

비정규직 보호의 문제점

The Issues on the Protection of Non-regular Workers

朴東雲*

目	次
I. 서론	III. 비정규직의 발전
II. 비정규직의 특징	IV. 비정규직 보호의 문제점
1. 비정규직 근로자수	V. 결론: 비정규직 문제의 해법
2. 비정규직의 특징	

I. 서론

2002년 12월에 실시된 16대 대선을 앞두고 노무현 대통령 후보는 '비정규직 보호'의 필요성을 강조했다. 이를 계기로 '비정규직 보호'는 한국사회에서 주요 이슈로 등장하게 되었다.

노무현 후보는 '성장의 목적은 복지'라고 말하고, '그동안 상대적으로 소홀히 해 온 분배를 강조하겠다'고 밝혔다. 그 후 노무현 대통령 당선자는 당선 후에 가진 대국민 첫 기자회견에서 "국내 노동인력 중 비정규직 비율이 56%나 된다"고 지적하고, '이렇게 가면 노동유연성이 더 나빠지는 만큼 비정규직에 대한 사회적 차별을 시정하겠다'고 의지를 나타냈다.

그 후 노동계는 '동일노동·동일임금' 원리를 내세워 비정규직 차별 철폐의 필요성을 계속 주장해 왔다. 이에 맞춰 노무현 정부는 17대 총선에서 여당인 열린우리당이 다수당이 되자 곧 이어 공공부문 비정규직 근로자의 일부를 공무원, 상용직 등으로 전환했고, 비정규직 임금을 정규직의 85% 수준으로 제도화할 계획이라고 발표했다.

* 본 연구센터 常任研究員, 商經大學 經濟貿易學部 교수(經濟學博士)

현재 비정규직 차별 철폐는 한국사회에서 뜨거운 감자로 부상해 있다. 비정규직 차별 철폐를 놓고 노동계는 비정규직 보호를 강력하게 요구하고 있고, 재계는 인건비 상승과 일자리 감소를 내세워 반발하고 있고, 정부는 공공부문 비정규직을 정규직화하려 하고 있으며, 여·야 정치권은 비정규직 보호에 관해 합의는 했지만 그 해법을 놓고는 재계의 반발을 무시할 수 없어 적절한 해결책을 마련하지 못하고 있다.

이러한 점들이 곧 한국사회에서 '비정규직 보호'가 문제라는 것을 말해준다. 이 글은 비정규직 보호는 어떤 문제를 갖고 있는가를 살펴보고, 비정규직 보호 완화를 통한 일자리 창출과 관련하여 외국사례와 그 시사점을 논의하기 위해 쓴 것이다.

II. 비정규직의 특징

여기에서는 비정규직 근로자수와 특징을 살펴보기로 한다.

1. 비정규직 근로자수

한국에서 비정규직 문제가 본격적인 연구대상이 된 것은 한국경제가 IMF 관리체제에 들 어간 후 비정규직 근로자수가 증가하면서부터라고 생각된다.¹⁾ 물론 그 이전에도 비판적인 시각을 가진 일부 학자들이 이 문제를 연구했던 것은 사실이다.

비정규직 문제는 한국노동사회연구소가 비정규직 근로자를 '정규직 상용근로자가 아닌 모든 근로자'²⁾로 정의하여 2001년 비정규직 근로자수가 전체 근로자의 56.7%에 이르는 736만 6천명이라고 주장함으로써 주요 이슈로 등장했다. 한국노동사회연구소 자료는 통계청의

1) 안주엽 등(2001. 1), 『비정규직근로의 실태와 정책과제(I)』의 참고문헌은 이를 잘 보여준다.

2) 한국노동사회연구소는 근로시간, 임금, 사회보험 등에서 '정규직'보다 대우가 나쁜 모든 근로자를 '비정규직'으로, 재계는 '기간제, 시간제, 특수형태 근로자'를 '비정규직'으로 보고 있다. 참고로 통계청의 『경제활동인구연보』에 따르면, '상용근로자'란 "특별한 고용계약이 없어 기간이 정해져 있지 않더라도 계속 정규직원으로 일하면서 상여수당 및 퇴직금 등의 수혜를 받는 자"로 정의되고, '임시근로자'란 "고용계약 기간이 1개월 이상 1년 이하인 자", '일용근로자'란 "임금 또는 봉급을 받고 고용되어 있으나 고용계약기간이 1개월 미만인 자, 또는 일정한 사업장 없이 떠돌아다니면서 일한 대가를 받는 사람"으로 정의된다.

비정규직 보호의 문제점

2001년 『경제활동인구』〈부가조사〉를 활용한 것인데 동 연구소는 비정규직 근로자 비중이 2002년 56.6%, 2003년 55.4%라고 발표했다.

노동계가 발표한 비정규직 비중이 지나치게 높다고 평가되자 한국노동연구원은 통계청 『경제활동인구』〈부가조사〉 자료를 다시 분석했고, 그 결과를 바탕으로 노동부는 비정규직 근로자수가 2001년 360만 2천명(27.3%), 2002년 379만 4천명(27.8%), 2003년 460만 6천명(32.8%)이라고 발표했다. 노동부 자료는 현재 학계를 비롯하여 사회전반에 걸쳐 일반적으로 통용되고 있다. 정부도 한국노동연구원의 분석결과를 공식적으로 사용하고 있다는 점을 감안할 때 노동계 자료를 근거로 비정규직 비중이 56%나 된다고 강조한 노무현 대통령의 발언은 과장된 것이다.

참고로 OECD의 비정규직 자료를 언급할 필요가 있다. OECD는 『고용전망』 2002년 판에서 비정규직을 자세하게 다뤘다. 여기에서 OECD는 ‘비정규직’ 대신 ‘임시고용(temporary employment)’이라는 용어를 사용하고 있다. OECD의 ‘임시고용’은 한국의 ‘비정규직’과 사실상 차이가 없다. OECD는 한국 자료에 관해 『경제활동인구』〈부가조사〉 자료를 사용했다고 밝히고 있다.³⁾ OECD의 비정규직 분류와 회원국들의 비정규직 비중은 다음과 같다.

○ 비정규직 분류

- 계약직(fixed-term contracts)
- 파견근로직(temporary agency workers)
- 용역직(contracts for a specific tasks)
- 대체직(replacement contracts)
- 계절직(seasonal work)
- 방문직(on-call work)
- 일용직(daily workers)
- 훈련생(trainees)
- 보조원(persons in job creation schemes)

○ 비정규직 비율

2000년 비정규직 비율이 가장 높은 나라는 스페인으로 무려 33%나 된다. 스페인은 세 개의 일자리 가운데 하나가 비정규직인 나라이다. 이 비율이 높은 나라부터 쓰면, 스페인에 이어 멕시코(약 21%), 포르투갈(약 20%), 터키(약 20%), 핀란드(약 18%), 한국(2001년 자료인데

3) 이는 ‘the 2001 Supplement to the Labour Force Survey for Korea’로 표현되어 있다.

약 17%), ...일본(약 13%)이다. 이 비율이 가장 낮은 나라부터 쓰면, 룩셈부르크(약 3%), 미국(약 4%), ...아일랜드(약 4.5%), ...영국(약 7%)이다.

한국은 비정규직 비율에서 자료 이용이 가능한 OECD 회원국 27개국 가운데서 여섯 번째로 높다. OECD의 한국자료에 따르면, 2001년 한국의 비정규직 구성비는 파견근로 5.7%, 계약직 63.9%, 방문직 13.4%, 기타임시직 17.0%이다.

똑같은 쓰스를 사용하면서도 비정규직 비중을 노동계는 약 56%, 노동부는 약 32%, OECD는 약 17%로 보는 이유는 비정규직 정의가 다르기 때문이다. 비정규직 정의도 이제는 국제표준에 맞게 서둘러 정리해야 할 필요가 있다.⁴⁾

그런데 OECD 자료에 나타나 있는 한국의 비정규직 비율 17%는 필자로서 그 내용을 파악하기가 어려워 더 이상의 설명은 피하기로 한다. 다만 한국노동사회연구소가 발표한 56%나 되는 높은 비정규직 비율은 고용사정이 한국보다 훨씬 나쁜 스페인, 이태리, 프랑스, 독일 등 어느 나라에서도 찾아볼 수 없다는 점을 강조해준다. 노동계의 일방적인 주장을 바탕으로 비정규직 차별 철폐를 내세워 온 노무현 대통령의 입장은 분명 '문제'라고 생각된다.

다음에는 비정규직 비율이 어떻게 변했는가를 보자. OECD의 같은 자료는 1985~2000년 간 비정규직 비율 변화를 보여준다.⁵⁾ 1995~2000년 간 비정규직 비율의 변화추세를 보면, 자료 이용이 가능한 OECD 회원국 27개국 가운데서 한국을 포함하여 15개국에서 비정규직 비율이 증가했다. 같은 기간동안 OECD 평균치도 증가했다.

2. 비정규직의 특징과 차별 내용

비정규직은 정규직이 아니기 때문에 근로, 임금, 사회보험 등에서 정규직보다 대우가 나쁘기 마련이다. 비정규직의 특징은 주로 비정규직의 어두운 면이 될 것이다. OECD는 비정규직의 특징을 다음과 같이 요약하고 있다(OECD, 2002).

- 총고용에 대한 임시직고용 비율은 나라에 따라 큰 차이가 있다. 예를 들면, 비정규직이 스페인에서는 3명 중 1명 꼴이지만 룩셈부르크, 슬로바키아, 미국 등에서는 20명 중 1명도 채 안 된다.

4) 한국의 통계자료가 국제표준을 따르지 않고 있는 대표적인 예의 하나는 한국의 재정지출에서 지방정부가 제외되어 한국의 정부규모가 2002년 GDP 대비 24.6%로 OECD 평균 40.7%보다 무려 약 16%나 낮다는 점이다. 이 비율을 가지고 얘기할 때 한국은 세계에서 가장 작은 정부를 실현한 나라로 대표적인 시장경제국가라고 말할 수 있을 것이다(박동운, 2004. 2).

5) OECD(July 2002), *OECD Employment Outlook*, p. 133, Chart 3.1.

비정규직 보호의 문제점

- 1985~2000년 간 비정규직고용 비율 변화는 국가에 따라 상당한 차이가 난다. 따라서 비정규직 비율 변화에서는 일반적인 패턴을 찾을 수 없다.
- 비정규직은 나이가 어리고 교육수준이 낮은 근로자, 기능이 낮은 근로자, 농업과 소기업 등에 주로 분포되어 있다.
- 유럽국가들의 경우에 정규직에 대한 비정규직 근로자의 평균임금 수준은 독일의 83%에서 스페인의 53%에 이른다. 한국은 약 60% 수준이다.
- 비정규직은 유급휴가, 유급병가, 실업수당, 연금 등과 같은 혜택을 받지 못한다. 설사 명목상으로는 이와 같은 혜택을 받을 수 있다 할지라도 '최소기여기간' 같은 기준에 걸려 혜택 수준이 낮다.
- 비정규직은 정규직에 비해 직업만족도가 낮다.
- 대부분의 비정규직 기간은 1년 미만이고, 대부분의 비정규직 근로자는 1년 이상 똑같은 일에 종사하지 않는다. 그러나 어떤 OECD 국가들에서는 비정규직 근로자들이 여러 차례 계약을 갱신하여 5년 이상 같은 일에 종사하기도 한다.
- 유럽국가들의 경우에 비정규직 근로자의 대부분은 고용이 지속되어 정규직으로 옮겨간다. 나라에 따라 차이가 많지만 비정규직 근로자의 3분의 1에서 3분의 2까지는 2년 정도 지나면 정규직으로 승격한다. 비정규직 근로자의 4분의 1 정도는 1, 2년이 지나 실업자가 된다.
- 사용자는 정규직에 비해 비정규직 근로자에게 훈련을 적게 제공한다.

Ⅲ. 비정규직의 발전

그러면 비정규직은 어떻게 발전되었는가. 그 배경을 간략히 살펴보자(남성일, 1998).

첫째, 불확실성을 증가시킨 경제환경 변화가 비정규직 수요를 증가시켰다. 1980년대 이후 세계적으로 경쟁이 심화되고, 제품주기가 단축되고, 고객요구가 다양화됨으로써 기업의 불확실성이 증가했다. 이로 인해 기업은 위험을 분산시키기 위해 조직을 재구성하고 인력구성을 바꿔야 했다. 이 과정에서 일시적 수요에 대응하는 근로자파견제도와 같은 비정규직이 발전하게 된 것이다.

둘째, IT 기술발전이 비정규직 취업기회를 증가시켰다. IT 기술은 새로운 기술이기 때문에 기업은 새로운 기술을 비정규직을 통해 얻는 것이 비용이 훨씬 적게 들기 마련이다.

셋째, 노동공급구조의 여성화, 고령화 등으로 비정규직이 증가했다. 여성은 출산, 육아 등 가사활동으로, 고령자는 건강상의 이유로, 청년은 취학 등의 이유로 단시간 근로나 한시적 취업을 선호하기 때문에 비정규직 취업이 확산된 것이다.

넷째, 기업은 노동비용이 싸기 때문에 비정규직 사용을 선호하여 비정규직이 발전하게 되었다.

한편 OECD는 비정규직의 증가요인을 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 스페인과 프랑스 같은 나라에서는 정규직 고용보호를 강화하면서 비정규직 고용보호를 완화하자 비정규직이 증가했다. 반면 미국, 영국, 호주, 아일랜드 등에서는 정규직 고용보호가 거의 없기 때문에 비정규직을 활용해야 할 필요가 없게 되어 비정규직이 증가하지 않았다.

둘째, 비정규직 증가는 나라에 따라 비정규직 구성직종의 발전에 의해 기여도가 결정된다. 예를 들면, 파견근로 규제가 완화되면 파견근로직이 발전하여 비정규직이 증가하게 된다.

셋째, 불황이 지속되면 비정규직이 증가하게 되는데 불황기에는 '유연한 노동'에 대한 사용자의 수요가 증가하기 때문이다. 예를 들면, 그리스, 멕시코, 터키 등에서는 농업에서 비정규직 증가가 높았고, 프랑스는 취업이 어려운 노동력을 위해 대규모 공공고용프로그램을 마련함으로써 비정규직이 증가했다.

한국에서 비정규직은 비교적 빠르게 증가해 왔다. 그 이유를 위에서 언급한 OECD 분석에 맞춰 설명해보자(박동운, 2003. 7).

첫째, 1998년 2월에 김대중 정부가 파견근로법을 도입함으로써 비정규직에 대한 수요 증가의 길이 트여 비정규직이 빠르게 증가했다.

둘째, IMF 관리체제를 계기로 기업구조조정이 불가피하게 되자 기업은 정규직보다는 비정규직을 더 선호하게 되어 비정규직이 증가했다.

셋째, 가장 중요한 요인으로 고용보호가 비정규직을 증가시켰다. 한국은 1999년 OECD 회원국 가운데서 정규직에 대한 고용보호가 심하기로 조사대상 27개국 가운데서 2위이다. 정규직 고용보호가 심하다는 것은 정규직 해고비용이 높다는 것을 의미하므로 고용보호가 심하면 기업은 비정규직을 선호할 수밖에 없는 것이다.

넷째, 일본에서 도입하여 적용해 온 연공급임금제도가 기업의 노동비용을 가중시키고, 노조가 연공급임금제도를 고수하려 하기 때문에 한국기업은 비정규직을 선호하게 되었다.

다섯째, 한국은 미국이나 일본에 비해 노동비용 중 임금 이외의 노동비용 비율이 30%를 넘을 정도로 높기 때문에 한국기업은 비정규직을 선호하게 되었다.

IV. 비정규직 보호의 문제점

여기에서는 비정규직 보호의 문제점을 일곱 가지로 나누어 논의한다.

(1) 비정규직이 보호되어야 할 필요는 있다

앞에서 언급한 대로 비정규직 근로자는 정규직에 비해 임금이 낮고, 사회보험 혜택이 적고, 고용이 안정되지 못하고, 사회적으로 차별대우를 받는 등 여건이 좋지 않는 것은 사실이다. 이러한 여건에 놓인 근로자들을 국가나 노조가 도와야 한다고 주장하는 데는 이의가 있을 수 없다. 그러나 비정규직에 대한 '지나친 보호'가 가져오게 될 부작용은 결코 가볍게 보아 넘길 일이 아니다. 정부가 공공부문 전체 근로자 124만 9200명 가운데 18.8%가 되는 23만 4300명을 비정규직으로 충당하는 데는 그럴만한 이유가 있을 것이다.

한국에서 비정규직에 대한 지나친 보호는 노조의 요구에 의해 제기되었다. 2003년 2월 노무현 정부가 들어서자마자 노조의 요구가 일시에 폭발함으로써 한국 노동시장은 불안에 휩싸여가기 시작했다. 한 예로, 현대자동차가 '주5일근무제, 비정규직 처우개선, 노조경영참여 실시' 등에 관한 노조 요구를 대폭 수용하여 한국사회를 충격에 빠뜨린 것이다.

(2) 비정규직에 대한 지나친 보호는 비정규직 일자리만 없앤다

한국은 OECD 국가들 가운데서 정규직에 대한 고용보호가 포르투갈 다음으로 심하다. 고용보호가 심하다는 것은 해고비용이 높다는 것이고, 이렇게 되면 기업은 신규채용을 하지 않을 것이다. 그러면 누가 피해를 볼 것인가. 일자리가 줄어들어 근로자들이 피해를 보게 될 것이다. 특히 경력이 없거나 짧고, 기능이 낮은 청년들은 일자리 얻기가 더욱 어려워질 것이다. 청년 실업자가 45만 명에 실업률이 9%를 넘나드는 현실에서, 더군다나 청년실업률이 '높고 지속적인 상태'를 유지할 것이라고 우려되는 현실에서, 고등학교나 대학을 갓 졸업한 청년들이 정규직 일자리는커녕 비정규직 일자리조차 얻을 수 없게 된다면 이 얼마나 비참한 일인가. 그러한 나라가 바로 스페인과 이탈리아이다. 이들 나라는 평균실업률이 10% 이상이고, 청년실업률이 20%를 넘는다.

일본은 현재 선진국 가운데서 비정규직이 가장 빠른 속도로 증가하고 있는 나라이다

(Watanabe, 2002). 일본은 종신고용제도, 연공급임금제도, 악평(惡評)이 두려워 해고를 기피하려는 사용자의 관행, 오랜 경기불황 등으로 인해 선진국 가운데서 신규채용이 가장 적게 이루어지는 나라이다. 지난 3월 일본 실업률이 3년만에 최저치를 이루었다고는 하지만 그 내용을 들춰보면 비정규직만 늘었다고 한다(조선일보, 2004. 5. 14). 이러한 상황에서 일본이 비정규직을 지나치게 보호하게 된다면 비정규직 일자리마저 사라지고 말 것이다.

비정규직 보호는 실업률 증가로만 끝나는 것이 아니다. 한국과 같이 개방도가 높은 나라는 비정규직 보호로 임금이 상승하게 되면 물가가 상승하여 국제경쟁력이 약화되고, 이 결과 경제는 불황의 늪에 빠지고 말 것이다. 얘기는 또 이것으로 끝나는 것이 아니다. 이미 알려진 대로 2003년 초 외국기업 67.9%가 '새 정부 최우선 노동정책과제는 노사관계 개선'으로 보고 비정규직 차별 철폐에 반대입장을 나타낸 바 있다. 이런 여건에서 비정규직 차별 철폐를 위한 보호법이 도입된다면 외국기업들은 짐을 싸들고 빠져나가고 말 것이다(매경경제부, 2004. 4). 실제로 S&P는 최근 민노당을 방문하여 정책방향에 관한 설명을 들은 바 있다.

(3) 동일노동·동일임금은 사회주의의 임금결정 원리이다

노동계는 '동일노동·동일임금' 원리를 내세워 비정규직 보호의 필요성을 주장해 왔다. 그런데 잘 알려진 대로 '동일노동·동일임금' 원리는 사회주의의 임금결정 원리이다.

시장경제에서는 누가 근로자에게 임금을 주는가? 대답은 사용자이다. 그렇다면 사용자에 게 맡기면 될 것을 왜 정부가 나서서 노동계가 주장하는 '동일노동·동일임금'원리를 적용하려고 하는가? 그 이유는 잘 알려진 대로 정부가 국민, 특히 불우한 여건에 처해 있는 국민들을 위해 '자비로운 군주'의 손길을 내밀고 싶어하기 때문이다. 이것이 바로 사회주의 원리이다.

그렇다고 비정규직의 낮은 임금 문제가 해결될 것인가? 정부가 법을 만들어 기업으로 하여금 강제로 지키게 하면 해결될 수도 있을 것이다. 이를테면, 역사 속으로 살아진 사회주의에서처럼 정부가 정규직, 비정규직 할 것 없이 모두에게 똑같은 임금, 또는 약간의 차이만 두는 임금을 주도록 법을 만들어 시행한다면 비정규직에 대한 임금차별은 해결될 수 있을 것이다. 그러나 그러한 해결책은 있을 수가 없다. 우리는 지금 시장경제에서 숨을 쉬고 있기 때문이다. 시장경제에서는 기업이 임금을 준다. 기업은 돈벌이를 목적으로 기업활동을 벌이면서 돈벌이가 되는 때에 근로자를 고용하여 합당한 임금을 주게 된다. 우리는 지금 한 때 저임금 논쟁으로 불붙던 1980년대를 살아가고 있지 않다. 우리는 지금 사용자와 근로자가 팽팽한 경쟁관계에 놓여 있는 21세기 무한경쟁시대를 살아가고 있다.

이러한 때에 정부가 나서서 비정규직도 정규직만큼 임금을 주어야 한다고 법으로 규정한다면 어떤 결과가 나타날 것인가? 기업은 노동비용 상승을 우려하여 신규채용을 하지 않을 것이다. 예를 하나 들어보자. 대학의 경우 비정규직은 시간강사에 해당한다. 만일 시간강사가 정교수의 책임시간만큼 강의를 한다고 정교수 수준으로 임금을 올려준다면 어떤 결과가 나타날 것인가? 대학당국은 시간강사 채용을 중단할 것이다.

이처럼 비정규직을 고용안정과 차별철폐라는 차원에서 지나치게 보호하게 되면 실업이 증가하게 될 것이다. 비정규직 고용보호가 심한 스페인, 이태리 등은 그래서 실업률이 높을 수밖에 없다. 오죽했으면 노동시장 경직성이 가장 높은 것으로 알려진 독일이 1985년과 1996년 두 차례에 걸쳐 취업촉진법을 개정해 비정규직 채용을 대폭 늘릴 수 있게 했고, 1996년에는 해고제한 규정도 대폭 완화했겠는가(박동운, 2003. 7).

(4) 비정규직 정규직화는 ‘큰 정부’ 만든다

여당인 열린우리당은 지난 17대 총선에서 공공부문 비정규직 10만 명을 정규직으로 전환할 계획을 세운 바 있다. 현재 공공부문 전체근로자수는 124만9200명인데 이 가운데 18.8%인 23만4300명은 비정규직이다. 비정규직 근로자 가운데 집배원, 환경미화원 등이 다수를 차지하고 있다. 이들 비정규직 근로자는 중앙행정기관에 3만5600명(15.2%), 교육부문에 9만9100명(42.3%), 공기업 및 산하기관에 5만5000명(23.5%), 지방자치단체에 4만4600명(19.0%)이 분포되어 있다. 전체 비정규직 근로자의 43%에 이르는 10만 명을 정규직으로 바꿀 계획이 발표되자 재계는 총선을 의식한 선심정책이라고 비판했다.

그런데 총선이 끝난 후 정부는 10만 명 대신 집배원, 미화원 등 공공부문 비정규직 3만 2800명을 정규직으로 전환시킬 계획이라고 선거 전의 계획을 축소해서 발표했다. 이 정책은 정부 관계부처간 견해가 달라 갈등이 있었지만 5월 18일에 최종 확정되었다.

비정규직의 정규직 전환에 따른 문제점을 세 가지로 살펴보자.

첫째, 공공부문의 효율성이 낮아진다. 한국의 공공부문은 효율성을 유지하고 있지 않다. 이 점을 감안하여 김대중 정부는 정부개혁을 내세워 중앙행정기관 21개를 17개로 축소하고, 공무원 수를 2001년까지 중앙부처는 16%, 지방정부는 19.3% 감축하며, 2002년까지 24개 공기업 중 11개를 민영화할 계획이었다(박동운, 2000). 그러나 김대중 정부는 공공부문 구조개혁을 한답시고 공무원 수만 약간 감축하고, 소규모 공기업 몇 개만 민영화했을 뿐이다. 이는 곧 공공부문이 아직도 비효율적인 상태로 남아 있다는 것을 의미한다. 이러한 처지에서 공공부문의 비정규직을 정규직으로 바꾸면 효율성은 더욱 낮아지고 말 것이다.

둘째, 큰 정부가 이루어진다. 선진국들은 1990년대에 들어와 정부지출을 줄이고 공공부문의 효율성을 높여 작은 정부 만들기에 노력해 오고 있다. 이와 관련하여 영국은 대표적인 성공 사례로 꼽힌다. 비정규직을 정규직으로 바꾸려면 국민은 더 많은 세금을 내야한다. 정부는 국민의 세금으로 이들 비정규직 근로자들을 위해 더 많은 돈을 지출해야 한다. 이렇게 되면 다른 나라와는 달리 한국은 큰 정부로 나아갈 것이다. 특히 2004년에만 중앙정부 공무원이 1만 여명, 노무현 정부에서 3만 여명이 증원되었다. 공무원 수는 김영삼 정부 때(1993) 56만 8413명, 김대중 정부 때(1998) 55만 5501명(말기 때는 56만 2373명으로 증가), 노무현 정부 때 58만 8315명이다. 노무현 정부에서는 불과 1년 동안 공무원 수가 2만 5942명이 증가한 것이다. 여기에다 비정규직 3만 2800명이 정규직으로 전환되면 한국은 더욱 큰 정부가 될 것이다.

셋째, 민간부문의 인건비가 상승한다. 정부가 비정규직 임금을 정규직의 85% 수준에서 제도화할 계획을 발표하자 재계는 거세게 반발했다. 노동계는 올해 임단협에서 임금을 10.5~10.7% 인상하고, 비정규직의 임금을 정규직의 85% 수준까지 끌어올릴 계획을 세웠고, 노동부장관은 비정규직 임금을 정규직의 85% 수준으로 제도화할 계획이라고 밝혔다. 그러나 재계는 인건비 상승을 내세워 크게 반발하고 있다. 인건비가 상승하면 기업은 일자리를 감축하게 될 것이다.

(5) 비정규직 보호는 노동시장을 경직시킨다

노동시장 유연성은 현대경제에서 성장의 엔진이다. 비정규직은 노동시장 유연성을 높이는 데 기여한다. 따라서 비정규직을 지나치게 보호하면 노동시장이 경직되어 성장의 엔진이 약해질 수 있다.

비정규직 증가는 근로패턴 유연성을 높여 궁극적으로 노동시장 유연성을 높이는 데 기여한다. 비정규직 증가로 근로패턴 유연성이 높아지면 비정규직에 대한 근로자와 사용자의 수요가 증가한다. 그 내용을 살펴보자.

- 어떤 근로자는 한 가지 일에만 매달릴 필요가 없이 다른 일도 해나갈 수 있다. 이를테면, 어떤 근로자는 비정규직에 종사하여 수입을 올리면서 학교를 다닌다거나 아이를 돌볼 수 있는 것이다.
- 어떤 근로자는 평생 종사하고 싶은 정규직을 얻기 위해 관련된 비정규직을 택해 경험을 쌓을 수 있다.

비정규직 보호의 문제점

- 비정규직은 사용자로 하여금 경기변동에 유연하게 대처할 수 있도록 도와준다.
- 비정규직은 상용직근로자 선발에서 비용이 절감될 수 있도록 도움을 줄 수 있다.
- 비정규직, 특히 파견근로직은 노동시장에서 수요와 공급이 일치할 수 있도록 중개역할을 해주기 때문에 정보부족으로 발생하는 마찰적 실업 해소에 도움을 준다.

이와 같은 특성으로 보아 비정규직은 정규직에 비해 임금수준과 혜택 면에서 불리할 수밖에 없다는 것을 알 수 있다. 그렇다고 비정규직 차별을 없애고자 동일노동·동일임금 원리를 적용한다면 그 결과는 어떻게 될 것인가?

이 점을 감안하여 유럽국가들은 최근에 들어와 비정규직 보호를 완화해 오고 있다. 벨기에에는 1990년대에 계약직을 도입했고, 계약직과 파견근로직의 지속기간과 갱신했수를 확대했다. 독일도 1985년에 계약직을 도입했고, 계약직과 파견근로직의 지속기간과 갱신했수를 확대했다.

(6) 정규직에 대한 비정규직 임금수준 85%는 인건비를 상승시킨다

앞에서 OECD 국가 중 정규직에 대한 비정규직 임금은 최고 독일의 83%에서 스페인의 53%에 이른다는 것을 언급했다. 한국은 약 60% 수준이다. 한국 수준은 낮은 편이다.

정부는 노동계의 요구를 받아들여 2004년 하반기에 비정규직 임금 수준을 정규직의 85% 수준으로 제도화할 계획이다. 이렇게 되면 한국의 비정규직 임금 수준은 OECD 국가 가운데 가장 높게 될 것이다. 이는 과연 바람직한가.

이에 관해 재계는 이미 입장을 밝혔다. 한 마디로, 노동계의 요구는 실현 불가능하다는 것이다. 노동계의 요구를 충족시키려면 기업은 20조6000억(한국경제연구원)~26조7000억 원(한국금융연구원)을 추가로 부담해야 하기 때문이다.

인건비 가중과 관련하여 재계는 만일 정규직 근로자들이 임금 삭감과 고용보호 완화를 받아들일 경우 비정규직에 대한 법률적 보호를 검토할 수도 있다는 입장을 밝혔다. 이에 관해 양대 노총은 '재계가 비정규직 문제에 적극 임해준다면 정규직의 양보도 가능하다'는 입장이지만 개별 사업장에서 정규직이 실제로 기득권을 양보할 것인지에 대해서는 회의적인 시각이 적지 않다.

(7) 고용보호 때문에 일자리가 줄어든다

한국은 정규직 보호에서 보호가 심하기로 OECD 회원국 가운데서 2위이다. 여기에다 비정규직까지 보호되면 비정규직 일자리가 하루아침에 사라지고 말 것이다.

비정규직이 있다는 것은 가슴아픈 일이다. 그러나 비정규직이 왜 있게 되는가를 이해하면 가슴 아프지 않을 수도 있다. 비정규직이 생긴 가장 중요한 이유는 고용보호 때문이다. 고용보호란 '채용 및 해고'와 관련된 사회조항이다. 대부분의 정부는 그럴듯한 명분을 내세워 해고를 어렵게 만든다. 이는 '높은 해고비용'이라고 부른다. 일단 근로자를 채용한 기업은 해고비용이 높으면 해고할 수가 없다. 이 결과 많은 부작용이 발생한다. 대표적인 것 두 가지는 신규채용 감소와 비정규직 증가이다.

해고비용이 높으면 비용부담 때문에 기업은 신규채용을 하지 않아 실업률이 높다. 고용보호가 심한 이태리, 스페인, 독일, 프랑스 등에서는 실업률이 10% 안팎이나 된다. 고용보호가 심한 이들 나라들에서는 비정규직 비율이 높다. OECD 자료에 따르면, 2000년 OECD 회원국 가운데서 스페인은 비정규직 비율이 33%나 된다. 반대로 고용보호가 가장 약한 미국은 4%, 그 다음인 영국은 7%이다. 고용보호가 심하면 정규직 해고가 어렵기 때문에 기업은 정규직 신규채용 대신에 비정규직을 채용할 수밖에 없다. 종신고용제도와 연공급 임금제도로 인해 노동비용이 가중된 일본은 정규직 대 비정규직 비율이 현재 7:3인데 머지않아 6:4로 바뀌게 되리라고 한다.

그런데 비정규직은 차별 때문에 생긴 것으로 생각하면 잘못이다. 비정규직이 생긴 이유는 다음과 같다. 첫째, 비정규직은 고용보호의 결과로 생겼다. 둘째, 비정규직은 실업해소를 목적으로 정부가 보호를 완화했기 때문에 생겼다. 독일과 벨기에는 이와 관련하여 대표적인 국가이다. 한국도 마찬가지이다. 고용보호가 없어 실업률이 낮은 미국, 영국, 호주, 아일랜드에서는 비정규직이 아주 낮고 증가하지 않았다. 셋째, 비정규직은 경기가 불황일 때 '유연한 노동'에 대한 사용자의 수요 증가로 발전되었다. 넷째, 비정규직은 근로자의 선호 때문에 생겼다.

V. 결론 : 비정규직 문제의 해법

이 글은 비정규직 보호가 안고 있는 문제점을 논의하기 위해 쓴 것이다. 이 점을 감안하여

여기에서는 비정규직 문제의 해법을 간략하게 다루기로 한다.

(1) 경제를 살려야 한다

앞에서 언급했듯이, OECD 국가 가운데 비정규직 비율이 가장 낮은 나라는 약 3%인 룩셈부르크인데 이 나라는 1인당 국민소득이 47,000달러로 세계 1위이다. 1인당 국민소득이 세계 1위인 나라가 비정규직 비율이 낮기로도 세계 1위라는 것은 우연의 일치일까. 비정규직 비율은 GI인 미국은 약 4%, G4인 영국은 약 7%에 지나지 않는다. 참고로 선진국 가운데서 현재 미국과 영국은 실업률이 5% 대로 가장 낮다. 한편 1990년대 초부터 극심한 불황을 겪어 오고 있는 일본은 비정규직이 현재 30%인데 머지않아 40%가 되리라고 한다.

이로 보아 비정규직 문제를 해결하기 위해서는 경제를 살려야 한다고 말할 수 있다. 경제를 살리면 일자리가 창출되어 비정규직 근로자나 청년실업자가 감소하게 될 것이다.

(2) 시장에 맡겨야 한다

비정규직 문제는 차별 철폐보다는 시장에 맡겨야 한다. 한국에서 비정규직이 증가하게 된 것은 외환위기 이후 기업의 경영합리화전략의 결과이다(안주엽, 2001. 1). 1990년대 이후 많은 기업들은 중국을 비롯한 해외로 공장을 이전하여 지난 5년 간 중국에서 우리 기업들이 창출한 일자리가 100만개가 넘는다는 현실은 비정규직의 확대와 결코 무관하지 않다. 사람을 구하기 어렵고, 특히 정규직의 경우 인력활용이 경직적인 상황에서 기업들이 해외로 공장을 이전하거나 비정규직 고용에 의존하는 것은 시장경제체제에서 기업이 취할 수 있는 합리적인 선택이라고 보아야 한다(박영범, 2004. 5. 9). 이와 같은 여건에서 정규직에 대한 고용보호 완화나 지나친 임금 인상 자제 없이 비정규직에 대한 지나친 보호나 처우 개선은 기업의 존립기반 자체를 흔들어놓게 될 것이다.

따라서 비정규직 문제는 시장에 맡기는 것이 최선의 방법이다.

(3) 고용보호를 완화해야 한다

고용보호란 '채용 및 해고'와 관련된 사회조항으로 그 내용은 부당해고, 경제적 이유로 인

한 해고, 고충수당 지급, 해고 전 통보, 행정당국으로부터 해고승인 취득, 노조와의 사전협의, 채용상의 계약조건 이행 등이다. 고용보호는 1970년대의 두 차례에 걸친 유가과동을 계기로 선진국이 고용안정을 위해 도입한 제도이다. 그러나 선진국들은 1980년대 후반에 들어와 지나친 고용보호가 오히려 실업증가를 가져온다는 것을 깨닫고 고용보호를 완화하기 시작했다.

한국은 OECD 국가들 가운데 정규직의 경우 고용보호가 심하기로 포르투갈에 이어 2위이다(OECD, 1999). 고용보호가 심하다는 것은 해고비용이 높다는 것을 의미한다. 해고비용이 높다는 것은 해고가 어려워 신규채용이 어렵다는 것을 의미한다. 신규채용이 어렵다는 것은 무엇을 의미하는가?

이처럼 정규직에 대한 지나친 보호가 비정규직 증가를 가져온 것이다. 따라서 한국은 정규직에 대한 지나친 보호를 완화해야만 비정규직이 감소할 수 있다.

(4) 노동관계법을 개정해야 한다

비정규직 차별과 관련하여 근로기간과 계약횟수가 지나치게 짧다는 지적이 있어왔다. 이러한 차별은 사용자가 만든 것이 아니라 잘못된 노동관계법에서 비롯된 것이다.

한국 노동시장이 불안해지자 산업자원부는 2003년 8월 소위 '사용자 대항권(對抗權)'으로 알려진 '노동관계법·제도 선진화 과제'를 발표했다. 그 내용은 12가지인데 모두 한국 노동시장 유연성을 높이는 데 기여할 수 있는 것들이다(박동운, 2004. 2).

비정규직 관련 내용을 보자. 현행 계약기간은 기간근로는 1년, 26개 업무에 적용되는 파견근로는 1년(1년 연장 가능)인데 이와 같은 비정규직 고용규제는 수요를 위축시켜 총고용을 감소시킬 수 있다. 이 점을 감안하여 산자부는 계약기간을 기간근로는 1년에서 3년, 파견근로는 2년(2년 연장 가능)으로 연장해야 한다고 제안했다.

산자부가 제안한 대로 노동관계법을 개정한다면 근로기간과 계약횟수 면에서 비정규직이 차별되고 있다는 비난은 어느 정도 면할 수 있을 것이다.

(5) 비정규직 임금수준 85%는 반드시 재고되어야 한다

정부는 노동계의 요구를 받아들여 비정규직 임금 수준을 정규직의 85% 수준으로 제도화하겠다고 밝혔다. 이래서는 안 된다. 85% 수준은 반드시 재고되어야 한다.

앞에서 언급했듯이, OECD 국가 가운데 비정규직 임금수준은 독일이 83%로 가장 높고 스

페인이 53%로 가장 낮다. 한국은 60%이다. 한국이 이제 85%가 되면 세계에서 가장 높게 된다. 이와 같은 제도가 도입되어 동일임금·동일노동 원리라는 이름 아래 한국 기업들이 이 제도를 따르게 되면 어떤 결과가 나타날 것인가?

이 경우 한국 기업들이 추가로 부담하게 될 인건비 상승은 약 20조 원에서 약 26조 원에 이른다고 한다. 사회주의가 아닌 시장경제에서 이처럼 엄청난 인건비를 추가로 부담할 기업이 어디에 있겠는가. 이로 인해 비정규직 일자리가 사라지고 말 것은 뻔한 일이다.

(6) 연공급을 연봉제로 서둘러 바꿔야 한다

한국은 일본이 20세기 초에 인력부족 문제를 해결하기 위해 개발한 연공급 임금제도를 베껴다가 사용해 왔는데 연공급이 비정규직을 증가시키는 데 기여했다. 연공급이란 성, 학력, 경력, 근속연수 등에 따라 임금이 자동적으로 결정되는 제도이다. 그동안 한국의 노조는 연공급 임금제도를 고수해 왔다. 연공급 임금제도는 임금 유연성을 낮추고 기업의 인건비 부담을 가중시켜 왔다.

일본경제가 장기침체에 빠진 이유의 하나는 종신고용제도, 종신고용제도를 뒷받침하기 위해 도입된 연공급 임금제도 때문이다. 여기에다 일본 기업은 훌륭한 사원이 응모하지 않을까 두려워 세계에서 해고를 가장 적게 하는 나라이다. 특히 일본은 1960년대 고도성장기에 입사한 근로자들이 최고호봉에 놓여있고, 1987~91년 간의 거품경제 시기에 무더기로 입사한 근로자들 때문에 인건비가 가중되어 경제가 침체상태에 빠지게 되었다.

한국도 일본의 경우와 큰 차이가 없다. 따라서 한국은 서둘러 연공급 임금제도를 버리고 연봉제를 도입하여 비정규직 문제를 해결해야 한다.

(7) 교육·훈련을 강화해야 한다

앞에서 언급했듯이, OECD 국가들은 평균적으로 비정규직의 1/3~2/3 정도가 2년 지나면 정규직으로 자리를 바꾼다고 한다. 비정규직의 특성에서 살펴보았듯이 비정규직 근로자 모두가 정규직이 없어서 비정규직 근로자가 되었다고 생각하는 것은 잘못이다. 비정규직은 마음에 맞는 일자리를 얻기 위해 경력을 쌓거나 탐색을 위해 비정규직을 택할 수 있다. 이런 경우 정부가 해야 할 일 가운데 하나는 이들에게 교육·훈련 기회를 제공하는 것이다.

빠르게 변화하는 환경에서 교육·훈련 기회를 제공하는 것처럼 중요한 일은 없으리라고 생각된다. 특히 청년실업 문제를 해결하기 위해 교육·훈련 기회 제공은 매우 중요하다.

참고문헌

- 김태기·김주일(2001. 12), 『비정규직 현황과 노동시장 정책과제』, 대한상공회의소.
- 남성일(1998), 『파견서비스제도의 이론과 운영실태』, 『賃金研究』, 여름, pp. 4-23.
- 동아일보(2004. 4. 29).
- OECD(2002), "Taking the measure of temporary employment", *OECD Employment Outlook*, pp. 127-186.
- _____ (1999), *Employment Outlook*.
- 박동운(2000, 『構造改革과 失業對策—OECD 국가들의 경험을 중심으로』, 집문당.
- _____ (2003. 7), 『한국 노동시장, 지금 어디로 가고 있는가—〈Q&A〉 노동시장 유연성의 국제비교』, FKI미디어.
- _____ (2004. 2), 『대처리즘 : 자유시장경제의 위대한 승리—구조개혁에 성공한 마거릿 대처 전 영국 수상 이야기』, FKI미디어.
- 박영범(2004. 5. 7), <비정규직, 시장틀서 풀어야>, 조선일보.
- 매일경제신문사(2004. 4), 『2004 신한국경제보고서』.
- 안주엽·노용진·박우성·박찬임·이주희·허재준(2001. 1), 『비정규근로의 실태와 정책 과제(Ⅰ)』, 한국노동연구원.
- 안주엽·조준모·남재량(2001. 12), 『비정규근로의 실태와 정책과제(Ⅱ)』, 한국노동연구원.
- 안주엽·김동배·이시균(2002. 12), 『비정규근로의 실태와 정책과제(Ⅲ)』, 한국노동연구원.
- Watanabe, S.(2000), "The Japan Model and the Future of Employment and Wage System," *International Labour Review*, 139-3.

<ABSTRACT>

The Issues on the Protection of Non-regular Workers

Dong-Un Park, Ph. D. *

The Purpose of this article is to discuss the several issues on the protection of non-regular workers in Korea. These issues were raised by President Noh during the 16th president election in 2002. In this article I point out that the over-protection of non-regular workers will distort the Korean labor market and hence Korean labor market will get rigid.

The main points regarding the over-protection of non-regular workers in Korea are as follow.

1. It is necessary for non-regular workers to be protected. But the degree of protection should be minimized.
2. The over-protection of non-regular workers which is one of the employment protection, will decrease the job opportunities.
4. Equal pay-equal work principle which is socialistic is contradictory.
5. The over-protection of non-regular workers will make labor market rigid.
6. The wage level of non-regular workers which is expected to be 85% of that of regular workers will increase labor costs.

Considering all these problems regarding the over-protection of non-regular workers, I make an emphasis that market will solve these problems.

* Professor of Economics Major, College of Commerce and Economics