

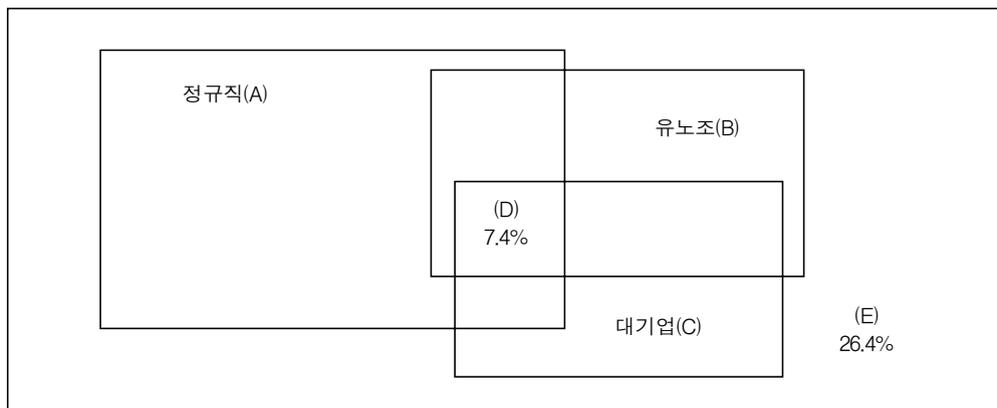
노동시장 이중구조 해소를 위한 고용법제 개선 방향*

김 훈**

I. 문제의 제기

신제도학과 경제학에서는 노동시장이 고임금과 높은 직장안정성(job security), 양호한 근로조건으로 대표되는 1차 부문(primary sector)과 저임금과 낮은 직장안정성, 열악한 근로조건으로 대표되는 2차 부문(secondary sector)으로 분단되어(segmented) 있으며 후자에서 전자로의 진입 내지 이동성(mobility)에 제약이 있을 경우 이를 노동시장의 이중구조로 파악한다(Doeringer and Piore, 1971). 우리나라의 노동시장 역시 이러한 의미에서 1차 부

[그림 1] 한국 노동시장의 구조



주: 노동시장구조의 틀은 이인재(2009a, p.22), 수치는 유경준(2014, p.22)에서 인용.

* 이 글은 경제·인문사회연구회의 협동연구과제로 수행된 김훈 외(2014)의 제1장 서론과 제8장 결론의 상당부분을 발췌하여 일부 수정한 것이다. 나아가 이 글은 필자의 개인 견해이며 한국노동연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둔다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(hoonkh@kli.re.kr).

문(핵심부)과 2차 부문(주변부)으로 분단되어 그러한 이중구조가 고착화되고 있는 것으로 파악된다.

우리나라의 노동시장에서는 기업규모와 노조유무, 그리고 고용형태(정규·비정규)의 세 가지 변수가 노동시장의 이중구조화에 지배적인 영향을 미치고 있다. 이 세 변수를 기준으로 보면 우리나라의 노동시장은 [그림 1]에서와 같이 ① [대기업∩유노조∩정규직](그림 1 D)의 핵심부, ② [중소기업∪무노조∪비정규직](그림 1 E)의 주변부, 그리고 전체 노동시장에서 핵심부와 주변부를 제외한 ③ [(대기업∪유노조∪정규직) - (대기업∩유노조∩정규직)]의 세 부문으로 중층화되어 있는 것으로 볼 수 있다.

2014년 3월 기준으로 전체근로자에서 ① 부문의 근로자계층이 차지하는 비율은 7.47%에 불과하며, 대기업·유노조·정규직 중 적어도 하나 이상의 보호 기제를 갖고 있는 ③ 부문의 근로자계층이 66.2%, 그리고 어느 하나의 보호 기제도 갖고 있지 못한 ② 부문의 무노조 중소기업에 종사하는 비정규 근로자계층이 차지하는 비율이 26.4%에 이르고 있다. 월평균 임금(명목) 기준으로 각 부문 간 임금수준의 차이를 비교하면, 시장지배력(독과점구조)과 노동조합 및 고용보호법제의 중층적인 보호막에 둘러싸여 있는 ① 부문 근로자계층의 임금 수준을 100으로 했을 때 ③ 부문 근로자계층의 임금수준은 61.2%, 그리고 ② 부문 근로자계층의 경우 34.3%에 불과한 것으로 파악된다(유경준, 2014, p.22).

이처럼 우리나라에서는 기업규모와 노조유무, 그리고 정규·비정규의 고용형태에 따라 노동시장은 중층적으로 분단되어 있다. ‘동일가치노동·동일임금’의 원칙에 입각한 구미의 직종별 노동시장과는 달리, 우리나라의 경우 노동시장이 기업별로 분단되어 ‘기업 이익의 배분’으로서 그 지불능력에 따라 임금 수준이 결정되는 특성이 강하다. 또한 대기업의 생산물시장에서의 지배력은 중소기업과의 원하청 관계에서는 수요독점력(monopsony power)의 형태로 발현되어 대기업은 이와 같은 독과점구조에 의한 ‘지대’를 향유하고 있는 것으로 이해된다.

대기업·공공부문·정규직 중심의 분권화된 노동조합의 조직구조 또한 노동시장의 이중구조화를 가중시키는 요인이다. 2012년 기준으로 우리나라의 전체 노조조직률은 10.2%이나 1,000명 이상 노조에 속하는 조합원수 비율은 무려 72.4%에 달한다(고용노동부, 2013). 그간 산별체제로의 전환 노력이 기울어져 왔음에도 임금결정은 여전히 기업 단위에서 이루어지는 경향이 강하며 노조가 갖는 업종이나 지역별 또는 직종별 임금 수준의 평준화 내지 표준화 기능이 극히 취약하다(노용진 외, 2014). 가설적으로는 노동조합의 존재가 정규직과 비정규직의 임금격차를 ‘축소’할 가능성과 ‘확대’할 가능성이 모두 존재한다. 하지만 실제에 있어서는 노동조합의 존재가 정규·비정규 간 임금격차를 ‘확대’한다는 가설을 지지하는 방향으로 결과가 나타나고 있으며(이인재, 2009b, pp.219~226), 이는 우리나라에서 집단적 근로조건 결정시스템의 기능이 전반적으로 저하되고 있음을 의미

한다(김훈·박중희, 2011).

정규·비정규 간 고용형태에 따른 이중구조화 현상 또한 심각하다. 2014년 3월 기준으로 대기업·유노조·정규직의 1차 부문(핵심부)에 속하는 근로자들의 평균 근속연수는 13.4년이지만, 중소기업·무노조·비정규직의 2차 부문(주변부)에 속하는 근로자들의 평균 근속연수는 2.3년에 불과하다(유경준, 2014, p.22). 직장안정성(job security)이 보장되는 정규직은 연공임금에 의해 임금수준이 지속적으로 상승하지만 그렇지 않은 비정규직은 임금수준이 최저임금에 규정되어 근속연수가 늘어나도 임금수준은 정체된다. 연공임금이 보장되는 정규직의 경우에도 ‘전직’에 따른 기회비용이 너무나 크다. 2차 부문에서 1차 부문으로의 이행 확률 또한 매우 낮다. 비정규직으로 일하는 근로자가 다음 연도에 정규직 일자리로 이행할 확률은 12.8%에 불과한 반면, 비정규직으로 머물 확률은 62.7%에 달하며 실업자가 되거나 아예 취업을 포기하여 비경제활동인구로 이행할 확률은 20.3%이다(장지연·양수경, 2007, p.12). 말하자면 비정규직이 정규직으로의 이행을 위한 ‘가교’로서 기능하기보다는 한번 걸리면 헤어내기 힘든 ‘덫’으로 기능하고 있는 것이다.

이러한 노동시장 이중구조의 고착화는 1차 부문에 편입되어 있는 내부자(insider)와 그렇지 못한 외부자(outsider) 간의 격차를 조장하여 소득분배구조를 악화시키고 노동시장 전체의 효율성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 사회통합을 저해하는 주된 원인으로 작용한다. 노동시장 이중구조 문제의 핵심은 고용 및 소득 안정성의 측면에서 노동시장이 1차 부문(핵심부)과 2차 부문(주변부)으로 분단되어 그 격차가 심화되고 있다는 점, 그리고 2차 부문에서 1차 부문으로의 진입이 어려워 비정규 일자리가 정규 일자리로의 이행을 위한 ‘가교’가 아니라 ‘덫’으로 기능하고 있다는 점이다. 따라서 노동시장 이중구조의 해소를 위한 고용법제의 개선 방안은 무엇보다 이러한 부문 간의 질적 차이를 해소하여 양자 간의 이동성(mobility)을 제고하는 방향에서 모색되어야 한다. 아래에서는 노동시장의 이중구조를 해소하기 위한 우리나라 고용법제의 개선 방향을 전체적으로 조율되고(concerted) 상호 정합적인 정책 대안의 조합을 고려하여 패키지 형태로 제시한다.

II. 경영상 해고 이유의 명확화

앞서 언급한 대로 우리나라에서는 기업규모, 노조유무, 고용형태의 세 가지 변수가 노동시장의 이중구조화에 지배적인 영향을 미치고 있다. 이들 세 변수를 기준으로 보면, 전체 노동시장에서 대기업·유노조·정규직의 교집합으로 이루어지는 1차 노동시장의 노동자계층이 차지하는 비율은 약 7%에 불과한 것으로 추정된다. 그리고 고용법제상 엄격

한 경영상 해고(=정리해고) 요건의 실질적인 수혜를 입고 있는 노동자들도 바로 이들이다. 우리나라는 OECD 국가들 가운데 유연성이 상대적으로 높은 나라로 평가되지만(김기선 외, 2013), 이는 노동시장의 1차 부문을 제외한 2차 부문의 유연성이 높기 때문이지 중층적인 보호막에 둘러싸여 있는 1차 부문의 유연성이 높기 때문은 아니다.

작년 말 대법원 전원합의체에 의해 정기상여금을 통상임금에 산입하는 내용의 판결(대법원 2013.12.18 선고 2012다89399·94643 판결)이 내려졌지만, 이 또한 노동시장 이중구조화의 진전을 부추길 것으로 우려된다. 문제의 본질은 정기상여금이 통상임금에 산입되어 시간당 임금단가가 올라가더라도 여전히 통상임금 판결의 취지인 장시간 노동관행에 대한 규제 효과를 기대하기 어렵다는 데 있다. 우리나라에서 장시간 노동관행이 여전히 유지되고 있는 것은 이 관행이 노동시장의 1차 부문에 편입되어 있는 정규직 노동자들과 기업의 이해관계가 서로 부합되는 데 따른 합목적성을 갖고 있기 때문이다.

기업의 입장에서는 경기 호황 국면에서 일손이 부족할 경우 높은 고정비용 부담이나 경직적인 해고 요건으로 인해 신규로 정규 인력을 늘리기보다는 이미 보유하고 있는 기존 정규 인력에 의한 연장근로를 선호하게 된다. 정규직 노동자들의 입장에서도 초과근로, 휴일근로, 심야근로 등에 적용되는 할증률로 인해 휴가를 취하기보다는 보다 높은 소득을 올릴 수 있는 연장근로를 선호하게 된다.

또한 경기후퇴 국면에서는 소정외근로인 연장근로(잔업)의 단축으로 고용량이 조절되며 이는 노동시장의 1차 부문에 편입되어 있는 정규직 노동자들의 고용과 소득 안정을 보장하기 위한 필수적인 기제이기도 하다. 따라서 이러한 구조적인 문제가 해결되지 않으면 시간당 임금단가가 상향조정된다 하더라도 장시간 노동관행은 해소되기 어렵다. 나아가 대기업·유노조·정규직 노동시장과 중소기업·무노조·비정규직 노동시장의 이중구조의 골은 더욱 깊어질 가능성이 크다. 따라서 양자 간의 골이 더욱 깊어지지 않기 위해서라도 1차 부문의 경직성을 완화하여 주변부에서 핵심부로의 진입이 원활해져야 한다. 그 하나의 방안은 경영상 해고의 사유를 명확히 하는 것이다.

우리나라의 현행 근로기준법은 제24조 제1항에서 “사용자가 경영상 이유에 의하여 근로자를 해고하려면 긴박한 경영상의 필요가 있어야 한다”고 규정하고 있다. 하지만 ‘긴박한 경영상의 필요’를 어떻게 해석할지에 대해서는 판례상 명확히 입장이 정해져 있지 않다. 이에 대해서는 일본에서도 판례상 여러 입장이 엇갈린다. 기업 자체의 존속 유지가 위태로울 정도를 요구하는 입장(=도산회피설)이 있는가 하면, 현재 또는 장래에 예상되는 경영 부진 상태를 타개하기 위해 객관적인 합리성이 인정되면 충분하다는 입장(=경영부진타개설)도 있으며, 반드시 경영부진에 처한 상황이 아니더라도 기업의 생산성 향상이나 업적 확대를 위하여 객관적인 합리성이 인정되면 된다는 입장(=생산성향상설)도 있다(김훈, 2014). 현재 국회에는 경영상 해고의 요건을 강화하는 여러 가지 법개정안이 계류

되어 있지만, 노동시장 전반에 걸쳐 노동자들의 고용보호 수준을 높이려면 정리해고의 요건을 현행보다 강화하기보다는 오히려 경영상 해고의 이유를 명확히 하여 1차 노동시장의 경직성이 완화되어야 한다.

영국은 고용권법 제139조에서 경영상 해고를 ‘정원감축해고(dismissal by reason of redundancy)’로서 ‘완전히 혹은 주로 근로자를 고용한 목적이 되었던 영업(business)의 종료(예정) 혹은 근로자를 고용했던 장소에서 행하여진 영업의 종료(예정)의 사유를 이유로 하거나, 특정 업무를 수행하던 근로자 혹은 근로자를 고용했던 장소에서 행하던 특정 업무를 수행하던 그 근로자에 대한 영업적 수요가 종료(예정), 감소(예정)인 것을 이유로 하는 근로자의 해고’를 의미하는 것으로 구체적이면서도 명확하게 규정하고 있다(김훈 외, 2014, p.216). 독일에서도 ‘긴박한 경영상의 필요성’에 대해서는 사업의 일부 또는 전부의 휴업에서부터 비용절감을 위한 기업합리화, 아웃소싱, 정규직 근로자의 프리랜서로의 대체, 다른 사업부로의 업무 이전, 주문 감소, 매출감소, 신용대출 중단, 기업외부인인 특정 프로젝트 위탁자에 의한 프로젝트 취소 또는 축소 등에 이르기까지 폭넓게 그 실제적 요건을 인정하고 있다(김훈 외, 2014, p.53). 이들 예에서와 같이 우리도 경영상 해고의 이유를 ‘과잉인력(redundancy)’이 발생했을 경우로 명확히 규정하여 그 실제적 요건을 폭넓게 인정하는 것이 기업의 해고비용 부담을 줄임으로써 노동시장의 1차 부문으로의 신규 진입을 용이하게 하는 한편, 무분별한 외주화에 따른 ‘고용의 외부화(externalization of employment)’ 현상에도 제동을 걸어 결과적으로는 이중구조를 완화하는 데 긍정적으로 기여할 것으로 기대된다.¹⁾

Ⅲ. 기간제근로의 ‘입구’ 규제 방식으로의 전환

우리나라의 현행 기간제법(기간제및단시간근로자보호등에관한법률)은 제4조 제1항에서 “사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속 근로한 총기간이 2년을 초과하지 않는 범위 안에서) 기간제 근로자를 사용할 수 있다”고 규정하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 기간을 최대 2년으로 제한하는 ‘출구’ 규제 방식을 취하고 있다. 하지만 기간제 근로자의 ‘남용’을 제한하기 위해서는 이러한 출구 규제 방식이 아니라 객관적이고 합리적인 이유가 존재할 경우에 한정하

1) 남성일 외(2008, p.381)도 유사한 취지에서 현재의 ‘긴박한 경영상의 필요’라는 요건을 삭제하고 ‘인원정리가 필요한 경우’ 경영상 해고가 가능하도록 법이 개정될 필요가 있음을 지적하고 있다.

여 기간제근로의 활용을 허용하는 ‘입구’ 규제 방식으로 규제방식이 전환되어야 한다.

기간제근로의 활용을 입구에서 규제하는 방식은 ① 당사자의 선택의 편의를 제한한다, ② 고용 전반의 경직성을 높일 우려가 있다, ③ 당사자의 법적용 회피 행동을 촉진하여 법규제의 실효성을 확보하기 어렵다는 문제를 안고 있다(水町勇一郎·連合總研編, 2010, p.76). 그럼에도 불구하고 입구 규제 방식으로의 전환을 내세우는 이유는 위에서 검토한 바와 같이 정규·비정규 간 임금 및 근로조건 등의 격차가 심화되고 비정규직에서 정규직으로의 이행 확률이 갈수록 낮아지고 있기 때문이다. 말하자면 비정규직 일자리가 정규직 일자리로의 ‘가교’로서 기능하기보다는 한번 걸리면 헤어내기 힘든 ‘덫’으로 기능하는 현상이 더 이상 방치되어서는 안 될 정도로 고착화되고 있다는 판단에서다.

현행 기간제법은 제4조 제2항에서 “사용자가 …… 2년을 초과하여 기간제 근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제 근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 자로 본다”고 규정하고 있다. 하지만 이 규정은 실제에 있어서 사용자로 하여금 ‘기간의 정함이 없는 근로계약의 체결’을 촉진하게 하기보다는 2년 사용 기한이 도래하기 전에 기간제 근로계약을 해지토록 하는 것을 촉진함으로써 오히려 기간제 근로자들의 고용불안을 가중시키는 방향으로 기능하고 있다 해도 지나치지 않다. 법문 자체가 사용자의 입장에서 본다면 설사 ‘상시·지속 업무’라 할지라도 해당 업무에 기간제 근로자를 2년간은 사용할 수 있고, 2년이 도래하기 전에 다른 기간제 근로자로 얼마든지 ‘대체’할 수 있도록 되어 있는 것이다. 계약 갱신을 거절당한 비정규직 근로자 3명이 기간제법상 최장 2년 사용기한 제한 규정이 기본권(계약의 자유, 직업선택의 자유, 근로의 자유)을 침해한다고 주장하여 2010년 4월 헌법소원심판을 청구한 사건에 대해 2013년 10월 헌법재판소는 재판관 9 대 2의 판정으로 ‘합헌’임을 결정했다. ‘위헌’임을 주장한 2명의 재판관은 소수의견에서 “고용잠재력이 충분하지 않은 현재와 같은 상황에서 2년을 근무한 기간제 근로자를 모두 무기계약직으로 전환시킨다는 것은 현실적으로 불가능할 것이므로, 사용자는 그러한 부담에서 벗어나기 위해 계약기간 2년 종료와 함께 해당 근로자를 해고하고 다른 기간제 근로자로 대체하거나 기간제 근로자의 일자리를 파견근로자로 대체하거나 또는 기간제 근로자가 담당하던 업무 자체를 통째로 외주화(外注化)하는 방법을 선택할 가능성이 높다. 따라서 심판대상조항의 입법목적의 선의(고용안정과 근로조건 개선)에도 불구하고 오히려 심판대상조항으로 인하여 2년간 기간제 근로자로 채용된 이후에는 무기계약직으로 전환되지 않는 한 일자리를 잃게 하여 고용불안을 심화시킴으로써 기간제 근로자의 지위를 더욱 열악한 상황으로 몰아넣고 있는 것이다”라는 의견을 밝히고 있다(2010헌마219,265(병합)사건).

기간제근로는 여러 비정규 고용형태 중 하나이긴 하지만 시간제근로, 파견근로, 용역근로, 특수고용 등 여타의 비정규 고용형태 역시 대부분 기간의 정함이 있는 기간제 근로

계약에 기초하여 활용되고 있다는 점에서 기간제근로를 어떻게 규율할 것인가 하는 문제는 비정규 노동문제의 근간을 이루는 문제라 할 수 있다(윤애림, 2009). 정부는 민간부문을 선도한다는 취지에서 ‘상시·지속 업무’를 수행하는 공공부문 기간제 근로자의 무기계약직 전환을 적극 추진하고 있다. 여기에서 ‘상시·지속 업무’의 판단 기준은 ‘연중 계속되는 업무로서 과거 2년 이상 계속되어 왔고, 향후에도 지속될 것으로 예상되는 업무’이다(관계부처합동, 2012). 나아가 정부는 향후 ‘상시·지속 업무’에 결원이 발생하거나 업무가 확대될 경우 해당 업무에 기간제 채용을 금지하고 정규직으로 충원할 방침임을 천명하고 있다. 하지만 정부 예산으로 운영되는 공공부문과 달리 시장경쟁의 압력에 노정되어 있는 민간부문에서 이러한 정부 정책이 과연 어느 정도 파급 효과를 가질 수 있을지는 심히 의문이다. 현행 기간제법은 제4조 제1항에서 ‘사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우’ 등 여섯 가지 사유를 사용자가 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 있는 ‘예외’ 사유로 명시하고 있다. 이처럼 ‘상시·지속 업무’에는 기간제 근로자를 ‘대체’해 가면서 무제한 사용하도록 허용하면서 정작 기간제 근로자를 사용해야 할 객관적이고 합리적인 이유가 존재하는 경우는 ‘예외’ 사유로 규정하고 있음은 본말이 전도된 것이라 하지 않을 수 없다. 따라서 ‘상시·지속 업무’는 정규직을 충원하여 맡게 한다는 정부 정책이 민간부문에서도 제대로 효과를 거두려면 먼저 기간제근로의 규제 방식이 전환되어야 한다. 기간제근로의 사용 사유를 제한하는 프랑스나 독일의 고용법제를 참고하여(김훈 외, 2014, 제3장 및 제4장) 우리의 경우에도 현행처럼 ‘출구’를 규제하는 방식이 아니라 ‘입구’를 규제하는 방식을 제도화함으로써 ‘상시·지속 업무’에 대한 상시·지속 고용의 원칙²⁾을 확립할 필요가 있는 것이다.

IV. 무기계약직 일자리의 확충²⁾

노동시장의 이중구조화는 적절한 수준에서 고용 및 소득의 안정성이 보장되는 중간 수준의 일자리가 줄어들고 있음을 의미하며 우리나라에서도 이와 같은 현상은 날로 심화되고 있다(황덕순 외, 2013). 중간수준의 일자리를 확충하여 노동시장의 이중구조화를 완화한다는 측면에서 볼 때, 이른바 ‘한정(限定) 정사원’ 제도를 보급·확대시켜 나가고자 일본 정부가 고용관계법제의 재정비에 많은 노력을 기울이고 있음은 우리에게 시사하는 바

2) 이 과제에 대한 기술은 김훈 외(2013)의 pp.146~150의 내용을 상당 부분 발췌하여 일부 수정한 것이다.

크다(김훈 외, 2014, 제5장).

‘한정 정사원’이란 직무나 근무지 또는 근로시간이 한정된 정규근로자로서 우리의 무기계약직 근로자에 해당된다. 비정규직의 이른바 무기계약직으로의 전환은 노동시장의 이중구조를 해소하기 위한 정부의 주요 정책 수단이다. 앞서 언급했지만 박근혜 정부도 민간부문을 ‘선도’한다는 취지하에 ‘공공부문의 상시·지속적 업무를 수행하는 비정규직의 정규직 전환 등 고용개선 추진’을 국정과제로 선정하고 2015년까지 약 6만 5천 명의 전환 계획을 수립하여 각 기관별로 전환을 추진하고 있다.

이 무기계약직 전환에 대해서는 경영계와 노동계의 입장이 판이하게 엇갈린다. 경영계는 기업이 비정규직을 늘려 온 주된 이유는 인건비 절감과 경기변동에 따른 고용량 조절에 있는데 비정규직을 무기계약직으로 전환하게 되면 그렇지 않아도 경쟁 압력에 시달리는 기업의 채산성이 더욱 악화될 것이며 고용기회의 창출 또한 억제될 것이라는 입장이다. 한편 노동계는 무기계약직으로 전환되어 고용안정성이 높아지기는 하지만 이렇게 전환된 노동자들은 통상의 정규직과는 다른 직종이나 직군으로 분리되어 임금이나 승진기회 등에서 통상의 정규직과는 다른 ‘차별’적인 처우를 받게 된다고 문제를 제기한다. 그래서 무기계약직은 무늬만 정규직이지 사실은 정규직과 비정규직의 중간에 위치하는 ‘중규직’이라 불린다.

이렇게 상충되는 문제 제기에 해법을 찾기가 쉽지는 않지만 하나의 해법은 고용포트폴리오적인 관점에서의 접근이다. 어떤 회사든 회사 경영에 책임을 지고 장차 회사의 미래를 짊어져야 할 핵심인력은 있기 마련이다. 이들은 장기간에 걸친 기업특수적인 인적자원투자가 요구되는 전형적인 정규인력이다. 이들에게는 근속연수에 따른 연공임금과 임원으로까지 승진할 수 있는 기회가 주어지는 대신 이른바 ‘무한정적인 노동’, 즉 회사의 사정에 따라 언제라도, 어디에서든, 무슨 일이라도 수행해야 할 의무가 부과된다. 말하자면 본인의 사생활을 희생하면서까지 장시간 노동이나 직무의 변경을 수반한 배치전환, 나아가 거주지 이전을 수반한 전근·전출조차 감내해야 하는 것이다. 당연하지만 회사에 이러한 핵심인력만 필요한 것은 아니다. 특정한 직종 내지 직군별로 회사 운영에 요구되는 직무를 수행해야 할 인력 또한 필요하다. 하지만 이들 인력에 대해서까지 핵심인력과 마찬가지로 회사가 장기간에 걸쳐 기업특수적인 인적자원투자를 하고 연공임금과 임원으로까지 승진할 기회를 부여해야 할 의무는 없다. 다른 한편으로 노동자의 입장에서도 특정한 회사에 몸 담고 있다고 해서 누구나 다 ‘무한정적인 노동’이 요구되는 일자리를 수용해야만 하는 것은 아니다.

물론 동종 내지 유사 업무에 종사하는 노동자들 간에 업무나 책임의 정도에 따른 차이가 아닌 불합리한 차별이 존재한다면 이는 시정되어야 마땅하다. 하지만 업무나 책임에 따른 적정한 임금이 보장된다면 무기계약직으로의 전환 자체를 비난만 해서는 곤란하다.

문제는 무기계약 일자리를 노동자들이 선호할 수 있는 양질의 일자리로 어떻게 잘 키워 내느냐 하는 데 있다. 핵심인력에게 요구되는 무한정적인 노동이 아니라 일본에서와 같이 직무나 근무지 또는 근로시간을 ‘한정’해서 ‘일과 생활의 조화’가 가능한, 즉 ‘시간’과 ‘장소’와 ‘업무’의 구속성이 상대적으로 낮은 일자리로 키워내는 것도 한 방법이다. 정부는 일하는 방식을 유연화하여 장시간 근로를 해소하고 일·가정 양립 문화를 확산한다는 취지에서 시간선택제 일자리 창출 사업을 적극 추진하고 있다. 현재 무기계약직의 주된 공급원은 여성층이지만 일자리의 구속성이 높으면 가사·육아·개호 등의 부담으로 인해 일을 계속하고 싶어도 계속하기가 어려우며, 일단 일을 그만두게 되면 경력이 단절되어 비정규직이 될 수밖에 없는 것이 현실이다. 정규직이지만 일자리의 구속성이 상대적으로 낮은 일자리가 확충되어 생애단계상의 필요에 따라 전일제에서 시간제, 시간제에서 전일제로 일자리를 오갈 수 있는 가능성이 확대된다면 여성층뿐만 아니라 청년층이나 고령층의 노동공급 또한 크게 늘어날 것이다.

V. 파견대상업무의 확대와 상용형 파견의 제도화

우리나라의 현행 파견법(파견근로자보호등에관한법률)은 “근로자파견사업의 적정한 운영을 기하고 파견근로자의 근로조건 등에 관한 기준을 확립함으로써 파견근로자의 고용안정과 복지증진에 이바지하고 인력수급을 원활하게 함을 목적”(제1조)으로 하고 있다. 이처럼 동법은 파견근로자의 고용안정과 복지증진뿐만 아니라 ‘인력수급의 원활화’ 또한 주된 목적의 하나로 설정하고 있지만 현행 법제상 그 기능은 상당히 제한되어 있다. 즉 근로자파견의 대상 업무가 포지티브 리스트 방식으로 규정되어 있어 적용 범위가 한정되어 있는 데다가 파견기간 또한 한정되어 있어 사실상 파견근로의 활용 가능성이 낮은 것으로 평가되고 있는 것이다(박지순, 2009).

나아가 보다 더 심각한 문제는 파견법상 ‘제조업의 직접생산공정업무’에서는 파견근로자의 활용이 원칙적으로 금지되어 있기 때문에(제5조 제1항) 특히 자동차·조선·기계·전자·철강 등 제조업 분야에서 사내하도급 방식으로 근로자들을 간접적으로 고용하여 업무를 수행하도록 하는 추세가 지속적으로 확산되고 있다는 점이다(이병희, 2011; 조성재, 2012). 사용자가 사내하도급 방식을 선호하는 주된 이유는 파견근로를 활용하게 될 경우 간접고용이라 할지라도 파견법상 사용사업주로서 강구해야 할 조치(제30조~제33조) 및 책임(제34조, 제35조)을 피해 갈 수 없는 반면, 사내하도급의 경우 사업자 간의 민법상의 도급계약으로서 특정 업무를 위탁한 다음에는 그에 대한 일정한 수수료를 지불하

기만 하면 되어 파견근로에서와 같은 사용자주로서의 노무관리의 부담이나 책임에서 자유로울 수 있기 때문이다. 하지만 이처럼 사내하도급으로 업무를 위탁한다 하더라도 원청(사용)사업주가 어떤 형태로든 생산과정에 직접 관여하여 하도급근로자들을 ‘지휘·감독’할 수밖에 없는 경우가 발생하기 때문에 ‘위장도급(=불법파견)’이 사회적인 이슈로 불거지고 있는 것이다(조성혜, 2013). 이처럼 파견법상 파견대상업무의 제한은 현실에서는 파견근로의 활용에 따르는 규제를 피해 가기 위한 편법적인 수단으로서 사용자들의 무분별한 외주화를 부추기는 주된 요인으로 작용하고 있다. 독일, 프랑스, 일본, 영국, 미국 등 주요선진국에서 고용법제상 파견대상업무에 제한을 두고 있는 사례는 찾아볼 수 없다(김훈 외, 2014). 사내하도급의 외양을 띤 불법파견의 확산을 제어하기 위해서는 특히 제조업 분야에서의 파견근로 허용이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

파견근로자와 직접 근로계약관계를 맺고 있는 파견사업주를 기준으로 보면 여러 나라의 근로자파견제도는 ‘모집·등록형’과 ‘상용형’의 두 가지 모델로 크게 구분할 수 있다. 프랑스 등 여러 나라가 취하고 있는 모집·등록형 모델은 사용자주에 대한 근로자파견 기간과 동일한 기간으로 파견사업주와 기간의 정함이 있는 근로계약이 체결되는 것이 특징이다. 반면 독일의 구(舊) 근로자파견법이 채택하고 있던 상용형 모델에서는 파견사업주와 기간제 형태의 근로계약을 체결하거나 파견사업주와의 근로계약과 사용자주에 대한 파견근로계약기간이 일치되는 것을 금지하고 있는 것이 특징이다. 일본의 경우 상시고용 근로자만을 파견하는 특정근로자파견사업(특정사업)에 대하여는 신고제, 상시고용 근로자 이외의 근로자를 모집해서 파견하는 일반근로자파견사업(일반사업)에 대하여는 허가제를 적용하고 있어 혼합형 모델로 분류할 수 있다.

모집·등록형 근로자파견모델에서 근로자파견은 사실상 직업소개와 동일한 효과를 갖게 된다. 그리고 이 모델에 의할 경우 파견근로자는 파견사업주와의 근로계약이 기간제로 체결되는 것에 따른 고용불안정성을 안게 된다. 이에 대한 보상 조치로서 프랑스의 사례에서와 같이 사용자주는 파견근로자를 사용자 내에서 ‘동종의 업무에 종사하는 사용자주의 근로자’와 동등한 근로조건으로 대우한다(김훈 외, 2014, pp.128~129). 한편 상용형 모델의 경우 파견근로자는 파견사업주와의 기간의 정함이 없는 근로계약 체결에 따른 해고규제법리의 적용을 받게 됨으로써 그에 상응하는 고용안정성이 보장되고 비파견기간 중에도 일정한 임금을 지급받는다. 비파견기간 중의 임금지급의무는 파견사업주가 지지만 그 비용은 사용자주가 일종의 리스크 프리미엄인 파견수수료의 형태로 부담하게 된다.

파견근로자의 고용 및 소득의 안정성 보장이라는 측면에서 양 제도를 비교해 볼 때 상용형 모델이 모집·등록형에 비하면 파견근로자의 보호에 보다 적합한 모델이라 할 수 있다. 이러한 점에서 상용형 근로자파견모델을 정착시키는 방향으로 근로자파견법제의 재정비가 필요하다고 판단된다.

〈표 1〉 근로자파견모델의 유형별 비교

		상용형 모델	모집·등록형 모델
입법례		독일 (구)근로자파견법	프랑스 등 다수 국가
특징		기간제 파견근로계약의 체결 금지 또는 근로자파견계약과 파견근로계약기간의 일치 금지	근로자파견기간과 동일한 기간으로 기간의 정함이 있는 파견근로계약 체결
효과	파견사업주	파견근로자에게 비파견기간에 대해 임금 지급의무를 부담	사실상 직업소개와 동일
	사용사업주	비파견기간에 대한 위험비용이 포함된 파견수수료를 지급	파견근로자를 사용자 내 근로조건으로 대우 파견근로자의 고용불안정성을 보상 (예: 불안정고용수당)
	파견근로자	해고보호 등 고용안정성	기간제로 인한 고용불안정성

Ⅵ. 근로자대표기구의 재구축을 통한 차별시정제도의 개선

비정규직 차별에 대한 ‘징벌적’ 금전보상을 핵심으로 하는 비정규직법 개정안이 국회를 통과하여 올해 9월부터 시행되고 있다. 앞으로 사용자는 비정규근로자에 대한 고의적이며 반복적인 차별 행위가 인정될 경우 해당 근로자가 입은 손실액의 최대 3배에 달하는 금전보상을 해야 한다(기간제법 제13조). 개정법에는 같은 일터에서 한 사람의 비정규근로자가 차별적인 처우를 인정받을 경우 같은 처지에 있는 다른 비정규근로자의 처우도 동일하게 개선되도록 시정명령의 효력을 확대하는 규정도 포함되어 있다. 하지만 문제는 차별시정제도 자체가 제대로 작동하지 않는데 아무리 배상액을 ‘징벌적’으로 올려 본들 큰 효과를 기대하기가 어렵다는 데 있다.

현행 차별시정제도가 제대로 작동하지 않는 데에는 여러 가지 이유가 있다. 우선 실제 일터에서 차별적 처우를 당하고 있는 비정규근로자들이 사용자로부터 언제 계약을 해지 당할지 모를 위험을 감수하면서까지 차별시정을 노동위원회에 신청하기가 쉽지 않다. 오래 전부터 비정규직 대표자나 노조에게 대신 차별시정을 신청할 수 있는 자격을 부여하자는 논의가 있어 왔지만 여태 제도화되지 못하고 있다.

나아가 차별구제신청이 노동위원회에 접수되더라도 판정의 요건이 지나치게 엄격하다. 현행법상 차별적 처우의 판정 기준은, 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비교대상 근로자가 존재하는지, 차별적 처우가 실제 존재하는지, 존재한다면 그에 대한 합리적 이유가 존재하는지 등 세 가지다. 이 세 가지 요건을 모두 충족시키지 못하면 실제 차별적 처우가 존재함에도 불구하고 시정 신청은 ‘기각’된다. 이처럼 엄격한 판정 요건을 충족하

는 데 따른 어려움 때문에 상당수의 사건들이 ‘기각’ 처리된다면 차별시정제도는 그 효과를 제대로 발휘하기 힘들다.

현행 차별시정제도는 획기적인 제도의 개선이 요구된다(김훈, 2012). 특히 노동위원회가 수행하는 차별관련 분쟁의 해결 방식이 현행과 같은 ‘판정’ 방식이 아니라 일터에서의 자율 해결을 지원하는 ‘조정’ 서비스를 제공하는 방식으로 바뀌어야 한다. 이처럼 자율 해결이 강조되는 것은 단지 그렇게 하는 것이 소송에 따른 비용 부담을 줄일 수 있다는 이유에서만은 아니다. 더욱 중요한 것은 노사 또는 ‘노노’ 간에 당사자들이 서로 ‘수용’ 가능한 형태로 차별관련 분쟁이 해결되어야만 바로 그 일터에서 고용관계를 둘러싼 공정하고 합리적인 규범이나 질서가 뿌리를 내릴 수 있기 때문이다.

현행법은 상시 30인 이상 근로자를 사용하는 일터에는 의무적으로 고충처리절차를 두도록 규정하고 있다. 고충처리위원은 노사협의회위원 가운데서 선임되지만 현행법은 종업원 과반수를 확보한 노조가 있을 경우 당해 노조에 노사협의회 근로자위원 위촉권을 부여하고 있다. 이 때문에 소수 집단인 비정규 근로자들이 실제 이 고충처리절차를 통해 차별시정에 관한 고충을 제기하기란 거의 불가능하다. 따라서 비정규직 차별관련 분쟁의 실질적인 해결을 위한 통로로서 이 고충처리절차가 제대로 기능을 발휘하려면 먼저 고용형태와는 무관하게 해당 일터에서 일하는 모든 근로자를 포괄하는 대표기구로서 현행 노사협의회가 새로이 자리매김되어야 한다. 그래서 노사협의회가 다양화되고 있는 근로자 계층 간의 이해관계를 조정하여 통합하는 구심적 역할을 할 수 있어야 한다(김훈·박종희, 2011). 고용형태가 다양화됨에 따라 개별 기업수준에서 근로자들의 다양한 이해관계를 대변하고 조율하여 합리적인 규범을 형성해 가는 장으로서 근로자대표기구의 기능이 갈수록 중요해지고 있음은 주요 선진국 사례 모두에서 예외 없이 확인된다(김훈 외, 2014).

이렇게 노사협의회가 새로이 자리매김되면 차별적 처우에 관한 분쟁은 해당 일터에서의 고충처리절차를 통해 ‘자율적’으로 해결되도록 법정화하고, 노동위원회는 ‘조정’ 서비스를 제공함으로써 그러한 해결을 ‘지원’하는 방향으로 그 기능이 재정비되어야 한다. 그렇게 되면 현행처럼 판정을 하고 시정 명령을 내리는 ‘규제’ 방식보다는 훨씬 더 차별시정제도의 실효성을 담보하는 데 기여할 수 있을 것이다. **[KLI]**

<참고문헌>

- 고용노동부(2013), 『보도자료(2013.10/18)』.
- 관계부처합동(2012), 「‘상시지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준’ 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진 지침」(2012.1.16).
- 김기선·김훈·박제성·홍민기·전형배·강현주(2013), 『경영상 이유로 인한 해고 관련 국제적 흐름』, 고용노동부.
- 김 훈(2012), 「노동위원회의 ADR 기능 활성화를 위한 시론」, 『산업관계연구』 22(1), 한국노사관계학회, pp.115~144.
- _____ (2014), 「일본의 경영상 이유에 의한 해고 규제」, 『노동법포럼』 제12호, 노동법이론실무학회, pp.123~149.
- _____·박종희(2011), 「종업원 대표제 재구축의 필요성과 기본 방향」, 『산업관계연구』 21(2), 한국노사관계학회, pp.23~46.
- _____·임상훈·유규창·이희진·진숙경(2013), 『무기계약직 고용관리실태와 개선과제』, 한국노동연구원.
- _____·김기선·김미영·박제성·오상봉·전형배·정영훈(2014), 『노동시장 이중구조 해소를 위한 고용법제 국제비교 연구』, 경제·인문사회연구원.
- 남성일 외(2008), 『한국의 노동, 어떻게 할 것인가 II : 글로벌 기준과 제도개선』, 서강대학교 출판부.
- 노용진·우종원·진숙경(2014), 『우리나라 단체교섭의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 박지순(2009), 「비정규직법의 쟁점과 입법정책적 과제」, 『산업관계연구』 19(2), 한국노사관계학회, pp.27~65.
- 유경준(2014), 「우리나라 노동시장 이중구조의 현황과 문제점」, 『KDI 정책세미나 “경기 활성화 및 성장잠재력 제고를 위한 경제정책 방향” 자료집』, pp.19~33.
- 윤애림(2009), 「새로운 차별적 고용형태로서 ‘무기계약직’의 실태와 쟁점」, 『산업노동연구』 15(2), pp.23~60.
- 이병희(2011), 「사내하도급 활용 실태와 경제적 효과」, 『산업관계연구』 21(2), 한국노사관계학회, pp.1~22.
- 이인재(2009a), 「고용위기와 노동시장의 구조개혁」, 『월간 노동리뷰』 6월호, 한국노동연구원, pp.19~31.
- _____ (2009b), 「정규직과 비정규직 임금격차」, 김주영 외, 『한국의 임금격차』, 한국노동연구원, pp.195~233.

장지연·양수경(2007), 『사회적 배제 시각으로 본 비정규 고용』, 『노동정책연구』 7(1), pp.1~22.

조성재(2012), 『사내하도급의 실태 및 쟁점과 개선방향』, 『월간 노동리뷰』 6월호, 한국노동연구원, pp.5~16.

조성혜(2013), 『제정취지에 비추어 본 비정규직법의 평가와 개선과제』, 『노동법학』 제46호, 한국노동법학회, pp.255~295.

황덕순·윤자영·전병유·윤정향(2013), 『노동시장 양극화 해소방안 연구:저임금근로를 중심으로』, 한국노동연구원.

水町勇一郎·連合總研編(2010), 『労働法改革:参加による公正・効率社会の実現』, 日本經濟新聞出版社.

Doeringer, Peter and Michael Piore(1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass.: Heath.