개원 30주년 기념세미나
포용과 활력의 고용시스템을 향하여

일 시: 2018년 9월 19일(수) 14:00~18:00
장 소: 여의도 중소기업중앙회 2층 릴리홀
주 최: 한국노동연구원
순서

13:30~14:00 등록

14:00~14:20 개회
   ❖ 개회사: 배규식 (한국노동연구원 원장)
   ❖ 축사: 성경륭 (경제·인문사회연구회 이사장)
      이성기 (고용노동부 차관)

제1부

14:20~15:20 사회:
   【발제 1】 한국 노동시장의 분절구조와 대안모색
      정이환 (서울과학기술대학교 교수)
   【발제 2】 우리나라 노동시장 분절화의 구조와 시사점
      전병유 (한신대학교 교수)
   【발제 3】 자영업 문제를 다시 생각해본다
      이승렬 (한국노동연구원 사회정책연구본부장)

15:20~16:00 토론
   신광영 (중앙대학교 교수)
   이철승 (서강대학교 교수)

16:00~16:20 휴식

제2부

16:20~17:20 사회:
   【발제 1】 격차 축소를 위한 연대임금과 일터혁신
      조성재 (한국노동연구원 노사관계연구본부장)
   【발제 2】 노동법에서 포용성의 확대: 노동의 연대와 활력을
      촉진하기 위한 법제도
      강성태 (한양대학교 교수)
   【발제 3】 보편주의가 작동하는 고용안전망: 소득보장과 능력개발기회
      장지연 (한국노동연구원 부원장)

17:20~18:00 토론
   양재진 (연세대학교 교수)
   이주희 (이화여자대학교 교수)

18:00 폐회
목 차

【제 1 부】

발제 (1) : 한국 노동시장의 분절구조와 대안모색 (정이환) ...................... 1

발제 (2) : 우리나라 노동시장 분절화의 구조와 시사점 (전병유) ............. 27

발제 (3) : 자영업 문제를 다시 생각해보다 (이승렬) ............................. 47

【제 2 부】

발제 (1) : 격차 축소를 위한 연대임금과 일터혁신 (조성재) ................... 73

발제 (2) : 노동법에서 포용성의 확대 : 노동의 연대와 활력을 촉진하기 위한 법제도 (강상태) ................................................. 89

발제 (3) : 보편주의가 작동하는 고용안전망 : 소득보장과 능력개발기회 (장지연) ................................................................. 103
제 1 부

【발제 1】

한국 노동시장의 분절구조와 대안모색

정 이 환
(서울과학기술대학교 교수)
1. 한국 노동시장의 성격규정

노동시장체제의 성격 규정은 단지 한가한 고준담론이 아니며, 현상적 노동문제들을 일관된 시각에서 이해하고 여러 노동문제들 중 무엇이 가장 중요한가를 판단하는 기본 관점을 제공한다. 한국 노동시장체제의 성격은 신자유주의적 분절노동시장으로 규정할 수 있다(정이환, 2013). 이것은 신자유주의 노동시장론과 분절노동시장론을 결합한 것이라고 할 수 있는데, 이런 규정이 필요한 이유는 한국 노동시장이 양 측면을 모두 가지고 있어서 한 쪽만으로 성격을 제대로 파악할 수 없기 때문이다.

신자유주의 노동시장론은 한국 노동시장이 시장지배적이라고 본다. 노동시장을 규율하는 제도가 약하여 시장원리가 잘 관철된다는 것은 당연한 것이며 따라서 신자유주의라는 규정 자체가 부적절해 보일 수 있다. 그러나 시장을 제도의 다발로 본다면 신자유주의적이라는 규정은 시장체제의 특정 형태를 가리키는 개념이 될 수 있다. 특히 노동시장은 통상의 생산물 시장과 달리 노동자를 보호하기 위한 다양한 제도와 규제가 존재하는 것이 당연시되므로, 신자유주의라는 규정의 유효성이 더 크다. 한편 신자유주의 노동시장론에서는 1997년 외환위기를 계기로 한국 노동시장이 신자유주의적 체제로 바뀌었다고 본다. 한국 사회가 전반적으로 신자유주의적으로 변화하는 가운데 노동시장도 그렇게 변화했다는 것이다. 그리고 여기엔 김대중 정부 이후 박근혜 정부까지의 신자유주의적 노동정책이 중요한 배경요인이었다고 본다.

신자유주의 노동시장론은 한국 노동자의 고용이 전반적으로 불안정하며, 비정규고용과 저임금 노동자 집단이 광범위하게 존재한다는 점을 잘 보여준다. 단체협약의 보호를 받는 노동자 비율이 약 10%에 불과하다는 것도 신자유주의적 지표로 볼 수 있다.

1) 노동시장 ‘구조’나 ‘제도’라는 익숙한 용어를 두고 군이 노동시장 ‘체제’라는 용어를 사용하는 이유는 그것이 노동시장의 작동방식을 폭넓게 포괄하는 개념이기 때문이다. 노동시장 체제는 주로 공식제도를 가리키는 개념으로 사용되고, 노동시장 구조는 작동방식보다는 그 결과로 나타나는 임금격차 등 현상적 특성을 가리키는 개념으로 많이 사용된다. 이 글에서 노동시장체제는 노동시장을 규율하는 공식적제도와 비공식적 관행, 그리고 그 결과로 나타나는 현실적 특징까지 포괄하는 개념으로 사용한다. 이런 포괄적 개념은 엄밀하지 못하다는 문제가 있지만, 이 글의 목적인 한국 노동시장의 성격을 전체적으로 개괄하는 것이므로 큰 문제는 아니라고 본다. 한편 필자는 ‘고용체제’라는 용어를 즐겨 사용했는데, 노동시장체제는 고용체제와 유사한 개념이지만 기업 수준이 아니라 전체 노동시장 수준의 문제를 주 대상으로 한다.
그리고 1997년 외환위기 이후의 노동시장 변화 추세를 잘 포착한다는 장점도 있다. 그러나 신자유주의 노동시장론은 여러 가지 약점도 있는데요. 요약하자면 한국 노동시장의 다양한 비(非)시장적 요소들을 경시한다는 점이다. 이런 약점은 노동시장의 현상적 특징에 대한 평가나 노동시장 작동방식에 대한 관점 모두에서 나타난다. 노동시장의 현상적 특징 평가에서 신자유주의 노동시장론은 분절구조를 간과한다. 노동시장 작동원리에 대해서 신자유주의 노동시장론은 한국 노동시장에서 자본의 논리가 일방적으로 관철되며 국가정책도 그것에 기여한다고 보는 경향이 있다. 노동조합이나 노동정책의 노동시장 규제제도로서의 역할을 경시하고 있다.

이런 약점은 신자유주의 노동시장론이 적절한 노동체제 유형론을 가지지 못한 데서 유래한다. 신자유주의 노동시장론은 한국사회가 전체적으로 신자유주의적으로 바뀌었으므로 노동체제도 당연히 신자유주의로 규정되어야 한다고 보는 양극적 전제를 가진다. 그래서 신자유주의적이라는 규정에 부합하는 현상을 선택적으로 강조하면서 이를 노동시장 성격 규정의 근거로 이용하는 경향이 있다. 그런데 이런 논리를 과도하게 강조하다 보면 오늘날 대개의 자본주의는 신자유주의이고 따라서 대개 나라의 노동체제는 신자유주의 노동체제라고 규정하게 될 수 있다. 이와 달리 자본주의 노동시장체제가 모두 신자유주의로 수렴되지 않았으나 여전히 다양한다는 관점에서 신자유주의 노동시장체제와 비(非)신자유주의적 노동시장체제를 구분하는 기준이 필요하다. 다시 말해 현대 노동시장체제의 유형론이 필요하며, 이 때 유형구분의 기준은 노동시장의 사실들이어야 한다. 신자유주의 노동시장론은 이런 유형론에 근거하고 있다고 보기 어렵다.

분절노동시장론은 한국 노동시장의 분절적 성격을 강조한다. 한국노동시장이 중심과 주변 또는 1차노동시장과 2차노동시장으로 분절되어 있다는 것이다(남춘호, 1995; 황수경, 2003). 1차노동시장의 대표적 집단은 대기업·유노조·정규직 노동자이며, 중소영세기업·무노조·비정규직 노동자는 대부분 2차노동시장에 속한다.

여기서 쟁점은 분절을 한국 노동시장체제의 기본 성격으로 볼 수 있는가이다. 주지하는 바와 같이 분절노동시장론은 미국에서 개발되었다. 그렇다고 해서 미국 노동시장을 분절체제라고 보는 사람은 거의 없다. 분절이 미국 노동시장의 지배적 특징이 아니기 때문이다. 미국 노동시장의 성격에 대한 일반적 견해는 신자유주의 체제라는 것이다. 한국 노동시장도 이렇게 평가할 수 있을 것이다. 여러 이유들이 있다. 1차노동시장의 노동조건이 2차노동시장에 견주어 상대적으로 낮긴 하지만 신자유주의라는 규정을 무력화할만큼 근본적 차이는 아니라고 볼 수 있다. 기업내부노동시장 노동자들의 고용불안이 그 주된 근거이다. 또한 1차노동시장에 속한 노동자 집단의 크기가 작다는 점도 제시된다. 기업내부노동시장은 ‘신자유주의의 바다에 떠 있는 작은 섬’에 불과하다는 것이다.


분절노동시장론의 약점들도 있다. 첫째, 1차 노동시장 노동조건의 상대적 우월성을 지나치게 강조하느라 고용불안 등 그곳에서의 다양한 노동문제를 경시하는 경향을 가진다. 둘째, 노동자급 내의 이해관계 분화만을 강조하여 노동자·자본의 대립관계를 잘 고려하지 못한다. 또한 중심 노동자를 보호하는 노동시장 제도의 역할을 중시하는 대신 노동·자본간 권력관계의 불균형을 경시한다. 셋째, 신자유주의 노동시장론과 마찬가지로 적절한 노동시장 유형론에 기초하지 못했다. 그래서 어느 정도의 분절이 있어야 이를 노동시장체제의 기본 특징으로 볼 것이나에 대한 기준이 없고, 자칫 분절적 현상을 선택적으로 강조하여 노동시장체제 성격규정의 근거로 이용하는 편향에 빠질 수 있다.

- 5 -
한국 노동시장체제를 신자유주의 분절노동시장이라고 규정하는 필자의 입장은 두 입장의 의의와 한계를 모두 고려한 것이지만, 결과에 머물기 때문에 두 입장의 한계도 공유한다. 가장 문제가 되는 것은 이 규정 역시 적절한 노동시장체제 유형론에 근거하지 못했다는 점이다. 그래서 무엇을 기준으로 신자유주의 분절노동시장이라는 규정을 하는가 불분명하며, 특히 신자유주의라는 규정의 근거가 불분명하다. 잠정적인 답법은 해일다면 신자유주의란 온액로켓스, 특히 미국식 사회경제 유형을 가리키는 개념으로 볼 수 있다. 이것은 자본주의 다양성론의 시각을 빌려온 것이다. 그렇다면 한국 노동시장체제가 미국의 그것과 유사한가 성격규정의 중요한 기준이 될 것이다. 한국 고용체제에 미국과 유사한 특징들이 있음을 분명하다. 한국 기업의 인사관리의 미니멀성 방식이 대거 활용되어 왔고 이런 경향이 1997년 외환위기 이후 일층 강해졌다는 것은 잘 알려져 있다. 그러나 한국 고용체제에 미국과 다른 점이 많다는 것도 사실이며 대표적인 것이 분절구조이다. 이 때문에 한국 노동시장체제는 미국과 구분되는 유형으로 볼 수 있다. 이런 유사점과 차이점을 모두 반영하는 것이 신자유주의의 노동시장체제라는 규정이다.

한국에서 노동시장 분절이나 이중구조는 진보보다는 보수가, 노동계보다는 재계가 강조하는 경향이 있다. 그래서 분절노동시장론은 보수적 이론이라는 인상이 있다. 특히 이중노동시장론의 한 자료라고 할 수 있는 내부자-외부자 이론은 내부자인 노동자 집단과 노동조합에 의한 노동시장 왜곡을 부각시키기 때문에(Lindbeck and Snower, 1986), 보수적 함의를 가지게 된다. 그러나 이중노동시장론이나 분절노동시장론으로부터 반드시 보수적 정책이 도출되는 것은 아니다. 단순하게 생각해도 이중노동시장 개혁을 위해 내부자의 권리약화를 중시한다면 보수적 대안이 되나 외부자에 대한 보호 강화를 중시한다면 진보적 대안이 될 수 있다. 오병거 등은 자본주의 다양성론을 토대로 노동시장 분절에 대한 각국의 대응방향에 <표 1>과 같은 4가지 이념형이 있다고

<표 1> 노동시장 분절에 대한 4가지 대응방향

<table>
<thead>
<tr>
<th>유연화</th>
<th>연성 이중화</th>
<th>포괄적 안정화</th>
<th>유연안정성</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사회적 보호</td>
<td>전반적으로 낮음</td>
<td>이중화를 전제로 외부자에 대한 보호 강화</td>
<td>전반적으로 높음</td>
</tr>
<tr>
<td>고용보호</td>
<td>전반적으로 낮음</td>
<td>내부자에 대해 강화</td>
<td>전반적으로 높음</td>
</tr>
<tr>
<td>자본주의 (복지국가) 유형</td>
<td>자유주의</td>
<td>보수주의</td>
<td>사회민주주의</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) smoothed dualization의 번역임. 본래 표에선 이중화에 연성 이중화와 강한 이중화 (pronounced dualization)가 모두 포함되었으나 후자는 제외함. 
말했다(Obinger, Starke, and Kaash, 2012). 이 중 ‘유연화’와 ‘포괄적 안정화’가 전형적인 보수 및 진보적 대응이며, ‘연성 이중화’와 ‘유연안정성’은 중도적 대응이라고 할 수 있으나 나라에 따라서는 진보 또는 보수적 대안이 될 수도 있다.2)

2. 이중노동시장 또는 분절노동시장

분절적 노동시장을 가리키는 개념으로 이중노동시장론 분절노동시장이 있다. 이 둘은 유사한 개념이어서 구별없이 사용되는 편이다. 그리고 둘 중에서는 이중노동시장이 더 일반적으로 사용되는 용어이다. 그러나 필자는 굳이 분절노동시장이라는 개념을 사용하고자 한다. 그 이유는 이 개념이 한국 노동시장의 복합적이고 파편적 구조를 더 잘 보여주기 때문이다. 한국 노동시장은 크게 보면 1차노동시장과 2차노동시장, 또는 기업내부노동시장과 외부노동시장으로 나눌 수 있으나, 더 자세히 보면 기업규모, 원화정관계, 고용형태에 따라 복합적으로 분절된 노동시장이다(조성재 외, 2004). 게다가 기업별로 노동조건이 달라 파편화된 노동시장으로서의 성격도 보여준다.

한국의 이런 양상은 서양, 특히 대륙유럽 국가들과 다르다. 이 나라들에서도 근래 노동시장 분절이 큰 문제로 부각되어 있다. 그런데 이 나라들에서는 대개 높은 단체협약 적용률을 바탕으로 정규 노동자의 노동조건이 초기적 수준에서 통일되어 있는 편이다. 그리고 노동시장 분절은 이런 표준적 노동조건이 적용되지 않는 노동자들—특히 비정규 노동자—의 증가 현상을 가리킨다. 그래서 1차노동시장과 2차노동시장이라는 두 범주로의 구분이 유용하다. 한국의 노동시장의 분절양상은 이런 나라들에서 보다 더 복잡하다.

물론 한국 노동시장에서 이중화·양극화가 주된 측면인지 분절화·파편화가 주된 측면인지는 더 연구될 필요가 있다. 한국 노동시장의 이중화나 양극화를 보여주는 실증연구들로 볼 때 있다. 천영우, 김혜원, 신동균(2006)은 1997년 이후 노동시장과 소득분포에서 양극화 추세가 나타났다고 말했다. 특히 중위부문의 고용은 크게 감소한 반면 하위와 상위 일자리가 증가하는 U자 형태의 고용양극화가 나타났음을 보여주었다. 이호연과 양재진(2017)은 퍼지셋 분석을 통해 한국 노동시장이 이중구조적 특징을 보여준다고 말했다. 우리나라 노동시장은 절대적 내부노동시장, 상대적 내부노동시장, 상대적 외부노동시장, 그리고 절대적 외부노동시장으로 나눌 때 절대적 내부노동시장의 규모가 44%, 절대적 외부노동시장이 31%이고, 중간 수준의 상대적 내부노동시장 및 상대적 외부시장의 규모는 25%정도라는 것이다. 이 분석은 우리 노동시장의 중요한 특징

2) <표 1>에서 ‘포괄적 안정화’ 유형을 대표하는 나라는 스웨덴이다. 그런데 셀렌에 의하면 스웨덴에서 근래 이중화 경향이 현저해지고 있는 반면 유연안정성은 대표하는 덴마크가 이중화를 더 잘 저감하고 있다(Theelen, 2014).
을 보여주고 있긴 하나, 이런 결과는 내부노동시장과 외부노동시장을 어떤 기준으로 나누는가에 따라 달라진다.3) 설명 한국 노동시장에 이중화양극화 경향이 있다고 해도 이와 더불어 분절화.확편화 경향도 뚜렷하다고 보는 것이 타당할 것이다.


3) 이호연과 양재진은 임금수준, 직장의료보험 가입여부, 정규직 여부 등 세 가지를 기준으로 했는데, 이들의 분석이 실제로 보여주는 것은 고임금 노동자들이 대개 정규직이고 사회보험 가입율이 높고 저임금 노동자들이 대개 비정규직이고 사회보험 가입율이 낮다는 것이다.
이 글은 한국의 이중노동시장론과 현대의 이중노동시장론이 동시에 적용되어야 하는 상황이라고 할 수 있다. 전문적인 이중노동시장론과 현대의 이중노동시장론 중시하는 기업내부노동시장에 의한 분절이 여전히 강력한 상황에 더하여 현대의 이중노동시장론 중시하는 정규/비정규로의 분절도 노동시장을 구조화하는 중요한 메커니즘으로 작용하고 있다. 여기에 성별 분절도 강하게 지속되고 있다. 이런 복잡성을 이해하는 데는 분절노동시장 개념이 더 유용하다.

필자가 이중노동시장론과 분절노동시장 개념을 구분하고 후자를 선호하는 또 다른 이유는, 두 시각에서 도출되는 정책과제가 다를 수 있기 때문이다. 이중노동시장론에서 도출되는 정책과제는 1차·2차 노동시장의 격차해소(완화)이다. 분절노동시장론은 여기에 더하여 사회적 기준 설정이라는 과제가 도출될 수 있고, 이것은 한국 노동시장의 중요한 과제로 설정될 필요가 있다.

<표 2> 전문적 이중노동시장론과 현대 이중노동시장론 대비

<table>
<thead>
<tr>
<th>이중화의 기본 범주</th>
<th>전문적 이중노동시장론</th>
<th>현대 이중노동시장론</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주요 관심대상</td>
<td>기업내부노동시장</td>
<td>비정규고용</td>
</tr>
<tr>
<td>주요 적용 국가</td>
<td>미국, 영국, 일본</td>
<td>대륙유럽 국가들</td>
</tr>
<tr>
<td>이론적 관점</td>
<td>제도주의</td>
<td>신자유주의적 유연화</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4) 유럽에서도 단체협약 분권화 경향은 이미 오래전부터 나타났고 이에 따라 정규노동자 내에서도 기업별 노동조건 격차가 확대되었다. 이런 경향은 2008년 금융위기 이후 심화되었다. 그러나 산업별 교섭의 전통이 강했던 주요 유럽국들은 대중으로 본 때 초기기업적 교섭과 조율의 기본 틀은 유지되고 있다는 평가가 많다(Pedersini and Leonardi, 2018).

5) 현대 이중노동시장론을 대표하는 대표적 책이라 할 수 있는『The Age of Dualization』에서 다루어진 주요 사례로 대륙유럽 국가들이다.
Ⅱ. 노동시장 분절의 양상

1. 노동조건 격차

노동시장의 분절적 특징은 일단 노동조건 격차를 통해 알 수 있다. 분절구조를 반영하는 격차가 성, 고용형태, 기업규모별 격차이다. 그 외에 학력별, 직종별, 산업별 격차도 노동시장 분절의 결과일 수 있으나 이것들은 분절구조보다는 직무특성이나 개인 능력 차이가 반영된 것일 가능성이 크다.

한국에 성, 고용형태, 기업규모별 노동조건 격차가 크다는 점은 잘 알려져 있다. 가장 중요한 노동조건 격차인 임금격차를 보면, 개인의 인적속성과 직무특성을 통제한 후에도 성, 고용형태, 기업규모별 격차가 큰 것으로 나타난다. 사소 논란의 대상이 되는 것은 고용형태별 임금격차의 크기인데 다양한 추정결과가 제시되었다(홍인기, 2010). 그런데 설령 정규직과 비정규직 간의 임금격차가 거의 없다고 해도 비정규직은 본래 고용불안이라는 불리함을 내포한 차별적 고용형태이며, 직급승진이나 보수상승 가능성이 거의 없다. 그러므로 비정규고용의 존재 자체가 노동시장 분절의 주요 차원이 된다.

국제비교를 통해서도 한국 노동시장의 분절적 성격을 확인할 수 있다. 필자는 한국, 미국, 영국, 독일 네 나라의 전국적 가구조사 자료를 활용하여 인적변수와 직무특성을 통제한 후의 임금격차를 비교했는데 성별 격차와 기업규모별 격차가 한국에서 가장 큰 것으로 나타났다. <표 3>에서 보면 남성 가변수의 회귀계수가 한국에서 가장 높은데, 이를 해석하면 한국에서는 남성의 시간당 임금이 여성보다 33% 높은 것과 달리 미국에서는 19%, 영국에서는 13% 높고 독일에서는 3% 높은 정도에 그친다. 기업규모별 임금격차를 해석하면 영세규모 기업과 비교할 때 대기업 임금이 한국에서는 46% 높은데 미국에서는 약 8% 높을 뿐이이고 영국과 독일에서는 27%~30% 높다.

한편 고용형태별 임금격차는 한국에서 특별히 크지는 않은 것으로 나타났다. <표 3>의 수치를 해석하여 정규직 대비 비정규직 임금을 보면 한국에서는 86%인데 미국에서는 83%, 영국에서는 94%, 독일에서는 85%이다. 한국에서의 격차가 영국에서 보

6) 물론 이 격차들은 노동시장 분절이나 차별 때문이 아니라 자료로 포착되지 않은 인적자본의 차이 때문일 수도 있다.
8) 이 분석은 선택편의나 내생성 문제 등을 고려하지 않은 단순한 OLS 분석이라는 점이 전제되어야 한다.
다크지만 미국이나 독일에서와 유사하거나 약간 작다. 이런 결과를 놓고 한국에서 ‘고용형태별 임금격차가 외국보다 크지 않다’고 말하긴 아직 성급하다. 자료의 문제 때문에 <표 3>에서 사용된 각국의 비정규직 정의가 다르다는 점, 그리고 한국 간접고용의 핵심인 사내하청이 비정규직에 포함되지 않았다는 점 등이 고려되어야 한다.

네 나라 비교에서 또 한 가지 알 수 있는 점은 한국에서는 근속기간이 임금에 미치는 영향이 크다는 것이다. <표 3>의 분석에서는 포함되지 않았으나 별도의 분석을 통해 근속기간이 임금에 영향을 미치는 정도를 추정해 보면 한국에서 가장 크다. 그리고 근속기간을 통계하기 전후에 기업규모와 성 변수의 회귀계수가 변화하는 정도도 한국에서 가장 크다. 여기서 한국 대기업 노동자와 남성 노동자들이 누리는 임금 이익의 상당 정도는 연공적이지幼儿园 Verizon에 기인하는 것이라고 추측할 수 있다. 그 외에 학력이나 직종이 임금에 미치는 영향은 미국, 영국, 독일에 비해 한국에서 특별히 크지는 않은 것으로 나타났다.

임금불평등 분해를 통해서도 한국 노동시장의 분절구조를 엿볼 수 있다. 정준호 등은 ‘고용형태별 근로실태조사’자료를 가지고 임금불평등(지니계수)의 요인을 분해했(정준호·전병유·장지연, 2017). 그 결과의 일부가 <표 4>에 제시되어 있는데, 여기서 알 수 있듯이 임금불평등에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 사업체 규모와 근속 기간이다. 2015년의 경우 두 변수가 시간당 임금 지니계수의 43.2%를 설명한다. 이에 비해 개인의 인적자본을 가장 잘 대변하는 것으로 간주되는 학력과 경력이 설명하는 부분은 21%에 불과하다. 이 수치를 놓고 보면 한국에서는 노동자 개인의 인적자본보다는 대기업에 소속되면서 장기근속할 수 있는 위치에 있는가 여부가 임금불평등에 힘을 줬 영향을 미치고 있다. 물론 근속기간은 기업특수적 숙련을 반영한다고 볼 수도 있고, 소기업에서 장기근속하는 노동자도 있다. 그러나 한국에서 기업특수적 숙련은 약간 편이고 장기근속 노동자의 임금상승은 기업특수적 숙련보다는 연공적 임금체계에 기인하며, 장기근속은 주로 대기업 정규직들에게 볼 수 있는 현상이다. 그러므로

\begin{table}[h]
\centering
\begin{tabular}{|c|c|c|c|c|}
\hline
       & 한국 & 미국 & 영국 & 독일 \\
\hline
성(남성) & .288 & .178 & .124 & .032 \\
고용형태(비정규) & -.145 & -.180 & -.053 & -.162 \\
기업규모 & .117 & .018 & .073 & .071 \\
소규모 & .172 & .041 & .130 & .134 \\
중규모 & .382 & .076 & .240 & .265 \\
대규모 & .137 & .138 & .066 & .087 \\
노조원 & & & & \\
\hline
\end{tabular}
\end{table}
장기근속에 따른 임금증가는 대체로 기업내부노동시장이라는 제도적 조건에 기인하는 것이라고 보아도 무방하다.9)

그 외에 남성 변수가 설명하는 부분은 2015년에 8.8%여서 노동시장경력이나 직종 변수의 설명력과 유사한 정도로 크다. 반면 고용형태 변수의 설명력은 1%로 작다. 다만 고용형태에 따른 임금격차는 상당부분 근속기간을 매개로 나타난다는 점, 그리고 비정규직에 사내하청 노동자들이 거의 포함되지 않았다는 점이 감안되어야 한다.

노동시장 분절 여부는 고용안정성의 격차를 통해서도 파악해 볼 수 있다. 고용안정도 그 자체로 노동조건이 좋고, 한국처럼 임금구조가 연공적 성격을 띠고 있는 경우에는 고용안정성 격차가 임금격차로 이어지기 때문이다.

〈표 5〉는 필자가 한국, 미국, 영국, 독일 임금노동자의 집단별 평균 근속년수를 비교한 것이다(정이현, 2014).10) 우선 전체 임금노동자를 대상으로 볼 때 한국에서의 평균 근속년수가 가장 짧은데 이것은 이미 OECD 자료를 통해 널리 알려진 사실이다. 다 주목되는 점은 미국, 영국, 독일에 견주어 한국에서 집단별 평균 근속년수의 차이가 훨씬 크다는 것이다. 성별, 기업규모별, 고용형태별, 직종별, 학력별 평균 근속년수의 차이가 모두 한국에서 가장 크며 현저히 크다. 여성에 비한 남성의 근속년수가 한국에서는 1.83배(6.63년/3.62년)인데, 미국, 영국, 독일에서는 1.09~1.15배에 불과하

주: 정준호·전병유·장지연(2017)의 〈표 4〉를 재구성.

10) 사용된 자료는 〈표 3〉에서와 유사하나 한국 자료는 「경제활동인구조사」 자료이며, 미국 자료도 좀 다르다.
表 5. 한국, 미국, 영국, 독일의 노동자 집단별 평균 근속년수(단위: 연)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>한국</th>
<th>미국</th>
<th>영국</th>
<th>독일</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>임금노동자 전체</td>
<td>5.31</td>
<td>7.90</td>
<td>8.70</td>
<td>12.36</td>
</tr>
<tr>
<td>성별</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>남</td>
<td>6.63</td>
<td>8.48</td>
<td>9.08</td>
<td>13.26</td>
</tr>
<tr>
<td>여</td>
<td>3.62</td>
<td>7.32</td>
<td>8.33</td>
<td>11.46</td>
</tr>
<tr>
<td>고용형태별</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>정규</td>
<td>6.95</td>
<td>8.41</td>
<td>9.21</td>
<td>13.99</td>
</tr>
<tr>
<td>비정규</td>
<td>2.07</td>
<td>6.30</td>
<td>7.69</td>
<td>9.26</td>
</tr>
<tr>
<td>기업규모별</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>영세규모</td>
<td>3.31</td>
<td>7.45</td>
<td>7.65</td>
<td>9.43</td>
</tr>
<tr>
<td>소규모</td>
<td>6.71</td>
<td>7.07</td>
<td>8.26</td>
<td>11.58</td>
</tr>
<tr>
<td>중규모</td>
<td>7.58</td>
<td>7.88</td>
<td>8.87</td>
<td>12.45</td>
</tr>
<tr>
<td>대규모</td>
<td>11.44</td>
<td>8.59</td>
<td>10.76</td>
<td>14.95</td>
</tr>
<tr>
<td>직종별</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>화이트</td>
<td>6.75</td>
<td>8.37</td>
<td>9.31</td>
<td>13.16</td>
</tr>
<tr>
<td>블루</td>
<td>3.96</td>
<td>8.37</td>
<td>7.80</td>
<td>11.26</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>3.46</td>
<td>5.65</td>
<td>7.05</td>
<td>10.16</td>
</tr>
<tr>
<td>학력별</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대졸 이상</td>
<td>7.88</td>
<td>8.42</td>
<td>8.39</td>
<td>12.78</td>
</tr>
<tr>
<td>전문대졸</td>
<td>4.74</td>
<td>8.18</td>
<td>8.65</td>
<td>13.26</td>
</tr>
<tr>
<td>중등과졸</td>
<td>4.79</td>
<td>7.92</td>
<td>8.74</td>
<td>12.29</td>
</tr>
<tr>
<td>중등과 졸업 미</td>
<td>3.05</td>
<td>5.46</td>
<td>8.87</td>
<td>10.83</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 정이환(2014)의 <표 1>을 재구성. 직종 구분에서 화이트칼라는 관리직, 전문직, 기술직, 사무직, 판매직을, 블루칼라는 기능직(생산직)과 단순직을 말하며, 기타는 임용별 기타로 구분한다.

며, 비정규 노동자에 비한 정규노동자의 근속년수가 한국에서 3.35배인데 다른 세 나라에서는 1.19~1.51배에 불과하며, 영세기업 노동자에 비한 대규모 사업체의 근속년수는 한국에서 3.45배이고 다른 세 나라에서는 1.15~1.58배에 불과하다. 그러다 보니 한국 노동자의 평균 근속년수는 미국보다 짧지만 대기업 노동자의 평균 근속년수는 미국보다 긴 현상도 나타난다.

평균 근속년수보다 고용안정성을 더 잘 보여주는 지표인 직장유지율을 외국과 비교해 보아도 유사한 현상을 볼 수 있다. <표 5>에서 사용된 자료를 바탕으로 한국, 영국, 독일 세 나라의 2005~2008년 3년간의 직장유지율을 계산해 보면 성별, 고용형태별, 기업규모별, 직종별, 학력별 직장유지율 격차가 한국에서 가장 컸다(정이환, 2014).

한편 다양한 변수들을 통제한 후 직장유지율에 미치는 독립적 영향을 분석해 보면, 독일이나 영국에 비해 한국에서 가장 큰 영향을 미치는 변수는 성이었고, 기업규모나 고용형태의 효과도 영국, 독일에 비해 한국에서 컸다. 반면 직종이나 학력의 효과는 세 나라 모두에서 별로 중요하지 않은 것으로 나타났다.

직장유지율을 임금분위별로 나누어 볼 때도 한국 노동시장의 분절적 특징이 드러난

이상의 노동조건 격차 양상에서 나타난 한국 노동시장 분절의 특성을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 서양에 견주어 중심과 주변의 노동조건 격차가 크다. 노동시장 분절의 정도가 심한 것이다. 둘째, 고전적 이중노동시장론이 강조한 기업내부노동시장이 중요하다. 기업규모와 근속기간이 격차의 주요 원천이라는 점에서 그렇다. 셋째, 서양에 견주어 성별 격차가 현저하다. 넷째, 사내하청을 논외로 할 때 고용형태별 격차는 서양에 비해 한국에서 크지 않다.

2. 기업(규모)별 격차와 조율 부재

여느 나라에서나 노동시장분절의 기본 메커니즘은 기업에 의한 노동력 분할과 차등적 대우이다. 한국에서는 여기에 더욱하여 조율없는 기업별 교섭이 기업간 분절을 심화하고 있다.

기업간 노동조건 격차는 노동시장 불평등의 중요한 차원이 될 수 있으므로 여러 나라에서 이를 저해하는 기체가 고안되었다. 대표적인 것이 산업·업종별 단체교섭에 의한 초기업적 임금평준화이다. 기업별 교섭이 이루어지는 곳에서는 그것의 조율기체가 발전한다. 대표적인 것이 일본의 사례이다. 일본의 단체교섭은 기업별 교섭이지만 상급단체가 중심이 되어 기업별 임금인상액을 조율해 왔고, 이것은 기업별 임금격차 완화, 특히 초임의 평준화에 기여했다(정이환, 2011). 2000년대에 들어서는 일본 임금교섭의 조율기능이 와해되었고 이것은 전통적 일본 고용체제의 성격변화라고 볼 수 있 다는 평가까지 제시되었다. 그런데 조율체제가 과거보다 약화된 것은 사실이지만 와

한국에서는 기업별 임금교섭의 조율기능이 매우 약하다. 임금교섭의 시기나 요구액에서 기업간·노조간 조정은 별로 이루어지지 않으며 그 결과 기업별로 임금인상액이 크게 차이난다. 그 결과 동일 산업·업종 내에서도 기업별 노동조건의 격차가 매우 크다. 특히 초임에서부터 격차가 크다. 한국은 일본과 유사하게 기업 중심 분절고용체제를 가지고 있으나 기업 중심성과 분절 정도가 일본에서보다 더 크다(정이환, 2011). 이 강력한 기업 중심성은 다른 선진국들과 비교되는 한국 노동시장체제의 특징이라 말할 수 있다. 또한 위의 페데르시니와 레오나르디의 분류를 적용하자면 한국의 교섭은 전형적인 무질서 교섭이다.

물론 <표 7>의 분류에 의한 무질서 교섭이 한국만의 특징인 것은 아니다. 영미형 국가들이 대체로 이런 특징을 가지고 있으며, 중진국이나 개도국들도 그런 경우가 많다. 피세르에 의하면(Visser, 2016), 37개 OECD 국가 중 2013~2014년 시점에서 단체교섭이 주로 기업 수준에서 이루어지는 나라는 그리스, 영국, 아일랜드, 에스토니아, 라트비아, 러시아, 폴란드, 폴란드, 캐나다, 캐나다, 미국, 멕시코, 칠레, 뉴질랜드, 일본, 한국, 이스라엘, 터키 등 절반 이상이다. 그리고 2010~2014년 기준 이 나라들의 단체교섭의 조율점수는 일본을 제외하면 대부분 낮고, 미국, 영국, 아일랜드,
캐나다, 뉴질랜드, 폴란드, 멕시코, 첼레, 터키 등의 조율점수는 최저점인 1점에 불과하다. 11)

그러나 이 나라들의 단체교섭이나 노동시장 구조가 우리에게 바람직한 것은 아니다. 게다가 수치로 나타나는 조율점수가 노동시장 분절실태를 잘 반영하지도 않는다. 한국에서는 생산물시장의 위계적 분절, 그리고 연공적 임금체계 등의 조건들 때문에 단체교섭 조율부재가 기업 간 분절에 미치는 영향이 유독 크다. 피세르의 단체교섭 조율 점수는 미국이나 영국보다 한국에서 더 높지만, <표 3>에서 보듯 기업규모별 임금격차는 한국에서 가장 크다. 여기에 여러 추가적 이유들이 있다. 우선 기업의 임금결정 방식을 들 수 있다. 미국이나 영국에서는 직종별로 형성되는 초기업적 임금률의 전통이 기업간 임금격차 확대를 제어해 왔다. 예를 들어 미국에서는 기업내부노동시장의 임금을 정할 때 외부노동시장에 있는 동일 또는 유사 직무의 시장임금을 기준으로 삼는다. 한국에도 이런 관행이 있다. 또한 한국과 미국은 모두 본권화된 교섭체제를 가지고 있으나, 한국의 노조가 고임급층에 치우쳐 조직되어 있어서 노조의 임금효과도 상위층에서 더 강하게 나타나고 그 결과 임금불평등이 확대되는 경향이 있다(성재민, 2010; 정이환, 2015). 한국에서의 단체교섭 조율 부재는 수치화된 조율점수가 보여주는 것보다 훨씬 심각한 문제로 받아들여져야 하는 것이다.

3. 독자적 차원으로서의 성별 분절

한국 노동시장의 성별 분절구조는 이미 잘 알려져 있다. 성별 임금격차가 크고 성별 직종분리가 강하다. 특히 성별 임금격차는 OECD 국가 중 가장 크다. 최근 자료인 2016년 수치를 보아도 한국의 성별 임금격차는 OECD 37개국 중 가장 크다. 12) 전진국들은 물론 칠레, 멕시코, 터키에서보다 크다.

남녀 임금격차의 상당부분은 여성가 기업내부노동시장에서 배제되기 때문이다. 필자가 과거에 사용한 구분방식(정이환, 2013)에 따라 2010년 『경활』 자료로 임금노동자 중 내부노동시장에 속한 사람의 비율을 보면 남성 노동자 중에서는 39.5%, 여성노동자 중에서는 22.0%이다. 남성이 여성보다 내부노동시장에 속할 확률이 더 높은 것이다. 또한 내부노동시장에 속한 사람들을 중의 남녀 비율을 보면 남성이 72.1%로, 여

11) 피세르에 의하면 한국 단체교섭의 조율점수를 3점으로 평가한다. 그런데 임금 조율이라든가, 3점은 매우 낮은 수준이다. 피세르의 기준에 의하면 상급단체가 산하노조의 단체교섭 절차에 대한 규정을 가지고 있을 경우 3점이다. 최저임금제도 등 국가에 의한 조율이 있는 나라의 2점이고, 이것은 없는 나라는 1점이다. 실질적 임금조절이라는 측면에서 본 때 1∼3점은 거의 차이가 없다고 할 수 있다. 한편 상급단체가 임금 가이드라인을 제시하거나 활용하는 나라의 4점, 상급단체가 임금인상(률)을 직접 조정하는 나라의 5점이다.
성비 27.8%이다. 특히 1997년 외환위기 이후 기업들은 핵심 직무와 주변 직무를 구분하고 주변 직무를 비정규적으로 채우거나 외주화했는데, 주변 직무에 여성 노동자들이 대거 고용되었다(권현지·김영미·권혜원, 2015). 이런 점에서 한국에서의 성별 분절은 기업규모별 분절 및 고용형태별 분절과 긴밀히 연결되어 있다.

그러나 성별 분절은 기업규모나 고용형태별 분절과 독립적인 것이기도 한다. <표 3>에서 알 수 있듯이 기업규모나 고용형태를 통제하고 보아도 한국의 성별 임금격차는 미국, 영국이나 독일에 견주어 훨씬 크다. 정규직인 여부, 대기업에 고용되었는가 여부와 관계없이도 한국의 성별 임금격차가 큰 것이다. 김영미(2015)에 의하면 젠더 불평등은 1차노동시장 뿐만 아니라 2차노동시장에서도 나타났다. 다만 그 양상에는 차이가 있는데, 대기업에서는 주로 남녀 근로자들의 구성적 차이에 의해 임금격차가 생기는 것과 달리 중소기업에서는 유사한 위치에 있는 남녀 근로자들에 대한 차별적 대우가 임금격차의 주요 원인으로 분석되었다. 외부가 분별별 임금격차 분석을 해 본 바에 의하면(정이환, 2015), 주요 선진국에서는 고임금층일수록 성별 임금격차가 큰 것과 달리 한국에서는 고임금층보다 중·저임금층에서 성별 임금격차 큰 것으로 나타났다. 이 사실은 다양한 해석이 가능하지만, 여성에 대한 차별과 배제가 일부 좋은 일자리에서도 나타나며 경제전반적으로 광범위하게 이루어지고 있음을 시사한다. 권현지 등이 말한 바와 같이(권현지·김영미·권혜원, 2015), 가부장적 문화와 행위규범이 사회와 기업조직 전반에 내면화되어 장기지속적 젠더불평등을 만들어내고 있는 것이다.

## Ⅲ. 분절구조의 극복 방향: 기업별 분절 문제를 중심으로

한국 노동시장의 분절구조는 기업규모·고용형태·성별 분절이 복합적으로 작용하는 구조이다. 기업규모·고용형태·성별 분절은 서로 긴밀히 연관되어 있으나 서로 다른 기제에 의해 작동하므로 개선 대안도 복합적이어야 한다. 또한 기업규모·고용형태·성별 분절 중에서 어느 것이 가장 중요하다고 말할 수 없다. 이른바 킹핀(kingpin)은 없는 것이다.

그런데 현재의 시점에서 가장 부각되어야 하는 것은 기업규모별 분절 개선방안이다. 그 이유는, 기업규모별 분절이 노동시장 불평등의 중요한 원인임에도 불구하고 극복을 위한 실천이 거의 이루어지지 않고 있기 때문이다. <표3>~<표 5>에서 보듯 한국에서는 기업규모가 임금이나 고용안정성 격차의 중요한 요인이다. 고용형태보다 기업규모가 임금불평등의 더 중요한 요인이라는 분석도 일찍부터 제기된 바 있다. 그리고
기업규모별 노동조건 격차는 여러 사회문제의 요인이 되고 있다. 대표적인 것이 중소
기업의 인력난과 경쟁력 저하, 그리고 청년층 실업문제이다. 이것들은 비정규 노동자
의 억울함 못지않게 중요한 문제이고 우리 사회의 통합과 발전에 중대한 결림돌로 작
용하고 있다. 그런데 성별 격차나 고용형태별 차별은 오래전부터 중요한 사회문제로
제기되어 여러 대책이 시행되고 있는 반면 기업규모별 불평등 문제에 대한 대책은 거
의 없다.

성이나 고용형태별 분절보다 기업규모별 분질 개선방안을 중시한다는 것은 기업내
문제이 아니라 기업간 분질의 대안을 모색한다는 의미를 가진다. 그간 우리 사회가 문
제삼아 온 불평등은 주로 기업내 불평등이었다. 물론 성별 분질이나 고용형태별 분질
이 기업내 분질 문제로 국한되는 것은 아니다. 비정규고용 중에는 간접고용도 많고,
성별 분질도 기업내 분질을 넘어서는 훨씬 구조적인 현상이다. 그러나 고용형태별 분
질이나 성별 분질에서 일차적으로 문제가 되는 것은 동일 사용자 범위 내에서의 불평
등이다. 한국에서 정규직 여부는 주로 특정 기업에서의 고용지위를 말하며, 간접고용
이라는 것도 실질 사용자가 존재한다는 것을 전제한 개념이다. 비정규직 문제의 극복
방안으로 제시되는 정규직화나 균등대우는 모두 특정 사용자 범위 내에서 이루어진다.
성별 분절도 마찬가지이다. 일차적으로 문제가 되는 성별 분질은 동일 기업내에서의
문질(차별)이다. 성별 분질을 극복하려는 목적으로 시행되는 대표적인 정책인 동일(가치)
노동 동일임금도 동일 사용자라는 범위를 전제로 한다.

지금까지 주로 기업내 분질의 대안이 모색된 이유는, 노동시장 전반에 대한 영향과
관계없이 기업내 불평등이 기업간 불평등보다 더 중요하게 여겨졌기 때문이다. 한국
노동자들에게는 직무나 직종 귀속외적보다 기업 귀속외적이 훨씬 강하다. 그래서 같
은 회사 내에서의 격차는 차별로 인식되는 반면 서로 다른 기업 간의 격차는 당연한
것으로 받아들여진다. 그러나 이런 견해는 어디까지나 기업의직이나 종업원의직을 전
제로 한 것이다. ‘많은 일과 능력이 같다면 어디서 일하든 같은 대우를 받아야 한다’
는 원칙에서 본다면 기업내 불평등이나 기업간 불평등이나 다르게 볼 이유가 없다.

기업간 분질 극복을 위해 우선 필요한 것은 기업별 단체교섭의 조율이며 이것이 무
노조 기업에도 확산되도록 하는 사회적 기제를 만드는 것이다. 이를 통해 기업별 노동
조건 격차를 줄여갈 수 있다. 더 근본적인 대안은 초기업적 노동기준, 특히 초기업적
임금률의 설정이다. 즉 기업을 넘어선 산업이나 업종 수준에서 동일(가치)노동 동일임
금이 적용되도록 하는 것이다.

이런 방안은 기업내부노동시장체제의 약화 또는 지양을 추구하는 것이라고 할 수
있다. 노동시장에 대한 기업내부노동시장의 규제력을 약화시키자는 것이다. 그렇다고
시장주의자들이 말하듯 기업내부노동시장을 해체하고 시장원리로 대체하자는 것이 아
니라, 초기업적(사회적) 제도들이 노동시장을 규제하도록 하자는 것이다. 이를 ‘기업내
부노동시장체제로부터 사회적 노동시장체제로'라고 표현할 수 있을 것이다.

여기서 사회적 노동시장을 지향한다고 해서 기업내부노동시장을 전면적으로 부정하는 것이 아님을 언급해 줄 필요가 있다. 산업별 임금률이 잘 적용되던 과거 대륙유럽 국가들에서도 기업별 임금격차는 늘 존재했으며 요즘은 이런 경향이 확대되고 있다. 또한 핵심 인력을 내부화하려는 것은 어느 나라에서나 기업의 보편적이고 자연스러운 행위이다. 더욱이 한국에서는 앞으로 사회적 노동시장이 강화된다고 해도 기업내부노동시장은 계속 핵심적 노동시장 제도로 남아 있을 것이다. 이 글이 주장하는 것은 한국에서 기업내부노동시장의 지배력이 너무 크므로 이를 약화시키는 대신 사회적 노동시장의 역할을 확대해 가자는 것이다.

기업내부노동시장체제의 약화나 지양을 추구하는 것은 노동시장 정책의 기본 방향을 바꾸자는 제안이라는 할 수 있다. 지난 20년간 단순화의 위험을 무릅쓰고 말한다면 1997년 이후 우리나라 노동시장정책 기조로 가장 사회적 지지를 얻은 것은 기업내부노동시장의 확대·강화였다. '쟁리해고 철폐'와 '비정규직 정규직화'가 이를 암축적으로 표현해주주는 구호이다. 이명박 정부와 박근혜 정부 노동시장 정책의 실패에서 보듯 신자유주의적 유연화는 사회적 정당성을 얻지 못했다. 한편 사회적 노동시장을 지향하는 정책들은 일부 도입되었으나 크게 진전되지 못하고, 명확하거나 체계적인 전망하에 추진되지도 못했다.

한국에서 기업내부노동시장의 확대·강화가 주된 정책기조가 된 것은 자연스러운 현상이다. 과거부터 한국의 핵심적 노동시장 제도는 기업내부노동시장이었고 노동자들은 이를 통해 어느 정도의 생활임금과 고용안정, 그리고 기업복지를 얻을 수 있었다. 그런데 1997년 외환위기 이후 기업내부노동시장은 급격히 불안정해지는 동시에 축소되었다. 이를 다시 복원하여 노동자의 생활안정을 추구한 것은 자연스럽다.

그렇에도 필자가 기업내부노동시장의 약화나 지양을 주장하는 이유는, 기업내부노동시장의 확대·강화가 노동시장 불평등 문제의 대안으로 분명한 한계를 가지기 때문이다. 우선 기업내부노동시장의 확대·강화는 기업간 격차라는 문제를 해결하지 못하거나 더 심화한다. 그리고 기업내부노동시장은 확대되더라도 중·대기업과 공공부문에 국한될 것이다. 게다가 기업내부노동시장이 강화되어 외부노동시장과의 노동조건 격차가 확대되면 사용자들은 기업내부노동시장 고용규모를 줄이려 하게 된다. 이런 경향은 비정규직 사용사유 규제와 같은 법제도를 통해 어느 정도 제어할 수 있었으나 한계가 있을 것이다. 양질의 일자리가 늘어나지 않을 수 있는 것이다. 저성장이라는 조건은 이런 경향을 더 강화한다.

그렇다고 해서 기업내부노동시장체제의 지양과 사회적 노동시장체제의 구축이 노동시장 불평등 문제에 대한 만병통치약인 것은 절대 아니다. 앞에서 말한 것처럼 고용형태별 분절이나 성별 불평등은 그 자체의 메커니즘과 있고 고유한 해법이 모색되어야
또한 서양의 경험에서도 알 수 있듯이 초기업적 임금기준이 적용된다고 해도 직종별 임금격차 문제는 남는다. 따라서 연대임금정책을 추진한 나라들은 동일(가치)노동 동일임금을 넘어 이중노동 간의 임금평준화도 추진했다.

그러나 기업내부노동시장이 해결하지 못하는 문제들을 개선할 수 있는 기본 조건을 사회적 노동시장이 마련해준다는 점은 분명하다. 우리나라에서도 사회적 노동시장의 구축은 단지 기업별 임금격차의 축소 외에 다양한 유익한 결과를 가져올 것으로 기대된다.

우선 고용형태별 분절 문제 해결에 도움을 줄 것이다. 비정규고용 문제에 대한 가장 분명한 대안은 정규직화이지만 비정규고용이 없어질 수는 없다. 건격고용을 없애는 일은 더 어려울 것이다. 공공부문이라면 모르되 민간부문에 대해 진정 사내노동급을 근거하는 법을 제정하고 시행하기는 어려울 것이다. 만약 이런 규제가 만들어진다면 사내노동급 대신 사외노동급이 늘 공산이 크다. 그렇다면 어느 회사에 고용되었는가에 관계없이 동등한 대우를 받을 수 있게 하는 것이 노동시장 불평등 해소의 중요한 방법으로 추진되어야 한다. 사회적 노동시장의 구축은 비정규직 정규직화에도 기여할 수 있다. 기업내부노동시장과 외부시장의 격차를 줄임으로써 사내고용의 비정규고용을 이용할 수.ar

우리나라에서도 사회적 노동시장의 구축은 단지 기업별 임금격차의 축소 외에 다양한 유익한 결과를 가져올 것으로 기대된다. 사회적 노동시장이 성장면 변화에 어떻게 기여할 것인가는 불확실하다. 다만 다음과 같은 점들을 생각해 볼 수 있다. 처음, 성별 직종분리 완화에 기여할 수 있다. 여성이 저임금 직종에 몰리는 중요한 이유의 하나가 경력단절이다. 기업내부노동시장과 연공 임금은 경력단절로 인한 불이익을 확대하는 경향이 있다. 둘째, 여성 집중 직무가 저평가되는 현상을 개선하는 단초가 될 수 있다. 초기업적 임금기준 설정은 직무나 직종별로 이루어지게 되며 이것은 직무(직종)별 가치평가가 사회적 논의의 대상으로 부각되기 때문에.

사회적 노동시장이 성차별 완화에 어떻게 기여할 것인가는 불확실하다. 다만 다음과 같은 점들을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 성별 직종분리 완화에 기여할 수 있다. 여성이 저임금 직종에 몰리는 중요한 이유의 하나가 경력단절이다. 기업내부노동시장과 연공 임금은 경력단절로 인한 불이익을 확대하는 경향이 있다. 둘째, 여성 집중 직무가 저평가되는 현상을 개선하는 단초가 될 수 있다. 초기업적 임금기준 설정은 직무나 직종별로 이루어지게 되며 이것은 직무(직종)별 가치평가가 사회적 논의의 대상으로 부각되기 때문에.

물론 사회적 노동시장체제의 구축은 어려운 과제이다. 한국의 기업내부노동시장은 사회적 제도로 이미 확고히 뿌리내렸으며 수많은 경제주체들이 자신의 경제적 삶을 여기에 맞추어 왔다. 그러나 생산물시장의 분절구조가 기업내부노동시장과 기업간 분절의 강력한 기반이 되고 있다(전병유·정준호, 2015). 최근 최저임금 인상반으로도 영세자영업자의 지불능력이라는 문제가 큰 장벽으로 따올랐는데 기업간 임금평준화에 따른 산업구조 조정이라는 과제는 절전 어려울 것이다. 유럽에서 지속적으로 단체교섭 분권화가 진행되는 것도 세계화와 기술혁신, 그리고 산업구조 변화에 따라 기업간

13) 앞에서 말한 기업내부노동시장의 ‘약화’가 기업내부노동시장의 규모 축소와 전혀 다른 것임을 말해 두고자 한다. 기업내부노동시장의 약화는 외부시장과의 격차축소를 말하며 이것은 기업내부노동시장의 규모 확대로 이어질 수 있다.
수익성 격차가 확대되기 때문이다.

실현주체 형성이 어렵다는 문제도 있다. 기업내 차별은 책임이 있는 사용자가 특정화되므로 그에 대한 압박을 통해 차별완화 조치가 시행되게 하기 쉽다. 그러나 기업별 분절은 다수 주체간의 조율이 필요하다. 우리나라 노·사·정에게 이런 역량이 취약하다는 점은 잘 알려져 있다(전병유·정준호, 2015).

그래서 기업내부노동시장은 바두고 최저임금 인상 등을 통해 주변층에 대한 보호를 강화하는 것이 분절구조 완화의 더 현실적인 방안일 수 있다. 노동소득분배율 제고라는 측면에서도 기업내부노동시장의 확대강화가 더 효과적인 방안일 수 있다. 재벌 상하 기업 등 고수익 기업을 압박하여 비정규직을 정규직화하고 지불능력이 있는 기업에서 임금을 최대한 올리는 것이 노동소득분배율을 높이는 데 가장 효과적일 수 있는 것이다. 초기기적 임금기준을 설정하는 것은 오히려 고수익기업의 임금을 억제하고 노동소득분배율 제고를 저해하는 결과를 가져올 수도 있다.

그러나 필자는 여전히 사회적 노동시장의 필요성을 주장하고자 한다. 기업내부노동시장을 바두고 주변에 대한 보호를 강화하는 것은 노동시장의 많은 문제들을 방기하는 것이기 때문이다.

사회적 노동시장체제 구축은 노동소득분배율 개선이라는 목표와도 양립할 수 있다. 사회적 기준의 적용 결과 고임금 노동자의 임금상승이 억제되더라도 그 대신 저임금 노동자의 임금이 많이 오를 수 있다면 노동소득 분배율은 개선된다. 여기엔 중소기업의 지불능력이라는 장벽이 있지만 원하는개별개선이나 이익공유제 등의 대안이 있다. 정부의 적절한 경책으로 중소기업의 기술능력이 향상되면 지불능력은 더 높아질 수 있다. 또한 고임금 부문에서의 임금상승이 억제되더라도 그 대신 그곳에서 고용이 늘어난다면 노동소득분배율은 개선된다. 이렇게 되면 불평등 축소, 양질의 일자리 증가, 그리고 노동소득 분배율 상승이라는 세 효과가 동시에 나타날 수도 있다.

사회적 노동시장체제 구축은 필요하지만 어려운 과제이므로 장기적 과제로 생각해야 하며, 생산물시장이중구조 개선과 병행하여 점진적으로 추진할 수밖에 없다. 그러나 이것이 장기적 과제로 해서 당장 아무것도 할 수 없는 것은 아니다. 우선 이것이 중요한 문제라는 인식이 사회적으로 확산되도록 하는 것이 필요하다. ‘산업·업종 수준에서의 동일노동 동일임금’이 ‘비정규직, 정규직차’만큼 중요한 과제라는 점을 적극적으로 알려야 한다. ‘사회적 노동시장 구축’이 노동정책의 중요한 단면으로 자리잡아야 한다.

그리고 초보적 행동들을 할 수 있다. 가장 쉬운 것으로 기업간 임금 비교가 있다. 평균임금을 비교하는 것이 아니라 직종·직무별, 숙련별 임금을 비교하여 임금격차의 현실을 드러내는 것이다(배규식, 2017). 나아가 기업별 분절문제가 덜 심각한 일부 업종의 임금교섭에서는 일본의 ‘개별임금방식’과 유사하게 초기기적 임금기준들을 활용하
는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이 것은 우선 초임에만 적용해 볼 수도 있다. 공공부문부터 시작하는 방법도 있다. 민간부문과의 균형을 전제로, 공공부문에 폭넓게 적용되는 임금기준을 설정해 보는 것이다.

기업내부노동시장보다 사회적 노동시장을 중시하는 경우 노동시장 정책과제들의 우선순위가 바뀔 수도 있다. 예를 들어 비정규노동 정책의 최우선 순위는 공공부문 정규직이 아니라 특수형태근로자 노동권 인정이 될 것이다. 이런 변화는 현실적으로 심한 의미를 가진다.

노사관계 제도상의 장에도 이런 관점에서 생각해 볼 수 있다. 사회적 노동시장의 기반 되는 제도가 초기업적 단체교섭과 단체협약 확장제도이다. 한국에는 이런 제도가 제대로 작동하지 않고 있다. 그러나 이런 제도가 없다고 해서 기업내부노동시장 극복도가 전혀 불가능한 것은 아니다. 기업별 단체교섭의 조율은 얼마든지 가능하며 이를 통해 초보적이지만 초기업적 임금평준화를 추진해 볼 수 있다. 단체협약 확장제도가 없으므로 아무것도 할 수 없다는 말은 알리바이에 불과하다.

사회적 노동시장 구축의 조건으로 주로 초기업적 임금평준화를 다루었는데 또 다른 주요 제도적 조건이 사회적 (고용)안전망이다. 고용안정을 기업내부노동시장에 의존하지 말고 사회 수준에서 작동하는 안전망을 만들어야 한다는 것이다. 기실 이것은 유연안정성론의 핵심 주장이다. 필자는 한국에 유연안정성 모델이 불가피하다고 본다. 물론 유연안정성 모델은 유럽에서 주류 고용모델이 된 것과 동시에 엄청난 비판의 대상이 되었다. 유연안정성이 실제로는 탈규제와 유연화의 도구로 전락했다는 비판이다 (전병유, 2016). 그럼에도 필자가 한국에 유연안정성이 필요하다고 보는 이유는 기업내부노동시장으로 노동자 삶의 안정화를 펼칠 수 없기 때문이다. 잘 알려져 있듯이 한국 노동자의 고용은 전반적으로 매우 불안정하며, 비정규 노동자와 중소양식기업 노동자가 특히 그렇다. 대기업 정규 노동자들의 상대적 고용안정성은 절대적이고 이들 중 전체 노동대중에서 소수에 불과하다. 게다가 대외의존적 개방경제라는 조건 때문에 이들도 상시적 구조조정에 노출된다. 그러므로 기업내부노동시장의 성벽을 더 높고 강하게 쌓으려는 노력보다는 사회안전망을 강화하는 데 주안점이 두어질 필요가 있다.

유연안정성 구현을 위해 기업내부노동시장의 고용규제가 지금보다 다소나마 약화되어야 할지도 모른다 (양재진, 2003). 그런데 한국에서 유연안정성이 실현되기 위해 더

---

14) 개별임금방식이란 노사간 임금교섭에서 특정 속성(학력, 연령, 근속년수, 숙련도 등)을 가진 노동자의 임금에 대해 교섭하고 결정하는 방식인데, 노조상급단체(산별연맹)가 초기업적 임금기준을 제시한다. 일본후생노동성의 2016년 「임금인상 등의 실태에 관한 조사」의 결과에 따르면 기업용 개별임금방식을 적용한 것이 49%, 평균임금방식을 적용한 것이 15.6%, 두 방식을 병용한 것이 12.5%, 기타가 22.9%였다. 개별임금방식이 보편화되어 있음을 알 수 있다. 그러나 노조상급단체가 개별임금 기준을 제시하는 경우 현행 임금격차를 감안하여 복수로 제시하는 것이 보통이다.
중요한 조건은 사회적 안전망 확충과 초기업적 임금평준화이며, 이것은 기업내부노동시장의 부분적 약화보다 훨씬 심각한 변화이다. 그리고 제도만 놓고 본다면 유연안정성을 위해 정규직 해고규제를 완화할 필요도 없다. 한국의 해고규제제도는 유연안정성을 구현한다고 알려진 나라에서보다 강하지 않기 때문이다. 북유럽 국가 중 유연안정성을 대표하는 나라가 덴마크이고 <표1>도 사회민주주의의 포괄적 안정화 유형과 유연안정성 유형을 구분하였으나, 크게 보면 스웨덴, 핀란드 등 여타 북유럽 국가들의 노동시장체제도 유연안정성 이념을 구현하는 것으로 평가된다(신정완, 2005; 조은문, 2016). 그런데 OECD 수치에 의하면 한국에서의 정규직 해고규제 정도는 스웨덴에서보다 약하고 덴마크와 유사한 수준이다. 물론 공식제도는 현실의 일부분만 보여주므로 과연 한국에서의 정규직 해고규제가 북유럽에서보다 약한지는 더 연구될 필요가 있다. 또한 유연안정성이 구체적으로 실현되는 방식은 나라마다 다를 수밖에 없다. 문제는 고용 불안 문제에의 대응방안을 주로 기업 수준에서 구할 것인가 아니면 전체사회 수준에서 구할 것인가의 선택이다. 그리고 전체사회 수준에서의 고용안정체제 구축을 위해선 기업내부노동시장의 사용자와 노동자들의 적극적 역할이 필요하다. 기업내부노동시장의 상대적 고용안정은 상당 부분 비정규 노동자와 하청업체의 고용불안 위에 이루어진 것이기 때문이다.

참고문헌

권현지·김영미·권혜원(2015), 「저임금서비스 노동시장의 젠더불평등」, 『경제와사회』 107, pp.44-78.
김철식(2014), 「단절과 연속성, 신자유주의와 분절」(『한국고용체제론』 서평), 『경제와사회』 101, pp.258-266.
배규식(2017), 「경제사회환경의 변화와 노동시장 이중구조 개혁」, 2017 사회경제정책책보도 (제4회) 노동 분야 발표문.

15) OECD는 정규직 노동자에 대한 해고규제 수치를 3가지 제시한다. 2013년 기준 수치(1)을 보면 한국 2.37, 스웨덴 2.61, 덴마크 2.20이며, 수치(2)는 한국 2.23, 스웨덴 2.58, 덴마크 2.39이고, 수치(3)는 한국 2.17, 스웨덴 2.52, 덴마크 2.32이다. 수치(1)에선 한국의 규제점수가 덴마크보다 약간 높고 나머지 수치에서는 모두 한국이 스웨덴이나 덴마크보다 낮다. 수치가 높을수록 규제가 강하다.
신정완(2005), 「한국경제의 대안적 체제모델로서의 ‘한국형 사회적 시장경제모델’ 구상」, 『동향과전망』 65, pp.119-146.
양재진(2003), 「노동시장유연화와 한국복지국가의 선택」, 『한국정치학회보』 37, pp.403-428.
전병유·김해원·신동균(2006), 「노동시장의 양극화와 정책과제」, 한국노동연구원.
전병유·정준호(2015), 「한국경제 성장체제의 재구성을 위한 시론」, 『동향과전망』 95, pp.9-43.
정이환(2011), 「경제위기와 고용체제: 한국과 일본의 비교」, 한울.
정이환(2013), 「한국고용체제론」, 훌마니타스.
정이환(2014), 「국제비교를 통해서 본 한국의 고용불안정」, 『경제와 사회』 103, pp.103-128.
조성재·이병훈·홍장표·임상훈·김용현(2004), 「자동차산업의 도급구조와 고용관계의 계층성」, 한국노동연구원.
팀리·팀리(Chris Tilly and Charles Tilly: 이병훈·조효래·윤정향·김중성·김정해 옮김)(2006), 「자본주의 노동체제」, 한울.
홍민기(2010), 「정규-비정규근로의 임금격차 추정에 대한 논의」, 『산업노동연구』 16(2), pp.141-161.
황수경(2003), 「내부자 노동시장과 외부자 노동시장의 구조분석을 위한 탐색적 연구」, 『노동정책연구』 3(3), pp.49-86.


Doeringer, Peter and Michael Piore (1971), Internal Labor Markets and Manpower Analysis, Armonk: M. E. Sharpe.


【발제 2】
우리나라 노동시장 분절화의 구조와 시사점

전 병유
(한신대학교 교수)
Ⅰ. 문제제기

우리나라의 노동시장은 이중구조이거나 부문(또는 계층) 간 격차와 단절이 매우 크고 강한 분절화된 구조라는 데에는 대체로 합의가 있는 것으로 보인다. 다만, 이중화와 분절화를 유발하는 요인들이 단단히 복합적이어서, 개별 요인들을 가지고 분절 구조를 분석하는 데 그치고 있고, 분절화 유발 요인들의 상대적 중요성이 분절의 구성과 규모에 대한 연구는 상대적으로 부족했던 것으로 보인다. 이 글에서는 우리나라 노동시장 분절구조의 핵심 요인인 기업규모와 고용형태를 중심으로 부문 간 격차와 단절의 구조를 살펴보고, 분절화의 규모와 구성 그리고 그에 따른 격차 구조를 추정해보고자 한다. 우리나라 노동시장의 분절구조가 복합적이지만, 분절 요인의 상대적 중요성을 따지거나 분절 구성과 규모를 따지는 것은 정책적, 정치적 시사점을 가질 수 있기 때문이다.

분절화의 요인은 매우 복합적이며, 하나의 요인을 강조하는 것이 다른 요인의 중요성을 부정하는 것이 아니라는 점을 전제하면서, 노동시장 분절화의 주된 요인과 관련해 기업규모중시론과 고용형태중시론으로 구분하고 각자 제시하는 논점들을 검토해보자.


반면, 이철승(2017)은 대기업 내부에 상당한 크기의 비정규직이 존재하며 이 집단의 문제는 상대적 크기에 대한 논쟁과 별개로, 착취의 가능성이 있기 때문에 ‘정의’의 관점에서 다루어져야 한다고 주장한다. 노동시장 내 격차도 상층그룹내 격차(대기업정규직 vs 중소기업노조정규직)보다도 (고용형태와 노조존재 여부에 따른) 상층과 중층 그룹 간 격차 격차가 더 크게 벌어졌다라는 점, 그리고 비정규직의 확대와 노동운동이 기업 규모 못지않게(혹은 기업 규모와 결합하여) 20대 30대 50 사회를 구조화하는데


분법으로 구분하기보다 소득, 직업, 연금수혜 여부 등의 변수를 고려하여 분석한 결과 내부자(insider), 외부자(outsider) 이외에 “미래의 안전하지 않은” 것을 특징으로 하는 세 번째 그룹(future insecure)을 찾아냈다.


아래에서는 이러한 논의를 바탕으로 우리나라 노동시장의 분절 구조에서 규모와 고용형태의 상대적 중요성을 따져보고, 노동시장 분절의 규모와 구성을 추정해본 다음, 이러한 분석 결과들이 가지는 정책적, 정치적 시사점을 정리해보고자 한다.
## II. 노동시장 분절의 동인: 규모\(^1\)와 고용형태를 중심으로

[그림 1]에서 시간당임금을 사업체규모와 고용형태에 따라 구분해서 본 것이다. 대규모사업체(이하 대규모) 정규직을 100으로 할 때, 대규모-비정규직은 70% 수준, 중소규모-정규직은 60% 수준이며, 중소규모-비정규직은 45% 수준으로 나타나고 있다. 


그러나, 위 그림에서는 규모의 기준이 ‘기업체’가 아니라 ‘사업체’이다. [그림 3]은 고용노동부의 임금구조기본조사를 활용하여 기업체규모-사업체규모-노조유무별로 시간당임금 수준을 비교한 것이다. 이 그림에서 확인할 수 있는 것은 노조가 있는 중소규모사업체의 경우 대기업에 소속된 경우 시간당임금수준(17,692원)은 대기업-대규

[그림 1] 대기업-정규직 노동자 대비 시간당임금 비중

![시간당임금 비중](image)


1) 이하에서 ‘규모’에 따라 대규모와 중소규모를 가르는 기준은 종업원수 300인으로 하였다. 다소 자의 적인 기준이고, 최근 중소기업 구분 기준이 종업원수 이외에 매출액 등을 동시에 고려하고 있으며, 제조업체와 서비스업체의 중소기업 구분 기준이 다를 수 있다. 다만, 일관성과 자료가능성을 위해 일단 이 기준을 활용하였다.

2) 고용노동부가 임금구조기본조사에서 기업체규모 자료를 공개한 것은 2005년까지이다. 따라서 이 그림은 2005년 자료를 기준으로 제작한 것이다.
자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 각년도.

[그림 2] 대기업-정규직-노조사업장 노동자 대비 시간당임금 비중

(단위: %)

자료: 고용노동부, 「임금구조기본조사」(2005).

모사업체-유노조'의 임금수준(18,408원)과 거의 유사하다. 또한, 중소규모사업체라고 하더라도 노조가 있는 경우 대기업에 소속되는 노동자의 비중이 38%(=58.5만/58.5만 +93.7만)에 달한다. 즉, 노조가 있는 중소규모사업체의 1/3 이상이 대기업소속이며 임금 수준도 대규모사업체-유노조의 임금수준과 유사하다. 이러한 사실을 고려한다면, [그림 2]에서 ‘중소규모사업체-정규직-유노조’ 변수의 1/3 이상이 대기업 노동자이며 임금수준도 더 높다고 볼 수 있다. 기업체 기준으로 볼 때, 규모별 임금격차는 더 크다고 외야할 것이다.

[그림 4]는 임금방정식을 통해 규모, 고용형태, 그리고 종사상지위 변수의 회귀계수
가: 개별 변수만 포함

나: 모든 변수 포함

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사』.

값을 추정한 것이다. 시간당임금로그값을 종속변수로 하고, 주요 인적자원변수(성, 연령, 연령계급, 교육수준)와 연도더미, 트렌드변수(2003년을 1... 2016년을 14)를 기본 통제변수로 하고, 연도더미와 관심변수들의 상호작용항을 통하여 각 변수들의 회귀계수 값의 연도별 수치를 추정한 것이다. 기본 통제변수에 개별 관심 변수들의 상호작용항만을 포함한 결과가 그림 (가)이며, 모든 변수들의 상호작용항을 포함한 모델 추정의 결과가 (나)이다. 그럼 (나)를 기준으로 해서 볼 때 확인할 수 있는 사실들은 첫째, 300인 이상 사업체규모의 임금프리미엄이 가장 큰 30-40% 수준이며 2017년 현재 약 30% 수준이라는 점, 둘째, 고용형태상 비정규직의 (-)의 임금프리미엄은 -2∼-7% 수준으로 2009년 글로벌금융위기 시 확대되었지만, 2017년에는 -2% 수준으로 감소하였다는 점, 셋째, 임시직이나 일용직의 (-)의 임금프리미엄은 비정규직의 (-)의 임금프리미엄보다도 크다. 다만, 최근 들어 줄어들면서 2017년에 30% 수준을 나타내고 있다는 점 등이다.

[그림 5]는 시간당임금을 임금 분산을 사업체 내 분산(Within)과 사업체 간 분산(Between)으로 분해해본 것이다. 1997년 외환위기 이후 사업체 간 분산이 더 빠르게 증가하여 사업체 내 분산보다도 크다는 사실을 확인할 수 있다. 전체 분산에서 사업체 간 분산이 차지하는 비중도 1998년 47% 수준에서 2017년 51% 수준으로 높아졌다.

[그림 6]은 위에서 활용한 임금추정방정식에 규모변수와 고용형태변수, 노동조합변수와 고용형태변수의 상호작용항을 추가하여 추정한 결과이다. 이 그림에서 확인할 수 있는 점은 대규모사업체일수록, 노동조합이 있는 사업체일수록, 정규직과 비정규직의 임금격차가 더 크고 그 효과가 2007년에 비해 2017년에 더 커졌다는 사실이다. 임급평준화 효과가 대규모사업체에서, 노동조합사업체에서 더 약하고 약화하고 있다고

3) 정이환(2018)의 지적대로, 비정규직 자체가 고용불안과 차별이며 고용형태에 따른 적자는 상당부분 근속기간을 매개로 해서 나타나기 때문에 임금격차만으로 비정규직에 따른 분절화를 주장하는 데는 한계가 있다.
주: 「임금구조기본조사」는 5인 이상 상용근로자 기준, 「근로형태별고용실태조사」는 1인 이상 전체근로자 기준.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」.

불 수 있다.

위의 그림들에서 확인할 수 있는 사실들을 요약해보면, 규모 변수, 그리고 이와 관련이 높은 종사상 지위 변수가 고용형태 변수에 비해서노동시장 내격차를 확대하는 데 더 강하게 작용한다는 사실, 그리고 규모와 노동조합 변수가 고용형태상 임금격차를 결정하는 데 있어서도 중요한 역할을 한다는 사실이다.

노동시장의 분절을 나타내는 사실상 더 직접적인 지표는 노동이동의 단절일 것이다.

한국노동패널자료를 활용하여 1년 후 고용지위의 변화(일자리 1년 이행률)를 규모와

4) 규모 간 격차는 개인이나 사업체의 관찰되지 않는 이질성에 기인할 수 있다. 이를 위해서는 패널모델로 추정해야 할 것이다. 기존 연구들은 패널모델로 추정할 경우에도규모 효과는 약 50% 정후로 즐기는 하지만여전히일정한 크기로 존재한다는 사실을 보여주고 있다(이인재 김태기 2009, 조동훈 2009).
고용형태별로 본 것이 [그림 7]이다. 이 그림에서 확인해볼 수 있는 점은 중소규모사업체에서 대규모사업체로의 일자리 1년 이행률이 2017년 현재 2.2%로 매우 낮고, 추세적으로도 하락하고 있다는 점이다.

고용형태와 종사상지위별로 본 경우, 정규직에서 정규직으로 일자리이동률은 2015년-2016년 17.2%이다. 이는 2007-2008년 30.4%에 비해서 크게 하락한 수치이다. 주관적 응답 기준 비정규직의 일자리이동률도 각각 10.5%에서 4.9%로 감소하였다. 임시직에서 상용직으로의 일자리이동률은 2004-2005년 14.0%에서 2015년-2016년 6.9%로 하락하였다.

위의 그림들의 해석에서 확인할 수 있는 사실들은 다음과 같이 요약할 수 있다. 중소규모사업체에서 대규모사업체로 이동하는 것이 매우 어렵고, 고용형태 상의 비정규직에서 정규직으로 이동보다도 더 어렵다는 점, 임시일용직이 상용직으로 이동하는 것도 비정규직에서 정규직으로 이동하는 것보다도 더 어렵다는 점, 그리고 규모, 고용형태, 종사상지위 어떤 기준으로 보더라도 일자리의 지위 간 이동은 추세적으로 크게 하락하였다는 점 등이다. 규모, 고용형태, 종사상지위 등 어떠한 기준으로 하더라도 노동시장의 분절화는 심화하고 있다는 점이고, 규모와 종사상지위에 따른 분절화가 더욱 심하다는 점이다.

[그림 7] 고용형태별, 종사상지위별, 사업체규모별 노동이동(1년 후 고용지위 변화)


Ⅲ. 노동시장 분절의 구성과 규모

이 절에서는 집단계층분석(LCA, Latent Class Analysis) 방법을 활용하여 우리나라 노동시장 분절 구성과 그 추이를 추정해보고자 한다. LCA 분석은 여러 범주형 변수들에 대한 관찰된 응답으로부터 잠재적인 집단을 확인하는 추정방법이다. 요인분석
N. of Class Log-likelihood G-squared AIC: BIC CAIC Adjusted BIC Entropy Degrees of freedom
2 194,509 66,766 66,808 66,988 67,009 66,921 0.87 1002
3 -180,224 38,195 38,259 38,533 38,565 38,431 1.00 991
4 -172,355 22,457 22,543 22,912 22,955 22,775 0.97 980
5 -166,623 10,993 11,101 11,564 11,618 11,392 0.95 969

표 1 LCA 분석 모형 적합도 통계(Fit statistics)

표 1>은 이러한 변수들에서 유도할 수 있는 잠재집단의 수를 결정하기 위한 모형 적합도 평가 지표를 잠재집단수별로 정리한 것이다. 노동시장에서 잠재적인 집단 수 를 결정하기 위해서 모형의 적합도를 평가해야 한다. 모형적합도에 사용되는 지표는 우도비카이제곱(L2, likelihood ratio chi-square), 자유도(dif, degree of freedom), 베이시안지수 (BIC, Bayesian Information Criteria), AIC(Akaike Information Criteria), ABIC(Adjusted BIC) 등이 활용된다. 일반적으로, 우도비카이제곱값과 자유도의 차이 값이 가장 작고, AIC, BIC 값이 상대적으로 작은 모형을 선택한다. 또한 엔트로피(Entropy) 지수를 통해 개별 사례들이 얼마나 정확히 집단에 분류되었는지를 평가한다. 엔트로피 지수는 0에서 1의 범위를 가지며, 1에 가까울수록 정확히 분류가 되었음을 의미한다. 최종 잠재집단의 개수는 집단 수의 순차적 증가에 따라 위의 지수들이 얼마나 적합한지를 비교, 평가하여 결정한다(Collins, L. M., & Lanza, S. T., 2010).

경제활동인구조사 2003-2017년 자료를 풀링한 자료에 대해 LCA 추정 결과의 모형 적합도를 평가하기 위하여 사회적 보호의 사각지대를 나타내는 적절한 변수로 고용보험 적용 여부 변수를 포함하였다. 사회적 보호의 사각지대는 노동시장 이중화의 결과이기도 하지만, 사회적 보호 적용 여부가 고용의 절을 나타내는 주요한 지표로 간주되고 있으며, 또한 고용보험 적용 여부는 비공식노동여부를 나타내는 데 있어서 여타 사회보험보다도 더 적합한 지표라고도 판단하기 때문이다. 성별 구분도 노동시장의 주요 분절 요인으로 간주되기 때문에 당연히 포함하였다.
적합도 수치를 보면, 2개 집단보다는 3개 집단으로 갈 때 AIC, BIC 등이 크게 감소하고 L2와 dif의 차이값도 작아진다. 다만, 4개 집단으로 갈 경우, 이들 적합도수치가 작아지지만, 엔트로피수치도 작아진다. 따라서, 우리나라는 노동시장은 2개 집단보다는 3개 집단으로 분절화하는 것으로 보는 것이 적절할 것으로 판단되고, 4개 집단으로의 구분도 의미가 있다고 판단된다.

먼저, 집단을 구분하는 데 가장 강력한 영향력을 나타내는 것은 사업체 규모 변수로 판단된다. <표 2>는 집단별 항목확률을 나타낸다. 3집단으로 나눌 경우 1차 집단은 300인 이상 사업체 속할 확률이 거의 100%에 달하며 공공부문영업에 속할 확률은 23%, 노동조합사업장에 속할 확률이 48%, 남성일 확률이 73%에 달한다. 이 집단은 대기업-정규직-노조 부문이라는 특징을 가진다고 할 수 있다. 3차 집단은 거의 100% 확률로 10인 미만 사업체에 있으면서 비정규직, 임시일용직, 저임금 계층에 속할 확률이 높다. 3차 집단은 영세사업체의 비정규-임시일용직-저임금이라는 특징을 가진다. 2차 집단도 100% 확률로 10-299인 사업체 종사자로서 고용형태나 종사상지위 등에서 도 중간적인 특징을 가진다.

한편, <표 3>은 4개 집단으로 나누어볼 경우의 항목 확률을 나타낸다. 3개 집단으로 나눌 경우 비해서 2차 집단이 다시 2개의 하위 집단으로 나뉘는 것으로 판단된다. 2차 집단을 나누는 변수는 고용형태와 종사상지위 변수이다. 즉, 2차 집단 내에 정규-상용 하위집단(2-1차)과 비정규-임시일용 하위집단(2-2차)으로 나뉘는 것으로 보인다. 중간규모의 사업체 종사자들의 경우 고용형태나 종사상지위에 따라 집단을 달리 구분할 수도 있다는 것이다. 2-2차 하위집단의 경우 3차 집단보다도 짧정규직, 임시임용직, 저임금 노동일 확률이 더 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 3집단으로 구분할 경우 항목별 응답 확률(Item Response Probability)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1차</th>
<th>2차</th>
<th>3차</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>s1</td>
<td>10인 미만</td>
<td>0.00</td>
<td>0.00</td>
</tr>
<tr>
<td>s2</td>
<td>10-299인</td>
<td>0.00</td>
<td>1.00</td>
</tr>
<tr>
<td>s3</td>
<td>300인 이상</td>
<td>1.00</td>
<td>0.00</td>
</tr>
<tr>
<td>public</td>
<td>공공부문</td>
<td>0.23</td>
<td>0.17</td>
</tr>
<tr>
<td>nonreg</td>
<td>비정규직</td>
<td>0.17</td>
<td>0.32</td>
</tr>
<tr>
<td>nsts</td>
<td>임시일용직</td>
<td>0.07</td>
<td>0.27</td>
</tr>
<tr>
<td>nesure</td>
<td>고용보험미가입</td>
<td>0.11</td>
<td>0.26</td>
</tr>
<tr>
<td>union_j</td>
<td>노조사업장</td>
<td>0.48</td>
<td>0.21</td>
</tr>
<tr>
<td>lowpay</td>
<td>저임금</td>
<td>0.04</td>
<td>0.18</td>
</tr>
<tr>
<td>gender</td>
<td>남성</td>
<td>0.73</td>
<td>0.59</td>
</tr>
</tbody>
</table>
표 3> 4집단으로 구분할 경우 항목별 응답 확률(Item Response Probability)

<table>
<thead>
<tr>
<th>항목</th>
<th>1차</th>
<th>2-1차</th>
<th>2-2차</th>
<th>3차</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>s1</td>
<td>0.00</td>
<td>0.00</td>
<td>0.00</td>
<td>1.00</td>
</tr>
<tr>
<td>s2</td>
<td>0.00</td>
<td>1.00</td>
<td>1.00</td>
<td>0.00</td>
</tr>
<tr>
<td>s3</td>
<td>1.00</td>
<td>0.00</td>
<td>0.00</td>
<td>0.00</td>
</tr>
<tr>
<td>public</td>
<td>0.23</td>
<td>0.17</td>
<td>0.16</td>
<td>0.06</td>
</tr>
<tr>
<td>nonreg</td>
<td>0.17</td>
<td>0.18</td>
<td>0.69</td>
<td>0.42</td>
</tr>
<tr>
<td>nsts</td>
<td>0.07</td>
<td>0.03</td>
<td>0.92</td>
<td>0.68</td>
</tr>
<tr>
<td>nesure</td>
<td>0.11</td>
<td>0.08</td>
<td>0.71</td>
<td>0.61</td>
</tr>
<tr>
<td>union_j</td>
<td>0.48</td>
<td>0.29</td>
<td>0.01</td>
<td>0.02</td>
</tr>
<tr>
<td>lowpay</td>
<td>0.04</td>
<td>0.07</td>
<td>0.45</td>
<td>0.43</td>
</tr>
<tr>
<td>gender</td>
<td>0.73</td>
<td>0.65</td>
<td>0.42</td>
<td>0.48</td>
</tr>
</tbody>
</table>

[그림 8]~[그림 11]은 집단별 구성 비율과 시간당임금의 격차를 보여준다.

3차집단 시간당임금 대비 2차집단의 시간당임금 배율은 1.4-1.6배, 1차집단은 2.2-2.6배 정도이고, 3차대비 2차와 2차대비 1차의 격차도 약 1.5-1.6배로 유사한 수준이다. 노동시장 내 상층과 중층, 중층과 하층의 격차 비율이 유사하다는 것이다. 특이한 것은 4개 집단으로 구분해볼 경우, 2-2차 집단과 3차집단 사이의 시간당임금의 격차가 거의 나타나지 않는다는 점이다.

한편, 추세로 볼 경우, 3차집단과의 격차가 2008년 글로벌금융위기 줄어드는 것으로 볼 수 있다. 즉, 2003-2011년까지 중층과 하층의 격차가 커지다가 그 이후 감소하는
[그림 9] 2집단으로 구분할 경우의 집단별 시간당임금 격차 추이 (3차집단 시간당임금 대비 여타 집단의 시간당임금의 비중(%))

[그림 10] 4집단별 비중 추정치 추이

[그림 11] 4집단으로 구분할 경우의 집단별 시간당임금 격차 추이 (3차집단 시간당임금 대비 여타 집단의 시간당임금의 비중(%)
추세가 나타나고 있다. 중층과 하층의 상태가 상대적으로 유사해지고 있다는 것이다. 다만 4개 집단으로 구분해서 볼 경우, 2차 집단 내 2차상위집단(2-1차)과 2차하위집단(2-2차) 사이의 시간당임금 격차가 상대적으로 크지만, 글로벌금융위기 이후 미약하나 마약화하는 추세를 나타낸다. 즉, 중소기업 내 정규직과 비정규직간, 상용직과 임시 일용직간 차이가 줄어들고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나, 이러한 변화 자체가 집단 간 커다란 격차를 상쇄할만큼 큰 것이 아니어서 큰 의미 부여를 할 필요는 없을 것으로 보인다.

시간당임금 기준으로 볼 경우, 상층과 중층 사이에 약 1.5배의 임금격차, 중층과 하층 사이에 약 1.5배의 임금격차가 존재하고, 중층 내부에 정규직-상용직과 비정규직-임시일용직 간 격차가 클 수 있다는 사실이 더 중요해 보인다. 집단별 비중의 추이를 보면, 3집단으로 나눌 경우, 집단의 비중은 2003-2017년간 1차집단은 11-13%, 2차집단은 49-55%, 3차집단 34-37% 등으로 큰 변화가 없이 안정적인 추세를 나타낸다. 4개 집단으로 나눌 경우, 1차집단은 11-13%, 3차집단 34-37% 등으로 3개집단으로 나누는 방법에 따라 다르지 않고, 2차집단이 상층(2-1차) 36-41%, 하층(2-2차)이 12-18%로 나타나고 있다. 2차집단 내 상층의 비중이 추세적으로 커지고 있다. 2017년 기준으로 볼 경우, 우리나라의 임금노동시장을 사업체규모, 고용형태, 종사 상지위, 노조유무, 지급급여부, 성별 등의 지표로 구분할 때, 상층 12%, 중층 51%, 하층 37% 정도로 구성되어 있는 것으로 나타난다.

다만, 중층이 고용형태와 종사상지위에 따라 분리되는 것을 더 중시할 경우, 중하층의 시간당임금이 하층과 유사한 수준이라는 점을 고려할 때, 상층 12%, 중층 41%, 하층 47% 정도로도 구분할 수 있을 것이다. 다만, 이러한 분석은 두 가지 측면에서 우리나라 노동시장의 분절 구성을 보는 데 한계가 있다.

첫째, 분석 기준이 기업규모가 아니라 사업체규모라는 점이다. 앞에서 언급한 대로 중소규모사업체에 대기업 소속인 경우가 적지 않다. 이 점을 고려하면, 중층의 일정 부분은 상층으로 분류될 수 있을 것이다. <표 4>는 2016년 현재 기업규모와 고용 형태를 볼 수 있는 통계 지표이다. 경제활동인구조사에 따르면, 300인 이상 대규모사업체 종사자는 244만명이다. 전체 임금근로자의 12.4%, 취업자의 9.2% 수준이다. 그러나, 고용형태공시제에서 300인 이상 기업을 볼 경우 300인 이상 기업의 종사자수는 381만명이다. 정규직 291만명과 비정규직 90만명으로 구성되어 있다. 한편, 공공부문은 일자리행정통계에 따르면, 232만명, 고용노동부의 공공부문비정규직고용개선시스템에 따르면 185만명이다. 공공부문 정규직은 약 132만명으로 계산된다. 이 시스템이 일자리행정통계의 공공부문보다 작다는 점을 고려하면 공공부문 정규직은 165만명으로 추정할 수 있다. 즉, 즉 우리나라에서 대기업과 공공부문의 정규직은 455만명으
로 임금근로자의 23.2%, 취업자의 17.2%에 달한다. 따라서, 우리나라 노동시장의 상층은 취업자 기준으로 볼 때 20% 정도로 추정하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

둘째, 임금노동자만을 대상으로 하고 있다는 점이다. 자영업자들의 상당부분이 영세하다는 점을 고려하고, 실업자와 비경제활동인구 중에서 일정 부분이 임금노동-영세 자영-미취업을 넘나드는 점을 고려하면, 자영업자와 노동가능한 미취업자까지를 포함하는 전체 취업자 기준으로 할 때 하층의 비중은 더 높아질 수 있다.

이러한 점을 고려하면 한국 노동시장의 분절 구조는 이철승(2017)의 추정대로, 20대 30대 50 정도의 사회로 볼 수 있을 것이다. 다만, 상층과 중층, 중층과 하층 간 격차 중 어느 격차가 더 심한가를 판단하기는 어려워 보인다. 현재 자료로는 또 다 약 1.5배의 격차 비율을 유지하고 있고, 중층과 하층의 구성을 현재 자료만으로는 더 세심하게 분석해보기 어렵기 때문이다.

### IV. 노동시장 분절화의 정책적, 정치적 함의

노동시장 이중화 또는 분절화가 우리 사회에서 어느 정도의 정책적, 정치적 함의와

그럼에도 노동시장의 지위 변화는 여전히 우리나라에서 사실상 지배적인 영향력을 가지고 있고 노동시장 이중화와 분절화는 사회적, 정치적 균열을 일으킬 잠재적 폭발력을 가지기 때문에, 노동계급 내부의 상층하는 이해관계의 문제와 연대의 문제를 드러내고 이를 사회적 타론화할 필요가 있다.


노동시장의 분절화를 극복하기 위해서는 더 포괄적이고 더 보편적인 정책 대안과 더불어 노동자 내부의 연대 강도가 높아져야 한다. “노동자 연대가 이루어지면 노조는 이를 토대로 다양한 형태의 단체행동을 통해 포괄적 제도를 만들거나 재건해 나갈 수 있다. 또한 제도가 포용적이면 노동조합이 다양한 근로자집단을 대표하는 것이 더욱이해진다. 이른바 선순환 구조가 형성된다. 노동조합이 더 포용적이고 연대적 노동자 정체성에서 비롯되는 권력자원을 가질 때 불안정성에 대한
투쟁 또한 더 효과적이다”(Doellgast 2018, 이중화에서 연대로 불안정성의 순환고리 끊기).

따라서, 노동시장 이중구조와 분절화의 극복은 데이터 분석과 이에 대한 정책 대안 제시만으로 가능하지는 않을 것이며 자원 동원 능력과 연대의 능력이라는 정치적 실천이 더 중요할 것이다. 다만, 노동시장의 분절 구조에 대한 객관적인 분석과 이에 대한 학술적 논쟁과 사회적 논의가 더 활발해질수록 연대의 가능성을 높이는데 기여할 수 있을 것이라고 기대한다.

이 글에서 검토한 경험적 분석은 더 엄밀한 검증과정을 거쳐야겠지만, 대체로 규모 변수의 ‘상대적’ 중요성을 확인해주는 것으로 보인다. 규모에 따른 격차가 좀 더 크고, 규모에 따른 단절이 좀 더 강화한 것으로 보이며, 규모에 따라 고용형태별 차별의 정도가 크게 나타난다. 이는 공공부문의 확대와 빈경직의 정규직 전환이라는 내부노동시장 강화 전략도 중요하지만, 그동안 정치적 불편함 때문에, 대안 제시와 실현 가능성의 어려움 때문에 미뤄지거나 소홀히 다루었던 규모별 격차와 사회적 배제의 문제에 대해 좀 더 많은 사회적, 학술적 관심과 정책적 자원 동원이 이루어져야 한다는 점을 시사한다. 다만 분절화 동인의 ‘상대성’에는 주의해야할 것이다. 규모 변수가 더 중요하다고 해서 비정규직에 대한 차별을 시정하고 노동시장에서의 위험을 높이는 고용형태를 억제하는 정책들이 더 중요하다거나 후 순위로 배치되어야 한다는 것은 아니다.

노동시장 분절화의 구성과 규모와 관련해서는 대체로 상층과 중층, 하층 3개 집단으로 구분되고 자영업자와 미취업자까지 포함할 경우 그 비중은 20 대 30 대 50 정도로 추정해볼 수 있는 것으로 보인다. 다만, 상층과 중층, 중층과 하층의 격차 구조 중에서 어느 격차가 더 두려하다고 말하기 어려워 보인다. 이들 계층 집단 간의 단절과 이동의 문제가 다르지 못했지만, 규모와 고용형태에 따른 이동성이 약화된 점을 고려해 본다면, 이들 간의 단절의 구조도 강화해지고 있는 것으로 볼 수 있다. 상층과 중층의 격차 구조를 완화하는 정책(기업 간 불공정 거래의 개선과 고용형태별 차별의 시정)과 연대의 정치, 그리고 하층과 중층의 격차 구조를 완화하는 정책 대안(근로관리의 해소와 사회적 안전망의 확대)과 연대의 정치가 동시에 필요한 것으로 판단된다.

참고문헌

정이환(2002),「노동시장 불평등과 조직내 불평등」,『한국사회학』 36(6), pp.1-25.
조동훈(2008),「패널자료를 이용한 노동조합의 임금효과 분석」,『노동경제논집』 31(2), pp.103-128.
황수경(2003),「내부자(Insiders) 노동시장과 외부자(Outsiders) 노동시장의 구조분석을 위한 탐색적 연구」,『노동정책연구』 3(2), 한국노동연구원, pp.49-87.


【발제 3】
자영업 문제를 다시 생각해 본다

이승렬
(한국노동연구원 사회정책연구본부장)
Ⅰ. 문제 제기


흔히 적극적 노동시장 정책이라 하면, 직업훈련, 고용서비스, 고용장려금, 창업지원, 직접적 일자리 제공을 들며, 소극적 노동시장 정책으로는 실업급여가 있다. 직업훈련 제공과 고용보험제도 도입이라면, 정부가 적극적·소극적 노동시장 정책을 모두 자영업자에게 실시한다는 것인 만큼 자영업자를 ‘일하는 사람(취업자)’으로서 해석하는 의미를 담았다고 하겠다.


한 가지 흥미로운 연구가 있다. 강지수·전현배·조장희(2017)이다. 이 연구에 따르면, “영세 자영업자 중심 서비스업에서 관측되는 활발한 창업 및 폐업은 과당경쟁이 아니라 창조적 파괴를 통한 생산성 성장 과정”(1쪽)이라는 것이다. 자영업의 진입과 퇴출이 자유롭고, 이른바 유동성이 높다면, 생산성이 높은 ‘활력’의 사회라 이해하여 볼 수도 있을 것이다.

그런데 왜 언론은 ‘자영업 폐업률 90%’라는 기사 제목으로 자영업의 위기를 말하고자 할까? 최근 어느 일간지에서 자영업 폐업률이 90%를 넘어섰다는 보도를 하면서 자영업 부문의 폐업 문제가 사회적 논란을 불러일으켰다. 이를 다른 일간지나 인터넷 매체가 인용하는가 하면, 반대로 “최저임금 인상으로 폐업 증가는 ‘헛말’”(머니투데이 2018. 9. 6기사)이라는 칼럼도 나오기까지 하였다.

2005년에도 자영업의 ‘구조 조정’이 우려되어 5·31대책이 강구된 만큼 2018년 현

* 이 글을 작성하는 과정에서 한국노동연구원 손창현 연구보조원이 통계 작성, 자료 정리 등 도움을 많이 주었다. 이에 대한 고마움을 표한다.
1) 해당 사이트 주소는 참고문헌에 수록하였다.
제도 ‘퇴출’되는 자영업자를 사회가 ‘포용’하는 능력을 갖추고 있는가? 포용이 활염으
로 연결되는 장치를 한국 사회가 제대로 갖추고 있는가를 이 글은 살펴보려 한다.

Ⅱ. 통계로 보는 자영업

1. 줄어드는 자영업자

그럼면 먼저 이 글이 보고자 하는 대상인 자영업자의 모습부터 살펴보기로 한다. 지
금은 농·임·어업에 종사하는 취업자가 많이 줄어들었으나 이 부분의 자영업자는 제
조업이나 서비스업의 자영업자와는 특성이 다르고, 현재 사회적 관심을 끄는 대상이
후자인 만큼 여기에서는 농·임·어업을 제외한 자영업자를 대상으로 한다.

아래의 그림을 보면, 3저금리·저유가·저환율) 호황기를 맞이하던 1986년에 자
영업자수는 2,988천 명으로 3백만 명에서 12천 명이 부족한 수준이었다. 다음해인
1987년에 138천 명이 늘어나 자영업자수가 3,126천 명으로 3백만 명 시대를 맞이하
였다. 이로부터 8년 뒤인 1995년에는 자영업자수가 4,191천 명으로 4백만 명을 넘어
서나 외환 부족으로 큰 어려움을 겪었던 1997년의 영향이 1998년에 나타나 자영업자
수는 1997년보다 283천 명 줄어드는 결과를 보인다. 하지만 이때 많은 실업자가 다시

[그림 1] 자영업자수 추이(농림어업 제외: 1986~2017)

(단위: 헌 명)

자료: 통계청, ‘경제활동인구조사’ 마이크로 데이터, 해당 연도.

5백만 명 시대로 넘어갈 것으로 예상되던 2003년에 이른바 '카드대란' 사태가 발생하였다. 이는 신용카드 발급이 폭증하면서 이와 함께 신용불량자도 크게 늘어났던 일 을 말한다. 이 사태는 자영업에 악영향을 미쳐 자영업자수가 68천 명 줄어들어 자영업자수가 4,868천 명을 기록하였다. 당시에는 이보다 더 많은 수의 자영업자가 퇴출될 우려가 있어 정부는 대책을 서둘렀다. 하지만 그 우려가 가시절 않자 2005년에 이른바 '5·31대책' 수립으로 이어졌다.

2005년에는 자영업자수가 5,008천 명으로 5백만 명을 넘어섰다. 그러나 글로벌 금융위기의 영향은 자영업자수를 다시 4백만 명대로 떨어뜨렸으며, 자영업자수의 감소는 2007~2010년 4년간에 걸쳐 일어났으며 2010년 4,656천 명까지 자영업자수가 내려갔다. 이후로는 둡락을 거듭하면서 중동호흡기증후군(이른바 '메르스(MERS)') 사태가 있었던 2015년에 31천 명이 감소하고, 그 뒤로는 증가 양상을 보여 2017년에는 4,855천 명에 이르렀다. 참고로 2018년 8월 현재 자영업자수는 4,752천 명이다.

그런데 자영업자 내에서도 종업원을 고용하고 있는가에 따라 다른 양상을 보이기도 한다. 먼저 고용원이 있는 자영업자의 경우 인원수에서는 1986년부터 계속 증가세를 보이다 1997년에 1,608천 명까지 늘어났다. 다만 외환위기의 영향으로 1998년과 1999년에는 각각 1,360천 명과 1,320천 명으로 줄어드나 다시 증가하는 추세를 보여 2004년에는 1,637천 명으로 정점에 이르렀다. 이후로는 감소 추세로 돌아서서 증감을

[그림 2] 고용원이 있는 자영업자수 증감 추이(농림어업 제외; 1986~2017)

(단위: 천 명)

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 마이크로 데이터, 해당 연도.


이로 본다면, 고용원이 있는 자영업자는 1.5~1.6백만 명, 고용원이 없는 자영업자는 3.2~3.3백만 명 수준에서 정체되고 있는 것으로 보인다. 다만 최근의 고용동향에서 확인이 되듯이 고용원이 있는 자영업자는 증가하고 있으나 고용원이 없는 자영업자가 감소하고 있어 앞으로 이 추세가 일시적이지 않다면, 더욱 자영업자의 감소는 계속 되지 않을까 한다.

[그림 3] 고용원이 없는 자영업자수·증감 추이(농림어업 제외; 1986~2017)

(단위: 천 명)

자료: 통계청,『경제활동인구조사』미크로 데이터, 해당 연도.
그렇다면, 자영업자의 일자리 변동은 어떠한가를 한국노동패널조사 2010~2017년 데이터로 확인해보았다. 아래의 그림은 매년 자영업자가 다음해 어떠한 종사상 지위에 있는지를 확인하여 2010~2017년 평균을 얻고, 이 평균의 구성비를 얻은 결과이다. 결과를 보면, 먼저 고용원이 없는 자영업자의 74.6%는 다음해에도 계속 그대로 경영을 유지하고 있었다. 이들의 18.2%는 고용원이 없는 자영업자로 이동하고, 0.6%는 무급가족종사자로 이동하였다. 이에 따라 자영업(비임금노동) 부문에 93.4%는 그대로 머무르고 있음을 알 수 있다. 뒷가지로 고용원이 없는 자영업자의 81.0%는 다음해에도 같은 종사상 지위에 있었으며, 9.2%는 고용원이 있는 자영업자로 이동하였 다. 0.4%가 무급가족종사자로 이동함으로써 고용원이 없는 자영업자의 90.6%는 역시 자영업 부문에 그대로 머무르는 것으로 나타났다. 이처럼 자영업자는 자영업 부문을 떠나지 않는 경향을 보임을 이 통계 결과로부터 확인이 된다. 아울러 4~5%로 낮은 수준이긴 하여도 자영업자나 비경제활동인구로 이동하는 자영업자가 있다는 사실도 잊어서는 안 될 것이다.

마지막으로 2017년 1월부터 2018년 8월까지 전년동월대비 증감을 확인해보았다. 비임금노동자도 자영업자도 2017년 말부터 감소 추세를 보인다. 2018년 1월에는 84천 명, 2월에는 105천 명, 3월에는 90천 명이 감소하였으며, 약간 감소폭이 줄어들더 7월에는 99천 명, 8월에는 112천 명이 감소하였다. 이 결과에 근거하여 죽자임금의 부정적 영향을 강조하는 기사나 컬럼이 언론 매체에 실리기도 하였다. 그런데 고용원이 있는 자영업자는 2017년 6~8월에 약간의 감소가 있었던 것을 제


(단위: %)

주: 횡단면 가중치 적용.
자료: 한국노동패널조사 원자료, 한국노동연구원, 해당 연도.
외하면, 2017년 9월부터 2018년 8월까지 12개월간 전년동월대비 증가를 지속하였다. 2) 하지만 이와 달리 고용원이 없는 자영업자와 무급가족종사자는 각각 2017년 8월

2) 언론에서는 이를 두고, 일자리안정자금 신청을 위하여 고용원을 신고하면서 나타난 결과일지 모른다고 하고 있으나, 경제활동인구조사의 결과는 행정통계가 아니라 조사통계이므로 이 영향은 없다고 보아야 한다.
(단위: 명)

자료: 「국세통계연보」 국세청, 해당 연도(통계청 국가통계포털에서 2018년 9월 17일에 내려받음).

[그림 8] 페업자 존속 현황(2016년)
(단위: %)

자료: 「국세통계연보」 국세청, 2016(통계청 국가통계포털에서 2018년 9월 17일에 내려받음).

부터 그리고 2017년 5월부터 감소하고 있다. 이들이 어디로 이동하였는지를 확인할 길은 없다.3) 있는 그대로로 본다면, 경기의 영향 때문인 것으로 해석해볼 수 있다. 개

---

3) 경제활동인구조사 응답자는 3년간 유지되므로 패널로 만들면, 이들 확인할 수 있다.
다가 늘어나는 고용원이 있는 자영업자는 어디에서 왔는지도 알아보아야 할 것이다. 그리고 어느 지역, 어느 업종에서 줄어들고, 어느 지역, 어느 업종에서 늘어나는지도 살펴봐야만 한다.

마지막으로 국세통계연보에서 개인사업자 신규창업과 폐업 추이를 살펴보면, 대체로 신규창업은 1백만 명 수준에서 그리고 폐업은 70~80만 명 수준에서 이루어지고 있다. 폐업자의 존속기간을 보면, 2016년의 경우에 3년 미만이 37.9%에 이른다. 5년 미만은 절반 수준에 가깝다.

2. 소득·노동시간

다음으로는 소득을 살펴보기로 한다. 한국노동패널조사에서 자영업자를 대상으로 하여 수입에서 비용을 제외한 소득을 조사하고 있다. 이를 사업소득으로 간주하고, 노동시간을 고려하여 시간당 소득을 얻었다. 상용노동자를 비교 대상으로 하고, 이들의 시간당 임금과 비교하면, 일관되게 고용원이 있는 자영업자는 상용노동자보다 높은 소득을 보이고 있으나 고용원이 없는 자영업자는 반대로 상용노동자보다 낮은 양상을 보인다. 이는 노동시간을 고려하지 않은 월평균 소득으로 비교하여도 같은 결과이다.


주: 1) 자영업자의 경우는 적자를 제외하였으며, 상용노동자는 임금.

2) 평균일 37.9% 적용.

자료: 한국노동패널조사, 한국노동연구원, 해당 연도.

4) 한국노동패널에서는 주당노동시간을 조사하고 있다. 여기에서는 주당노동시간에 4.3을 곱하여 연간 노동시간으로 전환하였다.
그리고 한국노동패널조사에서는 자영업자를 대상으로 적자 여부를 조사하고 있다. 추이를 보면, 2009년에 글로벌 금융위기의 영향을 받은 것으로 추측되는데 적자 비율 이 자영업자 전체의 경우에 4.1%였다. 고용원이 있는 자영업자의 적자 비율이 더욱 높아 4.9%였으며, 고용원이 없는 자영업자의 경우는 이 비율이 3.5%였다. 홍미로운


주: 횡단면 가중치 적용.
자료: 「한국노동패널조사」원자료, 한국노동연구원, 해당 연도.


주: 1) 월간 노동시간 = 주당 노동시간 × 4.3.
   2) 횡단면 가중치 적용.
자료: 「한국노동패널조사」원자료, 한국노동연구원, 해당 연도.
접은 2016년과 2017년에는 연속으로 고용원이 있는 자영업자의 경우 적자 비율이 감소하였으나 반대로 고용원이 있는 자영업자의 경우에 증가하였다는 사실이다.

노동시간은 소득에 못지않게 심각하다. 이는 고용원이 있는 자영업자의 경우에 두드러진다. 고용원이 있는 자영업자는 2017년에 월평균 노동시간이 220시간이다. 고용원이 없는 자영업자는 이보다 10시간이 적은 210시간이며, 상용노동자는 192시간이다. 다만 추세로는 모두 점진적으로 하락하고 있다.

최근에 나온 국회예산정책처 보고서에 따르면, 자영업자 가구의 실질소득은 1991년과 2016년을 비교할 때, 연평균 1.4% 증가하였으나 근로자가구는 연평균 2.5% 증가하였다고 한다. 특히 근로자가구 대비 하위 20% 자영업자가구의 상대소득은 2003년 55.1%에서 2016년 48.7%로 6.4%p 하락하였다는 것이다. 마찬가지로 상위 20%의 경


(단위: 만 원, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>시점</th>
<th>부채</th>
<th>금융부채</th>
<th>부채/자산</th>
<th>부채/금융자산</th>
<th>부채/가치부채</th>
<th>금융부채/금융자산</th>
<th>부채/가치소득</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2012</td>
<td>7,900</td>
<td>6,029</td>
<td>17.9</td>
<td>82.6</td>
<td>196.5</td>
<td>62.6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>8,858</td>
<td>6,586</td>
<td>18.8</td>
<td>82.6</td>
<td>208.2</td>
<td>61.4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>9,051</td>
<td>6,749</td>
<td>19.0</td>
<td>85.3</td>
<td>201.3</td>
<td>63.6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2015</td>
<td>9,443</td>
<td>6,980</td>
<td>19.4</td>
<td>85.6</td>
<td>206.8</td>
<td>63.3</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2016</td>
<td>9,726</td>
<td>7,523</td>
<td>19.9</td>
<td>87.5</td>
<td>213.1</td>
<td>67.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2017(p)</td>
<td>10,087</td>
<td>7,844</td>
<td>20.3</td>
<td>90.8</td>
<td>214.8</td>
<td>70.5</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 2017년 수치는 잠정치임.
자료: 가계금융·복지조사, 통계청, 해당 연도(통계청 국가통계포털에서 2018년 9월 17일에 내려받음).
우에도 84.3%에서 80.9%로 떨어져 3.4%p의 하락폭을 보였다고 한다. 가계금융복지조사에서 확인이 되는 자영업가구주의 부채 현황도 심각하다. 1인당 부채가 2017년의 경우에 잠정치이긴 하지만, 1억 원을 넘어서며, 이 가운데 금융부채는 8천만 원에 가까운 수준이다. 게다가 부채가 가처분소득의 2배를 넘어서고 있다. 정호성(2018)에 따르면, 대출잔액 1% 증가가 자영업 차주의 부도확률을 1.1%p 상승 시킨다고 하며, 가산금리 상승과 추가차입도 부도확률을 높인다고 한다.

3. 노동환경・건강・만족

안전보건공단 산업안전보건연구원에서 정기적으로 조사하는 근로환경조사의 자영업자를 포함하여 조사가 실시된다. 2017년 조사 결과를 보면, 저녁・야간 근무, 토・일요일 근무, 1일 10시간 이상 근무 모두에서 자영업자가 임금노동자보다 근무 경험 비율과 평균 근무일수가 높을 수 있다.5) 자영업자 내에서도 고용원이 있는 자영업자가 고용원이 없는 자영업자보다 대체로 평균 근무일수가 더 긴 편이었다.6)

[그림 13] 종사상지위별 근무 여건(농림어업 제외: 2017년)

(단위: %)

주: 1) 이 응답은 해당 사항에 대한 경험이 있다는 사람의 비율임에 유의.
2) 모름・무응답・응답거절 제외.
3) 가중치 적용.
자료: 제5차 근로환경조사 원자료(베타버전), 안전보건공단 산업안전보건연구원, 2017.

5) 원자료는 안전보건공단 산업안전보건연구원 조중호 차장으로부터 받았다. 이에 감사를 드린다. 아울러 이 데이터는 비공개 베타 버전으로서 자료가 완전하게 정리된 것은 아닌 만큼 결과를 인용할 수 없음을 알려드립니다.
6) 토・일요일 근무는 신중한 해석이 필요하다. 설문이 주근무일수가 아니라 토・일요일 근무이므로 응답자가 휴무를 평일에 가지는 경우는 과대평가될 가능성이 높다.
### <표 2> 종사상지위별 평균 근무 일수(2017년)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>고용원이 없는 자영업자</th>
<th>고용원이 있는 자영업자</th>
<th>임금노동자</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>야간 근무일수</td>
<td>15.1</td>
<td>16.5</td>
<td>9.7</td>
</tr>
<tr>
<td>저녁 근무일수</td>
<td>19.8</td>
<td>18.7</td>
<td>11.8</td>
</tr>
<tr>
<td>일요일 근무일수</td>
<td>3.2</td>
<td>3.3</td>
<td>2.6</td>
</tr>
<tr>
<td>토요일 근무일수</td>
<td>3.7</td>
<td>3.7</td>
<td>3.1</td>
</tr>
<tr>
<td>1일 10시간 이상 근무일수</td>
<td>18.6</td>
<td>17.2</td>
<td>11.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 조사월이 7월이었으며, 토·일요일이 5일이었다.
2) 가중치 적용.
자료: 제5차 근로환경조사 원자료(베타버전), 안전보건공단 산업안전보건연구원, 2017.

이처럼 장시간 근무일수가 길고, 주말에 근무하거나 저녁·야간에 근무를 하는 일수가 많은 자영업자가 임금노동자보다 근무시간이 가정생활이나 사회생활을 하기에 적당하다는 비율도 낮은 편이다.

그리고 업무가 건강을 해치거나 안전상 위험한 일이라 생각하는 응답자 비율도 자영업자가 임금노동자보다 높다. 이는 고용원이 없는 자영업자가 고용원이 있는 자영업자보다 높은 편이다. 캐다가 6개월 이상 지속되었거나 지속될 듯한 질병이나 건강

[그림 14] 가정생활·사회생활을 하기에 근무시간이 적당하지 않은 비율(2017년)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>고용원이 없는 자영업자</th>
<th>고용원이 있는 자영업자</th>
<th>임금노동자</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>고용원이 없는 자영업자</td>
<td>38.4</td>
<td>36.7</td>
<td>23.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 보름·무응답·응답거절 제외.
2) 가중치 적용.
자료: 제5차 근로환경조사 원자료(베타버전), 안전보건공단 산업안전보건연구원, 2017.
문제가 있는 비율도 고용원이 없는 자영업자는 5.9%였다.

4. 사회보험 가입률

2017년 8월 경제활동인구조사 비업금근로자 부가조사 결과에서 자영업자 전체의 25.0%가 국민연금에 가입을 하지 않고 있음을 알 수 있다. 이는 고용원이 없는 자영업자의 경우에 더욱 커서 29.5%에 이른다. 말하자면, 고용원이 없는 자영업자 10명 가운데 3명 가까이는 국민연금에 가입을 하지 않고 있다는 것이다.


7) 이 사실은 고용노동부 고용보험기획과로부터 확인하였다.
주: 수급(권)자에는 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 특수직역연금이 포함.
자료: 경제활동인구조사 비임금근로자 부가조사, 통계청, 2017년 8월(국가통계포털에서 2018년 9월 1일에 내려받았음).

산재보험은 이른바 ‘중소기업사업주’라 하여 사업주이기도 하면서 사실은 노동자에 가깝게 일하는 자영업자가 특례로 가입할 수 있게 되어있다. 문제는 산재보험 상담 신
고가 되어있는 사업주여야 하므로 노동자를 1명이라도 고용하고 있는 사업주라야 한다. 이 때문에 고용원이 없는 사업주는 사회보장의 사각지대에 있음이 확인된다. 먼저 고용원이 없는 사업주에게도 재해가 초래하는 위험을 회피할 수 있도록 산재보험 가입을 허용하고, 고용보험 가입률을 높여야 한다. 장기적으로는 모든 사업주가 사회보험에 가입하도록 하는 체계를 갖추어야 할 것이다. 최근 사회안전정책개선위원회(경제사회노동위원회)가 제결한 '취약계층의 소득 보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의문'에서 폐업을 한 영세자영업자가 구직활동을 하는 조건으로 일정기간의 소득을 지원하는 정책을 마련하도록 하는 구절을 포함한 것은 고무적인 일이다.

5. 직업훈련


5・31 대책이 그야말로 획기적인 사안이라 할 만한 것은 다음이 아니라 영세자영업자를 ‘취업자’로 간주하고, 노동시장 정책의 대상에 포함하고자 하였다는 점이다. 이는 영세자영업자를 대상으로 하는 직업능력개발사업 제공과 고용보험제도 마련이다. 전자는 노동시장 정책이자 산업정책이기도 한다. 직업능력개발사업 참여가 영세자영업자에게 생산성을 제고하는 기회가 되기로 하면서 폐업을 고민하고 있는 영세자영업자에게 업종 전환이나 전직을 도모할 수 있는 인적자본의 축적 기회가 되는 것이다. 아울러 고용보험제도 도입으로 고용보험에 가입한 영세자영업자라면 누구나 직업능력개발사업에 참여가 가능하게 되어 생산성 제고에 도움이 되는 인적자본 축적 기회가 확보되면서 그리고 마찬가지로 여전히 없는 사정으로 폐업을 하게 된 영세자영업자가 실업급여를 받게 됨으로써 다른 일자리로 무리 없이 이동할 수 있는 장치가 마련된 것이다.

영세자영업자를 대상으로 하는 직업능력개발사업 실시는 2005년부터 시작되었으며, 자영업자 대상의 고용보험제도는 7년 뒤인 2012년 1월부터 실행에 들어갔다. 영세자

8) 해당 사이트 주소는 참고문헌에 수록하였다.
9) 홍석일・지원용・신종원・한창용(2016)도 같은 의견이다(174쪽).
영업자 대상의 직업능력개발사업의 경우는 현재 ‘실업자등 직업능력개발훈련 실시규정’(고용노동부고시 제2018-7호)에 따라 직업능력개발계획 발급 대상(제5조)에 영세자 영업자가 포함되어있음을 확인된다. 다만 이들이 ‘취약계층’에 포함되어있어 별도의 실적 확인이 불가능하다.


<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>실시인원</th>
<th>중도탈락인원</th>
<th>훈련중 취업인원</th>
<th>수료인원 (A)</th>
<th>수료 후 취업인원</th>
<th>취업률 (B/A)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2005</td>
<td>13</td>
<td>3</td>
<td>1</td>
<td>9</td>
<td>-</td>
<td>33.3</td>
</tr>
<tr>
<td>2006</td>
<td>2,542</td>
<td>604</td>
<td>46</td>
<td>2,070</td>
<td>171</td>
<td>8.9</td>
</tr>
<tr>
<td>2007</td>
<td>2,550</td>
<td>434</td>
<td>46</td>
<td>2,070</td>
<td>201</td>
<td>9.7</td>
</tr>
<tr>
<td>2008</td>
<td>2,228</td>
<td>440</td>
<td>58</td>
<td>1,730</td>
<td>-</td>
<td>9.5</td>
</tr>
<tr>
<td>2009</td>
<td>3,091</td>
<td>772</td>
<td>108</td>
<td>3,111</td>
<td>-</td>
<td>9.0</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>2,577</td>
<td>485</td>
<td>64</td>
<td>2,028</td>
<td>-</td>
<td>18.3</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>3,883</td>
<td>472</td>
<td>57</td>
<td>3,354</td>
<td>-</td>
<td>22.6</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>6,609</td>
<td>638</td>
<td>90</td>
<td>5,881</td>
<td>-</td>
<td>24.0</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>10,881</td>
<td>823</td>
<td>148</td>
<td>9,910</td>
<td>-</td>
<td>25.7</td>
</tr>
<tr>
<td>2014</td>
<td>7,256</td>
<td>524</td>
<td>97</td>
<td>6,635</td>
<td>-</td>
<td>23.0</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>42,530</td>
<td>5,195</td>
<td>695</td>
<td>36,640</td>
<td>-</td>
<td>22.6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 고용노동부는 직업훈련 성과를 훈련 중 취업인원과 같은 조기취업자를 제외한 수료자 취업률을 기준으로 평가하고 있음.
2) 합계에서 2015년 실적을 제외하고, 2015년 취업률을 표시하지 않은 것은 취업률은 훈련중으로 후 6개월 이후에만 수요가 가능하기 때문임(통상 훈련실시연도 다음연도 6월 이후 공식 취업률 집계).

고용보험에 가입한 자영업자는 앞에서 설명하였듯이 2018년 6월 현재 2만 명에 미치지 못하는 수준이다. 이처럼 2005년에 출범한 자영업자 대책이 13년이 지난 현재에도 여전히 실효성을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 취업자를 대상으로 하는 노동시장 정책을 재정립할 필요가 있다.
본문: 

이 글은 현재의 자영업 문제가 어떠한 상태에 놓여있는지를 살펴보았다. 이로부터 확인된 자영업 문제를 해결하는 데는 어떠한 노력이 필요한 것인가를 고민하여 보도록 하자. 다만 여기에서는 단기의 처방은 제시하기 어렵다. 이는 단기적 대책으로는 궁극의 자영업 문제를 없애기는 어렵다고 보기 때문이다. 우리는 장기적 관점에서 해결책을 다루어보기로 한다. 기본적인 방향이라고 한다면, 2005년의 5월 31일대책에서 수립하였던 정책 기조를 적극적으로 추진하고, 내실화하자는 것이다. 자영업자를 노동자와 달리 실업, 재해 등의 모든 위험을 스스로 부담하는 경제적 주체로만 바라보지 말고, 상당수의 자영업자가 임금노동자와 비슷하거나 이들보다 못한 처지에 있음을 감안하여 정부가 이들의 위험을 분산시켜 주어야 한다는 것이다. 이 글이 제시하는 몇 가지 개선방향은 다음과 같다.

1. 하늘아래 새로운 정책이 있었는가? 부처간 연대와 협업으로!

외환 위기와 카드대란을 겪으면서 자영업자를 대상으로 하는 정책은 부채, 임대료, 카드수수료, 신용, 직업훈련, 고용보험 등 여러 부처에서 다양한 프로그램으로 제공하고 있다. 최근에도 최저임금 인상이 인건비 부담으로 작용할 우려 속에서 올해와 내년에 총 7조 원이 넘는 정부의 지원이 이루어지고, 또 이루어질 예정이다.


노동시장 정책이 실업자훈련과 유사한 영세자영업자 직업능력개발과 고용보험제도로 구성됨을 이미 설명하였다. 이는 마치 바로 앞에 연급한 자영업 부문의 입구와 출구에 고용노동부가 서있는 것과 같다. 말하자면, 자영업에 들어가려는 사람과 자영업에서 나오는 사람이 정책의 대상인 것이다. 5·31대책의 기본적인 틀이 바로 이 입구에 해당하리라 생각된다.
<표 4> 소상공인 지원 대책 효과  
(단위: 조 원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2018년</th>
<th>2019년(잠정)</th>
<th>증감</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>직점 지원</td>
<td>근로장려금(자영업자 혜택분)</td>
<td>0.4</td>
<td>1.3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>임차인정자금</td>
<td>3.0</td>
<td>3.0</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>무단무리지원사업</td>
<td>0.9</td>
<td>1.3</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1인 자영업자 진보료 경감 등</td>
<td>0.24</td>
<td>0.57</td>
</tr>
<tr>
<td>경영비용 부담 완화</td>
<td>카드수수료 부담 완화</td>
<td>-</td>
<td>0.3 이상</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>세제혜택(지원기간 연장 제외)</td>
<td>-</td>
<td>0.15 이상</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>경영여건 개선(온누리상품권 발행 비용 등)</td>
<td>0.07</td>
<td>0.18</td>
</tr>
<tr>
<td>권리 보호 및 경쟁력 강화</td>
<td>역량 강화 지원(관료지원, 시설개선, 재창업·취업 지원, 창업교육 등)</td>
<td>0.22</td>
<td>0.36</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>4.8</td>
<td>7.1 + α</td>
<td>2.3 + α</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 국민일보 2018년 8월 23일 기사.

와 출구의 통제였다. 입구는 좁게 그리고 출구는 크게 하려는 정책이라 이해해볼 수 있을 것이다. 입구를 좁게 하려는 정책이 잠재적 자영업자에게 반발을 불러일으킴으로써 이 정책의 효과는 반감되고 말았다.

자영업 영역 내에 있는 취업자를 대상으로 하는 정책이라면, 주로 직업능력개발사업과 취업지원사업이 있다. 하지만 이 사업에 참여하는 자영업자가 많지 않기 때문에 실효는 자영업 영역 내에 고용노동부가 들어가기 어려운 구조이다. 결국 중소벤처기업부의 도움을 받아야만 한다.

이승렬 외(2009)는 자영업자를 대상으로 하는 원스톱 서비스 센터(one-stop service center)의 설치를 제안한 적이 있다. 창업, 영업자금 조달, 컨설팅, 전·패업, 전직 서비스 등 여러 지원서비스가 자영업자에게 필요함에도 당시에는 이러한 서비스를 종합적으로 제공할 전담 조직이 없었기 때문이다. 현재는 중소벤처기업부 산하의 소상공인시장진흥공단이 어느 정도 이 기능을 맡고 있다고 볼 수 있을 것이다. 다만 이 센터의 핵심은 상담인력이다. 이론적으로 코디네이터(coordinator)라 하겠다. 창업을 생각하는 잠재적 자영업자, 성장 단계의 자영업자, 사양길에 접어든 자영업자 등 자영업자가 어떠한 상황에 있든 그들에게 적절한 상담을 통하여 현재의 상태를 객관적으로 점검하고, 필요한 경우에는 패업·전직을 도울 수 있는 지원체계가 상담인력을 통하여 이루어지는 것이다. 이는 상담전문가 개인의 능력도 중요하지만, 지역 자치단체, 고용복지플러스센터, 지역신용보증기금 등과 가는 협업도 반드시 필요하다. 임직의 집단대응체계의 수립도 수반되어야 할 것이다.
2. 숨겨진 노동자, 그 이름 자영업자: 이들의 위험은 누가 보호할 것인가?

본문에서 살펴보았듯이 일의 안정성, 소득, 노동시간, 건강 등 다양한 측면에서 바라본 자영업자의 모습은 ‘사장님’이라 부르기에는 낯부끄러운 사정이기도 하다. 많은 자영업자는 사실 숨겨진 노동자와 다름없다고 보아야 할 것이다. 이러한 점에서 2005년의 5·31대책이 내세웠던 원칙으로 돌아가야 한다. 자영업자를 ‘사업주’만이 아닌 ‘취업자’로서 포용하여야 한다는 것이다.

지금이라도 노동자가 1명이라도 있어 산재보험에 가입한 ‘중소사업주’에게만 산재보험에 가입할 수 있도록 할 것이 아니라 노동자와 다름없이 일하는 단독 자영업자에게도 산재보험의 혜택을 받을 수 있도록 하여야 한다. 한국에도 이른바 ‘동업조합’이 기능을 한다고 보면, 정부에 산재보험 적용 확대를 요청하여야 하지 않을까? 일본의 경우에는 1인 자영업자(一人親方)가 조합을 만들어 산재보험에 가입할 수 있다. 이때 조합이 일종의 ‘사업주’로 간주되는 것이다. 한 가지 대안이라 한다면, 지역상공회의 소가 적극적으로 나서서 1인 자영업자의 산재보험 가입을 정부에 건의하고, 주체적인 역할과 기능을 맡을 수 있지 않을까 싶다.

산재보험 가입과 함께 자영업자가 운영하는 사업장의 산재제예방대책도 필요하다. 이들은 사실상 산업안전보건 대상에서 사각지대에 있는 것과 다를이 없다. 상당수가 산재보험 가입대상이 아님으로 해서 소규모 사업장의 재해 통계도 완전히 파악되지 않고 있다. 물론 안전보건공단 제재예방대책사업에서 소규모 사업장의 안전보건개선 활동이 근본적으로 이루어지고 있다. 하지만 이를 강화하여야 한다. 이는 사업장에서 일하는 임금노동자와 다름이 자영업자를 보호함으로써 산재제예방대책으로 예방할 수 있게 된다. 그리고 산재보험을 통하여 사후적으로 보상함으로써 재해가 가져올 위험을 최소로 할 수 있게 해주는 것이다.

다음으로 고용보험제도를 개편하여 자영업자의 고용보험 가입률을 높일 필요가 있다. 장기적으로는 의무 고용보험을 고려해볼 필요가 있다. 우리가 외환위기를 그나마 성공적으로 극복할 수 있었던 것은 ‘금반지’만이 아니라 ‘고용보험’이 갖추어져 있었기 때문이다. 이는 사업장에서 일하는 임금노동자와 다름이 자영업자를 보호함으로써 산재제예방대책으로 예방할 수 있게 된다. 그리고 산재보험을 통하여 사후적으로 보상함으로써 재해가 가져올 위험을 최소로 할 수 있게 해주는 것이다.

다음으로 고용보험제도를 개편하여 자영업자의 고용보험 가입률을 높일 필요가 있다. 장기적으로는 의무 고용보험을 고려해볼 필요가 있다. 우리가 외환위기를 그나마 성공적으로 극복할 수 있었던 것은 ‘금반지’만이 아니라 ‘고용보험’이 갖추어져 있었기 때문이다. 이는 사업장에서 일하는 임금노동자와 다름이 자영업자를 보호함으로써 산재제예방대책으로 예방할 수 있게 된다. 그리고 산재보험을 통하여 사후적으로 보상함으로써 재해가 가져올 위험을 최소로 할 수 있게 해주는 것이다.

그리고 자영업자 가운데 3할 정도는 여성이다. 가임기 여성에게는 모성보호 정책이 필요하다. 이들의 모성보호를 건강보험이나 고용보험에서 도와주는 정책을 고민하여야 한다.
3. 입구와 출구에서는?

최근 들어 고용원이 없는 자영업자가 줄어들고, 고용원이 있는 자영업자가 늘어나고 있다. 문제는 고용원이 있는 자영업자가 늘어난다고 하더라도 이것이 자영업 부문이 줄어들어는 요인보다 임금노동 부문이 밀어내는 압력 때문이란다. 그리고 이는 설명을 하였듯이 자영업자는 자영업 부문 내에 머무르려는 성향이 강하다. 사실 임금노동 영역으로 이동한다고 하더라도 이들은 주로 안정된 일 자리로 가다가 어렵고, 따라서 일시적으로 임금노동 영역에 머무르다 다시 자영업 영역으로 퇴귀하려는 성향을 가지고 있다.

먼저 자영업 부문에서 나오는 자영업자를 임금노동 영역으로 이끄는 정책이 필요하다. 파업을 결정한 자영업자에게 구직업여와 적절한 직업훈련 제공을 통하여 이들이 임금노동 영역에 안착하도록 하는 정책이 필요하다. 이들은 자영업 영역에 머무르지 못하고, 밀려나온 만큼 임금노동 영역으로 이동하기 위해서는 인적자본 축적이 필요하다. 그렇게 하지 않으면, 임금노동 영역의 입구를 통과하기 어렵기 때문이다.

이를 위해서는 영세자영업자 직업능력개발훈련도 가능하지만, 자영업자 고용보험제도의 개편이 필요하다. 장기적으로는 모든 자영업자가 고용보험 피보험자로 가입하는 방향으로 개선이 이루어져야 할 것이다. 물론 이는 장기적인 방안일 것이므로 몇 단계는 거쳐야 하리라 본다. 이 단계란 자영업자 속에 숨어 있는 이른바 ‘특수형태근로자’를 구분해내고, 이들에게 고용안전망에 포섭되도록 하는 일이다. 그리고 이와 함께 점차 자영업자로 안전망을 펼쳐나갈 수 있도록 하여야 한다.

다음으로는 자영업 부문의 평균 연령이 상승하고 있는데서 알 수 있듯이 임금노동 영역에서 퇴직한 중고령자가 자영업 영역으로 이동하는 과정에 노동시장 정책의 개입이 필요하다. 그야말로 자영업 부문에서 충분히 생존할 수 있는 능력을 갖추도록 하는 직업능력개발이 필요하다. 아울러 이들이 임금노동 영역에 머무를 수 있도록 하는 정책의 효과가 중요하다. 정년 연장과 함께 고용유지 대책이 수립되어야 한다. 신중년 정책이 제대로 역할을 해준다면, 자영업 문제도 완화될 것이다. 정년 정책도 마찬가지이다. 창업을 준비하는 청년에게 적절한 지원을 통하여 새로운 자영업 생태계를 만드는 데 기여하도록 하는 것도 필요하다. 이러한 고용 정책은 생산성이 높은 인적 자원이 자영업 부문에 유입되도록 할 수 있다는 점에서 자영업의 ‘활력’에 도움이 된다. 이러한 의미에서 각각의 노동시장 정책이 지향하는 표적이 다를지라도 큰 틀에서 본다면 서로 연결되어 나타나는 외부적 효과도 발생한다. 결국 고용노동부 내의 여러 고용 정책의 조합을 통한 연대가 아울러 강구되어야 할 것이다.
4. 자영업 4.0

독일은 ‘4차 산업혁명’을 ‘4.0’이라는 숫자로 대신하고 있다. 사실 노동력 의존도가 높은 현실의 자영업은 ‘자영업 1.0’이나 절대야 ‘자영업 2.0’이라 하는 것이 어울리지 도 모른다. 하지만 최근 자영업 1.0에도 ‘배달앱’이 등장하는 등 자영업 3.0도 존재한 다. 인터넷 쇼핑몰을 운영하는 가정주부도 자영업 3.0에 속하지 않을까? 우버(Uber) 탱시 운전도 이에 해당할 것이다.

4차 산업혁명은 자영업의 모습을 어떻게 바꾸어 나갈지? 플랫폼 경제의 발달은 자 영업에도 적지 않은 영향을 미칠 것이다. 아울러 프리랜서(freelance)의 시대를 맞이하 게 될지도 모른다. 프리랜서의 시대가 도래한다면, 사업주라는 개념도 노동자는 개념도 모호해질 수도 있다. 그렇다고 한다면, 정부의 지원은 4차 산업혁명의 시대를 맞 이하기에 앞서 자영업이 어떻게 새로운 시대에 적응하고, 이 흐름에 휘둘려가기보다 파도에 잘 올라갈 수 있음을 고민해야 한다. 우리도 ‘자영업 4.0’을 고민하여야 할 시기이다. 이는 빠르면 빠를수록 좋다.

찬반론이 퍼지는지만, 자영업 부문 내의 학력 구성도 고학력자 중심으로 바뀌어나가 고 있다. 이를 부정적으로 이해할 것이 아니라 기회로 바꿀 필요가 있다. 자영업자에게 체계적 기업의 ‘향상훈련’이 필요하다. 현재의 자영업 부문 생산성을 높이는데도 직업능력개발훈련이 필요하지만, 미래의 지향할 수 있도록 도와주는 직업능력개발훈련도 있어야 한다. 이는 현재의 자영업자에게 높은 생산성을 가져다주며, 높은 수준의 인적자본을 가진 잠재적 자영업자의 전입도 도울 수 있을 것이다. 말하자면, 4차 산업혁명의 대비를 기업이나 노동자에 국한할 것이 아니라 자영업도 ‘포용’하는 정책의 고민이 있어야 한다는 것이다.

5. 덧붙이는 말

최근 고용원이 없는 자영업자가 감소하는 현상은 앞으로 상세한 분석이 필요했으나 경기의 영향일 가능성이 첫 번째이다. 자세히는 어느 업종과 지역에서 감소하는지를 확인할 수 있다면, 그리고 어떠한 자영업자가 폐업을 하고, 이들이 어디로 이동하 는지, 되돌아오는지 등 현장적으로 드러나보아야 할 과제가 많다. 만약 경기와 관련된 결과라 한다면, 내수를 뒷받침하는 정책이 필요한 것이며, 특히 지역, 업종의 자영업 자 감소를 참고하여 지원방안을 고려할 수 있을 것이다.

그리고 고용원이 있는 자영업자가 계속 증가하고 있다는 사실도 관찰이 필요하다. 이 추세가 지속될 것인지 그렇지 않다면, 언제 감소로 전환되며, 이 요인은 무엇인지 를 파악하여야 할 것이다. 만일 최저임금 인상의 영향이라 한다면, 올해 하반기부터라
도 이 영향을 신제적으로 줄여주는 정책이 필요하다. 일자리 안정자금 지원, 세무조사 면제 등 비용 측면의 부담을 경감하려는 노력이 지속되나 내년에도 이 부담을 완화하는 지원이 필요할 것이다. 고용유지지원금이 휴·폐업 예정의 사업체에게 지원함으로써 노동자의 일시적 고용유지를 통하여 노동시장에 미칠 부정적 영향을 제거하고자 하는 정책이라 할 때, 이와 유사한 정책이 자영업 영역에서는 일자리 안정자금이 있다.

개편 예정이라는 얘기가 들리기는 하지만, 이른바 ‘특수형태근로종사자’가 경제활동 인구조사 결과에서는 ‘자영업자’에 상당수 포함되어있다. 특수형태근로종사자가 노동자도 자영업자도 아니라는 의미에서 본다면, 자영업자 영역에 들어있다는 사실은 자영업자 정책의 수립을 어렵게 만드는 사안이다. 따라서 하루라도 빨리 특수형태근로종사자를 분리해내는 통계 개발이 절실하다. 이는 정책이 집중되어야 할 대상을 정확히 포착함으로써 효과를 높일 수 있기 때문이다.

마지막으로 한 마디만 더 한다면, 자영업 문제 해결의 한 가지 대안으로서 협동조합 활성화를 들 수 있다. 협동조합은 생산자 - 소비자, 사업주 - 종업원, 생산자 - 생산자의 연대를 지향한다. 달리 말하면, 포용적 관계를 형성할 수 있는 것이다. 특히 생산자의 수익을 보장하고자 하는 정책은 소비자 이익(consumer’s surplus)를 저해할 수 있고, 반대로 소비자의 이익을 보호하려면 보면, 생산자 이익(producer’s surplus)에 피해가 가릴 수도 있으나 협동조합은 이 문제를 회피할 수 있다. 이 이익의 합을 조합원이 함께 나눌 수 있기 때문이다.

참고문헌

권일(2018), 「자영업자가구와 근로자가구간 소득차이 및 빈곤위험 분석」，《산업동향 &이슈》 2018년 8월호(통권 제11호), 국회예산정책처, pp.31-46.
이승철・김종일・박찬임・이덕재・홍민기(2009), 「자영업 노동시장 연구 (Ⅱ)」，《한국노동연구원》.
전인우・정완수(2014), 「자영업 정책의 과거, 현재 그리고 미래」，《중소기업 포커스》 제14-12호, 중소기업연구원.
정호성(2018), 「가계대출 부도요인 및 금융업권별 금융취약성: 자영업 차주를 중심
으로, 「BOK 경제연구」 제2018-5호, 한국은행.
한정수(2015), 「자영업자 지원사업 평가」, 국회예산정책처.
홍석일・지민웅・신종원・한창용(2016), 「소상공인정책의 현 위상과 향후 과제」, 산업연구원.

국민일보 2018년 8월 23일 기사.
근로복지공단 통계자료 사이트, https://www.kcomwel.or.kr/kcomwel/info/data/stat/stat.jsp?mode=view&amp;article_no=727038&amp;board_wrapper=%2Fkcomwel%2Finfo%2Fdata%2Fstat%2Fstat.jsp&amp;pager.offset=0&amp;board_no=219
【발제 1】

격차 축소를 위한 연대임금과 일터혁신

조 성 재
(한국노동연구원 노사관계연구본부장)
Ⅰ. 문제제기

양극화, 이중화 등으로 표현되는 노동시장 내 격차의 확대는 2000년대 이후 세계 자본주의의 공통적인 현상인 것으로 보인다. 그리고 그에 대한 저항 역시 점차 거세지고 있는데, 2011년 발생한 월가 시위(‘Occupy Wall Street’)는 그 대표적인 사례라고 할 것이다. 그것은 부도덕한 금융자본의 형태에 대한 분노를 넘어서 1%의 소수에 부가 편중되고 있는 현상을 더 이상 방치할 수 없다는 의지를 부각시키는 계기가 되었다. 그러지만, 자본주의의 내에서 이러한 격차를 체제 내적으로 사전에 방지하거나, 사후적으로 보정하는 제도는 사실 노사관계 시스템이다. 그런데, OECD Employment Outlook 2017년판은 여전히 선진 각국의 노사관계에 상당한 국가간 차이가 존재한다는 것을 보여주고 있다. 영미형 국가들은 주로 기업단위에서 교섭이 이루어지면서 노, 사 주체들에 의한 조정행동이 미발달했을 뿐 아니라, 시장에 의존하는 경향이 날로 강화되어온 반면, 북구와 대륙 유럽의 여러 나라들은 여전히 높은 노조 조직률이 유지되거나, 산별협약의 효력확장제도와 같은 법제도에 힘입어 높은 비율로 노동자들의 고용과 근로조건을 보호하고 있는 것으로 나타났다.

우리나라는 영미형 국가들과 마찬가지로 이러한 분권화된(decentralized) 교섭구조를 보이고 있지만, 절친 더 과편화된 양상을 나타내고 있다. 이를테면 일본의 경우 유사한 기업별 노사관계 시스템이 지배적이지만, 노-노, 사-사, 노-사 간의 조정(coordination) 행동이 매우 발달해 있다. 반면 우리나라의 노, 사 양쪽 모두 대기업과 중소기업 사이의 조정과 연대 행동이 매우 미흡하다. 이러한 과편화된 기업별 노사관계는 수출 대기업 중심의 산업 발달 과정과 기업별 노사관계를 강제해온 법제도와 관행들로 인한 것이다. 결국, 양극화는 세계적인 현상이기는 하지만, 우리나라에서는 산업구조와 노동시장 요인에 대하여 과편화된 노사관계 시스템까지 더해져 이중화 현상으로 나아간 것으로 판단된다. 이중화란 양극화가 심화되어 1차 노동시장과 2차 노동시장이 완전히 서로 다른 원리에 의하여 작동되는 현상을 일컫는다.

양극화와 이중화는 사회통합성을 저해할 뿐 아니라, 인적자원을 포함한 각종 자원의 원활한 이동을 저해하여 성장 잠재력을 감아먹는 것은 물론이다. 1차 노동시장 노동자들은 자신의 지위를 유지하기 위하여 지대추구행위(rent seeking behavior)에 매몰될 수 있으며, 2차 노동시장 노동자들은 1차 노동시장으로의 진입이 좌절되면서 자신의 고용가능성을 높일 수 있는 인적자원투자에 소극적이게 되고, 결국 생산성이 떨어지게 된다. 한마디로 사회통합이 위기에 처하면서 경제의 생산성과 혁신성이 멀어지는 악순환이 빠지게 된다.
이러한 양극화와 이중화 현상을 넘어서서 사회통합을 회복하고 혁신 잠재력을 확충할 수 있는 방안은 없는가? 본고는 이러한 시대적 과제를 해결하는 데 있어서, 주로 노사관계 관점에서 연대임금과 일터혁신 주제를 제기해보고자 한다.

II. 임금격차 실태와 노사관계 지형

오늘날 대-중소기업간 임금격차가 심각한 수준이라는 것을 부정하는 사람은 없을 것이다. 또한 우리나라 비정규직의 90% 이상이 중소기업에 몰려 있고, 여성의 비정규직 비율이 남성보다 높기 때문에, 현실에서는 규모, 고용형태, 성별 임금격차가 중첩되어 있다. 그 중에서도 대기업 중심으로 발전해온 우리나라의 산업구조를 고려하면 기업규모간 격차가 가장 중심적인 문제임을 쉽게 추론해볼 수 있다.


그러나 1998년 외환위기로 인하여 고용조정이 일상화되면서 대-중소기업간 임금격차는 다시 한번 크게 확대되는데, 이는 고용조정 후 남은 소수의 인력에게는 높은 보상을 통해 충성도를 확보하는 대신에 아웃소싱 혹은 원할청 관계에 의하여 외부 인력에게는 낮은 임금을 강제하는 구조적 변화와 동시에 진행되었다. 외환위기 이후 일상
화된 주가 중심의 경영 하에서 특히 상장된 대기업들은 단기 수익을 극대화하는 데 주력하였고, 그를 위하여 하도급 기업들에게 단가인하를 강제하는 등 불공정거래도 서슴지 않았다. 2000년대까지 우리나라 제조업 중소기업의 2/3 정도가 원하청 거래에 종사했는데, 수출 대기업 위주의 성장 전략에 포섭된 중소기업들은 한편으로 원청의 몰량 증가의 혜택을 입으면서도 수익성 측면에서는 끝없는 압박에 시달려야했다. 결국 저부능력의 제약에 처한 중소기업들은 임금을 충분히 인상할 수 없었기 때문에 그림에서와 같이 2000년대 초반에 임금격차가 한 계단 더 내려앉는 것으로 나타난다(1).

[그림 1]에 의하면 글로벌 금융위기 이후인 2010년대 들어서 다시 한 계단 임금격차가 확대되는 것으로 보이는데, 이에 대해서는 추가적인 분석을 필요로 한다. 다만, 잠정적으로 추론할 수 있는 것은 이제까지의 요인들이 중첩 작용하면서 이중화 현상 이 고착화하는 것으로 보인다는 점이다. 2000년대 이후 만성화된 아웃소싱 와중에서 대기업과 공기업 등 1차 노동시장에는 소수의 인원만 남았는데, 이들은 근속년수, 학력, 숙련 수준 등이 높아서 이러한 인적자본 변수들이 약한 중소기업이나 비정규직 노동자들과 임금격차가 더욱 확대된다는 것이다.

요컨대, 지난 30여년간의 임금격차 확대 호름을 보면, 기술수준 혹은 불공정한 원하청 거래 등으로 인한 대-중소기업간 저부능력 격차 확대, 이로 인한 임금격차 확대, 외부노동시장에 광범한 저임금 노동자계층이 존재하므로 아웃소싱을 통해 이를 활용하면서 단가를 추가적으로 인하하는 나선형 격차 확대 과정이 작동해온 것으로 보인다.

결국 수출 대기업 중심의 경제성장 패턴이 지속되는 과정에서 임금격차의 확대로 인해 이른바 낙수효과(trickle down effect)가 고장나게 된 것으로 보인다. 그렇다면 이렇게 임금격차가 확대되는 과정에서 연대원리를 핵심으로 하는 노동운동은 무엇을 하고 있었는가? 일반적으로 노동운동이 격차를 축소시킨다는 이론들2)에 비추어보면 결국 우리나라의 노동운동이 제 역할을 하지 못해왔음을 드러나보지 않을 수 없다. 실제로 우리나라의 노조 조직률은 다른 OECD 국가보다 낮은 10% 수준에 불과하며, 그나마도 기업별로 분산되어 활동하기 때문에 움직임과 사회경제에 대한 영향력이 적은 것으로 판단된다. 더욱이 1절에서 언급한 바와 같이 노조간, 사용자간, 노사 상호부패를 없애야, 근로조건의 조정을 기대하기는 어려운 상황이다.

이러한 파편화된 기업별 노사관계 하에서 결국 1998년 외환위기 당시 대량실직을 초래한 구조조정을 지지하지 못했다고 판단한 노동계는 산별노조 운동을 본격화하는 데, 이에 따라 조직형태를 기업별에서 산별로 전환하는 사례가 늘고, 초기업단위 비정규직 노조 등이 적극 등장하면서 2000년대 후반이 되면 초기업단위 노조에 속한 조합원의 비중이 50%로 넘어가기도 하였다(2015년말 현재 56.7%). 그럼지만, 조직구조와 달리 교섭구조 측면에서는 여전히 기업단위 교섭이 지배적이어서, 산별노조 등 초기업단위 노조의 지도력과 조정 능력은 매우 취약한 상태인 것으로 보인다. 이는 생애적적으로 초기업단위 교섭에 부정적인 경영계의 입장에 더하여 2000년대 초반 이후 실험적 산별 교섭 시행 과정에서 이중상중 교섭과 중복 교섭 등을 경험한 사용자들의 산별교섭에 대한 거부감이 작용하는 가운데, 노동조합도 대기업 지부로부터 교섭권, 체결권, 재정 등을 중앙집중화하는 데 그다지 성공적이지 않았기 때문이었다. 2010년대 들어서도 산별교섭은 격려를 거듭하거나 영향력이 축소되는 과정을 겪어왔는데, 과연 향후 어떠한 교섭구조를 구축 혹은 형성해 나가야할지에 대해서 긴고한 고민을 남기고 있다.

요컨대, 위에서 서술한 바와 같이 산업구조와 노동시장의 이중화가 악순환을 그리는 가운데, 이를 제어할 것으로 기대되는 노사관계는 기업별로 파편화되어 별다른 작용을 하지 못했던 것으로 보인다. 따라서 이제 의도적, 체계적으로 연대임금 전략을 구사하지 않으면 노동운동의 기반 자체가 허물어지고, 사회로부터의 지지도 사라지는 위기에 처해있다. 국가 전체적으로 사회통합적 성장이 가능하기 위해서는 노동운동이 제자리를 찾는 것이 더불어 그에 상응하여 정부와 사용자단체도 노동조합에 대해 전향적 자세를 취하고 기업의 경제를 넘어선 노사관계에서 그 역할이 강화되어야 함은

---

2) Freeman(1982) 등
3) 대기업 노조의 선두투쟁론은 1990년대에는 통용되었을지 모르나, 2000년대 이후는 중소기업들의 지불능력이 더욱 제약되는 상황에서 과거의 전통적 경제주의 운동노선을 달성했던 오류도 갭다치던 것은 아닌지 돌아봐 필요가 있다.
물론이다.

### III. 격차 축소를 위한 연대전략

연대임금(solidarity wage) 전략은 고임금 노동자들의 임금인상 자체 속에서 저임금 노동자들의 높은 인상률로 임금격차를 축소함으로써, 노동자들의 단결력과 전반적 교섭력을 높이고자 하는 전략이다. 이는 스웨덴에서 1938년 설레바덴 노사 대탁협의 전후로도 나타났지만(홍기빈, 2011), 주요기는 1950년대 이후 30여년간 지속되어 상당한 격차 완화 효과를 옮겼으며, 이에 따라 사회민주주의 복지국가 구축의 기반으로 일컬어지기도 한다. 스웨덴은 우리나라 제7과 같은 발렌베리 가문 등에 의한 대기업 주도 경제였는데, 이로 인한 임금격차가 적지 않았다. 결국 연대임금 전략에 의하여 대기업 노동자들은 임금인상을 저제했으며, 중소기업들의 임금을 빠르게 올리는 것에 의하여 격차를 축소해 나갔다. 이 과정에서 스웨덴 노사는 한계에 처한 중소기업들이 임금인상 여력이 없다는 것을 알았지만, 이들이 도산함으로써 오히려 자원이 성장 부문으로 갈 수 있다고 여겼다. 특히 이 과정에서 적극적 노동시장 정책을 통하여 실직한 노동자들의 생계를 보장하면서, 그들이 새로운 직무를 얻혀 다른 기업에 취업할 수 있도록 하는 제도적 기반을 구축하면서, 이것이 이후 다른 나라들로도 퍼져나가게 되었다.

한가지 흥미로운 것은 대기업은 원래 지불능력이 양호해서 고임금을 주고 있었는데, 연대임금 정책을 채택하면 초과이윤이 더 많이 쌓이게 된다는 점이다. 반대로 지불능력이 약한 중소기업은 퇴출되거나, 최소한 이윤이 줄어들 위험에 처하게 된다. 이러한 연대임금전략의 의도치 않은 결과를 보정하기 위하여 스웨덴에서는 임노동자기금으로 대기업들의 초과이윤을 흡수해야 한다는 논쟁이 벌어지게 되었다(신정완, 1998). 실제로 임노동자기금은 스웨덴에서는 제대로 활용되지 못했지만, 연대임금의 보완전략으로서 유념할 필요가 있을 것이다.

2절에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 대-중소기업간 임금격차가 지난 35년여 동안 꾸준히 확대되어 왔으며, 이로 인한 사회통합성의 위기와 혁신성의 저하는 심각한 수준이다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 스웨덴 노사가 채택한 연대임금 전략으로부터 시사점을 얻을 필요가 있을 것이다.

[그림 2]의 오른편 위에는 [그림 1]과 유사한 패턴으로 원화장 간 임금격차 확대 과정이 나타나있다. 반대로 오른편 아래에는 3차 하청업체의 임금을 100으로 둔 상대임금의 추이를 추상화해서 보여주고 있다. 실제로 일부 초대형 기업 노사는 외부노동시장 상황을 고려하지 않고, 지불능력을 노사가 나눠 갖는 데 주력해오기도 한 것으로 보인다. 그렇지만, 일반적으로 보면 [그림 2]의 원편과 같이 업종평균의 추이를 100으로
두었을 때 2,3차 하청 기업들은 평균 인상률도 따라가지 못했고, 원청 기업들은 평균 이상으로 인급인상이 거듭되면서 격차가 확대되어 온 것으로 해석할 수 있다. 이제 아랫부분의 2,3차 하청이나 중소기업, 비정규직 등에 대해서는 비정규직의 정규직화, 혹은 최저임금의 빠른 인상 등에 의하여 밑에서 받쳐주는 정책이 바람직하고, 또 가능할 것으로 보인다. 반면 윗부분에 있는 대기업 노사의 경우는 어떻게 임금 인상률을 낮출 수 있는가? 과거 10년간 우리 사회는 대기업 노조 이기주의 담론에 의하여 이들을 공격하는 데 주력해온 것으로 보인다. 그러나지만, 1980년대 전두환 정권이 기업별 노조를 강제한 이후 경로의존적으로 형성되어온 파편화된 기업별 노사관계의 부정적 결과를 대기업 노조만 책임지는 것은 공정하지 않다. 대기업 노조가 사회적인 지지를 받으면서 당당하게 연대임금 전략을 체택할 수 있도록 도와주는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 경제적 실리를 쫓는 기존의 운동노선을 전환할 수 있는 새로운 의제와 전략이 필요하다. 비경제적 의제로서, 이제 장시간 노동과 소외된 노동을 넘어서는 노동의 인간화와 같은 것을 탐색할 필요가 있을 것이다.

그럼에도 불구하고, 우리나라의 경우 기업규모간 임금격차에서 핵심적인 과제는 경제의 주력을 형성하고 있는 초대형 원청기업들과 하청기업들 사이의 격차 축소이다. 이를 위해서는 하청기업들의 지불능력을 확충할 수 있는 단가의 보증이 뒤따라야 한다. 이제까지는 불공정한 원하청거래에 대한 사회적 비판과 감시 등에 의하여 지불능력이 개선되며 중소기업 노동자들의 임금도 올라갈 수 있을 것이란 암묵적인 기대가 있었지만, 실제로는 노무현, 이명박, 박근혜 정부를 지나면서 수혜를 받지 못하게 이러한 논의가 전개되었음에도 불구하고 실제로는 격차가 오히려 더욱 확대되었을 뿐이다. 이는 단안적인 방식이
날로 교묘해질 뿐 아니라, 글로벌 생산기지의 확대 등에 의하여 단가인하가 간접적, 우회적 방식으로도 이루어지기 때문에 외부자가 이를 파악하기 어려운 반면 당사자들은 거래 중단이 두려워 이를 드러낼 수 없기 때문이다. 결국 공정거래법의 허용을 통해 중소 하청기업들의 지불능력을 개선하여 인급격차를 축소하려는 노력을 포기해서는 안되지만, 실제로 인급격차를 핵심적인 전략 목표로 설정한다면 인급을 중심에 두고, 오히려 단가를 상향 조정해나가는 접근법이 필요하다.

이와 유사한 접근법을 취한 경우가 최근 동반성장위원회와 이랜드리테일 등이 체결한 ‘인급격차 해소운동 협약’이다. 이는 대기업이 하청 중소기업 노동자의 임금인상을 문서로 보장해주는데 반해, 제대로 하청단가를 주더라도 노동자들에게까지 그 혜택이 돌아가지 못할 것을 우려한 데 대한 대응이라고 볼 수 있다. 실제로 대기업 노조들의 경우 자신이 임금인상을 지불함으로써, 제대로 하청단가를 주더라도 노동자들에게까지 그 혜택이 돌아가지 못할 것을 우려한 데 대한 대응이라고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 2018년에 나타나고 있는 인급격차 해소 운동 협약은 새로운 접근법이라고 할 수 있을 것이다. 다만, 아직은 참여 대기업 숫자가 8개에 불과한 점, 그리고 최근 원정과 1차 하청 사이의 문제보다 더욱 심각한 1차 - 2차 하청 사이의 문제에 대해서는 아직까지 대책이 없다는 점에서 향후 더욱 발전 시킬 여지가 많다고 할 것이다.

한편, 앞서 언급한 바와 같이 연대임금 전략이 대-중소기업 사이의 임금인상률을 조정하는 것뿐 아니라, 지불능력 격차와의 괴리를 해소하기 위한 연대기금 활용 방식으로도 전개될 수 있다. 2017년 이후 보건의료노조와 공공운수노조, 사무금융노조 등은 중심으로 사회연대기금에 대한 논의가 활성화되고, 실제로 이를 위한 위원회와 기구들이 만들어지고 있는 것은 대단히 고무적인 일이라고 할 것이다. 그런데, 이것이 보 다 지속성과 체계성을 갖추기 위해서는 정부에 의한 지원과 제도적 보증이 필요하다.

임금 이외의 경우 우리는 1991년 이후 사내근로복지기금 제도를 운영해왔는데, 이는 주로 대기업과 공기업에 의한 복지격차를 해소하기 위한 일체화된 구조로 전개되어 있다. 결국 임금격차에 대한 복지격차로까지 이어지고 있으면 이의 활용을 기업 내 정규직으로 국한하는 것이 아닌, 공동기금 형태로 발전시킬 필요가 있다. 정부는 이미 2015년에 근로복지기본법을 개정하여 ‘공동근로복지기금’ 제도를 도입한 바 있는데, 2017년 현재 기금 지원사업의 집행액은 9억 2천 5백만원에 불과하며, 2018년 1월 현재 공동기금수 30개 법인, 2016년 현재 수혜대상근로자수 5만 6천명에 그치고 있다. 이는 제도적 지원이 아직은 결코 발전한 단계에 있지 않기 때문으로 보이는데, 기업 단위 사내근로복지기금은 격차를 오히려 확대하고 있으므로 세제 혜택을 중단하고, 공동근로복지기금에 대한 세제혜택과 기금지원한도 증액 (현재 2억원 한도) 등을 적극 추진해야할 것이다.

또한 내일채움공제 등을 응용한 강원도의 안심일자리공제 사업 등도 참조할 필요가 있다. 수년간 지방정부와 사용자 노동자가 공동으로 목표를 마련하도록 도와주는(강
원도의 경우 근로자 15만원, 기업 15만원, 도/시군 20만원, 합계 월 50만원) 이러한 제도를 확장하여, 원하청 기업이 공동으로 재직자들 대상으로 2~5년 기간으로 적립함으로써, 하청 노동자들의 소득을 높여주는 것이다. 일반적으로 대-중소기업간 통상임금의 차이는 크지 않은데 비하여 특별급여(상여금 등)의 차이가 크다는 점을 감안하면, 이러한 별도의 독특한 면제에 원청기업이 기여함으로써, 격차 축소에 이바지할 수 없는, 중소기업의 핵심 인력이 이탈하는 것을 방지하는 효과도 기대된다. 정부는 이에 대해서 대기업과 중소기업에 대해 세제혜택을 부여해야 할 것이다. 예를 들어 원청기업에는 기금 출연에 대한 조세 혜택, 중소기업에는 25%의 세액공제4) 등을 제공하는 방법이 있다. 중요한 것은 1차 하청을 넘어, 2차 하청 노동자들에게까지 이러한 혜택이 어떻게 미치도록 할 것인가이다. 대대적인 격차 축소 운동 속에서 해법을 찾는 것이 요구되는 시점이다.

IV. 일터혁신을 통한 격차 축소의 기반 구축

메우 심각한 수준으로 확대된 규모간 임금격차를 완화하기 위해서는 연대임금 전략이 필요함을 역설하였다. 그것은 일시적인 보여주기나, 일부 노사의 시혜적 과시로 끝날 문제가 아니라 국가적 의제로 삼고 장기적 목표를 걸쳐 추진해야 한다. 현재 최고 대 최저의 임금격차가 100:40 정도에 이를 정도로 현격하기 때문에 이를 1980년대 초반 수준으로 돌리려면 마찬가지로 30여년의 시간이 필요할 것으로 보인다. 문제는 그렇게 장기적으로 걸쳐서 구준히 격차 축소를 실천해나갈 수 있는가이다.

이러한 지속가능성을 담보하기 위해서라도 중소기업들의 혁신 역량이 강화되지 않으면 안된다. 지불능력의 개선이란 원형 대기업이 단가인하를 하지 않는 상태를 넘어서 중소기업의 자체적인 혁신 역량을 통해 확보되어야 한다는 것이다. 그리고 이를 통해서야만 국제경쟁력을 유지하면서 격차 축소라는 목표에 도달할 수 있음을 알 수 있다. 무엇보다 최근기업이 빠르게 인상되는 만큼, 그리고 급속도로 단축이 제도화된 만큼 노동자들의 생산성이 상승하여 오르지 않으면, 고용 감소를 피하기 어렵다. 그런데, 생산성 향상은 꼭 로봇을 도입하고, 인력을 축소해야만 하는 것일까?

혁신하면 일반적으로 기술개발 혹은 제품개발을 떠올리고, 최근에는 4차 산업혁명에 뒤쳐지지 않기 위해 많은 노력을 기울이고 있지만, 습페터의 혁신 개념은 마케팅과 조직 혁신을 포함한 보다 폭넓은 것이었다. [그림 3]에서 볼 수 있듯이 기술에는 기초과학기술과 제품기술만 있는 것이 아니라 공정기술과 기능도 대단히 중요하다. 참단

4) 현재 연구개발비와 인력개발비의 경우 25%의 공제율을 나타내고 있다.
기술 개발에 의존한 신산업 창출과 그를 통한 고용창출은 노동절약적 기술에 의해 기대에 미치지 못할 수 있다. 더욱이 낙수효과가 고장난 대로 일부에 있어 수익이 첨단기술과 신산업화의 혜택이 일부에게만 국한될 우려가 크다. 따라서 우리는 첨단기술 개발과 더불어 점진적 혁신과 기존 산업의 업그레이드를 가져다줄 수 있는 제품기술과 공정기술의 새로운 조합에도 노력해야 한다. 더욱 중요한 것은 공정기술 혁신과 숙련 기능 생산관리를 결합한 일터혁신을 통해 주어진 제품을 보다 효율적으로 생산할 뿐 아니라, 노동생활의 질(Quality of Working Life)을 개선함으로써 경제적 목표와 사회적 목표, 즉 사회통합적 성장의 미시적 기초를 동시에 달성할 필요가 있다는 점이다.

일터혁신은 이렇게 기업경쟁력 강화와 노동생활의 질을 양립시킬 수 있는 노사간 원(win-win) 게임으로 설정되는가, 특히 학습 조직 구축과 인적자원개발, 고용의 험, 생산관리(high commitment HRM)와 같은 경영 내 제도의 지원을 받는 참여적 작업조직을 통해 달성된다. 현장 노동자가 갖고 있는 암묵적 지식을 조직적으로 발굴하고 활용함으로써 일하는 방식이 변화되면, 다른 기업이 쉽게 모방할 수 없는 혁신 역량을 갖게 될 것이다. 일터혁신은 도요타생산방식을 비롯해서 여러 이론과 모델을 갖고 있는데, 어느 것이라고 하더라도 우리나라는 표준화적 방식으로 보다, 국제 비교를 통해 보나, 일터혁신의 역사적 지위가 있는 것으로 나타난다(오계택, 2017). 더욱이 이를 만회할 일터혁신 정책은 지난 10여년 동안 오히려 후퇴하고 표류해왔던 것으로 판단된다. 우리보다 현장의 혁신 역량이 뛰어나거나 노동의 인간화 프로그램 등에서 훨씬 앞서 있는 유럽 여러 나라들에서도 최근 일터혁신 정책을 더욱 강화하고 있는 것
일터혁신을 추진하기 위해서는 모델과 컨텐츠를 부단히 개발하는 가운데, 여러 경로에 걸쳐 확산 정책을 수립하고 집행할 필요가 있다. 우선 기존의 노사발전재단의 컨설팅 사업을 참여적 작업조직 중심으로 재편하면서, 다른 인적자원관리와 평생학습체계, 근로시간 단축 등과 연계하는 것이 필요하다. 아울러 기존에도 일부 초대형 원장 기업이 수행해오던 하청 중소기업들에 대한 현장 혁신 지원(예: 자동차부품산업진흥재단)을 보다 체계적으로 확대할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 원장 기업간의 연대임금이 대단히 중요한데, 이를 가능하게 하기 위해서는 중소 하청기업들의 생산성과 품질 수준을 제고할 수 있는 일터혁신이 이행되어야만 한다. 현재의 지원 수준을 대폭 확대하기 위해서는 현장 혁신의 여러 노하우와 인재를 보유한 원장기업들에 대해서 정부가 퇴직자 재주문 경비 등을 지원하고, 원장 기업 중심으로 2차 하청에 이르는 일터혁신 확산을 거행해야 할 것이다. 다시 강조하지만, 이러한 원장 혁신과 연대임금은 동시에 추진되는 것이 바람직하며, 그로야 생산성과 지불능력의 개선 속에서 설절적이고 지속가능한 임금격차 축소가 가능할 것이다. 그리고 그 추진체계로서 업종별 노사협의회와 같은 중범위 수준(meso level)의 사회적 대화를 통하는 것이 참여와 책임의 실천을 가능하게 할 것으로 판단된다.

의 산업단지나 업종별 협회 등을 통해 집단적으로 일터혁신에 대한 중요성과 구체적 기법 등을 공유하면서 우수 사례를 상호 벤치마킹하도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해 지역별, 업종별 노사정협의회 등이 도움이 될 수도 있다. 한편, 현재 4차 산업혁명 관련하여 스마트공장이 대대적으로 추진되고 있으며, 그 이전부터 중소기업 진흥공단이나 생산성본부, 능률협회 등 민간 차원의 현장 혁신 컨설팅도 꾸준히 이루어져 왔다. 그러므로, 이들은 대부분 공정혁신에만 초점을 맞추어 그를 지속적이고 조직적으로 추진할 수 있는 “사람”에 대한 관심이 부족했던 것으로 판단된다. 따라서 기술이나 관리 차원의 공정혁신을 넘어서는 일터혁신으로 나아가도록 인적자원관리나 인적자원개발, 그리고 참여적 작업조직과 생산적 노사관계의 관점을 결합하도록 하는 조정이 시급히 이루어져야 한다. 또한 기존에 제조업 중심으로 이루어져 오던 일터혁신 논의를 서비스업으로도 확대 적용할 수 있으며, 또 해야만 한다. 영국의 경우에도 서비스업과 자영업 등에 대한 컨설팅 등을 통하여 산업 업그레이드를 추진하고 있는 것으로 알려져 있는데, 이러한 서비스산업과 공공부문, 사회복지 영역을 포괄하는 일터혁신 종합대책이 수립, 추진되어야 할 것이다.

V. 격차 축소와 노사관계 전환 과제

파편화된 기업별 노사관계 하에서 분단노동시장이 고착되고, 양극화, 이중화가 진행되는 것을 저지하지 못하고, 일부 노, 사의 경우 의도치 않게 이를 방조하거나 오히려 촉진한 측면도 있음을 지적하였다. 물론 이를 구조화한 것은 기업지배구조와 금융시스템, 산업발달의 경로와 수출 대기업 위주의 산업구조, 그리고 분단노동시장 하에서 저임금 노동을 활용하려는 아웃소싱과 허도급 거래, 그리고 단가인하 등의 불공정거래의 상승작용이었다.

이제 사회통합성을 회복하면서 사람의 창의성에 기반한 혁신성을 지속하기 위해서는 임금격차의 축소를 중심에 둔 노, 사, 정의 실천 전략이 필요하다. 혹자는 노동자 내부의 임금격차 축소보다 노동 대 자본의 격차 축소가 더욱 중요하다고 주장한다. 당연히 노동소득분배율을 회복하고, 노동생산성 증가를 따라가지 못하는 임금 증가율 수준을 확보하기 위해서는 전반적인 노동소득의 증대가 필요하고, 또 노동 대 자본의 격차를 축소하기 위해서는 자본 소득과 세와 공공 재정의 조세체계 정비가 필요하다. 그다음, 기존에 노동의 분배가 적었던 이유는 바로 이중노동시장으로 인해 자본축이 이득을 보았기 때문이며, 그 중요한 메커니즘은 하도급과 아웃소싱을 통한 중소기업에

5) Catapult Center, Creative Credits 등
대한 지불능력 압박과 광범한 저임금 노동시장의 활용이었다. 따라서 공정거래정책과 더불어 기업의 경제를 넘어서 동일가치노동 동일임금이 실현된다면 현재와 같이 만연된 하도급 거래는 줄어들 것이며, 임금격차를 가라앉히는 아웃소싱이 줄어들 것이다. 그러한 점에서 격차 축소는 노동 대 자본의 분배 문제를 정상화하는 과정에서 필수적으로 달성해야 할 목표이다.

격차 축소는 산별교섭과 같은 초기업단위 교섭과 협의, 조정을 강화함으로써 촉진된다. 그런데 우리나라 사용자는 초기업단위 교섭에 대해 지나치게 방어적이다. 그만큼 적어도 일본과 같이 사용자들 사이의 조정 행사를 통하여 임금격차가 지나치게 확대되는 것을 방지하는 노력을 자체적으로 보여줄 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 일본의 경우 대중 조인이 대·중소기업간 격차는 10%를 넘지 않는다. 그리고 이것이 가능한 이유는 축소 등에서 보아듯이 기업간 임금인상률의 조정이 원활하게 이루어지기 때문이다.

또한 노동계의 경우도 산별교섭의 구조를 만드는 것도 중요하지만, 기업의 경제를 넘어선 직무기반 임금체계에 대해 전향적으로 사고하면서, 임금수준을 조정해야가려는 연대활동을 강화하고, 임금과 복지기금을 조성해야할 것이다. 정부는 이러한 노사의 노력에 대해 연대기금에 대한 세제혜택, 취약계층을 위한 사회보장 강화 등으로 화답하고, 사회적 대화를 통해 사회통합적 성장전략의 여건을 조성해야 한다.

[그림 5] 임금격차 축소를 위한 각계의 전략 방향
무엇보다 노, 사, 정은 일터혁신을 통해 중소기업의 지불능력 개선이 조직적이고 지속적인 것이 되도록 해야 한다. 일터혁신은 첨단기술 혁신 위주로 결코 보급된 이 사회의 단론을 바로잡아 현장의 숙련과 양목적 지식을 조직적으로 활용함으로써, 기업들의 경쟁력을 강화하여 일자리를 지키고 만드는 데 기여하게 될 것이다. 더욱이 일터혁신은 노동자 참여를 통해 일하는 방식의 변화를 모색하기 때문에 노동의 인간화와 생산 적 노사관계에 기여한다. 대기업 노조가 임금인상은 자제한 대신에 얻을 수 있는 것은 무엇인가? 바로 노동생활의 질 향상이며, 그러한 점에서 일터혁신은 중소기업만을 위한 프로그램이 아니라, 모든 노동과 기업을 위한 필수적인 전략이다. 그리고 이것은 4차 산업혁명 시대에도 여전히 유효하다. 산업 4.0의 본고장인 독일에서 노동 4.0을 위해 함께 추진하는지에 대해 충분히 숙고할 필요가 있다.

이상의 내용을 임금격차 축소를 위한 노사정의 역할 중심으로 재정리한 것이 [그림 5]이다. 경영계에 특별히 주문하고자 하는 것은 업종별 협회나 지역 상공회의소 등을 중심으로 사용자간의 노동 및 교육 문제에 대한 조율을 강화하면서 노동포섭적 관행을 만들어가는 것이며, 노동계에 대해서는 초산업단위 교섭을 위한 실질적 행동에 나서면서 사용자에게도 그것이 교섭비용 절감 등에서 더 유리하다는 것을 보여주어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 정부는 격차 축소를 위하여 임금분포 공시제를 비롯하여 관련 인프라를 강화하고, 국제수준으로 노동권을 강화하여 특히 중소기업과 비정규직에게 불리한 '기울여진 운동장'을 바로잡으며, 나아가 일터혁신을 지원하면서 현장 수요 중심의 혼란이 이루어지도록 해야할 것이다. OECD 어느 나라에서도 찾아 볼 수 없는 심각한 규모간 격차를 축소하고 사회통합적 성장을 이루기 위한 긴 여정을 이제 바로 시작할 때이다.

참고문헌

김주훈·조성재 편(2017), 『사회통합과 경제성장』, 경제인문사회 연구회 협동연구.
신정완(1998), 『임노동자기금논쟁을 통해 본 스웨덴 사회민주주의의 달레마』, 서울대학교 경제학과 박사학위논문.
오계택(2017), 『저소득을 통해본 일터혁신의 현주소』, 조성재 외(2017), 『일터혁신의 현단계와 발전 방향』, 한국노동연구원.
조성재(2017), 『조론: 노사관계 시스템의 전환과 노동정책 과제』, 월간 『노동리뷰』4월호(통권 145호), 한국노동연구원.
조성재 외(2004), 『자동차산업의 도급구조와 고용관계의 개층성』, 한국노동연구원.
조성재·오계택·김동배·전우석·임운택(2017), 『일터혁신의 현단계와 발전 방향』, 한국노동연구원.
조영철(1993), 『분단노동시장과 노동의 효율적 배분 - 제조업 생산직 노동시장을 중심으로』, 고려대학교 경제학과 박사학위논문.
홍기빈(2011), 『비그포르스, 복지국가와 잠정적 유토피아』, 책세상.

【발제 2】

노동법에서 포용성의 확대
- 노동의 연대와 활력을 촉진하기 위한 법제도 -

강 성 태
(한양대학교 교수)
I. 들어가는 말

고용 상황이 노동정책을 압박한다. 1년간 진행된 개혁적 노동정책들은 엄밀한 의미에서 시행하기 전에 거세고 긴밀한 공격을 받고 있다. 국민 대부분이 동의했던 최저임금 인상과 노동시간 단축이 마치 고용 악화의 직접 원인인 것처럼 주장되기도 한다. 객관적 근거는 사라지고 현장의 감이 듭세하고 있다. 몇 년 전 "신자유주의가 허약한 성과에도 불구하고 어떻게 20년 이상 지속할 수 있었을까?"라는 자문(自問)에 한 자답(自答)이 생각난다.

"지난 20년간 우리가 경험한 자본주의 체제 또는 경제운영 방식의 지속 불가능성을 의심할 사람은 거의 없다. 그러나 대부분의 사람들이 더욱 의심하는 것은 대안이다. 신자유주의는 자신의 우월성이나 지속가능성을 더욱 이상 선전하지 않는다. 오히려 대안의 문제점을 부각하고 불안정성을 공격하며 허약함을 심화한다. 그를 통해 대중에게 대안에 대한 회의를 넘어, 대안이 있을 수 있다는 가능성을 의심하도록 한다. 이 체제를 최대한 지속시켜 자신들의 이익을 최고로 하려는 신자유주의자의 특세는 대중의 이러한 대안 부재에 대한 믿음 혹은 대안의 존재 가능성에 대한 회의에 기초하고 있다."

4차 산업혁명은 '사기(詐欺)'의 요건을 다 갖추고 있다. 시작 시점에 새 혁명의 출발을 이는 해악(?)도 놀랍거나 새 산업혁명에 가장 중요한 동인(動因)인 새 기술조차 없다. 그럼에도 불구하고 과급률은 크고 각국의 수용 속도는 매우 빠르다. 왜 그렇니까?

3차 산업혁명 시기에 경제와 사회를 이끈 사조는 신자유주의이다. 격차가 경쟁을 촉진하고 경쟁이 번영을 가져올 것이라는 신자유주의의 약속은 오직 1% 미만의 사람들에게만 지켜졌다. 이전 시기에 비해 훨씬 초라한 번영에 역사상 최고의 불평등을 낳았다. 성과는 크지 않은데 작은 성과조차 점점 상위계층으로 집중되는 현상은 특히 최근 20년간 더 심해졌다. 분열과 혁오와 저출산의 뒤를 이어 화평이 실종되었다. 시장경제의 정신적 지주 곧 '열심히 일하면 더 잘 살 수 있다.'는 신념은 빠르게 사라졌다. 신자유주의의 파탄에 직면한 선진국과 국제기구들은 앞 다투어 포용적 성장을 선포하기 시작했다. 4차 산업혁명론의 대두는 이 맥락에서 볼 필요가 있다. 선진 각국은 결코 기술과 산업과 직업의 변화를 이야기하지만, 숙내는 3차 산업혁명 시기 자국이 얻은 중병(重病) 즉 극심한 사회적 불평등을 해결하기 위한 새로운 국가발전전략의 필요성을 4차 산업혁명론에 기대어 고백하고 있는 것이다.

어떻게 사회적 불평등을 줄이고 없앨 것인가? 불평등의 본질은 차이다. 가장 나쁜 차이는 차별 곧 합리적 이유가 없어 정당화될 수 없는 차이다. 전통적으로 법이 주목
하고 제거하고자 한 반사회적 차이다. 헌법 제11조(법 앞의 평등)를 정점으로 모든 법영역에서 불합리한 차별을 금지하며, 실제로 차별금지 법령이 가장 많은 법 분야가 노동법이다. 규범적 선언과 강제에도 차별금지의 현실적 효과는 크게 있지 않지만, 그럼에도 불구하고 강권적이거나 미묘하게 불평등이 우리 사회에서 차별 해소를 위한 제도적 노력은 여전히 중요한 과제다. 불평등 문제에서 차이의 사유만큼 중요한 것이 차이의 정도 또는 크기다. 실제로 차별의 시작은 차이고 차이가 커지면 격차와 불평등 문제가 발생한다. 법은 여전히 차이의 사유에 집중하지만 사회적으로 경제적으로 더 중요한 것은 큰 차이 즉 격차이다. 12배법 등 최고급법법안에 공감하는 국민이 늘어가는 현상의 밑바탕에는 큰 격차가 그 자체로 사회정의에 반한다는 의식이 있다. 격차를 줄이는 노력이 불평등 문제의 현대적 방안인 것도 이 때문이다.

노동법의 포용성을 확대하는 것은 차별 금지와 격차 해소의 효과적인 방법 중 하나이다. 포용성의 두 기둥은 연대와 활이다. 연대가 차별과 격차를 해소하고 평등을 지향함으로써 공동체 내부의 균질성을 향상하기 위한 것이라면, 활력은 공동체 자체의 확대와 발전을 통하여 공동체에서의 기회와 참여를 향상시키기 위함이다. 예컨대 한편으로는 연대로써 우리 공동체 내의 불평등을 줄이면서 다른 편으로는 활력을 통해 우리 공동체 자체의 크기와 활동성을 키우는 것이 노동법에서 포용성을 늘리는 일이다. 그렇다면 노동법을 어떻게 바꿀 것인가?

단기적으로는 동일가치노동 동일임금 원칙의 정립, 임금 격차의 공개, 시간·임금의 조화와 선택, 초기업 교섭·협약의 촉진이 필요하다. 앞의 두 가지는 연대의 강화를 위해 필요한 제도이고, 시간·임금의 균형과 선택은 노동의 활력을 제고하기 위한 제도이며, 초기업 교섭·협약의 촉진은 양자 모두를 위해 필요한 제도이다. 또한 노동법의 적용 범위와 방식을 개선하기 위한 작업도 시작해야 한다. 종래 <노동자·비노동자(자영업자)>라는 유형 구별을 전제로 노동법 적용을 루비콘강의 이쪽과 저쪽처럼 전부(all) 아니면 또는 전무(nothing)로 하던 방식을 현대의 고용형태와 노동방식에 맞게 나이테 형으로 바꾸는 일이다.

Ⅱ. 동일가치노동 동일임금 원칙의 정립

동일가치노동 동일임금 원칙은 보편적으로 승인되고 있는 확고한 국제규범이다.1)

1) 1919년 베르사유 조약은 남녀 사이의 동일가치노동 동일임금 원칙을 천명한 바 있고, ILO 총회는 1951년 「남녀 사이의 동일가치노동 동일임금 협약」(제100호 협약)과 1958년 「고용과 직업에 있어 차별금지 협약」(제111호 협약)을 체결하였으며, 유엔도 사회권규약에서 "공정한 임금이 어떠한 종류의 차별도 없는 동등한 가치의 노동에 대한 동등한 보수, 특히 여성에게 대하여는 동등한 노동에 대
국내에서는 「남녀고용평등법」(현재는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」로 이름을 변경함)이 1989. 4. 1. 개정이후 현재까지 동일가치노동 동일임금을 명시하고 있다.

예초 남녀의 임금 차별을 금지하던 이 원칙은 지급은 노동 외적인 요소(가령 성, 인종, 국적이나 출신국, 장애, 연령, 고용형태 등)를 이유로 임금, 노동시간, 복지와 대우, 노동조합 활동 등에서 차별을 금지하는 것으로 발전했다. 동일임금의 대상이 되는 동일가치노동의 평가도 기술적 평가에서 경제적 평가를 넘어 사회적 평가로 확대되고 있다. 이처럼 이 원칙은 현대 사회에서 노동권 보장의 보편성과 평등을 대표하고 나아가서는 노동 연대성을 기초가 되는지, 여전히 가장 큰 관심은 임금의 차별과 격차에 맞추어져 있다.

법학계에서는 비정규직 문제의 심각성 등을 들어 동일가치노동 동일임금의 원칙을 헌법에 명시해야 한다는 주장이 있어 왔다. 2) 더더히 새로운 헌법에는 ‘동일가치노동 동일임금’이 규정될 것 같다. 이 원칙의 도입에 여야의 이견이 없었으며 국회에 설치되었던 개헌특위자문위원회(「자문위」)의 개헌안(2018.2)과 대통령이 발의한 개헌안(2018.3.) 모두에서 공통적으로 포함하고 있기 때문이다.

그러나 두 안의 규정 내용에는 약간 차이가 있다. 자문위 개헌안은 동일가치노동 동일임금을 일반 법원칙으로 규정하였던 것에 비해, 대통령 개헌안은 국가의 노력의무로 규정하였다. 규정 방식으로는 자문위 개헌안처럼 동일가치노동 동일임금을 법원칙으로 정하는 것이 더 낫다. 이 원칙의 수규자는 국가로 한정될 이유는 없으며, 널리 사용자와 노동조합 등을 포함시키려면 일반 법원칙으로 규정해야 할 것이다.

헌법 개정 전이라도 동일가치노동 동일임금 원칙의 현실화를 위해서는 무엇보다 먼저 남녀고용평등법상 금지하고 있는 임금 등 각종 차별 행위에 대해 피해를 구제할 수 있는 특별 절차를 마련해야 한다. 국가인권위원회보다는 노동위원회에서 고용과 노동 차별을 구제하는 방안이 효율적이다. 이와 함께 고용과 노동에서 모든 불합리한

<자문위 개헌안과 대통령 개헌안의 비교>

<table>
<thead>
<tr>
<th>자문위 개헌안</th>
<th>대통령 개헌안</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>제35조 ③ 동일한 가치의 노동에 대하여는 동일한 임금이 지급되어야 한다.</td>
<td>제33조 ③ 국가는 동일한 가치의 노동에 대해서는 동일한 수준의 임금이 지급되도록 노력해야 한다.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

한 동등한 보수와 함께 남성이 향유하는 것보다 열등하지 아니한 노동조건의 보장”(제7조 (a) (i))을 기본적 인권의 하나로 규정했다.

2) 도재형 교수는 “동일가치노동 동일임금 원칙을 헌법상 기본원리로 칭명하고, 그에 맞춰 개별 노동법령의 내용을 더욱 구체적으로 다는 것”을 제안했다. 도재형, "1987년 노동체제 30년과 노동법의 과제", "1987년 노동체제 30년과 새 정부의 노동정책" (2017년 노동3대학회 공동정책토론회). 106 명
차별을 금지하는 한편 그 구제 절차를 정한 입법(차별 금지는 근로기준법 제6조의 개정으로써, 관련 절차는 노동위원회법 개정을 통해)을 추진해야 한다.

Ⅲ. 임금격차의 공개

차별에 의해서만 불평등이 생기는 것은 아니다. 우리 사회가 고민하고 있는 성별, 정규직·비정규직, 그리고 대기업·중소기업 노동자 사이의 불평등은 오히려 격차가 차별에 대한 해답이 아닐지언정 점검해야 할 문제로 플랫폼이 필요하다.3) 최근 독일은 남녀 임금격차를 개개성하도록 하는 법률을 제정하였는데 그 내용은 우리의 임금격차를 줄이는데 유익한 시사점을 준다.4)

독일 연방의회는 2017년 3월 30일 '임금공개법'(Gesetzes zur Förderung der Transparenz von Entgelstrukturen: EntgTranspG)을 통과시켰다. 기본법(헌법)을 비롯한 다양한 법률에서 남녀의 평등과 동일노동 동일임금 원칙을 천명하고 있었음에도 남녀 사이의 임금격차 문제가 유의미한 진전을 보이지 않자 좀 더 강한 범제도를 마련했다. 이 법률의 목적은 동일(가치)노동 동일임금 원칙의 구현 즉 여성과 남성 간 동일하거나 동일한 가치의 노동이 행해진 경우에 동일한 보수가 보장되도록 하는 것이다(제1조). 핵심적인 내용은 세 가지이다.

첫째, 개별적 임금정보공개 청구권이다. 200명 이상의 기업인 경우에 해당 기업의 직원은 성을 달리 하는 동료 직원 6명 이상의 평균 노동조건 정보(월급, 연봉, 복지혜택, 식비, 교통비 등)의 제공을 요구할 수 있고, 이러한 요청을 받은 기업은 3개월 이내에 관련 정보를 제공해야 한다. 둘째, 동일임금지급을 위한 사업장의 자체 조사 절차이다. 500명 이상 노동자를 사용하는 기업의 경우, 성별이나 인종 차별 없이 동일(가치)노동을 하는 취업자에게 동일 임금을 지급하는 지와 관련된 산출 근거를 평가하기 위한 경영절차를 두어야 한다. 셋째 경영정보의 공개의무이다. 500명 이상 기업의 경우, 사용자는 정기적으로 동등대우와 동등보수의 지급에 관한 제반 정보를 공개해야 할 의무를 부담한다.

3) 이 글에서는 차이의 사유와 크기를 구별할 목적으로 양자를 달리 보았지만 본질적으로 차별과 격차는 다르지 않다. 현대 노동법에서는 직접적 차별이나 간접적 차별이라는 용어 외에 결과적 차별이라는 용어가 함께 사용되는데, 법적으로는 결과적 차별이 격차와 같다. 4) 이하에 소개되는 이 법률의 내용에 대해서는 권혁, "최근 독일의 노동 입법 경향", 노동법론(한국노동연구원, 2018. 5.10) 발표문 및 황수경, "최근 독일의 노동 입법 경향", 노동법론(한국노동연구원, 2018. 5.10) 토론문 참고하였다. 5) 이 법률은 국내에서 임김투명화법, 공정임금법 등의 이름으로 소개되고 있다. 예를 들어 앞의 권혁 교수는 앞의 이름으로 황수경 박사의 이름으로 약간하였다.
투명성(transparency)은 격차를 줄이기 위해 종종 사용되는 방법이다. 독일의 임금공개법은 남녀 사이의 임금 격차뿐만 아니라 고용형태에 따른 임금 격차에서도 유용하게 사용될 수 있을 것 같다. 또한 현재 시행되고 있는 고용형태 공시제도를 보완하고 그 실효성을 제고하며 특히 기업 내 임금격차 문제의 해결을 위한 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다.

IV. 시간·임금의 균형과 선택

최근 10년간 노동분쟁의 최대·최강 주제는 통상임금이었다. 어떤 수단이 통상임금에 포함되는지를 둘러싼 제1라운드 분쟁은 90페이지 가량의 2013년 대법원 전원합의체 판결문으로도 종결되지 않았다. 2라운드 분쟁은 휴일노동 중복함에 관한 것으로 지난 6월 21일 전원합의체 판결(의 다수의견)은 “근로기준법상 휴일근로시간은 1주간 기준노동시간 및 1주간 연장근로시간에 포함되지 않는다고 보아야 하므로, 당연한 논리적 귀결로 휴일근로에 따른 가산임금과 연장근로에 따른 가산임금은 중복하여 지급될 수 없다.”고 결론 내렸다.

통상임금 분쟁의 밑바닥에는 장시간 노동과 함께 가산임금제가 자리하고 있다. 통상임금은 연장노동과 야간노동 및 휴일노동에 대한 금전보상인 가산임금의 계산 도구인 까닭이다. 가산임금제는 금전보상을 통해 지급도 노동시간의 길이와 베키의 규율에서 중심적인 역할을 하고 있다. 입법 의도는 할증된 금전적 부담으로써 비정상적 노동을 사전에 억제하는 것이었으나, 현실의 결과는 금전적 유인을 통한 연장노동과 휴일노동의 증가로 이어졌다.

2018년 2월 근로기준법 개정으로 1주 52시간제가 ‘유권적으로’ 시행되었지만, 노동계의 불만은 컸다. 중복함이 인정되지 않았기 때문이기도 했지만, 실노동시간 단축이 가져올 임금 감소에 더 큰 불만이 있었던 것 같다. 이번 근로기준법 개정은 역사상 처음으로 실노동시간을 단축하였다. 1989년과 2003년에도 노동시간을 단축한 적이 있지만 그 때에는 1주 범정기준시간만을 단축한 것으로 노사는 실제 노동시간은 줄이지 않아도 되었다. 그 결과 1주의 범정기준시간이 준만큼 연장노동시간이 증가한

8) 1주 52시간제는 2003년 개정 근로기준법(시행은 2004년)때 도입되었다고 보는 것이 대다수 학자의 견해이다. 고용노동부가 행정해석으로 1주가 68시간이라고 붙으로써 그동안 학계와 대립하여 왔던 것을 이번 개정법은 입법적으로 정리하였다. 이를 위해 ‘1주’가 휴일을 포함한 연속된 7일임을 명시하였다(개정법 제2조제1항제7호).
여 결과적으로 노동자의 임금(연장노동수당)이 증가하고 사용자는 인건비 상승만 수용하면 고용량이나 업무시간을 줄일 필요는 없었다. 그러나 이번 개정은 우리나라 역사상 처음으로 실제 노동하는 시간을 줄인 것으로 그 핵심은 연장노동시간의 한도를 설정한 것이다. 연장노동을 많이 하던 노동자의 임금은 줄 것이고, 사용자로서는 업무시간의 축소 또는 추가고용의 압박을 받을 수밖에 없다.

노동시간의 단축 후 탄력적 노동시간제 등 기업의 불편을 해소하자는 주장이 많다. 그렇게 되면 노동시간을 단축한 의의가 사라진다는 반론도 만만치 않다. 어느 쪽이든 노사 일방의 이익과 일방의 손해로는 문제가 해결될 가능성이 매우 낮다. 노동시간을 둘러싼 노사와 사회의 이익을 균형 있게 반영하려면 노동에 대한 보상 방식을 임금 외에 시간으로 확대해서 이를 노사의 필요에 따라 선택할 수 있도록 해야 한다. 우리 앞에는 세 갈래 길이 있다. 탄력적 노동시간제를 개선하는 국내의 주장, 연장시간을 단축한 일본의 노동기준법, 노동시간 선택권을 강화한 독일의 움직임 등이 그것이다. 어디로 갈 것인가?

국내에서는 단력적 노동시간제의 단위기간을 확대하는 주장이 많다. 현행 근로기준법상 일반 노동자의 ‘노동시간의 기본 틀’(법정기준시간)은 1주 40시간제(1일 8시간 이내 + 1주 40시간이내)이고 최대시간은 1주 12시간의 연장시간을 더해 52시간이다. 탄력적 노동시간제는 ‘법정기준시간’을 변형할 수 있도록 해 주는 것으로서, 일정한 기간(단위기간이라 하며 현행법으로는 2주 이내 또는 3개월 이내)을 평균할 때 1주 40시간 이내이면 특정일에 8시간 혹은 특정 주에 40시간을 넘더라도 법정기준시간을 준수한 것으로 취급하는 제도이다. 현행 근로기준법을 기초로 설명하면 아래와 같다.

현행법에는 2주 이내의 기간을 단위로 하는 것과 3월 이내의 기간을 단위로 하는 것 두 가지가 있다. 2주 이내 탄력적 노동시간제를 도입하려면 사용자는 취업규칙의 규정에 따라 2주 이내의 일정한 단위기간을 평균하여 1주간의 노동시간이 40시간을 넘지 않아야 하고 특정주의 노동시간은 48시간을 초과하지 않아야 한다(근기법 제51조 제1항). 특정일에는 상한선이 없는데, 임상상 보완이 필요하다. 3월 이내 탄력적 노동시간제를 도입하기 위해서는 사용자는 노동자대표와 법정 사항들에 관해 서면합의를 하여야 하고, 단위기간을 평균하여 1주에 40시간 이내여야 하며 특정주의 노동시간은 52시간 그리고 특정일의 노동시간은 12시간을 초과하지 않아야 한다(근기법 제51조 제2항). 법정 요건을 모두 갖추고 탄력적 노동시간제를 시행한 경우에 사용자는 비록 노동자에게 특정일에 8시간을 초과하거나 또는 특정 주에 40시간을 초과하여 노동하더라도 제50조 위반의 벌칙(근기법 제110조 제1호)을 받지 않는다. 그리고 법정기준 시간을 초과한 시간은 연장노동이 아니어서 가산임금(연장노동수당)을 지급하지 않아

9) 1. 대상 근로자의 범위(15세 이상 18세 미만의 근로자와 임신 중인 여성 근로자는 제외해야 한다), 2. 단위기간(3개월 이내의 일정한 기간으로 정하여야 한다), 3. 단위기간의 근로일과 그 근로일별 노동시간, 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이다.
도 된다. 한편, 탄력적 노동시간제를 도입하려면 사용자는 기존의 임금 수준이 낮아지지 아니하도록 임금보전방안(賃金補塡方案)을 강구하여야 한다.(제51조 제4항)

탄력적 노동시간제의 단위기간을 확대함으로써 경영 측의 시간 애로를 해결하려면 주 52시간제로 인한 노동자 측의 소득 애로를 함께 해결할 수 있어야 한다. 임금 수준의 저하가 없는 탄력적 노동시간제의 도입이라는 근로기준법의 취지를 살릴 수 있어야 한다. 2주를 초과하는 탄력적 노동시간제에서 사용자가 노동자대표와 정해야 하는 서면합의 사항(제51조 제2항 제4호 '그 밖에 대통령령으로 정하는 사항')에 임금보존 방안을 포함하도록 하는 것도 방법의 하나이다.

일본에서는 시간외 노동의 상한을 설정하고 그것을 탄력적으로 운영하는 방안을 도입하였다. 2018년 6월 29일 일본 참의원은 이른바 ‘일하는 방식 개혁법’을 통과시켰다. 일하는 방식 개혁법은 구체적으로 노동기준법, 진폐법, 고용대책법, 노동안전위생법, 대법, 노동시간 등 설정개선에 관한 특별조치법, 단시간노동자법, 노동계약법의 개정을 포함하고 있는데, 그 중에서 노동시간에서는 시간외 노동의 상한 설정이 핵심이다.10)

노동기준법과 노동안전위생법을 개정하여 시간외 노동의 상한을 법으로 설정하고, 시간외 노동을 위해 체결이 필요한 36협정의 내용을 법으로 명문화하였으며, 월 45시간, 연 360시간이내가 원칙이나 특별 요건을 충족할 경우에는 월100시간, 연 720시간까지 일할 수 있다(한도에는 휴일노동 포함)(개정법 36조 5항).12)13)

그 밖에 몇 가지 의미 있는 법 개정이 있었다. 첫째, 월 60시간을 초과하는 시간외 노동에 대한 할증률(50% 이상)에 대한 중소기업 유예조치를 폐지하였다. 둘째, 근무간 인터벌 제도의 보급을 촉진한다. 즉 사업주는 전일 종업시각과 익일 시업시간 사이에 일정 시간의 휴식 확보를 위해 노력할 의무 부담한다. 셋째, 연차휴가 부여에서 사용자의 지정의무를 부과하였다.14) 넷째, 고도 프로페셔널 제도(‘특정 고도전문 업무...
성과형 노동제\textsuperscript{(white collar exemption)}를 도입하였다. 즉 업무내용 및 대우 등을 고려하여 일정한 전문직 노동자에게는 건강 확보를 조건으로 노동시간 규제의 적용을 면제한다. 직무의 범위가 명확하고, 연간 수입이 일정 수준 이상\textsuperscript{(1천 만엔 이상)}인 노동자가 고도의 전문적 지식을 필요로 하는 등의 업무에 종사하는 경우에, 연간 104일의 휴일을 확실히 허용하고 본인의 동의와 노사위원회의 동의 등을 요구하는 노동시간, 휴일, 야간의 근로임금 등의 규정을 적용하지 않는다. 다섯째, 자유출퇴근제로 알려진 선택적 노동시간제에서 정산기간의 한도를 1개월에서 3개월로 연장하였다.

독일의 상황은 노동시간의 선택권을 확대하는 방향이다. 우선 독일 정부는 노동 4.0 백서에서 밝힌 것과 같이 노동시간 선택법의 입법화를 추진하고 있다. 노동시간 선택법은 모든 노동자에게 노동시간 선택권을 보장하는데 목적이 있으며, 중심적 수단은 노동자에게 계약으로 정한 노동시간의 길이와 일정을 변경할 수 있는 권리를 부여하는 것이다. 사용자는 긴급한 경영상의 사유가 있는 경우에는 노동자의 변경 요구를 거부할 수 있다. 또한 기업에서 노동시간 선택 전략이 개발되어 있는 노동자의 요청이 그 전략에 부합하지 않는 경우에도 노동자의 요구를 거부할 수 있다.\textsuperscript{15}

독일 금속노조 바덴뷔템베르크주의 주 28시간 노동시간 단체협약도 흥미롭다. 2018년 2월 7일 금속노조(IG-Metall) 바덴뷔템베르그(Baden-Württemberg) 지부와 남서금속산업 사용자연합(Arbeitgebervereinigung Südwestmetall)은 주당 노동시간을 28시간으로 단축하고 임금을 4.3\% 인상하는 단체협약에 합의하였다.\textsuperscript{16} 노동시간단축과 관련하여 사업장에서 2년 이상 근무한 모든 노동자가 노동시간 단축을 신청하면 최소 6개월부터 최대 24개월까지 주당 노동시간을 28시간까지 단축시킬 수 있고 반복도 가능하다. 그러나 단축된 노동시간으로 인한 인력수급의 차질을 방지하기 위해 사업장에서 노동시간 단축을 원하는 노동자가 10\%에 달한 경우에 사용자는 더 이상의 신청을 거부할 수 있으며 노동자가 원하는 경우에 한하여 주당 40시간까지 노동시간을 연장할 수 있다.\textsuperscript{17}

\textsuperscript{15} 건강 확보 조치는 <연간 104일의 휴일 확보조치 의무화 + ① 인터벌 조치, ② 1일 또는 3일의 이른바 고강당시간 의무화 + ③ 3주간 연속의 휴일 확보 조치, ④ 일시 건강진단 중에서 어느 하나의 조치를 실시할 것을 의무화>의 취지를 두고 한다.

\textsuperscript{16} 독일의 상황에 관해서는 황수경, 앞의 토론문(2018. 5. 10)을 참고하였다.

\textsuperscript{17} 현재 노동시간선택법은 독일 정부가 추진하고 있는 실험공간(Experimentierräume) 프로젝트를 통해시범운영을 지원한 기업들을 대상으로 2년 동안 진행될 예정이라고 한다. 연방노동사회부는 법제화를 추진할 계획이었으나 실험적인 운영에 대해 우려를 표명한 사용자단체의 의견을 받아 2년 동안의 기간을 연기한 것으로 보인다고 한다.

\textsuperscript{18} 금속노조의 이번 단체협약은 약 30년 만에 합의한 노동시간단축으로 이후 독일의 단체협약에 많은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 바덴뷔템베르크 주에는 자동차 제조업체인 다임러 AG, 자동차부품업체 보쉬 등의 사업장이 포함되어 있고 2020년 3월까지 유효한 이 단체협약은 약 90만 명의 노동자들에게 적용된다.
V. 초기업 교섭·협약의 확대

단체교섭과 단체협약은 연대의 결과물이자 상징이다. 협약임금은 사업장과 기업의 담을 넘어 해당 직무의 사회적 기준임금으로 작용했다. 그러나 우리나라는 그렇지 못하다. 기업별로 구별된 단체교섭과 단체협약은 기업 간 임금 격차의 직접적인 원인가지는 되지 않았지만 그렇다고 임금 격차를 완화하는 데도 기여하지 못했다. 기업 안으로 들어간 단체교섭은 ‘조합원의 임금 극대화와 평준화’를 교섭의 전통적인 전략으로 삼았으나 그 대상은 조합원에 한정되었다. 대기업 노동조합은 규약의 조합원 자격 규정을 통해 비정규직의 가입을 불허했고 단체협약은 정규직에게만 적용되었다. 기업간 장벽만 큼 기업 내 장벽도 높아 대기업의 정규직과 비정규직 사이에도 임금 격차는 컸다.

기업별 교섭과 협약의 1차적 결과는 조직률과 크게 다르지 않는 협약적용률이다. 우리나라의 2013년 협약적용률은 11.7%로 노동조합의 조직률(10.3%)과 거의 차이가 없었다. 그에 비해 2013년 OECD 회원국의 평균 협약적용률(46.1%)은 조직률(25.2%)보다 1.8배 이상 높았다(OECD, 2017). 특히 조직률이 우리보다 1% 정도 높은 프랑스(11.4%)의 협약적용률은 무려 98%에 이른다. 협약적용률은 노동조합이 제공하는 규범적 안전망 또는 중층적 노동보호를 보장 받는 노동자의 실질적 비율을 보여준다. 협약 미적용률이 88.3%라는 것은 대다수 노동자가 국가가 제공하는 최소 수준의 안전망에만 기대어 생활하고 있음을 말한다.

2010. 1. 1. 개정 노동조합법은 사업장 내 복수노조의 허용과 함께 교섭창구단일화 제도(시행일 2011. 7. 1.)를 신설했다. 시행 7-8년이 지난 지금의 현실을 노동기본권 보장이라는 측면에서 보면, 조직물의 정체와 분할형 복수노조의 설립, 노동조합 설립에서 사용자의 주도와 지배 강화, 소수노조의 무력화 등 예견하였던 우려들이 현실화되었다. 가장 심각한 후자는 초기업별 교섭과 협약의 급격한 실종이다. 교섭창구단일화 제도의 취지는 사업장 내 교섭비용의 절감이었지만, 결과는 사업장 내 교섭만 허용한 것이었다.

임금과 노동조건의 격차를 완화하고 연대를 강화하기 위해서는 노동조합의 사업장 (기업) 집중을 완화하고 초기업 교섭·협약을 촉진할 필요가 있다. 우선 각종 노동 제도의 설정과 변경에서 과반수노동조합에게만 독점적으로 주어지는 법적 대표성(가령 취업규칙의 불이익변경, 탄력적 노동시간제의 도입, 퇴직금제도의 설정과 변경, 노사 협의회에서 노동자위원 위촉권 등)을 완화하여야 한다. 또한 기업별 노동조합주의를 사실상 강제하는 노동조합법상 각종 규정(노동조합법 제8조 제4호의 ‘근로자가 아
닌 자의 참가를 허용하는 경우(동)을 삭제하여야 한다. 다음과 초기업별 교섭·협약의 촉진책으로는 「노사관계 법·제도 전문가위원회」에서 논의한 단체협약 효력 확장 제도의 확대, 교섭단위 통합제도의 마련, 교섭창구단일화의 예외가 있다. 또한 초기업 협약을 통한 노동조건의 유연화 제도는 노동의 연대와 함께 활력을 강화할 수 있는 방법이 될 수 있다. 전통적으로 노동보호는 국가법의 최저 보호 위에 단체협약이나 개별 협상을 통한 중첩적 보호의 구조를 취하였다. 초기업 협약에 의한 노동조건의 유연화는 이런 전통적 방식을 바꾸어 국가법에 의한 ‘적정’ 수준(기업의 지불농도를 기준으로 할 때 최소 수준보다는 높고 중간 수준보다는 낮은 수준)의 보호를 기초로 하되, 그러한 보호기준을 이행하기 어려운 여건과 상황에 있는 업종이나 산업에서 노사가 집단적 협의를 통해 일정 한도에서 국가적 보호수준을 조정할 수 있도록 해주는 것이다. 법정작업시간에 대한 예외의 인정, 비정규직 사용에서 예외적 사유의 확정, 법정작업의 산업·업종별 변경 등에서 초기업 협약은 기업 내 노사의 담합 문제를 해소하고 연대를 강화하면서도 노동법의 강행적 일률성을 완화하여 활력을 제고할 수 있다. 또한 이 방식은 여러 기업 등에 걸쳐 있는 플랫폼 노동자의 노동보호에 새로운 대안이 될 수도 있을 것이다.

Ⅵ. 나이테 형 노동법: 자영업자를 포괄하는 노동법

자영업자 노동의 역사는 20년이 되어간다. 비정규직의 하나인 특고로 취급되었다. 중요한 입법시도도 있었고, 산재보험법 대상에 일군의 특수형태근로자종사자가 포함되는 입법 성과도 있었지만, 전반적인 진척은 매우 느렸다. 판례의 발전도 다소는 마찬가지였다. 지난 18년간 부부는 사회적으로 보호가 필요한 직업군이 생길 때마다 하나씩 해결하는 방법보다는 막연히 ‘특고’에 포함시키기 했후 마련될 특고 대책에 해결을 미루는 방법을 택했다.

자영업자 보호를 경제법적 보호(공정거래법 등에 따라 원활한관계의 공정화에 중점)를 둔 것, ‘공정보호’), 노동법적 보호(근로기준법과 노동조합법 등의 적용을 염두에 둔 것, ‘노동보호’), 사회법적 보호(사회보험법과 공공부조법 등의 적용을 상정한 것. 20)

---

19) 항후, 건설, 운수 등 특정 업종에 대해 노동위원회가 복수사용자 교섭단위 통합 결정할 수 있도록 하는 방법
20) 모든 업종에서 초기업노조가 기업단위 교섭창구단일화제가 참여하지 않는 대신 초기업노조를 요구하면 교섭창구단일화제가 적용되지 않도록 하는 방법
‘사회보호’)라고 할 때, 공정보호와 노동보호는 엄밀히 보자면 동일한 대상을 향하고 있지 않다. 자영업자는 유행과 구성이 매우 다양하다. 공정보호가 사업가의 성격이 강한 자영업자를 바라보고 있다면, 노동보호는 노동자의 성격이 강한 자영업자를 바라보고 있다. 개인 기업을 운영하는 자영업자에게 가장 필요한 사항은 거래처와의 공정한 관계를 확립하고 유지하는 것이다. 클프장 경기보조원이나 학습지교사는 일반 노동자와 유사한 보호를 필요로 한다. 중간점에 위치한 편의점주나 가맹점주는 공정보호와 노동보호를 모두 필요로 할 것이다. 독립성이 강한 자영업자와 종속성이 강한 자영업자 중 누구를 자영업자의 주력이라고 생각하느냐가 대책의 방향을 달라지게 한다.

자영업자에 대한 노동보호의 방향은 이렇다.

첫째, 노동보호의 대상에 종래의 임금노동자 외에 자영업자를 포함시키고 보호의 기본 틀을 ‘루비콘 강 이쪽 지쪽’ 방식에서 ‘나이테’ 방식으로 전환한다.

둘째, 자영업자 규율을 어렵게 하거나 왜곡하는 오분류 즉 위장 자영업자를 근절해야 한다. 적극적으로 말하자면 정부가 앞장서서 노동자 찾아나가 대책의 방향을 달라지게 한다.

셋째, 자영업자의 유형과 특성에 맞는 특별 보호 대책을 마련한다.

특하고 논의는 노동법 적용의 확대와 맞물려 있다. 노동법 적용의 기본 틀을 그 간의 논의, 외국의 경향, 직업과 산업의 변화 등을 고려하여 바꿀 필요가 있다. 방향은 노동자와 비노동자(자영업자)라는 이분 모델에서 벗어나 노동보호(사회보호를 포함)를 나누는 방식으로 바꾸는 것이다. 줄기의 중심에 있는 작은 원부터 가장자리에 있는 큰 원과 그 사이의 중간 원들 곧 여러 개의 동심원을 상정하면 된다. 자영업자를 중심으로 설명하면 이렇다. 먼저 보호 대상을 전통적인 임금노동자(A 그룹), 고용형 자영업자(B 그룹), B 그룹 이외의 자영업자 전부(C 그룹)로 구분한다. 다음으로 보호 내용에서 기본적 인권에 속하는 노동권(노동조합권, 인격권 등)은 모든 그룹에 우선 보장하고, B 그룹에는 그에 더하여 일부의 구체적인 노동보호를 보장하며, A 그룹에는 종래와 같은 모든 노동보호를 보장하는 방식이다. 인격존중과 성희롱 금지처럼 모든 취업자에게 보장되어야 하는 노동권으로서 이건이 없는 것도 있겠지만, 노동조합권처럼 모든 취업자에게 보장되는 노동권으로 할지(C 그룹) 혹은 B 그룹에 적용될 노동권으로 할지는 사회적 논의가 필요한 것도 있다.
<현행 모델: 루비콘 틀>

A
(임금노동자)
완전 보호

B
(특고)
회색 지대

C
(독립적 자영업자)
무(無) 보호

<개선 모델: 나이테 틀>

[적용범위에 따른 구분]
A: 임금노동자
B: 고용형 자영업자
C: 독립사업형 자영업자

[적용대상에 따른 구분]
A: 모든 노동보호
B: 일부 노동보호
C: 기본적 노동보호
【발제 3】
보편주의가 작동하는 고용안전망
- 소득보장과 능력개발기회 -

장 지 연
(한국노동연구원 부원장)
Ⅰ. 서론

필자는 우리나라 고용시스템에 포용(inclusiveness)과 활력(dynamism)이 절실히 필요하다고 보고, 이를 실현할 방도를 다각도로 강구하고자 한다. 이 과정은 고용안전망이 어떤 모양을 갖추어야 포용과 활력이 있는 고용·노동시스템이 될 수 있을지 고민하는 과정이다. 고용안전망은 소극적 노동시장정책인 소득보장제도와 적극적 노동시장정책인 직업능력개발제도를 모두 포괄하는 개념이라고 보고, 이들 제도를 중심으로 살펴본다.

문제인정문은 ‘포용국가’를 사회정책의 기본 방향으로 설정하였다(대통령직속 정책기획위원회, 2018.9.6.). 우리나라는 노동시장이 이중구조화(혹은 분절화)되어 있어서, 여가 시간 발생하는 사회문제와 불평등이 심각하다는 진단은 새삼스럽지 않다. 노동시장의 이중화는 사회적 보호의 이중화로 이어지고, 또한 사회적 보호의 이중화는 노동시장 구조의 이중화를 심화시킨다(Emmineger et. al., 2012). 노동시장 이중구조의 문제를 해결하기 위한 정책으로 노동법과 고용정책 뿐 아니라 사회적 보호제도의 역할이 필요하다는 것이다.

고용·노동시스템에 포용과 활력에 부여하기 위해서는 고용안전망에서 보편주의(universalism)가 작동해야 한다. 우리나라는 4대 사회보험제도와 국민기초생활보장제도, 기초연금과 아동수당, 보육서비스와 노인장기요양 등 선진 복지국가가 운영하고 있는 제도들을 다수 도입하여 운영하고 있으므로, 우리나라는 복지국가 발전의 초기단계에 진입했다고 말 할 수 있을 듯하다. 그러나 우리나라의 GDP 대비 사회지출 비중은 10.1%(2015년 기준) 수준으로 OECD 34개국 평균 21%에 비해 현저히 낮은 편이다. 더욱이 이 사회지출은 사회보험에 높은 비중으로 분포하고 있어서 노동시장에서 비교적 안정적인 지위를 점유하고 있는 자들에게 유리한 방식으로 배분되고 있다. 이 문제를 해소하는 것이 무엇보다 중요하다.

우리나라는 취업자 네 명 중 한명이 자영업자인 나라이다. 자영업자와 임금근로자의 특성을 모두 가지고 있어서 사회보험과 노동법에서 충분히 보호받지 못하는 특수형태 근로종사자의 규모도 날로 증가하고 있다. 플랫폼노동자의 절대 다수는 특수형태근로 종사자로 분류될 수 없으므로 향후 이들의 규모와 비중은 더욱 증가할 것이다. 임금노동자라고 해도 모두 사회보험의 보호범위 안에 들어가는 것은 아니다. 초단시간근로자와 연령이 많은 노동자 등 몇 가지 기준으로 법적 보호범위를 제한하고 있고, 범이 짜진 적응대상일지라도 영세사업장 종사자와 비정규직 노동자들은 미가임 상태에 있는 경우가 많아서 실질적인 사각지대에 놓여있다.
미래의 일자리가 지금보다 안정적일 것이라고 기대하기는 어렵다. 디지털전환(Digital Transformation)이 일자리의 절대 수를 감소시킬 것이라는 암울한 전망을 겪었다고 할지라도, 어떤 일자리는 사라지고 다른 일자리는 새로 생길 것이다. 그리고 새로 생기는 일자는 기존 노동자들이 별 준비 없이 이동해 갈 수 있는 일자리는 아닐 것이다. 플랫폼노동자의 사례에서 보듯이 이들의 고용주 누구인지 불분명해서 고용보호와 사회적 보호의 책임을 고용주-피용자 관계를 중심으로 설정해 온 지금까지의 제도는 근본적인 재검토가 필요하다.

고용안전망이 튼튼하면 노동시장에 활기를 불어넣을 수 있다. 패자부활전이 가능하기 때문이다. 기술변화와 비즈니스 환경변화를 연구하는 사람들은 모두 사회안전망 강화의 필요성을 역설한다. 수많은 스트랫업들이 명명하는 가운데 살아남은 소수의 기업들이 미래 경제를 이끌게 될 것이라는 전망이 주류를 이루고 있다. 스타트업이 아니라도 청년들로 하여금 새로운 분야에 과감하게 진출하게 하려면 사회가 위험관리를 함께 해 주어야 한다. 다른 한편으로는, 충분한 가치분소득을 가진 소비자가 줄어드는 문제 때문에 우려하는 시각도 존재한다. 사회안전망 또는 수요 진작이라는 측면에서 기본소득제도를 지지하는 실리콘밸리의 CEO들이 꾸준히 증가하고 있다.

필자는 미래지향적인 고용안전망은 보편주의 원리로 작동되어야 한다고 주장하고자 한다. 복지국가 소득보장제도는 사회보험, 데모그란트, 공공부조라는 세 가지 제도 유형의 조합으로 이루어진다. 생산가능연령대 고용안전망도 같은 원리로 구성된다. 고용안전망에 보편주의 원리가 적용되도록 하자는 필자의 주장은 다음과 같은 두 가지 의미이다. 첫째, 사회보험의 비정규직과 자영자, 유사자영자를 보호의 범위 내로 포괄한 다. 둘째, 근로이력에 연동되지 않는 급여, 즉 데모그란트(기본소득)의 변형된 형태로서 사회적 지분급여(stakeholder grants) 개념의 도입이다.

Ⅱ. 고용안전망 현황

1. 생산가능연령대 소득보장제도

생산가능연령대 인구의 소득단절에 대응하는 제도는 고용보험의 설립급여제도가 일치적이다. 전체 실업자 중에서 실업급여를 수급하는 사람의 비율은 약 40% 정도이다(그림 1). 국민기초생활보장제도가 근로능력자를 원천적으로 배제하지 않지만, 20-64세 범근로인구 중에서 생계급여 수급자는 20%에 미치지 못하는 것을 고려하면(2012년 기준 17.5%) 이 제도가 설립자의 공적급여 수급비율을 크게 높이지는 않음을 것으로 보
주: 1) 월평균실업자 수 대비 월평균수급자수 비율=\( \frac{\text{해당 연도 실제 수급자수} \times \text{평균수급일수}}{365} + \text{월평균실업자수} \times 100 \).
2) 피보험자 수 대비 수급자수 비율=\( \frac{\text{해당 연도 수급자수} - \text{전년도말 피보험자수와 현재 연도말 피보험자수의 평균}}{100} \).
3) 상실자 수 대비 수급자수 비율=\( \frac{\text{해당연도 수급자수} - \text{해당연도 상실자수}}{100} \).


<표 1> 고용보험 적용과 가입 사각지대, 2016

<table>
<thead>
<tr>
<th>근로자수(1,000명)</th>
<th>취업자</th>
<th>비임금근로자</th>
<th>임금근로자</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>근로자수(1,000명)</td>
<td>6,901</td>
<td>3,062</td>
<td>3,942</td>
</tr>
<tr>
<td>취업자 내 비중(%)</td>
<td>26.0</td>
<td>11.5</td>
<td>14.9</td>
</tr>
<tr>
<td>임금근로자 내 비중(%)</td>
<td>15.6</td>
<td>20.1</td>
<td>64.3</td>
</tr>
<tr>
<td>적용대상 근로자 내 비중(%)</td>
<td>23.8</td>
<td>76.2</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 고용보험 적용 제외 대상은 공무원, 교원, 병정우체국 직원, 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평균근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자 제외), 특수형태근로에 종사하는 근로자임.

자료: 통계청, 《경제활동인구조사 근로형태별 부가조사》, 2016. 8.

아도 무방할 것이다. 다른 나라는 실업부조제도를 운영하면서 실업자에게 공적급여를 제공하기도 하는데, 우리나라는 2020년에 실업부조제도가 도입될 예정이다.

우리나라가 실업자와 급여수급율이 낮은 것은 실업급여 지급기준이 엄격해서라기 보다는 실업보험에 가입한 비율이 낮아서라고 보는 것이 일반적이다. 고용보험의 법

적인 적용대상 중에는 76%가 가입되어 있지만, 전체 취업자를 분모로 계산하면 고용보험 가입자 비율은 50%에도 미치지 못한다(표 1). 임금근로자의 실업보험 가입율도 높은 것은 아니지만, 취업자 대비 가입자 비율은 다른 나라와의 격차가 더욱 크다고 볼 수 있다(그림 2). 이는 미고용자를 배제하는 고용보험제도의 특성과 노동시장에 자영자의 비율이 높은 현실이 결합된 결과이다.

2. 적극적 노동시장정책

GDP 대비 적극적 노동시장정책 재정지출은 OECD 평균이 0.54%인데 비해서 우리나라의 0.37% 수준에 머무른다(2016년 기준, OECD). 내용을 들여다보면 더 부실한데, 대부분의 예산이 직접일자리사업에 집중되어 있고, 고용서비스에 투입되는 비율만 보면, OECD 평균이 0.13%인데 비해서 우리는 0.04%에 불과한 실정이다.

고용보험에서 직업능력개발에 사용할 보험료를 사업주로부터 받고 있지만, 이것은 대부분 기업이 자신들의 종업원을 재교육하는데 사용된다. 노동자가 직장을 유지하면서 자기주도적으로 새로운 기술을 익히는 데는 사용하기 어렵다. 그밖에 직업훈련은
주로 구직자의 재취업지원을 중심으로 운영된다.

Ⅲ. 사회적 보호 대상의 변화: 특고, 종속적 자영자, 프레카리아트

사회적 보호제도가 정규직 임금노동자 중심으로 설계되어서는 안 된다는 주장에 힘
이 실리게 된 배경에는 노동의 프레카리아트화가 있다. 가이 스탠딩(2015)은 ‘불안정
현(precarious)’와 ‘프롤레타리아(proletariat)’를 합쳐서 이 단어를 만들고, 일자리가 불
안정하고 소득이 불안정하고 그래서 삶 자체가 불안정한 사람들을라는 뜻으로 사용하
였다. 여기에 속하는 자들의 예시로는 단기간의 계약으로 일하는 사람들과 단기간 노
동자, 그리고 일감이 충분하지 않은 독립노동자와 프리랜서를 들고 있다. 그러나 이
단어에서 주목해야할 내용은 단순히 고용의 단기화나 불안정성에 있지 않다. 전통적
인 임금노동자의 범주에서 추방당하는 노동자가 증가하고 있는 현상이 더욱 중요하다.
노동의 프레카리아트화는 노동계급의 분화를 의미하는 것이다(장지연, 2017). 기간제
나 임시직 노동자에 비해서 사회적 보호의 관점에서 더욱 접근이 어려운 범주가 자영
업자이다. 자영업자의 소득단절은 통제할 수 없는 사회적 위험이 아니라 스스로의 선
택으로 간주되기 때문이다.

최근 증가하는 자영자 범주의 특징은 임금노동자의 특성을 상당부분 가지고 있다는
데 있다. 이러한 특징을 지닌 노동자의 고용상태를 정의하고 규모를 측정하고자 하는
노력이 다양하게 이루어지고 있다. ILO(2018)는 고용상태에 관한 새로운 분류체계를
개발하고 있다. 핵심은 독립적 근로자(independent workers)와 종속적 근로자
(dependent workers)로 구분하고 ‘종속적 계약자(dependent contractors)’ 범주를 구분
하여 종속적 근로자에 포함시키는 데 있다. 종속성 여부는 업무수행방식에 대해 자율
성을 갖는 정도를 반영하는 ‘운영상의 종속성(operational dependence)’ 뿐 아니라 ‘경
제적 종속성(economic dependence)’을 고려하여 판단한다.

영국에서는 종속적 계약자의 범주를 분명히 하고 이들의 범적 권리를 명확히 하
려는 시도가 있었다(House of Commons, 2017a, 2017b). 구체적으로, 아래와 같은 특
징을 갖는 사례들이 다수 발견될 뿐 아니라, 이와 관련된 법적 분쟁이 다수 발생하고
있음을 지적하고 있다. 이 보고서에서는 기본적으로 이와 유사한 사례에 대해서 ‘근로
자(worker)’ 지위를 인정하고, 이를 거부하고자 하는 기업이 있다면 기업측에서 근로
자의 고용상태를 증명할 증거를 제시하도록 할 것을 건의하고 있다.

a) 자영업으로 계약하였으나 기업측이 사실상 근무방식에 대해 통제권한을 행사
b) 자영업으로 계약하였으나 한 회사에서 몇 년씩 장기간 정기적으로 근무

c) 자영업으로 계약하였으나 스스로 보수를 협상하거나 결정할 권한이 없는 경우

d) 근무일정을 그대로 이행하기가 어려운 사정이 생겨도, 본인을 대체할 근로자
(substitute workers)를 구하기 어렵거나 사측에서 허락하지 않는 경우

종속적 계약자 또는 종속적 자영자는 임금노동자의 특징과 자영자의 특징을 모두 가지고 있는데, 같은 사업영역이나 직종일지라도 개별 사례마다 다양한 조합으로 나타난다. 결국 경제를 찾아내는 것이 거의 불가능함을 의미한다. 이러한 발견이 갖는 함의를 우리나라 제도 개선에 적용해 보자면, 특정 직종에 해당하는 사례를 ‘특수형태 근로종사자’로 보고 같은 보호방식을 적용하는 것이 한계가 있음을 시사한다. 또한 아직까지 현실화되고 있는 것보다, 디지털전환의 시대(또는 4차산업혁명시대)에 고용 자체가 현저히 줄어들게 된다면 이것도 기존의 사회보험의 소득보장제도의 역할을 하기 어렵게 만드는 요인이 될 것이다.

Ⅳ. 이론적 배경과 제도사례

1. 고용을 넘어서는 사회적 보호: 기본소득과 사회적 지분급여, 사회적 인출권

일자리의 부족과 고용형태의 다양화가 급속하게 진행되는 것이 현실이고, 장기간의 안정된 고용(임금노동)을 전제로 설계된 사회보험제도는 커다란 도전에 직면하게 되었다. 이 문제를 해결하기 위해서 보편적 소득보장제도의 역할을 늘려나갈 필요가 있는 것이 결해에는 반론이 제기되기 어렵다. 여기서 출발하는 것이 기본소득제이다.


가장 전형적인 유형의 기본소득은 현금으로 일정한 간격을 두고 반복적으로 지급하는 것을 의미하지만, 기본소득의 정신을 살리되 경기적으로 지급하는 것이 아니라 일
생의 어느 시점에서 일시금으로 지급하는 변형된 형태의 제도도 가능하다. 이것을 ‘사회적 지분급여(stakeholder grants)’ 또는 ‘기본자산(basic asset)’이라고 한다. 사회적 지분급여는 성인이 되었을 때 공평한 조건에서 사회에 진출할 수 있도록 하기 위한 일시금이다. 사회적 지분급여는 단기적 소비주의의 위협을 피해가는 것이 뿐 아니라, 기회의 평등, 출발선 맞추기라는 자유주의적 평등주의 원칙에 더욱 충실한 해법이다 (액커만과 알스톰, 2010). 액커만과 알스톰(2010)은 부유세를 통해 재원을 마련하고, 사회적 지분 수급자가 사망했을 때 남은 자산 중에서 반환금을 받는 방식으로 21세에 8만달러를 지급하는 제도를 제안하기도 하였다. 영국에서는 토니 블레어 총리가 2001년 재선거 캠페인에서 출생 시점에서 750달러 정도의 ‘베이비 본드(baby bond)’를 설정하고 이후 누적적으로 입금되어 18세 시점에 7,500달러만큼의 자산을 가질 수 있게 해 주겠다는 안을 제시한 적이 있다.

기본소득이나 기본자산은 불평등 문제에 대한 해결방안으로 유효하다는 점에서 일부 좌파진영의 지지를 받을 뿐 아니라, 소비여력을 높이한다고 한다. 그러나 다른 한편에서는 공공서비스의 시장화로 인한 계층화의 부작용이 지적되며, 재원을 조달하기 위해서 넘어어야 하는 벽이 높다는 현실적인 문제를 간과할 수 없다. 또한 기본소득이나 기본자산이 근로유인을 떠올리기 쉬운 것이므로 우리는 근저가 미약한 편이지만, 그럼에도 불구하고 근로능력 있는 성인에게 무조건적으로 현금을 지급하는 제도는 널리 동의를 구하기 어려운 형편이다.

고용관계의 비표준화는 전일제 근로자를 대상으로 한 기존의 사회보험제도가 더 이상 적절하고 효율적인 보호를 제공할 수 없음을 의미한다. 비정규직 고용형태, 프레카리어직 고용형태가 늘어난 작금의 상황에서 우리는 새로운 사회안전망의 구축을 고안해보아야 한다. 생애 신용은 보편주의적 원리에 기반하여 근로형태와 관계없이 모든 개인이 사회적 위험을 관리할 수 있게 한다.


2. 고용과 연계된 사회적 보호: 사회보험

사회적 지분급여나 사회적 인출권은 모든 이에게 일정하게 제공되는 기본적인 자원이 있어야 한다는 개념인데 비해서, 사회보험제도는 보험가입이력을 통해서 수급권을 확보하는 제도이다. 보험가입이력은 근로이력과 긴밀하게 연동되며, 무엇보다 임금노동자와 고용주의 기여가 중심이 된다. 이러한 특정은 전통적인 노동자계급의 규모와 비중이 축소되는 환경에서는 효과적인 사회적 보호 수단이 되기 어렵다.

모든 이에게 같은 금액을 지급하는 소득보장제도를 관대하게 운영하는 것은 제일마련 측면에서 어려울 뿐 아니라, 현 시점에서 사회적인 동의를 얻는 것도 쉽지 않다. 나이가 근로소득계와 사회보험료를 남부하면서 소득활동을 해 온 사람에게 최소한의 생활수준을 유지할 수 있게 해주는 보험기능의 필요성을 부인하기는 어렵다. 요컨대 사회보험 방식의 소득보장제도를 전면 폐지하고 다른 제도로 대체하는 것은 바람직하
지 않다.

그러나 우리는 노동시장 환경변화로 인하여 사회보험제도가 과거와는 다른 방식으로 운영되어야 한다는 시대적 요구에 직면해 있다. 변화의 방향은 크게 두 방향을 가리키고 있다. 첫째는 보호대상을 전체 취업자로 확대하고 임금노동자와 자영자의 보호 방식을 일치시키는 것이다. 둘째는 보호해야할 사회적 위험(사건)의 범주를 확대하는 것이다.

사회보험은 고용주와 임금노동자의 기여를 기반으로 임금노동자를 보호하는 방식으로 만들어진 것은 직업집단별로 기금을 조성하고 가입자를 보호해 온 제도의 경로의 존성이 주된 원인이지, 사회보험은 본질적으로 이런 분리 특성을 내포하고 있는 것은 아니다. 이미 베버리자인 사회보험은 비스마르키안 사회보험에 비해 조세와 유사한 성격의 사회보험료를 운영하고 있으며, 이에 따라 임금노동자와 자영자의 보호범위와 보호수준의 차이도 적은 편이다. 최근 주요국들은 사회보험료를 통합하거나 보호 격차를 줄이는 방향의 개혁이 진행되어 왔다.

프랑스는 2018년 기존에는 배제되어 있던 자영업자를 실험보험체계에 전면적으로 포함시키는 제도 개혁을 단행하였다. 1) 임금의 2.4%를 납부하던 임금근로자의 실험보험료를 폐지하는 대신 임직원의 사회보험금(General Social Contribution)을 인상하여 재원을 마련한다. 2) 임금노동자와 자영자의 소득격차에 같은 방식으로 대응하려면 자발적 이직자에게도 실험급여를 지급하지 않을 수 없다. 3) 덴마크도 2017년에 자영자와 비정규근로자에게도 임금노동자와 같은 실험보험료를 적용한다는 보고서와 합의문을 발표하고 법안을 통과시켰으며, 이 내용은 2018년 1월 1일부터 시행되고 있다. 의회의 실험보험수급자격이 근로자/자영자 등의 근로 형태와 관계없이 소득활동을 기준으로 주어져야 한다는 데에 합의하였다. 소득세를 기준으로 보험자격 및 기여율 결정하며, 이를 통해 조세시스템과 실험보험시스템 간의 일관성을 확보하게 되었다. 4) 

또 하나의 커다란 흐름은 보호해야할 생애 사건의 확대이다. 실험과 상병에 대한 보호에 더하여, 출산과 육아로 인한 소득단절을 사회적 위험으로 보고 보험장을 확대하는 것은 이미 대부분의 복지국가에서 실현되었다. 최근에는 보다 노동시장 이행의 모든 과정에서 두루 보호가 필요하다는 요구가 제출되고 있으며, 특히 변화하는 노동

---

1) loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel
2) 고용주의 기여율 4.0%로 기여금은 유지
3) 단, 5년에 1회로 제한
4) Aftale om et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked (Agreement on a new unemployment benefit system for the future labor market)
5) 근로활동 또는 사업활동에서의 소득은 실험보험수급자격 기여율 결정에 근거로 사용된다. 자본소득(자산소득)은 고려되지 않는다. 노동시장정부급여를 남부하는 소득망을 기준으로 한다. https://bm.dk/arbejdsomraader/kommissioner-ekspertudvalg/arbejdsgruppe-selvstaendige-i-dagpengesystemet/
시장 상황에 적응하기 위한 직업능력개발이 지원되는 제도가 점점 결합되는 추세에 있다. 


프랑스는 실업/취직, 고용계약형태, 이직 등과 관계없이 각 개인의 사회적 권리로서 훈련시간을 사용할 수 있는 제도를 입법화하였다. 특히 2018년 1월 1일부터는 자영자와 가족종사자까지 수급자격을 부여함으로써 모든 취업자/실업자에게 혜택이 주어지는 보다 보편적인 제도를 설계하였다. 2004년에 개인훈련권리(DIF, Droit Individuel à la Formation; individual training right)와 개인휴가제도(CIF, congé individuel de formation)를 입법화한 바 있다. 전자는 노동자에게 근로기간에 비례하는 시간을 할당하여 평생직업교육을 받을 수 있는 권리인데, 정규직 노동자에게 제한되었다는 문제가 있었다. 후자는 근속연수 2년 이상의 근로자에게 직업교육을 위한 휴직권리를 보장하되, 교육기간동안 교육비 뿐 아니라 통상임금의 80~90%를 지급한다. 2012년 7월 장-마크에로 국무총리가 개인훈련계좌제(CPF, Compte personnel de formation; individual training account)를 법안으로 발의하였고, 갈로아보고서(2012, Rapport Gallois)는 개인훈련권리와 개인휴가제도를 통합하는 개인활동계좌(CPF)의 창설을 지지하였다. 2013년에는 고용보호법에 개인이 경력계발을 위해서 자신의 선택에 따라서 적절한 훈련을 받을 권리를 보장한다는 내용이 포함되었다. CPF에서는 매년 훈련시간이 적립되며, 그 시간의 길이는 실제 근로기간에 비례하여 축적된다. 또한 개인훈련계좌(CPF)는 개인훈련권리(DIF)와 달리, 취업자뿐만 아니라 구직자에게도 직업교육의 권리를 보장하였으며, 이직 혹은 실직을 하더라도 적립된 교육훈련 시간은 유효하다. 개인훈련계좌와 관련된 권리의 시민참여계좌(compte d’engagement citoyen)의 활성화를 통해 유연하게 확장할 수 있다. 시민참여계좌는 공익적 성격의 활동(비영리 자원봉사, 건습지도, 시민권리와 관련된 다양한 활동, 공공서비스 등)과 관련된 훈련을 장려하기 위한 것이다. 재원은 고용주의 기여금과 조세를 통해 조성된다.

6) ILO(2018)은 임시적인 휴직(temporary work leave)제도가 가장 잘 작동하고 있는 국가로 스웨덴을 예로 들고 있음. 스웨덴의 고용율은 76%에 달하되지만 실제로 65%만이 일을 하고 있고, 나머지 11%는 교육, 훈련, 양육, 요양 등의 사유로 휴직하고 있는 상태임.
V. 결론을 대신하여

노동시장구조와 사회적 보호체계의 부정합(decoupling) 현상은 정도의 차이는 있으나 대부분의 복지국가에게 주어진 도전이다. 이 문제를 두고 ILO나 OECD에서도 고심하고 있으며, 자영자를 시스템에 포함하기 위해서는 조세방식의 기여가 확대될 필요가 있다는 공감대가 형성되고 있다(ILO, 2018c). 실업 뿐 아니라 직업능력개발이나 공익활동, 육아 등 가정책임으로 인해 소득활동이 중단되는 상황에 대한 대처에 이르기까지 사회적 보호체계의 역할이 확장되어야 한다는 인식도 널리 퍼졌다. 이러한 조건속에서 우리는 향후 어떤 모양의 고용안전망체계를 발전시켜나가야 할지 검토하였다.

고용안전망은 다른 사회적 보호체계와 마찬가지로 ① 인별수당(데모그란트) ② 피보험자의 기여와 이에 비례하는 급여(사회보험), ③ 저소득층을 위한 조세 기반의 지원(사회부조)의 세 가지 방식의 적절한 조합으로 구성된다. 실업의 경우와 그 외 다른 경우를 구별하여, 이들 제도의 조합을 정리해 보면 아래 표와 같다.

실업으로 인한 소득단절에 대해서는 실업보험을 개혁하여 대응하는 것이 타당할 것으로 보인다. 스칸디나비아 국가들의 사례와 최근 프랑스의 개혁을 벤치마킹하여, 모든 취업자를 보호의 대상으로 포괄하는 것이 바람직하다. 피보험자 관리와 보험료 부과는 국세청의 소득신고액과 일치시키는 안을 제안한다. 이렇게 하면 최근 문제가 되는 특고, 플랫폼노동자, 자영업자에 대한 포괄적인 보호체계가 갖추어진다. 그러나 이러한 실업보험 대상 확대로도 노동시장에 처음 진입하는 청년, 경력단절여성, 장기실업자는 보호범위에서 누락된다. 이들 중에서 저소득층인 경우는 추가적으로 실업부조의 도움이 필요하다.

미래의 고용안전망은 유연한 직업능력개발 기회와 연결되어야 한다. 개인활동계좌는 두 가지 부여방식이 결합되어야 하고, 이는 곧 두 가지 재원조달방식이 모두 동원될 필요가 있음을 의미한다. 첫째, 사회적 기업급여의 이념을 틀림없이 실현하여 일정 연령에 도달한 모든 이에게 훈련기회로 활용할 수 있는 일정한 시간과 이 기간 동안 비용으
로 충당할 현금을 할당한다. 이것은 본인이 원하는 시점에 사용할 수 있다. 이 부분은 독일이 OECD 회의에서 제안한 방식이다. 이후 취업하여 소득세를 낼 기간에 비례하여 개인활동계좌에 시간과 급여가 축적되고, 이것을 다시 필요한 시점에 사용할 수 있다. 이 부분은 프랑스가 이미 도입한 제도와 유사한 모양이다. 계좌의 관리를 위해 소득세 납부와 연동하는 것은 필요할 수 있으나, 이와 함께 기업이 조세나 사회보험 기여금을 통해서 일정한 부분을 담당할 방법에 대해서는 다양한 가능성을 열어놓고 논의해 볼 수 있다.

참고문헌

장지연 외(2017), 디지털기술발전에 따른 새로운 일자리 유형과 정책적 대응, 한국노동연구원.

ILO(2018a), ‘Statistics on work relationships’.
House of Commons(2017a), ‘Self-employment and the gig economy’.

