

공생의 노동 - 정규직과 비정규직

안 주 업*

I. 노동의 유연화 추세

비정규근로가 본격적인 사회적 현안으로 등장한 것이 1999년 3월이니 이제 만 13년이다. 당시 언론매체들은 ‘(임시직과 일용직을 합한) 비정규직이 전체 (임금)근로자의 절반을 넘어섰다’고 대서특필함으로써 ‘일부’이어야 할 비(非)정규직이 일반적(normal)인 고용형태(상용직)보다 많아졌음을 지적하였다.

1997년 말 시작된 소위 ‘IMF 위기’라 불리는 경제위기는 우리 노동시장을 뒤흔들어 놓았다. 수많은 근로자들이 평생직장이라 믿었던 일자리를 잃고, 대학문을 나섰던 젊은이들은 일자리를 구하지 못하다 보니 유사 이래 최고의 실업률을 기록하였다. 정부의 적극적 실업대책으로 실업률은 낮아져간 것이 사실이지만, 향후 이제는 더 이상 고도성장이 어려울 것이라는 기업의 인식은, 20세기 말 이미 진행되고 있던 전지구화(globalization)와 무한경쟁 및 이에 말미암은 일(work)과 일자리(job) 및 고용관계(employment arrangement)의 변화라는 메가트렌드와 맞물려 노동시장 구조의 변화를 유발하였는데, 이는 현재까지도 진행형이다.

노동시장 구조의 변화에서 핵심은 ‘노동시장 유연화’이다. 노동수요는 제품 및 서비스의 수요에 따라 수시로 변하는데, 고용(employment)은 일단 이뤄지면 그렇지 못하므로 상당히 (비가역적) 근로시간을 조정하여 유효노동량(effective labor)을 노동수요에 맞추는 것이 전통적 노동경제학 이론의 결론이다. 근로시간의 조정만으로 불가능할 정도로 노동수요가 줄어들면 근로자를 해고하는데, 이러한 해고와 노동수요의 회복에 따른 채용 등 고용조정과정은 상당한 조정비용을 수반하므로 기업은 장기적 안목에서 고용조정비용을 최소화하여야 한다는 것이 부수적 결론이다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(jyahn@kli.re.kr).

노동시장 유연화는 생산과정의 효율화 또는 적정화에서 더 나아가 기업의 고용조정비용을 최소화하여(또는 0으로 만들어) 단기이윤을 극대화하는 방안으로, 고용계약의 단기화와 상당 업무의 외주화(또는 고용의 제3자화)가 대표적인 형태이다.

전자는 생애노동을 임시고용(기간제 등)으로 대체하여 고용안정성의 저하 또는 고용불안을 유발하고 생애에 걸친 장기고용계약이 가지는 노사 양자의 장점을 앗아갔다. 대표적으로 기업특유 인적자본(firm-specific human capital)에 대한 투자, 즉 기업이 제공하는 훈련과 충성심 또는 애사심이라 불리는 장기적 안목에서의 근로유인 또는 업무몰입을 들 수 있다. 기업은 필요한 때 필요한 스펙을 가진 근로자를 채용하고(연말연시 대규모 공채에서 연중 수시채용으로), 근로자들은 일시적 취업을 위해 ‘잘 알지도 못하는’ 스펙을 스스로 쌓아야 하며(교육훈련의 근로자 부담화와 이의 비효율성), 근로자는 단기적 시각에서 보수 수준이 조금 더 나은 일자리를 찾아 빈번하게 이동하게(이직률 제고와 기업의 생산성 저하) 되었다.

후자는 근로자의 고용과 사용이 불일치하는 간접고용에 해당하는 용역근로와 파견근로, 제조업 중심에서 서비스업으로까지 확산된 원·하청관계, 간접고용에 다름없는 파견법에 위배되는 사내하청, 분사화와 외주화를 통한 고용관계의 이양, 느슨한 고용계약을 통한 고용관계의 회색지대에 속하는 특수고용 등 다양한 형태의 고용관계로 나타나고 있다. 즉 노동시장의 유연화는 우리 노동시장에서 ‘노동시장의 비정규직화’와 다름없게 진행되어 왔다.

II. 비정규근로의 정의

1999년 당시에는 비정규직에 대한 (엄격한 의미의) 개념이나 정의가 존재하지 않았고, 이의 규모와 실태를 파악하기 위한 대규모의 대표성을 갖는 자료도 존재하지 않았다. ‘절반을 넘는 비정규직’이라는 현상을 놓고 파편적인 자료를 가지고 비정규근로의 실태를 파악하고자 장님 코끼리 만지듯한 많은 연구들이 발표되었다. 이들 연구에서 공통적으로 드러난 비정규근로의 부정적 특성은 낮은 임금수준, 저조한 부가급부(사회보험 포함), 미비한 고용안정성이었다.

고용노동부와 통계청은 비정규근로의 규모와 실태를 정확히 파악하기 위한 실태조사를 모색하였다. 전문가들과 함께 비정규근로의 다양한 고용형태별 규모와 근로조건을 파악하기 위한 조사문항을 만들어 이를 2000년 8월 「경제활동인구조사」에서 근로형태별 부가조사의 형태로 최초로 실시하였고, 그 이후 매년 8월 이를 실시하다가 2007년부터는

매년 3월과 8월 두 차례 부가조사를 실시하고 있다.

최근 조사에서는 근로형태 관련 19개 조사항목(본조사로 포함된 근로계약 여부 제외)이 포함되는데, 이는 계약 반복·갱신 여부, 계속근로 가능성 및 사유, 단기근로 여부, 향후 기대 근속기간, 근속기간 제한 이유, 근로시간 형태(전일제와 시간제), 임금 지급업체, 실제근무 사업체(장), 특수형태근로 종사 여부, 주로 일한 장소, 취업동기 및 주된 취업사유(고용형태 선택의 자발성 여부), 사회보험 가입 여부, 퇴직금 등 부가급부 수혜 여부, 근로계약서 작성 여부, 노동조합 가입 여부, 임금형태, 임금수준(지난 3개월 평균), 교육·훈련, 주40시간(주5일) 근로제 실시 여부 등이다.

비정규근로의 규모를 정확히 파악하기 위한 2000년 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」는 비정규근로의 규모에 대한 새로운 논란을 낳았다. 이는 비정규근로의 범위를 설정하는 기준의 차이에서 발생하는 것으로, 비정규직 규모는 고용형태만 고려하면 34.2%(2011년 8월 기준)인 반면 종사상지위까지 고려하면 정규직 중 임시직과 일용직을 포함하여 50%를 넘게 된다.

비정규근로의 현안을 해결하기 위하여 노사정위원회는 2001년 7월 23일 ‘비정규직근로자대책특별위원회’를 발족하였으며, 2002년 7월 22일 노사정 합의문에서 ‘고용계약기간, 근로제공의 방식, 고용의 지속성, 근로시간 등 국제적 기준과 아울러 우리나라의 특성을 고려하는 다차원적 기준에 의거’한 비정규근로자의 범위를 ‘1차적으로 고용형태에 따라 ① 한시적 근로자(또는 기간제 근로자) ② 단시간 근로자(또는 시간제 근로자) ③ 파견·용역·호출 등의 형태로 종사하는 근로자(비전형근로자)’로 정의하는 한편, 이에 속하지는 않으나 비정규근로 규모에 대한 논란의 핵심인 ‘고용이 불안정하고 근로기준법상 보호나 각종 사회보험의 혜택에서 누락되어 사회적 보호가 필요한 근로계층’을 ‘취약근로자’로 정의하였다.

이를 통하여 비정규근로의 형식적 규모에 대한 논란은 일단락되었으나 노동정책 대상으로서의 비정규근로에 대해서는 여전히 논란의 여지가 남아 있다. OECD에서는 비정규근로에 대한 명시적 기준은 없으나 고용의 한시성을 기준으로 한 임시고용(temporary employment)의 개념을 사용하는데, 이에에는 기간제근로, 파견근로, 일의 완성을 목적으로 하는 고용계약, (휴가근로자 등의) 대체근로, 계절적 근로, 호출근로, 일일근로, 훈련생, 공공근로 참여자 등이 포함되며, 용역근로나 특수형태근로는 제외된다. 한편 ILO는 정규근로자(regular employees)를 ‘명시적으로나 묵시적으로 지속적으로 안정적 고용계약을 맺은 근로자’ 중 ‘노동법의 적용을 받고 조세 및 사회보장 부담금을 납부할 책임이 있는 근로자’로 정의하고 있다.

III. 비정규직법

노사정위원회에 ‘비정규직근로자대책특별위원회’를 구성한 가장 큰 목적은 노사정의 합의를 통한 비정규근로 보호입법이었다. 2년에 걸쳐 비정규직특위에서 입법방안을 논의 하였으나 합의에 실패한 채 2003년 7월 공익위원안을 정부에 제출하는 데 그쳤으며, 정부는 2004년 11월 정부 법안을 국회에 제출하였다. 다시 국회에서 2년간의 심의와 15차례에 걸친 국회 차원의 노사정 협의에도 불구하고 합의를 도출하지 못한 채 2006년 12월 국회의장 직권으로 본회의에 상정·의결함으로써 2007년 7월 1일 효력이 개시되는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」이 제정되었다. 또한 이에 맞춰 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」과 「노동위원회법」이 개정되었는데 이들 세 개의 법을 통칭하여 「비정규직법」이라 한다.

비정규직법은 비정규근로의 무분별한 남용의 방지와 불합리한 차별의 시정을 목적으로 하고 있는데 주요 내용은 ① 기간제근로의 총 사용기간을 2년으로 제한하되, 2년 초과 시 무기계약근로자(고용기간을 정함이 없는 근로자)로 간주, ② 기간제근로, 시간제근로, 파견근로에 대한 불합리한 차별처우를 금지, ③ 파견근로 허용 업무 규정(positive list) 방식은 유지하되 파견기간이 2년을 초과하거나 불법파견에 대해서는 직접 고용의무를 부과 하는 것이다.

사용기간 제한과 차별적 처우 금지 조항은 상시 5인 이상 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용하되 사업(장)규모와 공공부문 여부에 따라 단계적으로 시행토록 하고 있다. 기간제근로자의 사용기간 제한 규정은 법 시행 후 체결·갱신·연장된 근로계약에 적용되어 실제 효력은 2009년 7월 1일부터 발생한다. 차별금지 규정은 300인 이상 사업장과 공공부문에서는 법 시행 즉시, 100인 이상 300인 미만 사업장에서는 2008년 7월부터, 5인 이상 100인 미만 사업장에서는 2009년 7월부터 적용된다. 따라서 두 규정이 본격적으로 적용되기 시작하는 시기는 2009년 7월이며 전면적 실시는 2011년 7월이다.

비정규직법이 갖고 있는 한계로는 ① 5인 이상 사업장에만 이를 적용함으로써 비정규근로의 비중이 가장 높은 1~4인 사업장(2011년 8월 현재 46.1%)의 비정규근로자(전체 비정규근로자의 25.8%)를 제외하였다는 점, ② 비정규근로 중 일부(68%) 고용형태에만 이를 적용함으로써 용역근로(672천 명), 특수형태근로(614천 명), 가정내근로(75천 명), 일일근로(962천 명)를 제외하였다는 점, ③ 차별시정제도의 제한적 실효성을 들 수 있다.

이러한 한계를 염두에 두고 비정규직법의 효과를 고찰하면 기업의 전략에 따라 다양한 결과를 얻을 수 있다. 근본적으로 비정규직법의 시행은 곧 기업의 노동비용 상승을 의미

하고, 이는 노동수요를 감소시켜 총고용을 감소시킬 가능성을 갖는다. 그러나 비정규직법 적용이 제한적이라는 점을 고려한다면 이러한 효과 역시 제한적일 수밖에 없다. 또한 기업이 적극적으로 총비용의 상승을 막고자 법이 적용되는 근로자를 상대가격이 하락한 고용형태(법이 적용되지 않는 고용형태)의 근로자로 대체하는 소위 '풍선효과'가 있으면 아무런 변화가 없게 되며, 사용기간 제한규정을 우회하고자 사용기간이 도래하는 근로자를 다른 근로자로 대체하는 '회전문효과'가 있다면 총고용에 미치는 효과는 극히 제한적이게 된다. 이윤(생산성과 비용의 차이)을 극대화하는 기업의 속성상 오히려 상대가격이 하락한 정규근로자로 대체하면 이윤을 높일 수도 있는데, 이때 비정규근로는 줄어들지만 정규근로는 늘어나 총고용에 미치는 효과는 미지수이다. 기업이 비정규근로의 활용을 통한 추가의 이윤을 줄이는 선에서 법규정을 준수한다면 총고용에는 전혀 변화가 없게 된다.

이러한 다양한 가능성을 두고, 비정규직법의 효과에 대한 이견이 많은 것이 사실이다. 비정규직법이 본격적으로 적용된 2009년 7월을 앞두고 비정규직법에 대한 개정을 두고 극심한 사회적 갈등이 발생하였다. 이의 근원은 소위 '백만고용 대란설'인데, 사용기간 제한규정에 해당하는 비정규근로자가 일거에 계약해지됨으로써 실업대란이 발생할 것이므로 사용기간 제한을 완화 또는 (4년으로) 연장하여야 한다는 것이었다.

사용기간 연장과 실업대란을 두고 발생한 논란인데, 2008년 8월 기간제근로자가 2,365천 명이었고, 이 중 5인 미만 사업장에 종사하는 351천 명을 제외하면 2,014천 명이었다는 점을 감안할 때, 이는 절반 이상의 기간제근로자가 일시에 일자리를 잃고 다른 고용형태나 다른 기간제 일자리에 전혀 채용되지 않는다는 것을 상정하는 것으로, 기업의 노동수요를 전혀 고려하지 않았다는 점에서 다소 논리적 비약이 있었음을 알 수 있다. 실제 2009년 7월 임금근로자는 전년동기대비 226천 명 늘었고, 전월대비로는 147천 명 감소(2008년 7월에는 전월대비 22천 명 감소)하는 데 그쳤다. 비정규직법의 효과에 대한 제대로 된 연구를 위해서는 비정규직법의 실효시점이 전 지구적 금융위기(global financial crisis)와 유럽재정위기의 지속과 맞물리고 있었다는 점과 법제정 이전과 이후에 기업의 조정과정과 차별금지를 포함한 비정규직법의 전면 시행 시점에 대한 고려가 있어야 한다.

IV. 비정규근로의 실태

2011년 8월 현재 비정규근로자는 599만 명으로 임금근로자 중 34.2%를 차지하고 있으며, 2009년 8월(34.9%) 대비 24만 명, 2007년 8월(35.9%) 대비 29만 명 늘어났다. 이 중 한시적 근로자는 344만 명(19.7%)으로 같은 기간 6만 명과 10만 명 줄어들었으며, 비전형

근로자는 243만 명(13.9%)으로 같은 기간 14만 명과 22만 명 늘어나고, 시간제근로자는 170만 명(9.7%)으로 같은 기간 28만 명, 50만 명 늘어나 상대적으로 시간제근로를 중심으로 비정규근로자가 늘어난 것을 알 수 있다.

정규근로자의 임금과 비교한 비정규근로자의 상대임금은 2002년 67.1%에서 2007년 63.5%, 2009년 54.6%까지 지속적으로 하락하였다가 2011년에는 56.4%로 다소 개선되었지만 여전히 매우 낮은 수준이며, 이는 여전히 노동조합 가입률이 높은 정규근로자의 임금상승률이 높다는 것을 의미한다. 이러한 추세는 한시적 근로자, 비전형 근로자, 시간제 근로자 모두에게 유사하게 나타나는 현상이며, 근로시간을 고려한 시간당 상대임금에서도 유사한 추세를 보이고 있다. 비정규직 근로자의 사회보험 가입률은 38~44%로 정규직 근로자의 59.6~65.1%과 상당한 격차를 보이고 있으며, 2004년 이후 고용보험과 건강보험에서는 가입률이 다소 상승하였지만 국민연금 가입률에서는 거의 변화가 없다. 이러한 현상은 퇴직금 수혜율 등 부가급부의 적용에서도 비슷하게 나타난다.

고용형태별 취업사유를 보면, 비정규근로에서 ‘당장 수입이 필요해서’가 차지하는 비중이 40%에 이르고 있으며, 이러한 비중은 비전형근로에서 특히 높게(54.0%) 나타난다. 한시적 근로에서는 ‘근로조건에 만족해서’와 ‘안정적인 일자리여서’가 차지하는 비중이 27%와 17%로 상대적으로 높게 나타나며, 시간제근로에서는 ‘육아와 가사 병행’과 ‘학업, 직업훈련 등 병행’이 각각 12%와 14%로 상대적으로 높게 나타나고 있다. 현재 고용형태의 일자리에 자발적으로 취업한 비중은 한시적 근로에서는 48%로 2007년 대비 6%포인트 줄어들었고 비전형근로에서는 35%로 5%포인트 줄어들었으며, 시간제근로에서는 45%로 3%포인트 줄어들어 전반적으로 비자발적 사유에 의한 비정규근로의 선택이 늘어나고 있음을 알 수 있다.

V. 2012년 비정규근로는?

고용노동부는 ‘국민이 체감하는 공생 일자리 생태계 만들기’를 주제로 하는 2012년 주요 업무추진 계획을 발표하였다. 이의 핵심과제는 ① 청년 일할 기회 늘리기, ② 내일 희망 일터 만들기, ③ 상생의 일자리 가꾸기, ④ 일자리 정책 체감도 높이기 등 4가지이며, 이 중 비정규근로와 관련된 세부과제로는 ① 차별 없는 일자리, ② 사회보험 사각지대 해소, ③ 반듯한 시간제 일자리 확대 등을 들 수 있다.

고용노동부는 2011년 9월 「비정규직 종합대책」으로 비정규직에 대한 불합리한 차별 해소 등을 주요 내용으로 하는 관련 법률 및 시행령과 시행규칙의 개정을 추진하고, 11월

에는 공공부문이 출신수범하여 민간부문을 선도한다는 차원에서 상시적이고 지속적 업무에 종사하는 기간제 근로자의 정규직 전환 등을 골자로 하는 「공공부문 비정규직 고용개선대책」과 노사의 양보와 협력을 토대로 사업장 차별개선을 위한 「고용형태에 따른 차별 개선 가이드라인」을 마련하는 한편 7월에는 「사내하도급 근로자 보호 가이드라인」을 제정한 바 있다.

2012년 업무에서는 「비정규직 종합대책」의 후속조치로 법제도 개선의 조속한 마무리와 현장에서의 성공적 정착과 근로자의 차별개선 효과의 체감을 위한 지원, 차별개선을 위한 상생협력의 문화 확산, 사내하도급 근로자 보호, 사업장 지도 감독 및 차별예방 교육과 상담의 지속적 실시를 골자로 하고 있다.

사회보험 사각지대 해소를 위하여 저임금근로자의 사회보험 가입 촉진을 위한 보험료를 지원하고, 반듯한 기간제 일자리 확대를 위해 의료, 보육, 문화서비스 등 정규직 기간제 일자리창출이 가능한 선도 업종에 대한 집중 지원과 공공부문에서 양질의 기간제 일자리창출, 기간제 근로자 다수 고용 사업장에 대한 근로조건 점검 및 불합리한 차별시정 등 감독 강화, 기간제근로에 대한 사회적 인식 개선 유도에 치중할 계획이다.

2012년 비정규근로와 관련된 주요 현안으로는 ① 차별시정제도의 실효성 제고, ② 비정규근로자에 대한 사회보험 적용 확대 및 사회보험료 지원, ③ 비정규근로 활용에서 공공부문이 모범적 역할을 선도, ④ 불법 사내하도급 관행의 청산, ⑤ 정규근로자와 비정규근로자의 연대에서 노동조합의 역할, ⑥ 비정규근로자의 정규근로자 또는 무기계약근로자로의 전환에서 기업의 역할 등을 꼽을 수 있다.

경제상황이 불투명하고 이에 따라 노동시장이 긴박할 것으로 예상되는 2012년, 이러한 현안의 해결 또는 개선을 위해서는 대기업과 중소기업의 상생협력과 정규근로자 노동조합이 비정규근로자를 얼싸안는 노동의 연대를 통한 ‘공생의 노동’이 절실히 요구된다.

KL