



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 2월 28일

고용형태 다양화와 노동시장 불평등

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

경제활동인구조사자료에 나타난 비정규직 근로자는 임금근로자의 35% 미만이지만, 여기에 제대로 포착되지 않는 간접고용 근로자와 임금-비임금노동의 경계에 있는 근로자까지 감안하면 취약노동자는 이보다 훨씬 큰 규모이다. 노동시장 취약계층은 고용형태가 다양화되면서 그 내부구성이 매우 이질적이다. 전형적인 고용관계를 벗어나는 사례가 많고, 고용과 소득수준이 불안정하며 사회보험 체계 내로 편입되지 못하는 경우가 많다. 노동시장 하층부에서 소위 ‘프레카리아트(Precariat)화’가 진행된다고 볼 수 있겠다. 이 중에서도 간접고용과 특수형태근로종사자에 대한 정책적 관심이 요구된다.

I. 문제제기

노동시장에서 불평등이 증가하고 임금과 근로조건이 열악한 노동자가 증가하는 사회현상에 대한 우려가 깊다. 2015년 기준으로 평균 2,071시간의 장시간 근로에도 불구하고, 최저임금 미준수율은 12%에 달한다. 중위임금의 2/3에 미달하는 임금을 받는 저임금근로자의 비중은 25%로 OECD 회원국 중에서 미국과 함께 최고 수준을 보이고 있다. 연간 2천 명 이상의 높은 산재사망률은 선진국 문턱에 와 있는 나라라는 말을 무색하게 한다. 4차 산업혁명의 시대에

들어선다는 앞으로가 더 걱정이다. 혁신은 본질적으로 일부분에서만 일어나기 때문에, 그대로 둔다면 일자리의 양극화, 소득의 양극화가 심화될 수밖에 없다. 제도 측면에서 특단의 조치가 필요하다.

경제의 글로벌화가 급격히 진행된 지난 30여 년 동안 선진국에서는 최상위소득계층의 소득은 가파르게 증가한 데 비하여 중위 내지 하위 소득계층의 소득은 제자리걸음을 함으로써 소득불평등이 심해졌다는 지적이 있다(밀라노비치, 2017). 미국이 그 전형적인 사례인데, 기술의 변화나 경제의 글로벌화만으로는 충분히 설명할 수 없는 상위 1%의 독주가 관찰

4차 산업혁명시대 일자리
양극화 심화 우려

된다. 이렇게 된 원인의 일부는 구글, 페이스북 같은 플랫폼의 자산화뿐만 아니라, 특허나 지적재산권, 파산인정 등의 제도가 독점적 자산과 ‘자산으로부터의 소득창출’을 보호하였기 때문이다(라이시, 2016). 우리나라도 이러한 문제를 일부 공유하고 있으리라고 여겨지지만, 이를 통계지표로 확인하기는 쉽지 않다.

불평등에 대한 다양한 문제제기들이 상호 배타적인 것은 아니지만, 현실문제의 핵심이 무엇이라고 보는지를 드러내는 것이기는 하다. 예컨대, 빈곤이나 근로빈곤의 문제를 제기하는 것과 최상위소득계층으로의 소득집중 문제를 제기하는 것은 서로 다른 정책대안으로 귀결된다. 물론 이 두 가지 현상이 동시에 일어나면서 소득양극화가 진행될 수도 있으며, 이 때는 중산층 감소에 대한 대응을 모색하는 정책도 필요하게 된다. 이 글은 우리나라 노동시장 불평등의 문제를 ‘이중화’의 문제로 제기하고자 한다.

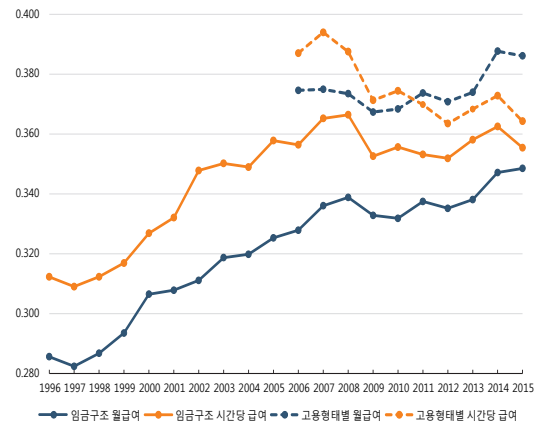
핵심적인 질문은 노동시장 불평등 양상이 ‘이중화’로 나타나는지, 그리고 이중화가 나타난다면 어떤 선을 경계로 집단이 구별되는지이다. 이중화란 노동시장의 상층부와 하층부 사이에 임금, 고용안정성, 사회적 보호, 대표성 등 모든 측면에서 격차가 나타나고, 정치, 정책, 제도가 이러한 격차를 줄여나가는 것이 아니라 오히려 조장하는 방향으로 작동하는 현상을 일컫는다.

II. 임금불평등 추이

기존의 통계조사는 최상위계층의 소득을 포착하는데 한계가 있을 뿐 아니라, 오랫동안 일관성 있게 조사해 온 자료도 없어서 장기추세를 살펴보기도 어렵다. 이 두 가지 문제를 해결한 것이 행정자료인 국세청 「국세통계」를 가지고 소득분포를 살펴보는 것이다. 홍민기(2015)에 따르면, 우리나라 소득 상위 10% 집단의 소득점유율은 지난 반세기 동안 가파르게 증가하였다. 비교적 최근의 상황만 살펴보면, 1990년대는 불평등이 완화된 시기이나 1997년 외환위기 이후 2000년대 중반까지 불평등이 심화되었다.

통계조사자료를 기반으로 볼 때, 임금불평등은 최근까지 지속적으로 악화되는 경향이 발견된다. [그림 1]은 근로자 5인 이상 사업장을 대상으로 지난 20년

[그림 1] 임금불평등 추이 : 지니계수



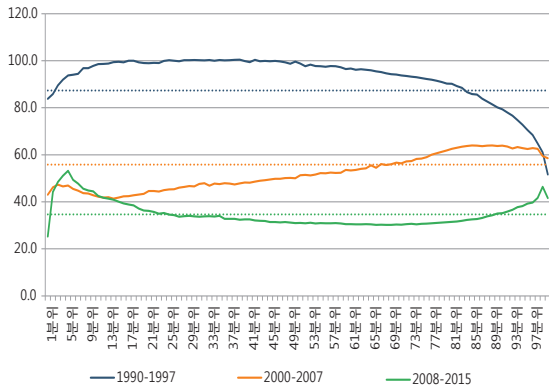
자료 : 고용노동부, 임금구조기본통계조사(5인 이상 사업장); 고용형태별근로실태조사(전 사업장).

간의 추이를 살펴본 것과 1인 이상 모든 규모를 포괄하는 고용형태별 근로실태조사 자료를 사용하여 지난 10년을 살펴본 결과를 동시에 제시하였다. 시간당 임금의 지니계수는 2000년대 후반 이후 더 이상 악화되지는 않는 것으로 나타났으나, 월임금의 지니계수는 최근까지도 계속 증가하고 있다. 시간당 임금의 불평등이 다소 완화되거나 정체되는 데 비해서 월임금의 불평등은 지속 또는 심화되는 것은 시간제 일자의 증가가 영향을 미친 것으로 짐작된다.

임금분위별로 실질임금 상승률을 살펴봄으로써 임금분포상에 양극화 내지 이중화가 일어나는지 살펴본 것이 [그림 2]이다. 경제위기 시기를 제외하고 90년대와 그 이후 불평등의 심화기와 정체를 나누어 각각 7년 기간을 비교하였다. 1990~1997년, 2000~2007년, 2008~2015년의 세 기간 동안 실질임금 상승률은 각각 87.4%, 55.9%, 34.7%를 기록하였다. 주목할 만한 사실은 1990년대 7년 동안 임금중간계층과 저임금계층은 평균 이상의 소득증가율을 보인 데 비해서 임금상위 20%에 해당하는 근로자의 임금은 평균보다 낮게 상승하였다는 것이다. 이에 비해 불평등이 심화된 2000년대 초중반의 경우는 임금 상위 30% 계층은 평균 이상의 임금상승률을 나타낸 반면, 저임금계층은 평균보다 낮은 임금상승률을 보였다. 단, 본 자료는 10인 이상 사업장만을 대상으로 한 것이므로 여기서 상위 30%란 전체 임금노동자의 20% 미만이라고 보는 것이 타당하다. 요약하자면, 임금불평등 심화는 적어도 2000년대 초중반의 경우는 상위 20~30% 대비 그 외

1997년 외환위기 이후
2000년대 중반까지 불평등 심화

[그림 2] 임금100분위별 실질임금상승률



주: 점선은 평균임금의 상승(시간제근로자 제외).

자료: 고용노동부, 임금구조기본통계조사자료(10인 이상 사업장).

계층 간에 임금격차가 증가한 데에 기인하는 것이다.

III. 비정규직의 비율과 기업규모별 분포

노동시장 불평등의 두 축은 정규/비정규직 격차와 대/중소기업 간 격차이다. 그동안 이 두 가지 문제는 상호 교차하여 논의되지 못했다. 이는 주로 기업 단위에서 고용형태나 임금, 근속기간 등을 파악할 수 있는 조사 자료가 없었기 때문이다. 통계청의 경제활동인구조사 자료만 가지고 분석한 결과는 자칫 오해를 불러일으킬 수 있다. 심지어 정책담당자들까지도 우리나라 일자리의 90%가 중소기업에 있다고 하고, 비정규직의 95%가 중소기업에 속해 있으므로 비정규직 문제 해결이 어렵다고 주장하기도 했다. 그러나 이것은 사업체와 기업을 구분하지 못한 오해이다. 경제활동인구조사는 근로자 개인에게 자신이 속한 사업장의 근로자 규모를 묻고 있을 뿐이다.

이 글에서는 몇 가지 자료에서 추출할 수 있는 정보를 교차하여 기업규모별, 정규직/비정규직 근로자의 분포를 살펴보고자 한다. 먼저, 통계청의 「임금근로일자리행정통계」에 따르면, 공공부문에 속한 일자리는 222만 명이다. 그리고 300인 이상 민간 대기업이 자신들의 고용상태를 공시하는 제도인 고용형태공시제 자료에 따르면, 우리나라 300인 이상 대기업은 2015년에 473만 명을 고용하고 있는데, 이 중에 61.3%는 정규직이며 19%는 직접고용 비정규직, 나머지 19.7%는 간접고용 비정규직이다(표 1). 이러한 내용을 반영하여 전

체 임금근로자를 재구성해 보면 <표 2>와 같다. 임금근로자 중에서 공공부문에 속해 있는 자와 대기업 정규직원을 합치면 26.5% 정도가 된다. 통계청 경제활동인구조사에서는 중소기업 정규직 노동자로 분류되었을 근로자 중 일부는 대기업 사내하청 노동자이다. 대기업 사내하청과 직접고용 비정규직을 합치면 전체 임금근로자의 9.5%이다. 이 표로부터 두 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 공공부문과 대기업 정규직 근로자를 합치면 임금근로자의 26.5%, 취업자의 19.4%가 된다. 이들 두 노동시장 집단이 앞서 살펴본 노동시장 불평등을 가르는 한 쪽 축일 수 있음을 시사한다. 둘째, 대기업 사내하청과 직접고용 비정규직을 합치면 전체 임금근로자의 10%에 근접한다. 이는 대기업이 일자리의 질을 책임질 수 있는 비정규직 일자리가 상당히 많다는 사실을 보여준다.

노동시장 집단별 규모와 관련하여 중요한 질문이 남아 있다. 규모와 비중이 증가한 집단과 감소한 집단은 각각 누구인가 하는 점이다. 임금근로일자리행정통계나 고용형태 공시자료는 2013년 이전 자료를 제공하지 못하기 때문에 <표 2>와 같은 틀로 규모의 변화를 측정할 수 없다.

〈표 1〉 임금근로자의 구성(2015)

(단위: 만 명, %)

	대기업(300+) (고용공시제)	공공부문 (일자리행정통계)	중소기업	전체 (경찰자료)
정규직	290(15.0)	222(11.5)	840(43.5)	68%
비정규직	90(4.7) 93(4.8)		395(20.5)	32%
전체	473(24.5)	222(11.5)	1235(64.0)	1930(100)

자료: 통계청 「경제활동인구조사」, 「임금근로일자리행정통계」, 고용노동부 「고용형태 공시자료」.

〈표 2〉 임금근로자와 취업자의 구성(2015)

(단위: 만 명, %)

	공공 부문	대기업 정규직	중소기업 정규직	대기업비정규직 직고 사내하청	중소기업 비정규직	비임금	전체
인원수	222	290	840	90	93	395	710
임금근로자 중 비중 (%)	11.5	15.0	43.5	4.7	4.8	20.5	1930(명)
취업자 중 비중 (%)	8.4	11.0	31.8	3.4	3.5	15.0	2640(명)

자료: <표 1>과 같음.

임금근로자 중 공공부문 11.5%,
대기업 정규직 15.0%, 대기업
비정규직 9.5%

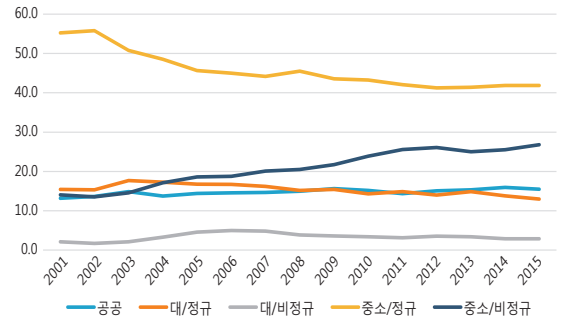
통계청 「경제활동인구조사」 자료에 따르면, 2004년 이후 2015년까지 비정규직 임금근로자의 절대규모는 540만 명에서 630만 명까지 증가하였으나, 전체 임금 근로자 중에서 비정규직이 차지하는 비율은 37%에서 32.5%로 감소한 것으로 나타난다. 그러나 여기서 비정규직 비율의 감소는 단순히 기간제 근로자의 감소를 반영하는 것일 뿐, 두 가지 측면에서 고용형태의 다양화 현상을 충분히 반영하지 못하는 통계상의 변화일 수 있다. 첫째, 사내하청 근로자, 또는 사외하청 근로자 중에서 사실상 본인들이 대기업의 비정규직이라고 느낄 만한 사례의 증가를 반영하지 못한다. 둘째, 각종 프리랜서와 애플리케이션 등 특고, 또는 특고에 가까운 비임금근로자의 증가를 반영하지 못한다.

한국노동연구원의 「노동패널조사」 자료를 이용하여 임금근로자의 기업규모별, 정규직여부별 분포의 변화를 살펴볼 수 있다(표 3). 이 자료도 간접고용과 특고를 과소추계할 위험이 있기는 하지만, 근로자 스스로 비정규직 여부를 판단하므로 문제가 상대적으로 적을 수 있다.¹⁾

지난 10년 대기업 정규직
비율은 18%에서 13%까지 감소

이 자료에 따르면 지난 10여 년 동안 전체 임금노동자 중에서 대기업 정규직이 차지하는 비중이 18% 수준에서 13%까지 감소하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 2001년 임금근로자의 55%에 달하던 중소기업 정규직도 2015년에는 42% 수준으로 크게 감소하였다. 한편 중소기업 비정규직은 관찰기간 동안 지속적으로 증가하여 2015년에는 전체 임금근로자의 26.8%를 차지하는 것으로 나타났는데, 이들 중 일부는 대기업 또는 다른 중소기업의 사내하청이나 사외

[그림 3] 임금근로자 하위집단별 비중 추이



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」, 각 연도.

하청 노동자일 가능성이 큰 것으로 짐작된다. 이는 중층적 하도급 관계를 통하여 대기업 정규직이 줄어들면서 중소기업 2차, 3차 하청 근로자가 증가하는 방식으로 일자리의 질 악화가 진행되고 있다는 조정재 외(2004)의 지적과 일치한다.

IV. 노동시장 집단별 처우의 격차와 이동성

노동시장의 이중화 여부를 판단하는 데 필요한 중요한 기준은 첫째로 두 집단 간 처우에 있어서 격차가 존재하는지, 둘째로 집단 간 이동이 얼마나 가능한지이다. 기업규모 및 정규비정규별로 임금과 근로조건을 파악할 수 있는 시계열자료가 있다면 처우의 격차 문제를 진단하는 데 크게 도움이 되었을 것이나, 안타깝게도 이러한 조건을 만족시키는 자료는 존재하지 않는다.

다만, 비정규직 여부를 ‘자기선언적’으로 분류하고 있기는 하지만, 기업규모를 고려할 수 있다는 특징이 있는 「한국노동패널자료」를 살펴보면 지난 15년간 하위집단별 처우의 격차가 심화된 것이 확인된다(표 4). 지난 15년간 300인 이상 대기업 종사자는 정규직 여부와 관계없이 70%이상의 실질임금상승을 경험한 데 비해 중소기업은 정규직과 비정규직 모두 40% 내외의 임금상승이 있었을 뿐이다. 이것을 대기업 정규직의 임금을 100으로 놓고 임금의 상대수준을 보는 방식으로 전환하여 제시한 것이 [그림 4]이다. 2000년대 초반까지 공공부문 종사자와 비임금근로자의 평균 소득이 대체로 대기업 정규직에 근접하는 수준이었던 데 비해서 2010년 이후는 이 수치가 80% 이하로 떨어졌다.

〈표 3〉 노동패널자료로 본 임금근로자와 취업자의 구성(2015)

(단위: %)

	공공 부문	대기업 정규직	중소기업 정규직	대기업 비정규직	중소기업 비정규직	분류 불가	비임금	전체
임금근로자 중 비중 (%)	15.5	13.0	41.8	2.9	26.8	-	-	100
취업자 중 비중 (%)	10.6	8.9	28.7	2.0	18.4	5.5	25.8	100

주: 분류불가는 규모 또는 정규직여부 질문 중 하나 이상 무응답한 사례. 공공 부문은 정부기관, 정부투자기관, 정부출연기관, 공사합동기업 종사자.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」 18차 조사자료.

1) 노동패널자료에 따르면 대기업 사내하청 근로자를 따로 포착할 수 없고 이들이 대체로 중소기업 비정규직으로 분류될 가능성이 높다는 점을 제외하면 공공부문과 대기업 정규직의 규모는 〈표 1〉에 어느 정도 근접하는 통계를 보여준다.

【표 4】노동시장 하위집단별 근로조건 비교

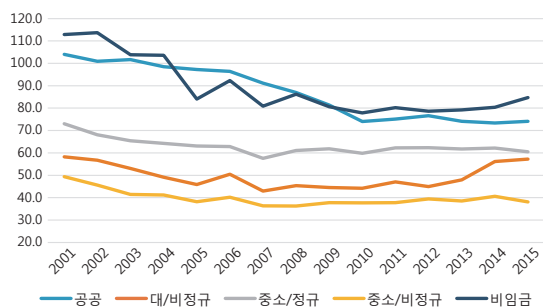
	공공 부문	대기업 정규직	대기업 비정규직	중소기업 정규직	중소기업 비정규직	분류 불가	비임금	전체
소득상승률	25.7	76.6	73.4	46.2	36.3	45.8	32.6	36.1
고용보험	(79.8)	99.1	67.5	90.2	39.0	47.4	-	
노동조합가입률	24.5	31.3	7.2	5.1	0.9	5.2	-	10.0

주: 1) 소득상승률은 2001년 대비 2015년의 실질근로소득 상승률.

2) 분류불가는 규모 또는 정규직여부 질문 중 하나 이상 무응답한 사례.
공공부문의 고용보험 가입률은 공무원이 포함되어 있으므로 의미 있는 통계치가 아님.

자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널자료」 18차(2015년) 자료.

【그림 4】대기업 정규직 대비 근로소득



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널자료」 18차(2015년) 자료.

고용보험 가입률은 중소기업 정규직의 경우도 90% 선까지 올라와 있으나, 대기업 비정규직은 67%, 중소기업 비정규직은 39%에 머물고 있다. 노동조합 가입률은 공공부문과 대기업 정규직의 경우 각각 25%, 32%를 나타내고 있으며, 그 외 집단에서는 매우 낮은 수준이다.

이동성 측면에서도 우리나라 노동시장이 이중화된 구조를 가지고 있다는 징후가 나타난다. 노동패널 자료에 나타난 비정규직의 정규직 전환율은 22.2%로 나타난다. 2009년에 비정규직이었던 사람 약 다섯 명 중 한 명이 다음 해에 정규직이라고 응답하였다는 것이다. 동일 기업 내에서 정규직으로 전환되었다는 경우는 16.7%에 불과하였다(성재민, 2015). 기간제 근로자의 정규직 전환율을 계산한 OECD 보고서에서는 우리나라의 1년 내 전환율은 11%, 3년 내 전환율은 22%로 비교 국가들 중에서 가장 낮은 전환율을 기록하였다. 비교 국가 평균은 1년 내 전환율이 32.4%, 3년 내 전환율이 54.2%였다(OECD, 2013).

V. 고용형태 다양화와 하위집단별 주요 이슈

정부 공식통계에서 비정규직은 전체 임금근로자

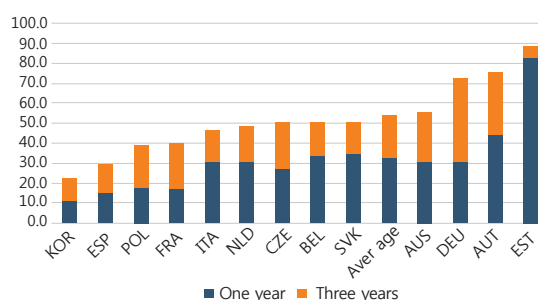
의 33%로 나타난다. 여기는 기간제 근로자와 시간제 근로자, 그리고 파견·용역·특고 등의 비전형 근로자가 포함된다. 이 중에서 먼저 기간제 근로자는 전체 임금근로자 중에서 차지하는 비중이 2005년 18.2%에서 2015년에 14.8%로 약간 감소하였으나, 그래도 여전히 비정규직 중에서 매우 큰 비중을 차지한다. 향후 이 비율을 더 줄여나가고 차별적 처우를 근절해 나가야 하는 과제를 안고 있다.

시간제 근로자는 같은 기간 7%에서 11.6%로 빠르게 증가하였다. 시간제 일자리의 시간당 임금은 다른 비정규직 유형보다 낮고, 고용의 불안정성도 가장 높아 나쁜 일자리의 대명사로 여겨져 왔다. 정부는 ‘시간선택제’라는 이름으로 고용의 안정성을 보장하는 시간제 일자리를 늘리는 정책을 추진해 왔다. 그러나 ‘신규채용형’ 시간제 일자리는 여전히 고용의 질을 악화시킬 우려가 있다는 비판에 직면하였고, 최근에는 ‘전환형’ 시간제 일자리에 좀 더 힘을 싣는 모양으로 가고 있다. 정규직이면서 시간제로 일정 기간 일하다가 다시 전일제로 전환할 수 있는 양방향 전환을 제도화하는 것이 다음 단계 과제인 것으로 보인다.

정부 공식통계에서 비전형 근로는 호출근로, 가내근로, 파견과 용역, 그리고 특수근로형태종사자의 다섯 가지 하위범주로 파악된다. 여기서 두 가지 문제점이 있다. 첫째, 이 분류에서 사내하청 유형의 간접고용은 따로 포착되지 않는다. 즉 파견과 용역은 간접고용의 일부에 지나지 않으며, 간접고용 전반의 규모와 문제점은 이 통계를 통해서 파악되지 않는다. <표 5>에서 정규직 노동자는 약 1,300만 명인 것으로 보고되고 있지만, 여기에는 현대자동차 사내하청 노동자나 삼성전자서비스의 사외하청 노동자의 일부가 포함되어 있

기간제 근로자의 1년 내 정규직 전환율은 11%, 3년 내 전환율은 22%

【그림 5】기간제 근로자의 정규직 전환율 국제비교



자료: OECD(2013).

〈표 5〉 비정규직 유형별 규모

취업자 2,600만	임금 1,930만	정규직 : (1,300만)(사내하청, 서비스업 제외하청 포함)		
		비정규직 627만 (32.5%) 897만 (42.5%)	① 한시적(기간제 포함) : 364만	간접고용 (180만)
			② 시간제 : 224만	
			③ 비전형(경찰) : 호출+가내 : 92만	
			④ 비전형(경찰) : 파견+용역 : 87만	
			사내하청(고용공사) : 93만	
	⑤ 비전형(경찰) : 특고50만		특고 (227만)	
	특고(인권위) : 177만			
비임금 700만	자영			

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 2015년 8월 부가조사

다. 고용형태 공시자료에 나타난 대기업 하청노동자 93만 명을 비정규직으로 분류하면 전체 임금근로자 중에서 비정규직 비율은 32.5%를 훌쩍 넘어서게 된다.

둘째, 「경제활동인구조사」에서 특수고용형태근로자는 임금근로자의 하위그룹으로 파악되는 50만 명이 있다. 그러나 인권위원회 보고서(2015)에 따르면 임금근로와 비임금근로의 경계에 있는 근로자의 수는 이보다 훨씬 많아서 최대 227만 명까지 추산할 수 있다고 한다. 외국에서는 독립계약자(independent contractors)나 프리랜서라는 명칭으로 불리는 노동자로서, 사실상 단일한 업체와의 계약관계를 갖고 구체적인 업무지시를 받는 경우가 여기에 포함된다. 학습지교사, 학원강사, 보험판매원, 각종 배달원 등 구체적인 직종은 매우 다양하다. 만약 이들을 현행 분류체계와는 달리 비정규직 임금근로자로 본다면, 전체 임금근로자 중에서 비정규직의 비율은 최대 42.5%까지 넓게 잡아 볼 수 있게 된다.

간접고용과 특수형태근로종사자는 기간제나 시간제라는 두 가지 비정규직 유형보다 훨씬 복잡하고 접근하기 어려우면서도 규모가 계속 증가할 것으로 예상되는 비정규직 범주이며, 향후 우리나라 노동시장 문제 중에서 가장 큰 화두가 될 것으로 예상된다. 주로 누가 고용주인지, 누가 노동자인지를 둘러싼 논쟁과 갈등이 일어날 것이다. 이미 비정규직 주요 이슈는 기간제로부터 간접고용으로 이동하는 추세에 있다.

간접고용 문제는 형식적인 고용주와 근로조건을 실질적으로 결정하는 원청 고용주 사이에 역할과 책임이 분명치 않아서 발생하는 문제이다. 불법파견이 사회문

제로 부상하고 주요 산업재해가 간접고용 근로자에게서 발생함으로써 ‘위험의 외주화’가 일어나고 있다. 서울메트로 용역업체 청년 노동자가 스크린도어 수리작업 중 사망한 것은 상징적인 사건으로 기억된다. 2011년에서 2015년까지 5년 동안 주요 업종별 30개 기업에서 일어난 산재사망자는 245명이었는데, 그중에서 86.5%에 해당하는 212명의 산재사망자는 사내하청 근로자였다(고용노동부). 노동쟁의도 간접고용 부문에서 격화되는 경향이다. 잘 알려진 현대자동차의 사내하청 불법파견 문제 이외에도 기륭전자(2005), KTX 여승무원(2006), 대학의 청소노동자 파업(2008~), 통신-케이بل방송-전자제품수리서비스업 기사 파업(2014~) 등 사회문제가 된 큰 사건들은 주로 간접고용에서 불거졌다.

이보다 좀 더 어려운 문제는 임금근로자와 자영업자의 경계에서 나타나는 고용형태이다. 이들 중 일부는 ‘특수형태근로종사자(이하 특고)’라는 명칭으로 경제활동인구조사에서 임금근로자 범주로 분류하였으나, 근로기준법상 노동자로 인정되지 않는다. 사회보험에서도 임금근로자로 간주되지 않고 불안정한 위치에 있다. 더 큰 문제는 통계상으로 ‘특고’로 분류되지 않는 비임금근로자 중에서도 ‘특수형태근로종사자’의 후보군에 들어갈 만한 노동자가 매우 많다는 점이다. 독립계약자 이외에도 플랫폼 이코노미의 확산으로 점차 증가 일로에 있는 앱노동자 역시 임금근로자와 자영업자의 경계에 선 노동자이며, 근로조건과 사회적 보호 측면에서 정책적 대안 마련이 요구되는 주요 집단이다. 이들의 고용안정 문제는 좀 더 풀기 어려운 문제가 될 것으로 보이지만, 이들을 사회보험의 체계 내로 포섭하는 과제나 산업안전 영역에서의 책임 문제는 고용안정과 독립적으로 다루어서 전향적으로 해결해야 할 것으로 판단된다.

VI. 요약과 정책적 함의

첫째, 공공부문과 대기업 정규직 근로자를 합치면 전체 임금근로자의 25~30% 수준이다. 나머지 70~75%에 해당하는 중소기업과 비정규직 근로자들은 지난 15년간 임금인상률이 상대적으로 낮았고 고용안정성도 떨어지는 것으로 나타났다. 한편 경제활동인구조사

사내하청 등 간접고용과
특수고용형태근로자 규모
과소 추계

자료에 나타난 비정규직 근로자는 임금근로자의 35% 미만이지만, 여기서 제대로 포착되지 않는 간접고용 근로자와 임금노동자와 비임금노동자의 경계에 있는 근로자까지 감안하면 취약노동자는 이보다 훨씬 큰 규모이다. 그간 사용해 온 비정규직 분류체계는 급변하는 노동시장과 다양한 고용형태의 분화를 충분히 포착하지 못한다. 무엇보다 사내하청이나 단일한 대기업과 거래하는 서비스 외주업체 등을 중소기업 정규직(또는 비정규직)으로 분류할 가능성이 크고, 단일한 사용자를 위해서 일하는 프리랜서나 앱노동자 등 임금근로자와 비임금근로자의 경계에 있는 고용형태를 제대로 포착하지 못한다. 이 범주들은 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되기 때문에 문제는 더욱 심각하다.

둘째, 노동시장 취약계층은 고용형태가 다양화되면서 그 내부구성이 매우 이질적이다. 전형적인 고용관계를 벗어나는 사례가 많고, 고용과 소득수준이 불안정하며 사회보험 체계 내로 편입되지 못하는 경우가 많다. 노동시장 하층부에서 소위 ‘프리캐리야트화’가 진행된다고 볼 수 있겠다. 이 중에서도 간접고용과 특수형태근로종사자에 대한 정책적 관심이 요구된다.

셋째, 대기업이 직접 고용한 비정규직이나 사내하청 노동자는 전체 임금근로자의 10%에 근접하는 비교적 큰 규모이다. 사외하청 근로자까지 고려한다면 정부정책과 대기업의 노력으로 고용의 질을 향상시킬 여지는 우리가 그동안 생각했던 것보다 크다. 지난 수년간의 경험으로 미루어 볼 때, 고용형태공시제로 사회적 압력을 가하는 정도로는 대기업이 비정규직이나 사내하청을 줄이도록 만들기는 어려워 보인다. 사내하도급 등 간접고용 비정규직에 대하여 이보다 유효한 추가적인 대책이 필요하다.

주로 첫 번째와 두 번째 요약으로부터 우리가 얻게 되는 사회정책적 함의는 이들의 이질성을 포괄할 수 있는 보호정책이 필요하다는 점, 즉 개별 기업 수준이 아니라 사회 수준에서 임금의 바닥을 끌어올릴 수 있는 정책이 필요하다는 것이다. 다음과 같은 몇 가지 정책이 대표적으로 검토될 수 있다.

1. 고용노동정책

1) 근로자와 사업주의 개념 및 관계 재정립

고용주가 피고용인을 두고 노동과정을 지배하는 것은 사업을 영위하는 한 가지 방식에 불과하다. 사업주는 하청업체를 두고 일을 할 수도 있고(간접고용), 독립계약자를 통해서 사업을 할 수도 있다. 노동법은 이 모든 관계에 적정수준에서 개입하지 않을 수 없다. 노동법과 노동정책은 간접고용과 특수형태근로종사자의 확산을 염두에 두고 발전시켜 나가야 하며, 근로조건에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 사람에게 적절한 책임이 부여되어야 함이 원칙이다. 사업주가 근로자와의 관계에서 고용, 임금, 교섭, 그리고 안전에 대한 책임이 있다고 할 때, 하청업체 근로자에 대해서는 하청업체 고용주뿐 아니라 원청 사업주가 함께 책임을 지도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 특수형태근로종사자를 사회보험으로 보호하기 위하여 ‘유사근로자’ 개념을 도입하자는 주장도 있으나, 둘로 나뉘어 있던 범주를 셋으로 나누더라도 언제나 범주의 경계에서 애매한 사례는 나타날 수밖에 없으므로 커다란 실익은 없을 것이라는 견해도 있다. 근로자성 인정 문제는 어차피 사안별로 다룰 수밖에 없는 일이다. 다만, 사회보험의 대상으로서의 근로자는 따로 정의하는 것이 현실적인 방안이 될 것이다(박제성, 2016).

2) 최저임금 인상과 준수율 제고

현재 최저임금은 평균임금의 38% 수준이며 그나마 미준수율이 12%에 달한다. 준수율을 제고하기 위하여 행정력이 동원되어야 함을 물론이고, 최저임금 수준도 적극적으로 끌어올려야 할 것이다. 최저임금 액의 결정과정에서 경제성장률과 물가상승률뿐 아니라 소득분배 개선을 위한 인상분을 반영해야 한다.

2. 사회안전망

고용형태 다양화와 노동시장 불안정성에 대응하기 위해서는 사회보장체계의 원리를 전통적인 “임금노동자 중심”의 사회보험 의존도를 낮추는 것이 필요하다. 이러한 원칙의 실현은 다음과 같은 몇 가지 방식으로 추진할 수 있다. 첫째, 기존의 사회보험은 적용대상을 확대한다. 둘째, 사회보험 이외의 다양한 방식으로 사

노동시장 취약계층 내부의
이질성 증가에 대응하는
사회정책적 접근 필요

회적 보호체계를 보완한다. 이것은 사실상 구별되는 두 가지 원리가 보완적으로 동원되어야 함을 의미하는데, 하나는 공공부조 원리의 급여체계이고 다른 하나는 보편주의 원리의 급여체계이다. 사실상 모든 선진 국가는 이러한 다양한 원리의 사회보장제도들을 다양 하게 결합하여 사회적 보호체계를 구축하고 있다.

1) 고용보험과 산재보험의 적용대상 확대

우리나라 근로연령대 빈곤율은 9.6%이고, 이 수치 와 나란히 가는 아동빈곤은 8% 수준이다. 실업자 보호 수준을 살펴보면, 실업자 수 대비 실업급여 수급자의 비율은 35%로 매우 낮은 수준이다(황덕순, 2015). 실업 급여 수급률이 낮은 이유는 일차적으로 고용보험 가 입률이 낮기 때문이다. 고용보험은 법적용대상의 75% 가 가입하고 있지만, 이는 임금근로자 대비 64%, 전체 취업자 대비로는 46%에 불과하기 때문에 결국 실업자 의 상당수는 보호체계에서 벗어나있게 된 것이다. 이 러한 결과는 노동시장의 비정규직화 또는 고용형태의 다양화로 인하여 초래된 바 크며, 이는 향후 사회보장 체계를 완성해나감에 있어서 중요하게 고려되어야 할 부분이다. 건강보험과 국민연금처럼 고용보험과 산재 보험도 보호대상을 임금근로자에서 특고와 자영업자 를 포함하는 모든 소득활동자로 확대해 나갈 필요가 있다. 자영업자도 사회적 보호가 필요하다는 과제는 이 들의 실업 위험 자체가 자기결정의 결과라는 반대논리 를 오랫동안 극복하지 못했다. 그러나 일정 기간 동안 구직활동을 하는데도 취업을 하지 못하는 경우, 이를 두고 자발적인 선택의 결과라고 보기는 어렵다. 사회보 함체계 내에서도 실직자에 대한 보호라는 논리에서 구 직자에 대한 보호라는 원리로 전환할 수 있다.

2) 실업부조제도 도입

근로능력이 있으면서 기초보장제도의 지원을 받지 못하는 빈곤층과 차상위계층에 속하는 자들을 보호하 기 위하여 일정액의 생계지원금과 함께 고용서비스를 제공하는 제도가 도입될 필요가 있다. 청년층 등을 포 함하여 근로이력이 없거나 적어서 실업급여 수급요건 이 안 되는 자, 또는 실업급여를 소진한 저소득층을 커 버할 수 있는 보완적인 보호체계 역할을 하게 될 것이 다. 취업성공패키지 사업을 개편하여 제도화하면 된다.

3) 보편주의적 급여체계에 대한 검토

최근에 전형적인 형태의 임금노동자 비중이 줄어 들고 있다는 사실 때문에, 임금근로자를 대상으로 하 는 사회보험 대신 보편주의적 사회급여가 관심의 대 상이 되고 있다. 모든 개인에게 일정금액의 현금급여 를 지급하는 기본소득의 타당성과 적용가능성을 검 토하는 연구들이 제출되고 있다. 단시일 이내에 기본 소득제도를 도입할 수는 없으나 아동, 청년, 노인을 대상으로 하는 인구집단별 사회수당제도를 일정 기 간 거친 후 전면적인 기본소득으로 나아갈 수 있다는 단계적 접근을 논의하기도 한다. 그러나 기본소득이 나 사회수당제도는 상당한 규모의 재원을 필요로 하 는 제도이기 때문에, 실업보험 확대와 실업부조 도 입, 건강보험의 보장성 강화, 중등교육의 전면 의무 교육 도입, 저소득층 주거문제 해결 등 다른 사회보 장제도의 확대와 우선순위를 두고 경합할 수밖에 없 다. ‘프레카리아트’가 증가하는 노동시장 현실에 대 응하기 위하여 보편주의적 복지급여의 유효성이 증 가한 것은 사실이지만, 그 구체적 방법이 반드시 기 본소득일 필요는 없다.

참고문헌

- 로버트 라이시(2016), 『자본주의를 구하라』, 김영사.
- 박제성(2016), 「새로운 고용관계를 규율하기 위한 노동법의 역할과 원칙: 디지털 노동관계를 중심으로」, 황덕순(편), 『고용관계 변 화와 사회복지 패러다임 연구』, 한국노동연구원.
- 브랑코 밀라노비치(2017), 『왜 우리는 불평등해졌는가』, 21세기북스.
- 성재민(2015), 「한국노동패널조사에서 나타난 비정규직 현황과 추세」, 한국노동패널학술대회 발표문.
- 조돈문 외(2015), 『민간부문 비정규직 인권상황 실태조사: 특수형태근로종사자를 중심으로』, 국가인권위원회.
- 조성재 외(2004), 『자동차산업의 도급구조와 고용관계의 계층성』, 한국노동연구원.
- 홍민기(2015), 「최상위 소득비중의 장기 추세」, 『경제발전연구』.
- 황덕순(2015), 「실업급여 사업의 성과와 발전방향」, 고용보험 20주년 기념 학술대회 발표문.
- OECD(2013), 『Strengthening Social Cohesion in Korea』.