

2019년 비정규직 변동의 원인 분석: 2019년 급증한 비정규직 87만명은 어디서 왔는가?*

유 경 준**

논문 초록

정부는 2019년 87만명 비정규직 급증에 대하여 1) 비정규직 통계조사 방식의 오류와 2) 그에 따라 지난 17년 동안 시행한 비정규직 통계조사의 시계열 단절이라는 입장을 유지하고 있다. 본고는 1) 2019년 8월 고용현황 분석과 2) 비정규직 통계 분석을 통해 정부 입장의 문제점을 지적하고, 이러한 정부 입장은 한국경제의 현실과 기간제/비기간제와 비정규직/정규직 통계 정의의 차이를 간과한 잘못된 것임을 논증하고 있다. 본 연구의 분석에 따르면, 2019년에 증가한 비정규직의 대부분은, 기존 정규직 일자리의 상실과 더불어 주로 재정지원 노인일자리와 단시간 일자리에 고용이 증가하였기에 발생한 것이다. 따라서 근로형태별 부가조사를 통한 정규직과 비정규직의 시계열 비교도 단절된 것이 아니라는 점도 논증하고 있다. 한편, 2002년 노사정 합의에 의한 비정규직 정의는 시대 상황이나 국제기준에 맞지 않기 때문에 개선될 필요가 있다.

핵심 주제어: 기간제/비기간제, 비정규직/정규직, 시계열 단절

경제학문헌목록 주제분류: J08

투고 일자: 2020. 1. 6. 심사 및 수정 일자: 2020. 1. 17. 게재 확정 일자: 2020. 1. 23.

* 본고의 가독성과 질적 향상에 많은 도움을 준 익명의 두 분 레프리에게 진심으로 감사드립니다. 또한 본고의 통계분석과 편집에 도움을 준 한국기술교육대학 신운철 고용전공 박사과정에게도 감사의 뜻을 전합니다.

** 한국기술교육대학교 인력개발학과 교수, e-mail: yoogj123@gmail.com

I. 서론

2019년 8월 기준 한국의 비정규직은 748만명으로 전체 임금근로자 2천 56만명의 36.4%를 차지하고 있다. 이는 2018년 661만명(전체의 33%)에 비하여 87만명 증가한 수치이다.

정부에서는 이러한 비정규직 증가가 ILO(국제노동기구)에서 권장하여, 2019년 3월에 처음으로 한국에 실시된, ‘ILO 병행조사’의 영향으로, 이전과는 달리 과도하게 추정된 수치라는 입장이다.¹⁾ 또한, 이를 통해 2019년 비정규직 증가 자체를 부정하고 과거와 시계열의 비교가 불가능한 통계라 발표한 바 있다.²⁾

즉 병행조사에서 기존에는 근로계약 기간의 정함이 있는 근로자(기간제 근로자)에 게만 질문하던 ‘총고용예상기간’을 근로계약 기간을 정하지 않은 근로자(비기간제 근로자)에게 질문을 하였고, 그 결과 과거 기준으로는 비기간제였던 약 35~50만의 근로자가 2019년 3월에서 8월 사이에 기간제로 답변을 바꾸었다는 것이다. 따라서 2019년 비정규직의 증가는 답변을 바꾼 기간제 근로자의 증가에 기인한다는 것이다.

그러나 이러한 입장은 1) 기본적으로 2019년 3월에서 8월 사이에 비기간제에서 기간제로 답변을 바꾼 근로자수 추정방법과 해석에 의문이 있을 뿐 아니라, 2) 기간제/비기간제 근로자와 비정규직/정규직 근로자는 상당히 다른 정의인데 같은 식으로 취급하는 결정적인 오류가 있고, 3) 나아가 한국의 비정규직 조사체계는 기간제 여부에 대한 답변 변화가 비정규직 여부를 바꾸는 구조가 아니기 때문에 수용하기 어렵다.

필자는 기본적으로 최근 몇 년 동안의 경제성장을 저하와 급격한 최저임금 인상, 그리고 근로시간 단축에 따라 2019년 고용현황이 정규직은 줄고 비정규직은 증가할 수밖에 없는 현실에 주목하고 있다. 더불어 지난 17년 동안 비정규직의 정의에 따라 통계를 분석해 보면, 1) ILO 병행조사의 실시에 의해 과거 비기간제가 기간제로 답변을 바꿀 가능성도 그리 크지는 않고, 2) 설사 일부 답변을 바꾸었다 해도, 그들은 과거 기준으로도 비정규직이었던 근로자이기 때문에 통계조사 설문 변경에 따라,

1) ILO병행조사는 ILO에서 기간제 근로자의 근로계약기간을 세분하고, 특수고용인(임금근로자와 자영업자 성격을 공유하고 있는 취업자로 최근 4차 산업혁명의 진전으로 플랫폼 거래의 증가함에 따라 공유차량과 배달업을 중심으로 증가하고 있음)을 더 확실히 식별하기 위한 설문조사로, 일부 국가에서 시행되고 있다. 한국에서는 2019년 3월과 6월의 경제활동인구조사에 이에 대한 추가적인 설문을 실시한 바 있다. 그러나 이 조사의 구체적인 내용과 결과는 아직 공식적으로 공개되지 않고 있다.

2) 2019년 11월 30일 통계청장 기자 간담회 발언 내용.

비정규직이 35~50만 증가하여, 비정규직 통계의 시계열이 단절되었다는 정부의 입장은 학문적으로나 실증적으로 수용되기 어렵다.

따라서 본고는 2019년 비정규직의 증가는 경제와 고용정책에 따른 결과이지 통계 조사 설문변경의 문제가 아니며, 2003년부터 17년 동안 이어진 비정규직 통계는 여전히 시계열적으로 비교가 가능하다는 점을 논증하고자 작성되었다. 더불어 과거의 기준에는 부합되었던 한국의 비정규직 정의는 이제는 국제적으로나 국내적으로 부합되지 않기 때문에 개선해야 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 2019년 비정규직 통계 문제의 개요를 설명하고 정부입장의 문제점이 제시될 것이다. 제Ⅲ장에서는 제Ⅱ장에서 제시된 사항을 고용통계와 비정규직 통계 분석을 통해 상세히 논증될 것이다. 그리고 제Ⅳ장에서는 결론과 비정규직 통계의 개선 방안이 서술될 것이다.

Ⅱ. 비정규직 통계 문제의 개요

1. 현 정부의 입장

2019년 8월에는 비정규직이 일년전에 비하여 87만명 증가한 바 있다. 증가 이유에 대한 정부의 입장은 다음과 같다. 2019년 비정규직 증가는 주로 기간제/비기간제 여부를 질문하는 경제활동인구조사 본조사의 설문 22번 항목에 응답한 근로자들이 기존에 실시하지 않았던 ILO 병행조사의 영향으로 문제가 생긴 것이라는 입장이다.

즉 <표 1>에서와 같이 매월 시행하는 고용동향의 기반이 되는 경제활동인구조사에서는 기존에는 기간제만을 대상으로 22-1과 같은 ‘고용계약기간’을 질문하였다.

<표 1> 경제활동인구조사 22번 질문(기간제/비기간제의 구분)

22 지난주의 직장(일)에서 고용계약기간을 정하였습니까?											
1. 정하였음	2. 정하지 않았음(정년제 포함)										
<div style="border: 1px dashed green; padding: 10px;"> 22-1 고용계약기간은 얼마입니까? <table style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>① 1개월 미만</td> <td>④ 1년</td> <td>⑦ 3년 초과</td> </tr> <tr> <td>② 1개월 ~ 6개월 미만</td> <td>⑤ 1년 초과 ~ 2년</td> <td></td> </tr> <tr> <td>③ 6개월 ~ 1년 미만</td> <td>⑥ 2년 초과 ~ 3년</td> <td></td> </tr> </table> </div>			① 1개월 미만	④ 1년	⑦ 3년 초과	② 1개월 ~ 6개월 미만	⑤ 1년 초과 ~ 2년		③ 6개월 ~ 1년 미만	⑥ 2년 초과 ~ 3년	
① 1개월 미만	④ 1년	⑦ 3년 초과									
② 1개월 ~ 6개월 미만	⑤ 1년 초과 ~ 2년										
③ 6개월 ~ 1년 미만	⑥ 2년 초과 ~ 3년										
(※ 질문끝)											

자료: 통계청, 경제활동인구조사 조사표, 매월.

하지만, 2019년 3월에 처음으로 ILO에서 권장한 병행조사의 질문이 같이 도입되어, <표 2>와 같이 3월과 6월 두 번에 걸쳐 비기간제에서도 병행조사의 22-1번 질문 항목과 유사하게 ‘총고용예상기간’을 질문하였다.

<표 2> 경제활동인구조사 병행조사 22번 질문(비기간제에 총고용예상기간 질문)

(22) 지난주의 직장(일)에서 고용계약기간을 정하였습니까?	
1. 정하였음	2. 정하지 않았음(정년제 포함)
(22-1) 고용계약기간 또는 총 고용예상기간은 얼마입니까?	
① 1개월 미만 ② 1개월 ~ 3개월 미만 ③ 3개월 ~ 6개월 미만 ④ 6개월 ~ 1년 미만 ⑤ 1년 ⑥ 1년 초과 ~ 2년 ⑦ 2년 초과 ~ 3년 ⑧ 3년 초과(기한 한정) ⑨ 기한제한 없음(정년제 포함) → (※ 질문 끝)	→ (22-2) 번으로
(22-2) 지난주의 일(직장)은 현장경험과 기술습득을 위한 교육을 포함하고 있습니까? (※ 인턴, 유급훈련생 등 채용이 보장되지 않은 상태)	
1. 예	2. 아니오 (※ 질문 끝)

자료: 통계청, 경제활동인구조사 병행 조사표.

그 결과, 이 과정에서 3월부터 8월의 5개월 사이에, 직전 달에는 비기간제로 분류되었던 근로자가, 이 병행조사 항목에 의해, 기간제로 답변을 바꾼 근로자는 최대 50만에서 최소 35만으로 추정된다는 것이다. 나아가 이렇게 답변을 바꾼 근로자들은 이전에는 정규직으로 분류되었지만, 2019년에는 이러한 근로자들이 비정규직으로 분류되었다는 것이다. 따라서 2019년의 비정규직의 수는 2018년 이전과는 비교가 불가능하다고 정부에서는 2019년 11월과 12월 두 달 동안 지속적으로 이러한 입장을 표명한 바 있다.

한편, 이러한 정부의 입장에 대하여 언론과 국회에서 반론을 제기하고 근거를 요구하자 추가적 해명으로 제시한 것이 아래 <표 3>이다.³⁾

즉 정부 입장을 뒷받침하는 근거로, 2019년 기간제의 증가가 3월부터 급증하고, 특히 병행조사가 실시된 3월과 6월에 점프하는 모양을 보여 준다는 점을 추가로 제시하였다. 즉 기간제 근로자의 경우 2019년 1월에 2018년 1월에 비하여 11만1천명 증가, 2월에 25만 8천명 증가, 3월에 54만 5천명 증가, 6월에 80만 1천명 증가하였다. 이는 2018년에 매달 10만명 이하 증가에 비하여 상당한 증가이다.

3) 통계청_보도참고, 근로형태별 부가조사 설명자료, 2019년 10월31일.

〈표 3〉 기간제 근로자의 변화 추이: 고용계약기간 유무에 따른 규모 및 증감

(단위: 천명)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월
(2018년)								
1. 정함(기간제)	2,474	2,438	2,665	2,714	2,752	2,739	2,742	3,005
(증감)	32	-45	-16	28	18	18	3	75
(2019년)								
1. 정함(기간제)	2,586	2,695	3,210	3,277	3,341	3,540	3,568	3,799
(증감)	111	258	545	562	588	801	827	795

자료: 통계청, 보도참조자료, 근로형태별 부가조사 설명자료, 2019년 10월 31일.

여기서 35~50만의 근거 중, 50만의 근거는 3월부터 8월 사이에 ‘비기간제/기간제’의 답변을 바꾼 근로자 중 동일한 근로자의 5개월 누적 유입분을 의미한다. 이 수치는 2017년을 기준으로, 2018년을 기준으로 하면 47만명이라는 것이다. 또한 35만명은 위 동일한 근로자 중에서 산업과 직업, 그리고 종사상 지위까지 동일한 사람을 2018년 기준으로 제시한 수치이다.⁴⁾

2. 현 정부 입장과 해명의 문제점

(1) 현 정부 입장의 기본적인 문제점

정부 입장의 개요를 표와 식을 통해 설명하면 다음과 같다. 그에 앞서 정규직과 비정규직 그리고 기간제와 비기간제의 정의를 알아야 한다. 자세한 정의는 다음 장에서 살펴보기로 하고 여기에서는 근로형태의 분류인 정규직/비정규직과 근로계약기간의 정

- 4) 누적 유입분이라 하면 3월부터 8월 사이에 기간제 여부의 질문에 직전 달에는 비기간제로 답하였다가 다음 달에는 기간제로 답변을 바꾼 근로자의 수를 5개월 동안 합한 것을 의미(자료: 통계청, 보도참조자료, 근로형태별 부가조사 설명자료, 2019년 10월 31일).

① 전월과 동일한 응답자의 3월부터 8월 사이에 답변을 바꾼 근로자의 누적합계.

(단위: 천명)	19년	18년	17년	19년-18년	19년-17년
누계(3-8월)	1,066	601	562	465	504

② 전월과 금월 동일한 산업&직업&종사상지위 응답자 중에서 3월부터 8월 사이에 답변을 바꾼 근로자의 누적합계.

(단위: 천명)	19년	18년	17년	19년-18년	19년-17년
누계(3-8월)	731	381	357	350	374

함 여부에 따른 분류인 기간제/비기간제 분류의 관계에 대해서 먼저 설명하고자 한다.

기본적으로 <표 4>에서 보는 바와 같이 기간제 근로자는 모두 비정규직으로 분류되지만, 비기간제 근로자는 정규직과 비정규직 모두로 분류될 수 있다. 즉 기간을 정하지 않은 비기간제 근로자라고 해도 계약이 반복갱신되거나 비자발적 사유에 의해 일을 그만두는 경우 비정규직으로 분류된다. 또한 비기간제라도 시간제 근로자이거나 파견, 용역, 일일 근로, 가정 내 근로자, 특수형태 근로자인 경우 예외 없이 비정규직으로 분류하는 것이 한국 비정규직 분류의 특징이다.

2018년과 2019년에 비기간제/비기간제와 정규직/비정규직 근로자 분포를 <표 4>와 같이 상정할 수 있다. 여기서 정부 입장은 2018년과 2019년 사이에 정규직인 R 이 R^* 로 줄고, 기간제 비정규직인 N_2 가 N_2^* 로 증가한 것이 R 에 잘못 분류된 (실제로는 비정규직인) 정규직에 주로 기인한다는 것이다.

설명의 편의를 위해 정부의 주장을 수용하여, 2018년 오답에 의해 R 속에 포함되어 있는 비정규직을 R^f 로 하고, 진짜 정규직 R^t 라 하면, $R = R^t + R^f$ 이다. 정부는 R^f 가 2018년에 35만에서 50만명 존재한다는 것이다.

더불어 이러한 입장이, 기간제 여부와 비정규직 여부가 다른 정의라는 것을 지적을 받아, 다시 제시한 R^f 의 규모가 35~50만명의 60%라고 바꾸었다.⁵⁾

<표 4> 기간제/ 비기간제와 비정규직/정규직의 변화표

	2018		2019	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직
비기간제	R	N_1	R^*	N_1^*
기간제	0	N_2	0	N_2^*

그러나 필자의 판단은 전혀 다르다. 기본적으로 2019년 정규직 R^* 의 감소는, 경제상황의 악화와 고용정책의 실패에 따라 2018년에 R 이었던 정규직 근로자는 실직 및 이직을 하고, 2019년의 불확실한 경제상황에 따라 기업들이 신규 정규직의 채용을 억제에 기인한 것이다. 또한 2019년에 늘어난 일자리는 노인재정지원 일자리와 보건복지산업의 간병인과 청년 등의 시간제 일자리가 대부분이기 때문에, 2019년 기간제인 비정규직 N_2^* 가 상당히 증가한 것으로 여긴다.

5) 2019년 12월 5일 국회 기획재정위원회 질의 중 통계청장의 답변 내용 중.

더불어 정부가 잘못 분류되었다고 여기는 2018년 정규직 R 중의 일부인 R^f 는 실제로는 존재하기 어렵다. 특히 정부가 결정적으로 잘못된 해석의 출발점은 R^f 와 N_1 이라는 비기간제 비정규직을 착각한 것에 기인한다. 뒤에서 자세히 보겠지만, 2018년 비기간제 비정규직인 N_1 이 2019년에 기간제로 답변을 바꾼다 해도, 2018년 비기간제 비정규직 N_1 가 2019년 기간제 비정규직으로 바뀌어 N_2^* 가 늘어날 뿐이다.

즉, 정부의 입장대로 2018년에 비기간제로 잘못 분류된 기간제 근로자 R^f 가 있었다 하더라도, 이들은 기존의 비정규직 조사체계 내에서는 정규직인 R 로 잘못 분류될 가능성 자체가 거의 없다는 뜻이다. 본고는 향후 관련 통계 분석을 통해, 이 점을 집중적으로 분석할 것이다.

(2) 제시한 통계 및 해석의 한계

첫째, 정부에서는 3월과 6월 두 번의 병행조사 영향으로 8월에 비기간제가 기간제로 답을 바꾼 근로자의 통계를 제시한다 했지만, 그 근거와 해석을 수용하는 데는 많은 한계가 있다.

해당 통계는 그 근로자가 실직이나 전직을 하지 않았고, 동일한 일자리에 근무하고 있음이 기본적으로 확인되어야 한다. 2019년은, 다음 장의 고용통계 현황분석에서 보겠지만, 질적인 일자리의 상황이 매우 좋지 않았다.⁶⁾ 따라서 동일인이라 해도 실직이나 전직을 통해 비기간제가 기간제로 얼마든지 바뀔 수 있다. 따라서 동일인을 기준으로 계산하였다는 50만의 수치는 출발이 과장일 수밖에 없다.

한편 산업과 직업, 종사상 지위를 통제한 35만의 수치는 어느 정도 정부의 입장을 뒷받침할 수 있는 통계로 여길 수 있다. 그러나 이 통계는 3년간의 연결 자료에 근거하기 때문에 자료공개를 통해 검증을 받아야 하며, 특히 앞서 지적한 바와 같이 실직

6) 정부는 2019년 약 30만 명의 고용증가와 상용직의 증가를 이유로 2019년 고용의 양과 질이 모두 개선되었다고 주장하고 있다. 그러나 이는 양과 질적인 면 둘 다 수용하기 어려운 주장이다. 2019년 양적인 고용증가는 2018년 고용증가 9만 7천명에 대한 기저효과와 노인재정일자리와 단시간 근로자의 증가에 주로 기인하기 때문이다. 이 기저효과를 고려하면 2020년의 고용의 양이 걱정되는 상황이다. 또한 상용직은 그 정의가 단순히 고용계약기간이 1년 이상인 근로자를 의미하고, 근로계약서 작성에 따라 이미 수십 년 전부터 유사한 추이로 증가하고 있었기 때문에 고용의 질 향상을 대변하는 통계로 보기 어렵다. 더구나 현 정부에서는 초기에 “공공부분 비정규직 제로”를 선언한 바가 있어, 현 정부에 있어 고용의 질을 대변하는 통계는 비정규직 비중으로 보는 것이 타당할 것이다.

이나 전직을 하지 않은 동일 일자리 동일인이라는 추가적인 제약이 확인되어야 한다.

더불어 병행조사의 비기간제에 대한 충고용예상기간의 질문으로 과거 비기간제가 기간제로 답변을 바꾸었다는 논지도 왜 바꾸었는지에 대한 해명이 필요하다. 병행조사의 질문을 그대로 보면 22-1의 질문이 마치 답변하는 근로자의 주관적인 판단에 의해 답하는 것으로 보일 수 있다. 즉 사용자와의 고용계약기간은 기간을 정하지 않았지만, 본인의 개인적인 사정(유학, 가사, 결혼 등)에 의해 답변을 하는 것이라면 통계조사의 기본 상식을 벗어나는 설문이다.⁷⁾

한편, <표 3>에 대한 정부의 해석도 한계가 있다. 병행조사를 처음 실시한 3월과 두 번째인 6월에 기간제가 급증을 하고 점프를 했다고 이것을 병행조사의 영향이라고만 단순히 주장하는 것도 문제다. 기본적으로 3월과 6월의 조사가 5개월과 2개월 뒤인 8월의 조사에 어떻게 영향을 미쳤다는 것인지도 의문이다.

더불어 이 통계를 다른 각도로 보면 ① 병행조사 실시 이전인 1월과 2월에 이미 기간제 근로자의 급증 조짐이 있었으며, ② 현 정부에서 일자리 상황이 어려워지자 봄철인 3월부터는 본격적으로 2019년 노인재정지원일자리 사업을 시작했고,⁸⁾ 3월부터 최저임금 상승에 따른 청년 등의 단시간 근로가 또한 증가하는 시기였기 때문이다. 이들 모두가 기간제로 분류되는 새로운 일자리인 것이다. ③ 또한 6월에 기간제가 점프하는 것도 추가적인 재정지원일자리와 단시간 근로자의 증가 등으로 얼마든지 볼 수 있을 것이다.

따라서 이런 식의 입장은 단순히 상관관계(correlation)를 인과관계(causality)로 착각하여 발생한 일로 여겨질 수도 있다. 그러므로 추가적인 반론이 나오는 상황에서는 그 근거를 제시하지 못하면 통계를 다시 살펴봐야 할 것이다.

7) 그렇지는 않을 것으로 여겨지지만 확인은 필요하다. 이 의문에 대하여 통계청의 공식 해명은 아직 없지만 언론 기사에서 통계청 관계자의 답변을 통해 일부 제시된 바 있다(2019년 11월 17일자 이데일리 기사). 통계청 관계자는 “고용예상기간은 응답자의 주관적인 느낌을 묻는 게 아니다. 국제노동기구(ILO)기준에 따라 고용주와의 관계를 고려해 프로젝트(일거리)가 종료될 것으로 예상되는 기간을 물어보는 것”이라며 “조사원들에게도 근로자 개인의 주관적인 느낌을 묻는 게 아니라고 사전 교육을 한다”고 강조했으며, 그는 “고용예상기간 관련 병행조사 문항(22-1)에 대한 응답 결과로 ‘기간제’와 ‘기간제의 근로자’가 구분되는 것”이라며 “이 병행조사 질문이 정규직과 비정규직을 구분하는 게 아니다. 병행조사 응답 결과에 따라 비정규직으로 분류된다는 주장, 설문이 비정규직으로 생각하게끔 꾸며져 있다는 주장은 사실이 아니다”고 덧붙였습니다.”고 되어 있다.

8) 일자리 관련 예산은 2018년 19조2000억원에서 2019년 21조2000억원으로 늘었다. 2020년도 예산 안에는 25조8000억원이 반영돼 있다. 이 가운데 노인일자리 예산은 △2018년 6349억원 △2019년 8220억원 △2020년 1조 1991억원이다.

(3) 기간제/비기간제와 비정규직/정규직의 혼돈

둘째, 설사 이 35만의 수치가 어느 정도 기간제/비기간제의 변경을 제시하는 통계로 의미가 있다 하더라도, 이 수치가 정규직이 비정규직으로 답변을 바꾸었다는 식의 주장은 비정규직 정의에 부합되지 않는 입장이다. 앞서 언급한 바와 같이 정부 입장의 출발은 기본적으로 기간제/비기간제와 비정규직/정규직 정의를 동일한 것으로 착각한 것으로 볼 수 있다.

기간제/비기간제와 비정규직/정규직의 정의는 상당히 다르다. 따라서 동일 일자리의 동일인으로 추정되는 비기간제 근로자 35만명이 2019년 3~8월 사이에 기간제로 답변을 바꾸었다 해도 이들이 바로 정규직이 비정규직으로 변신하는 것은 아니다.

오히려 지난 17년 동안 시행되어 온 비정규직의 정의와 그를 식별하기 위한 근로형태별(비정규직) 부가조사의 설문과 집계체계를 정확히 이해한다면, 병행조사 설문 하나가 추가되었다고 정규직이 스스로 비정규직임을 깨닫게 되는 일은 쉽게 발생하기 어렵다는 것이다.

즉 부가조사 체계상으로 볼 때, 병행조사로 인해, 기존 비기간제로 분류된 근로자가 답변을 바꿨다고 주장되는 비기간제(R^f) 35만명도, 그 답변에 상관없이 기존의 근로형태별(비정규직) 부가조사 체계상으로는 이미 비정규직으로 분류되는 비기간제 비정규직(한시 비정규직 근로자, N_1 의 일부)으로 보는 것이 타당할 것이다.

이러한 지적에 따라 정부는 비기간제에서 기간제로 바꾼 근로자의 약 60%만이 정규직이 비정규직으로 답변을 바꾼 것이라 하였지만 이 60% 역시 근거가 합리적이지 않다.⁹⁾

(4) 비정규직 부가조사 체계에 대한 올바른 이해

셋째, 비정규직의 경우 애초 비기간제로 답변한 근로자라도 기간제 근로자와 마찬가지로 이미 사용자와의 고용계약기간에 근거한 답변을 받은 것이라 볼 수 있다. 즉 경제활동인구조사 22번 항목의 기간제 여부의 질문에서, 비기간제로 답변한 근로자라도 근로형태별(비정규직) 부가조사의 51번으로 와서 다시 기간제 여부를 확인하는

9) 설사 지금까지의 정부 입장을 모두 인정한다 하더라도 설문의 추가로 2019년에 증가한 비정규직은 87만중 최대 21만($35만 \times 0.6$)으로 줄게 되어 66만의 비정규직이 2019년에 증가하게 되는 것이다.

질문을 받아 재확인을 받는다.

또한 52번에서 일일 근로자라고 답변한 일부 비기간제를 제외하고,¹⁰⁾ 기간제 여부와 상관없이 모두 부가조사 53번으로 가서 ‘회사가 아주 어려워져서 폐업 또는 고용조정을 하거나 귀하가 특별히 잘못을 하지 않는다면, 귀하가 원하는 그 직장을 다시 다닐 수 있습니까?’라는 질문을 받게 된다.

이 53번 질문에 대하여 ‘1. 계속 다닐 수 있다(예)’라고 답변한 근로자는 53-1에서 ‘예’로 답변한 이유를 질문 받아 ‘① 근로계약기간을 정하지 않은 계약을 하였으므로 ② 계약의 반복·갱신으로 고용이 지속되고 있으므로 ③ 묵시적인 고용관행(정년 등)에 의해’ 중 하나에 답을 하게 된다. 여기서 ②로 답을 한 근로자는 비정규직인 반복갱신 한시근로자로 분류된다.

또한, 부가조사 53번에 대하여 ‘2. 계속 다닐 수 없다(아니오)’라고 답을 한 근로자는 53-2의 설문을 통해 현 직장에서 ‘고용예상기간’을 질문 받는다. 이를 통해 이들은 비정규직인 비자발적 사유의 한시 근로자로 분류된다.

이 부가조사 설문의 형태는 경제활동인구조사에서 비기간제라고 1차적으로 답을 한 근로자라도, 부가조사에서 그 비기간제에 대한 재확인과 더불어, 그 사유에 대한 질문을 다시 받기 때문에 1차적으로 경제활동인구조사에서 기간제인 근로자가 비기간제로 잘못 답을 한 경우라도 부가조사에서 다시 걸러지게 되는 것이다.

따라서 부가조사에서는 다시 걸려진 기간제 근로자에게 ‘고용예상기간’을 재확인하는 것이기 때문에, 결국은 경제활동조사 22번 항목에서 기간제가 비기간제로 잘못 답을 하여 병행조사 22-1의 비기간제에 대한 ‘총고용예상기간’의 추가 질문을 통해 다시 기간제로 답변을 바꾸었다 해도, 이들은 과거에서 근로형태별(비정규직) 부가조사를 통해 비정규직으로 분류되었던 근로자(N_1)로 여기는 것이 타당한 구조이다.

따라서 정부의 입장처럼 이러한 근로자가 과거는 정규직이었는데 병행조사 추가 질문을 통해 비정규직으로 바뀔 가능성은 거의 없다.

결국 이러한 논증으로 필자는 이미 언급한 바와 같이 21만(35만의 60%)의 수치도 근거가 없다고 생각한다. 결국 앞서 여러 번 언급한 바와 같이, 정부의 입장대로 설사 과거 비기간제가 병행조사를 통해 기간제로 답변을 바꾸었다 하더라도, 과거 정규직이 2019년에 비정규직으로 답변을 바꾸었다는 주장은 설득력이 없다는 의미이다.

10) 이들은 (근로기간을 정하지 않은) 비기간제로 답을 하였으나, 건설일용자, 파출부, 간병인 등 일일 근로자로 분류되는 근로자로 2019년에 약 75만명이다.

이 점에 대해서는 다음 장에서 한번 더 자세히 검증될 것이다.

Ⅲ. 비정규직의 정의와 통계 추계의 이해

1. 기간제/비기간제 및 비정규/정규 근로자의 정의

위에서 설명한 정부 입장과 본고 주장의 진위를 좀 더 정확히 이해하기 위해서는 비정규직의 정의와 조사 방식에 대한 깊은 이해가 필요하다.

비정규직(non-regular workers)은 전 세계적으로 우리나라에서 유일한 독특한 정의이기 때문에 정의 자체가 까다롭고 조사와 분류 방식도 매우 어렵다.¹¹⁾ 따라서 이에 대한 자세한 설명을 자세히 하고자 한다.

비정규직 정의는 외환위기 이후 비정규직이 급증하는 과정에서 이들의 실태를 파악하고 그를 바탕으로 정책을 개선하고자 2002년 노사정 합의로 만들어진 바 있다.

이를 정리한 것이 <표 5>이다. 더불어 이 표에는 경제활동인구 조사와 근로형태별(비정규직) 부가조사의 질문 항목을 이용하여 각각의 비정규직을 추계하는 식도 포함되어 있다.

기본적으로 정규직은 비정규직이 아닌 근로자로 정의된다.

비정규직은 크게 3가지 분류로 나누어지는데 (1) 한시 근로자 (2) 시간제 근로자 (3) 비전형 근로자 세 가지로 나누어진다.

(3) 비전형 근로자는 다시 용역, 파견, 일일, 가정 내 근로, 특수형태 다섯으로 나누어진다.

(2) 시간제 근로자는 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧게 일하는, 평소 1주에 36시간미만 일하기로 정해져 있는 근로자를 의미한다.

여기서 주의해야 할 점은 (3) 비전형 근로자와 (2) 시간제 근로자는 기간제/비기간제 여부와 상관이 없이 모두 비정규직으로 취급하는 것이 2002년 노사정 합의의 특이한 점이다. 당시에는 시간제 근로자의 경우 아르바이트(알바)로 일컬어지는 질 낮은 일자리였기 때문으로 여겨지며, 파견과 용역같은 비전형 근로자도 마찬가지로 이유로 모두 비정규직으로 분류되었던 것이다.

한편, (1) 한시근로자의 정의가 다소 복잡하여 추가적인 주의가 필요하다.

11) 외국의 경우는 임시직(temporary workers)이라는 용어로 우리나라 비정규직의 일부만을 지칭하고 있다(<부록 1> 참조).

한시 근로자는 ㉠ 기간제인 경우는 모두 비정규직으로(기간제 한시 근로자) 되며, ㉡ 기간제가 아닌(비기간제) 경우는 (a) 계약의 반복갱신으로 고용이 지속되는 근로자(반복 갱신에 의한 비기간제 한시 근로자)와 (b) 비자발적 사유, 즉 계약 만료, 이전 근무자 복귀, 계절 근무 등에 의해 그 직장을 계속 근무하기 어려운 경우 비정규직(비자발적 사유에 의한 비기간제 한시 근로자)으로 분류한다.

따라서 <그림 1>에서와 같이 비정규직은 시간제나 비전형 근로자의 경우는 기간제의 여부와 상관없이, 즉 비기간제라도, 모두 비정규직으로 분류된다. 하지만 한시근로자의 경우 기간제는 모두 비정규직으로 분류되지만, 비기간제 중에서는 (a) 반복갱신과 (b) 비자발적 사유에 의한 한시 근로자로 분류되는 경우만 비정규직으로 재분류되는 매우 복잡한 구조가 되는 것이다.

여기에서는 2019년 비정규직 748명 중에서 절반 정도인 370만은 기간제에서 발생하였고, 나머지 절반 정도인 368만명은 비기간제에서도 오고 있다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 또한 기간제는 절대로 정규직으로 분류되지 않는다.

따라서 실제로 비정규직 근로자의 추계와 각각의 세부 비정규직 근로자의 추계는 그 개념과 실제 통계 작성이 매우 까다롭기 때문에 전문가들도 오히려 실수하기 쉬기 때문에 매우 조심해야 한다.

또 다른 까다로운 부분은 비정규직의 큰 3가지 분류는 서로 중복 가능하다는 점이다. 즉 예를 들면 시간제 근로자이면서 한시 기간제 근로자이고, 동시에 용역근로자의 세 가지 성격을 가진 근로자의 존재가 가능하다는 점이다.

한편 큰 3가지 분류 내부에서의 비정규직은 중복이 가능한 경우도 있고 아닌 경우도 있다. 한시근로자 내에 기간제와 비기간제 근로자는 중복이 가능하지 않고, 나아가 비기간제 한시 근로자 내에서 반복갱신과 비자발적 사유의 한시 근로자는 중복이 가능하지 않다. 하지만, 비전형 근로자 내에 파견, 용역, 일일, 가정 내, 특수고용 5가지 분류는 일부가 서로 배타적으로 구성되어 있지 않고 중복되는 경우가 있다.¹²⁾ 이러한 다양한 종류의 비정규직을 직접 계산하는 식은 <표 5>의 집계 방법에 요약되어 있다.¹³⁾

12) 따라서 비정규직은 한시 근로자, 시간제 근로자와 더불어 경제활동인구조사 상 비기간제도 부가조사 51~58번의 항목을 통해 다양한 비정규직으로 분류된다(<부표 1> 참조).

13) 통상 이 집계 방법을 참조하지 않으면 정의만으로 경제활동인구 조사표와 근로형태별 부가조사표의 독해만으로 세부 비정규직을 계산하기에는 용이하지 않으니 주의할 필요가 있다. 다시 한번 강조하면, 특히 비정규직 중 (1) 한시 근로자는 ㉠ 기간제인 경우는 모두 비정규직으로 ㉡ 비기간제의 경우는 (a) 계약의 반복갱신으로 고용이 지속되는 반복갱신 근로자(53-1의 2번 답변으

〈표 5〉 2018년 근로형태별 부가조사 개념정의 및 집계방법

용어	개념 정의	집계 방법
○ 정규직근로자	비정규직이외의 근로자	비정규직이 아닌 근로자
○ 비정규근로자	1차적으로 고용형태에 의해 정의되는 것으로 ①한시적 근로자 ②시간제근로자 ③비전형근로자 등으로 분류된다.	한시적 or 시간제 or 파견근로 or 용역 or 특수고용 or 가정내 or 일일(단기)
1) 한시적근로자	근로계약기간을 정한 자 또는 정하지 않았으나 계약의 반복·갱신으로 계속근무 가능하거나 비자발적 사유로 계속근무를 기대할 수 없는 자	문항22① or (문항22② and 문항53의1②) or (문항22② and 문항53② and 문항53_3의 ①~⑥)
· 기간제근로자	근로계약기간을 설정한 근로가 해당됨	문항22 ①번
2) 시간제근로자	직장(일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간보다 1시간이라도 짧은 근로자로, 평소 1주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우가 해당됨	문항54 ②
3) 비전형근로자	파견근로자·용역근로자·특수형태근로·가정내근로자(재택, 가내)·일일근로자	파견 or 용역 or 특수고용 or 가정내 or 일일(단기)
· 파견근로자	임금을 지급하고 고용관계가 유지되는 고용주와 업무지시를 하는 사용자가 일치하지 않는 경우로 파견 사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자 파견계약의 내용에 따라 사용 사업주의 사업장에서 지휘, 명령을 받아 사용 사업주를 위하여 근무하는 형태	문항55 ②
· 용역근로자	용역업체에 고용되어 이 업체의 지휘하에 이 업체와 용역계약을 맺은 다른 업체에서 근무하는 형태(예: 청소용역, 경비용역업체 등에 근무하는 자)	문항55 ③
· 특수형태 근로종사자	독자적인 사무실, 점포 또는 작업장을 보유하지 않았으면서 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도, 다만 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서, 개인적으로 모집·판매·배달·운송 등의 업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한만큼 소득을 얻는 근무 형태(예: 학습지교사, 보험설계사, 골프장 캐디)	문항57 ①
· 가정내 근로자	재택근무, 가내하청 등과 같이 사업체에서 마련해 준 공동 작업장이 아닌 가정내에서 근무(작업)가 이루어지는 근무 형태	문항58 ①
· 일일근로자	근로계약을 정하지 않고, 일거리가 생겼을 경우 며칠 또는 몇 주씩 일하는 형태의 근로자	문항52 ①

자료: 통계청 내부자료(MDIS에 있음).

로 식별)와 (b) 비자발적인 사유로 53번을 2. 아니오 라고 답변한 근로자 중 53-3번에서 ①~⑥의 이유로 답을 한 근로자만을 비기간제 한시 근로자로 분류하여 비정규직을 취급한다. 이 구조는 본고의 논증의 중요한 키(key)이기 때문에 주의할 필요가 있다.

〈그림 1〉 기간제/비기간제와 비정규직/정규직의 구성

2019년 8월 임금근로자 총 2,055만 9천명 (100%)			
비정규직 748만 (36.4%)		정규직 1,308만 (63.6%)	
기간제 370만 (18.5%)	※ 비기간제 비정규직 368만 (17.9%)	(비기간제) 정규직 1,308만 (63.1%)	
	비기간제 1,676만명 (81.5%)		
<div>※ 비기간제 비정규직 368만</div> <div>1) 한시 근로자 2) 시간제 근로자 3) 비전형 근로자의 중복 분류</div>		<div>1) 한시 비기간제 985,280명 (100%) 1-1) 한시 비자발적 378,578명 (100%) 1-2) 한시 반복갱신 606,702명 (100%) 2) 시간제 1,886,469명 (59.8%) 3) 비전형: 3-1) 파견 91,793명 (50.4%) 3-2) 용역 233,525명 (38.0%) 3-3) 일일 747,938명 (100%) 3-4) 가정 내 36,184명 (79.1%) 3-5) 특수고용 498,781명 (93.7%) ※ ()는 각각의 전체에서 차지하는 비기간제 비중을 의미</div>	

자료: 통계청, 2019년 8월 근로형태별 부가조사 원자료에 직접 계산.

한편, 기간제와 비기간제는 단순히 경제활동인구조사 22번 항목에서 바로 구분이 된다. 앞에서 언급되었고, 〈부표 1〉에서 보듯이, 비정규직 부가조사의 시작 항목인 51번과 52번에서 기간제와 비기간제 여부를 다시 확인하는 이중구조이다.

2. 기간제/비기간제 및 비정규직/정규직 근로자 통계의 개요

(1) 기간제 여부와 비정규직 여부의 관계

앞에서 설명한 기간제/비기간제, 비정규직/정규직의 정의와 추계 방법을 염두에 두고 그들의 최근 변화를 계산하면 다음과 같다.

먼저 〈표 6〉과 같이 1) 기간제(기간의 정함이 있는)는 모두 비정규직으로 분류되

지만, 2) 비기간제(기간의 정함이 없는) 근로자는 정규직과 비정규직 두 가지 분류가 모두 가능하다.

2019년의 경우 전체 비정규직 중에서 기간제와 비기간제 근로자의 비중이 절반 정도로 비슷한 것은 이미 언급한 바와 같다. 2017년과 2018년에는 비정규직의 비중에서 오히려 비기간제가 기간제보다 많았으나, 기간제 근로자가 급증한 2019년에 비정규직에서 기간제가 비기간제보다 비중이 많아졌다.

〈표 6〉 기간제와 비정규직 여부의 관계

2017년	정규직	비정규직	합계
기간제	0 (0%)	2,929,473 (14.6%)	2,929,473 (14.6)
비기간제	13,428,218 (67.1%)	3,648,358 (18.2%)	17,076,576 (85.4)
합계	13,428,218 (67.1%)	6,577,831 (32.9%)	20,006,049 (100)
2018년	정규직	비정규직	합계
기간제	0 (0%)	3,004,584 (15.0%)	3,004,584 (15.0%)
비기간제	13,430,991 (67.0%)	3,609,491 (18.0%)	17,076,576 (85.0%)
합계	13,430,991 (67.0%)	6,614,075 (33.0%)	20,045,066 (100%)
2019년	정규직	비정규직	합계
기간제	0 (0%)	3,799,297 (18.5%)	3,799,297 (18.5%)
비기간제	13,078,041 (63.6%)	3,681,617 (17.9%)	16,759,658 (81.5%)
합계	13,078,041 (63.6%)	7,480,914 (36.4%)	20,558,954 (100%)

자료: 통계청, 2017~9년 8월 근로형태별 부가조사 원자료에 직접 계산.

(2) 비기간제인 비정규직의 세부 분류

2019년에 비기간제 중 비정규직으로 분류된 368만명은 비기간제 한시근로자(99만)와 더불어, 시간제와 비전형 근로자(용역, 파견, 일일, 가정 내, 특수고용 근로자)로부터 발생한다.

예를 들어 시간제 근로자의 경우 전체의 60%인 189만명이, 파견의 경우 전체의 50%인 9.2만명이, 용역의 경우는 전체의 38%인 23만명이, 일일근로의 경우 전체 100% 모두인 75만명이, 특수고용의 경우 전체의 94%인 49만명이 고용계약기간을 정하지 않은 비기간제 근로자이다.

따라서 시간제 근로자와 비전형 근로자는, 비정규직 부가조사를 통하여 2003년부터, 이미 비정규직으로 분류되어 왔기 때문에, 병행조사에 따라 그들에게 ‘충고용에

상기간'을 묻는 질문으로 인하여, 비기간제가 기간제로 답변을 바꾸어도, 정규직이 비정규직으로 바뀌는 일은 발생하기 불가능하다.

또한 일일근로자들 75만명이 모두 비기간제인데 이들도, 설사 병행조사의 영향으로, 기간제로 답변을 바꾸었다 하여도 이들이 비기간제 비정규직에서 기간제 비정규직으로 답변을 바꾼 것에 불과하다.

따라서 시간제와 비전형 근로자에서는 이미 설명한 바와 같이 2018년 정규직 R 중에는 가짜 정규직인 R^f 의 존재 자체가 불가능한 것이다.

〈표 7〉 여러 비정규직의 기간제/비기간제 비중

2019년	시간제	파견	용역	일일	가정내	특수고용
기간제	1,269,369 (40.2%)	90,452 (49.6%)	381,706 (62.0%)	0 (0%)	9,539 (20.9%)	33,418 (6.3%)
비기간제	1,886,469 (59.8%)	91,793 (50.4%)	233,525 (38.0%)	747,938 (100%)	36,184 (79.1%)	494,781 (93.7%)
합계	3155,838 (100%)	182,245 (100%)	615,231 (100%)	747,938 (100%)	45,722 (100%)	528,199 (100%)
2018년	시간제	파견	용역	일일	가정내	특수고용
기간제	934,847 (35.5%)	93,837 (49.6%)	336,934 (56.6%)	0 (0%)	5,301 (10.0%)	16,055 (3.2%)
비기간제	1,773,799 (65.5%)	95,427 (50.4%)	258,567 (43.4%)	800,648 (100%)	47,771 (90.0%)	489,534 (96.8%)
합계	2,708,646 (100%)	189,265 (100%)	595,501 (100%)	800,648 (100%)	53,073 (100%)	505,589 (100%)

자료: 통계청, 2018~9년 8월 근로형태별 부가조사 원자료에 직접 계산.

한편 2018년 비기간제 한시근로자의 경우도 이미 비정규직으로 분류되고 있었기 때문에 2019년에 이들이 설사 기간제로 답변을 바꾸었다 해도 이들이 2019년에 정규직으로 분류되는 일은, 앞에서 설명한 시간제와 비전형 비기간제 비정규직 근로자와 마찬가지로, 발생할 수가 없다. 따라서 2018년의 R 에는 정부의 입장처럼, 비기간제인 비정규직이 기간제로 답변을 바뀌어 발생하는 R^f 의 존재 자체가 없는 것이다.

IV. 2019년 비정규직 증가 원인 상세 검증

1. 2018년 고용통계 해석을 통한 검증

2019년 8월에 임금근로자 수는 2018년 8월에 비해 513,888명이 증가하였는데, 연령별로는 다른 양상이다.

먼저 30대는 2018년 8월에 비해 26,453명이 감소했지만, 청년층은 67,574명, 60대 이상에서 275,981명이 증가하였다. 60대 이상의 임금근로자 증가율을 11.4%에 달한다. 청년층과 60세 이상의 임금근로자 증가는 단시간 근로자와 재정지원 일자리 사업의 확대일 가능성이 크다. 따라서 대부분이 비정규직으로 여길 수 있다.

〈표 8〉 2019년 8월 연령별 경제활동인구 변동(2018년 8월 대비)

(단위: 명, %, %p)

	생산 가능인구	취업자	임금근로자	실업자	고용률	(임금근로자) 고용률
전연령	334,795 (0.8)	451,536 (1.7)	513,888 (2.6)	-274,928 (-24.3)	61.4 (0.6)	46.2 (0.8)
15~29세	-81,022 (-0.9)	62,570 (1.6)	67,574 (1.8)	-127,232 (-29.3)	44.0 (1.1)	41.4 (1.1)
30~39세	-102,303 (-1.4)	-9,036 (-0.2)	-26,453 (-0.6)	-41,311 (-19.2)	76.0 (0.9)	64.6 (0.5)
40~49세	-140,613 (-1.7)	-126,773 (-1.9)	8,942 (0.2)	-59,683 (-32.1)	78.5 (-0.2)	60.1 (1.1)
50~59세	103,314 (1.2)	133,335 (2.1)	187,845 (4.4)	-42,096 (-22.0)	75.4 (0.7)	51.8 (1.6)
60세 이상	555,419 (5.1)	391,441 (8.7)	275,981 (11.4)	-4,605 (-4.4)	43.0 (1.4)	23.7 (1.3)

주: 괄호안은 2018년 8월 대비 증감(률)을 의미함. 고용률은 2019년 8월 지표임.

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료에서 계산.

또한 위의 연령별 고용률 변화 요인을 분해하여 보면 다음과 같다.¹⁴⁾

14) 고용률 = 경제활동참가율 × (1 - 실업률) = 경제활동참가율 × 취업률

$$\Delta \text{고용률} = (\Delta \text{경제활동참가율} \times \text{취업률}) + (\text{경제활동참가율} \times \Delta \text{취업률}) + \eta$$

(경제활동참가율 기여도) + (취업률 기여도) + [복합요인]

60세 이상 고령층의 경우, 1.4%p 고용률의 증가는 대부분이 경제활동의 참가가 증가(1.3%p) 한데 기인한 것이고, 취업률 자체가 증가한 것은 미미(0.1%p)하다. 이는 2019년 8월에 고령자 고용률 증가가 기존 근로자가 아닌 신규 유입에 의한 것으로 해석할 수 있다. 따라서 2019년 8월에 증가한 60세 이상 임금근로자 28만명의 상당수는 재정지원 일자리를 중심으로 유입된 비정규직 근로자로 볼 수 있을 것이다.

〈표 9〉 2019년 8월 연령별 고용률 변화 요인 분해(전체 고용률)

(단위: %p)

		고용률 증감	경제활동 참가율 기여도	취업을 기여도
전체	전연령	0.6	-0.1	0.6
	15-29세	1.1	-0.3	1.3
	30-39세	0.9	0.4	0.5
	40-49세	-0.2	-0.9	0.7
	50-59세	0.7	0.1	0.5
	60세 이상	1.4	1.3	0.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료에서 계산.

더불어 연령별·산업별 임금근로자의 증감을 살펴보면, 전체 임금근로자 51만명의 증가 중 60대 이상 근로자 증가 28만명 중 보건업 및 사회복지 서비스업에서 약 8만 5천명이 증가했고, 공공행정, 사회보장 행정 부문에서 약 3만 2천명 증가한 것으로 나타나고 있다. 이 역시 재정지원에 따른 공공근로와 간병인 등 사회복지 분야의 신규 일자리가 늘어난 것으로 여겨진다.

주당 근로시간별 임금근로자의 변화를 보면, 임금근로자 증가의 절반 이상이 17시간 미만 근로자이다. 즉, 시간제 비정규직이 크게 증가하였다. 특히, 청년층의 경우 단시간 근로자는 크게 늘고, 36시간 이상 근로자는 오히려 줄어들었다. 임금근로자가 가장 많이 증가한 60세 이상 연령층에서도 임금근로자 증가분의 절반 정도가 17시간 미만 단시간 근로자이다.

앞서 본 것처럼 청년층과 60세 이상 연령층에서의 주당 근로시간이 17시간인 단시간 근로자가 가장 많이 증가하였다. 따라서 계약기간 질문문항의 변화로 기존의 정규직이 기간제 근로자인 비정규직이 증가했다는 정부의 설명을 납득하기 어렵다는 것을 보여 준다.

〈표 10〉 연령별·취업시간대별 임금근로자 변동(2018년 8월 대비)

(단위: 명)

변동	전체	15~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
임금근로자	513,888	67,574	-26,453	8,942	187,845	275,981
(증감률)	(2.6)	(1.8)	(-0.6)	(0.2)	(4.4)	(11.4)
17시간 미만	265,149	71,208	13,798	27,695	31,095	121,353
(증감률)	(17.8)	(21.0)	(8.2)	(12.9)	(13.9)	(22.2)
18~35시간	-65,915	-10,209	-96,543	-50,380	-4,567	95,785
(증감률)	(-1.0)	(-0.8)	(-6.0)	(-2.9)	(-0.3)	(15.5)
36시간 이상	238,992	-17,906	30,922	4,035	165,762	56,179
(증감률)	(2.1)	(-0.9)	(1.1)	(0.1)	(6.6)	(4.8)
일시휴직자	75,663	24,482	25,370	27,592	-4,445	2,663
(증감률)	(14.2)	(55.4)	(14.0)	(24.6)	(-4.3)	(2.9)

주: 괄호안은 2018년 8월 대비 증감률을 의미함.

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료에서 계산.

한편 경제활동인구조사 조사를 이용하여, 기간제 여부에 따라 최근 종사상 지위별(상용, 임시, 일용을 의미) 고용증감을 분석해 보면 다음과 같다. 즉, 〈표 11〉에서 보는 바와 같이 2019년 8월에 기간제인 임금근로자는 전년 동기에 비하여 약 80만명 증가하였는데 그 중에서 상용직(고용계약기간이 1년 이상 근로자를 의미)은 29만명 증가하였고, 임시직(고용계약기간이 1개월 이상 1년 미만)은 38만명 증가, 일용직(고용계약기간이 1개월 미만)은 13만명 증가하였다. 여기에서 알 수 있는 것은 2019년 8월에 80만명에 달하는 유난히 기간의 정함이 있는(기간제) 임금근로자의 증가가 많았다는 점과 그중 64%가 임시일용직이었다는 점은 비정규직이 상당한 증가가 예견될 수 있다.

〈표 11〉 종사상 지위에 따른 기간제의 변화

(단위: 명, %)

종사상지위	2017년 8월	2018년 8월	2019년 8월	19-18 증감	19-18 증감률
상용직	1,564,556	1,486,190	1,775,248	289,058	19.4%
임시직	1,168,413	1,323,003	1,703,607	380,604	28.8%
일용직	196,503	195,391	320,442	125,051	64.0%
합 계	2,929,473	3,004,584	3,799,297	794,713	26.5%
(전년대비 증감)	-9,557	75,111	794,713		
(전년대비 증감률)	-0.3%	2.6%	26.5%		

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료에서 계산.

또한 <표 12>에서 보는 바와 같이 비기간제인 임금근로자는 전년 동기에 비하여 28만명 감소하였고, 그중 72.4%가 상용직임을 감안할 때 정규직의 감소가 상당할 수 있음을 짐작할 수 있다.

〈표 12〉 종사상 지위에 따른 비기간제의 변화

(단위: 명, %)

종사상지위	2017년 8월	2018년 8월	2019년 8월	19-18증감	19-18증감률
상용직	11,952,331	12,308,827	12,512,214	203,387	1.7%
임시직	3,877,521	3,535,908	3,153,013	-382,895	-10.8%
일용직	1,246,724	1,195,748	1,094,431	-101,317	-8.5%
합 계	17,076,576	17,040,482	16,759,657	-280,825	-1.6%
(전년대비 증감)	272,343	-36,093	-280,825		
(전년대비 증감률)	1.6%	-0.2%	-1.6%		

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료에서 계산.

또한 2019년 8월에 증가한 기간제 근로자 80만명의 고용계약기간 분포를 살펴보면 <표 13> 같다. 이 80만명의 고용계약기간 중 12,660명을 제외한 약 78만명, 즉 98%가 고용계약기간이 2년 미만으로 나타나고 있어, 2019년 8월 증가한 기간제 80만명은 대부분 비정규직일 수밖에 없음을 확인시켜 주고 있다.

〈표 13〉 기간제 근로자의 고용계약 기간의 분포 변화

(단위: 명, %)

고용계약기간	2017년 8월	2018년 8월	2019년 8월	19-18증감	19-18증감률
1개월 미만 (전년대비 증감) (전년대비 증감률)	196,503 508 0.3%	195,391 -1,112 -0.6%	320,442 125,051 64.0%	125,051	64.0%
1개월~6개월 미만 (전년대비 증감) (전년대비 증감률)	301,059 5,013 1.7%	340,194 39,135 13.0%	399,875 59,680 17.5%	59,680	17.5%
6개월~1년 미만 (전년대비 증감) (전년대비 증감률)	867,354 84,588 10.8%	982,808 115,454 13.3%	1,303,732 320,924 32.7%	320,924	32.7%
1년	1,172,965	1,105,410	1,345,996	240,586	21.8%
1년 초과 ~ 2년	218,351	214,495	250,307	35,812	16.7%
2년 초과 ~ 3년	93,765	82,211	88,338	6,128	7.5%
3년 초과	79,475	84,074	90,606	6,532	7.8%
합 계 (전년대비 증감)	2,929,473 -9,557	3,004,584 75,111	3,799,297 794,713	794,713	26.5%

자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료에서 계산.

여기서 정부의 주장인 R^f (2018년에 잘못 분류된 비기간제 비정규직)가 존재하기 위한 필요조건은 고용계약기간이 1년 이상인 기간제 근로자가 2019년에 35만명 이상 (최대 50만까지) 존재해야 한다. 하지만 <표 13>에서 보는 바와 같이 5만에도 미치지 못하는 48,472 (35,812 + 6,128 + 6,532) 명에 불과하여 정부 입장의 근거의 합리성은 사라지게 된다.

2. 비정규직 통계 분석을 통한 상세 검증

이미 언급한 바와 같이 주목해야 할 비정규직 통계는 한시 비정규직 근로자의 변화 추이인 <표 14>와 같다. 기간제인 한시 비정규직 (N_2)은 2019년에 2018년보다 26.5%인 79만명 증가하였고, 비기간제 한시 비정규직 (N_1 중 일부)의 규모도 17만명 증가하여 무려 20.4% 증가하였다.

이 부분은 정부의 입장을 수용하는 경우 2018년이 비기간제로 답변을 하다가 2019년에 기간제로 답변을 바꿀 수 있어, 2019년에 기간제를 추가적으로 늘어나게 할 수 있는 유력한 집단이기 때문에 주목할 필요가 있다.

하지만 2019년에 이 비기간제 한시 비정규직의 규모가 같이 증가했다는 것은 병행 조사의 영향으로 기존의 비기간제가 기간제로 답변을 바꾸었다는데 동의하기 어려운 충분한 반증이 된다. 즉, 2018년 정규직이 2019년 비정규직으로 답변을 바꾸기는커녕, 그 전제가 되는 2018년 비기간제가 2019년 기간제로 답변을 바꾸었다는, 그래서 35만에서 50만의 기간제가 늘어났다는, 정부의 입장 자체가 성립하기 어려운 또 다른 증거인 것이다.

<표 14> 한시 비정규직 근로자의 변화 추이

(단위: 명, %)

		2017년	2018년	17-18 증가율	2019년	18-19 증가율
기간제 한시 비정규직		2,929,473	3,004,584	2.6%	3,799,297	26.5%
비기간제 한시 비정규직	비자발적	322,368	354,859	10.1%	378,579	6.7%
	반복갱신	472,769	463,537	-2.0%	606,702	30.9%
	합계	795,137	818,396	2.9%	985,280	20.4%

자료: 통계청, 2019년 8월 근로형태별 부가조사 원자료에 직접 계산.

그러면, 시간제와 비전형 근로자의 경우 기간제나 비기간제가 모두 비정규직으로 집계되고, 비기간제 한시 근로자도 비정규직으로 집계되는 현 비정규직 통계 집계체계 내에서 도대체 2018년 비기간제가 2019년 기간제로 바뀌어 갑자기 비정규직으로 바뀌는 2018년의 근로자 R^f 는 어디에 있다는 말인가? 결국 기존의 정규직이 비정규직으로 분류될 근로자(R^f)의 존재 자체가 성립하기 어렵다.

따라서, 2019년의 병행조사에 의해 기존의 비기간제가 기간제로 답을 바꾸었다는 주장도 설득력이 부족할 뿐 아니라, 설사 바꾸었다더라도 위의 부가조사에 의한 비정규직 식별 메카니즘에 의해 정규직이 비정규직으로 바뀌는 것이 아니기 때문에 수용하기 어렵다.

또한 아래 <표 15>에서 보는 바와 같이 기간제인 경우는 아예 53-1에서 ①과 ③으로 답변을 하지 않는 구조이기 때문에 더욱 명백하다.

<표 15> 근로형태별 부가조사 53-1의 답변 비중

(단위: 명, %)

2019년	기간제	비기간제	합계
① 근로기간을 정하지 않은 계약	0 (0%)	10,115,699 (65.8%)	10,115,699 (58.2%)
② 계약의 반복·갱신으로 고용이 지속	1,988,055 (100%)	606,702 (4.0%)	2,594,757 (15.0%)
③ 목시적인 고용관행(정년 등)에 의해	0 (0%)	4,661,698 (30.3%)	4,661,698 (26.8%)
합계	1,988,055 (100%)	15,384,099 (100%)	17,372,154 (100%)

한편, 위 53-1의 질문에서 ②가 아닌 ①과 ③으로 대답한 비기간제 근로자들은 54번 이하의 질문을 통해 시간제나 비전형 근로자로 일부는 빠지게 되고, 대부분은 정규직으로 분류되는 것이 근로형태별(비정규직) 부가조사의 구조인 것이다.

IV. 결론 및 제언

본고는 정부 관계자들이 2019년 비정규직의 급증에 대하여 근거를 찾기 어려운 주장을 통해, 스스로 국가 통계의 불신을 조장하고, 급증의 사유가 통계조사 방식의 변화로 인해 발생한 것이라는 입장에 대하여 실증자료 분석을 통한 반증을 제시하고 있

다.

근로형태별(비정규직) 부가조사는 현재 1년에 한번만 하는 조사이고, 전체의 표본이 유지되는 패널조사가 아니기 때문에 100% 완전하게 그 증거를 보여 주는 것은 한계가 있다. 이는 경제활동인구조사 자체가 연동 패널이기 때문에 매달 일정 부분(1/36) 표본이 교체되어 연간 최소한 1/3의 표본이 교체되기 때문이다. 물론 1년이 지나면 절반이 교체되는 패널 자료도 공개만 된다면, 다양한 통계적 기법을 동원하여, 2019년 증가한 비정규직 87만명이 어디에서 나왔는지 대한 구체적인 확인이 가능할 것으로 여겨진다.¹⁵⁾ 본고의 반증 역시 일부는 주장인 부분이 있지만, 정부 주장과는 대비되는, 가능한 많은 증거들을 제시하고 있다고 생각한다.

본고는 87만의 비정규직 중 35만에서 50만이 기존(2018년)의 비정규직이 정규직으로 잘못 분류되었다가, 2019년 3월 처음 실시한 병행조사의 영향으로 비기간제가 기간제로 답변을 바꾸어 비정규직으로 재분류되었다는 정부의 입장을 부정한다.

부정하는 근거는 1) 2019년 경제와 일자리의 상황이 줄어든 일자리는 기존의 정규직이었을 가능성이 높고, 증가한 일자리는 노인 재정일자리와 보건 복지업의 신규일자리, 청년 등의 단시간 일자리로 비정규직으로 분류되기 때문이다.

2) 또한 지금까지 정부 해명을 다 인정해도, 병행조사 영향에 의해 기존의 비기간제가 기간제로 답변을 바꾸어 정규직이 비정규직으로 탈바꿈하였다는 30~50만은 최대한 21만명(35만×0.6)명에 불과하다(따라서 2019년 비정규직 증가는 최소한 66만명).

3) 또한 이러한 정부의 해명마저도 기간제/비기간제와 비정규직/정규직 정의의 차이와, 기존에 비정규직을 구분하는 근로형태별 부가조사의 체계를 이해한다면 수용하기 어렵다. 이는 기존(2018년 이전)에 비기간제로 잘못 답변한 실체(2019년)의 기간제가 2019년 경제활동인구조사 22번에서 ‘나는 기간제’라고 답변을 바꾸더라도, 기존의 근로형태별(비정규직, 2018년 이전) 부가조사 체계 내에서 이미 비정규직으로 분류되었다고 보아야 하기 때문이다. 따라서 2018년 이전에 잘못 분류된 정규직이 존재한다는 정부의 입장 자체가 성립하기 어렵다.

결국 본고는 2019년 증가한 비정규직 87만명의 대부분은 기존과 동일한 정의의 비정규직이며, 나아가 지난 17년간 지속된 근로형태별 부가조사상의 비정규직 규모나

15) 부디 향후 가능한 모든 통계가 공개되고, 그들 통해 필자의 논증이 재반박 되어도 좋다고 생각한다.

추이는 시계열적으로 비교가능하다고 논증하였다.

필자는 금번 비정규직 통계를 둘러싼 논란은 비정규직 통계 해석의 어려움과 ‘공공 부분 비정규직 제로’의 선언으로 인한 정부의 조급한 입장이 빚어낸 결과라 여기고 있다.

부디 정부에서는 금번을 계기로 비정규직 통계의 표면만 보지 말고 복잡한 이면도 면밀히 검토하여 기존의 경제정책이나 일자리 정책에 문제가 없었는지 돌이켜 보는 계기로 삼기를 바란다.

한편, 앞에서 언급하였듯이 2002년 노사정 합의로 만들어진 한국의 비정규직의 개념은 그때는 맞았을지 몰라도 현재의 시점이나 국제 기준에는 맞지 않다. 외국이나 우리나라의 사례로 볼 때 향후 일자리의 상당수는 단시간 근로에서 증가할 수밖에 없다. 청년의 경우 일과 학습의 병행, 기혼여성의 경우 가사와 일의 병행, 노인의 경우 휴식과 일의 병행이 필요하기 때문이다. 또한 용역근로자의 경우 본인이 속한 사업장에서는 정규직인 경우도 있는 바, 모두를 비정규직으로 분류하는 것도 한계가 있다.

향후 비정규직의 분류는 임시직(temporary workers)이라는 국제 기준에 맞게 재분류할 필요가 있다. 이 국제 기준의 임시직 분류는 우리나라 비정규직 근로자 중 반복갱신 근로자, 시간제 근로자, 용역근로자, 특수형태근로 종사자, 가정 내 근로자는 제외하고 있음을 참조할 필요가 있다.

더불어 ILO 병행조사의 실시는 우리나라의 경우 이미 국제적으로 가장 강력한 기준의 비정규직의 분류가 존재하는 기간제의 세분보다는 특수고용 근로자의 분류와 파악에 더 집중할 필요가 있다. 제4차 산업혁명의 진전으로 플랫폼 노동자의 급증으로 특수고용 근로자는 그 범위가 넓어지고 이들의 사회적 보호에 대한 관심과 논쟁으로 이행하고 있기 때문이다(ILO, 2018 참조).

■ 참 고 문 헌

1. 이태일리, “최훈길의 뒷담화,” 2019년 11월 17일.
2. 통계청, 『경제활동인구조사 병행 조사표』, 각년도.
3. —, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사표』, 각년도.
4. —, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료(raw data)』, 각년도.
5. —, 『경제활동인구조사표 가구조』, 각년도.
6. 통계청_보도참고(2019-1), “근로형태별 부가조사 설명자료,” 2019년 10월31일.
7. 통계청_보도자료(2019-2), “근로형태별 부가조사 결과,” 각년도.

8. 통계청_해명자료(2019), “비정규직 증가 ‘소주성’ 실패 보여주는 것 기사 설명자료”, 2019년 12월 19일.
9. ILO, *Resolution Concerning Statistics on Work Relation*, 20th International Conference of Labour Statisticians Geneva, 10-19 October 2018.
10. OECD StatExtracts, 각년도.

〈부록 1〉 OECD Temporary Workers 현황(통계청_보도참조자료, 2019-2에서 인용)

- 비정규직 개념에 대해서는 국제적으로 통일된 기준은 없으나, OECD는 국가간 비교를 위해 통상 고용의 한시성을 기준으로 한 「temporary workers」를 파악·수록하고 있음
- 통계청에서는 「기간제 근로자 + 단기계약 근로자 + 파견 근로자 + 일일 근로자」자료(매년 8월 기준) 기준으로 OECD에 제공
- 비정규직 근로자 중 반복갱신 근로자, 시간제 근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 가정내 근로자는 제외

〈임시직 근로자(Temporary Workers)〉

(단위: 명, %)

	2015. 8	2016. 8	2017. 8	2018. 8	2019. 8
◦ 임금근로자(천명)	19,474	19,743	20,006	20,045	20,559
- Temporary Workers(천명)	4,328	4,320	4,125	4,242	5,009
임금 근로자 대비 (%)	(22.2)	(21.9)	(20.6)	(21.2)	(24.4)

〈주요국 임시직 근로자(Temporary Workers) 비중〉

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
캐나다	13.7	13.6	13.4	13.4	13.4	13.3	13.7	13.3
독 일	14.5	13.7	13.3	13.0	13.1	13.1	12.9	12.6
네덜란드	18.3	19.4	20.5	21.5	20.2	20.8	21.8	21.5
폴란드	27.0	26.9	26.9	28.4	28.0	27.5	26.2	24.4
스페인	25.1	23.4	23.1	24.0	25.1	26.1	26.7	26.8
일 본	13.7	13.7	-	-	-	-	-	-
영 국	6.2	6.3	6.2	6.4	6.2	6.0	5.7	5.6
한 국	23.7	23.0	22.3	21.6	22.2	21.9	20.6	21.2

출처: OECD StatExtracts.

Analysis of the Causes of Changes in Non-regular Workers in 2019: Where Did the 870,000 Non-regular Workers Come from, a Surge in 2019?*

Gyeongjoon Yoo**

Abstract

According to the analysis of this study, the majority of non-regular workers increased in 2019 were attributed to the loss of existing regular jobs and the increase in jobs, mainly those for senior citizens who are financially supportive, and short-time jobs. Therefore, it is also argued that the time series comparison between regular and non-regular workers has not been severed through additional surveys of their working patterns in Korea. Meanwhile, the definition of non-regular workers under the 2002 tripartite agreement needs to be improved because it does not conform to the times situation or international standards.

Key Words: temporary workers/non-temporary workers, non-regular workers/regular workers, time series break

JEL Classification: J08

Received: Jan. 6, 2020. Revised: Jan. 17, 2020. Accepted: Jan. 23, 2020.

* Thank you very much for the anonymous referees who have helped improve the legibility and quality of this paper. I also thank Shin Uncheol for his doctoral degree at the Koreatech University for his help in statistical calculation and editing.

** Professor, Department of Human Resource Development, Koreatech University, 1600, Chungjeol-ro, Byeongcheon-myeon, Dongnam-gu, Cheonan-si, Chungcheongnam-do 31253, Korea, Phone: +82-41-560-1257, e-mail: yoogj123@gmail.com