

KERI Brief

비정규직 차별시정 개정안에 대한 비판적 검토

변양규

한국경제연구원 연구위원
(econbyun@keri.org)

김선우

한국경제연구원 연구위원
(ksw@keri.org)

비정규직이라는 고용형태를 이유로 한 합리적 이유 없는 차별은 분명 시정되어야 한다. 그런데 차별이라는 개념은 본질적으로 평등과 밀접한 관련을 가지고 있는 복잡한 개념이기 때문에 이에 대한 이해가 제대로 이루어지지 않는다면 불필요한 논쟁으로 이어져 큰 사회적 비용을 치르게 될 우려도 있다. 우리 헌법상 보장되는 평등원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 합리적 근거 없는 차별을 하여서는 아니 된다는 상대적 평등·실질적 평등을 뜻한다. 따라서 차별적 대우 또는 평등한 대우라는 '결과'만 보지 않고 그러한 대우를 받은 대상의 '구체적 조건과 상황'을 고려하여야 한다.

절차적 측면에서 보면, 현재 논의되고 있는 노조에 차별시정 신청권 부여, 징벌적 손해배상제도 도입, 확정된 시정명령의 효력 확대는 근로자보호라는 본연의 취지를 달성하지 못하는 과도한 규제일 뿐만 아니라 헌법에서 의미하는 평등의 본질에도 반한다. 오히려, 확정된 시정명령 효력의 일괄적인 확대보다는 분쟁 당사자 간의 자발적인 해결을 강조하는 것이 더 바람직한 접근방법이다.

한편, 실제적 측면에서 보면, 차별판단 시, '현존하지 않는 근로자'도 비교대상 근로자로 할 수 있는 규정은 과도한 것으로 근로조건이 결정되는 구조를 고려하여 구체적으로 판단되어야 할 내용이다. 또한 차별에 합리적 이유가 있는지에 대한 판단에 이르는 데 있어 차별금지법안은 "두 근로자가 상호 대체 가능한 동일한 작업을 수행하는 경우, 유사한 성질의 작업이고 두 근로자의 작업조건의 차이가 작거나 유의미하지 않은 경우, 근로자의 기술·신체적 내지 정신적 요구, 책임, 근무조건 등에 비추어 다른 근로자의 작업과 동일한 가치를 갖는 경우" 중 어느 하나에 해당하는 경우를 유사한 직무로 정의하고 있는데, 이는 지나치게 넓고, 유사한 직무 간의 임금 차등 지급은 바로 차별로 간주된다 고 하고 있어 합리성 판단이 경시될 우려가 있다.

우리 노동법은 이제 근로자 보호와 노동시장의 유연화 및 기업 경쟁력이 서로 조화될 수 있는 기초 위에서 구성되어야 하기에 차별시정제도의 강화는 우리나라 헌법에서 밝힌 평등의 관점에서 불합리한 차별을 시정하되 노동유연성과 고용창출의 유인에 반하는 방법이어서는 안 될 것이다.

1. 검토 배경

□ 올해 들어 비정규직 차별시정 관련 법안들이 국회 및 정부차원에서 논의되고 있음

- 2013년 2월 26일, 환경노동위원회 안으로 제안되어 가결된 개정안에 따르면 비정규직에게 합리적인 이유 없이 불리한 처우를 할 수 없는 영역을 임금, 상여금, 성과금, 그 밖에 복리후생에 관한 사항 등으로 구체화·세분화하였고, 2013년 4월 24일, 환경노동위원회 전체회의에서는 파견근로자에 대한 확정된 차별시정명령의 효력을 확대하는 내용의 개정안이 통과되어 법제사법위원회·국회본회의를 기다리고 있음

- 2013년 2월, 대통령직 인수위원회는 140대 국정과제에서 차별금지법 제정을 추진하겠다고 밝힘

○ 법무부는 사회적 약자 보호 및 사회통합을 위해 헌법상 평등의 원칙을 실현하는 기본법제로 차별금지법 입법을 목표로 삼고 있음

- 현재 국회에 계류 중인 비정규직 차별시정 관련 개정안 내용은 다음과 같음

[표 1] 비정규직 차별시정 관련 법안

법안명	대표발의 의원	주요 내용
기간제법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> • 2012.5.30. 이한구 의원 등 28인 • 2012.5.30. 박지원 의원 외 126인 • 2012.7.3. 심상정 의원 등 13인 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 기간제 사용기간 제한방식 유지, 노조에 차별시정 신청권 부여, 고의적·반복적 차별 행위에 대한 징벌적 보상명령제도 도입, 확정된 차별시정명령의 효력 확대 • 기간제 사용사유 제한방식 도입, 노조에 차별시정 신청권 부여, 현존하지 않는 근로자도 비교대상근로자가 될 수 있음 • 기간제 사용사유 제한방식 도입, 노조에 차별시정 신청권 부여
파견법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> • 2012.5.30. 이한구 의원 등 28인 • 2012.7.12. 은수미 의원 외 126인 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 파견근로 사용 제한방식 유지, 노조에 차별시정 신청권 부여, 고의적·반복적 차별 행위에 대한 징벌적 보상명령제도 도입, 확정된 차별시정명령의 효력 확대 • 근로자 파견 업무와 사유를 엄격하게 제한, 노조에 차별시정 신청권 부여
근로기준법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> • 2012.5.30. 홍영표 의원 외 126인 • 2012.7.3. 심상정 의원 등 13인 	<ul style="list-style-type: none"> • 동일가치노동을 하는 근로자에 대한 동일임금 원칙을 적용 • 동일가치노동을 행하는 근로자에 대해 고용형태에 따른 차별적 처우 금지
차별금지법안	<ul style="list-style-type: none"> • 2012.11.6. 김재연 의원 등 10인 	<ul style="list-style-type: none"> • 차별금지사유에 고용형태라고 구체화하여 명시, 유사한 직무에 해당하는 경우를 명시하고 유사한 직무를 수행하는 근로자 간에 임금이 차등지급된 경우 차별로 간주

□ 이들 개정안은 크게 차별시정의 절차적 측면과 실제적 측면에서의 접근으로 나뉨

- 차별시정의 절차적 측면에서의 접근
 - 비정규직의 사용 규제를 현행보다 엄격히 하면서 동시에 차별시정제도도 강화하는 내용
 - 비정규직의 사용 규제는 현행으로 유지하면서, 징벌적 손해배상 제도의 도입, 노조 및 그 노조를 구성원으로 하는 연합단체에게 차별규제 신청권 부여, 확정된 시정명령의 효력 확대 등을 통해 전반적으로 차별시정제도를 강화하는 내용

- 차별 판단의 실제적 측면에서의 접근
 - 동일가치노동·동일임금 원칙 명문화, 합리적 이유 없는 차별인지 판단 기준의 명문화

□ 위 개정안들의 내용이 비정규직 차별시정에 있어 올바른 접근 방향인지, 본 연구는 우리 헌법상 보장되는 평등 원칙으로 돌아가 살펴보고자 함. 또한 위 개정안들이 시행되었을 때 우리 노동시장에 미칠 경제적 영향에 대해서도 다루고자 함

- 차별은 평등과 밀접한 관계를 가지고 있기에 차별시정의 절차적 측면·차별 판단의 실제적 측면에 대한 규제를 어떻게 형성할지에 대해서는 우리 헌법상 평등원칙이 그 바탕이 되어야 함
- 또한 우리 노동법은 이제 근로자 보호와 노동시장의 유연화 및 기업 경쟁력이 서로 조화될 수 있는 기초 위에서 구성되어야¹⁾ 하기에, 위 개정안들이 시행되어 우리 노동시장에 미칠 경제적 영향도 함께 고려할 것이 요청됨

2. 우리 헌법상 평등과 차별의 개념

□ 차별 개념은 평등에 대한 이해를 전제로 정의됨

- 차별은 불평등과 동일한 개념으로 이해되는 것처럼 평등과 밀접한 관련을 맺으며, 차별의 본질적 표지를 찾기 위해서는 평등과의 관련성 속에서 검토할 필요가 있음. 평등을 어떻게 이해하는지에 따라 차별의 의미는 달라짐²⁾

□ 우리 헌법상 평등은 상대적 평등·실질적 평등을 의미하지만, 사실적 평등까지 포함하지는 않음

- 우리 헌법 제11조 제1항은 「모든 국민은 법 앞에 평등하다」라고 규정하고 있으며 이 조항에서 평등권이 헌법상의 권리로 도출³⁾됨
- 또한 평등원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 합리적 근거 없는 차별을 하여서는 아니 된다는 상대적 평등·실질적 평등을 뜻함⁴⁾

1) 김형배, 노동법, 박영사, 2013.
 2) 이준일, 차별금지법, 고려대학교 출판부, 2007.
 3) 헌법재판소 판례 2005.3.31.2003헌마87.
 4) 헌법재판소 판례 2007.5.31.2006헌바49; 2001.6.28.99헌마516; 1997.5.29.94헌바5.

- 상대적 평등은 절대적 평등과 달리 차별적 대우 또는 평등한 대우라는 '결과'만 보지 않고 그러한 대우를 받은 대상의 '구체적 조건과 상황'을 고려한 개념임
- 절대적 평등의 이념 안에서 고려되지 않았던 차별적 처우의 대상과 그 대상이 처한 조건과 상황이 비로소 상대적 평등의 이념 안에서 고려되는 것임. 이러한 실질적인 조건과 상황까지 고려한 평등의 요청을 실질적 평등이라고 부를 수 있음
- 그렇기 때문에 상대적 평등·실질적 평등을 내용으로 하는 평등원칙 그 자체는 어떠한 가치가 더 정당하고 합리적인 가치인지를 제시해주지 못함. 차별인지 여부는 구체적인 조건과 상황을 고려한 논증을 통해서만 판단이 가능함. 이것이 다른 기본권과는 다른 평등의 특성임⁵⁾
- 상대적 평등의 판단기준으로 우리 헌법재판소가 채택하고 있는 원칙은 자의금지원칙, 비례원칙임. 평등원칙 심사는 차별근거와 규율영역의 특성 등에 따라 그 심사의 강도를 달리함
- 일반적으로 헌법재판소의 평등 판단의 심사기준은 자의금지원칙임
- 그러나 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 되는 경우에는 비례원칙에 따라 심사함⁶⁾

- 그런데 우리 헌법상 평등의 개념에 '사실적 평등'이 포함되는지에 대해서는 견해가 갈림
- 사실적 평등은 우리 헌법상 보장되는 평등원칙의 내용에는 포함되지 않고 사회국가원칙에서 구현되는 사회정책의 문제임. 사회정책의 일환으로서 사실적 평등의 추구는 그 정책이 미치는 영향 및 해당 영역의 여건 등을 모두 고려해 계약 당사자 간의 자율성을 해치지 않는 한에서 이루어져야 함⁸⁾
- 그러나 일부 견해⁹⁾에 따르면, 평등이 가지는 형식적 측면과 실질적 측면을 동시에 고려할 때 평등은 법적인 측면뿐 아니라 사실적인 측면에서도 평등하도록 요구한다고 봄
- 그런데 그렇다 하더라도 헌법이 입법자에게 요구하는 경제적 평등은 다양한 이익과 가치를 고려하여 입법자가 반드시 실현해야 하는 최소한의 정도에 국한됨
- 이것은 경제적 평등의 실현이 법적으로 강제될 수 있는 한계를 보여주는 동시에 경제적 평등의 실현은 더 복잡한 사회적 맥락에서 실현되어야 할 과제임을 보여줌
- 평등에 대한 위와 같은 이해를 바탕으로 절차적 측면, 실체적 측면에서 비정규직 차별시정제도의 올바른 접근 방향을 법적인 측면, 경제적 측면에서 살펴보겠음

5) 이준일, 헌법학강의, 홍문사, 2013.
 6) 헌법재판소 판례 1999.12.23.98헌마363; 2000.8.31.97헌가12; 2007.12.27.2005헌가11.
 7) 사실적 평등이란 평등의 기초를 이루는 현실, 즉 경제적·물질적 기초를 중요한 고려대상으로 삼는 평등을 의미.
 8) 근로관계법상 균등처우관련 제도개선방안연구, 노동부, 2006.
 9) 이준일, 차별금지법, 고려대학교 출판부, 2007.

3. 절차적 측면 : 차별시정절차, 차별에 대한 제재

□ **현행 우리나라의 차별시정 법제는 국가인권위원회의 차별시정제도, 노동위원회의 비정규직 차별시정제도로 이원화. 그런데 제도의 실효성에 대해서는 의문이 제기되고 있음**

- 인권위는 비정규직 근로자를 포함한 모든 고용상의 차별에 대하여 다루며 차별행위를 당한 사람 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있음. 노동위원회의 차별시정제도는 비정규직 근로자를 신청권자로 하고 근로조건 등에 한정하여 다루고 있음

- 기간제법 시행 이후 2007년부터 2011년까지 제기된 비정규직 차별시정 신청사건은 오히려 계속 줄어들고 있으며 신청사건 중에서 불합리한 차별을 인정하여 차별시정명령을 내린 사건은 전체 판정사건의 7.4% 수준임

- 현재 국회 계류 중인 개정안들은 현행 차별시정제도의 실효성을 높이고자 함

□ **그런데 개정안 내용 중 노조에 차별시정 신청권 부여·징벌적 손해배상제도 도입·확정된 시정명령의 효력 확대는 이와 같은 취지를 달성하지 못하는 과도한 규제일 뿐만 아니라 평등의 본질에도 반함**

- 비정규직 근로자가 가입한 노동조합에 차별시정 신청권을 주는 것으로는 현행 차별시정제도의 실효성을 높일 수 없음

○ 결국 차별시정신청 근로자의 신원은 공개하게 되어 실제로 차별시정신청에 미치는 영향은 제한적일 수 있다는 점, 노조가 조직되어 있지 않거나 기존 노조가 비정규직 근로자 보호에 소극적인 경우 차별시정신청의 부담을 해결할 수 없다는 점이 지적¹⁰⁾됨

○ 또한 분쟁의 제3자인 노조의 개입을 허용하는 것이 신속한 분쟁해결을 통해 차별시정제도의 실효성을 높이는 데에 유익한 방향인지 의문

- 징벌적 손해배상제도의 도입은 징벌적 손해배상제도의 연원 등을 고려해 보면, 신중한 접근이 필요하다고 판단됨

○ 징벌적 손해배상제도는 민법상 실 손해액 보상주의에 부합하지 않고 평등 판단의 심사는 원칙적으로 합리성 판단임을 비추어 볼 때 차별에 대한 제재로 징벌적 손해배상제도를 도입하는 것은 평등의 본질에 비추어 과도한 규제라고 판단됨. 또한 헌법상 과잉금지 또는 비례의 원칙에 어긋날 소지가 있다는 검토도 있음¹¹⁾

○ 징벌적 손해배상제도는 부당하고 등에 대해서는 도입되어 있지 않아 차별시정에만 도입하는 것은 처벌의 형평에 반함. 비교법적으로도 미국 이외의 국가에서 차별시정에서 징벌적 손해배상제도 도입은 찾아보기 힘들

10) 이성희, 비정규직 차별시정제도 운영실태 및 개선방안, 한국노동연구원, 2012.

11) 사내하도급근로자보호 등에 관한 법률안 국회 환경노동위원회 검토보고서 참조.

- 확정된 시정명령의 효력의 일괄적인 확대보다는 분쟁 당사자 간의 자발적인 해결을 강조하는 것이 더 바람직한 접근방법임

○ 확정된 시정명령일지라도 그 효력을 일괄적으로 확대할 경우 개별 사례의 특수성을 무시하여 부작용을 야기할 수 있으며 그 영향을 돌이킬 수 없을 가능성이 큼

○ 이러한 이유로, 오늘날 피해자구제를 지향하는 차별시정절차를 두고 있는 국가들(미국, 캐나다, 아일랜드)에서 차별시정의 방법으로 주목하고 있는 것은 당사자들의 자발적 해결을 도모하는 차별시정기구의 조정·중재임

□ 종합하면 위 개정안들은 평등의 특성에 반하는 해결방법일 뿐만 아니라 지나친 규제로 기업의 직업의 자유를 침해할 여지가 있으며 비교법적으로도 과도한 규제로 판단됨

4. 실제적 측면 : 차별금지영역, 비교대상근로자, 합리적 이유에 대한 판단

□ 개정안은 비정규직 관련법이 아닌, '일반적 차별금지법'에서 '고용형태'에 의한 차별금지를 명시함. 그러나 이러한 법안은 비교법적으로도 찾아보기 힘들고 경제 질서의 중심을 흐드는 결과를 야기할 수 있어 신중할 필요가 있음

- 독일 및 기타 외국의 일반적 차별금지법의 입법례를 살펴보면 차별금지 요소는 인격적 요소에 한정됨

- 우리 국회에 계류 중인 일반적 차별금지법안에 따르면, 고용형태와 같은 비인격적 요소까지 포함하며 이를 다른 차별금지 요소와 동위로 규정하고 있어 그 파급효과가 매우 큼

○ 고용형태에 관한 차별금지를 일반적인 형태로 상정하는 것은 경제사회영역에서의 평등의 직접적 구현을 상당한 정도를 인정하는 결과임

○ 특수한 예외로서가 아니라 일반적인 금지 명령 형태로 이루어지는 고용형태에 의한 차별금지는 그만큼 영향력이나 상징적인 측면에서 파급효과가 크고 경제 질서의 중심을 흐드는 결과를 야기함¹²⁾

12) 근로관계법상 균등처우관련 제도개선방안연구, 노동부, 2006.

□ 국회에 계류 중인 개정안에 따르면 차별판단 시, '현존하지 않는 근로자'도 비교대상 근로자로 할 수 있는 규정이 있는데 이는 근로조건이 결정되는 구조를 고려하여 구체적으로 판단되어야 할 내용임

- 차별판단 시 합리적 이유 없는 차별이 인정하려면 비교대상 근로자이어야 함¹³⁾

- 외국 입법례를 살펴보면, 산별차원에서 단체협약을 통해 근로조건이 결정되는 구조를 가진 국가들의 경우 비교대상 근로자가 현존하지 않는 경우에 당해 산업에 적용되는 단체협약에 의거하여 비교대상자를 선정도록 하는 경우가 있음. 산별협약이 체결되지 않아 다른 기업과의 근로조건이 동일하게 형성되지 않는 경우에는 당해 기업 내에서만 고려될 뿐임¹⁴⁾

- 한편 비교대상근로자와 관련하여, 비정규직 근로자는 아니지만 사내하도급 근로자와 원사업주의 근로자 간 차별을 금지하는 내용의 법률안(일명 사내하도급법)도 국회에 계류 중인데 이는 우리 헌법상 평등의 개념에 비추어 볼 때 차별이라고 보기 힘들

○ 외국 입법례를 살펴보면, 차별금지영역을 사적인 거래관계로 확장하더라도 무제한적인 확장이 아니라 생존과 직결되는 급부영역(고용, 교육, 안전, 보건 및 생존배려적인 급부영역)에 한정. 일반적인 거래영역, 예컨대 매매, 도급, 위임 등과 같은 영역에 대해서는 적용되지 않음

○ 위 법률안에서 원사업주의 근로자를 사내하도급 근로자의 비교대상근로자로 보고 차별여부를 판단하는 것은 '사실적 평등' 개념에 가까운 것임

· 사내하도급 근로자는 원사업주의 근로자가 아님에도 근로조건 차이를 차별로 보아 원사업주를 상대로 직접 차별시정을 요구하는 것은 결과적 평등·사실적 평등과 가까움. 이러한 사실적 평등은 우리 헌법상 보장되는 평등원칙의 내용에는 포함되지 않으며 사회국가원칙에서 구현되는 사회정책의 문제임

· 그런데 사회국가원리는 그 재원확보의 측면뿐만 아니라 국민의 재산권 보호의 관점에서도 일정한 방법적 한계를 존중하는 한에서 실현되어야 함

· 사회국가원칙의 실현도 사기업에 대한 국가의 간섭을 통해 이루어진다면 결국 경제성장을 둔화시켜 결과적으로 사회국가 실현에 역행¹⁵⁾함을 고려할 때 위 사내하도급법은 사회국가원리를 근거로 할 수 있는지도 의문임

13) 현행 기간제법에 따르면 차별 판단 시 비교대상 근로자와 비교근로자가 동일한 사용자에게 고용되어 있음을 조건으로 함.

14) 근로관계법상 균등처우관련 제도개선방안연구, 노동부, 2006.

15) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2012.

□ 차별에 합리적 이유가 있는지에 대한 판단에 이르는 데 있어 위 차별금지법안이 제시한 ‘유사한 직무 16)’의 3가지 경우는 지나치게 넓고, 유사한 직무 간의 임금 차등 지급은 바로 차별로 간주된다고 하고 있어 합리성 판단이 경시될 우려가 있음

- 이러한 내용은 우리 판례의 판단 기준과 비교 시 지나치게 유사한 직무의 범위를 넓게 봄

○ 위 법안은 세 가지 경우 중 어느 하나에 해당하기만 하면 유사한 직무에 해당한다고 보아 기존 판례와 모순될 우려가 있음

· 우리 판례에 따르면 ‘동일가치노동’의 판단기준에서 정규직 근로자와 비정규직 근로자 사이에는 ‘책임’이 다르다는 것이 중요한 것으로 보임. 이에 비추어 외견상 유사한 업무를 수행하는 비정규직이더라도 모든 경우에 있어 정규직과 동일가치노동으로 인정되기는 어렵다고 보는 견해도 있음¹⁷⁾

- 또한 위 차별금지법안에 따르면 ‘유사한 직무’를 수행하는 다른 근로자에게 지급되는 것과 임금이 차등 지급된 경우 바로 차별로 간주되어 차별에 합리적 이유가 있는지에 대한 판단이 경시될 우려가 있음

○ 우리 헌법상 평등은 상대적·실질적 평등으로 구체적 인 조건과 상황까지 고려한 평등의 요청이기에 차별판단의 일반적 기준을 법에서 제시하는 것은 매우 어려운 작업임. 이는 평등의 고유한 특성에 기인함. 평등은 다른 기본권과는 달리 구체적 개별적 사건의 논증을 통해야만 합리적 근거가 있느냐가 도출되기에 헌법이나 법률이 직접적으로 그 내용을 제시하기가 어려움

· 노동위원회 판정례에 따르면 불리한 처우가 “사용자의 자의에 기초한 것이 아니라 사용자의 사업경영상의 목적과 객관적으로 합리적인 관련을 가지고” 있거나 또는 “노동 강도의 차이, 노동의 질 차이, 근무형태의 차이, 권한과 책임의 차이, 실적의 차이, 근로자 개인의 업무능력의 차이 등에 근거한 것”이라면 ‘합리적 이유’가 있는 것이며, 이 ‘합리적 이유’에 대한 판단은 사용자가 지급하는 급부의 목적과 내용에 근거하여야 함

○ 불리한 처우의 합리성 판단에 있어 그 기준이 ‘완화된 심사기준’이어야 하는지 ‘엄격한 심사기준’이어야 하는지에 대해서도 견해 대립이 있음¹⁸⁾

16) 위 차별금지법안은, “두 근로자가 상호 대체가 가능한 동일한 작업을 수행하는 경우, 유사한 성질의 작업이고 두 근로자의 작업조건이 차이가 작거나 유의미하지 않은 경우, 근로자의 기술·신체적 내지 정신적 요구, 책임, 근무조건 등에 비추어 다른 근로자의 작업과 동일한 가치를 갖는 경우” 중 어느 하나에 해당하는 경우를 유사한 직무로 정의함.

17) 노상현, ‘고용에서의 차별금지법리-동일가치노동 동일임금 원칙과 비정규직 차별금지법리’, 비교노동법총론 제17집, 한국비교노동법학회, 2009.

18) 이 견해 대립에 대한 정리는, 조용만, ‘비정규직 임금차별의 합리성 판단에 관한 연구: 노동위원회 판정사례 분석을 중심으로’, 노동정책연구 제9권 제4호, 한국노동연구원, 2009, 참고.

□ 종합하면 차별시정의 실제적 측면에서의 접근은 아직 학계와 실무의 논의도 무르익지 않았음. 그에 비해 일단 입법화가 되면 그 파급효과가 크기 때문에 법을 통해 해결하는 것에 있어서는 신중할 필요가 있음

5. 위 개정안들이 우리 노동시장에 미칠 경제적 영향

□ 현 상황에서 비정규직 사용에 대한 규제가 강화될 수록 고용위축, 비정규직 고용안정성 훼손 및 일자리 질의 저하가 우려됨

- 세계은행의 사업환경보고서(2008)에 의하면 우리나라는 해고경직성(정당한 해고의 사유, 정부나 노조에게 해고사실 보고의무, 정부나 노조의 해고 동의요건 존부, 해고 전 훈련이나 재배치 의무, 해고자에 대한 우선고용 의무 등) 및 해고비용 측면에서 상당히 경직적

○ 우리나라는 본인의 동의나 노조의 동의 없이는 배치전환이 불가능하거나 부문 간 인력 이동이 원활하지 못하며 근로자파견법에 의해 직종제한, 기간제한 및 사용자기업체의 관리책임까지 엄격하게 규제되고 있음

- 이런 상황에서 노동유연성 확보의 한 가지 수단인 비정규직의 사용에 대한 규제마저 강화할 경우 노

동사용에 대한 유인이 감소하여 고용위축이 우려되고 고용가능성도 저하됨

○ 비정규직의 고용조정 비용을 현재 정규직 수준으로 인할 경우 전체 취업자는 약 2.04% 감소할 것으로 추정됨¹⁹⁾

○ 그뿐만 아니라, 해고된 근로자 모두가 비정규직이기 때문에 비정규직 근로자의 고용안정성도 낮아질 것으로 추정됨

○ 기간제근로자 계약 만기 이후 계속 고용이 급속히 줄면서 계약이 종료되어 더 이상 근로할 수 없는 기간제 근로자 비중이 23.5%에서 47.8%로 급증(표 3] 참조)

○ 따라서 고용위축과 고용가능성 저하가 우려되는 상황

○ 자발적으로 비정규직을 선택한 근로자(2013년 3월 기준 49.2%)에게는 비정규직 사용에 대한 규제강화는 고용가능성 제한을 의미

19) 변양규, “정규직전환의무가 고용에 미치는 영향” KERI Brief 2012-01, 한국경제연구원, 2012.

[표 2] 세계은행 사업환경보고서 고용·해고규제 평가 결과(2007)

구분	한국(순위)	OECD 평균	전체 평균
고용경직성(3개 지표 평균)	37 (96위)	30.8	24.1
경직성 지표	채용의 경직성 지표	11	32.4
	근로시간의 경직성 지표	60	38.5
	해고의 경직성 지표	40	31.3
고용비용(비용/임금*100)	13 (81위)	20.7	15.2
해고비용(Weeks)	91 (150위)	25.7	18.3

주: 각 지표는 0과 100사이의 값을 가지며 높을수록 경직적임
 자료: 김영문 “고용유연화, 해고법제 개편 방향”, 한국의 노동 어떻게 할 것인가 II, 2008.

[표 3] 기간제 근로자 계약만료 시 조치 현황

(단위: 명, %)

월	계약만료자	계약종료	정규직 전환	계속고용	기타
2010. 4	14,254 (100.0)	3,353 (23.5)	2,101 (14.7)	7,892 (55.4)	909 (6.4)
2010. 5	9,935 (100.0)	3,453 (34.8)	2,311 (23.3)	4,168 (42.0)	3 (0.0)
2010. 6	10,960 (100.0)	3,638 (33.2)	2,771 (25.3)	4,261 (38.9)	290 (2.6)
2010. 7	8,119 (100.0)	3,164 (39.0)	2,330 (28.7)	2,621 (32.3)	4 (0.1)
2010. 8	6,809 (100.0)	3,405 (50.0)	1,799 (26.4)	1,563 (23.0)	42 (0.6)
2010. 9	7,233 (100.0)	2,928 (40.5)	1,390 (19.2)	2,893 (40.0)	22 (0.3)
2010. 10	5,173 (100.0)	2,326 (45.0)	1,304 (25.2)	1,475 (28.5)	68 (1.3)
2010. 11	6,141 (100.0)	2,923 (47.6)	1,439 (23.4)	1,712 (27.9)	67 (1.1)
2010. 12	14,555 (100.0)	7,113 (48.9)	1,951 (13.4)	5,465 (37.5)	27 (0.2)
2011. 1	7,641 (100.0)	3,654 (47.8)	2,494 (32.6)	1,485 (19.4)	9 (0.1)

자료: 고용노동부(2011), 기간제 계약 종료 비율 관련 보도자료(2011. 3. 24)

- 정규직의 과도한 고용보호가 완화되지 않는 이상 비정규직 사용에 대한 규제강화는 회전문효과 및 풍선효과를 유발할 것으로 판단됨

○ 대기업과 공기업의 경우 비정규직보호법 시행에 대비하여 비정규직을 정리하는 과정에서 2008년 8월까지 고용의 감소를 초래하였으나, 이후 2년 이상인 기간제 근로자를 신규로 교체 사용하거나(회전문 효과), 비정규직 법의 적용을 받지 않는 근로자로 대체 사용(풍선효과)²⁰⁾

20) 유경준·강창희, "비정규직법의 고용효과 분석", 유경준 편, 『비정규직 문제 종합연구』, 한국개발연구원, 2009. 및 유경준, "비정규직 규제에 관한 현안과 쟁점", 노동입법 관련 현안과 쟁점 세미나, 토론자료, 2013.

6. 시사점

□ 절차적·실체적 측면에서 비정규직 차별시정의 올바른 접근 방향

- 차별시정의 절차적 측면: 차별시정 절차는 분쟁당사자 간의 자발적 해결을 강조하는 쪽으로 초점을 맞추는 것이 타당. 긍정적 보상이나 정책적 유도를 하는 방식을 취하면서 기존 규정 및 관련법의 개정을 통해 당사자들의 자발적인 해결을 도모하는 방법이 바람직함
- 차별개념과 관련한 실체적 측면: 개정안 내용은 특히 그 파급효과가 크기에 학계와 실무의 논의를 통해 보다 신중한 접근이 필요함

□ 무엇보다 현시점에서 비정규직 차별시정제도의 실효성을 높이기 위해서는 위와 같은 절차적·실체적 측면에서 규제 강화보다는, 기업 임금체계를 직무급제의 보상시스템으로 합리화하는 작업이 선행되어야 함²¹⁾

□ 또한 비정규직의 근로조건을 보장하는 방법으로서 차별시정뿐만 아니라 비정규직 근로자의 사회보험 가입률을 높이고 최저임금을 보장하는 등 다양한 정책이 동시에 추진되는 것이 효과적임

□ 차별시정제도의 강화는 우리나라 헌법에서 밝힌 평등의 관점에서 불합리한 차별을 시정하되 노동유연성과 고용창출의 유인에 반하는 방법이어서는 안 될 것임

21) 박지순, 비정규직 차별 및 소득 양극화 해소를 위한 정책과제, 노동법률, 2013년 3월호, 2013.

- 세계적인 입법추세는 대체적으로 비정규직의 사용을 인정함과 동시에 불합리한 차별을 시정함으로써 비정규직을 남용하는 사례를 방지하고자 함. 즉 고용창출과 근로자 보호라는 두 가지 핵심 논의의 균형을 추구하고 있는 것이 세계적인 추세임²²⁾

- 우리나라 헌법이 의미하는 것처럼 합리적 근거 없는 차별을 하여서는 아니 된다는 상대적 평등·실질적 평등의 관점에서 차별시정문제를 해결하여야 함

- 상대적 평등은 절대적 평등과 달리 차별적 대우 또는 평등한 대우라는 '결과'만 보지 않고 그러한 대우를 받은 대상의 '구체적 조건과 상황'을 고려한 개념임
- 이러한 조건과 상황을 고려하여 차별시정문제를 해결하여야 함
- '결과'만을 고려하여 획일적인 규제를 통해 차별시정문제에 접근할 경우 고용창출을 통한 고용가능성 제고는 달성될 수 없음

22) 변양규, 일자리 창출과 근로자 보호: 비정규직 남용을 제한하면 정규직 고용이 늘어날까, KERI 칼럼, 한국경제연구원, 2013.