



비정규직 입법(안)을 둘러싼 노·사·정 쟁점

김 정 우*

1. 머리말

지난 몇 달 동안 한국사회는 비정규직 입법(안)을 둘러싼 노사정간 논쟁으로 홍역을 앓았다. 정부는 지난 9월 8일, 총리주재로 국정현안정책조정회의를 개최하여 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률제정안」과 「과건근로자보호등에관한법률중개정법률안」을 확정하였고 이를 정기국회에 제출했다. 이후 경영계와 노동계 모두는 비정규직 관련 정부입법(안)에 대한 반대를 천명하였고, 특히 민주노총은 정부입법(안)에 반대하는 의미로 하루 경고파업을 진행하기도 했다. 한편 이 과정에서 여당 내에서도 비정규직 관련 정부입법(안)에 대한 평가가 엇갈리기도 했으며 이러한 우여곡절을 겪은 끝에 비정규직 관련 정부입법(안)은 정기국회기간 동안 제대로 된 심의조차 거치지 못했다.

그러나 비정규직 관련 정부입법(안)을 둘러

싼 노사정간 입장차이가 워낙 첨예하고, 단지 입법(안)을 금번 정기국회에서 다루지 못했을 뿐이므로 이를 둘러싼 노사정간 논쟁 및 공방은 2005년도에도 지속될 것이 확실시된다.

사실 비정규직 관련 입법(안)을 둘러싼 노사정간 입장차이는 단지 현재 제출된 법안에 대한 각 주체의 호불호(好不好)만을 반영하는 것은 아니다. 짧게 보면 IMF 외환위기 이후 발생한 비정규직 증가 및 노동시장 양극화 경향에 관한 원인과 현실진단 및 처방에 대한 각 주체의 상이한 입장이 반영되어 있는 것이며, 길게 보면 1996~97년 겨울총파업 이전부터 논쟁되던 노동시장 유연화 및 한국경제의 나아갈 방향을 둘러싼 입장차이가 전제된 것이기도 하다.¹⁾

이 글에서는 비정규직 관련 정부입법(안)의 핵심내용과 이를 둘러싼 노사정 각 주체의 주장과 쟁점을 살펴봄으로써 이에 대한 논점을 좀더 부각하고자 한다.

* 한국노동연구원 책임연구원(kjw@kli.re.kr).

1) 그러나 이 문제는 이 글의 직접적 주제가 아니므로 다루지 않는다.



2. 비정규직 입법(안)의 내용

정부의 비정규직 관련 입법(안)의 핵심기조는 노동시장의 유연성을 저해하지 않는 전제하에 비정규직 근로자에 대한 불합리한 차별처우를 금지함을 통해 형평성을 제고하고 남용을 방지하겠다는 것이며, 이를 위해 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」을 제정하고 「과전근로자보호등에관한법률」을 개정하는 것을 주내용으로 한다.

우선 새로 제정되는 「기간제및단시간근로자보호등에관한법률」의 주요 내용은 다음과 같다. 종전까지는 기간제²⁾ 및 단시간근로자(파트타임 근로자)에 대한 차별에 관한 별도의 법적 금지조항이 없었으나 금번 입법(안)을 통해 차별금지 규정을 신설하여 합리적 이유 없는 차별을 없애고 차별이 발생할 경우, 노동위원회를 통한 시정을 가능하게 하여 실질적으로 차별처우를 시정하겠다는 것이다. 이와 함께 효과적인 시정조치를 위해 노동위원회법을 개정하여 부분별위원회로서 차별시정위원회를 신설하고 차별시정담당공익위원의 위촉근거 규정을 마련함과 동시에 조정 성립시 재판상 화해의 효력을 부여하는 등 조정 제도를 활성화하는 내용을 포함하고 있으며, 확정된 시정명령을 이행하지 않을 경우 사업주에게 최고 1억원에 달하는 과태료를 부과할 수 있도록 하여 실효성을 보장하는 내용을

담고 있다.

현재 기간제 근로의 근로계약기간은 1년까지 가능하고 기간제 근로계약의 반복갱신에 대한 별도의 법적 규제는 없는데, 제정될 법률에는 기간제 근로자의 사용기간을 최대 3년으로 하고 3년을 넘을 경우 계약기간 만료만을 이유로 해고할 수 없도록 했다.

다만 합리적 사유가 있을 경우 3년을 초과하는 기간제 근로를 허용하도록 하는데, 이때 합리적 사유란 유기(有期)사업, 특정 프로젝트 완성, 결원근로자의 대체, 근로자의 학업 및 직업훈련 이수, 50세 이상 근로자, 전문직종 등의 경우이다.

다음으로 단시간근로자의 경우 현재는 단시간근로자의 처우에 대한 차별금지 조항이 없고, 법정근로시간 이내로 초과근로를 할 경우에도 별도규제가 없어 실제로 단시간근로자를 고용하여 과도한 초과근로를 시키는 남용문제가 발생해 왔다. 제정될 법률에는 법정근로시간 이내라 하더라도 초과근로를 1주당 12시간으로 제한하고 사용자의 부당한 연장근로 지시에 대한 거부권을 명시하여 단시간근로에 대한 남용을 규제하고자 했다. 부당한 연장근로 거부를 이유로 해고 등 불리한 처우를 하는 경우 2년 이하 징역, 1천만원 이하 벌금이라는 벌칙을 부과할 수 있도록 했다.

이와 함께 임금, 근로계약기간, 근로시간 등 중요 근로조건에 대한 서면명시의무를 강

2) 근로계약기간의 정함이 있는 유기(有期)계약 근로자로서 일반적으로 계약직 근로자 등으로 불린다.



〈표 1〉 비정규직 관련 정부입법(안)의 내용

	현행	입법안
기간제 근로자	<ul style="list-style-type: none"> 차별금지규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 차별금지규정 신설, 노동위원회를 통한 시정(법원에 불복제기 가능) <ul style="list-style-type: none"> 조정제도 활성화(조정성립시 재판상 화해의 효력 부여) 확정된 시정명령 불이행시 과태료(1억원 이하)
	<ul style="list-style-type: none"> 기간제 근로계약의 반복갱신에 대한 규제 없음 <ul style="list-style-type: none"> ※ 판례로 일부 제한(해고) : 계약관행, 당사자의 의사, 갱신에 대한 기대가능성, 직무 특성 등 고려 → 판단기준 불명확, 법적인 정성 저해 근로계약기간 상한 1년 	<ul style="list-style-type: none"> 기간제 근로자의 사용기간을 3년으로 하고 초과 사용시 해고제한 적용 <ul style="list-style-type: none"> ※ 3년 경과 후 계약기간 만료만을 이유로 고용종료 불가 - 예외 허용(유기사업, 특정 프로젝트 완성, 고령자, 전문직종 종사자 등) 근로계약기간(1년) 규정 폐지
단시간 근로자	<ul style="list-style-type: none"> 차별금지규정 없음 법정근로시간내 초과근로 규제없음 	<ul style="list-style-type: none"> 기간제 근로자의 경우와 동일 법정근로시간 이내라도 초과근로 제한(1주 12시간)
파견 근로자	<ul style="list-style-type: none"> 차별금지를 선언적으로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 기간제 · 단시간근로자의 경우와 동일하게 차별금지 및 시정
	<ul style="list-style-type: none"> 파견기간은 최장 2년 	<ul style="list-style-type: none"> 최장 3년으로 연장
	<ul style="list-style-type: none"> 파견기간(2년) 종료 후 다른 파견근로자로 교체사용 가능(법적제한 없음) 	<ul style="list-style-type: none"> 파견기간(3년) 종료 후 3개월간 파견금지(휴지기간 신설)
	<ul style="list-style-type: none"> 동일한 파견근로자를 2년 초과 사용시 사용사업주의 근로자로 의제 <ul style="list-style-type: none"> ※ 의제 규정방식으로 인해 사용사업주 직접 제재가 불가능 → 근로자가 부당해고 쟁송을 해야 함 26개 업무만 파견허용 <ul style="list-style-type: none"> ※ 건설업, 유해·위험업무, 의료업무 등 파견금지, 기타업무는 일시적인 사유발생에만 허용(최장 6개월) 	<ul style="list-style-type: none"> 동일한 파견근로자를 3년 초과 사용시 사용사업주에게 직접고용의무 부과(위반시 과태료) <ul style="list-style-type: none"> - 금지업무 파견시에는 파견 즉시 직접고용의무 부과 금지업무를 제외하고 전면허용 <ul style="list-style-type: none"> ※ 제조업 직접생산공정업무는 현행 일시사용 원칙 유지

자료: 노동부.

화해 근로계약의 내용에 대한 자의적 판단의 소지를 없애고자 했다.

다음으로 「파견근로자보호등에관한법률」 개정(안)의 주요 내용은 다음과 같다. 우선 차별처우에 대한 금지 및 시정절차 마련을 담고 있다. 과도한 중간공제 예방을 위해 파견의

대가 등을 근로자에게 서면으로 고지하게 했다. 현재까지는 파견근로자에 대한 차별금지가 선언적 차원에서 언급되어 있을 뿐이지만 기간제 및 단시간근로자의 경우와 동일하게 차별금지 조항을 넣고 이를 지키지 않을 경우 시정할 수 있는 절차를 마련하였다.



〈표 2〉 비정규직 관련 노사정 입장

	노동계 ¹⁾	정부	경영계
차별금지	- 고용형태 이유 차별금지 - 동일노동 동일임금 명문화	- 불합리한 차별금지원칙 규정 - 동일노동 동일임금 명문화 반대 - 차별구제위(노동위원회) 설치	- 동일노동 동일임금 규정 반대
기간제	- 객관적·합리적 사유 없는 임시직 사용 제한 - 사용기간 제한(1년)	- 사유제한 반대 - 3년까지 기간제 사용 (3년 초과시 해고제한)	- 사유제한 반대 - 사용기간 3년으로
파견제	- 파견법 폐지 - 불법파견시 직접고용 - 도급/파견 구분기준 강화 - 사용자 범위 확대	- 네가티브 리스트 방식으로 파견업종 확대(제조업 직접생산 공정 제외) - 특정일자리 교체사용 제한 (휴지기 도입)	- 파견업종 확대 (제조업 직접생산공정 포함) - 휴지기 도입 반대
법 실효성 확보	- 명예근로감독관제 도입 - 위법 상습 사용자 가중 처벌	- 구제절차 제도화 및 고액의 과태료 부과로 실효성 확보	-

주: 1) 노동계는 주로 민주노총과 민주노동당의 주장임.

파견기간을 현행 2년에서 3년으로 연장했다. 현재는 파견기간 2년이 종료된 후 다른 파견근로자로 교체사용이 가능한데 앞으로는 이러한 파견근로자의 반복 교체사용을 통해 상시 파견근로를 사용하는 것을 제한하기 위해 파견근로 3년 사용 후에는 3개월이 경과하기 전에는 파견근로 사용을 금지하는 휴지기를 두어 직접고용의무를 부과했다.

이와 함께 불법파견에 대한 처벌을 강화했는데 불법파견에 대해서는 파견사업주뿐 아니라 사용사업주에 대해서도 같은 수준의 처벌을 부과했다.³⁾ 이와 함께 불법파견에 대해

서도 고용의무를 적용해 3년 초과 사용시 사용사업주에 대해 파견근로자를 직접 고용해야 할 의무를 부과하고, 특히 금지업무 파견 시에는 파견 즉시 직업고용의무를 부과했다. 직접고용시 사용사업장에 파견근로자와 동종업무 종사근로자가 있는 경우는 그 근로자에 적용되는 근로조건(단체협약, 취업규칙 등)을 적용받게 했고 없는 경우는 파견근로자의 기존 근로조건보다 저하시킬 수 없도록 하는 등 준수해야 할 근로조건을 명문화했다.

한편 파견대상업무를 확대했는데, 26개 업무에 대해서만 최대 2년간 파견을 허용하고

3) 현행법상 불법파견시 파견사업주는 3년 이하의 징역, 2천만원 이하의 벌금이 부과되고 사용자사업주에게는 2년 이하의 징역, 1천만원 이하의 벌금이 부과된다.



그 밖의 업무는 일시적·간헐적 사유발생시 최대 6개월간 허용하는 현행 포지티브 리스트(positive list) 방식을 네가티브 리스트(negative list) 방식으로 바꾸어 금지업무를 제외한 모든 업무에 대해 3년간 파견근로 사용을 허용하는 것으로 바꾸었다.⁴⁾

결국 비정규직 관련 정부입법(안)은 파견업종의 확대와 파견기간의 연장을 통해 노동시장의 유연성을 보장하면서, 이들 파견근로자 및 단시간, 시간제 근로자들에 대한 차별금지 및 시정조치를 제도화하여 형평성을 제고하고 남용의 여지를 줄이겠다는 의도로 볼 수 있다.

3. 노·사·정간 논쟁 및 평가

이상의 비정규직 관련 정부입법(안)에 대해 노동계는 물론 경영계까지 반대의사를 표명하고 있는데, 아래에서는 노사정간 논쟁이 되는 핵심쟁점을 도출해 보겠다.

우선 총평 차원에서 보면, 노동부는 비정규직 관련 정부입법(안)이 시행될 경우 파견근로자는 약간 증가하겠지만 전체적인 비정규직의 규모는 축소될 것으로 예상하는 반면, 민주노총을 비롯한 노동계는 파견근로자의 규모가 급격히 늘어남은 물론 기존의 정규직 일자리도 기간제 등으로 대체되어 비정규직

규모가 크게 증가할 것이라 주장하고 있다. 한편 경총은 기간제 근로자 해고제한, 파견근로자 직접고용 의무부과, 파견제 휴지기간 도입 등이 노동시장의 유연성과 기업경쟁력을 크게 떨어뜨릴 것이라며 정부입법(안)을 반대하고 있다.

이렇듯 노사정간의 입장이 크게 엇갈리는 것은 물론 앞서도 언급한 바와 같이 현재의 비정규직 문제를 포함하여 노동시장 유연화에 대한 노사정간의 기본인식에 워낙 차이가 크기 때문이다.

노동계로부터 가장 큰 문제 제기를 받는 내용은 파견근로자 및 기간제 근로자의 기간연장에 관한 것이다. 노동계는 기간제 근로자의 계약기간이 최대 3년으로 늘어남에 따라 사용자가 고용형태를 다양화시킬 수 있는 폭이 그만큼 늘어나게 되었다고 주장하며, 이에 따라 현재와 같이 1년 이하의 단기 기간제 고용의 형태로 단순업무만을 취급하는 것이 아니라 2년 내지 3년 단위 중기 기간제 고용이 일반화됨으로써 단순업무 이외의 업무까지 기간제 고용이 활용되고, 이 과정에서 정규직 고용의 상당부분을 대체하게 될 것이라 주장하고 있다. 기간제 근로와 관련해서는 근로자의 교체사용에 관한 규제가 없으므로 최악의 경우, 사용자는 3년이 되기 전에 기간제 근로자를 교체하거나 1~3개월 정도의 단절기간을

4) 직접생산 공정업무는 현행과 같이 일시적·간헐적으로 인력을 확보할 필요가 있는 경우에만 근로자파견을 허용하였다.



거친 후에 같은 근로자를 기간제 근로자로 다시 고용할 수도 있다는 점을 우려하고 있다. 반면에 정부는 기간제 근로자의 경우 차별금지 및 사용기간 제한 등에 의해 불필요한 사용유인이 축소되어 오히려 기간제 근로자의 규모가 줄어들 것이라 보고 있다.

임시직 고용과 관련하여 노동계가 주장하는 내용은 기간규제가 아니라 사유규제라 할 수 있다. 즉 상시적으로 필요한 업무는 정규직으로 고용하고 객관적이고 합리적인 이유가 있을 경우만 비정규직을 사용하도록 규정해야 한다는 것이고, 객관적이고 합리적인 사유는 출산, 육아, 질병, 부상 등으로 결원발생시, 계절적 사업, 일시적·임시적 고용의 필요성 등으로 제한할 것을 주장하고 있다.

한편 경영계는 기간제 근로자를 3년 이상 고용할 경우 해고를 제한하는 조항을 삭제할 것을 요구하고 있는데, 기간제 근로자의 활용에 대해 별다른 규제가 없는 현재에 비해 이러한 규제는 적어도 3년마다 다른 기간제 근로자를 대체고용하는데 필요한 채용비용을 발생시키므로 현행법에 비해 기업활동의 자유를 구속한다고 판단하는 것에 따른 반응이라 생각된다.

실제 기간제 근로자의 계약기간을 1년에서 3년으로 늘림을 통해 3년 미만 계약직 근로자의 양산과 노동이동의 급격한 증가, 정규직 일자리의 대체라는 부정적 효과가 더 크게 나타날지 아니면 3년 이상 근무한 기간제 근로자에 대한 상용직화 비중을 높여 비정규직을

줄이는 긍정적 효과로 나타날지는 기업특수적 숙련의 정도와 같은 해당 직무의 구체적 특성에 따라 다를 것이다. 그러나 노동계의 주장처럼 기존의 정규직 일자리가 당장 상당부분 기간제 일자리로 대체되지는 않는다 하더라도 신규로 노동시장에 진입하는 근로자들의 취업패턴이 3년 동안 일종의 수습기간(screening period)을 거치는 기간제 근로자의 형태로 변화할 가능성을 예상해 볼 수 있다. 더불어 이러한 가능성은 노동시장 내에서 상대적 취약계층이라 할 수 있는 단순반복적 직무나 미숙련 직무에 종사하는 근로자들의 경우가 더 높을 것이다.

다음으로 파견근로의 기간을 2년에서 3년으로 연장하고 파견업종의 범위를 26개 업종만 인정하던 포지티브 리스트(positive list) 방식에서 일부 금지 업종을 제외하고 파견사용을 합법화하는 네가티브 리스트(negative list) 방식으로 전환하는 것에 대해 노동계와 경영계는 정반대의 입장에서 반대하고 있다.

먼저 노동계는 기존의 파견제도가 중간착취를 합법화하고 도급, 사내하청 등의 이름으로 불법파견을 양산하고 있으며 사용자들이 노동법상 사용자의 책임을 결정권한이 없는 파견업체에 떠넘겨 회피함으로써 파견업체 노동자들이 노동법상 권리를 보장받지 못하는 등 부작용이 많으므로 폐지되어야 함을 주장한다. 현행 파견법의 폐지와 함께 불법파견시 해당 노동자 직접고용, 파견과 도급의 구분기준 강화, 사용사업주의 노동법상 사용자



책임명시 등을 요구하고 있다.

반면 경영계는 노동시장을 유연화하고 신규 일자리를 창출하기 위해서는 파견제도가 더욱 활성화되어야 한다는 입장이며, 따라서 이번 정부입법(안)에서 제외된 제조업 직접 생산 공정업무가 파견대상에 포함되어야 하고 3년 동안 파견근로자를 사용한 후 3개월간 휴지기간을 둔 것은 파견제도 자체의 존립을 저해하는 것이므로 삭제되어야 한다고 주장하고 있다.

정부입법(안)대로 파견대상업무가 확대되면 파견근로자의 수가 증가할 것이라는 점은 정부도 인정하고 있다. 그러나 차별금지 조치, 휴지기간 도입 등으로 지나치게 급증하지는 않을 것이라 예상하고 있다. 그러나 파견업종이 확대됨에 따라 특히 단순직무를 중심으로 파견근로자가 크게 증가할 가능성이 높다는 것이 일반적인 예상이라 볼 수 있다. 파견근로자를 3년 사용한 이후 정규직으로 전환하기보다는 3개월간의 휴지기간 동안 단기계약직이나 일용직의 형태로 일자리를 유지하고 다른 파견근로자를 활용하는 것이 인건비 측면에서 사용주에게 더 유리하기 때문이다. 다만 증가할 것으로 추정되는 이들 단순직무 파견근로자들이 대체하게 되는 일자리의 고용 형태는 당장은 노동계 주장처럼 정규직 일자리라기보다는 기존에는 기간제(임시·일용직) 근로자들이 고용되어 있던 일자리일 가능성이 높을 것으로 추정된다.

다음으로 노사정간 쟁점이 되는 사항은 기간제 및 파견근로자의 차별처우 금지조치의 내용 및 실효성과 관련된 것이다. 정부는 비정규근로자들에 대한 불합리한 차별을 금지하고 노동위원회를 통한 시정절차를 마련하였으며 확정된 시정명령을 불이행할 경우 최고 1억원의 과태료를 부과하는 등 충분한 실효성을 갖추었으므로 이러한 차별처우 금지는 인건비 감축의 동기로 인한 비정규직 활용의 수요를 줄여 오히려 비정규직의 전체 규모를 줄이게 될 것이라 기대하고 있다.

노동계는 차별에 대한 판단기준이 명확하지 않고, 개별근로자가 불이익을 무릅쓰고 차별시정을 신청하기 어려우며, 시정절차에 상당한 시간이 소요되므로 적기시정이 어렵다는 점을 들어 실효성이 없다고 주장한다. 비정규직의 부당한 차별을 없애기 위해서는 근로형태의 차이를 이유로 고용 및 근로조건상 차별대우를 금지하고 동일 사업(사업장) 내의 동일가치 노동에 대하여 동일임금 지급을 법적으로 명문화할 것을 요구하고 있다.

반면에 경영계는 부당한 차별과 능력에 따른 정당한 차이를 구별하는 것이 사실상 어려운 조건하에서 차별구제 절차가 도입될 경우, 그 판단기준의 모호함과 구제신청 폭주로 인해 엄청난 혼란이 예상된다며 기간제, 파견제 차별구제 절차가 입법(안)에서 삭제되어야 함을 주장하고 있다.

정부는 이러한 노사양측의 비판에 대해 정



규직과 비정규직에 대한 동일노동 동일임금 원칙은 국제기준에도 없고 각국의 입법사례도 거의 없는 것으로 수용하기 어려우며, 차별금지의 법제화의 목적은 불합리한 차별을 금지하는 것으로 정규직과 비정규직간의 임금격차가 문제가 되는 것이 아니라 합리적인 이유 없이 비정규직이라는 이유만으로 발생하는 임금격차가 시정된다는 것으로 차별금지 법제화에 따라 사용자 부담하게 되는 임금비용은 다른 임금결정변수에 의한 격차를 제외한 고용형태에 의한 격차만 해당되는 것이라 설명하고 있다.

개별근로자의 능력 및 생산성과는 무관하게 고용형태에 따라 임금차별이 행해지는 것이 부당하다는 것은 적어도 공식적으로는 노사정 모두 인정하는 것으로 보인다. 다만 이때 문제가 되는 것은 이러한 부당한 차별을 없애는 방법이 무엇이 될 것인가의 문제인데, 경영계의 지적처럼 노동위원회의 규모 등 행정능력을 현재의 상태로 유지한 채 이 문제를 해결하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 더불어 정부도 인정하듯이 차별기준의 문제는 판례나 노동위원회의 사례가 축적되어야 차별유

형별 유형화가 가능하므로 취업규칙이나 단체협약 등의 명문화된 규정과 관련 없는 임금차별의 경우는 실제 차별금지가 효력을 발휘하기까지는 상당기간이 소요될 것으로 예상할 수 있을 것이다. 따라서 적어도 단기적으로 볼 때 차별금지 조치가 인건비 감축의 동기로 인한 비정규직 활용의 수요를 줄이는 방향으로 기능하기 전까지는 이 조치로 인한 비정규직 남용억제 기능은 미미할 것이라 추론할 수 있을 것이다.

더 근본적으로 볼 때 차별해소의 방법을 정부입법(안)처럼 임금격차 중 다른 임금결정변수에 의한 격차를 제외한 고용형태에 의한 격차로 정의하고 이 차이를 없애는 것으로 하건, 아니면 노동계의 주장처럼 동일가치노동에 대한 동일임금 원칙을 기준으로 활용하건 이를 추정해내서 유형화한다는 것은 대단히 어려운 일이다. 이 문제는 필연적으로 현재 한국의 임금결정시스템에 대한 평가와 대안 모색을 전제로 하나 이러한 문제에 대한 사회적 논의는 아직 시작조차 하지 못했다는 것이 객관적 현실이라 하겠다.