

민주주의법학연구회 2022년 8월 월례발표회

새정부 주요정책에 대한 분석과 비판

-임대차 및 노동 관련 정책-

- 일시: 2022년 8월 20일 (토) 14시
- 장소: 민주주의법학연구회 사무실 & 온라인(zoom)
- 접속 URL: <https://us02web.zoom.us/j/87538147759>
- 세부일정

* 사회: 최정학 교수(방송대)

시간	순서
14:00-14:05	인사 및 소개
14:05-14:45	[임대차 관련 정책] 주택임대차법과 주거복지정책 <input type="checkbox"/> 발제: 이은희 교수(충북대) <input type="checkbox"/> 토론: 이계수 교수(건국대)
14:45-15:25	[노동 관련 정책] 노동정책의 검토와 비판 : 노동시장과 노사관계 정책을 중심으로 <input type="checkbox"/> 발제: 공성식 정책실장(민주노총 공공운수노조) <input type="checkbox"/> 토론: 조현주 변호사(공공운수노조 법률원)
15:25-16:00	종합토론

주택임대차법과 주거복지정책*

이 은 희**

I. 서

2008년 금융위기 이후 안정세를 유지하던 주택매매가격이 2015년부터 상승세로 돌아섰고 2018년부터 급등하였다. 2018년 6월 국토교통부는 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐 ‘장기 주거종합계획(2013~2022) 수정계획’을 확정·발표하는 자리에서 계약갱신청구권 및 전월세상한제도를 도입할 예정임을 발표하였다. 그 후 2020년 7월 주택임대차보호법의 개정을 통해 계약갱신요구권이 주택임차인에게도 인정되게 되었다. 외환위기 이후 크게 늘어난 자영업자들에게 안정의 희망을 주었던 계약갱신요구권이, 이제는 주택가격의 폭등 속에서 불안에 떨고 있는 무주택자들에게 한 줄기 빛이 되었다. 그런데 계약갱신요구권 제도가 임대인의 재산권 행사를 제약하는 위헌적 제도라고 하면서 폐지를 주장하는 사람들이 있다.¹⁾ 지난 6월 29일에는 국토교통부장관마저 계약갱신요구권과 차임인상을 규제를 폐지해야 한다고 말한 바 있다.

7월 27일에는 국토교통부와 법무부의 국장급 회의체인 ‘주택임대차 제도개선 TF’가 착수회의를 개최했다. TF는 매월 1회 정기회의를 통해 임대차 시장 동향을 공유하고 계약갱신요구권과 차임인상율규제의 효과와 문제점을 분석하여 합리적인 주택임대차 제도개선안을 마련할 계획이다. TF의 공동팀장을 맡고 있는 법무부 법무심의관은 “주택임대차제도가 임대인과 임차인간 권리와 법률관계에 미치는 영향을 면밀히 분석하여 임대인과 임차인 및 일반 국민들이 수긍할 수 있는 합리적인 제도개선안을 모색하겠다”고 밝혔다. 현재로서 임대차법에 관한 새 정부의 정책은 합리적인 제도개선안을 마련하겠다는 것이다. 부디 새 정부가 주택임대차법을 주거정책의 일환으로 파악하고 국민의 주거권을 보장하는 제도 개선안을 마련하기를 바란다. 이에 발표자는 주거복지정책과 임대차법의 변천(Ⅱ)을 먼저 개관하고, 이어서 주택임대차의 묵시적 갱신 및 종료(Ⅲ), 계약갱신요구에 의한 갱신(Ⅳ)에 관한 해석론을 제시한 후, 갱신요구권제도의 개선방안(Ⅴ)을 말하고자 한다.

* 이 글은 발표용 초고이므로 전재나 인용을 삼가주시기 바랍니다.

** 충북대학교 법학전문대학원 교수

1) “법조인 인터뷰 -이석연 변호사”, 고시게 2022년 3월호, 147쪽.

II. 주거복지정책과 임대차법의 변천

1. 산업화 시기

한국은 1960년대부터 도시화에 동반된 주택문제를 마주하게 되었다. 1960년대 초중반까지 정부는 한국전쟁으로 파괴된 주택의 재건과 난민을 위한 주택건설에 급급하였다. 당시 주택건설의 주된 재원은 산업은행이 조성한 산업자금과 미국 국제개발처의 대출자금, 국제연합 한국재건단의 대충자금에 따른 융자금이었다. 정부는 이들 원조자금과 재정자금을 활용해 ‘공영주택’으로 불린 공공주택을 건설했지만, 그 수가 매우 적었다.

1967년에 주택금고(한국주택은행의 전신)가 산업은행의 업무를 이어받으면서부터 1980년대 중반까지 이어진 정부의 주거정책은 전문직과 중간계급 종사자들이 주택을 구매할 수 있도록 돕는 것이었다.²⁾ 공공사업자의 대표 격인 주택공사조차 구매력이 없는 서민집단을 대상으로 집을 짓지는 않았으며,³⁾ 주택가격을 유효수요 집단의 구매능력 이내로 묶기 위해 투기억제 대책과 분양가격 통제제도가 시행되었다. 이러한 주택정책 하에서 주택을 구매한 중·상층 소득집단은 주택가격 상승을 통해 경제성장의 혜택을 입었고, 부동산 주도의 자산 축적으로 나아가는 특혜적 접근권을 얻었다. 1970년에 436만호였던 주택재고가 1980년에는 532만호로 늘어났으니,⁴⁾ 연평균 10만호의 주택이 건설된 셈이다.

박정희 정부의 주거정책은 주택 구매력이 있는 사람들에 초점을 둔 것이었으며, 그 결과 주택 구매력이 없는 계층은 정책에서 소외되었다. 주택을 소유하지 못한 사람들은 임차인으로서 주거를 마련하게 되는데, 임차인을 보호하기 위한 법률은 존재하지 않았다. 특히 법정 최단기간이 없기 때문에 주택임대차기간이 통상 6개월에 불과하였다.

2. 민주주의 이행기(1980~1997)⁵⁾

가. 전두환 정부

(1) 주택임대차보호법의 제정(1981)

대도시의 주택난이 심각한 상황에서 임대인의 횡포가 빈번하였는데, 당시 가장 관심을 집중시켰던 법률문제는 임대주택이 양도됨에 따라 임차인이 그의 전 재산인

2) 김명수, *내 집에 갇힌 사회*, 59쪽.

3) 대한주택공사가 1962년부터 1986년까지 25년동안 지은 주택의 70%가 분양주택이고, 임대주택은 24%에 그쳤다.

4) 장세훈, “주택정책과 주거 불평등”, 121쪽.

5) 이는 윤홍식, “민주주의이행기 한국 복지체제, 1980~1997”, 39쪽에 따른 것이다. 그 기점은 1980년의 민주화운동이고, 종점은 1997년 12월 선거이다. 그 선거에 의해 비로소 권위주의 세력으로부터 자유주의 세력으로서의 정권교체가 이루어졌기 때문이다.

보증금을 돌려받지도 못하고 거리로 내쫓긴다는 문제였다. 그러므로 임차인이 임차권등기를 하지 못하였더라도 주택 양수인에게 임차권으로써 대항할 수 있으며 또한 임대인에게 지급하였던 보증금을 반환받을 수 있도록 하는 것이 시급하였다. 그래서 임차인이 임차주택 주소지에 주민등록을 하였다면 주택양수인에게 대항할 수 있도록 하는 주택임대차보호법이 1981년에 3월 5일에 제정되었는데, 임대차의 최단기간이 1년으로 정해졌다. 그 후 주택임차인의 ‘소득증발’ 현상을 막기 위한 소액보증금 최우선변제권(제8조)제도가 1982년에 도입되었다.

(2) 임대주택건설촉진법의 제정(1984)

1982년부터는 5년 또는 10년 임대주택을 건설하겠다는 민간업자에게 국민주택기금을 저리로 대출하여 줌으로써 임대주택의 공급을 늘리려는 정책이 시행되었다.⁶⁾ 이를 뒷받침한 법률은 1984년 12월 31일에 제정된 ‘임대주택건설촉진법’이었다. 건설업자가 임대주택을 5년간 임대하고 분양하는 경우 양도소득세를 50% 감면받고, 10년간 임대하고 분양하는 경우에는 100% 감면받았다.

당시 주택임대차보호법이 임차인에게 부여한 임대차 최단기간은 1년에 불과하였기 때문에 5년의 임차기간은 주거의 안정에 큰 도움이 되었다. 또한 급지별로 표준임대보증금과 표준임대료가 고시되었는데, 시장임대료의 55% 수준이었다. 1986년에 표준임대보증금은 32,680원~108,920원/㎡, 표준임대료는 월 984원~1,332원/㎡이었다. 임대료 인상에 대해서는 연 5%의 상한율이 적용되었다.

하지만 건설업자가 임대주택을 분양하는 경우에 주택구입능력이 없는 임차인은 더 이상 그 주택에 거주할 수 없었다. 따라서 5년 또는 10년 임대주택은 중간 계층의 자가소유를 촉진하는 정책 중의 하나라고 볼 수 있다.

나. 노태우 정부

(1) 영구임대주택 건설

87년 민주화 이후에도 주거문제는 주로 내 집 장만의 문제로서 논의되었다.⁷⁾ 노태우·김영삼 정부는 기본적으로 낮은 세금을 유지하며 중산층 이상의 가구가 부동산 및 금융자산을 축적할 수 있는 길을 열어놓았다.⁸⁾ 특히 노태우 정부는 주택 2백만호 건설계획을 추진하였는데 이는 중간계층이 자산을 축적해 개인과 가족 차원의 사적 보장체계를 만드는 것을 지원하는 대표적인 정책이었다.⁹⁾

1987년 6월부터 1990년 3월까지의 민주화세력과 권위주의세력 간에 힘의 균형이 팽팽하던 시기였다.¹⁰⁾ 이 시기에 발표된 주택 200만호 건설계획에서 공공임대

6) 조혜민, 제3섹터 사회주택공급 정책과 성과에 관한 연구, 서울대 도시계획학 석사학위논문, 2017, 37쪽.

7) 윤홍식 편, 우리는 복지국가로 간다, 사회평론아카데미, 305쪽.

8) 윤홍식, “민주주의 이행기 한국 복지체제, 1980~1997”, 42쪽.

9) 윤홍식, “민주주의 이행기 한국 복지체제, 1980~1997”, 43쪽.

10) 윤홍식, “민주주의 이행기 한국 복지체제, 1980~1997”, 45쪽.

주택은 17.5%를 차지하였는데, 영구임대주택이 25만호, 장기임대주택(임대기간 5년, 20년)이 15만호였다. 영구임대주택 25만호라는 수치는 당시 6대 도시의 생활보호자가 23만 명인 것을 반영한 것이었다.¹¹⁾

(2) 주택임대차보호법 개정(1989)

1989년에 개정된 주택임대차보호법은 확정일자에 의한 우선변제권제도를 도입하고(제3조의2) 최단기간을 기존의 1년에서 2년으로 늘렸다(제4조). 확정일자제도는 소액임차인에 한정하여 부여하던 우선변제권을 임차인 일반으로 확대한 것이다.

주택임대차보호법의 진화는 여기까지였다. 사실 주택임대차보호법은 임대차에서 무엇보다 중요한 ‘임대목적물과 차임의 균형’이라는 적정가격의 문제를 외면하고 존속보장에 관해서도 매우 소홀히 다루고 있었지만, 그 상태가 그 후 30년간 지속되었다.

다. 김영삼 정부

경제의 개방화·자유화를 표방한 김영삼 정부는, 공공 주도의 영구임대주택을 사민주의정책으로 간주해 폐기하였다. 노태우 정부 시기 공적 기금에 의해 지원되던 임대주택 건설재원을 민간재원 중심으로 재편하여, 50년 임대주택은 정부가 주도적으로 공급하고 민간부분은 5년 임대주택을 공급하도록 하였다.¹²⁾ 5년 임대주택을 건설하는 민간부분이 적정한 이윤을 확보할 수 있도록 세제 혜택과 함께 국민주택기금 융자를 지원하였다. 그 결과 1997년까지 5년임대주택이 34만 8,000호 건설되었다.

기존의 ‘임대주택건설촉진법’을 대체하기 위해 1993년에 제정된 ‘임대주택법’은 국가나 지방자치단체의 재정으로 건설하거나 국민주택기금을 지원받아 건설하여 임대하는 주택을 ‘공공건설임대주택’으로 규정하고, 그 임차인의 자격을 무주택세대주에 한정하고 임대보증금의 상한선을 두었다(임대주택법시행령 제19조, 제21조). 그리고 주택 미분양분을 해소하려는 목적에서 ‘매입임대주택’이라는 개념을 도입하여, 건설임대사업자에게만 제공하였던 국민주택기금 융자지원을 매입임대사업에까지 확대하였다. 건설임대주택은 5년에서 50년간, 매입임대주택은 3년간 매각을 금지하였다. 임대주택법의 적용을 받는 주택임차인들은 임대료 연체 등만 하지 않으면 계약갱신청구권이 인정되었다. 임대사업자가 임대주택을 분양하는 경우에는 임차인이 다른 사람에 우선하여 분양을 받을 수 있는 권리가 인정되었다(임대주택법 제21조 제1항).

11) 하성규, 한국인의 주거 빈곤과 공공주택, 집문당, 211쪽. 하지만 노태우정부는 3당 합당 후 지방선거에서 압승한 이후 기존의 25만호 건설계획을 19만호로 축소했다.

12) 윤홍식, “민주주의 이행기 한국 복지체제, 1980~1997”, 59쪽에 따르면, 임대주택건설에 투입된 공적재원과 민간재원의 비중이 노태우 정부 시기에는 23.4% 대 26.6%였는데, 김영삼정부에서는 21.8% 대 78.2%였다.

민간건설임대주택이든 매입임대주택이든 불문하고, 5호 이상의 임대주택을 공급하는 자가 임대사업자로 등록하고 일정기간 이상 임대할 경우에는 양도소득세 면제 등의 혜택을 주었다. 그러나 임대사업자 등록 건수가 많지는 않았는데, 1996년에 1000개를 넘어서는 정도였다.

3. 자유주의 정부 시기(1998~2007)

가. 김대중 정부

(1) 국민임대주택과 5년 임대주택

외환위기 후 가계소득이 감소한 상황에서 김대중 정부는 영구임대주택의 계보를 잇는 국민임대주택제도를 도입하였다. 국민임대주택은 시중 가격의 60~70% 수준에서 임대료를 결정하도록 하였으며 임대의무기간도 30년으로 정하여 임차인의 주거안정에 기여하고자 하였다. 김대중 대통령의 임기 중에 국민임대주택 19만호가 건설되었다.

5년 임대주택은 1998년부터 실질적인 최단 임대기간이 2년 6개월로 짧아졌다. 임차인과의 합의 하에 의무임대기간의 2분의 1이 지난 시점에 분양전환을 할 수 있도록 허용하였기 때문이다.

(2) 임대사업자 등록기준 완화(1999)

1999년에는 임대사업자 등록기준을 5호 이상의 임대주택 보유에서 2호 이상으로 완화하였다.

(3) 주거급여의 도입(2000)

공공임대주택정책은 임대주택에 입주한 사람들의 주거안정에 도움이 되지만, 입주자와 입주대기자 사이의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 2000년에 국민기초보장 제도가 실시되면서 기초생활수급자에게 주거급여가 지급되게 되었다.

(4) 상가건물임대차보호법 제정(2001)

2001년에 제정된 상가건물임대차보호법은 그 주요내용이 주택임대차보호법을 본따 마련된 것이지만 임차인의 계약갱신요구권 제도를 새롭게 도입하였다. 이 제도는 외환위기 이후 크게 늘어난 자영업자들에게 안정의 희망을 주었다.

나. 노무현 정부

(1) 국민임대주택과 10년 임대주택

노무현 정부는 김대중 정부의 부동산정책을 계승하여 도시외곽지역에 대단이 국

민임대주택단지를 개발하였다. 임기 중 공공임대주택이 54만여호 공급되었으나 임대주택 운영관련 부채가 증가하였다.

노무현정부에서는 공공택지를 5년 임대주택에 공급하지 않기로 하고 임대주택의 임대유기기간을 10년으로 늘리고 임대주택 입주자격은 소득5-6분위로 한정하였다. 임대주택 건설업자에 대한 취득세·등록세·재산세 감면 등 세제 지원이 계속되었고 국민주택기금 용자 거치기간을 늘리고 건폐율·용적률을 완화하였다. 하지만 민간부문의 참여가 저조하여 2004년과 2005년 공급량이 1,222호에 그쳤다.

(2) 임대사업자 기준 강화

매입임대사업자에게 혜택을 주는 것은 1가구 1주택 원칙을 뒤집고 투기적인 보유를 촉진하는 면이 있었다. 이에 노무현 정부는 2003년에 다주택자 양도세를 증과하는 한편 임대사업자 등록조건을 2호에서 5호로 강화하였다. 그 결과 서울시 등록 임대사업자수가 2003년 21,745명에서 2004년 8,233명으로, 임대호수는 15만 817호에서 2004년 64,511호로 절반 이하로 감소하였다. 2005년에는 매입 임대주택에 대한 투기방지를 위해 임대유기기간을 3년에서 5년으로 늘렸다.

(3) 자가점유율 정체

대규모 주택공급이 지속되면서, 1991년부터 2005년까지 연평균 51.4만호의 주택이 공급되었다. 그 결과 2005년의 주택 재고는 1,322만호에 달하게 되었다. 1985년에 70%에 미치지 못했던 주택보급률은 2005년에는 105.9%에 이르렀다. 가구수에 비해 주택이 더 많이 된 것이다. 주택이 대규모로 신축되었음에도 불구하고 자가점유율은 여전히 50%대에서 정체하였다.¹³⁾ 이는 주택공급의 결과 무주택자가 감소하지 않고 다주택보유자가 증가하였음을 의미한다.¹⁴⁾ 주택구매능력이 있는 자들에게 소유주택은 자신들의 주거안정을 보장할 뿐 아니라 자산가치의 보전 및 증식의 수단이 되었다.

4. 보수정부 시기(2008~2016)

가. 이명박 정부

2008년 세계 금융위기로 주택가격이 하락하거나 보험세인 상황에서 저금리기조까지 겹쳐 전세가격이 지속적으로 상승하였다. 그에 따라 중산층에서 서민이 이탈하는 것과 비슷한 현상이 임차인 내부에서 일어났다. 즉 전세임차인, 준전세임차인, 준월세임차인, 월세임차인으로의 분화가 일어났는데, 전세임차인에 비해 월세임차인

13) 1980년에는 58.6%였던 자가점유율은 2005년에는 55.6%로 오히려 하락하였다.

14) 장세훈, “주택정책과 주거불평등”, 124쪽은 1990년부터 2005년까지 신축된 주택의 53.9%만이 무주택자에게 돌아갔고 나머지 46.1%는 다주택자가 차지했다고 분석한다.

의 주거비부담이 높았다.¹⁵⁾ 이러한 상황에서 이명박 정부는 2008년에 ‘9·19대책’을 발표하였는데, 중소형 분양주택과 공공임대주택을 아울러 ‘보금자리주택’이라고 칭하며 150만호 주택공급계획을 제시하였다. 공공임대주택 안에는 1993년에 종결되었던 영구임대주택이 포함되어 있었는데, 영구임대주택 10만호를 공급할 예정이라고 하였다.¹⁶⁾

2009년 3월 2일에는 종래의 ‘국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법’을 대체하는 ‘보금자리주택건설등에 관한 특별법’이 제정되었다. 2011년에는 민간임대주택의 임대 의무기간이 (10년에서 다시) 5년으로 축소되었다. 이명박 정부는 수도권 외곽 개발제한구역을 중심으로 공공택지를 확보하였고, 임기말인 2012년에 민간부문에서 5년 임대주택 8,763호, 10년 임대주택 12,212호가 건설되었다. 임대사업자의 등록 기준은 5호 이상의 임대주택 보유에서 1호 이상으로 낮추었다.

나. 박근혜 정부

(1) 임대사업자 혜택 확대(2013)

등록 임대사업자는 임대 의무기간의 제한을 받고 그 의무기간 내에서는 임차인에게 갱신권이 인정되기 때문에 그만큼 임차인의 주거안정이 보장된다. 박근혜 정부는 등록 임대사업자를 늘리기 위해 2013년에 임대사업자에 대한 양도소득세 감면을 확대하고 소득세·법인세 20% 감면을 신설하였다. 그 결과 2015년 기준 전국 민간매입임대주택 사업자수는 12만 4,000여명, 임대호수는 46만 3,000여호에 이르렀다.

(2) 주거급여법 제정(2014)

2014년 1월 24일 주거급여법이 제정되어 기준 주거급여의 재원대상과 지원액이 확대되었다. 이에 따라 2015년부터 주택바우처 형태로 보조금이 지원되기 시작하였다. 기존의 주거급여는 주택 임대료 이외의 용도로 소비될 수도 있었지만 주택바우처는 주택 임대료 이외의 용도로 사용될 수 없다.

(3) 임대소득세 과세 유예

박근혜정부는 2014년 2월 ‘주택임대차 선진화 방안’을 발표해, 연간 2,000만원 이하의 임대소득에 대한 과세방식을 정비하겠다고 밝혔다. 그러나 임대소득자의 반발에 이기지 못한 정부는 과세시기를 2017년까지 유예하였다. 2016년 9월에는 국회가 소득세법을 한 차례 더 개정해, 2019년까지 다시 유예하였다. 과세방안도 당초보다 후퇴해, 연간 1,000만원 이하의 임대소득자까지 세금을 부과하지 않게 되었다.

15) 상대방인 임대인들은 월세를 선호하였다. 현무준 외, “민간 매입임대주택공급자의 행태”, 부동산연구 22(3), 2012.

16) 당시 영구임대주택 대기자가 7만 가구였다.

(4) 공공주택특별법 및 민간임대주택특별법의 제정(2015)

2008년 금융위기 이후 안정세를 유지하던 주택매매가격이 2015년부터 상승세로 돌아섰다. 이런 상황에서 2015년 8월 28일 기존의 ‘임대주택법’을 대체하는 ‘공공주택특별법’과 ‘민간임대주택에 관한 특별법’이 제정되었다.

공공임대주택으로는 행복주택을 추진하였다. 행복주택은 신혼부부나 사회초년생의 주거안정을 목적으로 공급하는데 임대무기간이 30년이였다. 노무현 정부와 이명박정부가 소득계층 1~4분위와 5분위 중 일부를 주된 대상으로 설정한 공공임대주택정책을 추진하였던 반면, 박근혜정부는 행복주택에 대해서 입주자격을 소득계층 6분위까지 확대하였다. 행복주택의 임대차계약은 2년마다 갱신되지만 행복임주자의 최대 거주기간은 ① 대학생 및 청년은 6년, ② 신혼부부는 자녀가 없으면 6년, 자녀가 1명 이상이면 10년, 주거급여수급자이면 20년, 고령자이면 20년, 행복주택사업을 위한 철거주택의 소유자 또는 세입자이면 20년이다.¹⁷⁾

‘민간임대주택에 관한 특별법’은 그 입법목적 중 하나로 민간 주택임대사업자의 육성을 명시하였다. 그리고 임대사업자에게 주택도시기금 등의 재원을 우선적으로 지원하고 조세감면 및 택지 우선공급 등의 지원을 받을 수 있게 하였다. 하지만 임차인자격, 최초임대료·보증금, 담보권설정에 대한 제한을 받지 않도록 하였다. 임대주택의 임대무기간 또한 기존의 5년, 10년에서 4년, 8년으로 완화하였다. 이 법률에 따라 추진된 뉴스테이는 중산층을 대상으로 한 분양전환부 임대주택으로서 8년의 임대무기간이 경과하면 분양전환이 가능한 임대주택이었다.

(5) 주거기본법의 제정(2016)

2016년 6월에는 주거정책 관련 법 체계의 최상위법이자 기본법인 ‘주거기본법’이 제정되었다. 주거기본법은 국민이 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 주거권으로 명시하는 한편(제2조), 국가 및 지방자치단체가 주거권 보장을 위해 소득수준과 생애주기, 주거복지 수요에 따른 주택 공급과 주거비 지원 등의 주거정책을 수립·시행할 것을 규정하였다.

5. 문재인 정부

(1) 임대주택등록 활성화(2017)

문재인 정부는 전체 임대차시장의 87%가 사적 임대차로 구성되어 있는 우리 사회의 현실에서 새로운 공공임대주택을 공급하는 것만으로는 부족하다고 판단하고 비제도권의 민간임대주택을 제도권으로 편입시킴으로써 임차인의 거주안정성을 확보하고자 하였다. 임대사업자의 계약상대방인 임차인은 임대사업자의 임대무기간(4년 또는 8년) 동안에는 계약갱신권(민간임대주택에 관한 특별법 시행령 제35조

17) 김성배, “10월1일 부동산대책중 임대주택정책과 관련 법제도에 대한 검토”, 토지공법연구 제89집(2020), 42쪽.

제1항)을 갖고 임대료 인상에 대한 상한규제도 적용받기 때문이다. 또한 유예되어 온 임대소득세 과세를 정상적으로 추진하기 위해서도 임대주택의 등록이 필요하였다.

2017년 12월에 임대사업자에게 인센티브를 부여하는¹⁸⁾ ‘임대주택등록 활성화방안’이 발표된 이후 민간 등록임대주택이 빠르게 증가하였다.¹⁹⁾ 2017년 말 25,9만 명에서 2019년 7월 44.7만명으로, 등록된 민간 임대주택은 98만호에서 144.7만호로 증가하였다.²⁰⁾ 하지만 정부의 바램과는 달리, 임대인이 임대사업자로 등록하기 전부터 거주하고 있던 임차인도 임대료인상에 대한 상한 규제를 적용받는 것인지는 여부가 논란이 되었다. 또한 임대 의무기간은 임차인의 거주기간이 아닌 임대사업자의 등록기간을 기준으로 적용되기 때문에, 임대사업자의 임대 의무기간이 만료되는 즈음에 임대차계약을 체결한 임차인의 경우에는 갱신권이 인정되지 않았다.²¹⁾ 뿐만 아니라 ‘민간임대주택에 관한 특별법’에 관하여 모르는 대부분의 임차인들은 임대사업자의 임대 의무기간 동안에는 자신들에게 갱신권이 있다는 것을 알지 못하였다.²²⁾

2018년 4월 문재인정부는 임대사업자에게 등록의 편의를 제공하고 임차인들에 민간등록임대주택에 관한 정보와 위치에 접근할 수 있도록 하기 위해 렌트홈을 개통하였다. 임차인들은 렌트홈을 통해서 민간등록임대주택의 주소, 주택유형, 전용면적, 임대 의무기간 등의 정보에 접근할 수 있다.

(2) 민간임대주택에 관한 특별법의 개정(2019)

2019년 4월에 개정된 ‘민간임대주택에 관한 특별법’은 주택도시보증금 등 공공자원 투입여부, 임대기간을 기준으로 민간임대주택을 재분류하였다. ‘공공지원민간임대주택’은 임대사업자가 주택도시보증금의 출자, 용적율완화, 공공택지 또는 수익계약 등으로 토지공급 등 공공지원을 받아서 건설·매입하는 주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 주택을 말한다(법 제2조 제4호). ‘장기일반민간임대주택’은 임대사업자가 공공지원주택이 아닌 주택을 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 주택을 말한다(법 제2조 제5호). ‘단기일반민간임대주택’은 임대사업자가 공공지원주택이 아닌 주택을 4년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 주택을 말한다(법 제2조 제6호).

(3) 주택임대차보호법의 개정(2020)

상가건물임대차보호법이 제정된 이후 국회에서는 주택임대료의 인상한도를 주택임대차보호법에 규정하고 최소 임대차기간을 연장하는 등 임차인 보호를 위한 법률안이 다수 발의된 바 있다. 법률안이 법률안으로 머무는 동안 주택임차인들은 차임

18) 혜택은 임대 의무기간이 (4년이 아닌) 8년인 임대사업자에게 집중되었다.

19) 2018년 서울에서만 8만호 이상의 주택이 등록되었다.

20) 그 결과 2019년 6월 기준 서울시 임차가구의 17.3%에 해당하는 약 36만호가 민간등록임대주택으로 등록되었다.

21) 윤성진 외, “민간등록임대주택의 현황과 문제점”, 서울시연구 제21권 제2호(2020), 20쪽.

22) 윤성진 외, “민간등록임대주택의 현황과 문제점”, 서울시연구 제21권 제2호(2020), 13~14쪽.

인상 및 임대차기간 종료로 인해 2년마다 거주지를 옮기는 불편과 어려움을 겪어야 했다.

주택 매매가격이 폭등하던 2018년 6월 국토교통부는 ‘장기 주거종합계획 (2013~2022) 수정계획’을 확정·발표하는 자리에서 계약갱신청구권 및 전월세상한 제도를 도입할 예정임을 발표하였다. 그 후 2020년 7월 주택임대차보호법의 개정을 통해 계약갱신요구권이 주택임차인에게 인정되게 되었다.

III. 주택임대차의 묵시의 갱신 및 종료

1. 묵시의 갱신

주택임대차보호법의 적용을 받는 임대차는 민법 제635조나 제636조에 기한 임대인의 해지통고에 의하여 종료하지 않는다. 또한 기간만료에도 불구하고 존속할 수 있다. 왜냐하면 주택임대차보호법 제6조 제1항이 “임대인이 임대차기간이 끝나기 6개월 전부터 2개월 전까지의 기간에 임차인에게 갱신거절의 통지를 하지 아니하거나 계약조건을 변경하지 아니하면 갱신하지 아니한다는 뜻의 통지를 하지 아니한 경우에는 그 기간이 끝난 때에 전 임대차와 동일한 조건으로 다시 임대차한 것으로 본다. 임대인이 임대차기간이 끝나기 2개월 전까지 통지하지 아니한 경우에도 또한 같다”고 규정하기 때문이다.

임대차기간의 만료는 양 당사자로 하여금 임차주택의 활용에 관하여 다시 생각해 볼 기회를 제공한다. 주택임대차보호법에서 정하고 있는 시간제한 때문에 이러한 재검토는 기간이 만료하기 적어도 2개월 전에 행해져야 한다. 갱신된 임대차의 조건은 전임대차와 동일한 것으로 본다. 갱신된 임대차의 존속기간은 2년으로 본다 (법 제6조 제2항).

프랑스의 경우 임대차기간이 만료한 경우 임대인이 계약이 계속되는 것을 원하지 않는 경우에는 해지통고를 해야 하는데, 자의적인 갱신거절은 허용되지 않는다. 임대인은 다음 세 가지 중 하나를 이유로 하여서만 임대차계약을 해지할 수 있다 (1989년법 제15조 I 제1항). 첫째, 임대인 자신이 목적부동산에 거주하고자 하는 경우. 둘째, 임대인이 목적부동산을 매각하고자 하는 경우. 셋째, 임차인의 채무불이행이 있는 경우

2. 주택임대차의 종료

주택임대차보호법의 적용을 받는 임대차를 종료시키는 방법은 크게 둘로 나눌 수 있다. 하나는 주택임대차보호법에 의해 그 적용이 배제되지 않는 민법상의 종료원인이고 다른 하나는 주택임대차보호법에 규정된 종료원인이다. 차례로 살펴본다.

가. 민법상의 종료원인

주택임대차보호법 제1조는 “이 법은 주거용 건물의 임대차에 관하여 민법에 대한 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정을 보장함을 목적으로 한다”고 규정한다. 따라서 주택임대차보호법에 규정이 없는 사항에 대해서는 민법이 적용된다. 주택임대차의 민법상 종료원인으로는 임차인의 해지통고와 임대인의 즉시해지가 있다.

(1) 임차인의 해지통고

주택임대차보호법의 목적은 주택임대인이 임대차를 종료시키는 것을 막음으로써 임차인을 보호하는 것이다(제10조 참조). 임차인이 임대인에게 해지통고를 할 민법(제635조, 제636조)상의 권리는 여전히 남아있다(법 제4조 제1항 단서).²³⁾

(2) 임대인의 즉시해지

(가) 임차인의 귀책사유

주택임대차보호법은 임차인의 귀책사유를 이유로 한 임대인의 해지권에 영향을 미치지 않는다. 다음과 같은 경우에 임대인이 계약을 해지하면 주택임대차가 종료한다. 첫째, 임차인이 계약 또는 그 목적물의 성질에 의하여 정하여진 용법을 위반하여 사용·수익을 한 때에는 임대인이 임대차를 해지할 수 있다(민법 제654조, 제610조 제3항). 둘째, 임차인이 임대인의 동의를 얻지 않고 임차주택을 제3자로 하여금 사용·수익시킨 때에는 임대인은 임대차를 해지할 수 있다(민법 제628조 제2항). 다만 주택임차인이 그 주택의 소부분을 타인에게 사용하게 한 때에는 임대인은 해지를 할 수 없다(민법 제632조). 셋째, 임차인의 차임연체액이 2기의 차임액에 달하는 때에는 임대인은 계약을 해지할 수 있다(민법 제640조).

(나) 즉시해지와 갱신거절의 비교

임대인의 즉시해지와 갱신거절은 그 사유가 비슷하다. 즉시해지사유와 갱신거절사유가 비슷하다는 점은 주택임대차보호법 제6조의3 제1항 제9호에 해당하는 경우를 밝히는 데 도움이 된다. 가령 민법 제610조 제1항(용법준수의무에 위반된 사용), 제629조(임차권의 무단양도)의 즉시해지사유는 갱신거절사유인 ‘임차인으로서의 의무를 현저히 위반’한 경우를 밝히는 데 참고가 된다.

임대인의 즉시해지권과 갱신거절권은 그 행사의 시기가 다르다. 갱신거절은 임대차기간의 만료에 즈음하여 해야 하지만, 해지는 임대차기간을 개의치 않고 해지사유가 있으면 할 수 있다. 가령 임차인이 갱신요구권을 행사할 당시에는 차임연체가

23) 박윤직 편집대표, 민법주해, 290쪽(민일영 집필부분)도 주택임대차의 기간을 정하지 아니한 경우 임차인은 민법 제635조 제1항에 기한 해지통고를 할 수 있다고 한다.

없었으나 이후(임대차의 갱신 이후에라도) 차임을 2기 이상 연체하는 경우에는 임대인은 계약을 해지할 수 있다. 그리고 임대인이 계약을 해지한 경우에는 임차인은 계약갱신요구권을 행사할 수 없다.²⁴⁾ 따라서 임대인으로서의 갱신거절의 필요가 없다.

해지와 갱신거절은 다같이 임차권소멸의 결과를 낳지만 임차권이 소멸되는 시기가 다르다. 갱신거절로 인한 임차권소멸의 효과는 기간만료시에 발생하지만, 임대인이 즉시해지사유에 기해 계약을 해지하면 즉시 임차권이 소멸한다. 다만 임차인이 보증금을 반환받을 때까지는 임대차관계는 존속하는 것으로 본다(법 제4조 제2항).

나. 주택임대차보호법상의 종료원인

(1) 세 가지 종료원인

주택임대차보호법의 적용을 받는 임대차를 종료시키는 방법으로서 이 법률에 규정된 것은 다음 세 가지이다. 첫째, 법정기간내에 임차인이 계약갱신요구를 하지 않았고 임대인이 갱신거절의 통지 또는 조건의 변경에 대한 통지를 한 경우(법 제6조 제1항 제1문). 둘째, 임대인이 임차인의 갱신요구를 정당하게 거절한 경우(법 제6조의3 제1항). 셋째, 임차인이 계약해지를 통고한 경우(법 제6조의2 제1항).

첫째, 둘째는 임대인에 의해 임대차가 종료되는 경우이고 셋째가 임차인에 의해 종료되는 경우이다. 여기서는 첫째, 셋째 경우만을 살펴보고 둘째 경우는 절을 바꾸어 살펴본다.

(2) 임대인의 갱신거절 또는 조건변경의 통지

주택임대차보호법의 적용을 받는 임대차를 종료시키기 위해서는 임대인은 법 제6조 제1항에 따른 통지를 하여야 한다. 이 통지는 이를 게을리함으로써 발생할 수 있는 묵시의 갱신을 방지하기 위한 의사표시이다. 법 제6조 제1항 소정의 통지절차 없이도 임대차가 종료하도록 하는 특약은 무효이다(법 제10조).

임대인이 법 제6조 제1항에 기한 통지에 의하여 묵시의 갱신을 방지하기 위해서는 아무런 사유가 요구되지 않는다. 주택임대차보호법 제6조의3 제1항에 열거된 정당한 사유가 없는데도 임대인이 갱신거절 또는 조건변경의 통지를 하는 경우 임차인으로서의 갱신요구를 함으로써 임대차의 종료를 막을 수 있다.²⁵⁾ 따라서 정당한 사유가 없는 경우에 임대인이 법 제6조 제1항에 기한 갱신거절의 통지를 하는 일은 드물 것으로 생각된다.

법정기간 내에 임대인은 갱신거절의 통지 또는 조건변경의 통지를 하고 임차인이 계약갱신요구를 하지 아니하였다면 임대차기간 만료시 임대차가 종료한다.

24) 민법 제643조의 갱신청구권에 관한 대법원 1972. 12. 26. 선고, 72다2013 판결 참조.

25) 상가건물임대차에 관한 대법원 2014. 4. 30, 2013다53115 판결에서 그 예를 볼 수 있다.

(3) 임차인의 해지통고

임대인 또는 임차인이 법정기간 안에 갱신거절의 통지 또는 조건의 변경에 대한 통지를 하지 아니한 경우에는 임대차기간이 만료한 때에 존속기간의 정함이 없는 임대차로서 갱신이 이루어진다(법 제6조 제1항). 묵시적으로 갱신된 임대차에 있어서 임차인은 언제든지 임대인에 대하여 계약해지의 통고를 할 수 있다. 그 통고는 통고 당시의 임대인을 상대로 하여야 하며, 임대인이 그 통고를 받은 날로부터 3개월이 경과하면 임대차가 종료한다(법 제6조의2 제2항).

IV. 계약갱신요구에 의한 갱신

임대차기간의 만료로 인하여 임차권이 소멸하는 경우에만, 임차인은 갱신요구권을 행사할 수 있다. 기간의 만료 이외의 사유로 인하여 임차권이 소멸하는 경우에는, 성질상 갱신이란 문제가 생기지 않는다. 따라서 임차물의 멸실, 경락(제3조의 5), 임대인의 즉시해지 등으로 인한 임차권의 소멸의 경우에 임차인은 갱신요구권을 행사할 수 없다. 따라서 차임연체(민법 제640조), 임차권의 무단양도 또는 전대(민법 제629조 제2항), 기타 임차인의 채무불이행(민법 제544조, 제546조)을 이유로 임대차가 조중에 해지된 경우에는 갱신요구를 할 수 없다.²⁶⁾

1. 갱신절차

기간만료에 즈음하여 임차인은 임차주택을 계속 임차하여 사용할 것인지 여부를 결정하여야 한다. 임차인이 계약갱신을 원한다면 기간만료 전 6월부터 2월까지 사이에 임대인에게 갱신요구를 하여야 한다. 갱신절차는 임차인과 임대인이 각자의 의사를 통지하고 응답하는 식으로 진행된다.

가. 임차인의 계약갱신요구

(1) 계약갱신을 요구할 수 있는 자

법 제2조가 규정하는 적용범위에 속하는 모든 임차인이 계약갱신을 요구할 수 있다. 2001년12월 29일에 제정된 상가건물임대차보호법은 제3조(대항력)와 제5조, 제14조(보증금우선변제권)은 법 시행 당시²⁷⁾ 존속중인 임대차에 대하여도 적용하면서(부칙 제3항) 제10조(계약갱신요구권)는 법 시행 이후 체결되거나 갱신²⁸⁾된 임대차에만 적용하였는데(부칙 제2항), 개정 주택임대차보호법은 제6조의3의 시행

26) 주택임대차보호법 제6조에 관한 박윤직 편집대표, 민법주해, 256쪽(민일영 집필부분) 참조.

27) 2002년 11월 1일부터 시행되었다.

28) 민주노동당의 질의에 대한 법무부의 회신 법심 61010-1927에 따르면, 갱신에는 묵시의 갱신도 포함된다.

당시 존속 중인 임대차에도 적용된다(부칙 제2조 제1항). 그러나 제6조의3을 시행하기 전에 임대인이 갱신을 거절하고 제3자와 임대차계약을 체결한 경우에는 종전 임차인에게 계약갱신요구권이 인정되지 않는다(부칙 제2조 제2항).

임대인이 법 제6조 제1항에 기해 이미 갱신거절의 통지를 하였더라도 임차인은 제6조의3에 기한 갱신요구를 할 수 있다. 수인이 공동으로 주택을 임차한 때에는 해지권의 불가분성에 관한 민법 제547조를 준용하여 임차인 전원이 갱신을 요구하여야 한다.

(2) 갱신요구의 상대방

갱신요구의 상대방은 임대인이어야 한다. 임대인은 반드시 건물의 소유자일 필요는 없다. 건물소유자인 임대인이 임차건물을 제3자에게 양도한 경우에는 대항력 있는 임차인은 신소유자에 대하여 갱신요구를 할 수 있다. 임대인에게 대리인이 있는 경우에는 대리인에게 할 수 있다.

(3) 갱신요구의 시기

임차인이 갱신요구를 할 수 있는 가장 이른 시기는 임대차기간이 만료하기 6개월 전이고 가장 늦은 시기는 만료 2개월 전이다.

임차인의 갱신요구는 기간 내에 임대인에게 도달하여야 한다(민법 제111조). 그러므로 갱신요구가 임대인에게 도달한 시점이 기간만료가 6개월보다 더 남은 시점이거나 2개월 미만이 남은 시점이라면 그 갱신요구는 무효이다. 행사기간 안에 행사하지 않은 경우에 갱신요구권은 불행사로 소멸한다. 갱신요구시기에 제척기간을 둔 이유는 계약갱신요구권의 행사가 임차인의 일방적인 행위로 이루어지므로 임대인을 위해 계약갱신요구권의 존재라는 상황이 초래하는 법적 불확실성을 제거해주고자 하는 것이다. 다만, 법 제6조의3 제1항 소정의 갱신요구절차를 완화하는 특약은 임차인에게 불리하지 않으므로 유효하다(법 제10조).

(4) 갱신요구의 방식

주택임대차보호법은 갱신요구의 방식을 규정하고 있지 않다. 하지만 임차인으로서는 갱신요구를 내용증명우편으로 하는 것이 장차 갱신요구의 사실을 증명하는 데 좋을 것이다.

나. 임대인의 갱신거절

(1) 갱신거절권의 의의

임차인의 계약갱신요구권은 형성권이기 때문에, 갱신요구로 곧 계약갱신의 효과가 발생한다. 그러므로 입법자는 일방적으로 당하는 임대인의 입장을 고려하지 않을 수 없다. 그리하여 주택임대차보호법 제6조의3 제1항은 정당한 사유가 있으면

임대인이 갱신을 거절할 수 있도록 하였다. 민법 제643조에 기한 토지임차인의 갱신청구에 대해서 임대인이 거절할 자유가 있는 것과 달리, 주택임차인의 갱신요구를 임대인이 거절하기 위해서는 정당한 사유가 있어야 한다. 이런 점에서 임차인의 계약갱신요구권은 임대인의 계약체결의 자유를 제한한다.

임대인의 갱신거절권 행사는 임차인에 의한 갱신요구를 무효화시키는 것이므로 임대인의 갱신거절권은 형성반권이다. 갱신요구를 받은 임대인이 임대차기간 만료 전까지 갱신거절을 하지 않으면 전 임대차와 동일한 조건으로 갱신이 이루어진다 (법 제6조의3 제3항).

(2) 갱신거절사유에 대한 증명책임

거절사유가 존재하는지에 관하여 임대인과 임차인 사이에 다툼이 있을 수 있다. 이 경우 거절사유에 대한 증명책임은 임대인에게 있다. 일반적으로 권리관계의 발생, 변경, 소멸 등의 법률효과를 주장하는 사람은 이것을 직접 규정하는 법조문의 요건사실에 관하여 증명책임을 지기 때문이다. 임대인이 정당한 사유가 있음을 주장·증명하면 임차인의 갱신요구권 행사가 무효가 되어 갱신의 효과가 발생하지 않게 된다. 임대인이 정당한 사유가 있음을 주장·증명하지 못하면 갱신요구권 행사의 효력이 있게 되어 위 기간 만료시에 갱신의 효과가 발생한다.

2. 갱신거절사유

임차인의 갱신요구권 행사에 대하여 임대인은 정당한 사유가 있을 때에는 이를 거절할 수 있는데, 어떤 경우에 정당한 사유에 해당하는지에 관하여 법 제6조의3 제1항은 9가지 경우를 규정한다. 제1호부터 제8호까지 구체적인 사유를 열거한 후 마지막 제9호에 추상적 규정을 두었다. 구체적으로 열거된 여덟가지 사유 가운데 제3호는 협의에 의한 갱신거절로서 나머지 사유와는 구분된다. 그밖의 사유들은 다시 세 가지로 구분된다. 하나는 임차인으로서의 의무를 현저히 위반한 나쁜 임차인을 보호하지 않는다는 취지의 거절사유로서, 제1호와 제4호, 제5호가 이에 해당한다. 다른 하나는 임대차를 존속하기 어려운 중대한 사유로서, 제6호와 제7호가 이에 해당한다. 마지막 하나는 임대인의 주거권을 보장하는 취지의 거절사유로서, 제8호가 이에 해당하는데, 상가건물임대차보호법에는 없는 거절사유이다.²⁹⁾

3. 거절의 효과 : 임대차의 종료

임대인의 갱신거절에 정당한 사유가 있으면 임대차는 기간만료와 종료하게 되는

29) 이는 프랑스에서도 마찬가지이다. 농지임대차의 경우에는 임대인이 자격 목적의 점유회복(reprise pour exploiter)을 위한 갱신거절이 인정되나, 상가임대차에서는 자영 목적의 점유회복을 위한 갱신거절이 인정되지 않는다. 농지임대인의 자경 목적의 점유회복은 농지소유자 자신이나 배우자 또는 상속인이 최소 15년 이상 정착하여 자경할 의사가 있는 경우에 인정된다.

데, 임차인으로서의 즉시해지의 경우와 같이 아무런 시간적 여유를 갖지 못하게 된다. 임차인이 보증금을 반환받을 때까지는 임대차관계가 존속하는 것으로 보는 법 제4조 제2항에 기댈 수 있을 뿐이다.

4. 갱신된 임대차

갱신된 계약의 내용은 종전 계약과 동일하다(법 제6조의3 제3항). 따라서 임대차의 목적물은 종전 임대차의 목적물과 동일하다. 존속기간도 종전 임대차와 동일하므로 종전 임대차의 기간이 가령 3년이였다면 갱신되는 임대차의 기간도 3년이다. 갱신된 임대차기간의 기산점은 갱신이라는 제도의 취지에 비추어볼 때 종전 임대차 기간 만료일 다음날이다. 묵시의 갱신에서와 마찬가지로 임차인에게 법 제6조의2 제1항의 해지통고권이 인정된다(제6조의3 제4항).

차임과 보증금은 제7조의 범위 안에서 증감할 수 있다(제6조의3 제3항 단서). 차임과 보증금은 원칙적으로 당사자의 협의에 의해서 결정된다. 임대인의 증액청구 또는 임차인의 감액청구에 대하여 상대방이 다투는 때에는 결국 법원이 결정하게 된다. 법원이 결정한 차임과 보증금의 증액 또는 감액은 그 청구를 한 때에 소급하여 효력이 생긴다. 또한 갱신거절사유가 존재하지 않는데도 임대인이 임차인의 갱신요구권을 부정하면서 목적물의 반환을 주장하며 임차인이 제공한 차임의 수령을 거절한 경우에는 임대인은 차임 연체를 이유로 계약을 해지할 수 없다.

V. 갱신요구권제도의 개선방안

1. 묵시의 갱신 규정의 개정

2020년에 주택임차인의 갱신요구권을 도입하면서 참고한 입법례에는 프랑스의 주택임대차법도 포함되어 있다. 프랑스의 주택임대차법인 1989년법은 임차인의 주거안정을 위해 최단기간을 정하고 기간만료시에 임차인에게 갱신권을 부여하고 임대인의 해지를 제한한다. 프랑스법상 주택임대차의 갱신거절 법리는 우리 주택임대차보호법과 비슷하면서도 차이점을 가지고 있다. 중요한 차이는 프랑스에서는 묵시적 갱신을 원칙으로 하는 데 반하여 우리 주택임대차보호법은 갱신요구에 따른 갱신을 원칙으로 한다는 것이다.

프랑스에서 주택임대차는 원칙적으로 기간만료시에 묵시적 갱신이 이루어지는데, 그것을 저지하는 방법으로는 임대인의 해지통고권만이 있고 그 해지통고는 임대차 기간 만료 전 6개월 전까지 하여야 한다(1989년법 제15조 I). 그 결과 프랑스에서는 임대차기간 만료 전 6개월에 묵시적 갱신 여부가 확정된다. 임대차의 조건변경을 위한 갱신청약 역시 임대차기간 만료 전 6개월까지 하도록 하고(1989년법 제10

조 제4항), 임차인과의 갱신합의가 이루어지지 않은 채 기간이 만료하게 되면 역시 묵시적 갱신이 일어난다.

우리 주택임대차보호법에서는 임대차가 임대인의 의사와 상관없이 갱신되는 것을 저지하는 방법으로 두 가지가 규정되어 있다. 하나는 묵시적 갱신을 저지하기 위해 조건변경 또는 갱신거절의 통지를 하는 것(제6조 제1항)이고, 다른 하나는 임차인의 갱신요구에 따른 갱신을 저지하기 위해 갱신거절을 하는 것(제6조의3 제1항)이다. 제6조의 갱신거절에는 아무런 사유가 요구되지 않는데, 임대차기간 만료 전 6개월부터 2개월까지 사이에 임차인에게 도달하여야 한다는 통지시기에 대한 제한이 있다. 따라서 기간만료 전 2개월 시점에 묵시의 갱신 여부가 확정된다. 반면 임차인의 갱신요구권 행사시에 임대인이 갱신을 거절하기 위하여는 정당한 사유가 존재하여야 하지만, 임대인의 거절시기에 대한 제한이 없다. 임대차기간 만료 전 2개월 후에도 할 수 있다. 그 결과 임차인으로서의 묵시적 갱신을 기다리가보다는 계약갱신요구를 함으로써 갱신절차를 가동시킬 가능성이 더 크다.³⁰⁾ 그래서 발표자는 제6조에 기한 임대인의 거절통지의 기간을 임대차기간 만료 전 6개월부터 3개월까지로 바꿀 것을 제안한다. 기간만료 전 3개월전까지 임대인의 거절통지가 없으면 묵시의 갱신이 확정되게 되고 임차인으로서의 갱신요구를 할 필요가 없게 된다. 이렇게 하는 것이 4년간은 주택임차권의 존속을 보장해주고자 하는 갱신요구권제도의 취지와 더 부합한다. 또한 기간만료 전 3개월까지의 제6조에 기한 거절통지에 의해 묵시의 갱신이 일어나지 않는다는 점이 확정된다면 임차인으로서의 갱신요구의 필요성을 깨닫고 기간만료 전 2개월까지 갱신요구를 하면 되므로 임대인의 거절통지시로부터 최소 1개월의 시간 여유를 갖게 된다.

2. 갱신요구권 행사의 회수

주택임대차보호법은 임차인이 갱신요구권을 1회만 행사할 수 있도록 하므로 최초의 임대차가 시작된 때부터 4년 뒤에는 임대차가 종료한다. 프랑스에서는 주택임대차의 묵시적 갱신이 반복하여 일어나도록 되어 있으므로 임대인의 해지통고권도 매 3년마다 문제된다. 그렇다면 우리 주택임대차보호법이 임차인에게 제공하는 4년의 주거의 안정은 임대인의 소유권을 과도하게 제한하는 수준이 전혀 아니라는 생각이 든다. 뿐만 아니라 임차인의 주거안정을 보장하기에 미흡한 수준이다. ‘2019 서울 연구논문 공모전’에서 우수논문으로 선정된 논문을 작성한 연구자들이 서울시 민간등록임대주택 임차인을 대상으로 설문조사를 시행한 결과 제도적으로 보장할 필요가 있다고 생각하는 거주기간은 평균 7.9년이었다.³¹⁾ 안정적인 아동교육에 필요한

30) 주택임대차보호법 제6조의3 제1항에 열거된 정당한 사유가 없는데도 임대인이 갱신거절 또는 조건변경의 통지를 하는 경우 임차인으로서의 갱신요구를 함으로써 임대차의 종료를 막아야 하는데, 임차인의 갱신요구권 행사기간이 임대인의 거절통지기간과 똑같이 임대차기간 만료 전 2개월까지로 되어 있기 때문이다.

31) 윤성진 외, 앞의 논문, 16쪽.

기간이 최저 7년(초등학교 6년, 유치원 1년)이므로 주택임대차기간을 8년까지 보장할 필요가 있다.³²⁾ 따라서 주택임차인이 갱신요구권을 3회까지 행사할 수 있도록 하여야 한다.

3. 갱신거절의 방법

임대인이 거주 목적의 갱신거절을 하는 방식에 관하여 엄격히 규정할 필요가 있다. 프랑스에서는 임대인이 임차인에게 보내는 해지통고서면에 점유회복으로 인한 수혜자의 이름과 주소, 임대인과 수혜자 사이의 관계를 밝혀야 하며 이를 밝히지 아니하면 그 해지통고는 무효이다.

임대인의 배우자의 직계존속이나 직계비속이 실제 거주하려는 경우에도 갱신을 거절할 수 있도록 하자는 논의³³⁾가 있는데, 갱신거절의 방식을 명확히 하지 않은 상태에서 거주자의 범위를 확대하여서는 안된다.

4. 매각을 거절사유로 인정하는 경우 임차인의 우선매수권 부여?

개정 주택임대차보호법이 시행된 후 임대인이 목적 주택을 제3자에게 양도한 경우에도 임차인의 갱신요구권을 행사할 수 있는지가 문제되었다. 수원지방법원 2021. 3. 11. 선고, 2020가단 569230 판결과 서울동부지방법원 2021. 10. 29. 선고, 2020가단151924판결, 서울중앙지방법원 2021. 8. 20, 2021나22762판결은 임차인이 기존 임대인에게 계약갱신을 요구한 후에 목적 주택을 매수한 매수인은 자신이 목적 주택에 거주하겠다는 이유로 갱신을 거절할 수 없다고 판시하였다. 위 판결들을 비판하는 학자들은 임대인으로서 자기 소유의 주택을 처분할 권리에 제한을 받게 되는 것이라고 주장한다.³⁴⁾ 김은혜 의원 등 14인은 계약갱신요구권을 거절할 수 있는 사유로서 ‘임대차의 목적이 주택에 대한 매매계약을 체결한 양수인이 목적주택에 실제 거주하려는 경우’를 추가하려는 주택임대차보호법 개정안을 2020년 9월에 발의하여 이 개정안은 현재 국회 법제사법위원회에 계류중이다.

발표자는 임차인의 갱신요구권이 3회까지 허용된다면 이 사유를 추가할 수 있다고 생각한다. 그런데 그 경우에도 임차인에게 우선매수권이 부여되어야 한다고 생각한다. 프랑스에서는 임대인의 주택 매각을 이유로 갱신거절이 가능한데, 임차인에

32) 이은희, “상가건물임차인의 계약갱신요구권”, 민사법학 제26호(2004), 140쪽.

33) 프랑스에서는 임대인 자신이 임대목적물을 이용하고자 하는 경우뿐만 아니라 임대인의 배우자, 해지통고시에 등록된 민사연대계약 파트너, 해지통고시 1년 이상 주지의 사실혼 관계에 있던 자, 직계존속, 직계비속이 임대목적물을 이용하고자 하는 경우, 배우자의 직계존비속, 위 민사연대계약 파트너의 직계존비속, 위 사실혼배우자의 직계존비속이 임대목적물을 이용하고자 하는 경우에도 해지가 허용된다.

34) 권오상, “개정 주택임대차보호법의 문제점 검토”, 127쪽; 정성현, “주택임대차보호법상 임차인의 갱신요구권에 대한 연구—새 임대인의 실거주를 이유로 갱신을 거절할 수 있는지에 대한 하급심 판결들을 중심으로—”, 민사법의 이론과 실무(2021), 167쪽.

게 두 번의 우선매수권을 주고 있는바, 참고자료가 되도록 소개한다.

프랑스에서는 임대인은 최초의 임대차기간 또는 갱신된 임대차기간의 만료시에 목적물을 매각하기 위한 해지통고를 할 수 있다(1989년법 제15조 II). 목적부동산에 대한 매각이 임대차존속 중에 이루어지는 때에는 프랑스민법 제1743조가 적용된다. 즉 목적물이 양도되어도 임대차가 존속하며, 목적물 취득자가 기존의 임대차계약을 승계하여 임대인이 된다.

해지통고가 주택의 매각결정을 이유로 한 것인 경우 그 통지서에는 예정된 매매가격과 조건을 기재하여야 하며 기재하지 않으면 무효이다(제15조 II 제1항). 그밖에 매매목적물의 면적을 기재하여야 하고 1989년법 제15조 II 제1항부터 제5항까지의 법규정을 기재하여야 한다.

임대인이 목적물을 매각하기 위해 해지통고를 하는 경우 임차인은 우선매수권을 갖는다(제15조 II). 임대인의 해지통고는 임차인에 대하여 매도의 청약으로서의 효력이 있다. 매매의 청약을 승낙한 임차인은 임대인에게 회신을 송부한 날로부터 2개월 내에 매매를 실현하여야 한다(제15조 II 제3항). 매매의 청약을 승낙하지 아니한 임차인은 예고기간이 종료된 때 건물에 대한 점유권을 당연히 상실한다(제15조 II 제2항). 따라서 주택에서 퇴거하여야 한다.

그 후 소유자가 임차인에게 제시한 조건보다 더 유리한 조건 또는 가격으로 매도하기로 결정한 경우 공증인은 임차인에게 그 조건과 가격을 통지하여야 하며 그렇지 않으면 그 매매는 당연 무효이다(제15조 II 제4항). 그 통지는 임차인을 위한 매매청약으로서의 효력을 갖는다. 그 청약은 수령일로부터 1개월간 유효하다. 1개월 내에 임대인이 승낙을 받지 못하면 청약은 소멸한다. 청약을 승낙한 임차인은 회신을 송부한 날로부터 2개월 내에 매매를 실현하여야 한다(제15조 II 제5항).

5. 거짓에 대한 형사처벌

임대인이 거주목적의 갱신거절을 하였으나 거짓임이 밝혀진 경우에 임차인은 임대인을 상대로 손해배상을 청구할 수 있다. 하지만 이것만으로는 임대인의 사해행위를 막기에 부족하다고 생각한다. 형사적 처벌규정을 둘 필요가 있다. 프랑스에서는 임대인이 거짓으로 해당 주거에 대한 점유회복결정을 이유로 하여 해지통고를 한 때에는 자연인의 경우에는 6,000유로 이하, 법인의 경우에는 30,000유로 이하의 벌금에 처한다(제15조 IV 제1항). 벌금액은 확인된 사실의 경중에 비례한다. 임차인은 형사소송절차에서 부대사소(constitution de partie civile)를 제기하고 손해배상을 청구할 수 있다(제15조 IV 제2항).

윤석열 정부 노동정책의 검토와 비판 : 노동시장과 노사관계 정책을 중심으로*

공 성 식**

1. 들어가며

윤석열 대통령은 아직 당선자 신분이던 5월 1일 노동절에, "노동자의 권익이 실현되는 사회를 위해 노력하겠다"며 "대한민국은 자유민주주의와 시장경제체제라는 헌법적 가치를 통해 노동자의 권익을 보호해 왔다"고 sns에 남겼다. 노동을 경제 성장이나 산업 정책의 하위 범주로 두고, 시장의 한계와 실패부터 노동의 권리를 보호하기보다는 시장과 기업의 자유를 위해 노동의 유연성을 극대화해야 한다는 전형적인 '신자유주의적 노동관'이 드러나는 대목이다.

5월 3일 발표된 <윤석열 정부 110대 국정과제>에는 "노동의 가치가 존중받는 사회"를 방향으로 7개 과제, 30개 세부 과제가 노동 정책으로 포함되었다. 산업안전, 노사관계, 노동시장, 일자리 등의 영역을 포괄하고 있다. 과제 수는 많으나 지엽적인 내용이 많고, 임금 불평등, 비정규직, 노동기본권과 같은 핵심적인 의제는 빠져 있으며, 반대로 경영계가 강력하게 요구해 온 임금-노동시간의 유연화, 집단적 노사관계에서 노동조합의 영향력을 약화시킬 수 있는 정책들이 포함되었다.

이에 대해서 전문가들은 '협소한 시장 정의의 원칙에 기반'(이주희), '노사관계 탈집단화(decollectivization)와 신자유주의적 노동유연화'(이창근), '사회적 불평등의 대가 고려 없는 비용편익 관점에서의 노동개혁'(김종진) 등으로 평가한 바 있다.

[표-1] <윤석열 정부 110대 국정과제> 중 노동 영역 과제

과제	세부 과제
산업재해 예방 강화 및 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원	1. 중대재해 감축 목표 수립 및 추진과제 마련 2. 산재예방 지원 확대 및 대·중소 기업 상생체계 확산 3. 스마트 안전장치·설비, 산재예방 종합포털 구축 등 산재예방 인프라 혁신 4. 근로자 휴게시설 설치 지원 및 건강센터 확대 추진 등 건강보호체계 구축 5. 특고·플랫폼의 산재보험 사각지대 해소 및 재활·복귀 지원 6. 산업안전보건 관계법령 정비 등을 통해 현장의 불확실성 해소
공정한 노사관계 구축 및	7. 공정채용법 입법, 단체협약상 불공정 채용 시정 등 공정한 채용기회 보장

* 이 글은 발표용 초고이므로 전제나 인용을 삼가주시기 바랍니다.

** 민주노총 공공운수노조 정책실장

과제	세부 과제
양성평등 일자리 구현	8. 청년 아르바이트 보호, 모든 노무제공자 보편적 보장 제도적 기반 마련 9. 유아휴직 확대, 성별근로공시제 단계적 도입 등 양성평등 일자리 구현 10. 법과 원칙에 따른 공정한 노사관계, 공무원·교원노조 근로시간 면제제도 도입
노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축	11. 노사의 자율적인 근로시간 선택권 확대, 유연근무 활성화 12. 노사협의회 근로자위원 대표성·독립성 강화, 공공부문 노동이사제 안착 지원 13. 원하청 상생 노사협의회 확산 14. 세대상생형 임금체계 확산 15. 노동위원회 내 노사관계 전문가인 상임위원 중심 조정체계 확립
일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화	16. 구직자 도약보장 패키지 17. 기업 도약보장 패키지 18. 디지털 고용서비스 고도화 19. 고용서비스 전달체계 효율화 20. 일자리 사업 구조조정
고용안전망 강화 및 지속가능성 제고	21. 산업구조전환 시 고용불안 최소화 22. 고용보험 적용대상 확대 및 국민취업지원제도 고도화 23. 구직급여 반복수급 개선, 실직자들의 노동시장 조기 복귀 지원
전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원	24. 직업훈련 프로그램 개편 25. 온·오프라인 훈련 생태계 구축 26. 일학습병행 업종 다양화, 재직 중 능력개발 기회를 확대
중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화	27. 현장맞춤형 체계적 훈련(S-OJT) 확대 28. 능력개발전담주치의 도입 29. 플랫폼중소자영업자 직업훈련 지원 강화 30. 훈련기관의 자율혁신성을 제고

윤석열 정부의 공약과 국정과제는 정부 정책으로 구체화되고 있다. 윤석열 정부는 6월 16일 새 정부 경제정책방향을 발표하며 5대 부문 구조개혁의 하나로 노동시장 개혁을 포함시키고, 근로시간제도 개편과 직무·성과 중심 임금체계 확산을 세부 과제로 제시했다. 이어 고용노동부는 6월 23일 <노동시장 개혁 추진 방향>을 통해 보다 세부적인 추진 과제를 제시하고 <미래노동시장연구회> 구성·운영 등 추진 계획을 발표했다. 미세 조정은 있으나 공약과 국정과제에서 제시한 방향은 큰 틀에서 유지되고 있다.

이 글에서는 윤석열 정부의 국정과제와 취임 이후 정부 정책 발표 자료를 중심으로 윤석열 정부의 노동정책을 노동시장, 노사관계 2가지 영역을 중심으로 분석하고 이러한 정책이 어떠한 결과로 이어질지 평가한다.

2. 노동시장 정책

2.1. 노동시간 제도 개편

[표-2] 노동시간 제도 개편 윤석열 정부 정책

구분	내용
공약집	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선택적 근로시간제의 정산기간을 현행 1~3개월에서 1년 이내로 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 사무연구직 등 선택적 근로시간을 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거쳐 1년 이내의 범위에서 선택적 근로시간제의 정산기간을 자율적으로 설정하여 주4일제 등 다양한 근로시간제를 선택할 수 있도록 장려 ○ 연간단위 근로시간저축계좌제 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 저축계좌에 적립된 초과근로시간을 장기휴가로 사용 - 연장근로시간을 총량규제 방식으로 전환 ○ 정규직을 유지하며 ‘풀타임-파트타임’ 전환 신청권 부여로 일·생활 균형을 위한 근무 조건 조성 ○ 연장근로시간 특례업종 또는 특별연장근로 대상에 신규 설립된 스타트업 포함 ○ 전문직 직무, 고액연봉 근로자에 대해서는 연장근로수당 등 근로시간 규제 적용 제외
국정과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ (근로시간 선택권 확대) 노사의 자율적인 근로시간 선택권 확대와 함께 근로자 건강보호 조치 방안 병행 추진 <ul style="list-style-type: none"> * 선택적 근로시간제 정산기간 확대 등 활성화 방안 마련, 근로시간 저축계좌제 등 연장 근로시간 총량관리, 스타트업 전문직의 근로시간 규제완화 등 지원방안 마련 - 기업 규모별·업종별 특성에 맞춘 다양한 근로시간제도 활용 지원 및 재택근무 등 유연근무 활성화를 통한 일하는 문화 개선 지원
정부 정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주 단위가 아닌 월 단위로 연장근로시간을 관리하는 등 합리적인 총량 관리단위 방안 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 해외의 경우 기본적으로 노사 합의에 따른 선택권 존중 ○ 근로시간 저축계좌제 도입 방안 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 적립 근로시간의 상하한, 적립 및 사용방법, 정산기간 등 세부적인 쟁점 검토 ○ 선택적 근로시간제 적정 정산기간 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 현재 연구개발분야에만 정산기간 3개월 인정 ○ 전문성·창의성 중시 스타트업·전문직 근로시간 운영 방안 마련

윤석열 대통령은 후보 시절 ‘주120시간 노동’ 발언으로 커다란 논란을 일으킨 바 있다. 이를 의식한 것인지, 당선 이후 국정과제에는 노동자의 노동시간 선택권 확대를 전면에 내세웠고, 경제정책방향과 노동시장 개혁 방향에는 실노동시간의 꾸준한 단축을 강조했다. 이처럼 정책 목표는 변화되어 왔지만, 정책 수단은 크게 바뀌지 않은 채로 동일하게 유지되고 있다. 하지만 제시되는 정책 수단들은 실노동시간 단축에는 효과가 없고 기업의 경영상 필요에 따라 노동시간을 탄력적으로 조정할 수 있도록 하고 필요한 경우 초장시간 노동을 허용하는 것에 불과하며, 노동자의 노동

시간 선택권이나 건강권을 후퇴시키는 정책일 뿐이다.

첫째, 연장근로시간의 상한을 규제하는 기간을 현행 1주일에서, 1개월 등으로 확대하는 방안을 추진한다. 1개월 동안 평균 1주 12시간을 넘지 않는다면 특정한 주에는 12시간을 초과하여 연장근로를 할 수 있도록 하겠다는 것이다. 초 장시간 노동을 허용한다는 비판을 피하기 위해 노동자의 협의 또는 동의와 같은 절차적 요건과 근로일 간 11시간 연속휴식시간 부여 등 보완적 조치를 함께 검토할 것으로 보인다. 하지만 이러한 조치가 얼마나 실효성이 있을지 의문이다. 노동조합의 조직률이 낮은 상황에서 노동자들은 사용자의 연장근로에 대한 요구를 거절하기 힘든 위치에 놓여 있는 경우가 대부분이다. 연속휴식시간 부여는 최소한의 보호조치가 될 수 있으나 1일 단위 노동시간 상한 규제가 없는 한국의 상황에서 효과가 제한적이다. 산술적으로 11시간 연속휴식시간을 보장한다 해도 최대 평일 4시간, 휴일 12시간의 연장근로가 가능하다.

둘째, 연장, 휴일, 야간근로와 유급휴가에 해당하는 시간을 적립하여 필요한 경우에 휴가로 사용하거나 휴가로 먼저 사용하고 이후 노동으로 보충하는 근로시간 저축계좌제 도입 방안을 마련한다. 정부는 이를 통해 실노동시간을 단축할 수 있을 것이라 주장한다. 현재 근로기준법에는 이와 유사한 제도로 ‘보상휴가제’가 도입되어 있지만 활용도는 낮다.¹⁾ 2020년 휴가 사용률은 75% 수준이며 휴가를 사용하지 못 하는 이유 중 상당수가 대체인력 부족(17.3%), 업무량 과다(14.2%), 작업 일정상(13.6%), 업무특성(10.0%) 등 업무 적 요인에 해당하였다.²⁾ 이런 상황에서 근로시간 저축계좌제가 휴가 사용 확대 등으로 이어질 것이라 기대하기 어렵고, 사용자가 가산 수당에 대한 비용 부담 없이 필요시 연장 근로를 활용할 수 있는 제도로 기능할 가능성이 높다.

셋째, 선택적 근로시간제 정산기간을 확대하는 등 활성화 방안을 마련한다. 국정과제나 정부 발표에서 세부 방안은 언급되지 않았지만, 윤석열 대통령 공약집에는 “사무연구직 등 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거쳐 1년 이내의 범위에서 선택적 근로시간제의 정산기간을 자율적으로 설정”할 수 있도록 하겠다는 내용이 포함되어 있다.

선택적 근로시간제는 탄력적 근로시간제와 유사하지만 정산 기간 중 총 노동시간의 범위 내에서 노동자가 업무 시작과 종료 시각을 자율적으로 결정한다는 점에서 노동자의 편의에 따른 변형근로시간제로 여겨지곤 한다. 하지만 기한 내 과업을 부여하고 실행을 강제하며 성과를 평가 등에 반영할 수 있는 권한을 사용자가 가진

1) 문화체육관광부가 5인 이상 사업체 사용노동자를 대상으로 조사한 <2021 근로자휴가조사>에 따르면 응답자 중 사업체에서 보상휴가를 시행 중인 노동자는 13.2%이고, 이중 27.9%만이 지난 한 해 동안 평균 2.2일의 보상휴가제를 사용했다.

2) 문화체육관광부 <2021 근로자휴가조사>

한에서 노동자의 자율적 선택은 크게 제한될 수밖에 없다. 즉, “업무지시를 거부할 수 없는 노동자들에게 언제든지 과로를 중용할 수 있도록 보장해주는 제도”(박주영)로 활용될 여지가 크다. 특히 한국의 노동법제는 앞서 언급한 것처럼 1일 단위 노동시간 상한이 없고, 선택적 근로시간제는 탄력적 근로시간제와 달리 일 단위, 주 단위 노동시간 상한에 대한 추가적인 제약도 없고 사전에 근로일과 근로시간을 근로자대표와 합의할 필요도 없다.³⁾ 따라서 선택적 근로시간제는 ‘노동자의 동의’라는 장치가 유명무실해지는 순간 정산기간의 평균 근로시간만 주 40시간 이하가 되면 가산임금의 지급 없이 원하는 때에 과로 노동을 강제할 수 있는 제도로 악용될 수 있다.

더구나 윤석열 대통령 공약집에서 언급된 것처럼 선택적 근로시간제 합의의 주체를 근로자대표가 아니라 직무나 부서 단위의 합의를 통해 가능하도록 변경⁴⁾ 된다면 노동자의 동의권은 더욱 약화될 수밖에 없다.

넷째, 스타트업, 전문직 등에 대해 노동시간에 대한 규제 완화를 추진한다. 대통령 공약집에서는 스타트업을 연장근로시간 특례업종 또는 특별연장근로 대상으로 포함하는 방안을 제시하고 있다. 특례업종 포함은 법 개정이 필요하므로 법 개정 없이 할 수 있는 특별연장근로 대상 포함 방안이 유력할 것이라는 전망이 크다. 이미 문재인 정부 시절 시행규칙 개정을 통해 특별연장근로 사유가 확대되면서 인가 건수가 폭발적으로 늘었고 최대 52시간 노동시간 상한제를 무력화시키는 수단으로 남용되고 있다. 8월 21일 산업통상자원부가 반도체 소재·부품·장비 연구 개발에 한정된 특별연장근로 적용 사유를 ‘반도체 연구개발’ 전반으로 확대하겠다고 발표한 데 이어 고용노동부가 ‘특별연장근로 업무 처리 지침’ 개정 작업에 이미 착수한 것으로 알려지기도 했다.⁵⁾ 전문직에 대한 노동시간 규제 완화는 근로기준법 제63조의 적용 제외를 활용하는 방안 또는 근로기준법 제58조 제3항의 재량간주근로시간제를 활용하는 방안의 활용이 전망되고 있다.⁶⁾ 두 방안 모두 법률 개정이 아닌 시행령 개정으로 도입 가능하다. 하지만 그 어떤 것도 노동자의 건강권을 보호하고 생활시간을 확보하기 위한 최저 기준으로서 노동시간에 대한 법적 규제를 무력화시키는 것으로 행정권의 남용으로 볼 여지가 충분하다.

결국 윤석열 정부가 내세우는 실노동시간 단축, 노동자의 선택권 확대는 명분은 불과할 뿐 실제로는 사용자의 노동시간에 대한 재량권을 강화하는 것이 핵심이다.

- 3) 유일하게 추가되는 추가적 제약은 정산기간이 1개월을 초과하는 경우 근무일 사이 11시간 이상 연속 휴식시간을 보장해야 한다는 것 뿐이다.
- 4) 이를 위해서는 법 개정이 필요하다는 점은 합의 주체의 변경에 긍정적인 연구자들도 동의하고 있다. 정영훈, “근로시간에 관한 법적 규제의 개편 방향”, 한국노동연구원, 월간 노동리뷰 2022년 7월호, 34쪽. 김홍영, “새 정부의 노동정책과 법제도의 개선 과제”, 2022년 노동3대학회 공동정책토론회 : 새정부의 노동정책 방향 발표자료집, 6쪽.
- 5) “‘주 52시간’ 예외, 지침 하나로 똑딱?...반도체 R&D, 주 64시간으로”, 한겨레신문, 2022.8.15., <https://www.hani.co.kr/>, 검색일 : 2022.8.16.
- 6) 정영훈, 앞의 글, 36쪽.

이는 총 노동시간의 단축을 저해 할 뿐더러 불규칙한 집중 노동을 확대하여 노동자의 건강을 위협하고 노동자의 시간에 대한 결정권을 약화시킬 뿐이다.

2.2. 임금 정책

2.2.1. 최저임금

윤석열 대통령은 후보 시절 최저임금 제도 자체에 부정적인 언급을 하거나 문재인 정부가 최저임금을 너무 많이 올렸다고 비판을 하였고, 업종별·지역별 차등 적용을 전향적으로 검토하자고 주장하기도 했다. 공약집과 국정과제에 최저임금 내용은 포함되지 않았으나 이러한 입장은 변함이 없어 보인다.

윤석열 정부의 핵심 관계자들은 문재인 정부 시기 최저임금이 너무 급격하게 인상되었고 한국의 최저임금 수준이 높은 수준이라는 인식을 공유하고 있다. 하지만 이러한 주장은 객관적 근거가 취약한 정치 공세 성격이 강하다. 문재인 정부 시기 최저임금 인상 수준은 박근혜 정부 시기보다 조금 낮고 경제성장률이나 소비자물가 상승률 등 경제 지표를 고려했을 때도 유사한 수준이다. 더구나 최저임금 산입범위 개악으로 인해 문재인 정부 최저임금의 실제 인상 수준은 더 낮았다.

문재인 정부 초기 2년 큰 폭의 최저임금 인상이 고용에 부정적인 영향을 미쳤다는 연구 결과도 있지만 그렇게 볼 수 없다는 연구 결과도 동시에 제기되고 있다. 해외 연구는 총고용에는 최저임금의 영향이 거의 없다는 결론이 다수다.(황선웅 2021) 경영계는 중위임금 대비 최저임금 수준을 비교하여 한국의 최저임금이 높은 편이라고 주장하지만 각 나라의 상이한 임금구조가 반영되므로 최저임금 수준이 왜곡되어 평가 될 수 있다. 더구나 나라별로 중위임금을 산정 방식이 상이하야(한국은 1인 이상, 유럽연합 국가는 대체로 10인 이상 사업체 조사를 바탕으로 산정) 단순 비교는 부적절하다. 최저임금이 노동자의 인간다운 생활을 보장하는 것을 목적으로 하는 제도이니만큼 각 나라의 생계비 수준과 최저임금의 절대 수준을 함께 비교하는 것이 타당하다.

이처럼 객관적 근거가 없음에도 불구하고 윤석열 정부는 ‘최저임금이 너무 높다’, ‘문재인 정부 초기 최저임금의 과도한 인상으로 고용 등 피해가 컸다’는 주장을 지속하며 최저임금 인상 수준을 최대한 억제 하려고 할 것이다. 결국 윤석열 정부 취임 이후 첫 번째 최저임금 결정은 5.1% 인상으로 마무리 되었다. 2022년 소비자물가 상승 전망과 거의 유사한 수준이다. 윤석열 정부에서의 최저임금 인상은 이명박 정부보다도 낮은 수준에서 억제될 가능성이 높다.

[표-3] 역대 정부 최저임금 인상 수준 비교

구분	최저임금 인상률(A)	경제 성장률(B)	소비자물가 상승률(C)	물가상승 고려시	물가상승 +경제성장 고려시
노무현 정부 '03~'07	10.6%	4.7%	2.9%	7.5%	2.6%
이명박 정부 '08~'12	5.2%	3.3%	3.3%	1.8%	-1.4%
박근혜 정부 '13~'16	7.4%	3.0%	1.1%	6.3%	3.1%
문재인 정부 '17~'21	7.2%	2.3%	1.4%	5.8%	3.4%

* 최저임금인상률, 경제성장률 : 기준년도와 종료년도 최저임금과 실질GDP 연평균 성장률

* 물가상승/경제성장 고려 인상률 : 기준년도와 종료년도 최저임금을 실질GDP와 소비자물가수준을 보정하여 연평균 성장률 계산(참고용으로만 의미가 있음)

윤석열 정부는 업종별 차등 적용을 지속 추진하고 있다. 경영계는 최저임금 업종별 차등 적용을 오랫동안 주장해왔다. 하지만 최저임금 업종별 차등 적용은 모든 노동자에게 기본적인 생활을 보장한다는 최저임금 제도의 근본 취지를 뒤 흔들고 저임금 업종에 대한 낙인 효과로 이어질 수 있어 노동계는 물론 대다수 전문가들도 반대해 왔다. 2017년 저임금위원회 제도개선 TF에서도 차등적용이 바람직하지 않다는 결론을 내린 바 있다.

최저임금 업종별 차등 적용을 실시하는 나라도 많지 않고, 차등 적용하는 경우도 대부분 법정 최저임금 이상으로 업종별 최저임금을 정하도록 하고 있다. 경영계 주장처럼 일부 업종을 법정 최저임금보다 낮은 수준에서 최저임금을 정하는 사례는 찾기가 어렵다. 그럼에도 불구하고 경영계는 최근 열린 최저임금 위원회에서 업종별 차등 적용을 다시 들고 나왔다. 업종별 차등 외에도 차등 적용이나 적용 예외 확대, 산업범위 확대, 결정 구조 개편 등 다양한 제도 개편 의제가 하반기부터 본격적으로 쟁점이 될 것이다.

2.2.2. 직무와 성과 중심 임금체계 개편

[표-4] 임금체계 개편 윤석열 정부 정책

구분	내용
공약집	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세대 상생형 임금체제로 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 연공급 중심 임금체계를 직무가치 및 성과를 반영한 임금체제로 개선하여 청년고용 활성화와 장년층 고용안정 동시 구현 - 직무, 직군, 직급별 근로자대표와 사용자 서면합의로 임금체계 개편 가능하도록 관련법 개정 - 직무별 임금정보 공시, 일터혁신 컨설팅 서비스 확대
국정과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세대 상생형 임금체계 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 임금직무정보시스템을 통한 직무·직업별 임금정보 제공 강화, 기업 수요에 맞는 임금체계 개편 지원 확대
정부정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연공급 위주의 임금체계를 직무·성과 중심 임금체제로 전환·확산 <ul style="list-style-type: none"> - (정보제공 강화) 한국형 직무별 임금정보시스템을 신설하여 직무별 임금정보를 제공하고* 현장수요에 맞는 임금체계 개편 가이드북 보급 * (현행) 직업 대·중·소분류별 임금정보 (개선) 직무별 업무·기술·지식 요구수준 및 임금정보 제공 - (컨설팅 확대) 일터혁신 컨설팅을 통해 사업체 특성에 맞는 합리적 임금평가체계 도입 지원 * 직무·성과 중심 임금체계 개편 지원을 위한 세부 추진방안 마련(22.下)

윤석열 대통령은 후보 시절부터 연공급 임금체계의 직무가치와 성과를 반영한 임금체계로의 개편을 주요한 정책 방향으로 제시해왔다. 이는 ‘세대 상생형 임금체계’로 명명되어 공약집에 이어 국정과제에도 포함되었으며, 경제정책방향과 노동시간 개혁 추진 방향에도 그대로 포함되었다.

윤석열 정부의 임금체계 정책은 문재인 정부 시절의 정책 방향과 크게 다르지 않다. 양자 모두 연공급 중심 임금체계를 청년 신규 채용과 중장년 고용 안정을 저해하고 임금 격차를 키우는 핵심 요인으로 진단하고 있다. 임금 체계 개편의 취지로 공정과 세대 상생을 강조한다는 점도 거의 동일하다. 대안으로 직무 중심의 임금체계 개편을 제시한다는 점도 같으나, 윤석열 정부가 직무 가치에 더해 성과 반영을 언급하고 있다는 점에서만 차이가 있다.

이론적, 형식적으로 직무중심 임금체계와 성과중심 임금체계는 구분된다. 흔히 직무급이라고 하면 기본급의 결정 기준으로 연공급, 직능급 등과 구별되는 개념이다. 성과급은 흔히 기본급의 조정 방식으로서 업적급(merit increase), 연봉제, 기업의 성과를 성과 평가에 기반하여 배분하는 성과배분제 등을 지칭한다. 하지만 현실

적, 실질적으로 직무중심 임금체계, 나아가 직무중심 인사관리는 기업 경영에서 성과주의를 확대하는 수단으로 도입되고 발전해왔다.⁷⁾ 경총 등 사용자단체는 생산성과 임금의 연계 강화, 임금의 동기부여 메커니즘 확보, 비용 절감 등을 목표로 1980년대부터 꾸준히 직무와 성과 중심의 임금체계로 개편을 추진해왔다. 때에 따라 연봉제, 직무급, 성과급 등 강조점은 달랐지만 지향은 같았다.

문재인 정부는 공공부문 노동조합의 강력한 저항에 부딪힌 박근혜 정부의 성과연봉제 지침을 폐기하며 임기를 시작한 만큼 성과주의 임금체계 개편을 명시적으로 언급한다거나 공공기관에서 성과급을 확대하는 정책은 추진하지 않았으나 그렇다고 성과급을 축소하지도 않았다. 반면 직급, 직종, 직무 등에 따라 보상을 차등화하고 승진 등 인사 배치에 있어 연공이 아닌 성과 평가를 강화하는 등 직무를 매개로 한 성과와 인사, 성과와 임금의 연계 강화를 꾸준히 추진해 왔다. 직무와 성과를 결합시킨 임금체계 유형(고과차등형 범위 직무급)을 공공기관 임금체계 개편의 모델 중 하나로 제시하기도 했다.⁸⁾ 윤석열 정부는 문재인 정부의 정책 방향을 계승하면서도 성과와 승진, 임금체계와의 연계를 더욱 강화해 나갈 것으로 보인다. 고과 차등형 승급제도의 도입, 성과급의 규모나 차등폭 확대 등 직접적인 성과급 확대도 재개될 수 있다.

윤석열 정부는 임금체계 개편의 주요 가치로 공정을 앞세우고 있지만, 기업 간, 고용형태별 임금 격차 해소의 방향보다는 동일 기업 정규직 내부에서 근속에 따른 임금의 차이를 줄이고 직무, 직급, 직종에 따른 차이를 키우는데 중점을 둘 것으로 예상된다.

문재인 정부도 임금체계 개편의 취지로 임금 격차 해소나 동일노동-동일임금 실현을 앞세웠지만 정치적 수사에 그쳤다. 기업별 임금격차 정규직과 비정규직의 차별 축소를 위한 구체적인 정책은 추진되지 않았다. 정규직 전환 과정에서 표준임금 체계라는 직종별 임금 기준을 제시하였으나 주된 목표는 기존 노동자의 임금체계와 분리된 별도의 체계를 만들고 임금 수준을 시장임금 수준에 묶어 두기 위한 것이었을 뿐 노동 가치의 제대로 된 평가나 고용형태, 직종 간 격차 축소는 없었다. 기획재정부가 주도한 공공기관 임금체계 개편은 철저히 기관별 정규직 내에서 직급, 직종 간 임금의 차이를 키우는 방향이었다. 윤석열 정부에서는 이러한 경향이 더욱 확대될 것이다.

정년 연장 논의와 임금체계 개편 논의가 연계되어 진행될 가능성도 있다. 인수위원회 인구TF 위원장을 맡았던 조영태 교수는 언론과의 인터뷰에서 정년연장, 연금

7) 경영계나 정부가 직무와 성과를 연동해서 주장하는 것을 비판하며 순수 직무급 중심의 임금체계 개편을 주장하는 유규창 교수도 직무중심 인적자원관리의 장점으로 성과주의 인사제도 도입의 용이함을 지적하고 있다. (유규창(2014).한국기업의 임금체계: 직무급이 대안인가?. 노동리뷰 2014년 2월호(통권 제107호).pp.37-54.)

8) 기본급의 결정 기준은 직무를 중심으로 하되 동일 임금 등급 내에서의 조정은 성과 평가를 통한 개인 간 차등 승급(흔히 연봉제 또는 업적급(merit increase)로 지칭되는)을 적용하는 모델이다. 자세한 내용은 신재욱(2018).공공기관 보수체계 개편 유형. 공공기관 보수체계 개편과 전망, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 주최 토론회(2018.12.10.) 자료집. 참고.

개혁, 호봉제 개혁을 동시 추진해야 함을 강조하며, 공공기관의 경우 호봉제 임금체계를 개편한 곳만 정년을 먼저 연장하는 방안을 언급하기도 했다.⁹⁾

윤석열 정부는 임금체계 개편의 정책 수단으로 직무별 임금정보 공시와 기업 컨설팅 확대 정도만 제시하고 있다. 이미 문재인 정부에서 하고 있는 사업이고 실제 효과도 제한적인 정책들이다. 하지만 실제 핵심 정책 수단은 공공부문 임금체계 개편이 될 것이다. 새정부 경제정책방향에는 공공기관 혁신 과제의 하나로 공공기관의 연공서열 중심 보수·인사·조직관리를 직무·성과 중심으로 전환한다는 내용이 포함되었다.

공무원의 경우 문재인 정부 시기 임금체계 개편 추진 수준이 공공기관에 비해 상대적으로 약했다. 2020년 홍남기 기획재정부 장관이 4급 이하 직급에 직무급 도입을 언급하기도 했으나 추진되지는 않았다. 특수업무수당 중 직무 난이도 등에 지급할 수 있는 중요직무급 지급 대상 확대, 승진을 위한 평정 시 근무기간의 평가 반영을 줄이고 근무성적에 대관 평가 비중을 높이는 방안 정도가 구체적으로 추진되었다. 인사혁신처가 인사위원회에 공무원 보수체계 전환 방안을 보고했다고하나 아직까지는 공무원 보수체계 개편에 대한 추가적인 정책 발표는 없었다.

문재인 정부는 박근혜 정부의 성과연봉제 지침 폐기와 함께 공공기관의 직무 중심 임금체계 개편을 일관되게 추진해왔다. 박근혜 정부의 임금체계 개편이 획일적 기준을 가지고 일방적으로 단기간에 성과를 내는 방식으로 추진하며 공공기관 노동자의 광범위한 저항으로 이어졌음을 반면교사 삼아, 연공급 축소 직무급 확대라는 큰 틀의 방향 제시와 기관의 특성을 반영한 다양한 모델을 제시하고 노사합의 등 형식적 합의 절차를 거치도록 하며 중장기적 시야 속 단계적으로 임금체계 개편을 추진해 왔다.

윤석열 정부는 이미 대부분의 기관에서 완료된 직무 분석과 평가를 바탕으로 직무급 도입 기관 수를 늘리는 한편, 직무급이 전체 임금에서 차지하는 비율을 늘리고 직급, 직종 등 직무에 따른 임금 차등 폭을 확대하여 ‘무늬만 직무급’을 탈피하여 실질적인 직무중심 임금체계로의 전환을 목표로 할 것이다. 직무급 확대 뿐 아니라 근속승진 제한, 근속승급(호봉상승)에 대한 제한 등 연공급 축소도 본격화될 것이다.

기관 경영진과 노동자에 대한 유인과 압박 수단으로 경영평가의 활용도가 높아질 것으로 전망된다. 윤석열 정부는 경제정책방향을 통해 직무급 고도화 기간에 대해서는 인센티브를 지급 추진을 명시했다.

2022년 하반기부터 공무직위원회 발전협의회 산하 임금의제협의회에서 임금제도 개선 및 적정 임금기준, 수당 기준을 논의할 예정이다. 윤석열 대통령은 기간제에 대해서는 정규직과 동일 처우, 고용불안정 수당 지급 등을 언급한 바도 있으나 공

9) 최훈길, “62~65세로 정년연장…4대 연금·호봉제 개혁해야”, 『이데일리』, (2022.5.6.), <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01200486632326296&mediaCodeNo=257>

무직 등 무기계약직에 대해서는 구체적인 정책적 입장을 밝히지 않았다. 8개 학술포럼·사회단체 <비정규직 정책 질의> 답변에서 자회사의 직영화 대신 처우개선을 하겠다는 정도의 답변만 있었다.

공무직위원회 발전협의회는 임금기준의 원칙으로 △동일가치노동-동일임금, △불평등과 격차 해소, △적정 처우 보장을 합의한 바 있다. 정부가 이러한 원칙을 제대로 실현하기 위한 바람직한 대안을 제출한다면 노동협회의 탄력이 붙겠지만, 문재인 정부의 <표준임금체계>처럼 차별을 합리화하고 저임금을 고착화하는 방안을 다시 꺼낸다면 노동자들의 거센 반발에 부딪힐 수밖에 없다.

공무직위원회가 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책의 후속 조치의 일환으로 만들어 졌다는 점에서 윤석열 정부 아래서 위상이 축소되거나 운영이 형식화 될 수 있다는 불안도 크다. 이에 대해 이정식 고용노동부 장관 후보자는 청문회 과정에서 “운영기간이 1년이 남은 만큼, 우선은 현재 부여된 당면과제에 대한 성실한 논의를 진행”할 것이며, “공무직위원회 위원장으로서 노동간 대화를 통해 합리적인 공무직의 임금기준을 마련할 수 있도록 노력”하겠다는 답변을 한 바 있다.

윤석열 대통령 공약집에는 직무성과형 임금체계 도입이 가능하도록 절차를 합리화하겠다고 하며 “사업장 내 직무, 직군, 직급별로 해당 부문 근로자대표가 사용자 간 서면합의로 (임금체계를) 결정할 수 있도록 관련법을 개정”하겠다고 하는 내용이 포함되었다. 6월 23일 <노동시장 개혁 추진 방향> 브리핑에서 노동부 장관은 임금체계 개편 과정에서 현장의 어려움을 해소하기 위한 정책적·제도적 해결과제를 검토하겠다는 내용에, 부문별 근로자대표제가 포함되느냐는 질문에 대해 부정하지 않으며 검토 범위 내에 있음을 시사했다.

현행법상 취업규칙을 노동자에게 불리하게 변경하는 경우 과반수노조 또는 노동자 과반수의 동의를 받아야 한다. 호봉제의 축소나 폐지는 노동조건의 후퇴로 간주된다. 다만, 사업장 내 노동자가 여러 집단으로 구분되어 있고, 집단 별로 임금체계가 다르고 별도의 취업규칙을 적용받으며 노무관리가 별개로 이루어지는 등 예외적인 경우에만 해당 집단의 과반수 대표 노동조합 또는 과반수 동의로 변경할 수 있다. 더구나 이 경우 현재 당장 해당 취업규칙을 적용받지 않더라도 승진 등을 통해 미래에 해당 취업규칙을 적용받을 수 있는 노동자도 동意的 주체가 된다. 따라서 공약집에 나온 대로 직무, 직군, 직급별로 원하는 임금체계가 다르다는 이유로 별도의 합의를 통해 임금체계에 대한 취업규칙을 변경하려면 법 개정이 필요하다. 물론 법 개정이 되어서 직무, 직군, 직급별 동의를 거쳐 취업규칙 불이익 변경을 할 수 있다하더라도 단체협약이 우선 적용될 것이다.

한 사업장 내에서 직무·직군·직급별로 취업규칙을 바꿀 수 있게 하겠다는 것은 노동조건의 집단적 결정 과정에서 노-노 갈등을 부추기고, 노동조합을 배제시켜 사용자 마음대로 할 수 있도록 해 주겠다는 것과 마찬가지다.

2.2.3. 소결

윤석열 정부의 임금 정책은 최저임금의 인상 억제와 업종별 차등 적용 등 최저임금 제도의 약화, 기업의 생산성-효율성 논리에 편향된 직무-성과중심 임금체계 개편 추진으로 요약된다. 이는 한국사회의 저임금 문제를 악화시키고 임금의 불평등을 방치, 확대하며, 임금 결정에 있어 시장과 사용자의 힘만 더욱 키울 것으로 보인다.

우선 2010년 중반 이후 나타나고 있는 노동소득분배율 개선과 임금 격차 축소 등 분배 개선의 악화, 후퇴가 우려된다.

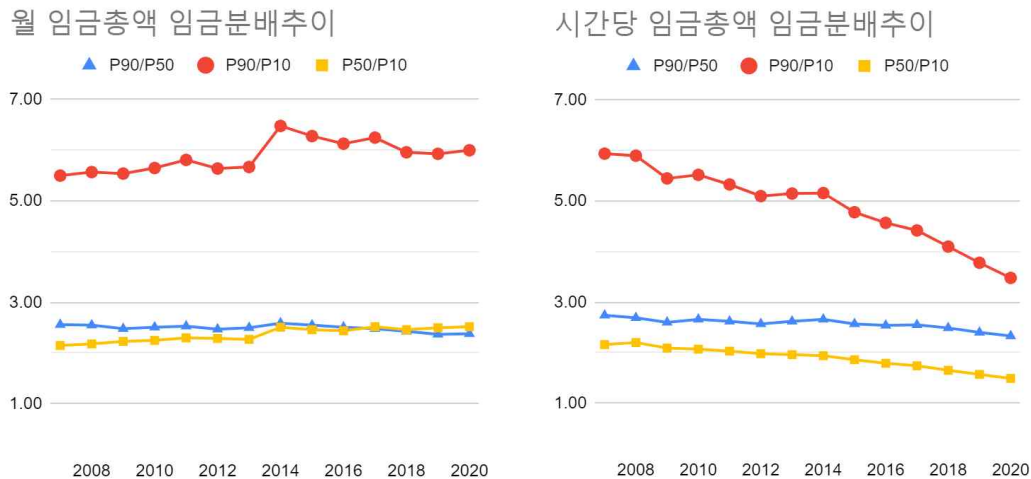
한국의 노동소득분배율은 2015년 이후 감소 추세가 2017년 반전되어 이후 지속적으로 개선되고 있다. 하지만 여전히 80년대 후반부터 IMF 직전 상황에는 미치지 못하고 있으며, 97년 이후 경제성장률과 임금상승의 괴리(노동생산성 향상에 못 미치는 임금인상)를 완전히 회복하지는 못했다. (이근희, 2020)

전체 노동자의 임금격차도 2014년 이후 좁혀져 왔다. 전체 노동자 시간당 임금격차(9대1분위배율)는 2014년 5.16배에서 2020년 3.48배로 감소하였다. 일자리 수요 측면에서의 변화와 함께 2014년 이후 꾸준히 인상되어 온 최저임금이 중요한 요인으로 꼽힌다. 최저임금 인상의 혜택은 취약계층인 고령자·청년, 여성, 저학력, 단순노무·서비스직, 소규모 업체, 비정규직 노동자들에게 돌아갔으며, 저임금 노동자 계층의 임금인상에 커다란 효과가 있었다고 평가된다.

최근 시간당 임금총액 기준 임금분배 추이가 개선되었다고는 하지만 여전히 다른 OECD 국가에 비해 임금격차 큰 편에 속한다. OECD 2018년 통계에 따르면 한국의 시간당임금 9대1분위배율은 42개 나라 중 9번째로 높다. 4번째로 높았던 2014년에 비해 개선은 났지만 여전히 한국은 임금격차가 큰 나라다.

또한 월 임금총액 기준으로는 2014년 이후 조금씩 격차가 줄어들던 추세가 2018년 이후 정체 또는 소폭의 격차 확대로 변화하였다. 최저임금 인상이 저임금 노동자의 시간당 임금의 개선에는 효과적이었지만 사용자들이 노동시간을 줄이는 방식으로 대응하며 월임금총액은 시간당임금만큼 오르지 않았던 점도 주요한 요인으로 분석된다.(김유선, 2020)

[그림-1] 임금격차 추이(2007~2020)



* 주 : 특수형태근로자제외, 자료 : 고용노동부 <고용형태별 근로실태조사> 각년도

* 출처 : 통계프리즘, 노동리뷰 2021년 7월호

최저임금이 최소한의 인간다운 생활이 보장되는 생계비를 충족시키는 수준에서 지속적으로 인상하고 최저임금이 제대로 적용되도록 최저임금 위반에 대한 관리 감독과 함께 최저임금 인상으로 어려움이 발생하는 중소기업에 대한 지원 및 관련 산업에서의 경제구조 민주화를 추진해 나가야 한다. 하지만 최저임금 인상을 억제하기만 하면 2014년 이후 진행되어 온 노동소득분배율 개선과 고임금-저임금 격차 축소의 흐름이 악화될 수 있다.

한편, 중하위(5대1분위배율) 임금격차는 개선되었지만 상중위(9대5분위배율) 임금격차는 정체상태를 보이고 있다. 저임금 노동자의 임금수준을 끌어 올리는 것과 함께 중간층의 임금 상승을 통한 상중위 격차의 해소가 임금 격차 축소의 중요한 과제임을 보여 준다.

정규직과 비정규직의 임금 격차도 크게 개선되지 않았다. 2016년에서 2017년 48.9%에서 51.0%로 개선되는가 싶더니 이후에는 격차 좁혀졌다 늘어났다는 반복 하며 2021년 정규직 대비 비정규직 임금격차는 52.2%로 여전히 크다.(한국비정규노동센터(2021))

대기업-중소기업 임금 격차는 1990년대~2000년대 중반까지 계속해서 벌어지다가 이후 정체상태를 보이고 있다. 500인 이상 사업체 평균임금은 500인 미만 사업체 평균임금의 1.5배 수준에서 2007년 이후 유지되고 있다.(2013~15년에는 일시적인 상승이 있었다) 특히 저임금 부문에서의 기업간 격차는 줄어들고 있는 반면, 중상위 임금 부문은 기업간 격차가 줄어들지 않고 있다. 최저임금 인상과 같은 최저선을 끌어 올리는 정책의 효과와 중간 부문의 임금 격차를 축소하기 위한 추가적인 정책이 보완되어야 한다는 점이 확인되는 것이다.

성별임금격차도 최근 소폭 개선되기는 했으나 여전히 2020년 기준 남성에 비해서 여성노동자의 평균임금이 35.9% 적어 OECD 평균 12.8%의 2.5배가 넘는 최악의 상태가 유지되고 있다.

상-중위 임금격차 축소, 대기업-중소기업, 고용형태, 성별 임금 격차를 해결하려면 지속적인 최저임금 인상 외에도 임금불평등의 구조적 원인인 경제구조의 민주화, 상시저속업무 정규직 고용 등 비정규직 고용 규제, 성차별 구조 해결, 차별금지법 제정, 동일가치노동-동일임금 명문화, 실질적 사용자에게 대한 교섭 책임 부과와 초기업교섭 촉진과 초기업 교섭 효력 확장 제도 강화 등이 필요하다. 하지만 윤석열 정부는 이러한 정책에 모두 부정적이거나 소극적이다.

앞에서 살펴봤듯이 윤석열 표 직무-성과중심 임금체계 개편은 공정과 상생이 아니라 차별과 경쟁만 키울 뿐이다. 연공급 등 임금체계는 임금격차가 드러나는 현상적 요소이지 원인이 아니다. 단적으로 기업 단위에서 호봉제를 직무급제로 변경한다고 하더라도 기업간 임금격차는 해소되지 않는다. 직무급 도입을 통해서 정규직-비정규직, 성별 임금격차나 차별을 해소할 수 있다는 주장은 환상에 가깝다. 현재 법제 내에서는 동일 기업 유사 직무의 비교 정도만이 가능한데 이 역시 직무의 분할, 책임성을 이유로 얼마든지 법적으로는 차별 시정을 회피할 수 있는 방법이 있다. 저평가되어 있는 노동의 가치에 대한 전반적인 재평가, 직무, 직종, 고용형태, 기업을 넘어서는 가치의 비교와 조정, 무엇보다 이러한 과정에서의 단체교섭의 역할 강화가 임금체계 보다 더 중요한 문제다.

결국 윤석열 정부의 임금 정책은 노동소득분배의 악화, 노동자 내부의 임금 격차 및 불평등 심화, 임금 결정에 있어 노동자의 집단적 권한 축소와 시장과 사용자 영향력 확대로 이어질 것이다.

2.3. 비정규직 정책

[표-6] 비정규직 관련 윤석열 정부 정책

구분	입장
공약집	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대화와 타협으로 상생의 노사관계 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 원하청 공동노사협의회 운영 활성화 ○ 노동권 보호 사각지대 해소 <ul style="list-style-type: none"> - 플랫폼종사자 등 모든 노무제공자의 권리 보장 : 다양한 고용형태를 포괄한 모든 노동자의 기본적 권리 보장 - 청년아르바이트근로자보호법 마련 : 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률을 개정하여 알바 등 임시직 청년 근로자의 권리 구제를 위한 노동법적 보장 내용 구체화
국정과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ (원하청 상생 노사협의회 확산) 행·재정적 지원 등을 통해 공동노사협의회의 자율적 설치 및 운영 활성화 유도 ○ (취약계층 노동권 보호) 청년 아르바이트 근로자의 고용상 애로를 개선하기 위한 제도적 방안 마련, 임금체불 신속해결 등 취약근로자 보호 강화 - 모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련

윤석열 대통령 공약집과 국정과제에는 비정규직이라는 단어 자체가 단 한 번도 등장하지 않는다. 공약집 기준 비정규직 관련 공약은 △원하청 공동노사협의회 운영 활성화, △청년아르바이트근로자보호법, △플랫폼종사자를 포함한 모든 노동자의 기본적 권리 보장, 단 세 가지다. 이 세 가지마저 국정과제에서는 후퇴했다. 원하청 공동노사협의회는 자율적 설치 수준임을 명확히 했다. 모든 노동자의 기본적 권리 보장은 아예 빠졌다. 안 그래도 내용이 모호했던 청년아르바이트근로자보호법은 더 모호하게 바뀌었다.

윤석열 대통령은 유세 과정에서 비정규직 문제에 대해 현실과 동 떨어진 인식을 보여 주었을 뿐 아니라, 공공부문 비정규직 정규직화 등 문제인 정부에 대한 정치적 공세에만 집중하였다.

8개 학술·사회단체 <비정규직 정책 질의>에서 △비정규직 과다 고용 기업에 대한 고용보험료 패널티 부여, △생명·안전업무 직접고용 정규직 채용과 위험의 외주화 금지 강화 원칙적 찬성, △집단적 차별의 경우 노조에 차별신청권을 부여하는 등 기간제 차별시정제도 개선, △비정규직 고용불안정수당 지급을 하겠다는 입장을 밝히기도 했지만 인수위원회에서 관련한 어떠한 논의도 없었고 국정과제에는 포함되지 않았다. 반면, △상시지속업무 정규직 고용 법제화, △원하청 공동교섭이나 간접고용으로 단체협약 효력 확장, △불법파견시 직접고용 간주, △민간위탁 정규직화, △자회사 직접고용 전환 등에 대해서는 명확한 반대 입장을 밝혔다.

윤석열 정부는 임금과 노동시간 유연화를 우선하고 있고 고용유연화는 국정과제

등에 포함시키지 않고 있다. 반대로 비정규직 사용제한 법제화 등 고용의 안정성을 개선하는 요구에는 반대 입장을 견지하고 있다.

이는 한편으로 한국의 고용유연화가 상당부분 진척되어 있음을 방증하는 것이기도 하다. 경영계의 '엄살'과 달리 한국의 노동시장은 이미 충분히 유연하다. 높은 비정규직 비율, 낮은 근속연수와 높은 이직율은 그 지표다. 다른 한편으로 윤석열 정부는 고용유연화에 대해서는 과거 박근혜 정부의 사례에 비추어 신중한 접근을 시도하는 것일 수 있다.

경영계는 여전히 고용유연화를 노동요구의 1순위로 꼽고 있다. 경총이 3월 27일 인수위원회에서 전달한 <신정부에 바라는 기업정책 제안서>에는 해고 사유 완화, 부당해고 금전보상 사용자 신청 허용, 파견 업종 일부 예외 방식으로 변경, 기간제 사용기간 2년 추가 연장 등이 포함되어 있다.

따라서 이후 상황에 따라 윤석열 정부가 해고 규제 완화, 파견 확대, 기간제 사용기간 연장 등 고용유연화를 추진 할 가능성은 여전히 열려 있다고 보여진다.

[표-7] 경총, <신정부에 바라는 기업정책 제안서> 중 고용유연화 관련 요구

제안 사항	주요 내용
고용경직성 완화 (근로기준법)	<ul style="list-style-type: none"> ▲주요 국가들과 같이 해고 사유는 계속 고용을 기대할 수 없는 근로자의 일신상 사유 내지 행태상 사유로 명확화 ▲부당해고 구제방식 다양화, 금전보상제도 신청권을 근로자와 사용자 모두에 부여
파견·도급규제 완화 (파견법)	<ul style="list-style-type: none"> ▲위법 적발과 처벌을 통한 규제에서 적법한 도급 활용을 지원하는 방향으로 행정력 집중 ▲파견 허용업무 규제방식을 현행 Positive List 방식에서 Negative List 방식으로 전환
기간제 규제 완화 (기간제법)	<ul style="list-style-type: none"> ▲현행법상 최대 2년을 초과할 수 없는 사용기간 제한을 당사자가 합의할 경우 최대 2년 추가 연장

윤석열 대통령은 여러 차례 공공부문 비정규직 정책을 전면 재검토 하겠다는 입장을 밝혀 왔다. 정책 효과에 대한 철저한 검증을 하겠다는 언급도 있었다. 하지만 공약집이나 국정과제에 명확한 언급은 없다.

○ 진행 중인 정규직 전환 중단 가능성

문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환은 아직 완료되지 못 했으며 여전히 진행 중이다. 정권 교체 후 이전 정부의 방침에 따라 진행 중인 정규직 전환을 중단시키려고 할 수 있다.

1단계 기관의 경우 2021년 말 기준 전체 기관 중 정규직 전환 계획을 제출한 858개 기관 중 110개 기관이 계획 수행을 완료하지 못했다. 기간제 전환은 대체로

완료되었으나 파견·용역 전환은 전체 16.2%의 기관이 완료하지 못 했다. 완료되지 못한 기관은 전환 협의를 진행 중인 기관도 있고 그조차도 하지 않고 있는 기관도 있다. 2단계 기관은 제대로 된 집계조차 없지만 상당수의 기관에서 전환이 마무리되지 못 했을 것으로 추정된다. 3단계 민간위탁 정규직 전환은 전환 계획이나 목표를 사전에 설정한 것도 아니고 완료 시한을 정해두고 진행되는 정책이 아니다 보니 지속 추진 중인 상황이다. 기관별로 민간위탁의 유지 여부를 결정하는 논의를 진행 중인 경우도 있고, 민간위탁을 중지하고 직접수행하기로 결정하여 정부 <비정규직TF>의 심의까지 완료되어 노사전협의체를 구성하여 구체적인 직접수행 방식을 논의하는 기관도 있다.

[표-8] 1단계 공공부문 비정규직 정규직 전환 진행 상황('21년 말 기준)

구분		진행 상황					전체확정 기관비율
		전체확정	일부확정	전체미확정	해당없음	계	
기간제 전환	중앙행정기관	47	0	0	2	49	100.0%
	자치단체	237	8	0	0	245	96.7%
	공공기관	332	2	1	9	344	99.1%
	지방공기업	144	2	0	5	151	98.6%
	교육기관	74	0	0	2	76	100.0%
	전체	834	12	1	18	865	98.5%
파견 용역 전환	중앙행정기관	41	0	0	8	49	100.0%
	자치단체	105	13	55	72	245	60.7%
	공공기관	261	26	10	47	344	87.9%
	지방공기업	81	2	1	67	151	96.4%
	교육기관	70	1	0	5	76	98.6%
	전체	558	42	66	199	865	83.8%

* 자료 : 고용노동부, 공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진 실적 공개자료('21.12월 기준, 8차)

만약 정부 방침에 따라 진행 중인 정규직 전환을 중단시킨다면 엄청난 혼란을 불러 올 것이 분명하다. 진행 중인 곳은 마무리하되 추가적인 전환은 추진하지 않는 경우도 정부 방침을 지키지 않고 버틴 기관에게 면죄부를 주는 것일 뿐더러 정부 정책의 일관성과 기관 간 형평성 문제가 발생할 수 있다. 최소한 현재 정규직 전환이 진행 중인 곳은 지속적인 추진이 보장되어야 하며, 빠르게 완료될 수 있도록 조치가 취해져야 한다.

○ 상시지속 업무 정규직 고용 원칙 후퇴 가능성

상시지속 업무에 대한 정규직 고용 원칙이 제대로 준수될 것인가도 문제다. 문재인 정부의 정규직 전환 정책이 과거 정부의 전환 정책과 달랐던 점은 파견·용역까지 전환 대상에 포함시켰다는 점과, 상시지속 업무에는 이후에도 비정규직이 아닌 정규직을 고용하겠다는 원칙을 분명히 했다는 점이다. 후자와 관련해서는 비정규직 채용 사전심사제를 통해 각 기관에서 비정규직을 채용할 경우 상시지속 업무에 해당되지는 않는지 자체 검증을 거치도록 했다.

하지만 제도 도입을 하지 않은 기관들도 상당수 존재하고, 도입을 했지만 유명무실하게 운영되고 있는 것으로 파악되고 있다. 기간 자체 적으로 심사를 하도록 되어 있고 상급 기관에서 이에 대한 점검을 하지 않을 뿐더러, 기관 내에서 노동조합의 참여도 보장되어 있지 않은 제도적 한계에서 비롯된 것으로 보인다.

그 결과 정규직 전환 이후 다시 비정규직 고용이 늘고 있다. 기간제의 경우 7만3천명이 전환되었으나 전환 직전에 비해 3만9천명밖에 줄지 않아 3만3천명이 추가로 증가했다. 특히 지방자치단체와 교육기관에서 크게 늘었다. 추가로 늘어난 기간제 노동자가 상시지속 업무에 해당하는지 아니면 일시·간헐적 고용인지 파악하기는 어려우나 분명한 것은 절대적 규모가 늘고 있다는 점이다.

[표-9] 공공부문 기간제 인원 변동

기관유형	2017.6월말(A)	2020.12월말(B)	정규직전환(C)	전환 고려 증가 (B-A+C)
중앙행정기관	20,627	10,736	11,694	1,803
지방자치단체	70,561	62,145	19,370	10,954
공공기관	47,267	26,230	25,833	4,796
지방공기업	11,223	7,762	3,615	154
교육기관	96,148	99,600	12,087	15,539
합계	245,826	206,473	72,599	33,246

* 자료 : 고용노동부, 공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진 실적 공개자료('20.12월 기준, 6차), 고용노동부 공공부문 비정규직 고용개선시스템 비정규직 인원 현황(<http://public.moel.go.kr/>)

윤석열 정부에서 상시지속 업무 정규직 고용 원칙을 약화시키게 되면 이러한 경향은 더욱 늘어날 수밖에 없다. 윤석열 정부가 인력 효율화를 앞세워 정규직 증원을 제대로 하지 않을 경우 비정규직 고용이 증가하는 과거의 악순환도 되풀이 될 수 있다.

윤석열 대통령은 후보 시절 상시지속 업무의 정규직 고용을 법제화하는 것에는 반대하지만 그러한 고용관행을 정착시키는 것은 필요하다고 답변한바 있다. 이 답변대로라면 최소한 공공부문에서만만큼은 상시지속 업무의 정규직 고용 원칙을 지켜

야 한다. 비정규직 정규직 전환 과정에서 전환 채용을 둘러싼 갈등은 애초에 정규직으로 직접 고용했으면 벌어 지지 않았을 것이다. 윤석열 정부가 또다시 상시지속 업무에 비정규직을 고용하는 길을 열어 준다면 또 다른 갈등의 씨앗을 뿌리는 것임을 명심해야 한다.

○ 무기계약직-자회사 중규직 고착 가능성

정규직 전환의 대부분은 무기계약직과 용역 자회사로의 전환이었다. 최소 14만 명의 무기계약직이 증가했고 용역 자회사로 5만명 가량 전환되었다. 고용 계약은 무기계약이 되었으나 신분적-구조적 불안정성, 차별 지속, 낮은 처우 등으로 중규직이라는 비판을 받고 있다. 문재인 정부는 무기계약직과 자회사의 처우 개선을 약속했으나 제대로 이루어지지 않았다.

윤석열 정부는 무기계약직과 자회사를 온전한 정규직으로 전환하는데 부정적 입장을 보이고 있다. 이는 중규직으로의 장기간 고착화를 의미할 수 있다.

○ 고용 조정과 외주화 가능성

윤석열 정부가 정규직 전환자에 대한 결원 채용 중단, 감원 등 고용 조정이나 자회사 정리, 외주화의 가능성도 있다. 윤석열 정부는 공공부문에 대한 전반적인 구조조정을 예고하고 있는데 1순위로 무기계약직, 자회사 등이 대상이 될 수도 있다. 특히 국정과제에 “공공기관 효율화의 일환으로 공공기관 스스로 인력 효율화, 공공기관 출자회사의 정리 등 추진 시 인센티브를 부여하겠다”는 내용이 포함되며 이러한 우려를 키우고 있다.

과거 이명박 정부는 5차 공공기관 선진화 계획으로 출자회사 정리를 추진한 바 있다. 당시 330개 출자회사 중 기타공공기관으로 지정되지 않은 273개 기관에 대하여 민간 수행이 바람직하다고 정부가 판단한 111개 회사는 지분을 매각하고, 당초 설립 목적을 달성하였거나 경영이 부실하다고 판단한 17개 회사는 폐지·청산하며, 기능중복 등으로 별도 존치가 불필요하다고 판단한 2개 회사는 모회사에 흡수, 통폐합하는 계획이었다.

2021년 말 기준 공공기관 출자회사는 한국전력공사 419개를 포함하여 무려 1,442개에 이른다. 이중 공공기관 정규직 전환 과정에서 설립된 자회사는 80개다. 공공기관 출자회사의 정리가 공공서비스의 민영화로 이어지거나 정규직 전환의 일환으로 설립된 자회사의 고용불안으로 이어져서는 곤란하다. 정규직 전환 자회사의 경우 해당 기관이 수행해야 하는 상시지속 업무로 이미 판단이 난 분야로 직영화를 검토해야 마땅하다.

윤석열 정부는 비정규직 문제에 대해 무시와 외면으로 일관하고 있다. 나아가 기간제와 파견 확대와 같은 비정규직의 적극적 확대 정책도 들고 나올 가능성이 있다. 공공부문 비정규직 정규직 전환에 대해서는 전면 재검토를 언급하고 있어 현재

진행 중인 정규직 전환의 중단, 공공부문 비정규직 고용 확대, 무기계약직과 자회사의 고착화, 전환된 노동자에 대한 고용 조정과 외주화에 이르는 다양한 시나리오가 펼쳐 질 수 있다. 모두가 상시지속 업무 정규직 고용의 원칙을 공공부문부터 확립하여 민간으로 확산하고 공공서비스의 질을 높여 노동존중과 인간중심으로 공공부문의 경영을 혁신하겠다는 정책의 취지를 되돌리는 결과다.

이러한 윤석열 정부의 정책은 비정규직 고용을 더욱 늘리고 노동 전반의 불안정성을 높이는 결과를 낳을 것이다. 나쁜 일자리만 늘리고 결과적으로 청년들의 취업과 노동은 더욱 어려워 질 것이다. 공공부문의 고용의 질을 악화시키고 공공서비스의 질을 후퇴시킬 것이다.

문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책이 민간으로 확산되지 못한 것은 정부가 정책 추진 과정에서 원칙을 지키지 못하고 후퇴하고, 상시지속 업무 정규직 고용을 법제화하겠다는 약속을 지키지 않았기 때문에 발생한 것이지 정규직 전환 정책의 방향이 틀렸기 때문이 아니다. 지금이라도 정책의 애초 취지로 돌아가 정책의 한계와 실행 과정상의 오류를 근본적으로 평가하고 제대로 된 정규직 전환의 재추진이 필요하다.

[표-10] 문재인 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책 평가와 개선 방향

정책의 긍정적 측면	한계·문제점	개선 방향
전환 기준 확대	여전히 광범위한 예외 사유 기관별 임의 적용	예외 사유 축소 상시지속 업무 추가적 전환
사용제한 도입	법 개정 중단 공공부문 사전채용심사제 도입	상시지속 정규직 고용 법제화 공공부문 제도 개선
간접고용 전환	자회사 전환 허용 민간위탁 전환 미미	민간위탁 적정성 전면 재검토 원청 사용자 책임 부과 용역형 자회사 직영화
단계적 차별 해소 약속	처우 개선, 차별 해소 미흡약속 방기 차별적 임금체계 강요	저임금 해소, 격차 축소 예산 편성 차별 수당 해결 안정적이고 평등한 임금체계
무기계약직 문제 인식	근본적 고용 구조 개선 대책 부재	공공기관 무기계약직 정규직화 정부부문 공무원 법제화
노정협의,노조참여 공무직위원회 구성	형식적 노정협의 정부와 기관의 사용자 책임 부족	공공부문 노정교섭·산별교섭 실질화 노동조합 주체적 참여 보장

3. 노사관계 정책

정부 정책으로 구체화되어 나가고 있는 노동시장 영역과 달리 노사관계 정책은 국정과제 수준에 머물러 있다. 하지만 화물연대 안전운임제 파업, 대우조선 사내하청 점거 농성 등 굵직한 노동현안에 대해 정부가 대응하는 태도 속에서 윤석열 정부가 추구하는 노사관계 정책과 정부의 역할은 분명하게 확인된다. 노사 자율, 법과 원칙을 강조하지만 결과적으로는 사용자로 기울어진 한국 사회의 노사 힘 관계를 유지하고 노동조합을 약화시켜 노사관계를 탈집단화, 개별화하는 것을 목표로 하고 있다도 보여진다.

3.1. 노사협의회 강화

[표-11] 노사협의회 관련 윤석열 정부 정책

구분	입장
공약집	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여 협력적인 노사관계 기반 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 노사협의회 근로자위원을 근로자 직접투표로 선출하도록 하여 독립성과 대표성 강화 - 대기업 집단, 원하청 노사가 참여하는 공동노사협의회 운영 활성화 - 공공부문 노동이사제 정착을 위해 경영 투명성 제고 및 참여 협력적인 노사관계 선도
국정과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ (참여협력적 노사관계) 노사협의회 근로자위원의 대표성·독립성 강화를 위한 제도개선 추진, 공공부문 노동이사제도의 안착 지원 ○ (원하청 상생 노사협의회 확산) 행·재정적 지원 등을 통해 공동노사협회의의자율적 설치 및 운영 활성화 유도

노사관계 분야에서 가장 두드러지는 것은 노동조합과 노동3권의 보장에 대해서는 아무런 정책이 없고 노사협의회 강화가 전면에 나서고 있다는 점이다.

2020년에 경제사회노동위원회에서 근로자대표제도 개선안이 합의를 바탕으로 더불어민주당 안호영 의원이 발의한 ‘근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률’(이하 근로자참여법) 개정안이 2022년 6월 10일 국회 본회의를 최종 통과하였다. 시행령에 규정되어 있던 선출 방식을 법률에 규정하며 과반 참여, 부서별 위원선거인 선출에 대한 직접·비밀·무기명 투표 요건이 명시되었다.

기존 법안	개정안([시행 2022.12.11])
제6조(협의회회의 구성) ① (생략)	제6조(협의회회의 구성) ① (현행과 같음)
② 근로자를 대표하는 위원(이하 “근로자위원”이라 한다)은 근로자가 선출하되, 근로자의 과반수로 조	② 근로자를 대표하는 위원(이하 “근로자위원”이라 한다)은 근로자 과반수가 참여하여 직접·비밀·무

기존 법안	개정안([시행 2022.12.11])
직된 노동조합이 있는 경우에는 노동조합의 대표자와 그 노동조합이 위촉하는 자로 한다.	기명 투표로 선출한다. 다만, 사업 또는 사업장의 특수성으로 인하여 부득이한 경우에는 부서별로 근로자 수에 비례하여 근로자위원을 선출할 근로자(이하 이 조에서 “위원선거인”이라 한다)를 근로자 과반수가 참여한 직접·비밀·무기명 투표로 선출하고 위원선거인 과반수가 참여한 직접·비밀·무기명 투표로 근로자위원을 선출할 수 있다.
③ 사용자를 대표하는 위원(이하 “사용자위원”이라 한다)은 해당 사업이나 사업장의 대표자와 그 대표자가 위촉하는 자로 한다.	③ 제2항에도 불구하고 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 근로자위원은 노동조합의 대표자와 그 노동조합이 위촉하는 자로 한다.
④ 근로자위원이나 사용자위원의 선출과 위촉에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ 사용자를 대표하는 위원(이하 “사용자위원”이라 한다)은 해당 사업이나 사업장의 대표자와 그 대표자가 위촉하는 자로 한다.
〈신 설〉	⑤ 근로자위원이나 사용자위원의 선출과 위촉에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지난 정부부터 논의가 진행되어 온 근로자참여법 개정은 우선 마무리되었지만 윤석열 정부에서의 노사협의회 제도 개선은 지속 추진될 것으로 보인다. 국정과제 이행계획서¹⁰⁾에는 근로자참여법 국회 개정안 논의 지원과 별도로 사회적 대화 활성화 방안을 마련하여 2025년부터 대표성·독립성 강화를 위한 사회적 논의 및 개선방안을 마련하고 2026년에 제도 개선을 이행하겠다는 내용이 포함되어 있다.

정부는 노사협의회 기능 강화하는 것이 노동조합의 대표성을 약화시키려는 것이 아니라 노동조합이 대표하지 못하는 미조직 노동자의 이익 대변을 보완하기 위한 것이라고 주장하지만 현장에서 노사협의회가 노동자의 이해를 대변하는 기구로 운영될 수 있을지 의문이다.

현재도 시행령 등에 의해 노조가 없는 사업체의 경우 원칙적으로 노동자의 직접·비밀·무기명 투표로 근로자위원을 선출하도록 하고 있지만 직접 선거로 선출하는 경우는 2017년 기준 30.9%에 불과했다. 또한 무노조사업체에 노사협의회가 있다하더라도 임금인상률 결정시 협의 또는 교섭으로 결정하였다는 비율은 14.3%에 불과했다.¹¹⁾

노사협의회는 노동조합 활동을 억누르기 위한 수단으로 현실에서 악용되기도 한

10) 대통령 인수위원회에서 공식적으로 발표된 자료는 아니나 최종본은 아니나 인수위원회에서 작성한 자료는 맞다고 인수위원회는 시인하였다. 따라서 국정과제 보고서의 세부 내용을 파악하는데 참고자료로 활용할 수 있을 것으로 판단한다.

11) 김유빈·김정우·송민수·김기민(2020), 6~7차년도 사업체패널조사 기초분석보고서, 한국노동연구원..

다. 금속노조는 “삼성그룹에서 매년 2~3월 회사에서는 ‘협약’이라고 주장하는 노사협 의회의 임금교섭을 통해서 노동조합의 단체교섭권을 무력화하는 시도가 반복되고 있다”고 주장한다.¹²⁾ 2022년 삼성전자에서 창사 53년만에 첫 임금협약이 체결되었지만 결국 노사협의회의 합의한 임금인상률을 넘지는 못 했다.

원하청 상생노사협의회 확산은 취지와 달리 원하청 교섭을 회피하는 용도로 활용 될 가능성이 높다. 윤석열 대통령은 후보 시절 원하청 교섭에 대해서는 명시적 반대 입장을 표시했다.

공공부문 노동이사제 운영을 위한 정부 지침이 노동이사의 노동조합 탈퇴를 전제로 하도록 하는 등 노동이사제의 취지를 심각하게 훼손하고 노동조합을 견제하기 위한 수단으로 악용되는 것이 아니냐는 문제가 제기되고 있다.

역사적으로 노사협의회는 노동조합을 대체하거나 활동을 억제하는 수단으로 활용되어 왔다. 노사협의회의 노동자 대표를 직접 선거로 선출하도록 하는 등 대표성과 독립성을 강화하는 일부 조치가 취해진다 하더라도, 노동조합을 활성화하고 권리를 확대하는 조치 없이는 노사협의회 기능 강화는 노동조합의 단체교섭권 및 단체협약 체결권 대체라는 기존의 경로로 회귀할 가능성이 높다.(이창근, 2022:7쪽)

3.2. 부분 근로자대표제

[표-13] 부분 근로자대표제 윤석열 정부 정책

구분	입장
공약집	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선택적 근로시간제를 선호하는 직무나 부서별로 노사합의를 거쳐 1년 이내에서 선택적 근로시간제의 정산기간을 자율적으로 설정 ○ 사업장 내 직무, 직군, 직급별로 근로자가 원하는 임금체계가 상이할 경우, 해당 부문 근로자대표와 사용자 간 서면합의로 결정할 수 있도록 관련법 개정
국정과제	<p>〈국정과제 이행계획서〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 직무성과 중심 임금체계 개편 절차 명확화 <ul style="list-style-type: none"> - 직무·직군별 임금체계 개편 시 해당 부문 근로자 대표와의 합의를 통해 직무성과 중심의 임금체계 개편이 이루어지도록 지원 * 부분 근로자대표 인정(대법원 판례취지, 現 행정해석), 법적근거 마련은 필요시 병행 추진

윤석열 대통령 공약집에는 선택적 근로시간제, 임금체계 개편과 관련하여 직무, 직군, 직급, 부서 등 부문 근로자대표와 합의로 제도를 도입하거나 임금체계를 바꿀

12) “노조 활동 억누르는 근로자참여법? 정의당·금속노조 ‘법 개정’ 논의”, 참여와혁신 (<http://www.laborplus.co.kr>), 2022.1.13., 검색 : 2022.8.16.

수 있도록 하겠다는 내용이 포함되었다. 이는 국정과제 보고서에는 포함되지 않았지만 공개된 이행계획서에는 임금체계 개편 관련하여 포함되었다. 특히 대법원 판례취지와 현 행정해석으로 부분 근로자대표가 인정된다고 보고 있어 논란이 되고 있다.

고용노동부는 2021년 5월 27일 근로기준법상 “근로자대표 선정단위” 및 해고예고 적용제의 대상인 “계속근로기간 3개월 미만인 근로자”에 대한 해석기준에 대해 부분 근로자대표는 불인정하는 종래의 해석을 변경하여 “사업 또는 사업장 단위”로 선정함을 원칙으로 하되, 예외적으로 특정 근로자 집단에만 적용되는 사항을 도입·변경하는 경우에는 적용 또는 적용 가능 근로자 단위로 ‘부분대표’ 선정 인정”하는 행정해석을 발표하였다.(근로기준정책과-1554)

하지만 이러한 행정해석이 근거로 하고 있는 취업규칙 불이익 변경 관련한 대법원 판례는 전혀 취지가 다르기 때문에 이를 근로자대표제에 적용할 수는 없다. 결국 윤석열 정부의 국정과제 실현을 위해서는 입법적인 해결책이 필요하다.

부분 근로자대표 인정은 동일 사업장 내에서 노동자를 직무, 직군, 직급, 부서별로 분할하고 단결을 약화시켜 노사갈등을 조장하고 집단적 노사관계에 있어 노동자의 힘을 크게 약화시킬 것이다. 노동조합을 배제하는 통로로 악용되거나 갈등적 복수노조의 출현으로 이어질 수도 있다.

3.3. 노동쟁의에 대한 노사자율과 법과 원칙의 강조

[표-14] 쟁의 관련 윤석열 정부 정책

구분	입장
공약집	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동위원회 조정기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> -노사관계 전문가를 조정담당 상임위원으로 임명, 노사갈등 조정 능력 제고 -장기노사분쟁 전담 조정위원회 설치하여 갈등 장기화 예방 ○ 법과 원칙을 지키는 공정한 노사관계 정착 <ul style="list-style-type: none"> -노조 불인정, 무단사업장 점거, 폭력행사 등의 불법행위에는 엄정한 법 적용
국정과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 체계적 노사갈등 예방·조정기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 노동위원회 상임위원 중심 조정체계 확립 등 조정 전문성 강화방안 마련 및 유관 기관 상시 협업체계 구축 - 장기노사분쟁 예방을 위한 노동위원회운영체계 개선(가칭 ‘장기분쟁조정 위원회’ 운영 등)하고 적극적으로 조정 지원 - 사회적 파급력이 큰 노사분규에 대해서는 ‘범부처 대응체계’를 운영하고, 복잡다양한 노사갈등의 선제적 예방을 위해 근로감독관 체계적 대응 지원

노사갈등 예방을 명분으로 노동자의 기본권으로서 쟁의권을 보장하기보다는 관리

하고 노동쟁의를 방지하고 관리하는데 치우쳐 있다. 노동위원회의 상임위원 중심 조정체계은 노동조합의 쟁의행위를 차단하는데 목적을 두고 정책운영이 될 경우, 조정위원회에 의한 자의적 조정 강요, 노동위원회를 통한 일상적인 노조활동에 대한 감시 등 새로운 공안탄압으로 이어질 수 있다는 지적이 나온다.(박주영, 2022:41 쪽)

윤석열 정부는 노동 쟁의에 대해서 노사 자율 해결과 법과 원칙을 강조하고 있다. 즉 정부는 크게 개입하지 않으면서 불법 행위를 처벌하는데 집중하겠다는 것이다.

이는 화물연대 안전운임제 총파업, 대우조선 사내하청 파업 등에서 실현되었다. 화물연대 총파업의 경우 시장의 실패를 보완하기 위해 정부가 화물노동자의 적정 운임을 보장하기 위해 만든 제도에 대한 문제였음에도 불구하고 제3자인양 무책임한 모습을 보이면서 파업을 키웠다는 비판을 받기도 했다. 노사관계에서 노사자율이 성립하려면 노사간 대등한 관계의 형성과 이를 위한 제도와 정책 마련이 필수적이다. 방관, 방치가 아닌 정부의 적극적 개입이 요구되는 것이다.

더구나 불법 행위 처벌의 대상은 노동조합으로 집중될 가능성이 높다. 노동조합 파업에 대해서 파업의 목적성이나 수단을 문제 삼아 불법으로 규정하고 파업을 와해하거나 탄압하는 일은 한국 사회에서 지속적으로 반복되어 왔다. 노동자의 파업에 대한 부정적 여론 물이와 연관되어 노조 혐오를 강화하고 노동3권을 심각한 제약으로 이어질 수도 있다. 지금도 노동자의 파업이나 투쟁에 대해서 보수 언론은 꼬투리를 잡기 위해 혈안이 되어 있다. 쿠팡 노동자 점거 농성장의 커피를 맥주로 둔갑시키고, 화이트진로 노동자의 고공 농성을 불법으로 규정하고 드론까지 띄워가며 테러 행위로 몰아가는 일도 벌어지고 있다.

경총은 대체근로 허용, 사업장 점거 금지, 부당노동행위 형사처벌 규정 삭제와 같은 쟁의권을 침해하는 제도 개악을 지속적으로 요구하고 있다. 현재 정부의 구체적 추진 과제로 언급되고 있지는 않지만 이후 규제개혁의 흐름이나 추가적인 노사관계 의제를 취합하는 과정에서 주요 개선 과제로 떠오를 가능성도 배제할 수 없다.

[표-15] 경총, <신정부에 바라는 기업정책 제안서> 중 노사관계 관련 요구

제안 사항	주요 내용
산업현장 불법 행위 근절	▲노사자율은 법 테두리 내 최대한 허용하되, 불법행위에 대해서는 법과 원칙에 따른 무관용 원칙 대응
대체근로 허용 (노동조합법)	▲대체근로를 전면적으로 금지하고 있는 조항을 삭제하여 쟁의행위 기간 중 중단된 업무의 수행을 위한 사용자 방어권 인정
사업장 점거 금지 (노동조합법)	▲생산 주요 업무시설 뿐 아니라 사업장 내 모든 시설에 대한 노조의 점거 금지
부당노동행위 제도 개선(노동조합법)	▲부당노동행위에 따른 형사처벌 규정 삭제 ▲노동조합의 부당노동행위 관련 규정 신설

<참고자료>

- 김종진, “윤석열 정부 노동정책 위험성과 대응 과제”, 사단법인 유니온센터 Union Report : 이슈와 쟁점 N.1(2022.6.17).
- 박주영, "새 정부 노동정책의 한계와 노동법적 과제", 윤석열 정부 출범, 노동분야 현황과 과제 토론회 자료집(민주노총), 2022. 5. 27.
- 이근희 외, "한국의 노동생산성과 임금, 노동소득분배율 분석 - 기업규모별, 업종별 분석을 중심으로", 소득주도성장특별위원회
- 이주희, “윤석열 정부 노동정책 전망과 과제”, 한국노동사회연구소 창립기념 토론회 : 윤석열 정부 시기 노동정책 전망과 대응 방향 모색(2022.5.11.), 2~22쪽.
- 이창근, “윤석열 정부 노동정책 성격과 노동운동 과제-노사관계 및 노동시장 정책 중심으로”, 민주노동연구원 이슈페이퍼 2022-08.
- 조돈문). 윤석열 정부 노동정책 진단. 윤석열정부 출범 정책 진단, 민주노총-지식인선언네트워크 주최 토론회(2022.3.30.) 자료집, pp.31-58.
- 최저임금위원회. 주요국가의 최저임금제도.
- 한국비정규노동센터. 2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석.
- 황선웅. 문재인 정부 최저임금 인상 정책의 효과, 최저임금정책에 대한 평가와 향후 과제, 소득주도성장특별위원회 · 경제사회노동위원회 주최 토론회(2021.11.18.) 자료집. pp.19-36.