



발행인 방하남
편집인 성재민
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원
TEL 044-287-6088
FAX 044-287-6089

발행일 2017년 4월 28일

노동시장의 변화와 사회정책적 대응

장지연 | 한국노동연구원 선임연구위원(jchang@kli.re.kr)

오늘날 비정규직의 문제는 한시적 근로자의 고용안정성 문제를 넘어서는 다양한 양상으로 전개되고 있다. 수익성 향상을 주된 목표로 삼는 기업의 행위양식이 최근 ‘일터의 균열’ 또는 ‘노동자 털어내기’의 심화로 귀결된 데는 디지털 기술발달에 힘입은 비즈니스 거래비용의 하락이 일조하였다. 간접고용과 특고, 그리고 프리랜서의 활용 등 다양한 경로를 통해서 과거라면 거대기업에 속했을 노동자들이 이제 소속이 불분명한 노동자가 되었다. 그 결과는 사고나 재해와 같은 부정적인 외부효과나 기본적인 근로기준의 침해, 그리고 불평등의 심화로 나타난다. 우리는 노동·고용·사회정책을 통해 이 문제에 답해야 한다.

I. 고용형태의 다양화

노동시장이 변화하고 있다. 우리가 비정규직의 확산에 주목하면서 소위 ‘비정규직법’을 제정한 것이 2006년 12월이었는데, 이때 비정규직이란 실은 기간제 근로자를 일컫는 것이었다. 정규직 근로자란 ‘기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하고 그 계약 당사자에게 직접 노무를 제공하는 근로자’이며, 이 정의를 벗어나는 다양한 형태의 근로자를 비정규직이라 칭하였으나, 우리 의식 속에서 비정규직의 문제는 곧 한시적 근로자의 고용안정

성 문제였다. 그 때로부터 겨우 10년이 지났을 뿐인 오늘날, 비정규직 문제는 전혀 다른 모습으로 다가온다.

4월 21일자 신문에는 한 직장에서 3년을 일했는데 그동안 소속회사는 네 번 바뀌었고, 이때 고용형태도 도급→계약직→프리랜서→도급으로 오락가락했다는 노동자들의 기사가 실렸다(매일노동뉴스, 2017년 4월 21일자 2면). 우리 사회 비정규직의 적나라한 모습이다.

경제활동인구조사 자료에 나타난 비정규직 근로자의 규모는 전체 임금근로자의 35% 미만이지만, 여기에 제대로 포착되지 않는 간접고용 근로자와 임금-비

오늘날 비정규직의 문제는 한시적 근로자의 고용안정성 문제를 넘어서는 다양한 양상

임금노동의 경계에 있는 근로자까지 감안하면 그 규모는 이보다 훨씬 클 것이다(장지연, 2017). 고용노동부의 고용형태공시에 나타난 300인 이상 기업에 속한 사내하청 노동자의 규모만 해도 93만 명인데, 여기에는 이보다 작은 기업에 속한 사내하청도 빠져있고, 사업장은 따로 있지만 사실상 근로조건과 노동과정의 지배를 받는 사외하청도 모두 빠진 숫자이다. 특수근로형태종사자는 경제활동인구조사에서는 약 50만 명이지만, 조돈문 외(2016)는 특수고용 비정규직의 규모를 227만 명으로 추정하는 바 있다.

비정규직이라는 용어가 임금근로자의 하위범주로 정의되어 온 것을 감안한다면, 새롭게 등장하는 이 모든 고용형태에 속한 노동자를 통칭하기에는 다소 부적합해 보인다. 1980년대 이래로 노동시장의 유연화 과정에서 탄생한 모든 비전통적인 고용유형을 칭하는 용어로 프레카리아트가 보다 적합할 수도 있겠다. 가이 스탠딩(2014)에 따르면, 프레카리아트는 전통적인 노동계급의 특성을 공유하지 않는 노동자들로서 일시적인 일자리에 있는 사람, 독립적 하청업자와 종속적 하청업자, 비공식 일자리에 있는 사람 등 모든 불확실한 노동과 불확실한 삶을 사는 사람들을 일컫는다.

II. 변화를 초래하는 메커니즘

저임금 일자리는 과거부터 오랫동안 생산성이 낮은 것으로 알려진 부문에서 발생하기도 하지만, 기술과 산업구조의 변화에 따라 새롭게 등장한 분야에서도 나타난다. 임금수준이 낮고 고용이 불안정한 일자리를 발생시키는 원인으로는 세계화, 경제의 서비스화, 기술변화의 세 가지가 지적되어 왔다. 특히 우리나라의 경우는 중국 등 동아시아 개발도상국들의 산업화와 이들을 포함하는 세계적 가치사슬에 편입되면서 저임금 경쟁이 치열해진 사실이 커다란 영향을 미쳤을 것이다.

이 글에서는 기술변화의 영향에 보다 주목하려고 한다. 숙련편향적인 기술변화 또는 반복업무대체형의 기술변화는 일자리 양극화의 주된 요인으로 간주된다. 게다가 최근 디지털 기술의 발달은 인간의 육체노동뿐 아니라 정신노동도 대체하는 경향을 보이고 있

다. 한편에서는 소수의 고소득자가 등장하게 되는데 비해서, 다른 한편에서는 다수의 저임금 불안정 노동자가 양산된다. 생산성이 향상되고 GDP도 증가하는데, 중위임금은 하락하는 경향이 관찰된다(브린올프 스텐맥아피, 2015). 저임금 불안정 노동자 그룹에는 영세 자영업자와 프랜차이즈점주, 특수근로형태종사자 등의 낮은 유형의 취업자뿐 아니라 크라우드워커, 앱 노동자와 같은 새로운 유형의 노동자들이 보인다.¹⁾ 우리는 저임금과 고용불안정을 넘어 고용형태 다양화에 보다 더 주목하고자 한다.

세계화로 인한 자본의 이동성 강화와 디지털 기술의 발달로 인한 일자리 대체가 저임금 불안정 노동자의 양산을 대체로 잘 설명하고 있으나, 그 중간 기제로서 고용형태의 다양화를 충분히 설명하는 것은 아니다. 미국 오바마 정부의 '임금·근로시간위원회'의 의장을 지낸 보스턴 대학교 경제학과 교수 데이비드 와일(2016)은 하청이나 프랜차이즈, 제3자경영과 아웃소싱이 이렇게 널리 퍼지게 된 현상을 '일터의 균열' 또는 '기업의 노동자 털어내기'라고 부른다. 수익성 향성을 주된 목표로 삼아 핵심가치에 집중한다는 기업의 운동양식이 자본시장의 압력에 대한 반응으로 나타났는데, 이것을 실제로 가능하게 해준 것은 디지털 기술의 발달에 힘입은 비즈니스 거래비용의 하락이라고 설명하고 있다. 과거 대기업이 내부노동시장을 발달시켜 노동과정을 장악하고 거래비용을 감소시켰다면, 네트워크가 발달한 디지털 경제시대는 외부화로 노동자를 털어내고도 표준화된 상품과 서비스를 생산하는 것이 가능해지게 되었다는 것이다.

물론 우리나라 기업은 네트워크가 덜 발달된 분야에서도 적극적인 아웃소싱 전략을 활용해 왔다. 기능을 외부화하고 인력을 외부화하는 순간 기업은 여러 가지 책임에서 자유로워지고 임금의 공정성 시비를 벗어나는 것으로 인식되었다. 기업별 노사관계 관행도 보호해야 할 노동자의 범위를 좁게 한정함으로써 이러한 경향을 저지하지 못하였다. 이러한 경향을 가속화시키는데 디지털 기술의 발달이 영향을 끼쳐왔으며, 특히 최근 하청을 넘어 독립도급으로의 확산에는 그 영향이 지대한 것으로 보인다.

일터의 균열' 또는 '기업의 노동자 털어내기'는 디지털 기술의 발달에 힘입은 비즈니스 거래 비용의 하락으로 인해 심화됨

1) 디지털 기술의 발달에 따라 인터넷 플랫폼에 기반한 업무가 새롭게 등장하였는데, 소비자가 직접 요구한 최종산물로서 노동력을 제공하는 것을 온디맨드 경제(예를 들어, 우버 같은 사례)라고 하고, 기업이 가치창출 프로세스의 일부로 외부화한 업무를 크라우드 워크라고 한다. 이들을 모두 '디지털 불안정 계층'이라고 부르기도 한다(Krause, 2017).

간접고용과 특고, 그리고 프리랜서의 활용 등 다양한 경로를 통해서 과거라면 거대 기업에 속했을 노동자들은 이제 소속이 불분명한 노동자가 되었다. 그 결과는 사고나 재해와 같은 부정적인 외부효과로 나타나며, 잉여수익이 노동자로부터 투자자로 전이되어 분배의 불평등이 심화되고, 더욱 흔하게는 기본적인 근로기준이 침해된다(와일, 2016). 우리는 노동·고용·사회정책을 통해 이 문제에 답해야 한다.

III. 사회정책적 대응방안

디지털 기술발달이 초래한 노동시장의 변화는 사회적 대응 여하에 따라 다른 양상으로 전개된다. 프레카리아트가 함께 목소리를 내느냐도 문제이지만, 조직노동이 연대의식을 발휘하느냐도 나라마다 다를 것이다. 시민사회의 요구를 받아 정부는 어떤 정책을 선택할 것인가도 최종적인 관심사이다. 이 모든 과정은 기존 제도-그것이 구체적인 정책 프로그램이든 오랜 관행이든 간에-가 갖는 경로의존성 위에서 전개된다. 환경변화가 요구하는 정책패러다임의 방향은 분명하지만, 이것이 실현되고 정착될 수 있는 방안을 찾는 일은 쉽지 않다.

환경변화가 요구하는 사회보장제도의 방향은 '보편주의'이다. 이제 우리는 노동자가 자본과 맺는 관계가 엄청나게 다양한 사회에 도달해 있다. 따라서 소위 '맞춤형' 보호제도를 만든다는 것은 거의 불가능하다. 묻지도 따지지도 말고 모든 사람에게 기본적인 생활수준을 보장하는 보편주의가 정답이 될 수밖에 없다. 그런데 우리가 손에 쥐고 있는 도구는 산업화 시기에 임금노동자를 보호하기 위해서 고안된 사회보험제도이다. 사회정책 패러다임의 구축은 여기서 출발한다.

보편주의적 사회보장제도가 지금보다 훨씬 더 발전되어야 한다는 것은 의심의 여지가 없다. 하지만 보편주의적 사회보장제도가 곧바로 기본소득으로 등치되는 것은 아니다. 기본소득이란 과거의 근로이력과 기여를 묻지 않을 뿐 아니라, 노동시장 복귀의사와도 관계없이 일정한 현금급여를 지급하는 제도이다. 사회보험급여를 넘어서는 보편주의적 현금급여가 필요하고, 이것이 기본소득의 정신과 일맥상통하기는 한다.

그러나 당장 높은 수준의 기본소득을 도입하는 것은 재정부담 때문에 현실적으로 가능하지 않을 뿐 아

니라 바람직하지도 않다. 바람직하지 않다고 하는 이유는 단순히 기본소득-그리고 아동수당 등 사회수당-이 근로의욕을 감소시킬 것이라는 우려 때문은 아니다. 오히려 기본소득은 '일하지 않고 있는 상태'를 증명해야 하는 현금급여제도에 비해서는 근로의욕에 미치는 영향이 중립적일 수 있다. 진짜 문제는 기본소득류의 현금급여제도가 특별한 보호의 필요성이 있는 인구집단에게는 도움이 되지 않을 수 있다는 점과 결과적으로 소득수준별로 차등적인 생활양식을 고착화시킬 수 있다는 데에 있다. 월 100만 원의 기본소득을 받은 사람이라도 중한 병이 걸려서 큰 금액의 치료비가 필요한 상황이 된다면 소용이 없다. 이런 극단적인 상황이 아니라고 할지라도, 기본소득은 그 자체만으로는 소득수준별로 차등적인 교육을 받거나 의료서비스를 받게 되는 현실에서는 무력하다. 따라서 보편적인 현금급여제도는 보편적인 사회서비스(또는 현물급여)보다 정책우선순위가 높을 수 없다. 모든 사람이 양질의 의료와 교육을 받을 수 있고, 저소득층의 주거문제도 해결하는 것을 전제로 할 때, 보편적인 사회수당이 재분배제도로서의 의미를 가질 수 있을 것이다.

제아무리 4차 산업혁명 시대라고 할지라도 보편적 현금급여가 전가의 보도는 될 수 없다. 우리 사회가 그동안 사회보험제도와 공공부조제도를 발전시키는데 많은 공을 들여왔고, 그 성과도 적지 않다는 사실은 향후 사회정책 패러다임을 새롭게 만들어 나가는데 있어서 반드시 고려되어야 한다. 다만, 사회보험제도의 발전방향도 노동시장의 변화, 즉 노동과 자본이 맺는 관계의 유형이 엄청나게 다양해졌다는 현실 인식하에서 재구축되어야 한다.

국민연금과 고용보험은 저소득층에 유리하도록 설계되어 있다.²⁾ 사회보험제도는 그 자체로 연대의 정신을 담고 있다. 다만, 제도적 보호범위 안으로 들어와 있지 않은 사람을 도울 방도는 없다. 일단 모든 사람들이 이 제도 안으로 들어오도록 만드는 것에 정책의 최우선순위가 두어져야 한다. 사회보험의 보호대상의 범위를 가능한 한 넓게 확대하는 것은 법적인 적용대상을 확대하는 일과 사실상의 미가입자를 없애는 두 가지 서로 다른 일을 나란히 추진함으로써 달성된다.

법적인 적용대상을 확대한다는 것은 고용형태 다양화 이슈와 직접적으로 연결되는 정책과제이다. 특히

사회보험의 보호범위를 넓히기 위해서는 법적 적용대상 확대와 사실상의 미가입자 축소가 병행되어야 함

고용보험의 경우, 현행 제도에서는 고용주가 누구인지 분명한 임금근로자만이 적용대상이다. 임금근로자로서의 특성과 자영업자로서의 특성을 모두 가지고 있는 특수근로형태종사자는 적용대상에서 배제되어 있다. 특수근로형태종사자는 지금도 그 규모가 우리가 알고 있는 것 이상으로 매우 많지만, 앞으로 디지털 기술의 발달과 함께 더욱 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 나아가 프랜차이즈 영업점주는 특고의 범주로도 인정되지 않고 있지만 그렇다고 전통적인 자영업자와도 다르다. 이렇게 사회보험 적용범위의 확대는 “경계의 문제”와 마주할 수밖에 없다. 디지털 경제의 시대가 심화되는 것을 주어진 전제로 놓고 볼 때, 모든 소득활동인구를 보호범위로 포괄하는 방향으로 발전시켜 가지 않는다면 사회보험제도는 ‘결함’을 지닌 소득보장체계라는 한계를 벗어날 수 없을 것이다.

실질적인 미가입의 문제는 고용의 불안정성과 저소득의 문제에 기인한다. 계약기간이 짧거나 임금이 매우 낮은 경우, 혹은 영세사업장에서 일하는 근로자의 경우는 법적으로는 고용보험에 가입해야 하는 대상이지만 실질적으로는 가입하지 못하고 있는 경우가 많다. 현행 제도하에서 이런 근로자의 규모는 전체 가입대상의 25% 정도가 되는 것으로 파악되고 있다. 향후 법적 적용대상을 확대한다면, 미가입자의 비율도 증가할 가능성이 크다. 보험료 징수체계를 바꾸는 방식으로 이 문제는 상당부분 해소될 수 있을 것이므로, 결국 정부의 의지가 관건이 되겠다. 한편 저소득층에게는 사회보험료가 커다란 부담일 수 있으므로 일반회계 예산으로 저소득계층의 사회보험료를 대납해주는 제도는 지금보다 훨씬 더 적극적으로 추진되어야 한다.

지금까지 디지털경제시대의 사회보장체계로 보면주

의적 현물 및 현금급여의 의의와 사회보험의 대상 확대를 논의하였다. 추가적으로 언급해야 할 것은 이렇게 하더라도 여전히 공공부조의 역할은 얼마간 남으리라는 점이다. 보편주의적 급여와 사회보험의 적용범위가 제한적인 현행 제도하에서 당장 공공부조의 필요성이 매우 큰 것을 더 말할 나위도 없다. 한편, 이 모든 제도들에서 가장 소외되기 쉬운 인구는 청년층이다. 근로이력이 없는 사회초년생들에게는 그들에게 적합한 소득보장체계가 고민되어야 할 것이다.

사내하청, 아웃소싱, 프리랜서의 활용이 크게 확대되는 와중에 우리 옆으로 다가선 또 하나의 문제는 산업재해이다. 기업의 거래비용을 줄이는 방편으로 선택된 이러한 새로운 노동형태들은 안전의 책임도 하청업주나 개별 근로자에게 전가하고 있다. 사업을 외주화하면서 위험도 함께 외주화되었으며, 절대적인 수준에서 위험 자체도 증가하였다. 이제 어떻게 다시 책임주체를 분명히 함으로써 작업장 안전과 근로자 건강을 보장할 것인지 커다란 숙제가 아닐 수 없다.

사회적 보호의 관점만으로는 고용형태가 다양해지고 저임금근로자가 증가하는 노동시장의 변화에 온전히 대처할 수 없다. 노동시장정책 부문에서는 최저임금제도와 적극적 노동시장정책이 과거보다 더욱 중요해졌다. 개별기업의 범위를 넘어서는 노사협약의 단체협약의 적용범위 확대와 같은 노사관계적 이슈도 변화하는 노동시장에서 점점 더 중요해지고 있다. 마지막으로 가장 어려운 과제는 고용의 안정성을 담보하는 문제이다. 임금이나 사회보험료, 산업안전의 책임을 질 주체를 찾는 것도 쉬운 일은 아니지만, 고용안정성 문제는 이보다 더 어려운 문제가 될 것이다.

2) 고소득층이 장수하는 경향이 있기 때문에 결국 국민연금 총수입액도 많아진다는 주장도 있지만, 그렇다면 급여 하한액을 높게 설정하는 방식 등으로 제도를 보완해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 가이 스탠딩(2014), 김태호 옮김 『프레카리아트: 새로운 위험한 계급』 박종철출판사; Guy Standing(2011), *The Precariat: The New Dangerous Class*.
- 데이비드 와일(2015), 송연수 옮김 『균열일터: 당신들을 위한 회사는 없다』 황소자리; David Weil(2014) *The Fissured Workplace*, Harvard University Press.
- 매일노동뉴스, 「한 직장서 같은 일 했는데 3년간 네 번 소속회사 바뀌어」 2017년 4월 21일자, p.21.
- 브라운올프슨·맥아피(2014), 『제2기계시대』
- 장지연(2017), 「고용형태 다양화와 노동시장 불평등」 『고용·노동브리프』 제69호, 한국노동연구원.
- 조돈문 외(2016), 『노동자로 불리지 못하는 노동자: 특수고용 비정규직 실태와 정책 대안』, 매일노동뉴스.
- Krause, Gudiger(2017), 「노동세계의 디지털화: 과제와 규제 의 필요성」 『국제노동브리프』 15(3), 한국노동연구원.