

한국의 노동구조와 비정규직 개혁과제

고영국 (민주정책연구원 부연구위원)

1. 들어가는 말

이명박 정부는 최근 일련의 글로벌 금융위기로부터 한국경제가 ‘외형적으로 회복’했다고 선언했다. 그러나 정부의 환율 효과(고환율)와 부자감세, 노동비용절감 등 노동과 임금 억압정책을 통해 수출 재벌의 이익을 철저히 보장하는 정책에 힘입은 바가 컸다는 평가가 있다. 즉, 경제위기를 핑계로 임금 억제와 납품단가 인하 등 노동자와 중소기업체의 희생을 강요하여 재벌의 수출을 철저히 보장해줌으로써 외형적인 위기 극복이 가능했다는 것이다.

주요 고용지표를 보면 노동소득분배율, 실질임금, 가계소득, 임금불평등은 악화되었으며, 대중소기업 양극화도 심화되었다. 일자리는 양과 질 모두 악화되었고, 특히 청년실업 문제는 대단히 심각해졌다. 이러한 노동자 경제지표의 악화는 한국경제의 위기극복의 실체가 사실상 “위기 비용의 전가”였음을 방증하고 있는 것이다.¹⁾

고용의 질적인 측면은 더욱 열악하다. ‘적절한 임금’, ‘적절한 노동시간’, ‘사회보장혜택’, ‘노동기본권 향유’, ‘고용안정성’ 등 거의 모든 주요한 ‘좋은 일자

1) 전국민주노동조합총연맹, “확대 재생산되는 금융·재정위기에 맞선 노동운동의 요구”, 2011.8

리' 지표에서 부정적인 결과가 나타나고 있다.²⁾

한국사회는 비정규노동이 고착화 되어 가고 있는 것이 현실이다. 그만큼 비정규직 노동자들의 비중이 높고 구조화되어 있으며 이러한 조건이 정치(민주주의 후퇴), 경제(빈부 양극화), 사회(차별화 고착) 모든 영역에서 건강한 발전의 장애물이 되고 있다. 따라서 비정규직 문제는 반드시 해결해야 할 시대적 과제이다.

비정규직 문제는 단순히 노동의 문제만이 아니라 복지의 문제 차원에서 접근도 필요하다. 최근 복지 논쟁 한복판에서 양질의 일자리는 좋은 노동이 새삼스럽게 화두가 된 것은 '노동 없는 복지', '비정규 문제 해결 없는 복지'가 실현 불가능할뿐더러 바람직하지도 않기 때문이다. 괜찮은 일자리 없이 복지국가 없고 양극화 상황에서 복지국가는 불가능하다는 것을 좀 더 분명히 제시하여 종합적인 노동·사회정책을 만들어나가는 것이 시급하다.

2. 비정규직 문제 논의 동향

비정규직 문제의 해결은 시민사회·학계·노동계의 논의를 넘어 정치권에서도 그 문제의 심각성과 해결책 마련에 노력을 기울이고 있다. 비정규직 문제 해결을 위한 최근의 정치권 논의를 살펴보면, 먼저 정부와 여당은 지난 9월 당정협의를 거쳐 저소득 근로자 사회보험료 지원, 사내하도급 근로자 보호 등을 골자로 하는 비정규직 종합대책을 발표했다.³⁾ 인력운영의 유연성만을 강조하던 정부의 고용정책기조가 비정규직 노동자에 대한 불합리한 차별 해소와 사회안전망 확충으로 일부 전환된 것은 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 시민단체와 노동계는 대책의 지원 대상과 수준이 매우 협소하고, 그 구체성도

2) 이창근, 「노동자 경제지표를 통해 본 이명박 정부 4년」, 민주노동 이슈페이퍼, 2011.8.

3) 고용노동부, 「비정규직 종합대책」, 2011.9.

떨어져 실효성에 강한 의문을 제기하고 있다.⁴⁾

민주당도 이미 지난 7월 “노동계 추산 비정규직 규모가 전체 임금근로자의 50%에 이르고, 비정규직의 임금수준은 정규직의 절반에도 못 미치고 있어 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직의 소득양극화가 갈수록 심화되고, 일을 하는데도 불구하고 빈곤의 늪에 빠진 근로빈곤층이 날로 늘어나고 있어 여야를 막론하고 비정규직 문제해결이 최우선 과제가 되어야 한다”면서 “2017년까지 전체임금노동자의 50%인 비정규직을 30%까지 낮추고, 정규직 절반수준의 비정규직 임금을 80%까지 올리고, 최저임금을 전체노동자 평균임금 50%를 목표로 대책을 수립했다”고 발표하였다.⁵⁾ 구체적 목표치 제시와 입법 활동 계획이 나와 있지만, 노동계에서는 민주당의 대안이 실제적인 성과를 보장하려면 지난 집권 10년의 정책기조를 넘어서야 하며 경제의 체질과 체제를 바꾸어내는 것 까지를 구상해야 한다고 지적한다.

또한 지난 ‘민주정부 10년’ 동안 비정규직 문제해결에 대한 성찰과 평가가 재조명되고 있다. 민생의 요구에 적절히 응답하지 못한 정책들 중 하나로 비정규직 문제를 지적하면서 당시 비정규직의 급속한 확산은 가장 심각한 사회경제적 문제의 하나였으나 노사정 간의 타협 지체 등으로 인해 비정규직관련 법은 2006년 12월에야 제정되어 2007년 7월에 시행되었고, 그나마도 완전한 해결책이 되기에는 미흡했다는 성찰이 있다. 그러나 노사 양쪽으로부터 공격을 받아야했던 비정규직관련 3법은 오늘의 시점에서는 비정규직 보호대책의 최소한의 저지선이 되고 있다는 평가와 함께, 노사 간의 상생관계 수립을 위해 부단히 노력했고, 한국 최초의 사회협약기구인 노사정위원회를 출범시켰으며, 민주노총과 교원노조, 공무원노조를 합법화시킨 노력도 언급하고 있다.⁶⁾

4) 참여연대, “비정규직 종합대책” 논평, 2011.9.

5) 민주당정책위원회, “비정규직 대책”, 2011.7.

6) 민주당민주정부10년위원회, 『민주정부10년, 평가와 과제 대토론회 자료집』, 2010.7.

비정규직 문제해결을 위한 정치권의 노력이 자칫 선심성 정책 남발이나 구체적 이행계획이 없는 정치수사로 끝날 것이라는 우려를 벗기 위한 공론의 장 마련과 장기적인 사회·경제적 제도 개혁에 대한 깊은 고민이 필요한 시점이다.

3. 한국의 노동구조

우리나라 고용구조를 OECD 회원국 평균수준과 비교하면 실업률이 낮은 반면 고용률도 낮은 것을 볼 수 있다. 낮은 고용률과 높은 비경제활동인구비율은 노동시장 내에서 노동력의 활용이 충분하지 못함을 의미하는 것이다. 취업자중 비정규직·저임금·자영업자의 비중이 높은 것은 노동시장 양극화와 고용구조의 후진성을 반영하고 있는 것이다.⁷⁾

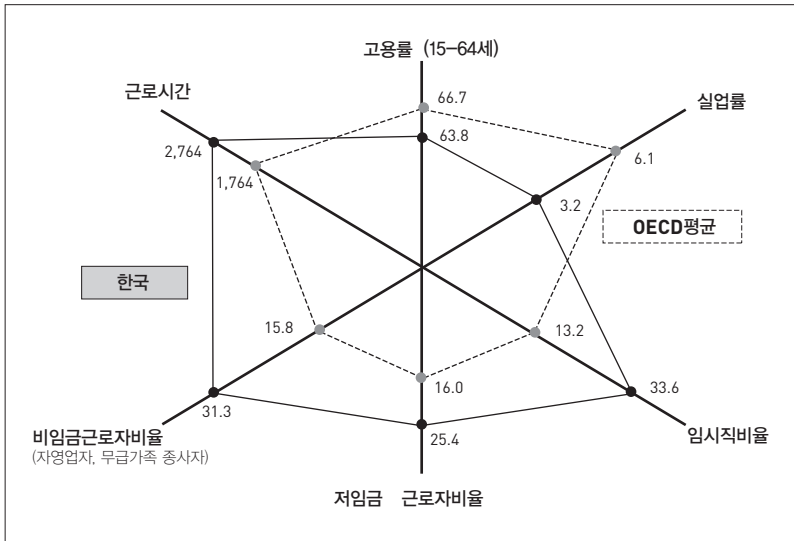
2008년 OECD 주요 고용지표의 국제비교를 보면 한국은 고용률, 실업률, 임시직 비율, 저임금 근로자, 비임금근로자 비율, 근로시간 등 주요 고용지표에서 OECD 평균에 못 미치고 있는 것이 현실이다. 한마디로 한국 노동시장은 구조화되고 고착화된 노동시장 양극화가 한국 노동시장의 현실임을 알 수 있다.

2000년 이후 정규직 대비 비정규직 임금은 지속적인 하향 추세이며 그 간격이 점차 벌어져왔다. 사회보험 및 기업복지 차별도 심각하다. 비정규직 문제의 핵심을 요약하면 절반이 넘는 노동자가 절반에도 훨씬 못 미치는 임금을 비롯한 기업복지 및 사회복지 차별을 감수하는 노동시장의 심각한 불평등 양극화 현상이 일어나고 있다.⁸⁾

7) 이병희, "고용 위기와 고용안전망 확충", 민주당비정규직특별위원회 비공개자료, 2011.2.

8) 이남신, "비정규직문제 해결의 전략과 해법", 비정규직 문제해결을 위한 민주당 대안 토론회, 2011.7.

[그림 1] 주요 고용지표의 국제비교 (2008년 기준)



자료 : OECD Factbook 2010; OECD Employment Outlook 2010; 기획재정부, 2010년 국가경쟁력 보고서

한국 노동시장에서 비정규직 문제가 한국 사회 최대 문제로 떠오른 것은, 어느 정도 드러나듯이 눈높이가 높다는 등의 개인적 문제나, 경제 침체에 따른 일시적 현상(즉 성장을 하면 개선된다는 시각)이 아닌 구조적인 문제라는 점에서 비정규직 양산의 구조적 원인에 대한 접근이 필요하다.

첫째, 이중 노동시장으로 중심-주변으로의 노동시장이 분화되어 있다. 괜찮은 일자리가 지속적으로 줄어들고 불안정하고 차별받는 비정규, 저임금, 비공식 일자리가 계속 늘어나는 한편 비정규 일자리가 정규 일자리로의 디딤돌이 기 보다는 일종의 밧으로 작용하여 노동시장의 이중 구조가 고착되었음을 의미한다.

둘째, 내부자-외부자 노사관계로 기업별 노사관계가 고착되어 있다. 한국사

회는 미국이나 일본과 유사하게 10%대의 낮은 조직율과 협약조직율을 특징으로 하는 노사관계를 가지고 있다. 이것은 사실상 중심 노동시장의 노동자만이 노동권을 향유하는 불공정과 차별을 양산하는 것이다.

셋째, 기여형 사회보험으로 한국의 사회보장 제도는 정규직, 장기근속자 등 안정적인 일자리를 갖고 있는 사람일수록 더 많은 보호를 받고 이동이 심한 불안정한 일자리, 즉 주변부 일자리에 있는 사람은 사실상 보호를 받기 어렵다는 점에서 심각한 약점을 갖고 있는 것이다.⁹⁾

4. 비정규직 현황 및 주요 개혁과제

1) 비정규직 현황 및 문제점

통계청이 2011년 3월에 실시한 ‘경제활동인구조사 부가조사’에서 비정규직은 831만 명(임금노동자의 48.7%)이고 정규직은 875만 명(51.3%)으로, 전체 노동자의 절반이 정규직이고 나머지 절반이 비정규직이다. OECD 국가들은 대부분 파트타임이 비정규직의 다수를 점하지만, 우리나라는 시간제근로(파트타임) 비중이 9.0%다. 이에 비해 비정규직의 97.7%(831만 명 가운데 812만 명)가 임시근로자이거나 임시근로를 겸하고 있다는 점에서, 다른 나라에서 찾아보기 힘든 특징을 보이고 있다.

9) 은수미, “복지국가를 위한 한 걸음”, 비정규직 문제 해결을 위한 민주당 대안 토론회, 2011.7.

[표 1] 비정규직 규모

(단위:천명, %, 2011년 3월 현재)

	수(천 명)				비율(%)				
	상용	임시	일용	전체	상용	임시	일용	전체	
임금노동자(1)	10,543	4,782	1,740	17,065	61.8	28.0	10.2	100.0	
정규직 (2=1-3)	8,753			8,753	51.3			51.3	
비정규직 (3=①+---+⑧, 중복제외)	1,790	4,782	1,740	8,312	10.5	28.0	10.2	48.7	
고용계약	임시근로	1,597	4,782	1,740	8,119	9.4	28.0	10.2	47.6
	장기임시근로 ①		3,470	1,387	4,857		20.3	8.1	28.5
	한시근로 ②	1,597	1,313	352	3,262	9.4	7.7	2.1	19.1
	(기간제근로)	1,540	775	151	2,466	9.0	4.5	0.9	14.5
근로시간	시간제근로 ③	104	838	589	1,531	0.6	4.9	3.5	9.0
	호출근로 ④			901	901			5.3	5.3
근로제공 방식	특수고용 ⑤	17	523	39	579	0.1	3.1	0.2	3.4
	파견근로 ⑥	142	58	14	214	0.8	0.3	0.1	1.3
	용역근로 ⑦	377	188	46	611	2.2	1.1	0.3	3.6
	가내근로 ⑧	9	15	65	89	0.1	0.1	0.4	0.5

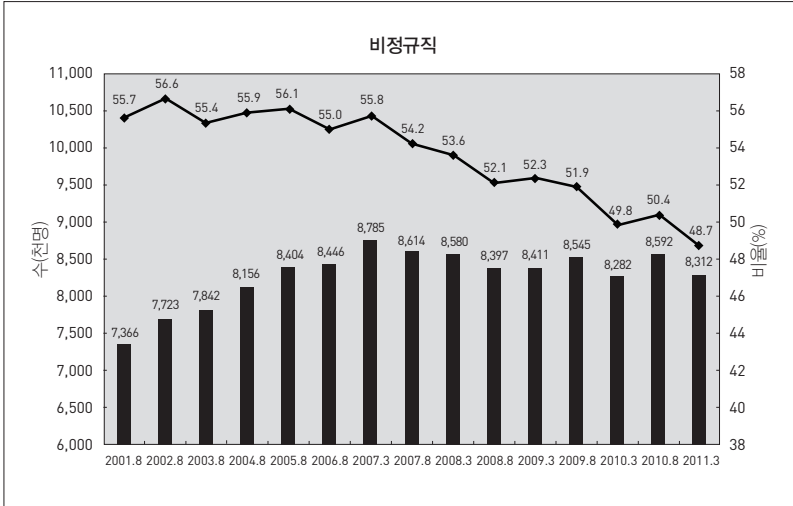
자료 : 비정규직 규모와 실태, 김유선, 2011.6. 한국노동사회연구소

비정규직 규모를 연도별로 살펴보면 2001년 8월 737만 명에서 꾸준히 증가하여 2011년 3월에는 831만 명까지 확대되었다. 비정규직 비율은 2001년 8월부터 2007년 3월까지 55~56% 수준을 유지하다가 2007년 8월에는 54.2%, 2011년 3월에는 48.7%로 꾸준히 감소하고 있다. 이에 비해 정규직은 2001년 8월 585만 명에서 2011년 3월 875만 명까지 꾸준히 증가하고 있다. 정규직 비율도 2007년 3월(44.2%) 이후 증가세로 돌아서 2011년 3월(51.3%)까지 꾸준히 증가하고 있다¹⁰⁾

10) 김유선, '비정규직 규모와 실태', 한국노동사회연구소, 2011.6.

[그림 2] 비정규직 비율

(단위:천명, %, 2011년 3월 현재)



자료 : 비정규직 규모와 실태, 김유선, 2011.6, 한국노동사회연구소

정규직 대비 비정규직 임금격차는 2008년 3월 50.3%, 2009년 3월 48.9%, 2010년 3월 46.2%로 확대되다가, 2011년 3월에는 47.9%로 조금 축소되었다. 월 평균임금 및 시간당 임금을 비교해 보면 정규직 대비 비정규직 임금격차는 2008년 3월 51.2%, 2009년 3월 49.7%, 2010년 3월 47.5%로 확대되다가, 2011년 3월에는 49.8%로 조금 축소되었다. 비정규직 월 평균임금 및 시간당 임금은 정규직 대비 50% 미만을 유지하고 있는 것이 현실이다.

정규직은 주당 노동시간이 2011년 3월 43.7시간으로 5.9시간 단축되고, 비정규직은 49.0시간에서 42.4시간으로 6.6시간 단축되었다. 주 48시간을 초과하는 장시간 노동 비중은 비정규직(27.6%)이 정규직(15.4%)보다 많고, 주 36시간 미만 단시간 노동도 비정규직(20.4%)이 정규직(0.2%)보다 많다. 2010년 기준으로 한국 노동자의 연간노동시장은

2,193시간으로 OECD 회원국 중 1위라는 불명예를 기록 중이며, OECD 평균인 1,749시간에 비해 약 20% 더 많이 일하고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 김선수 변호사는 노동시간 단축은 일자리 창출과 노동자의 삶의 질 향상을 위해 필수적인 요청사항이라 할 것이므로, 단계적 단축 전략을 수립하고 추진할 필요성을 제기했다.¹²⁾

한국의 임금불평등은 OECD 국가 중 임금불평등이 가장 심한 것으로 알려진 미국보다 더 심하다.

성별 고용형태별 임금격차도 매우 커서 남자 정규직 임금을 100이라 할 때 남자 비정규직은 52.0%에서 50.3%로 1.7%p, 여자 정규직은 67.3%에서 66.3%로 1.0%p, 여자 비정규직은 40.3%에서 39.2%로 1.1%p 확대되었다. 남녀 차별보다 고용형태에 따른 차별이 더 심하고, 남녀 고용형태에 따른 차별이 비정규직 여성에 집중되고 있다.

김유선 박사는 “법정 최저임금 미달자가 2001년 8월 59만 명에서 2011년 3월 204만 명으로 늘어난 것은,¹³⁾ 법정 최저임금제도가 ‘저임금계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조개선’이라는 본연의 목적에 부응하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하지 않고 있음을 말해준다”¹⁴⁾고 지적하면서 정부부처인 공공행정에서 최저임금 미달자가 10만 명이나 되는 것은 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망각하고 있음을 말해준다.

현 직장에서 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률은 정규직은

11) OECD, “주요 OECD 회원국 연간노동시간 비교”, 2010.

12) 김선수, “비정규직문제 해결을 위한 민주당의 대안 토론회”, 2011.7.

13) 노동부의 “고용형태별 근로실태조사”에서도 최저임금 미만자 비율은 2007년 6월 75만 명(6.9%), 2008년 6월 74만 명(6.8%), 2009년 6월 95만 명(8.4%)으로 증가 추세다.

14) ILO(2008)의 Global Wage Report는 ‘최저임금 준수는 근로감독관의 사업장방문 확률과 최저임금을 준수하지 않을 때 벌칙 수준의 함수다. 근로감독 행정이 취약하고 벌칙 수준이 낮으면 최저임금은 종이호랑이가 된다’고 강조하고 있다.

83~99%인데, 비정규직은 32~37%밖에 안 된다. 정규직은 퇴직금·상여금·시간외수당·유급휴가를 70~99% 적용받지만, 비정규직은 17~33%만 적용받고 있다.

비정규직의 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률은 2001년 19~22%에서 2011년 32~37%로 증가했고, 퇴직금·상여금·시간외수당·유급휴가 적용률은 10~14%에서 17~33%로 증가했다.¹⁵⁾

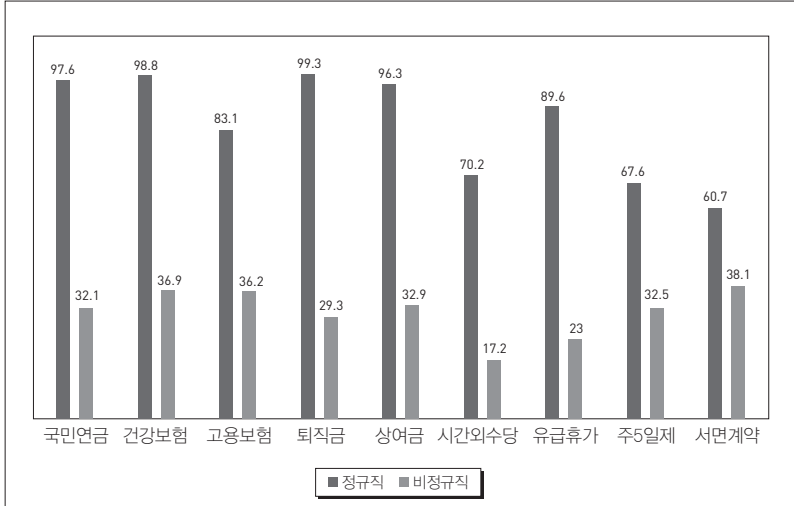
2011년 3월 임금노동자 근속년수 평균은 5.12년이다. 정규직은 8.03년, 비정규직은 2.06년이다. 근속년수 1년 미만의 단기근속자가 정규직은 15.9%인데 비정규직은 55.2%다. 이는 그만큼 비정규직의 고용불안이 심각함을 말해 준다.

비정규직 현황을 종합해보면 2011년 현재 831만명(48.7%)의 비정규직이 정규직 대비 47.9%의 임금격차로 OECD 국가 중 최악의 임금불평등을 겪으면서도 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률은 32~37%밖에 되지 않은 환경 속에서 생활하고 있다고 말할 수 있다.

15) ILO(2008)의『Global Wage Report』는 '최저임금 준수는 근로감독관의 사업장방문 확률과 최저임금을 준수하지 않을 때 벌칙 수준의 함수다. 근로감독 행정이 취약하고 벌칙 수준이 낮으면 최저임금은 종이호랑이가 된다'고 강조하고 있다.

[그림 3] 고용형태별 사회보험 및 노동조건 적용률

(단위 %, 2011년 3월 현재)



자료 : 김유선, 비정규직 규모와 실태, 2011.6. 한국노동사회연구소

2) 주요 개혁과제 16)

앞에서 살펴 본 바와 같이 비정규직과 관련한 지표는 모두 악화되거나 개선되지 못했다. 비정규직 문제 악화는 한국 경제의 구조적 불평등에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 한국 경제의 구조적 불평등 즉 임금불평등 증가와 노동소득 분배율 하락 등은 비정규직이 증가하는 한 지속될 것으로 보인다.

비정규직문제 해결을 위한 기본원칙은 크게 3가지로 정리해 보고자 한다. 비정규직 축소를 통한 정규직 확대와 정규직과의 차별시정 그리고 인간다운

16) 민주당비정규직특별위원회에서 마련한 “비정규직 문제 해결을 위한 민주당 대안”을 간략하게 정리하여 제시했다.

생활을 위한 최저임금의 보장이 우선 필요하다.

첫째, 정규직 확대를 위해서는, ①상시·지속적인 업무의 경우 정규직 전환을 위한 기간제법상 사용사유제한조항을 신설하고, ②사내하청 규제의 입법화, ③파견기간 초과 및 불법파견 시 고용의무를 즉시고용의제로 전환하고, ④정규직 전환 지원금 및 간접고용 직접고용 전환 시 세액 공제, ⑤고용친화적 공공부문개혁 전면 실시하여 민간부문의 고용창출을 선도할 필요가 있다.

둘째, 차별시정을 위해서는, ①근로기준법 개정을 통한 동일노동 동일임금 원칙을 명시하고, ②파견법 및 기간제법 상 차별시정 신청 주체 및 신청기간, 비교대상을 확대하고, ③최저임금 상향을 위한 최저임금법을 개정하고, ④저임금 근로자를 위한 사회보험료 감면제도를 도입하고, ⑤고용보험제도 개선 및 실업부조를 도입해야 한다.

셋째, 추가 개혁과제로는, ①「특수형태근로종사자의지위및보호에관한법률」안입법화, ②근로청소년을 보호하기 위한「근로기준법」개정, ③「직업안정법」개선, ④노동법원의 도입이 필요한 과제이다.

(1) 정규직 확대 대책

가. 기간제법 상 사용사유제한조항 신설

간접고용의 사각지대를 해소하기 위해 상시적이고 지속적인 업무의 경우 정규직 전환을 위한 기간제법 상 사용사유제한조항을 신설할 필요가 있다. 즉 일시적, 임시적 필요에 의한 경우에만 기간제 근로계약을 허용하여야 한다.

다음과 같은 경우가 이에 해당한다. ①출산·육아, 질병·부상, 휴직 등으로 인한 결원 대체의 경우, ②계절적 사업의 경우, ③일정한 사업완료에 필요한 기간을 정한 경우, ④근로자가 학업, 직업훈련 등의 사정으로 자신의 의사에 따라 기간을 정한 경우, ⑤55세 이상의 고령자인 경우, ⑥정부 또는 지방자치단체의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령

령이 정한 경우, ⑦그 밖에 일시적, 임시적 고용의 필요성이 객관적으로 인정되는 경우 등으로 구체적인 명시하여 상기에 해당하지 않는 기간제 근로계약은 기간의 정함이 없는 근로계약으로 인정해야 한다. 또한, 기간제법 상에 사용자유제한 조항을 명시화하여 임시직 남용을 방지할 필요가 있다.

나. 사내하청 규제 입법화를 위한 파견법 개정

제조업 사내하청을 지난해 7월 대법원 판례 및 올 2월의 고등법원 판례를 수용하여 불법파견으로 입법화할 필요가 있다. 판례는 현대차이산 사내 하청 노동자의 불법파견에 대해 정규직으로 간주해야 한다는 것이다. 제조업 생산공정의 하도급을 반복하고 있는 재벌의 관행에 대한 사회적 기준을 제시한 것으로 볼 수 있다.

다. 파견기간 초과 및 불법파견 시 고용의무를 '즉시고용의제'로 개정

간접고용의 사각지대를 해소하기 위해 아래와 같이 법적 강제력이 미약한 고용의무를 '즉시고용의제'로 개정해야 한다.

사용사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당해 파견근로자를 직접 고용한 것으로 본다. 다만, 당해 파견근로자가 명시적인 반대의사를 표시하는 경우에는 제외한다. ①근로자파견금지업종에 파견근로자를 사용하는 경우, ②연장된 기간을 포함하여 총 파견기간 2년을 초과하여 파견근로자를 사용하는 경우, ③출산·질병·부상 등 그 사유 해소에 필요한 기간을 초과하여 파견근로자를 사용하는 경우, ④일시적·간헐적으로 인력을 확보할 필요가 있는 경우로서 법에서 정한 기간(기본 3개월, 사유 미해소로 인한 연장 시 6개월)을 초과하여 파견근로자를 사용하는 경우, ⑤고용노동부장관의 허가를 받지 않고 근로자파견사업을 행하는 자로부터 근로자 파견의 역무를 제공받은 경우

라. 정규직 전환 지원금 및 간접고용 직접고용 전환 시세액공제

취약계층 고용창출에 대한 지원제도, 일자리나누기 지원, 고용유지지원사업을 확대·활용하여 기존의 비정규직을 정규직으로 전환하는 경우 정규직 전환 지원금을 지급해야 한다. 소요예산을 추계해 보면 5인 이상 100인 이하 규모의 중소기업을 대상으로 연간 15만 명, 집권 후 3년간 45만 명을 대상으로 월 30만원 지원하면 연간 소요예산은 5,400억 원 규모이다.

또한, 파견근로자 및 사내하청근로자 정규직 전환 시 세액공제를 지원해야 한다. 고용지원을 위한 조세특례로 정규직 근로자로의 전환에 따른 세액공제 제도를 2년 동안 한시적으로 도입하여 기존의 파견근로자 또는 사내하청근로자 등 간접고용근로자를 사용사업주(원청회사)가 직접 고용하는 경우(정규직 근로자로의 전환)에 정규직 해당 인원에 30만원을 곱한 금액을 해당 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제하며 소요예산을 추계해보면 매년 5만 명 \times 30만원=150억 원이 소요된다.

마. 고용친화적 공공부문 개혁 등 전면화

중앙 부처 차원에서 비정규직대책과 공공부문개혁에 관한 기구설치를 통해 고용창출을 선도할 필요가 있다. 정부 및 각 지자체 공공부문의 비정규직을 정규직으로 전환하고 공공부문 경영개선을 추진할 필요가 있다. 또한 민간부문에 대해서도 예를 들면 300인 이상 대기업의 비정규직의 정규직 전환을 적극 권고하고 규제를 강화해야 한다. 비정규직 규모에 따라 공공부문 조달 시 입찰자격 제한도 고려해 볼 만하다.

(2) 차별시정 대책

가. 근로기준법 개정을 통한 동일노동 동일임금 원칙 명시

근로기준법 제6조 ‘균등처우’ 조항을 아래와 같이 개정할 필요가 있다.

첫째, 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 차별적 대우를 하지 못하며, 국적·신앙·사회적 신분·고용형태 등을 이유로 근로조건 및 그 밖의 근로자의 대우에 대한 차별적 처우를 하지 못한다. 둘째, 사업주는 고용형태의 차이에 불구하고 동일 사업 또는 사업장 내의 동일가치노동에 대하여 동일임금을 지급하여야 한다. 셋째, 동일가치노동과 동일임금에 대한 정의와 범위에 대한 사회적 논의와 합의가 필요하다.

나. 파견법과 기간제법 상 차별시정 신청주체 및 신청기간, 비교대상 확대

차별시정 신청주체 당사자(기간제 및 단시간 근로자, 파견근로자) 이외 또는 그가 속한 노동조합(해당사업 또는 사업장 내에 노동조합이 경우에 있는 경우에는 그 노동조합, 노동조합이 없는 경우에는 근로자를 대표하는 자), 상급 단체까지 확대할 필요가 있다. 또한 차별시정 신청기간을 현행 차별적 처우가 있는 날로부터 3월에서 차별적 처우가 있음을 안 날로부터 6개월로 확대하는 등 신청기간연장이 필요하다. 차별판단 비교대상 확대하여 과거·동일 유사업무에 종사하였던 근로자를 포함시키는 방안이다.

다. 최저임금 상향을 위한 최저임금법 개정

저임금 해소를 위해 최저임금을 인상하고 최저임금법을 개정해야 한다. 2011년 현재 최저임금은 4,320원이고, 2012년 최저임금은 시간당 4,580원으

로 결정되었다.¹⁷⁾ 노태우 정부 13.8%, 김영삼 정부 8.1%, 김대중 정부 9.0%, 노무현 정부 10.6%, 이명박 정부 4.6%의 평균 인상률을 보이고 있다.¹⁸⁾

근로자생계비, 유사근로자 임금, 노동생산성, 소득분배율 등의 최저임금 결정기준에서 경제성장률(생산성증가율)과 물가상승률도 함께 고려하는 방법이 필요하다.¹⁹⁾ 현행법상 최저임금은 최저임금위원회가 심의 또는 재심의 하여 의결한 최저임금(안)에 따라 고용노동부장관이 결정한다. 최저임금위원회가 근로자위원·사용자위원·공익위원으로 구성되어 있지만 최저임금의 심의에 있어서 근로자와 사용자의 의견 충돌 시 직접적 이해당사자의 참여와 협상을 통한 결정보다는 고용노동부장관의 제청에 의해 임명된 공익위원의 의견에 따라 결정된다.

최저임금에 물가인상률을 반영하여 결정하는 방식이나 산출기준, 공익위원 선임에 있어 노·사 단체의 추천권을 보장하거나, 노·사 투표에 의한 선출, 또는 비정규직 노동자대표의 참여 보장 등 공익위원 선임제도에 대한 개선방식도 필요하다. 또한, 최저임금위원회 공익위원 중 일부를 국회에서 추천하는 방안도 검토의 여지가 있을 것이다.

라. 저임금근로자에 대한 사회보험료 감면제도 도입

저임금 근로자(혹은 취약 근로자)에 대한 사회보험료 감면정책은 OECD 고용전략에서 공식적으로 권고하는 고용정책 패키지 중의 하나이며, 상당수의 OECD 회원국이 실시하고 있다.

OECD의「한국을 위한 사회정책보고서」는 “전체고용의 비정규직 비중은 OECD평균보다 두 배 가까이 증가했으나, 비정규직 사회보험 가입률은 40%

17) 고용노동부, “내년도 최저임금 시간당 4,580원으로 결정” 고시, 2011.8.

18) 대통령 재임기간 5년 평균 인상률이며, 노태우 정부는 1988년 법 제정되고 1989년 시행되어 4년 평균, 이명박 정부는 3년 평균이다.

19) 고영국, “최저임금 수준 및 결정과정의 문제점과 대안”, 민주정책연구원, 2011.7.

안팎에 불과한 만큼 사회보장제도가 비정규직을 보다 효과적으로 보장해 전반적인 (사회적)형평성을 개선하도록 해야 한다”고 제안하고 있다.²⁰⁾ 저임금 근로자에 대한 근로 유인 고취 및 재정적 지원을 위해 근로자의 사회보험료를 감면하는 유형과 사용자의 사회보험료 감면을 통해 저임금 근로자에 대한 기업의 수요를 고취하는 유형으로 나눌 수 있는데 벨기에, 스페인, 캐나다, 네덜란드, 아일랜드는 근로자와 사용자 모두에 대하여 감면 혜택을 부여하고 있다.

사회보험료 감면제도를 도입함으로써 일차적인 효과는 사회보험 사각지대 해소, 근로자의 사회보험 가입유인 제공, 비공식고용 축소, 비임금 노동비용 인하를 통한 노동수요 촉진을 유발할 수 있다.

마. 고용보험 개선 및 실업부조 도입

실직 근로자의 생활안정과 구직활동을 돕는 고용보험제도는 고용안정망의 핵심이지만 현행고용보험제도는 공식실업자의 절반도 보호하지 못하고 있는 실정이다. 고용보험제도가 법적으로는 모든 임금근로자를 적용대상으로 하고 있으나 저임금근로자들이 보험료 부담 때문에 고용보험 가입을 회피하고, 신규실업자(청년미취업자), 영세상인 등은 고용보험 적용대상에서 제외되어 있는 등 현실에서는 광범위하게 사각지대가 존재하고 있다.

고용보험의 구직급여 수급요건인 180일 피보험 단위기간을 120일로 완화하고 구직급여 수급일수를 180일부터 최장 360일로 연장해야하며 자발적 이직자라 하더라도 이직한 후 3개월이 지나도록 실업상태에 있는 경우 실업급여를 지급해야 한다. 또한 고용보험에 가입한 사실이 없는 실업자에 대한 실업급여 등 실업부조에 해당하는 부분은 정부재정지원을 명시하고, 고용보험

20) OECD, A framework for growth and social cohesion in Korea. 2011.6.
<http://www.oecd.org/dataoecd/37/2/48225033.pdf>{검색일:2011.10.10}

요율 인상도 고려할 필요가 있다.²¹⁾

(3) 추가 개혁과제

가. 「특수형태근로종사자의 지위 및 보호에 관한 법률안」 입법화

최근 노동환경의 변화와 취업관계의 다원화로 인하여 특수형태근로자는 꾸준히 증가추세에 있는데, 2010년 8월 통계청 조사로는 약 58만 명이지만, 노동계는 200만 명까지 추정하고 있다. 근로형태나 근로내용에 있어 근로자가 분명함에도 불구하고 비자발적 요인에 의해 ‘사용자’로 분류되어 노동기본권 제한이 심각하여 재능교육 등의 사례에서 보듯 사회적 갈등이 심각하다.

기존의 골프경기 보조원, 보험설계사, 레미콘 운전자, 학습지교사에 이어 택배와 대리운전 기사 등 새로운 고용형태의 특수형태근로자 확대, 특수형태 근로자의 노동권 보장을 위한 조속한 입법화가 필요하다. 입법화 추진 시 보완사항으로 노동 3권의 보장, 노동자성 인정의 기준 마련, 산재보험 이외에 고용보험 가입 특례를 적용해야 한다. 또한 특수형태근로종사자에 대한 조합 설립, 단체교섭 체결권, 단체 행동권을 부여, 집단근로관계에 관한 사항을 정하고 그 밖의 집단근로관계에 대하여는 「노동조합 및 노동관계조정법」의 규정을 준용해야 할 것이다.

나. 근로청소년을 보호하기 위한 근로기준법 개정

국가인권위 조사결과 15~19세 일하는 청소년 21만 명중 12만 명(64%)이 최저 임금에도 못 미치는 열악한 근로조건에 처해 있다. 현재 ‘청소년보호법’에 의한 나이와 근로시간 제한만 존재하고 있는 것을 15세 이상 18세 미만인

21) 홍영표, “고용보험법 개정안” [계류중], 2010.11.

자의 근로시간을 1일 7시간, 1주일 40시간을 35시간으로 조정해야 한다.

또한 청소년들이 주로 일하는 4인 이하 사업장에도 근로기준법을 적용하도록 해 휴일근무 및 초과근무 시 가산임금 보장, 사고 시 치료나 보상, 임금체불 등 부당한 처우를 받지 않도록 법적인 보호조치를 강화하고 연소근로자 전담 근로감독관을 신설할 필요가 있다.²²⁾

다. 직업안정법 개선

최근 정부는 직업안정법의 명칭을 “고용서비스 활성화 등에 관한 법률”로 변경하여 ‘직업안정’을 ‘고용지원’으로 변경하려 하고 있다. 고용서비스의 민간 위탁을 확대하려는 정책으로 근로기준법의 기본원칙인 직접고용 및 중간착취의 배제, 직업안정법의 본래 목적인 근로자의 고용안정 노력에 정면으로 위배되는 것이다. 이것은 직업안정을 위한 공공의 노력에 위배될 뿐만 아니라 헌법정신에도 반하는 것이다. 명칭변경은 하루살이식 초단기 고용을 낱발하고, 파트타임을 양산할 우려가 있다. 지금은 직업안정법 개선을 통해 근로자의 고용안정에 최선을 다해야 한다.

라. 노동법원의 도입²³⁾

노동분쟁 해결제도의 개선을 위해 노동법원의 도입을 검토해야 한다. 개별적 노동권리 분쟁을 노동위원회에서 구제하는 이원적 구제절차는 중국적인 구제절차에 장기간 소요된다는 점, 노동위원회의 구성 및 운영상의 문제로 말미암아 공정성에 대해 많은 의문이 제기되고 있다는 점, 이원적 절차로 말미암아 번잡하다는 점, 권리분쟁은 본질적으로 사법의 영역에 속하는데 행정위원회인 노동위원회가 처리하는데 한계가 있다는 점 등 많은 문제가 노정되고

22) 최영희, “근로기준법개정안”, 2010.1.15/2010.11.2.

23) 김선수, “비정규직문제 해결을 위한 민주당의 대안 토론회”, 2011.7.

있는 것이 현실이다.

노동분쟁을 전문적으로 담당하는 노사 추천 참심관이 참여하는 참심제 또는 준참심제형 노동법원을 도입하고 절차상의 특례를 마련하여 신속하고 공정한 권리구제를 도모할 필요가 있다.

5. 맺음말

비정규직 문제해결을 위한 주요 과제 이외에도 노조조직률과 단체협약 적용률을 높이는 방향과 노동시간을 OECD 평균수준으로 줄이는 방향, ILO(국제노동기구) 가사노동협약 채택에 따른 관련법 개정²⁴⁾도 검토해야할 과제로 남아 있다.

한국사회는 비정규노동체제를 가지고 있다. 그만큼 비정규직 노동자들의 비중이 높고 구조화되어 있으며 이러한 조건이 정치(민주주의 후퇴), 경제(빈부 양극화), 사회(차별화 고착) 모든 영역에서 건강한 발전의 장애물이 되는 있다. 따라서 비정규직 문제는 반드시 해결해야 할 시대적 과제이다.

하지만 비정규직 문제의 근본적 해결은 산업정책과 경제구조의 재정립과 같은 총체적 사회경제 개혁의 방향에서 종합적 접근이 이루어져야 가능할 것이다.

은수미 박사는 괜찮은 일자리 없이 복지국가 없고 양극화 상황에서 복지국가 불가능하다는 것을 좀 더 분명히 제시하여 종합적인 노동·사회정책을 만들어나가는 것은 시급하다고 지적한다.

비정규직 문제해결을 위해서는 비정규직 노동자들에게 노동3권을 누릴 수 있도록 사회적 법제도적 여건을 조성하는 것이 필요하다. 그런 점에서 우선 법제도 개선을 통한 비정규 문제 해결이 대단히 중요하다. 최저임금 인상과

24] ILO, 제100차 총회 “가사노동협약” 채택, 2011.6.

적용, 고용 안정(직접고용 정규직화), 차별 시정, 노동3권 보장, 사회안전망 구축 등 수백만 비정규 당사자들에게 직접적인 효력을 미치는 법제도 개선이 필요하다. 복지 논쟁 한복판에서 ‘노동 없는 복지’, ‘비정규 문제 해결 없는 복지’가 실현 불가능할뿐더러 바람직하지도 않기 때문이다.

이제 복지 담론과 비정규노동 정책이 화학적 결합이 필요하다. 정치권에서 논의와 대안제시는 노동현장에서 검증되어야 할 담론과 정책들에 대해 비정규 당사자들이 나서서 개입할 수 있는 공론의 장을 더욱 넓혀야 한다. 좋은 일 자리가 최선이자 최고의 복지인 만큼 복지 담론과 비정규노동 정책의 화학적 결합을 통한 시너지 효과를 기대해 본다. 