

비정규직 문제의 쟁점과 대안

전병유
(한신대학교 교수)

- I. 쟁점
- II. 현황과 원인
- III. 대안

I. 쟁점

2007년 7월 어렵사리 만들어진 비정규직법이 2009년 6월 실제로 적용되려는 시점에 정부에 의해서 제동이 걸리려 하고 있다. 비정규직의 남용과 차별의 문제에 대응하기 위해 2000년부터 노사정위원회에서의 장기간의 논의를 거친 끝에 노동계의 불만과 반발에도 불구하고 정부는 2006년에 비정규직법을 제정하였고 2007년 7월부터 시행에 들어갔다.

주요 내용은 고용계약기간이 2년을 넘기는 기간제 일자리나 파견근로의 경우 상시적 고용의 성격이 강하기 때문에 정규직으로 전환해야한다는 것과 비정규직에 대한 차별을 금하는 것이다. 그러나 현 정부는 이러한 비정규직법을 제대로 시행도 해보지 않은 채, 비정규직법 때문에 일자리가 줄어든다는 논리와 비정규직이 대량 해고될 것이라는 주장으로 비정규직법을 거의 사문화시키려고 하고 있다. 정부는 기간제·파견근로의 고용기간을 2-4년 연장하는 법개정을, 한나라당은 비정규직법을 2-4년 유예하는 방안을 국회에서 통과시키려 하고 있다.

정부와 한나라당이 내세우는 두 가지 주장, 즉 비정규직법이 최근 일자리 감소의 원인이라는 주장과 비정규직 70만 대량해고 주장은 많은 연구에서 이미 비현실적이라고 비판되고 있다. 최근 비정규직의 일자리가 많이 감소하고 있지만 그 원인은 비정규직법 때문이 아니라 경기불황과 경제사회적 양극화에 원인이 있다는 것은 이제 통계를 보지 않더라도 누구나 알 수 있는 사실이다.

2009년 7월 비정규직 70만 대량해고설은 의도적 무지에 의한 근거 없는 불안의 조장에 다름 아니다. 비정규직법이 적용되는 근속기간 2년 이상인 근로자는 시행령에서 예외로 규정한 전문

직기간제나 계약기간 3-4년인 프로젝트계약자 등을 제외할 경우 최대 40만 명이고, 이들이 한꺼번에 계약이 해지되는 것이 아니라 계약종료 시점에 달해야 계약이 해지되므로, 실제 계약이 해지되는 규모는 월평균 4만명 수준을 넘지 않을 것이며, 이 중에서 상당수는 다시 일자리를 얻는 순환교체자로 분석되고 있다(김유선, 2009).

우리나라의 비정규직 문제의 심각성에 비추어볼 때, 기존의 비정규직법은 결코 만족스러운 법이 아니다. 비정규직 문제의 경제사회적 비용을 고려한다면 훨씬 더 강력한 비정규직법이 마련되어야 한다. 최근의 경제위기의 타격과 부담이 주로 비정규직과 한계근로자에게 집중되고 있음은 잘 알려진 사실이다. 따라서 비정규직의 고용안정과 비정규직에 대한 차별시정이 제대로 보장될 수 있는 방안에 대해서 다시 생각해볼 필요가 있다고 판단된다.

II. 현황과 원인

비정규직은 말 그대로 고용 형태가 정규적이지 못한 모든 근로자들을 포괄한다. 비정규직은 계약기간을 설정하는 고용형태인 기간제근로, 하루에 8시간 미만의 근로를 하는 파트타임, 다면적 근로계약 관계를 가지는 용역·파견근로자 등을 주된 형태로 하고 특수형태근로(화물지입차주, 학습지교사, 보험설계사, 골프장 캐디 등)와 가내근로 등을 포괄한다. 이 기준(정부 기준)으로 할 때 우리나라 비정규직의 비율은 전체 근로자의 35% 수준이다. 한편, 노동계에서는 이러한 고용형태상의 비정규직뿐만 아니라 특별한 고용계약을 맺지 않더라도 정상적인 근로조건과 보수를 받지 못하는 임시직과 일용직 등을 모두 포함해야하는 것으로 보고 있고, 이 경우 비정규직의 비율이 55%를 넘는 것으로 보고 있다.

정부 기준의 협의의 비정규직 기준에 따르면, <표 1>에서 보듯이 비정규직은 2005년과 2006년을 최고 수준으로 해서 2007년부터 절대적으로 감소하는 추세로 반전되었다. 이는 우리 사회가 이미 감당하기 어려운 수준까지 비정규직을 확대해왔다는 것을 보여주는 것이고, 또한 2007년 이후 우리사회가 비정규직 입법을 통해서 비정규직을 줄이고 정규직을 늘리자는 사회적 합의를 만들어가는 과정에 있는 것을 반영한다. 현 정부는 이러한 사회적 합의에 따른 당연한 변화를 거꾸로 돌리려고 하고 있는 것이다.

국가별로 비정규직 고용형태가 달라서 엄격하게 비교하기가 곤란하지만, <표 2>에서 보듯이, 우리나라의 비정규직 비율은 OECD 국가에서 스페인과 함께 1-2위를 다투고 있다. 우리나라가 외국에 비해 비정규직 문제가 심각한 것은 비정규직의 비중이 외국에 비해서 현저하게 높다는 사실 이외에, 비정규직이 90년대 중반 이후 외환위기를 거치면서 짧은 시기에 급증하였고, 비정규직에 대한 차별이 심하며, 비정규직의 이해를 대변할 수 있는 사회적 규범이나 법 제도

가 약하다는 사실에 기인한다(은수미, 2008).

<표 1> 고용형태별 비정규직 변화추이(협의의 정의, 2003~2008)

	2002.8	2003.8	2004.8	2005.8	2006.8	2007.8	2008.8
<규모>							
임금근로자	14,082	14,149	14,584	14,968	15,351	15,882	16,108
정규직	10,191	9,542	9,190	9,486	9,894	10,180	10,658
(정규 상용직)	6,050	6,184	6,088	6,413	6,639	6,931	7,496
(정규 임시직)	3,417	3,100	2,844	2,803	2,926	2,936	2,806
(정규 일용직)	724	259	258	269	329	313	354
비정규직	3,841	4,606	5,394	5,482	5,457	5,708	5,445
한시직	2,063	3,013	3,597	3,614	3,626	3,546	3,288
(기간제)	1,536	2,403	2,491	2,728	2,722	2,531	2,365
(계약 반복)	281	248	580	302	465	555	374
(계속근무 기대불가)	247	362	526	585	439	460	549
시간제	808	929	1,072	1,044	1,135	1,201	1,229
비전형	1,742	1,678	1,948	1,907	1,933	2,208	2,137
(파견)	94	98	117	118	131	174	139
(용역)	332	346	413	431	498	583	641
(특수형태근로)	772	600	711	633	617	635	595
(가정내)	235	166	171	141	175	125	65
(일일)	412	589	666	718	667	845	818
<증감>							
임금근로자		116	436	384	383	531	221
정규직		-649	-352	295	409	285	479
(정규 상용직)		133	-96	325	226	291	567
(정규 임시직)		-317	-256	-41	123	10	-130
(정규 일용직)		-465	0	11	59	-16	41
비정규직		765	788	88	-26	246	-258
한시직		950	584	18	12	-80	-258
(기간제)		867	88	236	-6	-190	-166
(계약 반복)		-33	332	-278	164	90	-181
(계속근무 기대불가)		116	163	59	-146	20	89
시간제		121	143	-28	91	66	27
비전형		-64	270	-41	26	275	-71
(파견)		4	19	1	13	44	-35
(용역)		14	67	18	68	94	48
(특수형태근로)		-172	111	-78	-16	18	-40
(가정내)		-69	5	-30	34	-50	-60
(일일)		177	77	52	-51	179	-27

자료 : 통계청, 「경제활동인구 고용형태별 부가조사」

우리나라의 비정규직은 정규직을 보완하는 형태라기보다는 정규직을 대체하는 형태에 가깝다. 유럽에서의 비정규직은 실업 해소를 위한 대책의 일환으로 도입되면서 초기부터 노동자에게 ‘불리한’ 각종 고용형태에 대한 규제 혹은 차별시정이 제도화되고 정규직을 대체하지 않는 범위에서의 비정규직 사용이 권장되는 데 반해, 우리의 비정규직은 기업의 효율성 전략의 일환으로 정규직을 값싼 노동력으로 대체하기 위해서 도입되었다.

따라서 우리나라의 경우, 비정규직이 정규직으로 전환되는 체계가 발달되어 있지 않고, 정규직과 비정규직 간의 숙련 격차나 근로시간에서의 차이는 적은 반면에 임금이나 근로조건에서

는 매우 커다란 격차를 나타내고 있다. 비정규직의 임금은 정규직의 60% 수준이며, 정규직의 4대보험가입률이 실질적으로 거의 100%에 달하고 있음에 비해 비정규직의 경우 30% 중반 수준에 머물러 있다. 1년 내 비정규직의 정규직으로의 이동 가능성이 EU를 비롯한 주요 선진국이 30%를 넘는 데 반하여, 우리나라는 13% 대 수준에 불과하다. 우리나라에서 비정규직은 전형적으로 디딤돌이라기보다는 함정이다.

<표 2> 임시직 비율의 국제비교

국가	임시직비율	순위
스페인	30.4	1
한국	29.7	2
폴란드	22.7	3
멕시코	20.3	4
포르투갈	19.9	5
핀란드	16.2	6
터키	16.2	6
스웨덴	15.1	8
네덜란드	14.6	9
일본	13.9	10
캐나다	12.8	11
그리스	12.4	12
프랑스	12.3	13
스위스	12.3	13
독일	12.2	15
이탈리아	11.9	16
노르웨이	9.9	17
덴마크	9.8	18
아이슬랜드	9.6	19
체코	9.5	20
오스트리아	8.9	21
벨기에	8.7	22
헝가리	6.8	23
영국	5.7	24
슬로바키아	5.6	25
미국	4.02	26
아일랜드	3.4	27
룩셈부르크	3.2	28

* 출처: OECD Employment Outlook(2008)

예를 들어, 프랑스의 경우 비정규직 고용은 정규직 보완의 차원에서만 허용하는 “원칙적 금지, 예외적 허용”이라는 입장을 취하고 있다(장신철, 2009). 프랑스의 노동법정은 고용계약은 무기한의 정규직 계약이 원칙이며 비정규직은 예외적인 경우에만 일정 기간 한도 내에서 사용가능하다고 규정하고 있다. 실제로 OECD 국가들 중에서 많은 국가들이 기간제의 사용 사유에 제한을 두거나 파견근로에 대해 다양한 제한을 두고 있다. 일본의 경우도 2000년대 초반 파견근로를 중심으로 한 비정규직에 대한 규제를 완화하였다가 사회적으로 부정적인 효과가 너무 커서 최근에는 다시 비정규직 고용형태를 규제하는 방향으로 전환하고 있으며, 비정규직 비율이 가장 높은 스페인의 경우에도 2006년 이후부터 비정규직을 적극적으로 억제하는 정책 방향을 취하고 있다.

우리나라에서 비정규직이 정규직 대체형이라는 것은 기업이 단기적 이윤 추구를 위해서 비정규직을 과도하게 남용하고 차별하고 있다는 것을 의미한다. 비정규직 유발의 원인이 기업의 단기주의적인 경영 및 인사 관리 방식에 있는 것이다. 물론 비정규직의 남용과 차별이 정규직에 대한 과도한 보호에 기인한다는 기업의 주장이 타당한 측면이 없는 것은 아니다. 그렇다고 해서 비정규직의 남용과 차별이 정당화되거나, 경제적으로 효율적이라고는 할 수 없으며 정규직의 과보호를 푼다고 해서 비정규직 남용과 차별이 사라진다고 보기도 어렵다. 이러한 비정규직의 남용과 차별은 노동시장의 유연화를 통해서 경제의 성과를 높이는 효과를 가져오기보다는 단기주의에 기초한 저진로(low-road)의 이중구조화된 양극화 경제를 초래하고 교육시장에서 왜곡된 과도한 경쟁을 유발함으로써 우리경제의 성장잠재력을 크게 떨어뜨리고 막대한 사회적 비용을 초래하고 있다.

Ⅲ. 대안

비정규직 문제에 대한 궁극적인 해법은 우리나라의 경제산업구조와 노동시장체제의 전반을 개혁하는 방안에서 찾아야 할 것이다. 다만, 이러한 궁극적인 해법으로 가기에는 상당한 시간과 노력이 필요하기 때문에 중단기적으로라도 비정규직의 남용과 차별을 법과 정책을 통해 억제하는 것이 사회적으로 정당하고 경제적으로도 효율적이라고 할 수 있다.

현행 비정규직법이 유발할 것으로 주장되는 일자리 감소나 대량해고의 문제는 근거가 취약하고, 설령 그러한 효과가 부분적으로 있다고 하더라도 우리 경제가 감당할 수준이라고 판단된다. 따라서 현행 비정규직법이 초래하는 경제·사회적 비용보다는 비정규직법이 유예 또는 개정되었을 때의 경제·사회적 비용이 훨씬 크다고 판단된다. 비정규직의 고용안정이 문제라면, 오히려 현행 비정규직 법이 가지고 있는 문제를 보완하면서 비정규직의 정규직 전환을 촉진하는 정책 설계가 필요하다. 따라서 중단기적으로는 비정규직법을 보완함으로써 비정규직의 고용안정과 차별시정을 보장하고 이를 통한 양질의 일자리창출을 유도하는 방향을 취해야 할 것이다.

우선, 비정규직 입법의 취지와 목적을 무력화하는 사내하도급이나 불법파견의 문제를 규율할 수 있는 조항을 법 안에 포함시켜야 할 것으로 보인다. 불법파견 형태의 사내하도급을 원천적으로 방지하기 위해서는 상시적 업무에 대한 도급, 파견, 용역 등을 금지할 수도 있겠지만, 현실적으로 이것이 어렵다면, 불법파견의 성격을 가지는 사내하도급에 대해서 규제하는 방안이라도 우선 법 조항에 명문화할 필요가 있을 것이다. 이와 관련해서는 원청기업의 중층적 사용자성을 인정하여 명문화하는 방안이나 불법파견 시 즉시 직접 고용하도록 하는 방안 등을 생각해볼 수 있다. 또한 외주화에 대해서 기존 근로조건의 불이익 변경을 금지하는 방안도 생각해

볼 수 있을 것이다.

다음으로 차별시정제도의 실효성을 확보하는 방향에서의 법 개정이 필요하다. 최근 들어 일부 비정규직에 대한 차별에 대해 법적 판단이 나오고는 있지만, 여전히 신청건수가 많지 않고 신청이 이루어지더라도 특정 사업장에 집중되어 있는 상태이며, 구제율도 높지 않은 것이 사실이다. 근로자들이 개인적으로 노동위원회에 차별시정을 신청하는 것은 매우 어려운 일이다. 노동부는 차별신청기간을 현행 3개월에서 6개월로 연장하는 방안 정도를 생각하고 있지만, 무엇보다도 차별시정 신청권자를 당사자인 근로자 개인으로 한정하는 것이 아니라 노동조합 또는 제3자로 확대하는 것이 필요하다. 또한 차별의 '비교대상' 범위를 외국의 경우와 같이 초기 업적 비교대상, 과거 비교대상, 가상의 비교대상으로 확대하는 방안 등을 포함시킬 필요가 있다.

셋째, 비정규직의 정규직 전환 시스템을 구축해야 한다. 우리나라의 현재 노동시장 조건 하에서는 비정규직이 정규직으로 전환하기가 대단히 어려운 구조로 되어 있다. 따라서 정부의 적극적인 개입과 지원을 통해 비정규직이 정규직으로 전환되는 물꼬를 터줘야 한다. 현 정부도 비정규직의 정규직 전환을 위한 지원 정책을 끼워넣고 있다. 300인 미만 중소기업을 대상으로 하여 사회보험의 50%(1인당 155만원)를 2년간 지원하고 법인세(1인당 30만원)도 공제하겠다는 정책을 제시하고 있다.

이는 월 15만원 수준의 보조금 지급으로 비정규직 문제의 심각성을 고려하면 미약하다고 볼 수 있다. 좀 더 강력하게 정규직 전환 촉진을 위해 기금뿐만 아니라 정부 예산을 과감하게 투입할 필요가 있다. 우리나라와 더불어 가장 임시직 비율이 높은 스페인의 경우 2006년 7월 노사정이 임시직 고용억제를 위한 노동시장 개혁에 합의하였다(EIRO, 2007.1). 이 합의의 주요내용은 정규직 채용 시 또는 임시직의 정규직 전환 시 기업에게 사회보장료를 감면하고 보조금을 지급하는 것이었다. 시행 후 6개월간 정규직 채용 및 전환이 전년 동기과 비교하여 41.1% 증가한 것으로 보고되고 있다.

그러나 비정규직 문제의 궁극적 해결은 비정규직법이나 정부지원정책만으로 해결되기는 어렵다. 우리나라의 노동시장과 사회보장 시스템 전반의 개선이 필요하다. 우선 비정규직 문제가 위에서 제시한 입법이나 정책 등으로 개선되지 않을 경우 비정규직에 대한 사유제한도 고려할 수 있다고 생각된다. 앞의 프랑스 사례에서 보았듯이 이미 OECD의 많은 국가들이 비정규직의 사용을 예외적인 경우나 보완적인 경우로 한정하고 있다.

비정규직 증가의 사회경제적 비용이 매우 크다고 판단될 경우에는 사유제한의 대안도 고려해볼 수 있을 것이다. 사유제한은 일방적으로 상시적 업무의 경우에 비정규직 사용을 금지하는

방안 외에, 기간제의 사용기간 제한에 대해서 현행과 같이 노동자 ‘개인’ 을 기준으로 하지 않고, ‘업무’ 를 기준으로 하여 동일한 업무를 상이한 기간제 노동자가 바뀌어 일하는 경우를 방지하는 방법도 생각해볼 수 있을 것이다.

장기적으로 우리나라 비정규직 문제의 해결을 위해서는 우리나라의 노동시장과 사회보장 시스템 전반의 개선이 필요하다. 이중노동시장 구조의 문제를 해결하기 위한 직무 중심의 횡단적 노동시장 시스템과 산별노조 형태의 중층적 노사관계 시스템의 형성과 대-중소기업간 불공정 거래 해소, 그리고 비정규직에 대한 사회적 보호가 실질적으로 가능한 사회복지시스템의 구축 등 한국형의 고용시스템을 형성하는 것이 비정규직 문제의 궁극적인 해결 방향이다. (2009/06/29)



◎ 참고문헌

김유선, 2009, 비정규직 규모와 실태, 노동사회연구소.

은수미, 2008, 비정규직과 노사관계, 한국노동연구원.

장신철, 2009, 프랑스의 비정규직, 국제노동브리프 2009년 5월호

※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org)와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.