
비정규 근로 대책방안

— 한국적 「유연안정성」모델의 정착을 위한 조건 —*

이 호 근**

- 요약 -

본 논문은 우리나라 비정규근로(기간제, 단시간, 파견근로 및 특수형태근로종사자 등) 문제의 발생배경과 원인 및 대책방안 논의를 분석한다. 논문은 우리나라 비정규근로의 문제를 단순히 정규 노동시장의 경직성에서만 비롯된 것으로 보는 시각의 한계를 지적한다. 논문은 우리나라 비정규 근로 문제의 핵심은 것처럼 정규 노동시장의 경직성에 기인하는 것이라기보다는 훨씬 더 근본적으로 우리나라의 압축산업화의 과정에서 구조화 된 노동시장 구조의 후진성, 즉, 우리나라 노동시장 구조의 강한 파편화와 분절화(숙련/미숙련, 여성/남성 대기업 중소기업, 제조업/서비스업, 수도권/지방 등에 따라 강하게 분절적 노동시장 구조를 갖고 있는 특성)가 더 본질적인 문제라고 본다. 이러한 우리나라 노동시장 구조의 파편화 된 모습은, 외환위기를 거치며 노동시장 유연화에 대한 요구가 심화되며 우리나라 비정규근로의 문제는 선진외국에서 대두되고 있는 고실업의 돌파전략으로서의 선진국형 비정규근로 문제의 성격도 아울러 갖게 되는 양면적인 도전에 직면하고 있다고 본다.

이러한 비정규근로에 관한 대책은 '시장'과 '사회적 보호'의 균형을 목표로 지

* 본 논문은 「한국의 노동시장 유연화와 비정규근로」라는 제목으로 김인춘 외, 『세계화와 노동시장개혁』(백산서당, 2005, pp. 259~319)에 출판된 글을 이후 2006.11.30 국회 비정규 관련법 통과와 더불어 최종 확정된 내용을 추가로 개정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 노사정위원회 수석전문위원, E-mail: lhg618@chol.com

난 시기 많은 논란 속에 그 사회적 해법이 모색되어 왔다. 비정규근로의 법제화는 그 하나라 할 수 있다. 그럼에도, 논문은 비정규근로의 해법은 강한 법제화 하나에만 의존하지 않는다고 본다. 그것은 '시장'과 '제도'의 관계를 너무 단순하게 이해하는 것이기 때문이다. 오히려, 논문은 진정한 비정규근로의 대책은 기능하는 가이드라인으로 관련 보호방안과 활용을 위한 기본법, 그리고 미비한 근로감독체계의 확충 및 실질화, 사회보험적용 등 사회적 안정망의 확충 등이 병행적으로 이루어져야하고, 대기업과 중소기업의 격차를 줄일 수 있는 연대적 관점의 임금교섭체계 등이 필수적인 대책방안이라고 본다. 논문은, 이러한 요건을 우리나라 비정규근로 문제의 진정한 대책방안이 될 수 있는「한국적 유연안정성(flexicurity)」모델의 정착조건이라고 본다.

주제어: 비정규근로(기간제, 단시간, 파견근로 및 특수형태근로종사자 등), 노동시장 유연화·과편화·분절화, 한국적 유연안정성(flexicurity) 모델

1. 서론 - 노동시장 유연화 혹은 분절화, 과편화?

노동시장 유연화는 최근에 들어 주요한 사회적 담론의 대상이 되었다. 기능적인 측면에서 “유연화”라는 개념 그 자체는 가치중립적일 수 있다. 그러나, 이 개념은 시장경제내 특별한 사회적보호나, 사회적 규제의 필요성이 제기되는 노동시장의 영역이나 또, 공공재를 다루는 공공부문에 적용될 때, 단순한 기술적인 개념정의를 넘어서게 된다.

1970년대 이래 지속적으로 변화하는 생산과 경제구조는 물론 최근에는 거버넌스의 차원에서 유연화는 하나의 유행어가 되었고 노동시장 조직과 행정, 정치와 이데올로기 차원에 이르기까지 유연화는 지난 30여년간 지배적인 담론의 하나가 되었다.¹⁾ 노동시장적 측면에서 유연화란 종래 정치적, 사회적 개입에 의하여 보호의 수준을 설정하였던 영역에서 그 기준의 일정한 변화를 의미하는 것이다. 즉, 거버넌스적 관점에서 이는 노동시장에 대한 규율과 보호로부터 경쟁과 효율을 더욱 지향하는 시장친화적인 방향으로의 재편을 의미하는 것이다. 간

1) B. Jessop, The Politics of Flexibility, 1991 Aldershot.

단히 말해서, 이러한 의미에서 노동시장 유연화란 그 보호·인정의 수준을 보다 엄격히 하고 상황과 여건에 따라 이를 차등규율하며, 비용과 관리의 효율을 강조하는 반면, 생산성이 그 주요한 평가의 지표가 된다는 의미라 볼 수 있다.

한편, 우리나라 노동시장의 경우 이러한 유연화 개념의 단선적 적용은 보다 신중을 요한다. 시민주의나 진보적 자유주의 아래 발전된 복지국가 사회국가체제하에서 시장과 국가의 관계 재정립이 현재 모색되고 있는 것이 서구적 의미의 유연화라 할 수 있다. 반면, 정치적으로 권위주의의 지배, 경제적으로는 발전론적 근대화와 수출위주의 신중상주의적 노선을 견지하며 우선적으로 산업화를 추진해 왔던 우리나라의 경우 노동과 사회적 보호의 수준은 이들 선진 유럽국가에 비교할 수 있는 것은 아니다. 또, 공공영역의 경우 서구적 기준과 비교하여 그 수준이 그리 높지 않는 것이라 할 수 있다. 때문에 우리나라에서의 노동시장 유연화는 이미 발전된 복지국가적 틀 속에서 사회정책과 노동시장의 유연성을 추구하는 서구적 유연성개념과 비교되는 개념이라는 점이 간과되어서는 안될 것이다. 어쨌든, 새로운 정치, 경제, 사회의 변화는 이 개념과 함께 다양한 도전을 야기하고 있다.

우리나라 노동시장구조는 다양한 '분할선'에 의해 특징지어지고 있다. 즉, 우리나라의 노동시장 구조는 유연화라는 개념보다는 노동시장 '파편화'와 '분절화'라는 개념에 의해 더 잘 이해 될 수 있다고 본다. 이러한 우리나라 노동시장의 구조적 특성, 경제적, 기술적 및 인구학적, 사회구조적 차원은 물론 발전론적 차원에서도 개념적으로 좀 더 분명히 비교분석 될 필요가 있다. 즉, 본고에서는 현재의 노동시장 유연화 논쟁에 앞서, 우리나라 노동시장에 매우 광범위한 제2의 노동시장이 존재해 왔으며 이것은 한국적 성장 방식과 밀접한 연계를 갖고 있는 것으로 보고자 한다. 즉, 이것은 노동법과 사회법의 법 적용 제외영역이 단계적으로 축소되어 왔음에도, 노동시장내 고용신분상의 지위는 물론 지역, 성, 기업규모에 따라 차별이 구조화되어 있는 광범위한 '제2의 노동시장 영역이 존재한다는 의미이다. 정규노동시장의 경우에도 노동법적, 사회보장법적 '적용제외' 영역이 상당히 존재하고 있는데다, 우리나라의 이러한 차등적인 제 노동시장의 존재는 무엇보다 후발 산업화의 구조적 특성이라고 할 수 있다. 둘째, 산업화의 속도와 범위가 워낙 급속하였기 때문에 관련 사회적 주체들이 지속적으로 새로

운 적응압력에 처해 있다. 즉, 이로 인해 법적 보호영역과 비보호영역, 대기업과 중소기업, 사무직과 생산직, 정규직과 비정규직, 남성과 여성, 숙련근로자와 미숙련근로자간의 양극화와 차등대우 구조가 오랫동안 '구조화'되어 왔다. 우리나라 노동시장 내 비정규근로의 문제는 이러한 노동시장의 구조적 분절화, 파편화, 유연화의 결과 더욱 심화되고 있으며, 노동시장 발전에 있어 중심적 주제가 되고 있다. 본고에서는 우리나라 '노동시장 유연성' 주제와 관련, 매우 중요한 사회적 의미를 지니고 있는 비정규 근로 문제의 배경과 현황, 대책방안 논의를 분석하고자 한다.

2. 우리나라 비정규근로 문제 대두의 배경: 비정규근로 문제 대두의 배경 - 노동시장 고용패턴의 변화와 비정규직 인력활용 증가의 원인

노동시장이 급변하고 있다. 사회구조변화, 기술발전과 산업패러다임의 변화 그리고 경제구조변화로 기업의 내부노동시장 변화와 외부노동시장 여건의 변화가 초래되고 있는 데다 세계화 등 기업환경의 변수가 취업구조와 노동시장 변화로 이어지고 있기 때문이다. 이로 인해 노동시장내 고용형태의 다변화²⁾현상이 가속화하고 있으며 산업과 부문, 대기업과 중소기업, 그리고 고학력자와 저학력자, 숙련자와 미숙련자, 청소년과 중장년층 또 남녀 성비에 따라 기업의 비정규 근로 활용의 비중은 근자에 들어 다각도로 빠른 속도로 확산되어 왔다. 이런 추세는 우리나라에서 기업이 1997년/1998년 외환위기로 초래된 경제환경에 적응하는 과정에서 더욱 가속화되는 현상³⁾이라 할 수 있으나, 실제 고용형태의 다변화는 그 이전 이미 80년대 이래 폭넓게 서서히 진행되어 온 현상으로 외환위기로 인해 더욱 우리 피부에 민감하게 와 닿기 시작하고 있다.

이런 과정에서 기업의 최근 채용동향은 눈에 띄게 변화하고 있다⁴⁾. 기업의

2) 김소영, 고용형태의 다양화와 법제도 개선과제, 한국노동연구원, 2000.

3) 정이환 외, 노동시장 유연화와 노동복지 - 비정규 노동, 2003, 인간과 복지, p. 108. 안주엽 외, 비정규근로의 실태와 정책과제(II), 한국노동연구원, 2002.

4) 2001년 말 2002년 초 사이에 국내 온라인 채용 전문업체인 인쿠르트가 연 매출

채용패턴은 종래 정규직 근로자 중심채용에서 다양한 형태의 비정규직 근로자를 채용하는 비율이 높아지고 있다. 기업들은 비정규 근로가 노동시장내 인력공급을 유연하게 하고 경기불황 등 구조조정시에는 유희인력을 쉽게 정리하고 할 수 있는 데다, 정규직에 비해 노동비용이 저렴할 뿐만 아니라, 불안정한 신분 및 노무제공의 특성 등으로 노동조합 등과의 가입률도 낮아 인력관리가 용이하다는 측면에서 이러한 비정규 근로 인력의 활용을 늘려가고 있는 것으로 보인다. 그러나, 반면 비정규 근로자는 정규직에 비해 입직과 퇴직이 빈번하여 회사에 대한 충성도가 낮고, 상대적으로 숙련도가 낮은 인력으로 장기적으로 이들에 대한 의존도가 높아질수록 생산성 저하를 초래한다는 점 등이 지적되고 있다. 또 다른 기업의 채용동향의 변화는 '인간관계중심'에서 '직무중심'으로 변화하고 있는 경향을 보이며, 신규채용은 '신입사원'보다는 '경력사원'중심으로 바뀌고 있다. 한 분석에 따르면 대기업, 공기업, 금융기업의 평균 신입사원과 경력자 비율은 최근 5년 사이에 7 대 3에서 3 대 7로 완전히 역전되었다.

노동시장의 구조적 변화와 기업 인력활용 패턴의 변화로 인하여 기간제 계약직 근로(fixed-term contract work), 단시간 근로(part-time work), 또는 파견근로(temporary help agency work)외에 자영업과 임금근로자의 중간적 신분에 위치한 이른바 특수형태근로 종사자(contract labour: 학습지교사, 레미콘 지입차주, 골프장캐디, 보험설계사, 방송사구성작가, 프리랜서, 애니메이션작가 등)나 재택근로(home worker), 호출근로(on-call worker) 등 점차 다양한 형태의 비정규 근로 고용이 확산되고 있다. 다시 말해, 이처럼 노동시장은, ① 전통적인 정규직 근로자 중심의 직접고용시장, ② 파견, 호출, 용역, 도급 등 간접고용시장과 ③ 그 중간적 존재인 근로자와 자영업자의 중간적 존재로 구성되는 특수고용시장 등 3개의 영역으로 구조적 분화 현상이 심화되고 있다.

비정규 근로 확산의 원인은 무엇보다 점차 심화되어가는 시장의 경쟁 여건과, 국제화, 세계화, 그리고 정보산업화 등으로 인한 노동시장내 유희인력의 증가 추세 등 새로운 경쟁조건 속에서 노동비용의 절감압력, 유연한 고용조정을 유지하려는 기업의 새로운 인력활용 및 노무관리 전략의 결과로 분석된다.

500억원 이상 100 개 기업을 대상으로 조사한 결과 비정규직 채용계획이 전체 채용 예정인원의 64.2%인 3만488명을 기록하였다(참조. 동아일보 2002.2.28, 1면).

여기서 먼저, 비정규근로 활용의 증대가 초래하는 기본적인 문제는 ‘고용창출이라는 시장의 순기능과 보다 안정적이고 full-time 장기고용의 정규직형의 ‘고용안정’을 원하는 통상적인 근로자의 기대가 상호 충돌하며 노동시장내 새로운 긴장요인이 되고 있다는 것이다. 즉, 비정규 근로에서 쟁점이 되는 부분은 이제 고용의 양적인 창출이라는 측면외에 이제 그것이 ‘어떤 고용’이냐 하는 고용의 질적인 측면의 문제라 할 것이다.

한편, 우리나라에서 고성장, 완전고용시대가 종료하고 성장률이 중·저성장기로 이행하고, 경제성장에도 불구하고 고용이 증가하지 않는 ‘고용없는 성장’(jobless growth) 경향의 대두 상시구조조정으로 강화되는 노동시장 유연성 경향이 심화되고 있다. 게다가, 더욱 빠르게 전개되는 구조조정과 세계화, 국제화로 인한 기업경영 환경의 변화는 개별기업차원에서 뿐만 아니라 전체 국가의 ‘체제경쟁력’이라는 차원에서 중요한 의미를 갖고 있어 이 가운데에서 확산되고 있는 비정규 근로 문제는 실제 전체 노동시장 발전과 노사관계에 있어 주요한 현안이 되어가고 있다.

비정규 근로는 그 범주가 대단히 포괄적인 데 주요 고용형태별로 이를 세분화하여 살펴볼 수 있다. 즉, 고용형태별로 비정규근로는 상기한 바와 같이 계약직 기간제근로자(fixed-term contract worker), 파견근로자(temporary help agency worker), 단시간근로자(part-time worker) 및 특수형태근로 종사자(contract labour)가 포함되며, 재택근로와 사내하청 문제까지가 그 범주에 포함될 수 있는 등 그 영역이 광범위하고 대책방안 역시 법률적, 사회경제적, 노동시장적, 노사관계적 측면에서 대단히 복합적인 성격을 띠고 있다.

논의가 복잡한 성격을 띠는 것은, 노동시장 유연화와 노동시장 내 고용형태 다변화 추세의 급속화로 노동시장내 정규 근로와 비정규 근로로 양극화 현상이 부각되며 이를 둘러싼 다양한 이익집단과 정책담당자, 전문가 사이에 적절한 대책방안 마련을 두고 합의점이 쉽게 이루어지지 않아 뜨거운 논란이 계속되고 있기 때문이다. 비정규 근로 문제는 국내는 물론 외국의 입법례나 정책방안이 대단히 다양하고 그 수준도 차별적인데다, 특수형태근로 종사자와 같은 부문은 외국에도 비교할 만한 입법례가 드물어 그 대책방안 마련 자체가 제도창설적인 측면을 지니고 있는 등 다양한 원인과 대책방안을 필요로 하고 있다. 이러한 비

정규 근로는 국내외를 막론 전반적인 증가추세이며 대책방안 논의는 물론 주요 외국에서도 지난 20년간 급증하고 있는 추세이다. 이러한 현상은 위에서 정리한 대로 다음과 같은 노동시장내외의 구조적 변화가 그 주요한 이유로 분석된다.⁵⁾

- 고성장 완전고용체제로부터 성장의 둔화와 전반적인 실업의 증가로 인한 노동시장 내 고용형태 다변화 추세 가속화 압력의 증가
- 기술발전, 자동화 등 생산조직 변화로 인한 고용구조의 재편
- 기업 경쟁전략의 변화와 핵심인력배치 및 비핵심부문의 재편전략
- 제조업중심에서 서비스업, 정보산업화로의 산업구조변화로 인한 노동력의 재배치요구 증가
- 여성인력의 노동시장진출확대와 인구노령화 등 경제활동인구 참가 구성비에 있어 변화로 인한 노동시장 내 인력배치 및 활용의 재편
- 국제화, 세계화 추세 및 경기변동에 탄력적으로 적응할 수 있는 기업의 인력활용 유연화 경향 증대
- 상대적으로 높은 정규직 보호수준을 우회하려는 기업의 구조조정 전략의 결과
- 소득증대 등 생활수준향상과 더불어 일정한 비율의 자발적 비정규근로 선호층의 대두

이러한 비정규 근로의 양산은 실제 우리나라만의 현상이 아니다. 노동시장 유연화의 전형으로 불리는 미국의 경우, 이미 다양한 비정규 근로의 비중은 전체 임금근로자의 30%에 이른 것으로 분석되고 있다.⁶⁾ 또, 노동시장의 규제와

5) 송호근, 21세기 한국의 고용구조 변화와 비정규직 근로자 대책, 전국경제인연합회 보고서, 2000.

6) 미국 회계국(GAO: General Accounting Office) 보고서에 따르면 미국의 비정규 근로의 비중은 전체 임금근로자의 29.2%에 이르고 있고 일본의 경우에도 지난 2003년 비정규근로가 전체 임금근로자의 30%를 넘어선 것으로 보고되고 있다. 일본의 경우 1999년 개정된 파견법으로 인한 파견근로의 급증과 단시간근로 활용이 지난 시기 급속히 증가하는 등 비정규 근로가 사회문제화하고 있는 반면, 중신고용과 완전고용체제가 이완되어가는 현상이 증대하고 있다.

법제화의 정도가 높으며, 노사간 합의주의적 전통이 강한 유럽국가에서도 비정규 근로의 분포는 최근 들어 높은 비중을 차지하고 있어 각국이 예외 없이 그 대책마련에 주력하고 있다. 예를 들어, 사회적 보호와 규제의 정도가 높은 독일의 경우에도 실제 '정상적 고용관계(Normal Arbeitsverhaeltnis)'에 있는 근로자는 50%에 불과하며, 무엇보다 파트타임의 비중만 임금근로자의 20%에 육박하고 있는 것으로 분석되고 있다. 또, 세계에서 노사관계부문 경쟁력이 가장 큰 국가로 꼽히는 스위스의 경우에도 파트타임 근로자의 비중만 전체 임금근로자의 28%에 이르고 있는 실정이다.⁷⁾

네델란드는 80년대 초까지 고복지, 고실업, 고인플레이션의 삼중고인 이른바 홀랜드병(Dutch Disease)의 악순환으로 고전하였는데 1984년 잘 알려진 바세나르(Wassenaar)협약을 통해 '임금억제'와 '고용장출'이라는 노사정 대타협을 이루어 90년대에 들어 15개 유럽연합국가 중에서 가장 모범적으로 실업해소에 성공한 나라로 평가되었다. 그러나, 실제 그러한 획기적인 실업의 해소는 비정규 고용의 빠른 증가에 기인한 바 컸던 것이 동전의 이면이라 하겠다.⁸⁾ 1975년에 15%에 불과하던 파트타임근로자가 1995년 현재 전체 임금근로자의 38%에 이르고 있는 것으로 분석되고 있다. 이는 유럽국가 중에서도 실제 매우 높은 수준으로 탈완전고용시대에 높은 복지수준이 유지되지만 고실업의 지속이나, 일자리 나누기 방식에 의한 실업과의 투쟁이나에서 네델란드가 후자를 선택한 결과라 하겠다.

특기할만한 사실은 네델란드의 비정규 근로자 중 63%가 여성인력이 차지하고 있다는 점이다. 이처럼 여성 비정규 근로자 비중이 높은 것은 노동시장에서 기업의 구조조정과 인력공급체계의 탈규제, 유연화전략에서 여성근로자가 그 1차적 대상이 되기 쉽다는 전략적 요인 외에 다른 요인도 상당히 중요하게 작용한 것으로 보인다. 즉, 여성의 고학력화 및 남녀평등 경향의 강화로 인한 여성의 노동시장 진출의 점진적인 확대, 여성인력에 대한 사회적 인식의 변화와 맞벌이 가정의 보편화, 그리고 근로소득 이외에 비교적 높은 수준의 자산소득의 존재, 또, 남성근로자와 여성근로자 중, 특히, 여성이 가사, 육아등으로 인해

7) Eurostat, 1973-94 및 OECD, 1995 통계자료 참조

8) J. Visser and A. Hemerijck, A Dutch Miracle, 1999 Amsterdam.

full-time job보다는 part-time job을 선호할 수 있는 점, 또, 상당수가 자발적으로 파트타임 직업을 원하는 여건 등 근로만이 아닌 자유시간을 선호하는 사회적 추세와 같이 비정규 근로 증가의 이유는 매우 복합적 영향이 작용한 결과라 하겠다. 이에 비해, 비공식 노동시장이 발달한 남부유럽 스페인의 경우 전체 임금근로 중 기간제 계약근로만 33%에 이르는 등⁹⁾ 나라마다 그 형태와 원인은 차이가 있으나 비정규 근로의 증가와 확산의 추세를 확인할 수 있으며 앞으로 이러한 경향은 점진적으로 더욱 확산되어 갈 전망이다.

우리나라는 90년대 초까지 이러한 변화가 크게 중시되지 않았으나, 그 배경은 다음과 같은 점에 기인한 것으로 보인다. 먼저, 지난 고도성장기 실질적인 완전고용시기에 성장과 분배문제가 중심이었던 데 비해 고용형태별 '차이'나 '차별'은 아직 주목되지 못한 주제였다. 그러나 외환위기로 구조조정과 노동시장의 변화에 적응해나가는 과정에서 기업들이 핵심인력 중심으로 인력을 재편해 나가는 반면, 기타 인력을 비정규직으로 채용하거나 일정 부문을 아웃소싱으로 전환하는 추세가 강화되면서 비정규 근로가 급속히 사회문제로 부각되기 시작하였다. 다른 한편, 1989년 20%대의 조직률을 보인 후 점진적인 하강을 보이고 있는 우리나라 정규직 중심의 노조조직률이 한계에 부딪히면서 조직화된 노조가 새로운 조직대상으로 비정규 근로의 조직화에 치중하기 시작하면서 비정규 근로가 노동계의 핵심문제의 하나로 부각되기 시작된 측면이 있다.¹⁰⁾

우리나라 비정규 근로는 실제 외환위기 이후 대략 6%의 증가율을 보이고 있어 상당히 빠른 속도로 증가하고 있다. 그러나, 통계청의 임시·일용직 통계에 따르면 이미 지난 1980년 35%, 그리고 1990년에 45%에 이르고 있었다는 점을 고려할 때 비정규 근로의 원인으로 외환위기의 직접적인 파급효과에만 주목하는 것은 충분치 않다 할 것이다. 한편, 전체임금근로자의 52%에 이르는 이러한 임시·일용직 모두가 고용형태별 분류인 국제기준의 비정규 근로에 포함되는 것인지에 대해 논란이 계속되어왔다. 오히려, 이러한 통계분류상의 차이보다 우리나라 노동시장에 생산직과 사무직간, 남녀간 그리고 숙련도에 따른 직무구분,

9) IMF Staff Country Report No. 98/53, Spain: Selected Issues, 1998 Washington, D. C.

10) 윤진호·정이환·홍주환·서정영주, 비정규노동자와 노동조합, 전국민주노동조합총연맹, 2001.

조직화된 노조를 근간으로 비교적 보호의 수준이 높은 대기업 근로자와 상대적으로 덜 보호가 되는 중소기업사업장 근로자 등 사업장규모에 따라 차등적인 독자적인 제2의 노동시장이 오래전부터 발전되어 왔다는 점을 더욱 주목해야 할 것이다.

다시 말해, 이러한 우리나라 노동시장의 특성은 높은 수준의 법제화, 사업장 규모에 상관없이 비교적 통일적인 사회적 보호가 유지되며 비교적 교섭력이 균등한 노사관계와 그 구속력이 포괄적인 산별교섭체계, 그리고 서면근로계약 체결 등이 관행화 된 서구와는 다른 형태의 독자적인 노동시장이 발전하였다는 점이다. 이로 인하여 우리의 경우 서구적 기준의 통상적인 비정규 근로 외에 근로조건 등이 취약한 계층이 광범위하게 존재한다고 할 수 있다. 우리나라에 이는 직무능력이나 제공된 근로시간에 따른 차이 외에 통상적으로 학력과, 연령, 대기업과 중소기업 종사자, 숙련근로자와 미숙련 단순노무직 근로자, 또, 특히 남·녀 성간에 노동시장 진입과 승진·승급 보수체계 등 그 지위 및 처우에 있어 차등적인 ‘분절선(fracture line)’으로 특징지어진 노동시장 구조가 있다¹¹⁾는 점이다. 이러한 특성을 지닌 제2의 노동시장의 존재는 급속한 산업화와 저발전의 결과로 인한 우리나라 비정규 근로 문제의 특수성을 나타내고 있다¹²⁾. 이런 특성은 우리나라의 비정규 근로에 관한 논의가 대부분 고실업의 장

11) A. Kalleberg, “Flexible Firms and Labor Market Segmentation”. *Work & Occupation*, Vol. 30, No. 2, 2003. 참조. 한편, 이병훈과 김유선(2003, pp. 313-14)은 이러한 노동시장의 분절선이 “우리나라를 비롯하여 북반구의 산업화 된 국가들에서 공통적으로 확인할 수 있는 바, 이는 세계화 및 탈규제정책 등에 의해 촉발된 시장경쟁 격화와 지속적인 기술혁신과 무관치 않을 것”이라고 본다. 필자 역시 이러한 일반적 경향에 대한 분석에 동의하나, 차이점은 위에서는 주로 우리나라에서 외환위기라는 변수를 이와같은 분절성의 주요계기로 파악하는 데 비해 필자는 노동시장내 분절화는 이보다 훨씬 더 오래 전부터 우리나라의 성장양식과 밀접히 연계된 노동시장 구조에서 비롯된 것으로 보고자 하며, 외환위기와 함께 그것이 표면에 드러나기 시작한 것으로 규정하고자 한다는 점에서 차이가 있다.

12) 한국 노동시장이 특별히 분절적인 이유는 미국과 일본 모두 노동시장에 분절이 존재하지만 ‘기업규모별 고용안정성’, ‘정규직과 비정규직간의 고용안정성의 격차’가 이들 국가에 비해 상대적으로 매우 크고 그런 점에서 상대적으로 1차분과 상대적으로 큰 규모의 2차 노동시장간의 격차와 단절이 매우 크다는 점에 있다. 이런 분절론은 경제학에서 에드워즈(R. Edwards), 라이시(M. Reich), 고든(D. Gordon) 등의 이른바 분단 노동시장론(segmented labor market theory)에 의해

기화에 대처하기 위해 파트타임과 계약직근로 등으로 확산되기 시작한 서구의 비정규 근로에 대한 논의에 비해 보다 포괄적인 성격을 띠고 있는 점이라 하겠다.

〈표 1〉 노동시장 구조의 4유형

		임금연공성	
		크다	작다
고용안 정성	높다	기업내 안정형 (일본형)	사회적 안정형 (독일형)
	낮다	분절형 (한국)	시장형 (영미형)

자료: 정이환(2002)

이러한 전반적인 비정규 근로의 증가에도 불구하고 국내는 물론 외국에서도 비정규근로에 대한 통일적인 용어 및 개념정의가 존재하지 않으며 노·사 당사자는 물론 전문가, 학자, 법조계에서도 비정규 근로라는 개념은 매우 다양하게 사용되고 있다. 예를 들어, OECD나 EU(European Union) 등 주요 국제기구나, 미국의 BLS(Bureau of Labor Statistics)와 GAO(General Accounting Office) 등 주요국가 기구에서도 각기 그 사용하는 개념이 달리 정의되고 있다. 즉, 비정규 근로는 non-standard work, contingent work, precarious work, irregular work, atypical work 등으로 다양하게 지칭되고 있다. 또, 한 예로 OECD에서는 기간제 근로를 고용기간에 따라 temporary/permanent 분류로 EU에서는 fixed-term contract work, 미국에서는 직·간접고용여부에 따라 agent/direct-hire temporary work 등으로 구분하고, 이를 다시 그 계속고용 기대기간에 따라 고용형태별로 estimate1, estimate2, estimate3 등으로 3분류하여 구분하고 있는 등 그 정의와 분류방식이 매우 다양한 실정이다.¹³⁾

우리나라 이러한 비정규 근로의 증가로 인한 노동시장내 유연화 관철 배경에 대해서는 다양한 시각들이 존재한다. 첫째, 노동시장내 고용형태의 다변화를 외

주장되고 있기도 하다. 한편, 우리의 경우 분절론은 지금까지 우리나라 비정규직 노동문제의 핵심은 단시간근로나 기타 다른 대안적 고용형태 보다는 임시직과 일용의 문제라는 점에서 근거하고 있다.

13) 한국노동경제학회 2001년 학술세미나 -비정형근로자의 규모와 실태 한국노동경제학회, 2001.

환위기와 경제위기가 초래하고 있는 단기적, 외연적 요인에 의한 것으로 보는 시각이다¹⁴⁾. 이 시각은 주로 우리나라에서 비정규 근로 고용의 증가로 상징되는 노동시장 유연화가 사회경제적으로 외환위기라는 예외적인 위기상황에서 국가와 경제주체들이 적극적으로 위기를 극복하는 과정에서 생겨난 결과로 보는 것이다. 이러한 관점은 외환위기 이후 금융, 기업 공공, 그리고 노동시장 부문에서 공공부문과 민간부문을 막론하고 진행되어 온 그 간의 일련의 구조조정의 과정에서 생겨난 노동시장 내 고용구조의 변화를 설명하는 데 일정한 의의를 갖는다.

그러나, 이 시각은 통계청의 경제활동 인구조사 부가조사의 수십년간의 조사를 추적해 볼 때 한계를 드러내고 있다. 즉, 현재 경황인구조사에 따르면 대략 고용계약기간이 1년 미만인 이른바 임시·일용직근로자의 비중이 52% 내외에 이르고 있는 것으로 분석된다. 이는 매우 높은 수준이다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 1980년 경황 인구조사에 따르면 이미 당시에도 경제활동인구 대상의 35%가 임시·일용직이었다. 이는 다시, 1990년에는 45%로 증가하였다가, 외환위기 직전인 1996년 말에는 47%까지 상승한 것으로 분석된다. 이렇게 볼 때, 87년 이후 외환위기로 인한 임시·일용직의 증가비중은 5-6%내외에 불과한 것으로 볼 수 있다. 때문에, 외환위기 이전에 이미 존재하였던 47%에 상당했던 임시·일용직의 비중은 외환위기라는 외연적 요인이 충분히 설명하지 못하는 부분으로 남아 있다. 즉, 이는 외환위기로 인한 구조조정요인 이외에 다른 요인이 우리나라 노동시장 내 그와 같은 형태의 높은 비중의 포괄적인 비정규 근로 인력의 존재 또는 노동시장 내 유연화의 높은 정도를 설명케 하는 더욱 중요한 요인일 것임을 추측케 하는 것이라 할 수 있다.

둘째, 생산과 기술 패러다임의 변화결과 노동시장내 인력수급 구조가 변화하여 오늘날 우리나라 노동시장내 비정규근로의 규모가 현재의 수준에 이르렀다는 시각이다.¹⁵⁾ 실제, 새로운 생산과 기술 그리고 그로 인한 작업조직 패러다임의 변화요인은 우리나라 노동시장내에서도 점차 노동시장내 고용형태, 계약관계

14) 윤진호·정이환·홍주환·서정영주, 비정규노동자와 노동조합, 전국민주노동조합총연맹, 2001.

15) 송호근, 21세기 한국의 고용구조 변화와 비정규직 근로자 대책, 전국경제인연합회 보고서, 2000.

의 변화를 빠르게 재편하는 중요한 압력요인이 되고 있는 듯하다. 경제구조의 고도화와 다변화 그리고, 정보통신산업을 축으로 하는 산업구조와 성장기반의 재편은 종래의 '노무공급의 형태'를 다변화·다원화하고 있으며, 이것은 새로운 성장부문에 일자리를 창출하는 역동성과 함께, 전통적 산업부문에서 상당 수의 기존 인력을 유희인력으로 만들었거나 주변화하는 현상으로 나타나고 있다. 즉, 이러한 전통적 제조업 부문에서 자본에 의한 노동력의 대체현상 역시 가속화한 것은 하나의 분명한 경향이라 할 수 있다. 또한 IT 부문에 종사하는 사람 중에 이른바 재택근로(Tele-Work)의 증가는 확실히 그러한 하나의 경향을 보여주는 것이라 할 수 있다.

그럼에도, 이 시각은 한국 노동시장 유연화를 주도하는 핵심적인 배경으로 간주하기에는 일정한 한계가 있다고 할 수 있다. 즉, 한국에서의 임금근로자의 비중은 1970년대 기준 당시 경활 인구의 35%에 불과하였으나, 2004년 현재에는 62%수준까지 35여년 만에 그 비중이 거의 배가 되었다. 즉, 이것은 한편에서 경제구조의 급속한 산업화 과정과 동시에, 근로능력이 있는 경제활동인구 연령층 다수의 임금근로자화 현상이 포괄적으로 진척되었음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이는 산업화 과정과 더불어 자영업자나 전통적인 산업영역인 1차 산업영역의 농·축산업, 임업, 수산업업종 종사자에 비하여 임금근로자층이 양적으로 지속적으로 증가하여 왔다는 것을 의미한다. 한편, 금속(자동차, 조선, 기계, 철강 등 부문이나 기타 제조업 부문에서 내부노동시장의 비정규직화의 비율은 유통업이나 서비스업에 비하여 상대적으로 높은 비중을 차지하는 것은 아니라 할 수 있다. 오히려 이들 부문에서는 임시직 일용직 단시간근로자 비중보다는 오히려 사내하청 또는 하도급 등, 특정 업무영역의 외주화(out-sourcing) 방식의 노동시장 구조가 더욱 보편화되어 있다. 이렇게 볼 때 생산과 기술패러다임의 변화는 노동시장의 유연화를 가속화하고 있는 요인임에는 틀림없으나 이것이 우리나라에 존재하고 있는 높은 비중의 비정규직 존재를 설명하는 결정적인 요인이라고 보기에는 일정한 한계가 있다고 할 수 있다.

세 번째, 우리나라 노동시장 유연화의 정도를 무엇보다 기업의 노무관리와 가격경쟁에 치우친 공격적인 경영전략의 결과로 보는 것이다.¹⁶⁾ 즉, 이 시각은

16) 이병훈·김유선, “노동 삶의 질 양극화에 관한 소고 - 정규·비정규의 분절성을 중

대내적으로 자본구성의 고도화의 결과, 대외적으로 세계화와 개방화 경제 체제라는 무한경쟁 체제에서 기업은 상시 인력을 최소화하고 기민하게 외부환경 변화에 적응할 수 있기 위해서 인력운용의 유연성을 지속적으로 추구한다는 점이다. 그 배경으로 기업의 비정규 근로 인력의 활용은 해고의 부담과 현금급여와 퇴직금이나 법정복리비 등의 내부노동시장 거버넌스 구조를 유지하는 비용부담을 경감한다는 점이다.

그러나, 이러한 현상역시 우리나라 노동시장이 고도성장기를 지나 경제구조가 현재와 같은 성숙기로 이행하는 중·저성장기의 단계에서 어떻게 변화하고 있는가의 분석을 전제로 한 것이라고 보기는 어렵다. 즉, 우리나라 기업은 90년대 초까지 지속된 고도성장기에는 거의 완전고용 체제하에서 아직 '유연화' 그 자체는 노동시장 구조변화의 결정적인 요인은 아니었다고 할 수 있다. 오히려 그러한 고도성장기에는 국제기준에 훨씬 못 미치는 임금수준과 낮은 수준의 근로조건 및 취약한 사회보장적 보호수준에 기반한 가격경쟁력이 주요한 성장기반이었고, 따라서 이 시기에는 경제와 기업의 총량적인 투자지표가 사실상 노동시장내 고용구조를 결정하는 주요 지표였다고 평가할 수 있다. 게다가 노사간 교섭력의 불균형과 산별 임금교섭체계 등이 확립되어 있지 않은 우리나라에서 노동시장내 임금 수준의 차이는 오히려 기업별 성과에 기반하여 역설적으로 매우 '유연하게' 차등대우를 구조화하는 방식으로 진행되었다고 할 수 있다. 때문에, 가격경쟁력을 추구하는 기업의 노무관리나 경영전략만이 우리나라 노동시장 구조를 유연화하고 있다는 주장은 우리나라 비정규 근로 증가의 구조적 원인을 설명하는 데 일정한 한계를 갖는 것이라 할 수 있다. 오히려, 대기업 남성 육체근로자 중심의 발전전략과 급속한 산업화로 인한 노동시장 내 다양한 분할선의 고착화가 우리나라 비정규 근로 문제의 보다 중요한 원인이라 보인다. 갈수록 심화되는 대기업 노동시장과 중소기업 노동시장간 격차, 기업의 1차 노동시장과 2차 노동시장간 격차, 숙련과 미숙련 근로자간 격차, 남녀의 성간의 격차가 그러한 우리나라 노동시장의 양극화, 차별화를 더욱 특징짓는 중요요소라 평가할 수 있다 하겠다.

넷째, 우리나라 노동시장내 유연화의 높은 정도를 노동과 자본간의 사회적

심으로”. 정이환 외, 『노동시장 유연화와 노동복지』, 2003, p. 331.

세력관계에서 찾으려는 시도이다. 이 시각은 주로 우리나라에서 낮은 노동조합의 조직률 그리고 산별교섭체계의 미발달로 인하여 노동과 자본간의 교섭력의 불균형이 구조화되어 있음에 초점을 맞추고 있다. 또, 이러한 불균등한 교섭력은 노동시장내 인력공급을 유연화하려는 자본의 전략에 대한 효과적인 대항전선을 형성하지 못함에 따라 노동시장 유연화는 더욱 높은 수준에서 관철되게 되었다고 본다.¹⁷⁾ 먼저, 노동자의 조직화는 1987년을 기점으로 일정한 상승 국면을 넘어 1989년에 19% 가까운 조직률을 보인 후 현재 11%내외까지 지속적으로 하락하여 왔다는 점에서 이러한 노동의 힘의 약화는 우리나라 노동시장 유연화의 강화와 비정규 근로 증가의 중요한 요인으로 볼 수 있다. 그러나, 높은 노동조합의 조직률만이 노동조합의 교섭력의 유지를 설명하는 절대적 요인이라 할 수는 없다. 프랑스의 경우에도 노조의 조직률은 우리와 비슷한 10% 내외의 수준임에도 노동조합이 상당한 수준에서 정치적 노동조합의 성격을 띠고 있고 노동조합의 교섭력은 매우 높은 편이라 할 수 있다. 반면, 우리나라의 경우에도 실제 노동조합의 조직률은 1989년 이후에 지속적으로 하락하여 왔지만 1990년대 권위주의 국가체제로부터 민주주의 정치체제로 이행하는 공간에서 대기업 정규근로자 중심의 노동조합의 영향력은 오히려 합법 공간에서 더욱 제도화, 구조화되는 경향을 보였다고 보는 것이 오히려 더 적절할 것이다. 역설적으로 이러한 정규직 중심의 대기업 조직화 된 근로자 중심의 교섭력의 증가가 임금이나 정규노동시장의 기업의 고용조정을 제한 함으로써 기업이 이를 우회하는 과정에서 비정규 근로와 제2노동시장의 분할선이 더욱 확대되는 경향을 보이고 있다는 점이 설득력이 있다 하겠다. 요약하면, 우리나라의 경우 노사 교섭력의 불균등보다는 영역별 노사의 힘의 불균등한 배분(노사교섭력 및 대기업과 중소기업 사업장 노사관계의 중층적 차원에서)이 비정규 근로의 문제를 심화시키는 데 작용하는 것으로 분석된다.

즉, 민주노총이나 전교조의 합법화, 외환위기 이후의 위기국면에서 노사정위 원회와 같은 사회적 대화기구의 발전, 조만간에 예측되는 공무원 기본권의 보장과 함께 등장 할 공무원 노동조합 등 우리나라 제도권에서 노동조합의 영향력은 세계적 추세와 달리 그간 약화되었다기 보다는 오히려 더욱 증가해 오는 경

17) 상동, p. 332 참조.

향을 보여주고 있다. 특히, 대기업 조직화된 노조의 교섭력은 실제 전세계적인 노동운동의 침체에도 불구하고 대외적으로 한국 노동운동의 결집력에 대한 강력한 이미지를 각인시키는 역할을 하고 있다. 이렇게 볼 때 노동조합의 분열과 교섭력의 약화가 노동시장의 유연화를 강화하고 비정규 근로의 증가를 초래하는 요인이었다는 관점의 노사간 세력불균형의 관점은 역시 일정한 한계를 갖는 것이다. 다시말해, 한국에서 노동과 자본의 힘이 여전히 불균형하다는 것은 올바른 관찰이면서도 이와 달리 87년 이후 제도권 안팎에서 노동의 영향력이 지속적으로 증가하여 왔다는 점에서 노동시장 유연화 증가와 노동운동의 교섭력의 약화를 단순 등치시키는 것은 그 설득력에 한계를 갖는 것이다.

본고에서는 오히려 이처럼 지금까지 제기된 다양한 시각보다는 우리나라에서 존재하는 높은 수준의 비정규 근로의 비중과 노동시장 유연화의 문제를 오히려 발전론적 관점에서 바라보고자 한다. 즉, 이러한 '발전론적 관점'이 착안하는 것은, 왜 한국시장에 이미 오래전부터 높은 비중을 갖는 차별적이며 비자발적인¹⁸⁾ 비정규 노동이 존재하여 왔느냐는 것이다. 그것은, 한국노동시장의 유연화와 함께 현재 존재하는 비정규 근로의 높은 수준에 대해 시장적, 기술적, 기업의 경영전략적, 사회구조적, 사회적 세력관계 관점에서 설명하는 요인들이 각기 중요하나, 기본적으로 한국사회의 급속한 산업화와 노동시장의 상대적 후진성에 그 가장 중요한 근본원인이 있다고 보는 것을 의미한다. 즉, 우리나라에서 노동시장 유연화의 대표적인 사례로 비정규 근로의 높은 비중을 들 수 있으나, 실제 한국노동시장이 서구적 의미의 노동시장 유연화 이전에 그 구조가 대단히 파편화되어 있으며 노동시장내 다양한 분절화가 노동시장내 근로자간 차등을 구조

18) 참조. 정이환, 비정규 노동의 성격과 그 요인: 한국과 일본의 비교, 2003, pp. 230-234. 정 이환은 비정규 노동의 네 가지 유형을 제시하고 국제비교를 통해 한국의 비정규 노동에 대한 비교분석을 시도했는데, ① 미국이 자발적 보완형, ② 일본이 자발적 대체형, ③ 한국은 비자발적 대체형, ④ 이탈리아가 비자발적 보완형 이라고 보고 있다. 비자발적 대체형은 비정규 노동이 정규 노동을 대체하면서 광범위하게 확산된 스페인이나 한국과 같은 유형이라고 본다. 한편, 대체형 중에서 일본의 비정규 노동이 '제한적 대체형'이라면 한국의 비정규 노동은 '전면적 대체형'이라고 보고 있는데 이는 한국의 비정규 노동의 문제가 정규 노동을 대체하는 형태로 확산되고 정규 노동에 비해 '작은 임금과 노동조건으로의 대체'라는 성격을 갖는다는 것을 함축한다.

화하여 온 보다 결정적인 요인으로 보고자 한다. 예를 들어, 우리나라 비정규 근로자의 70% 가량이 여성근로자로 분석되고 있어 노동시장내 정규직 보유자와 비정규직 보유자간 성간의 위계적 관계를 살펴볼 수 있다. 즉, 이와 같이 우리나라 노동시장에서는 제조업, 대기업, 남성, 숙련근로자 중심의 1차 노동시장과 근로조건이 취약한 서비스업, 중소기업, 여성, 미숙련 근로자로 구성된 제2차 노동시장이 존재하여 이것이 매우 포괄적으로 그러한 1차 노동시장을 외곽에서 떠 받쳐 온 구조를 갖고 있는 것으로 보인다.

이러한 우리나라 노동시장의 구조적 특성은 다음과 같은 모습을 갖고 있는 것으로 보인다. 첫째, 노동시장내 상대적으로 보호의 수준이 높은 영역과 그렇지 않은 영역간의 차등의 구조화이다. 한국에서 급속한 산업화 과정은 무엇보다, 남성 제조업중심의 숙련근로자부터 그 노동법적(근로기준법과 노동3권 등) 또는 사회보장법적 보호를 확대 제공하여 왔다. 예를 들어 이러한 노동시장내 분절화의 현상으로 오늘날까지 5인미만 사업장 근로자에게 해고제한이나 퇴직금지불 등 근로기준법상 주요 조항이 적용 제외되고 있는 점이나, 산재보험, 그리고 국민연금이나 기타 사회보험법상 취약근로자 계층에의 보호가 적용 제외되거나, 뒤늦게 시행되어 온 점 등을 들 수 있다. 이러한 형태의 한국에서의 산업화과정에서 노동법 적용이나 근로자보호는 그 대상과 방법에 있어서 보편적 노동권이나 인권의 차원보다는 대기업 중심의 수출주도 산업화, 현대화를 추진하는 국가발전의 전략적 선택의 결과로 평가된다. 즉, 한국 노동시장 발전구도는 그 보호의 필요성 정도보다는 오히려 우선적으로 노동시장내 핵심노동력을 중심으로 보호의 수준을 결정하여 온 구조임을 엿볼 수 있게 하는 점이다.

동시에, 여성 노동력은 임금, 근로조건, 기업복지의 제공에 있어 그 수준이 남성근로자에 비해 상대적으로 낮았다. 이는, 여성인력이 주로 유통업 등 서비스업, 또는 저임금 노동집약적인 부문에 집중되어 온 측면도 그 한 이유일 수 있으나 한국성장 모델이 오히려 그 보다는 기본적으로 남녀간 차등대우가 구조화 된 모델에 기인한 것이라 할 수 있다. 즉, 우리나라는 이런 측면에서 남녀의 차별대우를 금하는 법적인 강행규정¹⁹⁾에도 불구하고 실제 인력운용에서는 남성

19) 남녀고용평등법 제8조 ②항 「동일가치노동 동일임금」규정 참조 동 규정을 위반하였을 때는 5년이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌금의 강한 처벌 규정을 명문화하고 있으나 법제정 이래 동 규정에 의해 처벌받은 사업주가 19사례에 불과하다는 점

인력의 우대와 선호가 보편화되어 그 여성근로자에 대한 법적보호의 실효성이 약하고, 동시에 노동시장내 고용신분간의 차등대우가 구조화되어 이와 같은 제 노동시장 종사자의 광범위한 희생에 기반한 성장한 모델이라 하겠다.

또, 노동시장은 조직화된 대기업 노동조합에의 양보교섭이 진행될수록 자본은 이에 대한 비용부담을 우회하기 위한 전략을 추구하였다.²⁰⁾ 즉, 기업은 오늘날, 자동차, 조선, 금속부문 등 핵심 산업부문에 이르기까지 비용과 인적자원 관리 비용이 큰 직접고용을 대신하여 사내하청 또는 사내하도급, 소사장제, 또는 적법·불법한 다양한 형태의 파견근로나 용역근로에의 의존도를 늘려감으로써 편법적으로 노동력 비용상승의 문제를 피하여 왔다. 그러면서도, 기업은 상시적 구조조정기에 대비한 인력운용의 유연성을 동시에 확보하고자 하였다. 이러한 현상이 우리나라 노동시장내 1차 노동시장과 2차 노동시장간 차별과 차등화를 다양한 방식으로 구조화하는 주요한 원인이 되고 있는 것으로 보인다.²¹⁾

이렇게 볼 때, 우리나라 노동시장에서는 유연화 그 자체보다는 노동시장 발전의 후진성으로 인한 노동시장내 그러한 성, 지역, 연령, 숙련도, 사업장규모별 파편화와 분절화현상이 오히려 더욱 구조적인 문제라고 분석된다. 즉, 여기서 더욱 주요하게 착안하여야 할 점은 노동시장 유연화라는 방식보다는 노동시장내 파편화와 분절화라는 방식에 의하여 우리나라 기업은 그 축적기반을 확충하여 왔다는 점이다. 여기에, 결과적으로 고용관계는 직접고용, 간접고용, 특수고용 등 여러가지 형태로 더욱 다원화되었으며, 사용자와 종속노동을 제공하는 근로자와의 법적 권리보장과 의무사항 등 상호간의 법률적 관계는 더욱 복잡해지게 되었다. 더욱이, 이러한 현상은 기업별 노조중심의 우리나라 노동운동의 특성으로 인하여 더욱 구조화하고 있는 측면이 있다. 즉, 그래도 보호받는 대기업의 잘 조직화 된 노동조합의 경우 그 법적, 집단적 보호가 유효한 데 비하여, 기타, 여전히 우리나라의 88% 가까운 미조직화 된 근로자나 특히 그 중 대다

에서 사실상 그 실효성이 대단히 의심스러운 규정이 되었다.

20) 참조. 양재진, 「노동시장 유연화와 한국복지국가의 선택 노동시장과 복지제도의 비정합성 극복을 위하여」, 『한국정치학회보』, 제 37집, 제 3호, 2003, pp. 403-428.

21) 이에 비하여 외국의 경우 비정규근로의 경우 차별의 정도에 있어서나 직무 만족도가 우리나라보다 훨씬 나은 것은 분석된다. 참조. 정이환, 일본의 비정규 노동자들은 어찌서 만족해하는가, 정이환 외, 『노동시장 유연화와 노동복지』, 2003, pp. 193-228.

수를 점하고 있는 중소기업사업장 근로자의 경우에는 법적보호나 집단적 권리 보장 수준이 매우 취약하여 상시적인 고용불안이 문제되고 있거나, 임금·근로조건에 있어 취약한 상태에 있다고 할 수 있다.

다음에서는 우리나라 노동시장내 유연화의 중심 대상으로 비정규 근로 문제의 등장배경과 그 주요쟁점을 살펴보기로 한다.

3. 고용형태 다변화와 대책방안 : 비정규근로 대책방안 논의 배경과 주요 쟁점

비정규근로 대책에 관해 우리나라 노사는 그 원인과 상황인식 그리고 그와 관련한 해법에 대해 매우 상반된 입장을 견지하여 왔다. 이러한 노사 당사자의 상반된 입장에도 불구하고 우리나라 비정규근로자의 권익을 보호하고 비정규근로로 활용의 질서를 바로잡고자 이를 고용형태별로 기간제근로와 파견근로 그리고 단시간근로, 특수형태근로 등으로 나누어 그동안 대책방안이 논의되어 왔다.

물론, 그 사이에 노사정위 비정규특위에서 2002년 5월 6일 비정규근로의 통계 및 분류방식, 근로감독, 그리고 사회보험 및 기타 복지증진 등에 관한 노사정 1차 합의가 있었다. 한편, 경찰인구 부가조사의 공동조사, 전문가토론회, 분과위 논의, 국내실태조사, 주요 노사당사자대표와의 간담회 워크숍 개최 및 관련 노동법학자 초청 토론회 및 공식·비공식 간담회 등 많은 논의를 거치면서 동 사안은 사회적으로 노동부문의 주요 이슈가 되었다.

그럼에도, 첫째, 비정규 근로에 대한 노사의 입장이 워낙 대조적이었기 때문에 중립적인 대안 도출이 사실상 매우 어려운 실정이었다. 많은 고민과 논의 속에서 검토된 대책방안은 공익안이 자칫 노사는 물론, 정부 정책담당 부서로부터도 다양한 비판에 직면할 우려가 있었다. 그 만큼 대책방안은 비정규근로 대책의 기본원칙, 그리고 중장기적 전망 우리나라의 노동시장내 여건과 현실 등을 종합적으로 고려한 것이어야 했다. 둘째, 노동법학자, 경제학자 그리고 노사관계 전문가간에도 그 입장이 각기 다양하여 우리나라에 과연 무엇이 적절한 비정규근로 대책인가에 대한 많은 거듭된 토론과 설득, 고심의 과정이 있었다. 실제 노사는 서로 원론적인 주장만을 반복하고 정부는 그런 상황에서 선뜻 문제 해

결의 임무를 내기 힘든 상황에서 사실상 논의는 중립적인 전문가 중심으로 진행되어 그 책임감과 함께 부담은 더욱 클 수 밖에 없었던 것이다.

이러한 비정규 근로 대책방안에 대한 논의과정은 두 가지의 의미를 지니는 것이었다. 먼저, 문제해결에 대한 사회적 공론화에 기여하였다고 평가된다. 둘째, 우리나라의 비정규근로 대책방안은 그 간의 논의를 통해 대책마련을 위한 상당한 전문성 확보와 정보의 공유 등 그 간 관련 입법화를 위한 준비가 상당히 성숙하게 되었다고 평가된다. 국내의 논의와 비교를 해도 이러한 정도의 집중적인 비정규 근로 대책 논의는 사실 그렇게 많지 않은 것으로 평가된다. 이는 주요 외국의 경우 관련 대책 방안은 고용형태별로 길게는 수십 년에 걸쳐 단계적으로 변천되어 왔고 우리와 같은 일괄 논의방식을 거치지 않았다는 점이 비교된다. 또, 그것은 그만큼 우리나라의 비정규근로 문제 해결의 시급성을 반영하는 것이기도 하다.

어쨌든, 비정규 근로의 대책에 대해 모두가 공감하는 것은 극히 일부를 제외하고는 우리의 경우 비정규 근로의 대부분이 '비자발적인 것'으로 '고용불안과 '차별대우의 근원'이 되고 있으며 노동시장내 파편화와 분절화 구조화의 주요한 원인이 되고 있다는 점이다. 동시에, 다양한 형태의 탈법과 편법적인 고용관계의 개선도 중요한 과제로 대두되어 왔다. 특히 그 주 대상이 여성이나 미숙련자 및 중소기업사업장의 취약근로자에 집중되어 있다는 점이 특징이라 하겠다. 그러나, 최근에 비정규 근로는 그러한 취약근로계층에만 국한되지 아니하고 대기업이나 공공부문에까지 빠르게 확산되어 비정규 근로 문제는 우리나라 노동시장 변화에 주요한 요인으로 떠오르게 되었다. 따라서, 비정규 근로의 문제는 이제 우선적인 비정규 근로자의 권익보호 문제 외에 개별기업 차원을 넘어선 전체로서의 우리나라의 경쟁력있는 노동시장의 기틀 확립에 가장 중요한 요인의 하나가 되고 있다고 할 수 있다.

한편, 노사정은 2003년 5월 비정규 근로대책에 관한 제2차 기본합의를 위한 수 차례의 고위급 회담을 개최하였으나 워낙 입장차가 큰 탓에 합의에 이르지 못하고 노사정위원회는 2003년 7월 26일 개최된 본위원회에 그 간의 논의 경과와 함께 노사의 입장 및 공익위원안을 첨부하여 정부에 이송하고 사실상 논의를 종결하였다. 이후 정부는 현재 노사정위원회로부터 논의 결과를 이송받아

비정규 근로에 관한 입법 준비에 착수 비정규 근로에 대한 정부안을 제시하였다.

그 간 실제 비정규근로대책에 대한 노사의 입장은 서면으로 제출되어 이미 여러 차례에 걸쳐 발표되고 논의되어 왔다. 이에 비해 정부측은 노동부가 특위 발족 이전인 2000년 10월 5일 “비정형근로자 대책방안”이라는 문건을 발표하고 대책마련을 검토한 바 있으나 당시 노사 양측으로부터 이 정부안은 많은 비판을 받고 더 이상 정책안으로 추진되지 못한 채 유보된 바 있었다. 이를 전후하여 당시에, 비정규 근로에 대한 논의는 노사정위원회 경제사회소위원회의 많은 주체중 한 소의제로 채택되어 논의되었으나 문제해결에 대한 사회적 관심도가 제고되어 별도의 특위 차원의 집중적인 논의의 필요성이 제기되면서 2001년 4월과 5월 노사정위원회에 참여하고 있는 한국노총이 상무위원회와 본위원회에서 특위구성을 제안하였고, 이것이 수용되면서 2001년 7월 23일 특위가 발족되었다. 논의의 중요한 축인 노동계의 민주노총과 비정규공대위 등이 참여할 수 없었던 것이 못내 아쉬운 점이었으나 특위는 발족 후에도 노사와 균등한 차원에서 이 문제에 대한 해법을 위하여 공식·비공식적 협의와 간담회, 면담 등을 통해 폭넓은 의견교환이 다각도로 모색되었다.

한편, 2003년 5월 발표된 비정규 특위의 공약안은 우리나라 비정규 근로문제에 관해 현실적이면서도 장기적인 방향에서의 대책방안을 마련하고자 한 공익위원들의 수많은 논의와 토론의 결실이라고 평가할 수 있다.²²⁾ 실제 노사의 비정규 근로 대책방안에 대한 입장이 상호 매우 대적적인 상황에서 전술한 비와 같이 위원장을 포함한 모두 7명의 공익위원간에 있어서도 이 문제에 대한 인식과 해법에 있어서 각기 입장이 달라 통일적인 공약안이 만들어지는 것 자체가 쉽지 않을 전망이다. 그러나, 2002년 7월 이후 2003년 4월까지 공익위원들은 수십 차례의 회합을 통해 각각의 개인적 입장보다는 우리 사회에서 비정규 근로에 대한 합리적인 해법을 찾아야 한다는 입장에서 단일한 공약안 도출에 많은 노력을 기울여 주었다.

공익위원안이 도출되는 데는 몇 가지의 원칙에 대한 공감기가 있었다고 할 수

22) 이호근, 비정규 관련 노사정위 비정규특위 공약안 내용과 의의, 『월간 비정규노동』 2003년 6월, pp.10-21.

있는데 이는 크게 다음과 같다. 먼저, 비정규근로가 남용되는 것을 제한하여 합법적이고 합리적인 노동시장질서 구축의 토대를 마련하고자 하였다. 즉, 이를 위한 대책은 비정규 근로자의 권익보호가 그 기본 축을 이루면서도 '대책방안이 의도하지 않은 결과를 초래하지 않도록' 논의에 논의가 거듭되었다. 실제, 기간제 근로의 사유제한이나 반복갱신규제와 같은 부분 등 주요 대책방안의 효과에 대해 공익위원 누구도 확신을 갖을 수 없는 예측하기 힘든 부분이 있었기 때문이었다.

즉, 공익위원들은 비정규 근로의 궁극적인 해결방법은 ① 입법론적 '강한규제' 하나에 의해서만 해결되기는 힘들다고 보고, 실제로, ② 기능하는 근로감독, ③ 사회적 안정망의 동시적구축 및 실업대책과의 연관성 그리고 ④ 기업의 경영여건까지를 포괄적으로 고려하며 노사 당사자간의 충분한 사회적 대화와 함께 이들이 상호 유기적으로 연계를 갖는 대책방안이 되어야 한다는 점에 유의하였다. 기간제 근로와 파견근로 또는 기간제 근로와 단시간근로 등 문제가 각기 중첩되는 경우 그 대책방안이 인접 고용형태와 상호 유기적 연계를 갖도록 유의한 것은 그런 이유에서였다. 마지막으로, 공익위원들은 특수형태근로와 같이 국내 외의 그 입법례가 드문 경우 이의 검토를 위한 후속기구 등을 설치하여 심도있는 논의를 통해 대책방안을 마련하도록 하였다. 이 문제는 ILO 등 국제 기구에서도 이 문제에 대해서는 지난 95년 이래 지속적 논의를 해오면서도 아직 결론을 내지 못하고 있는 사안이기도 하다.²³⁾

23) ILO는 1995년 제85차 총회에서 동 사안을 처음 다루기로 한 이후 이른바 '도급노동'(contract labor)이라는 명칭하에 본 회의 타결을 목표로 논의하였으나 1998년 제88차 총회에서 논의가 타결되지 않자 2000년 전문가회의를 개최하여 각국의 실정을 좀 더 연구조사 한 후 2003년 개최된 제91차 총회(관련보고서: The Scope of The Employment Relation)에서 중간 보고를 받고 후 2006년 6월 제94차 총회에서 회원국 노사정의 의견을 수렴하여 관련 권고안(Recommendation)을 채택하였다. 그 간 ILO는 contract labor라는 정의도 생략한 채 이를 포괄적 정의로 대신한 채 논의해왔다. 한편, 동 사안에 대한 ILO의 입장은 먼저 노동법의 적용을 우회하거나 회피하기 위하여 이루어지는 이른바 ① 위장된 형태(disguised work)의 고용에 대해서는 노동법이나 관련 노동관계법의 법 적용 범위를 명확히 한다는 것, ② 실제 근로자와 자영업자의 중간적 위치에 처해 있는 모호한 형태(ambiguous work)인 이른바 '진정 특수형태근로 종사자'인 경우에는 각국의 법, 제도, 그리고 노사협의 등을 존중하여 각국의 특성에 맞는 해결방안을 모색하도록

4. 우리나라 비정규근로 대책: ‘시장’과 ‘사회적 보호’ 사이에서

1) 기간제 근로 규정

공익위원안 중 기간제 근로에 대한 대책방안은 그 ‘원칙’에서 우리나라의 기간제 고용의 현실을 직시하며 기간제 고용의 활용이 사회경제적으로 필요한 수준과 내용을 넘어 그 취지와 달리 정규직 고용에 따른 각종 비용부담과 해고 제한 등의 노동법적인 제한을 피할 목적으로만 운용되는 ‘기간제 고용의 남용을 막고 기간제 고용이 노동시장 내 건전한 고용형태로 자리 매김이 될 수 있도록 한다’는 입장에서 출발하였다. 이 원칙은 2001년 7월 23일 비정규 특위가 발족할 당시에 비정규 근로 대책은 ‘비정규 근로자의 권익보호’와 ‘노동시장의 장기적 발전을 고려’하여 그 방안을 마련토록 한다는 두 가지 대원칙의 연장선에 선 것이다.

우리나라 비정규 근로의 실질적인 대다수를 점하고 있는 이 기간제 근로에 대한 대책방안과 관련하여 노동계는 이것이 비정규 근로대책의 가장 중요한 부분이라고 보고 이미 우리 노동시장에서 비정규 근로의 규모가 국내외를 막론하고 과다하게 확산되어 있어 이른바 모든 정규직의 비정규화가 우려된다며 그 사용을 처음부터 엄격하게 제한하여 노동시장의 질서를 바로잡고 기간제 근로자에 대한 고용불안정과 차별을 시정할 것을 주장하여왔다.

반면에, 경영계는 기간제 근로의 양산을 인정하면서도 그 주된 이유가 우리나라에서 이른바 정규근로자의 해고 등 탄력적인 인력활용이 어렵고 상대적으로 보호의 수준이 높은 정규직 근로자 중심의 경직적인 임금 및 고용시장으로 인해 이를 피하고자 하는 것이 그 주된 원인이라고 보고 기간제 비정규 근로자의 보호 수준을 강화시켜 이 문제를 풀려고 하기보기도는 정반대로 정규직의 보호수준을 완화한다면 기간제고용의 문제는 해소된다는 입장이었다.

공익위원들은 이러한 노동계와 경영계의 주장과 논리가 각기 부분적으로 타당하면서도 각자의 입장에서만 문제를 바라보는 한계를 갖는 것이라고 보았다. 공익위원들은 기간제 근로는 기간제 근로답게 활용되어야 한다는 입장이며 어

한다는 것이다.

면 이유에서건 현재와 같이 1차 노동시장과 2차 노동시장의 왜곡된 관계의 결과이어서는 안 된다는 입장이었다.

공익위원들은 기간제 근로는 그것이 본 취지와 달리 근로계약의 장기간에 걸친 반복갱신을 통해 그 기간을 정함 자체가 형식화 된 경우에 이를 기간을 정함이 없는 계약으로 본 대법원 판례의 취지에 따라 기본적으로 「기간제 근로의 계약체결에는 특별한 사유를 묻지 않고 일정기간 내에서는 반복갱신을 자유롭게 할 수 있도록 하되, 일정기간 경과 후에도 고용관계가 지속되고 있을 경우에는 기본적으로 이를 기간을 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 보고, 단, 예외적으로 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 반복갱신을 허용할 수 있도록 하였다」.

여기서, 핵심적인 쟁점은 고용안정성을 제고하기 위한 이 방안이 역으로 일정기간의 도래 이전에 사용자가 계약해지를 할 경우에 오히려 대량 해고의 사태를 막을 수 없다는 문제점이 해결되지 않고 남아있다는 점이다. 따라서, 이 방안은 결국 반복갱신 당시 사유제한의 폭을 얼마나 현실에서 노사가 수용 가능하도록 합리적 사유의 범위를 설정하느냐에 그 핵심이 달려있다고 할 수 있다. 동시에, 스페인의 1997년 노사합의에 의한 기간제 근로 규정이 보여주듯이 무기계약체결을 유도할 수 있는 제도적 유인장치가 주요한 점이라 하겠다. 즉, 공익위원들은 고용창출이라는 측면에서도 기간제 근로를 원천적으로 제한하는 것이 현실적으로 어렵다고 보았으며 단, 현재처럼 아무런 제한 없이 기간제 근로가 남용되는 것 또한 차단되어야 한다고 보았다.

노동계는 계약 체결단계에서부터 기간제 근로를 엄격히 사유에 의해 제한하는 입구제한 방식을 일관되게 주장하였고, 그에 반해 경영계는 여하한 사유제한 방식에 반대하며 계약기간만을 3년으로 늘리는 입장을 고수해 왔다. 공익안은 이에 대해 사유제한의 한 방식으로 입구단계에서의 기간제 근로의 활용은 제한하지 않되, 반복갱신 단계에서의 사유제한 방식을 취한 것이라 할 수 있다.

즉, 공익위원들은 근로 계약기간에 관한 근로기준법 제23조가 1996년 판례(1996.8.29. 선고 95다5783 전원합의)로 말미암아 근로계약기간의 약정에 사실상 아무런 제한이 없게 된 현실에서 관련 법개정을 통해 이의 실효성을 재담보하고자 하였다. 이것은 합리적 사유가 있지 않은 경우를 제외하고 기간제

근로의 사용을 일정기간(반복개신을 포함한 총기간) 경과 후에는 제한하여 기간제 근로자가 남용되는 것을 막는 한편, 그것이 기간제 근로답게 활용될 수 있도록 하여 특별한 사유없이 계속 반복되는 형식적인 기간제 근로자의 고용불안을 해소하고자 하였다.

둘째, 공익안은 「동일한 사업장내 기간제 근로를 이유로 한 기간제 근로자의 임금, 근로시간, 복지 기타 근로조건에 있어 차별을 하지 않도록 하였다. 비정규 근로 대책에 관한 통상적인 외국 주요국가들의 대책방안을 보면 대부분의 경우 실업대책의 한 방편 등으로 노동시장 내 고용형태의 다변화를 수용하는 한편, 통상적인 정규직과의 차별은 제한하는 방향으로 입법이 되고 있다. 우리의 경우 엄밀한 직무분석에 의한 임금체계(예를 들어 남녀고용평등법 제8조 ②항에는 『동일가치노동의 기준은 직무수행에서 요구되는 ‘기술, 노력, 책임 및 작업조건’ 등』으로 한다고 규정되어 있다 라기보다는 연공서열제가 보편적인데다 동일가치노동 동일임금을 판별할 객관적 기준이 충분치 않아 균등대우의 천명에도 불구하고 그 법적용의 실효성문제가 제기되고 있으나²⁴⁾ 원칙적으로 차별대우문제를 시정하기 위해서는 차별금지를 법 명문화하는 동시에 차별시정기구를 두어 단계적으로 차별대우를 시정해 나가는 기반을 마련해야 한다고 보았다.

이러한 차별대우 금지는 실제 비정규 근로 활용에 있어 매우 중요한 부분이라 하겠다. 주요 외국의 비정규 근로 대책방안은 ‘건전한’ 비정규 근로의 원활한 활용을 위해서도 사업장내 고용형태를 이유로 한 차별이 구조화되어서는 안 된다는 입장에서 출발하고 있다. 즉, 동일한 직무를 수행하면서도 기본급과 초과근로수당 등 임금은 물론, 휴가·휴일, 상여금과 각종 교육훈련기회에서의 차별 외에 유니폼과 같은 부분에 있어 차별은 제한되어야 한다는 것이 법적 대책방안의 중요한 출발점이라 할 수 있다.

그럼에도, 노동계가 주장하듯 연공서열제는 오히려 긍정적인 우리나라의 임

24) 동일가치노동 동일임금지금을 법으로 명문화하여 이를 위반 시에는 3년 이하의 징역이나 2000만원 이하의 벌금에 처하도록 한 『남녀고용평등법』상의 강행규정이나 현행 『파견근로자보호 등에 관한법률』 제21조에 【**균등한 처우**】를 명시하되 부당한 차별적 처우를 형사처벌 없이 선언적으로 규정하고 있으나 강행규정이나 노력의무규정 모두가 현재 실질적으로 작동하지 않고 있는 실정으로 법규정 못지않게 법규정의 실효성 담보가 무엇보다 중요한 문제로 분석된다.

금체계로 이것이 차별의 주요한 원인이 아니라 오히려 사업장내에서 고용형태에 따라 이루어지고 있는 차별이 문제라는 주장은 중요한 논점이다. 그럼에도, 오히려 엄밀한 직무분석에 의한 임금체계의 도입에 노동계가 적극적이지 않은 측면이 있고, 또, 왜 우리나라에서 동일임금 동일노동에 관한 차별규정을 동반한 강행규정이 일부 존재함에도 현실에서 아직 실효성을 갖지 못해왔는가에도 주목하여야 할 필요가 있다고 분석된다. 따라서, 시간이 필요한 방식이기는 하지만 기본적으로 고용형태별로 차별금지 원칙을 명문화하고 이의 실효성 확보를 위한 구체절차 과정의 확립 등 보완적 조치가 단계적으로 모색되는 것이 중요한 일이라 하겠다.

여기서, 핵심은 과연 그와 같은 차별금지원칙의 명문화가 얼마나 실효성이 있을 것인가 문제일 것이다. 공익위원안은 노동계가 주장하는 것처럼 근기법 제5조에 형사적 차별규정을 동반한 고용형태를 이유로 한 차별금지를 포괄적으로 추가하지는 않았지만, 비정규 근로의 차별금지가 경영계와는 달리 노동시장과 사회통합을 위해 매우 중요한 사항이라고 보아, 대신에 이를 고용형태별로 구속력을 갖는 원칙으로 명문화하여 근거규정을 두고 구체적인 것은 별도의 차별시정기구 등을 통해 그 실효성을 담지하고자 하였다. 때문에, 동 조항이 구체적으로 얼마나 실효성을 갖는가 하는 것은 구체절차 등 차별시정기구를 통해 얼마나 포괄적, 지속적으로 차별을 시정해 나갈 수 있는 방안이 모색되느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

또, 셋째, 공익안은 「계약기간, 임금, 근로시간 및 기타의 근로조건의 서면명시의무를 명문화」하여 비정규 근로계약 체결관행을 명확히 하여 사후적인 법률적 논쟁의 소지를 줄일 수 있도록 하였다. 정부(노동부)와 경영계는 애초에 집행의 어려움과 외국의 규정에서 볼 수 있는 바와 같이 근로계약 성립의 서면요건주의가 또 다른 규제의 하나로 기업에 일정한 부담을 줄 수 있다고 보고 그러한 법 규정에 대해 유보적인 입장이었으나 비정규 특위에서의 반복된 논의에서 장기적으로 우리나라 근로계약 체결관행을 명확히하여 노동시장 질서를 바로잡아 나가는 것이 중요하다는 이러한 공익위원들의 입장이 수용되게 되었다.

넷째, 공익안은 이어 「기 고용 된 기간제 근로자를 신규 정규직 채용시에 우선적으로 고용하도록 노력의무를 규정」함으로써 비정규근로가 trap으로서가 아

나라 1차 노동시장과 2차 노동시장을 연결시킬 수 있는 bridge로서 작동할 수 있도록 하여 노동시장의 분절화가 고착화되는 것을 제한하고자 하였다. 그러나, 이 규정은 강제규정이 아닌 노력 의무규정이어서 외국의 통상적인 입법례에서 볼 수 있는 기간제 근로나 단시간 근로자에 대한 전환규정에 비해 상대적으로 약한 제안인 반면, 경영계는 그러한 전환규정 자체가 기업 고유의 인사경영권에 대한 침해라는 입장이다.

다섯째, 기간제 근로에 대한 공익안의 마지막 제안은 근로기준법 제23조의 「근로계약에 관한 원칙의 규정」이다. 이 규정은 근로계약에 있어 원칙과 예외를 분명히 한다는 데 그 의미가 있다. 동시에, 사업의 완성에 필요한 것을 제외하고는 그 (계약)기간은 일정기간을 초과하지 못한다고 규정하였으며 이 경우 일정기간은 계약기간의 상한선을 총사용기간의 계약기간과 연동하여 정하도록 하였다. 즉, 예를 들어 일정기간을 2년으로 할 경우 이것은 계약 최장기간의 길이가 2년을 넘지 않음을 의미하는 것으로 그 기간내 반복갱신의 총합이 역시 2년을 넘지 않음을 기본으로 하고 이의 초과시에는 기본적으로 무기계약으로 간주하거나 사회경제적으로 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 반복갱신을 허용한다는 의미이다.

〈표 2〉 기간제 근로에 대한 노·사·정 및 공익안비교

노동계안	경영계안	정부안	공익안
-합리적 사유가 있는 경우에 한하여 허용(출산·육아, 질병·부상 등으로 발생한 결원의 대체 경우나, 계절적 사업의 경우 또는 일시적·간헐적으로 업무가 증대한 경우 노사합의 등 절차적 제한을 거쳐 허용) -허용기간: 업무성질에 따른 최소기간만 허용 · 근로계약기간은 최장 1년 단, 1회에 한하여 반복갱신을 허용하여 최대 2년까지 허용 -2년 초과고용시 기간의 정함이 없는 계약으로 간주 -동일가치노동 동일임금원칙규정	-기간제 근로 계약 사유 설정 반대 -계약기간은 상한 1년에서 3년으로 연장 -기간의 정함이 없는 계약간주나 정규직 전환의무 반대 -동일노동·동일임금 원칙 명문화 반대	-3년까지 기간제 근로 사용(사유제한 없음) -3년 초과시 해고제한 -차별금지원칙 명문화 -차별시정기구 신설 : 노동위원회에 차별시정기구를 설치하여 차별판정이 나면 시정명령지시하고 이를 어기면 1억원에 상당하는 과태료 부과 -근로조건 서면 명시	-일정기간 사용 후 무기계약간주 단, 예외적인 경우 계속적 기간제 근로 계약체결 허용 -차별금지원칙의 명문화 -근로조건 서면명시의무 -통상근로자 전환 노력의무 -계약기간 원칙의 명문화

2) 파견근로

파견근로의 가장 중요하면서도 시급한 문제로 공익위원들은 그 허용업종이나, 사유 그리고 기간 등과 같은 문제에 앞서 '불법파견 문제'와 합리적이고 적정한 '중간이윤의 문제'로 인식하였다. 무엇보다, 현재 만연해 있는 합법공간과 불법공간사이에 모호한 점을 정비하여 파견근로 활용에 대한 질서확립이 건전한 파견근로의 활용에 선결되어야 할 문제로 보았다.

그러나, 공익위원들은 파견근로의 궁극적인 해법을 위해서는 「증장기적 대책」으로 파견, 용역, 도급 등 노무공급에 관한 하나의 통일적 법률로 정비규율하여야 함이 필요하다고 보았다. 동시에, 당면과제로 무엇보다, 「불법파견에 대한 규제의 실효성확보」가 중요한 과제라고 보았다.

불법파견에는 현행 파견법의 허용업무에 속하지 않는 업무에 대해 파견업이 이루어지고 있는 경우와 26개 파견허용업무²⁵⁾에 속하면서도 파견법의 적용을 피하기 위하여 이루어지고 있는 불법파견 등이 있다. 대책방안은 이 두 가지 형태의 불법·편법적 파견근로 활용을 제한하여 이를 합법적 파견근로로 유도하는 것이 중요한 과제로 인식하였다. 이를 위해, 공익안은 원칙적으로 「불법파견 적발시 인허가 취소 및 사용자업주의 처벌 등 행정처벌을 강화」하도록 하고, 「허용업종에 속하는 불법파견의 경우 파견법상의 근로자로 보도록 하고, 이에 해당하지 않는 경우에는 사용자업주에 직접 고용된 것으로 간주」토록 하였다.

또, 구체적인 조치로 공익안은 첫째, 파견사업주와 사용자업주간 체결한 파견근로 계약사항의 서면고지를 의무화하여 최소한 파견근로자가 자신의 임금 및 여타의 근로조건에 대해 명확히 인지하여 불합리한 처우에 스스로 대처할 수 있도록 하였다.

둘째, 기간제 근로에서와 마찬가지로 「근로조건」의 내용에 합리적 사유가 있

25) 이에 다음이 속한다: 컴퓨터전문가; 사업전문가; 기록보관원, 사서 및 관련 정보전문가; 언어학자, 번역가 및 통역가; 전신·전화통신 기술공 도안사 컴퓨터보조원; 녹화장비보조원 라디오 및 텔레비전 방송장비 조작원 달리분류되지 않은 기타 교육 준전문가; 예술, 연예 및 경기 준전문가; 비서, 타자원 및 관련 사무원 도서, 우편 및 관련 사무원; 수금원 및 관련 근로자; 전화교환 사무원; 여행안내원; 조리사; 보조; 간병인; 가정 개인보호 근로자; 주유원; 자동차 운전원; 전화외판원; 건물 청소원; 수위의 업무 등 26개 업종.

는 경우를 제외하고는 동일사업장내 파견근로를 이유로 하여 파견근로자에 임금, 근로시간, 복지 기타 근로조건에 있어 차별을 금지」하고 「현행 파견법 제21조의 차별금지규정 실효성을 담지하기 위해 이를 선언적 규정이 아닌 위반시 처벌을 포함한 강행규정」으로 하도록 하였다.

또, 셋째, 우리나라 파견근로가 실제 상용형보다는 직업소개업에 유사한 등록·모집형이 대다수이다. 공익위원안은 이러한 등록·모집형 파견이 실제 우리나라 파견근로의 대다수를 점하고 있는 현실에서, 중장기적으로 이의 상용형 유도가 필요한 조치로 인식, 애초 대기기간 중 일정률의 휴업수당을 지불하게 하거나, 중간수수료의 상한선을 설정하여 과도한 중간이윤을 제한하여 등록·모집형 파견근로의 유인동기를 차단 상용형 파견으로 이어질 수 있도록 하는 방안 등을 검토하였었다.

그럼에도, 공익위원들은 적정 이윤수준 설정의 어려움이나 일부위원이 제시한 첫 기간제근로 기간만큼만 체결되는 파견근로를 제한하는 이른바 '일치금지의 원칙'(Synchronisationsverbot) 등이 실제 우리나라 파견근로 시장에서 실효성있게 작동할 지를 논의하고, 결국, 이러한 점을 고려한 방안으로 입법자는 등록·모집형의 운용에 대해 허용업종·기간·사유 등과 밀접하게 연동하여, 취지에 부합하지 않는 근로자파견 운용형태의 시정을 검토토록 하였다.

넷째, 노동계와 경영계의 주요 관심사의 하나인 「파견근로의 허용업종에 대해서는 대상업무의 범위를 조정하기 위하여 노사가 참여하는 별도의 기구를 마련하여 정례적인 논의를 하여 그 허용업종을 정하도록 하였다」. 이와 같은 허용업종에 대해서는 공익위원들은 특히 두 가지 점을 고려하였는데 즉, 일본 등 주요 외국국가에서 파견근로가 지속되는 고실업시대 실업대책의 일환으로 그 허용업종과 기간제한 등에 있어 이를 탄력적으로 적용하고 있는 추세를 감안하되, 여전히 우리나라 파견근로의 활용이 많은 문제점을 안고 있는 여건에서 그 보완책 마련이 선행 또는 병행되어야 한다는 점과, 또, 1998년 2월 파견법 제정당시 26개 허용업무에 전문·기술직 부문과 일반직 파견이 원칙없이 혼합적으로 허용되어 그 규율의 기준이 모호한 점 등의 문제를 시정하기 위하여서는, 결국 허용업종에 대해 노사정이 정례적 협의를 통하여 재조정토록 하는 절충안을 제시하였다.

여기서 파견근로에서의 일반적인 국내외의 추세가 고려될 수 있을 것이다. 즉, 우리나라 비정규 근로대책방안이 주로 주목해 온 주요 국가 중의 하나인 독일이나 일본 등의 국가에서는 이미 파견근로에 관한 한 애초부터 아무런 업종 제한이 없었거나(독일은 기간제한 등 다른 규제장치로 파견근로를 규율해 왔음), 일본에서와 같이 단계적으로 그 허용업종이 이른바 negative list로 전환되었다는 점이다. 공익위원 논의에서도 이러한 추세가 검토되었었고 정책 담당 부서에서도 그러한 추세를 외면하기는 힘들 것이라고 보인다. 그럼에도, 공익안이 별도의 심의기구 설치를 최종 선택한 이유는 다음에서였다.

즉, 먼저 공익위원들은 파견근로의 질서가 아직 확립되어 있지 않은 우리에서 전제 없이 허용업종을 자유화한다는 것은 상당한 위험이 따르는 것으로 보았다. 즉, 이런 안이 현재의 불법영역을 합법영역으로 전환하여 합법공간내에서 적절한 규제를 통해 파견근로를 규율해 나가고 불법이 지속적으로 재상산되는 구조를 차단하겠다는 목표를 가지고 있다 할 지라도 이는 여전히 다음의 문제가 선결될 것을 요구하고 있다고 보았다.

- 첫째, 이미 negative list로 전환한 선진국의 경우 파견근로자의 관련 법적 보호장치가 우리보다 더욱 견고한데다, 우리의 경우 파견근로의 경우 사실상 근로감독의 사각지대에 놓여있다는 점이 고려되어야 할 것이다.
- 둘째, 파견근로는 노사간 고용의 삼각관계적 특성(triangular-employment-relation)을 갖는 데, 우리의 경우 이 부문에서 노사간의 교섭력 불균형이 커 이런 측면에서 보완이 필요한 실정이다.
- 셋째, 우리나라 파견회사의 대다수는 소규모이고 영세하여 과당경쟁의 원인이 되고 있는 반면, 전문적 인력공급회사로서 필요한 파견회사의 전문성 확보 및 과당경쟁을 억제할 대형화가 여전히 미흡하다.

때문에 공익위원들은 독일, 일본의 추세뿐만이 아니라 우리의 현실을 감안 허용업종의 재조정에 있어서 단계적 접근을 제시하게 되었던 것이다. 결국 대책방안은 정책부서가 이러한 현실을 어떻게 판단하고 있으며 국내외의 전반적인 추세와 함께 위와 같은 문제점에 대한 개선의지와 그 구체적 계획안을 어떻게

마련해 제시할 수 있는 지에 달려있다고 하겠다.

다섯째, 파견법 제 6조 ③항의 「사용사업주가 2년을 초과하여 계속적으로 파견근로자를 사용하는 경우 파견근로자를 고용한 것으로 본다」는 이른바 ‘고용의 계규정’은 파견근로가 그 근본취지에 부합하게 운용되어야 한다는 입장에서 이를 유지하되, 취업이 어려운 고연령층에 대하여 근로자 본인이 희망하는 경우 예외적으로 기간연장이 가능하도록 하였다. 단, 그 허용에 사용업종을 포함시키는 문제에 대해서는 계속 검토토록 하였다. 이와 같은 규정은 특히, 현행 6조 ③항 규정으로 인하여 2년 만기 계약만료 직전에 계약이 해지되어 반복적으로 다시 타회사 동종업무에 순환되고 있는 단순 반복직 파견근로자 등의 고용안정을 위하여 중요한 의미를 갖고 있는 것이다.

〈표 3〉 파견근로에 대한 노·사·정 및 공익안비교

노동계안	경영계안	정부안	공익안
-현행 근로자 파견법은 직업인정법상의 직업 소개와 근로자 공급사업과 함께 제정비 필요 -파견근로 허용업종은 전문지식, 기술, 경험을 요구하면서 ‘합당한 이유’가 있는 업무로 한정 -파견근로 허용기간은 1년, 반복갱신하여 최장 2년까지 허용(현행) -동일업무 계속사용 금지 -2년 초과시 고용의제 유지 및 불법파견시 직접고용	-파견근로의 현행 허용업종 negative list로 전환 -파견기간 제한폐지, 노사합의에 의해 갱신 가능토록 허용 -중·고령자에 대한 파견기간연장 등 파견근로 활성화필요 -동일업무 계속사용 허용	-파견근로 허용업종 일부제외 전면허용(내거티브 리스트방식) -파견허용기간 3년 연장 -파견근로 3년 사용 후 3개월 휴지기간 의무 도입으로 동일업무 반복사용제한 -파견근로 3년 사용 후 고용의제 조항을 고용의무로 전환 -차별금지: 기간제규정과 동일방식 적용	-불법파견규제 · 근로감독강화 · 파견법에 의한 근로자로 간주하거나 · 사용사업주에 직접 고용된 것으로 본다. -서면계약 고지 의무화 -차별금지규정 실효성 제고 차별규정강화 -등록·모집형 시정 -허용업종심사·조정기구설치 -간주규정 개선 -동일업무 계속사용규제 -집단적권리 및 노사협의회 참여권보장

외국의 경우 단체협약 등 노사합의로 그와 같은 간주규정의 획일적 적용제외를 허용하거나 숙련을 요하지 않는 단순업무 등에 종사하는 고령자로서 보통 노동시장에서 달리 취업기회를 갖기 힘든 경우에 한해 예외규정을 두고 있다.

이는 우리나라에서 고용간주규정을 유지하려는 한 현재 파견법상의 고용의제조항으로 인해 그 입법취지와 달리 주기적으로 불합리한 고용불안에 시달리고 있는 파견근로자의 일정한 고용안정 개선을 위해 필요한 불가피한 조치인 것으로 판단된다. 단, 이것은 사업주에게 중고령자의 파견근로의 장기간 반복갱신이 ‘합법적’으로 허용되는 문제가 있다고 하겠다.

여섯째, 파견근로자 ‘개인’에 대한 규제를 넘어 파견근로의 동종‘업무’단위 2년 이상 계속사용을 (어떻게)제한할 지에 대하여 공익위원들간 많은 논의와 검토가 있었다. 즉, 일본과 독일에서는 이에 대하여 3개월의 휴지기간을 두게 한 다거나, 종전 계약기간의 25%를 경과해야 할 것을 요건으로 하였거나 하고 있기도 하다. 공익위원들은 이에 대하여 이를 허용업무의 범위와 연동하여 그 사용제한 여부를 결정하도록 하였다.

마지막으로, 공익안은 파견근로자의 집단적 권리 및 노사협의회 참여의 기회를 보장하는 방안을 모색토록 하였다. 즉, ① 파견사업주 및 사용사업주의 책임 소재가 불분명한 경우 연대책임을 지도록 하고, ② 사용사업주의 책임이 있는 부분에 대하여 노사협의회에 참석시켜 그 고충을 조정토록 하며, ③ 파견근로자의 교섭요구가 있는 경우 사용사업주가 책임이 있는 부분에 대하여서는 사용사업주가 이에 응하도록 하였다. 단, 이 경우 ‘교섭상대방 적격성의 문제에 대한 대법원 판례가 고려되어야 할 것과 파견근로자가 사용사업주를 상대로 ‘노조를 결성할 수 있어야 한다’는 전제가 있어야 함을 지적하였다.

3) 단시간 근로

단시간 근로에 대해 공익위원들은 이른바 ‘명목상의 단시간 근로’자가 가장 중심적인 문제로 보았다. 실제, 국내현장실사에서 우리나라 대규모 유통업에서 이루어지고 있는 단시간 근로가 엄밀한 의미에서의 단시간 근로가 아닌 이른바 일정기간 동안에 걸쳐 고용된 일용직에 불과함이 확인되었다. 즉, 이들에게는, 퇴직금규정이 사실상 적용되지 않도록 계약기간이 단기간에 걸쳐 반복적으로 이루어지고 있었으며 초과근로수당 규정이나, 휴가·휴일, 연·월차 사회보험 적용 등에 대해서도 통상적인 근로자에 비해 그 적용률이 현저한 차이가 나고 있었고, 이들에게는 사실상 시간급임금 지불 외에 여타의 고정임금 또는 사내복

지가 제외된 실정이었다.

그럼에도, 공익위원들은 이러한 단시간 근로가 여성, 특히 주부, 아르바이트생 등 단순업무종사자를 위한 취업촉진의 주요한 기능을 하고 있다고 보고, 단시간 근로의 그러한 고용활성화 측면과 동시에 근로조건의 보장이 동시에 이루어질 수 있는 방안을 모색하였다. 이 가운데 결국 「단시간 근로는 명목상의 단시간 근로문제가 그 핵심이며 단시간 근로에 대해서는 비례대우를 그 기본 원칙으로 확립함이 중요」하다고 보았다.

구체적으로 공익안은 이를 위해 첫째, 「비례대우와 관련 근로조건이 근로시간을 기준으로 산정한 비율에 따라 결정되도록 함을 원칙으로 하고, 모성보호 등 절대적 평등에 관한 휴가·휴일의 일수는 통상근로자와 동일하며 이를 위해 관련법 시행령 일부를 개정하도록 하였다」.

둘째, 명목적 단시간 근로자 문제를 바로잡기 위한 조치로 공익안은 두 가지를 제안하고 있는 데 이는 즉, 「① 실근로시간이 통상근로자의 소정근로시간을 초과하는 경우 통상근로자로 보거나, 혹은 ② 단시간 근로의 소정근로시간의 초과에 대해서는 가산임금 부여규정을 마련토록 하였다」. 이는 구체적으로 「단시간 근로의 연장근로 상한선은 통상근로자의 소정근로시간을 넘지 않도록 하거나, 연장근로시간을 포함한 근로시간은 일정기간동안(예: 3개월)의 평균근로시간이 통상적인 당해사업장의 소정근로시간을 넘지 아니하도록 하고, 가산임금지급률은 적용시 25-50% 범위내에서 조정할 것을 제안」하고 있다.

여기서 핵심쟁점은 명목상의 단시간 근로를 규율하는 방안으로 ① 적극적 규제와 ② 소극적 규제의 방식이 있다는 점이다. 즉, 적극적 규제는 단시간 근로의 상한선 설정 또는 초과근로시 초과근로수당지불 의무화 등에 의한 법적 보호를 강제하는 경우이다. 이에 비해 소극적 규제는 단시간 근로를 초과한다고 볼 때 당사자의 의지에 의해 이를 거부할 권리 등을 보장하는 방식이다. 경영계는 소극적보호나 적극적보호 등 모두 규제로 인식할 것이 예상된다. 반면, 각각의 접근에 있어 문제점은 다음과 같다:

- 먼저, 적극적 규제의 경우 보호의 정도는 높으나 사용자는 이를 피해 회사 내의 단시간 근로 일자리를 인력관리의 편의상 파견근로나 기타 완전 외주

(out-sourcing) 등의 방식으로 전환할 수도 있음을 배제하지 않을 수 없을 것이다. 공익안은 그럼에도 이 방안에 가깝다.

- 반면, 소극적 규제 방식은 근로자의 법적보호 및 권리의식이 높은 일부 국가에서 ‘근로자 편’에서 ‘전환규정 과 마찬가지로 단시간 근로를 초과하여 근로하는 것 등을 거부할 것을 권리로 인정하고, 이를 이유로 한 해고 등을 부당해고로 간주하는 경우가 있다. 그럼에도, 이 방안은 실질 고용관계에서 단시간 근로자의 사용자와의 대등한 교섭력 등이 전제될 것이다.

정책담당 부서에서는 이러한 방안을 선택하는 데 있어 노동조합의 교섭력 등 다양한 보호장치가 확립되어 있는 외국의 사례와 우리나라 단시간근로의 실질 고용관계를 비교하여 보다 실효성 있는 방안을 선택하여야 할 것이다. 노사정위 논의 과정에서는 외국에 비해 우리나라에서 이러한 단시간 근로의 비중이 낮은 편으로, 노사간 이견도 상대적으로 적은 영역이었다. 반면, 외국의 경우 오히려 단시간 근로와 기간제 근로가 비정규 근로의 핵심을 차지하고 있다는 점에서 실태파악 등에서 확인된 현장의 요구에 부합하면서, 노사가 수용할 수 있는 대책 방안 선택이 중요할 것으로 판단된다.

셋째, 주 15시간 미만의 이른바 초단시간 근로자의 근로기준법 및 사회보험 적용제외에 대해서는 이를 비례보호 원칙으로 대체하도록 하였다. 공익위원들은 애초 현행 15시간 제한을 완전 철폐하거나 이의 하한선을 주 10시간 정도로 낮추는 방안에 대하여 논의하였었다. 즉, 외국의 경우에도 이와 관련 주 12시간, 10시간 또는 8시간 등 다양한 적용제외방식을 설정하고 있는데 이에 대해 공익안은 결국 「고용기간 및 근로시간에 관계없이 근로기준사항(예: 휴가, 퇴직금 등)에 대해 비례대우 원칙을 적용」토록 하였다.

넷째, 「비례보호원칙은 적용하되 그 개념이 명확하지 않을 경우의 휴가·휴일 등에 대해서는 통상적인 근로자와 동일한 일수를 적용토록 하였다」.

다섯째, 기간제 근로와 마찬가지로 「통상근로자간 전환규정을 두고 통상근로자로의 전환시 기고용중인 근로자에 우선권을 부여하는 방안을 강구하도록 하였다」. 외국의 경우, 신규채용, 승진 인사 등의 영역에서 기고용근로자를 우선적으로 배려함은 물론 그 대표와 성실한 협의를 하도록 하고 있음을 참조, 단시

간 근로자의 정규직으로 전환의 기회를, 또 자발적으로 그 반대의 경우를 희망하는 경우 그 전환가능성을 부여하고자 하였다.

여섯째, 기간제 근로, 파견 근로와 마찬가지로 단시간 근로의 경우에도 동일 사업장내 단시간근로를 이유로 한 임금, 복지 기타 근로조건에 있어 차별하지 않도록 한다.고 함으로써 고용형태별로 일관성있게 차별금지를 법적으로 명문화하고자 하였다.

일곱째, 공익안은 「단시간 근로자에 대한 차별을 금지하며 서면계약 체결을 의무화」하도록 하였는데 이는 현행 시행령상의 취업규칙과 단시간 근로 계약에 대한 규정을 '법령으로 상향조정하여 모든 비정규 근로의 경우 서면 근로계약 체결을 기본으로 하는 관행을 확립하고자 하였다.

〈표 4〉 단시간 근로에 대한 노·사·정 및 공익안비교

노동계안	경영계안	정부안	공익안
-단시간 근로 근로시간 상한설정 -소정근로시간 초과시 가산임금 지급 -1주 노동시간이 1시간미만의 초단시간 근로자 별도규정 삭제	-단시간 근로의 상한 설정에 대해서는 현행 규정 유지 -단시간 근로를 위한 별도의 초과근로시간 상한설정 반대 -법내연장근로시간 가산 임금 지급없음	-단시간 근로 비례보호 원칙적용 -단시간 근로자의 초과근로는 주 12시간으로 제한. 또, 초과근로는 단시간 근로자의 동의시 가능 -서면계약체결과 계약서 교부의 의무 -차별금지 제한: 기간제 근로규정 동일 적용	-비례보호원칙 -명목적 단시간근로자·실근로시간 초과시 통상근로자로 보거나·가산임금지급 -초단시간 근로자 비례보호 -통상근로자 전환규정 -차별금지 -서면계약체결 의무

4) 특수형태근로

공익위원들이 가장 고심했던 부분 중의 하나가 기간제근로의 사유제한여부와 마찬가지로 이 특수형태근로 종사자에 관한 대책방안이였다. 특수형태근로 종사자에 대한 해법으로는 경제법적인 대책방안을 강화하거나 현행처럼 노동법적인 사항은 법원의 판례에 의존하는 이른바 '해석론적 접근법'이 있고 다른 한편, 통일적인 규정을 만들어 적용시키는 '입법론적 접근법'이 있을 것이다. 그러나, 해석론적 접근법의 경우 노동시장내 자영업자와 근로자의 중간적 신분을 띤 그룹

의 종사자가 증장기적으로 지속적으로 확산되어 사회적 갈등의 소지가 되고 있는 현실에도 불구하고 법원의 판례가 아주 협소하고 제한적인 관점의 경직적인 입장을 견지하고 있는 상황에서 변화하는 상황에 적합한 해법으로 한계가 있다고 본 반면, 이를 입법론적으로 해결하고자 할 경우 외국에 비교할만한 입법례가 드물다는 점이 어려운 점이었다. 또, 업종간은 물론 업종내에서도 특수형태근로 종사자의 지위가 매우 다양하여 그 통일적인 입법론적 해결이 과연 적절하고 타당한 방안을 찾을 수 있겠는가 하는 딜레마를 갖고 있었다. 그러나, 동시에 공익위원들은 특수형태근로 종사자가 우리나라 노동시장내 독특한 근로관계의 특성을 반영하는 성격을 갖고 있음도 인식하고 이에 대한 입법론적 대책 방안 마련 모색에 주력하여왔다.

즉, 특수형태근로 종사자 문제의 대책방안 고려 시 핵심쟁점은 다음과 같다:

- 첫째, 특수형태근로 종사자에 대한 법률적 다툼이 지속되고 있는 상황에서 법원의 태도는 어떠하며 이는 우리나라의 특수형태근로 종사자 문제를 해결하기에 충분하고 적절한가?,
- 둘째, 외국의 관련 입법례가 드문 이유는 무엇이며 그럼에도 우리나라에서 입법론적 방안 마련이 가능하며, 그럴 경우 그것은 통일적이어야 하는가?, 아니면 다양한 선택이 가능한가?,
- 셋째, 국내외의 특수형태근로 종사자 노무급부제공 관계에 있어 공통점과 차이점 그리고 형식적 관계와 실질적 관계를 어떻게 비교하고 대책방안을 강구할 것인가?,
- 넷째, 기존 검토된 특수형태근로 종사자 관련 대책방안은 현재의 노동시장 내 관계뿐만 아니라 변화하는 향후의 노동시장 질서에도 적용가능한 방안이라 할 수 있는가?

어쨌든 이러한 한계를 인식하며 공익안은 「특수형태근로에 대한 계약조건유지 내지 개선방안에 대한 그 간의 논의 결과를 정리하되 이에 대해서는 좀 더 심도있는 논의가 불가피하다는 입장」으로 공익위원의 입장을 정리하였다. 즉, 여기에는 개별적근로관계법, 집단적노사관계법, 특별법제정방안 및 경제법적 보

호방안(독점규제및공정거래에관한법률, 약관규제법 등), 사회보험법상 보호방안을 강구토록 하였다. 동시에 공익위원들은 그 보호방안의 하나로 「특별법적인 방안인 이른바 ‘유사근로자의 단결활동에 관한 법률’의 제정을 검토 현 수준에서의 논의를 정리」하게 되었다.

이를 구체적으로 살펴보면 먼저, 이 특별법의 적용대상이 되는 그 구체적 적용범위'에 대해서는 「① 특수형태근로자는 특정사업주를 위하여 노무를 제공하고 이로 얻은 수입으로 생활할 것, ② 타인을 고용하지 않고 본인이 직접 노무를 제공할 것, ③ 노무제공에 있어서 직간접적인 사용자의 지휘감독을 받을 것 등을 고려하고 그 구체적인 ‘해당직종에 대해서는 대통령령으로 명시하는 방안을 고려하였다. 또, 개별적 보호내용에 대해서는 정당한 사유없는 계약해지로부터의 보호·성희롱으로부터의 보호·보수에 대한 보호를 우선적으로 강구하고 기타, 모성보호, 휴일·휴가제공 등은 적절한 수준에서 보호하는 방안을 모색」하도록 하였다. 아울러 「사회보험에서는 산재보험의 조속한 적용을 재확인하고 기타 사회보험의 경우 그 적용방안을 단계적으로 검토」하도록 하는 한편, 「단체의 조직권·교섭권·협약체결권 등을 부여」하도록 하였다. 동시에 「단체의 설립 및 교섭에 있어 유사근로자단체의 설립, 교섭사항, 활동전임자의 지위, 성실교섭 의무, 교섭거부금지, 협약의 효력, 부당행위(unfair practice)금지 등에 대해서는 노동관련법상의 관계조항의 준용방안을 강구」하도록 하였다. 또, 마지막으로 「교섭결렬시 분쟁조정을 위해 직권중재가 이루어질 수 있도록 하고 분쟁조정절차는 노동조합 및 노동관계법상의 관계규정을 준용하여 구체적인 방안을 마련」하도록 제안하였다.

그러나, 이러한 제안 이후 노사정은 특수형태근로에 대해서는 국내실태조사는 말할 것 없고 외국에 준거점으로 삼을 만한 사례가 별로 존재하지 않다는 점에서 다시 2003년 9월 노사정위원회에 관련 특위(「특수형태근로 종사자 특별위원회」)설치에 합의하고 국내실태, 그 간의 국내판례와 외국에서의 입법례 및 논의 동향 등을 다각도로 연구 분석하여 합리적인 대책방안을 모색하기로 하였다.

〈표 5〉 특수형태근로에 대한 노·사·정 및 공익위원 입장비교

노동계입장	경영계입장	정부입장	공익입장
- 근로자성 (부분) 인정 - 노동조합 및 노동관계조정법 근로자 및 사용자 정의 추가 보완 - 근기법상 사용자와 근로자의 개념 확대 필요	- 근로자성 인정에 반대하고 현행대로 개별사안별로 판례의 해석론을 따르도록 함 - 노동조합 및 노동관계조정법 개정 반대 - 특수형태업무 종사자 보호의 필요성은 노동법 적용이 아닌 민법상법, 또는 경제법에 의해 해결가능	- 현행근로자와 자영업자에 대한 법적 정의와 적용범위와 관련 이들이 현실을 반영하는 데 일정한 한계가 있다는 인식: 중장기적으로 이들에 대한 검토의 필요성이 있다는 입장 - 그러나, 정부는 현재 문제가 되고 있는 특수형태근로 종사자에 대해 그 구체적인 실태에 근거하여 우선적으로 필요한 대책방안부터 검토되어야 할 필요가 있다는 입장	- 보호항목: 개별적권리(계약서 작성, 부당계약해지, 모성보호규정 등 각 직군별 현안), 집단적권리(단체의 조직·가입·활동, 교섭 집단적 노무거부 관련 규정) 등 다양한 항목 검토 - 국내실태와 국제노동기구(ILO)에서의 논의 현황을 감안 개별적권리와 집단적권리 중심의 다양한 스펙트럼강구

※ 특수형태근로 종사자 문제는 노사정안보다는 다양한 기회에 표명된 노사정 및 공익 각기의 '입장'을 정리한 것임

5. 변화하는 노동시장 패러다임과 '양질의 노동'

이처럼 어렵게 마련된 공익안은 무엇보다 첨예한 노사의 입장을 절충하고 향후 정부의 입법준비시 참고점이 될 수 있는 중요한 한 준거점이라는데 그 의의가 켜다. 우리나라 노사관계와 사회경제적 여건이 아직 이러한 문제에 대해 유럽연합(EU)과 같이 사회적 합의를 통해 대책방안이 마련되지 못하고 있는 것은 분명한 한계이지만 우리나라 비정규 근로의 논의는 전술한 바와 같이 상당한 심도를 갖고 진행되어 온 것 또한 사실이다.

2003년 6월 제91차 ILO 총회의 중요 의제의 하나로 고용관계 즉, 비정규 근로의 문제가 다루어졌는데 우리나라 논의 현황에 대해 보고되었다. 한편에서, 우리나라 비정규 근로의 문제가 유럽연합은 말할 것 없고 OECD국가 중에서

그 시급한 해결책을 요하는 상황에 있다는 현실을 반영하는 것이면서도 노사정 위원회에서의 대책방안 논의자체가 문제해결을 위한 사회적 공론화에 일정한 의의를 갖는 것이라고 평가된다.

특히, 2002년 5월 6일 비정규근로 통계와 근로감독, 사회보험 및 기타 복지 증진 등에 대한 노사정 제1차 합의²⁶⁾에 이어 특위는 공익안과 함께 제2차 기본 합의를 도출하고자 시도하였음에도 노사간 여전히 상당한 의견차이로 합의에 이를 수는 없었지만 공익안을 도출하였다는 것은 특위의 활동을 결산할 수 있는 중요한 의미를 지니는 것이다. 이러한 논의결과를 바탕으로 정부는 관련 입법초안을 마련하였다. 그러나, 정부는 부처간조율과 노동시장 유연화 등 노동시장의 장기적 발전을 고려, '정책판단'에 근거 2004년 9월 정부 입법안을 제시하였으나 노동계는 이에 반발 입법안에 대한 논란이 지속되었다. 2005년 4월에는 국회 차원에서 노사정간 관련 입법안을 두고 막바지 협의가 지속되었으나 타결되지 못한 채 입법안의 국회처리가 다시 미뤄지게 되었다²⁷⁾.

한편, 특수형태근로에 대해서는 2003년 9월 3일부터 ~ 2005년 9월 2일까지 노사정위원회에 관련 특별위원회가 설치되어 그 간 다른 주제로 인하여 심도 있는 논의가 되지 못한 것을 극복하고 집중적으로 그 논의를 본격 진행하여 왔다. 즉, 특수형태근로종사자 특위 논의에서는 제1 단계로 그 간 문제가 되어 온

26) 이 노사정 합의 결과 2004년 1월 1일부터 일용직 근로자의 고용보험이 적용되고 있으며, 특수형태근로자에 대한 산재보험 역시 2006년 1월 1일부터는 적용될 전망이다. 기타, 5인 미만 중소기업사업장 근로자 중 1개월 이상 3개월 미만 임시·일용직 근로자와 월 80시간 이상의 시간제근로자에 대해서도 2003년 7월 이후 단계적으로 국민연금의 사업장 가입범위가 확대되고 있으며, 국민건강보험 중 현재 적용 제외되고 있는 농·임·어업과 건설업, 가사서비스업 등 15개 업종에 대해 관련 법이 시행에 들어갈 전망이다. 또, 노동부는 현재 비정규근로와 외국인근로자 근로감독의 강화를 위해 1단계로 45명의 근로감독관 증원을 추진하였고 파견근로 등 비정규근로 다수고용사업장에 대한 연중 특별지도 및 점검을 강화하고 있으며 근로감독계획 등에 노사가 참여하는 방안에 대해서도 관련 법규정의 개정작업을 진행시키고 있는 등 노사정 제1차 합의사항 이행의 후속조치가 다각도로 진행 중이다.

27) 비정규 근로 법안 처리를 위해 국회 환경노동위원회 주도로 노사정대표자회의의 실무회의가 진행 중이던 2005년 4월 14일 국가인권위원회는 정부의 비정규근로 입법안과 관련 기간제근로의 사유제한과 동일노동 동일임금원칙 준수 등에 대한 원칙적인 입장을 표명 노사정협의를 새로운 국면을 맞았으나 결국 노사정 협의는 타결지 못한 채 입법안은 또 다시 지연되게 되었다.

골프장 경기보조원, 학습지교사, 보험설계사, 레미콘지입차주, 방송사 구성작가 등 주요 부문을 중심으로, 그 외에도 다양한 형태의 특수형태근로 종사자에 대한 실태 파악, 외국의 노동시장 발전추이와 유사한 입법례에 대해서도 비교 조사를 진행하여 왔다. 아울러 제 단계로 여타의 비정규 근로 논의로 인해 심도 있는 검토에 이르지 못한 다양한 경제법적 방안, 기존 비정규특위 공익안(‘유사근로자의 단결활동에 관한 법’)을 포함 근로자개념 재설계 등 노동법과 경제법적인 다양한 대책방안 대해 검토하고 논의하였으나, 노사정합의에 이르지 못하고 2005년 9월 5일 복수의 대안을 담은 공익위원 검토의견을 도출 이를 2006년 정부에 이송하고 정부는 이를 토대로 관련 대책방안을 강구하도록 하였다²⁸⁾.

6. 비정규근로 대책 입법 주요쟁점과 향후과제

이러한 대책방안 논의를 통하여 국회에 제출된 정부의 비정규근로 입법안은 2년 째 표류한 끝에 마침내 지난 2006년 11월 30일 국회 본회의를 통과하여 2007년 7월 1일자로 발효하게 되었다. 비정규근로 관련 두 개의 법안(기간제및 단시간근로자보호등에관한법률안 및 파견근로자보호등에관한법률중개정법률안)은 그간 법안은 2006년 2월 국회 환경노동위원회를 통과하였으나 2006년 4월 임시국회에서는 여야 정당간의 대립으로 인하여 다시 합일점을 찾지 못하고 법안처리는 6월 이후로 넘어가게 되었다 4월 임시 국회에서는 민노당을 제외한 여야가 사실상 회기기간 중에 처리하기로 하였으나 사학법 등 다른 현안으로 인하여 법안상정이 이루어지지 못하였다가 다시 6월 임시 국회에서도 처리되지

28) 이후 정부는 특수형태근로 종사자 대책방안과 관련 2단계(2005년 하반기와 2006년 중반기)에 걸쳐 정부 부처내 협의과정을 거쳤다. 이후 2006.7.6 노사정대표자회의에 복귀한 민주노총의 요구로 대표자회의내 별도의 특수형태근로 종사자대책 실무협의회가 구성되어 2006.7.28~2006.9.11 까지 총 9차에 걸친 대책방안 논의가 이어졌다. 그럼에도, 2006.9.11 노사관계선진화 노사정합의에 반대 민주노총이 대표자회의에 불참하면서 실무협의회 논의가 더 이어지지 못하고 정부는 2006. 10.25 경제법적 대책방안을 중심으로 특수형태근로 종사자 대책방안을 발표하였다. 이어 노동부는 노동부장관 자문(위원장 임종률외 7인)으로 특수형태근로 종사자의 노동법적 대안 마련을 위한 「법안기초위원회」를 설치하고 2006년 11월부터 개별적·집단적 권리에 대한 보호방안논의 등 단계적인 대책방안 마련을 모색하고 있다.

못하고 정기국회가 개원한 이후 2006년 11월30일 국회의장 직권으로 상정되어 정부입법안의 국회 제출 무려 2년 2개월여 만에 의결 처리되었다. 그간 국회의 여야는 물론 노·사·정 당사자들은 협상결렬과 입법지연의 책임을 각자가 원칙적이고 비타협적인 입장만을 고수한 탓으로 돌려왔다. 그러나, 비정규근로 문제의 해법에 있어 우리나라의 사회적 주체들이 주요 쟁점에 대한 실질적인 논의보다는 여전히 명분과 상대에 대한 책임전가에 머무르는 한계를 보였다. 즉, 입법의 필요성에 대해서는 정부, 여야와 노사 당사자 모두가 동의하고 있었으나 그 방향과 내용에 대해서는 서로 다른 입장을 견지하고 있는 것이 입법처리가 지연되어 온 가장 큰 이유라 하겠다. 그렇다면, 그 내용의 핵심적인 차이점은 무엇이며 최종 국회를 통과한 입법안에서의 주요 쟁점과 올바른 비정규근로의 대책은 무엇인지를 다음에서 살펴보기로 하겠다.

1) 노동시장 유연성문제와 비정규근로 증가의 원인

우리 사회에서 최근 비정규근로의 급격한 증가는 우선 지난 시기 경제의 구조조정이 활발히 진행 된 결과라 할 수 있다. 즉, 이는 기업들이 해고제한 규정을 회피하기 위해 정규근로자를 대신하여 기간제나 단시간근로 또는 파견근로 등 간접고용의 활용 비중을 증가시키는 등 이른바 ① ‘고용유연화’ 전략을 추진하는 데 기인하고 있다. 또, 이러한 고용유연성에 덧붙여 기업이 노동시장내 정규근로자에 대한 임금, 상여금, 퇴직금 및 기타 복지보장 등 상대적으로 비용부담이 적은 비정규근로를 활용하는 이른바 ② ‘임금비용 유연화’ 전략도 중요한 원인이 되고 있다. 그외에도, 저성장·고실업체제하에 ③ ‘노동수요와 공급의 불일치가 확대’된 반면, 생산의 자동화·기계화 등 기술발전의 결과로 ④ ‘유휴인력이 증가하여 노동시장내 고용기회의 감소’등도 비정규근로를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다. 기타, ⑤ ‘경제활동인구 중 여성인력의 노동시장 참여증가 역시 고용기회 분배에 영향을 주며 비정규근로 증가의 한 원인이 되고 있다. 우리나라에서 비정규근로는 고용불안과 임금·근로 조건의 격차가 특징이다. 이는 선진외국에서 일자리 나누기나 개인주의화 경향의 강화와 함께 증가하고 있는 자발적인 비정규근로와는 다른 양상을 보이고 있다. 또, 소득과 고용안정이 문제가 되지 않는 자발적 유형의 비정규근로자는 정책의 핵심적인 대상이 아니

라 하겠다.

비정규근로의 이러한 증가로 기업내 및 기업간 노동시장의 분절화가 구조화되고 있다. 즉, 기업의 내부노동시장과 외부노동시장간 분절화가 심화되고 기업내 소수의 핵심정규직 인력에 대하여 다수의 노동인력의 비정규화가 더욱 구조화되는 경향으로 나타나고 있다. 이러한 현상 속에 우리나라 기업별노조 중심체제하 배타적인 교섭구조와 관행으로 인하여 대기업은 정규직 중심으로 고용보장과 임금·근로조건이 결정되며 기업내 비정규근로자나 사내하청근로자는 물론 하도급업체에 그 비용부담이 전가되어 대기업과 중소기업 근로자간 임금·근로조건격차가 더욱 구조화하는 요인으로 작용하고 있다.

노동시장내 고용형태의 다변화로 특징지어지는 비정규근로 문제는 그 원인이 다양한 만큼 그 대책방안도 다양하다. 노동시장내 고용관계는 고용형태를 중심으로 ① 직접고용, ② 간접고용, ③ 특수고용 등으로 나누어 볼 수 있다. 비정규근로는 이처럼 ‘한시적 또는 기간제(계약직)근로자 및 단시간(파트타임)근로자’ 등 직접고용관계에 있는 자와 ② ‘파견·호출·용역근로 등 간접고용자 그리고 ③ 법적 신분이 ‘개인사업자로서의 자영업자와 종속노동을 제공하는 근로자의 중간적 지위에 처해 있는 이른바 특수형태근로종사자’등을 포괄하는 개념이라 할 수 있다. 이러한 내용을 중심으로 2002년 7월 노사정위원회에서는 ‘비정규근로의 분류방식과 통계’문제에 대한 노사정간 기본합의를 한 바 있다. 그럼에도, 사실 비정규근로의 정의나 개념에 대해서도 전문가는 물론 국제적인 기구에서도 통일적인 정의가 부재하며 따라서, 다양한 기준에 따라 비정규근로가 분류되고 정의되는 바람에 통계 등 분류방식과 그 정확한 규모에 대해서도 논란이 지속되어 왔다.

오늘날, 비정규근로 규모의 증가는 전세계적인 현상이라 할 수 있다. 즉, OECD 국가 중 미국의 비정규근로의 규모는 2002년 GAO와 BLS의 통계에 따르면 29.2%에 달하며, 일본의 후생노동성 통계에서도 지난 2003년에 그 비중이 30%를 넘어 섰다. 특히, 일본에서는 단시간근로의 비중이 높은 편인데다, 파견법이 1985년 도입된 이래 1999년 세 번째로 개정된 이래 파견근로의 비중이 크게 증가, 전체 임금근로자의 7.5%이상을 차지하고 있는 것으로 분석된다. 한편, 네델란드와 스위스에서는 파트타임 근로자만 각각 38%와 28%에 달

하고 있으며, 스페인에서는 기간제 계약직근로자만 32%에 이르고 있는 등 비정규근로는 오늘날, 지역과 국가를 막론하고 노동시장내 정규근로자 규모의 평균 1/3이상에 달하고 있는 것이 보편적인 현상이 되었다.

2) 비정규근로의 핵심 쟁점과 입법안 주요 내용

이처럼 노동시장내 증가하고 있는 비정규근로는 그 유형과 형태를 막론하고 두 가지의 공통된 특성을 지니고 있다. 즉, 그것은 '차별'과 '고용불안'문제라 하겠다. 동시에, 비정규근로의 2/3가 여성근로자라는 점에서 이것은 무엇보다 여성근로자의 문제로 인식되고 있기도 하다. 이러한 비정규근로 문제에 대한 논의는 노동시장내 저성장·고실업구조가 장기화되어 전반적으로 고용기회가 축소되고 있는 가운데 이의 해소를 위해 일자리 나누기 차원에서 차별받지않는 노동시장 구조를 정착시키려는 선진국형 논의가 있는가 하면, 이에 비해 우리나라에서는 그러한 보편적인 비정규근로 문제 외에 급속한 산업화 과정 속에서 가려졌었던 법적보호로부터 제외되고 사회적 보호로부터 취약한 노동시장내 취약계층의 문제가 비정규근로 논의에 중첩적으로 나타나고 있다.

2006년 11월 30일 국회를 통과한 법안의 주요내용은 다음과 같다. 먼저, 가장 중요한 차별처우와 관련 법안은 기간제, 단시간, 파견근로자에 대한 '불합리한 차별처우를 금지'²⁹⁾하고 노동위원회에 차별시정절차를 마련토록 하고 있다. 노동위원회내 신설될 ① 차별시정위원회에서 당사자간 조정을 통한 분쟁해결이 되지 않을 경우 '확정차별시정명령'³⁰⁾이 내려지고 이를 ② 불이행할시 1억원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다. 특히, ③ 논란이 되었던 차별 입증책임은 사

29) 노동부의 자료에 따르면 정규직과 비정규직간 임금격차는 62.8%수준('06.8 통계청 경제활동인구조사 부가조사)으로 분석되며, 다른 임금결정요인(경력, 근속년수, 자격, 기업규모 등)이 아닌 '고용형태에 따른 차별적 격차'는 조사에 따라 차이가 있으나 10~20% 수준으로 추정되고 있음. 그러나, 비정규 근로자는 그 이외에 기업복지, 초과근로, 사회보험 적용 등에 있어 차등 적용되고 있거나 정규 근로자와 달리 광범위한 사각지대가 존재하고 있는 실정임.

30) 노동위원회를 통한 차별시정절차는 우선 조정을 통해 분쟁해결을 모색하고 조정이 성립되면 재판상 화해의 효력을 부여 실효성을 제고토록 함. 또 확정된 시정명령 불이행시 1억원 이하 과태료를 부과하고, 시정방식은 ① 차별적 행위의 중지, ② 근로조건 개선명령, ③ 적절한 금전보상 등으로 다양화하고 있음

용자의 책임을 명문화하였다.

한편, 기간제근로의 남용제한 방식은 ① 총사용기간제한, ② 사유제한, 그리고 ③ 반복갱신횟수의 제한 등 3가지가 있는 데 국회를 통과한 법안은 총사용기간제한 방식과 반복갱신 당시의 사유제한을 혼합한 방식을 취하고 있으며 노동계는 사유제한과 최소한의 사용기간 허용을 주장하였다. 단, 우리나라의 경우 반복갱신 횟수의 제한은 없다. 즉, 법안은 기간제근로에 있어 총사용기간은 2년으로 제한하고 2년 초과시에도 고용관계가 지속적으로 이루어지고 있을 때 그 계약은 '무기근로계약'으로 간주하고 있다.³¹⁾ 다만, 합리적 사유가 있는 경우 기간제 근로자를 사용하도록 예외를 규정하였다. 즉, 기간을 정한 사업의 경우나, 특정프로젝트의 완성을 위한 경우, 결원이 생겨 근로자의 대체필요가 있는 경우 등에는 예외적으로 기간제한 2년이 적용되지 않거나 기간종료시 종전 계약기간 만큼의 반복갱신이 가능토록 하였다.³²⁾ 그러나, 핵심쟁점으로 노동계는 이렇

31) 2년 초과 사용시 일방적 고용종료는 근로기준법 제30조의 '정당한 이유'가 없는 부당해고에 해당하여 5년이하의 징역형 또는 3천만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정하고 있음.

32) 이러한 예외에는, ① **사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우**(건설공사 등 유기사업 특정 프로그램개발 또는 프로젝트 완수를 위해 고용하는 경우), ② **휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 당해 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우**(출산·질병·군입대 등으로 인한 휴직, 장기파견 근로자 대체 등), ③ **근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우**(학생, 직업훈련생은 학위 또는 자격증 취득 후 취업이 중요하므로 그 기간 중에는 근로계약기간에 제한을 두지 않음 - 학업·직업훈련과 직업의 양립을 고려), ④ 「**고령화고용촉진법**」제2조 제1호의 **고령자(만 55세 이상)와 근로계약을 체결하는 경우**(연령 때문에 재취업이 어려운 조기퇴직자의 고용촉진을 위해 고령자에 대한 예외 허용), ⑤ **전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우**(의사·변호사 등 전문성과 직업능력이 높은 전문 직종)와 **정부의 복지정책·실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우**(취로사업·자활사업·공공근로사업 등 정부시책사업은 참여자들의 생활안정, 취업기회 제공 등이 주된 목적으로서 일반적인 근로관계와 차이가 있으며, 예산을 통해 시행되므로 사업의 성격상 사업기간에 맞추어 기간제로 사용할 필요가 있음), ⑥ **그 밖의 제1호 내지, 제5 호에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우**(고유환경변화에 따라 시행령에서 탄력적으로 규정할 수 있도록 하되, 위 각 호에 준하는 정도의 합리적인 이유가 있는 경우에만 가능하도록 함).

우 2년 이후 사용자가 무기계약으로 전환하기보다는 2년 이내 계약종료를 선택하여 결국 단기근로자가 양산될 것이라는 입장이다. 반면에, 노동계는 계약체결 당시부터 기간제근로를 사용할 수 있는 사유를 명시하지는 입장으로, 즉, 출산·육아 등의 경우나, 질병·부상으로 결원이 생겨 대체근로의 필요가 있는 경우 그리고 임시적·간헐적인 필요가 있어 노동위원회의 승인을 받은 경우에 한해서만 기간제 근로를 허용토록 하자고 주장하고 있다. 한편 이 경우에도 현재 360여만에 달하는 기간제근로자의 전면적인 정규직화(무기계약자)가 이루어져야 할 것이나 이보다는 사업주는 이 부담을 지지않는 계약해지를 선택할 가능성이 높아 이 역시 그 현실성 여부가 논란이 되고 있다. 이처럼, 노동계의 주장이나 정부법안 모두 그 실질적인 효력은 아직 검증되지 않아 이에 대한 기대효과를 정확히 예측하는데 한계가 있다. 따라서, 법안은 기간제근로 활용에 따른 기본 가이드라인으로서의 성격을 갖고 이 ① 기본법과, ② 근로감독강화, ③ 사회적 안전망 확충, ④ 연대적 단체협약체제의 발전 등이 동시에 작동될 때 그 진정한 효과를 볼 것으로 판단된다.

단시간근로의 경우에는 현행과 달리 법정 근로시간 내라도 초과근로를 제한(1주 12시간, 50% 할증임금기준)토록 하고 사용자의 '부당한' 연장근로지시에는 거부권을 명시토록 하고 있다. 또, 임금, 근로계약기간, 근로시간 등 중요한 근로조건 등의 서면명시 의무를 부과토록 하고 있다. 유럽연합국가(EU) 등 외국의 경우 단시간 근로자에 대해 임금·근로조건 및 기타, 휴가 등에 있어 차별없는 비례적 대우가 실질적으로 보장되고 있어 여성근로자를 중심으로 그 비율이 비정규근로의 상당수를 차지하고 있는 실정임에 비추어 우리나라의 경우 명목적인 단시간근로자의 비율이 많아 이를 개선하는 문제가 단시간근로 활용의 주요과제라 하겠다.

가장 논란이 된 쟁점 중 하나인 파견근로의 경우 허용업종은 현행 'positive list'방식을 유지토록 하였다. 단, 대상 업무에 현행 규정인 전문지식·기술 경험외에 '업무의 성질' 등도 고려토록 추가하고 '시행령'에 구체적인 파견 허용업종을 규정토록 하였다. 파견기간은 현행대로 최대 2년을 사용토록 하였고 이 기간의 초과시에도 고용관계가 지속되고 있을 때 현행 고용의제 규정을 대신하여 사용자업주에 '고용의무'를 부과토록 하고 있다, 다만, 55세 이상의 고령자의

경우에는 기간제한 없이 파견근로를 활용할 수 있도록 하였다. 한편, 불법파견의 경우 ‘대상업무, 기간위반, 무허가 파견’인 경우에는 2년 경과시에 그리고 ‘절대금지업무’인 경우에는 즉시 사용사업주의 ‘고용의무’를 명시하고 이를 불이행할 시에 3천만원 이하의 과태료를 지불하도록 하였다. 노동계는 이에 대해 불법파견시에는 적발되는 즉시 사용사업주의 ‘고용의제’를 주장하였다. 이러한 고용의무와 고용의제간의 법적 차이도 불법 파견기간에 해당하는 동안의 보상청구권이 고용의제의 경우에 주어지는 반면에 전자의 경우에는 사업주는 적발시 이후에 고용의무만을 지게 된다는 점에 차이점이 있다³³⁾. 또, 불법파견시에는 현행 파견사업주와 동일한 수준으로 사용사업주 역시 3년이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금을 물도록 처벌규정을 강화³⁴⁾하였다. 노동계에서는 기존에 노동부에 의해 불법파견 판정을 받은 바 있는 현대자동차 등 사례가 검찰의 번복으로 적법한 것으로 판정되는 등 혼선과정을 지적하며 보다 강하고 구속력있는 불법파견금지 대책을 요구하고 있다.

끝으로, 범시행시기는 원칙적으로 2007년 7월부터 시행토록 하되 차별금지관련사항은 300인 이상 민간사업장과 공공부문은 2007년 7월 1일부터 곧바로 실시하고, 100인 이상 300인 미만의 경우에는 2008년 7월 1일부터, 그리고, 100인 미만은 2009년 7월 1일부터 단계적으로 실시토록 하였다.

비정규근로 범안에 대한 국회 차원의 노·사·정 협의 과정에서 비정규근로 문제가 갖고 있는 복합적 성격이 서로 진지한 가운데 공유되기 이전에 노·사 각각은 원론적인 입장을 견지하며 협상에 임하였다. 즉, 노동계는 비정규근로 문제를 원칙적으로 제한하고자 하는 취지에서 기간제 근로의 사유제한 규정

33) 노동부 보고서는 “고용의제 규정방식은 사용사업주에 대한 직접규제가 어렵고 근로자가 부당하고 쟁송을 제기해야 구제가 가능하나 시간·비용 부담이 크다”는 점이 문제라고 지적하고 있는 반면(참조, 노동부자료, 「비정규직 보호법률 해설」 p. 11, 2006.12), 노동계는 사용사업주의 고용의제를 고용의무로 변경한 것은 제정법이 현행규정보다 후퇴한 대표적인 개악 사례의 하나로 비판하고 있음. 한편, 직접고용시 준수해야 할 근로조건의 기준에 대해서는 동종 근로자가 있는 경우에는 동일대우를 없는 경우에는 기존의 근로조건보다 저하되는 것을 금지하는 것으로 규정됨.

34) 현행은 불법파견시 사용사업주는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형에 처하도록 되어 있음.

의 도입을 주장하는 한편, 그 사용기간 또한 최소화(1년 또는 2년)하고, 파견근로 등 간접고용의 사용도 예외적인 것으로 보아 원칙적으로 이의 허용을 제한하는 동시에, 그 사용시에도 파견근로자의 노령 권 등을 직접고용 관계하에 있는 근로자의 수준으로 확보하고자 하였다.

반면에, 사용자는 비정규근로 증가의 근본 원인이 정규 노동시장의 경직성에 있다고 주장하며 정규 노동시장은 그냥 놓아 둔 채 비정규 노동시장에 대해 노동계가 주장하는 방안을 수용하게 될 경우 비정규근로 활용의 이점이 원칙적으로 제한되어 기업의 부담만 증가된다고 보고 이를 저지하고자 하였다. 따라서, 사용자는 노동계와 달리, 기간제근로의 경우 일정 기간 최대 3년 동안 사유제한 없이 무제한 사용을 확보하고자 하였으며, 동시에 간접고용의 사용제한을 풀어 노동수요를 탄력적으로 하여야 한다는 입장이었다. 이런 배경 하에서 사실상 비정규근로 문제에 대한 노·사간의 타협의 여지는 매우 적은 것이었다.

노·사간 실질 협상에서는 기간제근로 사유제한의 항목에 있어서는 그간 노동계가 주장해 온 출산·육아, 질병·부상의 경우, 계절적 사업인 경우, 사업완료 기간이 정해진 경우, 일시적·임시적 객관성을 인정하는 경우에만 허용해야 하는 것과, 사용자가 추가한 업무특성상 필요한 경우, 노동력수요와 개인 사정 등을 감안한 합리적인 사유가 있는 경우로 일부 의견집근을 보이기도 하였으나 허용사유의 폭이 넓어질수록 사유제한의 의의가 없어진다는 데 그 한계가 있고, 보다 중요한 그 적용시점과 기간에 있어 노사간 이견을 좁히지 못하고 말았다.

한편, 동일가치노동 동일임금 등 차별금지 부분에 있어서는 불합리한 차별을 금지하기 위한 기준으로 노동계가 기술, 작업수행 능력이 같으면 임금 기타 근로조건 등에 있어 동등처우를 하여야 한다는 주장을 한 반면, 사용자측은 여기에 '성과'를 포함시켜 판단하자는 입장으로 이견이 있었고, 논점이 되었던 차별의 입증책임에 대해서는 노동계는 사용자가 하여야 한다는 반면, 사용자는 신청자인 근로자가 하도록 하여야 한다는 입장이었으나 사용자의 입증책임으로 정리되었다. 또, 차별시정의 신청주체에 대해서도 노동계는 당사자와 노동조합이 신청할 수 있어야 한다는 데 비해, 제3자 개입을 우려한 사용자측은 당사자에 국한시킬 것을 주장하였다³⁵⁾.

35) 차별적 처우를 받은 기간제·단시간근로자는 차별적 처우가 있는 날(계속되는

한편, 노사정위원회에서 논의되었던 특수형태근로 종사자의 경우 법률적으로 근로자와 독립사업주로 이원화 된 현행 법체계상 그 중간적 지위에 있는 이들에 대한 적절한 법적 보호를 제공할 수 있는 제도적 장치가 부재하고 있다. 그럼에도, 이러한 문제점을 해소할 합리적인 방안을 모색하는 대신 노사는 노동계의 노동3권 인정주장과 독립사업자로서 경제법적 보호에 국한하여야 한다는 경영계의 입장이 맞서 각기 원칙적인 입장만을 고수하며 법안에는 포함되지 않고 전술한 바와 같이 그 대책은 후속대책방안 논의로 미뤄지게 되었다. 이 특수형태근로 종사자 문제는 국제노동기구(ILO)에서도 지난 1995년 이래 논의를 계속하여 오고 있음에도 협약안을 체결하려던 목표를 수정하여 2006년 6월 15일에 애초와 달리 권고안³⁶⁾을 채택하고 구체적인 해결방안은 각국의 법제도적 실정에 맞는 방안을 강구토록 함으로써 통일적인 협약안이 없이 장기간의 논의를 종료하게 되었다. 이는 특수형태근로 종사자 문제가 법리적으로 매우 복잡한 내용을 포함하고 있음과 동시에 그 문제 해결을 둘러싸고 당사자간 이해관계가 얼마나 첨예하게 맞붙어 있는 지를 잘 보여주는 것이라 하겠다.

7. 맺는 말

비정규근로의 문제는 오늘날 결코 강한 법제화 하나에 의해서만 해결될 수 없을 정도로 그 성격이 복합적인 것이다. 따라서 '기능하는' 법제도를 갖추는 것

차별적 처우의 경우는 그 종료일)부터 3월 이내(제척기간은 현행 부당해고 및 부당노동행위 구제신청기간에 맞추어 3개월로 함)에 차별적 처우의 내용을 구체적으로 명시하여 노동위원회에 차별시정신청을 할 수 있도록 규정. 한편 동 규정과 관련 '차별적 처우가 있었음을 인식한 날'로부터 규정하거나 또는 비정규직의 현실적인 지위를 고려한 다른 적절한 방안으로 기산점을 설정하도록 하여야 하는 여부 등의 논점이 제기되고 있으며 그 구체적인 차별시정 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 중앙노동위원회가 법 시행이전에 「노동위원회 규칙」을 개정하여 시정절차를 상세히 규정토록 하였다. 또 사용자가 근로자에 대하여 차별시정신청을 이유로 하고 그 밖의 불리한 처우를 하지 못하도록 불이익 처우를 한 사용자는 2년 이하의 징역형 또는 1천만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정(법 21조)하고 있다.

36) ILO 권고안(Recommendation)은 특수형태근로 종사자 대책방안과 관련 형식적 법리논쟁에 앞서 무엇보다 정확한 「사실확인의 원칙」의 중요성을 강조하고 고용관계와 그 관련 법의 적용 여부를 판단하도록 권고하고 있다.

은 비정규근로 해법의 종착점이 아니라 출발점에 불과한 것이다. 법적규제에 의해 비정규근로 문제가 모두 해소될 수 있다고 본다면 이는 단순한 논리라 하겠다. 즉, 비정규근로 증가에 대한 제도적, 기술적, 시장적 요인이 해소되지 않는 가운데 법적 강제하나에 의해서만 이를 해결할 수 있다고 믿는 것은 시장과 제도의 관계에 대한 단순한 가정에 불과하거나, 좌우를 막론하고 과잉이데올로기적 입장이라 할 수 있다. 따라서, 오히려 무질서해진 시장에 비정규근로 활용에 따른 기본원칙을 제시하고 이러한 원칙하에 올바른 비정규근로 활용이 자리를 잡도록 하는 접근이 더욱 현실적인 대안이라 하겠다.

특히, 중요한 것은 현행 정규직 근로감독의 개선은 물론 근로감독 체제가 비정규근로 감독까지 실질적이며 효과적으로 감독 기능을 수행할 수 있도록 인적·물적 인프라와 체제를 지속적으로 정비하여야 한다는 점이다. 즉, 정규·비정규 노동시장을 막론하고 임금체불, 부당해고를 포함한 다양한 형태의 불법·편법고용을 제도·시정해 나가도록 하는 동시에, 근로기준법, 최저임금법, 남녀고용평등법, 산업안전법 등의 다양한 법적용을 엄격히 하고, 기간제 및 단시간 근로자법, 근로자과건법 등을 통하여 차별적 처우가 구조화 되지 않도록 노동시장의 질서를 바로 잡아나가는 일이 선행되어야 할 것이다. 아울러, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험의 확대적용과 근로자복지기본법 등 사회적 안정망의 확충을 통해 노동시장내 합리적이고 건전한 비정규근로 활용이 정착되도록 하여야 할 것이다.

그러나, 동시에 중요한 것은 오늘날 고용형태의 다변화가 노동시장내 다양한 구조적 변화에 기인하고 있다는 사실을 직시하고 사용자와 정책담당자는 물론 노동계도 공동책임의 인식하에 비정규근로 문제에 대처해 나가야 할 것이다. 왜냐하면, 오늘날 정규근로자는 구조조정시 자신의 고용의 안전관으로 비정규근로를 인식하는 경향이 있으며 비정규근로자와 연대적 관점에서 임금·고용문제에 대응하기보다는 오히려 차별을 당연시하여 비정규근로자가 노동시장내 제2계급으로 여겨지고 있는 현실을 부인하기 어렵기 때문이다. 이처럼 비정규 근로 문제는 오늘날 노·사는 물론 정책담당자, 전문가, 시민단체 등이 법, 제도, 사회정책 그리고 노사관계의 의식과 관행에 있어 꾸준히 일관성을 갖고 대처해 나가지 않는 한 그 해법이 어려운 것이 사실이라 하겠다.

한편, 지난 협상과정에서는 기간제 근로자의 사유제한이나 일정기간 사용 후 고용의제 또는 고용의무 조항으로 기간제 근로자의 고용안정을 도모하고자 하였음에도 노동시장내에서는 무기계약으로 유도할 일정한 인센티브가 없이 이를 법적 강제에만 의존할 경우 실제 사용주는 일정기간 도래이전에 계약해지를 하거나 아웃소싱 등 외부노동시장에 인력공급을 의존할 확률이 검토되지 않았다는 점에서 그 협의의 문제점이 없지 않았다. 예를 들어 현행 파견법 6조 3항의 고용간주규정으로 인해 파견근로자의 2년 단위의 계약해지와 재계약체결을 위한 대책없는 노동시장내 순환은 바로 그러한 좋은 예일 것이다. 또한, 외국에서는 비정규근로 문제의 핵심사항으로 간주되고 있는 파트타임 근로에 대한 논점이 협상 당사자에 의해 별로 주목되고 있지 않은 점도 비정규근로 문제에 대한 실질적인 해법마련의 고민보다는 노사는 협상에 있어 명분 등 부수적인 요인이 더 중요해 보이는 인상을 주었다.

그럼에도, 협상의 주체들은 사유제한의 관철이나 방어 또는 총사용기간 설정 등에 있어 각기의 입장을 관철해 나간 점을 협상의 성과로 선전하려 할 것이나 이것이 고용불안을 해소하는 원천적인 해법이나 다른 차원의 문제라는 점에 협상의 아이러니가 있었다. 그러나, 비정규근로 대책방안 마련에 있어 사회적 합의가 중요한 것은 각각이 원칙적인 입장을 고수하기 보다는 신사협정과 같이 서로 양보의 미덕을 보이며 비정규근로 확산을 막을 수 있는 기능하는 수준에서의 법·제도화에 대한 진정한 사회적 컨센서스를 모으는 일이라 할 수 있다. 동시에, 정책담당자는 스페인의 '97년 기간제 근로 사용에 대한 노·사·정간 사회적 합의에서 보여지듯 그것이 실질적으로 기능하도록 일정한 지원과 인센티브 제도를 마련할 때 실제 그 법·제도는 비정규근로의 확산을 막을 수 있는 더욱 유효한 방안이 될 것이다.

산별교섭이 제도화되어 정규노동시장과 비정규노동시장의 차별이 상대적으로 적고 우리보다 앞서 단계적으로 고용형태별 비정규근로에 대한 법·제도를 도입하고 있는 서구에서는 이제는 노동분야 논쟁은 고용문제를 둘러싼 '정규노동시장의 개혁'이 그 핵심관건이 되고 있다. 지금 뜨거운 사회적 논쟁으로 달아오르고 있는 독일의 Hartz I~IV나 Agenda 2010, 그리고 지난 2006년 봄 프랑스에서 최최고용계약법(CPE)도입 논쟁 등이 바로 그러한 좋은 예이다.

반면, 우리의 경우 이른바 '87년 체제'의 성과와 문제점으로 이러한 서구에서의 정규 노동시장의 개혁이 아직 억지되고 있는 한편, 그 대가로 노동시장내 양극화가 구조화되고 있다는 점은 아이러니라 할 수 있다. 즉, 이로 인해 종래의 민주화투쟁과 분배투쟁의 성과는 보호수준이 높은 조직화 된 대기업노조 근로자와 보호수준이 낮고 미조직 된 중소기업사업장의 근로자와 비정규근로자로 분할되며 노동시장내 전선이 새로이 형성되고 있음을 주목하여야 할 것이다.

또, 비정규근로의 문제는 그 진정한 해법논쟁의 이면에 노동시장의 발전방향을 둘러싸고 노사간 이데올로기 논쟁, 노동조합내 또 노동조합간 주도권 경쟁, 정부의 노동정책과 노사관계 대응전략 등 다양한 변수가 같이 작용하며 그 대책방안 논의에 영향을 미쳤다. 그만큼, 오늘날 비정규근로의 문제는 노동시장만이 문제가 아니라 노사관계, 노정관계를 아우르는 우리나라 노동분야 문제의 모순구조의 응집적 성격을 갖고 있기도 하다. 바로 그 점이 그간 실효성있는 비정규근로대책 마련 논의가 공전해 온 이유이기도 하다. 따라서, 앞으로 기능하는 비정규근로 대책은 우리 사회가 노동시장과 노사관계분야에서 이처럼 어려운 과제를 풀어나갈 실제 역량을 갖추었는 지를 판단할 수 있는 시금석이 될 것이다. 법 제정이후 이제 대책방안은 ① 비정규근로가 '함정(trap)'이 아닌 정규노동시장으로 연결될 수 있는 '통로'(bridge)가 되는 직무분석에 근거한 임금체계 등 노동시장체제의 발전, ② 현재 매우 낮은 수준에 머물고 있는 비정규근로자의 단결권을 보장·지원할 수 있는 노사관계 측면의 개선, ③ 현재 정규근로자 중심으로 되어 있는 사회보험제도를 개선하여 비정규근로자에 친화적인 사회적 안정망을 구축하는 등 종합적인 후속 대책의 실질적 구축이 더 중요한 논점이 되어가고 있다.

<표 6> 기존 제도와 국회 의결안 주요내용 비교

구분	현행	원노위 의결안
공통	차별금지제도 별도 규정 없음	<ul style="list-style-type: none"> 기간제·단시간·파견근로에 대한 합리적 이유없는 차별금지 명문화 노동위원회를 통한 차별시정 절차 조정을 통해 분쟁이 해결될 수 있도록 하고, 조정성립시 재판상 화해효력 부여 확정시정명령 불이행시 1억원 이하 과태료 부과 차별시정방식을 차별행위의 중지, 근로조건 개선명령, 적절한 금전보상 등으로 다양하게 규정 차별여부 입증책임은 사용자 명문화
기간제	사용기간 사용기간 초과시 초과 별도 규정 없음	<ul style="list-style-type: none"> 사용기간 2년으로 제한 2년 초과사용시 무기계약으로 간주 유기사업, 특정 프로젝트 완성 결원 근로자 대체 등의 경우 예외 인정
단시간근로	초과근로제한 법정 근로시간을 초과한 연장근로에 대해서만 제한 (1주 12시간, 50% 할증임금) 근로조건 서면명시 임금구성항목, 계산방법 및 지불에 관한사항 서면명시 의무부과	<ul style="list-style-type: none"> 법정 근로시간 이내라도 초과근로 제한(1주 12시간, 50% 할증임금) 사용자 부담한연장근로지시 거부권명시 임금, 근로계약기간, 근로시간 등 중요 근로조건 서면명시의무 부과
파견근로	파견대상업무 Positive list 방식으로 규정 -파견대상업무를 전문지식·기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무로서 대통령령으로 정하도록 함 ※시행령에서 26개 직종을 규정	<ul style="list-style-type: none"> Positive list 방식 유지 -파견대상업무에 업무의 성질 등 추가 ※구체적 파견대상업무는 시행령 규정
	파견기간 최대 2년 파견기간 초과사용시 사용자에게 고용된 것으로 간주(고용의제)	<ul style="list-style-type: none"> 최대 2년 파견기간 초과사용시 사용자에게 고용의무 부과, 다만, 고령자(55세 이상)는 기간제한 없음
	불법파견 고용여부 고용의제 또는 고용의무 규정 없음 벌칙 없음	<ul style="list-style-type: none"> 사용사업주의 고용의무 명시 -대상업무 위반, 기간위반, 무허가파견 : 2년경과시 -절대금지업무 위반 : 즉시 벌칙 신설 -고용의무 불이행시 과태료(3천만원)
	불법파견금지 처벌 양형 상이 -파견사업주 : 3년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금 -사용사업주 : 1년이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	<ul style="list-style-type: none"> 처벌 양형 통일(사용사업주에 대한 처벌 강화) -파견 및 사용사업주 3년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
시행시기		<ul style="list-style-type: none"> 원칙적으로 '07.7 월 시행 차별금지관련 규정은 단계적 시행 -300인 이상 :공공부문 : '07.7.1 -100인~299 인 : '08.7.1 -100인 미만 : '09.7.1

출처: 노동부, 비정규직 법안 설명자료, 2006

본고에서는 우리나라 노동시장에서 유연화와 그 문제의 한 단면으로서 비정규 근로의 문제의 등장 배경과 관련된 다양한 구체적인 제도적 대책방안 논의를 다루었다. 무엇보다, 본고는 비정규 근로 대책방안 논의에서 우리나라에서 노동시장의 유연화에 앞서 노동시장 파편화와 분절화 현상이 통합적 노사관계 발전을 저해하는 본질적인 현상으로 분석하였다. 이러한 노동시장의 파편화 현상과 분절화 현상은 무엇보다 후발 산업화국가로서 노동시장과 관련된 제도적 장치의 후진성에 근거하는 것임을 밝히고자 하였다. 이러한 차이가 이해되지 않고서는 우리나라에서 노동시장 유연성의 정도만을 가지고서는 오늘날 다양한 전선에 걸친 우리나라 노동시장 갈등구조를 정확히 이해하는 것은 한계가 있다고 하겠다. 즉, 한국에서는 서구의 일반적 의미에서 노동시장 유연화와 노동시장 파편화 및 분절화 현상이 중첩적으로 존재하며 그 단절점이 그만큼 크게 부각되고 있다 하겠다. 특히, 이러한 중층적 모순구조가 본격적으로 표출되기 시작한 것은 무엇보다 외환위기는 특수한 상황이었다고 할 수 있다.

때문에, 본고는 우리나라 노동시장이 경직적인지 또는 알려진 것과는 달리 이미 훨씬 유연한 것인지 하는 문제는 오히려 본질적인 문제가 아니라고 판단한다. 왜냐하면, 이러한 표면적인 유연화의 정도는 실제 그것이 조직화 된 노동조합이 있는 경우나 아니냐 또는 대기업의 경우나 또는 중소기업의 경우나를 두고 판단여부가 매우 상이한 결과를 낳기 때문이다. 우리나라 노동시장내에서는 대부분 노동기본권과 법적 보호 그리고 사회보장적 차원이 여전히 낙후하여 일부 대기업을 제외하고는 고용시장의 절대 다수를 차지하고 있는 중소기업의 경우에 여전히 다양한 수준의 보호장치의 필요성과 노사관계 제도의 선진화(공무원 기본권보장, 필수공익사업 및 조정·중재제도의 개선, 해고관련 제도의 보완 등)의 필요성이 존재한다고 하겠다.

우리나라에서 최근 제기되고 있는 비정규 근로와 그 대책방안에 대한 논쟁은 사실, 보다 근본적인 차원에서 외환위기 이전 민주대 반민주라는 구도하의 노동과 자본관계의 인식이 이제 노동내 분절화의 구조화를 중심으로 또 다른 전선을 형성하는 문제라고 보인다. 이런 측면에서 이는 임금근로자 55%, 800여만에 국한된 문제라기 보다는 오히려 우리나라 노동시장내 모순구조의 총체적인 집약, 표출이라고 할 수 있을 것이다. 즉, 여기에는 분배의 문제, 노동기본권 보장

문제, 차별대우의 문제, 고용불안과 실업의 문제 ‘양질의 노동(decent work)의 확보 등, 최근 우리나라 안팎으로 전개되는 노동시장 내 주요 문제가 모두 직·간접으로 연계되어 있기 때문이다.

한편, 이러한 우리나라 노동시장의 최대 문제를 해결해 나가는 방식으로 시장친화적 방식과 규제적 방식이 있을 것이다. 본고에서 밝히고자 한 것처럼 비정규 근로와 같은 문제가 우리나라에서 시장적 기제가 제대로 작동을 하지 않은 데 기인한다기 보다는 오히려 우리나라 노동시장의 후진성에 기인한 것이라는 점에서 시장이나 규제만을 일방적으로 강조하는 것은 올바른 해법이라 할 수 없다. 필요한 것은 시장과 사회적 보호의 적절한 균형이 모색되어야 할 것이다, 즉 사회적 안전망이 구축되기 이전 상황에서 시장 친화적 일변도의 정책지향은 노동시장 양극화 현상을 더욱 심화시키게 될 것이다. 반면, 개방화, 세계화 시대에 규제일변도의 노동시장 정책은 자본의 이전과 투자의 기피를 유발할 수 있을 것이다. 또, 정책이 의도하지 않은 결과, 즉, 강한 범제화에만 의존하는 것은 노동시장내 이를 우회하기 위한 또 다른 편법을 낳는 계기로 될 수 있다. 예를 들어 기간제 근로에 대한 강한 규제는 파견근로의 양산으로 이어질 확률이 크거나, 기업이 이에 그 일자리 자체를 out-sourcing 하게 함으로써 그에 대한 사전 안전장치 없이는 입법자의 의도와 달리 오히려 고용불안을 초래하는 결과를 낳을 수도 있다³⁷⁾. 그럼에도, 모든 나라에서 공통적으로 고민하는 부분

37) 우리은행이 '07년 3월 이후 비정규근로자의 정규직화와 함께 직군별 임금체계를 적용키로 하고 정규직은 임금 동결이라는 노사합의를 도출한 것은 비정규관련 입법 취지를 바람직하게 이행한 하나의 좋은 사례로 평가된다. 반면 S 대학 병원 기간제 근로자 계약해지 사례, H은행의 운전원 및 법원 청원경찰 등 기간제 근로자 계약해지 사례 등은 비정규근로 관계법에 대해 법 시행도 되기 전에 시장이 과잉반응을 한 사례라 할 수 있다. 아이러니는 기간제 근로의 경우 2007년 7월 법 시행 이후 기존 계약의 갱신 또는 신규로 체결되는 계약관계에 적용되므로 향후 2009년까지 충분한 시간을 갖고 합리적인 방안을 찾도록 하여야 함에도 일부 시장 주체들이 과잉 반응을 보이고 있다는 점이다. 또한, 차별시정의 경우에도 100인 미만 사업장의 경우에는 2009년부터 법 적용이 되도록 하고 있는 등 단계적인 시행 일자를 정하고 있어 합리적인 계약관계가 정착되도록 충분한 시간이 있음에도 일부 시장에서 입법취지와 달리 부적절한 반응이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 점은 실제 그간 우리노동시장에서 비정규근로 활용의 관행이 어떠한 지를 잘 보여주는 사례라 하겠다. 따라서, 이처럼 입법취지가 왜곡되지 않도록 관련 실태파악 및 시장 조사와 대책마련 등 적극적인 대응방향이 모색되어야 할 것이다.

은 어느 정도의 필요한 유연성과 노동기본권 보장이 결합된 이른바 Flexicurity를 추구하고 있다는 것이다. 우리의 경우에도 바로 이러한 유연화와 노동기본권 보장 및 사회적 안전망의 확충에 있어 우리나라에 맞는 모형과 대책방안을 강구하여야 할 것이다. 이것은 법적규제만에 의존 또는 시장기제의 맹신 또는 그것의 기계적 강조에 앞서 '사회적 대화'를 통해 문제를 풀려는 노력이 중요한 이유라 하겠다. 어쨌든, 우리 노동시장의 질서를 선진화시키는 것은 그와 같은 과정에서 우리사회 '사회적 선택'(social choice)의 결과라 할 것이다.

K C I

참고문헌

- 김소영. 2001. 『고용형태 다양화와 법·제도 개선과제』. 한국노동연구원.
- 김승택. 2001. 『근로자 파견제도의 도입효과 평가와 개선방안』. 한국노동연구원.
- 김유선. 2003. “한국 노동시장의 비정규직 증가원인에 대한 실증연구”. 고려대학교 박사학위논문.
- 박기성. 2001. “비정형근로자의 측정과 제언”, 『비정형근로자의 규모와 실태』 한국노동경제학회 2001년 학술회의 자료집.
- 박우성·노용진. 2001. 『경제위기 이후 인적자원관리 및 노사관계 변화』. 한국노동연구원.
- 방하남. 2000. 『한국노동시장의 구조와 변화 - 노동패널자료 분석을 중심으로』 한국노동연구원.
- 배진한. 2001. 『비정형근로자 증가의 원인과 전망 - 사업체조사를 중심으로』 한국노동경제학회 2001년 학술세미나 자료집.
- 송호근. 2000. 『21세기 한국의 고용구조 변화와 비정규직 근로자 대책』 전국경제인연합회 정책보고서.
- 안주엽·노용진·박우성·박찬임·이주희·허재준. 2001. 『비정규 근로의 실태와 정책과제(I)』. 한국노동연구원.
- 안주엽·조준모·남재량. 2002. 『비정규 근로의 실태와 정책과제(II)』. 한국노동연구원.
- 안주엽·김동배·이시균. 2003. 『비정규 노동의 실태와 정책과제(III)』. 한국노동연구원.
- 윤진호·정이환·홍주환·서정영주. 2001. 『비정규 노동자와 노동조합』. 전국민주노동조합총연맹.
- 이병훈. 2003. “노동시장 유연화와 노동복지의 조화를 찾아서”. 정이환 외 “노동시장 유연화와 노동복지 - 비정규 근로자의 사회적 보호에 관한 국제비교연구”. 『인간과 복지』, pp. 13-27.
- 이병훈·김유선. 2003. “노동 삶의 질 양극화에 관한 소고”. 정이환 외 “노동시장 유연화와 노동복지 - 비정규 근로자의 사회적 보호에 관한 국제비

- 교연구”. 『인간과 복지』, pp. 313-334.
- 이병훈·윤정향. 2003. “비정규 노동의 개념정의와 유형화”. 정이환 외 “노동시장 유연화와 노동복지 - 비정규 근로자의 사회적 보호에 관한 국제비교연구”, 인간과 복지 pp. 31-65.
- 이호근. 2003(a). “독일에서의 비정규 근로 대책”. 『국제노동브리프』, 2003년 1·2월, pp. 73-80.
- _____. 2003(b). “비정규 관련 노사정위 비정규특위 공약안 내용과 의의”. 월간 『비정규노동』, 2003년 6월, pp. 10-21.
- _____. 2003(c). “독일의 파견근로 대책방안”. 『World Labor』, 2003년 10월, pp. 16-19.
- _____. 2005. “한국의 노동시장 유연화와 비정규근로”. 김인춘 외 『세계화와 노동개혁』, 백산서당, pp. 259-319.
- 정건화. 2003. “미국 비정규 노동의 개념, 규모, 성격과 증가요인”. 정이환 외. “노동시장 유연화와 노동복지 - 비정규 근로자의 사회적 보호에 관한 국제비교연구”, 『인간과 복지』, pp. 263-309.
- 정이환. 1992. “제조업 내부노동시장의 변화와 노사관계”, 서울대학교 박사학위 논문.
- _____. 2002. “비정규노동의 성격과 그 요인: 한국과 일본의 비교”. 『한국사회학』, 제36집 1호
- _____. 2003. “비정규 노동의 개념정의 및 규모추정에 대한 하나의 접근”. 정이환 외. “노동시장 유연화와 노동복지 - 비정규 근로자의 사회적 보호에 관한 국제비교연구”, 『인간과 복지』, pp. 67-104.
- _____. 2006. 『현대노동시장의 정치사회학』, 후마니타스
- 피터 아우어저. 장홍근·강병구·신정완·유완식 옮김 2000. 『노동정책의 유럽적 대안 - 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네델란드 경제와 고용의 부활』. 한국노동연구원
- 한국노동경제학회. 2001. “학술세미나 - 비정형근로자의 규모와 실태”. 한국노동경제학회.
- 한국비정규노동센터·프리드리히에베르트재단. 2003. 『유럽연합(EU)의 비정규

고용 지침과 주요 국가들의 노동입법 동향』.

- 홍주환. 2001. “비정규직 노동자 실태 및 의식조사 결과”. 윤진호 외 『비정규노동자와 노동조합』, 전국민주노동조합총연맹.
- Barker, K. and K. Christensen(ed.). 1998. *Contingent Work - American Employment Relations in Transition*, Ithaca and London.
- Carré, F. 2000. “Nonstandard Work Arrangements in France and the United States, Paper presented at the international conference on Nonstandard Work Arrangements in Japan, Europe, and the United States”. *Upjohn Institute for Employment Research*. August 2000
- Carré, F. and M. A. Ferber, L. Golden, and S. A. 2000. *Herzenberg, Nonstandard Work - The Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*, Illinois.
- Eurostat. 1973. *European Social Statistics-Labour Force Survey Results 1973-94*, European Communities
- OECD. 1995, 1998, 2000, 2005. *Employment Outlook*.
- Hoffmann, E. and U. Walwei. 2000. “The Change in Work Arrangements in Denmark and Germany”, Paper presented at the international conference on Nonstandard Work Arrangements in Japan, Europe, and the United States, *Upjohn Institute for Employment Research*. August 2000
- ILO. 2003. 제91차 총회보고서 (The Scope of The Employment Relation).
- IMF. 1998. Staff Country Report No. 53, Spain; *Selected Issues*, Washington, D.C.
- Jessop, B. 1991. *The Politics of Flexibility*, Aldershot.
- Kalleberg, A. and B. Reskin and K. Hudso. 2000. “Bad Jobs in America: Standard and Nonstandard Employment Relations and Job Quality in the United States”, *American Sociological Review*, Vol. 65.

- Kalleberg, A. 2003. "Flexible Firms and Labor Market Segmentation".
Work & Occupation, Vol. 30, No. 2.
- Supiot, A. 2001. *Beyond Employment: Changes in Work and the
Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press.
- Visser, J. and A Hemerijck. 1999. *A Dutch Miracle*, Amsterdam.

K C I

【별첨 1】

< 표 1 > 외국의 기간제 근로 관련 법규정 주요 내용비교

기간제 근로(fixed term contract work) 규정	프랑스	일본
<p>독일</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기간제근로정의: 기간의 정함이 있는 근로계약과, 일의 완성까지를 정한 경우 • 차별대우 및 불이익취급의 금지: 근로기간에 비례하여 비교할 수 있는 무기계약 근로자와 동일대우 (단시간과 기간제에 관한 법 'TzBfG' §4조) <ul style="list-style-type: none"> • 허용요건 및 기간: <ul style="list-style-type: none"> - 객관적 사유가 있는 경우(총 3가지 제한없이기간설정) - 객관적 사유가 없는 경우: 신규채용의 경우 객관적 사유없이 최장2년3회반복갱신 - 단, 해당근로자가 동일한 사용자와 종래 근로관계에 있는 경우 허용금지 - 단체협약에 의해 최고계약기간과 갱신회수 조정가능 - 58세이상 근로자 객관적 사유없이 무제한 유기근로 • 서면요건주의: 유효요건으로서 서면방식 채택 • 유기근로계약의 종료: 목적달성시점 2주전 서면통보 • 무효인 유기근로계약 법률효과: 기간의 정함이 없는 근로계약으로 간주 • 제소기간: 약정기간만료 후 3주이내 근로관계존속 확인의 소제기 • 사용자의 정보제공의무, 직업교육·재교육배려의무 • 해제조건부 근로계약: 적용규정 차별대우금지규정 불이익취급금지규정, 서면요건의무규정, 근로관계 종료에 관한 규정 등) 	<p>프랑스</p> <ul style="list-style-type: none"> • 허용사유: 일시적 필요 질병·출산·휴가·결원의 대체 등), 계절적·관행적으로 무기계약이 아닌 업무, 직업훈련·건설관련고용 • 이용원칙: 정규직업무대체금지, 불법 기간제근로는 무기근로계약으로 간주 • 절대금지사유: 피업노동자대체, 정부고시지정 유해위험작업분류업무, 해고 후 6개월 이내 재고용금지(단, 3개월미만 고용과 수출주문 등 일시적 고용증대의 경우 노사간의 협의 후 예외) • 최장기간: 신규채용·안전조치를 위한 긴급작업(9개월), 결원대체·일시적 업무증가 한정된 비지속적 업무·계절적고용(18개월), 수출주문 등 예외적 급증·외국에서의 계약(24개월) • 사용자의무: 고용사유, 임금 및 보상금, 노동조건, 대체근로자이름 등 서면계약서를 채용 후 2일내 전달. 기타, 계약종료일, 적용단체협약조항, 건설기간, 사회보험 적용내역 통보와 무기근로자 채용시 기간제근로자에 정보통지의무 • 수습기간: 6개월 이하 2주, 그 이상 1개월 • 동일노동 동일임금 등 균등대우: 정규직과 동등대우 원칙 위반시 벌금(3,750EURO) 또는 징역형 <ul style="list-style-type: none"> • 집단적권리: 노동3권보장 	<p>일본</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기간제고용제한 입법없음 • 1998년 노기법 대개정에 의해 기간상한 1년 원칙 유지, 단 1년 이내 기간제 계약시 갱신제한 없음, 또 다음경우 특례로 기간상한 1회에 한해 3년으로 연장 <ul style="list-style-type: none"> - 신상품, 신역무, 신기술의 개발 또는 과학에 관한 연구에 필요한 고도의 전문적 지식, 기술, 경험을 가진 근로자의 신규채용의 경우 - 사업의 개시, 전환, 확대, 축소 또는 폐지를 위한 업무에 있어 일정한 기간내에 원료가 예정되어 있는 경우에 필요한 고도의 전문적 지식, 기술, 경험을 가진 근로자 신규채용의 경우 - 만, 60세 이상의 근로자 채용의 경우 • 1년을 넘어서도 근로관계가 지속 되는 경우, 이는 목시의 갱신에 의해 기간의 정함이 없는 계약으로 연장된다고 해석 • 반복갱신에 대해서는 최고재판소 등 대부분의 판례는 갱신 거절의 유효여부로 다음 사항을 근거로 판단 <ul style="list-style-type: none"> - 당해 고용 임시성·상용성-갱신의 횟수 - 고용의 통상기간 <ul style="list-style-type: none"> - 계약기간의 관리의 상황 - 고용계속의 기대를 야기시킬만한 언동제도의 유무 등 • 동일노동 동일임금규정 채택하지않고 있음

<표 2> 외국의 파견 근로 관련 법규정 주요 내용 비교

파견 근로(temporary help agency work) 규정		
독일	프랑스	일본
<ul style="list-style-type: none"> • 허용대상업무: 대상업무 및 사유제한없음, 단, 건설업일 부제외(negative list) • 파견법의 적용제외 경우 - 동일한 단체협약적용 동일산업 내 파견사업주와 사용자 사업주 사이 조합단체추천이나 해고를 회피하기 위한 파견 - 콘체른 기업내의 근로자가 일시적으로 본래 직장에서 일을 하고있지 않은 경우 - 20인 미만 사업장에서 조합단체추천이나 해고를 피하기 위해 근로자를 다른 사업주에게 3개월 이내 파견경우 • 파견기간: 기존 파견근로 최장 12개월 허용과 근로자파견업체와 파견근로자사이의 1년 범위 내 1회에 한한 기간계약을 체결 허용 등 총 24개월 기간제한 규정 삭제 • 서면계약 공시 및 작성의무 • 반복갱신: 재고용가능기간은 1개월 또는 중단기간 이전 파견기간 최소 25%미만 • 연쇄계약체결: 건설업에서 근로자파견금지한 고용촉진법조항(제12a조)의 근로자파견법편입(제1b조) • 일치금지: 사용자업장에 서 최초 계약기간만큼만 파견근로를 고용금지 규정 폐지 • 파견업체 허가요건: 허가제, 1년 유효, 3년간 지속 영업시 무기한 허가 • 파견근로자와 사용자업장 정규근로자의 동일임금 및 균등대우 원칙: 2002.11.15 신법에서 채택(2004.1.1.부터 적용) 	<ul style="list-style-type: none"> • 허용사유: 일시적 고용의 필요(질병·출산 휴가·병역의무로 인한 결원대체, 신규채용자 업무개시전, 일시적인 업무증가시), 본래 일시적 업무(계절적고용 기타, 무기계약체결이 관행이 아닌 업무)에 제한 • 이용원칙: 기간제근로 규정과 동일 • 절대금지사유: 기간제근로규정과 동일 • 최장기한: 기간제근로 규정과 동일 • 3시간 계약내용: 사용자업체와의 계약 포함 사항(파견사유·기간·근무장소·작업시간표 등) 및 파견업체와의 계약포함사항 기술과 직무능력·보수지불방법·수습기간·사회보험 사항·사용업체의 정규직 취업방해금지 약속 등) • 사용자의무: 기간제근로 규정과 동일 • 수습기간: 1개월 이하 2일 1-2개월 이하 3일, 2개월 초과 5일 • 동일노동 동일임금 및 균등대우: 기간제근로 규정과 동일 • 집단적권리: 기간제근로 규정과 동일 • 채용정보통지: 기간제근로 규정과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> • 허용업무: 1985년 16개업무(소프트웨어 개발, 비서, 건물청소, 안내 등), 1996년 1개 업무(연구개발, 편집, 광고디자인 등 추가) 1999년 모두 원칙적 자유화. 단, 항만운송·건설·경비·의료관계·물건제조·제품의 운반·보관·포장업무를 제외한 일반제조업) 및 기타업무(인사노무관리사무 중 사용자업체의 단체교섭 등에 종사하는 자)는 제한(negative list) • 허용기간: 기존 26개 업무에 대하여 최장 3년, 기타, 일반파견에 대하여는 1년만 허용 • 허가요건: 특정파견(상용형)은 신고제, 일반 파견(등록·모집형)에 대해서는 허가제로 이원화. 근로자파견법은 일반파견사업에 대한 규제를 주요내용으로 함 • 파견사업주와 사용자업주책임영역: <ul style="list-style-type: none"> - 파견사업주책임 임금 및 보수, 사회보험적용, 일반건강진단 등) - 사용자 주책임(근로시간, 휴일·휴게, 사업 안전보건 등) - 파견사업주와 사용자업주 양자책임(균등대우, 강제근로, 폭행금지 등 기본규정) • 동일노동 동일임금 규정은 채택하지 않고 있음

<표 3> 외국의 단시간근로 관련 법규정 주요 내용 비교

단시간 근로(part time work) 규정		
독일	프랑스	일본
<ul style="list-style-type: none"> 정의: 통상근로자의 1주간 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자 차별금지와 비례대우원칙: 사용근로자의 근로시간에 비례하여 임금 및 그밖에 가치적으로 분할가능한 급부를 달리 정할 수 있다. 불이익취급의 금지: 단시간 근로자가 권리를 주장한 것을 이유로 승진이나 배치전환 등의 경우에 해당근로자 불리한 취급금지 채용공고의무: 사용자는 공개 또는 사내채용을 위하여 채용공고시 단시간취업에도 적합한 경우에는 상용직 뿐만아니라 단시간근로취업이 가능함을 공고하여야 하고, 사용자는 근로자와 근로자대표에 대하여 특수한 정보제공의무 부담 근로시간단축 청구권: 근로자는 자신의 희망개시일 3개월 이전에 근로시간단축청구권을 행사하여야 한다. 근로시간의 연장: 기존 상용직근로자로 현재 단시간근로자나, 신규 단시간근로자에 근로시간 연장을 통해 상용직 (복귀가능성 제공) 해고금지 및 그밖의 규정: 근로자가 전환거부를 이유로 해고되서는 안되며, 하나의 일자리에 복수의 근로자가 근로시간을 나누어 취업가능함 	<ul style="list-style-type: none"> 정의: 근로시간이 주 35시간 또는 월단위, 연단위 소정근로시간보다 짧거나 전국적인 협정에 의하여 정해진 시간보다 짧은 경우 연장근로시간 상한선: 주 또는 월단위 소정근로시간의 10분의 1을 초과할 수 없고 노사협상에 의해 3분의 1까지 가능 연장근로상한 초과시 25%가산임금 지급 및 총 연장근로 상한 초과금지 동등대우 적용규정: 견습기간, 노동시간, 보수, 근속, 해고 등 포함 됨 휴일·휴가권은 동일한 수준, 임금은 근로시간 및 재직기간비례하여 보장 단시간 근로자 노동3권: 노조활동과 관련하여 통상적인 근로자와 동등한 선거권 및 피선거권이 보장됨 근로자의 필요에 의한 일시적 또는 정기적 단시간 근로로의 취업형태변경 요구권 인정 1일 2시간 이하 근무 초단시간제 도입 및 온갖 변형근로제를 대체하는 다양한 유연노동시간제가 가능해짐 단시간 근로자 고용 기업에 적용되던 사회보험료 감액조치 폐지 부당해고 금지: 노동시간을 변경할 경우 당사자인 노동자에게 3일전에 동의를 얻어야 하며 이를 거부로 한 해고는 부당해고로 간주 	<ul style="list-style-type: none"> 정의: 통상근로자의 1주간 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자 단시간 근로자와 통상근로자의 균등대우 명시 없음 근로계약 서면명시의무: 근로시간 및 기타 근로조건에 관한 사항 서면명시 의무 해고보호: 단시간 근로자에 적용되는 해고보호 규정 없음. 단, 기간을 정하지 않은 파트타임 근로자의 경우에는 정규근로자와 동일하게 노동기준법상의 해고제한(동법 제19조) 및 해고예고(동법 제20조)가 적용 됨 단시간 근로자 고용관리개선을 위한 지침 「사업주가강구해야 할 단시간 근로자의 고용관리의 개선 등을 위한조치에 관한지침」 작성 취업규칙 작성에 관하여 단시간근로자의 과반수를 대표하는 자의 의견청취 및 단시간 고용관리자의 선임 등에 관한 노력의무 규정 사용자의 단시간 근로자의 능력을 발휘할 수 있도록 노력할 책무를 부여 함

<표 4> 외국의 특수형태근로 관련 법규정 주요 내용 비교

특수형태근로(contract work) 규정		
독일	프랑스	일본
<p>• 정의: '근로자와 유사한 자'(arbeitnehmerähnliche Person)란 노무급 부를 하는 자로서 인적 종속성이 없어서 근로자라고 할 수는 없지만, 다른 한편 그들이 가지는 경제적 종속성으로 인하여 사업자도 아닌 자로 정의</p> <p>• 노동법원법 제5조: "타인을 위하여 경제적으로 종속적인 지위에서 노무를 급부하는 모든 자는 '근로자와 유사하다'고 규정</p> <p>• 1974년 단체협약법 제12조(a): '근로자와 유사한 자'에 대한 실정법적 정의를 규정하여 '경제적으로 종속되어 있고, 근로자에 대한 그것과 유사한 사회적 보호의 필요성이 있는 자로 정의 함. 그 특성은;</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노무공급에 있어 제3의 노동력을 이용하지 않는다 - 작업이 특정한 자나 조직과의 관련성이 있어야 하고 - 그들 수입의 상당부분이 특정한 자나 조직에 의하여 지급되어야 함 <p>• 보호의 범위:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 계약상대방과 분쟁 발생시 그 분쟁은 노동법원에 의해 해결 (노동법원법 제5조) - 연차휴가와 휴일에 대한 최저기준에 있어 근로자와 동등대우 (연방휴가법 제2조) - 작업조건은 단체협약에 의해 규율됨(단체협약법 제12조 (a)) 	<p>• 근로자 또는 근로계약개념의 입법적 규정 없음</p> <p>• 근로계약의 판별기준: 종속관계 인정기준을 '법적 종속'(subordination juridique)이라 함. 경제적 종속과 구별되는 개념임</p> <p>• 특수형태근로유형별로 입법에 의해 필요한 보호와 규제를 하는 실용적 접근</p> <p>• 도급·위임·임대차계약 등도 노무제공이 이루어지는 사실상의 조건에 의해 근로계약 여부를 판단</p> <p>• 근로계약에 대한 판례: "일방 당사자가 타방 당사자를 위하여 그 종속하에서 임금(remuneration)을 대가로 근로(travail)를 제공하는 것을 목적으로 하는 계약"</p> <p>• 법적 종속관계 판단지표:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 근로제공방식에 관해 사용자가 지휘감독을 행하는가 - 노무제공에 필수적 수단을 사용자가 제공하고 있는가 <p>• 노동법전 제7권 (Livre VII)은 특수형태근로 직업법주로 다음을 설정:</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 경제적 종속성이 사실상 인정되는 그룹(외무원·대리인·외판원, 제택근무자, 연예인 예술가, 모델 등) ② 근로자와 유사해 노동법상의 일부규정을 인정해주는 그룹(공동주택의 수위·고용원, 가사사용인 등) 	<p>• 노동법의 보호대상 '근로자'에 국한. 근로자의 판별기준인 사용종속성(인적, 경제적종속성) 지표로는;</p> <ul style="list-style-type: none"> - 작업의 의뢰, 업무종사에 대한 승낙거절의 자유 유무 - 시간적·정소적 구속성의 유무~근무시간(사업 및 종업시의 정함), 근무장소지정 - 업무내용이 사용자에 의해 정해지고 업무수행 과정에 있어서의 사용자의 일방적인 지휘감독, 복무규율적용 - 노무공급의 대체성의 유무, 업무용기구의 부담관계 - 보수가 노동자체의 대상적 성격을 갖는가의 여부~생활보장급적 요소, 노동의 질에 대한 격차 결근공제, 초과근로수당의 유무, 부수적으로 급여소득세의 원천징수의 유무, 퇴직금준부 <p>• 노동기준법 제9조: "이 법률에서 근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 전조의 사업 또는 사무소에서 사용되는 자로서 임금을 지급받는 자"로 정의</p> <p>• 노동법 제3조: "직업의 종류를 불문하고 임금급료 기타 이에 준하는 수입에 의해서 생활하는 자" 규정</p> <p>• 도급·위임 기타 제반 노무공급계약하의 자에 대한 노동법상의 단결권과 단체교섭권 부여여부가 근거규정여야 한다는 학설있음</p>

【별첨 2】

<표 1> 비정규 근로자의 고용형태별 분포(예)

(단위: 천명, %)

	전체	시간제	단기계약	일용근로	일시대체	용역근로	파견근로	재택근로	독립도급
전체	1,360	18.3	25.0	26.8	1.0	16.0	3.7	0.3	9.0
관리자 및 전문가	60	35.1	46.8	3.2	1.7	3.4	2.1	0.4	7.4
기술공 및 준전문가	79	16.3	34.1	11.9	1.2	5.7	3.4	1.2	26.2
사무종사자	169	16.1	55.0	8.4	1.0	6.7	10.7	0.2	1.9
서비스종사자	192	41.5	18.6	18.0	1.1	17.5	1.7	0.0	1.5
판매종사자	169	25.3	12.5	10.6	1.9	4.9	2.4	0.2	42.2
농림어업숙련종사자	3	7.0	47.3	37.6	0.8	7.1	0.3	0.0	0.0
기능원 및 기능관련 종사자	81	5.4	16.6	65.6	0.6	5.5	3.0	0.5	3.0
장치조작조립종사자	49	7.7	40.1	31.3	0.6	8.8	8.2	0.0	3.3
단순노무종사자	520	8.9	17.5	40.2	0.7	27.8	2.6	0.3	1.9
미상	38	26.6	24.0	20.8	0.1	9.7	2.8	0.6	15.6

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 19.

* 동 기관이 실시한 사업체 패널조사 대상 136만명의 고용형태별 비정규 근로자의 분포임.

<표 2> 비정규근로자의 주당 총근로시간

(단위: 천명, %)

	전체	36 미만	36 ~ 44	45 ~ 52	52 초과	평균
전체	1,360	30.4	28.2	25.9	15.5	39.7
고용형태						
시간제	248	57.4	20.0	14.0	8.6	31.7
단기계약	339	12.4	42.4	29.3	15.9	43.8
일용근로	364	41.3	17.3	26.4	14.9	35.6
일시대체	14	26.8	25.1	21.7	26.4	41.3
용역근로	217	13.9	20.3	37.2	28.6	49.1
파견근로	50	12.2	39.9	23.7	24.2	44.5
재택가내	4	25.5	43.8	21.2	9.5	41.4
독립도급	122	30.1	47.2	20.9	1.9	38.0

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 20.

<표 3> 비정규근로자의 정기급여

(단위: 천명, %, 천원/월)

	전체	~ 50만	50 ~ 100만	100 ~ 150만	150만 ~	평균
전체	1,360	22.1	46.8	19.8	11.3	916
고용형태						
시간제	248	51.8	39.9	5.3	3.0	568
단기계약	339	7.0	50.8	29.2	13.0	1,052
일용근로	364	27.0	44.2	19.7	9.2	831
일시대체	14	22.2	53.6	18.9	5.3	805
용역근로	217	13.8	62.5	18.0	5.7	834
파견근로	50	7.1	52.7	31.5	8.7	993
재택근로	4	8.1	60.7	20.2	11.0	1,011
독립도급	122	11.2	25.8	21.8	41.2	1,617

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 26.

<표 4> 비정규근로자의 임금총액

(단위: 천명, %, 천원/월)

	전체	~ 50만	50 ~ 100만	100 ~ 150만	150만 ~	평균
전체	1,360	21.9	45.4	20.6	12.2	933
고용형태						
시간제	248	51.6	39.7	5.5	3.2	573
단기계약	339	6.8	47.1	30.6	15.5	1,094
일용근로	364	26.7	44.2	19.9	9.3	834
일시대체	14	22.2	53.0	18.7	6.1	811
용역근로	217	13.7	60.4	19.5	6.4	852
파견근로	50	7.0	49.6	33.9	9.5	1,026
재택가내	4	8.1	60.7	20.2	11.0	1,012
독립도급	122	10.6	25.7	22.0	41.7	1,630

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 30.

<표 5> 비정규근로자의 사회보험(고용보험) 적용률

(단위: 천명, %)

	전체	적용	미적용	적용률
전체	1,360	594	766	43.7
시간제	248	58	190	23.5
단기계약	339	251	89	73.9
일용근로	364	68	296	18.6
일시대체	14	6	7	46.4
용역근로	217	164	53	75.7
파견근로	50	39	11	77.2
재택가내	4	1	3	20.1
독립도급	122	6	116	5.2

주: 적용률 = 적용(적용+미적용)×100

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 41.

<표 6> 비정규근로자의 (사회보험)건강보험 적용률

(단위: 천명, %)

	전체	적용	미적용	적용률
전체	1,360	555	805	40.8
시간제	248	44	205	17.6
단기계약	339	245	95	72.1
일용근로	364	45	320	12.3
일시대체	14	5	9	37.1
용역근로	217	171	46	78.6
파견근로	50	36	14	71.9
재택가내	4	1	3	19.4
독립도급	122	9	113	7.4

주: 적용률 = 적용(적용+미적용)×100

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 45.

<표 7> 비정규근로자의 사회보험(국민연금) 적용률

(단위: 천명, %)

	전체	적용	미적용	적용률
전 체	1,360	519	840	38.2
시간제	248	44	204	17.8
단기계약	339	233	107	68.5
일용근로	364	42	323	11.5
일시대체	14	5	9	35.1
용역근로	217	152	65	70.1
파견근로	50	36	15	71.1
재택가내	4	1	3	17.4
독립도급	122	7	115	5.9

주: 적용률 = 적용(적용+미적용)×100

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 49.

<표 8> 비정규근로자의 사회보험(산재보험) 적용률

(단위: 천명, %)

	전체	적용	미적용	적용률
전 체	1,360	710	650	52.2
시간제	248	72	176	29.1
단기계약	339	250	90	73.5
일용근로	364	142	222	39.0
일시대체	14	7	7	50.8
용역근로	217	190	27	87.7
파견근로	50	40	10	79.9
재택가내	4	1	3	31.5
독립도급	122	7	115	6.0

주: 적용률 = 적용(적용+미적용)×100

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 52.

<표 9> 비정규근로자의 기타 부가급부(상여금) 적용률

(단위: 천명, %)

	전체	동등적용	부분적용	미적용	적용률	동등적용률
전체	1,360	242	206	912	32.9	17.8
시간제	248	19	37	192	22.8	7.7
단기계약	339	98	66	175	48.4	28.9
일용근로	364	12	50	303	17.0	3.4
일시대체	14	1	2	11	21.7	7.1
용역근로	217	85	19	113	47.9	39.2
파견근로	50	25	7	19	62.1	49.1
재택가내	4	0	1	3	37.2	11.8
독립도급	122	1	24	97	20.6	1.0

주: 적용률 = (동등적용+부분적용)/(동등적용+부분적용+미적용)×100

동등적용률 = (동등적용)/(동등적용+부분적용+미적용)×100

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 56.

<표 10> 비정규근로자의 기타 부가급부(퇴직금) 적용률

(단위: 천명, %)

	전체	동등적용	부분적용	미적용	적용률	동등적용률
전체	1,360	531	114	715	47.4	39.0
시간제	248	73	22	153	38.2	29.3
단기계약	339	204	27	109	68.0	60.0
일용근로	364	61	32	271	25.7	16.8
일시대체	14	2	1	11	21.1	14.0
용역근로	217	153	14	50	76.9	70.4
파견근로	50	32	4	14	72.5	64.5
재택가내	4	1	1	3	36.9	17.5
독립도급	122	5	12	105	14.6	4.5

주: 적용률 = 적용(적용+미적용)×100

자료: 한국노동연구원, 2002년 비정규근로자 근로실태조사 분석, 2002, p. 60.

<Abstract>

The Nonstandard Work and Policy Measures
— The Conditions for Consolidating of the Korean
Flexicurity Model —

Lee, Ho Geun*

This article analyses the backgrounds and causes of non-standard-work(fixed-term-contract work, part-time work, temporary-help- agency work and the economically-dependent work) and the discussion on counter-measures in Korea. This article reviews critically the standpoint that is trying to find out the causes of nonstandard work focused only on the strictness of the regular labour market. This article regards the underdevelopment of labour market - that is to say, the fragmentation and segmentation of labour market(skilled/unskilled workers, men/women workers, big/small and medium firm workers, production/service sector workers, metropol/local cities workers) - due to the short industrialising as the central background of nonstandard work rather than the strictness of the regular labour market. Added to this fragmented and segmented feature, the labour market in Korea, which is under the strong pressure of flexibilization after the economic and financial crisis, is now being confronted with the double challenges on the problem of nonstandard work as the strategy which is solving the problem of unemployment in the advanced countries.

The policy measures of nonstandard work have been focused to

* Tripartite Commission

make the proper balance between market and the social protection for the sustainable solution with much conflicting discussion and debate. The legalization of nonstandard work is one of them. However, this article is against the opinion that only the strong law could prevent the nonstandard work from being overused or misused. This perspective could oversimplify the relation between market and institutions. This article regards the basic law just as the functioning guideline for the protection measure and the rational using of nonstandard work, which should be accompanied with the improvement of the incomplete labor inspection and the expanding and enlarging of social safety net as well as the solidary wage bargaining system as the essential conditions for the true protection measure. This article regards all this kind of measures as the precondition for the consolidating of Korean flexicurity model and the true solution of nonstandard work.

Key words: non-standard-work(fixed-term-contract work, part-time work, temporary-help- agency work and the economically-dependent work), flexibilization of labour market, korean flexicurity model.