

보도자료

보도일시 [지면보도] 2020년 10월 28일(수) 조간부터 가능
[인터넷 기사] 2020년 10월 27일(화) 15:00이후 가능

담당자 [연구관련]
조성재 한국노동연구원 선임연구위원
(044-287-6214, chosj@kli.re.kr)
[보도지원]
안준철 한국노동연구원 홍보전략팀 담당
(044-287-6022, jcahn@kli.re.kr)

배포일시 2020년 10월 26일(월) 23:00

국민경제자문회의·한국노동연구원 공동 정책포럼 - 한국 노동시장 이중구조 진단과 해법 -

- 국민경제자문회의와 한국노동연구원은 공동으로 2020년 10월 27일(화) 15:00, ‘한국 노동시장 이중구조 진단과 해법’ 정책포럼을 은행회관 국제회의실에서 개최하고 온라인으로 생중계*
- 이번 정책포럼은 우리나라 다양한 분야의 이중구조를 다루는 「2020 국민경제자문회의 이중구조 정책포럼 시리즈」의 일환으로 지난 9월 기업부문 이중구조 정책포럼**에 이어 두 번째로 개최
 - * 유튜브(Youtube)를 통한 온라인 생중계로 개최되며 첨부 초청장 내 링크 또는 유튜브 검색란에 ‘한국노동연구원’ 검색 후 채널 접속
 - ** 9.27(목) 15:00, 국민경제자문회의-KDI 공동 주최
- 고도성장 시기의 대기업과 중소기업 간 격차가 외환위기 이후 더 악화되면서 노동시장 이중구조가 고착화 되었으며 최근 코로나19 위기로 인한 디지털 전환과 플랫폼 기업 대두로 ‘노동시장 이중구조 해소’가 중요한 문제로 주목받는 상황
- 오늘 포럼을 통해 우리나라 노동시장의 이중구조 해소를 위한 노사관계와 노동정책의 과제를 조망하고, 플랫폼 노동 및 포스트 코로나 시대의 비정규직에 대한 정책적 대응 방향을 논의할 예정

- 이제민 국민경제자문회의 부의장은 개회사에서 “코로나19의 위협은 취약 계층에게 더 크게 다가오고 있고, 그것은 노동시장 이중구조를 심화시키는 원인으로 작용할 것”이라고 하면서
 - “위기를 기회로 활용해서 장기적인 안목으로 구조 개혁을 할 수도 있을 것”이라고 강조
- 배규식 한국노동연구원 원장은 개회사 통해 “우리나라의 고용 및 사회안전망은 정작 코로나19로 인해 어려움에 빠진 고용취약계층을 제대로 보호하지 못하고 있다”라고 평가하며
 - “이제는 우리사회가 노동시장 이중구조를 어떻게 바꾸어 나갈 것인지 논의할 시간이 되었다”고 언급
- 이재갑 고용노동부 장관은 영상 축사를 통해 “노동시장 이중구조는 중장기적으로 생산성 저하와 비효율적인 자원 배분 등으로 국가경쟁력을 약화시킬 것”이라고 하면서
 - “이번 정책포럼을 통해 노동시장 구조 개선을 위한 다양한 논의가 활발히 이뤄질 것을 기대한다”고 언급
- 정책포럼은 조성재 한국노동연구원 선임연구위원, 정홍준 서울과학기술대학교 교수 두 명의 전문가 발표에 이어 신광영 중앙대학교 교수(국민경제자문회의 위원)의 사회로 패널·자유 토론 진행
- 첫 번째 발제자로 나선 조성재 선임연구위원은 “노동시장 이중구조 해소를 위한 노사 관계와 노동정책의 과제”를 주제로 발표
 - 조성재 선임연구위원은 우리나라 사업체 규모 간 임금 격차를 분석하여 여전히 격차가 큰 구조적 문제를 해결하기 위한 해법을 모색할 필요가 있다고 주장하면서
 - 초기업단위 교섭을 촉진하고 동시에 일본과 같이 기업간, 상하조직간 조정 행동을 발달시킬 필요가 있다고 강조

- 이어진 두 번째 발제에서는 정흥준 교수가 “플랫폼 노동 및 포스트 코로나 시대의 비정규직 정책 방향”을 주제로 발표
 - 정흥준 교수는 특수고용, 플랫폼 노동 등 새로운 고용형태의 출현은 전 세계적인 현상이지만 정부의 비정규직 정책에도 일부 한계점이 있음을 시사하며,
 - 특히, 코로나19로 어려움을 겪는 취약계층을 보호하기 위해 임시·일용직, 청년층에 초점을 둔 비정규직 정책 로드맵을 마련할 필요가 있다고 강조

- 이번 포럼은 당초 현장 행사로 계획되었으나 코로나19 사회적 거리두기 지침을 준수하기 위해 현장참석자를 최소화하는 대신 온라인 실시간 생중계를 병행하며, 사후에는 현장 영상을 인터넷을 통해 배포할 예정으로 언택트 행사의 모범이 될 것으로 기대
 - 또한, 노동시장 이중구조와 관련된 다양한 국민 의견을 듣기 위해 한국노동연구원 SNS 계정을 활용하여 ‘국민의견 청취 이벤트’를 진행하고, 접수된 국민 의견을 자유토론에서 논의

- 향후 국민경제자문회의는 이번 정책포럼에서 논의된 내용과 시사점들이 정부정책 추진 시 활용될 수 있도록 자문역할을 수행할 계획이며, 자문의 전문성을 강화하기 위해 다양한 국책연구원과 보다 유기적인 협력을 강화해 나갈 예정

〈붙임〉 주제발표 요약문

〈첨부〉 공동 정책포럼 초청장(온라인 생중계 링크 포함). 끝.

노동시장 이중구조 해소를 위한 노사관계와 노동정책의 과제

조성재 한국노동연구원 선임연구위원

- 노동시장 이중구조란 대기업, 공기업, 정규직 등 근로조건이 양호한 1차 노동시장과 중소기업, 비정규직 등의 2차 노동시장이 서로 다른 원리에 의하여 움직이는 분절적 현상을 일컫는 용어로서, 사회통합의 위기를 초래할 뿐 아니라, 원활한 노동이동을 저해하여 경제에도 부정적 영향을 끼침
 - 기술의 빠른 발달에 따라 양극화가 전개되는 것은 세계적인 현상이기는 하지만, 우리나라는 대기업 중심의 경제발전 과정에서 불공정한 원하청관계가 임금격차를 확대하고, 비정규직 비율이 매우 높은 특징을 갖고 있음
 - 최근 코로나19로 인한 경제와 고용위기는 이러한 이중구조의 문제를 더욱 부각시키고 있음
 - * 특히 청년들의 경우 숙련의 형성 기회 자체를 갖지 못하는 절박한 문제에 직면
- 사업체규모간 임금격차는 1980년대 이후 35년여간 줄곧 확대되어 왔으나, 2015년 이후 다소 줄어드는 모습을 보이고 있음. 격차 축소 요인들을 밝혀 양극화 극복의 땀아들을 살려나갈 필요가 있으며, 다른 한편으로 여전히 격차가 큰 구조적 문제를 해결하기 위한 해법을 모색할 필요가 있음
 - 대-중소기업간 임금격차가 확대되는 요소 중 하나는 임금구성에서 특별급여의 격차가 크다는 점인데, 최근 우리나라 노사관계의 유형설정자(pattern setter) 중 하나인 현대자동차의 성과급과 격려금 등이 2015년을 전후로 줄어들기 시작했음. 아울러 현대차 노사는 2020년 임금을 동결할 뿐 아니라, “노사 공동발전 및 노사관계의 변화를 위한 사회적 선언”을 발표하는 등 달라진 모습을 보이고 있음
 - 밑으로는 최저임금의 빠른 인상으로 인하여 저임금근로자 비중이 2년 연속 빠르게 하락하여 20% 미만을 기록하였으며, 임금 5분위 배율도 5.0 이하로 떨어짐. 2019년 이후는 고용에 대한 영향을 동시에 고려하면서 근로장려금 확대로 저임금근로자 대책에서 최저임금과의 결합효과에 중점을 둬

- 임금격차 이외에 우리나라는 사내근로복지기금과 법정외 복지비용의 격차도 큰데, 이를 해소할 수 있는 방안으로서 사회연대기금 혹은 공동복지기금이 빠르게 확산되고 있음
 - * 공공상생연대기금 1,600억, 금융산업공익재단 2,000억, 사무금융 우분투자재단 80억 등 이외에 기업단위에서 SK이노베이션의 “1% 행복나눔기금” 등도 주목할 만함
 - * 정부의 공동근로복지기금 활성화대책(2019. 9) 이후 공동기금 설립이 급증하고 있으며, 제도적으로 이를 뒷받침하기 위한 근로복지기본법이 최근 환노위를 통과하였음
 - 동반성장위원회는 기업간 상생협력을 넘어 2018년 이후 혁신주도형 임금격차 해소협약 체결 운동을 벌이고 있으며, 이에 따라 지난 3년간 총 55개 대기업이 참여하여 협약 금액 11조 3,992억원을 기록함
 - 보다 직접적으로 노사가 임금 등 경제적 이득을 양보하고 청년 고용을 늘린 2019년 부산지하철 사례도 주목해야 함
 - 공공부문 비정규직의 정규직화 정책은 현대차 사내하청의 정규직화 등 민간부문 사례들과 더불어 내부노동시장의 외연을 확장한 정책으로 높게 평가할 수 있지만, 모든 노동자들을 1차 노동시장으로 포괄하는 방향은 가능하지 않음. 이에 따라 임금체계를 직무 기반으로 바꾸어 기업의 경계를 넘어서 동일가치노동, 동일임금 원리를 실천한다면 임금 차이(저임금 노동)를 겨냥한 아웃소싱 등을 줄일 수 있을 것임
 - 임금체계를 연공급에서 직무급으로 바꾸려는 시도는 공공부문 비정규직의 정규직화 과정에서 본격적으로 도입되고 있으며, 공공부문 정규직 자체의 임금체계 혁신도 도모되고 있음. 이를 위해 임금공시제 등을 강화하면서 정규직 노조 등과 사회적 공감대를 형성할 필요가 큼
- 연대원리를 핵심으로 하는 노동운동은 그동안 임금격차가 확대되는 것을 저지하지 못했는데, 이는 우리나라가 파편화된 기업별 노사관계를 특징으로 하기 때문이기도 함. 향후 노동시장 이중구조 문제를 해결해 나가기 위해서는 한편으로 초기기업단위 교섭을 촉진하면서, 다른 한편으로 일본과 같이 기업간, 상하조직간 조정 행동을 발달시킬 필요가 큼
- 최근 노조 조직률이 상승하면서도 파업으로 인한 근로손실일수는 24년만에 최저 수준을 기록하는 등 지표상 노사관계는 안정적인 양상을 보이고 있음
 - 외국과 비교해보았을 때 구조적으로는 노조 조직률 뿐만 아니라 사용자단체의 조직률이 낮고, 이에 따라 단체협약의 포괄성이 부족함. 또한 1980년대 이후 유연성에 대한 요구가 점증하면서 서구에서는 조직된 분권화 모델이 발달한 반면, 우리나라는 조정되지 못하고, 비조직적인 한계에 머물러 있음

- 이를 극복하기 위한 노동운동의 노력에 따라 초기업단위 조합원수 비중이 57.9%(2018년)에 달하고 있으나, 교섭은 여전히 기업단위 지부, 지회에 머물고 있음. 이는 산별교섭에 대한 사용자들의 거부감이 큰 상황에서 노조 역시 자원을 중앙으로 집중시키고 있지 못하기 때문임. 이러한 상황을 극복하여 우리나라 사정에 맞는 “조직된 분권화 모델”을 만들어내야 함
 - 사회적 대화는 중앙 수준에서는 노사 주도의 노사관계가 빈약하기 때문에 정부에 대한 의존도가 과도하게 높고, 안정성이 약한 문제를 안고 있음. 이에 반해 지역과 업종 등 중범위 수준(meso-level)에서 새로운 가능성이 나타나고 있는데, 특히 군산형 일자리 등 상생형 지역 일자리에 주목할 필요가 있음
 - 미시수준에서는 부족한 중소기업의 역량 제고를 통해 격차를 축소할 수 있는 일터혁신이 최근 주목받고 있음. 또한 미시수준에서 격차 축소를 위한 노사관계 구조를 만들기 위한 근로자 대표 시스템 재편이 요구되는데, 최근 경사노위에서 노사정공익간에 근로자 대표의 선출 방식과 임기, 역할 등을 규정한 기본 합의가 도출되었음
- 향후 우리나라 노사관계는 대기업 노조를 중심으로 한 임금극대화 전략(선도투쟁 전략)이 의도와 달리 아웃소싱과 비정규직을 확산한 고용분화 모델로 나아간 것을 반면교사로 삼아, 임금평준화 전략(연대임금, 동일가치노동 동일임금을 위한 직무기반 임금체계, 초기업단위 교섭과 조정 강화)을 통하여 포용과 통합의 고용시스템으로 나아가야 함
- 이 과정에서 적정 하청단가 보장과 일터혁신, 공동복지기금 등을 포함한 원하청 노사 4자의 역할 재정립이 요구되며, 아울러 정부 또한 사회보장을 강화하고, 근로자대표 시스템 등을 정비하는 이외에 조세재정정책이나 혁신정책 등에서 모두 노동시장 이중 구조를 염두에 둔 일치된 정책을 펼쳐 나가야 할 것임
 - 요컨대, 우리나라에서 노동시장 이중구조가 형성, 고착되는데 35년여가 흐른 것처럼, 이를 극복하는 데도 상당한 시일이 소요되겠지만, 중요한 것은 최근 변화의 맹아들을 살려나가 “연대와 혁신의 노사관계”를 되돌릴 수 없는 흐름으로 공고화해야 한다는 점임

플랫폼 노동 및 포스트 코로나 시대의 비정규직 정책 방향

정흥준 서울과학기술대학교 교수

(고용형태 다변화와 노동시장에 대한 이해)

- 최근까지 우리나라 노동시장은 취업자 수가 증가, 비정규직 내 고용형태가 다변화되면서 고용형태 간 격차가 발생 → 비정규직 규모 증가
 - 기존 정규직, 기간제/단시간 노동에서 용역, 특수고용, 플랫폼 노동 등 고용형태의 다변화는 근로계약에 기반한 사용자의 책임을 줄이는 방향으로 전개
 - 빠르게 변화하는 사용자의 다변화 전략에 대한 제도적 공백, 미숙련·저임금 노동이 가능한 기술의 발달, 고용형태에 따른 차별을 용인하는 사회적 분위기 등이 원인으로 작용
- 특수고용, 플랫폼 노동 등 새로운 고용형태의 출현은 전 세계적인 현상으로 이해할 수 있으나 정부의 비정규직 정책에도 일정한 한계점이 있음을 시사
 - 비정규직 정책이 사용자가 전략적으로 고용형태를 다변화하는 것을 제어하기보다는 차별 확대 등 파생되는 결과를 보완하는 것에 치중
 - 정규직을 보호하면서도 어떻게 비정규직을 증가시키는지에 대한 원인 규명 부족
- 저임금, 미숙련의 불안정한 비정규직 노동시장은 기업의 인건비 절감 및 유연한 생산방식에 기여해 왔으나 최근 코로나19 위기 등으로 노동시장의 한계적 상황이 사회시스템을 위협(세대갈등, 공정성 등) → 기업의 지불능력, 사회적 수용성 등을 종합한 치밀하고 과감한 정책 필요

(플랫폼 노동에 대한 이해와 대책)

- 플랫폼 노동은 앱(App)을 이용하여 자신의 노동력을 상품화하는 사람을 의미, 전통적인 인력중개업과 근본적으로 동일한 구조이나 알고리즘을 통해서 노동자와 고객을 모두 통제할 수 있다는 점에서 차이

- 전통적인 인력중개의 경우 작업자에 대한 직접적인 통제가 어렵고 고객이 통제권을 가지는 경우가 대부분
 - 플랫폼 기업은 웹(Web)과 인공지능(AI)를 활용한 알고리즘을 개발함으로써 노동자와 고객 모두 통제 가능 → 효과적인 통제를 위한 알고리즘 개발이 경쟁력
- 플랫폼 노동은 알고리즘을 활용한 통제, 사회적 고립, 저임금, 공짜 노동, 노동권의 배제 등이 특징
- 전통적인 근로계약을 통한 지휘·감독이 아닌 알고리즘을 활용하여 노동자를 평가 (Rating)하고 서열화(Ranking)
 - 다수 플랫폼 노동자가 시장에 참여, 일감 확보를 위한 경쟁 과열로 저임금 심화
 - 고립된 노동을 수행하므로 플랫폼 기업과 노동자 간 정보의 비대칭이 존재)
 - 유연한 노동이라는 장점 이면에 공짜 노동이 만연, 반면, 고용계약이 아니기에 근로기준법 등 노동법 권리에서는 배제
- 플랫폼 노동자에 대한 노동권 보장 등 구체적인 보호 방안에 대해서는 논의가 필요 하나 노동자 인정기준(오분류 방지, Misclassification), 플랫폼 기업에 대한 책임, 노동조합 활동 등 측면에서 방안이 필요
- 임금 노동자임에도 불구하고 1인 자영업자로 분류되는 오분류에 대한 적극적인 방지 대책이 필요(최근 판례 축적이 이루어진 만큼 기준 마련 필요)
 - 플랫폼 노동자에 대한 사용자 책임 부과, 소득신고 법제화, 사회보험 관련 공동책임 모색 등 플랫폼 노동의 남용 방지 및 무분별한 확산 제어 필요
 - 플랫폼 노동자들이 자발적인 이해대변 조직을 설립할 수 있도록 제도를 마련하고 자율 교섭을 통한 권리증진을 보장
 - 노사 간 협약은 산별 협약으로서 산업 수준에서 이해 조정의 노력이 필요

(포스트 코로나 시대의 비정규직 정책 방향)

- 코로나 팬데믹으로 취약계층의 어려움이 가중되고 사회안전망의 사각지대 등 사회 보장제도의 한계를 재확인 → 비정규직 노동자가 큰 타격을 입었으나 사회안전망은 정규직 재직자 중심으로 설계

- 코로나로 인한 구조조정의 확산으로 고용보험 미적용 및 고용안정자금 미적용 노동자가 비정규직에 집중 → 전국민 고용보험 추진

〈표〉 고용대책에 취약한 노동자의 규모

(단위: 만명)

고용 사각지대 노동자*	총 규모	고용보험 미가입규모***
① 초단시간 노동자	93.2	91.1
② 일일(단기) 노동자	74.8	70.5
③ 1~4인 규모 사업체 노동자	378.3	226.6
④ 파견·용역 노동자	165.5	-
⑤ 특수고용 노동자	220.9	199.9
⑥ 합계	932.7	588.1
⑦ 중복을 제외한 실제 고용 취약계층**	727.5	458.7

* 2019년 경제활동인구조사 부가조사, 고용형태 공시자료, 한국노동연구원 자료 등을 활용

** 초단시간, 일일 노동, 5인 미만 영세업체, 파견·용역·특수노동의 중복비율은 22%를 적용

*** 고용보험 미가입비율은 경제활동인구조사 부가조사 자료를 활용함

- 비정규직은 정규직 대비 2배 가량 높은 업무량 감소 및 소득감소를 경험
 - * 소득감소는 연령이 높을수록, 간접고용 또는 소기업 일수록, 서비스/판매/단순노무직 일수록 심화되는 경향
- 사회안전망의 기본구조는 고용보험기금에 근거 → 고용보험 미가입자를 위한 사회보장 제도의 한계
- 전국민 고용보험은 기존 문제점을 보완하는 전향적 정책, 비상한 시국에 적합한 추진 필요

□ 코로나 이후의 일자리 과제는 임시/일용직 등 비정규직과 청년을 중심으로 강화된 대책이 필요

- '20년 상반기 임금 노동자는 83만 명이 줄어들었는데 상용직이 27.1만 명 대비 임시직은 46.9만 명, 일용직은 9만 명이 줄어들어 임시/일용직이 크게 감소
- '00년 이후 전체 실업률은 3~4% 수준이나 청년 실업률은 8~10% 수준, 2020년 6월 기준으로 10.7% 기록, 고용지표3 을 적용할 경우 22% 이상

□ 비정규직 정책은 규모를 축소할 것인지, 차별을 완화할 것인지 등 전략적 선택이 필요, 규모를 축소할 수 있는 방안으로 상시업무를 정규직화하는 기간제 사용사유제한이 가장 유력

- '19년 통계기준을 재정립하면서 기간제는 379.9만 명으로 전체 비정규직의 50.8%
- '19년 경제활동인구조사 부가조사를 활용하면 기간제한 비율은 84.5%, 현행 기간제한을 사용사유제한으로 전환할 경우 현 기간제 인원이 크게 감소할 것으로 기대

* 다만, 사용사유제한을 통해 기간제를 줄일 경우 외주, 용역, 특수고용 등 간접고용이 늘어날 가능성을 배제할 수 없음

○ 사용사유제한을 도입할 경우 보건사회서비스업, 공공부문에서 비정규직이 감소

* 현행 기간제한을 사용사유제한으로 전환할 경우 전체 정규직 일자리는 보건사회서비스업 19.2%, 공공 부문 15.7%로 가장 많으며 건설, 교육서비스, 시설관리업 등을 모두 합치면 73.4%에 해당

□ 차별완화의 방안으로 특수고용노동자에 대한 노동조합 활동 인정, 원청의 책임강화 및 불법파견 단속 강화, 초단시간 노동에 대한 보호 등

○ 비정규직 중 증가하는 특수고용노동에 대한 가장 큰 차별은 노동조합 활동의 불인정, 특수고용 노동자의 노동조건 등을 개선할 수 있는 효과적 방안 역시 노동조합 활동 인정을 통한 자율교섭 및 노사의 현안 해결

* 사업자도 특수고용 노동자의 노동조합 활동의 법적 인정이 사업의 안정적 운영에 중요함을 이해

○ 대기업(300인 이상)의 사내하청의 절반인 88.1만 명을 고용하고 있으나 책임 수준은 낮은 수준, 원청이 산재 책임뿐만 아니라 공동교섭의무를 부과함으로써 근로조건에 대한 공공의 책임 부과

○ 사용자의 초단시간 근로자 사용의 유인은 시간 편의성, 근로기준법 일부 조항 미적용 때문, 초단시간 노동이 취약업종에 집중된 만큼 법적 보호방안에 대한 논의 필요

(결론)

□ 플랫폼 노동의 규모는 크지 않으나 특수고용노동에 대한 규제가 강화되면서 사용자는 현재의 특수고용노동을 플랫폼 노동으로 전환할 가능성 존재, 오분류 방지, 플랫폼 기업에 대한 책임 강화, 노사 간 자율교섭 지원 등 정책방안 마련

□ 코로나 위기 극복과정에서 임시/일용직, 청년층 등에 초점을 둔 비정규직 로드맵 필요, 비정규직 규모를 줄이기 위해서는 사용사유제한 제도를 도입하고 그렇지 않을 경우 고용형태별 실질적인 차별완화를 위한 방안이 필요(특수고용노동에 대한 노동3권 보장, 원청 공동교섭 의무, 초단시간 노동 보호 등)

→ 비정규직에 대한 고용 유인을 줄여 점진적인 규모 감소를 유도. 끝.