

노동개혁 2대 지침, 藥인가 毒인가

- 작성 김도균 / 공존사회연구실 연구위원
(dkkim@gri.kr, 031-250-3121)
최성환 / 공존사회연구실 연구위원
유보배 / 공존사회연구실 연구원
김수란 / 공존사회연구실 연구원

목 차

- 쟁점과 대안
- I. 노사정 합의 배경 및 경과
- II. 2대 지침 쟁점 분석
- III. 개선 방향
- IV. 시사점

- 「이슈 & 진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 「이슈 & 진단」에 게재된 내용은 경기연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

“이번 합의는 노동시장 구조개선의 완결이 아니라 초석을 놓은 것이며 보다 중요한 것은 앞으로의 실천이다.”

- 노동시장 구조개선을 위한
노사정합의문(안) 전문(2015)-
경제사회발전노사정위원회

쟁점과 대안

지난 2014년 9월부터 노사정위원회는 고령화 및 법적 정년의 연장, 그리고 노동시장 이중구조 문제에 대응하기 위해 '노동시장 구조개선 특별위원회'를 구성하여 논의를 진행해 왔으며, 1년여의 논의 끝에 '9·15노사정 합의'에 도달하였다. 논의 과정에서 노사정간에 저성과자 통상해고와 근로자 동의 없는 취업규칙 변경을 둘러싼 이견이 존재했고, 이와 관련하여 추후 논의키로 합의를 보았다. 하지만 합의 이후에 이견이 좁혀지지 않은 상황에서 정부가 2대 지침 최종안을 발표하고, 이에 노동계가 반발하면서 사회적 대타협은 좌초 위기에 처하게 되었다.

2대 지침을 둘러싼 정부와 재계, 노동계의 이견은 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 저성과자 통상해고에 관한 '공정인사지침'이다. 정부·재계는 고용불안 해소를 위해서는 '공정인사지침'을 통해 모호한 해고 기준에 대해 기준과 근거를 명확히 할 필요가 있다고 주장한다. 반면 노동계는 객관적인 성과평가가 불가능한 상황에서 저성과자 통상해고를 인정할 경우 악용의 우려가 크고 고용불안정성 또한 악화될 것이라고 주장한다. 둘째, 근로자의 동의 없는 취업규칙 변경에 관한 '취업규칙 지침'이다. 정부·재계는 정년연장으로 인한 임금과 생산성의 괴리를 막기 위해 임금피크제 도입 과정에서 근로자의 동의 없는 취업규칙변경은 반드시 필요하다고 주장한다. 반면 노동계는 근로자 동의 없는 취업규칙 변경은 근로자들을 위한 최소한의 보호수단마저 빼앗는 것으로 결코 받아들일 수 없다고 반박하고 있다. 마지막은 지침이라는 형식 자체에 대한 논란이다. 정부와 재계는 2대 지침이 새로운 기준을 제시하는 것이 아니므로 지침이라는 형식이 문제가 되지 않는다는 입장이다. 반면 노동계는 법적 구속력이 없는 지침을 가지고 근로조건의 핵심사항을 논하는 것은 현행 헌법 및 법률에 위반되는 행위라고 주장한다.

노동력 고령화와 정년연장, 이중구조 심화로 연공주의 임금직무체계의 개혁은 불가피하다. 하지만 이를 위해서는 저성과자 통상해고보다는 유연한 임금체계 구축과 노동력의 숙련·재교육, 연공주의 조직문화의 개선이 보다 시급한 실정이다. 경기도는 지역차원에서 임금직무체계 개혁의 필요성을 공론화하고, 근로시간단축을 통한 일자리 공유, 직무급·직능급·역할급 등 다양한 임금직무체계 개편의 성공 사례를 제시할 필요가 있다.

I. 노사정 합의 배경 및 경과

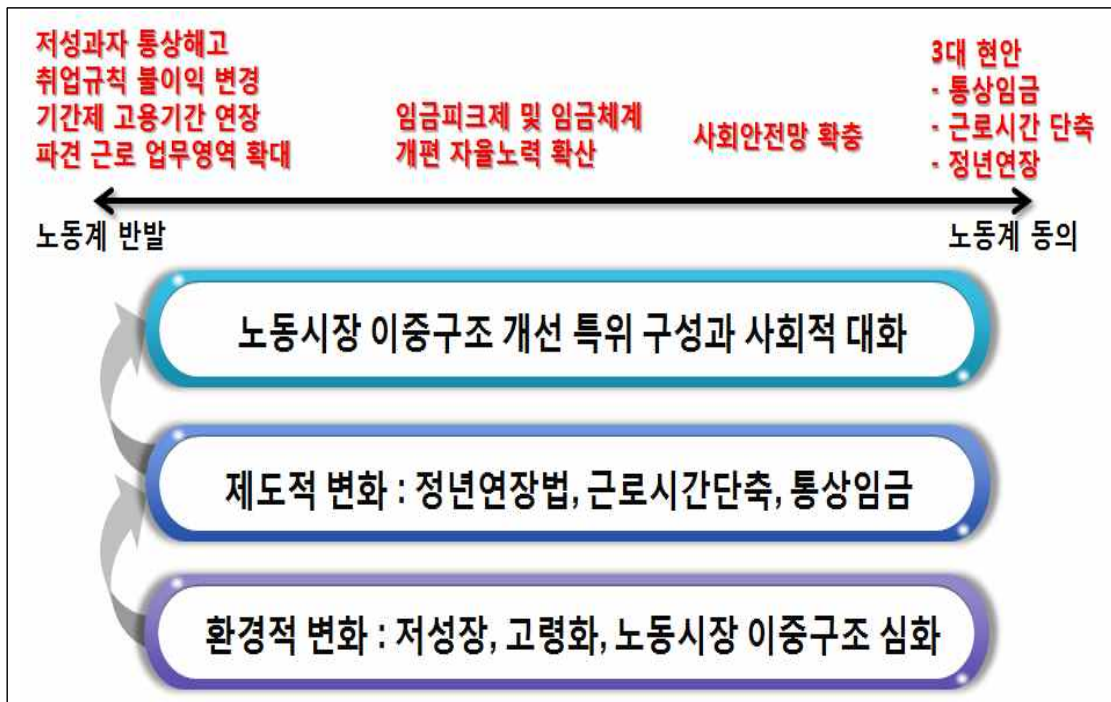
외환위기 이후 17년 만에 노사정 사회적 대타협 달성

- 지난 2015년 9월 15일 노사정은 노동시장 구조개선을 위한 사회적 합의에 도달
 - 저성장과 노동력 고령화라는 환경적 변화, 정년연장법 도입 등 제도적 변화로 노사정 모두 노동시장 구조개선의 필요성 공감
 - 경제의 저성장과 노동력 고령화, 정년 60세 시대의 정착을 위해 임금과 생산성의 괴리를 극복하고 노동시장의 비효율성을 제거할 필요성 대두
 - 기업규모별(대·중소기업), 고용형태별(정규·비정규직) 임금격차와 고용격차 심화로 청년 취업난과 중·고령자 고용불안이 점점 심각해지는 상황에서 노동시장 이중구조 개선이 시대적 과제로 등장
 - 2014년 9월 ‘노동시장 구조개선 특별위원회’(이하 특위)를 구성하여 1년여의 논의 끝에 사회적 합의에 도달
 - 2014년 9월부터 1년여 동안 120여 차례의 회의와 15차례의 워크숍, 포럼 등을 거쳐 노동시장 구조개선에 대한 원칙과 방향 합의
 - 한국노총이 특위를 탈퇴하는 등 파행을 거듭하면서도 우여곡절 끝에 지난 9월 15일 노사정 합의에 도달

- 노동시장 3대 현안 및 사회안전망 확충은 대체로 합의를 본 반면, 기간제·파견근로와 통상해고·취업규칙 쟁점은 참여하게 대립
 - 통상임금·근로시간단축·정년연장 등 3대 현안과 사회안전망 확충은 참여한 대립 없이 합의에 도달
 - 통상임금의 판단기준과 휴일근로의 연장근로 산입(근로시간단축) 문제는 이미 정부 지침이 잘못되었다는 법원 판결이 잇따르면서 개정에 대한 공감대 형성

- 사회안전망의 확충과 관련해서는 사회보험 사각지대의 해소, 실업급여 인상 및 급여기간 확대 등 보장성 강화 등에 합의
 - 정년연장에 따른 임금피크제 도입 등 임금체계 개편의 경우 의무가 아닌 노사자율로 추진할 경우에 한하여 노동계 수용 가능하다는 입장 표명
- 반면 기간제·파견근로와 통상해고·취업규칙 문제는 노사정간 이견이 워낙 커서 후속 과제로 남겨둠
- 기간제 고용기간을 2년에서 4년으로 연장하는 방안과 파견근로의 허용업무 확대는 노동계의 반발이 커서 추후 논의기로 합의
 - 근로계약 해지 기준의 명확화(통상해고 요건완화)와 취업규칙 변경요건 완화의 경우 노동계는 우리나라 노동법 체계의 근간을 흔들 수 있는 것으로 수용 불가 입장 표명

<노사정 합의의 배경과 쟁점>



자료 : 경기연구원(2016) 작성.

대타협 이후 2대 지침 논란으로 사회적 합의 좌초 위기

- 정부는 노동력 고령화와 정년연장법 시행으로 2대 지침 시행을 더 이상 미룰 수 없다고 주장
 - 2대 지침이란 해고요건 완화에 관한 '공정인사 지침'과 취업규칙 변경요건 완화에 관한 '취업규칙 지침'을 말함
 - 공정인사 지침(직무능력과 성과 중심의 인력운영)이란 근로계약 해지 기준을 변경하여 업무능력 결여나 근무성적 부족 등을 이유로 저성과자를 해고할 수 있도록 하는 조치
 - 취업규칙 지침(취업규칙 해석 및 운영 지침)이란 임금피크제 도입 등 취업규칙 불이익 변경 시 노조나 근로자 과반수의 동의를 받지 않아도 취업규칙을 변경할 수 있도록 요건을 완화하는 조치
 - 정부는 2대 지침을 통해 직무·성과 중심의 인력운영으로 전환하지 않으면 정년연장법 시행으로 오히려 심각한 고용불안이 초래될 것으로 우려
 - 정부는 정년연장으로 노동시장 잔류 근로자가 약 30만 명 정도, 에코(Echo) 세대의 사회진출로 20대의 신규 노동시장 진출이 앞으로 4년간 10만 명 정도에 달할 것으로 추정¹⁾
 - 정년연장에도 불구하고 임금연공성이 그대로 유지되고 저성과자를 해고할 수 없다면 기업들은 인건비 증가를 이유로 신규 채용을 꺼릴 가능성이 큼
 - 2016년 1월 1일부터 시행되는 정년연장법에 맞춰 2대 지침 문제를 마무리하지 않으면 베이비부머의 고용불안과 청년세대의 고용절벽이 악화될 것으로 우려

1) 고용노동부(2016.1.7). 『직무능력과 성과 중심의 인력운영과 취업규칙 지침 추진경과』, pp.1.

□ 노동계는 2대 지침이 노사정 합의 위반이라고 반발, 노사정 합의 파기 선언

- 한국노총은 중장기적인 과제로 논의하기로 했던 해고 및 취업규칙 변경 사안을 정부가 일방적으로 추진하는 것은 명백한 합의 위반이라고 주장
 - 통상해고와 취업규칙 문제는 지난 2015년 4월 한국노총이 특위를 탈퇴하게 만들 정도로 이견이 심했던 쟁점으로 노사정 합의 이후 재논의하기로 합의했던 사안
 - 노동계는 2대 지침이 노사정 합의 당시 정부가 일방적으로 시행하지 않고 노사와 충분한 협의를 거치기로 한 사안으로 노동계의 동의 없이 일방적으로 추진하는 것은 사회적 합의 위반에 해당한다고 반발
- 정부의 2대 지침 시행과 한국노총의 노사정 합의 파기 선언으로 17년 만의 사회적 대타협은 좌초 위기에 처함
 - 노사정위원회 위원장이 2대 지침은 대타협 합의 사항의 극히 일부에 불과하며, 법적인 강제력도 없는 극히 지엽적인 행정조치에 불과하다고 말하고 있지만 노동계의 반발을 무마하기에는 역부족

<노사정 합의 일자>

구분	시기	내용
1단계	14.9.19 ~ 14.12.23	노동시장 구조개선 특별위원회 구성 및 출범 전문가그룹 설치 운영 5대의제 14개 세부과제 선정 '노동시장 구조개혁 원칙과 방향' 기본합의 도출(14.12.23)
2-1단계	14.12.24 ~ 15.4.8	우선의제 집중 논의 및 타협 결렬
2-2단계	15.4.9 ~ 15.8.25	한국노총 노사정위 '노동시장 구조개선 특위' 탈퇴 정부 독자적 노동시장 개혁 추진 천명 '제1차 노동시장 개혁 추진방안' 발표(6.17) 대통령 담화문 : 노동개혁 의지 표명, 노사양보와 노사정 대타협 촉구
2-3단계	15.8.26 ~ 15.9.15	한국노총, 노사정위 노동시장 특위 대화 복기 결정(8.26) '노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의-사회적 대타협(9.15)' 성공
3-1단계	15.9.16 ~ 16.1.7	노동시장 구조개선 2기 특위 구성(10.13) 고용노동부 2대 지침 관련 전문가 간담회 개최(12.30) 제23차 특위 2대 지침 추진 경과 보고(노동계 불참)(16.1.7)
3-2단계	16.1.8 ~ 16.1.25	한국노총 '합의 파기 및 노사정위 불참 선언'(16.1.19) 고용노동부 2대 지침 최종안 발표(1.22) 2대 지침 시행(1.25)

자료 : 장흥근(2015). 경기연구원 발표자료; 고용노동부(2016.1.7). 『2대지침 추진경과』 .

II. 2대 지침 쟁점 분석

저성과자 통상해고는 정당한가?

- 정부와 재계는 우리나라 해고제도가 경직적이고 해고기준이 모호하여 저성과자에 대한 해고 기준과 근거를 명확히 할 필요가 있다고 주장
- 고용노동부는 현행 근로기준법이 해고를 엄격히 제한하고 있을 뿐만 아니라 해고 사유를 추상적이고 모호하게 규정해서 분쟁이 증가하고 있다고 주장
 - 우리나라 노동법은 단체협약이나 취업규칙상 징계사유에 해당하는 징계해고와 경영상 이유로 해고하는 정리해고 외에 업무능력 결여나 근무성적 부진, 일신상의 이유로 인한 통상해고는 엄격하게 제한
 - 근로기준법 제23조는 해고요건을 추상적으로 '정당한 이유'가 있어야 한다고만 규정하고 있어 해고를 둘러싼 노사간 분쟁이 증가하고 있다고 지적

<해고 유형과 사유 구분>

유형	통상해고	징계해고	정리해고
정의	사용자가 '근로자의 근로 계약상의 근로제공의무를 이행하지 못함'을 이유로 근로자를 해고하는 것	사용자가 근로자의 비위행위 등 기업 질서위반 행위에 대한 제재조치 중의 하나로 근로자를 해고하는 것	사용자가 '경제적, 산업 구조적, 기술적 변동 등에 따른 계획 등 긴박한 경영상의 필요'에 따라 기업의 유지와 존속을 전제로 근로자를 해고하는 것
사유	①근로자의 부상·질병 그 밖의 건강상태를 이유로 한 해고 ②유죄판결 등을 이유로 한 노무제공의무의 이행 불능에 따른 해고 ③능력부족, 업무성적 불량 등을 이유로 한 해고	①업무명령 위반으로 인한 해고 ②근태불량으로 인한 해고 ③기업업무에 중대한 지장을 초래한 이유로 인한 해고 ④회사의 명예나 신용 훼손으로 인한 해고	①기업의 도산, 영업실적의 악화 ②경쟁력 회복 또는 증강에 대처하기 위한 작업형태, 사업 조직의 변경 ③생산성 향상, 신기술 도입 ④기술혁신에 따라 생기는 산업의 구조적 변화 등을 '긴박한 경영상 필요성'이 있는 것으로 봄

자료 : 고용노동부(2015.12). 『직무능력과 성과 중심의 인력운영과 취업규칙 관련 전문가 논의자료』 .

- 직무능력과 성과 중심의 인력운영을 위해서는 저성과자 통상해고 기준 및 해고의 정당성을 판단할 수 있는 과정과 절차를 법제화할 필요가 있다고 주장

- 징계해고나 정리해고와 별도로 업무능력 결여나 근무성적 부진 등을 해고 사유로 인정하고, 대신 통상해고의 기준과 절차를 구체화해서 평가기준과 방법을 객관적이고 공정하게 설계할 필요가 있다고 지적
- 객관적이고 공정한 평가를 통해서 해고사유가 발생하면 교육훈련, 배치전환 등을 통해 해고 회피를 위해 노력하고, 그럼에도 불구하고 개선의 여지가 없거나 업무에 상당한 지장을 초래할 경우 해고 가능하다고 규정

<업무능력 결여 등에 따른 해고의 정당성 판단 방법>



자료 : 고용노동부(2015.12). 『직무능력과 성과 중심의 인력운영과 취업규칙 관련 전문가 논의자료』 .

- 노동계는 저성과자 통상해고는 쉬운 해고에 불과하며 객관적 평가가 불가능한 상황에서 악용될 우려가 크다고 주장
 - 노동계는 저성과자 통상해고가 현행 노동법 체계와 충돌하는 것으로 부당해고를 둘러싼 노사갈등을 증폭 시킬 가능성이 크다고 주장
 - ‘공정인사 지침’은 근로기준법에서 말하는 ‘정당한 이유’가 추상적이므로 공정성을 확보해야 한다고 하지만 근로기준법 및 정착된 판례는 이미 해고의 ‘정당한 이유’에 대해 충분하고 객관적인 원칙과 기준을 제시하고 있음²⁾
 - 기존 판례를 통해 이미 해석의 기준이 정립되어 있는 상황에서 이를 구체화하기 위한 추가 제도 개편은 불필요하며 저성과자나 업무능력 부족이라는 용어 역시 추상적이고 모호하다는 문제 있음³⁾

2) 한국노동조합총연맹(2016.2). 『저성과자 해고 및 취업규칙 일방변경 지침의 문제점과 대응방향』 , pp.8.

<대법원 부당해고구제재심판정취소 판결문>

해고는 사회통념상 고용관계를 계속할 수 없을 정도로 근로자에게 책임 있는 사유가 있는 경우 행하여져야 그 정당성이 인정되는 것이고, 사회통념상 당해 근로자와의 고용관계를 계속할 수 없을 정도인지의 여부는 당해 사용자의 사업의 목적과 성격, 사업장의 여건, 당해 근로자의 지위 및 담당직무의 내용, 비위행위의 동기와 경위, 이로 인하여 기업의 위계질서가 문란하게 될 위험성 등 기업질서에 미친 영향, 과거의 근무태도 등 여러 가지 사정을 종합적으로 검토하여 판단하여야 한다.

자료: 대법원 2003.7.8. 선고 2001두8018 판결

- 부당해고를 둘러싼 법적 갈등은 해고기준의 모호성과는 상관이 없으며 비정규직법이나 노동조합법 등 노동 관련 제도변화와 밀접한 관련
 - 최근 6년간 부당해고 구제신청 현황을 살펴보면 해고 구제신청 사건은 해고기준의 모호성 보다는 주로 노조파괴 사업장, 정리해고 사업장, 철도파업 등 대표적인 노동현안과 관련된 것임을 알 수 있음

<최근 6년간 주요 노동현안 관련 부당해고 구제신청 현황>

주요 현안	구제신청에 따른 판정 수	주요 현안	구제신청에 따른 판정 수
철도파업 관련	286	학교 비정규직	73
현대자동차 불법파견	82	유성기업(7), 발레오(16), KEC(16), 콘티넨탈(4), 노조파괴	42
발전노조 파업	46	계	529

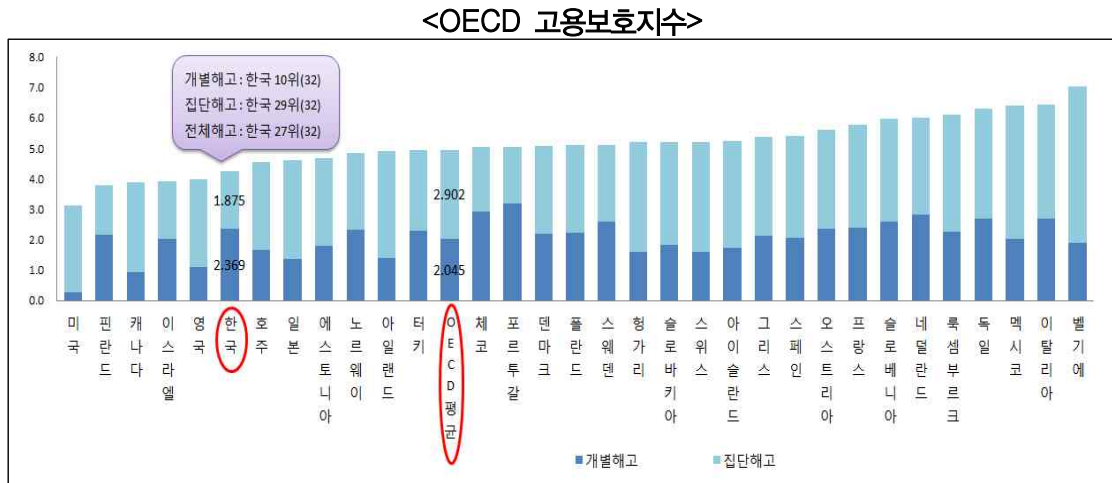
자료 : 전국민주노동조합총연맹(2015.12). 『박근혜 정부 노동개혁 2대 행정지침 초안 비판』

□ 정부와 재계의 주장과 달리 저성과자 통상해고는 고용불안 악화시킬 가능성 상존

- OECD 국가들과 비교했을 때 우리나라의 노동시장은 결코 경직적이지 않은 수준
 - OECD 고용보호지수를 비교해 보면, 우리나라의 개별해고 보호지수는 32개국 중 10위인 반면, 집단해고 보호지수는 29위로 매우 낮은 수준
 - 개별해고와 집단해고를 합친 전체 고용보호지수는 32개국 중 27위로 하위권에 머물고 있음
- 성과평가만으로 해고의 정당성을 판단할 수 없는 상황에서 저성과자 통상해고는 악용될 우려가 매우 큼

3) 전국민주노동조합총연맹(2015.12). 『박근혜 정부 노동개혁 2대 행정지침 초안 비판』, pp.10.

- 통상해고 지침 논의가 본격 논의되기 시작하면서 업무능력 결여나 근무성적 부진 등을 이유로 한 해고의 구제신청 건수가 2011년 114건에서 2015년 183건으로 급격히 증가⁴⁾



주 : 2013년 기준
 자료 : OECD stat (<http://stats.oecd.org/>)

근로자 동의 없는 취업규칙 변경은 정당한가?

- 정부와 재계는 정년 60세 시대의 정착과 임금피크제 확산을 위해 근로자 동의 없는 취업규칙 변경이 필요하다고 주장
 - 정부는 정년연장으로 임금과 생산성의 괴리가 발생하지 않기 위해서는 임금피크제 도입과 직무 및 성과 중심의 임금체계 개편은 불가피하다고 주장
 - 이연임금가설에 따르면, 대체로 생산성은 연령이 높을수록 낮아지는 경향이 있으므로, 기업 입장에서는 정년을 정하여 고용관계를 강제로 종료하는 것이 합리적⁵⁾
 - 임금연공성이 강할수록 연령 증가에 따른 임금-생산성 괴리가 커지고 이로 인해 기업은 정년연령을 낮게 설정하는 경향이 발생하므로, 정년연장을 위해서는 임금을 조정하여 임금과 생산성의 격차를 줄일 필요 있음

4) 전국민주노동조합총연맹(2016.1). 『노동위원회 판정례를 통해 본 일반해고 지침의 위험성』, pp.20.

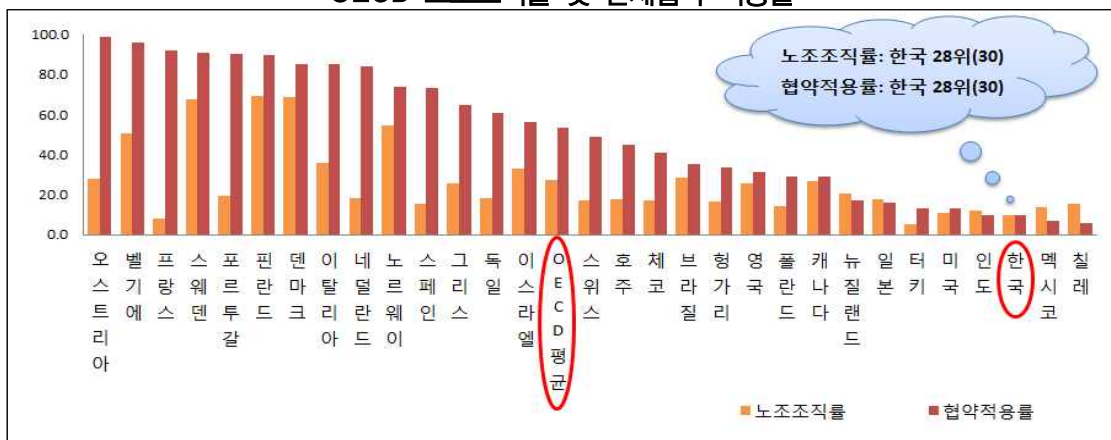
5) 정진호 외(2011). “노동력 고령화와 임금체계 혁신”, pp.198-200.

- 정부는 임금피크제 확산을 위해서는 근로자 동의 없이도 취업규칙 불이익 변경이 가능해야 한다고 주장
 - 임금피크제 도입을 위해서는 취업규칙을 변경해야 하는데, 취업규칙 변경은 노조 또는 근로자 과반수 동의를 구해야 하는 등 변경 요건이 까다롭기 때문에 임금피크제 확산이 지지부진하다고 인식
 - 임금피크제 확산을 위해서는 임금피크제 도입에 한해서 근로자 동의 없이도 취업규칙을 변경할 수 있도록 해야 한다고 주장

□ 노동계는 취업규칙은 노동자의 권리를 보호하는 최소한의 조치로 근로자 동의 없는 취업규칙 변경은 수용 불가하다는 입장

- 근로자 동의 없는 취업규칙 변경은 노동자 권리를 보호하는 최소한의 조치를 허물어트리는 심각한 조치
 - 우리나라의 경우 노조조직률과 단체협약 적용률이 모두 10%에 불과하며 (OECD 기준 30개국 중 28위), 노동분쟁시 이를 조정할 수 있는 노동법원 제도나 노동자 경영참여가 보장되지도 않는 상황
 - 취업규칙이 사실상 근로자를 보호하는 최소한의 수단으로 역할하고 있는 상황에서 근로기준법은 이러한 현실을 고려하여 취업규칙 변경을 엄격히 제한하고 있음

<OECD 노조조직률 및 단체협약 적용률>

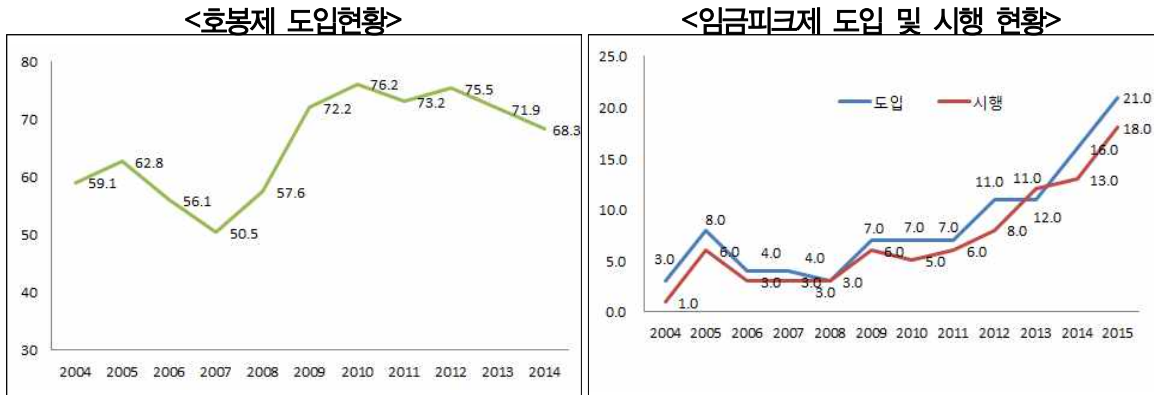


주 : 2013년 기준
 자료 : OECD(2014). "Economic Policy Reforms 2014: Going for Growth Interim Report".

- 정년 60세가 법적인 권리로 인정되는 상황에서 임금피크제는 취업규칙 불이익 변경에 해당되는 사안으로 반드시 근로자의 동의가 필요한 사안
 - 노동계는 정년연장법은 임금조정과 무관하게 정년 60세를 근로자의 법적인 권리로 인정한 것이기 때문에 임금피크제 도입은 명백한 취업규칙 불이익 변경에 해당한다고 주장

□ 임금피크제 확산이 저조한 것은 문제이나 근로자 동의 없는 취업규칙 변경은 과도한 조치

- 2013년 정년연장법이 통과되었음에도 불구하고 임금체계 개편과 임금피크제 도입이 지지부진한 것은 사실
 - 외환위기 이후 성과주의가 확산 되었음에도 불구하고 임금연공성과 밀접한 관련이 있는 호봉제의 비중이 68.3%로 여전히 호봉제가 지배적인 임금형태
 - 임금피크제를 도입한 기업들도 최근 계속 증가하고 있지만 2015년 현재 21%에 불과하며, 임금피크제 시행 기업은 18%에 머물고 있음



주: 100인 이상 사업체 기준
 자료: 임금근로시간 정보시스템(각년도)

자료: 한국노동연구원 임금제도실태조사(각년도)

- 임금피크제 확산을 위해서는 취업규칙 변경보다는 다른 방법을 모색하는 것이 바람직
 - 노동계 주장대로 우리나라는 노동권을 보호할 수 있는 수단이 전무하다시피 한 상황에서 취업규칙을 통해 노동권을 보호하는 관행이 정착되었음
 - 정년 60세 시대 정착을 위해 임금피크제 확산이 필요하다면 노사 간에 임금체계 개편을 위한 별도의 논의 기구를 만들어서 논의하는 것이 바람직

‘지침’ 의 형식으로 근로조건에 관한 사항을 담을 수 있는가?

근로조건에 대한 핵심적 사항을 고용노동부 지침의 형태로 언급하는 것은 현행 헌법 및 법률에 위반되며 부당하다는 주장

- 부당해고로부터의 보호와 취업규칙 변경 절차에서의 노사대등결정의 원칙을 정부 지침으로 언급하는 것은 현행 헌법에 위반
 - 해고 기준 및 절차는 근로권의 중요한 내용이자 근로조건에 대한 핵심적 사항에 해당하는 것이므로 법률로 정할 성질
 - 고용노동부는 근로자들의 근로의 권리를 침해하는 내용을 곧바로 지침의 형식으로 마련하였다는 점에서 위법·부당
- 현행 근로기준법상 강행규정인 해고제한 규정을 무력화하는 결과를 초래한다는 점에서 정당성을 인정받기 더더욱 어려움
 - 근로기본권을 제한하는 입법이 이루어진 다음에야 비로소 지침을 마련하는 절차를 거칠 수 있음

< 근로조건에 대한 헌법재판소의 정의 >

▶ “ …… 근로조건이라 함은 임금과 그 지불방법, 취업시간과 휴식시간, 안전시설과 위생시설, 재해보상 등 근로계약에 의하여 근로자가 근로를 제공하고 임금을 수령하는데 관한 조건들로서, 근로조건에 관한 기준을 법률로써 정한다는 것은 근로조건에 관하여 법률이 최저한의 제한을 설정한다는 의미이다.”

자료 : 헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2002헌바51 결정(판례집 15-2상, 118면).

2대 지침은 행정부의 소관법령 유권해석의 일종이라는 주장

- 법령해석의 최종적 권한은 법원에 있으나, 판례 소개를 기반으로 정부 차원에서 해설지침을 제시하는 것 자체는 가능
 - 사실에 적용될 법령의 의미와 내용을 해석하여 당해 사실에 적용하는 법집행작용은 법령을 소관하고 있는 각 행정기관이 수행

- 정부 부처 역시 나름의 원칙과 기준에 따라 소관 법령 규정에 대한 의미를 해설하는 기능을 담당하고 있다고 보아야 함
- 설령 그것이 기존의 법원 판단과는 다르다고 할지라도, 행정부의 유권해석이 가지는 나름의 의의를 전면 부정하기도 어려움
 - 단, 구체적이고 명확하여 일의적 의미만을 가진 특정 법령 규정을 오독하여 명백히 잘못된 의견을 제시하지 않았다는 것이 전제되어야 함
 - 어떠한 관점에서는 일반성·추상성을 내재적 속성으로 하는 법률의 규정을 하급행정기관 내지 일반 국민들에게 알기 쉽게 설명·제시한 것을 두고 행정기관의 본연의 업무에 충실했다고 평가할 수도 있음

□ 법적으로 아무런 효력이 없는 ‘지침’이라는 형식을 가지고 법적 효력 유무를 논하는 것은 무의미

- 지침이라는 형식으로서 근로조건에 관한 내용을 제시하더라도 문제가 되지 않을 수 있음
 - 고용노동부의 2대 지침이 부당해고 및 취업규칙의 변경과 관련하여 기존에 없었던 새로운 기준을 만들었다고 보기는 어려움
 - 해고의 정당성 인정 부분과 근로자에게 불리한 내용으로 취업규칙을 변경할 때 적용되는 사회통념상 합리성에 관한 기존 법원칙 및 법원 판결과 합치

< 사회통념상 합리성 유무에 대한 대법원의 판단 기준 >

▶ “ …… 여기에서 말하는 사회통념상 합리성의 유무는 취업규칙의 변경에 의하여 근로자가 입게 되는 불이익의 정도, 사용자측의 변경 필요성의 내용과 정도, 변경 후의 취업규칙 내용의 상당성, 대상조치 등을 포함한 다른 근로조건 개선상황, 노동조합 등과의 교섭 경위 및 노동조합이나 다른 근로자의 대응, 동종 사항에 관한 국내의 일반적인 상황 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.”

자료 : 대법원 2001. 1. 5. 선고 99다70846 판결.

- 법적 구속력이 없는 업무 처리 가이드라인이나 내부 해설서에 불과한 지침이라는 형식 자체를 두고 법적 효력이 있는지 논의하는 것은 무의미
 - 이들은 법규로서의 효력이 없기 때문에 최종적 법률 해석 권한을 가지고 있는 법원이 이러한 지침들에 구속되지도 않는다고 지적

Ⅲ. 개선 방향

저성과자 통상해고는 고용불안 더욱 심화시키는 조치

□ 우리나라 근로자들의 평균 근속년수는 OECD 국가들 중 최하위일 정도로 고용불안 심각

- 우리나라 임금근로자의 평균 근속년수는 OECD 국가들 중 최하위
 - 우리나라의 1년 미만 단기근속자의 비율은 31.9%로 OECD 평균 18.1%보다 월등히 높으며, 10년 이상 장기근속자 비율은 20.1%로 OECD 평균 33.2%보다 월등히 낮은 수준
 - OECD 국가들의 임금근로자 평균 근속년수가 9.7년인 반면 우리나라 근로자들의 평균 근속년수는 5.6년으로 최하위에 머물고 있음
- 우리나라의 근로자 집단별 평균 근속년수를 비교해 보면, 성별·학력별·사업체 규모별로 상당한 차이 존재
 - 학력별로는 대졸 남성의 평균 근속년수가 8.6년인 반면, 고졸 여성의 평균 근속년수는 3.3년에 불과
 - 사업체규모별로는 300인 이상 사업체 남성의 평균 근속년수는 13.2년인 반면, 10인 이하 영세업체 여성의 평균 근속년수는 2.1년에 불과

<OECD 장·단기 근속자 비율>

	한국	OECD 평균	순위 (비교국가)
1년 미만 단기근속자 비율(%)	31.9	18.1	2위(31)
10년 이상 장기근속자 비율(%)	20.1	33.2	29위(30)
평균 근속연수(년)	5.6	9.7	23위(23)

주 : 2014년 기준, 해당 연도 자료 제출 국가만 집계.
 자료 : OECD stat (<http://stats.oecd.org/>).

<우리나라 근로자 집단별 평균 근속년수>

구 분	합계	남	여	
전 체	5.5	6.7	4.3	
학력별	중졸 이하	3.1	3.8	2.4
	고졸	4.8	6.2	3.3
	전문대졸	5.1	6.5	3.7
	대졸 이상	7.3	8.6	6.0
사업체 규모별	1~9인	2.7	3.3	2.1
	10~29인	4.7	5.7	3.6
	30~99인	6.9	7.6	6.1
	100~299인	7.0	8.6	5.3
	300인 이상	10.5	13.2	7.8

주 : 2014년 기준, '경제활동인구조사' 가중치 부여.
 자료 : 경제활동인구조사(2014).

□ 저성과자 통상해고는 정년연장법의 효과를 반감시키는 등 정년연장법의 도입 취지와 충돌

- 정부는 노동력 고령화에 따른 노동력 부족과 중·고령자의 숙련 활용에 대비하여 정년연장법 제정
 - 2018년부터 생산가능인구가 감소하기 시작하면 한국사회는 조만간 심각한 노동력 부족에 직면할 전망
 - 숙련인력이 대거 노동시장에서 퇴출되어 숙련인력의 공백이 발생할 경우 기업 경영에 심각한 위협이 될 것으로 예상
- 중·고령자에 적합한 직급체계와 직무설계가 미비한 상황에서 해고 요건을 완화하면 중·고령자가 직접 타격을 받을 가능성 높음
 - 중·고령자에게 적합한 직무가 갖추어지지 않은 상황에서 직무와 성과를 중심으로 인사평가를 하고 이에 맞춰 저성과자를 해고한다면 중·고령자가 직접 타격을 받을 가능성 높음
 - 정부가 2대 지침 시행을 서두르는 이유도 정년연장법이 올해부터 시행되기 때문이라는 점을 고려할 때, 해고요건 완화는 정년연장으로 노동시장에 남게 될 중고령 저성과자를 퇴출시키기 위한 조치로 추정됨

불필요한 2대 지침의 전격 제시로 법적·사회적 비용 발생 우려

- 단순한 업무처리 가이드라인에 불과한 지침의 형식으로 근로조건에 관한 내용을 언급한 고용노동부 2대 지침은 법적으로 아무런 효력이 없음
- 2대 지침은 일종의 업무처리 매뉴얼에 불과하므로 그 형식을 두고 현행 헌법과 법률에 위반하는지 여부를 논의하는 것은 법적인 관점에서 무용
 - 2대 지침이 위법이라고 주장하는 측과 그렇지 않다고 주장하는 측 모두 동 지침이

법적인 권리관계를 좌우하는 효력은 없으며 대외적·법률적 구속력이 없는 등 법적으로는 아무런 효력이 없다는 데 의견 일치

- 법적 효력 없는 지침이 현재 적법·유효하게 시행 중인 법률과 헌법의 의미를 뛰어넘을 수 없음은 당연하며, 행정소송 및 헌법소원 등 사법적 구제수단에서의 직접적 판단대상으로 삼을 수도 없음

○ 정부의 2대 지침 발표로 인해 불필요한 법적 분쟁이 양산될 것이라는 우려의 목소리 존재

- 노동계의 주장처럼 법의 의미와 판례의 법리에 어긋난 것이라면 불필요한 오해를 불러일으킬 것이어서 무용하고 유해함
- 향후 노동현장에서 얼마나 그 위력을 발휘할 수 있을지 또한 미처 예상치 못한 부작용을 발생시키지는 않을지에 대한 우려 존재

□ 사회적 합의에 기반 하지 않은 노동시장 개혁과 단기적인 성과주의는 오히려 역효과 초래

○ 노동시장 이중구조의 원인이 매우 다층적이고 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 상황에서 1년 안에 가시적인 성과를 내려고 하는 것은 불가능한 목표

- 정부는 노동시장 3대 현안 외에도 기간제 연장, 파견업종 확대, 해고 및 취업규칙 변경 요건 완화 등 첨예한 이슈들을 한 번에 처리하려고 시도
- 사회안전망 확충 등 합의가 가능한 사안들마저 2대 지침 논란과 신뢰 상실로 좌초 위기에 처한 상황임

○ 단기적인 성과에 매몰되어 사회적 공론화 과정을 무시한다면 개혁의 공감대를 형성할 수 없을 것

- 성공적인 개혁 사례로 꼽히는 네덜란드나 독일의 노동개혁도 10년 이상 장기간에 걸쳐 여러 번의 협약을 거쳐 이룩한 것임
- 단기적인 성과에 집착한 결과 결국 노동개혁의 공감대를 형성하지 못하고 노동개혁은 쉬운 해고와 임금 삭감이라는 부정적인 인식만 초래하게 됨

연공주의 임금직무체계 개혁을 위한 실질적인 논의 필요

□ 중·고령자의 고용불안이 심각한 이유는 강한 연공급 임금체계 때문

- 우리나라는 근속년수가 증가함에 따라 임금곡선이 매우 가파르게 상승
 - 1년 미만 단기근속자의 임금을 100으로 할 때, 우리나라 임금근로자의 임금수준은 근속년수 10년이 지나면 2배, 30년이 지나면 3배 이상 증가
 - 이렇게 강한 임금연공성은 독일, 프랑스, 영국은 물론, 임금 연공성이 강하다고 하는 일본에 비해서도 매우 높은 수준
- 강한 연공급 임금체계는 명예퇴직이나 권고사직 등 중고령 노동자들을 조기에 퇴직시키는 유인으로 작용
 - 우리나라는 근속년수별 임금격차는 빠르게 상승하지만, 연령별 임금격차는 빠르게 상승하지 않으며, 50대에 정점을 찍고 가파르게 하락
 - 주된 이유는 근속년수에 따라 인건비가 빠르게 증가하여 기업들이 40-50대 근로자들을 조기퇴직, 명예퇴직, 권고사직 등 비공시적 방법으로 퇴직을 유도하기 때문

<근속년수별 임금격차>

(단위 : 1년 미만=100.0.)

	1~5년	6~9년	10~14년	15~19년	20~29년	30년 이상
독일	127.6	159.2	172.8	180.5	197.7	210.2
프랑스	112.6	126.3	136.8	141.6	152.0	158.7
스웨덴	114.8	120.0	122.1	118.4	114.9	n.a.
영국	116.3	130.4	143.7	147.7	156.0	160.1
일본	125.9	145.9	165.9	195.5	234.1	246.4
한국	137.7	178.8	212.3	250.0	288.1	328.8

주 : 비농업산업 기준, 10인 이상 사업체 기준,
일본의 경우 1~5년은 1~4년, 6~9년은 5~9년
자료 : 김세움(2015) "임금과 생산성 국제비교", KLI

<연령별 임금격차>

(단위 : 30세미만=100.0)

	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
독일	162.6	177.9	179.6	178.0
프랑스	134.6	149.3	156.9	193.9
스웨덴	124.5	133.5	130.7	128.6
영국	155.1	160.7	154.7	134.6
일본	137.3	172.7	176.0	119.4
한국	151.9	174.1	158.4	106.2

주 : 비농업산업 기준, 10인 이상 사업체 기준,
자료 : 김세움(2015) "임금과 생산성 국제비교", KLI

□ 연공주의 조직문화와 직급체계, 승진·인사적체도 중·고령자 고용불안을 야기하는 중요한 요인

○ 연공급 임금체계로 인한 인건비 상승 외에도 연공주의 조직문화와 직급체계, 승진적체는 중·고령자 고용을 방해하는 요인

- 사원-대리-과장-부장-임원으로 이어지는 우리나라의 직급체계와 연령을 중시하는 연공주의 조직문화는 승진 탈락 시에 회사에 계속 남아있기 힘들게 하는 요인으로 작용

- 이러한 조직문화와 직급체계로 우리나라 기업들은 직급 승진제나 암묵적인 'up or out' 제도를 활용해 50대 초반에 명예퇴직, 권고사직 등 비공식적으로 노동력을 조정해 왔음⁶⁾

○ 체계적인 인력관리의 부재와 직무분배시스템의 부재도 중·고령자들의 고용을 어렵게 하는 요인 중의 하나

- 노동부·한국노동연구원 조사에 따르면, 대기업의 54.8%, 중소기업의 61.5%가 고령자에게 적합한 일자리가 없어서 중·고령자 채용을 꺼린다고 응답⁷⁾

- 고령자에게 적합한 일자리가 없는 것은 사람 중심의 직무배분 관행과 평가시스템의 미비로 합리적인 직무분배가 이루어지지 않기 때문

□ 우리나라는 고용유연성이 이미 높은 상황이므로 해고요건 완화보다는 유연한 임금체계 구축과 노동력의 숙련·재교육이 보다 중요

○ 우리나라는 임금과 생산성의 괴리를 극복하기 위해 고용유연화보다는 유연한 임금조정과 노동력의 숙련·재교육이 요구되는 상황

6) 방하남 외(2012). 『기업의 정년실태와 퇴직 관리에 관한 연구』, pp.99-102.

7) 노동부(2008). 『한국의 정년현황실태와 정년연장을 위한 여건조성 방안 연구』, pp.58.

- 일반적으로 연공임금체제는 기업내 숙련형성 및 장기근속과 밀접한 관련이 있지만 우리나라의 경우는 반대로 강한 연공임금체제가 탈숙련 및 낮은 근속년수와 관련이 있음
- 1987년 노동자 대투쟁 이후 기업들이 자동화와 탈숙련을 추구한 반면, 기업별 노조는 임금인상과 연공임금의 제도화를 추구했기 때문⁸⁾
- 중·고령자 정년연장을 위해서도 해고요건 완화보다는 이들에 적합한 직무개발과 숙련·재교육이 더욱 중요
 - 기업 입장에서 숙련 및 기능직에 대해서는 계속고용의 유인이 매우 크고, 실제로도 숙련 노동력 중심으로 정년 연장이 이루어져 왔음⁹⁾
 - 정년연장에 따른 인건비 부담을 저성과자 해고와 임금삭감을 통해 해결하기보다는 중·고령 노동력의 숙련과 생산성을 끌어올리고 적합 직무를 개발하는 방법을 우선적으로 고민할 필요 있음

8) 정이환(2013). 『한국고용체제론』, pp.139.

9) 이장원 외(2015). 『임금직무체계 변화실태와 직무급의 과제』, pp.48.

IV. 시사점

경기도는 노동개혁의 롤모델 제시 필요

- 노동개혁 2대 지침은 사회안전망이 취약한 상황에서 과도한 처방
 - 노동력 고령화와 정년연장 등 환경적·제도적 변화로 노동개혁은 불가피
 - 정부가 주장하는 것처럼 저성장·고령화와 정년연장, 근로시간단축 등 변화된 환경에 대응하기 위해서는 기존 노동시장 관행을 반드시 개혁할 필요 있음
 - 노동시장 이중구조를 개선하지 못하면 청년세대의 취업난과 중·고령자의 고용불안은 더욱 악화될 것으로 전망됨
 - 다만 사회적 합의와 관련 인프라가 구축되지 않은 상황에서 과도한 노동개혁 처방은 ‘藥’보다는 ‘毒’이 될 가능성이 농후
 - 고용불안이 심각한 상황에서 저성과자 통상해고는 노사 간의 불신만 증폭시켜 효율적인 인력운용이라는 원래의 취지를 살리기 어려울 것
 - 노동법원이나 노동자 경영참가 등 별다른 노동권 보호장치가 부재한 상황에서 근로자 동의 없는 취업규칙 변경도 과도한 조치라고 할 수 있음

- 연공주의 임금직무체계 개혁에 대한 지역 단위의 사회적 공론화 필요
 - 임금직무체계 개편은 법으로 강제할 수 있는 영역이 아니기 때문에 노사합의와 사회적 동의가 반드시 요구되는 개혁
 - 임금 및 근로조건, 직무설계 등은 노사 자율에 의해 결정되어야 하는 영역이므로 정부가 법을 통해 강제하려고 하면 오히려 역효과 발생
 - 노동개혁은 일반 시민들의 일상생활에 미치는 영향이 막대하기 때문에 사회적 동의를 통한 정당성 획득이 중요

- 개별 기업단위에 맡기기 보다는 광역 단위의 ‘지역노사민정협의회’ 등을 통해 사회적 공론화를 추진해 나가는 작업이 필요
 - 노동시장 이중구조 해소와 고령화에 대응한 직무 중심 인력운영이라는 노동개혁의 중장기적 과제에 대한 사회적 공감대도 아직 형성되지 않은 상황
 - 지역 단위의 노사민정협의회 등을 통한 사회적 차원의 논의를 통해 연공주의적 임금직무체계 개혁의 필요성을 공유하고 노동개혁에 대한 공감대를 형성하는 것이 중요

□ 중·고령자를 대상으로 근로시간단축을 통한 일자리 공유, 직무급·직능급·역할급 등 다양한 임금직무체계 개편의 성공 사례 제시 필요

- 숙련중심의 고용관행, 고령적합 직무개발, 연공주의 조직문화 개혁 등은 단기간에 해결할 수 없는 과제
 - 우리나라에서 직무급이 확산되지 못하는 이유 중의 하나는 연공서열에 기반한 업무처리가 관행으로 구축되었기 때문¹⁰⁾
 - 연공주의 조직문화를 극복하지 못한다면 정년을 연장하고 임금체계를 개선하더라도 노동시장의 비효율성을 극복하기 힘들 것
- 경기도는 선도적인 기업들을 선정·지원하여 고령적합 직급·직무체계의 재설계와 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기 등의 성공 사례 제시 필요
 - 일본처럼 일정 연령이 되면 사원-과장-부장 등으로 이어지는 직급체계에서 벗어나 직무급·역할급 등으로 전환하는 방식으로 고령자에 적합한 새로운 직급·직무체계 구축을 시도할 필요 있음¹¹⁾
 - 또한 장시간 근로관행이 사람 중심의 업무분담 및 속인급 체계와 관련이 있는 만큼 합리적인 직무설계와 업무분담이 이루어진다면 근로시간단축을 통한 일자리 창출도 효과가 클 것으로 전망됨

10) 이장원 외(2015). 『임금직무체계 변화실태와 직무급의 과제』, pp.32.

11) 정진호 외(2011). 『노동력 고령화와 임금체계 혁신』.

<OECD 국가별 장단기 근속자 비율 및 고용률>

국 가 명	근 속 년 수			고 용 률		
	단기 근속자 (1년 미만, %)	장기 근속자 (10년 이상, %)	평균 근속년수(년)	청년층 (15세~24세, %)	중년층 (25세~54세, %)	장년층 (55세~64세, %)
그리스	13.1	44.5	10.2	13.3	62.4	34
네덜란드	15.4	38	9.9	58.8	81.7	59.9
노르웨이	15	33.2	9.1	51	84	72.2
덴마크	22.7	27.1	7.6	53.8	82	63.2
독일	14.1	41.9	10.7	46.1	83.5	65.6
룩셈부르크	12.9	39.1	9.9	20.3	83.7	42.5
멕시코	25.4	25.8	-	41.2	70.2	55
미국	19.7	27.3	-	47.6	76.7	61.3
벨기에	12	43.1	10.9	23.2	79.1	42.7
스웨덴	20.7	33.8	9.1	42.6	85.4	74.2
스위스	17.1	30.6	8.1	61.6	86.9	71.6
스페인	16.7	41	10.4	18.5	67.4	44.3
슬로바키아	10.9	37.2	9.5	21.8	76.8	44.8
영국	16.7	32.1	8.2	51.2	82	60.8
오스트리아	15.5	37.3	9.6	52.1	83.4	45.1
이탈리아	10.2	50.1	12.2	17.2	67.9	46.2
체코	11.2	41	9.9	27.2	83.8	54
칠레	31.9	19.5	-	30.1	74.9	64.2
캐나다	19.9	28.9	-	55.6	81.2	60.4
콜롬비아	44.7	12.7	-	44.4	78.2	61.6
포르투갈	14.9	47.7	11.2	22.4	77.4	47.8
폴란드	13.5	36.3	9.5	25.8	78.4	42.5
프랑스	12.9	45.8	11.4	28.1	80.5	47.1
핀란드	19.4	35.8	9.4	43	80.4	59.2
헝가리	15.9	33	8.4	23.5	79.2	41.8
한국	31.9	20.1	5.6	25.8	75.7	65.6
OECD평균	18.1	33.3	9.7	40.1	76	57.3

주 : 2014년 기준, 소수점이하 둘째자리에서 반올림

자료 : OECD stat (<http://stats.oecd.org/>)