

정규직 시간제 일자리 도입의 전제조건과 정책과제

이 주 희*

현재 정부의 주요 고용대책으로 시간제 일자리의 도입이 논의되고 있다. 변화된 경제 및 고용환경에 의해 전 세계적으로 시간제근로를 포함한 유연근무제도의 필요성이 점차 증가하고 있는 추세인 만큼 도입 자체에 반대할 이유는 없다. 그러나 우리나라는 1990년대 말 외환위기 이후 급격한 노동시장의 유연화와 비정규직의 확대를 겪은 만큼 충분한 사전준비와 정책의 이면 효과에 대한 철저한 대비가 전제될 필요가 있다. 노동시장에서의 유연성 확보를 형평성이나 안정성 등 노동시장의 어떤 다른 목표보다도 우선시해 온 정부의 태도도 노동계와 여성계의 신뢰를 얻고 있지 못하고 있다. 정부는 이러한 시간제 일자리를 공무원과 공공부문 노동자를 대상으로 우선 실시하려 하고 있는데, 원칙상 시간제 일자리가 가능한 업무의 제한은 없지만 주변업무나 단순업무에 이 고용형태가 집중될 것은 당연하다. 공공부문에서의 시도가 사부문으로 자연스럽게 확산될 가능성도 희박하다. 소수인원의 장시간근로에 기초한 인력관리를 선호하는 사부문에서의 제도 도입에 대한 대책은 공공부문에서의 단순 벤치마킹을 통해 이루어지기 어렵다.

그럼에도 불구하고 시간제 일자리 도입의 전제조건을 우리가 신중하게 고려해 보아야 하는 이유는 노동시간에 대한 선택권 역시 장기적으로는 노동시간과 형태를 여건과 상황에 맞게 선택할 수 있는 권리의 일부로서 모든 근로자에게 보장되어야 할 필요성이 있기 때문이다. 실제로 전일제 노동은 한 남성 가장이 한 직장, 한 산업에서 은퇴할 때까지 일하는 위계적이고 집합적인 고용관계의 개념에 기초하고 있는 모델이다. 이 모델은 상품시장의 불확실성, 서비스업의 증가, 돌봄노동의 가치에 대한 논란 등으로 그 적실성이 약화되고 있음에도 불구하고 이를 대체할 수 있는 유연하고도 안정적인 새로운 모델은 아직 등장하지 못하고 있다.

프랑스의 법학자 알랭 슈피오(Alain Supiot)는 노동법의 미래에 대한 논문에서 ‘노동시

* 이화여대 사회학과 부교수(j.lee@ewha.ac.kr).

간'보다는 '노동자의 시간'으로 발상의 전환을 촉구한다. 즉, 노동시간을 노동을 실제로 수행하는 근로자의 생활시간과 분리시켜 생각하지 말아야 한다는 것이다. 정부가 노동시간의 단축을 통한 일자리수 증가에만 정책적 관심을 쏟는다면 우리는 낮은 임금수준으로 생계유지가 어려워 여러 개의 시간제 일자리를 전전하는 수많은 비정규직과 초 장시간근로로 인해 일과 생활의 균형을 찾기 어려운 소수의 정규직이 공존하는 노동시장에서 다 시금 양분되어 살아갈 가능성도 크다. 노동시간이 아니라 근로자의 충분한 생애를 위한 시간이 어떻게 구성되며 또 보호되어야 하는가를 생각할 때 우리는 비로소 육아와 양육 등 돌봄노동을 위한 시간, 자기개발을 위한 재교육과 훈련을 위한 시간, 자원봉사와 시민 자치활동을 위한 시간을 적절하게 조화시킬 수 있을 것이다. 이러한 가능성을 제고하고, 지나친 유연화를 통한 노동권의 침해를 최소화하기 위해서는 다음과 같은 시간제근로 도입의 전제 조건과 선행 정책과제에 대한 신중한 고려가 필요하다.

◆ 사회적 대화와 단체교섭을 통한 '유연'한 시간제근로의 적용

정부는 상용직 등 안정적인 시간제 일자리를 창출할 수 있다고 전제하고 있으나, 시간제 일자리는 결코 좋은 일자리가 되기 어렵다. 시간제근로의 '질'에 대한 많은 강조에도 불구하고 수입, 승진가능성, 그리고 경력개발이란 차원에서 시간제근로 일자리는 전일제에 비해 뒤떨어지며, 특히 자발적이지 않은 시간제근로직의 실태는 더 나쁜 것으로 알려져 있다. 대부분의 시간제 일자리가 저임금 서비스직에 분포되어 있는 것이다. 법제상의 보호만으로는 새롭게 만들어지는 시간제 일자리의 질을 담보하기 어렵다. 실제로 상대적으로 나은 시간제 일자리를 확보하는 데 성공한 네덜란드나 스웨덴의 경우, 시간제 일자리는 법제뿐 아니라 단체교섭을 통해 적절한 보호를 받는다.

시간제근로를 '바세나르 협약'과 같은 노사정 사회적 타협을 통해 가장 짧은 시간에 급격히 확대한 대표적인 국가인 네덜란드에서는 1997년 유럽연합(EU)의 평등대우와 관련된 시간제근로에 대한 지침이 발표되기 이전부터 1993년 동등처우법(Equal Treatment Act)을 통해 시간제 비정규직에 대해 근로시간에 비례한 동등대우의 원칙을 수립하였다. 이러한 법적 진전은 유연한 중층적 단체교섭체제에 의해 가능하였다. 이 법이 통과되기 훨씬 이전부터 네덜란드는 시간제 근로자에 대한 동등한 처우를 명시한 단체협약들을 체결해 왔으며, 이 법은 단지 이러한 단체협약의 내용을 반영한 것이었을 뿐이다. 네덜란드 노동총연맹 FNV는 1990년대 내내 남녀 모두를 위한 시간제근로의 권리 및 전일제근로와 시간제근로 사이의 형평성 제고에 힘썼다.

네덜란드의 사례는 시간제근로를 정규직과 다른 부차적인 고용형태로 방치한 일본의 사례와 대비된다. 일본과 네덜란드는 모두 시간제 근로자 중 여성의 비율이 60~70%를 넘

는 국가이나, 단시간근로가 이 두 국가에서 갖는 의미는 상당히 다르다. 일본 비정규직 여성의 남성 정규직 대비 임금비는 매우 낮으며(32%, 2002년 기준), 시간제 일자리 역시 여성화된 반면, 네덜란드의 경우 남성 시간제 근로자도 18%로 증가(1998년 기준, OECD 평균 6%)하였으며, 전일제 근로자의 근로시간도 감소하였다. 즉, 네덜란드에서는 여성화된 시간제 일자리의 특성과 고용지위상의 격차가 감소하였지만 일본에서는 이러한 현상이 나타나지 않고 단시간 일자리의 질만 악화되는 추세를 보이고 있는 것이다.

한편, 대부분의 시간제 일자리가 상용직인 스웨덴의 경우 시간제 일자리는 상용직 전 일제에 종사하는 근로자의 근로시간 단축에 대한 요구를 받아들여 만들어진 경우가 지배적이라고 한다. 따라서 가장 전형적인 시간제 근로자는 상용직 전일제근로에 종사하다가 임신과 출산 이후 시간제근로 요구권을 행사하여 자발적으로 근로시간을 줄인 여성 근로자들이다. 이처럼 노동시간의 유연화와 근로자에 대한 보호 등 상충될 수 있는 정책간 적절한 균형을 이룬 국가들의 경우 시간제근로와 관련된 법제를 단체교섭과 협약 안에서 구현할 수 있는 강력한 산별노조와 단체교섭체제를 가지고 있었다.

이들 국가가 얻은 성과는 대다수 근로자가 단체교섭의 보호망을 벗어나 있는 우리나라에 그대로 도입되기 어려운 문제점이 있다. 하지만 사회적 대화를 통한 합의의 도출은 시간제 일자리에 대한 노사 모두의 저항이 큰 현재의 우리나라에서 꼭 필요한 과정이다. 또한 근로자의 생애주기에 따라 전일제근로와 시간제근로 사이의 선택을 더 유연하게 제공해 주는 방향으로 시간제근로를 도입하기 위해서는 비록 적용범위가 적다 하더라도 단체교섭을 활용하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 실제 업종별, 규모별로 기업이 선호하는 시간제근로의 종류가 서로 다르다. 처한 형편에 따라 근로자가 선호하는 시간제근로의 성격 역시 다를 수 있다. 사회적 대화와 단체교섭은 기업과 근로자 모두에 적합한 시간적 유연성 확보의 방안이 보다 다차원적으로 고려될 수 있는 중요한 제도적 도구들이다.

◆ 비정규직의 규모 축소 및 차별 시정

최근 노사발전재단의 요청으로 필자와 여러 공동연구진이 조사한 선진국 시간제 근로자 실태연구에 따르면, 캐나다와 미국 등 시간제근로의 비율이 평균이거나 평균 이하인 자유시장경제 국가의 경우 시간제근로직의 확산은 1980년대 이후 노동시장에서의 규제 완화 및 서비스직 확산으로 인한 시장적 요인에 기인한 바가 컸다. 캐나다에서는 여성의 노동시장 참여가 공고화되던 1970년대부터 시간제근로, 계약직, 임시직 등이 급격히 확산되었다. 이는 서비스기반경제로의 변화, 그로 인한 운영시간 및 생산스케줄의 연장, 그리고 사용자의 유연한 노동력에 기초한 비용절감정책 때문이었다. 미국에서도 1970년대부

터 약 20년 동안 시간제근로의 비중이 급격히 증가하였고, 1990년대에는 고용형태가 더욱 다양화되면서 시간제근로 추세는 둔화되어 일정한 수준을 유지하게 된다. 시간제근로가 급증한 1970년대는 무역경쟁 강화, 인플레이션 증가 등의 여건 변화에 대응하기 위해 미국 내 기업조직 및 고용관계가 크게 변화하였고, 유연한 생산방식에 대한 관심이 고조되던 시기라는 점에서 캐나다에서의 경험과 매우 유사하다고 평가된다. 우리나라의 경우 특히 1990년대 말 외환위기 이후 이들 국가들과 유사한 수준의 구조조정과 고용조정이 실시되었음에도 불구하고 시간제근로가 급격히 증가하지 않은 것은 이미 광범위하게 확산된 전일제 임시 계약직이 이러한 기업의 비용절감을 위한 수요에 부응하였기 때문이다.

정부는 2009년 OECD 자료에 따른 한국의 시간제근로 비중(9.3%)이 EU 평균인 18.3%는 물론 15.5%인 OECD 평균에도 크게 못미친다는 점을 들어 시간제 일자리 확대의 필요성을 역설하고 있다. 그렇다면 13%도 안되는 OECD국가 임시직 비중의 두 배도 훨씬 넘는 우리나라의 임시직 규모를 줄이려는 노력도 병행되어야 하지 않을까? 특히 이미 충분히 존재하는 전일제 비정규직 대신 시간제 정규직을 고용할 합리적 이유가 기업에게 거의 없는 만큼, 정규직 시간제근로의 확산을 위해서는 이미 존재하는 유연화된 노동력의 확산을 막고 이에 대한 차별시정을 담보할 수 있는 정책 마련이 선행되어야 할 것이다.

노동계나 여성계가 시간제근로의 도입과 관련하여 가장 우려하는 이유도 이와 맞물려 있다. 어떤 식으로든 정규직에서 이탈한 고용형태에의 참여 자체가 고용상의 차별과 남녀간, 정규직과 비정규직간 임금격차를 악화시킬 수 있기 때문이다. 일견 역설적으로 들릴 수도 있으나, 노동의 유연성과 일과 생활의 양립을 가능케 하는 다양한 유연근로를 활성화하는 가장 좋은 전략은 비정규직에 대해 보다 완벽한 보호를 제공하여 이러한 부분근로를 “양질의 일자리화”하는 것이다. 유연근무제가 또 다른 비정규직으로 전락하지 않게 하기 위해서는 노동시장의 유연화에만 초점을 맞추는 전반적인 정책기조에 변화가 필요하다.

◆ 여성 경력단절의 원인에 대한 근본적인 대책 마련

비록 정부가 직접적으로 시간제근로를 여성에 한정된 정책으로 언급하고 있지는 않으나, 주요 목적이 선진국에 비해 현저히 낮은 여성 고용비율 개선이라는 점은 잘 알려져 있는 사실이다. 물론 한국의 여성고용률은 유사한 경제수준에 있는 국가와 비교해 볼 때 상당히 부진하다. 여성의 경제활동참가율은 1998년 47.1%로 급감한 이후 약 10년간 49% 수준에서 정체되어 왔고, 특히 2008년 말 금융위기로 또 다시 큰 타격을 입은 후 미미하게 회복세로 돌아섰을 뿐이다.

그러나 여성고용률 부진이나 양육기 경력단절을 의미하는 여성의 M자형 경제활동참

가 패턴이 단순히 시간제근로의 도입만으로 해결될 수 있을까? 물론 시간제근로가 부분적으로 기혼여성의 직업 유지에 도움이 될 수는 있을 것이다. 그러나 시간제근로가 우리보다 현저히 많은 일본에서도 우리나라와 유사한 M자형 경제활동참가 패턴을 관찰할 수 있다. 시간제근로의 비율이 우리나라와 같이 OECD 평균을 밑도는 미국이나 스웨덴의 여성 고용률은 우리나라보다 현저히 높다.

또한 다른 한편으로는 시간제근로가 항상 최적의 노동활용을 뜻하지는 않음에 유의할 필요가 있다. 2010년 출간된 OECD보고서는 시간제근로에 대한 유인책을 마련함으로써 오히려 총체적인 근로시간을 줄이는 의도하지 않는 효과가 나타날 수 있음을 지적한 바 있다. 양육 때문에 25세부터 39세 사이의 여성에게 시간제근로의 제공이 노동시장 참여를 촉진할 수 있는 것은 사실이지만, 더 이상 양육의 부담이 없는 40세부터 54세의 여성들도 특별한 사유 없이 시간제근로를 택함으로써 오히려 여성인력의 저활용을 유도할 수도 있다는 것이다. 여성 시간제 근로자의 비중이 높은 국가의 경우 다수 여성들이 이미 양육책임을 벗은 연령에 도달하여서도 자발적으로 시간제근로에 종사하고 있었다. 이는 여성의 경력개발을 방해하고, 은퇴연령에서의 빈곤을 초래할 수 있는 역효과를 가져올 수 있다.

특히 한국과 같이 남성 대비 여성의 임금이 낮고 관리직 등 주요 직무에서의 대표성이 부족한 국가에서는 시간제근로의 도입으로 인한 다양한 파급효과를 충분히 고려하여야 한다. 시간제근로의 단순 도입이 우리 노동시장에 뿌리 깊게 내재된 남녀 차별적 인사관행을 시정하거나 여성고용이 노동시장의 최하층인 저임금, 비정규직에 집중되어 있는 현상을 바로잡기에는 한계가 있으며, 오히려 여성의 경력단절현상을 당연시하고 여성에 적합한 업무를 만든다는 원칙하에 남녀간 성별 직업분리나 고용격차를 유지 혹은 악화시킬 우려가 있다. 따라서 여성 경력단절의 근본적인 원인을 제거하기 위한 다음과 같은 정책과제가 선행되어야 할 것이다.

(1) 공보육의 확충

선진국의 경우 공보육이 잘 갖추어진 북유럽의 복지국가에서 여성의 고용참여율이 가장 높으며, 임금격차도 가장 낮다. 미국은 공보육이 발달되지 않았으나 이민노동력에 의존한 사보육 제공이 원활한 편이다. 보육문제가 해결되지 않은 채 도입되는 시간제근로는 여성의 일자리로 고착되어 남녀간 임금격차와 관리직 비율 차이를 더욱 악화시킬 수 있다. 선진국의 경우 여성의 고용률은 시간제근로가 아닌 공보육의 제공 정도에 의해 결정된다.

(2) 남녀간 임금격차 및 차별적 인사관행 시정

이 문제의 시정을 위해서는 동일노동 동일임금 원칙의 보다 강력한 이행이 필요하다. 이는 적극적 고용개선조치의 일환으로도 시행되어야 하지만 현재 유명무실한 남녀고용평등법 관련 조항의 실효성을 제고할 수 있는 정확한 직무분석 및 기술적 지원의 강화를 통해서도 보완되어야 한다. 특히 대표적인 저임금 여성 직무와 동일한 ‘가치’의 직무임에도 불구하고 남성이 과대 대표되어 있는 직무 간에 현저히 큰 임금차이가 있는 사례들을 발굴하여 시정조치할 필요가 있다. 이러한 조치가 요구되는 이유는 남녀간 임금격차가 현재와 같이 현저히 차이나는 한 여성의 가사 및 육아 전담이 개별 가구의 합리적 선택으로 지속될 수밖에 없기 때문이다. 또한 시간제 일자리가 도입된다 해도 여성의 일자리화되기 쉬운 이유이다.

(3) 시간제근로에 적합한 인사 및 평가제도의 확산

남녀 모두에게 일과 생활의 균형을 가능케 하는 시간제근로의 도입을 위해서는 이 제도를 활용하고자 하는 모든 근로자의 경력개발에 장애가 되지 않는 인사 및 평가제도의 개발과 기업을 대상으로 한 컨설팅 작업이 필요하다. 이러한 컨설팅 과정에서 특히 강조되어야 할 점은 시간제근로를 택하더라도 인사상의 불이익이 최소화되도록 제도가 디자인되어야 한다는 점이다. 여성 공무원의 경우 시간제근로를 사용하기 이전인 현재에도 가사와 육아를 업무와 병행하는 특성상 네트워크 부족과 장시간근로의 애로로 인해 고위직 진출 기회가 제한되고 있다. 만일 여성 공무원만 이 제도를 사용하게 될 경우 고위 공무원직의 여성 비율은 더 낮아지게 될 우려가 있다. 따라서 경직된 조직문화와 장시간근로 등 보다 근본적인 문제에 대한 대책 역시 함께 실시되어야 한다.

시간제근로가 현재의 비정규직 문제를 더욱 악화시키거나 여성에게 국한된 일자리로 전락하지 않게 하기 위해서는 지금까지 살펴본 전제조건을 충족시킬 수 있는 정책과제를 보다 본격적으로 논의하기 시작해야 할 것이다. 시간제근로를 근로자의 노동시간 선택권, 그리고 보편적 사회권의 보장을 담보해 줄 수 있는 보다 나은 미래의 일자리로 정착시키기 위해서는 고용정책, 조세제도, 교육 및 복지제도 등 광범위한 정책영역에서의 세부 조정을 통해 총체적인 정책 패키지를 마련하는 작업이 시간제근로의 확산 이전에 준비되어야 하기 때문이다. **□□□**