

# 정부 비정규직 종합대책과 노동인권에 관한 토론회

- 일 시 \_ 2015. 2. 16.(월) 14:00~16:30
- 장 소 \_ 국가인권위원회 인권교육센터별관(10층)



정부 비정규직 종합대책과 노동인권 에 관한 토론회

# 프로그램

- 일시 : 2015. 2. 16. (월) 14:00 ~ 16:30
- 장소 : 국가인권위원회 인권교육센터별관(10층)

| 시 간         | 주 제      |   | 발 표 / 토 론 자  |
|-------------|----------|---|--|
| 14:00~14:05 | 개 회      |   | 안성울 (국가인권위원회 인권정책과장)   |
| 14:05~15:00 | 발표 1     | 정부 비정규직 종합대책(안)의<br>문제점과 대안<br>- 고용형태별 대책을 중심으로       | 윤애림 (한국방송통신대 법학과 강의교수)   |
|             | 발표 2     | 근로기준 유연화 대책에 대한 평가<br>- 해고기준, 임금체계, 근로시간 유연화를<br>중심으로 | 권두섭 (민주노총 공공운수노조법률원장)  |
| 15:00~16:00 | 지정<br>토론 | 비정규직 종합대책과 노동인권                                       | 박지순 (고려대 법학과 교수)<br>김유선 (한국노동사회연구소 선임연구위원)<br>유정엽 (한국노총 정책본부 실장)<br>이남신 (한국비정규노동센터 소장) |
| 16:00~16:30 | 종합토론     |   | 참석자 전원   |
| 16:30       | 폐 회      |   | 안성울 (국가인권위원회 인권정책과장)   |



정부 비정규직 종합대책과 노동인권 에 관한 토론회

# 차 례

## 발표 1

- 정부 비정규직 종합대책(안)의 문제점과 대안
  - 고용형태별 대책을 중심으로 ..... 1
 윤애림 (한국방송통신대 법학과 강의교수)

## 발표 2

- 근로기준 유연화 대책에 대한 평가
  - 해고기준, 임금체계, 근로시간 유연화를 중심으로 ..... 33
 권두섭 (민주노총 공공운수노조법률원장)

## 토 론

- 비정규직 종합대책과 노동인권 ..... 49
  - 박지순 (고려대 법학과 교수)
  - 김유선 (한국노동사회연구소 선임연구위원) / 51
  - 유정엽 (한국노총 정책본부 실장) / 63
  - 이남신 (한국비정규노동센터 소장) / 79



# 정부 비정규직 종합대책(안)의 문제점과 대안

## - 고용형태별 대책을 중심으로

윤애림 (한국방송통신대 법학과 강의교수)





## 정부 비정규직 종합대책(안)의 문제점과 대안 - 고용형태별 대책을 중심으로

| 윤애림 (한국방송통신대 법학과 강의교수)

### I. 박근혜 정부의 ‘비정규직 종합대책(안)’의 맥락

- ‘비정규직 보호’에서 ‘노동시장 이중구조화 개혁’이라는 프레임으로

- 2014. 12. 29. 공개된 박근혜 정부의 ‘비정규직 종합대책(안)’(이하 ‘종합대책(안)’)은 그 구체적 내용에서는 노무현 정부의 「공공기관 비정규직 종합대책(2006. 8.)」(이하 ‘공공기관대책’), 「비정규직 고용개선 종합계획(2006. 9.)」(이하 ‘종합계획’) 및 「특수형태근로종사자 보호대책(2006. 10.)」(이하 ‘보호대책’), 이명박 정부의 「비정규직 종합대책(2011. 9.)」(이하 ‘종합대책’) 및 「공공부문 비정규직 고용개선 대책(2011. 11.)」(이하 ‘공공부문대책’)의 내용들을 답습하고 있음.
- 노동법상 해고 보호 제도의 약화, 임금체계의 개편 등은 김영삼 정부 시절부터의 정부 정책 방향이었음. 하지만 이것이 ‘비정규직 보호 대책’과의 관련 속에서 배치된 것은 노무현 정부 시절 「공공기관 비정규직 종합대책(2006. 8.)」에서부터임. 박근혜 정부의 ‘종합대책(안)’은 노무현 정부의 비정규직 대책의 철학을 계승하고 있음.

- ▶ 「공공기관 비정규직 종합대책(2006. 8.)」
  - 임금피크제 도입, 단시간근로 활용, 평가 및 성과급제 확대·적용 등 정규직의 경직성 완화방안 적극 강구
- ▶ 「비정규직 고용개선 종합계획(2006. 9.)」
  - “비정규직 남용의 구조적 요인으로서 정규직 노동시장의 경직성 완화”

○ 한편 비정규직 대책에 있어 ‘노동시장 이중구조화’라는 프레임은 이명박 정부의 『국가고용전략 2020』(2010. 10)에서 명시적으로 ‘공정하고 역동적인 노동시장 구축’, ‘노동시장 이중구조화’라는 틀을 제시하면서부터 체계화됨.

○ 박근혜 정부의 ‘종합대책(안)’은 기조와 세부내용에서 종전 정부 대책과 큰 차이는 없음. 가장 큰 차이는 △기간제법·파견법의 남은 규제마저 무력화하려는 점, △정규직 임금체계 개편 및 삭감과 해고의 자유 확대를 보다 공격적으로 추진하려는 점 등에 있음.

이는 08년 세계 금융위기 이후 한국경제가 본격적인 저성장기로 접어들었고, 2013년 이후 임금·근로시간·정년 등 이른바 ‘3대 현안’이 발생하면서 기업의 임금 삭감 압력이 강화되고 있고, 비정규직 활용을 제도적으로 뒷받침하는 기간제법·파견법의 시행에 따라 비정규직 고용형태가 표준이 되며 열악한 일자리가 확산되었으나, 재정 부채 확대 등 정부의 정책수단이 약화되면서 노동자에 대한 고통·비용전가 전략에 집중하게 된 점 등을 꼽을 수 있음.

덧붙여 고용·소득 격차 확대에 대한 대중적 불만이 쌓이고, 노조운동이 이에 제대로 대응하지 못하면서 약화되어 온 점도 이러한 정부 정책이 추진되는 중요한 조건이 됨.

〈표 1〉 비정규직 종합대책(안)의 개요

| '종합대책(안)'의 과제               | 추진 사항/<br>시행사항 | 과거<br>정부정책 |
|-----------------------------|----------------|------------|
| <b>Ⅰ 고용형태별 근로조건 개선</b>      |                |            |
| <b>1. 공통</b>                |                |            |
| • 최저임금 인상                   | '14년부터 시행      |            |
| • 단순노무종사자 수습기간 최저임금 감액 금지   | 최저임금법          |            |
| • 최저임금·서면근로계약 위반시 즉시 과태료 부과 | 최저임금법<br>근로기준법 |            |
| • 사회보험료 지원(두루누리 사업) 확대      | 고시 및 사업 시행     | 종합대책       |
| • 고용보험제도의 종합적 개편방안 마련       | 방안 마련          |            |

| '종합대책(안)'의 과제                           | 추진 사항/<br>시행사항             | 과거<br>정부정책 |
|---|----------------------------|------------|
| • 영세사업장 퇴직연금기금제도 도입                     | 근로자퇴직급여법 시행<br>(‘15.7 시행)  | 종합계획       |
| • 체불근로자 보호를 위한 체당금 지급 및 용자 확대           | 임금채권보장법 시행<br>(‘15.7 시행)   |            |
| <b>2. 기간제근로자</b>                        |                            |            |
| • 3개월 이상 근무한 기간제·파견 근로자 퇴직급여 적용         | 근퇴법                        |            |
| • 「기간제근로자 고용안정 가이드라인」 시행                | 가이드라인 시행·<br>준수협약 체결       |            |
| • 기간제 근로자 정규직 전환지원                      | 전환지원금 시행                   |            |
| • 사용기간 연장 및 계약해지시 이직수당 지급               | 기간제법·파견법                   |            |
| • 계약갱신 횟수 제한                            | 기간제법                       |            |
| • 노조의 차별시정 신청대리권 부여                     | 기간제법·파견법                   |            |
| • 노동위원회 차별시정명령의 효력 확대                   | 기간제법·파견법 시행<br>(‘14.9. 시행) |            |
| • 징벌적 손해배상명령제도 활성화                      | 기간제법·파견법 시행<br>(‘14.9 시행)  |            |
| • 복리후생 적용 확대 및 불합리한 차별 방지               | 가이드라인 시행                   | 종합대책       |
| • 국민의 생명·안전 핵심 업무 관련 기간제·파견 근로자 사용 제한   | 기간제법·파견법                   |            |
| • 안전·보건관리자 기간제·파견 근로자 사용 제한             | 기간제법·파견법                   |            |
| <b>3. 일용·용역근로자</b>                      |                            |            |
| <b>(1) 건설일용근로자</b>                      |                            |            |
| • 퇴직공제금 인상 및 대상 확대*<br>* 콘크리트믹스트럭운전자 추가 | 인상 고시<br>건고법               | 법사위<br>계류중 |
| • 생계비 용자요건 완화                           | 근로복지사업운영규정                 | ‘15.시행     |
| • 무면허 건설업사 소속근로자 체당금 지급보장               | 입체법 시행령                    |            |
| • 무료 취업지원기관 설치                          | 설치·운영                      |            |
| • 동절기 훈련 대상·과정 확대                       | 훈련 시행                      | ‘15 시행     |
| • 실업급여 신청요건 완화로 실업급여 수급 보장              | 고용보험법                      |            |

| '종합대책(안)'의 과제                           | 추진 사항/<br>시행사항               | 과거<br>정부정책 |
|---|------------------------------|------------|
| <b>(2) 용역근로자</b>                        |                              |            |
| • 용역업체 변경시에도 65세 이상 계속 근무한 근로자 실업급여 적용  | 고용보험법                        |            |
| • 감시·단속 업무 운영 합리화                       | 지침 시행                        |            |
| • 감시·단속 업무 승인기준 개선 및 감독 실시              | 근기법 시행규칙 개정<br>근로감독관 집무규정 개정 |            |
| • 사업주의 종사자 직무스트레스 예방조치 규정               | 산업안전보건법령                     |            |
| • 업무상 질병 인정 기준 마련                       | 산재보험법 시행령                    |            |
| • 청소업무 원청의 위생시설 제공 지도 강화                | 사업장 지도                       |            |
| • 용역근로자 작업환경 개선시 용자                     | 용자 시행                        |            |
| <b>4. 파견·도급 근로자: 외주화를 합법 파견 틀 내로 유도</b> |                              |            |
| <b>(1) 파견근로자</b>                        |                              |            |
| • 용역·도급 감독 강화                           | 감독 실시                        | 종합대책       |
| • 파견계약 명확화 및 표준계약서 제정·확산                | 파견법<br>표준계약서 제정·보급           |            |
| • 우수종합고용서비스업체 인증제 도입                    | 고시                           | 종합계획       |
| • 파견제한 합리화(고령자, 고소득 전문직 대상)             | 파견법                          | 종합계획       |
| • 업종별 파견규제 합리화 방안 마련                    | 노사정위 논의                      | 종합계획       |
| • 파견 근로자 정규직 전환 지원                      | 전환지원금 시행                     |            |
| <b>(2) 사내하도급 근로자</b>                    |                              |            |
| • 파견·도급 구별 기준 명확화                       | 파견법·지침<br>가이드라인 시행           |            |
| • 사내하청근로자 근로조건 개선                       | 가이드라인 보완<br>협약체결 확대          | 종합대책       |
| • 산안법상 유해·위험 업무 도급인가제도 강화               | 산안법                          |            |
| • 원청의 공동 안전보건조치 의무 확대                   | 산안법                          | 종합대책       |
| • 300인 이상 사업장 안전·보건관리자 외부위탁 제한 추진       | 기특법(산업부)                     |            |

| '종합대책(안)'의 과제                          | 추진 사항/<br>시행사항       | 과거<br>정부정책       |
|--|----------------------|------------------|
| <b>5. 특수형태업무종사자</b>                    |                      |                  |
| • 6개 직종 고용보험 가입 허용 검토                  | 고용보험법                |                  |
| • 산재보험 적용대상 확대                         | 산재보험법 시행령            | 종합계획<br>종합대책     |
| • 생활안정자금 저리 융자 제공                      | 근로복지기본법              |                  |
| • 「특고보호 가이드라인」 제정·시행                   | 가이드라인 시행·<br>준수협약 체결 |                  |
| • 직종별 표준계약서 마련·보급 확대                   | 표준계약서 제정<br>표준약관 지정  | 보호대책<br>종합대책     |
| • 직종별 분쟁조정절차 활성화                       | 조정절차 마련              |                  |
| • (가칭) 가사서비스 이용 및 가사종사자 고용촉진에 관한 법률 제정 | 법제정 추진               |                  |
| <b>② 공공부문 비정규직 고용개선</b>                |                      |                  |
| <b>1. 정규직 고용관행 확립</b>                  |                      |                  |
| • 비정규직 단계적 축소 및 신규 활용 제한               | 기관별 목표 수립 및 이행 지도    |                  |
| • 재정사업시 고용의 질 고려                       | 예산편성지침 반영<br>(기재부)   |                  |
| • 상시·지속업무 정규직 전환 추진                    | 인사규정 명시 및 이행 강화      | 공공기관대책<br>공공부문대책 |
| • 모니터링 시스템 강화                          | 공공부문 고용핫라인 마련        |                  |
| <b>2. 처우개선</b>                         |                      |                  |
| • 상여금·복지포인트 지급 합리화                     | 지도                   | 공공부문대책           |
| • 중앙행정기관 무기계약직 임금체계의 합리적 개편 방안 마련      | 연구용역                 |                  |
| • 자치단체 간 무기계약직 임금수준 격차 해소방안 마련         | 방안 마련(행자부)           |                  |
| • 무기계약직 임금체계 개편모델 마련                   | 모델 마련                |                  |
| • 학교회계직원 직종 단순화                        | 직종 개선(교육부)           |                  |
| • 학교당직기사 근무·보수여건 개선방안 마련               | 방안 마련(교육부)           |                  |
| • 용역근로자 보호지침 준수 실태조사·이행지도              | 실태조사·지도              | 공공부문대책           |
| • 용역계약 담당자 및 업체 대상 교육·홍보 강화            | 계약체결 매뉴얼 마련·배포       | 공공기관대책           |

| '종합대책(안)'의 과제                     | 추진 사항/<br>시행사항  | 과거<br>정부정책 |
|-----------------------------------|-----------------|------------|
| <b>㉓ 노동시장의 공정성과 활력 제고</b>         |                 |            |
| <b>1. 주요 의사결정기구에 비정규직의 참여 확대</b>  |                 |            |
| • 노사정위원회 위원에 비정규직 대표 추가           | 노사정위법           |            |
| • 파견·사내하도급 근로자 노사협의회 참여 보장        | 근참법<br>가이드라인 시행 |            |
| <b>2. 대기업·원청 노사의 상생협력 노력 지원</b>   |                 |            |
| • 성과공유제 모델 개발 및 홍보                | 성과공유제 모델 수립시 반영 |            |
| • 정부포상 우대                         | 정부포상시 반영        |            |
| • 사내근로복지기금을 통해 협력업체 근로자 지원시 비용 지원 | 예산지원            |            |

## II. 고용형태별 비정규직 대책의 맥락과 문제점

### 1. 기간제

#### 1) 기간제 고용 관련 대책의 핵심은 기간제 사용기간 제한의 무력화

- 비록, ‘근로자의 고용안정을 위하여’, ‘근로자 신청서’ 혹은 ‘35세 이상자 등’의 단서가 붙긴 했지만, 기간제 노동자의 사용기간을 2년 연장하는 방향으로 법 개정이 이루어질 경우 현행 기간제법의 사용기간 제한은 무력화될 것임.
  - 첫째, 근로계약 기간만으로 실직의 위기에 처한 노동자로서는 정규직 전환이 되면 가장 좋겠으나 그럴 가능성이 희박할 경우 기간제나 파견직으로라도 계속 고용되기를 희망할 수밖에 없음. 설령 현행법대로 2년 근속 이후 정규직 전환을 요구하는 노동자가 있더라도 생사여탈권을 쥐고 있는 사용자가 사용기간 연장 신청을 강요할 경우 이를 거부할 수 없음. 요컨대 압도적으로 힘의 우위에 있는 사용자와의 관계에서 ‘근로자 신청서’란 ‘사용자가 원하는 대로’가 될 수밖에 없음.
  - 둘째, 처음 법 개정시에는 ‘35세 이상자’로 제한하더라도 이는 곧 다른 경우로 확대하는 추가적 법 개정으로 이어질 것임. 파견법의 경우에도 1998년 제정시에는

‘전문지식·기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무’로 출발하였지만, 2006년 개정 시 ‘업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무’가 추가되었음.

- 셋째, ‘종합대책(안)’이 실현되면 기간제 고용은 ①사용기간이 2년 한도인 경우(현행법 제4조 제1항 본문), ②사용기간이 4년 한도인 경우(신설), ③사용기간 제한을 받지 않는 경우(현행법 제4조 제1항 단서) 등으로 구분됨. ②와 ③은 계속 확대될 것이고 결국 사용기간 제한은 형해화될 것임.
- 넷째, 사용기간을 연장한다고 기간제 노동자의 고용이 보장되지 않음. 기간제법의 사용기간은 2년이든 4년이든 ‘사용자가 동일한 기간제 노동자를 사용할 수 있는 기간’을 의미하는 것이지, ‘해당 기간제 노동자의 계속 고용이 보장되는 기간’이 아님. 위의 ①,②,③의 어느 경우이건 사용자는 근로계약서에 정한 계약기간이 만료되면 재계약을 하지 않는 방식으로 기간제 노동자를 해고할 수 있음.

## 2) 실효성 없는 정규직 전환 지원 방안

- ‘종합대책(안)’은 “정규직 전환 촉진”방안으로 △퇴직급여 적용 확대, △이직수당 신설, △계약갱신 횟수 제한, △「기간제근로자 고용안정 가이드라인」 시행, △중소·중견기업 기간제근로자 정규직 전환 지원 등을 제시하고 있음. 그러나 이는 “기간제 남용 관행을 개선”하기에는 실효성이 부족한 대책임.
- 기간제 노동자의 월평균임금 수준이 정규직의 54.8%에 불과한 상황에서(김유선, 2014) 사용자로서는 퇴직급여와 이직수당이 추가된다고 해도 정규직 대신 기간제를 사용하려 할 것임.
- 계약갱신 횟수 제한 역시 위반시 정규직으로 간주하는 제도를 포함하지 않는 한 아무런 실익이 없음. 노동부가 사례로 들고 있듯이, 독일의 경우 계약갱신 횟수 제한 위반시 기간을 정하지 않은 근로계약을 체결한 것으로 봄.

## 2. 파견노동

### 1) 파견법 관련 대책의 핵심은 파견근로자를 사용할 수 있는 업무와 기간에 관한 제한을 모두 푸는 것

○ 현행 파견법의 근로자파견 허용사유와 허용기간을 도식화해보면,

- ① 제5조 제1항(상시 파견)
  - A. 제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문지식·기술·경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무(현재 중분류로 2개, 소분류로 18개, 세분류로 5개, 세세분류로 7개)
    - A-1. 최장 2년 동안
    - A-2. 고령자(55세 이상자)는 기간 제한 없음
- ② 제5조 제2항(일시 파견)
  - a. 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우, 그 사유의 해소에 필요한 기간 동안
  - b. 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우, 최장 6개월 동안

○ ‘종합대책(안)’은 55세 이상자에 대해 제조업의 직접생산공정 및 파견 절대금지 업무를 제외하고 파견을 전면 허용하겠다고 함. 현재도 55세 이상자는 ①의 파견근로의 기간 제한을 받지 않으므로(A-2), ‘종합대책(안)’이 실현되면 제조업의 직접생산공정에 상시적으로 사용되는 파견노동이나 절대금지업무에 사용되는 파견노동은 제외하고는 모두 합법파견이 됨.

○ 또한 ‘종합대책(안)’은 절대금지업무(의사, 치과의사, 한의사 등)를 제외한 한국표준직업분류 대분류1(관리직), 2(전문직) 업무에 대해 파견을 기간 제한 없이 허용하겠다고 함. 한국표준직업분류 세세분류로 보면 1998년 파견법 제정 당시 138개 업무로 출발하여, 2007년 파견법 시행령 개정으로 187개 업무에 상시 파견이 확대 허용되었는데, 종합대책(안)이 실현되면 관리직의 77개 업무, 전문직의 409개 업무, 총 486개 업무에 대해 기간 제한 없이 파견노동자를 사용하는 것이 가능해짐. 요컨대 소수의 절대금지업무를 제외하고는 파견노동자를 제한없이 사용할 수 있어 이른바 ‘네거티브 리스트’제로 전환하는 것과 다름없게 됨(그림 1).





도 의문이지만, 설사 일자리가 창출된다 하더라도 그것이 어떤 일자리인가에 대한 반성이 전혀 없음.

## 2) 파견 노동의 현실

- 현재 통계청의 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』는 “임금을 파견업체로부터 받았다”고 응답하면 ‘파견근로’로 “임금을 용역업체로부터 받았다”고 응답하면 ‘용역근로’로 분류하고 있음(45번 문항). 그런데 보통의 노동자들은 파견과 용역을 구분하지 않고, 오히려 ‘용역(업체)’라는 표현이 더 오래, 더 일상적으로 사용되어 왔음. 따라서 ‘파견근로’와 ‘용역근로’ 모두 파견 노동의 현실을 보여준다고 할 수 있음.
- 김유선(2014)의 분석에 따르면 2014. 8. 현재 ‘파견근로’의 월평균임금은 153만원, ‘용역근로’의 월평균임금은 138만원 수준임. 고용노동부의 『2013년 하반기 근로자 파견사업 현황』에 따르면 파견근로자의 월평균임금은 154만원 수준임. 이는 국민기초생활보장법의 수급권자 선정기준이 되는 2014년도 4인 가구의 최저생계비 163만원에도 미치지 못하고, 정규직 월평균임금 대비 48~53%의 수준임.
- 더욱 심각한 점은 파견/용역근로가 중소·영세사업체가 밀집한 산업단지(공단)의 상시적 노동형태가 되어 가고 있다는 사실임. 고용노동부가 집계한 자료에 따르면 서울·경기·강원 지역에 전체 파견노동자의 90% 이상이 밀집해 있음. 일례로 2012년 안산·시흥지역에서 일하는 파견노동자가 전체 파견노동자의 17%에 달하는데, 이들의 97%(22,229명)가 일시적·간헐적 파견근로임. 그러나 실제로는 주로 제조업 직접생산공정에서 1주일 정도의 형식적 휴지기를 두고 상시적으로 파견근로를 하고 있는 것으로 조사됨. 이들의 월평균임금은 134만원에 불과함(안산시비정규직노동자지원센터·한국비정규노동센터, 2013).
 

중소·영세사업장 또는 농업 등에서 인력난이 생기는 원인은 열악한 노동조건에 있으므로, 이러한 사업장의 구인 수요에 맞춰 파견근로를 확대하겠다는 발상은 열악한 노동조건을 감내할 수밖에 없는 취약한 노동을 확산하겠다는 것임.

### 3) 실효성 없는 파견 노동자 보호방안의 재탕

○ ‘종합대책(안)’이 들고 있는 파견노동자 보호방안은 이미 실효성이 없는 것으로 판명이 된 것들임. ‘종합고용서비스업체를 대상으로 한 우수업체 인증제’는 2008년부터 ‘근로자파견 우수기업 인증제’라는 이름으로 이미 시행하고 있지만, 우수업체로 인증된 파견업체 역시 파견법·근로기준법을 위반하는 사례가 만연할 정도로 파견노동자 보호에 실효성이 없음이 드러남.<sup>1)</sup>

○ ‘사용업체와 파견업체간 계약시 파견대가 항목을 세부적으로 명시’하도록 한다는 방안 역시 현행법에 사용업체와 파견업체간 계약시 파견대가 항목을 명시하도록 하는 규정(법 제20조 제1항)을 세부적으로 바꾸겠다는 것에 불과함. 사용사업주·파견사업주·파견노동자간 표준계약서의 작성·확산 방안 역시 현행 파견법 제20조(계약의 내용 등), 제24조(파견근로자에 대한 고지의무), 제26조(취업조건의 고지) 등으로 규정되어 있음.

근본적으로 파견 노동자의 노동기본권을 보장하는 제도 없이는 사용사업주·파견사업주에 대하여 약자의 지위에 있는 파견 노동자가 계약서를 근거로 노동조건 개선을 요구하기를 기대하기 어려움.

## 3. 사내하도급

### 1) ‘사내하도급’을 ‘파견’이 아닌 ‘도급’으로 인정하기 위한 구분기준의 명확화

○ 08년 9월, “불법파견에도 구 파견법 제6조 제3항의 직접고용 의제 적용”이라는 대법원 판결(에스코 사건), 2010년 3월, “원청이 실질적·구체적 지배력을 가진다면 사내하청 노동자의 노조법상 사용자”라는 대법원 판결(현대중공업 사건), 2010년 7월, “컨베이어벨트와 같은 일괄연속생산방식의 사내하도급은 불법파견”이라는 대법원 판결(현대자동차 사건) 등 사내하도급에서 원청의 책임을 인정하는 판결이 이어

1) 일례로 2008년도 근로자파견 우수기업으로 선정된 제니엘(주)은 길병원, 서울성모병원 등에서 파견법 위반사례가 다수 적발된 바 있음.

지면서, '사내하도급'을 불법과건이 아닌 적법도급으로 보아야 한다는 재계의 요구와 정부 정책이 추진되어 옴.

- 이명박 정부가 발표한 「사내하도급 근로자의 근로조건 보호 가이드라인」(2011. 7.)과 여당이 발의한 「사내하도급근로자 보호 등에 관한 법률안」(2012. 5.)은 '사내하도급'을 “원사업주로부터 업무를 도급받거나 업무의 처리를 수탁한 사업주가 자신의 의무를 이행하기 위해 원사업주의 사업장에서 해당 업무를 수행하는 것”(가이드라인) 또는 “원사업주의 사업장 내에서 수급사업주가 원사업주로부터 도급 또는 위임받은 업무를 독립적으로 수행하는 것”(법률안)으로 규정함.

그런데 법률안은 사내하도급 계약에 근로자파견계약과 사실상 동일한 내용을 포함하도록 하고 있음(〈표 2〉 참조). 사내하도급 노동자의 근로시간·휴일·휴가, 업무의 내용, 근로제공 기간까지 규정하는 원하청간 계약은 도급이 아니라 파견이라고 볼 수밖에 없음. 따라서 사내하도급 법안은 근로자파견의 일부를 '사내하도급'이라는 이름으로 파견법의 규제 밖으로 합법화하려는 것임.

〈표 2〉 사내하도급계약과 근로자파견계약 비교

| [사내하도급 법안 제4조]<br>사내하도급 계약에 명시되어야 할 사항   | [현행 파견법 제20조]<br>근로자파견 계약에 명시되어야 할 사항  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사내하도급근로자의 수</li> <li>• 사내하도급근로자가 종사할 업무의 내용</li> <li>• 사내하도급근로자가 근로를 제공하는 사업장의 명칭 및 소재지 그 밖의 구체적인 근로제공 장소</li> <li>• 사내하도급근로자의 근로제공 기간</li> <li>• 사내하도급 대금의 구체적인 내역(도급계약 중 인건비를 포함한다) 및 지급방법·지급기일</li> <li>• 사내하도급근로자의 근로시간 및 휴게시간에 관한 사항</li> <li>• 사내하도급근로자의 휴일·휴가에 관한 사항</li> <li>• 사내하도급근로자의 연장·야간·휴일근무에 관한 사항</li> <li>• 사업장에서 사내하도급근로자의 안전 및 보건에 관한 사항</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파견근로자의 수</li> <li>• 파견근로자가 종사할 업무의 내용</li> <li>• 파견근로자가 파견되어 근로할 사업장의 명칭 및 소재지 기타 파견근로자의 근로장소</li> <li>• 근로자파견기간 및 파견근로 개시일에 관한 사항</li> <li>• 근로자파견의 대가</li> <li>• 시업 및 종업의 시각과 휴게시간에 관한 사항</li> <li>• 휴일·휴가에 관한 사항</li> <li>• 연장·야간·휴일근로에 관한 사항</li> <li>• 안전 및 보건에 관한 사항</li> <li>• 파견사유</li> <li>• 파견근로중인 파견근로자를 직접 지휘·명령할 자에 관한 사항</li> </ul> |

○ 이러한 사내하도급 법안의 추진은 노동계의 반대 등으로 가로막혀 있음.<sup>2)</sup> 그런데 박근혜 정부의 ‘종합대책(안)’은 원청이 하청근로자의 산업안전·복지·훈련 제공 등에 기여할 수 있도록 원청의 산업안전보건 조치, 원하청 공동직업훈련, 기업복지에 하청근로자 배려 등을 파견의 판단징표에서 배제하겠다고 밝힘.

도급의 파견의 구별기준에 따르면 도급계약을 수행할 능력(전문기술과 능력)을 보유하고 있지 않으면 이는 파견이 됨. 직무교육을 원청이 시킨다면 그러한 기술은 원청이 보유하고 있으므로 도급이 되기 어려움. 그러나 ‘종합대책(안)’이 실현되면 독자적으로 계약을 수행할 능력이 없는 위장도급이 적법한 도급으로 인정되고, 원청의 사내하도급 노동자에 대한 업무지휘감독권 행사 역시 ‘작업기술에 관한 직무교육’으로 간주될 것임.

#### 〈삼성전자서비스의 사례〉

삼성전자서비스(주)의 업무는 전국에 7개소의 직영 A/S센터와 169개의 하청 A/S센터에서 이루어지는데, 8,406명의 협력업체 소속 수리기사들과 1,431명의 협력업체 소속 콜센터 노동자들이 일하고 있다(2013년 현재).

협력업체 수리기사의 채용방식은 삼성전자서비스(주)와 협력사가 컨소시엄을 구성하여 신규인력을 채용하는 ‘정기공동채용’<sup>3)</sup>과 협력사가 직접 인력을 채용하는 ‘수시자체채용’으로 구분된다. 정기공동채용의 경우, 삼성전자서비스(주)의 홈페이지에 ‘교육생 모집’ 공고를 하고, 이 홈페이지에서 지원서를 작성하도록 되어 있으며, 개인별 지원신청서를 검토한 후 2차로 면접 및 적성검사를 실시한다. 최종 합격자는 삼성전자서비스(주) 서비스아카데미에서 3개월간 기술교육을 수료한 후, 수리기사가 희망하는 지역 서비스센터의 협력사와 근로계약을 맺는다. 협력사가 자체 채용하는 경우 협력사가 면접을 보고 삼성전자서비스(주)에서 교육을 이수하는데, 교육 수료 후 삼성전자서비스(주)가 사원코드(ID)를 부여해 주어야 협력사 채용이 가능하다.

이외에도 삼성전자서비스(주)는 매월, 매분기, 반기마다 협력사 수리기사에 대한 교육을 실시하고, 수리기사의 자격 갱신 여부를 결정하는 평가시험을 1년에 2회 실시하며, 기타 업무 수임을 위한 자격 유지 여부를 결정하는 수시평가시험을 시행한다. 만일 교육에 불참하거나 평가시험에서 기준 점수에 미달하면 업무수입이 중지된다. 서비스아카데미 교육시 주요 교육 내용은 삼성의 경영이념 및 고객응대에 관한 매뉴얼 교육이며, 수시교육의 경우 삼성전자서비스(주)의 직원이 협력사 사무실에 와서 직접 교육을 한다. 삼성전자서비스(주)와 협력사간 서비스 업무 계약 14조 1항은 “‘갑’은 본 계약 업무의 수행에 필요시 또는 ‘을’의 요청이 있을 경우 ‘을’에게 서비스 품질 및 서비스 업무에 대한 지원과 교육지원을 할 수 있으며 ‘을’은 특별한 사유가 없는 한 이에 적극 협조하여야 한다”고 정하고 있다. 또한 삼성전자서비스(주)는 ‘사업내 자격제도’<sup>4)</sup>를 운영하면서 협력사 수리기사에게 기술1급~기술3급까지 자격을 부여하며, 자격 유효기간이 지나도록 자격을 갱신하지 않을 경우 자격만료로 업무 수입이 제한된다.

2) 국가인권위원회도 사내하도급근로자보호관련법을 제정 시 합법적인 하도급과 불법적인 파견과의 구분이 모호해질 가능성을 유의해야 한다는 의견을 표명하였음(2013. 1. 14).

3) 고용노동부는 「고용보험법」 제31조, 「근로자직업능력개발법」 제20조 등에 근거한 ‘중소기업훈련컨소시엄 실시

중부지방고용노동청은 2013. 9. 삼성전자서비스(주)와 협력업체간 계약은 불법과견으로 보기 어렵다고 판단했는데, 삼성전자서비스(주)가 채용 예정자들에 대한 교육을 실시 한 것은 원·하청간 계약에 따르거나 고용보험법에 의거한 행위라고 보았고, 삼성전자서비스(주)가 교육대상을 특정하거나 정기평가를 실시한 것도 고용보험법에 의거한 행위이거나 도급인의 정당한 지시권의 범위에 포함된다고 보았다(윤애림, 2014 참조).

**<대기업의 하청 직무교육 수단으로 변질된 국가인적자원개발컨소시엄>5)**

- 국가인적자원개발컨소시엄은 중소기업 근로자의 직업훈련 활성화 및 우수 인력공급, 신성장동력분야 등 전략산업의 인력육성, 지역별 직업훈련기반 조성 등을 목적으로 실시. 동 사업은 복수의 중소기업과 컨소시엄(협약)을 구성한 대기업, 사업주단체 등에 공동훈련을 위해 필요한 훈련 인프라와 훈련비 등을 지원하는 사업이며, 고용노동부의 위탁을 받아 산업인력공단이 실시하는 사업임.
- 국가인적자원개발컨소시엄에는 2013년 정부가 고용보험기금을 통해 총 1,703억원을 투입했고, 그 중 총 123개 대기업, 사업주단체 등의 운영기관이 참여하는 중소기업HRD개발 지원 컨소시엄에는 가장 많은 970억원의 예산이 투입되어 운영됨.
- 그러나 컨소시엄 운영기관으로 선정된 대기업들이 사내협력회사를 컨소시엄에 참여시켜, 중소기업 경쟁력강화를 위한 기술이전이라는 본래의 목적과 달리 위탁업무 수행을 위한 단순직무교육, 고객응대교육, 상품판매교육 등을 실시하면서 문제를 발생시킨 사례가 발견되었음.

실제 SK브로드밴드가 협력회사들을 교육훈련에 참여시켜 “중소기업 핵심직무능력향상지원사업”의 지원을 받아 교육을 진행하면서 협력사 직원들에 대해 SK의 결합상품판매방식을 교육시킨 것이 확인되어, 산업인력공단이 특별점검을 실시하여 해당 사업을 중단시킨 사례가 대표적인.

**컨소시엄 운영기관(주요기업) 정부지원금 지급순위**  
(2011~2014, 2009년 이전 사업개시한 기존사업자 대상)

| 순위 | 운영기관명  | 정부지원금 (천원) | 참여기업 수 | 사업개시 연월 |
|----|--------|------------|--------|---------|
| 1  | 두산중공업  | 3,795,014  | 553    | '09.10  |
| 2  | 포스코    | 3,430,832  | 1,008  | '04.12  |
| 3  | LG전자   | 3,219,568  | 1,686  | '06.5   |
| 4  | 대우조선해양 | 3,137,628  | 637    | '01.6   |
| 5  | 포스코플랜텍 | 2,802,409  | 157    | '08.6   |
| 6  | LGCNS  | 2,799,966  | 204    | '06.12  |
| 7  | 이영산업기계 | 1,989,939  | 186    | '09.10  |

**고용노동부 고용형태공시 기준 소속 외 근로자 사용현황**

| 무기     | 소속외 (파견/용역) | 비율     |
|--------|-------------|--------|
| 7,255  | 1,820       | 25.1%  |
| 17,286 | 15,723      | 91.0%  |
| 37,534 | 4,081       | 10.9%  |
| 12,829 | 30,666      | 239.0% |
| 1,194  | 1,928       | 161.5% |
| 7,018  | 1,277       | 18.2%  |
| -      | -           | -      |

규정'에 따라 국가인적자원개발 컨소시엄 제도를 시행하고 있다. 이 제도는 대기업 훈련기관이나 사업주단체, 대학 등이 중소기업과 공동으로 인력 양성 및 향상교육을 수행하여 중소기업의 인력난 해소와 재직자의 직무능력 향상을 도모하기 위한 제도이다. 삼성전자서비스(주)는 2004. 12. 노동부로부터 컨소시엄 운영기관으로 승인받아 2005년부터 이 사업을 운영하고 있다.

- 4) '사업내 자격제도'란 「고용보험법」 제31조에 의거하여 사업주가 단독 또는 공동으로 근로자의 직업능력개발을 위해 운영하는 자격으로, 관련 직종에 대해 일정한 검정 기준에 따라 근로자의 직업능력을 평가하고 그 결과에 따라 부여하는 자격을 말한다. 삼성전자서비스(주)는 2001. 11. 고용노동부로부터 인정을 받아 '사업내 자격제도'를 운영하고 있다.
- 5) 보다 자세한 내용은 은수미 국회의원실, 「막대한 재원 투입되는 국가인적자원개발컨소시엄, 대기업, 하청 직무교육 수단으로 편법운용」(2014. 10. 20. 보도자료) 참조.

| 순위         | 운영기관명      | 정부지원금<br>(천원) | 참여기업<br>수 | 사업개시<br>연월 | 무기             | 소속외<br>(파견/용역) | 비율           |
|------------|------------|---------------|-----------|------------|----------------|----------------|--------------|
| 8          | 현대삼호중공업    | 1,960,347     | 264       | '03.3      | 4,259          | 10,580         | 248.4%       |
| 9          | 삼성중공업*     | 1,752,377     | 583       | '01.6      | 13,702         | 24,377         | 177.9%       |
| 10         | 코오롱인더스트리   | 1,642,571     | 728       | '09.10     | 3,595          | 1,951          | 54.3%        |
| 11         | 현대중공업      | 1,617,415     | 710       | '02.10     | 26,342         | 40,767         | 154.8%       |
| 12         | 삼성전자서비스**  | 1,460,820     | 463       | '04.12     | 1,396          | 60             | 4.3%         |
| 13         | 현대미포조선     | 1,343,081     | 227       | '04.12     | 3,715          | 9,740          | 262.2%       |
| 14         | 해영선박       | 1,215,879     | 173       | '06.5      | 59             | 0              | 0.0%         |
| 15         | 삼성SDI      | 1,172,950     | 294       | '03.12     | 7,733          | 1,115          | 14.4%        |
| 16         | 한국지엠(승용)   | 1,097,252     | 355       | '03.12     | 16,822         | 3,984          | 23.7%        |
| 17         | 한국수력원자력*** | 1,055,355     | 1,013     | '09.10     | 9,424          | 1,274          | 13.5%        |
| 18         | 동원엔터프라이즈   | 1,039,375     | 191       | '08.12     | -              | -              | -            |
| 19         | 현대로템       | 999,499       | 980       | '05.11     | 3,593          | 872            | 24.3%        |
| 20         | 현대자동차      | 971,350       | 707       | '03.12     | 60,253         | 11,066         | 18.4%        |
| 21         | 쌍용자동차      | 873,895       | 868       | '03.12     | 4,806          | 924            | 19.2%        |
| 22         | 대한조선       | 811,392       | 69        | '08.6      | 552            | 1,705          | 308.9%       |
| 23         | 한진중공업      | 630,981       | 93        | '02.10     | 2,306          | 4,056          | 175.9%       |
| 24         | KT         | 283,340       | 1,243     | '03.3      | 31,872         | 21,359         | 67.0%        |
| 25         | SK텔레콤      | 210,910       | 1,173     | '06.5      | 4,273          | 1,277          | 29.9%        |
| <b>합 계</b> |            |               |           |            | <b>277,818</b> | <b>190,602</b> | <b>68.6%</b> |

\* 인력현황은 건설부문에 한함  
 \*\* 삼성전자서비스는 고용형태공시에서 소속외 근로자수를 60명이라고 공시하였으나, 실제 조사에서는 2014년도 삼성전자서비스 협력업체 근로자 총 수가 8,346명으로 조사됨. 위 인원수로 간접고용을 산정할 경우 597.8%가 되어 25개 업체 중 1위  
 \*\*\* 인력현황은 금강원 전자공시시스템(무기계약직)과 고용노동부 공공기관 간접고용현황(소속외 근로자)을 인용

## 2) 후퇴하고 있는 정부 안전 대책

- ‘유해위험업무 도급 인가 제도 강화’라는 대책 역시 사용자 단체의 반발로 대폭 후퇴한 대표적인 정책임. 도급 인가 제도 강화는 실효성 없는 대책이었음이 이미 드러났음에도, 정부는 ‘도급인가 확대’로 재탕하고 있음. 애초 노동부는 유해위험작업에서 도급을 금지하는 방안을 검토했다가 경총 등 사용자단체의 반대로 도급인가 범위를 확대하고, 인가기간(3년)을 설정하는 선에서 마무리함.
- ‘종합대책(안)’은 원청의 사업과 불가분의 관계인 사내하청업체 위험작업에 대해 산업안전보건법상 공동안전보건조치 의무 확대 방침을 밝힘. 현재 위험장소 20곳에 국한된 원·하청 공동조치 의무대상을 ‘원청의 사업과 긴밀히 연계된 위험장소’로

확대하겠다는 것임.

그러나 이는 2010~2014년 적용됐던 3차 산재예방 5개년 계획보다 오히려 후퇴한 것임. 3차 계획에서는 원청의 안전보건 책임강화와 관련해 “위험생산자가 위험을 부담하도록 실질적인 작업지시·통제권을 가진 원청사업주·발주자 등의 근로자 보호의무를 확대하고 강화한다”는 내용이 포함됐음. 그리고 “근로자 범위를 사업주와 고용종속관계에 있는 자에서 사업주 지배·관리하에 있는 자로 확대한다”고 밝히면서 하청노동자에 대한 원청의 책임을 분명히 한 바 있음.

- ‘종합대책(안)’에는 “고위험 업종(조선·철강·건설 등)을 중심으로 300인 이상 사업장의 안전·보건관리자 외부 위탁 제한 추진”이 들어 있음. 원래는 업종 제한이 없었지만 산자부와 경총의 반발 때문에 조정된 것으로 알려짐. 특히 안전·보건관리자 외부위탁을 제한하려면 ‘기업활동규제 완화를 위한 특별조치법’을 개정해야 하는데, 소관부처인 산자부가 반대하고 있다고 함.<sup>6)</sup>

## 4. 공공부문

### 1) 직접고용 비정규직 일부의 무기계약직 전환에 불과한 공공부문 대책 지속

- '06년 노무현 정부의 <공공기관 비정규직 종합대책>에서 “상시·지속적 업무에 2년 이상 근무한 기간제 노동자 일부를 무기(無期)계약으로 전환”하는 것이 공공부문 비정규직 대책의 골자가 됨. 이명박 정부는 2011년 11월 <공공부문 비정규직 고용개선 대책>을 내놓는데, 여기서는 노무현 정부의 ‘종합대책’의 무기계약직 전환 기준인 “상시·지속적 업무에 2년 이상 계속 근로”라는 조건에 더하여 “근무실적, 업무수행능력, 업무수행태도 등 평가를 거쳐 무기계약직 전환 여부를 결정”하도록 함. 박근혜 정부가 발표한 <'13~'15년 공공부문 비정규직 정규직(무기계약직) 전환계획>은 이명박 정부의 대책의 연장선상에 있는 것으로, 상시·지속적 업무를

6) “[정부 제4차 산재예방 5개년 계획 발표] 경제부처 논리에 밀린 산재예방정책, 5년 전 계획에도 못 미쳐”(매일노동뉴스 2015. 1. 28.자 기사).



수행하는 비정규직에 대해 공정한 평가를 거쳐 2015년까지 65,711명을 무기계약직으로 전환할 계획임.

- 2006년 이후 공공부문 비정규직 규모의 추이를 보면, 기간제 노동자 중 일부가 무기계약직으로 전환되어 규모가 감소하였으나 여타의 비정규직 활용이 증가하여 전체 비정규직 규모에는 큰 변화가 없으며, 특히 보다 열악한 고용형태인 간접고용이 크게 증가함.

〈표 3〉 공공부문 비정규직 규모와 구성의 변화

| 연도   | 합계        | 직접고용      |                    | 간접고용<br>(파견·용역)   |
|------|-----------|-----------|--------------------|-------------------|
|      |           | 정규직       | 비정규직               |                   |
| 2006 | 1,553,674 | 1,242,038 | 246,844<br>(15.9%) | 64,792<br>(4.2%)  |
| 2011 | 1,690,856 | 1,350,220 | 240,993<br>(14.3%) | 99,643<br>(5.9%)  |
| 2012 | 1,754,144 | 1,393,889 | 249,614<br>(14.2%) | 110,641<br>(6.3%) |
| 2013 | 1,760,647 | 1,408,866 | 239,841<br>(13.6%) | 111,940<br>(6.4%) |

\* 자료: 김종진(2014)

- 그동안 노무현·이명박·박근혜 정부의 공공부문 비정규직 대책은 2년 이상 계속 고용된 기간제 노동자 일부의 무기계약직화를 추진하였으나, 간접고용은 무기계약직 전환의 대상 조차 되지 않음. 무기계약직으로 전환된 노동자들도 정원과 예산 대책이 뒷받침되지 않아 차별적 노동조건이 온존되고 있으며, 각 기관은 직접고용 비정규직을 줄이고 간접고용 비정규직을 늘리는 방향으로 대처해 음. 실제 2012-2013년 전체 비정규직(간접고용 포함)의 73.8%가 무기계약직 전환대상 제외 자임(김종진, 2014).

## 2) 오히려 비정규직의 고용불안을 증가시킬 대책

- ‘종합대책(안)’은 “공공기관별 특성을 감안, 비정규직을 일정 규모 이하로 제한하고, 기관별 실행계획 수립 및 이행 지도”를 하겠다고 밝힘. 구체적으로 공공기관은 '16년부터 정원의 5%, 지방공기업은 '16년부터 정원의 8%, 출연연구기관은 '17년까지 정원의 20~30%내로 비정규직 규모를 감축해야 한다는 목표를 제시함.

직접고용 비정규직을 보다 열악한 간접고용, 시간제 일자리로 대체하는 현재 관행을 규제하지 못한 채 비정규직 규모 축소를 강제하게 되면, 직접고용 비정규직은 계약해지되면서 시간제나 간접고용으로 대체 압력을 받게 될 것임.

- 전국학교비정규직 계약해지 실태조사 결과(2013. 2.)
  - 총 6,475명(기간제 5천3백명, 무기계약직 1천1백명)이 2013년도 계약해지됨.
  - 계약해지된 기간제 노동자 중 상시지속적 업무 종사자는 5,128명으로 정부가 2013년 무기계약직 전환 대상자(16,701명)로 삼은 인원의 31%의 규모임.
  - 계약해지 발생사유는 계약기간 만료(39.7%), 희망퇴직(27%), 사업종료(15.9%), 학생정원 감소(11%) 순임.

- 공무원에서 1년 이상 근무한 비정규직까지 모든 인건비가 통합 관리되는 현행 총액인건비제<sup>7)</sup> 하에서는 정규직(무기계약직) 충원이나 실질적 처우 개선이 구조적으로 제약받을 수밖에 없고, 예산·정원의 제약이 덜한 비정규직을 활용하거나 민간 위탁 내지 외주화하도록 강제됨.

## 3) 무기계약직에 대한 차별을 정당화시킬 직무급제 개편

- ‘종합대책(안)’은 ‘무기계약직 보수체계 개선’이라는 명목으로 “무기계약직 직무급 도입 등 임금체계 개편 모델 마련” 방침을 밝힘. 이는 공공부문의 정규직에 비해 차별 받은 무기계약직의 임금 개선이 아니라 차별적 임금체계의 제도적 정당화로 귀결될 것임.

공공부문의 무기계약직은 ‘보조’성격의 업무를 수행한다고 하지만 실상은 공무원

7) 총액인건비제란 예산당국이 각 기관의 인건비 총액만 정해 주고 인원·보수는 인건비 총액 내에서 각 기관이 자율로 정하도록 한 제도로써 2007년부터 공공기관 전체에서 실시되고 있음.

이 수행했거나 해야 할 '실무업무'를 수행하는 경우가 대부분임. 일례로 우정사업본부의 경우 2014년 9월 직무분리를 하면서 공무원이 하던 전동차 운행 업무를 무기계약직 업무로 규정하면서 '보조'업무로 구분함. 직무급제 도입은 무기계약직의 업무를 '보조'적 성격의 직무로 규정하면서 무기계약직에 대한 차별적 임금을 정당화하게 될 가능성이 큼.

- 무기계약직 전환과 함께 근무성적평가제도가 도입되어 근무성적평가가 고용 및 노동조건에 반영되는 체계를 갖추게 된 경우가 많음. 2007년 4월 공공기관비정규대책추진위가 배포한 <무기계약 및 기간제 근로자 등 인사관리 표준안>에서도 무기계약직, 기간제 노동자를 대상으로 1년에 2회 근무실적평가를 진행하고 평가결과를 인사이동·성과급 지급 등 인사운영에 반영하도록 정하고 있음.<sup>8)</sup> 무기계약직에 대한 직무급 도입은 직무평가 방식으로 무기계약직에 대한 차별적 노동조건, 고용불안을 악화시키는 계기가 될 것임.
- 박근혜 정부는 1단계 공공기관 정상화 대책(공공기관 부채관리, 방만경영 정상화 등)을 통해 공공기관 노동자의 복지축소를 강제했고, 2014년 11월부터 2단계 공공기관 정상화 대책(민영화와 기능조정, 성과연봉제·임금피크제·퇴출제 도입 등)을 추진하고 있음. 무기계약직 직무급제 도입은 이러한 2단계 공공기관 정상화 대책의 일환이 될 것임.

8) 이러한 <표준안>의 내용은 공공부문 각 기관의 인사관리규정에 고스란히 반영되어, '행정수요 감소로 인한 업무량의 축소' 및 '직제 개편'(고용노동부), 업무량 변화, 예산 감축, 직제와 정원의 개폐(안전행정부) 등의 경우에 무기계약직 노동자의 근로계약을 해지할 수 있도록 되어 있음. 더욱이 무기계약직에 대해서는 상시적 근무평가가 이루어지고, 근무평가 결과에 따라 해고가 가능하도록 되어 있음. 실제 '최근 5년 이내 2회 이상 최하위 등급'(농림축산식품부, 문화체육관광부, 통일부, 안전행정부 등), '연속 2회 이상 최하위 등급'(국토교통부, 산업통상자원부), '2회 이상 최하위 등급'(교육부), '2회 이상 불량 등급'(법무부) 등 근무평가에 따른 해고 규정이 존재한다. 특히 조달청, 중소기업청 등은 아예 상대평가로 근무성적을 평가한 뒤 하위 10%의 대상자에게 '불량'을 배정하게 되어 있음(윤애림, 2013 참조).

## 5. 특수형태 노동자

### 1) 특수형태 노동자의 노동기본권을 부정하는 정책의 유지

- 노무현·이명박 정부에 이어 박근혜 정부의 비정규대책도 이른바 ‘특수고용’ 노동자를 ‘독립 자영인’으로 보고, 노동법적 보호가 아닌 사회보험법·경제법적 보호의 일부 적용이라는 정책 기조를 유지하고 있음.

국가 인권위원회(2007년), 국민권익위원회(2013), 국회 입법 조사처(2013년) 등이 특수형태 노동자의 노동조건을 보장하고 노동기본권을 보장하는 입법의 필요를 권고하였으나,<sup>9)</sup> ‘종합대책(안)’은 극히 일부의 노동조건에 관해서만, 법적 구속력 없는 「특수형태업무종사자 보호 가이드라인」 마련을 대책으로 내놓았음.

- 2009년 이명박 정부가 전국건설노동조합, 전국운수노동조합 화물연대본부에 대하여 특수형태노동자가 조합원에 포함되어 있다는 이유로 시정 명령 및 범외노조 통보 위협을 하는 등 특수형태노동자에게 단결권·단체교섭권·단체행동권을 보장하지 않는 법제도가 특수형태노동자의 노동인권 개선을 더욱 어렵게 만들고 있음.

국제노동기구(ILO)는 특수형태노동자들이 노동3권을 온전히 누릴 수 있도록 관련 법제도를 바꿀 것을 한국 정부에 수차례 권고하였음.<sup>10)</sup> 그러나 ‘종합대책(안)’에는 이러한 방향의 제도개선은 찾아볼 수 없고, 대신 경제법 영역에서 ‘직종별 분쟁 조정절차 활성화’를 방안으로 내놓고 있는데 이는 노동3권 보장과 상충되는 방향임.

### 2) 유명무실한 산재보험·고용보험 적용 방안

- 2008년부터 레미콘 기사를 비롯한 6개 직종(레미콘 자차기사, 보험설계사, 학습지 교사, 골프장캐디, 택배기사, 전속적 퀵서비스기사)의 특수형태 노동자에 한해 산재

9) 국가인권위원회, 「특수형태대근로종사자 보호방안에 대한 의견표명」 (2007. 10. 16); 국민권익위원회, 「특수형태대근로종사자 권익보호 등에 관한 법률 제정 권고」 (2013. 1. 2); 한인상, 「특수형태대근로종사자 보호를 위한 입법·정책적 개선 방안」, 국회입법조사처 이슈와 논점 제591호(2013. 1. 18).

10) ILO 결사의 자유 위원회 제359차 보고서(2011. 3.), 제363차 보고서(2012. 3.) 등(ILO Committee on Freedom of Association Case No. 2602).

보험이 특례 적용되고 있음(산업재해보상보험법 제125조). 그러나 6개 직종에만 한정되는데다가, 사업주가 보험료를 전액 부담하는 ‘근로자’와 달리 보험료의 절반을 ‘특수형태근로종사자’가 부담하도록 하고, 적용제외 신청이 가능하도록 되어 있어 실제 적용률은 2014년 현재 9.73%에 불과함(국가인권위원회, 2014).<sup>11)</sup>

- 특히 특수형태근로종사자의 경우 노동자의 신청으로 산재보험이 적용제외 되도록 한 규정(산재보험법 제125조 제4항)은 사업주의 주도로 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 특례적용을 유명무실하게 만들고 산재보험 자체를 임의보험으로 전락시키는 계기로서 시급한 법 개정이 요구되었음. 관련 법 개정안이 2014년 2월 국회 환경노동위원회를 통과했으나, 보험업계의 이해를 대변하는 일부 새누리당 국회의원(이완영, 권성동 등)의 반대로 2014년 2월과 12월, 국회 법제사법위원회의 문턱을 넘지 못하고 있음.
- ‘종합대책(안)’은 이처럼 유명무실해진 특수형태근로종사자 특례제도에 대한 반성 없이, 신용카드·대출모집인, 전속대리운전기사 등 3개 직종에 추가 적용하겠다는 방안만 포함. 6개 직종에 고용보험 가입 허용을 검토하겠다는 것 역시 노무현 정부 시절부터 나온 대책을 삼탕하고 있음.

## 6. 차별시정절차

- ‘종합대책(안)’은 ① 노조에게 차별시정 신청대리권 부여, ② 차별시정명령의 효력 확대, ③ 차별적 취업규칙·단체협약의 제도개선 명령, ④ 고의·반복적 차별에 대한 징벌적 손해배상명령 활성화, ⑤ 복리후생에 있어 불합리한 차별 지도 등을 내놓고 있음.

그러나 ①을 제외한 나머지는 기간제법·파견법 개정 및 업무처리지침으로 이미 시행 중이거나(②, ③, ④), 이명박 정부 시절 내용은 「고용형태에 따른 차별 개선

11) 현행 특수형태근로종사자 특례조항의 문제점에 대해서는 윤애림(2012), “산재보험법의 특수형태근로종사자 특례제도의 문제점과 대안”, 「노동법연구」 제33호 참조.

가이드라인』(2011. 11. 28.)을 재탕한 것임.

- 기간제·단시간·파견 노동자에 대한 차별시정제도는 2007년 절차 도입 이후 2008년 1,897건이 신청된 이후 2009년 95건으로 급감한 이후 매년 100건 안팎으로 신청건수가 저조함.

2009년 이후 비정규직 규모가 급감하지도 않았고 고용형태별 임금격차는 더 확대되고 있음에도 불구하고 이처럼 차별시정신청이 저조한 원인은, 무엇보다 차별시정신청을 했을 때 재계약이 되지 않을 수 있다는 해고의 위협 때문임(이성희, 2012). 즉, 재계약을 통한 고용계속 여부를 사용자가 결정하는 비정규직의 고용불안정성 자체를 없애지 않는 이상, 차별시정제도는 현실에서 ‘그림의 떡’에 불과함.

- 또한 현행 차별시정제도는 기간제·단시간·파견 노동자에게만 적용되는 제한성, 동종·유사업무를 수행하는 기간을 정하지 않은 근로계약을 체결한 근로자와의 비교라는 비교기준의 협소함, 차별의 합리성에 대한 관대한 해석 등 근본적 한계를 가지고 있음.

특히 이른바 ‘무기계약직’의 경우 차별시정 신청권자가 될 수 없는 등 고용형태에 따른 차별을 개선하기에는 제도의 설계 자체가 한계를 가짐.

‘종합대책(안)’은 이러한 문제점에 대한 대안이 포함되어 있지 않음.

## 7. 사회안전망 확대

- ‘종합대책(안)’은 이미 제도개선이 이루어진 부분을 제외하면, △저임금 노동자에 대한 사회보험료 지원(두루누리 사업) 확대, △건설일용 노동자에 대한 실업급여 신청요건 완화, △용역업체 변경시에도 65세 이상 계속 근무한 근로자 실업급여 적용 등을 새로이 내놓고 있음.
- 이러한 방안들은 개별 제도적으로는 개선책이 될 수도 있지만, 비정규직을 확산시키는 ‘종합대책(안)’의 중심대책과 결합되었을 때에는 해결책이 될 수 없음. 오히려

비정규직 사용에 대한 기업의 자유는 확대시키면서 그에 따르는 사회적 비용은 다시 노동자와 국민 전체에 부담시키는 꼴이 됨.

- 불안정노동의 확산에 대처하는 사회보험제도의 개편 방향은, △고용형태에 따른 사회보험의 실질적 배제와 차별(일용직·초단시간 노동자를 (사업장)가입자에서 제외 등)의 축소, △비정규직 노동자의 사회보험료는 비정규직 활용으로 이익을 보는 사업주가 부담하는 원칙 마련, △고용형태와 상관없이 고용보험·산재보험 등의 동등 적용(특수형태 노동자에 대한 동등 적용 등) 등이 되어야 함.

그러나 ‘종합대책(안)’은 비정규직 활용으로 이익을 누리고 사회에 그 비용을 전가시키는 기업에 대한 책임 부과 내용이 전혀 들어 있지 않음.

### Ⅲ. 올바른 비정규직 대책의 방향

- 전반적으로 ‘종합대책(안)’은 노무현 정부 이후 실패를 거듭한 대책들을 답습하고 있거나 오히려 비정규직을 확산시키는 내용들을 포함하고 있음. 올바른 비정규직 대책의 방향은 이미 실패가 증명된 정책과 단절하고, 실제로 비정규직의 노동조건 개선에 도움이 될 수 있는 제도의 마련이 되어야 함.
- 잘못된 법과 제도, 기업의 비용 전가 전략 등으로 인해 얽히고 설킨 비정규직 문제를 조금이라도 해결하기 위해서는, 전체 사회와 노동자에 비해 과도하게 기업편향적으로 기울어진 법·제도의 저울추를 다시 맞출 수 있도록 ‘맥을 짚는’ 처방이 필요함.

#### 1) 기간제 고용의 사용사유·사용기간 제한

- 기간제 고용의 사용기간만을 제한하는 현행 기간제법의 실패는 이미 입증되었음. 기간제 고용은 정규직의 출산·질병·휴직 등으로 인한 대체 및 일시적 업무가 발생한 경우에 그에 상응하는 기간 동안 사용한다는 원칙을 확립해야 함.

- 이상의 기간제 고용의 사용사유에 해당하지 않거나, 사용사유 및 사용기간을 위반한 경우 정규직으로 간주하며, 이때의 차별 없는 근로조건에 관한 규정을 두어야 함.

● 비정규직 관련 법률안에 대한 국가인권위원회의 의견(2005. 4. 14.)

기간제근로자의 지나친 확산을 방지하기 위하여 기간제근로자의 사용을 필요한 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 제한적으로 허용하고, 기간제근로자의 사용이 허용되는 경우라고 하더라도 남용을 방지하기 위하여 그 사용할 수 있는 기간을 일정하게 제한하며, 기간제근로자의 사용사유제한이나 사용기간 제한을 위반한 경우에 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주하도록 함으로써 제한의 실효성을 확보하고 기간제근로자를 보호할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

● 기간제법·파견법 개정안에 대한 국가인권위원회의 의견(2009. 4. 1.)

“기간제 근로자의 사용기간 및 파견근로자의 파견기간을 연장하는 것은 비정규직 남용 억제와 상시적 업무의 정규직화 유도라는 본래의 입법취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 오히려 비정규직의 확산을 초래할 우려가 있으므로 바람직하지 않다”

## 2) 직접고용 원칙의 재확립

- 1998년 파견법 제정 이전 직업안정법과 근로기준법은 ‘간접고용’을 원칙적으로 금지하고 있었음. 파견법 도입 후 16년의 실태는 파견근로를 합법화한다고 하여 위법한 간접고용이 줄어드는 것도 아니며 일자리를 창출하는 것도 아니라는 점을 입증하였음. 파견법 제정 및 이후의 확대 과정은 고용을 양적·질적으로 파괴하며, 기간제보다 더욱 열악한 비정규직만 확산시키는 결과를 가져왔음.
- 노동법상 직접고용 원칙의 재확립을 위해, 현행 파견법은 폐지하고 근로자공급사업을 원칙적으로 금지하는 직업안정법의 원칙을 재확립해야 함. 파견·용역·사내하도급 등 탈법·변종적으로 진화하고 있는 간접고용을 아울러 근로자공급사업으로 판단하는 기준을 직업안정법령에 마련하고, 위법한 근로자공급이 이루어졌을 경우 사용사업주가 직접고용한 것으로 보고 그에 따른 차별 없는 근로조건을 보장하는 규정을 두어야 함.



● 국가인권위원회, 「사내하도급근로자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고(2009. 9. 3)」

노동부장관에게,

1. 현행 노동관계법상의 사용자 정의규정을 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 개정할 것,
2. 상시적인 업무에 대한 직접고용원칙을 법률에 명시적으로 규정함으로써 간접고용의 남용을 억제할 것을 권고한다.

### 3) 최저임금 현실화, 사회보험 비용의 기업 부담 확대

- 최저임금은 단순히 저임금 노동자에게만 관계되는 문제가 아니라 전체 노동자의 기준임금으로 작동하고 있음. 기본적인 생활이 가능하도록 최저임금을 대폭 인상하는 것은 어떠한 차별시정제도나 사회보장제도보다 실효성이 크며, 사회적으로 공정한 비용 분배의 수단임.
- 불안정노동자를 배제·차별하는 현행 사회보험제도의 인적 적용범위는 개선되어야 하며, 불안정노동자의 사회보험료는 기업 내지 기업집단이 부담하도록 하는 것이 사회적으로 공정함. 특히 불안정노동자에 대한 고용보험·산재보험 적용 확대는 사용자의 부담으로 차별 없이 이루어져야 함.

● 국가인권위원회의 「산재보험 적용범위 확대를 위한 제도개선 권고」(2014.11.27)

1. 고용노동부장관에게,

특수형태근로종사자에 대한 산업재해보상보험 적용과 관련하여,

- 1) 현재 「산업재해보상보험법」의 적용을 받고 있는 6개 직종 특수형태근로종사자가 실질적인 보호를 받을 수 있도록 적용제외 신청제도를 폐지하고 종사자의 보험료 부담을 면제 또는 지원하는 방안을 마련할 것,
  - 2) 현재 「산업재해보상보험법」의 적용을 받고 있는 6개 직종 외에도 모든 특수형태근로종사자가 산업재해보상보험 적용대상에 포함되도록 할 것을 권고한다.
2. 국회의장에게, 「산업재해보상보험법」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 개정 시 위 권고의 내용이 반영되도록 노력할 것을 권고한다.

#### 4) 「노동조합 및 노동관계조정법」 상 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념의 확대

- 비정규직은 단결하고 저항하기 어렵기에 저임금과 열악한 노동조건을 감수하게 되고, 현행 노동법과 정부 정책은 비정규직의 이러한 무권리 상태를 묵인해 왔음. 진정으로 비정규직 문제를 해결하고자 한다면 비정규직의 노동3권 행사에 제한을 가하는 노조법을 개정하는 것으로부터 출발하면 됨. 구체적으로 노조법 2조의 ‘근로자’와 ‘사용자’ 정의를 현실에 맞게 개정해야 함.
- 노조법 제2조의 ‘근로자’ 정의조항에 “자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자”, “기타 노무를 제공하는 자로서 이법에 따른 보호의 필요성이 있는 자 중 대통령령이 정하는 자” 등을 포함하도록 개정할 필요가 있음. 국가인권위원회의 권고, 국제노동기구의 협약 및 권고,<sup>12)</sup> 외국의 입법 사례 등을 참조할 때, 노조법의 적용을 받아야 할 노무제공자인지 판단하는 핵심 지표는 ‘독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위하는 것이 아니라 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하는 것과 ‘노무를 제공하고 그 대가를 받아 생활하는 것’이라 할 수 있음.

● 국가인권위원회, 「특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명(2007. 10. 16.)」

특수형태근로종사자의 보호에 관한 법률을 조속히 제·개정하되, 특수형태근로종사자와 사업주와의 개별적 관계에 있어서는 계약의 존속 보호, 보수 지급 보호, 휴일·휴가의 보장, 성희롱의 예방·구제, 산업안전·보건, 모성보호, 균등처우, 노동위원회에 의한 권리구제·분쟁해결 및 근로감독관에 의한 감독 등에 관한 규정을 두고, 집단적 관계에 있어서는 특수형태근로종사자들의 계약조건을 유지·개선하고 경제적·사회적 지위를 향상시킬 수 있도록 노동3권을 보장하고, 사회보장제도와 관련하여서는 「산업재해보상보험법」, 「고용보험법」, 「국민연금법」과 「국민건강보험법」의 직장(사업장)가입자 규정이 적용될 수 있도록 하고, 아울러 실질적으로는 사용종속관계에 있는 근로자임에도 계약의 형식을 이유로 특수형태근로종사자로 분류되는 자(이른바 ‘위장자영인’)에게는 일반 근로자와 동일한 노동법적 보호가 이루어질 수 있도록 특수형태근로종사자의 개념 및 판단기준을 법률에 명시할 것을 권고한다.

12) ILO의 핵심 협약인 제87호 협약은 결사의 자유 원칙에 따라 군인과 경찰만을 예외로 하여 모든 노동자들이 자신의 선택에 따라 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 가져야 함을 확인한다. 결사의 자유를 적용받는데에 관한 기준은 자영 노동자(self-employed worker)들에게는 흔히 발견되기 어려운 고용관계의 존재여부를 근거로 하는 것이 아니다(ILO, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee[fifth edition], 2006, 254항).

● ILO 결사의 자유 위원회의 권고(Case No. 2602 [2012년 제363차 보고서, 2011년 제359차 보고서])

위원회는 화물차량 운전기사와 같은 자영 노동자(self-employed worker)를 포함한 모든 노동자들이 자신을 권익의 증진과 방어를 위해 스스로의 선택에 따른 조직을 통해, 그 어떤 사전적 승인 조치 없이 해당 조직의 규정에 따라 스스로의 선택에 따른 연맹과 총연맹에 가입할 권리를 포함하여, 결사의 자유를 전적으로 향유할 수 있도록 하는데 필요한 조치를 취할 것을 한국정부에 요구한다.

위원회는 한편으로는 자기 고용 노동자들이 단체교섭이라는 수단을 포함하여 자신들의 권익 증진과 방어를 위한 목적으로 ILO 협약 제87호와 제98호 하의 노동조합 권리를 전적으로 향유할 수 있도록, 또 다른 한편으로는 전국건설노조와 전국운수노조에 대해 조합원들이 자신들을 대표하는 노조를 통해 대표되는 것을 가로막는 그 어떤 조치도 취해지지 않도록, 상호 간에 용인 가능한 해결책을 찾기 위해 모든 당사자들과 논의를 진행할 것을 한국정부에 요청한다.

● 대법원 2004. 2. 27 선고 2001두8568 판결

근로기준법은 ‘현실적으로 근로를 제공하는 자에 대하여 국가의 관리·감독에 의한 직접적인 보호의 필요성이 있는가’라는 관점에서 개별적 노사관계를 규율할 목적으로 제정된 것인 반면에, 노동조합및노동조합관계조정법(이하 ‘노조법’이라 한다)은 ‘노무공급자들 사이의 단결권 등을 보장해 줄 필요성이 있는가’라는 관점에서 집단적 노사관계를 규율할 목적으로 제정된 것으로 그 입법목적에 따라 근로자의 개념을 상이하게 정의하고 있는 점, (중략)

노조법 제2조 제1호 및 제4호 라목 본문에서 말하는 ‘근로자’에는 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자 뿐만 아니라, 일시적으로 실업상태에 있는 자나 구직중인 자도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 그 범위에 포함되고, (후략)

- 노조법에서 ‘사용자’는 근로자의 단결체인 노동조합과 대항관계에 있는 자를 의미하며, 단체교섭의 상대방인 동시에 부당노동행위 등 노조법이 단결권 보장을 위하여 정하는 각종 의무를 부담하는 자가 됨. 따라서 법정 최저근로조건을 보장해야 할 의무부담자, 즉 현실적인 근로계약의 상대방을 의미하는 근로기준법과는 입법 목적과 취지를 달리할 수밖에 없음. 이런 맥락에서 노조법 제2조의 ‘사용자’ 정의에 “근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니더라도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자”를 포함시킬 필요가 있음

● 대법원 2010. 3. 25 선고 2007두8881 판결

근로자의 기본적인 노동조건 등에 관하여 그 근로자를 고용한 사업주로서의 권한과 책임을 일정 부분 담당하고 있다고 볼 정도로 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자가, 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 등 행위를 하였다면, 그 시정을 명하는 구체명령을 이행하여야 할 사용자에게 해당한다.

● ILO 결사의 자유 위원회의 권고(Case No. 2602 [2012년 제363차 보고서, 2011년 제359차 보고서, 2008년 제350차 보고서 등])

위원회는 노조 권리의 행사를 회피하기 위해 “사내하청”을 활용한다는 지속되는 혐의에 우려를 표하지 않을 수 없다. 위원회는 이 점에 관해, 관련 노조와 하청/파견노동자의 고용기간과 조건을 결정하는 당사자 사이의 단체교섭이 항상 가능해야 한다는 점을 강조하고 싶다. 따라서 위원회는 한국정부가 관련 사회적 파트너들과 협의하여, 노동조합및노동관계조정법에 의해 모든 노동자에게 보장되는 하청/파견 노동자의 결사의 자유와 단체교섭권 보호를 강화하여 노동자의 기본권 행사를 사실상 회피하는 수단으로 하청을 남용하는 것을 방지하는 목적으로, 미리 결정된 합의된 대화 프로세스를 포함하여 적절한 구조를 개발할 것을 요청한다.

● ILO 결사의 자유 위원회 권고(Case No. 1865 [2006년 제340차 보고서 등])

건설 현장에서 원청업체의 지배적인 위치를 가정하면, 아울러 지역 및 산업 수준에서 단체교섭의 일반적 부재를 감안하면, 원청업체와의 단체협약 체결은 전체 건설 현장에서 효율적인 단체교섭 및 단체협상 합의 체결을 위해 실현 가능한 선택임이 분명하다.

## 참고자료

- 국가인권위원회(2005), 「비정규직 관련 법률안에 대한 국가인권위원회의 의견(2005. 4. 14.)」
- 국가인권위원회(2007), 「특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견(2007. 10. 16.)」
- 국가인권위원회(2009), 「기간제법·파견법 개정안에 대한 국가인권위원회의 의견(2009. 4. 1.)」
- 국가인권위원회(2009), 「사내하도급근로자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고(2009. 9. 3.)」
- 국가인권위원회(2013), 「'사내하도급근로자보호등에 관한 법률안' 보완 의견(2013. 1. 14.)」
- 국가인권위원회(2014), 「공공부문 비정규직 근로자의 고용안정 및 처우개선을 위한 권고(2014. 11. 25.)」
- 국가인권위원회(2014), 「산재보험 적용범위 확대를 위한 제도개선 권고(2014. 11. 27.)」
- 김유선(2014), 「비정규직 규모와 실태-통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2014.8) 결과」, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2014-22
- 김종진(2014), 「공공부문 직접고용 무기계약 전환대책 방향 및 간접고용 비정규직 감소방안」, 국가인권위원회 주최 공공부문의 비정규직 고용안정대책 마련을 위한 간담회(2014. 6. 18) 발제문
- 사내하청 총파업 추진 전국모임(2015), 「장그래법 시행되면 초과장도 해고된다」
- 안산시비정규직노동자지원센터·한국비정규노동센터(2013), 「안산·시흥지역 파견노동 실태조사 보고서」
- 윤애림(2012), “산재보험법의 특수형태근로종사자 특례제도의 문제점과 대안”, 『노동법연구』 제33호, 서울대학교 노동법연구회
- 윤애림(2013), “‘무기(無期)계약직’의 문제점과 대안—중앙행정기관 무기계약직 실태를 중심으로”, 『민주법학』 제56호, 민주주의법학연구회
- 윤애림(2014), “다면적 근로관계의 판단 기준”, 『노동법학』 제49호, 한국노동법학회
- 은수미 국회의원실, 「막대한 자원 투입되는 국가인적자원개발컨소시엄, 대기업, 하청 직무교육 수단으로 편법운용」(2014. 10. 20. 보도자료)
- 이성희(2012), 「비정규직 차별시정제도 운영실태 및 개선방안」, 한국노동연구원



# 근로기준 유연화 대책에 대한 평가

- 해고기준, 임금체계, 근로시간 유연화를 중심으로

권두섭 (민주노총 공공운수노조법률원장)





## 근로기준 유연화 대책에 대한 평가

### - 해고기준, 임금체계, 근로시간 유연화를 중심으로

| 권두섭 (민주노총 공공운수노조법률원장)

### 1. 개요

- 정부는 12월 22일 “2015년 경제정책 방향” 발표에 이어, 23일 노사정위원회에서 ‘노동시장 구조개선의 원칙과 방향’ 기본 합의문을 채택하고, 29일 정부의 ‘비정규직 종합대책’을 발표함.
- 지난 2014년 12월 23일 노사정위원회는 ‘노동시장 구조개선의 원칙과 방향’에 합의함. 합의문은 “노동이동성 및 고용·임금·근무방식 등 노동시장의 활성화” 등의 우회적 표현을 동원했지만, 이는 노동시장 유연화 정책 추진 의도를 분명히 한 것임. 또한 “노동시장 구조개선의 사회적 책임과 부담을 나누어진다.”라는 2014년판 고통분담 원칙 표명을 통해, 이윤주도 성장만을 추구하여 소득양극화를 초래한 정부와 사용자의 책임을 희석시키고, 비정규직 문제 해결의 ‘책임과 부담’을 노동자 내부로 떠넘김
- 정부의 노동시장 구조개약 의도는 이미 “2015년 경제정책방향”에 드러나 있음. 여기에는 “노동시장 ‘유연성’과 ‘안정성’을 균형 있게 추진하는 것”으로 표현되어 있지만, 실제 대책의 무게는 ‘임금·근로시간·근로계약 유연성 제고와 파견·기간제 사용 규제 합리화’에 초점이 맞춰져 있음. 이는 해고요건 완화, 직무·성과급 임금체계 도입, 취업규칙 불이익 변경 요건 완화, 비정규직 파견 확대와 기간 연장 등 노동시장 하향평준화 정책을 강행하겠다는 의지의 표명에 다름 아님. 한편, ‘최저임금과 체불임금 관리 강화’, ‘상시·지속업무 정규직 전환과 고용형태별 근로조건 개선

및 차별완화’, ‘사회안전망 강화’ 등의 언급은 실효성 없는 내용이며, ‘유연성’ 강화에 대한 저항을 차단하기 위한 선언적 장치에 불과함

- 12월 29일 발표된 ‘비정규종합대책’ 정부안의 핵심 내용은 기간제 사용기간 연장, 고령층 및 고소득전문직 파견 확대, 일반해고 요건 완화, 취업규칙 불이익변경 시 요건 완화, 직무성과급으로의 임금체계 개편, 탄력근로/재량근로 확대 등임. 여기에 생명안전업무 정규직 전환, 유해위험업무 도급 인가 기준 강화, 안전보건관리자 정규직전환 등이 포함되어 있지만, 사회적 반발을 무마하기 위한 실효성 없는 대책에 불과함.

## 2. 저성과자 해고제도 도입 : 사용자의 주관적인 평가로 해고 가능, 손쉬운 정리해고제 도입

### □ 정부 대책

#### 〈일반해고 요건 완화, 21쪽〉

- ① (근로계약 해지 기준·절차 명확화) 근로계약 해지 관련 노사분쟁 예방을 위해 근로계약 해지 기준과 절차를 명확화
  - 불가피하게 경영상 해고를 하는 경우에도 경영이 정상화되면 재고용토록하는 등 절차적 요건을 강화\*하여 분쟁 예방 도모(근로기준법, ‘15.)
    - \* 해고회피 노력의 구체화, 근로자대표 협의사항 확대 및 서면 통보 의무화, 경영상 해고 신고의무 불이행시 과태료 부과, 우선 재고용 기회 확대(동일 업무 → 동일 직종)
  - 일반적인 고용해지 기준 및 절차에 관한 가이드라인 마련(‘15)
    - \* 주요 내용: ①객관적·합리적 기준에 의한 평가 ②교정기회 부여, 직무·배치전환 등 해고회피 노력 ③공정한 절차와 관련 내부규정 운영 등

- 정부는 가이드라인을 만들어, 저성과자 등에 대한 개별해고를 쉽게 할 수 있는 방안을 제시할 계획임. 정부 가이드라인에는 해고 사유와 평가, 교정, 해고 회피 및 절차 등이 세부적으로 제시될 예정이며, 해고 전에 직무나 배치전환, 직업훈련, 재교육, 성과에 따른 임금 하향 조정과 같은 개선·교정 기회를 제공해야 한다는 점 등도 포함될 것으로 알려짐.

- 정부는 가이드라인 제시에 대해 “서면계약 관행 정착과 더불어 근로계약 해지 및 근로조건 변경의 기준과 절차를 명확히 하는 방안”이라고 설명하지만, 실제 목적은 통상해고의 사유에 업무의 성과에 따른 징계와 해고가 가능하도록 하는 것임.

□ 문제점

- 정부는 지난해 초만 하더라도 140개 국정과제 중 하나로 ‘경기변동 대비 고용 안정 노력 및 지원 강화’, 구체적으로는 해고회피 노력 인정 사유 명문화 등 경영상 해고 요건 강화하는 정책을 제시함. 대신 공약에도 ‘정리해고 전 업무 재조정 의무화 등 기업의 해고회피 노력 의무 강화와 근로기준법상 정리해고제도 관련 규정 강화’가 포함됨.

하지만, 정부는 저성장·불황 국면을 핑계로, 기업의 선제적 구조조정을 보장해주는 방향으로 정책을 전환하고, 그 핵심에 ‘해고 요건 완화’를 놓고 있음. 다만, 사회적으로 큰 논란이 되었던 경영상 해고 요건에 대해서는 유보하는 대신, 저성과자 등에 대한 개별해고 요건 완화를 추진하고 있음.

- 정리해고를 통제하는 기능이 없는 정리해고 제도
  - 근로기준법은 정리해고에 대하여 상당히 강하게 통제를 하고 있는 것처럼 언뜻 보이는데, 법문(근로기준법 제24조)상의 표현만을 보면 “긴박한 경영상의 필요”를 필두로 해고회피 노력을 다할 것, 과반수 노동조합(혹은 근로자대표)에 50일 전까지 통보하고 성실하게 협의할 것, 해고대상자 선정 기준도 합리적이고 공정할 것을 요하고 있기 때문임. 그러나 이는 어디까지나 법률 문언상의 내용일 뿐, 실제로 법원은 그와 같이 해석하고 있지 않음. 대법원 장래 위기를 미리 대처하기 위한 정리해고도 정당하다고 판시하고 있고<sup>1)</sup>, 인력구조조정 규모는 경영판단의 문제에 속하는 것이므로 특별한 사정이 없는 한 존중되어야 한다.<sup>2)</sup>고 선언하고 있음. 실제로 최근 3년간 선고된 정리해고에 관한 대법원 판결 중 “긴박한 경영상의 필요”를 부정한 것은 콜트1차 해고<sup>3)</sup>정도이며 그외 다른 사건들은 대체로

1) 대법원 2014. 6. 12. 선고 2014다12843판결, 콜텍 판결 등 다수  
 2) 대법원 2013. 6. 13. 선고 2011다60193판결, 동서공업 판결

고용안정협약<sup>4)</sup>을 체결한 사정이 있거나 아니면 해고대상자 선정 기준<sup>5)</sup>에서 그 부당성을 인정받은 사례들임. 그런데 고용안정협약은 그러한 협약이 체결된 경우에만 의미가 있고, 해고대상자 선정 기준의 경우는 결국 재선정한 기준에 따라 다른 근로자가 해고되는 경우가 많으므로 우리나라의 정리해고 규제는 매우 유연한 것으로 평가할 수 있음. 이는 해고회피노력에 대한 대법원의 입장에서도 확인되는데, 대법원은 해고회피노력을 긴박한 경영상의 필요성과 연관<sup>6)</sup>지어 판단하기 때문에 실제로 긴박한 경영상의 필요성을 인정하면 거의 대부분<sup>7)</sup> 해고회피 노력도 다했다고 보고 있으며 희망퇴직과 같이 사실상 정리해고와 같은 것도 해고회피노력으로 인정하고 있는 실정임. 이미 법원이 긴박한 경영상의 필요성을 넓게 인정하고 있는 상황에서 해고회피노력이라는 요건마저도 허술하게 심리하게 되면 이는 “해고의 최후수단성”을 의미없게 만드는 것이고 정리해고에 대하여 거의 통제를 하지 않는 것과 같음, 실제로도 OECD의 고용보호지수<sup>8)</sup>에 따르면 우리나라 정리해고(집단해고)는 27개국 중 3위<sup>9)</sup>로서 유연성이 매우 높은 편에 속함

- 정부의 개별해고 요건 완화 가이드라인은 사회적 지탄을 받았던 KT의 불법적인 ‘인력퇴출 프로그램’과 동일한 효과를 발휘할 것임. KT는 2004년 ‘중기 인적자원관리계획’이라는 문건을 작성해, ‘매출액 대비 인건비를 19%대로 유지하기 위해 2007년까지 1470명을 퇴출’시키기로 하고, 관련 프로그램을 진행한 것으로 알려짐. 퇴출방식은 퇴출 대상자에게 상품판매 등의 새로운 업무를 맡긴 후 실적이 부진하게

3) 대법원 2012. 2. 23. 선고 2009두15041판결

4) 포레시아 판결(대법원 2014. 3. 27. 선고 2011두20406판결), 한국공항공사 판결(서울고등법원 2012. 3. 28. 선고 2011누25922판결, 심리불속행으로 확정, 진방스틸코리아 판결(서울고등법원 2011. 2. 9. 선고 2010누18552판결, 심리불속행으로 확정) 등

5) 금호타이어 판결(대법원 2012. 12. 13. 선고 2012두18530판결, 철차위반도 같이 지적하고 있다.) 위니아만도 판결(서울고등법원 2011. 4. 20. 선고 2010누31869판결, 심리불속행으로 확정)

6) 대법원 2004. 1. 15. 선고 2003두11339판결 등

7) 다만, 서울고등법원은 풍산마이크로텍(PSMC) 정리해고의 경우 긴박한 경영상 필요성을 인정하면서도 해고회피 노력을 부정하면서 부당한 정리해고라고 판단하였다.(서울고등법원 2014. 9. 24. 선고 2013누17987판결, 현재 대법원 계류 중)

8) '99 OECD Employment Outlook / '04 OECD Employment Outlook

9) 99년과 2003년의 경우 모두 3위에 해당함. 가장 유연성이 높은 국가가 1위이다.

나 명령을 이행하지 않은 사람에게는 면담을 통해 퇴직·전직을 제안하고, 거부할 경우 징계, 체임(연고지와 먼 타 본부로 발령), 직위 미부여 등 다양한 방식으로 추진됨. 나아가, 명예퇴직 거부자와 민주노조 세력인 민주동지회 소속 직원 등을 부진인력(C-Player)으로 분류·관리하기도 함. 실제로 KT노동인권센터에 따르면, “KT가 2005년 1002명의 퇴출자 명단을 작성했고 이 중 601명은 실제로 회사를 퇴직했다”고 밝힘.

- 저성과자에 대한 해고 요건 완화는 KT의 ‘인력퇴출 프로그램’처럼, 노동자를 강제 전직하고 무리한 업무를 부과해 강제로 퇴직하게 하는 ‘학대 해고’를 합법화하는 효과를 낼 것임. 즉, 노동자의 업무가 계량적으로 측정될 수 없는 것이 대부분이고, 평가자의 주관적 판단이 상당수 개입되는 것이 현실임. 더구나 법원은 기간제 갱신 거절해고 사건 등에서 주관적 평가기준 등이 불가피하다고 보고 있는 추세임

해당 제도가 도입되면 각 기업들은 본격적으로 근무 성과에 대한 상대평가를 중심으로 저성과자를 선별하여 해고를 하려고 할 것임<sup>10)</sup>. 그런데 상대 평가제를 기초로 한 저성과자 해고는 항상 일정 비율의 저성과자를 해고하는 결과를 낼 수 밖에 없고, 평가의 속성상 상당 부분 주관적 요소가 개입되기 마련이므로 이는 직원들을 항시적으로 감시하고 회사의 영향력 하에 두는 체계<sup>11)</sup>를 공고화할 가능성이 높게 됨. 이는 몇 가지 절차나 개선 기회를 제공한다고 하여 해결될 수 있는 문제가 전혀 아님.

따라서 저성과자 개별해고 요건 완화 가이드라인은 ‘경영상 사유로 인한 정리해고’를 우회하여, 사측이 자의적으로 퇴출 규모와 대상을 미리 정해 놓고 다양한 압력을 행사해 그만 두게 하는 불법행위를 정당화시켜주는 대책에 다름 아님.

10) GE(General Electric)사의 John Francis Welch는 전체 종업원을 각 사업장별로 3등분(20%의 최상의 성과자, 70%의 평균적 성과자, 10%의 저성과자)하여 최상위 성과자에게는 금전적 보상을, 평균적 성과자에게는 의무와 지원을, 저성과자에게는 해고를 행한다는 70-20-10의 법칙을 만들었다고 한다. (박지순, 지속적인 근무성적 및 근무태도 불량자 해고의 정당성 판단에 관한 연구에서 재인용)

11) 예를 들어, 회사와 대립하는 노동조합의 조합원의 경우 위와 같은 평가에서 불이익을 받더라도 그것이 노동조합원임을 이유로 한 것인지를 입증하기 상당히 어려울 것이다.

- 해고 규제를 통해 노동력 거래는 다른 상품의 거래와 확연히 구별되고 그것을 규율하는 법 원리도 다른 상품의 그것을 규율하는 법 원리와 완전히 다르게 됨, ‘인간의 노동은 상품이 아니다’라는 필라델피아 선언은 각국의 해고 규제법의 형성을 통해 실질적으로 구현.

해고 규제가 전제되지 않으면 노동자가 사용자에 대해 임금, 노동시간, 노동환경 등에 관한 권리를 주장하기가 사실상 어려움, 노동조합을 결성하여 사용자와 단체 교섭을 할 수 있는 등 노동3권도 해고 제한 없이는 ‘투사’를 제외한 일반 노동자에게는 무의미, 요컨대 반해고권 또는 해고 규제는 근로조건 등에 관한 개별적 노동권은 물론 집단적 노동권의 보장 또는 실현을 위한 기초 또는 전제적 보루로서 역할을 하고 있음, 기간제 비정규직 노동자들의 임금격차, 근로기준법 실적용율, 노조가입율 등이 전혀 개선되지 않는 주된 원인도 바로 해고보호를 받지 못하는 문제가 주요한 원인의 하나임

우리 헌법 제33조 제1항, 근로기준법 제4조 등은 대등결정을 노동법의 대원칙으로 선언하고 있음, ‘근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다’는 원칙은 근대 법 기초의 확인이자 지향점, 해고 규제는 대등결정 원칙을 작동시키는 가장 강력한 토대가 됨<sup>12)</sup>

- 대법원은 갈수록 정리해고의 정당성을 폭넓게 인정해주고 있으며 이는 사용자들의 정리해고 남용을 초래하였고, 이로 인하여 여러 사회적 문제들이 발생하고 있음. 쌍용차 정리해고에 관한 이번 대법원 판결은 그 문제점의 극단을 보여준 것임. 그럼에도 불구하고 이러한 상황에서 정부가 의도하는 바대로 저성과자 통상해고까지 제도화된다고 하면 노동자들은 그야말로 상시적인 구조조정의 불안감 속에서 살아갈 수 밖에 없음. 정부가 추진하는 노동시장 구조개혁안을 보면 정년연장(60세)을 강조하는 것으로 보이나, 이와 같은 상시적 인력구조조정 체계 하에서는 상당수가 정년 이전에 퇴직을 하게 될 것이므로 정부가 그토록 강조하는 60세 연장의 효과도 의미없는 것이 될 것임. 결국 이는 비정규직의 고용과 근로조건 상향 등을 통한

12) 강성태, 해고 규제는 왜 필요한가?(미발표문)

노동시장 이중구조 개선이 아니라 정규직의 고용 불안 및 근로조건 하향을 통한 노동시장 이중구조 개선으로 귀결될 가능성이 높음.

더구나 기간제, 간접고용 등 사실상 해고제한을 회피하는 고용형태가 노동시장에서 50%가 넘는 상황에서 저성과자 해고제도의 도입은 모든 노동자의 자유로운 해고, 사용자의 자의적인 구조조정을 가능하게 할 것임

### 3. 직무·성과급 중심의 임금체계 유연화 : 임금의 하향조정

#### □ 정부 대책

(임금체계 개편 : 직무·성과급 중심의 임금체계 개편, 통상임금 범위)

② (직무·성과급 중심의 임금체계 개편) 과도한 연공급 위주의 임금체계를 직무·능력·성과 중심으로 개편 추진

- 공공부문의 임금체계 개편 선도방안\* 마련('15)
  - \* 「(가칭) 공공부문 임금체계 개선 TF」 구성·운영(고용부, 기재부 등 관계부처 참여)
  - \*\* (예) ▲임금피크제 도입 및 임금체계 개편 추진 ▲직종·직급별 인사·임금시스템 마련 등

③ (통상임금 범위 명확화) 법률에 정의규정 명문화(정기성·일률성·고정성 요건 명시) 및 시행령에 제외급품 근거 마련 등(근로기준법령, '15.)

- \* 대법원 전원합의체 판결('13.12.18) 취지 반영
- \*\* 노사합의로 통상임금 산입범위를 정할 수 있는 방안도 검토

- 정부는 과도한 연공형 임금체계가 임금격차 확대, 정규직 신규채용 회피 및 비정규·간접고용 확산 등 국내 노동시장의 문제점들을 악화시키는 주된 요인으로 진단하면서, 임금의 연공성을 완화하고 직무능력과 성과 중심의 임금체계 개편을 적극 유도하는 방침을 제시하고 있음.

#### □ 문제점

##### (임금체계 개편의 목적에 부합하지 않음)

- 임금체계 개편의 목적은 모든 노동자들에게 적정 임금을 보장하고, 임금격차를 완화하는 방향이어야 함. 특히 현재 임금체계가 갖추어지지 않은 비정규직과 중소기업

세 노동자들의 사회적 형평성을 보장하기 위한 목적이어야 함. 하지만, 연공급을 직무·성과급으로 개편하는 것이 이와 같은 목적에 부합할 지는 회의적임. 정부 주도의 임금체계 개편 방안은 목표를 상실한 채, 고령화 시대로 접어들면서 늘어나고 있는 장기근속자의 연공임금 효과를 차단하는 데만 골몰하고 있음. 그러다보니, 제대로 된 임금체계가 절실한 대다수 저임금·비정규 노동자들을 위한 대책 논의는 전무함.

- 중소기업사업장 비정규직이 대부분인 저임금 노동시장에서는 최저임금이 사실상 유일한 임금결정 기제로 작동하고 있음. 특히 여성 비정규직 임금은 최저임금 주변에 밀집해 있고, 시급제 노동자 임금은 대부분 법정 최저임금에 의해 좌우됨. 이들에게 ‘직무·성과급’을 도입한다고 ‘적정 임금’보장과 정규직과의 임금차별 완화를 기대하기 힘들. 따라서 저임금 노동자들에게는 기본급을 ‘사실상’ 결정하는 최저임금 현실화나 정규직과의 수당 차별 폐지 등 현장 실태를 반영한 임금체계 마련이 절실함. 최근 학교비정규직 노동자들의 ‘호봉제’ 도입 주장은 이를 방증함.

#### (기업성과에 연동된 불안정한 노동자 생활)

- 연공급 임금체계를 직무·성과급 임금체계로 개편하는 것의 핵심은 기업성과에 임금을 연동시키는 것임. 이는 기업의 경영상태에 따른 임금의 하향조정 여지를 대폭 확대시켜 주는 대신, 노동자들의 안정적인 생활 유지를 위한 적정 임금 보장에 대한 정책은 부재함. 기업의 자의적인 임금 하향조정을 가능케 하는 대책임.

#### (새로운 ‘저임금체계’)

- 현재 한국은 초단기 근속이 주를 이루고 있고, 연공임금 효과를 누리기 힘든 상황임. 2014년 3월 기준으로 정규직의 15%, 비정규직의 절반 이상(51%)이 근속년수 1년 미만의 단기근속자임. 불안정한 일자리가 일반화되면서, 설사 현행 연공급 체계가 유지된다고 하더라도 대다수 노동자들은 임금 연공성 효과를 누릴 수 없음. 이런 상황을 감안하면, 현재 ‘임금체계’ 개편의 초점은 연공성 효과를 누릴 수 있는 장기근속 노동자의 임금삭감에 맞춰져 있음을 알 수 있음. 결국, ‘연공급’이 근속년수



가 짧은 노동자들이 다수를 이루는 상황에서 ‘저임금 임금체계’로 기능했다면, ‘직무·성과급’은 연공임금 효과를 누릴 수 있는 근속년수가 긴 노동자들이 늘어난 상황에서의 ‘저임금 체계’라고 할 수 있음.

**(통상임금 범위)**

- 노동부는 정의 규정을 명확화한 뒤, 제외금품은 시행령을 통해 그 범위를 정하는 것이 통상임금의 해결방법이라고 주장하고 있음.

‘기본급의 억제’란 사용자의 주장에 일조하여 통상임금 관련 규칙을 편파적으로 운영해온 노동부가 시행령을 통해 제외금품을 결정할 수 있게 되면 노동자에게 불리한 내용이 다수 담기고, 법적 분쟁이 끊이지 않을 것임.

작년 ‘노사지도 지침(2014. 1.)’은 대법원 전합체 판결(2013. 12.)에도 불구하고 퇴직급 일할규정 여부 및 재직자 규정에 따라 정기상여금을 통상임금에서 제외하고 있는 지침을 내어 다시 한 번 혼란을 가중시키고 있는 상황임.

전원합의체 판결은 강행법규인 근로기준법에 신의칙 적용, 고정성 요건의 확대 적용(재직자 요건 등) 등으로 현장 혼란을 더 가중시키고 있음

통상 임금은 말 그대로 근로의 대가로 통상적으로 받을 것으로 예정된 임금이어야 하며, 모든 금품이 근로의 대가로 임금에 해당하는 이상(임금 일분설) 재직자 요건, 지급기준에 일정한 실적 요구 등은 고정성을 저해하는 요소가 아니며, 이를 빌미로 미지급하였다면 이는 임금체불로 규율되어야 할 문제임

심지어 정부는 “노사합의로 통상임금 산입범위를 정할 수 있는 방안”은 제시하고 있는데 이는 사실상 기업에게 통상임금 제외금품 선택권을 부여하겠다는 것과 다름 없음

### 3. 취업규칙 불이익 변경 요건 완화: 사용자 마음대로 근로계약 하향조정 가능

#### □ 정부 대책

〈취업규칙 변경 불이익 변경시 필요한 '근로자 집단적 동의 요건' 무력화, 21~22쪽〉

- ① (취업규칙 변경 기준 명확화) 정년연장, 임금피크제 도입 등 근로환경 변화에 따른 근로조건 합리적 적용을 위해 취업규칙 변경 기준·절차\* 명확화(‘15)  
 \* 현재 취업규칙 변경시 일관된 규정이 없어 노사분쟁 빈발 → 판례상 인정되는 '사회통념상 합리성' 요건 구체화

- 저성과자에 대한 해고요건 완화, 임금체계 개편에 따른 임금하향 조정, 노동시간 단축에 따른 배치전환 등 기업 측의 자유로운 '인력운용 유연성' 제고를 위해, 취업규칙 가이드라인을 만들어 노사자율 변경을 유도함. 나아가 근로기준법상 취업규칙 불이익 변경 시 노동자 동의 요건을 완화하고자 함.

#### □ 문제점

- 취업규칙 불이익 변경 요건 완화와 관련해서, 정부는 현행 과반수 노동조합 동의조항을 삭제하고, 과반수 노동자 동의 시에도 판례가 말하는 집단적 동의가 아니라 개개인의 과반수 동의로 변경하려는 것으로 추정됨. 노동자 개별 동의로 변경될 경우, 개인이 사용자 요구에 거부하기란 사실상 불가능하다는 점에서, 결국 사용자 마음대로 취업규칙을 변경하겠다는 것임. 이는 직무·성과급 임금체계 도입, 임금피크제 도입, 저성과자 퇴출제도 도입 등을 관철시키는 데 노동조합의 집단적 저항을 무력화하기 위한 조치임.
- 이미 정부는 근로기준법상 과반수 노조가 없는 경우에 존재하는 근로자대표 기능을 노사협의회가 이를 대신할 수 있도록 하는 법개정을 추진하고 있음, 이러한 기조와 함께 취업규칙 불이익 변경시 근로자 집단적 동의 삭제는 근로조건 결정과 변경을 사용자 마음대로 할 수 있도록 해주겠다는 것에 다름 아님

- 사회통념상 합리성 요건 구체화는 우회로의 하나로 추정됨, 법원 해석상 사회통념상 합리성이 있는 불이익 변경은 과반수 노조 또는 근로자 과반수의 동의를 받지 않더라도 변경의 효력을 인정하는 것을 말함
 

정부는 이를 활용하여 정년 연장과 임금피크제 도입, 직무성과급제 도입, 나아가 저성과자 해고제도 도입 등 현장에서 도입하고자 하는 사항들을 사회통념상 합리성이 있는 변경의 하나로 정하려는 의도로 보임, 이를 통해 현장에서 취업규칙의 불이익 변경을 관철하려는 의도로 추정, 이러한 행정지침 내지 가이드라인의 제정은 중국적으로 기울어진 법정에서 법원의 해석에도 영향을 줄 가능성이 있어서 심각함
- 한편, 일각에서 제기되고 있는 취업규칙 불이익 변경 시 노동자 동의 조항이 유노조·대기업·정규직 노동자들에 대한 과보호를 고착화하고 있다는 주장은 왜곡된 것임. 오히려 대다수 미조직·비정규 노동자들의 노동조건 유지를 위한 최소한의 요건임. 예를 들어, 경상북도 교육청은 초등학교교실 학교비정규직 노동자들을 기존 단시간 계약에서, 주 15시간미만 초단시간 계약을 강요함. 이는 명백한 취업규칙 불이익 변경임에도 당사자들의 집단적 동의과정을 밟지 않은 채 추진됨.
- 비정규직 노동자, 무노조·중소·영세 사업장 노동자들은 취업규칙 불이익 변경에 대해 집단적 목소리를 내는 게 어렵고, 심지어 백지날인을 강요당하는 경우도 비일비재함. 취업규칙은 노사교섭을 통해 결정되는 단체협약과 달리 사용자가 일방적으로 제정하거나 개정함. 노동조합 조직률이 10%대임을 감안하면, 노동자 열 명 중 아홉 명은 단체협약을 적용받지 못하고, 취업규칙만 적용받고 있음. 근로기준법상 취업규칙 불이익 변경 시 사용자가 배제된 상태에서 집단적인 동의 방식으로 해야 한다는 것은 대다수 무노조·중소영세 사업장 노동자의 노동조건 보호를 위한 최소한의 요건임. 일반 민사계약도 어느 한 쪽이 일방적으로 정할 수 없는데, 하물며 지배·종속관계에 있는 근로계약의 내용을 사용자가 사실상 일방적으로 정할 수 있도록 개정하지는 주장은 일반상식에 반함.

## 4. 연장근로 확대, 재량근로·탄력근로 확대

### □ 정부대책

#### 〈현행 근로기준법 보다 후퇴한 근로시간 단축 방안(요약), 20-21쪽〉

- 휴일근로를 연장근로에 포함하여 현행 주당 근로시간 68시간<sup>13)</sup>을 52시간으로 단축
  - 근로시간을 기업규모에 따라 단계적으로 단축
  - 추가연장근로(노사합의, 8시간) 도입
- 탄력적근로시간제 단위기간 확대
- 재량근로 업무 추가
- ‘근로시간 저축 계좌제’ 도입

- 권성동 법안으로 제출된 휴일근로 시간 관련한 내용을 포함하여 노동시간 총량 제한 범위 내에서 재량근로·탄력근로 등 노동시간 유연성을 확대하는 방안이 추진될 예정임. 재량적인 업무 등을 담당하는 고임금 전문직의 경우 노동시간 산정과 보상을 단체협약 적용에서 제외하고, 당사자 간 합의에 맡기는 방안이 추진될 것으로 보임. 또한, 탄력근로제 확대도 추진될 것으로 보임. 현행 근로기준법(제51조, 제53조)에 따르면, 노사가 합의할 경우 3개월 단위로 연속적인 탄력적 근로시간제도를 활용할 수 있는데, 이를 확대하고자 함. (취업규칙상 2주→1개월, 노사 합의 시 3개월→6개월~1년으로 단위기간을 확대).

### □ 문제점

- OECD 통계에 따르면, 2012년 한국의 연간 노동시간은 2,092시간으로 OECD 국가 중 멕시코 다음으로 긴 노동시간임. 가장 짧은 네덜란드(1381시간)에 비해 연간 711시간 길며, OECD 평균인 1,765시간에 비해서도 327시간이나 더 많이 일하고 있음으로 실제로 2달 이상 근무하는 초장시간 노동국가임.

이러한 장시간 노동체제의 근절을 위해서는 2010년 노사정위원회의 합의사항인

13) 주당 근로시간이 68시간이라는 것은 노동부가 행정해석을 통해 일방적으로 주장하고 있는 사안이며, 법원은 1주 40시간을 초과하는 휴일근로는 휴일근로이자 연장근로로 휴일근로수당과 연장근로수당을 중첩해서 지급해야 하면서(대구지방법원 2011가합3576, 대구고법 2011나4408, 서울고법 2010나50290), 현행 근로기준법의 주당 근로시간이 52시간임을 명확히 하고 있음.

“2020년까지 노동시간을 1,800시간 이내로 단축”한다는 내용의 기본정신에 입각해야 함. 현재의 노동시간단축 논의는 이를 실현하기 위한 과정으로서 진행되고 있는 것임을 확인할 필요가 있음. 박근혜 정부 역시 고용률 70% 로드맵에서 2017년까지 1,900시간 이하로 근로시간 단축을 이루겠다는 방침<sup>14)</sup>을 밝힌 바 있음.

- 현행 근로기준법은 1주 40시간 기준, 연장근로 12시간 한도 허용으로 주52시간까지 근무를 시킬 수 있게 되어 있음. 이 기준에 따르면 하더라도 연간 2,702시간의 근무가 가능한 장시간 근무체계임.

그러나 이마저도 고용노동부는 행정해석을 통해 ‘휴일근로는 연장근로 한도에 포함되지 않는다’며 탈법적인 장시간 노동을 합법화시켜주고 있음. 고용노동부의 행정해석으로 인해 토·일요일 각각 8시간씩 휴일근로에 연장근로 12시간까지 주당 총 68시간까지 합법적인 노동이 가능하게 됨으로써 실질적으로는 3,000시간이 넘는 장시간 노동을 합법화시켜주었음. 이는 결국 고용노동부가 앞장서서 한국의 장시간 노동을 탈법적으로 운영해온 것을 의미함.

- 이번 대책안에 포함된 ‘근로시간 단축’ 방안은 지난해 10월 권성동 의원이 발의한 「근로기준법 일부개정법률안」과 그 내용이 동일한 것으로 보임.

현행 근로기준법보다 오히려 후퇴된 ‘근로시간 연장’ 방안을 담고 있음.

근로기준법은 주당 허용되는 근로시간은 40시간임, 예외적으로 연장근로를 12시간 한도내에서 허용하고 있음. 권성동 의원안은 주 60시간(법정노동시간 40시간 + 연장노동시간 12시간 + 추가합의연장노동시간 8시간)으로 근로시간을 확대하고 있는 것임. 나아가 잘못된 고용노동부의 태도를 옹호하는 것을 넘어서 휴일수당규정을 삭제하여 ‘휴일근로·연장근로가 중첩’되는 경우 휴일가산수당을 지급할 수 없도록 하고 있음.

지난해 상반기 국회 환경노동위원회 ‘노사정 사회적 논의 촉진을 위한 소위원회’에서 노동부의 방안은 현행 근로기준법보다 명백히 후퇴된 안이라는 공익전문가들

14) 정부의 고용률 70% 로드맵(2013. 7.14)의 핵심적인 정책과제(22쪽)

의 의견이 제시되었음에도 불구하고, 근로기준법 개악을 또 다시 시도하고 있음.

- 현행법상 '재량근로제'는 업무 특성상 노동자가 얼마나 일했는지 사용자가 뚜렷이 알 수 없을 때 노사가 서로 합의해 일정 시간을 노동한 것으로 보는 것으로 기사, 프로듀서 등에 한정되어 있는데, 이를 기획업무(관리직)로까지 대상을 확대하고자 함. 재량근로 확대는 본질적으로 연장노동수당 지급 의무가 없어지는 결과를 가져옴. 노동시간에 관한 근로기준법 조항의 적용이 제외되는 재량근로에 대한 허용 범위를 넓히는 것은 이 제도의 '실효성' 여부와는 별개로 노동권에 대한 표준을 규율하고 있는 근로기준법을 약화시키는 효과를 낳을 것임.

- 탄력적 근로시간제 역시 일정 단위기간 내에서 1일 8시간, 1주 40시간을 초과하여 노동해도 연장노동수당을 지급하지 않아도 되는 제도임. 이는 노동자의 생활 주기를 생산량 변동에 일방적으로 종속시켜 노동자의 시간 주권을 박탈할 뿐더러 임금 감소와 고용 불안이라는 부수적 효과를 동반함.

현행 주12시간 연장근로 제한이외에 연180시간 제한 등으로 연간 연장근로에 대한 제한이 주 단위뿐만 아니라 연간으로도 제한되어야 실노동시간 단축이 제대로 이루어질 것으로 판단함. 주12시간제한이라 하더라도 연간 연장근로가  $12 \times 52 = 604$  시간이나 되어 실노동시간이 1,800시간으로 줄어들 수가 없음.



## 비정규직 종합대책과 노동인권

박지순 (고려대 법학과 교수)

김유선 (한국노동사회연구소 선임연구위원)

유정엽 (한국노총 정책본부 실장)

이남신 (한국비정규노동센터 소장)





# 정부 비정규직 종합대책에 관한 토론

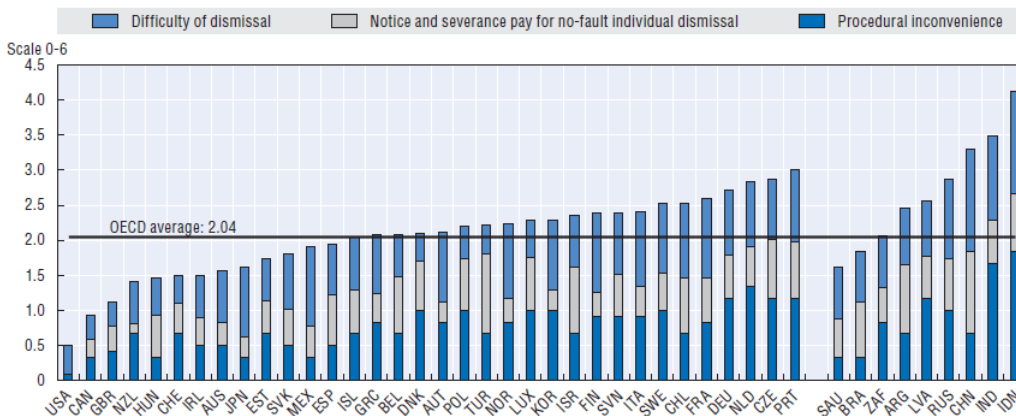
| 김유선 (한국노동사회연구소 선임연구위원, 노동시장연구센터 소장)

## 1. 정규직 고용보호

- OECD(2013) 고용보호지수에서 정규직(상용직) 개별해고 제한은 34개국 중 12위 (2.29점)로 중간 정도고, 집단해고 제한은 30위(1.88점)로 최하위임. 개별해고와 집단해고를 종합한 정규직 해고 제한은 중하위권인 22위(2.17점)로 보호수준이 낮은 편에 속함(고용보호 약하면 0점, 고용보호 강하면 6점, [그림 1] 참조)

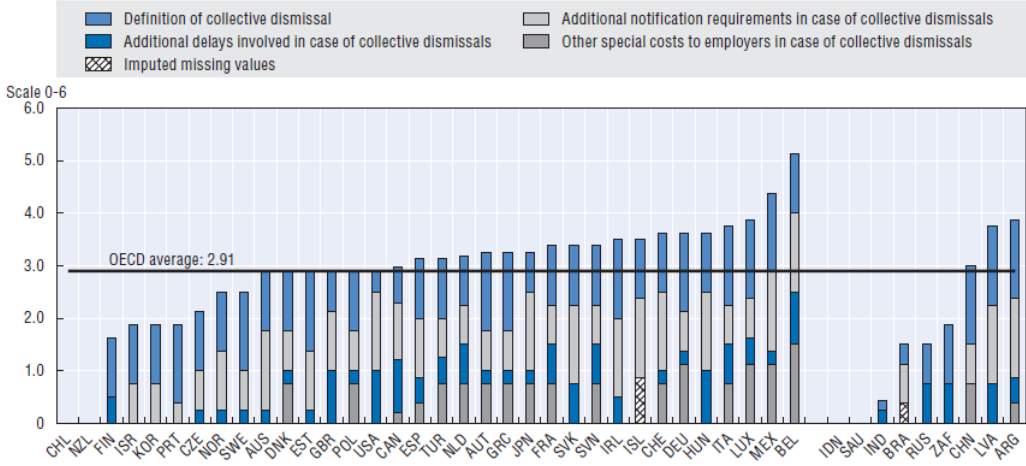
### A. 개별해고(정규직)

Figure 2.4. Protection of permanent workers against individual dismissal



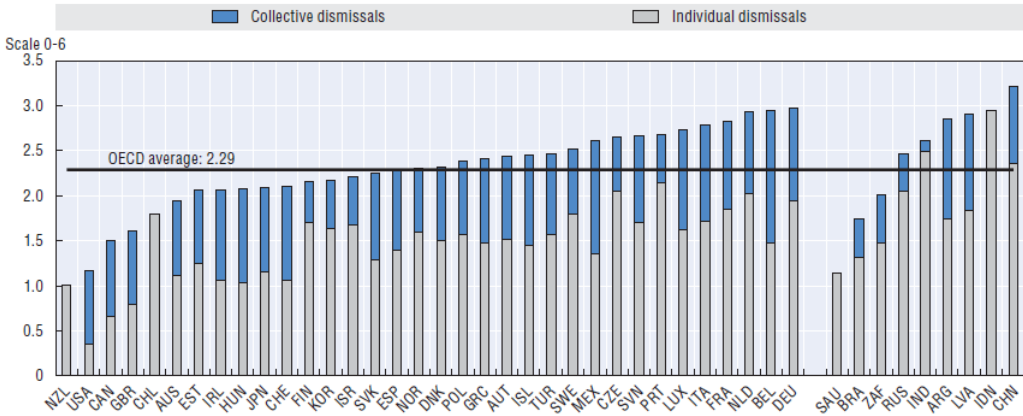
B. 집단해고(정규직)

Figure 2.5. Additional provisions for collective dismissals



C. 개별 및 집단해고(정규직)

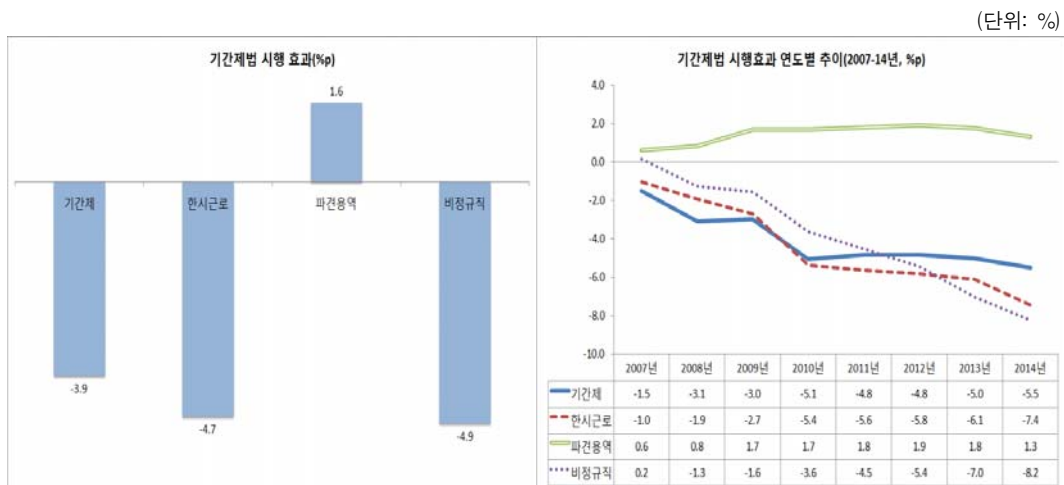
Figure 2.6. Protection of permanent workers against individual and collective dismissal



[그림 1] OECD 고용보호지수 국제비교

## 2. 기간제

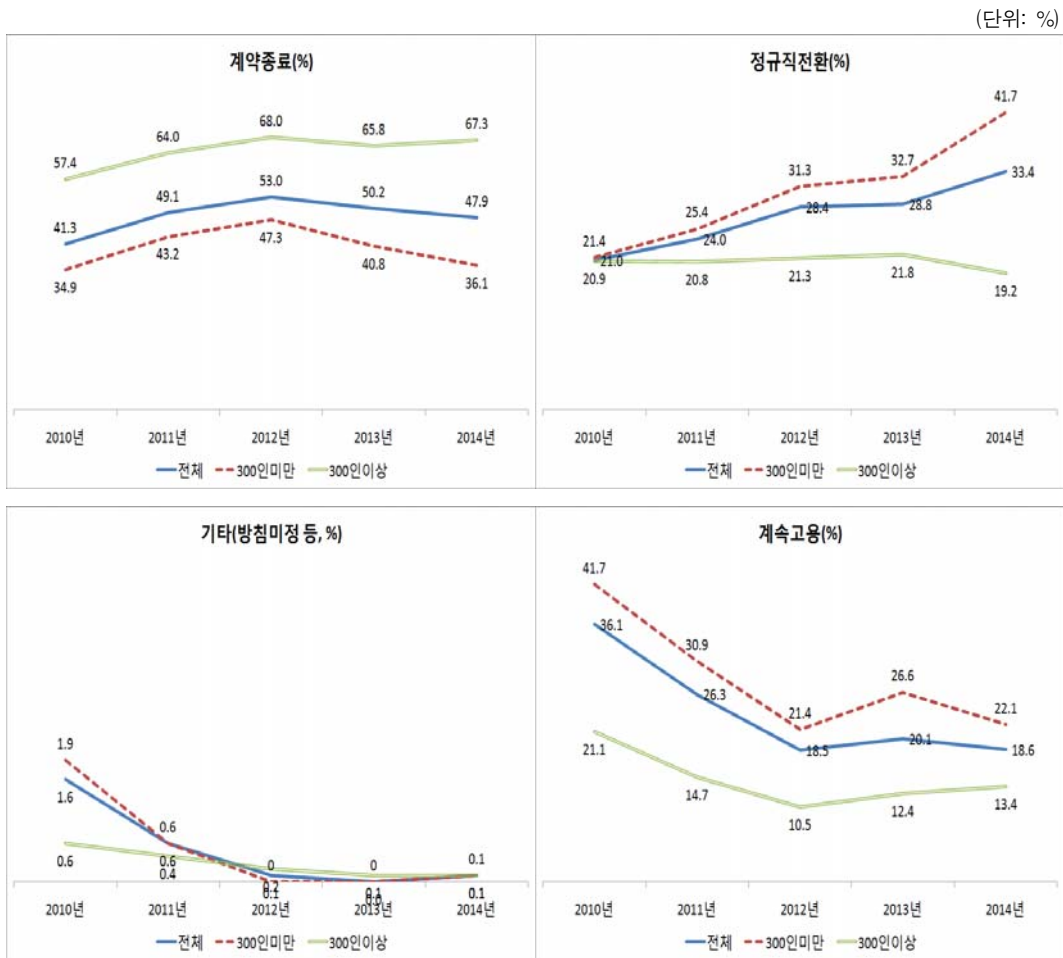
- 비정규직 종합대책(안)은 ‘기간제 사용기간 한도 2년을 4년으로 연장’하겠다고 함.
  - 2009년 ‘백만 고용대란설’을 퍼뜨리며 추진하다 실패했던 안을 재탕한 것으로, 과연 노사정위와 국회에서 합의 도출이 가능한 안으로 생각하는지부터 의문임.
- 통계청이 2003년부터 2014년까지 12년 동안 20차례 실시한 경제활동인구조사 부가조사 원 자료를 결합한 뒤, 인적 속성(성, 혼인, 연령, 학력)과 사업체 속성(산업, 직업, 규모, 노조유무) 및 경기변동(실업률)을 통제한 상태에서, 기간제법 시행효과를 살펴봤음. 분석결과 기간제법 시행으로 기간제 근로는 3.9%p 감소했고, 한시근로(기간제 근로 포함)는 4.7%p 감소했음. 파견용역근로는 1.6%p 증가했고, 비정규직 전체는 4.9%p 감소했음(그림 2 참조, 자세한 것은 김유선(2015a) 참조).



[그림 2] 기간제법 시행 효과

- 노동부가 2010년 4월부터 5인 이상 사업체를 대상으로 매달 실시해 온 사업체기간제근로자 현황조사(근속 1.5년 이상)에서 계약기간 종료 시 정규직 전환을 등을 살펴보면 [그림 3]과 같음(자세한 것은 김유선(2015a) 참조).

- 정규직 전환율은 2010년 21.0%에서 2014년 33.4%로 꾸준히 증가하고, 계약종료는 2010년 41.3%에서 2012년 53.0%로 증가하다가 2014년 47.9%로 감소했음.
- 계속고용은 2010년 36.1%에서 2012년 18.5%로 감소한 뒤 2014년 18.6%로 같은 수준을 유지하고, 기타(방침 미정 등)는 2010~12년 감소한 뒤 소멸했음. 이는 기간제 사용기간 2년이 지나도 계약을 종료하거나 정규직으로 전환하지 않은 채 탈법적으로 사용하던 관행이 빠른 속도 개선되었음을 말해줌. 2012~14년에도 계속고용이 19~20%를 유지하는 것은 기간제법 적용대상 제외자가 상당수에 이르고 있음을 말해줌.



[그림 3] 기간제 근로자(근속 1.5년 이상) 계약기간 종료 시 처리 현황

- 기간제 사용기간이 만료되었을 때 정규직 전환율을 50%라고 가정하면,
  - 현행 기간제법대로 사용기간을 2년으로 제한하면 기간제 근로자 A가 정규직으로 전환할 가능성은 4년 동안 75%(처음 2년 50% + 다음 2년 50%×50%=25%)지만,
  - 기간제 사용기간을 4년으로 연장하면 정규직 전환 가능성은 50%(처음 2년 0% + 다음 2년 50%)로 낮아짐.
  
- 기간제 사용기간을 4년으로 연장하면, 기업주는 기간제 근로자 A를 정규직으로 전환하지 않고 고용계약을 종료한 뒤, 기간제 근로자 B와 고용계약을 체결할 유인이 높아질 것임.
  - 이직수당 10%만 지급하면 정규직 전환 없이 기간제 근로를 8년 동안 사용할 수 있기 때문에, 정규직 전환율은 지금보다 낮아질 것임.
  
- 박근혜 대통령은 대선 때 ‘상시·지속적 일자리는 정규직 고용’을 공약했고, 비정규직 종합대책(안)에서도 ‘공공부문 상시·지속적 일자리는 정규직 전환하겠다’ 하고 있음.
  - 한데 2년도 모자라 4년, 8년씩 기간제 사용을 허용한다면 공약과 배치됨. 2년을 넘어 4년, 8년씩 계속 필요한 일자리라면 그거야말로 상시 지속적 일자리임.
  - 공공부문에서 모범을 확산하진 못할망정 공공 따로 민간 따로 앞뒤가 안 맞음.
  
- 기간제법 개정방향
  - 사용기간 제한 : 현행 2년 유지. 시행령에서 각종 예외조항 재검토.
  - 사용횟수 제한 : 비정규직 종합대책(안) 2년 동안 3회 제한.
  - 사용사유 제한 : 상시·지속적 일자리 정규직 직접고용(공공·대기업부터 적용확대)

### 3. 파견근로/사내하도급

#### (1) 파견근로 규모

- 경제활동인구조사 부가조사(2014년 8월)에서 파견근로는 20만 명(1.0%), 용역근로는 60만 명(3.2%)으로 집계됨. 사내하청은 설문 문항이 없어 정규직으로 분류됨.

- 설문조사에서 임금을 파견업체에서 받았다고 응답하면 파견근로, 용역업체에서 받았다고 응답하면 용역근로로 분류됨. 파견업체가 용역업체를 겸하는 경우가 많고, 파견보다 용역이 더 익숙한 용어기 때문에, 파견근로가 용역근로로 분류되고 있음.
- 파견법 시행령은 장치기계조작조립운전원에서는 자동차운전종사자, 단순노무직에서는 청소, 경비, 주차장관리원, 배달·운전·검침종사자를 근로자파견대상업무로 허용하고 있음.
- 2014년 8월 현재 장치기계조작조립운전원은 파견근로 2만 7천 명, 용역근로 5만 9천 명으로 집계되고, 단순노무직은 파견근로 5만 3천 명, 용역근로 40만 5천 명으로 집계됨. 그러나 이들 모두 파견근로자로 파견근로와 용역근로를 구분해야 할 근거가 없음(〈표 1〉 참조).

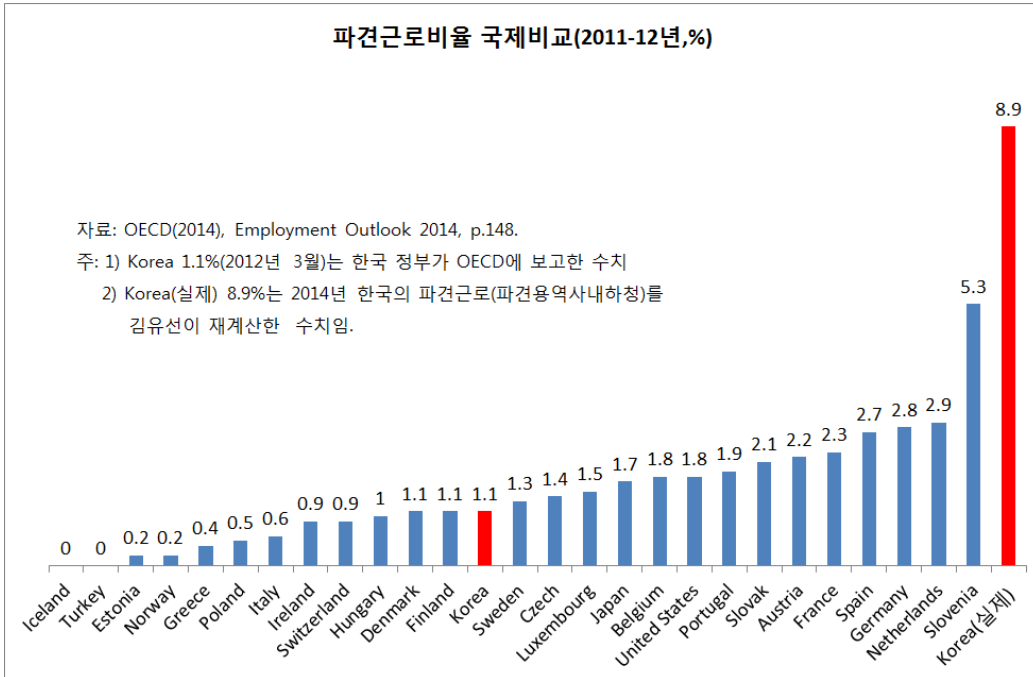
〈표 1〉 직업분류별 파견근로 규모

|             | 수(천명) |      |        | 구성비(%) |       |        |
|-------------|-------|------|--------|--------|-------|--------|
|             | 파견근로  | 용역근로 | 파견용역근로 | 파견근로   | 용역근로  | 파견용역근로 |
| 관리자         | -     | 1    | 1      | -      | 0.2   | 0.1    |
| 전문가         | 19    | 13   | 32     | 9.7    | 2.2   | 4.0    |
| 사무직         | 19    | 31   | 50     | 9.7    | 5.1   | 6.3    |
| 서비스직        | 32    | 37   | 69     | 16.4   | 6.1   | 8.6    |
| 판매직         | 31    | 22   | 53     | 15.9   | 3.6   | 6.6    |
| 농림어업숙련직     | -     | 1    | 1      | -      | 0.2   | 0.1    |
| 기능직         | 14    | 35   | 49     | 7.2    | 5.8   | 6.1    |
| 장치기계조작조립운전원 | 27    | 59   | 86     | 13.8   | 9.8   | 10.8   |
| 단순노무직       | 53    | 405  | 458    | 27.2   | 67.1  | 57.3   |
| 전직종         | 195   | 604  | 799    | 100.0  | 100.0 | 100.0  |

자료: 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2014년 8월)

- 노동부 ‘고용형태 공시제 결과’(2014년 3월)에서 300인 이상 대기업 사내하청은 87만 명임. 따라서 한국에서 파견근로(파견·용역·사내하청)는 167만 명(8.9%)을 넘어설 것으로 추정됨(파견(용역) 80만 명 + 사내하청 87만 명 = 167만 명(8.9%)).
- 한국은 OECD 국가 중 파견근로 비율이 가장 높은 나라임(그림 4 참조).

(단위: %)



[그림 4] 파견근로 국제비교

○ 이밖에도 ‘고용형태 공시제 결과’(2014년 3월)에서는

- 300인 이상 대기업 노동자 436만 명 중 비정규직이 162만 명(37.3%)이고, 이 가운데 기간제 등 직접고용은 75만 명(17.2%), 사내하청 등 간접고용은 87만 명(20.0%)이며, 기업규모가 클수록 사내하청 등 간접고용을 많이 사용하고,
- 10대 재벌 계열사 120만 명 중 비정규직은 43만 명(36.3%)이며, 이 가운데 기간제 등 직접고용은 7만 명(6.1%), 사내하청 등 간접고용은 36만 명(30.2%)이라는 사실을 확인할 수 있음.

(2) 비정규직 종합대책(안)은 ‘55세 이상과 고소득 관리직·전문직에게 (제조업 직접생산 공정 및 절대금지 업무를 제외하고) 파견근로를 전면 허용’하겠다고 하고 있음.

- 현행 파견법 시행령은 32개 직업을 근로자파견대상업무로 허용하고 있음.
- 정부안은 55세 이상 고령자 328만 명(전체 노동자의 17.4%)과 고소득 관리전문

직 200만 명(10.7%)에게 파견근로를 사실상 전면 허용하겠다는 것임. 55세 이상 고령자와 고소득 관리전문직은 중복을 제외하면 504만 명(26.8%)으로 전체 노동자 10명 중 3명을 새로이 파견근로 대상에 추가하겠다는 것임(〈표2〉 참조).

- 55세 이상 고령자 허용은 일자리(직업) 기준을 넘어서서 사람 기준으로 파견근로를 허용하겠다는 것이며, 이른바 고소득 전문직에는 교사, 간호사 등 다양한 직업군이 포함됨.

〈표 2〉 비정규직 규모(2014년 8월)

|                               |          | 수(천명)        |               |                   |                  | 비율(%)       |               |                   |                  |
|-------------------------------|----------|--------------|---------------|-------------------|------------------|-------------|---------------|-------------------|------------------|
|                               |          | 전체           | 55세 이상<br>(1) | 고소득 관리 전문직<br>(2) | 확대 대상<br>(1)+(2) | 전체          | 55세 이상<br>(1) | 고소득 관리 전문직<br>(2) | 확대 대상<br>(1)+(2) |
| 임금노동자(1)                      |          | 18,776       | 3,276         | 2,001             | 5,039            | 100.0       | 100.0         | 100.0             | 100.0            |
| 정규직 (2=1-3)                   |          | 10,254       | 950           | 1,792             | 2,547            | 54.6        | 29.0          | 89.6              | 50.5             |
| <b>비정규직 (3=①+...+⑧, 중복제외)</b> |          | <b>8,522</b> | <b>2,326</b>  | <b>209</b>        | <b>2,492</b>     | <b>45.4</b> | <b>71.0</b>   | <b>10.4</b>       | <b>49.5</b>      |
| 고용계약                          | 임시근로     | 8,225        | 2,253         | 199               | 2,410            | 43.8        | 68.8          | 9.9               | 47.8             |
|                               | 장기임시근로 ① | 4,817        | 1,178         | 31                | 1,204            | 25.7        | 35.9          | 1.5               | 23.9             |
|                               | 한시근로 ②   | 3,408        | 1,075         | 168               | 1,206            | 18.2        | 32.8          | 8.4               | 23.9             |
|                               | (기간제근로)  | 2,749        | 917           | 155               | 1,043            | 14.6        | 28.0          | 7.7               | 20.7             |
| 근로시간                          | 시간제근로 ③  | 2,032        | 727           | 11                | 737              | 10.8        | 22.2          | 0.5               | 14.6             |
| 근로제공 방식                       | 호출근로 ④   | 805          | 332           |                   | 332              | 4.3         | 10.1          |                   | 6.6              |
|                               | 특수고용 ⑤   | 524          | 72            | 6                 | 77               | 2.8         | 2.2           | 0.3               | 1.5              |
|                               | 파견근로 ⑥   | 195          | 59            | 7                 | 65               | 1.0         | 1.8           | 0.3               | 1.3              |
|                               | 용역근로 ⑦   | 604          | 356           | 4                 | 358              | 3.2         | 10.9          | 0.2               | 7.1              |
|                               | 가내근로 ⑧   | 58           | 14            |                   | 14               | 0.3         | 0.4           |                   | 0.3              |

자료: 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2014년 8월)

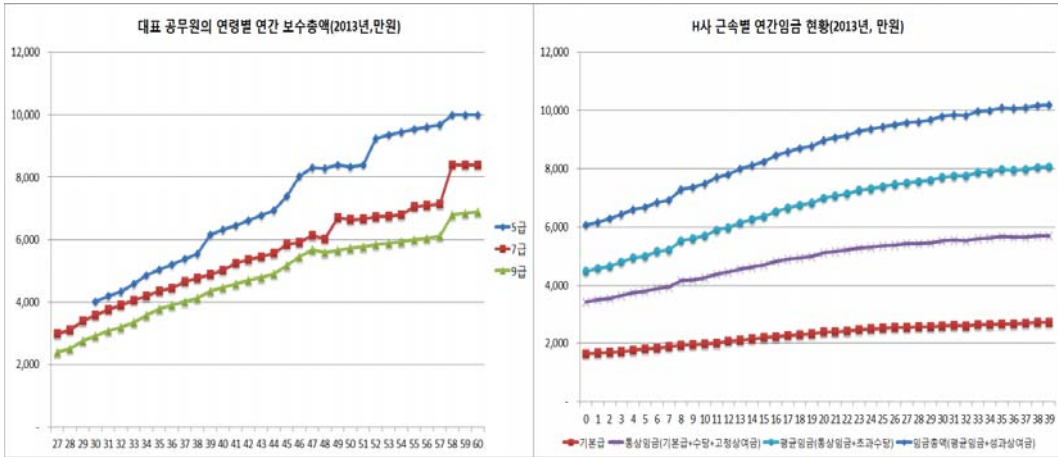
주: 고소득 관리전문직은 관리전문직(452만 명) 중 전체 노동자 중위임금의 1.5배 이상 월급을 받는 사람으로 정의했고, 확대대상(1)+(2)은 55세 이상과 고소득 관리전문직 중 중복을 제외했음.



- 파견법 적용대상 확대는 불법파견/사내하청을 많이 사용하고 불법파견 시비에 휘말려 있는 재벌들의 이해관계와 일치함.

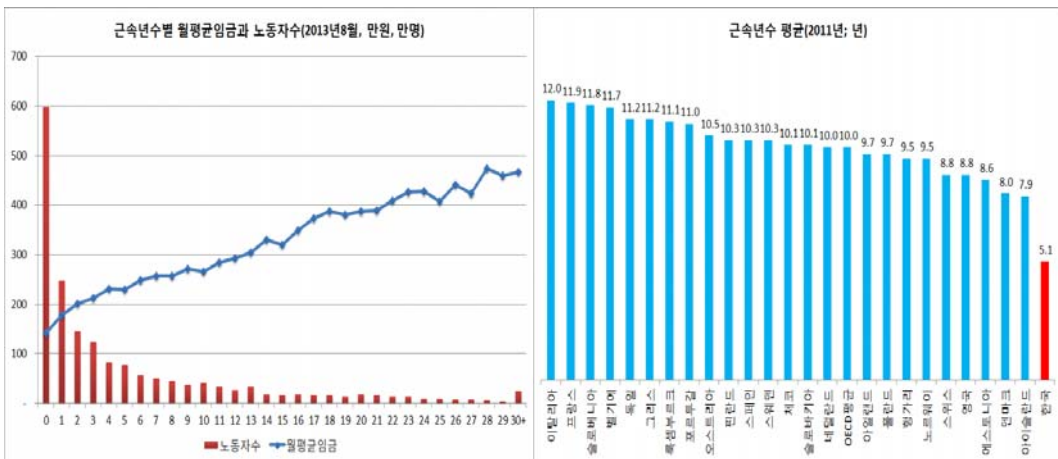
#### 4. 임금체계

- (1) 비정규직 종합대책(안)은 ‘과도한 연공급 위주의 임금체계를 직무·능력·성과 중심으로 개편’하겠다고 하고, 2차 공공기관 정상화 대책은 ‘올해부터 성과연봉제 적용을 2급 이상 간부직에서 7년 이상 근속자나 최하위직급을 제외한 전 직원으로 대상을 확대’하겠다고 하고 있음.
  - 기획재정부는 성과주의 임금제도 확산에 초점을 맞추고 있음.
- (2) 비정규직 종합대책(안)은 ‘우리나라의 과도한 연공서열 중심의 호봉제는 세계적으로 유례를 찾아보기 힘들다며 생산직 근로자의 근속년수별 임금격차(초임 대비 30년 이상)가 3.3배’라 하고 있음.
  - 한국 사회에서 가장 연공성이 강한 집단은 공무원임. 30세 임금을 100이라 할 때 60세 임금은 234~249로, 정년퇴직 때 공무원은 입직 때보다 평균 2.3~2.5배 임금을 더 받음.
  - H사 생산직은 근속 1년 미만 임금을 100이라 할 때 근속 35년이 기본급 163, 임금총액 166으로 1.6배 정도 임금을 더 받으므로, 과도한 연공급으로 볼 수 없음. 오히려 문제는 장시간 노동과 어설픈 성과배분제 때문에 임금구성이 크게 왜곡된 점임. 초과근로수당(21%)과 성과상여금(22%)이 연간 임금총액의 절반가량을 차지하고 있음(그림 5 참조).



[그림 5] 공무원과 H사 생산직의 연령/근속별 연봉 추이(2013년, 만원)

- 노동통계에서 생산직 근로자의 근속년수별 임금격차(초임 대비 30년 이상)가 3.3 배로 크게 나타나는 것은, 노동시장에서 경쟁력이 있어 살아남은 사람들의 임금만 장기근속자 임금으로 집계되기 때문임.
- 근속 1년 미만 자는 아르바이트 등 비정규직이 다수 포함되지만, 근속 10년 이상 자는 대기업 정규직이 다수 포함됨. 통계상 근속년수별 임금격차는 기업규모, 고용형태, 성별 임금격차 등이 혼재된 것으로, 순수한 근속효과로 볼 수 없음(그림 6 참조).



[그림 6] 근속년수별 임금과 노동자수 및 평균 근속년수

- (3) 연공급을 직무급이나 직능급으로 전환하자는 주장은 어제 오늘의 얘기가 아님. 외환위기 이후 정부가 계속 반복해온 임금정책임.
- 김유선(2014a, 2014b)을 제외하면 연공급 등의 임금체계가 실제 임금곡선이나 고용구조, 경영성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 실증연구를 찾아보기 어려움. 이는 그동안 임금체계 개편 주장이 실증적 근거나 평가 없이 담론 수준에서 바람몰이 식으로 진행되어 왔음을 말해줌.
- 김유선(2014a)은 노동연구원 사업체 패널조사(2005~2011년) 자료를 사용하여 임금체계 개편이 임금수준, 고용구조, 경영성과에 미친 영향을 실증분석 했음.
- 분석결과 신입사원 초임이 1~2% 높은 것을 제외하면, 호봉급이 직능급, 직무급보다 임금수준이 높거나 인건비 부담이 크거나 승급액이 높다는 증거는 발견되지 않음. 호봉급에서 직능급으로 임금체계를 개편하면 비정규직 비율이 1.2% 증가하고, 직무급으로 개편하면 고졸초임이 1.7% 감소하고 고령자 비율이 1.3% 증가할 뿐, 임금체계 개편이 임금수준과 고용구조, 경영성과에 긍정적인 영향을 미쳤다는 증거도 발견되지 않음.
  - 이러한 분석결과에 대해 ‘지금까지 임금체계 개편이 불철저하게 이루어졌기 때문이다. 무늬만 직무급(직능급)이지 제대로 된 직무급(직능급)이 아니다’는 해석도 가능하지만, 이보다는 ‘임금체계에 관계없이 고졸초임, 대졸초임, 과장 연봉, 부장 연봉은 얼마라는 시장임금이나 사회적 규범 또는 고용관행이 형성되어 있다. 제도의 경로의존성을 고려할 때 지금까지 추진해 온 방식으로는 임금체계 개편의 성과를 기대할 수 없다’는 해석이 타당함.
- 김유선(2014a)은 노동연구원 사업체 패널조사(2005~2011년) 자료를 사용하여 성과주의 임금제도(연봉제, 성과배분제, 임금피크제)가 기업의 경영성과에 미친 영향을 실증분석 했음.
- 경영성과 지표로 수익성과 인건비, 생산성 중 어느 것을 사용하든, 성과주의 임금제도가 기업의 경영성과에 긍정적 영향을 미친 증거는 발견되지 않음.

(4) 그럼에도 정부와 재계, 학계 일각에서는 지난 10여 년 동안 성과주의 임금제도 확산에 주력해 왔음. 그 이유는 무엇일까?

- 두 가지 가설을 생각해 볼 수 있음. 하나는 제도적 동형화 가설에 따라 유행 따라 덩달아 뛰어 왔던가, 다른 하나는 분할통치 가설에 따라 노동자들 간에 경쟁을 조장해 내부 통제를 강화하기 위해서든가. 그러나 둘 다 기업에 도움이 되지 않음.

○ 정부 임금정책의 초점은 최저임금 개선, 비정규직 고용 및 임금수준 개선, 경제성장에 상응하는 정규직 임금인상 등을 통한 생활수준 안정이어야 함.

- 호봉급이든, 직능급이든, 직무급이든 나름대로 임금체계를 갖고 있는 대기업 정규직보다, 임금체계가 없는 중소기업 비정규직부터 임금체계를 도입하는 게 효과적인 것임.

## 참고문헌

김유선(2014a), “임금체계가 임금수준과 고용구조 및 경영성과에 미친 영향”, KLSI 이슈페이퍼 2014-04, 한국노동사회연구소.

김유선(2014b), “임금체계 개편 논의, 비판적 검토와 대안 모색”, KLSI 이슈페이퍼 2014-10, 한국노동사회연구소.

김유선(2015a), “기간제법 시행효과”, KLSI 이슈페이퍼 2015-01, 한국노동사회연구소.

김유선(2015b), “박근혜 정부 ‘비정규직 종합대책’ 진단”, KLSI 이슈페이퍼 2015-02, 한국노동사회연구소.

# 정부의 비정규직 종합대책의 문제점 및 한국노총 입장

Ⅰ 유정엽 (한국노총 정책본부 실장)

## I. 비정규직 대책 등 노동시장 이중구조 개선

### 1. 기간제근로자 대책

| 정부안   | 한국노총  | 경영계  | 비고 |
|---|---|--|----|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정규직 전환촉진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간제 고용안정 가이드라인(행정지침)</li> </ul> </li> <li>▶ 생명·안전 관련 핵심업무에 비정규직 사용제한(법 개정)</li> <li>▶ 사용기간 연장 및 갱신 횟수 제한(기간제법 개정)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사용기간 제한연장(2년 범위, 35세 이상자, 계약해지시 이직수당 지급)</li> <li>- 2년내 최대 3회 갱신</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 상시적 지속적 업무에 정규직고용 원칙 입법화(법 개정)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가이드라인 실효성 無</li> <li>- 기간제 사용사유 제한: “출산·육아·질병·휴직 등 결원대체, 계절적 사업, 사업완료시점이 정해진 경우 등 객관적으로 임시적 고용이 인정되는 경우”</li> </ul> </li> <li>▶ 생명·안전 관련 핵심업무에 기간제 및 간접고용 사용금지(정부안+여객자동차운송사업의 운전업무 등 파견법상 금지업무 일체 포함)</li> <li>▶ 사용기간 연장 절대 불가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 갱신횟수 제한은 찬성</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기간제 사용기간 제한 폐지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규창업시 사용기간 연장 특례</li> <li>- 당사자 합의시 기간제한 없이 갱신인정</li> </ul> </li> <li>▶ 고용형태공시제 폐지</li> </ul> |    |

| 정부안   | 한국노총  | 경영계 | 비고 |
|---|---|-----|----|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정규직 전환 지원(이미 시행중)</li> <li>▶ 퇴직급여 적용확대(법 개정)<br/>- 근속기간 3개월 이상인 자</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고용형태공시제 확대 시행 및 제재수단 등 실효성 확보</li> <li>▶ 퇴직급여 적용확대(법 개정)<br/>- 3개월 이상자 관련 제한두지 않것</li> </ul> |     |    |

## □ 정부안의 문제 및 한국노총 입장

### ○ 사용기간 연장의 심각성

- 정부의 고용기간 연장대책은 불안정 고용상태를 연장하는 임시방편적 대책에 불과함.
- 아무런 제한없이 비정규직 고용이 가능한 기간이 연장됨에 따라 비정규직 남용확산만 초래(사실상 기간제한 폐지 방향으로 가고 있다는 잘못된 시그널 될 수 있음).
- 본인신청으로만 비정규직 기간을 연장하겠다고는 하나 사업주들은 기간연장 신청이 없으면 계약해지한다는 식으로 기간연장을 신청하도록 종용할 것이며, '이직수당'은 기간연장 남용 및 비정규직 확산을 방지하는데 근본적인 해결책이 될 수 없음.
- 정부는 비정규직 당사자가 기간연장을 원한다고 실태조사 결과를 제시하고 있으나 기간제 고용대책에 관한 질의에서 '상시·지속적 업무 정규직 전환 등' 항목은 없이 '당사자 합의시 기간연장 선호'라는 답을 이끌어내기 위한 설문을 실시함.

### ○ 기간제 고용안정 가이드라인

- 법적 강제력이 없는 '권고'사항에 불과한 가이드라인을 통하여 민간부문에 만연된 비정규직의 '정규직 전환'을 유도한다는 것은 실효성 있는 대책이 아님.
- 고용부는 특히 가이드라인에서 정규직 전환 대상이 되는 '상시·지속적인 업무'를 "연중 계속되는 업무로 과거 2년 동안 지속되었고, 향후 지속될 것으로 예상되는 업무"라고 설명하고 있으나, '상시·지속적인 업무'인지 여부는 "2년 동안 지속되었(는지)"라는 요소와는 무관하게 개별 노동자가 수행하고 있는 업무의 '상시·지

속성기준으로 판단하는 것이 타당함.

○ 생명·안전 관련 핵심 업무의 비정규직 사용제한

- 국민의 생명·안전 분야 관련 여객운송 선박, 철도(도시철도 포함), 항공사업 중 생명·안전 핵심 업무(①여객선 선장, 기관장 ②철도 기관사, 관제사 ③항공기 조종사·관제사)의 경우 기간제 및 파견근로 사용제한 한다는 것이나
- 생명·안전 관련 업무의 비정규직 사용제한 대책으로 매우 미흡한 대책임. 세월호 사건을 계기로 부각된 생명·안전 관련 업무의 전문성, 지속성, 책임성을 위한 정규직 고용 필요성이 지적되었음에도 국민안전과 직결된 여객자동차운송사업 등이 대상업무에서 제외됨.
- 적어도 현행법상 파견근로 사용이 금지된 업무에 대해서는 기간제 및 간접고용을 금지하고, 특히 산업현장에서 생명, 안전관리 업무를 수행하는 안전·보건관리자의 경우 정규직 고용을 의무화해야 함.

〈 파견법 및 관련 시행령상 파견금지 대상업무 〉

파견법 제5조 제3항

1. 건설공사현장에서 이루어지는 업무
2. 「항만운송사업법」 제3조제1호, 「한국철도공사법」 제9조제1항제1호, 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제40조, 「물류정책기본법」 제2조제1항제1호의 하역업무로서 「직업안정법」 제33조의 규정에 따라 근로자공급사업 허가를 받은 지역의 업무
3. 「선원법」 제2조제1호에 따른 선원의 업무
4. 「산업안전보건법」 제28조의 규정에 따른 유해하거나 위험한 업무

파견법 시행령 제2조 제2항(근로자파견의 금지업무)

1. 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 분진작업을 하는 업무
2. 「산업안전보건법」 제44조에 따른 건강관리수첩의 교부대상 업무
3. 「의료법」 제2조에 따른 의료인의 업무 및 같은 법 제80조에 따른 간호조무사의 업무
4. 「의료기사 등에 관한 법률」 제3조에 따른 의료기사의 업무
5. 「여객자동차 운수사업법」 제2조제3호에 따른 여객자동차운송사업의 운전업무
6. 「화물자동차 운수사업법」 제2조제3호에 따른 화물자동차운송사업의 운전업무

○ 퇴직급여 적용확대 문제

- 비정규직 등 1년 미만 근로자에게까지 퇴직급여를 확대하는 마당에 3개월 미만 근속한 근로자에 대해선 퇴직급여 설정의무를 배제할 이유 없음.
- 1년 미만의 일용직 건설근로자의 경우도 3개월 미만 근속자에 대한 적용배제 없이 “퇴직급여공제”제도를 통하여 보호받고 있다는 점을 고려해야 함.

## 2. 차별시정의 실효성 확보

| 정부안   | 한국노총  | 경영계  | 비고 |
|---|---|--|----|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 차별시정 제도개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노조의 차별시정 대리권 (법 개정)</li> <li>- 차별시정명령 효력확대 (이미 시행중)</li> <li>- 징벌적 손해배상(고의 반복적 차별에 대한 징벌적 손해배상 명령(이미 시행중))</li> <li>- 복리후생 적용확대(기간제 가이드라인 권고 조치)</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 차별시정 제도개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 노조 및 상급단체 노조의 차별시정 대리권 보장(법 개정)</li> <li>- 근로기준법상 동일가치노동 동일임금 원칙 규정 및 차별적 처우 금지조항, 차별시정 제도 신설</li> <li>- 차별신청기간: 차별적 처우를 안날로부터 1년 확대</li> <li>- 가이드라인으로 복리후생 격차 해소 불가(실효성 없음)</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 의견 없음.</li> </ul> |    |

□ 정부안의 문제 및 한국노총 입장

- 노조의 차별시정 대리권 부여는 바람직하나 해당 비정규직의 경우 기업별 노조 가입이 어렵다는 점을 고려할 때, 초기업노조 뿐만 아니라 상급단체인 노조도 차별시정 대리권을 행사할 수 있도록 해야 함.
- 정부안 중 ‘차별적 시정명령 효력확대(노동위원회의 차별시정명령 확정된 경우 해당 동종유사한 업무에 종사하는 자의 처우도 시정조치)’ 대책이나 징벌적 손해배상 제도의 활성화 방안은 이미 시행중인 대책으로 새로운 것이 아님.
- 비교대상인 동종·유사업무에 종사하는 자가 없는 경우 정부가 마련중인 ‘기간제 근로자 고용안정가이드라인’으로 복리후생 격차 문제를 개선하겠다는 것은 전혀 책임지지 못할 무책임한 대책임.



- 현행 근로기준법의 균등처우 원칙보다 강화된 “동일가치노동 동일임금 원칙 규정 및 차별적 처우 금지조항의 신설”하고 이의 위반시 “차별시정제도”를 도입하여 무기계약전환시에도 근로조건 개선은 되지 않는 피해가 개선되도록 해야 함.

### 3. 파견·도급 등 간접고용 문제

| 정부안  | 한국노총  | 경영계  | 비고 |
|--|---|--|----|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 파견시장에 대한 기획 감독 강화(근로감독 방침)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합고용서비스업체 대상 우수업체 인증제 도입(정부 고시)</li> <li>- 파견계약 명확화로 파견대가 항목 세부명시(파견법 개정) 및 표준계약서 확산</li> </ul> </li> <li>▶ 파견대상업무 및 업종 제한 완화(법, 시행령 개정)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령자(55세 이상) 및 고소득전문직(관리직, 전문직) 파견허용확대</li> <li>- 인력난 심한 업종에 대한 파견허용</li> </ul> </li> <li>▶ 사내하도급 대책               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법·가이드라인 등으로 원청의 의무(산업안전보건 조치, 원하청 공동직업훈련, 기업복지에 하청근로자 배려 등) 삭제</li> <li>- 「사내하도급 근로자의 근로조건 보호 가이드라인」 보완                   <ul style="list-style-type: none"> <li>: ‘원청의 동종유사업무 근로자와 동등한 수준의 임금 지급 노력’</li> </ul> </li> <li>- 위험작업 도급제한 : 도급인 가제도 강화(산안법 개정)</li> <li>- 고위험 업종(조선·철강·건설 등)을 중심으로 300인 이상 사업장의 안전·보건 관리자 외부 위탁 제한</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 합법도급 판단기준 법률에 명시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법률상 도급기준에 해당하지 않거나 합법파견이 아닌 경우 불법파견 간주함.</li> <li>- 현행 파견기간 초과 및 불법파견시 고용의무를 즉시 고용의제로 개정</li> </ul> </li> <li>▶ 파견대상 업무 확대 및 고령자·고소득 전문직 등에 전면 파견허용 반대</li> <li>▶ 상시·지속적 업무에 직접고용 원칙 명문화(근기법 개정)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상시·지속적 업무에 파견, 사내하청 고용금지</li> <li>- 노동관계법상 원도급인(사용자)의 연대책임 범위확대</li> <li>- 동일가치노동 동일임금 원칙 규정 및 차별적 처우 금지조항, 차별시정 제도 신설(사내하청 근로자의 차별시정 청구권 보장)</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 파견 규제 완화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 파견허용업무 : 네거티브 방식으로 전환</li> <li>- 파견사용기간 연장</li> <li>- 고소득 전문직의 경우 사용기간 제한 폐지</li> </ul> </li> <li>▶ 사내하도급의 적법성 유연하게 인정</li> </ul> |    |

## □ 정부안의 문제 및 한국노총 입장

- 파견대상 업무 제한완화 → 불안정·저임금 간접고용 확산만 초래
  - 취약한 공적 연금 등의 문제로 우리나라의 실질 은퇴연령은 71.1세에 이르며, 명목상 은퇴연령인 53세보다 무려 18년을 더 일하고 있음. 특히 열악한 임금·근로 조건에서 일하는 고령노동자 급증추세임.
  - 55세 이상 고령노동자에 대해서 제조업 직접생산 공정 및 파견 절대금지 업무를 제외하고 파견을 전면 허용하겠다는 정부대책은 고령자들의 저임금·불안정 고용문제를 더욱 심화시키게 됨.
  - 인력난이 심한 업종(농림·축산업, 섬유업종 등)에 대한 파견을 확대할 경우 노동강도가 높은 반면 저임금인 산업에서의 간접고용(파견)이 급증할 수 있음. 특히 고령자 및 인력난이 심한 업종, 나아가 관리직, 전문직을 중심으로 파견근로의 네거티브리스트 방식이 도입되는 결과가 초래됨.
  - 2004년 일본 파견법 개정으로 제조업 등에 까지 파견근로 전면 허용하면서 파견노동자 급증, 2009년 글로벌 금융위기사 파견노동자의 대량해고 발생, 40대 파견직 해고자의 묻지마 살인사건 등<sup>1)</sup> 심각한 사회문제화. 2012년 파견법 개정으로 일부 규제를 강화하였으나 이미 확산된 파견근로 문제를 해결하는데 그다지 효과를 거두지 못함.
  - 더욱 심각한 문제는 파견근로에 대한 규제완화가 만연된 사내하도급, 용역 영역을 파견법의 적용범위내로 끌어들이지 못하고 여전히 방치될 수밖에 없다는 문제임.
  
- 사내하청노동자 보호취지가 아닌 불법파견 회피 가이드라인
  - 정부대책에 따르면 불법파견 인정지표가 될 수 있다는 이유로 기존 사내하도급 근로자보호를 위한 가이드라인에서 “원도급 사업주의 산업안전보건 조치, 원·하

1) 2010년 마츠다자동차회사 파견직 해고자의 공장앞 살상사건, 2008년 아키야바라 묻지마 살인사건, 2008년 12월 개설된 해넘이 파견촌 등의 문제로 파견근로 문제가 사회문제화, 2012년 일본 파견법 개정(근로자파견사업의 적절한 운영확보 및 파견근로자의 취업조건의 정비 등에 관한 법률)으로 파견사업 규제 및 파견근로자 보호 강화

청 공동직업훈련, 기업복지에 있어서의 하청근로자 배려의무 등”을 삭제하겠다는 사내하청노동자 보호취지에도 역행하는 것임. 이는 현재의 “사내하도급 근로자보호 가이드라인”이 “불법파견 회피 가이드라인”이라는 것을 반증하는 대책임.

- 사내하도급은 불법파견의 소지<sup>2)</sup>가 많은 만큼 i) 사내하도급의 합법도급 인정기준을 명확히 법제화하고 이에 해당하지 않는 경우 근로자파견으로 간주, ii) 현행 파견기간 초과 또는 불법파견시 고용의무를 즉시 고용의제(정규직 직접고용된 것으로 간주)하는 등 파견법 규제강화가 필요함.
- 상시·지속적 업무에 사내하청 등의 간접고용을 금지하고, 노동관계법상 원청사업주의 사용자 책임을 강화하는 제도개선 조치가 필요함.

#### 4. 특수형태 업무종사자 보호대책

| 정부안  | 한국노총  | 경영계   | 비고 |
|--|---|---|----|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 고용·산재보험 적용확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산재보험 가입대상 6개 직종에 대한 고용보험 가입 허용</li> <li>- 산재보험 적용대상 직종 3개 추가(신용카드·대출모집인, 전속대리운전기사)</li> </ul> </li> <li>▶ 생활안정 자금용자</li> <li>▶ 특수형태종사자 가이드라인 제정</li> <li>▶ 경제법상 보호강화</li> <br/> <li>▶ 가사종사자 고용개선: 「가사서비스 이용 및 가사종사자 고용촉진에 관한 법률」 제정 추진</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 노동3권 보장 및 노동관계법의 근로자 지위인정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근무방식에 적합한 적용 특례 검토</li> </ul> </li> <li>▶ 고용·산재보험 의무가입 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 적용제외 신청규정 폐지</li> <li>- 현행 6개 + 최소 5개 직종 추가 (신용카드·대출모집인, 대리운전기사, 텔레마케터, 트레일러기사, 물류배송기사, 건설기계기사)</li> </ul> </li> <br/> <li>▶ 특고 가이드라인               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전속성 전제시 적용대상 극히 한정되므로 전속성 배제</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 산재보험법 등 노동관계법 적용 반대</li> <li>▶ 공정거래법에 의한 불공정행위의 경우만 제재</li> <li>▶ 고용·산재보험의 경우 자영업자 임의가입 제도 활용</li> </ul> |    |

2) 현대자동차 사내하도급 불법파견 인정(2014년 9월 19일, 서울중앙지법 2010가합112481), 창원지법 한국GM 창원공장 생산공정 사내하도급 불법파견 인정, 광주지방고용청 전남대병원 간호조무사 불법파견 시정지시, 서울동부지법 고속도로 콜게이트 요금징수원 불법파견 인정, 도로공사 외주업체 고속도로안전순찰원 불법파견 인정 등

## □ 정부안의 문제 및 한국노총 입장

### ○ 당초 정부계획보다 후퇴한 대책

- 특고 종사자에 대한 근본대책은 노동기본권 보장 및 노동관계법상 근로자 지위 보장임. 개별법에 근무형태의 차별성을 고려한 특례조항 신설은 검토가능함.
- 산재보험법상의 전속성<sup>3)</sup>이 강한 일부 특고 직종을 대상으로만 하는 사회보험 적용방식 또는 특고 가이드라인 제정은 보호대상이 협소해지고, 제도개선의 실효성도 한계가 명확함(현재 산재보험 적용대상 직종조차도 가입률 10% 미만). 산재보험법상의 전속성 요건 폐지 필요
- 당초 정부는 산재보험 가입대상 특고 직종을 현행 6개 직종(레미콘차차기사, 보험설계사, 학습지교사, 골프장캐디, 택배기사, 킥서비스기사)에서 최소 8개 직종(텔레마케터, 신용카드·대출모집인, 화물지입차주, 대리운전기사, 트레일러기사, 물류배송기사, 덤프트럭 등 건설기계기사) 추가가 검토되었음.<sup>4)</sup> 이번 대책안은 오히려 기존 정부 검토안보다 후퇴됨.
- 산재보험 당연 가입대상 특고직종에 최소 7개 직종(텔레마케터 제외한 신용카드·대출모집인, 화물지입차주, 대리운전기사, 트레일러기사, 물류배송기사, 덤프트럭 등 건설기계기사)을 추가하는 한편 고용보험 적용확대도 병행되어야 함.
- 특수고용 비정규직노동자에 대한 노동기본권 보장을 우선 되어야 하며, 전속성이 강한 현 특수형태종사자 직종의 경우 노동관계법 및 산재·고용보험을 전면 의무가입(적용제외 신청폐지)으로 전환하고 다수 사업주가 존재하는 직종의 경우 공동관리기구 구성을 통한 산재보험 및 고용보험 적용 확대가 필요함.

3) 산재보험법 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례)① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것  
 2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것

4) 2013년, 2014년 고용노동부 업무보고 참조

## 5. 근로계약 해지 및 취업규칙 변경의 기준·절차 완화

| 정부안  | 한국노총   | 경영계   |
|--|--|---|
| <p>▶ 일반적인 고용해지 기준 및 절차에 관한 가이드라인 마련<br/>: ① 객관적·합리적 기준에 의한 평가 ② 교정기회 부여, 직무·배치전환 등 해고회피 노력 ③ 공정한 절차와 관련 내부규정 운영</p> <p>▶ 경영상 해고의 절차적 요건 강화 및 재고용 기회 확대<br/>: 해고회피 노력의 구체화, 근로자대표 협의사항 확대 및 서면통보 의무화, 경영상 해고 신고의무 불이행시 과태료 부과, 우선 재고용 기회 확대(동일업무 → 동일직종)</p> <p>▶ 취업규칙 변경기준 및 절차 완화<br/>- 정년연장시 임금피크제 도입 등 근로환경 변화에 따른 근로조건 저하를 '사회통념상 합리성' 인정하여 불이익 변경의 범위에서 배제하려는 의도</p> <p>▶ 근로자대표 제도개선 : 노사협의회 근로자위원의 근로자대표 지위 인정 등</p> | <p>▶ 정부가 일반 고용해지 가이드라인 마련을 통한 저성과자에 대한 퇴직종용 유도 반대</p> <p>▶ 경영상 이유에 의한 해고의 요건 강화(근기법 제24조)<br/>- 사업을 계속할 수 없는 긴박한 경영상 이유를 제외하고는 집단해고 제한<br/>- 해고회피노력 명시 : 자산매각, 근로시간단축, 순환휴직, 전환배치, 전직 등 계속고용의 노력을 우선 의무부과<br/>- 해고 대상자 선정의 노사협의 의무화</p> <p>▶ 행정지침을 통한 취업규칙 불이익변경 유도 반대</p> <p>▶ 근로자대표 제도개선 : 노사협의회 근로자위원의 근로자대표 지위 인정 등을 통한 과반수노조의 대표성 침해 반대</p> | <p>▶ 업무성과 부진자에 대한 고용조정 요건 완화<br/>- 기존 근로계약 일방해지 제도 도입</p> <p>▶ 경영상 이유에 의한 해고 요건 완화<br/>- '긴박한 경영상의 필요'를 "경영합리화의 필요"로 수준 완화</p> <p>▶ 사용자 금전보상신청권 도입<br/>- 부당해고 판정시 근로자만 신청이 허용되는 금전보상신청권 사용자에게도 부여</p> |

### □ 정부안의 문제 및 한국노총 입장

#### ○ 일반 고용해지 가이드라인의 실체

- 정부의 "일반적인 고용해지 기준 및 절차에 관한 가이드라인" 마련한다는 것은 일종의 산업현장에서 성행하고 있는 '저성과자 관리 프로그램'을 행정적으로 용인

하는 지침을 만들겠다는 것임.

- 해고요건 완화하는 근로기준법 개정의 현실적 어려움을 우회적으로 회피할 수 있는 행정지침을 통해서 현장에서 해고를 용이하도록 하겠다는 의도임. 행정지침으로 법률상 일반해고 요건을 회피하겠다는 것인바 위임입법의 한계를 넘어서는 행위임.

○ 취업규칙 변경기준 및 절차 완화

- 시행령 또는 행정지침을 통하여 정년연장시 임금피크제 도입 등 노동환경 변화에 따른 근로조건 저하를 ‘사회통념상 합리성’이 인정되는 것으로 보아 취업규칙 불이익변경 절차인 과반수 대표 노조의 동의 또는 근로자의 집단적 동의절차를 배제할 수 있도록 하겠다는 꿈수임.
- 현행 근로기준법에서는 “취업규칙이 불이익하게 변경되는 경우 과반수 노동조합의 동의 또는 근로자 과반수 집단적 동의”를 필요로 하고 있는데, 이를 근로자 개별 동의 또는 협의로 완화하는 법 개정도 배제할 수 없음.
- 시행령 또는 행정지침으로 사용자의 근로조건 불이익변경을 용이하게 할 경우 이로 인한 법적 분쟁 및 노사갈등만 초래

## II. 임금·근로시간·정년 등 노동현안 문제

### 1. 통상임금

| 한국노총   | 권성동안(정부)  | 국회 소위지원단  | 경영계   |
|--|---|---|---|
| <p>▶ 근로기준법에 “통상임금” 정의 규정 명시 : “그 명칭 여하를 불문하고 소정근로 또는 총 근로에 대하여 사용자가 근로자에게 지급하기로 정한 일체의 금품”</p> | <p>▶ 현 근로기준법 시행령 그대로 법률로 옮겨 명시 : “정기적·일률적으로 소정근로 또는 총근로에 대하여 지급하기로 정한 모든 임금을 말한다. 다만, 근로의 양 또는 질과 관계 없이 근로자의 개인적 사정에 따라 달리 지급하기로 정한 임금 등 대통령령으로 정하는 임금은 제외한다.”</p> <p>▶ 시행령으로 통상임금 제외 품목 규정 : <u>고용노동부의 행정해석 입장 관철 의도</u></p> <p>▶ 노사합의로 통상임금 산입 범위하는 방안 검토</p> | <p>▶ 근로기준법에 “통상임금” 정의 규정 명시 : “근로자에게 정기적·일률적으로 소정근로에 대하여 지급하기로 정한 임금을 말한다. 다만, 근로의 양·질과 관계 없거나 근로자 개인적 사정에 따라 달리 지급하기로 정한 금품은 대통령령으로 제외한다”</p> <p>▶ 시행령 상에 제외 금품 열거<br/>※ <u>입법취지문에 담길 내용</u><br/>- 정기상여금의 통상임금성 인정<br/>- ‘재직자 요건’ 배제</p> | <p>▶ 근로기준법에 “통상임금” 정의 규정 명시 “근로자에게 소정근로의 대가로 정기적·일률적·고정적으로 지급하기로 정한 임금을 말한다. <u>다만, 1개월을 초과하는 기간마다 지급되는 임금과 기타 대통령령으로 정하는 임금은 제외</u>”</p> |

#### □ 정부안의 문제 및 한국노총 입장

##### ○ 시행령에 통상임금 제외 품목을 위임받으려는 의도

- ‘통상임금’ 정의 규정을 법률에 명확히 정해야 한다는 점은 노사정이 동의하면서도 서로 상반된 의도를 갖고 있음.
- 고용노동부가 권성동 의원을 통해 제출한 법안에 따르면 통상임금 제외되는 금품항목을 시행령에 열거하도록 하여 “재직자 조건이 있으면 정기상여금도 통상임금 제외토록 하는 등”의 대통령령의 입안하는 고용노동부가 기존 행정해석 입장을 시행령에 그대로 관철하려는 의도임.

○ 2014년 통상임금 교섭동향 및 시사점

- 한국노총 산하조직의 통상임금 교섭사례를 검토해보면 LG그룹 계열사, 풍산(2014년 상여금 300%, 2016년 나머지 300% 통상임금 포함), 동우화인캡, 일동제약, 고려제지, 대한제분 등 다수 사업장에서 정기상여금 재직자만 지급요건이 있는 경우에도 정기상여금을 전액 통상임금에 포함시키거나 1~2년에 걸쳐 단계적으로 전액 통상임금에 포함시키는 경우가 대부분임.
- 전액 재직자 요건을 이유로 통상임금에서 제외하는 경우는 없음.

| 구분  | 상여요건   | 합의내용   |
|-----|--------|--|
| 상여금 | 재직자 요건 | - 재직자 요건이 있더라도 정기상여금은 통상임금에 포함<br>- 재직자 요건이 있더라도 전면 제외한 경우는 없고, 단계적으로 통상임금에 포함                   |
|     | 일할 규정  | - 상여금에 일할 지급규정이 있는 경우 전액 통상임금 포함<br>- 설, 추석 상여금, 휴가비에 대해서는 일할 규정이 있는데도 통상임금에서 제외하거나 재직자 요건 단서 추가 |
|     | 규정 없음  | - 상여금의 통상임금 포함 방식은 기본급으로 전환하거나 상여금 방식으로 두되 통상임금에 포함시킨 경우로 구분됨.                                   |

- 통상임금 소송 250여건 진행중인데, 이중 재직자 지급요건이 있는 정기상여금 관련 통상임금 판결도 잇달린 판결이 나오고 있음.
- 대법원 전합합의체 판결이후 교섭지연 및 통상임금 소송이 증가한 건 사실이나 대다수 현장 교섭은 어떠한 형식으로든 정기상여금을 통상임금에 포함시키는 경향을 보이고 있음.
- 이에 통상임금 제도적 정비방향은 국회 소위 전문가지원단의견(정기상여금은 재직자 요건 여부에 관계없이 통상임금 포함) 수준이 마지노선이 되어야 함.



## 2. 노동시간 단축

| 한국노총  | 정부안   | 국회 소위지원단   | 경영계  |
|---|---|--|--|
| <p>▶ 주당 52시간(연장포함)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 잘못된 행정해석 변경을 통한 제대로 된 현행법 시행</li> <li>- 조건없이 즉각시행</li> <li>- 휴일근로, 연장근로 포함 및 중복할증 인정</li> </ul> <p>▶ 특례업종 : 폐지</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특례업종 축소시에도 주 단위, 월 단위, 연 단위 연장상한 설정</li> </ul> <p>▶ 근로시간 탄력적 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 탄력적 근로시간 단위기간: 현행 유지(2주/3개월)</li> <li>- 재량근로 확대 반대: 노동시간 규제의 사각지대 확산</li> <li>- 근로시간계좌제 반대: 현실성 없음, 악용소지</li> </ul> <p>*▲근기법 5인 미만 사업장 적용확대(근기법 제11조) ▲적용제외 조항 폐지(제63조) ▲포괄임금제 금지(신설, 제43조) ▲최소휴식 시간제 보장 ▲연속적 휴가사용권 보장 조치 병행</p> | <p>▶ 주당 52시간(연장포함)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단계적 시행 및 추가 연장(8시간) 허용</li> <li>- 추가연장근로 주/월/년 단위 총량규제: 1주 8시간 / 1개월 24시간 / 1년 208시간</li> </ul> <p>▶ 특례대상 업종축소 : 26개 → 10개</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주68시간 상한</li> </ul> <p>▶ 근로시간 탄력적 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 탄력적 근로시간단위기간 확대: (1개월/1년)</li> <li>- 재량근로 업무추가(연구개발 지원업무 및 기획업무 중 고소득 상위자 전문분야 대상)</li> <li>- 근로시간계좌제 도입</li> </ul> <p>▶ 근로시간 규정이 적용 제외되는 관리·감독자 기준 명확화</p> | <p>▶ 주당 52시간(연장포함)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 52시간 초과근로에 대한 면별조항 한시적 도입</li> </ul> <p>▶ 특례대상 업종축소 : 26개 → 10개</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주60시간 상한</li> </ul> <p>▶ 근로시간 탄력적 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 탄력적 근로시간단위기간 확대:(현행 2주 삭제 / 기간 확대 6개월) / 1주간 근로시간 상한선 60시간 한정</li> </ul> <p>* 5인 미만 사업장에 대한 특별한 관심 필요</p> | <p>▶ 반대하나 주당 52시간제 시행할 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6단계 시행 : 1,000명(17년) ⇒ 300명(18년) ⇒ 100명(20년) ⇒ 50명(22년) ⇒ 20명(23년) ⇒ 5명 이상(24년)</li> <li>- 시행일 전까지 주당 68시간 상한유지</li> <li>- 시행후에도 노사합의로 8시간 추간연장 허용</li> <li>- 중복할증 불인정</li> <li>- 할증률 25% 축소</li> <li>- 특례업종 의견없음</li> </ul> <p>▶ 근로시간 탄력적 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 탄력적 근로시간단위기간 확대: 1년 확대</li> <li>- 고임금근로자 근로시간 적용제외 도입</li> <li>- 재량근로 대상업무 확대 및 요건 완화</li> </ul> |

## □ 정부안의 문제 및 한국노총 입장

- 노동시간단축이 아닌 추가 연장근로 허용 및 가산할증수당 경감방안
  - 이번 대책안에 포함된 ‘근로시간 단축’ 방안은 지난해 10월 권성동 의원이 발의한 「근로기준법 일부개정법률안」과 그 내용이 동일함.
  - 현행 근로기준법보다 오히려 후퇴된 ‘근로시간 연장’ 방안을 담고 있음.
    - 근로기준법은 주당 허용되는 최대 근로시간을 52시간(법정노동시간 40시간 + 합의연장노동시간 12시간)으로 규정하고 있는데, 정부안은 주 60시간(법정노동시간 40시간 + 연장노동시간 12시간 + 추가합의연장노동시간 8시간)으로 근로시간을 확대하고 있음.
    - 탄력적 근로시간제 단위기간 확대, 재량근로 업무 추가, ‘근로시간 저축 계좌제’ 등은 모두 노동시간 단축과는 관계가 없이 집중적 작업시간 배치 및 장시간노동을 허용하면서 사업주의 연장 가산수당 지급부담은 덜어주기 위한 제도임.
  
- 노동인권·건강권 보장 vs 사용자 부담경감
  - 노동인권·건강권 보장의 측면과 산업현장의 현실, 사용자 비용부담 측면을 고려하더라도 일시적 사유나 필요가 있는 경우에 법정한도를 초과하는 연장근로를 허용하는 것도 아닌 상시적으로 법정한도를 초과하는 연장근로를 허용하는 것은 근로기준법 기본취지에 반함.
  
- 중소기업의 노동시간 단축 및 소득보전을 위한 정부지원 확대
  - 기업규모별 단계적용 반대이유 : 대·중소기업 노동자간 제도 적용시기가 달라짐에 따라 대·중소기업간 임금, 근로조건 차별 심화 문제 발생, 한 사업장에서 원·하청 소속 노동자간 할증임금의 차별 문제도 발생
  - 우리나라의 임금구조는 장시간노동을 염두해두고 기본급과 고정수당 등 연장·야간·휴일할증의 기준이 되는 통상임금 수준이 매우 낮은 상황임. 이에 중소기업, 저임금노동자들은 장시간노동으로 실질 생활임금을 확보하고 있는 상황임.
  - 실노동시간단축 효과가 산업전반으로 확산되기 위해선 휴일근로를 연장근로 한

도 포함시키는 제도개선과 동시에 중소기업 및 저임금 노동자의 임금손실 방지 및 소득보전 대책이 마련되어야 함.

- 원하청간 불공정거래 행위(노동시간단축에 따른 부담전가, 납품단가 하향압력 등)근절, 정기상여금의 통상임금 포함, 월급제 도입 등을 통한 임금안정성 제고, 포괄산정임금제 금지 등 임금수준 저하 없는 노동시간 단축을 위한 다각적 제도 개선 및 지원방안이 마련되어야 함.
- 중소기업의 노동시간 단축을 위한 고용개선 지원기금 조성(원청 대기업의 책임성 강조) 및 기금조성시 정부 지원방안 마련, 교대제 전환시 일자리가 창출뿐만 아니라 고용인원 유지할 경우에도 지원하는 방안 활성화, 노동시간단축을 위한 설비투자지원방안 대폭 확대 등 다각적 시간단축 지원방안 강구 필요

### 3. 정년연장 및 임금피크제 도입

| 정부안   | 경영계  | 한국노총  | 비고 |
|---|--|---|----|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 임금피크제 도입 확산                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업장별 여건에 따른 취업규칙 변경 및 단체협약을 통한 임금피크제 적극 도입 여건 마련</li> <li>- 임금피크제 정부 지원 확대(연 840만원('14) → 연 1,080만원('15))</li> </ul> </li> <li>▶ 임금체계 개편                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연공급 위주의 임금체계를 직무·능력·성과 중심으로 개편 추진</li> <li>- 임금체계 개편 지원강화 : 임금통계 및 정보제공, 임금체계개편 서포터스 운영</li> <li>- 공공부문의 임금체계 개편 선도방안 마련</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 임금피크제 도입 범제화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 취업규칙 불이익 변경 절차 간소화(경영환경 변화에 따라 기존 근로조건의 변경을 원활히 할 수 있도록 취업규칙 불이익변경시 '동의' 배제)</li> </ul> </li> <li>▶ 임금체계 개편                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직무·성과 중심 임금체계의 개편</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 임금피크제 도입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금피크제 도입은 정년을 60세를 초과하여 연장할 경우에 한하여 도입</li> <li>- 임금피크제 도입 및 변경시 노사합의 절차의무화</li> </ul> </li> <li>▶ 임금체계 개편                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업별, 직종별 특성에 맞게 생성된 현행 임금구조 존중</li> <li>- 통상임금 범위를 축소하기 위한 복잡한 임금구조의 개편 선형</li> <li>- 공공부문 임금체계에 대한 경영평가 지침 등을 통한 정부개입 반대</li> </ul> </li> </ul> |    |

## □ 정부안의 문제 및 한국노총 입장

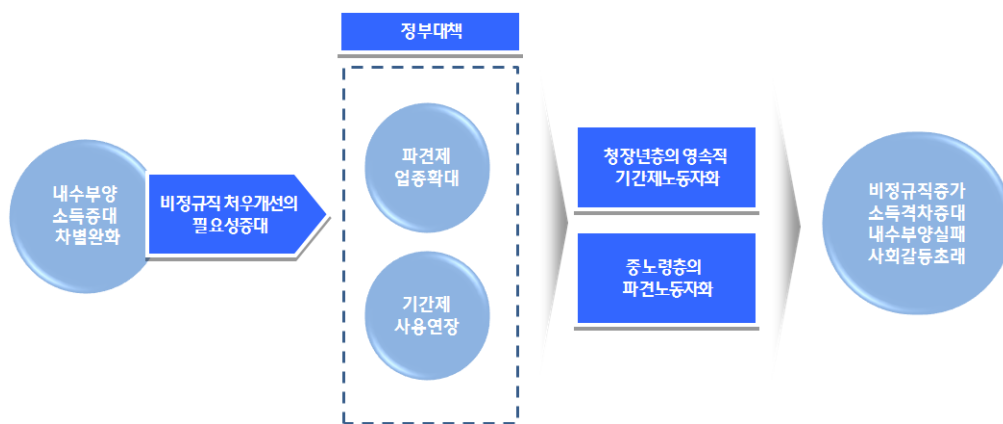
- 직무·성과급 중심의 임금체계(?) = 장기근속자에 대한 임금 삭감 방안
  - 직무·성과급중심의 임금체계 도입이 가능한 직종은 한정되어 있는 것이 현실임.
  - 우리 산업의 발달과정 및 기업문화의 배경으로 생성된 현행 임금체계를 무시한 채 직무·성과급 중심의 임금체계 유도하는 것은 임금체계의 합리적 개선가능성이 낮고, 장기근속자에 대한 임금삭감 논리로만 작용될 가능성 큼.
  - 더구나 임금피크제 도입 촉진 수단으로 취업규칙 불이익변경의 요건 및 절차를 완화하려는 것은 전체 근로조건의 악화를 초래할 수 있음.
  - 임금체계의 문제를 해결하기 위해 지금까지 '기본급 상승 및 할증임금 부담 억제' 하기 위한 방안으로 복잡하게 세분화된 임금구조를 기본급 중심으로 재편하는 등 왜곡된 임금체계를 정상화하는 조치가 선행될 필요가 있음.
  - 공공부문에서부터 시작되고 있는 정부의 일방적인 임금피크제 및 임금체계 변경 방침을 중단하는 한편 최대한 노사자율을 존중하는 이를 지원하는 방향이 되도록 함.

# 근본 처방이 빠진 비정규직 종합대책(안)

| 이남신 (한국비정규노동센터 소장)

윤애림 교수와 권두섭 원장의 발제 내용에 거의 전적으로 동감한다. 정부 대책대로라면 한국 사회 양극화의 핵심 요인으로 손꼽히는 비정규직 문제를 바로잡기는 불가능하다. 오히려 비정규직이 늘어날 가능성이 높고 차별 개선은 미지수라는 점에서 안그래도 복합골절 양상으로 뒤틀린 노동시장 구조를 더욱 왜곡시킬 수 밖에 없다.

이번 정부 비정규직 종합대책의 핵심인 35세 이상 기간제 사용기간 연장과 55세 이상 파견 허용 업종 확대가 가져올 미래는 암울하다. 노동자의 생애주기는 청·장년기 기간제로 시작해 노년기 파견노동으로 마감하게 되고, 정규직 가능성은 짧은 중년기의 요행으로 남게 된다. 비정규직 처우를 개선한다는 종합대책은 이렇게 ‘평생 비정규직’ 시대를 열고 있다.



[정부의 비정규종합대책의 예상 결과]

그런 점에서 이번 정부(안)은 비정규직 처우 개선을 앞세웠지만, 정규직 해고 요건 완화를 목표로 노린 건 아닌지 정부의 속셈을 의심할 수 밖에 없다. 언론플레이와 여론간보기 등 지금까지의 행태로 본다면 전형적인 성동격서 작전으로 보이기 때문이다. 사용자 저야 할 책임을 정규직에게 전가하는 노노 갈등 유발 전략은 식상할 정도로 자주 동원되어온 정부의 책략이고 꽤 효과를 거두기도 했다. 하지만 국민경제 전체의 안위가 위태로운 지금 비정규직 문제의 실질적 개선을 기득권층의 이익 극대화에 복속시키는 어리석음을 정부가 다시 범해선 안된다.

이제 노동시장 양극화 해소를 바라는 정부의 정책 의지에 진정성이 조금이라도 담겼다면 원점에서 재논의가 불가피하다. 정부 대책의 문제점에 대해선 두 발제자께서 세밀하게 잘 짚었으므로 토론문에선 실질적인 비정규직 문제 개선 대안 중심으로 제안하도록 하겠다.

## 1. 비정규직 개선 대책 방향과 핵심 대안

비정규노동자의 처우개선과 고용보장을 위한 올바른 방법으로 우선 비정규직의 규모를 근본적으로 줄이는 방안들이 모색되어야 한다. 그 이유는 지금까지 다양한 정부의 대책에도 불구하고 결과적으로 비정규직이 줄지 않고 있기 때문이다. 이는 사용자의 전략적 선택과도 밀접하게 연관되어 있는데, 사용자들은 기간제, 파견, 용역, 특수고용직 간의 대체가능성을 활용하여 정부의 다양한 규제정책에도 불구하고 여러 형태의 비정규직을 고용해 왔다. 예를 들어 올해 처음 시행된 고용공시 결과를 살펴보면, 300인 이상 규모의 대기업들은 경제활동인구부가조사의 결과보다 무려 3배 높은 비정규직을 고용하고 있었다. 이는 기업들은 실제 알려진 것보다 더 많은 비정규직을 활용하고 있음을 보여주는 결과이며, 동시에 경제활동인구 부가조사의 통계에 비해 더 많은 비정규직노동자들이 존재할 가능성이 크다. 따라서 비정규직에 대한 처우개선은 지금까지 논의된 것들 중 가장 근본적인 방법들이 고려되어야 한다.

비정규직 노동자 규모 확대와 차별 심화가 점점 구조화·고착화되고 있는 현재 조건에서 비정규직 문제를 해결하기 위한 핵심 과제는 **첫째, 규모를 줄이고, 둘째, 정규직과 비정규직간 노동조건 격차를 해소하고, 셋째, 비정규직 노동자들이 스스로 문제를 해결할 수 있도록 조직화될 수 있는 조건을 만드는 것이다.**

핵심 대안과 관련해서 2005년 국가인권위원회 권고안을 정부대책 가이드라인으로 삼아야 한다.

[2005년 국가인권위원회의 기간제법 제정 관련 권고]

“헌법과 세계인권선언, 『경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약』, ILO헌장, ILO헌장의 부속서인 국제노동기구의 목적에 관한 선언, ILO의 제100호 동일가치근로에 대한 남녀근로자의 동등보수에 관한 협약 및 ILO의 제111호 고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약 등 국제인권규범에서 인정하고 있는 노동인권의 가치와 차별금지 및 동일가치노동 동일임금의 원칙의 이념을 실현하기 위해서는 **비정규직 근로자의 사용을 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 제한적으로 허용**하고, 비정규직 근로자에 대한 근로조건 차별적 처우의 판단기준으로 **동일가치노동 동일임금의 원칙이 정립**될 수 있도록 하여야 할 것이다.”

비정규직 문제 개선을 위한 핵심 입법·정책 대안은 다음과 같다.

첫째, **포괄적인 비정규직 사용사유제한**이 필요하다. 한국 사회 비정규직 문제 해결의 제1과제는 ‘비정규직 사용 사유 제한’이다. 이는 가장 긴급하게 요청되고 있는 비정규직 규모 감축을 위한 가장 근본적이고 실질적인 대안이기도 하다. 2006년 제정된 기간제법의 기간 제한 방식은 이미 실패한 것으로 판명된 만큼, 이제 기간제 뿐 아니라 간접고용, 특수고용을 포괄하는 모든 비정규직 고용형태 전반에 대해 사용 사유를 분명히 제한하는 입법이 도입되어야 한다. 비정규직을 한정 없이 늘려놓고 줄여나가겠다는 ‘출구’ 규제 전략에서 최초 계약 시점에서 비정규직을 원천적으로 줄여나가겠다는 ‘입구’ 규제 전략으로 선회해야 한다. 또 사용사유 제한이 신설 도입되더라도 현재 방대해진 비정규직 노동자 규모는 쉽게 줄어들지 않는다. 그러므로 상당한 재원이 투입되는 정규직화 대책이 함께 강구되어야 한다. 최근 서울시를 비롯한 지자체 공공부문의 비정규직 정규직화(무기계약화)가 확대되고 있는데, 민간 부문에까지 그 파급력이 미칠 수 있도록 해야 한다.

둘째, **동일가치노동 동일임금**의 안착화를 통해 기업의 비정규직 사용 유인을 제어해야 한다. 정규직-비정규직간 차별을 해소하기 위해선 우선 ‘초기업 단위 동일가치노동 동일 임금’을 실현해야 한다. 한국의 비정규직은 정규직 대체형이 많아 대부분 비슷하거나 동일한 일을 하고 있음에도 심각한 임금격차를 감내하고 있고, 사용자들은 인건비 절감을 이유로 비정규직 사용을 확대하고 있다. 따라서 사후적 조치인 차별시정제도를 통해서만 비정규직 차별을 해소하기에는 한계가 있고, 더 이상의 비정규직 차별 남용을 막기 위해선 근본적으로 동일가치노동 동일임금 규정을 명문화하여 최소한 가장 중요한 근로기준인 임금에 있어서만큼은 차별적 처우에 대한 객관적 기준을 마련할 수 있도록 해야 한다. 근로기준법 제6조 균등처우 조항을 개정하여 고용형태에 따른 차별 금지 조항을 추가로 도입해야 한다.

셋째, **최저임금이 적정 수준으로 대폭 인상**되어야 한다.

넷째, 노동조합에 대한 가입범위를 확대하기 위해 **원청 사용자성 및 특수고용 노동자성을 인정**해야 한다. 조직율이 2% 내외에 불과한 비정규직 노동자들의 노동기본권을 보장하기 위한 입법이 반드시 실현되어야 한다. 이를 위해 간접고용 노동자들에 대한 원청 사업주의 사용자성과 특수고용 노동자들의 노동자성이 보장될 수 있도록 근로기준법 제2조의 노동자와 사용자 개념 확대가 이뤄져야 한다. 현재 투쟁하는 대부분의 비정규직 노동자들은 노동기본권이 부당하게 제약받고 있거나 아예 박탈당한 간접고용 및 특수고용에 해당하는 노동자들이다. 법적 책임을 져야 할 사용주는 숨어있고 보호받아야 할 노동자의 노동3권은 유린되고 있는 게 현실이다. 현대자동차 사내하청 불법파견 사례에서도 생생하게 입증됐듯이 실질 사용주인 원청사업주가 모든 노동법상 책임을 지는 게 마땅하다. ‘위장자영인’으로 불리면서 점점 더 늘어나고 있는 특수고용 노동자들의 노동자성 인정도 더 이상 늦출 수 없는 긴박한 사안이다.

다섯째, **불법적인 비정규활용에 대해 기업의 법적 책임성을 강화**해야 한다. 예를 들어 도급과 파견은 개념상으로 명백하게 구분되지만 실제 노동시장에는 도급을 위장한 파견 노동이 광범위하게 확산되면서 파견과 도급의 구분이 용이하지 않게 된다. 특히 동일 사



례에 대해 노동부, 노동위원회, 검찰, 법원이 서로 다른 판단을 하는 경우가 비일비재하므로 법적 구속력이 없는 지침 대신 도급과 파건의 판단기준을 법으로 규정해야 한다. 그리고 불법파견 근절을 위해 불법파견 판정을 받으면 해당 파견노동자를 최초 사용한 날부터 직접 고용한 것으로 간주하도록 법을 개정할 필요가 있다. 뿐만 아니라 불법파견 판정을 받은 파견업체는 허가를 취소하고, 사용 사업주는 고액의 벌금과 함께 사면 없는 금고형에 처하도록 벌칙을 대폭 강화해야 한다.

## 2. 양대노총의 분발과 각성 절실

비정규직 문제 개선과 해결이 실현되기 위해선 무엇보다 전체 노동자들을 대표해야 할 양대노총의 역할이 중요하다. 노사정위원회 바깥에 있는 민주노총과 노사정위원회 안에서 교섭 당사자로 역할하고 있는 한국노총이 공조하지 않으면 대다수가 미조직인 비정규직과 중소기업사업장 노동자들의 권익을 대변하기는 역부족이다. 노동계 전체가 힘을 모아도 강력한 사용자 집단에 맞서기가 만만찮으므로 비정규직 의제와 관련해선 양대노총이 공통분모를 중심으로 협력해야 한다. 더구나 양대노총의 비정규직 개선 대책 방향이 규모를 감축하고 차별을 시정하며 노조조직율을 높이는 것으로 거의 차이가 없기도 하다. 어느 때보다 양대노총의 분발과 각성이 절실하게 요청된다.



---

## 정부 비정규직 종합대책과 노동인권에 관한 토론회

---

| 인 쇄 | 2015년 2월

| 발 행 | 2015년 2월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교로 6  
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9838 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

---

| ISBN | 978-89-6114-413-1 93320

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지  
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(변경, 복제, 배포, 상업적인  
용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을  
받으셔야 합니다.