



노동개혁 저지를 위한 민변 자료집 1

4대 노동법 개혁 반대의 논거

들어가며 : 반드시 막아내야 할 노동법 개악

시계를 조금만 되감아 보자.

지난 8월 말 4개월 만에 노사정위원회가 다시 열리고 얼마 되지 않아, 박근혜 대통령은 “노동개혁은 누구도 거스를 수 없는 국민들의 요구이며 스스로 개혁하지 않는다면 모두가 자멸할 수밖에 없는 상황”이라고 했다. “청년 일자리 창출, 공정하고 유연한 노동시장 구축, 노동시장의 안정성 높이기”를 위해 ‘노동개혁’이 꼭 필요하다는 선전이 TV로, 신문으로 날아 다녔다. 9월 3일 이인제 노동시장선진화 특위위원장이 사회적 대타협의 기한을 10일로 잡고, “15일까지 개혁 법안 다섯 가지를 당론으로 확정하겠다”고 예고했고, 같은 날 이기권 장관도 “연내 노동 개혁을 완료하고 비정규직은 입법 과제로 처리해야 한다”고 했다. “노·사·정 협상 결렬을 대비해 노동개혁 관련법 개정안을 준비 중, 늦어도 추석 연휴 직전인 25일까지는 국회에 법안을 제출할 계획”이라는 고용노동부 입장이 보도되었으며, “10일까지 노사정합의가 이루어져야 실업급여 수준 인상 등 관련 예산이 확보된다”는 이야기가 나왔다. 9일 부총리가 나서 “내일까지 노사정 간 가시적인 성과가 없을 경우 정부주도로 입법과 행정지침, 예산반영 등 개혁과 관련된 조치를 추진할 것”이라고 하였고, 실제 10일 시한을 넘기자, 11일 부총리와 고용노동부·통상산업부 장관이 기자회견을 열어 “노사정 합의가 이루어지지 않는다면 정부는 청년 일자리 문제 해결과 경제 재도약을 위해 책임지고 노동개혁을 추진해 나갈 것”이라고 재차 압박을 가했다. 12일, 13일 회의와 연기가 거듭되더니, 13일 밤 합의안이 발표되었다. 15일 한국노총 집행위원회에서 분신 시도 등 파열이 있었으나, 결국 통과되었다.

그리고 바로 다음 날, 새누리당의 이른바 ‘5대 법안’이 국회에 제출되었다. 실제로는 처음부터 정부가 만든 법안을 새누리당 의원 전원이 서명하여 제출한 것이었다. 한국노총은 새누리당 법률안이 합의위반이라고 항의¹⁾했으나 무시당했고, 개정안은 정부가 마련한 내용을

1) 한국노총 2015. 9. 16. 자 성명 “새누리당은 노동법 개악 중단하라”의 주된 내용은, ① 근로기준법 개정안에서 휴일근로를 연장근로에 포함하면서도 휴일근로 가산수당을 8시간 이내는 50%, 8시간 초과시에는 100%를 지급하기로 한 것이 노동부의 잘못된 행정해석을 그대로 반영한 것으로 ‘휴일근로 연장근로 포함’이라는 합의정신에 대한 배신이고, ② 경영상 고용조정 절차의 명확화와 관련 “근로기준법에 경영상 해고의 회피 노력을 구체적으로 예시하고 재고용 제도의 실효성 제고방안을 강구한다”라는 노사정 합의에도 불구하고, 새누

토대로 하되 전날 노사정위원회의 잠정 합의 내용과 향후 논의 결과는 ”추가로 반영할 계획“이라고만 밝혔다. 실제 법률안이 나온 이후 노사정위원회는 제2기 노동시장구조개선 특별위원회를 꾸렸지만, 노사정대표자 회의는 열리지 못하였고 ‘전문가그룹’만 구성하여 비정규직 관련 쟁점을 논의하고 11. 16. 까지 각 쟁점에 대한 노사정 및 전문가 검토 의견을 국회에 제출하겠다고 하고 있으나 노사정 합의안 형태가 아닌 의견 검토보고서 형태로 제출되고, 실제로는 ‘공익 대표 전문가’의 의견대로 일부만 반영될 가능성이 높다.

이렇게 ‘노사정 대타협’의 외피를 쓴 새누리당·정부의 일방적 노동개혁이, 사회적으로 균형 잡힌 논의와 의견수렴의 절차도 없이 일사천리로 진행되었다. 향후 우리 사회에 미칠 막대한 영향을 생각하면, 정말 기가 막히게 졸속이다.

법안이 제출된 후, 약 2개월 동안은 “국사교과서 국정화 강행”을 둘러싼 갈등으로 국회가 열리지도, 현실적 논의가 진행되지는 않았지만(물론 가끔 “교과서 문제는 전문가에게 맡기고 국회는 민생을 챙기자”는 주장을 하면서 ‘노동개혁 등 산적한 민생현안...’을 언급하기는 했다), 위와 같은 진행 경과를 생각한다면, 입법 과정 역시 정상적인 절차와 순서를 따라 진행되지 않을 수 있다는 우려를 씻을 수 없다.

이 자료집은, 정부의 ‘노동개혁’이 때로는 급박하게 때로는 소리 없이 진행되고 있는 한 가운데, 적어도 새누리당·정부의 4개²⁾ 악법만은 막아야 한다는 생각에서 마련되었다. 대타협 합의내용이 공개된 직후(9. 17.) 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회 변호사들은 즉각

라당의 당론법안에는 정리하고 요건 및 사용자의 해고 회피 노력, 재고용 의무 등의 조치를 강화하는 근로기준법 개정내용은 빠져 있으며, ③ 고용보험법상 구직급여 수급 요건을 지금보다 강화시킨 것이 실업급여제도의 보장성 강화를 약속했던 박 대통령의 대국민 담화내용을 스스로 부정하는 것이고, ④ 35세 이상 기간제노동자의 사용기간을 2년에서 4년으로 연장하고, 고령자 고소득 전문직의 파견업종을 확대하는 문제, 그리고 특히 금형주조 용접 등 뿌리산업에 대한 파견확대는 이번 노사정합의문에 포함되지 않고 추후 논의 과제로 남겼는데 이러한 과정을 무시하고 졸속으로 법안을 만들었으며, ⑤ 당초 정부가 비정규직 종합대책으로 발표했던 내용중 다소 진일보한 내용이었던 노동조합의 차별신청대리권, 기간제노동자에 대한 퇴직급여 적용 등의 내용은 법안에 반영되어 있지 않다는 것 등이다.

- 2) 새누리당 5개 법안 중 산업재해보상보험법 개정안은, 비록 세부적 쟁점이나 시행시기에 있어서 문제가 아주 없는 것은 아니지만(특히 자동차보험과의 선후 관계나 종과실 면제에 대한 특칙 조항은 점검이 필요하다는 의견이 많다), 조금이라도 빨리 실행되어야 하는 법이기 때문에 4개 법률만 저지 대상 ‘악법’으로 한다. 고용보험법 개정안도 일부 바람직한 방향이 없는 것은 아니지만, 가장 중요하다고 할 수 있는 실업급여 수급요건을 강화함으로써 실질적으로 취약근로자 보호를 오히려 약화시킬 우려가 크다는 점에서 지지할 수 없다.

『노사정위원회 합의안의 문제점에 대한 법률적 검토 의견서』를 발표한 바 있으나, 이후 실제 새누리당·정부 법률안이 국회에 제출되었고, 그 내용을 ‘설명’하는 고용노동부 설명자료³⁾가 나왔으며, 노사정위원회와 연구자들 사이에도 추가적인 논의가 이루어진 시점에서 다시 한 번 문제점을 정리할 필요가 있다고 판단하였다. 무엇보다 실제 국회에서 ‘개혁’이라는 이름으로 노동법 개약이 진행된다면, 무슨 일이 있어도 막아야 한다는 절박한 심정에서 최대한 반대 논리를 치밀하게 구성하고자 하였다. 특히 법률안 추진의 논거가 망라되었다고 할 수 있는 고용노동부 설명자료의 논리적·실증적 문제점을 지적하는 것, 그리고 필요성을 반박하는 것이 목표이다.

사실 지금 필요한 것은 하루하루 더욱 불안정한 지위로 전락하고 있는 노동자들에게 최소한의 보호를 하기 위해 노동법을 바로잡아야 할 일이다. 8월 경제활동인구 부가조사 결과에 따르면 지난 몇 년 소폭으로 감소세를 보이던 비정규직 비중이 32.5%⁴⁾로 증가하는 등 노동의 환경은 점점 더 열악해지고 있다. 연구자들을 중심으로 “진짜 바람직한” 노동법 개정의 방향도 논의되고 있다. 그러나 지금 당장 시급한 것은 이 4개 법 개정을 저지하는 것이기에, 이번에는 그 부분에 집중하였다 (일반해고와 취업규칙 변경을 쉽게 하는 지침 제정에 대해서도 문제점을 지적하는 자료집도 곧 발간할 예정이다).

우리는 이미 정리해고 입법화, 탄력적 근로시간제 도입, 그리고 파견 합법화 등, 노동법이라는 최소한의 안전망이 한번 허물어지기 시작하면 얼마나 심각한 문제를 낳고 그것을 되돌려 바로잡는 일은 얼마나 힘든지를 경험한 바 있다.

부디 정부의 졸속 시도가, 이렇게 잘못된 일을 되풀이하는 ‘노동법개약’으로 나아가지 않기를, 그 일을 막아내는 데 우리의 노력이 조금이라도 힘이 될 수 있기를 간절히 바란다.

2015. 11. 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회

3) 고용노동부 노사정 대타협 설명자료 : 17년만의 노사정 대타협-청년고용절벽과 양극화 해소의 주춧돌을 놓다 (2015. 10. 5. 자) - 이하 ‘고용노동부 설명자료’로 약칭

4) 정부 통계는 ‘장기임시근로’를 포함하지 않은 것으로서, 실제로는 이보다 13% 정도 높다고 보면 된다.

<목 차>

I. 개악 노동법안 [1] : 장시간 근로 늘리고, 통상임금 범위 축소하는 근로기준법 개정안	1
1. 새누리당 개정안(의안번호 16864)의 주요 내용	1
2. 전체에 대한 검토	2
가. 통상임금을 둘러싼 문제는 “현장에서의 불확실성”인가	2
나. 시행령으로 구체적인 제외 항목을 정하는 것이 적정한가	2
다. 2013년 대법원 판례는 법률에 반영되어야 하는가	3
라. 중요한 것은 ‘실 근로시간’	3
3. 개정안의 문제점	4
가. 통상임금 정의 규정	4
나. 연장 근로시간의 한도 조정	6
다. 탄력적 근로시간제의 확대	7
라. 비현실적이거나 근로시간 양극화만 초래할 ‘근로시간 저축휴가제’	8
4. 몇 가지 질문과 대답	8
II. 개악 노동법안 [2] : 기간제 근로자 양산하는 기간제법 개정안	10
1. 새누리당 개정안(의안번호 16866호)의 주요 내용.....	10
2. 전체에 대한 검토.....	10
가. 기간제 근로자들은 “정규직 근로”가 아닌 “기간제 근로”를 지속하고 싶어하는가?	10
나. 35세 이상 근로자의 정규직 전환율이 청년층의 절반에 불과한가?.....	11
다. 기간제 근로자의 근속기간이 증가하면 정규직 전환율도 증가한다?.....	12
3. 개정안의 문제점.....	12
가. 사용기간 제한의 예외 인정.....	13
나. 계약 갱신횟수 제한(2년 내 3회)	14
다. 생명·안전 분야 기간제 근로자 사용제한 및 구체적 생명·안전 분야의 범위.....	15
4. 몇 가지 질문과 대답.....	16

III. 개악 노동법안 [3] : 불법파견에 면죄부를 부여하는 파견법 개정안	19
1. 새누리당 개정안(의안번호 16869)의 주요 내용.....	19
2. 전제에 대한 검토	20
가. 파견근로에 관한 가장 큰 문제는 무분별한 남용	20
나. 파견의 확대가 위장도급·불법파견 문제의 해결책?.....	21
3. 개정안의 문제점.....	22
가. 파견 판단 기준의 명문화	22
나. 파견의 전면적 확대 : 뿌리산업, 55세 이상 고령자, 관리직·전문직.....	24
다. 기타	27
4. 몇 가지 질문과 대답	28
IV. 개악 노동법안 [4] : 실업급여 지급요건 강화로 오히려 ‘보장성’을 약화시키는 고용 보험법 개정안	31
1. 새누리당 개정안(의안번호 16865호)의 주요 내용	31
2. 전제에 대한 검토	32
가. 지나치게 관대한 수급요건?.....	32
나. 과도하게 완화된 기여요건으로 도덕적 해이 가능성?	33
다. 기여요건이 변경되어도 보장성이 강화되면 수급자 증가?	35
3. 개정안의 문제점	37
가. ‘기여요건 강화’로 퇴색한 ‘보장성 강화’	37
나. 실업급여 보장성 강화는 제한적 수준.....	37
다. 취약계층을 고용보험제도의 바깥으로 내모는 기여요건 강화.....	38
라. 구직급여 상하한액 개편 : 상한액 인상, 하한액 인하.....	38
마. 턱없이 부족한 ‘사각지대 해소’.....	39
바. 부작용이 있을 수 있는 제재강화 방침	40
사. 대책 없는 조기재취업수당 폐지.....	41
4. 몇 가지 질문과 대답.....	41

I. 개악 노동법안 [1]

장시간 근로 늘리고, 통상임금 범위 축소하는 근로기준법 개정안

1. 새누리당 개정안(의안번호 16864)의 주요 내용

가. 통상임금 정의를 “임금으로서 그 명칭에 관계없이 사용자가 근로자에게 소정근로 또는 총 근로(임금을 도급금액으로 정한 경우로 한정한다)에 대하여 정기적·일률적으로 지급하기로 사전에 정한 일체의 금품”으로 신설하고, 근로자의 개인적 사정 또는 업적, 성과, 그 밖에 추가적인 조건 등에 따라 지급여부나 지급액이 달라지는 등 대통령령으로 정하는 금품은 통상임금에서 제외할 수 있도록 법적 근거를 마련함(안 제2조 제1항 제7호 신설).

나. 근로시간 단축

- 1) “1주”를 휴일을 포함한 7일로 명시하여 휴일근로를 연장근로에 포함하도록 함. 다만, 휴일근로를 연장근로 한도에 포함할 경우 근로자의 소득 감소와 중소기업의 경영상 부담 등 급격한 영향을 감안하여 기업 규모별로 단계적으로 적용하도록 하는 한편, 근로자 대표와의 서면합의에 의해 휴일에 한하여 1주 8시간까지 특별 연장근로를 허용하도록 함(안 제2조제1항제8호, 제53조제3항, 부칙).
- 2) 현행 행정해석을 기준으로 연장근로와 야간근로, 휴일에 하는 8시간 이내의 근로에 대해 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하고, 휴일에 하는 8시간을 초과하는 근로에 대해 100분의 100 이상을 가산하도록 가산수당 지급기준을 명확히 규정함(안 제56조).

다. 탄력적 근로시간제의 단위기간을 2주 및 3개월에서 1개월 및 6개월로 확대(안 제51조).

라. 현행 ‘보상휴가제’를 보완하여 연장·야간·휴일근로 이외에 유급휴가에 해당하는 시간을 적립하여 근로자가 필요한 경우에 휴가로 사용하거나, 이와 반대로 휴가를 먼저 사용하고 이후 근로 등으로 보충할 수 있도록 하는 ‘근로시간저축휴가제’로 확대 개편함

(안 제57조).

마. 현행 근로시간 특례업종을 표준산업분류에 따라 26개로 재분류하면서 이 중 10개 업종은 특례업종으로 유지하되, 16개 업종은 제외하는 것으로 정비함(안 제59조).

2. 전제에 대한 검토

가. 통상임금을 둘러싼 문제는 “현장에서의 불확실성”인가

합의 당시 노사정은 “IV. 3대 현안의 해결을 통한 불확실성 제거”라는 제목으로 ‘통상임금 제도 명확화’를 공언하였다. 통상임금의 개념에 대한 혼란이 있었던 것은 사실이지만, 그 혼란은 노동부가 오랫동안 대법원 판결에도 아랑곳하지 않고 납득할 수 없는 통상임금 기준을 고수하고 있었기 때문에 비롯된 것⁵⁾이기도 하고, 사용자들이 각종 가산수당 지급액을 줄이기 위해 임금의 상당 부분을 ‘정기 상여금’이나 다른 ‘수당’으로 이름 붙여 기형적인 급여체계를 유지해 왔기 때문이었다. 종래 통상임금에 대한 근로기준법 시행령 규정이나 판례에서 확인한 원칙들에 의하면 이들 정기상여금이나 제 수당은 당연히 통상임금에 포함되는 것이고, 다만 사용자들이 이를 통상임금으로 보지 않았고, 그러한 관행을 노동부가 잘못된 행정해석으로 뒷받침하고 있던 것이다. 그러한 점에서 엄밀히 말하면 ‘불확실성’이 아니라 ‘잘못된 관행과 해석’이 대립하고 있었던 것이며, 처음 정기상여금이 통상임금에 포함된다는 원칙이 확인(2013년 대법원 판결이 아니라 2012. 3. 29. 선고된 「금아리무진 사건」 - 2010다91046 판결)된 이후에는 임금체계 개편과 조정이 이루어지고 있다. 해석과 관행으로 인한 ‘혼란’은 주로 이러한 판례가 나오기 전 기간에 대한 것이고, 논란의 여지는 있지만 대법원의 2013년 전원합의체 판결을 비롯한 법원 판결들이 상당 부분 정리를 해가고 있다.

나. 시행령으로 구체적인 제외 항목을 정하는 것이 적정한가

모든 것을 법률로 정할 수는 없고 구체적인 사정에 따라 행정명령으로 이를 보완하는

5) 여연심, 통상임금과 노동시간에 관한 논의, 노사정합의안과 새누리당 ‘노동시장 선진화법’ 대응 노동·시민·학계 긴급토론회(2015. 9. 24.) 자료집 51쪽

것은 얼마든지 가능하고 또 필요하다. 그러나 과거 특히 노동관계법에서 구체적인 범위를 시행령에 위임한 결과는, 오히려 혼란을 가중시키거나 의회에서 최소한의 통제도 거치지 않는 자의적인 행정입법의 남용으로 나타났다. 대표적인 것이 기간제법의 증추라고 할 수 있는 ‘기간제 채용기간 제한’에 대한 예외사유였다.⁶⁾ 통상임금의 정의 역시 현재 근로기준법 시행령에 규정이 있음에도 불구하고 이러한 ‘혼란’이 초래된 것이라고 하면서, 또 다시 시행령에 위임하여 남용과 혼란의 여지를 남기는 것은 모순이다.

다. 2013년 대법원 판례는 법률에 반영되어야 하는가

개정취지는 “13. 12월 대법원 전원합의체 판결 취지와 내용을 반영하여 통상임금의 개념 및 법적 근거를 명확히 하여 법 적용의 예측 가능성을 높이고 임금체계의 합리적인 개편을 지원하고자 함”이라고 밝히고 있다. 그러나 (아래에서 보는 바와 같이 개정안이 그 내용을 제대로 반영한 것인지도 의문이지만) 2013년 전원합의체 판결은, 시간외, 야간, 휴일근로에 대해서는 통상의 근로에 대한 임금의 1.5배 이상이 지급되어야 한다는 대원칙을 납득하기 어려운 논리를 동원하여 실질적으로 무력화한 판결로 많은 비판을 받고 있을 뿐만 아니라,⁷⁾ 과거의 임금체계와 관행 속에서 발생한 특수한 문제 해결을 위한 기준에 불과하므로, 장래를 향해 임금체계에 대한 규칙을 정립해야 할 입법에 반영할 만한 것이 될 수 없다.

라. 중요한 것은 ‘실 근로시간’

개정 취지는 “연장·휴일근로 등 장시간근로 관행으로 인해 일과 삶의 균형이 저해되고, 생산성 하락과 함께 일자리 창출에도 부정적인 영향을 미치고 있어 휴일근로를 연장근로에 포함하여 근로시간을 단축하고자 함”이라고 취지를 밝히고 있다.

6) 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제4조(기간제근로자의 사용) ① 사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다. ... 5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 **대통령령이 정하는 경우** 6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 **대통령령이 정하는 경우**; 이 조항에 따라 고용노동부는 시행령을 제·개정하여 거의 모든 전문직과 시간강사, 초단시간 근로자, 연구직 근로자 등을 법 적용대상에서 제외했다.

7) 여연심, 같은 글, 51쪽

근로시간 단축이 삶의 질과 일자리 창출에 기여한다는 것은 맞지만, 중요한 것은 법정 연장근로시간 한도가 아니라 ‘실 근로시간’을 줄이는 것이다. 그런데 개정안은 ① 논란이 되었던 ‘휴일(주 40시간 초과)근로’의 중복가산(할증)에 대해서는 중복가산을 명시적으로 부인함으로써 ‘주 40시간’이라는 주 단위 법정 근로시간의 의미를 몰각시키고, ② “연장수당도 없는 장시간 근로”라고 할 수 있는 탄력적 근로시간제를 확대함으로써, 오히려 실근로시간을 연장시킬 가능성이 크다.

3. 개정안의 문제점

가. 통상임금 정의 규정

1) 통상임금은 근로기준법이 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산임금, 해고예고수당, 연차휴가수당 등의 산정 기준 및 평균임금의 최저한으로 규정하고 있는 것(대법원 2014. 5. 29. 선고 2012다115786 판결 등)으로, 매우 기능적인 개념도구이다. 따라서 그 범위는 그러한 기능을 고려하여 그동안 학설·판례가 정립해 온 “소정근로시간에 통상적으로 제공하는 근로인 소정근로(도급근로자의 경우에는 총 근로)의 대가로 지급하기로 약정한 금품”이라는 기준으로 판단하면 족하다.

개정안과 같이 구체적인 범위까지 법령(특히 시행령에 위임하는 방식이 문제가 있음은 위에서 본 바와 같다)으로 명시하는 방식을 취하게 되면, 사용자는 이러한 기준에 따라 되도록 많은 급여가 통상임금에 해당되지 않도록 임금체계를 변경하거나, 임금 인상시에도 법령이 통상임금이 아니라고 한 수당·항목 위주로 인상하여, 통상임금 포함 범위를 인위적으로 축소할 것이다. 그리고 이렇게 통상임금 범위를 좁히는 것은 결국 시간외근로에 대한 대가를 낮춤으로써 사용자가 연장근로를 하게 할 유인이 되므로(근로자의 동의가 있어야 한다는 하지만 일반적인 근로자 입장에서 연장근로 요구를 거부한다는 것은 쉽지 않다), 심야·장시간 근로는 오히려 늘 것이다.

2) 통상임금의 개념을 “임금으로서 그 명칭에 관계없이 사용자가 근로자에게 소정근로 또는 총 근로(임금을 도급금액으로 정한 경우로 한정한다)에 대하여 정기적·일률적으로

지급하기로 사전에 정한 일체의 금품”이라고 정의하고 있다. 그러나 사전에 정하여야 하는지 여부는 지금까지 통상임금을 다룬 판결례에서 쟁점이 된 바 없고, “사전”이라는 것이 어느 시기를 기준으로 “전”이라는 것인지도 명확하지 않다.⁸⁾ 뿐만 아니라 정기성·일률성이 통상임금 판단의 주요 ‘징표’는 될 수 있지만, i) 특정일에 추가로 지급하기로 정한 임금항목도 그날의 연장근로시간에 대해서는 통상임금이 될 수 있고, ii) 특정인에게 추가지급하기로 한 임금도 그 사람의 연장근로시간에 대해서는 기준이 되는 통상임금이 된다는 점에서, 이를 절대적인 요건처럼 규정한 형식도 문제가 될 수 있다.⁹⁾

3) 개정안은, 정의 규정만 두고 그 다음에는 “무엇이 통상임금에 포함되는지(「포함금품」)”가 아니라 “무엇이 제외되는지(「제외금품」)”를 밝히고, 그 제외 범위를 한정하지 않은 채 “근로자의 개인적 사정 또는 업적, 성과, 그 밖에 추가적인 조건 등에 따라 지급여부나 지급액이 달라지는 등 대통령령으로 정하는 금품은 제외한다”고 하여 폭넓게 시행령에 위임하고 있다. “제외금품”이 개념상 당연히 제외되는 것이라면 불필요한 입법이고, 개념상 포함되는 금품을 시행령상 “제외금품”에 집어넣는다면 상위법령에 위반되는 시행령이 된다¹⁰⁾는 점에서 규율 방식 자체가 방향을 잘못 잡았다.

4) 개정안에 ‘포함금품’의 조건이나 예시가 없기 때문에, 현재 ‘혼란’의 중심이라고 할 수 있는, 핵심 문제인 ‘정기상여금’에 관하여도 아무런 기준을 제시하지 못하고 있다. 재판에서 주로 쟁점이 되는 정기상여금의 ‘재직자 요건’이나 ‘중도퇴직자 미지급’에 관해서도 아무런 지침이 되지 못한다.

5) 개정안이 예시하고 있는 제외 기준 - “근로자의 개인적 사정 또는 업적, 성과, 그 밖에 추가적인 조건 등에 따라 지급여부나 지급액이 달라지는 등” - 은 규정 내용이 추상적이어서 또 다른 분쟁의 원인이 될 수 있고, 통상임금의 개념에도 들어맞지 않는다. 무엇보다 ‘업적·성과’를 형식적으로 평가하거나 외형상 ‘추가적인 조건’을 붙이는 등으로 급여의 상당 부분을 제외금품으로 만들 위험성이 크며, 성과에 따라 조금 달라진다고 하더라도 최저지급 금액이 정해져 있는 경우 등에는 적어도 그 최저지급액은 통상

8) 여연심, 같은 글, 52쪽

9) 김홍영, 통상임금, 915 노사정대타협과 법적쟁점 - 노동법 3개 학회 공동토론회(2015. 10. 14.) 자료집, 9쪽

10) 여연심, 같은 글, 52쪽

임금에 포함되어야 하므로, 일괄해서 제외해서는 안 된다.

특히 노사정 합의에서 <시행령에서 제외할 금품>이라고 예시한 것 중, '성과급'은 이미 대법원에서 "근로자의 전년도 근무실적에 따라 당해 연도에 특정 임금의 지급 여부나 지급액을 정하는 경우, 당해 연도에는 그 임금의 지급 여부나 지급액이 확정적이므로 당해 연도에 있어 그 임금은 고정적인 임금에 해당하는 것"이라며 통상임금에 포함시켰고(대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다89399 판결), '근로자의 건강, 노후생활 보장, 안전 등을 위한 보험료'도 대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다94643 전원합의체 판결에서 통상임금에 포함될 수 있다고 인정된 항목이다. 이런 항목을 제외금품으로 예시한 것은 결국 통상임금 범위를 판례보다 더 좁히려는 것이다.

나. 연장 근로시간의 한도 조정

1) 개정안은 "1주"를 휴일을 포함한 7일로 명시하여 휴일근로를 연장근로에 포함하도록 하고, 시행시기를 기업규모에 따라 단계적으로 적용한다는 것이다(부칙 제1조 개정안). 그러나 '1주일은 7일'이라는 것은 상식에 비추어 자명한 것이고, 하급심 판결¹¹⁾과 학설¹²⁾은 이를 당연한 전제로 연장근로시간 한도를 판단해 왔다. 즉 i) 1주일은 그 통상적인 용어의 사용이나 어법상 당연히 '7일'이고, ii) 법정 근로시간(주 40시간)¹³⁾ 역시 당연히 7일간의 근로시간을 말하는 것이며, iii) 연장근로의 한도(주 12시간)¹⁴⁾도 당연히 7일을 기준으로 해야 한다는 것이 법 문언에 충실한, 자연스러운 해석이다.

이렇게 이미 있는 법을 제대로 해석하고 제대로 집행하기만 하면 될 것인데, 굳이 명문으로 다시 정하고 그 적용 시기를 단계적으로 도래하도록 정하는 진짜 목적은 따로 있

11) 서울고등법원 2013. 7. 3. 선고 2012나88839 판결, 서울고등법원 2012. 11. 9. 선고 2010나50290 판결, 서울고등법원 2012. 11. 9. 선고 2010나71280 판결, 서울고등법원 2012. 10. 19. 선고 2011나85903 판결, 대구고등법원 2012. 5. 31. 선고 2011나4408 판결, 대구지방법원 2013. 9. 4. 선고 2012나61504 판결

12) 노동법실무연구회 편, 「근로기준법 주해 III」, 박영사, 106쪽 ; 김홍영, 휴일근로의 주간연장근로 산입 여부, 노동법률 2012. 5. ; 김기덕, 연장근로, 휴일근로의 법해석과 주 40시간 노동제, 노동법률 2012. 3. ; 한인상, 휴일근로 관련 쟁점 분석 및 동향, 노동리뷰 2014. 8.

13) 근로기준법 제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다.

14) 근로기준법 제53조(연장 근로의 제한) ① 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다.

다. 바로 제56조를 같이 개정하여 이른바 ‘중복할증(가산)’¹⁵⁾을 부정하기 위한 것이다. 그 동안의 위법한 관행을 정당화하고, 현재 진행 중인 중복할증(가산) 수당 청구 소송(대법원에서 판결을 앞두고 있다)에 부정적 방향으로 영향을 미치려는 것이다. 무엇보다 이는 노사정 합의안에 포함되지 않았던 것이다.¹⁶⁾

2) 게다가 개정안은 연장근로시간 한도를 오히려 늘리고 있다. 현행법상 법정 노동시간은 1주 40시간, 예외적으로 연장근로를 하는 경우에 개별 노동자의 동의를 전제로 1주 12시간까지 가능한데(총 근로시간 52시간), 개정안에 따르면 휴일에 ‘특별연장근로’ 8시간을 추가하고 있다. 분명 8시간이 늘어나는 것(52시간 → 60시간)인데, 현행법을 자의적으로 해석하면서(1주 5일 동안 40시간, 휴일 각 8시간 합계 68시간) 8시간이 줄어든다고 억지를 쓰는 것이다.

3) OECD 회원국 최고 수준의 실근로시간을 단축시키려면 특별연장근로를 도입할 것이 아니라 현행 근로기준법을 엄격하게 적용하고 철저히 감독하여 집행하는 것부터 시작해야 한다.

다. 탄력적 근로시간제의 확대

1) 탄력적 근로시간제는 일정한 기간을 단위로 그 기간 내의 총 근로시간이 그 단위기간으로 평균하여 법정기준 이내인 경우에, 특정한 날 또는 특정한 주의 근로시간이 법정 기준을 초과하더라도 사용자에게 연장근로수당 지급의무를 면제하고 형사처벌도 받지 않도록 하는 제도로, 당초 1980. 12. 31. 도입되었으나 그 폐단이 심각하여 1987. 11. 28. 개정된 근로기준법에서 삭제되었다가 1997. 3. 13. 경영계의 요구가 수용되어 재도입된 대표적인 문제 조항이다.

15) 휴일에 행해지는 주 40시간을 초과하는 근로에 대해 휴일가산 50%에 더하여 시간외근로 가산 50%를 더 지급해야 하는지에 관한 것으로, 사용자 측과 고용노동부는 중복할증을 부정하는 입장이다.

16) 한국노총, 새누리당은 노동법 개악 중단하라(2015. 9. 16. 자 성명) : “근로기준법 개정관련 새누리당은 휴일근로를 연장근로에 포함하면서도 휴일근로 가산수당을 8시간 이내는 50%를, 8시간 초과시에는 100%를 지급하기로 했다. 이는 현행 노동부의 잘못된 행정해석을 그대로 반영한 것으로 ‘휴일근로 연장근로 포함’이라는 합의정신에 대한 배신이다. 합의내용대로 하면 주40시간을 초과하는 휴일근로는 연장근로에 해당되어 휴일 8시간만 근무하더라도 휴일근로 가산수당 50%, 연장근로 가산수당 50% 등 100%의 가산수당을 지급하여야 한다”

2) 탄력적 근로시간제가 실시되면 노동자 입장에서는 불규칙한 근로와 일시적이고 집중적인 장시간 근로로 인하여 생활리듬과 건강을 훼손할 우려가 있고, 탄력적 근로시간제가 채택되지 않았을 때에 지급받을 수 있었던 연장근로수당을 지급받지 못하게 됨에 따라 실질적으로 임금이 감소되는 효과가 있다.

3) 개정안은 탄력적 근로시간제의 단위기간을 2주에서 1개월로, 3개월에서 6개월로 확대함으로써, 사용자의 총 운영가능한 시간이 확대되고 결과적으로 노동자는 단기간에 고강도의 장시간 노동을, 그것도 아무런 가산수당도 없이 하게 되는 것이다. 결국 노사정 합의안이나 개정안 제안이유가 천명한 “일과 삶의 균형이 저해되고, 생산성 하락과 함께 일자리 창출에도 부정적인 영향”을 미치는 장시간 근로를 조장·확대하는 것이다.

라. 비현실적이거나 근로시간 양극화만 초래할 ‘근로시간 저축휴가제’

현행법상 보상휴가제¹⁷⁾는 보완할 필요가 있고, 개정안 중 시기지정권에 관한 조항(안 제57조 제2항)이나 미사용에 사용자의 책임이 있거나 이직·해고할 때 미사용한 휴가에 대한 임금 지급을 인정하는 조항(안 제57조 제3항)은 그 자체는 바람직한 측면이 있다. 그러나 아직까지는 휴가를 저축하여 장기간 휴가를 사용할 수 있는 직장이나 휴가를 먼저 사용하고 연장·야간 근로로 이를 보충할 수 있는 선택권을 가진 근로자들은 지극히 제한되어 있다는 점을 생각하면, 그러한 여력이 안 되는 사업장(특히 근로자대표가 충분한 교섭력이나 대표성을 가지지 못한 경우) 근로자들은 법정 휴가도 제대로 사용하지 못하고 그 기간 중 근로에 대한 보상도 제 때 받지 못하여, 결국 근로조건 양극화만 초래할 가능성이 있다.

4. 몇 가지 질문과 대답

Q1. 통상임금 규정을 법률로 정함으로써 현장의 혼란을 줄이고, 잦은 분쟁·소송으로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있는 것 아닌지

17) 근로기준법 제57조(보상 휴가제) 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 제56조에 따른 연장근로·야간근로 및 휴일근로에 대하여 임금을 지급하는 것을 갈음하여 휴가를 줄 수 있다.

- 현재 진행 중인 소송은 과거 복잡한 임금체계 하에서 잘못된 관행(소정근로에 대한 대가임에도 불구하고 '상여금' 등의 명목으로 부당하게 계산에서 제외한 것)을 바로잡기 위한 것
- 대법원이 몇 차례 기준을 정립함으로써 임금체계를 수정·보완하는 추세임
- 과거 법률관계에는 적용되지 않고, 장래에 대해서는 실익이 크지 않을 규정을 굳이 명문화하여 사용자들의 '편법적 회피 기준'을 만들어줄 이유 없음
- 게다가 개정안은 대법원 판례 취지를 제대로 반영하지도 않고 있고, 많은 부분을 시행령에 위임하여 행정기관의 자의적인 법 형성 남용(실제로는 그것이 그동안 혼란의 큰 원인이었음)만 정당화할 우려 큼

Q2. 휴일근로를 연장근로에 포함시키고 연장근로 한도 규정(52시간, 최대 60시간)으로 관리함으로써 실 근로시간을 줄일 수 있는 것은 아닌지

- 연장근로 한도가 7일을 단위로 하는 1주간 52시간이라는 것은 지금도 법 문언의 해석상 당연한 것이므로, 근로감독만 더 엄격하게 하면 장시간 근로 단속 가능함
- 지금이라도 잘못된 행정해석을 바로잡고 엄격한 법 집행을 하면 되는 것이지 있는 법을 단계적으로 적용한다는 새로운 조항을 둘 이유가 없고, 오히려 존재하던 법 적용을 부당하게 유예하게 됨
- 또한 이 조항만 신설되는 것이라면 그 의도를 선해할 여지가 조금이라도 있지만, 휴일에 이루어지는 시간외 근로 8시간에 대해서는 가산수당을 인정하지 않음으로써, 결국 그동안 논란이 되던 중복할증 문제에 대해 고용노동부 주장을 관철하려는 것이 실질적 목표임

II. 개악 노동법안 [2]

기간제 근로자 양산하는 기간제법 개정안

1. 새누리당 개정안(의안번호 16866호)의 주요 내용

가. 현행 기간제근로자 2년 사용제한 원칙은 유지하되, 예외적으로 35세 이상인 근로자 본인이 신청할 경우 2년을 초과하지 아니하는 범위 내에서 근로계약기간을 다시 연장할 수 있도록 한다. 연장된 근로계약기간이 만료될 경우 사용자는 해당 근로자를 기간의 정함이 없는 근로자로 전환하여야 하고, 전환하지 않고 근로계약을 종료하는 경우에는 일정한 금액을 지급하도록 한다(안 제4조제1항부터 제3항까지).

나. 선박, 철도, 항공기, 자동차를 이용하여 여객을 운송하는 사업 중 생명·안전과 밀접하게 관련된 업무와 「산업안전보건법」상 안전·보건관리자 업무에 기간제근로자 사용을 제한한다(안 제4조제4항 및 제5항).

다. 기간제 근로계약을 체결할 때에는 업무 지속성 등을 고려하여 그 기간을 합리적으로 설정하도록 노력하고, 합리적인 사유가 있는 경우를 제외하고 2년의 범위 안에서 3회를 초과하여 근로계약을 반복갱신할 수 없도록 하고 위반 시 과태료를 부과한다(안 제4조의2 및 제24조제2항).

라. 생명·안전과 밀접하게 관련된 업무에 기간제 사용을 제한하고 위반 시 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주하면서, 현행 무기계약 간주 규정을 정비하여 사용기간 제한의 예외 사유가 없는 경우와 사용기간 제한의 예외에 해당하여 기간제로 사용 후 그 사유가 소멸된 경우를 구분, 무기계약 간주 시점을 명확하게 규정하였다(안 제4조의3).

2. 전제에 대한 검토

가. 기간제 근로자들은 “정규직 근로”가 아닌 “기간제 근로”를 지속하고 싶어하는가?

1) 정부와 새누리당은, 35세 이상 기간제 근로자의 사용기간 제한을 4년으로 연장하는 이유에 관해, “해당 기간제 근로자들의 요구에 의한 것”이라고 주장한다. 즉, 기간제 근로자들의 현상으로부터 목소리라고 하면서, 노동부의 설문 조사 결과 기간제 사용기간 이후에도 계속 근무하고 싶다는 근로자들이 다수인데 현행 기간제법이 2년의 사용기간 제한을 두고 있어 이러한 근로자들의 계속근무를 오히려 방해한다는 취지로 주장하고 있다.

2) 그러나 이러한 기간제 근로자들의 목소리는, “기간제로 계속 근무하고 싶은가, 아니면 기간의 정함이 없는 정규직 근로자로 근무하고 싶은가”라는 질문을 은폐한 결과이다.¹⁸⁾

기간제 근로자는 정규직 근로자에 비하여 열악한 노동조건에 놓여 있다. 대표적 노동조건인 임금의 경우, 기간제 근로자들의 월 평균임금은 2015년 3월 기준 정규직 대비 53.4%에 불과하다. 기간제 근로자의 사회보험 가입률은 정규직의 2/3 수준이고, 시간외 수당의 가산, 유급 휴가, 교육훈련의 경험, 상여금의 지급에 있어서도 정규직 근로자와의 차별에 노출되어 있다¹⁹⁾. 이러한 기간제 근로자들이 정규직이 아닌 기간제 근로자로서 근로를 지속하겠다고 응답하였다는 정부의 주장은 기간제 근로자들에 대한 기만에 불과하다.

나. 35세 이상 근로자의 정규직 전환율이 청년층의 절반에 불과한가?

1) 정부는 위 35세 연령기준과 관련하여, 15~34세의 정규직 전환율이 20.2%임에 반하

18) 이는 언론 보도(2014. 12. 30.자 한겨레신문, “[단독] 고용부, 설문에서 ‘정규직 전환’ 묻지도 않아”)를 통해서도 확인된 바 있다 ; “그러나 30일 <한겨레> 취재 결과, 설문조사 문항에 이들 기간제 노동자한테 정규직 전환 의사를 묻는 질문은 아예 없는 것으로 확인됐다. 고용기간이 끝나면 ‘정규직 전환과 기간연장 중 어떤 걸 원하는지’ 따위를 묻는 문항은 없고 ‘기간 연장에 대한 선호도’만 조사한 것이다. 이에 대해 또 다른 고용부 관계자는 “정규직 전환 의사를 물으면 대부분 그쪽으로 응답할 게 뻔하다. 또 정규직 전환 대신 계약을 해지하는 비율이 77.0%에 이르는 현실에서 이를 묻는 건 적절하지 않다고 본다”고 해명했다. 어차피 정규직 전환은 힘드니 설문조사 선택지에서 뺐다는 설명이다” ; 이러한 설문 조사의 내용은, 애초부터 정부에게는 상사·지속 업무를 담당하는 근로자에 대한 기간제 근로자의 정규직 전환과 관련하여 아무런 관심도, 의지도 없었음을 방증하는 것이다.

19) 김유선, 「비정규직 규모와 실태 - 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2015. 3) 결과」, 한국노동사회연구원 이슈페이퍼, 2015년 6월, 15~26쪽

여 35~54세의 정규직 전환율은 9.2%에 불과하므로, 35세 이상의 근로자가 같은 자리에 서 계속 일할 수 있도록 하기 위해 기간제 사용기간을 연장하여야 한다고 주장한다.

그러나 이러한 주장과 관련해서는, 그 근거로서 제시된 패널조사상 전체 연령대별 정규직 전환율을 세부적으로 반영하지 않고 자의적인 선택·판단에 따라 기준연령을 설정하여 논리적·현실적 설득력이 떨어진다는 점, 대졸자 기준 35세라는 나이는 대학졸업 및 군 복무 후 최초 취업이 20대 후반 시점으로 설정될 수밖에 없어서 실제 취업기간이 대부분 10년에 미달하는 상황이므로, 이는 결국 전체 연령대의 대다수 근로자에 대하여 기간제 고용기간을 4년으로 고착화하는 결과를 초래할 것으로 우려된다는 비판²⁰⁾이 있다.

2) 나아가 위와 같은 개정안에 대한 정부의 논리를 일상 언어로 표현하면 “35세 이상의 경우 정규직 전환율이 어차피 낮으니 비정규직으로라도 2년 더 있으려면 있으라”는 것인데, 이와 같은 개정안이 “상시·지속적 업무에 대해서는 가급적 정규직으로 고용”한다는 노사정 합의문으로부터 도출될 수 있는 것인지 의문을 갖지 않을 수 없다.

다. 기간제 근로자의 근속기간이 증가하면 정규직 전환율도 증가한다?

1) 정부는 2014년 기준 근속기간별 정규직 전환율을 비교하면서, 1년 6개월 미만인 경우 10%, 1년 6개월에서 2년인 경우에는 16.2%, 2년 이상인 경우 24.3%가 정규직으로 전환되므로, 이를 통해 근무기간이 길수록 정규직 전환 가능성이 증가한다고 설명하고 있다.

2) 그러나 1년 6개월 미만의 근로자들 중에는 방학 등을 이용한 단기 아르바이트 근로자와 같이 장기 근로를 스스로 희망하지 않는 근로자들도 다수 있으므로, 이를 포함한 수치를 기초로 한 정부의 통계 해석은 부당하다.

3. 개정안의 문제점

20) 문무기, 「915노사정 대타협과 법적 쟁점」, 2015. 10. 14. 노동법 3개 학회 토론회 자료집, 20~21쪽

가. 사용기간 제한의 예외 인정

1) 개정안은 35세 이상 근로자의 경우 근로자의 동의만 있다면 2년간 사용기간을 연장할 수 있게 하고 있다. 이는 “상시·지속적 업무에 대한 정규직 고용 원칙과 기간제 근로계약 남용 방지”라는 사용기간 관련 규정을 후퇴시킴과 동시에, 물론 노사정 합의안의 선언에도 정면으로 반한다.

2) 이미 현행 기간제법에는 사용기간의 제한을 받지 않는 예외 사유를 다수 두고 있고, 이에 대하여 예외 사유를 축소 내지 폐지하여야 한다는 의견이 제기되고 있다. 이러한 상황 아래 사용기간 제한에 대하여 35세 이상 근로자 전체라는 광범위한 대상을 기간제한의 예외사유로 인정한다는 것은, 원칙과 예외의 전도라 하지 않을 수 없다.

3) 사용기간의 연장은 해당 기간제 근로자에게 계속근로의 기회를 보장하는 것이 아니라 무기계약 전환 시점을 유예하는 것이자, 사용자에게 계약해지의 재량을 마음껏 행사할 수 있는 기간을 연장시켜주는 것에 불과하다. 즉, 위 개정안은 기간제 근로자의 불안정노동 기간을 4년으로 장기화되는 것을 의미한다.

4) 사용자가 사용기간을 일방적으로 연장할 수 없고 해당 노동자가 자율적인 판단으로 신청할 경우에만 예외적으로 사용기간의 추가 연장이 가능하다고 하지만, 해당 노동자는 계속근로를 위해서 어쩔 수 없이 사용자의 요구에 따라 기간제 근로의 추가 연장을 신청할 수밖에 없고, 이는 결국 사용기간의 원칙적 상한인 2년이 사용자의 의지에 따라 사실상 형해화되는 것이다.

5) 2015년 한국노동연구원이 발표한 노동통계 중 임금근로자 평균 근속기간 자료에 의하면, 2014년 기준 임금 근로자의 평균 연령은 41.5세이고, 평균 근속 년수는 6.1년에 불과하다. 특히 30인 미만 사업장의 경우 평균 근속 년수는 5.2년에 지나지 않는다. 또한 같은 자료 중 임금근로자의 평균 근속기간별 근로자 비중을 살펴보면, 2014년 기준 평균 근속기간이 3년 미만인 근로자가 전체 임금 근로자의 49.8%에 해당한다.

이러한 사정 아래에서 35세 이상 근로자의 기간제 근로 사용기간 제한을 4년으로 확장한다는 것은, 결국 전체 임금 근로자의 과반수에 해당하는 평균 근속 년수 4년 이하의 근로자 중 35세 이상자에 대하여 정규직 근로자로 고용할 필요가 없다는 것과 같은 의미로서, 기존의 정규직 일자리마저 기간제 일자리로 대체될 것이 분명하다.

6) 사용자로서는 노동자를 최초 계약 시에 1년 이내의 수습(시용)계약으로 채용여부를 결정하고, 채용 후에도 4년 이내의 기간제 근로계약 이후 소정의 이직수당을 지급하는 식으로 계약관계를 종료하면 임금노동자의 평균 근속년수에 달하는 기간을 기간제 근로자로만 사용할 수 있게 된다. 현행 기간제법 아래에서도 비정규직 노동자수는 총 839만명으로 전체 임금노동자의 44.6%에 달하는데, 기간제 4년 연장안으로 그 비율은 더욱 확대될 것이다.

사용자는 사용기간 연장안에 따라 4년 동안 기간제를 자유롭게 사용할 수 있고, 파견법 개악과 맞물려 기간제-파견-기간제 등의 탈법까지 활용하면 장기간의 비정규직 사용이 가능하므로 결국 정규직 채용의 유인은 사라진다. 한 번 비정규직은 영원한 비정규직이고, 기존 정규직 일자리마저도 기간제 등으로 대체되어, 그야말로 기간제노동의 전면화라는 심각한 상황에 직면하게 되는 것이다. 결국 기간제 사용기간 연장안은 기간제노동의 전면화와 노동조건 악화로 귀결될 것이 명약관화하다.

7) 한편 개정안에 의하면 2년간의 추가 기간제 근로 기간이 종료되더라도 근로계약을 체결하지 않을 수 있는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하지 않을 수 있도록 하는 규정을 두고 있는바(안 제4조 제2항), 이러한 위임규정은 장기간의 기간제 근로가 허용되는 예외적인 사정을 법률이 아닌 시행령에 포괄적으로 위임한 것이므로 부당하다.

나. 계약 갱신횟수 제한(2년 내 3회)

1) 현행 사용기간(2년) 제한을 유지하되 그 안에서 2년 내 최대 3회까지만 계약갱신 횟수를 제한하는 등으로 이른바 '쫓개기 계약'을 최대한 방지하려는 방향 자체는 좋으나,

이것만으로는 근본적 해결책이 될 수 없다.

‘쪼개기 계약’ 문제를 해결할 근본적인 대책은, 기간제 근로자를 사용하는 사유를 기간제 고용에 필요한 기간 전체로 설정하도록 규제하는 것이다. 가령 1년간의 육아 휴직자를 대체하기 위하여 기간제 근로자를 사용하는 경우, 기간제 근로의 사용 사유가 1년간의 육아휴직으로 인한 근로자의 공백을 채우려는 것이므로, 이러한 경우 충원되는 기간제 근로자의 근로계약기간을 1년으로 하도록 규제하는 것이다.

2) 뿐만 아니라 새누리당 개정안에 의하면 합리적 사유가 있는 경우 예외적으로 갱신횟수 제한의 적용을 받지 않도록 규정하고 있는데, 이러한 합리적인 사유를 시행령에 위임하는 것은 예외와 원칙의 전도를 가져올 우려가 있다.

다. 생명안전 분야 기간제 근로자 사용제한 및 구체적 생명안전 분야의 범위

국민의 생명과 안전에 밀접히 관련된 업무에 대하여 기간제 근로자를 사용을 제한하는 것에 대해서는 원칙적으로 동의할 수 있으나 이를 기간제 근로의 확대와 결부되어 논의되는 것은 적절하지도 바람직하지도 않으며, 이러한 사항과 함께 기간제 근로의 확대가 이루어진다면 전체적으로는 개악으로 평가할 수 밖에 없다. 나아가 그 분야를 여객운송업에만 제한할 합리적 이유도 없다.

한편 개정안에 의하면 이러한 사용제한에 광범위한 예외 사유를 규정하였을 뿐만 아니라 시행령에까지 그 예외사유를 포괄적으로 위임하고 있는바, 이는 사용 제한의 실효성을 저해하게 될 우려가 있다.

생명·안전 분야에 대한 비정규직 사용 제한을 기간제법 또는 파견법과 같은 개별 법률에 규정하는 것보다, 관련 내용에 대한 기본법인 산업안전보건법에 생명·안전 분야에 대한 기간제 및 파견 금지는 물론 도급과 용역 등의 간접고용 사용도 금지하는 포괄적인 규정을 신설하고, 구체적인 근로감독을 통하여 제도개선의 효과를 담보할 필요성이 있다.

4. 몇 가지 질문과 대답

Q1. 기간제 사용제한 기간 연장이 정규직 전환율이 낮은 35세 이상 근로자들의 실질적 고용안정을 위한 것이고, 당사자들도 이를 찬성하고 있으며, 개정안도 근로자의 신청이 있는 경우에만 예외적으로 기간연장을 허용하고 있으므로 큰 문제가 없는 것 아닌가?

- 새누리당 개정안은 35세 이상 근로자 중 기간제 근로자의 고용 안정에는 전혀 기여하지 못하면서, 35세 이상 정규직 근로자의 일자리까지 기간제 근로로 대체하게 될 것임
- 기간제 근로자 및 구직자의 80% 이상이 이와 같은 기간제한 연장에 찬성하였다고 주장하나, 이는 정규직 전환이라는 선택지를 배제하고 얻은 결론에 불과함
- 사용자는 사용기간 연장안에 따라 4년 동안 기간제를 자유롭게 사용할 수 있고, 파견법 개악과 맞물려 기간제-파견-기간제 등의 탈법까지 활용하면 장기간의 비정규직 사용이 가능하므로 결국 정규직 채용의 유인은 사라짐
- 총 사용기간이 4년이 된다고 해서 근로자의 고용이 4년 동안 보장되는 것이 전혀 아니고, 사용자의 선택에 따라 고용 여부가 좌우되는 고용불안 상태는 여전함
- 사용기간 2년이 만료된 시점에서 근로자의 신청에 따라 기간연장이 이루어는 것이 아니라 현실적으로는 해고를 무기로 사용자가 기간연장을 관철하며 주도하는 상황이 연출될 것이 명백하므로 예외적 연장이 아니라 사용기간 4년이 원칙이 되는 원칙과 예외의 전도가 예상됨
- 2년 이후 계속 고용이 필요한 상황이라면 근로자의 신청이나 사용자의 선택에 맡길 것이 아니라 정규직 고용을 법으로 강제해야 함
- 결국 현행 개정안이 통과되면 우리 사회는 궁극적으로 기간제노동의 전면화라는 심각한 상황에 직면할 수밖에 없음

Q2. 우리나라의 현행 기간제법 관련 규제는 외국에 비해 엄격한 것인가?

- 우리나라의 기간제법 관련 규제는 외국에 비해 오히려 완화되어 있는 편임
- 프랑스의 경우, '기간의 정함이 없는 근로계약'을 원칙적인 근로관계임을 분명히 하고

일시적이거나 불가피한 경우와 같이 예외적인 경우에만 기간제 근로를 허용함(프랑스 노동법전 L1221-2조)

- 독일의 경우에도, 근로계약에 있어 무기계약을 원칙으로 하고 근로관계의 정당한 사유가 있어야만 기간제 근로를 허용하여 기간제 근로를 예외적인 현상으로 규정하고 있음 (Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge)

Q3. 현재 기간제 근로자의 정규직 전환율이 20~30%에 불과한데, 사용 가능한 기간만이라도 2년에서 4년으로 연장하는 것이 해당 근로자들에게도 유리한 것 아닌지, 적어도 정규직 전환을 높아지는 것 아닌지?

- 현행 기간제법의 2년 기간제한의 입법취지는 2년 지나도록 상시·지속적으로 필요한 업무이면 정규직으로 전환하라는 취지이나, 현실은 이러한 입법취지와 달리, 사용자가 기간제 근로계약을 체결함으로써 원칙적인 형태의 무기 근로 계약에서의 해고제한 법리를 회피하기 위한 도구로 사용되어 옴
- 정규직 전환율 저조는 현실이 법을 압도해서가 아니라 기간제법이 기간제 근로 자체를 합법화(2년 한도에서 사유 제한 없이 자유롭게 사용함을 인정하고, 2년 이상 사용한 경우에도 구체적 제재 없음)의 결과 ; 사용자들은 기간제법의 법망을 회피하여 계속근로 2년 직전 계약해지, 1년 미만 초단기 계약 등의 현실을 양산하는 등 기간제 근로의 고착화가 이루어지고 있는 것임
- 상황이 이러함에도 위 새누리당 개정안은 35세 이상 기간제 근로자의 불안정 노동기간만을 추가로 연장하여 고용불안을 가중시키는 것으로, 최초 기간제법의 입법취지를 몰각
- 개정안에 의하면, 계약종료시 이직수당만 지급하면 전환 없이 4년에 걸쳐 장기기간의 기간제 근로를 합법적으로 사용할 수 있게 되어, 정규직 전환율은 지금보다 낮아질 것이고, 심지어 이직수당 지급 등으로 인해 기존 ‘갱신기대권 법리’²¹⁾에 따른 구제도

21) 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 기간이 만료되더라도 일정한 요건이 충족되면 당해 근로계약이 갱신된다는 취지의 규정을 두고 있거나, 그러한 규정이 없더라도 근로계약의 내용과 근로계약이 이루어지게 된 동기 및 경위, 계약 갱신의 기준 등 갱신에 관한 요건이나 절차의 설정 여부 및 실태, 근로자가 수행하는 업무의 내용 등 당해 근로관계를 둘러싼 여러 사정을 종합하여 볼 때 근로계약 당사자 사이에 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 신뢰관계가 형성되어 있어 근로자에게 근로계약이 갱신될 수 있으리라는 정당한 기대권이 인정되는 경우에는, 사용자가 이를 위반하여 부당하게 근로계약의 갱신을 거절하는 것은 부당해고와 마찬가지로 아무런 효력이 없고, 기간만료 후의 근로관계는 종전의

받지 못하게 될 우려가 있음

- 결국, 35세 미만 미숙련 기간제 근로자는 쉽게 교체하고, 35세 이상 기간제 근로자는 정규직 전환을 미루어 숙련 인력을 최대한 사용할 자유를 보장함

Q4. 기간제 확대는 중소기업의 문제일 뿐 대기업의 문제는 아니라고 하는데?

- 노동부 사업체기간제근로자 현황조사에서 계약기간이 만료되었을 때 정규직 전환율은 2010년 21%에서 2014년 33.4%로 꾸준히 증가하고 있는데, 300인 미만 사업체는 정규직 전환율이 2010년 20.9%에서 41.7%로 빠른 속도로 증가한 것에 비해, 300인 이상 사업체는 19% ~ 22%로 같은 수준을 유지함
- 이밖에 300인 미만 사업체는 계약기간이 만료된 기간제 근로자의 1/3이 계약종료되는데 비해, 300인 이상 사업체는 2/3가 계약종료함
- 이는 대기업이 중소기업의 모범이 되기는커녕 고용구조 개선과 정규직 전환을 가로막고 있는 것을 보여줌
- 또한, 통계청 경제활동인구조사 부가조사에서 기간제 비율은 변함이 없지만, 노동부 사업체기간제근로자 현황조사에서 기간제 비율은 2011년 10.8%에서 2014년 12.6%로 증가하였고, 300인 미만 사업체 기간제 비율은 2011년 9.7%에서 2014년 10.5%로 0.8%p 증가한데 비해, 300인 이상 사업체는 14.7%에서 19.3%로 4.6%p 증가함
- 이는 대기업이 기간제를 많이 사용할 뿐 아니라 기간제 증가를 주도하고 있음을 의미함²²⁾

근로계약이 갱신된 것과 동일하다(대법원 2014. 2. 13. 선고 2011두12528 판결)는 법리
22) 김유선, 「기간제법 시행 효과」, 한국노동사회연구원 이슈페이퍼, 2015년 1월, 7쪽~9쪽

III. 개악 노동법안 [3]

불법파견에 면죄부를 부여하는 파견법 개정안

1. 새누리당 개정안(의안번호 16869)의 주요 내용

가. 파견과 도급의 구별 기준과 관련하여, ① 도급인이 수급인의 근로자에 대하여 작업 배치권 및 작업변경권을 행사하는 경우, ② 업무상 지휘·명령을 하는 경우, ③ 근로시간·휴가 등의 관리 및 징계 권한을 행사하는 경우, ④ 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우로서 고용노동부장관이 정하는 경우 파견으로 의제하고(제2조의 제1항), 위 ① 내지 ④의 기준을 종합적으로 고려하여 도급과 파견을 구별하되, ⑤ 「산업안전보건법」 제29조에 따른 의무를 이행하는 경우, ⑥ 도급인이 수급인 근로자의 직업능력개발을 위하여 수급인에게 훈련비용, 장소, 교재 등을 지원하는 경우, ⑦ 도급인이 수급인의 근로자의 고충처리를 위하여 지원하는 경우, ⑧ 도급인이 경영성과에 따른 성과금을 수급인을 통하여 수급인의 근로자에게 분배하는 경우, ⑨ 기타 ⑤ 내지 ⑧에 준하는 사유가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 이를 파견의 징표에서 제외한다(안 제2조의2 제2항).

나. ① 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 소정의 고령자(제5조 제2항 제3호), ② 「통계법」 소정의 한국표준직업분류상 관리직과 전문직(제5조 제2항 제4호) 중 고소득자, ③ 「뿌리산업 진흥 및 첨단화에 관한 법률」 소정의 뿌리기업에서 뿌리기술 활용업무 및 뿌리기술에 활용되는 장비제조업무에 대하여는 파견법 시행령 제2조 소정의 절대금지업무 및 제조업의 직접생산공정업무를 제외하고 모든 업종에 파견이 가능하도록 규정하고, ① 및 ②의 경우 2년을 초과하여 파견기간을 연장할 수 있도록 한다(안 제6조 제4항).

다. 「선원법」 및 「유선 및 도선 사업법」 소정의 선원, 「철도안전법」 소정의 철도종사자 업무 중 「철도산업발전기본법」 및 「도시철도법」 소정의 여객운송업무, 「산업안전보건법」 소정의 안전관리자, 보건관리자의 업무를 파견 절대금지업무에 포함한다(안 제5조 제3항 제3호, 제5호, 제6호).

라. 근로자파견계약의 내용 중 근로자파견의 대가에 직접인건비, 간접인건비, 일반관리비, 근로자파견사업자의 순이익 등 고용노동부령으로 정하는 사항을 구분하여 명시한다(안 제20조 제1항 제11호).

2. 전제에 대한 검토

가. 파견근로에 관한 가장 큰 문제는 무분별한 남용

1) 2014년 고용형태 공시 결과에 따르면 300인 이상 기업 소속 노동자 436만 명 중 162만 명이 비정규직이고 이 중 사내하청 등 간접고용은 87만 명(10대 재벌그룹의 사내하청 등은 36만 명)이다. 같은 해 경제활동인구조사 부가조사에서 집계된 파견(용역 포함)의 규모가 약 80만 명인 것과 비교하면 이들 재벌·대기업의 간접고용 규모는 엄청난 숫자이다.

2) 특히 잘 알려진 바와 같이 재벌·대기업의 사내하청 상당수는 이미 법원에서 불법파견으로 확인되었다. 더욱이 불법파견은 자동차, 조선, 철강 등 금속산업은 물론 서비스, 유통, 시설관리 등 다양한 업종에 걸쳐 있어 그 구체적인 실태의 파악도 쉽지 않은 상태이다. 또한 전국의 주요 공단에서는 일시적·간헐적이라는 미명하에 불법파견이 난무하고 있다. 통계에 포함되지 않는 것을 제외하더라도, 즉 경제활동 부가조사와 고용형태 공시 결과만 종합하더라도 한국의 파견노동 비율은 전체 노동자의 약 8.9%(167만 명)로 OECD 국가 중 가장 높다. 파견을 확대하려는 새누리당의 개정안이 발 딛고 있는 현실은, 파견의 확대보다 파견의 규제와 실효성 있는 근로감독을 요구하고 있는 것이다.

3) 따라서 중요한 것은 대법원까지 불법파견으로 인정되어 직접고용 책임이 인정된 사업장(가령 현대자동차 등)의 문제를 먼저 해결하는 것이다. 이는 기존 파견법의 운영 과정에서 드러난 문제점을 해결하겠다는 의지의 최소한이고, 비용절감만을 위하여 파견의 확대를 강행하는 것이 아니라는 노사정 합의의 진정성을 확인할 수 있는 시발점이다. 나아가 정부는 불법파견을 합법파견으로 전환하기 위한 노력이 아니라, 불법파견을

근절하기 위한 여러 대책을 적극적으로 검토하여야 한다.

나. 파견의 확대가 위장도급·불법파견 문제의 해결책?

1) 정부와 새누리당은 현재 만연해 있는 위장도급과 불법파견 사업장의 문제를 인정하면서도, 도급의 경우 노동법상 노동자에 대한 보호 조치가 전무한 반면 이를 파견으로 의율할 경우 사용기간의 제한 등 사용사업주에 대한 노동법적 규율을 통하여 노동자에 대한 보호가 가능하므로, 현재의 도급 수요를 파견으로 전환하기 위하여 파견의 확대가 필요하다고 주장한다.

2) 파견근로를 포함한 간접고용은 우리 헌법 제32조 제1항(근로의 권리), 제3항(인간의 존엄성을 보장하기 위한 근로조건 기준의 법정주의), 근로기준법 제1조의 목적, 제6조의 균등처우원칙, 제9조의 중간착취의 배제 원칙, 제23조 및 제24조의 해고제한법리 등으로부터 도출되는 「상시·지속적 업무에 대한 직접고용의 원칙」에 반하는 것으로서, 예외적으로만 그 정당성이 인정된다.

3) 현재 문제되고 있는 대부분의 위장도급과 불법파견은 앞서 살펴 본 직접고용의 원칙에 입각하여 구체적이고도 치밀한 근로감독을 통하여 시정되어야 할 대상이지, 파견의 확대를 통하여 합법화시켜야 할 대상이 아니다.

4) 2015년 한국노동연구원이 발표한 노동통계 중 비정규직 고용형태별 취업자 수 자료에 의하면, 대대적으로 파견의 범위를 확장하였던 2007년 파견법 개정 이후만 보더라도 전체 비정규직 고용 중 용역 근로²³⁾의 비중은 2007년 10.4%에서 2008년 11.8%, 2009년 10.8%, 2010년 10.7%, 2011년 11.2%, 2012년 11.5%, 2013년 10.9%, 2014년 9.9% 등의 분포를 보이고 있는 바, 파견의 확대가 용역근로의 감소를 불러온다는 정부와 새누리당의 주장은 통계적으로 보더라도 전혀 근거가 없다. 나아가 이미 지난 2007년 파견법 개정과 그 이후의 진행 과정에서 우리는 허용되는 파견의 범위를 확대하더라도 결과적으로 합법파견의 주변부에 광범위한 불법파견이 양산됨을 확인하였다.

23) 용역업체에 고용되어 이 업체의 지휘 하에 이 업체와 용역계약을 맺은 다른 업체에서 근무하는 형태

5) 이러한 상황에서 다시 광범위한 불법파견을 합법화하자는 것은 파견법 개정 당시 논리의 재탕일 뿐으로, 문제해결은 요원하고 불법만 건잡을 수 없이 증폭될 것이다.

3. 개정안의 문제점

가. 파견 판단 기준의 명문화

1) 우선 파견 판단 기준을 명문의 규정으로 정하는 것은 과거 전문가그룹 논의 결과 보고에서는 언급된 바 없다가 이번 노사정 합의 과정에 이르러 새로이 등장한 내용인데, 이러한 기준의 법률화는 기존 불법파견 사업장을 합법화시키기 위하여 논의되어 온 사내하도급법안²⁴⁾의 좌절에 따른 우회로가 아닌지 의심스럽다.

2) 대법원은 지금까지 이른바 파견과 도급의 구별 기준과 관련하여, i) 계약의 내용, ii) 계약의 이행, iii) 계약당사자의 적격성이라는 범주를 설정하고 해당 내용들을 구체적으로 살펴 실질적·종합적으로 고려하는 일응의 기준을 밝혀 왔다. 특히 2015. 2. 26. 판결²⁵⁾은 “① 제3자가 당해 근로자에 대하여 직·간접적으로 그 업무수행 자체에 관한 구속력 있는 지시를 하는 등 상당한 지휘·명령을 하는지, ② 당해 근로자가 제3자 소속 근로자와 하나의 작업집단으로 구성되어 직접 공동 작업을 하는 등 제3자의 사업에 실질적으로 편입되었다고 볼 수 있는지, ③ 원고용주가 작업에 투입될 근로자의 선발이나 근로자의 수, 교육 및 훈련, 작업·휴게시간, 휴가, 근무태도 점검 등에 관한 결정 권한을 독자적으로 행사하는지, ④ 계약의 목적이 구체적으로 범위가 한정된 업무의 이행으로 확정되고 당해 근로자가 맡은 업무가 제3자 소속 근로자의 업무와 구별되며 ⑤ 그러한 업무에 전문성·기술성이 있는지, 원고용주가 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있는지 등의 요소를 바탕으로 그 근로관계의 실질에 따라 판단하여야 한다”고 판시하였다(대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다106436 판결 등).

24) 의안번호 1900012호 이한구 의원 대표발의 (2012. 5. 30.) ; 의안번호 1901435호 안효대 의원 대표발의 (2012. 8. 30.) 등

25) 대법원 2015. 2. 26. 선고 2012다96922 판결(한국철도공사 사건); 대법원 2015. 2. 26. 선고 2011다78316 판결(한국철도공사 사건) ; 대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다106436 판결(현대자동차 사건) ; 대법원 2015. 2. 26. 선고 2010다93707 판결(남해화학 사건)

3) 개정안은 지금까지 법원이 제시한 3개의 범주 중 원청이 도급으로 가장하기 어려운 i) 계약의 내용(계약 목적의 특정성, 일의 완성 후 인도와 수령의 필요성, 일의 완성 전 대가 청구의 가부, 담보책임 등)과 iii) 계약당사자의 적격성(자기자본, 자신의 시설과 기술, 도급 종료 이후 사업의 지속 수행 가부 등) 범주는 모두 제외한 채, 도급으로 가장하기 용이한 ‘계약의 이행’ 범주만을 제시하였고, 계약의 이행 범주와 관련해서도 기존 판례보다 대폭 완화된 기준을 제시하고 있다.

즉 기존 판례는 원청의 하청노동자들에 대한 작업 배치·변경, 지휘·명령, 근로시간 및 휴가 등에 관하여 ‘간접적이고 상당한’ 정도로 관여해도 파견 징표로 볼 수 있고 하청업체의 징계권 행사는 파견을 부정할 요소로 보지 않았으나, 개정안에 따르면 원청이 ‘직접적이고 구체적으로’ 하청노동자들에게 위 권한을 행사하지 않을 경우 도급으로 볼 개연성이 높게 되어 기존 판례 법리보다 도급으로 인정할 수 있는 범위가 훨씬 넓어지게 된다.

4) 개정안의 더욱 심각한 문제는, 이른바 “근로조건향상, 산업재해예방, 직업능력 개발 등을 위한 지원을 실시하는 사항” 등에 해당하는 내용은 파견의 징표에서 제외하여야 한다는 취지로 규정한 것이다. 이와 같은 제외사유로 말미암아 앞서 살펴 본 계약의 이행과 관련한 징표 중 상당수가 파견의 기준에서 제외되게 되므로, 결국 파견의 기준을 입법화한다는 명분 아래 위장도급사업장의 대부분이 파견법의 규제로부터 벗어나게 되는 것이다.

하지만 직업능력개발을 위한 훈련비용 및 장소의 지원은 하청노동자의 직무교육에 원청이 관여하는 것으로 하청업체의 도급 수행 능력의 부재나 직무교육 등을 통한 작업 지시의 징표로 볼 여지가 있고, 고충처리는 매우 포괄적인 것이어서 인사노무관리나 작업지시도 이에 해당하는 경우가 있을 수 있으며, 작업장 안전과 작업지시는 구분이 쉽지 않고 실제로 사용자들은 관련 재판에서 하청노동자들에 대한 업무지시를 안전에 관한 사항으로서 산업안전보건법상 원청이 할 수 있다고 주장하였는데, 개정안은 이와 같은 사정들을 근로자파견의 징표에서 일률적으로 배제토록 법률에 명시하겠다는 것이다.

직업능력개발을 위한 교육훈련, 산업재해의 예방을 위한 조치사항, 근로자의 고충처리, 성과급의 분배 등은 업무상 지휘·감독 및 임금의 지급 등 기존의 파견판단표지들과 쉽게 구별되지 아니하여 불법파견의 파견사업주에 의한 악용의 우려가 있다. 또한 파견 징표 중 제외할 요소들을 시행령에 포괄적으로 위임하여 향후 파견 징표와 관련된 요소들이 기하급수적으로 증가하게 될 가능성이 농후하다.

결국 이와 같이 파견의 주요 징표를 제외하려는 새누리당의 개정안의 내용은 현재 사법부가 제시한 파견과 도급의 구별에 대한 해석론조차 왜곡하여 축소 입법하려는 것이다.

나. 파견의 전면적 확대 : 뿌리산업, 55세 이상 고령자, 관리직·전문직

1) 뿌리산업에 대한 파견의 확대

개정안은 “뿌리산업²⁶⁾의 인력난을 해소하고 불법파견을 양성화”하기 위해 뿌리산업의 업무에 대한 파견을 전면적으로 허용한다는 것이다.

그러나 뿌리산업의 인력확보 방안은 이미 현행 뿌리산업법 제3장 ‘뿌리산업 인력양성’ 하에 명문으로 규정되어 있고 정부가 이에 대한 실질적인 투자와 관리를 했다면 이미 충분히 해결할 수 있었을 문제이며, 파견을 허용한다고 하여 인력 부족 사태를 해결할 수 있으리라는 것은 논리적 연관성도 없다.

나아가 개정안에는 뿌리산업법에 규정된 뿌리산업의 기초 공정 뿐만 아니라 뿌리기술에 사용되는 각종 장비 제조 업무에까지 파견을 허용하고 있는데, 이는 대규모 제조업 공장에 기계장치와 장비를 납품하는 업무까지 파견을 허용하고 있는 것이고, 이러한 기계장치 및 납품 사업체는 대부분 관리직과 연구직으로만 구성되어 있으며, 기계장치의

26) 뿌리기술 및 뿌리산업은 2011년에 제정되고 2012년에 시행된 「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」(이하 ‘뿌리산업법’이라 함)에 규정된 용어이다. 여기서 “뿌리기술”이란 주조(鑄造), 금형(金型), 소성가공(塑性加工), 용접(鎔接), 표면처리(表面處理), 열처리(熱處理) 등 제조업의 전반에 걸쳐 활용되는 공정기술을 말하고, “뿌리산업”이란 뿌리기술을 활용하여 사업을 영위하는 업종이거나 뿌리기술에 활용되는 장비 제조업종으로서 대통령령으로 정하는 업종을 말한다.

용접·가공 등 구체적인 제조에 필요한 근로자는 필요에 따라 별도로 채용하여 해당 제품을 생산·제조하는 방식으로 운영되어 왔다. 또한 여기에 채용되는 상당수의 인력은 플랜트건설 노동자들이다. 따라서 개정안이 현실화될 경우, 이들 사업체의 생산직 인력은 기계장치·장비에 대한 수요가 있을 때에만, 그것도 파견직으로만 고용될 수 있게 되고, 이는 해당 산업의 주요 종사자들은 모두 1~2개월 초단기 파견근로자로 대체된다는 것을 의미한다.²⁷⁾ 결국 뿌리산업에 대한 파견의 전면 허용은 현행 파견법이 금지하는 자동차·조선·기계금속 등 제조업의 직접생산공정과 건설업에 대하여 전면적인 파견을 허용하자는 것에 불과할 뿐만 아니라, 이는 이미 대법원에서 불법파견으로 확정된 대기업 사내하청을 합법화시켜 주기 위한 것에 불과하다.

일각에서는 뿌리산업에 대한 파견 전면 허용시 상용형 파견을 보완책으로 도입할 것을 주장하나, 영세한 파견업체의 비용으로 상용형 파견을 감당한다는 것은 현실적으로 불가능하고 사용업체 비용으로 상용형 파견을 추진한다면 사용업체의 수요가 발생하지 않을 것이므로 결국 실효성이 전혀 없다. 현재 파견법에서 상용형을 금지하지 않음에도 현실에서는 상용형 대신 모집형 내지 등록형이 전부인 것이 이를 대변한다. 그리고 상용형 파견 안착을 위해 파견업체에 대한 국가의 지속적인 지원도 한계가 있고 다른 사업체와 비교하여 형평에 반하는 문제도 있다.

한나라당 이주영 의원 등은 2011년 상용형 파견의 경우 파견기간의 제한을 없애자는 취지의 파견법 개정안(의안번호 13376)을 제출한바 있었는바, 이러한 과거 사례에서도 알 수 있듯 결국 상용형 파견 도입의 일관성 있는 근거도 없고 도입 의도 자체가 불분명하며, 상용형 파견이 도입되어도 근로자파견계약의 해지에 따른 파견업체의 해고는 합법적 정리해고로 인정될 여지가 있어 고용안정 보장성이 낮다.

일본에서도 ‘특정근로자파견’이라는 형식으로 상용형 파견이 도입되었으나 한계가 많다는 평가²⁸⁾를 받고 있으며, 뿌리산업(제조업)의 파견 허용을 위해 상용형 파견을 도입하

27) 전국민주노동조합총연맹, 「비정규직 사업장에 이미 현실로 다가온 노동개악」, 10쪽 참조

28) 일본의 한 조사결과에 따르면, 상용형 파견에서 근로자파견계약 해지시 파견근로자가 해고되는 비율이 약 82%에 이른다는 보고도 있다. ; 최석환, 「한국노동연구원 국제노동브리프」, 2010년 7월호, 25쪽 재인용

는 것은 최소한의 상용형 파견의 의미조차 탈색되고 오로지 파견의 증가만을 가져오게 될 것이다²⁹⁾³⁰⁾. 결국 상용형 파견 주장은 뿌리산업(제조업) 파견의 빗장을 열기 위한 트릭(trick)에 불과하다.

2) 고령자에 대한 파견의 확대

개정안은 55세 이상 고령자에 대하여 파견법 시행령 소정의 파견절대금지업무 및 제조업의 직접생산공정업무를 제외한 모든 업무에 파견할 수 있도록 그 업무 범위를 확대하고 있다. 그러나 이러한 개정안의 취지는 근로자의 정년을 60세로 변경한 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(제19조)」의 개정 취지를 퇴색시키는 것이다. 노령연금과 같은 고령자에 대한 사회안전망이 취약한 우리나라의 현실에서, 고령자에 대한 파견 확대는 사실상 고령자에 대한 직접고용 원칙의 폐기에 해당한다.

정부와 새누리당은 용역근로자의 평균임금보다 파견근로자의 평균임금이 더 높다는 2014년 고용형태별 근로실태조사 결과를 인용하면서, 이러한 고령자 대상 파견을 확대하는 취지는 고령자에게 용역근로보다 상대적으로 조건이 좋은 파견고용의 기회를 제공하여 용역근로자들 중 상당수가 파견근로자로 전환할 수 있도록 하기 위함이라고 주장한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 파견을 확대한다고 하여 용역근로 내지 도급근로가 축소되지 않는다는 것은 경험을 통하여 증명된 바 있다. 나아가 정부의 주장과 같이 용역근로보다 파견근로가 근로조건이 양호하다면 도급사용자가 파견을 활용할 아무런 유인이 없을 것이므로 정부가 생각하는 도급 내지 용역에서 파견으로의 전환이 이루어질 가능성도 없다.

3) 관리직 및 전문직에 대한 파견 확대

고소득 관리직 및 전문직의 파견 허용은 한국표준직업분류의 총 9개의 대분류 중 2개

29) 이러한 지적은 당시 이주영 의원안에 대한 국회 환경노동위원회 전문위원의 검토보고서 내용이라는 점에서 시사점이 크다. : 원창희(국회 환경노동위원회 전문위원), 「파견근로자 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서」, 2011. 11. 8~9쪽

30) 결국 당시 상용형 파견 도입은 파견 확대의 부작용 등을 우려하여 개정안에서 삭제되었다.

의 대분류³¹⁾에 해당할 만큼 광범위하고(세세분류 기준으로 볼 때는 현행 187개의 업무에서 고소득 전문직만 총 486개의 업무가 추가 허용되는 것임) 이에 대해서도 파견기간의 제한을 두지 않고 있으므로, 결과적으로 광범위한 업무에 대한 파견의 전면적 허용이 추진되는 것이다. 특히, 이러한 관리직, 전문직 파견에 더하여 앞서 살펴 본 고령자에 대한 파견이 확대허용될 경우, 그 대상은 전체 노동자의 26.8%에 달하는 약 504만명에 달할 것으로 예상된다³²⁾.

결국 이러한 파견의 확대는 현행 파견법상 파견 허용 업무에 대한 포지티브 리스트 방식의 규제를 사실상 네거티브 리스트 방식으로 전면 변경하는 결과를 야기하고, 더욱 광범위한 파견 확대를 향한 징검다리가 될 가능성이 높다.

다. 기타

1) 파견계약에 있어서 파견대가의 항목을 구분하자는 논의의 전제는 2015. 3. 17. 전문가그룹 논의 내용 중 파견 규제의 완화가 필요하다는 의견에 기초한 것이며, 이러한 의견의 주된 근거는 현재의 도급 수요를 파견으로 전환하기 위해 파견 규제의 완화가 필요하다라는 것이다. 그러나 이미 앞서 살펴보았던 바와 같이, 파견의 규제 완화와 도급·용역 근로의 감소는 직접적 관련이 없으며, 파견계약에 있어서 파견 대가를 구체적으로 명시한다고 하더라도, 이는 파견 문제에 있어 실효성 있는 해결책이라고 볼 수 없다.

2) 개정안에서 거의 유일하게 긍정적으로 평가할 수 있는 것은, 안전과 관련한 일부 업무를 파견금지업종에 추가한 것이다. 그러나 이러한 내용도 파견의 확대와 결부되어 함께 추진된다면 전체적으로는 개악된 것으로 볼 수밖에 없다. 나아가 안전과 관련한 업무는 여객운송업 이외에도 무수히 존재하며, 단순히 여객운송업의 안전관련업무와 다른 업종의 해당 업무를 달리 차별할 이유가 없으므로, 위와 같이 여객운송업에만 한정하는 것은 적절하지 않다.

31) 한국표준직업분류 9개 대분류 중 사무직을 포함한 대분류1(관리자)과 간호사, 교사, 기자 등을 포함한 대분류2(전문가)

32) 김유선, 「박근혜 정부 '비정규직 종합대책' 진단」, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2015-02, 한국노동사회연구소, 2015년 2월, 15쪽

4. 몇 가지 질문과 대답

Q1. 지나치게 경직적인 우리의 파견 제도를 완화확대하면 하도급, 용역근로 등이 근절되어 이른바 풍선효과를 방지할 수 있는지?

- 파견 규제를 완화하고 범위를 확대한다고 하여 불법파견과 위장도급이 근절되는 것은 아님
- 통계 자료를 보더라도 2007년 파견법 개정으로 파견 법제는 상당부분 완화되었으나, 용역근로자의 비율은 전혀 줄어들지 않았음
- 불법파견의 문제는 파견의 범위를 확장하여 해결할 문제가 아니라, 구체적인 근로감독을 통하여 근절하여야 할 불법적 행태임

Q2. 뿌리 산업의 인력난 해소 및 불법파견 양성화 등을 위하여 필요하고, 일부 근로자의 경우 자유로운 입·이직을 위하여 파견 근로를 선호하기도 하므로, 뿌리산업에 대한 파견의 확대가 필요하지 않은가?

- 뿌리산업의 주요 업종은 주조, 금형, 소성가공, 용접, 표면처리, 열처리 등 대부분 제조업 직접 생산 공정에 해당함
- 뿌리산업에 대한 파견 허용은 결국 현행 파견법이 금지하는 제조업의 직접생산공정에 대한 파견의 전면적인 허용에 불과함
- 인력 부족이 있다면 일자리 양질화와 같은 근본적인 대책을 마련해야 함. 오히려 뿌리산업에 대한 파견의 전면허용으로 그나마 뿌리산업의 정규직 일자리마저 파견으로 전면 대체될 위험성이 다분함. 불법파견은 양성화의 대상이 아니라 근절시켜야 할 대상임
- 근로자는 파견이 아닌 직접고용 하에서도 충분히 자신의 의사에 따라 입·이직할 수 있고, 정규직보다 파견직을 선호할 아무런 이유가 없음

Q3. 고령자에게 용역/도급근로보다 상대적으로 조건이 좋은 고용기회 제공을 위해 고령자 파견 대상 업무를 확대하겠다는 것인데 이를 허용하지 말아야 하는가?

- 정부 주장과 같이 파견근로가 용역·도급근로보다 근로조건이 양호하다면, 고령자 파견 대상 업무를 확대한다고 하더라도 사용자로서는 파견근로를 사용할 유인이 전혀 없으므로 용역·도급 근로가 파견근로로 전환될 가능성은 없음
- 오히려, 고령자에 대한 파견 대상 업무 확대는 법 개정으로 60세까지의 정년이 보장된 정규직 고령자의 일자리를 빠르게 파견으로 대체하게 될 것임
- 나아가 고령자·전문직 등에 대한 파견의 확대는 그 자체로도 부정적인 우려의 지점이 있지만, 향후 다른 업종 및 대상에 대한 파견의 확대로 연결되는 징검다리 역할을 할 우려가 크다는 점에서도 문제됨

Q4. 고령자 또는 고소득 관리·전문직에 대한 파견이 허용되더라도 파견이 급증할 우려가 없다는 연구결과가 있는데, 그렇다면 굳이 이를 반대할 이유가 있는가?

- 한국노동연구원이 작성한 고용노동부의 용역보고서³³⁾에 따르면 고령자의 경우 파견 수요가 없고, 전문직의 경우 인력부족이 있다고 보기 어려우며, 업무 특성상 파견에 부적합하다는 등의 이유로 파견이 허용되더라도 파견 수요의 급증은 없을 것이라 전망하고 있음
- 고령자, 고소득 관리·전문직에 대한 파견을 허용하는 개정안은 위와 같은 연구 결과에서 알 수 있듯 정책의 실효성도 없으면서 오히려 현행 파견법상 포지티브 리스트 방식의 규제만 무력화시켜 노동시장의 혼란만 가중시킴

Q5. 대법원이 제시한 도급과 파견의 구별기준이 절대적 또는 반드시 타당한 기준이 아니라면, 이를 참고하여 새누리당 개정안과 같은 새로운 기준을 제시할 수 있는 것 아닌가?

- 대법원이 제시한 도급과 파견의 구별기준은 여러 가지 징표를 병렬적으로 나열하여 본질적인 요소와 부차적인 요소에 대한 평가에 있어 자의적인 판단의 여지를 남겨 두고 있는 등 일정한 한계가 있는 것은 사실임
- 그러나 도급과 파견의 구별기준에 대한 새누리당의 개정안은 앞서 지적한 한계가 있는 대법원의 기준보다도 오히려 더욱 퇴보하여 주요한 파견의 징표를 그 기준에서

³³⁾ 김승택 등, 한국노동연구원, 「파견허용업무의 합리적 조정 및 기대효과에 관한 연구」, 2014년 고용노동부 학술연구용역사업 결과 보고서, 2014. 11. 66쪽~80쪽

배제하고 있는 것임

- 만약 이러한 파견과 도급의 기준을 법률로 정하여야 한다면, 적법한 도급이 갖추어야 할 모든 징표들을 세부적으로 나열하고 이를 하나라도 갖추지 못하면 파견으로 간주하는 방식으로 입법화하여야 할 것임

Q6. 하청노동자에 대한 노동조건 보호를 강화하기 위한 원하청 상생협력을 유도하기 위해서는 원청의 지원 사항을 파견 징표에서 배제해야 하는 것 아닌가?

- 원청이 직업능력개발을 위한 훈련비용, 장소, 교재 등을 지원하는 것은 하청업체의 도급 수행능력의 부재를 의미하고(계약당사자로서의 적격성), 단순·반복 작업에서 '직무교육'은 작업에 대한 지시·감독과 엄격히 분리되지 않음
- '고충처리' 또한 인사·노무관리, 작업환경 개선까지도 포함될 수 있는 개념임 (고용노동부가 발간한 노사협의회 매뉴얼)
- 결국 위와 같은 사항을 일률적으로 파견 징표에서 배제하는 것은 파견으로 인정될 여지를 대폭 축소하는 것에 다름 아님
- 따라서 이러한 사정들은 일률적으로 파견 징표에서 배제할 것이 아니며, 도급과 파견의 구별기준에 따라 구체적 사실관계를 검토하여 개별적으로 판단하도록 해야 함

IV. 개악 노동법안 [4]

실업급여 지급요건 강화로 오히려 '보장성'을 약화시키는 고용보험법 개정안

1. 새누리당 개정안(의안번호 16865호)의 주요 내용

가. 현재 65세 이후 새로이 고용된 자의 경우 실업급여에서 적용 제외하고 있으나, 이전 사업주와 새로운 사업주 모두 동일한 도급인과 도급계약을 체결하고 65세 이전부터 도급인의 사업 또는 사업장에서 근로를 제공한 근로자의 경우에는 65세 이후 수급 사업주가 변경되어 새로 고용되더라도 실업급여를 적용토록 함 (안 제10조).

나. 구직급여의 소정급여일수 확대에 따라 기여요건을 18개월간 피보험단위기간 180일 이상에서 24개월간 피보험단위기간 270일 이상으로 강화함(안 제40조).

다. 구직급여일액을 종전의 기초일액에 50%를 곱한 금액에서 60%를 곱한 금액으로 상향조정하고, 구직급여일액의 상한액과 하한액을 정하도록 함(안 제46조).

라. 구직급여의 소정급여일수를 현행 90일부터 240일까지에서 120일부터 270일까지로 연장함(안 별표 1).

마. 훈련연장급여 심의회를 신설하고, 연장급여 지급수준을 구직급여 하한액으로 단일화함(안 제51조 및 제54조).

바. 취업할 의지가 없이 실업급여를 반복적으로 받는 수급자와 90일 이상 미취업 수급자에 대해서는 직업훈련개발 지시 등을 통해 취업을 촉진하고 지시 거부시 지급중단 등 조치를 강화함(안 제44조 및 제60조).

사. 조기재취업수당제도를 폐지함(안 제37조 및 제64조).

		현행 고용보험법	개정안
운영 효율화	기여요건 강화	• 이직 전 18개월간 180일 이상 근로	• 이직 전 24개월간 270일 이상 근로
	상하한액 조정 (시행령)	• 상한액: 4만3천원 • 하한액: 최저임금의 90%	• 상한액: 5만원 • 하한액: 최저임금의 80% (하한액은 지급액이 금년 수준을 하회하는 경우 없도록 부칙에 명시)
보장성 강화	지급수준	• 실직 전 평균임금의 50%	• 실직 전 평균임금의 60%
	지급기간	• 90~240일	• 120~270일
	사각지대 해소 (특례신설)	65세 이후 고용되거나 자영업 을 개시 - 실업급여 적용 제외	한 사업장에서 동일하게 계속 근로하는 65세 이상자는 수급사 업주가 변경되더라도 실업급여 적용

2. 전제에 대한 검토

가. 지나치게 관대한 수급요건?

1) 고용노동부의 고용보험법 설명자료(이하 '설명자료'라 함)³⁴⁾나 개정안의 제안이유는 우리 구직급여 제도가 비교법적으로 지나치게 관대하다고 하고 있으나, 국제비교는 기여요건 수준만 보지 말고 종합적으로 평가해야 한다. 상당 수 연구는 오히려 우리나라의 실업급여가 선진국과 비교하여 상대적으로 낮은 소득대체율과 수급율을 가지고 있어, 관대성이 가장 낮은 국가에 속한다³⁵⁾고 하고 있고, OECD통계(2012년 기준)를 보아도 우리나라는 집이 없고 맞벌이가 아닌 4인 가족의 가장이 실직할 경우 5년 이내 실업급여의 순소득대체율(실업 전 순소득 대비 순실업급여의 비율)이 6%에 불과해 OECD국가 중 꼴찌로, 오스트리아(67%), 벨기에(65%), 호주(60%) 등 상위권 국가와 차이가 컸다. 우리나라는 4인 가족의 경우 외에도 독신가정(6%), 자녀 없는 부부(6%), 한부모가정(8%) 등 거의 모든 가족형태에서 실업급여의 순소득대체율이 최하위권이었다.

34) 고용보험법 개정안 설명자료, 고용노동부 출입기자 설명회, 2015.10.5., 고용노동부

35) 김동현, 한국의 실업급여 관대성: 국제비교와 정책적 시사점, 노동정책연구 2010년 제10권 제1호, 70쪽

2) 또한 우리나라는 기여요건은 관대한 편이나 비자발적 이직 요건과 적극적 구직활동 요건까지 평가하면 전체적으로는 실업급여요건이 예외 없이 지나치게 엄격하고 제한적이다. 비자발적 이직 요건, 기여요건, 적극적 구직활동³⁶⁾ 요건을 충족하기는 쉽지 않기 때문이다. 특히 비자발적 이직 요건도 과도하게 엄격하여 자발적 이직인 경우 어떠한 예외도 두지 않고 수급을 완전 박탈하고 있어 문제로 지적되는데, 외국의 경우 자발적 이직의 경우에도 대부분 일정 기간 동안 급여지급을 유예한 후 실업급여를 지급하는 방식을 취하고 있다.³⁷⁾ 영세사업장일수록 비자발적 이직률뿐 아니라 저임금, 숙련형성 가능성과 근속에 대한 유인이 낮은 등 열악한 근로조건 때문에 자발적 이직률도 높은 점³⁸⁾을 고려할 때 비자발적 이직 요건의 부분적 완화가 필요하다.

3) 이처럼 과도하게 엄격하고 제한적이며 필요한 예외조차 두지 않은 요건으로 인하여 결국 이직자 중 13.6%³⁹⁾만이 급여를 받을 수 있을 뿐이며 그마저도 정해진 지급기간이 끝나면 더 이상 받을 수 없게 된다. 이런 상황에서 기여요건마저 더 강화된다면 그로 인해 실업보험에서 탈락하는 사람들은 2차 안전망이 될 수 있는 실업부조 제도마저 없으므로 실업으로 인해 빈곤층으로 떨어질 위험이 증가하게 된다.

4) 그러므로 외국과 비교해 볼 때, 기여요건이 상대적으로 관대한 수준이므로 더 강화해야 한다는 주장보다는 전체 실업급여제도의 요건들이 과도하게 엄격하여 결과적으로 실업급여의 관대성이 가장 낮은 국가에 속하므로 더욱 보장성을 강화하는 방향으로 나아가야 한다는 주장⁴⁰⁾이 더욱 설득력이 있다.

나. 과도하게 완화된 기여요건으로 도덕적 해이 가능성?

36) 예를 들어 ‘송과 세모녀 사건’ 어머니의 경우 다쳐서 실직을 하게 되었을 때 왜 실업급여를 신청하지 않았을까 하는 안타까운 의문을 가지는 사람들이 많은데 만약 신청을 했어도 부상으로 적극적 구직활동을 못하게 되기 때문에 요건 결격으로 급여를 받을 수 없다.

37) 이병희 외, 고용안전망과 활성화 전략 연구, 한국노동연구원, 262쪽

38) 이병희 외, 같은 글, 35쪽

39) 설명자료 10쪽 2012-2014년 연평균 수급자격자/상실자의 백분율

40) “... 보다 나은 일자리로의 이행을 효과적으로 지원하기 위해서는 실업급여의 관대성을 적정 수준으로 높이고 강력한 활성화 조치와 연계시키는 방향으로의 정책 패러다임의 전환이 요구된다... 최근 관대한 실업급여가 강력한 활성화 조치와 결합될 경우 노동이동을 촉진시킨다는 연구결과(Nicaise, 2007)는 노동시장의 유연성을 제고하려는 우리에게 유용한 정책적 시사점을 제공한다...” - 이병희 외, 같은 글, 84쪽

1) 개정안 '제안이유'는 구직급여 제도의 문제점 중 하나로 '실업인정 관대화 경향으로 인한 재취업지원 기능 약화'를 들고 있고, 고용노동부 설명자료는 i) 외환위기 등을 겪으면서 지급기간이 급속히 확대된 반면, 기여 요건은 과도하게 완화, ii) 실업급여 수급을 목적으로 한 잦은 이직, 반복수급 등 도덕적 해이 가능성을 문제 삼고 있다 (설명자료 8쪽). 하지만 이러한 비판은 지나치게 일방적이고, 고용보험이 지급기간 확대, 기여요건 완화 등 보장성 강화로 외환위기 등 두 번의 경제위기를 이겨내는데 기여한 성과⁴¹⁾를 간과한 것이다.

지금도 저장도의 경제위기가 계속되고 있으며 청년 실업률은 외환위기 수준인 10%대에 육박하고 체감 고용사정은 훨씬 심각한 상황이므로 경제위기의 장기화에 대비한 고용보험의 보장성 강화가 요망된다.

2) 설명자료는 실업급여 수급을 목적으로 한 잦은 이직, 반복수급 등 도덕적 해이 가능성 때문에 더 오래 일해야(이직전 24개월간 270일 이상 근로) 실업급여를 지급받을 수 있도록 기여요건을 강화하여야 한다고 한다. 그러나 비자발적 이직을 요건으로 하는 현행 제도에서 잦은 이직과 반복수급이 도덕적 해이(=자발적 이직)에 전적으로 기인한다고 보는 것은 모순되고 대단히 위험한 견해이다. 잦은 이직과 반복수급은 고용안정성이 계속 악화되는 상황에 많은 부분 기인하기 때문이다. 다른 한편, 도덕적 해이에 전적으로 기인하지는 않는다고 본다면 일부의 도덕적 해이를 이유로 전체 근로자의 기여요건을 강화해야 한다는 주장 역시 납득할 수 없는 논리적 비약이다. 또한 도덕적 해이 방지 비용을 오로지 근로자에게만 전가하는 것이 되어 불공정하다.

도덕적 해이는, 기여요건 강화가 아니라, 해고가 빈번한 기업에게 해고의 사회적 비용(해고에 따른 조세 및 사회보험료 감소, 실업급여 지출의 증가)을 내부화하도록 하는 경험요율(experience rating)제도⁴²⁾ 나아가 충분한 기간 동안 충분한 액수의 실업급여를

41) 중앙일보 2015. 7. 2. 자 『실업급여·직업훈련비 ... 경제 위기 때마다 버팀목』 - “두 번의 경제위기에 도 일자리 창출과 근로자 생활안정 정책이 큰 효과를 발휘하자 국제사회도 놀랐다. 경제협력개발기구(OECD)는 “경제위기를 겪는 대부분의 국가와 달리 한국은 고용보험을 기반으로 한 고용정책을 내실있게 수립, 집행해 경제위기의 충격에서 빠르게 회복했다”고 평가했다.”

42) 고용노동부가 설명자료 8쪽에서 인용하고 있는 [현장·전문가 의견]에서 인용된 이병희·김복순, 최근 실업급여 증가의 원인분석, 노동리뷰 2008. 2. [노동부 학술연구용역사업에 의해 연구된 한국노동연구원

제공함으로써 근로자로 하여금 보다 양질의 보다 안정적인 일자리를 찾도록 하는⁴³⁾⁴⁴⁾ 적극적이고 긍정적인 제도 설계를 통해 방지하여야 한다.

3) 더욱 심각한 문제는 그 부작용이 비자발적으로 잦은 이직과 반복수급을 할 수 밖에 없는 가장 열악한 근로환경에 처한 근로자들에게 미쳐 그들이 고용보험대상에서 배제되는 결과를 낳는다는 점이다. 대표적으로 청년아르바이트노동자, 단기계약근로자(농림, 어업, 건설업, 단순 노무직종), 비정규직 근로자 등을 꼽을 수 있다.

이미 정부는 기여요건 강화로 인하여 약 6만2천명의 수급자격자 감소 즉 연간 수급자격자 중 약 8.2%가 적용대상에서 배제되리라고 예상하고 있다(설명자료 10쪽). 노동시장 유연화에 따라 불안정한 일자리가 늘어만 가는 현실은 고려하지 않고 고용보험 효율화를 명목으로 불안정 고용에 고통 받는 노동자들에게 고용보험의 문턱을 더욱 높이겠다는 개정안은 사회안전망의 획기적 확충이라는 노사정합의 정신에 역행하는 것이다.

다. 기여요건이 변경되어도 보장성이 강화되면 수급자 증가?

1) 고용노동부는 설명자료(10쪽)에서 “기여요건이 변경되더라도 기준기간이 함께 연장

이병희·허재준·김혜연·김복순의 「실업급여 수급자수, 지급액 증가추이 및 원인 분석(2007.12)」을 요약]에서 제시된 의견이기도 하다. 기업에게 해고의 사회적 비용을 물리자는 결론을 내리는 논문을 가지고 오로지 근로자에게만 도덕적 해이의 책임을 전가하는 기여요건 강화의 법 개정의 근거로 삼은 것은 앞뒤가 맞지 않으며 논문의 맥락 및 결론과 어긋나는 인용이다. 한편 이 논문은 2002~2006년을 분석대상으로 하면서, ① 2003년 이후 비자발적 이직률 증가는 전반적으로 임금근로자의 비자발적 실직비중 증가라는 노동시장 상황을 반영한다고 보면서, ② 그 중에서도 특히 2004~2006년 이후가 전체 비자발적 이직률보다 더 큰 폭으로 증가한 것은 실업급여 수급을 위한 노사의 행태적 요인이 작용하고 있다고 보고 있는데, 이렇게 특정한 한 시기의 특수성을 분석한 자료를 근거로 2015년 정책의 근거로 삼는 것이 타당한지도 의문이다.

43) 실업급여제도는 이러한 도덕적 해이 효과뿐만 아니라 일시적인 유동성 제약을 완화해주는 자본 제약 완화 효과와 같은 자격효과를 가지기 때문에 실업급여의 고용 성과에 대한 평가는 단순히 실업급여의 장기화만을 보는 것에 그치지 않고 실업급여가 양질의 일자리 매치와 고용의 안정성을 어느 정도 보장해 주느냐를 동시에 검토할 필요가 있다는 점을 확인할 수 있었다. - 전병위 외, 실업급여의 고용 성과 분석, 국회예산정책처 연구용역사업, 73쪽

44) 보다 나은 일자리로의 이행을 효과적으로 지원하기 위해서는 실업급여의 관대성을 적정 수준으로 높이고 강력한 활성화 조치와 연계시키는 방향으로의 정책 패러다임의 전환이 요구된다... 최근 관대한 실업급여가 강력한 활성화 조치와 결합될 경우 노동이동을 촉진시킨다는 연구결과(Nicaise, 2007)는 노동시장의 유연성을 제고하려는 우리에게 유용한 정책적 시사점을 제공한다 - 김동현, 한국의 실업급여 관대성: 국제비교와 정책적 시사점, 노동정책연구 2010년 제10권 제1호, 84쪽)

되므로, 보장성 강화에 따른 실업급여 신청자 수가 증가할 것이라고 예측하고 있다. 이에 따르면 기여요건 변경시 약 6만 2천 명의 수급자격자 감소가 예상되나 보장성 강화에 따른 신청자 수 증가가 10만4천명에 이를 것으로 추정되어 오히려 실업급여 수급자가 4만2천명 늘어날 가능성도 있다는 것이다. 그러나 이는 지나치게 추상적이거나 잘못된 계산에서 비롯된 것이다.

2) 우선 개정안대로 기여요건이 강화된다면 수급자수에 미치는 부정적 영향은 심각하다. 정부 설명자료도 수급자격자 수가 연평균 77만 3천 명에서 약 6만 2천 명 감소할 것이라 예측한다. 현행법에 의하면 수급권자가 되는 근로자의 무려 8.2%가 개정안 시행 후에는 제도의 보호를 받지 못하게 된다는 의미이다(개정안에 따라 기여요건 강화뿐만 아니라 실업인정 강화, 반복수급 제재, 훈련지시거부시 제재의 강화까지 도입되는 것을 고려한다면 실업급여 수급자수는 정부 예상치보다 더욱 큰 폭으로 감소할 것이다).

3) 정부가 “보장성이 강화되면 신청자가 10만 4천 명(2%) 증가할 것”이라고 예상하는 근거는, 지급기일이 30일 연장되자 신청률이 2%p 올라간 2000~2001년의 예에서 추산한 것이다. 그러나 이는 근거가 전혀 없는 억측이다. 이 예측은 2001년 당시 신청률이 2%p 증가한 요인은 오로지 ‘지급기간 연장’ 때문이며, 그 외 증가에 영향을 미친 다른 요인이 없다는 상식적으로 이해하기 힘든 가정에 바탕하고 있으나, 2001년의 고용보험 통계연보⁴⁵⁾에 따르면 신청률 증가는 ① 전반적인 경제상황의 악화 및 비자발적 실업자의 증가(경기적 요인)와 ② 고용보험 적용확대에 따른 5인 미만 사업장의 신규가입(제도적 요인) 때문이라고 하였다.

오히려 2000년-2001년의 예가 우리에게 주는 시사점은 앞으로 경기악화나 노동시장유연화로 해고가 증가하면 신청자 수가 급증할 수 있으므로 이에 대비하여야 한다는 것이고, 이는 고용보험법 개정안과는 무관한 외부 요인으로 인한 결과이다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾

45) 한국고용정보원, 2001년 고용보험통계연보Ⅲ : 고용보험사업 현황, 33~34쪽 - 경제사정의 호전으로 인해 1998년 이후 매년 20%이상 감소해 온 실업급여 수급자격 신청자수가 2001년에 대폭 증가한 것은 전반적인 경제상황의 악화 및 비자발적 실업자의 증가라는 경기적인 요인과 함께 고용보험 적용확대에 따라 1999년 이후 대폭 늘어난 5인 미만 사업장의 신규가입 피보험자들이 실업급여 수급자격을 신청하게 된 제도적인 요인에 의한 것으로 판단된다.

3. 개정안의 문제점

가. '기여요건 강화'로 퇴색한 '보장성 강화'

1) 노사정은 '현재의 노동시장에 대한 근본적인 혁신이 필요하다는 공동인식'을 가지고 '사회안전망을 획기적으로 확충할 필요가 있으며 이를 위한 정부의 각별한 관심과 조치들이 필요하다는 점을 재확인하고 이를 위해 협력하기로⁴⁶⁾ 합의하였다. 정부의 '노동시장 구조개선', '노동시장에 대한 근본적인 혁신'이 이대로 추진될 경우 그 부작용에 대비한 '사회안전망의 획기적 확충'은 반드시 필요하므로 이는 바람직한 방향 설정이다.

2) 그러나 재원의 획기적 확충 없이 사회안전망의 획기적 확충을 도모한다는 것은 듣기에는 좋으나 공허한 홍보구호에 그치고 마는 것이다. 고용보험법 개정안에는 당초 합의와는 달리 사회안전망의 획기적 확충의 취지가 제대로 반영되지 않았으며, 보장성이 일부 강화되었으나 기여요건 강화로 그 효과가 상당부분 상쇄되고 말았다.

나. 실업급여 보장성 강화는 제한적 수준

1) 개정안 내용은 크게 i) 실업급여 보장성강화와 ii) 실업급여제도 운영효율화로 나눌 수 있다. 그동안 우리나라의 실업급여제도는 지급수준과 지급기간 모두 OECD 국가 중 최저수준으로 낮은 보장성이 문제점으로 지적되어 왔기 때문에 실업급여의 보장성을 강화하는 방향으로의 개정은 바람직하며 위 노사정합의에도 부합한다.

2) 그러나 개정안은 실업급여의 보장성 강화를 추진하면서 동시에 실업급여제도 운영

46) 추가로 IV. 재정 소요(설명자료 15쪽) 부분에서 개정안 시행 시 연평균 약 1.2조(아래의 계산결과에 따른 1.1조의 오기로 보임)의 추가 재정이 소요된다는 전망도 신청률 2%p(신청자 수 10만 4천명)증가라는 잘못된 가정하의 과장된 추계 결과이다.

47) 고용노동부 설명자료(10쪽)에서 인용한 또 다른 논문 - 문외술, 실업급여 지급기간 변화의 효과 분석, 한국개발연구원 2010년 1호(2010. 3.) - 은 실업급여 지급기간을 연장할 경우의 긍정적 효과를 말하고 있으므로 기여요건 강화의 근거로 기준기간이 함께 연장된다는 설명과 아무런 관계가 없는 잘못된 인용이다.

48) 노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문(2015.9.15.) 1쪽

효율화를 명분으로 기여요건을 강화하고 급여 하한액을 최저임금일액의 90%에서 80%로 10%p 인하하여 결국 종합적으로 실업급여의 보장성 강화가 제한적 수준에 그치게 하였다.

다. 취약계층을 고용보험제도의 바깥으로 내모는 기여요건 강화

1) 새누리당과 정부는 기여요건이 과도하게 완화되었으며 도덕적 해이를 방지해야 함을 이유로 더 오래 일해야 실업급여를 받을 수 있도록 기여요건 강화의 필요성을 역설하나, 이로 인하여 6만 2천 명이 수급자격을 잃게 되고, 이들 중 상당수는 잦은 이직과 반복수급이 불가피한 노동시장 약자들, 비정규직 등 불안정고용 노동자들이라는 점을 간과하였다. 또한 구직급여의 상한 인상과 하한 인하는 하한액을 적용받고 있는 67%의 저임금 노동자에 대한 상대적 불이익이 된다.

결국 개정안은 저임금 노동자에게 상대적으로 급여를 깎고 비정규직 등 불안정고용 노동자에게 급여 수급의 문턱을 높여 사회적 불공평을 악화시킬 위험을 야기하는 법안이다.

라. 구직급여 상하한액 개편 : 상한액 인상, 하한액 인하

1) 개정안 제안이유와 고용노동부 설명자료(6쪽)는 “최저임금의 급격한 상승, 규정 방식(상한: 정액, 하한: 최저임금 90%) 등으로 상·하한액 역전 가능성 상존 ; 하한액이 평균임금 수준 등 고려 시 매우 높은 수준으로 저임금 근로자의 근로유인 저하”를 우려하면서 상한액을 인상하고, 하한액을 인하해야 한다고 한다.

2) 역전현상이 일어난 것은 상한액은 정액으로, 하한액은 최저임금액의 일정비율(90%)로 정해진 방식의 차이 때문이며, 보완되어야 하는 것은 사실이다. 그러나 지급액이 금년 수준 이상이 되도록 부칙에 명시를 한다 하더라도, 하한액을 적용받는 67%(2014년 통계)의 근로자가 나머지 33%의 근로자에 비해 경제사정이 더 열악하고 더 두터운 보호를 필요로 한다는 점에서 하한액을 낮추어서 해결할 문제는 아니다. 역전만 방지하기 위해서라면 상한액을 최저임금의 105% 정도가 되도록 같이 연동하면 충분하다.

3) 고용노동부 설명자료는, 우리나라의 하한액이 평균임금 대비 29%로, OECD 국가 중 두 번째라고 하며 인하 필요성을 주장하고 있다. 그러나 이는 지나치게 단면적인 비교이고, 실제 실업보상 제도 전체를 기준으로 본다면, OECD 회원국 중 14개국(이탈리아, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국, 캐나다)이 운영하는 실업부조(49) 제도 자체가 아예 없는 우리나라를 다른 나라들과 대등하게 비교할 수 없는 측면이 있다(50)(51).

이처럼 사실상 2차 안전망인 실업부조 제도가 없어 특히 저임금 노동자의 실업이 빈곤으로 이어질 위험성이 높은 상황에서 실업급여 하한액이 ‘매우 높은 수준’이라 인하할 필요가 있다는 것은 공정하지 않다. 저임금 노동자의 근로유인 저하를 우려하며 하한액을 낮출 것이 아니라 저임금 노동자에게 충분한 실업급여를 지급하는 보장성 강화로 실업이 빈곤으로 이어지지 않도록 해야 할 것이다.

마. 턱없이 부족한 ‘사각지대 해소’

1) 개정안은 “65세 이상 실업급여 적용을 확대”한다며, 용역업체 변경 시에도 65세 이전부터 동일한 사업에 계속 종사하고 65세 이후 고용승계 없이 사업주가 변경되는 경우에도 실업급여를 받을 수 있도록 실업급여 특례를 신설한다고 한다. 이 자체는 바람직하지만, 우리나라 고용보험의 광범위한 사각지대를 고려한다면 턱없이 미흡하고, 노사정합의에서 ‘사회보험제도의 사각지대 해소’를 공언한 것과도 어울리지 않는다.

2) 우리 고용보험은 가입률이 임금근로자 69.3%, 비정규직은 44.0%에 불과(2015.3월)하여 광범위한 사각지대가 존재한다. 비자발적 이직 요건, 적극적 구직활동 요건 등 지나치게 엄격한 요건들의 부분적 완화, 예외 규정 추가와 더불어 가사사용인(52), 산재보험

49) 기본적으로 노사가 보험료를 분담하는 실업보험과 달리 실업부조는 국가가 재원을 부담하는 부조 제도의 일종으로, 실업보험의 요건을 갖추지 못한 실업자들을 급여 대상으로 하여 실업보험제도의 사각지대를 보완하며, 실업보험제도와 공공부조(기초생활수급제도 등)사이의 간극을 채우는 2차적 사회안전망의 역할을 한다.

50) 이병희, 한국형 실업부조 도입의 필요성과 과제, 한국노동연구원, 2012, 7쪽

51) 정부는 ‘내일희망찾기사업’, ‘취업성공패키지사업’을 한국형 실업부조제도로 홍보하고 있으나 대상자가 20~30만 원 정도의 수당을 받고 취업훈련에 참여하는 것에 불과해 그 성격이 실업보상제도가 아니라 직업훈련의 인센티브제도이고 지원금액도 턱없이 작아 실업보험 적용제외자를 대상으로 한다는 이유만으로 실업부조제도라 하기는 어려운 실정이다.

52) 조용만 외, 고용보험 적용제외 근로자의 실태 및 이에 따른 정책적 시사점(국제노동법연구원, 2012), 102-108쪽; 박지순 외, 고용보험 피보험자격 개선방안 연구(고려대학교 산학협력단, 2014), 149쪽

법 적용 받는 특수형태근로종사자,⁵³⁾ 외국인근로자 일부(외국인 중 취업 가능한 체류자격자의 임의가입을 강제가입으로 전환)⁵⁴⁾에 대해서도 고용보험 적용을 확대시키자는 학계의 의견을 수렴하고, 프랑스의 연대제도(국가가 재원을 부담하는 실업부조의 한 형태) 중 대기일시수당(망명자, 난민, 무국적자, 출소자, 해외취업종료 귀국자 등 실업보험 급여의 수급자격이 없는 실업자를 수급 대상으로 함) 및 특별연대수당(수급기간이 만료한 장기 실업자를 수급 대상으로 함) 등 외국의 제도⁵⁵⁾를 참고하여 사각지대 해소에 보다 적극적으로 나서야 할 것이다.

바. 부작용이 있을 수 있는 제재강화 방침

1) 개정안은 다시 “관대한 기여요건, 실업인정 등으로 반복수급 및 부정수급 증가 추세”를 문제 삼으며, ① 반복수급자에 대한 요건심사를 강화하고, ② 취업할 의지가 없이 실업급여를 반복적으로 받는 수급자와 90일 이상 미취업 수급자에 대해서는 직업훈련개발 지시 등을 통해 취업을 촉진하고 지시 거부시 지급중단 등 조치를 강화(안 제 44조 및 제60조)하겠다고 한다.

2) 반복수급이 현실에서 어떤 요인으로 어떻게 발생하는지에 대한 고려 없이 마치 반복수급 자체가 부정수급인 것처럼 전체적으로 제재의 대상으로 삼는 것은 문제가 있다.

자료⁵⁶⁾에 따르면, i) 반복수급은 남성, 고령층, 사무직종, 고임금 등 노동시장에서 상대적으로 재고용의 가능성이 높은 집단과 고용이 불안정한 집단(소규모 사업장, 농림, 어업, 건설업, 단순 노무 직종)에서 많이 나타나는 특성을 보이고, ii) 특히 농림, 어업과 건설업 분야는 근로자의 해고가 계절적 또는 다른 불안정한 요인에 의한 고용 형태상의 특성으로 반복적인 취업과 해고를 경험하며 농림, 어업의 경우 동일 사업장에서 실업급여를 2회 이상 수급하는 비중이 매우 높으며, iii) 특히 여성과 고령층 등 취약계층에서의 수급횟수의 증가는 실업급여의 수급여부가 고용의 불안정성 증가 등 노동시

53) 조용만 외, 같은 글, 126~128쪽

54) 박지순 외, 같은 글, 149쪽

55) 조용만 외, 같은 글, 85~90쪽

56) 김두순·윤정혜, 실업급여 수급 행태와 고용효과 실증 분석, 한국고용정보원(2014년), 49쪽

장의 구조 변화를 반영하는 것일 수 있다고 보고 있다.

3) 이처럼 반복수급에 대하여 제재를 강화하면 그 반작용으로 도덕적 해이 아닌 불가피한 이유로 반복수급을 하는 근로자들이 제도의 바깥으로 밀려날 위험이 있으며 그 중에는 여성, 고령층 등 취약계층이 포함되어 있으므로 이에 대한 대책이 수반되어야 한다.

사. 대책 없는 조기재취업수당 폐지

1) 개정안은 조기재취업수당이 실업급여 지급기간 단축효과가 미흡하고 취업이 용이한 남성, 30~40대의 비율이 높다는 근거를 들어 조기재취업수당을 폐지하고 있다.

2) 고용노동부 설명자료에서는 조기재취업수당의 실업급여 지급기간 단축효과가 미흡하기 때문에 폐지한다며 그 근거로 한국노동연구소의 2012년 연구결과를 들고 있으나, 한국고용정보원의 2014년 연구결과⁵⁷⁾를 보면 조기재취업 성과는 “2006년을 기점으로 이전보다 이후 집단의 조기재취업 가능성이 20% 이상 높아진 것”으로 나타났으며 “최근의 조기재취업수당제도의 변화가 긍정적 요소를 내포하고 있는 것”으로 보아 전체적으로 제도의 효과를 긍정적으로 평가하고 있다.

3) 취업이 용이한 남성, 30~40대의 수급비율이 높은 것은 문제점으로 지적할 만하나 이 때문에 제도 자체를 폐지하여야 한다는 결론은 성급하다. 제도의 효과성과 목표 효율성을 제고하기 위해서는 현재 모든 수급자를 대상으로 하는 것을 변경하여 실업급여를 소진할 확률의 높다고 판단되는 장기실업자 등 수급자에게 선택적으로 혜택을 제공하거나,⁵⁸⁾ 실업급여 수급일수를 남기고 취업한 경우 남은 수급기간 해당금액을 적립했다가, 또다시 실업했을 때 지급하는 방식 등을 충분히 도입 검토할 만하다.

4. 몇 가지 질문과 대답

57) 김두순·윤정혜, 같은 글, 77쪽

58) 김동현·박혁, 조기재취업수당의 제도 변화에 따른 참여율과 참여자 특성 변화, 한국노동연구원, 노동정책연구 2012년 제12권 제4호 41~42쪽

Q1. 이번 고용보험법 개정안으로 보장성이 강화된다는데 왜 개악이라고 하는지?

- 보장성 강화에는 적극 찬성, 다만 '제도 효율화'를 명분으로 오히려 전보다 후퇴한 부분들이 있어 저지 필요함
- 제도 효율화로 인하여 보장성 강화의 효과가 상당부분 상쇄되어 노사정이 합의한 '사회안전망의 획기적 확충'이 무색할 지경이 되었음

Q2. 보장성만 강화하고 효율화하지 않으면 세금낭비가 아닌지?

- 고용보험기금은 세금이 아니라 근로자와 사용자가 각각 절반씩 부담하는 보험료로 조성됨
- 이렇게 조성되는 기금수입(안)이 2016년에는 9조 8,842억 원이며 이 중 국가재정지원(일반회계전입금)은 0.7%에 불과함
- 오히려 국가가 부담해야 할 모성보호사업까지 떠안아 연간 8천억 원이나 지출되고 있어 노사가 조성한 보험기금의 재정을 국가가 약화시키고 있는 실정임(정부도 이같은 문제를 인정하여 노사정합의문에서 모성보호사업의 일반회계지원을 확대하기로 합의)

Q3. 제도를 효율화하기 위해 구직급여 하한액을 낮추는 게 왜 문제인지?

- 제도 효율화, 상하한액 역전 방지를 위해서라는데, 상한액도 하한액처럼 최저임금에 비율로 연동되는 방식이 얼마든지 가능함
- 상한은 인상하고 하한은 인하하는 개정안은 (비록 지급액이 금년 수준 이상이 되도록 부칙에 명시를 한다 해도) 하한액을 적용받는 67%의 근로자에 대한 상대적 불이익함
- 이 67%의 근로자야말로 나머지 33%의 근로자에 비해 경제사정이 더 열악하고 노사정 합의문에서 말한 '사회안전망의 획기적 확충'이 정작 긴요한 대상임

Q4. 외국과 비교해도 현재의 하한액이 너무 높은 수준?

- 형식적인 '하한액'이 아니라 실업보상제도 전체를 기준으로 판단해야 함
- 다른 나라들과 달리 우리나라는 2차 안전망인 실업부조 제도가 없어 특히 저임금 노동자의 경우 실업보험 지급을 못 받거나 지급기간이 끝나게 되면 실업이 빈곤으로 이어질 위험성이 높음
- 정부는 저임금 노동자의 근로유인 저하가 우려된다며 하한액을 낮출 것이 아니라 저임금 노동자에게 충분한 실업급여를 지급, 보장성을 실효성있게 강화하여 실업이 빈곤으로 이어지지 않도록 해야 함

Q5. 잦은 이직, 반복수급, 도덕적 해이 방지는 어떻게?

- 잦은 이직, 반복수급의 가장 큰 원인은 고용안정성이 계속 악화되는 상황
- 물론 일부 도덕적 해이가 있을 수 있으나, 비자발적 이직을 요건으로 하는 현행 제도에서 잦은 이직과 반복수급이 자발적 이직 - 도덕적 해이에 전적으로 기인한다고 보기 어려움

Q6. 외국에 비해 기여요건이 관대하므로 강화하는 것이 맞지 않나?

- 기여요건 하나만 따로 놓고 볼 것이 아니라 전체적으로 비교해야 공정함
- 전체적으로 보면 기여요건을 포함한 전체 실업급여제도의 관대성이 가장 낮은 국가
- OECD 통계(2012)에 따르면 소득대체율과 수급률이 상대적으로 낮은 수준이고, 4인 가족의 경우 외에도 독신가정(6%), 자녀 없는 부부(6%), 한부모가정(8%) 등 거의 모든 가족형태에서 실업급여의 순소득 대체율이 최하위권임
- 비자발적 이직 요건도 과도하게 엄격하여 자발적 이직인 경우 어떠한 예외도 두지 않고 수급을 완전 박탈하고 있어 문제임(외국의 경우 자발적 이직의 경우에도 대부분 일정 기간 동안 급여지급을 유예한 후 실업급여를 지급하는 방식)
- 이직자 중 13.6%만이 수급권자이고 그나마 정해진 지급기간이 끝나면 더 이상 받을 수 없게 됨

Q7. 개정안처럼 기여요건이 강화되면 어떤 결과가 예상되는지?

- 정부 설명자료에 의하더라도 수급자격자 수가 연평균 약 6만2천명 감소함(약 8.2%)
- 개정안에서는 실업인정과 제재를 강화하겠다고 하는데 그 효과까지 고려하면 더 큰 폭의 감소가 예상됨
- 정부는 2000년-2001년의 예를 근거로 지급기간연장으로 인해 신청자 수가 10만 4천명 늘어날 것이므로 수급자격자 수는 오히려 늘어날 것이라고 하나, 합리적 근거 없는 억측임