 갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

- 근로복지기금법을 개정하여 사내근로복지기금의 사회적 활용방안을 검토한다.

- 사내근로복지기금에 대한 현재의 세제지원을 변경하여, 노사가 출연하는 사회적 기금, 혹은 비정규직 보호를 위한 기금에 대한 지원으로 활용하도록 한다.

9) 최저임금제도의 개선

① 최저임금 결정기준 개선 및 중기 목표 설정: 상용직 중위임금의 50% 수준으로 최저임금의 설정의 준거를 마련하고 연차적으로 이를 인상한다.

② 최저임금의 적용대상 확대: 감시-단속 근로자 등 현재 최저임금 적용대상에서 제외되어 있는 근로자들에 대해서도 최저임금을 적용한다.

③ 최저임금 결정방식의 개선: 최저임금 결정방식을 법정 방식으로 바꾸거나 혹은 현재의 제도를 유지할 경우 그 중립성과 신뢰성을 높이기 위해 공익위원 선임방식을 바꾼다.

④ 업종별 노사협회가 가능한 곳에서는 법정 최저임금을 상회하는 업종별 최저임금의 설정이 이루어지도록 장려한다.

10) 비정규직 근로자의 노동3권 보장과 정책 참여 확대

① 비정규직 근로자의 정책 참여 확대

앞으로 공공, 민간분야를 불문하고 비정규직 근로자와 관련한 정책, 방침의 결정과정에서 비정규직 근로자들의 참여를 확대하여야 한다. 특히 노동정책에 있어서 정책의 대상의 절반은 비정규직 근로자임을 감안하여 정책, 방침 결정과정에서 비정규직 근로자 대표를 적극 참여시키는 것이 중요하다. 이와 관련하여 우선 국가가 솔선수범하여 다양한 분야에서 비정규직 근로자의 정책, 방침 결정과정에서의 참여를 촉진시키기 위한 틀을 만들 필요가 있다. 또 국가뿐만 아니라 비정규직을 사용하거나 관련 있는 지자체, 공공단체, 기업, 각종 기관, 단체에 대해서도 광범하게 비정규직의 참여촉진을 촉진하고 이를 지원하여야 할 것이다.

② 비정규직 근로자의 노동권 보장

비정규직 근로자에게도 노동3권이 실질적으로 보장됨으로써 비정규직에 대한 차별을 자주적인 노사교섭에 의해 시정할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 비정규 근로자의 노동3권 발휘를 가로막고 있는 다양한 법률적, 제도적, 관행적 장애를 제거하고 실질적인 권리 보장 및 행사가 가능하도록 하여야 할 것이다.

VIII. 안전한 작업장에서 일할 권리 및 재해보상

○ 안전한 작업조건에서 일할 권리 및 재해보상은 기본적 인권으로서 노동자는 안전하고 쾌적한 환경에서 일하고, 안전보건문제와 관련한 사안에 참여하여, 노동환경과 건강을 개선시킬 수 있어야 한다. 또한 사고와 질병으로부터 치료, 요양, 보상, 휴업이 보장되고, 적절한 재활프로그램에 의해 직장내로 복귀할 수 있는 권리를 말한다. 이러한 권리는 정부와 사업주의 책임하에 보장되는 최소한의 인권이라 볼 수 있다.

1. 국제기준

○ UN이 1948년 12월 10일 제5차 총회에서 채택한 「세계인권선언」 제3조 “모든 사람은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다”고 천명하였다.

○ 1966년 UN이 채택하고, 한국이 UN에 가입하면서 비준한 「경제, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제협약(사회권규약)」 제25조 1항은 “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계 결핍의 경우

사회보장을 누릴 권리를 가진다”고 명시하고 있다. 또한 22조에서는 사회보장을 받을 권리를 구체화하여 경제적 권리와 공동체생활의 참여의 권리와 함께 중요한 권리로 상정되고 있음. 하지만 UN의 선언은 근로환경과 관련한 건강영역을 구체적으로 명시하지 않고 일반적인 환경과 건강에 관해 선포한 것이다.

○ 1995년 세계보건기구(WHO)는 ‘모두의 건강(Health for All)을 위한 전략’을 선언하고 전 세계 인구의 50% 이상이 노동자이며, 이들의 건강을 보호하는 것이 모두의 건강을 보호하는데 있어 매우 중요한 길”이라는 결론을 내리고 있다. 이는 일반인을 목표로 하는 건강의 영역으로부터 노동환경과 노동자의 건강에 관해 보다 관심을 둘 것을 촉구한 전략이라고 볼 수 있다.

○ ILO가 추계한 바에 따르면 전 세계에서 매년 225만 명이 산재로 사망하여 하루 6,000명, 15초당 1명이 사망하고 있음. 이는 전 세계적으로 교통사고로 인한 사망자 126만 명, 자살 81만 5,000명, 전쟁 및 분쟁 31만 명으로 어떤 사망사고보다 중요한 위치를 차지하고 있다.

○ ILO는 협약과 권고를 통하여 산업재해와 관련하여 포괄적이고 최선을 다하는 예방책을 수립, 시행할 것을 명시하고 있음. 구체적인 실현을 위한 산업안전보건 및 노동환경에 관한 협약은 16개 권고는 25개에 이른다.

○ OSH(산업안전보건)관련 협약 및 권고의 현황은 작업장 전반의 안전보건에 관한 일반규정, 특정한 유해위험의 보호에 관한 규정 그리고 특정한 장소에 적용되는 규정으로 나누어 파악할 수 있는데⁹⁾ 본고에서 특히 주목해보아야 할 점은 제155호 ‘산업안전 및 보건과 작업환경에 관한 협약’으로 한국에서 아직까지 비준이 되고 있지 않은 조항이다.

9) International Labour Conventions and Recommendations: 1919~1991, Geneva, International Labour Office, 1992. 첫째, 일반적 규정으로 협약에는 제81호 근로감독에 관한 협약, 제47호 週 40시간제에 관한 협약, 제105호 強制勤勞의 閉止에 관한 협약, 제155호 산업안전 및 보건과 작업환경에 관한 협약, 제161호 職業衛生에 관한 협약, 제171호 야간근로에 관한 협약이 있고, 권고로는 제31호 산업재해의 예방에 관한 권고, 제81호 근로감독에 관한 권고, 제97호 근로자의 건강보호에 관한 권고, 제164호 산업안전 및 보건과 작업환경에 관한 권고, 제171호 산업안전보건기구에 관한 권고가 있다. 특정한 장소나 특정유해위험요인으로부터의 보호조항은 여기에서 논의하지 않을 것임.

○ 1981년에 채택된 ILO의 155호 협약은 과거의 여러 가지 기준의 단편적인 것과는 대조적으로 처음으로 국제수준에서 노동계의 실제상황을 고려하여 마련하고 전 노동자의 작업과정과 모든 활동까지 포함시킬 것을 목표로 한 포괄적이고 일관성 있는 금지제도를 도입한 것으로서 모든 국가가 실행하여야 할 정책의 기본을 정한 것이라 할 수 있다. 이와 같은 협약 및 권고를 보완하여, ILO는 작업의 세부적인 규칙을 만드는 사람이나 혹은 산업안전과 산업보건을 책임지는 사람이 참고로 사용하는 실제적인 법칙과 모델을 발전시켜왔음. ILO에서는 20여개조항의 협약을 명시하고 있다.

2. 한국의 상황과 실태

○ 산재발생률과 사망률 현황과 심각성: 노동부의 산재요양자료에 기반한 산업재해분석(2003)에 의하면, 산업재해통계 집계가 시작된 1964년 이후 2002년까지 총 산업재해자수는 340만 명으로 나타나 대구광역시 전체인구 약 250만 명보다 많다. 이 기간동안 산업재해로 인한 사망자수는 59,376명에 이르고 있다. 2000년 산업재해로 인한 사망자수는 2,528명으로 산재보상보험 적용대상자 10만 명 당 26.7명이 사망하는 것으로 나타났다. 이러한 수치는 2000년 교통사고 사망자수가 인구 10만 명 당 21.3명인 것과 비교해볼 때 산업재해로 인한 사망이 교통사고로 인한 사망보다 높은 것이다. 산업재해로 인한 경제적 손실은 2002년 한해에만 10조 1천억 원¹⁰⁾으로 100억 원짜리 공장 1,000개를 지을 수 있는 금액이고, 이는 국민총생산액의 약 2%에 달하는 금액이다. 이러한 경제적 손실액은 우리나라에서 발생하는 총 화재사고에 의한 피해액(1998년 1,597억

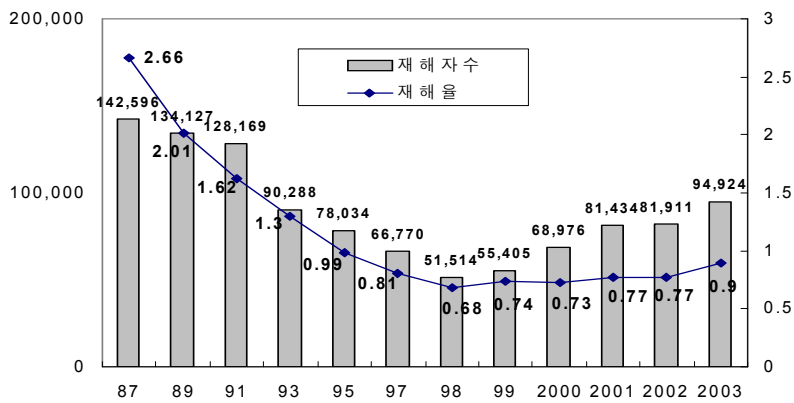
10) 산재보상금에 의한 손실액 2조 2백억 원과 하인리히 방식으로 직접 손실액(산재보상금지급액)의 4배로 계상한 금액을 더한 액수로, 노동부 2002년 산업재해분석 자료에 의함.

원)의 63배, 교통사고에 의한 피해액(1997년 5,164억 원)의 약 19.6배에 달하고 있어 경제적 손실 또한 심각한 수준에 이르고 있다.

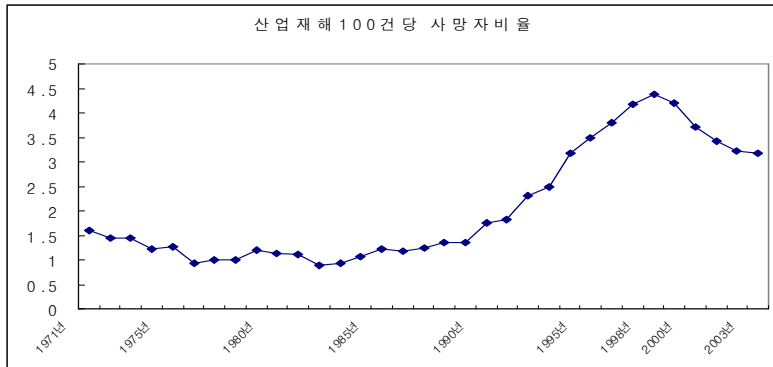
○ 산재발생률의 증감에 대한 배경: 우리나라의 산업재해율은 1987년 이후 급격히 감소하는 경향을 보여 왔으나, 1998년 이후부터 오히려 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2003년도 재해율은 0.90%(2002년에 비해 16.9% 증가), 재해자수는 94,924명(2002년에 비해 15.9%가 증가)으로 나타나 증가하는 경향이 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.

○ 전체산업재해 100건당 사망자수는 1971년 1.59였다가 매년 거의 지속적으로 증가하다가 1998년을 전후로 해서는 4.37로 증가하여 전체적으로 사망자수는 증가하거나 높은 비율이 지속적으로 유지되는 것으로 나타났다.

[그림 5] 우리나라 산업재해 발생추이



[그림 6] 연도별 산업재해 100건당 사망자 비율



○업종에 따른 산재천인률(근로자 천명당 재해자수)은 광산업이 가장 높고 제조업, 운수창고통신업, 건설업, 기타산업, 전기가스수도업순으로 나타났다. 전체적인 연도별 추이를 살펴보면 운수창고통신업을 제외한 모든 업종이 1999년, 2000년 이후 증가하고 있고 특히 제조업의 증가가 뚜렷하게 나타났다.

[그림 7] 연도별, 업종별 산업재해 천인율 비교

- 산재보상보험자료에 따르면 산업재해률은 감소하고 있으나 사망자수는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 산업재해가 실제 감소한 것이 아닐 것이라는 추정의 근거로 사용되고 있다. 사망은 공식적으로 은폐할 수 있는 것이 아니기 때문에 사망자는 증가하나 산업재해률이 감소하고 있다는 것은 사업장내 산업재해은폐가 심각하다는 간접적으로 반영하고 있다. 무재해운동 등의 정책이 산재를 은폐하기 위한 구조적 요인으로 인해 작용했을 것이다. 또 전국민의료정책의 확대로 산재보험보다는 의료보험으로 치료하는 경우나 공상이 증가하고, 산업구성이 제조업에서 3차 산업위주로 변화하면서 제조업에 집중되어 있는 산재보상통계에서 제외되는 재해가 증가했을 것으로 해석할 수 있다.

- 또한 98년 이후 산재가 증가하고 있는 이유는 이전시기의 산재률이 실제 감소된 것이 아닐 것이라는 전제와 함께 다양한 이유가 제기되고 있다. 산재통계가 산재보험자료를 근거로 작성되는 한국적 현실에서 1) 산재보험 가입대상이 확대('00. 07)됨에 따라 5인 미만사업장의 재해자가 산업재해 통계에 신규로 반영되어 증가된 측면이 있고 2) 건설물량증가로 재해에 취약한 신규, 고령근로자등이 대량으로 건설노동시장에 유입되면서 건설재해가 증가한 점, 3) 근골격계질환 등 최근 업무상질병기준이 완화되면 재해자가 증가한 측면이 있을 수 있다. 그러나 IMF 이후 다시 증가하고 있는 재해률에 대한 보다 근원적인 이유는 일부에서 주장하고 있는 공장가동률이나 총 근로시간의 증대가 아니라 정부와 기업의 예방, 처벌, 관리감독의 저하와 규제완화에 따른 것으로 추정되고 있다.

○ 기업규모, 고용형태 등에 따라 차별적인 산재발생률 보임.

연도별 규모에 따른 재해자수 및 재해율은 1인에서 49인 규모의 소규모 사업장의 재해가 대부분을 차지하고 있다. 2004년 상반기의 경우(노동부 6월말 산업재해현황) 50인 미만 사업장에서 전체 재해자의 67.6%, 전체사망자의 53.8%가 발생하였고 5인 미만 사업장에서 전체 재해자의 21.4%를 차지하고 있다. 1인에서 49인 규모의 소규모 사업장의 대부분은 대기업의 위험작업이 이전

된 계열 하청 및 사내 하청기업으로서 소규모 사업장의 재해율이 증가하게 된 배경에는 하청 기업의 안전보건관리에 상당한 정도의 책임이 있는 대기업(원청)의 안전보건관리 의식이 낮은 것도 한 원인으로 추정된다. 비정규직의 경우는 일반적으로 산재예방에서 제외되거나 사내하청, 파견, 용역 등의 간접고용자에 대한 안전보건관리가 되고 있지 않으며 안전보건관리의 책임소재가 어느 기업주에 있는지에 대한 명확한 설정이 되지 않기 때문에 나타난 현상이다.

[그림 8] 연도별 규모에 따른 재해율

○ 산재보상적용과 수혜의 문제점: IMF이후 구조조정과 정리해고, 노동강도의 강화로 산업재해가 급증하고 있음에도 불구하고 산재노동자에 대한 신속하고 충분한 치료와 보상이 이루어지고 있지 못하고 있다. 이는 산재보험의 제도적인 문제로 인해 나타나는 현상이다. 재해 및 직업병 발생시 사전승인과정에서 따른 협소한 인정기준으로 인해 작업관련성을 노동자가 증명해야만 하는 노동자 입증제도로 인해 인과관계가 명백한 경우만 1-2주안에 승인이 되나 직업병의 경우는 그 기간이 매우 길어진다.

- 산재보험에 대한 요양이 이루어지기까지 산재노동자 본인부담으로 진료를

받아야하고 이는 산재은폐로도 이어진다. 산재보험에 승인된 경우를 제외하고는 다른 통로를 통해 휴업, 요양, 치료를 받을 수 있는 사회적 안전망이 부재하다(정부는 산재보험 신청자의 수, 신청한 노동자의 승인된 건수, 기각된 이유 등에 관해 통계를 발표하고 있지 않음). 1998년 민주노총 등에 설치된 신고센터에 신고된 치료종결사례는 159건에 이르고 있다.

- 산재발생 후 실질소득이 감소(휴업급여의 경우 평균임금의 70%)하고 진료비의 추가부담으로 인해 경제적 부담이 있다. 이는 특히 정규직에 비해 임금수준이 낮은 비정규직의 경우 산재발생과 함께 빈곤을 심화시키는 계기가 된다. 산재보험이 사업장규모와 고용형태에 관계없이 적용되기 시작했지만 실질적으로 소득의 저하를 방지할 수 있는 기제는 마련되어 있지 않다.

- 노동부는 산재노동자에 대한 직업재활과 원직장복귀에 관한 중장기계획을 수립하였다. 2003년도 직장복귀율은 41%(노동부 2004-06-21 정부동향자료)였지만 강제치료종결과 노동환경개선이 이행되지 않은 채 직장복귀를 하는 폐해에 대한 지적이 대두되고 있다.

3. 관련 법령 및 제도 현황과 문제점

○ 건강권은 헌법 제10조의 생존권조항 및 행복추구권과 34조 ⑤항 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다고 명시됨. ⑥항은 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다. 자본주의적 기업경영에 동반하여 불가피하게 생기는 근로자의 생명과 건강에 대한 위험 및 이것이 현실로 나타난 산업재해로부터 근로자를 보호할 필요가 있고 이러한 근로자의 생

명·건강을 보호하여 인간다운 생활을 확보하는 것이 근간이 되고 있다.

○ 이러한 권리 충족을 위해 일차적으로 국가에서 ILO협약 제155호 72조에 서 요구하고 있는 산업재해의 문제의 식별, 그에 대한 방안, 활동의 우선순위, 평가에 대해 국내 산업안전보건법에 명시적으로 규정되어 있지 않다. 이는 국가적 안전보건정책의 미비로 나타나고 있다.

○ 정책의 설정, 실시, 평가, 사후관리의 문제: 안전보건관리를 위해 한국에서는 그 동안 신진화계획이나 1,2차 산업안전보건예방정책이 수립, 시행되었으나 목표설정, 과정, 결과에 대한 평가, 평가에 근거한 정책재수립이 매우 미약하다(김신범, 산업안전보건정책 수립, 집행 및 평가과정의 당사자 참여방안, 2000). 또한 시행하고자 의도했던 많은 정책이 이행되지 않은 것에 대한 이유조차도 밝혀지지 않은 상황이다. 이를 위해 국가적 차원의 계획에 따른 행동강령을 구체화할 필요와 함께 정책실명제의 도입이 절실하다.

○ 안전보건 관련된 국가 제도와 정책 수립에 있어 직접적 이해 당사자를 대변하는 노사의 견해와 입장은 부분적인 영역에서만 수렴되어 왔다. ILO협약 15조에서 노사양측의 협의와 다양한 단체와 정부간 조율을 하도록 한 부분에 대해 국내 법규는 상당히 미흡함. 산업재해 예방을 위해 노사정이 공감할 수 있는 일관된 국가정책을 수립·시행해 나가야 한다. 이를 위해 국제노동기구(ILO) 안전보건협약 제155호 조속한 비준 추진이 요구 된다.

○ ILO협약 16조는 사업주가 작업장, 기계, 기구, 공정으로부터 안전하고 건강상 위험이 없다는 것을 보증하도록 규정하고 있으나 산업안전보건법 23, 24 조는 “사업주는 사업을 행함에 있어서 발생하는 다음 각호의 위험을 예방하기 위해 필요한 조치를 하여야 한다”고 열거만 하고 있다.

- 이로 인해 산업안전보건법에서 명시되지 않은 사항은 이행할 의무가 없게 되어 더 이상의 책임을 묻기 어렵게 된다. 이는 국내법의 가장 큰 한계로 지적되는 것으로 명시된 것 이외에 발생할 수 있는 사항은 아예 배제되고 있다는 것을 의미한다. 특히나 산업과 직업병의 특성이 빠르게 변화되고 있는 상황에서 사업주의 포괄적인 책임에 근거하지 않은 기준중심의 적용은 작업장의 총괄

적인 평가에 따른 예방대책의 근거자체가 존립할 수 있는 여지를 없애고 있다.

- 또한 법에서 규정한 기준을 어떻게 성실하게 노동환경개선을 통해 이행했는지 보다는 단지 준수했는가의 여부에만 초점이 맞추어져 심도 있게 노동환경을 개선하기는 매우 힘든 실정이다.

○ 노동자 건강보호를 위해 가장 기본적으로 수행되어야 하는 것은 현실을 파악하기 위한 자료이다. 왜, 무슨 이유로 일정한 노동자건강수준에 도달했는지를 알기 위해서는 국가적인 데이터에 기반한 장기적인 전략수립이 필수적이다. 산업안전보건현황을 파악하기 위한 국가적 데이터의 중요성은 ILO협약 155호 4조에 연간통계의 작성을 명시하고 있으나 한국은 사업장 감시(surveillance)에 근거한 것이라기 보다는 산재보상자료에 근거하여 전체적인 현황파악이 아닌 보험승인자에 국한 제한적인 자료만 존재한다.

○ 한국의 현실에서 산업재해와 관련하여 가장 문제가 되고 있는 점은 ILO의 협약기준의 적용여부를 떠나 현재 협소하게 산업안전보건법에 규정되어 있는 내용조차 현실에서 적용되기 힘들다는 점이다.

- 기업주처벌의 약화: 산업안전보건법 제 9장에서는 유형에 따른 벌칙조항을 명시하고 있다. 하지만 2000년의 경우 68976명의 재해자가 발생하였으나 산업안전보건법을 위반한 사업장은 4,391개소밖에 되지 않으며 그 중 구속 처리된 사업장은 5개사업장이고 해당 사업주가 어떠한 처벌을 받았는지도 알기 힘들다(노동건강연대, 산재사고처리에 관한 특별법 입법청원홍보자료)

- 산업안전보건 감독, 규제기능 미비: 산업안전보건에 대한 예산과 근로감독관 수 매우 부족하다. 2000년 7월부터 산재보상보험법, 산업안전보건법의 확대로 관리대상 사업장 수는 증대(20만개소-69만개소), 산업안전근로감독관은 불과 230명으로 1인당 약 4천개소의 사업장, 36,000명의 노동자를 담당함. 실질적인 감독은 전혀 이루어지고 있지 못하고 있다. 또한 기존의 근로감독 방식에서 전면적으로 탈피하여 1) 재해율 위주 감독과 2) 단순한 법적 규정 적용에서 탈피할 것이 요청된다. 즉 근로감독의 기능이 사업장 전반적인 안전보건 관리를 감사하는 것과 사업장 안전보건 수준을 전체적으로 평가하는 것으로 전환되어

야 한다.

- 안전보건관리에 대한 규제완화: 한국에서는 노동자의 안전과 보건을 최소한으로 보호하기 위한 사업주의 의무를 기업경영을 어렵게 하는 일반행정규제로 동일시 간주하는 발상에 기초한 안전보건 규제완화가 이루어져 왔다. 93년, 98년 각각 제정된 ‘기업활동규제완화에 관한 특별조치법’과 ‘행정규제기본법’에 의해 산업안전보건분야에서 규제개혁이 실시되고 있다. 이는 헌법 34조에서 규정하고 있는 노동자 건강보호와 관련한 국가의 의무를 부정하는 행위이다. 이로 인해 27개 안전보건기준이 폐지되고 38개가 완화되었다. 특히 프레스 및 리프트에 대한 정기검사면제, 안전보건관리자의 선임의무 완화, 안전보건관리자 등 직무교육폐지, 제조업의 유해위험방지계획서 제출의무면제 등이 주를 이루고 있다. 규제완화로 사업장 보건관리자인 98년을 전후로 안전관리자는 36.6%, 보건관리자는 18.5%가 감소함(UN민간단체보고서). 산업안전보건 관련된 규제완화와 폐지는 사업장 안전보건관리체계의 붕괴와 사회적으로 만연한 안전 불감증, 산업재해 다발로 인한 심각한 경제적 피해 및 기업 경쟁력 약화로 작용하고 있다.

- 사업장내 산업안전보건기구의 미비: 노사가 안전보건관리를 논의하고 실행할 수 있는 기본적인 단위인 산업안전보건위원회는 제조업의 경우 미설치가 58.4%이고 비제조업의 경우 86.5%에 이르러 전반적으로 안전보건위원회의 설치가 되어 있지 않으며 비제조업과 중소기업에서 미설치률이 높다.

<표 13> 제조업의 산업안전보건위원회의 설치여부(2002년)

| 기업규모 | 공식적 설치 | 노사협의회로 대체 | 미설치 |
|--------------|--------|-----------|------|
| 5-49인 | 1.1 | 5.3 | 93.6 |
| 50-299인 | 26.8 | 44.2 | 29 |
| 300인이상 | 71.5 | 25.9 | 2.6 |
| 전체 | 21.9 | 19.7 | 58.4 |
| 사례수=1,536사업체 | | | |

자료: 한국산업안전공단 산업안전보건동향조사보고서¹¹⁾, 2003.6. 90쪽

<표 14> 비제조업의 산업안전보건위원회의 설치여부(2002년)

| 기업규모 | 공식적 설치 | 노사협의회로 대체 | 미설치 |
|--------|--------|-----------|------|
| 5-49인 | 2.9 | 7.9 | 89.2 |
| 50인 이상 | 10.9 | 26.1 | 63 |
| 전체 | 3.8 | 9.7 | 86.5 |

자료: 한국산업안전공단 산업안전보건동향조사보고서, 2003.6. 361쪽

- 작업장내 안전보건관리자 선임여부: 작업장내 노사의 중간에서 산재예방의 책무를 맡고 산재보험신청과정에 중요한 역할을 하도록 요구되는 안전보건관리자의 자체 선임전담률은 매우 낮으며, 특히 어떠한 형태로든지 선임되고 있지 않은 경우도 제조업에서 9-15%, 비제조업에서 13-25%에 이르고 있다. 특히 소규모 사업장일수록 미선임률이 높게 나타나고 있다.

11) 상용근로자 5인 이상 규모사업체중 1500개 제조사업체와 500개 비제조업체를 대상으로 표본조사함.

<표 15> 보건관리자 선임여부(2002년)

| | 자체선임전담 | 자체선임겸직 | 대행 | 미선임 |
|---------|--------|--------|------|------|
| 전체 | 26.8 | 22.3 | 35.6 | 15.4 |
| 5-49인 | 7.6 | 29.8 | 27.2 | 35.6 |
| 50-299인 | 7 | 22.3 | 66.5 | 4.2 |
| 300인이상 | 79.3 | 11.5 | 8.6 | 0.7 |

자료: 한국산업안전공단 산업안전보건동향조사보고서, 2003.6. 83쪽

<표 16> 안전관리자 선임여부(2002년)

| | 자체선임전담 | 자체선임겸직 | 대행 | 미선임 |
|---------|--------|--------|------|------|
| 전체 | 28.7 | 39.6 | 22.6 | 9 |
| 5-49인 | 12.8 | 51.5 | 17.2 | 18.5 |
| 50-299인 | 12.8 | 40.8 | 44.3 | 2 |
| 300인이상 | 78.9 | 16.1 | 4.3 | 0.7 |

자료: 한국산업안전공단 산업안전보건동향조사보고서, 2003.6, 82쪽

<표 17> 비제조업체의 보건관리자(안전관리자) 선임여부

| | 자체선임전담 | 자체선임겸직 | 대행 | 미선임 |
|-------|------------|------------|-----------|------------|
| 전체 | 26.3(29.1) | 34.7(49.5) | 14.1(8.8) | 24.9(12.6) |
| 5-49인 | 27.4(28.5) | 32.3(48.8) | 13.4(8.9) | 26.9(13.8) |
| 50인이상 | 18.5(33.3) | 51.9(53.8) | 18.5(7.7) | 11.1(5.1) |

자료: 한국산업안전공단 산업안전보건동향조사보고서, 2003.6, 360-361쪽.

- 안전보건교육과 물질안전보건정보의 제공부재: 안전보건교육은 산재예방에 중요성을 인식시키는데 매우 중요함에도 불구하고 제조업의 경우 신규 및 정기 교육, 작업내용변경, 새로운 기계도입시 안전보건교육을 실시하지 않는 경우가 29-63%로 나타났다. 비제조업의 경우 안전보건교육에 참여해 본 경험이 없는 노동자는 약 69%에 이르고 있다. 또한 사업장의 위해요인과 관련한 정보를 제공하는 물질안전보건정보에 대해 알고 있는 노동자의 비율도 45%에 불과하여 기본적인 산업안전보건법에 규정된 교육, MSDS에 관한 사항도 노동자의 현실에 적용되고 있지 못하다.

[그림 9] 비제조업 근로자 안전보건교육 참여 실태 및 물질안전보건정보 인지도 실태

자료: 한국산업안전공단 산업안전보건동향조사보고서, 2003.6, 교육참여 425쪽, 물질안전보건정보인지도 424쪽.

4. 민간단체 및 전문가 제안 사항

○ 사회와 기업차원에서 산업안전보건문제의 중요성 부각: 경제성장의 논리로 인해 노동자의 건강권이 심각하게 훼손되고 있다. 전사회적으로 산재가 자연발생적인 것이 아니라 원인이 있으며 산재예방의 책임은 국가와 사업주에 있다는 것을 명확히 홍보할 필요가 있다.

○ 국가적 통계로서는 산재보상보험자료와 2000년부터 전체 표본 10%를 대상으로 한 개별근로자를 대상으로 1년 주기로 시행되고 있는 산업재해원인조사가 있다. 산재보상보험자료는 보상된 건수로 실제 보험신청건수와 기각건수가 보고 되지 않아 현황파악이 되고 있지 않다. 또한 노동환경과 관련한 원인 조사가 되어 있지 않아 예방대책을 마련하는데 있어 매우 미흡하다. 한국산업

안전공단에서 실시하고 있는 산업재해원인조사도 원인에 대한 심도 있는 분석과 활용이 가능한 방향으로 개선될 필요가 있다. 이를 위해서는 각 단위 사업장의 노동환경과 산재에 대한 보고체계 확립이 가장 기본적으로 필요하다.

○ ILO조약 제 155호는 8조는 “산업안전보건과 관련된 법과 규제들의 집행은 적절한 감독체계에 의해 담보되어야 하고, 그러한 체계의 집행은 법과 규제를 위반하는 것에 대한 적절한 벌칙을 부과하여야 한다”고 정의하고 있다. ILO는 최근 산재관련법규를 만드는 것만으로는 노동자의 건강을 보호할 수 없다고 판단, 각국 정부에 처벌강화를 주문하고 있다. 사후책임을 철저히 묻는 형사정책을 강화하거나 징벌적 배상을 도입해 사고를 예방해야 한다.

- 처벌의 기준은 사망과 같은 중대재해, 동종 사업장에서의 반복성 재해, 고의성 및 악질적 재해가 되어야 한다. 최종 사법적 판단을 요하는 법원에서 처벌강도가 정해지기 이전에 검찰에서 기소가 이루어지지 않거나 노동부에서 처벌을 의회하지 않거나 약식기소가 이루어지고 있다. 근본적으로 산재문제를 드러내 놓고 개선하고자 하는 사업장은 최대한 배려를 하되 산재를 은폐하거나 개선의 의지가 없는 사업장은 강력한 제재를 해야 한다는 취지를 살려야 한다.

○ 정부는 노동자의 안전과 건강을 보호해야 할 의무를 인식하고 사업장의 안전보건관리를 감독, 규제하는 기능을 강화해야 한다. 기업규모별, 고용형태별로 차이 나는 안전보건관리를 형평성 있게 재조정해야 한다.

- 소규모 사업장의 경우 적절히 규제를 유보시켜주되 공공지원서비스를 양적, 질적으로 대폭 확대해야 한다.

- 간접고용이 증가하는 시점에서 근로관계 즉 고용과 피고용의 관계에서 책임소재를 파악하기 보다 당해 작업장, 또는 작업의 관할이 누구의 관리 하에 놓여있는가 하는 현장중심으로 책임관계를 설정해야 한다.

- 비정규직의 경우 현행 산업안전보건법이 적용될 수 있도록 강제하는 수단이 필요하다.

○ 정부가 시행하고 있는 무재해운동의 추진이나 재해율에 근거한 목표의 달성은 이에 도달하기 위한 제도적 보완장치가 있을 때에만 가능하다. 기반구

축이 되어 있지 않은 상황에서 무재해운동과 같은 전략은 산업재해 발생시 사업주로 하여금 산재적용을 회피하기 위한 수단이 되고 이는 노동자가 산업재해 발생시 보고하여 치료를 받거나 국가적인 기반자료구축을 하는 기회를 박탈하게 된다. 따라서 재해률을 감소시키기 위한 국가적인 정책의 설정과 구체적인 강제, 유인사항, 실현을 위한 장애극복방안에 대해 명시하고 재평가해야 한다.

○ 노동현장에서의 건강권을 보호하기 위해서는 기업활동규제완화에 관한 특별조치법, 행정규제기본법의 적용제외사항에 노동자의 생명과 건강보호에 관련된 사항 명시해야 한다. 이는 2003년 3월 노대통령, 국무회의지시사항에 포함되어 있었으나 이후 시행되고 있지 않다. 한 연구결과(노동부 2002년. 산업안전보건분야 규제완화에 따른 사회경제적 비용편익분석)에서도 한 항목을 제외한 모든 산업안전보건분야에서 규제완화에 대한 부정적인 견해를 나타내고 있는 것으로 조사되었다. 특히 “안전관리자 및 보건관리자의 고용의무 완화”, “프레스 리프트를 사용하는 경우 정기검사 완화”에 대해서는 각각 95%, 93%의 부정적인 의견을 가진 것으로 보고된 바 있다. 실제 1997년을 기점으로 완화된 안전관리 및 보건관리자의 직무교육에 따른 비용-편익 분석결과 직무교육에 소요되는 비용보다 직무교육을 받음으로 인해 발생하는 편익이 5.64배 더 높은 것으로 나타났다.

○ ILO가 규정하고 있고 노동자의 건강권을 확보하기 위한 알권리, 참여의 권리, 위험한 작업을 중지할 권리(right to know, right to participate, right to stop dangerous work)가 보장되어야 한다.

- 노동자가 자신이 노동하고 있는 노동환경에 대해 기본적으로 정보가 있어야 하는데 이는 MSDS(물질안전보건자료), 안전보건교육 등이 있으나 실효성이 없음. 당사자가 참여하는 시스템 확보가 중요함. 이를 위해 알권리를 충족시켜야 한다.

- 근로자가 일하는 환경과 조건에서 발생 가능한 유해위험요인이 무엇이고 주기적으로 현재의 상태가 어떤지 내가 이해할 수 있는 용어와 수준에서 알 수 있도록 해야 한다. 그러한 유해위험에 대해 사업주가 어떠한 조치를 취할 의무

가 있는지, 그리고 실제로 어떠한 조치를 취했는지에 대해 알려주어야 한다. 이러한 안전보건문제에 대해 나에게 주어진 권리는 무엇이며, 만약 그 권리가 침해받았다고 생각할 경우 권리의 침해를 구제 받는 방법이 무엇인지 알려주어야 한다. 즉 근로자가 청구해야 알려주는 것이 아니라 “배타적 권리(排他的 權利)”로 기업주가 당연히 알려주어야 하는 권리실현으로 전환되어야 한다.

○ 사업장내에서 노동자의 건강과 관련한 주요한 행위자 중의 보건관리자의 선임업종을 확대하고 특히 소규모사업장의 노동환경개선을 위한 보건관리자 공동채용제도의 도입을 시행하여야 한다(2004년 7월 노동부주최 제4차 산업보건포럼). 또한 보건관리자의 고용주체가 기업주에 있는 만큼 고용상의 불이익에 대한 예측으로 인해 보건관리자의 본래의 의무인 노동환경개선과 노동자 치료에 대한 소신 있는 의견개진을 할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

○ 산재보험의 사전승인제도에 따른 적절한 치료, 요양의 부족으로 인해 선 보장후평가제도를 도입하여 산재노동자가 우선적으로 치료받을 수 있는 제도의 도입이 시급하다. 또한 산재보험이 사회보험으로서 미약하므로 보장성을 강화하기 위한 방안과 노동자의 재활과 노동환경개선에 따른 직장복귀방안이 마련되어야 한다. 또한 산재보험 신청절차의 간소화가 이루어져야 하며 재활사업이 직업훈련, 사회적응프로그램을 실시하고 있으나 산업, 직종 등에 따른 구체적인 방안이 필요하다. 또한 비정규직 등 소외계층에 대한 형평성 있는 적용을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 경제계에서 산재보험을 사용자책임보험으로 강화하자는 방안이 나오고 있지만 일반회계예산을 적극적으로 투입하여 사회보험으로서의 면모를 제대로 갖추는 방안이 강구되어야 한다.

5. 국제 동향 및 시사성 있는 주요 외국 사례

○ 국가가 노동자의 권리를 보장하기 위한 정책의 설정에 있어 외국은 우선순위를 정하고 각 영역별로 중장기계획을 설정하여 실시하고 있다. 유럽의 경우 향후 각 국에서 실시해야 할 정책의 우선순위를 자리매김하는 정책적 영역을 크게 사회와 작업조직, 경영과 기술, 작업환경과 건강으로 나누었다. 또 특별위험그룹에 연소근로자, 작업능력쇠퇴자, 외국인 근로자와 함께 임신여성을 언급하여 정책의 우선순위에서 다루도록 명시하고 있다. 미국의 NIOSH(산업안전보건기구)에서는 NORA의 연구를 통하여 국가의 정책영역을 명확히 하면서 연구와 정책수행을 하고 있다.

○ 정책의 수립과 실행에 있어 지속적인 평가의 예. 현재 한국에서 중요하게 부각되고 있는 근골격계질환예방사업을 보면 덴마크의 경우 근골격계질환 감소 10년 대책을 세우는데 있어 감소를 50%를 상정하고 사업, 직종별로 감소하는데 어려움을 주기적으로 평가하여 지원하는 방안으로 나아가고 있다.

○ 산업재해에 관한 국가통계는 문제발생원인, 현황과약, 해결방식 모색에 있어 중요한 역할을 함. 한국, 대만, 프랑스는 보상된 재해건수를 기준으로 일본, 싱가포르, 독일, 스웨덴, 영국, 미국은 보고된 재해건수를 기준으로 산정하고 있다. 또한 산업재해로 인한 사망자수 비율을 대만, 프랑스, 독일, 영국(KLI 노동통계, 2004). 국제적 비교와 현황을 파악하기 위해 보고된 재해건수로의 완벽한 전환이 필요하다.

○ 노동자가 자신의 건강을 지키기 위해 안전보건교육은 매우 중요함. 한국에서의 안전보건교육은 교육이수의 여부와 형식에 치우쳐 있고 취업을 한 이후에 시작하는 반면 외국의 경우 1) 업종별로 특화된 교육을 시행하고 2) 학교교육체계와 직업훈련과정과의 연계선상에서 이루어지고 있다. 이는 전 업종에 걸

친 공통사항과 업종특이적인 교육내용을 실시함으로써 효과성 있는 내용을 전달하고 취업이전에 안전하게 일할 권리를 충족시키지는데 그 목적이 있다.

- 독일의 경우 산재보험조합(본부 및 35개 업종별 조합)에서 안전보건교육을 주로 실시하고 있는데 교육 참가여부보다는 동기부여에 초점을 맞추고 있다.

- 한편 덴마크를 포함한 북유럽의 경우 기업과 노동조합에서 동시 출자하여 노동자의 건강에 영향을 미칠 수 있는 기업경영으로부터 실무적인 안전교육까지 정기적으로 이수케하고, 노동자가 안전보건전문가로 양성되어 외부자가 아닌 내부자가 교사로 활동하게 하는 보완전략을 시행하고 있다(정진주, 덴마크의 노동안전보건교육, 2001년)

○ 사업장의 포괄적 관리(enabling approach)체계의로의 전환

한국의 경우 안전보건관리의 대상이 기술적인 지침을 중심으로 이루어져있으나 유럽의 경우 사업장의 평가를 통해 다음과 같은 항목의 적절한 배합을 통해 이루어지고 있다. 이는 사업주에 대한 규제를 강화하면서 사업장내 안전보건관리정도에 따라 강제와 유인을 주는 방안을 채택하고 있음을 의미한다.

1. 성과기준규제 (Performance Based Regulation), 2. 안전조항 및 면제조항 (Safe harbours, Waiver or Variance Provisions), 3. 과정규제 (Process Regulations), 4. 자동조정조항 (Automatic Updating), 5. 사후적 통제 (Ex Post Controls), 6. 보상 (Rewarding Good Behaviour), 7. 정보의 제공 및 교육, 제품 표시제 (Information Measures), 8. 공동규제 (Co-Regulation), 9. 자율 규제 (Self-regulation), 10. 자율 협약 (Voluntary Agreements), 11. 경제적 유인 : 과세/보조금/사용자부담금 (Economic Incentives), 12. 거래 가능한 재산권적 권리 (Tradeable Property Rights), 13. 보험 (Risk Based Insurance)

6. 개선을 위한 의견과 제도적 보완 방안

○ 투명한 산재 보고체계에 따른 국가통계구축: 사업장에서 발생하고 있는 산재에 대해 객관적이고 투명한 보고절차를 걸쳐 국가적인 통계자료가 형성하여야 한다. 이를 위해서는 노동자의 산업안전보건전반에 걸친 참여와 특히 부서 등 산업안전보건실행단위의 구성과 상시적인 보고체계를 확립해야 한다. 이를 통해 산재은폐를 방지하고 산재발생원인을 근원적으로 추적하여 문제해결을 도모할 수 있다. 산재보고의 투명성과 산재발생원인을 파악하여 개선의 의지가 있는 기업에게는 지원을 그렇지 못한 기업에게는 강력한 제재조치를 취할 수 있어야 한다.

○ 사업주에 대한 강력한 책임소재파악과 처벌

높은 산재발생 기업에 대한 징벌적 배상제도 도입해, 실제 발생한 피해보다 높은 배상을 통해 예방의 효과를 가져오게끔 한다. 중대재해자 다발 사업주에 대한 강력한 처벌이 시행되어야 하고(형사법으로서 기업살인법 도입 등이 논의되고 있음) 시행된 처벌은 공개되어 사업주의 예방 의지를 높여야 한다.

- 개별 사업장에 대한 산재를 공포를 통해 사업주의 예방의지를 높이도록 유도한다.

- 중소기업에는 적절한 규제와 소규모기업에 따르는 지원이 필요하다.

○ 안전보건문제의 규제대상 제외

노동자의 건강보호는 기업활동을 위한 규제대상에서 제외되어야 한다. 기업의 생산성과 노동자의 건강은 함께 보전될 수 있다는 수많은 연구결과에 대해 인지할 필요 있다. 따라서 안전보건사항은 규제대상에서 완전히 제외시키고 사업주가 노동자의 건강을 보호할 수 있도록 기업주에 대한 규제와 사업장 평가를 강화시켜야 한다.

○ 안전보건영향평가제의 도입

안전보건영향평가는 사업장에 기술적, 사회적 변화가 발생하기 이전에 이 변화가 노동자의 건강에 미칠 수 있는 장점과 단점을 사전에 분석하여 평가하고 이에 근거하여 사업장 변화에 대한 대안을 모색, 실행하는 것을 의미한다. 이는 환경영향평가, 성별영향평가의 개념을 안전보건 분야에 적용한 것이다.

- 안전보건영향평가제의 도입을 위해서는 조직의 변화시 노동자의 건강에 미치는 영향을 최소화해야 한다는 사회적 합의와 이에 기반한 법적 규제와 틀이 필요하다. 사업장의 변화를 예측해 보기 위한 평가도구 즉 위해성 평가의 내용이 설정되어야 한다. 위해성의 평가는 노동자에게 더 많은 위험요인에 노출시키는 업무량의 증가, 노동강도의 강화를 의미하는 시간압력, 생산체계에 있어서 새로운 위험요인은 필수적으로 포함되어야 한다.

- 현행 한국의 산업안전보건관리의 기준중심을 벗어나 사업장을 포괄적으로 평가하고 개선하는 효과가 있다. 유해물질이나 의학적인 결과중심에서 노동환경에 대한 평가를 시행하는 것으로 전환되어야 한다. 이 과정에서 노동자의 참여와 노사의 환경개선이 이루어질 수 있다.

7. NAP 작성에 있어서의 정책 제안

○ ILO는 고용의 질에 대해 강조하면 “일정수준의 임금, 과다하지 않은 노동시간, 안전한 노동, 사회보험의 보호, 노동자성의 인정과 사업장내에서의 권리의 주장과 실현, 사회적 가치의 형성”를 명시하고 있다. 노동자의 건강은 단순히 질병치료와 안전보건의 관리감독에 국한하는 것이 아닌 “양질의 고용과 안전한 노동”이라는 차원에서 접근되어야 한다. 이는 건강을 보호할 수 있는 기본적인 노동조건이 형성될 때만 노동자의 건강권이 보호될 수 있다는 것을 의미한다.

- 안전보건관리를 기술적인 수준에서 접근할 것이 아니라 전반적인 노동조건을 개선할 수 있는 조건이 개선되어야 함이 전제되어야 한다.

- 최근 증가하고 있는 구조조정, 노동강도 강화, 비정규직의 확산 등의 문제가 안전보건의 수준을 높일 수 있는 기본전제가 되어야 함을 의미한다. 따라서 노동부의 NAP는 현행의 산업안전보건에만 국한 할 것이 아니라 외국의 경우처럼 포괄적으로 사업장의 노동환경을 개선하는데 역점을 두어야 한다.

○ 장기적 전략으로는 안전보건시스템의 근본적인 전환이 이루어져야 한다. 현행 산업안전보건법은 일본식의 기준중심에 의존하여 법에서 규정한 기준을 준수했는지의 여부만 판단하게 되어 있다. 따라서 사업장의 전반적인 평가를 통해 기업주가 현재 가능한 기술적, 사회적 수준에서 최선의 예방 의무를 다했는지에 대한 예방과 평가체계의 도입이 필요하다. 이는 전문가, 노동계에서 장기적으로 노동자의 건강권 확보를 위해 주장해 온 바이기도 하다.

○ 근로자 건강을 보호하기 위한 단기적 방향으로서는 예방의무를 소홀히 한 기업주에 대한 강력한 처벌이 이루어져야 한다. 산업안전보건법을 위반한 사업주에 대해서 강력한 책임소재파악과 처벌이 이루어져야 하는데 형사법등 특별법이나 징벌적 배상제도 등을 통하여 사업주의 예방의 의무(산업안전보건법 5조)를 충실히 이행할 수 있는 조치가 취해져야 한다. 또한 개별사업장의 산업재해양상과 실제 산업안전보건법을 위반한 사업주에 대해 어떠한 조치가 이루어졌는지에 대해 공포하여 예방으로 유인해야 한다.

○ 안전보건관리의 규제완화이후로 많은 조치가 폐지되거나 완화되어 산업재해예방이 실효성을 거두고 있지 못하다. 안전보건에 대한 규제완화는 경제성장에 논리에 밀려 이루어진 것으로 근로자의 기본적인 건강권보호에 위배되는 사항이다. 사업주는 예방의무 방기에 대한 법리적 근거로 활용되고 있으므로 규제완화대상에서 안전보건영역은 제외되어야 한다.

○ 산업안전보건영역은 전문적인 지식과 경험이 특히 필요한 분야로 근로감독관의 규제와 지원기능을 강화할 수 있도록 안전보건전문 근로감독관을 양성

하고 수를 증가시켜야 한다. 현행 근로감독관의 역할인 재해를 관리나 위반사항 적발이 아닌 사업장 평가, 규제와 지원을 하는 역할로 바뀌어야 한다.

○ 정부정책과 사업장내 안전보건관리에 있어 노사가 공동으로 참여하여 현장의 노동환경을 개선할 수 있는 방안을 마련하는 체계가 마련되어야 한다. 대기업의 산업안전보건위원회는 형식적인 수준에 그치고 있는 점을 개선하고 소규모기업의 경우 다양한 방식을 통해 노동자의 의견수렴과 참여가 확보되어야 한다. 기업 내 산재예방을 위해서는 노사가 공동으로 참여하는 산업안전보건위원회나 부서단위 등의 근로자의 참여와 토론, 개선방향이 설정되어야 하므로 이를 활성화하기 위한 방안이 강구되어야 한다. 특히 위원회는 설치되어 있으나 활동이 거의 없는 경우가 많은데 이는 기업내 각 소규모 단위에서 산업안전보건에 대한 인식과 이에 근거한 활동이 부재하기 때문이다. 따라서 부서 등의 단위에서 노동환경개선과 건강증진을 할 수 있는 기제를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다.

○ 산업안전보건안전보건관리를 위해 한국에서는 각종 정책이 수립, 시행되었으나 목표설정, 과정, 결과에 대한 평가, 평가에 근거한 정책재수립이 매우 미약하다. 시행하고자 의도했던 많은 정책이 이행되지 않은 것에 대한 이유조차도 밝혀지지 않은 상황이다. 정책수립에 있어 직접적 이해 당사자를 대변하는 노사의 견해와 입장은 부분적인 영역에서만 수렴되어 왔다. 특히 정책을 수립, 실행, 평가하는 단계에서 노사와 정부간의 조율이 매우 미비하였고 이로 인한 사회적 갈등이 심화되었다.

따라서 산업재해 문제의 식별, 그에 대한 방안, 정책의 우선순위 정하기, 정책실행에 따른 평가와 정책재수립의 과정을 형성해야 하고 논의된 내용은 공개되어야 한다. 국가적 차원의 계획에 따른 산업안전보건 행동강령을 구체화하고 정책실명제의 도입이 절실하다. 또한 정부정책을 위해 노사 양측의 협의와 다양한 단체와 정부간 조율을 할 수 있는 기구와 체계가 필요하다. 정부정책은 장단기적인 전략을 수립하고 전략을 수행하기 위한 기반체계가 형성되어 있는지를 고려하여 시행해야 한다. 시행된 정책에 대한 평가와 사후관리에 대한 공

개적인 보고와 함께 향후 대책을 세워야 한다 .

○ 노동자의 건강에 대한 사회적 관심의 저하로 인해 안전보건에 대한 사회적 의식을 높이는 수단이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 학교교육, 직업교육, 기업주와 노동자 교육과 함께 전사회적인 홍보가 필요하다. 즉 교육체계의 획기적인 전환과 함께 노동자의 노동환경변경시 이에 대한 교육을 통해 노동자의 알 권리를 충족시켜주어야 한다.

○ 산재은폐는 노동자의 건강을 훼손시키고 정확한 문제파악을 저해하는 요인으로 작동한다. 정부와 사업장내에서 산재발생에 대한 체계적인 보고를 할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 이러한 시스템에 기반하여 기업주에 대한 유인과 강제를 시도할 수 있다.

○ 중소기업과 비정규직의 산업안전보건관리가 강화되어야 한다. 3차 산업의 규모가 급증하고 있는 가운데 산재예방의 노력은 매우 소홀한 것을 감안, 3차 산업의 예방대책이 강화되어야 한다.

○ 노동자가 업무수행성과 업무기인성에 근거해 산재를 입증하는 체계로 인한 치료, 요양의 지연과 배제의 근본적인 문제를 해결해야 한다. 증가하고 있는 직업성 질병에 따른 승인기준에 대한 적절한 대책과 최근 급증하고 있는 근골격계질환 대책에서 나타났듯이 요양기간동안 대체인력의 부족으로 인한 노동자간의 위화감을 해소할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 산재보상수준을 강화하여 빈곤층으로 전락하는 것을 예방해야 한다. 특히 소규모사업장과 비정규직에 대한 대책이 적절한 소득수준이 마련되어야 한다. 노동환경을 개선한 상황에서 직장복귀가 이루어져야 하고, 적절한 재활프로그램을 통해 원직장복귀가 시행되어야 한다. 이를 위해 재활프로그램이 현실적이고 노동자의 요구에 맞추어져 기업내에 정착되어야 한다.

IX. 근로감독 행정

1. 근로감독 행정의 개요

근로감독 행정은 노동행정의 핵심 부문으로서 노동권 보장을 위한 기초 인프라로서의 의미를 지닌다. 즉 근로감독행정은 근로기준법을 위시한 제반 노동관계법을 보장하기 위하여 최저기준을 사전적으로 점검하고 노동자의 법적 권리구제를 신속히 처리하는 과정이다. 이처럼 근로기준법이 규율하는 부분은 노동자의 생존과 직결되는 것인데, 즉각적인 규제가 필요한 데 비하여 실제에 있어서 사법절차를 통한 법적 구제는 어려움이 많기 때문에 조직화된 것이다. 따라서 전문적인 행정관청에 의하여 근로기준법의 시행을 사전적으로 점검하고, 노동자의 권리구제와 관련해서 신속한 사후조치를 강구할 수 있는 근로감독행정체도가 요구된다(정인수정병석, 1992;14)고 할 것이다. 이를 위하여 근로감독관은 사업장 출입, 심문, 수사보고서 작성, 통지와 부착 등의 자유수사권 및 시정명령권, 작업중지권 등을 보유하고 있다.

2. 근로감독행정의 국제적 준거

근로감독행정의 국제적 준거로서는 1947년의 ILO 제81호 근로감독(공업·상업부문) 협약과 그 부속권고들(제81호 및 제82호)이 대표적이다. 1969년에는 이

를 농업부문까지 확장하는 제129호 협약을 채택하였는데, 우리나라는 아직 이 협약에는 가입하고 있지 않다.

<표 18> ILO 제81호 근로감독 협약의 주요 내용 및 이행실태

| 구 분 | 주요 규정 내용 | 이행실태 |
|------------------|---|---|
| 근로 감독 기관의 역할 | <ul style="list-style-type: none"> * 근로조건 및 노동자보호에 관한 법령 적용, 노사에 대한 정보제공 및 관련 법령의 미비점의 보고 등(제3조) * 산업재해·직업병 예방 관련 활동(제3조 및 제14조) | <ul style="list-style-type: none"> * 많은 국가에서 산업안전감독으로 특화되는 경향 * 프랑스, 스페인 등 라틴계 국가는 필수업무 외에 노사분규 조정 업무까지 수행 * 보고서 작성 등으로 인한 업무 과중 사례 다수 |
| 근로 감독 기관의 조직과 인원 | <ul style="list-style-type: none"> * 중앙정부의 직접 관할(일원화 원칙) 및 유관기관·노사단체 등과의 공조(제4~5조) * 근로감독관은 신분보장과 업무상 독립이 인정되는 공무원으로 충원(제6조)되며, 적정한 훈련(제7조)과 필요한 사무시설·집기, 교통수단 등을 제공(제11조) | <ul style="list-style-type: none"> * 그리스는 근로감독 업무를 지자체에 이양한 후 ILO의 권고를 받고 다시 환원 * 개도국의 경우 한정된 인력과 자원부족 등으로 기본적 감독활동에 문제를 노정 * 선진국도 공공부문 개혁 등으로 인원감축 경향 |
| 근로 감독 관의 권한과 의무 | <ul style="list-style-type: none"> * 예고 없는 사업장 출입 및 감독 권한, 심문·자료 제출 요구권한 등(제12조) 및 노동자의 안전상 심각한 위해가 예기되는 경우 즉결처분권(제13조) 등 소지 * 대상사업장과의 이해관계 금지, 제보 노동자 보호를 위한 비밀준수의무 등 규정(제15조) | <ul style="list-style-type: none"> * 주야를 불문하는 사업장 출입 권한에 대해 ‘합리적인 시간대’의 출입권을 보장 * ILO는 예고 없는 감독과 민원인 개인 정보공개 금지 등을 강조 |
| 사업장 감독 | <ul style="list-style-type: none"> * 효과적 법 적용을 확보하기 위해 적정인원의 확보(제10조) 및 ‘가능한 자주, 그리고 철저히’ 사업장을 감독(제16조) | <ul style="list-style-type: none"> * ILO는 연1회 조사를 이상시하나, 선진국도 총사업장의 20% 내외를 감독(1985조사) |

| | | |
|--------------------|--|--|
| 연례활동 보고서 발 간 | * 매년 1회 이상 감독 결과를 본부 에 보고하고, 본부는 감독 활동에 관 한 연례보고서를 발간, 그 사본을 ILO에 송부(제21~22조) | * 주요국은 감독 활동보고서를 별도로 발간하여 이해관계자에게 알리고, ILO에 송부 |
|--------------------|--|--|

자료 : 문기섭(2003)

ILO 180여 개 협약 중에서 가장 중요한 8개 핵심협약과 더불어 중시되는 우선협약 4개 중 2개가 제81호와 제129호 근로감독 협약인 데서 알 수 있듯이 가장 기본적인 노동권 보호 조치라고 볼 수 있다. 따라서 1996년에는 이를 비상업 부문(공공기관, 공기업, 지방단체 등)으로 확장하는 의정서(Protocol)가 마련되기도 하였다.

3. 한국의 근로감독 상황과 실태

1961년 이후 체계를 갖춘 우리나라의 근로감독관 제도는 일반근로감독과 산업안전 분야로 분리된 형태를 취하면서 일반근로감독의 경우는 임금, 근로조건은 물론 노사관계 관련 상황보고 업무 등을 포괄하고 있다. 구체적으로 우리나라의 근로감독제도는 1953년 근로기준법이 시행되면서 각 사·도를 통해 근로감독 사무촉탁제도를 실시한 것이 시초라고 볼 수 있다. 본격적인 근로감독관제의 시행은 1961년 근로기준법 개정과 국무원령(제205호)으로 근로감독관 규정이 공포되면서 근로감독관을 정식 직원으로 채용, 특별사법경찰관의 지위를 부여하고, 체계적인 직무교육을 실시하면서부터이다. 이후 산업안전업무가 분

리('67년)되고, 노사관계 업무가 부가('81년)되었으며, 각종 추가적인 노동입법과 그 시행 과정에서 업무영역이 확장되어 왔다.

이러한 역사적 과정을 통해 정립된 우리나라 근로감독관의 주된 행정업무는 개별적 근로관계 관련업무, 집단적 노사관계 위반사항을 처벌하는 업무, 노사관계 지도 및 조정에 관한 업무, 그리고 노동행정 지원업무 등으로 요약된다. 개별적 근로관계와 관련하여 노동자의 기본적인 근로조건을 확보하기 위한 권리구제업무로 사업장 감독(정기·수시·특별·확인감독), 진정·고소·고발 등의 신고사건 처리, 근로조건 개선, 체불임금의 예방 및 청산, 최저임금제 시행 감독, 산업재해 예방과 노동자 건강보호에 관련된 업무, 노동관계법령 위반에 관련된 사법처리 등을 행한다. 다음으로 노사분규의 조정 및 해결에 관련된 업무로는 노사관계의 안정유지를 위한 분쟁조정 담당, 노사분규 예방 및 조정, 임금교섭타결 지도업무, 노동동향 파악 및 지도 등이 있다. 또한 행정지도업무로는 노사간의 협조증진을 도모하는 지도·교육과 관련된 업무, 노사협의회 운영 지도 및 고충처리, 노사교육, 임금구조 및 임금격차 개선 및 해소, 부녀·소년 지도, 기타 복지증진 등이다. 기타 노동통계와 관련된 업무, 임금관련 자료조사 업무 등이 있다.

조직체계를 보면 우리나라의 근로감독행정 업무는 노동부 본부(4국 13과)와 지방관서(6개청 40개 사무소)의 계통적 조직체계 하에서 이루어지고 있는데, 지방노동청 및 지방노동사무소는 근로감독과(40개과), 산업안전과(36개과) 및 고용평등과(6개과) 체계로 편제되어 관할지역별로 노동행정 업무를 수행한다.

4. 근로감독행정의 관련 법령 및 제도 현황과 문제점

1) 국내의 관련 법령 분석

근로기준법에는 사용자가 근로기준을 준수하도록 하기 위하여 감독기관으로서 노동부 및 그 소속기관에 근로감독관을 두고(제104조 제1항), 이들에게 여러 가지 감독권한(제105조)과 의무(제106조)를 부여하고 있다. 근로감독관은 사업장, 기숙사 및 부속건물에 임검하고 장부 등의 제출을 요구할 수 있으며 노사 양측에 대해 심문할 수 있다(제105조 제1항). 이렇게 기업비밀에 대한 접근이 가능하기 때문에 근로감독관은 재직 중은 물론 퇴직한 후에도 직무상 알게 된 비밀을 엄수하여야 하는 의무를 진다. 우리나라에서는 근로감독관의 자격·임면과 직무배치 등에 관한 사항은 근로감독관 규정(대통령령 제16359호, 1999. 5. 24)에, 그리고 그 구체적인 직무수행에 관한 것은 근로감독관집무규정(노동부 훈령 제555호, 2002. 12. 24)에서 별도로 적시하고 있다.

우리나라의 근로감독행정은 근로기준법을 위시하여 임금채권보장법, 최저임금법, 산업안전보건법, 남녀고용평등법 등의 개별적 근로관계법과 노사협의회법, 노동조합 및 노동관계조정법 등 집단적 노사관계법의 집행까지도 담당하고 있기 때문에 프랑스 등의 종합행정유형과 유사한 체계라고 볼 수 있다.

2) 근로감독행정의 문제점

우리나라 근로감독행정은 여러 가지 문제점을 안고 있지만, 가장 기본적으로 근로감독행정의 중요성에 비하여 근로감독관의 절대수가 크게 부족하다. <표

13>에서 보는 바와 같이 최근 근로감독관 1인당 노동자수는 3만명에 육박하며, 1인당 사업체수는 6천여개에 달한다. 기준을 다소 완화하더라도(근로감독과장 등 포함, 상용노동자로 제한) 우리나라의 근로감독관 1인당 담당 노동자수는 18,322명('01년)으로 경찰공무원(1인당 주민수 524명), 소방공무원(1,920명)에 비해 훨씬 많은 것으로 나타난다(김정한 외, 2003). 참고로 우리나라와 같이 종합 행정유형에 속하는 일본과 프랑스의 근로감독관 1인당 담당 노동자수는 각각 12,898명과 12,083명에 불과하다. 또한 ILO 회원국의 1/3이 감독관 1인당 7,500명의 노동자를, 다른 1/3은 감독관 1인당 10,000명을, 나머지 1/3이 1인당 12,500~15,000명을 담당하며, 산업화 국가 및 동구권 국가는 감독관 1인당 20,000명, 개발도상국은 40,000명(공식·비공식, 도시·농촌 불문) 수준인 점을 감안하더라도 우리나라의 근로감독관 수가 크게 부족함을 확인할 수 있다.

<표 19> 근로감독관 1인당 감독 대상 추이

| | 근로감독관 (명) | 사업체수 (천개) | 감독관 1인당 사업체수 | 노동자수 (천명) | 감독관 1인당 노동자수 |
|----|--------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
| 97 | 384 | 202.1 | 526.3 | 6,342 | 16,515.6 |
| 98 | 405 | 199.3 | 492.0 | 5,786 | 14,286.4 |
| 99 | 393 | 2,927.3 | 7,448.7 | 12,920 | 32,875.3 |
| 00 | 458 | 3,013.4 | 6,579.5 | 13,604 | 29,703.1 |
| 01 | 483 | 3,051.5 | 6,317.8 | 14,337 | 29,683.2 |
| 02 | 489 | 3,132.0 | 6,404.8 | 14,608 | 29,873.2 |

주 : 1) 근로감독관 수치는 김정한 외(2003)에서와 같이 실제 업무를 담당하는 6, 7급 현원을 잡았음. 2) 사업체수와 노동자수는 1998년까지는 노동부의 『사업체노동실태조사보고서』 기준, 1999년 이후는 통계청의 『사업체기초통계조사보고서』 기준임. 이는 1999년 이후는 4인 이하 사업장에도 근로기준법이 적용되어 근로감독관의 감독대상이 확대되었기 때문임.

더욱이 우리나라의 근로감독관은 개별적 근로관계 업무 뿐 아니라 일본의 근로감독관이 담당하지 않는 집단적 노사관계 업무까지도 맡고 있으며, 최근에는 근로기준법 개정 등으로 업무부담이 폭증하고 있다는 점이 고려되어야 한다. 즉 우리나라의 경우 최근 근로기준법, 산업안전보건법 및 산재보험법 등의 적용이 전 사업장으로 확대되고, 임금채권보장제도 및 고용허가제 실시 등으로 새로운 업무 부담이 늘어난 바 있으며, 특히 비정규직 대책 차원에서 근로감독 기능의 강화를 위한 감독관 증원이 시급한 실정이라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 외환위기 이후 업무 급증에 비해 근로감독관의 정원과 현원의 증가율은 매우 낮은데(표 참조), 2004년 상반기 140명의 정원을 늘리고, 2005년에는 다시 170명의 증원을 신청할 예정이지만, 업무량 증가에 비하면 여전히 턱없이 부족한 실정이다.

<표 20> 최근 근로감독관 정현원 추이 및 직급별 구성 현황

| 기준년월 | 정원 | | | | 현원 | | | |
|--------|-----|------|------|-------|-----|------|------|-------|
| | 계 | 5급이상 | 6·7급 | 8급 이하 | 계 | 5급이상 | 6·7급 | 8급 이하 |
| '97.3 | 573 | 115 | 458 | | 522 | 113 | 409 | |
| '98.2 | 607 | 125 | 482 | | 550 | 122 | 428 | |
| '99.10 | 681 | 92 | 515 | 74 | 515 | 91 | 409 | 15 |
| '00.5 | 707 | 97 | 560 | 50 | 589 | 96 | 475 | 18 |
| '01.4 | 707 | 97 | 560 | 50 | 616 | 98 | 498 | 20 |
| '02.5 | 700 | 97 | 554 | 49 | 633 | 99 | 505 | 29 |
| '03.4 | 700 | 97 | 554 | 49 | 675 | 98 | 537 | 40 |

자료 : 김정한 외(2003)

주 : '99년부터 8급 직원을 근로감독관보에 임명할 수 있도록 함에 따라 50명이 근로감독관보 정원이 직제에 반영됨.

업무와 관련해서 보자면 노동관계법 위반 신고사건은 외환위기 이전에는 연간 5~6만건 정도였으나, 외환위기를 계기로 10만건을 훌쩍 넘어섰으며, 99년부터는 4인 이하 사업장에도 근로기준법이 적용되면서 빠르게 증가하고 있다. 신고사건 중 체불임금 등 금품청산 사건수의 비중이 압도적이며, 진정 이외에 고소고발 건수 역시 크게 증가해 왔다. 신고사건 처리에서 법 적용 제외는 5% 내외이며, 행정처리와 사법처리가 대부분인데, 최근 행정처리의 비중이 높아지는 추세이다. 체불임금과 관련한 금액 기준의 청산율은 최근 급속히 하락하여 2001년 88%에 비하여 2004년 5월에는 51%에 불과한데, 이는 한편으로는 경기 불황의 심화를 반영한 것으로 해석된다.

<표 21> 노동관계법 위반 신고사건 접수 추이

단위 : 천건

| | '96 | '97 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 |
|--------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 신고사건 접수건수 | 56.1 | 62.0 | 110.8 | 101.2 | 107.8 | 130.2 | 138.1 | 189.0 |
| 금품청산 사건수 | 43.4 | 47.0 | 97.7 | 89.7 | 94.7 | 103.0 | 101.5 | 143.2 |

자료 : 노동부

이렇듯 근로감독관의 부족으로 각종 신고사건이 적시에 적절하게 처리되지 못함으로써 노동행정에 대한 불신이 높아지고 있다. 2003년 이후 경기침체에 따라 특히 체불임금이 급증('03년 신고사건의 75.8%인 14만 3천건)하고 있으나, 근로감독관의 부족으로 예방감독 및 권리구제에 한계를 노정하였다. 예를 들어서 근로감독행정의 미비로 신고사건 중 36.5%가 처리에 30일 이상을 소요('03년 상반기 경우)하고 있는 것으로 나타났다.

<표 22> 근로감독관 정원 및 신고사건 추이

| | '97 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 |
|----------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 근로감독관 정원(명) | 435 | 456 | 575 | 575 | 596 | 596 | 590 |
| 신고사건(천건) | 62.0 | 110.8 | 101.2 | 107.8 | 130.2 | 138.1 | 189.0 |
| 1인당 처리건수(건) | 142 | 243 | 176 | 188 | 218 | 232 | 320 |

자료 : 노동부

<표 23> 신고사건 처리지연 현황('03년 상반기 총 4,445건)

| 30일 이내 | 60일 이내 | 90일 이내 | 120일 이내 | 150일 이내 | 180일 이내 | 180일 이상 |
|--------|--------|--------|------------|------------|------------|------------|
| 2,823건 | 894건 | 413건 | 189건 | 75건 | 28건 | 24건 |

자료 : 노동부

근로감독관의 절대 숫자가 부족한 것 이외에 법 위반자에 관대한 벌칙체계도 근로감독행정에 대한 불신을 낳고 있는 요인이다. 근로감독 협약은 근로감독관이 집행하는 법규정 위반에 대한 적절한 벌칙을 국내법에 정하도록 하고 있는데, 이와 관련하여 ILO 전문가위원회는 “근로감독 활동의 효과성을 위해서 처벌은 그 구속력이 확보될 수 있도록 충분히 높은 수준으로 결정될 것”을 희망하면서, 산업안전시설이나 적정한 임금의 제공보다도 벌금을 내는 것이 더 저렴할 때 나타날 수 있는 부작용에 대하여 우려하고 있다(문기섭, 2003:46~47). 우리나라에서 체불임금의 경우 법상으로는 체불사업주는 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있으나, 실제로는 소액체불은 100만원

미만, 고액체불도 200만원 미만의 벌금형이 부과되는 경우가 다수이다. 또한 2003년의 경우 근로기준법 위반에 대한 검찰처분 48,026건 중 기소유예가 10,542건(22%)에 달하는 등 전체적으로 처벌의 강도가 약한 편이다.

또 다른 문제점으로서 정기감독을 유보한 것과 사업장 감독시 사전통보를 의무화한 것을 지적할 필요가 있다. 1995년부터 규제완화 차원에서 실시한 정기감독의 유보 조치와 근로감독관 직무규정 제15조 상의 사업장 감독시 해당 사업장에 대한 사전통보 의무화는 ILO 제81호 협약의 ‘수시, 그리고 철저한 감독’(제16조)과 ‘사전통보 없는’ 감독(제12조)의 원칙에 위배되고 있는 것이다.

<표 24> 근로감독관 직무규정(‘02. 12. 개정본)상 사전통보의무조항

제15조(감독계획의 사전통보) ①근로기준국장 또는 지방관서장은 제13조의 규정에 의한 사업장감독을 실시하고자 할 경우에는 특별한 사유가 없는 한 사전에 해당사업장에 감독시기 등 감독계획을 문서로 통보하여야 한다.
②정기감독을 실시하고자 하는 경우에는 적어도 1개월전에 해당사업장에 그 사실을 통보하여 근로조건을 자율개선을 도모하도록 하여야 한다.

5. 민간단체 및 전문가 제안 사항

1) 근로감독행정을 둘러싼 환경 변화

근로감독 행정을 둘러싼 환경의 급변으로 양적, 질적 공급의 확대 및 고도화가 필요하다는 데 많은 연구자들의 의견이 일치되고 있다(김정한 외, 2003). 특

히 1999년 근로기준법 적용범위의 확대로 상시 4인 이하의 노동자를 사용하는 사업장에 대해서도 근로기준법의 핵심조항을 적용하기로 하였으나, 중소기업체 사업주의 법 준수 의식 미흡하기 때문에 적극적인 행정지도가 필요하다. 질적인 환경의 변화로서 고학력화로 인한 노동자의 권리의식 증대와 노동자 요구의 다양화 및 전문화, 신기술의 발전과 작업과정상 새로운 위험요소의 등장, 세계화의 급진전으로 인한 다국적 기업의 증대, 가상기업의 출현 등을 들 수 있다. 또한 노동시장의 분절로 인하여 법령의 적용을 받지 않는 범주의 노동자 급증, 노동조합 조직률의 지속적인 저하 등으로 전통적 협력자의 힘이 약화된 것을 고려하지 않으면 안 된다. 이 모든 양적, 질적 변화를 감안했을 때 근로감독행정은 보다 세련된 감독 시스템의 정비 등 선진화의 과제가 제기되는 동시에 관련법의 전 사업장 확대와 비정규 노동 증대에 따른 효과적이면서도 엄격한 방향의 감독 추진이라는 이중의 과제를 요구받고 있다고 할 것이다(문기섭, 2003;1~4).

2) 개선의 기본방향과 원칙

근로감독행정의 기존 문제점과 급격한 양적, 질적 환경 변화를 고려했을 때 수요자 위주의 사전예방 근로감독행정으로 전환하는 것이 시급하다고 할 것이다. 현재 부족한 근로감독관으로 인하여 사후적 대응에 급급하여 전문성과 체계성이 떨어지고 있는데, 향후에는 사전적 예방에 중점을 두면서 포괄적 노동권 보호로 나아가야 한다. 다시 말해서 향후 근로감독행정의 방향성은 과거 처벌위주의 근로감독행정에서 ILO의 근로감독행정관련 협정에서 규정하고 있는 바와 같이 사전예방에 주안점을 둔 서비스행정, 즉 고객만족을 중심으로 한 근로감독행정으로 나아가야 할 것이다.

3) 관련 법령 및 제도의 개선안에 대한 기존 연구

근로감독행정의 개선에 대해서는 여러 연구들이 제출되고 있는데, 우선 기존 연구들은 근로감독관 증원 필요성에 대해서는 이견이 없는 것으로 보인다. 현재의 업무부담을 감안했을 때 최소 두 배의 근로감독관이 필요한데, 이와 관련하여 김정한 외(2003)는 709명의 추가인원 필요를 주장하기도 하였다. 또한 근로감독관의 증원과 아울러 사법경찰리(8~9급)의 지속적인 증원 또한 요청된다. 참고로 일본은 근로감독과에 사무관을, 프랑스에서는 일반행정요원을 배치하여 근로감독관의 업무를 경감하여 근로감독행정의 효율성을 도모하고 있다.

한편 적은 근로감독관으로도 업무의 집중화, 전문화, 체계화를 통하여 보다 효율적인 근로감독행정이 이루어지도록 해야 한다. 예를 들어 근로감독과장이 관할하는 범위가 너무 넓으므로(현재 20~30명에 이름) 직원수 10명당 1명의 과장을 두어야 할 것이며, 또한 지역 특색에 맞는 팀제 도입을 적극 검토할 필요가 있다(김정한 외, 2003). 다시 말해서 일률적인 '과장-감독관'의 2층 구조의 조직체계는 행정대상, 노사분규 등 지역마다의 특수성을 반영하지 못하기 때문에 이를 조정할 필요가 있다는 점이다. 아울러 관할지역이 너무 넓어서 수요자의 불편과 불만 대상이 되고 있으므로 새로이 지방사무소를 신설하거나 분소, on-line 서비스 등을 확충하는 방안도 전향적으로 검토해야 할 것이다. 한편 노동상담센터의 상담이 신고로 이어지는 전이율을 감소시켜야 과중한 업무부담을 줄일 수 있기 때문에 노동 상담실을 확대 설치하고, 전문인력을 배치하여 상담실이 노동문제에 대한 원스톱 서비스 센터화하도록 해야 한다. 아울러 인사제도 개편을 통하여 8~9급 공무원의 근로감독관으로의 승진 경로를 개발하고 성과에 따른 보상을 확대하며, 교육훈련을 강화해야 부족한 감독인원으로도 효과를 배가할 수 있을 것이다.

다음으로 통합적인 접근을 위한 정보관리와 보고체계 마련이라는 과제가 제기되기도 하였다. 근로감독업무의 전산화를 더욱 발전시켜 노동법, 판례, 질의 해석 등의 법령정보, 노사관계, 근로조건 및 감독조치 경과 등의 사업장 정보

등을 데이터베이스화하고, 이를 간단한 전산 조작으로 조회할 수 있도록 하여 이를 보고체계와 연계할 경우 상당한 업무 부담의 경감이 가능할 것(문기섭, 2003;97)이다. 또한 일반 근로감독과 산업안전감독 업무를 기능적으로 분리하여 상당한 성과를 거두고 있으나, 앞으로는 연례 감독활동보고서의 발간을 통해 통합적인 시각에서 업무실적을 평가하고 새로운 계획에 이를 반영하는 보다 과학적인 조정기능을 강화할 필요가 있다는 점도 지적된 바 있다.

그러나 집단적 노사관계 업무 분리에 대해서는 상반된 견해가 제출되고 있다. 과중한 업무 부담을 덜기 위해서는 근로감독관의 업무 중 집단적 노사관계 업무는 장기적으로는 노동위원회로 이관하는 방안을 강구해야 한다는 견해(정인수정병석, 1992;83~87, 김정한 외, 2003;158)가 있다. 이에 반해 ILO협약상 노사관계 관련 업무가 근로감독기관의 필수기능은 아니나, 프랑스 등 많은 국가에서 그 전문성을 인정하여 관련 임무를 부여하고 있다는 점에서 일률적으로 노사관계 관련 업무가 근로감독관의 주임무와 일치하지 않으므로 분리해야 한다고 하기는 어렵다는 견해(문기섭, 2003;99)도 만만치 않게 제기되어 왔다.

한편 노동계에서는 ‘명예근로감독관제’를 도입하여 부족한 근로감독관 수를 보완하고 근로감독업무의 현장성을 강화할 것을 주장해 왔다. 이렇듯 근로감독기관과 노사단체 간의 협력에 관해서도 논란이 지속되어 왔는데, 프랑스, 영국, 덴마크, 노르웨이 등에서는 주로 산업안전보건 분야에서 전국 및 기업 수준의 노동자 대표의 감독 활동에 관한 공조체계를 구축하고 있는 사례가 보고되고 있다. 또한 고용조건이나 작업 과정에 관해서도 노조나 직원대표의 책임에 대해 규정하는 경우가 카메룬, 코모로스, 프랑스, 가봉, 르완다 등의 노동법에서 관찰되며, 이 경우 관련 진정과 감독 결과를 기관에 제출토록 규정하고 있다. 특히 기업수준에서 노동조합이 근로감독 업무를 수행하는 경우는 폴란드, 벨라루스, 중국, 우크라이나, 러시아, 불가리아, 슬로바키아 등 구 사회주의 국가에서 광범하게 관찰되는데(문기섭, 2003;38~42), 이는 과거 노동자 단체가 감독기관과 긴밀한 공조를 유지해 온 전통에 따른 것이다. 이밖에 시장경제 체제 하에서도 다른 형태로 공무원이 아닌 자, 특히 노동자대표 등이 감독 활동에 관

여하는 경우가 있는데, 이는 주로 룩셈부르크, 벨기에, 프랑스 등의 광산업에서 발견된다. 그러나 노동자대표가 준사법적인 감독업무를 수행하는 것은 ILO협약이 규정하고 있는 중앙행정 일원화 원칙, 근로감독을 공무원이 맡음으로써 공정성과 독립성을 확보하려는 원칙에 위배될 가능성이 높다.

다만 제81호 협약 제5조 (나)항에서는 “근로감독기관의 감독관과 사용자 및 노동자간의 협력 또는 이들 단체간의 협력”을 규정하고 있기 때문에 전국 및 지역 단위에서 근로감독행정에 대해서도 노사정 삼자주의에 입각한 사회적 협의를 활성화할 것이 시급히 요망된다고 할 것이다. 이와 관련하여 최근 세계 각국에서 근로감독기관과 공공·민간기관 등과의 협력 사례가 보고되고 있기도 하다. 최근 비정부단체(NGO)와 근로감독기관 간의 협력으로 문제를 해결해 나가는 사례가 발견되는데, 대표적인 것이 아동노동 철폐를 위한 인도, 남아공 등에서의 비정부기구 활동이다. 또한 급격한 기술진보와 공적 예산의 부담 가중 및 이에 따른 공공 부문의 개혁, NGO를 비롯한 민간 활동 활성화 등의 행정환경 하에서 보다 효율적인 감독을 위해서는 감독과 관련된 정부기관과 공공·민간 전문연구기관 등과의 공조를 통하는 것이 보다 효율적일 수 있다는 주장도 설득력을 얻고 있다. 이에 따라 최근 유럽국가들에서는 근로감독기관과 사회보장기관 간의 협력이 증가하고 있다.

6. 주요 외국사례

주요 국가의 근로감독 유형은 감독 대상에 따라 일반근로감독과 산업안전감독으로 나누는 것이다. 산업안전에 특화된 형태의 감독제도를 특징으로 하는 영국·스칸디나비아형 국가들은 고용계약에 관한 자유방임주의적인 영국식 접

근방식과 노동시장정책 이외의 사항은 자율적 교섭을 보장하는 스웨덴과 노르웨이식 전통에 따른 것이다. 이들 국가의 경우 개별 근로조건 등 일반 근로조건에 관한 사항은 계약 자치에 기반하여 노동법원이나 준법률적 기관에서 처리한다.

이에 비해 일반행정가형 감독제도는 대부분 대륙법의 전통을 가지고 있는 프랑스, 스페인 및 아프리카, 라틴아메리카 국가에서 시행하고 있으며, 단체협상의 전통이 강한 독일에서는 임금 등 개별적인 관계는 감독 대상에서 제외하고 있다.

각국의 근로감독행정의 포괄범위 등을 비교한 <표 25>를 보면 우리나라의 경우 프랑스와 가장 유사함을 알 수 있다.

<표 25> 근로감독관 업무의 국가비교

| 국가 | 산업안전 | 여성/아동 | 임금 | 휴일 | 노사관계 |
|-----|-----------|-------|----------|-------|-------|
| 프랑스 | 근로감독관(IT) | IT | IT | IT | IT |
| 독일 | 근로감독관(GA) | GA | × | GA | × |
| 일본 | 근로감독관 | 근로감독관 | 근로감독관 | 근로감독관 | × |
| 영국 | 공장감독관(FI) | FI | 임금감독(WI) | × | × |
| 미국 | 근로감독관(CO) | × | 임금감독(WI) | × | × |
| 한국 | 근로감독관 | 근로감독관 | 근로감독관 | 근로감독관 | 근로감독관 |

자료 : 이인재 외(2003; 277)

근로감독의 기능 측면에서 많은 국가에서 최근에 나타나는 특징은 효율성과 효과성을 제고하기 위하여 근로감독의 여러 기능을 통합하여 집중화하거나, 관련 기관간의 협력과 조정을 강화하는 경향을 보이고 있는 점이다. 사업장 감독 수준을 보면 이탈리아는 매년 감독 대상업체의 5%, 프랑스는 20%, 독일의 경

우는 19%에 대해서만 사업장 감독을 실시하고 있다. 이에 대해 EU는 최근 사회경제환경의 변화로 모든 사업장에 대한 방문감독은 비용면에서도 가능하지 않다고 하면서, 사업장 표본감독, 우선순위에 의한 예방감독 및 사업장 자율감독 등이 그 대안이라고 제시하기도 하였다. 또 한 가지 특징은 예방적인 접근 방식에 대한 강조 경향이다. 산업안전 분야와 같이 고도의 기술적 전문성을 요구하는 경우에는 노사단체 등 전문가가 함께 참여하는 별도의 기구를 활용하는 예가 증가하고 있다.

7. 개선을 위한 의견과 제도적 보완 방안

앞 절에서 언급한 바와 같이 1990년대 이후 여러 나라들은 근로감독의 기능들을 통합하여 집중하는 경향이다. 즉 사회보장업무와 불법고용관리 등의 분야로 근로감독 기능이 확장되는 추세인 것이다. 그러나 현재 우리나라의 경우는 근로감독기관의 필수적 기능인 노동법 집행(enforcement role)조차 제대로 이루어지지 못할 정도로 감독관 정원이 부족하기 때문에 우선 근로감독관의 대폭 증원을 단행한 이후 중장기적으로 복합 업무를 수행하도록 제도를 발전시켜 나가야 할 것이다. 이는 근로감독 협약(제81호 제3조 제2항)이 과중한 업무 부과로 인해 본연의 감독기능에 지장을 초래하거나 근로감독관의 권위와 공정성을 저해해서는 아니 된다고 지적하고 있는 점을 감안한 것이다. 다만 우리나라에서는 이미 집단적 노사관계 업무가 각종 근로조건 보호와 긴밀히 연계되어 있기 때문에 개개 근로감독관들의 집단적·개별적 노사관계 업무는 분리하여 전문화하되, 팀제 등을 통해 유연한 연계체계를 갖추도록 하는 방안이 현실적일 것이다.

중요한 것은 현단계에서는 근로감독관을 대폭 증원하면서 정기감독을 활성화하고 사전 통보 없는 감독 등을 통하여 사업장 감독을 정상화해야 한다는 것이다. 특히 정기감독의 유보와 사업장 감독시 해당 사업장에 대한 사전 통보 의무화 등은 ILO 협약 정신에 위배되므로 이를 즉각 시정해야 한다. 아울러 현재와 같이 신고사건을 처리하는 데 급급한 근로감독은 예방 중심의 행정서비스를 제고해야 한다는 발전 방향과 크게 어긋나 있다는 점에 대한 공감대 형성이 우선되어야 한다.

한편 형사처벌 대상은 합리적으로 축소하되, 고의상습 위반 사업주에 대해서는 형량 조정 등 처벌을 강화해야 한다. 다시 말해서 반의사불벌죄(피해자가 처벌불원시 사법처리하지 않도록 함)를 적용하여 불필요한 전과자 양산을 방지하지만, 다른 한편 악덕 사업주에 대해서는 일벌백계의 효과를 가질 수 있도록 형량을 크게 강화해야 한다. 다만 체불임금 사업주에 대하여 노동관계법으로 형사처벌을 가하는 외국의 예는 일본과 베트남뿐이며, 그 내용도 벌금형에 한정되므로 우리나라도 경제적 제재를 강화하는 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다.

노동시장 및 노사관계 현안 변화에 따른 능동적 대처도 시급하다. 최근 불법 파견이나 위장도급 문제의 심화, 초국적기업의 활동반경 확대, 새로운 지식 혹은 서비스노동자의 대두, 가상기업의 등장 등 노동관련 환경과 쟁점이 급변하고 있으므로 이에 예방적으로 대처할 수 있는 감독체계와 전문성 제고 방안이 지속적으로 확보되어야 한다. 이와 관련하여 ILO 협약 제81호 제3조 (다)항은 근로감독제도의 기능으로서 “현행 법규정에 구체적으로 규정되지 아니한 흠결 또는 폐해에 관하여 권한 있는 기관에 주의를 환기시킬 것”을 규정하고 있으며, ILO 전문가위원회는 이 같은 기능을 ‘사회 진보의 핵심적 요소’라고 표현한 바 있다(문기섭, 2003:22).

다음으로 정부는 근로감독행정의 중앙일원화 원칙에 관한 확고한 입장을 견지할 필요가 있다. 행정기능 재편 과정에서 중앙정부의 근로감독 기능을 지방자치단체로 이전할 것인지 여부가 종종 문제가 되곤 하는데, 전국적으로 일관

된 법 집행 등을 위해 ILO 협약 제81호 제4조 제1항에서 명시하고 있는 근로 감독 기능의 중앙일원화 원칙에 대한 확고한 입장이 견지되어야 한다는 점이다(문기섭, 2003;99). 이는 근로감독행정이 지자체로 이관될 경우 중앙행정기관의 정책 및 행정방향이 상호 독립적으로 운영되어 일원적으로 적용되기 곤란하며, 또한 업무의 특성상 전문적 지식과 능력이 요구되는데, 지자체로 이관된다면 전문인력 양성이 미흡할 것이기 때문이다(정인수박상민, 1999;72). 참고로 그 리스는 1994년 근로감독기관을 지방자치단체 관할하에 두는 법을 채택하여 그 기능을 지방으로 이관하였으나, 1997년 ILO 제268차 이사회의 권고에 따라 1998년 법을 다시 개정하여 2000년부터 중앙정부가 관할하는 새로운 근로감독 기관이 발족하기도 한 바 있다.

보자 근본적인 과제로서 근로감독관의 증원 이외에 교육훈련 강화가 이루어 져야 한다. 감독관 채용 절차가 종전 감독 직렬의 별도 충원 형식에서 일반직 공무원을 임명·배치하는 것으로 변경되었기 때문에(1992년 12월) 체계적이고 사전적인 직무교육의 중요성은 한층 강조되어야 한다. 더욱이 최근에는 예방적 근로감독의 기능이 강조되면서 감독관 교육훈련의 중요성이 한층 증대되고 있 는데, 단순히 법령 내용과 제재를 통한 법 집행을 넘어서서, 최고관리자와 노동 자 등에 대한 설득과 자문을 하려면 기업경영이나 노사관계 전반에 대한 지식 과 자문에 응하는 기술 등의 습득이 필수적이기 때문이다.

마지막으로 비정부기구(NGO) 및 노동단체와의 협력이 강화되어야 한다. 우 리나라에서는 공정하고 중립적인 시민단체의 활동과 역할이 기대되는데, 이와 관련하여 일부 업무에 대해서는 노사(단체)가 사전에 승인한 자의 사업장 출입 권과 관련 서류 제출 요구권, 관련자 면접권 등을 부여하는 방안을 모색해야 할 것이다. 또한 노동상담센터를 민관 모두 활성화하고 상호간 업무 연계를 강 화함으로써 근로감독의 사각지대 방지와 효과적인 감독행정을 달성하도록 하 는 방안도 시급한 실정이다.

X. 구제기구 및 절차

노사관계에서 발생하는 각종 분쟁 해결을 위해 법원, 노동부가 있고, 별도로 노동위원회라는 행정기관을 두고 있다. 노동위원회 업무는 크게 조정과 심판으로 나뉘고, 심판은 부당노동행위와 부당해고 구제신청사건심판이 주요내용이다. 여기서는 개별적 노사관계에 국한하여 서술하고 있으므로 집단적 노사관계에 해당하는 부당노동행위 구제에 대해서는 다루지 않고 부당해고 구제기구와 절차에 대해서만 논의한다. 마지막에 덧붙여 노동위원회 심판업무에 비정규직 차별 구제신청심판업무를 추가하는 문제를 논의한다.

1. 국제협약의 관련조항

근로자는 사용자에 의한 부당한 해고에 대해 구제신청을 할 수 있고 신속하고 적절한 보호를 받아야한다. 해고의 정당성을 결정하는 기구로서 한국에는 노동위원회와 법원이 병존한다. 국제노동기준으로서 국제협약의 관련조항을 알아본다.

ILO 제158호 협약(사용자 주도에 의한 고용종료에 관한 협약)은 사용자가 주도한 정당하지 않은 고용종료, 즉 부당해고 제한과 구제절차에 대해 명시하고 있다. 구제기구 및 절차와 관련된 조항내용을 요약하여 보면 다음과 같다.

① 근로자는 정당하지 않다고 생각되는 고용종료에 대해 법원, 노동법원, 중재위원회 또는 중재인 등 중립기관에 제소할 수 있는 권리가 있다(제 8 조).

② 제 8 조의 기관은 고용종료와 관련되어 국내법률에 규정된 절차에 따라 조사권과 고용종료의 정당성에 대한 결정권을 갖는다(제 9 조).

③ 부당해고에 대해 해고를 무효로 판정하고 원직복직을 명령할 수 있고 만일 부당해고가 철회될 수 없거나 근로자의 복직이 불가능할 경우 적절한 보상금을 지급할 권한이 제 8 조의 기관에 부여되어야한다(제 10 조).

2. 한국의 관련 법령과 제도

1) 구제기구

한국은 ILO가 정한 구제기구를 법률에 근거하여 설치하고 있다. 부당해고를 당한 근로자는 노동위원회를 통한 구제와 법원의 소송을 통한 구제가능성이 병존하고 근로자가 양자 중 하나를 선택할 수 있다.

노사관계에서 발생하는 각종 분쟁에 대해서 법원이나 노동부와 같은 행정관청에서도 처리할 수 있으나 특별히 노동위원회라는 행정기관을 두는 것은 유동적인 노사관계에서 발생하는 각종 형태의 분쟁에 대하여 신속하고 간편하면서도 효과적인 처리를 할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 한국의 노동위원회는 미국의 전국노사관계위원회(NLRB)나 일본의 노동위원회보다 개별근로관계에서 훨씬 광범위한 권한을 가지고 있다.¹²⁾

관련법을 보면,

12) 윤성천, “노동위원회의 기능제고와 발전방향,” 『신노사관계와 노동위원회의 발전방향』, 한국노동연구원, 1997.5.21.

① 노동자는 정당한 이유 없이 해고된 경우 노동위원회에 그 구제를 신청할 수 있다(『근로기준법』 제33조).

② 노동위원회는 지방노동위원회, 중앙노동위원회, 특별노동위원회로 구분된다. 중앙노동위원회와 지방노동위원회는 노동부장관 소속 하에 두며, 특별노동위원회는 당해 특정한 사항을 관장하는 중앙행정기관의 장 소속 하에 둔다(『노동위원회법』 제 2 조).

③ 지방노동위원회의 결정에 불복하는 경우 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있고, 재심판정에 불복하는 경우 행정소송을 할 수 있다. 이때 재심을 신청하지 않거나 소를 제기하지 않는 경우 판정이 확정된다(『노동조합및노동관계조정법』 제85조).

④ ILO 제9조에 명시된 것과 같이 노동위원회는 구제신청을 받은 경우 필요한 조사와 당사자 심문을 하고 그 절차는 중앙노동위원회가 따로 정하도록 하고 있다(『노동조합및노동관계조정법』 제83조).

2) 구제방식

노동위원회는 조사 및 심문과정에서 언제든지 당사자에게 화해안을 제시하고 화해를 권고할 수 있다(『노동위원회 규칙』 제28조). 심판사건 처리건수 중 화해 및 취하율은 2002년 41.8%, 2001년 51.7%이다¹³⁾.

근로기준법상 부당해고로 판정되어 구제되는 경우 원직복직 명령과 해고기간 중 받을 수 있었던 임금상당액 지급명령을 하게 된다. 즉 노동위원회에서 「부당해고로 인정되므로 해고자는 원직에 복직시키고 해고기간 중 받을 수 있었던 임금상당액을 지급하라」는 취지의 구제명령을 내린다.¹⁴⁾

13) 중앙노동위원회, 『노동위원회 연보』, 2001, 2002.

14) 이상윤, 『노동법』, 법문사, 2003, 474쪽.

3) 구체명령 집행

노동위원회는 당해 사건을 관할하는 지방노동관서의 장에게 명령서 또는 결정서의 사본을 송부하여야 한다(『노동위원회 규칙』 제32조). 부당해고로 판정된 경우 노동위원회는 이행을 강제할 수 없고, 지방노동관서가 이 명령서에 따라 행정지도를 시행한다.

지방노동위원회의 부당해고 판정결과를 이행하지 않는 경우 부당해고 등 관련 『민원사건처리지침』(근기 68201-663, 1997. 5. 20)에 의거 검찰에 송치되고 검찰이 기소여부에 대한 처분을 한다.¹⁵⁾

3. 현행제도의 문제점

1) 이중적 구제기구

첫째, 이중적인 구제기구로 인한 통일성 부족을 들 수 있다¹⁶⁾. ILO 협약에 규정된 대로 구제기구가 존재하지만 구제절차가 행정절차, 민사절차 이중적으로 되어있고 관할기관도 상이하므로 법적 판단과 적용상 통일성 유지가 어려운 문제점이 있다. 특히 노동위원회에의 구제신청은 3개월 이내로 되어있으나 민사소송의 경우 제소기간의 제한이 없으므로 양 당사자가 계속 다투는 경우 분쟁해결의 장기화를 초래할 수 있다.

15) 노사관계제도선진화연구위원회, 『노사관계법·제도 선진화방안』(이하 『선진화방안』), 2003.11, 140쪽.

16) 『선진화방안』, 132쪽.

둘째, 실질적인 5심제로 구제에 많은 기간이 소요되는 경우가 발생한다. 부당해고가 발생할 경우 법원 소송에 의한 구제가 가능함에도 불구하고 신속한 판정을 통해 해고근로자의 고통을 최소화하기 위해 노동위원회가 설치되어 행정행위가 이루어지고 있지만 행정소송으로 이어지는 경우 역으로 노동위원회 심판처리기간만큼 연장되는 측면도 있다. 노동위원회가 구제신청사건을 처리한 평균처리일수는 2001년 초심 49일, 재심 93일이다¹⁷⁾. 많은 사건은 여기에서 종결되지만 행정소송으로 가는 경우 이 기간이 추가되는 셈이다.

셋째, 심판은 준사법적이므로 전문성이 요구되나 노동위원회 공익위원들이 반드시 전문성을 가지고 있다고 말하기 어렵다. 현재 공익위원들은 법학 교수, 경영학 교수, 경제학 교수, 노동부 공무원, 공인노무사 등으로 경험은 있으나 첨예한 법률문제를 취급하는 데는 한계가 있다. 이를 간접적으로 보여주는 통계가 재심 및 행정소송 건수이다. 2002년 지노위 판정건수의 48.5%가 중노위에 재심을 신청하였고, 재심판정의 37.1%가 행정소송을 제기하였다. 행정소송 제기건수는 지노위 판정건수의 11.9%에 달한다. 또한 이 중 노동위원회가 80.7%로 높은 승소율을 보여주기에는 했으나 27건 약 20%가 번복되고 있음을 주목할 필요가 있다.

<표 26> 중앙노동위원회 재심신청건수 및 신청률

(단위: 건, %)

| 연도 | 지노위판정건수 | 중노위재심신청건수 | 재심신청률 |
|------|---------|-----------|-------|
| 2002 | 2,491 | 1,210 | 48.5 |
| 2001 | 2,580 | 1,203 | 46.6 |
| 2000 | 1,801 | 844 | 46.9 |

주: 부당해고와 부당노동행위를 합한 통계로 이 중 약 3/4이 부당해고사건임.
 자료: 중앙노동위원회, 『노동위원회 연보』, 2001, 2002.

17) 중앙노동위원회, 『2001년도 노동위원회연보』, 2002, 52쪽.

<표 27> 중앙노동위원회 재심판정 불복 행정소송 제기율

(단위: 건, %)

| 연도 | 재심판정 | 행정소송 제기 | 제기율 |
|------|------|---------|------|
| 2002 | 801 | 297 | 37.1 |
| 2001 | 622 | 253 | 40.7 |
| 2000 | 644 | 231 | 35.9 |

자료: 중앙노동위원회, 『노동위원회 연보』, 2001, 2002.

<표 28> 행정소송 노동위원회 승소율

(단위: 건, %)

| 연도 | 법원판결건수 | 승소건수 | 승소율 |
|------|--------|------|------|
| 2002 | 140 | 113 | 80.7 |
| 2001 | 116 | 94 | 81.0 |
| 2000 | 88 | 74 | 84.1 |

자료: 중앙노동위원회, 『노동위원회 연보』, 2001, 2002.

2) 구제내용의 다양성 결여¹⁸⁾

심판에 이르기 이전에 화해하는 것이 원만한 노사관계를 형성하는 데 도움이 된다. 구제명령이 내려진다고 하더라도 심판과정에서 감정적인 대립이 발생한다면 원직복직이 사실상 어려운 경우도 있다. 현행 「노동위원회 규칙」에 화해제도가 있어서 활용하고 있지만 법적 근거가 없어 활성화되지 않고 따라서 다른 나라에 비해 성공률이 높지 않다.

18) 『선진화 방안』, 135쪽.

부당한 해고라면 원직복직을 명하게 되는데 당사자간 근로관계 지속이 어려운 경우에도 일률적으로 원직복직을 명한다면 실제로 구제의 혜택을 보지 못한다. 그러나 현행법은 복직이 불가능하거나 희망하지 않는 경우 부당해고에 대해 적절한 보상금을 지급하는 등 다른 조치를 정하고 있지 않다.

3) 구제명령의 약한 실효성

부당해고 구제신청과 심사절차는 노조법 제82조 내지 제86조의 규정, 즉 부당노동행위 구제신청을 준용한다(근기법 제33조 ②). 그러나 부당노동행위에 적용되는 벌칙(노조법 제89조)을 준용하지 않음으로써 구제명령이 실효성을 거두기 어렵다.

또한 구제신청을 한 경우 노조법 제85조 제5항 긴급이행명령(중노위 재심판정에 대해 행정소송을 제기한 경우 판결이 확정될 때까지 중노위 구제명령의 전부 또는 일부를 이행하도록 명하는 제도)을 제외함으로써(근기법 제33조 제2항) 구제명령의 실효성이 약하다¹⁹⁾.

반면 「근로기준법」에 의하면 근로자를 정당한 이유 없이 해고하는 경우 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처한다고 규정되어 있다(근기법 제110조). 그러나 실제로 형사처벌의 예는 극히 드문데, 그것은 형벌이 비교적 중하므로 단 1회의 부당해고에 엄격히 적용되기보다는 주로 악질적으로 반복하는 경우에 한정하여 예외적으로 적용하려는 것이다.²⁰⁾ 결국 지나치게 강한 처벌조항이 실제로 실효성을 약화시키고 있다.

19) 다른 측면으로 부당해고 등 관련민원사건처리지침은 사용자의 해지의 효력이 확정적으로 판단되지 않는 시점에서 형사절차가 개시되어 사용자의 권리를 침해하는 문제점이 있다는 주장이 있지만(『선진화 방안』, 140쪽) 약자를 보호한다는 입장에서 접근하는 것이 옳을 것이다.

20) 김재훈·김홍영, 『노동위원회 구제명령의 실효성 확보방안』, 한국노동연구원, 1997, p.120.

4. 민간단체와 전문가 의견

(1) 노동법원 설립²¹⁾

노동위원회의 심판기능을 노동법원을 새로 설립하여 이관하여야 한다는 주장에 대해 원칙론에서 의견은 많지 않다. 다만 시기와 보완되어야 사항에 대해 의견차이가 있다.

① 『선진화 방안』 연구에 참가한 전문가 의견 종합 : 원칙적으로 해고분쟁은 근로관계 존부에 관련된 법적 분쟁사항으로서 법원이 관할하는 것이 타당하므로, 궁극적으로 노동법원의 신설이 바람직하다. 만일 노동법원 신설이 어렵다면 일반법원에 노동사건 전담부를 운영하되, 노동소송절차 상의 특별한 규율(신속하고 경제적 분쟁해결과 관련)이 뒷받침되어야 할 것이다.

② 경영자총협회 : 현단계에서는 노동위원회 판정기능 내실화, 장기적으로는 판정기능을 노동법원으로 설립을 이관하여야 한다.

③ 노동계 : 금속연맹 법률원, 민변 노동위 등에서 노동법원제도를 도입하자는 주장이 있다.

(2) 화해제도 활성화와 구제방법의 다양화

① 화해제도 활성화

많은 전문가들은 영국, 프랑스, 독일 등의 사례를 들면서 화해에 의한 우선적 해결 근거규정을 마련하는 것이 바람직하다는 의견을 제시한다. 화해는 관

21) 『선진화방안』, 133쪽.

정보다 당사자의 수용가능성이 높고 사후 분쟁 가능성이 낮으므로 사건해결 측면에서 바람직하다.²²⁾ 또한 화해전치제도는 합의와 양보에 의한 자율적 분쟁해결을 촉진할 뿐 아니라 부당해고 구제신청 사건건수를 줄일 수 있다²³⁾.

② 구제제도 다양화

노동계는 반대하지만 전경련은 해고보상제 도입을, 경총은 근로관계종료신청제도 도입을 주장한다. 전문가들은 외국의 사례를 인용하면서 원직복직이 원칙이지만 근로관계 유지가 불가능한 경우 예외적으로 금전보상제도를 도입할 것을 제안한다.²⁴⁾ 그러나 사용자들의 남용을 경계하는 목소리가 높은 편이다.

(3) 구제명령실효성 제고

구제명령실효성 제고 자체에 대해 노사간 의견이 상이하지만 구제제도를 두고 있으면서 구제명령을 무용하게 하자는 주장을 하기는 어렵다. 주요논점은 실효성제고를 위한 방법에 있다.

① 『선진화 방안』 연구팀 종합의견 : 부당해고 벌칙조항을 완전 삭제하거나 상습적 부당해고에 대해서만 처벌규정을 두도록 변경한다. 확정된 노동위원회의 구제명령을 정당한 이유 없이 위반한 경우에는 과태료나 이행강제금 등 간접강제 방안을 강구한다.²⁵⁾

② 부당해고에 대한 형사처벌의 구제명령실효성 제고 : 구제명령을 강제로 집행시킬 수 없는 상황에서 부당해고에 대한 형사처벌 조항은 형사처벌의 가능성을 담보로 하여 행정감독기관이 적절한 행정지도·감독을 한다면 구제명령의 이행에 어느 정도 기여할 것이다.²⁶⁾

22) 『선진화방안』, 135-8쪽.

23) 김소영, 조용만, 강현주, 『부당해고 구제의 실효성제고방안』, 한국노동연구원, 2002, 157쪽.

24) 『선진화방안』, 135-8쪽 및 김소영외(2002), 159-160쪽.

25) 『선진화방안』, 140-1쪽.

③ 구제명령 위반에 대해서 형사처벌제도를 도입 : 부당해고 구제명령이 실현하려는 구제내용은 별도의 민사소송을 통해 어느 정도 실현가능하다. 그러나 사법적 구제내용은 완전한 원상회복을 기대하기 어려우며, 구제명령이 있음에도 복구하고 별도의 민사소송절차가 다시 필요하다면 애초의 구제명령절차는 무용할 것이다. 신속하고 적절한 원상회복의 구제가 필요하므로 긴급이행명령제도와 확정된 구제명령위반의 처벌제도를 적용할 필요가 있다.²⁷⁾

④ 노동계 : 원직복직의 실효성 확보와 부당해고 예방효과를 위하여 벌칙강화

⑤ 경영계: 벌칙규정 삭제

5. 주요 외국사례

(1) 구제기구²⁸⁾

부당해고 구제사건은 대부분의 나라에서 일반법원 또는 전문노동법원이 담당하고 한국과 같이 이원화되어있는 경우는 거의 없다. 또한 심판에 들어가기 전에 화해를 유도하는 제도들이 있는 경우가 많다.

① 일본 : 부당해고사건은 일반법원이 취급한다.

② 독일 : 부당해고는 통지 3주일 이내 노동법원에 제소하면 된다. 해고분쟁

26) 김재훈-김홍영(1997), 120쪽.

27) 김재훈-김홍영(1997), 128쪽.

28) 『선진화방안』, 134쪽 및 European Commission, Termination of employment relations, 1997, http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/docs/termination_emp_relation_report_en.pdf.

조정을 위한 별도의 상설기구는 없다. 조정전치주의가 제도화되어있지 않으나, 법원의 재송변론 이전에 화해에 대한 해결을 적극적으로 도모함으로써 실제 판결 이전 해결율이 8할 이상이다.

③ 프랑스 : 노동심판소 판정부 이송 이전에 조정부에 회부하여 화해에 의한 해결을 시도한다. 제도적 조정전치주의를 채택하고 있다.

④ 영국 : 고용심판소에 3개월 이내에 부당해고 구제신청을 한다. 심문 전 절차로서 행정적 조정기관으로서 조정중재국에 의한 화해를 거치도록 하는 것이 일반적이다. 사실상 조정전치주의로 약 7할 정도가 조정중재국에 의해 해결 처리된다. 징계해고의 경우 한국과 마찬가지로 위 절차와 상관없이 법원에 고용계약위반으로 제소가 가능하다.

⑤ 스웨덴: 2주 이내에 일반법원에 제소가 가능하다.

⑥ 덴마크: 단체협약 적용을 받는 경우 해고위원회에 구제신청을 할 수 있다. 징계해고의 경우에는 일반법원에(법해석의 경우) 또는 산업중재국에(단체협약적용 노동자라면) 제소할 수 있다.

⑦ 오스트리아 : 노동 및 사회법원에 제소할 수 있다.

(2) 구제내용의 다양성²⁹⁾

성차별, 노조활동, 임신, 군복무 등 특정권리와 시민자유에 반하는 해고, 부당한 징계해고의 경우 복직을 원칙으로 하고 있으나 금전보상으로 대체하는 경우들이 많다. 경영상이유에 의한 해고에서 구제되는 경우 대부분 나라에서 보상을 택할 수 있도록 하고 있다.

① 일본 : 한국과 동일하다.

② 독일 : 사회적 정당성이 없는 해고는 원칙적으로 원직복직과 임금지급을 명한다. 상호신뢰가 깨져서 고용관계가 지속되기 어려운 경우 예외적으로 보상

29) 『선진화방안』, 136-7쪽 및 EC(1997).

금지급을 전제로 노동법원의 근로관계해소명령을 통한 근로관계 종료 가능성을 인정한다.

③ 프랑스 : 차별적 해고나 임신·출산휴가 중 해고금지 등 특별한 해고보호 규정위반의 경우 복직을 명하기도 하지만 사용자가 복직을 거부하면 보상금지급명령과 함께 근로관계를 종료시키는 것이 일반적이다.

④ 영국 : 원직복직, 재고용, 금전보상 등 다양한 방법이 있으나 사용자가 원직복직이나 재고용을 원하지 않으면 강제하지 못한다. 부당해고의 경우에도 복직이나 재고용 비율은 5% 미만이다.

⑤ 스웨덴 : 법원에서 부당해고 판정 시 원직복직 또는 보상금지급 명령을 하지만 사용자가 복직을 거부하면 보상금 지급과 함께 근로관계종료를 명한다. 경영상이유에 의한 해고의 경우 9개월 내에는 우선적인 재취업권리를 부여한다.

⑥ 스페인 : 차별에 의한 해고무효의 경우 복직을 명하고, 잘못된 해고의 경우 복직 또는 보상을 명한다. 근로자대표, 노조간부의 경우는 복직과 보상 중에서 선택할 수 있도록 한다.

⑦ 네델란드: 해고의 절대적 무효(예: 노조대표 해고)로 판정된 경우는 고용관계가 지속되고, 상대적 무효의(예: 임신, 군복무 등으로 해고) 경우 2개월 이내에 복직되어야 한다. 하지만 노동관계가 심하게 훼손되었다면 보상으로 대체하고 법원이 계약을 해지한다. 징계해고의 경우 역시 법원이 보상금액을 판결 가능하다.

⑧ 벨기에: 노조대표나 안전위원의 경우 복직권한이 있으나 징계해고, 특정 권리에 반하는 해고 모두 금전보상으로 대체한다.

(3) 처벌³⁰⁾

부당해고에 대해서는 특별한 경우를 제외하고 일반적으로 벌칙을 규정하고 있는 나라는 많지 않다. 구제명령도 대부분 금전보상 등 다른 선택이 가능하므로 형사처벌에 이르는 경우는 거의 없다. 벌금이나 형사처벌이 이루어지는 나라들은 다음과 같다.

① 그리스는 복직명령을 거부하면 수감하거나 벌금을 부과한다.

② 차별금지, 모성보호 등 다른 규범목적과의 관계에서 벌칙을 규정하는 경우는 있다. 프랑스의 경우 성별, 인종, 민족, 노조활동, 육아휴직, 임신 등을 이유로 한 차별적 해고에 대해서는 무효로 하는 한편 형법상 차별죄에 해당한다.

③ 스페인의 경우 시민권리 침해에 의한 해고, 경영상이유에 의한 해고절차 위반에는 벌금 또는 형사처벌을 한다.

④ 경영상이유에 의한 해고의 경우 사전해고예고 해태, 잘못된 정보제공 등 법을 위반한 경우 벨기에, 덴마크, 프랑스, 영국 등은 벌금을 스웨덴은 벌금 또는 체형을 부과한다.

⑤ 스웨덴의 경우 분규가 종료될 때까지 고용관계가 지속된다. 독일도 법원 판결이 종료될 때까지 고용관계가 지속되는 구체적인 규칙을 가지고 있는데 공장위원회가 해고를 반대하고 근로자가 해고반대 소송을 하면 사용자는 종전 근로조건을 변경시키지 않고 고용해야할 의무가 있다.

30) 『선진화방안』, 142쪽 및 EC(1997).

6. 정책 제안

(1) 노동법원의 설립

부당해고가 발생할 경우 법원의 소송에 의한 구제가 가능함에도 불구하고 신속한 판정을 통해 해고근로자의 고통을 최소화하기 위해 노동위원회가 설치되어 행정행위가 이루어지고 있다. 현재와 같이 소송이 장기적으로 연장되는 한국상황에서 다른 나라와 같이 일반법원에서 이 문제를 처리하는 것은 곤란하기 때문에 이원적인 제도가 효율적이었다.

그러나 부당해고 구제신청은 빠른 시일 내에 노동법원을 통해 처리되도록 변경되어야 한다. 그 이유는 앞의 문제점에서 서술되었듯이 첫째, 구제기구가 이원적이어서 통일성이 결여되어있다. 둘째, 실질적으로 5심제가 됨으로써 오히려 사건처리기간이 연장되는 결과를 가져올 수 있다. 셋째, 노동위원회의 심판이 준사법적임에도 불구하고 법률전문가가 아닌 공익위원들이 사건을 처리하는 경우가 많다.

이러한 문제들 때문에 대부분의 나라에서 노동법원을 별도로 설치하거나 일반법원에서 사건을 처리하고 있다. 노동위원회가 설치된 일본의 경우도 부당노동행위만 취급한다.

노동법원 설립을 할 경우 신속한 처리를 할 수 있다는 전제가 이루어져야 한다. 외국에서도 법원에서 처리하는 경우 해고와 관련된 사건은 신속하게 처리하도록 하고 있다. 또한 소송절차를 간소화하여 경제적으로 여유가 없는 해고자들이 변호사비용 등 소송비용 때문에 접근이 곤란한 경우가 발생하지 않도록 하여야 한다.

(2) 화해전치제 도입과 구제방식의 다양화

당사자들의 고통을 줄이고 노사관계의 원만한 유지를 위해 노동위원회 조사, 심문, 판정 이전에 화해를 위한 조정을 미리 하도록 의무화하는 법적 근거를 만들고 적극적으로 활용하도록 하는 것이 바람직하다.

부당해고라고 판단되어 원직복직을 명령한다고 해도 복직이 불가능하거나 복직 후 실제로 근무하기 어려울 정도로 노사관계가 악화된 경우 근로자에게 실익이 없다. 또한 사용자들도 선택의 여지가 극히 제한됨으로써 극도의 높은 비용을 치를 수밖에 없는 경우도 발생할 수 있다. 구제의 본래의 취지를 훼손시키지 않으면서 다양하고 합리적인 구제방식이 모색되어야 한다.

그러나 외국의 사례를 그대로 도입하여 금전보상으로 구제방식을 변경시키는 것은 곤란하다. 구제방식은 해고된 근로자의 재취업, 연금 등 사회보장제도의 지위, 근속기간에 비례하는 권리의 존부, 직업안정성, 경력, 미지급임금의 문제와 긴밀히 연관되어있고, 특히 여성, 고령자, 비정규직 근로자, 노조간부, 근로자대표 등 차별적 대우에 노출되어있는 근로자의 경우 구제방식은 신중하게 채택되어야 한다.³¹⁾

피해자인 부당해고 근로자들이 다양하고 유연한 구제방식을 선택하도록 하는 것은 의미가 있다. 이들이 원직복직, 유사한 직으로 재고용, 금전보상제 등을 선택할 수 있도록 함으로써 원직복직이 되지 않을 경우 발생할 수 있는 근로자의 불이익을 최소화하고 구제의 실효성을 높일 수 있을 것이다. 하지만 사용자가 금전보상제를 신청할 경우는 사회통념상 근로관계 존속을 기대할 수 없는 경우에만 제한적으로 허용하는 것이 바람직하다.

31) 정인섭 교수의견, 노사정위원회, 『노사관계 법·제도선진화방안』 토론자료, 2003.12.9, 190-1쪽.

(3) 부당해고 벌칙 및 구제명령의 실효성 제고

부당해고 벌칙조항은 행정지도에 필요하므로 삭제해서는 안된다. 다만 실제로 적용하기 어려우므로 상습적 부당해고에 대해서만 처벌규정을 적용하는 방안을 모색해야한다.

부당노동행위의 경우 확정된 구제명령을 위반할 경우 처벌조항이 있으나 부당해고는 법적으로 강제할 수 없어서 구제명령의 실효성이 약하다. 이를 보완하고 있는 제도와 대안이 필요하다. 확정된 노동위원회의 구제명령을 정당한 이유 없이 위반한 경우 처벌규정이 없어 구제명령의 실효성이 약하므로 과태료나 이행강제금 등을 강구하고, 상습적으로 위반하는 경우는 처벌규정을 신설한다.

근로자는 신속하고 적절한 원상회복의 구제가 필요하므로 재심에 불복하여 행정소송이 진행 중인 경우 부당노동행위와 마찬가지로 긴급이행명령제도를 도입하여 근로자를 보호하도록 한다.

<보론> 비정규직 근로자 차별구제 제도의 신설

1) 문제의 소재

성별, 인종, 종교 등에 근거한 채용, 해고 등 차별에 대해서는 이를 금지하는 국제기구의 협약 및 국내법들이 각국에 정비되어있고 한국의 경우도 마찬가지이다.

비정규직 차별은 성차별 등 기존차별의 변형된 현상인 측면이 강하다. 2003

년 8월 경제활동부가조사에 대한 분석에 의하면³²⁾ 노동자 중 55.4%, 남성은 46.8%, 여성은 69.5%가 비정규직으로 여성의 비정규직 비율이 남성에 비해 아주 높다. 한편 비정규직은 임금, 근로시간, 부가급여, 사회보험적용률 등에서 많은 차별을 받고 있다. 비정규직 남성 역시 동일노동 동일임금의 원칙에 위배되게 정규직 노동자에 비해 많은 차별을 받고 있다.

2) 현행제도의 문제점

남녀차별에 대해서는 『남녀차별금지및구제에관한법률』이 1999년 법률 제 5934호로 제정되어 남녀차별시정신청을 할 수 있도록 하고 있다. 동법에 의하면 공공기관과 사용자는 남녀의 평등한 기회와 대우가 보장되도록 채용, 승진, 전보, 해고, 정년 등에 있어서 남녀차별을 금지하고 있다(제3조). 이를 위반하는 경우는 여성부장관을 위원장으로 하는 남녀차별개선위원회에 시정신청을 할 수 있고 동위원회는 조사를 기초로 하여 조정, 합의권고, 시정조치권고, 결정 및 고발을 할 수 있다. 동위원회는 남녀차별 개선에 상징적인 의미를 가지고 있고 아직 성과가 크지 않다고 하더라도 장기적으로 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

비정규직 차별에 대해서는 최근 많은 논의들이 이루어지고 있지만 구체적인 구제제도나 방법이 갖추어져 있지 않다.

3) 각계의 의견

비정규직 차별 및 구제에 대한 각계의 의견은 상반되어있다.

32) 김유선, 비정규직 규모와 실태 - 통계청, '경제활동인구조사 부가조사' (2003.8) 결과 -, 한국노동사회연구소, http://www.ksli.org/pds/downadd.asp?wp_id=643.

① 민주노총과 민주노동당 : 구제방법으로 비정규노동자 권리보장을 위한 입법안에 명예근로감독관제도를 도입하여 사용자에게 차별개선요청, 감독기관에 신고, 법령개정을 요청할 수 있는 권한을 부여하도록 한다.³³⁾

② 전경련 : 비정규직 문제는 국제경쟁력을 높이기 위해 시장에 맡기고, 정규직과의 격차는 정규직이 단체교섭에 의해 생산성 이상의 보상을 받기 때문이므로 비정규직차별구제가 아니고 정규직에 대한 노동유연성 제고가 해결방법이다³⁴⁾.

③ 전문가 의견 : 신고전학파는 전경련의 입장을 대변하고 제도와 시장의 불완전성을 주장하는 학자들은 차별철폐 및 비정규직 축소방안을 주장한다.

4) 주요 외국사례

시간제 노동, 유기계약으로 노동하는 비정규직에 대한 차별이 있어서는 안된다는 협약이 1990년대 유럽에서 사회적 파트너들간에 이루어졌다³⁵⁾. 그러나 구체적인 구제기구나 절차에 대한 것은 찾기 어렵다.

5) 정책제안

국가인권위의 차별금지, 동일노동 동일임금 원칙이 실효를 거두려면 비정규

33)민주노총 http://www.nodong.org/bbs/download.php?id=mun&page=1&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=2563&filenum=1

34) <http://www.fki.or.kr/datareport/content.asp?idx=760&code1=S&code2=ne>

35) European Commission, European employment and social policy: a policy for people, 2000, p.18, http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/24/txt_en.pdf. 영국의 경우 파트타임근로자불이익방지규칙을 마련하고 있다. 김소영외(2002, 153).

직차별에 대한 판단 및 시정을 요구하는 제도가 만들어져야 한다. 그런데 차별 여부 판단을 둘러싸고 분쟁이 발생할 소지가 많다. 이를 위해서는 법률, 경제, 노사관계 등 광범한 전문지식이 요구된다. 따라서 분쟁을 조정하고 판단할 수 있는 별도의 「비정규직차별개선위원회」를 만들 수 있다. 그러나 구제의 편의를 위해 전국적으로 조직이 필요하므로 별도의 위원회를 만드는 것보다는 노동위원회에 비정규직차별구제신청을 심판하는 기능을 추가하는 방안이 현재로서는 현실적이다. 노동법원이 설립되면 부당해고구제와 마찬가지로 여기에서 처리하면 된다.

참고문헌

- EIRO. 2002. "Comparative Study - Low Wage Workers and the Working Poor." <http://Www.Eiro.Eurofound.Ie>.(최저임금심의위원회 번역. 2003. 『저임금근로자들과 노동빈민층에 대한 비교분석』)
- Low Pay Commission. *The National Minimum Wage : Fourth Report of the Low Pay Commission*, 2003.
- Mayer, J., "The Employment Policy Convention: Scope, assessment and prospects," *International Labour Review*, Vol. 130, No. 3, 1991.
- OECD, "Making the Most of the Minimum : Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty." pp. 31-79 in *Employment Outlook*, OECD., 1998.
- Starr, Gerald, *Minimum Wage Fixing : An International Review of Practices and Problems*. ILO., 1981.
- USA BLS. 2004. "Hourly Compensation Cost for Production Workers in Manufacturing." .
- 김유선, 『최저임금제 개선 방안』, 전국민주노동조합총연맹, 2000.
- 김정환·이성화·옥우석·우석훈·강병식, 『근로감독행정 개선 및 효율성 제고 방안』, 한국노동연구원, 2003.
- 노동부, 『근로감독관직무규정』, 훈령 제555호, 2002년 12월 개정본
- 노동시장선진화기획단, 『노동시장의 유연안정성 제고 방안』, 한국노동연구원, 2004.
- 문기섭, 『노동행정과 근로감독 - 관련 국제노동기준과 주요국의 적용사례』,

- 한국노동연구원, 2003.
- 사회권 연구모임, 『사회권 보장을 위한 기초연구』, 2003.
- 이인재·김재훈·조용만, 『근로기준제도 선진화 방안』, 한국노동연구원, 2003.
- 이주희, 「여성고용 차별 개선을 위한 적극적 조치 도입 방안」, 한국노동연구원 고용평등 주요 쟁점에 관한 정책토론회 발표문, 2004.
- 정인수·박상민, 『주요국의 노동행정조직』, 한국노동연구원, 1999.
- 정인수·정병석, 『우리나라 근로감독행정체도의 개선방안 연구』, 한국노동연구원, 1992.
- 정진호 외, 「최저임금제도 개선방안」, 최저임금위원회·한국노동연구원, 『최저임금제도 개선에 관한 토론회』, 2003.
- 조용만, 「고용상 차별에 관한 과제와 전망」, 『노사포럼』 제20호, 2003.
- 최저임금심의위원회, 『최저임금심의의결경위』, 1999.

부록 1. 국가인권정책기본계획(안)

1. 노동의 권리의 의미와 중요성

1-1. 노동의 권리의 의미와 중요성 확립

○ 필요성

- 자본주의 사회에서 노동의 권리가 갖는 의미는 단순한 생존권의 보장을 넘어서는 것이며, 특히 독립적인 주체로 살아가는데 불가결한 ‘민주적인 시민권’의 기초가 됨.
- 고용의 단순 보장과 확대가 아닌 인간적이고 바람직한 일자리 개념과 기준 제시 필요함.

○ 추진전략

- 1-1-1. 국제규약과 헌법, 법령의 노동권 관련 조항 해석과 개선
- 1-1-2. ILO 기본협약의 조속한 국회 비준

○ 근거 및 외국사례

- 세계인권선언, 사회권규약 등에 노동의 권리와 의미에 대한 규정이 존재하며, 1992년 한국이 비준한 ILO의 "고용정책에 관한 협약"(122호)은 이를 더 구체적으로 규

정하고 있음. 특히 제1항은 회원국의 경제성장과 발전을 촉진하고, 생활수준을 향상시키며, 인력수요를 충족시키는 한편, 실업 및 불완전 고용을 극복하기 위하여 완전고용, 생산적 고용 및 자유로이 선택한 고용을 ‘촉진(promote)’하는 적극적 정책을 주요 목적으로 선언하고 추진한다고 명시하고 있음.

- 헌법은 국가의 의무와 관련하여 ‘노력’ 규정을 채택함으로써 사회권규약에 비해 미흡한 성격임. 또한 헌법이 정한 노동의 권리 보장을 뒷받침하는 고용정책기본법의 조문은 국제적 협약들이 설정한 기준이나, 헌법 상의 노동의 권리 보장을 위한 노력이라는 정신을 충분히 반영하고 있지 못함.

○ 관련기관 : 국가인권위원회, 노동부, 법무부

2. 국가에 의한 노동의 권리 보장

2-1. 노동시장에서 수요 확대(적극적 일자리 창출) 정책 시행

○ 필요성

- 마찰적 실업만이 존재하는 상황에서는 노동수요와 공급을 중개하는 중개서비스만으로 충분할 수 있지만, 숙련불일치와 같은 구조적 실업이 존재하는 경우 직업훈련 확대와 같은 공급측면의 정책이 필요. 나아가 총수요의 부족이 실업의 주요한 원인일 경우에는 국가가 적극적으로 노동수요를 확대하기 위한 수요측면의 정책을 추진할 필요가 있음.

○ 추진전략

- 2-1-1. 임금보조제도 및 공공부문의 직접적인 일자리 창출 지원
- 2-1-2. 사회적 서비스에 초점 맞추어 중심 국가의 지출 확대

○ 근거 및 외국사례

- 국가의 노동시장 상황에 대한 세밀한 분석에 기초해서 노동시장 문제에 대응하기 위한 다양하고 효과적인 정책을 실시할 필요가 있음.

- 한국의 경우 실업률은 높지 않으나, 잠재적인 실업자집단의 규모는 매우 크다는 점에서 노동시장에서 수요를 확대하는 정책을 적극적으로 실시할 필요가 있음.

※ 현금급여 수급자에 대한 근로연계 복지정책(workfare policy)은 수급자의 노동시장 진입을 강제하는 ‘취업우선전략(미국)’이나, 직업훈련을 통한 수급자에 취업능력 증대를 중시하는 ‘인적자원개발전략(유럽국가)’ 모두 노동시장 공급측면의 정책을 중시한다는 특징을 가짐. 한국의 자활사업은 자활근로 및 자활공동체가 중심이라는 점에서 직접 일자리 창출을 중시하는 특징을 보임.

○ 관련기관 : 노동부, 재정경제부, 보건복지부

2-2. 사회적 일자리 영역의 적극적 인정과 지원

○ 필요성

- 급격한 사회구조의 변화에 따라서 각국에서 새로운 유형의 일자리가 등장·확산 중임.

- 새로운 유형의 일자리가 가진 잠재력이 새로운 일자리 창출을 통한 노동의 권리 확대에 기여하기 위해서는 사회적 일자리를 창출하는 다양한 유형의 사회적 기업에 대해 법적인 지위를 부여하는 것을 비롯해서, 창업·세제·훈련 등 다양한 지원제도를 마련하는 것이 필요함.

○ 추진전략

- 2-2-1. 인건비 지원 넘어 다양한 방향으로 일자리의 안정성과 보상수준을 현실화
- 2-2-2. 자활근로사업 및 사회적 기업 성장 지원 제도 입법화

○ 근거 및 외국사례

- 복지국가서비스의 민영화, 취약계층의 노동시장 통합 지원, 지역사회공동체의 개발과 관련해서 사회적 경제 (social economy), 혹은 제3섹터(the 3rd sector) 라고 불리는 영역이 확장되고 있으며, 이러한 영역에서 활동하는 새로운 주체들은 사회적 기업 (social enterprises)들로서 유럽의 여러국가들은 사회적 기업에 적합한 새로운 법적 지위를 부여하거나, 이들을 지원하기 위한 다양한 조치들을 시행하고 있음.

- 한국에서는 소규모 자영업 창업 지원을 포함한 여러 유형의 일자리들이 ‘사회적 일자리’라는 개념으로 포괄되고 있음.

※ 실업대책으로 시작된 공공근로 민간위탁(행정자치부)에서 시작해서 자활근로사업(보건복지부)으로 확대되었고, 이후 사회적 일자리 시범사업(노동부)과 노인일자리 창출사업(보건복지부)을 거쳐서, 2005년도에는 현재 각 부처에 2천 300억여원의 예산(자활사업 예산 제외)이 사회적 일자리 예산으로 편성중임.

※ 한국의 과도한 자영부문 비중을 고려할 때, 소규모 자영업 창업 촉진이 한국에서 중요한 정책수단으로 활용되는 것은 부적절하며, 특정한 계층에게 선별적으로 제공되는 정책으로 활용되는 것이 바람직.

○ 관련기관 : 노동부, 재정경제부, 보건복지부

2-3. 취약계층 고용차별 해소 정책 시행

○ 필요성

- 고용상 취약계층, 특히 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위하여 차별 시정, 사회적 일자리 창출, 일-가족 양립 지원정책을 추진할 필요가 있음.
- 이를 위해 여성·비정규 근로자·중소기업 근로자·근로빈곤계층 등에 대한 차별 없는 훈련기회를 제공할 수 있도록 지원을 강화하고, 평생직장 관행의 약화와 노동력의 유동화 심화에 대응하여 위축되기 쉬운 기업의 인적자원개발 투자를 보완할 수 있도록 근로자 자율적인 능력개발 지원을 확대하여야 함.

○ 추진전략

- 2-3-1. 고용차별 금지 사유를 연령, 학력, 고용형태 등으로 확대하는 입법
- 2-3-2. 동일가치노동 동일임금 원칙을 실현하기 위한 사회적 기준을 마련
- 2-3-3. 육아휴직, 산전후 휴가제도 등 모성보호에 대한 사회분담을 확대
- 2-3-4. 계약준수제도의 도입 등 적극적 차별시정조치(Affirmative Action) 시행
- 2-3-5. 심층상담, 취업알선 등 고용안정서비스 선진화

○ 근거 및 외국사례

- 노동시장에서의 차별시정은 고용평등법과 같은 반차별법의 시행과 구체 절차의 확립만으로는 이루어지기 어려움. 노동시장에서의 차별은 외견상 중립적이나 차별적 결과를 가져오는 간접차별의 형태로 이루어지고 있기 때문.

- 정부의 직접적인 규제가 어려운 민간부문에 대한 적극적 조치의 하나로 계약준수 제도를 시행할 필요가 있다. 즉, 국가기관이 민간기업과 계약을 체결할 때 여성, 장애인, 고령자 등의 취약계층에 대한 고용평등 의무를 준수하는 기업에 한하여 계약을 체결하는 것임.

※ 미국, 시민권법 제7편과 행정명령 11246호에 근거한 연방계약준수프로그램

(Federal Contract Compliance Program)

○ 관련기관 : 노동부, 여성부, 법무부

2-4. 고용관련 정책 영향 당사자들과의 충실한 협의

○ 필요성

- 현재의 노사정위원회를 개편하여 사회적 협의기구에서 논의하는 정책의 범위와 이해당사자 대표의 참여 범위를 국제기준에 맞게 확장하고, 협의가 실질적인 방식으로 이루어지도록 개선할 필요가 있음.

○ 추진전략

- 고용정책심의회 of 이해당사자 대표성을 강화하고, 운영을 내실화 (비정규직, 여성, 실업자 등의 참여 보장)
- 지방고용심의회 활성화

○ 근거 및 외국사례

- ILO의 「고용정책에 관한 협약」(제122호) 제3조는 ‘이 협약을 적용할 때, 정책에 의해 영향을 받는 사람의 대표자들, 특히 사용자와 노동자의 대표자들에게 고용정책에 관해 자문을 받아야 한다. 이는 정책형성에서 이들의 진폭적인 협조를 보장하고, 정책에 대한 지지를 확보하며, 경험과 견해를 충분히 고려하기 위한 것이다’라고 규정하고 있음.

○ 관련기관 : 노동부, 노사정위원회

3. 기업에 의한 노동의 권리 보장

3-1. 서면을 통한 해고통지제도의 도입

○ 필요성

- 현재 경영상 해고에 관한 대부분의 분쟁은 해고 실시 여부를 둘러싸고 발생함으로써, 서로간의 타협점을 찾지 못하고 극단적인 형태로 진행되는 경우가 많음. 불가피한 경우 경영상 해고를 노사간에 인정하되, 해고의 기준을 명확히 하는 것이 보다 생산적인 결과를 가져올 수 있음.

- 이러한 측면에서 볼 때 해고 대상자에 대한 해고기준의 서면통제제도는 해고 분쟁을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 사후적으로 발생하는 분쟁의 효과적인 해결 및 부당 해고 구제의 실효성을 높일 수 있다는 장점이 있으므로 이를 도입할 필요가 있음.

○ 추진전략

- 3-1-1. 해고기준에 관한 사항이 근로자대표와의 협의절차를 전후하여 근로자들에게 통지되도록 의무화.

(※ 여기에는 사용자가 자신이 생각하고 있는 해고기준(안)이 무엇인지, 각각의 해고기준 구성항목을 어느 정도의 비중으로 고려할 것이지를 밝히도록 함. 또한 근로자대표와의 협의과정에서 수정되거나 변경된 사항이 있으면 이 또한 알려야 함.)

- 3-1-2. 해고대상자 선정 시점에서 서면으로 해고기준에 관한 사항(구성항목 및 그 비중)을 사용자가 해당 근로자에게 통지하도록 입법화.

○ 근거 및 외국사례

- 해고기준 통제제도에 관한 사례를 보면 우선 독일의 해고제한법에는 근로자의 요구에 따라 사용자가 사회적 선택의 이유를 제시하도록 규정하고 있음.

- 프랑스의 노동법전에는 해고가 통지된 후 근로자가 해고기준을 제시할 것을 요구하면 사용자는 서면으로 이를 통지하도록 규정하고 있음. 특히 판례는 이러한 해고기준 통지 의무를 위반할 경우 구제를 강화하는 입장을 취하고 있음.

○ 관련기관 : 국가인권위원회, 노동부, 법무부

3-2. 해고기준에 대한 단체협약과 쟁의행위의 정당성을 명시화

○ 필요성

- 한편으로는 무분별한 경영상 해고를 방지하고 또 다른 한편으로는 불가피한 경우가 제도의 원활한 활용을 도모하기 위해서는, 해고기준을 명확히 함과 동시에 이에 대한 노사간 대화와 합의를 촉진시킬 필요가 있음.

- 이와 관련하여 과연 해고기준에 관한 사항이 단체교섭 및 쟁의행위의 대상이 될 수 있는지에 관한 문제가 논란이 될 수 있음. 이에 대해서는 현재 학설이 대립하고 있고, 아직까지는 판례가 없는 상황임. 따라서 이 문제를 명확히 정리하는 것이 경영상 해고 제도의 바람직한 정착에 도움이 될 수 있다고 판단됨.

○ 추진전략

- 3-2-1. 노동법에 해고기준에 관한 단협과 쟁의행위 정당성 명시

○ 근거 및 외국사례

- 경영상의 해고 그 자체에 대해 단체교섭이나 쟁의행위를 할 수 있는지 여부는 논

란의 여지가 클 수 있음. 그러나 해고기준에 관한 사항에 대해서는 근로자들이 자신의 이익을 위한 행위는 정당한 것으로 보아야 할 것임. 따라서 이를 위한 입법적 조치를 마련하는 것이 필요함.

- 지금까지의 판례는 경영상의 해고 그 자체를 반대하는 교섭이나 쟁의행위의 정당성을 부정하고 있지, 해고기준의 결정을 위한 교섭 및 쟁의행위까지도 금지된다는 입장을 명시적으로 밝힌 적은 없음.

- 또한 어떠한 해고기준에 따라 해고대상자를 선정할 것인가 하는 문제는 노사간 그리고 근로자 상호간 이해관계가 대립되는 이익분쟁사항(즉, 근로조건의 결정에 관한 사항)에 해당하고 단체협약에 의한 규율이 가능하기 때문에 단체교섭 및 쟁의행위의 대상이 될 수 있다고 보아야 할 것임.

○ 관련기관 : 국가인권위원회, 노동부, 법무부

3-3. 해고기준의 설정에 근로자보호 요소 포함

○ 필요성

- 경영상 해고를 시행할 때 어떠한 근로자를 우선적으로 해고시킬 것인지는 사회적으로 매우 중요한 사항임. 지금까지 우리나라의 관행 및 대법원의 판례를 보면 ‘사용자의 재량권을 전제한 객관적 타당성 추구의 모델’ 혹은 이보다 더 후퇴한 모델에 근거하고 있는 실정임.

- 본래 경영상 해고란 근로자에게 귀책사유가 없음에도 불구하고 회사의 경영을 위해 해고를 당하는 제도인 만큼, 이 과정에서 가능한 한 사회적 약자가 보호될 수 있는 시스템을 마련하는 것이 필요. 또한 그러한 안전장치가 마련되어야만 해고 절차를 통해 마음에 들지 않았던 근로자를 속아 내겠다는 일부 사용자들의 제도 남용을 방지할 수 있음. 그리고 그러한 상호 신뢰가 전제되어야만 불가피한 경우 근로자들이 이 제도를 수용할 수 있는 자세를 유도할 수 있을 것임.

○ 추진전략

- 3-3-1. 해고시 근로자 보호를 위한 기준(연령, 근속년수, 부양의무) 등을 법안에 명시 (※이러한 3가지 기본 항목이 서로 동일한 가치를 가지도록 하고, 이들 가치의 합계가 기업 보호 기준을 구성하는 항목들의 가치 합계와 동일해지도록 할 필요가 있음. 이를 통해 해고대상자 선정 시 사용자의 주관적·자의적 평가를 방지할 수 있을 것임.

○ 근거 및 외국사례

- 우리나라의 학설상 다수 견해는 독일 식의 ‘근로자 보호 우위의 모델’임. 소수 의견으로는 프랑스식의 ‘근로자 보호와 기업 보호 균형 추구 모델’이 있음.

- 우리나라의 현행 헌법 규범의 체계 및 근로기준법의 요청에 비추어 볼 때, 최소한 ‘근로자 보호와 기업 보호 균형 추구 모델’이 확립되어야 할 것임. 이를 기대하기 어렵다면 프랑스의 입법례에서 보듯이 근로자(이익) 보호가 일정 부분 반드시 고려될 수 있도록 입법적 근거 규정을 마련하는 것이 바람직할 것임.

- 해고기준의 설정에 있어 근로자 보호의 관점이 기업 보호 관점보다 우선하는 나라는 독일임. 사회적 관점에 근거하여 해고로부터 보호되어야 할 근로자와 그렇지 않은 근로자를 확정하고, 이어서 기업운영상 계속고용이 정당화될 수 있는 자를 해고 대상에서 배제하는 단계를 거쳐 해고대상자 선정이 이루어짐.

- 단체협약 상 선임권제도를 확립하고 있는 미국에서도 근로자 상호간 업무능력이 나 직업자격이 동일·유사한 경우 재직기간의 장단이라는 객관적 기준에 의해 해고 대상자가 결정되기 때문에 근로자 보호의 관점이 우선한다고 볼 수 있음.

- 근로자 보호와 기업 보호의 균형을 추구하는 모델로 프랑스를 들 수 있음. 사용자가 근로자대표와 협의하여 해고기준을 정할 때 고려하여야 할 사항으로 부양가족(특히 홀로된 부모), 해당 사업 또는 사업장에서의 재직기간, 재취업을 곤란케 하는 사회적 특성을 갖는 근로자(특히 장애인 및 고령자)의 처지를 예시적으로 규정. 사용자는 기업 보호를 위한 요소를 해고기준으로 채택할 수는 있지만 법이 규정하고 있는 위의 근로자 보호를 위한 요소를 배제할 수는 없음.

- 각국의 사례를 보면 근로자 보호를 위한 기준으로 공통적으로 들어가는 요소는 연령, 근속년수, 부양의무임.

○ 관련기관 : 국가인권위원회, 노동부, 법무부

3-4. 경영상 해고에 있어 차별방지 명시화

○ 필요성

- 다른 모든 조항에서와 마찬가지로 경영상 해고에 있어서도 성, 장애, 비정규직 여부, 연령 등의 이유로 한 차별 대우가 발생하지 않도록 하는 것은 매우 중요함.

- 그러나 지금까지의 상황을 보면 실질적인 의미의 차별 대우가 꾸준히 존재하고 있고, 이를 제한하려는 노력이 미흡했던 것으로 보임. 예를 들어 비정규근로자, 부부사원 등을 우선적인 구조조정 대상으로 삼는 것에 대해 그동안 판례는 그 정당성을 인정하는 경향이 있었음. 부부사원을 대상으로 하는 사직서 제출이나 명예퇴직의 중용·권유와 관련된 사안에서 남녀고용평등법이 규정하고 있는 직접차별 또는 간접차별에 해당하는가에 관한 판단에 초점을 두기 보다는, 의사 표시의 진의 여부에 관한 판단에 더 초점을 두었던 것임.

○ 추진전략

- 3-4-1. 해고 시 성, 장애, 비정규직 여부, 연령 등의 이유로 차별을 받지 않도록 하는 법제도적 장치를 마련.

○ 근거 및 외국사례

- 해고에 있어 사용자의 자의 혹은 차별을 규제하는 것은 각국에 보편적인 추세임.

- 미국의 경우 각종 차별금지법이 제정되어 인종, 피부색, 종교, 성, 출신국, 장애, 임신, 연령 등을 이유로 한 채용·근로조건·해고 등에서의 차별을 금지하고 있음.

- 비정규근로자를 우선적 해고 대상으로 삼는 것에 대해 일본의 판례는 과거보다 신중한 판단을 내리고 있음. 비정규직이라는 신분만을 이유로 우선적 해고 대상으로 삼는 것은 합리적이지 않다고 보고, 기업과의 결합도·기업공헌도 등을 실질적으로 고려하여 그 타당성 여부를 검토하고 있는 상황임.

- 비정규근로자나 부부사원 등을 우선적인 구조조정(또는 해고)의 대상으로 삼는 행위에 대한 현행 판례의 태도는 자의 내지 차별규제의 시각이 상당 부분 결여된 것으로 볼 수 있음.

- 우리나라 근로기준법 제5조에서 차별적 처우의 금지 사유로 남녀의 성, 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 규정하고 있을 뿐이고, 그밖에 사회적으로 문제가 되고 있는 연령, 장애, 비정규근로 등을 이유로 하는 차별적 해고를 직접적으로 금지하는 노동관계법상의 근거규정이 마련되어 있지 않음.

○ 관련기관 : 국가인권위원회, 노동부, 법무부

4. 근로기준법의 적용대상 확대

4-1. 4인 이하 사업장 근로기준법 전면 적용

○ 필요성

- 2002년 현재 152만 명으로 추산되는 4인 이하 사업장 노동자들의 월 임금총액은 117만 원, 월 노동시간은 221.7시간으로, 저임금과 장시간 노동으로 특징 지워짐. 근로기준법은 일자리를 가진 노동자에게 최저한의 근로조건을 보장함으로써, 저임금 노동

자의 생활과 노동인권을 개선하는데 목적이 있음. 그러나 현행 근로기준법은 4인 이하 사업장에 대해 부당해고, 근로시간, 여성보호 등 근로기준법상 핵심 조항의 적용을 배제하고 있음.

○ 추진전략

- 4-1-1. 근로기준법 제10조 개정 추진
- 4-1-2. 단 기간 내에 4인 이하 사업장 근로기준법 전면 적용이 어렵다면, 과도적으로 경과규정을 두어 ‘근로시간 및 휴게, 여성보호, 해고제한’부터 우선 적용하는 방안 추진.
- 4-1-3. 취업규칙 작성(제96조 내지 제100조), 기숙사 규칙 작성(제101조 내지 제103조), 법령요지 등 게시(제13조) 의무 면제는 현행대로 존치시켜도 무방.

○ 근거 및 외국 사례

- 4인 이하 사업장 근로기준법 적용 제외는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제4조가 정한 “공공복리 증진의 목적”이나, 헌법 제37조 제2항이 정한 “국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우”에 따른 것으로 볼 수 없고, 사업주의 영세성과 감독행정의 편의에 따른 것인 바, 국제규약 위반이자 위헌임.

○ 관련 기관 : 노사정위원회, 노동부

4-2. 근로시간 적용 제외(제61조) 삭제 및 특례 조항(제58조)으로 통합

○ 필요성

- 근로기준법 제61조(적용의 제외)는 농림·수산·축산업과 감시단속적 업무에 종사

하는 근로자에게 근로시간 조항의 적용을 제외하고, 제58조(근로시간 및 휴식시간의 특례)는 운수업 등에서 주 12시간을 초과하여 연장근로를 허용하고 있음. 운수업 노동자들의 주당 노동시간은 전산업 중 가장 긴 편에 속함.

○ 추진전략

- 4-2-1. 근로시간 적용 제외(제61조) 삭제 및 특례 조항(제58조)으로 통합
- 4-2-2. 근로기준법 제58조 제1항에서 운수업 삭제 및 재조정.
- 4-2-3. ILO 협약 제153호 비준

○ 근거 및 외국사례

- 농림·수산·축산업과 감시단속적 근로자에 대한 근로시간 조항 적용제외는, 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제4조가 정한 “공공복리 증진의 목적”이나, 헌법 제37조 제2항이 정한 “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우”에 따른 것으로 볼 수 없는 바, 국제규약 위반이자 위헌임.

- ILO 협약 제153호(1979년 도로운송에서의 노동시간 및 휴게시간에 관한 협약) 제6조는 “최대 총운전시간은 초과시간을 포함하여 1일 9시간, 1주 48시간을 초과할 수 없다.”라 하고, 제5조는 “어떠한 운전자도 휴게 없이 4시간 이상 계속 운전하여서는 아니 된다. 각국의 관계기관이나 당국은 특수한 국내조건을 고려하여 본조 제1항에 규정된 시간을 1시간 이하의 범위 내에서 초과하는 것을 승인할 수 있다.”라 하고 있음.

○ 관련 기관 : 노사정위원회, 노동부

5. 최저임금 적용대상 확대 및 최저임금 수준 현실화

5-1. 가내노동법 제정

○ 필요성

- 2003년 8월 가사서비스업에 종사하는 노동자는 14만 3천명이고, 여성이 98.6%임. 월평균 임금총액은 52만원, 시간당 임금은 3,387원으로 전산업중 가장 낮고, 10명 중 9명이 저임금 계층이며, 법정 최저임금에 못 미치는 임금을 받는 사람이 37%임. 현행 근로기준법과 최저임금법은 가사사용인을 적용 대상에서 제외하고 있음.

○ 추진전략

- 5-1-1. 가내노동법 제정.
- 5-1-2. 가내노동법이 제정될 때까지는 최저임금법으로 가내노동에 대해 최저임금(공임) 적용.
- 5-1-3. ILO 협약 제177호(1996년 가내노동 협약) 비준.

○ 근거 및 외국 사례

- 1928년 ILO 협약 제26호 제1조는 특히 가내노동에 대하여 최저임금을 정할 필요를 강조하고, 많은 나라에서 가내노동에 대한 특별보호를 법률로 명시하고 있음. ILO 가내노동 권고 제10조는 “최저임금에 관한 국가의 법령은 가내노동에 적용되어야 한다.”라 하고, 제13조는 “가내노동을 위한 최저임금률은 국가의 법률과 관행에 일치하는 방향에서 정해져야 한다”라 하여 가내 노동자에 대한 최저임금 적용을 의무화 할 것을 권고하고 있음.

- OECD 국가 중 가내 노동자에게 최저임금을 감액 적용하는 나라는 있어도(포르투갈), 적용을 제외하는 나라는 없음.

○ 관련 기관 : 노사정위원회, 노동부, 여성부

5-2. 최저임금법 적용 확대

○ 필요성

- 최저임금법 제7조는 노동부장관의 인가를 전제로 장애인·수습근로자·양성훈련자와 감시·단속적 근로자를 적용대상에서 제외하고, 법 제5조 제2항은 연소근로자에 대한 감액적용을 정하고 있음. 최저임금 적용제외 및 감액적용은 정부도 문제점을 인식하여 금년 정기국회 때 법 개정안을 제출할 예정임. 그러나 감시·단속적 근로자에 대한 최저임금 적용 문제는 정하지 않고 있음.

○ 추진 전략

- 5-2-1. 금년 정기 국회에서 최저임금법 개정
- 5-2-2. 장애인·수습근로자·양성훈련자 감액 적용,
- 5-2-3. 연소근로자 전액 적용
- 5-2-4. 감시·단속적 근로자 월 단위 최저임금 전액 적용

○ 근거 및 외국 사례

- OECD 국가 중 감시·단속적 근로자를 적용대상에서 제외하는 나라는 한국밖에 없고, 일본이 단속적 근로자를 적용대상에서 제외하고 있을 뿐임.

- 감시·단속적 근로자는 정상적인 업무에 일상적으로 종사하고 있는 성인임을 감안할 때 최저임금을 전액 적용해야 함. 시간당 최저임금 적용에 무리가 있다면 월 단위 최저임금을 적용하면 됨.

○ 관련기관 : 노사정위원회, 노동부

5-3. 법정 최저임금 수준 현실화

○ 필요성

- 평균임금 대비 최저임금 비율은 시간당 정액급여 기준 25.3~29.7%로 OECD 국가 중 가장 낮고, 최저임금 영향률은 1~2%에 불과함. 이에 따라 현행 최저임금제도는 '저임금 계층 일소, 임금격차 해소, 소득분배 구조개선'이라는 본연의 목적과는 동떨어진, 있으나마나 한 제도로 평가되고 있음.

○ 추진 전략

- 5-3-1. 법정 최저임금 수준 현실화
- 5-3-2. 정액급여 중위값의 2/3(또는 정액급여 평균값의 1/2)를 목표로 설정하고, 3~5개년 계획을 세워 단계적으로 달성.
- 5-3-3. 2005년에는 OECD의 빈곤선인 풀타임 중위임금의 1/2를 1단계 목표로 설정하여 극도의 저임금 일소.

○ 근거와 외국 사례

- ILO 헌장은 사회불안 해소와 평화 증진을 위해 "적절한 생활임금 제공" 등 노동 조건 개선을 회원국에 촉구했고, 필라델피아 선언은 "보호를 필요로 하는 모든 노동자

에게 최저생활임금"을 제공하기 위한 전 세계적 프로그램을 주창했음. 1928년 「최저임금결정제도 협약, 제26호」, 1951년 농업부문 최저임금결정제도 협약, 제99호」, 1970년 「특히 개발도상국을 고려한 최저임금결정 협약, 제131호」를 채택했고, 오늘날 대부분의 국가에서 최저임금제도를 실시하고 있음.

- OECD는 (상용직) 풀타임 중위임금의 2/3를 저임금으로 정의하고, 프랑스 등은 이를 기준으로 법정 최저임금을 정하고 있음.

○ 관련기관 : 노사정위원회, 노동부

5-4. 공익위원의 독립성 보장

○ 필요성

- 최저임금위원회는 노사공익대표 각 9인으로 구성되며, 의결 정족수는 ‘재적위원 과반수 출석, 출석위원 과반수 찬성’으로 되어 있음. 따라서 노사간에 의견의 일치를 보지 않는 한 공익위원이 실질적인 결정권을 갖게 되는 바, 공익위원의 독립성이 결정적인 중요성을 갖게 됨.

- 최저임금법 시행령 제12조는 “근로자위원·사용자위원 및 공익위원은 노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명한다. 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서, 사용자위원은 전국적 규모를 갖는 사용자단체 중 노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 자 중에서 제청한다”라 하여, 노사단체와 협의 내지 동의 없이 정부가 일방적으로 공익위원을 임명할 수 있게 되어 있음.

○ 추진 전략

- 5-4-1. 노사단체와 충분한 협의 또는 동의 절차를 거쳐 공익위원이 선정되도록 최저임금법 시행령 제12조 개정

○ 근거 및 외국 사례

- ILO 협약 제131호 제4조는 공익위원은 “대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자 단체와 충분한 협의를 거쳐 지명”할 것을 요구하고, ILO 권고 제30호 II-2조는 “중립적 인사는 가능한 한 임금결정기구에 참여하는 사용자대표 및 노동자대표의 동의 또는 협의를 거쳐 선정되어야 한다”라 하고 있음.

○ 관련기관 : 노사정위원회, 노동부

5-5. 지역별 최저임금심의위원회 신설 및 단체협약 효력확장

○ 필요성

- 우리나라의 최저임금제는 ‘임금구조의 최저기본선 설정’을 목적으로 하는 ‘일반 최저임금제’로서 성격을 가지고 있음. 일반 최저임금제는 모든 노동자에게 사회적 안전망(safety net)을 제공하고 행정적으로 강제하기 쉽다는 점에서 장점이 있지만, 산업·지역별 임금격차가 심할 때는 산업·지역별 임금실태를 제대로 반영하기 어렵고, 임금수준이 낮은 산업이나 지역을 중심으로 최저임금 수준을 정하기 쉬워 형식적인 제도로 전락할 가능성이 높음.

○ 추진 전략

- 5-5-1. 최저임금법을 개정하여 전국 단위 최저임금위원회 이외에 시도 단위 최저임금위원회를 설치할 수 있는 근거 조항 마련.
- 5-5-2. 광역시도 단위로 최저임금위원회를 설치하여 자체적으로 지역·업종별 최저임금 결정.

- 5-5-3. 노동조합법 제36조(지역적 구속력) 개정하여 단체협약의 효력확장을 통한 산업별 최저임금 결정 촉진.

○ 근거 및 외국사례

- 일반 최저임금제를 실시하는 나라들은 대부분 업종·직종·지역별 최저임금제를 병행 실시하거나 산업별 단체협약의 효력 확장을 통해 이러한 단점을 보완하고 있음. 예컨대 미국에서는 전국 최저임금이 정해지면 이를 상회하는 수준에서 주 최저임금을 정하고 있음.

○ 관련기관 : 노사정위원회, 노동부

6. 퇴직금 및 기업연금

6-1. 퇴직금 및 기업연금제도 개선

○ 필요성

- 상대적으로 복지가 취약한 5인 미만 및 1년 미만 단기근속 노동자들이 퇴직금 적용에서 배제되고 있고, 평생고용의 약화와 잦은 직장이동, 연봉제 및 퇴직금 중간 정산의 확산으로 인하여 퇴직금의 노후소득보장기능이 약화되고 있음.

- 기업연금제도의 당사자인 노동자 혹은 노동조합에게 여전히 신뢰를 주지 못하고 있고, 기업연금제도가 영세사업장 및 비정규노동자에게로까지 확산되지 않는다면 기업연금제도의 도입이 근로자들간의 소득격차 확대로 이어질 수 있음.

○ 추진전략

- 6-1-1. 근로자퇴직연금제도의 도입에 찬성하되, 문제점들을 개선
- 6-1-2. 영세사업장에 기업연금제도 도입 시기 앞당기고 비정규 노동자들에게 확대 적용하는 방안 강구
- 6-1-3. 기업연금의 적용대상을 1년 미만 근속자에게까지 확대
- 6-1-4. 기업연금을 취급하는 금융기관의 부실과 도산에 대한 대책 확보

○ 근거 및 외국사례

- 현재의 퇴직금제도가 가지고 있는 여러 문제와 노동자 노후소득보장장치의 중요성을 감안하여 근로자퇴직연금제도의 도입에 찬성하되, 그 문제점들을 개선하는 것을 기본방향으로 설정하는 것이 바람직함.

- 현재 정부안은 4인 이하 사업장에 대한 기업연금제도의 도입을 2008년 이후로 시행하는 것으로 하되 구체적인 시기는 대통령령으로 정하는 것으로 하고 있으나, 유예기간이 긴 편이므로 그 시기를 보다 앞당겨 명시해야 할 것임. 그리고 비정규 노동자들에게 확대 적용하여 저임금근로자를 보호하는 방안을 마련하여야 할 것임.

- 선진국가에서 기업연금을 비정규 노동자에게까지 확대하는 방법은 법률에 의해 강제화하거나 산별교섭체제를 통해 해결하는 것임. 그렇지 않은 경우 영국의 stakeholder pension처럼 비정규직에게 유리한 기업연금제도를 실시하는 것임.

- 노동계에서는 확정급여퇴직연금의 도입을 주장하고 확정기여퇴직연금의 도입을 반대하고 있으나, 확정급여형과 확정기여형의 장단점은 사업장 규모, 경제상황 및 근로자의 고용형태 등에 따라 달라질 수 있기 때문에 어느 특정 유형만을 입법화하는 것은 바람직하지 않다. 특히 직장이동이 잦은 업종의 근로자 및 비정규직 근로자, 4인 이하 등 영세사업장의 근로자, 연봉제 근로자 등에 대해서는 확정급여형이 적절하지 않을 수 있음.

○ 관련기관: 노동부, 재정경제부

7. 비정규 근로자 보호

7-1. 기간제 근로자에 대한 보호 강화

○ 필요성

- 한국의 비정규직 근로자 가운데 압도적인 비중을 차지하고 있는 고용형태가 기간제 근로임.
- 현행 근로기준법은 1년 미만 기간의 근로계약에 대해서는 사유제한이나 사용절차에 대한 아무런 규제 없이 마음대로 사용할 수 있도록 허용하고 있음. 근로계약의 반복갱신 횟수나 최고 상한기간에 대한 규제도 전혀 없는 상황임.
- 이에 따라 기간제 근로자의 경우 동일, 또는 유사한 업무를 하는 상용근로자에 비해 훨씬 열악한 임금 및 근로조건 하에 있으며 이들에 대해서 '동일(가치) 노동 동일임금' 원칙을 적용할 수 있는 법률적 근거도 찾아보기 힘들.

○ 추진전략

- 7-1-1. 상용고용의 원칙 확립과 기간제 고용의 사유 제한
- 7-1-2. 기간제 근로의 남용 방지
- 7-1-3. 균등대우의 원칙
- 7-1-4. 정규직으로의 전환 촉진
- 7-1-5. 기간제 근로자의 고용안정
- 7-1-6. 서면계약서 작성의 의무화
- 7-1-7. 위법행위에 대한 처벌

○ 근거 및 외국사례

- 기간제 근로 사용 시 사유규제 및 남용규제: ILO 제 158호 조약, 유럽연합 기간제 근로에 관한 지침(제 5조), 프랑스 기간제고용법, 독일 단시간 및 기간제 근로계약법, 영국 기간제 근로자 차별금지법, 스페인 근로자헌장 등.

- 기간제 근로자에 대한 차별금지, 동일노동 동일임금 원칙 적용: 유엔 경제-사회-문화적 권리에 관한 국제규약(제 3부), ILO 헌장 전문, 제 111호 조약, 유럽연합 사회헌장, 기간제 근로에 관한 지침(제 4조), 프랑스 기간제고용법, 독일 단시간 및 기간제 근로계약법, 영국 기간제 근로자 차별금지법, 스페인 근로자헌장 등.

○ 관련기관: 노동부, 노사정위원회

7-2. 단시간 근로자에 대한 보호 강화

○ 필요성

- 단시간 근로의 상당수가 정규직 고용에서 밀려난 여성 등 노동시장 취약계약의 비자발적 취업형태로서 이루어지고 있으며 그 고용실태 역시 풀타임 근로자와 거의 동일한 시간을 일하면서도 임금 및 근로조건 면에서 부당한 차별대우를 받고 있는 경우가 많아 문제로 되고 있음.

- 현행 근로기준법 제 21조(단시간근로자의 정의)는 소정근로시간이 1시간만 짧아도 모두 단시간근로자로 정의하고 있는데 이에 따라 현실적으로 풀타임 근로자와 거의 비슷한 시간을 일하고 있다 하더라도 약간만 시간이 짧으면 단시간근로자로 정의되어 여러 가지 차별적인 임금 및 근로조건을 적용받는 이른바 ‘유사 파트타임’ 또는 ‘명목 파트타임’이 광범위하게 존재하고 있음.

- 근로기준법 제 25조(단시간근로자의 근로조건) 역시 근로시간과 무관한 사항까지 비례보호 원칙을 적용함으로써 근로자에게 불리한 결과를 가져오고 있다는 점, 단시간 근로자의 근로조건에 관한 사항들을 시행령에 모두 위임함으로써 실질적인 보호수준

에 후퇴를 가져왔다는 점, 초단시간근로자에 대해서는 근로기준법 상의 퇴직금, 주휴일, 연-월차 휴가에 관한 적용 등을 일체 배제함으로써 지나친 권리제한을 가하고 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있음.

○ 추진전략

- 7-2-1. 근로기준법의 개정
- 7-2-2. 단시간 근로자의 정의 개선
- 7-2-3. 초단시간 근로자의 보호
- 7-2-4. 균등대우의 원칙
- 7-2-5. 단시간 근로의 자발성 보장
- 7-2-6. 단시간 근로자의 초과근로 제한
- 7-2-7. 서면계약의 체결 의무
- 7-2-8. 가족친화적 단시간 근로의 육성

○ 근거 및 외국사례

- ILO 제 175호 조약(파트타임 근로에 관한 조약) 및 제 182호 권고: 파트타임 근로자의 단결권, 단체교섭권 보장, 임금에 대한 비례적 보호원칙 및 차별금지. 모성보호, 고용종료, 유급연간휴가, 유급공휴일, 병가 등에 대한 풀타임 근로자와 상응하는 조건 보호. 풀타임과 파트타임 간의 상호전환 보증.

- EU의 ‘단시간근로에 관한 지침’: 파트타임 근로자에 대한 차별금지, 기간비례원칙 적용.

- 프랑스, 독일, 영국, 스페인 등: 파트타임 도입 시 종업원 대표의 의견청취(프랑스), 서면계약의 의무화(프랑스), 평등취급원칙(프랑스, 독일, 스페인), 동일노동 동일임금(비례보호)(프랑스, 독일, 영국), 휴일, 휴가의 보장(프랑스, 영국, 스페인, 일본), 단결권 및 단체교섭권의 보장(프랑스), 풀타임 노동과의 전환 우선권 보장(프랑스, 독일, 스페인).

○ 관련기관 : 노동부, 여성부, 노사정위원회

7-3. 파견근로자의 보호 강화

○ 필요성

- 현행 파견근로자보호법은 원칙적으로 대상업무를 전문지식, 기술, 또는 경험을 필요로 하는 업무로 제한하고 있으나 시행령에는 전문지식, 기술이 필요한 업무라고 보기 힘든 직종의 업무들이 대거 포함되어 있고 이들이 사실상 파견근로자의 상당수를 차지하고 있어 원래의 취지를 살리지 못한 채 단순기술 근로자의 임금과 근로조건을 악화시키는 결과만을 가져오고 있음.

- 파견대상업무 외의 파견이나 도급, 용역, 사내하청 등의 형태를 띤 위장도급 형태의 파견 등 광범위한 불법파견이 만연하고 있음. 더욱이 그 동안 행정당국은 이러한 위장도급, 불법파견에 대해 소극적인 단속태도를 보여 왔다.

- 파견기간에 관하여 파견근로자보호법은 파견근로기간을 최대 2년으로 제한하고 있지만 현실적으로는 사업주가 파견기간 종료 후 동일한 업무를 다른 파견근로자로 대체하거나 형식적으로 단기기간의 퇴직기간을 설정한 후에 다시 동일한 파견근로자를 근무시키는 방법 등을 사용함으로써 사실상 파견근로가 항상적으로 정규고용을 대체하는 결과를 가져오고 있음.

- 파견근로자보호법 상의 동일가치 노동 동일 임금 원칙이 그 표현이 매우 애매하고 위반행위에 대한 처벌조항도 없어 실효성을 거두지 못하고 있음.

○ 추진전략

- 7-3-1. 파견근로에 대한 사유규제와 대상업종 규제
- 7-3-2. 등록형, 모집형 파견 규제 및 근로조건인 공시
- 7-3-3. 파견근로기간의 상한선 규제
- 7-3-4. 균등대우원칙
- 7-3-5. 파견근로자의 집단적 권리 및 노사협의회 참여

- 7-3-6. 파견근로에 대한 근로감독의 강화

○ 근거 및 외국사례

- ILO 제 181호 조약(민간직업중개사업소조약)

- EU 파견노동 지침(안): 파견업체를 고용주로 인정하고 파견근로자 보호를 위한 제 조치를 규정함.

- 프랑스, 독일, 스페인 등: 파견업 허가사유 및 절차, 파견대상업무, 파견기간 상한, 동일처우의 원칙 등 규제. 규제내용은 나라에 따라 다양함.

○ 관련기관 : 노동부, 노사정위원회

7-4. 특수형태 근로자의 보호 강화

○ 필요성

- 특수형태 근로 종사자는 실질적으로는 사용자에게 사용 종속되어 근로자와 다른 없는 상태에 있는 경우가 많음에도 불구하고 형식적으로는 독립된 도급사업자로서의 외양을 취함으로써 노동법 상의 일체의 보호로부터 제외되어 있음.

- 형식적으로는 도급계약을 맺고 있지만 실질적으로는 사용자 아래서 종속 노동을 하고 있는 경우가 많음에도 불구하고 그 동안의 판례와 노동부의 행정해석의 입장은 대부분의 경우 이들의 근로자성을 부인하고 있음.

- 그 결과 이들 특수고용 근로자들은 임금 및 각종 근로조건 면에서의 차별, 사회보험으로부터의 소외, 단결권 및 단체교섭권 등 집단적 노사관계의 부인 등 불이익을 받고 있음.

○ 추진전략

- 7-4-1. 사용종속관계의 실태에 따른 근로자성의 판단기준 확립
- 7-4-2. 특수고용 근로자에 대한 사회보험 등 보호의 확장
- 7-4-3. 위장 업무위탁, 용역, 자영업 등에 대한 감독 강화
- 7-4-4. 업종별 노사정협의회의 구성을 통한 분쟁 해결
- 7-4-5. 집단적 근로관계법령의 적용 확대

○ 근거 및 외국사례

- ILO “가내노동(home work)에 관한 조약”(177호) 및 권고(184호)
- ILO 총회(2001, 2003) “고용관계의 범위”에 관한 결의
- EU 텔레워커 협약(2002)
- 고용관계의 범위에 관한 각국의 입법례 및 판례

○ 관련기관 : 노동부, 법원, 노사정위원회, 보건복지부, 국세청, 공정거래위원회

7-5. 비정규직 근로자에 대한 사회보험 적용 확대

○ 필요성

- 비정규직 근로자의 상당수는 사회보험의 혜택으로부터 소외되어 있음.
- 제도상 원천적으로 비정규직 근로자들을 적용범위로부터 배제하는 경우: 일용직, 시간제 근로자.
- 사용자들의 가입 또는 기여회피 등으로 인해 근로자들이 사회보험의 적용을 받지 못하는 경우가 많음.

○ 추진전략

- 7-5-1. 사회보험의 가입대상 확대
- 7-5-2. 보험료 부과체계의 개선
- 7-5-3. 사회보험 가입대상 사용자 및 근로자에 대한 홍보와 관리감독 강화
- 7-5-4. 지역가입자에 대한 형평성 제고
- 7-5-5. 사회보험제도 운영에 대한 비정규직 근로자 참여 확대

○ 근거 및 외국사례

- ILO 제 175호 조약(파트타임 근로에 관한 조약)
- ILO 제 181호 조약(민간고용기관조약)
- 프랑스 파트타임 노동법
- 영국 단시간 근로자 차별금지법
- 스페인 노동법

○ 관련기관 : 보건복지부, 노동부, 노사정위원회

7-6. 비정규직 근로자에 대한 교육, 훈련의 확대

○ 필요성

- 비정규 근로자들의 교육, 훈련 실태는 매우 낙후된 상태에 있으며 이것이 비정규 근로자가 정규 근로자로 되는 것을 가로막는 요인의 하나로 작용하고 있음.
- 비정규 근로자의 직업능력 개발을 지원하기 위한 법적, 제도적 장치는 ILO와 같은 국제기구의 협약이나 지침, 선진 각국의 법제에 비추어 볼 때 매우 취약한 상태임.
- 정부는 최근의 일련의 법, 제도 개혁을 통해 비정규 근로자를 교육훈련 시스템 내

에 포함시키려는 노력을 하고 있으나 아직 미흡함.

○ 추진전략

- 7-6-1. 비정규직 근로자의 고용보험 가입률 제고
- 7-6-2. 직업훈련 참가자에 대한 인센티브의 제공
- 7-6-3. 유무급 교육훈련휴가제의 활성화
- 7-6-4. 능력개발과 보상체계의 연계 강화
- 7-6-5. 관계 법령 및 제도의 보완과 정비
- 7-6-6. 노동조합 등 근로자 단체의 참여 유도
- 7-6-7. 직업훈련 인프라의 확충

○ 근거 및 외국사례

- ILO: 단시간 근로조약(제 175호 조약) 및 단시간 근로권고(제 182호 권고)
- ILO 제 181호 조약(민간직업중개사업소조약)
- ILO 유급교육휴가에 관한 조약(제 140호 조약)과 유급교육휴가에 관한 권고(제 148호 권고)
- EU 단시간근로에 관한 지침(1997), 기간제 근로에 관한 지침(1999)
- 선진국들: 독일, 프랑스, 스웨덴, 노르웨이, 이탈리아 등 여러 선진국들은 다양한 교육훈련제도를 통해 비정규 근로자들의 능력개발을 지원.

○ 관련기관 : 노동부, 교육부, 보건복지부

7-7. 최저임금제도의 개선

○ 필요성

- 현재의 최저임금제도는 그 결정방식, 최저임금수준, 적용제외 근로자, 영향률 등 여러 가지 측면에서 비정규 근로자의 임금수준 향상을 위한 수단으로 사용하기에는 문제를 가지고 있음.
- 최저임금은 그 수준면에서 비정규 근로자를 포함한 저임금 근로자의 최소한의 생계를 보장하기에는 충분하지 못한 수준임.
- 최저임금제가 장애인 근로자, 수습근로자, 양성훈련자, 감시-단속적 근로자에 대해서는 적용대상에서 완전 제외할 수 있도록 되어 있고, 연소근로자에 대해서는 감액적용할 수 있도록 되어 있는 것도 문제임.
- 최저임금제는 최저임금수준의 결정방식 면에서 공익위원이 사실상 결정권을 가지게 되는데 현행 최저임금법 시행령에서는 노사단체의 의견 수렴 등의 절차 없이 노동부 장관의 제청으로 대통령이 공익위원을 위촉하도록 되어 있어 공익위원의 독립성이나 정부로부터의 독립성에 대해 노동계로부터 문제제기가 되고 있음.

○ 추진전략

- 7-7-1. 최저임금의 결정기준 개선 및 중기 목표 설정
- 7-7-2. 최저임금의 적용대상 확대
- 7-7-3. 최저임금의 결정방식의 개선
- 7-7-4. 업종별 노사협약에 의한 업종별 최저임금 설정

○ 근거 및 외국사례

- 국제노동기구 제135호 조약(최저임금조약)

- 경제협력개발기구(OECD)는 최저임금의 기준이 되는 빈곤선을 전체 근로자 중위 임금의 2/3로 정하고 있음.
- 선진 각국의 최저임금은 나라에 따라 매우 다르지만 유럽 선진국들의 경우 일반적으로 전체 근로자 임금의 50% 선에서 결정되는 나라가 많음.

○ 관련기관 : 노동부, 최저임금위원회, 노사정위원회

7-8. 비정규직 근로자의 노동3권 보장과 정책 참여 확대

○ 필요성

- 각종 정책, 의사결정과정에서 비정규직 근로자 대표의 참가와 대표권 보장의 상황은 매우 미흡한 실정임.
- 비정규직과 관련된 각종 정부위원회의 경우, 그 위원 가운데 비정규직 근로자를 대표할 수 있는 위원은 거의 없는 실정임.
- 노동조합 내의 각종 기구에서도 조직률이 낮은 비정규직 근로자 대표의 참여비율은 매우 낮은 상황임.
- 비정규직 근로자의 노동3권 보장 역시 매우 미흡한 실정임. 비정규직 근로자의 노동조합 가입률 저조. 비정규 근로자들이 기존 노조에 가입하는 경우에도 노동조합의 구성 자체가 정규직 중심으로 되어 있기 때문에 노동조합 내에서 충분한 발언권을 가지기 어려우며 경우에 따라서는 노동조합 내에서 비정규 근로자에 대한 차별, 정규직과의 대립 등의 문제가 발생하기도 함. 비정규 근로자들이 스스로 노동조합을 조직하는 경우에도 교섭대상이 명확하지 못하고 사측이 교섭에 응하지 않는 경우가 많음.
- 파견근로자, 용역업체 근로자 등 간접고용 근로자의 경우 자신이 고용된 기업의 사업주와 자신이 일하는 기업의 사용자가 서로 다르기 때문에 부당노동행위 등을 당하는 경우에도 사용자 책임을 묻기가 어려우며 사용자사업주를 대상으로 한 단체교섭이나 단체행동 역시 불가능함.

○ 추진전략

- 7-8-1. 비정규직 근로자의 정책 참여 확대
- 7-8-2. 비정규직 근로자의 집단적 노동권 보장

○ 근거 및 외국사례

- 대부분의 유럽 국가에서는 산별 노조, 산별 협약 체제를 취하고 있기 때문에 비정규직 근로자도 충분히 노동권을 보장받을 수 있음.
- 많은 유럽 국가에서 파견근로자의 경우 사용사업주에 대해서도 일정한 사용자 책임을 지우며, 사용사업체 내의 종업원위원회 등에 파견근로자가 참가, 의사대변을 할 권리를 부여하고 있음.
- ILO 제 175호 조약(파트타임 근로조약)
- ILO 제 181호 조약(민간고용기관 조약)
- EU 단시간근로 지침
- EU 기간제 근로 지침
- EU 파견노동 지침(안)
- 프랑스 기간제 고용법, 파트타임 근로법, 근로자파견법
- 독일 근로자파견법
- 스페인 근로자파견법

○ 관련기관 : 노동부, 정부의 각종 위원회(특히 노사정위원회, 빈부격차 및 차별시정위원회, 국가인권위원회) 및 전체 정부 부서

7-9. 비정규직 차별시정을 위한 제반 여건의 확립

○ 필요성

- 비정규직 차별시정을 위한 정책 수립 및 집행기능이 여러 정부 부처, 위원회에 나뉘어져 있어 상당한 혼란, 모순, 갈등 등이 일어나고 있음.
- 따라서 비정규직 차별시정을 위한 범정부 차원의 종합적인 기본계획을 수립하고 관계 행정기관의 긴밀한 협력 하에 이를 효율적으로 추진하기 위한 추진체제를 정비할 필요가 있음.

○ 추진전략

- 7-9-1. 비정규 근로에 관한 차별시정위원회 설치
- 7-9-2. 비정규직 차별시정을 위한 국가종합계획 작성
- 7-9-3. 관련 법령의 개정, 제정
- 7-9-4. 비정규직 근로 관련 국제조약 가입 확대
- 7-9-5. 비정규직 근로 관련 통계의 정비 및 조사, 연구의 추진

○ 근거 및 외국사례

- 빈곤과 차별철폐를 위해 국가 전체의 종합적 정책계획을 작성, 추진하는 것이 최근의 국제적 추세로 되고 있음.
- 유엔의 국가인권정책기본계획(사회적 차별 및 노동권 포함)과 이에 근거한 각국의 국가행동계획 작성(2006-2011).
- EU의 “빈곤 및 사회적 배제 철폐를 위한 공동계획”과 이에 근거한 회원국들의 국가행동계획 작성(1차 2001-2003, 2차 2003-2005).
- 독일의 “빈곤 및 사회적 배제 철폐를 위한 국가행동계획” 작성 (제1차,

2001-2003).

- 영국의 경우 ‘평등 및 인권위원회’(Commission for Equality and Human Rights) 발족.

○ 관련기관 : 청와대 정책실, 정책기획위원회, 국가인권위원회, 빈부격차-차별시정 위원회

8. 안전한 작업조건에서 일할 권리 보장

8-1. 기업차원의 산업재해예방을 통한 근로자건강권 보장

○ 필요성

- 공식적인 통계에 의하면 산업재해가 감소하고 있으나 산업재해자 중 사망자수는 증가해 산재은폐의 의혹이 제기되고 산업재해에 대한 예방조치가 매우 미약한 것으로 나타남.

- 중소기업사업장의 산업재해가 대기업보다 높게 나타나고 비정규직의 경우 산업안전보건관리가 매우 저조한 것이 현실임.

- 산업재해 예방의무를 다하지 못한 사업주에 대한 처벌이 부실하여 실제 범위반사업주가 안전보건예방을 할 수 있는 제도적 장치가 부재함.

- 산업재해로 인한 경제적 손실은 국민총생산액의 약 2%에 해당함. 이는 교통사고나 화재에 의한 손실보다 더 큰 것으로 산재예방이 되지 않아 나타난 사회적 비용이 막대함.

○ 추진전략

- 8-1-1. 산업안전보건법 위반한 사업주에 대한 강력한 책임소재파악과 처벌 (형사법 등 특별법이나 징벌적 배상제도 등을 통하여 사업주의 예방의 의무 충실히 이행할 수 있는 조치가 취해져야 함.)
- 8-1-2. 노사가 공동으로 참여하는 산업안전보건위원회나 부서단위 등의 근로자의 참여와 토론, 개선방향 설정
- 8-1-3. 안전보건전문 근로감독관을 양성 및 확대 (현행 근로감독관의 역할이 위반 사항 중심이 아닌 사업장 평가, 규제와 지원을 하는 역할로 바뀌어야 함.)
- 8-1-4. 중소기업, 비정규직, 여성, 연소자에 대한 적절한 안전보건관리를 강화하여 취약계층의 건강권을 보장

○ 근거 및 외국사례

- ILO조약 제 155호는 8조는 법과 규제를 위반하는 것에 대한 적절한 벌칙을 부과하여야 한다고 정의하고 있음. 최근 ILO에서는 산업안전보건관련 법만으로는 근로자 건강이 보장될 수 없다고 판단, 해당국에게 사업주에 대한 강력한 처벌을 권고함.
- ILO에서는 노동자의 건강권을 확보하기 위한 알권리, 참여의 권리, 위험한 작업을 중지할 권리가 보장되어야 한다고 명시함.
- 북유럽의 경우 기업의 각 부서별 안전보건토론과 참여가 활발히 진행되고 있음.
- 유럽에서는 중소기업 등 취약집단에 대해서는 지역보건체계로의 연계, 정부의 각종 지원이 이루어지고 있음.

○ 관련기관 : 노동부, 국무조정실

8-2. 정부의 산업재해예방을 통한 근로자건강권 보장

○ 필요성

- 산업안전보건안전보건관리를 위해 한국에서는 각종 정책이 수립, 시행되었으나 목표설정, 과정, 결과에 대한 평가, 평가에 근거한 정책재수립이 매우 미약함. 시행하고자 의도했던 많은 정책이 이행되지 않은 것에 대한 이유조차도 밝혀지지 않은 상황임.
- 정책 수립에 있어 직접적 이해 당사자를 대변하는 노사의 견해와 입장은 부분적인 영역에서만 수렴되어 왔음. 특히 정책을 수립, 실행, 평가하는 단계에서 노사와 정부간의 조율이 매우 미비하였고 이로 인한 사회적 갈등이 심화됨.
- 현재 한국에서는 산재보상보험자료가 산재통계로 활용되고 있으나 이는 승인된 건수로 위험규모의 축소뿐만 아니라 발생원인에 대한 규명조차 어려워 정책적 근거자료로 활용되고 있지 못함.
- 안전보건관리의 규제완화이후로 많은 조치가 폐지되거나 완화되어 산업재해예방이 실효성을 거두고 있지 못함. 안전보건에 대한 규제완화는 사업주의 예방의무 방기에 대한 법리적 근거로 활용되고 있음.
- 제조업중심에서 벗어나 증가하고 있는 3차 산업으로 확대한, 업종별로 적절한 예방책이 제시되어야 함.

○ 추진전략

- 8-2-1. 국가적 차원의 계획에 따른 산업안전보건 행동강령을 구체화하고 정책실명제 도입
- 8-2-2. 산업안전 관련 노사 및 정부간 조율을 할 수 있는 기구와 체계
- 8-2-3. 안전보건영역을 규제완화대상에서 제외하여 근로자의 건강을 보장
- 8-2-4. 산업재해에 대해 객관적이고 투명한 보고절차를 걸쳐 국가적인 통계자료

구축

- 8-2-5. 취약계층에 대한 실효성 있는 산재예방책 마련

○ 근거 및 외국사례

- 미국의 OSHA에서는 안전보건정책을 수립하기 위해 우편설문지, 공청회, 면접 등의 방식을 사용하여 다양한 이해당사자의 의견을 수렴하였으며 NORA에서는 정책에 필요한 연구를 심도 있게 수행하고 있음.
- ILO협약 155호 4조에 연간통계의 작성을 명시하고 있고 사업장에서 보고된 재해에 근거한 통계가 작성되고 있음.
- 노동부의 2002년 보고서에서도 산업안전보건분야에서 규제완화에 대한 부정적인 견해를 나타내고 있는 것으로 조사됨.

○ 관련기관 : 노동부

8-3. 산재보상보험의 실질적 적용과 개혁을 통한 근로자 건강보장

○ 필요성

- 2000년 산재보상보험이 5인미만 사업장까지 적용되었으나 근로자의 산재보상보험의 인지도는 매우 낮은 것으로 평가됨. 일부 근로자는 아직도 산재보험의 적용대상에서 제외되고 있음.
- 산재보상보험을 승인받기 위한 절차가 복잡하고 소요되는 시간이 길어 근로자가 신청에서 승인을 받는 전 과정의 간소화가 필요함.
- 치료비의 일부 적용, 임금의 70%인 휴업급여로 인해 산재근로자가 경제적 어려움에 직면하고 있음. 특히 비정규직과 중소기업근로자의 저임금을 고려할 때 보상수준을 높일 필요가 있음.

- 산재보상보험의 혜택을 받기위해 노동자가 재해를 입증해야 하고 사전에 승인을 받아야 혜택이 주어지 승인까지의 어려움이 존재함.
- 보험승인이후 재활프로그램의 부재와 노동환경 개선없는 직장복귀는 근로자의 노동권보장의 부재와 위험에 노출되는 기제로 작용함.

○ 추진전략

- 8-3-1. 산재보상보험에 관한 학교에서의 교과과정내 삽입, 직업훈련기관, 직장에서의 교육 실시(사회교육으로서 산재보상보험 교육)
- 8-3-2. 근로복지공단 인력 충원으로 One-stop 방식 보험 서비스
- 8-3-3. 산재보험신청, 승인된 자에 대한 보상의 수준 상향
- 8-3-4. 산재환자의 재활과 직장복귀 연계하는 실효성 있는 방안 강구
- 8-3-5. 산재 사전승인제 전면적 재검토 및 사후승인제로 대체

○ 근거 및 외국사례

- UN의 사회권 규약 25조 1항, 22조 등에서 명시됨.
- 외국의 경우 업무관련성입증의 어려움을 이유로 일단 사고나 질병이 발생하면 먼저 치료받고 차후에 승인을 하는 경우가 많음.

○ 관련기관 : 노동부

9. 근로감독 행정 개선

9-1. 근로감독관 증원

○ 필요성

- 현재 한국은 근로감독관의 절대수가 크게 부족하고 업무범위가 방대하여 신속하고 적절한 감독 활동을 할 수 없는 상황임.

- 근로감독관 1인당 노동자수는 3만명에 육박하며, 1인당 사업체수는 6천여개에 달함.

※ 우리나라와 같이 종합행정유형에 속하는 일본과 프랑스의 근로감독관 1인당 담당 노동자수는 각각 12,898명과 12,083명임.

○ 추진전략

9-1-1. 예정되어 있는 근로감독관 증원 사업의 차질 없는 추진(2004년 상반기 140명 정원 증가, 2005년 170명 증원 신청 예정)

9-1-2. 709명의 추가 인원이 필요하다는 김정한 외(2003)의 연구결과 참조하여 2006년 이후에도 매년 170명씩 3년 내 510명 이상 증원

9-1-3. 기획예산처 및 행정자치부의 적극적 협조를 위해 범정부 차원의 공감대 형성 선결조치

※ 비정부기구(NGO) 및 노동단체와의 협력 강화

- 우리나라에서는 공정하고 중립적인 시민단체의 활동과 역할이 기대됨. 이와 관련하여 일부 업무에 대해서는 노사(단체)가 사전에 승인한 자의 사업장 출입권과 관련 서류 제출 요구권, 관련자 면접권 등을 부여하는 방안을 모색해야 할 것임.

- 노동상담센터를 민관 모두 활성화하고 상호간 업무 연계를 강화함으로써 근로감독의 사각지대 방지와 효과적인 감독행정을 달성하도록 함.

○ 근거 및 외국사례

- 1990년대 이후 여러 나라들은 근로감독의 기능들을 통합하여 집중하는 경향임. 즉 사회보장업무와 불법고용관리 등의 분야로 근로감독 기능이 확장되는 추세임. 그러나 현재 우리나라의 경우는 근로감독기관의 필수적 기능인 노동법 집행(enforcement role)조차 제대로 이루어지지 못할 정도로 감독관 정원이 부족하기 때문에 우선 근로감독관의 대폭 증원을 단행한 이후 중장기적으로 복합업무를 수행하도록 제도를 발전시켜 나가야 할 것임.

- ILO 회원국의 1/3이 감독관 1인당 7,500명의 노동자를, 다른 1/3은 감독관 1인당 10,000명을, 나머지 1/3이 1인당 12,500~15,000명을 담당하며, 산업화 국가 및 동구권 국가는 감독관 1인당 20,000명, 개발도상국은 40,000명(공식·비공식, 도시·농촌 불문) 수준임.

- 더욱이 우리나라의 근로감독관은 개별적 근로관계 업무 뿐 아니라 일본의 근로감독관이 담당하지 않는 집단적 노사관계 업무까지도 맡고 있으며, 최근에는 근로기준법 개정으로 5인 미만 사업장까지 감독대상이 급증하여 업무부담이 폭증함.

※ 비정부기구(NGO) 및 노동단체와의 협력 강화 : 급격한 기술진보와 공적 예산의 부담 가중 및 이에 따른 공공 부문의 개혁, NGO를 비롯한 민간 활동 활성화 등의 행정환경 하에서 보다 효율적인 감독을 위해서는 감독과 관련된 정부기관과 공공·민간 전문연구기관 등과의 공조를 통하는 것이 보다 효율적일 수 있음. 최근 유럽국가들에서는 근로감독기관과 사회보장기관 간의 협력이 증가하고 있음.

○ 관련기관 : 노동부, 기획예산처, 행정자치부, 국무총리실

9-2. 근로행정 관련 범위반자 처벌 강화

○ 필요성

- 우리나라는 현재 법 위반자에 대한 벌칙체계가 매우 관대함.
- 우리나라에서 체불임금의 경우 법상으로는 체불사업주는 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있으나, 실제로는 소액체불은 100만원 미만, 고액체불도 200만원 미만의 벌금형이 부과되는 경우가 다수임.
- 또한 2003년의 경우 근로기준법 위반에 대한 검찰처분 48,026건 중 기소유예가 10,542건(22%)에 달함.

○ 추진전략

9-2-1. 형사처벌 대상은 합리적으로 축소하되, 고의·상습 위반 사업주에 대해서는 형량 조정 등 처벌 강화

※ 반의사불벌죄(피해자가 처벌불원시 사법처리하지 않도록 함)를 적용하여 불필요한 전과자 양산을 방지하지만, 다른 한편 악덕 사업주에 대해서는 일벌백계의 효과를 가질 수 있도록 형량을 크게 강화해야 할 것임.

※ 다만 체불임금 사업주에 대하여 노동관계법으로 형사처벌을 가하는 외국의 예는 일본과 베트남뿐이며, 그 내용도 벌금형에 한정되므로 우리나라도 경제적 제재를 강화하는 방향으로 정책을 추진해야 함.

9-2-2. 2004년내 조속한 법개정과 이후 엄격한 법적용

○ 근거 및 외국사례

- 근로감독 협약은 근로감독관이 집행하는 법규정 위반에 대한 적절한 벌칙을 국내 법에 정하도록 하고 있는데, 이와 관련하여 ILO 전문가위원회는 “근로감독 활동의 효

과성을 위해서 처벌은 그 구속력이 확보될 수 있도록 충분히 높은 수준으로 결정될 것”을 희망하면서, 산업안전시설이나 적정한 임금의 제공보다도 벌금을 내는 것이 더 저렴할 때 나타날 수 있는 부작용에 대하여 우려함.

○ 관련기관 : 노동부, 법무부

9-3. 근로감독행정의 중앙일원화 원칙 견지

○ 필요성

- 근로감독행정의 중앙일원화 원칙에 관한 확고한 입장을 견지해야 함.
- 이는 근로감독행정이 지자체로 이관될 경우 중앙행정기관의 정책 및 행정방침이 상호 독립적으로 운영되어 일원적으로 적용되기 곤란하며, 또한 업무의 특성상 전문적 지식과 능력이 요구되는데, 지자체로 이관된다면 전문인력 양성이 미흡할 것이기 때문임.

○ 추진전략

- 9-3-1. 지역균형발전 정책 및 지방정부로의 권한 위양 사업에서 근로감독행정은 제외된다는 사실에 대한 청와대와 국무총리실의 명확한 입장 천명
- 9-3-2. ILO의 중앙일원화 원칙 견지에 대한 노사정위원회 등을 통한 노사정 당사자들의 지지 선언

○ 근거 및 외국사례

- 행정기능 재편 과정에서 중앙정부의 근로감독 기능을 지방자치단체로 이전할 것인지 여부가 문제가 되곤 하는데, 전국적으로 일관된 법 집행 등을 위해 ILO 협약 제

81호 제4조 제1항에서 명시하고 있는 근로감독 기능의 중앙일원화 원칙에 대한 확고한 입장이 견지되어야 함.

※ 그리스는 1994년 근로감독기관을 지방자치단체 관할하에 두는 법을 채택하여 그 기능을 지방으로 이관하였으나, 1997년 ILO 제268차 이사회의 권고에 따라 1998년 법을 다시 개정하여 2000년부터 중앙정부가 관할하는 새로운 근로감독기관이 발족함.

○ 관련기관 : 노동부, 청와대, 국무총리실, 행정자치부

9-4. 정기 감독 및 사전 통보 없는 감독의 부활

○ 필요성

- 1995년부터 규제완화 차원에서 정기감독을 유보하고 근로감독관 직무규정 제15조에서 사업장 감독시 해당 사업장에 대한 사전통보를 의무화하였는데, 이는 사업주의 일시적 감독 대응, 증거인멸 등의 우려를 낳고 있음.

○ 추진전략

9-4-1. 정기감독을 부활하고 사전 통보 없는 감독을 위하여 근로감독관 직무규정 개정

9-4-2. 근로감독관 증원으로 정기감독을 위한 기반 형성

○ 근거 및 외국사례

- 우리나라의 정기감독 유보와 감독시 사전통보 의무화는 ILO 제81호 협약의 '수시, 그리고 철저한 감독'(제16조)과 '사전통보 없는' 감독(제12조)의 원칙에 위배됨.

○ 관련기관 : 노동부, 기획예산처, 행정자치부

9-5. 근로감독행정의 체계화전문화

○ 필요성

- 수요자 위주의 사전예방 근로감독행정으로의 전환
- 현재 부족한 근로감독관으로 인하여 사후적 대응에 급급하여 전문성과 체계성이 떨어짐. 결국 사전적 예방에 중점을 두면서 포괄적 노동권 보호로 나아가야 함.
- 향후 근로감독행정의 방향성은 과거 처벌위주의 근로감독행정에서 ILO의 근로감독행정관련 협정에서 규정하고 있는 바와 같이 사전예방에 주안점을 둔 서비스행정, 즉 고객만족을 중심으로 한 근로감독행정으로 나아가야 함.

○ 추진전략

- 9-5-1. 사업장 표본감독, 우선순위에 의한 예방감독 및 사업장 자율감독 활성화 - 2005년 중 시범사업 실시
- 9-5-2. 근로감독조직의 팀제 도입, 지방사무소 신설 혹은 분소 설립, on-line 서비스 강화, 노동상담센터에 전문인력 배치하여 one-stop 서비스 제공 - 2005년 상반기까지 기반 조성, 2006년 이후 지속 시행
- 9-5-3. 근로감독관에 대한 교육훈련 강화 - 2005년 이후 예산 대폭 증액

○ 근거 및 외국사례

- 1) 많은 국가에서 최근에 나타나는 특징은 효율성과 효과성을 제고하기 위하여 근로감독의 여러 기능을 통합하여 집중화하거나, 관련 기관간의 협력과 조정을 강화하는 경향을 보이고 있는 점

- 사업장 감독 수준을 보면 이탈리아는 매년 감독 대상업체의 5%, 프랑스는 20%, 독일의 경우는 19%에 대해서만 사업장 감독을 실시함. 이에 대해 EU는 최근 사회경제환경의 변화로 모든 사업장에 대한 방문감독은 비용면에서도 가능하지 않다고 하면서, 사업장 표본감독, 우선순위에 의한 예방감독 및 사업장 자율감독 등이 그 대안이라고 제시함.

2) 업무의 집중화, 전문화, 체계화

- 근로감독과장이 관할하는 범위가 너무 넓으므로(현재 20~30명에 이룸) 직원수 10명당 1명의 과장을 두어야 함. 또한 지역 특색에 맞는 팀제 도입을 적극 검토해야 함.

- 관할지역이 너무 넓어서 수요자의 불편과 불만 대상이 되고 있으므로 새로이 지방사무소를 신설하거나 분소, on-line 서비스 등 확충

- 노동상담센터의 상담이 신고로 이어지는 전이율을 감소시켜야 과중한 업무부담을 줄일 수 있기 때문에 노동 상담실을 확대 설치하고, 전문인력을 배치하여 상담실이 노동문제에 대한 윈스톱 서비스 센터화하도록 해야 함.

3) 노동시장 및 노사관계 현안 변화에 따른 능동적 대처

- 최근 불법파견이나 위장도급 문제의 심화, 초국적기업의 활동반경 확대, 새로운 지식 혹은 서비스노동자의 대두, 가상기업의 등장 등 노동관련 환경과 쟁점이 급변하고 있으므로 이에 예방적으로 대처할 수 있는 감독체계와 전문성 제고 방안이 지속적으로 확보되어야 함.

- ILO 협약 제81호 제3조 (다)항은 근로감독제도의 기능으로서 “현행 법규정에 구체적으로 규정되지 아니한 흠결 또는 폐해에 관하여 권한 있는 기관에 주의를 환기시킬 것”을 규정하고 있으며, ILO 전문가위원회는 이 같은 기능을 ‘사회 진보의 핵심적 요소’라고 표현한 바 있음.

4) 근로감독관의 교육훈련 강화

- 감독관 채용 절차가 종전 감독 직렬의 별도 충원 형식에서 일반직 공무원을 임명배치하는 것으로 변경되었기 때문에(1992년 12월) 체계적이고 사전적인 직무교육의 중요성은 한층 강조되어야 함.

- 최근에는 예방적 근로감독의 기능이 강조되면서 감독관 교육훈련의 중요성이 더욱 증대되고 있는데, 단순히 법령 내용과 제재를 통한 법 집행을 넘어서서, 최고관리자와 노동자 등에 대한 설득과 자문을 하려면 기업경영이나 노사관계 전반에 대한 지식과 자문에 응하는 기술 등의 습득이 필수적임.

○ 관련기관 : 노동부, 기획예산처, 행정자치부

10. 구제기구 및 절차 개선

10-1. 노동법원 설립 및 구제절차 개선

○ 필요성

- 현재 한국은 이중적인 구제기구로 인한 통일성 부족, 전문성 부족으로 인해 해결의 장기화를 초래하고 구제내용도 단순 획일적이어서 실효성이 떨어지는 상황임.

- 소송절차를 간소화하여 경제적으로 여유가 없는 해고자들이 변호사비용 등 소송비용 때문에 접근이 곤란한 경우가 발생하지 않도록 할 필요가 있음. 또한 화해전치제 도입과 구제방식의 다양화, 부당해고 벌칙 및 구제명령의 실효성 제고를 위한 장치를 강구해야 함.

○ 추진전략

10-1. 노동법원 설립

10-2. 다양하고 실질적인 부당해고 구제방식 도입

※ 노동위원회 조사, 판정 이전에 당사자들의 조정 촉진

원직복직, 유사한 직으로 재고용, 금전보상제 등을 선택할 수 있도록 함
긴급이행명령제도와 확정된 구제명령 위반에 대한 처벌 제도 적용 필요함

10-3. 비정규직차별개선위원회 설치 (또는 노동위원회에 비정규직차별 구제신청 심판 기능 추가)

○ 근거 및 외국사례

- 대부분의 나라에서 신속성과 전문성을 해결하기 위해 노동법원을 별도로 설치하거나 일반법원에서 사건을 처리하고 있으며, 노동위원회가 설치된 일본의 경우도 부당노동행위만 취급함.

- 성차별, 노조활동, 임신, 군복무 등 특정권리와 시민자유에 반하는 해고, 부당한 징계해고의 경우 복직을 원칙으로 하고 있으나 금전보상으로 대체하는 경우들이 많음. 경영상이유에 의한 해고에서 구제되는 경우 대부분 나라에서 보상을 택할 수 있도록 하고 있음.

- 부당해고에 대해서는 특별한 경우를 제외하고 일반적으로 벌칙을 규정하고 있는 나라는 많지 않으며, 구제명령도 대부분 금전보상 등 다른 선택이 가능하므로 형사처벌에 이르는 경우는 거의 없음.

- 차별금지, 동일노동 동일임금 원칙이 실효를 거두려면 비정규직차별에 대한 판단 및 시정을 요구하는 제도가 만들어져야 하는데, 차별여부 판단을 둘러싸고 분쟁이 발생할 소지가 많음. 이를 위해서는 법률, 경제, 노사관계 등 광범한 전문지식이 요구되며, 분쟁을 조정하고 판단할 수 있는 별도의 '비정규직차별개선위원회'를 만들 수 있음. 그러나 구제의 편의를 위해 전국적으로 조직이 필요하므로 별도의 위원회를 만드는 것보다는 노동위원회에 비정규직차별구제신청을 심판하는 기능을 추가하는 방안이 현재로서는 현실적이며, 노동법원이 설립되면 부당해고 구제와 마찬가지로 여기에서 처리하면 됨.

○ 관련기관 : 노동부, 법무부

부록 2. 국가인권정책기본계획(안) 정리표

| 영역 | 과 | 제 | 주관부처 | 관련부처 |
|--------------|------|--------------------------------|---------|--------------|
| 노동의 권리 | 1-1. | 노동의 권리의 의미와 중요성 확립 | 국가인권위원회 | 노동부, 법무부 |
| | 2-1. | 노동시장에서 수요확대 정책 시행 | 노동부 | 재정경제부, 보건복지부 |
| | 2-2. | 사회적 일자리 영역의 적극적 인정과 지원 | 노동부 | 재정경제부, 보건복지부 |
| | 2-3. | 취약계층 고용차별 해소 정책 | 노동부 | 여성부, 법무부 |
| | 2-4. | 고용관련 정책 영향 당사자들과의 충실한 협의 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 3-1. | 서면 통한 해고통지제도 도입 | 노동부 | 국가인권위원회, 법무부 |
| | 3-2. | 해고기준에 대한 단협 및 쟁의행위 정당성 명시화 | 노동부 | 국가인권위원회, 법무부 |
| | 3-3. | 해고기준 설정에 근로자 보호요소 포함 | 노동부 | 국가인권위원회, 법무부 |
| | 3-4. | 경영상 해고에 있어 차별방지 명시화 | 노동부 | 국가인권위원회, 법무부 |
| 최저한의 근로조건 보장 | 4-1. | 4인 이하 사업장 근로기준법 전면 적용 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 4-2. | 근기법에서 근로시간 적용제외 삭제 및 특례조항으로 통합 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 5-1. | 가내노동법 제정 | 노동부 | 노사정위원회, 여성부 |
| | 5-2. | 최저임금법 적용 확대 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 5-3. | 법정 최저임금수준 현실화 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 5-4. | 최저임금위원회에서 공익위원의 중립성 보장 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 5-5. | 지역별 취업위 신설 및 단체협약 효력 확장 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 6-1. | 퇴직금 및 기업연금제도 개선 | 노동부 | 재정경제부 |
| | 7-1. | 기간제 근로자 보호 강화 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 7-2. | 단시간 근로자 보호 강화 | 노동부 | 여성부, 노사정위원회 |

| | | | |
|-----------|----------------------------------|---------|--------------------|
| | 7-3. 파견근로자의 보호 강화 | 노동부 | 노사정위원회 |
| | 7-4. 특수형태 근로자 보호 강화 | 노동부 | 법원, 노사정위원회 등 |
| | 7-5. 비정규직 근로자 사회보험 적용 확대 | 보건복지부 | 노동부, 노사정위원회 |
| | 7-6. 비정규직 근로자에 대한 교육, 훈련의 확대 | 노동부 | 교육부, 보건복지부 |
| | 7-7. 최저임금제도의 개선 | 노동부 | 최저임금위원회, 노사정위원회 |
| | 7-8. 비정규직 근로자의 노동3권 보장과 정책 참여 확대 | 노동부 | 정부의 각종 위원회 |
| | 7-9. 비정규직 차별 시정 위한 제반 여건의 확립 | 청와대 정책실 | 정책기획위원회, 국가인권위원회 등 |
| | 8-1. 기업차원 산재 예방활동 강화 | 노동부 | 국무조정실 |
| | 8-2. 정부의 산재예방 통한 근로자 건강권 보장 | 노동부 | |
| | 8-3. 산재보상보험의 실질적 적용과 개혁 | 노동부 | |
| 행정 / 구제기구 | 9-1. 근로감독관 증원 | 노동부 | 기획예산처, 행정자치부 |
| | 9-2. 근로행정 관련 위법자 처벌 강화 | 노동부 | 법무부 |
| | 9-3. 근로감독행정의 중앙일원화 원칙 견지 | 노동부 | 청와대, 국무총리실, 행정자치부 |
| | 9-4. 정기감독 및 사전통보 없는 감독 부활 | 노동부 | 기획예산처, 행정자치부 |
| | 9-5. 근로감독행정의 체계화, 전문화 | 노동부 | 기획예산처, 행정자치부 |
| | 10-1. 노동법원 설립 및 구제절차 개선 | 노동부 | 법무부 |