

비정규직 제도 개혁 과제

국민경제연구센터

<요약>

- ◎ 한국의 비정규직 제도는 저성장 시대의 사회경제적 부담과 고통을 약자에게 전가하는 정의롭지 못한 제도임. 아울러 이 제도의 개혁을 꾀한 2006년 기간제한 중심의 제도 개혁은 결과적으로 실패라 평가할 수 있음.
- ◎ 현재 한국의 비정규직은 저임금, 고용불안, 차별, 고착화의 고통에 시달리고 있음. 이는 노동력의 수요와 공급 측면의 원인을 넘어 정부의 방조에 기인함. 따라서 비정규직 개혁은 이제 정치권이 적극적으로 나서야 함.
- ◎ 비정규직을 축소하고 노동조건을 향상시키기 위해서는 무엇보다 저임금과 고용불안을 해결해야 함. 이를 위해 동일가치 노동은 합리적 이유가 없는 한 동일 임금 및 동일 처우를 받도록 하는 3同원칙을 확립해야 하며, 단계적으로라도 비정규직의 기간 제한제를 사유 제한제로 전환해야 함.
- ◎ 파견과 하도급에서 사용사업주의 책임을 강화해야 하며, 또한 이직이 잦은 비정규직의 특성을 감안하여 구직수당제 도입을 검토할 필요가 있음.

<한국 비정규직 제도의 근본 문제>

□ 한국 ‘비정규직’ 제도의 근본적인 문제점은 ‘정의롭지 않다’는 것.

- 현재 한국의 비정규직 제도는 New Normal 경제下의 부담과 고통을 사회경제적 약자에게 가중시키는 것
 - 한국 기업과 정규직들은 비용의 절감, 노동유연성 확보를 위해 비정규직에게 저임금과 고용불안을 떠넘기고 있음.
 - 연령, 학력, 소득 등 사회경제적 소수/약자를 보호해주는 것이 아니라 그 약점을 이용하여 제도적으로 이익을 편취하는 정의롭지 않은 행동을 하고 있음.
- 비정규직 문제는 경제와 노무관리의 문제가 아닌 경제정의, 인간 존엄의 문제
 - 사회 전체가 비정규직 노동자의 정당한 몫을 찾아주고 그 고통을 분담함으로써 보다 정의로운

사회를 만들어내야 하는 의무를 가지고 있음.

□ 2006년에 시도한 ‘기간 제한’ 중심의 비정규직 문제 개혁은 결과적으로 실패

- 2006년 11월 비정규직 문제 개혁을 위해 ‘기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률’, ‘파견근로자 보호 등에 관한 법률’, ‘노동위원회법’의 3법이 비정규직보호 관련 법률로 입법
- 핵심 내용은 비정규직 보호를 위해 ‘기간 제한’의 수단을 사용한 것 : 2년 이상 고용 시 ‘정규직’으로 전환

○ 2006년 비정규직 개혁은 비정규직의 상황을 개선하는데 결과적으로 실패

- 비정규직의 규모는 확대되었으며, 노동 조건은 뚜렷이 개선되지 않음.
- 사내 하청 등 불법 하도급, 별도 직군을 활용한 차별의 고착화 등 우회적 수단에 대해 뚜렷한 해결 방안을 만들어내지 못함.

○ 비정규직 문제를 원점에서 재검토하고, 가장 핵심적 과제를 과감하게 개혁할 필요가 있음.

<한국 비정규직의 현실>

□ 비정규직 - ‘정규직’의 대칭 개념으로서 존재

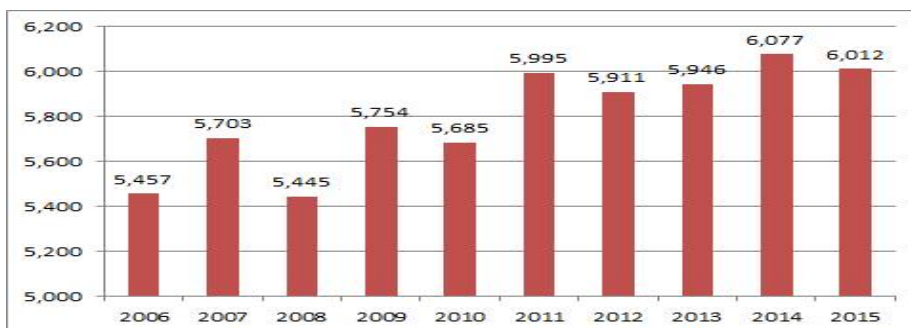
- 정규직의 개념은 ① 기간을 정하지 않은 상용(permanent) 고용, ② 노동법상의 해고제한 등을 통한 고용관계의 안정성 보장, ③ 전일제(full-time-8시간) 근무, ④ 단일한 고용주를 위해 노동 제공
- 위의 규정에서 1개라도 벗어난 경우 즉, ① 노동 기간이 규정되어 있거나, ② 기간 또는 사유의 종료에 의해 해고가 자유롭거나 ③ 전일이 아닌 시간제에 따라 근로를 제공하거나 ④ 고용주체가 이중적이거나 불확실한 경우 비정규직으로 간주됨.

○ 현재 정부와 노동계, 경영계는 상기 개념의 해석을 두고 의견이 불일치

- 정부(노사정위원회)는 한시적 근로자(임시, 계약, 일용), 단시간 근로자, 비전형 근로자(파견, 용역, 특수고용, 가정내, 일일)을 비정규직에 포함.

: 2015.3. 기준 통계청 공식 통계는 약 601만명(특수고용 제외)

그림 1) 2006년 이후 비정규직 규모 추이(단위 1,000명/통계청)



- 한국노동사회연구소는 특수고용, 사내하청을 포함하여 839만명으로 추산(2015.3)
- 경영계는 한시적 근로자, 단시간 근로자, 파견근로자만을 비정규직으로 간주하여 450만

내외로 추산함.

□ 비정규직의 확대 원인

○ 사용자 - 비숙련 직무에 비정규직을 활용할 수요 유인이 큼.

- 노동 외부화의 이점

: 시장경쟁의 강도가 커지고 경기순환의 불확실성에 대응하는데 유용

: 해고와 계약 해지의 용이성을 통한 노동유연화 확보

- 비용의 절감

: 저임금으로 노동력 확보

: 노무관리비용의 절감.

○ 노동자 - 노동력 구성의 변화로 인한 비정규직 예비군의 공급 증가

- 여성 및 고령자의 시장진입 확대/이주노동자의 증대로 인한 노동력 공급 증가

- 40대 이하의 전반적인 고학력화로 노동자 훈련 수준이 평균적으로 제고

○ 노사관계

- 조직화된 노동/노동조건 향상 투쟁의 대기업 편중

: 2013년 전체 노조 조직률은 10.3%

: 2011년 12월 기준 사업체 규모별로 조직률은 30인 미만 0.1%이나 300명 이상은 42.7%

표 1) 기업체 규모별 조직률 현황(단위: 명, %)

| 구분 | 30명 미만 | 30~99명 | 100~299명 | 300명 이상 |
|---------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 임금근로자 수 | 10,329,000 | 3,409,000 | 1,752,000 | 2,007,000 |
| 조합원 수 | 10,272 | 80,404 | 222,345 | 856,073 |
| 조직률 | 0.1 | 2.4 | 12.7 | 42.7 |

(자료: 고용노동부)

- 대기업은 노사관계의 완충지대로서 사내 하청 등 우회로를 활용하고, 중소기업은 노동 조합의 단결 미비로 비정규직 사용이 확대

○ 정부 정책

- 제도적으로 비정규직 보호에는 소극적이면서 대기업 상대적으로 강한 정규직 고용 보호
: 한국 정규직 고용보호지수는 2.4(OECD 평균 2.11/ 독일 3.0, 미국 0.2) 비정규직 고용보호지수는 1.4(OECD 평균 1.76/ 독일 1.2, 미국 0.2)

※ 한국 정규직 보호는 역시 제도적으로 강한 편이나 쌍용차 사건에서 보듯이 정리 해고에 대한 느슨한 규제, 일상화된 명예퇴직, 희망퇴직 등으로 현실적으로는 강하지 않음.

- 비정규직 저임, 차별 문제에 기업의 반발을 이유로 소극적인 대책으로 일관

❑ 한국 비정규직의 핵심 문제

○ 저임금

- 정규직과 비정규직의 월임금은 271.3만원 vs 146.7만원으로 임금 격차가 정규직의 45.9%에 이름.(통계청의 2015.3)

: 물론 정규직과 비정규직간 일자리의 질, 근로자 연령 특성 및 비정규직의 노동 시간이 정규직의 약 72%(177.7시간 vs 128.3시간)임을 감안할 필요는 있으나, 동일사업장 내 연령, 학력, 경력, 근속연수 등이 같다고 가정해도 시간당 임금 격차가 크게 나타남.

표2) 정규직과 비정규직 평균 시간당 임금 총액 (단위: 원)

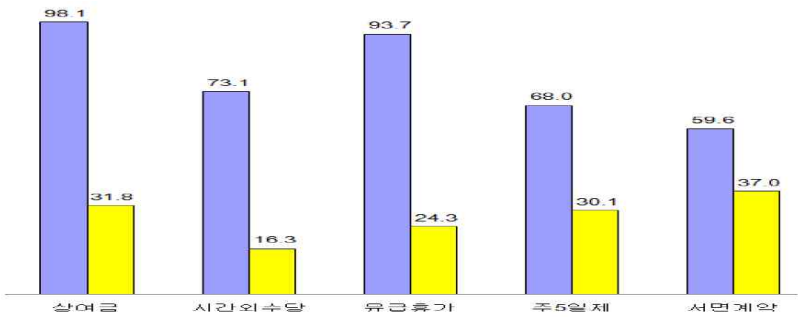
| | 2012 | 2013 | 2014 |
|------|--------|--------|--------|
| 정규직 | 16,403 | 17,525 | 18,426 |
| 비정규직 | 10,437 | 11,259 | 11,463 |
| 임금격차 | 36.4% | 35.8% | 37.8% |

(자료: 고용노동부)

○ 노동조건 차별

- 기본적인 노동조건에서 정규직과 확연한 차이가 있음.
- 개별적 성격이 있는 상여금은 차치하더라도, 시간외 수당이나 유급 휴가는 기본 권리임에도 불구하고 제대로 보장받지 못함.

그림 2) 정규직과 비정규직의 노동조건(2010)

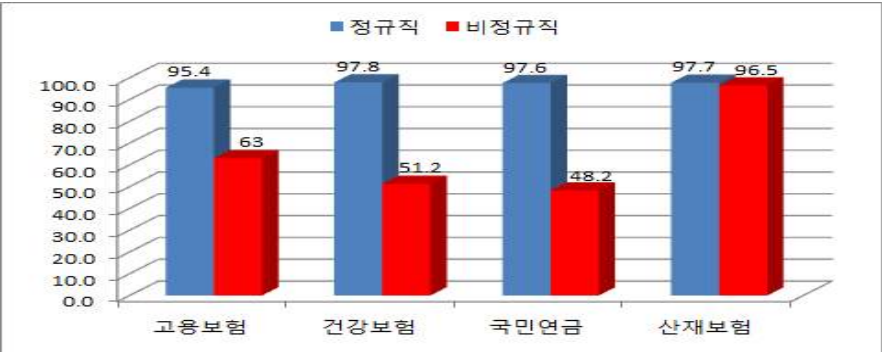


(자료: 한국노동사회연구소)

○ 복지 수혜 차별

- 사회보험 등 노동자의 기본적 권리에서부터 차별

그림 3) 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률(2014)



(자료: 고용노동부/ 특수고용직 노동자 제외)

※ 특수고용직 노동자들의 산재보험 가입을 의무화한 '산업재해보상보험법' 개정안은 새누리당 일부의 반대에도 불구하고 환노위를 통과했으나, 현재 법사위에서 역시 새누리당 일부 의원의 반대로 통과되지 못하고 있는데, 이 법률은 박근혜 대통령의 공약 사항이므로 새누리당은 통과에 협력해야 할 것임.

- 작업복, 식당 이용, 주차장, 통근버스 등 사내 복지 시설 이용, 명절 수당이나 선물 등 사내 복지뿐 아니라 심지어 명찰 색깔에서 정규직과 차별하는 경우도 있음.

○ 비정규직/저숙련직의 고착화

- 비정규직을 전전하다보면 경력과 기술을 쌓기가 어려워 비정규 저숙련직을 벗어나기가 어려움.
- 일정 기간 비정규직 근무 후 경력과 기술을 인정받아 정규직으로 전환하는 선순환구조가 작동하지 않음.

그림 4) 3년 근무후 비정규직의 정규직 전환률(OECD, 2014)



- 상기 결과는 한국의 기간제한 중심 비정규직 대책이 실효 없음을 다시 한 번 증명함.

<한국 비정규직 제도 개혁 방안>

□ 개혁안의 목표

○ 비정규직의 양적 축소

- 비정규직의 수요 측면에서 노동 외부화를 제도적으로 축소하고 비용면에서의 이점을 없애며 책임을 강화시키는 방향으로 정책을 설계
- 기업이 비정규직을 선호할 이유를 줄임으로써 비자발적 비정규직을 축소함.

○ 노동조건의 향상

- 자발적/비자발적 비정규직을 불문하고 노동조건을 향상시킴으로써 노동자로서의 기본 권리를 보장하고 인간으로서의 기본적 존엄을 확충

□ 비정규직 제도 개혁안

1. 차별 철폐 - 비정규직 차별 금지와 3同 원칙(동일가치노동-동일임금-동일처우)의 도입

- 현재 ‘근로기준법’은 노동자의 균등처우를 규정하고 차별 금지를 선언하고 있으나 그 차별 금지 사유에 고용형태를 선언하지 않음.
 - ‘근로기준법’ 제6조는 노동자의 균등처우를 규정하고 차별적 대우 금지 사유로 성별, 국적, 신앙, 사회적 신분만을 선언하고 있음.
 - ‘근로기준법’ 차별 금지 사유로 ‘고용형태’를 추가함으로써 여타 조건이 동일함에도 불구하고 비정규직(파견 및 하도급 포함)임을 이유로 차별할 수 없도록 함.
- ‘근로기준법’에 동일가치노동-동일임금-동일처우를 규정
 - 동일한 가치를 가진 노동을 하는 노동자는 동일한 임금, 노동조건과 복지, 고용 기간 등에서 동일한 처우를 하도록 원칙을 선언
 - 연공 체계, 성과 체계, 사유(事由)에 의한 기간 계약 등 합리적 사유에 의한 차이만을 인정
- 차별적 대우에 대한 시정요구 주체를 노동조합으로 확대하고 실효성 있도록 개혁
 - 현재 차별적 대우가 발생하는 경우 현재는 개인이 이 차별의 시정을 요구할 수 있도록 (‘기간제법’ 제21조) 되어 있으나, 고용이 불안정한 비정규직으로서 개인이 이를 요구하는 것은 현실적으로 어려움.
 - 정규직 또는 비정규직 노동조합도 차별적 대우 시정요구의 주체로 규정하고, 차별 처우에 대한 사용자 입증 책임 및 차별적 처우에 대한 처벌을 강화

2. 비정규직 사유제한제(事由制限制)의 도입

- 비정규직의 대부분인 기간제/단시간 근로자 제한 방식은 사용사유제한제, 사용기간제한제, 계약갱신횟수 제한제 및 기간-갱신 제한 혼용 등이 있음.
 - 사유제한제는 차별금지와 함께 고려해야 하기 때문에, 사유제한제만으로 대폭 축소되는 것은 아니지만, 거의 무제한의 사유로 기간제를 남용하고 있는 한국에서 사유의 제한은 비정규직 축소에 크게 기여할 것임.
 - 사용사유 제한은 기간제뿐만 아니라 파견과 하도급에 있어서도 원칙적으로 준용되도록 하여 비정규직 사유제한제를 우회하는 노동외부화(아웃소싱)의 확대에 사전 대응해야 함.

※ OECD 기간제 사유제한 국가 vs 기간 등 기타 제한 국가(괄호안은 기간제 노동자 비율)

: 사유제한국(11개) : 프랑스(14.9%), 이태리(9.5%), 스페인(31.5%), 그리스(12.9%), 핀란드(16.4%), 노르웨이(9.3%), 멕시코(19.7%), 뉴질랜드, 포르투갈(20.3%), 터키(15.2%), 스웨덴(14.8%)

: 기타 제한/비제한국(17개) : 호주(5.7%), 오스트리아(8.0%), 벨기에(8.8%), 캐나다(12.8%), 체코(9.0%), 덴마크(9.4%), 독일(12.7%), 헝가리(7.5%), 아일랜드(4.7%), 일본(12.8%), 한국(17%), 네덜란드(14.3%), 폴란드(11.9%), 슬로바키아(5.0%), 스위스(11.6%), 영국(6.7%), 미국(4.0%)

○ 사유제한제의 기본틀은 ‘상시 업무=정규직’

- 기업이 경영활동을 영위하는데 상시적으로 필요한 업무는 반드시 정규직을 원칙으로 하고, 법률이 정한 사유가 있을 때 그 사유와 사용 기한, 노동조건을 명시한 계약서에 의해서만 비정규직을 사용할 수 있도록 함.

※ 프랑스 노동법상 비정규직(기간제) 사용 사유/다음 사유 이외 사용은 불법임.

- ① 결원의 일시 대체(최대 18개월 또는 결원의 복귀 시까지)
- ② 신규채용 정규직의 업무개시 전(최대 9개월)
- ③ 기업의 일시적 업무량 증가(최대 18개월)
- ④ 명확히 한정된 비지속적 업무(최대 18개월)
- ⑤ 수출주문의 예외적 급증(최대 24개월)
- ⑥ 안전조치를 위한 긴급작업(최대 9개월)
- ⑦ 계절적 고용(최대 18개월 또는 그러한 계절의 종료)
- ⑧ 외국에서의 계약(최대 24개월)

※ 독일의 기간제 허용 사유

- ① 노동력에 대한 해당 사업의 수요가 일시적인 경우(예 : 계절노동)
- ② 기간의 정함이 직업교육이나 학업과의 연결에서 연유되어 근로자의 장래활동을 보장하기 위한 경우
- ③ (병중이거나 휴가 중인) 다른 근로자의 업무를 대신하기 위한 경우
- ④ 업무의 특성이 기간의 정함을 정당화하는 경우
- ⑤ 기간의 정함이 시용기간의 의미를 가지는 경우
- ⑥ 근로자의 개인적 사정이 기간의 정함을 정당화하는 경우
- ⑦ 근로자가 예산법에 의하여 지정된 기간제근로에 대한 예산에 의하여 급여를 지급 받고 있거나 이에 상응하는 근로에 종사하고 있는 경우
- ⑧ 기간의 정함이 법원의 화해에 의한 경우

- 비정규직을 사람 중심이 아닌 업무 중심으로 재구성하는 것이기 때문에 사용 사유이외의 업무 또는 사용사유가 일시 충족되었더라도 그 업무의 연속성이 최대 기간을 넘을 때는 정규직으로 ‘의제’되도록 구성

※ 새정치민주연합 을지로위원회에서 추진하고 있는 ‘근로기준법’, ‘기간제법’, ‘파견법’ 일부 개정안은 사유제한제와 기본 취지를 같이하고 있음.

- ‘근로기준법’ 16조에 근로계약은 ‘기간제법’이 정한 경우를 제외하고는 기간을 정할 수 없도록 개정
- 현재 기간 제한 및 기간 초과 사유만 규정하고 있는 ‘기간제법’ 4조를 폐지하고 사유제한 규정을 신설하며, ‘파견법’과 ‘하도급법’에도 사용 사유를 제한

○ 사유제한제는 비정규직 제도의 근간을 바꾸는 것이기 때문에 다양한 접근이 필요함.

- 경영계는 직무급 제도, 일반해고 제도 등의 도입을 전제로 하지 않고서는 찬성할 수 없다는

태도를 견지하고 있음.

- 특수고용직의 경우 일부 분리하여 사유를 제한하여 직접 고용으로 하거나 노동자성을 일부 인정하여 노동3권을 보장하는 직군으로 분리할 것인지에 대한 논의도 필요함.
- 사회경제적 파장이 매우 크기 때문에 연차 목표를 통한 단계적 접근이나 사유 제한의 폭에 대한 협의 등 사회적 기구를 통한 대타협이 바람직함.

3. 노무관리의 공동책임제

- 2006년 기간제법 시행 이후 기업들은 파견노동자, 하도급의 확대를 노무관리비용의 절감과 노조에 대한 대응을 꾀하는 우회통로로 사용하고 있음.
 - 파견노동자와 하도급은 파견받은 기업과 원청업체의 '사용자성'이 부정되기 때문에, 파견 회사, 하청기업에게 노무관리책임을 떠맡기는 형태임.
 - 불법파견과 사내하청이 만연하는 것은 유연화의 요구, 노무관리의 책임 면탈에 용이하기 때문임.
 - 제도 취지 및 사용 사유를 벗어난 불법/탈법 파견과 하도급을 봉쇄하기 위해서는 고용주와 사용자주의 노무관리 공동책임제를 시행할 필요가 있음.
 - 고용주가 다르더라도 사용자가 자신의 사업목적을 달성하기 위해 파견과 하청을 사용하는 경우 '중층적 사용자성'을 인정
 - 사용자사업자와 파견사업자, 원청사와 하청사가 노사교섭에 함께 참여하도록 하고 사용자사업자 및 원청사의 불법노동행위를 확대 적용하며, 차별적 처우 시정에 연대 책임을 지도록 함.
- ※ 새정치민주연합 을지로위원회에서 추진하고 있는 '노조법', '파견법' 일부 개정안과 취지를 같이하고 있음.

4. 구직수당제의 도입

- 비정규직은 근속 기간이 짧고 이직이 잦아 정규직에 비해 구직비용이 더 많이 필요하지만 현재 구직 비용 조달에서도 불리함.
 - 구직비용은 고용보험의 실업수당에 포함되나, 비정규직은 고용보험 가입률도 낮고 특히 절반 이상이 구직 비용의 성격을 가진 고용보험상 실업수당 지급 대상에서 제외됨.
 - 고용보험 가입률을 획기적으로 끌어올리거나 고용보험 지급 제외자에 대해 구직 비용을 보조할 필요가 있음.
 - 비정규직 구직수당제는 다양하게 실행되거나 검토되고 있음.
 - 프랑스는 비정규직을 해고할 때, 이미 지급된 임금 총액의 10% 이상을 구직 수당형태로 지급하도록 하고 있음.
 - 박근혜정부는 2015년 1월 '기간제법' 개정안에 사용제한 기간을 최대 4년까지 연장하는 대신 정규직 전환이 안되는 경우 임금총액의 10%를 지급(퇴직금 외)하는 안을 제안
- ※ 정부안은 사용 기간 연장에 방점이 있으므로 받아들일 수 없으나, 비정규직의 이직수당/구직수당을 통해 비정규직의 특수성을 인정했다는 점에서 의의가 있음.

- 비정규직 구직수당제는 현재 180일로 되어 있는 고용보험의 실업급여 지급 기준을 바탕으로 구성함.
 - 180일 이상 고용한 비정규직 해고시, 고용보험 미가입자에 대해서는 지급한 임금총액 기준 10%의 구직수당 지급(사용자 의무) => 고용보험 가입률의 증대를 기대할 수 있음.
 - 180일 이하 고용한 비정규직 해고시, 지급한 임금총액의 10%를 지급하되 사용자가 5%, 고용보험이 5%의 구직 수당을 분담함.
- 구직수당제의 고용보험 부담분 재원은 기업과 정규직 등 고용보험 가입자가 분담함.
 - 고용주와 근로자의 합의에 의한 고용보험 미가입자(타 사업장 고용보험 가입자는 제외)라도 고용주는 근로자의 임금에 비례하여 사업자분 고용보험료를 납부하도록 함.
 - 상기 고용보험료로도 충당되지 않는 부분은 사회적 연대의 관점에서 고용보험료의 인상을 통해 조달함.

<비정규직 개혁과 한국의 미래>

- 비정규직의 문제는 한국 미래의 문제로 사회경제적 약자에게 고통을 강요하는 시스템, 낮은 소득을 통해 사회적 재생산을 저해하는 시스템으로는 한국의 미래를 준비할 수 없음.
- 차별금지, 사유제한은 약자에게 고통을 강요하는 제도의 개혁
- 사용자사업주 공동책임은 파견과 하도급의 불법성을 봉쇄하는 개혁
- 구직수당제는 비정규직의 소득 수준을 제고하고 고용보험의 사각지대를 해소하는 개혁
- 드라마 ‘송곳’은 비정규직 개혁이 정의로운 사회 재생산을 위한 개혁임을 보여줌.
- 국민의 소득을 증대시킴으로서 경제와 사회의 안정적인 재생산의 기반이 될 것임.
- 정당한 분배와 인간 존엄에 대한 존중은 사회 정의를 증진시켜 ‘헬조선’으로 상징되는 사회적 차별과 좌절을 극복할 수 있는 기반이 될 것임.