

제주지역 근로조건 개선을 위한 정책과제

Policy Issues for improving employment protection in Jeju Province

김근주* · 유선우**
Kim, Keun-Ju · Ryu, Sunwoo

목 차

- I. 서언
- II. 지역단위 근로조건 정책의 가능성
- III. 기본적 검토 사항 : 생활임금
- IV. 추가적 검토 사항
- V. 결론

국문초록

이 글은 제주지역 근로조건 개선을 위한 시론적 연구로서, 현행 법체계 하에서 지역단위의 근로조건 개선 정책을 어떻게 추진할 수 있을지에 관하여 분석하였다.

현재 지방자치단체를 중심으로, 생활임금을 통한 최저근로기준 향상이라는 움직임이 나타나고 있다. 생활임금은 지역단위 근로조건 개선을 위한 가장 기본적 방식으로 인식되고 있지만, 구체적인 방식에서는 지방자치단체마다 차이가 있다. 주로 생활임금 논의는 공공부문에 한정적으로 나타나고 있지만, 제주

논문접수일 : 2016. 09. 28.

심사완료일 : 2016. 10. 20.

게재확정일 : 2016. 10. 20.

* 법학박사 · 한국노동연구원 부연구위원

** 비교사회정책학 석사 · 옥스퍼드 대학교 허트퍼드 컬리지

도와 같이 산업별·직종별 단일성이 강하게 나타나는 지역에서는 생활임금을 민간 부문에까지 확대하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

더 나아가 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제6장(고용 및 노동서비스 증진)에서는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 대한 특례(예외)규정을 두는 등 공공조달계약을 통한 노동조건 확산에 관한 자치권을 행사할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있다. 이를 바탕으로 제주도는 공공조달계약에서의 노동조건 활용이 용이하다. 결국 현행 노동관계법령은 국가 단위의 최저 근로조건을 획일화하고자 하지만, 이는 한계가 발생할 수밖에 없으며, 이러한 상황에서 제주도가 ‘지역 단위 근로조건 규율’에 관한 한 선도적 모델이 될 수 있는 정책적 논의들이 필요하다.

주제어 : 제주도, 지역단위 노동조건 결정, 생활임금제, 공공조달계약, 지역단위 구속력

1. 서언

우리나라 노동문제에 있어서 지역단위 근로조건 규율은 그다지 친숙한 개념은 아니다. 현재 제도적으로 볼 때 근로조건은 국가 차원의 법령에 의한 규율부터 개별 사용자와 근로자의 근로계약에 이르기까지 다양한 결정 시스템에 따라 정해진다. 하지만 그 다양한 시스템 속에서 지방자치단체, 지역단위 등과 같은 사회공동체의 역할에 관한 논의가 이루어지기 시작한 것은 그리 오래되지 않았다.

근로조건 규율에 대하여 중앙집권적인 방식과 개인적 결정권에 맡기는 방식 사이의 간극은 너무나도 크다. 법령에 따른 근로조건 규율은 개별적·구체적 타당성을 도모하기에는 너무나 추상적이며, 근로자 개인은 현저한 교섭력 부족으로 인하여 실질적인 근로조건 결정의 상대방으로서 역할을 하지 못한다. 따라서 그 중간에 자리 잡고 있는 노동조합, 지역공동체, 산업공동체 등 다양한 차원에서 근로조건 개선에 관한 논의들이 이루어져야 할 것이다. 사실

중앙정부와 지방자치단체, 그리고 그 사이에 존재하고 있는 다양한 당사자들이 구체적인 노동기준의 결정 과정에 참여하는 것은 유럽을 중심으로 한 안정적 노사관계 모델에서 일반화된 경향으로 나타나고 있다. 그러나 근로조건에 관한 “법률적 결정”을 통상적으로 인식하는 우리나라에서는 아직까지 이러한 제도적 기반이 마련되지 않았다고 평가할 수 있다.

다만 최근에는 지역 단위에서의 노동문제 해결을 위한 의미 있는 시도들이 이루어지고 있으며, 특히 ‘제주특별자치도’와 같이 제도적 개선에 관한 실질적 재량이 있는 지역에서의 논의들은 실질적인 의미가 적지 않다. 이러한 관점에서 이 글은 제주지역 내 집단적 당사자들이 근로조건 개선을 위하여 할 수 있는 정책적 대안들이 어떤 것들이 있는지 살펴보고, 이에 대한 법적 논의들을 소개하고자 한다. 그리고 이를 위해서 그 논의의 시발점은 지역단위 근로조건 정책이 어느 범위까지 확장될 수 있는지에 관한 법체계적 검토로부터 출발하도록 한다.

II. 지역단위 근로조건 정책의 가능성

1. 근로조건 범위

‘제주지역 근로조건 개선을 위한 정책’을 구체적으로 논의하기에 앞서, 과연 어떠한 근로조건을 개선하여야 하는지, 즉 정책적 대상이 되는 근로조건 범위 주가 무엇인지를 확인할 필요가 있다.

「근로기준법」을 비롯한 노동관계법령에서는 ‘근로조건’에 관한 직접적인 정의규정을 두고 있지 않다. 다만 「근로기준법」은 “이 법은 헌법에 따라 근로조건을 정함”을 기본적 목적으로 하여(제1조), 임금, 근로시간, 휴일, 휴가 등(제17조¹⁾)을 그 주요한 구성 항목으로 한다는 점에 이견(異見)은 없는

1) 「근로기준법」 제17조(근로조건 명시) ① 사용자는 근로계약을 체결할 때에 근로자에게 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다. 근로계약 체결 후 다음 각 호의 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다. 1. 임금 2. 소정근로시간 3. 제55조에 따른 휴일 4. 제60조에 따른 연차 유

듯하다. 이처럼 근로조건을 「근로기준법」상 규율 대상인 근로조건으로 이해한다면, 이를 개선하기 위한 지역단위의 정책적 대응은 상당히 제한적일 수밖에 없다. 현행 법제도 내에서 근로조건 결정 시스템은 법령 → 단체협약 → 취업규칙 및 근로계약 순으로 그 효력 상위가 결정되어 있기 때문이다.²⁾

반면, 근로조건을 좀 더 넓게 파악한다면, 지역단위 정책적 개입에 관한 좀 더 유연한 대처가 가능할 것으로 생각된다. 광의의 근로조건을 어느 범위까지 보아야 할 것인지에 관해서는, 근로조건 그 자체의 논의보다 주로 '경영권 사항'이라는, 논란의 소지가 많은 개념을 근거로, 경영권에 침해되지 않는 범위까지라고 인식되는 경향이 있다.

현행 법령을 살펴보면, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」(이하 근로자참여법)의 협의사항(제19조)으로 규정되어 있는 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력배치전환, 재훈련, 해고 등 고용조정의 일반원칙, 작업 및 휴게시간의 운용, 임금의 지불방법이나 체계 및 구조 등의 제도 개선, 작업수칙의 제정 또는 개정 등과 같은 사항들은 근로조건과 직접적인 관련이 있는 제2차적 근로조건이라 할 수 있을 것이다.³⁾ 다만 이렇게 근로조건을 좀 더 넓게 파악하는 입장에 있어서도, 제2차적 근로조건에 관한 사항들은 주로 기업 단위의 결정 구조에 관한 사항들로서, 이에 대한 직접적 규율 시스템이 지역단위에서 이루어지기에는 한계가 있다.

급휴가 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 근로조건

2) 이에 관하여 첨언하자면, 현행 법령은 자치규범에 대해 항상 우선적으로 적용되며, 노동 관련 법령에서 정한 근로조건은 최저 기준이므로(「근로기준법」 제3조), 그 하위 규범들은 언제나 현행 법령을 상회하는 수준에서 결정되어야 한다. 한편 자치규범 간 적용 순위에 관해서는 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 노조법) 제33조 제1항은 단체협약의 효력에 대해 “단체협약에 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준에 위반하는 취업규칙 또는 근로계약의 부분은 무효로 한다”라고 규정하고 있다. 또한 「근로기준법」 제96조 제1항은 “취업규칙은 법령이나 해당 사업 또는 사업장에 대하여 적용되는 단체협약과 어긋나서는 아니 된다”라고 규정하고 있으며, 이 법 제97조는 “취업규칙에서 정한 기준에 미달하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 관하여는 무효로 한다. 이 경우 무효로 된 부분은 취업규칙에 정한 기준에 따른다”라고 정하고 있다.

3) 박제성·박지순·박은정, “기업집단과 노동법 - 노사협약의 단체교섭제도를 중심으로 -” 한국노동연구원 연구보고서, 2007, 214면.

2. 지방자치단체의 책무와 근로조건

이처럼 현행 노동관계법령에서는 지역단위 근로조건 규율 시스템을 크게 고려하고 있지 않은 듯하다.⁴⁾ 노동관계법령이 지역단위, 특히 지방자치단체와 관련하여 주목하고 있는 점은 주로 고용정책과 복지에 관한 사항으로 이러한 의무들은 「고용정책기본법」을 중심으로 규정되어 있다.

「고용정책기본법」은 국가의 고용에 관한 정책 수립과 시행에 관한 사항을 내용으로 하는 것으로 국민의 직업능력 개발과 취업기회 확충을 목표로 하고 나아가 근로자의 고용안정과 기업의 인력확보를 지원하기 위한 제도를 규정하기 위해 제정되었다. 이 법 제5조(근로자 및 사업주 등의 책임과 의무) 제2항은 “사업주는 사업에 필요한 인력을 스스로 양성하고, 자기가 고용하는 근로자의 직업능력을 개발하기 위하여 노력하며, 근로자가 그 능력을 최대한 발휘하면서 일할 수 있도록 고용관리의 개선, 근로자의 고용안정 촉진 및 고용평등의 증진 등을 위하여 노력하여야 한다.”고 함으로써 원칙적으로 근로자의 직업능력 개발에 대한 책임을 기업의 책임으로 하고 있다. 한편 같은 조 제3항은 “노동조합과 사업주단체는 근로자의 직업능력개발을 위한 노력과 사업주의 근로자 직업능력개발, 고용관리 개선, 근로자의 고용안정 촉진 및 고용평등의 증진 등을 위한 노력에 적극 협조하여야 한다.”고 하고 제4항은 “근로자와 사업주, 노동조합과 사업주단체는 제6조에 따른 국가와 지방자치단체의 시책이 원활하게 시행될 수 있도록 적극 협조하여야 한다.”⁵⁾고 함으로써 노동

4) 이하에서는 노동법을 규율하고 있는 성문법령들을 노동관계법령으로 지칭하도록 한다. 노동법 및 노동관계법령의 정확한 범위는 논자(論者)에 따라 차이가 있지만, 여기에서는 「근로기준법」과 이에 대한 특별법적 성격이 있는 「선원법」 등의 근로조건 규율 법령을 비롯하여, 「노동조합 및 노동관계조정법」과 같은 집단적 노사관계 관련 법령들, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」과 같은 노사협력 관련 법령들, 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」, 「산업안전보건법」 등의 고용·산재보험 관련 법령들과 기타 법령들에서의 근로조건 관련 규정을 포괄하는 개념으로 사용하도록 한다(노동관계법령의 범위에 대한 자세한 사항은 임종률, 「노동법」, 박영사, 2012, 8~9면 참조).

5) 「고용정책기본법」 제6조 (국가와 지방자치단체의 시책) ① 국가는 다음 각 호의 사항에 관하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

1. 국민 각자의 능력과 적성에 맞는 직업의 선택과 인력수급의 불일치 해소를 위한 고용·직업 및 노동시장 정보의 수집·제공에 관한 사항과 인력수급 동향·전망에 관한 조사·공표

조합과 사업주단체⁶⁾, 그리고 정부와 지방자치단체에게 해당 사업에 대한 협조 의무를 부과하고 있다.

이러한 기본적 의무 하에서 지방자치단체는 주로 고용안정과 직업능력개발 등에 대한 주체로서의 역할이 강조되어 오고 있다. 예컨대 인력양성사업에 관

에 관한 사항

2. 근로자의 전 생애에 걸친 직업능력개발과 산업에 필요한 기술·기능 인력을 양성하기 위한 직업능력개발훈련 및 기술자격 검정에 관한 사항
 3. 근로자의 실업 예방, 고용안정 및 고용평등 증진에 관한 사항
 4. 산업·직업·지역 간 근로자 이동의 지원에 관한 사항
 5. 실업자의 실업기간 중 소득지원과 취업촉진을 위한 직업소개·직업지도·직업훈련, 보다 나은 일자리로 재취업하기 위한 불완전 취업자의 경력개발 및 비경제활동 인구의 노동시장 참여 촉진에 관한 사항
 6. 학력·경력의 부족, 고령화, 육체적·정신적 장애, 실업의 장기화, 국외로부터의 이주 등으로 인하여 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 자와 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 등(이하 "취업취약계층"이라 한다)의 고용촉진에 관한 사항
 7. 사업주의 일자리 창출, 인력의 확보, 고용유지 등의 지원 및 인력부족의 예방에 관한 사항
 8. 지역 고용창출 및 지역 노동시장의 활성화를 위한 지역별 고용촉진에 관한 사항
 9. 제1호부터 제8호까지의 사항에 관한 시책 추진을 위한 각종 지원금, 장려금, 수당 등 지원에 관한 제도의 효율적인 운영에 관한 사항
 10. 제1호부터 제8호까지의 사항에 관한 시책을 효과적으로 시행하기 위하여 하는 구직자 또는 구인자(求人者)에 대한 고용정보의 제공, 직업소개·직업지도 또는 직업능력개발 등 고용을 지원하는 업무(이하 "고용서비스"라 한다)의 확충 및 민간 고용서비스시장의 육성에 관한 사항
 11. 그 밖에 노동시장의 효율성 및 건전성을 높이는 데 필요한 사항
- 6) 여기서 말하는 사업주단체라는 것은 일반적으로 말하는 노사간 교섭의 사용자 집단으로서의 사용자 단체와 동일시되지 않는 것으로 보인다. 일반적으로 사업주단체라고 하면 「산업발전법」 제38조에 따라 구성된 사업주들의 단체로 그 수가 상당하다. 예컨대 대표적인 생산 산업인 금속산업에 한정할 때 사업주 단체로는 다음과 같은 것들이 있다.

단체명	설립년도	회원 수
한국자동차공업협회	1988년	현대자동차 등 5개 완성차 업체
한국자동차공업협동조합	1962년	자동차부품업 913개 업체
한국조선공업협회	1977년	현대중공업(주) 등 9개 업체
한국철강협회	1975년	(주) 포스코 등 31개 업체
한국공작기계공업협회	1979년	화천기계공업(주) 등 118개 업체
한국건설기계공업협회	1994년	두산인프라코어(주) 등 100개 업체
한국기계산업진흥회	1968년	(주) DSI 등 625개 업체
한국전기산업진흥회	1989년	국제전기(주) 등 190개 업체
한국전자산업진흥회	1976년	삼성전자(주) 등 320개 업체
한국비철금속협회	1975년	LS니꼬동제련(주) 등 19개 업체
한국냉동공조공업협회	1975년	(주)신성엔지니어링 등 175개 업체

하여 「고용보험법」 제31조 제1항 제3호와 동법 시행령 제52조 제1항 제6호,⁷⁾ 그리고 「근로자직업능력개발법」 제20조 제1항 제3호, 제5호⁸⁾ 등에서는 지역 맞춤형 인력양성사업을 추진하고 있다. 다만 이러한 고용안정과 직업능력개발 등에 관해서도 지방자치단체는 주체로서의 적극적 역할이 강조되기보다는 중앙으로부터의 지원 근거 등만이 규정될 뿐이어서, 고용과 노동에 관한 지역의 주체성은 노동관계법령에서 충분히 나타나고 있지 못한 실정이다.

Ⅲ. 기본적 검토 사항 : 생활임금

1. 지방자치단체의 근로조건 규율 방식

지역단위 근로조건 개선을 위하여 논의되고 있는 보편적 내용은 생활임금 도입이다. 제주도 역시 이러한 생활임금 도입 논의가 이미 이루어지고 있으며, 대표적으로 작년 10월 7일 “제주도의회·제주주민자치연대·제주복지국가소사이

- 7) 「고용보험법」 제3장 고용안정·직업능력개발 사업
제31조(직업능력개발의 촉진) ① 고용노동부장관은 피보험자들의 직업능력 개발·향상을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사업을 실시하거나 이를 실시하는 자에게 그 사업의 실시에 필요한 비용을 지원할 수 있다.
1. 직업능력개발 사업에 대한 기술지원 및 평가 사업
 2. 자격검정 사업 및 「숙련기술장려법」에 따른 숙련기술 장려 사업
 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업
- 「고용보험법」 시행령 제52조(직업능력개발의 촉진)
① 법 제31조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.
6. 사업주, 사업주단체 또는 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 등이 직업능력개발훈련을 실시하는 둘 이상의 사업주와 협약을 체결하여 그 근로자를 위하여 수행하는 직업능력개발 사업
- 8) 「직업능력개발법」 제20조(사업주 및 사업주단체등에 대한 직업능력개발 지원)
① 고용노동부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직업능력개발사업을 하는 사업주나 사업주단체·근로자단체 또는 그 연합체(이하 “사업주단체등”이라 한다)에게 그 사업에 필요한 비용을 지원하거나 용자할 수 있다.
3. 「고용보험법」 제19조제2항에 따른 기업(이하 “우선지원대상기업”이라 한다) 또는 중소기업과 공동으로 우선지원대상기업 또는 중소기업에서 근무하는 근로자 등을 위하여 실시하는 직업능력개발사업
 5. 직업능력개발에 대한 조사·연구, 직업능력개발훈련 과정 및 매체의 개발·보급 등의 사업

어디” 주체로 ‘제주지역 생활임금조례 제정을 위한 정책토론회’에서 생활임금 조례 초안이 제기된 바 있다.⁹⁾

현실적으로 제주 지역 내 근로조건이 상대적으로 낮음과 동시에 비정규직 비율이 높다는 점들을 고려한다면, 일정한 방식을 통해 임금 기준선을 높일 수 있는 방안은 반드시 모색되어야 할 것이다. 현재와 같이 국가 단위 단일 최저임금을 결정하는 방식에서는 지역단위의 최저임금을 결정할 수 있는 가능성은 열려 있지 않으며,¹⁰⁾ 이에 따라 그 범위와 효력에 차이가 있는 생활임금 방식을 통하여 다소 우회적인 저임금탈출 방식을 모색할 필요가 있기 때문이다.

다만 실제 시행에 있어서 현재 일부 지방자치단체를 통하여 시행되고 있는 생활임금제를 제주도가 그대로 시행할 것인지, 과연 그렇다면 이러한 방식이 저임금근로 탈피에 얼마나 도움이 될 수 있을지, 조례가 아닌 생활임금제를 확대하기 위한 보다 적합한 방식은 없을지에 관한 추가적 고민이 필요하다.

구분	최저임금	생활임금
개념	근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 위한 최저수준의 임금 보장	근로자의 실질적인 생계유지를 위해 최저임금을 상회하는 수준의 임금
근거규정	최저임금법	지방자치단체 조례
적용대상	전체 임금근로자	공공부문 종사자 중심

한편 생활임금을 둘러싼 논란들, 예컨대 생활임금이 단순히 최저임금보다 높은 수준의 임금만을 의미하는 것인지, 생활임금이 강제되는 것이 관련 법규정에 위배되는 것인지 등의 문제들에 관하여,¹¹⁾ 제주도와 같은 도 단위 생

9) 이 조례 초안에서는 생활임금 정의, 생활임금 적용대상자, 생활임금위원회 설치, 생활임금의 결정 고시, 생활임금의 장려 등이 포함되어 있으며, 생활임금위원회의 구성과 생활임금 결정 등의 세부적 사항도 제시되어 있다.

10) 「지방자치법」 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

5. 근로기준, 측정단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 (밀출 필자 주)

활임금 도입에 있어서는 어느 정도 그러한 법체계적 문제들에 대한 명확한 해법을 요구할 것이 필요할 것으로 생각된다.¹²⁾

결국 생활임금을 어떻게 도입하고 이를 민간 부분까지 확대할 것인지에 관해서는 추가적인 논의들이 필요할 것으로 생각되고, 그 방식에 있어서 지방자치단체가 직·간접적인 역할을 할 수 있는 새로운 모델 구축 필요성이 요구되고 있다.

2. 실시 방식 : 영국의 생활임금 캠페인 사례

가. 영국 생활임금 사례의 의의

영국은 1998년 최저임금법 제정 이후 법정최저임금을 통한 임금 보호 정책을 실시하여 왔지만, ‘고용률과 경제에 대한 고려’를 바탕으로 한 최저임금은 근로자들의 실질적인 생활 유지와 괴리가 발생할 수밖에 없다.¹³⁾ 그리고 최저임금이 적용되는 근로자들은 주로 비정규직 또는 임시직, 그리고 사회적 약자 계층에 해당하는 임금 교섭력이 없는 근로자들이기 때문에 자발적 교섭을 통한 임금 인상은 사실상 불가능하다는 점에서 임금의 하한선 문제는 중요한 의미를 갖게 된다. 특히 최근과 같이 실업률과 물가 상승률이 지속적으로 상승하고 있는 경제 위기 시에는 개인의 노동력의 가치가 낮아져서 보호 필요성이 증가함에도 불구하고, 오히려 거시 경제 차원을 고려한 낮은 최저임금 상승률로 사회 양극화가 초래될 수밖에 없는 구조적 문제가 발생할 수 있다.

이러한 문제점들을 해결하기 위하여 2000년대 초반부터 런던을 중심으로 시

11) 예컨대 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 제1항의 “계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약과 조건을 정하지 못하도록 한 규정” 및 「지방재정법」 제17조의 “부당한 기부나 공금지출을 금하는 규정” 등이 생활임금과 관련하여 문제가 제기되고 있다.

12) 이러한 문제 제기에 관해서는 양성욱, “생활임금제도의 시행 현황 및 문제점”, 바른사회시민회의 자료집, 2015.05 5면 이하 참조.

13) 영국 최저임금위원회(Low Pay Commission)는 최저임금의 기준을 “고용에 영향을 주지 않고 시장(market)이 견딜 수 있는 수준”으로 설명하고 있다(이정희, 영국의 생활임금과 노동조합 재활성화, 국제노동브리프 2012년 12월호, 한국노동연구원, 54면).

민단체와 노동조합을 중심으로 ‘생활임금(Living Wage)’ 캠페인이 발생하였다. 2016년 현재 생활임금은 보수당이 집권하고 있는 런던시를 비롯하여 스코틀랜드 지역, 맨체스터 등에서 활성화되어 있으며, 정부기관, 학교, 병원, 금융권 등 다양한 분야에서 활용되고 있다.

나. 생활임금과 최저임금제도의 충돌

영국의 생활임금 역시 지방자치단체의 조례 방식을 통한 강제가 주로 논의되어 왔었다. 다만 2008년 유럽사법재판소의 Rüffert 사건 이후 생활임금제는 캠페인 방식이 주로 활용되었으며, 이를 통해 최근 다시 법제도로 편입되고자 하는 시도들이 나타나고 있다.

2008년 4월 3일, 유럽사법재판소는 공공조달계약에서 단체협약을 통한 최저임금을 제한한 독일의 공공조달계약에 대하여 자유로운 재화와 용역의 이동에 위배된다고 판시하였다(이하 Rüffert 사건).¹⁴⁾ Rüffert 사건의 사실관계는 다음과 같다. 독일 계약당국은 산별 최저임금 이상을 지급할 것을 조건으로 공사계약을 발주하였는데, 이 계약의 낙찰자였던 폴란드 계약자는 자국 근로자들에게 독일의 산별 최저임금 이하를 지급하면서 공사를 진행하고 있었다. 독일 계약당국은 해당 계약자가 계약조건을 위반하였다고 판단하여 계약을 종료시켰으며, 이에 폴란드 계약자는 독일의 산별 최저임금 미지급을 이유로 한 독일 계약당국의 계약종료는 EC 협정 제49조 하에서 규정한 서비스의 자유로운 이동에 위배된다고 유럽사법재판소에 제소하였다.

이 사건에서 유럽사법재판소는 각국의 임금에 대한 최저기준 설정 자체가 문제되는 것은 아니지만, 이러한 임금 설정은 일반적으로 적용될 수 있게 공표된 법률 또는 단체협약의 방식으로 이루어져야 한다고 판단하였다. 이에 따라 독일의 최저임금 자체가 문제되는 것은 아니지만, 공공부문에만 적용되는 산별 최저임금은 ‘일반적으로 적용될 수 있도록 공표된’ 기준이 아니라고 판단하였다. Rüffert 사건 이후로, 강제적인 생활임금 방식은 적어도 유럽연합 지침이 적용

14) Dirk Rüffert v Land Niedersachsen, Case C-346/06.

되는 범위의 계약(공공계약법상 조달계약)에서는 위법한 것으로 인식되었다.

다. 생활임금의 명확화와 체계화

Rüffert 사건 이후로 영국의 생활임금 정책은 다소 소강기를 맞이하게 된다. 그러나 이러한 법리적 문제로 인하여 생활임금을 적용하고자 하는 취지와 목적이 몰각되어서는 안 된다는 점에 있어서는 공감대가 형성되어 왔으며, 이에 따라 생활임금을 지방자치단체가 보다 적극적으로 활용하기 위한 제도적 기초를 마련하는데 노력하여 왔다.

생활임금은 근로자 및 가족구성원이 기본적으로 수용가능한 수준의 삶을 영위할 수 있는 시간당 임금을 말한다. 생활임금은 생계비를 반영하고 있기 때문에 물가 차이를 고려하여 런던지역과 그 외 지역으로 구분하여 산정하고 있다.

런던 지역 생활임금은 2005년부터 GLA 산하 생활임금국에서 발표하며, 런던 이외 지역 생활임금은 2008년부터 사회정책연구소(The Centre for Research in Social Policy: CRSP) 산하 Joseph Rowntree Foundation에서 산정하기 시작하였다. 동 기구의 업무는 2011년부터 발족한 생활임금재단(Living Wage Foundation)으로 이관되어 현재 생활임금재단에서 런던 이외 지역의 생활임금 업무를 담당하고 있다.

생활임금은 '가계생계비단위 산정방식'과 '수용 가능한 저임금방식'을 평균하여 측정하는데, 가계생계비단위(Family Budget Unit: FBU) 산정방식은 한국의 최저생계비와 유사하며, 수용가능 저임금(Low Cost but Acceptable: LCA) 산정 방식은 고용형태(full-time과 part-time)와 임금분포도를 바탕으로 가계 형태별 중위 값을 산정한 후 이를 바탕으로 한계치를 설정하는 방식으로 이루어진다.¹⁵⁾

2016년¹⁶⁾에 적용되는 영국의 생활임금은 런던 이외 지역의 경우 BLC(Basic Living Costs)(£7.80)와 ID(Income Distribution)(£8.60)의 평균값인 £8.20이며,

15) Kayte Lawton and Maththew Pennycook, Beyond the Bottom Line-The Challenges and Opportunities of a Living Wage, IPPR & Resolution Foundation, 2013, p.19.

16) 매년 10월 마다 변경되기 때문에 2015년 10월 변경 안이 최신이다.

런던의 경우 GLA 생활임금국이 규정한 물가 가중치(15%)를 곱한 £9.40이다. 2015년 최신 조사에 따르면 최저임금과 비교할 때 생활임금은 런던 이외 지역의 경우 약 13.8%, 런던 지역의 경우 약 30.5% 정도 높게 나타나고 있으며, 생활임금은 최저임금에서와 같이 연령에 따른 금액, 견습근로자에 대한 예외 등을 별도로 규정하고 있지 않다.¹⁷⁾ 생활임금 수준은 사회보장제도들을 통한 재분배 효과를 전제로 한 것으로, 생활임금의 수준에는 세금공제(tax credits), 주거보조비(housing benefit), 지방세감면 혜택(council tax benefit) 등이 반영된 것이다. 참고적으로 순수한 임금을 기준으로 빈곤선을 탈피하기 위해서는 런던 이외 지역은 £10.70, 런던 지역은 £12.30이 필요하다.¹⁸⁾

이처럼 생활임금이 지속적으로 체계화됨에 따라서 2014년 1월 자치 입법권이 있는 스코틀랜드 정부는 사회적 가치의 수단으로 공공조달계약의 입찰 조건을 ‘생활임금 사업장’으로 제한하는 내용을 포함하는 “생활임금법(Living Wage (Scotland) Act 2014)”를 제정하였다.¹⁹⁾

IV. 추가적 검토사항

1. 공공조달을 통한 근로기준 향상 방안

‘공공부문을 통한 근로조건 향상’이라는 방식은 근로조건 향상을 도모하기

17) 생활임금과 비교 기준이 되는 영국의 최저임금 수준은 다음과 같다.

년도	25세 이상	21-24세	18-20세	18세 미만	견습 (16-18세)
2016	£7.20	£6.70	£5.30	£3.87	£3.30
2015	£6.70	£6.70	£5.30	£3.87	£3.30
2014	£6.50	£6.50	£5.13	£3.79	£2.73
2013	£6.31	£6.31	£5.03	£3.68	£2.68
2012	£6.19	£6.19	£4.98	£3.68	£2.65
2011	£6.08	£6.08	£4.98	£3.68	£2.60
2010	£5.93	£5.93	£4.92	£3.64	£2.50

18) Kayte Lawton and Maththew Pennycook, 위의 보고서, p.20.

19) 영국 생활임금제 관련하여 더 자세한 논의는 김근주, “영국의 생활임금”, 노동리뷰 2015년 2월호, 한국노동연구원, 16면 이하 참조.

위한 보편적 방식 중 하나로 인식되고 있다. 일자리의 양과 질 문제가 지속적으로 제기되고 있는 최근의 현실 속에서 좋은 일자리(decent work)를 창출할 수 있는 가장 적합한 단위는 공공부문이라는 점에 큰 이견(異見)은 없는 듯하다. 다만 공공부문 근로조건 자체를 직접적으로 향상시키는 것은, 민간 부문과의 형평성 등 근로조건 격차 문제를 발생시키고 있으므로, 공공조달과 같이 간접적 방식을 통하여 민간부문의 일정한 근로조건을 확산시키는 방안이 도모될 필요가 있다.

앞서 설명한 생활임금 정책 역시 그 구체적 활용 방식이 공공조달계약을 통해 실현하고자 하는 방식을 취하는 경우가 일반적이다.²⁰⁾ 다만 공공조달계약이 단지 저임금 해소 차원에서만 활용될 수 있는 것은 아니며, 지역경제활성화, 중소기업진흥 등 고용 정책적 목적과 함께, 일반적인 근로조건 향상 등의 목적으로 활용하고자 하는 것이 최근의 국제적 추세라고 할 수 있다.²¹⁾

다만 이러한 공공조달 방식을 통한 근로조건 향상이라는 방식이 현행 공공조달법제에서 어느 범위까지, 어떠한 방식으로 활용될 수 있는 것인지에 관해서는 조금 더 분석을 요한다. 현재 우리나라 공공조달법제의 핵심을 이루고 있는 법률로는 직접적으로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 국가계약법), 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 지방계약법), 「조달사업에 관한 법률」(이하 조달사업법), 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」(이하 전자조달법), 방위사업법, 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공공기관운영법) 등이 있으며, 이 외에도 「사회기반시설에 대한 민간투자법」, 「건설산업기본법」, 「건설기술관리법」, 「엔지니어링산업진흥법」, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 등 넓은 의미에서 볼 때 공공조달법제에 속하는 법령들도 있다.

이들 법률들 중에서도 가장 핵심은 국가계약법과 지방계약법이라고 할 수

20) 예컨대 지방자치단체의 공공조달 활용에 관한 논의는 부천시 생활임금지원 조례 종합보고서, 2012 등 생활임금지원조례 활용 보고서 등에서 제시되고 있다.

21) 이에 관한 해외사례에 대해서는 김기선·김대인·김대식·전형배·강현주·김근주·최석환, “공공조달과 노동정책의 연계: 공공조달계약을 통한 저임금근로 해소방안”, 한국노동연구원 보고서, 2013 참조. 이하 공공조달에 관한 부분은 이 보고서 제2장의 내용 중 일부를 발췌 및 수정하여 사용하였음.

있다. 이들 법률들이 제정되게 된 배경은 다음과 같다. 공공조달계약은 전통적으로 재정활동으로 이해되어 왔고, 이러한 이유로 국가계약은 '예산회계법'의 규율을, 지방계약은 '지방재정법'의 규율을 받아 왔다. 그런데 우리나라가 WTO 정부조달협정에 가입하면서 국제입찰에 관한 기준을 마련하고, 분쟁조정기구를 설치해야 할 필요성이 발생하게 되었고 이러한 이유로 1995년에 국가계약에 관해서 독자적으로 규율하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 제정되었다.

이처럼 국가계약법이 제정된 이후에도 지방계약은 여전히 지방재정법에서 규율되고 있었고, 그나마 상당부분은 국가계약법을 준용하는 형태로 운영되고 있었다. 이는 지방계약의 상당부분을 국가계약을 담당하고 있는 조달청에 계약업무를 위탁하는 등 지방계약의 독자성이 매우 약했기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 지방자치제도가 성숙되어감에 따라 지방계약업무도 지방자치단체가 독자적으로 담당해야 한다는 목소리가 높아지게 되었고, 지방계약제도의 특수성을 충분히 반영한 법제가 제정되어야 한다는 주장이 설득력을 얻으며 2005년에 지방계약법이 제정되기에 이르렀다.

이처럼 지방계약법이 시행된 이후 지방자치단체가 실시하는 공공조달계약의 법적 성격이 어떻게 될 것인지, 과연 공공조달계약이 근로조건을 포괄하는 노동조건과 연계가 가능한지 문제될 수 있다. 더 나아가 지방계약법 제6조(계약의 원칙) 제1항은 “계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.”라고 규정하고 있는 바, 공공조달계약을 통한 노동조건 연계정책이 이에 위배되는 것이 아닌지 검토하여야 할 것이다.²²⁾

22) 대법원은 공공조달계약과 관련한 분쟁은 부정당업자제처분과 관련한 사건을 제외하고는 일관되게 민사소송으로 다루어지고 있다. 이는 대법원이 공공조달계약을 사법상 계약으로 보고 있기 때문이라고 할 수 있다. 그리고 이는 공공조달계약을 국고행정의 일환으로 보고 있는 독일행정법의 영향이 크다고 할 수 있다. 관련된 대표적인 판례는 다음과 같다. “지방재정법에 의하여 준용되는 국가계약법에 따라 지방자치단체가 당사자가 되는 이른바 공공계약은 사경제의 주체로서 상대방과 대등한 위치에서 체결하는 사법상의 계약으로서 그 본

다만 지방계약법 제6조가 모든 지방자치단체의 공공조달계약을 통괄하는 하나의 원칙 규정이라는 점에서 동의한다 하더라도, 법률 차원에서 이와 별도의 규율을 하는 것이 불가능한 것은 아니다. 예컨대 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제6장(고용 및 노동서비스 증진)에 있어서 지방계약법 제6조에 대한 특례 규정을 두는 등 공공조달계약을 통한 노동조건 확산을 위한 근거 규정을 마련한다면, 다른 지방자치단체와 다르게 이에 관한 법률적 충돌 문제는 크게 발생하지 않을 수 있다.²³⁾

2. 단체교섭 촉진을 통한 자율적 근로조건 향상 방안

가. 지역단위 효력확장

근로조건을 향상시키는 가장 보편적이고 정론적인 방식은 단체교섭을 통한

질적인 내용은 사인 간의 계약과 다를 바가 없으므로, 그에 관한 법령에 특별한 정함이 있는 경우를 제외하고는 사적자치와 계약자유 원칙 등 사법의 원리가 그대로 적용된다 할 것이다. 한편, 국가계약법은 국가가 계약을 체결하는 경우 원칙적으로 경쟁 입찰에 의하여야 하고(제7조), 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서 입찰공고 또는 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자를 낙찰자로 정하도록(제10조 제2항 제2호) 규정하고 있고, 같은법 시행령에서 당해 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력조달가격의 적정성, 계약질서의 준수정도, 과거공사의 품질정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 재정경제부장관이 정하는 심사기준에 따라 세부심사기준을 정하여 결정하도록 규정하고 있으나, 이러한 규정은 국가가 사인과의 사이의 계약관계를 공정하고 합리적·효율적으로 처리할 수 있도록 관계 공무원이 지켜야 할 계약사무처리에 관한 필요한 사항을 규정한 것으로, 국가의 내부규정에 불과하다 할 것이다(대법원 1996. 4. 26. 선고 95다11436 판결 참조, 따라서 단순히 계약담당공무원이 입찰절차에서 위 법령이나 그 세부심사기준에 어긋나게 적격심사를 하였다는 사유만으로 당연히 낙찰자 결정이나 그에 기한 계약이 무효가 되는 것은 아니고, 이를 위배한 하자가 입찰절차의 공공성과 공정성이 현저히 침해될 정도로 중대할 뿐 아니라 상대방도 이러한 사정을 알았거나 알 수 있었을 경우 또는 누가 보더라도 낙찰자의 결정 및 계약체결이 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위에 의하여 이루어진 것이 분명할 경우 등 이를 무효로 하지 않으면 그 절차에 관하여 규정한 국가계약법의 취지를 몰각하는 결과가 되는 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 무효가 된다고 해석함이 타당하다.(대법원 2001. 12. 11. 선고 2001다33604 판결)

23) 이와 같은 방안은 하나의 아이디어 차원에서 제기하는 것으로, 이를 구체화하기 위해서는 좀 더 법체제적인 분석이 필요할 것으로 생각된다.

자주적인 근로조건 결정 방식이다. 특히 소위 '지역단위 효력확장제도'와 같이 단체협약의 효력 확장제도를 규정(제36조 제1항)하고 있는 현행 노조법 체계에서는 지역단위 근로조건 향상을 위한 가장 우선적인 선택지는 단체교섭과 단체협약 방식일 것이다.

노조법 제36조 제1항은 “하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 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 사용자에게 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 같은 조 제2항에서는 “행정관청이 제1항의 규정에 의한 결정을 한 때에는 지체 없이 이를 공고하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이 제도는 '지역단위 단체협약 효력확장제도'라고 불리며, 그 효력을 '지역단위 단체협약의 일반적 구속력'이라 한다.²⁴⁾

이 제도는 독일의 1918년 단체협약법에 규정되어 현재까지 계승되고 있는 제도인데, 이 제도는 사업별 노조가 체결하는 단체협약을 전제로 하고 있지만, 기업별 노조 체제인 우리나라에서는 거의 활용되지 않는 제도이다.

이 제도를 적용받기 위해서는 '하나의 지역'에서 '종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상'이 '하나의 단체협약의 적용'을 받아야 한다.²⁵⁾ 그리고 이러한 요건들은 당해 단체협약 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로, 노동위원회의 의결을 거쳐, '단체협약의 확장적용'을 결정한 후 지체 없이 공고하여야 한다. 이 때 심판위원으로 구성된 노동위원회는 그 적용여부만 의결할 수 있고 행정관청이 요청한 지역범위, '단체협약 내용 범위' 등을 수정하지 못한다.²⁶⁾

24) 하갑래, 「집단적노동관계법」, (주)중앙경제, 2014, 338면.

25) 이 때 '하나의 지역'이란 행정구역과 행정관청의 관할구역과 반드시 일치할 필요는 없지만, 다양한 요소, 즉 산업의 동질성, 경제적·지리적·사회적 입지조건, 노사관계 등 다양한 요소들을 종합적으로 고려하여 판단되어야 한다.

26) 하갑래, 앞의 책, 339면.

(단위 : 개소, 명)

구 분	노동조합수				조합원수											
					전체				남성				여성			
	한국 노총	민주 노총	미가 맹	전체	한국 노총	민주 노총	미가 맹	전체	한국 노총	민주 노총	미가 맹	전체	한국 노총	민주 노총	미가 맹	전체
서울	482	203	670	1,355	370,768	567,284	197,518	1,135,570	270,283	404,468	145,933	820,684	100,485	162,816	51,585	314,886
부산	163	10	183	356	40,892	5,617	25,450	71,959	37,897	4,594	22,234	64,725	2,995	1,023	3,216	7,234
대구	81	12	90	183	23,544	2,149	14,156	39,849	21,137	1,787	10,433	33,357	2,407	362	3,723	6,492
인천	152	9	117	278	25,187	1,286	12,664	39,137	22,420	1,223	10,107	33,750	2,767	63	2,557	5,387
광주	47	5	112	164	10,382	2,682	7,970	21,034	9,381	1,542	6,336	17,259	1,001	1,140	1,634	3,775
대전	59	11	79	149	26,582	10,559	10,266	47,407	21,015	9,946	7,848	38,809	5,567	613	2,418	8,598
울산	87	4	73	164	25,664	1,083	27,448	54,195	22,976	991	25,285	49,252	2,688	92	2,163	4,943
세종	12	1	13	26	2,181	72	5,940	8,193	1,798	67	3,943	5,808	383	5	1,997	2,385
경기	484	36	471	991	113,419	7,666	34,529	155,614	86,570	6,116	26,620	119,306	26,849	1,550	7,909	36,308
강원	76	11	71	158	12,604	6,634	5,704	24,942	10,898	4,833	4,136	19,867	1,706	1,801	1,568	5,075
충북	115	7	75	197	23,581	3,948	10,396	37,925	16,479	3,620	7,100	27,199	7,102	328	3,296	10,726
충남	127	9	132	268	26,600	3,751	11,738	42,089	23,514	2,722	8,855	35,091	3,086	1,029	2,883	6,998
전북	103	5	125	233	17,134	4,001	13,844	34,979	14,944	3,573	9,692	28,209	2,190	428	4,152	6,770
전남	87	13	91	191	32,814	2,960	13,626	49,400	27,403	2,871	10,826	41,100	5,411	89	2,800	8,300
경북	180	8	184	372	61,119	1,140	10,568	72,827	49,251	878	8,934	59,063	11,868	262	1,634	13,764
경남	127	18	168	313	28,962	10,288	25,735	64,985	25,529	9,130	20,061	54,720	3,433	1,158	5,674	10,265
제주	14	4	29	47	1,741	295	3,329	5,365	1,501	235	2,684	4,420	240	60	645	945
전체	2,396	366	2,683	5,445	843,174	631,415	430,881	1,905,470	662,996	458,596	331,027	1,452,619	180,178	172,819	99,854	452,851

이처럼 지역단위로 근로조건의 통일적 향상을 도모하는 방안은 '지역단위 효력확장제도'가 가장 효과적인 방식이 될 수 있다. 다만 이 제도는 설명한 바와 같이 '동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때', 즉 노동조합의 영향력이 큰 산업별 노조 모델에 의한 것이기 때문에, 어느 정도 노동조합의 교섭력이 확보되지 않는 한 실시될 수 없는, 현실성이 낮은 방안이라고 할 수 있다.

나. 교섭단위 분리 문제

노동조합을 통한 교섭이 지역별로 이루어지는 것이 다소 현실과 부합되지 않는 측면이 있다면, 적정 단위에서의 교섭 촉진을 통하여 노동조합의 교섭력을 현실화하는 방안은 복수노조 체계 하에서 현재 당면하고 있는 문제이며, 이와 관련하여 최근 교섭단위 분리가 문제되고 있다.

교섭창구 단일화 체계에서 ‘교섭대표 노동조합을 결정하여야 하는 단위’, 즉 교섭단위는 하나의 사업 또는 사업장이다(노조법 제29조의3 제1항). 그러나 하나의 사업 또는 사업장에서 현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭관행 등을 고려하여 교섭단위를 분리할 필요가 있다고 인정되는 경우에 노동위원회는 노동관계당사자의 양쪽 또는 어느 한 쪽의 신청을 받아 교섭단위를 분리하는 결정을 할 수 있다(노조법 제29조의3 제2항).

최근 교섭단위 분리 문제는 적정 교섭단위 형성을 위한 노동조합의 ‘하나의 권리’처럼 인식되고 있으며, 비교적 엄격한 요건 하에서 판단되던 것이 완화되고 있는 추세로 판단된다.²⁷⁾ 다만 실질적 교섭력의 확보 차원에서 교섭단위 분리를 쉽게 인정한다 하더라도, 단체교섭의 단위와 현실적 이익이라는 것이 가변적인 이상, 이를 복귀(환원)하거나 더 나아가 교섭단위 분리와 동일한 방식으로 ‘교섭단위 통합’도 가능할 수 있지 않을까 하는 문제가 제기될 수 있다.

현행 노조법상 교섭단위 복귀에 관해서는 정하고 있는 바가 없으며, 교섭단위 통합 역시 별도의 규정이 없으므로, 이러한 것들이 가능하기 위해서는 입법적 개정이 있어야 할 것이다. 다만 다른 국가의 예를 살펴보면, 프랑스와 같이 “경제적 사회적 단일체(l’unité économique et sociale)에 있어서 다수 사업체들 간 합의 내지 법원의 판결로서 교섭단위 통합이 가능하다는 점을 보면,²⁸⁾ 교섭 단위의 유기적 조정을 통하여 최적의 교섭단위를 찾아내는 것이 필요하다는 점을 알 수 있다.

V. 결론

현행 노동관계법령에서는 지역단위의 근로조건 결정을 고려하고 있지 않으

27) 이와 관련하여 최근 중앙노동위원회(제주특별자치도 지방노동위원회)의 교섭단위 분리신청 기각에 대한 서울행정법원 판결(2015구합12007)에서는 “교섭창구 단일화 절차를 유지함으로써 달성되는 이익보다 교섭단위를 분리함으로써 달성되는 이익이 더 크다”는 이익형량의 관점에서 접근하고 있다.

28) 이에 관해서는 김상호, “교섭단위 분리에 관한 법적 쟁점의 고찰”, 노동법학 제43호, 2012 참조.

며, 이를 가능하게 만들기 위한 입법적 대안들도 상당히 제한되어 있다. 더 나아가 제주지역 근로조건 개선을 위한 구체적인 대안을 제시하기 위해서는 지역별 산업 특성과 고용 관계, 노사 관계에 대한 면밀한 분석이 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 과정에서는 제주특별자치도에 관한 현황과 분석, 그리고 지역의 필요성과 현실적 요구들에 관한 구체적인 내용들 역시 심도 있게 논의되어야 할 것이다.

다만 이러한 맞춤형 근로조건 개선 전략들을 논의하기에 앞서, 보편성 있게 논의되고 있는 지역단위 근로조건 규율의 가능성을 살펴볼 필요가 있다. 비록 제주도가 제도적인 자치권이 넓게 형성될 수 있다는 가능성이 있지만, 그럼에도 불구하고 노동문제와 근로조건 개선에 관한 논의들에서는 다른 지역에서 나타나고 있는 소중한 경험들을 어떻게 흡수할 것인가 지에서부터 시작하는 것이 타당하다. 앞서 살펴본 지방자치단체를 중심으로 이루어지고 있는 생활임금 도입 문제와 공공조달연계정책, 노동조합이 주축이 되는 단체협약을 통한 근로조건 개선 방식 등은 지역이라는 특수성을 고려함은 물론 근로조건 개선이라는 보편성 역시 고려하는 법제도적 방식들이므로, 향후 이에 관한 세부적인 논의들이 추가적으로 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 임종률, 「노동법」, 박영사, 2012.
- 하갑래, 「집단적노동관계법」, (주)중앙경제, 2014.
- 김근주, “영국의 생활임금”, 「노동리뷰」 2015년 2월호, 한국노동연구원
- 김기선·김대인·김대식·전형배·강현주·김근주·최석환, “공공조달과 노동정책의 연계: 공공조달계약을 통한 저임금근로 해소방안”, 한국노동연구원 보고서, 2013.
- 김상호, “교섭단위 분리에 관한 법적 쟁점의 고찰”, 「노동법학」 제43호, 2012.
- 박제성·박지순·박은정, “기업집단과 노동법 - 노사협회의와 단체교섭제도를 중심으로 -” 한국노동연구원 연구보고서, 2007.

박제성·박지순·박은정, “기업집단과 노동법 - 노사협의회와 단체교섭제도를 중심으로 -” 한국노동연구원 연구보고서, 2007.

부천시생활임금지원조례 종합보고서, 2012.

양성욱, “생활임금제도의 시행 현황 및 문제점”, 바른사회시민회의 자료집, 2015.05
이정희, 영국의 생활임금과 노동조합 재활성화, 국제노동브리프 2012년 12월호, 한국노동연구원.

Kayte Lawton and Maththew Pennycook, Beyond the Bottom Line-The Challenges and Opportunities of a Living Wage, IPPR & Resolution Foundation, 2013.

[Abstract]

Policy Issues for improving employment protection in Jeju Province

Kim, Keun-Ju

Research Fellow, Korea Labor Institute

Ryu, Sunwoo

Mphil, Comparative Social Policy at Oxford University

This study provides a picture of the employment protection in Jeju Province, examining how local-level policy reforms can be promoted under the current legislation. Korea has witnessed a gradual improvement of minimum working conditions in local authorities by introducing a living wage. Such an implementation has been accepted as the most fundamental means to improve working conditions, but local authorities show variations in terms of specific ways that each implements. Although the discussion about implementing a living

wage has been restricted mainly to public sectors, it can be expanded to private sectors of local areas that present a great level of industrial and occupational unity like Jeju Province. In addition, 「Improvement of Employment and Labour Services (Chapter 6)」 of 「Special Act on the Establishment of Jeju Special Self-Governing Province and the Development of Free International City」 specifies an exceptional rule of “contract to which a local government is a party”, which provides Jeju Province with a legal basis to exercise authority of improving working conditions through public procurement contracts. In other words, the current labour legislations that aim to standardize minimum working conditions at national level are highly likely to cause limitations when it comes to applying them to different local authorities. In this light, an in-depth policy discussion is needed for Jeju Province to become a pioneering model that can provide local-level regulations on working conditions.

Key words : Jeju province, Local-level policy implementation of working conditions, Living wage, Public procurement, Local-level binding force