

## 한국에서 ‘좋은’ 시간제 일자리는 가능한가?\*

남재욱\*\* · 이다미\*\*\*

### 요약

본 연구는 한국의 시간제 일자리가 정부의 정책적 노력에도 불구하고 계속 열악한 수준에 머무르고 있는 원인을 분석하는 것에 목적이 있다. 정책 실패에 초점을 두었던 기존 연구들과 달리, ‘좋은’ 시간제 일자리를 창출할 수 있는 요인과 한국의 노동시장 제도 간에 적합성이 있는지를 중점적으로 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 한국의 시간제 일자리는 고용조건을 평가하는 모든 지표에서 가장 열악한 상황인 것으로 나타났다. 둘째, 시간제 일자리가 열악한 주요 원인은 고용형태나 시간제 일자리 내부의 양극화보다는 시간제 일자리의 대부분이 서비스 부문 소기업에서 창출되고 있는 것에 있었으며, 이는 한국 서비스 산업의 낮은 생산성과 극심한 대기업과 중소기업 간 격차로 인해 심화된다. 셋째, 사용자를 중심으로 놓고 볼 때, 좋은 시간제 일자리의 외면은 숙련배제적 생산으로 인한 노동자 보유(retention) 불필요, 초과근로·한시적 근로·외주/하청 등 유연성 확보 대안의 존재, 노동조합·정부 등의 외부 압력 부재 혹은 부족, 장시간 노동문화 등 노동시장 제도 환경의 영향이 광범위하게 작용한 결과라 할 수 있다. 이 같은 분석 결과를 바탕으로 노동시장의 전반적인 제도 환경을 개선하고, 좋은 시간제 일자리를 창출하기 위해서는 민간 지원 중심의 정책에서 노동자의 근로시간 결정권 확대 및 동등처우 법적 보장 중심 정책으로의 전환이 필요함을 제안하였다.

**주요어:** 시간제 일자리, 장시간 노동체제, 노동시간 유연성, 노동시장 제도, 제도적 상호보완성

\* 이 논문은 2018년 한국사회정책학회 춘계 학술대회에서 발표된 내용을 일부 수정·보완한 것으로, 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5A2A03050326).

\*\* 주저자, 한국직업능력개발원 부연구위원(jwnahm@gmail.com)

\*\*\* 교신저자, 한양대학교 산학협력단 미래사회연구소 연구원(ekal84@naver.com)

## 1. 문제제기

후기산업사회 노동시장에서 가장 특징적인 현상은 비표준적 고용(non-standard employment)의 증가에 있다. Kalleberg(2000)는 표준적 고용관계(SER)를 '전일제로, 기간제한 없이 근로가 지속되며, 사용자의 사업장에서 사용자 지시에 따라 일하는 것'으로 정의하며, 여기에서 벗어나는 한시적 고용, 시간제 고용, 간접고용을 비표준적 고용의 대표적인 유형으로 꼽는다. 널리 알려진 바와 같이 비표준적 고용은 종종 고용 불안정, 저임금, 불리한 고용조건으로 이어지며, 이들에 대한 보호는 다수의 국가에서 노동시장정책의 핵심과제가 되었다(Kalleberg, 2000; McGovern et al., 2004; Buschoff & Protsch, 2008 등).

그러나 비표준적 고용의 한 유형인 시간제 고용에 대해서는 다른 접근이 이루어지기도 한다. 노동시간 단축은 서구의 노동조합들이 오랜 시간에 걸쳐 사용자와의 갈등 속에서 획득해온 권리이기도 하거니와, 여성의 노동시장 진출이 일반화된 후기산업사회에서 일·가정 양립을 지원하는 제도로 활용될 여지가 있기 때문이다. 요컨대, 시간제 일자리는 다른 유형의 비정규직과 달리 전일제 일자리와의 '시간비례적 동등처우'가 보장되고, 근로자의 자발적(voluntary) 선택에 기초한 경우 '좋은 일자리'가 될 가능성이 있다(Tilly, 1996; Chalmers et al., 2005; Haipeter, 2013 등). 이러한 이유로, 네덜란드, 독일을 예시로 하여 '좋은 시간제 일자리'를 통해 일·가정 양립을 지원하고 고용률을 높일 수 있다는 주장이 제기된다.

한국에서 노동시간에 관한 논의는 오랫동안 평균적인 노동시간의 단축을 중심으로 이루어져 왔지만, 근래 양질의 일자리 창출에 대한 논의 역시 증가하고 있다. 특히 지난 정부에서 '시간선택제 일자리'를 통한 고용률 70% 달성을 핵심정책으로 추진하면서, 이와 관련된 학술적·정책적 논의들이 활발하게 이루어졌다(강희영, 2014; 김복태 외, 2014; 김유휘·이승윤, 2014; 이곤수·이지인, 2014; 전해숙·강희영, 2014 등). 그러나 실제 정책이 실행된 이후, 한국에서 시간제 일자리의 질에 대한 평가는 그리 긍정적이지 않다. 이것을 정책의 실패로 보는 것이 적합한 것인지, 다른 원인들이 작용한 것으로 보아야 하는지는 더 살펴볼 필요가 있겠으나, 시간제 일자리는 최근까지도 차별적이고 고용의 질이 낮다는 평가들이 일반적이다(김태홍, 2016; 이승계, 2016; 이재완, 2017).

이런 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 정부의 정책적 노력에도 불구하고 한국 노동시장에서 시간제 일자리의 질이 다른 비정규 일자리와 비교할 때 오히려 더 낮게 나타나는 원인을 분석한다. 이를 통해 정부의 정책적 노력에도 불구하고 왜 한국에서 좋은 시간제 일자리가 만들어지지 못하는지 점검하고자 한다. 여성고용의 증가에 따른 일·가정 양립, 근로시간 단축 및 유연화를 통한 일과 삶의 균형이 점차 중시되고 있는 최근의 경향을 볼 때, 좋은 시간제 일자리를

만들기 위한 정책들이 소기의 목적을 이루지 못하고 있는 원인을 파악하는 것은 향후 노동시간 조정 논의에 있어서 중요한 함의를 제시할 수 있을 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 본 연구의 기본 시각을 형성하는 두 가지 개념으로 제도적 상호보완성과 노동시장 행위자로서의 사용자 개념을 설명하고, 3장에서는 좋은 시간제 일자리를 만들기 위한 제도적 조건을 제시한다. 4장에서는 한국의 시간제 일자리 관련 논의와 정책을 중심으로, 5장에서는 한국에서는 왜 열악한 시간제 일자리만 생성되는지를 분석한다. 마지막 6장에서는 지금까지의 분석내용을 종합하고, 정책개선을 위한 방안을 제시하는 것으로 글을 맺는다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 제도적 상호보완성(institutional complementarity)

제도적 상호보완성은 “특정한 제도적 형태들이 함께 나타날 때 서로를 강화함으로써 제도의 기능 및 특정한 제도적 배열의 일관성과 안정성이 증가된다”는 것으로 정의된다(Amable, 2015). Crouch(2010)는 이를 ‘ $X = y + z$ ’라는 수식으로 설명하는데,  $X$ 라는 성과를 이루려면  $y$ 와  $z$ 라는 요소들이 상호보완적으로 작용해야 함을 의미한다. 상호보완적 관계가 형성되는 제도들은 상이한 제도이지만 유사성을 가져야 하는데, 각기 다른 영역에서 작동하지만 유사한 원리에 기초할 때 서로 보완되기 때문이다.

제도적 상호보완성의 개념은 거시적인 자본주의 국가의 구조를 설명하는 이론으로 널리 활용되고 있다. Aoki(1994; 2001)는 일본의 은행 중심 금융제도, 팀 중심 생산제도, 그리고 평생고용 사이에 상호보완관계가 존재한다는 점을 제시한 바 있다. Hall & Soskice(2001)의 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism, 이하 VoC) 연구는 자본주의 국가를 자유시장경제(LME)와 조정시장경제(CME)로 구분했는데, 이 때 기업(firm)이 각 영역에서 다른 행위자와 관계를 맺는 제도가 상호보완성을 형성함으로써 각기 다른 방식의 경쟁력을 형성한다고 설명하였다. 기업을 둘러싼 금융체계, 기업지배구조, 산업관계, 생산체계, 직업교육체계, 고용체계에 있어서 LME 국가들은 시장적 관계를 중심으로, CME 국가들은 비시장적 관계를 중심으로 제도를 구성하는데, 이와 같은 제도의 구성이 우연적인 것이 아니라 상호보완적 성격을 갖는다는 것이다. 제도적 상호보완성이 각 자본주의 유형이 갖는 경쟁우위의 기반이 되기 때문에, 경쟁의 압력이 증가하는 상황에서도 자본주의 국가들은 하나의 모델로 수렴하는 것이 아니라, 각자의 유형으로 양극화

된 수렴(bifurcated convergence)을 이룬다(Soskice, 1999). Amable(2003; 2009)은 Hall & Soskice(2001)와 달리 자본주의 모델을 5가지 유형으로 제시했지만, 각 유형의 국가들이 상품시장 경쟁 수준, 노동시장 규제 수준, 금융시장 발달 정도, 숙련 및 임금체계, 복지국가 체계 등의 제도에서 각자의 상호보완성을 갖는 것으로 보았다는 점에서 유사한 관점을 취하였다.

자본주의 모델 간의 차이를 설명하는 방식으로 제기된 제도적 상호보완성은 국내에서 이루어진 복지국가 연구에도 많은 영향을 미쳤다. 국가 비교연구로는 선진 자본주의 국가들의 생산체제와 복지체제의 관계에 관한 비교연구들을 비롯하여(안재홍, 2004; 백승호, 2005; 안상훈, 2005; 강명세, 2007), 동아시아 발전주의 복지국가의 비교연구(Lee, 2015; 정연택, 2015), 한국의 복지국가 체제의 지체 및 변화를 생산체제와의 연관성으로 설명한 연구(신동면, 2006; 정무권, 2007a; 2007b; 심상용, 2010), 제도적 상호보완성 관점에서 한국 복지모델의 발전방향을 모색한 연구(이병천, 2011)들이 활발하게 이루어져왔다. 이 연구들은 대체로 VoC이론과 마찬가지로 전체 국가 차원의 제도 간 상호보완성을 바탕으로 단일사례나 사례비교를 수행하는 거시적 연구의 경향을 보였다.

그러나 제도적 상호보완성이 반드시 생산레짐이나 복지레짐과 같이 생산과 분배의 전반을 포괄하는 거시적 차원에서만 적용될 수 있는 개념은 아니다. 상대적으로 미시적인 차원에서 개별 정책 혹은 제도가 제도 환경과의 관계 속에서 어떻게 형성, 변화하고, 성과를 나타내는지를 설명하는데도 유용하게 활용될 수 있다. 이와 같은 연구는 특히 노동시장제도를 둘러싸고 많이 나타났는데, 한국의 장시간 노동체제를 분석한 배규식(2012), 청년고용 성과 요인을 분석한 류기락(2012), 적극적·소극적 노동시장정책의 성과 요인을 분석한 남재욱(2017)의 연구 등을 예로 들 수 있다. 이 연구들은 국가의 경제제도 전반을 분석의 틀에 포함하기보다는, 분석의 대상이 되는 정책 및 제도와 직접 연계된 제도로 범위를 한정하여 기존 제도의 유지요인 및 새로운 정책의 성과창출 경로를 분석하였다.

제도적 상호보완성의 개념은 특정한 제도가 다른 제도와의 연관성 속에서 효율성을 갖는다는 점에서 제도가 잘 변화하지 않는다는 정태적 관점에 해당하며, 제도의 효율성이 곧 제도의 형성과 유지로 이어진다고 본다는 점에서 기능주의적 성격을 갖는다는 비판을 받기도 한다(Crouch, 2010). 그러나 제도의 '효과'가 독립적으로 작용하는 것이 아니라, 다른 제도와의 관련 속에서 작용한다는 것은 제도적 상호보완성의 개념으로부터 얻을 수 있는 중요한 함의가 될 수 있다. 또한 전술했던 두 번째 유형의 연구들에서처럼, 특정한 정책이나 제도가 주어진 제도 환경에서 성과를 나타낼 수 있을지, 혹은 성과를 나타내지 못하는 이유가 무엇인지를 예측, 설명하기 위한 유용한 분석 틀로 작용할 수 있다.

## 2) 행위자로서의 사용자

복지국가 연구에 있어서 VoC 관점의 또 다른 이론적 기여는 행위자로서의 '사용자'를 재발견한 것이라 할 수 있다. 전술한 바와 같이, Hall & Soskice(2011)는 이전 연구들과 달리 자본주의 모델을 분류하며 기업이 노동자, 다른 기업, 자본제공자 등과 맺는 관계의 방식을 중심에 두었다. 나아가 Estevez-Abe et al.(2001)은 행위자로서의 사용자를 중심에 놓고 사회보장의 발전을 설명하였다. 사용자들은 해당 국가의 생산체제가 요구하는 유형의 숙련형성(formation of skill)을 매개로 하여 사회보장에 관한 서로 다른 선호를 갖게 되는데, CME 유형의 국가들에서는 산업특수적 숙련(industry-specific skills) 수요로 인해 사회보장제도의 발달을 지지하게 된다는 것이다. 노동과 자본의 대립 속에서 노동계급의 권력자원이 우위에 있을수록 복지국가가 발달한다는 기존의 권력자원동원이론과는 대조적으로 - 복지국가 형성에 긍정적 주체로서의 - 사용자의 적극적 행위에 주목한 것이다. 물론 사용자를 복지국가의 핵심적 행위자로 본 것이 VoC 접근만의 전유물은 아니다. Swenson(1991) 역시 권력자원동원론이 복지국가 발전에서 사용자의 순행적(proactive) 역할을 과소평가했음을 지적하면서, 주요한 복지국가 프로그램들이 사용자와 피용자의 공급교차적 협력에 기반하여 도입되었음을 설명하였다. Martin & Swank(2008; 2012)는 VoC 시각에 기반하여 사용자 단체의 역할을 보다 심도 있게 연구하였는데, 다당제·비례대표제에 기반한 정치제도와 사용자 단체의 정상조직(peak organization)화를 이끌어 사회적 조합주의와, 나아가 복지국가 형성에 긍정적인 기반을 조성했음을 설명한 바 있다.

제도적 상호보완성과 마찬가지로, 사용자로서의 행위자 역시 VoC 이론과 같은 거시 경제사회분석에서만 중요한 개념은 아니다. 보다 미시적인 수준에서 더 중요한 의미를 가질 수도 있으며, 노동시장 정책이 바로 그 예다. 자본주의 국가에서 자본, 곧 사용자는 국민경제의 3주체 중 하나이며, 특히 고용창출의 핵심 주체이기 때문에 노동시장 정책에 관한 논의에서 사용자에 대한 경제적 이해는 주요한 고려사항이다. 예컨대 대륙유럽 국가들의 1990년대 고용부진과 이후 비표준적 고용 증가에는 높은 비임금 노동비용에 대한 사용자의 부담회피 시도가 영향을 미쳤다는 진단(Palier, 2010; Hinrichs & Jessoula, 2012), 프랑스에서 실업급여 수급자에 대한 활성화 조치의 증가는 서비스 부문 사용자의 영향력 증가를 배경으로 이루어졌다는 분석(Clegg, 2011), 독일에서 단체교섭의 포괄성 약화와 그로 인한 이중화 역시 서비스 부문 사용자들의 제조업 사용자와 다른 이해관계가 영향을 미쳤다는 분석(Thelen, 2014) 등이 모두 이와 같은 맥락에서 이루어진다. 즉 경제적 합리성을 극대화하기 위한 사용자의 선택이 고용, 노동, 복지 영역에서 나타나는 제도 변화나 국가별 차이의 원인이 된다는 것이다.

사용자의 행위를 한 축으로 놓는 분석에서 중요한 것은, 사용자가 '합리적 선택'을 하는 행위

자일지라도 그 선택은 주어진 제도의 제약 속에서 나타난다는 것이다. 따라서 행위자의 선택을 이해하기 위해서는 행위의 맥락을 제공하는 제도에 대한 고찰이 필수적이다(Immergut, 1998). 사용자를 둘러싼 제도적 제약은 한 편으로 이들의 합리적 선택이 지향하는 이해관계의 방향을 결정하는 방식으로 작용하기도 하나, 다른 한 편으로는 비합리적 의사결정에 영향을 미치기도 한다. 이에 김윤호(2007)는 기업이 비정규 고용을 결정하는 요인을 분석하면서, 기업의 최종적 의사결정을 경쟁우위나 경제적 효율성을 염두에 둔 자율적, 합리적 선택을 따르기도 하지만, 사회적 환경에 배태된 압력 속에서 가치나 규범, 관행의 영향을 둔 비합리적 선택의 영향도 받는다는 것을 설명한 바 있다. 사용자는 제도적 제약 하에서 한 편으로는 합리적 이익을 추구하기 위해, 다른 한 편으로는 사회적 압력에 대응하면서 행위한다는 것이다.

한국의 노동시장에 관한 연구들에서도 행위자로서의 사용자와 제도적 제약의 고려는 분석을 위한 핵심적인 관점을 제공해 왔다. 앞서 언급한 김윤호(2007)의 연구를 비롯하여, 노사의 전략적 선택과정에서 이해관계의 일치가 기업별 노조 형성으로 이어졌다는 연구(박용철·임상훈, 2013), 내부노동시장의 경제적 비효율성이 사용자의 비정규 고용 증가의 배경이 되었다는 연구(노용진·원인성, 2003; 정이환, 2010), 시장의 불확실성 또는 노조의 압력이라는 제도적 제약 속에서 사용자의 비용절감 노력이 사내하도급 증가로 이어졌다는 연구(이병희, 2012) 등이 그 예이다. 이 연구들은 명시적 혹은 묵시적으로 제도적 제약 속에서 사용자의 이해추구를 노동시장에 영향을 미치는 핵심변수로 고려하여 한국 노동시장의 현실을 분석하였다.

본 연구 역시 이와 유사한 관점에서 한국의 시간제 일자리를 분석한다. 사용자들이 어떠한 제도적 맥락 속에서 ‘좋은 시간제 일자리’를 창출하게 되며, 시간제 일자리가 사용자의 경제적 효율성 추구하고 어떻게 연결되는지가 한국에서 시간제 일자리의 현실을 설명하는 핵심요소가 된다고 보기 때문이다. 이때 사용자 행위에 대한 제도적 제약을 형성하는 제도들과 시간제 일자리 간의 제도적 상호보완성은 상당히 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

### 3. 좋은 시간제 일자리를 만들기 위한 제도적 조건

#### 1) 좋은 시간제 일자리에 관한 기존 연구들

OECD의 분류기준에 따르면 비표준적 고용계약은 크게 한시적 고용(temporary employment)과 시간제 고용(part-time employment)로 분류된다. 그러나 이 두 고용형태에 대한 취급이 완전히 동일하지는 않은데, 시간제 고용의 경우 한시적 고용과 달리 ‘좋은 일자리’가 될 수 있는 가능

성이 있다고 여겨지기 때문이다. 시간제 일자리는 여성, 청년, 고령자 등 노동시장 약자들이 노동 시장에서 완전히 배제되지 않게 할 수 있으며(OECD, 2010: 217), 학업·교육훈련·가사와 일의 병행, 일시적으로 건강이 좋지 않은 근로자의 일자리 유지, 다양한 활동의 욕구를 지원하는 수단이 될 수도 있다(Fagan & Walthery, 2006; Anxo et al., 2007). 이 때문에 시간제 일자리는 비자발적(involuntary)인 경우에 한하여 불안정한 일자리로 취급되기도 한다.

구체적으로 어떠한 조건들이 만족될 때 시간제 일자리가 좋은 일자리가 될 수 있는지에 대하여 많은 연구들이 진행되어 왔다. ILO의 시간제근로협약(1994, 195호)은 단결권, 단체교섭권, 근로자 대표 행위권의 보장, 산업안전 및 보건, 고용과 직장에서의 차별금지, 비교 가능한 통상근로자와 동일한 조건의 사회보장, 모성보호·고용관계종료·연차휴가와 유급공휴일에서 동등대우, 시간제 근로에 대한 선택권, 적절한 고용서비스 제공 등이 필요함을 제시한 바 있다. Lyonette & Baldauf(2010)는 임금과 복리후생의 시간비례 적용, 직무·근로시간·차별금지에 있어서 정규직과의 동등성, 교육훈련·경력개발에서 동등 접근성, 자격 및 기술수준 반영, 초과근무의 예측과 통제, 전일제 전환 가능성, 적정 근로시간, 노사협의, 직무내용의 적합성 등의 요인을 좋은 시간제 일자리의 조건을 꼽았다. 또한 Fagan et al.,(2013)은 고용보장·차별금지·산업안전보건, 단결권 및 단체교섭권, 사회보장에서의 동등대우, 상여금·시간의 수당·연차휴가·유급휴일·병가 등 근로복지 영역에서 전일제와 시간비례 동등대우, 교육훈련 및 자기개발에서의 동등대우, 고위직 참여 기회, 일정 수준 이상의 근로시간, 다양한 근로자 집단의 요구를 반영한 시간 일정, 시간제와 전일제의 전환가능성을 좋은 시간제 일자리의 조건으로 제시하였다. 요약하면, 좋은 시간제 일자리는 전일제 근로자와 비교했을 때, '근로시간의 짧음'으로 인해 필연적으로 차등화될 이유가 없는 요소들에서의 동등성, 시간의 영향을 받는 처우 - 임금, 사회보장, 근로복지 - 에서의 시간비례 동등대우(principle of pro-rata temporis), 그리고 근로시간 결정에서 근로자의 자기결정권 보장을 필요로 한다.

문제는 현실에서 시간제 일자리의 다수가 이 같은 조건들을 보장받지 못하고 있는 것에 있다. OECD 국가들에서 공통적으로 시간제 고용의 비중이 증가하고 있으며, 이것의 상당 비중은 자발적 성격을 갖는다(OECD, 2015a: 31). 그러나 시간제 근로자의 시급은 많은 국가에서 정규직보다 낮았고, 교육훈련기회도 적었으며, 고용안정성이 낮고, 실업자에 비해 정규직 일자리에 진입할 가능성이 높지 않았던 것이 사실이다(OECD, 2015b: 4장). 시간제 일자리와 연계되어 나타나는 노동시장에서의 젠더불평등은 이미 오래 전부터 지적되어 왔고(O'Reilly & Fagen eds., 1998; Higgins et al., 2000; OECD, 2012 등), 승진기회의 부족(Eurofound, 2007; Sandor, 2011), 사회보장과 퇴직금에서의 불이익도 확인되고 있다(Eurofound, 2007; McCormack, 2012).

이 같은 상황은 시간제 고용의 양면성을 드러낸다. 시간제 고용은 탈산업사회를 배경으로 일 자리를 창출하고, 근로자의 생애주기에 따라 변화하는 근로시간 요구를 뒷받침하며, 고용률이 낮은 인구집단의 경제활동 참가를 높이는 수단이 된다. 시간제 고용의 핵심이 '근로시간의 단축'이라고 할 때, 정의상 고용 불안정성을 동반할 수밖에 없는 한시적 고용과 달리, 제반 조건의 충족 여부에 따라 양질의 일자리로 기능할 수 있는 가능성을 갖고 있다. 다만, 현실에서 시간제 일자리는 노동시장 약자, 특히 여성들의 불완전 취업으로, 사용자의 고용유연성 및 비용 절감의 수단으로 활용되고 있다.

## 2) 행위자로서 사용자와 시간제 일자리의 정합성을 위한 조건들

그렇다면 양질의 시간제 일자리를 결정하는 요인에는 어떤 것들이 있을까? 이 질문에 답하려면 앞서 살펴본 행위자로서의 '사용자'를 중심으로 시간제 일자리에 관한 제도 환경을 살펴보는 것이 필요하다. 전술한 바와 같이, 사용자는 자본주의 사회에서 고용창출의 주체이면서, 동시에 제도적 제약 속에서 이익을 극대화하고 노력하는 행위자가 된다. 따라서 좋은 시간제 일자리의 창출 역시 사용자가 주어진 제도 환경 안에서 선택한 결과로 만들어지는데, 이때 제도 환경은 사용자의 이해관계가 형성되는 맥락이 됨과 동시에, 사용자를 둘러싼 사회적 압력이나 문화적 규범으로 작용한다.

다른 비표준적 고용과 마찬가지로 시간제 일자리는 사용자가 노동유연성을 확보하는 수단이 된다. 시간제 고용을 통해 생산의 유연성을 확보할 수 있는 것이다(OECD, 2007). 그런데 시간제 일자리는 동일한 노동시간의 확보를 위해 가동되는 인력의 '총량'을 증가시키기 때문에 1인당 고정 인건비, 사회보장부담금, 교육훈련 등에 따르는 비용증가를 수반하게 된다. 따라서 사용자는 동일한 조건이라면 시간제 일자리가 아닌 다른 일자리를 선택하거나, 시간제 일자리의 질을 낮춰 비용부담을 감소하려는 유인을 갖는다(이지평 외, 2000; 김유희·이승윤, 2014). 이는 특정한 환경에서 나타나는 문제라기보다는 시간제 일자리 자체에 내재된 성격으로 볼 수 있다. 그렇다면 어떠한 제도 환경에서 사용자는 비용이 추가 투입됨에도 불구하고 양질의 시간제 일자리를 창출하는가?

첫째, 사용자 이해(interests) 측면에서 볼 때 시간제 근로의 사용이 비용증가를 상쇄할만한 유인이 있다면, 비용 증가에도 불구하고 시간제 일자리를 창출할 수 있다. Fagan et al.(2013)은 이를 사용자의 '인력 보유(retention)' 전략으로 설명한다. 사용자가 최적의 직원 구성을 유지한 상태로 운영상의 유연성을 확보하기 위하여 근로시간에 대한 근로자들의 선호를 받아들여서라도 특정한 근로자들을 사용하려고 할 때, 좋은 시간제 일자리를 만들게 된다는 것이다. 이는 특



정한 근로자들의 고용상태를 유지하는 것이 이들의 고용을 해지하고 다른 이들을 고용하는 것보다 - 양질의 시간제 고용에 따른 추가 비용을 고려하더라도 - 유리하다는 판단에 기초한 전략이다. 따라서 이 같은 전략을 선택하는 경우는 기업 경쟁력의 핵심에 속한 노동자의 확보가 있을 때라고 볼 수 있다.

둘째, 시간제 일자리가 노동의 총량에 대한 유연성 확보의 수단 중 하나라고 볼 때, 대안적인 수단에서 발생하는 비용이 큰 경우에는 시간제 일자리가 매력적인 선택지가 될 수 있다. 노동 시장 유연성을 구분한 Wilthagen & Tros(2004)에 따르면<sup>1)</sup> 시간제 일자리는 '내부적-수량적' 유연성의 한 유형으로, 내부적-수량적 유연성이 아닌 다른 유연성을 활용하는 것이 얼마나 용이한가는 시간제 일자리의 상대적인 가치에 영향을 미칠 것이다. 예를 들어 노동시장 전반에 있어서 고용보호가 엄격하지 않아 해고와 채용이 자유롭거나, 한시적 고용이나 간접고용과 같은 형태의 비정규직 사용이 용이하다면 이는 양질의 시간제 일자리 활용의 필요성을 낮출 수 있다. 전술한 것처럼 시간제 일자리에선 고용량 확대에 따른 관련 비용의 증가를 수반하기 때문이다. 따라서 시간제 일자리의 질을 낮추어 비용을 감소시키지 않는 한, 시간제 일자리는 후순위 선택지가 될 가능성이 농후하다. 내부적-수량적 유연성에 있어서도 시간제 일자리가 아닌 기존 인력의 초과근로와 같은 방식도 시간제와 결합하는 선택지로 작용할 수 있다. 이 경우 기존 노동자들에게 초과근로를 지시하는 것이 얼마나 용이한지가 영향을 주게 될 것이다.

셋째, 지금까지 살펴본 요인들과 달리, 사용자가 단순히 이해관계 측면에서는 비합리적이지만 양질의 시간제 일자리를 선택하게 만드는 제도 환경이 존재할 수도 있다. 정부 차원의 정책이 대표적이다. 양질의 시간제 일자리 창출이 개별 사용자 입장에서 이익이 되지 않더라도 국민경제 차원에서는 일·가정 양립을 가능케 하고, 고용률을 높이는 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 이 경우 정부는 정책적 개입을 통해 사용자의 이해관계 구성을 바꾸거나 - 예: 시간제 고용에 대한 보조금 정책 - , 양질의 시간제 일자리를 창출할 수밖에 없는 상황을 조성 - 예: 근로자의 근로시간 단축 청구권 보장과 차별금지 - 할 수 있다. 실제로 많은 국가들에서 시간제 근로는 실업문제 개선이나 고용증대를 목적으로 확대되었다(OECD, 2007; Allaart & Bellmann, 2007; 김유휘·이승윤, 2014). 정부 외에도 시간제 일자리 확대에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 노조의 압력을 꼽을 수 있다. 양질의 시간제 일자리에 기반한 고용확대의 대표적인 사례인 네덜란드의 경우를 보면, 노조의 근로시간 축소에 대한 지속적인 요구가 시간제 일자리 확대의 중요한 배경으로 작용하였다. 노조가 전체 근로자의 노동시간 단축을 요구하고, 사용자는 이를 받아들이기 어려운 상황에서 양질의 시간제 고용 확대는 노조와 사용자 모두에게 차선의 선택

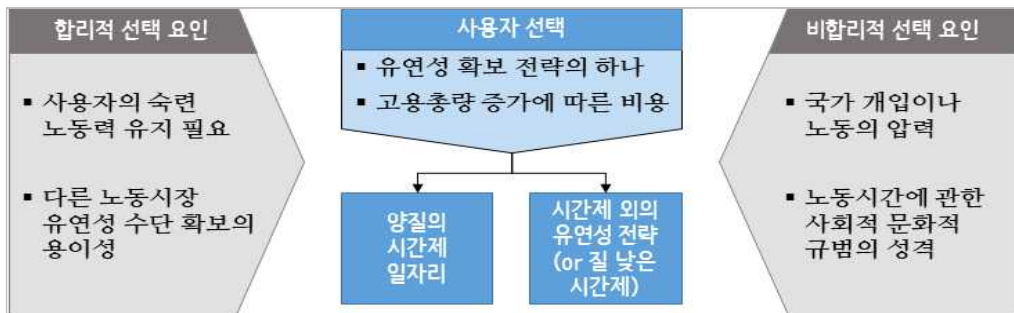
1) 외부적-수량적(external-numerical) 유연성, 내부적-수량적(internal-numerical) 유연성, 기능성(functional) 유연성, 소득(variable pay) 유연성으로 노동시장 유연성을 구분하였다.

이 된 것이다(이승윤·남재욱, 2018).

넷째, 사용자의 선택에 영향을 미치는 또 한 가지의 요인은 해당 사회의 일반적인 규범 내지 문화의 측면이다. 물론 규범이나 문화는 전술한 사용자의 이해관계나 정부 및 노동자의 행위에 의해 형성된다는 점에서 외생적인 요소가 아니다. 그러나 대부분의 제도가 그러하듯, 사회문화적 규범이 일단 형성된 후에는 이후의 제도 경로에 영향을 미치게 된다. 행위자가 어떻게 행동하는 것이 적절하다고 여겨지는 맥락을 형성하기 때문이다(Dimaggio & Powell, 1991). Fagan et al.(2013)은 ‘시간제 근로에 대한 경험 부족, 고정관념, 시간제 근로에 대한 편견, 전일제 근로에 높은 가치를 부여하는 문화’가 강할수록 사용자의 시간제 근로 선호를 저해함을 설명한 바 있다. 노동시간에 대한 노사 일반의 문화나 인식이 양질의 시간제 일자리 창출에 영향을 준다는 것이다.

이상의 제도적 요인들을 종합하여 정리하면 아래 [그림 1]과 같다. 사용자는 시간제 일자리의 효용(노동유연성 확보)과 비용(고용총량 증가비용)을 비교하며 양질의 시간제 일자리를 창출하거나, 아니면 다른 유연성 확보 수단을 선택 또는 질 낮은 시간제 일자리를 만들어낼 수 있다. 이때 사용자의 선택에는 주변 제도 환경이 영향을 미치게 된다. 합리적 측면에서는 숙련 노동력의 유지가 중요한 생산체제는 시간제 일자리의 효용을 증가시킴으로써, 다른 노동시장 유연성의 수단이 용이하지 않은 환경은 대안적 선택지의 비용을 증가시킴으로써 영향을 미친다. 비합리적 측면에서는 국가 개입이나 노동의 압력이 사용자의 선택을 일정 부분 강제함으로써, 노동시간에 관한 사회문화적 규범이 행위의 적절성에 영향을 미침으로써 선택에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

[그림 1] 양질의 시간제 일자리 창출의 제도적 영향요인



자료: 저자 구성.

## 4. 한국 노동시장의 제도 환경과 시간제 일자리

### 1) 한국에서의 시간제 일자리 관련 논의와 정책

한국에서 노동시간에 관한 논의 및 정책 조치들은 오랫동안 시간제 일자리보다는 노동시간의 단축을 중심으로 이루어져 왔다. 특히 법정 노동시간의 단축이 핵심적이었는데, 1989년에는 주당 48시간에서 44시간으로, 2003년에는 주당 44시간에서 40시간으로의 조정이 이루어졌다. 법정 노동시간 단축은 근로자 보호에 초점을 두고 이루어져 왔으며, 실노동시간 단축에 중요한 공헌을 한 것으로 평가된다(배규식 외, 2011).

고용형태로서 시간제 근로는 2007년 '남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률'을 통해 육아기 근로시간 단축이 규정되면서 관심을 모으기 시작하였다. 이명박 정부에서는 노동시간 유연화의 한 축으로 탄력적 근로시간제 및 시간제 일자리를, 박근혜 정부에서는 '고용률 70% 로드맵'의 일환으로 '시간선택제 일자리' 정책으로 추진되었다(이승운·남재욱, 2018). 전반적인 근로시간 단축 논의와 달리, 시간제 일자리에 대한 관심은 일·가정 양립, 노동시장 유연화, 고용률 제고와 같은 정책목표를 염두에 두고 이루어진 것이다. 다만 한국의 경우, 본격적인 시간제 일자리 확대가 추진되기 이전에 이미 시간제 근로자 보호에 관한 내용을 담은 법률이 입법화되었는데, 2007년 도입된 '기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률'이 그것이다. 이 법은 국내적으로는 당시 비정규직의 대다수를 차지하고 있던 기간제 근로자의 보호에 좀 더 중점을 두고 있다고 볼 수 있으나, 시간제 근로자에 대한 차별금지, 초과근로 제한, 통상근로자로의 전환 노력과 같은 내용들을 포괄하고 있었다.<sup>2)</sup> 이에 대해 McCann(2008)은 한국은 시간제 근로자 보호 법률이 동아시아 국가 중 관련 규정을 개척한 사례로, 네덜란드와 같이 불합리한 차별을 방지하고 시간제 근로의 여건을 개선하려는 목적을 갖고 있다고 평가한 바 있다.

시간제 일자리의 확대를 본격적으로 추진한 것은 박근혜 정부의 '시간선택제 일자리' 정책이었다.<sup>3)</sup> 시간선택제 일자리 정책은 '고용률 70% 로드맵'의 일환으로 추진되었다는 점에서 일

2) 이 법에서 '단시간 근로'에 대한 정의는 근로기준법 제2조를 준용하여 "1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자의 1주 동안의 소정근로시간에 비하여 짧은 근로자"를 말한다. 이는 노사정위원회에서 규정한 비정규직의 유형으로서 시간제 근로자의 정의와 거의 동일하기 때문에 편의상 '시간제 일자리', '시간제 근로자'라는 표현을 사용한다.

3) 고혜원 외(2016)는 2013~2016년까지의 시간선택제 일자리 정책을 '신규창출형 중심 운영'(2013~2014년) 시기와 '전환형 일자리 중심 운영'(2015년 이후)으로 구분하여 설명한 바 있다. 신규창출형 중심 운영기에는 기본방향의 제시, 공공부문 시간선택제 일자리 채용계획 제시, 시간선택제 일자리 도입 중소기업 지원, 시간선택제 전용 서비스의 워크넷 개설, 육아휴직 대체인력 종합센터 개설 등이 추진되었으며, 홍보 및 인식강화를 추진하였다. 2014년에는 '시간선택제 일자리 활성화 후속 보완대책'을 통해 전일제에서 시간제로의 전환 활성화, 사회보험 및 퇴직급여에서 불이익 개선, 우수사례 모델 제시 등의 추진계획을 발표하였다. 2015년 이

자리의 '양'에 초점을 두기도 했지만, 실제 네덜란드 사례를 참조로 하여 양질의 일자리로서의 시간제 일자리를 강조했다라는 점에서 시간제 일자리의 질적 측면에 상당한 관심을 둔 정책방향이였다(관계부처합동, 2013). 또한 근로시간 단축과 일·가정 양립, 삶의 질 향상과 같은 목표들이 중요하게 제기되기도 하였다(고용노동부, 2013).

전술한 제도적 환경이라는 차원에서 볼 때 정부의 이러한 정책들은 사용자의 선택에 영향을 미칠 수 있는 주변의 압력으로 작용할 수 있다. 고용노동부(2017a)에 따르면, 2016년 시간선택제 일자리 지원기업은 5,193개, 지원인원은 13,074명, 지원금액은 33억원으로 2013년에 비해 큰 폭으로 증가하였다. 또한 시간선택제 일자리를 도입한 기업과 근로자의 만족도가 모두 높은 수준이고, 기업은 제도의 유지 및 확대를, 근로자들은 필요성에 대하여 공감을 표현하고 있는 것으로 나타났다(고용노동부, 2017b).

물론 이것만으로 시간선택제 일자리 정책이 성공적이었다고 평가할 수 있을지는 의문이다. 적지 않은 연구들에서 시간선택제 일자리 정책의 성과에 대하여 비판적으로 평가하고 있다. 우선 시간선택제 일자리 자체가 선진국들의 정책과 비교할 때 법적 기반이 취약하고, 동등치우·차별금지 조치가 미흡하며, 특히 전일제로의 전환 가능성이 낮다는 문제가 지적된다(김유휘·이승윤, 2014; 윤조덕, 2015; 이승계, 2016). 젠더 관점에서는 여성노동을 주변화하고 오히려 여성의 부담을 증가시킬 수 있다는 점(신경아, 2014; 류선정·장수정, 2015), 실증 결과, 좋은 일자리 창출 효과가 제한적이고, 시간제 근로자의 조직 내 주변화와 같은 문제가 발생하고 있다는 지적이 제기된다(신경아, 2015; 이재완, 2017). 대기업에서의 시간선택제 일자리 창출이 잘 이루어지지 않고, 이루어지더라도 한시적 근로의 성격을 나타내 양질의 일자리와는 거리가 있다는 비판 역시 제기되고 있다.

## 2) 한국의 시간제 일자리는 왜 열악한가?

그렇다면 왜 한국의 시간제 일자리는 정부의 정책적 노력에도 불구하고 계속 열악한 것인가? 한 가지 가능한 설명은 시간제 고용이 다른 형태의 비정규성과 중첩되고 있다는 것이다. 즉, 시간제 일자리가 정규직 시간제, 즉 고용기간의 한정이나 간접고용과 같은 다른 형태의 비정규성을 배제하지 못한 경우 불안정성이 중첩된 일자리가 될 수 있다. 기존 연구들 역시 한국에서 상당수의 시간제 일자리가 '순수 시간제'가 아님을 지적하고 있으며(금재호 외, 2013), 시간선택제 일자리 정책에 대한 비판적 평가 중에도 이 정책을 통해 창출된 민간부문 고용의 대

---

후는 '전환형 일자리 중심 운영'이 이루어진 시기로 기간제-시간제 근로자의 무기계약 전환 지원, 영세사업주 지원, 간접노무비 지원 등이 나타났다. 주로 ① 공공부문에서의 시간선택제 일자리 창출, ② 민간부문 시간선택제 일자리 창출 사용자에 대한 재정적 지원이 핵심 정책수단이었다.

다수가 시간제이면서 동시에 한시적임이 지적된다(노광표, 2013). 실제로 2017년을 기준으로, 시간제 근로자의 49%만이 순수 시간제 근로자이며, 나머지 51%는 시간제임과 동시에 한시적 근로자이거나 비정형근로자, 혹은 두 가지 모두에 해당한다. 따라서 이 51%의 상황이 전체 시간제 근로자의 열악한 고용조건을 원인일 가능성이 있다.

아래 [표 1]은 유형별 시간제 근로자의 비율과 주요 근로조건을 나타내고 있다. 예상과 달리, 한시적 고용이거나 비전형 고용이 아닌 순수시간제 근로자의 고용조건은 다른 유형의 시간제 근로자와 비교할 때 결코 낮다고 볼 수 없다. 평균 근속기간이나 노조 가입률에서는 다른 유형 대비 다소 높은 추세를 보이지만 그 밖의 조건에서는 다른 유형과 비슷하거나 시간당 임금, 교육훈련 경험 등에서 오히려 낮은 편에 속한다. 시간제 근로자의 열악한 고용조건을 설명할 수 있는 또 다른 가능성은 바로 '평균의 함정'이다. 시간제 일자리는 다른 유형의 일자리들과 비교할 때 일자리 내에서의 이증구조 발생의 가능성이 높다. 임금이나 근로조건에서 상대적으로 양호한 일자리와 그렇지 못한 일자리가 병존하는 것이다(Tijden, 1997; 김유휘·이승윤, 2014).

[표 1] 시간제 근로자의 유형별 비중 및 근로조건 현황

(단위: %, 원, 개월)

구분	인원 비중	시간당 임금	평균 근속 기간	고용 보험	퇴직 연금	교육 훈련 경험	노조 가입
순수시간제	49.4	8,839	25	25.8	21.9	23.1	1.3
한시적 시간제	34.5	9,471	16	23.8	18.0	49.3	0.5
비전형 시간제	12.7	8,668	17	7.2	6.3	24.6	0.0
한시적-비전형 시간제	3.4	9,300	21	29.7	40.2	38.7	1.0

자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료, 2017년.

[표 2]는 여러 근로조건 가운데 시간당 소득과 평균 근속기간의 불평등도를 고용형태별로 비교한 것이다. 불평등도의 파악에는 가장 대표적인 불평등지수인 Gini계수와 함께, Duclos, Esteban and Ray(2004)(이하 DER)의 양극화지수를 함께 살펴보았다.<sup>4)</sup> 분석 결과, 예측대로 시간당 소득에 있어서 다른 집단보다 시간제 일자리에서 Gini계수와 DER지수 모두 가장 큰 불평등도를 나타냈다. 그러나 평균 근속기간의 경우 비전형 근로자에 비해 불평등도가 낮았고, 양극화 정도는 전체 비정규직 평균과 크게 차이나지 않음을 확인하였다. 시간제 일자리의 이증구조는 일부 확인되지만, 이것으로 모든 면의 근로조건 불평등을 설명하기는 어렵다.

4) DER 양극화지수는 가장 대표적인 양극화지수인 ER지수와 마찬가지로 집단 내의 동질성·이질성 함수를 바탕으로 분포의 양극화 정도를 측정하면서도, 계층구분에 임의성이 있다는 ER지수의 문제점을 해결한 측정방법이다. DER계수의  $\alpha$ 값은 양극화 지수의 민감도를 나타낸다.

[표 2] 고용형태별 시간당 소득 및 평균 근속기간 불평등도 비교

구분	시간당 소득			평균 근속기간 (월)		
	Gini	DER (0.5)	DER (1.0)	Gini	DER (0.5)	DER (1.0)
임금근로자	0.357	0.234	0.211	0.628	0.394	0.357
정규직	0.340	0.225	0.186	0.565	0.344	0.273
비정규직	0.350	0.226	0.203	0.709	0.414	0.377
한시적	0.333	0.221	0.199	0.666	0.378	0.320
비전형	0.334	0.214	0.177	0.759	0.431	0.379
시간제	0.389	0.248	0.236	0.712	0.387	0.321

자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료, 2017년

결국 시간제 일자리의 질이 열악한 이유를 찾으려면 한국에서 시간제 일자리를 창출하는 부문이 어디인가를 살펴볼 필요가 있다. 2017년을 기준으로 시간제 일자리의 약 83%는 30인 미만 소규모 사업장에서 만들어지고 있으며, 특히 41.2%는 5인 미만의 영세사업장에서 만들어진다. 각 업종에서 시간제 일자리가 차지하는 비율을 살펴보면, 사회서비스 부문에서 약 36%가 가장 많은 시간제 일자리가 만들어지고, 개인서비스와 유통서비스가 각각 21%와 15%로 뒤를 잇는다. 반면 광업·제조업은 5%, 서비스 부문 중에서도 생산자서비스와 사업서비스는 각각 4%와 7%로 비중이 낮다. 이를 직종별로 살펴보면, 단순노무직이 36%로 가장 높고, 판매서비스직 34%, 전문·관리직이 16%로 뒤를 잇는다. 이미 잘 알려진 바와 같이 시간제 일자리는 여성 비중이 71%로 압도적으로 높다. 종사상 지위에 있어서 상용직은 13%에 불과한 반면, 임시직이 66%, 일용직이 21%를 차지한다. 요약하면, 한국에서 전형적인 시간제 일자리는 '① 사회·유통·개인서비스업의, ② 소기업과 영세기업에서, ③ 대체로 저숙련 직종에 종사하는, ④ 여성의 임시직 일자리'임을 알 수 있다. 시간제 일자리의 이 같은 상황은 '좋은 서비스 일자리'를 창출하는 것이 어려움을 의미한다. 후술하겠지만, 한국의 노동시장 특성을 고려할 때, 위와 같은 일자리 특성은 모든 면에서 질 낮은 일자리가 지배적일 수 있는 조건들로 작용하기 때문이다.<sup>5)6)</sup>

5) 업/직종에 따른 일자리 분류는 경찰조사 분류를 바탕으로 박정수 외(2012) 및 이다미(2017)의 분류방법을 참조하여 재분류한 것이다.

6) 게다가 이와 같은 조건은 시간의 경과에 따른 변화 양상이 나타나지 않는다. 시간선택제 일자리 정책이 시작된 2013년과 2017년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사를 기준으로 살펴보면 시간제 일자리는 약 78만 개 증가했다. 증가분의 80%는 30인 미만 소규모 사업장에서 나타났으며, 300인 이상 대규모 사업장의 증가분은 불과 2.5%로 전체 일자리에서 300인 이상 사업장이 차지하는 비중(2017년 12.5%)에 크게 못 미친다. 산업별로도 2017년 기준 시간제 일자리의 대부분을 차지하는 유통, 개인, 사회서비스가 2013~2017년 사이 증가분의 대부분(73%)을 설명한다. 직업별로도 2017년 시간제 일자리의 70%를 차지하는 단순노무직과 판매서비스직이 해당 기간 증가분의 73%를 차지한다. 유일하게 긍정적으로 볼 수 있는 변화는 종사상 지위 측면에서

결론적으로 한국의 시간제 일자리가 이론적, 정책적으로 예측가능한 것과 달리 정규직은 물론 다른 유형의 비정규직보다도 매우 열악한 조건에 놓여있는 것은, 이 일자리들이 한국 노동 시장에서 가장 열악한 부분에서만 만들어지고 있기 때문이다. 동아시아에서 선구적이라는 평가를 받았던 기간제법을 통한 기본적 보호의 제도화, 박근혜 정부의 시간선택제 일자리를 통한 좋은 일자리 창출 노력에도 불구하고, 실제로 '좋은' 시간제 일자리를 만들 수 있는 규모/부문의 사용자들이 시간제 일자리를 만들지 않고 있는 것이 현실이다.

그렇다면 한국에서 사용자는 정부의 노력에도 불구하고 왜 좋은 시간제 일자리를 창출하지 않는가? 이는 앞서 설명했던 좋은 시간제 일자리가 만들어질 수 있는 제도 환경이 한국에는 부재하기 때문이다. 이어지는 장에서는 한국 노동시장의 제도 환경이 사용자에게 어떤 유인을 만들어내는지를 중심으로 좋은 시간제 일자리가 창출되지 않는 원인을 살펴본다.

## 5. 왜 한국에서는 열악한 시간제 일자리만 만들어지는가?

### 1) 서비스 부문과 중소기업 노동시장의 열악성

주로 시간제 일자리를 만들어내는 영역이 개인·유통·사회서비스 부문의 소규모 기업들이라고 할 때, 만약 이 영역에서 어느 정도 좋은(decent) 일자리가 만들어진다면 제조업 부문이나 대기업들이 시간제 일자리를 만들지 않더라도 좋은 시간제 일자리가 창출될 수 있다. 그러나 이미 많은 연구들에서 지적된 것처럼 한국의 서비스 부문은 낮은 생산성과 열악한 고용조건을 나타내며, 기업규모에 따른 생산성과 고용격차의 차이 역시 심각한 수준이다. 바로 이 점이 현재 증가하고 있는 사회서비스 일자리의 질을 낮추는 하나의 원인으로 작용하고 있다.

물론 시간제 일자리는 어느 나라에서나 주로 서비스 부문에서 형성된다. 이는 시간제 고용이 산업의 재구성 및 여성의 노동시장 진출과 밀접하게 연관되어 증가하기 때문이기도 하고(O'Reilly & Fagan, 1998), 서비스 부문의 유연화를 확보하려는 사용자의 전략으로 활용되기 때문이기도 하며, 제조업에서 일반적인 교대근무가 시간제 고용과 대체관계를 갖기 때문이기도 하다(Fagan et al., 2013). 따라서 서비스 부문이 어떤 일자리를 창출하는지는 시간제 일자리의 질적 측면에서 상당히 중요한 의미를 갖는다.

한국의 서비스업 고용은 지속적으로 증가하고 있으며, 2016년 기준으로 전체 취업의 약

---

나타났는데, 시간제 일자리 중 상용직의 비중이 2013년 9%, 2017년 13%에 불과한 반면 2013~2017년 사이 증분의 21%가 상용직에서 나타났다. 그러나 이는 전체 근로자의 상용직 증가 속에서 나타난 변화임을 고려할 필요가 있다.

70%를 차지하고 있다. 그러나 부가가치 비중은 59.1%에 불과해 취업자 비중과 부가가치 비중이 대체로 유사한 다른 선진국 대비 서비스업의 생산성은 크게 낮다는 평가를 받는다(심혜정, 2017). 실제로 많은 연구들이 한국 서비스 산업의 낮은 노동생산성과 일자리의 질 문제를 지적하고 있다(황수경 외, 2010; 박정수 외, 2012; 조주현, 2012). 물론 서비스 산업, 특히 노동집약적 성격의 개인 및 사회서비스는 제조업과의 생산성 발전의 속도 차이로 인해 상대적으로 낮은 임금의 일자리를 창출할 가능성이 높다(Iversen & Wren, 1998; Esping-Andersen, 1999). 또한 수요와 공급이 동시에 이루어지며, 총비용에서 인건비가 차지하는 비중이 높은 특성은 노동유연성 요구가 더 높게 나타나게 하는 요인이기도 하다.

그러나 이를 감안하더라도 한국의 서비스업의 낮은 고용의 질은 다른 국가들과 비교해도 이례적인 수준이며, 양질의 시간제 일자리 창출에 있어서 걸림돌이 되고 있다. 이는 기존 연구들이 지적하는 것처럼 지식기반 서비스와 고부가가치 서비스업의 미발달로 인한 것이기도 하지만(심혜정, 2017), 사회서비스 부문과 같이 시간제 일자리 비중이 높은 영역으로 제한하여 비교하더라도 선진국 대비 생산성이나 일자리의 질이 낮다(김주현 외, 2013). 특히 2000년대 중반 이후 일자리 창출의 핵심 산업으로 주목받고 있는 돌봄서비스 부문의 고용의 질은 개선되지 않거나 오히려 악화되고 있다는 평가를 받으며(백학영, 2016), 사회서비스에 이어 두 번째로 시간제 고용의 비중이 높은 유통서비스 역시 매우 열악한 것으로 평가된다(김양희, 2013).

서비스 부문, 특히 사회서비스 부문 일자리의 질과 관련하여 한 가지 지적할 만한 것은 이것이 '정책 실패'의 성격을 갖는다는 점이다. 사회서비스의 확대과정에서 난립하게 된 소규모 영세기관들이 제공하는 일자리의 질이 높지 않고, 사회서비스의 질 역시 낮다(양난주, 2017). 사회서비스 부문의 일자리 확대 노력은 국가가 앞장서서 불안정한 저임금 일자리를 양산한 결과를 초래한 것이다(황덕순 외, 2012). 그리고 이 부분의 고용형태의 많은 비중을 차지하는 것이 시간제 고용이기 때문에, 이는 바로 시간제 고용의 질 문제로 이어진다. 요컨대 서비스 부문에서 이루어진 정책 실패는 좋은 시간제 일자리 창출이라는 또 다른 정책이 소기의 성과를 달성하기 어렵게 하는 제도 환경을 형성한 것으로 볼 수 있다.

서비스 산업 외에 시간제 일자리의 또 다른 특성은 주로 소규모 기업에서 나타난다는 점이다. 이는 부분적으로, 전술한 사회서비스 일자리 정책의 실패와도 증첩되나 그것이 전부는 아니다. 시간제 일자리는 어떤 사업에서든 규모가 큰 사업장보다는, 중소기업에서 주로 만들어지고 있다.<sup>7)</sup>

7) 2017년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사에 따르면 시간제 고용비중은 사회서비스, 개인서비스, 유통서비스, 사업서비스, 광업·제조업 순으로 높는데, 이 산업들의 전체 고용에서 30인 미만 사업장의 고용비중은 각각 46%, 88%, 69%, 58%, 39%를 차지한다. 그러나 시간제 일자리만 놓고 보면 각각 72%, 94%, 88%, 81%, 77%가 30인 미만 기업에서 창출되었다.



문제는 한국이 기업규모에 따른 고용조건의 격차가 이례적으로 큰 노동시장을 갖고 있다는 것에 있다.<sup>8)</sup> 한국의 기업규모별 격차가 다른 국가보다 유난히 큰 원인을 밝히는 것은 본 연구의 목적이 아니지만, 기존 연구들을 통해 일부 요인들을 파악할 수 있다. 첫째, 기업간 관계, 특히 원하청 관계 문제이다. 한국의 대기업과 중소기업 간 원하청 관계를 분석한 연구들은 한국의 원하청 관계가 일본을 비롯한 다른 국가와 비교할 때 종속적·강제적 성격이 매우 강하며(김철식, 2011; 김주훈, 2014), 이러한 종속성에 기반하여 대기업들은 국제경쟁의 심화 등에 따른 경영환경 악화 시 그 위험을 중소기업으로 전가해왔다(한국노동연구원, 2004; 김철식, 2011). 이는 중소기업의 '좋은 일자리' 창출 능력을 저하시키는 원인으로 작용할 수 있다. 둘째, 시간제 일자리가 주로 창출되는 30인 미만, 그 중에서도 5인 미만 영세소기업은 고용의 전근대성 문제를 갖고 있다. 전병유(2011)는 한국의 압축적 경제성장 과정에서 자본주의적 고용관계가 충분히 성숙하기 전에 노동시장 유연화와 이중화로 상징되는 탈산업화 노동시장으로의 전환이 나타났고, 이것이 소규모 기업의 수많은 비공식고용을 초래했다고 설명한다.<sup>9)</sup>

결국 한국 노동시장의 구조적 특성에서 기인하는 소기업 및 서비스 부문의 열악성이 오늘날 시간제 일자리가 열악한 일자리가 될 수밖에 없는 제도 환경이 되는 것이다.

## 2) 한국의 탈숙련적 성장과 근로자 보유(retention) 전략의 부정합

Fagan et al.(2013)의 설명과 같이, 사용자가 비용부담에도 불구하고 양질의 시간제 일자리를 창출하게 하는 인센티브가 핵심 인력의 보유에 있다고 할 때, 좋은 시간제 일자리의 창출은 사용자에게 있어서 숙련 인력이 얼마나 중요한 의미를 갖는지의 영향을 받는다. 한국 노동시장의 핵심부문 사용자에게 노동력이 갖는 경쟁적 요소로서의 의미가 크면 클수록 이들이 노동시장의 유연화를 수용할 유인이 커질 수 있을 것이다.

그러나 한국의 주요 기업들은 생산과정에서 노동자의 숙련에 기대기보다는 정밀기술에 의존하는 탈숙련적 발전을 추구해 왔다. 한국은 흔히 장기고용, 연공임금, 기업별 노조로 대표되는 '일본형 고용시스템'의 한 하위유형이라는 평가를 받았다. 1970년대 이전부터 대기업 화이트칼라를 중심으로, 그리고 1987년 이후에는 생산직에게까지 일본식 고용관행이 확대되었다

8) 많은 연구들이 한국에서 정규직/비정규직의 임금격차보다 기업규모에 따른 임금격차가 더 크다는 점을 지적해왔으며(김대모·유경준, 1996; 조동훈, 2009; 김영미·한준, 2008; 손홍엽·김기승, 2013), 고용안정성이나 사회보장 적용에 있어서도 기업규모별 격차가 고용형태로 인한 격차 못지 않게 크다(정이환, 2007; 2014). 흔히 인지하고 있는 한국 노동시장의 가장 심각한 분절인 고용형태에 따른 격차보다 기업규모에 따른 격차가 더 크다는 것이다.

9) 이병희(2012)의 분석에 따르면, 최저임금/퇴직금/공적연금 중 하나 이상을 적용받지 못하는 근로자는 전체 근로자의 40%를 넘는데, 5인 미만 영세 사업장에서는 78.5%가 이에 해당하는 것으로 나타났다.

(정이환, 2011). 그러나 한국의 장기고용관행은 - 장기고용관행이 뚜렷하게 약화된 IMF 경제위기 이전에도 - 일본의 그것만큼 안정적으로 정착하지 못하였는데, 이는 장기고용을 통해 형성된 내부노동시장을 생산성 향상으로 연결시킬만한 인력운영시스템이 미발달했기 때문이다(정건화, 2003; 정이환, 2011). 그 핵심에 있는 것이 바로 '숙련'의 문제이다.

일본은 기업특수적(firm-specific) 숙련과 이에 조응하는 장기고용관행을 통해 경쟁에 있어서 비교우위를 확보하였다(Estevez-Abe et al., 2001). 그러나 한국은 달랐다. 핫토리 타미오(2007)는 '조립형 공업화 가설'을 제시하고 한국이 산업화 과정에서 노동자의 숙련축적보다는 첨단 정밀기술에 의존한 산업고도화를 추구했다고 설명한다. 일본보다 적어도 20년 늦게 산업화를 추진했던 한국은 일본과 달리 산업 고도화에 필요한 정밀부품 및 소재 생산을 위한 생산인력의 숙련축적과정을 거치지 않고, 1970년대에 등장한 NC(Numerical Control) 자동기계를 활용한 정밀상품 생산을 통해 상품의 고도화를 추구하였다.<sup>10)</sup> 노동자의 숙련을 축적하고 이를 바탕으로 부품 및 소재가공에서 첨단제품 생산까지를 발전시키는 '가공형 산업화'를 한 일본과는 달리, 생산인력의 숙련을 축적하지 않는 대신 일본을 포함한 선발국으로부터 부품과 소재를 수입하고, 수입한 소재를 정밀기계로 조립하여 생산한 중간재 혹은 최종재를 미국이나 유럽 등에 다시 판매하는 식으로 산업을 고도화해 온 것이다(정준호, 2017: 78-79). 이 같은 산업화 과정은 작업장의 숙련을 중시하지 않고, 기계가 쉽게 노동을 대체할 수 있도록 하는 숙련절약형 모델의 특성을 갖는다(여유진 외, 2014: 123). 정준호(2017: 80-84)는 한국의 대기업들이 현재 까지도 높은 수준의 자본투자로 생산과정에서 고도의 자동화를 추구하는 반면, 작업장 숙련을 경시하고 있으며 투자된 자본의 설비가동률을 극대화하기 위해 장시간·저임금 노동을 적극적으로 활용하고 있다고 설명한다.

생산과정이 숙련배제적이라는 것은 사용자 입장에서 노동의 의미가 핵심경쟁력보다 비용에 가까움을 의미한다. 따라서 노동은 상황에 따라 손쉽게 대체할 수 있어야 하며, 장시간·저임금 노동을 통해 자본투자 효과를 극대화할 수 있는 도구가 되어야 한다. 따라서 한국의 생산체제에서 도출되는 사용자의 유인구조는 좋은 시간제 일자리 창출이라는 목표와 상충된다. 사용자는 인력의 총량을 늘리는 시간제 고용보다 최소인력의 고용을 통한 장시간 고용을 선호하며, 설사 시간제 고용을 - 장비 가동률을 높이기 위한 - 보조적 수단으로 이용하게 될지라도 보유(retention) 전략보다는 값싸고 유연한 노동력 확보에 장점을 두게 된다.

물론 이 같은 숙련구조의 역사적 경로에 관한 설명은 제조업에 더 잘 부합한다는 점에서 일반적으로 시간제 일자리가 많이 창출되는 서비스 산업과는 다르다고 할 수도 있다. 그러나 크

10) 이는 순수한 의미의 '선택지'라고 볼 수 없는 측면도 존재한다. 상대적으로 기술혁신 속도가 늦었던 일본의 산업화 시기와 달리, 한국의 산업화 시기는 기술혁신 속도가 빨라 시행착오를 거치며 숙련을 축적할 여유가 없었던 측면도 있기 때문이다(핫토리 타미오, 2007: 103; 정준호, 2017: 79).

계 두 가지 측면에서 탈숙련적 발전은 서비스업 고용에 있어서도 중요한 의미를 갖는다. 첫째, 동일한 경제단위 내에서 제조업과 서비스업 일자리는 상호 연계된다. 옥우석(2013)은 한국 서비스업 저생산성의 상당 부분은 제조업의 서비스 외주화에 기인하고 있다고 분석하였다. 수출 제조기업이 외부 수요 변동에 대한 대응력을 높이고자 생산과 관련된 저숙련·저부가가치 활동을 외부화하는데, 이것이 저숙련 서비스업의 성장으로 이어진다는 것이다. 따라서 제조업과 서비스업의 숙련격차가 커지고, 제조업의 탈숙련적 발전이 서비스업에까지 영향을 주게 된다. 둘째, 제조업의 서비스 외주화와 상대적으로 관련성이 적은 사회서비스 영역에서도 저숙련 문제가 발견된다. 물론 서비스 산업은 일반적으로 기업특수적 숙련의 성격이 약하여 사용자 입장에서 제조업에 비해 장기고용의 유인이 적다고 평가된다(정이환, 2003; 오계택, 2010; 강순희, 2011; 장홍근 외, 2014). 사회서비스 영역의 경우, 의료인력과 같은 고속숙련 인력도 포함하나, 다수를 이루는 돌봄서비스 인력의 경우 저숙련으로 분류되는 것이 일반적이다.

그러나 사회서비스는 공급인력의 숙련 - 일자리의 질 - 과 서비스 품질이 밀접하게 연관되는 특성을 나타낸다. 대인사회서비스는 생산과 소비가 서비스 제공자와 이용자의 상호작용을 통해 동시에 이루어지므로 공급인력의 질 관리가 전체적인 서비스 질의 관리와 직결된다(김은정, 2011). 기업에서 OJT를 통해 숙련이 형성될 가능성은 낮은 반면, 숙련의 중요성은 크기 때문에 정부의 숙련형성 관리 역할이 무엇보다 중요하다. 정부가 사회서비스 인력의 숙련을 보장하고, 이것이 양질의 서비스로 이어지면서, 정부의 재정보조에 의한 이용자 외에도 일반이용자의 서비스 구매가 이어짐으로써 서비스 제공 기업의 좋은 일자리 창출 역량 역시 제고되는 것이 선순환 구조로 이어진다. 반대로 서비스 인력의 숙련은 낮고, 서비스 공급은 정부 재정을 지원받는 한정된 구매자에게 서비스를 제공하는 영세기업 간 경쟁으로 이루어지며, 서비스 질은 낮은 상태를 유지하는 것이 악순환이라고 볼 수 있다. 현재 한국의 사회서비스 부문은 후자에 가까운 상황으로 평가되어 '사회서비스 산업화의 실패'라는 비판을 받고 있다(양난주, 2017). 실제로 한국 서비스 산업의 인력관리와 숙련을 분석한 연구들은 공통적으로 숙련 부족 및 잦은 인력의 이동을 문제점으로 제시한다(정이환, 2003; 오계택, 2010; 강순희, 2011; 장홍근 외, 2014).

서비스 산업 전반적으로 낮은 숙련구조와 기업 특수적 숙련 성격의 부재는 사용자 입장에서 인력 보유에 기초한 전략을 사용할 여지를 낮춘다. 전반적인 숙련수준이 낮고, 이직이 활발한 환경에서 사용자는 시간제 근로를 통해 숙련인력을 유지하려는 전략을 취할 가능성이 낮다. 현재 한국의 사회서비스 영역은 재가서비스와 같이 시간제 노동을 필요로 하는 영역을 중심으로 시간제 일자리가 다수 나타나고 있으나(장홍근 외, 2014; 양난주, 2017), 이를 보유전략에 기초한 좋은 시간제 일자리 창출과 연결시키기는 어렵다.

요컨대 한국의 생산체제는 산업화의 역사와 현황, 제조업과 서비스업을 막론하고 노동자의 숙련을 중시하지 않는 탈숙련적 성격을 강하게 나타내고 있다. 탈숙련적 생산방식에서 사용자에게 노동은 경쟁력보다는 비용으로서의 의미를 갖는다. 따라서 고용 관련 전략의 중심은 비용 최소화애 있지, 숙련인력의 확보에 있지 않다. 이는 상대적으로 안정적인 고용과 높은 소득을 보장받는 중심인력을 최소화하고, 주변부 인력은 외주나 하청을 통해 외부화하거나 저임금 비정규 고용의 형태로 활용하는 전략으로 기울어지기 쉬운 제도 환경을 형성한다. 따라서 숙련인력 보유를 위한 노동시간 유연화의 수용이라는 양질의 시간제 일자리 창출 방식은 한국의 사용자에게 효용이 높은 전략이 아닐 가능성이 높다.

### 3) 대안적 유연성의 확보 수단

비록 양질의 시간제 일자리가 사용자에게 높은 효용을 갖지 못하더라도 다른 유연성 확보 수단의 선택이 어렵다면, 그때는 시간제 일자리를 선택할 수도 있다. 전술한 바와 같이 시간제 일자리는 내부적-수량적 유연성을 제공하는 하나의 방식이기 때문이다. 엄격한 고용보호로 인해 외부적-수량적 유연성 확보가 어려운 네덜란드에서 사용자들이 비교적 양질의 시간제 일자리를 활용하여 총 노동량에서의 유연성을 확보하고 있는 것이 그 전형적인 예다(이승윤·남재욱, 2018).

그러나 시간제 근로가 내부적 수량적 유연성 확보의 유일한 수단은 아니다. 배규식 외(2011: 13)는 노동시간 유연성을 확보하는 다양한 수단들을 제시한 바 있다(표 3 참조). 기업이 선택할 수 있는 노동시간 유연성의 수단 중 시간제, 탄력적 근로, 단축근로 등은 충분한 인력을 확보한 상태에서 필요 시 노동시간을 감소시키거나 조정하는 방식에 해당한다. 반면 교대제, 야간/주말/휴일근로, 연장근로 등은 최소한의 인력을 확보한 상태에서 이들의 노동시간을 증가시키는 방식이다. 이 두 전략은 모두 내부적-수량적 유연성을 확보하는 수단이지만, 유연성을 확보하기 이전의 출발점이 충분한 인력인지, 아니면 최소인력인지에 차이가 있다. 사용자가 충분한 인력 혹은 최소인력에 기초한 전략을 선택하는 것에 영향을 미치는 요인은 여러 가지이겠지만 생산에서 노동자가 차지하는 의미가 영향을 미치리라는 것을 짐작하기란 어렵지 않다. 즉, 앞 절에서 설명한 한국의 탈숙련적 성장은 최소인력에 기초한 전략과 친화성을 갖는다. 한국의 생산체제가 노동자의 숙련을 배제하고 자본투자로 이를 대체하며 최소인원의 장시간 근로를 통해 투자수익을 극대화하는 경향을 가진다고 할 때, 근로인원의 양적 증가를 필요로 하는 시간제 근로에 비해 적은 인력의 노동시간 증가에 기초한 초과근로가 제도적 정합성이 높은 노동시간 유연성의 확보수단이 된다.

**[표 3] 노동시간의 유연성 확보**

근로자의 선택지	기업의 선택지
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유연한 노동시간/스케줄</li> <li>- 노동시간 계좌제</li> <li>- 시간제(감소/증가된) 노동시간</li> <li>- 선택적 근로</li> <li>- 집중근로</li> <li>- 단축근로</li> <li>- 휴가(부모휴가/가족돌봄휴가/안식휴가/경력 중 휴가, 교육과 훈련휴가)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유연한 노동시간/교대조(다양한 노동시간)</li> <li>- 시간제(감소/증가된) 노동시간</li> <li>- 일하기 힘든 노동시간(야간/주말/휴일 등)</li> <li>- 연장근로</li> <li>- 탄력적 근로</li> <li>- 보상휴가제</li> <li>- 단축근로</li> </ul>

자료: 배규식 외(2011: 13)

실제로 기존 연구들은 한국에 노동시간 유연성을 확보하기 위한 다양한 수단들이 미비할 뿐 아니라 그나마 존재하는 탄력적 노동시간제나 선택적 근로시간제의 활용도 역시 높지 않음을 보여준다(윤윤규 외, 2008; 배규식 외, 2011). 시간제 노동의 활용비중은 증가하고 있으나 여전히 다른 유형의 유연성 확보수단이 지배적이며, '좋은 일자리'를 제공할 수 있는 사용자들이 시간제를 선호하지 않는 까닭 역시 이 같은 대안의 존재로 설명이 가능하다. 사용자가 내부적-수량적 유연성을 추구하는 방식은 시간제 노동이 아닌 기존 전일제 근로자의 연장근로이며, 현존하는 시간제 근로는 쉽게 쓰고 버릴 수 있는(disposable) 일자리로 기능할 뿐이다(배규식 외, 2011).

수량적 노동유연성의 또 다른 선택지는 외부적-수량적 유연성이다. 사용자 입장에서 해고와 채용의 자유가 충분히 높을 경우 노동시간 유연성은 아니더라도 노동공급량의 유연성을 확보하는 것이 가능하다. 따라서 수량적 유연성이라는 측면에서 시간제 고용(내부적-수량적 유연성)과 해고규제(외부적-수량적 유연성)는 서로를 대체하는 수단으로 작용할 수 있다. 똑같이 '유연안정성' 모델의 전형으로 꼽히지만, 네덜란드가 엄격한 고용보호에 시간제 고용을 결합한 반면, 덴마크는 낮은 고용보호로 전반적인 유연성을 추구했다는 점이 이를 방증한다(조돈문, 2014).

한국 노동시장의 유연성은 노동시간의 유연성보다는 외부적-수량적 유연성 중심의 성격을 보인다. 한국 노동시장의 유연성은 노동시간의 유연성보다는 외부적-수량적 유연성 중심의 성격을 보인다. 2013년을 기준으로, 정규직의 고용보호지수는 2.29로 네덜란드(2.84)보다 낮지만, 덴마크(2.10)보다는 높고 OECD 평균(2.04)보다는 상당히 높은 수준이다.<sup>11)</sup> 그러나 이것만으로 한국 노동시장의 실질적인 외부적-수량적 유연성이 덴마크와 네덜란드의 중간에 있다고 보기는 어렵다. 그 이유는 첫째, EPL 지수는 고용보호를 위한 정책적 '노력'을 보여주지만 그

11) OECD Strictness of employment protection: individual dismissals(regular contract), EPR version 3.

결과가 항상 노력만큼 나타나는 것은 아니다. 따라서 고용보호의 '결과' 지표를 살펴볼 필요가 있는데, 대표적인 결과지표인 평균 근속기간에서 한국은 OECD 어떤 국가들보다도 여전히 낮다. 이는 정규직만 놓고 보아도 마찬가지이다(남재욱 외, 2016). 둘째, 대기업-정규직으로 대표되는 일부 노동시장 내부자의 고용안정성과는 별개로, 한국의 주변부 노동시장은 매우 광범위하고 그 불안정성 역시 높다. 한국의 비정규직 고용 비중은 경제활동인구조사(2017년)를 기준으로 볼 때 전체 고용의 33%를 차지하나, 불안정 고용의 비중은 이보다 더 높게 나타난다.<sup>12)</sup>

노동시장의 절반이 유연불안정성을 가지고 있다는 것과 상대적으로 '좋은 일자리'를 제공하는 사용자가 이를 통해 유연성을 확보하고 있다는 것이 같은 의미는 아닐 수 있다. 전체 노동시장의 안정성 분포와 무관하게 상대적으로 규모가 큰 기업들이 안정적 고용을 제공하고 있다면, 안정적인 부분의 사용자들은 외부적-수량적 유연성을 혜택을 보지 못하고, 결과적으로 내부적 유연성으로 눈을 돌릴 가능성도 있다. 그러나 한국의 경우가 이렇다고 보기는 어렵다. 첫째, 비정규직의 대부분이 소규모기업에서 창출되는 것은 사실이지만, 대기업의 비정규직 사용 비중이 적지 않다. 고용형태공시제 결과를 바탕으로 분석한 김유선·박관성(2017)의 연구에 따르면, 사내하청 등 숨어있는 비정규직을 포함할 때 300인 이상 대기업이 사용하는 비정규직이 전체의 40%를 점유하며, 거대기업일수록 오히려 비정규직 사용 비중이 더 높다. 둘째, 전술한 바와 같이 한국의 수출대기업들은 외주와 하청의 형태로 노동비용을 외부화하려는 경향이 강하다(한국노동연구원, 2004; 김철식, 2011). 따라서 소규모 기업에서 나타나는 불안정한 일자리들이 규모가 큰 기업의 일자리와 독립적이지 않으며, 외주와 하청을 통한 외부적-수량적 유연성이 대기업의 편익으로 연결된다고 볼 수 있다. 이상의 내용을 정리하면, 한국의 사용자들에게 시간제 고용은 상대적으로 비용이 많이 들고 기존의 생산방식과 적합성이 낮은 유연성 선택지이며, 불가피한 경우가 아니라면 기존의 유연성 전략에 비해 후순위가 된다. Fagan et al.(2013)의 설명처럼 시간제 근로에 대한 기능적 대안이 이미 존재하기 때문에 좋은 시간제 일자리를 창출한 유인이 낮은 것이다.

12) 종사상 지위상 임시일용직을 비정규직으로 분류한 김유선(2017)과, 사내하청과 특수고용과 같이 실질적으로 비정규고용이나 정규직 또는 자영자로 분류되는 이들을 비정규직으로 분류한 장지연(2017)은 각각 42.4%, 42.5%로 비정규직 규모를 제시한 바 있다. 여기에 기업규모별 격차를 추가로 고려할 필요가 있는데, 장지연(2017)은 공공부문과 대기업 정규직의 25~30%만이 확실한 안정성을 갖고 있다고 평가하였으며, 이호연·양재진(2017)은 고용과 소득 양 측면에서 안정적인 절대적 내부노동시장의 규모를 약 44%로 평가하였다. 물론 연구자에 따라 차이는 있지만 한국에서 대체로 안정적이라고 할 수 있는 노동시장의 규모는 적게는 30%에서 많아도 60%에 미치지 못하는 것으로 평가되고 있다. 바꾸어 말하면, 사용자가 외부적-수량적 유연성을 확보할 수 있는 노동시장의 규모가 대략 전반 수준에 이르다는 것이다.

#### 4) 다른 행위자의 압력

네덜란드에서 시간제 고용의 확대는 경제위기를 극복하기 위한 사회협약 과정에서 노조의 끈질긴 근로시간 단축 요구에 대한 차선의 방안으로 선택되었다(이승윤·남재욱, 2018). 반면, 이탈리아와 스페인에서는 노조의 반대가 시간제 일자리 도입을 억제하는 방향으로 작용하기도 했다(Cebrián et al., 2003; Fagan et al., 2013 재인용). 이처럼 사용자에게 가해지는 다른 행위자들의 압력의 방향은 경제적 효율성과는 별도로 사용자의 의사결정에 영향을 줄 수 있다.

사용자에게 압력으로 작용할 수 있는 대표적인 노동시장 행위자가 바로 '조직노동'이다. 그러나 한국의 조직노동이 양질의 시간제 일자리 창출을 요구했다고 볼 수 있는 증거는 별로 없다. 오히려 노조와 근로시간에 관한 기존 연구들은 노조가 조직된 사업장에서 근로시간 단축의 경향이 나타나지 않으며, 초과근로가 유의하게 증가한다고 지적한다(조윤기·배규한, 2001). 이는 노조가 초과근로를 통해 대기업-남성 중심의 조합원의 소득을 증가시키는 전략을 취함으로써 장시간 노동체제의 한 축으로 기능하고 있음을 보여주는 것이다. 물론 이는 노동자들의 자발적 선택이라기보다는 저임금 구조 하에서 형성된 제도적 장시간 노동체제가 이들의 선택을 제약한 결과일 것이다(배규식, 2012). 그러나 그 원인이 어디에 있든 한국에서 조직노동이 질 좋은 시간제 일자리 창출이나 근로시간의 유연성을 증가시키려는 요구에 있어서 어느 정도 소극적이었던 것 역시 사실이다. 초과근로를 통해 추가수당을 확보하는 대기업-정규직-남성이 한국의 노동자 일반을 대표하는 것은 아니다. 그러나 이들과 달리, 일·가정 양립에 관심이 많은 여성들이나 '워라벨(work & life balance)'을 중시하는 경향을 보이는 청년층은 노조가 조직되지 않은 사업장에서 일하는 경우가 많고, 결과적으로 이들의 목소리는 드러나지 않는다.

노조가 사용자로 하여금 노동시간 단축과 그 한 부분으로서의 좋은 시간제 근로를 압박하는 행위자로 기능하지 않는다고 할 때, 외부에서 압력을 가할 수 있는 다른 주체는 '정부'이다. 전술한 것처럼 실제로 한국정부는 노동시간의 유연성 확보를 추진해 왔으며, 지난 정부의 시간선택제 일자리 정책은 좋은 시간제 일자리 창출을 정책목표로 명확하게 설정하고, 공공부문에서의 시간선택제 일자리 확대와 민간부문 지원에 초점을 기울여왔다. 그러나 시간제 일자리에 대한 차별방지 및 동등처우 보장 장치의 미흡, 낮은 시간제-전일제 간 전환 가능성, 사회보장을 포함한 사회적 보호제도의 부족, 시간제 일자리에 적합한 직무형태 개발 등 인프라 부족, 시간선택제 종사 근로자의 직장 내 주변화 문제 등에 대한 대안이 부족하다고 지적되고 있는 현실이다(김유휘·이승윤, 2014; 송영남, 2015; 신경아, 2015; 장수정·류선정, 2015; 이재완, 2017). 이는 정부의 시간선택제 일자리 정책이 민간 사용자에게 책임을 부과하거나 근로자의 시간선택권을 제도적으로 보장하는 방식보다는, 일자리 창출 시 일정기간 지원을 제공하는 방식으로

이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 전술한 노동시장의 제도적 배열 속에서 좋은 시간제 일자리 창출은 사용자에게는 경제적으로 비효율적인 선택으로서의 성격을 갖게 되는데, 정부의 지원이 이러한 비효율을 상쇄하는 수준으로 이루어지기는 쉽지 않다.

## 5) 노동시간에 관한 사회문화적 규범

Fagan et al.(2013)은 전일제 근로를 표준으로 여기고 장시간 근로를 직업에 대한 헌신과 생산성으로 취급하는 문화는 좋은 시간제 일자리 창출에 불리한 여건을 형성한다고 지적한 바 있다. 한국의 노동시장은 점차 감소하고는 있으나 여전히 OECD 회원국 가운데 가장 긴 시간 일하는 국가 중 하나다.<sup>13)</sup> 한국의 장시간 노동체제는 산업화 과정에서 형성되고, 저임금, 포괄임금제, 근로시간 관련 규제의 부실함, 미온적 집행과 같은 주변 제도 안에서 안정적으로 정착해 있다(배규식, 2012). 한국의 장시간 노동은 산업화 과정에서 형성된 탈속련적 성장전략 및 저임금 노동과 관련성을 맺으며 형성되어 생산시스템, 임금제도, 가족제도, 작업조직 등 주변 제도와 상호보완성을 구축한 것이다.

일단 형성된 제도는 문화적, 규범적 영향력을 발휘하게 된다. 예컨대 한국기업의 즉흥적·대면 중심적 일 문화나 빨리빨리 문화는 장시간 노동과도 정합성이 높다(배규식 외, 2011). 또한 정시퇴근을 백안시하고, 퇴근 시 상사의 눈치를 보며, 휴가사용을 자제하는 문화, 사람을 적게 쓰고 초과근로를 많이 시키는 것을 유능한 경영이라고 생각하는 경향, 사회전반적인 여가 인프라의 부족도 장시간 노동을 유지시키는 문화로 지적된다(고려대학교 산학협력단, 2012). 장시간 노동을 근로의 표준으로, 나아가 바람직한 것으로 여기는 사회문화적 규범은 일단 형성되고 나면 질 좋은 일자리 창출에 불리한 제도 환경으로 작용한다. 예를 들어, 시간제 근로가 시간제로 기능하기 위해서는 초과근로에 대한 예측가능성과 제한이 필요한데, 초과근로가 당연시되는 문화에서 이는 쉽지 않다. 또한 전일제 중심의 조직문화에서 시간제 노동자들은 생산성이 떨어지는 인력으로 취급받기 쉬우며, 결과적으로 조직 내에서 주변화된다(신경아, 2015). 이상의 내용을 정리하면, 일단 장시간 노동 문화가 직장 내 일반적인 규범으로 자리잡게 된 후에는 양질의 시간제 일자리나 단축근로, 탄력적 근로와 같이 이 규범에서 벗어나는 노동시간 체제를 억압하는 요인으로 작용하게 되는 것이다.

13) 2017년 기준, 연간 노동시간은 2,024시간으로 멕시코(2,258시간) 다음으로 길며, 이는 OECD 평균(1,746시간)보다 압도적으로 높은 수준이다.



## 6. 결론 및 정책적 시사점

제도적 상호보완성의 개념에서는 특정한 제도가 효과적으로 작동하려면 그 제도의 주변을 둘러싼 환경과 정합성이 있어야 한다고 설명한다. 따라서 이는 기본적으로 제도의 변화보다는 유지를 설명하는 정태적 이론의 성격을 갖는다(Thelen, 2010; Campbell, 2010). 특정한 한 제도를 변화시키고자 하더라도 기존 제도와의 정합성이 확보되지 않을 때, 그 변화는 당초 의도대로 이루어지지 않을 것이라고 보기 때문이다.

아래 [표 4]는 한국에서의 좋은 시간제 일자리와 관련된 본 고의 논의들을 정리한 것이다. 정부는 시간선택제 일자리 정책을 통해 시간제 고용을 창출하고, 이를 기반으로 고용률 제고, 일·가정 양립지원, 노동시장 유연화 등의 목표를 달성하고자 했다. 그러나 지금까지 살펴본 바와 같이, 사용자를 둘러싼 한국의 노동시장 환경 - 숙련구조, 유연성 확보 방식, 주변의 압력, 노동문화 - 은 대부분의 사용자들로 하여금 양질의 시간제 일자리를 창출할만한 유인을 제공하지 못했다. 이 같은 상황에서 만들어지는 시간제 일자리는 노동시장의 가장 열악한 주변부에서, 근로자 보유 및 내부적·수량적 유연성의 확보보다는 저비용·저보호 인력사용의 수단으로 이용되었다.

[표 4] 한국 노동시장의 제도와 시간제 일자리

구분	사용자 입장	시간제 일자리
숙련 구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 숙련배제적 산업화 과정 → '비용'으로서의 노동</li> <li>▶ (사회)서비스 부문 숙련형성의 숙련형성 부재</li> <li>☞ 인력 보유(retention) 전략의 불필요</li> </ul>	⇒
유연성 확보 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 최소인력고용과 초과근로를 통한 내부적·수량적 유연성</li> <li>- 장시간 노동과 숙련배제·자본투자 확대 간 정합성</li> <li>▶ 한시적 고용, 외주·하청을 통한 외부적·수량적 유연성</li> <li>☞ (좋은) 시간제 일자리를 통한 유연성 확보 불필요</li> </ul>	
주변 행위자 압력	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ [노동] 장시간 노동의 공모자 역할</li> <li>- '대기업-남성-생산직'의 초과근로수당 확보 유인</li> <li>- 청년 및 여성 노동력의 대표성 부재</li> <li>▶ [정부] '지원' 중심의 시간제 정책 → 역유인 극복 실패</li> </ul>	
노동 문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 장시간 고용이 일반화되고 긍정적으로 평가받는 문화</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ '좋은 일자리'를 창출할 수 있는 경제의 핵심 부문으로부터의 외면</li> <li>■ 소기업 및 저숙련 서비스업중심으로 시간제 고용 창출</li> <li>- 시간제 사용 목적은 비용절감</li> <li>- 한국 노동시장의 성격</li> <li>- 대·중소기업 격차의 심화</li> <li>- 서비스산업 부문의 낙후</li> <li>☞ 열악한 시간제 일자리 형성</li> </ul>

자료: 저자 구성.

그렇다면 좋은 시간제 일자리의 창출이 불리한 한국의 제도적 구조는 바뀔 수 있는 것인가?<sup>14)</sup>

14) 이와 관련하여 Amable(2000; 2015)의 제도적 상호보완성 논의는 행위자의 정치적 역학관계가 제도 변화에 영향을 줄 가능성을 제시한다는 측면에서 중요한 의미를 갖고 있다. 본 논문은 시간제 일자리의 제도적 환경

장기적 관점에서 노동자들의 이해대변구조 개편은 잠재적으로 사용자의 시간제 일자리 창출 및 근로조건 개선에 영향을 미치는 외부 행위자를 형성하는 변화를 가져올 수 있다. '남성-대기업-정규직' 중심으로 구성된 기존의 노조는 노동시장 단축 및 그 일환으로서의 시간제 일자리에 대한 이해관계가 적다. 하지만 전체 노동자의 구성에서 이들의 비중은 점차 줄어들고 있으며, 여성, 청년, 비정규직의 이해대변 구조에 관한 사회적 관심이 증가하고 있다.

정부 역시 여전히 사용자의 좋은 시간제 일자리 창출을 유도하는 행위자로 기능할 수 있다. 기존의 노동시장제도 구성을 고려할 때, 민간부문 시간제 일자리 창출을 지원하는데 초점을 둔 지금까지의 접근방식이 사용자가 인식하고 있는 좋은 시간제 일자리를 위한 비용을 뛰어넘는 수준이 되기 어려운 것이 사실이다. 따라서 정부의 시간제 일자리 정책은 그 방향을 '일자리 창출'에서 '근로자의 시간선택권'으로 전환하고, 민간 사용자에게 필요한 지원은 계속 이어나가 되, 근로자의 시간선택권이 보장되도록 하는 제도를 점차 확대해 나가야 한다.

이 같은 정책 확대의 일환으로, 2019년 8월, '근로시간 단축 청구권 보장법(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부 개정안)이 국회 본회의를 통과하는 소정의 성과를 거두었다. 근로시간 단축권이 법적으로 보장됨에 따라 근로자는 지금까지 임신, 육아로 제한되어 있던 근로시간 단축을 질병, 사고, 가족돌봄, 학업 등의 특수한 상황 발생 시에도 요구할 수 있게 되었고, 이전까지 근로시간을 결정할 수 있는 권한이 사용자에게 있던 것에서 이제는 근로자가 자신의 선택에 따라 근로시간을 조절할 수 있게 되었다.<sup>15)</sup> 이와 같이 근로자의 생애주기에 따른 노동시간 조정 욕구에 주도성을 부여하는 정책 변화는 양질의 시간제 일자리를 형성함에 있어서 상당 부분 의미 있는 전환을 가져올 수 있다.

이미 창출된 시간제 일자리에 대한 동등처우 및 차별금지 관련 법률을 강화하고 노동현장에서 실질적으로 집행될 수 있게 감독하는 것 역시 정부의 중요한 역할이다. '기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률'과 '남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률' 등을 통해 육아기 근로시간 조정지원과 단기간 근로자에 대한 차별금지원칙이 규정되었다고는 하나, 훈련 및 승진에 관한 차별금지를 비롯한 직장 내에서의 실질적 차별금지를 실현하는 것에 한계가 있고, 사용자가 아닌 근로자에 대한 지원은 부족하다는 평가를 받는다(김유휘·이승윤, 2014; 이승계, 2016). 따라서 실질적 차별금지 및 동등처우에 관한 법적 기준 강화 및 감독, 사회보장에서 동등접근성 확보를 통해 시간제 근로자가 적어도 '시간비례적'으로 동등한 처우를 받도록 제도화해야 한다.

자체를 논의하고 있다는 점에서 이를 본격적으로 다루는 것에는 한계가 있기 때문에 대안적 방향으로서만 언급하고 있지만, 향후 보다 발전된 논의가 이루어질 필요가 있을 것으로 보인다.

15) 근로시간 단축 청구권은 2020년 300인 이상 사업장과 공공기관에 의무 적용되고, 2022년까지 기업 규모에 따라 단계적으로 시행될 예정이다.

정부의 제도화와 노동시간 조정 욕구가 높은 근로자의 이해대변구조를 개선하는 것은 기존의 시간제 일자리 문제를 개선하는 단초가 될 수 있다. 그러나 이것이 Amable의 주장처럼 근로시간 문제를 둘러싼 권력관계를 변화시키고, 장시간 노동을 중심에 둔 기존의 제도적 상호보완성의 사슬 자체를 바꿀 수 있을지는 여전히 불확실하다. 만약 노동시간과 관련된 전반적 제도 및 규범에 변화가 없다면, 시간제 근로자에 대한 처우가 일부 개선되더라도 결국은 노동시장의 주변부에 머물게 될 것임을 예측하기는 어렵지 않다. 따라서 장시간 노동 중심의 관행을 완화시키고 노동자가 생애주기에 따라 필요로 하는 일과 삶의 양립을 가능하게 만들기 위해서는 단순히 '좋은 시간제 일자리 창출'이라는 직접적 목표의 범위를 뛰어넘는 노동시장제도 전반의 변화가 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 제도 개선이 요구된다.

첫째, 노동자의 숙련을 개발할 수 있는 장치는 좋은 시간제 일자리에 우호적이지 않은 제도 환경을 개선하는 조치임과 동시에, 전반적인 생산성을 높일 수 있는 방안이 될 수 있다. 특히 정책을 통해 숙련구조의 변화를 가져올 수 있는 영역이 바로 사회서비스 부문이다. 사회서비스는 그 특성상 공급, 인력관리, 근로자 숙련 관리에서 정부가 직/간접적으로 개입할 수 있는 영역이다. 기존의 산업화와 일자리 창출이라는 관성적 틀을 벗어나 '일자리와 서비스의 질'에 초점을 둔 개입이 이루어진다면, 좋은 시간제 일자리 창출에 있어서도 유리한 환경을 조성할 수 있을 것이다.

둘째, 최소고용과 장시간 노동에 기초한 내부적-수량적 유연성 체계에서 벗어나기 위해서는 실노동시간 단축이 중요하다. 최근 법정공휴일 유급휴무의 확대와 근로시간 특례업종 축소를 핵심으로 하는 실근로시간 단축노력이 제도화되는 추세를 보이는 것은 긍정적이다. 그럼에도 불구하고 장시간 근로가 기존의 임금구조, 고용관행, 노동문화를 포괄하는 '체제'를 형성하고 있다는 점을 고려할 때, 국가의 지속적, 적극적 개입이 요구된다.

셋째, 한시적 고용, 비전형 고용, 사내하청 등 비정규직의 남용에 대한 관리가 필요하다. 현재 한국에서는 대기업일수록 외부적-수량적 유연성에 의존하는 정도가 높고, 그 결과 대기업의 성장과 불안정고용의 확대가 동시에 나타나고 있다(김철식, 2011; 김유선·박관성, 2017). 물론 노동시장의 유연성은 기업이 생산성 극대화를 위해 필요로 하는 요소이겠지만, 사용자가 노동법과 사회보장법의 책임을 회피하는 수단으로 남용되고 있는 측면도 강하다. 따라서 불법파견에 대한 관리, 비정규직 사용에 대한 사유제한 등 입구 규제, 비정규직에 대한 차별금지 및 동등처우 확보 등을 통해 한 편으로 비정규직 노동자들의 상황을 개선하고, 다른 한 편으로 비용절감의 수단으로 비정규직이 남용되는 문제를 개선해야 한다.

넷째, 전반적인 노동시장의 이중구조 개선은 비정규직 문제의 해결에만 국한되는 것이 아니다. 기업규모에 따른 격차, 서비스 산업의 낙후화 등을 개선하는 조치는 노동시장 전반의 '좋은

일자리 창출 능력'을 제고함으로써 결과적으로 시간제 일자리가 '괜찮은(decent)' 일자리가 될 수 있는 환경을 조성할 수 있을 것이다.

끝으로, 시간제 일자리 자체를 어떻게 접근할 것인지도 중요한 문제이다. 본 연구에서 시간제 고용을 통해 좋은 일자리를 제공하는 사례로 네덜란드를 들었지만, 네덜란드는 지나친 시간제 의존으로 인한 젠더불평등 문제나 노동시장 이중화 문제를 안고 있는 모델이기도 하다. 이는 '전일제에서 시간제로의 전환 권리'뿐 아니라 '시간제에서 전일제로의 전환 권리'를 보장하는 것에 더욱 관심을 기울여야 하는 이유이기도 하다. 시간제 고용이 전일제 고용과 분리된 노동시장으로 기능하는 것이 아니라, 생애주기에 따른 개개인의 '시간'에 대한 요구를 반영할 수 있는 형태가 되려면 시간제 근로자가 전일제로 전환을 희망할 때, 이를 가능케 하는 보장 역시 필요하다. 또한 노동시간의 조정이 단순히 일자리의 수를 늘리는 수단이 아니라 개별 노동자의 시간 욕구를 반영하기 위한 수단으로 여기고, 시간제 근로 외에도 다양한 노동시간 조정에 관한 선택지를 보장할 수 있는 방안들을 함께 모색해야 할 것이다.<sup>16)</sup>

---

16) 다만 이를 구체화하기 위해서는 노동시간의 조정과 관련하여 본 연구가 초점을 둔 노동시장 공급측 요인 뿐 아니라, 누가, 언제, 어떤 조건에서 시간제 노동을 희망하는지에 대한 노동시장 공급측 분석이 이루어질 필요가 있을 것이다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강명세 (2007). 생산레짐과 직업복지체제의 유형별 분화와 발전. *평화연구*, 15(2), 77-95.
- 강순희 (2011). 서비스산업의 숙련관리의 특징과 시사점. *월간 노동리뷰*, 2011년 7월호, 28-36.
- 강희영 (2014). 일·가정 양립을 위한 시간선택제 일자리 창출 방안. *한국정부학회 학술발표논문집*, 57-83.
- 고려대학교 산학협력단 (2012). 장시간 근로 개선 쟁점연구. 고용노동부.
- 고용노동부 (2013). 시간선택제 일자리 도입·운영 안내서. 기본연구 2016-18. 한국직업능력개발원.
- \_\_\_\_\_ (2017a). 「2016년 시간선택제 일자리 지원사업 현황」 분석결과 발표. 1.25. 보도자료.
- \_\_\_\_\_ (2017b). 「2016년 시간선택제 일자리 만족도 및 실태조사 결과」 발표. 1.16. 보도자료.
- 고혜원, 이지은, 남지민 (2016). 시간선택제 일자리의 교육훈련 실태와 과제.
- 관계부처합동 (2013). 고용률 70% 로드맵. www.mosf.go.kr.
- 금재호, 배규식, 김은지 (2013). 시간선택제 일자리 및 일·가정 양립 정책 연구. *경제사회발전노사정위원회*.
- 김대모, 유경준 (1996). 기업규모간 임금격차의 원인과 과제: 모기업과 협력업체의 실태를 중심으로. *노동경제논집*, 19(1), 1-27.
- 김복태, 조경호, 문미경 (2014). 정부부문 중복형 시간선택제 일자리 창출에 관한 탐색적 연구: 젠더의 전략적 선택 관점의 적용. *한국인사행정학회보*, 13(3), 219-250.
- 김양희 (2013). 유통서비스업 시간제 일자리의 실제. *한국여성학*, 29(2), 39-66.
- 김영미, 한준 (2008). 기업규모 별 임금격차 분해를 통해 본 한국 노동시장의 구조 변동, 1982-2004. *한국사회학회 사회학대회 논문집*, 55-66.
- 김유선 (2017). 비정규직 규모와 실태. *KSLI 이슈페이퍼*, 2017-14. 한국노동사회연구소.
- 김은정 (2011). 사회서비스 품질관리. *윤영진 외 편. 사회서비스 정책론. 나눔의 집*, 77-91.
- 김유선, 박관성 (2017). 대기업 비정규직 규모: 고용형태 공시제 결과(2017년 3월 현재). *KSLI 이슈페이퍼 2017-08*. 한국노동사회연구소.
- 김유휘, 이승윤 (2014). '시간선택제 일자리' 정책의 분석과 평가. *한국사회정책*, 21(3), 93-128.
- 김윤호 (2007). 비정규직 고용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 합리성 가설과 비합리성 가설의 검증. *노동정책연구*, 7(4), 111-142.
- 김주현, 한상완, 주원, 장후석, 백흥기 (2013). 사회서비스 분야의 산업화를 통한 육성이 필요하다: 사회서비스산업의 국제 비교와 시사점. *현대경제연구원 VIP Report*, 524, 1-24.
- 김주훈 (2014). 경제발전의 전개 형태와 중소기업. *이영훈 편. 한국형 시장경제 체제*. 서울대학교출판문화원, 104-132.
- 김철식 (2011). 대기업 성장과 고용의 불안정화. *백산서당*.
- 김태홍 (2016). 우리나라 남녀시간제 일자리 현황과 특성. *KWDI 이슈페이퍼*.
- 남재욱, 계민지, 조한나 (2016). 한국에서의 유연안정성: 현황과 과제. *비판사회정책*, 50, 76-125.
- 남재욱 (2017). OECD 주요국의 노동시장정책과 빈곤 및 고용성과 비교연구. *노동정책연구*, 17(3), 113-153.
- 노광표 (2013). 시간제선택제일자리, 이대로는 안된다. *지식협동조합 좋은나라 이슈페이퍼*.

- 노용진, 원인성 (2003). 내부노동시장의 성격과 비정규직 고용의 비율. 노동정책연구. 3(2). 47-67.
- 류기락 (2012). 노동시장제도와 청년 고용. 경제와 사회. 96. 252-287.
- 류선정, 장수정 (2015). 프랑스와 한국의 시간제 일자리. 한국프랑스학논집. 89. 269-306.
- 박용철, 임상훈 (2013). 기업별 노동조합의 형성에 있어서 내부노동시장의 영향과 노사의 전략적 선택. 산업관계연구. 23(2). 1-35.
- 박정수, 김천공, 이진우 (2012). 서비스산업 고용구조와 일자리 창출 전략, ISSUE PAPER 2012-298. 산업연구원.
- 배규식, 이상민, 권현지 (2011). 노동시간의 유연성과 개선방안. 정책연구. 2011-06. 한국노동연구원.
- 배규식 (2012). 한국 장시간 노동체제의 지속요인. 경제와 사회. 95. 128-162.
- 백승호 (2005). 분배조정과 생산조정의 제도적 상보성에 관한 비교사회정책연구: 소득 불평등에 미친 영향을 중심으로. 한국사회복지학. 57(4). 91-118.
- 백학영 (2016). 돌봄 노동의 일자리의 질 변화 분석. 사회과학연구. 40(1). 189-217.
- 손흥엽, 김기승 (2013). 대기업과 중소기업의 임금격차 결정요인 분석. 경제연구. 31(4). 63-89.
- 송영남 (2015). 여성 시간선택제 일자리 선택요인에 관한 연구. 경제연구. 33(1). 171-187.
- 신경아 (2014). 시간제 노동과 성평등. 한국여성학. 30(1). 81-112.
- \_\_\_\_\_ (2015). 시간선택제 여성노동자의 조직 내 주변화에 대한 연구. 한국여성학. 31(2). 132-179.
- 신동면 (2006). 한국의 생산체제와 복지체제의 선택적 친화성. 한국정치학회보. 40(1). 115-138.
- 심상용 (2010). 한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식 보장의 복지체제. 사회복지정책. 37(4). 1-25.
- 심혜정 (2017). 우리나라 서비스산업의 국제적 위상과 일자리 창출 효과. IIT TRADE FOCUS. 한국무역협회 국제무역연구원.
- 안상훈 (2005). 생산과 복지의 제도적 상보성에 관한 비교연구: 선진자본주의 국가를 중심으로. 한국사회복지학. 57(2). 205-230.
- 안재홍 (2004). 생산레짐과 복지국가체제 상호연계의 정치. 한국정치학회보. 38(5). 391-416.
- 양난주 (2017). 사회서비스 산업화 전략의 예견된 실패. 월간 복지동향. 227. 14-22.
- 여유진, 김미곤, 강혜규, 장수명, 강병구, 김수정, 전병유, 정준호, 최준영(2014). 한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가. 연구보고서 2014-28. 한국보건사회연구원.
- 오계택 (2010). 서비스산업의 인력관리 현황. 월간 노동리뷰, 2010년 3월호. 18-32.
- 옥우석 (2013). 서비스 아웃소싱과 탈공업화. 안상훈 외, 생산의 국제화와 고용구조의 변화. KDI 연구보고서 2013-04. 223-269.
- 윤윤규, 정승국, 노용진, 이상민 (2008). 산업별 노동유연성에 대한 국제비교 연구: 기업사례 비교를 중심으로. 연구보고서 2008-04. 한국노동연구원.
- 윤조덕 (2015). 시간선택제 일자리제도에 대한 한국과 독일의 비교 분석. 사회법연구. 27. 1-31.
- 이곤수, 이지인 (2014). 여성고용활성화를 위한 시간선택제 일자리 창출가능성 진단: 경상북도 사례. 한국지방자치연구. 16(3). 193-214.
- 이다미 (2017). 한국 노동시장의 젠더불평등과 성별 임금격차: 노동시장에서의 차이와 차별을 중심으로. 비판사회정책. 57. 231-271.

- 이병천 (2011). 정글자본주의에서 복지자본주의로: 복지-생산체제 혼합전략. 사회경제평론. 121-168.
- 이병희 (2012). 사내하도급의 활용 원인과 고용 성과. 산업노동연구. 18(1). 1-33.
- 이승계 (2016). 시간선택제 활성화의 과제와 한계. 경영법률. 26(4). 511-548.
- 이승윤, 남재욱 (2018). 네덜란드 근로시간 유연화와 사회보장제에 대한 사례연구: 시간비례원칙(pro rata temporis-principle) 적용을 중심으로. 사회보장연구. 34(2). 125-155.
- 이재완 (2017). 기혼여성의 경력단절 여부와 시간선택제 일자리정책의 효과성 인식: 시간선택제 일자리 이용경험을 중심으로. 지방정부연구. 21(2). 325-351.
- 이지평, 오정훈, 송태정 (2000). 근로시간 단축의 영향과 기업에의 시사점. LG경제연구원.
- 이호연, 양재진 (2017). 퍼지셋 분석을 통해 본 한국 노동시장의 이중구조와 불안정 노동자. 한국정책학회보, 26(4). 65-103.
- 장수정, 류선정 (2015). 여성의 시간선택제 일자리: 일·가정 양립을 위한 방안으로서의 제언. 젠더리뷰. 39. 4-12.
- 장지연 (2017). 고용형태 다양화와 노동시장 불평등. KLI EMPLOYMENT & LABOR BRIEF. 69. 1-8.
- 장흥근, 강병식, 반정호, 김종진 (2014). 사회서비스 부문 숙련공간의 탐색: 사회복지, 요양, 보육서비스 종사자를 중심으로. 한국노동연구원.
- 전병유 (2011). 노동-복지의 정합성: 유연안정성을 중심으로. 장지연 편. 노동시장구조와 사회보장체제의 정합성. 한국노동연구원. 4-27.
- 전혜숙, 강희영 (2014). 시간제 일자리를 넘어 시간선택제 일자리 창출. 부산여성가족브리프. 21. 1-8.
- 정건화 (2003). 노동시장 구조변화에 대한 제도경제학적 해석. 정이환 외. 노동시장 유연화와 노동복지. 인간과 복지. 105-139.
- 정무권 (2007a). 한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성. 한국사회정책. 14(1). 256-307.
- \_\_\_\_\_ (2007b). 세계화, 민주화, 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 재편. 한국사회정책. 14(2). 6-79.
- 정연택 (2015). 동아시아 복지체제의 특수성. 한국사회정책. 22(3). 303-335.
- 정이환 (2003). 비정규노동의 개념정의 및 규모추정에 대한 하나의 접근. 한국노동경제논집. 9(1). 71-105.
- \_\_\_\_\_ (2007). 기업규모인가 고용형태인가. 경제와사회. 73. 332-55.
- \_\_\_\_\_ (2010). 비정규 노동과 한국 고용체제의 성격. 산업관계연구. 20(2). 41-62.
- \_\_\_\_\_ (2011). 경제위기와 고용체제: 한국과 일본의 비교. 한울.
- \_\_\_\_\_ (2014). 국제비교를 통해서 본 한국의 고용불안정. 경제와 사회. 103. 103-128.
- 정준호 (2017). 한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬. 이병천 외. 한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존. 파주: 돌베개. 70-111.
- 조돈문 (2014). 유연안정성 모델의 두 유형: 덴마크와 네덜란드의 유연안정성 모델 비교. 스칸디나비아연구. 15. 31-62.
- 조동훈 (2009). 패널자료를 이용한 기업규모간 임금격차 분석. 노동정책연구. 9(3). 1-27.
- 조윤기, 배규한 (2001). 노동조합이 근로시간 및 초과근로수당에 미치는 효과분석. 한국동서경제연구. 12(2). 141-162.
- 조주현 (2012). 서비스업의 발전을 위한 정책과제. NARS 현황보고서. 172호. 국회입법조사처.

- 한국노동연구원 (2004). 원하도급업체간 임금격차 실태분석 및 개선방안. 한국노동연구원.
- 햇포리 타미오 (2007). 개발의 경제사회학: 한국의 경제발전과 사회변동. 유석춘, 이사리 역. 전통과 현대. (원문출판: 2005).
- 황덕순, 윤자영, 윤정향 (2012). 사회서비스 산업 노동시장 분석: 아동 보육, 사회서비스 산업 노동시장분석. 연구보고서 2012-08. 한국노동연구원.
- 황수경, 강순희, 권혜자, 김두순, 오계택, 유경준 (2010). 고용구조선진화를 위한 서비스산업의 일자리 창출 역량제고 방안. 한국노동연구원.
- Allaart, P. & Bellmann, L. (2007). Reasons for part-time work: an empirical analysis for Germany and The Netherlands. *International Journal of Manpower*. 28(7). 557-570.
- Amable, B. (2000). Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy*. 7(4). 645-687.
- \_\_\_\_\_ (2003). *The diversity of modern capitalism*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2009). Structural reforms in Europe and the (in) coherence of institutions. *Oxford Review of Economic Policy*. 25(1). 17-39.
- \_\_\_\_\_ (2015). Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism. *Journal of Institutional Economics*. 1-25.
- Anxo, D., Fagan, C., Smith, M., Letablier, M-T., and Perraudin, C. (2007). *Part time work in European Companies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Aoki, M. (1994). The contingent governance of teams: analysis of institutional complementarity. *International Economic Review*. 657-676.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Toward a comparative institutional analysis*. Cambridge: MIT press.
- Buschoff, K. S. & Protsch, P. (2008). (A-) typical and (in-) secure? Social protection and non-standard forms of employment in Europe. *International Social Security Review*. 61(4). 51-73.
- Chalmers, J., Campbell, I. & Charlesworth, S. (2005). Part-time work and caring responsibilities in Australia: Towards an assessment of job quality. *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*. 15(3). 41-66.
- Campbell, J. L. (2010). Institutional Reproduction and Change. In Morgan, G., Campbell, J. L., Crouch, C., Perderson, O. K., and Whitley, R. (eds.) *The oxford handbook of comparative institutional analysis*. Oxford: Oxford University Press. 87-115.
- Clegg, D. (2011). France: integration versus dualization. in Clasen, J. and Clegg, D. (eds.), *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press. 34-54.
- Crouch, C. (2010). Complementarity. In Morgan, G., Campbell, J. L., Crouch, C., Perderson, O. K., and Whitley, R. (eds.) *The oxford handbook of comparative institutional analysis*. Oxford: Oxford University Press. 117-137.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis (Vol. 17)*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Duclos, J. Y., Esteban, J. and D. Ray. (2004). Polarization: Concepts, Measurement, Estimation. *Econometrica*, 72(6). 1737-1772.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford



University Press.

- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001). Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. in Hall, P. A. and Soskice, D. (eds.). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, New York: Oxford University Press. 145-183.
- Eurofound. (2007). *Part-time work in Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Fagan, C. & Walthery, P. (2006). *The role and effectiveness of time policies for reconciliation of care responsibilities*. OECD Life risks, life course and social policy. Paris: OECD European Work and Employment Research Centre.
- Fagan, C., Norman, H., Smith, M. and Menéndez, M. C. G. (2013). *In search of good quality part-time employment*. Geneva: ILO.
- Haipeter, T. (2013). 독일의 양질의 시간제 일자리. 국제노동브리프. 11(9). 17-29.
- Hall, P. A. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Higgins, C., Duxbury, L., & Johnson, K. L. (2000). Part-time work for women: Does it really help balance work and family?. Human Resource Management: Published in Cooperation with the School of Business Administration, The University of Michigan and in alliance with the Society of Human Resources Management. 39(1). 17-32.
- Hinrichs, K. & Jessoula, M. (Eds.). (2012). *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*. New York: Palgrave Macmillan.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1). 5-34.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy. *World politics*. 50(4). 507-546.
- Kalleberg, A. L. (2000). Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work. *Annual review of sociology*. 26(1). 341-365.
- Lee, S. S. Y. (2015). Institutional legacy of state corporatism in de-industrial labour markets: a comparative study of Japan, South Korea and Taiwan. *Socio-Economic Review*. 14(1). 73-95.
- Lyonette, C. & Baldauf, B. (2010). *Quality part-time work: an evaluation of the quality part-time work fund*. London: Government Equalities Office.
- Martin, C. J. & Swank, D. (2008). The political origins of coordinated capitalism: Business organizations, party systems, and state structure in the age of innocence. *American Political Science Review*. 102(2). 181-198.
- \_\_\_\_\_ (2012). *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality*. New York: Cambridge University Press.
- McCann, D. (2008). The regulation of working conditions in Asia and the Pacific: Flexibility, fragmentation and workers' rights in Lee, S. and Eyraud, F. (eds): *Globalisation, flexibilisation and working conditions in Asia and the Pacific*. Geneva: ILO.

- McCormack, F. (2012). *Potential benefits of part-time working* (Helpdesk research report, Governance and Social Development Resource Centre) <http://www.gsdrc.org/docs/open/HDQ805.pdf> (2018년 4월 21일 접속).
- McGovern, P., Smeaton, D., & Hill, S. (2004). Bad jobs in Britain: Nonstandard employment and job quality. *Work and occupations*, 31(2), 225-249.
- OECD. (2007). *Employment Outlook*. OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_. (2010). *OECD Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*. OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>
- \_\_\_\_\_. (2015a). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>
- \_\_\_\_\_. (2015b). *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en)
- O'Reilly, J. & Fagan, C. (eds). (1998). *Part-time prospects: An international comparison of part-time work in Europe, North America and the Pacific Rim*. London: Routledge.
- Palier, B. (2010). Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' Welfare Reform Trajectory. in Palier, B. (eds.) *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press. 19-43.
- Sandor, E. (2011). *Part time work in Europe : European Company Survey 2009*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Soskice, D. (1999). Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s. In Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. and Stephens, J. D. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. New York: Cambridge University Press. 101-134.
- Swenson, P. (1991). Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: employer power, cross-class alliances, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden. *World Politics*, 43(4), 513-544.
- Thelen, K. (2010). Beyond comparative statics: Historical institutional approaches to stability and change in the political economy of labor. In Morgan, G., Campbell, J. L., Crouch, C., Perdersen, O. K., and Whitley, R. (eds.) *The oxford handbook of comparative institutional analysis*. Oxford: Oxford University Press. 41-61.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Tijdens, K. G. (1997). Are part-time and full-time jobs really so different? Explaining women's working time from family, housework, individual and work characteristics. In Tijdens et al. eds. *Time allocation and gender: the relationship between paid labour and household work*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Tilly, C. (1996). *Half a job: Bad and good part-time jobs in a changing labor market*. Philadelphia: Temple University Press.
- Wilthagen, T. & Tros, F. (2004). The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets. *Transfer: European Review of Labor and Research*, 10(2), 166-186.

◀ Abstract ▶

## Is the Qualified Part-Time Jobs Possible in Korea?

Jaewook Nahm\* & Dahmi Lee\*\*

This study aims to examine present working conditions of the part-time workers and analyse the causes of unfavorable situations of them in spite of the policy efforts by the government in Korea. Unlike existing researches focused on policy failures, this study take note of the institutional accordance/discordance between Korean labor market institutions and the necessary conditions to create qualified part-time jobs. The results are following. First, part-time workers in Korea are on the most disadvantageous working conditions even compared to temporary or atypical workers. Second, the reason of the disadvantageous working conditions is that most part-time jobs are created from the service sector SMEs, which have low productivity and lousy working conditions. Third, employers in the primary labor market tend to refuse to create qualified part-time jobs because of their skill-saving production systems, alternative ways to gain numerical labor flexibility, absence or lack of external pressure from the labor or state, and long working-hour labor culture. To improve labor market institutions and create qualified part-time jobs, it is necessary to reorient the current part-time work policy from support for private employers to guarantee of workers' rights. Furthermore, comprehensive labor market institution reform is required beyond policies limited to part-time employment.

**Keywords:** part-time jobs, long working-hour system, working time flexibility, labor market institution, institutional complementarity

◆ 2020. 1. 30. 접수 / 2020. 3. 11. 1차수정 / 2020. 3. 13. 게재확정

---

\* Associate Fellow, Korea Research Institute of Vocational Education and Training(jwnahm@gmail.com)

\*\* Researcher, Research Center for Future and Society, Hanyang University(ekal84@naver.com)