[토론회]

젠더 관점에서 본
비정규직 종합대책의 실상과 대안

❍ 일시 : 2015년 3월 30(월) 10:00

❍ 장소 : 국가인권위원회 배움터

❍ 주최 : 전국여성노동조합
한국여성노동자회
한국여성단체연합
한국여성민우회

[토론회 순서]

사회 : 박봉정숙(한국여성단체연합 사회권위원장)

발제1

장지연(한국노동연구원 선임연구위원)

젠더 관점으로 비정규직 종합대책(안)을 평가하고
노동시장 개편안의 새로운 방향을 모색하다

발제2

윤애림(한국방송통신대학교 법학과 강의교수)

'비정규직 종합대책' 비판과 대안

토 론

정형옥(경기도가족여성연구원 선임연구위원)

김원정(서울대 여성학 협동과정 박사과정)

오은진(한국여성정책연구원 연구위원)

발제1]

젠더관점으로 비정규직종합대책(안)을 평가하고 노동시장 개편안의 새로운 방향을 모색하다

장지연(한국노동연구원)

정부는 2014년 12월 29일자로 노사정위원회 노동시장구조개선특위에 "비정규직 종합대책(안)"을 제출하고 논의를 요청하였다. 이 대책(안)에는 '비정규직 처우개선 및 노동시장 활력제고 방안'이라는 부제가 달려있으며, ① 고용형태별 근로조건 개선 ② 공공부문 비정규직 고용개선 ③ 노동시장의 공정성과 활력 제고의 세 부문으로 구성되어있다. 이 글은 이 '종합대책(안)'을 젠더관점에서 비판적으로 검토하고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 정부가 이러한 종합대책을 제출하게 된 문제의식은 노동시장 이중구조 때문이라고 말하고 있는 바, 이러한 진단이 적절한가에 대한 검토이다. 둘째, 구체적인 정책의 내용이 적절한가에 대한 평가이다. 노동시장 이중구조라는 현상의 원인이 어디에 있다고 보느냐에 따라 정책대응은 달라질 것이고 정책의 타당성도 달리 평가될 것이다. 셋째, '종합대책'을 논의하는 사회적 논의 구조에 대하여 검토한다.

I. 노동시장 이중구조와 양극화라는 문제의식

고용노동부는 '종합대책'의 추진배경을 다음과 같이 노동시장 이중구조를 해소해야할 필요성에서 찾고 있다. 우리나라 노동시장에서 비정규직은 6,077천명으로 전체 임금근로자의 32.4%이다(2014년 경제활동인구조사 8월 부가조사자료). 고용형태별로는 한시직의 비중이 높지만 점차 간접고용과 시간제의 비중이 증가하고 있다. 비정규직은 정규직에 비해 임금이 낮고 사회보험 가입률도 낮아서 근로조건에 격차가 크다. '종합대책'에서는 양극화를 시정하고 사회통합을 이루기 위해서는 비정규직 문제를 해결하여야 한다고 보고하고 있다.

우리나라는 상대적으로 임금이 높고 고용이 안정되어 있는 1차 노동시장과 임금이 낮고 고용이 불안정한 2차 노동시장으로 나뉘어져 있으며, 한번 2차 시장으로 진입하면 1차로 이동하기 쉽지 않다는 것이 '노동시장 이중구조론'이다. 이 명제에 대부분의 연구자들이 동의한다. 비정규직 문제가 이중구조의 핵심이라는 점에도 대체로 동의한다. 다만, 정규직-비정규직 문제로만 환원시켜서 보면 현실을 똑바로 볼 수 없다. 노동자들 간에 분배가 왜곡된 것은 (1) 노동과 자본 간 분배의 불균형과 (2) 대기업-중소기업간 관계의 불평등에 기인한 부분도 크다는 사실을 간과해서는 안 된다. 요컨대, 노동시장 이중구조의 문제는 일차적으로 경제민주화의 문제이다.

노동소득분배율[1]의 최근 추이를 살펴보면, 임금노동자가 계속 늘어나고 있음에도 불구하고 노동소득분배율은 감소하는 것으로 나타난다. 다른 한편에서는 기업의 사내유보금이 크게 늘어나고 있다. 경제성장률만 가지고 전체 파이의 크기가 결정되는 것이 아니다. 노동과 자본 간에 분배에서 점차 자본이 가져가는 비율이 커지는 현상은 돌아보지 않고, 노동자들 간에만 정규직이 많이 가져갔기 때문에 비정규직에게 줄 것이 없다거나 정규직으로 고용하지 못하겠다는 논리는 잘못된 것이다.

이중구조 문제를 이야기할 때 쉽게 빠지는 오류가 있다. 비정규직-저임금-고용불안의 문제는 중소영세기업의 문제이고 이들이 지불여력이 없어서 어쩔 수 없다는 인식이다.[2] 이것은 두 가지 지점에서 바로잡아야 할 인식이다. 첫째, 대기업 소속의 노동자가 그렇게 적은 수가 아니다. 김유선(2014)에 따르면 정부와 대기업에 속한 노동자는 약 700만 명으로 전체 임금노동자의 44%이다.[3] 여기서만 잘해도 우리 노동시장이 크게 달라질 것이라고 볼 수 있다. 둘째, 원하청 관계

1) 국민소득(NI; 피용자보수+영업잉여)에서 피용자보수가 차지하는 비율.

2) '종합대책'의 추진배경에서도 비정규직의 88%가 100인 이하 기업에 집중되어 있다고 주장하고 있다. 대•중소기업과 정규•비정규직 임금격차는 다음과 같다고 보고된다. ①대기업 정규직의 시간당 임금(100) 기준: ②대기업 비정규직(66) > ③중소기업 정규직(54) > ④중소기업 비정규직(37) (「'13년 고용형태별 근로실태조사」)

3) 김유선(2014) '노동통계와 노동정책: 사업체 규모와 기업체 규모별 고용비중 차이' (한국노동사회연구소 KLIS 이슈페이퍼 2014-16) 우리는 그동안 통계청의 경제활동인구조사를 가지고 사업체 규모별 비정규직 비율을 계산해 왔는데, 여기서는 대기업 영업판매소나 은행 지점도 30인 미만 영세사업장으로 간주된다. 경제활동인구조사 자료에서는 300인 이상 사업체에서 일하는 노동자가 12%에 불과하다. 한편, 최근 발표된 통계청 '임금근로일자리 행정통계'는 기업체 기준의 고용현황을 보고하고 있는데, 여기 따르면 2012년 현재 300인 이상 대기업 노동자가 전체의 38.9%이고 정부부문 노동자는 13.2%이다. 중복제외하고 보면 전체 임금근로자의 약 44%인 700만명이 정부와 민간 대기업에 직접 고용되어있다.

까지 고려하면 대기업의 영향력은 막대하다. 중소영세업체의 근로조건이 대기업보다 열악한 것은 모두 아는 사실인데, 이것은 원청이 어떻게 하느냐에 따라 완전히 달라질 수 있다. 하청업체가 최저임금을 준수하지 않으면 원청이 연대책임을 지는 것과 같은 '기업집단법'적 접근방식을 도입할 필요가 있다.

노동시장 이중구조, 소득 양극화는 사회적으로 바람직하지 않은 문제 상황인 것은 틀림없다. 그러나 이것을 단순히 노동자들 간의 분배가 불평등한 상태로 이해한다면 현상을 잘못 이해한 것이며, 문제해결을 위해 한 발자국도 더 나아갈 수 없다.

II. 비정규직 확대의 원인과 대책

정부는 비정규직이 확대되는 원인을 “시장경쟁의 심화에 직면한” 기업이 ① 비용절감과 ② 인력운용의 유연성을 확보하기 위하여 비정규직을 활용하기 때문이라고 진단한다.

‘종합대책’ 나타난 비정규직 확대 원인이 틀린 것은 아니다. 다만, 기업이 왜 이렇게 행동하는지 그 이유를 안다는 것은 원인 분석의 절반에 불과할 뿐이다. 기업이 비정규직을 쓰고 싶다고 해서 무한정 허용하는 국가는 없다. 인간의 노동을 시장에서 거래되는 상품으로 보고 그 가치를 끝없이 하락시키는 사회는 장기적으로 존립할 수 없기 때문이다. 모든 국가는 기업의 노동력 활용에 대하여 무한정의 재량을 허용하지 않고, 제도를 통해서 ‘규제’한다. 비정규직이 확대되는 원인은 기업의 비정규직 활용을 국가가 규제하지 않기 때문이다. 따라서 사회적으로 논의해야할 주제는 비정규직을 줄이기 위해서 어떤 규제가 얼마나 강하게 부과되어야 할 것인가이다.

비정규직 종합대책의 추진방향을 요약하면 다음과 같다. 1. 저소득층 소득을 향상시키고 사회안전망을 강화한다. 2. 비정규직 고용형태별로 필요한 정책을 추진한다. 3. 공공부문에서 모범을 보인다. 4. 비정규직 사용 유인을 줄인다. → 노동시장구조개혁

1. 목표는 좋지만 실행계획이 부실한 대책

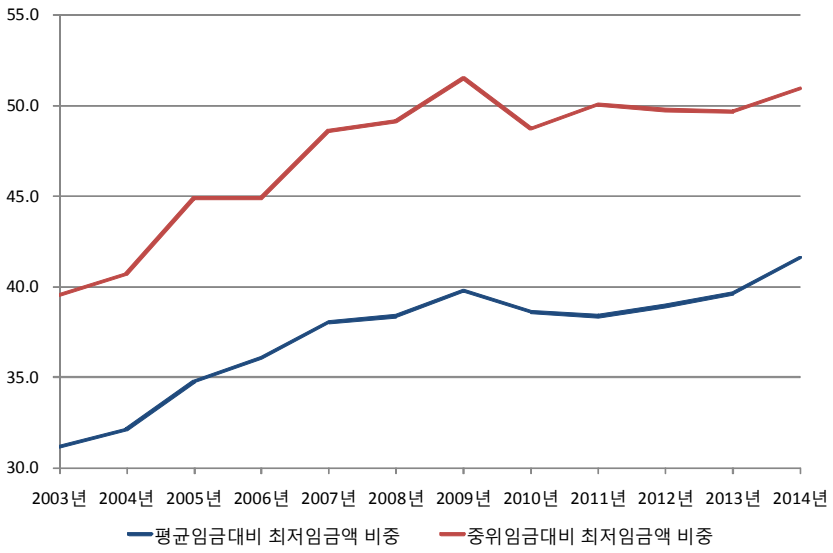
저소득층 소득을 향상시키고 사회안전망을 강화한다는 목표는 지극히 타당하나, ‘종합대책’에는 이를 실현하기 위한 계획이 보이지 않는다. 최저임금에 대해서는 단순노무종사자 수급기간중 최저임금을 감액 지급할 수 있도록 하고 있는 현행 최저임금법을 고치겠다는 것과 최저임금 위반시 과태료를 부과하겠다는 내용이 포함되어 있으나, 그 이상으로 적극적인 최저임금 인상 대책이나 준수율 제고 정책은 제안되지 않고 있다. 하청업체의 최저임금 미준수에 대해서 원청이 연대책임을 지도록 하는 제도, 또는 최저임금 미준수에 대해서 징벌적인 금액을

부과하는 방안이 고려될 수 있음에도 불구하고 이 정도 수준의 적극적인 정책은 고려되지 않고 있다.

최저임금이 인상되어 온 정도를 중위임금대비 최저임금액의 비율로 살펴보면 <그림1>과 같다. 최저임금의 상대적인 수준은 2009년 이래로 정체 상태에 있다고 볼 수 있다. 2014년에 법정최저임금을 받지 못하고 있는 노동자는 전체임금근로자의 12.1%이다. 남성노동자 중에서 최저임금 미만자는 7.4%인데 비해서 여성노동자는 18.2%가 최저임금을 받지 못하고 있다. 여성노동자 5명 중에 한명은 최저임금 미만자이다. 2010년대 들어 최저임금 미만율은 조금 떨어지는 추세였으나 최근 2년 다시 크게 증가하였고, 이는 여성노동자에게서 더욱 분명하게 나타나고 있다.

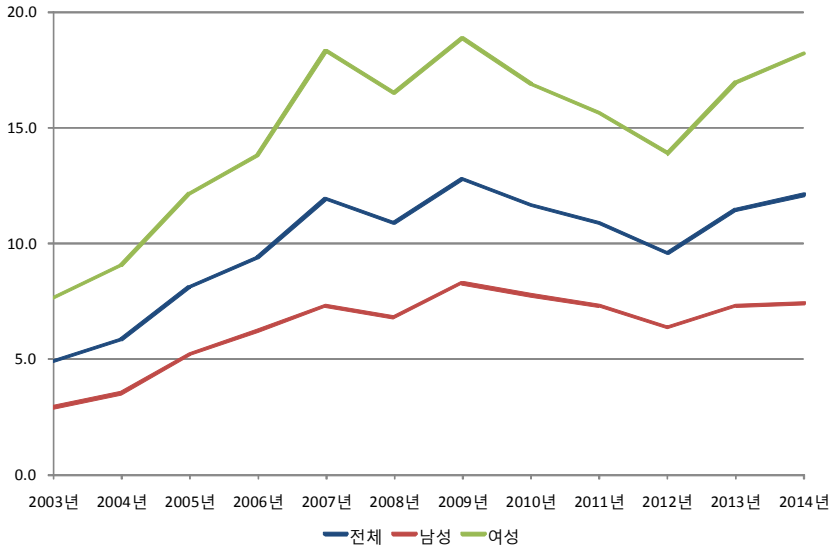
최저임금정책은 상대적으로 열악한 상태에 있는 여성노동자에게 더욱 반가운 정책이다. 최저임금이 인상된다면, 그리고 최저임금이 준수된다면 여성노동자의 근로조건 향상으로 곧바로 이어진다. 여성을 정책수혜대상으로 하는 그 어떤 정책보다도 최저임금정책이 여성에게 중요할 수 있는 이유가 여기에 있다.

<그림 1> 최저임금의 상대수준 (시간당임금)



자료: 통계청 경제활동인구조사 부가조사 8월 원자료

<그림 2> 최저임금 미만율

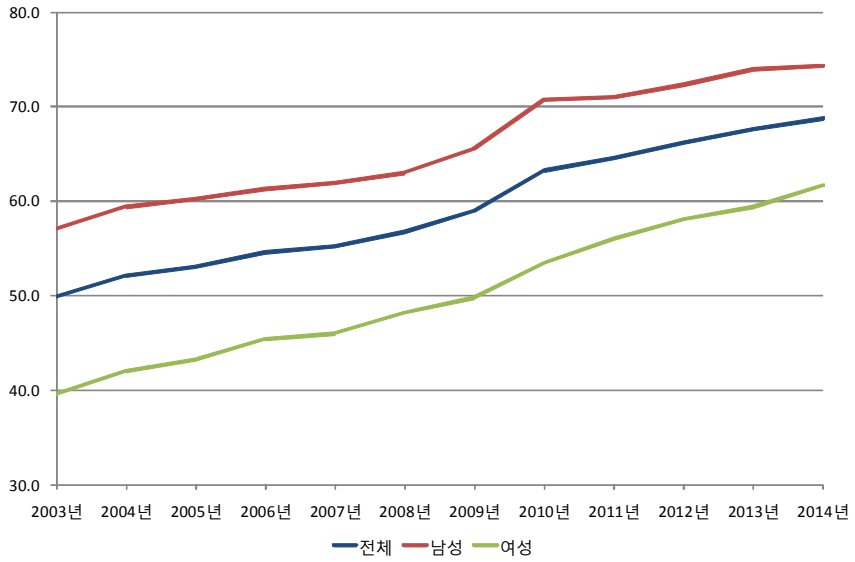


자료: 통계청 경제활동인구조사 부가조사 8월 원자료

사회안전망 강화 정책은 내용이 더욱 부실하다. 현행 저임금 근로자에게 고용보험과 국민연금 보험료의 50%를 지원하는 사회보험료 지원정책(두루누리사업)에서 지원기준을 월임금 135만원 미만에서 월140만원 미만으로 확대한다는 제안이 들어있을 뿐이다. 두루누리 사업의 수혜대상은 시행초기인 2012년에는 월보수 125만원 미만 근로자, 2013년에는 월130만원 미만 근로자, 2014년에는 월135만원 미만 근로자로 확대되어 왔다. 향후 140만원 미만 근로자로 대상을 확대하는 것은 늦은 감이 있을 뿐이다.

그러나 사회보험가입율도 여성노동자가 남성노동자보다 낮은 상태이기 때문에 사회보험가입율 제고는 여성노동자에게 더욱 긴요한 제도인 것은 사실이다. 2012-2013년 기준으로 두루누리 사업의 사회보험료 지원대상에 해당하는 근로자는 여성이 68.8%이다. 실제로 보험료 지원을 받은 사람 중에 여성의 비율은 이보다 조금 적어서 64.2%이지만, 그럼에도 불구하고 동 사업의 혜택은 여성노동자에게 많이 돌아갔다.

<그림 3> 고용보험 가입율



자료: 통계청 경제활동인구조사 부가조사 8월 원자료

<표 1> 두루누리 수혜 자격요건 해당자 및 실제 수혜자 성별 구성

	자격요건 충족자*	실제 수혜자**	
남성	31.2%	577,936명	35.8%
여성	68.8%	1,036,228명	64.2%

* 경활부가(2012.8-2014.3) - 10인미만 사업장 & 월임금 130만원 미만

** 근로복지공단, 두루누리사업 원자료

출처: 이병희외(2014) 『사회보험 사각지대 해소방안 연구』

2. 고용형태별 정책의 핵심은 기간제 기간연장과 파견확대

정부의 비정규직 유형별 대책에서 핵심은 기간제 사용기간 연장과 파견 확대이다. 여기서는 이 두 정책이 왜 문제가 되는지 중심으로 논의한다.

■ 기간제

(계약갱신 횟수 제한)

총 계약기간(2년) 내 갱신횟수를 최대 3회로 제한하여 단기계약 반복갱신 관행 해소

* 일용계약이 상시화된 건설일용 등 단기계약이 불가피한 경우는 예외

** 외국사례: ▲EU「기간제근로에 관한 입법지침」: 계약갱신 횟수 한도(횟수 제한)

▲독일: 2년 한도로 최대 3회까지 갱신 허용하고 위반시 무기계약 간주

(사용기간 연장)

기간제·파견근로자 고용안정을 위하여 근로자 신청시 사용기간 제한을 연장(예: 2년 범위 내, 35세 이상자 대상)하되 그 이후 정규직으로 전환하지 않고 계약해지시 이직수당을 별도 지급

* 이직수당: 연장기간 중 지급한 임금총액의 10%(퇴직금은 별도)

기간제의 계약갱신 횟수를 제한하는 것은 바람직한 정책방향이다. ‘쪼개기’ 계약이 성행하면서 비정규직이 겪는 고충은 최근 더 커지고 있기 때문이다. EU의 지침은 단순히 가이드라인이나 권장사항이 아니다. 국내법의 상위 수준의 법이라고 보아도 무방하다. EU 지침으로 횟수제한을 명시하고 있고, 독일은 구체적으로 최대 3회까지 허용하고 이를 위반할 때는 무기계약으로 간주하는 내용을 법으로 정하였다는 사실을 ‘종합대책’에 소개하고 있다. 기간제 사용기간을 4년으로 연장하는 내용을 ‘비정규직 종합대책’에 포함시킨 것은 매우 놀랍다. 이것은 명백하게 비정규직 확대정책이기 때문이다. ‘종합대책’에서 기간제 사용기간 연장을 제안하면서 정부는 몇 가지 지표를 근거자료로 제시하고 있다(Box 참고).

【 기간제 사용기간 실태조사 ('14.사업체 기간제 근로자 현황조사) **】**

① 근속기간 **2년 미만 근로자 대부분이 계약기간 만료시 계약해지**

↳ **60.3%**('14.3)~**77.0%**('14.6)

② 특히, **300인 이상 대기업**의 경우 **대부분 계약해지**

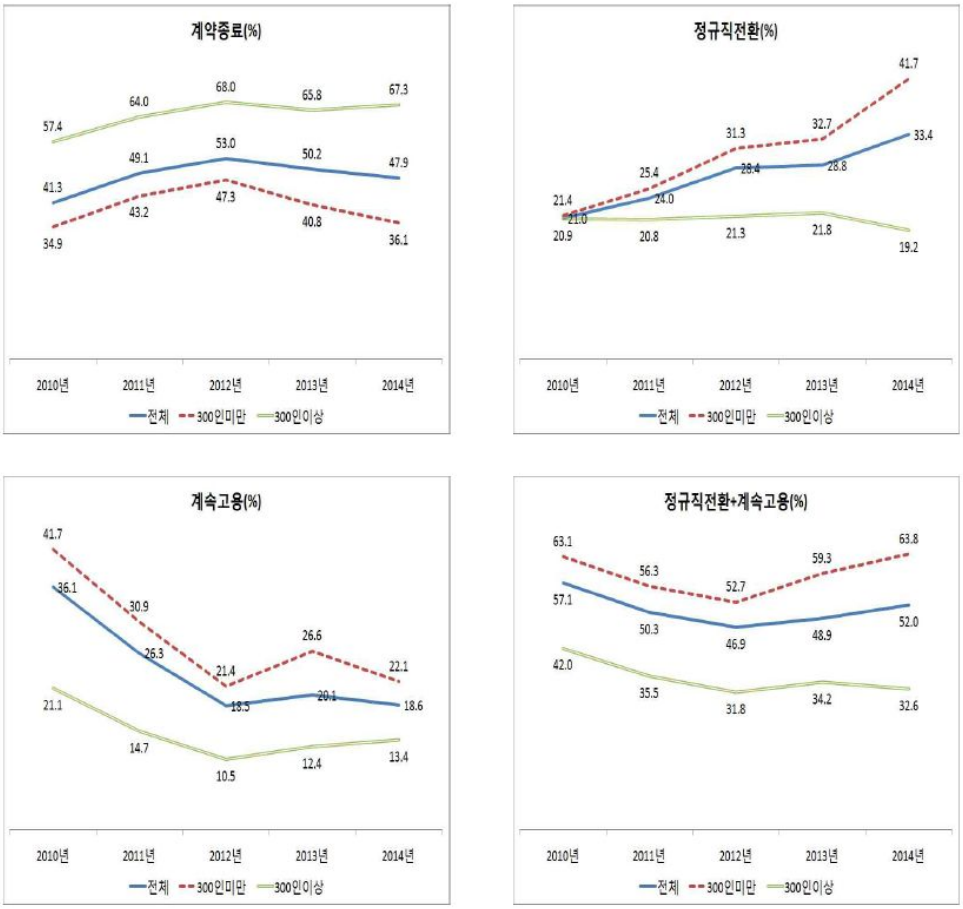
↳ **72.2%**('14.3)~**84.3%**('14.6)

③ 반면, **근무기간이 길수록** 숙련도 제고 등을 통해 **정규직 전환가능성 증가**

↳ 근속기간별 정규직 전환률 : 7.4%(1년 6개월 미만) → 19.9%(2년 미만) → 42.4%(2년 이상)

④ 기간제 **근로자의 80% 이상**이 **당사자 합의시 기간연장 및 이직수당 지급 방안에 찬성**

<그림 4> 기간제근로자 계약기간 종료시 처리현황(%)



출처: 김유선(2015) '박근혜 정부 "비정규직 종합대책(안)" 검토'

정부는 2년 미만 근속한 근로자들을 대상으로 계약기간 종료 시 60~77%는 계약해지된다는 통계를 제시하였는데, 이것이 적절한 지표인지 의문스럽다. 1개월, 3개월 계약하고 그보다 짧은 기간 근속하고 있는 기간제 근로자를 포함한 통계가 과연 기간제 고용계약기간을 4년으로 연장하는 것이 옳으냐를 판단하는데 필요한 정보일까? 김유선(2015)은 근속기간이 1.5년 이상 된 기간제 근로자의 계약기간 종료시 현황을 살펴보았다. 근속기간 1년6개월 이상 된 기간제 근로자는 계약기간 만료시 계약이 종료되는 비율은 60~77%가 아니라 50% 미만이다. 33.4%는 정규직으로 전환되고 18.6%는 계속해서 고용된다. 기대만큼 높은 수준은 아니지만, 그렇다고 해서 기간제 고용기간을 4년으로 늘려야할 근거가 될 수는 없다. 더구나 이러한 전환율은 최근에 조금 높아지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 시점에 굳이 기간제 사용기간을 연장한다면, 비정규직의 고용이 더 안정되는 것이 아니라 전체적인 비정규직 노동자의 수와 비중만 더 늘어나게 될 것이다. 한편, 기간제 사용기간을 2년으로 제한한 지난 수년 동안 비정규직은 줄어들었고, 특히 기간제 근로자는 명백하게 감소하였다는 사실을 애써 무시하는 것도 타당하지 않다.

당사자들이 찬성한다는 설문조사 결과를 제시한 것에 대해서도 의문을 제기하지 않을 수 없다. ‘기간제 근로자인 당사자가 동의한다면 기간제 계약기간을 2년 더 연장하는 제도’에 동의하는지를 묻는 것은 공정한 질문 방식이 아니다. 가장 단순하게 ‘기간제 고용을 최대 2년 사용할 수 있는 현행법을 4년으로 연장하는 법 개정’에 동의하는지 묻는 것이 옳다. ‘당사자가 동의한다면’이 무슨 뜻인가? 초기 계약 단계에서 2년 계약과 4년 계약을 선택하라는 것인가? 절대로 그렇지 않다. 이것은 계약종료 시점에서 이미 정규직 전환이 안 되는 상황이라는 것을 전제로 하고 있다. 이 질문을 받은 사람은 계약종료냐 2년 추가 계약이냐를 선택해야하는 상황을 상정할 수밖에 없다. 그러니 80% 지지가 나오는 것이다.

■ 파견제
선진국에 비해 경직된 파견 대상 및 업종 제한에 대한 규제를 합리화하여 일자리를 창출하고, 일시적 인력 수요에 대응
○ 고령자 및 고소득 전문직의 재취업 활성화를 위해 파견 허용 확대
* 55세 이상 고령자: 제조업 직접생산공정 및 절대금지 업무를 제외하고 파견 허용
** 고소득 전문직: ①절대금지업무(의사, 치과의사, 한의사 등)를 제외한 한국표준직업분류 대분류1(관리직), 2(전문직) 업무에 대해 파견 허용 ②기간제법과 동일하게 기간제한(2년) 예외

우리나라 노동시장의 지형을 크게 뒤바꿔 놓을 수 있는 또 하나의 결정적인 '대책'은 파견확대이다. 물론 정부는 '파견에 대한 규제를 합리화'한다는 용어를 사용하고 있지만, 그 내용은 파견 확대이다. 고령자와 고소득 전문직만을 대상으로 파견을 허용한다는 것이지만, 이 조치가 얼마나 광범위하게 영향을 미칠 것인지에 대해서는 기초적인 통계도 제시하지 않고 있다.

현재 우리나라 노동시장에서 55세 이상 노동자는 328만명으로 전체의 17.4%를 차지한다. 전문관리직의 범위는 더 넓다. 4년제 대학 뿐 아니라 때로는 2년제 대학 학력을 요구하는 직종도 흔히 전문직으로 분류된다. 2014년 현재 전문직과 관리직으로 분류되는 일자리에서 일하는 노동자는 452만명으로 전체 노동자의 24.1%이다. 중복을 제외하더라도 741만명 39.5%가 파견제가 허용되는 범주에 들어가게 된다(김유선 2015). 전체 노동자의 40%가 당장 파견노동으로 전환되지는 않겠지만, 노동시장의 대지진이 될 것만은 틀림없다.

3. 정규직 해고기준 완화

(근로계약 해지 기준·절차 명확화)
근로계약 해지 관련 노사분쟁 예방을 위해 근로계약 해지 기준과 절차를 명확화
○ 일반적인 고용해지 기준 및 절차에 관한 가이드라인 마련
* 주요 내용: ①객관적·합리적 기준에 의한 평가 ②교정기회 부여, 직무·배치전환 등 해고회피 노력 ③공정한 절차와 관련 내부규정 운영 등

정부가 내놓은 이번 ‘비정규직 종합대책’에서 주목해야할 부분은 ‘정규직 해고 기준 완화’이다. 근로계약 해지의 기준과 절차를 명확하게 하는 가이드라인을 만든다고 표현되고 있지만, 이것은 사실상 해고를 지금보다 용이하게 하겠다는 시도에 다름 아니다.

법을 개정하겠다고 하지 않고 ‘가이드라인’을 만들겠다고 하는 데에 주목할 필요가 있다. 현행법은 이미 정리해고 뿐 아니라 개인 노동자에 대한 징계성 해고의 길을 열어 놓고 있다. 기준과 절차도 명시되어 있다. 해고를 둘러싼 분쟁이 있으면, 이를 근거로 법원과 노동위원회에서 정당성 여부를 판정한다. 이런 상황에서 정부가 제안하는 ‘가이드라인’은 어떤 역할을 하게 될까? 형식적인 절차만 따르면 능력평가나 기여도 평가에 근거하여 손쉽게 해고가 가능해지는 상황을 만들게 될 것이다. 지금까지는 고용주들이 법정으로 가게 되었을 때 어떻게 될지 몰라서 해고를 주저하던 측면이 있었다면, ‘가이드라인’은 이러한 불확실성을 제거해 주는 역할을 하게 될 것이다.

이 ‘대책’의 논리적 구조는 정규직 해고를 용이하게 함으로써 기업으로 하여금 비정규직을 활용할 인센티브를 줄이겠다는 것이다. 이런 논리가 경험적으로 뒷받침될 것인가? 기간제 고용을 4년 동안 쓸 수 있고, 파견노동자를 쓰는 옵션도 손쉬운 형편에 정규직 해고가 용이해졌다고 해서 기업이 비정규직을 고용하던 일자리를 정규직으로 전환할 것이라고 예상하는 것은 설득력이 없어 보인다. 결국 정규직의 고용만 더 불안정해지고, 비정규직은 더욱 늘어나는 결과에 직면하게 될 것이다. 정규직 해고제한 완화는 정규직 해고제한 완화일 뿐, 비정규직을 위한 정규직의 양보라는 의미를 갖기는 어렵다. 사용자 입장에서는 정규직도 유연하게 활용할 수 있을 뿐 아니라, 지금보다 훨씬 더 강한 충성심을 이끌어낼 수 있게 될 것이다. 노동자 입장에서는 하향평준화일 뿐이다.

III. 사회적 대화 틀의 적정성: 당사자 배제한 논의구조

정부가 ‘비정규직 종합대책’을 발표하고 공론화하는 방식에도 결정적인 결함이 있다는 사실을 엄중히 지적할 필요가 있다. 정부는 이 ‘대책’을 노사정위원회에 제출하고 논의를 요청하였다. 여기서 논의하고 대략적인 동의의 모양새를 갖추기만 한다면, 이 ‘대책’을 적극적으로 추진할 수 있는 동력을 얻은 것

으로 해석할 것이 틀림없다. 노사정위원회가 대표성을 가진 노사 구성원으로 꾸려졌다면 이러한 논의 경로는 문제될 것이 없으며 바람직하기조차 하다. 문제는 현재의 노사정위원회가 이러한 조건을 전혀 갖추지 못하고 있다는 데 있다.

노사정위원회, 그리고 이 '대책'을 본격적으로 논의하고 있는 '노동시장구조개선특위'에는 노동계에서는 한국노총만 참여하고 있다. 한국노총 조합원의 규모는 전체 노동자의 5% 내외에 불과할 뿐 아니라 절대 다수는 정규직이다. 그렇다면 '비정규직 종합대책'을 위한 사회적 대화의 장에 일부 정규직 대표만이 참여하고 있다는 의미가 된다. 당연한 논리적 귀결로서, 여기서 어떤 합의가 이루어진다고 할지라도 이것을 사회적 합의라고 볼 수 없다.

전국여성노조 뿐 아니라 최근에는 청년층을 비롯하여 다양한 비정규직을 대표하는 노동조합이 다양한 활동을 펼치고 있음에도 불구하고, 이들에게 노사정위원회에서 펼쳐지는 사회적 대화에 참여해 줄 것을 요청했다는 소식을 들어 본 적이 없다. 비정규직 노동자의 이해를 대변하고자 하는 노동조합을 배제하고 비정규직 대책을 논의하면서, 이것을 가지고 사회적 합의라고 포장하는 것을 용인할 수는 없다.

IV. 요약 및 결론

이 글에서 필자는 젠더관점을 부각시키기는 어려웠으나, 정부의 '비정규직 종합대책'을 비판적으로 검토하고 다음과 같은 문제점을 지적하였다.

첫째, 정부는 '비정규직 종합대책'을 노동시장 이중구조(또는 양극화)라는 프레임 위에 얹음으로써, 비정규직 대책이 정규직과 비정규직 간의 분배 문제로 환원시키고 있다. '정규직 양보론'이 흔히 범하게 되는 오류는 '파이'의 양은 일정하다는 잘못된 가정을 하는 데 있다. 이번 '대책'에서도 노동시장 이중구조론 하에서 기업(사용자)의 책임과 역할은 온데간데 없이 사라졌다. 노동소득분배율의 하락으로 드러나는 노동과 자본 간의 분배의 불균형을 바로잡고, 대중소기업간 관계의 불평등을 해소하는 노력 없이 비정규직 문제 해결은 없다.

둘째, 최저임금의 수준을 높이고 이를 준수하게 하는 정책, 사회안전망을 강화

하는 정책 등은 실제로 가장 효과적인 비정규직 대책이 될 수 있음에도 불구하고 이런 부분에 대해서는 구체적인 정책이 제시되지 않고 있다. 실제로 효과성은 거의 없을 것 같은 사소한 정책제안들이 몇몇 등장할 뿐이다.

셋째, 비정규직 고용형태별 대책의 핵심은 기간제 고용의 계약기간을 4년까지 연장하도록 허용하겠다는 것과 파견근로 사용의 허용 범위를 대폭 확대하겠다는 것이다. 결국 '비정규직 종합대책'의 핵심은 비정규직의 규모와 비중을 늘리는데 있는 셈이다.

넷째, 이번 '대책'은 노동시장 이중구조론의 프레임 하에서 정규직 고용의 유연화를 추진하고 있다. 정규직 해고를 용이하게 함으로써 기업의 비정규직 활용 유인을 줄일 수 있다고 주장하지만, 이것은 사실이 아니다. 비정규직 사용을 엄격하게 규제하는 상황이라면, 정규직 해고 제한 완화가 비정규직 축소를 더욱 빠르게 만드는 역할을 할 수 있을지도 모르겠다. 그런데, 지금은 비정규직 사용을 더욱 폭넓게 허용하겠다는 상황이고 보면, 결국 '비정규직 종합대책'은 비정규직을 늘리고 정규직 고용 불안정성도 심화시키는 정책이 되고 만다.

다섯째, '비정규직 종합대책'은 제안한 정책의 내용 뿐 아니라 논의 형식에 있어서도 커다란 결함을 가지고 있다. 노사정위원회든 어디든 간에 사회적 합의에 기반하여 비정규직 대책을 추진하고자 한다면, 당사자, 즉 비정규직 노동자의 이해를 대변하는 주체를 논의에 참여시키는 것이 상식임에도 불구하고 현재 진행 중인 노사정위의 논의 구조는 이러한 기본적인 요건을 충족시키지 못하고 있다. 합의를 하던 못하던, 어떤 합의를 하던 간에 이것이 '사회적 합의'라는 국민적 추인을 받기는 어렵다.

<참고문헌>

고용노동부 ‘비정규직 종합대책(안)’ 2014.12.29.

김유선(2014) ‘노동통계와 노동정책: 사업체 규모와 기업체 규모별 고용비중 차이’(한국노동사회연구소 KLIS 이슈페이퍼 2014-16)

김유선(2015) ‘박근혜 정부 “비정규직 종합대책(안)” 검토’(한국노동사회연구소 KLIS 이슈페이퍼)

이병희외 (2014) 『사회보험 사각지대 해소방안 연구』

발제2]

‘비정규직 종합대책’ 비판과 대안

윤애림(방송통신대 법학과 강의교수)

Ⅰ. 박근혜 정부의 ‘비정규직 종합대책(안)’의 맥락

- ‘비정규직 보호’에서 ‘노동시장 이중구조 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.

○ 현재와 같이 노동시장이 악화된 데는 역대 정부의 노동시장 정책의 모순이 중첩된 것이 가장 큰 원인으로 꼽을 수 있음. 즉, 기업의 비정규직 불법적 사용을 방조하고, 파견제·기간제를 법적으로 뒷받침하고, 공공부문(김대중 정부), 사회서비스 일자리(노무현 정부), 청년과 여성을 주 대상으로 인턴·시간제 등 비정규직 활성화(이명박 정부) 정책을 전개한 결과가 쌓인 것임. 이러한 정책 실패의 결과를 노동자에게 돌리는 데에 가장 거리낌 없는 것이 박근혜 정부임.

○ 덧붙여 고용·소득 격차 확대에 대한 대중적 불만이 쌓이고, 노조운동이 이에 제대로 대응하지 못하면서 약화되어 온 점도 이러한 정부 정책이 통용되는 중요한 조건이 됨. 특히 비정규직을 활성화하는 노동시장 정책에 대해 노동조합운동의 인식이 부족하거나 대응이 부재했던 점이 오늘의 정치적 궁지를 불러옴.

Ⅱ. 노동시장 구조개선 대책의 맥락과 문제점

1. 원청의 책임 외부화가 '원·하청 상생협력'으로 둔갑

○ 재벌·대기업의 수탈 구조의 문제를 조직 노동자에게 전가

- 한국사회의 원·하청, 대·중소기업 문제의 핵심은 재벌·대기업을 정점으로 한 다단계 하도급 구조 또는 가치사슬(value chain) 구조에 있음. 모든 산업에서 재벌·대기업의 하청에 대한 수탈, 비용 전가, 시장 독점으로 인해 재벌·대기업이 부담해야 할 위험과 비용이 협력업체, 하청, 그리고 말단의 자영인과 노동자에게 전가하고 있음.
- '대책'은 이에 대한 인식은 전혀 없고 '대기업 노사의 사회적 책임'이라는 구도로 대기업 노조의 양보만을 요구하고 있음. 특히 '공익전문가', KDI를 비롯한 국책연구기관 등은 대기업 노동자의 임금 삭감을 직접 요구하고 있는데, 08년 세계 경제위기 이후 실질임금 개선이 없는 반면 대기업은 막대한 사내유보금 축적 또는 고배당을 하고 있는 현실에 대해서는 의도적으로 침묵하고 있음.

○ 원청의 책임 외주화를 '상생협력'으로 포장

- 정부는 원청이 하청근로자의 산업안전·복지·훈련 제공 등에 기여할 수 있도록 원청의 산업안전보건 조치, 원하청 공동직업훈련, 기업복지에 하청근로자 배려 등을 근로자파견의 판단징표에서 배제하겠다고 밝힘.
산업안전, 직업훈련, 기업복지 등과 관련하여 원청이 하청 노동자에 대하여 부담하는 책임은 관련 법률의 정책적 목적에 근거한 것이거나(산업안전보건법의 예), 하청 노동자를 활용함으로써 원청이 얻는 이익에 상응하는 것임. 반면 원청-협력업체-노동자 사이의 관계가 근로자파견에 해당하는지 여부는 삼자 사이의 노동관계의 실질을 살펴 판단할 문제임. 양자를 혼동하게 되면 도급 형식으로 노동자를 활용하는 기업이, 노동법적 책임은 면하면서 '상생협력'의 명분으로 재정적 지원을 받는 이중적으로 불공정한 결과를 초래하게 됨.
- 대기업의 인력 외주화, 사내하도급이 '협력업체'로 포장되어 대기업의 사내하도급 활용이 '대·중소기업간 상생협력'으로 인식되고 있는 것이 문제임.
삼성전자서비스의 경우 2005년부터 협력업체들의 인력채용·근태·급여 관리프로그램인 경영관리시스템(GMS)을 도입하고, 협력업체 노동자들에 대한 직무교육을 '중소기업훈련컨소시엄'(현 국가인적자원개발컨소시엄)사업으로 실시하여 정부의 지원을 받음.

<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'[4]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 업무 수임이 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'[5]를 운영하면서 협력사 수리기사에게 기술1급~기술3급까지 자격을 부여하며, 자격 유효기간이 지나도록 자격을 갱신하지 않을 경우 자격만료로 업무 수임이 제한된다.

중부지방고용노동청은 2013. 9. 삼성전자서비스(주)와 협력업체간 계약은 불법파견으로 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>[6]

◦ 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 대표적임.

---

4) 고용노동부는 「고용보험법」제31조, 「근로자직업능력개발법」제20조 등에 근거한 ‘중소기업훈련컨소시엄 실시규정’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.

5) ‘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.

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

고용노동부 고용형태공시 기준
소속 외 근로자 사용현황

순위	운영기관명	정부지원금 (천원)	참여기업 수	사업개시 연월	무기	소속외 (파견/용역)	비율
1	두산중공업	3,795,014	553	'09.10	7,255	1,820	25.1%
2	포스코	3,430,832	1,008	'04.12	17,286	15,723	91.0%
3	LG전자	3,219,568	1,686	'06.5	37,534	4,081	10.9%
4	대우조선해양	3,137,628	637	'01.6	12,829	30,666	239.0%
5	포스코플랜텍	2,802,409	157	'08.6	1,194	1,928	161.5%
6	LGCNS	2,799,966	204	'06.12	7,018	1,277	18.2%
7	이영산업기계	1,989,939	186	'09.10	-	-	-
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%
				합 계	277,818	190,602	68.6%

* 인력현황은 건설부분에 한함

**삼성전자서비스는 고용형태공시에서 소속외 근로자수를 60명이라고 공시하였으나, 실제 조사에서는 2014년도 삼성전자서비스 협력업체 근로자 총 수가 8,346명으로 조사됨. 위 인원수로 간접고용율 산정할 경우 597.8%가 되어 25개 업체 중 1위

*** 인력현황은 금감원 전자공시시스템(무기계약직)과 고용노동부 공공기관 간접고용 현황(소속외 근로자)을 인용

6) 보다 자세한 내용은 은수미 국회의원실, 「막대한 재원 투입되는 국가인적자원개발컨소시엄, 대기업, 하청 직무교육 수단으로 편법운용」(2014. 10. 20. 보도자료) 참조.

2. 기간제 고용에 대한 규제 포기

1) 기간제 고용 관련 대책의 핵심은 기간제 사용기간 제한의 무력화

○ 비록, ‘근로자의 고용안정을 위하여’, ‘근로자 신청시’ 혹은 ‘35세 이상자 등’의 단서가 붙긴 했지만, 정부 대책(안)과 같이 기간제 노동자의 사용기간을 2년 연장하는 방향으로 법 개정이 이루어질 경우 현행 기간제법의 사용기간 제한은 무력화될 것임.

- 첫째, 근로계약 기간만료로 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 신청시’란 ‘사용자가 원하는 대로’가 될 수 밖에 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 개정시 ‘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.

○ ‘전문가 의견’은 정부 대책(안)보다 한 걸음 더 나아가 35세 이상자를 기간제한 예외사유로 인정하는 방안 내놓음. 이렇게 되면 기간제한을 받는 기간제 고용이 오히려 예외적 경우가 될 것임.[7)]

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.

3. 파견노동 확대

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

○ 현행 파견법의 근로자파견 허용사유와 허용기간을 도식화해보면,

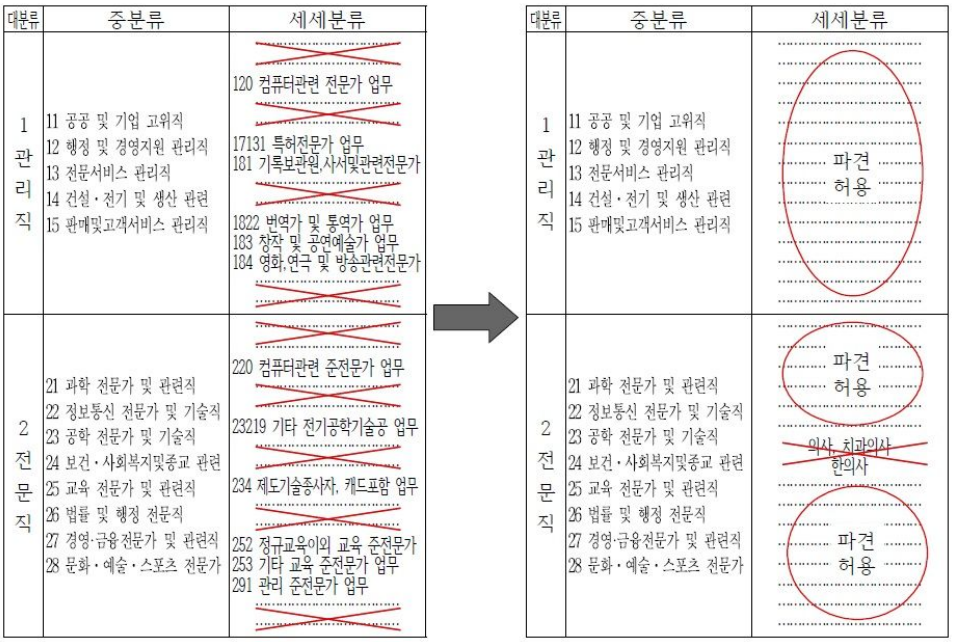
① 제5조 제1항(상시 파견) A. 제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 전문지식·기술·경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무(현재 중분류로 2개, 소분류로 18개, 세분류로 5개, 세세분류로 7개) A-1. 최장 2년 동안 A-2. 고령자(55세 이상자)는 기간 제한 없음 ② 제5조 제2항(일시 파견) a. 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우, 그 사유의 해소에 필요한 기간 동안 b. 일시적·간헐적으로 인력을 확보하여야 할 필요가 있는 경우, 최장 6개월 동안

7) 공공기관의 경우 기간제법의 기간제한 예외사유 등으로 2012~2013년 직접고용 비정규직의 70% 이상이 무기계약직 전환제외자에 해당함(김종진, 2014).

○ ‘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 파견노동을 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).[8)]

그림 6



* 출처: 사내하청 총파업 추진 전국모임(2015)

8) 김유선(2015)에 따르면 55세 이상자와 고소득 관리전문직은 중복을 제외하면 504만 명(26.8%)으로 전체 노동자 10명 중 3명을 새로이 파견근로 대상에 추가하겠다는 것임.

○ 또한 파견 노동자의 고용안정을 위해 35세 이상의 노동자가 신청시 사용기간을 2년 한도로 늘리는 방안도 포함됨. 이를 종합하면 ⅰ)35세 이상자는 4년까지 파견근로로 사용, ⅱ) 55세 이상자는 절대금지업무를 제외하고 기간 제한 없이 파견근로로 사용, ⅲ)486개의 업무에 대해서는 기간 제한 없이 파견근로로 사용이 가능하도록 하겠다는 것임. 결국 현행 파견법의 파견 허용업무·기간에 대한 규제는 사문화되는 것이나 마찬가지임.

○ 나아가 '종합대책(안)'은 "①추가적인 고용창출이 가능하고 ②국내인력 취업기피로 인한 인력난으로 외국인근로자를 다수고용하며 ③향후 근로시간 단축으로 인해 어려움이 예상되는 업종 등"을 추가로 파견노동자를 사용할 수 있도록 허용할 방침을 밝힘.

○ 요컨대, 파견노동 관련 대책의 기조는 일자리 창출과 인력난 해결을 위해 파견노동을 활성화하겠다는 것임. 파견법의 규제를 없애 신규 일자리를 창출할 수 있을지도 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 근로자파견사업 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.[9)]

○ ‘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.

4. 사내하도급 보호: 위장된 간접고용의 합법화

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

1) ‘사내하도급’을 ‘파견’이 아닌 ‘도급’으로 인정하기 위한 입법 추진

○ 08년 9월, “불법파견에도 구 파견법 제6조 제3항의 직접고용 의제 적용”이라는 대법원 판결(예스코 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 이어지면서, ‘사내하도급’을 불법파견이 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 1> 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 1> 사내하도급계약과 근로자파견계약 비교

[사내하도급 법안 제4조] 사내하도급 계약에 명시되어야 할 사항	[현행 파견법 제20조] 근로자파견 계약에 명시되어야 할 사항
• 사내하도급근로자의 수 • 사내하도급근로자가 종사할 업무의 내용 • 사내하도급근로자가 근로를 제공하는 사업장의 명칭 및 소재지 그 밖의 구체적인 근로제공 장소 • 사내하도급근로자의 근로제공 기간	• 파견근로자의 수 • 파견근로자가 종사할 업무의 내용 • 파견근로자가 파견되어 근로할 사업장의 명칭 및 소재지 기타 파견근로자의 근로장소 • 근로자파견기간 및 파견근로 개시일에 관한 사항

• 사내하도급 대금의 구체적인 내역(도급계약 중 인건비를 포함한다) 및 지급방법·지급기일 • 사내하도급근로자의 근로시간 및 휴게시간에 관한 사항 • 사내하도급근로자의 휴일·휴가에 관한 사항 • 사내하도급근로자의 연장·야간·휴일근무에 관한 사항 • 사업장에서 사내하도급근로자의 안전 및 보건에 관한 사항	• 근로자파견의 대가 • 시업 및 종업의 시각과 휴게시간에 관한 사항 • 휴일·휴가에 관한 사항 • 연장·야간·휴일근로에 관한 사항 • 안전 및 보건에 관한 사항 • 파견사유 • 파견근로중인 파견근로자를 직접 지휘·명령할 자에 관한 사항

○ 이러한 사내하도급 법안의 추진은 노동계의 반대 등으로 가로막혀 있음.[10] 그런데 박근혜 정부의 '종합대책(안)'은 원청이 하청근로자의 산업안전·복지·훈련 제공 등에 기여할 수 있도록 원청의 산업안전보건 조치, 원하청 공동직업훈련, 기업복지에 하청근로자 배려 등 을 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.

2) 간접고용에 대한 규제를 포기하자는 의견

○ '전문가 의견'은 한 발 더 나아가 사내하도급법 제정을 주장하고 있음. 더욱이 청소, 용역, 시설관리 등 업무에 대해서는 법률적 규제를 적용제외해야 한다고 제시함. 이는 사용자가 전통적으로 외주화시킨 업무에 대해서는 직업안정법·파견법 등의 규제를 받지 않는 간접고용으로 인정하자는 얘기임. '용역', '사내하도급' 등은 노동법적 개념도 아니고, 현장에서 간접고용을 지칭하는 용어로 사용되고 있을 뿐이며, 이것이 민법상 도급에 해당하는지 노동법상 근로

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

자공급 내지 근로자파견에 해당하는지는 따로 판단해야 할 문제임.[11)]
'전문가 의견'은 청소, 용역, 시설관리 등 관행적으로 간접고용이 만연한 업무에 대해서는 노동법적 규제를 하지 말자는 주장인데, 이렇게 되면 사용자가 '주변적 업무'라고 저평가하거나 조직력이 약한 업무가 일차적 대상이 될 수 밖에 없음. 청소 등 여성이 주로 하는 업무가 대표적 사례가 될 것임.

5. 공공부문 비정규직·차별의 온존

1) 직접고용 비정규직 일부의 무기계약직 전환에 불과한 공공부문 대책 지속

○ '06년 노무현 정부의 <공공기관 비정규직 종합대책>에서 "상시ㆍ지속적 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 "상시ㆍ지속적 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, 상시ㆍ지속적 업무를 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.

---

11) 노동부 역시 "'용역'은 거래의 대상이 상품이 아닌 서비스로서 용역업체에 일정한 업무를 맡겨 수행하도록 하는 형태로, 현실적으로 경비용역사업(경비업법), 위생관리용역업(공중위생관리법) 등이 있으나, 이는 시장에서의 허가 또는 신고요건을 규율하여 시장질서를 도모하고 사업장 지도·감독의 근거를 마련한 것일 뿐 민법상 도급·위임과 다른 계약형식를 창설하는 것은 아님. 즉, 용역은 그 형태의 특수성으로 인해 별개의 명칭을 붙여 사용하는 것일 뿐, 법률적으로는 위임 또는 도급에 해당함" (노동부, 파견법 업무매뉴얼, 2011, 7쪽)이라고 보았음.

<표 2> 공공부문 비정규직 규모와 구성의 변화

연도	합계	직접고용		간접고용 (파견·용역)
		정규직	비정규직	
2006	1,553,674	1,242,038	246,844 (15.9%)	64,792 (4.2%)
2011	1,690,856	1,350,220	240,993 (14.3%)	99,643 (5.9%)
2012	1,754,144	1,393,889	249,614 (14.2%)	110,641 (6.3%)
2013	1,760,647	1,408,866	239,841 (13.6%)	111,940 (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 옴. 실제 2013년 직접고용 비정규직의 73.8%가 무기계약직 전환대상 제외자임(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.

공무원에서 1년 이상 근무한 비정규직까지 모든 인건비가 통합 관리되는 현행 총액인건비제[12] 하에서는 정규직(무기계약직) 충원이나 비정규직의 실질적 처우 개선이 구조적으로 제약받을 수밖에 없고, 예산·정원의 제약이 덜한 비정규직을

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

활용하거나 민간위탁 내지 외주화하도록 강제됨.
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.

<사례>

◉ 전국학교비정규직 계약해지 실태조사 결과(2013. 2.)[13]

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

3) 무기계약직에 대한 차별을 정당화시킬 직무급제 개편

○ 무기계약직에 대한 차별은 고용노동부의 2011년도 공공부문 비정규직 실태조사에서도 확인되는데, 동종ㆍ유사업무를 하는 정규직의 임금 평균(2,079,170원)과 비교하여 무기계약직은 62%(1,292,290원), 기간제 노동자는 68%(1,414,500원)로 임금 차별이 존재하는 것으로 조사되었음.[14]

○ '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 공무원이 수행했거나 해야 할 '실무업무'를 수행하는 경우가 대부분임. 일례로 우정사업본부의 경우 2014년 9월 직무분리를 하면서 공무원이 하던 전동차 운

13) 교육과학기술부, 「전국 학교비정규직 계약해지 현황」(국회 제출자료), 2013. 2.

14) 이 자료는 2011년 8월-9월간 공공부문(중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관, 공공기관 10,490개소)을 대상으로 관계부처 합동 실태조사를 실시한 결과자료를 공공운수노조가 분석한 것임(공공운수사회서비스노조ㆍ연맹, 공공부문 비정규직 문제해결을 위한 정책보고서(2012), 20쪽).

행 업무를 무기계약직 업무로 규정하면서 ‘보조’업무로 구분함. 직무급제 도입은 무기계약직의 업무를 ‘보조’적 성격의 직무로 규정하면서 무기계약직에 대한 차별적 임금을 정당화하게 될 가능성이 큼.

○ 일례로 고용노동부의 경우 2007년 당시 기간제 노동자가 종사하는 6개 직종(행정보조, 비서, 전화상담, 노동통계, 명예상담, 속기) 662명 중 239명을 무기계약직으로 전환하였는데, 무기계약직 전환으로 동종·유사업무를 담당하는 정규직(공무원)·무기계약직·기간제 노동자의 업무가 어떻게 변화하였는가를 살펴보면 다음 <표 3>와 같음. 정규직(공무원)·무기계약직·기간제 노동자가 사실상 동종·유사업무를 담당하고 있음을 알 수 있음.
호봉제를 적용 받는 사무원(무기계약직)의 경우 동일사업장 내 동일 신분의 무기계약직 직업상담원에 비해 임금이 60% 수준에 불과하며, 동종·유사업무를 수행하는 공무원에게 지급되는 교통비, 가족수당, 식대, 정근수당가산금 등의 복지수당을 적용받지 못하고 있음.[15]

<표 3> 고용형태별 담당업무(행정보조원)

구분	고용형태	담당업무
본 부	공무원	○ 경리, 문서접수·발송, 전산워드작업, 예산관리 등
	무기계약직	○ 기금관련업무, 문서접수·발송, 전산워드작업 등
	기간제	○ 문서접수·발송, 전산워드작업 등

* 자료: 노동부가 2007년 국회 환경노동위 국정감사에 제출한 자료

○ 고용노동부의 경우 공무원과 무기계약직·기간제 행정보조원이 사실상 동종·유사업무를 수행함에도 고용형태별 차별이 존재한다는 문제 제기가 계속되자, 2011년 9월 1일 업무분장표상 무기계약직의 업무를 ‘고유업무’에서 ‘보조업무’로 변경하였음.[16] 통계청의 경우 현장조사업무를 수행하는 공무원과 무기계약직 및 기간제 노동자의 업무가 동일함에도 불구하고 공무원은 ‘전문적인 특정 사무분야 업무’를 담당하고 무기계약직은 ‘통계조사업무’를 담당한다는 식으로 형식적으로 구분하고 있다.[17]

15) 전국공공운수사회서비스노동조합·연맹 고용노동부사무원지부 제공 자료.

16) 고용서비스정책과-5047호(2011.9.1). 고용노동부가 2011년도 국회 환경노동위원회 국정감사에 제출한 자료에서도 고용센터의 기능직 공무원(사무실무원)은 경리업무와 실업급여 수급자격 인정 및 지급 등 ‘단독업무’를 담당하고, 무기계약직(사무원)은 민원상담, 문서접수, 전산입력 등 보조업무를 담당하여 기능직 공무원의 업무와 구분된다고 밝히고 있음.

○ 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.[18] 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.

6. 실효성 없는 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 내놓은 「고용형태에 따른 차별 개

17) 통계청은 2009년도 국정감사에서 김효석 의원의 질의에 대해서는 현장조사인력(2,292명) 중 공무원(1,637명)과 무기계약직 및 기간제 노동자(655명)가 업무의 질과 내용 · 업무량이 동일하다고 답하였으나, 2011년도 국정감사에서 정동영 의원에게 제출한 문서에서는 기능직 공무원과 무기계약직의 업무가 다르다고 답한 바 있음.

18) 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).

선 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 위험 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. 불안정노동과 차별을 확산시키는 직무급제

○ 박근혜 정부의 '종합대책(안)'과 노사정위원회 노동시장구조개선특위 논의에서 가장 눈여겨봐야 할 대목은 임금체계 개편 요구임. 특히 기간제 고용을 기간을 정하지 않은 고용으로 전환하도록 유도하기 위한 '근본적' 방안이자, 불합리한 차별의 '근원적' 해소방안으로 직무와 숙련에 기초한 임금·직무 체계의 설계와 도입이 강조되고 있음.

○ 일례로 '전문가 의견'은 "기업들의 경우 정규직 전환시 발생할 임금 및 노무비의 추가부담을 우려해 정규직 전환을 회피"한다고 진단하면서, "임금체계 개편(직무별 임금 등) 또는 별도의 직군 구성(직군별 임금) 등을 통해 고용안정에 따른 비용 완화"를 대책으로 제시함. 즉 기간을 정하지 않은 근로계약으로 전환하면서도 차별적 노동조건은 유지하는 직무급·직군급을 제시하는데, 이

는 차별을 정당화하는 임금체계에 다름 아님. ‘동일노동 동일임금’ 실현을 위해 직무급제 전환이 필요하다고 주장하지만, 직무 평가를 통해 ‘동일노동’ 자체를 없애버리는 결과를 낳음.

<금융기관 분리직군제 사례>

1997년 외환위기시 금융구조조정 과정에서 금융기관들의 퇴출·합병 등이 이루어지면서 여성이 집중적인 퇴직 대상이 되었고, 신규채용이 필요하자 여성을 다시 비정규직으로 고용하는 경향으로 2004년 당시 은행권 비정규직의 86.5%가 여성일 정도로 비정규직의 여성화가 이루어짐.
국민은행은 노사합의를 통해 2008. 1. 1자로 3년 이상 근속한 기간제 노동자 중 5,000여 명을 무기계약직으로 전환하였음(텔러직, 지원직, 텔레마케터, 한시직은 전원 전환, 기능인력 중 기타직은 직무별 특성을 감안하여 선별 전환, 기능인력 기타직 중 운동선수, 채권관리사 등 제외). 기존 정규직은 L1~L4의 4직급 체계인데 비해 무기계약직은 승진체계가 없는 별도 직군으로 편재함. 무기계약직 전환 이전부터 정규직과 기간제 노동자의 업무분리(SOD 직무분리)를 실시해왔는데, 무기계약직 전환자도 여전히 정규직과의 업무 분리가 유지됨.

○ 기본적으로 직무급은 직무에 대한 평가를 기초로 하는데, 현실적으로는 사용자의 자의적 평가 내지 차별적 시각에 좌우될 수밖에 없고, 일차적 희생자는 전통적으로 차별을 받아 온 여성이 주로 담당하는 업무가 될 것임. 실제 ‘전문가 의견’은 “사무보조, 도서관사서, 비서 등의 경우 직무의 내용이 표준화되어 있어 숙련 또는 연공에 따른 업무차이를 가정하기 어려워 연공급을 적용하는 것이 불합리”하다고 평가하고 있음.

<신세계이마트 신인사제도 일방적 도입 사례>

2014. 2. 28. 고용노동부는 신세계이마트 특별근로감독 결과 판매도급분야에서 불법파견을 적발(23개 지점에서 1,978명)하고 직접고용을 지시함. 신세계이마트는 전국 147개 매장에서 상품진열을 담당해왔던 하도급 인력 10,789명을 2014. 4. 1.자로 정규직으로 전환한다고 발표함. 이들은 [전문직 Ⅱ]직군으로 신규채용됨. [전문직 Ⅱ]직군은 2007년 4,000여 명의 캐셔들을 직접고

용으로 전환하면서 새로 만들어낸 직군으로, 기존 정규직 중 가장 하위직급인 [전문직 Ⅰ]과 비교해보아도 임금수준이 64% 수준에 불과하고 물가인상에 따른 임금조정 이외에는 승진·승급체계가 없음.
2015. 3. 1. 신세계이마트는 일방적으로 신인사제도를 도입했는데, 기존 직급, 직군을 모두 없애고 '밴드'라는 새로운 개념을 도입하여 사원들을 배치·관리하는 체계로 전환함.과거 이마트 인사체계는 3개의 직군, 직군별 5~6개의 직급, 직군 내 선임직책이 존재하고, 사원들에게 직군, 직급, 직책의 승진에 따라 단계적으로 승진에 따른 임금 및 수당 상승의 기회가 주어졌음. 그런데 신인사제도 하에서는 장기간 한 밴드에 소속된다 하더라도 그 안에서 직급이 승진되는 제도를 원천적으로 봉쇄함.

○ 직무 구분에 따른 임금·직무 체계의 재설계는 나아가 기업이 '비핵심' 업무라고 평가하는 업무를 비정규직화·외주화하도록 촉진하는 계기가 됨. 이렇게 외주화되는 업무에 종사하는 노동자들의 임금체계는 종전에 비해 삭감되거나 최저임금을 기준으로 설계되는데 이것이 바로 노동시장에서의 '직무급'이라고 할 수 있음.

<KTX승무 업무의 외주화>

철도청(2005.1.1. 철도공사로 전환)은 정부의 공무원 정원 증원 억제방침과 인건비 절감 정책을 이유로 신규사업인 고속철도사업의 고객서비스업무를 자회사에 외주외탁하기로 결정함. 철도청은 KTX승무업무에 대한 위주위탁을 결정하기 전 이러한 외주위탁이 불법파견에 해당하는지 여부를 노동부에 질의하였고 노동부는, 승무원의 업무는 파견대상업무가 아니며, 관리자의 지시·감독에 의해 업무를 수행하므로 적법한 도급위탁은 어렵다고 회시하였음. 그러나 철도청은 2003.12.31. '열차의 운전취급 등 안전과 관련된 업무'와 '승객 서비스 업무'를 분리하여 승객 서비스 업무를 외주위탁함.
철도노조 KTX승무지부가 철도공사를 상대로 제기한 근로자지위확인 소송에서 서울고등법원은 "실제 승객서비스 업무의 성질상 열차팀장과 KTX 여승무원은 열차팀장의 지시·감독권 유무와 관계없이 상호 공동업무수행자의 지위에서 벗어날 수 없다. 따라서 승객서비스 업무 중 KTX 여승무원 업무를 열차팀장의 업무와 분리하여 이를 도급형식으로 위탁하는 것은 도급인의 업무 영역과 수급인의 업무 영역이 상호 혼재되어 도급계약의 성질상 허용되지 아니한다"고 판단하여 철도공사와의 묵시적 근로계약관계 성립을 인정함(서울고법

2011. 8. 19, 2010나90816).
그러나 대법원은 “열차팀장의 업무와 KTX 여승무원의 업무가 넓게는 KTX 차량이라는 동일한 공간 내에서 수행되고 서로 협조할 여지가 전혀 없는 것은 아니나, 각 업무의 내용이나 영역은 구분되어 있었고, 실제로도 열차팀장이 KTX 차량 전부를 순회·감시하면서 안전업무를 수행한 것과 비교하여, KTX 여승무원은 이와 별도로 각 담당 구간을 순회하면서 승객 응대 등의 업무를 독자적으로 수행한 것으로 보인다. 그리고 각 위탁협약에 의하면, 화재 등의 비상사태가 발생할 경우 KTX 여승무원도 열차팀장의 지시를 받아 화재진압 및 승객대피 등의 활동에 참여하게 되어 있었지만, 이는 이례적인 상황에서 응당 필요한 조치에 불과하고 KTX 여승무원의 고유 업무에서 차지하는 비중도 낮았다”고 하여 적법한 도급으로 보았음(대법원 2015. 2. 26, 2011다78316).

8. 특수형태 노동자의 노동기본권 부정

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,[19] ‘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 법외노조 통보 위협을 하는 등 특수형태노동자에게 단결권·단체교섭권·단체행동권을 보장하지 않는 법제도가 특수형태노동자의 노동인권 개선을 더욱 어렵게 만들

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

고 있음.
국제노동기구(ILO)는 특수형태노동자들이 노동3권을 온전히 누릴 수 있도록 관련 법제도를 바꿀 것을 한국 정부에 수차례 권고하였음.[20] 그러나 '종합대책(안)'에는 이러한 방향의 제도개선은 찾아볼 수 없고, 대신 경제법 영역에서 '직종별 분쟁조정절차 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, 학습지교사, 골프장캐디, 택배기사, 전속적 퀵서비스기사)의 특수형태 노동자에 한해 산재보험이 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).[21]

○ 특히 특수형태근로종사자의 경우 노동자의 신청으로 산재보험이 적용제외되도록 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.

---

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

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

9. 노동의 불안정화를 뒷받침하는 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.

○ 특히 한국의 ‘사회안전망’논의는 노동시장 유연화 정책을 뒷받침하기 위해 진행되어, ‘권리로서의 사회보장’이 아니라 노동을 유인하기 위한 노동연계복지가 중심이 되어 왔음에 유의해야 함. 이번 ‘전문가 의견’에도 “구직급여로서의 기능이 제대로 작동되기 위해서는 직업훈련이나 이전 일자리보다 열악하지 않은 일자리 제의를 거부할 경우 제재하는 등 의무를 분명히 하고”, “저임금 근로자의 재취업 유인을 강화하기 위해서는 취약계층 보호와 급여의 소득비례원칙을 조화시키는 방향으로 급여체계를 조정할 필요”를 제안하고 있음.[22)]

○ 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 부과의 내용이 전혀 들어 있지 않음.

Ⅲ. 올바른 비정규직 대책의 방향

22) 구직급여 하한액인 120.5만원은 최저임금 근로자의 주5일 근무시 근로소득 116.6만원보다 많은게 문제라는얘기임.

○ 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 섬힌 비정규직 문제를 조금이라도 해결하기 위해서는, 전체 사회와 노동자에 비해 과도하게 기업편향적으로 기울어진 법·제도의 저울추를 다시 맞출 수 있도록 ‘맥을 짚는’ 처방이 필요함.

1) ‘노동시장 구조개선’ 논의틀을 벗어나야

○ 2014. 12. 23. 노사정이 합의한 ‘노동시장 구조개선의 원칙과 방향’은 그 방향과 의제설정에서 모두 노동유연화 및 이를 뒤받침하는 노동시장 활성화, 노동기본권 축소라는 정책 기조에 포섭되어 있음. 특히 노동시장 구조개선 논의에서는 정부와 기업의 책임이 사라짐.
‘노동시장 구조개선’이라는 논의틀을 깨지 못하면 “노동시장 개혁해야 청년 일자리가 해결된다”는 정부·자본의 공세에 전혀 대응할 수 없음. 특히 노사정위의 ‘5대 의제, 14개 세부과제’에 들어간 개별적 항목들의 유·불리를 따져 대응하는 방식은 전혀 실효성이 없음.

◉ 노동시장 구조개선의 원칙과 방향(경제사회발전노사정위원회)

1. 노동시장 이중구조 완화와 소득분배 개선을 위해 원하청·대중소기업의 공정거래와 상생협력을 통한 동반성장의 기틀 마련, 비정규직 고용 규제 및 차별 시정 제도 개선, 노동이동성 및 고용·임금·근무방식 등 노동시장의 활성화가 필요하다는 데 의견을 같이 하며 이에 대한 대책을 우선적으로 추진한다,

2. 임금·근로시간·정년 등 현안문제는 산업현장의 불확실성을 제거하고 노사간 갈등을 최소화하면서 노사 모두에게 이익이 되는 방향으로 최우선적으로 해결토록 하고, 산업현장에서의 소모적인 분쟁을 줄이기 위하여 노사정 공동으로 노력한다.

3. 노동기본권 사각지대 해소와 비조직부문 대표성 강화, 합리적 갈등관리와

사회적 책무성 강화를 위해 중앙·지역·업종을 포괄하는 사회적 대화를 활성화하고, 노사정 파트너십을 강화한다. 4. 사회보장제도의 사각지대 해소와 효율성 제고, 취약 근로자 소득 향상, 그리고 직업능력개발 및 고용서비스선진화 등 선제적 보호장치 강화를 통해 촘촘하고 두터운 사회안전망을 구축해 나간다. 특히 실업급여제도 개선방안을 우선적으로 마련한다. 5. 노동시장 구조개선을 뒷받침하기 위하여 관련 법제도를 개선하고 정책연계를 강화하는 한편, 생산성 향상과 일터혁신을 노사파트너십의 정신으로 추진한다.

◉ 노동시장 구조개선 5대 의제 14개 과제(경제사회발전노사정위원회)

5대 의제	14개 세부 과제
1.노동시장 이중구조문제	1) 원하청, 대중소기업 상생협력 등 동반성장 방안 2) 비정규 고용 규제 및 차별 시정 제도 개선 3) 노동이동성, 고용·임금·근무방식 등 노동시장의 활성화
2.임금·근로시간·정년 등 현안문제	1) 통상임금 제도 개선 방안 2) 실근로시간 단축 연착륙을 위한 법제도 정비 3) 정년연장 연착륙을 위한 임금제도 등 개선 방안
3.노사정 파트너십 구축	1) 노동기본권 사각지대 해소 및 비조직부문 대표성 강화 2) 중앙 · 지역 · 업종별 사회적 대화 활성화 3) 합리적 노사관계 발전 및 노사의 사회적 책무성 강화
4.사회안전망 정비	1) 사회보장제도 사각지대 해소 및 효율성 제고 2) 취약 근로자 소득 향상 3) 직업능력개발 및 고용서비스선진화 등 선제적 보호 장치 강화
5.기타 구조개선 관련 사항	1) 노동시장구조개선을 위한 관련 법제도 현대화 및 정책연계 강화 2) 생산성 향상과 일터 혁신

○ 정부의 ‘종합대책(안)’과 노사정위원회 논의는 1997년 경제위기 이후 자본의 책임 회피 전략과 정부의 정책 실패로 만연한 비정규직 고용형태를 새로운 표준으로 인정하고, 저임금의 불안정한 일자리를 전전하도록 만드는 것이 곧 현

실적인 ‘고용 안정/창출’이자 ‘사회안전망 확충’이라는 철학을 공유하고 있음.
그리고 이러한 정책의 일차적 타겟이자 희생자는 여성, 청년, 고령자 등 전통적으로 차별 받아 왔고 집단적 목소리를 내기에 가장 취약한 위치에 있는 집단임.

○ 이에 대한 노동운동의 대응 방식은 △ 안정적이고 존엄한 고용에 대한 정부와 자본의 책임 요구, △ 인간다운 생활이 가능하고 차별 없는 고용 및 노동조건은 노동자의 권리임을 재확인, △ 노동자의 권리 실현의 가장 효과적 방안은 노동3권의 실질적 보장이라는 점을 중심으로 짜여져야 함.

2) 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.

<참고>

◉ 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 사용기간제한을 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”

3) 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.

<참고> ◉ 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.

4) 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.

<참조>

◉ 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.

5) 「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 묵인

해 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,[23] 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 제공'하는 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, 보수의 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.

23) 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 적용받는지에 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 자신들 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 근로

기준법과는 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

<참고>

◉ 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 구제명령을 이행하여야 할 사용자에 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>

공공운수사회서비스노조·연맹(2012), 「공공부문 비정규직 문제해결을 위한 정책 보고서」

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

김유선(2015), 「박근혜 정부 '비정규직 종합대책' 진단」, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2015-02

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 오과장도 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 재원 투입되는 국가인적자원개발컨소시엄, 대기업, 하청 직무교육 수단으로 편법운용」(2014. 10. 20. 보도자료)

이성희(2012), 「비정규직 차별시정제도 운영실태 및 개선방안」, 한국노동연구원

토론1]

고용불안은 차별을 잠식한다.

정형옥(경기도가족여성연구원)

○ 1990년대 이후 노동시장이 급속하게 유연화 됨에 따라 비정규직 문제가 한국 사회의 주요한 이슈로 대두되었음. 이에 따라 비정규직 문제 해결을 위한 논의도 본격화되어서 1998년 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」이 제정된 이후 2000년대 이르러 정점에 달했음. 그 결과 2007년부터는 '2년의 기간제한'과 '차별금지' 내용이 규정된 이른바 '비정규직 보호 법안'이라고 불리는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(약칭 기간제법)이 시행되고 있음(정형옥, 2012).

○ 비정규직법 시행 이후 정부에서 추진한 주요 대책은 <표1>과 같음. 정부에서는 주기적으로 비정규직 관련 대책을 발표하고 있으나, 매번 비슷한 내용의 대책이 발표되는 것을 볼 때 해당 대책의 효과에 대한 평가를 바탕으로 새로운 대책이 만들어지는 것인지 의문임. 발제문에서도 지적하듯이 현 정부가 제시한 비정규직 종합대책(안)도 이전의 대책과 비교해 볼 때 크게 새로운 내용은 아님.

〈표 1〉 비정규직 관련 대책(비정규직법 시행 이후)

	비정규직 고용안정 대책 (2009.3.12.)	비정규직 종합대책 (2011.9.9.)	비정규직 종합대책(안) (2014.12.29.)
기본 방향	○고용기간 연장과 함께 비정규직 처우개선을 위한 다각적 대책 마련	○비정규직 문제의 핵심인 동종유사 업무에 종사하는 근로자간 불합리한 차별 해소와 영세사업장 저임금 근로자에 대한 사회안전망 및 복지 확충에 중점을 두어 대책 마련	○비정규직의 남용 방지 및 불합리한 차별 해소에 중점을 두고 기간제 등 고용형태별 맞춤형 대책을 마련 ○이와 병행하여, 노동시장 이중구조 개선을 위한 임금, 근로시간, 근로계약 제도개선을 통해 인력의 합리적 운영을 도모

주요 대책	○일자리 유지 -고용기간 연장(2→4년) -정규직 전환지원(사회보험료 감면) -적극적 고용안정 대책 (비정규직 고용유지 지원 강화, 실직하는 비정규직에 대한 생계지원 및 취업지원 강화, 파견대상 업무 추가) ○일자리 개선 -차별시정 활성화(신청기간 3→6월 등) -사회보험 적용 강화 -직업능력개발 지원 -사내하도급 대책(가이드라인)	○사회안전망 및 복지 확충 ○차별시정 강화 ○근로조건 보호 ○정규직 이행 기회 확대 ○사내하도급 근로자 보호 ○공공부문 비정규직 대책 ○상생협력의 노사문화 확산	○공통 -기본소득을 향상시키고 사회안전망을 강화 ○기간제 -고용불안과 차별을 개선하고 정규직 전화 기회를 제고 ○일용·용역 -임금보장 등 실질적 처우개선이 이루어지도록 지원 ○파견·도급 -외주화 남용 방지를 위한 규제 합리화 및 시장 조정기능 강화 ○특수고용형태 종사자 -보호의 필요성이 있는 종사자에 대해 가이드라인을 통해 공정한 고용관행이 확산되도록 하고, 직종별 애로사항 해결을 추진

○ 한편, 비정규직 관련 법 시행 이후 비정규직 규모 변화를 살펴보면, 여성을 중심으로 비정규직 증가가 진행되고 있는 것으로 나타남. 법이 시행되기 시작한 2007년 8월 비정규직은 5,703천명이었으나 2014년 8월 현재는 6,077천명으로 374천명이 증가함. 즉, 2007년과 비교해 볼 때 비정규직 남성은 81천명이 감소한 반면, 비정규직 여성은 455천명이 증가한 결과임. 이는 비정규직 법의 성별 효과가 다르게 나타나고 있으며, 비정규직 문제를 해결하고자 한다면 여성에 초점을 맞춰 대책을 세우는 것이 무엇보다 시급하다는 것을 시사함. 정책대상을 분명히 할 때 그 효과는 더욱 클 것이라고 예상됨. 현재 비정규직의 과반수이상이 여성이며, 여성근로자 10명 중에 약 4명이 비정규직으로 일하고 있기 때문임.

〈표 2〉 성별 비정규직 근로자 현황

(단위 : 천명)

구분		2007.08	2008.08	2009.08	2010.08	2011.08	2012.8	2013.8	2014.8
남	임금근로자	9,235	9,366	9,515	9,783	10,034	10,134	10,392	10,635
	정규직	6,328	6,667	6,833	7,134	7,242	7,377	7,634	7,809
	비정규직	**2,907**	**2,699**	**2,681**	**2,649**	**2,791**	**2,757**	**2,758**	**2,826**
여	임금근로자	6,647	6,737	6,964	7,265	7,476	7,600	7,848	8,141
	정규직	3,851	3,991	3,891	4,228	4,273	4,445	4,661	4.890
	비정규직	**2,796**	**2,746**	**3,073**	**3,037**	**3,203**	**3,154**	**3,187**	**3,251**

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, 각년도

○ 한국의 노동시장에서 동일한 비정규직이라 해도 여성은 남성과 다른 위치에 놓여 있음. 비정규직의 문제는 본질적으로 고용불안정의 문제이나, 고용이 불안정한 상황에서는 모성보호, 성차별, 임금 등 어떤 것도 문제제기 하기 힘들기 때문에 여성노동의 측면에서 보면 '모든 문제'를 내포하고 있음(정형옥, 2012).

○ 기본적으로 비정규직 문제의 본질은 고용계약 기간과 그로 인해 야기되는 고용불안의 문제임. 정부에서는 현재 2년으로 제한하고 있는 기간제 사용기간을 4년으로 확대하는 방안을 제시하고 있음. 이러한 기간연장이 비정규직 문제를 해결하기 어려울 것은 물론 오히려 비정규직이 확대될 것이라는 발제자들의 논지에는 이견이 없음. 부언하자면, 현재 기간제 사용기간은 마치 사업장에서 '수습 2년'으로 활용되고 있는 것으로 보임. 즉, 정규직으로 채용하는 것이 아니라 기간제로 채용한 후 '2년 동안 일하는 것을 봐서' 정규직으로 전환시키겠다는 것임. 사실상 정규직 일자리를 잠식하고 있음. 향후에는 비정규직과 정규직이 아니라, 비정규직과 '정규직으로 전환 가능한 일자리'가 대세를 이룰 것이라고 예상됨. 이런 상황에서 '소수의' 정규직 전환 대상이 되기 위해 비정규직 근로자들은 모든 열악하고 부당한 근로조건을 감수할 수밖에 없는 상황임. 이런 상황에서 비정규직 여성근로자들은 모성보호, 차별 등에 대해 문제제기 할 수 있을까? 고용이 불안한 상황에서 여성들이 모든 것을 참고 비정규직으로 일한 댓가로 '소수의 정규직 전환 대상'이 될 수 있을까?

○ 앞으로는 한국의 노동시장에서 대다수의 여성들은 비정규직으로 진입해서 몇 개의 사업체를 전전하면서 비정규직으로 일한 후 임신·출산 시기를 전후로 재계약이 되지 않아 경력이 단절되고, 40대 이후 다시 비정규직으로 노동시장에 진입해서 저임금 근로자로 일하다 노동시장에서 퇴장하는 것이 '표준적인 근로모델'이 될 것임.

○ 물론 지금도 임신, 출산, 양육의 시점에 도달한 비정규직 여성들은 '자연스럽게' 재계약 거부와 함께 경력단절을 경험하고 있음. 비정규직 여성근로자가 출산에 따른 노동시장 이탈을 좀 더 심각하게 경험한다는 사실은 실증분석을 통해서도 밝혀진 바 있음(김영옥·전기택, 2007). 이런 상황에서 임신·출산 시기 여성 비정규직에 대해 '재계약 하지 않음'이라는 방식으로 행해지는 사실상의 해고가 매우 심각함에도, 이에 대해서는 정확한 실태도 파악하지 못하고 있는 실정이며, 어떤 대책도 마련하지 못하고 있는 상황임.

○ 또 다른 측면에서 보면, 비정규직 확대로 인해 여성의 경력단절이 증가하고, 경력단절여성에 대한 재취업 지원에 예산을 투입하는 악순환이 반복되고 있음. 여성 비정규직 문제가 해결된다면 자연스럽게 여성의 경력단절 문제도 많은 부분 해결될 것임.

○ 한편, 많은 선행연구(은수미 외, 2007; 이주희 외, 2007; 신경아 외, 2013)에서 비정규직 여성근로자 문제와 관련해 공통적으로 지적하는 것은 성별직무분리의 문제임. 성별직무분리에 근거해 여성다수직종이 비정규직화 되고, 비정규직화 된 직무는 열악한 근로조건에 처하게 된다는 것임. 성별직무분리가 심각한 현실에서 여성근로자에 대한 차별은 많은 경우 '직무'의 이름으로 이루어짐. 특히, 최근에는 여성다수직종이 간접고용(파견, 용역, 도급), 특수고용 형태로 확대되고 있음. 이런 상황에서 파견 직종을 확대하는 것이 과연 문제 해결에 도움이 될 것인지 의문임. 오히려 파견 직종 확대에 앞서 대책(안)에서도 지적하였듯이, 편법적 용역·도급, 불법파견에 대한 강력한 감독과 처벌이 선행되어야 한다고 생각됨.

○ 정부의 '종합선물 세트' 같은 비정규직 종합대책(안) 중에는 계약갱신 횟수 제한(쪼개기 계약 방지), 최저임금 역할 강화 등 나름대로 의미 있는 대책들도 포함되어 있지만, 이러한 대책을 통해 근본적인 문제가 해결될 수 있을지에 대해서는 의구심이 듦. 왜냐하면, 동 대책에는 기간제 사용기간 확대와 파견 직

종 확대라는 보다 강력한 ‘대책’이 포함되어 있기 때문임. 기간제 사용기간을 4년으로 연장한다고 해서 대책에서 의도한 것처럼 기간제·파견 근로자의 고용이 안정이 될 것 같지 않고, 여성 비정규직의 삶이 나아질 것 같지는 않음.

○ 일단 비정규직으로 일하게 되면, 근로관계에서 개인적인 협상은 물론이고 조직적인 협상도 사실상 거의 불가능하기 때문임. 또한 고용이 불안한 상황에서 차별을 이야기할 수 있겠는가. 비정규직이라도 일자리를 창출하고, 비정규직으로 일하면서 발생하는 문제는 ‘비정규직 보호대책’을 통해 해결하겠다는 아이디어가 실효성을 갖기 어려운 근본적인 이유임.

토론2]

비정규직 대책 비판, ‘어떤’ 젠더 접근이 필요한가

김원정(서울대 여성학 협동과정 박사과정)

들어가며

두 발표문은 모두 비정규직 종합대책(이하 종합대책)이 오늘날 노동시장의 구조적 문제에 대한 잘못된 진단에 기초하고 있다는 점, 노동-자본/대기업-중소기업 간 불평등, 재벌·대기업의 수탈 구조를 노동자들 간의 분배 문제로 호도하고 있다는 점에 대한 비판에서 출발하고 있으며, 이에 크게 공감함.

특히 윤애림 선생님의 발표문은 종합대책을 지난 15여년 한국 노동시장 정책의 역사적 맥락 위에서 볼 수 있는 시각을 제시해 주어, 이 대책의 성격을 명확히 이해하는 데 도움이 되었음. 정규직 고용·임금의 유연화와 비정규직 보호를 한데 묶는 프레임이나 노동시장 구조 개혁이라는 프레임 모두 새로운 것이 아니라는 사실은 이 대책이 지금 이 시점에서 한국의 경제 상황에 대한 어떤 필연적 처방도 아님을 확인시켜 줌. 종합대책이 역대 정부 노동정책의 동어 반복이자 실패의 책임을 다시 노동자에게 돌리는 가장 뻔뻔한 정책이라는 지적에 깊이 공감함.

나아가 종합대책은 노동시장 ‘구조’ 문제를 건드린다는 외피를 쓰고 있지만, 실상은 취약 노동자의 상태를 고착화하면서(맞춤형 보호·지원이라는 접근) 그들에게 형식적 대표성을 부여하거나, 정규직의 양보를 요구하거나, 원청으로 하여금 일종의 ‘선심 쓰기’를 유도함으로써, 노동시장 양극화의 ‘구조’ 문제를 특정 노동자 집단이나 기업 단위로 분산하고 개별화하는 대단히 위험한 구상이라 할 수 있음.

이 대책이 비정규직의 규모와 비중을 늘리고 정규직의 고용 불안정성도 심화시킬 것이라는 두 발표문의 진단과 제시된 올바른 비정규직 대책의 방향에 동의하며, 본 토론문은 각 정책의 효과나 대안에 대한 논의보다는 ‘젠더 관점에서 비정규직 정책을 본다는 것’의 의미가 무엇인지, 어떤 대응이 요구되는지에 대한 몇 가지 고민을 밝히고자 함.

비정규직 대책에 대한 젠더 접근의 몇 가지 차원들

1) 종합대책의 성별 영향 진단과 비판

노동시장 내 남녀 격차를 개선하고자 하는 목적을 포함하고 있는지, 정책의 효과가 남녀 노동자 모두에 고른 혜택을 주고 격차를 해소하는 데 기여할 것인지 분석하는 작업

종합대책 안에서 비정규직 중 여성이 다수이고 노동시장 분절이 다분히 성별화된 현상이라는 점은 문제로 지적되지 않았고, 정책이 고용형태·임금계층별로 남녀 노동자에게 미칠 영향에 대한 예측이나 고려도 포함되지 않았음.

당장 필요하고 의의가 있겠지만, 이러한 접근을 요구하는 것이 가장 절실한지는 의문임.

2) 노동시장의 성별 위계를 재생산하는 정책으로서 종합대책 비판

종합대책과 그 유사 정책들의 젠더 효과를 보다 넓은 관점, 즉 전반적인 여성노동정책의 맥락에서 통합적으로 검토할 필요가 있음.

2007년 기간제법 등 그간의 비정규직 대책들은 비정규직 규모를 일정하게 감소시키고 일부의 처우를 개선하는 데 효과가 있었음. 그럼에도 여성은 계속해서 최하위 비정규직으로 흡수되었고 이는 지난 10여년 사이 시간제 증가, 성별·고용형태별 임금격차 확대로 나타남(김유선 2015). 공공기관과 민간 기업에서 시간제 노동자들이 조직 내 가장 하위직으로 배치되는 양상을 보여주는 연구들도 있음(임윤옥 2013, 2014; 김양희 2013).

이처럼 정규직-무기계약-기간제-간접고용-시간제로 위계를 세분화하고 비정규직 내부에서 상위 일부의 처우를 개선하면서 하위직을 다시 여성으로 채우는 메커니즘은 지난 15년여 한국 정부가 추진해 온 각종 비정규직 대책들과 '여성인력활용' 프레임 하 경력단절-재취업 대책들의 합작품임. 이른바 '여성 비정규직 보호책'과 '여성 비정규직 확대책'이 이 메커니즘의 양 축으로 작동해 왔다고 할 수 있음.

이번 종합대책은 여성인력활용 정책의 박근혜 정부 판본인 <고용률 70% 로드맵>과 더불어 이러한 위계를 고착화하겠다는 선언이자 명목상 '보호책'으로서 기능도 포기한 노골적인 '확대책'에 다름 아니라는 점이 지적되어야 할 것임.

3) 한국 경제의 젠더화 된 착취/수탈 구조 비판

나아가 여성의 비정규직화는 노동시장 정책의 효과일 뿐 아니라 한국의 불안정

한 경제 상황과 심화된 가계 위기를 지연시키는 장치라는 점도 지적될 필요가 있음.
이러한 현상이 어제오늘 일은 아니지만 최근 50대 여성 경제활동참가율이 매년 역대 최고치를 갱신하고 있는 현실을 보다 주의 깊게 보아야 함. 알다시피 이들 중장년 기혼 여성 노동시장은 사실상 비정규직 노동시장과 다름없음. 이렇게 기업의 자본 축적과 가구 경제의 유지가 모두 여성의 주변 노동력화에 점점 더 깊숙이 의존하고 있는 것은 아닌지, 한국 가구 고유의 젠더분업 모델을 가장 극단적으로, 여성에게 가장 출혈적인 방식으로 몰아가고 있는 것은 아닌지 면밀한 검토가 필요함.
그럼에도 종합대책이 여성이 비정규직으로 유입되는 구조와 그 효과라는, 대단히 중요한 젠더 접근을 간과하고 있을 뿐 아니라 노동정책과 경제정책의 모순을 계속해서 여성에게 전가하는 정책이라는 점은 분명히 비판받아야 할 것임.

나가며: '비정규직'이라는 블랙홀에 빠진 '고용평등' 의제를 어떻게 복원할 것인가

한국사회에서 비정규직 증가 현상이나 이 문제를 다루기 위해 만들어진 기업·국가 차원의 제도들의 또 다른 결정적인 젠더 효과는 고용평등 관련 법·정책과 이를 의제화해 온 여성노동운동의 노력을 무력화해 버렸다는 것임.
물론 여성의 비정규직화/비정규직의 여성화 현상을 비판하고 여기에 대항해 싸워온 수많은 여성노동자들의 투쟁은 최악의 상태를 막는 데 늘 크게 기여해 왔음. 그럼에도 비정규직화는 노동시장 위계의 젠더화 된 속성을 비가시화하는 기제로 작용했으며 비정규직 대책들 또한 같은 효과를 초래했다고 할 수 있음. 성별*고용형태별 차별은 눈앞에 뚜렷이 보이는데 성차별 문제로서 기업의 법적 책임을 따질 수 있는 여지는 현저히 줄어들었고, 성맹목의 비정규직 대책에 의존할 수밖에 없었던 답답한 상황이 계속되었음. 모성보호 및 일·가족 양립 관련 법·정책의 무력화 역시 같은 맥락.
여성 비정규직 노동자를 보호 대책이나 고용평등 법·정책에 끼워 넣는 접근을 넘어서서, 한국 노동시장과 경제 구조의 젠더 불평등 재생산 메커니즘을 문제화하고 이를 해결하기 위한 정책·의제로서 '고용평등'의 새판 짜기 작업이 모색되어야 할 것임. 그에 앞서 가장 시급한 실천으로서 여성을 주변화 된 노동력으로 노동시장에 편입시키는 정책의 중단을 요구해야.

참고문헌

김양희. 2013. “유통서비스업 시간제 일자리의 실제: 경력단절 여성의 판매노동 경험을 중심으로.” <한국여성학> 29(2).

김유선. 2015. “여성 비정규직 실태와 정책과제.” 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2015-3.

임윤옥. 2013. “공공부문 여성비정규직 인터뷰 조사 결과 발표 및 정책대안.” 한국여성노동자회 주최 <‘투명인가’ 여성비정규직 여기에 있다: 공공부문 여성비정규직 실태조사 결과분석 토론회> 발표문.

임윤옥. 2014. “세대별 여성노동자 일의 욕구와 현실의 간극.” 한국여성노동자회·한국여성단체연합·한국여성민우회 주최 <2052명 여성들의 일 경험과 노동 욕구를 통해서 본 대안 모색 토론회: 여성노동정책은 없다!> 발표문.

토론3]

‘젠더 관점에서 본 비정규직 종합대책의 실상과 대안’ 토론문

오은진(한국여성정책연구원 연구위원)

□ 젠더관점에서 비정규직종합대책(안)을 평가하고 노동시장 개편안의 새로운 방향 모색에 대한 논거

○ 정부가 2014년 12 29일에 노사정위원회에 제출한 비정규직종합대책(안)에 대해 첫 발제자는 다음과 같은 3가지의 방향에서 논의를 하고 있음.
- 노동시장 이중구조와 양극화 시각에 대한 문제의식의 진단
해당 대책에서 제시한 구체적 내용에 대한 평가
종합대책을 논의하고자 하는 사회적 합의의 문제 등으로 파악됨.

○ 이 부분의 논의에 대해서는 대체로 공감함. 노동시장이 기형적인 이중구조를 갖게 된 원인에 대한 분석이 보다 근본적으로 이루어진 후에 이 부분에 대한 대책이 구체적으로 제시되어야 한다는 부분은 이 분야를 연구하는 연구자들에게는 공통된 시각이라 할 수 있음. 그러나 본 발제가 젠더관점을 요구한 부분인 분명이 있는 부분인 만큼 노동시장 이중구조에서 여성의 문제가 좀 더 부각되어서 발제가 이루어져야 할 필요가 있었음.

○ 비정규직 확대의 원인과 대책의 부분에서 제기된 발제자의 논의에도 대체로 공감함. 특히 현재 제기된 비정규직 대책의 원인 부분에 과연 얼마나 심도있는 시장에 대한 분석이 있었는가?에 대해서는 토론자 역시 궁금한 부분임.
저소득층 소득증대의 향상과 사회안전망 강화를 목표로 하고 있는 종합대책에서 정부가 간과하고 있는 부분은 정부가 재정을 투입하여 창출한 상당부분의 사회서비스 일자리의 임금이 최저임금 수준이라는 부분임. 이 부분에 대한 문제의식이 서로 공유된지는 오래지만 여전히 정부 재정지원 일자리에서 임금 부분은 정체되어 있음. 이런 상황에서 기업에게 최저임금을 올리고 이를 준수하라는

가이드가 얼마나 설득력이 있을 것인지가 궁금함.
정부의 재정지원을 통해 생산된 상당부분의 돌봄서비스 일자리에 정부가 근로자성을 강화하고 있어왔음. 그러나 여전히 그 과정에서 근로자성에 대한 논란은 현장에서 존재하고 있으며, 정부는 이를 특별법 등의 형태로 존치하고 있고, 근로기준법 등 상위법의 개념에서 다루지 않고 있음. 따라서 향후 서로 간의 법률적 해석과 갈등이 예고 되고 있음.
본 발제는 새로운 비정규직 대책이 가지고 있는 전반적인 문제가 오히려 향후 비정규직 시장을 활성화시킬 가능성이 높으며, 현재 비정규직의 상당수가 여성임을 감안하면 여성들에게 더 네가티브하게 작용할 것으로 예측하고 있음.

○ 본 논의가 젠더관점에서 좀 더 깊이있게 진행되기 위해서는 발제 부분에 비정규직 2년의 기간이 4년으로 증대될 경우, 어떤 직종과 분야에서 이런 일들이 발생될 여지가 높으며, 그 경우 어떤 대상의 여성들에게 더 많은 문제가 야기될 수 있을 것인가가 좀 더 심층적으로 논의되었으면 토론이 보다 심도있게 논의될 수 있지 않았을까 생각되며 향후 이 부분에 연구와 논의가 필요하다고 판단함.
- 발제자가 언급한 것과 같이 ‘ 동시장 이중 구조의 완화를 정규직의 고용완화가 곧 비정규직의 정규직 전환과 맞닿아 있다는 프레임’ 대해서는 보다 신중한 분석과 논의가 필요하다고 판단함. 현재까지 전체 노동시장 구조를 각 분야별, 기업 규모 별 등으로 나눠서 세분화된 분석을 통해 정규직과 비정규직의 대체 현상 등을 좀 더 객관적으로 분석한 자료를 통해 정부도 민간도 이 부분에 대해 신중히 접근해야 한다고 판단함.

□ ‘비정규직 종합대책’ 비판과 대안에 대한 토론

○ 본 논거도 앞서 발표한 자료에서 언급한 내용과 유사한 프레임으로 내용이 진행되고 있기 때문에 앞서 토론한 부분한 부분과 궤를 같이 한다고 하겠음. 그러나 이 논거를 통해 여성, 젠더관점에서 특히 이번의 대책 중 고민해야 할 부분은 비공식 부문에 종사했던 가사노동자들의 법적 지위 확립을 위해 추진하고 있는 “가사서비스 이용 및 가사종사자 고용촉진에 관한 법률제정”에 대한 부분임.
현재 고용노동부가 제도적 추진을 하고자 하는 본 법은 비공식 부문에서 종사했던 가사노동자들을 공식노동으로 끌어내고자 한다는 점에서 상당히 진일보한

방향이라고 평가하고 싶음. 그럼에도 불구하고 현재 이 법은 가사노동자의 직접 고용형식은 배제하고 있으며, 바우처와 유사한 쿠폰발행을 통해 가사서비스의 유통구조를 바꾸는데 목적이 있는 것으로 판단됨.
본 발제에서는 이 부분에 대한 세세한 논의가 있지 않았지만 젠더관점에서 이번 대책에 주목할 필요가 있는 대목이라 판단됨.
가사서비스를 비롯해서 다른 부처의 사회적 돌봄과 관련한 사업들은 모두 특별법 형태의 별도의 법을 가지고 운영되는 형태며, 이 법안에 이용자와 서비스제공자를 명시함으로써 이들을 사회적 보호망으로 끌어들이는 역할을 주고 있음.
그러나 이런 소극적 방식이 근로자성에 대한 완벽한 보호막으로 작용되지 못하며 또 다른 법적 해석이 필요한 부분이 있음. 특히 산재나 고용보험의 경우 현장에서 여러 가지 장벽이 존재함.
토론자는 이 부분에 대해 근로기준법과의 상충되는 부분 및 왜 근로자로써 근로기준법상에서 보호되지 못하고 다른 법에 의해 적용을 받아야 하는지 등을 좀 더 구체적으로 질문하고자 함.

○ 발제자가 무기계약직에 대한 차별을 정당화시킬 직무급제 개편 부분에 대해서는 좀 더 고민해야 할 부분이 있다고 판단됨.
무기계약제가 현실적으로 만족스러운 대안이라고 볼 수는 없지만 이외에 어떤 대안이 있는가에 대해서는 고민스러운 지점이 있음. 물론 공공기관에서 정규직으로 해야 하는 업무를 무기계약으로 대체하는 부분은 반드시 스크린이 되어야 할 부분이지만, 이 부분의 경계 또한 합의되어야 하는 부분도 있다는 점을 강조하고 싶음.
모든 노동이 신성하지만 모든 직무가 동일한 임금가치를 가진다고 볼 수는 없다는 점에 대해서 함께 고민하고 문제를 풀어야 한다고 판단됨. 이에 대한 사회적 합의없이는 여전히 비정규직과 정규직의 관계는 시각차를 갖게 될 것이라고 생각함.

젠더관점에서 본 비정규직 종합대책의 실상과 대안

2015 • 03