

# 노동시장양극화와 사회통합방안

## - 사회통합적 법·제도와 노동시장정책을 중심으로\*

이 호 근\*\*

### ◁ 요약 ▷

본고는 우리나라 사회적 양극화 중에서 가장 중심적 주제의 하나인 ‘노동시장 양극화’의 배경과 현황을 살펴보고 대안으로서 사회통합방안을 제시한다. 동시에, 논문은 현재 신정부 가 치중하는 고용률 70%제고 등 일자리정책이 이러한 노동시장 양극화를 해소하기 위한 방안으로 충분하며 적절한지를 검토한다. 본고는 고용률 70%제고가 복지로서의 일자리 확충을 통한 사회통합방안으로 필요한 정책이지만 여성, 청년, 고령자를 주 대상으로 하면서도 단시간근로의 확충에 주로 치중하고 있는 정책의 한계를 지적하며 우리 노동시장 내 심화되고 있는 노동시장양극화를 해소하기에는 보다 근본적인 사회통합적 법·제도와 노동시장정책이 필요하다고 본다. 논문은 또한 노동시장 양극화의 극복은 법제도적 방안과 함께 임금체계의 개편에 이르기까지 매우 포괄적이며 복합적인 대응을 요구한다는 점을 지적한다. 그 외에 고용·연금보험 등 광범위한 사회적 안정망의 사각지대해소, 노사 간 자주적 교섭에 의한 임금·근로조건의 향상, 기업 내외의 인적자원개발 및 숙련체제와 분배구조의 개선에 이르기까지 보다 견고한 복지체제의 발전을 위하여 노동조합이 실업보험 등의 운영에 직접 참여하는 겐트시스템의 도입을 중장기적인 전략목표로 삼아야 할 필요성을 지적하

\* 이 논문은 2013년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 전북대학교 법학전문대학원 교수 (lhg618@jbn.ac.kr)

고 있다. 아울러, 분절된 노동시장 구조의 문제를 궁극적으로 해결하기 위하여 보다 적극적 노동시장정책과 사회정책의 통합적 접근필요성을 강조하고 있다.

주제어: 노동시장 양극화, 사회통합, 고용률, 임금체제개편, 겐트시스템, 적극적 노동시장정책, 사회정책

## 1. 들어가는 말

노동시장 양극화에 대한 논의가 본격화된 것이 10여 년에 이르고 있다. 우리나라에서 지난 90년대 말/2000년대 초 이래 사회적 양극화에 대한 논의가 확산되어왔고 이후 5년마다, 새로운 정권이 들어설 때마다 사회적 양극화 극복과 사회통합 방안은 경제성장이나, 일자리 그리고 소득분배나 국가의 대내외적인 안전 등의 이슈 못지않게 국가 사회의 가장 중요한 정책과제로 제시되었다. 글로벌 차원에서는 이미 서구에서 70년대 이래 복지국가의 재편론이나 세계화에서 비롯되는 상시적 구조조정의 결과로 인하여 현재 종래의 사회민주주의적 ‘전국민프로젝트’(one nation project)로부터 사실상 사회적 양극화가 심화되는 ‘두국민프로젝트’(two nation project)로 이행하고 있는 것으로 분석되어왔다. 특히, 이러한 양극화 현상은 후기복지국가, 탈산업화 과정의 재편에 내재한 구조적인 원인에 기인하고 있는 것으로 분석되어왔다.<sup>1)</sup> 우리나라의 경우 서구에서의 그러한 세계화시대 복지국가의 재편론, 저출산·고령사회화 등 인구학적 변화와 함께 후발 산업화와 기존 노동시장 분절구조의 심화 등이 접목되며 사회적 양극화로서 노동시장 양극화 현상이 구조화되고 있다.

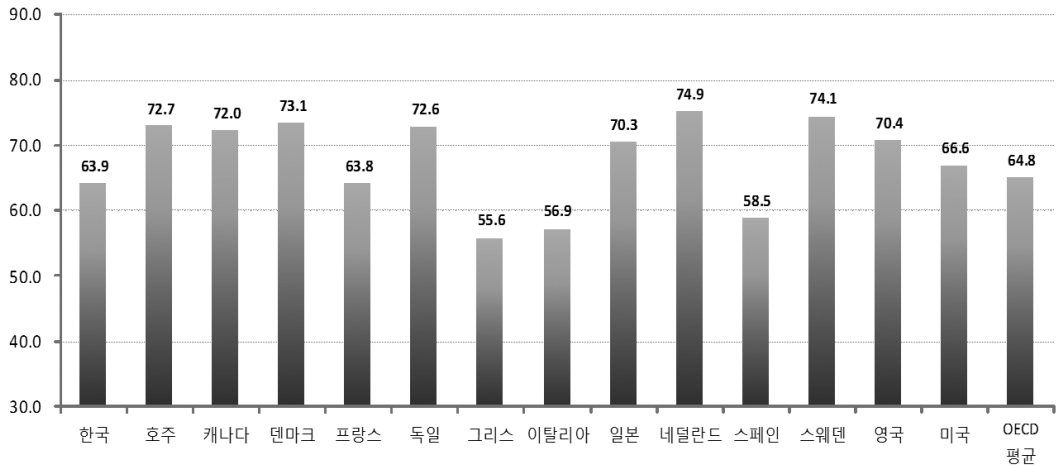
특히, 우리 사회에 나타나고 있는 여러 유형의 사회적 양극화 가운데 계층간, 세대간 양극화 외에 노동시장에서의 양극화는 경제활동을 둘러싼 가장 중심적인 문제가 아닐까 한다. 그럼에도, 우리 사회에서 노동시장 양극화는 관련 사회적 담론이 지속될수록 해결되지 않고 오히려 심화<sup>2)</sup>되어 온 것이 오늘의 역설적 현실이 아닌가 한다. 제18대 박근혜

1) Das >>unvollendete Projekt Aufklärung<<: Grenzen sozialliberaler Modernisierungsstrategien und >>Ende der Sozialdemokratie<<?, in: F. Deppe, Politisches Denken im Uebergang ins 21. Jahrhundert,, VSA, Hamburg 2010, pp. 219-304 참조.

2) 금재호, 노동시장 환경변화와 고용정책의 새로운 패러다임, 노동관련 3개 학회 공동 춘계정책토론회 발표문 참

정부도 이런 차원에서 국민행복시대를 국정목표로 제시하고 사회통합의 실현을 중요한 과제로 천명하고 있다.<sup>3)</sup> 복지분야에서 생애주기별 맞춤형 복지와 노동분야에서 고용률 70% 달성목표는 노동·사회분야 한국이 해결해야 할 분명 중요한 노동·사회정책적 과제라 할 수 있다.

[그림 1] 2011년 주요국의 고용률: 15~64세 기준



자료: OECD(2012), OECD Employment Outlook.

그러나 이러한 방향을 통해서 현재 심화되고 있는 노동시장 양극화가 어느 정도 해소될 수 있을지 그 귀추가 주목되고 있다. 특히, 새 정부의 노동정책은 정부주도의 일자리 정책이 사실상 대부분을 차지하고 있으며 노사관계에 대한 개선 대책이 없다는 평가를 받고 있다. 정책의 방향이 고용률제고를 위하여 여성·청년·고령자를 그 주 대상으로 하면서 일자리정책으로서 고용의 양적인 확대와 이를 위한 시간제근로의 확대 등 고용탄력성 제고에 맞추어져 있는 반면 사회적 양극화를 해소하기 위한 정책과제는 상당히 미흡한 것으로 평가된다. 또한, 신정부 정책은 이러한 정책과제를 해결하기 위하여 사회적 대타협을 강조하고 있으나 실제 노동시장의 주체인 노동통합이나 노사관계 발전에 대한 장기적 전망 없이 구체적으로 이것이 어떻게 실현될 수 있을지에 대해서는 최근 노사정 일

조, 2013. 3. 21.

3) 제18대 대통령 인수위원회 최종보고서 참조

자리협약의 체결<sup>4)</sup>에도 불구하고 그 실효성이 분명치 않은 실정이다. 이것은 정책적 차원에서 국민통합을 실현하고 선진 복지국가를 향한 노동복지가 중요한 사안으로 정책의 방향이 고용의 강조는 좋으나 ‘노동 없는 고용과 복지(welfare without labour)’가 될 우려마저 있다는 점에서 노동정책의 방향에 대한 향후 추이가 주목되고 있다.

[표 1] 박근혜 정부의 노동정책

대선공약	
노동시장	행복한 일자리(늘지오) ◦ 늘리기: 신성장동력(창조경제), 노동시간단축, 청년창업 및 해외취업확대, 경찰소방관 등 공공부문 일자리 확대 등 ◦ 지키기: 정년 60세 확대, 정리해고 요건강화 등 ◦ 올리기: 공공부문상시지속적 업무의 정규직고용(~2015년), 사내하도급 근로자 보호, 비정규직 사회보험지원, 특고 산재보험 및 고용보험 가입 확대, 최저임금인상 기준 마련 등
노사관계	◦ 정부 공정한 중재자 역할 ◦ 쟁점(노동기본권 강화, 타임오프 & 복수노조, 비정규직, 일자리 창출 등)에 대한 노사정 대타협 해결 ◦ 노동위원회 기능 강화, 노사정위원회 역할 및 기능 강화

노동시장 양극화는 구체적으로 이슈 별로 소득과 임금, 기타 근로조건, 청년, 여성층의 고용기회와 고용의 안정성, 근로시간, 사회보험 및 각종 복지혜택, 산업재해발생(물), 직업훈련 등 각종 지표에서 확인할 수 있다.<sup>5)</sup> 대상별로는 고용관계에서 나타나는 노무제공의 종속성과 독립성을 기준으로 직접고용, 간접고용 그리고 그 중간적 형태인 특수형태근로 등이 존재하며, 고용형태별로 기간제 계약직근로자, 단시간 근로자(파트타임), 파견근로자, 호출근로자, 용역근로자 등 다양한 형태가 존재하고 최근 법원의 일련의 판결과 함께 논란이 되고 있는 사내하도급<sup>6)</sup> 등이 그 중요한 비중을 차지하고 있다. 특히, 최저임

4) 노사정은 2013년 5월 30일 '일자리 협약' 체결을 통해 시간제 일자리 확대, 정년 60세 연장을 위한 임금피크제 도입, 근로시간 단축 및 임금체계 개선 등에 합의하였다. 노동시장 양극화와 비정규직 확대 등으로 고용의 질이 악화되는 상황에서 일자리 질 개선을 위한 합의에도 불구하고 근로시간 단축 등 노사의 실제 교섭부분은 여전한 과제로 남아있다. 통상임금, 정년연장, 임금시스템 등의 과제도 변화하는 환경에 맞춰 노사정협력이 필요한 과제임에도 협약은 구체성이 떨어지며 협약주체로 민주노총과 전경련이나 대한상회가 참여하지 않아 실효성이 의문시되고 있다. 또, 협약은 구체적인 실현방안보다 원론적이고 추상적인 내용을 중심으로 현장보다 상층부 중심의 부분적 합의만 이뤘다는 한계가 있다. 아울러, 임금체계 외에 산적한 노동·사회보장법적 과제가 제외되었거나 중소기업자영업자 등을 위한 과제가 많지 않고 노력의무규정과 대표성부족, 이행체계미흡 등 실행가능성이 불확실하다는 과제를 안고 있다.

5) 사회양극화의 국가적 대응전략 연구, 정책기획위원회, 2005 참조.

6) 사내하도급문제는 현대중공업, 현대자동차 등 최근 불법파견과 원청의 직접고용의무를 판결한 대법원의 일련의 판결에 힘입어 지난 대선과정에서 입법논란으로 이어졌다. 간접고용문제에 대한 법원의 판결과 함께 불법파견

금 근로계층과 기타, 저임금·장시간노동에 속하는 취약근로계층(working poor)<sup>7)</sup> 등이 노동시장 내 심화되고 있는 양극화에 대한 우선적인 주요 정책대상 그룹이다. 또한, 고용률, 임금근로조건에서 격차가 해소되지 않고 있는 남성근로자와 여성근로자간 격차, 그리고 대기업과 중소기업 즉, 기업의 규모에 따라 종사하는 근로자간의 고용안정과 임금 및 근로조건 등에서의 심화되어가는 격차가 양극화관련 주요 이슈영역이라 할 수 있다.

[표 2] 인수위원회 노동관련 국정과제

인수위원회 노동 관련 국정과제	
노동 시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 비정규직 차별 해소 및 근로자 생활보장(62)               <ul style="list-style-type: none"> <li>-△공공부문 상시지속적 업무의 정규직 고용 △사내하도급 근로자 보호</li> <li>△두루누리사업확대+특고 산재, 고용보험 적용방안 마련·추진 △최저임금 인상률 가이드라인 및 중장기 목표치 설정 등</li> </ul> </li> <li>◦ 장시간 근로 개선 및 정년연장(63)               <ul style="list-style-type: none"> <li>-△근기법 개정(휴일근로 연장근로 포함 및 연차휴 병행, 특례업종 조정, 탄력적 근로시간제 단위기간 확대 및 근로시간 저축휴가제 도입) △중소기업 교대제 개편 패키지 지원</li> <li>△공공기관 임금피크제 활성화 및 근로시간 단축을 통한 청년 신규 채용 시 지원 △단계적 정년 연장(2017년부터 임금피크제 연계한 기업 규모별 단계적 시행) △중장년층 재취업 지원</li> </ul> </li> <li>◦ 경기변동 대비 고용안정 노력 및 지원강화(64)               <ul style="list-style-type: none"> <li>-△해고회피 노력(업무재조정·무급휴직 등)인정 사유 명문화 △근로시간 저축계좌제 도입 △재고용 우선권 △고용재난지역 선정·지원</li> <li>◦ 청년친화적 일자리 확충 기반(8): 해외 진출, 창업 활성화, 경찰·소방관 등 공공부문 일자리 확대 등</li> <li>◦ 고용영향평가제 강화(9): 국민일자리행복회의 구성, 고용노동통계 등 인프라 강화 등</li> </ul> </li> </ul>
노사 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대화와 상생의 노사문화 구축(108)               <ul style="list-style-type: none"> <li>-△노사정위 개편, 사회적 대화협 추진 △법질서 준수, 노사자율해결기조 △노동위기능 강화</li> </ul> </li> </ul>

문제에 대해 해결방안으로 이른바 사내하도급법의 입법추진을 두고 논란이 지속되었다. 그러나 국회에 발의된 사내하도급관련 법이 과연 불법파견 문제에 효과적으로 대응하는 것이냐 아니면 오히려 그것이 불법파견을 적법하게 만드는 결과를 초래할 것이라는 것을 두고 여야가 맞서고 있는 실정이다. 한편, 대법원의 개별사안에 대한 수차의 반복적인 판결에도 불구하고 판결이 다시 노동위원회로 환송된 이후 재판정에도 불구 사업주가 이에 불복하여 다시 법원소송이 진행되는 등 불법파견 등 간접고용의 문제가 입법적 해결 없이 장기화되고 있다.

7) 새 정부는 최저임금을 개선하고자 한다는 정책방향을 피력한 바 있다. 그러나 최저임금인상이 고용에 미치는 효과론 외에 그 수준을 두고서도 노동자 측은 우리나라 최저임금이 전체근로자평균 1/3, 경영계는 중위임금 기준 50~60%라며 해마다 최저임금위원회에서 최저임금결정을 둘러싼 논쟁은 지속되고 있는 실정이다. 한편, 우리나라 소득불평등지수는 OECD의 34개 국가 중 9번째로 불평등한 소득분배구조를 갖고 있는 것으로 나타나고 있으며 중위 소득의 50% 미만인 인구의 비율(상대적 빈곤율)도 14.9%로 8번째에 해당하고 있다.

우리나라에서 이러한 노동시장 양극화의 주요 원인은 외환위기 이후 압축적 성장이 고용과 분배의 선순환 구조로 이어지지 못한 상태에서 구조적인 고용의 위기가 지속되는 것에 그 일차적 원인이 있다. 본고에서는 이러한 노동시장 양극화의 배경과 현황을 살펴 보고 노동시장 양극화의 주요 쟁점들을 분석한 이후에 노동시장 양극화를 극복할 방안으로 노동시장과 사회정책의 통합필요성을 제안하고자 한다.

## 2. 노동시장 양극화 현황

### 2. 1. 노동시장 내 고용형태의 다변화

오늘날 노동시장 내 고용형태 다변화가 거스를 수 없는 대세인 것처럼 다가오고 우리나라의 경우 그 흐름은 97/98년 외환위기 이후 더욱 가속화되는 추이를 보이고 있다. 즉, 오늘날 노동시장에서 나타나고 있는 다양한 고용형태는 기술발전이나 근로자의 자발적 선택 등 자연스러운 현상이라기보다는 노무관리와 시장에서의 경쟁압박의 심화로 인한 결과로 나타나고 있다. 특히, 종래 지배적인 고용형태로 당연시되어 오던 사업장내 직접고용관계로부터 시장에서 다변화 추세가 심화되며 고용관계는 정규직, 무기계약직근로, 기간제근로, 단시간근로 등 다양한 고용형태가 확산됨은, 물론 파견근로, 호출근로, 사내하청근로나 각종 시설관리나 용역근로 등 확산되어 가는 다양한 형태의 간접고용관계와 종래 직접고용에서 고용관계가 아닌 독립노무제공관계로 그 형태만 전환되었거나 아니면 그 법적 지위가 근로자인지 혹은 자영업자인지 애매한 이른바 특수형태근로 종사자 등 노동시장 내 고용관계는 그 ‘수평적인’ 차원에서 다변화해가고 있다. 그 결과 사업주와 근로자의 권리와 의무관계나 모호해지는 등 법적 지위가 더욱 복잡해져 가고 있다.<sup>8)</sup>

8) 국제노동기구(ILO)는 이러한 배경에서 이미 지난 1995년 제85차 총회에서부터 고용관계위원회에서 고용관계의 다변화에 대한 국제적으로 합의할 수 있는 수준의 규범을 제정하고자 하였다. 2007년 제91차 총회에서 권고안으로 채택된 그 논의 결과는 삼각고용관계(triangle employment relationship) 등 다원화된 고용관계에서 그 계약의 형식에 관계없이 구체적인 실질적 고용관계를 파악할 수 있는 ‘사실관계’를 중시하며 ‘위장된’(disguised) 고용관계의 경우 관련 법적용을 명확히 하고 ‘애매한’(ambiguous) 고용관계의 경우 각국의 법제도와 전통, 노사관계의 관행과 실제에 따라 판단하도록 한다는 권고안을 채택하고 논의를 종료하였다. 이 논의는 파견근로 등 다양한 간접고용관계, (하)도급근로관계, 특수형태근로 등의 원칙에 대한 국제적 수준의 합의에 사실상 성공하지 못하였다고 평가된다.

동시에 기업규모나 종사자 수에 따라 ‘수직적인’ 차원에서 원청-하도급-재하도급 등의 고용관계가 다단계화해가며 고용의 질적 수준의 차등화가 구조화되고 있다. 우리나라 주요 산업(자동차, 조선 등 금속산업 분야, 운수 운송산업분야 그리고 증가하고 있는 각종 서비스산업 분야)에서 이러한 간접고용 또는 원하청관계는 도급과 용역 등이 종속적인 고용관계에 있어 개별적이나 집단적인 관련법의 보호를 받는 노동법적 보호영역에 속하는 근로관계인지, 그것이 대등한 경제주체간의 노무나 서비스공급관계를 규율하는 경제법이나 민사법의 적용영역에 속하는 것으로 이것이 진정도급이나 용역근로인지를 두고, 관련 노사, 정책담당자, 사법부 그리고 입법부 등에서 치열한 논쟁을 지속하고 있는 것이라 할 수 있다. 전술한 바와 같이 각각의 영역이 정확한 고용관계인지 아니면 복합적 고용관계인지 아니면 완전한 민사상의 계약관계인지 각각의 영역에 맞는 법제도에 따라 이를 적용하면 될 터이나 노동시장 내에서는 실제로는 다양한 위장된 고용관계, 실제 법 적용이 모호한 회색지대인 중간적 고용관계 그리고 이것을 판단해 지도할 관련 행정지도와 감독의 부재와 부실 등이 노동시장 내 양극화를 해소하지 못하고 부추기고 있는 현실이라 할 수 있다.

## 2.2. 노동시장 이중구조의 문제점

문제가 되는 것은 우리 사회에서 위에서 살펴본 노동시장 내 고용형태 다변화가 자연적인 현상으로서보다는 종사상지위에 따른 처우의 이중구조화를 심화시키며 그간 그 속도와 범위가 ‘무질서’하고 매우 ‘가파르게’ 진행되어 왔다. 이러한 동반현상으로 우리 노동시장에서는 지난 외환위기 이후에 고용의 증감패턴을 살펴보면 정규고용보다 비정규 고용의 양적인 증가가 두 배 이상을 차지하고 있음을 알 수 있는데 바로 이 증가된 고용의 양적인 확대의 내용 속에 고용의 질적인 차이가 심화되어 노동시장 내 양극화현상이 구조화되고 있는 것이라 할 수 있다. 아래 표에서 보는 것처럼 간접고용형태로 사내하청 등을 제외한 임금근로자내에서 우선 지난 2000년대 이래 우리나라 노동시장에서 이러한 고용의 양적인 증감추세는 분명해지고 있으며, 사회통합적 차원에서 우리 사회 커다란 과제가 되고 있다.

[표 3] 임금근로자의 내역별 추이

(단위: 천 명, %)

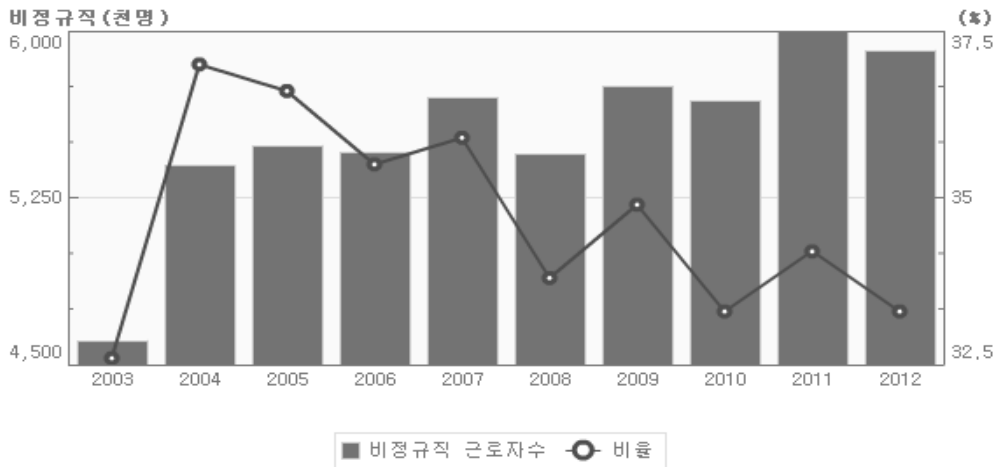
	'01.8월 (A)	'02.8월	'03.8월	'04.8월	'05.8월	'06.8월	'07.8월	'08.8월 (B)	증감 (B-A)
임금 근로자	13,540 (100.0)	14,030 (100.0)	14,149 (100.0)	14,584 (100.0)	14,968 (100.0)	15,351 (100.0)	15,882 (100.0)	16,104 (100.0)	2,564 (100.0)
정규직	9,905 (73.2)	10,191 (72.6)	9,543 (67.4)	9,190 (63.0)	9,486 (63.4)	9,894 (64.5)	10,180 (64.1)	10,658 (66.2)	753 (29.4)
비정규직	3,635 (26.8)	3,839 (27.4)	4,606 (32.6)	5,394 (37.0)	5,483 (36.6)	5,457 (35.5)	5,703 (35.9)	5,445 (33.8)	1,810 (70.6)

자료: 통계청, 「경제활동인구 부가조사」, 각 년도

즉, 이러한 노동시장 내 고용형태 다변화는 사실 기술적, 전략적, 구조적요인과 근로자의 변화한 가치관 등 다양한 원인에 근거하고 있다. 문제는 기업의 경쟁력을 위한 유연한 노동력 활용과 같은 시장의 요구로 인하여 나타나고 있는 비정규 노동의 활용방식과 그 합리적 규율방식이 쟁점이 되어 왔다. 핵심적 쟁점은 '남용'과 '차별'의 구조화 문제라 할 수 있다.

[그림 2] 비정규직 규모 현황

비정규직 규모 추이



출처: 통계청, 2013. 3 현재



특히, 노동시장 내 종사상 신분을 이유로 하는 차별이 구조화, 고착화되어있으며 이러한 현상은 단시간 내 해결되기 어려운 것으로 나타나고 있다. 이러한 비정규노동의 문제는 오늘날 노동시장의 문제를 넘어 궁극적으로 민주주의와 시장경제의 균형의 문제가 되었다. 이처럼 비정규노동의 문제가 중요한 이유는 ‘시장의 자율규제’(self-regulated)를 신봉하며 ‘사적자치’의 침해 여부를 논하기에 앞서 이 문제로 인한 사회적 양극화가 오늘날 우리 사회의 사회적 갈등과 사회통합의 핵심적인 주제가 되었고 이 문제에 대한 해법 없이 민주적 시장경제의 발전을 담지할 수 없으며, 이것은 오늘날 경제적 효율성과 사회통합사이의 새로운 균형이 필요한 문제가 되었다는 점이다.

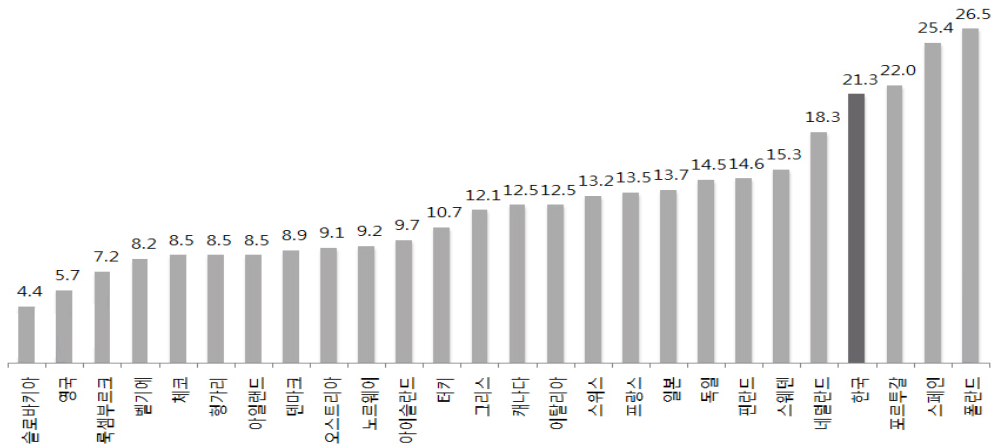
주지하다시피, 노동시장 양극화의 문제는 우리나라는 물론 오늘날 유럽과 일본을 비롯한 전 세계 많은 나라에서 그 대책방안이 중요한 사회적 이슈가 되어왔음에도 여전히 벤치마킹을 하기가 쉽지 않을 정도로 모범적인 사례가 드문 반면 나라별로 다양한 대책방안이 모색 중인 형국이라 할 수 있다. 우리 사회 역시 노동시장 양극화의 문제는 심화되는 청년고용의 문제, 차별받는 여성노동의 문제, 보호의 사각지대에 놓여있는 저임금노동문제, 법적 사각지대에 놓여있는 이주노동의 문제 등과 함께 우리 노동시장의 가장 중요한 문제이자, 경제적 논리만으로 해결되기 어려운 사회통합의 핵심과제라 하겠다.

먼저, 우리나라의 경우 비정규노동은 그 양적 측면에서 그 비중이 너무 많다. 특히, 우리나라에서는 OECD권에서 스페인에 유사하게 임시직이 너무 남용되고 있는 실정(21.3%)인데 노동계가 주장하는 이른바 ‘장기임시근로’를 여기에 포함할 경우 그 비중은 40%에 달하고 있는 실정이다. 반면, 파트타임의 활용은 9.9%에 그쳐 그리 높지 않은 실정이다. 우리 사회의 비정규노동은 고용의 위기와 경쟁력요구에서 비롯되는 서구사회의 이러한 노동시장의 제 문제에 더하여 추가적인 문제를 안고 있다.

즉 우리의 경우 현대화되지 못한 노동시장과 노사관계, 저발전 된 사회적 안전망, 남성중심의 노동 분업구조 등이 고용의 위기, 구조조정 그리고 경쟁력요구 등과 함께 중층적으로 결합되어 비정규노동의 문제로 나타나고 있다. 이러한 노동시장 내 구조적 요인에 덧붙여 시기적으로는 민주화 이후 1997/8년 외환위기와 2008/9년 글로벌 금융위기를 거치며 비정규노동문제는 사회적 공론화의 계기가 되었다.

[그림 3] 임시직 비율 현황

임시직비율(2009년)



출처: 김유선, 「OECD 고용지표 비교와 노동정책 방향」, 2010년 한국사회정책학회 추계학술회의 발표자료집, p. 33에서 재인용 참조.

그러나 구조조정과 기업경쟁력 강화를 위한 노동시장 유연화가 강화될수록 비정규 노동과 그 현상인 노동시장 양극화는 심화되었고 그만큼 사회적으로 해결방안 모색에 대한 요구도 커졌다. 다음 표는 우리나라 노동시장 양극화와 노사관계영향의 상관관계를 두고 어떠한 구조적인 문제가 재생산되고 있는지를 잘 보여주고 있다.

이러한 우리나라 노동시장 이중구조의 문제점은 대기업이나 공공부문의 경우 기업 복지가 잘 발달되어 있고, 노동조합이 조직되어 있어 정규직으로서의 보호수준이 높은 편인 반면, 중소기업에서는 노조가 없는 경우가 많고 비정규직인 경우 대기업에 비하여 기업복지마저 상대적으로 취약하여 보호가 되지 못하는 노동시장이 구조적으로 양극화 되어 있다는 것이다.<sup>9)</sup> 이러한 문제는 지금까지의 노동경제적 차원이나 노동시장 지배력이나, 노동법적 규율 그리고 노사관계에 의해 한계가 있는 것으로 분석된다. 즉, 노동경제적 원리는 노동보호의 대상과 고용촉진의 대상을 우선적인 구분하지 않고 총량적인 측면에서 접근하는 한계를 보이고 있다. 이것은 새정부 주요 노동정책방향이 일자리를 국민 복지의 주요 요소로 여기며 고용률을 임기 내 OECD평균수준인 70%선까지 달성하는 것

9) 유길상, 노동시장양극화와 사회정책적 대응, 2010년 한국사회정책학회 추계학술회의 발표자료집, p. 10참조.

을 핵심 노동정책방향으로 삼고 있는 것에서 엿볼 수 있으나 이것이 노동시장 양극화에 기여하는 바는 지극히 간접적일 것으로 전망된다.

[표 4] 한국 노동시장의 이중구조적 특성

	유노조 ∩ 대기업 ∩ 정규직	무노조 ∩ 중소기업 ∩ 비정규직	그 이외 근로자	전체(평균)
월평균임금(만 원)	327.5 (100.0)	113.8 (34.9)	199.7 (61.3)	185.4 (56.9)
근속기간(년)	12.3	1.7	5.5	5.0
신규채용률(%)	5.4	63.1	27.5	35.6
국민연금가입률(%)	99.0	44.3	80.5	72.1
건강보험가입률(%)	100.0	93.0	97.5	96.4
고용보험가입률(%)	77.7	32.3	66.3	57.9
퇴직금 적립(%)	99.1	28.8	71.9	62.2
상여금 지급(%)	97.7	21.3	68.4	57.8
시간외 수당지급(%)	90.9	15.0	49.6	43.2
유급휴가 실시(%)	96.3	21.1	63.1	54.1
근로자수(명; %)	1,144,631 (7.1)	4,347,459 (27.0)	10,583,499 (65.8)	16,075,589 (100)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2009. 3 기준, 유길상, 노동시장양극화와 사회정책적 대응, 2010년 한국 사회정책학회 추계학술회의 발표자료집, p.10 재인용

또한, 정책방향으로 모든 고용의 정규직화가 사실상 비현실적인 주장이라 할 수 있으며 불안정고용관계를 제한하기 위한 노동법적 접근 역시 그와 같은 방식으로 비용과 고용탄력성유지를 통해 경쟁력을 유지해온 기업의 측면에서 상당한 저항이 예측되며 개방화추세가 지속되고 있는 경제체제하에서 경쟁력의 보완요구가 지속될 것으로 전망된다. 그리고 현재 우리나라에서와 같은 기업별 노조와 조직화된 노동이 대부분 보호수준이 높은 대기업과 공공부문 노동자들인 반면 양극화 핵심 하위계층이 미조직이나 조직노동의 도움이 없는 중소기업사업장 근로자라는 측면에서 이를 새정부 정책방향이 시사하는 것처럼 노사자율적 교섭관계에만 내맡겨서는 노동시장 양극화해소가 아니라 오히려 양극화를 더욱 심화시키는 결과를 초래할 것으로 전망된다.

따라서 진정한 노동시장 양극화극복을 위해서는 기존의 법질서의 유지와 적용을 보다 엄격히 하고, 근로감독이나 사회보장관련 감독행정을 실질화(이 두 부분에서는 사법부의 입장과 행정부의 의지가 매우 중요하다)가 우선 되어야한다고 본다. 동시에, 고용률

70% 등 고용의 양은 물론 최저임금을 현실화하여 주로 장시간근로와 저임금에 의존하는 한계기업을 산업 구조조정정책 차원에서 증장기적으로 축소시켜나가도록 유도하고, 한편에서 고용의 위기를 극복하고 삶의 질을 제고할 수 있는 근로시간단축과 일자리 나누기를 위한 다양한 노사정대화를 촉진하여 이를 활성화하도록 하고, 아울러, 저임금 일자리 양산을 대신하여 고도의 인적자본투자를 촉진하는 고속연-고임금 고용전략인 이른바 high-road 전략 등 고용의 질 확보를 병행하는 노동시장정책을 추진하여야 할 필요를 강조하고자 한다.<sup>10)</sup>

특히, 이것은 기존의 제조업 일자리는 물론 무엇보다 미래 새로운 일자리 창출역력<sup>11)</sup>이 가장 큰 사회서비스영역에서 현재와 같이 주로 시장에만 내맡겨진 채 무질서하게 양산되는 주변화 된 일자리의 양산이 아닌 양질의 일자리 창출이라는 측면에서 매우 중요한 정책방향이라 할 수 있다. 그것은, 사회서비스부문 종사자에 대한 적정 교육과 숙련의 확보, 그리고 관련 시설의 확보 그리고 미래 선진복지국가를 지향함에 있어 관련 인적자원의 양성이라는 측면에서 그 종사자의 처우가 균형을 갖춘 증장기적인 사회고용의 비전을 갖고 체계적으로 준비되어야 할 것이다. 그러나 새 정부가 복지차원에서 ‘급여’중심의 사회보장을 ‘사회서비스’중심으로 전환하고자 하며 관련 기본법도 개정<sup>12)</sup>하였으나 실제 이러한 사회서비스를 미래 고용전략에 연계시키려는 구체적인 정책지향이 엿보이지

10) 최영기, ‘87년 체제를 넘어 지속가능한 고용시스템으로, 경제사회발전 노사정위원회, 노사관계 패러다임의 전환을 위한 대토론회, 기초발제문, 2007 참조.

11) 한국의 미래 일자리 창출 가능영역은 지난 30년간 지속적으로 고용비율(20%미만)이 축소하고 있거나 계속 정체 상태를 보이고 있는 기존 제조업영역 외에 다음 3개의 영역에서 기대된다. 첫째, 우리나라에서 여전히 취약한 ‘사회서비스’영역이 그것이다. 둘째, 지난 2008/9년 세계경제위기에 OECD와 ILO가 동시에 캠페인을 시작한 바 있었던 에너지 다소비형 현 경제체제로부터 에너지 저소비형의 미래 녹색경제로의 경제체제의 전환과 함께 관련 ‘녹색일자리’(green jobs)의 창출(우리나라에서는 이것이 지난 정부에서 4대강 사업으로 축소되어 버렸다), 그리고 셋째, IT부문 등 창조경제 등이 향후 미래 일자리 창출동력의 핵심 영역이라 할 수 있을 것이다. 특히, 새정부가 내세우고 있는 창조경제는 스펀디적인 창조적 파괴에 기반한 ‘기업가정신’의 의미에서 그것이 창의적인 중소기업의 촉진과 이어질 때 그 진정한 효과를 가질 수 있을 것인데 이것은 결국 우리나라에서 기존의 ‘기업의 집중’에 의한 경쟁력의 유지나 아니면 공정한 기업의 경쟁체제의 확보냐의 측면에서 경제민주화와 직접적인 관련을 갖는 문제라 할 수 있을 것이다. 그런데, 새 정부의 경제민주화에 대한 인식과 추진의지는 그간에 사실상 실종되어버린 상태에서 창조경제에 의한 미래 고용창출역력이 어떻게 전개될지 주목되고 있다.

12) 2013. 1.27일 새롭게 발효되기 시작한 「사회보장기본법」은 국회에서 여야 합의로 통과되어 시행되고 있다. 그 핵심은 맞춤형복지와 사회보장에서 사회서비스중심 모델로의 한국형 복지국가 발전의 강조에 있다고 할 수 있다. 개정법은 기존 사회보장기본법상 급여 관련 사항은 전혀 수정하지 않고 대신에, 기존의 사회복지 및 관련 서비스 부문을 ‘사회서비스’로 통합 개편하고 이 부분에 대한 미래 사회투자자를 의도한다는 측면에서 여야의 폭넓은 합의가 있었다. 그러나 문제는 이러한 사회보장제도의 개편이 서비스나 급여제도의 개편 외에 노동정책적 차원에서 미래 고용정책의 방향과 명시적인 연계가 무엇인지 불확실하다는 점이다.

않고 있다.

동시에, 현재 지불능력과 교섭구조에 따라 양극화되어 있는 노동시장 내 기업의 고용규모에 따라 기업단위의 복지를 넘어서 일반 사회복지영역을 지속적으로 강화시켜 노동시장 내 양극화의 차이를 줄이는 동시에 개별 기업의 고용비용을 ‘사회화’함으로써 기업의 경쟁력도 유지시킬 수 있는 방향으로의 노동시장과 사회정책의 결합을 중장기적인 대안으로 제시하고자 한다.

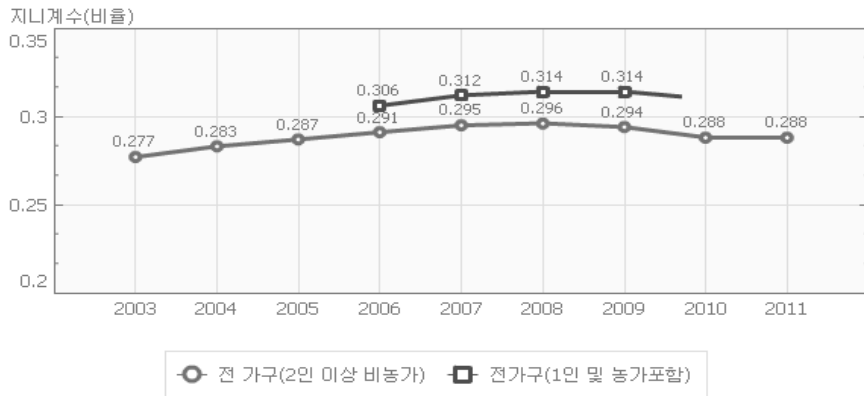
### 3. 노동시장 양극화 주요 쟁점

#### 3. 1. 소득과 임금의 양극화

2000년대 이래 우리나라의 전반적인 흐름은 다음 지니계수의 변화 추이가 보여주듯 소득의 분배가 악화되는 반면, 일자리가 점차 희소재가 되었다.

[그림 4] 소득분배 추이

우리나라의 지니계수(가처분소득 기준) 추이

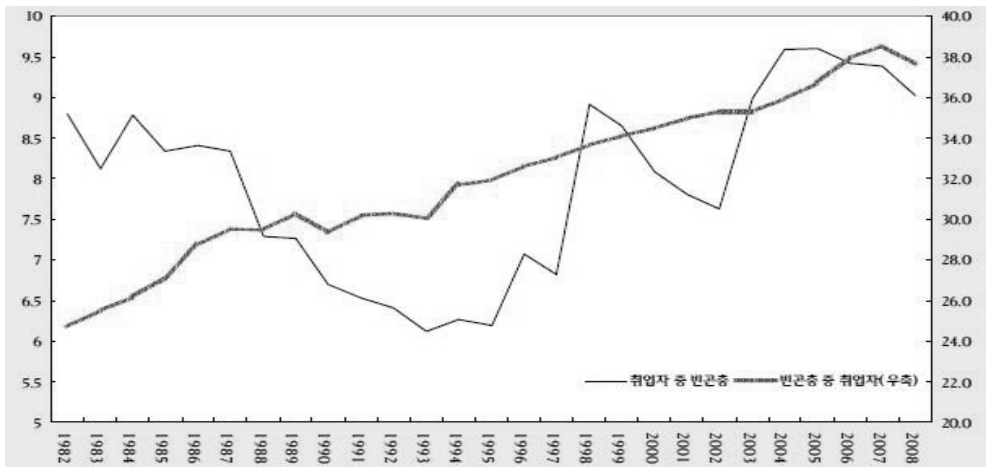


출처: 통계청 소득분배(Gini 계수) 2013.3.22.

이와 같은 소득분배구조의 악화는 무엇보다 노동시장에서의 이중구조가 심화되고 양극화가 빠르게 진행된 결과로 추정된다.<sup>13)</sup> 예를 들어, 지니계수상 도시근로자 가구의 불평등 지수가 1997년에는 0.283이었으나 1998년 이후 0.3을 넘어선 이래 높은 수준으로 유지되고 있으며 2013년 현재 0.311에 달하고 있다. 이러한 수치가 OECD 평균치라고는 하나 지난 10여 년간의 변화추이를 볼 때 소득불평등이 악화되었다는 점을 확인할 수 있다.

그런데 이러한 소득불평등 구조의 악화와 노동시장 양극화와의 상관관계가 주목된다. 즉, 한국보건사회연구원 노대명박사의 다음 연구조사는 이 시점을 기점으로 하여 취업빈곤률이 각각 26%에서 36%로 증가<sup>14)</sup>하였음을 나타내고 있는데, 이는 결국 노동시장 양극화가 사실상 소득분배 불평등의 가장 중요한 요인이었음을 나타내고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

[그림 5] 취업빈곤층 추이



출처: 노대명(2009), 유길상 전개발표문에서 재인용, p. 5 참조

동시에, 노동시장 내 좋은 일자리와 나쁜 일자리의 소득 격차는 더욱 심화되었다. 고용노동부의 통계조사에 따르면 시간당 임금 격차는 2011년에서 2012년 사이 다소 감소<sup>15)</sup>

13) 유길상, 노동시장양극화와 사회정책적 대응, 2010년 한국사회정책학회 추계학술회의 발표자료집, p. 4참조.

14) 노대명·홍경준·최승아·전지현·박은영, 근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구, 2009.12, 한국보건사회연구원, 연구 2009-26-3 참조.

15) 통계청의 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(통계청)에 따르면 '12.3월 기준 비정규직의 임금은 정규직의 58.4% 수준임. 한편, 고용노동부는 2010년 고용형태별 근로실태 조사결과에 따라, 비정규직의 시간당 임금총액은

하고 있는 것으로 보고되고 있으나 2000년 이래 추이는 전반적으로 개선되지 않고 고착화되고 있는 것으로 나타나고 있다.

[표 5] 비정규직과 정규직 간의 월평균임금 추이

(단위: 천 원, %)

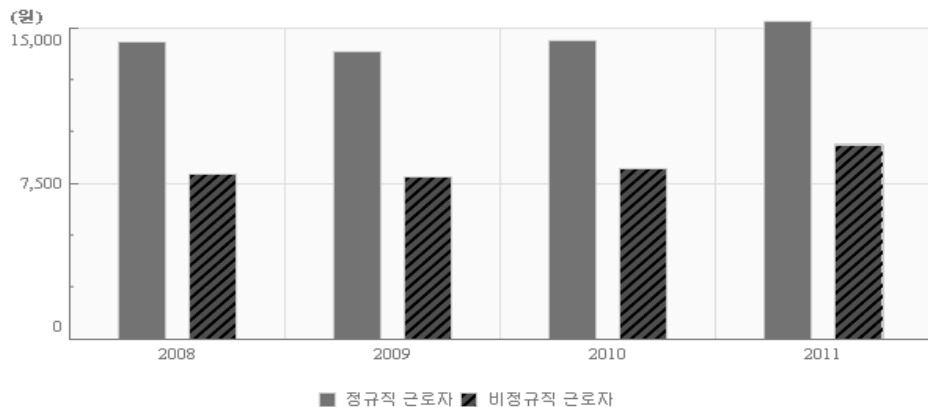
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
정규직	1,377 (100.0)	1,456 (100.0)	1,678 (100.0)	1,771 (100.0)	1,846 (100.0)	1,908 (100.0)	2,008 (100.0)	2,127 (100.0)
비정규직	874 (63.5)	977 (67.1)	1,028 (61.3)	1,152 (65.0)	1,156 (62.6)	1,198 (62.8)	1,276 (63.5)	1,296 (60.9)

자료: 통계청, 『경제활동인구 부가조사』, 각 년도

특히, 2000년 이래의 노동시장 변화추이에서 주목되는 점은 중위부분의 일자리는 감소한 반면, 하위와 상위일자리는 증가하였다는 점이다. 즉, 이러한 현상은 노동시장 내 이른바 U자형 고용구조 즉, 중간 일자리가 사라지고 상위와 하위 다수가 증가하는 노동시장 양극화가 심화되었다고 해석된다.<sup>16)</sup>

[그림 6] 정규직과 비정규직 임금비교

정규직과 비정규직의 시간당 임금총액



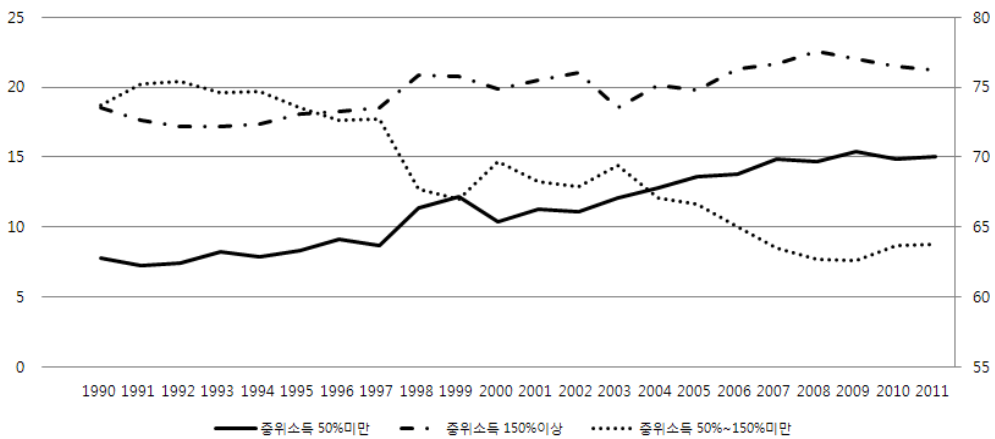
출처: 고용노동부 고용형태별 근로실태조사(매년 6월 연 1회 실시), 2012

8,236원으로, 단순비교 시 정규직(14,388원)의 57.2% 수준이나, 동일 사업체 내 정규직과 비정규직을 대상으로, 임금 결정의 주요 요인들인 연령·학력·근속년수·직종 등 인적특성을 같다고 가정 분석하면, 정규직과 비정규직 임금격차는 12.6%(정규직을 100으로 했을 때, 87.4% 수준)에 해당한다고 보고하고 있음.

16) 전병유, 「노동시장 양극화의 경제적 분석」, 한국노동연구원, 2007 참조.

이런 소득의 양극화 현상은 두 가지 차원에서 분석되는데 첫째, 김동원 교수의 분석에 따르면, 소득분포 중 중위소득의 50% 미만인 빈곤층이 지난 20년간 거의 7% 이상 증가한 반면, 중위소득의 150% 이상인 고소득층은 5% 정도 증가하였고 중위소득의 50~150% 미만인 중산층은 73%에서 63%로 거의 10%가량 하락하여 소득분위별 계층구조 중 중위소득층이 상당히 축소되고, 그중 다수가 빈곤층, 일부가 고소득층위로 변화되는 양극화 현상이 나타나고 있다는 점이다.

[그림 7] 소득의 양극화: 중위소득 층 비중변화



자료: 통계청, 국가통계포털 각 년도 \* 중위소득은 오른쪽 축

출처: 김동원, 박근혜 정부의 노사관계 정책방향과 과제: “포용과 소통의 노사관계”, 3개 노동학회 공동 춘계정책토론회 발표문, 2013.3.21 참조

둘째, 김유선 박사의 분석에 따르면, 2008년 기준 우리나라의 임금의 불평등(D9/D1 하위 10% 임금 대비 상위 10% 임금)은 4.78%로 OECD국가 중 멕시코(5.71배)와 미국(4.89배)에 이어 세 번째로 높은 것으로 나타나고 있어 우리나라 임금의 양극화 정도가 매우 심한 수준이라는 점이다.<sup>17)</sup>

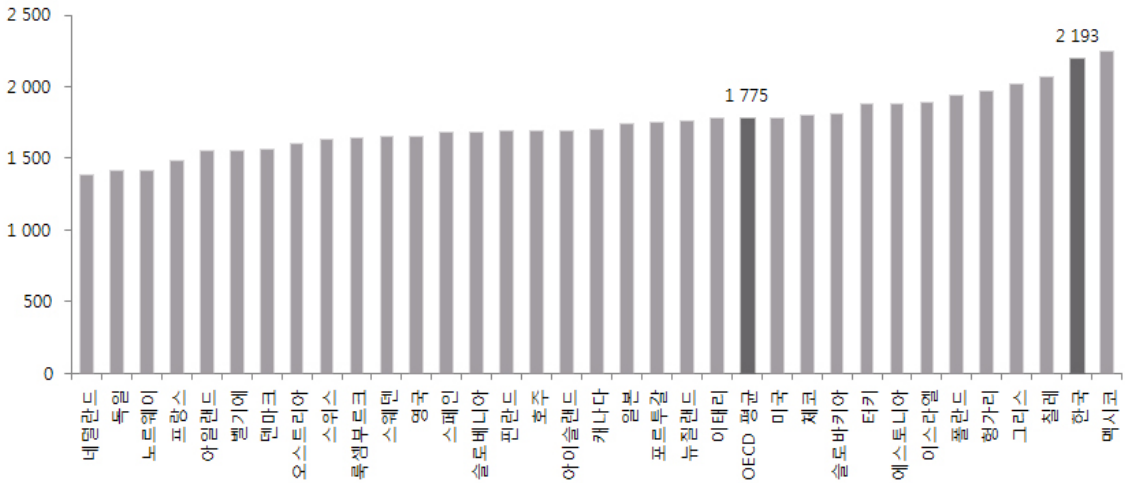
17) 김유선, OECD 고용지표 비교와 노동정책 방향, 2010년 한국사회정책학회 추계학술회의 발표자료집, pp. 36-37 참조.



### 3. 2. 노동시간의 양극화

노동시장 양극화 현상으로 주목되는 점은 노동시간의 분포에서도 나타나고 있다. 우리나라 연간 노동시간은 2010년 현재 2,193시간으로 조사되고 있다. 이것은 아래 표에서 볼 수 있는 것처럼 OECD 국가 중 멕시코를 제외하고 최장 노동시간 국가로 분류된다.

[그림 8] 연간 노동시간 국제비교



출처: 김동원, 박근혜 정부의 노사관계 정책방향과 과제: “포용과 소통의 노사관계”, 3개 노동학회 공동 춘계정책토론회 발표문, 2013.3.21 참조

위의 그림에서 보듯이 2010년 기준 OECD 연평균 노동시간은 1,775시간인 반면 우리나라와 같이 2,000시간을 넘는 나라는 한국, 멕시코 등에 불과한 것으로 나타나고 있다. 반면, 2009~2010년 기준 연간 노동시간이 짧은 나라는 네덜란드(1,378시간), 독일(1,300시간), 노르웨이(1,407시간) 등으로 이들 국가에 비하여 우리나라는 노동시간이 거의 연간 7,800시간 이상의 장시간노동 국가에 해당하는 것이다.

이것은 먼저, 우리나라의 노동생산성이 여전히 이들 국가에 비하여 상당한 차이를 나타내고 있다는 점이며, 둘째, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 정책 등이 효과적으로 이루어지지 못하여 전체 고용률이나 삶의 질 역시 나쁜 구조적 원인이 되고 있다고 분석된다. 또한 저임금 산업에서의 노동시간이 특히 길다는 측면에서 장시간 노동시간에도

불구하고 임금격차가 개선되지 않는 노동시간격차로 인한 노동시장 양극화 현상이 고용률의 양적지표 못지않게 개선되어야 할 주요 정책목표라 하겠다.

아울러, 최근 교대제 개선 등 근로시간 단축과 일자리 나누기가 중 정책사항으로 추진되고 있는데 주말 근로의 경우 정부는 노동부 행정해석으로 이를 연장근로로 인정하지 않고 있어 논란이 큰 실정이다. 이에 따라, 우리나라에서 사실상 1주당 가능 노동시간은 근로기준법상 1일 8시간, 1주일에 40시간, 연장근로<sup>18)</sup>는 1주일 최대 12시간<sup>19)</sup>이므로 1주일 법정노동시간은 52시간이 되고 휴일 연장근로 16시간을 포함하며 1주일 최대 68시간 까지 근로를 하는 체제로 사실상 장시간노동의 중요 원인이 되어왔다. 이제 정부가 노동시간단축과 1일 주야간 맞교대 체제를 1일 주간 연속 2교대나 3조 2교대, 또는 4조 2교대나 3교대 등 다원적 체제로 개편추진 중이다.

그런데 이러한 상황에서 지불능력이 있는 대기업의 경우 2013년 3월부터 시범사업 단계를 거쳐 노사가 합의로 교대제 개편을 단계적으로 도입운용하고 있는데 이러한 여건에서 협력업체에 노동시간 단축으로 인한 비용부담이 전가되어 노동시간 단축에 대한 논의가 중요한 현안이 되고 있다. 즉, 노동시간 단축에 따른 임금보전이 충분히 보장되지 않은 채 노사는 여전히 야간 특근수당이나 주말 연장근로 수당에 대한 합의 없이 교대제와 노동시간 단축에 들어가고 있는 반면, 협력업체의 경우 임금보전이 더욱 불확실한 상황에서 노동시간 단축으로 인한 비용증가 부담을 떠안게 되는 상황에서 노동시간 단축 추진은 상당한 난항을 겪고 있다.

더구나, 노동시간 단축이 결국 신규채용 증가로 이어지지 않는다면 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 정책방향은 그 의의가 크게 반감되는 상황인데 현재 그런 상황이 전개되고 있어 사회적 쟁점이 되고 있다. 따라서 노사합의로 실 노동시간을 줄이는 경우 정

18) 우리 근로기준법은 연장 야간근로나 휴일근로에 대하여 가산임금을 지급토록 하고 있다. 즉, 근로기준법 “제56조(연장·야간 및 휴일 근로) 사용자는 연장근로(제53조·제59조 및 제69조 단서에 따라 연장된 시간의 근로)와 야간근로(오후 10시부터 오전 6시까지 사이의 근로) 또는 휴일근로에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 지급하여야 한다고 규정 이것이 사실상 장시간 근로 유인동기로 작용하고 있기도 하다.

19) 그러나 우리나라 근로기준법에서는 그 외에도 근로시간에 대한 특례조항을 두고 연장근로를 허용하고 있는 실정이다. 즉, 근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간의 특례)는 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 사용자가 근로자대표와 서면 합의를 한 경우에는 제53조제1항에 따른 주(주) 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 하거나 제54조에 따른 휴게시간을 변경할 수 있다. 1. 운수업, 물품 판매 및 보관업, 금융보험업. 2. 영화 제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사 사업, 광고업. 3. 의료 및 위생 사업, 접객업, 소각 및 청소업, 이용업. 4. 그 밖에 공중의 편의 또는 업무의 특성상 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 사업”로 규정하고 있어 해당사업의 특성상 장시간 노동이 쟁점사항이다.

부는 먼저 이에 따른 지원방안을 적극 강구할 필요가 있을 것이다. 즉, 2004년부터 주 40시간제를 2011년까지 단계적으로 도입하며 중소기업의 경우 주 40시간 도입 사업장에 대한 지원방안을 강구하였던 것처럼 인센티브방식을 정책적으로 도입하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 특히, 이 경우 노동시간 단축이 신규 고용창출을 연계하는 방향으로 노사가 사업장차원에서 적극적으로 노동시간 단축을 합의하고, 줄어든 노동시간만큼 사용자는 비용절감 등을 위하여 임금삭감분을 보전토록 노력하고, 반대로 노동자는 감소된 노동시간만큼 생산성향상을 위해 노력하고, 정부는 그 감축분에 대한 고용보험법상 다양한 지원방안을 모색하여야 할 것이다.

### 3. 3. 고용계층별 양극화: 저임금계층과 최저임금

우리나라의 경우 임금근로자의 비중은 2013년 현재 17,734천 명으로 전체 15세에서 64세까지의 경제활동인구 25,139천 명의 70%로 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다.

[표 6] 주요 고용지표의 추이

(단위: %, 천 명)

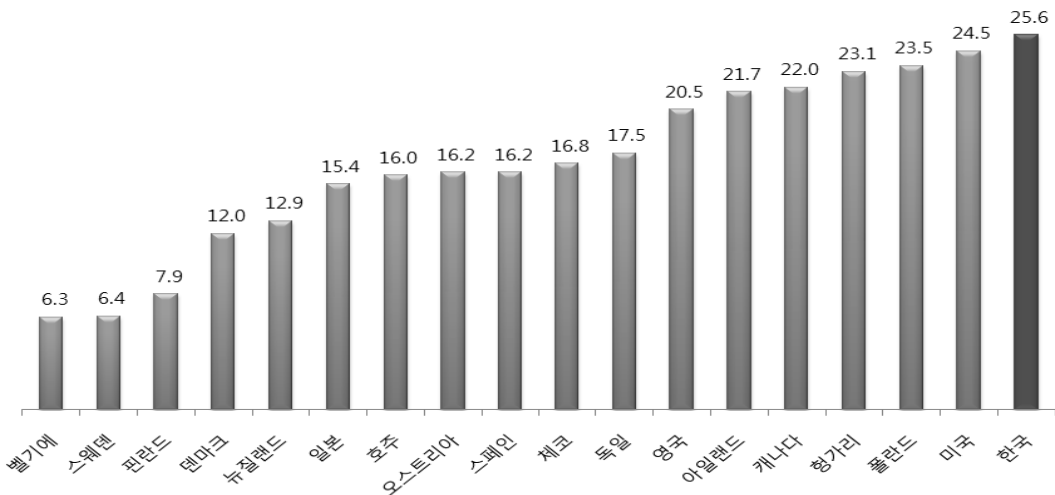
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
경제성장률	4.0	5.2	5.1	2.3	0.3	6.3	3.6	2.0
경제활동인구	23,743	23,978	24,216	24,347	24,394	24,748	25,099	25,501
경제활동참가율	62.0	61.9	61.8	61.5	60.8	61.0	61.1	61.3
취업자	22,856	23,151	23,433	23,577	23,506	23,829	24,244	24,681
(증가율)	1.3	1.3	1.2	0.6	-0.3	1.4	1.7	1.8
(증감수)	299	295	282	144	-71	323	415	437
실업률	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4	3.2
고용률	59.7	59.7	59.8	59.5	58.6	58.7	59.1	59.4

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도; 한국은행, 『국민계정』, 각 연도

반면, 이것은 자영업자로 분류되는 층이 30%나 된다는 것을 의미한다. 대다수 선진국의 임금근로자의 비중이 거의 80%~90%에 달하고 있다는 점에 비추어 우리의 경우 이러한 자영업자의 비중이 매우 높은 실정이다. 이것은 급속한 산업화과정의 탓이기도 하며, 그 결과 노동시장 내 종속노동의 비중에 비하여 진정 자영인을 제외한 다양한 유사 또는 다양한 형태의 비자영인 층의 비중이 매우 높은 실정이다. 게다가 이러한 임금근로자 중에서 특히, 저임금 근로층이 OECD 국가 중 가장 높은 25.6%를 차지하고 있는 실정이다.

이로 인하여 전체적으로 우리나라의 임금근로자는 이중적인 차원에서 그 지위가 매우 불안정한 여건에 있다. 즉, 수평적으로는 임금근로자와 형식적 자영업자의 비중이 재조정되어야 하며 수직적으로는 고임금계층과 저임금계층으로 양극화되어 있는 노동시장구조에서 특히 저임금근로 계층에 대한 정책방향의 수립이 무엇보다 필요하다고 할 수 있다. 이것은 정부가 최저임금의 현실화를 통해 제기하고 있는 것처럼 향후 중위임금 50%의 수준으로 최저임금을 현실화 할 수 있도록 목표를 설정하고 이를 달성하여 가려는 노력이 노동시장 양극화에 중요한 대안이 될 것으로 평가된다. 동시에 영세 자영업자에 대해서도 조세, 주택, 사회보험 지원 등을 적극 확대하여 노동시장 내 양극화를 적극적으로 해소하고자 하는 노력이 중요하다고 하겠다. 이러한 문제가 모두 노동정책과 사회정책의 연계를 통해 일거에 해결될 것을 기대할 수는 없을 것이다. 그러나 본고에서는 정부의 정책 목표인 고용률 70% 달성이 이러한 문제를 해결하는 방향의 하나로 평가하면서 동시에, 이러한 노동시장 양극화에 대한 해법의 하나로 노동정책과 사회정책의 연계 그리고 복지의 문제가 특히 중요함을 강조하고자 한다.

저임금계층비율(2008년)



[그림 9] 저임금계층 규모의 국제비교

출처: 김유선, 「OECD 고용지표 비교와 노동정책 방향」, 2010년 한국사회정책학회 추계학술회의 발표자료집, p. 37에서 재인용.

### 3. 4. 남녀 고용현황과 양극화

전술한 바와 같이 박근혜 정부는 임기 내 고용률 70% 달성을 노동정책부문의 핵심목표로 밝히고 있다. 실제로, 우리나라의 고용률은 2013년 현재 59%로 OECD국가 평균인 69%를 한참 밑돌고 있으며 향후 소득이 증가하더라도 이 고용률이 증가할 지 여부가 불투명한 상황이다. 고용률이 향후 국가정책에 미치는 영향은 무엇보다 높은 고용률이 분배와 복지를 추동하고 그리고 이것이 다시 성장의 선순환으로 이어질 때 지속가능한 복지국가의 건설이 가능하다는 점에서 주목된다. 그럼에도, 우리나라는 2001년~2012년 사이에 실질 국민총소득이 52.7%나 증가하였음에도 고용률은 거의 변화가 없었다는 점에서 이러한 선순환구조가 이루어지지 않은 채 경제성장으로 인한 일자리 창출이 새로 늘어난 15세 이상 생산가능인구의 흡수에만 그친 것으로 분석된다.<sup>20)</sup> 상황이 이렇다면 고용률의 제고와 관련 그간의 대응방식과 달리 계층별로 보다 적극적인 대응이 중요한 의미를 가질 것이다.

그런데 이렇게 낮은 고용률은 특히 우리나라에서 청년층의 낮은 고용률과 이보다도 더 심각한 여성고용률에 가장 크게 기인하고 있다. 먼저, 우리나라 18~29세 사이의 청년 고용률은 2004년 55.7%에 달한 후 지속적으로 하락하고 있는데 2012년 현재 53.4%에 머무르고 있다. 청년실업률은 일반실업률의 2배 이상인 7.5%에 달하고 있어 고용률 저하의 한 주요 요인이라 할 수 있다.

동시에, 고용률 가운데 남성의 고용률은 73.9%로 선진국과 비교하여 낮은 것이라 할 수 없으나 우리나라의 경우 유독 여성고용률이 현저히 낮은 것으로 나타나고 있다.<sup>21)</sup> 즉, 여성 고용률은 2011년 현재 50.2%로 OECD 평균인 56.7%에 못 미치는 상태로 전체 낮은 고용률의 주요 원인이 되고 있으며, 이는 여성의 인적자원이 제대로 활용되지 못하며 유희인력이 많다는 것을 의미한다.

한편, 김영순 교수는 한국의 젠더체제는 여성의 낮은 고용률과 함께 여성노동자가 처한 ‘이중노동시장체제’가 노동시장 성별 양극화의 주요 문제점이라고 분석한다.<sup>22)</sup>

20) 금재호, 노동시장 환경변화와 고용정책의 새로운 패러다임, 노동관련 3개 학회 공동 춘계정책토론회 발표문 2013.3.21. p. 4 참조.

21) 이호근, 유연근무법제의 현황과 여성고용정책 성공의 조건, in: 한국사회정책, 제18집, 제2호, 2011, pp. 101-141 참조.

우선, 여성의 경우 출산과 양육이 고용의 양과 질 하락에 결정적인 역할을 하는 것으로 분석된다. 그런데, 출산과 육아를 전후하여 퇴장하는 여성인력 중 저학력자가 고학력자보다 비율이 높다는 점도 주목된다. 아울러, 여성근로자 중 특히 여성비정규직 노동자들이 시장임금은 물론 노동시장 위계의 최하위를 점하고 있으며 이들의 경우 노령이나 실직 등의 사회적 위험에 부딪힐 때 절대 다수가 아무런 안전망도 가지고 있지 않으며 이것이 여성가구주의 높은 빈곤율의 원인이 되고 있다.

[그림 10] 여성 경제활동참가율 추이



출처: 통계청 2013. 3현재

그럼에도, 돌봄노동과 보육서비스 등은 특히 저소득층 비정규직 기혼여성들의 일-가정 양립을 지원하기에 미흡한 구조이며 중소기업 사업장에서 일하는 여성 비정규직 노동자들에게 직장보육서비스도 매우 제한적인 현실이다. 또한, 현재에도 낮은 수준(12~18%)인 유족연금(과 분할연금)의 평균수급액은 2028년 연금수급액이 40%로 하향 조정되면 8~12%로 더욱 낮아지게 되어 여성 비정규노동자는 노후에도 역시 취약한 것으로 분석된다. 이렇게 볼 때, 기존의 ‘남성생계부양자모델’론에서처럼 여성인력 중 고학

22) 김영순, 비정규직 여성노동자의 사회권과 젠더체제, in: 이호근 편, 비정규 노동과 복지, 인간과 복지, 2011, pp. 175-211 참조.

력 중산층의 여성이 출산을 계기로 유급노동을 포기하고 가사와 양육을 전담하면서 전업 주부화하는 경우 현재와 같은 고용률 증가에 주로 초점이 맞추어진 노동정책은 이들의 경제활동을 촉진하는 의미가 있을 것이다. 그러나 노동시장 내 저임금 여성 비정규 노동자의 경우에는 출산, 육아, 생계를 모두 책임져야 하는 여건에 있는(이른바 ‘2인 소득자-시장양육자모델’<sup>23)</sup> 경우가 많아 이러한 노동시장 이중구조가 개선되지 않는 한 양적인 고용률제고 정책은 양극화 해소에 한계를 보일 수밖에 없을 것이다.

따라서 김영순 교수는 복지체제-젠더체제-노동시장체제가 밀접히 상호보완성을 갖고 있는 만큼 남녀 고용평등과 일·가정 양립을 실현하기 위해서는 젠더체제 중심의 해법(고용평등정책, 보육서비스 확충, 산전후휴가와 육아휴직의 제도화, 여성을 위한 적극적 노동시장정책 등)외에 노동시장 내 임금과 근로조건의 이중구조(임금체제와 복지체제 등)의 극복이 더 근본적인 문제로 본다. 그러나 현실적인 대안으로 성인지적인 대책을 포함 이를 위한 여성 비정규 노동자에 개별적인 각론적 조치들이 다각도로 모색될 필요가 있음을 강조한다.<sup>24)</sup>

### 3. 5. 기업규모별 양극화

[표 7] 사업체규모별 정규직과 비정규직의 월평균 임금

(단위: 만 원, %)

사업체규모	모든 임금근로	정규직 (A)	비정규직				임금비율 (B/A)
			전체(B)	한시적	시간제	비전형	
1~4인	125.9	154.9	93.4	106.5	51.0	108.5	60.3
5~9인	167.6	196.3	120.8	132.0	65.4	127.6	61.5
10~29인	203.3	234.8	143.9	145.3	61.8	152.3	61.3
30~99인	235.9	264.3	173.0	176.2	76.8	176.9	65.5
100~299인	259.8	275.0	205.2	214.4	74.7	187.3	74.6
300인 이상	341.9	361.2	229.9	234.7	100.1	189.1	63.6
전체	210.4	246.0	139.3	156.7	60.7	138.2	56.6

자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, 2012.8, 금재호발표문(2013.3.21) 재인용

23) 같은 곳, p. 210 참조.

24) 같은 곳 p. 201-211 참조.

노동시장 양극화는 수평적인 차원에서의 ‘고용형태’간 차이에서 점차 ‘기업규모별 격차’와 간접고용, 사내하청 등의 문제가 중요한 노동이슈로 제기되고 있다. 동시에, 저임금 비정규노동 등 주변부 비정규노동의 문제는 더욱 악화되고 있는 실정이다. 이러한 현상은 노사관계 측면에서의 근본적인 변화가 없이는 기존의 법·제도만에 의해 획기적으로 변화되는데 한계를 보이고 있다.

[표 8] 기업규모별 상대임금수준의 변화추이

(단위: 천 원, %)

	5-9인	10-29인	30-99인	100-299인	300-499인	500인 이상
1980	-	93.3	99.4	97.2	102.8	100.0
1986	-	90.0	92.4	91.6	99.5	100.0
1990	-	74.1	77.2	81.3	94.2	100.0
1997	-	72.0	75.6	79.9	91.3	100.0
2000	58.0	68.2	71.4	78.0	89.9	100.0
2007	49.7	59.2	65.3	72.0	77.8	100.0

자료: 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호 참조 재구성

위 표에서 보는 것처럼 우리나라 사업체간 기업 규모별 정규직과 비정규직 임금격차는 동종사업체에서 고용형태별로 예를 들어 시간제 근로의 경우 그 차이가 3배에 이르는 것으로 나타나며, 같은 정규직 간에는 기업규모별 차이에 따라 2.3배 이상 차이가 나며 두 요소를 모두 고려하면 임금 격차는 최대 무려 7배에 달하는 것으로 분석된다.

이러한 기업규모별 격차는 그 이후 2007년부터 2013년 기간까지에 약 2배에서 2.33배로 그 격차가 더욱 커진 것을 확인할 수 있다. 이처럼 한국 노동시장의 분절적구조로 인하여 고용형태별 차이를 넘어 기업규모별 차이에 의한 임금·근로조건이 중첩적 차별구조가 어떻게 노동시장에서 구조화되고 있는가가 주목되어야 한다. 즉, 노동시장 분절론에 따르면, 노동시장이 분절될수록 임금수준이 노동시장 전체의 자율적 기제를 따르며 노동력에 대한 수요와 공급이 통제되는 것이 아니라, 기업내부의 특유한 규칙 및 보상체제에 따라 결정된다는 것이다. 즉, 이른바 ‘내부노동시장’(internal labor market)이 형성되게 되며 그에 의해 내부의 관료제적 통제 및 승진·인사체제에 의하여 임금과 근로조건이 결정되게 되는데, 그 원인으로는 대기업의 효율임금정책과 노동조합효과 등이 있다.

이처럼 중앙화 된 임금체계가 부재한 채 기업별로 고도로 분권화되어 있는 한국 노



동시장의 임금체계<sup>25)</sup>는 중심부 노동시장이 고비용 구조와 함께, 경직성과 폐쇄성을 갖고 있고, 내부노동시장에 대한 관료제적 통제기제가 작동 기업규모별 임금과 고용의 균열이 더욱 심화되고 있다. 외환위기 이후 지속적인 노동시장 유연화 조치로 대부분의 기업들이 강도 높은 구조조정으로 노동비용을 절감하기 위하여 인력조정이 용이한 고용형태를 선호하며 이는 결국 노동시장 내 비정규직 문제가 구조화되는 계기가 되었다. 이 결과 한국 노동시장에는 임금 및 근로조건, 취업관행이 다르며, 상대적으로 보호를 받고 있는 중심부 노동시장 혹은 기업내부 노동시장과 보호를 받지 못하는 주변부 노동시장으로, 또는 노동시장이 경직적인 부분과 지나치게 유연한 부분으로 양극화되게 되었다.

특히, 1987년 민주화 이후 분출하는 대기업 노조중심의 한국노동운동의 결실이 보편적인 이익의 확대보다는 대기업 노동자의 임금상승 및 기업복지 향상에 집중되어 나타났다. 이 결과 대기업들을 중심으로 1차 부문 노동시장이 출현하게 되는 반면, 100인 이하의 중소기업에서는 여전히 저임금 근로가 광범위하게 존재하며 기업규모별 격차가 중심-주변으로 노동시장을 중첩적으로 분화시키게 되었다. 특히, 1997년을 기점으로 노동시장의 유연화와 고용형태 다변화가 더욱 심화되고 그 결과 초래된 양극화 결과 상대적으로 고임금을 누리는 대기업의 안정적인 노동자에 기업복지의 혜택이 더 크게 주어지는 반면, 중소기업에 고용되어 있는 저임금 노동자들에게 기업복지 혜택마저 축소되는 복지수혜의 역진현상이 나타나게 되었다.<sup>26)</sup>

즉, 내부노동시장의 고비용 유발 요인들-장기적 고용관계 및 승진체계와 연계된 임금체계와 이에 따른 지속적인 임금 상승, 높은 수준의 기업특수적인 교육훈련비, 각종 법정 복리비 및 기업복지 비용에 해당하는 법정외복리비, 각종 채용비용, 관리비용 등은 대다수 기업들로 하여금 외부노동시장에 보다 유연화 된 형태로 존재하는 노동에 대한 수요를 더욱 증가시키고 있다. 또한 내부 노동시장의 경직성 및 폐쇄성은 외부노동시장과의 분절성을 증가시켜 양시장간 노동이동을 어렵게 하고 이로 인하여 한번 비정규직이 되면 계속 비정규직 고용형태를 유지하는 함정형(trap) 비정규직을 양산하고 있으며 이것이 한국적 복지의 특징인 복지수혜의 역진성을 강화시키는 부정적 결과를 초래하고 있다. 결국 이러한 내부와 외부 노동시장의 분절현상을 해소하기 위한 대안으로 기업별 노조중심주의를

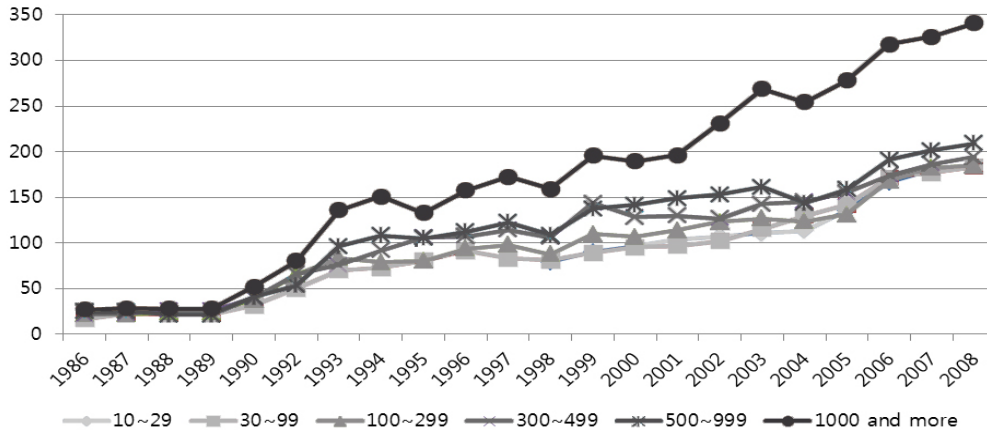
25) 정이환, 경제위기와 고용체제-한국과 일본의 비교, 한울아카데미, 2011 참조.

26) 장혜현·윤성복, 대기업 중심의 노동시장과 비정규직 복지, in: 이호근 편, 비정규 노동과 복지, 인간과 복지, 2011, pp. 137-174, 참조.

넘어 초기업차원에서의 ‘산업횡단적 임금체계’<sup>27)</sup>를 논의할 산별노조체제의 형성이 궁극적인 과제로 대두된다. 그러나 이것이 단기적으로 어렵다면 노동시장과 사회정책을 통한 복지체제의 보다 밀접한 연계의 필요성이 더욱 중요하게 된다고 하겠다.

[그림 11] 기업 종사자 규모별 기업복지 격차 추이(1986~2008)

(단위: 천 원/월)



주: 기업 규모는 상시고용인원 기준 데이터의 부재로 인해 1991년은 생략됨.

자료: 통계청경제활동인구부가조사를 토대로 저자가 작성(<http://www.kosis.kr>)

출처: 양재진, 한국복지국가의 발전전략 - ‘복지제도개혁과정의 사회적기반형 성과제를 중심으로’, 2012.10.12 한국사회정책 연합학술대회, 발제문, p. 80 참조.

#### 4. 노동시장 양극화와 사회통합 방안

이상에서 다양한 수준에서 노동시장 양극화의 원인과 주요 배경 및 현황을 살펴보았다. 특히, 본고에서는 이러한 노동시장 양극화를 극복하기 위한 다양한 정책대안 중 첫째, 노동정책과 사회정책 영역의 통합적 접근을 강조하고자 한다. 그간 두 영역은 전통적으로 노동정책이 먼저 임금근로자와 그 부양가족을 중심으로 하는 반면, 사회정책적 영역은 거시적인 주거, 의료, 교육정책을 포함 보다 근로자와 일반 국민의 사회보험, 그리고 근로

27) 정이환, 경제위기와 고용체제 - 한국과 일본의 비교, 한울아카데미, 2011 p. 352 & p. 378 참조.

능력이 부재한 사회적 계층을 주 대상으로 하는 공공부조와 여성, 노인, 장애인 등 헌법이 규정하고 있는 각종 사회적 계층의 사회복지 증진을 주로 하는 사회복지 관련법 영역이 중점 대상영역이다.

우리나라 사회보장기본법은 그 제3조에서 “사회보장”의 정의에 대하여 그 적용 대상을 다음과 같이 정의하고 있다.

### 제3조(정의)

1. “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.

(출처 : 사회보장기본법 제11690호 2013.03.23 타법개정)

그런데 이러한 노동정책과 사회정책 각각의 고유한 영역은 그 중심으로 노동과 사회적 보장이라는 각각 분리된 영역을 중심으로 하면서도 오늘날, 어느 때보다도 그 두 개 영역의 통합적 접근이 강조되는 추세에 있다. 즉, 대외적으로는 국경을 초월하여 심화되어 가는 경제활동의 세계화와 더불어 경제적 상호중첩이 개별 국가의 법제도적 개입과 적용을 우회하는 현상이 증가하고 있다. 이처럼 자본이동의 가능성이 증대하며 해고제한이나 근로자 기본권에 관한 개별법적인 법 적용의 실효성이 지속적인 도전에 처하고 있다.

그런가 하면 대내적으로는 저성장-고실업 기조 하에 고용이 희소재가 되어가는 추세가 심화되어 가는 가운데 고용의 양과 질 모두에 있어 노동시장과 사회적 안전망의 유기적 연계가 더욱 강조되고 있기도 하다. 이러한 현상은 고용안정과 각종 능력개발사업, 고용서비스의 활성화, 전직지원, 교대제 지원, 중소기업과 대기업의 격차해소를 위한 다양한 적극적 노동시장정책, 여성고용률 제고를 위한 육아휴직 활성화, 산전후 휴가지원 등 각종 모성보호조치, 그와 연계되어 일-가정 양립을 위한 근로시간 다변화 등 고용부문의 조치와, 연금 등 노후보장 시스템과 노동시장정책의 연계방안, 노령화 추세와 고용안정의 결합으로 다양한 형태의 정년연장 및 정년보장형 임금피크제 도입과 그 지원방안, 그

리고 현재 사각지대문제 등 퇴직금제도의 불완전한 근로자 노후소득보장을 보완하기 위한 기업연금제도의 활성화 등 노후보장 정책의 다원화, 그리고 교육훈련 부문에 대한 다양한 지원체계를 통해 상시적 ‘고용가능성’(employability)의 제고 등이 더욱 강조되고 있다는 측면에서 나타나고 있다. 그런가 하면, 사회보장영역에서도 생애주기별(유아기-학령기-취업기-퇴직 후 시기 등) 맞춤형 사회보장체계의 구축이 사회적 쟁점이 되고 있기도 하다. 이것은 적극적 노동시장정책의 촉진으로 나타나기도 하고 미래 지속가능한 복지체계의 구축에서도 나타나기도 한다.

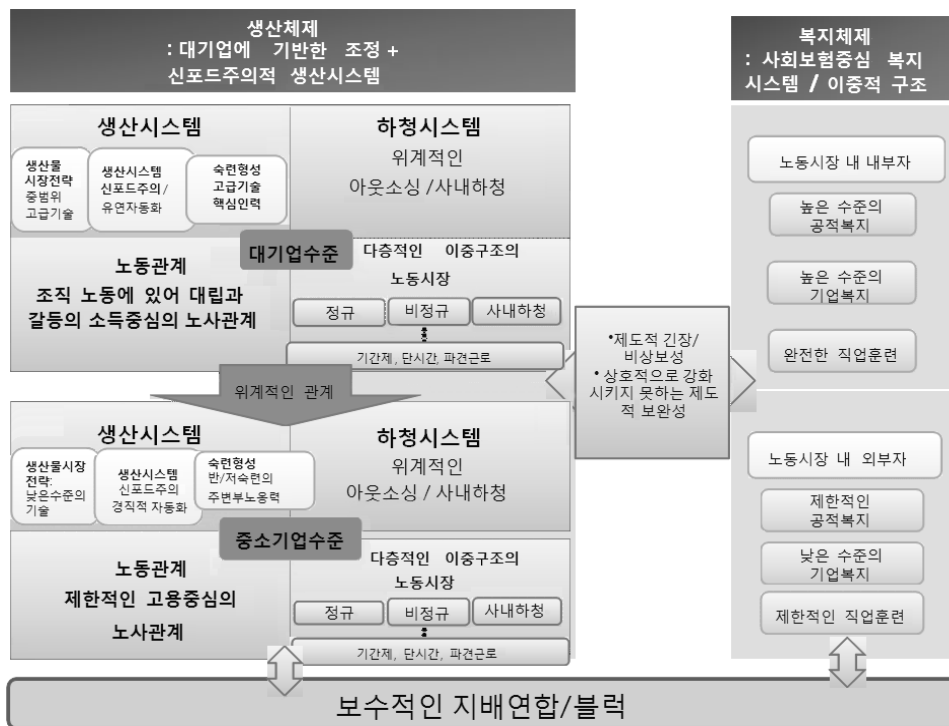
한편, 이러한 노동정책과 사회정책의 통합적 접근의 필요성은 다음으로 우리나라 노동시장과 노사관계의 다른 구조적인 측면에서도 살펴 볼 필요가 있다. 고용관계에서, 노동법에 의한 법적 강제가 강하게 들어갈 때 오늘날 세계화된 시장에서 시장의 반응은 이를 지속적으로 우회하는 힘이 같이 작용하고 있다는 점이다. 즉, 시장은 그러한 법에 의한 강제에 순응하기도 하지만 이를 지속적으로 우회하여 궁극적으로는 지속적으로 경쟁압박에 의한 비용을 낮추려 시도하는 가운데 직접고용을 대신한 다양한 형태의 고용관계를 창출하며 이 결과 고용관계의 다변화가 초래되고 있다는 점이다.

이러한 움직임에 대응하는 노사관계 힘의 균형의 변화의 문제이다. 글로벌한 측면에서 지난 30년간 노동의 조직률은 지속적으로 감소경향을 보이고 있다. 우리의 경우, 민주화 추세에 힘입어 약간의 시차를 두고 89년 민주화시기 노동조합 조직률이 19%대로 정점에 달한 바 있다. 그러나 이후 2013년 최근에는 급기야 노동조합 조직률은 10% 미만대로 그 사이 20년 내 거의 절반수준으로 하락하였다. 물론, 이러한 조직률은 조심스럽게 보아야 할 필요가 있다. 즉, 오늘날 우리나라 노동조합의 조직률은 임금노동자 전체 조직수가 감소된 것이 아니라 증가한 임금근로자의 수에 비하여 전체 조직노동의 수가 정체함으로 조직률이 감소한 탓이 크다. 그러나 이것은 기존 노동조합이 청년층, 여성근로자 그리고 비정규직 근로자 등의 조직화에 성공하지 못하였다는 것을 보여주고 있다. 실제 비정규 근로자가 임금근로자의 50%에 달하면서도 실제 조직률은 5% 내외에 머물고 있다는 사실이 오늘날 조직노동의 한계로 나타나고 있다. 이런 우리나라 노동조합의 조직현황은 전체 노동의 포괄적인 대표성을 나타내주지 못하고 있는 실정이다.

게다가, 우리나라 조직노동 조합원 전체가운데 70% 이상이 300인 이상 대기업에 집중되어 있다. 반면에, 나머지 300인 미만 사업장 중 100~300인 미만 기업의 조직률은 20%

내외 100인 미만 기업의 조직률은 8%미만에 불과한 실정이다. 그럼에도, 우리나라 전체 근로자 중 92%가 300인 미만 사업장에 고용되어 있음을 고려하면 사실상 노동조합을 통한 노동시장 양극화 문제에 대한 대응 역시 한계가 있으며 더욱이 오늘날의 노동시장 양극화 문제를 작업장차원에서 노사 간 교섭을 통해 현재의 노동시장의 제반 문제를 해결해나가는 데 한계가 있다. 이것은 그 비용이 사회화되지 못한 채 우리 사회 주거·교육·의료 등 가계의 사적부담이 지나치게 큰 비중을 차지하고 있거나 취약한 사회적 안전망으로 인하여 그 문제가 개별적인 사업장 차원에서 해결되고 있다. 이 결과 노동시장 내 지불 능력이 있는 대기업 근로자와 그렇지 않은 중소기업근로자의 임금·근로조건 격차의 주요 원인이 되며 노동시장 양극화 현상이 갈수록 심화되고 있다.

[그림 12] 한국의 생산체제와 복지체제의 제도적 불일치성



출처: Lee Ho-Geun · Chung Moo-Kwon, 「Global Economic Crisis and Social Protection of Non-standard Workers in Korea: Problems of Institutional Compatibility between Production and Welfare system」 2012, 일본 동경 한중일 사회정책학회 발제문(미발표 원고).

앞의 그림에서 보여주는 정무권교수의 연구는 우리나라 노동시장과 복지체제의 복합적인 이중구조를 잘 보여주고 있다. 즉, 노동시장 내 구조가 먼저, 기업의 규모에 따라 그리고 종사상 지위, 숙련체제에 따라 어떻게 분절화되어 있는지를 잘 보여주고 있으며 이어 이것이 복지체제의 경우에도 어떻게 일자리를 가진 자와 그렇지 않은 자 그리고 일자리도 안정적인 일자리를 가진 부문과 그렇지 않은 불안정고용 부문 및 계층의 복지제외가 어떻게 이중구조화 되어 있는지를 잘 보여주고 있다. 정무권교수의 이 연구는 이런 노동시장과 복지체제의 이중구조가 정치체제와 어떻게 결합되어 재생산되고 있는지를 보여주고 있다는 측면에서 이론적으로나 정책적인 차원에서 매우 중요한 시사점을 주고 있다.

즉, 현재 여건에서 조직 노동은 정규직 근로자 중심의 임금 근로조건에 대한 교섭만으로도 한계를 느끼고 있는 실정이며 상대적으로 근로조건이 양호한 상태인 대기업 생산직 근로자 역시 야간, 휴일, 연장근로 등 다양한 방식으로 장시간 노동을 통해 소득 수준을 확보하는 데 주력하고 있어 우리 노동계의 고질적인 문제인 장시간 노동문제가 해결되지 못하고 있다.

우리 사회에서 10여년에 걸친 이러한 비정규 노동에 대한 사회적 담론에도 불과하고 그 해법은 더디기만 하다. 고용이 희소재인 시대에 일자리와 양질의 노동을 과연 어떻게 양립시킬 수 있는 것인가? 주지하다시피 많은 나라에서 이미 관련 기본법을 제정하고 다양한 정책적 과제를 모색해오고 있다. 우리나라의 경우에도 2007년부터 관련법이 제·개정되어 비정규노동의 활용에 따른 법적인 기본 원칙과 예외가 천명되었다. 그럼에도 법안의 핵심이라 할 수 있는 고용안정과 차별해소와 같은 사항에 대하여 여전히 관련법의 실효성 문제가 논란이 되고 있다. 그간 실태, 통계, 기본입법, 사회보험 적용확대 등에 대해 간헐적인 연구는 다양하게 시도되었으나 법제도를 포함한 노동과 복지를 연계에 관한 연구는 드물었다. 오늘날 비정규노동의 문제는 개인차원의 문제가 아니고 사회적 입법론적 규율이 시급히 요구되는 과제임에도 입법론적인 방법 자체만으로는 근본적인 해결방안이 되기에 한계가 있다. 이런 측면에서 노동과 사회정책을 연계적 관점에서 접근하고 그 해법을 모색하는 것은 중요하다.

우리나라의 비정규노동의 해법이 그간 노동시장 내에서 법적인 제약강제나 차별시정 등을 통하여 해결방안을 모색하는 한편, 교섭력이 있는 일부 대규모 사업장을 중심으로 노사가 단체협약을 통하여 대응하는데 주력해 왔으나 이제는 노동과 복지의 과감한

연계 없이 근본적인 해결이 어렵다고 본다.<sup>28)</sup> 즉, 그간의 경험에서 과도한 제약강제는 사회적 가치를 기본으로 하는 시장경제의 효율성저해라는 다소 소모적인 논쟁과 노동시장 내 간접고용 증가라는 의도하지 않은 결과를 초래하는 한편, 1차 노동시장에서 임금과 근로 조건 개선에 관한 단체교섭에 의한 해법은 교섭력의 차이에 따라 명암이 갈리고 있다는 점이 새로운 교훈을 주고 있다. 특히, 교섭력이 큰 사업장 노동자와 교섭력이 약하거나 미조직된 노동이 지배적인 사업장 노동자간에 노동시장 내에서의 교섭에 의한 자율적인 해결방안은 오히려 기업규모 간 노동자의 격차를 심화시키는 역설을 낳고 있다는 점에서 새로운 고민을 던져주고 있다.

지난 10여 년간의 사회적 담론과 기본법 시행중에도 여전히 해결되지 않고 남아있는 비정규노동에 대한 법제도와 복지의 연관성에 대한 문제이다. 비정규노동이 이처럼 법적 강제에만 의존할 때 시장의 법칙은 이에 순응하는 대신 그것을 우회하고자 하는 힘이 같이 작용하게 된다는 사실과 1차 노동시장에 주력한 노사교섭이 정규와 비정규노동 간의 격차해소에 기여하지 못하고 있는 여건에서 보다 장기적인 관점에서 임금체계의 개편이 이루어지고 궁극적으로 노동과 복지의 결합, 즉 노동정책과 사회정책의 긴밀한 연계방안의 지속적 모색이 노동시장 양극화에 대한 적절한 대응방안이라 할 수 있다.

아울러, 비정규노동은 그 법적 규율 외에도 우리 사회 중요한 영역인 교육, 주거 등 거시적인 사회정책적 과제가 병행될 때 궁극적으로 개선될 수 있는 것이라 할 수 있다. 아래 표는 우리나라의 사회지출의 수준이 여전히 낮은 수준에 머물고 있음을 보여주고 있다.

한편, 사회보험이나 복지와 관련된 국내외의 수많은 제도에 대한 이해와 평가 그리고 비정규노동문제의 해결에 대한 시사점의 도출 등은 매우 심도 있는 전문성과 연구능력을 전제로 하는 것이다. 또한, 다양한 외국 사례의 연구는 비정규노동의 문제가 외국에서도 얼마나 다양한 문제점, 한계와 과제를 안고 있는지를 잘 보여주고 있다. 즉 이렇게 볼 때 비정규노동의 규율에 관한 현존하는 이상적 모델은 없다. 어느 나라에서는 고용형태 간 차별이 없다면 고용형태 다변화는 고용률제고에도 기여하며 자발적 선택의 여지가 있는 긍정적인 효과가 강조되고 있는가하면 대부분의 국가에서는 그러한 고용형태 다변화가 확실히 노동시장 양극화를 심화시키고 구조화 한 것으로 나타나고 있다. 그러나 노동시장 내 불안정성을 심화시키고 있는 추세는 그것이 경쟁원리에서 비롯된 것이건, 노

28) 이호근 외, 비정규노동과 복지, 인간과 복지, 2011 참조.

무관리 측면에서 기인한 것이건 아니면 기술발전의 결과이건 간에 피하기 힘든 도전요인으로 더욱 강화되어가는 추세이다. 법제화는 따라서 불안정 고용을 만연하지 못하도록 기본 방향을 잡고 근로감독이 이에 결합하도록 하고 긍정적인 근로자 자신의 자발적 선택의 폭이 인정되는 방향으로 노동시장 정책기조가 맞추어져야 할 것이다. 그러나 이것은 결국 관료나 정치인 또는 노사 당사자만의 교섭관계 각각에만 의존하지는 않을 것이다. 그보다는 결국 사회적 선택의 문제가 될 것으로 전망된다. 그러나 정책의 방향이 지금까지처럼 과도하게 시장이나 보호 어느 한쪽을 중심으로 맞추어질 경우 그 불균형은 결국 새로운 균형을 요구한다는 것을 우리는 역사적 경험에서 알고 있다.<sup>29)</sup>

[표 9] 주요국의 사회지출 비중 추이

(단위: %)

	명목GDP에서 차지하는 백분율										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
한국	3.5	3.5	3.8	5.2	6.3	5.0	5.4	5.3	5.6	6.3	6.9
일본	13.9	14.6	14.7	15.5	15.4	16.5	17.4	17.8	18.1	18.2	18.6
호주	17.1	16.6	16.4	17.1	16.9	17.8	17.3	17.5	17.8	17.7	17.7
프랑스	28.3	28.9	28.7	28.9	28.8	27.9	27.9	28.6	29.0	29.1	29.2
독일	26.6	27.1	26.4	26.3	26.7	26.2	26.3	27.0	27.3	26.7	26.7
스웨덴	32.5	31.7	30.5	30.3	30.1	28.5	28.9	29.5	30.3	29.8	29.4
영국	20.4	19.9	19.0	19.4	19.0	19.2	20.1	20.0	20.5	21.1	21.3
미국	15.4	15.1	14.9	14.7	14.6	14.5	15.1	15.9	16.2	16.1	15.9

자료: OECD(2009), Factbook. (한국노동연구원, 『2010 KLI 해외노동통계』, p 93에서 재인용)

본고에서는 우리 사회 주요 과제가 되고 있는 노동시장 양극화와 비정규 노동에 대한 대응으로 국내외의 법제도는 물론 사회정책적 대안으로 현재의 노동분야에서 주로 일 자리의 양적인 확대와 고용탄력성의 결합을 지향하는 고용률 70% 중심정책방향이냐 이 와 별도로 복지정책차원에서 맞춤형복지정책 추진의 정책방향은 그 각각이 독립적으로 추진되는 체계보다는 이 두 영역간의 보다 밀접한 연계를 제도화하여 노동시장과 사회정

29) K. Polanyi, The Great Transformation, Frankfurt/a. M, 1990 참조.



책영역 추진과제를 체계적으로 재설계하고 단계적, 보완적인 효과가 이루어질 수 있도록 하는 보다 강화한 방식의 노동정책과 사회정책의 연계의 필요성을 강조하고자 하였다. 이러한 접근이 그간 10여 년간의 논의에도 불구하고 오히려 심화되어 오기만 한 노동시장 양극화 문제에 대해 장기적으로 노동시장 양극화 해소에 기여할 수 있는 제도적 대응 방안이 될 수 있을 것으로 전망한다.

둘째, 그러나 중장기적으로 고용보험의 노동조합에 의한 운영방안이 노동시장 양극화를 극복할 그다음 단계의 전략적 과제라 할 수 있다. 즉, 노동조합이 직접 고용보험을 운영하는 겐트(Ghent)모델<sup>30)</sup>은 두 가지 목표를 위하여 매우 중요한 의의를 갖고 있다. 우선 우리나라 고용보험제도는 너무 광범위한 사각지대 문제를 안고 있다. 먼저 아래 표에서 살펴보듯이 현행고용보험제도는 사실상 고용보험 피보험자가 전체취업자의 41.2%에 불과한 반면, 사각지대에 놓인 취업자는 무려 58.8%에 이르고 있다. 이는 경제활동인구 중 취업자가운데 자영업자 556만 명(24.5%), 무급가족종사자 123만 명(5.4%)을 모두 제외하고 임시·일용직 676만 명(29.7%)과 상용직 919만 명(40.4%) 중 상당수가 저임금 영세 사업장 종사자로 사실상 고용보험의 사각지대에 놓여 있는 것으로 분석되고 있다.

정부가 2012년부터 고용보험의 사각지대 문제를 해소하고 사회보장 수준을 제고하기 위하여 두루누리사업<sup>31)</sup>에 의하여 연금과 고용보험료 지원제도를 실시하고 있는 것은 적절한 방향이라고 평가된다. 그러나 이 저임금노동자에 대한 보험료 보조지원 정책은 적용 사업장이 되기 위하여 종사중인 노동자의 수를 축소하거나 임금수준을 상한액이하로 억지로 맞추려는 등 사업장 적용과정에서 생겨나고 있는 부작용을 해소할 필요가 있다.

한편, 이런 제도에 의한 고용보험확대 정책은 노동자 지원제도로서의 부분적인 기능에만 치중하는 것이라 할 수 있다. 그러나 그에 못지않게 중요한 사항은 겐트모델이 노동시장 양극화를 극복하고 노동자의 ‘자발적 참여’를 증진시키며 노사의 대등한 교섭력에

30) 벨기에 겐트지방에서 13세기 길드적 협동조합의 전통 속에 시작된 이 겐트시스템은 노동조합이 실업보험을 관리하는 체제다. 즉, 노동조합이 보험 협동조합의 역할을 겸하는 것이다. 이 시스템은 국가 관료기구에 의존하는 방식에 비해 노동자들의 연대 의식을 보다 강화하는 효과를 갖고 있다. 특히, 오늘날, 노동조합 조직률이 80%를 넘고 있는 스웨덴, 덴마크 등 북구 스칸디나비아 국가들에서 고용보험이 노동조합에 의해 운영되고 있다. 이것은 노동자의 연대의식을 제고시켜 고용보험의 효율성을 제고시키는 효과를 갖는 한편, 국가가 높은 노동조합조직률과 함께 높은 복지 수준을 유지하는 중요한 배경의 하나라 할 수 있다.

31) 고용보험과 국민연금 사업장가입자 중 사용자를 제외한 근로자가 10명 미만인 사업장에 근무하는 월평균보수가 고시임금 하한액 이상 상한액(130만 원) 미만인 근로자에 사회보험료 1/3(월평균 임금 110~130만 원 미만)~1/2(월평균 임금이 110만 원 미만)까지를 감면해주는 제도로 2012년 7월 1일부터 시행 중이다.

바탕한 건전한 노사관계는 물론 장기적으로 강고한 복지체제의 구축을 위한 중요한 기반이 될 것이라는 점이다. 즉, 이런 배경에서 노동조합이 직접 관장하는 겐트(Ghent)제도와 같은 고용보험제도의 도입방안을 적극 검토할 필요가 있음을 강조하고자 한다.<sup>32)</sup>

[표 10] 고용보험적용사각지대현황

15세 이상 인구 3,900만 명					
비경제활동 인구 1,623만 명		경제활동 인구 2,367만 명			
실업자 92만 명		취업자 2,274만 명(100%)			
고용보험 적용 제외 대상 1,715만 명		비임금근로자 679만 명(29.9%)		임금근로자 1,595만 명(70.1%)	
		자영자 556만 명 (24.5%)	무급가족 종사자 123만 명 (5.4%)	임시·일용직 676만 명 (29.7%)	상용직 919만 명 (40.4%)
		고용보험 적용사각지대 1,336만 명 (58.6%)		고용보험 피보험자 938만 명 (41.2%)	

자료: 국회예산정책처, 추가경정예산안 쟁점분석, 2009, p. 111(장지연 외 2001 재인용)

이것은 무엇보다 베버리지형 국가주도의 현대 사회보험제도의 문제점을 개선하는 방안으로 우리나라의 현재와 같은 광범위한 고용보험 사각지대 문제를 상당히 개선하는 효과를 가질 것이다. 그리고 강제 사회보험의 성격상 이러한 제도적으로는 법적으로 보장되나 그 형식은 자치적으로 운영되는 고용보험제도는 노동조합의 조직률에도 상당히 긍정적인 효과를 갖게 될 수 있을 것이다. 동시에, 노동조합의 사회보험 등 정책결정에의 참여권리의 보장과 함께 관련 정책운영에서의 사회적 책임감을 공유하는 매우 획기적인 효과를 가질 잠재력이 크다고 할 수 있다. 그간 정부와 관 주도의 노동정책이나 노동배제적 기조가 강한 한국적 노동현실에서 이러한 제안은 매우 비현실적인 것으로 여겨질 수 있다. 그러나 오늘날 가장 건전한 복지체제와 노동관련 안정적인 노사관계 모델을 발전

32) 겐트시스템의 노동조합 조직률에의 상관관계를 분석한 다음 논문은 이런 의미에서 주목된다. 김영범·박준식, 노동조합조직률 변화분석: 고용양극화의 영향을 중심으로(International Comparison of the Changes in Union Density-Focusing on the Effect of Polarization of Employment Relationship), in: 동향과 전망, 여름호(통권 83호), 한국사회과학연구소, 2011, pp. 216-243 참조.

시킨 스칸디나비아 국가들을 살펴보면 이들이 하나같이 역사적인 배경이 있다고는 하나 고용보험에 대한 노동조합의 참여로 고용위기에 대한 고용보험의 역할을 실질화하며, 노동의 조직률을 높은 수준에서 유지하고 이 기반위에서 복지친화적인 노동사회정책의 기반이 마련되었다는 점에서 고용보험의 노동조합 운영은 매우 흥미로운 대안이 될 수 있다고 보인다. 특히, 그간 정부주도의 고용보험 도입 이후 그 제도의 운용이 급변하게 변모하는 일자리 정책과 고용정책의 상당부분을 직접적인 수요자 입장에서 보다는 주로 공급자와 관리자의 입장에서 운영됨으로 해서 그 효율성이 낮은 점을 고려하면 미래 지향적인 노동시장의 발전과 노동시장 내 양극화 극복의 주요 방안의 하나로 고용보험제도에서 당사자인 노사 특히 노동조합의 참여와 운영을 제도화하는 방안은 궁극적으로 노동시장 양극화에 기여할 중요한 대안이 될 수 있을 것이다.

셋째, 사회적 대화의 지속적 조직화와 체계화가 노동시장 양극화 극복의 중요한 수단이자 전제라 할 수 있다. 새 정부도 노동시장 양극화와 고용률 70% 등을 달성하기 위한 사회적 대타협을 중요한 방안으로 제안하고 있다. 그러나 새 정부가 대화와 상생을 노사관계의 주요 사항으로 여기며 노사정위 개편과 사회적 대타협을 추진하고자 하나 일관된 정책의지나 지원방안이 불명확한 실정이다. 이전 정부에 비하여 대화와 타협의 모델인 네덜란드 모델을 언급하며 노사협력의 중요성을 국정과제의 하나로 분류하고 있는 점은 노사관계의 발전을 위하여 긍정적인 것으로 평가할 수 있으나 여전히 노동과 대화채널이 정상화되지 않은 상태에서 대화와 타협의 추진은 공허한 구호에 그칠 우려가 크다고 하겠다. 그럼에도, 고도로 파편화된 우리 노동시장의 고용과 임금체계의 개편과 궁극적으로는 소득정책과 노동시장정책 등이 사회적 대화를 통하여 논의되고, 사회적 주체들의 참여권한과 더불어 사회적 책임을 공유토록 하여야 하는 시스템의 구축은 매우 중요한 의의를 갖고 있다.

노사는 이 가운데 주도적인 역할을 하며 정부의 사회적 대화에 대한 의지와 지원역시 매우 중요한 의미를 가질 것이다. 특히, 정부는 사회적 대화를 활용내지 이용하려하기 보다 이를 촉진하고 지원한다는 측면에서 주요 정책결정에 경제주체와 함께 사회적 대화에 능동적으로 참여하여 노동정책과 복지정책에의 자문, 협의 그리고 협약체결 등을 상시화 할 수 있는 기반을 마련해나가야 할 것이다.

이를 위하여 그간 우리 사회에서 오랫동안 논의되어오고 검토되어온 중층적 사회적

대화체제의 구축을 위한 노력이 요구된다. 즉, 중양차원에서는 논의 의제역시 노사의 직접적인 관심대상인 임금체계 개편과 기타 근로조건, 고용창출사항 그리고 인적자원개발 및 적극적 노동시장정책 등과 같은 고용관련 의제, 그리고 각종 노사관계 같은 노사의 직접적인 의제는 물론, 전 국민을 대상으로 하는 각종 사회보험 및 사회정책적 의제 등 간접적이고 거시적인 의제에 대해서도 같은 비중으로 정책협약이 이루어지도록 하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

동시에, 근로시간 단축과, 각종 산업특성별 정책협의를 위한 사회적 대화가 급속, 조선, 금융, 보건의료 등 가능한 업종수준에서 그 사회적 대화를 실질화하도록 해야 할 것이다. 예를 들어, 최근 고용의 위기를 맞고 있는 조선산업에서의 산업과 고용위기는 이미 오래전부터 관련 업종차원에서의 사회적 대화가 이루어져야 했었던 사안이었다. 오래전에 현재와 같은 업종 경쟁여건이 전개될 것으로 전망되었음에도 관련 산업정책이나 고용정책이 관련 업종차원에서 논의되지 못한 채 최근야야 고용재난지역을 행정적으로 선포하고 그것도 노사 참여 없이 일방적으로 행정적 대응을 하는 것으로 나타나고 있는 현실은 매우 아쉬운 일이다. 유사하게 한진중공업이나 쌍용차 사태이후 우리사회에서 불거진 정리해고문제의 경우도 상시적인 사회적 대화체제가 작동했다라면 그 사회적 비용을 훨씬 줄일 수 있었을 것이다. 그럼에도, 여전히 정리해고의 법적 요건이나, 관련 절차적 규정의 강화가 논의되고 있으나 보다 근본적인 해법은 고용산업정책적인 해법이 병행되어야 그 효과를 나타낼 수 있을 것이다. 예를 들어, 지난 2008/9년 글로벌 경제위기시에 독일의 사회법 규정과 같이 ‘조업단축지원금’제도(Sozialgesetzbuch, SGB Art. 95~109. Kurzarbeitergeld 참조)가 법제화되어 있고 그것을 근거로 하여 거시적인 차원에서 노사정이 사회적 대화를 통하여 6개월 한시 법적 지원기간을 12-18-24개월 연장을 협의하고 경제위기시 고용지원책을 마련하여 최대 150만 명까지 해고를 대신하여 고용을 유지할 수 있었던 독일의 사례는 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 하겠다.<sup>33)</sup> 아울러, 업종차원에서의 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기가 사회적 대화를 통해 이루어질 수 있으며, 경기침체 시에 평소 적립해 둔 근로시간계좌를 활용하며 경기회복시를 위하여 노력한다면 노사가 비교적 적은 비용으로 고용위기를 극복할 방안이 될 것이다.<sup>34)</sup>

33) M. Burda and C. J. Hunt, What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession?, The Evolution of Inflation Dynamics and the Great Recession, Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2011 참조.

34) 이호근, 정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’제도의 고용안정망 역할에 관한 고찰, 노동정

이처럼, 다양한 고용유지 및 지원정책이 결합할 수 있도록 하는 사회적 대화체제가 미래 노동시장 내 일자리의 위기극복과 함께 양극화 극복을 위한 실질적이며 중요한 수단임이 주목되어야 한다. 또한, 고령화 추세 속에 향후 반드시 예견되는 정년연장과 임금 피크제 적용에 대한 논의 역시 사회적 대화가 없이는 그 실효성 확보가 어려울 것이다. 단, 이러한 사회적 대화의 기반마련을 위한 정부의 정책적 관심과 지속적인 지원 및 사회적 투자 없이 현재와 같은 부분적인 노동의 참여/부분적인 노동배제적인 정책기조를 계속 유지하며 일부 만에 의한 형식적 사회적 대타협의 추진은 그 실질적인 성과를 내지 못할 것이다. 왜냐하면 우리나라 현실에서 배제된 민주노총이 대기업이나 공공부문 조직과 노사관계를 사실상 결정하고 있는 현실에서 그러한 부분적인 사회적 대타협은 실효성을 거두기가 어려울 것이다. 물론, 정부가 다양한 노동정책이나 관련 입법을 추진하는 과정에서 그러한 사회적 대타협은 지금까지 그랬던 것처럼 우선적인 입법효과는 있을 것이다. 그러나 장기적인 차원에서 그 효과는 제한적일 것으로 전망된다.

그러나 기업별 노사관계와 고도로 분권화된 임금체계가 오늘날 우리나라 노동시장 양극화 심화의 구조적 요인이라는 점을 고려할 때, 이를 극복할 초기업단위에서의 사회적 대화와 교섭구조의 지속적 모색과 그 기반의 마련은 그러한 양극화를 해소할 매우 중요한 토대라는 점이 중요하다. 따라서 결국, 장기적 안목에서 인내를 갖고 중앙, 업종, 그리고 각 지역적 특성에 맞는 다층적인 차원에서의 사회적 대화 체제의 지속적인 모색과 관련 합의체제의 구축<sup>35)</sup>은 노동시장 양극화 극복을 위한 매우 중요한 일이라 하겠다.

## 5. 맺는 말

본고에서 살펴본 바와 같이 오늘날 우리 노동시장 내 정규노동자와 비정규노동자, 남성노동자와 여성노동자, 대기업과 중소기업노동자 간 노동시장 분절화와 직접-간접-특수형태근로 등 고용형태의 다변화로 인한 노동시장 내 고용구조 파편화 현상의 심화와 이

책연구, 한국노동연구원, 2012년 제12권 제3호, pp. 177-214 참조.

35) 선학태, 『사회적 합의제와 합의제 정치』, 전남대학교 출판부, 2011 참조.

로 인한 노동시장 이중구조화는 사회통합을 위한 시급한 사회적 과제가 되었다. 이는 신 정부가 치중하는 고용률제고 등 양적인 일자리정책은 물론, 임금·근로조건의 향상과 인적자원개발, 숙련체제와 분배구조의 개선에 이르기까지 보다 포괄적인 사회투자와 사회정책적 대응이 요청되고 있다. 그 해결방안으로 노동정책과 사회정책의 구별을 넘어 양자 간에 보다 긴밀한 연계와 접근이 모색되어야 할 것이다.

[표 11] 국회 환경노동위원회 주요 쟁점 법안

법안명	대표발의	주요 내용
근로기준법 개정안 (부당해고시 사용자 처벌관련)	은수미 민주통합당	- 부당해고에 대한 긴급이행명령제도 도입 - 법원의 부당해고 판결에 대한 이행강제금 부과
	이상규 통합진보당	- 부당해고 등에 대해 징벌적 이행강제금 도입 - 사용자가 납부한 이행강제금에서 임금상당액을 근로자에게 지급 - 노동위원회 구제명령 불이행한 사용자에 대해 감치제도 도입 - 부당해고시 반의사 불벌죄로 형사처벌
근로기준법 개정안 (정리해고 요건강화 관련)	최봉홍 새누리당	- 사용자의 정리해고 회피노력을 9가지로 명시 - 경영상 이유로 해고한 근로자의 우선재고용 기간을 현행 3년에서 5년으로 상향
	홍영표 민주통합당	- 정리해고에 대한 행정통제 강화 - 정리해고 사유를 강화하고 해고의 요건과 협의 절차 등을 단체협약으로 정할 수 있도록 함 - 협의 시 정리해고의 제안 이유와 해고자 선정의 방법 등에 대한 정보를 문서로 근로자대표에게 제공하도록 의무화
	심상정 진보정의당	- 경영상 해고의 실제적 절차적 요건강화 - 사용자가 계속 고용을 위한 노력을 다하지 않은 경우에는 정리해고 사유로 인정하지 않음 - 요건을 못 갖춘 해고는 부당해고로 봄
최저임금법 개정안	문재인 민주통합당	- 적용대상을 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장, 가사사용인으로 확대 - 결정기준을 전제근로자 평균정액급여의 50% 초과로 규정
노동조합 및 노동관계조정법	이완영 새누리당	- 노조전임자의 상급단체 파견을 근로시간면제 대상업무에 포함 - 단체협약 유효기간 중 과반수 노조 발생시 근로시간면제 대상자 변경 - 과반수 노조에게 1회에 한하여 교섭권 및 협약권 부여
	김경협 민주통합당	- 노조 전임자에 대한 사용자의 급여 지급 금지 규정 삭제 - 복수노조의 교섭방식을 노사 자율로 정하도록 함 - 사용자가 노동조합 간에 부당한 차별을 하는 행위를 부당노동행위로 간주

자료 출처: 국회 환경노동위원회

한편, 박근혜 정부는 140개 국정과제를 중심으로 노동공약의 입법화를 시도하고자 하고 있다. 현재 국회에는 다양한 노동관련 법안이 계류 중이다. 특히 환경노동위원회에는 모두 247개 법안이 계류 중인데 이 가운데 정리하고 요건 강화와 관련한 근로기준법 개정안과 근로시간면제(타임오프), 복수노조와 관련한 노동조합 및 노동관계법 개정안 등이 핵심 노사 간 핵심이슈이자 여야 간 입장차이가 가장 큰 법안들이다.

이 가운데 노동시장 양극화를 극복할 조치들은 아직 본격적으로 그리 많이 눈에 띄지 않고 있다. 핵심공약이었던 정년 60세 연장과 관련 야당은 전면실시 주장이었던 반면, 여당은 고령자고용촉진법 개정을 추진하되 3년 유예기간을 거쳐 2017년부터 정년 60세를 시행하는 입장이었다. 그러나 이후 정년제 연장은 2013년 4월 30일 국회에서 여야 합의로 관련법이 제정되었다<sup>36)</sup>. 한편, 청년고용촉진 특별법에 대한 여야의 합의 가능성 역시 높은 것으로 보인다. 즉, 청년실업해소를 위한 청년고용의무제를 두고 여야 간 11개 발의안이 있고 고용의무비율과 공공기관 선정문제, 민간기업에게 적용문제 등을 둘러싸고 이견이 있으나 합의로 통과될 가능성이 많은 영역이다.

한편, 노동시장에서 양극화를 극복하기 위한 법제도적 노력은 이것이 노동시장 내 근원적인 임금체계의 개편이 수반되지 않는 한 현재의 차별시정관련 법제처럼 그 실효성에 한계를 보이고 있는 점도 숙고되어야 할 것이다. 이것은 현재의 정리하고 관련 해고 사유와 관련 절차적 규정에 대한 법제도 개선에 관한 논의에도 역시 적용되는 문제라 하겠다. 고용정책적 차원에서, 근로시간단축, 고용유지지원금제도의 활성화, 근로시간계좌제와 같이 중앙, 산별/업종, 그리고 개인에 이르기까지 다단계에 걸친 고용안정망<sup>37)</sup>이 구축되지 않는 한 개별사업장 차원에서의 정리해고의 법적 제한은 그 실효성이 제한적일 것이다.

따라서 그러한 법제화외에 정이환 교수가 지적하는 ‘산업횡단적 임금체계’<sup>38)</sup>는 노동시장 양극화를 노동현장에서부터 노사가 교섭체계를 통하여 해결할 수 있는 근본적인 대

36) 제정법의 핵심은 공공·민간부문 모든 사업체에서 정년을 60세 미만으로 설정하고 있는 경우 지금까지 이를 권고사항으로 하던 것에서 60세 정년을 강행규정으로 ‘의무화’하였다는 점이다. 한편, 단서조항으로 정년 연장을 실시하는 사업주는 과반수 노동조합(노동조합이 없는 경우 근로자대표)과 임금체계 개편 등 필요한 조치를 해야 한다. 한편 실질적인 도입연수는 기업규모별로 순차적으로 도입토록 하여 300인 이상 사업 또는 사업장, 공공기관 및 지방공사는 2016년부터, 300인 미만 사업 또는 사업장은 2017년부터 시행토록 하였다.

37) 이호근, 정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’제도의 고용안정망 역할에 관한 고찰, 노동정책연구, 한국노동연구원, 2012년 제12권 제3호, pp.177-214 참조.

38) 정이환, 경제위기와 고용체제-한국과 일본의 비교, 한울아카데미, 2011 p.352 & p.378 참조.

안임에도 우리 노사관계 현실은 아직 그 단계로 나아가지 못하고 있는 것도 현실이다. 반면, 사내하청이나 간접고용의 확대가 노동시장 양극화를 더욱 촉진하고 있는 현실에서 대기업과 중소기업의 동반성장의 요구는 경제민주화라는 거창한 구호가 아니라도 장기적으로 노동시장 양극화를 극복하며 지속가능한 복지국가의 발전을 위하여 필수적인 생존전략이라 할 수 있다.

아울러, OECD국가 최저수준인 여성고용률 제고와 노동시장 내 성별양극화 극복을 위해 「남성부양자중심」 모델을 극복하고 일-가정양립을 지향하는 다각적인 성평등 노동시장과 사회정책 방안의 이행을 추진하여야 할 것이다. 아울러, 경제의 세계화와 탈산업화의 구조적 변화 속에 증가하는 「근로빈곤층」에 대해 전체 근로자 평균임금의 50%까지 최저임금의 현실화 등 소득보장과 함께 고용연계형 사회적 안전망을 확충하는 한편, 성장-고용-분배의 선순환구조의 복원을 통한 고용위기 극복전략으로 사회통합을 모색하여야 할 것이다.



## ■ 참고문헌 □

- 금재호 (2013), 노동시장 환경변화와 고용정책의 새로운 패러다임, 3개 노동학회 공동 춘계정책토론회 발표문.
- 김동원 (2013), 박근혜정부의 노사관계 정책방향과 과제: “포용과 소통의 노사관계”, 3개 노동학회 공동 춘계정책토론회 발표문.
- 김영범, 박준식 (2011), 노동조합 조직률 변화분석: 고용양극화의 영향을 중심으로, 동향과 전망, 여름통권(83), pp.216-243.
- 김영순 (2011), 비정규직 여성노동자의 사회권과 젠더체제, 이호근 편, 비정규 노동과 복지(제2판), 인간과 복지, pp.175-211.
- 김유선 (2010), 노동시장 양극화와 노동정책 과제, 2010 한국사회정책학회 추계학술회의 기획주제 발제논문.
- 노대명, 홍경준, 최승아, 전지현, 박은영 (2009), 근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구, 한국보건사회연구원, 연구 2009-26-3.
- 박제성 (2013), 공정과 양극화 그리고 노동법, 3개 노동학회 공동 춘계정책토론회 발표문.
- 선학태 (2011), 사회적 합의제와 합의제 정치, 전남대학교 출판부.
- 양재진 (2012), 한국복지국가의 발전전략: 복지제도 개혁과 정치사회적 기반 형성 과제를 중심으로, 제2회 한국사회정책 연합학술대회 발표문.
- 유길상 (2010), 노동시장 양극화와 사회정책적 대응, 한국사회정책학회 추계학술회의 기획주제 발제논문.
- 이호근, 김재원 (2009), 덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구, 한국노동연구원부설 고성과작업장센터.
- 이호근편 (2011), 비정규 노동과 복지 - 노동시장 양극화와 복지전략(제2판), 인간과복지.
- 이호근 (2012), 정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’제도의 고용안정망 역할에 관한 고찰, 노동정책연구, 12(3), pp.177-214
- 장혜현, 윤성복 (2011), 대기업 중심의 노동시장과 비정규직 복지, 이호근 편, 비정규 노동과 복지(제2판), 인간과 복지, pp.137-174.
- 전병유 (2007), 노동시장 양극화의 경제적 분석, 한국노동연구원.
- 정무권 (2009), 한국 복지국가 성격논쟁 II, 인간과복지.
- 정이환 (2011), 경제위기와 고용체제: 한국과 일본의 비교, 한울.
- 최영기 (2007), ‘87년 체제를 넘어 지속가능한 고용시스템으로, 경제사회발전 노사정위원회, 노사관계 패러다임의 전환을 위한 대토론회, 기조발제문.

- Burda, M & Hunt, C. J. (2011), What explains the german labour market miracle in the great recession?, The evolution of inflation dynamics and the great recession, Brookings Papers on Economic Activity.
- Lee, H.-G, Chung, M.-K. (2012), Global economic crisis and social protection of non-standard workers in korea: problems of institutional compatibility between production and welfare system, 일본 동경 한중일사회정책학회 발제문(미발표 원고).
- Schmid, G. (2009), Transitional labour markets, from theory to policy application: Transitional labour markets and flexicurity-managing social risks over the lifecourse, CES Working Papers.

# The polarization of labour market and social integration

## - social integrative law & institutions and labour market policy\*

Lee, Ho-Geun\*\*

This article is aiming intensively to analyze the polarizing tendency of labour market and social integration. The polarization of labour market is being regarded as one of the hottest issues not less important than those problems of economic growth, employment, income distribution and national security etc. in the national policy. In this article, we will first follow up the important phenomena of labour market polarization and the background as well as its consequence. Especially, it asks if the present labour policy in the new government which is now being concentrated on the improvement of employment rate(from the present 63% to the 70% in the future) could deserve to diminish the polarization of labour market in Korea. At one side, this article makes the special attention on the diversifying tendency of labour market and the various phenomena of fragmentation and segmentation in the labour market according to the forms and types of employment and according to the employee's status as much as the company's size. At the other side, it emphasizes that to overcome the polarization of labour market should require the wide reform from the legal measure to the improvement of the wage system, and the qualification system and the social investment as well as the human

---

\* This paper was supported by research funds of Chonbuk National University in 2013.

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

resource development. Furthermore, this article stresses the importance of integrative approach between the active market policy and the social policy instead of choosing each policy option, seperatively.

**Key Words:** labour market polarization, social integration, employment rate, wage system, active labour market policy, social policy

◆ 2013.06.09. 접수 / 2013.06.21. 1차 수정 / 2013.06.25. 게재 확정