

‘불안정고용’(precarious work)의 시대 사회적 보호법제의 실효성과 사회통합적 일자리 창출 대안*

이 호 근**

〈 요약 〉

본 논문은 경제위기를 전후하여 심화되고 있는 ‘불안정고용’과 관련 주요 사회적 보호법제(비정규직법, 최저임금법, 근로기준법 등)의 ‘실효성’문제를 다루고 있다. 오늘날 경제성장과 고용의 분리현상이 심화되며 노동시장에서 나타나는 주요 현상은 저임금근로의 확대와 노동시장내 고용형태 다변화 추세의 강화라 할 수 있다. 전자가 일자리의 양적 성장의 한계와 세계화 등 개방경제 체제로 인한 경쟁압력의 결과라 한다면, 후자는 기술발전의 차원, 경쟁여건의 심화와 이에 대한 기업의 인사·노무 전략적 대응의 차원, 기타 개인주의적 경향의 확대와 같은 자발적 선택의 증가 등 복합적 요인에 기인한 것으로 분석한다.

논문은 이처럼 저임금노동 등 불안정고용의 확대와 노동시장내 고용형태 다변화 추세가 하나의 흐름으로 확산되어가는 속에 직접·간접·특수형태근로 종사자간, 또는 정규노동과 비정규노동간, 임금·근로조건의 격차의 심화와 그에 대한 대응으로 마련된 주요 법제도의 현

* 전북대학교 신입교수 연구비 지원(2008)에 의한 연구논문으로 2009년 한국사회정책학회 추계학술회의 ‘기획논문’으로 발표된 것을 수정 보완한 것임

** 전북대학교 법학전문대학원 교수(lhg618@jbnu.ac.kr)

황을 분석하고, 이와 동시에 다른 한편에서 대두되고 있는 이러한 사회적 보호법제의 ‘실효성’문제를 다룬다. 특히 경제위기시에 ‘일자리 창출’이 우선시되고 각종 규제완화 등 시장 중심적 정책기조의 강조가 이러한 보호법제의 실효성 논란의 배경이라고 보고 이를 비판적으로 검토한다. 논문은 우리나라 노동시장의 보호수준은 OECD국가 등 국제수준과 우리의 경제력에 비추어 높은 수준이라 할 수 없으며 실제 선진국과 비교하여 고유한 문제는 유연화강화나 규제라는 이분법보다는 보호수준이 높은 일부 대기업과 공공부문 조직노동과 사실상 법적 보호의 시각지대에 놓여있는 대다수의 미조직근로자와 중소기업 근로자 문제로 인한 ‘시장의 상호미스매칭’(mismatching)임을 강조한다. 이런 특수성에도 불구하고 현재와 같은 사회적 안정성을 고려하지 않는 시장중심적 규제없는 고용창출 전략의 문제점을 비판적으로 검토한다. 즉 K. Polanyi가 지적하듯 규제없는 시장의 기능만을 강조 (self-regulated market)할 때 사회적 보호의 문제가 해소될 수 없으며 그러한 노동시장 정책은 결국 고용의 문제도 해소하지 못하였다는 점을 지적한다. 또한, 논문은 법적강제에 의해서만 불안정고용을 막고자 하는 것은 풍선효과 등 부작용을 초래할 수 있다는 점을 아울러 인식할 필요가 있음을 강조하고 법제도적 대응방향의 기초는 현재 노동시장내 무질서하게 나타나고 있는 다양한 불법과 편법을 막도록 기본적 보호수준에 대한 사회적 합의와 일관된 법의 집행을 통해 당사자간 계약체결의 관행을 바로잡는데 주안점을 두어야 할 것이라는 점을 강조한다. 아울러, 기능적 유연화를 통해 기업의 생산성과 경쟁력 제고를 모색하는 동시에 임금·근로조건에서의 양극화 현상이 벌어지지 않도록 노동시장에 충분한 안정성을 병행적으로 모색하는 ‘유연안정성’(flexicurity)의 확보를 위하여 노력하여야 하며 여기에는 오늘날 정책적 예외가 있을 수 없다는 점을 강조한다. 동시에, 논문은 고용의 ‘양적위기’와 불안정고용 확산과 같은 고용의 ‘질적 위기’에 대한 대안으로 ‘사회통합적 일자리 창출방안’을 제시하고 이와 더불어 미래 고용대책의 과감한 대안으로 한시적 일자리 창출에 그칠 토목·건축과 같은 전통적 사업이 아닌 최근 UNEP와 ILO 등이 글로벌 캠페인에 나서고 있는 ‘진정한 녹색경제이니셔티브’(green economy initiative)에 의한 성장과 일자리 창출의 새로운 동력에 주목할 필요가 있음을 강조한다.

주제어: 불안정고용(precarious work), 비정규직법, 최저임금법, 근로기준법, 노동시장유연화(flexibility), 보호법제의 실효성, 유연안정성(flexicurity), 사회통합적 일자리 창출, 녹색일자리(green jobs)

1. 문제제기

‘불안정고용’(precarious work)¹⁾의 시대가 보편화되고 있다. 이러한 현상은 성장에도 불구하고 고용이 증가하지 않는 선진국가 증후군이 경제·산업 부문에 구조화된 이래 고용의 정체 현상과 노동시장 내 상시적 구조조정 등 고용의 ‘다운사이징’ 추세와 함께 확대되고 있다. 이것은 먼저 수직적인 고용관계의 재편을 초래하고 있다. 즉, 모회사/원청회사-자회사/하도급회사-재하도급회사 등 기존의 고용계약관계의 권리와 의무는 더욱 복잡화되고 각종 직간접적인 법적규제의 실효성과 고용창출기능 사이에 새로운 긴장관계가 형성되고 있다. 각국의 노동시장에서 이러한 현상이 예외 없이 보편화되고 있다.²⁾

이러한 불안정고용의 시대 노동시장 내 다양한 형태의 고용이 새로이 출현한다. 이것은 수평적 차원의 고용관계의 재편을 의미한다. 즉, 직접고용-간접고용-특수고용 등 다원화된 고용의 형태는 사용자와 근로자 또는 사용종속관계가 모호할 수 있는 ‘해당업무의 종사자’간에 다시 권리와 의무관계를 더욱 복잡하게 규율하게 된다. 직접고용의 형태로는 정규(무기계약 근로자)근로자 외에 기간제 계약직 근로자, 단시간 근로자 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 한편, 간접고용 부문에서는 98년 2월 20일 입법화후 일부 개정되어 운용되고 있는 ‘파견근로자 보호등에 관한 법률’의 규율대상인 파견근로자 이외에도 각종 하도급, 용역, 도급, 위임/위탁³⁾관계 속에 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받는 다양한 형태의 고용관계가 지속적으로 증가추세에 있다. 게다가, 근로자와

1) International Metalworkers' Federation (IMF), Global Action Against Precarious Work, (2007). ‘불안정고용’이란 열악한 보수, 안정적이지 못하며, 보호받지 못하고 가계를 유지할 수 없는 비정규직 고용을 지칭하는 용어로 사용되고 있다. 이러한 고용의 형태는 최근 제조업에서 서비스업으로의 이동 그리고 정보기술의 확산이 세계화 추세와 맞물리며 지난 시기에 급속히 증가하고 있다. 이러한 변화는 작업장에서의 ‘유연성’을 요구하며 ‘새로운 경제’ 형태를 창출해내고 있는 데 결과적으로 정규고용관계의 감소와 불안정한(형태의 고용관계)고용의 극적인 증가로 나타나고 있다. 불안정고용의 중요한 측면은 여성 등이 이러한 유형의 노동에 ‘과잉대표’되고 있는 젠더적 성격을 띠고 있다는 점이다. 불안정고용은 빈번히 단시간고용, 독립고용, 기간제근로, 임시근로, 호출근로, 재택근로, 텔레워크 등과 연상되고 있다. 이러한 고용의 형태는 한 사람의 사용자에 전일제로 지속적인 고용을 의미하는 정형고용관계로부터 이탈하는 것을 의미한다. 불안정고용의 각 형태는 저임금, 낮은 부가급부, 낮은 집단적 대표 그리고 어떤 ‘직업안정성’이 없는 상태로 노동시장 내 도전과 불이익을 야기하고 있다. 고용이 본질적으로 불안정하다는 것은 4가지 요소를 띠고 있다; ① 지속고용에 대한 확실성 정도, ② 노조나 전문적인 단체의 존재나 부재와 관련된 것으로 근로조건, 임금, 작업의 속도 등에 대한 노동과정의 통제여부, ③ 규제적 보호의 정도, 그리고 ④ 소득수준 등이 그것이다. Wikipedia, ‘precarious work’개념 참조제정리

2) 주요국가의 사례는 다음을 참조. 박제성, 「사내하도급과 노동법」, 정책연구 2009-1, 한국노동연구원, 2009

3) 김수복, 「근로자파견과 도급·업무위탁·전출실무」, 중앙경제, 2007참조

자영업자의 중간적 지위에서 법적 보호의 사각지대에 놓여있는 특수형태근로종사자들 또한 노동시장내 중요한 비중을 차지하고 있다. 가치중립적으로 이러한 고용형태의 증가추세는 ‘고용형태의 다변화’로 불리우나, 이들의 공통적 특징은 노동시장내 개인의 자율적인 선택의 기회를 높이기보다는 고용이 불안정하며 차별을 구조화하는 것으로 논란이 증폭되고 있다.

즉, 이러한 현상은 흔히 근로자 스스로의 자발적 선택에 의한 것이라기보다는 노동 투입에 대한 기술적 요인의 변화와 시장에서의 경쟁압력에 따라 사용자적 지위에 있는 기업/기업가들이 능동적·공격적으로 대응하는 가운데 초래된 경향이 지배적이다. 결과적으로 고용종사상 신분차이, 기업규모별 차이, 내부자와 외부자(insider/outsider)차이, 성별 차이 등 다양한 조건에 따라 임금과 근로조건에 있어서 노동시장 양극화는 더욱 심화되어 왔다. 이런 노동시장 발전은 기존의 상대적으로 동질적인 고용의 개념에 변화와 도전을 초래하고 있다. 그러나, 규제완화와 노동시장 ‘유연화’같은 글로벌 지배적 화두⁴⁾ 속에도 또 다른 분명한 추이는 각국이 이러한 불안정 고용의 증가에 대응하여 다양한 수준의 법적 안정망의 구축을 필요로 한다는 점이다.

우리에게 노동시장 유연화라는 글로벌 경향을 고려하면서 최소한의 사회적 안전망 역할을 해줄 장치로 그간 비정규근로 관련 법제화와 특수형태근로 종사자 관련 대책 등이 모색되어 왔다. 그러나, 지난한 사회적 논의 과정을 경과한 후 마련된 관련 법제도가 안착하기도 전에 이러한 노동시장 ‘보호’법제의 ‘실효성’에 대한 논란이 심화되어왔다. 즉, 이들이 유효한 보호법제냐 또는 실익은 별로 없고 오히려 고용창출을 제한하는 ‘악법’이냐라는 다소 이념화된 논쟁으로까지 논란이 전개되었다. 이러한 보호법제 중 2007년 7월 1일 시행되기 시작하여 2009년 7월 1일부터 100인 미만 사업장에 확대 적용된 ‘비정규직법’과 ‘최저임금법’, 기타, 해고제한 규정 등을 다루는 ‘근로기준법’ 개정논란 등이 특히 경제위기시라는 환경변수와 이 명박정부 들어 추진되고 있는 노동정책의 기조 속에 주목을 끌었다.

우리 노동시장에서 이러한 불안정고용이 어제 오늘의 문제는 아니지만 외환위기 이후 최근 10년 만에 지속적으로 증가추세에 있다가 다시 2008/2009년 글로벌 금융위

⁴⁾ A. Supiot, Beyond Employment - Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe, Oxford University Press, 2001, p. 192이하 참조.

기를 경과하며 우리 노동시장에 새로운 논란을 야기하였다. 글로벌 경쟁의 시대 불안정 고용의 증가와 관련 보호법제의 실효성을 어떻게 담지할 것인가가 실제 중요한 사회적 쟁점이 되고 있다.

한편, ‘경제성장’과 ‘고용’의 관계가 일치하지 않는다는 ‘고용없는 성장’(jobless growth)론⁵⁾이 대두된 이래 노동시장의 주요 당사자들은 물론 정책담당자와 관련 전문가들은 새로운 대응을 촉구해왔다. 2008년 하반기 글로벌 경제위기의 심화이래 고용시장 상황은 더욱 악화되어 고용정책과 일자리 대책은 그 어느 때보다 중요성이 높아져왔다. 오늘날, 고용의 문제는 점점 국가의 핵심적인 과제로 여겨지고 있음에도 여전히 그 ‘기본방향’에 대한 사회적 합의가 존재하지 않고 있다. 최근, 부분적인 경기회복의 징후가 전망되고 있으나 고용의 양적·질적 저하는 여전히 노동시장의 중요한 도전요인이 되고 있다.

사실, 노동시장내 고용의 구조적 위기는 OECD권 주요국가에 있어서는 이미 전후 장기호황 국면이 지나고 주기적인 경제위기를 동반한 상시적 구조조정 of 새로운 경제 상황이 나타나기 시작한 70년대 이래 ‘보편적인’ 현상이 되어 왔다. 반면, 그 시기에 역동적인 경제성장기를 경험한 우리에게 있어 고용의 위기는 90년대 이후에야 주로 논의되고 있다. 이는 우리의 경제구조 역시 선진국형 ‘저성장·고실업 구조’로 이행하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 오늘날 일자리가 중요하다는 것은 시장주의자건, ‘국가와 시장의 균형’을 주장하는 논자이건 간에 표면적으로는 견해가 일치하는 문제가 되었다. 그러나, 문제는 그러한 일자리 창출의 ‘방법’과 일자리의 ‘질’의 유지에 대하여 전략과 방법이 상이하게 나타나고 있다는 점이다. 한쪽에서는 ‘시장력의 복원’(more market, less state), 즉, 더 많은 유연성과 더 과감한 규제완화 정책을 통해 기업 활동의 자유와 경쟁, 개별주체의 창의성에 의해 일자리를 창출하고자 하는 대신⁶⁾ 최소한의 사회적 안전망을 통해 최소한의 비용으로 기업과 국가의 경쟁력을 유지하고자 한다. 반면, 다른 한편에서는 시장의 유연화가 이미 너무 많이 진행되어 이제는 노동시장의 유연화나 규제완화보다는 노동기본권, 사회보장 및 생태·환경 등의 보호가 필요하며 이를 위해 유연화와 안정화의 조화 즉, ‘유연안정성’(flexicurity)의 추구 또는 최근의 글로벌 경제위기

⁵⁾ J. Rifkin, 「The End of Work」 1995. 전병유, 「고용없는 성장에 대한 대응전략」, 한국노동연구원, 2005 참조

⁶⁾ 남성일, 「한국의 노동, 어떻게 할 것인가? I, II」, 서강대학교 출판부, 2007 & 2008 참조

가 입증하듯 고삐풀린 시장만능주의의 환상을 제어할 금융, 노동, 환경부문 등에 ‘규제의 강화’(re-regulation)가 필요한 시점⁷⁾이라는 입장이 맞서고 있다.

이 글은 이처럼 국가 정책의 중요한 우선순위를 차지하고 있으며 주요 ‘사회통합’ 과제라 할 수 있는 ‘일자리 창출’과 ‘불안정고용의 문제’가 어떻게 자리매김되어야 하는 지 검토하고자 한다. 이런 관점에서 우리나라 노동시장의 주요 현황과 과제를 검토 분석하고 고용과 관련 이 명박정부의 주요 노동정책의 기본방향과 그 문제점을 분석하고 과감한 대안제시를 하고자 한다.

이 글은 첫째, 오늘날, 고용의 문제는 전통적으로 발전론적 시기의 담론인 ‘분배 vs. 성장’ 또는 ‘규제 vs. 유연화’의 이분법이 아닌 우리 노동시장에서 구체적으로 ‘시장의 mismatching’이란 무엇인가란 관점에서 살펴보아야 할 필요성을 강조하고자 한다. 둘째, 오늘날 OECD 국가의 중심적인 노동시장 정책 기조가 되고 있는 이른바 노동시장의 ‘유연안전성’(flexicurity)⁸⁾의 주요 원칙과 목표가 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 한다. 셋째, 논문은 불안정고용의 시대 기존 고용관련 노동시장적 논의를 넘어 향후 미래 ‘녹색경제’(green economy)를 중심으로 한 노동시장의 새로운 고용창출 패러다임의 창출모색이 왜 필요한 지를 문제제기 하고자 한다.

2. 불안정고용의 시대 사회적 보호법제의 실효성

1) 경제위기 이후 우리나라 노동시장 현황

⁷⁾ ILO가 1994년부터 precarious work를 규제하기 위하여 part-time work와 재택근로 등을 규율한 이래 EU(유럽연합)와 회원국가들을 중심으로 각국에서 관련 입법조치가 잇따랐고, 이어 1999년부터는 심화되는 globalization의 시대 ILO는 다시 ‘decent work’의 글로벌 캠페인을 통해 고용의 양뿐만 아니라 고용의 ‘질’의 중요성을 강조하였으며, 그리고 다시 2008년 경제위기의 도래와 함께 ‘green jobs’를 노동조건인 무분별한 규제완화 및 유연화 경쟁에 대응하는 새로운 대안전략으로 내세우고 있다. UNEP, 「Green Jobs: Toward decent work in a sustainable low-carbon world」, 2008.9참조

⁸⁾ 노동시장 유연안전성을 뜻하는 ‘flexicurity’는 덴마크의 사민당 총재인 Rasmussen에 의해 처음 사용된 개념이며 네델란드에서는 관련 법령이 제정되기도 하였다. 유럽연합(EU)은 이와 관련 2007년 ‘유럽고용전략’(EES: European Employment Strategy) 일환으로 이 개념을 리스본전략의 공통규범으로 받아들였다. 노동시장에서 유연성과 안전성을 동시에 제고하고자 하는 이 개념은 ① 유연하며 신뢰할 만한 계약관계, ② 포괄적인 평생교육 전략, ③ 효과적인 적극적 노동시장전략, ④ 이전기간동안 적절한 소득보전을 제공하는 현대적 사회보장체계 구축 등 4개의 정책요소를 정하고 있다.

통계청의 경제활동인구조사에 의하면 우리나라의 실업률은 경제위기 이후 2010년 1월 5.0%로 실업자 수가 121만 6천명⁹⁾으로 최고조에 달한 이후 2010년 4월에도 현재 실업률이 4.1% 달하고 실업자 수가 100만명을 넘어서 경제위기이후 고용상황이 호전되고 있는 것으로 분석되지만 여전히 고용시장의 현황은 표면적인 경기효과와 달리, 경기불황으로 인한 구조조정 요인 외 구조적인 문제를 안고 있는 것으로 나타나고 있다.

이와 관련, 실업률을 중심으로 한 통계와 실제적 고용현황을 구체적으로 검토할 필요가 있다. 먼저, 우리나라의 공식실업률은 4%대에 ‘불과’하여 표면적으로 OECD국가의 평균치 이하¹⁰⁾에 머물고 있는 것으로 보인다. 하지만, 우리 노동시장내 실제 고용상황은 다음과 같은 특성을 안고 있다. 우리나라의 취업-실업 자료의 근거가 되는 통계청의 <경제활동인구조사>는 ‘비경제활동인구’(16,384천명, 2010년 2월 현재)를 우선 실업자 분류대상에서 제외하고, 경제활동인구(24,035천명, 2010년 2월 현재) 중 ① 조사대상 ‘주간에 수입을 목적으로 1시간 이상 일한 자’, ② 동일가구 내 가구원이 운영하는 농장이나 사업체의 수입을 위해 ‘주당 18시간이상 일한 무급가족종사자’(2010년 2월 현재 1,097천명), ③ 직업 또는 사업체를 가지고 있으나 일시적인 병 또는 사고, 연가, 교육, 노사분규 등의 사유로 일하지 못한 ‘일시 휴직자’(2010년 2월 현재 642천명)등을 모두 ‘취업자’(22,867천명, 고용률 56,6%)에 포함 ‘실업자’(1,169천명 2010년 2월 현재)를 분류하고 있어 실업률이 상대적으로 낮게 평가되고 있다. 한편, 실업자는 우리나라는 현재 통상 구직기간을 기준으로 지난 1주간 또는 4주간 두 개의 분리된 통계로 산출해 오고 있으며, 실업의 기준¹¹⁾으로 ‘조사대상주간에 수입있는 일을 하지 않았고, 지난 4주간 일자리를 찾아 적극적으로 구직활동을 하였던 사람으로서 일자리가 주어진다면 즉시 취업이 가능한 사람’을 의미하고 있다. 그러나, 우리나라의 경우 거의 24%에 달하는 자영업 또는 ‘유사자영업자’의 비율이 OECD국가 평균¹²⁾에 비하여 거의 두 배가량 높은

9) 통계청 2010년 4월 경제활동인구조사 참조. 특히, 이 가운데 15~29세 청년실업자가 37만9천명으로 9.0%로 평균 실업률의 거의 두 배에 가까운 실업률을 보이고 있다.

10) 2010년 2월 현재 OECD국가의 평균 실업률(OECD Labour Force Statistics)은 8.6%이며 청년실업률은 20%이다. 이에 비하여, 우리나라의 경우 2010년 4월 현재 실업률은 현재 4.1%(100만 5천명)이며 청년실업률은 9.0%(37만9천명)이다.

11) 실업자의 통상적인 국제정의는 ‘조사대상 4주간 수입있는 일을 전혀 하지 않은 사람으로서 적극적인 구직활동을 하였고, 일이 주어지면 즉시 취업이 가능한 사람’이다.

12) 경제활동인구 중 취업자로 분류되는 자영업자는 OECD국가의 경우 평균 13.8%(2008년)이며 우리나라의 경우 24%(5,489천명)에 달하여 약 1.7배(2007년 기준)높은 비중을 나타내고 있다. 특히, ‘고용원이 있는 자영업자’는 151만명, ‘고용원이 없는 자영업자’는 422만명에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다(2009.9월 현재)

수준인 점도 실업률이 낮게 추산되는 요인이 되고 있다.

둘째, 우리나라의 경우 취업상태에 있다하더라도 높은 수준에 머물고 있는 다양한 형태의 비정규근로자 등 노동시장 내 구조적인 ‘불안정고용’¹³⁾의 문제가 주요 사회적 과제이다. 물론, OECD 주요 국가에서도 우리와 유사하게 노동시장 내 고용형태의 다변화추세는 가속화되며 비정규직 고용이 증가하고 있어 이 문제는 우리만의 문제라 할 수 없다. 그러나, 우리의 경우 그 ‘비중이 너무 많고’ 대다수가 ‘비자발적 고용’¹⁴⁾이라는 점에 문제가 있다. 이러한 노동시장내 정규직과 비정규직간 ‘고용의 양극화’는 사회통합의 큰 걸림돌이 되고 있다. ‘시장중심론자’들이 주장¹⁵⁾하는 바와 달리 ‘시장’은 결국 이 문제를 혼자 해결할 수 없다는 것이 각국이 관련 입법에 나선 배경이다.¹⁶⁾

이외에 실제 통계를 분석하면 공식통계상 4%에 머물고 있는 실업자 외에 우리나라 비경제활동인구 중 구직단념자와 취업준비생, 혹은 유휴(그냥 쉬었음)인력 등을 합한 이른바 ‘유사 실업’의 규모는 사실상 379만 명(15.7%)에 달하고 있는 상황이다.

13) 노동부 및 한국노동사회연구소 통계에 따르면 그 비중은 각각 최소 33.4%(537만명)에서 52%에 이르고 있다. 이러한 비정규근로 통계 차이의 핵심은 서면근로계약 없이 사업장에서 장기간 고용되고 있으나 고용이 한시적으로 볼 수 있는 근로자를 기간제 근로자에 포함시키느냐 그렇지 않느냐 문제로 그 비중이 무려 19% 통계적 차이를 보이고 있다. 어쨌든 공식 정부의 통계수치에 의하더라도 우리의 비정규근로의 비중은 OECD 국가 평균을 상회하고 있다.

14) 2009년 3월 설문조사결과 자발적 비정규근로자는 37.2%에 불과한 반면 비자발적 비정규 근로자가 2/3에 달하는 62.8%에 달했다. 자발적 여부에 대해 통계는 때로 50%이상이 자발적이라고 분석되는 등 주기적으로 불안정한 모습을 보이고 있는데 본 통계는 통계청 홈페이지의 설명 자료를 참고했다. 한편, 프랑스, 독일, 이탈리아의 기간제근로자 등의 자발적 비정규자는 83%에 달하는 것으로 분석되고 있다(Eurostat 2000, 통계청 동 설명자료 참조). 우리의 경우, 특히, 노동시장내 고용형태별로 정규직과 비정규근로자간에 임금과 근로조건의 차이가 구조화되어 있는 문제가 심각하다.

15) 경제사가 K. Polanyi는 영국 시장경제 역사 300여년을 관찰하며 집필한 그의 고전적 저서인 ‘The Great Transformation’(대전환)에서 ‘시장’과 ‘사회’가 어떻게 역사적으로 상호 ‘역동적인 관계’(double movement)를 이루어 왔는지를 감동적으로 설파하고 있다. 그는 시장은 그 자체로 고립된 존재(self regulated)가 아닌 ‘제도’이며 이것은 사회 속에 깊숙이 연계되어 있는 것임을 이론적·경험적 사료를 들어 잘 보여주고 있다.

16) 90년대 들어 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 스웨덴 등 유럽연합(EU) 중심 국가들은 물론, 시장중심 국가인 영국이나, 최근 OECD국가 중 성공적인 고용모델로 주목을 받고 있는 덴마크 등에서도 하나같이 관련 입법조치가 이루어져 왔다. 게다가, 비정규관련 특별법이 없다는 일본에서도 최근 파견근로자 문제가 사회문제화되며 관련 입법조치를 강화된 데 이어, 지난 2007년 근로계약법제의 별도 입법조치를 하며 기간제 계약 관련 사항을 다루는 등 오늘날 이 부분에 대한 규율은 보편적 추세라 할 수 있다. 관련, Takashi Araki, Enactment of the Labor Contract Act and Its Significance for Japanese labor law, (타카시 아라키, 일본 노동계약법의 제정과 노동법상의 함의), in: 한국노동법학회 국제학술대회(2009년 추계), 근로계약법제의 현황과 과제(2009.10.16), 발표문, pp.147~148참조

[표 1] 2010년 2월 실업자 및 유사 실업자 현황

(단위 : 천명)

	실업자	구직 단념자	취업 준비생	유휴 (그냥쉬었음)	18시간 이하 노동자 중 추가취업희망자	유사 실업자
2010	1,169	253	636	1,563	171	3,792

출처: 통계청 경제활동인구조사(2010.2) 자료 참조 필자 재구성

이처럼, 공식 실업률 밖 잠재적 유사 실업률 군의 문제와 관련 다른 OECD국가와 달리 우리나라 노동시장의 특성으로 ‘취업’과 ‘실업’을 오가는 이동보다는 ‘취업’과 ‘비경제활동’을 오가는 이동 비율이 높다는 점에 유의하여야 한다. 이것은 우리의 경우 ‘비경제활동인구 중 상당부분이 실제 실업상태’에 있다는 것을 의미하고 있다. 이러한 유사실업률은 꾸준한 증가추세에 있는데, 이는 경제상황과 취업여건 악화에 따라 실업상태에 머무르기보다 아예 노동시장에 퇴장하는 계층이 늘어나는 현상으로 나타나고 있다.

고용시장의 상황은 이처럼 단순한 경기적 요인 외에 우리나라의 지난 산업화 과정 속에 가려진 노동시장 내 복잡한 구조적인 문제(제조업/서비스업/기타 1차 산업 등 산업별 특성, 대기업/중소기업 등 기업규모별 특성, 남성/여성근로자 등 성별특성, 직접고용/간접고용/특수고용 등 고용형태별 특성 등)를 안고 있으며 이것이 양극화 심화와 맞물리며 사회통합에 중요한 걸림돌이 되고 있다. 그럼에도, 우리의 고용 상황은 향후에도 획기적으로 개선될 전망이 잘 보이지 않고 있다. 먼저, 급속한 산업화와 90년대 중반까지 거의 매년 10%에 가까운 고성장을 거듭하며 고용을 주도적으로 창출해 온 우리나라의 산업구조와 고용구조가 외환위기 이후 급격히 구조적으로 변모하고 있다. 즉, 우리나라 1000인 이상 대기업에서는 1996년~2006년 사이에 무려 58만개가 넘는 일자리가 사라졌으며(아래 표 참조), 10대 재벌 대기업의 경우 이 명백 정부가 들어선 2008년에도 매출은 증가했지만 고용은 오히려 감소한 것으로 나타나고 있다. 아래 표에서 엿볼 수 있는 것처럼 300인 이상의 기업에서도 상황은 비슷하여 지난 10년간 약 20만개의 일자리가 사라져 버린 것으로 추산되고 있다. 이것은 이들 300인 이상 기업이 우리 노동시장내 고용창출의 중심에서 벗어나 있음을 보여주고 있다.

[표 2] 기업규모별 고용창출력 비교

(단위 : 명. %)

	1996년	2006년	증감
50인 이하	8,711,271	10,469,895	△1,758,624(42.3%)
50인-300인 미만	2,597,158	3,049,269	△ 452,111(17.4%)
300인-1000인 미만	1,245,154	1,043,554	▽ 201,600(-16.2%)
1000인 이상	1,453,171	873,048	▽ 580,123(-39.3%)
합계	14,006,754	15,435,766	

출처: 통계청, 사업기초통계조사(전국체민주노동조합연맹, 정책보고 2009-04, 민주노총의 요구와 과제 재인용)

또한, 최근 경제위기시에 정부는 2009년에는 공기업들에게 원래 3년간 달성하기로 했던 공공부문 선진화 계획에 따라 전체 13,000명 인력의 부문별 단계적 인력감축을 추진하는 한편, 대체인력으로 6개월짜리 한시적인 100만원 남짓한 저임금 일자리인 “인턴”사원을 대거 활용하였다.¹⁷⁾ 또한, 또 다른 조사에 의하면 상장기업 635개사의 신규채용계획 조사 결과에 따르면 2008년 정규직 채용규모는 21,961명에서 2009년 13,843명으로 준 반면, 인턴사원은 3,629명에서 2009년에는 13,472명으로 대폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 이처럼, 전체 채용 규모는 비슷하나, 정규직 채용감소와 인턴 채용이 증가한 반면 2008~2009년 사이 오히려 관찮은 정규직 일자리가 1만개 이상 감소한 것으로 나타나고 있다.¹⁸⁾

17) 이러한 인턴사원은 일종의 ‘수습사원’이라 할 수 있는데 경제위기와 더불어 정부의 일자리주문에 따라 민간부문에서도 삼성 2,000명, SK 1,800명, 현대·기아차 1,000명 등 대기업 인턴 채용 규모만 1만 명이 한시적으로 취업되었다. 이들은 단기 기간제 근로자라 할 수 있는데 통상 계약직근로자와 달리 ‘기본급’만 지급, 기간도 6개월~1년 동안 고용보장이 확실한 채 회사에 유리하게 채용되는 신종 고용형태로 확산되었다.

18) 취업·인사 포털 인쿠르트 조사에 따르면 2009년 8월 상장기업 548개 회사 대상 2009년 하반기 채용계획조사 결과 35.4%인 194개 업체만 신입사원 채용예정으로 이는 2008년 대비 10.2%줄어든 것으로 2003년 이래 가장 낮은 수치를 보였다. 이처럼 경기회복에 대한 기대감과 달리 고용체감지수는 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 또한 채용계획이 없는 기업은 274개사였으며 80개사는 미결정상태이다. 채용인원은 대기업 8,920명, 중견기업 1,393명, 중소기업 723명으로 나타났고, 건설, 기계, 철강, 조선, 기타 제조, 물류, 운수, 석유화학, 식음료, 유통, 무역, 자동차, 정보통신, 전기, 전자, 제약업종 등 모든 부문에서 채용인원이 줄었다. 기업규모별로는 대기업이 공채계획이 있는 곳이 60.2%였으며 채용계획이 없는 곳이 23.9%, 미정인 기업이 15.9%였다. 중견기업은 채용을 실시하는 기업이 29.5%로 대기업의 절반수준에도 미치지 못하였으며 채용하지 않는다는 기업이 50.8%, 미정인 기업이 19.7%로 나타났으며 채용을 실시하는 곳은 28.5%였으나 채용을 하지 않는다는 기업이 61.6%, 미정인 곳은 9.9%로 나타났다.(인쿠르트 2009.9.2)

게다가, 지방자치단체나 중앙정부 기관 등에서 일하는 행정인턴도 2009년에만 1만 6천명, 공기업은 1만 2천명 이상의 인턴사원을 채용하고, 그 밖에 인턴교사 2만 5천명에, 해외 인턴도 2만 5천명 가량 늘었다. 결국, 경제위기시에 근본적인 고용정책적 노선을 재점검하기보다는 정부·민간, 국내·외 가리지 않고 전 영역에서 ‘인턴’만 호황인 실정이었다 할 수 있다.¹⁹⁾

한편, 기업들의 이윤은 이와 달리, 여전히 장기호황 상황이다. 2008년 국내 10대 그룹의 이익잉여금이 무려 145조 5천억 원에 달하며, 2008년 국내 10대 기업의 사내유보금은 17조 2천억 원, 현금성 자산은 47조 6천억 원에 달하였다. 이처럼, 기업의 성장이나 이윤과 달리 고용의 성장은 이루어지지 않아 성장과 고용의 분리현상이 나타나고 있어 고용정책적 기본방향에 대한 재검토가 이루어져야 할 필요성이 제기되고 있다.²⁰⁾

한편, 산업부문별로 보아 우리나라는 이미 제조업부문이 차지하고 있는 산업의 비중은 지난 30년간 GDP의 30%로 그 비중이 동일하나 실제 종사하고 있는 고용의 비중은 17%이하에 머물러 거의 10%이상 고용창출 능력이 감소한 것으로 분석된다.

[표 3] 우리나라 주요 산업별 종사자 수 및 비율

(단위 : 천명, %)

산업	종사자 수	비율
농업·임업·어업	1,858	7.75%
제조업·광업	3,858	16.10%
사회간접자본 및 기타 서비스업	18,251	76.15%
전체	23,967	100%

출처: 통계청 산업별 취업자통계 필자 재구성(2009.6)

또한, 지난 시기 기간제, 단시간, 파견근로와 호출, 용역, 도급근로 등 비정규노동,

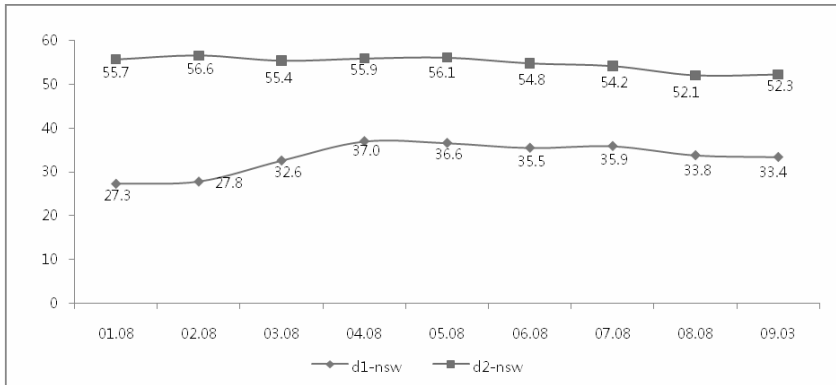
¹⁹⁾ 2009년 국회 교과위 국정감사에서 “안민석 의원은 ‘교과부의 청년고용대책 사업 예산은 2008년 207억원에서 2009년 추경 뒤에는 1812억원으로 775.4%가 늘었지만, 계획한 지 한 달 만에 사업을 시작하는 등 주먹구구식으로 운영돼 효과가 미미했다”며 “양적인 확대에 골몰해 예산을 끌어오는 데에만 급급할 것이 아니라 ‘취업 취약 계층’ 위주의 사업 등 종합적인 대책을 마련해야 한다”고 주장”하며 정부의 이러한 인턴관련 고용사업의 문제점을 지적하고 있다.(한겨레, 2009.10.22)

²⁰⁾ 전국민주노동조합연맹, 정책보고 2009-04, 민주노총의 요구와 과제, p.75 참조

즉 불완전고용이 지속적으로 증가하여 왔다.

[그림 1] 한국의 비정규노동 규모추이(2001~2009)

(단위 : %)



출처: 은수미, 「한국의 비정규근로」(미발표원고)통계청 경제활동인구조사 각 년도(2001~2009) 재인용.
 주: d1-nsw : 정부발표 비정규직 규모, d2-nsw : 노동계발표 비정규직 규모

위의 표에서 보듯이 우리나라의 비정규 노동은 정부의 공식통계를 따르더라도 33.4%(537만명)수준에 달하고 있으며 노동계의 추산에 따르면 거의 52.3%(841만명)에 달하고 있는 것으로 추산된다. 이 가운데 특히, 전체 비정규근로자 가운데 여성비정규 노동이 차지하고 있는 비중이 거의 6~70%에 달하고 있는 것으로 분석되고 있다.

결국, 종합하면, 우리나라 노동시장에서 고용창출 동력은 대기업에서 중소기업으로 제조업에서 서비스업으로 그 중심이 이동하였으며 서비스업종에서는 비정규직의 비중이 크고 그 중 특히 여성근로자가 상당수를 차지하고 있다고 할 수 있다. 이런 구조적 조건 속에서 노동시장 내에서 성별, 기업규모별, 고용형태별로 근로조건의 양극화가 심화되어 왔다. 더욱이, 2008년 하반기 이래 경제위기를 경과하며 전반적으로 일자리가 감소되는 추세 속에, 불안정한 일자리는 더 빨리 감소되어 이들 비정규근로 일자리가 경기불황시에 정규근로자 고용의 안전판 구실을 하는 것으로 나타났다. 그런 상황에서 노동시장 양극화는 더욱 심화되었다.

이러한 고용의 위기에 대응하는 방식은 각국마다 다양하게 나타나고 있다. 특히, 주효한 고용정책으로 각국마다 다양한 적극적 노동시장대책이 시도되고 있는가하면, 근

로시간 단축 등을 통한 ‘일자리 나누기’(Job Sharing) 방안²¹⁾ 등을 들 수 있다. 즉, 오늘날 일자리 창출정책의 기본방향은 ‘노동시장 유연화’나 ‘규제’의 강화나가 아니라 변화하는 노동시장내 다양한 대내외의 도전 요인 속에서 이들의 ‘최적의 배합’(best practice)을 통한 고용성과를 높이려고 하는데 대다수 나라의 고용정책의 중심이 있다는 점이 주목된다. 이러한 정책방향은 오늘날 유럽국가들을 중심으로 이제는 보편적 개념이 된 ‘유연안전성(flexicurity)’방안이라 불리우기도 한다.

유럽권의 선진OECD국가들과 비교하여 잘 발전된 사회적 안전망도, 높은 수준의 교육-훈련시스템도, 그에 상응하는 재정 및 정책 지원도 충분치 않은 우리의 여건에 견주어 볼 때 사실 이러한 ‘유연안전성’ 개념의 전략적 지향과 실제 적용은 여전히 쉽지 않은 도전요인을 갖고 있다 할 수 있다. 그러나, 사회통합의 중심전략의 하나로 고용정책과 일자리 창출방안에 대하여 검토하여 본다면, 오늘날 모든 고용정책상의 정책 선택은 바로 이 유연안전성을 비켜갈 수 없다고 판단된다. 반면에, 정책적 기본방향이 시장에만 의존, 즉, ‘유연성을 위한 유연성’의 강화를 통해서 고용도, 경제성장도, 사회통합도 이루어질 수 있다고 주장하는 것은 시장의 힘에 대한 지나친 맹신이라 아니할 수 없다.²²⁾ 2008/2009년 글로벌 금융위기는 바로 통제되지 않는 고삐풀린 규제완화가 노동시장에 어떤 직간접적인 파급효과를 초래하는지를 보였으며 이는 오늘날 각국의 정책방향에 중요한 전환점을 시사하고 있다. 그럼에도, 아직도 그 원인에 대하여 근본적으로 성찰하지 아니하고 여전히 80~90년대의 과거 고용패러다임에 집착하고 있는 것은 시대의 과제를 인식하지 못하는 그 자체로 낙후한 ‘과잉이데올로기’에 다름이 아니라 할 수 있다.

반면, 오늘날 모든 노동과 복지 그리고 사회보장관련 정책은 후기복지국가와 세계화시대에 임금을 포함한 근로조건에 대한 시장의 경쟁이나 사회보장 측면에서 비용 및 전달체계의 효율성을 더욱 고려하지 않을 수 없게 되었다. 이런 의미에서 노동·사회정책과 경제정책의 연계는 더욱 강조되고 있다. 즉, 사회통합의 핵심정책으로서 고용의

21) N. Brandt, J.-M. Burniaux and R. Duval, Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms, Economic Department Working Paper No. 429, (ECO/WKP(2005)) 16, 2005 참조

22) 역사적으로 모든 시장은 ‘제도화된 시장’이며 사회적 통제에서 벗어난 ‘자율규제적’(self-regulated)시장에 대한 의존이 확대될수록 시장은 모든 것을 삼키는 ‘악마의 맷돌’(satanic mill)이 되며 궁극적으로 새로운 위기와 사회적 파국이 초래되곤 했음을 역사적 경험을 통해 예시한 K. Polanyi의 고전적 분석은 ‘시장과 사회의 관계’에 중요한 메시지를 주고 있다. K. Polanyi, The Great Transformation, Frankfurt/a. M. 1990 참조

문제는 임금삭감과 재정확대를 통한 임시직의 양산에 의존하는 현재의 정책 기본방향과 단기처방만으로는 그 효과를 보기가 어렵다. 따라서, 고용의 위기를 극복하기 위한 노동시장 정책의 기본방향에 대한 새로운 모색이 필요한 시점이다. 고용정책은 ‘일자리 나누기’와 일자리 창출·전략으로 나누어 우선 일자리 나누기를 위해 노동시간 단축, 교대제 확대, 학습과 교육훈련휴가제 도입, 육아휴직 활성화 등을 활용, 실업자를 대체근로로 활용하고²³⁾, 정규근로자의 경우 지속적으로 변화하는 환경 속에서 교육훈련과 숙련을 지속적으로 향상하여 기업이 경쟁력과 생산성을 제고토록 하고, 이를 사회적 안전망을 통해 다양한 방식으로 지원하는 체계를 구축하여야 할 것이다. 이를 넘어 일자리 창출전략은 뒤에서 검토하듯(5장) 전통적 접근을 넘어서는 새로운 모색이 필요하다. 현재의 정책적 대응은 장기비전이 부재한 채 시장의 기능에만 ‘과도’하게 의존해 고용의 문제를 해결하고자 한다는데 근본 문제점이 있다. 다음에는 대안적 고용정책을 검토하기 전에 경제위기시 사회보호법제의 실효성 논란을 검토하기로 한다.

2) 불안정고용과 사회적 보호법제

불안정고용을 규율하기 위한 주요 입법조치였던 비정규법의 경우 2009년 7월 100인 미만 사업장으로 확대적용을 앞두고 노동부는 ‘100만 실업대란설’을 제기하며 기간제 계약기간 연장(2→4년)을 포함한 비정규법 개정의 필요성을 제기하였다. 법제정 유예의 논리로 제시된 내용은 3년전 노동부가 법제정의 취지로 내세웠던 내용과 정반대로 법적 ‘실효성’ 문제였다. 법제정의 실효성은 크지 않고, 반대로, 2년 계약기간 도래와 함께 계약해지 등 경제위기시에 법 적용의 부작용이 커 이에 대한 대응방안이 불가피하다는 논리였다.

²³⁾ OECD국가 중에서 이 부분에 대해 가장 성공적인 고용성적을 보인 국가의 하나가 덴마크였다. 최근 글로벌 경제위기와 함께 금융산업부문 위기와 거시경제 지표가 다소 불안해지기는 하였으나, 덴마크는 OECD국가중에서 ‘유연한 노동시장’과 ‘높은 수준의 사회적 안전망’ 그리고 ‘높은 수준의 교육 및 직업훈련체계’가 ‘황금삼각형(Golden Triangle)’을 이루어 경제발전은 물론 높은 고용성적을 보인 나라로 주목을 끌었다. 이호근·김재원, 「덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구」, 한국노동연구원부설 고성과작업장센터 2009.9 참조

[표 4] 비정규직법의 정규직 전환 효과 분석 요약

연구자	제목	주요 내용
이병희 (KLI)	2008년도 경찰 부가조사 결과 분석 (노동부 용역 과제, 2008.12)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기간제근로자의 1년후 고용형태 전환 : 전체적으로 정규직 전환 등 상향이동과 용역·과건 등 간접고용, 실업과 비경활인구 등 비취업상태로 이동하는 하향 이동이 혼재되어 있음 ('05.8 ~ '06.8 → '07.8 ~ '08.8 비교) <ul style="list-style-type: none"> - 기간제→정규직 전환율: 12.4% → 13.2%(+0.8%p) - 기간제→용역 전환율 : 13% → 17.1%(+4.1%p) - 기간제→실업·비경활 전환율 : 15.6% → 16.8%(+1.2%p)
남재량 (KLI)	비정규직법의 효과와 개선방향 (2009.4.3 국가 인권위 토론회발제문)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법 시행에 따라 기간제에서 정규직으로 전환된 효과는 크지 않음(정규직 전환율이 1.7%p 상승, 4.4만명에 해당) ('05.8 ~ '06.8 → '07.3 ~ '08.3 비교) <ul style="list-style-type: none"> - 기간제 : 정규직 전환율 12.7% → 14.4%(+1.7%p) ○ 기간제근로자의 급감 및 한시적근로자의 구성 급변 <ul style="list-style-type: none"> - 열악한 근로조건인 근로자 (계속근로불가자) 규모 증가로 전체 비정규직 근로조건 악화
유경준 (KDI)	비정규직법의 고용효과 분석 (2008.12, 미발표)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비정규직(기간제)에서 정규직으로의 전환은 소폭 증가 ('06.8 ~ '07.8 → '07.8 ~ '08.8 비교) <ul style="list-style-type: none"> - 전체 비정규직 → 정규직 전환율 18.7% → 20.6%(+1.9%p) - 기간제 → 정규직 전환율 12.7% → 13.6%(+0.9%p) - 반복갱신자 : 정규직 전환율 54.1% → 62.7%(+8.6%p) ○ 이와 더불어 용역근로 등으로 전환되는 풍선효과도 확인 → 법의 영향으로 비정규직의 구성이 바뀌는 효과가 분명해지고 있음
윤정향 (고용 정보원)	고용규모변화 로 살펴본 비정규직법 1년효과 (2008.8월. e-고용이슈)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법 도입이후 1년이 지난 후 비정규직이 감소했으나 이들이 정규직으로 이동했는지는 추후 연구 필요 ○ 기간제 감소가 정규직 고용 확대로 연결될 가능성이 높지 않아 긍정적 효과로 평가 어려움 <ul style="list-style-type: none"> - 고용율, 일자리 부진한 상황에서 비정규직 감소를 고무적 현상으로 보기 어려움 ○ 기간제 등 직접고용이 감소하고 용역 등 간접고용 증대 → 일자리 질 저하 우려됨

출처: 허원용, 「비정규직법 개정 필요성 및 주요내용」, in: 국회환경노동위원회, 자문위원 회의, 비정규직 근로자 고용안정 및 지원방안 모색 대책회의, 노동부 발표자료, 2009.5.12, p.26 참조.

그러나, 많은 사회적 논란 끝에 법은 시행되었으며 이후 노동부가 자체조사한 사업체 기간제 근로자 실태조사 결과 정부의 주장과 달리 정규직 전환 근로자의 비율이 62.9%가 넘는다는 결과²⁴⁾가 나왔다. 그간의 ‘비정규 100만 실업대란설’이 과장되었거나 근거가 희박한 것이었음이 밝혀졌고 개각과정에서 노동부 장관이 교체되었으나 실질적인 분명한 책임론은 실종되었다.

특히, 정부는 공공부문에서의 선도적 기능과는 정반대로 공기업과 정부 출자기관 등부터 먼저 2년 만기계약 도래자의 계약종료를 사실상 강행 비정규직 대량해고 발생의 책임이 있고, 2009년 4월에 확보된 추경예산 집행을 미루는 등 위기시의 정부라 하기에는 납득하기 힘든 정책기조만을 고집하며 사태를 더욱 악화시킨 책임을 안고 있다.²⁵⁾ 즉, 비정규직법 시행과 무관하게 비정규직 고용안정에 우선 힘써야 하는 것이 노동부의 역할이며, 비정규직 보호는 무엇보다 정부의 ‘정책의지’가 중요한 사항임에도 시장주체들에게 ‘부적절한 시기’에 ‘부적절한 시그널’을 주려했다는 점에서 스스로가 불과 3년 전 제정한 관련 법률의 수호의지를 보여주지 못했을 뿐만 아니라 시장을 왜곡한 책임도 피할 수 없게 되었다. 그러나, 여전히 불완전한 입법제도에 대한 지적과 다양한 개선방안이 제기되고 있기도 하다.²⁶⁾

²⁴⁾ 노동부는 정규직 전환 비율(62.9%) 중에서 법률상 고용이 보장된 26.1%를 법과 무관하게 계속 고용이 이루어진 ‘고용불안’ 규모라면서, “법으로 인한 정규직 전환 효과는 크지 않다”는 해석에 치중하여 법 개정의 당위성을 계속 주장하였다. 또한, 정부는 한국노총이 밝힌 자료(‘비정규직법 시행 관련 고용변화 실태조사’)에 따르면 법의 확대 시행을 앞두고 73개 공공기관에서 계약기간 2년이 도래한 비정규직의 57%가 계약해지되어 비정규직법 발효 이후 공공부문에서 문제가 집중적으로 발생하였다. 이는 ‘공공기관 선진화 계획’과 ‘비정규직 사용규제 완화’라는 정책방향에 기인한 것이다. 정부는 2008년 8월에 구조조정이 예정되어 있는 공공기관은 2년 이상 근로한 기간제 근로자를 무기계약으로 전환하지 않아도 된다는 ‘2008년 공공기관 기간제 근로자의 무기계약 전환계획’ 지침을 공공기관에 내리고, 총리훈령에 따라 2009년 8월 30일까지 공공기관 비정규직의 무기계약 전환을 위해 활동해야 하는 공공부문 비정규직 종합대책 ‘추진위원회’와 ‘실무추진단’마저 비정규직법 발효 전날(2009.6.30) 해체하는 등 법의 확대적용을 앞두고 무리한 정책추진 입장을 견지하고 2009.4. 추경예산으로 확보한 전환지원금 1185억원도 법개정에 한해 가능하다며 집행하지 아니하였다.

²⁵⁾ 이와 관련 국회 국정감사에서 야당의원들은 노동부의 공공부문 비정규직 기획해고설을 지적하며 정부가 앞서서 정규직전환을 막고있다고 비판하였다. 한편, 정부가 이처럼 공공부문 계약종료를 사실상 독려하고 정규직 전환에 소극적인 반면 다른 한편 경제위기에 1조 3천억 원을 청년인턴제에 투입 운용하였다. 그러나 이러한 인턴제의 문제점은 이것이 오히려 정규직 신규채용을 억제하고, 단순작업이 대부분으로 숙련향상에는 실제 도움이 되지 못한다는 점이다. 노동시장의 고용창출 능력을 강화하고, 실업문제에 효율적으로 대처하기 위해서는 이러한 인턴제와 같은 임시대책 외에도 상시적 일자리를 창출하기 위한 중장기적 대책이 필요함에도 고용안정을 위한 정부의 비전과 정책은 여전히 불분명한 실정이다.

²⁶⁾ 한나라당의 조원진의원은 비정규 노동관련 법제도의 미비로 2009년 9월까지 1,200명의 비 박사 시간강사들이 해직되었다고 지적하며, 같은 연구를 하는데, 박사는 해고 안 되고 석사는 해고되는 문제점을 지적하기도 하였다. 해당의원은 관련 대통령령을 개정해서라도 대책방안을 강구할 것을 요구하였다.

어쨌든, 경제위기시에 이러한 정부의 정책기조와 함께 비정규법 등 고용보호법제의 실효성 문제가 중심적인 논란으로 부각되었다. 즉, 첫째, 비정규법과 관련 2009년 7월 1일 시행을 앞두고 정부가 먼저 ‘100만 대량 해고’설을 제기하며 경제위기시 이와 같은 보호법제의 실효성문제를 제기하고 나왔다. 그러나, 정부가 제기한 100만해고 고용대란설²⁷⁾은 위에서 지적한 것처럼 과장된 것임이 드러났다. 그럼에도, 실제로 모든 관계자들에게 월평균 25,000명 정도의 계약해지²⁸⁾를 어떻게 할 것이냐는 여전한 과제이다. 즉, 당사자에게 계약해지로 인하여 보호라기보다는 오히려 ‘악법’으로 받아들여지는 이 문제에 대한 대책이 정책의 핵심사항이어야 했다. 대책은 ① 1차적으로 계약주체간 계약내용에 대한 주지의 의무와 당사자간 신뢰의 원칙이 유지되도록 하고, ② 불가피한 계약종료시에 정책은 최대한 다양한 전환지원 ‘방안’(‘재정적 방안’뿐만 아니라 관련 ‘법제도적 방안’)을 마련하여 당사자의 부담을 경감시킬 수 있도록 하여야 한다.²⁹⁾ 또, ③ 무기계약으로 전환은 되었으나 고용보장 외에 실질적인 차별구조는 온존하여 새로운 차별이 구조화되는 현실³⁰⁾에 대한 대안을 마련하는 것도 중요한 과제이다. 또한, 현재, 노동위원회 차별시정신청 사건의 3/4이 차별여부를 다투기도 전에 요건미비로 인하여 각하 또는 기각되는 문제³¹⁾등 ④ 실효성있는 차별시정제도 정립이 문제가 되고 있다. 아울러, ⑤ 신정부들어 완전히 논의가 실종된 법리적으로 매우 어려운 과제인 특수

27) 무책임한 100만 해고설로 노동부는 보호와 유연성의 병행이라는 취지로 3년 전 스스로가 입안한 관련법의 공간을 흐트러뜨리는 큰 오류를 범하였다. 이것은 스스로 입안한 법률수호의 책임을 다하지 못한은 물론, 불확실한 추정에서 근거 경제위기시 적극적 고용보호 등 정부가 해야 할 정책방향과 정반대의 정책을 ‘고용보호’로 포장 시장의 경제주체를 혼란케하며 오히려 고용위기를 자초했다는 점에 중대한 정책실패의 책임이 있다.

28) 김유선, 「비정규직 보호법 제·개정효과」, 비정규직 근로자 고용안정 및 지원방안 모색토론회, 국회환경노동위원회 자문위원회의 발제자료, pp.49~68, 2009.5.12 참조

29) 기간제 근로의 경우 입구제한 즉, 사유제한방식을 택하지 않고 기간제한 방안을 택하는 한 이외에 다른 대안을 없을 것이다. 즉, 우리 노동시장 현실을 감안 실현가능성이 높지 않은 입구 사유제한방식이 아닌 한 정부가 추진했던 2년을 4년으로 연장하는 방식은 단순히 문제만 연장할 뿐 정부주장과 달리 4년 후 역시 고용계약해지 대상자에게는 오히려 나중에 더 고통스러운 상황이 발생할 우려가 크다. 또, 기간제한 조항 자체를 없애는 방안은 기간제 근로의 고착화 또는 기간제 근로의 보편화를 초래할 ‘위험’이 있다. 그 외 정부여당 내부에서 검토되고 있는 것으로 알려진 당사자간 합의에 의한 기간제한 적용제의 방식은 독일 등 대등한 노사교섭관행을 갖춘 경우에 활용되고 있는 방안이나 불안전 고용계층 중 소수 조직노동 외에 미조직노동이 대다수인 우리의 현실에서 독일처럼 당사자간 교섭에 의해 적용제외를 하는 방안은 한계가 있다.

30) 실질적 업무영역이 다른 것이 아니라 별도직군, 분리직군 형태로 이른바 무늬만 정규직 형태의 문제에 대하여서는 엄정한 직무체계의 개발 및 적용이 이루어지도록 하고 관련 근로감독 등 관리감독 체계를 통해 편법적인 계약형태를 지속적으로 시정해나가야 할 것이다. 이주희, 「분리직군제 무엇이 문제인가?」, 참여연대 노동사회위원회 주최 직무직군분리제, 대안인가 뒷인가 토론회, 2007.10.22참조

31) 박은정, 「비정규직차별시정제도 시행 이후 노동위원회 차별시정 판정례 검토 : 중노위 및 부산·경남지노위를 중심으로」, 한국노동법학회, 2008 노동법학. 제27호, pp. 171~198 참조

형태근로 종사자에 대한 대책방안을 강구하여야 한다. 관련 법 적용 확대를 두고 사회적 논의는 바로 이러한 문제를 어떻게 풀어나가야 할 것인가에 집중되었어야 했다.

실제, 경제위기에 관련 보호법의 ‘보호의 실익’은 크지 않고 부작용이 더 큰 것인가? 아니면, 100만 해고설을 제기한 당사자는 과연 우리 노동시장의 남용과 차별의 구조화에 대해 보호법제를 무력화시키고 다시 법제정이전으로 돌아가 시장친화적인 방식으로만 불안정고용의 문제를 풀 수 있다고 믿는가?

이러한 문제는 보호법제의 기능과 역할에 대해 과도한 기대로도, 또는 2009년 중반기와 같은 무분별한 무력화 시도로도 해결할 수 없을 것이다. 법과 시장의 관계에서 가장 중요한 것은 시장의 주체들이 지킬 수 있는 ‘규칙’(Rule)을 만들어주는 데 있다. 즉, 법의 실효성제고를 위하여 무엇보다 우리 노동시장에 그간 너무 원칙없이 무분별하게 확산되어 온 다양한 형태의 불안정고용관련 계약관행을 단계적으로 시정토록하고 대신 법은 시장의 주체들이 합리적인 계약관행을 지키도록 하는 데 최대의 노력을 기울여야 한다.

이미 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법」의 경우 1차적으로 우리 노동시장의 현실과 그간 축적된 법원에서의 판례, 외국의 입법례 등 기본상황을 고려하여 6개 이상의 적용제외 영역과 사유³²⁾(전문적 지식·기술의 활용이 필요한 업무, 정부 복지정책, 실업대책 등에 의해 일자리 제공, 그 밖에 2년을 초과하여 기간제로 사용할 수 있는 합리적 이유가 인정되는 다양한 경우 등)를 두고 있고, 2차적으로 기업의 부담능력과 시장상황을 감안 법을 상당기간의 시간을 두고 순차적으로 적용토록 하였으며, 마지막으로 5인 미만 사업장과 동거의 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사사용인에

³²⁾ 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제4조 (기간제근로자의 사용)

- ① 사용자는 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서(기간제 근로계약의 반복갱신 등의 경우에는 그 계속근로한 총기간이 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서) 기간제근로자를 사용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용할 수 있다.
 - 1. 사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우
 - 2. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 당해 근로자가 복귀할 때까지 그 업무를 대신할 필요가 있는 경우
 - 3. 근로자가 학업, 직업훈련 등을 이수함에 따라 그 이수에 필요한 기간을 정한 경우
 - 4. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호의 고령자와 근로계약을 체결하는 경우
 - 5. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우와 정부의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우
 - 6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우
- ② 사용자가 제1항 단서의 사유가 없거나 소멸되었음에도 불구하고 2년을 초과하여 기간제근로자로 사용하는 경우에는 그 기간제근로자는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 본다.

는 전면적으로 관련 법이 적용되지 않고 있다(단, 4인 미만 사업 또는 사업장의 경우 일부를 적용할 수 있음). 이런 점에서 동법은 ‘보호법’이라기보다는 사실상 우리나라 노동 시장에서 장기적으로 기간제 및 단시간 근로계약 체결의 질서와 관행을 바로잡는데 목적을 둔 ‘계약원칙에 관한 법’이라 할 만큼 이법의 입법자는 우리나라 노동시장 상황을 고려한 것이었다.

따라서, 이 법을 두고 규제법만으로 인식하는 것은 법의 실제와 거리가 먼 얘기이거나, 우리 노동시장에 만연한 불안정고용의 증가에도 아무런 법적 준비를 필요로 하지 않으며 ‘자기조절적 시장’(self-regulated)³³⁾의 질서를 과도하게 신뢰하는 시장만능주의적 관점에 다름이 아니다.

반대로 이 법에 의해 일거에 비정규직의 축소나 비정규근로자의 차별적 처우의 개선은 기대하는 것도 ‘시장과 법의 관계’를 너무 단순히 이해하는 것이다. 즉, 노동법적 규제에는 ‘풍선효과’라 하는 것이 있듯 한쪽에 규제가 강화되면 반대로 다른 쪽으로 문제가 확대될 개연성이 크다. 따라서, 법은 이러한 풍선효과로 인한 법 시행의 부작용이 극대화되지 않도록 유의할 때 보다 효과적인 기능을 할 수 있다.

둘째, 정부는 또, 최저임금법과 관련 최저임금의 확정절차, 적용범위 및 관련규정의 개정을 통해 최저임금제도의 변화를 시도하였다. 즉, 노사간 이견으로 조정이 어려울 경우 공익위원 중심 안으로 최저임금을 확정하거나, 지역별로 차등적인 최저임금제도 도입을 추진하는 등 최저임금제도의 취지를 사실상 무색케 하는 시도를 하였다. 역시, 핵심은 최저임금의 수준이 너무 높아 ‘기업의 경쟁력을 약화’시키고 당사자의 ‘저임금’ 고용기회를 더욱 악화시키기 때문에 이를 완화할 필요가 있다는 논리³⁴⁾였다.

경제위기가 발발하기 이전부터 이 명박정부들어 추진되어 온 이 법의 개정방향은

33) 이호근, 칼 폴라니의 「대전환」 - 사회와 경제체제의 정치경제적 시원, in: 최형익편, 『고전다시읽기』, 2007 메이데이, pp. 143~164참조.

34) 1998년 OECD 「최저임금」 연구 보고서에 근거 최저임금법이 저임금고용의 기회를 얼마나 줄이는 지에 대해 경험자료 분석에 대한 합의는 없다. 실제 EU국가와 미국 등에서의 관련 논의에 따르면, 그 상관관계가 별로 없으며, 있다하더라도 각 부문의 고용효과가 상쇄(예를 들어, 청년고용감소와 여성고용증가의 상쇄효과 등)될 수 있기 때문에 전체적으로 크지 않은 것으로 분석되고 있다.(김유선, 「최저임금」, 2008.12 미발표원고 참조). 한편, 최저임금법 없이 노사가 자율적으로 단협에 의하여 저임금 고용을 규율하는 방안도 있다. 주로 노사교섭구조가 대등한 수준에 있는 독일 등 대륙권 국가들이 그러하다. 그러나, 최근 독일에서도 특히, 서비스부문에서 심화되는 근로조건 양극화를 규율하고자 하는 사회적 필요가 증대 최저임금제도 도입 논의가 제기되었다. 이것은 저임금고용기회를 제한하는 것으로 인식되기보다는 오히려 최저임금제도 도입을 통해 최저한의 임금근로조건을 유지해야 할 사회적 필요가 높아지고 있음을 반영하는 것이다.

특히, 60세 이상의 고령자에 대하여서는 최저임금을 감액적용³⁵⁾토록 하고 수습기간을 6개월로 연장하는 한편, 이주근로자의 경우 숙식비를 임금에서 공제토록 하는 등 전반적으로 제도를 후퇴시키는 것이었다.

한편, 2010년 적용되는 최저임금은 2009년 말까지 적용된 최저임금인 시간급 4천 원보다 2.75% 인상되었다. 그러나, 이것은 외환위기 당시인 1998년 9월~1999년 8월 까지 적용된 최저임금 이후 가장 낮은 인상률이다. 그럼에도, 최저임금 인상으로 2010년 수혜대상 근로자는 256만 6000명(영향률 15.9%)으로 추정된다.³⁶⁾ 전체 적용대상 근로자는 2009년 1588만 2000명에서 1610만 3000명으로 늘어나고 2009년 최저임금 수혜대상 근로자는 208만 5000명(영향률 13.1%)에 비하여 영향률이 2.8% 증가한 것이다. 특히, 최저임금은 이를 기준으로 활용하는 주요 법률이 14개, 사안별 제도도 무려 20개에 달한다는 점에서 그 사회적 의의가 매우 높다.³⁷⁾

35) 이러한 법 개정이 노동부 주장대로 고령자 등 취약계층의 고용안정이 취지라면, 고령자에 최저임금을 감액 적용하기보다는 고용촉진장려금 제도에서 고령자채용 기업에 대한 지원을 늘리는 방안이 있을 수 있음에도 정책은 감액적용으로 추진되었다. 또한, 60세 이상 고령자에게 최저임금 감액 적용을 추진하는 것은 ‘연령차별’의 요인이라 할 수 있다.

36) 연합뉴스, 「내년 최저임금 2.75% ↑ … 시급 4천110원(종합)」, 2009.6.30참조

37) 즉, 최저임금은 서민이나 사회적 약자, 재난·사고 피해자, 사회 변동의 희생자에게 돈을 지급할 때 기준이 된다는 점에서 중요한 의의를 갖고 있다. 고용보험법 실업급여 산정 시(근로자의 급여가 최저임금에 모자라면 최저임금을 기초로 계산), 산전 후 휴가 액(통상임금이 최저임금보다 낮으면 최저임금을 기준), 혼련수당(최저임금의 70%에 교통비 3만원을 더해 산출), 사회보장기본법(국가나 지방자치단체가 최저임금을 참작해 사회보장급여의 수준을 결정하라고 명시), 장애인 고용촉진 및 직업재활법(고용장려금을 월 단위 최저임금 범위에서 정하고 장애인 의무고용률을 채우지 못했을 때 기업이 내는 1인당 부담금도 최저임금의 60% 이상으로 결정), 산업재해보상보호법(최저 보상기준을 최저임금으로 휴업급여가 최저임금에 미달할 때도 최저임금으로 대체, 상병보상연금은 최저임금의 70분의 100을 평균임금으로 산정, 직업훈련수당도 최저임금만큼 지급), 전염병예방법(예방접종을 하다가 숨진 사람 월 최저임금의 240배 일시 보상금 지급), 재난 및 안전관리 기본법(특별재난으로 사망하면 월 최저임금의 240배 부상자에게는 사망자 보상금의 절반 이하), 형사소송법(구금을 보상해야 할 때 보상청구의 원인이 발생한 해의 최저임금의 5배), 특정범죄 신고자 등 보호법(범죄 신고자를 따로 보호할 때 최저임금의 5배 이하에서 구조금을 근무 직종에 따라 지급), 군사정권에 관한 협정체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률(정착금), 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(용역계약 노무비), 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률(포로가족 지원금), 북한 이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(정착금), 민주화 운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률(보상금), 특수임무수행자 보상에 관한 법률(공로금) 등에도 최저임금은 기준으로 적용되고 있다. 상동 참조

[표 5] OECD 주요국가의 최저임금 수준 비교

(단위 %)

중위임금대비 최저임금 비율			
주요 국가	1999	2006	2007
Australia	0.60	0.54	0.54
Belgium	0.58	0.53	0.53
Canada	0.42	0.40	0.41
France	0.58	0.63	0.63
Japan	0.32	0.34	0.34
Korea	0.26	0.35	0.37
Netherlands	0.47	0.44	0.43
New Zealand	0.48	0.56	0.57
Spain	0.37	0.39	0.39
United Kingdom	0.42	0.45	0.47
United States	0.38	0.31	0.31
OECD 국가평균	0.43	0.46	0.46

출처: OECD Employment Outlook 2009,
Key Employment Statistics(updated 2 October 2009)필자 재구성

그러나, 우리나라의 경우 위 표에서 보는 바와 같이 최저임금은 관련 법이 제정된 이래 해마다 최저임금률이 적용되고 있음에도 불구하고, 여전히 그 수준은 OECD국가 중위 임금대비 평균치인 46%에 훨씬 못 미치고 있어³⁸⁾ 오히려 그 기준을 지속적으로 상향 조정시켜야 할 필요가 있는 실정이다.

특히, 평균근로자 임금의 2/3미만에 해당하는 ‘저임금근로자’³⁹⁾의 비중은 전체근로

³⁸⁾ “노동부가 5인 이상 사업체 상용직을 대상으로 조사한 데 따르면 현재 정액급여 대비 최저임금 비율은 42.0~45.4%”에 이르고 있다. 서울경제, 「최저임금 인상보다 일자리 지킬 때」, 2009.5.29사설 참조

³⁹⁾ “최저임금제는 저임금 노동자들의 생활수준 개선을 일차적인 목적으로 하는 것으로 통상적으로 저임금은 ‘사회적으로 용인될 수 있는 한계선 미만의 임금’으로 정의되는데, 국제기구 또는 OECD 국가들이 정의하고 있는 ‘저임금’ 기준을 살펴보면 다음과 같다. OECD는 저임금(low pay)을 ‘(상용직) 풀타임 중위임금의 2/3 미만’으로 정의하고, 빈곤선(very low pay)을 ‘풀타임 중위임금의 1/2 미만’으로 정의하고 있다. 오스트리아, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈 등은 OECD의 저임금 기준을 사용하고 있다. EU의 LoWER(유럽연합 저임금 고용연구 네트워크)는 저임금은 ‘중위임금의 2/3 미만’, 고임금은 ‘중위임금의 3/2 이상’, 중간임금은 ‘중위임금의 2/3 이상 3/2 미만’으로 정의하고 있음. 계산이 간편하다는 점에서 최근 국제비교에서 가장 많이 사용되고 있

자의 25%에 달하여 그 비중이 OECD국가 중에서 가장 높은 수치를 보이고 있는 실정이다.

[표 6] 저임금근로자 비중 추이

(단위: 천명, %)

국가	저임금근로자 비율
한국	25.4%
미국	ca. 24.9%
캐나다	ca. 22.5%
영국	ca. 21%
일본	ca. 16%
독일	ca. 16%
스웨덴	ca. 6%

자료: 기획재정부-OECD, in: 중앙경제(Joins), 「저임금 근로자 비중」(2008.7.15)표에서 재인용 필자 재구성

셋째, 정부는 근로기준법상 해고제한 규정 완화나, 변형근로의 확대, 무급휴일의 확대 적용 및 파견근로 확대를 위한 관련법 시행령규정 개정 등을 추진하였다. 우리나라의 경우 공공부문과 대기업부문 정규직근로자의 고용보호(2008, 한국의 정규고용 보호지수 2.4, OECD 평균 정규고용 보호지수는 2.1)를 제외하고 전체적인 해고제한(EPL), 특히 비정규근로의 노동시장 유연화(2008, 한국의 비정규고용 보호지수 1.4, OECD 평균 비정규고용 보호지수는 1.8)는 높은 수준⁴⁰⁾에 있다. 실제, 이러한 OECD의 고용보호 법제 경직성지표(EPL)를 보면 우리나라는 2008년 1.9로 OECD 평균인 2.1보다 낮은 것으로 나타나 다른 나라에 비해 노동유연성이 약하지 않은 실정이다.

특히, 선진국의 경우 ‘고용보호법제’가 해고 등에서는 ‘최소한의 기준’으로 작용하고 있으며 이보다는 오히려 ‘단협’으로 더 보호받는 반면, 우리나라에서는 고용보호법제가 최대기준으로 작용하는 점을 감안한다면 실제로 우리나라의 노동시장은 더 유연

다”.(김유선, 상동 「최저임금」 자료 참조)

40) 고용보호법제 경직성지표는 해고관련 법률조항 점수의 비교임. OECD, Employment Outlook, 2009(updated 2 October 2009)참조.

하다고 보아야 한다.

[표 7] OECD 주요 국가의 고용보호(Employment Protection)수준

국가	전체 고용경직성		정규직 고용경직성		임시직 고용경직성		집단해고 부가요건	
	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008
Australia	1,5	1,4	1,5	1,4	0,9	0,9	2,9	2,9
Austria	2,4	2,2	2,9	2,2	1,5	1,5	3,2	3,2
Belgium	2,5	2,5	1,7	1,7	2,6	2,6	4,1	4,1
Canada	1,1	1,1	1,2	1,2	0,2	0,2	2,6	2,6
Czech Republic	1,9	2,0	3,3	3,0	0,5	0,9	2,1	2,1
Denmark	1,8	1,8	1,6	1,6	1,4	1,4	3,9	3,1
Finland	2,2	2,0	2,3	2,2	1,9	1,8	2,6	2,4
France	2,8	2,9	2,3	2,5	3,6	3,6	2,1	2,1
Germany	2,6	2,4	2,7	3,0	2,0	1,2	3,8	3,8
Greece	3,5	2,8	2,2	2,3	4,8	3,1	3,2	3,2
Hungary	1,5	1,8	1,9	1,9	0,6	1,4	2,9	2,9
Iceland	—	1,6	—	1,7	—	0,6	—	3,5
Ireland	1,2	1,3	1,6	1,6	0,2	0,6	2,4	2,4
Italy	3,1	2,4	1,8	1,8	3,6	2,0	4,9	4,9
Japan	1,6	1,4	1,9	1,9	1,4	1,0	1,5	1,5
Korea	2,0	1,9	2,4	2,4	1,7	1,4	1,9	1,9
Luxembourg	—	3,4	—	2,8	—	3,8	—	3,9
Mexico	3,2	3,2	2,2	2,2	4,0	4,0	3,8	3,8
Netherlands	2,8	2,1	3,1	2,7	2,4	1,2	3,0	3,0
New Zealand	0,8	1,2	1,4	1,6	0,4	1,2	0,4	0,4
Norway	2,7	2,7	2,2	2,2	3,1	3,1	2,9	2,9
Poland	1,9	2,2	2,1	2,1	0,8	1,8	4,1	3,6
Portugal	3,5	2,9	4,3	4,2	3,0	2,1	2,9	1,9
Slovak Republic	2,2	1,8	2,5	2,5	1,1	0,4	4,0	3,8
Spain	3,0	3,0	2,6	2,5	3,2	3,5	3,1	3,1
Sweden	2,5	2,2	2,9	2,9	1,6	0,9	3,8	3,8

Switzerland	1.6	1.6	1.2	1.2	1.1	1.1	3.9	3.9
Turkey	3.4	3.5	2.6	2.6	4.9	4.9	1.6	2.4
United Kingdom	1.0	1.1	1.0	1.1	0.2	0.4	2.9	2.9
United States	0.6	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2	2.9	2.9
OECD Total	2.2	2.1	2.1	2.1	1.9	1.8	3.0	3.0

출처: OECD Employment Outlook 2009, Key Employment Statistics(updated 2 October 2009) 필자 강조

한편, 비정규법을 보호규제법으로 인식해온 정부(특히, 경제관련부처)는 그 대신 파견근로의 전면 자유화(이른바, ‘네거티브 리스트’)를 지속적으로 실현시키고자 하였다. 그러나, 1998년 2월 제정된 우리나라 파견근로자법은 그 당시 이미 만연되어 있는 불법파견을 규율하고 고용형태 다변화의 국제추세에 맞도록 파견근로를 도입하고 이를 합법공간에서 규율하고자 하는 것이었으나 이 법 도입취지는 그 법이 도입된 지 10년이 지났지만 효율적인 감독체계의 구비없이 여전히 많은 문제점을 안고 있는 실정이다.

특히, 정부는 2006년 ‘기간제및단시간근로자보호등에관한법률’의 제정당시 기간제 근로의 규율로 인한 고용경직을 파견근로의 확대를 통해 흡수하고자 하였으나 이 계획은 실현되지 못하고, 단, 포지티브 리스트의 한국표준직업분류상 세세분류를 조정 관련업종을 확대하였다.⁴¹⁾ 그러나, 보다 중요한 문제는 우리나라 파견근로문제의 핵심은 대부분 도급이나 용역을 위장한 불법파견문제라 할 수 있음에도 이를 규율할 장치도, 의지도 없는 실정⁴²⁾으로 조건없는 파견근로의 확대시 우리나라 전자, 조선, 기타 제조업 전반에 광범위하게 확산되어 파견근로법을 우회적으로 피하려는 소사장제, 도급-용역근로 등 각종 불법파견근로 문제의 해결은 더욱 요원해질 것이 우려된다.

또한, 우리나라 합법파견의 경우에 있어서도 상용형 파견은 소수인데 비하여 사실

41) 2007.7.1부터 개정 파견법의 시행령에 따라 파견적용 업무는 「한국표준직업분류」에 따라 종전 138개에서 187개로 늘어나게 되었다.

42) 노동부, 법무부(검찰)은 2006년 현대자동차 불법파견 판정과 기륭전자 불법파견 사태이후 2007년 4월 불법파견의 판정과 관련된 공동지침(「근로자파견의 판단기준에 관한 지침」)을 마련하였다. 그러나, 불법파견여부에 대하여 ‘종합적으로’ 판단토록 함으로써 오히려 기존 노동부의 판정기준보다 후퇴하는 지침을 제정하여 현재에 이르고 있다. 파견과 도급의 구별기준을 시행령에 명시하지는 않되 노동부와 법무부, 검찰 등은 이 구별지침을 기준으로 계약의 형식과 명칭 등과 상관없이 실질적인 근로자 사용관계를 따져서 불법파견 여부를 결정하고 있다.

상 대다수가 등록·모집형으로 이들이 확대될 경우 대다수 직종에 파견근로의 상시화가 우려되는 실정이다. 대부분 인건비 경쟁에 치중하고 있는 1000여개 이상의 중소 파견업체가 난립하는 여건에서 선진국형 파견회사의 전문화나 대형화없이 파견근로의 활용이 근로자공급사업 전반에 상당한 파장을 초래할 것으로 예측된다. 특히, 가까운 일본이 우리에게 앞서 법제정 후, 1999년에 이어 2003년 파견근로를 전면 확대한 이후 현재 심각한 후유증이 나타나고 있으며 이를 뒤늦게 다시 재규제하고자 하는 등 시행착오를 겪고 있는 현상⁴³⁾을 타산지석으로 삼아야 함에도, 정부의 경제관료와 시장중심적 전문가그룹⁴⁴⁾을 중심으로 파견근로의 확대를 변함없이 노동시장 유연화의 중요한 과제의 하나로 지속적으로 요구하고 있는 실정은 아이러니라 하겠다.

이러한 노동시장 유연화 완화 조치는 실제 고용의 위기시대 일자리가 없는 것보다 저임금 일자리라도 유지되도록 하고 정부는 시장에서의 개입을 최소화하고 노동공급의 유연화를 촉진하여 시장중심적인 방식에 의해 고용기회를 양적으로 늘리겠다는 시도로 평가된다.

그러나, 이러한 노동시장 유연화의 결과 노동시장의 고용량이 실제 증가하고 실업이 감소하고, 기업의 경제활동이 더욱 촉진되었다는 통계는 찾아보기 힘들다. 오히려, 경제위기를 경과하며 이러한 규제완화와 노동시장 유연화의 결과 주요 고용지표는 오히려 더욱 악화되었다⁴⁵⁾.

43) 일본은 현재 2004년 법개정으로 파견근로를 3년으로 연장하고 제조업전반에 파견근로를 허용함으로써 파견근로가 급격히 증가하였다(2009년 현재 전체임금근로자의 2.7%수준). 그러나, 파견근로자의 고용불안과 빈곤문제가 급격히 사회문제화 되자 2004년 법 개정으로 허용되었던 일용직파견근로와 제조업부문의 파견근로를 다시 금지시키고 파견근로의 정규직 전환을 유도하는 법안을 추진하려 하는 등 상당한 시행착오를 겪고 있다. 노진영, 한국은행 해외경제정보 제2009-50, 「일본의 노동자 파견법 개정관련 주요 논점 및 전망」, 2009참조.

44) 남성일, 「한국의 노동, 어떻게 할 것인가? I, II」, 서강대학교 출판부, 2007, 2008 참조.

45) 통계청, 2010년 2월 「고용동향」 참조

[표 8] 고용동향

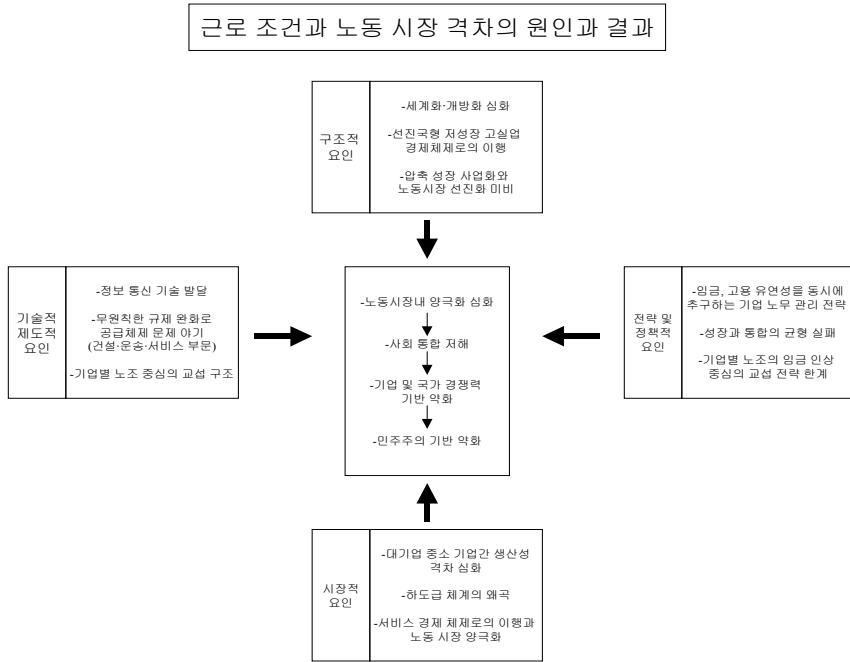
(단위 : 천명)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
15세이상 인구	37,340	37,717	38,300	38,762	39,170	39,598	40,201	40,420
경제활동 인구	22,957	23,417	23,743	23,978	24,216	24,347	24,630	24,035
취업자	22,139	22,557	22,856	23,151	23,433	23,577	23,805	22,867
취업자 (증감)	-30	418	299	295	282	145	71	125
실업자	818	860	887	827	783	769	826	116.9
비경제활동 동인구	14,383	14,300	14,557	14,784	14,954	15,251	15,571	16,384
경제활동 참가율	61.5	62.1	62	61.9	61.8	61.5	61.3	59.5
남자경활 참가율	74.7	75.0	74.6	74.1	74.0	73.5	73.2	71.8
여자경활 참가율	49.0	49.0	50.1	50.3	50.2	50.0	49.8	47.7
고용률	59.3	59.8	59.7	59.7	59.8	59.5	59.2	56.6
실업률	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.4	4.9
구직 단념자	90	100	125	122	108	147	155	253
취업 준비자	345	383	456	525	546	535	611	636

출처: 통계청, 2010년 2월 「고용동향」 (필자 지표참조 재구성)

그것은 결과적으로 일부 임금과 근로조건 등 상대적으로 보호수준이 높은 일부 대기업근로자를 제외하고는 이미, 기존 산업부문에서 대량고용창출의 가능성이 제한적인 여건에서 저임금-장시간노동 일자리양산과 같은 ‘고용의 하향평준화(low-road)전략’으로 일자리 문제를 풀겠다는 정책지향의 분명한 한계를 보여주는 것이다. 우리나라의 경우 오히려, 이러한 시장중심적인 규제없는 고용유연화 조치로 말미암아 노동시장 내 양극화(일자리를 가진 자와 갖지 못한 자, 대기업근로자와 중소기업근로자, 남성근로자와 여성근로자 등)가 더욱 심화되고 그로 인하여 사회통합의 비용이 더욱 증가할 것으로 예상된다. 따라서, 정책은 새로운 고용창출전략과 함께, 우리나라 노동시장내 심화

되고 있는 양극화, 근로조건과 노동시장 격차의 원인을 보다 종합적으로 검토하고 관련 중장기적인 전략을 새로이 수립할 필요가 있다.⁴⁶⁾



3) ‘사회적 안전성’ 없는 노동시장 ‘유연화’

전후 최대의 경제위기라 할 수 있는 2008년 하반기 글로벌 경제위기는 실제 시장에 대한 지난 시기 무분별한 규제완화 정책의 결과였다. 특히, 부동산과 금융부문에서 지난 20여년간 과도하게 지속되어 온 ‘규제완화 정책의 실패’가 ‘시장의 실패’를 심화시킨 결과였다. 이런 의미에서, 위기는 경기요인보다는 ‘구조적이며 성장모델의 위기’였다. 부동산이외에도 금융시장은 각종 파생상품의 발달과 그로 인한 폭발적인 투기성 금융거래의 결과, 에너지와 원자재가격이 실질수요를 넘어 과잉투기의 대상이 되었고 국제에

⁴⁶⁾ 이호근, 「비정규근로문제와 양극화 해소전략」, in: 정책기획위원회편, 「선진복지한국의 비전과 전략」, 2006.12. 전병유, 「노동시장 양극화의 경제적 분석」, 한국노동연구원, 2007 참조

너지·원자재 가격은 안정적인 경제발전을 저해하는 구조적 불안요인이 되었다. 한편, 글로벌 경제위기에 대한 각국의 대응은 단기적 경기차원과 장기발전 전략 차원이 구분되어야 하는 데 이 명박정부 들어 우리나라의 주요 정책적 대응은 주지하다시피, 시장친화적인 ‘규제완화’와 ‘노동시장 유연화’와 ‘녹색뉴딜’을 표방한 4대강 사업 등 전통적인 토목·건설부문의 경기부양을 통한 고용대책이라 평가할 수 있다. 전자의 경우, 고용창출을 위하여 노동시장의 유연성과 각종 규제완화를 더욱 촉진하여 노동시장에서 시장의 힘에 의해 기업의 생산성을 제고하여 고용을 창출하고자 하는 전형적인 시장중심주의적인 방식으로 각종 노동법과 사회보장부문의 규제완화 시도로 나타났다.

이미 경제위기 이전에 규제완화와 노동시장 유연화의 주요 정책기조가 정해진 상황에서 앞에서 살펴본 바와 같이 최저임금법이나 근로기준법 그리고 비정규법과 같은 노동법의 개정시도가 이루어지고 경제위기가 이것은 정책의 기본방향으로 강행되었다. 또, 사회보장부문에서도 공적보험의 보장기능이 성숙단계에 이르기 전에 건강보험 관련 영리법인 병원 허용 논쟁⁴⁷⁾에서와 같은 민영화시도가 모색되거나, 여전히 사회적 안전망의 사각지대에 놓여있는 취약계층에 대한 보호의 확충과 사회적 안전망의 질적 제고에 의해서보다는 시장과 자기책임, 최소보장의 원리에 의해 이를 해결하고자하는 정책기조가 유지되어 왔다. 노사참여와 당사자간 대화와 타협보다는 ‘법과 원칙’을 강조하며, 일부 대기업과 공공부문에서 드러나는 노사관계 파행을 노사관계 일반의 문제로 확대 자칫 전체근로자에 보장되어야 할 단결권 등 노동기본권을 제한하는 사례가 증가하고 있다. 헌법과 법률이 보장하는 사회권 보장자로서 국가의 역할⁴⁸⁾이 후퇴하고 시장중심적으로 과도하게 치중하는 경향이 강화되었다.⁴⁹⁾ 이러한 정책의 기본방향은 개

47) 제주도의의회는 2009년 7월21일 「투자개방형병원(영리병원)」 허용안을 통과시켜 제주도특별자치법안에 반영될 전망이다. 이러한 우리나라의 경제부처 중심의 영리법인 병원 추진에 대해 국민건강보험공단의 정형근 이사장은 "미국은 영리병원 등 그동안 의료제도가 실패해서 우리나라와 같은 공보험체제로 바꾸려고 하는 마당에 우리는 거꾸로 문제 많은 미국의 의료제도를 쫓아가고 있다"는 내용의 발언을 쏟아 언론의 관심을 받기도 하였다. 이와 반대로 지금껏 공적의료보험체도가 부재한 미국에서는 오바마정부가 이른바 ‘공적옵션’(public option)이라는 공적보험제도를 도입하는 데는 성공하지 못하였으나 최근 건강보험관련 개선안이 의회를 통과 2010년부터 관련 제도개선이 추진될 전망이다

48) 우리나라 헌법은 기본권으로서 인간존엄과 행복을 추구할 권리(10조), 신체의 자유, 표현의 자유, 통신, 사생활, 양심의 자유, 거주이전 및 직업선택의 자유 등 각종 ‘자유권’ (12조~22조)과 ‘재산권보장’(23조), 그리고 국민의 합법적이며 자유로운 의사표시와 그 결과를 보장하는 ‘참정권 및 재판권보장’(24조~31조) 등과 함께 국민의 최저임금의 보장(32조) 및 근로자의 단결권 보장(33조) 및 인간다운 생활의 보장과 함께 포괄적인 사회보장(제 34조: 여성, 청소년, 노인 및 장애인 등)과 혼인가족 및 양성평등과 환경권(제35조~36조) 등 ‘사회권’보장을 중요한 기본권으로 천명 ‘시민경제활동의 자유’와 ‘사회적 보호’가 균형을 잡도록 하고 있다.

방화와 세계화 추세에도 불구하고, 각국이 위기 속에 시장의 과도한 자율을 억지하며, ‘시장과 보호의 새로운 균형’을 모색하고자 하는 글로벌 추세와 역행하는 것이다. 이러한 정책기조는 이미 경제위기 이전에 확정 위기를 경과하며 수정되기보다는 오히려 위기의 돌파 방식으로 더욱 규제완화와 노동시장 유연화를 통한 일자리 창출방안이 획일적으로 강조되고, 시장과 사회적 보호의 균형을 주장하는 목소리는 묻혀버리고 있다.

[표 9] 정부의 노동시장 유연화 추진 주요내용

구분		정부 추진내용	문제점
비정규직법	기간제법	기간제 2년→4년 연장	비정규직 영구직화
		기간제한 적용제의 확대	비정규직 확대
	파견법	파견사용 기간 연장	파견노동자 영구직화
		파견업무 확대	파견 노동자 확대
최저임금법	감액적용	- 60세 이상 감액 적용 - 수습기간 6개월로 연장	고령노동자 임금 삭감
	숙식비용	- 숙식제공 비용에 대해 임금 공제	이주노동자 등 임금삭감
근로기준법	해고	부당해고시 금전보상제도 해고제한 3~6개월 최소자격기간 설정, 3개월 해고제소기간 설정, 해고규모별 사전통보기간 차등설정	해고제한 무력화
	변형근로	변형근로 확대	노동시간 유연화
	주휴	무급으로 전환 등	임금삭감

출처: 전국민주노동조합총연맹, 「정책보고 2009-04」, 민주노총의 요구와 과제, 2009, p. 15 참조

49) 2009년 10월 22일 개최된 한국노사관계학회 추계학술회의에서 이종훈교수(명지대, 경영학)는 최근 ‘노동정책의 경제정책에의 과도한 종속’을 비판적으로 검토하고 있다. 참조, 한국노사관계학회 2009년 추계정책토론회, 「이명박정부의 노동정책: 새로운 패러다임의 가능성과 한계」, 이종훈토론회, 「이명박 정부 노동정책에 대한 평가」, 2009.10.22참조

3. 불안정고용의 시대규제없는'고용창출방안의 대안

1) 사회통합적 일자리 창출 정책의 기본방향

일자리 창출을 위하여 '규제완화'와 '노동시장 유연화'의 강조 등 주로 시장력에만 의존하여 성장과 고용의 문제를 해결하고자 하는 정책의 기본방향은 두 가지 문제점을 야기하고 있다. 먼저, 우리의 경우 선진국과 같은 충분하며 기능하는 사회적 안전망이 아직 부족한 여건에서 이는 사회통합보다는 오히려 사회적 양극화를 심화시킬 우려가 있다. 둘째, 우리 노동시장 구조상 '규제' 또는 '유연화' 양자택일의 획일적 논의는 현실에 부합하지 않는다. 이런 여건에서 '저임금저숙련', 비정규 일자리 중심의 이른바 'low-road' 전략은 사회적 양극화를 더욱 심화시킬 우려가 있다. 오히려, 이보다는 진정한 사회통합적 일자리 창출의 기본방향으로 지난 10년간 국제노동기구(ILO)가 세계화에 즈음 캠페인을 벌여온 '양질의 일자리'(decent work)창출을 모색하는 '고임금고숙련'의 'high-road' 전략을 추후⁵⁰⁾하여야 한다. 이것은 일방적 구조조정보다는 미래 경쟁력의 핵심인 '인적자원 개발'에 투자를 확대하고, 선진복지국가형 사회적 서비스 일자리를 확충하며, 중산층이하 저임금근로자 및 사회적 취약계층에의 적극적 소득보전정책으로 소비진작과 함께 유효수요를 창출하고, 노동의 참여와 생산성제고의 선순환 등을 이끌 사회통합형 일자리 창출전략을 향한 '신사회협약'(new social contract)⁵¹⁾을 의미한다.

동시에, 노동력의 실질적 수요·공급에 부응하는 시스템을 구축하고, 숙련향상과 직업능력 그리고 평생학습 등에 대한 투자 등 '고용안정성 및 고용가능성'(employment security and employability)제고에 주력하고 관련 다양한 성공적인 사례를 연구하고 응용하려는 자세가 중요하다⁵²⁾. 아울러, 헌법과 법률이 보호하고자 하는 성별, 규모별, 고용

50) 최영기, 「'87년 체제를 넘어 지속가능한 고용시스템으로」, 경제사회발전노사정위원회주관, '노사관계패러다임의 전환을 위한 대토론회'기초발제문, 2007참조

51) 독일 Koeln의 Max-Planck연구소장 W. Streeck은 세계화 추세 속에 글로벌 경제체제의 확산과 국민국가적 노동사회권 통제의 이완현상과 함께 '시민권'개념의 재정립과 같은 문제가 대두하고 있다며 대안적 노동정책의 지향으로 '신사회협약'(new social contract)을 시사한 바 있다. W. Streeck, Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? European Law Journal, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 31~59 참조

형태별로 종사자 간의 임금·근로조건이 불합리하게 차별되지 않도록 노동권과 사회적 기본권을 더욱 유지·보전토록 하여야 할 것이다. 민주사회의 발전을 후퇴시키는 노동통제가 아니라, 이러한 ‘사회권의 올바른 보장을 위한’ ‘법과 원칙’이 강조되어야 할 것이다. 이것은 시장경제의 토대위에 선 노사양자 모두의 권리이자 의무라 하겠다. 또, 이것은 상대적으로 보호수준이 높은 대기업과 공공부문에서 기능적 유연성을 수용하는 등 생산성 제고에 노력하는 한편, 사각지대에 놓인 사회적 취약계층에 대해서는 먼저, 국가와 사회, 그리고 기업이 사회적 책임아래 보다 적극적인 사회적 보호를 확충해 나가야 하는 것을 의미한다.⁵³⁾

2) 전국민 사회적 안전망의 구축

저소득층이 경제위기의 타격을 가장 심하게 받았다. 정부는 2009년 이들을 위해 최저생계비 120%이하 소득에 있는 86만 명을 대상 6개월간 월 83만원 한시적 공공근로 성격인 ‘희망근로 프로젝트’를 실시 이를 연장 추진하고 있으나, 사실 이는 저소득층을 위한 근본적 대책이 될 수 없다.⁵⁴⁾ 사회통합적 일자리의 창출은 첫째, 그러한, 한시적 성격의 저임금 공공근로가 아닌 복지, 교육, 의료부문에 양질의 사회적 일자리를 질적·양적으로 확대하기 위한 정책을 일관성 있게 추진하고 근로능력이 없는 공공부조의 대상 등 사각지대에 놓여있는 기초생활보호대상자 등에 대한 사회적 안전망을 확충 저소득층을 위기로부터 우선적으로 보호하기 위한 근본적 제도적 수단을 강구해야 한다. 둘째, 그간 양적으로 확대되어 온 사회적 일자리의 경우 여전히 열악한 근로조건과 그 보수수준이 문제점으로 지적되어 온 만큼 관련 일자리의 ‘질’적 향상이 필요하다. 셋째, 상시적 구조조정의 시기, 실직자들의 실질적인 소득보장이 이루어지도록 실업급여의 수준을 단계적으로 높이고, 급여의 지급기간을 재조정하는 등 실업안전망을 전국민고용안정망으로 확대 개선하는 적극적 노동시장 정책을 입안 추진하여야 한다.

⁵²⁾ 이호근김재원, 「덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구」, 2009, 한국노동연구원부설 고성과작업장센터 참조

⁵³⁾ 한국복지국가의 미래지향점과 관련한 다양한 수준에서의 가장 최근논의는 다음을 참조. 정무권, 「한국 복지국가 성격논쟁 II」, 인간과 복지, 2009.

⁵⁴⁾ 이병훈, 「이명박정부 노동정책의 평가와 향후 과제」, in: 한국노사관계학회 2009년 추계정책토론회 「이명박 정부의 노동정책: 새로운 패러다임의 가능성과 한계」 (2009.10.22) 발제문 p.7참조

[표 10] 실업급여제도 개선방안

구분	현행	개선방안
지급기간	3~8개월	6~12개월
피보험기간 요건	1년 내 6개월 이상 고용보험 가입	1년 내 3개월 이상 가입
대상	자발적 이직자 제외	자발적 이직자 포함
수급률	40%	50%

출처: 참여연대 발간, 이슈리포트(IR-20090224)(09.2.24)자료 참조

사실 위와 같은 주장은 우리나라의 경제력이나 OECD국가의 실업관련 안전망을 비교해볼 때 무리한 요구가 아니라 충분히 실현가능한 수준인 것으로 평가되어 정부가 관련 제도개선을 적극 검토하여야 할 것이다. 더욱이, 우리나라 고용보험 제도는 실제 적용률도 낮은 상태로, ① 미가입자가 196만 명, ② 영세자영업자(412만 명)와 ③ 구직 단념자로 분류되어 추계조차 힘든 청년구직자 등 큰 사각지대가 존재 실효성있는 사회적 안전망으로서 매우 취약한 상태에 있으며 이를 해소하기 위해 이러한 ‘전국민 실업 안전망의 도입’은 적극 검토되어야 할 실정에 있다.⁵⁵⁾

[표 11] 전국민실업안전망 개요

구분	내 용	연간 소요예산(억원)
실업급여	실업급여 지급기간 : 6~12개월 피보험기간 요건 : 1년 내 3개월 이상 가입 대상 : 자발적 이직자 포함 수급률 : 50%로 확대	9,000
실업수당	대상 : 최저생계비 150% 미만(약 200만명) 지원규모 : 약 60만명(실업률 또는 폐업률 30% 적용) 실업수당 : 58만원(최저임금의 70%) ⁵⁶⁾ 지급기간 : 5개월	17,556

⁵⁵⁾ 참여연대 발간, 이슈리포트(IR-20090224)(09.2.24)자료 참조

보험료감면	4대 사회보험료 감면	15,740
합계	42,296	

출처: 참여연대 발간, 이슈리포트(IR-20090224)(09.2.24)자료 참조

최근, 관련 다양한 입법시도⁵⁷⁾는 우리나라 고용안전망을 사회적 수요에 부응토록 재설계하고 기존 제도운용의 실효성을 높이기 위한 방안으로 평가된다. 그럼에도, 정부는 여전히 한시적 저임금 일자리에 치중하는 한편, 확충하여야 할 공공부문의 양질의 일자리는 오히려 줄이는 정책방향을 유지하고 있다. 이러한 정책의 기본방향은 경제성장의 동력을 기본적으로 시장력과 민간의 힘에 의존하려는 시장친화적인 정책기조에서 나오고 있다. 이러한 시장친화적인 작은 정부, 규제완화나 노동시장 유연화는 오늘날 글로벌 경제시대 어느 나라도 피해갈 수 없는 숙명인 것으로 회자되고 있다. 그러나, 문제는 우리나라의 경우 일자리 창출의 기본 동력이 언제나 ‘민간부문’과 ‘시장’이 중심이었으며 OECD국가 중에서도 ‘공공부문의 비중이나 역할은 최소한’에 머물고 있다는 점이다. 또, ‘유연화’나 ‘규제적 보호’냐의 관념적인 양분법과 달리 우리 노동시장의 본질적인 주요 문제는 오히려 중소기업과 사회적 취약계층은 사회적 보호에서 배제된 ‘시장의 과잉’이, 일부 대기업과 공공부문에서는 기능적 유연성의 수용이 필요한 ‘시장의 부족’ 등 ‘시장의 상호 불일치(mismatching)’⁵⁸⁾가 본질적인 문제라 할 수 있다. 따라서, 우리에게도 유럽국가에서 추진되는 노동시장의 ‘유연안전성’(flexicurity)에 대한 보다 적극적인 관심과 그 실질적인 적용이 필요한 실정이다.

아울러, 고용 정책적으로 ‘사회통합적 일자리 창출’은 우선 고용위기의 주요 대상인 청년층 실업해소에 치중할 필요가 있다. 2010년 3월 현재 청년층(15세~29세) 실업자 수는 37.9만 명으로 일반 실업률의 두 배 이상(9%)이다. 그 외, 63만 명에 달하는 각종고시와 시험 등 ‘취업준비자’, 기타 ‘NEET’족(Not in Education, Employment or Training)등 청년 실업은 심각하다. 청소년, 고졸이하 저학력자 등 취업이 어려운 청년층에 ‘실효성 있는’ 고용지원 프로그램이 필요하다. 직업진로탐색, 직업훈련, 취업알

56) 애초 최저임금의 70%를 구직수당으로 지급한다는 안이 검토되었으나 실질보장 수준을 위하여 최종적으로 최저임금의 80%로 정리되어 입법청원되었다.

57) 김재윤(민주당)의원 입법(안), 실업자 구직촉진 및 소득지원에 관한 법률(안), 2009.9 등 참조

58) 이호근, “사회적 양극화와 경제민주주의: 민주화 이후 세계화 경제 속의 경제민주주의”, in: 연세대학교 국가관리연구원편, 「한국의 헌법질서와 민주주의: 과제와 전망」, 2007, p.319참조

선 등 종합 고용지원서비스를 제공 취업을 촉진하고 사회생활에 적응할 수 있도록 지원해야 한다.

[표 12] 2010년 청년층 주요 고용촉진 프로그램 및 정책 지원 대책

(단위: 백만원)

주요 분야	내용	2009년 예산	2010년 예산
일자리 창출	중소기업 청년인턴제	174,540	176,481
교육 및 훈련	청소년직장체험프로젝트	20,537	15,166
	청년층 New Start 프로그램지원	16,850	9,185

출처: 노동부, 「2010년 고용정책 주요 업무보고」, 국회 일자리만들기 특별위원회, 2010.3.10 참조

노동부는 2010년도 현재 직접적인 일자리 창출로 중소기업 청년인턴제와 교육·훈련지원으로 직장체험프로젝트 및 New Start 프로그램 등을 청년고용촉진 주요 예산사업으로 책정하고 있다. 이외에 청년 중소기업 DB구축, 창직·창업지원과 취업연계형 맞춤형훈련(재학생 58천명, 졸업생 79천명), 글로벌 청년 리더양성(해외 취업·인턴·봉사자 양성), 대학 취업지원관 시범배치(150개교), 직업훈련 종합정보망 구축 등을 청년고용 촉진과 관련한 주요 사업으로 추진하고 있다.⁵⁹⁾ 그러나, 이러한 정책은 문제가 되고 있는 청년실업 문제의 구조적인 해결방안으로는 매우 미흡하다고 하겠다.

이 보다는 ‘기업의 사회적책임’(CSR)차원에서라도 경력쌓기에도 도움이 못되고 있는 공공인턴제 등의 ‘단기 알바’가 아닌 최소 300인 이상 사업장에 제대로 된 일자리를 연결시켜줄 수 있는 ‘청년고용할당제’ 등을 검토할 필요가 있다.⁶⁰⁾ 동시에, 고용의 총 85%를 차지하고 있는 중소기업에 대한 획기적 지원과 중소기업의 청년고용에 대한 인센티브 지급을 추진할 필요가 있다.⁶¹⁾ 물론 인위적인 고용강제는 법리적인 논란을 야기

⁵⁹⁾ 노동부, 「2010년 고용정책 주요 업무보고」, 국회 일자리만들기 특별위원회, 2010.3.13, pp. 6~7 참조.

⁶⁰⁾ 현재 「청년고용촉진특별법」에 따라 공공기관 및 지방공기업은 정원의 3%를 청년미취업자로 채용해야 하나, 이 조항은 ‘권고’사항에 불과해 정책의 실효성을 담보하지 못하고 있다. 따라서, 청년 미취업자 채용 대상기관을 확대하고 청년채용을 의무화함으로써 정책의 실효성을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

⁶¹⁾ 1999 칸느영화제 황금종려상을 수상한 벨기에 청년실업문제를 다룬 ‘Rosetta’라는 영화에서 유래함. 당시 벨기에는 졸업 청년의 1/2이 실업상태에 빠지는 심각한 상황에서 다르덴 형제가 감독한 이 영화는 산업이 쇠퇴하면서 일자리가 희소해진 지방에서 살아남기 위해 타인의 일자리를 훔치고 자신을 해고하려는 고용주에 맞서 싸

할 수 있다. 그러나, 우리나라 헌법재판소는 장애인고용의 의무화와 관련 고용부담금 및 고용촉진 기금화 등에 대해 사회적 취약계층의 보호 및 사회통합차원, 그리고 영국, 스웨덴, 미국, 프랑스, 일본 등에서의 유사사례에 대한 국제비교의 차원에서 이를 합헌으로 보고 있다.⁶²⁾ 유사하게 정부가 추진하는 정도의 청년실업대책으로는 위의 표에서 보듯이 사회적 쟁점이 되고 있는 청년실업 문제에 대한 근원적인 방안이 모색되기 어렵다는 측면에서 외국의 성공사례를 비교 검토하여 이를 적극 수용하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

특히, 국민들에게 저렴한 비용으로 양질의 공적 보육, 교육, 보건의료, 복지서비스를 제공하기 위한 사회서비스 일자리의 대대적 창출과 양질의 보편적 무상보육, 국민의료보장, 노인요양보장 등 사회서비스 분야의 대대적 확충과 공교육의 강화 등 선제적 재정투입이 추진되어야 한다.⁶³⁾ 또, 4대강 사업 등 50조에 이르는 녹색성장 관련 예산의 10%를 대학생 학자금 전면 후불제 실시에 투입, 세계적인 경쟁력을 갖춘 인재로 키우기 위하여 적극적인 투자방안 등을 추진할 필요가 있다.⁶⁴⁾

우는 등 날마다 자신의 일자리를 위해 악전고투하는 젊은 여성 Rosetta 이야기를 다뤘다. 사회적 파장이 커지자 당시 고용부 장관인 Laurette Onkelinx 전격적으로 주도하고 나중에 다소 완화(애초 25인 이상 기업 전체고용의 4%까지를 목표하였다)된 형태로 사회적 파트너들이 동의하여 입법된 안이다. 'Rosetta Plan'은 노동자 수 50명 이상인 민간기업 고용주는 전체 노동자 3%에 해당하는 청년실업자들을 '추가 고용'토록 하였는데, 2000년 제정되어 시행된 이 계획에 따라 벨기에 정부는 이러한 의무를 위반한 기업에게는 청년 1명 당 매일 3천 벨기에 프랑(약 8만5440원)의 벌금을 부과하고 의무를 이행한 기업들에겐 신규 고용 1명당 사회보장 분담금을 분기당 2만 벨기에 프랑(약 56만9600원)을 감면해 주는 등 적극적 노동시장정책(ALMP)을 추진하였다. 이후 5만개의 청년 일자리가 창출되는 등 일정한 성과를 거두었다. 참조, eironline(european industrial relations observatory on-line, "Rosetta plan launched to boost youth employment", <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1999/11/feature/be9911307f.htm>).

62) 2003.7.24. 2001헌바96 전원재판부, 「구 장애인고용촉진등에관한법률 제35조 제1항 본문 등 위헌소원」 판례 참조

63) 예를 들어, 공적 보육체계의 강화를 위하여 아동복지 차원에서 지역아동센터를 활성화 전국적으로 총 3~40만 개 일자리 창출이 가능하다는 전망이 있다(참여연대 09.03.12)

64) 정부·여당은 대학생 학자금 후불제 실시를 발표하였다. 즉, 기초생활수급자, 농어촌 자녀, 이과대학 학생을 대상으로 2010년부터 연리 6~7%의 학자금 용자를 추진한다고 발표. 그러나, 이 제도는 첫째, 선진국은 이자가 연리 2~3%에 불과한데 우리는 그 2~3배 이상 이자부담이 너무 높다는 점과 둘째, 대출제도를 '민간'에 넘기려는 계획 등 민간 사채업자의 부작용 등 제도운영의 위험요인을 배제 후 실시토록 하여야 할 것이다.

3) 경제의 ‘녹색화’(green economy): ‘노동시장 유연화와 탈규제 신화’를 넘어 새로운 적극적 고용창출 전략?

사회통합적 일자리 창출전략은 아울러, 기존 산업을 ‘에너지 저소비형 경제’(low-carbon economy)체제로 단계적으로 전환하여 새로운 일자리 창출동력을 발굴하고 생태와 인간이 서로 공생하는 지속가능한 미래지향형 ‘녹색경제 이니셔티브(Green Economy Initiative)’에 연계토록 하여야 한다.⁶⁵⁾ 고용의 위기 및 글로벌 금융위기에 빠진 경제체제의 근원적 개편이라는 관점에서 향후 중심적인 경제·사회발전전략으로서 ‘에너지 저소비형’(low-carbon)의 ‘녹색경제’(green economy)의 강조⁶⁶⁾는 매우 중요한 글로벌 담론이 되고 있다. 오늘날, 전 지구적 산업화의 가속으로 석유, 석탄 및 천연가스 등 화석에너지원에 의존한 성장방식은 부존자원의 점진적 고갈과 이로 인한 국제시장에서 원자재 공급의 불안정성으로 주기적인 경제 불안요인이 되고 있다. 산업체제가 성숙단계를 넘어선 선진공업 국가는 물론, 최근 중국, 인도 등 에너지 다소비형 거대 후발 산업국가군의 확산으로 가속화되는 무분별한 CO₂ 배출경쟁은 급기야 ‘기후변화’(Climate Change)를 초래 지구와 인류사회의 미래에 전례 없는 도전요인이 되고 있다. 이런 가운데 에너지 다소비형 성장방식을 지양, 친환경적 상품개발 및 관련 선도적인 미래지향적 기술개발 투자를 통한 새로운 ‘녹색 일자리’(green jobs)창출로 성장과 고용의 위기를 동시에 돌파하려는 다양한 시도가 국제적으로 나타나고 있다.

⁶⁵⁾ 필자는 이것을 다양한 기회에 전문가그룹이나 시민사회단체에서도 주장한 바 있다. 그러나, 정부가 ‘녹색성장’이라는 담론을 선점한 탓인지 녹색경제이니셔티브에 대한 반응은 소극적이었다. 그러나, 필자는 대안적인 사회통합적 일자리 창출전략이 전통적인 사회공공부문인 의료, 복지, 교육부문 등에서의 양질의 일자리 창출에 머물러서는 한계가 있다고 본다. 즉, 이런 사회공공부문과 함께 미래 경제체질을 근본적으로 전환하는 녹색경제에 대한 담론과 이를 ‘새로운 일자리 창출’동력에 연결시키려는 전략적 사고전환이 시급하다. 정부의 ‘4대강 사업’(사실 실제 내용을 보면 ‘말의 성찬’의 UNEP가 고민하는 것과 다르다)과 같은 ‘녹색성장’이 아닌 진정한 ‘저탄소 녹색산업’중심의 경제체제로의 전환이 필요하다고 본다. 2009년 12월 덴마크 코펜하겐 UN ‘기후변화’(climate change) 정상회담은 성과 없이 끝났지만 이제 이러한 전략적 지향이 인류사회를 위하여 ‘선택’이 아닌 ‘필수’임을 보여주고 있다. 이는, 미래 모든 위기를 초월하는 인류공존의 문제이다.

⁶⁶⁾ UN 환경개발프로그램(UNEP)은 2008년 10월 22일 유럽연합집행위원회(EU Commission)의 위임을 받아 진행된 ‘녹색경제’(green economy)와 관련 2년여에 걸친 전문가의 연구결과를 발표하였다. 이 보고서는 글로벌 경제 위기가 도래한 시점에 향후 각국정부와 NGO등 시민사회단체, 그리고 경제의 주요 주체가 전 지구적으로 주력하여야 할 경제정책적 전환을 제시하고 있다.

최근의 글로벌 경제위기는 주기적 경기후퇴 같은 일시적 위기 속의 단순한 고용정책적 차원을 넘어 경제·산업·고용정책적 종합 대응과 전략을 요구하고 있다. 반면, 현재 정부가 제시하고 있는 ‘녹색성장’은 그 예산의 대부분이 ‘4대강 사업’이나 ‘공공근로 수준의 산림보호’와 같은 부문에 치중 글로벌하게 논의되는 에너지 저소비형 경제구조로의 산업구조전환과 일자리 창출 동력을 이곳에서 찾으려는 각국의 전략적 모색과 큰 거리가 있다. 즉, 정부의 녹색뉴딜은 ‘선택과 집중’의 원리를 따르지 않은 채 방만하게 분산되어 있거나, 이미 기존에 정부 소관부처별로 추진되어 오던 사업의 일자리를 종합, ‘무늬만’ 녹색뉴딜로 부르고 있다. 즉, 그 ‘인식’과 ‘개념’은 여전히 전통적 공공근로나 자연보호차원 그리고 그 ‘방법론’에 있어서는 시장의 자율에 의한 일자리 창출이라는 발상에 머무르고 있다. 그 결과, 정부의 녹색뉴딜 사업 일자리 중 건설 및 단순생산직이 95.7%를 차지하며 전문·기술·관리직(3.6%)과 서비스·사무·기타직(0.7%)이 겨우 그 나머지를 차지하고 있다.

[표 13] 정부의 녹색뉴딜을 통한 일자리 창출전략(2009~2012)

	재원	일자리창출 효과
4대강 살리기 및 그 연계사업	18조원	28만개
산림 바이오매스 활성화	3조원	23만개
녹색교통망 확충	11조원	16만개
에너지절약형 주택 및 그린스쿨, 오피스 건설사업	9조원	15만개
기타	9조원	14만명
합계	50조원	96만명

※ 정부의 녹색뉴딜 일자리창출은 연평균 12.5조원을 투입(2007년 경상 GDP의 약 1.4%) 24만개 일자리 창출 계획. 그러나, 이중 60%(29조원-44만개 일자리창출)가 토목·건설사업 일자리이다. 또, 산림바이오매스 사업(3조원 투자-23만명 고용창출)에 연 6만명 월평균 100만원의 전형적 한시작·저임금(3조원/23만명=1,304만원) 공공근로형 일자리 등 현재 녹색뉴딜의 70%(총 고용 67만개)가량의 일자리는 ‘미래형 녹색 뉴딜’과 사실상 무관한 일자리이다.

출처: 윤진호, 「녹색뉴딜사업과 일자리 만들기: 평가와 과제」, 2009.1.17, 경노회 발제문(미발표원고)참조

우리와 달리 외국의 녹색경제와 일자리 창출전략은 글로벌 경제위기와 고용위기가 초래한 문제점을 보다 정면으로 다루고있다. 미국은 오바마 정부가 ‘신 재생에너지 종합계획’으로 향후 10년간 1500억 달러(약 212조원)를 투자 에너지 효율을 높이는 경제 체제로 산업체질을 전환하고, 관련 부문에서 ‘녹색일자리’(green jobs) 500만개를 창출한다는 계획(연평균 약20조원 투자, 50만개 일자리 창출)을 추진하고 있다. 또, 신 재생에너지를 통한 전기생산 비중을 ‘12년 10% → ’25년 25%로 높이고, 신축 건물 탄소 비배출화 목표 ‘건축 효율성 비전’을 수립하며, 플러그인 수소연료 차량 양산을 추진 중이다.⁶⁷⁾

독일의 경우 이미 1987년에 ‘Enquete Kommission’을 설치 녹색산업 관련 투자 및 세계개혁 등 기후변화에 선도적으로 대응하여 왔다. 독일은 2006년 현재 세계 환경기술 수출의 16%와 관련 장치산업을 주도하며, 태양광 및 풍력터빈 시장의 약 1/3, 태양광 시장의 약 절반가량을 점유하고 있다. 고용측면에서도 150만개(전체 경제활동인구의 4%)의 일자리를 녹색경제 부문에서 창출하였고 신 재생에너지 산업의 성장에 따라 약 8만 여개의 일자리가 새로 창출될 전망이다.⁶⁸⁾ 독일노동조합연맹(DGB)은 2008년 12월 경제위기시 신차구입환경프리미엄, CO2 건물정비프로그램, 기타, 에너지절약 기금과 대응전략 등 녹색경제를 위하여 93억 유로(약17조원)의 투입을 제안 독일 정부는 이를 상당부분 수용하였다.⁶⁹⁾ 유럽연합(EU)역시 에너지효율건물이니셔티브, 그린이니셔티브, 에너지망 및 광대역 인프라구축, 미래이니셔티브공장 프로젝트 등 ‘저탄소 경제(low-carbon economy)’에 모두 132억유로(약24조원)를 투입한다는 계획을 추진하고 있다.⁷⁰⁾

ILO역시 글로벌 경제위기시 ‘기후변화’(climate change)에 관한 국제공조의 필요성과 성장과 일자리에 영향을 미치는 새로운 환경에 주목하고 있다. ILO는 향후 화석연료

67) 2009년 1월 중순 Obama는 미 대통령 당선자로서 녹색경제에 대한 미래의 장기계획을 발표한 이래 현재 많은 반발과 난관 속에 관련 입법을 재근하고 있다. 미 상원 「환경 및 공공근로위원회」(Environmental and Public Works Commission)에서 관련 입법안을 검토할 예정이다. H. Copper and J. Broder, 「Obama presses cases for renewable energy」, in: New York Times(2009.10.23) 및 Charles Euchner, 「Special Report: Rebuilding the Global Economy」, in: New York Times(2009.10.22)참조

68) 노동부, 국제노동정책브리프 제24호, 「Green Job 동향과 정책적 시사점」, 2008.10

69) DGB, 「DGB-Konjunktur- und Wachstumsprogramm」, Duesseldorf, 2008.12

70) Commission of the European Communities, Com(2008) 800 final. 「A European Economic Recovery Plan」, Brussel 2008.11

관련 일자리 감소, 재생에너지나 에너지 효율화 등 녹색경제 부문의 고용 증가 등 노동 시장에 심대한 변화가 초래될 것으로 판단 고용친화적 인프라구축, 친환경 사업에 필요한 신기술 습득, 녹색일자리로의 이동지원 및 관련 고용서비스제공 등을 강조하고 있다. ILO는 ‘양질의 고용’(decent work)과 ‘녹색일자리’(green job)를 주요 어젠더로 설정하고, 양질의 녹색일자리 창출과 기존 일자리의 녹색화(greening) 등 지속발전을 담보하기 위해 일관된 경제·환경·사회정책 시행이 긴요하다고 판단하고 있다.

녹색 산업부문에서 글로벌 경쟁력을 갖춘 중소기업의 육성은 대기업과 중소기업의 동반성장에 기여하고, 녹색산업관련 독자적인 신기술을 확보한 신중소기업은 노동시장 내 과제인 대기업과 중소기업 하도급문제와 종사자간 임금·근로조건인 양극화문제를 해소하는 데 기여할 것이다. 녹색산업은 장시간·저임금중심의 중소기업을 대신하여 새로운 고부가가치·고임금의 ‘high-road’ 전략을 추구하는 신중소기업 육성전략이기도 하다. 이와 관련 UN산하 기구인 ‘환경프로그램(UNEP)’은 2008년 10월 ‘녹색경제이니셔티브’(Green Economy Initiative)라는 보고서⁷¹⁾를 발간하고 관련 주요산업의 육성과 새로운 일자리 창출 전략을 제안하여 우리의 주목을 끌고 있다.

[표 14] 에너지경제고용임금에 미치는 영향이 큰 6개 산업 녹색일자리 창출 분야

산업분야	녹색일자리 창출현황
에너지 공급 (재생에너지 분야)	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 몇 년사이 230만개의 녹색일 자리를 창출하였으나, 아직 세계 에너지 공급량의 2%에 불과 · 세부항목별로는 풍력발전 30만개, 태양광(solar PV) 17만개, 태양열 60만개, 바이오매스 11만개 · 독일은 동 분야 고용이 최근 10년간 4배 증가
에너지 효율화 (빌딩과 건설부문)	<ul style="list-style-type: none"> - 가스배출량을 가장 크게 감소시킬 수 있는 잠재적 분야 약 400만개 일자리가 직접 에너지 효율을 높일 수 있는 분야
대중교통분야	<ul style="list-style-type: none"> - 전세계적으로 대중교통체계 개선을 통해 저탄소 배출과 더 많은 녹색 일자리 창출에 기여 · 철도는 녹색일자리 창출의 원천으로 간주

71) UNEP, 「Global Green New Deal」, 2008.10참조

기간산업과 재생산업	- 강철, 알루미늄, 시멘트 및 펄프는 많은 양의 에너지와 원재료를 사용, 녹색 산업화에 장애요인 · 약 30만개의 일자리 녹색 일자리로 전환가능
농업	- 농업은 기후변화에 아주 취약한 분야 · 현재 10억 3천만 명이 농업에 종사, 영국·아일랜드의 사례처럼 유기농으로의 전환을 통해 녹색일자리 창출에 기여
산림	- 산림업은 가장 중요한 생태보존산업 · 현재 약 4000만개의 일자리와 6000만명의 사람들이 관련 산업에 종사

출처: UNEP, Green Economy Initiative, 2008

최근 국회에서의 녹색산업 법제⁷²⁾를 확산하는 한편, 장기적이며 지속가능한 ‘미래형’ 녹색경제의 일자리 창출 전략 등 새로운 진정한 ‘지속가능한 녹색뉴딜’은 경제, 사회 및 환경정책으로의 대전환이 필요하다. 생태와 인간을 괴리시키고, 환경을 파괴하는 각종 토목사업보다는 기후변화에 적극 대응하며 무한한 태양, 풍력, 조력발전 등 ‘친환경적 대안에너지 개발과 관련 산업 확대’, 친환경적 상품생산 및 산업구조의 재편과 관련 ‘인력 육성정책’을 추진하며, 친환경적 산업구조 개편으로 발생하게 될 고용불안정을 해결토록 하는 새로운 ‘green jobs’를 육성하는 등 21세기 인류에의 도전요인인 기후변화에 대응하며 새로운 고용 붐을 주도 할 청정에너지에 대한 투자 및 숲, 토양 등 자연 인프라를 구축⁷³⁾하는데 주력하여야 할 것이다.

결론적으로, 사회공공적 일자리창출과 녹색경제의 녹색일자리가 사회통합적 일자리 창출전략의 대안적 방향이라 할 수 있다. 글로벌 금융위기의 심각한 문제 속에 각국이 금융, 경쟁, 환경, 노동분야 등에서 신중한 재검토를 하고 있듯이 ‘규제완화’나 ‘시장 중심적 유연화’의 성공신화에 맹목적인 반복에 치중해서는 안될 것이다. 역사적 교훈으로부터 학습하지 않는 정책태도는 추후 더 큰 사회적 비용을 야기 할 수 있다는 점이

72) 이미, 국회 일부에서 이른바 ‘그린카지원 법안’ 발의 등을 통해 ‘에너지-저소비형 그린카’에 대하여 자동차세, 공영주차료, 혼잡통행료, 고속도로 통행료, 지하철환승주차료 감면 등이 추진되고 있다

73) UNEP는 ILO, ITUC, IOE(International Organization of Employers)가 참여하는 ‘신고용이니셔티브’(Green Economy Initiative)를 선언 이를 주도하고 있다. 우리의 경우, 진정한 녹색경제 관점에서 백두대간 등 보전해야 할 지역에 대한 생태복원, 태양광과 풍력 등 재생에너지 산업, 새로운 에너지 체계에 맞는 송전시스템 구축, 주택과 건물 에너지효율제고, 단열재나 이중창 설치, 에너지절약 컨설팅, 하이브리드카 생산, 탄소발자국을 줄이는 도시근교 유기농업 및 로컬푸드시스템 활성화, 친환경 먹거리 생산농업 활성화, 또한 고속도로 대신 대중교통 확산, 나무심고 숲 가꾸는 일 등에만 단기간에 수십만 개 일자리 창출이 가능하다고 전망되고 있다.

인식되어야 한다.

사회통합적 일자리창출은 우리의 취약한 의료, 복지, 교육 부문 등에서 지속가능한 선진복지국가 수준을 목표로 함과 동시에, 진정한 미래 녹색경제를 지향함으로써 우리나라의 민주주의와 시장경제 체제의 발전 수준을 한단계 업그레이드 시킬 수 있는 미래 전략이며 그 실현은 ‘사회적 선택’(social choice)의 문제라 하겠다.

[표 15] UNEP보고서 녹색일자리 창출 주요 분야 및 한국형 일자리 창출 대안⁷⁴⁾

산업분야	글로벌 녹색일자리 창출현황	정부 녹색뉴딜 주요사업(4년)	주요대안('09~'10년)
에너지 공급 (renewables) 참여연대 대안적 녹색뉴딜사업	<ul style="list-style-type: none"> - 230만개 녹색일자리를 창출, 아직 세계 에너지 공급량의 2% · 풍력발전 30만개, 태양광(solar PV) 17만개, 태양열 60만개, 바이오매스 11만개 · 독일은 고용 10년간 4배 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 바이오매스 에너지화(총24372명, 연2853명, 1조1천2백억) - 바이오매스 생산기반 구축(총4924명, 연582명, 2천8백8억) - 그린카 및 청정에너지보급(총14348명, 연1,643명, 2조5백27억원) - 해수담수화기술개발 (총7400명, 연1700명, 1천1백24억원) 	<ul style="list-style-type: none"> - 풍력발전(5만명×250만원×12개월=1조5천억원) - 태양광(5만명×250만원×12개월=1조5천억원) - 태양열(5만명×250만원×12개월=1조5천억원) - 바이오매스(5만명×250만원×12개월=1조5천억원) - 바이오매스 생산기반 구축(2만명×250만원×12개월=6천억원) - 그린카(5만명×250만원×12개월=1조5천억원) - 해수담수화(3만명×250만원×12개월=9천억원) - 기타, 인력훈련비용 (연5만명×200만원×10개월과정=1조원)

⁷⁴⁾ 동 표는 필자의 참여연대 내부토론(2009.2) 발제자료로 최근 논의되고 있는 주요국가 녹색일자리현황 그리고 향후 4년간 정부의 일자리 창출재원을 비교하며 동일한 수준에서 대안적 일자리 창출방안을 재구성한 것임

			총 30만명 일자리창출, 10조원
에너지 효율화 (buildings) 참여연대 대안적 녹색뉴딜사업	<ul style="list-style-type: none"> - 가스배출량을 가장 크게 감소시킬 수 있는 잠재적 분야로 약 400만개 일자리가 직접적 에너지 효율을 높일 수 있는 분야 	<ul style="list-style-type: none"> - 그린홈, 그린스쿨(총133,630명, 연80,500명, 8조5백억원) - 공공시설 LED조명 교체사업(총10,030명, 1조3천3백56억원) 	<ul style="list-style-type: none"> - 그린홈(10만개×250만원×12개월=3조원+2조원 인프라) - 그린스쿨(10만개×250만원×12개월=3조원+2조원 인프라) - 공공시설 LED조명 교체사업(총10,000명, 1조3천억원) <p>총 21만명 일자리창출, 10조 3천억원</p>
대중교통 (transportation)	<ul style="list-style-type: none"> - 전세계적으로 대중교통체계 개선을 통해 저탄소 배출과 더 많은 녹색 일자리 창출에 기여 · 철도는 녹색일자리 창출의 원천으로 간주 	<ul style="list-style-type: none"> - 환승시설구축 (총8598명, 연2959명, 5천1백78억원) - 간선행급행버스체계 구축(총2,208명, 연253명, 1천7백44억원) - 전국자전거도로 네트워크(총8,268명, 4,980억원) 	좌동
기간산업 (industry)	<ul style="list-style-type: none"> - 강철, 알루미늄, 시멘트 및 펄프는 많은 양의 에너지와 원재료 사용, 녹색 산업화에 장애요인 · 약 30만개 일자리 녹색 일자리로 전환가능 	-	-
농업 (agriculture)	<ul style="list-style-type: none"> - 농업은 기후변화에 아주 취약한 분야 	-	-

	· 현재 10억 3천만 명 농업에 종사, 영국아일랜드 사례처럼 유기농전환 통해 녹색일자리 창출		
산림 (forestry) MB정부 녹색뉴딜핵심사업	<ul style="list-style-type: none"> - 산림업은 중요한 생태보존산업 · 현재 약 4000만개 일자리와 6000만명이 관련 산업에 종사 	<ul style="list-style-type: none"> - 녹색숲가꾸기 (총170,702명, 연22498명, 2조4천1백7십억) - 재해예방, 훼손산림복원(총 52,648명, 연8430명, 7천3백27억원) 	<ul style="list-style-type: none"> - 녹색숲가꾸기 (총20만명×250만원×12개월=6조원) - 재해예방, 훼손산림복원(총5만명×250만원×12개월=1조5천억원) <p>총 25만명 일자리창출, 7조5천억원</p>
토목-건설 (construction) MB정부 녹색뉴딜핵심사업	-	<ul style="list-style-type: none"> - 4대강 살리기(총199,960명, 연7000명, 14조4천7백76억원) - 녹색교통망확충 (총13,8067명, 연25,042명, 9조6천5백36억원) - 우수유출시설 (총16,132명, 연1,643명, 9천4백22억원) 	<ul style="list-style-type: none"> - 4대강 살리기 재정 전면재조정 - 기타 좌동
합계			※ 총76만명 일자리창출 27조 8천억원

※ 예산 산정근거: 각 일자리 1개당 도시근로자 월평균임금 250만원×12개월=연3000만원 임금기준

◆ 참조 : UNEP보고서(2008.10.22) 녹색산업 일자리 창출 주요 6개 영역: 1. Clean energy and clean technologies including recycling, 2. Rural energy, including renewables and sustainable biomass, 3. Sustainable agriculture, including organic agriculture, 4. Ecosystem Infrastructure, 5. Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD), 6. Sustainable cities including planning, transportation and green building

■ 참고문헌 □

- 김수복, 2007, 『근로자과건과 도급·업무위탁·전출실무』, 중앙경제.
- 김재윤, 2009.9, 『실업자 구직촉진 및 소득지원에 관한 법률(안)』.
- 김유선, 2009.5, 『비정규직 보호법 제개정효과』, 비정규직 근로자 고용안정 및 지원방안 모색토론회, 국회환경노동위원회 자문위원회의 발제자료, pp.49~68.
- 김유선, 2009.2, 『최저임금』, 참여연대 노동사회위원회 발제자료 (미발표원고).
- 남성일, 2007, 『한국의 노동, 어떻게 할 것인가?』, 서강대학교 출판부.
- _____, 2008, 『한국의 노동, 어떻게 할 것인가? II』, 서강대학교 출판부.
- 노동부, 2008.10, “Green Job 동향과 정책적 시사점”, 『국제노동정책브리프 제24호』.
- 노동부, 2009.7, 『2009년 노동백서』.
- 노진영, 2009.7, “일본의 노동자 파견법 개정관련 주요 논점 및 전망”, 『한국은행, 해외경제정보 제 2009-50』.
- 민주노총, 2009.4, 『2009년 민주노총의 요구와 과제』.
- 민주노총, 2009.5, 『경제위기와 노동조합의 대응에 대한 국제 심포지엄』.
- 민주노총, 2009.7, 『복수노조·전임자 관련 정부추진안 어떻게 볼 것인가?』.
- 박은정, 2008, “비정규직차별시정제도 시행 이후 노동위원회 차별시정판정례 검토 : 중노위 및 부산·경남지노위를 중심으로”, 『노동법학』 제27호, pp.171~198.
- 박제성, 2009, 『사내하도급과 노동법』, 정책연구 2009-1, 한국노동연구원.
- 윤진호, 2009.1, 『녹색뉴딜사업과 일자리 만들기: 평가와 과제』, 경노회 발제문(미발표원고).
- 은수미, 『한국의 비정규근로』(미발표원고)통계청 경제활동인구조사 각 년도(2001~2009).
- 은수미, 2007, 『비정규직과 한국노사관계 시스템 변화(I)』, 한국노동연구원.
- 이병훈, 2009, 『이명박정부 노동정책의 평가와 향후 과제』, in: 한국노사관계학회 2009년 추계정책토론회 『이명박정부의 노동정책: 새로운 패러다임의 가능성과 한계』(2009.10.22) 발제문.
- 이종훈, 2009, 『이명박 정부 노동정책에 대한 평가』, in: 한국노사관계학회 2009년 추계정책토론회, 『이명박정부의 노동정책: 새로운 패러다임의 가능성과 한계』(2009.10.22)토론회.
- 이주희, 2007, 『분리직군제 무엇이 문제인가?』, 참여연대 노동사회위원회 주최 토론회 『직무·직군 분리제, 대안인가 뒷인가』 발제문(2007.10.22).
- 이호근·김재원, 2009, 『덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구』, 한국노동연구원부설 고성과작업장 센터.
- 이호근, 2009, 『비정규직 보호법 확대 시행 평가 및 과제』, 국회 환노위 민주당 소속의원 및 양대노총 사무총장 간담회 발제자료, 2009.7.13 (미발표원고).

- 이호근, 2007, 『사회적 양극화와 경제민주주의: 민주화 이후 세계화 경제 속의 경제민주주의』, in: 연세대학교 국가관리연구원편, 『한국의 헌법질서와 민주주의: 과제와 전망』.
- 이호근, 2007, 『갈 폴라니의 '대전환' - 사회와 경제체제의 정치경제적 시원』, in: 최형익편, 『고전 다시읽기』, 2007 메이데이, pp. 143~164.
- 이호근, 2006, 『비정규근로문제와 양극화 해소전략』, in: 정책기획위원회편, 『선진복지한국의 비전과 전략』.
- 전국민주노동조합연맹, 2009, 『정책보고 2009-04, 민주노총의 요구와 과제』, p. 75.
- 전병유, 2007, 『노동시장 양극화의 경제적 분석』, 한국노동연구원.
- 전병유, 2005, 『고용없는 성장에 대한 대응전략』, 한국노동연구원.
- 정무권, 2009, 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 인간과 복지.
- 참여연대, 2009, 『2009년 경제위기 극복을 위한 참여연대 정책제안』.
- 참여연대 발간, 2009, 『이슈리포트(IR-20090224)』.
- 최영기, 2007, 『‘87년 체제를 넘어 지속가능한 고용시스템으로』, 경제사회발전노사정위원회, ‘노사관계패러다임의 전환을 위한 대토론회’ 기초발제문.
- 통계청, 2009, 『경제활동인구조사』.
- 허원용, 2009, 『비정규직법 개정 필요성 및 주요내용』, 비정규직 근로자 고용안정 및 지원방안 모색토론회, 국회환경노동위원회 자문위원회의 발제자료, 2009.5.12, pp.7~48.
- T, Araki,, 2009, “Enactment of the Labor Contract Act and Its Significance for Japanese labor law”(타카시 아라키, 일본 노동계약법의 제정과 노동법상의 함의), in: 한국노동법학회 국제학술대회(2009년 추계), 근로계약법제의 현황과 과제(2009.10.16) 발표문.
- N, Brandt., J.-M, Burniaux and R, Duval., 2005, “Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms”, *Economic Department Working Paper* No. 429, (ECO/WKP(2005)) 16.
- Commission of the European Communities, 2008.11, Commission, COM(2008) 800 final, *A European Economic Recovery Plan*, Brussels.
- DGB, 2008.12, *DGB-Konjunktur- und Wachstumsprogramm*, Duesseldorf.
- H, Copper and J, Broder., 2009, *Obama presses cases for renewable energy*, in: New York Times(2009.10.23), Charles Euchner, Special Report: Rebuilding the Global Economy, in: New York Times(2009.10.22).
- International Metalworkers' Federation(IMF), 2007, *Global Action Against Precarious Work*.
- OECD Employment Outlook 2009, *Key Employment Statistics*(updated 2 October 2009).
- K, Polanyi., 1990, *The Great Transformation*, Frankfurt/a. M.

J, Rifkin, , 1995, *The End of Work*.

W, Streeck, , 1995, "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?", in: *European Law Journal* Vol. 1, No. 1, pp.31~59.

A, Supiot, , 2001, *Beyond Employment - Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press.

UNEP, 2008.9, *Green Jobs: Toward decent work in a sustainable low-carbon world*.

UNEP, 2008.10, *Global Green New Deal*.

The effectiveness of social protection laws/institutions In the age of 'precarious work' and the social-integrative job creation strategies

Lee, HoGeun*

This article is on the 'precarious work' that is deepening in the age of economic crisis and it handles first the debate on the effectiveness of important social protection laws/institutions(nonstandard work act, national minimum wage act, labour standard act etc.). Today, with increasing separation of economic growth and employment, the important phenomena which are emerging in the labour market, are the enlargement of low wage works and the deepening of diversification of employment-types. The one is the result of limits to quantitative growth of employment and of competition pressure due to the open economy system such as globalization. The another is due to the various causes such as technical development, increasing competition pressure and personnel labour management of business, and voluntary choices in the trend of enlarging individualization. This article deals with problems of increasing precarious work such as low wage works and deepening diversification of employment-types in the labour market. While it is concentrating on the differences in the wage and working conditions between the direct and indirect work and the economically dependent work(or between the standard and nonstandard work), it reviews the reality of important social protection laws/institutions and its effectiveness that is in question.

* Ph. D. Associate Professor, Law School, Social Security Law, Chonbuk National University(lhg618@jbnu.ac.kr)

Especially, while in the age of economic crisis, this article is assessing the importance of job creation, it is critically reviewing the business friendly labour market policy as the background of controversial debate on the effectiveness of social protection laws/institutions. This article regards the protection levels of labour market in Korea, compared with the countries of OECD or considering its economic size, as not so high(or not enough). In fact, this article sentences that compared with leading countries, the key issue in the Korean labour market is not the problem of dichotomy between market-oriented flexibility and social-protective regulation, but of the 'market-mismatching' between the organized workers in the big business and public sector with higher wage and better working conditions and non-organized workers in the small and medium business that are mostly in the dead angle of legal protection. Considering this special situation in Korean labour market, this article is now critically reviewing the problems of market-oriented and unregulated job creation strategy which is not considering the social security at the moment. As K Polanyi analyzed, this article concludes that the unregulated or self-regulated market only could not solve the problems of social protection as well as the employment problem itself. At the same time, it is important to recognize that to limit the precarious work through the legal regulation only could cause the unintended consequences such as the so-called 'balloon effect'. The legal and institutional policy should be concentrated to prohibit the various illegal, unlawful and easier methods which are disturbing the contracting order in the market. At one side, one should try to achieve the social agreement on basic levels of protection and consequently to enforce the legal standard to correct the contracting practice between the employers and employees. At the other side, one should exert oneself to raise the productivity of enterprises through functional flexibility and to search for a solution to prohibit the polarization in the wage and working conditions in the labour market and to secure proper security. This is the so-called 'flexicurity' strategy and there could be no exception to this labour market policy, today.

At the same time, this article is trying to show the social-integrative job strategy and the daring alternatives for the true 'green economy initiative' which could make the new dynamics for the growth and job creation, which the international organizations like the UNEP and ILO are starting to make global campaign and that should replace with the traditional civil engineering and construction industry such as the 4

big river projects.

key words: precarious work, nonstandard work act, national minimum wage act,
labour standard act, labour market flexibility, effectiveness of social
protection laws/institutions, flexicurity, social-integrative job creation,
green economy initiative(green jobs)

◆ 2010.1.28. 접수 / 2010.3.15. 1차수정 / 2010.4.19. 게재확정