

노동의 **현재**와 **미래**

'노동'은 여전히 중요한가?

2023. 6. 2 ^금

오전 10:00 – 오후 6:00, 서울 여성플라자

K

A

S

P



노동의 현재와 미래

'노동'은 여전히 중요한가?

2023. 6. 2^금

오전 10:00 - 오후 6:00, 서울 여성플라자

K

A

S

P





2023 한국사회정책학회 춘계학술대회

노동의 현재와 미래

초대의 글



사회정책연구는 사회와 정책을 대상으로 합니다. 정책의 변화가 사회의 변화를 따라가지 못하거나 방향을 찾지 못하고 있을 때, 사회정책 연구의 중요성은 더 주목받게 됩니다.

앞으로 우리 사회에 장기간에 걸쳐 근본적 변화가 일어날 것으로 예상되는 영역이 있습니다. 그 가운데 하나가 바로 노동입니다. 오늘의 노동은 지난 몇 세기에 걸쳐 지속되어 온, 우리에게 익숙한 모습의 노동과 많이 다르다고 합니다. 일하는 환경과 방식, 일을 둘러싼 사회적 관계들이 빠르게 변화하고 있습니다. 그러나 다른 한편 노동은 여전히 가장 중요한 소득의 수단이고 삶과 관계의 중심이며 사회보장의 출발점이기도 합니다.

변화하는 현실에서 노동의 의미는 어떤 위치를 차지하고 있을까? 사회정책에서 갖는 노동의 위상은 달라질 것인가? 사회정책의 방향과 내용은 어떻게 달라져야 할까? 이러한 질문들에 대해 이번 2023년 한국 사회정책학회의 춘계학술대회에서 깊이 있는 생각을 나누어볼까 합니다. ‘노동의 현재와 미래. 노동은 여전히 중요한가’가 이번 학술대회의 주제입니다. 다양한 학문 분야의 학자들이 모여 있는 한국사회정책학회의 토론 주제로 이보다 더 적합한 것이 있을까 생각합니다.

이번 학술대회를 공동으로 개최해주신 한국보건사회연구원과 국민연금연구원, 한국사회보장정보원, 그리고 이번 학술대회를 후원해주신 한국노동연구원에 감사의 말씀을 드립니다. 여러 기관의 지원과 많은 연구자들의 적극적 참여로 인해 이번 학술대회가 더욱 풍성한 결실을 맺게 될 것으로 기대합니다. 여러분의 지혜와 열정이 결국에는 우리 사회를 더 나은 방향으로 나아가게 할 것으로 확신합니다.

기쁜 마음으로 여러분을 2023년 한국사회정책학회 춘계학술대회에 초대합니다.

2023. 6. 2.

한국사회정책학회장 **강 신 옥**

일정표 및 세션배치

시간		국제회의장	사청각실	아트컬리지 2	아트컬리지 3
	9:30~10:00	등록			
오전세션	10:00~11:30	한국보건사회연구원	한국사회보장정보원	국민연금연구원	자유세션1
		출산과 고용, 그리고 사회정책의 역할	사회보장 영역에서의 정보통신기술(CT) 활용과 정책과제	국민연금 특별세션	연금개혁
	11:30~12:30	점심시간 (이사회)			
	12:30~12:50	개회식 (국제회의장)			
기획세션	12:50~15:00	기조강연 및 토론 (국제회의장)			
	15:00~15:20	휴식 1			
오후세션	15:20~16:50	자유세션3	자유세션2	자유세션4	자유세션5
		노동정책	노동의 정치	청년 · 불안정노동	젠더와 노동
	16:50~17:00	휴식 2			
	17:00~18:00	제22대 한국사회정책학회 총회			

목 차

기조강연

1. 노동의 현재와 미래: 노동은 여전히 중요한가? 3
발표: 전병유(한신대학교 사회혁신경영대학원 교수)
- 기획토론1: 이소정(남서울대학교 휴먼케어학과 교수) 47
기획토론2: 이다혜(한동대학교 법학부 교수) 53
기획토론3: 김정인(MZ세대를 위한 경제생활 미디어, 어피티 이사) 63

기관세션

한국보건사회연구원: 출산과 고용, 그리고 사회정책의 역할

1. 단기 출산 의향의 실현과 불안정 고용 71
발표: 김영아(한국노동연구원 연구위원)
토론: 이다윤(군산대학교 강사)
2. 2000년대 이후 우리나라 가족형성과 남녀 고용 양상의 변화 95
발표: 함선유(한국보건사회연구원 부연구위원)
토론: 김이선(서울대학교 사회발전연구소 객원연구원)
3. 가족지출과 여성고용률: OECD국가를 중심으로 107
발표: 박소은(한국보건사회연구원 부연구위원)
토론: 박미진(한국여성정책연구원 부연구위원)

한국사회보장정보원: 사회보장 영역에서의 정보통신기술(ICT) 활용과 정책과제

1. 공공부문의 AI 활용 초기상담정보시스템 적용을 위한 시뮬레이션 121
발표: 이우식(한국사회보장정보원 부연구위원)
이인수(한국사회보장정보원 연구원)
토론: 안 현(한신대학교 소프트웨어융합학부 교수)
2. 공공 마이데이터 도입 현황과 사회보장 분야 적용에 대한 고찰 137
발표: 김선월(한국사회보장정보원 연구위원)
토론: 조남경(성공회대학교 사회융합자율학부 교수)

3. 마이데이터 활성화 추진에 따른 법적 시사점	149
발표: 김민우(한국사회보장정보원 연구원)	
토론: 김수영(서울대학교 사회복지학과 교수)	

국민연금연구원: 국민연금 특별세션

발표 1. 네덜란드와 호주의 기업연금제도 비교 연구	155
발표: 유호선(국민연금연구원 연구위원)	
토론: 김현수(공무원연금공단 연구위원)	
발표 2. 해외 조기노령연금 개혁동향 및 시사점	169
발표: 유현경(국민연금연구원 전문연구원)	
토론: 오건호(내가 만드는 복지국가 정책위원장)	

자유세션

자유세션1: 연금개혁

발표 1. 국민연금 제5차 재정계산 결과에 대한 비판적 평가	183
발표: 정세은(충남대학교 경제학과 교수)	
김종호(부경대학교 경제학과 교수)	
토론: 양재진(연세대학교 행정학과 교수)	
발표 2. 공적연금에서 미래세대부담을 보는 대안적 접근	201
발표: 남찬섭(동아대학교 사회복지학과 교수)	
정세은(충남대학교 경제학과 교수)	
토론: 은 석(덕성여자대학교 사회복지학과 교수)	
발표 3. 국민연금기금 지배구조 개편 논쟁에 관한 비판적 분석	217
발표: 제갈현숙(한신대학교 사회복지학과 강사)	
토론: 정창률(단국대학교 사회복지학과 교수)	

자유세션2: 노동의 정치

- 발표 1. 담론정책 네트워크 이론을 통한 노동시장 개혁 분석:
박근혜 정부의 노동시장 개혁의 사례 237
발표: 전세훈(고려대학교 사회학과 박사과정)
최윤재(한림대학교 사회학과 강사)
토론: 정준호(강원대학교 부동산학과 교수)
- 발표 2. 고용안전망 및 고용서비스 관련 법·제도 개선방안 265
발표: 이호근(전북대학교 법학전문대학교 교수)
토론: 박은정(인제대학교 법학과 교수)
- 발표 3. 민관협력 노동센터는 어떻게 비정규직 노동자를 조직화하는가?:
사회운동과 제도의 접점과 틈새 303
발표: 이병권(서울대학교 사회복지학과 석사)
토론: 신희주(가톨릭대학교 사회학과 교수)

자유세션3: 노동정책

- 발표 1. 한국에서 ‘보편적 근로장려금’의 재정적 실현가능성과 그 기대효과 335
발표: 유종성(가천대학교 가천리버럴아츠칼리지 초빙교수)
이승주(대구대학교 사회복지학과 교수)
토론: 변금선(서울연구원 부연구위원)
- 발표 2. 국제 비교의 관점에서 본 한국 노동시간 체제의 성격 345
발표: 황규성(한신대학교 연구교수)
토론: 류기락(한국직업능력연구원 선임연구위원)
- 발표 3. 주4일제 탐색:
비교사례분석을 통한 비판적 접근과 가능성 논의 355
발표: 김은별(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)
이승윤(중앙대학교 사회복지학과 교수)
토론: 이정희(한국노동연구원 연구위원)

자유세션4: 청년 · 불안정노동

- 발표 1. 청년들은 어떤 노동조건에서 가장 불안정하다고 느끼는가?:
헤도닉 가중치와 청년의 다차원적 노동 불안정성 연구 369
발표: 박영채(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)
이승윤(중앙대학교 사회복지학과 교수)
토론: 김윤민(창원대학교 사회복지학과 교수)
- 발표 2. 성향점수매칭법(PSM)을 활용한 대학생 일학습병행제도 학습근로자의
노동시장 성과분석 379
발표: 김민정(서울대학교 사회복지학과 박사과정)
토론: 함선유(한국보건사회연구원 부연구위원)
- 발표 3. 프리랜서는 “free”한 노동자인가?:
미디어산업 프리랜서 노동의 네트워크 종속성을 중심으로 395
발표: 박재은(서울대학교 사회복지학과 박사과정)
이혜림(서울대학교 사회복지학과 박사과정)
김수영(서울대학교 사회복지학과 교수)
토론: 남재욱(한국교원대학교 교육정책학과 교수)

자유세션5: 젠더와 노동

- 발표 1. 코로나19는 노동시장 성별격차에 어떠한 영향을 미쳤는가? 415
발표: 조보배(서울대학교 사회복지학과 박사과정)
토론: 문혜진(서울시복지재단 선임연구위원)
- 발표 2. 재가 장기요양서비스의 플랫폼화 427
발표: 이재정(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)
신현준(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)
이승윤(중앙대학교 사회복지학과 교수)
토론: 허용창(선문대학교 사회복지학과 교수)
- 발표 3. 코로나19가 유자녀 여성의 소득, 고용, 근로시간에 미친 영향:
이중차분법 추정 443
발표: 김 건(서울대학교 사회복지학과 박사과정)
토론: 박미진(한국여성정책연구원 부연구위원)



2023 한국사회정책학회 춘계학술대회

노동의 현재와 미래

기초강연

노동의 현재와 미래: 노동은 여전히 중요한가?

좌장: 강신욱(한국보건사회연구원 선임연구원)

발 표: 전병유(한신대학교 사회혁신경영대학원 교수)

토 론: 이소정(남서울대학교 휴먼케어학과 교수)

이다혜(한동대학교 법학부 교수)

김정인(MZ세대를 위한 경제생활 미디어, 어피티 이사)

노동의 현재와 미래

노동은 여전히 중요한가?

전병유(한신대)

주제

노동의 현재와 미래: '노동'은 여전히 중요한가?

산업자본주의사회에서 노동은 사회정책의 매우 중요한 근간이 되어 왔습니다. 그러나 디지털 전환, 코로나 팬데믹, 제로인구성장 시대를 맞으면서 노동시장의 구조, 노동의 형태, 노동권, 소득과 노동의 연관성, 생산가능인구 등에도 큰 변화가 일어나고 있습니다.

고용 불안정과 기본소득, 파이어족과 재테크 열풍, 국민연금 개혁논의 등은 현대사회에서 노동의 입지가 점차 변화 혹은 축소하면서 촉발된 논의들이기도 합니다.

이에 2023년 한국사회정책학회춘계학술대회에서는 현재 우리사회가 겪고 있는 변화들을 "노동"이라는 키워드로 재해석해보고, 앞으로 미래사회정책에서 노동의 의미와 위치에 대해 전망하는 시간을 갖고자 합니다.

목차

1. 기술과 노동
2. 인구와 노동
3. 노동의 뉴노멀
4. 노동의 의미와 일의 가치

3

1. 기술과 노동

4

기술과 노동

기술이 노동에 미치는 영향에 대해서는 낙관론과 비관론이 항상 공존

- Adam Smith : 낙관적 전망

- 기술 발전이 자본가뿐만 아니라 노동자들에게도 거의 자동적으로 더 나은 결과를 만들어낼 것.

*"더 나은 기계, 더 나은 숙련, 더 적절한 분업과 작업의 배분의 결과,
특정 작업을 실행하는 데 훨씬 더 적은 양의 노동력이 필요하게 된다.
사회 전체의 번영의 결과이기도 하지만, 노동의 실질적인 가격은 상당히 상승할 것이다."*

- David Ricardo : 비관적 전망

"만약 기계가 지금 노동이 하는 모든 일을 할 수 있다면, 노동에 대한 수요는 없을 것이다"

기술과 노동

- 케인즈 "우리 손자 세대의 경제적 가능성(1930년)"

- 주 15시간 노동

- 레온티에프

"생산요소로서 인간이 맡고 있는 가장 중요한 역할은 트랙터 도입으로 농업 생산에서 말의 역할이 처음 줄어들다가 이윽고 사라진 것과 마찬가지로 사라질 것이다."

- 영국에서 1900년 일하는 말은 100만 마리. '동력(power)'와 '이동(mobility)' 을 담당
2020년 현재 1만 마리 미만인 '스포츠' 와 '오락' 용도로 살아 남음.

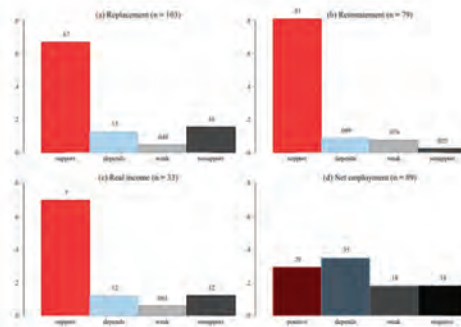
'인간은 말의 길을 갈 것인가?(Will Humans Go the Way of Horses?)'. Brynjolfsson & McAfee(2015)

- 산업혁명 이후 일자리는 지속적으로 증가, 생산성과 임금도 증가

기술변동의 영향에 관한 기존 연구

- 기술이 일자리에 미치는 효과: **Automation or Augmentation**
 대체(replacement), 변경(displacement), 증진(reinstatement), 보완(complement), 생산성 및 자본축적(productivity or capital accumulation) 효과 등 매우 복합적
- 127개의 기존 연구(1988-2021)에 대한 메타 연구 결과(Hötte et al., 2022)
 → 현재까지는 대규모기술실업의 경험적 증거는 약함. 다만, 제조업-생산직-저숙련 노동은 취약

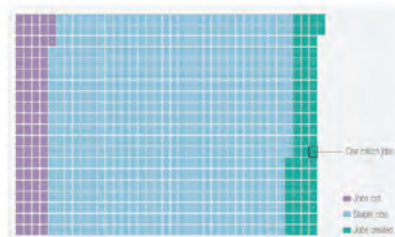
그림 1. 기술변화의 효과에 대한 기존 연구 종합



기술변동의 고용 효과

- WEF The Future of Work Report(2023)의 일자리 창출과 소멸 예측(2023-2027)
 - 향후 5년간 8천3백만 일자리 상실, 6천9백만 일자리 창출,
 - 전체 637억 일자리의 23%의 노동변동(labor churning),
 - 순일자리감소 1천4백만, 2%

그림 2. 일자리 창출과 소멸 예측(2023-2027)



Source : World Economic Forum, Future of Jobs Survey 2023, International Labour Organization, ILOSTAT.
 Note : World Economic Forum analysis of the labour-market prospects for 673 million employees out of a global ILO dataset comprising 820 million employees using the Future of Jobs Survey 2023.

기술변동의 영향에 관한 기존 연구

표 1. 디지털기술과 불평등에 관한 경제적 사고의 네 가지 패러다임(Acemoglu, 2022).

	주요 논문	불평등 원인
기술과 교육의 경쟁 (SBTC)	Goldin & Katz, (2010) Autor et al.(2020)	숙련수요곡선이 공급곡선보다 더 빠르게 우측 이동→고숙련 임금 상승, 2000년 이후 '교육수익률의 임금불평등 효과'는 감소
일자리 양극화 (RBTC)	Autor et al.(2003) Acemoglu & Autor, (2011) Goos et al.(2014)	일상직과업(routine task) 자동화 비일상직과업(non-routine task) 보완
자동화와 과업 증진	Acemoglu & Restrepo (2019) Autor et al. (2022)	자동화(automation) 속도 > 과업 증진(task reinstatement) 속도 새로운 일자리는 저임금서비스와 고임금전문직으로 양극화
AI 불확실성	Brynjolfsson et al. (2018) Felten et al. (2018) Webb (2020)	AI가 어떤 과업을 수행할지, 어떤 새로운 숙련을 요구할지 불확실. 그럼에도, 자동화>노동증진, 전문가 대체 가능성

기술변동의 영향에 관한 기존 연구

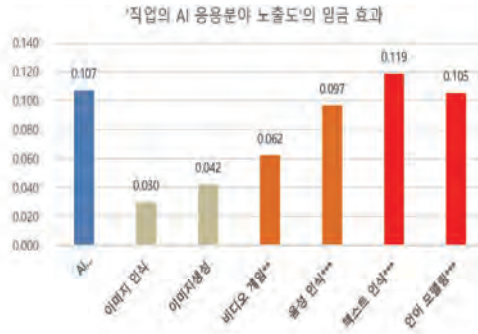
AI의 불확실성 : AI의 가능성의 경계?

- AI의 진화와 발전 : 대규모 언어 모델(Large Language Model)
 - * 이미지 → 언어
 - * 분류와 예측 → 상호 작용(대화)
- 언어는 맥락과 순서에 의해 의미 결정 → 2017년 이후 AI가 언어를 인식하기 시작
 - ※ Vaswani et al. (2017), Attention is All You Need.
- 언어 = 인지적 기능 + 사회적 기능

인공지능 자동화. 이번에는 다른가?

그림 1-3. 인공지능(AI)의 임금 효과

- *직업 능력의 AI 관련성(AI 노출도) 변수의 표준화 회귀계수 값



전병유, 정준호, 장지연. "인공지능 (AI) 의 고용과 임금 효과." *경제연구* 40 (2022): 133-156.

인공지능 자동화. 이번에는 다른가?

- ChatGPT와 LLM(Large Language Model)이 노동에 미치는 효과

Open AI의 자체 분석

- LLM이 범용 기술의 특성을 보여 경제적, 사회적, 정책적으로 상당한 영향(Eloundou et al., 2023)

- 노동자의 약 80%가 업무의 최소 10%에 영향, 19% 노동자에게는 업무의 50%에 영향

- 모든 근로자 작업의 약 15%가 동일한 품질 수준에서 훨씬 더 빨리 완료

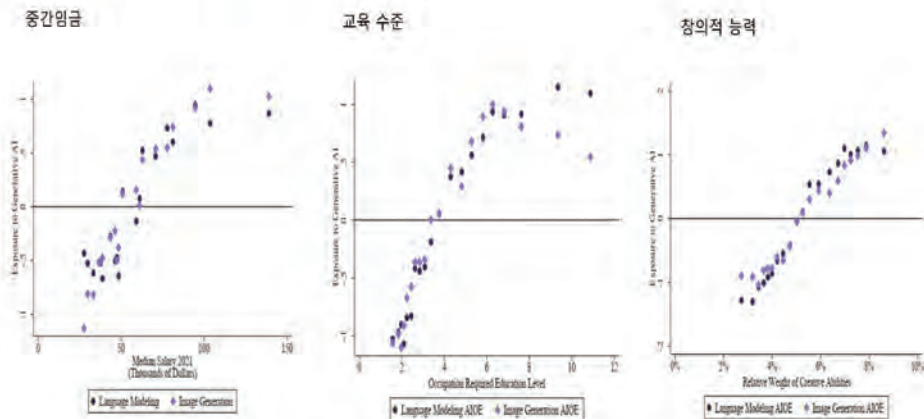
- LLM 위에 구축된 소프트웨어와 툴링을 통합하면 이 비율은 모든 작업의 47~56%로 증가

* *이력서 작성 알고리즘* 지원을 받은 구직자는 취직확률이 8% 높음(van Inwegen et al., 2023).

인공지능 자동화. 이번에는 다른가?

- 생성형 AI와 LLM은 상대적으로 **중상위 노동**에 영향을 미칠 가능성이 큼

그림 1-4. 직업 특성별 LLM 노출도



Felten, E. W., Raj, M., & Seamans, R. (2023). Occupational heterogeneity in exposure to generative ai. Available at SSRN 4414065.

13

ChatGPT4의 노출도 상위-하위 직업

표 1-2 ChatGPT4의 노출도 상위-하위 직업

순위	상위 직업	순위	하위 직업
1	텔레마케터	774	댄서
2	영어교사	773	피트니스 트레이너
4	역사교사	771	식당종업원
10	사회학자	752	모델
14	정치학자	743	건설노동자
16	중재조정자	732	농장노동자
24	자재담당사무원	724	음식조리원
26	인적자원 전문가	711	장비청소원
27	경영 분석가	708	개인요양보호원

Felten, E. W., Raj, M., & Seamans, R. (2023). Occupational heterogeneity in exposure to generative ai. Available at SSRN 4414065.

14

인공지능 자동화. 이번에는 다른가?

그림 1-5. 직업별(임금수준별 직업)의 LLM 노출도

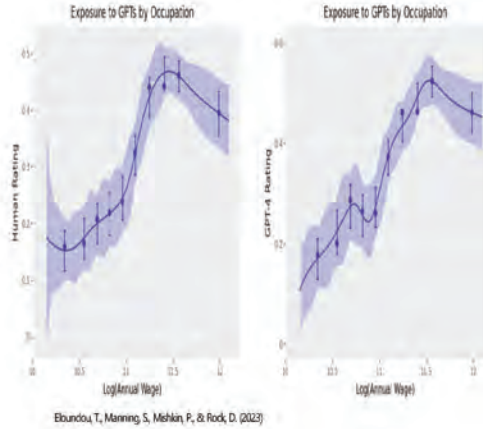
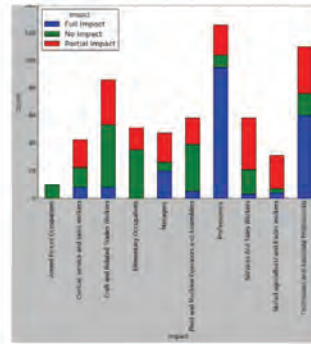
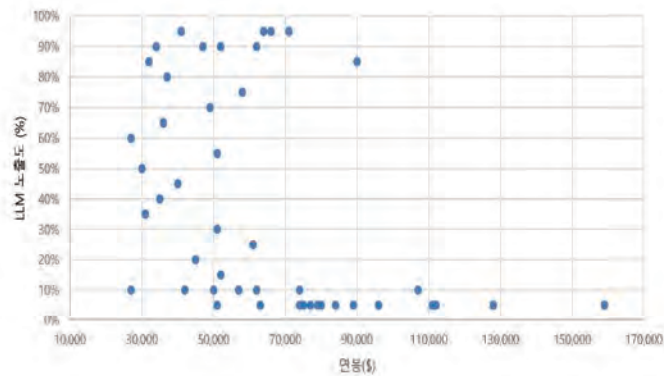


그림 1-6. ChatGPT가 대부분류 직종에 미치는 영향



인공지능 자동화. 이번에는 다른가?

그림 1-7. GPT4의 영향을 받는 직종들의 연봉과 LLM 노출도



인공지능 자동화. 이번에는 다른가?

- 그럼에도, LLM이 할 수 없는 영역은 남아 있다 (Kausik, B. N. (2023). Long Tails & the Impact of GPT on Labor)

- LLM은 인간 과업의 롱테일 분포(long-tail distribution)의 전부를 대체하지 않을 것
- long-tail의 head 부분만 대체 → 인간은 더 복잡하고 창의적인 과업에 집중할 수 있을 것

- LLM의 불확실성: LLM도 창의성을 가질 수 있지 않을까?

- LLM은 규모가 커지면(데이터, 파라미터) 개발자도 알 수 없는 능력이 튀어나옴.

※ Jason Wei는 2022년 현재 다양한 LLM에서 콘텐츠 생성, 번역, 계산, 코딩 등 137개나 되는 새로운 능력("emergent ability")들을 확인
[137 emergent abilities of large language models — Jason Wei](#)

- 스테판 탈러(Thaler Stephen) 다부스(DABUS) : 인간의 개입이나 관리 없이 새로운 아이디어를 생성했다고 특허 신청

경제학 분야에서의 LLM의 활용

표 5 : 경제학 분야에서 활용가능한 LLM 기능 요약 및 유용성 평가(2023년 2월 1일 기준)

위태고리	작업	유용성
아이디어 발생	프래임스토크	1
	아이디어 평가	1
	논문 제공	1
글쓰기	텍스트 압축	1
	텍스트 편집	1
	텍스트 평가	1
	눈길을 끄는 제목 및 헤드라인을 생성	1
	논문을 홍보하기 위한 트윗 생성	1
배경 조사	텍스트 요약	1
	문헌 조사	1
	참고문헌 형식	1
	텍스트 번역	1
	개념 설명	1
코딩	코드 작성	1
	코드 설명	1
	코드 번역	1
	디버깅 코드	1
데이터 분석	텍스트에서 데이터 추출	1
	데이터 재구성	1
	텍스트 분류 및 차질	1
	감정 추출	1
	human subjects 시뮬레이션 (** 컴퓨터로 인간 행동 등을 모의 실험)	1
수학	모델 설정	1
	방정식 도출	1
	모델 설명	1

주: 세 번째 열은 2023년 2월 1일 기준 LLM 기능에 대한 필자의 주관적인 평가

1 = 실험적, 결과가 일반화되지 않고 상당한 사람의 감독이 필요함; 2 = 유용함, 감독이 필요하지만 시간으로 절약할 수 있음; 3 = 매우 유용함, 업무에 통합하면 시간을 절약할 수 있음

경제학 분야에서의 LLM의 활용

- 경제학자는 인간으로서 가지는 비교우위 부문에 집중
 - 연구 기획
 - * 질문을 던지고, 답을 얻기 위한 방향을 제시하고, 생산된 콘텐츠 중 어떤 부분이 유용한지 구별하고 유용한 콘텐츠를 선별하고, 편집하고, 조인자처럼 피드백을 제공하는 역할
 - 연구 관리자
 - * 연구 팀을 조율하고 데이터 소스를 확보하는 등 리서치를 구성하는 역할
- 장기적으로는, 투입, 편집, 피드백 등도 LLM이 더 잘 할 수 있을 것으로 예상
 - * "결국 AI 연구 보조원은 졸업을 하게 될 것이고 이 후 독자적인 연구자가 될 것이다" (Korniek et al. 2023).
- "인간은 말과 달리 투표권을 가지고 있다"(Martin Wolf)

인공지능 자동화. 이번에는 다른가?

- 로봇 + AI + 3D print → 완전자동화 가상 공장



기술변화의 방향과 일의 미래

■ "Wrong AI" (Acemoglu and Restrepo, 2019)

- 지난 30여 년 간(1987-2017년)

• 자동화 편향 → 대체효과 (replacement) > 증진효과(reinstatement effects)

- 기업 전략, 정책과 제도가 이를 촉진

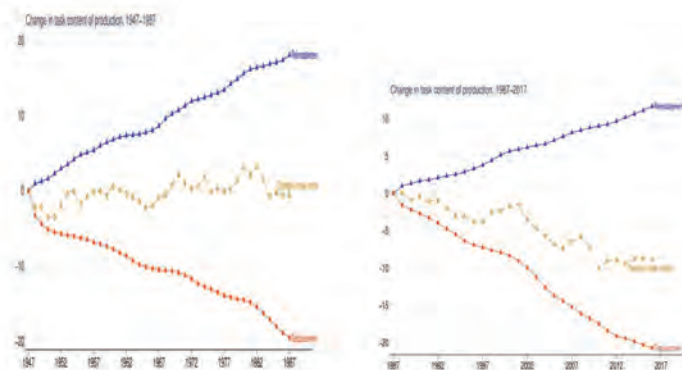
* 현재의 제도와 정책은 기술자, 기업경영자, 정책담당자들에게 증진보다는 자동화에 대한 과도한 인센티브 제공

→ 노동 수요 정체 → 노동분배율 하락, 불평등 증가, 생산성 정체

21

기술변화의 방향과 일의 미래

그림 1-7. 대체(displacement)효과와 증진(reinstatement)효과(1947-1987, 1987-2017, 미국)



Acemoglu, D., & Johnson, S. (2023). Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity. Public Affairs, New York.

22

기술변화의 방향과 일의 미래

"Turing Trap" (Brynjolfsson, 2023)

- 과도한 Human-Like Artificial Intelligence(HLAI) → Turing Trap
 - 기계가 인간노동을 더 잘 대체할 수록, 인간은 경제적, 정치적 교섭력을 상실, 기술을 통제하는 자들에 의존-종속
 - 부와 권력의 집중의 위험, 권력이 없는 자들은 소속물 놓일 수 있는 방법 상실.
- 모든 인공지능이 human-like artificial intelligence (HLAI)은 아님.

23

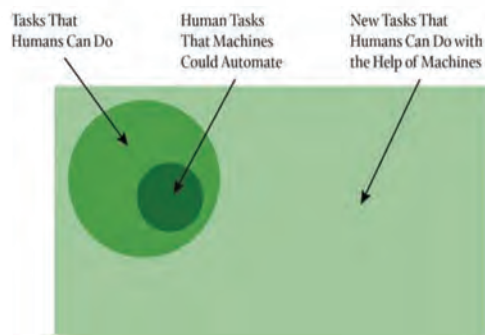
기술변화의 방향과 일의 미래

- 인간을 복사하는 기계가 아니라 인간 노동을 증진하는 기술이 새로운 역량, 새로운 제품, 새로운 서비스를 창출

≡ 인간 노동의 숙련은 여전히 매우 다양하고, AI도 제한된 과업에서만 인간을 능가

- AI 지원 맞춤형 교육은 교사에 대한 수요를 줄이는 것이 아니라 늘릴 것.

» 우리 경제가 창출한 가치의 대부분은 기존 재화의 더 저렴한 버전이 아니라 고대 재화의 망들도 가지지 못한 새로운 재화와 서비스에서 나온다. (Brynjolfsson, E. 2023).



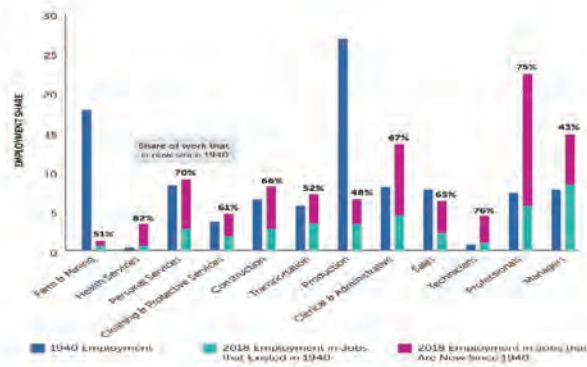
24

기술변화의 방향과 일의 미래

- 새로운 유형의 일자리

- 2018년 현재 일자리의 60%는 1940년 이후 발생한 새로운 유형의 일자리 (Autor, Salomons, and Seegmiller, 2020)

그림 1-8. 1940년 일자리와 2018년 일자리의 발생 시기 유형별 비중(미국)



25

기술변화의 방향과 일의 미래

- 기술의 생산성 효과가 '모두에게 유익하지 않은' 이유(불평등을 초래하는 이유)

- 1) 노동 친화적 기계화 대신에 노동을 대체하는 **자동화** 중심
- 2) **"지대 나누기"** - 생산성 이득이 노동에 대한 보상으로 귀결되지 않는 문제
- 2) 에 대한 대응도 필요하지만, 인간은 기술 진보의 방향을 선택할 수 있으며, 선택의 방향에 따라 승자와 패자도 달라질 수 있음.

26

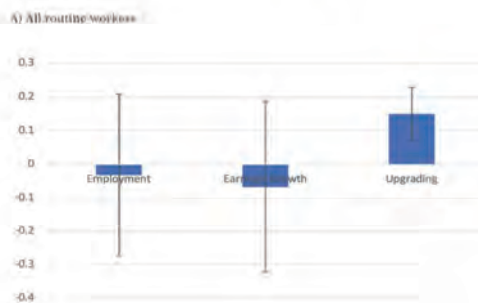
기술변화의 방향과 일의 미래

- 산업혁명 초기 영국 방직-직조 기술
 - 매우 노동대체적, 노동 감시 기술
- 미국 철도 기술
 - 고임금일자리와 연관 일자리 창출, 효율임금전략, 저숙련노동의 숙련향상
(배경: 유럽에 비해 미국의 경우, 고숙련 노동 부족)
- 미국 IT - 자동화 편향
 - “software designed by geniuses to reengineer the corporation”

기술변화의 방향과 일의 미래

- 독일의 경우, 미국과 달리,
 - 투틴 과업에 종사하는 근로자도 기술 및 조직 변화 후 임금이나 소득 감소는 미미, 더 숙련된 작업으로 이동

그림 1-9. 기술과 조직의 변화가 개별 노동자에게 미치는 영향(독일)



자료: Battisti et al.(2023)

기술변화의 방향과 일의 미래

▪ 한국의 현대차와 삼성전자

- 90년대 중반 이후 엔지니어 주도의 자동화의 길
- 기술 혁신-경제성장과 노동시장 기회 사이의 균열

- 시장환경과 노동운동의 전략, 정부 정책

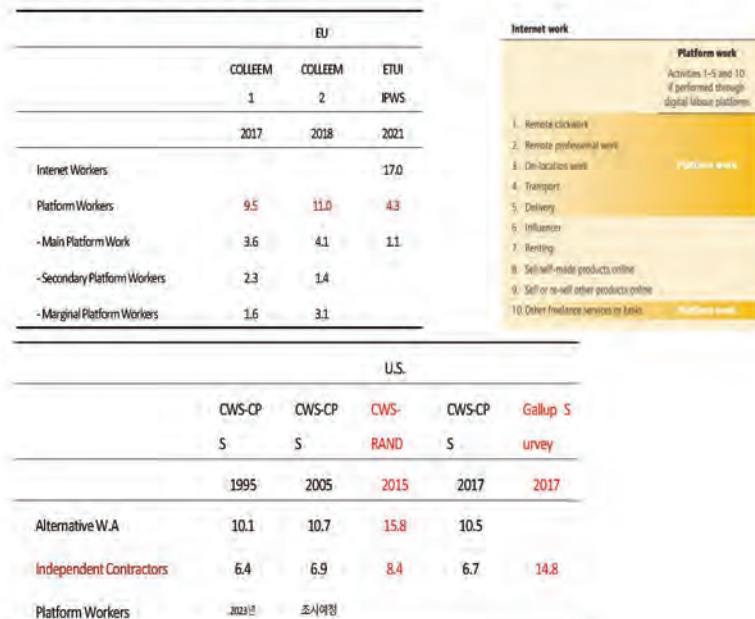
- * 거대한 중국 시장 팽창 시작
- * '수능'으로 단련된 고급엔지니어들의 공급 (엔지니어들의 갈아 넣는 노동)
- * 노동조합의 선택: 자동화 수용 + 정규직 임금 인상

▪ 새로운 기술도 기존 노동시장시스템에 집착하면 동일한 결과

- 적어도 새로운 비즈니스, 새로운 일자리에서는 새로운 기술을 새로운 노동규범의 구축 필요

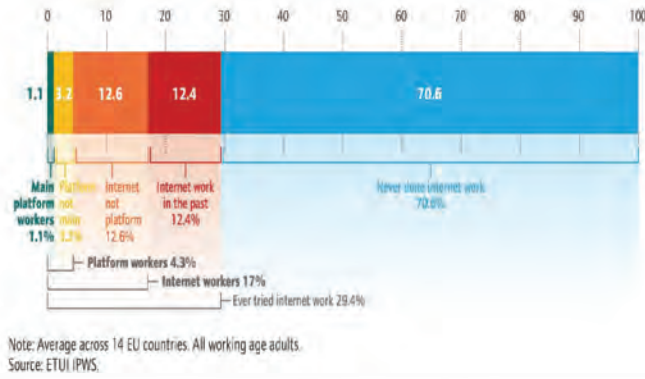
디지털 플랫폼 노동: 일하는 방식과 고용형태는 변할 것인가?

그림 1-10. 플랫폼노동의 규모와 추이



디지털 플랫폼 노동

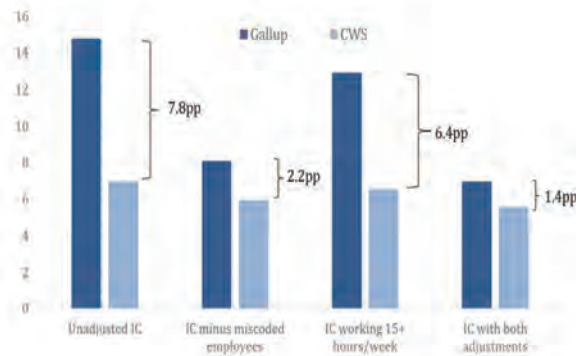
그림 1-11. EU의 플랫폼노동의 규모(2021)



Plasna, A, Zwysen, W. & Drašković, J. (2022). The platform economy in Europe. Results from the Second ETUI Internet and Platform Work Survey (IPWS). 57.

디지털 플랫폼 노동

그림 1-12. 서로 다른 정의에 따른 주된 일자리에서 독립계약자의 비중: Gallup and CWS-CPS(2017)



- 독립계약자("independent contractors") - 고용관계 외부에서 기업에게 노동서비스를 제공하는 자
- 미국 2023 CPS CWS 조사에 Platform Work 포함

디지털 플랫폼 노동

그림 1-13. 한국의 플랫폼 노동 규모

한국				
	한고원	한국노동연구원	한고원	
	2017	2018	2021	
PW(한달)	1.7	2.9	광의	8.5
PW(일년)	2.0		협의	2.6

광의 플랫폼종사자=노동플랫폼을 이용하여 일자리(일거리, 일감)를 구하는 자

협의 플랫폼종사자=노동플랫폼이 거래를 조율하고, 대가나 보수를 증가하며, 노동플랫폼을 통해서 증가되는 일자리가 다수에게 열려 있는 경우

인구와 노동

표 2. 통계청 경제활동인구조사 중사상지위 변수 변경 검토

지위 권한 유형(KCSE-A)	경제적 위험 유형(KCSE-R)
<p>일하는 사람과 같이 수행되는 경제활동 사이의 지위 권한 유형에 따른 분류</p> <p>• 독립 취업자</p> <p>A 고용주 11 법인 고용주 12 개인기업 고용주</p> <p>B 고용원이 없는 자영업자 21 고용원이 없는 법인 자영업자 22 고용원이 없는 개인기업 자영업자</p> <p>• 의존 취업자</p> <p>C 의존 계약자 30 의존 계약자</p> <p>D 임금 근로자 41 기간의 정함이 없는 근로자 42 장기 고정 기간 근로자(1년 이하) 43 단기 고정 기간 근로자(1년 이상) 44 단기임시 근로자(상대 비정규) 45 유급 전일, 혼전생 및 원년</p> <p>E 무급 가족 종사자 50 무급 가족 종사자</p>	<p>이런 일자리에서 일이 수행되는 조건에 수반되는 경제적 위험 유형에 따른 분류</p> <p>• 이윤 목적 취업자</p> <p>F 개인기업 독립 취업자 12 개인기업 고용주 22 고용원이 없는 개인기업 자영업자</p> <p>C 의존 계약자 30 의존 계약자</p> <p>E 무급 가족 종사자 50 무급 가족 종사자</p> <p>• 임금 목적 취업자</p> <p>G 법인 소유 경영자 11 법인 고용주 21 고용원이 없는 법인 자영업자</p> <p>D 임금 근로자 41 기간의 정함이 없는 근로자 42 장기 고정 기간 근로자(1년 이하) 43 단기 고정 기간 근로자(1년 이상) 44 단기임시 근로자(상대 비정규) 45 유급 전일, 혼전생 및 원년</p>

* 분류 코드의 순서배열은 '지위 권한 유형'의 분류 항목을 재구조하여 일괄적으로 변경

디지털 플랫폼 노동

- 디지털플랫폼노동의 주요 쟁점
 - 고용지위의 오분류(Mis-classification)
 - 불규칙한 노동에 따른 소득 불안정성
 - 알고리즘에 의한 노동통제
 - 수수료문제, 다단계원하청구조, 산업안전, 사회적 격리, 직업훈련과 미래비전
- '좁은 정의' 시 2% 내외, '넓은 정의' 시 10% 내외
 - 이 정도 규모에 대응하기 위해 기존의 노동법이나 사회보호 체계를 전면적으로 변경할 필요가 있을까?
 - * 제3의 고용지위 부여 시도는 대부분 성공적이지 않았음.
 - * 전통적 고용지위 기반 사회보험체제와 전면적 기초보호의 유연성부족과 역진성의 문제에는 대응해야 하지만
 - * 사회적 보호에서의 기여와 수급을 고용지위와 완전히 분리하는 것 (사회적 보호의 개인화)
 - or 고용기반사회보호체계의 보편성 확장-강화, 다층적 보호 체계

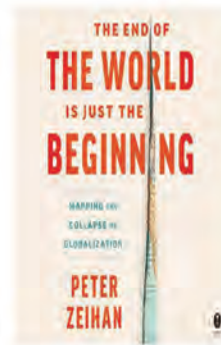
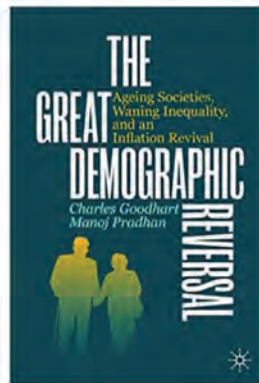
35

인구와 노동

36

인구대역전 : The great demographic reversal

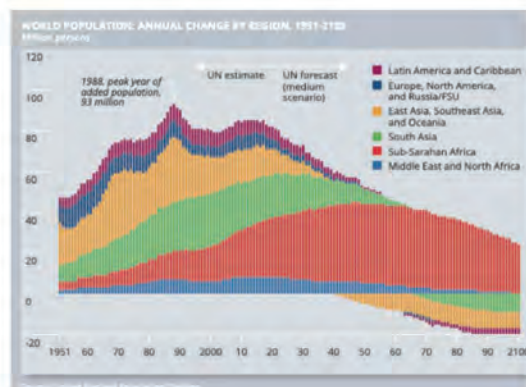
- Goodhart & Pradhan(2020). 인구대역전: 고령화, 불평등 완화, 인플레이션의 복귀
 - 인구공급과잉 → 인구 감소 (중국의 역사적 동원의 종언)
 - '저임금-저물가-저금리' → '고임금-고물가-고금리'
 - 노동조합의 약화, 불평등 심화 → 노동조합의 교섭력 우위, 불평등의 완화



37

글로벌 인구 변동의 장기 추세와 전망

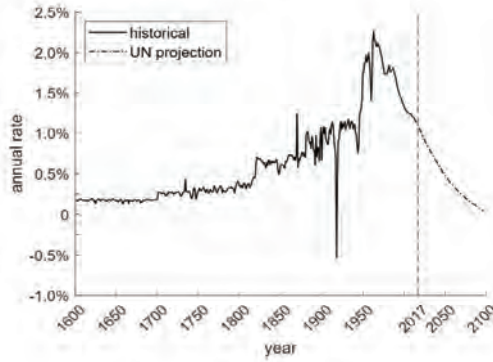
그림 2-1 세계의 인구 추이와 전망



38

글로벌 인구 변동의 장기 추세와 전망

그림 2-2. 세계 인구 증가율의 역사적 추이와 전망, 1600-2100

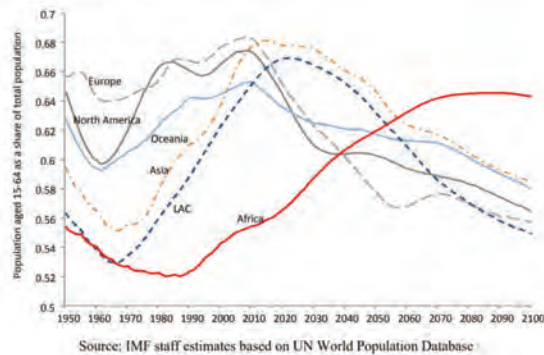


자료: Greenwood et al., J., Guner, N., & Marti, R. (2021).

노동력 인구의 장기 추이

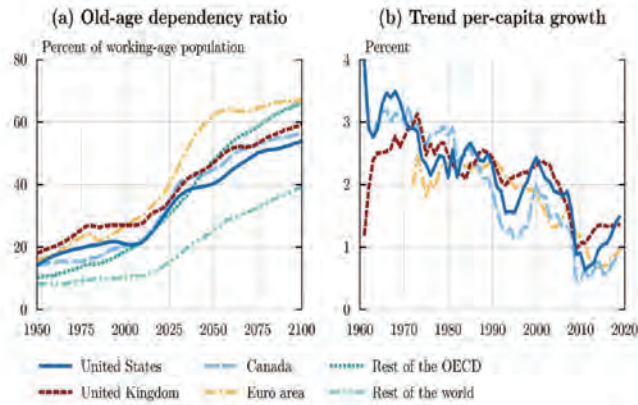
- 아프리카를 제외하고, 2020년 이후 노동력 인구 비중 감소세로 전환

그림 2-3 노동력 인구(working age population) 비중의 글로벌 추이(1950-2100)



글로벌 인구 변동의 장기 추세와 전망

그림 2.4. 주요 국가들에서 고령화와 경제성장.

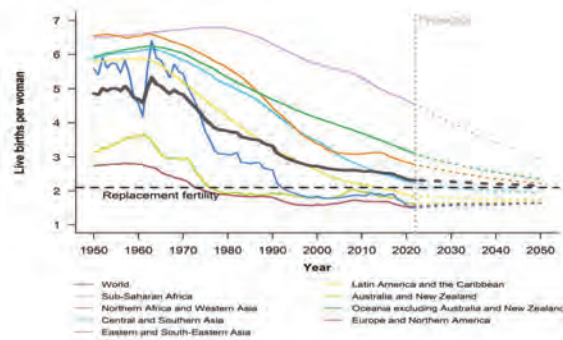


자료: Pettersson, M. (2022). Endogenous technological change along the demographic transition.

출산을 저하

- 최근 인구 변동에는 사망률이나 수명연장 효과보다 출산 효과가 더 크게 작용
- 개도국에서도 영아사망률 감소와 수명연장의 인구증가 효과는 약화되는 반면, 저출산의 인구감소 효과는 강화

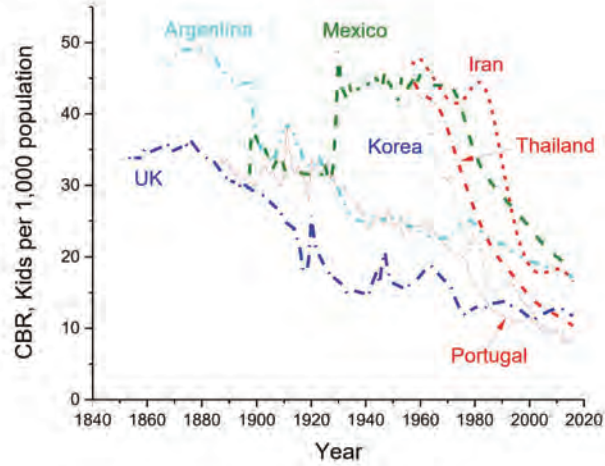
그림 2.5. 합계출산율의 글로벌 추이와 예측



UN, World Population Prospects 2022.

출산율 저하

그림 2-6. 인구 천명당 자녀 수



Greenwood, J., Gurer, N., & Marti, R. (2021). The great transition: Kuznets facts for Family economists? No. w28556, National Bureau of Economic Research.

인구와 노동력 인구 감소에 어떻게 대응할 것인가?

- 여성
- 고령자
- 이민



여성의 경제활동 참가와 출산율

- "여성이 생애의 대부분의 시간에 경제활동에 보편적으로 참여"하는 목표는 달성(Doepke et al, 2022)

 - 결혼과 더불어 노동시장을 떠나 다시 돌아오지 않는 20세기형 현상은 이제 예외적 현상
 - 오랜 성별 역할 분리가 사라지고 남녀의 전반적 생애 계획이 수렴
 - * 1970년 이후 교육, 고용, 소득에서 남녀간 수렴, 결혼연령 증가, 출산율 저하
 - * 다만, 부모 세대에서 노동시장에서의 성별 격차는 남아 있음
- 여성들이 **경력**과 **가족 형성**을 어떻게 양립할 수 있는지가 새로운 목표

 - 여성의 경력과 가족 사이의 양립 가능성을 결정하는 요인들(가족정책, 협력적 아버지, 우호적인 사회규범, 유연한 노동시장)
 - > **출산율** 결정의 키(key)

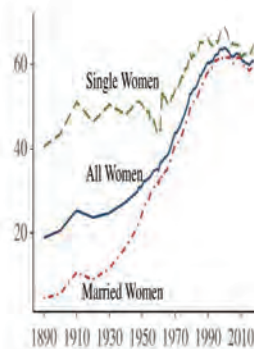
ex: 긴 부모휴가가 어머니의 노동시장참여와 소득에 긍정적이지 않음.
 육아휴가 < 육아수당 (Albanesi et al, 2022).

여성의 경제활동 참가와 출산율

그림 2-7. 미국의 여성 경제활동참가율



Greenwood, J., Guner, N., & Marto, R. (2021).

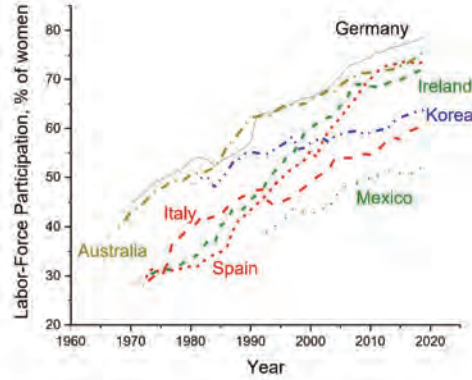


Delventhal, M. J., Fernández-Villaverde, J., & Guner, N. (2021)

여성의 경제활동 참가와 출산율

- 한국의 경우, 여성경제활동참가 따라잡기(catch-up)에 성공적이지 못하였음

그림 2-8. 여성 경제활동참가율이 상대적으로 낮았던 국가들의 추이

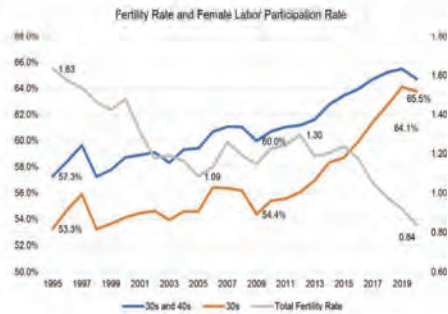


Greenwood, J., Guner, N., & Martin, F. (2021). The great transition: Kuznets facts for family economists (No. w28056). National Bureau of Economic Research.

여성의 경제활동 참가와 출산율

- 다만 한국의 경우, 2000년대 이후 선진국에서 보편적으로 나타나고 있는 여성경제활동참가율과 출산율 사이의 정(+의) 관계가 나타나지 않고 있음.

그림 2-9. 한국에서의 30-40대 여성의 노동시장참가율과 출산율 추이



Choi et al.(2022)

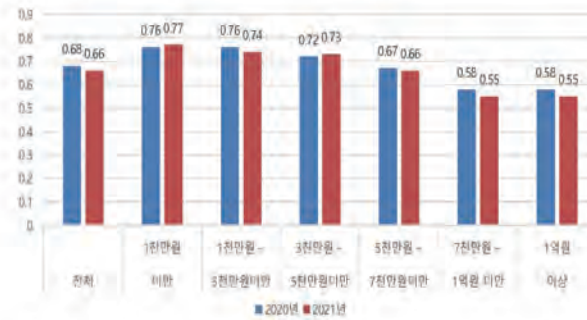
여성의 경제활동 참가와 출산율

- 한국의 경우, 소득수준과 자녀수 사이의 정(+)의 관계도 나타나지 않고 있음.

→ ‘출산의 경제학’으로 설명되지 않는 요인 존재 :

- * 대부분의 설문조사에서 비경제적 이유로 가족형성을 기피하는(비혼-비출산) 비율이 30%
- * 보육, 교육, 주거, 노동시장이중구조, 수도권집중 + 가치와 선호의 문제
- 이민 문제를 고려하지 않을 수 없을 것.

그림 2-10. 신혼부부 소득수준별 자녀 수

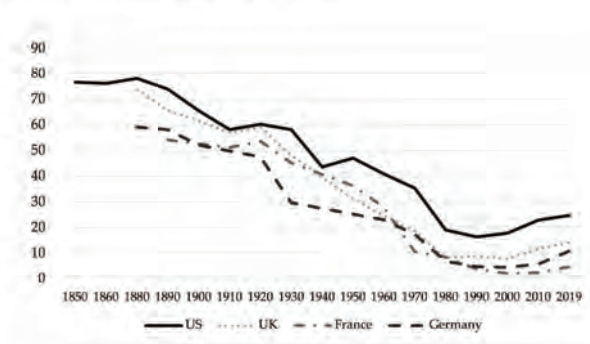


자료: 통계청, 신혼부부 실태조사.

고령자 일자리

- 지난 100여년 간의 고령자 경활참가를 하락 추세가 2000년 이후 반전

그림 2-11. 65세 이상 남성의 노동시장 참가율 추이

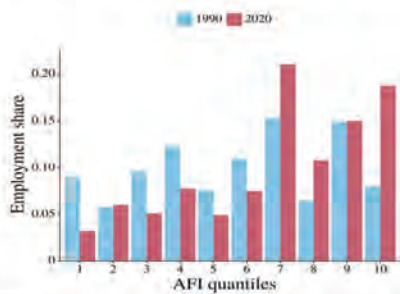


Scott, Andrew | (2023) "Working Life : Labor Supply, Aging and Longevity

고령자 일자리

- 고령자나 노인이 할 수 있는 일자리는 줄지 않았음
- Acemoglu et al.(2022)는 **일자리**의 **연령친화 지표(age-friendliness index)**를 생성
 - 육체적으로 힘들지 않고, 의사소통이나 경험이 필요하며, 고령자들이 선호하는 정도를 수치화.
- 1990-2020년간 연령친화직업이 증가했으며, 직업 자체의 연령친화도도 증가

그림 2.12. 연령친화지수(AFI)에 따른 직업 10분위별 고용비중의 변화



Acemoglu, D., Mühlbach, N. S., & Scott, A. J. (2022). The rise of age-friendly jobs. *The Journal of the Economics of Ageing*, 23, 100416.

51

고령자 일자리

- 다만, 연령친화직업이 고령층에 집중되기보다는 젊은 여성과 고학력자 등에 집중
 - 남성저학력노동자들은 연령친화직종에서 배제.
 - 고학력 고령자들의 경우 연령친화직업에서 더 잘 적응
- 여성, 고학력자와 일자리 경쟁이 되지 않으면서도 고령자의 일자리를 늘리기 위해서는
 - 저학력고령자들의 일자리를 업그레이드 필요
 - * age-friendliness 제고, 육체적으로 힘든 과업을 줄이고 의사소통 등의 과업 확대)
- 고령자의 이질성을 고려할 때, 단순히 연령기반정책(연금수급연령 연장 등)은 효과적이지 않음
 - * 여타 연령대에 적용하는 정책을 고령자에게도 적용 (숙련형성과 타 직업으로의 원활한 이행)

52

3. 노동의 뉴노멀

포스트-팬데믹 뉴노멀: '일의 미래'의 조기 도래

표 3-1. 노동시장과 WLB에서의 변화 전망

	가속화	표준화	리모델링
디지털 전환의 가속화	X		
하이브리드 직업의 등장	X	X	
"사무실"의 지속			X
조직 인프라 및 노동 이동성의 변화	X	X	X
성과 관리와 직장에서의 원자적 경향		X	X
기존 불평등의 잠재적 악화	X		X
일과 삶의 균형 관리	X	X	

Vyas, L. (2022) "New normal" at work in a post-COVID world, work-life balance and labor markets, *Policy and Society*, 41(1), 155-167.

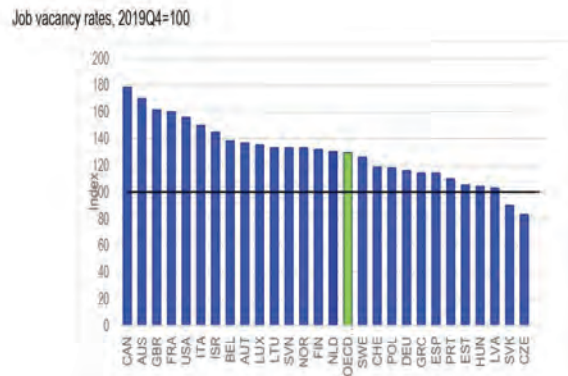
■ 포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

■ 포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

- 경제활동참가율 하락과 노동력 부족
- 실업률 대비 빈일자리비율이 매우 높은 수준 (비버리지 커브의 우측 이동)
- '누워 있던' 필립스 곡선(실업률이 줄어도 물가와 임금이 상승하지 않는 현상)의 복귀
- 미국, 영국, 캐나다, 호주 등 영미권 국가 중심으로
- 제조업, 음식, 숙박 업종 중심으로

인구와 노동

그림 3-1, 주요 OECD 국가들의 공석률(Job Vacancy Rates) 변동률(2019Q4=100)



OECD(2022). The post-COVID-19 rise in labour shortages.

인구와 노동

그림 3-2, 한국의 빈일자리 비율 추이 (사업체노동력조사)



57

포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

- 노동시장이 tight한 이유(OECD, 2022; IMF, 2022)

- 1) She-session(코로나로 인한 여성경제활동위축)
- 2) 고령자의 조기 은퇴(건강문제, 자산증가)
- 3) 외국인 근로자의 이탈
- 4) 노동자들의 선호변화 (열악한 노동조건과 낮은 임금)

58

포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

- 예상 외로, 코로나19로 여성들의 노동시장 이탈이 크고 지속된 것은 아니었음
 - 학령기 자녀를 두거나 부모를 케어해야 하는 일하는 어머니들이 노동시장을 떠났기 때문이 아니라 노동시장에 남아있으면서 스트레스를 받은 것이 문제(Goldin, 2022).

그림 3-3. 미국에서의 고용률과 경제활동참가율의 변화



포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

- 노동자의 선호와 일자리 환경 변화가 주된 원인(Forsythe et al. 2022).

- 일선 직업(frontline jobs)의 낮은 질
- 노동자들이 더 이상 저임금이나 열악한 근로환경을 받아들이지 않음

- 노동시간뿐만 아니라 Aggregate Hours Gap도 하락

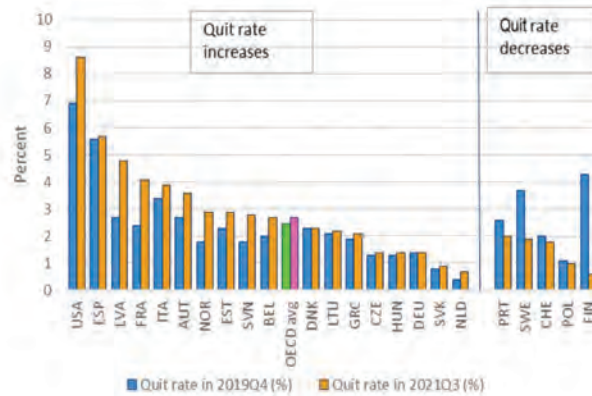
* Aggregate Hours Gap = (일하고 싶은 시간 - 실제로 일한 시간)/일하고 싶은 시간

Faberman, R. J., Mueller, A. J., & Şahin, A. (2022) Has the willingness to work fallen during the Covid pandemic?. *Labour Economics*, 79, 102275.

포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

- 많은 국가에서 "Great Quit" 현상 발생

그림 3-4. Quit rates across countries, 2019Q4 - 2021Q3

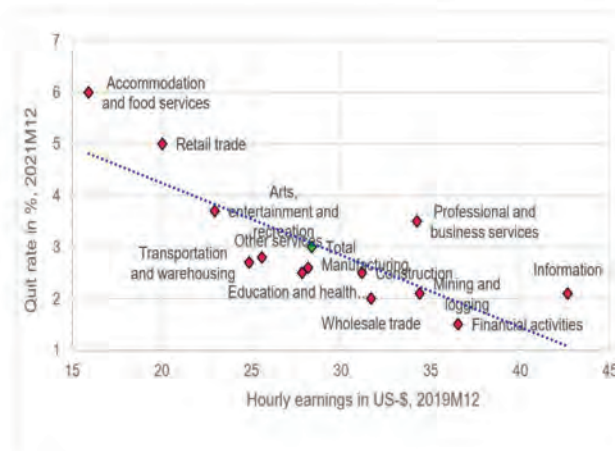


61

포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

- 시간당임금이 낮은 업종에서 높은 이직률을 나타내고 있음.

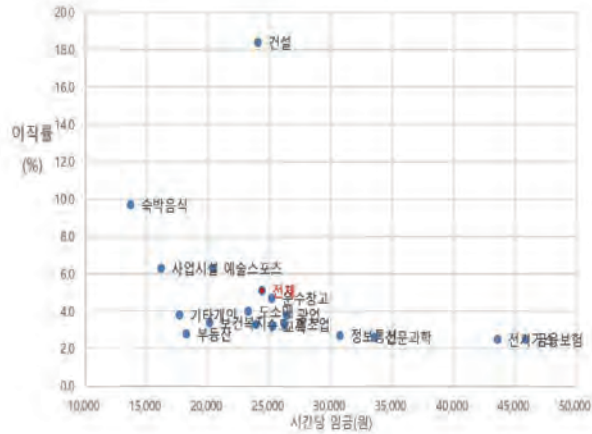
그림 3-5. 2019년 12월 시간당임금과 2021년 12월 이직률의 관계



62

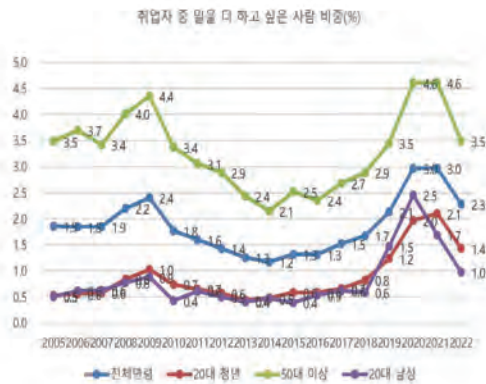
포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

그림 3-6. 한국의 업종별 이직률과 시간당임금(2022년)



포스트 팬데믹 이후 노동시장의 변화

그림 3-7. 취업자 중 일을 더 하고 싶은 사람의 비중(%), 통계청, 경제활동인구조사



임금격차

- 예상치 못한 임금격차 축소 : the unexpected Compression(Autor et al. 2023)

- 코로나19 이후 매우 타이트한 미국 노동시장(노동수요>노동공급)

- 임금격차 축소, 저학력-저임금 노동자들의 임금상승

- 생산직 근로자/서비스 부문 = 더 높은 임금, 사무직 근로자 = W/H, 유연성

- 필립스 곡선의 복귀

- 인플레이션(가격-필립스 곡선)과 더불어 저임금노동자의 임금상승(임금-필립스 곡선)

- 임금-이직 탄력성(wage-separation elasticity) 상승

- 저임금노동자들이 고임금일자리로 쉽게 이직

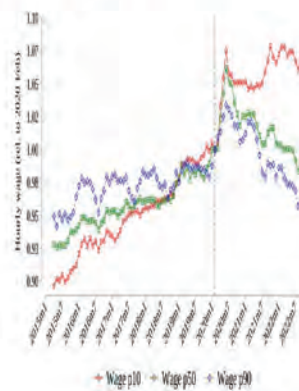
- 기업에 대한 노동공급의 탄력성 증가 - 사용자의 지배력 약화

65

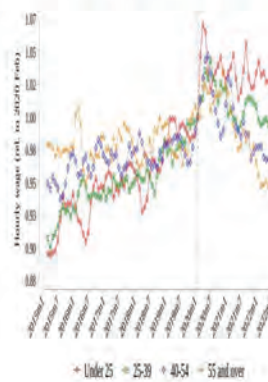
임금격차

그림 3-8. 코로나 19 전후 임금격차 추이(미국)

Wage inequality: Real wage trends by quantiles
P10 growth > P50 growth > P90 growth



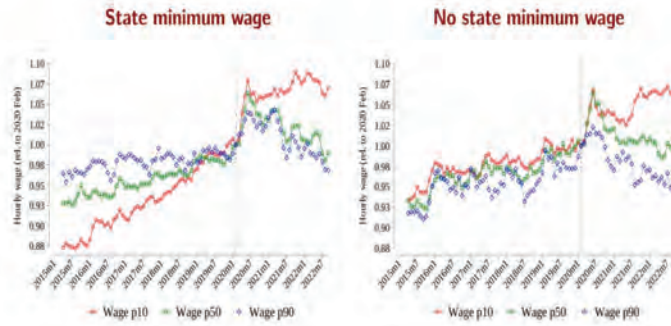
Young v. old inequality: Wage growth fastest for youngest workers, <40, <25



66

임금격차

Pre-pandemic wage compression was underway between 2015 and 2020 —
But only in states that were raising their minimum wages

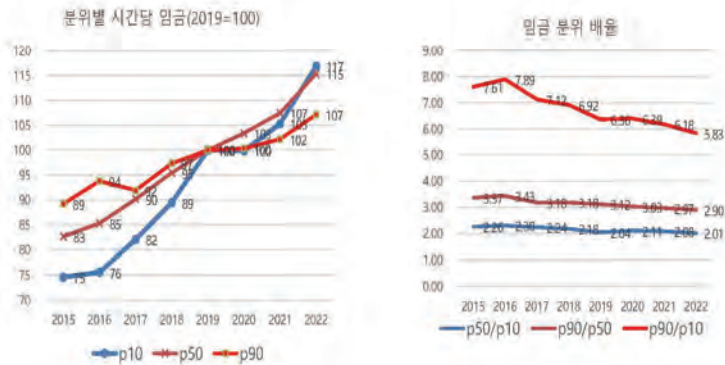


67

임금격차

- 한국의 경우도 임금 격차는 축소

그림 3-9. 코로나 19 전후 임금격차 추이(한국)



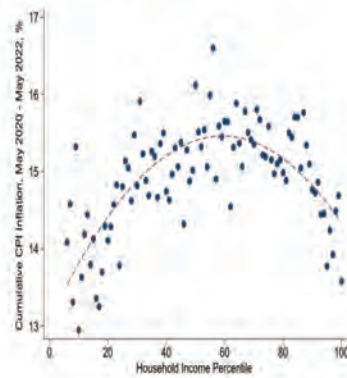
자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도 부가조사

inflation inequality

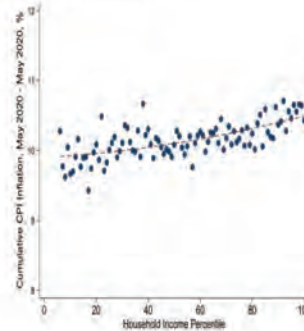
- 인플레이션은 저임금노동자들에게 더 불리하게 작용하고 있는가?
- 유효인플레이션율이 저임금노동자와 고임금노동자에게 낮고, 중간임금노동자에게 높게 나타나고 있음 (Jaravel, 2022)

그림 3-10. 소득 분위별 유효인플레이션율(미국)

Inflation Inequality by Income Percentile



Inflation Inequality by Income Percentile:
Excluding Gas & Vehicles



69

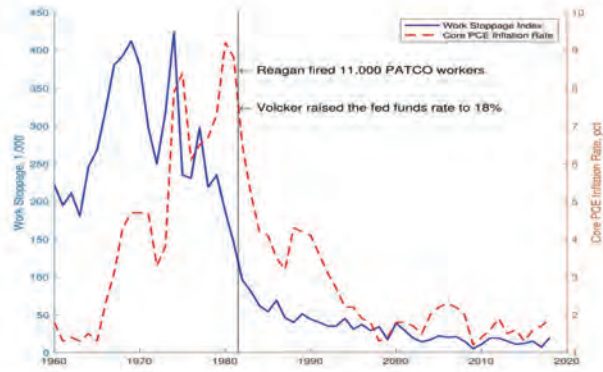
필립스 곡선

- 필립스 곡선이 누워버린 이유 (dead philips curve - missing inflation)
 - 세계화(차이나 효과), 이-커머스(아마존효과), 인구고령화,
 - 건전한 통화정책
 - 노동조합의 교섭력("Kaleckian Phillips curve")
- 필립스 곡선의 복귀(?)
 - 2022년 4분기 미국의 경우, 임금상승은 전통적 필립스곡선 현상 (Domash & Summers, 2022).

70

Kaleckian Phillips curve

그림 3-11. 노동조합의 교섭력과 인플레이션



Ratner, D., & Sirm, J. (2022). Who killed the Phillips curve? A murder mystery. FEDS Working Paper No. 2022-28

필립스 곡선

- 한국의 경우도 2010년 이후 필립스 곡선이 누웠으나(이준석 외, 2022),
코로나19 이후 실업률과 명목임금상승률 간의 음의 상관관계가 나타나기 시작 (이기쁨, 2020)

노동시장에서의 뉴노멀은 지속가능한 현상인가?

- 노동시장에서의 뉴노멀 (노동공급감소, 인력부족, 근로시간 감소, 임금격차축소, 노동의 교섭력 강화)
 - 구조적 변화에 따른 지속가능한 현상인가,
 - 아니면, 코로나19 이후의 일시적 현상으로 그칠 것인가?

73

노동의 의미와 일의 가치

74

노동의 의미와 일의 가치

- 대 퇴직(Great Resignation)
→ 열악한 근무조건과 임금 수준으로부터의 탈출
- 조용한 사직 Quiet Quitting
→ 정해진 업무 이상으로 일하지 않는 소극적 업무권, 커리어 개발의 포기, 부정
"월급 루팡" or WLB(Work and Life Balance)
- FIRE(financial independence retire early)
→ 경제적 독립을 통한 조기 은퇴
불필요한 소비를 줄여 '많은' 돈이 아닌 '충분한' 돈을 축적

75

노동의 의미와 일의 가치

노동의 이중적 의미

- Anti-Work View : Work is Bad.
 - 고역, 강제, 위험, 형벌
- Pro-Work View : Work is Good.
 - 경제적 자원과 소득의 원천
 - 의미, 목적, 정체성, 자존감, 자아실현, 성취, 신의 소명과 천직, 학습 기회
 - 사회적 관계, 사회적 지위
 - 일이 없는 사람이 자살률이 25배 높음
 - 사람들은 여가보다 일을 할 때 더 집중하고, 행복하고, 만족하는 경향
 - "기본소득을 위해 세금을 납부하는 고소득층이 삶의 의미를 얻는 원천을 독점하는 것"

76

노동의 의미와 일의 가치

노동의 이중적 의미

- 전통 경제학(노동경제학)
"일은 비효용·여가는 효용"가정에 기초
- 아담스미스
"일은 고역이자 골치거리"
- 알프레드 마셜
"해야 할 고된 일이 없을 때, 극복해야 할 어려움이 없을 때 사람은 빠르게 쇠퇴한다.
육체와 정신이 건강해지려면 고되고 힘든 활동이 필요하다"
- 케인즈
"어떤 나라도, 어떤 사람도 여가의 시대와 풍요의 시대를 두려움 없이 기쁜 마음으로 기대할 능력이 없다.
우리가 즐기기도 죽어라 애쓰도록 너무 오랫동안 길들여졌기 때문이다"

77

노동의 의미와 일의 가치

- 한국의 경우 삶에서 일이 중요한 정도가 감소 추세 (World Value Survey)

5차조사(2005-2009): 97.61% 가족>친구>일>여가>정치

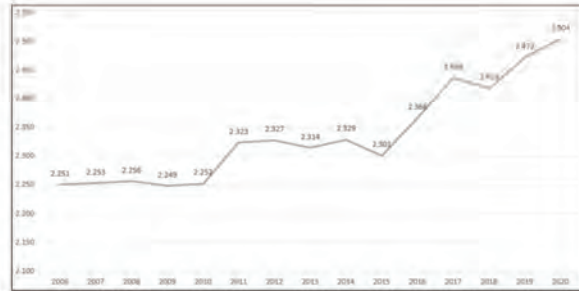
6차조사(2010-2014): 94.56% 가족>친구>여가>일>정치

7차조사(2017-2022): 91.13% 가족>친구>여가>일>정치

78

노동의 의미와 일의 가치

- “열심히 일하면 사회경제적 지위가 향상될 것”에 대한 견해(15~29세)
- 일에 부여하는 가치가 낮아지는 추세는 사실



주: 우리 사회에서 누구나 열심히 노력한다면 개인의 사회경제적 지위가 높아질 수 있을 것이라 생각하는지에 대한 견해를 묻는 질문에 대한 1~4점 사이의 가중치를 부여한 응답에 대한 평균 점수로, 높을수록 동의하지 않음.
자료: 『한국노동패널』 9~23차 원자료.

김현중이경희이경수, 2022. 일의 가치 변화와 노동정책의 미래, 한국노동연구원 연구보고서.

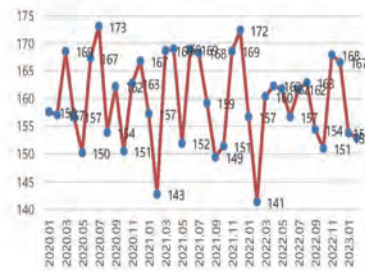
노동의 의미와 일의 가치

- 그럼에도, 여가시간은 큰 변동이 없고, 코로나19 이후 노동시간은 줄지 않고 오히려 약간 증가 추세

그림. 최근 월평균 노동시간과 여가시간 추이



월별 근로시간 추이(2020.01-2023.02)



결론을 대신하여

▪ 19-20세기: “노동의 시대”

- 기계와 인간의 노동 분업(Brawn vs Brain), 고용 증가, 새로운 종류의 직업 창출
- 인구 증가, 고령자 고용 감소와 여성 고용 증가
- 임금과 생활 수준의 향상: 주요 선진국 현재 임금은 산업혁명 초기에 비해 20배
- 다만, 1980년대 이후 지난 40년간의 선진국은 '위축된 노동의 시대', 불평등 확대
- 중국을 비롯한 개도국의 역사적 노동 동원: 빈곤 감소
 - “밀리노비치의 꼬끼리곡선”

결론을 대신하여

▪ 21세기는 어떤 노동의 시대?

- 노동의 소멸(?)

- 기술: 노동수요 감소 + 인구: 노동공급 감소 ⇒ 일자리 정체 감소
- 그럼에도, 무조건적 기본소득의 논거 하나로서 ‘노동의 소멸과 대규모 기술적 실업’은 아닐 듯.
- 고용형태는 다양화, 그럼에도 고용지위 기반의 사회적 보호 체계가 전면적으로 해체되는 것은 아닐 듯.
- 인구: 노동력 감소 대응: 여성 경력·출산 병행시스템, 고령자 고용 확대, 이민통합국가 모델 검토

- 좋은 노동(?)

- 노동공급 압력 완화(경기적, 구조적) + 일에 대한 가치관의 변화(일과 생활의 균형) + 노동의 교섭력 강화(?)
- ⇒ 좋은 노동, 불평등 완화 (전망 <목표>)

참고문헌

김준영, 장재호, 김강호, 박성현(2021). 플랫폼종사자 규모의 근무실태. 한국고용정보원

김준영, 권해자, 최기성, 연보라, & 박비곤, (2018). 플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석. 중부 한국고용정보원

김현중이경희이경수, 2022. 일의 가치 변화와 노동시장의 미래. 한국노동연구원 연구보고서.

이기쁨, "임금과 고용지표 간 관계" 노동리뷰 (2022): 85-99.

이기쁨, "2000 년 이후 실업률과 평균임금상승률 간 관계." 노동리뷰 (2022): 51-55.

이준석, 장용성, 최영두, "생산, 고용, 물가 관계의 변화" 경제학연구 70, no. 1 (2022): 33-51.

Abraham, K. G., Hersshorn, R., Houseman, S. N., & Truesdale, B. (2023). The Independent Contractor Workforce: New Evidence on Its Size and Composition and Ways to Improve Its Measurement in Household Surveys (No. w30997). National Bureau of Economic Research.

Acemoglu, D., & Johnson, S. (2023). Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity. Public Affairs, New York.

Albanesi, S., Olivetti, C., & Petrongolo, B. (2022). Families, Labor Markets, and Policy (No. w30685). National Bureau of Economic Research.

Autor, D., Dube, A., & McGrew, A. (2023). The unexpected compression: Competition at work in the low wage labor market (No. w31010). National Bureau of Economic Research.

Autor, D. (2022). The labor market impacts of technological change: From unbridled enthusiasm to qualified optimism to vast uncertainty (No. w30074). National Bureau of Economic Research.

Autor, D., Mindell, D. A., & Reynolds, E. (2022). The work of the future: Building better jobs in an age of intelligent machines. MIT Press.

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2020). The wrong kind of AI? Artificial intelligence and the future of labour demand. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 13(1), 25-35.

Autor, David, Anna Salomons, and Bryan Seegmiller, "New Frontiers: The Origins and Content of New Work, 1940-2018." NBER Preprint, July 26, 2021.

참고문헌

Battisti, Michele., Dustmann, C. & Schönberg, Uta.(2023). Effects of technological and organisational change on individual labourmarket outcomes. <https://cepr.org/voxeu/columns/effect-new-technologies-workers-jobs-and-skills>

Brynjolfsson, E. (2023). The turing trap: The promise & peril of human-like artificial intelligence. In Augmented Education in the Global Age (pp. 103-116). Routledge.

Carlo Pizzinelli, Ippei Shibata, 2023. Why jobs are plentiful While Workers are Scarce., IMF.

Causa, O., Abendschein, M., Luu, N., Soldani, E., & Sorio, C. (2022). The post-COVID-19 rise in labour shortages.

Choi, Selim., Seonho Shin, Yoon Jae Ro.(2022). Work Together and Care Together? : An Evaluation of How Children Affect Parents' Labor Supply in Korea. 한국노동연구원 연구보고서.

Danaher, J. (2017). Will life be worth living in a world without work? Technological unemployment and the meaning of life. Science and engineering ethics, 23(1), 41-64.

Domash, A., & Summers, L. H. (2022). How tight are US labor markets? (No. w29739). National Bureau of Economic Research.

Duval, M. R. A., Ji, Y., Li, L., Oikonomou, M., Pizzinelli, C., Shibata, M. I., ... & Tavares, M. M. (2022). Labor market tightness in advanced economies. International Monetary Fund.

Eloundou, T., Manning, S., Mishkin, P., & Rock, D. (2023). Gpts are gpts: An early look at the labor market impact potential of large language models. arXiv preprint arXiv:2303.10130.

Faberman, R. J., Mueller, A. I., & Sahin, A. (2022). Has the willingness to work fallen during the Covid pandemic?. Labour Economics, 79, 102275.

Forsythe, E., Kahn, L. B., Lange, F., & Wiczer, D. (2022). Where have all the workers gone? Recalls, retirements, and reallocation in the COVID recovery. Labour Economics, 78, 102251.

Goodhart, C. A. E., & Pradhan, M. (2020). The great demographic reversal: Ageing societies, waning inequality, and an inflation revival. London: Palgrave Macmillan.

Goldin, C. (2022). Understanding the economic impact of COVID-19 on women (No. w2974). National Bureau of Economic Research.

Hötte, K., Somers, M., & Theodorakopoulos, A. (2022). Technology and jobs: A systematic literature review. arXiv preprint arXiv:2204.01296.

Jaravel, Xavier. "Inflation inequality: Measurement, causes, and policy implications." Annual Review of Economics 13 (2021): 599-629.

Jaravel, Xavier. 2022. "Inflation and inequality". Federal Reserve Bank of New York.

Katz, L. F., & Krueger, A. B. (2019). The rise and nature of alternative work arrangements in the United States, 1995-2015. ILR review, 72(2), 382-416.

Kausik, B. N. (2023). Long Tails & the Impact of GPT on Labor.

Kopecky, J. (2023). Population age structure and secular stagnation: Evidence from long run data. The Journal of the Economics of Ageing, 24, 100442.

Korinek, A., & Jueltz, M. (2022). Preparing for the (non-existent?) Future of Work (No. w30172). National Bureau of Economic Research.

참고문헌

- OECD(2022). The post-COVID-19 rise in labour shortages.
- IMF(2022). Labor market tightness in advanced economies
- Park, J., & Kim, J. (2022). A data-driven exploration of the race between human labor and machines in the 21st century. *Communications of the ACM*, 65(5), 79-87.
- Piasna, A., Zwysen, W., & Drabokoupl, J. (2022). The platform economy in Europe. Results from the Second ETUI Internet and Platform Work Survey (IPWS), 57.
- Ratner, D., & Sim, J. (2022). Who killed the Phillips curve? A murder mystery., FEDS Working Paper No. 2022-28
- Scott, Andrew J (2023) "Working Life : Labor Supply, Aging and Longevity" in David Bloom, Alfonso Sousa-Poza, and Uwe Sunde, eds., *Routledge Handbook of the Economics of Aging*. London: Routledge, Taylor & Francis, 2023, chapter 18
- Singh, T. (2023). The Impact of Large Language Multi-Modal Models on the Future of Job Market. arXiv preprint arXiv:2304.06123
- UN, World Population Prospects 2022.
- Urzi Brancati, M. C., Pesole, A., & Fernández-Macias, E. (2020). New evidence on platform workers in Europe: Results from the second COLLEEM survey (No. JRC118570), joint Research Centre (Seville site).
- van Inwegen, E., Muniyikwa, Z., & Horton, J. J. (2023). Algorithmic Writing Assistance on Jobseekers' Resumes Increases Hires. arXiv preprint arXiv:2301.08083.
- Vyas, L. (2022). "New normal" at work in a post-COVID world: work-life balance and labor markets. *Policy and Society*, 41(1), 155-167.
- World Economic Forum, 2023, Future of Jobs Report 2023.
- Zarifhorarvar, A. (2023). Economics of chatgpt: A labor market view on the occupational impact of artificial intelligence. Available at SSRN 4350925.

노동의 미래와 복지패러다임

이소정
남서울대학교 휴먼케어학과

노동은 여전히 중요한가?

노동의 의미 변화

노동에 대한 사회적 인식과 태도 변화
(자선가치 변화, 문화적 변화)

디지털 경제, 팬데믹과 노동의 변화

노동은 여전히 중요한가?

- 노동의 가치하락에 대한 표현 : LINAS족 FIRE족
- ⇒ 오직 "경제적 가치"의 차원에서 노동을 조망
- ⇒ 자아실현의 욕구=소비의 욕구

[노동의 다층적 의미]



[매슬로우의 욕구단계이론]

중고령층에게 노동의 의미

[2022년 경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료]

(단위: 천명, %)

	2021. 5				2022. 5			
	계 ¹⁾	이직연령	남자	여자	계 ¹⁾	이직연령	남자	여자
< 전 체 >	5,245 (100.0)	49.3세	2,471 (100.0)	2,775 (100.0)	5,212 (100.0)	49.3세	2,389 (100.0)	2,822 (100.0)
○ 정년퇴직	7.5	59.1세	12.2	3.3	8.0	59.2세	13.1	3.7
○ 권고사직, 명예퇴직, 정리해고	12.2	51.7세	18.1	7.0	10.9	51.6세	16.2	6.5
○ 사업부진, 조업중단, 휴·폐업	33.0	51.3세	38.6	28.1	30.9	51.0세	35.4	27.1
○ 가족을 돌보기 위해	14.1	38.1세	1.8	25.0	15.1	38.3세	1.8	26.4
○ 건강이 좋지 않아서	18.8	50.5세	13.5	23.6	19.1	51.0세	16.0	21.8
○ 그만둘 나이가 됐다고 생각해서	2.4	51.1세	1.7	3.1	2.8	52.2세	2.2	3.3
○ 그 외	11.9	46.2세	14.2	10.0	13.1	46.5세	15.3	11.3

1) 55~64세 인구 중 가장 오래 근무한 일자리를 그만두고 현재 미취업자이거나 다른 일을 하고 있는 사람

출처 : 통계청 보도자료(2022.7.26)

중고령층에게 노동의 의미

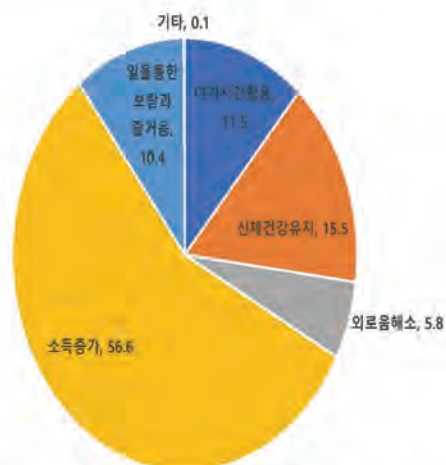
구분	신중년 (50-64세)	전기 노인 (65-74세)	후기 노인 (75세 이상)	
향후 일하는 것을 원하는가?	67.6%	45.5%	24.4%	
경제적으로 충분해도 일하고 싶은가?	84.7%	76.7%	74.7%	
근로의 주된 동기	생활비 보탬	44.6%	48.2%	46.2%
	일하고 싶어서	33.4%	33.8%	30.3%
	일의 즐거움	10.8%	9.0%	14.1%
희망하는 일 형태	전일제	혼합	일의 양과 시간 조정	

국민연금공단(2019) 『중고령자 근로욕구에 대한 연구』

중고령층에게 노동의 의미

• 노인일자리사업 참여 이유(1순위)

대부분 경제적 취약계층임에도
43.4%는 소득 외의 이유를 1순위로
꼽음

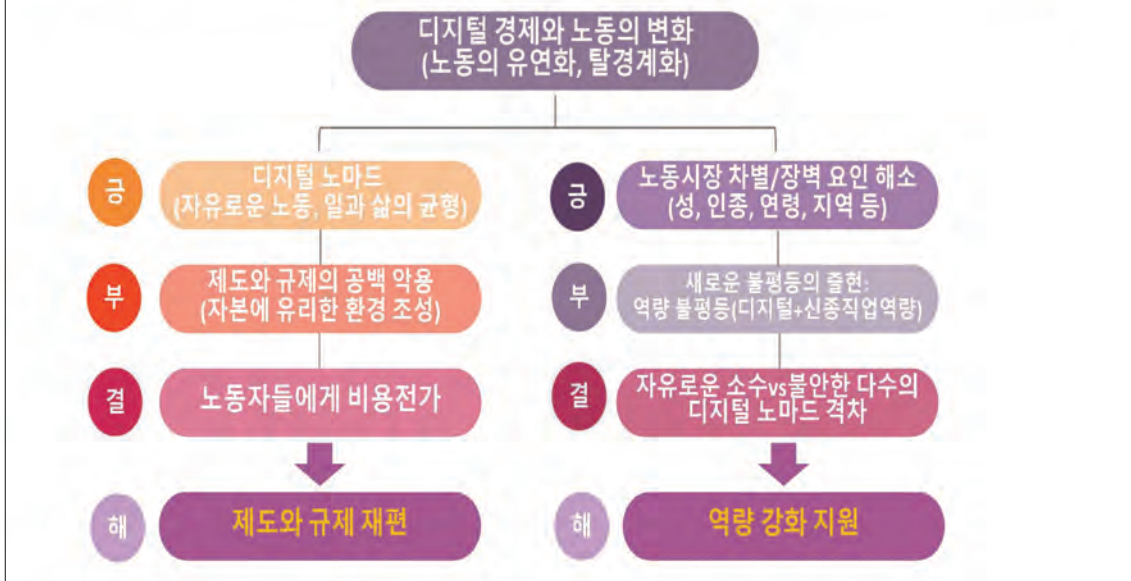


출처 : 2022 노인일자리 및 사회활동 지원사업 실태조사(한국노인인력개발원)

디지털 경제에서 노동의 미래는 암울한가

- Keynes : 기술 발전에 의한 실업은 인간이 노동의 새로운 용도를 찾아내는 것보다 노동을 절약하는 방법을 더 빨리 찾아내기 때문에 발생
 - 모라벡의 역설(Moravec's paradox) : "인간에게 어려운 것은 컴퓨터나 로봇에게 쉽고, 컴퓨터나 로봇에게 어려운 일은 인간에게 쉽다"
- ☞ 아직 일어나지 않은 기계의 인간 대체(직업의 종말), 특이점(singularity)에 대한 걱정보다 기계의 활용과 변화에의 적응을 고민하는 것이 유익
- ☞ 제도와 정책을 통해 변화의 방향을 빚을 수 있다
- ☞ 인공지능을 다루는 인간 역량의 중요성

예상되는 Good&Bad

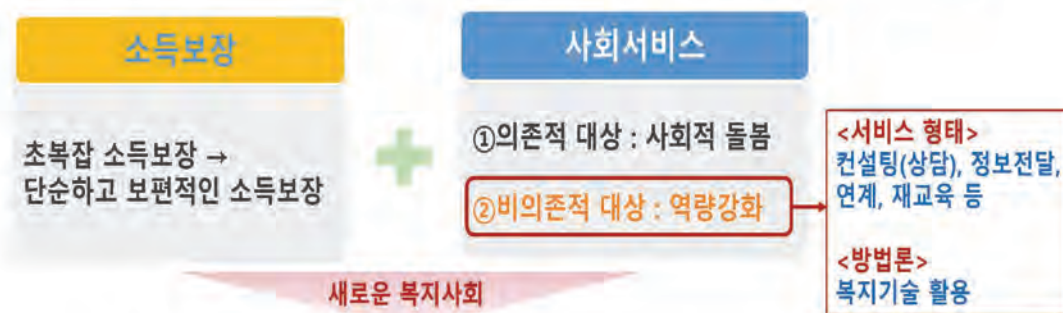


팬데믹과 일상화된 위험사회의 함의

울리히 벡(Beck) 위험사회

- 위험이 **사회의 중심 현상**이 되는 사회
- 위험사회에서는 경제적, 사회적, 문화적, 자연적 위험이 체계적으로 생산되지만, 개인주의의 강화로 사람들이 홀로 위험에 직면하게 되면서 해결할 수 없는 사회문제가 더욱 누적.
- 복잡한 현대사회에서 위험을 완전히 해소하는 것은 불가능하기 때문에 필연적인 위험에 대비하는 **위기관리(risk management)**가 중요해짐
- ⇒ **개인**과 **사회**의 역량 강화, 위기에 대한 대처가 국가적 차원 뿐만 아니라 **개인**과 **공동체**의 차원으로 확대

노동의 변화와 복지 패러다임



- 인간적 삶을 영위할 수 있는 물질적 분배
- 위험사회에 대응할 수 있는 구성원의 **역량 강화**, **삶의 질 향상**

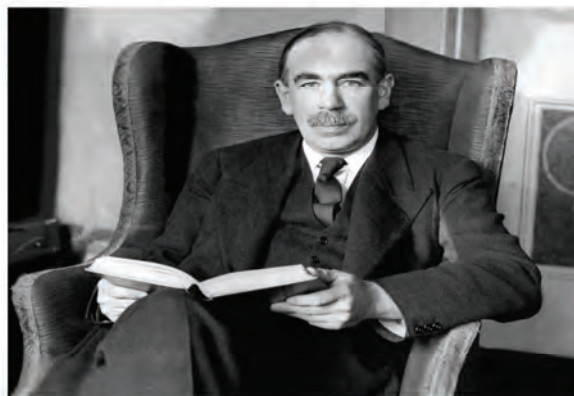
‘노동의 미래’에서 ‘미래의 노동’으로?

2023. 6. 2.

한국사회정책학회 2023 춘계학술대회 기획세션
“노동의 현재와 미래”

이 다 혜 | 한동대학교 법학부 교수
idalee@handong.edu

‘노동의 미래’ – 실패한 예언?



“100년 뒤, 즉 2030년이 되면 놀라운 기술 발전으로 인해 적어도 서구권에서는
근로시간이 주 15시간 정도로 단축될 것이다.”

- John M. Keynes, "Economic Possibilities for Our Grandchildren", 1930.

‘노동의 미래’ – 회의적인 태도?



“우리는 지금 30년 동안 ‘노동법의 미래’에 대해 이야기하고 있다.”

- Karl E. Klare (Professor of labour law, Northeastern University Law School)

‘노동의 미래’ – 헤매는 중...?

한국의 노동법과 일의 미래

저성장시대와 급로벌 플랫폼구조, 기술혁신속에서 노동은 급변하고 있다. 지속 가능한 사회, 포용적 성장을 위해 우리의 노동은 어떻게 보호되어야 할까, 미래 세대에게 필요한 자유와 해방의 '영혼 있는 노동'을 말한다.

영혼 있는 노동
이철수 이다혜

“... 역사를 돌이켜볼 때, 현재의 4차 산업혁명이 노동의 미래를 결정한다는 수동적 운명론은 옳지 않다. 오히려 노동의 미래가 어떠해야 한다는 규범적 방향을 적극적으로 제시해야 양질의 노동과 인간다운 생활을 누릴 수 있을 것이다.

많은 경우 사회의 변화가 법의 변화로 이어지곤 한다. 그러나 반대로 전환과 혼란의 시기에 먼저 방향을 제시하는 것도 법의 중요하면서도 본질적인 역할이다.

‘영혼 있는 노동’이 가능한 사회를 위해 노동법은 고민을 시작해야 한다.”

- 이철수 이다혜, <영혼 있는 노동: 한국의 노동법과 일의 미래>, 2019

Q. 학생:
“노동은 원래 영혼 없는 것 아닌가요?”

“노동의 미래?” – Framing the question in a constructive way

1. **WHO:** 누구를 위한 미래? 누구 관점에서의 미래?
2. **WHEN:** 언제, 어느 시점에서 바라본 미래?
3. **WHAT:** 노동의 미래 담론의 주요 대상은?
4. **HOW:** ‘미래의 노동’은 어떠해야 하는지?

1. WHO?

1. WHO: 누구를 위한 미래? 누구 관점에서의 미래?



“오늘날 모든 사람은 자기 자신의 사업에서 자기착취(auto-exploiting)하고 있는 노동자다. 사람은 이제 주인과 노예가 한 몸에 들어있는 존재다. 계급 투쟁조차 자기 자신에 대항하는 내적 투쟁으로 변해 버렸다... 각 개인은 성과주체 (achievement-subject)가 되었다.”

- 한병철, <피로사회>, 2012



1. WHO: 누구를 위한 미래? 누구 관점에서의 미래?



“한병철의 명쾌한 진술로부터 우리는 많은 것을 배울 수 있지만 그럼에도 비판적 논점이 제기되어야 한다고 생각한다...”

전지구적 자본주의에서 불평등을 양산하는 계급차별 시스템은 그대로 존속되며, 여기서 투쟁과 적대는 개인 내면에서 일어나는 '자기 자신과의 투쟁'으로 결코 환원될 수 없다. 제3세계 국가에는 아직도 수백만의 육체노동자가 있다. 오래된 포드주의적 노동이 어떻게 새로운 형태의 '협력적' 노동으로 탈바꿈했는지를 다룬 글들은 많다. 그러나 실제로 벌어지는 일은 탈바꿈이라기보다 아웃소싱이다...”

- 슬라보예 지젝, <팬데믹 패닉: 코로나19는 세계를 어떻게 뒤흔들었는가>, 2020



2. WHEN?

2. WHEN: 언제, 어느 시점에서 바라본 미래?

오래된 미래: '노동의 미래'의 역사

'노동의 미래'에 대한 실패한 예언의 대표적인 사례로 자주 회자되는 사람이 한 명 있다. 그 주인공은 놀랍게도 유명한 경제학자 존 메이너드 케인스(John Maynard Keynes)이다. 케인스는 1930년에 집필한 짧은 에세이 형식의 논문인 <우리 손자 세대의 경제적 가능성>(Economic Possibilities for Our Grandchildren)이라는 글에서 100년 뒤, 즉 2030년이 되면 놀라운 기술 발전으로 인해 적어도 서구권에서는 근로시간이 주 열다섯 시간 정도로 단축될 것으로 전망했다. 케인스의 예언이 맞았는지 확인해 보려면 이제 10년이 채 남지 않았다. 그러나 가까운 장래에 근로시간이 열다섯 시간, 즉 하루 세 시간으로 줄어드는 세상을 보기는 어려울 것 같다.

인간이 신이 아닌 바에야 미래를 정확히 내다보는 것은 본질적으로 불가능하다. 케인스의 논문에서 근로시간이 주 열다섯 시간이 될 것이라는 예측보다 더 주목할 부분이 있다. 이 논문의 첫 문장을 케인스는 다음과 같이 시작한다. "우리는 지금 경제 지성장이라는 나쁜 충격에 시달리고 있다. 사람들은 19세기의 엄청난 경제 고성장이 끝났다고들 말한다." 그러나 다음과 같이 이어간다. "하지만 내가 보기에 이러한 말은 틀렸다. 우리가 지금 고통받는 이유는 지나간 시대의 류머티즘 때문이 아니라, 극도로 빠른 변화의 속도 때문이다. 우리는 지금 하나의 경제적 시대가 끝나고, 새로운 시대가 다가오는 과도기를 살며 재조정과 적응의 문제를 겪고 있는 것이다"라고 진단한다. 케인스는 기술의 변화가 인류의 경제와 생활 수준에 끼친 영향을 매우 심대한 것으로 평가하며, 그러한 추세가 이어진다면 100년 뒤인 2030년경에는 근로시간이 대폭 줄어도 사람들이 괜찮은 삶을 영위하리라 예측했던 것이다.

2. WHEN: 언제, 어느 시점에서 바라본 미래?

비록 주 열다섯 시간 근로시간 단축이라는 '사실'에 대한 예언은 지금 보기에 틀렸지만, 필자는 90년 전 노동의 미래에 대해 이렇듯 대담한 예측을 남겨 준 케인스에게 고마운 마음이 든다. 어쩌면 예언의 내용보다는 예언하려는 한 사람이 있었다는 것이 더 중요할지도 모르겠다. 대공황의 암울한 분위기 속에서 책상 앞에 앉아 나의 손자 손녀들은 어떤 삶을 살게 될까, 우리보다 더 나은 삶을 살면 좋겠다고 상상의 나라를 펼친 케인스의 소망이 이 논문의 '진실'일 것이다.

- 이다혜, “노동의 미래 v. 미래의 노동”, 리디셀렉트, 2021.

- ✓ ‘노동의 미래’ 관련 점을 치듯 어떤 가설이 맞았냐 틀렸냐보다 근본적으로 더 의미를 갖는 것은, 그 미래를 바라본 시점의 시대, 경제, 사회적 맥락이 어떠했냐는 것.
- ✓ 케인스가 1930년에 바라본 노동의 미래: 산업혁명 이후 경제 고성장의 첫 번째 버블, 세계 대공황(great depression) 직전 시기 – 한편 1919년 독일 바이마르 헌법의 노동권 및 사회권 조항들 명문화, 국제노동기구(ILO)설립이라는 진보도 있었던 시기.
- ✓ 케인스가 기대한 21세기 “주15시간”은 커녕 주4일제 논의도 초보 단계인 2023년 현재이지만, 지금 시점에서 틀렸다고 웃어넘길 내용이 아니라 대공황과 2차 세계대전 이후 표준고용관계(SER)를 확립하는데 기여하는 제도적 기반을 제공했다는 데 의미가 있음. 즉, “미래의 노동”에 대한 규범적 방향을 적극 제시하는 것.

3. WHAT?

3. WHAT: 노동의 미래 담론의 주요 대상은?

“우리는 ‘노동법의 미래’에 대해 30년 동안 이야기하고 있다.”
Karl E. Klare

노동법의 미래에 대해 30년간을 이야기하고 있다는 것은, 뒤집어 말하면 미래에 대해 답이 나오지 않았다는 뜻이다.

역설적이게도, ‘미래’에 대한 이야기는 순식간에 지루하고 식상한 주제가 되기 마련이다. 시간이 흐르면 ‘미래’는 ‘현재’가 되어 눈앞에 나타나며, 인간의 본성은 눈에 보이지 않았던 것이 보이게 되는 순간 호기심을 잃기 때문이다. 따라서 어떤 학문 공동체가 무엇이 ‘미래’에 대해 오랜 시간을 토의하고 있다는 것은 일반적인 현상은 아니다. ‘미래’에 대해 오랫동안 이야기하고 있다면, ‘현재’에 대해 오랫동안 규명하지 못하고 있다는 뜻이다.

미래에 대해 이야기하는 것에는 또 다른 차원이 있다. 우리는 현재가 불안할수록 미래에 대해 더 많이 염려하고 대비하려는 습성이 있다. ‘노동법의 미래’라는 주제로 많은 논의가 있다면 그것은 결국 현재의 노동법이 ‘위기’라는 사실을 말해준다. ‘노동법의 미래’라는 주제의 논문이나 학술대회를 본다면, 그 제목은 ‘노동법의 위기’라고 바꾸어 읽어도 틀리지 않을 것이다.

- 이다혜, “미국 노동법학의 현실- Karl E. Klare 교수와의 대화를 중심으로”, 「노동법연구」제37호, 서울대학교 노동법연구회, 2014

✓ “노동의 미래”라 쓰고, (현재의) **노동의 위기**라 읽는 것이 진실에 가깝지 않을까?

3. WHAT: 노동의 미래 담론의 주요 대상은?

Q. 노동의 미래에 대한 여러 담론이 결국 현재의 노동을 진단하고 규명하려는 목적에 가 닿아 있다면, 노동의 미래에 대한 우려는 ‘현재 노동의 위기’로부터의 경로의존성(path-dependency)에서 비롯되는 것이 아닐까?

- ‘노동의 미래’ (future of work): 지금의 노동은 미래에 어떤 변화를 맞게 될 것인가?
- ‘미래의 노동’ (work in the future): 여러 변화 속에서도, 앞으로의 노동은 어떤 모습이 될 것인가?
- ✓방점이 찍히는 핵심이 수식어가 아닌 목적어라면, 노동의 미래 담론에서 중요한 것은 ‘미래’가 아닌 ‘노동’일 것임.
- ✓그러므로 법과 사회 정책을 설계함에 있어서는 ‘노동의 미래’를 예측해보는 연구에 이어 ‘미래의 노동’을 그려나가는 연구가 필요함.
- ✓이와 관련하여, ‘미래의 노동’은 ‘현재의 노동’으로부터의 path-dependency로부터 결코 자유로울 수 없음. 노동의 미래와 결부되어 논의되는 주요 쟁점들의 공통분모.

3. WHAT: 노동의 미래 담론의 주요 대상은?

디지털 플랫폼 노동(digital platform work)

- 진정한 새로운 형태의 노동일까, 아니면 저임금 프레카리아트 노동(low-wage, precariat work)의 아웃소싱 방식일 뿐일까?
 - 플랫폼 노동을 시간/장소의 상대적 자율성 때문에 수행하는 사람도 있지만, 많은 플랫폼 노동자들은 비자발적 원인으로 인해 플랫폼 노동으로 유입되고 있음(기존 직장 실직, 코로나 무급휴직, 가족 간병, 더 나은 일자리가 없어서...그리고 main job에서의 소득이 낮아서.)
 - 기존의 노동/사회보장 법제도는 제대로 안전망이 되어 주었는가? 코로나 계기로 많은 문제점 가시화, 이에 따른 법개정(2021년 이후 고용보험법, 산재보험법 개정으로 '노무제공자' 개념 도입, 최근에는 근로자를 넘어선 "일하는 모든 사람을 위한 법안" 준비, 발의 중.)
 - European Commission: Directive on improving working conditions in platform work (2023. 2. 유럽의 회 승인 상태) - 플랫폼 노동자에 대한 해고제한 조항(계약종료시 정당한 사유 필요), 최저 근로기준 준수 조항 등.

인공지능(AI), Chat-GPT, robots...

- 인공지능과 로봇이 일자리 감소시키나? 챗 GPT로 인해 이제는 전문직, 사무직까지 위협 받나?
 - Algorithmic management (Prassl, 2018): 인공지능과 일자리 양적관계보다, 인공지능으로 변화될 노동과 경영의 관계 설정이 중요.
 - "Human-in-the-loop" v. "human-out-of-the-loop"
 - 인간과 인공지능 사이 매개가 되는 핵심 개념은 통제'control' - 통제 가능하면 신뢰 향상(Lobel, 2023)

4. HOW?

4. HOW: '미래의 노동'은 어떠해야 하는지?

- '노동의 미래' 예측을 넘어 '미래의 노동'을 제시한다면, 그 근거는 가치 중심적이어야 하며 그 방식은 노동을 수행하는 인간에 대한 권리 중심적 접근이 되어야 할 것.
- rights-based approach / value-centered approach

'미래의 노동'의 핵심 가치 / 권리

- 1) '자유'를 보호받는 노동: 플랫폼 노동자들 직업선택의 주요 계기. 자유와 안정을 둘 다 갖고 법으로 보호받으면 안 되나?
- 2) '포섭': 다양한 형태의 노동이 모두 포섭되는 실질적 평등이 구현되는 노동(inclusive workplace) - 근로자 오분류(misclassification)의 문제, 나아가 돌봄노동, 창의노동의 제도권 부상. (2021 고용보험법 예술인 포함 시작, 2022 시행된 가사근로자 고용개선법, 2022년 헌법재판소 가사근로자 결정 등.)
- 3) '안전': 전통적인 산업재해로부터의 안전은 물론이며, 소득보장을 통한 안전 구현. (플랫폼 노동자 '법정근로시간'보다도 '최소근로시간' 확보 희망하는 현상). 기본소득 논쟁도 여기 포함. AI, big data로부터 privacy right 도 일종의 노동에서의 안전.
- 4) '존엄': 일터에서의 문화지체(cultural lag) - 소위 'MZ 세대' 유유, 기성세대가 청년들을 개인주의로 매도하며 노동에서 변화하는 중요한 가치를 놓치는 현상. 직장내 성희롱 규제에 이어, 직장내 괴롭힘 예방 및 금지를 통해 새로운 노동규범/문화 형성 중. (cf. 우리나라 2018년 근로기준법 개정으로 괴롭힘 도입, 2019년 ILO C190 - Workplace Harassment and Violence Convention 채택 등.) 저성장 시대, 규율일터에서 노동자 개인의 '인격' 대한 존엄의 중요성은 날로 심대해지며 앞으로 더 그러할 것임.

References: 노동의 미래 관련

[칼럼]

- 이다혜, "노동의 미래 v. 미래의 노동", 리더셀렉트 연재 제3화, 2021. 1.
- 이다혜, "노동과 소유", 인문360, 2022. 11.

[단행본]

- 이철수, 이다혜, 「영혼 있는 노동: 한국의 노동법과 일의 미래」, 스리체어스, 2019
- 「숨을 참다: 코로나 시대 우리의 삶과 일」, 후마니타스, (공저, 2022)

[학술논문]

- 이다혜, "코로나19와 노동법의 과제: 포스트 코로나 시대, 정의롭고 안전한 노동을 위한 제도적 방향", 「법과사회」, 제66호, 법과사회이론학회, 2021
- 이다혜, "재택근무에 대한 법적 규율- ILO 및 EU 국제기준에 비추어 본 국내 정책의 검토", 「노동법학」, 제79호, 한국노동법학회, 2021
- 이다혜, "근로자 개념의 재검토: 4차 산업혁명, 플랫폼 노동의 부상에 따른 '중속노동'의 재조명", 「노동법연구」, 제49호, 서울대학교 노동법연구회, 2020
- 이다혜, "4차 산업혁명과 여성의 노동: 디지털 전환이 돌봄노동에 미치는 영향을 중심으로", 「법과사회」, 제60호, 법과사회이론학회, 2019
- 이다혜, "기본소득에 대한 노동법적 고찰 - 근로권의 재구성을 위한 시론적 검토 -", 「서울대학교 법학」, 제60권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2019
- 이다혜, "미국 노동법학의 현실- Karl E. Klare 교수와의 대화를 중심으로", 「노동법연구」, 제37호, 서울대학교 노동법연구회, 2014 등.

청년에게 노동은 아직 가치있는가?
**잃어버린(?)
경제적 자유를 찾아서**

김정인 어피티 이사

‘경제적 자유’ 라는 단어가 연상시키는 이미지

코인으로 한탕 벌어서 건물을 사가지고
임대수익으로 매년 1억 이상 땡기면서
여행이나 다니고, 결혼 말고 연애나 하고,
맛있는 거 먹고 흥청망청 살 자유

: 꿈은 없고요, 그저 놀고만 싶습니다

증시 버블이 한창이던 2021년
어피티가 2030 3,505명에게 물어본
'경제적 자유'의 의미

1위: 하기 싫은 일은 안 하고 싶다

: 지금처럼 살기 싫다

증시 버블이 한창이던 2021년
어피티가 2030 3,505명에게 물어본
'경제적 자유'의 의미

2위: 하고 싶은 일을 하고 싶다

: 자아실현 가능한 노동을 하고 싶다
(그 외 키워드는 독립, 자유, 배움 등)

**취직과 근로는
생산성이 아니라 근면함을 보상한다
산업사회는 누군가에게는 과로를
누군가에게는 빈곤을 주기로 했다**

〈게으름에 대한 찬양, 버트런드 러셀〉

**노동 = 비효용
(24시간 제약과 보상 임금, 선호체계)
여가 = 효용**

노동의 가치가 낮아진다는 것은
여가의 가치가 높아진다는 것
(여가에 지불할 기회비용이 높아도 괜찮다)

이전과 같은 임금으로 괜찮을까?

노동의 가치가 낮아진다는 것은
여가의 가치가 높아진다는 것
(여가에 지불할 기회비용이 높아도 괜찮다)

이런 선호/가치체계는 어떻게 형성됐을까?

이런 선호/가치체계는 어떻게 형성됐을까?

부모님이 가정에서,
일터에서 행복한 모습을 본 적이 없다
= 부모님처럼 살기 싫다
= 결혼, 육아, 근로 다 싫다
(생존에 문제 없고, 놀만한 것도 많아졌어)

**= 급진적 변화지만 사실 굉장히 보수적인 선택
이미 증명된 위험을 회피하는 안전한 선택**

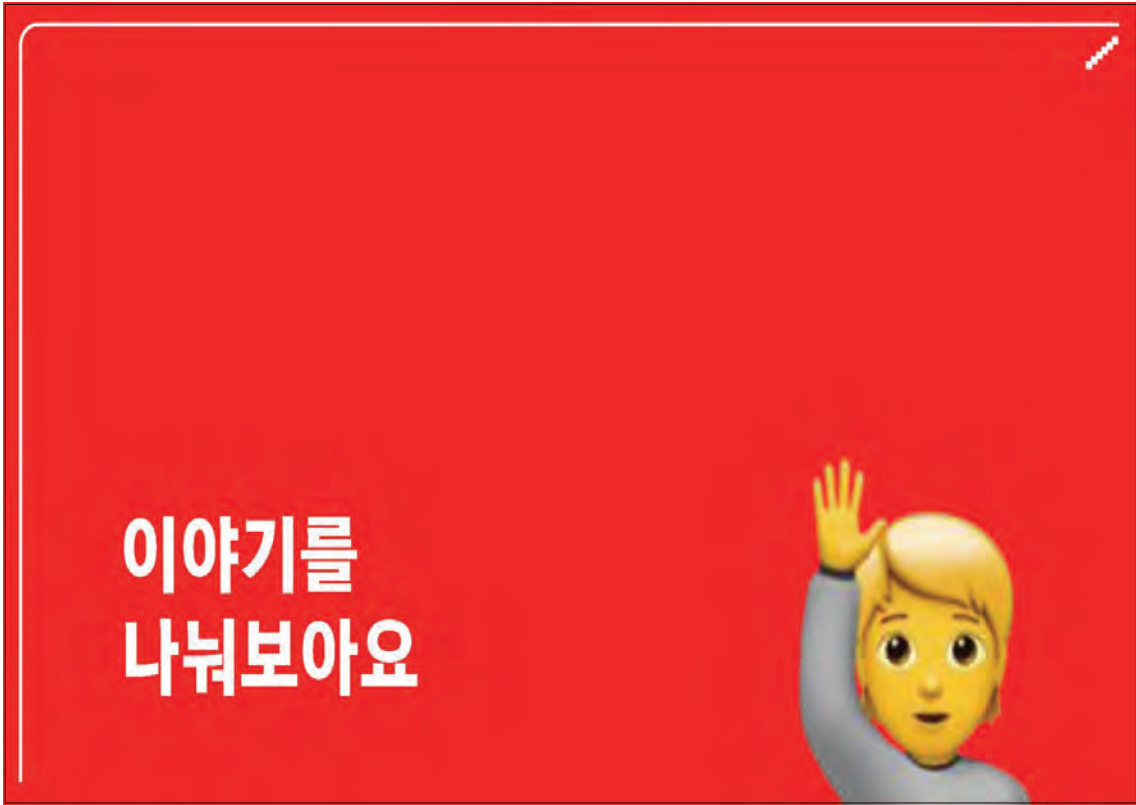
기술 진보의 방향은
기성세대가 이미 선택함
청(소)년은 사회의 거울

**‘경제적 자유’ 추구를
돌이킬 수 있을까?**

경력과 가정의 양립은
여성 문제가 아니라

모든 청년의 문제라는 인식 필요

- ▶ ‘우호적 사회규범’, ‘협력적 아버지’는 타자가 만들어줄 수 있는 것이 아니다...





2023 한국사회정책학회 춘계학술대회

노동의 현재와 미래

기관세션_한국보건사회연구원 출산과 고용, 그리고 사회정책의 역할

좌장: 장지연 (한국노동연구원 선임연구위원)

발표 1. 단기 출산 의향의 실현과 불안정 고용

발표: 김영아(한국노동연구원 연구위원)

토론: 이다운(군산대학교 강사)

발표 2. 2000년대 이후 우리나라 가족형성과 남녀 고용 양상의 변화

발표: 함선유(한국보건사회연구원 부연구위원)

토론: 김이선(서울대학교 사회발전연구소 객원연구원)

발표 3. 가족지출과 여성고용률: OECD국가를 중심으로

발표: 박소은(한국보건사회연구원 부연구위원)

토론: 박미진(한국여성정책연구원 부연구위원)

단기 출산 의향의 실현과 불안정 고용*

김영아

I. 서론

출산 의향의 실현은 인구학에서 개인의 출산 행동을 연구하기 위해 활발하게 사용하는 지표이다. 저출산 문제에 대한 정책 대응은 기대 자녀 수를 실현하지 못해 발생하는 출산 격차(fertility gap)에 초점을 두고 기대 자녀 수가 실제 출산율로 이어질 수 있도록 사회경제적 장애요인을 줄이는 노력을 해왔다(Philipov, 2009). 출산 격차에 관한 연구는 합계출산율과 집계된 기대 자녀 수의 평균값 차이를 살펴보는 거시적 관점 연구와 개인 또는 부부의 출산 의향과 실제 출산 행동의 차이를 보는 미시적 관점의 연구가 있다. 전자는 출산이 개인의 선호가 반영된 생애사적 사건이라는 것을 반영하지 못하는 한계점이 있다. 이에 최근의 출산 격차 연구는 미시적인 수준으로 개인 또는 부부의 출산 의향 및 계획이 실제 출산과 어떠한 차이를 보이는지를 살펴본다(Speder and Kapitany, 2009; Kuhnt and Trappe, 2016). 특히, 미시적 관점의 연구들은 저출산이 개인의 출산 의향이 실현되지 못한 결과라고 보고, 출산 실현의 장애요인이 무엇인지에 관심을 두고 있다(Hanappi et al., 2017; Kocourkova and Stastna, 2021).

출산 의향의 실현에 관한 개인 수준의 장애요인으로 연령, 배우자 여부, 그리고 기존 자녀 수 등 인구학 및 가족적 요인이 주로 관심을 받아왔다(Speder and Kapitany, 2009; Dommermuth et al., 2015; 우해봉·장인수, 2019; Kocourkova and Stastna, 2021). 노동시장의 특성은 경제활동 참여 여부(신윤정 외, 2020), 취업 형태(우해봉·장인수, 2019), 정규직 여부(Dommermuth et al., 2015), 전일제 여부(Kuhnt and Trappe, 2016) 중심으로 살펴보고 있다. 안정적인 종사상 지위가 출산 실현에 긍정적 영향 보이기도 하지만(Kuhnt and Trappe, 2016) 불안정한 지위가 오히려 출산 실현의 가능성을 증가시키기도 하여(Dommermuth et al. 2015) 노동시장에서의 개인이 가진 지위가 출산 실현에 미치는 영향은 일치된 결과를 보이지 않는다. Hanappi et al.(2017)는 노동시장에 개인이 인지하는 주관적인 고용 불안정성의 중요성을 강조하며, 단기 출산 의향 실현에 미치는 영향을 살펴보았다. 주관적 고용 불안정성의 증가는 남녀의 출산 의향 포기에 긍정적 요인으로 작용할 뿐 아니라 여성의 출산 의향을 연기하게 하는 요인으로 확인되었다. 또한 주관적 고용불안정성은 여성의 출산 실현을 결정하는 유의미한 요인으로 나타났다. 이러한 결과는 출산 의향 실현에서 객관적인 노동시장 특성 지표뿐 아니라 주관적인 특성도 반영해야 함을 시사한다.

본 연구에서는 주관적 및 객관적 불안정성을 동시에 고려하여, 노동시장에서 개인의 지위 특성이

* 한국노동연구원의 '노동과 출산 의향의 동태적 분석' 보고서 내용 중에서 저자가 작성한 내용을 발췌하여 수정·보완한 것이다.

** 한국노동연구원

출산 의향 실현에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 현재까지의 노동 생애의 특성을 고려하기 위해 노동시장 진입 이후 축적한 개인의 일자리 경험의 이해가 중요하다. 이는 개인의 출산 행위가 현재 뿐 아니라 과거에 축적되어온 일련의 생애적인 사건들에서도 영향을 받을 수 있다는 생애주기 관점을 적용한 것이다. 현재의 종사상 지위는 한 개인이 노동시장에서 축적한 다양한 직업력의 특성을 반영하지 못한다. 특히 개인의 출산 의향 실현에 장애가 되는 노동시장 특성을 면밀하게 이해하기 위해서 과거의 일자리 경험의 영향도 고려할 필요가 있다.

이에 본 장에서는 청년패널 10~14차(2016-2020)을 이용하여, 기혼 남녀의 단기 출산 의향 실현에 노동시장 특성 요인이 미치는 영향을 분석하고자 한다. 노동시장 주요 특성으로 객관적 및 주관적 고용 불안정성, 그리고 직업력을 반영하고자 한다. 청년패널은 이러한 분석에 필요한 노동시장 진입 이후 현재까지 직업력 정보가 있으며, 출산 의향 및 출산력 정보를 담고 있다.

II. 선행연구

최근 출산 의향 실현 연구는 2-3년 이내 단기 출산 의향을 기반으로 출산 실현의 촉진요인과 장애요인에 초점을 두고 있다. 출산 의향을 실현에 관한 연구는 국외에서 활발하게 진행되었다. 국내의 출산 의향과 실현에 관한 연구 중 단기 의향의 실현을 분석한 연구는 신윤정 외(2020)가 유일하다. 이 연구는 여성가족패널을 2-7차를 이용하여 49세 이하 기혼 여성의 2년 내 출산계획과 실제 실현을 분석하였다. 기혼여성의 2년 이내 단기 출산 의향 실현을 실현자, 연기자, 포기자, 그리고 미결정자로 구분하여, 사회인구 및 경제학적 요인과의 관계를 규명하였다. 단기 출산 의향의 실현에 관한 국외 연구가 패널 자료 중 특정 wave에서의 의향만을 기준으로 2-3년 이내에 실제 출산이 이루어졌는지를 분석한 것과 달리, 신윤정 외(2020)의 연구는 2-7차 동안 응답한 출산 의향을 모두 고려하여, 한 개인의 관측되지 않은 특성을 확률효과 모형을 통해 해결하였다. 여성의 출산 의향 실현의 장애요인으로 경제활동 여부를 포함하여, 경제활동이 출산 실현보다 연기자가 될 가능성을 증가시키며, 포기자보다는 연기자의 가능성을 증가시키는 것을 확인하였다. 비록 경제활동이 출산 실현에 미치는 영향을 살펴보았으나, 노동시장 내에서 종사상 지위와 고용의 불안정성이 가지는 특성을 반영하고 있지 않다.

Speder and Kapitany(2009)는 헝가리 패널조사를 이용하여, 1차 연도 조사 시점 확인된 3년 이내 출산 의향 문항을 기준으로 이후 3년간 출산 실현을 추적하였다. 출산 실현 여부뿐 아니라 변화된 출산 의향도 반영하기 위해 출산 실현 유형을 크게 5가지로 구분하였다. 출산 의향이 실현된 그룹을 *의도된 부모*, 출산하지 않았으나 여전히 출산 의향을 가지고 있는 그룹을 *연기자*, 출산도 하지 않고 의향도 없어진 그룹을 *포기자*, 출산 의향이 없었지만, 관측기간 동안 출산을 한 그룹을 *의도보다 빠른 출산자*, 마지막으로 출산 의향이 없었으며 실제 출산을 하지 않은 그룹을 *지속적으로 출산 의도가 없는 자*로 구분하였다. 이들의 단기 출산 실현 유형화는 후속 연구에서 활발하게 활용되고 있다(Kuhnt and Trappe, 2016; Hanappi et al., 2017). 출산의향 실현의 영향요인으로 사회인구학적 요인, 교육과 고용, 그리고 종교 및 주관적 삶의 만족도에 초점을 두었다. 출산 실현 유형 요인의 성별 차이를 살펴보기 위해 남성과 여성을 각각 분석하였다. 다항로짓 분석 결과 연령이 증가

할수록, 자녀가 있을수록, 현재 일자리가 없을수록 단기 출산의향이 실현될 가능성이 적었다.

Kuhnt and Trappe(2016)은 독일 가족패널자료를 이용하여, 1차 조사에서 확인된 2년 이내 단기 출산 의향의 실현을 2-3차 웨이브에서 추적 하였다. 출산 실현 여부와 추후 출산 의향을 바탕으로 의도된 부모, 연기자 또는 포기자, 의도하지 않은 출산, 출산의도 없는자로 구분하였다. 배우자와 관계, 노동시장 지위, 자녀 출산에 대한 사회적 압력과 지원에 대한 응답자의 인식이 단기 출산 의향 실현 유형에 미치는 영향을 분석하였다. 다항로짓 분석 결과는 긍정적 출산 의향보다 부정적 출산의향이 실제 출산 행동을 예측하는 데 효과적이었다. 안정적인 배우자와의 관계가 긍정적 출산 의향을 실현하는데 중요한 결정요인으로 확인되었다. 전일제 근로자 남편과 시간제 근로자 아내에서 긍정적 출산 의향이 실제로 실현될 가능성이 크다는 결과는 종사상 지위가 단기 출산 의향 실현에 중요한 영향요인임을 보여주었다.

노르웨이 GGS데이터를 이용한 Dommermuth et al.(2015)는 현재의즉각적인 출산 의향과 3년 이내 장기 출산 의향이 실제 출산 실현에 어떻게 영향을 미치는지 비교 분석하였다. 출산 의향을 밝힌 시점에 자녀 사람과 없는 사람을 구분하여 분석하였다. 4년 동안의 출산 실현 추적치에 따르면 전체적으로 자녀가 없는 경우의 출산 실현율이 자녀가 있는 경우에 비해 낮았다. 이에 대해 자녀가 없는 사람의 경우 출산 의향 실현의 어려움을 과소평가하기 때문에 실제 의향을 실현 시키기 어려운 반면, 자녀가 있는 경우 추가적인 자녀 출산 상황에 대비가 가능한 상황인지를 고려하여 출산의향을 가지기 때문에 실제 실현 정도는 부모의 경우가 높았을 것이라고 해석하였다. 사회인구 및 노동시장 특성 변수를 반영한 Cox 회귀분석 결과는 자녀가 없는 사람에게 즉각적인 출산 의향이 3년 이내 출산 의향보다 실제 출산 실현에 긍정적 영향요인임을 보여주었다. 반면 즉각적인 출산 의향이 있는 부모의 출산 실현은 출산 의향을 밝힌 2년 이내에 이루어질 가능성이 크게 나타났다. 출산 의향을 밝힌 시점에 임신직 일자리를 가진 경우의 실제 실현율이 높게 나타났다. 이에 대해서는 노르웨이서 임신직 일자리로 노동시장에 진입한 시점이 가족형성을 하는 시기와 일치하기 때문이라고 해석하고 있다.

이러한 연구들은 개인의 사회인구학적, 가족 그리고 경제적 요인들이 어떻게 출산 의향 실현에 영향을 미치는지를 밝히는데 기여하였다. 비록, 경제활동 상태 또는 전일제 근무 여건 등을 고려하여 응답자의 종사상 지위를 살펴보고 있지만 일자리의 특성 및 주관적 고용 불안정성의 영향에 대해서는 다루지 못한 한계점이 있다. 이러한 점을 보완하고자, Hannapi et al.(2017)은 스위스 가족패널을 이용하여 주관적인 고용 안정성이 2년 이내 단기 출산 의향 실현에 미치는 영향을 분석하였다. Speder and Kapitany의 5가지 유형을 적용하여, 의도된 부모, 지속적인 출산 의향자, 포기자, 연기자, 그리고 지속적 비출산 의향자로 구분하였다. 다항로짓 분석 결과 여성의 감소된 고용 불안정성은 출산 의향 실현에 긍정적 영향요인으로 작용하는 반면, 남성에게서는 유의미한 영향을 찾지 못했다. 악화된 주관적 고용안정성은 남성과 여성 모두의 출산 포기 가능성을 증가시켰다. 하지만 주관적 고용안정성과 출산 의향 실현의 영향력은 교육수준에 따라 집단별 영향력이 다르게 나타났다. 이러한 결과는 노동시장에서의 고용 불안정성이 출산 의향 실현에 미치는 영향은 가구의 사회경제적 특성에 따라 달라질 수 있음을 시사한다. 이에 본 연구에서는 개인의 사회인구학적 특성과 노동시장에서의 지위를 반영할 수 있는 주관적 요인외에도 가구의 사회경제적 특성을 반영하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료 및 방법론

출산 의향의 실현 분석을 위해 한국고용정보원의 청년패널 10-14차(2016-2020)을 이용한다. 청년패널은 2007년 15-29세를 대상으로 1차 조사를 실시하여 같은 표본을 대상으로 매년 추적 조사를 수행해왔다. 가장 최근 조사는 2020년 20차 자료이다. 청년패널에서 출산의향과 출산 계획 시점을 묻는 문항은 2016년 제 10차 조사에서부터 시작되어 2020년 현재까지 총 5번 조사되었다. 출산 의향은 다음의 문항을 이용한다. *남께서는 자녀를 가질 계획이 있으십니까?(자녀가 있으신 분은 현재 자녀에 추가적으로 자녀를 가질 계획을, 미혼이신 분들은 향후 결혼 후 자녀계획을 응답해 주십시오).* 출산 계획 시점은 다음의 문항을 이용한다. *남께서는 언제쯤 자녀를 가질 계획이십니까?(혼인 중이 아닌 경우에는 결혼 후 기준으로 응답).* 청년패널의 출산 계획 시점은 1년 이내, 1-2년 사이, 그리고 2년 이후로 구분하여 응답하도록 하고 있다. 본 연구에서는 정확한 출산 계획 시점이 명시되지 않아 추적 기간이 정해지지 않은 2년 이후는 분석에서 제외하고 1년 이내와 1-2년 사이를 구분하여 분석한다. 청년패널은 미혼인 경우에도 출산 의향과 출산 계획 시점에 응답하도록 하고 있지만, 출산 계획 시점이 결혼 이후의 시점을 가정하고 있어 분석에서 제외하였다. 이에 본 분석은 기혼을 대상으로 제한한다.

여성가족패널을 이용한 신윤정 외(2020)는 여성가족 패널의 출산 의향이 1년 이내, 1-2년 이내, 2년 이후로 조사되지만, 패널조사가 2년에 한 번 이루어져 2년 이내에 출산 여부 확인이 가능하다는 점에서 2년 단위로 패널 자료를 쌍으로 구축하였다. 각 쌍의 첫 번째 년도 자료에서 출산 의향을 확인하고, 각 쌍의 두 번째 연도에서는 2년 이후 새로운 출산 의향을 파악하는 데 사용하였다. 2년 이내라는 시점을 사용하기 위해 1년 이내, 1-2년 이내를 2년 이하로 결합하였고 2년 이후로 응답한 경우는 분석에서 제외하였다. 이러한 방식은 1년 이내에 의향이 있다고 하고, 실제 1년 이내에 출산을 한 경우 그 이후의 출산 의향이 분석에 반영이 되지 않는 한계점이 발생한다. 예를 들어, 2008년 2차 조사에서 1년 이내 출산 의향이 있다고 응답하여 1년 이내인 2009년 실제 출산이 이루어진 경우 2009년의 출산 의향은 분석에 포함되지 않고 1년 뒤인 2010년의 3차 조사 당시의 출산 의향이 분석에 반영된다. 즉, 1년 이내 출산 의향이 실현된 경우 추가적인 출산 의향은 같은 해가 아닌 1년 뒤의 의향을 기반으로 유형화를 하게 되는 것이다.

본 연구에서는 이러한 한계점을 보완하여 출산 의향의 시점을 1년 이내와 1-2년 사이로 구분하여 유형화하고자 한다. 본 연구에서 사용하는 청년패널은 1년 단위의 패널 조사로 출산 의향이 1년 단위로 조사되어, 1년 이내 출산 의향이 있다고 한 경우의 1년 내 출산 실현과 추가 출산 의향이 파악된다. 출산 의향과 출산 계획 시점 바탕으로 다음의 표와 같이 유형화한다.

〈표 1〉 출산 의향의 실현 유형화

출산 의향 여부 n차 조사		추적	유형
있음	출산 계획 시점	1년 이후	실현자
		출산 실현	
		비실현	연기자
		향후 의향있음	
	향후 의향없음	포기자	
	응답하지 않음	미결정자	
	1년 이내	1-2년 이후	실현자
		출산 실현	
비실현		연기자	
향후 의향있음			
향후 의향없음	포기자		
응답하지 않음	미결정자		

자료: 저자 작성

분석대상은 청년패널 10-14차(2016-2020) 동안 한 번이라도 출산 의향이 있다고 응답한 기혼 남녀로 경제활동에 참여하고 있고, 분석에 필요한 노동시장 특성 및 가족요인 정보를 가지고 있는 24-42세 1,227명이다. 처음 출산 의향 조사가 시작된 10차에서 1년 이내 출산 의향을 밝힌 사람은 11차에 출산 여부와 그 이후의 출산 의향을 다시 확인하고 그 이후 차수에 추가적으로 출산 의향 유형이 확인된다. 이에 한 개인에게서 관측기간 동안 최대 5개의 출산 의향 실현 유형이 관측된다. 1-2년 사이 출산 의향의 경우 최대 4개의 출산 의향 실현 유형이 관측된다. 이는 한 개인이 만들어 내는 관측치가 개인에게 속하게 되는 2단계 멀티레벨 구조이다. 한 개인의 출산 의향 유형들은 관측되지 않은 개인의 특성에 영향을 받을 수 있다. 이러한 개인 특성을 통제하기 위해 2단계 확률절편 모형을 사용하며, 종속변수가 범주형 다항이다. 이에 2단계 확률절편다항로짓 모형(two-level random intercept multinomial logit model)을 사용한다.

종속변수 y 가 출산 의향 실현 유형이며, 4개의 범주를 1, 2, 3, 4의 값으로 가정한다. 출산 의향 실현 범주의 각 응답 k 를 선택할 확률은 식 (1)과 같다. y_{ijt} 는 시점 t 에서 개인 j 에 속한 출산 의향 실현 유형 관측치인 i 의 명목 응답이다. k 응답을 선택할 확률은 π_{kijt} 로 나타내며, 각 응답 유형의 확률 총합은 $\pi_1 + \pi_2 + \dots + \pi_4 = 1$ 이다.

$$\Pr(y_{ijt} = k_{ijt}) = \pi_{kijt} \tag{1}$$

다음의 식 (2)는 2단계 확률절편다항로짓 모형으로 기준범주($k=1$)에 비해 $k=2, 3, 4$ 가 될 로그오즈를 나타낸다.

$$\log\left(\frac{\pi_{kijt}}{\pi_{1ijt}}\right) = \beta_{0k} + \beta_{1k}\chi_{ijt} + \beta_{11k}\chi_{jt} + \mu_{kj}, \tag{2}$$

$$k = 2, 3, 4$$

β_{0k} 는 절편이며, β_1 은 1단계인 출산 의향 실현 수준에서 관측되는 설명변수의 계수, β_{11} 은 2단계인 개인수준의 설명변수의 계수, μ_{kj} 는 2 단계인 개인 j 수준에서의 확률효과를 나타낸다. 확률효과 μ_{kj} 는 평균이 0인 다변량정규분포를 따른다고 가정하며, k 의 2, 3, 4 범주에 동일한 확률효과를 가진다고 가정한다. 이에 2단계의 분산 추정치는 1개이다. 분석은 1년 이내 출산 의향과 1-2년 사이 출산 의향으로 분리하여 각각 수행한다.

2. 변수 측정

종속변수는 실현자, 연기자, 포기자, 미결정자로 4개로 범주화하였다. 본 연구의 주요 설명변수는 노동시장 특성이다. 현재 종사상 지위를 상용직 여부로 코딩하였다. 직업력으로 현재까지 경험한 일자리 수를 연속변수로 측정하였다. 현재 일하는 회사의 규모를 100인 이상을 기준으로 더미변수로 측정하였다. 월 평균임금은 로그로 측정하였다. 현재 일자리의 고용안정 만족도는 1 매우 불만족, 2 불만족, 3 보통 4 만족 5 매우만족으로 5점 척도로 조사되었다. 숫자가 커질수록 만족도가 큰 것으로 연속변수화하여 포함하였다. 가족요인으로 자녀 유무를 현재 자녀가 1명 이상인지여부로 확인하였다. 배우자의 경제활동 참여 여부를 더미변수로 포함하였으며, 가구소득을 연속변수로 측정하였다. 사회인구학적 변수로 성별, 연령, 그리고 4년제 대학 이상 학력 여부를 포함하였다. 그 외 통제변수로 수도권 거주 여부를 포함하였다.

〈표 2〉 출산 의향의 실현 분석대상자 기술통계

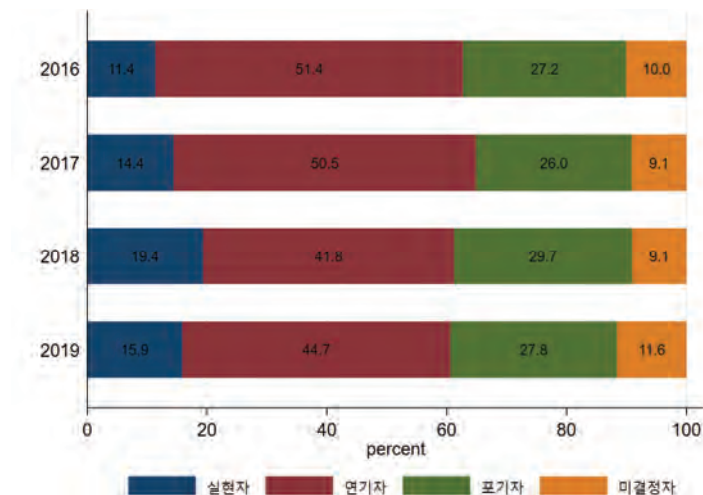
변수		1년 이내 출산 의향 실현 분석	1-2년 사이 출산 의향 실현 분석
출산의향 실현 유형	실현자	16.2	35.3
	연기자	37.9	29.0
	포기자	25.1	16.0
	미결정자	20.1	19.6
노동시장 특성 요인	상용직 여부		
	상용직	88.0	88.2
	상용직 아님	12.0	12.0
	주관적 고용안정 만족도	3.8점	3.8점
	현재까지 경험한 일자리 수	2.4개	2.3개
	사업장 규모 100인 이상		
	100인 이상	37.6	37.7
	100인 미만	62.4	62.3
평균 근로소득	320만원	309만원	
가족요인	자녀 유무		
	자녀 없음	65.3	71.5
	자녀1명 이상	34.7	28.5
	배우자 경제활동 참여 여부		
	배우자 경제활동 참여	58.8	66.2
	배우자 비경제활동	41.2	33.8
	가구소득(연 단위)	5,499만원	5,617만원

변수		1년 이내 출산 의향 실현 분석	1-2년 사이 출산 의향 실현 분석
인구사회	성별		
	남성	60.9	54.8
	여성	39.1	45.2
	연령		
	20대	11.7	15.8
	30-34	46.3	48.7
	35-39	37.1	33.1
40대 이상	4.9	2.3	
대졸 이상 여부	대졸 이상	66.1	68.5
	대졸 미만	33.9	31.4
	그 외 통제변수		
수도권 거주 여부	수도권	54.3	54.9
	비수도권	45.7	45.1

자료: 청년패널 10-14차 자료. 저자 작성

3. 기술분석

현재 경제활동을 하는 기혼 남녀의 출산 의향-실현 유형의 시계열적 분포 추이를 살펴보고자 한다. 먼저, 1년 이내 출산 의향의 실현 유형을 보면, 4년동안 연기자 유형이 가장 큰 부분을 차지하고 있으며 다음으로 포기자, 실현자, 미결정자의 순으로 나타났다. 최근으로 올수록 연기자가 줄어들고 실현자가 증가하는 경향을 보인다.

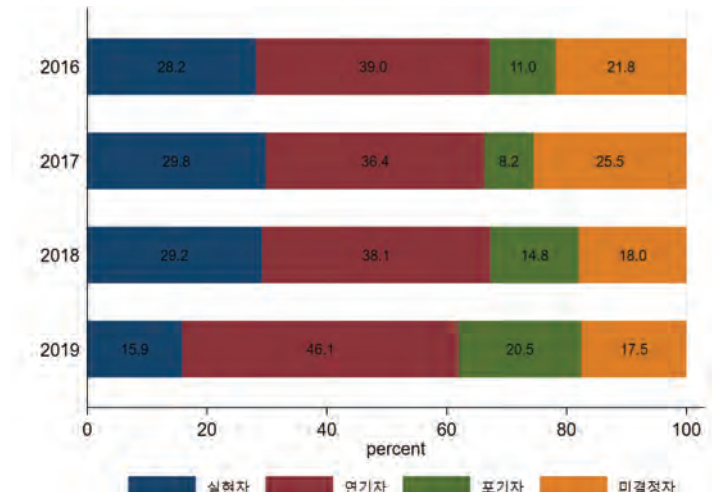


자료: 청년패널 10-14차 자료, 가중치 적용, 저자 작성

〈그림 1〉 출산의향(1년 이내)-실현 유형, 2016-2019

1-2년 사이 출산 의향의 실현 유형은 연기자가 제일 큰 부분을 차지하고 있으며, 다음으로 실현

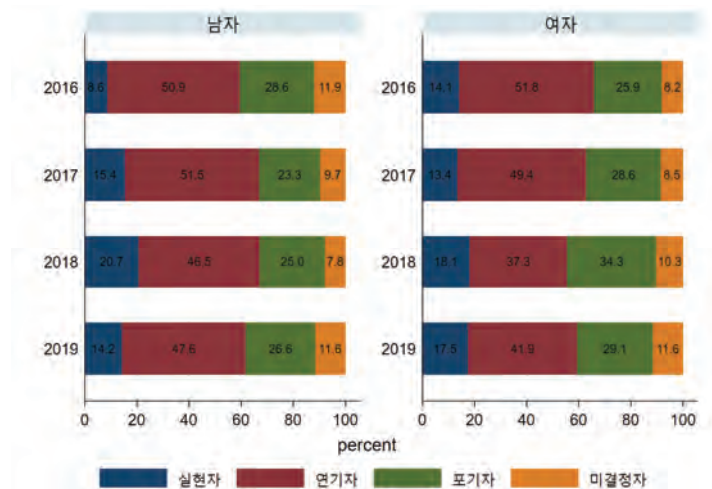
자, 미결정자 그리고 포기자의 순으로 나타난다. 최근으로 올수록 연기자와 포기자가 증가하고 있다. 1년 이내 출산 의향의 실현과 달리, 포기자와 연기자의 비중이 적고 실현자와 미결정자의 비중이 크다. 1-2년 사이 출산 의향이 실현되었는지는 최대 2년까지 추적하여야 완성된다. 이에 2019년 출산 의향은 2020년에 추가적으로 실현, 연기, 포기 등이 발생할 수 있기에 아래의 표에서는 2019년의 유형은 2018년까지의 출산 실현과는 다소 다른 결과를 보여준다.



자료: 청년패널 10-14차 자료, 가중치 적용, 저자 작성

〈그림 2〉 출산의향(1-2년 사이)-실현 유형, 2016-2019

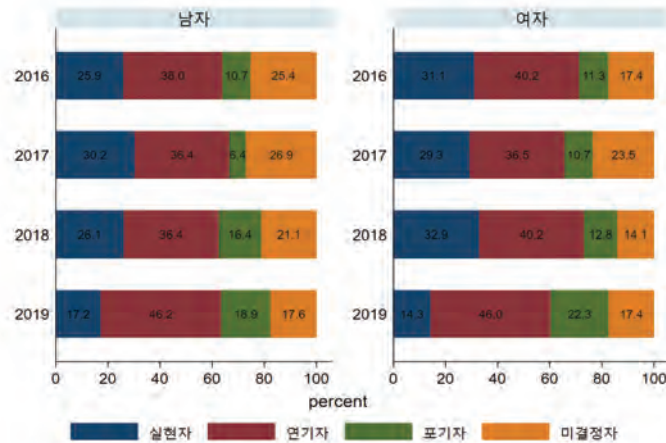
성별에 따른 1년 이내 출산 의향의 실현 유형을 보면, 기혼 남성은 연기자, 포기자, 실현자 그리고 미결정자의 순으로 나타났다. 기혼 여성의 경우에도 연기자의 비중이 제일 크지만, 남성보다 차지하는 비중이 적다. 또한 기혼 여성의 경우 최근으로 올수록 포기자의 비중이 증가하면서 연기자의 비중이 줄어드는 것을 알 수 있다. 하지만, 실현자의 비중은 큰 변화를 보이지 않고 있어, 기존의 연기자가 차지했던 부분을 포기자가 차지하고 있음을 알 수 있다.



자료: 청년패널 10-14차 자료, 가중치 적용, 저자 작성

〈그림 3〉 성별 출산의향(1년 이내)-실현 유형, 2016-2019

성별 1-2년 사이 출산 의향 실현 유형을 보면, 여성과 남성의 유형 비중의 변화가 유사하다. 최근으로 올수록 연기자의 비중이 기혼 남녀 모두 증가하고 있으며, 포기자의 비중 또한 증가하고 있다. 기혼 남성의 실현자 비중은 다소 감소 추세를 보이나, 기혼 여성은 다소 증가 추세를 보인다. 하지만 2019년의 의향에 대한 실제 출산 여부의 관측이 종료되지 않았음을 염두에 둘 필요가 있다.



자료: 청년패널 10-14차 자료, 가중치 적용, 저자 작성

〈그림 4〉 성별 출산의향(1-2년 사이)-실현 유형, 2016-2019

IV. 분석결과

1. 1년 이내 출산 의향의 실현

1년 이내 출산 의향이 있는 기혼 남녀의 1년 이내의 출산 여부와 향후 출산 의향에 따라 실현자, 연기자, 포기자 그리고 미결정자로 유형화하여 유형별 차이를 비교 분석하였다. 포기자와 실현자를 준거집단으로 하여 각각의 분석을 실시하였다.

가. 포기자 vs. 실현자, 연기자 그리고 미결정자

1) 남성

다음의 표들은 출산포기자를 준거집단으로 하여 개인의 사회인구학적 및 노동시장 특성이 어떻게 실현자, 연기자 그리고 미결정자가 되는 데 영향을 미치는지를 나타내는 오즈비(Odds ratio)이다.

기혼 남성의 1년 이내 출산 의향 실현 유형별 차이에 관한 결과는 다음의 표와 같다. 연령이 증가할수록 포기자보다 연기자 및 미결정자가 될 오즈가 유의미하게 증가하였으며, 실현자가 될 가능성은 줄어들었다. 20대에 비해 40대 이상의 기혼 남성의 경우 포기보다 연기할 오즈가 5배 증가하였으며 미결정이 될 오즈는 14배 증가하였다. 20대에 비해 30대 후반 기혼 남성은 포기자보다 실현자가 될 가능성이 66% 낮았다. 즉, 30대 후반은 20대에 비해 실현자가 될 가능성이 높았다.

아내의 경제활동 참여 여부는 기혼 남성의 1년 단기 출산 의향의 실현 유형에 유의미한 차이를 보였다. 아내가 경제활동을 하는 기혼 남성의 경우 포기자보다 연기자가 될 가능성이 2배 증가하였고, 미결정자가 될 가능성은 2.4배 증가하였다. 남편의 단기 출산 의향을 연기하는데 아내의 경제활동이 참여가 긍정적 영향요인으로 작용함을 알 수 있다.

가족요인으로서 현재 자녀 수도 기혼 남성의 출산 의향 실현에 중요한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 자녀가 1명 이상인 경우 자녀가 없는 경우에 비해 출산 의향을 포기하기보다 실현할 가능성이 1.9배로 높았다. 하지만 출산 의향이 실현되지 않은 유형 간의 가능성을 비교하면 자녀가 있는 경우 연기나 결정을 유예하기 보다는 포기할 가능성이 컸다.

노동시장 특성 요인은 기혼 남성의 1년 이내 출산 의향 실현 유형에 유의미한 차이를 보이지 않았다.

〈표 3〉 1년 이내 출산 의향 실현:남성 (준거집단: 포기자)

남성 1년 이내	실현자 exp(b)	연기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
30-34(r:20대)	0.50 (0.26)	1.12 (0.56)	1.04 (0.61)
35-39	0.34* (0.19)	1.24 (0.64)	1.54 (0.93)
40대 이상	0.91 (0.83)	5.08* (4.25)	14.40** (12.57)
상용직	0.61 (0.30)	0.66 (0.31)	0.52 (0.26)
대졸 이상	1.04 (0.35)	0.65 (0.19)	0.72 (0.24)
평균 근로소득	1.35 (0.58)	1.10 (0.42)	1.29 (0.55)
배우자 경제활동 참여	0.79 (0.28)	2.02** (0.62)	2.43** (0.81)
자녀 1명 이상	1.91** (0.60)	0.12** (0.04)	0.29** (0.09)
경험한 일자리 수	1.15 (0.16)	1.07 (0.13)	0.92 (0.12)
고용안정 만족도	0.99 (0.20)	0.95 (0.17)	1.09 (0.21)
사업장 규모 100인 이상	1.21 (0.39)	1.34 (0.38)	1.08 (0.34)
가구 소득	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)
수도권 거주	0.70 (0.21)	0.85 (0.23)	0.97 (0.29)
intercept	0.27 (0.69)	2.85 (6.48)	0.35 (0.88)
Shared random effect		3.32 (2.98)	
log-likelihood		-787.07444	
observations		664	

주:* p<0.1, ** p<0.05, 괄호 안은 표준오차.

자료: 청년패널 10-14차 2016-2020, 저자 작성

2) 여성

포기자를 준거집단으로 한 경우, 기혼 여성의 연령은 1년 이내 출산 의향 실현 유형에 유의미한 차이를 보이지 않았다. 다만, 30대 후반의 경우 20대에 비해 포기보다는 미결정자가 될 가능성이 3배 이상 높게 나타났다. 기혼 남성과 유사하게, 배우자가 경제활동을 하고 있는 경우 출산 의향을 포기하기보다 연기할 가능성이 3배 높았다. 맞벌이 가구의 아내의 1년 이내 단기 출산 의향은 포기되기보다는 연기될 가능성이 높다.

자녀의 유무의 영향은 기혼 남성과 유사하게 출산 의향을 실현하거나 포기하는 데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자녀가 1명 이상인 경우 포기자가 되기보다 실현자가 될 가능성이 3.4배 증가한다. 하지만 이와 반대로 포기자보다 연기자가 될 가능성은 84% 줄어들며, 미결정자가 될 가능성은 57% 감소하였다. 이는 현재 자녀가 있는 기혼 부부의 경우 1년 이내 단기 출산 의향을 실현하거나 포기하여 가족 계획이 구체화되는 것으로 해석할 수 있다. 이는 신윤정 외(2020)의 결과와 일치한다.

노동시장 특성 요인은 기혼 여성의 1년 이내 출산 의향 실현 유형에 유의미한 영향을 보였다. 노동시장 처음 진입 이후 현재까지 경험한 일자리 수가 많은 기혼 여성일수록 실현자보다는 포기자가 될 가능성이 증가하였다. 일자리 경험이 많다는 것은 노동시장에서의 커리어가 상대적으로 안정적이지 못해 잦은 이직을 경험하였음을 의미한다. 즉 이직 등 여러 가지 일자리를 경험할수록 출산 의향이 실현되기보다 포기될 가능성이 크다는 것을 알 수 있다. 이러한 경향은 현재 일자리 안정성의 만족도의 결과에서도 확인 할 수 있다. 현재 일자리의 안정성에 만족도가 높을수록 포기자 보다 실현자가 될 가능성이 1.8배 높다. 사업장 규모가 100인 이상인 회사에 다니는 기혼 여성은 포기보다는 미결정자가 될 가능성이 높다. 또한 가구 소득이 높을수록 1년 이내 단기 출산 의향을 포기하기보다는 결정을 유예하였다. 수도권에 거주할수록 실현보다는 포기자가 될 가능성이 높았다.

〈표 4〉 1년 이내 출산 의향 실현:여성 (준거집단: 포기자)

여성 1년 이내	실현자	연기자	미결정자
30-34(r:20대)	2.14 (1.18)	0.61 (0.25)	1.32 (0.68)
35-39	1.19 (0.80)	0.77 (0.39)	3.62** (2.11)
40대 이상	0.97 (1.41)	0.21 (0.24)	1.79 (1.93)
상용직	2.42 (1.70)	1.41 (0.64)	1.23 (0.62)
대졸 이상	0.99 (0.48)	1.08 (0.39)	0.90 (0.36)
평균 근로소득	0.87 (0.49)	0.55 (0.22)	0.71 (0.32)
배우자 경제활동 참여	1.41 (0.90)	3.43* (2.18)	1.50 (0.93)

여성 1년 이내 자녀 1명 이상	실현자	연기자	미결정자
	3.40** (1.48)	0.16** (0.06)	0.43** (0.17)
경험한 일자리 수	0.70* (0.14)	0.97 (0.15)	0.96 (0.16)
고용안정 만족도	1.80* (0.56)	0.73 (0.17)	0.66* (0.16)
사업장 규모 100인 이상	2.03 (0.93)	1.68 (0.68)	4.15** (1.76)
가구 소득	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)	1.00* (0.00)
수도권 거주	0.47* (0.20)	0.71 (0.24)	0.69 (0.26)
intercept	0.03 (0.10)	91.80* (217.33)	6.66 (17.31)
Shared random effect		2.75 (3.61)	
log-likelihood		-480.71079	
observations		426	

주:* p<0.1, ** p<0.05, 괄호 안은 표준오차.

자료: 청년패널 10-14차 2016-2020, 저자 작성

나. 실현자 vs. 연기자, 포기자 그리고 미결정자

1년 이내 출산 의향 실현자를 준거집단으로 하여, 개인의 사회인구학적 및 노동시장 특성 요인이 어떻게 다른 유형에 영향을 미치는지를 분석하였다.

1) 남성

연령이 증가할수록 실현자가 될 가능성이 유의미하게 낮아졌다. 30대 후반의 경우 20대에 비해 실현자 보다 연기자가 될 가능성이 3.5배, 포기자 될 가능성은 2.6배, 미결정자가 될 가능성은 4.3배 증가하였다. 40대 이상의 경우 연기자가 될 가능성은 5.5배, 미결정자가 될 가능성은 15배로 증가하여 실현자가 될 가능성이 크게 줄어들었다. 연령이 증가함에 따라 1년 이내 출산 의향이 실현되기보다는 포기하거나, 연기 또는 결정을 유예할 가능성이 높았다.

아내의 경제활동에 참여는 1년 이내 출산 의향이 실현되는 것보다 연기하거나 결정을 유예하는데 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아내가 경제활동을 하는 경우 실현자에 비해 연기자가 될 가능성이 2.5배 증가하였으며, 미결정자가 될 가능성은 2.9배 증가하였다.

출산 의향이 있던 시점의 자녀 수 또한 기혼 남성의 출산 의향 실현에 영향을 미쳤다. 자녀가 1명 이상인 경우 실현자에 비해 연기자가 될 가능성은 94%, 포기자가 될 가능성은 54%, 미결정자가 될 가능성은 85% 감소하였다. 즉, 1년 이내 출산 의향이 있던 당시 기혼 남성에게 1명 이상의 자녀가 있다면, 이는 실현 가능성이 큰 가족 계획이다.

〈표 5〉 1년 이내 출산 의향 실현:남성 (준거집단: 실현자)

	연기자 exp(b)	포기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
30-34(r:20대)	2.24* (1.04)	1.96 (0.90)	2.07 (1.15)
35-39	3.55** (1.72)	2.65** (1.26)	4.38** (2.47)
40대 이상	5.55** (4.06)	1.36 (1.10)	15.55** (11.89)
상용직	1.04 (0.45)	1.39 (0.58)	0.83 (0.38)
대출 이상	0.65 (0.19)	1.00 (0.29)	0.71 (0.23)
평균 근로소득	0.80 (0.33)	0.72 (0.28)	0.95 (0.42)
배우자 경제활동 참여	2.50** (0.79)	1.39 (0.44)	2.98** (1.00)
자녀 1명 이상	0.06** (0.02)	0.46** (0.12)	0.15** (0.05)
경험한 일자리 수	0.96 (0.12)	0.89 (0.11)	0.83 (0.11)
고용안정 만족도	0.95 (0.17)	0.99 (0.18)	1.09 (0.21)
사업장 규모 100인 이상	1.12 (0.32)	0.84 (0.23)	0.90 (0.28)
가구 소득	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)
수도권 거주	1.21 (0.32)	1.36 (0.35)	1.38 (0.40)
intercept	11.12 (26.30)	6.44 (14.53)	1.34 (3.44)
Shared random effect		1.00 (0.00)	
log-likelihood		-788.78181	
observations		664	

주:* p<0.1, ** p<0.05, 괄호 안은 표준오차.

자료: 청년패널 10-14차 2016-2020, 저자 작성

2) 여성

실현자를 준거집단으로 하였을 때, 기혼 여성의 연령은 연기자와 미결정자가 되는데 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 30대 초반의 경우 20대에 비해 실현자보다 연기자가 될 가능성이

71% 감소하였다. 한국 여성의 첫 자녀 출산 평균 연령은 30대 초반이다. 이러한 경향을 고려하면 30대 초반 기혼 여성의 1년 이내 출산 의향은 실제 출산 행동을 예측할 수 있는 중요한 지표로 작용함을 알 수 있다. 이는 단기 출산 의향이 실제 출산 행동 예측의 중요한 지표임을 강조해왔던 기존 연구를 뒷받침해주는 것이다(Speder and Kapitany, 2009;Kuhnt and Trappe, 2016).

출산 의향이 있던 당시 자녀의 존재는 기혼 남성과 유사하게 실현에 긍정적 영향요인으로 나타났다. 자녀가 1명 이상 있는 기혼 여성의 경우, 실현자 보다 연기자가 될 가능성이 96%, 포기자가 될 가능성은 78%, 미결정자가 될 가능성은 89% 감소하였다. 즉 1년 이내 출산 의향이 있는 기혼 여성이 의향을 밝힌 시점에 자녀가 있다면, 이러한 의향은 연기되거나, 포기 또는 미결정되기보다 실현될 가능성이 현저히 큰 것을 알 수 있다.

기혼여성의 노동시장 특성 요인은 실현자에 비해 연기자, 포기자 또는 미결정자가 되는 데 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 현재까지 경험한 일자리 수가 하나 증가할수록 1년 이내 단기 출산 의향이 실현되기보다 연기될 가능성이 1.3배, 포기할 가능성이 1.4배 높아졌다. 노동시장에서의 커리어가 안정적이지 않을 경우 1년 이내 단기 출산 의향이 실현될 가능성이 낮음을 보여준다. 현재까지의 커리어 뿐 아니라 현재 일자리의 고용안정성도 기혼 여성의 단기 출산 의향이 실현되는데 영향요인을 나타냈다. 고용안정성에 대한 만족도가 높을수록 연기자, 포기자 또는 미결정자가 되기보다 실현자가 될 가능성의 유의미하게 높아졌다. 수도권에 거주하는 기혼여성의 경우 1년 이내 단기 출산 의향이 실현되기보다 포기될 가능성이 2배 높았다.

〈표 6〉 1년 이내 출산 의향 실현:여성 (준거집단: 실현자)

	연기자 exp(b)	포기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
30-34(r:20대)	0.29** (0.15)	0.46 (0.25)	0.61 (0.36)
35-39	0.69 (0.46)	0.91 (0.61)	3.23* (2.29)
40대 이상	0.25 (0.42)	0.98 (1.47)	2.21 (3.42)
상용직	0.54 (0.40)	0.39 (0.29)	0.48 (0.37)
대졸 이상	1.09 (0.51)	1.00 (0.47)	0.91 (0.44)
평균 근로소득	0.63 (0.36)	1.11 (0.64)	0.81 (0.48)
배우자 경제활동 참여	2.41 (1.68)	0.80 (0.49)	1.04 (0.69)
자녀 1명 이상	0.04** (0.03)	0.22** (0.14)	0.11** (0.07)
경험한 일자리 수	1.39* (0.27)	1.42* (0.28)	1.36 (0.27)

	연기자 exp(b)	포기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
고용안정 만족도	0.37** (0.14)	0.49* (0.19)	0.34** (0.13)
사업장 규모 100인 이상	0.78 (0.34)	0.52 (0.23)	1.92 (0.87)
가구 소득	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)
수도권 거주	1.67 (0.75)	2.19* (0.98)	1.63 (0.75)
intercept	5545.96** (22189.73)	87.02 (346.40)	445.44 (1808.62)
Shared random effect		1.63 (2.41)	
log-likelihood		-481.15582	
observations		426	

주:* p<0.1, ** p<0.05, 괄호 안은 표준오차.
자료: 청년패널 10-14차 2016-2020, 저자 작성

2. 1-2년 사이 출산 의향의 실현

가. 포기자 vs. 실현자, 연기자 그리고 미결정자

1) 남성

기혼 남성의 사회인구 및 노동시장 특성 요인 1-2년 사이 출산 의향의 실현 유형에 미치는 영향은 다음과 같다. 20대에 비해 30대 후반의 경우 1-2년 사이 출산 의향을 연기하기보다는 포기할 오즈가 높았다. 즉, 연령이 높을수록 1-2년 사이 출산 의향을 향후 몇 년 뒤로 연기하기 보다는 출산 의향을 포기함으로써 가족 계획을 종료할 가능성이 높음을 알 수 있다. 아내가 경제활동에 참여하는 경우 향후 1-2년 사이 출산 의향을 포기하기보다는 결정을 유예할 가능성이 높았다. 하지만, 현재 자녀가 1명 이상인 기혼 남성의 경우에는 출산 의향을 연기하거나 결정을 유예하기보다는 포기하는 방향으로의 선택 가능성이 증가하였다. 자녀가 있는 경우 기혼 남성이 포기가 되기보다 연기자가 될 가능성은 90%, 미결정자가 될 가능성을 70% 감소시켰다.

〈표 7〉 1-2년 사이 출산 의향 실현:남성 (준거집단: 포기자)

	실현자 exp(b)	연기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
30-34(r:20대)	0.89 (0.51)	0.48 (0.29)	1.07 (0.69)
35세 이상	0.47 (0.27)	0.29** (0.18)	0.60 (0.39)

	실현자 exp(b)	연기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
상용직	1.16 (0.52)	1.30 (0.66)	1.57 (0.83)
대졸 이상	1.37 (0.44)	1.18 (0.42)	0.65 (0.23)
평균 근로소득	1.47 (0.77)	0.99 (0.58)	1.23 (0.75)
배우자 경제활동 참여	1.48 (0.51)	1.52 (0.56)	2.24** (0.86)
자녀 1명 이상	0.80 (0.27)	0.10** (0.04)	0.30** (0.12)
경험한 일자리 수	1.00 (0.13)	1.11 (0.16)	1.03 (0.15)
고용안정 만족도	0.91 (0.19)	0.76 (0.17)	0.89 (0.21)
사업장 규모 100인 이상	1.11 (0.35)	1.63 (0.58)	1.19 (0.43)
가구 소득	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)
수도권 거주	0.86 (0.25)	0.90 (0.29)	0.75 (0.25)
intercept	0.42 (1.26)	7.61 (24.88)	0.61 (2.07)
Shared random effect		1.57 (1.67)	
log-likelihood		-654.20704	
observations		535	

주:* p<0.1, ** p<0.05, 괄호 안은 표준오차.

자료: 청년패널 10-14차 2016-2020, 저자 작성

2) 여성

연령은 기혼 여성의 1-2년 사이 출산 의향의 실현에 유의미한 영향요인으로 나타났다. 연령이 증가할수록 1-2년 사이 출산 의향을 실현, 연기 또는 미결정하기보다는 포기할 가능성이 증가하였다. 30대 후반의 경우 20대에 비해 실현보다 포기할 가능성이 14배, 연기보다 포기할 가능성이 6배, 미결정하기보다 포기할 가능성이 5배 높았다. 이는 35세 이후 기혼 여성에게 1-2년 사이 출산 의향은 현실화할 수 있는 가족 계획이라기 보다 포기되기 쉬운 출산 의향임을 알 수 있다. 자녀가 1명 이상 있는 경우에도 연기자나 미결정자가 되기보다 포기자가 될 가능성이 증가하였다. 가구소득이 높을수록 1-2년 사이 출산 의향이 실현되기보다 포기될 가능성이 유의미하게 증가하였다. 가구의 경제력은 1년 이내 단기 출산 의향에서는 유의미하지 않았던 요인으로 계획하고 있는 출산 시기에 따라 그 영향력이 달라질 수 있음을 보여준다. 수도권에 거주하고 있는 기혼여성일수록 1-2년 사이 출산 의향

을 포기하기보다 연기하거나 유예할 가능성이 높았다. 이는 1년 이내 단기 출산 의향을 포기하는데 수도권 거주가 긍정적 영향요인으로 작용한 것과는 반대의 결과이다. 출산 시점을 1-2년 사이로 멀리 계획하는 수도권에 거주하는 여성은 비수도권에 비해 출산 의향 실현 가능성이 장기화될 수 있음을 알 수 있다.

〈표 8〉 1-2년 사이 출산 의향 실현:여성 (준거집단: 포기자)

	실현자 exp(b)	연기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
30-34(r:20대)	0.24** (0.17)	0.41 (0.30)	0.52 (0.39)
35세 이상	0.07** (0.06)	0.15** (0.13)	0.18* (0.18)
상용직	3.38 (2.92)	3.00 (2.64)	4.37 (4.03)
대졸 이상	0.62 (0.37)	0.45 (0.26)	0.47 (0.29)
평균 근로소득	1.42 (1.12)	1.07 (0.84)	2.23 (1.88)
배우자 경제활동 참여	1.43 (1.36)	3.21 (3.36)	1.77 (1.79)
자녀 1명 이상	0.66 (0.38)	0.06** (0.04)	0.32* (0.20)
경험한 일자리 수	0.78 (0.19)	0.69 (0.16)	0.76 (0.19)
고용안정 만족도	1.42 (0.50)	1.31 (0.47)	1.18 (0.44)
사업장 규모 100인 이상	0.53 (0.29)	1.00 (0.55)	0.94 (0.53)
가구 소득	0.99* (0.00)	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)
수도권 거주	2.42 (1.33)	3.24** (1.80)	3.00* (1.70)
intercept	1.95 (8.59)	6.00 (26.62)	0.07 (0.33)
Shared random effect		9.14** (7.43)	
log-likelihood		-538.42491	
observations		441	

주:* p<0.1, ** p<0.05, 괄호 안은 표준오차.
자료: 청년패널 10-14차 2016-2020, 저자 작성

나. 실현자 vs. 연기자, 포기자 그리고 미결정자

1) 남성

실현자를 준거집단으로 한 경우, 기혼 남성의 1-2년 사이 출산 의향의 실현은 대졸 이상의 학력자가 미결정자가 되는 데 유의미한 차이를 보였다. 대졸 이상의 교육 수준은 실현자에 비해 미결정자가 될 가능성을 0.69% 감소시켰다.

자녀의 존재는 기혼 남성자의 1-2년 사이 출산 의향이 실현되는데 유의미한 영향요인으로 나타났다. 자녀가 1명 이상 경우 자녀가 없는 기혼 남성에 비해 1-2년 사이 출산 의향을 연기하기보다 실현할 가능성(1/0.10)이 10배 높았다. 이는 앞서 1년 이내 출산 의향에서도 동일하게 나타난 현상으로, 2년 이내 단기 출산 의향이 있는 자녀가 있는 기혼 남성은 의향을 실현할 가능성이 자녀가 없어 첫 자녀 출산을 계획한 경우보다 높음을 알 수 있다.

<표 9> 1-2년 사이 출산 의향 실현:남성 (준거집단: 실현자)

	연기자 exp(b)	포기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
30-34(r:20대)	0.50 (0.35)	1.12 (0.90)	1.17 (0.88)
35세 이상	0.63 (0.46)	2.41 (1.98)	1.38 (1.08)
상용직	1.12 (0.77)	0.92 (0.64)	1.40 (0.99)
대졸 이상	0.59 (0.30)	0.48 (0.25)	0.31** (0.16)
평균 근로소득	0.54 (0.40)	0.52 (0.39)	0.70 (0.53)
배우자 경제활동 참여	1.29 (0.60)	0.82 (0.41)	1.92 (0.91)
자녀 1명 이상	0.10** (0.05)	0.96 (0.44)	0.31** (0.14)
경험한 일자리 수	1.26 (0.26)	1.11 (0.23)	1.17 (0.24)
고용안정 만족도	0.91 (0.27)	1.12 (0.34)	1.06 (0.32)
사업장 규모 100인 이상	1.82 (0.85)	1.12 (0.55)	1.35 (0.64)
가구 소득	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)	1.00 (0.00)
수도권 거주	1.19 (0.53)	1.39 (0.65)	0.98 (0.44)
intercept	51.54 (211.90)	11.91 (51.42)	3.10 (13.14)

Shared random effect	2110.37** (6483.37)
log-likelihood	-636.97309
observations	535

주:* p<0.1, ** p<0.05, 괄호 안은 표준오차.

자료: 청년패널 10-14차 2016-2020, 저자 작성

2) 여성

준거집단을 실현자로 한 분석 결과, 기혼 여성의 1-년 사이 출산 의향의 실현에 있어 연령은 유의미한 영향요인으로 나타났다. 연령이 증가할수록 1-2년 사이 출산 의향이 있다고 밝힌 기혼 여성은 그들의 의향을 실현하지 못할 가능성이 증가하였다. 20대에 비해 30대 초반의 기혼 여성은 실현자가 되기보다 연기자가 될 가능성이 2.5배 증가하였고, 포기자가 될 가능성은 3.8배, 그리고 미결정자가 될 가능성은 3.1배 증가하였다. 30대 후반 이후에는 실현될 가능성은 현저하게 줄어든다. 이는 앞서 살펴본 1년 이내 사이 출산 의향 실현에서 30대 초반의 여성의 출산 의향이 연기되기보다 실현될 가능성이 높았던 것과는 대조적인 결과이다. 30대 초반에 출산의향을 가지고 있더라도 출산 의향의 시점이 1년 이내인지 1-2년 사이인지에 따라 실제 행동으로 이어지는 데 차이가 있음을 보여주는 것이다. 즉, 30대 초반의 기혼 여성 중 출산 의향이 있더라도 1년 이내로 근접한 미래의 가족 계획일 때 1-2년 사이의 가족 계획보다는 실제 실현될 가능성이 큼을 알 수 있다.

자녀의 존재는 기혼 여성의 1-2년 사이 출산 의향의 실현에 긍정적 요인으로 나타났다. 자녀가 1명 이상인 경우 실현자에 비해 연기자가 될 가능성은 94% 감소하며, 미결정자가 될 가능성은 69% 감소하였다. 자녀가 있는 기혼 여성의 1-2년 사이 출산은 그렇지 않은 여성에 비해 실현될 가능성이 높다. 사업장 규모가 100인 이상인 곳에서 일하는 기혼 여성은 출산 의향을 실현하기보다 연기하거나 결정을 유예할 가능성이 유의미하게 높았다. 가구소득이 높은 기혼 여성의 1-2년 사이 출산의향은 실현되기 보다 포기될 가능성이 높았다. 소득이 높은 가구의 출산 실현 가능성이 낮게 나타나는 소득과 출산의 U자 관계를 보여준다.

〈표 10〉 1-2년 사이 출산 의향 실현:여성 (준거집단: 실현자)

	연기자 exp(b)	포기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
30-34(r:20대)	2.53* (1.34)	3.86** (2.44)	3.18** (1.79)
35세 이상	5.39** (4.11)	15.96** (13.19)	7.48** (5.93)
상용직	0.61 (0.47)	0.43 (0.35)	0.94 (0.77)
대졸 이상	0.67 (0.35)	1.20 (0.69)	0.70 (0.38)
평균 근로소득	0.86 (0.60)	0.81 (0.61)	2.07 (1.56)

	연기자 exp(b)	포기자 exp(b)	미결정자 exp(b)
배우자 경제활동 참여	2.59 (2.50)	1.10 (1.02)	1.35 (1.23)
자녀 1명 이상	0.06** (0.04)	0.70 (0.38)	0.31** (0.17)
경험한 일자리 수	0.90 (0.19)	1.21 (0.28)	1.00 (0.22)
고용안정 만족도	0.88 (0.28)	0.74 (0.25)	0.78 (0.26)
사업장 규모 100인 이상	2.79** (1.43)	2.51 (1.41)	2.63* (1.39)
가구 소득	1.00 (0.00)	1.00* (0.00)	1.00 (0.00)
수도권 거주	1.51 (0.68)	0.74 (0.36)	1.41 (0.66)
intercept	1.49 (5.80)	0.64 (2.68)	0.01 (0.04)
Shared random effect		11.42** (6.57)	
log-likelihood		-529.50991	
observations		441	

주:* p<0.1, ** p<0.05, 괄호 안은 표준오차.

자료: 청년패널 10-14차 2016-2020, 저자 작성

V. 결론

본 장에서는 기혼 남녀의 단기 출산 의향이 실제로 실현되었는지를 추적하여, 실현되지 못하였다면 출산 의향을 포기한 것인지 연기한 것인지를 분석하였다. 개인의 노동시장 특성과 사회인구학적 요인이 출산 의향 실현 유형에 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 단기 출산 의향 실현 연구는 저출산 이슈에 대해 오래전부터 관심을 가져온 유럽에서 활발하게 진행됐지만, 국내에서는 최근에서야 실증 연구가 이루어졌다. 현재까지의 국내 연구는 기혼여성만을 분석 대상으로 하였을 뿐 아니라 단기 출산 의향의 시점을 세부적으로 구분하지 않은 한계점을 가지고 있다. 또한 개인의 노동시장 특성이 미치는 영향을 심층적으로 분석하지 못하였다. 이에 본 연구는 기혼 남녀를 분석 대상으로 1년 이내 출산 의향과 1-2년 사이 출산 의향을 구분하였다. 이를 위해 청년패널 10-14차에 포함된 경제활동을 하는 24-42세의 기혼남녀를 분석대상으로 하여, 확률절편다항로지분 분석을 이용하여 출산 의향 실현자, 포기자, 연기자, 그리고 미결정자가 되는데 노동시장 특성요인, 가족요인 그리고 사회인구학적 요인이 미치는 영향을 분석하였다.

1년 이내 단기 출산 의향의 실현 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 연령이 증가할수록 기혼 남

성의 1년 이내 단기 출산 의향의 실현 가능성은 줄어들었다. 연령이 증가함에 따라 기혼 남성의 출산 의향이 비실현 될 가능성이 증가하였지만, 출산 의향을 포기하기보다 연기 또는 결정을 유예할 가능성이 컸다. 기혼 여성은 남성과 달리 연령 변화에 따라 출산 실현 가능성이 유의미하게 달라지지 않았다. 다만, 30대 초반 연령대에서만 출산 연기 보다 실현 가능성이 컸다. 한국 여성의 첫 자녀 출산의 평균 연령이 30대 초반인 점을 감안한다면 30대 초반 기혼 여성의 1년 이내 단기 출산 의향은 실제 출산 행동의 중요한 예측 지표가 될 수 있음을 보여준다.

아내가 경제활동에 참여하는 경우 기혼 남성의 1년 단기 출산 의향은 실현되기보다 실현되지 않을 가능성이 컸다. 하지만 출산 의향을 포기하기보다 연기할 가능성을 증가시켰기에 아내의 경제활동은 남편의 출산 의향을 좌절시키는 요인이라기보다 장기적인 가족 계획이 되도록 하였다. 남편의 경제활동 역시 기혼 여성의 1년 이내 단기 출산 의향이 포기되기보다는 연기되는데 긍정적 영향요인으로 작용하였다. 이러한 결과는 1년 이내 단기 출산 의향이 실현되지 않았을 경우 외별이 가구보다 맞벌이 가구가 출산 의향을 포기하지 않고 연기하여 장기적으로 출산이 실현될 가능성이 크다는 것을 보여준다.

현재 자녀 수는 기혼 남녀의 1년 이내 단기 출산 의향 실현에 긍정적 영향요인으로 나타났다. 1년 이내 출산 의향이 있는 시점에 자녀의 존재는 기혼 남녀의 출산 의향이 포기, 연기 또는 미결정되기보다 실현될 가능성을 유의미하게 증가시켰다. 하지만, 실현되지 않았을 때는 연기나 결정을 유예하기보다 포기할 가능성을 증가시켰다. 이러한 결과는 자녀가 있는 기혼 남녀에게 1년 이내 단기 출산 의향은 가까운 시일 안에 실현되거나, 실현이 되지 않았을 경우 추가적인 가능성을 열어두지 않은 가족 계획임을 알 수 있다. 이는 단기 출산 의향 실현에 있어 자녀 존재가 긍정적 영향요인으로 작용함을 확인한 기존 연구와 일치한 결과이다(Khunt and Trappe, 2016; 신윤정 외, 2020).

노동시장 특성 요인은 기혼 여성의 출산 의향 실현 유형에만 유의미한 영향을 보였다. 현재까지 경험한 일자리 수가 많을수록 1년 이내 단기 출산 의향 실현 가능성이 줄어들며, 출산 의향이 포기되거나 연기될 가능성이 컸다. 현재까지 경험한 일자리 수가 많다는 것은 노동시장에서의 커리어가 상대적으로 안정적이지 않아 잦은 이직을 경험하였다고 해석할 수 있다. 안정적이지 않은 노동시장 경력은 기혼 여성의 1년 이내 단기 출산 의향 실현 가능성을 낮춘다고 볼 수 있다. 주관적 고용 안정성에 대한 만족도의 결과는 이러한 해석을 뒷받침해준다. 현재 일자리에서 고용 안정성에 만족할수록 출산 의향을 포기, 연기 또는 미결정하기보다 실현할 가능성이 유의미하게 증가하였다. 이러한 결과는 일하고 있는 기혼 여성의 출산 의향이 실현되는 데는 현재 일자리의 안정성 뿐 아니라, 노동시장에서 개인이 축적해온 안정적인 커리어도 중요한 요인으로 작용함을 보여준다.

1-2년 사이 출산 의향의 실현 분석결과는 1년 이내 출산 의향 실현과 유사한 결과를 보였다. 연령이 증가할수록 1-2년 사이에 출산 의향이 있다고 밝힌 기혼 남녀 모두의 출산 실현 가능성이 낮아졌다. 특히, 연기나 결정을 유예하기보다 포기할 가능성이 컸다. 앞서 1년 이내 출산 의향 실현에서 30대 초반 기혼 여성의 출산 의향이 연기보다는 실현될 가능성이 컸던 것과는 대조적으로 1-2년 사이 출산 의향을 밝힌 기혼 여성의 출산 의향은 실현되기보다 포기할 가능성이 가장 크게 나타났다. 이러한 결과는 30대 초반의 기혼 여성의 출산 의향 시점이 1년 인지 1-2년 사이인지에 따라 출산 실현의 가능성이 달라짐을 보여주는 것이다. 1년 이내로 근접한 미래에 출산 의향이 있는 30대 초반의 기혼 여성의 의향은 1-2년 사이 출산 의향에 비해 실현될 가능성이 큰 가족 계획임을 알 수 있

다. 자녀 존재의 영향은 1년 이내 출산 의향 실현과 유사하였다. 자녀가 있는 경우 1-2년 사이 출산 의향의 실현 가능성이 컸고, 실현되지 않았을 경우 연기하거나 결정을 유예하기보다는 가족 계획을 포기할 가능성이 증가하였다.

노동시장 특성은 1-2년 사이 출산 의향 실현에는 유의미한 영향을 미치지 않았다. 가구의 경제력은 1년 이내 단기 출산 의향에서는 유의미하지 않았으나, 기혼 여성의 1-2년 사이 출산 의향 실현에서는 영향요인으로 확인되어 계획하고 있는 출산 시기에 따라 그 영향력이 달라질 수 있음을 보여주었다. 가구 소득이 높을수록 기혼 여성의 1-2년 사이 출산 의향은 실현되기보다 포기될 가능성이 컸다. 소득이 높은 가구의 출산 실현 가능성이 낮아지는 소득과 출산 실현의 U자 관계는 기존 연구 결과(신윤정 외, 2020)와 일치한다.

이를 종합하면, 경제활동을 하는 기혼 남녀의 연령, 자녀 수, 배우자의 경제활동 상태, 가구소득은 단기 출산 의향의 실현을 결정하는 요인이다. 자녀의 존재가 기혼자의 단기 출산 의향의 실현에 긍정적 영향요인이지만 나이가 많을수록, 맞벌이 부부일수록, 가구소득이 높을수록 출산 의향이 실현되지 않을 가능성이 크다. 노동시장 특성은 기혼 여성의 단기 출산 의향의 실현에만 영향을 주는 요인이다. 특히 현재 일자리에서의 높은 주관적 고용 안정성뿐 아니라 기혼 여성이 노동시장 진입 이후 지금까지 축적해온 커리어가 안정적일수록 출산 의향의 실현 가능성이 컸다.

이러한 결과는 기혼 여성의 출산 격차의 장애요인으로 일자리 안정성에 관한 관심이 중요함을 시사한다. 고용 형태의 다변화와 불안정한 일자리의 증가로 인해 한 개인이 노동 생애 초기부터 가지는 일자리 경력은 점차 다양해지고 있으며, 여성은 이러한 변화에 가장 크게 노출되어 있다. 여성 근로자 출산 지원 정책인 모성보호나 일·가정 양립 지원 정책은 출산 실현 시점의 일자리 특성을 반영하여 지원 대상을 확대해왔다. 여성의 출산 격차를 줄이기 위해서는 출산이 이루어지는 시점에서 일자리 안정성 확보 외에도 노동 생애 초기부터 축적해온 커리어의 다양성과 안정성에 대한 고려가 필요하다.

참고문헌

- Dommermuth, L., Klobas, J., & Lappegård, T. (2015). Realization of fertility intentions by different time frames. *Advances in Life Course Research*, 24, 34-46. <https://doi.org/10.1016/j.alcr.2015.02.001>
- Hanappi, D., Ryser, V.-A., Bernardi, L., & Le Goff, J.-M. (2017). Changes in Employment Uncertainty and the Fertility Intention-Realization Link: An Analysis Based on the Swiss Household Panel. *European Journal of Population*, 33(3), 381-407. <https://doi.org/10.1007/s10680-016-9408-y>
- Kocourková, J., & Šťastná, A. (2021). The realization of fertility intentions in the context of childbearing postponement: comparison of transitional and post-transitional populations. *Journal of Biosocial Science*, 53(1), 82-97. <https://doi.org/10.1017/S002193202000005X>
- Kuhnt, A.-K., & Trappe, H. (2016). Channels of social influence on the realization of short-term fertility intentions in Germany. *Advances in Life Course Research*, 27, 16-29. <https://doi.org/10.1016/j.alcr.2015.10.002>
- Philipov, D. (2009). Fertility Intentions and Outcomes: The Role of Policies to Close the Gap. *European Journal of Population / Revue européenne de Démographie*, 25(4), 355. <https://doi.org/10.1007/s10680-009-9202-1>
- Spéder, Z., & Kapitány, B. (2009). How are Time-Dependent Childbearing Intentions Realized? Realization, Postponement, Abandonment, Bringing Forward. *European Journal of Population / Revue européenne de Démographie*, 25(4), 503. <https://doi.org/10.1007/s10680-009-9189-7>
- 신윤정, 이명진, 전광희, & 문승현. (2020). 출산 의향의 실현 분석과 출산율 예측 연구. 한국보건사회연구원.
- 우해봉, & 장인수. (2019). 출산 계획과 출산 행위 간 연관성 분석과 시사점. *사회복지정책*, 46(2), 85-115.

한국사회정책학회
2023 춘계학술대회

2000년대 이후 우리나라 가족 형성과 남녀 고용 양상의 변화

한국보건사회연구원
함선유

연구배경_청년의 계층적 가족형성과 소득불평등 연구

• 청장년기의 가족형성과 소득분배 구조

- 사회의 소득불평등 수준은 가구 구조에 따라서 개인의 소득불평등 수준에 비하여 감소할 수도, 증가할 수도 있음.
 - 동질혼 assortative mating이 강화되거나, 계층적으로 가족이 형성될 경우 개인소득의 불평등수준에 비하여 가구 소득의 불평등이 심화될 가능성이 있음.
 - 최근 인구구조 변화와 소득분배 구조에 대한 이원진 외(2021)의 연구는 노인의 비율 증가와 노인세대의 자녀와의 비동거(1인 가구와 노인 부부가구의 증가)가 소득불평등을 심화시키는 방향으로 기여하였음을 확인함.
- 그러나 2000년대 이후 우리나라 청년층에서 관측되는 급격한 가족형성의 변화가 청장년층의 소득분배 구조와 어떻게 상호적인 영향을 주는지에 관한 연구는 미진한 상황임.

2023-06-07

한국사회정책학회

연구배경_청년의 계층적 가족형성과 소득불평등 연구

• 독립, 혼인, 출산과 같은 청년기 이행 양상의 급격한 변화

- 2000년대 중반에 이르러 30~34세 여성의 출산율은 25~29세 여성의 출산율을 역전하였으며, 2010년대 중반부터는 40~44세를 제외한 모든 집단에서 출산율이 감소하는 양상을 나타냄.
 - 연령별 혼인율도 2010년대 중반까지 만혼화 양상을 나타내다가 2010년대 후반부터는 모든 연령대에서 혼인율이 줄어들고 있음.
- 이러한 변화는 노동시장에서 안정적인 지위를 확보한 뒤 가족을 형성하는 경향과 소득계층에 따른 가족형성의 선택적 양상이 결합된 결과로 보임.
 - 소득 불안정성에 따라 청년의 취업, 결혼, 출산의 경로가 달라진다는 점이 지적된 바 있으며(노법래, 양경은, 2020), 2000년대 중반에는 중간소득계층을 중심으로 출생아 수의 비율이 고르게 분포하였으나, 2010년대 중반에는 4분위(소득 상위20~40%)의 비율이 33.8%를 차지하는 등 고소득층의 출산 비율이 점차 커지고 있음.

2023-00-01

한국사회정책학회

1

연구배경_청년의 계층적 가족형성과 소득불평등 연구

• 독립, 혼인, 출산과 같은 청년기 이행 양상의 급격한 변화

- 여성 청년의 고용률이 지난 20년간 가파르게 증가하였다는 점에서 혼인에 있어서 여성의 경제적 지위가 미치는 역할이 달라졌을 것으로 예상되며, 맞벌이의 증가에 따른 가구의 소득분배 동향도 달라졌을 것으로 예상된다.
 - 통상 계층적 이행에 관한 논의는 남성 청년에 있어서 계층적 지위가 공고하거나 강화되는 양상을 잘 설명하지만, 여성 청년의 경우 이러한 논의가 설명하지 못하는 양상이 존재함(오지혜, 임정재, 2016; 최필선, 민인식, 2015).
 - 시계열 변화를 살펴본 연구는 남성의 경우 경제적 자원이 결혼 가능성에 더 중요해지고 있는 반면, 여성은 경제적인 자원이 결혼에 미치는 부적인 가능성이 줄어드는 양상을 확인함(유홍준, 현성민, 2010)
 - 이처럼 남성과 여성 청년의 이행 양상과 가족형성의 기제가 변화하는 상황에 따른 청년층의 소득분배 양상의 성별 이질성도 검토될 필요가 있음.

2023-00-01

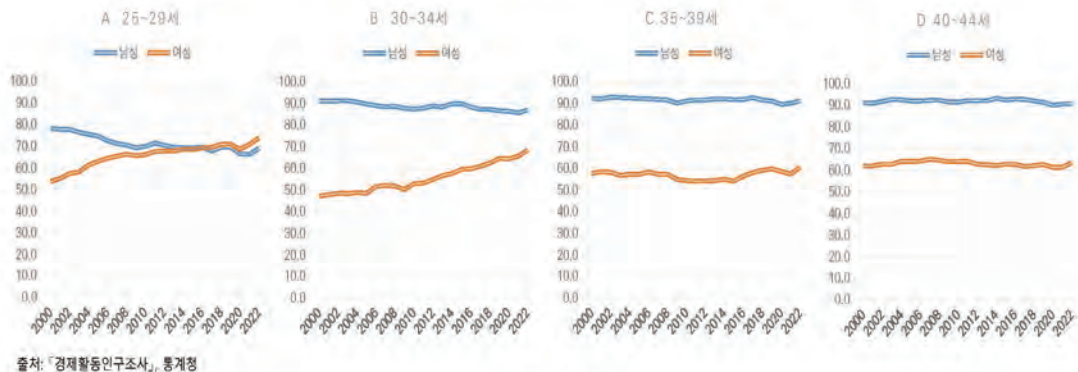
한국사회정책학회

2

연구배경_청장년기 가족형성과 고용 상태

• 2000년대 이후 청장년기 고용 변화의 배경 검토

- 남성의 고용률 20대 후반에 줄어들고, 30세 이후에는 유지 양상을 나타냄.
- 여성의 고용률은 20대 후반과 30대 초반에 늘어나는 반면, 30대 후반과 40대 초반에는 점증적 증가 또는 유지 양상임.



2023-06-02

한국사회정책학회

5

연구배경_청장년기 가족형성과 고용 상태

• 2000년대 이후 청장년 여성의 고용 변화는 가족형성(결혼, 출산)과 어떻게 관련되었나?

- 20대 후반 30대 초반 여성의 고용률 증가는 무엇으로 설명될까?
 - (미혼비율 증가) 결혼과 출산 이행의 지연 또는 미이행
 - (모성 고용페널티 감소) 결혼과 출산을 이행한 이들의 고용 증가
 - 고용 확률이 높은 고학력 여성이 결혼과 출산으로 이행했기 때문인가?
 - 여성 고용에 대한 인식, 제도적 환경의 변화 등 자녀가 있는 여성 전체의 고용 증가 때문인가?

2023-06-02

한국사회정책학회

6

분석방법

• 분석방법

- DiNardo et al.(1996)의 재가중 방법
- t시점의 연령 **X** 교육수준 **X** 혼인경험 **X** 출산경험의 비중을 t-1시점으로 고정하여 취업률 계산
- t-1시점과 t시점 사이의 주요 변수의 분포 변화가 취업률에 기여하는 비중 계산
- 변수 투입 순서: 연령 → 교육수준 → 혼인 경험 → 출산 경험

• 분석자료

- 통계청, 인구총조사 2% 샘플, 2000~2020년
- 25~44세 중장년층 여성과 남성
- 여성의 경우 출생아 수 정보가 수집되므로 출산 경험을 파악할 수 있으나 남성은 결혼 경험(초혼 시점)만 파악 가능함.

2023-06-02

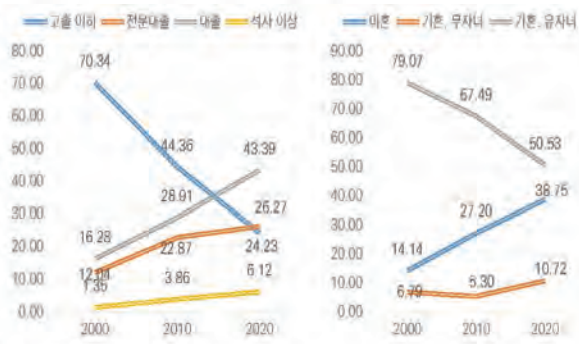
한국사회정책학회

분석결과: 여성

- 2000~2020년 사이 여성의 학력 수준은 높아지고, 미혼자의 비율이 높아짐.
- 여성의 학력은 2000~2010년 사이, 2010~2020년 사이 유사한 수준으로 개선됨.
- 기혼, 유자녀인 비율의 감소는 2010~2020년 사이 더 컸으며, 2000~2010년 사이에는 기혼, 유자녀 비율의 감소가 미혼 비율의 증가로 이어졌으나, 2010~2020년에는 기혼, 무자녀 비율의 증가 역시 관측됨.
- 취업률은 2000~2010년 사이 15.4%포인트, 2010~2020년 사이 7.7%포인트 증가함.

	2000	2010	2020	2000→2010	2010→2020	
평균연령	34.44	34.91	34.91	0.47	0.00	
교육수준	고졸 이하	70.34	44.36	24.23	-25.98	-20.13
	전문대졸	12.04	22.87	26.27	10.83	3.40
	대졸	16.28	28.91	43.39	12.63	14.48
	석사 이상	1.35	3.86	6.12	2.51	2.26
가족상태	미혼	14.14	27.20	38.75	13.06	11.55
	기혼, 무자녀	6.79	5.30	10.72	-1.49	5.42
	기혼, 유자녀	79.07	67.49	50.53	-11.58	-16.96
취업률	44.85	60.22	67.87	15.37	7.65	

2023-06-02

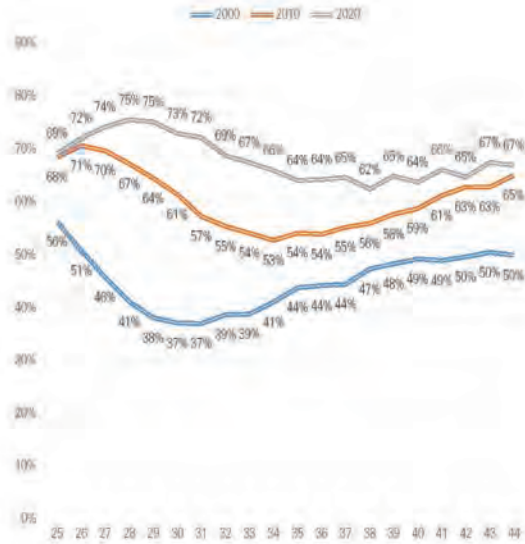


한국사회정책학회

분석결과: 여성

- 연령별 고용률을 살펴보면, 2000~2010년 사이 모든 연령층에서 고용률이 크게 증가함. 고용률이 가장 더디게 증가한 35~39세도 9.8%포인트가량 고용률이 증가하였음. 25~29세 고용률은 22.0%포인트 가장 높아짐.
- 2010~2020년 사이에는 30~34세 고용률 증가가 가장 크게 관측되며, 다음으로 35~39세 고용률이 8.6%포인트 증가함.

	2000	2010	2020	2000~2010	2010~2020
25-29세	45.96	67.92	73.14	21.96	5.22
30-34세	38.42	56.28	69.42	17.86	13.14
35-39세	45.58	55.40	64.00	9.81	8.60
40-44세	49.54	61.99	65.73	12.44	3.75



2023-06-02

한국사회정책학회

9

분석결과: 여성

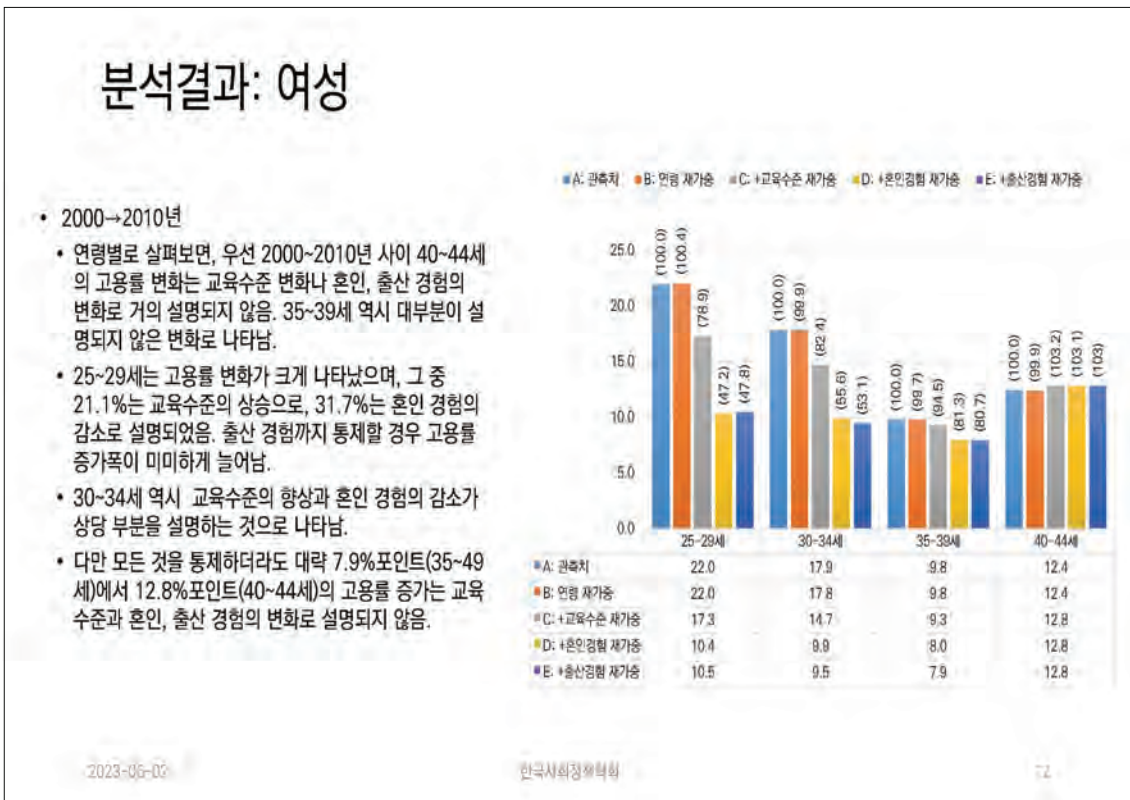
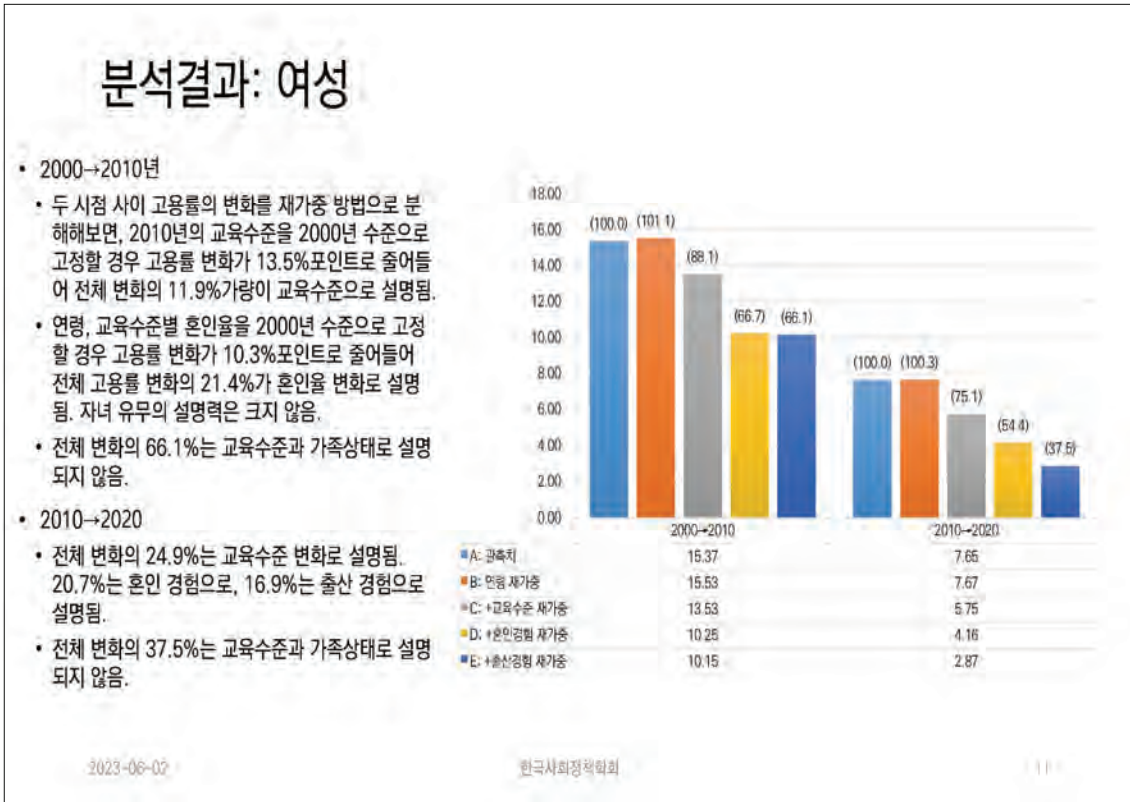
- 25~29세는 2000~2010년 사이 미혼자 비율이 급격하게 늘어났으며, 그 외 연령대는 2010~2020년 사이 변동이 크게 나타남.
- 혼인상태별 고용률 변화를 살펴보면, 모든 상태에서 고용률이 증가하는 양상을 나타냄. 특히 기혼, 무자녀의 고용률 증가가 두드러짐.
- 미혼이더라도 30대 초반 이후 고용률 감소는 여전히 관측되며, 기혼 무자녀의 경우 최근 40대 이후 고용률 증가 관측됨.
- 기혼, 유자녀인 경우 2010~2020년 사이 주로 30대의 고용률 증가가 나타남.



2023-06-02

한국사회정책학회

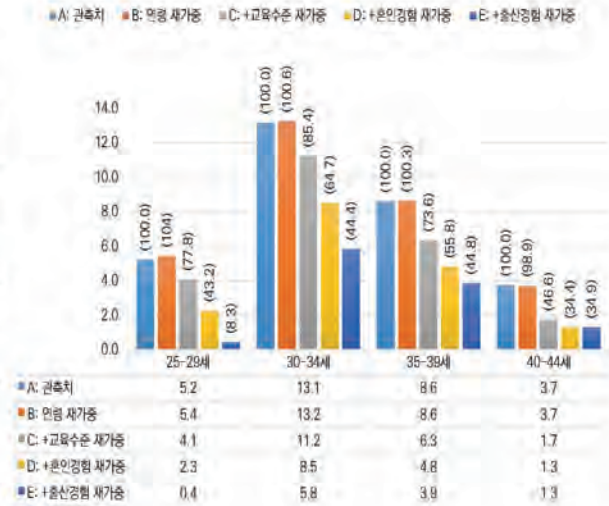
10



분석결과: 여성

• 2010→2020년

- 교육수준의 개선은 모든 여성의 고용률 증가에 영향을 미쳤는데, 25~29세의 경우 1.5%포인트, 30~34세와 40~44세 2.0%포인트, 35~39세 2.3%포인트를 설명함.
- 혼인 경험의 감소는 40대를 제외한 모든 연령층에서 고용률 변화를 2~3%포인트 가량 설명하는 요인으로 나타남.
- 2000~2010년 사이에 혼인경험을 통제한 상태에서 출산 경험의 변화는 고용률 변화를 거의 설명하지 못하였으나, 2010~2020년 사이 고용률 변화의 상당 부분을 설명하는 요인으로 나타남. 이는 기혼, 무자녀의 비율이 이 시기에 큰 폭으로 증가했기 때문으로 보임.
- 25~29세 고용률 변화의 대부분은 교육수준의 증가, 혼인, 출산 경험의 감소로 설명되었으며, 30~44세의 경우 여전히 고용률 증가의 40% 가량이 설명되지 못한 상태임.



2023-06-02

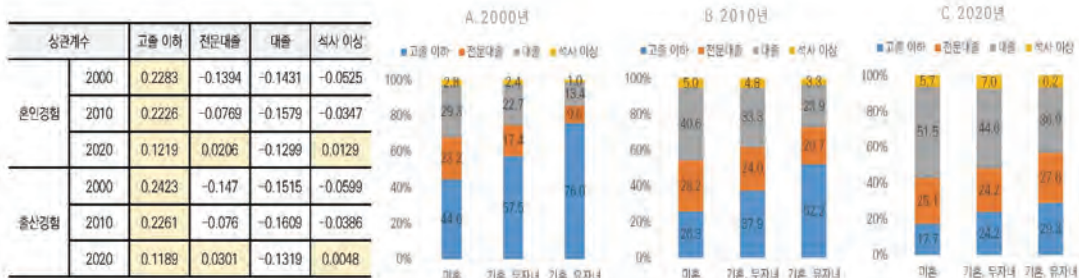
한국사회정책학회

13

분석결과: 여성

• 학력과 결혼, 출산의 관련성이 높아졌을까?

- 학력과 결혼, 학력과 출산 사이의 부적이 관련성이 낮아지는 추세에 있음.
- 2000~2020년 사이 고졸 이하 여성과 혼인, 출산 경험은 정적인 상관관계가, 대졸자 여성과 혼인, 출산 경험은 부적인 상관 관계가 있으나, 점차 그 크기가 줄어들고 있음.
- 또한 전문대졸과 석사 이상 학력의 경우 2020년에 이르러 계수의 방향이 정적으로 바뀜. 전문대졸의 경우 전반적인 학력 상승 속에서 저학력을 대표하게 되었을 가능성도 있음.
- 중요한 점은 2020년에 이르러 고학력 여성의 결혼, 출산 이행 지연이 관측되지 않는다는 점임.



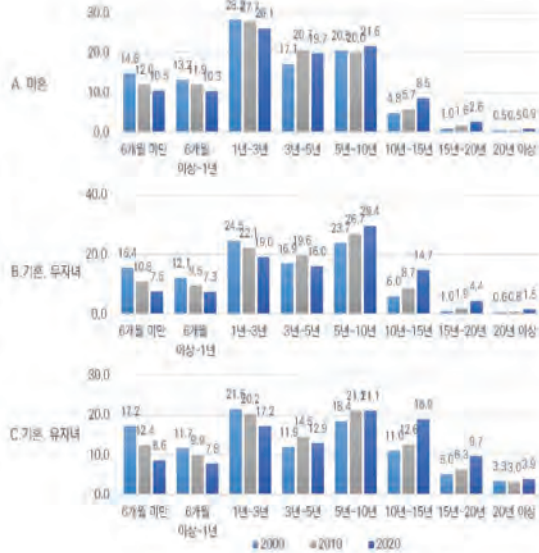
2023-06-02

한국사회정책학회

14

분석결과: 여성

- 일하고 있는 여성의 근속기간을 살펴보면, 미혼 여성의 근속기간도 점차 증가하지만, 기혼인 이들의 근속기간의 증가 폭이 가파름.
- 특히 기혼, 유자녀인 경우 10년 이상 근속기간을 나타내는 비율이 2010~2020년 사이 큰 폭으로 증가함.
- 이러한 근속년수가 증가하는 결과는 만혼 또는 비혼 증가에 따른 미혼 여성의 근속년수 증가뿐만 아니라 결혼 또는 자녀 출산 이후에도 일을 지속하는 여성의 비율이 늘어남을 시사함.



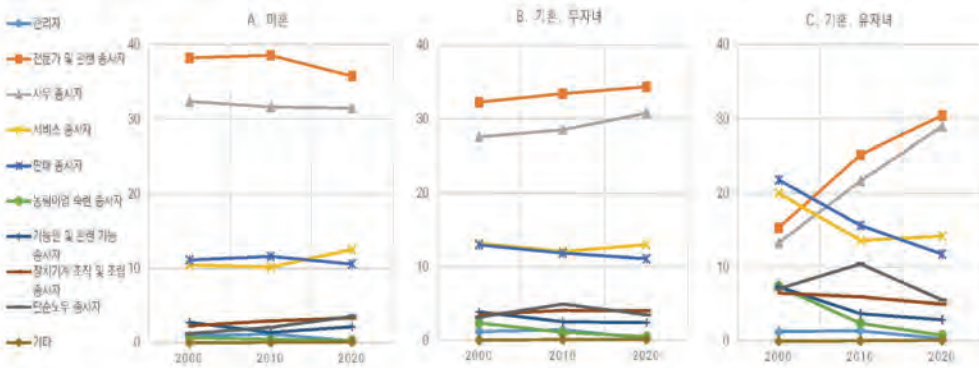
2023-06-02

한국사회정책학회

15

분석결과: 여성

- 취업 중인 여성의 직업 분포 역시 기혼, 유자녀인 이들의 직업 분포 변화가 두드러짐.
- 기혼, 유자녀인 여성은 2020년 당시 판매, 서비스 종사자의 규모가 가장 컸던 반면, 2010년에는 전문가 및 관련 종사자와 사무종사자의 비율이 판매, 서비스직 종사자의 비율을 넘어섰으며, 2020년까지도 지속적으로 증가함.



2023-06-02

한국사회정책학회

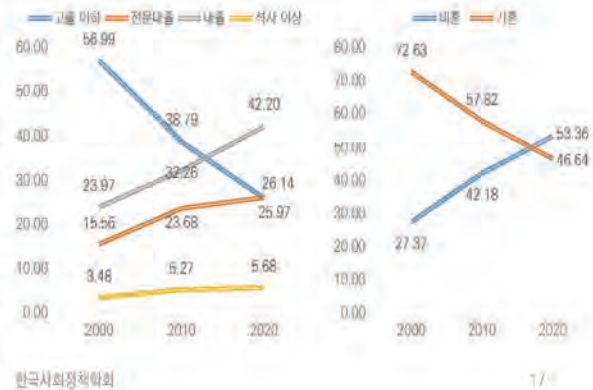
16

분석결과: 남성

- 2000~2020년 사이 남성의 학력 수준 역시 높아지고, 미혼자의 비율이 높아짐.
- 교육수준의 변화는 주로 고졸 이하 학력의 감소와 대졸자의 증가로 나타나는데, 여성의 변화에 비하여 낮은 폭임.
- 기혼 비율의 감소는 2000~2010년 사이 14.8%포인트, 2010~2020년 사이 11.2%포인트로 2000~2010년 사이 변화가 다소 높았음.
- 취업률은 2000~2010년 사이 2.0%포인트 감소, 2010~2020년 사이 1.3%포인트 증가하여 여성과 대조적으로 큰 취업률 변화가 관측되지 않음.

	2000	2010	2020	2000→2010	2010→2020	
평균연령	34.57	34.93	34.74	0.36	-0.19	
교육수준	고졸 이하	56.99	38.79	25.97	-18.20	-12.82
	전문대졸	15.56	23.68	26.14	8.12	2.46
	대졸	23.97	32.26	42.20	8.29	9.94
	석사 이상	3.48	5.27	5.68	1.79	0.41
가족상태	미혼	27.37	42.18	53.36	14.81	11.18
	기혼	72.63	57.82	46.64	-14.81	-11.18
취업률	86.08	84.08	85.34	-2.00	1.26	

2023-06-02

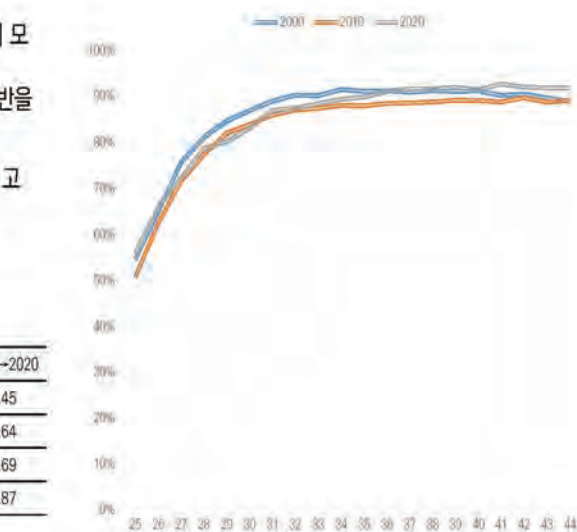


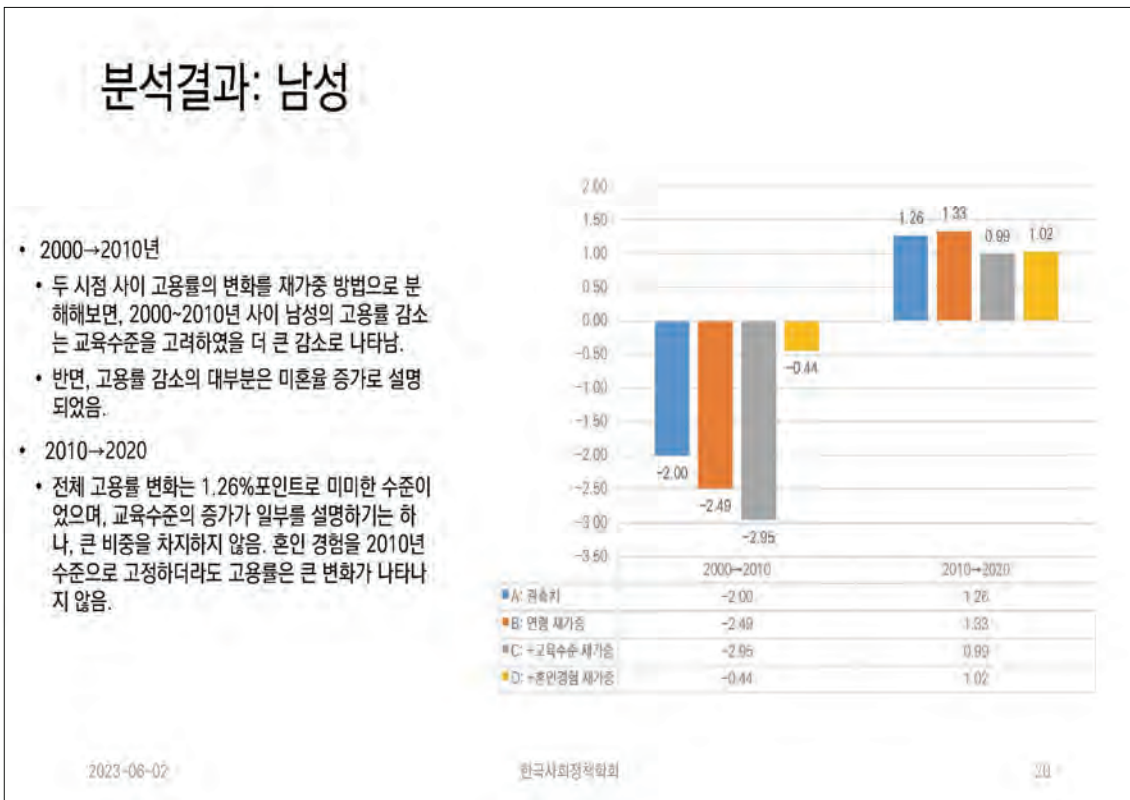
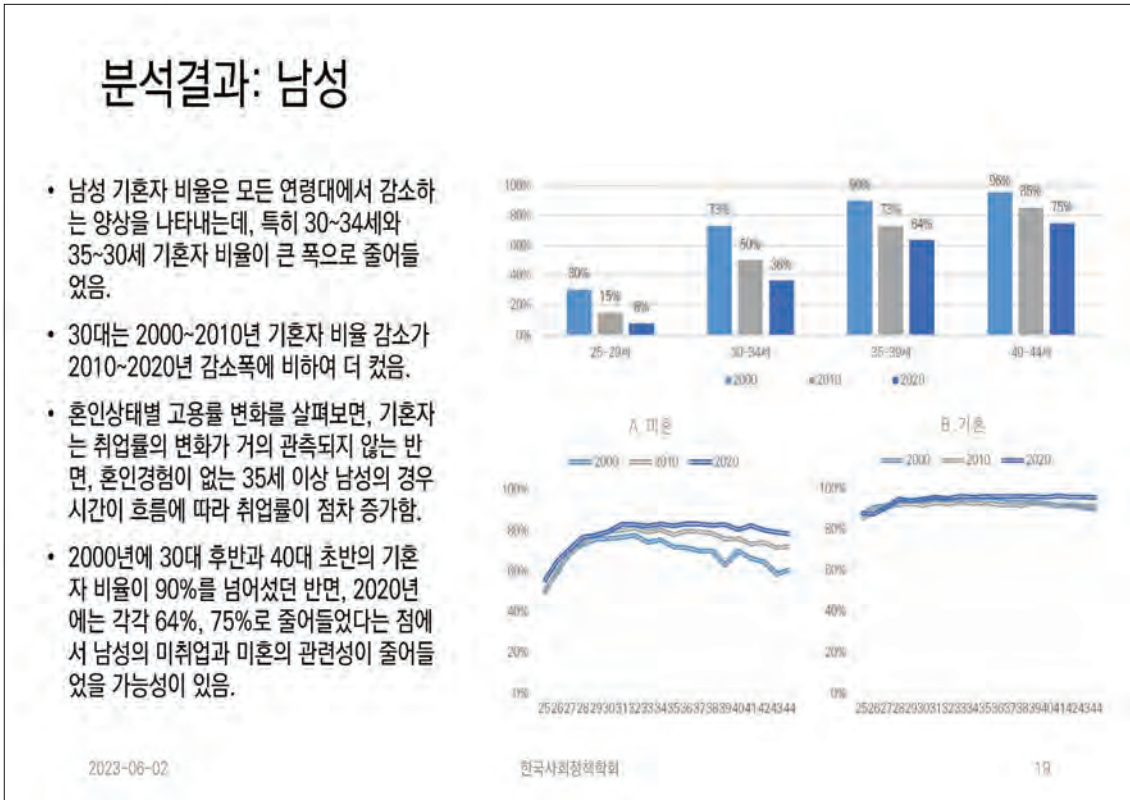
분석결과: 남성

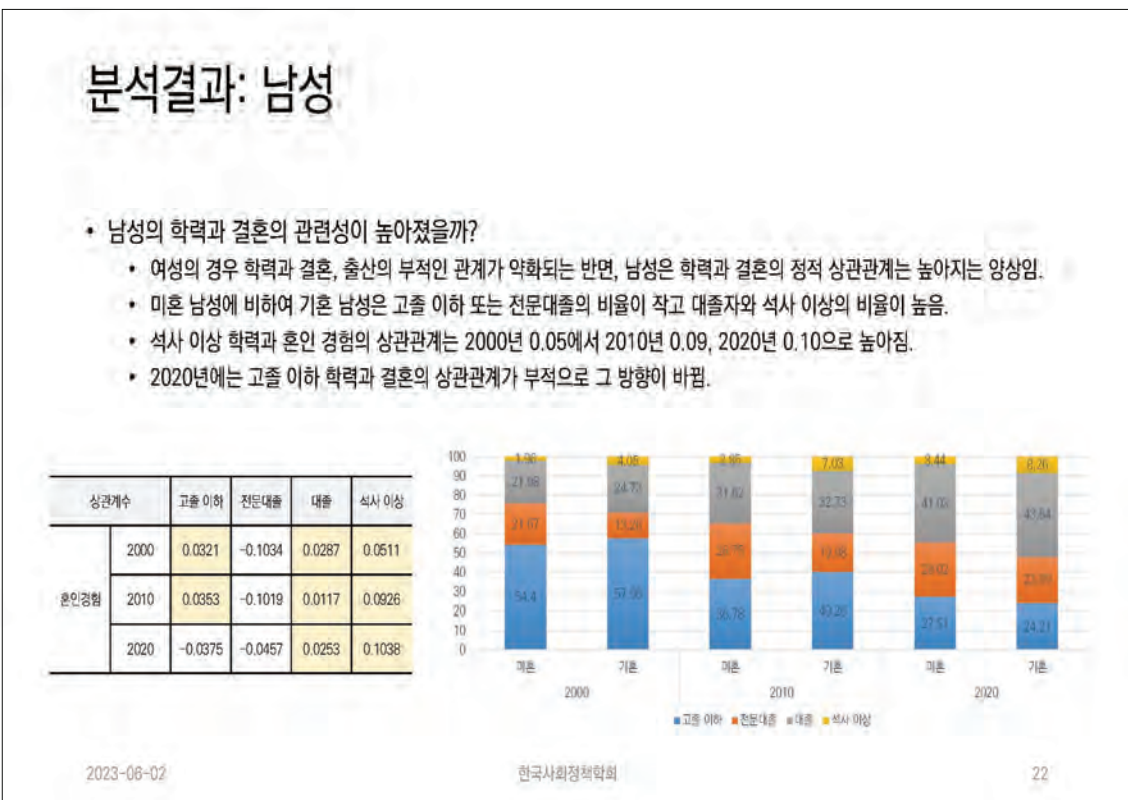
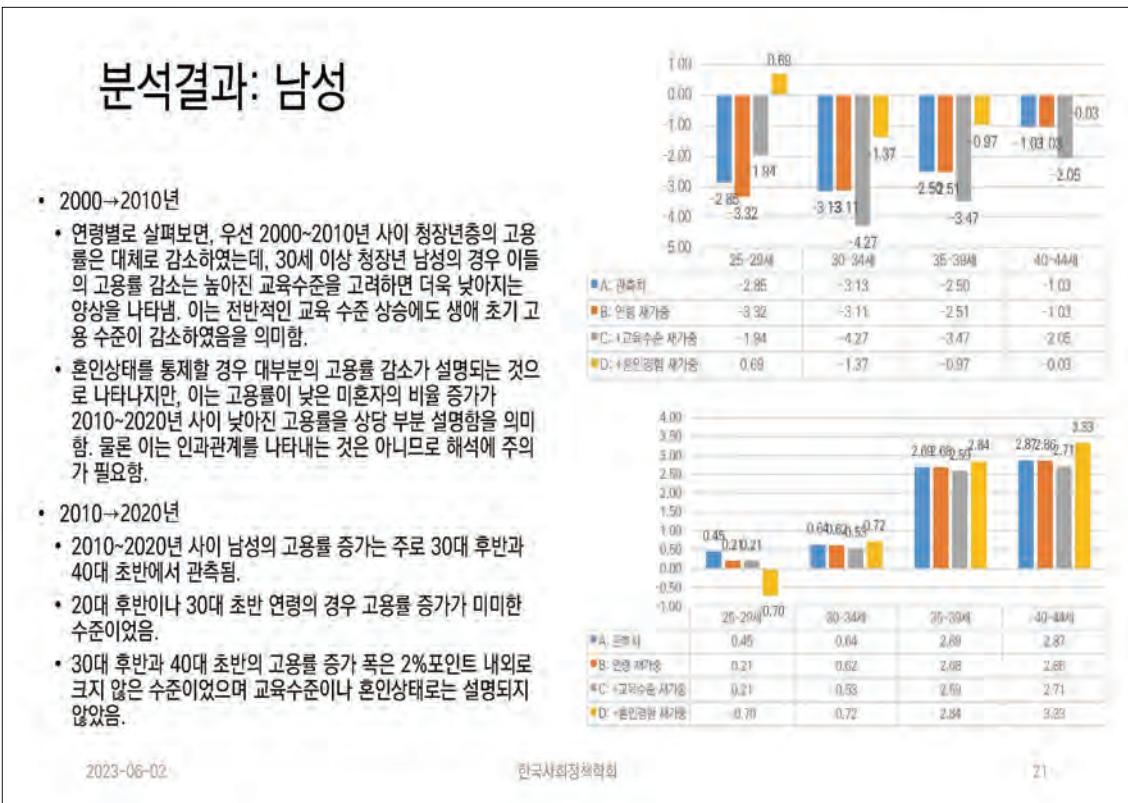
- 연령별 고용률을 살펴보면, 2000~2010년 사이 모든 연령층에서 고용률이 다소 낮아졌다가, 2010~2020년 사이에는 30대 후반과 40대 초반을 중심으로 다소 증가하는 양상을 나타냄.
- 그러나 여성의 고용률 변화와 비교할 때 남성의 고용률 변화 수준은 매우 작은 수준임.

	2000	2010	2020	2000→2010	2010→2020
25-29세	73.01	70.16	70.61	-2.85	0.45
30-34세	89.51	86.38	87.02	-3.13	0.64
35-39세	91.09	88.58	91.27	-2.50	2.69
40-44세	90.10	89.07	91.94	-1.03	2.87

2023-06-02







결론

- 2000년대 이후 25~44세 남성과 여성의 고용률 변화를 살펴본 결과, 여성의 고용률은 23%포인트 가량이 증가하였음.
 - 이러한 여성의 고용률 증가는 여성의 교육수준 향상과 결혼과 출산 경험 감소와 관련성이 있게 나타남.
 - 그러나 여전히 상당 부분의 고용률 증가가 교육수준, 결혼, 출산으로 설명되지 않음.
 - 2000~2010년 사이 여성의 고용률 증가에서 결혼, 출산이 설명하는 부분은 20대 후반과 30대 초반에서만 관측되었으며, 30대 후반과 40대 초반 연령의 경우 교육수준이나 결혼, 출산의 변화가 설명하는 부분이 제한적이었음.
 - 이는 2000~2010년 사이의 여성 고용률 변화의 상당 부분은 전반적인 교육수준이나 결혼, 출산 이외에 사회문화적 인식이나 일자리의 수요적 요인(사무직, 전문서비스직 등)에 영향을 받은 전반적인 변화로 보임.
 - 2010~2020년 사이 여성 고용률 변화는 교육과 결혼, 출산의 변화가 30대 후반 연령대까지도 상당 부분을 설명하고 있음. 다만 자녀가 있는 30대 기혼 여성의 고용이 2010~2020년에서 큰 폭으로 증가하였다는 점과 기혼자의 근속년수나 직업적 변화가 가시화되고, 교육수준과 결혼, 출산 사이의 부적 상관관계가 줄어드는 양상이 나타난다는 점에서 결혼과 출산 이후 고용률 증가 역시 여성 고용 변화를 상당부분 설명할 것으로 기대됨.
 - 2000~2010년에는 결혼을 통제하고 나서 이에 더해 출산을 통제할 경우 그 영향이 미미한 반면, 2010~2020년에는 출산 경험이 없는 기혼자 비율이 늘어났으며, 결혼과 출산의 효과가 분리되는 양상이 나타남.

2023-06-03

한국사회정책학회

22

결론

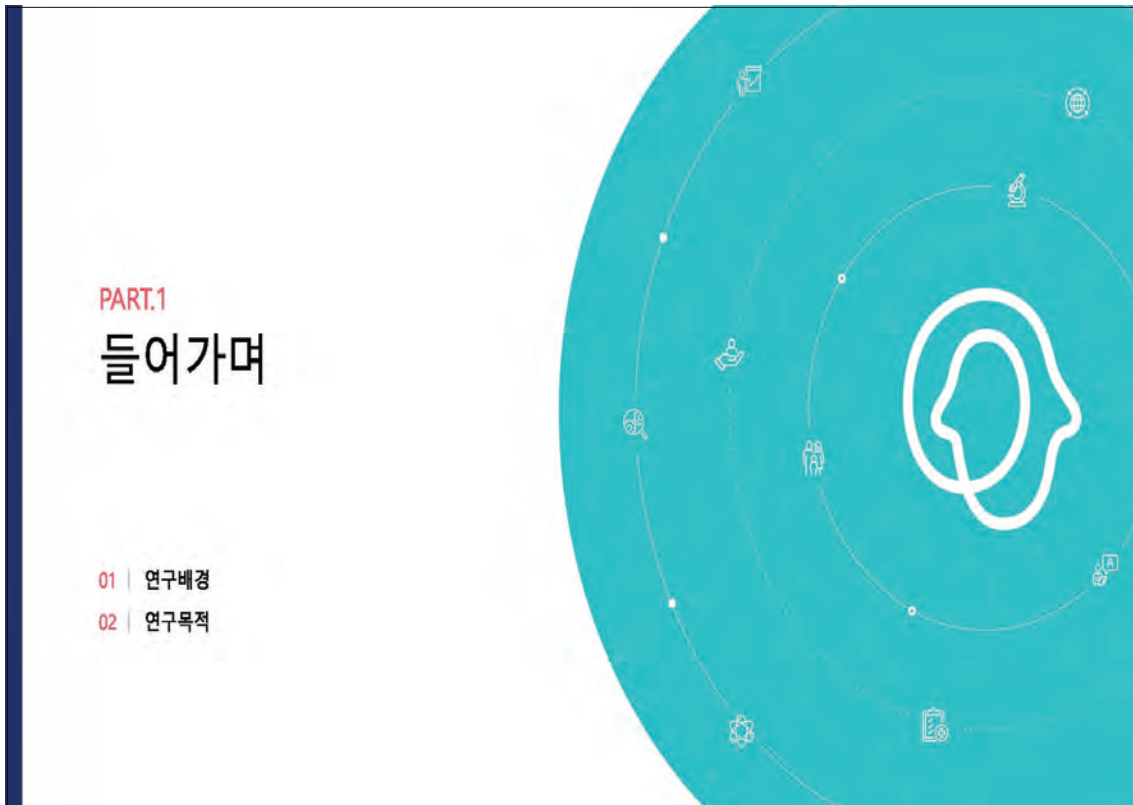
- 남성은 같은 기간 고용률 변화가 미미한 수준이었음.
 - 전반적으로 청년의 노동시장이 열악해지는 상황에서 2000~2010년 사이 청년의 고용이 감소하는 양상이 나타나기도 하나, 이는 2%포인트 내외의 변화였음.
 - 남성의 고용과 결혼 상태의 변화를 살펴보면, 남성의 교육수준과 기혼의 상관관계가 더 커지는 양상을 나타낸다는 점에서 경제적 능력과 결혼의 관계는 2000년 이후로 강화되었을 가능성이 있음.
- 남성과 여성의 고용, 결혼, 출산의 변화는 25~44세 청장년층의 소득분배에도 영향을 미쳤을 가능성이 있음.
 - 2000년대 이후 혼인과 출산을 경험한 비율이 급격하게 줄어들었으며, 가족을 통해서 개인의 소득 분배수준이 완화되었을 가능성이 적어질 것으로 예상됨.
 - 특히 2010년 이후 30대 기혼, 유자녀 여성의 고용률 증가는 자녀 출산 이후에도 노동시장에 지속적으로 남는 맞벌이의 가능성을 시사하며, 이들의 직업이나 근속기간 역시 미혼 여성과의 격차가 줄어드는 방식으로 나타남.
 - 이는 남성의 학력과 혼인의 강화 양상에 더하여 전체 소득분배를 악화하는 방향으로 작동하였을 수 있음.
 - 또한 2010년 이후 늘어나는 기혼, 무자녀 비율 역시 맞벌이를 유지하되 부양해야 하는 가구원 수를 감소시키는 요인으로 상위 가구 소득에 기여하였을 가능성이 있음.

2023-06-03

한국사회정책학회


23





PART.1
들어가며

- 01 | 연구배경
- 02 | 연구목적

01 | 들어가며


01. 연구배경

- ✔ **사회투자적 관점에서의 사회보장정책**
 - ✔ **경제적, 사회적 위험에 대한 사전적 예방 차원의 정책**
 - 고용, 생산성에 영향을 줄 수 있는 인적자본 강화, 일과 삶의 균형 추구 정책 등을 포괄
 - ✔ **Plavo and Hemerjck(2021): 사회투자정책의 목표를 두 가지 측면에서 제시**
 - ① 사회적 위험을 해결할 수 있도록 역량 강화 및 기회 제공
 - ② 사회보장제도의 수용 능력(carrying capacity)을 위해 양적·질적으로 높은 고용수준 달성

$$\text{복지국가 수용능력 (carrying capacity)} = \frac{\text{복지수혜자수}}{\text{근로자수}} \times \frac{\text{복지수혜자의 평균 소비}}{\text{근로자의 평균 생산성}}$$

- ✔ **사회투자정책을 경제성장과 고용을 강조하는 사회보장정책으로 포괄적으로 정의한다면,**
 - OECD 공공사회복지지출(Social Expenditure, SOCX)의 정책영역 대분류 기준으로, 교육, 적극적노동시장정책, 가족, 보건 정책 등이 이에 포함됨

01. 들어가며

01. 연구배경

- ✔ **사회투자적 관점에서 가족 정책이 경제성장 및 고용에 영향을 미치는 경로**
 - ✔ **OECD SOCX 가족 영역**
 - 영유아, 아동, 청소년, 여성 및 가족 관련 급여(육아보육 지원, 아동수당, 한부모다문화 등 가족 지원)를 포괄
 - ✔ **경로① 인적자본 투자 및 강화**
 - 질 좋은 교육 및 보육서비스: 영유아 발달과정에서의 비인지적 능력, 취학연령대에서의 학습 능력 등에 영향을 미쳐 미래 인적자본 축적에 기여
 - 아동수당, 양육수당 등의 현금성 지원: (저소득가구)의 예산제약 완화시켜 미래 인적자본에 대한 교육기회 확대
 - ✔ **경로② 노동시장 참여 지원**
 - 보육서비스, 출산휴가 및 육아휴직, 단시간 근무 등의 일-가족정책
 - 아동의 양육자인 부모의 노동시장참여 지원(특히, 주양육자인 엄마의 노동시장참여 지원)
 - 아동양육으로 인한 경력단절 완화, 지속적인 인적자본 축적 장려
 - 현금성 지원, 장기간 또는 관대한 급여수준의 출산휴가, 육아휴직 등은 노동시장 참여에 부정적 영향을 미칠 수도 있음
 - ✔ **관련 선행연구**
 - Morgan(2014), Bouget et al.(2015), Sakamoto(2020), Kim and Ahn(2020) 등

02. 들어가며

02. 연구목적

- ✔ **가족 영역 지출이 (여성)고용률에 미친 영향 분석**
 - ✔ **OECD 29개 회원국 대상, 1990년~2020년까지의 자료 활용**
 - 노동투입 측면인 고용률에 중점을 두고 분석: 인적자본 축적 및 강화는 국가별 자료의 가용성, 측정 등의 한계
 - 가족정책이 전통적으로 가족 내에서 돌봄 및 양육 역할을 담당한 여성에게 보다 직접적인 영향을 미침을 고려하여, 여성고용률에 좀 더 중점을 두고 논의
 - ✔ **선행연구에 기반한 대표적 가족정책 유형별 노동투입 측면에 미치는 영향**

구분	노동투입 측면		
	인적자본 강화	노동시장 참여 지원	
현금	가족수당	<ul style="list-style-type: none"> - 긍정적 효과 가능 - 가구의 예산제약 완화 미래 인적자본 교육 기회 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 부정적 영향 가능 - 관대한 현금급여는 노동시장 참여 유인 저해 가능
현금	출산휴가/육아휴직 급여	<ul style="list-style-type: none"> - 긍정적 효과 가능 - 양육자의 근로기회 유지로 경력단절 완화, 지속적인 인적자본 축적 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 부정적 영향 가능 - 관대한 급여수준 및 휴직기간은 노동시장 참여 유인 저해 가능
현금	아동 교육 및 돌봄서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 긍정적 효과 가능 - 질 높은 아동 보육 및 교육서비스는 미래 인적자본 발전에 기여 - 양육자의 경력단절 완화에도 기여 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 긍정적 효과 가능 - 주양육자의 노동시장 참여 지원(특히, 여성)



PART.2

OECD 가족 영역 지출 추이

- 01 | 개괄적 현황
- 02 | 세부 분류별 현황
- 03 | 분석대상 OECD 국가와 비교시 한국의 특징

OECD 가족 영역 지출 추이

01. 개괄적 현황

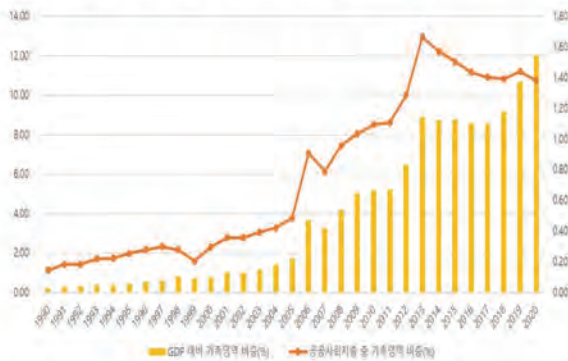
- ✔ OECD SOCX 가족(Family) 정책 영역 지출
 - ✔ 가족정책 영역에 포함되는 지출
 - 1인 가구를 제외하고 자녀 양육 및 가구원 부양과 관련한 여러 가지 지원정책을 포괄
 - ✔ 가족 영역 지출 분류
 - 3자리 코드분류까지는 OECD SOCX 가이드라인에서 공통된 명칭을 제시하고 있으며, 4자리 코드는 국가별 재량
 - ✔ SOCX 가족정책 영역 분류별 관련 사업

2자리 코드분류	3자리 코드분류	4자리 코드분류
현금급여	가족수당 산전후휴가, 육아휴직	한부모가족수당, 가정양육수당(아동수당 포함) 산전후휴가급여, 육아휴직급여
현물급여	기타현금급여 영유아 조기교육 및 돌봄(CCC)	아동발달계좌, 자립수당, 입양아동가족 지원 등 어린이집 보육료 및 문명 지원 병과후 등 활동지원 보육료 지원내우자(OECD-ECD)
기타현물급여	가사지원, 사설지원	가족주간돌봄 지원, 아동보호시설 등 지원
		복지센터(건강가정지원센터, 다문화가정지원센터 등), 가족복지센터, 위기아동청소년 지원, 가정폭력, 성폭력 피해자 사업 및 기관 지원 등

01. 개괄적 현황

SOCX 가족 영역 전체 지출 수준 변화

☑ 한국의 SOCX 가족 영역 지출 비중 변화



☑ OECD 회원국의 가족영역 지출 비중 변화

연도	GDP 대비 가족영역 지출 비중		전체 SOCX 중 가족영역 비중	
	평균	표준편차	평균	표준편차
1990	1.58	104	931	539
1995	1.72	120	863	461
2000	1.78	099	968	439
2005	1.91	103	986	456
2010	2.20	113	1042	459
2015	2.11	094	1028	420
2019	2.12	086	1012	349

01. 개괄적 현황

SOCX 가족 영역 현금 및 현물지원 비중 변화

☑ OECD 회원국의 가족영역 현금 및 현물 지원 지출 비중 변화

연도	현금지원		현물지원	
	GDP 대비 가족영역 현금지원 비중 (평균, %)	가족영역 중 현금지원 지출 비중 (평균, %)	GDP 대비 가족영역 현물지원 비중 (평균, %)	가족영역 중 현물지원 지출 비중 (평균, %)
1990	1.22	74.12	0.40	28.43
1995	1.25	70.51	0.47	29.49
2000	1.13	59.30	0.64	40.70
2005	1.17	57.88	0.74	42.12
2010	1.29	56.66	0.90	43.34
2015	1.14	53.03	0.97	46.97
2019	1.11	50.61	1.01	49.39

PART2 OECD 가족 영역 지원 수비

02. 세부 분류별 현황

SOCX 가족 영역 현금지원 세부 정책유형별 지출 수준 변화

☑ 한국의 SOCX 가족 영역 중 현금지원 지출 비중 변화
 - 2002년 11월 모성보호급여 시행, 2013년 가정양육수당제도 크게 변화, 2018년 9월 아동수당제도 시행, 이후 대상 범위 확대

* 주: 가족 영역 전체 지출 금액 대비 각 세부 분류 항목별 비중을 산출한 것임. 출산/육아휴직 급여는 2002년부터, 기타현금지원은 2007년부터 산출되었음

☑ OECD 회원국의 가족 영역 - 현금지원 대표정책별 지출

연도	가족수당		출산/육아휴직 급여	
	GDP 대비 비중(평균)	가족 영역 중 비중(평균)	GDP 대비 비중(평균)	가족 영역 중 비중(평균)
1990	0.83	52.73	0.24	12.81
1995	0.83	50.09	0.28	13.63
2000	0.81	41.43	0.26	12.66
2005	0.84	39.65	0.25	12.44
2010	0.90	37.91	0.30	13.74
2015	0.79	35.71	0.28	13.13
2019	0.76	34.75	0.29	12.41

PART2 OECD 가족 영역 지원 수비

02. 세부 분류별 현황

SOCX 가족 영역 현물지원 세부 정책유형별 지출 수준 변화


☑ 한국의 SOCX 가족 영역 중 현물지원 지출 비중 변화
 - 2000년대 초반까지는 영유아 가구소득에 따라 보육료 차등 지원, 이후 대상 범위 확대되어 2013년에는 만5세까지 소득수준과 무관하게 무상보육 실시

* 주: 가족 영역 전체 지출 금액 대비 각 세부 분류 항목별 비중을 산출한 것임

☑ OECD 회원국의 가족 영역 - 현물지원 대표정책 지출

연도	영유아 조기교육 및 돌봄(ECE)	
	GDP 대비 비중(평균)	가족 영역 중 비중(평균)
1990	0.29	16.37
1995	0.29	15.29
2000	0.46	29.80
2005	0.51	29.26
2010	0.65	32.53
2015	0.72	35.48
2019	0.74	36.93


03. OECD 가족 영역 지출 추이



03. 분석대상 OECD 국가와 비교시 한국의 특징

- ✔ **가족 영역 지출 규모**
 - ✔ **GDP 대비 지출 비중**
 - 2020년 기준 GDP 대비 비중은 약 1.55%로 OECD 회원국 평균 수준(2.12%, '19년)에 비해서 여전히 낮은 수준
 - ✔ **전체 SOCX 지출 대비 가족 영역 비중**
 - 2020년 기준 10.75%로 OECD 회원국의 평균 수준
- ✔ **가족 영역 내의 지출 구성**
 - ✔ **현금 급여 지출 비중**
 - 상대적으로 낮은 수준이며, 그 안에서도 가족수당보다는 출산/육아휴직 급여 지출 비중이 OECD 회원국과 비교 시 더 낮은 상황
 - ✔ **현물 지원 지출 비중**
 - 비교대상 OECD 회원국에 비해 높은 수준이며, 특히 영유아 조기교육 및 돌봄을 중심으로 한 지출 비중이 매우 높게 나타남


03. OECD 가족 영역 지출 추이



03. 분석대상 OECD 국가와 비교시 한국의 특징

- ✔ **가족 영역 지출 규모**
 - ✔ **GDP 대비 지출 비중**
 - 2020년 기준 GDP 대비 비중은 약 1.55%로 OECD 회원국 평균 수준(2.12%, '19년)에 비해서 여전히 낮은 수준
 - ✔ **전체 SOCX 지출 대비 가족 영역 비중**
 - 2020년 기준 10.75%로 OECD 회원국의 평균 수준
- ✔ **가족 영역 내의 지출 구성**
 - ✔ **현금 급여 지출 비중**
 - 상대적으로 낮은 수준이며, 그 안에서도 가족수당보다는 출산/육아휴직 급여 지출 비중이 OECD 회원국과 비교 시 더 낮은 상황
 - ✔ **현물 지원 지출 비중**
 - 비교대상 OECD 회원국에 비해 높은 수준이며, 특히 영유아 조기교육 및 돌봄을 중심으로 한 지출 비중이 매우 높게 나타남

01.01 가족 영역 지출과 (여성)고용률 분석



01. 기본분석모형 및 자료

✓ 분석 방법


- ✓ 국가별·연도별 더미변수를 포함하여 Pooled OLS로 추정
 - 다만, 상대적으로 시계열이 긴 패널자료에서 발생하는 이분산 및 시계열상관 문제를 완화하고자 패널교정표준오차 (panel-corrected standard error) 방법을 활용하였으며, 오차항은 1차 자기상관(first-order auto-correlation, AR(1))을 따르는 것으로 가정
 - 역인과관계(reverse causality) 문제를 완화하기 위해, 가족지출 및 사회복지지출 관련 변수는 $t-1$ 기 값을 활용하고, 종속변수(고용률)와 기타 통제변수는 t 기 값을 활용함

✓ 기본 분석 모형

$$y_{it} = \gamma FE_{it-1} + \delta SE_{it-1} + X'_{it} \nu_X + \alpha_t + \beta_i + \mu_{it}, \quad \text{where } \mu_{it} = \rho \mu_{it-1} + \epsilon_{it}$$

- i 는 국가, t 는 연도를 나타냄. α_t 는 연도 더미, β_i 는 국가 더미
- y_{it} : 종속변수로 15~64세 (여성)고용률, OECD 경제활동인구통계자료
- FE_{it-1} : 주요 독립변수로, GDP 대비 가족영역 지출 비중, OECD SOCX 자료
- SE_{it-1} : GDP 대비 전체 SOCX 지출 비중, 통제변수 중 하나로 포함, OECD SOCX 자료
- X'_{it} : 기타 통제변수, 경제상황을 반영하는 변수들(정부소비지출 비중, 수출비중, 로그1인당 실질 GDP, 실업률), 노동시장을 반영하는 변수들(노동생산성, 노동수요), 로그 인구수 등을 포함

01.01 가족 영역 지출과 (여성)고용률 분석



02. 기본모형 분석결과

✓ 여성고용률 기초통계

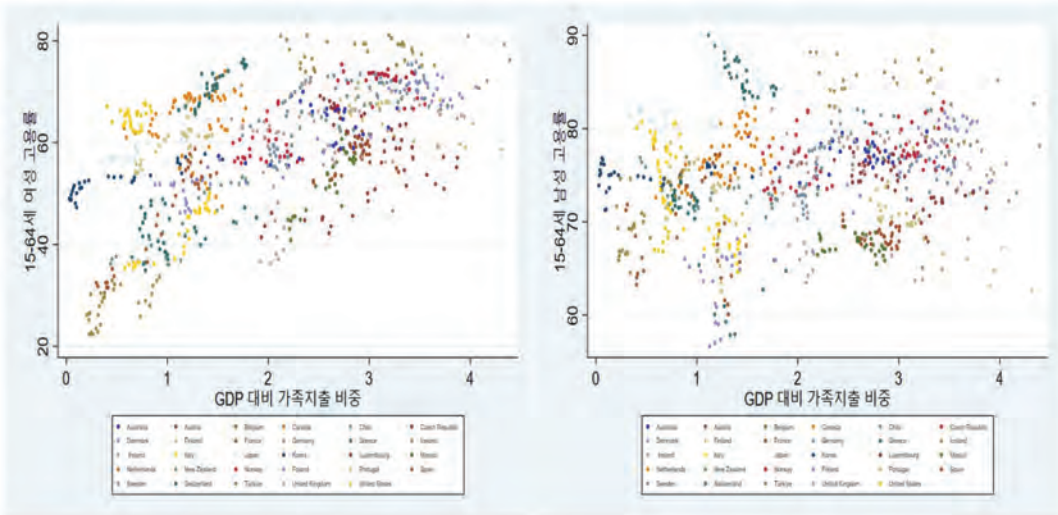
- ✓ OECD 회원국과 한국의 15~64세 여성고용률 추이

연도	28개 OECD 회원국				한국 (b)	격차 (a-b, %p)
	평균(a)	하위 25%	중위값	상위 25%		
1990	531	408	539	628	490	41
1995	542	422	564	625	505	37
2000	570	495	588	657	501	69
2005	587	531	603	670	526	61
2010	599	549	617	676	527	72
2015	619	573	640	692	557	62
2019	638	612	672	718	567	71

* 주, 한국을 제외한 28개 OECD 회원국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국을 포함함

02. 기본모형 분석결과

✓ GDP 대비 가족지출 비중과 고용률(15~64세) 추세



02. 기본모형 분석결과

✓ 고용률에 대한 GDP 대비 가족 지출 비중의 영향

✓ 15~64세 여성고용률

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
GDP 대비 가족지출비중(-1)	0.464** (0.186)					
GDP 대비 가족 현금지출 비중(-1)		0.429* (0.230)				
GDP 대비 가족 현물지출 비중(-1)			0.470 (0.395)			
GDP 대비 가족수당 비중(-1)				0.380 (0.254)		
GDP 대비 출산/육아휴직급여 비중(-1)					1.182 (0.868)	
GDP 대비 ECCJ 지출 비중(-1)						1.283** (0.456)
GDP 대비 전체 SOX 지출 비중(-1)	-0.254*** (0.037)	-0.236** (0.035)	-0.219** (0.035)	-0.221*** (0.033)	-0.227*** (0.038)	-0.199** (0.036)
통제변수	YES	YES	YES	YES	YES	YES
국가더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
관측치수	777	765	777	740	723	758

* p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001

0213 가족 영역 지출과 (여성)고용률 분석

02. 기본모형 분석결과

고용률에 대한 GDP 대비 가족 지출 비중의 영향

15~64세 전체고용률

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
GDP 대비 가족지출 비중(%)	0.395*** (0.132)					
GDP 대비 가족 현금지출 비중(%)		0.332*** (0.162)				
GDP 대비 가족 현금지출 비중(%)			0.499* (0.259)			
GDP 대비 가족수당 비중(%)				0.320* (0.180)		
GDP 대비 출산육아유급급여 비중(%)					1.243** (0.544)	
GDP 대비 ECOC 지출 비중(%)						1.011*** (0.299)
GDP 대비 전체 SOCX 지출 비중(%)	-0.204*** (0.029)	-0.187*** (0.029)	-0.179*** (0.026)	-0.179*** (0.027)	-0.182*** (0.027)	-0.157*** (0.026)
통제변수	YES	YES	YES	YES	YES	YES
국가더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
관측치수	777	765	777	740	723	758

*주: *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001

15~64세 남성고용률

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
GDP 대비 가족지출 비중(%)	0.385** (0.167)					
GDP 대비 가족 현금지출 비중(%)		0.265 (0.193)				
GDP 대비 가족 현금지출 비중(%)			0.614* (0.366)			
GDP 대비 가족수당 비중(%)				0.289 (0.194)		
GDP 대비 출산육아유급급여 비중(%)					1.147* (0.603)	
GDP 대비 ECOC 지출 비중(%)						0.776* (0.424)
GDP 대비 전체 SOCX 지출 비중(%)	-0.167*** (0.039)	-0.147*** (0.039)	-0.146*** (0.036)	-0.142*** (0.038)	-0.141*** (0.033)	-0.120*** (0.036)
통제변수	YES	YES	YES	YES	YES	YES
국가더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
관측치수	777	765	777	740	723	758

*주: *p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001

0213 가족 영역 지출과 (여성)고용률 분석

03. 추가 분석 모형 및 결과

교차항을 포함한 분석

- ✔ 가족 영역 내에서의 지출 구성에 따라 여성고용률에 미치는 영향이 상이한 지 파악
 - 한국의 경우, 1990년 이후 GDP 대비 가족 영역 지출 비중이 매우 큰 폭으로 변화하였지만, OECD 회원국의 GDP 대비 가족 영역 지출 비중은 상대적으로 큰 변화를 보이지 않으며 2000년대 중반 이후 약 2.1% 수준을 유지
 - 이처럼 가족 영역의 지출 규모가 상대적으로 크게 변화하지 않는 경우, 가족 영역 내의 지출 구성에 따라 여성고용률에 미치는 영향이 다른지 살펴보고자 함

추가 분석 모형

$$y_{it} = \gamma FE_{it-1} + \lambda GP_{it-1} + \theta (FE_{it-1} \times GP_{it-1}) + \delta SE_{it-1} + X'_{it} \nu_X + \alpha_t + \beta_i + \mu_{it}, \quad \text{where } \mu_{it} = \rho \mu_{it-1} + \epsilon_{it}$$

- i 는 국가, t 는 연도를 나타냄. 추가된 변수(GP_{it-1})를 제외하고, 기본모형에서의 정의와 동일함
- GP_{it-1} : 가족 영역 지출 중 세부 분류된 정책유형별 지출 비중(예, 현금지출 비중, 가족수당 비중 등)
- GP_{it-1} 에 대한 한계효과(marginal effect): $\hat{\lambda} + (\hat{\theta} \times FE_{it-1})$, GDP 대비 가족 영역 지출 비중 (FE_{it-1})에 따라 변화함
 - 여기서는 GDP 대비 가족 영역 지출 비중 (FE_{it-1})의 평균값을 기준으로 산출한 한계효과를 제시함

03. 추가 분석 모형 및 결과

15~64세 여성고용률에 대한 가족 지출내 구성별 영향


	(1) SOX 대비 가족지출 비중	(2) 가족지출 중 현금지원 비중	(3) 가족지출 중 현물지원 비중	(4) 가족지출 중 가족수당 비중	(5) 가족지출 중 출산/육아 비중	(6) 가족지출 중 ECEC 비중
A GDP 대비 가족지출비중(%)	0.713 (0.687)	-0.298 (0.497)	0.869*** (0.312)	0.145 (0.357)	0.517* (0.304)	0.273 (0.247)
B 각각 (1)-(6) 해당일 변수 비중(%)	0.010 (0.058)	-0.029*** (0.010)	0.029*** (0.011)	-0.018 (0.013)	0.011 (0.030)	0.000 (0.009)
교차항 A*B(%)	-0.013 (0.028)	0.012* (0.007)	-0.012 (0.007)	0.007 (0.007)	0.005 (0.013)	0.010 (0.008)
GDP 대비 전체 SOX 지출 비중(%)	-0.262*** (0.057)	-0.252*** (0.037)	-0.254*** (0.037)	-0.250*** (0.037)	-0.270*** (0.042)	-0.222*** (0.039)
B의 한계효과(%) (A값 평균기준)	-0.016 (0.079)	-0.005 (0.010)	0.005 (0.010)	-0.003 (0.008)	0.022 (0.022)	0.021** (0.010)
통제변수	YES	YES	YES	YES	YES	YES
국가다미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도다미	YES	YES	YES	YES	YES	YES
관측자수	777	765	777	740	723	758

* 주: *p < 0.05; **p < 0.01; ***p < 0.001
 주: 교차항 중 유의한 계효과는 모형에서 추정된 결과값을 토대로 산출된 값임

PART.4 마치며



0210 마지막



주요 분석 결과 및 시사점

실증분석 결과

- ✔ **가족 영역의 지출 규모가 클수록 여성고용률도 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타남**
 - 하지만, 가족정책 유형을 분류하였을 때는 사전적으로 판단한 경로와 일관된 결과가 나타나지는 않으며, 성별로 구분한 고용률에 미치는 영향도 일관되지 않음
 - 다만, 가족정책을 대표적 정책유형으로 구분하였을 때, 영유아 조기교육 및 돌봄 관련(ECEC) 지출은 통계적으로 유의하게 여성고용률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남

시사점

- ✔ **여성고용률에 대한 ECEC의 긍정적 영향은 한국의 상황에 대해 면밀한 검토가 필요함을 시사함**
 - OECD 29개 회원국 중 한국은 가족 지출내 ECEC 비중이 상당히 높으나, 여성고용률은 하위25%보다도 낮게 나타남
 - ECEC에 상당 부분 지출을 하고 있음에도, 다른 국가와 비교시 여성고용률 증가로 나타나는 성과가 제한적임을 의미
 - ECEC 지출이 여성의 양육 부담을 완화시켜 경제활동을 활성화하는 방향으로 다른 가족정책 및 노동시장 정책과 시너지를 내지 못하고 있는 것으로 생각됨
 - 즉, 공적인 보육시설과 돌봄서비스만으로 여성이 노동시장에 재진입하거나 일자리를 유지할 수 있을 만큼의 양육 부담 완화가 이루어지지 못하는 실정이 반영된 것으로 판단
 - 출산-육아기에 상대적으로 더 유연한 근무환경의 제공과 가사 및 육아 역할 등에 대한 사회 전반의 인식 변화도 여전히 필요함을 시사(박효진, 은선경, 2012; 유진성, 2021)

Korea Institute for Health and Social Affairs



감사합니다







2023 한국사회정책학회 춘계학술대회

노동의 현재와 미래

기관세션_한국사회보장정보원

사회보장 영역에서의 정보통신기술(ICT) 활용과 정책과제

좌장: 김은하 (사회보장정보연구소 연구센터 센터장)

발표 1. 공공부문의 AI 활용 초기상담정보시스템 적용을 위한 시뮬레이션

발표: 이우식(한국사회보장정보원 부연구위원)

이인수(한국사회보장정보원 연구원)

토론: 안 현(한신대학교 소프트웨어융합학부 교수)

발표 2. 공공 마이데이터 도입 현황과 사회보장 분야 적용에 대한 고찰

발표: 김선월(한국사회보장정보원 연구위원)

토론: 조남경(성공회대학교 사회융합자율학부 교수)

발표 3. 마이데이터 활성화 추진에 따른 법적 시사점

발표: 김민우(한국사회보장정보원 연구원)

토론: 김수영(서울대학교 사회복지학과 교수)

2023 한국사회정책학회 춘계 학술대회

공공부문의 AI 활용 초기상담정보시스템 적용을 위한 시뮬레이션

2023년 6월 2일

연구책임자: 이우식 부연구위원, 참여연구진: 이인수 연구원



목차

SSiS 한국사회보장정보원
KOREA SOCIAL SECURITY INFORMATION SERVICE

1. 연구 배경 및 필요성
2. 사전지식
 1. 사회복지사의 업무
 2. AI 활용 초기상담정보시스템 서비스
 3. 보이스봇의 정의
 4. 비즈니스 프로세스 관리
3. AI 활용 초기상담정보시스템 사례
 1. 광주서구 사례
 2. 해운대구 사례
 3. 서울시 사례
 4. 정보원 사례
4. 복지사각지대 발굴관리시스템의 적용 범위
5. 시뮬레이션
 1. 준비, 절차, 환경, 플로우 설계
 2. 입수, 욕구, 상담 플로우
 3. 적용 전, 후, 로그 결과
6. 요약 및 향후 과제

2

1. 연구배경 및 필요성 (1)



사각지대 사고 패러다임 변화

- 과거 단순 생활고 사각지대 사건을 넘어 최근에는 수급자 가구 중에서도 위기가구가 발생되고 있는 상황
- 강서구 일가족 사망사건 ('21.7) - 연 1회 모니터링 중 사건 발생

과도한 업무량

- 읍면동 지자체 공무원인 월 평균 상담은 95건으로 ('21.5기준)
- 지자체 마다 편차는 있지만 대부분 복지사각지대 업무 외 각종 행정 업무를 동시에 수행

전체의 96% 제외되고 있는 현실..

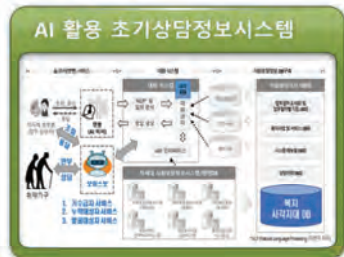
- 인공지능 + 지자체 발굴로 현재 고위험 약 4% 대상자 선정
- 전체 대상자의 96%는 위기정보는 입수되었으나, 조사대상자에서 제외되어 있는 대상자

1. 연구배경 및 필요성 (2)



디지털 플랫폼 정부

2023	2024	2025
국민 접근성 향상 전략 - 국민 접근성 향상 전략 수립 - 국민 접근성 향상 전략 수립	국민 접근성 향상 전략 - 국민 접근성 향상 전략 수립 - 국민 접근성 향상 전략 수립	국민 접근성 향상 전략 - 국민 접근성 향상 전략 수립 - 국민 접근성 향상 전략 수립



AI 활용 초기상담정보시스템 ISP 진행

- '22년 AI 활용 초기상담정보시스템 ISP 사업 수행됨
- (1단계) 중앙에 시스템 구축
 - 중앙 시스템에서 AI가 초기상담 및 심층상담 등을 진행하게 됨
- 2단계 부터 안정화 단계 이후 1단계 기능을 개선해 나가는 구조로 발전

범정부 조거대 AI 도입

- '24년 기반 구축으로 실행력 제고
 - 범정부 조거대 AI 도입
 - (복지) AI 복지 도우미 실행
- 민간의 자원을 고려하여 BPR/ISP 단계부터 진행 됨

AI 활용 초기상담정보시스템 구축

- AI 활용 초기상담정보시스템 구축 사업 수행 예정 ('23년 하반기)
- 대화 시나리오 구축을 하기 위한 초반 대화형 질의응답 구축이 필요한 상황
- 시뮬레이션을 통한 사전 대화식 시나리오 구성 가능

2. 사전 지식 (1)

◆ 공적사회복지 주요업무? AI 활용 초기상담정보시스템 영역?

- 공적사회복지 영역의 도우미 역할을 수행

영역	세부영역	세부기관	주요활동
	공적사회복지 영역	사회복지전담 공무원	- 국가의 복지업무담당 및 수급권자 관리 등
일반 영역	사회복지기관 및 시설 영역	이웃 사랑	- 지역사회복지관, 노인종합사회복지관, 장애인종합복지관, 공부방/방과후 교실, 여성회관, 청소년 수련관, 주간보호센터, 재가복지분야, 자원봉사센터, 자원봉사모집활동 등
		생활 시설	- 노인복지시설, 장애인복지시설, 부랑민 복지시설, 아동복지시설, 정신요양시설, 모자복지시설
	보건의료영역	정신보건센터, 의료사회복지사, 정신장애 그룹홈(센터)	- 정신장애인의 재활지원 및 정신장애인상담을 통한 사회복귀지원 - 병원입원환자를 관리 및 병원비 지원, 후원자 연결 등
	학교사회복지사	초·중·고등학교	- 학생들을 위한 문제 학생 상담 지도
확장 영역	자원봉사 활동관리 전문가	자원봉사센터	- 자원봉사자들을 모집, 배치, 상담, 훈련
	교정사회복지사	교정시설	- 교정시설내 재소자를 상담 및 지원을 통한 재범 방지
	군사회복지사	육, 해, 공군	- 병영 내에서 일어나는 각종 문제의 예방과 해결 등
	산업사회복지사	기업체	- 기업체 노동자들의 비핵지적 문제를 개선 및 해결

<https://m.blog.naver.com/PostView.naver?isHttpsRedirect=true&blogId=linecyber&logNo=221096605430>

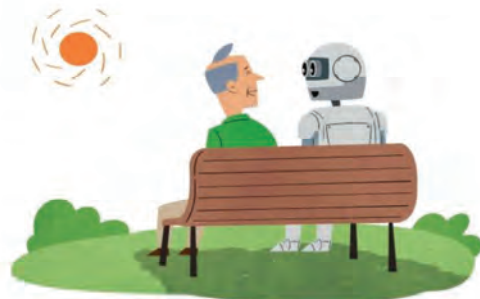
2. 사전 지식 (2)

◆ AI 활용 초기상담정보시스템 서비스?

- AI 보이스봇 기술을 활용하여 사회 취약계층에게 붓이 전화를 걸어 안부를 확인하여 위기 징후를 파악하는 서비스



광주 서구 돌봄서비스 대상자가 AI 스피커를 작동하고 있다. ©광주 서구청

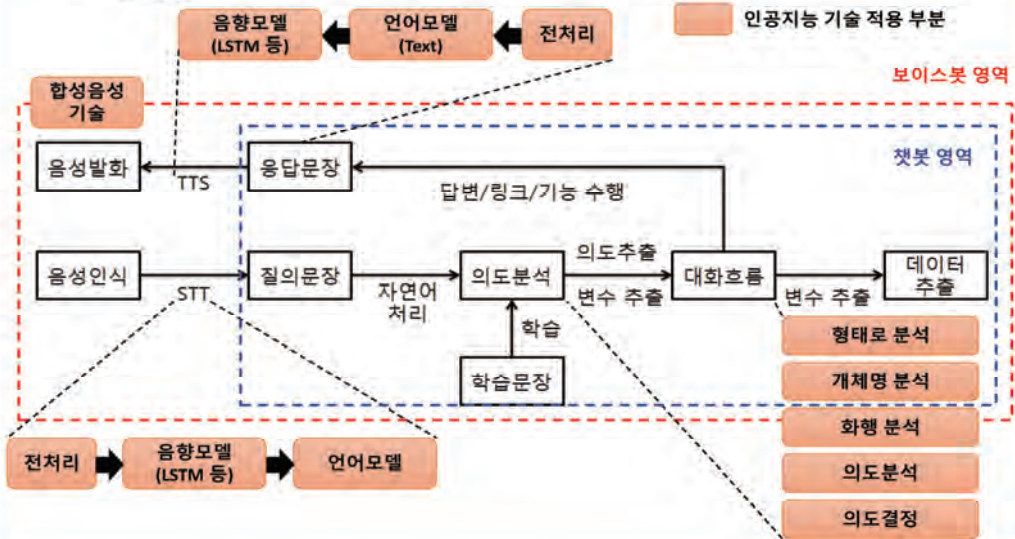


gettyimagesbasic

2. 사전 지식 (3)

◆ 보이스봇 (VoiceBot) 정의

- 보이스봇은 음성으로 이용자와 소통하는 봇을 의미
- 이용자의 발화를 분석하여 인공지능 알고리즘에 의해 이용자에게 적절한 답변을 송출



2. 사전 지식 (4)

◆ DAP Talk 시뮬레이터

- 챗봇을 제작할 수 있는 서비스로 자연어 이해, 음성인식, 텍스트인식, 대화흐름엔진, 운영관리도구로 구성되어 있다. 그리고 SaaS (Software-as-a-Service)형태 플랫폼 기반으로 제공하여 초기 인프라 구축 없이 단기간에 챗봇 구현이 가능함



3. AI 활용 초기상담정보시스템 사례(1) – 광주서구

◆ 광주 서구 사례

- 목적: 광주광역시 돌봄 대상자 8천명에게 안부 연락 수행
- 수행방법: 정해진 시간, 정해진 시나리오에 따라 주기적으로 연락 후 TEXT화
- 수행결과: 현재 시나리오 버전은 수행하고 있지 않으며, 단순 안부전화 정도의 용도로 활용하고 있으며, 이에 효과성은 좀 더 지켜봐야하지만 현장에 있는 돌봄 대상자의 경우 만족도는 높은편임



광주 서구 사례

출처: <http://news.bizwatch.co.kr/article/mobile/2021/02/25/0012>

3. AI 활용 초기상담정보시스템 사례(2) – 해운대구

◆ 해운대구 사례

- 목적: 홀몸 어르신 100명을 대상으로 안부 전화를 거는 서비스
- 수행방법: 자유 대화를 통한 어르신의 안부 상담
- 수행결과: 100명 대상으로 설문조사 결과 90%가 서비스 이용후 위로를 받았다는 결과가 나왔으며, 83%는 대화가 자연스럽게하는 질문에 7점 이상 (10점만점)을 준것으로 나타남



해운대구 사례

출처: <https://blog.naver.com/sisa5992/222654275848>

3. AI 활용 초기상담정보시스템 사례(3) – 서울시



◆ 서울시 사례

- 목적: 중장년 1인가구 300명을 대상으로 안부전화
- 수행방법: 안부를 확인하고 자유 대화 형식으로 진행됨
- 수행: 현재 강남구, 강서구, 노원구, 동작구, 성동구, 중구 등 6개 자치구를 대상으로 안부를 확인하고 친구처럼 대화하는 서비스를 수행

**독거어르신
건강체크에
정서케어까지**

출처: '에나지컬세 필리는 기자(2022.04.17)

**네이버&서울시, 1인가구 위한
'클로바 케어콜' 시범사업 추진**

- 네이버는 6개월 동안 서울 6개 자치구 (강남구, 강서구, 노원구, 동작구, 성동구, 중구)의 **중·장년 1인가구 300명** 대상 '클로바 케어콜' 서비스 제공 예정
- AI(인공지능)가 전화로 독거 어르신의 안부 확인하고 친구처럼 자유롭게 대화할 수 있는 서비스.
- 자연스러운 상호작용이 가능해 정서적인 케어 가능

서울시 사례

출처: <https://www.ekn.kr/web/view.php?key=20220417010002681>

11

3. AI 활용 초기상담정보시스템 사례(4) – 정보원



◆ 한국사회보장정보원 사례

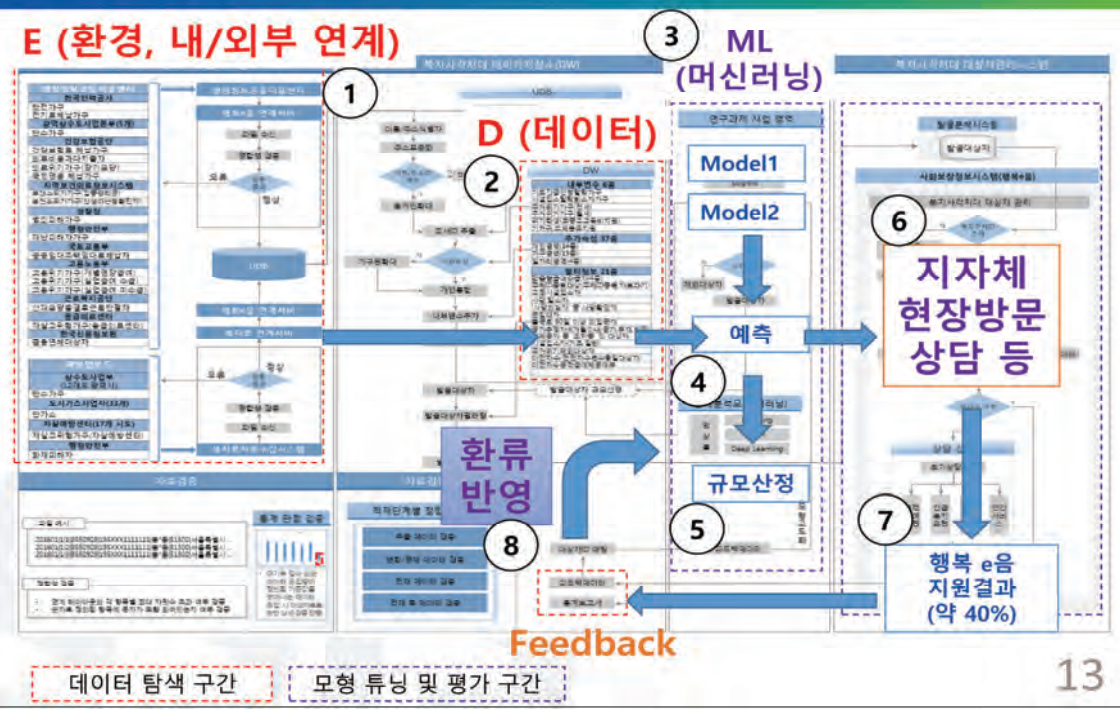
- 목적: 응급관리요원이 근무하지 않는 평일 야간, 휴일, 연휴기간 독거노인 중앙 모니터링을 위한 역할
- 수행방법: 정해진 시간, 시나리오 없이 연락 수신 여부 파악
- 수행결과: 현재 시범 단계에 있지만 어느정도 효율이 나오고 있는 상황임



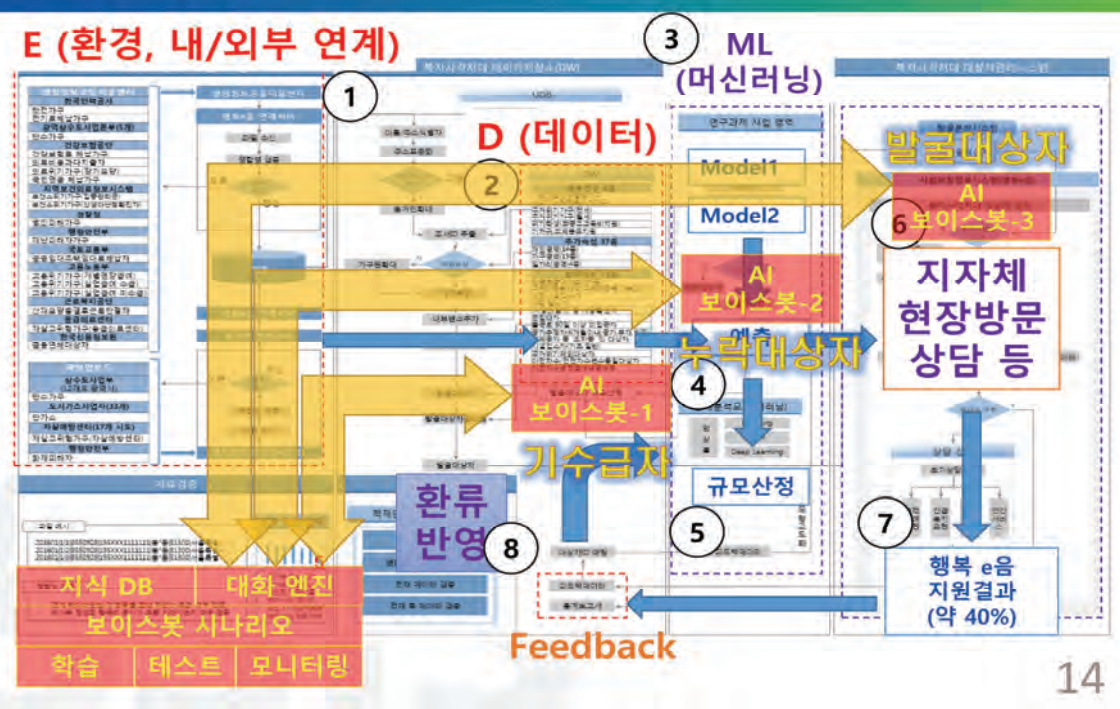
정보원 사례

12

4. 복지사각지대 발굴관리시스템의 적용 범위(1) SSis 한국사회보장정보원
KOREA SOCIAL SECURITY INFORMATION SERVICE



4. 복지사각지대 발굴관리시스템의 적용 범위(2) SSis 한국사회보장정보원
KOREA SOCIAL SECURITY INFORMATION SERVICE



4. 복지사각지대 발굴관리시스템의 적용 범위(3)

AI 보이스봇-1 기수급자

- 제목: 기수급자 대상 누락서비스에 대한 안내 및 정기 모니터링
- 목적: 기수급자 대상으로 최근 3개월 이내에 상담이력이 없는 대상자에게 서비스 안내를 하는 것이 목적임
- 기능: 기존 수급에 대한 내용을 바탕으로 위기 상황 및 욕구 파악과 초기 상담을 진행함

AI 보이스봇-2 누락대상자

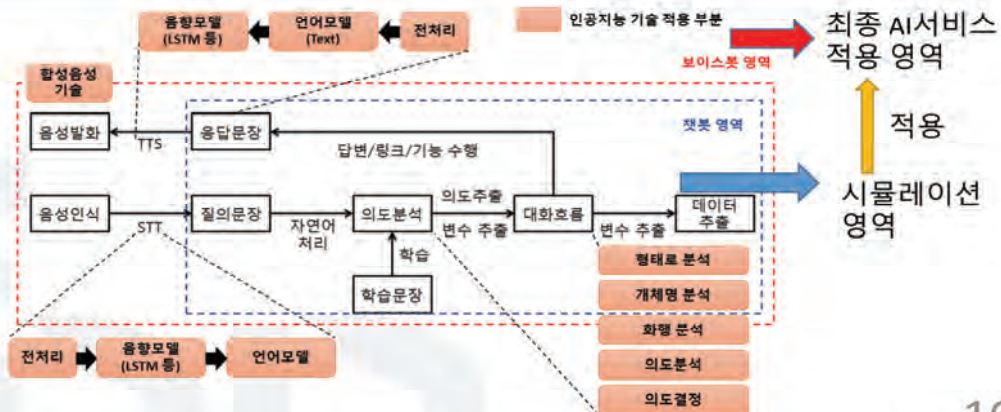
- 제목: 위기정보 입수자 중 최종발굴대상자에서 제외된 누락 대상자에 대한 초기 상담
- 목적: 매 차수마다 입수되는 입수자 중에서 고위험 대상군에 포함되지 않는 전체의 약 96% 대상자에게 초기 상담을 하는 것이 목적임
- 기능: 잠재적 사각지대 대상자에게 서비스 안내를 하는 것이 목적 (추가로 초기상담도 가능)

AI 보이스봇-3 발굴대상자

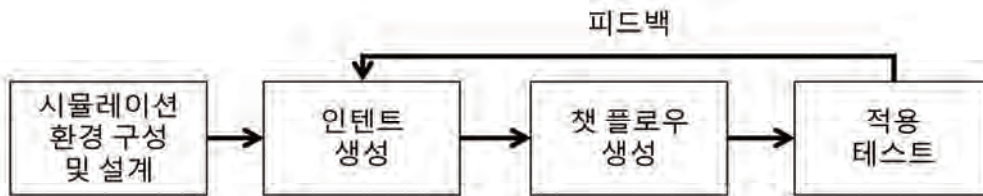
- 제목: 최종발굴대상자 중에서 과거 이력이 있는 대상자에게 초기 상담 진행
- 목적: 읍면동 공무원의 업무 경감을 시키고 복지 사각지대 발굴 업무에 집중할 수 있는 환경 조성
- 기능: 개인별 상황에 맞게 위기 요인 및 욕구를 파악함

5. 시뮬레이션 (1) – 준비

- 챗봇 시뮬레이터를 통한 사전 준비
 - 정보원의 챗봇 시뮬레이터 활용: Dap Talk (챗봇)
 - 시나리오 고려 변수: 입수데이터의 40종 변수
 - 목적: 사전 개인 욕구 및 상담 니즈 파악



5. 시물레이션 (2) – 절차



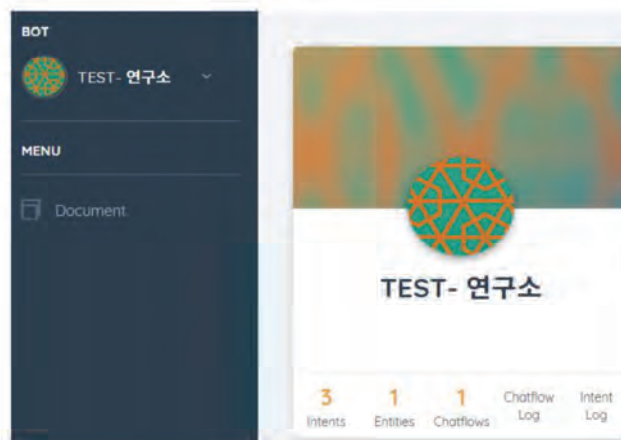
1. 시물레이션 환경구성 및 설계
 - 챗봇 시물레이터를 동작하기 위한 방화벽, 웹 환경 구성
 - 전체적인 대화의 흐름을 설계함
2. 인텐트 생성
 - 사용자의 의도를 파악하기 위한 파트
3. 챗 플로우 생성
 - 대화의 흐름을 모형화 한 것
4. 적용 테스트
 - 최종 챗플로우에 대한 결과 테스트

1 /

5. 시물레이션 (3) – 환경

◆ 시물레이션 환경접근

1. 접근 네트워크: 행정망
2. 접근 솔루션: 답톡(Dap Talk)
3. 시물레이션명: TEST-연구소

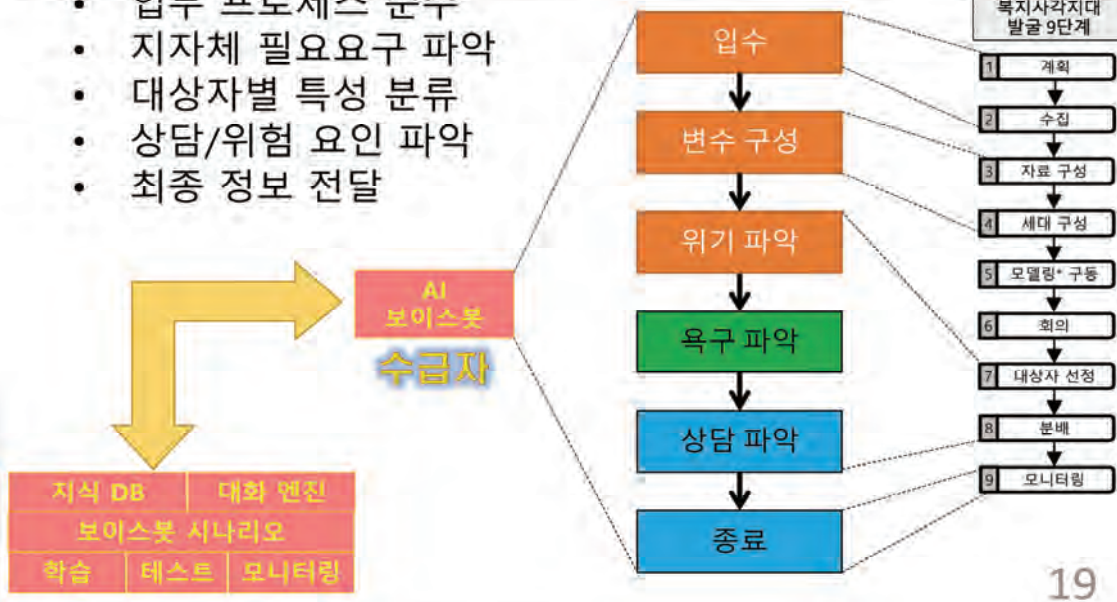


18

5. 시뮬레이션 (4) – 플로우 설계

• 복지사각지대 업무프로세스 매칭 플로우 설계

- 업무 프로세스 준수
- 지자체 필요요구 파악
- 대상자별 특성 분류
- 상담/위험 요인 파악
- 최종 정보 전달



5. 시뮬레이션 (5) – 입수 플로우

◆ 입수 챗플로우

- ◆ 변수를 입수한다
- ◆ 대상자별 보유 위기 변수를 확인한다
- ◆ 위기 변수별로 분기한다
- ◆ 대상자별 위기변수 여부를 확인한다
- ◆ 욕구파악 플로우로 이동한다



Chatflow [선택된 키에 따라가 있습니다]



5. 시뮬레이션 (6) – 욕구 플로우

◆ 욕구 챗플로우

- ◆ 욕구 파악을 한다
- ◆ 욕구를 분류한다
- ◆ 욕구에 대한 대상자별 여부를 확인한다
- ◆ 상담 플로우로 이동한다

욕구 파악

Chatflow [선택된 카테고리가 없습니다]

Listen + Speak + Split + Slot + Carousel + Api + Function + Jump +



21

5. 시뮬레이션 (7) – 상담 플로우

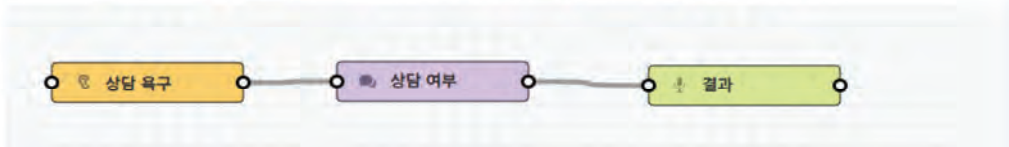
◆ 상담 챗플로우

- ◆ 상담 욕구를 파악한다
- ◆ 대상자의 상담여부를 확인한다
- ◆ 최종 종료한다



Chatflow [선택된 카테고리가 없습니다]

Listen + Speak + Split + Slot + Carousel + Api + Function + Jump +



22

5. 시뮬레이션 (8) – 적용 전

- 어떠한 질문 및 의견을 넣어도, 기본적인 답변만을 제공하는 것을 확인 할 수 있음

시뮬레이션 (Simulation)

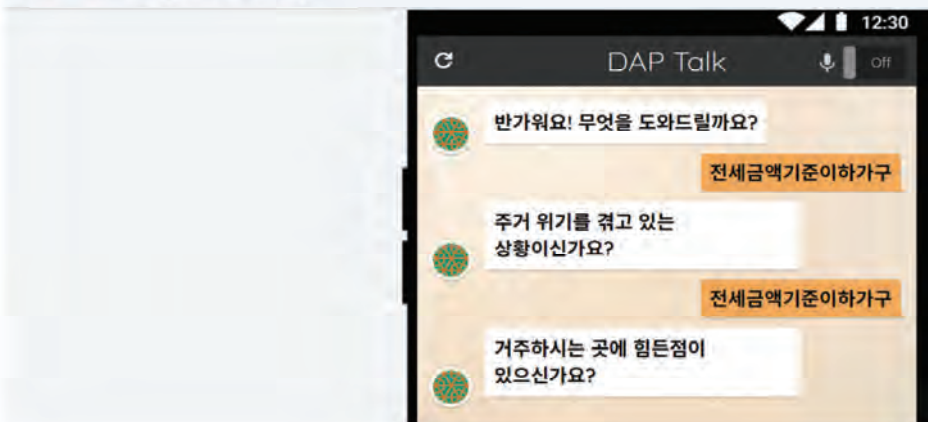


23

5. 시뮬레이션 (9) – 적용 후(인텐트)

- 단순 인텐트만 적용한 결과
 - 랜덤하게 질문에 대한 답변만 진행 됨

시뮬레이션 (Simulation)



24

5. 시물레이션 (10) – 적용 후(시나리오)

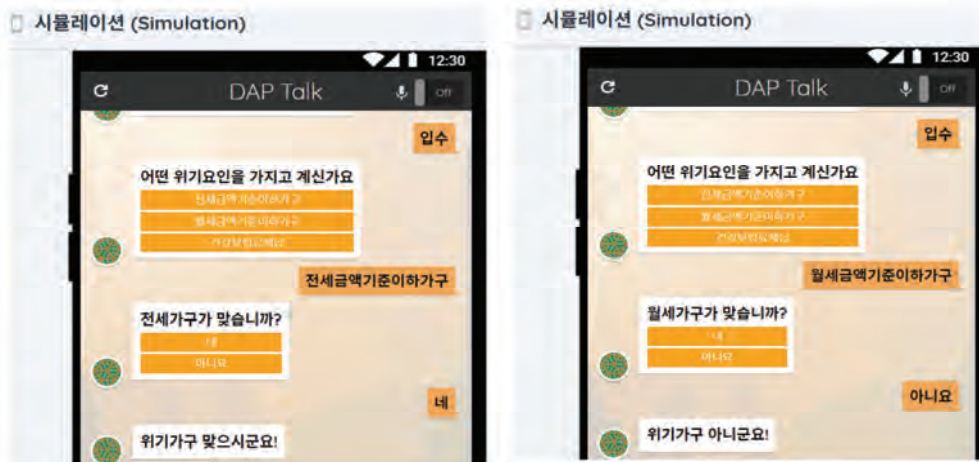
- 시나리오가 적용된 결과
 - 랜덤하게 답변하지 않고 순차적으로 질의함



25

5. 시물레이션 (11) – 적용 후(입수)

- 입수 챗 플로우 적용
 - 입수 된 변수와, 대상자의 위기 확인이 진행 됨



26

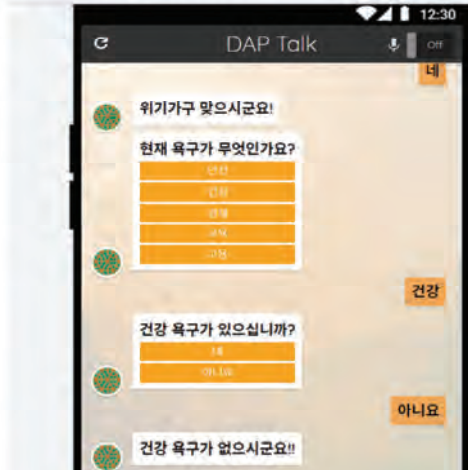
5. 시뮬레이션 (12) – 적용 후(욕구)

- 욕구 챗 플로우 적용
 - 5가지 욕구에 대해 질의 후 욕구확인 수행

시뮬레이션 (Simulation)



시뮬레이션 (Simulation)



27

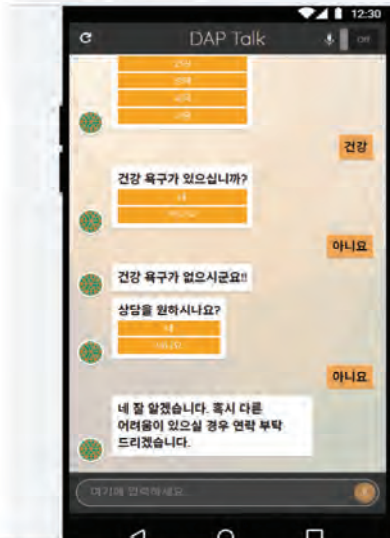
5. 시뮬레이션 (13) – 적용 후(상담)

- 상담 챗 플로우 적용
 - 대상자별 상담에 대한 욕구 파악 후 전달

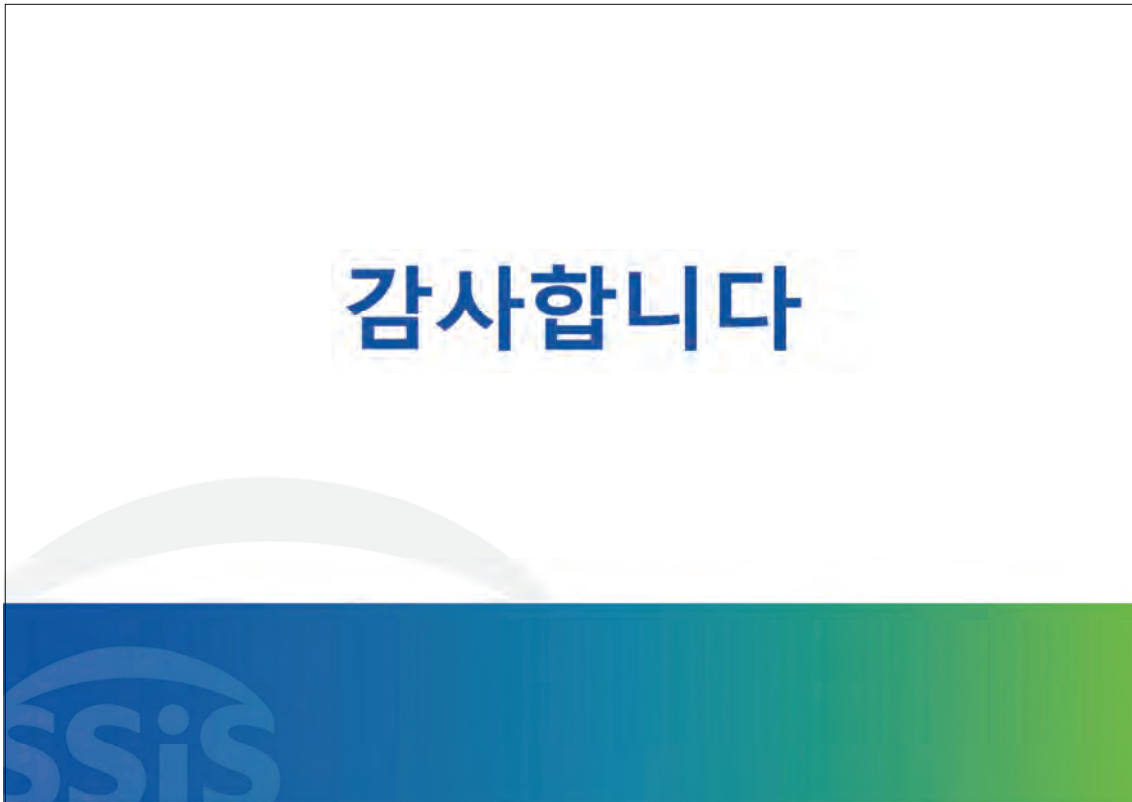
시뮬레이션 (Simulation)



시뮬레이션 (Simulation)



28




공공 마이데이터 도입 현황과 사회보장 분야 적용에 대한 고찰

한국사회보장정보원 사회보장정보연구소
김선월 연구위원

목 차

1. 국내 마이데이터 추진 주요 이슈
2. 마이데이터 개요
3. 공공 마이데이터 개요
4. 의료 마이데이터 개요
5. 사회보장 마이데이터 도입방안
6. 기대효과

최근 국내 데이터산업 추진 주요 이슈




✓ 마이데이터 관련 정책 및 법제도('20~'22)

2020	2021	2022
<p>'20.06</p> <ul style="list-style-type: none"> - 데이터기반행정 활성화에 관한 법률 (데이터기반행정법) 제정 <p>'20.07</p> <ul style="list-style-type: none"> - 디지털 뉴딜 1.0 추진계획 발표 (한국판 뉴딜 종합계획) <p>'20.08</p> <ul style="list-style-type: none"> - 데이터 3법(개인정보보호법, 정보통신망법, 신용정보법) 개정 및 시행 <p>'20.12</p> <ul style="list-style-type: none"> - 데이터기반행정법 시행 	<p>'21.02</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대한민국 데이터 119 프로젝트 발표 (국가데이터정책 추진방향) (4차위, 관계 부처 합동) - 4차위 내 데이터특별위원회 신설 - 제1차 데이터기반행정 활성화 기본계획 발표(행정안전부) <p>'21.05~12</p> <ul style="list-style-type: none"> - 미개방 핵심데이터 제공방안 논의 (4차위, 관계부처 합동) <p>'21.06</p> <ul style="list-style-type: none"> - 민관 협력 기반 데이터 플랫폼 발전전략 발표(과기정통부) - 마이데이터 발전 종합정책 발표(4차위, 관계부처 합동) <p>'21.07</p> <ul style="list-style-type: none"> - 디지털 뉴딜 2.0 추진계획 발표 (한국판 뉴딜 종합계획) <p>'21.10</p> <ul style="list-style-type: none"> - 데이터 산업진흥 및 이용촉진에 관한 기본법(데이터산업법) 제정 	<p>'22.01</p> <ul style="list-style-type: none"> - 금융분야 마이데이터(본인신용정보관리업) 사업 전면시행(마이데이터 발전 종합정책 기반) - 산업 디지털 촉진법(산업디지털전환법) 제정 <p>'22.04</p> <ul style="list-style-type: none"> - 데이터산업법 시행 <p>'22.05</p> <ul style="list-style-type: none"> - 디지털 플랫폼 정부 추진 방향 발표 <p>'22.07</p> <ul style="list-style-type: none"> - 산업 디지털 전환 촉진법 시행 <p>'22.09</p> <ul style="list-style-type: none"> - 디지털플랫폼정부위원회 출범 - 국가데이터정책위원회 출범

출처: 2022 데이터산업 백서
3

최근 국내 데이터산업 추진 주요 이슈



✓ 데이터 개방 및 활용 위한 민관 협력 디지털 플랫폼정부 출범('22.9.2)

- (디지털플랫폼정부) 모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부를 의미

✓ 디지털플랫폼정부 추진 본격 시동, 실현계획 보고회 개최('23.4.14)

- 데이터 혁신을 위한 국민 신뢰 확보방안 주요 추진과제
 - (과제1) 마이데이터를 통한 개인정보 통제권 강화, (과제2) 신뢰할 수 있는 AI 생태계 조성, (과제3) 공공 부문 개인정보 관리체계 강화

마이데이터 세부 실현전략

핵심인프라 구축	생태계 활성화	신뢰성 확보
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 법제도 세부기준 ✓ 마이데이터 플랫폼 ✓ 데이터 표준화 (분야별 미세주장, 단계별 접근) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 국민 체감 선도서비스 ✓ 데이터 혁신기업 지원 ✓ 능동적 참여 인센티브 (과급체계 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 전송 유도·사기(다크패턴) 방지 ✓ 식별·인증·보안체계 ✓ 수신자 관리감독 ✓ 유출·위변조시 엄정 제재

추진체계 민·관 협의체 및 범부처 「마이데이터 혁신 추진단」 구성·운영
※ 「국가 마이데이터 추진전략」 수립(6월)

4

마이데이터 개요

✓ **마이데이터 등장 배경**

- **데이터의 경제나 사회적 가치가 높아짐에 따라 데이터 경제의 민주화와 함께 국가 및 개인의 '데이터 주권(data sovereignty)' 개념이 주요 관심의 대상으로 급부상**

“ 신체나 재산의 권리처럼 개인에게 정보권리를 부여해 스스로 자신의 데이터가 어디서, 어떻게, 어떤 목적으로 사용될지 결정할 수 있는 권리”

- 데이터 개념의 중요성이 커지면서 **데이터의 소유권과 이동권 보호** 노력 계속
 - 2018년 EU는 GDPR 시행을 통해 개인의 데이터권리 강화 법 가장 먼저 개정
EU를 시작으로 미국, 영국, 일본, 싱가포르 등 잇따라 법 개정
 - 우리나라도 2020년 8월 '데이터 3법' 시행
신용정보법 개정에는 개인정보 자기결정권 제도를 도입하고 본인신용정보관리업을 명시적으로 규정함으로써 마이데이터 확산을 위한 기반이 본격적으로 마련
 - 2023년 3월 개인정보보호법 개정으로 **췌 분야 마이데이터 도입의 법적 근거 마련**

5

마이데이터 개요

✓ **마이데이터 개념**

마이데이터 란...

“ 개인이 자신의 개인데이터에 대한
관리와 통제 권한을 가지는 것으로,
개인이 데이터 활용처 및 활용 범위 등에 대해
능동적인 의사결정을 하는
개인데이터 활용체계의 패러다임 ”

즉, 정보주체의 자기정보결정권

정보주체 (개인) → 데이터 보유 기관(관) (데이터 보유) / 마이데이터 사업자 (마이데이터 활용)

자기정보결정권을 보장하기 위한 마이데이터 원칙

- **데이터권한**
개인이 개인데이터의 접근, 이동, 활용 등에 대한 통제권 및 결정권을 가져야함
- **데이터제공**
개인데이터를 보유한 기관(업)은 개인이 요구할 때, 개인데이터를 안전한 환경에서 쉽게 접근하여 이용할 수 있는 형식으로 제공해야함
- **데이터활용**
개인의 요청 및 승인(동의)에 의한 데이터의 자유로운 이동과 제3자 접근이 가능하여야 하며 그 활용결과를 **개인**이 투명하게 알 수 있어야함

6

마이데이터 개요

✓ 마이데이터 서비스

마이데이터 서비스란...

“데이터의 권한, 제공 및 활용에
대한 원칙에 따라 개인의 데이터를 기반으로
영위할 수 있는 모든 유형의 서비스”

- 개인데이터의 제공자가 곧 서비스 사용자이고, 서비스는 사용자를 중심으로 구현 되어야함
- 개인데이터 수집과 활용을 포함한 모든 서비스 과정과 결과에 대해 개인이 운영할 수 있도록 운영
- 개인의, 개인에 의한, 개인을 위한 목표 서비스

기존 개인데이터 기반 서비스와 차별화되는
마이데이터 서비스 특징

- **투명성**
개인의 어떤 데이터가 어떠한 방식으로 수집되고, 어디에 어떠한 목적으로 사용되고, 누가 접근하는지를 공개
- **신뢰성**
개인데이터를 지킬 수 있도록 설계된 서비스 및 신뢰할 수 있는 서비스 제공
- **통제권**
개인데이터 공유 대상과 범위를 효과적으로 관리
- **가치**
개인데이터 활용으로 발생하는 가치를 개인과 공유

7

마이데이터 개요

✓ 마이데이터 비즈니스 모델


- 마이데이터 비즈니스 모델 구분

도메인에 따른 유형	주체에 따른 유형
<ul style="list-style-type: none"> • 집중형 • 융합형 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 주도형 • 데이터 보유기업 주도형 • 마이데이터 스타트업 주도형
목적에 따른 유형	방식에 따른 유형
<ul style="list-style-type: none"> • 공익목적 • 공동이익 추구 • 기업이익 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 오피레이터 • 데이터 서비스 • 분석 서비스 • 중개 서비스 • 인에이블링 서비스

- **도메인에 따른 유형**
집중형은 특정산업, 융합형은 2개 이상 산업 대상
- **방식에 따른 유형**
오피레이터: 개인데이터 동의, 수집, 저장, 서드 파티 연계 서비스 등을 수행하는 개방형 마이데이터 관리 플랫폼
데이터 서비스: 플랫폼을 통해 수집된 데이터를 개인의 동의 하에 분석 및 활용하여 서드 파티 서비스 제공
분석 서비스: 개인데이터 수집 및 저장, 데이터 분석, 활용으로 자체 서비스 제공
중개 서비스: 개인데이터를 필요한 기업에게 판매하여 수익 및 혜택을 개인에게 돌려주는 비즈니스
인에이블링: 마이데이터 사업 기관에 인프라 제공이나 관련 규제 준수 등 지원하는 비즈니스

140 한국사회정책학회 2023 춘계학술대회

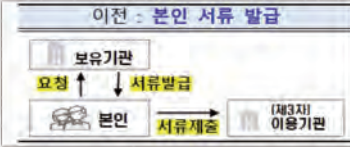

공공 마이데이터



✓ 공공 마이데이터

정보주체인 국민 요구에 따라 행정·공공기관이 보유한 본인 행정정보를 본인 또는 제3자에게 제공하는 서비스

- 정보주체인 국민이 행정·공공기관 등이 보유한 본인정보를 전송요구를 통해 본인이 직접 다양한 공공·민간 서비스 수혜 등을 목적으로 활용하는 것

이전 : 본인 서류 발급	이후 : 본인 데이터 전송(요구)
	

- 추진근거: 민원처리법('21.10월 시행) 및 전자정부법('21.12월 시행)

	목적	대상
민원처리법 (제10조의2)	민원 처리	행정·공공기관
전자정부법 (제43조의2)	민원 외의 다양한 업무 처리	행정·공공 및 민간(금융)기관

~ 제3자를 의료통신 분야까지 확대하는 전자정부법 시행규칙 시행(22.12.30.)

9

공공 마이데이터




✓ 공공 마이데이터



- (묶음정보) 특정 기관의 서비스를 받기 위해 제출하는 구비서류에서 필요한 정보만 발췌하여 하나의 데이터로 묶어서 제공
- 타 기관 구비서류(증명서)를 별도로 받지 않고 마이데이터로 전송받아, 보관, 육안 확인, 수기 입력으로 인한 지연 및 오류 없이 한번에 처리
- 사람이 증명서 등 직접 확인해 처리하던 방식에서 필요한 데이터를 활용한 전자동 업무처리로 전환 가능(데이터기반행정으로의 전환)

10

공공 마이데이터



✓ 공공 마이데이터 역할


이용기관 공공 마이데이터 서비스 신청

이용지원기관을 통한 서비스 신청

- (보유기관) 국민의 본인정보를 직무상 작성하거나 취득하여 보유·관리하고 있는 기관으로 본인정보를 제공시스템과 연계한 자
 - 제공 가능한 본인정보 종류 제출 및 공공 마이데이터 유통시스템 연계, 본인정보 제공, 제공내역 관리 등
 - 보유기관은 정보주체의 요구에 따라 본인정보를 정보주체 본인 또는 제3자(이용기관)에게 제공할 의무를 지님
- (이용기관) 정보주체의 요구에 따라 본인정보를 이용하여 업무를 처리하려는 자로서 자신의 정보처리시스템을 제공시스템과 연계한 자 및 행정안전부 장관의 승인을 얻은 자
- (이용지원기관) 유사한 업무를 처리하는 다수의 민간 이용기관이 본인정보를 효율적으로 이용할 수 있도록 지원하는 자
 - 통산·의료 분야는 서비스 이용 전 이용지원기관 지정 및 승인 필요함

11

공공 마이데이터




- 공공 마이데이터 서비스 활용 서비스 현황 ('23년 1월 기준) : 89건
- (효과) 공공 마이데이터 활용으로 행정업무 개선

기관명	데이터세트명	실 명 (일부 예시)
외교부	여권신청 서비스	여권발급을 위한 관련 행정정보를 마이데이터를 활용하여 해외 영사관 등의 업무처리 효율화
농림축산식품부	기본형 공익 직불 소농 자격확인	경작면적 0.5h이하 농업인(소농)이 공익직불 신청접수 및 신청능가의 자격검증 서비스
서울특별시	서울 청년수당	서울시 거주 만19~34세이하 졸업자 중 졸업 후 2년이 경과한 미취업자가 신청하는 청년수당을 지급하기 위한 처리를 지원하는 서비스
	대학생 학자금 대출이자 지원	대학 또는 대학원 재학·졸업 5년 이내의 청년(안학도 포함)의 학자금 대출 이자를 지원하는 서비스
	원클릭 전출입 서비스	원클릭 전출입 서비스는 전출입, 이사 관련 구비서류 준비로 인한 시민의 불편과 업무 담당자의 반복 업무에 따른 비효율성을 경감하고 편의성을 제고하며, 진행 시 발생하는 행정절차를 개인의 모바일 단말기에서 본인 데이터 이동권 행사로 완료할 수 있게 도와주는 서비스

12


의료 마이데이터



✓ 의료 마이데이터

개인이 자신의 건강정보를 한 곳에 모아서 원하는 대상에게 정보를 제공하여 의료, 보험 등 다양한 분야에 활용할 수 있게 하는 서비스


의료 마이데이터 플랫폼 개요



영역	범위
공공건강데이터	건강보험 청구데이터, 예방접종 데이터
병원의료 데이터	진료기록요약지(Care Record Summary, CRS) 서식을 참고하여 병원진료내역, 입원내역, 처방내역, 검사내역, 수납 정보 등
개인건강 데이터	시판 헬스케어 디바이스에서 수집되는 라이프로그(Lifelog) 중 생체 신호(혈당, 혈압, 심박수), 운동(걸을 수), 신체 측정(키, 몸무게), 휴식(수면) 등

13

사회보장 마이데이터 도입방안




✓ 현황 및 문제

- 다종의 복지서비스와 신청양식에 따라 요구되는 다종의 정보로 인해 제출 서류 준비에 따른 복잡한 절차와 처리 업무 과중
 - (복지신청 서식 과다 및 복잡) 신청 서식 간소화를 통해 신청 서식의 증수는 줄었으나, 복잡해지는 역효과가 발생하여 불필요한 자료를 요구하는 서비스들이 여전히 존재
 - (복지업무 과중) 다양한 복지서비스의 접수 처리로 인하여 지자체(주민센터, 시군구) 업무 담당의 고충 과중
 - (증빙서류 비용) 서비스 신청을 위한 증빙서류 발급 비용과 접수 처리를 위한 종이 서류의 보관 등에 불필요한 비용 발생
 - (복지 정보 격차) 디지털 리터러시 역량 차이가 복지 수혜 불균형으로 이어지며, 복지 관련 유사 서비스 중첩 및 개별 관리로 통합서비스 제공 불가
 - (시의성 낮은 정보활용) 정보 생성 시점과 활용 시점의 큰 차이
- 생애주기나 상황에 따라 수혜 가능한 복지서비스를 맞춤형으로 추천받고, 국민 편의를 위해 즉시 신청과 개인별 생애 복지 관리가 가능한 사회보장 통합 서비스 제공체계 필요

14

사회보장 마이데이터 도입방안




✓ 현황 및 문제

- 국민의 기대
 - 서울시에서 수행한 공공마이데이터 설문조사 결과, 응답자(592명)의 43.41%는 마이데이터를 알고 있었으며, 61.82%는 마이데이터를 통해 맞춤형 서비스 추천 및 제공을 기대하고 있었음.
 - 특히, 향후 공공 마이데이터를 활용하여 서비스가 구축되어야 할 분야로 복지 분야를 과반수가 선택 1순위 (27.45%)를 차지
- 금융, 의료, 공공 분야 등 다양한 분야에 마이데이터 서비스가 도입되면서 국민의 체감도가 높아지고 복지에 대한 마이데이터 도입을 기대하고 있으나, 복지와 관련된 사회보장 분야에서의 마이데이터 도입은 여전히 구체화 되고 있지 않음

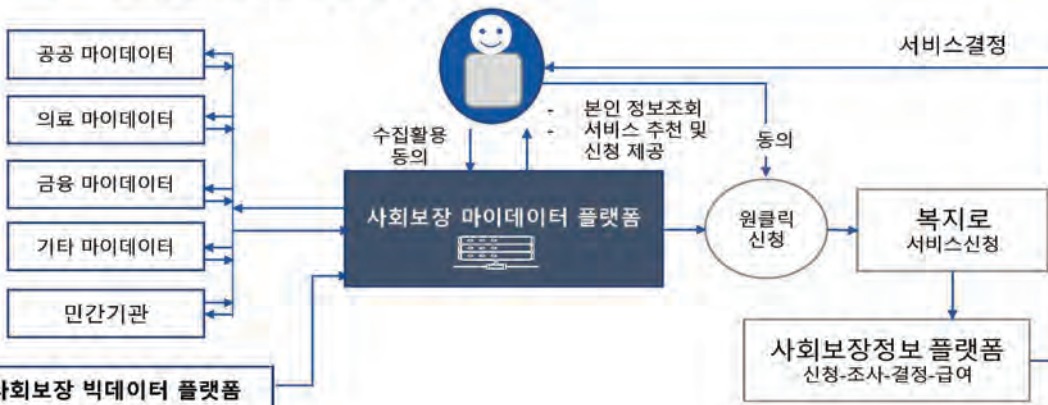
15

사회보장 마이데이터 도입방안



✓ 사회보장 마이데이터 통합 플랫폼 구축(안)

- 마이데이터 도입으로 분산된 다양한 사회보장 정보들을 개인의 결정에 따라 수집하고 자신의 정보를 직접 관리함으로써 ① 안전한 개인정보 활용 ② 알아서 챙겨주는 맞춤형 복지 서비스 ③ 부처 및 지자체의 벽을 깨는 한 곳 서비스 ④ 인공지능·데이터 기반 과학적 의사결정을 수행 하는 사회보장 마이데이터 통합 플랫폼 구축



```

            graph TD
                subgraph DataSources [Data Sources]
                    A[공공 마이데이터]
                    B[의료 마이데이터]
                    C[금융 마이데이터]
                    D[기타 마이데이터]
                    E[민간기관]
                    F[사회보장 빅데이터 플랫폼  
(사회보장, 사회서비스, 보육, 지역보건...)]
                end
                subgraph Platform [Social Security MyData Platform]
                    G[사회보장 마이데이터 플랫폼]
                end
                subgraph User [User]
                    H[사용자]
                end
                subgraph Process [Process]
                    I((원클릭 신청))
                    J[복지로 서비스신청]
                end
                subgraph Output [Output]
                    K[사회보장정보 플랫폼  
신청-조사-결정-급여]
                end
                A --> G
                B --> G
                C --> G
                D --> G
                E --> G
                F --> G
                H -- 수집활동 동의 --> G
                G -- "본인 정보조회  
서비스 추천 및  
신청 제공" --> H
                G -- 동의 --> I
                I --> J
                J --> K
            
```

16

사회보장 마이데이터 도입방안



▪ 사회보장 마이데이터 서비스를 2가지 형태로 정의

1) 개인의 복지 제도 수혜를 위한 타 분야 마이데이터 이용 (사회보장 마이데이터 세트)

공공, 의료, 금융 등 타 분야의 마이데이터 이용기관으로 복지 신청에 필요한 복지서비스 유형별 데이터 쿼리를 만들어 연계 활용

2) 마이데이터 서비스 구축 (마이데이터 기반 자립준비청년의 '건강자립 지원 서비스')

사회보장 분야의 서비스가 필요한 특정 자격을 서비스 대상으로 하고, 마이데이터 기반 맞춤형 서비스를 위한 개인데이터 수집, 운영, 활용을 수행

=> 마이데이터 서비스 플랫폼 구축 방안 도출

사회보장 마이데이터 도입방안




▪ 사회보장 마이데이터 세트

순번	담당기관	서비스명	주요 내용	필요서류(데이터 세트)
1	복지부	가정양육수당지원	- 보육료나 유아학비 또는 증일제 아이돌봄 서비스 등을 지원받지 않고 가정에서 양육되는 만 0-6세 영유아에게 현금을 지원해 주는 사업	사회보장급여 신청(변경)서, 소득재산신고서, 금융정보제공동의서
2	복지부	만0-5세보육료지원	- 어린이집을 이용하는 만 0-5세 아동에게 보육료를 지원하는 사업	사회보장급여신청(변경)서, 소득재산신고서, 금융정보제공동의서, 고용확인서, 증일형요청자기기술서, 복직예정신고서, 바우처카드발급신청 및 개인신용정보의조회이용제공동의서, 사회복지서비스이용권 신청서
3	교육부	만3-5세누리과정지원	- 누리과정 유아학비 또는 보육료 지원 자격을 신청한 국공립유치원 및 어린이집에 다니는 대한민국 국적의 만 3-5세 유아에게 유아학비 보육료, 방과후 과정비 지원하는 사업	사회보장급여(사회서비스이용권) 신청(변경)서
4	복지부	아동수당 지급	- 만 7세(84개월) 미만 모든 아동에게 현금을 지원 사업	아동수당 신청서
5	복지부	시간제보육	- 가정양육수당을 지원받는 6개월-36개월 미만 아동에게 보육서비스 이용권 제공	시간제보육 이용신청서 및 운영규정 서약서
6	복지부	다함께 돌봄사업	- 돌봄이 필요한 만 6-12세(초등학생) 이하 아동에게 지역 맞춤형 돌봄 서비스, 프로그램 제공	다함께돌봄서비스 신청서, 맞벌이 가정 아동인 경우 재직증명서

※ 필요서류(데이터 세트)별 재정의 필요

마이데이터 준비 필요: 현재의 개인데이터 활용체계가 향후 마이데이터 형태로 전환될 것으로 사전 준비 필요 (전문가 의견: 법이나 제도 개선의 방향성 근거)

사회보장 마이데이터 도입방안



▪ 건강자립 지원 마이데이터 목표 개념도

서비스의 대상: 만 18세부터 청년기본법상의 청년 상한 연령인 만 34세 이하까지

데이터 제공	데이터 관리	데이터 활용
<ul style="list-style-type: none"> 한국사회보장정보원 LH 한국토지주택공사 국민연금공단 국세청 국민건강보험공단 국가장학재단 공공데이터포털 공공지원정책 정보 수집기관 민간 지원/후원 기관 	<p>수집 활용 동의</p> <p>전송 요청</p> <p>데이터 전송 (API)</p> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; display: inline-block;"> <p style="color: yellow; font-weight: bold; font-size: 1.2em;">Mydata 플랫폼</p> <p style="font-size: 0.8em;">Mydata 저장소 (PDS)</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> 자격증명 전자문서 보호시설탁소확인서 보호종료확인서 경제교육이수증 수혜여부 확인 및 원클릭신청 지입수당, 주거, 장학, 기초수급 지원가능여부 확인 및 자동신청 공공지원정책 개인맞춤추천 지입준비청년 대상 공공지원정책 청년 대상 공공지원정책 민간 지원/후원 추천 및 매칭 민간의 지원, 후원, 기부 등 매칭 건강자립 모니터링 건강자립을 나타내는 지수 개발, 모니터링 & 컨설팅

자립을 준비하는 청년들에게 흩어져 있는 개인데이터의 수집 및 저장, 활용에 대한 동의를 받아 건강자립을 위한 서비스를 제공

19

사회보장 마이데이터 도입방안



▪ 건강자립 지원 마이데이터 플랫폼 개요

데이터 보유/협력 기관	건강자립 지원 서비스 플랫폼		플랫폼 주요 기능
<ul style="list-style-type: none"> 한국사회보장정보원 - 보호시설탁소주정보 - 자립수당 지급정보 - 기초생활 수급정보 서민금융진흥원 - 경제교육이수증 국세청 - 소득정보 LH 한국토지주택공사 - 청년일대주책 수혜여부 국가장학재단 - 국가장학금 수혜여부 국민건강보험공단 - 건강보험료 납부정보 공공데이터 포털 - 주민등록 공공 지원정책 서비스 정보 수집기관 - 자립준비청년 지원정책 서비스 - 청년 지원정책 서비스 민간 지원/후원 기관 - 민간 지원/후원 정보 	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="font-weight: bold;">데이터 수집관리</p>  <p>개인정보 수집/표준화 메타DB 생성/관리</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="font-weight: bold;">데이터 활용·공유</p>  <p>가명정보 기반 분석 비즈니스 모델 적용 부가서비스 제공</p> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> <p style="font-weight: bold;">데이터 저장 및 통제</p>  <p>가명정보 변환 통합/정제 분석용 데이터 생성</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="font-weight: bold;">데이터 제3자 제공</p>  <p>활용기관 전송</p> </div>	<p>개인정보 열람/수집/활용/제공 등의 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 플랫폼과 데이터 보유기관 간 개인정보 이용에 관한 명시적 동의 기능 및 UI 제공 <p>데이터 수집/저장</p> <ul style="list-style-type: none"> - 동의 기반의 데이터가 플랫폼으로 전송, 저장, 가명 데이터와의 연결(식별)등의 과정과 절차 제공 - 데이터 표준화 기술, 식별기술 등의 데이터 처리 기술 적용 <p>데이터 연계/융합</p> <ul style="list-style-type: none"> - 외부의 데이터, API 등을 마이데이터 플랫폼에서 활용할 수 있도록 기능 제공 - API 표준화 기술 적용 <p>데이터 분석/활용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 데이터 분석 환경 제공 - 데이터 마이닝, 시각화 기술 적용 - 추천모델 구축운영

20

기대효과

✓ 기대효과

- 복지신청서비스 간소화
 - 복지 신청주의 복잡한 절차 완화, 복지사각지대 해소 기여
- 서류 제출 단순화 및 처리 기한 단축으로 인한 행정비용 절감
 - 종이서류로부터 해방, 단순 확인 작업등에 행정력과 시간 소요 감소, 대국민 체감 상승
- 개인별 복지서비스 관리로 맞춤형 복지서비스 추천 가능
 - (국민) 본인의 데이터 주권 행사로 누구나 쉽게 받을 수 있는 복지 서비스 조희
 - (정부) 한정된 자원의 효율적 활용과 통합적 사회보장 서비스 제공

21

감사합니다.

마이데이터 활성화 추진에 따른 법적 시사점

2023. 6. 2. (금)

연구센터 | 김민우 연구원



마이데이터 의의 및 등장배경



▶ 의의

- 정보주체가 본인의 정보를 능동적으로 관리, 통제하고, 이를 금융 및 건강 등 여러 분야에서 능동적으로 활용하는 일련의 과정
- (국내) '하나 합', '모니모', '머니버스' 등 (해외) Digi.me 등

▶ 등장배경

- 정보주체 '개인정보' 통제권 및 선택권 강화
- 빅테크 등 플랫폼 기업 데이터 독점 완화
- 기업·정보주체간 불균형 해소 및 개인정보 활용 유인(有因) 확대
- 공정한 시장환경 및 경쟁 체제 확립

해외 개인정보 보호법제

▶ 유럽연합(EU General Data Protection Rule)

- 컨트롤러(개인정보처리자)에게 제공한 본인에 관련된 개인정보를 체계적, 통상적으로 사용되며 기계 판독이 가능한 형식으로 수령할 권리가 있으며, 개인정보를 제공받은 컨트롤러로부터 방해 받지 않고 다른 컨트롤러에게 해당 개인정보를 이전할 권리 보유
- 정보주체는 기술적으로 가능한 경우 해당 개인정보를 한 컨트롤러에서 다른 컨트롤러로 직접 이전할 권리 보유
- 개인정보 이동권 행사 시 개인정보 삭제권(잊힐 권리) 및 다른 개인의 권리와 자유 보호 침해 금지

▶ 미국(California Consumer Protection Act)

- 소비자는 개인정보처리자가 수집한 개인정보 범주와 항목에 대해 요구할 권리 보유
- 개인정보처리자는 소비자의 요구가 정당함을 확인한 후에 개인정보를 제공
- 개인정보는 우편 또는 전자적 방식으로 전달될 수 있으며, 만약 전자적 방식을 통해 제공이 될 경우에는 소비자가 방해 받지 않고 해당 개인정보를 다른 사업자에게 전송할 수 있도록 휴대 가능하며, 기술적으로 읽기 쉽고, 즉시 이용될 수 있는 형식 준수
- 개인정보 요구권 행사는 언제든지 가능하지만, 12개월 기간 중 2번 이상 행사 금지

국내 개인정보 보호법제

▶ 개인정보 전송 요구권: 보호법 제35조의2

- 개인정보 처리 능력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 개인정보 처리자를 대상으로 개인정보 전송 요구
- 개인정보 전송 요구권 행사 대상
 - 정보주체 동의에 따른 개인정보(민감정보, 고유식별정보 포함)
 - 계약의 이행 또는 계약의 체결 과정에서 정보주체의 요청에 따른 조치를 이행하기 위하여 처리되는 개인정보
 - 정보주체 이익이나 공익적 목적을 위해 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 보호위원회가 심의·의결하여 전송 요구의 대상으로 지정한 개인정보
 - 개인정보처리자가 수집한 개인정보를 기초로 분석·가공하여 별도로 생성한 정보가 아닐 것
 - 컴퓨터 등 정보처리장치로 처리되는 개인정보일 것
- 개인정보를 기술적으로 허용되는 합리적인 범위에서 1) 개인정보 관리전문기관 2) 안전조치 의무 이행 후 대통령령에 따른 기준을 충족한 자 등에게 전송 요구 가능
- 국세기본법, 지방세기본법에 따른 제한(비밀유지 의무)에도 불구하고 정보주체가 요구 시에 개인정보처리자는 전송 요구에 응할 의무 보유
- 전송 요구로 인하여 타인의 권리나 정당한 이익 침해 금지

개인정보자기결정권 관점에서 평가



▶ 개인정보자기결정권

- 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리 (헌법재판소 2005. 5. 26, 99헌마513·2004헌마190(병합))
- OECD 프라이버시 가이드라인(1980) 8대 원칙 근거 → 개인정보 보호법 명문화(제3조)
 - 8대 프라이버시 원칙: ① 수집제한의 원칙 ② 개인정보 정확성의 원칙 ③ 수집목적 명확화의 원칙 ④ 이용제한의 원칙 ⑤ 안전확보의 원칙 ⑥ 공개의 원칙 ⑦ 개인참가의 원칙 ⑧ 책임의 원칙

▶ 개인정보자기결정권에서 파생되는 정보주체 권리

- 개인정보 열람, 정정·삭제, 처리정지 등 정보주체 권리 명문화 & 보장
 - 제35조: 개인정보 열람
 - 제35조의2: 개인정보 전송요구(신설)
 - 제35조의3: 개인정보관리 전문기관(신설)
 - 제36조: 개인정보 정정·삭제
 - 제37조: 개인정보 처리정지
 - 제37조의2: 자동화된 의사결정에 관한 권리(신설)
- 개인정보자기결정권은 자율적 인격체로써 자율성 보장을 위한 법적 안전장치

평가 및 한계

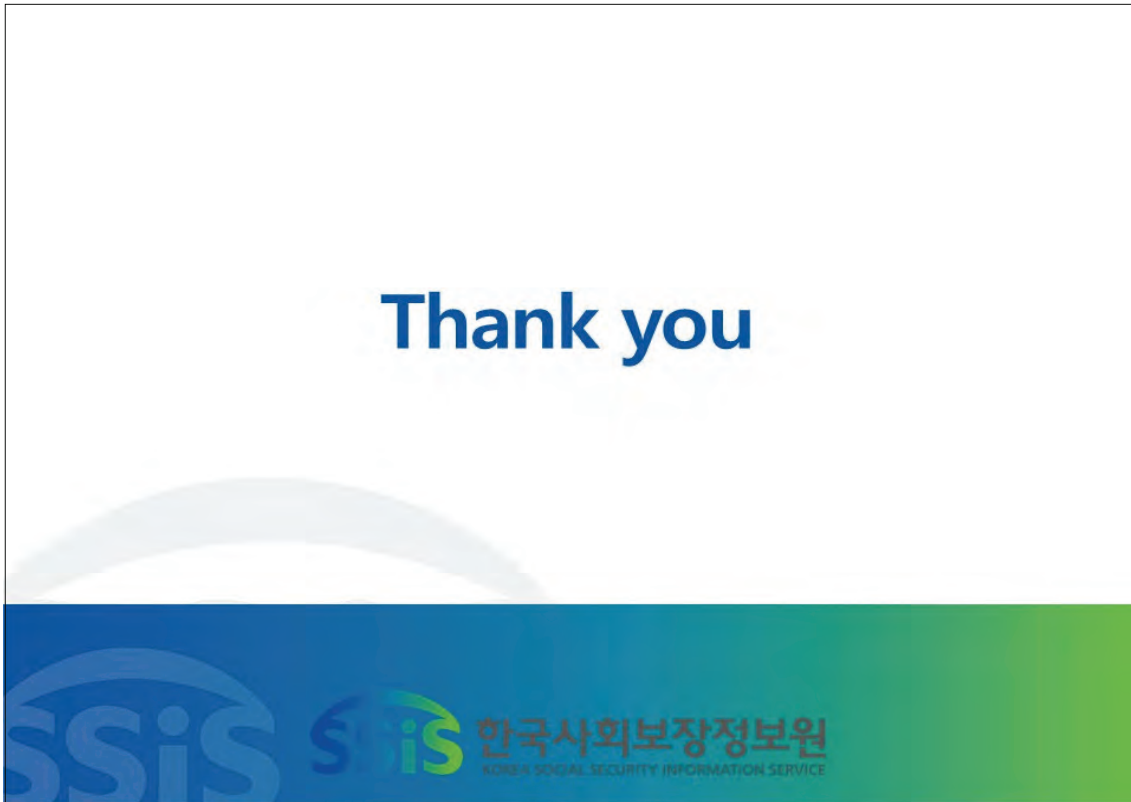


▶ 마이데이터(개인정보 전송요구권) 평가

- 정보주체 권리 범위 확대 및 적극적 권리로 인정
 - (수동적) 열람, 정정·삭제, 처리정지 등 vs (적극적) 제3자에게 전송요구
- 데이터(개인정보) 유통 증대로 혁신적 서비스와 편의 ↑
 - 사회보장, 의료, 금융 등 다양한 분야에서 활용 가능

▶ 마이데이터(개인정보 전송요구권) 한계

- 개인정보 처리(전송 요구 및 대응) 증대에 따른 오·남용 및 개인정보 침해 ↑
 - 민감정보, 고유식별정보도 개인정보 전송 대상으로 분류
 - 개인정보자기결정권 측면에서 보장이 맞는가?
 - (정책적 관점) 개인정보 유통 및 활용 > (법적 관점) 개인정보 권리 보호 및 확대
- 마이 데이터 정책적 목표(개인의 선택권 및 통제권 강화)
 - 시행령 기준(개인정보 처리 능력 등을 고려)에 따라 유동적





2023 한국사회정책학회 춘계학술대회

노동의 현재와 미래

기관세션_국민연금연구원 국민연금 특별세션

좌장: 주은선 (경기대학교 사회복지학과 교수)

발표 1. 네덜란드와 호주의 기업연금제도 비교 연구

발표: 유호선(국민연금연구원 연구위원)

토론: 김현수(공무원연금공단 연구위원)

발표 2. 해외 조기노령연금 개혁동향 및 시사점

발표: 유현경(국민연금연구원 전문연구원)

토론: 오건호(내가 만드는 복지국가 정책위원장)



네덜란드와 호주의 기업연금제도 비교 연구

유 호선
국민연금연구원

1



목 차

- ◆ 서론
- ◆ 네덜란드의 기업연금제도
- ◆ 호주의 기업연금제도
- ◆ 결론 및 시사점

2



서론

- ◆ 연구의 배경
- ✓ 공적연금의 재정안정화 개혁 → 소득대체율 하락
 - 1980년대 중반 60~70% (Flora et al., 1983 ; Scruggs, 2005)
 - 2019년 약 50% 내외 (EUROSTAT, 2019)
- ✓ 기업연금 및 개인연금 활성화로 다층노후소득보장체제 강화 경향
 - 낮아진 공적연금 소득대체율 보완
 - 위험 분산 등

3



서론

- ✓ 한국
 - 1998, 2007년 국민연금 소득대체율 인하 개혁 70 → 40%
 - 기초노령연금 도입(2008) → 기초연금(2014)으로 발전
 - 퇴직연금 등 활성화 → 근로자퇴직급여 보장법 도입(2005), 퇴직연금 활성화 대책 발표(2014) 등
 - 유명무실한 퇴직연금 (2021)
 - : 낮은 가입율(도입대상 사업장 기준 27.1%, 가입대상 근로자 기준 53.3%)
 - 낮은 연금 수급률(수급계좌 수 대비 4.3%)

4



서론

✓ 퇴직연금의 비활성화 원인

- (인식의 문제) 노후소득보장이 아닌 후불임금(목돈)으로 인식
- (제도의 문제)

: DB도 종신연금이 아닌 개인형 IRP로 이전

: 퇴직금의 장점 > 퇴직연금의 장점

ex) 고용주 사외적립 불필요 & 낮은 수익률 등 낮은 신뢰도로 인한 합리적인 개인들의 퇴직금 선택

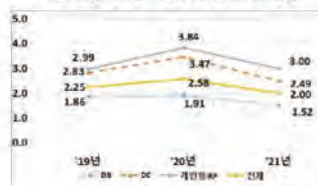
◆ 연구의 목적

- ✓ 기업연금이 활성화되고 있는 네덜란드와 호주 사례 비교
- 네덜란드 및 호주의 기업연금 사례 검토
- 시사점

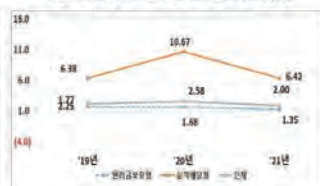
5



제도유형별 연간수익률 추이(%)



운용방법별 연간수익률 추이(%)



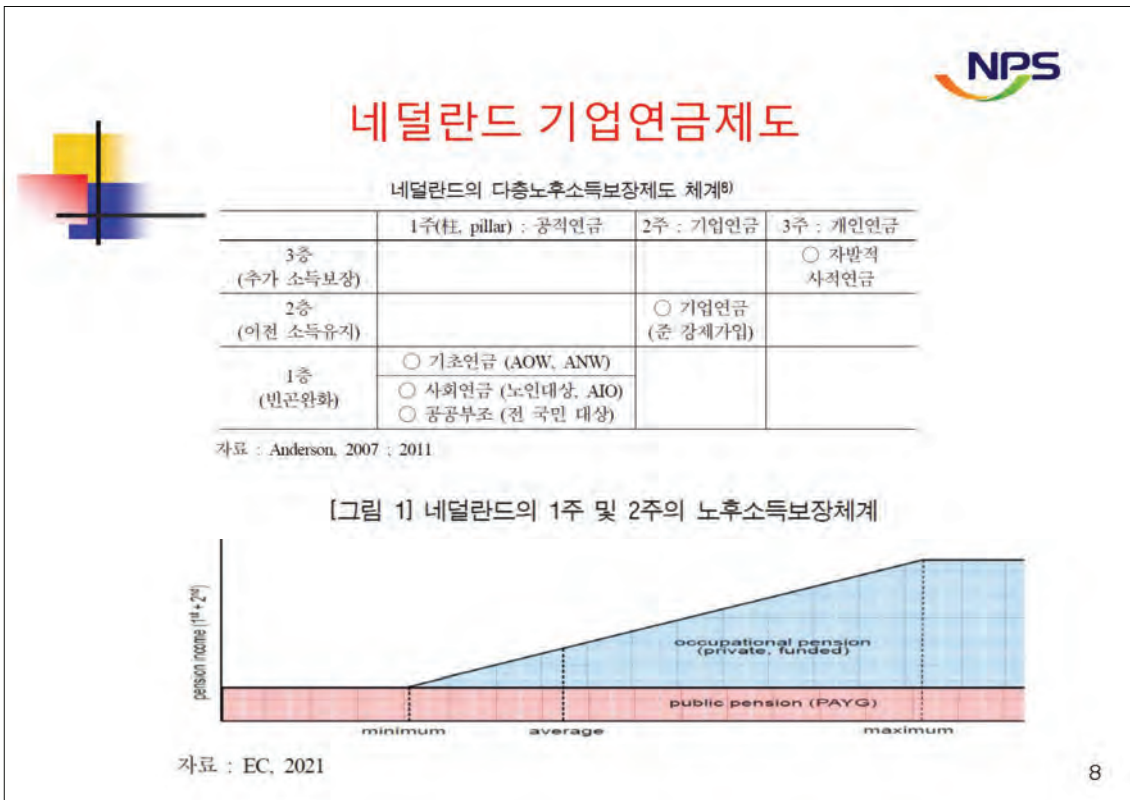
제도유형별/운용방법별 장기수익률 현황

(단위: %)

권역	구분	DB	DC	개인형IRP	전체
전체	5년	1.67	2.37	2.36	1.96
	10년	2.22	2.73	2.49	2.39
원리금보장형	5년	1.64	1.50	1.52	1.59
	10년	2.18	2.35	1.93	2.19
실적배당형	5년	3.33	5.79	5.51	5.18
	10년	3.27	4.40	4.20	4.09

* '21년 기준 과거 5년, 10년간 수수료 차감 후 연환산 수익률(이하 동일)

6






네덜란드 기업연금제도

네덜란드 연기금 유형 - 기금형, DB 중심

- ✓ 특정 기업별 연기금(company pension scheme), 특정 산업별 연기금(compulsory sectoral pension schemes), 임의 가입 성격의 연기금(non-compulsory pension schemes), 특정 직종별 연기금(schemes for profession) 등으로 구분
- 연기금 수 : 600여개(2009) → 200여개(2019)
- 기금 규모 : € 700 billion → € 1400 billion
- ◆ 형태 구분
 - ✓ 최종임금기준 DB(final pay DB),
 - ✓ 평균임금기준 DB(average pay DB),
 - ✓ IDC(individual DC) 계약형태로 나뉨

9

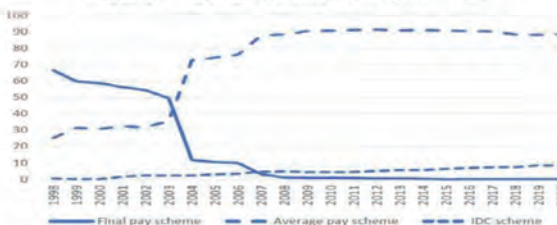


네덜란드 기업연금제도

기업연금 가입자들 중 약 88.4%는 평균임금기준 DB에 가입

- 연대성 및 세대 간 위험 분담의 기능이 뛰어나서 공적연금의 특성
- 인플레이션, 이자율, 기대수명 등 예상치 못한 변동 상황에 대한 위험 공유
- DB에서 점차 CDC로 개혁 중


[그림 2] 네덜란드 기업연금 계약 형태의 변화



연도	Final pay scheme (%)	Average pay scheme (%)	IDC scheme (%)
1998	65	30	5
1999	62	32	5
2000	60	35	5
2001	58	38	5
2002	55	40	5
2003	50	45	5
2004	15	75	10
2005	12	78	10
2006	10	80	10
2007	10	88	10
2008	10	88	10
2009	10	88	10
2010	10	88	10
2011	10	88	10
2012	10	88	10
2013	10	88	10
2014	10	88	10
2015	10	88	10
2016	10	88	10
2017	10	88	10
2018	10	88	10
2019	10	88	10
2020	10	88	10

자료 : De Nederlandsche Bank (네덜란드 은행)


10



네덜란드 기업연금제도

- ◆ AOW franchise
 - ✓ 기업연금의 급여수준은 AOW와 연계되는 시스템(AOW franchise)
 - ✓ AOW + 기업연금 = 평균임금의 75%
 - ➔ 지급율은 1.875%(AOW 포함)
 - ➔ 한 근로자의 단체협약이 40년 동안 지속되는 경우 총 연금액(AOW + 기업연금)은 평균 임금의 75%

11



네덜란드 기업연금제도

- ◆ 가입
 - ✓ 준 의무가입
 - ※ 단체 임금협상의 부분으로 구성되어 임금협상의 주요 내용
 - ✓ 네덜란드 근로자들의 약 85% 가입 (2019)
 - ✓ 연금수급연령 이상 노인인구의 약 80% AOW + 기업연금 (2017)
- ◆ 보험료율
 - ✓ 기금별로 다양하나, 프렌차이즈 시스템 수용 연기금은 24%
 - ➔ 고용주 70 : 근로자 30

12



네덜란드 기업연금제도

감독체계

- ✓ DNB (De Nederlandsche Bank NV) vs AFM (The Dutch Authority for the Financial Markets)
- ✓ (DNB) 연기금에 대한 허가, 연기금 감독
- ✓ (AFM) 정보제공 의무 등 감독

※ DNB : 충분한 금융 자산 및 적합하고 적절한 이사회인가를 검토한 후 허가
 : 연기금 거버넌스, 투자 관리, 보험 및 아웃소싱 계약은 물론 준법감시(유동성, 리스크 관리) 및 수탁자 책무와 같은 문제를 준수하는지 감독

※ AFM : 이해 관계자에게 정보제공의 의무를 잘 수행하는지 감독
 : 감독내용 - 적시성, 이해 가능성 및 내용과 관련한 엄격한 요구 사항

13




네덜란드 기업연금제도

개혁논의 - 2000년대 이후 재정안정화 개혁

- ✓ 재정검증체계 개혁 (2006, 2015)
- nFTK (nieuw Financieel Toetsingskader, 2015)
 : 적립률 및 기금 적립 회복기간의 개혁
- ✓ 2019년 개혁
- 수급연령 상향 (AOW에 일치)
- 균일정책 폐지
- DB -> CDC로의 개혁 등
 : 인구고령화 등으로 DB 적립률 유지 불가능

14



호주 기업연금제도

호주의 다층노후소득보장제도 체계

	1주(柱, pillar) : 공적연금	2주 : 기업연금	3주 : 개인연금
3층 (추가 소득보장)			○ 자발적 사적연금
2층 (이전 소득유지)		○ 기업연금 (Superannuation) (강제가입, 보험료)	
1층 (빈곤완화)	○ 기초연금 (Age Pension) (자산조사, 조세)		

15

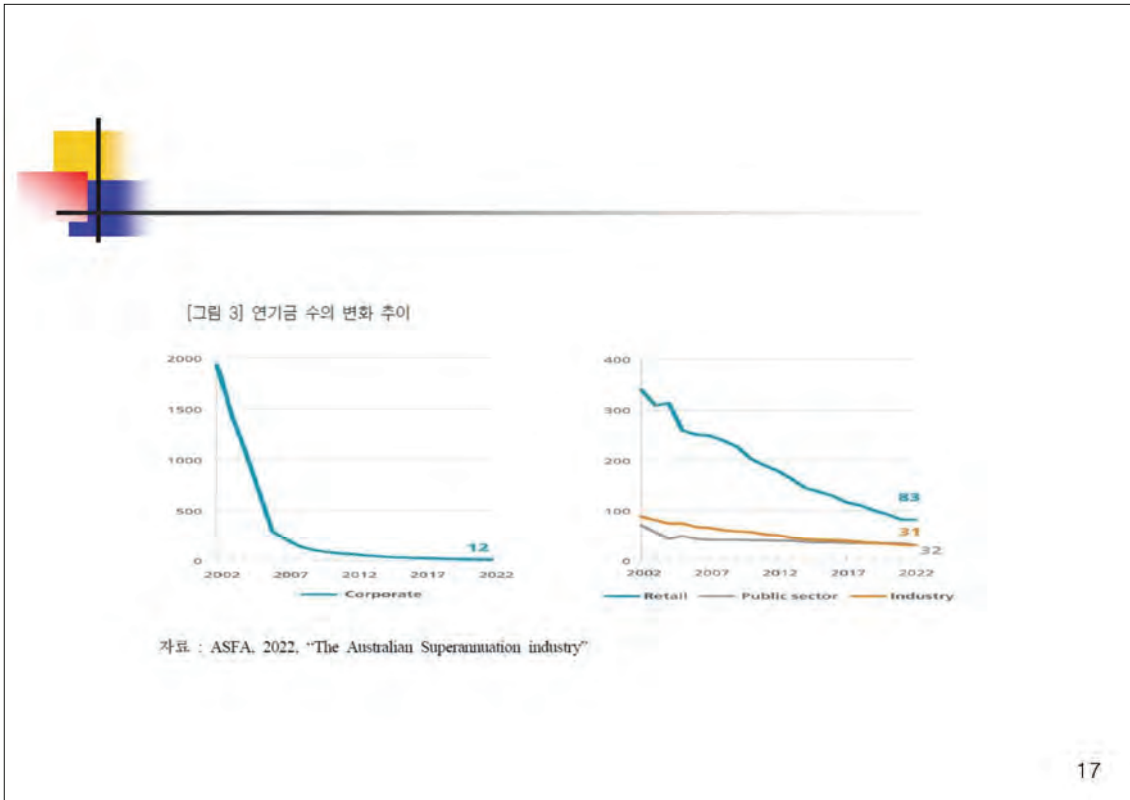



호주 기업연금제도

호주 연기금 유형 - 기금형, DC 중심

- ✓ 비영리기금 - 기업형 기금 Corporate fund, 공공부문 기금 Public sector fund, 산업형 기금 Industry fund, 자산관리 기금(Self-Managed Super Funds)
- ✓ 영리기금 - 소매형 기금(Retail funds)
- ➔ 규모의 경제를 이루기 위해 연기금 간 통합

16






호주 기업연금제도

가입

- ✓ 의무가입
 - :18세 이상, 월소득 \$450 이상인 근로자 &18세 미만, 월소득 \$450 이상이고 주 30시간 이상 근로 하는 근로자
 - ➔ 2022년 7월부터 월소득 \$450의 기준이 폐지
- ◆ 보험료
 - ✓ 사용자가 의무 기여율 전액 부담, 근로자 자율적 추가 기여 가능
 - ✓ 현재 10.5%, 2023년 7월부터 11% 2025년까지 12% 증가 예정
 - ※ 기여한도 연간 \$240,880이며, 그 이상 소득에 대한 보험료 기여 없음

19



호주 기업연금제도

감독체계

- ✓ 건전성과 영업행위 규제를 분리하여 운영
- ✓ (연기금의 재무건전성 감독) 호주 건전성 감독청(The Australian Prudential Regulation Authority, APRA)
- ✓ (소비자 보호를 위한 영업행위 규제) 증권투자위원회(Australian Securities and Investments Commission, ASIC)

※ APRA : 펀드의 거버넌스, 투자 관리, 보험 및 아웃소싱 계약은 물론 준법감시(유동성, 리스크 관리) 및 수탁자 책무와 같은 문제를 준수하는지 감독

※ ASIC : 개인 금융 조언을 제공하는 펀드 및 서비스 제공업체에 대한 공개 요구 사항, 불만 처리 및 라이선스를 포함하여 퇴직연금 시스템의 소비자 보호 등을 담당

20




호주 기업연금제도

- ◆ 개혁논의 - 2011년 Strong Super 개혁
 - ✓ (배경) 2008년 금융위기 후 기업연금 수익률 폭락
 - ✓ (내용) Super System Review 위원회 설치 → 투자성과에 부정적 영향을 미치는 요인 : 가입자 인식부족, 부적절한 공시, 사후관리 미흡, 높은 운영비용, 상품의 복잡성 등 → 정부의 관리 하에 운영되는 디폴트 옵션의 필요성 → MySuper 도입
 - ※ MySuper는 비용 효과적인 상품 설계를 유도하기 위해 APRA의 인가 필요
 - ✓ APRA가 MySuper 인가를 위하여 제시한 최저 요건

21

- 단일 분산 투자 전략(권고 1.6(a) 및 1.7(c));
- 다음의 내용을 포함하여, 불필요하거나 과도한 수수료에 대한 제한
 - 개인 투자상품 및 단체보험 관련 수수료 금지
 - 펀드매니저에게 성과보수를 지급하는 새로운 기준
 - 신규 회원에게 부과되는 입회비 금지
 - 종료 수수료 (exit fees limited to cost recovery)
 - 수탁자에게 지불할 수 없는 전환 수수료 (switching fees)
- 쉬운 영어로 작성된 표준화된 보고 요건
- 모든 유형의 보험료 기어를 가능하게 하는 요건(권고 1.7(b))
- 옵트아웃 방식으로 제공되는 사망보험 및 장애보험

22



호주 기업연금제도

- ✓ (의무) 연기금 수탁자들은 본인들이 지정한 MySuper 상품의 핵심성과를 공시(MySuper Product Dashboard)
- 목적 : 상품의 투명성을 제고
- 공시 내용 : 목표 수익률, 과거 수익률, 목표 수익률과 과거 수익률 간 비교, 투자 리스크 수준, 수수료 및 기타 비용

23

[그림 3] MySuper Product Dashboard 공시 사례(the AustralianSuper MySuper Balanced investment option)

Return
Ten year average annual return of 9.14% as at 30 June 2022.


Return target
For the timeframe 2022-2031, it is to outperform (after fees and taxes) an average annual return above CPI of 3.8% over the medium to long term. Future returns aren't guaranteed, so this is only a prediction.

Level of investment risk
High Standard Risk Measure Band 5). Expectation of a negative return approximately five out of every 20 years.

The risk level of an investment option can change based on the investment timeframe. See Explanation of terms on the next page for more information on investment risk.

Statement of fees and other costs
\$447 per year.

Comparison between return target and return



Year	1 year return	10 year average return	Moving average return target
2013	15.47%	~8.5%	~8.5%
2014	13.72%	~8.5%	~8.5%
2015	10.70%	~8.5%	~8.5%
2016	-1.20%	~8.5%	~8.5%
2017	12.28%	~8.5%	~8.5%
2018	10.92%	~8.5%	~8.5%
2019	8.49%	~8.5%	~8.5%
2020	0.29%	~8.5%	~8.5%
2021	20.20%	~8.5%	~8.5%
2022	-2.97%	~8.5%	~8.5%

<https://www.austliansuper.com/compare-us/mysuper-dashboard>

24



결론 및 시사점

시사점

- ✓ 네덜란드
- 연대성 - average pay DB, 프렌차이즈 AOW
- 준 의무가입
- 효율적인 행정 - 엄격한 관리 감독
- 비영리
- DB → CDC

25



결론 및 시사점

시사점

- ✓ 호주
- 시장 경쟁 - IDC
- 의무가입
- 강한 규제 - 엄격한 관리 감독 (MySuper)
- 투명한 정보 공개
- DB → IDC (디폴트옵션)

26

2023.6.2. 한국사회정책학술대회

해외 조기노령연금 개혁동향 및 시사점*

유현경(국민연금연구원)

* 본고는 김혜진·신승희·유현경(2022). 조기노령연금 개선방안 연구. 국민연금연구원 정책보고서(발간예정)의 일부를 수정 보완하였음.

목차

- I. 서론
- II. 해외 조기노령연금 운영현황
- III. 해외 조기노령연금 개혁 동향
- IV. 시사점

I. 서론

- 국민연금 조기노령연금
 - 가입기간이 10년 이상인 자가 소득이 있는 업무에 종사하지 않는 경우, 노령연금 수급개시연령 5년 전부터 신청가능
 - 조기노령연금액은 감액을 연 6% 적용
- 국민연금 조기노령연금의 변화
 - 1999.1.1부터 조기노령연금 수급을 위한 최소가입기간 20년에서 10년으로 변경
 - 2007.7.23.부터 감액을 연 5%에서 연 6%로 변경
 - 소득이 있는 업무의 기준이 A값과 B값을 통해 산정하는 것에서 각종 소득이 A값을 초과하는 경우로 변경
 - 노령연금 수급개시연령이 2013년부터 5년마다 1세 씩 상향조정되면서 조기노령연금 수급개시연령 변경

3

I. 서론

- 해외 주요국의 조기노령연금 변화
 - 지난 30년 동안 주요국의 공적연금제도에서는 조기은퇴를 억제하는, 즉 조기노령연금 수급을 억제하는 방향의 정책을 시행해왔음.
 - 최근 몇몇 국가에서는 장기가입자나 특정 직업 종사자를 위한 조기노령연금제도를 도입하거나 조기노령연금을 확대하는 조치가 시행됨
 - 이 외에도 조기노령연금 수급에 대한 패널티를 낮추거나, 기존에는 없던 새로운 방식의 조기노령연금제도를 도입한 국가들도 있음.

4

Ⅱ. 해외 조기노령연금 운영현황

2. 세부 운영 내용

- 조기노령연금 수급을 위한 가입기간요건이 노령연금 수급을 위한 가입기간요건과 동일한 국가
 - 캐나다 CPP: 최소 1년 이상 보험료 납부
 - 일본 국민연금 및 후생연금: 가입기간 10년
 - 스위스 노령유족연금(AHV): 최소 1년의 기여
 - 미국 OASDI: 최소 10년(40 크레딧)의 가입기간

7

Ⅱ. 해외 조기노령연금 운영현황

2. 세부 운영 내용

- 조기노령연금을 장기가입자에게 허용하는 국가
 - 오스트리아 소득비례연금: 다양한 조기노령연금을 운영하는데, 장기가입자에게만 허용
 - 독일 소득비례연금: 35년 이상 가입기간
 - 스페인 소득비례연금: 35년 이상 가입기간
 - 벨기에 소득비례연금: 42~44년 가입기간
 - 룩셈부르크 기초연금 및 소득비례연금: 최소 480개월 가입기간
- 이 외
 - 프랑스 소득비례연금, 핀란드 소득비례연금, 이탈리아 NDC

8

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 지난 30년 동안 해외 공적연금에서는 조기은퇴를 억제하는, 즉 조기노령연금 수급을 억제하는 방향의 정책을 시행해왔음(Hinrichs, K., 2021)..
 - 1970년대 이후 서유럽에서는 조기은퇴가 대폭 확대되었는데, 높은 실업률을 완화하기 위한 수단으로 시행되었음(Mirkin, 1987).
 - 그러나 공적연금의 지출이 크게 증가하고, 인구 고령화가 진행되면서 공적연금의 재정적 지속가능성에 대한 문제가 지속적으로 제기되었음.
 - 이에 따라 근로기간을 연장하고, 고령자가 더 오래 일할 수 있는 방향으로 연금개혁이 이루어졌음.
 - 많은 유럽의 국가들이 조기퇴직을 가능하게 했던 복지정책들을 철회하고 근로를 더 오래할 수 있도록 인센티브를 제공하는 정책을 도입하였음(Qvist, 2021).
 - 특별 조기노령연금제도 폐지, 노령연금 수급연령 상향조정, 조기노령연금 수급 시 패널티 강화, 연기연금 수급 시 증액을 증가 등의 조치를 취하였음.

9

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 최근에도 공적연금 재정안정성을 위해 조기노령연금 수급을 억제하는 방향의 개혁 진행
 - 이집트: 2020년 1월 1일부터 새로운 법률 시행, 2025년부터 조기노령연금 수급을 위한 최소 가입기간을 240개월에서 300개월로 변경
 - 카타르: 2022년 4월 개혁법 승인, 조기노령연금 수급을 위한 최소 연령을 40세에서 50세로 상향조정, 조기노령연금에 적용되는 감액률을 2%에서 2.5%로 증가 예정
 - 스페인: 2022년 1월 1일부터 새로운 법률 시행, 가입기간에 따라 분기별로 조기노령연금 감액률이 달라졌으나, 2022년부터는 가입기간과 정상수급연령 도달 전 기간에 따라 월 기준으로 감액률이 달라지도록 설계.

10

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 그러나 이러한 조기노령연금의 수급을 억제하는 방향의 정책은 형평성 문제를 일으킬 수 있고, 가시적인 연금삭감으로 인식되어 가입자의 반감으로 이어지기도 함 (Hinrichs, K., 2021).
- 근로기간을 연장하는 정책에 대응할 수 있는 기회가 집단 간에 불균등하게 분배되어 있음. 즉, 연금수급연령이 상향조정되면 고된 노동을 하거나 위험한 작업 종사자들은 노령연금 수급연령까지 근로하는 것이 어려움.
 - 노동계층(working class)의 구성원이 다른 집단보다 더 일찍 은퇴하고 덜 자발적으로 은퇴하는 것으로 나타남. 건강악화, 일자리 질 등의 은퇴 압력(push)이 사회 집단 간 불균등하게 분포되어 있다고 보았음(Radl, 2013).
- 또한 조기노령연금의 수급의 억제를 위해 노령연금 수급연령을 높이는 것은 가입자들이 이전 세대의 연금수급자에 비해 불리해지고, 기득권을 빼앗긴다고 인식함.

11

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 이에 따라 많은 국가에서는 장기근로한 가입자나 특정 직업에 대하여 노령연금 수급연령보다 더 이른 연금수급연령을 적용하는 등의 개혁을 시행하였음(Natali, Spasova, & Vanhercke, 2016).
 - 장기가입자를 위한 조기노령연금제도 도입: 이탈리아, 독일, 아일랜드, 덴마크
 - 고된 직업 종사자를 위한 조기노령연금제도 도입: 네덜란드, 덴마크
- 또한 이탈리아, 루마니아 등 몇몇 국가는 조기퇴직을 위한 새로운 방식을 도입하거나, 예정되어있던 연금 수급연령 상향조정 일정을 연기하거나, 관련 법안을 완전히 철회함으로써 광범위한 불만에 대응하였음 (Hinrichs, K., 2021: 414).
 - 새로운 조기노령연금제도 도입: 이탈리아, 루마니아
 - 예정되어있던 연금수급연령 상향조정 일정 연기: 네덜란드, 아일랜드
 - 연금수급연령 관련 법안 완전히 철회: 폴란드

12

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 사례 1: 독일 - 장기가입자를 위한 조기노령연금 (Altersrenten für besonders langjährig Versicherte)
- 독일에서는 고령 근로자를 조기에 노동시장에서 퇴출하는 정책을 시행해왔음
 - 1970년대 이후 조기은퇴 관련 정책이 확대되었는데, 경기침체와 실업률 증가 시기에 다른 국가에 비해 상대적으로 규제가 심한 독일의 노동시장을 완화하기 위해 사용되었음 (Buchholz et al., 2013).
- 그러나 공적연금의 재정적 지속가능성 문제에 대응하기 위하여, 더 오래 일하고, 더 오래 기여하도록 하는, 즉 조기은퇴를 억제하는 방향의 정책이 도입되기 시작하였음.
 - 1980년대까지는 여전히 조기은퇴를 장려하는 방향이었으나, 1990년대에는 일부 조기은퇴 경로를 폐지하면서 조기은퇴 장려와 오래 일하는 방향의 정책이 혼재되었음 (Hofäcker & Naumann, 2015)
 - 2000년대부터는 더욱 조기은퇴를 제한하고 고령자의 근로를 장려하는 정책이 도입되었음. 특히 2007년 노령연금 수급연령을 상향조정하는 개혁을 단행하였음.

13

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 사례 1: 독일 - 장기가입자를 위한 조기노령연금 (Altersrenten für besonders langjährig Versicherte)
- 2007년 연금개혁에서 장기가입자를 위한 조기노령연금이 동시에 도입되었음.
 - 2007년 연금개혁에서 2012~2031년까지 노령연금 수급연령을 65세에서 67세로 상향조정하는 조치를 취하였음.
 - 이에 따라 노령연금 수급연령이 높아지는 2012년부터 시행되는 장기가입자를 위한 조기노령연금을 도입하였음.
- 이는 노령연금 수급연령 상향조정에 의해 가입자들이 겪을 수 있는 형평성 문제에 대한 대응으로 볼 수 있음.
 - 장기가입자를 위한 조기노령연금은 근로 기간이 매우 길고, 기여금을 납부한 기간이 길어 부담이 큰 가입자에게 특권을 부여하여하는 것으로, 가입자가 매우 오랜 기간 동안 보험료를 납부하여 매우 오랜 기간 동안 법정연금보험의 비용 조달에 기여했다는 사실로 이 제도를 정당화하였음. 이는 스트레스가 많은 직종에 종사하는 직원들에게도 어느 정도 적용된다는 사실에는 이의를 제기하기 어려움 (Bundestag, D., 2007: 1-2).

14

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 사례 1: 독일 - 장기가입자를 위한 조기노령연금(Altersrenten für besonders langjährig Versicherte)
- 2014년 장기가입자를 위한 조기노령연금의 수급연령이 조정되어 시행
 - 최소 45년의 가입기간이 있다면 1952년 출생자는 63세, 1953년~1957년 출생자 63세 2개월~63세 10개월, 1958년~1963년 출생자 64세~64세 10개월, 1964년 출생자부터는 65세에 노령연금을 감액 없이 수급가능
- 독일 공적연금 노령연금의 비교

	노령연금	조기노령연금	장기가입자를 위한 조기노령연금
수급 연령	66세(2023년)	63세	64세(2023년)
최소 가입기간	5년	35년	45년
감액률	-	연 3.6%	-

주: 독일의 노령연금 수급연령은 65세에서 67세, 장기가입자를 위한 조기노령연금 수급연령은 63세에서 65세로 점진적 상향조정이 이루어지고 있음. 따라서 출생연도에 따라 차이가 있음

15

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 사례 2: 덴마크 - 조기노령연금(Tidlig Pension, Seniorpension)
- 덴마크에서는 고령 근로자를 조기에 노동시장에서 퇴출하는 정책을 시행해왔음
 - 1979년 주로 육체노동자들의 재취업 기회를 열어주고, 실업률이 높은 시기에 젊은층의 일자리 확보를 위해 실업보험기금에서 운영하는 조기퇴직제도(efterløn) 도입(Bingley et al. 2004; Qvist, 2021)
- 그러나 인구고령화에 따른 공적연금의 재정적 지속가능성 문제에 대응하기 위하여, 더 오래 일하고, 더 오래 기여하도록 하는, 즉 조기은퇴를 억제하는 방향의 정책이 도입되기 시작하였음.
 - 2006년 연금개혁으로 2019년부터 노령연금 수급연령을 65세에서 67세로 상향조정
 - Efterløn의 조기퇴직연령도 상향조정, 조기퇴직기간도 2015년에서 2023년까지 5년에서 3년으로 단축. 또한 조기퇴직을 위한 가입기간 상향조정(25년→30년)

16

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 사례 2: 덴마크 - 조기노령연금(Tidlig Pension, Seniorpension)
 - 그러나 노령연금 수급연령이 상향조정되고, Efterløn의 수급요건이 강화되면서, 정부와 정당은 일찍 근로를 시작하고 육체적으로 힘든 직업을 가진 자들을 위한 조기퇴직경로를 도입해야 한다고 논의함
 - 2014년 도입되었던 노인장애연금(seniorførtidspension)는 지자체 심사를 통해 지급 되는데, 수급요건이 엄격하여 수급자가 매우 적다는 문제점이 제기되었음. 덴마크 의회는 2019년 12월 노령연금 수급연령보다 6년 먼저 수급가능하고, 중앙정부에서 심사하는 노인연금(Seniorpension)을 승인, 2020년 도입
 - 2019년 총선에서 사회민주당은 오랜시간 노동시장에 있었던 자는 조기퇴직할 권리를 가져야 한다는 공약을 내세웠고, 총선에서 승리함. 이후 2020년 정부(사회민주당), 인민당, 사회주의인민당, 적녹동맹이 합의하여 조기노령연금(Tidlig Pension) 도입

17

Ⅲ. 해외 조기노령연금 개혁 동향

- 사례 2: 덴마크 - 조기노령연금(Tidlig Pension, Seniorpension)
 - 노인연금(Seniorpension)
 - 최소 20~25년의 가입기간, 근로기간의 일부는 육체적 또는 정신적으로 힘든 업무, 가장 최근 직장에서 주당 15시간 근로할 수 없는 경우, 노령연금 수급연령보다 6년 먼저 수급 가능
 - 노령연금 수급연령에 도달하여 기초연금을 받기 시작하면 중단
 - 조기노령연금(Tidlig Pension)
 - 16세 이후 42년 근로 시 노령연금 수급연령보다 1년 먼저 수급 가능, 43년 근로 시 2년 먼저 수급 가능, 44년 근로 시 3년 먼저 수급가능.
 - 노령연금 수급연령에 도달하여 기초연금을 받기 시작하면 중단

18

IV. 시사점

- 지난 30년 동안 주요국의 공적연금제도에서는 인구 고령화가 진행됨에 따라 노인인구 비율이 높아져 공적연금의 지속가능성에 대한 문제가 제기되었고, 미래의 재정적 지속가능성을 위한 연금 개혁이 진행되었음
- 그러나 이러한 연금개혁으로 노후소득보장 수준이 낮아지고, 노인빈곤 문제가 부각되었음. 또한 노동시장의 변화로 비정형적인 고용형태가 많아짐에 따라 장기간의 저임금 노동자, 강제로 조기 퇴직을 하게 되는 자의 노후소득 안정성은 더욱 취약해졌음.
- 이러한 흐름에서 최근 장기 가입자나 특정 직업 종사자들을 위한 조기노령연금을 도입하거나 확대하고, 구조조정으로 조기 퇴직하는 자를 위한 조기노령연금이 신설되는 등의 경향이 나타난 것으로 파악됨.

19

IV. 시사점

- 국민연금의 조기노령연금제도는 주요국의 조기노령연금에 비해 수급요건을 충족하기 용이하고, 도입 이후 지속적으로 수급자 규모가 증가하고 있음.
- 이러한 조기노령연금 수급자 증가는 국민연금의 노후소득보장 기능을 약화시킬 수 있고, 고령자의 근로활동 유인을 위해 조기노령연금 수급을 축소하는 해외 주요 연금제도의 개혁 방향과는 상반된다는 의견이 있음.
- 그러나 최근 해외 공적연금의 조기노령연금이 노인 빈곤 문제를 해결하기 위한 방향의 개혁도 이루어지고 있다는 점을 고려한다면, 고령자의 조기퇴직과 노동환경과의 관계, 노동환경과 연금정책과의 관계를 종합적으로 고려하여 조기노령연금제도의 개선방안이 논의될 필요가 있음.

20

참고문헌

- Bingley, P., Gupta, N. D., & Pedersen, P. J. (2004). The impact of incentives on retirement in Denmark. In *Social security programs and retirement around the world: micro-estimation* (pp. 153-234). University of Chicago Press.
- Bundestag, D. (2007). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Volker Schneider (Saarbrücken), Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/5351 –
- Buchholz, S., Rinklake, A., & Blossfeld, H. P. (2013). Reversing Early Retirement in Germany: A Longitudinal Analysis of the Effects of Recent Pension Reforms on the Timing of the Transition to Retirement and on Pension Incomes. *Comparative population studies*, 38(4).
- Hinrichs, K. (2021). Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview. *Social Policy & Administration*, 55(3), 409-422.
- Hofäcker, D., & Naumann, E. (2015). The emerging trend of work beyond retirement age in Germany. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 48(5), 473-479.
- Mirkin, B. A. (1987). Early retirement as a labor force policy: an international overview. *Monthly Lab. Rev.*, 110, 19.
- Natali, D., Spasova, S., & Vanhercke, B. (2016). Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe: A study of national policies. European Social Protection Network (ESPN). Brussels: European Commission
- OECD(2021). Pensions at a Glance 2021.
- Qvist, J. Y. (2021). The working class and early retirement in Denmark: Individual push factors. *Ageing & Society*, 41(9), 2118-2142.
- Radl, J. (2013). Labour market exit and social stratification in Western Europe: the effects of social class and gender on the timing of retirement. *European Sociological Review*, 29(3), 654-668.

71

참고문헌

- www.ahv-iv.ch/p/3.04.e
- www.canada.ca
- www.cleiss.fr
- www.cnap.lu
- www.deutsche-rentenversicherung.de
- www.etk.fi
- www.gov.uk
- www.inps.it
- www.missoc.org
- www.nav.no
- www.nenkin.go.jp
- www.pensionsmyndigheten.se
- www.px.at
- www.seg-social.es
- www.service-public.fr
- www.sfpd.fgov.be
- www.ssa.gov

72



자유세션1-연금개혁

좌장: 이상은 (송실대학교 사회복지학부 교수)

발표 1. 국민연금 제5차 재정계산 결과에 대한 비판적 평가

발표: 정세은(충남대학교 경제학과 교수)

김종호(부경대학교 경제학과 교수)

토론: 양재진(연세대학교 행정학과 교수)

발표 2. 공적연금에서 미래세대부담을 보는 대안적 접근

발표: 남찬섭(동아대학교 사회복지학과 교수)

정세은(충남대학교 경제학과 교수)

토론: 은 석(덕성여자대학교 사회복지학과 교수)

발표 3. 국민연금기금 지배구조 개편 논쟁에 관한 비판적 분석

발표: 제갈현숙(한신대학교 사회복지학과 강사)

토론: 정창률(단국대학교 사회복지학과 교수)

국민연금 제5차 재정계산 결과에 대한 비판적 평가

한국사회정책학회 춘계학술대회 발표, 2023.06.02.

정세은 (충남대학교 경제학과)

김종호 (부경대학교 경제학과)

차례

1. 문제제기
2. 5차 재정계산의 주요 가정과 결과
3. 추계 방법론의 특징: 보수적 전망
4. 절대치 미적립부채 지표의 문제
5. 실질소득 증가와 부과방식비용률 재검토
6. 정책적 시사점.

1. 문제제기

- 국민연금 개혁 필요성에 광범위한 동의 형성. 그러나 개혁의 방향성에 대해서는 양분화.
- 재정추계보고서는 국민연금 수입과 지출의 흐름을 추정하고, 기금고갈이 언제 발생할지, 기금고갈 이후 미래세대 부담 보험료 수준이 얼마일지를 전망하였음. 이후 기금을 70년 후까지 유지하기 위해(그렇다면 미래세대 보험료 수준이 갑자기 급등하지 않아도 됨) 올려야 할 보험료 수준이 얼마일지 제시하고 있음.
- 본 발표는 5차 재정추계위원회의 추계결과(5차 재정계산, 2023)가 제기한 문제, 즉 2055년 기금이 고갈되고 보험료를 급하게 올려야 되는 상황에 어떻게 대응하는 것이 적절한가를 다루고자 함. 재정추계보고서는 기금을 70년후까지 고갈시키지 않기 위해서는 당장 보험료를 대폭 올리는 것을 제시했는데 기금을 무리하게 유지할 필요가 없고(그리고 기금축적을 위해 보험료를 당장 대폭 올리는 것은 부작용이 크기 때문에) 보험료를 서서히 올리고 향후 조세를 투입할 필요가 있음을 주장하고자 함.
- 이를 위해 재정추계 결과를 재검토하고 다음을 주장하고자 함. 첫째, 추정 모형이 보수적이기 때문에 실제 미래 재정은 전망치보다 양호할 가능성이 매우 높다는 점, 둘째, 일부 전문가들이 미적립부채 문제가 심각하다고 주장하지만 절대치로 제시되는 미적립부채 개념은 국민연금의 지출 측면을 과장할 우려가 있다는 점, 부채가 많다 적다는 기준이 있어야 하고 그것은 미래 생산능력이므로 미래 GDP 대비로 파악해야 함. 셋째, 기금고갈 이후 부과방식비용률이 급등하여 30%를 넘을 수 있을 것으로 제시되었는데, 현재의 부과방식비용률 계산 방법이 가입자들이 실제로 느끼는 체감 보험료율을 과장하는 측면이 있다는 점, 그리고 전체 소득이 아니라 보험료부과대상소득만을 기준으로 하는 명목 부담률이어서 전체 소득을 대상으로 하는 실질 부담률로 바라볼 필요가 있다고 제안. 그로부터 실제로 보험료부과대상소득을 넓힐 필요가 있음을 결론으로 제안.

3

2. 제5차 재정계산의 주요 결과

- 지난 3월 말 국민연금 재정추계 결과가 발표되었음. 주요 가정과 결과를 살펴보고자 함.
- 지난 4차와 비교하면 미래 출산율 전망이 크게 하락했음. 인구 가정에서 기대수명이나 국제순이동 요인의 영향보다는 출산율 전망의 영향이 클 수밖에 없음.

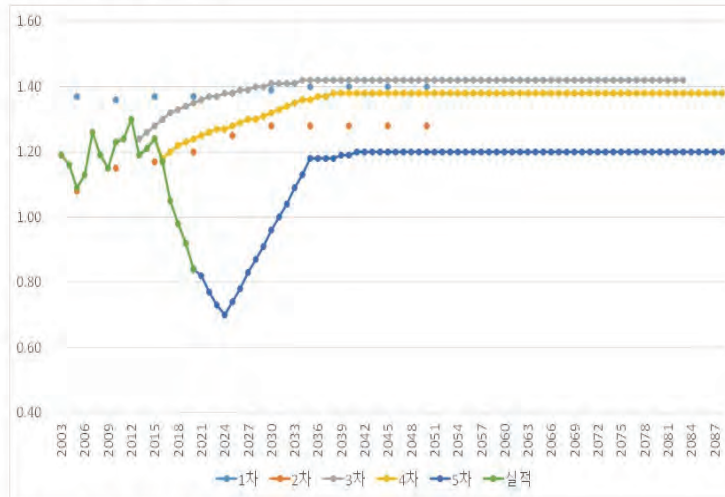
제4차 및 제5차 재정계산의 인구변동요인

구분		2023	2030	2040	2050	2060	2070
5차 재정계산	합계출산율(명)	0.73	0.96	1.19	1.21		
	기대수명(세)	84.3	85.7	87.4	88.9	90.1	91.2
	국제순이동(천명)	43	46	46	43	43	40
4차 재정계산	합계출산율(명)	1.27	1.32	1.38	1.38		
	기대수명(세)	83.9	85.2	86.9	88.3	89.5	90.5
	국제순이동(천명)	56	33	34	34	33	32

출처: 국민연금재정추계전문위원회(2023)

4

출산을 전망치 하향 조정



출처: 통계청 인구통계

18~64세 인구 전망치가 크게 줄고 노인 부양비 전망치는 크게 상향 조정(특히 45년부터)

구분	4차 재정계산					5차 재정계산				
	총인구	18세 미만	18~64세 (가)	65세 이상(나)	노인 부양비 (나)/(가)	총인구	18세 미만	18~64세 (가)	65세 이상(나)	노인 부양비 (나)/(가)
2025	52,610	7,706	34,396	10,508	30.6	51,448	6,615	34,247	10,585	30.9
2030	52,941	7,431	32,556	12,955	39.8	51,199	5,654	32,489	13,056	40.2
2035	52,834	7,187	30,471	15,176	49.8	50,869	5,088	30,492	15,289	50.1
2040	52,198	6,855	28,222	17,120	60.7	50,193	5,131	27,818	17,245	62.0
2045	51,051	6,367	26,505	18,179	68.6	49,030	5,300	25,394	18,335	72.2
2050	49,433	5,832	24,788	18,813	75.9	47,359	5,119	23,236	19,004	81.8
2055	47,430	5,417	23,439	18,574	79.2	45,152	4,616	21,771	18,765	86.2
2060	45,246	5,178	21,531	18,536	86.1	42,617	4,092	19,843	18,683	94.2
2065	43,024	5,003	19,748	18,273	92.5	40,069	3,670	17,997	18,402	102.3
2070	40,803	4,810	18,666	17,328	92.8	37,656	3,439	16,744	17,473	104.4
2075	38,631	4,561	17,815	16,255	91.2	35,377	3,397	15,520	16,460	106.1
2080	36,539	4,257	16,931	15,351	90.7	33,197	3,385	14,177	15,634	110.3
2085	34,534	3,961	16,223	14,350	88.5	31,081	3,255	13,384	14,441	107.9
2090	32,637	3,733	15,430	13,474	87.3	29,006	3,012	13,148	12,846	97.7

실질경제성장률과 실질임금상승률은 하향 조정. 경황률, 실질금리, 물가, 수익률 등은 변화 없음.

구분		23~30	31~40	41~50	51~60	61~70	71~80	81~추계 기간말	기간 평균
5차 재정 계산	실질경제성장률	1.9	1.3	0.7	0.4	0.2	0.2	0.3	0.7
	실질임금상승률	1.9	1.9	1.8	1.7	1.6	1.6	1.5	1.7
	실질금리	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3
	기금투자수익률	4.9	4.6	4.5	4.5	4.4	4.4	4.5	4.5
	물가상승률	2.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	경제활동참가율 ¹⁾	62.5 (71.6)	60.3 (73.6)	57.6 (75.6)	54.9 (74.3)	53.9 (74.5)	53.2 (75.5)	53.4 (75.7)	56.2 (74.5)
4차 재정 계산	실질경제성장률	2.2	1.4	1.0	0.8	0.5	0.6	0.6	1.1
	실질임금상승률	2.1	2.1	2.0	1.9	1.8	1.7	1.6	1.9
	실질금리	1.4	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1	1.3
	기금투자수익률	4.8	4.6	4.5	4.5	4.4	4.4	4.3	4.5
	물가상승률	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	경제활동참가율 ¹⁾	63.0 (72.4)	59.9 (73.6)	56.1 (74.1)	54.0 (74.9)	52.7 (75.9)	52.2 (76.4)	52.6 (76.8)	56.2 (74.6)

주 1) ()값은 생산연령인구(15~64세)의 경제활동참가율임

2) 제시된 경제변수 가정은 해당기간의 단순평균이며, 기간평균은 4차 재정계산은 '18~'88년, 5차 재정계산은 '23~'93년 기간 평균임

노인부양비 증가로 인해 제도 부양비도 크게 증가. 특히 2050년 이후 크게 증가

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
제도부양비(5차 전망)	24.0	36.4	62.9	95.6	125.4	138.3	143.1	128.1	119.6
제도부양비(4차 전망)	26.7 ¹⁾	35.01	62.7	91	116	123.6	121.9	119.5 ²⁾	

주 1) 2005년 2) 2085년

주요 전망 결과: 급여지출 추이 (GDP 대비 비중, %)

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
5차 재정계산	1.7	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	9.4	9.2	8.8
4차 재정계산	1.7	2.5	4.1	5.8	7.5	8.9	9.4	9.4	

주 : 추계기간은 4차 재정계산 2018~2088년, 5차 재정계산 2023~2093년

- 제도부양비 전망치는 4차에 비해 크게 악화되었지만, 은퇴인구가 수령하는 급여지출 규모는 4차에 비해 큰 변화가 없음. 가장 큰 차이를 보이는 해가 2050년이지만 그때에도 0.5%포인트 증가에 그침. 노인 인구 규모는 이미 결정되어 있고 일단 은퇴한 계층의 급여액은 실질기준으로 변하지 않기 때문임으로 보임.

주요전망 결과: 수지적자 시점 및 기금소진 시점은 4차와 비교하여 크게 달라지지 않음.

구분	최대적립기금 시점	수지적자 시점 ¹⁾	기금소진 시점
5차 재정계산	2040년(1,755조원)	2041년	2055년(△47조원)
4차 재정계산	2041년(1,778조원)	2042년	2057년(△124조원)

주 1) 수지적자 시점은 당년도 지출이 총수입(보험료수입+기금투자수익)보다 커지는 시점임. ()값은 적립기금 규모

주요전망 결과: 부과방식비용률은 4차와 비교하여 2050년부터 크게 증가하기 시작. 2080년은 5.4%p 차이

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
5차 재정계산	6.0	9.2	15.1	22.7	29.8	33.4	34.9	31.7	29.7
4차 재정계산	6.3	9.0	14.9	20.8	26.8	29.7	29.5	28.8	

주: 부과방식비용률은 부과대상 소득 총액 대비 급여지출 총액 비율로 산출

70년 후 기금을 유지하기 위해서 필요한 보험료율 수준 (필요보험료율)

보험료율 인상시점 ¹⁾	재정목표(추계기간 말 ²⁾ 기준) 시나리오					
	적립배율 1배 ³⁾	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율 유지(적립배율)	
5차	2025년	17.86%	18.08%	18.71%	19.57%	20.77% (14.8)
	2035년	20.73%	21.01%	21.85%	22.54%	23.73% (11.7)
4차	2020년	16.02%	16.28%	17.05%	18.20%	20.20% (17.3)
	2030년	17.95%	18.27%	19.25%	20.22%	22.20% (14.0)

주: 1) 보험료율 인상시점은 재정계산 수행 시점 및 단계적 인상 가능성을 고려하여 최소기간 2년을 가정(4차 '20년, 5차 '25년)하여 재정추계전문위원회에서 설정

2) 4차 재정계산은 2088년, 5차 재정계산은 2093년 기준

그러나 70년후까지 기금을 고갈시키지 말아야 한다는 것에는 합의된 바 없음. 수지를 맞추는 것이 필요하지만 그것이 기금을 유지하는 것일 필요는 없음.

3. 추계 방법론의 특징: 보수적 전망

- 국민연금의 재정추계는 여러 개의 모듈로 되어 있음. 인구 전망, 거시 전망, 기금운용수익률 전망 모듈은 추계모형 모듈과 독립적으로 작동하여 그 모듈에서 도출된 주요 변수 전망치들이 연금 추계모형에 결합되어서 보험료 수입과 급여 지출 전망이 이루어지는 구조임.
- 그러나 이 모듈들이 완전히 독립적인 것은 아님. 인구 전망 모듈로부터 도출된 인구 변수는 거시 모듈에 들어가 경제활동참가율 추정과 결합하여 거시 변수 추정치에 영향을 미침. 그리고 이 거시 변수들은 기금운용 수익률 전망 모듈에 들어가서 수익률 변수에 영향을 미침.
- 이후 인구 전망, 거시 전망, 기금수익률 전망치들이 추계모형에 투입되어 연금재정 전망을 결정함. 인구 전망은 거시 전망이나 기금수익률 전망에 인영향을 미칠뿐 아니라 보험료 수입 및 급여 지출 추계모형에서는 국민연금 가입자와 수급자를 결정함. 인구 전망의 영향이 크다는 것을 알 수 있음.
- 한편 인구전망이 거시변수에 영향을 미치는 정도도 결정적이라고 할 만함. 거시 전망은 실질 GDP, 임금상승률, 금리, 물가상승률 전망치를 도출하여 추계모형에 투입하는 것임. 그런데 실질GDP는 총요소생산성, 취업자, 자본량에 의해 결정되는데 총요소생산성은 매우 단순한 방식으로 결정되며 자본량은 취업자수와 총요소생산성에 의해 결정됨. 취업자가 인구전망 및 경황률에 의해 결정되므로 인구 및 경황률 전망이 GDP를 결정하는 정도는 매우 크다는 것을 알 수 있음. GDP 증가율 전망치가 결정되면 이로부터 실질임금증가율이 결정됨.

추계 모듈	입력변수	출력변수
제도		보험료율, 급여조건, 납부예외자비율, 징수율 등
인구	출산율, 사망률, 국제이동률	인구수
거시	인구수, 경제활동참가율, 실업률	GDP, 물가상승률, 임금상승률, 금리,
가입자	인구수, 경제활동참가율, 가입률	가입자 수
가입기간별 가입자	가입자수, 대기자수, 이동률, 납부예외자비율, 징수율	가입기간별 가입자 수, 가입기간별 대기자수
연금보험료	가입자수, 평균소득, 보험료율, 납부예외자비율, 징수율, 임금상승률	보험료 수입

추계 모듈	입력변수	출력변수
급여 지출	기본연금액	평균소득, 가입기간 가중치, 기본연금액, 반환일시금액
	노령연금	가입자수, 대기자수, 사망률, 기본연금액, 물가상승률
	장애연금	가입자수, 장애발생률, 사망률, 기본연금액, 물가상승률
	유족연금	가입자수, 대기자수, 노령연금, 수급자수, 장애연금, 수급자수, 사망률, 유유족률, 기본연금액, 물가상승률
	중복급여	중복급여 대상자수, 평균급여액, 물가상승률
반환일시금	가입자수, 사망률, 유유족률, 반환일시금액	노령연금 수급자 수, 급여액
투자수익 및 기금	보험료수입, 급여지출, 기금투자수익률	반환일시금 수급자 수, 급여액
		투자수익, 적립기금

- 실질금리와 기금투자수익률은 4차와 5차 재정계산에서 거의 비슷한 수준으로 전망되었으며, 물가상승률은 중앙은행의 통화정책에 의해 결정된다고 가정하기 때문에 중앙은행의 목표 물가상승률로 가정함. 중앙은행의 목표 물가상승률은 변함이 없으므로 물가상승률 전망치도 4차와 5차 전망치가 다르지 않음.
- 따라서 국민연금 재정추계와 관련해서는 출산율, 경황률, 중요소생산성 변수 가정이 핵심적임. 그런데 이 변수들 전망 방식이 보수적이라는 점을 지적하지 않을 수 없음. 특히 경황률은 다른 국가들, 그리고 일본의 사례를 보면 매우 느리게 증가하는 것으로 전망되었으며, 경제성장률을 결정하는 또 다른 중요한 변수인 중요소생산성과 자본량 전망도 매우 단순하게, 그러나 보수적으로 전망되었음.
- 이종화(2023)은 "물적자본 축적, 물적자본과 노동의 대체 정도, 인적자본 축적률과 기술진보율 등 다른 요소들이 지속적인 성장에 중요하고 매우 중요하다. 2050~2060년에 연평균 GDP 증가율은 0.2~1.5%, 일인당 GDP 증가율은 1.5~2.9%의 값을 갖는 것으로 추정되었다. 한국 경제가 기술 진보, 노동력의 질적 향상, 물적자본 투자에 힘쓰고 부족한 노동을 자본과 기술로 대체할 수 있으면 높은 성장경로를 따라 지속 발전할 수 있다"고 분석. 따라서 5차 재정추계에서의 거시전망은 중위 전망이라기보다 하한선 전망치라고 볼 수 있음. 그런데 이 연구에서 인구 및 경황률 증가는 고려하지 않고 있어서 이것까지 포함하면 미래 경제성장률은 더욱 높아질 수 있음.
- 이러한 가정변수들 이외에 국민연금 제도와 관련된 변수들(광의의 제도변수들)도 국민연금 재정수지를 결정하는데 재정계산 차수가 누적되는 과정에서 추계모형을 개선 및 보완하고 있어 분석 모형이 문제를 안고 있을 가능성은 낮음.

- 중요소생산성 전망 방법
- 미래 중요소생산성 증가율을 어떻게 전망할 것인가는 과거의 생산성 변동을 어떻게 설명할 것인가와 관련됨. 중요소생산성을 잔차로 측정할 후 이를 어떻게 설명할 것인가가 중요함
- 문제는 중요소생산성을 결정할 것으로 기대되는 요인들, 예를 들어 1인당 GDP, 무역자유도, 법제 및 재산권 보호, 금융, 노동, 기업활동 규제 등)을 가지고 한국의 중요소생산성 증가율을 설명하고자 회귀분석을 했을 때 유의미한 추정결과를 얻기 어려운 것으로 나타남(신석하 외, 2013)
- 이에 KDI는 하락 추세를 받아들이고 우리 경제의 중요소생산성 증가율이 과거 실적치의 추세보다 낮은 수준을 보임을 전제하는 것이 최선이라고 판단하였음
- 첫째, 경제가 성숙단계에 도달함에 따라 일부 자연스러운 현상으로 간주
- 둘째, 향후 1인당 근로시간의 감소, 단기간 근로자의 급속한 증가, 생애주기에서 생산성이 감소하는 고령인구의 증가하는 추세 등. 따라서 향후 동일한 숫자의 근로자가 일하더라도 산출량은 줄어들 수밖에 없다고 가정
- 중요소생산성이 하락할 것이라고 전제하고, 그 하락 속도에 대해서는 4차에서는 중요소생산성이 미래 1.2%로 빠르게 수렴하는 것으로, 5차에서는 1.0%로 빠르게 수렴하는 것으로 결정하였음.

제5차 재정계산에서 총요소생산성 증가율이 1.0%로 빠르게 수렴할 것으로 전제하는 이유는, OECD 회원국 중 한국의 1인당 GDP 순위를 감안하면 한국의 TFP 상승률을 상위 50~75% 내외의 수준으로 설정할 수 있으며 위의 표의 전체기간 평균을 고려하여 총요소생산성이 1% 수준으로 전제함

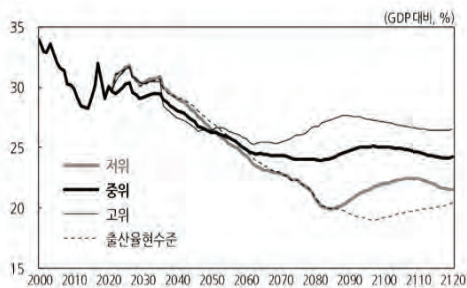
- 그러나 이렇게 미래를 전망한 것은 객관적인 근거가 있는 것은 아님. 문제는 2010년대 들어서 한국의 생산성이 매우 하락하고 있는 것인데, 이를 설명하지 못한 상태로 안전하게 낮은 수준으로 가정을 하고 있음
- 그러나 고령화가 진행됨에 따라 일하는 사람들의 생산성이 더욱 중요해지고 있으며 기술을 활용하여 생산성을 높이는 변화가 빠르게 일어나고 있음.

	OECD					G7	한국
	Min	25%	50%	75%	Max		
1981~1990	-1.5	0.3	1.0	1.5	3.8	1.2	3.8
1991~2000	-0.3	0.9	1.2	1.9	3.2	1.1	1.9
2001~2010	-0.9	0.2	0.4	0.8	2.1	0.2	1.7
2011~2019	-0.9	0.3	0.6	0.9	2.8	0.5	0.7
평균	-0.9	0.4	0.8	1.3	3.0	0.7	2.0

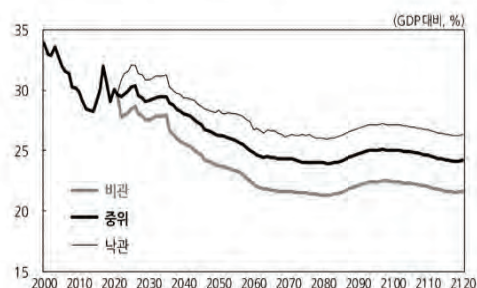
● 자본스톡 전망 방법론의 특징

● 자본스톡 전망 방법론의 핵심은 노동공급의 감소와 총요소생산성 증가율 둔화가 자본수요를 줄여 자본축적을 둔화시킨다는 가정임. 이것을 받아들인다면 GDP를 결정하는 세 요소 중 노동공급과 총요소생산성 변수가 자본스톡 변수를 결정하게 되는 것이고 투자의 자율성을 사라지는 셈.

● 그러나 위의 가정과 달리 투자는 노동공급이나 생산성과 독립적으로 결정되어 GDP를 결정할 수 있음.

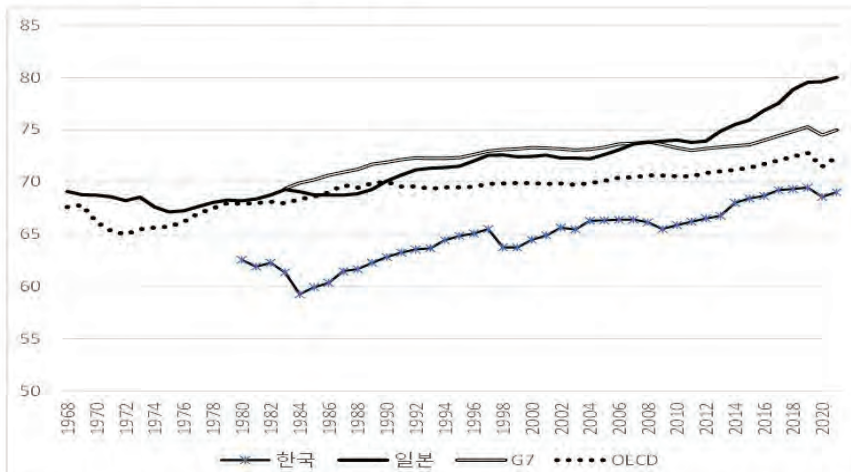


인구 시나리오에 따른 투자율 전망 (제5차)



총요소생산성 전제에 따른 투자율 전망 (제5차)

● 주요 선진국들의 15~64세 인구의 경제활동참가율



고령화가 심각한 일본은 최근 경황률이 80%에 육박. 우리나라는 현재 70%인데 5차 재정계산에서는 서서히 상승해서 2040년대에 76%에 이를 것으로 전망. 고령화 속도에 비하면 상당히 느린 속도.

4. 절대치 미적립부채 개념의 문제(왜곡된 재정평가지표)

조선일보, 2023.03.09.

“국민연금 개혁 지금 못하면 70년후 1500조 빚 물려줘”

연금 개혁 논의 지지부진하자 전문가들, 잠재부채 공개 촉구

정확한 규모가 공개되지 않다 보니 현재 미적립부채 추정치는 기관마다 천차만별이다. 2016년 기준으로 한국납세자연맹은 558조원, 보건사회연구원은 약 1500조원으로 추산한다. ‘558조원’은 국민연금공단이 앞으로 수급자들에게 줘야 할 금액(연금총당부채)에서 이미 적립된 기금과 앞으로 거둬들일 금액을 뺀 금액이다. ‘1500조원’은 연금총당부채에서 현재 적립된 기금만 제외한 수치다.

- 미적립부채란 “정부의 연금 약속은 채무처럼 미래 비용과 동일한 방식으로 예산추계에 포함되지 않는 미래의 비용을 갖고 있다”라는 생각에 근거, 미래 암묵적/잠재 비용을 현재가치로 환산하여 부채로 제시.
- 그러나 이 개념을 사용하는 캐나다나 미국의 사례를 보아도 다른 지표를 도출하기 위한 수단으로서 사용할 뿐 ‘미적립부채’ 자체를 전면에 내세워 부채 규모를 강조하지 않고 있는데 국내 일부 전문가들과 언론이 이를 부각시키고 있음.
- 또한 미적립부채를 산출하는 여러 방법론이 있는데 국내 일부 전문가들이 선호하는 방법론은 부채규모를 과장하고 기금의 중요성을 강조하는 것. 즉 미래 보험료수입의 흐름을 고려하지 않고 부채를 산출하고 절대액으로 발표.



• 2058-2088까지 연간 연금지출액은 GDP의 7.0% - 9.4%임. 같은 기간 보험료 수입은 GDP 2.5% 정도. 따라서 연간 적자액은 GDP의 4.6%-6.6%임.

21

- “충”암묵부채로서의 미적립부채를 절대치로 제시하는 것은 국민연금의 긍정적 측면을 보지 못하게 하고 부채로 인식하게 하는 왜곡된 효과를 야기할 것임. 그리고 부채는 나쁜 것이라는 일반적인 인식으로 인해 이를 줄여야 한다는 생각을 가질 수 있는데 국민연금과 같은 암묵적 부채를 모두 갚아야 한다는 것은 최적이 아님.
 - 암묵적 부채를 모두 청산할 이유는 없음. 중요한 것은 미래의 보험료율이 연금제도가 지속가능하지 않게 되는 지점까지 연금 가입을 약화시키지 않도록 너무 오르지 않게 하는 것임.
 - 연금지출의 긍정적인, 편익은 상당함
 - 연금 급여는 청장년기와 노년기의 소득 편차(개인의 시점간 소득재분배)를 낮춰 소비 평탄화 (consumption smoothing)에 기여함으로써 국민의 후생을 높임
 - 소득재분배 기능이 고려된 우리나라의 연금 급여는 개인간 소득재분배에 기여
 - 노년층의 빈곤 방지에도 기여
 - 노년층의 높은 평균소비성향으로 인해 연금 급여는 소비 증가를 통한 경제활력 제고에도 기여
- ➔ 연금지출은 개인과 사회 전체의 후생 증진에 기여

22

5. 실질소득 증가와 부과방식 비용을 재검토

동아일보, 2023.04.01.

- "2060년 월급의 34% 국민연금 내야"...MZ세대 부담 커진다
 - 제5차 재정계산, 초저출산 시나리오하 '60년 부과방식비용률 34.4%
 - 사업장가입자는 법정 보험료율의 반을 급여에서 의무 납부, 지역가입자는 법정 보험료율 납부
 - '초저출산' 시나리오를 명시하지 않음
 - 보험료 납입 주체를 명시하지 않음, '월급'이 아니라 '월 소득'이 정확
 - MZ는 누구? M('80~'00년대 초), Z('90년대 중반~'10년대 초), 2000년 생은 '60년에 가입자가 아님

동아일보, 2023.03.31.

- 2060년 월급 400만원중 137만원 국민연금 내야
 - 부과방식비용률을 가장의 월급(월 소득) 400원에 적용

조선일보, 2023.03.31.

- '초저출산' 지속되면 2070년에 월급 42% 국민연금으로 내 노인부양
 - 왜 2070년? 최악의 인구시나리오 기준 부과방식비용률 42.0%, 납입 주체 미명시

YTN, 2023.03.31.

- 초저출산 계속 땀 국민연금 적자 4배...2070년에 월급 5분의 1 납부할 수도
 - 월급 5분의 1, 사업장가입자의 보험료율은 부과방식비용률의 절반인 21.0%
 - 국민연금 적자 4배, 의미는? '55년 기금 소진 연말 연금 적자, 기본가정 47조, 초저출산가정 207조

23

- 부과방식비용률: 특정 연도, **급여지출총액/부과대상소득총액**
 - (부과식 혹은 적립식과 상관없이, 혹은 현재 기금이 어느 정도 축적되어 있는지와 상관없이) 급여지출액을 보험료 수입으로만 충당한다고 할 때) 가입자가 부담해야 하는 보험료율
 - GDP 대비 급여지출: 특정 연도, **급여지출총액/GDP**
 - 우리나라 사회/경제 전체가 부담해야 하는 국민연금의 지출부담 크기
 - 부과방식비용률과 GDP 대비 급여지출 비교
 - 4차와 5차 비교, '60년과 '70년 부과방식비용률은 각각 3.0%p와 3.7%p 상승; 반면 GDP 대비 급여지출은 '60년 0.2% 상승, '70년 0.1%p 하락하여 5년 전과 유사
- 국가경제의 부담 정도는 그대로인데, 가입자 부담정도는 증가한 것. 어떻게 평가?

구분	부과방식비용률			GDP대비급여지출			GDP대비보험료부과대상		
	(1)			(2)			소득(=(2)/(1))		
	'60년	'70년	'93년	'60년	'70년	'93년	'60년	'70년	'93년
4차 재정계산, 기본가정	26.8	29.7	-	7.5	8.9	-	28.0	30.0	-
5차 재정계산	기본가정	29.8	33.4	29.7	7.7	8.8	25.8	26.3	29.6
	초저출산	34.3	42.0	42.1	8.3	10.0	11.2	24.2	23.8

24

- 보험료 부과대상 소득이 GDP에서 차지하는 비중은 약 30%인데, 5차 재정계산에서는 2050년~2080년까지 크게 낮아졌다가 다시 2088년에 30% 가까이로 돌아온 것을 확인할 수 있음.
- 이 변수가 부과방식비용률 계산에서 매우 중요한 역할을 하는데, 재정추계보고서에서는 이에 대한 구체적인 정보를 찾을 수 없음.

<표 2> 국민연금 보험료 부과대상 소득의 규모 (GDP 대비 %)

	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088
2차 (2008년)	29.8	30.2	31.0	29.7	30.3	30.8	-
3차 (2013년)	30.9	31.6	32.8	32.0	33.8	34.5	-
4차 (2018년)	27.8	27.8	28.2	28.0	30.0	31.7	32.7
5차 (2023년)	29.3	29.1	27.8	25.8	26.3	26.9	29.0

출처: 제2차 재정계산(2008); 제3차 재정계산(2013); 제4차 재정계산(2018); 제5차 재정계산(2023b).

25

- 추측해 본다면, 보험료 부과대상 소득이 작은 첫번째 이유는 GDP의 30%는 고정자본소모와 생산및수입세로서 보험료 부과소득에서 원천적으로 제외되기 때문임.
- GDP의 70%는 피용자보수와 기업및재산소득으로 구성되어 있는데 고정자본비용자보수 전체와 기업및재산소득 중 일부(사업소득)를 합한 것이 보험료부과대상 소득일 것임. 기업 및 재산소득은 법인소득, 사업소득, 이자, 배당, 임대소득으로 구성되어 있는데 이 중 사업소득과 임대소득이 자영업자 소득이 될 것임. 기업 및 재산소득 중 얼마가 사업소득일지 확실하지 않은데 1/3 정도라고 한다면 GDP의 55%는 보험료부과대상소득이 될 수 있음.

GDP의 분배구조

계정항목	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
피용자보수	42	43	43	44	45	45	45	45	46
기업및재산소득	30	29	28	28	27	27	27	27	26
고정자본소모	18	19	19	19	19	19	19	18	19
생산및수입세(공제) 및 보조금	9.9	9.8	9.6	9.3	9.3	9.4	9.6	9.6	9.5

출처: 한국은행 홈페이지 경제통계 국민계정 데이터에서 추출

26

- 그런데 왜 30%로 보험료부과대상소득이 훨씬 작을까?
- △ 지역연금 대상자, △국민연금 가입자 중 보험료 소득 상한 이상 소득분 △지역가입자 중 납부예외자와 미징수자 △ 60세 이상 인구 중 생산활동을 하는 자 등이 제외될 것이고, △ 자영업자의 소득 과소보고도 그 이유가 될 것임.
- 예를 들어 보험료 소득상한으로 인해 줄어드는 보험료부과대상소득은 GDP의 6%정도일 것.
- 국민연금공단의 국민연금공단의 '2023년 1월 기준 국민연금 통계'의 소득구간별 가입자 현황에서 소득상한 제한을 받는 개인은 가입자 중 12.8%. 소득구간별 단순 평균을 이용해 2023년 1월 말 기준 가입자 월평균 소득을 계산하면 277만원.
- 2021년 국세청 발표, 상위 10% 평균 연봉 1.29억 → 월급여 1,075만원. 상한이 없다면 이 계층의 평균 소득이 1,075만원으로 증가 → 이것을 포함해서 가입자 평균 임금소득을 구하면 330만원으로 19.0% 증가, 그러면 GDP 30%의 19%가 증가했다고 보면 GDP대비 6%p 보험료 부과대상 소득에 편입. 거꾸로 보험료 부과 소득 상한이 있는 것이 보험료 부과대상 소득의 규모를 줄이는 원인이 되었을 것임.
- 부과방식비용률이 핵심적인 지표인데 그 구성요소인 보험료부과대상 소득이 왜 GDP의 30%밖에 되지 않는지, 그리고 미래에 이것이 왜 줄어드는지 정확한 메커니즘을 재정추계보고서가 담고 있지 않은 것이 문제임. 재정 건전성의 평가지표로서 이 두 지표의 추세에 차이가 존재하는데 두 지표의 의미와 차이가 존재하는 이유를 명확히 밝히고, 혹시 일부에게 과도한 부담이 간다면 이를 교정하는 개혁 혹은 개선 방향에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 바람직

- 이와는 독립적으로, 현재의 부과방식비용률이 실제 가계의 부담을 과장하는 면이 있음.
- 부과방식비용률은 국가통계상 노동소득(임금소득+기업주가 내는 보험료) 대비 전체 보험료로 계산되는데, 실제로 임금근로자가 체감하는 보험료는 임금소득 대비 근로자분 보험료이므로 공식 부과방식비용률의 절반 정도라고 볼 수 있음.
- 기업주가 내는 보험료는 이윤을 기반으로 하므로 이를 고려하여 노동소득 뿐만 아니라 자본소득까지를 소득으로 포괄해서 부과방식비용률을 구해볼 필요가 있음. 이렇게 되면 부과방식비용률이 줄어들 것인데 실제 보험료 부담을 근로자와 고용주가 나누어진다는 점에서 근로자가 체감하는 보험료율에 가까울 것임.
- 이것은 조세에서 실효세율에 가까운 개념이 될 것임. 조세의 경우 명목세율은 과표기준으로 구하지만 실효세율은 원래의 소득을 기준으로 구함. 국민연금은 상한선이 존재하여 보험료부과소득이 마치 과표기준으로 역할을 하고 있고 이것을 기준으로 하면 부담률이 매우 커지지만, 실효적 부담률을 구하고자 한다면 원래의 노동소득 및 자본소득 전체를 대상으로 하는 것이 맞을 것임.
- 따라서 노동소득과 자본소득 전체를 대상으로 보험료 부담률을 구해볼 필요가 있음.
- 한편 미래에 경제성장률은 매우 느려지지만 생산 인구가 빠르게 줄기 때문에 18~64세 경활인구의 소득이 전체 경제성장률보다 빠르게 증가해서 보험료를 부담할 능력이 커지는 것을 고려할 필요가 있음. 다른 한편으로는 60세 이상 인구 중에서 생산활동을 하는 인구가 전체 경활 인구에서 차지하는 비중이 더욱 커지는데 이들이 보험료부과대상소득이 기반을 줄이는 문제도 고려할 필요가 있음. 전체 경활인구에서 65세 이상 계층이 2023년 11%에서 2088년 28%로 급증하게 됨.

인구구조의 변화와 경찰 인구에서 은퇴계층이 차지하는 비중의 변화

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
총인구(만명)	5,156	5,120	5,019	4,736	4,262	3,766	3,320	2,983	2,782
18~64세(만명)	3,501	3,249	2,782	2,324	1,984	1,674	1,418	1,322	1,295
경찰인구(A)	2,402	2,336	2,100	1,743	1,472	1,254	1,071	998	978
경찰률	0.69	0.72	0.76	0.75	0.74	0.75	0.76	0.76	0.76
65세 이상(만명)	950	1,306	1,725	1,900	1,868	1,747	1,563	1,350	1,201
경찰인구(B)	288	461	580	613	622	573	505	395	348
경찰률	0.30	0.35	0.34	0.32	0.33	0.33	0.32	0.29	0.29
경찰인구/총인구	0.52	0.55	0.53	0.50	0.49	0.49	0.47	0.47	0.48
18~64세 경찰인구/총인구	0.47	0.46	0.42	0.37	0.35	0.33	0.32	0.33	0.35
65세 이상 경찰인구/총인구	0.06	0.09	0.12	0.13	0.15	0.15	0.15	0.13	0.13
A/(A+B)	0.89	0.84	0.78	0.74	0.70	0.69	0.68	0.72	0.74

29

첫번째 추정 (단순한 가정)

노인 및 비노인 경찰인구 노동소득 동일, 18세 이상 인구 자본소득 동등하게 공유한다고 가정.
 주요 결과: 18~64세 경찰인구 필요보험료율이 5차 재정추계 부과방식비용률과 비슷. 2088년 18~64세 경찰인구의 보험료 납부 후 소득은 2023년보다 여전히 2배 많음. 그런데 65세 이상 경찰인구의 소득이 많다는 것도 알 수 있음.

	2023(A)	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088(B)	B/A
1인당 GDP(만원)	4,325	4,969	5,768	6,554	7,580	8,751	10,127	11,545	2.67
1인당 국민소득(만원)	3,028	3,478	4,038	4,588	5,306	6,126	7,089	8,082	2.67
경찰인구 1인당 노동소득	3,773	4,139	4,914	5,995	7,019	8,209	9,710	11,248	3.0
18세 이상 인구 1인당 자본소득	1,228	1,368	1,574	1,800	2,055	2,360	2,763	3,158	2.6
18~64세 경찰인구 평균소득	5,000	5,507	6,488	7,795	9,074	10,569	12,473	14,406	2.9
18~64세 인구 평균소득	3,816	4,344	5,284	6,297	7,263	8,509	10,094	11,650	3.1
연금급여총액(GDP 대비 비중, %)	1.7	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	9.4	9.2	5.4
연금지급총액(조원)	38	69	127	196	249	290	316	317	8.4
65세 이상 인구 1인당 급여액(만원)	399	526	738	1,029	1,332	1,660	2,022	2,347	5.9
65세 이상 비경찰인구 평균 소득(만원)	1,627	1,894	2,312	2,830	3,386	4,020	4,785	5,505	3.4
65세 이상 경찰인구 평균소득	5,399	6,033	7,226	8,825	10,406	12,229	14,495	16,753	3.1
65세 이상 인구 평균소득	2,770	3,355	3,964	4,764	5,724	6,713	7,923	8,796	3.3
18~64세 경찰인구 1인당 부담액(만원)	158	294	606	1,122	1,690	2,313	2,952	3,174	20.1
18~64세 경찰인구 부담액/노동소득	4.2	7.1	12.3	18.7	24.1	28.2	30.4	28.2	24.0
18~64세 경찰인구 부담액/전체소득	3.2	5.3	9.3	14.4	18.6	21.9	23.7	22.0	18.9
18~64세 경찰인구 보험료 납부 후 노동소득	3,615	3,845	4,308	4,873	5,329	5,896	6,758	8,074	2.2
18~64세 경찰인구 보험료 납부 후 노동소득+ 자본소득	4,842	5,213	5,882	6,673	7,384	8,256	9,521	11,231	2.3

30

그러나 노인가구(65세 이상), 비노인가구(18세~64세 미만)의 소득 수준이 동일할 수 없음.
근로소득, 사업소득 및 자산 규모 비교(만원, 가금복 2022자료, 균등화)

	근로소득		사업소득		재산소득		자산		유보유자 평균(만원)			평균 자산액 (만원)	
	보유	미보유	보유	미보유	보유	미보유	보유	미보유	근로 소득	사업 소득	근로소득+사업소득 가중평균		
노인가구	48%	52%	34%	66%	86%	14%	100%	0%	노인가구(A)	1,564	1,221	1,166	35,796
비노인가구	87%	13%	48%	52%	88%	12%	100%	0%	비노인가구(B)	3,591	1,695	2,300	33,472
									B/A	0.44	0.72	0.51	1.07

- 은퇴계층이 증가하는 것이 보험료 부과대상 소득을 얼마나 줄일까?
- 이는 노동소득과 자본소득이 노인 및 비노인 가구 간에 어떻게 분배되는지를 알아야 함.
- 모든 가구가 자산을 보유하고 있고 평균자산액은 노인가구와 비노인가구 비슷. 노인가구와 비노인가구의 평균자본소득은 동일하다고 가정.
- 노동소득은 근로소득 및 사업소득의 일부인데, 가중 평균한 소득의 격차를 사용하고자 함. 노인가구의 평균 노동소득이 비노인가구 소득의 50%로 가정.
- 매우 단순한 가정임에 주의.

두번째 추정 (노인 및 비노인 가구 근로소득 차이)
1인당 GDP, 국민소득 및 연령 및 경활 여부에 따른 1인당 평균소득(보험료 납부 및 급여 수령 전)

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	B/A
실질 GDP(조원)	2,230	2,544	2,895	3,104	3,231	3,296	3,362	3,444	1.54
실질 국민소득(조원)	1,561	1,781	2,027	2,173	2,261	2,307	2,354	2,411	1.54
노동소득 (국민소득의 65%) (조원)	1,015	1,158	1,317	1,412	1,470	1,500	1,530	1,567	1.54
자본소득 (국민소득의 35%) (조원)	546	623	709	761	791	807	824	844	1.54
1인당 GDP (만원)	4,325	4,969	5,768	6,554	7,580	8,751	10,127	11,545	2.67
1인당 국민소득(만원)	3,028	3,478	4,038	4,588	5,306	6,126	7,089	8,082	2.67
18세 이상 인구 1인당 자본소득(만원)	1,228	1,368	1,574	1,800	2,055	2,360	2,763	3,158	2.57
18세~64세 경활인구 1인당 노동소득(만원)	3,986	4,510	5,510	6,891	8,244	9,736	11,563	13,106	3.29
65세 이상 경활인구 1인당 노동소득(만원)	1,993	2,255	2,755	3,446	4,122	4,868	5,781	6,553	3.29
18~64세 경활인구 평균소득(노동+자본소득)	5,214	5,879	7,084	8,692	10,298	12,096	14,326	16,264	3.12
18~64세 평균소득 (경활율 약 74%)	3,962	4,611	5,734	6,969	8,171	9,652	11,493	13,053	3.29
65세 이상 경활인구 평균소득(노동+자본소득)	3,221	3,624	4,329	5,246	6,177	7,228	8,545	9,711	3.02
65세 이상 평균소득 (경활율 32%)	1,832	2,165	2,500	2,912	3,427	3,957	4,631	5,075	2.77

2023년에 비해 2088년이 되면 1인당 국민소득은 2.6배 정도 커지는데, 18~64세 경활인구 3.19배, 18~64세 전체인구 3.29배 소득이 커짐을 알 수 있음. 몇 배인가도 중요하지만 증가폭도 작지 않음을 알 수 있음.

필요보험료 납부 및 급여 지급 이후

	2023(A)	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088(B)	B/A
연금급여총액(GDP 대비 비중, %)	1.7	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	9.4	9.2	5.4
연금지급총액(조원)	37.9	68.7	127.4	195.6	248.8	290.0	316.1	316.8	8.4
65세 이상 인구 1인당 급여액(만원)	399	526	738	1029	1332	1660	2022	2347	5.9
65세 이상 비경활인구 평균소득(만원)	1627	1894	2312	2830	3386	4020	4785	5505	3.4
65세 이상 경활인구 평균소득(만원)	3620	4150	5067	6276	7508	8888	10567	12058	3.3
65세 이상 인구 평균소득	2228.9	2690.5	3238.5	3941.5	4758.9	5617.1	6653.4	7422.1	
18~64세 경활인구 평균 부담액(만원)	158	294	606	1122	1690	2313	2952	3174	20.1
18~64세 경활인구 평균 부담액 /노동소득(%)	4.0	6.5	11.0	16.3	20.5	23.8	25.5	24.2	20.3(%p)
18~64세 경활인구 부담액 /노동소득 및 자본소득(%)	3.03	5.00	8.56	12.91	16.41	19.12	20.61	19.52	16.5(%p)
18~64세 경활인구 보험료 납부 후 노동소득(만원)	3828	4216	4904	5769	6554	7422	8611	9932	2.6
18~64세 경활인구 보험료 납부 후 노동소득+자본소득(만원)	5,056	5,585	6,478	7,570	8,609	9,783	11,374	13,089	2.6
18~64세 경활인구 보험료 납부 후 평균소득	3854.3	4400	5276.2	6127.6	6917.6	7919.7	9264.3	10656	2.8

- 현재의 부과방식비용률은 분모가 되는 보험료 부과기반 소득을 경제활동을 하는 개인들이 인식하는 실제의 보험료 부담 정도, 즉 자신이 절반을 내고 고용주가 절반을 낸다는 것과 다르게 계산되어서 인식상 혼란을 가져오는 측면이 존재함. 노동소득과 자본소득을 기준으로 해서 18~64세 경활인구의 부담률을 계산해보면 최대가 되는 2080년에 20% 정도임. 그리고 전체소득은 보험료를 납부하더라도 2023년에 비해 2088년에 2.6배가 되므로 실질 생활수준은 크게 향상됨. 1.6배 더 커지는 것이지만 2023년 실질소득 규모 자체가 컸기 때문에 생활수준이 매우 커지는 것임.
- 노동소득을 기준으로 결과를 살펴보자. 18~64세 경활인구의 전체 노동소득을 기준으로 필요보험료 부담을 구해보면 첫번째 추정보다 낮아지며 2080년 25% 정도로 나옴. 이것이 낮다고는 할 수 없지만 이렇게 보험료를 내더라도 보험료 부담 후 노동소득은 2023년~2088년 사이 2.6배가 됨. 역시 보험료를 납부하더라도 생활수준은 크게 향상된 것임. 이 기간 동안 1인당 국민소득이 2.6배 증가하므로 공정하다고 볼 수 있음.
- 한편 우리가 주목해야 할 것은 자본소득을 감안하면 65세 이상 인구의 평균소득이 상대적으로 빠르게 올라간다는 것임. 또한 65세 이상 경활인구의 평균소득이 높다는 점임. 이로부터 단기적으로는 보험료 부과대상소득(기준소득월액) 상한 상향 조정하는 방안을 통해 보험료 수입을 늘리는 것이 필요하겠지만, 65세 이상 경활계층도 능력에 맞게 기여할 수 있게 하는 것이 필요함. 현재로서는 65세 이상의 경활률이 크게 낮아지는 것으로 가정하므로 일자리 대책없이 수급개시 연령을 더 늘리는 것을 바람직하지 않을 것임. 수급개시연령 상한은 일자리 대책과 함께 진행되어야 하고, 그 외에 조세 투입을 늘리는 것을 적극 고려할 필요가 있음.

6. 정책적 시사점

- 첫째, 출산율과 경황률 등의 미래 전망치가 연금의 장기전망에 미치는 영향력이 큰데, 그러한 큰 영향력에 비해 이 변수들의 전망 방식이 최근의 추세를 연장하는 단순한 방식으로 이루어지고 있고 또한 그것을 매우 장기에 적용하고 있어서 문제임을 지적하였음. 특히 일본의 사례를 보면 고령화 심화 상태에서는 경황률이 매우 올라가는 것으로 나타났음.
- 둘째, 재정추계보서의 제안과 같이 보험료를 당장 대폭 올려서 기금고갈을 막으려는 시도는 외환위기 이후 기업소득에 비해 가계소득이 위축되어 온 것을 고려하면 가계의 소비 여력을 더욱 위축시킬 것이라는 점, 그리고 그러한 가계와 기업의 강제 저축 증가가 국내 실물 투자로 이어질 가능성이 낮다는 점에서 성장 자체에 부정적 충격을 미칠 수 있음. 마치 국가 재정 문제에서 재정건전성을 지키기 위해 재정준칙을 도입하고 재정적자를 줄이려는 정책이 경기불황을 장기화시키는 결과를 낳을 수 있는 것과 동일. 이러한 점에서 보험료를 올리더라도 서서히 올릴 필요가 있음.
- 보험료를 서서히 올려야 하는 또 다른 이유는, 미래 연금재정을 안정화시키는 가장 바람직한 정책은 출산율과 경황률을 올려 근본역량을 키우는 것인데, 이를 위해서는 재정투입도 필요하지만 가계 소득의 유지도 중요함. 보험료를 당장 대폭 인상하는 것은 가계 경제에 충격을 주는 것은 바람직하지 않음. 고소득가계는 대응능력이 있겠지만 저소득가계는 대응능력이 미약함. 어차피 출산율과 경황률이 오르지 않을 것이라고 가정하는 것은 더욱 무책임한 것이고, 국가는 당장은 증세를 통한 전반적인 복지 확대를 추구하여 사회안전망을 강화하여 출산율과 경황률 제고에 나서야 할 것임(현재 고소득가계는 이에 기여하도록 함).

35

- 이로부터 연금재정안정화와 관련하여 바람직한 개혁 방안을 제시한다면, 보험료를 올리되 상한선을 두는 점진적 인상(미래의 18세~64세 경황인구의 소득이 전체 GDP보다 빠르게 증가, 보험료 부담능력의 점진적 증가), 조세의 투입을 통해 보험료 부과소득의 범위를 넓히는 것(고령화로 인해 미래에는 65세 이상 경황인구가 많다는 점) 등이 필요함.
- 근본적으로 출산율과 경황률을 올리기 위해 노력하는 것이 무엇보다 중요함

참고문헌

- 제5차 재정계산 (2023a) (국민연금재정추계전문위원회, 제5차 국민연금 재정계산 재정추계결과, 2023.03).
- 제5차 재정계산 (2023b) (재정추계전문위원회, 국민연금 재정추계전문위원회 제22차 회의, 2023.04.14)

36

공적연금에서 미래세대부담을 보는 대안적 접근

한국사회정책학회 춘계학술대회 발표, 2023.06.02.

남찬섭 (동아대학교 사회복지학과)

정세은 (충남대학교 경제학과)

차례

- 서론
- 재정안정론의 주요 논리
- 내재적 재정불균형론 비판
- 미래세대부담론 비판
- 다층체계론 비판
- 결론에 대신하여: 국민연금 중심의 개혁
- 참고문헌

서론(1)

- 지난 20대 대선 후보경선 과정에서 연금개혁이 화두로 부상하였고 이에 따라 현 정부 출범 후 국회를 중심으로 연금개혁논의가 진행 중임
 - 작년(2022년) 11월에 국회연금개혁특위가 출범하고 그 산하에 민간자문위가 설치·운영
 - 국회연금개혁특위는 지난 3월에 1기 활동이 종료되고 2기 활동을 8월까지 연장하였으며 민간자문위 역시 활동시한을 연장하였고 이 과정에서 당초의 모수개혁에서 구조개혁으로 방향을 전환하였음
- 이러한 연금개혁논의는 그동안 한국사회에서 진행된 연금개혁논의의 연장선상에 있음
 - 연금개혁은 그 개혁의 방법을 기준으로 모수개혁과 구조개혁으로 구분할 수 있고, 개혁의 내용을 기준으로 보장성강화개혁과 재정안정개혁으로 구분할 수 있음
 - 그동안 한국사회에서는 '98년과 '07년 두 차례에 걸쳐 연금개혁이 진행되었는데 이 과정에서 보장성강화론과 재정안정론의 대립이 있었으며(실제 두 번의 개혁은 재정안정론의 입장이 우세하게 관철되어 급여 수준이 상당히 큰 폭으로 삭감되는 모수개혁으로 추진되었음)
 - 이러한 두 입장 of 대립은 '98년 제1차 연금개혁으로 도입되어 '03년부터 매5년마다 실시된 국민연금재정계산 및 그 재정계산결과에 따른 연금개혁안 마련 과정에서 계속 반복되어 왔음.
 - 특히 보장성강화론과 재정안정론의 입장 대립은 '13년의 제3차 재정계산 때 본격화하였고(정해식 외, 2020) 이 대립은 '19년 경제사회노동위원회(경사노위)의 연금개혁 논의과정에서도 이어졌으며 현재 진행 중인 국회연금개혁특위의 논의과정 및 제5차 국민연금 재정계산에 따른 연금개혁안 논의과정에도 이어지고 있음

3

서론(2)

- 이처럼 대립되는 두 입장은 공적연금으로서의 국민연금의 재정흐름에 대한 판단에서 근본적인 견해 차이를 보이며 이러한 견해 차이는 공적연금의 세대간 연대에 대한 해석의 차이로 이어짐
 - 재정안정론은 국민연금의 재정흐름을 국민연금이라는 제도 내부의 수입지출에 한정하여 바라보며 그에 따라 국민연금을 '내는 돈'보다 '받는 돈'이 많은 '저부담-고급여' 구조여서 근본적으로 수지불균형을 내재한 것이라고 보는(석재은, 2023; 오건호, 2021; 윤석명, 2007, 2023) 반면 보장성강화론은 제도내적인 재정흐름만이 아니라 제도외적인 재정흐름까지 종합적으로 고려할 것을 주장함(유희원·한신실, 2022)
 - 국민연금의 재정흐름에 대한 이와 같은 근본적인 견해 차이는 공적연금으로서의 국민연금이 구현하고자 하는 세대간 연대에 대해서도 근본적으로 다른 진단으로 이어짐. 즉, 재정안정론은 국민연금이 그에 내장된 근본적인 수지불균형으로 인해 후세대에게 끊임없이 노후부양부담을 전가하는 것이며 이는 특히 인구오너스 시대에 미래세대에게 엄청난 부담을 주는 부당한 제도라고 주장함. 반면 보장성강화론은 인구구조의 급변 및 그에 대한 대응의 시급성에 동의하면서도 세대간 부담과 편익에 있어서 이를 제도외적인 부담과 편익까지 종합적으로 고려하여 접근할 것을 주장함(정해식·주은선, 2015)
- 한국사회는 재정안정론의 프레임이 매우 강하게 관철되고 있는 데다 최근에 와서는 노동시장의 변화 등과 함께 청년세대의 어려움이 강조되면서 재정안정론의 프레임이 세대론 프레임과 결합하여 국민연금이 미래세대에게 부담을 전가한다는 시각이 훨씬 우세한 것이 현실임
- 이 글은 재정안정론이 주장하는 수지불균형론 및 미래세대부담론에 대해 비판적으로 고찰하고 연금이 가진 세대간 재분배가 기실은 계층간 재분배 문제라는 점을 보임으로써 세대간 연대는 곧 계층간 연대이자 재분배 문제라는 점을 주장하고자 함

4

재정안정론의 주요 논리

- 재정안정론자들의 주장도 논자에 따라 조금씩 차이가 있으나 기본적으로 다음의 논리를 공통적으로 가지고 있음(석재은, 2023; 오건호, 2021; 윤석명, 2007, 2023)
 - 내재적 재정불균형: 국민연금은 모든 계층이 낸 것보다 많이 받아가는 저부담-고급여(모든 계층에서 수익비가 '1' 초과)의 부담-급여 불일치 상태에 있어 내재적 재정불균형 내장 → 기본적으로 지속불가능
 - 그동안의 재정계산에서 보듯이 기금소진시 부과방식비용률은 30% 이상으로 올라갈 것으로 전망되며 이는 미래세대에게 엄청난 부담이자 연금제도의 지속불가능을 보여주는 지표
 - 제5차 재정계산에서 부과방식비용률은 2080년에 34.9%에 이를 것으로 추정됨(제5차 재정계산, 2023)
 - 인구구조 급변으로 이러한 모든 문제는 매우 급속도로 악화할 것으로 전망되며 이러한 악화는 피할 수 없는 사실이므로 이를 있는 그대로 받아들이고 시급히 재정안정개혁을 추진할 필요
 - 재정안정론은 국민연금의 재정불균형을 제도내에 내재된 사실로 전제하고 있는데 최근으로 오면서는 재정불균형보다는 인구구조 급변을 훨씬 더 크게 강조하는 경향을 보임
 - 국민연금의 소득대체를 인상을 일부 인정하기도 하지만 기본적으로 재정안정론자들은 국민연금의 소득대체를 인상보다는 크레딧 강화 등에 의한 가입기간 연장으로 급여수준을 상향하는 것을 더 선호하는 경향이며 국민연금 강화보다는 기초연금과 퇴직연금을 통한 다층체계 구축을 주장함
- 일부 개혁방안 - 크레딧 강화를 통한 가입기간 연장이나 저소득층 가입지원 등 - 에서 재정안정론과 보장성강화론이 의견의 근접을 보이기도 하나 그 방안에 접근하는 시각에는 차이가 있으며 더 근본적으로는 공적연금을 바라보는 시각에서 근본적인 차이가 있음

5

내재적 재정불균형론 비판(1)

- 국민연금이 내재적으로 재정불균형을 내장하고 있다는 내재적 재정불균형론은 공적연금에 관한 특정한 시각을 전제하는 것인데 그것은 공적연금을 저축으로 바라보는 시각임(공적연금 저축론)
 - 공적연금 저축론은 공적연금을 가입자가 납부한 보험료를 원금으로 하고 그것에 이식수입을 더하여 노후에 돌려받는 것으로 보는 것임
- 이러한 시각에 입각하면 가입자가 자신이 낸 돈보다 노후에 더 많은 돈을 찾아가는 것은 심각한 재정불균형으로 인식되며 이것이 공적연금이 재정불안정에 놓이게 되는 근본원인이 됨
 - 이는 이른바 수익비에서 드러나는데 국민연금은 모든 계층에서 수익비가 '1'을 초과하고 이는 결국 모든 계층이 낸 돈보다 많이 받아 감을 의미한다는 것임(이른바 '저부담-고급여' 구조)
 - 더욱이 국민연금은 제도 시행 초기 보험료율 3%에 소득대체율 70%라는 극단적인 재정불균형 상태로 설계되었고 그 후 두 차례에 걸친 연금개혁으로 소득대체율을 2028년까지 40%로 하향 조정토록 하였으나 보험료율은 여전히 9%에 머물러 재정불균형이 해소된 상태가 아니라는 것임
 - 이와 같은 내재적 재정불균형은 인구증가 시기에는 불균형을 안은 채로도 어느 정도 작동이 가능하나 인구감소 시기에는 작동 불가능하고 따라서 지속불가능하다고 주장함
 - 또한 재정안정론은 국민연금이 본격적인 급여개시 전에 두 차례나 급여수준을 삭감했다는 비판에 대해 그것은 인구구조 급변이라는 한국의 상황을 외면한 비판이라고 주장하며 인구문제를 감안하면 두 차례의 개혁에도 불구하고 재정불균형은 해소되지 않았을 뿐만 아니라 점점 심각해지고 있다고 주장함

6

내재적 재정불균형론 비판(2)

- 저축론에 기초하여 국민연금이 내재적 재정불균형을 가지고 있다는 재정안정론의 시각이 타당한 것인가에 대해 살펴보기 위해 공적연금의 목적과 이 목적을 달성하기 위한 수단에 대한 고찰로부터 논의를 시작해봄
- 공적연금의 목적은 무엇보다 노후소득보장이며 이 노후소득보장이라는 목적은 세 가지 목표로 구성됨(Barr, 2001; Barr and Diamond, 2008)
 - ①생애주기에 걸친 소비평탄화 (consumption smoothing) 실현; ②노후의 소득 및 부의 저하에 대한 보험 (insurance)의 제공 - 장수위험에 대한 보험 제공; ③빈곤방지 및 소득·부의 재분배
 - 이들 세 가지 목표는 서로 연관되어 있음. 예컨대, 소비평탄화 및 보험기능의 제공은 빈곤방지와 재분배에 기여할 수 있으며 반대로 빈곤방지와 재분배는 소비평탄화와 보험기능에 기여할 수 있음
- 이와 같은 노후소득보장이라는 목적을 달성하기 위한 방법은 크게 두 가지임
 - ①생산물을 노후의 소비를 위해 직접 저장하는 방법과 ②노후 소비에 대한 청구권을 획득하는 방법
 - 이 중 생산물 저장방법(①)은 비용이 많이 들고 불완전함(예컨대, TV나 주택 등은 저장할 수 있으나 미래에 가서 과거에 저장해둔 TV나 주택이 효용이 크게 저하할 수 있음. 또한 일부 재(財), 예컨대 서비스는 저장 불가능함) → 결국 노후소비에 대한 청구권을 획득하는 방법(②)만이 실현가능함
- 노후소비에 대한 청구권을 획득하는 방법은 다시 두 가지로 나뉨
 - ①경제활동기에 임금의 일부를 저축하여 자산을 적립하고 이를 미래의 생산물과 교환하는 방법(적립방식, 현실에서 공적연금은 완전적립이 불가능하며 부분적립방식임)
 - ②미래의 생산세대가 생산하는 재화를 배분받을 약속을 획득하는 방법(부과방식)

7

내재적 재정불균형론 비판(3)

- 재정안정론은 인구오너스 시대에 부과방식은 급격한 보험료 인상 혹은 급격한 급여수준 인가가 없이는 지속불가능하다고 주장하며, 따라서 보험료를 시급히 인상하여 재정불균형을 시정하고 기금적립 규모를 증가시켜 미래 연금급여지출 증가수요에 대비해야 한다고 주장(보험료를 인상 관련해서는 일본이나 독일처럼 인상에 상한을 두는 방안을 주장하기도 함)
- 하지만 연금은 결국 사람들로 하여금 퇴직 후에도 소비를 지속할 수 있게 하려는 것이며 따라서 퇴직한 사람들에게 중요한 것은 실물 소비이지 기금 그 자체가 아님(Barr, 2021; Barr and Diamond, 2008)
 - 기금을 아무리 많이 적립해도 퇴직 후 소비할 재화가 충분히 생산되지 않는다면 기금은 소용이 없음
 - 적립방식/부분적립방식/부과방식은 미래에 생산되는 산출물에 대한 소비청구를 조직하는 재정방식으로서, 재정방식이라는 면에서는 차이가 있지만 소비의 청구라는 면에서 본질적인 차이는 없다고 할 수 있음
 - 이런 점에서 개인차원에서는 노후로의 소비의 이연(移延)이 가능하지만 사회전체 차원에서는, 생산물의 직접적인 저장이 가능하지 않는 한(앞서 본 것처럼 직접적인 저장은 실제로 불가능함), 노후로의 소비의 이연은 존재하지 않음. 사회전체 차원에서는 언제나 생산세대와 퇴직세대가 공존하므로 생산세대와 퇴직세대 간의 산출(GDP)의 배분만이 존재함
 - 부과방식은 생산세대가 임금의 일부에서 보험료를 납부하고 이를 퇴직세대에게 직접적으로 지급함으로써 산출의 배분을 곧바로 수행하는 것이며, 적립방식은 퇴직세대가 경제활동기에 기금을 적립하고 이를 퇴직 후에 생산세대가 생산한 산출과 교환함으로써 산출의 배분을 이루어내는 것임(Barr, 2021; Barr and Diamond, 2008; Thompson, 1998). 부분적립방식은 이 두 가지가 혼합된 방식

8

내재적 재정불균형론 비판(4)

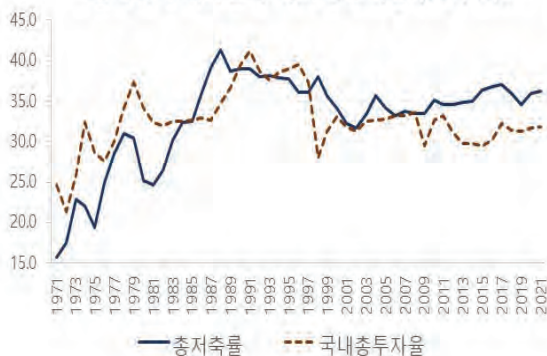
- 만일 인구고령화로 미래 퇴직세대의 규모가 증가하는데 미래생산세대의 산출(GDP)이 증가하지 않는다면 부과방식이든 적립방식이든 문제가 발생함
 - 부과방식에서는 미래의 생산세대는 높은 보험료 부담으로 소비가 감소하며, 퇴직세대는 인구고령화로 수자가 늘어나 연금급여가 삭감됨으로 인해 소비가 감소함
 - 적립방식에서는 인구규모가 증가한 퇴직세대가 자신들이 경제활동기에 쌓아둔 기금의 매각을 통해 미래 생산세대에게 청구하는 소비의 규모(즉, 퇴직세대가 기금을 미래생산세대에게 매각함으로써 누리고자 하는 소비의 규모)가 미래생산세대가 퇴직세대에게 배분하고자 하는 산출을 초과하고 이는 인플레이션을 초래하여 기금의 가치를 하락시켜 결과적으로 미래 퇴직세대의 소비를 감소시키게 됨
- 하지만 미래생산세대의 산출이 증가하는 경우에는 사정이 달라짐.
 - 산출이 증가하면 부과방식에서 미래생산세대는 보험료 인상을 충분히 감당할 수 있으며, 적립방식에서도 미래생산세대는 퇴직세대가 요구하는 기금의 매각을 충분히 감당할 수 있음(기금의 자산가치 하락이 발생하지 않음)
 - 따라서 중요한 것은 미래의 산출(미래의 생산성 향상)이지 기금적립 여부가 아님(Barr, 2021; Barr and Diamond, 2008; Thompson, 1998)
- 기금적립이 의미를 가지려면 그것이 생산능력 확대(생산성 향상)(으)로 이어질 수 있어야 하는데 이것이 가능하려면 ①기금적립이 저축증가로 이어져야 하고 ②저축증가가 투자증가로 이어져야 하며 ③ 투자증가가 산출증가로 이어져야 하는 세 가지 고리가 적절히 작동되어야 함

9

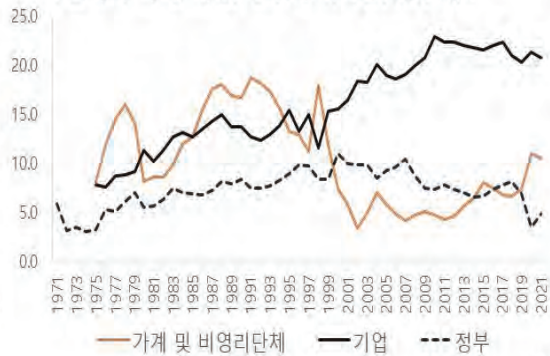
내재적 재정불균형론 비판(5)

- 첫째 고리인 '기금적립-저축증가' 경로는 만일 민간저축을 동일 규모만큼 감소시킨다면 거시경제 전체적으로는 아무 일이 발생하지 않게 됨. 개인의 저축이 국가를 통한 강제저축으로 바뀔 뿐임. 그러나 보통 완전히 대체되는 것은 아니고 일부 민간저축 감소로, 일부 소비감소로 귀결될 것임. 따라서 경제 전체의 소비는 줄고 저축이 증가하게 됨.
- 문제는 둘째 고리인 '저축증가->투자증가'임. 한국의 경우 외환위기 이후에도 투자가 GDP의 30% 정도로 작지 않았음에도 불구하고 국내 저축이 많아서 투자가 그에 비해 저조한 현상이 지속. 초과 저축은 해외에 투자되고 있음. 특히 기업저축이 많아서 저축이 많아져도 국내 투자가 늘기 어려움.

<한국의 총저축률과 국내 총투자율 (GDP, %)>



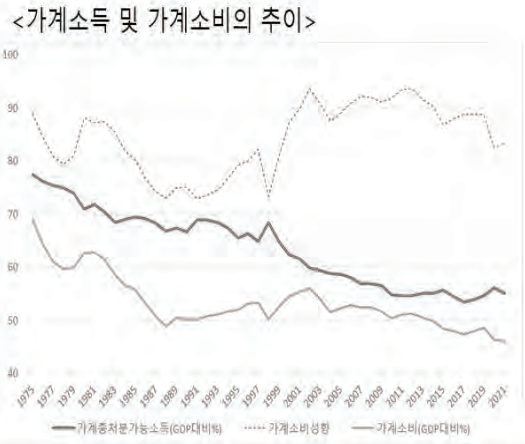
<한국의 가계, 기업, 정부의 저축률(GDP, %)>



10

내재적 재정불균형론 비판(6)

- 한편 보험료를 인상하여 기금적립규모를 증가시킬 경우 국내소비가 일부 위축되는데, '소비축소→기업 매출감소→경기부진→성장 위축'을 가져와 경기위축 요인이 됨. 과거 외환위기 당시 소득감소가 소비감소를 야기해왔다는 점은 분명함. 지금도 가계소비는 감소추세임(아래 그림 참조)
 - 연금보험료를 인상하여 그 인상된 보험료수입을 연금기금으로 적립해두게 되면 이는 현 노인들의 소득을 증가시키지 않으면서 현 생산세대의 가처분소득과 소비여력만 위축시켜 결과적으로 미래에 더 축소된 경제를 물려주게 될 수 있음.
 - 지금도 축적된 기금이 많은데 기금을 더 쌓기 위해서 보험료를 당장 대폭 인상하는 것은 거시경제적으로 바람직하지 않음.
 - 추후 연기금을 처분하여 연금을 지급하게 되면 해외투자분이 국내로 들어오게 되지만 이 경우 해외투자분의 수익률 불안정성의 문제, 해외투자분의 원화로의 전환에 따른 환위험 등도 감안해야 함
- 결국, 기금적립이 반드시 미래의 생산성 향상을 결과하리라 보장하기 어려움. 기금적립이 생산성 향상에 부정적일 경우 이것이야말로 미래세대에게 부담을 전가하는 것이 될 것임



미래세대부담론 비판(1)

- 재정안정론자들은 국민연금이 근본적인 재정불균형을 내장하고 있는데다 인구구조가 급변하고 있기 때문에 현세대가 시급히 보험료를 인상하여 재정불균형을 시정하지 않는 것은 미래세대로 부담을 전가하는 것이라고 주장(오건호, 2023; 윤석명, 2023)
 - 그러면서 국민연금 재정계산에서 계산되는 부과방식비용률을 강조하는데, 제5차 재정계산에서 부과방식비용률은 2080년에 34.9%에 도달할 것으로 추정되었음(제5차 재정계산, 2023a)
 - 하지만 2080년 연금지급총액은 GDP 대비 9.4%이며 이는 제4차 재정계산 때와 동일함. 즉 부과방식비용률은 수치가 증가했지만 GDP 대비 비용률은 변화가 없는 것임
 - 유럽국가들은 현재도 노인인구가 20%에 채 미치지 못하는 상태에서(OECD 국가들의 노인인구 비율은 평균 17.8%(21년) GDP의 10% 가량을 공적연금에 지출하고 있는데 노인인구가 47%에 달할 것으로 전망되는 2080년에 한국이 GDP의 9.4%를 부담치 못하리라 보는 것은 합리적이라 하기 어려움

<표 1> 부과방식비용률, GDP 대비 부과대상소득총액 비율, GDP 대비 비용률 추이

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093	
GDP 대비 부과대상소득 비율(GDP, %)	29.2	29.1	29.0	27.7	25.9	26.4	26.9	29.0	29.5	
부과방식비용률(%)	6.0	9.2	15.1	22.7	29.8	33.4	34.9	31.7	29.7	
GDP 대비 비용률(GDP, %)	5차	1.7	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	9.4	9.2	8.8
	4차	1.7	2.5	4.1	5.8	7.5	8.9	9.4	9.4	-

출처: 제5차 재정계산 (2023a; 2023b).

미래세대부담론 비판(2)

- 부과방식비용률과 GDP 대비 비용률이 크게 차이가 나는 것은 부과방식비용률이라는 지표가 제도부양비가 높아지는데도 불구하고 국민연금보험료를 계속해서 경제활동인구 가입자의 노동소득에만 부과한다고 가정하여 추정되는 값이기 때문임

★ 부과방식비용률 = $\frac{\text{급여지출총액}}{\text{보험료부과기반총액}} = \frac{\text{수급자수}}{\text{가입자수}} \times \frac{\text{평균급여액}}{\text{평균소득}} \approx \text{제도부양비} \times \text{실질소득대체율}$

- 그런데 보험료부과대상소득 즉, 보험료부과기반은 재정계산 차수에 따라 약간 경향성에 차이가 있음. 즉, 대체로 보험료부과기반의 GDP 대비 비율은 대체로 GDP의 30%정도인 상황에서 2차보다 3차가 높게 추정되고 그 다음 4차와 5차로 가면서 하락하는 경향을 보이는데 하지만 이는 2050년 이후가 그렇고 2030년과 2040년에는 3차>2차>5차>4차의 순임

<표 2> 국민연금 보험료 부과기반의 추이 (GDP 대비 %)

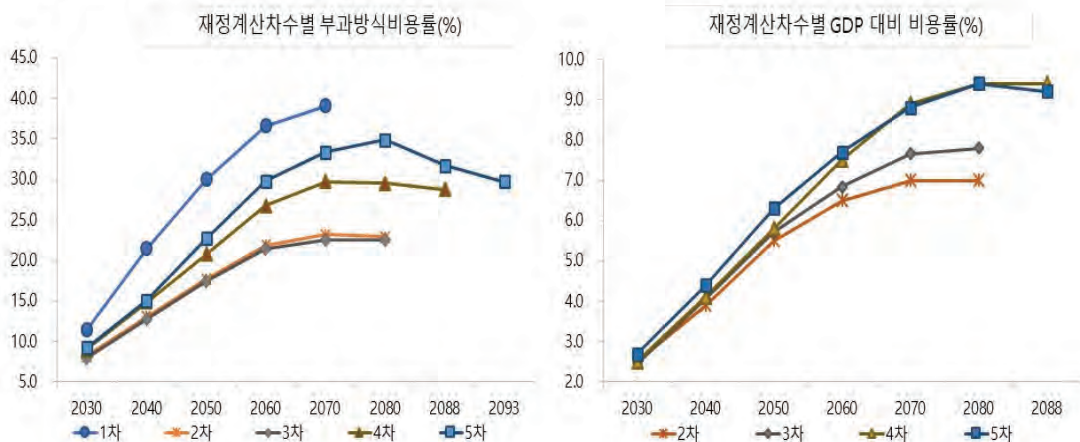
	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088
2차 (2008년)	29.8	30.2	31.0	29.7	30.3	30.8	-
3차 (2013년)	30.9	31.6	32.8	32.0	33.8	34.5	-
4차 (2018년)	27.8	27.8	28.2	28.0	30.0	31.7	32.7
5차 (2023년)	29.3	29.1	27.8	25.8	26.3	26.9	29.0

출처: 제2차 재정계산(2008); 제3차 재정계산(2013); 제4차 재정계산(2018); 제5차 재정계산(2023b).

13

미래세대부담론 비판(2)

- 재정계산 차수별 부과방식비용률과 GDP 대비 비용률의 추이를 보면 부과방식비용률에서는 2차와 3차 계산이 유사한 유형이고 4차와 5차는 크게 악화한 것으로 나타남. 하지만 GDP 대비 비용률로 보면 2,3차에 비해 4,5차가 악화하였지만 4차에 비해 5차가 악화하였다기보다 둘은 유사한 경향을 보인다고 보는 것이 타당함. 그리고 2~5차 계산 공히 2080년 이후 비용이 감소 추세를 보임. 이는 이 시기에 인구구조가 안정화될 수 있음을 시사



14

미래세대부담론 비판(3)

- 하지만, 재정안정론은 GDP 대비 비용률에는 거의 주목하지 않으며 부과방식비용률만 중시하는 경향
 - 그러나 GDP의 30% 정도에 불과한 소득에 보험료를 부과한다는 것을 전제한 부과방식비용률은 재정안정론이 염려하듯이 미래에 생산연령인구가 감소하고 따라서 보험료를 납부할 수 있는 인구가 감소하는 상황에서 적절한 지표라 보기 어려움
 - 만일 부과방식비용률이 가리키는 대로 미래에도 정말로 GDP의 30%정도에 불과한 소득에만 보험료를 부과해서는 국민연금은 정말로 지속가능하지 않을 것임
- 노후소득보장을 위한 국민연금의 재원은 좀 더 넓은 범위에서 고려하는 것이 타당하며 따라서 GDP 대비 비용률이 미래의 부담을 예측하는 데에는 더 적절한 지표가 될 수 있음
- 하지만 이와 관련하여 재정안정론은 현세대는 GDP의 2% 이하를 노후보장에 지출하면서 미래세대에 대해서는 GDP의 7% 이상을 지출하라고 하는 것이 형평에 맞는 것인가 문제제기 → 이에 답하기 위한 일환으로 제5차 재정계산에서 가정된 거시경제변수 전망치(<표 3>)를 그대로 적용하여 미래세대의 실질생활수준을 추정하는 작업을 시도

<표 3> 제5차 재정계산에서 가정된 실질경제성장률 전망치(일부)

	'23~'30	'31~'40	'41~'50	'51~'60	'61~'70	'71~'80	'81~'93	기간평균
실질경제성장률	1.9	1.3	0.7	0.4	0.2	0.2	0.3	0.7

15

미래세대부담론 비판(4)

- 제5차 재정계산의 거시경제변수를 적용하여 미래세대의 실질소득을 계산한 결과는 <표 4>와 같음

<표 4> 제5차 재정계산의 거시경제변수에 따른 미래세대 실질소득과 보험료부담 추이

	2023(A)	2040	2060	2080	2088(B)	B/A(배)
실질 국민소득(조원)	1,561	2,027	2,261	2,354	2,411	1.54
생산인구(18~64세) (만명)	2,402	2,100	1,472	1,071	998	0.41
18세 이상 인구 1인당 자본소득(만원)	1,228	1,574	2,055	2,763	3,158	2.57
생산인구 1인당 노동소득(만원)(A)	3,986	5,510	8,244	11,563	13,106	3.29
생산인구 1인당 총소득(만원)(B)	5,214	7,084	10,298	14,326	16,264	3.12
연금급여총액(GDP 대비 %)	1.7	4.4	7.7	9.4	9.2	5.4
연금지급총액(조원)	37.9	127.4	248.8	316.1	316.8	8.4
퇴직세대 1인당 연금급여(만원)	399	738	1,332	2,022	2,347	5.9
생산인구 1인당 부담액(만원)(C)	158	606	1,690	2,952	3,174	20.1
C/A (%)	4.0	11.0	20.5	25.5	24.2	20.3(%p)
C/B (%)	3.03	8.56	16.41	20.61	19.52	16.5(%p)
A-C (만원)	3,828	4,904	6,554	8,611	9,932	2.6
B-C (만원)	5,056	6,478	8,609	11,374	13,089	2.6

16

미래세대부담론 비판(5)

- 위 계산결과에 의하면 미래생산세대는 현생산세대보다 3배 이상의 실질생활수준을 누릴 수 있음
 - 2023년 생산세대의 1인당 노동소득은 연간 3,986만원이지만, 2060년의 생산세대 1인당 노동소득은 연간 8,244만원으로 2023년의 2.1배이며 2088년에는 1인당 노동소득이 1억 3,106만원으로 현생산세대의 3.3배에 이룸 → 이는 미래생산세대의 실질생활수준이 현재의 2.1배 내지 3.3배에 달함을 의미함
 - 흔히 미래의 부과방식비용률이 34.9%라고 하면 현재와 같은 소득수준이 계속 유지된다고 가정하고 거기에 34.9%나 되는 보험료가 부과된다고 생각하기 쉬우나 실제로는 현재 소득수준의 2.1배 내지 3.3배의 소득수준에서 34.9%의 보험료를 부담하는 것으로 생각해야 하는 것임
 - 2060년과 2088년의 생산인구 1인당 노동소득에서 보험료부담액을 제한 금액을 구하면 각각 6,554만원과 9,932만원이 됨. 즉, 2060년과 2088년에 미래생산세대는 연금지급비용을 부담하고도 6,554만원과 9,932만원을 잔여소득으로 수중에 가지게 됨(노동소득에 자본소득을 더한 금액으로 보면 연금비용부담후 잔여소득이 8,609만원과 1억 3,089만원임). 물론 여기서 각종 세금과 여타 사회보험료를 부담해야 하므로 잔여소득은 더 작아지겠지만 생활을 할 수 없을 정도로 국민연금 보험료가 부담되리라 보기는 어려움
- 위에서 계산한 것처럼 미래생산세대의 1인당 실질생활수준이 현생산세대의 1인당 실질생활수준의 2.1배 내지 3.3배에 달한다는 것은 미래생산세대가 현생산세대로부터 생산성 향상에 필요한 각종 인프라를 물려받았음을 보여주는 것임
 - 모든 세대는 앞선 세대로부터 부담만이 아니라 자원으로 물려받게 되며 이는 인간사회의 본래적 작동방식에 의한 것임. 미래세대가 부담만 물려받는 것처럼 말하는 것은 편향된 주장임

17

미래세대부담론 비판(6)

- 미래세대에게 불공평한 것은 오히려 부담 측면보다는 급여 측면에서 나타날 가능성이 높음
- 현재도 퇴직세대는 국민연금 가입자들의 평균소득의 25.0%에 불과한 연금급여를 받지만 현행대로 국민연금의 소득대체율이 2028년에 40%로 하락하여 이것이 지속된다면 미래에도 국민연금급여의 상대적 수준은 개선되기 어려움
- 그리하여 제5차 재정계산의 마지막 연도(2093년)까지 국민연금 수급자들의 급여수준은 미래 가입자들의 평균소득의 ¼ 수준을 넘기가 어려울 것으로 전망됨
 - 부과방식비용률은 제도부양비와 실질소득대체율(평균급여액/평균소득)의 곱이므로 실질소득대체율은 부과방식비용률을 제도부양비로 나누어 구할 수 있음(가입자와 생산세대는 동일하지는 않으나 거의 같으므로 사실상 동일한 집단으로 볼 수 있음)

$$\star \text{부과방식비용률} = \frac{\text{급여지출총액}}{\text{보험료부과기반총액}} = \frac{\text{수급자수}}{\text{가입자수}} \times \frac{\text{평균급여액}}{\text{평균소득}} \cong \text{제도부양비} \times \text{실질소득대체율}$$

<표 5> 미래 가입자 평균소득 대비 연금수급자의 상대적 급여수준

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
국민연금급여의 상대적 수준(%)	25.0	25.3	24.0	23.7	23.8	24.2	24.4	24.7	24.8

주: 국민연금급여의 상대적 수준은 국민연금 가입자의 평균소득 대비 수급자의 급여수준을 의미함

18

미래세대부담론 비판(6)

- 물론 앞에서 계산한 생산인구 1인당 실질소득은 평균실질소득이므로 이것이 생산인구 각자에게 균등하게 배분되는 것은 아님. 하지만 미래생산인구에게 1인당 실질소득이 고르게 배분되지 않는다는 사실은 미래세대부담에 있어서 중요한 것은 세대가 아니라 불평등임을 보여주는 것임
 - 즉, 1인당 실질소득이라는 평균의 개념으로 봤을 때 충분히 부담여력이 있다 하더라도 실제로 이 실질소득이 균등하게 배분되지 않기 때문에 국민연금 부담 역시 균등하게 배분되지 않음
 - 하지만, 1인당 실질소득을 그야말로 균등하게 배분하기는 어렵다 하더라도 적어도 국민연금급여를 위한 비용부담은 1인당 실질소득이 보여주는 것에 근접하게 배분할 수 있고 또 그렇게 해야 함
- 이를 위해 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 조세를 통한 국민연금 비용부담 지원임. 국민연금에 대한 조세지원은 다양한 방식으로 이루어질 수 있음
 - 가장 우선적으로 저임금노동자 및 영세자영업자에 대해 보험료 납부를 지원하는 방법임.
 - 두루누리 지원사업을 강화하고 여기에 조세지원 확대; 노동자성이 인정되지 않아 지역가입자로 가입하는 특고 등 비정규직에 대해 보험료를 조세로 일부 지원
 - 다음으로 크레딧을 강화하고 여기에 조세 지원을 확대함
 - 현행 출산크레딧/군복무크레딧/실업크레딧을 강화하고(예컨대, 출산크레딧의 경우 첫째아부터 지원) 사유발생시점에 지원토록 하며 여기에 조세지원을 확대
- 이처럼 사각지대에 놓인 혹은 놓일 가능성이 높은 계층에 대해 국민연금 보험료를 조세로 지원하고 크레딧에 대한 조세지원이 확대된다면 이는 사각지대 해소와 함께 개별가입자들의 가입기간 연장에 기여함으로써 전체가입자들의 평균가입기간도 크게 늘려 급여수준 향상에 기여할 것임. 이러한 지원을 출발로 하여 국민연금 보험료에 대한 조세지원을 단계적으로 확대할 필요

19

미래세대부담론 비판(7)

- 일부 재정안정론자들은 국민연금이 역진적이라면서 국민연금에 대한 일반적인 국고지원을 반대함. 하지만 국민연금이 역진적이라는 이들의 주장은 과장되거나 오류임
 - 국민연금의 역진성과 관련하여 거론되는 한 가지는 정규직에 비해 비정규직의 가입률이 낮다는 것임. 즉, 이들은 경찰부가조사를 근거로 국민연금가입률이 정규직은 2011년 79.2%에서 2022년 89.1%로 상승한 반면 비정규직은 2011년 38.3%에서 2022년 38.3%로 변화가 없다고 주장함
 - 하지만 이는 60세 이상은 국민연금 가입대상이 아니라는 사실과 비정규직은 노동자성 미인정으로 지역가입자로 가입한다는 사실을 도외시한 과장된 주장임
 - 60세 이상을 제외하고 지역가입자를 고려하면 비정규직의 가입률은 2011년 56.2%에서 2022년 72.4%로 16.2%p라는 큰 폭의 증가율을 보임(정규직도 크게 증가했지만(13.8%p) 비정규직의 증가폭이 좀 더 큼)

<표 6> 정규직과 비정규직의 국민연금 가입률 추이 (%)

		2011	2013	2015	2017	2019	2021	2022
경찰부가조사	정규직	79.2	81.3	82.1	85.0	87.5	88.8	89.1
	비정규직	38.3	39.4	37.0	36.6	37.9	38.4	38.3
연령기준 적용/지역가입자 포함	정규직	83.4	87.0	88.8	91.9	94.6	96.1	97.2
	비정규직	56.2	60.6	59.6	60.9	63.6	69.8	72.4

주: 2011~2020년은 정해식 외 (2020); 2021년과 2022년은 정해식 (2023).
출처: 통계청 경제활동조사 부가조사 자료; 정해식 외 (2020); 정해식 (2023).

20

미래세대부담론 비판(8)

- 또한, 일부 재정안정론자는 국민연금의 소득대체율 인상시 인상금액이 고소득가입자에게 더 유리하다면서 국민연금의 급여인상이 역진적인 효과를 낳는다고 주장 → 하지만 이는 개념상 오류. 소득대체율을 40%에서 50%로 올리면 모든 가입자 소득수준과 가입기간에서 증가율은 25%로 동일. 이는 실업급여를 모두에게 10% 인상했는데 고임금자였던 실업자에게 인상액이 높다는 것을 문제삼아 실업급여가 역진적이라고 주장하는 것과 마찬가지로

<표 7> 국민연금 소득대체율 인상 효과에 관한 잘못된 비교와 올바른 비교(1)

절대금액에 의한 잘못된 비교					증가율에 의한 올바른 비교				
가입기간	소득대체율	100만원 가입자	286만원 가입자	590만원 가입자	가입기간	소득대체율	100만원 가입자	286만원 가입자	590만원 가입자
10년	50%	24.1	35.8	53.6	10년	50%	24.1	35.8	53.6
	40%	19.3	28.6	42.9		40%	19.3	28.6	42.9
	증가액(만원)	4.8	7.2	10.7		증가율(%)	25.0	25.0	25.0
20년	50%	48.3	71.5	107.3	20년	50%	48.3	71.5	107.3
	40%	38.6	57.2	85.8		40%	38.6	57.2	85.8
	증가액(만원)	9.7	14.3	21.5		증가율(%)	25.0	25.0	25.0
30년	50%	72.4	107.3	160.9	30년	50%	72.4	107.3	160.9
	40%	57.9	85.8	128.7		40%	57.9	85.8	128.7
	증가액(만원)	14.5	21.5	32.2		증가율(%)	25.0	25.0	25.0

출처: 잘못된 비교는 오건호 (2023); 올바른 비교는 필자 계산.

21

미래세대부담론 비판(9)

- 국민연금 소득대체율을 가입자본인의 소득에 대한 증가율로 볼 경우에도 저소득가입자일수록 증가율이 높음

<표 8> 국민연금 소득대체율 인상 효과에 관한 잘못된 비교와 올바른 비교(2)

절대금액에 의한 잘못된 비교(만원)					가입자본인 소득 대비 증가율로 본 올바른 비교(만원, %)				
가입기간	소득대체율	100만원 가입자	286만원 가입자	590만원 가입자	가입기간	소득대체율	100만원 가입자	286만원 가입자	590만원 가입자
10년	50%	24.1	35.8	53.6	10년	50%	24.1	35.8	53.6
	40%	19.3	28.6	42.9		40%	19.3	28.6	42.9
	증가액(만원)	4.8	7.2	10.7		증가율(%)	4.8	2.5	1.8
20년	50%	48.3	71.5	107.3	20년	50%	48.3	71.5	107.3
	40%	38.6	57.2	85.8		40%	38.6	57.2	85.8
	증가액(만원)	9.7	14.3	21.5		증가율(%)	9.7	5.0	3.6
30년	50%	72.4	107.3	160.9	30년	50%	72.4	107.3	160.9
	40%	57.9	85.8	128.7		40%	57.9	85.8	128.7
	증가액(만원)	14.5	21.5	32.2		증가율(%)	14.5	7.5	5.5

출처: 잘못된 비교는 오건호 (2023); 올바른 비교는 필자 계산

22

미래세대부담론 비판(10)

- 국민연금 도입 이후에도 사적부양관행은 상당기간 동안 남아있었음
 - 노인가구의 소득원천변화를 보면 '90년대 중반까지도 자식이 상당한 비중을 차지했는데 이는 국민연금 설계 당시 사적이전소득 비중이 78%에 달했다는 조사결과(민재성 외, 1986)와 일치함. 그 후 노인본인의 근로소득과 공적이전소득이 증가했으나 2010년대 중반까지도 사적이전이 어느 정도 남아 있었음

<표 9> 노인가구의 소득원천의 변화 (가구주 연령이 65세 이상인 가구) (%)

		1980	1995	2007	2013
근로소득		16.2	26.6	52.5	51.3
자산소득		5.5	9.9	13.1	10.0
사적이전	소계	75.6	56.6	17.3	15.5
	자식	72.4	56.3	16.2	13.7
	자식이외	3.2	0.3	1.1	1.8
공적이전	소계	2.0	6.6	20.1	23.2
	공적연금/사회보험	0.8	2.9	15.4	16.7
	공공부조	1.2	3.7	4.7	6.5

주: 자산소득은 재산소득, 예금인출, 사적연금 등을 포함함. 2007년 사적이전에는 부모로부터의 이전도 포함함
출처: 복지패널자료를 분석한 것임. 정해식/주은선 (2015).

미래세대부담론 비판(11)

- 사적부양관행이 상당히 오랫동안 잔존한 것은 국민연금의 설계시 의도와 상당히 연관됨
 - 국민연금 설계자들은 국민연금 수급자격 획득에 필요한 가입기간을 15년으로 설정함으로써 '80년대 당시 존재하던 사적부양관행을 국민연금으로 대체하지 않았음. 그 대신 베이비붐 세대가 노동시장에 본격 진출하던 '80년대 중반에 제도를 도입하여 베이비붐세대로부터 보험료를 최대한 추출하여 기금을 적립하도록 하였음(기금은 베이비붐 세대의 퇴직이 가져올 고령화에 대비한 완충기금이었음)(민재성 외, 1986)
 - 이에 따라 베이비붐 세대는 한편으로는 그들 부모를 사적으로 부양하였고 다른 한편으로는 국민연금에 기여금을 납부하여 기금을 적립하였음. 이른바 이중부담을 졌다고 할 수 있고(김연명, 2015) 이것이 2010년대 중반까지도 사적이전이 어느 정도 남아있게 된 배경임
 - 또한, 이는 대략 2030년경까지는 부과방식비용률보다 높은 수준의 보험료를 부담하는 것으로도 나타나고 있음. 부과방식비용률 초과분은 기금적립으로 이어짐(2030년 이후는 부과방식비용률보다 보험료가 낮음)

<표 10> 국민연금 재정계산 차수별 부과방식비용률 전망치 (2002~2030년) (%)

	2002	2005	2008	2010	2013	2015	2018	2020	2023	2025	2030
1차	1.1	1.7	-	3.2	-	4.0	-	5.7	-	8.3	11.4
2차	-	-	2.2	3.0	-	3.7	-	4.9	-	6.6	8.2
3차	-	-	-	-	3.7	4.0	-	5.2	-	6.5	8.0
4차	-	-	-	-	-	-	4.6	5.2	-	7.1	9.0
5차	-	-	-	-	-	-	-	-	6.0	6.9	9.2

출처: 재정계산 각 차수별 보고서.

다층체계론 비판(1)

- 재정안정론자들은 국민연금의 지속가능성에 대해 부정적이기 때문에 국민연금을 통한 노후소득보장에 대해서는 다소 소극적이며 그보다는 퇴직연금 등을 활용한 다층체계의 구축을 주장함
- 다층체계 구축방안은 중장기적으로 추진할 수 있으나 다층체계와 관련하여 재정안정론자들은 국민연금의 재정불균형과 국민연금의 소득대체율이 OECD 평균에 비해 낮지 않다는 점을 드는 경향이 있음. 하지만 국민연금의 소득대체율이 OECD 평균에 비해 낮지 않다는 주장은 잘못된 주장임
 - 국민연금의 소득대체율은 공적연금의 경우 OECD 평균에 비해 73.9% 수준(평균임금가입자 기준)이며 의무연금은 더욱 낮아 OECD 평균의 60.2%에 불과함
 - 따라서 다층체계를 추진하더라도 국민연금의 급여수준이 적정성을 회복하는 것과 병행되어야 함. 만일 다층체계가 국민연금 급여수준 인상을 막으려는 것이라면 이는 적절한 다층체계 구축도 어렵게 할 것임

<표 11> 공적연금 및 의무연금의 소득대체를 비교

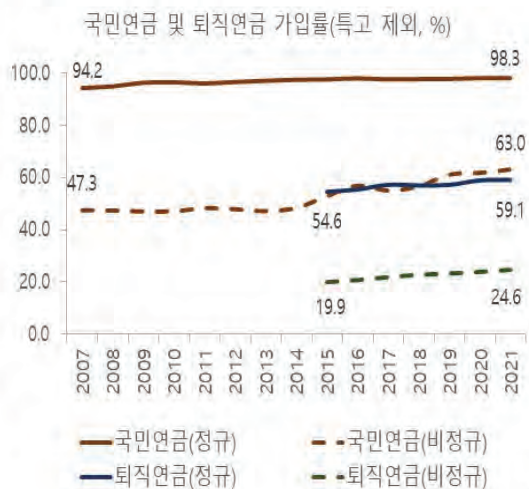
	공적연금 계 (1층 공적연금 + 2층 공적연금)			의무연금 계 (의무공적연금+의무민간연금)		
	저임금노동자	평균임금노동자	고임금노동자	저임금노동자	평균임금노동자	고임금노동자
한국(%) (A)	43.1	31.2	18.6	43.1	31.2	18.6
OECD평균(%) (B)	55.8	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4
A/B (%)	77.2	73.9	54.1	66.8	60.2	41.9

주: 제3층 임의연금의 소득대체율은 제시하지 않음.
출처: OECD (2021a: 139, 141).

25

다층체계론 비판(2)

- 다층체계를 옹호하는 재정안정론자들의 주장에는 논리적인 모순도 존재함
 - 즉, 다층체계 옹호론 중에는 국민연금이 사각지대도 많고 역진적이므로 국민연금을 강화하는 것보다는 퇴직연금을 통한 다층체계 구축이 보다 적절하다는 주장이 있음(양재진, 2023)
 - 하지만 앞서 보았듯이 국민연금이 역진적이라는 주장은 과장되거나 오류임.
 - 국민연금의 가입률이 정규직과 비정규직 간에 차이가 있는 것은 사실임(물론 그 차이는 재정안정론자들이 주장하는 정도로 큰 것은 아님)
 - 그러나 가입의 측면에서 역진성이 더 큰 것은 퇴직연금임. 퇴직연금은 정규직도 가입률이 60%에 근접하는 정도이지만 비정규직은 가입률이 24.6%로 대단히 낮은 수준임
 - 국민연금이 역진적이라는 이유로 국민연금의 급여수준 향상에 소극적이면서 그보다 더 역진적인 퇴직연금으로 국민연금의 낮은 급여수준을 보완할 수 있다는 것은 노후보장의 형평성 제고를 포기하는 선택이라 할 것임
 - 다층체계가 필요하더라도 그것은 어디까지나 국민연금의 적정성이 확보된 이후라야 하며 다층체계가 국민연금 급여수준 향상을 막는 도구가 되어서는 안될 것임



26

결론에 대신하여: 국민연금중심 개혁(1)

- 노후준비수단으로 국민연금 의존도가 크게 증가
 - 통계청 사회조사에 의하면 노후준비를 하고 있다는 응답이 '05년 52.3%에 비해 '21년 67.4%로 증가(공적 연금의 인식효과). 또 국민연금이 주된 노후준비수단이라는 응답도 30%대에서 60%에 근접
 - 특히 20대와 30대의 인식효과와 국민연금 의존도는 크게 증가 → 이는 국민연금에 대한 수많은 마타도어에도 불구하고 청년층에게도 국민연금은 중요한 제도로 자리잡아가고 있음을 보여줌
 - 과거 한국은 가족간 이전과 민간보험이 삶 속에 뿌리내렸다면 이제는 국민연금이라는 복지국가의 중추적 제도가 삶 속에 자리잡아가고 있음을 시사

<노후준비 정도와 노후준비수단으로서의 국민연금 의존도>

	노후준비 하고 있다(%)		주된 노후준비수단이 국민연금(%)	
	2005년	2021년	2005년	2021년
전체	52.3	67.4	33.9	59.1
20대	36.0	40.9	33.9	61.2
30대	66.5	74.1	30.0	60.1

출처: 통계청 사회조사, 각년도.

27

결론에 대신하여: 국민연금중심 개혁(2)

- 당사자의 참여를 전제로 사회가 연대하여 노후를 준비하는 국민연금이 미래사회 대비에 가장 효과적
 - 제2차 대전 직후 공적연금이 보편화하면서 퇴직제도도 보편화하고 이에 따라 65세라는 연령을 중심으로 경제활동기와 퇴직기(노년기)가 구분되고 그에 따라 사회전반의 작동방식이 만들어지게 되었음
 - 오늘날 퇴직제도를 폐기하기는 어려운 상황이나 평균수명의 연장 등 인구고령화가 진행되고 있어 과거 65세를 기준으로 구축된 사회전반의 작동방식은 변화를 요구 받고 있음. 이에 따라 사회전반의 작동방식을 재구조화해야 한다고 했을 때, 우리는 누구와 어떻게 함께 갈 것인가를 생각할 필요가 있음
 - 사회전반적 작동방식의 재구조화가 진행된다면 이는 사회구성원들을 매우 큰 불확실성에 직면하게 하는 것이며 이런 상황에서는 사회구성원들 사이에 신뢰를 구축하는 것이 매우 중요함 → 이를 위해서는 노후에 적절한 삶을 국가가 보장해준다는 확신을 심어줄 필요가 있음 → 이러한 확신을 권리로 보장받기 위해서는 정부에 의한 조세지원과 함께 노동세대 자신들의 기여가 전제될 필요가 있음(당사자의 목적성 기여가 없는 제도는 추후 축소될 여지가 많음)
 - 당사자의 기여를 전제로 한 공적연금이 있고 이를 통해 노후적정생활보장의 확신이 권리로 보장될 때 퇴직연령의 조정, 정년연장, 노인연령기준 조정 등 사회전반적 작동방식의 재구조화와 복지국가의 재구조화도 원활히 추진될 수 있을 것임

28

참고문헌(1)

- 김연명 (2015), "국민연금이 세대간 형평성을 저해하는가?: 현대의 '이중부담' 구조에 근거한 국민연금 세대간 형평성의 재해석," 사회복지정책, 42(4): 127~151.
- 민재성·김중수·이덕훈·서상목·이혜경·구성열 (1986), 국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과, 한국개발연구원.
- 석재은 (2023), 공적연금의 지속가능한 다층기본보장 방안, 보험연구원/한국사회보장학회 공동세미나 (초고령사회에 대비한 공사적연금 정책방향) 발표문(PPT), 2월 27일.
- 양재진 (2023), "다층노후소득보장," 국민연금 재정계산위원회 제12차 회의 발표자료.
- 오건호 (2021), "한국 노후소득보장의 재구조화 연구: 계층별 다층연금체계를 중심으로," 한국사회정책, 28(4): 123~157.
- 오건호 (2023), "연금개혁, 진보의 두 시각," 미래세대-일하는 시민을 위한 연금유니온.
- 유희원·한신실 (2022), "국민연금 재정안정성을 바라보는 관점의 확장: 제도 내·외적 수지균형의 조화," 비판사회정책, 74: 109~148.
- 윤석명 (2007), "공적연금제도의 개혁방향," 보건복지포럼, 134: 45~57.
- 윤석명 (2023), 윤석열 정부의 연금개혁: 쟁점사항 및 이해: 5차 재정추계결과와 외국사례 비교 중심으로, "국민과 함께 연금개혁" 여의도하우스 카페 발표자료(PPT), 4월 6일.
- 정해식 (2023), 정의당 연금세미나 발표자료.
- 정해식·이다미·이병재·한겨레 (2020), 노후소득보장제도 개혁담론 분석, 한국보건사회연구원.

29

참고문헌(2)

- 정해식·주은선 (2015), "국민연금과 세대간 계약의 재구성," The Korean Journal of Applied Statistics, 28(4): 807~826.
- 제2차 재정계산 (2008) (국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회, 2008 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방향, 2008.11).
- 제3차 재정계산 (2013) (국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 2013 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향, 2013.10).
- 제4차 재정계산 (2018) (국민연금재정추계위원회, 2018 국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계, 국민연금재정계산 보고서1, 2018.11).
- 제5차 재정계산 (2023a) (국민연금재정추계전문위원회, 제5차 국민연금 재정계산 재정추계결과, 2023.03).
- 제5차 재정계산 (2023b) (재정추계전문위원회, 국민연금 재정추계전문위원회 제22차 회의, 2023.04.14).
- Barr, N. (2021), "Pension design and the failed economics of squirrels," *LSE Public Policy Review*, 2(1): 5, pp. 1-8. DOI: <https://doi.org/10.31389/lseppr.40>
- Barr, N. and Diamond, P. (2008), *Reforming Pension: Principles and Policy Choices*, Oxford Univ Press.
- Thompson, L. (1998), *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*, Routledge.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*. Oxford Univ. Press.

30

2023 한국사회정책학회
- 국민연금개혁세션 -

국민연금기금 지배구조 개편 논쟁에 관한 비판적 분석

제갈현숙
(한신대학교)

목차

1. 서론
 - 1) 연구배경
 - 2) 주요 문제제기
 - 3) 연구대상과 연구목적
 2. 국민연금기금의 특징과 지배구조
 - 1) 기금의 특징
 - 2) 기금운용의 주요 원리
 - 3) 국민연금기금운용 성과
 - 4) 국민연금기금운용 지배구조
 3. 공적연금기금 지배구조 해외사례
 - 1) 캐나다 CPPIB: 금융전문가 중심
 - 2) 일본 GPIF: 관료·정부 지배
 - 3) 노르웨이 GPF: 관민 협업
 - 4) 미국 CalPERS: 민주적 운용체계
 4. 결론
- 참고문헌

02

“The current crisis of pension provision is exacerbated by the myth that financial markets and commercial delivery are good mechanisms for bringing about intergenerational equity. ... The Bank’s analysis of the failings of existing models of provision registered some serious issues with the pay-as-you go-system of financing-including the link to unemployment, mentioned above-but largely overlooked the equally grave, or even worse, issues with commercial provision. The report’s unremitting hostility to any form of public pension led to a failure to register the often very positive record of public sector pension fund management when compared with corporate or personal schemes run on commercial lines. Instead of proposing ways of supplementing PAYGO finance, with its impressive track record, it proposed simply scrapping it. It refused to address the scope for universal and funded public secondary provision on the grounds that this would give elected governments too much power. Instead, *Averting the Old Age Crisis* argued that every employee should be obliged to enroll in commercial pension plans run by the financial services industry. The state was to offer only a residual safety net, and to maintain its generous tax-relief subsidies, but was otherwise to vacate the field of secondary and prefunded pension provision. Public pension promises were to be downsized, and every employee required to hand over their contributions to a private financial institution.”

03

R. Blackburn(2006: 148)

“연금 제공의 현재 위기는 금융시장과 상업적 전달이 세대간 형평성을 가져오기 위한 좋은 매커니즘이라는 신화로 인해 악화된다. ... 기존 제공 모델 실패에 대해 세계은행의 분석은 실업과 연관성을 포함하여 부과체계(PAYG) 자금 조달 시스템에 몇 가지 심각한 문제를 제기했지만, 상업적 공급과 관련하여 동일하게 심각하거나, 더 나쁜 문제를 대체로 간과했다. 어떤 형태의 보고서든 공적 연금에 대한 끊임없는 적대감으로 인해 상업적으로 운영되는 기업 또는 개인 연금계획과 비교할 때, 공공부문 연금 기금 관리에 대해 긍정적으로 기록하는 것에 종종 실패했다. 인상적인 성과를 가진 부과체계 재정을 보완하는 방법 대신 단순히 폐기를 제안했다. 그것은 **선출된 정부에 너무 많은 권력을 부여할 수 있다는 이유로** 보편적이고 자금이 지원되는 공공 영역으로 다루는 것에 대한 거부였다. 대신 *Averting the Old Age Crisis*에서 모든 고용인은 금융서비스 산업에서 운영하는 상업적인 연금계획에 등록해야 한다고 주장했다. 국가는 잔여적인 안전망만 제공하고, 관대한 세금감면 보조금을 유지하기로 되었고, 그 외에 2차나 사전 적립 연금 제공 영역을 비워야 했다. **공적 연금 약속은 축소되었고, 모든 고용인은 그들의 기여금을 사적 금융기관에 넘겨야 했다.**”

04

R. Blackburn(2006: 148)

1. 서론

1) 연구배경

- ✓ 2023년 3월 2일, 2022년 국민연금 기금운용수익률 -8.22%로 보고됨. 당국은 지난해 주식과 채권 시장의 동반 하락 등 이례적인 상황으로 투자 환경이 급격히 악화된 점을 주된 하락 요인으로 보고
- ✓ 2022년 세계경기침체와 금융시장의 변화, 그리고 장기 수익의 관점에서 투자해야 하는 국민연금기금에 대해 단기수익률의 관점에서 일희일비하는 것은 오히려 바람직하지 못함. 더욱이 기간별 평균 수익률을 고려할 때, 국민연금기금의 평균수익률은 특별히 문제로 보기 어려움

05

구분	평균수익률(%)				
	GPIF (일본)	CPPI (캐나다)	국민연금 (한국)	GPFG (노르웨이)	ABP (네덜란드)
2022년	-4.8	-5.0	-8.3	-14.1	-17.6
최근 3년	4.3	6.6	3.7	2.9	-0.7
최근 5년	3.3	8.1	4.2	4.2	2.2
최근 7년	4.2	8.0	4.7	5.9	4.0
최근 10년	5.7	10.0	4.7	6.7	5.1
최근 15년 ('08-'22)	3.8	7.6	5.1	5.5	5.1

자료: 보건복지부 보도참고자료(2023a:3)

1. 서론

1) 연구배경

- ✓ 제5차 재정계산과 맞물려 국민연금개혁에 대한 다양한 이해관계가 충돌되면서 기금 수익률에 대한 사회적 논란이 공적연금 고유의 성격과 분리된 채, 마치 일반 금융시장의 상품과 같은 것으로 취급되고 있음
- ✓ 윤석열대통령 (2023. 03. 06): 국민연금 수익률을 높이는 특단대책 마련해야 (https://www.ktv.go.kr/content/view?content_id=671542). 제도적 차원의 개혁과 함께 국민 부담을 낮출 수 있는 기금 운용수익률 제고도 매우 중요한 개혁 과제 중 하나 (<https://www.Joongang.co.kr/article/25145153#home>)
- ✓ 국민연금 수익률 제고를 위한 전문가 토론회 (2023.04.25. 국회)에서 자본시장연구원의 남재우연구위원은 ○ 현재 비전문가 집단인 가입자 단체로 구성돼 있는 기금운용위가 전략적자산배분(SAA) 관련 명시적 의사결정을 하면서 전문성과 책임성이 부재한 상황으로 진단 ○ 이에 CPPIB를 모범사례로 제시하면서, CPPIB의 수익비율을 60%에 달하는 대체 투자 비중으로 볼. 국민연금기금의 대체투자비율은 15%수준으로 낮다고 평가하면서 역량있는 대체투자 운용인력 확보 등을 요구함
- ✓ 이기일복지부 제1차관은 기금수익률을 1%p 올리면 기금의 소진시점을 2055년에서 2060년으로 5년간 늦출 수 있고, 이는 보험료를 2%p 올릴 것과 동일한 효과에 해당한다고 강조

06

1. 서론

2) 주요 문제제기

- ✓ 국민연금기금운용의 제도적 목표가 국가차원에서 망각되고 있음. 국민연금기금은 준비금의 성격으로 수익률 창출이 목표가 아닌, 대다수 노후세대를 위한 기금으로 안전하게 관리되어야 함
 - 보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 **책임준비금**으로서 국민연금기금을 설치한다(국민연금법 제101조 ①).
 - 복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 관리·운용하되...국민연금 재정이 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다(국민연금법 제102조 ②)
 - 국민연금기금운용지침 상의 기금운용 원칙(제4조): **수익성의 원칙, 안정성의 원칙, 공공성의 원칙**(적립규모가 국가경제에서 차지하는 비중이 크므로 국가경제 및 국내금융시장에 미치는 파급효과 감안), **유동성의 원칙**(투자한 자산 처분시 국내금융시장 충격 최소화 방안 사전 강구), **지속가능성(ESG), 운용 독립성의 원칙**
- ✓ 책임준비금으로 국민연금기금이 장기적 안정성 유지와 기금 운용수익의 최대 증대가 시기별로 대립. 기금운용 원칙에 있어 안정성과 공공성의 원칙과 수익성의 원칙이 서로 대립되도록 이슈 형성되거나 독립성의 원칙에 대해 정권별 차이발생. 공적연금의 개별화, 시장화, 금융화로 대별되는 신자유주의적 특징이 국민연금에도 반영되면서 집합적이고 공공성이 강한 공적연금 본연의 취지가 끊임없이 위협받고 있음

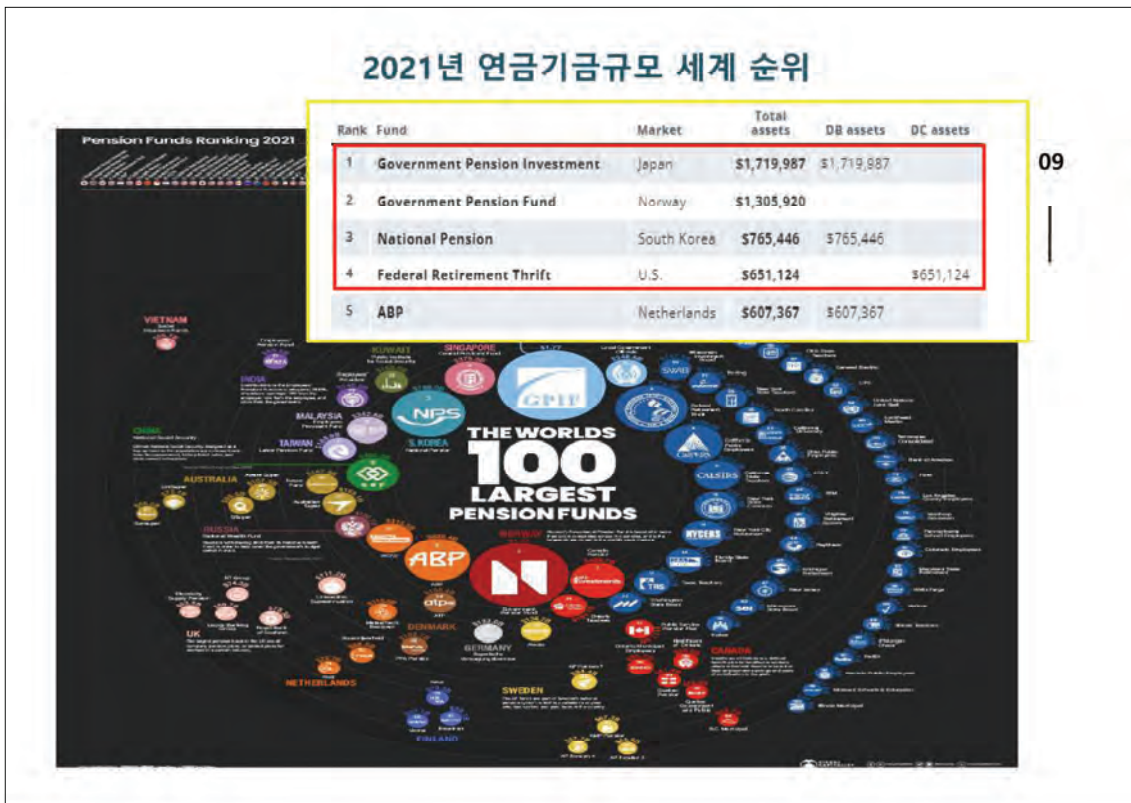
07

1. 서론

3) 연구 대상과 연구목적

- 공적연금기금(이하 연기금) 운용 대표적 유형
 - ✓ 미국 공적연금(OASDI, 사회보장신탁기금): 연기금을 주식, 부동산 시장 등의 투자로 운용하지 않음. 연기금의 민간자본 및 금융시장으로의 유입과 기업경영에 대한 개입을 원천 봉쇄하는 방식. 연기금에 대한 최고 의사결정기구인 사회보장신탁이사회(Board of Trustees=관련부처 장관 4명+국민 대표 2명=총 6명 이사. 사회보장신탁기금으로는 비시장성 특별 채권에만 투자되기 때문에 금융 및 자본시장에 미치는 영향 없음
 - ✓ 캐나다 공적연금(CPP, CPPIB): 연기금을 주식, 채권, 부동산, 대체투자 등 국내 뿐만 아니라 지구적 금융시장에서 운용하여 **최고의 수익률 목표**로 함. 현대 포트폴리오 이론(modern portfolio theory)에 입각한 분산투자. 신자유주의 연기금 금융화의 대표적 사례로서 금융화를 통해 신자유주의를 더 극단적으로 밀고 나가려는 세력들은 공적연기금 운용조직과 기금운용방식에 있어 세계 최고의 표준이라고 치켜세움(전창환, 2017: 50). CPPIB의 투자 전략 집행시 정부의 인허가 등 과정이 없고, 정부뿐만 아니라 가입자나 수급자들의 개입 가능성이 거의 배제됨

08



09

1. 서론

3) 연구 대상과 연구목적

➤ 주요 연구대상과 목적

- ✓ 국민연금은 OASDI와 다르게 이미 적립금을 금융시장에서 운용하고 있고, 최근 CPPIB가 가장 좋은 해외사례로 소개되는 국면에서 해외사례비교를 통한 국민연금기금 운영의 본령과 이에 합당한 지배구조 모색
- ✓ 국민연금 기금의 특징, 주요 운용원리와 운용성과 그리고 지배구조에 대해 정리. 이를 통해서 국민연금기금이 공적연기금으로서의 특징과 이로 인해 발생하는 지배구조와의 관계성에 대해 분석. 전문성과 독립성보다는 가입자들의 참여가 보장되는 민주성과 수익성 이외의 종합적인 기금운용 원리의 제고를 위한 정부역할 축소의 필요성 제시
- ✓ 공적연기금기금 지배구조의 비교를 위해 현재 세계 3대 연금인 일본, 노르웨이, 한국의 지배구조 뿐만 아니라, 최근 더욱 부각된 전문가 중심 모델인 캐나다CPPIB와 민주주의 강화 모델인 미국의 CalPERS까지 연구 대상이 됨. CPPIB는 금융전문가 독식모델, 일본 GPIF는 관료 및 정부 지배 모델, 노르웨이 GPF는 관민협력 모델, 그리고 미국 CalPERS는 가입자 참여가 보장된 민주주의 강화모델을 대표하고 있음

010

2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

1) 기금의 특징

- ✓ 부분적립방식 (partial funding system): buffer fund이지만, 인구구조변화에 직접적인 영향을 받으며 '일정기간 수입과 지출의 균형을 맞추어 장기적으로 일정한 적립금 규모를 유지하는 것을 재정안정화'로 보는 시각이 강화됨
- ✓ 국민연금기금체계 개편 과정
 - 1993년 공공자금관리기금법 제정: 국민연금 여유자금 공공자금관리기금에 강제 예탁. 국민연금기금운용위원회 정부위원에 준하는 위원의 비중 73%(김우찬, 2017: 2)
 - 1998년 12월 법개정을 통해 공공자금관리기금에 강제예탁 폐지(2001년 이후). 국민연금기금운용위원회에 가입자 대표 참여하게 됨(21명중 12명). 위원회의 장이 재정경제원장에서 복지부장관으로 변경. 기금운용본부 설립과 위탁운용 확대 등
 - 2001년부터 기금운용체계 개편에 대해 운용기관독립에 대한 논의가 확대되면서 CPPIB 사례가 모범적으로 소개되기 시작함
 - 2018년 7월 스투어드십코드 채택. 국민연금기금운용위원회 산하 3개 상설전문위원회(수탁자책임전문위원회, 투자정책전문위원회, 위험관리·성과보상전문위원회) 설립

011

2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

1) 기금의 특징

- ✓ 민간금융자산과 국민연금기금의 차이점(원종현, 2008: 15~16참고)
 - 장기제도로서 막대한 적립금 규모로 국민경제, 금융시장, 다른 사회보장제도와 긴밀한 상호작용
 - 국민연금의 제도적 지속가능성에 대한 가입자의 불안이 소위 '연금고갈' 패러다임으로 해소되지 않고 있음. 이에 수익성 외에 안정성과 공공성 등을 종합적으로 고려해야 함. 그러나 최근 정부와 재정주의자들의 관심은 '수익률'로 모아지고 있음. 금융시장의 불안정성이 그 어느때보다 커지고 있는데, 이러한 국면에 수익률 중심의 기금운용을 위한 개편이 제시되는 모순적 상황
 - 재정안정화를 위해 장기적 수익 극대화를 목표로 하는 특징과 함께 국민경제에 미치는 영향이 크기때문에 금융질서를 유지해야 하는 공공적인 특성을 감안하여야 하고, 가입자의 욕구를 충족시켜야 하며 이에 따라 광범위하게 규제를 받아야 함
 - 국민연금기금은 정부가 주도하는 강제저축이므로 연금기금 운용자에 대한 규칙준수 여부와 감독이 중요함. 그러므로 가입자대표가 포함된 국민연금기금운용위원회가 최고 의결기구로 자리하게 됨
 - 공적연기금은 개인이 위탁한 신탁재산의 성격이 아니므로 공적연기금과 운용수익에 대해 가입자는 재산권에 준하는 권리가 없음

012

2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

2) 기금운용의 주요 원칙

✓ 기업지배구조에 대한 대리인 이론(agency theory) 문제

013

- 공적연금 수탁자인 정부가 별도의 자기 이해관계와 정치적 목표를 갖고 있다고 가정함. 세계은행이 2004년 발간했던 *Public Pension Fund Management*에서 이러한 시각이 그대로 반영됨. 공적연기금 운용에서 발생할 수 있는 주요한 리스크에 대해 **정부에 의한 정치적 위험들만** 지적함. 이러한 가정 하에서 정부=공공적 지배에 대한 무능이 부각되고 마치 금융전문가에 의한 운용은 이러한 문제를 해결해 줄 것 처럼 왜곡된 대치 구도 형성
- 공적 연기금운용 관련 지배구조에서 정부영향력에서 독립적인 가입자 이해에 부합하는 매커니즘을 만들면 되는데, 현재는 가입자 이해를 저출생고령사회를 내세워 **수익을 극대화**를 통한 **급여보장이라는 왜곡된 가설이 강화**됨. 수익을 극대화는 결코 보장된 미래를 약속하지 않지만 신자유주의 금융화 환경에서 이러한 주장이 공적 연기금 운용의 원리를 왜곡시켜 옴
- 국민연금기금에서 발생하는 **대리인 문제**: ○ 신탁계약에 기초해서 형성된 기금이지만, 수탁운용됨으로써 위탁자가 수탁자 감시 및 의사결정 참여에 어려운 대리인 문제의 최소화해 직면함 ○ 공적연금의 이해관계자는 가입자, 정부, 고용주, 조세납부자까지 상당하지만, 이들의 이해관계를 기금운용에 반영하기 어려운 한계 ⇒ 그러므로 가입자의 이해관계가 기금운용의 원칙과 방향에 영향을 미칠 수 있도록 지배구조에 반영되어야 함

2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

2) 기금운용의 주요 원칙

- ✓ 세계은행의 지배구조 핵심: 정부로부터 자율성, 정치적 독립성 책임성, 투명성 ↔ Davis는 참여민주주의와 사회적 책임수행에 관한 원칙 제시(주은선, 2011: 348~349)
- 공적연기금 지분을 가진 핵심 행위자들이 의사결정에 적절히 참여하는 구조를 만들어야 함. 공적연기금이 개인적 재산권의 대상이 아니며 개인적 지분을 가질 수 없으므로 각 사회집단이 지분을 가질 수 있는 대상으로 설정하여 참여형 연기금 지배구조를 만들것을 제안
- 그러나 국민연금 지배구조에 대해 독립성, 책임성, 전문성에 대한 강조가 거듭됨. 원종욱 등(2007)은 별도 공사 걸립과 기금위를 전문가로 전면 대체하는 대안을 내세워 수익성 중심의 기금운용 원칙 수정 주장. 이후 복지부는 수익성과 전문성을 강조해 옴
- 윤석열 정부의 **정부주도 국민연기금 지배구조 농락**: ○ 2023년 1분기 상근전문위원 선임과정에서 노동계 추천 위원만 기한내 선임절차 진행하지 않았고, 사용자 단체에서 검찰출신 인사 선임, ○ 2023년 3월 국민연금기금운용위에서 민주노총 대표를 품위손상이라는 이유로 복지부 일방적 해촉, ○ 실평위에서 가입자 선임 임의 변경 및 노동계 추천위원에 대해 근거없는 중임할 수 없음을 내세워 거부, ○ 수탁자책임전문위 규정에 대한 정부의 일방적 개정(수책위 구성에 복지부 추천 전문가 3인 추가 투입) ⇒ **독립성과 전문성을 강조하지만 현실에선 정부주도 위원회 장악 정도 심각+이후 금융전문가로 대체?**

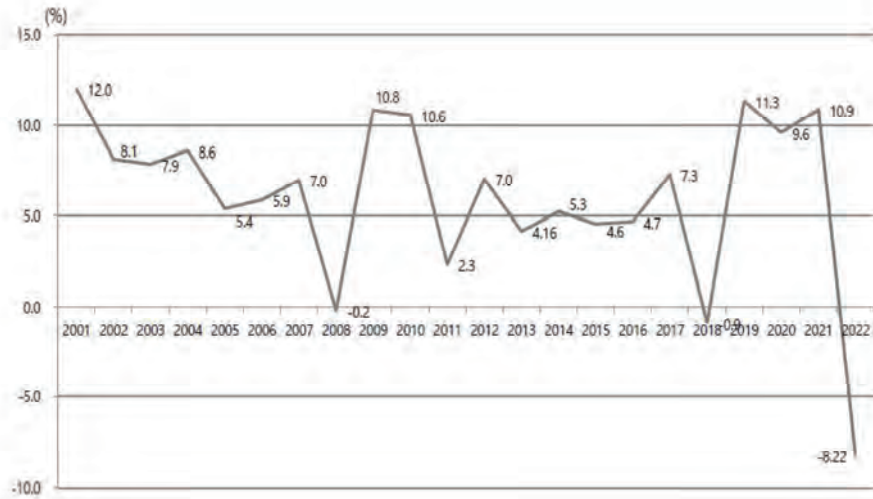
014

2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

3) 국민연금기금운용 성과

국민연금기금 연도별 수익률 추이(2001~2022): 원종현(2023: 7)

015

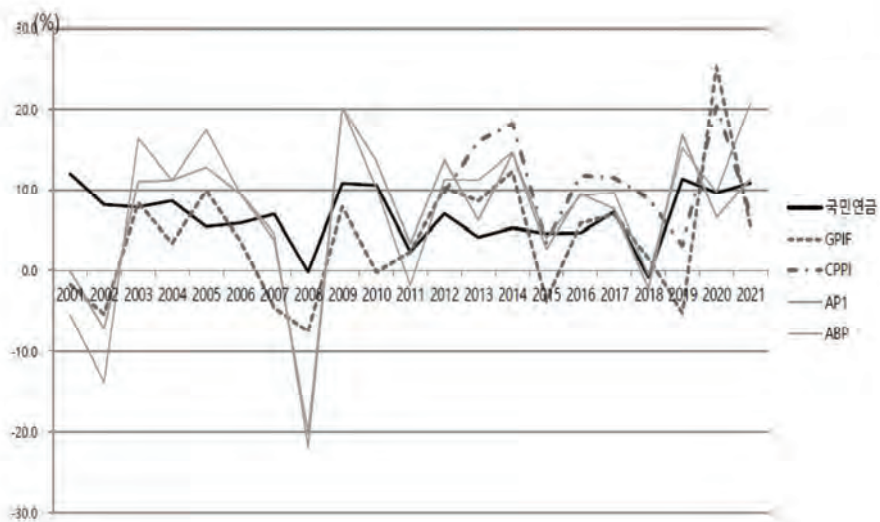


2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

3) 국민연금기금운용 성과

해외 주요 공적연금기금 연도별 수익률 추이(2001~2022): 원종현(2023: 8)

016



2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

3) 국민연금기금운용 성과

국민연금 자산별 비중 추이(1988~2021): 원종현(2023: 9)

017



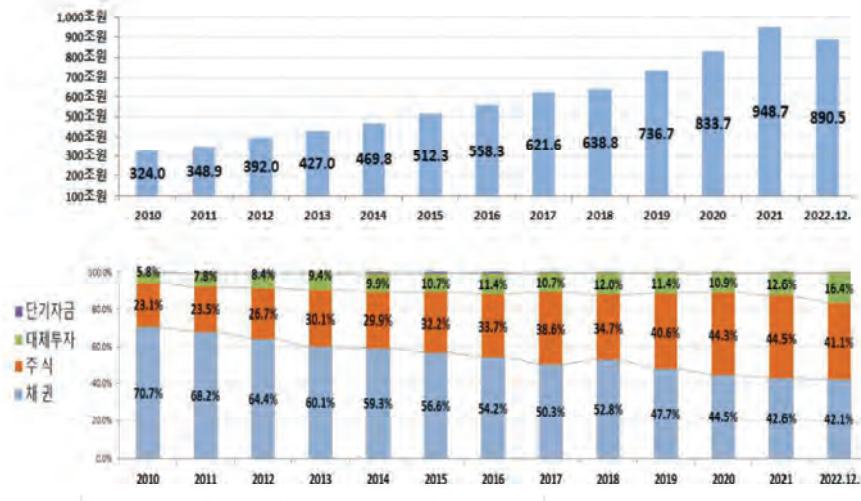
- 전략적 자산배분은 기금위에서 결정하고 이하 전술적 자산배분은 벤치마크 등으로 구성. 국내 채권투자 중심의 자산배분은 2010년 이후 해외투자 확대와 더불어 자산구성에 변화 가속화: 국내주식 14.5%, 해외주식 28.2%, 국내채권 33.5%, 해외채권 7.2%, 대체투자 16.2% (2023년 2월 기준, 59.3% 위험자산) → 수익성을 위한 자산배분으로 이동 중. 그러나 이에 대한 가입자의 관리감독기능은 강화되지 못함

2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

3) 국민연금기금운용 성과

국민연금기금 연도별 적립금 규모와 금융자산 비중(복지부, 2023b: 32)

018



2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

4) 국민연금기금운용 지배구조

국민연금기금 관리 및 운용체계 = 민주적 지배구조+전문가 중심 기금 운용

019

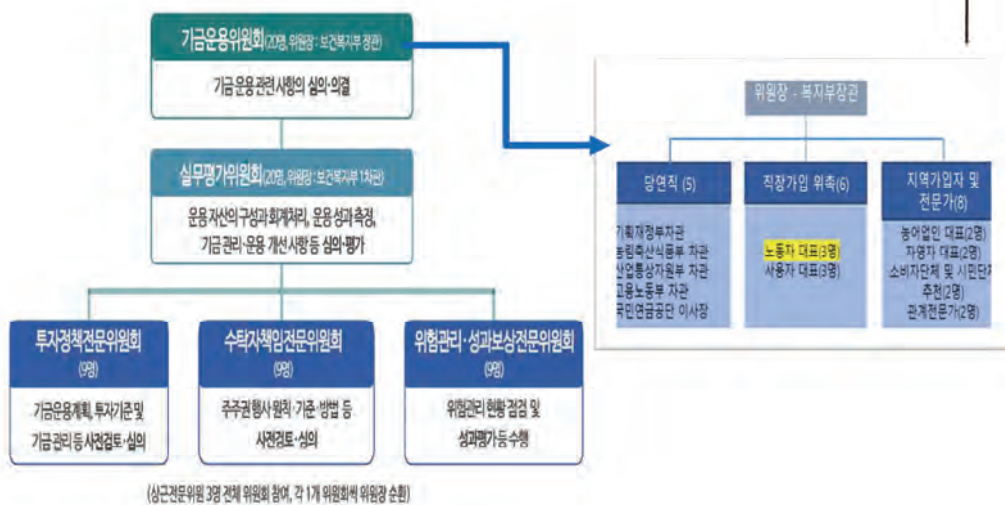


2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

4) 국민연금기금운용 지배구조

국민연금기금운용 의사결정구조: 대표성을 보장한 민주적 구조

020



2. 국민연금기금의 특징과 지배구조

4) 국민연금기금운용 지배구조

- ✓ 적립기금이 존재하는 한 금융화와 금융자본주의 논리가 지배하는 경제환경 하에서 복지와 금융의 연계(welfare-finance nexus)가 밀접해지고 중요해짐. 이에 사회보험료의 주요 기여자이자 수혜자인 노동계와 재계, 시민사회 참여가 더욱 중요하게 부상됨(전창환, 2017: 71)
 - 사회보장과 금융투기의 두 가지 상반된 논리가 내재하는 국민연금이가 점차적으로 금융전문가쪽으로 기울어지게 될 가능성 상당. 이에 기금위의 전문성보다는 대표성이 더욱 강조되어야 균형적
 - 민주적 대표성과 기금운용위의 독립적이고 실질적인 권한 행사를 위해 정부의 권한 제한과 가입자 대표성 강화를 위한 조치 필요. 복지부의 위원회 위촉관련 일련의 공식비공식(암묵적 규정 등) 권한 전면 재검토 및 축소. 상근전문위원회의 복지부 상하관계 폐기 및 실질적 기금위 지원 사무소로 재정립. 기금위 당연직과 정부위촉 전문가 규모 대폭 축소 및 노동자 가입자 대표자 확대(불안정고용층, 실업자 등 변화된 노동시장의 다변화된 노동지위 대표성 확보)
 - 최고 의사 결정 기구에 상응하는 조직 위상 보완. 전략적 자산배분 결정의 주체로서 그에 대한 실질적인 권한이 부여되어야 책임이 고려될 수 있음
 - 스투어트십코드 도입의 실효성 제고. 재벌중심 한국 경제에서 국민연금 의결권 행사가 제대로 되지 않으면 기업지배구조 왜곡 심화될 것임

021

3. 공적연금기금 지배구조 해외 사례

1) 캐나다 CPPIP(Canada Pension Plan Investment Bord)

▶ 캐나다 CPPIP(Canada Pension Plan Investment Bord)

- ✓ 설립 배경
 - 2021년 기준 기금규모상 세계 7위. 1990년대 중반 고령화 추세 속에서 기존 기여율(3.8%보험료율)과 소득대체율 기반 CPP 장기재정 안정성 유지에 대한 위기 의식 심화. 우파에서 CPP 민영화나 기여의 일부를 개인계정 적립과 같은 시장전환 선호. 이러한 민영화는 정치적으로 힘을 얻지 못하면서 미실행
 - 1996년 연방정부와 주정부는 공적연금제도의 민영화방식 대신 재정운용방식의 민영화 선택. 부분적립방식으로 CPP를 유지하면서 기여율 상향조정(2003년 까지 9.9%). 특이점은 후세대 부담을 줄이기위한 조치로서 기여율 급상승을 사전에 차단하기 위한 수단으로 연금적립금을 금융시장에서 운용하기로 했다는 점 → 보험료율 인상을 억제하기 위해 연기금을 금융시장에서 가능한 높은 수익률을 올려야 한다는 방식의 금융화 선택
 - 1997년부터 CPP의 적립금을 주식과 부동산에 투자하게 됨. 동시에 기금만 전문적으로 운용하는 독립기관으로 캐나다연금기금운용회사(CPPIB)를 설립. 1998년 10월 부터 본격적 활동 시작 - 1965년 이후 30년간 CPP 적립금을 주식과 부동산 투자가 금지되어 왔음 ⇒ 연금가입자와 정부로부터 독립적이고 자율적인 금융전문가로만 구성된 이사회

022

3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

1) 캐나다 CPPIP(Canada Pension Plan Investment Bord)

023

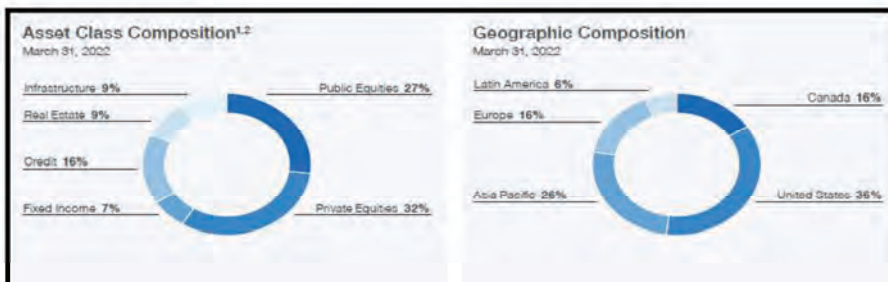
- ✓ 설립 개요
 - 1997년 의회법(Act of Parliament) 근거 공사(Crown Corporation) 설립. 공공신탁기금을 운용하는 민간기업이며 전문적인 투자운용조직
 - 상업적 투자 전용 권한을 가진 전문 투자 조직으로 운영될 수 있는 지배구조를 가짐. 다만 엄격한 공공책임 레짐하에서 CPPIB 이사회와 경영진에게 운용성과에 대해 책임 부과
- ✓ 지배구조
 - 이사회(Board of Directors): 이사장 포함 12명. 투자정책 및 투자 계획 검토, 승인, 감시, 3년 임기로 재임용 가능. 각 주정부에서 임명한 대표들로 구성된 지명위원회에서 추천, 연방재무장관이 임명. 정부인사가 배제되고 민간의 경제, 금융, 재무 전문가들이 주로 추천됨
 - 투자위원회: 13명 임원. 투자와 연간 투자계획 결정, 검토, 승인, 투자 위험관리 검토, 외부 펀드매니저와 자산 관리자 engagement 승인
 - 감사위원회: 5명 위원으로 재무보고, 내외 감사, 정보 시스템, 내부통제 등
 - 인적자원 보상위원회: 6명 위원으로 보상 및 권고 사항 등 관리
 - 지배구조위원회: 기업지배구조와 운영목표 발전을 목표로 5인의 위원으로 지배구조 정책, 아기드라인 등 권고, 이사회 효율적 운영 권고, 윤리강령 등
 - 리스크 위원회: 리스크 관리 및 리스크 거버넌스 감독 지원

3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

1) 캐나다 CPPIP(Canada Pension Plan Investment Bord)

024

- Annual Report 2022
 - 국가보험계리국(Canadian national chief actuary)은 3년 마다 CPP에 대해 75년추계 기준으로 재무 상태 감사. 가장 최근 2019년 발표. 현재 입법된 보험료율로 지속가능성 확인 (2019~2025 11.9% 인상), 2050년까지 총기금 3조 달러(인플레이션 조정 가치 1조 6천억원) 추정
 - 2022년 순자산 \$539B. 연간 수익률 6.8%, 5년 수익률 10%, 10년 10.8%
 - 2022년 3월 말 자산클래스구성: 인프라 9%, 부동산 9%, 신용투자 16%, 고정소득 7%(현금과 현금등가물, 금융시장 증권 및 국채, 부채 자금 조달 부채 순액), 사모펀드 32%, 공모펀드 27%. 투자지역 기준으로 국내 16%, 미국 36%, 아시아 26%, 유럽 16%, 라틴 아메리카 6%



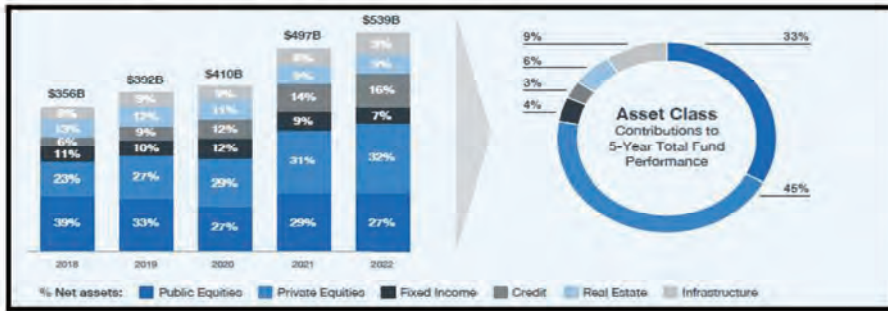
3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

1) 캐나다 CPPIP(Canada Pension Plan Investment Bord)

025

➤ 자산등급별 5년간(2018~2022) 투자변화

- 매년 사업계획수립과 함께 7~8년에 대한 장기 계획 수립. 2013년에 CPPIB 2020 전략 수립, 2018년에 CPPIB 2025전략 수립: 전체 자산의 1/3 신흥시장에 투자(세계 GDP의 절반 이상 차지)
- 감소한 투자영역: 공모펀드 39%에서 27%, 고정수입 11%에서 7%, 부동산 13%에서 9%
- 증가한 투자영역: 사모펀드 23%에서 32%, 신용투자 6%에서 16%, 인프라 8%에서 9%
- 5년간 총 투자성과 기여 측면: 사모펀드 45%, 공모펀드 33%, 인프라 9%, 부동산6%, 고정자산 4%, 신용투자 3%,



3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

1) 캐나다 CPPIP(Canada Pension Plan Investment Bord)

026

➤ 전문가에 의한 수익률 중심 기금운용의 문제점(Sanders, 2012)

- 기금운용 과정에서 투자가 생태계에 미치는 파괴적인 영향에 대해 고려하지 못함. 예상하지 못한 외부효과 발생
- 연금기금 기여자이자 수급자인 우리는 사회적, 윤리적, 환경적 문제에 대해 고려하는 것에 대해 제약받게 되고, 그 과정에 개입하지 못함
- 전쟁산업에 투자, 세계 최대 담배회사와 패스트푸드 체인에 대한 투자 등은 해로운 것을 대량 판매하고 수많은 치명적인 문제는 해당자에게 떠넘기는 심각한 문제
- 석유 및 채굴산업에 대한 투자에서도 생태계파괴나 지구적 차원의 지속가능성에 대한 고려
- 노동에 대한 착취와 확대하는 회사에 대한 투자는 노동권과 인권 침해
- “And, ironically, we, the Global 99%, also rely for our retirement not only on investments in some of the world’s biggest corporations, but increasingly in those that supply and arm the world’s military war machines.” 모순적이게도 글로벌 99%인 우리는 은퇴를 위해 세계 최대 기업에 대한 투자뿐만 아니라, 세계의 군사 전쟁 기계를 공급하고 무장하는 기업에 점점 더 의존하고 있다.

3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

2) 일본 GPIF(Government Pension Investment Fund)

027

▶ 개요

- ✓ 2001년 후생연금법과 국민연금법에 의거 특수법인을 통해 공적연금 적립금을 독립적으로 운용할 수 있는 법적 근거 마련. 후생노동성으로부터 독립적 형태
- ✓ 2006년 연금적립금관리운용독립법인으로 설립. 후생노동성은 3~5년 단위 중기 목표 설정, 투자정책제시(운용성과 평가). GPIF는 중기계획을 수립하고 운용의 기본 포트폴리오에 입각하여 분산 투자하는 운용기관→ 후생성 설정에 따라 대신 결정하고 승인이 필요함
- ✓ 국내채권과 주식, 해외채권과 주식으로 4개 자산군으로 분류하여 자산군별 비중을 정해 분산투자. 2019년 10월 기준 경영위원장 1명, 경영위원 8명, 이사장 1명, 이사 2명, 직원 136명 규모로 운영

▶ 지배구조

- ✓ 경영위원회: 이사장 독임제에서 2014년 CIO 별도 선임, 2017년 10월부터 운영위원회에서 경영위원회로 개편 운영. 이사장 1인과 경영위원장 포함 경영위원 9명으로 구성. 이들에 대한 임명은 피보험자와 사업주의 이익을 대표하는 각 1명을 관련 단체의 추천을 통해서 후생성에서 임명(이사장을 포함한 이사회 전원과 대표를 포함한 집행임원들에 대한 임면권 보유), 수탁책임과 각종 비밀업무의무

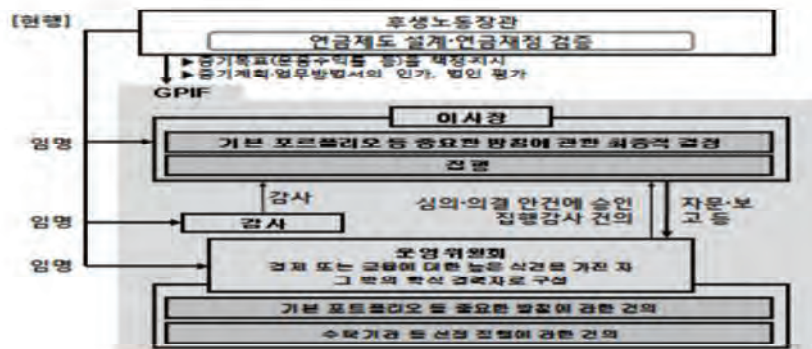
3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

2) 일본 GPIF(Government Pension Investment Fund)

028

GPIF 거버넌스 구조(전창환, 2017: 58)

- ✓ 후생노동성 장관이 GPIF 달성할 업무 목표 중 중기목표를 설정하고 제시. GPIF는 이를 반영하여 운용의 기본 지침과 기본 포트폴리오 책정 등 중기 계획 수립
- ✓ 노사 대표 각 1명 포함 외부유식자 7명의 운용위원회는 이사장 자문기구. 운영위는 감시가 주요 역할



3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

2) 일본 GPIF(Government Pension Investment Fund)

029

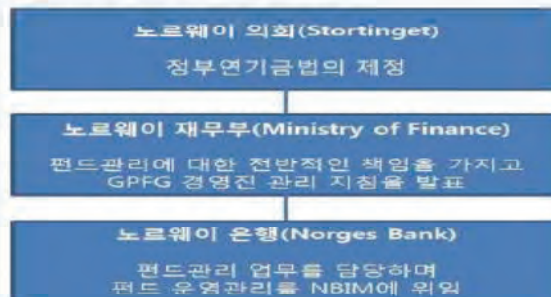
- 투자의 특징
 - ✓ 후생성으로부터 기탁된 적립금을 중기 목표와 운용 포트폴리오에 입각해서 분산투자. 국내외 채권과 주식 등 전통 4개 자산군. 최근 부동산, 인프라, 사모펀드 등 대체 투자가 5% 상한 내에서 허용. 2014년 전후로 국내 채권투자 일변도의 자산 운용패턴에서 해외주식, 국내주식 배중 확대
 - ✓ 아베정권 등장 이후 연금재정에서 연금 급여와 보험료부담에 대해 장기적 관점에서 새로운 운용 대상 모색과 다변화 필요성 제기됨. 이에 대체투자 확대가 부각. 더불어 2013년말 '공적준공적 자금 운용 리스크 관리 등의 고도화에 관한 유식자(有識者)회의'에서 대체투자 확대뿐만 아니라 일본의 금융 자본 시장 활성화 방안까지 논의됨
 - ✓ 대체투자를 위해 일본개발은행 (Development Bank of Japan), 캐나다온타리오주 공무원연금 (Ontario Municipal Employees Retirement System)과 공동투자 협정. 두 투자자로부터 인프라 투자 대상이 제안되면 투신 운용사인 닛세이와 투자전문사의 조건을 바탕으로 투자 자문사인 Mercer Investment사가 운영하는 투자신탁펀드에 가입하는 형태로 대체투자 최종 확정 → 기금운용에서 대체투자를 확대한다는 것은 연금 가입자와 수탁자 사이에 사모회사(GP)와 같은 중간 매개층을 수용한다는 것을 의미함. 이는 투명하고 신속한 정보 공개가 어려워지고 투자 전반에 대한 중간관리와 실시간 모니터링이 취약해질 수밖에 없는 구조로 향함

3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

3) 노르웨이 GPF(Government Pension Fund-Global)

030

- 개요
 - ✓ 재무부는 정부연금기금법에 의해 GPFG와 GPFN을 소유. GPFG는 세계 최대 규모의 국부펀드로서 석유사업 수익으로 운용하면서 공적 연금액 부족시 보충하기 위한 버퍼펀드로 규정
 - ✓ 재무부는 GPF기금을 노르웨이 은행에 국부펀드 운영지침 (mandata)을 통해 운용관리 위탁. 노르웨이 중앙은행은 이사회를 운영하며 통제 및 감독 역할 수행하고, 기금운용은 노르웨이 은행이 별도의 NBIM(Norges Bank Investment Management)에 위임



3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

3) 노르웨이 GPF(Government Pension Fund-Global)

031

- NBIM 지배구조
 - ✓ 1998년 1월 별도 투자조직으로 설립. 재무부를 대신하여 펀드 관리
 - ✓ NBIM과 국회 의견을 토대로 투자전략 결정, 운용지침에서 투자 전반과 기금 전략적 벤치마크 지수 결정
 - ✓ 노르웨이 중앙은행 이사회: GPFG의 최고이사결정기구로 NBIM에 대한 이사회와 감독의회가 있음. 내부 감사 역할에 대한 위임 규정, 외부 회계감사와 감독위원회 사무국에 대한 감독 및 총재 관리. 이사회는 의장과 부의장역할의 총재와 부총재 포함 8명으로 구성되며 노르웨이 의회에서 임명함
 - 감독의회: 노르웨이은행의 운영을 감시하기 위한 조직으로 감독업무를 수행하기 위한 감독의회 사무소 운영됨
 - ✓ 지원조직으로서 사무국: 전략 및 지배구조 프로세스 조정과 규제관련 이사회와 임원진을 지원하는 역할
 - ✓ 이사회 산하 4개 소위원회: 감사위원회, 보상위원회, 의결권위원회, 리스크 및 투자정책위원회

3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

4) 미국 CalPERS(California Public Employees' Retirement System)

032

- 민주성과 대표성이 강한 지배구조
 - ✓ 캘리포니아주법에 근거한 공무원, 교직원, 공공기관 노동자 대상 직역연금기금. 미국 최대 규모 공적연기금, 1,579개 가까운 공공기관 참여로 대표성이 강한 위원회 구성
 - ✓ 이사회(Board of Directors): 퇴직자 대표 1, 선출직 6(캘퍼스2, 주정부, 교직원1, 공무원1, 캘퍼스 퇴직자1), 임명직3(주지사지명 2, 의회지명 1), 당연직4(주정부 재무담당, 주정부 관리자, 인사대표, 국무원대표)로 구성된 13명. CEO 선출, 투자 및 경영에 대한 독립적 권한, 자산배분 전략 수립에 대한 책임과 이행 감독, 재정추계 등 결정. 4년 임기 연임가능
 - ✓ 6개 산하위원회: 지배구조 위원회, 재무&행정 위원회, 투자위원회, 연금&건강급여 위원회, 성과,보상&인재 관리 위원회, 리스크&감사 위원회



3. 공적연금기금 지배구조 사례 비교

4) 미국 CalPERS (California Public Employees' Retirement System)

➢ 2022년 6월 30일 마감 수익률

033

- ✓ 2009년 글로벌 금융위기 이후 첫번째 손실. 변동성이 큰 글로벌 금융시장, 지정학적 불안, 국내 금리인상, 인플레이션 등 모두 공공시장 수익률에 영향을 미침. 공공시장투자(Public market investments)는 총 기금의 79% 차지. 민간 시장 투자는 사모펀드 21.3%, 실물자산 부분 24.1%
- ✓ 기간별 수익률: 5년간 6.7%, 10년간 수익률 7.7%, 20년간 수익률 6.9%, 30년간 7.7%
- ✓ 자 료 : <https://www.calpers.ca.gov/page/newsroom/calpers-news/2022/calpers-preliminary-investment-return-2021-22>

Asset Class	Net Rate of Return	Policy Benchmark
Total Fund	-6.1%	-7.0%
Public Equity	-13.1%	-13.2%
Fixed Income	-14.5%	-14.5%
Private Equity*	21.3%	8.3%
Real Assets*	24.1%	27.1%
Liquidity	0.3%	0.1%

* Private market asset valuations lag one quarter and are as of March 31, 2022.

4. 결론

➢ 재정방식과 운용에 대한 근본적 재고

034

- ✓ Barr(2021)는 고령사회심화에서 부과방식과 적립방식 중 무엇이 더 우수하다고 판단할 수 없다고 여러 번 주장함. 그러나 현재 생산량을 저장함으로써 노후를 위한 소비 조직화에 크게 의존하는 것이 노후소득보장으로 출발점이 아니라고 주장 ⇒ 인구고령화를 해결하기 위해 물적인적 자본에 대한 투자를 늘리는 정책과 노동력 인구를 늘리는 정책으로 환류 중요
- ✓ 생산량 증대를 위한 전략적 정책: 투자를 통한 노동자 생산성 향상(물적자본의 양과 질을 높이고 자본배분 개선, 인적자본의 양과 질을 높이고 노동유동성을 증가시킴으로써 노동배분 개선), 노동력 규모 증대(실업률을 줄이고 더 많은 보육서비스 제공을 포함한 모든 연령대의 노동력 참여율 제고, 평균 정년 상향 조정, 이민을 통한 노동력의 직접 수입 또는 청년 인구가 많은 국가로 자본 수출을 통한 간접 노동력 수입)
- ✓ Barr는 나쁜 정부로 인해 야기된 미묘한 문제는 연금시스템의 전략적 불일치로 발생하는 문제가 심각하다고 봄. 2012년 영국의 NEST(National Employment Savings Trust)가 대표적(55세 도달한 노동자의 연금선택 자유부여). 또한 선택의 구조는 극대화가 아닌 최적화가 중요. 좋은 연금 설계가 선택을 원하는 사람들의 선택을 지원할 수 있지만, 주목해야 할 계층은 선택하지 않거나 못하는 사람들에게도 잘 작동되는 것이어야 함. 사적연금을 보유한 인구의 비중이 클수록, 사적 출처에서 나오는 연금 소득의 비중이 클수록 재난에 직면할 때 정부에 대한 압박이 커짐

4. 결론

- ✓ 세대 간 분배: 생산량 증대를 위해 기금의 투자를 늘려야 함. 현재 투자가 증대한다는 것은 현재 노동자들이 더 적게 소비해야 미래 노동자가 연금 수급자가 더 많이 소비할 수 있다는 것을 의미함. 이는 좋은 정책일 수도 아닐 수도 있지만, 높은 성장률로 미래 부유한 세대를 더 부유하게 만들기 위해 현재 가난한 노동자들의 저축을 늘리는 것은 좋은 정책은 아님→ 기금의 목적은 노동자와 수급자 간 소비 조정을 목표로 두어야 함
- 국민연금기금 운용과 지배구조
 - ✓ 해외 사례를 통해 전문가 중심 모델만이 수익성을 보장한다고 보기 어려움. 정부지배구조, 민관협력구조, 민주주의 강화 구조 등에서 수익률은 시기별, 구간별 차이가 존재하지만, 절대적 우위는 존재하지 않음
 - ✓ 현재 국민연금기금운용 수익률이 나쁘다고 볼 근거는 어디에도 없고, 더욱이 수익률을 목표로 지배구조를 변화시켜야 할 근거 역시 희박함. 이러한 주장은 오히려 국민연금 장기재정 안정에 대해 적립금의 일정 규모와 유지를 상정한 지극히 편향된 관점으로, 지구적 금융시장의 변동성, 지정학적 불안정의 심화, 생태문제 등을 고려할 때, 전문가 중심의 지배구조는 공적연금기금의 본령을 위태롭게 할 가능성이 큼
 - ✓ 정부별로 다른 관점으로 복지부의 태도가 매번 변화되는 것은 기금운용에 오히려 위험함. 이러한 한국적 특징을 볼 때, 정부로부터의 실질적으로 독립되고 가입자의 대표성이 보강된 기금운용위원회의 강화가 결실함

035

참고문헌

- 김우찬. 2017. 국민연금 기금운용체계 개편방안. 경제개혁리포트. 6호.
- 보건복지부. 2023a. “2022년 국민연금 기금운용수익률 -8.22%기록, 장기 수익률 제고를 위해 지속 노력”. 보도참고자료.2023.03.02.
- _____. 2023b. 보건복지부 기자단 아카데미. 2023.04.11.
- 원종현 등. 2008. 국민연금 기금운용체계 고찰: 현행 지배구조 논의에 대한 재조명. 사회연대연금지부
- _____. 2023. “국민연금기금운용 주요 쟁점과 대안”. 〈국민연금기금운용의 쟁점과 대안적 접근 토론회 자료집〉.17~44.
- 전창환. 2017. “국민연금의 기금 운용과 경제 민주화”. 동향과 전망 98호. 46~78.
- 주은선. 2011. “국민연금기금 지배구조 개편 논쟁에 관한 연구-대리인 이론 적용 비판과 민주주의적 대안의 모색”. 한국사회복지학 vol 63. No.1 343~368
- Barr, Nicholas. 2021. “Pension Design and the Failed Economics of Squirrels”, *LSE Public Policy Review*. 2(1): 5, pp. 1-8.
- Blackburn, Robin. 2006. “The Global Pension Crisis: From Gray Capitalism to Responsible Accumulation”. *POLITICS & SOCIETY*, Vol. 34 No. 2, June 2006 135-186.
- CPP Investments. 2022. *Annual Report*.
- Davis, Ronald. 2008. *Democratizing Pension Fund*. UBC Press
- ILO. 2002. *Actuarial practice in social security pension*. Geneva: ILO.
- Sanders, Richard. 2012. Pension funds force Canadians to invest in war Industries. *CCPA Monitor* Vol. 19. No.3. Juli/August

036



자유세션2-노동의 정치

좌장: 이주희 (이화여자대학교 사회학전공 교수)

발표 1. 담론정책 네트워크 이론을 통한 노동시장 개혁 분석:

박근혜 정부의 노동시장 개혁의 사례

발표: 전세훈(고려대학교 사회학과 박사과정)

최윤재(한림대학교 사회학과 강사)

토론: 정준호(강원대학교 부동산학과 교수)

발표 2. 고용안전망 및 고용서비스 관련 법·제도 개선방안

발표: 이호근(전북대학교 법학전문대학교 교수)

토론: 박은정(인제대학교 법학과 교수)

발표 3. 민관협력 노동센터는 어떻게 비정규직 노동자를 조직화하는가?:

사회운동과 제도의 접점과 틈새

발표: 이병권(서울대학교 사회복지학과 석사)

토론: 신희주(가톨릭대학교 사회학과 교수)

담론정책 네트워크 이론을 통한 노동시장 개혁 분석

: 박근혜 정부의 노동시장 개혁의 사례

전세훈 | 고려대학교 사회학과 박사과정

최윤재 | 한림대학교 사회학과 전임강사

CONTENT

- 1장. 서론
- 2장. 이론적 논의
- 3장. 분석방법
- 4장. 분석결과
- 5장. 결론과 논의

1장. 서론

1-1. 연구의 배경과 필요성

1-2. 연구의 관점

1-3. 연구의 가설 및 대상 설정

1-1. 연구의 배경과 필요성

- 본 연구는 사회협약과 입법간의 관계를 설명하고자 함.
- 노동시장 개혁은 현재 사회 문제를 해결하기 위해 여러 행위자들의 입장이 존재하며, 다양한 정책 논쟁(policy debate)이 이루어짐.
- 노동시장 개혁의 정치 과정은 정책결정 과정은 관계적 변인과 행위자 간의 상호작용 분석을 필요로 함.

1) 사회협약과 입법간의 관계 규명

- 한국에서는 아직까지 사회협약과 개혁입법의 연계에 대한 선행연구가 부족함.
- 박근혜 정부의 노동시장구조개혁은 외환위기 이후 첫 번째 노동시장 전반에 걸친 구조개혁사례임.
- 박근혜 정부의 노동시장구조개혁은 17년만에 노사정대타협을 성사시켰고, 여당의원 전원의 이름으로 입법을 시도했으나, 실패함.
- 이러한 개혁과정은 법리적인 쟁점만으로는 이해하는 데 충분치 않음

2) 노동입법 과정의 관계적 변인으로 행위자 간의 상호작용 분석 필요

- 노동개혁의 정치에는 노동, 재계, 정당 등 다양한 행위자들이 참여함
- 노동시장 개혁은 여러 행위자들의 입장이 존재하며, 다양한 정책 논쟁(policy debate)이 이루어지고 있음.
- 관계적인 변인이 매우 중요하며, 이를 통해 행위자 간의 상호작용을 분석할 필요가 있음

✓ 이러한 점을 해결하고자, 담론분석을 통해 노동시장 구조개혁의 정치 과정을 분석하고자 함

1-2. 연구의 관점

▪ 실증주의와 사회적 구성주의

- 1) 정책 결정의 실증주의적 입장은 사회적인 상호작용을 분석하는 것이 중요함
 - 실증주의적 분석은 합리성에 전제를 두고 있기 때문에, 효율적인 정책 결정과정이라는 강한 전제를 가짐
 - 실증주의적 입장은 정책이 다양한 행위와 관념이 존재하여서 사회적인 상호작용을 분석하는 것이 중요함(김병수, 이시영, 2022)
 - 2) 사회 구성주의적 입장은 사회적 실재를 드러나는 데 매우 유용한 방법임
 - 사회 구성주의적 입장은 하나의 정책에도 여러 해석과 이해를 드러낼 수 있다는 강점이 있음
 - 담론분석은 사회적 구성주의의 대표적인 방법 중 하나임
 - 하지만, 사회적 구성주의 입장은 행위자들의 간주간성을 드러낸 연구는 어려움
- ✓ 본 연구는 정책담론을 노동시장구조개혁 사례를 통해 드러내고자 하고,
 - ✓ 이를 통해 한국 사회의 노동시장구조개혁의 실천적 담론과 정치과정을 분석하고자 함

4

1-3. 연구 질문 및 대상

1) 연구 질문

- (1) 사회협약의 성공과 단점정부(Unified Government)라는 유리한 조건 속에서도, 왜 개혁입법은 실패했는가?
- (2) 사회협약과 개혁 입법과정에서 영향을 미친 담론은 무엇인가?

2) 연구 대상: 박근혜 정부의 노동시장구조개혁

- 박근혜 정부의 사례는 외환위기 직후, 노동시장 전반을 개혁하고자 한 사례임.
 - (1) 노사정대타협과정: 2014년 3월부터 2015년 9월까지 노사정대타협과정
 - (2) 노동개혁 5법(근로기준법, 기간제 및 파견 근로자보호에 관한 법률, 파견 근로자에 관한 법률, 고용보험법, 산재보험법) 입법과정
- 노동시장구조개혁 논의를 입체적으로 살피기 위해 직전 정부인 노무현 정부와 이명박 정부를 제한적으로 분석하였음.

5

2장. 이론적 논의

2-1. 노동시장 개혁에 대한 선행연구 검토

2-2. 사회협약에 대한 선행연구 검토

6

2. 선행연구 검토

2-1. 노동시장 개혁에 대한 선행연구 검토

1) 정책결정 모델을 통한 분석

- 정책학 모델을 통해 정교한 분석을 시도해온 연구들이 있음(김영중, 2013)

2) 노동정치 과정을 분석한 연구

- 국가와 노동관계를 강조한 연구(노중기, 2016; 이병훈, 2016)

3) 연구의 한계

- 정책학 모델을 적용한 노동시장 개혁 연구들은, 전반적인 노동시장의 구조와 제도가 가진 특징을 보여주지 못함.
- 국가와 노동의 관계로 노동시장 개혁을 설명한 연구들은 정권교체에도 불구하고, 국가의 노동정책을 단일하게 봄.

7

2. 선행연구 검토

2-2. 사회협약에 대한 선행연구

1) 사회협약의 전제조건 분석

- 기존 사회협약 문헌들은 '전제조건' 분석에 주력하였음. 이들 문헌에서는 강한 노동조합과 좌파정당을 가진 국가들이 사회협약을 해낸 것으로 분석하였음.
- 한국은 사회협약의 조건이 부족함에도 불구하고, 1998년 사회협약을 성사시킨 것에 대한 분석이 주로 수행되어 왔음.

(임상훈, 2006)

2) 연구의 한계

- 기존 국내 사회협약과 입법과의 관계를 설명한 연구들은 1998년에 이루어낸 사회협약 정치를 사례로 하고 있음. 해당 사례는 경제위기라는 특수한 조건이 있음.
- 경제위기와 같은 변인을 제외하고서 한국의 사회협약 정치가 어떤 과정을 통해 입법까지 이어지는 지를 설명할 필요가 있음.

3장. 분석방법

3-1. 연구 자료

3-2. 연구 방법

3-1. 연구 자료

- 각 행위자들의 입장을 알 수 있는 텍스트 300여개 분석

1) 입장문 및 의안원문

- 정당은 정책을 발의하는 주요한 행위자임. 따라서 해당 자료에 대한 각 정당 별 입장문과 의안원문을 자료로 사용함
- 교섭단체를 구성한 정당을 중심으로 구성하고, 일부 비교섭단체의 자료도 추가적으로 활용함

2) 노동조합 성명서

- 노동조합은 노동정책의 의제를 형성하는 주요한 행위자로서, 노동조합의 설명서를 분석하여 노동정책의 방향을 설정함
- 구체적으로는 노사정위원회에 참여할 수 있는 민주노총과 한국노총의 성명이 사용됨

3) 경제단체 입장문

- 동일한 정책에 대해 주로 경제단체 입장문을 분석함

4) 노동부의 정부 입장 담화문

- 노동부에서 생산한 담화문을 통해 정부의 입장을 분석함

3-2. 연구 방법

- 담론분석 방법

1) 담론분석 방법이란

- 일반적으로 사회과학에서는 담론은 "텍스트가 가진 사회적 속성으로서 이데올로기, 권력관계, 정체성의 정치" 등을 의미 (신동일, 2022; 전문영, 2022).
- 담론을 통한 정책분석은 정책행위자들의 주관적 가치, 관념, 사고방식 간의 경쟁과 변화과정을 재해석하는 방법임 (전영준, 2016).

2) 담론네트워크분석

- 네트워크 분석방법 내용분석을 토대로 정책 논쟁 과정에서 행위자들이 표출한 정책 신념의 네트워크 연결 구조를 파악하는 방식임. 이는 행위자와 신념을 연결하고자 하는 이론적인 시도임.
- 담론네트워크 분석을 통해 정책주도 행위자, 형성하는 연합체, 신념 등의 논쟁 구조 양상을 파악할 수 있음.

3-2. 연구 방법

▪ 담론분석 방법

3-1) 토픽 모델링(Topic-modelling)을 활용한 담론 분석

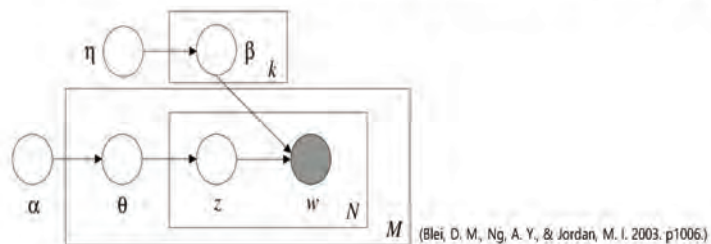
- 토픽 모델링은 언론학, 정치학, 사회학 등의 다양한 영역에서 문서를 분석하는 기법으로 사용됨.
- 토픽 모델링은 방대한 양의 문서를 처리하는 것 뿐만 아니라 해당 기법이 갖고 있는 알고리즘으로 인하여 소규모의 문서에서 주제를 추출하는 방법으로도 활용됨.
- 토픽모델링은 문서안에 존재하는 수 많은 단어들의 분포된 확률조합을 탐색하는 과정을 통해 숨겨진 주제의 구조를 발견하는 일련의 기계학습 알고리즘이며, 때문에 토픽모델링을 활용하면 분석하려는 문서에 포함되어 있는 수 많은 단어들을 학습된 알고리즘을 기반으로 중요도와 순위, 그리고 각 단어들 간의 관계성의 서열을 추론할 수 있음.
- 연구자는 토픽모델링을 통해 문서의 핵심 주제 단어가 갖고 있는 다중의미나 단어들 간의 관계성을 파악하기에 요긴함. (Blei et al. 2003; Blei, 2012; DiMaggio, Nag, Blei, 2013).

3-2. 연구 방법

▪ 담론분석 방법

3-2) LDA 토픽 모델링

- 노동시장 구조개혁 담론 확인을 위해 대표적 토픽모델링인 LDA(Latent Dirichlet Allocation)모델을 사용.
- 문서에 분포하는 명사들의 빈도와 그에 따른 가중치간의 분포를 베이저안 확률계산을 통해 주제에 맞도록 배열.
- 배열된 요소들을 디리클레(Dirichlet)함수 정리를 기반으로 주제를 이루는 핵심 단어의 할당분포를 탐색 (Blei et al. 2003; Blei, 2012; DiMaggio, Nag, Blei, 2013).



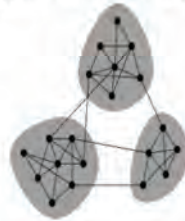
3-2. 연구 방법

▪ 담론분석 방법

4-1) 네트워크 군집 분석

- 본 연구는 추출한 주제를 노드로 취하는 네트워크 구조를 생성하고 이에 대한 분석을 수행함(외향중앙성, 위세중앙성, 군집분석).
- 네트워크 군집분석은 지역사회 공동체와 같은 커뮤니티, 생태계의 먹이사슬, 인간의 신경망, 각종 통신 및 유통 네트워크, 소셜 네트워크 SNS, 물리학, 생물학, 응용 수학, 사회학, 문서에 존재하는 담론분석등의 다양한 연구에서 적용됨.
(Newman, 2004; Boorman & Breiger. 1976; Wasserman & Faust, 1994).
- 네트워크에 존재하는 집합들을 분석하는 대표적인 알고리즘으로 거반-뉴만 알고리즘(Girvan-Newman algorithm)이 있음.
- 거반-뉴만 알고리즘은 다양한 연구들로 검증된 커뮤니티 분석 방법이며, 네트워크의 구조를 밝히는데 매우 요긴함.

(Newman, 2006).



Newman, 2006. Modularity and community structure in networks, Fig.1.

4장. 분석결과

- 4-1. 성명서 담론 분석 (박근혜 정부)
- 4-2. 성명서 담론 분석 (이명박 정부)
- 4-3. 성명서 담론 분석 (노무현 정부)
- 4-4. 정권별 담론간 유사성 분석
- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부)

4-1. 분석결과

- 노동시장 구조 개혁의 촉진: 노동시장 이중화와 인구구조 변화

<노동시장 이중화>

	대기업, 유노조 정규직	중소기업 무노조, 비정규직	전체 평균
월평균임금 (만 원)	392.0	134.5	223.4
근속연수	13.4	2.3	5.6
퇴직금적용	99.6	36.4	68.9
상여금적용	99.1	36.6	70.4

출처: 배규식(2014)

<노년부양비 및 노령화지수>



출처: 오마이뉴스(2015)

4-1. 분석결과

- 노동시장 구조 개혁의 담론: 한국은 특별하게 정책 주용조건에 대한 변화들이 없었음에도 개혁을 해왔음

원인지단	노동유연화 연합 정부-여당-재계	고용보호연합 노동계 및 야당
	고용과 임금 경직성	재벌 중심의 경제력 집중
개혁방안	<ul style="list-style-type: none"> - 저성과자 해고와 취업규칙 완화 - 비정규직 사용기간 확대 - 휴일연장근로 허용 - 임금피크제 및 성과연봉제 	<ul style="list-style-type: none"> - 재벌 개혁 - 근로시간 단축형 일자리 나누기 - 노동시장 규제 - 사회안전망 강화 - 최저/생활임금 인상

출처: 이병훈(2016:7)

4장. 분석결과

4-1. 성명서 담론 분석 (박근혜 정부)

4-1. 분석결과

말근황해 네트워크 이론을 통한 노동시장개혁 분석

- 1. 박근혜 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석

박근혜 정부 기간성명서 전체 명사빈도

1 ~ 10	11 ~ 20	21위 ~ 30	31 ~ 40	41 ~ 50
노동,739	경제,232	구조,175	누리,136	발전,115
정부,466	일자리,223	확대,169	계약,132	지원,115
고용,428	노사경,222	개선,168	취업,128	강화,112
임금,369	기간,220	추진,167	경우,127	문제,110
근로,365	노동자,218	기업,154	노사,126	국회,110
개혁,352	노총,207	지침,150	내용,122	관련,103
정규직,326	근로자,203	파견,146	정책,121	업무,101
시장,282	시간,189	해고,142	논의,119	피크,98
청년,263	국민,186	사정,140	연장,117	타협,97
합의,262	한국,178	사회,138	창출,115	성과,94

문서에서 명사 추출
Tuple 활용 형태소 빈도추출

가중치 단어 추출
Bayesian 추론

문서에서 주제 추출
LDA Topic-modeling

4-1. 분석결과

- 1. 박근혜 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

노동, 정부, 고용, 임금, 근로, 개혁, 정규직, 시장, 청년, 합의

"노동시장 개혁과 정부의 고용 정책, 청년들의 정규직 취업과 대화를 통한 합의"

주제 생성 3원칙

- 1) LDA토픽모델링을 통해 추출된 주제단어들의 가중치 분포확률 서열 계수값을 반영.
(Blei et al. 2003; Blei, 2012; DiMaggio, Nag, Blei, 2013).
- 2) 주어진 주제 단어의 서열 순서를 유지하면서 해당 단어들에 특정 주제나 분야와 관련된 문맥을 고려.
(Mikolov, Sutskever, Chen, Corrado, Dean, 2013; Devlin, Chang, Lee, Toutanova, 2019).
- 3) 주제추출을 통해 확보한 주제 단어들간의 관련성과 의미적 연결을 고려하며 의미적 일관성을 유지.
(Landauer & Dumais, 1997; Mikolov, Sutskever, Chen, Corrado, Dean, 2013).

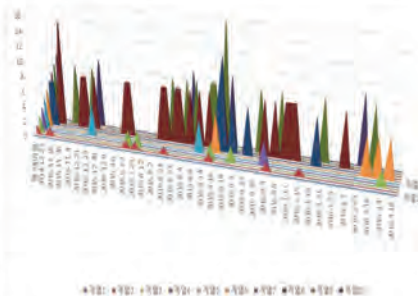
4-1. 분석결과

- 1. 박근혜 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

박근혜 정부 기간 성명서 전체

No1.	No2.	No3.	No3.	No4.	No5.	No6.	No6.	No7.	No7.
주제8	주제9	주제7	주제10	주제1	주제6	주제3	주제5	주제2	주제4
노동	노동	정부	노동	노동	임금	정부	노동	노동	노동
개혁	고용	노동	근로	정부	고용	노동	개혁	정부	고용
경제	임금	합의	고용	근로	근로	기간	근로	합의	청년
정부	개혁	고용	노사정	정규직	노동	개혁	고용	고용	정부
임금	정부	근로자	임금	고용	정부	근로	정규직	노총	시장
시장	노총	근로	정부	임금	근로자	임금	정부	임금	국민
일자리	합의	파견	개혁	노동자	기업	고용	기간	시장	일자리
청년	한국	노사정	정규직	개혁	시장	노동자	임금	정규직	근로
고용	청년	기간	청년	저렴	확대	국민	시장	한국	추진
정규직	시장	노동자	합의	시장	정규직	정규직	일자리	사정	개혁

주제	빈도	주제	빈도
1	30	6	20
2	7	7	42
3	10	8	147
4	3	9	104
5	8	10	36



4-1. 분석결과

- 1. 박근혜 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

구분	결사체	주제
사측	새누리당	가이드라인, 정규직, 정부, 대책, 사용자, 노동자, 노동, 고용, 사내, 파견 "정규직의 과보호 지양"
	경총	노동, 고용, 시장, 임금, 근로, 개선, 경제, 개혁, 청년, 근로자 "노동시장 개혁을 통한 청년고용"
	전경련	노동, 고용, 근로, 임금, 개선, 경제, 시장, 개혁, 청년, 근로자 "임금 및 고용 제도 개선을 위한 노동시장 개혁"
	중앙회	노동, 고용, 근로, 임금, 개선, 시장, 경제, 개혁, 근로자, 청년 "임금제도 개선과 청년고용을 위한 노동시장 개혁"
	한국무역협회	노동, 고용, 근로, 임금, 개선, 시장, 경제, 개혁, 근로자, 청년 "청년 고용 및 임금 제도 개편을 위한 노동시장 개혁"
정부	정부	고용, 임금, 노동, 근로, 개혁, 청년, 경제, 추진, 개선, 시장 "노동시장 개혁을 통한 청년 고용 촉진 및 임금 개선"
	세정지연합	노동, 개혁, 정부, 정규직, 문제, 일자리, 경제, 청년, 노동자, 고용 "청년 고용과 노동시장 개혁을 위한 정부 이니셔티브"
노측	정의당	노동, 개혁, 정부, 시장, 청년, 임금, 노동자, 지원, 해고, 구조 "노동자 보호: 청년 역량 강화, 공정 임금 보장 및 부담 해소 방지"
	민노총	노동, 노동자, 정부, 개혁, 정규직, 대통령, 고용, 노총, 파견, 기간 "파견 고용에서 정규직과 노동기본권을 보호하기 위한 노동개혁과 정부의 역할"
	한노총	정부, 노동, 합의, 정규직, 고용, 노총, 한국, 노사정, 근로, 시장 "한국 노동시장의 노사협약과 정규직 고용: 노동조합연맹의 역할"
	전국여성노조	가이드라인, 정규직, 정부, 사용자, 대책, 노동자, 노동, 고용, 사내, 도급 "사내 및 하도급 고용 상황에서 정규직 보호를 위한 정부 지원"

22

4장. 분석결과

4-2. 성명서 담론 분석 (이명박 정부)

23

4-1. 분석결과

- 2. 이명박 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석

이명박 정부기간 성명서 명사빈도

1 ~ 10	11 ~ 20	21위 ~ 30	31 ~ 40	41 ~ 50
정규직, 1180	노총, 157	국회, 113	위기, 80	회의, 64
기간, 283	근로자, 156	한국, 112	한나라, 73	민주당, 60
고용, 258	기업, 153	제한, 105	때문, 71	지원금, 58
정부, 245	비정규, 145	파견, 92	보호, 71	시장, 58
노동자, 230	사용, 144	논의, 90	정책, 69	임금, 58
전환, 198	노동부, 134	계약, 88	대책, 69	확대, 57
노동, 188	연장, 130	차별, 85	현행, 68	마련, 56
문제, 170	경제, 130	시장, 84	근로, 68	투쟁, 56
시행, 168	개정, 124	주장, 83	여당, 68	규제, 54
해고, 160	유예, 114	장관, 83	일자리, 66	노사, 54

문서에서 명사 추출
Tuple 활용 형태소 빈도추출

가중치 단어 추출
Bayesian 추론

문서에서 주제 추출
LDA Topic-modeling

4-1. 분석결과

- 2. 이명박 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

정규직, 기간, 고용, 정부, 노동자, 전환, 노동, 문제, 시행, 해고

" 비정규직 노동자 보호법 시행과 해고대란 "

주제 생성 3원칙

- 1) LDA토픽모델링을 통해 추출된 주제단어들의 가중치 분포확률 서열 계수값을 반영.
(Blei et al. 2003; Blei. 2012; DiMaggio, Nag, Blei, 2013).
- 2) 주어진 주제 단어의 서열 순서를 유지하면서 해당 단어가 특정 주제나 분야와 관련된 문맥을 고려.
(Mikolov, Sutskever, Chen, Corrado, Dean, 2013; Devlin, Chang, Lee, Toutanova, 2019).
- 3) 주제추출을 통해 확보한 주제 단어들간의 관련성과 의미적 연결을 고려하며 의미적 일관성을 유지.
(Landauer & Dumais, 1997; Mikolov, Sutskever, Chen, Corrado, Dean, 2013).

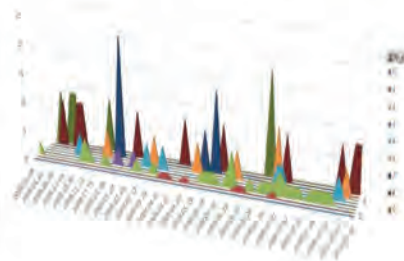
4-1. 분석결과

- 2. 이명박 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

이명박 정부기간성명서

No1.	No2.	No2.	No3.	No4.	No5.	No6.	No7.	No7.	No8
주제9	주제3	주제10	주제8	주제6	주제5	주제1	주제2	주제4	주제7
정규직	정규직	정규직	정규직	정규직	정규직	정규직	정규직	정규직	정규직
노총	노동	고용	정부	고용	노동	정부	근로자	노동자	기간
기간	노동자	기간	고용	근로	고용	기간	해고	고용	근로자
정부	정부	근로자	기간	기간	노동자	노사	시행	해고	고용
노동	기간	문제	전환	기업	근로자	기업	노총	비정규	전환
노동부	고용	전환	문제	정부	노총	사용	국회	기간	노동자
민주	노총	국회	시행	근로자	기업	여당	기간	정부	사용
시행	전환	노총	노동자	문제	규제	경제	유예	시행	연장
유예	기업	정부	노동	노동자	시장	노동부	노동자	파견	정부
노동자	해고	한국	노동부	파견	기간	관계	비정규	사용	비정규

주제	빈도	주제	빈도
1	9	6	35
2	6	7	1
3	54	8	42
4	6	9	80
5	24	10	54



4-1. 분석결과

- 2. 이명박 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

구분	결사체	주제
사측	한나라당	정규직, 근로자, 민주당, 국회, 문제, 기간, 법안, 해고, 서민, 처리 *기간 내 노동법 개정*
	경총	정규직, 기업, 고용, 시장, 노동, 근로자, 문제, 전환, 기간, 지원금 *기간제 노동자를 위한 정책 및 지원*
	전경련	정규직, 노동, 기업, 노사, 고용, 응답, 관계, 기한, 규제, 보호 *기업의 고용 관계에 있어 규제*
정부	정부	기간, 근로자, 차별, 정규직, 시정, 고용, 신청, 차별적, 처우, 파견 *기간제 노동자의 불평등 대우에 대한 개선 및 정규직 고용*
	민주당	정규직, 문제, 정부, 근로, 고용, 노동부, 전환, 노동, 종사자, 실업 *정규직 고용 문제와 정부의 대응*
노측	민노총	정규직, 노동자, 비정규, 기간, 정부, 해고, 노동, 고용, 시행, 부정 *비정규직 노동자의 정규직 전환과 정부의 고용법 시행 강화*
	한노총	정규직, 기간, 정부, 전환, 노총, 한국, 시행, 고용, 노동자, 개정 *정규직 고용 정책의 시행과 개선을 통한 노동자 보호*

4장. 분석결과

4-3. 성명서 담론 분석 (노무현 정부)

4-1. 분석결과

- 3. 노무현 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석

노무현 정부기간 성명서 명사빈도

1 ~ 10	11 ~ 20	21위 ~ 30	31 ~ 40	41 ~ 50
정규직, 1210	문제, 295	입법, 188	입장, 150	사용자, 112
정부, 512	노동계, 277	대화, 186	불법, 143	노력, 111
노동, 465	보호, 269	민주, 186	사회, 139	특수, 111
노동자, 459	근로자, 254	한국, 182	내용, 137	주장, 110
법안, 453	기간, 250	요구, 180	임금, 130	해결, 105
파견, 422	기업, 217	시장, 169	보장, 129	입법안, 105
비정규, 411	차별, 209	노사, 169	경제, 126	노동부, 104
고용, 356	경제계, 204	제한, 163	사용, 125	확대, 101
노총, 348	투쟁, 204	관련, 159	논의, 123	계약, 100
국회, 325	처리, 200	근로, 159	경우, 115	국가, 99

문서에서 명사 추출
Tuple 활용 형태소 빈도추출

가중치 단어 추출
Bayesian 추론

문서에서 주제 추출
LDA Topic-modeling

4-1. 분석결과

- 3. 노무현 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

정규직, 정부, 노동, 노동자, 법안, 파견, 비정규, 고용, 노총, 국회

"비정규직 근로자 보호를 위한 정부 정책과 노동조합의 역할"

주제 생성 3원칙

- 1) LDA토픽모델링을 통해 추출된 주제단어들의 가중치 분포확률 서열 계수값을 반영.
(Blei et al. 2003; Blei, 2012; DiMaggio, Nag, Blei, 2013).
- 2) 주어진 주제 단어의 서열 순서를 유지하면서 해당 단어가 특정 주제나 분야와 관련된 문맥을 고려.
(Mikolov, Sutskever, Chen, Corrado, Dean, 2013; Devlin, Chang, Lee, Toutanova, 2019).
- 3) 주제추출을 통해 확보한 주제 단어들간의 관련성과 의미적 연결을 고려하며 의미적 일관성을 유지.
(Landauer & Dumais, 1997; Mikolov, Sutskever, Chen, Corrado, Dean, 2013).

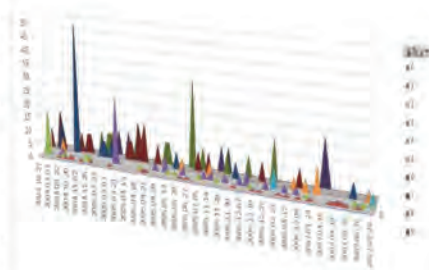
4-1. 분석결과

- 3. 노무현 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

노무현 정부기간 성명서

No1.	No2.	No3.	No4.	No5.	No6.	No7.	No8.	No9.	No10.
주제8	주제9	주제7	주제4	주제10	주제3	주제6	주제2	주제5	주제1
정규직	노총	정규직	정규직	정규직	정규직	정규직	정규직	노동자	정규직
노동자	법안	파견	법안	노총	노동	고용	정부	비정규	법안
비정규	비정규	정부	국회	정부	비정규	노동	파견	파견	정부
정부	기간	법안	정부	한국	노동자	문제	노동자	정규직	경제계
법안	정규직	국회	노동	노동	문제	정부	노동	법안	파견
노총	민주	노동자	보호	파견	정부	기업	비정규	고용	노동
국회	파견	노동	노총	국회	파견	파견	고용	정부	노동계
파견	정부	기간	노동계	문제	고용	노동자	기간	보호	국회
노동	노동자	비정규	문제	법안	노동계	비정규	문제	국회	고용
보호	국회	노동계	노동자	사회	시장	노동계	법안	투쟁	노사

주제	빈도	주제	빈도
1	4	6	40
2	25	7	96
3	44	8	140
4	66	9	128
5	12	10	63



4-1. 분석결과

- 3. 노무현 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

구분	결사체	주제
사측	경총	정규직, 근로자, 기업, 파견, 기간, 정부, 법안, 노동계, 노동, 경제계 "비정규직 근로자의 정규직 전환과 정부의 고용정책"
	전경련	정규직, 경제계, 노동, 노동계, 법안, 정부, 기업, 시장, 근로자, 문제 "정규직 고용과 기업의 노동환경 개선을 위한 정책"
	중앙회	정규직, 경제계, 노동계, 법안, 정부, 노동, 시장, 기업, 근로자, 문제 "정규직 고용과 경제 발전을 위한 정부의 노동법 제정"
	한국무역협회	정규직, 경제계, 법안, 노동계, 정부, 노동, 시장, 기업, 근로자, 대화 "기업과 노동자 간의 대화를 통한 정규직 고용과 노동법 제정"
정부	정부	근로자, 기간, 단시간, 근로, 경우, 차별, 제한, 사용, 금지, 남용 "노동자의 근로기간 제한과 차별 금지를 위한 정책과 사례"
		정규직, 노동자, 법안, 보호, 고용, 의견, 차별, 문제, 종사자, 국회 "정규직 노동자의 권리 보호를 위한 법안과 노동 환경 문제에 대한 의견 조율"
노측	열린우리당	정규직, 노동자, 비정규, 정부, 파견, 고용, 노동, 노총, 민주, 불법 "비정규직 노동자의 권리 보호와 정부의 정책, 노동조합과 민주주의"
	민노총	정규직, 노동, 비정규, 한국, 법안, 정부, 노동자, 국회, 노동, 파견 "비정규직 노동자의 권리 보호를 위한 정부의 법안과 노동조합의 역할"
	한노총	

32

4장. 분석결과

4-4. 정권별 담론간 유사성 분석

33

4-1. 분석결과

- 정권별 담론간 상대적 유사성 분석: 사측 담론과 노측 담론 / 코사인 유사도 검증

	박근혜 정부	이명박 정부	노무현 정부
사측 담론			
노측 담론			

사측과 노측간의 담론 유사성(낮은 순서): **이명박 정부 > 노무현 정부 > 박근혜 정부**

박근혜 정부기간 사측 담론과 노측 담론간의 유사도: 0.5553841878209164

이명박 정부기간 사측 담론과 노측 담론간의 유사도: 0.4521242616835749

노무현 정부기간 사측 담론과 노측 담론간의 유사도: 0.509481827308345

4장. 분석결과

4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부)

4-1. 분석결과

4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부)

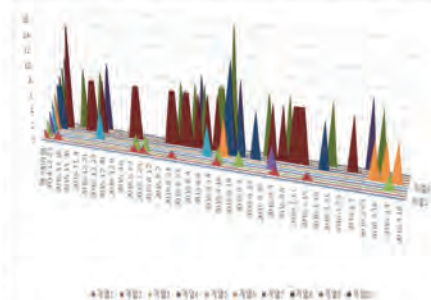
구분	결사체	주제
사측	새누리당	가이드라인, 정규직, 정부, 대책, 사용자, 노동자, 노동, 고용, 사내, 파견 "정규직 및 파견근로자에 관한 노동법규"
	경총	노동, 고용, 시장, 임금, 근로, 개선, 경제, 개혁, 청년, 근로자 "노동시장 개혁과 청년고용"
	전경련	노동, 고용, 근로, 임금, 개선, 경제, 시장, 개혁, 청년, 근로자 "임금 및 고용 개선을 위한 노동시장 개혁"
	중앙회	노동, 고용, 근로, 임금, 개선, 시장, 경제, 개혁, 근로자, 청년 "임금과 개선을 위한 청년고용과 노동시장 개혁"
	한국무역협회	노동, 고용, 근로, 임금, 개선, 시장, 경제, 개혁, 근로자, 청년 "청년 고용 및 임금 향상을 위한 노동시장 개혁"
	정부	고용, 임금, 노동, 근로, 개혁, 청년, 경제, 추진, 개선, 시장 "노동시장 개혁을 통한 청년 고용 촉진 및 임금 개선"
노측	새정치연합	노동, 개혁, 정부, 정규직, 문제, 일자리, 경제, 청년, 노동자, 고용 "청년 고용과 노동시장 개혁을 위한 정부 이니셔티브"
	정의당	노동, 개혁, 정부, 시장, 청년, 임금, 노동자, 지참, 해고, 구조 "정부 주도의 노동 개혁 및 근로자 보호: 청년 역량 강화, 공정 임금 보장 및 부담 해고 방지"
	민노총	노동, 노동자, 정부, 개악, 정규직, 대통령, 고용, 노총, 파견, 기간 "파견 고용에서 정규직과 조합권을 보호하기 위한 노동개혁과 정부의 역할"
	한노총	정부, 노동, 합의, 정규직, 고용, 노총, 한국, 노사정, 근로, 시장 "한국 노동시장의 노사협약과 정규직 고용: 노동조합연명의 역할"
	한국여성노조	가이드라인, 정규직, 정부, 사용자, 대책, 노동자, 노동, 고용, 사내, 도급 "사내 및 하도급 고용 상황에서 정규직 보호를 위한 정부 지침"

4-1. 분석결과

1. 박근혜 정부 기간 전체 성명서에 대한 주제분석 / 전체 성명서 1순위 상위 주제

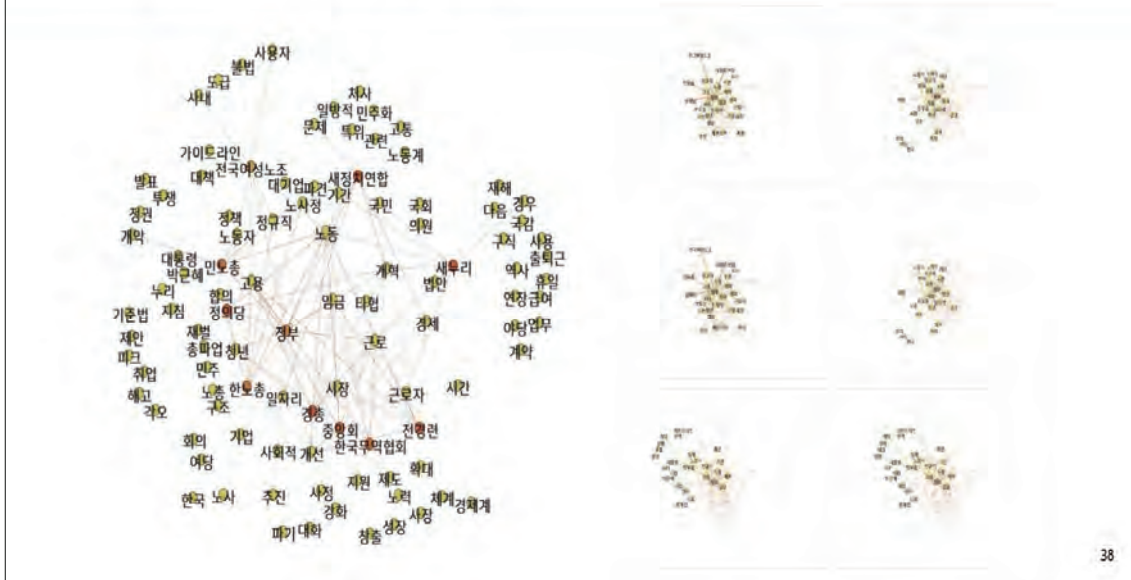
박근혜 정부 기간 성명서 전체

No1.	No2.	No3.	No3.	No4.	No5.	No6.	No6.	No7.	No7.
주제8	주제9	주제7	주제10	주제1	주제6	주제3	주제5	주제2	주제4
노동	노동	정부	노동	노동	임금	정부	노동	노동	노동
개혁	고용	노동	근로	정부	고용	노동	개혁	정부	고용
경제	임금	합의	고용	근로	근로	기간	근로	합의	청년
정부	개혁	고용	노사정	정규직	노동	개혁	고용	고용	정부
임금	정부	근로자	임금	고용	정부	근로	정규직	노총	시장
시장	노총	근로	정부	임금	근로자	임금	정부	임금	국민
일자리	합의	파견	개혁	노동자	기업	고용	기간	시장	일자리
청년	한국	노사정	정규직	개혁	시장	노동자	임금	정규직	근로
고용	청년	기간	청년	지침	확대	국민	시장	한국	추진
정규직	시장	노동자	합의	시장	정규직	정규직	일자리	사정	개혁



4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부)



4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

1) 군집비교: 행위자 전체



거반 - 뉴먼 알고리즘 활용 네트워크 군집 비교 (Girvan & Newman, 2002)

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

1) 군집비교: 정부



거반 - 뉴먼 알고리즘 활용 네트워크 군집 비교
(Girvan & Newman, 2002) 40

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

1) 군집비교: 새누리당



거반 - 뉴먼 알고리즘 활용 네트워크 군집 비교
(Girvan & Newman, 2002) 41

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

1) 군집비교: 민노총

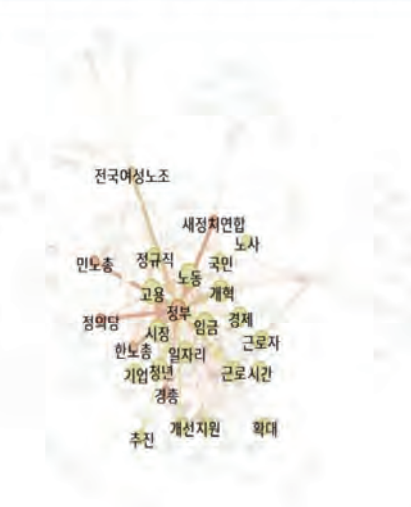


거반 - 뉴먼 알고리즘 활용 네트워크 군집 비교 (Girvan & Newman, 2002) 42

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

2) 연결성 분석: 정부



외향중앙성 분석 + 위세중앙성 분석 (Out-degree centrality & Eigenvector centrality) 43

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

2) 연결성 분석: 경총



외향중앙성 분석 + 위세중앙성 분석
(Out-degree centrality & Eigenvector centrality) 44

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

2) 연결성 분석: 새정치 연합



외향중앙성 분석 + 위세중앙성 분석
(Out-degree centrality & Eigenvector centrality) 45

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

2) 연결성 분석: 새누리당



외향중앙성 분석 + 위세중앙성 분석
(Out-degree centrality & Eigenvector centrality) 46

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

2) 연결성 분석: 민노총



외향중앙성 분석 + 위세중앙성 분석
(Out-degree centrality & Eigenvector centrality) 47

4-1. 분석결과

- 4-5. 행위자 담론 네트워크 분석 (박근혜 정부): 박근혜 정부 기간 생성된 노동구조 개혁 담론 네트워크

2) 연결성 분석: 한노총



외향중앙성 분석 + 위세중앙성 분석
(Out-degree centrality & Eigenvector centrality) 48

5장. 결론과 논의

5-1. 결론 및 논의

5-1. 결론 및 논의

분석 결과

[박근혜 정권 기간 노사담론 쟁점] / "노동시장 개혁과 정부의 고용 정책, 청년들의 정규직 취업과 대화를 통한 합의"

[박근혜 정권 기간 노사담론 쟁점] / "비정규직 노동자 보호법 시행과 해고"("정규직 전환과 고용법 시행을 통한 노동자 보호")

[박근혜 정권 기간 노사담론 쟁점] / "비정규직 근로자 보호를 위한 정부 정책과 노동조합의 역할"

3개 정권 기간 노사쟁점은 모두 정규직과 관련한 쟁점을 다루고 있어 **노사 양측간의 간극을 좁히기 어려운 조건을 갖고 있음**. 다만, 주어진 분석 자원을 기반으로 볼 때, 박근혜 정권 기간 노사 양측 담론에서는 **청년의 고용쟁점이 다른 정권 기간들 보다 두드러지게 드러나는 점**으로 보아 청년 고용쟁점이라는 정치, 문화, 사회적 규범 및 노사 양측의 목표 실천에 적합한 쟁점이 상점됨에 따라 타 정권 기간에 비해 **비교적 원활한 합의가 이루어졌을 것**이라고 보여짐.

5-1. 결론 및 논의

분석 결과

- 1) 사회협약이라고 할 수 있는 노사정대타협에서 노사정 주체들 간의 담론들이 공유되고 있었음을 알 수 있었음. 반면, 입법을 주도했던 새누리당은 노사정대타협의 담론이 공유되지 못하였음.
- 2) 담론은 정치과정에서 연합형성에 영향을 주었음. 시간의 흐름에 따라 노동시장개혁 반대 연합에게 담론이 유리하게 형성되었음.
- 3) 노동시장 구조개혁의 핵심 담론에서 "사회적 대화"를 통한 합의라는 점을 도출했음. 하지만, 노동시장 문제 해결에 대한 대안이 각 행위자별로 상이한 것으로 분석됨.

결론

- 1) 본 연구는 담론 분석 중심의 방법이 정책분석 과정에서의 이론적 유효성을 검증하였음.
- 2) 한국 노동시장 개혁이 신자유주의적 수렴만의 성격이라 보기 어려운 측면들이 함께 존재하고 있음. 정책연합의 담론이 차이를 보이고 있음.
- 3) 사회협약과 개혁입법의 담론의 연결성 역시 중요한 것으로 파악됨.

참고문헌

- 김병수, 이시영. 2022. "기본소득 정책 담론 분석:내용 분석 및 담론 네트워크 분석을 중심으로", 『한국행정학보』 56(2): 1~30
- 김영중. 2007. "노동정책형성과정의 합의주의와 정책네트워크 분석: 비정규직보호법의 제정과정을 중심으로", 『한국정책과학학회보』, 11(4): 51~82.
- 노중기. 2017. "박근혜 정부 노동개혁 정치에 대한 비판적 고찰", 『민주사회와 정책연구』 (0) 32: 11-46
- 배규식. 2014. "한국고용시스템의 문제점 분석과 신고용시스템으로의 개혁", 지식협동조합 세미나 발제문
- 신동일. 2022. 「담론의 이해」, 책세상
- 이병훈. 2016. "노동개혁 국면에 있어 노조운동의 대응전략에 관한 평가: 박근혜정부의 노동시장 구조개혁에 대한 양 노총의 대응을 중심으로", 『한국사회정책』, 23(1): 1~23.
- 전문영. 2022. 「담론분석과 담론연구」, 푸른세상
- 전영준, 장영주, 권태형. "담론네트워크분석을 통한 공무원연금 개혁과정의 재해석", 『한국정책학회보』, 25(1): 523~549
- 한중희 · 권용수. 2013. "비정규노동정책과정의 동태성 연구: 옹호연합모형과 복합흐름이론의 적용을 통한 조직간 역학관계 분석", 『한국조직학회』,10(2): 1~28.

참고문헌

- Blei, D. M., Ng, A. Y., & Jordan, M. I. 2003. "Latent dirichlet allocation," the Journal of machine Learning research.
- Blei, D. M. 2012. "Probabilistic topic models." Communications of the ACM.
- DiMaggio, P., Nag, M., & Blei, D. 2013. "Exploiting affinities between topic modeling and the sociological perspective on culture: Application to newspaper coverage of US government arts funding." Poetics.
- Mikolov, T., Sutskever, I., Chen, K., Corrado, G. S., & Dean, J. (2013). Distributed Representations of Words and Phrases and their Compositionality. Proceedings of the 26th International Conference on Neural Information Processing Systems (NIPS 2013), 3111-3119.
- Devlin, J., Chang, M. W., Lee, K., & Toutanova, K. (2019). BERT: Pre-training of Deep Bidirectional Transformers for Language Understanding. Proceedings of the 2019 Conference of the North American Chapter of the Association for Computational Linguistics: Human Language Technologies (NAACL-HLT 2019), 4171-4186.
- Landauer, T. K., & Dumais, S. T. (1997). A Solution to Plato's Problem: The Latent Semantic Analysis Theory of Acquisition, Induction, and Representation of Knowledge. Psychological Review, 104(2), 211-240.
- Leifeld, P. (2014). Polarization of coalitions in an agent-based model of political discourse. Computational Social Networks, 1(1), 1-22.
- Mikolov, T., Sutskever, I., Chen, K., Corrado, G. S., & Dean, J. (2013). Distributed Representations of Words and Phrases and their Compositionality. Proceedings of the 26th International Conference on Neural Information Processing Systems (NIPS 2013), 3111-3119.

감사합니다.

담론정책 네트워크 이론을 통한 노동시장 개혁 분석

전세훈 | 한경대 교육혁신본부 연구원

최윤재 | 한림대 사회학과 전임강사

고용안전망 및 고용서비스 관련 법·제도 개선방안

이호근*

국문초록

고용안전망 중 고용보험제도는 그간 「고용보험법」상 종속적 임금근로자를 중심으로 한 의무적용대상자와 임의적용 대상인 자영업자가 있으나 광범위한 사각지대 문제를 안고 있다. 코로나19 고용위기를 경과하며 고용보험제도 의무가입 대상으로 '예술인·노무제공자'와 '플랫폼 노동자' 등 이른바 종속적 자영업자에 단계적으로 추진되어왔다. 이와 같이 다양한 형태로 일하는 사람들이 고용보험적용 정규직보다도 더 큰 고용위험에 처한 경우가 많았고, 그 결과 이들에 대한 적절한 고용보호방안 마련이 주된 과제였다. 이런 점은 법·제도에 일부 반영되어 순차적으로 「고용보험법」과 「고용보험 및 산업재해보상보험료 징수에 관한 법률」(이하 보험료 징수법), 「산업재해보상보험법」 등이 개정되고, 사각지대 문제를 부분적으로 개선하여 왔다. 그러나 새롭게 도입된 '노무제공자'의 정의와 그 대상은 종전 산재보험법상 특례규정으로 적용되며 그간 전속성·비대체성 규정 등이 변화하는 노동현실을 반영하지 못한다는 이유에서 비판되어 오던 '특수형태근로 종사자' 규정을 새롭게 발전적으로 확대·적용한 것으로 진일보한 것으로 평가된다. 그럼에도, 여전히 노무제공자 개념이 관련 법 '시행령'상 업종별로 적용대상을 정하고 있는 부분은 헌법상 평등의 원칙과 포괄적 위임입법금지의 원칙에 위배되고 있어 그 개선이 필요하다. 즉 시행령 위임방식은 종전 특수형태근로종사자에 산재보험을 적용하기 위한 '한시적' 적용방안이었으나, 새로운 노무제공자 개념역시 이와 동일한 방식을 취하고 있어 그 개선이 필요하다. 이는 고용·산재보험료 부과·징수에 따른 실무상의 과제를 넘어서 그 개념의 명확한 '정의규정'과 함께 관련 대상자 판별의 '절차규정'이 법률상 부재하여 쟁점이 되고 있다. 현행과 같이 시행령에 포괄적으로 위임되어 업종별로 적용대상을 선정하는 방식은 적용대상 확정의 '임의성'과 적용업종과 비적용업종 노무제공자를 차별적으로 취급할 합리적인 이유가 부재하여 평등의 원칙에 위배되는 등 위헌적 요소가 있다.

한편, 2차 고용안전망이라 할 수 있는 고용서비스 체제와 관련 정부가 국정과제로 추진하고자 하는 '고용서비스 고도화 방안(2023.1.27.)'의 핵심 내용은 첫째, 공공고용서비스체제의 현대화와 효과적인 민관협업체제의 구축과 민간고용서비스의 활성화 등 두 가지 사안으로 압축된다. 이와 관련 국회에 계류 중인 「직업안정법 개정(안)」에 나타나고 있는 주요 내용은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 기존의 공공고용서비스 체제는 현금성 지원보다는 공급중심의 고용서비스의 질적 제고를 통하여 고용정책 패러다임을 변화시키고자 한다. 둘째, 고용서비스를 정부주도에서 향후 민관협업을 통한 고용서비스 활성화와 민간유료직업소개업의 확대방안이 그 주요 내용이다. 이를 위해 민간유료직업소개업자와 관련 종사자에 대한 교육의무 및 관련 플랫폼 노동자 현황에 대한 보고의무 등 최소한의 의무 규정만을 규율하여 고용서비스를 민간유료직업소개업과 시장의 활성화를 통해 제고하겠다는 것이다. 그러나 이는 몇 가지 우려를 낳고 있다. 현재 민간유료직업소개업은 그 종사자 수가 평균 1.5인에 불과하며, 5인 미만 비중이 80%에 달하는 등 대부분이 영세한 실정으로 이에 대한 적절한 관리감독 방안없이 고용서비스의 시장화는 자칫 무분별한 불안정 고용의 증가로 이어질 것이 우려된다. 향후에는 온라인 민간고용서비스기관의 등록 절차완화 등 진입절차가

* 전북대 법전원

더욱 간소화 되는 등 민간유료서비스업이 급속히 팽창해 나갈 것으로 예상된다. 빅데이터(Big Data)와 인공지능(AI)을 이용한 고용서비스의 활성화는 중요한 추세라 할 수 있다. 그럼에도, 민간유료직업소개업은 자산과 종사자 수 등에서 일정한 규모를 갖추도록 하고, 부문별 전문성을 중심으로 이루어지도록 하며, 정기적으로 성과 등의 심사를 강화하는 등 관리방안 마련이 필요하다. 아울러, 고도화방안이 천명하는 고용과 복지의 통합서비스 네트워크 구축방안은 국내외에서 그간의 경험과 시행착오를 고려할 때, 현재 고도화 방안이 추진하고자 하는 부분적인 기능적 유연성제고만으로 그 목적을 달성하는 것이 용이하지 않을 것으로 전망된다. 대부분 성공사례는 고용서비스에 대한 재정적·인적·조직적 구조 개편은 물론, 특히 공급자중심에서 수요자중심의 맞춤형 서비스 관련 전달체계의 지속적인 혁신이 전제되고 있음을 보여주고 있다. 게다가 주요 국가의 절반에도 미치지 못하는 고용서비스 상담인력의 보완 필요성은 오래된 지적 사항임은 두말할 필요가 없다.

현재 국회 계류 중인 「직업안정법 전면개정(안)」은 근로자 공급사업의 확산을 효율적으로 관리할 방안이 사실상 부재하거나, 향후 시행령 등에 포괄적 위임방안으로 추진 될 가능성이 커 이에 대한 개선방안이 필요하다. 궁극적으로 직안법 개정대신 무분별한 근로자 공급사업의 확산을 관리하고, 합리적인 노동력 수요와 공급이 이루어질 수 있도록 근로자 파견과 용역, 직업소개업 등 「근로자 공급 사업에 대한 통일적 법령」 제정의 필요성을 강조하고자 하였다.

주제어: 고용안전망, 고용보험, 구직자취업촉진법, 노무제공자, 직업안정법, 공공고용서비스, 민간유료직업소개업

1. 서론

우리나라 고용안전망¹은 크게 실업급여, 직업훈련 및 고용서비스제도로 구분할 수 있다. 사회보장제도로서 고용안전망은 OECD 주요 국가들에 비하여 상당히 늦은 1995년에야 ‘고용’보험제도가 도입된 이후 본격적으로 발전하기 시작하였다. 1998/9년 외환위기, 2008/9년 글로벌 금융위기와 2020/22년 코로나 위기 등 안팎의 크고 작은 사회경제적 위기들을 거치며 빠르게 확충되어 왔다. 그럼에도 고용안전망은 다른 사회보장제도가 그러하듯 사회국가의 성숙기가 아닌 ‘발전기’적 특성을 보이고 있다. 위기에 대응하기에는 관련 제도적 기반이 여전히 미비하며, 역할과 기능이 불충분하다. 무엇보다 고용안전망에는 대상자를 적절히 포괄하지 못하는 사각지대가 여전히 광범위하게 존재하며, 특히 근로빈곤계층 등 취약계층을 대상으로 하는 법적 보호의 한계가 우선 극복되어야 할 주요 과제가 되고 있다.

고용서비스에서는 ‘공적’제도와 ‘사적’제도 간의 기능이나 적절한 역할분담 등이 아직 정립되고 있지 않아, 체계적이며 포괄적인 고용안전망으로서 기능하기에는 미흡한 쟁점들을 안고 있다. 또한 고용서비스를 담당하고 있는 고용노동부 등 ‘중앙 행정부’와 사회복지서비스를 담당하고 있는 ‘지자

1 고용안전망은 고용의 유지, 창출 그리고 신규 진입 또는 복귀 등을 위한 안전망이라고 정의할 수 있다. 고용보험, 실업부조, 공공근로 사업 등이 여기에 들어간다. 세부영역으로 고용노동부는 현재 ① 고용보험, ② 고용보험 피보험자격관리, ③ 구직급여·연장급여, ④ 취업촉진수당, ⑤ 사회보험 사각지대해소(두루누리사업), ⑥ 자영업자 고용보험, ⑦ 실업크레딧 지원, ⑧ 건설근로자 퇴직공제제도, ⑨ 건설일용근로자 기능향상 지원, ⑩ 건설근로자 취업지원, ⑪ 가사근로자 고용개선 등 11개 영역을 주요 사업으로 추진하고 있다. <https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/safety/list.do>. 참조.

체'간 각기 분리되어 업무가 진행되는 비효율을 극복하고 고용서비스와 사회복지서비스 전달체계의 효율화를 제고할 수 있는 협력과 협업이 중요한 과제이다.² 사실 이러한 과제는 모든 나라들이 고민하는 주제이면서도 웬만해서는 그 성과가 잘 나타나지 않는 특성을 지니고 있다. 이런 한계는 특히 지난 코로나19 위기시 심화된 고용위기와 함께 전반적으로 크게 드러난 바 있다.³ 이와 관련 정부는 2023.1. 관련 정책을 발표하고 추진방안을 제시하였다.⁴ 본 연구에서는 이러한 우리나라 고용안전망과 특히 고용서비스 제도의 현황과 실태 및 관련 법·제도적 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

고용안전망관련 지난 정부에서는 주로 '소득보장'과 '사각지대의 해소'방향에 중점을 두고 전국민 고용보험제도의 순차적 확대방안⁵ 등을 발표하며 관련 법·제도의 개선방안들에 주력하여왔다. 이러한 방향은 고용보험 적용대상자들의 확대를 모색하며 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(약칭: 구직자취업촉진법)제정⁶, 예술가와 노무제공자⁷ 그리고 '플랫폼 노동자'와 궁극적으로는 '자영업자'에 이르기까지 고용보험을 확대 적용하며 일부 관련 법제도를 제·개정하고, 일부에 대해서는 중장기적인 추진 계획을 발표⁸한 바 있다. 이 과정에서 한국형 실업부조라 불리우는 구직자 취업촉진법의 도입과 그간 특수형태근로 종사자⁹로 불리던 종속적 자영업자를 '노무제공자'¹⁰라는 새로운 개념을 도입하여 고용보험과 산재보험¹¹ 등에 순차적으로 확대 적용하는 등 일정한 진전을 보여주었다. 그럼에도 현행 법령상 이 개념은 여러 가지 개선 과제를 안고 있다. 또한 자영업자를 포괄적으로 2025년까지 고용보험 및 고용안전망에 순차적으로 포섭한다는 계획¹²은 현재 그 추진 동력을 찾아보기 힘든 실정이 아닌가 한다.

기존 정책이 '실업보험제도의 사각지대 해소'와 '근로빈곤층에 대한 실업부조'제도 도입에 주력하였던 기초에 비하여, 현 정부에 들어서는 국정과제¹³로 '고용안전망'과 '고용서비스제도'에 대하여

2 허재준·안상훈외(2012), 고용-복지 통합형 사회복지서비스 전달체계 개선방안, 한국노동연구원. 참조.

3 이호근(2021), "포스트 팬데믹의 사회보장법제", 사회보장법학, 10(1), 1~80.

4 고용노동부(2023), 고용서비스 고도화 방안, 고용정책심의회(23.1.27) 보고 안건. 참조.

5 정책기획위원회(2020), 한국판 뉴딜. 참조.

6 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(약칭: 구직자취업촉진법)제정안. 참조.

7 「고용보험법 일부개정안」(2018. 11.6. 의안번호 16373)개정안과 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안」(2018. 11.6. 의안번호16361)(1차)

8 정책기획위원회, 한국판 뉴딜, 상동 참조

9 고용보험법에 이어 2022.6.10. 산업재해보상보험법 개정안이 통과되어 2023.7.1.부터 기존의 특수형태근로종사자 개념을 대신하여 노무제공자 개념이 새롭게 자리잡게 되었다. 기존 산재보험법 특례규정은 "제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.<개정 2010. 1. 27., 2020. 5. 26.>
1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것. 2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것"로 정의 되었으나, 특히 '전속성'개념으로 인하여 개정요구가 지속되어 왔다. 대법원의 판례에 의해 플랫폼 노동자인 음식배달원의 산재보험 적용이 인정(되는 등 환경변화와 함께 새로 도입된 노무제공자 개념은 전속성, 계속성, 비대체성을 요구하지 않으며, 이를 보편적인 계약방식으로 인식하고 이를 포섭하기 위한 것으로 노무제공계약에 관한 별도의 정의를 두고 있다.

10 이 개념은 사회보험의 적용에 있어 기존의 엄밀한 종속적 근로자에 우선한 적용대상을 '종속적 자영업자'에까지 확대한 것으로 중요한 의미를 갖는 것이다. 그러나 현행법상 이 개념은 여전히 모범이 아닌 시행령에 업종별로 그 적용대상을 열거하고 있어 구체적인 적용에 있어 개선과제를 안고 있다. 이 점에 대해서는 제3장 참조

11 「고용보험 및 산업재해보상보험료 징수에 관한 법률」(이하 보험료징수법)에 먼저 도입된 이 개념은 2023.7.1.부터 산재보험법상 기존 특수형태근로 종사자 개념을 대체하며 고용보험과 통일적으로 적용되게 되었다.

12 정책기획위원회(2020), 한국판 뉴딜 자료집 참조.

13 고용노동부 12개 주요 국정과제 중 '제52호 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화' 및 '제53호 고용안전망 강화 및 지속가능성' 등이 '고용안전망과 고용서비스'영역에 해당한다.

이를 주요 정책 대상으로 삼고 향후 이른바 고용서비스 제도의 ‘고도화’¹⁴를 추진한다는 계획을 발표하였다. 포괄적인 고용안전망이라는 점에서는 소득보장과 고용서비스 등 각각의 중점분야와 정부의 성격에 맞는 고용정책적 방점의 차이를 엿볼 수 있다. 각각이 안고 있는 고용안전망의 현황과 실태, 주요 쟁점 및 관련 개선방안을 살펴보는 것은 제대로 기능하는 고용안전망제도의 발전을 위하여 중요한 의의를 갖고 있다.

고용안전망에 대한 국내외의 선행연구들(Schmid 1998 & 2008; Vroman 2002; 김동현 2006 & 2009; 유길상 2012; Clasen · Kvist 2012; 황덕순 2017)이 다양하게 존재한다. 우리나라에서는 고용안전망의 우선적 제도인 고용보험제도가 도입된 지 채 30년이 안되기 때문에 그간은 실업 등 고용위기 시에 적절한 소득보장제도로서의 고용보험제도의 가입대상자 적용범위의 확대와 동시에 취약한 자영노동자를 포섭하는 방안 등이 국내적으로 1차적인 연구주제(유길상 2003 & 2005; 금재호 2003 & 금재호외 2009; 이병희 2005 & 2014 & 2020; 이승렬외 2009; 이호근 2015; 장지연 2015 & 2020; 김근주 2021; 박은정 2021)였다.

2000년대 들어 주요 국가에서는 노동시장 내 고용형태의 다변화와 종속노동의 형태가 ‘준종속’, 나아가 종속과 자영노동의 경계를 지속적으로 넘나들게 되자 포괄적으로 전통적인 종속노동을 넘어 자영노동을 고용안전망에 포섭하는 문제가 주요한 주제가 되었다(Supiot 2002; Schoukens, 2002; European Commission 2010; Schoukens · Weber 2020).

동시에 포괄적인 고용안전망제도를 구축한 나라에서는 80년대 후반 이래 고용서비스제도의 개혁논의가 폭넓게 진행되어 왔다. 실업과 고용불안정이 심화할수록 전통적인 소득보장 중심의 사회보장제도에서 일을 통한 복지인 ‘근로연계복지’¹⁵를 강조하는 흐름과 ‘고용·복지 통합형 사회서비스 전달체계 구축’방안 등이 90년 내 이후 2000년대 이후에 주요 국가의 노동정책과 개혁과제의 주된 대상이 되었다. 국내에서도 고용서비스를 포함한 사회서비스와 전달체계의 개편방안에 대한 연구가 중요한 주제로 대두되었다(허재준 · 안상훈외 2012; 길현종 2014 & 2020).

주요 국가에서는 전통적인 ‘공공고용서비스(Public Employment Service PES)’중심 제도의 ‘개혁’을 강조하는 흐름이 강화되었다. 이를 위하여 관련 ‘행정개혁’을 추진¹⁶하는 동시에, 중앙화 된 공공고용서비스의 지방‘분권화’ 및 고용과 사회복지의 통합적 서비스전달체계의 구축, 공공고용서비스의 독점구조를 깨고 ‘민관협력’을 우선시하며, 협약체결 등 민간에의 ‘위탁’ 또는 아웃소싱 등 민영화와 ‘민간유료직업소개업(Private Employment Service PRES)’의 확대 등 고용서비스의 성과와 효율의 우선시가 중요한 정책방향이 되었다. 이 과정에서 다양한 쟁점들이 나타나게 되었다.

우리나라 고용안전망은 OECD국가들과 비교하여 상이한 역사적·제도적 차이, 사회경제적 발전 수준의 차이가 전재하며, 복지국가이론에서도 ‘탈상품화’를 주요 분석틀로 ‘노동시장’과 ‘복지체제’의 조합에 따른 유형별 ‘복지자본주의 모델들(Esping-Andersen, 1990)’과도 일정한 차이가 있다. 우리나라가 정확히 기존 이론모델의 어디에 속하는지는 논란이 있다. 특히, 우리나라 노동시장은 그

14 정부는 2023.1. 관련 정책을 발표하고 추진방안을 제시하였다. 고용노동부(2023), **고용서비스 고도화 방안**, 고용정책심의회 (23.1.27) 보고 안건. 참조.

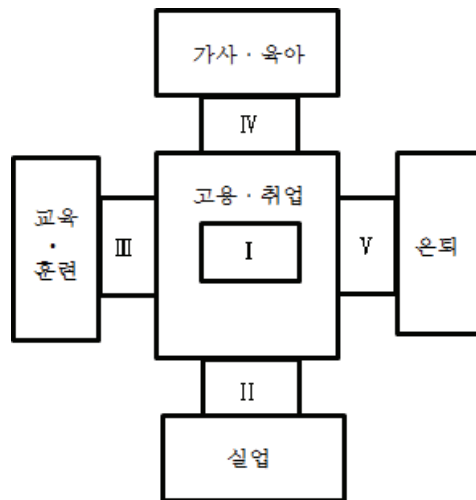
15 전통적 사회보장제도가 복지(welfare)에서 근로연계복지(workfare)로 방점이 이동하게 되었다.

16 고용안전망과 관련 영국, 독일, 덴마크, 네덜란드와 최근의 프랑스 등에 이르기까지 주요 국가에서 예외 없이 그러한 흐름이 나타났다. 김승택 · 노상현 · Daniel Finn(2015), 우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나? pp. 47~138.

구조면에서 볼 때 자영업자의 비중이 OECD평균인 15%에 비하여 21%정도¹⁷로 지나치게 크며, 여성고용률이 50% 수준으로 매우 낮고¹⁸, 청년실업률이 급격히 상승하여 왔으며, 고령화가 가장 빠른 속도로 전개되면서도 복지제도의 미 발달 등으로 인한 고령자의 비교적 높은 취업률 등은 전형적인 복지국가의 성숙한 체제와는 다른 여러 단면들을 보여주고 있다. 그럼에도 우리나라의 사회경제적 발전 수준은 완전고용을 추구하기에는 이미 선진국형 저성장 고도경제체제에 들어가 있으며, 기업의 규모와 종사상 지위에 따른 노동시장 이중구조와 그로 인한 ‘사회보장제도의 이중구조’로 인한 노동시장 불평등이 중층적 구조를 보이고 있다. 향후 가속화되는 디지털 경제체제 도래와 함께, 이러한 고용시장 내 불안정구조는 더욱 확대될 것으로 전망된다. 그런 가운데 저 출산과 고령화추세가 유래 없이 가속화되고 있어 이러한 안팎의 도전에 대응할 적절한 고용정책적, 법·제도적 대응방안과 분석 틀이 존재할까 의문시된다고 해도 과언이 아닐 것이다.

본 연구는 지난 20여년 간 고용안전망관련 OECD국가들을 분석하는데, 상당한 공감을 보여 온 ‘이행노동시장모델(Transitional Labour Market Model)(Schmid 1998 & 2008 & 2009; 이병희 2008 & 2009; 김동현 2010; 정병석 2010; 유길상 2010 & 2012; 안종순 2021)’이 우리나라 고용안전망과 고용서비스체제의 분석(길현중 2017 & 2019; 이덕재·이호근·손정순 2021)하는데, 상당히 설득력있는 분석틀이라는 점에 공감하며, 관련 이론모형에 기반하여 고용안전망 사각지대 해소 방안과 논란이 되고 있는 고용서비스체제의 역할을 분석하고자 한다.

〈표 1〉 이행노동시장 5개 유형



출처: G. Schmid(1998), Transitional Labour Markets : A New European Employment Strategy. WZB Discussion Paper, p. 12. 참조.

물론 이 이론의 중요한 한계는 우리는 아직 부재하거나 미비한 주요국의 역사적으로 형성되어 온 기존의 여러 가지 고용안전망이나 제도적 틀을 암묵적으로 ‘가정’하고 있다는 점일 것이다. 반면, 이 이론 모델은 ‘구조적 측면에서 완전고용의 어려움’, ‘인구학적 측면에서 고령화 및 저 출산

17 OECD 통계(2023) 참조.

18 통계청 통계(2023) 참조.

추세가 초래하는 기존 고용 및 사회보장모델의 대응력 한계로 인한 사회보장체제의 지속가능성 문제, 개방경제 체제하에서 ‘수요측면에서 안정적 고용안전망체제 구축의 한계 및 ‘공급측면에서 공공과 민간의 미비한 기능과 역할로 인한 새로운 이들간 적절한 분담문제(노상현 2004 & 2006; 유길상 2012; 장신철 2013; 김승택·노상현 2015), ‘노동시장적 측면에서 다양한 유형의 불완전 고용의 증가추세와 함께 이들에 대한 ‘다원화되고’, ‘다차원적인’ 지원방안 모색의 필요성 등이 더욱 커져가고 있는 점을 두루 성찰하고 있다는 점에서 여전히 주목되고 있다(노대명·이호근외 2020).

청년고용에 대한 적극적 대응방안 강구, 성 평등에 부합하는 사회보장제도 개편 및 여성고용률 제고방안 및 고령화에 대응하는 노동시장 법·제도 개선과 정책대안 모색 및 종전 근로자에 치중 하였던 직업교육 훈련체제에서 ‘일하는 모든 사람’에 대한 직업능력 향상의 필요성¹⁹ 등에 있어서도 주목할 만한 시사점을 주고 있다고 평가된다. 이 이행노동시장론은 그 ‘결과’로서 ‘유연안전성(Flexicurity)(Wilthagen 1998 & Wilthagen and Tros 2004; Madsen 2004 & 2014; 정원호 2005; 정희정 2008; 심창학 2010; 조돈문 2014)’론²⁰과의 밀접한 관련을 갖으며 발전되었다.²¹ 아울러, ‘적극적 노동시장론(Active Labour Market Theory)’(Jensen 1999; Larsen 2005; Bonoli 2008 & 2010; 이호근외 2009)등 자본주의 다양성(Varieties of Capitalism)론의 ‘제도주의 이론’모형²²도 고용안전망 및 고용서비스 관련 법·제도 개선방안에 있어 본고가 참고로 하는 중요한 이론적 분석 틀이다.

19 「근로자직업능력 개발법」을 「국민 평생 직업능력 개발법」으로 개편한 것은 법·제도 면에서 이러한 경향을 반영하는 것이라 할 수 있다. 동 법은 근로자와 전체 국민을 대상으로 하여 “제1조(목적) 이 법은 **모든 국민**의 평생에 걸친 직업능력개발을 촉진·지원하고 산업현장에서 필요한 인력을 양성하며 산학협력 등에 관한 사업을 수행함으로써 국민의 고용창출, 고용촉진, 고용안정 및 사회·경제적 지위 향상과 기업의 생산성 향상을 도모하고 능력중심사회의 구현 및 사회·경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. <개정 2010. 5. 31., 2016. 1. 27., 2020. 5. 26., 2021. 8. 17.>”고 하고 있다.

20 특히 이행노동시장론과 유연안전성론의 상관관계에 대해서는 다음 논문을 참조. 김동현(2010), 이행노동시장론 - 유럽의 경험과 정책의 시사점, pp. 233~235. 참조.

21 Schmid는 이른바 ‘Flexicurity’론은 그 자체로 전략이라기보다는 이행노동시장이 성공적으로 이루어진 ‘결과’로 간주한다. 그는 유연안전성론은 자칫 ‘유연성’과 ‘안전성’이 서로 ‘보완적’이라기보다는 ‘충돌’할 수 있는 여지를 간과하고 있다고 지적한다. 따라서 실천전략으로서 이 전략은 보다 견고한 이론적 모형을 필요로 한다고 주장한다. 그는 유연안전성론을 대신하여 ‘**협상된 유연성(negotiated flexibility)**’이 필요하다고 주장하며, 결론적으로 전 생애(lifecourse)에 걸친 ‘노동보험제도(Arbeitslebensversicherung, worklife insurance)’의 구축을 권고한다. 이것은 ① 보편적인 ‘**최소소득(Mindesteinkommen)**’보장, ② ‘**실업자보험(Arbeitslosenversicherung)**’ **외연의 확장**과 **사적 그리고 집단적 교섭에 의해 이루어지는 ‘취업자보험(Beschäftigungsversicherung)**’이라는 세 축을 기초로 한다고 주장한다. Schmid(2007), “Transitional Labour Markets : Managing Social Risks over the Lifecourse”, 「WZB Discussion Paper」, 1~19. 참조.

22 Kathlen. Thelen(2004), How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan (Cambridge 2004) 및 동 저자(2014), Varieties of Liberalization: The New Politics of Social Solidarity. New York: Cambridge University Press 와 동 저자(2019), Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden, and the Netherlands,” Comparative Politics (January 2019). 참조.

2. 고용안전망 체제의 개념과 범위

우선 고용안전망은 우선 실업시 적절한 소득보장이 이루어지는 것을 의미한다. 이것을 1차 고용 안전망이라 할 수 있다. 그 다음으로 종전의 근로자에 주로 국한 되었던 직업능력개발을 전 국민적 평생교육으로 보편화하여 이른바 생애주기별 서비스가 이루어지도록 하는 방안은 중요한 2차 고용 안전망이다. 이것은 학령기의 미래 취업준비자와 취업자 그리고 채용을 중심적 주체인 사업주 그리고 공동체 수준에서 국민의 상시적 직업능력 향상을 책임지는 국가와 지자체에 이르기 까지 상시적이며, 수요자에 맞춰진 맞춤형 직업능력을 함양토록 하는 것은 두 번째 고용안전망의 축이라 할 수 있다. 다음으로 구직을 하고자 하는 자와 구인을 하고자 하는 사용자에게 구인·구직정보를 제공하고, 이들에게 필요한 각종 직업지도, 직업소개 및 관련 적극적 고용서비스의 적극적 활성화는 3차 고용안전망이라 할 수 있다.

〈표 2〉 노동시장정책 분류(OECD 기준)

	대분류	중분류
적극적 수단 (ALMP)	공공 고용서비스 및 행정(PES)	취업알선 및 관련 서비스 실업급여 행정 기타
	직업훈련(Training)	기관 직업훈련 현장 직업훈련 통합 직업훈련 실습 특별지원
	고용장려금(Employment Incentive)	채용장려금 고용유지지원금
	지원 고용 및 재활 (Supported Employment and Rehabilitation)	지원고용 재활
	직접일자리 창출(Direct Job Creation)	
	창업 장려금(Start-up Incentive)	
소극적 수단 (PMLP)	실업 소득유지 및 지원 (Out-of work Income and Support)	완전 실업급여 부분실업급여 단시간 실업급여 해고보상 파산보상 임금체불 보상
	조기퇴직 지원(Early Retirement)	

출처: 길현종의(2019), 전환기 고용서비스의 현재와 미래, 한국노동연구원, p. 10. 재인용.

전술한 ‘이행노동시장론’적 측면²³에서 보았을 때 학업의 수행과정과 취업을 연계하여 직업훈련 및 교육과정이 밀접히 연관되도록 지원하며, 혼인이나 가족 내 아동양육이나 장애인·노인 등에 대한 돌봄 수요의 발생 등으로 인한 직업수행의 일시적 정지나 이직시 지원 등에 대한 지원체제를 갖추고, 노령으로 인한 퇴직시 연금제도 등 적절한 소득보장 제도를 구축하여 노후에도 안정적인 소득이 보장될 수 있도록 하는 등의 다차원적인 지원체제의 구축이라는 측면에서 우리의 고용안전망은 주로 1차적인 실업 시 소득상실에 대한 지원에 치중한 단계에 머물고 있다고 할 수 있다. 첫

23 G. Schmid(1998), Transitional Labour Markets : A New European Employment Strategy . WZB Discussion Paper, 98~296 & G. Schmid(2007), Transitional Labour Markets : Managing Social Risks over the Lifecourse. WZB Discussion Paper), 1~19. 및 김동현(2010). 이행노동시장론 - 유럽의 경험과 정책의 시사점. 참조.

번 째 실업으로 인한 소득상실시 1차 고용안전망의 문제는 이를 사회보험(고용보험) 방식과 추가적으로 2021년부터 새로 도입된 사회서비스방식의 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(구직자취업촉진법)으로 규율하고 있으나, 우리나라의 이러한 1차 고용안전망은 그 대상자에 있어 여전히 전통적 종속적 고용관계중심의 가입자 포괄범위의 한계²⁴, 최근 다소 개선되었지만 급여의 수급요건·수준 및 기간²⁵의 불충분성, 그리고 무엇보다 자산이 없거나 적으면서도 근로능력이 부재하거나 부양의무자 등이 없는 공공부조인 「국민기초생활보장법」상 대상자에 해당하지 않으면서도, 스스로 근로능력이 있으나, 빈곤한 구직자들에 대한 고용안전망은 주요국에 비하여 여전히 매우 취약한 실정이다.

우리나라의 고용보험자체가 고도성장기에 실업을 개인 책임으로 간주하다가, 1990년대 중반에 이르러서야 사회적 위험요인으로 인정하고 실업과 구직지원을 시작하는 등 사회보장제도 중 가장 늦게 시작되며 그것마저도 급여에 소극적 수급보다는 고용을 촉진하기 위한 적극적 노동시장정책 차원에서 이를 ‘고용’보험이라 부른 고용보험법 도입배경을 감안한다면 우리의 고용안전망의 불충분한 수준은 사회보장 체제가 성숙기에 달한 상태에서 개혁방안을 논하고 있는 OECD 주요국가들과 비교하여 여전히 성숙기가 아닌 발전기적 상태에 있는 점이 특색이라 할 수 있다. 때문에 주요국에서 지난 20여 년 간 진행되어 온 복지국가 개혁론이나 이행노동시장론, 유연안정성론 또는 적극적 노동시장론이 강조하고 있는 노동시장과 고용서비스에 대한 분석은 각각이 나름의 설득력이 있지만, 우리의 상황에 적용하고자 할 때에는 그 설명이 항상 모두 일치하는 것만이 아니라 할 수 있다. 그럼에도, 이행노동시장론은 전통적인 수요중심 이론에서 고용서비스와 관련하여 사회보장제도를 공급중심에서 활성화하는데 초점을 맞추고, 급여와 서비스의 지원은 공급자중심이 아닌 수요자중심에서 접근하여 수요자 대상그룹별로 맞춤형 설계하여 고용안전망의 효율을 극대화할 것을 권고하고 있다는 측면에서 이는 확실히 변화하는 노동시장환경을 감안한 여전히 설득력있는 이론 틀이라고 평가된다.

한편, 1차 고용안전망과 관련하여 OECD 주요국가와 우리의 경우 가장 커다란 차이점은 실업자에 실업급여의 보장을 통한 가능한 한 빠른 시일 내에 직장 또는 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하는 실업보험제도 외에 근로능력이 있으면서도 실업급여 수급요건을 충족하지 못하여 일정한 소득보장이 필요한 그룹들에 대한 고용안전망이 그간 전혀 부재하였다는 점이다. 2009년부터 실시된 재정지원 사업인 취업성공패키지²⁶ 사업과 연금과 고용보험료 등 사회보험료 지원사업인 두루

24 장지연·홍민기(2020), 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험, 월간노동리뷰, 2020년 6월호 통권 제183호: 72-84. 참조.
 25 유길상(2012), 이행노동시장의 관점에서 본 고용보험제도 발전방안, 노동정책연구, 제12권 제2호 pp. 131~164 및 황덕순(2017), 사각지대 해소를 위한 고용보험의 혁신방향과 과제, 노동리뷰, 5월호(통권 제146호), 32~39. 참조.
 26 2019년 도입되어 2020년부터 시행에 들어간 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률」은 그 제정이유로 “1995년 도입된 고용보험은 실직기간 동안에 안정적 구직활동이 가능하도록 취업지원과 실업급여를 제공하여, 실직한 국민들이 재기할 수 있는 고용안전망 역할을 하고 있음. 그러나 기준 중위소득 60% 이하 가구에 속한 사람이 실직할 경우에는 실업급여 경험비율이 10% 미만이고, 청년이나 경력단절여성, 자영업자 등의 대부분은 고용보험의 보호영역 밖에 존재하고 있는 상황임. 고용보험제도 밖에 있는 이러한 취업취약계층에게 구직기간 동안의 취업지원 서비스와 수당을 제공하기 위해 2009년부터 취업성공패키지 사업을 시행해 왔음. 그러나 법적 근거가 없는 예산사업으로서 매년 예산사정에 따라 지원규모가 가변적이어서 경기상황이 어려울 때 취업취약계층에 대한 충분한 지원이 어려웠고, 소득지원에 대한 법적 근거도 미약하여 저소득 구직자에 대한 생계지원도 미흡한 한계가 있었음. 이에 국가가 모든 취업취약계층에게 취업지원 서비스를 제공하고, 특히 저소득 구직자에 대해서는 적극적 구직활동 참여를 전제로 구직기간 동안의 생계안정을 위한 구직촉진수당을 제공받을 수 있는 ‘새로운 고용안전망’ 도입의 근거법률을 제정하고자 함. 이를 통해, 저소득 구직자 등 취업취약계층이 일을 통해 빈곤에서 탈출하도록 지원하고, 고용창출 및 소득 분배 개선 등 경제·사회발전에 기여하려는 것임.”이라고 밝히고 있다. https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/lawmaking/view.do?bbs_seq=20190600073. 참조.

누리사업²⁷ 등이 정책사업으로 도입되어 근로빈곤층에 대한 지원방안이 주로 재정지원 고용정책사업으로 유지되어 왔었다. 이러한 사업은 공공일자리 사업이나 마찬가지로 지속가능한 제도라기보다는 근로빈곤층에 대한 최소한의 공공부조정책적 지원사업의 성격을 띠는 것이었다. 코로나19시기 소득상실과 고용위기가 첨예한 상황에서 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(구직자취업촉진법)의 제정에 따른 한국형 실업부조의 도입은 고용보험법제도 밖 새로운 중요한 추가적 1차 고용안전망이라 할 수 있다. 그럼에도 2021년 발효되어 시행중인 동 구직자취업촉진법은 주요 국가와 비교하여 볼 때 아직 전형적인 발전기적인 고용안전망의 특성을 보여주고 있다. 먼저, 이것은 연령을 기준으로 청년과 일반구직자로 구분하여 그 대상자를 요건심사형과 선발형으로 구분하여 기존 예산범위 내에서 단계적으로 그 범위를 선정하여 시행해오고 있다.²⁸ 여전히 이러한 1차적 고용안전망이 향후 어떻게 발전하여야 할 것인가는 다양한 논의들이 있다. 그럼에도, 그 대상자를 기존 예산범위를 감안한 ‘예산사업화’하여 운용하고 있다는 점, 수급액이 6개월 이내로 단기간에 불과하고, 그마저도 정액방식으로 기초보장이라 하기도 힘든 월 50만원 수당지급은 수급자의 생계나 구직지원을 위하여서는 비현실적인 경우 용돈수준에 머물러 있고, 공공부조 방식으로 자산조사를 통하여 수급요건을 결정하면서도 급여항목에서도 수급자의 부양가족과 생계, 주거, 의료 그리고 난방비 등을 과학적으로 산정하여 필요한 수준을 법적 규정²⁹으로 하지 않고 일률적으로 정하여 시행하고 있는 점 등이 진정한 실업부조적 성격이 부재한 실정이다. 마지막으로, 고용서비스는 직업지도, 직업소개 및 구인·구직 서비스가 중심적인 것이라 할 수 있다. 현재 우리나라

27 사회보험 사각지대 해소(두루누리) 사업은 소규모사업 저임금 근로자·예술인·노무제공자의 사회보험료 부담분의 일부 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소 및 사회안전망 강화가 재정지원으로 진행되고 있으며, 그 내용은 다음과 같다. 1. 지원대상: 근로자 10인 미만 사업에 근로하는 월보수 260만원 미만의 근로자. 월보수 260만원 미만의 예술인·노무제공자(* 다만, 재산세 과세표준 6억원 이상 또는 종합소득 4,300만원 이상인 경우 지원 제외). 2. 지원내용: (근로자) 근로자 10인 미만 사업의 사회보험 신규가입* 근로자 및 사업주가 부담하는 고용보험·국민연금 보험료의 80% 지원(* 지원신청일로부터 6개월 이내 사회보험 가입이력이 없는 자). (예술인·노무제공자) 예술인·노무제공자 및 계약당사자(사업주)의 고용보험료 80% 지원(* 근로자 10인 미만 사업: 종사자와 계약당사자(사업주) 부담분 지원 /근로자 10인 이상 사업: 종사자 부담분만 지원). 3. 지원방식: 사업주가 보험료 지원을 신청하고 보험료를 완납한 경우 다음 달 보험료에서 차감*하고 지원(* 다만, 특고 중 플랫폼종사자(퀵서비스·대리운전 기사) 경우 개별 지원신청 시 기재한 계좌로 지급) <https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/safety/list5.do>. 참조.

28 은민수(2020), “코로나 이후 ‘실질적 실업부조’의 도입 필요성과 방향”, 『월간복지동향』, No. 259, 참여연대사회복지위원회. 참조.

29 독일은 이러한 구직자 기초보장을 사회법전 제3권에 상세히 규정하고 있으며 이들과 달리 전형적인 실업자에 대해서는 고용촉진법이라 하여 사회법전 제3권에 별도로 분류하여 다루고 있다. 이 나라의 경우 지난 코로나19 시기에 실제 실업급여를 받는 수급자(이른바 실업급여 I)(SGB III: Arbeitsförderung § 136 Anspruch auf Arbeitslosengeld)의 수보다도 이른바 종전 실업부조라 불리우다 하르트(Hartz)법 개정으로 실업급여 II(SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende § 19 Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Leistungen für Bildung und Teilhabe)로 부르며 관리되던 다양한 형태의 구직자의 수가 거의 2배 이상에 이르고 있다(이호근 외 2021참조)는 점에서 우리의 1차 고용안전망상의 법적 지위와 수급요건 등에 있어 큰 차이를 보이고 있다. 그러나 최근 **실업수당제는 다시 2023년 1월부터는 ‘시민수당(Bürgergeld)’이라는 이름으로 개칭하여 그 지급요건을 개선하는 등 새롭게 운영**하고 있다. **(사회법 제2권 § 제19조 시민수당 및 교육 및 참여에 대한 혜택 (1) 취업이 가능한 수급자격이 있는 사람은 시민수당을 받는다. 유급 취업이 불가능하고 유급 취업이 가능한 수급자와 함께 도움이 필요한 공동체에 거주하는 수급자는 제2권 제4장에 따른 혜택을 받을 자격이 없는 한 시민수당을 지급받는다. 수당에는 표준 필요, 추가 필요 및 숙박 및 난방에 대한 필요성이 포함된다.** 이 때문에 고용안전망과 관련하여 이 나라의 고용서비스는 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 본인의 기여없이 조세에 의하여 우리나라의 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(구직자취업촉진법)에 해당하는 ‘구직자기초보장법(SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende)’이 별도로 훨씬 광범위하게 체계적으로 운용되고 있기 때문에 통상적인 실업자 외에 이들에 대한 다양한 취업지원, 구인·구직서비스와 직업훈련 알선 등에 있어 공공고용서비스 외에 민관협력고용서비스 활용을 통한 고용서비스의 실효성 및 그 성과의 제고 필요성이 매우 높은 실정이다. 아울러 이들에 대한 실업급여와 각종 사회복지급여 지급에 대한 통합적 수급관리를 통한 원스톱서비스체제의 구축은 지속적인 주요 정책대상이었다. 그를 위하여 행정개혁을 단행하여 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)을 ‘연방고용기구(Bundesagentur für Arbeit)’로 개칭하고 위헌논쟁으로 헌법개정까지 단행하며 그 산하에 ‘Job center’를 두어 전국적으로 중앙과 지자체간 통합적인 서비스를 제공한다는 것이 독일형 고용서비스제도의 핵심이다. 이와 같은 ‘근로빈곤층’에 대한 고용활성화 전략을 위하여 급여 수급자에게 제공되는 ‘적합한 일자리(zumutbare Beschäftigung)’에 대한 상세한 법적규정(SGB II § 10 Zumutbarkeit)과 그 적정성 관련 다양한 형태의 판례 등이 그것을 말해주고 있다.

실업급여를 담당하고 있는 고용센터에서는 고용보험법상 실업급여는 별도로 관리하고 있으며, 구직자취업촉진법상 구직급여 수급자의 경우에 고용노동부, 광역 및 기초 지자체와 보건복지부의 기초생활수급자 등 복지급여 담당자, 여가부의 여성근로자급여 지원담당자, 그리고 제대군인에 대한 지원을 담당하는 국방부, 보훈처 등이 이른바 원스탑서비스를 제공하기 위하여 고용복지 또는 고용복지플러스센터에서 상담 및 지원서비스를 담당하고 있다. 구직자취업촉진법의 도입이래 고용복지플러스센터의 주된 업무가 주로 동법상 수급자의 취업지원과 관련 상담 및 기타 복지급여 수급에 대한 원스탑서비스에 치중하여 왔다. 그럼에도 이런 형태의 공공고용서비스는 궁극적인 채용과 양질의 일자리 취업이 이루어지도록 수급자중심의 개인별 상담이나 수요자 그룹별 특성(여성, 청년, 장애인, 제대군인 등)을 감안한 맞춤형 서비스가 대부분 실제로 이루어질 수 있는 환경으로 나아가지 못한 실정이다.

본 연구에서는 「구직자촉진지원법」상의 개선방안에 대해서는 기존 연구³⁰로 가름하고 대신 주로 고용보험법상 ‘노무제공자’개념 적용상 개선방안과 최근 노동분야 중점과제로 추진되고 있는 고용서비스 고도화방안 등의 주요내용과 쟁점 및 관련 주요 입법안에 대한 검토를 중심으로 하고자 한다. 특히, 고용서비스 고도화방안은 한편에서 공공 고용서비스 체제의 효율성을 제고하기 위한 혁신방안과, 동시에 「직업안정법」개정 논의사안 중 하나인 민관협력방안 강화차원에서 민간유료서비스업 활성화 방안 관련 국회에 제출된 법률안 「직업안정 및 고용서비스법」을 「고용서비스기본법」으로 하여 추진하고자 하고 있다.³¹ 이런 고도화 방안은 그 성격상 급여지급 대상자나 급여수준과 기간 등 수급자의 수요차원보다는 주로 고용서비스에 대한 공급자 구조개혁 위주의 ‘공급중심의 대책’³²이라 할 수 있다. OECD 주요 국가와의 적극적노동시장 지출 비중의 비교를 나타낸 다음 표는 이러한 우리나라 고용서비스의 성격을 잘 나타내주고 있다.

그럼에도, 주로 민간노동력 시장의 활성화를 모색하는 ‘시장친화적 접근방안’과 노동시장에 미칠 파급효과 그리고 중앙과 지자체간 책임소재 등 거버넌스의 모호한 성격 등이 쟁점으로 거론된다. 이 가운데 특히, 우려되는 부분은 민간유료직업서비스사업의 활성화와 그 효과이다. 종전 공공 고용서비스 선진화방안³³에 대한 정책 추진에도 불구하고 관련 고용서비스 체제가 여전히 미흡하거나 불충분한 여건에서, 최근에는 사업효과마저 정체에 들어간 상태³⁴에서 이를 주로 민간고용서비스에 의존하여 활성화하고자 하는 것으로, 그 성과는 물론 노동시장 내 근로자 공급사업 전반에 미칠 파장에 대한 보다 정확한 대응방안 모색이 논의되어야 할 것이다. 이에 대해서는 다음 제4장과 제5장에서 상술하고자 한다.

30 이호근(2021), “포스트 펜데믹의 사회보장법제”, 사회보장법학, 10(1), 32~36. 참조.

31 고용노동부(2023), 고용서비스 고도화 방안, 고용정책심의회(‘23.1.27) 보고 안건. 참조.

32 우리나라는 ‘적극적 노동시장’제도 지출 비중이 GDP대비 0.66%(2016) 수준으로 OECD 주요국가 평균의 절반의 수준에 있다. 특히 고용서비스가 차지하는 비중은 0.04%내외에 불과하고 재정적, 인적 및 조직적 기반이 매우 취약한 상태다. 이행노동시장 관점에서 보면 이런 고용서비스 지출규모는 그 자체로 학업과, 채용, 취업과 돌봄 그리고 퇴직단계에 이르는 각각의 원활한 이행을 담보하기에 매우 부족한 실정이다. 고용서비스를 통한 고용효과가 큰 덴마크의 경우 고용서비스에 투자하는 재정만도 GDP대비 4~5%로 비교할 수 없는 수준에 있다. 결국 고용서비스에 대한 종합적인 투자와 지원 없이 ‘공급’전략에만 치중한 고용서비스제도의 개선 방안은 그 실현에 한계가 있을 수밖에 없다.

33 일자리위원회·관계부처(2019), 공공 고용서비스 발전방안(‘19.6.4.), 제11차 일자리위원회 의결안건2. 참조.

34 위 고용서비스 고도화방안 보고서에서도 그러한 최근 동향을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 OECD 주요 국가 적극적 노동시장(ALMP) 지출비중(2020)

		2009			2016			
		한국(A)	OECD 평균(B)	A/B %	한국(A)	OECD 평균(B)	A/B %	
적극적 노동시 장정책	구직서비스	공공 고용서비스 및 행정	0.01	0.14	7.1	0.04	0.12	33.3
	훈련	직업 훈련	0.08	0.16	50.0	0.03	0.12	25.0
	고용 보조	고용 인센티브	0.05	0.09	55.6	0.04	0.10	40.0
		고용보조 및 재활	0.03	0.09	33.3	0.02	0.09	22.2
		직업 일자리 창출 창업지원	0.27	0.06	450.0	0.20	0.07	285.7
	적극적 노동시장 전체		0.45	0.56	80.4	0.35	0.52	67.3
소극적 노동시장정책	실업 시 소득지원(파산보상)	0.38(0.03)	0.92(0.03)	41.3(100.0)	0.31(0.03)	0.69(0.02)	44.9(150.0)	
	조기퇴직	0	0.09	0	0	0.05	0	
소극적 노동시장 전체		0.38	1.01	37.6	0.31	0.74	41.9	
전체		0.83	1.58	52.5	0.66	1.25	52.8	

출처: 안종순(2021), “이행노동시장 관점에서의 한국 자영업 정책 분석 및 평가”, 「사회과학연구」, 봄 Vol. 52. No. 1, p. 69. 재 인용. 참조.

3. 「고용보험법」상 ‘노무제공자’ 개념의 도입과 사각지대 해소 쟁점과 과제

고용안전망의 개선과 관련 1차적인 안전망이라 할 수 있는 고용보험제도에서 최근에 주목되는 변화는 크게 두 가지로 집약된다. 코로나19로 인한 고용위기와 고용안전망의 취약성과 함께 이를 극복하고자, 첫째, 「**고용보험법**」 적용범위를 순차적으로 확대하여 ‘예술인’(2020.6.9.법률 제17429호)과 ‘노무제공자’(2021.1.5. 법률 제17859)를 그 적용대상자로 하게 되었다는 점이다. 무엇보다, 이 과정에서 노무제공자란 개념이 새롭게 도입된 것이다. 둘째, 중층적 고용안전망인 한국형 실업부조인 「**구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률**」(약칭: 구직자취업촉진법)의 제정이 이루어진 것이다.³⁵ 특히 고용위기시 그리고 가속화하고 있는 디지털 경제시대에 들어와서 종전 「산업재해보상보험법」상 특례규정³⁶에 의해 보호되고 있던 특수형태근로 종사자와 유사한 형태의 개념이 고용보험법을 필두로 이를 확장한 노무제공자의 개념이 먼저 2021.1.5 「**고용보험법**」과 「**고용보험 및 산업재해보상보험료 징수에 관한 법률**」(이하 보험료징수법)상 법 개정을 통하여, 그리고 다시 2022.6.10에 「**산업재해보상보험법**」(이하 산재보험법) 일부 개정을 통하여 ‘순차적으로’ 도입 된 것

35 김근주(2021), 적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의와 과제, 월간 노동리뷰, 특집호, 한국노동연구원, p. 9. 참조.

36 「산업재해보상보험법」 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례)는 “① 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에 도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해보부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.<개정 2010. 1. 27., 2020. 5. 26.>

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것” 수급자로 정의하고 동 시행령 제125조(특수형태근로종사자의 범위 등) ” 법 제125조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람”이란 다음 각 호에 해당하는 사람을 말한다.” 하여 15개 업종 종사자를 열거해 산재보험을 적용해왔다. 고용보험법에 이어 2022.6.10. 산재보험법을 일부 개정하여 “2023.7.1.부터 산업재해보상보험의 전속성 요건을 폐지하고, 기존 특수형태근로종사자 및 온라인 플랫폼 종사자 등을 포괄하는 개념으로 ‘노무제공자’의 정의를 신설하여 산업재해보상보험의 적용을 받을 수 있도록 하며, 이로 인하여 새롭게 보험의 적용을 받는 사람들의 노무제공 특성에 맞는 보험 적용·징수 체계와 급여·보상 제도를 마련함으로써 산업재해보상보험을 통한 보호 범위를 보다 확대”하게 되었다.

이다. 이것은 실로 고용보험과 산재보험을 비롯한 사회보험제도가 전통적인 종속적 임금근로자를 중심으로 했던 기존 적용범위에서 변화하는 노동시장의 고용관계를 반영하며 기존 전속성이 강한 규정 등을 개정하여 ‘일하는 사람을 위한 고용보험’ 또는 ‘취업자 고용보험’으로 확대되는 길이 열리게 된 것이다. 개정 고용보험법상 제2조 기존 피보험자범위를 확장하여 근로자, 예술인, 노무제공자를 정의하게 되었고, 노무제공자 개념은 고용보험법 본문 **제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용)** 및 관련 보험료 징수법상 **제48조의3(노무제공자의 고용보험 특례)**에 다음과 같이 정의되었다.

「**고용보험법**」

제5장의3 노무제공자인 피보험자에 대한 고용보험 특례 <신설 2021. 1. 5.>

제77조의6(노무제공자인 피보험자에 대한 적용) ① 근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 **자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약(이하 “노무제공계약”이라 한다)을 체결한 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 “노무제공자”라 한다)**과 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업에 대해서는 제8조제2항에 따라 이 장을 적용한다.

② 제1항에도 불구하고 노무제공자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법을 적용하지 아니한다. <개정 2022. 12. 31.>

1. 65세 이후에 근로계약, 노무제공계약 또는 문화예술용역 관련 계약(65세 전부터 피보험자격 을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 근로계약, 노무제공계약 또는 문화예술용역 관련 계약을 체결한 경우는 제외한다)을 체결하거나 자영업을 개시하는 경우
2. 노무제공자 중 대통령령으로 정하는 소득 기준을 충족하지 못하는 경우. 다만, 노무제공자 중 계약의 기간이 1개월 미만인 사람(이하 “단기노무제공자”라 한다)은 제외한다.
3. 15세 미만인 경우. 다만, 15세 미만인 노무제공자로서 고용보험 가입을 원하는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용보험에 가입할 수 있다.

③ 삭제 <2022. 12. 31.>

④ 제1항에 따라 이 장을 적용하는 노무제공자와 그와 노무제공계약을 체결한 사업의 사업주(이하 “노무제공사업의 사업주”라 한다)는 고용산재보험료징수법에 따라 보험료를 부담하며, 그 보험 관계의 성립·소멸 및 변경, 보험료의 산정·납부 및 징수에 필요한 사항은 고용산재보험료징수법에서 정하는 바에 따른다.

[본조신설 2021. 1. 5.]

「**고용보험 및 산업재해보상보험료 징수에 관한 법률**」(이하 보험료징수법)

제48조의3(노무제공자의 고용보험 특례) ① 「고용보험법」 제77조의6에 따라 고용보험의 적용을 받는 노무제공자와 이들을 상대방으로 하여 노무제공계약을 체결한 사업의 사업주(이하 “노무제공사업의 사업주”라 한다)는 당연히 고용보험의 보험가입자가 된다.

② 공단이 제16조의2제1항에 따라 매월 부과하는 노무제공자의 월별 보험료(고용보험료에 한정한다)는 월 보수액에 고용보험료율을 곱한 금액으로 한다. 이 경우 월 보수액의 산정방법, 적용기

간 등은 대통령령으로 정하는 바에 따른다.<신설 2022. 6. 10., 2022. 12. 31.>

③ 노무제공자의 보수액은 「소득세법」 제19조에 따른 사업소득 및 같은 법 제21조에 따른 기타 소득에서 대통령령으로 정하는 금품을 뺀 금액으로 한다. 다만, 노무제공특성에 따라 소득확인이 어렵다고 대통령령으로 정하는 직종의 고용보험료 산정기초가 되는 보수액은 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다.<개정 2022. 6. 10.>

④ 제13조 및 제14조에도 불구하고 노무제공자와 노무제공사업의 사업주가 부담하여야 하는 고용보험료 및 고용보험료율은 종사형태 등을 반영하여 「고용보험법」 제7조에 따른 고용보험위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 달리 정할 수 있다. 이 경우 보험가입자의 고용보험료 평균액의 일정 비율에 해당하는 금액을 고려하여 대통령령으로 고용보험료의 상한을 정할 수 있다.<개정 2022. 6. 10.>

⑤ 사업주는 대통령령으로 정하는 바에 따라 노무제공자의 노무제공 내용, 월 보수액 등을 공단에 신고하여야 한다.<신설 2022. 6. 10.>

⑥ 노무제공사업의 사업주는 노무제공자가 부담하여야 하는 고용보험료와 사업주가 부담하여야 하는 고용보험료를 납부하여야 한다. 이 경우 노무제공사업의 사업주는 노무제공자가 부담하여야 하는 고용보험료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 노무제공자의 보수에서 원천공제하여 납부할 수 있다.<개정 2022. 6. 10.>

⑦ 노무제공사업의 사업주는 제6항 후단에 따라 고용보험료에 해당하는 금액을 원천공제한 때에는 공제계산서를 노무제공자에게 발급하여야 한다.<개정 2022. 6. 10.>

⑧ 노무제공자의 고용보험관계 등에 관하여는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 각 해당 규정을 준용한다.<개정 2022. 6. 10., 2022. 12. 31.>

1. 노무제공자에 대한 고용보험관계의 성립·소멸에 관하여는 제5조제7항, 제6조제3항, 제7조제1호, 제10조(제2호는 제외한다), 제11조제1항(제2호는 제외한다) 및 제12조를 준용한다. 이 경우 “근로자”는 “근로자, 노무제공자 또는 예술인”으로, “고용하지 아니하게 되었을 때”는 “고용하지 아니하게 되었거나 관련 계약이 종료되었을 때”로, “제5조제1항”은 “제1항”으로 본다.
2. 노무제공자에 대한 고용보험료의 산정·부과에 관하여는 제13조제1항제1호·제2항(같은 항 단서와 보험료의 분담비율은 제외한다)·제4항제2호(보험료의 분담비율은 제외한다), 제15조제1항, 제16조의2제1항, 제16조의4, 제16조의6부터 제16조의8까지, 제16조의9(제1항 후단은 제외한다), 제16조의11, 제16조의12 및 제18조제1항을 준용한다. 이 경우 “근로자”는 “노무제공자”로, “고용보험료율”은 “제48조의3제4항에 따른 보험료율”로 본다.
3. 노무제공자에 대한 고용보험료의 지원, 경감, 과납액의 충당과 반환, 고용보험료와 연체금의 징수·독촉 등에 관하여는 제21조, 제21조의2, 제22조의2(개산보험료에 관한 사항은 제외한다), 제23조(제1항제2호 중 개산보험료에 관한 사항 및 같은 항 제4호는 제외한다), 제25조(제16조의3, 제16조의6, 제16조의7, 제16조의9 및 제18조제1항에 관한 사항으로 한정한다), 제26조의2, 제27조, 제27조의2, 제27조의3, 제28조, 제28조의2부터 제28조의7까지, 제29조, 제29조의2, 제29조의3, 제30조, 제38조 및 제39조를 준용한다. 이 경우 “근로자”는 “노무제공자”로 본다.
4. 노무제공자에 대한 고용보험료 및 이 법에 따른 그 밖의 징수금에 관한 서류의 송달, 자료제

공의 요청, 보고, 조사 등에 관하여는 제32조 및 제40조부터 제45조까지(제43조제2항은 제외한다)의 규정을 준용한다. 이 경우 “근로자”는 “노무제공자”로 본다.

[본조신설 2021. 1. 5.]

한편, 2022.6.10. 제정되어 2023.7.1.부터 발효되는 산재법상 노무제공자에 대한 특례규정은 다음과 같이 규정되어 있다.

「산업재해보상보험법」

제3장의4 노무제공자에 대한 특례

제91조의15(노무제공자 등의 정의) 이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "노무제공자"란 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방법에 따라 자신이 직접 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람으로서 업무상 재해로부터의 보호 필요성, **노무제공 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람을 말한다.**

가. 노무제공자가 사업주로부터 직접 노무제공을 요청받은 경우

나. 노무제공자가 사업주로부터 일하는 사람의 노무제공을 중개·알선하기 위한 전자적 정보처리시스템(이하 "온라인 플랫폼"이라 한다)을 통해 노무제공을 요청받는 경우

2. "플랫폼 종사자"란 온라인 플랫폼을 통해 노무를 제공하는 노무제공자를 말한다.

3. "플랫폼 운영자"란 온라인 플랫폼을 이용하여 플랫폼 종사자의 노무제공을 중개 또는 알선하는 것을 업으로 하는 자를 말한다.

4. "플랫폼 이용 사업자"란 플랫폼 종사자로부터 노무를 제공받아 사업을 영위하는 자를 말한다. 다만, 플랫폼 운영자가 플랫폼 종사자의 노무를 직접 제공받아 사업을 영위하는 경우 플랫폼 운영자를 플랫폼 이용 사업자로 본다.

5. "보수"란 노무제공자가 이 법의 적용을 받는 사업에서 노무제공의 대가로 지급받은 「소득세법」 제19조에 따른 사업소득 및 같은 법 제21조에 따른 기타소득에서 대통령령으로 정하는 금품을 뺀 금액을 말한다. 다만, 노무제공의 특성에 따라 소득확인이 어렵다고 대통령령으로 정하는 직종의 보수는 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다.

6. "평균보수"란 이를 산정하여야 할 사유가 발생한 날이 속하는 달의 전전달 말일부터 이전 3개월 동안 노무제공자가 재해가 발생한 사업에서 지급받은 보수와 같은 기간 동안 해당 사업 외의 사업에서 지급받은 보수를 모두 합산한 금액을 해당 기간의 총 일수로 나눈 금액을 말한다. 다만, 노무제공의 특성에 따라 소득확인이 어렵거나 소득의 종류나 내용에 따라 평균보수를 산정하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다.

이와 같은 고용보험법상(또는 산재보험법상) '노무제공자'의 개념은 고용보험 등 고용안전망의 확장에 있어 분명 진일보한 성격에도 불구하고 여러 가지 제약요건을 갖고 있다. 특히, 독일과 같이 통일적인 사회법전(*Sozialgesetzbuch SGB*)이 존재하는 일부 국가들에서처럼 사회보험 총칙상 가입자 또는 법 적용대상자 관련 통일적인 법적용체제를 갖추고 있거나, 이에 덧붙여 추가로 특성에

맞는 개별적인 특별법(예를 들어, 「예술가와 출판인에 대한 사회보험법」(*Gesetz über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten*(약칭 *Künstlersozialversicherungsgesetz*, *KSVG*))이 별도 존재하여 그 대상자 각각의 특성에 맞는 고용보험 등 사회보험을 적용하는 방식이 아닌 우리의 법 체계상 이 개념의 확대는 실무적용상 여러 가지 적용방안의 지속적 개선이 필요한 실정이다. 이 점은 기존 임금근로자를 기준으로 한 고용보험 및 산재보험 적용대상자에 대하여 보험료 징수법상 규정이 그 점을 보여주고 있다.³⁷

첫째, 고용보험관계의 성립관련 문제로 보험사무의 효율성을 위해 고용보험법 제77조의7제2항은 “② 고용노동부장관은 노무제공자에 관한 보험사무의 효율적 처리를 위하여 노무제공플랫폼사업자에게 해당 노무제공플랫폼의 이용 및 보험관계의 확인에 필요한 다음 각 호의 자료 또는 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 노무제공플랫폼사업자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

1. 노무제공플랫폼이용계약의 개시일 또는 종료일
2. 노무제공사업의 사업주의 보험관계와 관련된 사항으로서 사업장의 명칭·주소 등 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보
3. 노무제공자의 피보험자격과 관련된 사항으로서 노무제공자의 이름·직종·보수 등 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보“로 규정하고 있다. 노무제공(플랫폼이용)계약이 중요한 근거가 되며 사업주의 협조와 위반시 처벌이 중요한 전제가 된다.

둘째, 피보험자자격의 이중취득이 이것이 인정되지 않고 있는 일반근로자와 달리 인정되고 있는데 이는 노무제공자의 계약형태상 특정 사업주에 대한 비전속성을 고려한 것이다. 그럼에도 이중취득으로 인한 실무상 복잡성으로 인하여 발생하는 문제점이 보수액이 많거나 또는 노무제공계약상 신계약을 우선하는 등으로 정비되고 있다. 셋째, 피보험단위기간과 관련 일반근로자의 경우 이직일 이전 18개월(기준기간) 동안 피보험단위기간이 180일 이상이 요구되나 노무제공자의 경우에는 이보다 넓은 이직일 이전 24개월 동안 피보험단위기간이 통산하여 12개월 이상일 것이 요구(「고용보험법」 제77조의8제1항제1호)되고 있으며, 고용보험법상 구직급여 수급자격 인정여부도 마지막에 이직한 사업을 기준으로 결정되고 있다(「고용보험법」 제43조 제3항). 넷째, 보험료산정 기준과 관련 근로자에 대해서는 고용보험료 상한액이 정해져 있지 않지만 노무제공자의 보수액은 소득세법상 사업소득 및 기타소득에서 소득세법 제12조제2호 또는 제5호에 해당하는 비과세소득 및 고용노동부장관이 정하여 고시하는 방법에 따라 산정한 필요경비를 제외한 금액으로 2023년 현재 노무제공자에 대한 고용보험료율은 14/1000이고 고용보험료 상한을 고용보험료가 부과되는 연도의 전년도 보험가입자의 고용보험료 평균액의 10배 이내에서 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 정할 수 있도록 하고 있다(「보험료 징수법」 시행령 제56조의6제4항). 노무제공자의 경우(단기 노무제공자 포함) 둘 이상의 노무제공계약을 체결한 경우 같은 기간에 해당하는 노무제공계약의 월보수액을 합산하여 그 합계액이 80만원 이상인 경우 사업주가 월별보험료를 산정하는 월의 전월

37 박은정(2021), 예술인·노무제공자 고용보험법제 주요 내용과 평가, 노동법학, (79), pp. 39~57. 참조. 이하 네 가지 논점은 동 논문의 주요 쟁점과 관련 법률 규정 등을 요약한 것임.

에 지급된 보수 또는 보수액이 월평균보수가 되어 보험료가 산정된다(「보험료징수법 시행령 제19조의3제3항제4호 및 제5호, 제4항). 이상의 논점들은 보험제도 실무상 지속적 보완이 필요한 사항들이라 할 수 있다.

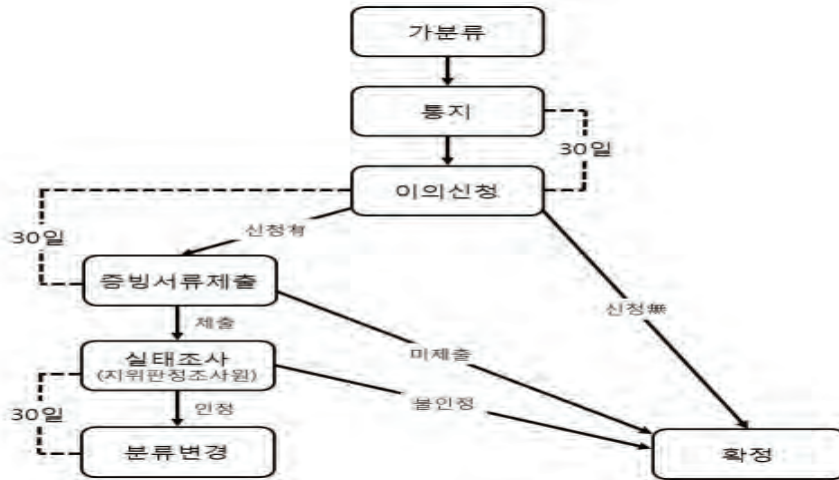
그러나 여기에서 가장 중요한 점은 ‘노무제공자’ 개념의 도입에 따른 ‘피보험자 지위판단의 문제’이다. 현재는 관련 법 규정에 판단 근거규정이 모호한 실정이다. 행정기관이 사업주에 대한 피보험 자격취득신고가 어떤 피보험자격을 기준으로 이루어지는지에 기초하여 피보험자격을 판단하지 아니하고, 고용보험제도 적용과 보험료 부과징수 등을 현행과 같이 시행령에 위임하여 이를 포괄적으로 ‘업종별’로 규정하는 방안을 취하고 있는데 이는 법적으로 시급한 개선이 요구되고 있다. 이런 방식이 고용보험에 이어 2023. 7월 시향을 앞둔 산업재해보상보험법 개정안에서도 역시 동일한 방식으로 적용될 예정이어서 이에 대한 근본적인 검토가 필요하다.³⁸ 즉 핵심사안을 여전히 ‘업종별’로 모범이 아닌 ‘시행령’에 위임하는 방안을 취하고 있어 보완이 필요한 실정이다. 이와 관련 박은정교수는 영국 사회보장기여금 및 급여에 관한 법률(Social Security Contributions and Benefits Act 1992)에 참고로 할 근거규정이 존재함을 소개하고 있다.³⁹ 즉, 영국 사회보험 적용 대상인 취업자(employed earner)와 자영업자(self-employed)를 구분하기 위하여 ‘세금 및 사회보험료 제1종 적용을 위한 고용상 지위확인’에 대한 매뉴얼(Employment Status Manual for tax and Class1 NICs purpose: HMRC매뉴얼)이 그것이다.⁴⁰

38 권오성교수는 「고용보험법」에 이어 「산업재해보상보험법」상 노무제공자개념의 도입에 대하여 기존 특수형태근로 종사자 개념에서 이른바 ‘적용제외 규정을 폐지’하는 한편, ‘노무제공자개념을 도입하여 전속성요건을 폐기’한 점은 긍정적으로 평가하나, 이것이 업종별로 종전과 동일한 방식으로 규정되는 것에 대해서 문제점을 크게 지적하지 아니하고 있는데 이 점은 아쉽다. 즉, 업종별로 규정이 계속되는 한 전속성요건 폐지의 의의는 다시 크게 제한될 수 있기 때문이다. 따라서 노무제공자가 누구인지에 대한 판별 절차규정의 모법상 규정보완이 필요하다. 권오성(2023), “산업재해보상보험의 보호 대상으로서의 ‘노무제공자’ 개념”, 「사회보장의 권리구제」, 2023년도 봄 공동학술대회(2023.5.12.) 발표문 자료집, 한국사회보장법학회·노동법연구소 해밀, pp. 97~119. 참조.

39 박은정, 동 논문 p. 64. 참조. 같은 곳에서 박 교수는 아울러, 이탈리아의 ‘고용인증제’를 간략히 소개하고 있는데 지방 노동사무소, 노동부, 지방자치단체, 노동법 전임교수의 조력을 받을 수 있는 대학 및 대학재단, 노사단체, 노동전문가자문협회(The Professional Association of Labour Advisors) 등이 인증기관으로서 ‘임의절차’이기는 하나 노무제공계약의 종류에 대한 인증을 할 수 있는 절차가 존재한다고 한다. 동 논문 p. 65. 참조. 한편, 김근주에 따르면 영국 HRMC는 2012년부터 일반업무 담당자 및 조사관이의 ‘지위판정 조사원(Status Inspector)’을 두고 이 업무를 담당하게 하고 있다고 한다. 김근주(2015), “영국의 직업소개업 규율”, p. 32, 강성태외(2015), 「해외 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안」, 고용노동부 정책연구, 한양대학교 법학연구소. p. 33. 참조.

40 동 매뉴얼은 사회보장에서 ‘기초보장’을 특징으로 하는 베버리지의 잘 알려진 ‘사회보험과 통합서비스(Social Insurance and Allied Services 1942)’에 관한 보고서에서 그가 사회보장관련 전체 인구를 근로연령대의 네 개의 주된 계층과 근로연령대 미만/이상 등 연령대를 기준으로 한 다른 두 개의 계층 등 모두 여섯 개 그룹으로 분류하여 정의하고 있는데, 제1군(피고용인), 제2군(사용자, 상인 그리고 모든 종류의 자영업자 등 다른 소득활동에 종사하는 자), 제3군(근로연령대 기혼여성인 가정주부), 제4군(소득활동에 종사하지 아니한 근로연령대 비경제활동자), 제5군(근로연령이하 아동), 제6군(근로연령이상 노인)으로 분류하고 있는데 여기서는 특히 제1군(피고용인), 제2군(자영업자) 두 그룹종사자 간 조세와 보험료 부담의 구간이 되는 종사상 지위의 판별 방식을 위한 것으로 보인다.

〈표 4〉 HMRC(Her Majesty's Revenue and Customs) 매뉴얼의 노무제공자성 판단 구조



출처: 김근주(2015), “영국의 직업소개업 규율”, p. 32, 강성태외(2015), 「해외 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안」, 고용노동부 정책연구, 한양대학교 법학연구소. p. 33. 참조.

이와 병행하여 영국은 90년대 중반 이른바 ‘고용권법(Employment Right Act 1996)’을 제정하여 노동시장에서 엄밀한 노동법이 적용되는 ‘피고용인(employee)’과 구별되는 ‘worker’개념을 도입, 이들의 보호를 위하여 무엇보다 최저임금과 사회보험 적용 등을 하고 있는데⁴¹, 이것은 우리의 ‘노무제공자’에 비유되는 개념이다.

독일역시 관련 규정이 사회법에 규정되어 있다. 독일 사회보험적용 대상에 대한 ‘취업(Beschäftigung)’과 ‘취업자(Beschäftigte)’에 대한 정의는 그간 많이 소개⁴²되었지만, 보다 정확한 이해를 위하여 관련 법 규정 조문 전문을 다시 한번 있는 그대로 번역하여 소개하고자 한다.

사회법전(SGB) 제4권 - 사회보험에 관한 규정 - (1976년 12월 23일 법 제1조, BGBl. I p. 3845)
§ 7 취업(Beschäftigung)
(1) 취업은 특히 고용 관계에서 독립적이지 않은 근로를 의미한다. 취업의 징표는 지사 에 따라 일하고 고용주의 업무 조직에 통합 되는 것이다.
(1a) 다음과 같은 경우 1개월 이상의 휴직 기간 동안에도 취업이 존재하는 것으로 간주한다.

41 2021년 영국 대법원에서 내려진 Uber기사들에 대한 판결에서 이들이 자영업자가 아니라 플랫폼 사업주인 Uber가 제공하는 작업지시나 방법에 따라 노무를 제공하고 그 대가로 보수를 받는 이른바 ‘노무제공자(worker)’에 해당한다며, 이들에 최저임금법(National Minimum Wage Act 1998)상 최저임금과 노동시간법 시행령(Working Time Regulations 1998)상 유급휴가부여 등을 적용토록 판결한 사례가 최근 노무제공자에 동 고용권법이 적용된 대표적인 사례의 하나라 할 수 있다. 프랑스 대법원은 2020. 4. 4. 우버에서 일하는 운전기사들이 고용계약을 체결한 근로자에 해당한다고 결정하였다. 심재진(2022), “플랫폼 노동과 근로자성에 대한 최고법원 판례의 비교법적 검토”, 노동법학 제81호, 한국노동법학회, pp. 266-269. 유사하게 입증책임을 사용자에 전환토록 한 이른바 ABC테스트 관련 미국사례에 대해서는 이다혜(2019), “미국 노동법상 디지털 플랫폼 종사자의 근로자성 판단-2018년 캘리포니아 대법원 Dynamex 판결을 중심으로”, 노동법학 제72호, pp. 189-238. 참조. 지역적이기는 하나 ‘크라우드 워커’에 대해 최초로 근로자성을 인정한 독일연방노동법원의 사례와 주요 쟁점에 대해서는, 유성재(2021), “독일 연방노동법원의 크라우드워커 판결과 그 시사점”, 노동법총 제52집, pp. 425-451. 참조.

42 이호근(2015), 산업재해보상보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안 - 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로“ 산업노동연구 제21권 1호, pp 288-293. 참조.

1. 7b항에 따른 크레딧 잔액에 대한 보수는 휴직 기간 동안 지불해야 한다.
2. 휴직 기간 동안 지급해야 하는 월 급여가 급여를 수령한 직전 12개월 동안 지급해야 하는 급여에서 불합리하게 벗어나지 않는 경우.
최대 3개월의 휴직 기간 동안 근무일 또는 주간의 탄력적 구성 또는 운영 생산 및 근무 시간 주기의 보상에 관한 합의에 따라 임금을 지급해야 하는 경우 제1항이 준용된다. 휴직 기간과 함께 취업 관계가 시작되는 경우, 휴직 기간 동안 지급해야 하는 월 보수가 나중에 보수를 받을 업무 수행 기간에 지급해야 하는 보수를 부당하게 벗어날 수 없다는 단서와 함께 제1항 제2호를 적용한다. 계약 당시 예측할 수 없었던 고용관계의 조기 종료로 인해 나중에 보수를 지급받아야 할 업무 수행을 더 이상 할 수 없는 경우에도 휴직 기간 동안에는 보수를 지급할 의무가 존재한다. 계약 체결 시 계약 당사자는 소득 능력 감소로 인한 취업 종료, 노령 연금 청구 가능 연령 도달 또는 직원의 사망으로 인해 휴직 기간 동안 더 이상 크레딧 잔액을 사용할 수 없는 경우에만 다른 사용 목적에 대해 합의할 수 있다. 제1항부터 제4항은 크레딧 잔액이 양도된 직원에게는 적용되지 않는다. 2024년 12월 31일까지, 가입 지역에서 수행한 근로를 통해 적립된 크레딧 잔액은 별도로 기록되어야 하며, 가입 지역과 나머지 연방 지역에서 기여금 또는 혜택의 계산에 대해 다른 값이 규정되어 있는 경우, 크레딧 잔액이 적립된 연방 지역 부분에 적용되는 값이 결정적으로 작용한다.
(1b) 근로자가 탄력적 근로시간제에 동의할 수 있는 가능성은 해고 방지법 제1조 제2항 제1문의 의미 내에서 사용자의 고용 관계 해지를 정당화하는 사실로 간주되지 않는다.
(2) 사내 직업훈련의 틀 안에서 직업적 지식, 기술 또는 경험을 습득하는 것도 취업으로 간주된다.
(3) 보수를 받지 않는 고용은 보수를 받을 자격 없이 취업 관계가 지속되는 한 계속되는 것으로 간주되지만 1개월을 넘지 않아야 한다. 독일연금보험연맹에 이체된 크레딧 잔액에서 보수가 인출되는 경우에도 취업은 계속되는 것으로 간주된다. 질병급여, 상병급여, 간병급여, 전환급여, 간병지원급여, 출산급여, 육아급여, 부모급여를 받거나 육아휴직을 사용하거나 법률 규정에 따라 군 복무 또는 민간인 복무를 수행하는 경우에는 제1항이 적용되지 않는다. 제1항은 「간호사법」 제3조에 따른 휴직에 대해서도 적용하지 않는다.
(4) 고용주가 제284조 제1항에 따른 허가 없이 또는 체류법 제4조 제5항에 따른 영리취업 허가 없이 외국인을 고용(취업)한 경우, 3개월 동안은 보수를 목적으로 하는 취업관계가 존재한 것으로 추정한다.

여기에서 중요한 것은 독일 사회법전 제4권에 있는 사회보험을 적용하기 위한 자영업자와 사회보험가입 의무가 있는 취업자에 대한 정의와 함께 이들이 실제 누구인가가 당사자 간 그리고 사회보험료 징수와 납부 시에 다툼의 대상이 되었을 때 이를 판별할 절차적 규정이 매우 상세히 규정되어 있다는 점이다. 먼저, 스스로의 필요에 의해 근로하는 자영업자와 달리 전형적인 피고용인의 사실상 고용자의 지시권의 대상이며 작업장에 편입되어 있으면서 노무를 제공하는 관계에 있는 종사자에 대해 통상적인 전형적 종속적 임금노동자 지위에 있지않다 하더라도 이를 ‘취업자’로 부르고 그에 대한 정의 규정을 두고 있음은 주지의 사실이다. 이 점은 우리 고용보험과 산재보험에 임금근로자와 구분되는 “노무제공자”라는 개념에 비유되는 개념이다. 단, 우리는 노무제공자를 정의하고 그 다음에 그러한 노무제공자가 누구인지를 판별하는 절차규정이 부재한 채 종래의 산재보험법상 특례규정 제125조에 의한 특수형태근로 종사자의 경우와 같이 이를 통째로 시행령 상에 임의(주로 판례에 의해 인정된 사례들 중심)로 선택된 ‘업종별’로 규정하고 있다는 점이 비교된다. 그런 배경에서 김근주박사는 “다만, 현재의 적용범위 확대를 위한 고용보험 논의에서 이러한 노무제공자의 의미가 명확하게 드러나고 있지 않은 실정이다”고 평가한다.⁴³

43 김근주(2021), 적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의와 과제, p. 18. 참조.

독일 사회법은 위에서 본 것처럼 근로자와 비교되는 사회보험을 적용할 보다 폭넓은 개념인 취업자개념에 대한 정의를 사회법전 제4권 7조에 두고 있다. 특히 동 규정에 바로 이어서 다음과 같이 취업자여부를 판별할 ‘절차적 규정’을 시행령에 위임하지 않고 동 모법상 주요 규정으로 두고 있다는 점을 주목하여야 한다.⁴⁴ 사회보험 적용대상 여부에 대해 ‘독일연금보험연맹(*Deutsche Rentenversicherung Bund*)’에서 ‘지위확인절차(Verfahren zur Statusstellung)’ 판별기능을 수행⁴⁵하도록 ‘모법(SGB IV § 7a Feststellung des Erwerbsstatus)’상에 명시적으로 상세히 규정하고 있는 것이다. 다음은 관련 원문 규정으로 우리의 사회보험 적용상 향후 이런 방식을 참조하여 자의적인 행정편의주의에 의해 결정되지 않도록, 관련 사회보장법적 절차규정을 구비토록 하여야 할 것이다. 이는 판례 외에 합리적 이유 없이 업종에 따라 적용대상이 달라지게 되어 발생하게 될 평등권 침해 등 위헌시비를 극복하는 동시에, 당사자간 분쟁가능성을 제한하여, 취업자를 합당하게 보호토록 하는 것으로 관련 법 규정의 개선이 필요하다.

§ 7a 취업상 지위 확인절차
(1) 관련 당사자는 신청서 제출 시점에, 징수기관 또는 다른 보험 기관이 이미 취업에 대한 보험의무 여부 결정 절차를 개시하지 않은 한, 취업이 존재하는지 여부에 대한 판단을 서면 또는 전자 방식으로 독일연금보험연맹(<i>Deutsche Rentenversicherung Bund</i>)에 신청할 수 있다. 징수기관은 고용주의 통지(섹션 28a)에 따라 해당 취업자가 고용주의 배우자, 민사 파트너 또는 후손이거나 유한책임회사의 경영 파트너인 경우 1항에 따라 신청서를 제출해야 한다.
(2) 독일연금보험연맹은 개별 사건의 모든 상황을 종합적으로 평가하여 취업 또는 자영업 활동의 존재 여부를 결정한다. 합의된 활동이 제3자를 위해 수행되고, 수탁자가 제3자의 업무 조직에 통합되어 제3자의 지시를 받는다는 징후가 있는 경우, 제3자와의 취업관계 존재 여부도 결정한다. 제3자는 또한 제2항의 의미 내에서 징후가 있는 경우 제1항 1문에 따른 결정을 신청할 수 있다. 위탁 관계에 근거한 보험의무의 판단 시 다른 보험 기관은 독일연금보험연맹의 결정에 따라야 한다.
(3) 독일연금보험연맹은 결정에 필요한 정보 및 문서를 관련 당사자에게 서면 또는 전자적 방법으로 통지한다. 관련 당사자가 정보를 제공하고 서류를 제출할 수 있도록 합리적인 기한을 정해야 한다.
(4) 독일연금보험연맹은 관련 당사자에게 취하려는 결정을 통지하고, 결정 근거가 되는 사실을 명시하며, 관련 당사자에게 해당 결정에 대해 의견을 제시할 기회를 부여해야 한다. 독일연금보험연맹이 관련 당사자의 동시 신청에 응하는 경우 제1항은 적용되지 않는다.
(4a) 관련 당사자의 요청이 있는 경우, 독일연금보험연맹은 제2항에 따른 활동을 시작하기 전에 결정한다. 서면 계약 외에도 계약 이행의 의도된 상황을 기준으로 삼아야 한다. 활동 개시 후 1개월 이내에 서면 계약 또는 계약 이행 상황이 변경된 경우, 관련 당사자는 이를 즉시 통지해야 한다. 중대한 변경이 있는 경우 독일연금보험연맹은 제10장 제48조에 따라 결정을 취소해야 한다. 활동의 시작은 상황의 변경 날짜로 간주된다.
(4b) 독일연금보험연맹은 개별 사건에서 ‘취업상 지위(Erwerbsstatus)’를 결정하는 경우, 위탁자의 신청에 따라 동일한 위탁관계에 있는 수탁자의 취업상 지위에 대한 전문가 의견을 제시해야 한다. 위탁 관계는 합의된 활동의 성격과 수행 환경이 동일하고 통일된 위탁에 근거한 경우 동일하다. 전문가 의견서에는 활동의 유형, 활동의 근거가 되는 계약, 활동의 수행 상황 및 법적 효과가

44 김영미(2017), 사회법전 제7권 법정재해(Sozialgesetzbuch VII Gesetzliche Unfallversicherung).

https://world.moleg.go.kr/web/wil/IgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=49232&AST_SEQ=69 참조.

45 김상호(2013), 독일 산재보험의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사자 중심으로, 한국사회정책, 제20집, 제3호, p.179. 참조.

<p>명시되어야 한다. 동일한 위탁 관계가 체결되면, 위탁자는 전문가 의견서 사본을 수탁자에게 전달해야 한다. 수탁자도 같은 위탁자와의 동일한 위탁계약 관계에 대해서도 전문가 의견을 신청할 수 있다.</p>
<p>(4c) 독일연금보험연맹이 4b항에 따른 전문가 의견으로 자영업의 존재를 받아들였더라도, 1항에 따른 절차로 취업을 확인하거나 다른 보험 기관이 동일한 취업 관계에 대한 보험의무 설정 절차로 취업을 확인하는 경우, 이 취업에 기반으로 하는 의무 보험은 5항 1문 2호의 요건이 충족되는 경우에만 이 결정이 통보된 날에 발효된다. 다른 모든 측면에서는 제5항 제1문은 적용되지 않는다. 제1항은 전문가 의견을 받은 날로부터 2년 이내에 체결된 위탁 관계에만 적용된다. 독일연금보험연맹이 제1항에 따른 절차에 따라 취업을 결정하는 경우, 제5항 제1문 2호의 요건이 충족되는지 여부도 함께 결정해야 한다.</p>
<p>5) 활동 개시 후 1개월 이내에 취업상 지위확인 결정 신청서를 제출하고 독일연금보험연맹이 취업을 결정한 경우, 다음과 같은 경우 결정 통지일을 취업 개시일로 간주한다.</p>
<p>1. 동의하고</p>
<p>2. 취업 개시와 결정 사이의 기간 동안 질병의 재정적 위험 및 노후 대비를 위한 보험에 가입했으며, 이는 본질적으로 법정 건강 보험 및 법정 연금 보험의 혜택에 해당한다.</p>
<p>독일연금보험연맹은 취업 관계에 진입한 것으로 간주되는 날짜를 결정합니다. 총 사회보험 부담금은 취업이 존재한다는 결정에 이의를 제기할 수 없게 된 시점에만 납부해야 한다.</p>
<p>(6) 제2항 및 제4a항에 따른 결정에 대한 이의 제기 및 소송은 효력을 정지한다. 이의신청 절차에서 당사자는 이의신청을 입증한 후 구술심리를 신청할 수 있으며, 구술심리는 상대방과 함께 진행되어야 한다. 사회법원법 제88조 제1항을 준용하여 결정에 대한 소송은 3개월이 경과한 후에 제기할 수 있다.</p>
<p>(7) 제2항 제2문 및 제3문, 제4a항부터 제4c항까지, 제6항 제2문은 2027년 6월 30일을 끝으로 적용이 중단된다. 독일연금보험연맹은 제2항 제2호 및 제3호, 제4항 제2호부터 제4c항까지 및 제6항 제2호의 적용에 관한 경험을 바탕으로 2025년 12월 31일까지 연방 노동사회부에 보고서를 제출해야 한다.</p>

독일연금보험연맹의 취업자에 대한 이러한 지위확인절차에 따른 판단이 이루어지고 있다. 베를린 독일연금보험연맹 본부에 있는 ‘지위확인소(Clearingstelle)’⁴⁶에 제출하여야 하는 신청서(양식: Antrag auf Feststellung des Erwerbsstatus, VOO27)는 모두 9장으로 구성되어 있으며 다음과 같은 18가지 설문사항에 답하도록 되어있다. 1. 수탁자 정보, 2. 위탁자에 대한 정보, 3. 위탁 관계에 대한 정보, 4. 가족 관계에 대한 정보, 5. 회사 참여, 6. 이전 고용 세부 정보, 7. 제3자 참여에 대한 정보(삼각 관계), 8. 추가 절차에 대한 정보, 9. 동일한 위탁 관계에 있는 취업상 지위 상태에 대한 전문가 의견, 10. 신청자 세부 정보, 11. 수탁자의 건강 보험 관계에 대한 세부 정보, 12. 기업 참여 및 회원에 대한 정보, 13. 업무수행에 대한 정보, 14. 위탁자의 정보, 15. 문서접근,

46 동 기구는 1999년 입법에 의하여 도입되었다. 그 기능에 대하여 그 간 동일기구에 의해 상이한 결정이 나오는 경우 등 법적 안정성 등과 관련 몇 가지(다섯 가지) 비판이 없지 않았다. 2022년 4월 1일부터는 종전 사회보험의 모든 부문 적용을 위한 판단에서 ‘취업자’인지 또는 ‘자영업자’인지 ‘취업상의 지위(Erwerbsstatus)’만을 신속하고, 단순하게 판단하도록 그 기능과 역할이 변경되었다. “Sie ist die Entscheidungsstelle bei der Deutschen Rentenversicherung Bund für die Frage, ob jemand als abhängig Beschäftigter oder als Selbstständiger einzustufen ist. Auf Antrag der Betroffenen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Auftraggeber, Auftragnehmer) stellt sie den Status, also die Arbeitnehmereigenschaft oder die Selbstständigkeit, fest und entscheidet über die Versicherungspflicht der Beschäftigten (§ 7a SGB IV). Die Entscheidung ist rechtsverbindlich.”(이 기관은 누군가를 직원으로 분류할지 자영업자로 분류할지 여부를 결정하는 독일연금보험연맹의 의사결정 기관입니다. 관련 당사자(고용주, 근로자, 위탁자, 수탁자)의 요청에 따라 지위, 즉 고용인인지 자영업자인지를 결정하고 의무 보험 가입 대상인지 여부를 결정합니다(§ 7a SGB IV). 이 결정은 법적 구속력이 있습니다)” 동 기구설명 참조. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/C/clearingstelle.html>(2023.5.14.확인)

16. 수탁자 선언, 17. 위탁자 선언, 18. 첨부서류 등.⁴⁷

우리의 새로 도입된 ‘노무제공자’의 개념이 독일 사회법상의 이러한 ‘취업자’개념의 범위와 어떻게 비교될 수 있는가가 중요한 판단 근거가 될 것이다. 독일 사회법상 취업자의 개념은 독일 노동법원법상 존재하는 개별법상 근로자개념⁴⁸과, 집단법적인 단체협상법상 유사근로자개념⁴⁹과 함께, 사회보험을 적용하는 중요한 준거기준이다. 아무튼 그 종사상 지위에 따라 사회보험을 적용하고자 한다면, 그에 대한 명확한 법적 지위 규정과 함께 이를 행정적으로 판별할 절차를 병행적으로 규정하여야 할 필요성이 있음을 동 독일의 입법례에서 참고할 수 있다.

4. 고용서비스 ‘선진화’에서 ‘고도화’로 정책 전환의 쟁점과 과제

정부는 2023.1.27. 국정과제의 하나인 고용서비스 고도화에 관한 주요 정책내용을 발표하고 관련 법·제도 개선방안의 추진계획을 발표하였다.⁵⁰ 그간의 공공고용서비스(PES) 체제의 현황과 실태⁵¹조사결과 고용부문에서 공공고용서비스가 장기간 추구해 온 주요 정책과제이나 그 기능과 역할이 기대에 부응하지 못하며 여러 가지 한계를 야기하고 있는 가운데, 주요 국정과제로 그 ‘고도화’ 전략을 추구하고자 하고 있다. 그 내용과 향후 관련 주요 법·제도 개편의 방향을 살펴보면 다음과 같다.

47 https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Formulare/DE/_pdf/V0027.html. 참조(2023.5.14. 확인)

48 **Arbeitsgerichtsgesetz (ArbGG), § 5 Begriff des Arbeitnehmers** (1) Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes sind Arbeiter und Angestellte sowie die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten. Als Arbeitnehmer gelten auch die in Heimarbeit Beschäftigten und die ihnen Gleichgestellten (§ 1 des Heimarbeitsgesetzes vom 14. März 1951 – Bundesgesetzbl. I S. 191 –) sowie sonstige Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind. Als Arbeitnehmer gelten nicht in Betrieben einer juristischen Person oder einer Personengesamtheit Personen, die kraft Gesetzes, Satzung oder Gesellschaftsvertrags allein oder als Mitglieder des Vertretungsorgans zur Vertretung der juristischen Person oder der Personengesamtheit berufen sind. 원문 참조.

49 **Tarifvertragsgesetz (TVG) § 12a Arbeitnehmerähnliche Personen** (1) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten entsprechend 1. für Personen, die wirtschaftlich abhängig und vergleichbar einem Arbeitnehmer sozial schutzbedürftig sind (arbeitnehmerähnliche Personen), wenn sie auf Grund von Dienst- oder Werkverträgen für andere Personen tätig sind, die geschuldeten Leistungen persönlich und im wesentlichen ohne Mitarbeit von Arbeitnehmern erbringen und a) überwiegend für eine Person tätig sind oder b) ihnen von einer Person im Durchschnitt mehr als die Hälfte des Entgelts zusteht, das ihnen für ihre Erwerbstätigkeit insgesamt zusteht; ist dies nicht voraussehbar, so sind für die Berechnung, soweit im Tarifvertrag nichts anderes vereinbart ist, jeweils die letzten sechs Monate, bei kürzerer Dauer der Tätigkeit dieser Zeitraum, maßgebend. 참조.

50 고용노동부(2023), **고용서비스 고도화 방안**, 고용정책심의회(“23.1.27) 보고 안건 참조.

51 일자리위원회·관계부처(2019), **공공 고용서비스 발전방안**(“19.6.4.), 제11차 일자리위원회 의결안건2. 참조. 종전 2019년 동 공공 고용서비스 발전 방안에서는 개인별 특성에 맞는 통합 고용서비스 제공 가능 미흡, 양질의 일자리 발굴·매칭 가능 미흡, 공공 고용서비스의 접근성·편의성 부족, 고용서비스 종사자 전문성 부족 등을 문제점으로 지적한 후, 그 대책방안으로 개인별 맞춤형 고용서비스 강화, 구인기업이 적합한 인재를 신속히 채용할 수 있도록 지원방안 강구, 가까운 곳에서 더 편리하게 서비스를 이용할 수 있도록 시스템 변화, 전문화된 양질의 고용서비스 제공 등을 대책방안으로 하여 그 이행방안을 강구하고 업종·직종별 전문 고용서비스 강화와 생애주기별 전체 국민에게 전문화된 고용서비스 제공시스템 구축 방안 등을 추가 과제로 논의한 바 있으며, 이제 이것이 2023년 현재 고용서비스 ‘고도화’방안으로 이어지고 있는 것이다. 고도화 방안에서는 ‘고용서비스 고도화방안’이란 포괄적인 표현 속에 기존 공공 고용서비스의 혁신방안외에, 민간 고용서비스 등 민관협력방안의 강조 및 특히 민간유료직업소개업의 확충 등을 통한 고용서비스를 제안하고 있는 점에 차이가 있다.

고용서비스 고도화란 고용복지센터 본연의 취업·채용 서비스의 적극적 역할을 강화하고자하며 복지·실업급여 수급자 등 취약계층의 노동시장 진입을 촉진하는 전형적인 적극적노동시장정책(ALMP) 강화를 뜻한다. 고용서비스는 구직자의 역량을 강화하고, 기업의 성장을 지원하며 기업의 인력난을 적극적으로 해소하는데 기여하는 것이다. 현재 전국적으로 운영 중인 공공고용서비스는 132개 고용센터(102개는 고용복지센터로 운영 중)⁵²로 주된 업무는 취업 지원, 기업 채용지원, 직업훈련 및 각종 급여 연계 등을 통해 구직자에게는 일자리를 찾아주고, 기업에는 인재를 연결하며, 국가적으로는 인적자원의 효율적 자원의 활용을 지원하는 것이다.

〈표 5〉 고용센터 구성 및 운영 체제



출처: 고용노동부 홈페이지 <https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/support/list1.do>

새로운 고용서비스 고도화 정책방향의 핵심은 기존 급여지원 중심에서 노동시장 진입을 위한 직업지도, 직업 알선·중개 등 직업소개, 취업과 채용 등 구인·구직서비스 등 서비스 강화에 역량을 집중하겠다는 것이다. OECD 각국은 지난 2~30년 동안 고용안전망과 관련 주요 개혁방향 관련 직접일자리 사업은 최소화하고, 고용서비스 기능과 역할의 강화 및 다원화에 주력하고 있다.⁵³ 우리나라의 경우 특히 최근 코로나상황에서 정반대로 전체 지출 중 고용서비스(0.05)가 직접일자리(0.15) 1/3수준에 미치지 못하고 있는 실정이며, 고용서비스를 강화하고자 하는 것으로 먼저 상담·컨설팅을 기초로 한 구직자와 기업간 맞춤형 지원을 핵심으로 하여 현재 구직자·기업 도약보장 패키지 사업을 시범사업으로 추진하고 있다.⁵⁴

고용서비스 고도화방안은 다음과 같이 '4대 부문 12대 실천과제'로 나누어 추진되는 데, 이는 다음과 같다.

52 여기에는 고용센터, 고용복지 플러스센터 및 출장소 등이 있다.

53 최근 연구보고서로 K. Langenbacher·M. Vodopivec(2022), Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 267. 참조.

54 고용정책심의회 전개 보고서 참조.

첫째, **취약계층 노동시장 진입 촉진을 위한 서비스 강화방안**이다.

이는 **실업급여 수급자에게 구직의무를 부여하고, 상담사 개입 강화 등을 활성화(Activation)** 하는 것이다. 이를 통해 현재 163만 명에 달하는 다양한 형태의 실업급여 수급자⁵⁵ 등 취업지원 서비스 대상자의 근로의욕과 재취업 유인 등 취업 촉진 기능을 강화하여 특히, 반복수급자에 대한 구직급여 감액과 대기기간 연장 등 고용보험법과 징수법 개정이 추진되고, 이력서 반복제출과 같은 형식적 구직활동, 면접 불참(노쇼), 취업 거부시 구직급여 부지급 등 실질적인 제재 조치가 강화된다. 아울러, 구직급여 기여 기간, 지급수준, 지급 기간·방법개선 등 실업급여 실태조사를 실시하고 수급자의 도덕적 해이를 최소화한다.

고용·복지 연계 활성화와 관련해서는 근로빈곤층의 고용복지 연계 활성화를 위해 「구직자 취업지원 및 생활안정지원에 관한 법률」(구직자취업촉진법)을 중심으로 지자체와의 협업을 강화한다. 신용회복지원, 은둔청년지원사업 등 지자체 복지사업 참여자 중 취업희망자 선제적 발굴, 구직자취업촉진제도를 통해 취업지원·훈련·일경험 등의 서비스로 연계를 강화한다는 것이다. 그러나 구직자취업촉진제도는 고용보험 외에 부가적인 고용안전망으로 처음 도입되어 2021년부터 이제 막 운용되기 시작한 한국형 실업부조로서, 그 운영현황을 감안하면 동 제도운용 방안의 효과에 대한 논란이 예상된다. 특히, 대상인원이나 지출총액마저 기재부에서 간접관리⁵⁶하고 있는 실정에서, 구직자에 대한 충분한 지원 조치보다는 ‘수급요건 강화에 방점’이 있는 것으로 보인다. 이것은 구직자취업촉진제도에 참여하는 조건부 수급자에 대해서는 매일 2회 이상 구직활동 이행상황(방문-유선), 대면상담을 통한 구직의사 중간 점검 등 취업활동에 대한 개입의 강도를 높여야 한다는 면에서도 엇볼 수 있다. 동시에, 조건부 수급자에 대해 취업활동계획 수립 후 3개월 이내 취업시 50만원 1회 지원 등 조기취업성공수당 신설 등 취약계층의 근로의욕 고취는 전형적 적극화 조치라 할 수 있는데, 이를 위하여 전국 고용센터에 취약계층 전담자, 취업알선전담팀 등을 운영하고 간헐적으로 운영되던 사례관리협의체를 정례화하고자 하고 주요 지자체와 고용-복지 연계 서비스 강화를 위한 업무협약(MOU)을 체결하여 우수 모델을 창출하고, 이를 주요 지자체로 단계적으로 확산하고, 고용·복지 전달체계 고도화를 위하여 고용서비스 통합네트워크를 신설하여, 고용센터·지자체·새일센터 등 지역내 취업지원 기관 등과의 협업을 강조하고 있다.⁵⁷ 현재 담당자들이 One-Stop Service를 지향하며 고용노동센터 직원과 지자체 및 관련 기관(보건복지부, 여가부, 국방부, 보건처 등)에서 고용(복지)센터에 파견 나와 합류하여 운영되고 있는 체제임에도 통합서비스제공에 다양한 문제점이 제기되고 있다.

55 통계청 2023년 5월 현재 실업자 수는 800,000명(2.8%)이며, 그 중 고용보험법상 수급요건을 충족하여 실제 실업급여 수급자는 690,000여명으로 집계되고 있다.

56 종전 취업성공패키지가 고용‘정책사업’으로 운용되었다면, 구직자취업촉진제도는 법정요건을 충족하면 수급이 권리로서 인정된다는 점에서 사회적 권리성이 강화되었다고 할 수 있다. 그러나 두 가지 유형별 수급자의 ‘수나’ 지출총량’의 한도가 예산부처의 관리 하에서 운용되며, 무엇보다 수급기간이 6개월로 동 제도는 충분한 구직자초보보장으로서의 본질적 기능과는 거리가 있다고 할 수 있다.

57 허재준·안상훈 외(2012), 고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안, 참조.

〈표 6〉 중앙부처 및 지자체의 주요 공공고용서비스기관

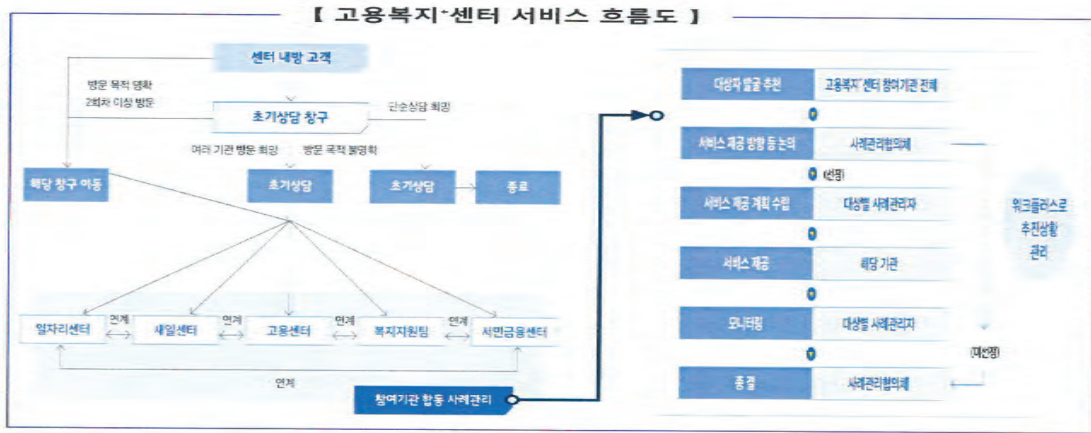
중앙부처, 지자체 단위	서비스제공기관
고용노동부	고용센터, 노사발전재단 전직지원센터
여성가족부	여성새로일하기센터, 다문화가족지원센터, 여대생커리어개발센터 등
보건복지부	지역자활센터(지자체), 일자리원스톱센터, 한국노인인력개발원, 대한노인회 취업센터, 한국장애인 개발원 등
통일부	하나센터(북한이탈주민 지역적응센터)
국방부	국방취업지원센터
국가보훈처	제대군인취업지원센터
광역자치단체	서울시일자리플러스센터, 경기도일자리센터 등
기초자치단체	일자리센터 혹은 주민자치센터의 취업알선창구

출처: 허재준·안상훈외, “고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안”, 한국노동연구원, p. 324. 참조.

실제 고용서비스보다는 본인들이 원 기관에서 하는 고유 업무에 병행하여 고용서비스 업무를 추가적으로 이행하고 있는 상황에서 기관내, 기관간 업무의 통합, 유기적 연계 및 전산망의 공유 등 네트워크화는 여전히 제한적인 실정이다. 이런 점은 공공고용서비스를 중앙, 중앙부처간 그리고 지자체와 협업으로 수행하고자 하는 대부분의 나라들이 공통적으로 겪고 있는 거버넌스의 핵심적 문제이다.⁵⁸ 현재에도 협업능력 제고에 구조적 한계를 드러내고 있는 고용복지센터가 코로나위기 이후에 오히려 역설적으로 이 협업기구의 상담 실적이 줄어들고 있는 추세에 있는데 이런 실태와 달리 고도화 방안의 구상처럼 새로운 거버넌스로 통합네트워크를 신설하여 고용센터·지자체·새일센터 등 지역내 취업지원 기관 등과 **기존과 다른 질적으로 제고된 협업강화가 실현될 수 있을지 주목되고 있다.** 고도화방안에 따르면, 고용복지센터의 장점을 극대화하여 기관 참여를 기존 1~2명에서 확대하여 진입상담기능 강화, 심층상담실 구축, 집단 프로그램실 등 상담에 집중할 수 있는 환경을 조성하고, 인공지능(AI) 면접, 디지털 취약계층을 위한 워크넷 활용 강의 등 취업지원환경을 개선하여, 육아·돌봄·복지·주거 등 취약계층의 취업을 가로막는 요인에 대한 면밀한 진단과 해소를 지원한다는 것이다. 이를 위하여 관심있는 지자체와 협업하여 지역 수요, 주민 편의성 제고 등을 고려하여 운영 지역을 선정한다는 계획이다.

58 영국, 독일, 덴마크 및 네덜란드 등 주요 국가에서도 고용서비스 관련 행정조직의 개편과 조직의 통합 및 그 유기적 운영은 주요 쟁점이 되었다. 김승택·노상현·Daniel Finn(2015), 우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나? pp. 47~138 참조, 가장 극적인 사례가 독일에서 2000년부터 설치되어 운용되어 온 고용사무소와 지방자치단체의 협업기구인 ARGE(작업공동체: Arbeitsgemeinschaft SGB II)에 대한 위헌 논쟁에서 확인할 수 있다. 독일연방고용기구(Bundesagentur für Arbeit, BA)는 시군 등 기초 자치체에 대하여 시법적으로 고용기구의 업무를 위탁하도록 독려하여 69개의 지방자치단체에 대해 이를 허가하였으나 2007년 독일연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht, BVerfG)가 연방과 지방자치단체의 협업형태의 행정기구를 위헌으로 판결하였고, 이에 따라 결국 개헌을 통하여 연방과 지방정부의 혼합체인 'Job Center'에 대한 법률이 2010년에 제정되어 2011년부터 공식적인 명칭으로 사용되었다. 2012년에는 41개의 지방자치단체가 선택적 지방자치단체로 추가 허가되어 오늘에 이르고 있다. 정연택, “고용보형제도 및 고용정책”, 정연택외(2018), 「독일의 사회보장제도」, 한국보건사회연구원/나남, p. 352. 주석 28) 참조, 덴마크에서도 2007년 노동시장기구에 대한 대대적인 구조개편이 이루어졌는데, 필자가 2009년 방문했던 코펜하겐의 Job Center에서도 행정개혁을 통한 조직개편과 분권화된 공공부문 기능을 강화하고자 사회복지급여를 담당하는 지자체의 통합서비스 기구인 동 Job Center 유사한 조직적 융합의 문제가 있음을 담당자와의 면담을 통해 확인할 수 있었다. 이호근외(2009), 덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구 - '고용안정성(Employment Security)' 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로 -, 한국노동연구원, pp. 38-45 참조.

〈표 7〉 고용·복지센터 사례관리 개선방안 흐름도



출처: 고용노동부(2023), “사례관리협의체 운영강화 방안안내”, 고용서비스정책과 공문 내부자료(2023.4.20.), p. 4. 참조

다음으로 **전생애 경력설계·역량 강화 지원방안**이 추진된다. 기존에 ‘근로자’의 직업능력 개발에 치중하였다면, 「국민 평생 직업능력 개발법」 제정 이후 국민 누구나 노동시장 생애 단계에 따라 경력을 설계하고 직업훈련, 취업지원 서비스 등을 통해 더 나은 일자리로 도약할 수 있도록 1:1 심층상담 제공, 직업심리검사, 직업역량 진단 등을 토대로 경력개발 로드맵 수립·지원 직업훈련, 신속취업지원, 이력서컨설팅이나 인공지능(AI) 기반 경력진단 도구인 Job Care시스템을 고도화하여 청년·중장년·여성 등에 대한 상담프로그램 등을 확충한다는 계획이다. 변화하는 고용환경을 반영한 정책방향에 해당하는 것으로 그 구체적 정책실현이 주목된다.

둘째, **기업의 인력난을 해소하고 혁신 성장 지원을 목표로** 하고 있다. 이것은 현재 고용센터의 업무가 구직자 중심으로 설계되어 있고 고용센터의 기업지원과는 고용장려금 등 지급업무 중심으로 이루어지고 있는데 이를 변화시켜 고용센터의 산업·기업 지원 기능을 대폭 강화한다는 계획이다.

산업에 대한 국가지원 강화. 국가중요산업에 대해 고용센터에 (초)광역단위 전담 지원체계를 두고, 빈일자리, 훈련종료자 등 인력수급 예측 및 모니터링을 강화하고, 전국 광역단위 구직자 풀을 통한 선제적 인재매칭 등을 밀착 지원하는데, 구체적으로 반도체·조선 2개 업종을 시작으로 정보기술(IT), 바이오 등으로 단계적으로 확산하고, 워크넷에 산업별 온라인 지원관을 신설하고, 「직업안정법」상 산업에 대한 지원 근거 마련 등 적극적인 기업친화적 고용서비스정책 추진을 예고하고 있다.

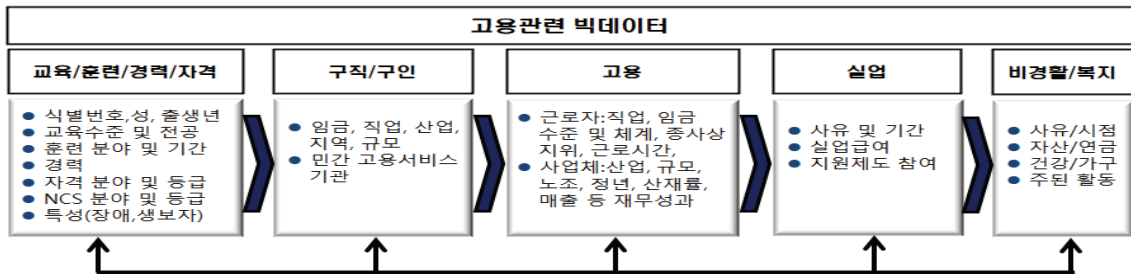
인력난 고용위기 상황 등에 기민하게 대응. 경기상황에 따른 일시적 구인난 업종에 대해 고용노동부 본부-지방 센터 간 고용동향 점검회의를 상시화하고, 조선업 등 6개와 뿌리산업 11개, 서비스업 48개처럼 인력난을 겪는 업종은 전국에 즉시 신속지원팀을 구성해 인력 매칭, 채용대행 서비스 등을 지원한다고 한다.

기업 맞춤형 패키지 서비스 강화와 관련 산업단지 등 찾아가는 서비스로 지원이 필요한 기업 선제적 발굴, 근로여건 개선, 핵심인재양성, 인지도 제고, 신속인력매칭 서비스 등 기업의 애로유형에 따른 집중적인 서비스 제공과 이를 위해 현재 시범운영중인 기업 도약보장 패키지 사업을 전국 48개 고용센터로 확대하고 근로여건개선을 위한 산업안전 컨설팅 등의 체계적 연계를 하겠다고 한

다. 종전 구직자 중심의 전형적 고용서비스와 달리, 기업대상 지원방향을 강조하고 있음이 크게 비교된다.

셋째, **고용센터를 고용서비스 전문기관으로 거듭나게 한다.** 이 업무가 가장 전형적인 고용서비스에 해당한다고 할 수 있다. 이를 위하여 현재 오프라인 중심의 전달체계를 개선하고, 구직자 상담 경험이 부족한 신규직원, 행정관리 업무가 많아 상담에 부담이 되고 있는 고참직원들의 업무개선을 통하여 상담서비스의 전문성을 강화한다. 디지털 기반 업무 효율화를 추진하고, 「(가칭) 고용24」를 신설 각종 취업지원서비스, 직업훈련, 지원금 등을 한 곳에서 신청처리 할 수 있도록 하고, 인공지능(AI), 빅데이터 기반 챗봇 서비스, 일자리 자동추천 서비스를 지속적으로 고도화하여 국민 편의성을 높여나간다. 특히 단순업무 자동화외에 온라인 기반의 비대면 상담서비스도 지속확충한다고 하는데 화상상담 시스템을 통해 비대면 상담서비스 제공, 온라인 고용센터 전문상담원 1:1 매칭, 챗봇으로 해결할 수 없는 상담 등 심층적인 취업지원서비스를 메신저, 채팅 등으로 제공할 예정이라고 고도화 방안은 설명하고 있다.

〈표 8〉 고용관련 빅데이터 구축체계



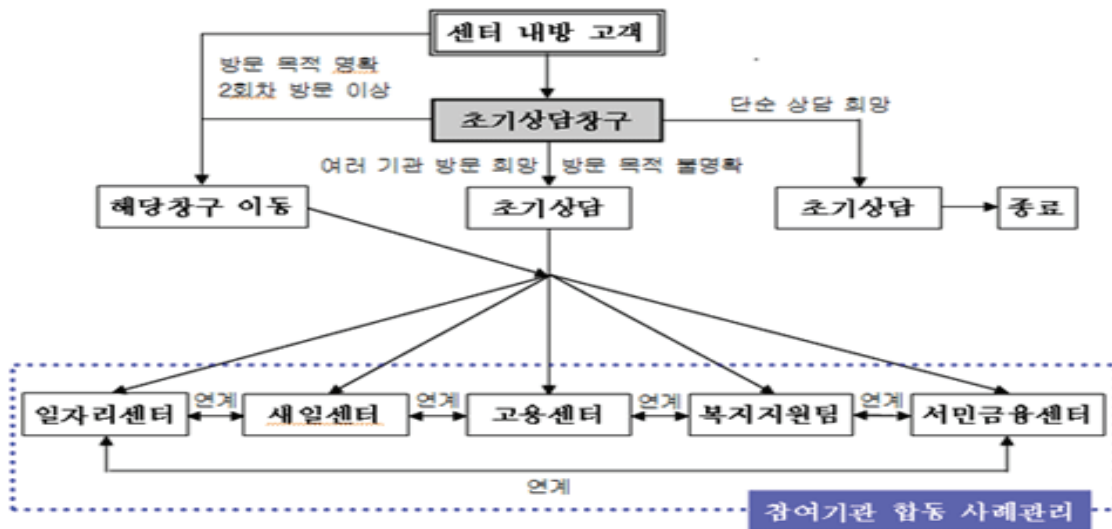
출처: 최기성, “고용관련 빅데이터 구축 전략 및 활용방안 연구”, 「한국콘텐츠학회논문지」 '21 Vol. 21. No.9, p. 195.

실제로 직업상담은 그러한 상담기능의 다원화와 업무효율화, 디지털을 통한 간접기능의 강화에 기여할 수 있을 것으로는 예상된다. 그러나 상담서비스가 무엇보다 수급자의 구체적인 수요에 기반한 수급자와 상담자간 신뢰에 기반한 심층상담과 질적인 소통이 핵심적이라는 점에서 이러한 ‘기능적’ 고도화 방안이 실질적인 고용서비스의 질적제고에 얼마나 기여할 수 있을지는 다른 문제라 하겠다. 특히, 상담을 위한 고용보험 DB의 자료를 활용하는 데에도 다음과 같은 한계점이 지적되고 있는 실정이다.

“첫째, 노동시장 관련 가치정보를 생산하는데 필요한 DB들의 부재. 고용보험 DB에서 피보험자 학력 수준 및 전공 DB의 부재를 들 수 있다. 두 번째, 시간변동(time-varying) DB들에 대한 최신화가 이뤄지지 않는다는 점으로 고용보험 DB의 직업 정보가 최신화되지 않는다. 세 번째, 생성 DB에 대한 사전(또는 사후) 검증절차 미흡으로 자료 신뢰도를 확신하기 어렵다. 예를 들면, 워크넷에 구인기업 및 구직자가 직접 입력한 DB가 여기에 해당된다. 네 번째는 DB 생성 및 구축 업무 담당자와 이를 활용하는 담당자간의 업무 연계의 부족으로 DB에 대한 접근과 사용에 제약(organizational silos effect)이 따른다. 다섯 번째, 고용관련 DB간 연계를 통한 가치정보의 생산이 어렵다. 현재 고용 영역 DB들은 개인 또는 사업체 단위에서 개체를 고유하게 식별할 수 있는

고유식별정보(개인=주민등록번호 또는 DW고객번호, 사업체=사업장관리번호 또는 사업자등록번호)를 모든 DB들이 포함하고 있어, 연계를 위한 수단은 확보된 상태이다. 하지만, 고용영역 DB와 관련영역 DB간의 연계를 위해서는 개인정보보호법 시행령에 명시된 고유식별정보의 처리가 가능한가에 관한 법률적 검토와 해당 DB를 구축·운영하는 부서 또는 기관의 협조가 필요하다. 이는 많은 시간과 예산을 고용관련 DB간 연계 작업에 투입하여도 연계를 통한 가치정보의 생산을 보장받기 어렵다.”고 지적된다.⁵⁹

〈표 9〉 고용센터 상담서비스 운용체계



출처: 고용노동부 홈페이지 <https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/support/list1.do>. 참조

상담인력 재교육 강화와 관련 고도화방안은 한국고용노동교육원의 최신 상담기법, 기업구직자 진단·컨설팅 기법 등 총 6개의 상담서비스 특화한 교육과정 신설과 일선현장의 실제 사례 해결 프로젝트형 교육, 4개월 이상의 현장형 장기교육 등을 설계하여 인재양성을 지원하겠다고 한다. 이러한 상담 인력에 대한 교육 및 재교육과 인적지원은 성공적인 고용서비스를 위하여 현재 당연히 확충되어야 할 항목이라 할 것이다. 상담원에 대한 인센티브 및 복지지원 등이 더 적극적으로 강구되어야 할 필요가 있다.

성과 기반 조직운영 혁신과 관련 상담 중심으로 전문적 서비스 제공을 위해 상담직 공무원 비중을 단계적으로 높여나가겠다는 계획이다. 센터소장 공무원제의 6급 상담 직렬 발탁 및 5급 상담 직렬까지 확대와 직업상담원의 성과기반 승진제도 운영(전임->책임->선임->수석 등) 및 국정과제 수행성과 등 평가에 반영해 승진 시 우대와 수석직급에 일정한 권한과 책임을 부여하는 등 단계적 승진구조를 구축해 나가겠다고 한다. 공공고용서비스 체제의 공무원화를 통하여 고용서비스 기능의 역할과 기능을 개선하겠다는 것으로 볼 수 있다.

지금까지 기술된 고용서비스 고도화방안의 구조부분은 전통적인 공공고용서비스의 공급중심 재편전략에 해당하는 것이라 할 수 있다. 반면, 새로운 고도화 전략은 민간과 함께 고용서비스 시장

59 최기성, “고용관련 빅데이터 구축 전략 및 활용방안 연구”, 「한국콘텐츠학회논문지」 '21 Vol. 21. No.9, p. 188. 참조.

활성화를 적극 추진하겠다는 점이 가정 주목되는 부분이다. 그 개편방안의 핵심은 직업안정법의 전면개편으로 이어지고 있다. 직업안정법은 제정 이후 29년간 큰 개정없이 오프라인 기관 중심의 체계를 유지해왔고, 민간유료직업소개업은 그중에서 규모나 기능면에서 취약한 구조를 갖고 있다. 고도화방안의 특징은 아마도 이 부분이 가장 논란이 되는 부분이라고 평가된다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

고용서비스 시장 활성화를 위해 규제를 혁신하고 민간과의 협업을 강화하겠다는 것이다. 이 때문에 현재 국회에 계류되어 있는 여야가 비슷한 내용으로 1년 여의 시차를 두고 각각 발의한 「직업안정법」⁶⁰은 그 자체로서가 아니라 이를 전부 개정하여 고용서비스기본법으로 그 위상을 적립하겠다는 데 그 특징이 있다. 현재 개정안(의원발의)이 국회에 계류 중인 상태로 정부는 법제명을 「직업안정 및 고용서비스에 관한 법률(안)」로 개정하여 적용대상을 전 국민, 산업으로 확대하고, 고용서비스 산업을 활성화하기 위한 규제혁신 내용 등이 담긴 개정안의 국회 논의를 적극 지원한다는 계획이다.

구직자 보호와 함께 산업 육성을 위한 규제혁신을 강조하고 있다. 산업 육성을 가로막는 기존의 법·규정 등을 정비하고, 민간에 고용행정데이터 개방을 추진하고, 고용보험, 실업급여, 직업훈련, 임금정보 등을 민간에 개방함으로써 데이터분석 기반의 맞춤형 서비스 개발을 촉진한다는 것이다. 이를 **단계적으로** 살펴보면 **실업급여, 고용 장려금, 직업훈련 통계를 개방(1단계)하고->고용보험 피보험자의 취득·상실이력, 직업훈련 참여이력, 실업급여 수급이력 등 정보(2단계)를 활용토록 하고->마지막으로 임금 정보 등을 제공**한다는 것이다. 온라인 기관의 시장진입을 촉진토록 관련 규정을 정비하고, 근로자 보호를 위한 요건(전자 서면계약 등) 등을 충족하는 경우 오프라인 전용면적 적용 완화 등을 시행령 개정을 통해 추진한다는 것이다. 아울러 온라인 기반의 플랫폼·노무중개 서비스 기관의 운영정보 공유기반을 마련한다는 것(국회 계류안 참조)인데 이러한 규제완화를 통한 민간유료직업소개업의 확산이 고용서비스 고도화라는 이름으로 추진되고 있어 쟁점이 되고 있다.

여전히 공공고용서비스 체제가 정비되지 않아 그 효율성과 실효성제고 방안이 정착되지 않은 여건에서 민간유료직업소개업의 확대를 통한 고용서비스 활성화 방안은 다음의 위험요인을 신중히 고려하여야 할 것이다. 현재 중심적인 공공고용서비스 기관의 수는 다음과 같다.⁶¹

60 장철민의원 발의(2021) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 8909)(2021.3.18. 발의)」 및 임이자의원 발의(2022) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 18641)(2022.12.2. 발의)」 안이 그 기본적인 내용에 있어 별다른 차이가 없는 실정이다.

61 고용노동부 홈 페이지 관련 통계 참조.

〈표 10〉 공공고용서비스 전달체계의 국가별 비교

단위	한국	독일	영국	프랑스
광역	청그룹(6개)	10	7	26
시군구	고용센터 (94)	156	34	130
기초단위		907 (604+303)*	713	915

주: * 독일의 경우 연방고용공단(BA) 직할 고용사무소 604개와 하르츠 개혁 이후 연방고용공단과 지방정부가 공동으로 운영하는 잡센터 303개를 합한 것임.
 자료: 독일은 이덕재(2014: 39), 영국은 Finn(2018), 프랑스는 유길상(2020: 77).

출처: 이덕재(2022), 우리나라 고용서비스 '분절성'에 대한 연구, 「노동정책연구」, 제22권 제4호, 한국노동연구원, p. 13. 재인용. 참조.

반면, 이미 민간유료직업소개업은 2022년 4월 현재 14,404여 곳 이상⁶²에 달하고 있는데 고도화방안이 밝히고 있는 것처럼 그 종사자 수가 평균 1.5인에 불과하며, 5인 미만 비중이 80%에 달하는 등 대부분이 영세한 실정으로 주로 건설업이나 저임금 서비스업종에 치중해 있다. 이들에 대해 향후에는 온라인 기관의 시장 진입 등 등록·허가절차가 더욱 간소화 되고, 자산과 면적 등의 허가요건이 완화되면 민간유료서비스업이 급속히 팽창해 나갈 것으로 예상된다.⁶³ 이는 자산과 종사자 수 등에서 일정한 규모를 갖추도록 하고, 부문별 전문성을 갖추고, 허가 후에도 정기적으로 성과 등을 심사하여 재허가 요건으로 하는 등의 최소한의 병행적인 관리방안의 마련 없이는 이와 같은 민간유료직업소개업에 의한 고용서비스 활성화 전략은 현재 우리 파견업이 갖고 있는 영세사업 중심의 근로자 공급사업의 한계와 문제점이 다시 반복될 우려가 클 것으로 보인다. 또한 고도화방안이 천명하는 고용과 복지의 통합서비스네트워크 구축과 달리 사회복지부문의 통합적 전달체계 구축에도 한계가 있을 것이다. 결국 공공고용서비스와 민간유료서비스업간 긍정적 경쟁체제의 도입보다는 그간 공공고용서비스중심의 고용서비스 체제가 역으로 민간시장에 과도하게 의존하게 될 전망으로 이런 고용서비스체제는 OECD국가에서도 드문 사례가 될 것으로 보인다. 그럼에도 현재의 국회 계류 안에는 이에 대한 구체적인 관리방안이 부재하거나, 향후의 시행령 등에 포괄적으로 위임하는 방안으로 추진되어 논란이 될 가능성이 클 것으로 보인다.

민·관협업 강화와 관련 고용서비스 품질을 높이기 위한 민간과의 협업을 강화한다는 전략이다. 이를 위하여 고용서비스역량강화센터 건립을 통해 민간 고용서비스 기관 등과 시설교육과정 등을 공유하고 「직업안정법」개정을 통해 민간종사자에 대한 교육을 강화하면서 민간 사업자 협회가 관

62 고용노동부 홈 페이지 관련 **국내 유료 직업소개소 현황(2022.4.5.현재)** 통계 참조.

63 원래 전 근대적 노동시장의 폐해를 근절하기 위하여 ILO는 협약을 통해 그리고 주요 선진 국가들은 민간고용서비스를 금지(유료직업소개 및 근로자파견의 금지 등)하였다. 이후 사회경제적 여건의 변화와 함께 점차 규제(유료직업소개 및 근로자파견의 예외적 허용)단계를 거쳐 현재는 자율화(유료직업소개 및 근로자파견의 원칙적 허용)단계를 보이고 있는 가운데 공공고용서비스체제의 불충분성과 그 개선방안과 더불어 공공고용서비스와 민간고용서비스체제의 보완과 경쟁을 통해 고용서비스를 제공한다는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 과연 법률에 의한 예외적인 경우로서 법적 규제(근기법 제8조)를 받는 '중간이익의 취득'을 우선하는 민간유료직업소개업의 효과적인 규제가 가능할 것인지, 전문화된 서비스 제공과 이에 대한 정당한 이윤이라는 인식을 확산시킬 수 있는 투명한 제도로서 유료서비스가 자리매김할 수 있을 것인지 사실 현재의 우리나라 고용서비스업의 실태와 현황을 본다면 회의적인 수준에 있다. 무엇보다 공공고용서비스체제는 왜 불충분한 성과와 효율성을 보이고 있는 것인지 등에 대한 구체적 분석과 정확한 평가 반영되지 못하고 있는 실정이다. 현재 국회에 계류 중인 여야의 「직업안정법」의 전면개정안이 이러한 요구를 충족시키지 못하고 있음은 분명하다. 단, 본고에서는 근로자파견법 등의 근로자공급사업 관련 법령에 앞서 우선 직접적인 고용서비스와 관련 법안에 대한 분석과 평가에 치중하고자 한다.

련 교육사업을 수행할 수 있도록 지원을 확대한다는 것이다. 통상 고용안전망 및 고용서비스 관련 법·제도개선은 구체적으로 ‘공공고용서비스(PES)’를 강화하는 한편, 현행 고용서비스업을 합법적으로 허용하고 있는 「**직업안정법**」의 전면 개정을 통해 ‘민간유료직업소개(PREA)’를 확대하여 그들 간의 ‘보완적 협력’과 ‘경쟁’을 통하여 고용서비스 공급체계의 효율성을 제고하고자 하는데 있다⁶⁴는 측면에서 그간 공공고용서비스가 독점적으로 추진해온 고용서비스사업의 여러 가지 형태의 민관협업체계의 구상은 고용서비스 현대화 전략의 공통적인 과제라 할 수 있다. 이와 관련 전술한 바와 같이 국회에 「**직업안정법**」 전면 개정 관련 법·제정안⁶⁵이 상정되어 있다. 이러한 고용서비스에서 공적서비스 외에 민간고용서비스업간 협업의 활성화 관련 법 제·개정의 추진은 글로벌한 현상의 하나로 받아들일 수 있을 것이다. 그 배경은 공공고용서비스체계가 충분히 제 기능을 하지 못하는 가운데, 그들 간의 협업 및 경쟁체제의 도입을 통해 담보상태에 있는 고용서비스체제의 활성화를 모색하고자 하는 것이라 할 수 있다. 구체적으로 우수 민간위탁기관의 경우 최대 3년까지 다년도 위탁을 허용하고 역량있는 직업훈련기관의 경우에는 민간위탁 사업 참여를 허용하는 등 공공고용서비스 민간위탁 기관의 서비스 품질을 제고해나간다는 것이다. 미래 고용서비스 분야 진출을 희망하는 청년들을 육성할 수 있도록 고용서비스학과 재학생 등에 대한 고용센터 현장실습제 도입 등도 추진하고자 하고 있다.

이와 같은 고용서비스 고도화방안의 핵심사항으로 실업급여 수급자의 수급 중 재취업률과 국민취업지원제도 참여자 취업률 제고를 성과목표로 관리하여 3년 내에 각각 26.9%→30%, 55.6%→60%까지 끌어올린다는 계획이다. OECD권 주요 국가에서도 고용서비스 활성화에 의한 실업급여 수급자의 재취업률과 특히 실업급여수급이 종료되었거나 실업급여 수급대상이 아닌 자에 대한 실업부조 성격의 구직자취업수당 수급자에 대하여 재취업률의 비율이 그 적용기간에 따라 성과가 달라지기는 하지만 통상 10~30%를 넘기 어렵다는 점에서 이는 매우 야심찬 전략으로 보인다. 그나마 이는 여전히 수요요건이 매우 취약한 상황에서, 공급요건의 강화방안에 의해서만 고용서비스를 고도화하여 천명된 성과를 달성하겠다는 것으로 그 성과달성이 의문시된다. 오히려 그보다는 수요와 공급 양측면의 병행적인 균형잡힌 전략과 ‘충실한’ 민관협업 체제의 구축을 통한 실현가능한 목표설정을 통한 고용서비스체제의 현대화가 더 지속가능한 전략이라고 할 수 있을 것이다.

5. 고용보험 및 고용서비스 관련 법·제도 개선방안 - 「**직업안정법**의 전면개정(안)」과 ‘**근로자공급사업에 대한 통일적 법령제정**’의 필요

고용안전망의 사각지대를 해소하고, 이와 관련하여 최근 개정된 내용의 지속적인 보완과 개편방향 그리고 다시 추진되고 있는 고용서비스 관련 국회에 제출된 개편(안)의 논의 배경 및 주요 논의과정⁶⁶과 향후 노동시장에 미칠 파급효과를 전망하면서, 이것이 어떻게 개선 보완되어야 할 것인가를 검토하고자 한다.

64 김승택·노상헌, 우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나?, 한국노동연구원, 2015.

65 장철민의원 발의안(2021) & 임이자의원 발의안(2022).

66 김승택·노상헌·Finn, 전거서, p. 148-9. 참조.

우리나라에서는 고용서비스의 ‘공공독점의 원칙’과 ‘예외’적으로 민간고용서비스를 허용하는 방침이 1953년 「근로기준법」 제8조(중간착취의 배제)(현행 동법 제9조67) 이래 그대로 유지되어 왔다. 이후 「직업안정법」은 1961년 ‘모든 사람에게 자기능력에 적합한 직업에 취업할 수 있는 기회제공을 목적’으로 제정되었다. 이 「직업안정법」은 ‘경제성장 및 산업구조의 변천에 따라 인력수급을 원활히 조절하고 근로자의 해외진출확대 및 고용촉진과 합리적인 실업대책의 수립실시를 위한다는 목적’으로 그 명칭이 1989년 「직업안정및고용촉진에관한법률」로 전면 개정되었다. 그러나 「고용보험법」 제정 즈음에 따른 「고용정책기본법」 체계의 개편으로 그 명칭이 「직업안정법」으로 다시 환원되고, 고용촉진에 관한 사항은 「고용정책기본법」으로 편제되었다.⁶⁸

그러나 1997년 외환위기와 함께 「직업안정법」상 ‘금지’되어 온 근로자공급사업인 「파견법」이 제정되며, 민간직업소개업의 규제를 완화하고 미성년자, 여성구직자의 보호를 위하여 불법 직업소개업자에 대한 규제를 강화하는 한편, 실업에 대한 대응으로 민간고용서비스 기관의 직업소개 기능 제고에 중점을 두었다. 이것은 1994년 ILO에서 노동시장에서 민간고용서비스기관의 역할이 일반토의 의제가 되어 「직업안정법」관련 기존 협약 제96호의 개정 방침을 결정하고, 1997년 이를 개정한 협약 제181호(민간 직업소개업체 협약)⁶⁹가 채택 된 국제적 동향의 영향을 받은 것이었다. 이후 2007년 민간고용지원서비스기관의 활성화라는 취지에서 「직업안정법」 개정안이 다시 상정되었으며, 2008년 글로벌 금융위기를 경과하며 2009년 10월에 실업대책으로서 「직업안정법」이 개정되어 ① 구인·구직의 의뢰를 받아 구인·구직자를 탐색하거나 구직자 모집을 직업소개 개념에 포함하고, ② 직업상담원의 고용의무 완화와 더불어, ③ 「직업안정법」 위반시 기존 노동형법적 차원에서 엄격한 제재로부터, 행정형벌의 과태료로 전환하는 등 규제가 계속 완화되었다. 이후 2010년에 다시 ‘국가고용전략회의’를 통해 ‘고용서비스 활성화 법안’이라는 취지로 민간인력중개 시장화를 중심에 둔 「직업안정법」 전면개정안이 제출되어 현재에 이르게 되었다.

이에 대하여 공공고용서비스사업을 확충하고 활성화하는 것이 우선이며, 필요시 법 명칭을 ‘근로자의 직업안정을 위한 고용서비스 법률’로 하여 공공고용서비스 사업중심의 인력중개업무를 확충하는 방안을 강구하고, 불법파견 등을 방지하기 위하여 직업안정법에서 근로자공급방법으로 파

67 동법 “제9조(중간착취의 배제) 누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다.”고 규정하고 있다.

68 모두 17개조로 구성된 동 협약은 ① 직업소개업, ② 근로자파견업 및 근로자임대법, ③ 그 외 고용관련 서비스(구인·구직의 결합을 목적으로 하지 않는 정보제공 등)를 정부가 노사단체와의 협의를 거쳐 결정한다고 위임하여 종전 ① 직업소개만을 대상으로 했던 협약 제96호의 적용대상을 크게 확대하였다. 노사발전재단 포털 <https://www.nosa.or.kr/portal/nosa/SpecData/prEtc/iloCvn> 참조.

69 동 협약 “제1조

1. 이 협약상, “**민간 직업소개업체**”는 공공기관으로부터 독립되어 아래와 같은 노동시장 서비스를 1개 이상 제공하는 자연인 또는 법인을 일컫는다.

(가) **구직·구인의 수요를 연결시켜 주되, 그로 인한 발생한 고용관계의 당사자가 되지는 않는 서비스**

(나) 근로자에게 업무를 할당하고 업무수행을 감독하는 **자연인 또는 법인인 제3자(이하 “사용사업체(user enterpris)”라 칭함)가 근로자를 사용할 수 있도록 근로자들을 고용하는 서비스**

(다) **권한있는 기관(competent authorities)이 대표적 노사단체와 협의 후에 결정하는, 특정한 구직 및 구인 수요를 연결시키는 기능**이 없는(예 : 정보의 제공) 구직과 관련된 기타 서비스

2. 이 협약의 목적상, “근로자”라 함은 구직자를 포함한다.

3. 이 협약의 목적상, “근로자의 개인정보 처리”는 신분이 확인된 또는 확인 가능한 근로자에 대한 정보의 수집, 저장, 조합, 통신, 기타 이용을 의미 한다”고 하여 기존 협약의 공공고용서비스 국가독점 내용을 대신하여 노동시장에서 민간고용서비스기관의 적극적 역할을 규정하고 있다.

견과 도급의 기준을 명시하고, 위법파견이나 무허가파견, 금지대상 업무에 대한 파견의 경우에는 「직업안정법」의 적용을 받아 이를 무효화하고 직접 고용효력이 발생토록 하고, 직업중개업에 대한 공적인 감독체계를 점검하여, 민간인의 노동력 중개행위에서 사용자성의 모호로 발생하는 근로자의 권리침해에 대한 구제방안을 구체화하여야 한다는 등 노동계의 비판적 의견이 제기 된 바 있다. 이처럼 종전 전면 개정안 입법은 추진되지 못하고 보류되었었다.⁷⁰ 그간의 논의과정에서 다양화된 노동시장의 수요에 부응하기 위하여 「직업안정법」에 고용서비스를 포함하는 것은 필요하나, 그 고용서비스의 제공 주체로 국가와 공공단체를 대신하여, 이것이 ‘복합고용서비스사업’으로 추진된다는 점에 노동계는 반대 입장을 밝혔었다. 결국 「직업안정법」 개정을 통한 고용서비스 활성화는 ① 노동시장에서 공공기관과 민간사업자간 역할분담의 방식과 ② 고용을 매개로 한 고용서비스가 ‘노동력의 상품화’가 아닌 노동시장의 효율화와 양질의 고용서비스를 제공토록 어떻게 보장하며, 민간 유료직업소개사업⁷¹의 확대 시 중간착취가 없는 중간이득 실현문제로 요약된다.

그럼에도, 현재의 「직업안정법」 개정안은 다음과 같은 차원에서 종전에도 제기된 이러한 문제를 여전히 근본적으로 해소하지 못하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 「직업안정법」개정과 더불어 공공 고용서비스체제의 혁신이 충족되지 못하고 있는 상태에서, 코로나19 이후 현재 그 기능과 역할이 오히려 정체에 빠져있는 상황에서, 고용서비스 ‘고도화’를 통해 추진하고자 하는 민간유료서비스업의 활성화는 고용서비스의 ‘효율화’보다는 공공고용서비스의 민간고용서비스로의 ‘대체’로 확대될 가능성이 높을 것으로 보여 우려된다. 우리나라의 공공고용서비스는 그간 고용센터를 중심으로 많이 확대 되었으나, 이는 주로 고용보험상의 실업급여를 타려는 구직자에 대한 취업알선 위주로 운영이 되어 왔으며, 최근에는 취업성공패키지와 같이 청년, 장애인, 여성 등 계층별 취업알선을 적극적으로 추진하고 있으며 구직자취업촉진제도가 그 대상자를 제도화된 틀 내로 일부 포섭하고 있다. 반면, 근로빈곤층과 복지프로그램 수급자 등 *취약계층*의 고용서비스기관 이용은 대부분 민간부문에 치우쳐 왔는데, 특히 간병인, 가사도우미, 건설일용직과 같이 상황에 따라 빈번하게 일자리 매칭이 발생하는 구직자 다수는 그동안 시장에 네트워크를 구축한 민간고용서비스 기관에 주로 의존하는 체제로 이용되어 왔다.⁷² 고용서비스 ‘고도화’방안에서 민간유료직업소개업의 활성화는 결국 이들 취업취약계층의 고용서비스기능을 사실상 민간에 대체하는 것을 의미한다고 할 수 있다. 둘째, 그간 민간유료사업자에 대한 규제가 ‘허가제’에서 ‘등록제’로, 규제방식이 ‘노동형법’에서 ‘행정벌적 과태료’로 크게 완화되어 온 반면, 민간유료직업소개사업은 여전히 대다수의 영세사업자가 지배적인 상황이다. 동시에 온라인 대형 민간유료직업소개사업이 확대되고 있어 이에 대하여 이중적 관리방안을 모색하여야 할 필요성이 대두되어 왔다. 그럼에도 현재 국회에 발의된 여야의 개정안은 직업소개사업자와 종사자에 대한 교육⁷³과 직업정보 제공의무 등에 대한 관리방안 정도만이 포

70 김승태·노상현·Finn, 전거서, p. 167. 참조.

71 유료직업소개소, 직업정보제공업체, 파견업체, 헤드헌터 등 다양한 민간고용서비스기관이 존재하나 인터넷 정보 검색을 제외한다면 고용서비스를 통해 취업을 하는 구직자는 아직 많지 않은 실정임. 김승택·김재호·신현구·박혁(2015), 「취약계층에 대한 민간직업소개 실태조사 및 직업소개 수수료 등 개편방안 연구, 고용노동부 정책연구, 한국노동연구원, p. 1. 참조.

72 김승택·김재호·신현구·박혁(2015), 동 보고서, p. 3. 참조.

73 임이자의원 발의(2022) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 18641)(2022.12.2. 발의)」 제3장 민간 고용서비스 제공기관에 의한 고용서비스 제1절 직업소개업 제16조(무로 직업소개업의 신고), 이는 ‘비영리법인’ 및 ‘공익단체’에 한하고(동조 2항), 제17조(유료직업소개업의 등록)에서는 유료직업소개업의 등록 기준이 되는 인적·물적 요건, 분 사무소의 설치·등록 절차 및 그 밖에 유료직업소개사업에 관한 사항은 ‘대통령령으로 정한다’고 하고 있다. 제18조(유료직업소개사업을 하려는 자 등의 교육)유료직업소개사업을 등록하려는 자는 등록신청일 1년 이내(동조 1항)에 그리고 유료직업소개사업을 등록하려는 자가 직업소개사무를 담당하는 자를 고용시 6

함되어 있는 실정으로, 이것이 과연 민간고용서비스업에 대한 실효적인 감독과 함께, 개정안이 목표표로 하고 있는 ‘효율적’이며 ‘양질의 고용서비스업 활성화’로 이어질 수 있을지 의문시되고 있다. 종사자의 교육의무나 민간유료직업소개업자의 정보제공의 의무는 사실 그간 자율화방식으로 폐지되었던 것을, 다시 최소한의 의무규정으로 복원하거나, 새롭게 ‘*노무중개·제공 플랫폼의 신고 의무 등*’(임이자의원 대표발의 법률안(2022) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 18641) (2022.12.2. 발의)」 제40조 및 제41조 & 장철민의원 대표발의 법률안(2021) 「직업안정법 전부개정법률안(의안번호 8909)(2021.3.18. 발의)」 제41조 및 제42조) 특례조항을 마련한 의미정도에 그친 것이라 할 수 있다. 셋째, 「직업안정법」 개정이 진정한 「직업안정법 및 고용서비스(기본)법」으로 자기 매김하기 위하여서는 「직안법」은 근로자 파견과 도급 등의 기준을 명확히 하고, 위반시 제재규정을 두는 등 궁극적으로 근로자 공급사업에 대한 통일적인 법령으로 규율되어야 할 필요가 있다. 법원은 기존 2000년대 이후 판례에서 직업소개에서 말하는 “고용계약”은 근로기준법상 근로계약과 같은 것이라는 입장을 일관되게 취하고 있다.⁷⁴ 노동시장내 고용형태의 다변화에 이어 민간유료직업소개업의 활성화는 그러한 기준에도 미칠 파장이 적지 않을 것으로 전망된다. 주로 이것은 ‘*직업소개업의 요금 등*’(임이자의원 대표발의 법률안(2022) 제19조⁷⁵ & 장철민의원 대표발의 법률안(2021) 제20조)에 있어서 “유료직업소개 사업자는 고용노동부장관이 결정하여 고시하는 요금 외의 금품을 받아서는 아니 된다. 다만, *고용노동부령으로 정하는 고급 전문인력을 소개하는 경우에는 구인자와 유료직업소개사업자 사이에 정한 요금을 구인자로부터 받을 수 있다*”고 하여 단계적인 규제완화를 시사하고 있다. 아울러, 동 법률안 제4장 ‘모집’부문에서 모집을 하는 자는 취업할 의사를 가진 사람을 문서·방송·정보통신망 등 각종 매체를 활용하거나 취업설명회 또는 채용박람회를 개최하는 등 자유롭게 모집할 수 있도록 원칙적으로 확대하고자 하고 있다. 동 법률안 제31조(금품 등의 수령금지)(장철민의원 법률안 제32조) “취업할 의사를 가진 사람을 모집하는 자와

개월 이내에 고용노동부 또는 지자체 주관의 실무교육을 받도록 하고(동조 2항), 유료직업사업자는 등록일로부터 2년마다 연수교육을 받도록 하는 규정을 두고 있다.(동조 3항) 제19조(직업소개의 요금 등)은 유료직업소개사업을 하는 자는 구직자로부터 직업소개를 이유로 금품을 받아서는 아니되나, 회원제로 유료직업소개업을 하는 자는 고용노동부장관이 결정·고시한 요금을 받을 수 있다(동조 1항)고 하고 있다. 「*국내유료직업소개요금 등 고시*」[시행 2017.7.1.][고용노동부고시 제2017-22호, 2017.4.3. 일부개정]에 따르면 고용기간 3개월 미만시(구인자에 대한 소개요금은 고용기간 지급받는 임금의 30/100이하(건설일용은 10/100 이하), 구직자에 대한 소개요금은 1/100 - 한시적으로 2017.7.1.~2019.6.30.까지는 3/100이하) 3개월 이상시 3개월간 지급받기로 한 임금의 1/100이하로 규정되어 있다. 단, 파출부, 간병인 등 일용근로자를 *회원제로* 소개 운영하는 경우 「최저임금법」 제10조제1항에 따라 고용노동부장관이 고시한 *시간급 최저임금을 월 209시간을 기준으로 월 단위로 환산한 금액의 4%이내의 범위에서 각각 회비를 징수할 수 있다*(3호)고 규정되어 있다. 한편, 「*직업안정법*」상 가장 핵심적인 규제 완화는 *소개사업 분야의 요금규제 개선안으로 구인기업이 지불하는 요금에 대해서는 상한제를 철폐하여 수익이 발생도록 하여 민간고용서비스 시장을 활성화하고자 하는 것이다*. 구직자에 대한 요금제도 역시 고소득 계층에 대해서 구직요금 상한제를 완화하는 한편, 저소득 계층에게는 소개요금 전액 또는 일부를 지원하는 제도를 강구하고자 하는 것이라 할 수 있다. 이미 고용노동부는 2006년부터 주로 취약계층을 대상으로 취업지원서비스 민간위탁 사업을 실시하고 이를 점차 확대해 오고 있다. 그럼에도 그간의 민간 위탁의 성격이 민간의 전문성을 활용(buy)한다는 측면보다는, 오히려 부족한 공공고용서비스 인력을 보충(employ)한다는 측면이 쟁점으로 지적되어 왔다.

74 대법원 2001.4.13. 선고 2000도4901 판결(국내유료직업소개업의 「직안법」 ‘고용계약’ 정의 관련 판례); 대법원 2010.2.11. 선고(직업방정객의 「직안법」상 ‘고용관계’ 해당여부 관련 판례); 대법원 2009.3.12. 선고 2009도311 판결(간병인협회의 간병인 공급 「직안법」 위반여부 판례); 대법원 2010.10.28. 선고 2010도9240판결(신문판매인의 「직안법」상 근로자 모집 해당여부 판례); 대법원 2002.7.12. 선고 2001도5995 판결(방문판매회사의 판매대리인 모집 구인광고의 「직안법」 위반여부 판례) 등 법원은 개인사업자와 같은 자영 활동이나 비 근로계약직의 취업활동의 성립에 관해서는 「직안법」이 적용되지 않는다고 보아 「근기법」상 개념들이 「직업안정법」상 그대로 사용되고 있다. 강성태, “직업안정법 이해의 기초”, 강성태·정영훈·김기선·최석환·김근주(2015), “해외 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안”, 고용노동부 정책연구, 한양대 법학연구소, pp. 7~11. 참조.

75 임이자의원 법률안에서는 유료직업소개사업자는 *구직자로부터* 직업소개를 이유로 금품을 받아서는 아니 되며, 이를 위반하는 경우 1천만 원 이하의 과태료를 부과하여 구직자 보호를 강화하는 한편, 회원제 유료직업소개소는 고용노동부 장관이 고시한 금액을 수수할 수 있도록 하여 소상공인 보호와 구직자 보호간의 비례를 달성한다고 제안이유를 덧붙이고 있다.

그 모집 업무에 종사하는 사람은 어떠한 명목으로도 응모자로부터 그 모집과 관련하여 금품을 받거나 그 밖의 이익을 취해서는 아니 된다. 다만, 제18조에 따라 유료직업소개사업을 하는 자가 구인자의 의뢰를 받아 구인자가 제시한 조건에 맞는 자를 모집하여 직업소개 한 경우에는 그러하지 아니한다"고 하여 유료직업소개사업의 활성화를 유도하도록 규제의 완화를 시사하고 있다. 정부의 고용서비스 고도화방안은 이와 같이 국회에 제출되어 계류된 「직업안정법 전면개정안」을 「직업안정 및 고용서비스에 관한 법률」로 개정하여 추진한다는 계획을 밝히고 있다. 아울러, 현행 영세사업자 중심의 유료직업소개사업 시장을 보다 규모화 할 수 있도록 법인의 유료직업소개사업 진입요건을 완화하여 「직안법」 관련 시행령상 법인의 경우 임원의 인적요건(임원 2인 이상이 직업상담사 자격증 보유규정 등을 삭제)하여 규제를 완화하고, 직업정보제공사업자에 대한 규제를 합리화하여 AI기반 기업 추천서비스 제공 등 활성화 및 구직자 편의 제공을 위하여 「직안법」 시행령을 개정하여 현재 직업정보제공사업자에게 사용이 금지되어 있는 '취업 추천' 용어 등을 사용을 허용 규제를 완화한다는 계획이다. 그간 고용서비스 체제에서 잘 이루어지지 못했던 공공 고용서비스 현대화 문제는 물론, 민관협력체제의 제고 등 고용서비스 '고도화'가 다각도로 강조되고 있으나, 이것이 결국 민간유료직업소개사업의 활성화로 이어지는 것은 그 대상, 사업운영 요건 등 과정관리 및 성과 평가에 이르기까지 좀 더 체계적이고 실태파악에 근거한 대안마련 등 신중한 접근이 있어야 할 것이다. 현재의 고용서비스 '고도화' 방안은 사실 그 방침이 공공 고용서비스체제 우선 구축전략에서 민간을 통한 민관협업의 강조와 민간고용서비스 활성화 전략으로 그 방침이 변화된 정도에 그치고 있다고 평가된다.

한편, 「근로자파견 및 근로자보호에 관한 법 제정」이후 노동시장 내 오랫동안 해결되지 않고 있는 다수 파견업의 영세성과 함께, 불법파견 및 위장도급의 문제와 그에 대한 적절한 대책과 「직업안정법」 개정을 통한 고용서비스 활성화가 초래할 수 있는 문제는 기실 동전의 양면에 있는 정책이라 할 것이다. 분명한 것은 대안은 결국 공공고용서비스체제가 우선이나, 민간고용서비스를 우선 할 것이냐의 문제를 넘어서, 공공 고용서비스와 민간고용서비스간 적절한 '역할분담'과 이들에 실제 기능하는 관리·감독체제의 구축 등 고용보호와 고용촉진 등 시장의 효율성간 '균형'이 실현될 수 있도록 관련 법·제도적 거버넌스를 구축하는 것이라 할 것이다. 이를 통하여 고용서비스의 '효율화'와 '양질'의 고용서비스 확보를 이루고자 하는 것이다. 그러나, 노동시장내 파급효과가 클 '최소규제'방식으로 추진되고 있는 민간유료직업소개사업의 활성화는 그에 앞서 체계적인 그 관리방안 마련이 선행되어야 할 것이다. 궁극적으로는 통일적인 법령제정의 수준으로 근로자공급 사업에 따른 개혁이 이루어져야 할 것이다. 민주주의와 시장경제의 병행발전을 헌법적 질서의 기반으로 하는 사회에서 정책담당자와 당사자 그리고 전문가간의 협의와 합리적인 개선방안의 도출을 위한 다각적인 시도는 완벽한 수준은 아닐지라도 필수적인 것이며, 그 과정에서 적절한 법·제도방안이 도출되어야 할 것이다.

6. 결론

고용안전망은 첫째로 실업급여 등 고용보험법상 적용대상자와 급여의 수준이나 지급기간 등에

대하여 기존의 종속적 임금근로자 중심의 실업급여체제인 현행 고용보험법은 전국민고용보험법 등 비임금 근로자를 중층적으로 계속 포섭해나가는 과정이 우선적 과제라 할 수 있다. 코로나 시기 고용불안정은 국가적 이슈가 되었고 고용보험제도는 실제 고용보험이 적용된 정규직보다 그렇지 않은 다양한 고용보험 사각지대에 있는 일하는 사람들에 대한 적절한 보호방안 마련이 우선적인 주 정책과제였다. 이런 점은 일부 반영되어 순차적으로 고용보험법과 고용산재보험 징수에 관한 법 등이 개정되고 사각지대 문제를 부분적으로 개선하여왔다. 예술가와 노무제공자에 대한 고용보험 적용에 대한 관련 법제정과 이른바 전국민고용보험 적용을 둘러싼 대략적인 로드맵이 한국판 뉴딜로 천명되며 기본적인 틀을 선보였다. 그러나 신정부 들어서 그러한 기존의 사각지대 해소를 위한 전국민고용보험제도 추진방안은 추진동력을 상실한 상태에 있어 이마저도 아쉬움을 주고 있다. 게다가 새롭게 도입된 노무제공자의 정의와 그 대상은 법 시행령에 규정토록 되어 있는 부분은 전형적인 행정편의주의로 전형적인 포괄적 위임입법금지의 원칙에 위배되고 있어 개선이 필요하다. 시행령에 위임한 방식은 종전 특수형태근로종사자에 산재보험을 적용하기 위한 한시적 적용방안이었으나 새로운 노무제공자 개념이 동일한 방식을 취하고 있어 개선이 필요한 실정이다. 그것은 고용산재보험료 부과·징수에 따른 일반적인 실무상의 과제를 넘어서 무엇보다 법률에 그에 대한 통일적인 정의와 관련 대상자 판별의 '절차규정'이 부재하여 쟁점이 되고 있다. 현행과 같이 시행령에 포괄적으로 위임되어 업종별로 적용대상을 선정하는 방식은 적용대상 확정의 '임의성'과 적용업종과 비적용업종 종사자인 노무제공자를 차별적으로 취급할 합리적인 이유가 부재하여 평등의 원칙에 위배되는 등 위헌적 요소가 있음을 지적하였다. 따라서 1차적인 고용안전망에서 도입된 '노무제공자개념'의 일정한 기여와 함께 현재 적용상 그 한계가 대두되고 있어 이를 보완할 개선방안 모색이 필요하다고 본다. 나아가 장기적으로는 고용형태 다변화 시대 그리고 디지털 경제체제의 가속화와 함께 노무제공의 방식이 더욱 다원화되어 가는 추세에 대응하여 기존 종사상 지위에 기반한 사회보험적용 방안을 궁극적으로 개선하여 소득에 기반한 사회보험적용 방안에 대한 논의도 체계화 될 필요가 있다고 본다. 이를 위하여 장기적으로 제3차 사회보험통합전략이 필요하다. 궁극적으로 이는 고용보험 및 기타 사회보험 간 통일적인 적용이 가능한 통합적 체제를 구축할 수 있도록 하여야 할 것이며, 고용보험 등 보험료 징수와 급여에 대한 소득에 기반한 새로운 사회보험체제의 구축을 통해 사각지대 문제를 궁극적으로 해소할 수 있도록 하여야 할 것이다.⁷⁶

둘째, 2차적인 고용안전망은 직업훈련제도와 고용서비스제도의 현대화 문제이다. 부분적으로 「**근로자 직업능력 개발법**」이 「**국민 평생 직업능력 개발법**」으로 개정되어 그와 같은 방향을 시사하고 있다. 동시에 지속가능한 고용서비스체제의 구축은 현재 고용정책 분야의 가장 중심적 과제의 하나라고 할 수 있다. 고용서비스체제의 현대화는 기존 공공고용서비스를 선진화내지 고도화하는 것과 민·관협업체제의 구축 등 민간시장의 기능을 고용서비스업에 적극화하는 것으로 압축할 수 있다. 이것은 현재 국회에 계류 중인 「**직업안정법 개정(안)**」으로 그 입법과 정책방향이 제시되고 있다. 정부는 2023.1.2.7 고용정책심의회에서 이를 기존의 '공공 고용서비스 선진화방안(2019 일자리 위원회)'에서 정책 및 입법방향을 '고용서비스 고도화'로 개편하여 다시 고용서비스 현대화 방안을 제시하고 있다. 이 고용서비스 고도화방안에서는 현재 국회에 계류 중인 법률안을 보완하여 그 명칭과 내용을 보완하여 「**직업안정 및 고용서비스법(안)**」으로 이를 '**고용서비스 기본법**'으로 추진하

76 이호근외(2021), 플랫폼 노동자에 대한 "디지털 사회보장(DSS)" 적용방안 연구, 정책기획위원회. 참조.

고자 한다.

고용서비스체제와 관련 사실 그 핵심 내용은 기존의 공공고용서비스체제의 현대화를 어떻게 할 것인가? 공공고용서비스와 민간고용서비스업간 효과적인 협업체제의 구축은 어떻게 이루어져야 하나 그 두 가지 사안으로 압축된다고 할 수 있다. 현재 고용서비스 고도화 방안과 관련 국회에 계류 중인 「**직업안정법 개정(안)**」에 나타나고 있는 주요 내용은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 기존의 공공고용서비스체제는 현금성 지원보다는 공급중심의 고용서비스의 질적 제고를 통하여 고용정책 패러다임을 변화시키고자 한다. 동시에, 그간 공공고용서비스중심 체제를 고용서비스는 정부주도로 하고자 하면서도 사실 향후 민간과 함께 고용서비스 시장을 활성화하고자 하는 등 민간유료직업소개업의 활성화방안이 그 주요 내용의 하나가 되고 있다. 관련 민간유료직업소개업자와 관련 종사자에 대한 교육의 의무 및 관련 플랫폼 노동자 현황에 대한 보고의 의무 등 최소한의 의무 규정만을 규율하여 고용서비스를 민간유료직업소개업과 시장의 활성화를 통해 제고하겠다는 것이 그 기본방침이다. 이는 사실 여러 가지 우려를 낳고 있다. 고도화방안이 밝히고 있는 것처럼 그 종사자 수가 평균 1.5인에 불과하며, 5인 미만 비중이 80%에 달하는 등 대부분이 영세한 실정으로 향후에는 온라인 기관의 시장 진입절차가 더욱 간소화 되어, 요건이 완화되면 민간유료서비스업이 확대되어 나갈 것으로 예상된다. 오히려, 이에 앞서 민간유료직업소개업은 자산과 사업자 인적요건 및 종사자 요건 등이 제대로 정착되고 있는지, 허가요건이 단순 등록요건이 된 이후 무분별한 남발로 이어지고 있지 않는지 등 여부를 면밀히 재확인하고, 부문별 전문성을 갖추고, 정기적으로 성과 등을 심사하는 등 최소한의 병행적인 관리방안 마련이 필요하다고 지적하였다. 또한 고도화방안이 천명하는 고용과 복지의 통합서비스네트워크 구축과 달리 사회복지부문의 통합적 전달체계 구축에도 한계가 있을 것이다. 현재의 국회 계류 법률안에는 이에 대한 구체적인 관리방안이 부재하거나, 향후의 시행령 등에 포괄적으로 위임하는 방안으로 추진되어 논란이 될 가능성이 클 것으로 보인다.

본고에서는 현재 국회 계류 중인 「**직업안정법 전면개정(안)**」에는 직업소개와 파견근로 그리고 근로자 공급사업 등을 체계적이며 효율적으로 관리할 방안이 여전히 부재하거나, 이것이 향후 개별 시행령 등에 포괄적 위임방안으로 추진 될 가능성이 커 이에 대한 개선방안이 필요하다고 본다. 나아가 궁극적으로 현재와 같은 형태의 「직업안정법」의 전면개정 대신, 궁극적으로는 직업소개업이 고용서비스방안의 하나로 되기 위한 요건을 구비하고, 나아가 파견근로와 근로자 공급사업을 체계적으로 관리하여 합리적인 노동력의 수요와 공급이 이루어질 수 있도록 「**근로자 공급 사업에 대한 통일적 법령**」 제정의 필요성이 있음을 강조하고자 한다.

참고문헌

- 강성태·정영훈·김기선·최석환·김근주(2015), “해외 법제 연구를 통한 직업안정법 개편 방안”, 고용노동부 정책연구, 한양대 법학연구소.
- 고용노동부(2023), “고용서비스 고도화 방안”, 고용정책심의회(‘23.1.27) 보고 안건.
- 권오성(2023), “산업재해보상보험의 보호 대상으로서의 ‘노무제공자’ 개념”, 「사회보장의 권리구제」, 2023년도 봄 공동학술대회 발표문, 한국사회보장법학회·노동법연구소 해밀.
- 길현종(2017), “고용서비스 개선방향”, 「월간 노동리뷰」 5월호, 한국노동연구원, pp. 46~56.
- 길현종(2014), “한국 고용·복지서비스 전달체계 현황과 과제 - 일선 서비스 공급자 심층면접을 중심으로-”, 한국노동연구원.
- 길현종·오은진·이영수(2019), “전환기 고용서비스의 현재와 미래”, 「정책연구 2019-07」, 한국노동연구원.
- 김근주(2021), “적용범위 확대를 위한 고용보험법 개정의 의의와 과제”, 「월간 노동리뷰」, 8월호, 한국노동연구원, pp. 9~20.
- 김동현(2010), “이행노동시장론 - 유럽의 경험과 정책의 시사점”. 이행노동시장의 이해와 고용전략“, 고용·노동시장포럼 자료집 I, 한국노총 중앙연구원, pp. 220~260.
- 김상호(2013), “독일 산재보험의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사자 중심으로”, 「한국사회정책」, 제20집, 제3호, 한국사회정책학회, pp. 171~195.
- 김승택·노상현·Finn(2015), “우리나라의 고용서비스 선진화 어디까지 왔나?”, 한국노동연구원.
- 김승택·금재호·신현구·박혁(2015), “취약계층에 대한 민간직업소개 실태조사 및 직업소개 수수료 등 개편방안 연구, 고용노동부 정책연구, 한국노동연구원.
- 노대명·이호근외(2020), “고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구”, 연구보고서 2020-13, 한국보건사회연구원.
- 박은정(2021), “예술인·노무제공자 고용보험법제 주요 내용과 평가”, 「노동법학」, (79), 한국노동법학회, pp. 39~57.
- 심재진(2022), “우버 운전기사의 노무제공자성에 대한 영국 대법원 판결의 의미와 시사점”, 「서강법률논총」 제12권 제1호, 서강대학교, pp. 47~90.
- 장지연·이병희·은수미·신동균, “고용안전망 사각지대 해소방안”, 「정책연구 2011-05」, 한국노동연구원.
- 장지연·김근주·박은정·조임영·이호근·Enzo Weber(2020), “디지털 시대의 고용안전망 : 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로”, 한국노동연구원.
- 안종순(2021), “이행노동시장 관점에서의 한국 자영업정책 분석 및 평가”, 「사회과학논집」, Vol. 52. No. 1, pp. 59~81.
- 유길상(2012), “이행노동시장의 관점에서 본 고용보험제도 발전방안”, 「노동정책연구」, 제12권 제2호, 한국노동연구원, pp. 131~164.
- 유성재(2021), “독일 연방노동법원의 클라우드워커 판결과 그 시사점”, 「노동법논총」, 제52집, 한국비교노동법학회, pp. 425~451.
- 윤애림(2022), “플랫폼 노동과 근로자성에 대한 최고법원 판례의 비교법적 검토”, 「노동법학」, 제81호, 한국노동법학회, pp. 266~269.

- 은민수(2020), “코로나 이후 ‘실질적 실업부조’의 도입 필요성과 방향”, 「월간복지동향」, No. 259, 참여연대사회복지위원회.
- 일자리위원회·관계부처(2019), “공공 고용서비스 발전방안(19.6.4.)”, 제11차 일자리위원회 의결안건2.
- 이다혜(2019), “미국 노동법상 디지털 플랫폼 종사자의 근로자성 판단-2018년 캘리포니아 대법원 Dynamex 판결을 중심으로”, 「노동법학」, 제72호, 한국노동법학회, pp. 189~238.
- 이병희(2017), “실업부조의 필요성과 도입방향”, 「월간 노동리뷰」, Vol. 146, 한국노동연구원.
- 이호근(2021), “포스트 펜데믹의 사회보장법제”, 「사회보장법학」, 10(1), 한국사회보장법학회, pp. 1~80.
- 이호근(2015), “산업재해보상보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안 - 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로”, 「산업노동연구」 제21권 1호, 한국산업노동학회, pp 257~303.
- 이호근·최영준·백준봉·이정인(2021), “플랫폼 노동자에 대한 ‘디지털 사회보장(DSS)’ 적용방안 연구, 2021-2, 정책기획위원회.
- 이호근·김재원(2009), “덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구 - ‘고용안정성(Employment Security)’ 모델의 역사적·제도적 발전과정 분석을 중심으로 -”, 한국노동연구원.
- 장지연·홍민기(2020), “전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험”, 「월간 노동리뷰」, 6월호 통권 제183호, 한국노동연구원, pp. 72~84.
- 정연택외(2018), “독일의 사회보장제도”, 한국보건사회연구원/나남.
- 정병석·박능후·김동현(2011), “이행노동시장의 이해와 고용전략 - TLM과 고용서비스 종합보고서”, 한국고용정보원.
- 허재준·안상훈·김수영·김수완·김영미·백승호·이수연·조옥연·정해식(2012), “고용-복지 통합형 사회서비스 전달체계 개선방안”, 한국노동연구원.
- 황덕순(2017), “사각지대 해소를 위한 고용보험의 혁신방향과 과제”, 「월간 노동리뷰」, 5월호(통권 제 146호), 한국노동연구원, pp. 32~39.
- K. Langenbucher·M. Vodopivec(2022), Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 267.
- P. Schoukens(2009), “자영업자의 실업 위험 보장 - EU 사례 연구”, 「국제노동브리프」 3월호, 한국노동연구원, pp. 4~15.
- K. Thelen(2004), How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan (Cambridge 2004).
- _____ (2014), Varieties of Liberalization: The New Politics of Social Solidarity. New York: Cambridge University Press.
- _____ (2019), Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden, and the Netherlands,” Comparative Politics (January 2019).
- G. Schmid(1998), “Transitional Labour Markets : A New European Employment Strategy”, 「WZB Discussion Paper」, 98~296.
- _____ (2007), “Transitional Labour Markets : Managing Social Risks over the Lifecourse”, 「WZB Discussion Paper」, 1~19.

2023. 06 한국사회정책학회 춘계학술대회 발표자료

민관협력 노동센터는 어떻게 비정규직 노동자를 조직화하는가? : 사회운동과 제도의 접점과 틈새

이병권

1. 들어가며

본 작업은 최근 비정규직 노동자 이해대변에 있어 유의미한 성과들을 거두고 있는 민관협력 노동센터가 노동운동이 제도화된 사례라는 점에 주목하고, 민관협력 노동센터들이 제도화 이후 겪는 제약과 제도화에도 불구하고 운동성을 유지하고 있는 지점들을 입체적으로 조명하려는 시도임



2. 노동센터 운동의 등장

비정규직 노동자를 조직화하기 위해 노동운동과 노동조합은 꾸준히 노력해왔지만, 그 성과는 제한적이었음

2000년대 초중반, 지역을 중심으로 하면서 노조라는 틀에 얽매이지 않고 비정규직 노동자들의 일상생활과 노동조건을 개선하는 운동으로서 등장
(노성철·정홍준·이철, 2018)

2006~2009년 독립 노동센터들이 집중적으로 설치됨(이정봉, 2017)

2. 노동센터 운동의 등장

2010년 기점, 지자체 조례에 근거해 설립되어 지방정부로부터 운영비와 사업비를 지원받고 노동조합이나 독립 노동센터가 수탁받아 위탁형태로 운영되는 민관협력 노동센터들이 빠르게 설립되기 시작

1세대 민관협력 노동센터 설립 현황

지자체	조례 제정	명칭	센터 개소일	운영 방식	설립당시 수탁기관
전북 전주	2009.9	비정규직노동자지원센터	2010.10	위탁	전주비정규노동센터워크
서울 서대문	2011.3	근로자복지센터	2011.6	위탁	민주노동 서울본부
서울 성동	-X	근로자복지센터	2011.5	위탁	서울동부비정규노동센터
경상남도	2011.3	비정규직근로자지원센터	2011.7	위탁	민주노동 경남지역본부
울산 동구	2011.12	비정규직노동자지원센터	2012.4	직영	민주노동 울산지역본부
경기 부천	2011.9	비정규직근로자지원센터	2012.9	위탁	민주노동 부천시흥김포기부
경기 안산	2012.1	비정규직노동자지원센터	2012.7	위탁	안산시흥비정규노동센터

자료: 노성철 정홍준이철, 2018, 162쪽

2013~2015년을 기점으로 민관협력 노동센터가 노동센터의 지배적 형태로 자리 잡게 됨

2. 노동센터 운동의 현황

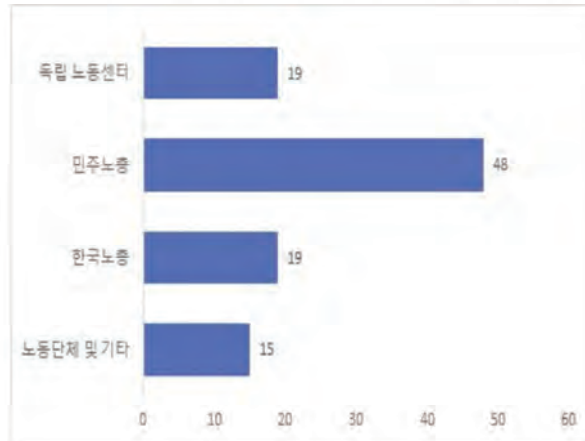
2022년 10월 기준, 민관협력 노동센터 52개, 직영 노동센터 4개

- 위탁기간 대부분 3년
- 광역 민관협력 노동센터 12개(평균 인원 9명, 평균 예산 8억 4백만원)
- 기초 민관협력 노동센터 40개(평균 인원 3.6명, 평균 예산 3억 1천만원)

2. 노동센터 운동의 현황

민관협력 노동센터 수탁기관 현황(2022.10. 기준)

(단위: %)

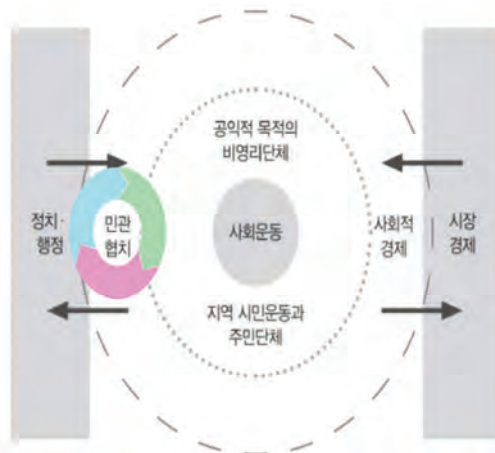


3. 사회운동과 제도의 접점과 틈새

본 연구는 민관협력 노동센터가
사회운동조직이 제도화된 사례라는 점에 주목함

3. 사회운동과 제도의 접점과 틈새

시민사회·정부·시장 간 관계 속에서 본 시민사회의 구성



출처: 신진욱·정보영(2022), 109쪽.

4. 연구 방법과 자료

4. 연구방법과 자료

문헌 연구

- ① 노동센터 공식 발간자료
- ② 한국비정규노동센터 출간 <비정규노동> 잡지
- ③ 노동센터 관련 중앙 및 지방정부 공식 출판물 및 정보공개청구를 통해 확보한 센터 운영자료
- ④ 노동센터 박람회 자료집
- ⑤ 노동센터 활동가 수련회 및 워크숍 자료집
- ⑥ 한국비정규직단체네트워크 내부 회의자료

참여 관찰

- ① 한국비정규직노동단체네트워크 청년활동가 모임(2022.04.~)
- ② 한국비정규직노동단체네트워크 활동가 수련회(2022. 07.)

4. 연구방법과 자료

면접참여자 후보군 선정

노동센터 활동에 있어 운동성을 유지하기 위해 관심과 노력을 기울여온 인물들을 주목

다양한 지역과 직위 반영

수도권 뿐만 아니라 지역에서 활동하고 있는 인물, 센터장 뿐만 아니라 실무자 직위에 있는 인물 고루 반영

최종 연구참여자 선정

자발적인 참여 의사를 보였으며, 면접주제에 관해 많은 경험을 갖고 있는 인물들을 최종 선정

심층면접

노동센터 센터장 및 실무자 20명 대면 심층면접 (2022.09.~10.)


센터장 12명, 실무자 8명

총 면접시간 1,674분 소요

4. 연구방법과 자료

[연구질문 1]

민관협력 노동센터는 제도화 이후 노동자 조직화를 추구하는가?
추구한다면, 제도화 이후 조직화 양상은 변했는가?
변했다면 어떠한 방식으로 변했는가?



5. 민관협력 노동센터의 조직화 양상



민관협력 노동센터의 조직화 양상

- 조직화 방법**
 - 민관협력 노동센터 주도 조직화의 한계
 - 수면 아래 조직화 방법
 - 조직화를 수면 위로
- 조직화 과정**
 - 아파트 경비노동자 조직화 과정
 - 어느 형태로 조직화 할 것인가?
 - 경비노동자 조직화 과정에 대한 내부 성찰
- 조직화 그 이후, 교섭의 장**
 - 사업장 교섭을 넘어선 지역별 교섭의 장: 시도 그리고 교차
 - 조직화에 기반하지 못한 이해대변의 한계: 전국단위 상생협약 체결과정
 - 실마리?: 지역기반 민관협력 노동센터의 실험들

노동조합의 형태이든, 비노동조합의 형태이든 그 형태와 무관하게, 미조직 취약노동자 조직화 그 자체가 필요한 이유 중 하나는 국가 차원의 사회적 대화나 업종·지역 차원의 정책협의 과정에서, 미조직 취약노동자의 집단적인 권익을 대변할 수 있는 참여주체 및 집단이 공백 상태에 가까웠기 때문 (김혜진 외, 2017)

- 민관협력 노동센터에서 일하는 것을 “활동(참여자 1)”이라고 여기는 상근자들의 경우, 센터 활동의 목적 중 하나를 “조직되지 않은, 또 조직되었지만 굉장히 취약해서 지원이 필요한(참여자 12)” 노동자 “스스로 힘을 키워주는 것(참여자 1)”이라고 말함. “노동조합으로 가서 노동조합의 울타리 안에서 같이 크면(참여자 1)” 가장 좋지만, 반드시 노조가 아니더라도 “스스로의 조직을 만들 수 있는 기반을 만들어주는 것(참여자 1)”, “주체가 될 수 있도록 옆에서 지원(참여자 12)”하는 것이 센터 활동의 목표 중 하나라는 것

“센터 활동의 목적 중 하나는 당연히 노동자들이 스스로 힘을 키워주는 거라고 저는 생각했어요. 좀 말랑말랑하게 얘기하면 자조 모임을 만들어주고 그 자조 모임이 자립할 때까지 지원하는 거. 제일 좋으면 노동조합으로 가서 노동조합의 울타리 안에서 같이 크면 좋은데, 그러지 않는다면 스스로의 조직을 만들 수 있는 기반을 만들어주는 것(참여자 1)”

5.1. 조직화 방법

민관협력 노동센터 주도 조직화의 한계

① 민관협력 노동센터 측면의 한계

- 그러나, 민관협력 노동센터의 조직화에 있어 근본적 딜레마는 센터가 주도하여 노동자 조직화를 도모하지만, 센터가 주체가 되어 조직을 운영할 수 없고 결국 조직을 독립시켜야 한다는 점. 민관협력 노동센터가 노동자들의 모임이나 조직화를 “지원하는 역할(참여자 12)”은 가능하지만, “결코 노동조합의 가입서를 센터에서 돌릴 수는 없”기에(참여자 19), “어디까지나 정말 지원조직이 될 수 밖에 없는(참여자 19)” 한계를 지니고 있음

“직접 조직화는 어렵잖아요. 그걸 받을 데가 필요한 거예요. 늘 그게 고민인 건데(참여자 17)”

“결코 노동조합의 가입서를 센터에서 돌릴 수는 없는 거예요. 가입서는 노동조합에서 돌려야 돼요. 그러니까 센터는 어떻게 보면 그런 면에서 맺고 끊음, 결론을 낼 수 없는. 어디까지나 정말 지원조직이 될 수밖에 없는 거예요. 이게 노동센터의 한계인 거죠(참여자 19)”

5.1. 조직화 방법

민관협력 노동센터 주도 조직화의 한계

① 민관협력 노동센터 측면의 한계

- 민간위탁 형태로 민관협력 노동센터가 운영되기에, **드러내놓고 비정규직 노동자 조직화 사업을 추진하기 어렵**다는 점도 제약으로 작용

“시 예산으로 운영되는 위탁기관에서 뭐를 조직을 해? 이런 것들이 상상을 하기가 어려웠었던 거고. 예를 들면 그런 행동을 했을 때 딱 오해받기가 좋았던 거죠. 각 지자체도 여당이 있고 야당이 있을 거잖아요. 야당 세력들한테 공격을 당할 수 있고. 너네 결국 노조 만들려고 그러는 거 아니냐. 이런 오해부터. 사실 노조가 만들려고 한다고 해서 만들어지는 건 아닌데. 하여튼 오해 때문에 위축됐었던 적도 있었고(참여자 3)”

“사실 저는 마음 같아서는 노동운동, 노동조합 운동에 부무하는 걸 하고 싶어요. 이게 운동성이라고 하는 수준이잖아요. 노동조합 활동의 지원까지는 사실은 괜찮아요. 그런데 우리 센터가 노동조합을 만들게 하는 것을 역할로 하거나 노동운동을 위해서 뭔가를 한다고 붙여서 하거나 이러기에는 센터의 성격에서 제한 받는 게 매우 많이 있는 거죠(참여자 20)”

5.1. 조직화 방법

민관협력 노동센터 주도 조직화의 한계

② 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업의 어려움

- 각 지역마다 민관협력 노동센터와 노동조합 간 관계와 협업 정도는 모두 상이했음. 연구과정에서 연구참여자들로부터 빈번하게 들었던 언급은 **노동조합 측에서 민관협력 노동센터와 협업할 의사를 갖고 있지 않은 경우가 많다는 점**

“우선 노동조합이 있는지를 좀 보고 나서 그 노동조합에 같이 사업하자고 제안을 해야 되는 게 좀 기본이라고 저희는 봤어요. 그런데 그랬을 때 그냥 뉘뉘면 좋겠다. 우리가 알아서 하겠다. 이렇게 하는 거죠(참여자 1)”

“노조하고 협업을 해서 하는 방식이 제일 바람직한데 문제는 노조가 협업할 의사를 갖고 있냐. 이게 아닌 경우도 의외로 많아요. 왜냐하면 센터에 대해서 부정적 인식을 하고 있거나(참여자 7)”

“우리가 전체 주제로 하고 있는 이 문제로부터 고운 시선만을 받고 있는 건 아니에요. 자주성의 문제가 있는 거 아니냐. 이런 데도 있고……. 그렇다고 지랄하고 싸우고 이런 건 아닌데. 철수해야 된다고는 안 하는데. 박수 쳐주고 응원하는 분위기는 또 조금 아니에요(참여자 14)”

5.1. 조직화 방법

민관협력 노동센터 주도 조직화의 한계

② 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업의 어려움

- 기층 노동조합의 부정적 인식뿐만 아니라, 민주노총 총연맹 차원에서도 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업을 제약하는 요인이 존재
- 민주노총 총연맹은 2001년 대의원대회에서 “정부와 지방자치단체의 국고보조금 수령 시, 건물, 토지 등의 부동산과 건물 유지를 위한 최소한의 관리유지비로 제한한다.”라는 점을 결의하며, 정부로부터 국고보조금을 받는 경우를 최소화하는 방침을 정한 바 있음.
- 2010년대부터 민주노총 지역본부들의 민관협력 노동센터 수탁이 이어져왔고, 센터 수탁이 대의원대회 결의사항 위반이나 아니냐에 대한 “논쟁”과 “이견”이 있는 상황 속에서, 명확히 정리되지 않은 채 민주노총 지역본부들은 민관협력 노동센터 수탁을 꾸준히 이어오고 있음

“노동조합이 직접 사업이나 인건비를 받지는 않고 민간위탁 형태로 수탁해서 운영을 하고 있는 거잖아요. 그 부분에서 약간 노조 내에서도 이견이 좀 있어요(참여자 3)”

5.1. 조직화 방법

민관협력 노동센터 주도 조직화의 한계

② 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업의 어려움

- 민주노총 내부에서도 현실에 걸맞게 원칙을 정비하자라며 꾸준히 ‘미조직·비정규 사업 등에 한해 국고보조금을 확대해 받는’ 내용 수정을 시도해왔지만, “매번 좌절(참여자 16)” 되어왔음. 이처럼 민주노총 지역본부의 민관협력 노동센터 수탁이 대의원대회 결의사항 위반이나 아니냐에 대해 논쟁이 정리되지 않은 상황은, 민주노총 활동가로 하여금 민관협력 노동센터와의 협업 “안전이나 사업 계획을 올리는(참여자 16)” 것을 “엄청난 부담(참여자 16)”으로 느끼게 함.

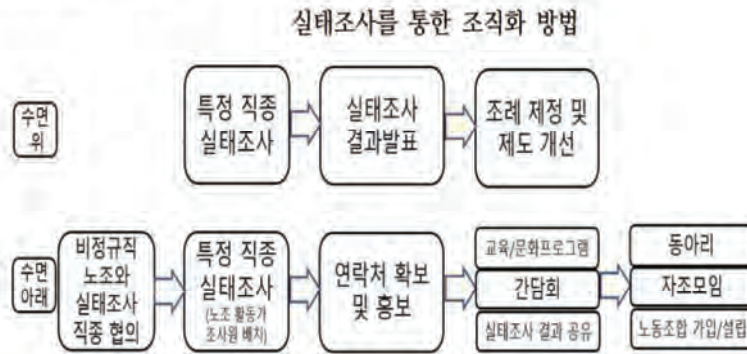
“민주노총 대의원대회 결의 사항 위반이나 아니냐. 논쟁이 있어요. 아직도 있어. 그러니까 이거를 풀어보자고 새롭게 규정을 만들어보자고 몇 번 대의원대회 때 시도했는데 매번 좌절됐어요. 그러면 담당자 입장에서는 안전이나 사업 계획을 올리는 게 엄청난 부담이지. 정말 일이 되게 하는 데에는 여러 사람의 지혜와 협력이 필요하지만 일을 반대하는 데는 한 명이면 돼요. 대의원대회 결정사항 위반이다. 그래버리면 조직은 사실은 명백한 위반인 건 맞거든. 그러니까 어떻게 방어가 안 되는 거지(참여자 16).”

5.1. 조직화 방법

수면 아래 조직화 방법

- 이러한 딜레마와 한계를 딛기 위해, 민관협력 노동센터는 수면 아래에서 비정규직 조직화를 지원하고, 이를 바탕으로 노동조합에 연계하는 조직화 방법을 꾀함

① 실태조사를 통한 조직화 방법



5.1. 조직화 방법

수면 아래 조직화 방법

- 또는, 비정규직 조직화 사업을 명시적인 사업명으로 내세우지 않고 '자조모임 지원', '이해대변구조 마련' 등 다른 사업명을 활용하지만 내용적으로 비정규직 노동자 조직화를 도모하는 등 다양한 조직화 방법들을 활용

② 자조모임을 통한 조직화 방법

“한 2017년 이 정도 오면서부터는 당사자들의 자조모임이나 네트워크 이걸 통틀어서 이해대변구조 이런 표현들을 쓰기 시작하면서 조직화라는 직설적인 표현을 안 쓴 겁니다……. 지금도 비정규직 노동자들을 조직하겠습니다. 이런 표현을 잘 안 쓰죠. 굳이 쓸 필요가 없는 거예요. 그거는 누군가 또 새로운 공무원이 와서 불편할 수 있는 단어인데 우리가 내용적으로 하면 되지. 쓸 필요는 없잖아요(참여자 5)”

“노조할 권리 지원하니까 이렇게 색깔로 많이 보니까, 노동기본권 지원 이런 표현으로 하면 제가 볼 때 언어가 갖는 저기도 있고. 이걸 사업영역이 된 것은 확실해요. 다른 데도 마찬가지로요……. 취약노동자 보호하자고 실태조사를 하고, 실태조사 결과 정책제안을 몇 가지를 하고, 선물이라도 하나 드리고 끝. 이럴 수가 없는 거라는 거죠. 결국은 이 분들의 제안된 정책을 실현하기 위해서는 다른 후속 사업들이 필요한데, 이게 어떨 때는 자조모임일 수도 있고 노조로 전환시키는 걸 수도 있고. 그래서 그 영역 사업은 필요하다는 거고(참여자 14)”

5.1. 조직화 방법

조직화를 수면 위로

① 조직화 사업 공식화 및 예산 배정

- 나아가, 일부 민관협력 노동센터는 조직화 사업의 공식화를 이끌어내어, 예산을 지원받고 공식적으로 비정규직 노동자 조직화를 도모하고 있기도 함. 수면 위로 부상시킨 양상은 다양

“노조 조직화를 지자체에서 이야기한다 말도 안 되는 거였고. 노조 조직화를 하기 위해서 뭘 사업을 하겠다. 그 전에 이런 이야기를 했으면 당연히 안 된다 그랬을 건데. 시에서 먼저 조직화라는, 자기네들이 미조직 노동자를 조직해라 이런 식으로 했으니까(참여자 9)”

“조직화 사업이 굉장히 중요한데 정부에서는 이거를 터부시하잖아요. 노동조합 그러면 이익집단이라고 생각하니까. 정부가 이익집단을 지원하는 건 안 된다라는 게 기본이 이제 그런 거잖아요……. 공무원들 사이에서는 조직화 그러면 노조 만드는 거라고 생각하는데 노조를 포함한 조직화. 그러니까 집합적 목소리가 형성되지 않으면 이른바 사회적 대화라든가 정책 수행에 있어서 의견 수렴이 안 되는 거 아니냐. 이렇게 설득을 하면서 조직화 사업을 만들어내는……. 선입견으로 이런 사업은 정부가 하면 안 돼라는 게 있었던 거를 설득했다라는 거죠(참여자 16)”

“정책 지원을 해도 개인이 아니라 자주적인 조직이 있어야 이게 시너지가 날 거잖아요……. 자주적 조직이 결성이 된다면 일정하게는 최소한 근로기준법 기준이 지켜지고 거기보다 더해서 기업 복지가 어려운 작은 사업장이나 새로운 고용 형태 노동자들에게는 그게 없으니까 여기 에다가 노동복지정책을 얹더라도 자주적 조직이 있어야만 효과가 있다. 이런 개념이 있는 거죠……. 그 전에는 교육, 문화 이런 식으로 문혀 있었던 거를 이제 공식화할 수 있는(참여자 16)”

5.1. 조직화 방법

조직화를 수면 위로

② 조직화 사업의 공식화에 따른 역할?

- 조직화 사업의 공식화 이후, 민관협력 노동센터들은 공식적으로 비정규직 노동자 조직화를 도모할 수 있다는 점에서 장점을 지니지만, “성과를 수치로 정부에 증명해야할 압박(조문영·이승필, 2017: 126)”을 느끼게 된다는 점에서 한계가 존재.

“딱히 어떤 아웃풋을 기대하지 않아도 조직화를 시도할 수 있을 만한 예산과 인력을 보유하고 있는 거는 강점인 거죠. (연구자: 근데 아웃풋을 내야 하는 입장이잖아요? 왜냐하면 센터도 재위탁을 받아야 되니까. 꼭 조직화로 실적을 안 내도 되기 때문에 그렇게 바라보시는 걸까요?) 일단 부담이 좀 적은 거는 사실이죠. 꼭 조직화를 해야된다고 하는 부담감은 없지만. 근데 그런 걸 전혀 신경 안 쓰게 되면 그냥 서비스 제공처럼 되는 거잖아요(참여자 3)”

“조직화 지원 사업을 했어요. 그러면 몇 개의 사업장, 몇 개 직종, 노동조합에 가입한 숫자. 이런 걸 올리라는 거죠……. A라는 사업장에 30명이 모여서 교육도 하고 행사도 하고 노동조합 방향을 가졌어. 근데 회사가 알아. 이 사람들 겁을 먹어. 그래서 좀 오라는 데 안와. 그럼 이게 성과예요. 아니면 뭐예요. 이런 문제가 있다는. 그래서 말 못할 이런 것까지 있는데, 거기서는 성과를 올리라고 하니까. 이걸 성과로 우리가 잡을 수가 없잖아요(참여자 8)”

5.1. 조직화 방법

조직화를 수면 위로

② 조직화 사업의 공식화에 따른 역설?

- 민관협력 노동센터의 조직화 사업이 전국적으로 공식화되더라도, 지속가능한 조직화 사업비 확보가 녹록치 않을 수 있음을 암시하기도 함. 양화(Quantification)라는 시대적 흐름 속에서, 민관협력 노동센터가 가시적인 성과들을 단기간 내에 거두지 못할 경우 비정규직 조직화 사업비 지원이 곧 다시 폐지될 가능성이 있기 때문

“예를 들어, 5천만 원 지원이 왔으면 그래도 노동조합 한 3~400명이 가입했다라고 이렇게 올려야 되잖아요. 근데 실적이 없어. 아무도 가입한 사람이 없어. 겨우 몇십 명 가입했어. 그럼 어떻게 되겠어(연구자: 안 주나요. 예산을?) 아니, 안 준다기보다 그 설명을 또 하는 거죠. 근데 시의회에서 그렇게 쏘게 되면 담당 부서에서 긴장할 수밖에 없잖아요. 그래서 담당 부서 쪽에서 우리 입장에 맞게 설명이야 들어가겠지 만 시의원이 납득을 안 해(참여자 8)”

“우리가 안 보이는 노력은 많죠. 상당히. 그러니까 조직화를 하는 모든. 우리가 몇 명을 조직했다. 이전의 과정들은 다 눈에 보이지 않는 거니까(참여자 9)”

5.1. 조직화 방법

조직화를 수면 위로

② 조직화 사업의 공식화에 따른 역설?

- 또한, 민관협력 노동센터의 비정규직 노동자 조직화 사업은 조직화가 성공적일수록, 오히려 조직화 사업이 축소될 여지가 늘어가는 역설적 상황에 놓여있기도 함.

“공무원들 입장에서 자조조직은 문제가 안 돼. 갈등이 생겼을 때 문제가 되는 거잖아요. 거기까지 가려면 아직 멀었어. 문제가 될 리가 없어 이게……. 조직을 했어. 그래갖고 이들이 특히 노동조합은 제1의 생명이 단협을 맺는 거잖아요. 그럼 교섭하자고 사용자 측한테 요구를 할 거 아니에요. 그러면 당연히 교섭이라는 긴장이 높아지잖아요. 갈등이 생기는 거야. 그러면 거기에 따라서 왜 센터가 이런 데 개입해갖고 이래요라는 문제가 생길 수 있잖아요. 조직화 수준이 아직 거기 가지 못해(참여자 16)”

5.1. 조직화 방법

조직화를 수면 위로

② 조직화 사업의 공식화에 따른 역설?

- 종합하면, 조직화 사업의 공식화 이후, 민관협력 노동센터는 조직화를 성공적으로 이끌어내어 수치에 기반한 성과들을 지방정부에 입증해야하는 압박을 느낌과 동시에, 조직화 이후 민관협력 노동센터가 주도하여 갈등이나 파업을 부추긴다는 우려도 함께 불식시켜야 하는 '이중의 어려움' 위에 놓이게 됨.

“우리가 개입해가지고 파업을 부추기고 이럴 수는 없는 거 아니냐? 제일 중요한 거는 좀 그 분야에 대한 불식. 지자체 담당 부서 공무원들이 말지 그 다음에 지자체장, 의원들. 좀 이런 쪽에 대해서 왜 이게 필요하고 이게 가야 되는지 이런 이야기……. 비정규직 노동자들의 권리를 찾으려면 결국은 주체들이 자기들이 해야 되는데, 우리가 언제까지 이렇게 해주냐. 그래서 그 주체 형성하고 빠지자(참여자 8)”

5.2. 조직화 과정

아파트 경비노동자 조직화 과정

“아파트 경비원 사업은 그에 비하면 좀 편하게 들어갔던 사업이죠. 왜냐하면 아무도 조직화해 있지 않고, 우리가 하더라도 노동조합에서 별 특별한 말이 없는 업종이었어요. 그런 업종을 굳이 찾아서 한 거죠(참여자 1)”

- 각 지역에서 산발적으로 조직화가 진행되던 도중, 고용노동부가 한비네에 “취약노동계층 관련한 사업(참여자 10)” 관련한 문의를 했고, 고용노동부와 한비네가 만나 여러차례 협의를 진행. 2019년에 한비네는 고용노동부의 노동단체 및 비영리법인 지원사업에 선정되어 9,700만원의 아파트 경비노동자 관련 사업비를 지원받게 되었고, 이를 마중물 삼아 전국아파트경비노동자 공동사업단이 설립.

5.2. 조직화 과정

아파트 경비노동자 조직화 과정

- 위에서 살펴보았던 민관협력 노동센터 주도 조직화 방법을 대부분 활용해서 조직화를 도모한 대표적 사례가 아파트 경비노동자 조직화 사례임.

“경비 노동자 실태조사를 했고요. 8월부터 실태조사 했던 분들 초대해서 간담회를 진행했고 그러면서 9월부터 월례 모임을 시작을 했어요. 월례 모임을 계속 한 거죠. 코로나 때문에 잘 못했는데. 월례 모임에서 운영위원들도 뽑아보고(참여자 4)”

“전 직원이 다 구별로 나눠져서 아파트 돌아다니면서 경비원 만나러 우리 간담회 하나까 초청장 드리면서 식사하시러 와라 이것도 했고(참여자 9)”

“매월 소식지를 뿌렸어요. 모든 단지, 직접 찾아가세요(참여자 2)”

“센터들이 가장 어려운 게 뭐냐 하면 교육 프로그램이나 문화 프로그램이나 이런 걸 아무리 좋은 걸 만들어도 모집이 안 되는 게 되게 힘든 거예요. 근데 아파트 경비 노동자 같은 경우는 새로운 경험을 해본 거라니까. 소식지 뿌리면 아저씨들이 막 와(참여자 16)”

5.2. 조직화 과정

아파트 경비노동자 조직화 과정

- 대다수의 연구참여자들은 아파트 경비노동자 조직화 과정에서, 노동조합이나 독립 노동센터가 아닌 민관협력 노동센터라는 특성 덕분에, 아파트 경비노동자들에게 다가가기 편했다는 점을 언급.

“제일 큰 장점은 사람들에게 다가가기 편합니다. (연구자: 어떤 지점에서?) 경비 노동자 모임을 하든 아니면 상담을 하든 민주노동 00본부에서 나왔습니다보다는 00에서 돈 받아서 운영하는 00센터입니다라고 하면 거부감이 없어요. 구청에서 하는구나. 시청에서 하는구나라고 생각해서, 거부감이 없어서 사람들 만나기에는 훨씬 더 용이하고요(참여자 2)”

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

- 아파트 경비노동자들의 조직화를 도모한 뒤, 노동조합 가입, 협회 창립, 센터 내 자조모임 유지 등 어떠한 이해 대변체계를 구축할 것인지를 둘러싼 딜레마에 초점을 두고 분석.

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

① 노동조합 형태로 조직화할 것인가? 협회 형태로 조직화할 것인가?

- 참여자 19는 아파트 경비노동자를 협회 형태로 조직화하는 경우, “협회에서 할 수 있는 게 별로 없”다고 말함. “노동조합은 교섭이라도 강제”할 수 있지만, 협회는 그렇지 못하다는 것. 나아가, 협회 형태로 조직화하면 경비 노동자 스스로 “감시단속적 문제나 초단기 계약 문제를 해결하겠다는 자기 계획(참여자 16)”을 갖는 경우가 대체적으로 적다는 점 등이 한계로 지적됨.

“협회에서 할 수 있는 게 별로 없어요. 노동조합은 교섭이라도 강제하고 교섭결렬되면 투쟁이라도 하고 만약에 사측에서 부당노동행위하면, 노조 가입하지 말라든 구제라도 받을 수 있지. 협회는 그런 것도 없잖아요. 진짜 그냥 모임인거야……, 그게 과연 경비노동자를 조직화하는 요인이 될 수 있는가라고 한다면 저는 되게 회의적이에요(참여자 19)”

“협회나 비노조 형식으로 조직을 하더라도 여전히 감단 문제나 초단기 계약 문제를 해결하겠다는 자기 계획이 있다면 난 거기까지 오케이. 근데 대체적으로 봤을 때 협회나 자조 모임 그러니까 비노조 형식으로 조직을 하게 되면 그걸 자기 계획으로 담아내지 않아요. 그러면 난 애초에 우리가 왜 시작했는지에 대해서 다시 생각해 봐야 된다 해서 그 부분은 좀 비판적인. 그런데 그렇기 때문에 협회는 안 돼. 노조로 다 몰아야 돼. 이렇게 얘기하기에는 또 무리가 있기 때문에(참여자 16)”

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

① 노동조합 형태로 조직화할 것인가? 협회 형태로 조직화할 것인가?

- 한편, 아파트 경비노동자를 노동조합 형태로 조직화하는 경우, 실질적인 교섭이 이뤄지기 어렵다는 점이 한계로 지적. 또, 각 아파트 단지별로 사업장이 개별화되어 있기에, 노동조합 형태로 조직화한 이후 단지별로 단체협약을 체결해야 하지만, 각 아파트 단지마다 교섭을 진행하기에는 노동조합이 “현재 여력이 없고(참여자 5)”, 노동조합 “상근자가 그만큼 여유있게 있지 않(참여자 5)”다는 점도 지적됨.

“노조가 그분들을 받아들여서 뭔가 관리할 수 있는 이 준비도 안 돼 있는 것……. 노조가 이걸 담기에는 현재로서는 불가능하다. 어쩔 수 없는 거다. 그렇다고 노조를 비난하거나 이럴 생각은 없고. 담을 수 없는 자기 구조적 한계가 있는 거죠. 교섭을 해서 사업주하고 돌파를 하면서 조합원들을 관리하는 방식인데 그게 되지 않는 조건의 직종들이기 때문에 안 된다……. 개별을 챙기고 모임을 관리하고 손이 많이 가는 사업인데. 노조가 그걸 하기에 지금 여력이 없는 거예요. 상근자가 그만큼 여유 있게 있지 않(참여자 5)”

“현재 민주노총의 방식에서는 경비노동자를 조직화해서 기존의 노동조합 형태로 조직화하고 운영하는 것이 쉽지 않다고 봐요. 왜냐하면 많으면 50명, 100명도 있지만 적은 데는 5,6명인 데들이 있는데 그런 사람들 노동조합 가입하면 00만 해도 240개 단지 정도면, 240개 단지가 다 사업장이잖아요. 전통적으로 방식으로 본다면, 거기를 어떻게 다 교섭을 하고 그러겠어요(참여자 1)”

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

① 노동조합 형태로 조직화할 것인가? 협회 형태로 조직화할 것인가?

- 한편, 아파트 경비노동자를 노동조합 형태로 조직화하는 경우, 실질적인 교섭이 이뤄지기 어렵다는 점이 한계로 지적. 또, 각 아파트 단지별로 사업장이 개별화되어 있기에, 노동조합 형태로 조직화한 이후 단지별로 단체협약을 체결해야 하지만, 각 아파트 단지마다 교섭을 진행하기에는 노동조합이 “현재 여력이 없고(참여자 5)”,

이처럼 아파트 경비노동자를 노조 형태로 조직화하든, 협회 형태로 조직화하든

“노조가 그분들을 받아들여서 뭔가 관리할 수 있는 이 준비도 안 돼 있는 것……. 노조가 이걸 담기에는 현재로서는 불가능하다. 어쩔 수 없는 거다. 그렇다고 노조를 비난하거나 이럴 생각은 없고. 담을 수 없는 자기 구조적 한계가 있는 거죠. 교섭을 해서 사업주하고 돌파를 하면서 조합원들을 관리하는 방식인데 그게 되지 않는 조건의 직종들이기 때문에 안 된다……. 개별을 챙기고 모임을 관리하고 손이 많이 가는 사업인데. 노조가 그걸 하기에 지금 여력이 없는 거예요. 상근자가 그만큼 여유 있게 있지 않(참여자 5)”

각각의 장점과 한계가 병존했고 정답은 없었기에, 전국의 센터들은 상이한 조직화 노선을 추구함

“현재 민주노총의 방식에서는 경비노동자를 조직화해서 기존의 노동조합 형태로 조직화하고 운영하는 것이 쉽지 않다고 봐요. 왜냐하면 많으면 50명, 100명도 있지만 적은 데는 5,6명인 데들이 있는데 그런 사람들 노동조합 가입하면 00만 해도 240개 단지 정도면, 240개 단지가 다 사업장이잖아요. 전통적으로 방식으로 본다면, 거기를 어떻게 다 교섭을 하고 그러겠어요(참여자 1)”

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

② 노동조합 형태로 조직화하기

- 일부 민관협력 노동센터는 아파트 경비노동자를 노동조합 형태로 조직화하려 시도.
- 이를 위해
 - (1) 아파트 경비노동자들을 받을 노동조합을 설득하고
 - (2) 아파트 경비노동자들을 노동조합에 가입하게 하고
 - (3) 가입 후 노조가 유지되게끔 도모.

그러나, 각 단계마다 이를 성공적으로 이끌어내는 것은 매우 쉽지 않았음

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

② 노동조합 형태로 조직화하기

(1) 노동조합 설득하기

“노조가 아파트 경비 노동자를 내가 받겠다라고 하는 게 쉬운 일은 아니었어요……. 몇 년 전에 경비노조 조직을 했어. 실패했어……. 노조들이 진짜 다 바빠요. 일이 많고, 태세 전환이나 체계 전환을 못한 상태에서 그대로 다시 받아야 되는 거야. 불을 보듯 뻔하잖아. 실패할 게. 예전하고 똑같은데. 그러니까 자신이 없는 게 있는 거지. 노동조합도 주저하는 측면이 여전히 있는 거예요(참여자 16)”

“다행히 노조가 그릇이 한번 돼보겠다고 결심하고 사람을 고용해서 몇 명을 배치해서 지금 하고 있는 단계고. 한 3명 정도 이제 직접 사업할 수 있는 사람을 투입하는 단계니까……. 매주 가서 회의하고 거기 조직 사업하는데 재정도 계속 투입하고. 계속 들고 이런 것들을 한 구에서 노조를 한번 만들어보려고 지금 하고 있는 거거든요. 그런 표준이 만들어져야 다른 구에도 이게 가능하니까(참여자 1)”

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

② 노동조합 형태로 조직화하기

(2) 아파트 경비노동자들의 노동조합 가입

- 일부 민관협력 노동센터들이 노동조합을 설득해내더라도, 아파트 경비노동자들 당사자들이 노동조합 가입의 필요성을 느끼지 못하거나 원하지 않는 경우, 아파트 경비노동자들을 노동조합으로 조직화하는 것은 불가능

“선택은 그 사람들이 하는 거예요. 그렇게 도와주는 사람이 없으면 저는 안 한다고 봐요. 계기도 없고, 정보도 없고, 누가 지식도 전달해 주지 않고. 그냥 자기 혼자 책 봐서 할 수는 없어. 그러니까 저희는 이제 그런 역할. 그 분들이 설 수 있도록 처음부터 단계적으로 제시해 보는 거예요. 그게 성공할 수도 있고, 어려워요. 저도 알아요. 어렵다고. 쉽지 않아. 다만 그것 없이 하실 수는 없다고 봐요(참여자 13)”

“우리가 결정 못한다. 어떻게 노동조합을 우리가 결정해서 이리 가시죠 저리 가시죠하냐. 당사자들 원했을 때, 노동조합을 하겠다라고 하면 어떤 노동조합을 원하십니까. 또 그 노동조합을 소개 좀 해달라 하면 내가 소개를 한다. 그래서 본인들이 결정하게 한다(참여자 8)”

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

② 노동조합 형태로 조직화하기

(3) 노동조합 가입 후 노동조합의 유지 및 지속

- 한편, 지난한 과정을 거쳐 노동자들을 노동조합 가입을 이끌어낸 이후, 노동조합에 가입한 경비노동자들로 하여금 “효용성”을 느끼게 하려면, 노동조합 측에서도 기존 사업장 각각마다 기업별 교섭 관행을 반복하는 것을 넘어, 아파트 경비노동자 특성에 맞는 활동들을 펼칠 수 있도록 변해야 함. 그러나, 민관협력 노동센터의 “한계 점이자 경계선이자 최대한 할 수 있는 점”이 노동조합까지 연결시켜 주는 데까지라는 아래 참여자 9의 말은 민관협력 노동센터가 노동조합의 변화를 이끌어낼 수 있는 위치에 놓여있지 않음을 잘 드러냄.

“그러니까 그게 문제긴 해요. 근데 노조까지 연결을 시켜줬으면 그것은 이제 저희 업무가 아닌 거예요. 저희는 딱 이 정도까지가 지자체 센터의 한계점이자 경계선이자 최대한 할 수 있는 점이다. 이런 것 같아요. 그 다음 노조한테 들어갔으면 이게 노조의 업무지. 여기 노조한테 왜 여기 안 챙겨줘. 이 말을 하면 우리는 노조한테 개입을 하게 되는 거잖아요..... 이 분들의 의사를 보고 저희가 노조를 연결시키려고 했기 때문에 그 이후에 활동을 안 한다는 것은 이제 노조의 역량의 문제라서. 이 노조를 우리가 근데 공격을 할 수는 없잖아요(참여자 9)”

5.2. 조직화 과정

어느 형태로 조직화 할 것인가?

③ 협회 또는 센터 내 자조모임 형태로 조직화하기

- 한편, 아파트 경비노동자들을 협회 형태로 조직화를 꾀한 민관협력 노동센터들도 존재. 그러나, 협회를 통해 경비노동자의 자주적 조직 형성을 꾀했던 민관협력 노동센터에 상근하는 연구참여자들은 공통적으로 “센터에서 웬만한 걸 다 지원하고” 있다고 언급. 아파트 경비노동자 협회를 창립함으로써 센터로부터의 독립을 꾀했지만, 실질적으로는 “센터가 대부분의 것들을 서포트하거나 정보를 제공하거나 방향을 제시하(참여자 3)”고 있기에, 아파트 경비노동자 협회가 “활동가의 지원 없이는 자생하기 어려운 조직(참여자 18)”이라는 것.

“센터에서 웬만한 걸 다 지원을 하고 있는 거고요. 한 달에 한 번 정도 정기 모임 하면서 물론 경비원들 중에 당사자 대표를 세우기는 했는데 조별로 스스로 조직을 운영하기에는 아직은 여러 가지 어려움이 있어서 옆에서 센터가 대부분의 것들을 서포트하거나 정보를 제공하거나 방향을 제시하는 형태로 나가고 있어요. 이제 모임을 한 1~2년 그렇게 해왔는데 고민스러운 게 있어요(참여자 3)”

“자조 모임도 언제까지 어떻게 유지해야 될지 사실 그림이 잘 안 그려져요. 그럼에도 불구하고 의미가 있다는 것을 알기 때문에 이걸 가져가고 있는 건데, 자조 모임을 유지하고 만들어 가는 것도 매우 힘들어요……. 지금은 회의록도 내가 만들고, 회비 통장도 내가 하고, 오라고 하는 것도 내가 하고, 본인들 스스로 자기가 회의를 진행해야 된다는 생각 자체도 잘 안 해(참여자 20)”

5.2. 조직화 과정

경비노동자 조직화 과정에 대한 내부 성찰

- 코로나-19로 인해 조직화를 도모하기 열악한 상황임을 감안하더라도, 적지 않은 연구참여자들은 **민관협력 노동센터 주도 조직화 과정에 대해 성찰이 필요하다는 점**을 언급.

“지금 센터들의 생각들이 다 달라요……. 경비원 사업을 하더라도 조직화하는 사업이 아니라 우선 만나서 문화하고 당연히 하는 그냥 그런 사업 정도로만……. 저희 같은 경우는 노조가 없을 때도 할 수 있어야 된다고 생각하고 조직을 하는 거니까. 아무튼 최악의 경우를 생각하고 해야 되는 거니까, 센터는 그런 역할을 해야 된다고 보고 하는 거니까요(참여자 1)”

“실적 관리한다. 이런 생각들도 좀 있는 거예요. 그러니까 센터장들이 노동 상담 몇 건, 교육 몇 회, 몇 명 참가했다. 이런 것처럼. 경비 노동자 모임을 하는데 이들을 어떻게 주체로 세우고 뭘 할 거냐라는 거에 대한 고민은 크지 않고 그냥 모임하고 있는 거를 숫자를 남기고 보고서 쓴다……. 이런 느낌도 있는 거야. 노동조합에서 보기에는(참여자 16)”

“센터가 이걸 언제까지 쥐고 있을 거냐. 센터가 쥐고 있을 수 없다. 쥐어서 어디로 보낼 거냐잖아요. 여기에 저는 너무 중요한 문제가 빠져 있다는 거예요. 우리 얘기가 언제까지 쥐고있다가 어디로 줄 거냐가 아니라 누가 쥐지 않아도 그 모임 사람들이 스스로 작동 가능하게 하는 플랜이 우리한테 있어야 되는 거지……. 저는 가짜라고 생각해요(참여자 15)”

5.2. 조직화 과정

경비노동자 조직화 과정에 대한 내부 성찰

- 그럼에도 불구하고, 일부 연구참여자들은 노동조합의 변화를 설득하고 이끌어내려 함으로써, "센터들이 하는 일하고 톱니바퀴가 맞물"릴 수 있도록 도모하고 있었음. 본인도 기존 노조가 "준비가 다 되어 있어서 토스하면 끝난다는 생각"을 전혀 하지 않지만, 노조와 "업무 협약을 맺자고 하고, 설득"함으로써 기업별 교섭 관행을 넘어 미조직 취약노동자에게 부합하는 활동을 펼치도록 노조의 변화를 추동하고 있는 양상을 아래 참여자 16의 말은 잘 드러냄.

"그럼에도 불구하고 나는 노조하고 업무 협약을 맺자고 하고 설득하고 하는 게 뭐냐 하면 기성 조직도 변해야 되거든. 기성 조직이 노선을 바꾸든 체계를 바꾸든 태세를 바꿔야 이런 센터들이 하는 일하고 톱니바퀴가 맞물릴 거 아니에요..... 거기가 준비가 다 돼 있어서 토스하면 끝난다고 생각 1도 나도 안 해, 그 과정이 정말 쉽지 않은 과정이긴 하죠(참여자 16)"

"몇 년 전에 경비노조 조직을 했어. 실패했어, 근데 조직 체계는 하나도 안 바뀌었어. 지금 또 봐도 당연히 실패할 거야. 그러면 바뀌야 돼, 바꾸려면 뭘 해야 돼? 전략 논의를 해야 되는 거죠. 이룰테면 민주노총 대의원대회 결의 사항 위배 이런 부분들이라든가. 걸리는 문제를 풀어야 되는 거죠. 그러니까 이제 계속 딜레마가 되는 거야(참여자 16)"

5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

사업장 교섭을 넘어선 지역별 교섭의 장 : 시도 그리고 교차

- 민관협력 노동센터가 비정규직 노동자들의 결집된 목소리를 성공적으로 이끌어내기 위해서는, 사업장 단위의 교섭이 매우 어려운 환경에 놓여있는 경우가 많은 비정규직 노동자들에게 조직화 이후 지역적 교섭의 장을 통해 노동환경 개선을 이끌어낼 수 있다는 가능성을 보여주어야 함

"주체가 조직화를 하더라도 조직해서 내가 싸울 공간이 있어야 이 사람들이 힘을 받지 않겠습니까. 사업장 단위의 교섭과 지역적 단위의 교섭이 없다면 사회협약이라는 골들을 통해서 지역적 구속력을 지자체 차원에서도 갖추는 교섭의 장을 우리 같은 센터들이 어떻게 획득할 것인가 주체들의 조직화의 설득력을 갖출 수 있는 기초라고 저는 생각을 하는 거예요(참여자 15)"

"이 분들이 사업장 교섭을 못해요. 그럼 이 분들의 근로 조건은 누가 결정하느냐 또는 이 분들에게 뭔가가 와야 되는데 뭔가를 누가 줄 수 있나. 이런 문제가 딱 근본적으로 출발점이 느껴지는 거예요. 이 분들이 모였는데 해줄 수 있는 게 없어요..... 우리는 시장 교섭을 통해서 확장하고 사회적 대화와 사회적 교섭을 하는. 그래서 무형의 사용자인 시민과 노동자와 사용자와 시장 권력이 같이 지역사회 협약을 맺는. 이 방식으로 가야 되는 거 아니겠나. 적어도 아파트 청소 경비 등등 우리 이런 사람들은(참여자 5)"

5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

사업장 교섭을 넘어선 지역별 교섭의 장 : 시도 그리고 교차

- 이를 바탕으로, 민관협력 노동센터들이 각 지역 차원에서 추진하고 있는 사회적 교섭의 방안 중 하나가 '공동 주택 노동자 인권 보호와 행복한 아파트 공동체를 위한 상생협약(이하 상생협약)' 체결

“상생협약을 체결하고 이런 게 되게 요식행위일 수도 있는데 이 행위가 요식행위를 넘어서서 노동 기본권 가이드를 채택하는 단지들한테 필
준다든지 아주 촘촘한 것들의 구속력들을 통해서 적어도 이 협약이 지역적 구속력을 갖추고(참여자 15)”

“상생협약을 한다 해도 입주민들한테 뻗어나가는 것까지도 굉장히 오래 걸리고, 후속 작업이 필요한데 여러 군데를 동시다발적으로 할 수
있는 물리적 역량도 안 될 뿐더러. 그러다 시간 보내면 또 이제 입주자 대표 회장이 교체되고, 그럼 또 다시 또 새로 협약을 해야 되고…….
모임 활동도 이 분들이 모임 활동으로 인한 고용 상 불이익 때문에 한 2~3년간은 대외에 알려지도 않아서. 지역으로 뻗어나가지는 않았을 거
예요. 실제 지역에서 한 거는 크게 없다는 생각이 들고, 그래서 내부적으로는 협약도 하고 모임 결속도 하고 하는 거는 큰 성과지만 대외
적으로는 그렇게 크진 않았던 것 같아요(참여자 18)”

5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

사업장 교섭을 넘어선 지역별 교섭의 장 : 시도 그리고 교차

- 이를 뒷받침 위해 일부 민관협력 노동센터들과 센터 주도 조직화를 통해 결성된 일부 노동조합들은 각 아파트 개
별 단위로 상생협약을 체결하는 것을 넘어, 지방자치단체와 “사회협약(참여자 14)”을 체결하거나, 지자체 교섭
으로 “뚫어보려(참여자 1)”함으로써 초단기계약 문제나 고용불안 문제의 개선을 도모하고 있지만, 아직 이를 체
결하지 못했거나 체결하더라도 제한적인 성과만을 거두고 있는 상황

“사회협약이 필요하다라고 하는 제안을 했고, 관이 좀 세게 받아서 이걸 끌고 가야 되는데 지자체장의 의지가 없어서 사업이 표류하고 있
어요. 우리가 하자고 하면 되는 문제가 아니니까, 어쨌든 행정당국이 유의미하고 맞고 그러니까 좀 모여봅시다. 잘 해서 하시면 저희가 이만
저만한 지원을 좀 할게요. 그래서 우리끼리 모여서 토론한 다음에 최소한 단위계약은 1년 정도로 하자. 6개월, 3개월짜리는 우리 00에서는
하지 말자 이런 거 있을 수 있잖아. 그게 목표인데 잘 안 되고 있어요(참여자 14)”

“단위별 교섭을 할 수는 없으니까 지자체와의 상생 협약을 통해 단기계약 문제나 고용 불안 문제를 약간이라도 좀 해소하는 거를 하려고 해서,
한 개 구나 두 개 구 정도를 시범 모델로 해서 노동조합이 앞장서서 교섭으로 뚫어보려고 하는 게 있는 거죠(참여자 1).”

5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

사업장 교섭을 넘어선 지역별 교섭의 장 : 시도 그리고 교차

- 지역적 교섭의 장은 법적으로 보장된 교섭이 아니기에, 민관협력 노동센터들이 이끌어내어 새로 만들어야 하는 장의 성격을 강하게 띤.
- 이러한 상황 속에서 지역적 교섭의 장을 만들려는 민관협력 노동센터의 요구에 힘이 실리려면, 센터뿐만 아니라 비정규직 노동자 당사자들의 결집된 목소리들이 필요. 지역적 교섭의 장이 마련되어 있어야 비정규직 노동자들의 조직화를 설득력있게 이끌어낼 수 있지만, 지역적 교섭의 장을 조성하기 위해서는 비정규직 노동자들의 조직화가 선결과제로서 요구되는, 교차상황에 놓여있음

“주체들을 만나는 것과 제도적·사회적 구속력을 가진 협약의 체계들을 만드는 것이 동시에 이루어지면서 합쳐져야 되는데 이 구상은 있는데 이게 안 됐어요……. 이걸 계속하려면 사실 담당자가 필요하거든요. 굉장히 많은 역량을 투자해야 되는……. 담당자를 세우기가 어려운 구조가 됐고 그러니까 이게 안 되는 거예요. 역량이(참여자 15)”

5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

조직화에 기반하지 못한 이해대변의 한계 : 전국단위 상생협약 체결과정

- 전국 단위 아파트 경비노동자 상생협약 체결 과정은, 교섭의 장이 조성되더라도 비정규직 노동자 조직화에 기반하지 못한 채 민관협력 노동센터 상근자들이 이해대변을 대리하는 것에 그친다면 제한적인 노동환경의 변화만을 이끌어낼 수밖에 없음을, 교섭의 장 마련과 비정규직 노동자 조직화가 동시에 수반되어야 함을 예증함

전국단위 아파트경비노동자 협의과정 주요 타임라인

일시	내용	참여 주체
09.12.01	경찰청 공동주택 경비원 강제입법 적용에 대한 사전 제2차(전산총회) 12-2005	-
2008.11	경찰청 공동주택 경비원 강제입법 적용에 대한 사전 제2차(전산총회) 12-2012	-
2006.2	아파트 경비노동자 고용안정성 강화보장을 위한 국회 토론회	-
2007.2	공동주택경비사 고용안정성 강화보장을 위한 국회 1차 상생협약	전국사업단, 국회의원, 국토교통부, 전국아파트입주자대표회의연합회, 대한주택관리사협회
2010.0	공동주택노동법 입법과정	-
2010.4	아파트경비노동자 주무부서(아파트관리사) 1차 회의	전국사업단, 국회의원, 민주양안노조, 대한주택관리사협회, 고용노동부, 국토교통부, 경찰청, 전민가
2007.0	2차 회의 (전국입주자대표회의 연합회 추가 참여)	전국사업단, 국회의원, 민주양안노조, 대한주택관리사협회, 고용노동부, 국토교통부, 경찰청, 전민가, 전국입주자대표회의연합회
2007.8	3차 회의 (이후 전민가 참여 X)	전국사업단, 국회의원, 민주양안노조, 대한주택관리사협회, 고용노동부, 국토교통부, 경찰청, 전국입주자대표회의연합회
2007.2	4차 회의	상동
2007.5	5차 회의 (이후 경찰청 참여 X)	전국사업단, 국회의원, 민주양안노조, 대한주택관리사협회, 고용노동부, 국토교통부, 전국입주자대표회의연합회
2007.1	6차 회의	상동
2007.1	7차 회의	미발언
2007.2	아파트경비노동자 등 공동주택경비사 고용 안정과 권리보장을 위한 2차 상생협약서	전국사업단, 국회의원, 전국입주자대표회의연합회, 대한주택관리사협회, 국토교통부, 고용노동부 (민주양안노조 참여 X)
2007.2	공동주택노동법 개정 시행령 발표	-

출처: 전국사업단 내부 회의자료 및 가설에 따르면 재구성

5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

조직화에 기반하지 못한 이해대변의 한계 : 전국단위 상생협약 체결과정

- 논의 과정에 참여했던 연구참여자들은, 공통적으로 경비노동자들의 노동환경 개선을 이끌어내기에 “힘”이 부족했다는 점을 지적

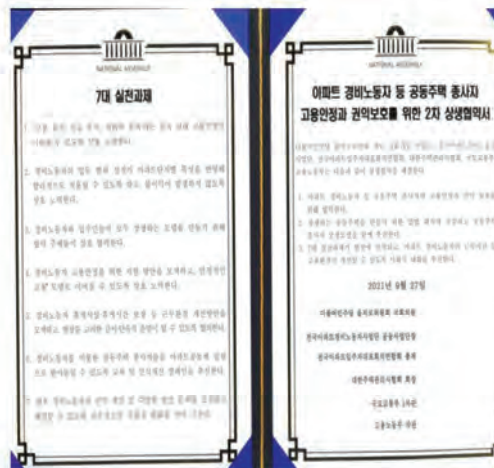
“당사자들은 제일 1호가 일자리를 유지하는 데 있었거든요. 감단이든 뭐든 관심이 없어. 나는 여기서 그냥 현재 상태에서 일만 하게 해 줘. 이거였거든요……. 현장에서 힘은 없어. 그리고 조직된 노동자들도 아니라서 뭔가 움직일 수가 없어. 우리는 그 목소리나 환경을 예측하고 이해하고 대변하는 거고. 노조는 당사자를 대변해야 되는 당사자 조직이 안 돼 있는 상태. 그래서 오는 한계들이 되게 컸던 거죠. 이 분들을 스스로 대변할 수 있는 사람이 없으니 사회적 대화를 더 이런 형태로밖에 할 수 없어. 현장의 당사자들이 집결되어서 스스로가 뭔가를 하는 것이 아닌 이렇게 간접적으로 대화를 하는 거다보니까 한계가 역력했다(참여자 5)”

“목소리 반영이 안 된 건 아니에요. 근데 문제는 힘……. 조직력이 안 따르니까 다른 수가 없잖아요. 그래서 지금 앞으로 이 감시단속 문제를 가지고 계속 싸울 수 있냐. 먼 미래의 일이다. 당장 이 문제가 지금 경비노동자들의 주요한 화두가 돼서도 안 되고 현재 관심도 없다……. 제일 아쉬운 대목은 결국 전국 경비원을 대표할 수 있는 조직체의 등장. 이게 조금 안 됐다라는 것(참여자 8)”

5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

조직화에 기반하지 못한 이해대변의 한계 : 전국단위 상생협약 체결과정

아파트 경비노동자 등 공동주택 종사자 고용안정과
권익보호를 위한 2차 상생협약서



5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

조직화에 기반하지 못한 이해대변의 한계 : 전국단위 상생협약 체결과정

- ‘고용 유지, 임금 유지, 관리비 유지’를 골자로 하는 2차 전국 단위 상생협약을 체결했지만 이는 법적 구속력이 있는 협약이 아니기에, 여전히 현장에서 경비노동자의 초단기 계약 체결 및 잦은 해고 등이 이뤄지고 있음.

“오히려 현장은 좀 더 안 좋아진 거 아니냐. 이런 불만들도 꽤 많이 고조되어 있고. 감시 단속 문제나 초단기 계약 문제 이런 문제는 해결이 여전히 안 되고 있고 한니까. 경비원들도 각 지역별로 모임을 하는데 이렇게 모임해서 바뀌는 게 있나. 실망감도 일부 좀 작용을 하는 것 같고. 어떤 이슈가 수면 아래로 내려가다 보니까 모임 조직하는 데도 좀 어려움이 있는 거는 현실인 것 같아요(참여자 3)”

5.3. 조직화 그 이후, 교섭의 장 마련

실마리?: 지역기반 민관협력 노동센터의 실험들

- 그럼에도 불구하고, 민관협력 노동센터는 지방선거를 교섭의 고리로 삼아 비정규직 노동환경 개선을 이끌어내려 하고, 동시에 지역공제회, 지역유니온 등으로 이해대변형태를 갱신하며 단일 직종을 넘어 지역 내 전반적인 비정규직 노동자의 조직화를 기반으로 지역에 기반한 노동운동을 꾀함으로써 난관들을 딛으려 도모하고 있음.

“지역에서는 단일 직종으로 어떤 단체를 만들고 노동운동을 하는 거는 유효하지 않다라는 생각은 조금씩 드는 것 같아요. 경비든 청년이든 같이 어느 정도 일정 성과가 있으면 이 사람들을 같이 억지로라도 이제 묶이게끔 해야 좀 그런 지역적 상상을 하지 않을까(참여자 18)”

“불안정 노동자들이 기존 노조처럼 사업장 울타리에만 한정되지 않게 지역과 이렇게 좀 같이 어울릴 수 있는 그런 틀을 만들어주는 게 필요하다고 생각을 한 거예요(참여자 12).”

“사업장은 그렇잖아요. 임금을 올리는 가시적인 성과. 매년 교섭을 해서 조금씩이라도 혹은 많이 이렇게 개선이 되잖아요. 근데 이 사회적 교섭 방식은 그렇게 쉽게 눈에 안 들어오거든 성과가. 나한테까지 오는 데도 한참 걸려요……. 이런 문제들에 대한 고민이 이제 공제 사업이 있었던 거고(참여자 16)”

6.1. 나가며

노동센터 운동이 어떠한 방향으로 귀결될지는 여전히 불확실하지만,
그 틈들을 비집고, 민관협력 노동센터들이 운동성을 견지하려
분투해왔던 과정의 일부가 본 연구 결과임

6.1. 나가며

민관협력 노동센터 주도 조직화를 둘러싼 여러 긴장과 마찰 지점이 존재하지만,
본 연구는 민관협력 노동센터를 통한 미조직 취약노동자 조직화 지원 정책이
실효적인 사회정책이 될 수 있음을 드러내고자 함



6.2. 이론적 함의

- 첫째, 평등 및 민주주의에 초점을 둔 사회정책 변화를 연구하는 연구자들이 사회정책 그 자체뿐만 아니라 **사회운동을 비롯한 행위자에 보다 주목할 필요가 있음을 드러내고자 함** (Ishkanian, 2022).
- 민관협력 노동센터는 그 자체가 사회운동과 사회정책 간 상호작용의 산물이기도 하며, 그 산물인 민관협력 노동센터라는 행위자는 다시 지방정부와 상호작용하며 지방정부의 노동정책의 변화들을 이끌어내고 있음
- 사회정책 연구자들이 행위자로서 사회운동에 주목하고 아래로부터의 접근까지 연구의 범위를 넓힘으로써 **사회정책의 지속과 변화에 대한 학문적 이해의 폭을 확장시킬 수 있음을 보여주고자 함**

6.2. 이론적 함의

- 둘째, 본 연구는 민관협력 노동센터의 공식적 행위나 문서뿐만 아니라 드러나지 않은 행위들까지 분석대상으로 삼음으로써 비정규직 노동자 이해대변에 있어 민관협력 노동센터의 역할을 선행연구와 다른 각도에서 보게 함.
- 선행연구는 민관협력 노동센터가 취약계층 노동자 이해대변의 다양성에 기여할 수 있다는 점을 인정하지만, 비정규직 노동자 조직화나 제도 개선 등 집단적 이해대변보다 임금체불이나 부당해고 등 개인적 이해대변에 중점을 두고 주요 사업을 펼쳐 왔기에, 미조직 취약 노동자들을 대변하기에는 한계가 있다는 점을 지적(우상범·임상훈, 2021)
- 민관협력 노동센터의 드러나지 않은 조직화 양상은 선행연구들에서 포착되지 못했지만, 본 연구는 민관협력 노동센터의 비가시적 조직화 양상들이 더 정교하게 제도화된 정치적 행위를 위한 건축 블록을 제공할 수 있음을 보여주고자 함(스콧, 2020).

6.3. 정책적 · 실천적 함의

- 사회정책 입안자에게는 ‘민관협력’ 등을 통해, 정부 일변도의 제도 설계 및 집행을 넘어 시민사회와 시장 등 다양한 행위자들과 상호 협력하며 문제를 규정하고 해결책을 모색하는 “관계 지향적 거버넌스(김수영, 2021)” 구축이 유효할 수 있음을 조명하고자 함
- 민관협력 노동센터 상근자에게는 “서로 다른 그들의 경험을 언어로서 잇는 작업”을 피함으로써(추지현, 2021: 325), 지속가능한 변혁의 기획을 가능케하기 위해 어떠한 지점에서 무엇을 통해 개입할 수 있을지 모색하는 데 출발점이 되고자 함
- 노동조합 활동가들에게는 “분절된 노동의 조건 속에서 연대와 단결의 형식을 재구성하고 노동운동의 자원과 역량을 확충할 수 있는 계기와 해법(유형근, 2022: 464)” 중 하나가 민관협력 노동센터들과의 전략적 협업이 될 수 있다는 점을 드러내고자 함



자유세션3-노동정책

좌장: 황덕순 (전 한국노동연구원 원장, 전 청와대 일자리 수석)

발표 1. 한국에서 ‘보편적 근로장려금’의 재정적 실현가능성과 그 기대효과

발표: 유종성(가천대학교 가천리버럴아츠칼리지 초빙교수)

이승주(대구대학교 사회복지학과 교수)

토론: 변금선(서울연구원 부연구위원)

발표 2. 국제 비교의 관점에서 본 한국 노동시간 체제의 성격

발표: 황규성(한신대학교 연구교수)

토론: 류기락(한국직업능력연구원 선임연구위원)

발표 3. 주4일제 탐색:

비교사례분석을 통한 비판적 접근과 가능성 논의

발표: 김은별(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)

이승윤(중앙대학교 사회복지학과 교수)

토론: 이정희(한국노동연구원 연구위원)

한국에서 '보편적 근로장려금'의 재정적 실현가능성과 그 기대효과

Financial feasibility of 'universal EITC' and its expected effects in Korea

유종성 Jong-sung You (youjs0721@gachon.ac.kr) &
이승주 Seungju Lee(lustrouschris@daegu.ac.kr)

Research Questions

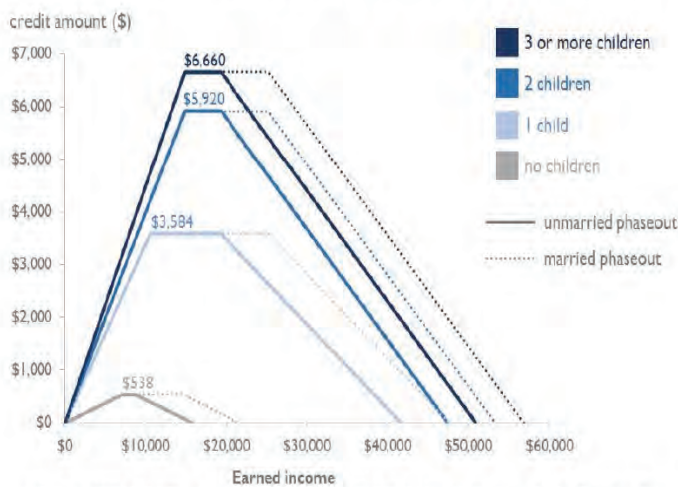
- The case for universal EITC?
- The case for universal EITC for Korea, in particular?
- Financial feasibility of universal EITC in Korea?
- Expected effects of universal EITC in Korea?

Earned Income Tax Credit(EITC)

- a refundable tax credit for low-income working families with children
- first introduced in 1975 in the U. S. as a “work bonus” plan, as opposed to negative income tax that provides largest benefits to those without earnings
- phase-in, plateau, and phase-out
- today, the largest anti-poverty program of the US federal government
- Many countries in Europe, Canada, and Korea introduced a similar program.
 - Hailed as a way of helping the working poor without stigma and without work disincentives
- Most studies confirm some work incentives in the phase-in region, but some studies find minor work disincentives in the phase-out region
- Benefits are shared by employees and employers (Microeconomics 101):
 - Downward pressures on wage, thanks to increase in labor supply
 - Encourage small businesses to hire more
- Shortcomings
 - very complicated and hard to understand(부양자녀수, 단독/합산신고에 따른 지급액 차이 등)
 - Marriage penalty (in the U.S. EITC [and Korea as well](#))

Marriage penalty

EITC Amount by Number of Qualifying Children, Marital Status, and Income, 2020

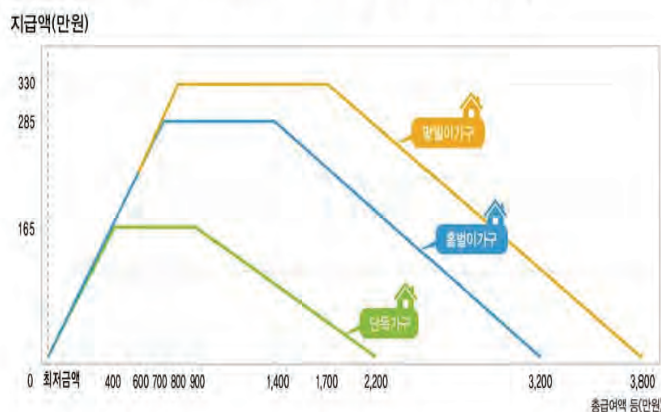


General case for universal EITC

- Universal earned income tax credit(EITC):
 - proposed by Leff(2020) and Burman(2020) as a UBI-like EITC
 - an individual-based EITC for every working person
 - 개인단위 지급->혼인 패널티 제거
 - 모든 소득자에게 지급(Universal)->phase-out 구간 제거
 - monthly or quarterly payment, instead of annual payment
 - as a way of combining the merits of both EITC(work incentives) and universal basic income(universality and absence of stigma)
- Difficult to implement?
 - Expensive unless the maximum level of benefit is kept low.
 - Unfair: Why should the government give benefits to the rich?

EITC in Korea

- Introduced in 2008 and expanded substantially in 2019
- Child tax credit(CTC) was introduced in 2015
- 미국 소득세 감면이나 환급의 성격이 강함 vs. 우리나라 보조금 성격이 강함
- low levels of benefits, low take-up: Need for more expansion
- Complicated and difficult to understand: Need to simplify



재산 기준:

가구원재산 합계: 2억원 미만
1억4천-2억은 반액 지급

Percentage of recipients and the amount of in-work benefits by income decile, among the working-age population (2017)

[표] 실업급여 및 모성보호와 근로장려금의 소득분위별 수급률과 평균수급액(2017년)

	실업급여 수급률 (%)	실업급여 평균 수급액 (만 원)	모성보호 수급률 (%)	모성보호 평균 수급액 (만 원)	근로장려금 수급률 (%)	근로장려금 평균 수급액 (만 원)
1, 2분위	1.16	504.8	0.13	500.6	2.21	91.8
3분위	3.33	534.8	0.39	578.2	28.10	76.3
4분위	7.70	504.3	0.66	532.3	29.97	115.1
5분위	9.15	437.7	0.95	457.2	24.44	77.2
6분위	8.35	401.4	1.20	470.7	14.46	48.1
7분위	7.46	390.2	1.60	448.3	4.99	54.7
8분위	6.42	383.4	1.70	440.1	2.16	59.5
9분위	4.80	374.4	1.53	434.0	0.88	59.4
10분위	2.77	374.0	1.27	398.3	0.21	56.2
전체	5.58	422.5	1.06	450.6	10.59	82.1

출처: 성재민(2020)

* 하이라이트한 부분은 수급률이 평균 수급률보다 높은 분위임.

근로장려금: 근로빈곤층의 수급률이 상대적으로 높음 Vs.

고용보험에서 제공하는 구직급여, 모성보호(출산휴가 및 육아휴직) 급여; 근로빈곤층보다 중간 및 상위소득층의 수급률이 더 높음.

그런데 근로장려금 평균수급액(82만 1천원)은 고용보험 급여의 평균 수급액(실업급여 422만 5천원, 모성보호 450만 6천원)에 비해 매우 낮은 수준임.

Low awareness, too rigid asset test, and low take-up of EITC

(단위: 원)

소득 10분위	세후통합소득	수급률	평균수급액
1	971,760	17.2%	335,995
2	3,594,058	27.7%	1,016,061
3	7,062,754	28.3%	1,412,324
4	12,343,134	27.4%	1,352,511
5	18,576,989	18.7%	986,936
6	23,625,175	8.3%	953,886
7	29,381,094	2.1%	388,893
8	37,568,633	0.07%	1,135,250
9	50,919,537	0.04%	607,273
10	100,944,726	0.01%	948,000
계	28,493,477	13.0%	1,064,806

자료: 국세통계센터 2020귀속 소득세 2% 마이크로데이터

(단위:천원)

소득 10분위	근로사업소득	수급률	평균 수급액
1	1,163	8.5%	806
2	4,640	14.5%	1,216
3	9,890	15.6%	1,645
4	15,316	18.2%	1,411
5	20,665	15.2%	1,067
6	25,636	15.5%	827
7	32,858	11.1%	971
8	43,091	9.4%	959
9	59,039	5.0%	993
10	107,313	2.6%	818
계	31,874	11.6%	1,144

자료: 가계금융복지조사(2020)

Current Income deductions and tax credits in Korea

- Employee income deduction & tax credit as hidden welfare in Korea
 - Employee income deduction is **very regressive** and much larger than EITC
 - Tax expenditures for the rich are much greater than those for the working poor.
 - [Proposals to replace employee income deduction with universal basic income\(Kang 2019; You, 2018\)](#):
 - [Resistance from the working people](#)
 - [Replacing employee income deduction with universal EITC will be more acceptable.](#)
- The same amount of income deduction provides higher benefits to higher-income people.
 - 1 million won deduction for a person of 10 million won income:
 - reduced tax=1 million * 6% = 60,000 won (1,400만원 이하 6% 소득세율)
 - 1 million won deduction for a person of 1 billion won income:
 - Reduced tax=1 million * 45%= 450,000 won (10억 이상 최고 45% 소득세율)
- Employee income deduction is very large in Korea.
 - Large in Korea and Japan, compared to other countries.

Average benefits from employee income deduction & tax credit, and EITC, by income bracket

연말정산 근로소득 (총급여)	근로소득 공제	근로소득 공제효과	근로소득 세액공제	근로소득+세액공제 효과	근로장려금	근로소득/세액공제+근로장려금	
총급여 규모별	만원	1인당	1인당	1인당	1인당	가구당	
1인당월평균(천원)	19,074,871	9,371	1,470	377	1,848	105	1,952
1천만 이하	2,890,704	3,045	183	16	199	231	430
1.5천만 이하	1,431,264	6,518	397	109	505	332	838
2천만 이하	1,551,944	7,889	655	194	849	191	1,040
3천만 이하	4,331,915	8,927	1,143	344	1,487	62	1,549
4천만 이하	2,611,774	10,451	1,546	581	2,128	8	2,136
4.5천만 이하	949,555	11,614	1,739	627	2,366	0	2,366
5천만 이하	795,809	12,122	1,817	640	2,458	0	2,458
6천만 이하	1,220,521	12,487	1,873	652	2,525	0	2,525
8천만 이하	1,575,979	13,210	2,666	589	3,255	0	3,255
1억 이하	863,500	14,179	3,393	500	3,893	0	3,893
2억 이하	754,109	15,265	4,741	499	5,240	0	5,240
3억 이하	60,188	17,181	7,030	490	7,520	0	7,520
5억 이하	25,362	19,686	9,096	487	9,583	0	9,583
10억 이하	9,393	25,309	13,509	487	13,995	0	13,995
10억 초과	2,854	49,927	24,592	495	25,087	0	25,087
총액(십억원)	717,522	178,746	28,045	7,196	35,241	1,998	37,239

Total benefits from employee income deduction(28조) and employee income tax credit(7조2천억) are much larger than total amount of EITC (2조) for the employees+EITC given to the self-employed(about 2조5천억)

Source: Author's calculation based on NTS(2020), National Statistics Yearbook(Tables 4-2-4 and 14-3-6)

Large blind spots in social insurances among the working poor

- Low coverage of National Pension and Employment Insurance among the working poor
- Universal EITC may help low-income earners to pay social insurance contributions.
 - 사회보험료 모든 근로소득과 인적용역사업소득 원천에 부과+보편적 근로장려금 지급
-> 사회보험 사각지대 해소+저소득층 사회보험료 부담 완화
(social insurance contributions=about 10% of 근로소득, or 20% of 사업소득)

Large blind spots in social insurances among the working poor

- Employment insurance enrollment rate, by labor income

노동소득 10분위 (19~60세)	가입률 (2019)	최근 4년 중 고용보험 가입년수					고용보험 평균 가입년수
		0	1	2	3	4	
1	0.01	89.0	5.9	3.3	1.9	0.01	0.18
2	6.0	80.4	11.7	4.5	3.0	0.4	0.31
3	11.1	71.5	15.6	6.7	4.8	1.4	0.49
4	28.9	53.8	20.8	12.1	8.4	5.0	0.90
5	47.4	37.7	20.1	15.9	13.4	13.0	1.44
6	61.3	27.9	16.7	16.1	16.2	23.1	1.90
7	74.4	20.6	11.2	13.6	16.8	37.8	2.40
8	74.7	21.9	5.6	7.9	11.2	53.4	2.69
9	65.1	32.1	3.0	3.7	5.1	56.1	2.50
10	65.1	31.5	2.4	2.3	2.6	61.2	2.60
계	44.3	45.9	11.2	8.6	8.4	25.9	1.57

자료: 국세청 국세통계센터 소득세 마이크로 데이터 2% 랜덤샘플(2019 귀속소득)

통합소득 10분위별 공적연금 가입률과 최근 4년(2016-19)중 국민연금 가입연수

2019 통합소득 (19~60세)	가입률(2019)		최근 4년 중 국민연금 가입연수					국민연금 평균 가입연수
	국민연금	직역연금	0	1	2	3	4	
1	11.2	0.0	57.1	17.3	12.0	10.9	2.7	0.46
2	47.9	0.7	32.0	24.3	15.4	15.1	13.2	0.87
3	76.4	1.6	14.2	24.6	17.9	17.9	25.4	1.51
4	87.4	2.1	8.1	18.7	17.3	19.9	36.0	2.09
5	92.7	2.1	4.8	10.8	17.0	20.5	46.9	2.70
6	91.1	4.8	6.4	7.2	12.3	17.9	56.2	2.87
7	89.2	7.5	8.4	4.3	8.4	14.0	64.8	3.01
8	85.1	13.0	12.5	3.0	5.5	9.3	69.7	3.01
9	74.9	23.4	23.2	2.0	2.8	5.3	66.8	2.71
10	78.4	16.9	19.5	1.5	1.5	3.8	73.7	2.78
계	74.3	7.7	18.2	10.8	10.7	13.2	47.0	2.20

위의 통합소득은 종합소득금액과 연말정산 근로소득을 합한 금액임.
 자료: 국세청 국세통계센터 소득세 마이크로 데이터 2% 랜덤샘플(2019 귀속소득)

Our proposal:

- Replace employee income deduction & tax credits with universal EITC on an individual basis.(2020년 국세청 자료 기준 근로소득+세액공제 총액: 약 35조원)
- +현행EITC(약 4조 5천억)
- [Phase-in] 10% of earned income, which can cover social insurance contributions for employees.
- [Plateau] 2.4 million won, for earned income >= 2천4백 만원 (60% of GDP per capita=40,040,000원 in 2021)
- [No phase-out]: High earned income gets 2백4십 만원, but loses employee income deduction.
- Existing EITC could be incorporated into the universal EITC, or maintained as a supplementary tool to alleviate in-work poverty.
- 72% of employees with earned income of 4천6백만원 or less will be better off.
- 28% of high-income earners will be worse off.
- Progressive reform that can be acceptable by the majority of working people.

Individual-level Distributional effect of universal EITC (가금복 자료)

- 1) replacing employee income deduction and employee income tax credit
- 2) replacing current EITC as well as employee income deduction/tax credit

10분위	근로사업소득	근로공제 감세효과	기존 근로장 려금 (추정)	기존혜택 계	보편적 근 로장려금	평균 이 득(1)	순이득자 비율(1)	평균 이 득(2)	순이득자 비율(2)	(단위: 천원, %)
1	1,163	33	68	101	116	84	99.3%	16	91.1%	
2	4,640	143	177	320	464	321	99.0%	144	86.0%	
3	9,890	328	256	584	989	661	99.5%	405	86.9%	
4	15,316	599	257	856	1,532	933	99.4%	676	86.8%	
5	20,665	1,153	162	1,315	2,064	911	99.7%	749	91.5%	
6	25,636	1,571	128	1,700	2,256	685	95.4%	556	87.8%	
7	32,858	1,743	108	1,850	2,256	513	35.4%	406	34.1%	
8	43,091	1,994	90	2,084	2,256	262	25.8%	173	24.9%	
9	59,039	2,595	49	2,644	2,256	-339	22.7%	-388	22.4%	
10	107,313	4,073	21	4,094	2,256	-1,817	17.6%	-1,838	17.5%	
계	31,874	1,417	132	1,549	1,637	220	69.4%	88	62.9%	
총액(조원)	967.8	43.0	4.0	47.0	49.7	6.7		2.7		

주: 보편적 근로장려금을 2020년 1인당 GDP(3,744만원)의 60% 수준인 연 2,256만원 이하의 근로사업소득의 10%, 상한액을 225.6만원 (월 18.8만원) 으로 함. 근로공제 감세효과는 근로소득공제로 인한 감세와 근로소득세액공제금액을 합한 금액임.
 (1)안의 순소요예산은 6조 7천억원, (2)안의 순소요예산은 2조 7천억원. 두루누리 사회보험료, 실업부조 예산까지 사용하면 순소요예산 0.
 자료: 가계금융복지조사(2020), 근로장려금과 자녀장려금을 구분하지 않고 합계액만을 제공하므로 근로장려금 지급기준을 적용하여
 근로장려금 수급액을 추정하였음.

Individual-level Distributional effect of universal EITC(국세청 과세 미시자료) replacing current EITC as well as employee income deduction and tax credit

소득 10분위	세후통합소득	근로공제 감세효과	기존 근로 장려금	기존혜택 계	보편적 근 로장려금	평균 이 득	순이득자 비율	(단위: 천원, %)
1	972	9	58	66	94	28	81.8%	
2	3,594	30	281	311	329	18	69.6%	
3	7,063	98	400	498	658	160	69.2%	
4	12,343	264	371	635	1,194	559	76.9%	
5	18,577	694	184	879	1,880	1,002	91.5%	
6	23,625	1,204	79	1,283	2,199	915	95.6%	
7	29,381	1,644	8	1,652	2,209	557	82.1%	
8	37,569	1,967	1	1,968	2,216	248	32.3%	
9	50,920	2,351	0	2,351	2,221	-130	16.5%	
10	100,945	4,017	0	4,017	2,211	-1,806	12.1%	
평균	28,493	1,228	138	1,366	1,521	155	62.8%	
총액(조원)	857.3	36.9	4.2	41.1	45.8	4.7		

주: 보편적 근로장려금을 2020년 1인당 GDP(3,744만원)의 60% 수준인 연 2,256만원 이하의 근로사업소득의 10%, 상한액을 225.6만원 (월 18.8만원) 으로 함. 위의 세후통합소득은 인별로 종합소득, 근로소득과 연말정산 및 원천징수 사업소득 중 중복을 제외한 합계 금액에서
 소득세를 빼고 근로자녀장려금 수급액을 더한 금액임.
 자료: 국세통계센터 2020년 귀속소득 2% 랜덤샘플 마이크로 자료
 가금복 자료 사용시와 비슷한 결과이지만 수치상 약간의 차이가 발생함. 순소요예산 규모가 4.7조로 앞의 2.7조보다 다소 높게 나타남.

Household-level distributional effect of universal EITC

10분위	균등화가처분 소득	근로공제 대체 시 평균소득	순이득자 비율	순손실자 비율	근로장려금까지 대체시 평균소득	순이득자 비율	순손실자 비율
1	7,668,004	248,111	59.1%	0.5%	12977	38.9%	22.8%
2	13,728,460	541,028	84.8%	3.1%	227308	62.7%	25.7%
3	18,405,420	622,257	80.8%	13.9%	421682	67.9%	26.8%
4	22,578,780	610,603	77.0%	20.3%	445015	67.3%	30.0%
5	26,688,310	480,303	70.6%	27.2%	353955	62.5%	34.2%
6	30,860,870	417,012	65.3%	33.1%	317276	59.8%	38.6%
7	35,790,910	242,835	54.0%	44.7%	165208	49.6%	49.1%
8	42,153,380	93,391	45.6%	53.5%	33621	42.5%	56.6%
9	51,538,310	-248,657	36.6%	62.4%	-288679	35.3%	63.6%
10	82,552,410	-1,076,791	24.9%	74.3%	-1090390	24.9%	74.4%
계	33,190,370	193,064	59.9%	33.3%	59812	51.3%	42.2%
지니계수	0.3390	0.3309			0.3338		
빈곤율	16.31	15.69			16.16		

보편적 근로장려금으로 근로소득공제와 근로소득세액공제만 대체할 경우와 기존 근로장려금까지 대체할 경우 가구균등화가처분소득 분배에 미치는 영향
 자료: 가계금융복지조사(2020)

Labor Supply Effect of Universal EITC

- 보편적 근로장려금으로 근로소득공제와 근로소득세액공제만 대체할 경우(모델 1)와 기존 근로장려금까지 대체할 경우(모델 2)
 - 인구사회학적(연령, 성별, 가구원수, 교육수준 등) 변수 및 보편적 근로장려금 제공 시 로그소득증가분 변수를 독립변수로 활용
 - ※ 소득증가분 로그화 시 0->결측치 되는 것 방지 위해 (소득증가분+1)에 로그 취함
 - 가구원 종사상 지위를 직업무(0)/직업유(1) 변수로 변환해 종속변수로 활용
 - Logistic분석 시행
 - 자료의 한계로 노동시간(intensive margin)에 대한 영향은 보지 못하고, 노동시장 참여 여부(exentensive margin)에 대한 영향만 살펴봄

Labor Supply Effect of Universal EITC

Logistic regression 결과: 종속변수 - 노동시장 참여 여부 (미참여:0, 참여1)

변수	Odds ratio	Std. err.	P> z	변수	Odds ratio	Std. err.	P> z
연령	1.256	0.07741	0	연령	1.219	0.00727	0
연령^2	0.998	0.00006	0.008	연령^2	0.998	0.00006	0
여성	0.891	0.03852	0	여성	0.868	0.03525	0
가주주	1.663	0.10184	0	가주주	1.539	0.90871	0
배우자	1.039	0.06322	0.526	배우자	1.139	0.06866	0.031
장애인	0.485	0.03741	0	장애인	0.508	0.03658	0
교육수준	0.851	0.12383	0	교육수준	0.874	0.01216	0
모형1 로그소득증가	2.248	0.00248	0	모형2 로그소득증가	2.286	0.02148	0

- 모형1 로그소득증가분 = $\ln(\text{보편적 근로장려금} - \text{근로소득공제 산출세액차} - \text{근로소득세액공제} + 1)$
- 모형2 로그소득증가분 = $\ln(\text{보편적 근로장려금} - \text{근로소득공제 산출세액차} - \text{근로소득세액공제} - \text{근로장려금추정액} + 1)$

Conclusion

- 보편적 근로장려금 참여소득의 한 형태로 노동소득(labor income)보다 자본소득(capital income)과 자본이득(capital gains)이 세제상 유리한 경우가 많은 것을 교정
- 저임금 불안정 취업자에게 사실상 임금인상/사회보험료 간접지원 효과
- 기존 근로장려세제보다 제도 단순/근로연령층 대상 기본소득에 버금가는 보편적 소득지원 방안
- 근로소득공제를 기본소득으로 대체하자는 제안보다 근로소득자 반발 고려할 때 보편적 근로장려금 도입이 보다 현실적인 개혁방안으로 간주
- 한국에서 개인 소득세 근로소득공제/근로소득세액공제를 폐지하고 기존의 근로장려금까지 보편적 근로장려금으로 대체하는 방안을 실행할 경우 순소득예산은 매우 작을 수 있음
 - 상대적으로 순소득예산을 적게 들이면서, 개인소득/가구소득 차원에서 분배 상당히 개선됨을 확인
- 노동공급 효과도 통계적으로 유의미하게 긍정적인 결과가 나옴.
- 기존 복지수급자와 달리 소득과 재산의 축소 신고, 소득활동과 저축 회피 유인이 없음.
- 다만, 무급노동을 포괄하지 못하는 한계는 내정
- 보편적 근로장려금 도입 시 고소득층까지 포괄해야 하나?
 - > 한국의 경우 기존의 근로소득공제 혜택이 고소득층에게 큰 역진성 해결하는 방안으로 작동

국제 비교의 관점에서 본 한국 노동시간 체제의 성격

황규성(한신대학교 연구교수)

2023.6.2.

1. 서론

- 한국은 피로사회
 - A: 이 길 끝에는 무엇이 우리를 기다리고 있을까?
 - B: 피로? 피로!!!
- 한국 노동시간에 관한 기존 연구
 - 횡단면 장시간 노동의 실태와 원인에 집중
 - 생애 전반에 걸친 노동시간에 관한 연구는 많지 않음
- 문제의식
 - 한국인은 생애 전체에 걸쳐 얼마 동안 일해서 먹고 사는가?
 - 외국과 비교할 때 한국인의 생애 노동시간은 어떠한가?

2. 이론적 배경

- 노동시간 체제(working time regime) 개념
 - 주로 노동시간을 둘러싼 제도적 짜임새에 주목
 - 일-생활 균형, 젠더 관계 등에 집중
 - 횡단면적인 접근
- 생애경로(life course) 또는 생애주기(life cycle) 관점
 - 1970년대 이후 단면적 연구에서 벗어나 생애 전체를 통합적으로 보려는 관점 등장
 - Elder(1975), Kohli(1985), Mayer(2003) 등
 - Life course theory, Life course perspective, Life course paradigm
- 유럽의 국제비교 연구
 - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Eurofound)
 - 2003년부터 4~5년 주기로 생활의 질 조사(European Quality of Life Survey: EQLS)

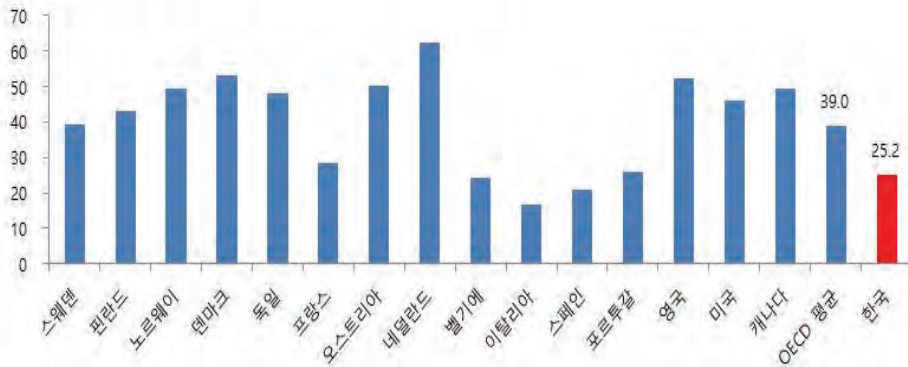
2. 이론적 배경

- 이 연구의 접근: 노동시간체제 개념을 생애 전반으로 확장
 - 노동시장 진입기: 학교-노동시장 이행
 - 돈벌이 활동기: 한참 돈벌이 노동에 종사하는 시기
 - 은퇴기: 노동시장에서 퇴장하는 시기
- 비교대상 국가
 - 북유럽: 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크
 - 중부유럽: 독일, 프랑스, 오스트리아, 네덜란드, 벨기에
 - 남부유럽: 이탈리아, 스페인, 포르투갈
 - 영미형: 영국, 미국, 캐나다

3. 노동시장 진입기

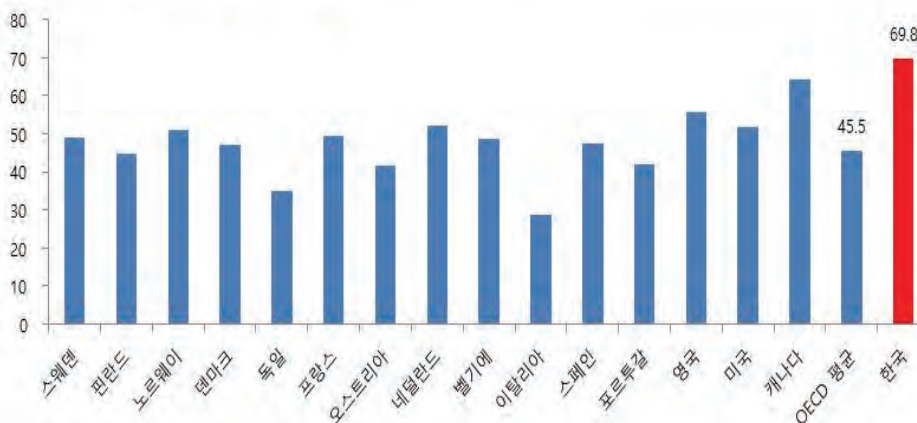
- 청년의 노동시장 진입이 늦다

- 15~24세 고용률



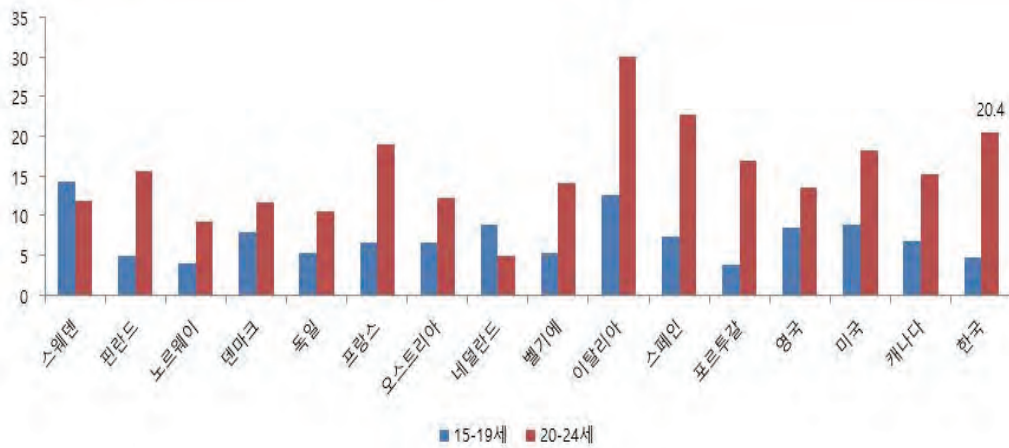
3. 노동시장 진입기

- 25~34세 고등교육 이수율



3. 노동시장 진입기

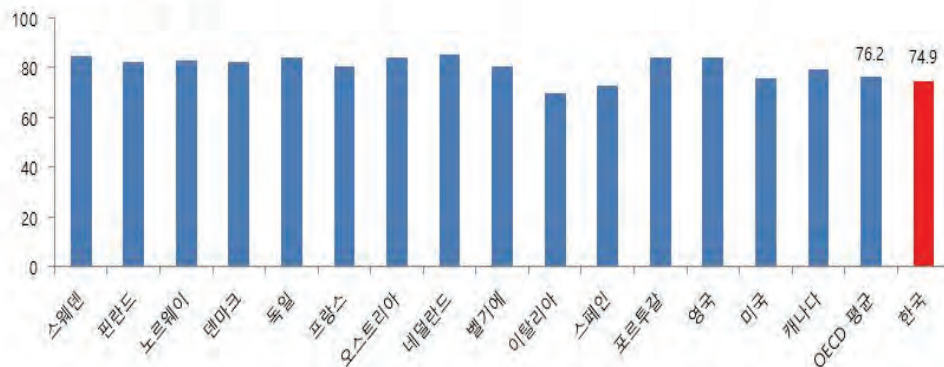
- NEET족



4. 돈벌이 활동기

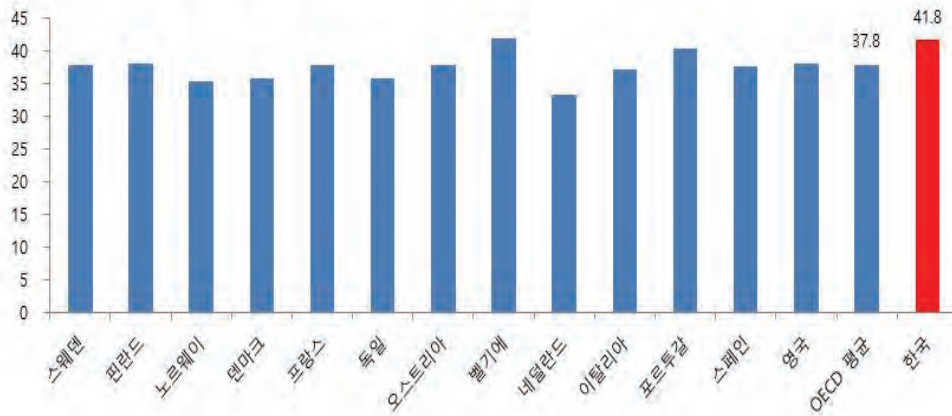
• 고용률은 낮는데 오래 일하고 불안정하다

- 25~54세 고용률



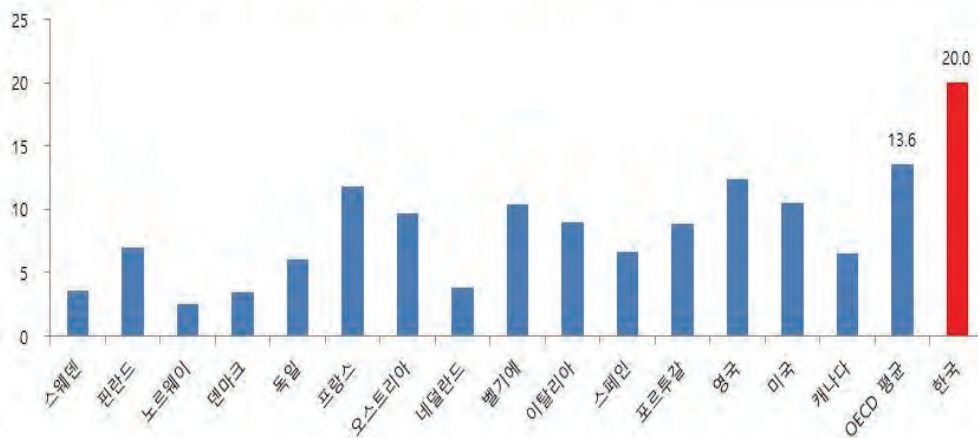
4. 돈벌이 활동기

- 25~54세 주당 노동시간



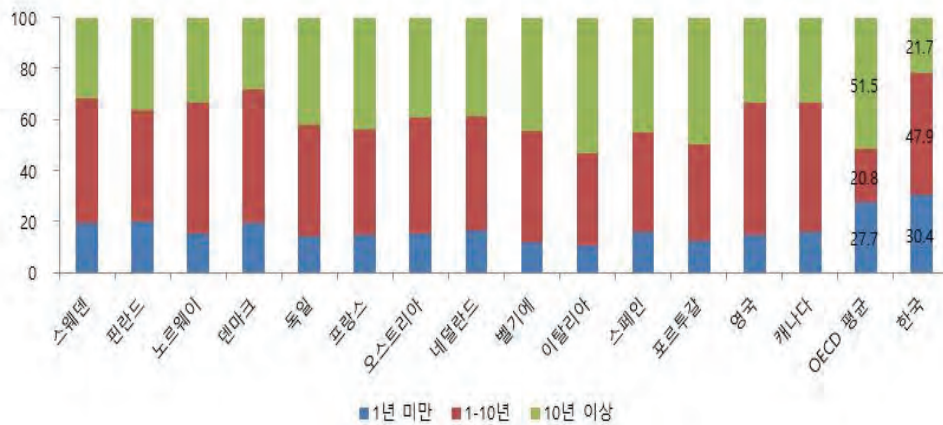
4. 돈벌이 활동기

- 15~64세 주당 50시간 이상 장시간 취업자 비중



4. 돈벌이 활동기

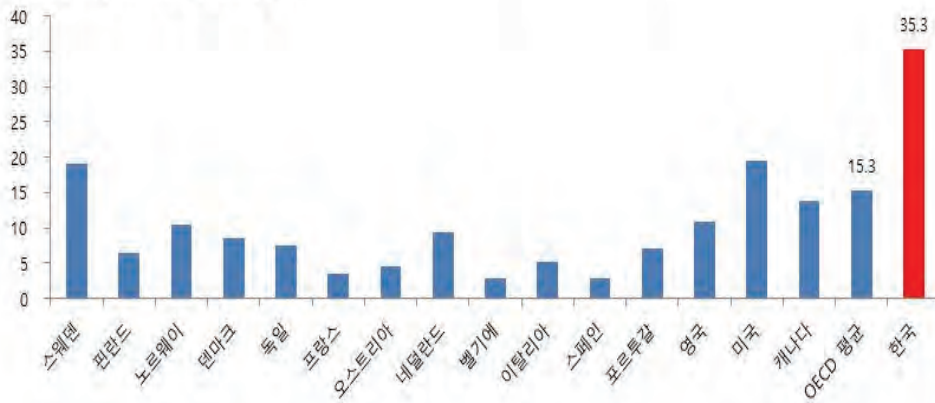
- 근속기간 분포



5. 은퇴기

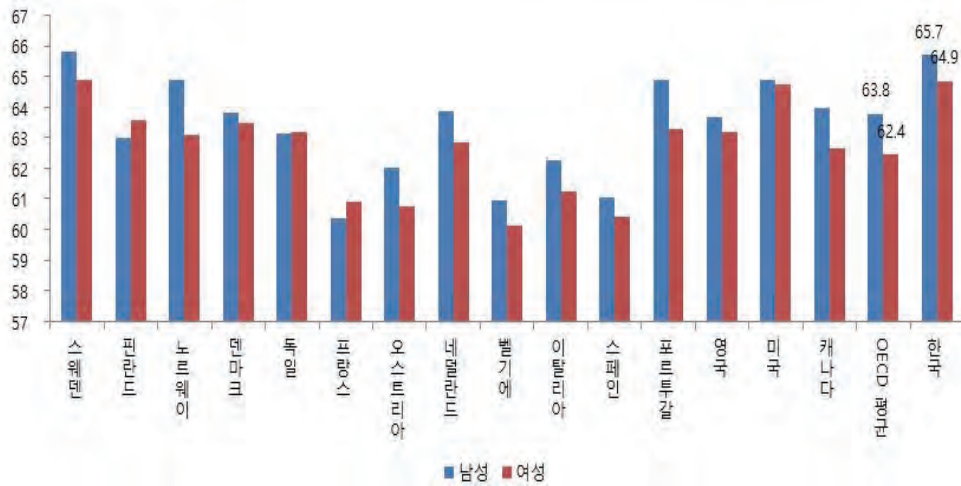
• 나이 들어도 일하는 노인들이 많다

- 65세 이상 경활참가율



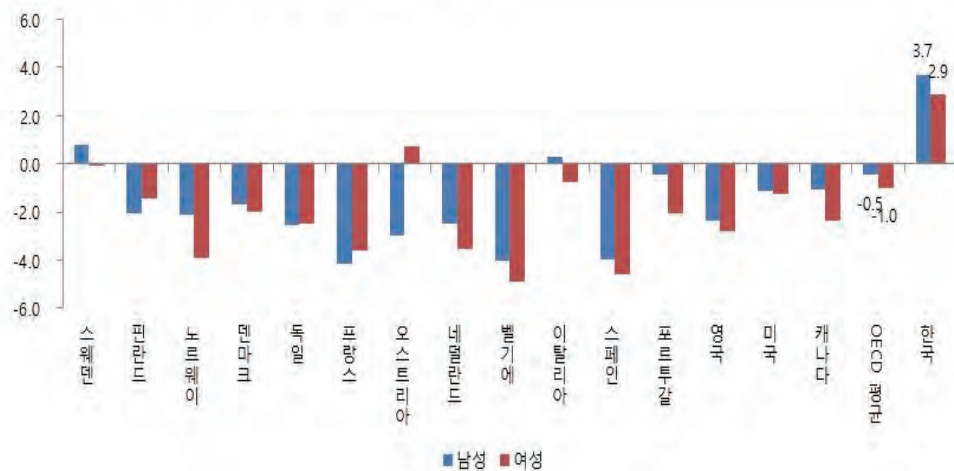
5. 은퇴기

- 평균 은퇴연령



5. 은퇴기

- 실제 은퇴연령과 법정 은퇴연령의 차이



6. 한국의 생애 노동시간체제

- 복지국가 유형과 생애 노동시간체제

	구분	북유럽	중부유럽	남부유럽	영미형	한국
노동시장 진입기	청년고용률	높음	높음	낮음	높음	낮음
	고등교육 이수율	높음	중간	낮음	높음	매우 높음
	NEET 비중	낮음	낮음	높음	높음	높음
돈벌이 활동기	노동시간	짧음	짧음	김	중간	매우 김
	근속기간	김	중간	김	중간	매우 짧음
은퇴기	경찰참가율	낮음	낮음	낮음	높음	매우 높음
	은퇴연령	높음	낮음	낮음	높음	매우 높음

6. 한국의 생애 노동시간체제

- 한국 생애 노동시간체제의 특징

구분	특징
노동시장 진입기	일자리 준비기간이 너무 길다 일자리를 시작하는 시점이 늦다
돈벌이 활동기	너무 오래 일한다 근속기간이 짧다
은퇴기	돈벌이 노동에서 해방되지 못한다

6. 한국의 생애 노동시간체제

- 생애 노동시간체제의 구조

	노동시장 진입기	돈벌이 활동기	은퇴기
<현상>	늦은 출발	장시간 노동	과잉 돈벌이 활동
<원인>	학력별 노동시장 → 유희유 없는 이행체제 노동시장 이중화 → 구직기간 장기화	상황강제: 생존투쟁 생산주의 편향 → 임금노동 과잉규범화 삭제된 심표	노인빈곤

6. 한국의 생애 노동시간체제

- 한국 노동시간체제의 성격: 경직성과 불안정성의 결합

구분	경직성	불안정성
노동시장 진입기	획일적인 학교-직장 이행경로	좁은 입직구
돈벌이 활동기	임금노동 과잉규범	짧은 근속기간
은퇴기		생존의 상황강제

※ 보통 유연성이 불안정성과 결합되나 한국의 생애 노동시간체제는 경직성과 불안정성이 결합된 형태

6. 한국의 생애 노동시간체제

- 생애 노동시간체제의 영향
 - 생애 전반의 시간빈곤: 돈벌이 활동기 뿐 아니라 생애 전반에 걸쳐 시간이 가난한 사회
 - 노동시간의 불평등한 배분
 - 세대간 배분: 청년의 과소 노동시간, 중장년의 과잉 노동시간, 노년의 과잉 노동시간
 - 세대내 배분: 청년, 중장년, 노년 내부에서 고르게 배분되지 못하는 노동시간
 - 노동시간 확보투쟁: 생존의 상황강제에 내몰린 노동시간 확보 투쟁
 - 시간의 단절: 생애주기의 변동에 따른 시간단절 경험(예: 은퇴 직후 무기력감)
- 시간정책 과제: 시간부자 사회를 향하여
 - 생애 노동시간의 배분: 노동시간의 평탄화
 - 노동시간의 유연안정성: 단시간 노동의 표준화
 - 심표의 제도화: 사회적 안식년 제도 도입
 - 일의 다양한 형태 수용: 천편일률적인 임금노동에서 탈피

7. 향후 연구주제

- 연구의 한계
 - 한국 생애 노동시간체제의 특징을 국제비교의 관점에서 시론적으로 재정리한 것에 불과
- 향후 연구주제
 - 생애 노동시간체제의 장기적 변동: 세대 문제와 결합
 - 예) 노동패널자료를 활용 및 국제비교
 - 생애 노동시간체제의 내적 분화 및 이중화
 - 거시적인 생애 노동시간체제를 구성하는 부분 생애 노동시간체제
 - 예) 안정적인 생애 노동시간 집단과 불안정한 생애 노동시간 집단 비교
 - 생애 단계별 노동시간체제
 - 동일한 생애단계에 대한 비교 연구
 - 예) 현재 70대, 50대, 30대 코호트의 청년기 노동시간체제에 대한 비교

2023 한국사회정책학회 춘계학술대회

주4일제 탐색

-비교사례분석을 통한 비판적 접근과 가능성 논의-

김은별

(중앙대학교 일반대학원 사회복지학과 석사과정)

이승윤

(중앙대학교 사회복지학부 교수)

01. 문제제기

한국의 장시간 노동과 주4일제 논의

한국의 연평균 노동시간 1915시간으로
OECD 국가 중 4위(OECD, 2022)

2021년 한국에서 과로사 산재를 인정받은
노동자는 509명으로 전년 대비 9.9% 증가
(용혜인의원실 보도자료)

- 최근 몇 년 동안 주 4일제는 스페인, 인도, 뉴질랜드, 영국과 같은 국가에서 그 가능성을 모색하면서 장시간 노동의 대안으로 전 세계적으로 주목
- 코로나19 팬데믹 속에서 재택근무, 유연근무 등의 새로운 노동방식이 급속도로 도입되어 노동자와 시민들로 하여금 새로운 노동방식에 대한 가능성을 확인하는 계기
- 한국에서 장시간 노동의 대응으로 주4일제는 지난 20대 대선 정의당 심상정 후보의 주요 정책 공약 중 하나로 제시되었을 만큼 높은 관심을 받았지만 구체적인 주4일제에 대한 논의, 비교 분석등이 부재

02. 장시간 노동이 미치는 영향

장시간 노동이 노동자의 건강에 미치는 영향

- 주당 근무시간이 55~60시간을 초과할 경우 주 40시간 근무에 비해 심장질환과 사망위험을 1.5~2.3배 증가(한국과로사.과로자살유가족모임, 2021)
- 장시간 노동으로 인한 노동자의 심리적 스트레스는 개인의 음주나 흡연과 같은 생활습관에도 영향을 미쳐 간접적으로 만성질환의 발생위험 증가(김종진, 2023).



“장시간 노동은 노동자 건강에 직접적으로 부정적인 영향을 미치는 요인”

02. 장시간 노동이 미치는 영향

장시간 노동이 노동자의 일과 삶의 균형에 미치는 영향

- 노동시간으로 인한 시간빈곤의 정도가 낮을수록 취업 여성의 일·가정 양립 만족도는 높아짐(박예은 외, 2016)
- 노동시간의 길이와 가족과의 생활시간의 부족 간에 높은 유의성(신경아, 2009).
- 여성의 경우 장시간 노동과 돌봄 노동이라는 이중부담을 지게 되어 남성에 비해 시간빈곤율이 더 높음(신영민, 2021)
- 주당 평균 근로시간이 60시간 이상인 여성은 첫째 아이를 출산할 확률이 16.2%까지 감소(윤자영, 2016).

02. 장시간 노동이 미치는 영향

장시간 노동이 노동자의 교육 및 직업훈련에 미치는 영향

〈표 1〉저숙련 노동자가 직업훈련에 참여하지 못하는 이유



자료: OECD(2019) <http://dx.doi.org/10.1787/888933967072>

직업훈련은 기술발전과 산업구조 변화에 따른 고용위험의 충격을 줄여줄 수 있는 중요한 대안이며, 저숙련 노동자들은 기술 발전이나 노동 환경 변화로 인해 일자리를 잃을 위험이 더 크기 때문에 직업훈련의 중요성이 더욱 강조(OECD, 2019).

따라서 노동시간으로 인한 훈련 및 교육 시간의 부족은 단순히 여가차원의 문제를 넘어서 불안정 노동자들의 노동시장 격차 와도 밀접한 관계

03. 주4일제의 정의와 효과들

주4일제의 정의 및 시행

- 주 4일제는 일반적으로 일주일 동안 4일 근무하는 것을 의미하며, 특히 임금 감소 없이 노동시간을 줄이는 것이 주요 특성(Chung, 2022)
- 더 넓은 범위에서 주 4일 근무제는 반드시 4일 동안 일하는 것이 아니라, 일주일 내에 자유롭게 휴무를 집중 사용하거나 기존 근무 방식에서 일일 노동시간을 줄이는 등 다양한 노동시간 감소 형태를 포함하는 개념(Coote et al, 2020)
- 실제로 벨기에의 주4일제 법제화, 33개국 주4일제 실험에서 주4일제는 임금삭감 없이 노동시간 감축-근무시간 감축 없이 주4일 근무 등 다양한 형태로 제시
- 한국 연세의료원의 주4일제 시범사업은 노동시간 감축, 임금 일부 삭감의 형태로 시행

공통적으로 주4일제는 1) 임금삭감 없이 2) 실 노동시간의 감소라는 두가지 요소가 포함되나 시행주체, 목적에 따라 두가지 중 한가지 요소만 충족되는 경우도 존재

03. 주4일제의 정의와 효과들

실업에 대한 대응으로 주4일제의 효과

- 기술발전으로 인해 생산성이 높아진 것을 고려하여, 주4일제 도입을 통해 기존 노동자들의 노동시간 감소 분 만큼의 추가 고용을 통해 실업문제를 해결할 수 있다는 분석(Larrourou & Méda, 2018)
- 기존의 장시간 노동에 시달리던 노동자와 더 많은 시간 근무를 원하는 단시간 근로자 간의 노동시간 재분배를 통해 일자리 생성에 기여(Chung, 2022)
- 주4일제 정규직 시간제 일자리를 양산해 장시간 노동을 감소시키고 질 좋은 일자리를 창출할 수 있는 방안(김은경, 2017)
- 여성의 일자리 측면에서 주4일제의 도입은 임금 삭감 없이 노동시간 감축을 이루어내므로 기존에 육아와 가사 등으로 파트타임으로 일하던 여성들의 노동시장 지위를 추가적인 노동 없이 풀타임 근로로 인정받도록 재조정하고, 이는 자연스럽게 여성들의 소득 및 일자리의 질 향상으로 이어지게 하는 효과를 기대(Larrourou and Méda, 2018).

03. 주4일제의 정의와 효과들

지속가능한 환경을 위한 주4일제의 효과

- 2007-2013년까지 미국의 주 별 평균 노동시간과 탄소 배출량 간의 관계를 분석한 결과 주당 노동시간이 1시간 늘어날 때 탄소배출량이 최대 0.668%까지 증가(Fitzgerald J B et al, 2018)
- 한국의 경우 탄소 유발 계수가 높은 사업장일수록 장시간 노동 비율이 높아 이들 산업에서 노동시간 감소가 탄소 배출량 감소에 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다는 선행연구가 제시되었다(김종진, 2021)
- 장시간 노동과 외식, 탄소 배출량이 큰 간편한 냉동 야채, 보존식품 소비 간에 상관관계가 있는 것으로 나타났다(Devetter F X et al., 2011)
- The Four Day Week 실험을 통해 33개의 기업을 통해 주4일제 도입 이후 변화를 분석한 결과 주4일제 시행이 주당 통근 시간의 감소, 자가용 출퇴근 비율의 감소에 영향을 미치는 분석결과 제시(Schor J, B et al., 2022)

04. 주4일제 실험 및 도입사례

주4일제의 도입과 시행

- 주4일제를 통한 노동시간 단축의 긍정적인 효과는 다양한 선행연구들을 통해 확인 가능
- 한국에서 주4일제에 대한 구체적인 논의를 위해 현재 시행중인, 과거에 시행되었던 다양한 주4일제 도입 사례들을 비교분석 할 필요성이 존재
- 세계적으로 다양한 형태의 주4일제 도입 및 실험이 진행되었으며 본 연구에서는 아이슬란드, 벨기에, 다국적 33개 기업 실험, 한국 기업들의 주4일제 도입 사례들을 비교
- 각 사례들은 시행 주체, 목적에 따라 상이한 방식으로 주4일제 도입

04. 주4일제 실험 및 도입사례

아이슬란드 주4일제 정책실험

**GOING PUBLIC:
ICELAND'S
JOURNEY TO
A SHORTER
WORKING
WEEK**

June 2021



자료: Guðmundur D. H(2021)

- 2015년 10월 아이슬란드 정부가 아이슬란드 노동조합(BSRB)의 작업장을 대상으로 임금삭감 없이 주당 노동시간을 40시간에서 36시간으로 단축하는 실험 참여자를 모집
- 2017년 4월과 5월에 근무시간 단축 실험이 진행되었으며 실험 참여 기업은 아이슬란드 국세청, 이민국, 경찰서 등 공공기관을 시작으로 점차적으로 대상을 늘려 2018년 2월에는 100개 이상의 기업과 2,500명 이상의 직원이 참여
- 실험결과, 주4일제의 시행이 서비스 품질 하락에 영향을 미치지 않았으며 콜센터의 경우 오히려 주4일제 시행 사업장에서 응답비율이 증가
- 주4일제를 시행한 작업장의 근로자들은 스트레스 증상이 감소하고 사업장에서의 만족도가 증가

실험 종료 이후 노동조합과 사업장 간의 근로협약에 있어서 노동시간 단축을 보장하는 협약들이 맺어졌으며 민간 부문 정규직은 주당 35~36시간, 공공부문은 36시간으로 주당근로시간 단축(Guðmundur D. H, 2021).

04. 주4일제 실험 및 도입사례

벨기에 주4일제 법제화

- 벨기에는 꾸준히 주당근로시간 단축을 위해 법안 개정 과정을 거쳤으며 2003년 1월부터는 연간 기준 주당 평균 38시간 규정이 적용되며 노동시간이 하루 8시간, 주당 40시간을 초과할 수 없다(주벨기에·유럽연합대사관, 2013).
- 벨기에 노동법 제 20조 2항의 1이 2022년 11월 20일부터 시행되었으며, 개정된 법안의 내용은 노동자가 풀타임 업무를 주4일 동안 수행할 경우 일 최대 근무시간을 8시간에서 9시간 30분으로 연장할 수 있으며 이러한 일 근무시간의 연장은 근로자의 사전 서면신청과 이에 따른 노사의 단체 협약이 선행될 경우에만 가능하다(벨기에 노동법)
- 기존의 주당 근무시간인 38시간을 4일로 나누어 근무할 수 있게 되며 이는 일 최대 근로시간을 9시간 30분까지 연장하는 방식으로 실행되며 이는 노동자의 요청이 있을 때만 가능하다는 점에서 노동자에게 노동시간 활용에 관한 선택권을 명시하고, 근로시간에 있어서 노동자의 자율성을 보장하는 측면이 강조

벨기에의 주4일제는 실 근무시간 단축이 이루어지지는 않았지만 EU 국가 중 최초로 주4일 근무 보장을 법안으로 명시

04. 주4일제 실험 및 도입사례



자료: 세브란스병원노동조합 홈페이지

한국 연세의료원 주4일제 시범시행

- 연세의료원 세브란스 노동조합은 2018년부터 고강도의 노동강도로 인한 번아웃과 높은 이직률에 대한 해결책으로 근무 교대 제도의 개편과 주4일제 도입을 논의
- 코로나19 장기화로 인한 인력 소진으로 주4일제 논의가 진전, 그 결과 2022년 8월 2023년 1년 동안 주4일제를 시범 운영하는 내용이 포함된 노사 간 임금협상 및 단체교섭안이 타결(세브란스병원노동조합매거진, 2022)
- 시범사업 기간 동안 주4일 32시간 노동으로 개편되어 기본급의 총액 대비 8~9%내외의 조정이 이루어졌고 세브란스 병원 주4일제 시행의 1차 평가에서는 간호인력들이 직접적인 업무 스트레스 감소에 대한 긍정적인 결과들과 업무시간 단축에 대한 높은 만족도(이수진 의원실, 2023).
- 하지만 개별 사업장 단위에서 주4일제를 시행하다 보니 실무조정 과정, 연구 사업 예산을 노조 자체에서 조달하는 어려움 등에 대한 평가 결과도 제시(이수진 의원실, 2023), 아직 시범사업 진행중으로 최종적인 실험결과에 대한 분석결과가 보완될 필요

04. 주4일제 실험 및 도입사례

배달의민족

2022

배민스토리

우아한형제들 가치경영 보고서

자료: 우아한형제들 2022 가치경영보고서

한국 기업 사례(우아한 형제들)

- 2015년 주4.5일 근무제를 도입하고 2017년에는 주 35시간 근무제로 전환한 뒤 2022년 본격적으로 주32시간 근무제를 통한 주4.5일제를 시행 (우아한 형제들 가치경영 보고서, 2022)
- 퇴근시간을 오후 6시에서 오후 5시로 앞당기고 매주 월요일은 오후 1시에 출근하는 형식으로 주32시간 근무제를 실행(일 7시간 근무)
- 우아한형제들 측은 노동시간 단축의 이유로 직원들이 가족과 함께 보내는 시간을 보장하고 개인이 재충전을 통해 업무에 더욱 몰입할 수 있는 근무환경을 조성하기 위함
- 이는 실제로 직원의 업무 만족도에도 영향을 미쳐 고용노동부의 2022 워라밸 실천기업으로 선정 (우아한형제들 보도자료, 2022.11.23).

04. 주4일제 실험 및 도입사례

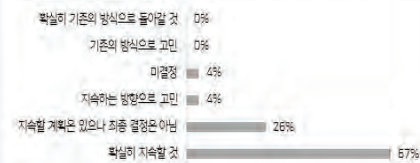
The Four Day Week 실험

- 주4일제 실험을 진행하기 위해 Andrew Barnes와 Charlotte Lockhart에 의해 설립된 비영리단체는 근무시간 단축을 통한 주4일제와 기업의 복지를 지원하기 위해 4 Day Week Global 재단을 설립하여 연구비를 지원
- Four Day Week Global(4DWG): Assessing Global Trials of Reduced Work Time with No Reduction in Pay 실험은 2022년 2월과 4월 2회에 걸쳐서 미국, 영국, 아일랜드 등의 다양한 국가의 33개 기업을 대상으로 임금삭감 없이 주4일제, 혹은 근무시간 감축을 6개월간 시행
- 대상기업은 주로 IT, 통신, 전문적인 서비스를 제공하는 기업이었으며 전체 33개 기업 중 26개 기업이 직원 수 25인 이하의 소규모 사업체들로 구성
- 실험에는 연구 설문개발, 데이터 수집 및 분석을 위해 보스턴칼리지, 더블린대학교, 케임브리지대학교의 연구원들이 참여하였고 주당 근무시간 감소가 미칠 경제적, 사회적, 환경적 영향을 측정하고자 하였음

04. 주4일제 실험 및 도입사례

The Four Day Week 실험 결과

<표 2> 실험 종료 이후 기업의 지속여부



<표 3> 주4일제 시행이 직원의 일과 삶, 일과 가정 균형에 미친 영향



출처: Schor, J, B et al, (2022) 재구성

- 설문 응답에 참여한 27개 기업에 대해 주4일제 도입이 기업의 생산성에 미친 영향을 10점 만점으로 평가하도록 한 결과 평균 7.7점으로 주4일제의 도입이 기업의 생산성에 긍정적인 영향을 끼쳤다고 응답(Schor, J, B et al, 2022).
- 실험 종료 이후 퇴사자는 소폭 줄고 신규 채용은 소폭 증가했으며 직원들이 병가나 휴가를 사용하는 일수는 한 달 평균 0.56일에서 0.39일로 감소
- 실험 참여자들은 주4일제 시행 이후 재활용, 친환경적 구매, 자가용보다 자전거나 걷기를 택하는 등의 친환경적 행동이 증가

05. 분석결과

4가지 시행 사례들을

1) 시행주체, 2) 도입배경 3) 시행방식, 주당 근무시간 단축 여부, 4) 급여 변화 4개의 기준으로 비교

	아이슬란드	벨기에	한국	다국적 실험
시행주체	정부	정부	기업/의료기관	비영리단체
도입배경	일과 삶의 균형	일과 삶의 균형을 위한 노동자의 자율성 보장	일과 삶의 균형/장시간 노동환경 개선을 위한 노사협의	일과 삶의 균형, 생산성, 환경적 영향 평가
시행방식	주당 근무시간 단축 실험	노동법 개정	기업 자체 근무시간 단축	주당 근무시간 단축 실험
주당 근무시간 단축	O	X	O	O
급여변화	X	X	X(연세의료원 10% 내외 감소)	X

05. 분석결과

4가지 시행 사례들의 주4일제 도입 및 실험 결과 비교

	아이슬란드	벨기에	한국	다국적 실험
지속 여부	실험 이후 노사 합의를 통한 노동시간 단축	법안 개정을 통한 지속	실험 진행 중, 기업 단위 지속	실험 참여 기업의 대다수가 주4일제 지속 예정
실험결과	직장 내에서의 경험이나 생산성 뿐 아니라 일-가족 균형에도 긍정적인 영향	22년 말 법개정 시행으로 결과 미비	관련 연구 진행 중/ 시행 기업의 직원 만족도 상승	참여 직원들의 일과 삶의 균형, 생산성 보전, 친환경적 행동 증가

05. 분석결과

시행주체

- 시행 주체는 주4일제의 시행과 지속성을 결정짓는 중요한 지표로 아이슬란드와 벨기에에는 정부 주도, 한국의 주4일제 도입은 주로 개별 사업장 단위 내에서 논의 및 시행
- 주4일제의 도입이 정부 차원에서 이루어질 경우 아이슬란드의 사례에서 나타나는 것처럼 실험 종료 이후에도 제도가 지속될 가능성이 높음
- 벨기에의 사례처럼 법제화로 보장 될 경우 제도가 안정적으로 지속될 가능성이 높음
- 한국의 경우 개별 사업장 단위에서 주4일제가 시행되다 보니 기업의 내부 사정이나 외부 요인에 따라 주4일제의 지속성, 보장성에 영향

05. 분석결과

도입배경

- 주4일제 도입배경에 있어서는 주4일제 도입을 노동자가 일과 삶의 균형을 맞출 수 있도록 하는 주요한 결정요인으로 보고 아이슬란드, 벨기에, 한국, 다국적 실험 모두에서 주4일제 도입을 통해 노동자의 일과 삶의 균형을 추구한다는 사례간 유사성 존재
- 한국의 연세의료원의 경우 간호 인력의 장시간 노동의 문제의식에서 출발하여 노동조합이 사업장인 연세의료원과의 적극적인 교섭을 통해 주4일제 도입을 이루어냈다는 점을 주목할 필요

05. 분석결과

시행방식 및 주당 근무시간 단축

- 가장 많이 나타나는 방식은 주당 근무시간의 감소를 통한 주4.5일제 도입 형태, 아이슬란드의 경우 기존의 주당 40시간이던 근무시간을 36시간으로 감소하여 주 4.5일제의 형태로 시행하였고 한국의 우아한 형제들은 주당 근무시간을 32시간으로 감소시켜 주 4.5일제를 시행
- 한국의 연세의료원, 다국적 실험에 참여한 대다수의 기업은 주 4일만 근무하는 완전한 형태의 주4일제를 시행
- 벨기에의 경우 일 최대 근로시간을 연장하여 노동자가 주당 근무일수를 선택할 수 있도록 하여 실 근무시간 단축 없이 노동자의 자율성을 보장하는 방식으로 주4일제를 도입

05. 분석결과

급여변화

- 아이슬란드와 다국적 실험, 한국의 우아한 형제들의 경우 실근무시간이 단축됨에도 임금은 기존의 100%를 모두 지급하는 방식으로 진행되었고 벨기에의 경우 실 근무시간의 단축이 없었기 때문에 기존 임금에 변화 없이 주4일제 시행
- 연세의료원의 경우 올해 진행하는 실험에서는 임금의 일부를 삭감하는 방식으로 주4일제 실험이 진행되는데, 이는 교대제 근무의 특성 상 사업주가 주4일제 시행으로 인한 인력 손실분에 대한 추가 채용을 진행했기 때문 (다만 추가 인력 채용분 전액에 대한 임금 삭감이 아닌 노사 합의를 통해 기본급의 총액 대비 8~9%내외로 조정)

05. 분석결과

분석결과

- 주4일제의 시행에 있어서 업종별 차이가 두드러졌는데, 33개국을 대상으로 진행한 주4일제 다국적 실험에 참여한 기업의 63%가 IT, 통신, 전문 서비스 기업이었으며 한국에서 주4일제를 시행하는 배달 플랫폼 기업 우아한 형제들에서도 주4일제는 본사의 IT, 서비스 직군 직원을 대상으로 시행되고 배달 라이더에게는 해당되지 않았음에 주목할 필요가 있음
- 이는 기존에도 재택근무, 유연근무 등의 적용이 상대적으로 용이했던 IT, 서비스 산업에서 주4일제가 훨씬 빠르게 적용됨을 의미하고 주4일제의 시행이 기존의 노동 권리를 보장받지 못하는 제조업 등의 업종에 미칠 영향을 고려할 필요성이 있음을 시사

06. 결론

4

- 연구는 한국의 장시간 노동에 대한 문제의식에서 출발하여 주4일제 시행의 다양한 사례들을 분석하고 장시간 노동에 대한 대안적 논의를 확대하기 위해, 주4일제에 주목
- 국내외 주4일제 시행사례들을 분석한 결과 주4일제가 생산성에 부정적인 영향을 미칠 가능성은 적고 노동자의 일과 삶의 균형을 보장하는 측면에서 긍정적인 효과가 제시
- 주4일제는 일률적인 노동시간 규제가 아니며 주 4.5일제, 기존의 표준 근로시간 단축 없이 노동자의 노동시간 선택권을 보장하는 측면에서 주4일제, 실제로 하루를 온전히 쉬는 주4일제 등 다양하게 변형 및 실행이 가능한 역동적인 제도이며 이는 한국에서 주4일제 도입에 있어서도 직종별, 산업별, 고용형태별 특수성을 반영하는 방식으로 주4일제 도입이 논의될 때 주4일제 도입의 가능성이 높아질 수 있음을 시사

06. 결론

- 그럼에도 주4일제 제도 도입에 있어서는 상대적으로 노동시간의 자율성과 노동시장 지위를 보장받는 전문 서비스직, IT 업종 등이 주4일제 실험과 시행에 있어서도 적극적으로 참여했다는 사례 분석 결과를 상기할 때 주4일제가 기존의 노동시장 불평등에 미칠 영향, 산업별, 직종별 차이에 미칠 영향들에 대한 더욱 심도 깊은 논의 필요
- 산업구조의 변화와 노동환경의 변화에도 여전히 주5일, 9-6의 근무시간이 절대적인 표준으로 여겨지고 동시에 장시간 노동문화가 강하게 존재하는 한국사회에는 노동시간에 대한 더욱 다양한 정책적인 상상력과 논의들이 활발하게 제시될 필요성이 있음
- 주4일제가 가진 역동성과 변화 가능성은 기존의 정상적인 근무시간에 대한 의문을 제시하여 장시간 노동하는 근면하고 이상적인 노동자 상에 대한 의문과 변화를 통해 새로운 노동시간과 노동자에 대한 논의들이 가능할 것

4



자유세션4-청년 · 불안정노동

좌장: 조영민 (이화여자대학교 사회복지학전공 교수)

발표 1. 청년들은 어떤 노동조건에서 가장 불안정하다고 느끼는가?:

헤도닉 가중치와 청년의 다차원적 노동 불안정성 연구

발표: 박영채(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)

이승윤(중앙대학교 사회복지학과 교수)

토론: 김윤민(창원대학교 사회복지학과 교수)

발표 2. 성향점수매칭법(PSM)을 활용한 대학생 일학습병행제도 학습근로자의 노동시장 성과분석

발표: 김민정(서울대학교 사회복지학과 박사과정)

토론: 함선유(한국보건사회연구원 부연구위원)

발표 3. 프리랜서는 “free”한 노동자인가?:

미디어산업 프리랜서 노동의 네트워크 종속성을 중심으로

발표: 박재은(서울대학교 사회복지학과 박사과정)

이혜림(서울대학교 사회복지학과 박사과정)

김수영(서울대학교 사회복지학과 교수)

토론: 남재욱(한국교원대학교 교육정책학과 교수)

한국사회정책학회 (2023.06.02)

청년들은 어떤 노동조건에서 가장 불안정하다고 느끼는가?

- 헤도닉 가중치와 청년의 다차원적 노동 불안정성 연구

박영채(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)

이승윤(중앙대학교 사회복지학과 교수)

1. 연구목적 및 연구질문

연구목적

불안정노동을 구성하는 여러 차원이 청년들의 삶에 미치는 상이한 영향력을 반영하여

새롭게 노동불안정성지수를 구성하고 한국 청년의 불안정노동 규모와 강도를 실증적으로 분석하고자 함

연구질문

- ① 청년층에서 노동 불안정성을 구성하는 각 차원의 상대적 중요도는 어떻게 나타나는가?
- ② 청년이 체감하는 주관적 불안정성을 바탕으로 새롭게 노동불안정성지수를 구성한다면, 한국 청년 불안정노동 규모와 강도는 어느 정도인가?
- ③ 청년 불안정노동의 영향요인은 무엇인가?
- ④ 집단별로 불안정노동의 규모와 강도는 어떻게 나타나는가?

1) 다차원적 노동 불안정성
2) 청년 주관적 불안정성

2. 이론적 배경

1) 다차원적 노동 불안정성

국내외 불안정노동에 대한 의미 변화해왔음

- (1) 경제위기 직후 가시화된 '고용' 측면에서의 불안정성
 - 일자리 지속성 여부로 측정
- (2) '일자리 질'을 구성하는 여러 요인들을 고려하는 다차원적 접근
 - 공동적으로 '일자리 유지의 불확실성', '소득의 불충분성', 사회적 보호의 불안정성' 3개 차원을 포함하고 있음
 - 일부 연구들에서는 3개 차원에 더해 '노동과정'에 대한 통제력 부재라는 차원을 추가하고 있음

➢ **노동 불안정성의 개념적 차원을 ① 일자리 유지의 불확실성 ② 소득의 불충분성 ③ 사회적 보호의 불안정성 ④ 노동과정에 대한 통제력 부재 4개 차원으로 구성**

[표 1] 불안정노동에 대한 국내외 연구들의 개념 정의

연구자	개념의 구성 요소
Rogers&Rogers (1989)	일자리 유지의 불확실성/ 저소득/ 노동권 및 사회보험의 보호 부재/ 노동조건 등 통제권 결여
Yosko (2010)	일자리 유지의 불확실성/저임금/사회보험 및 제도보호의 미비
Mckay 위 (2012)	고용불안정(해고로부터 보호 부재) 및 허위취급/ 소득 불충분 및 체불/ 사회안전망 부재/ 안전보건 위험 상존
ILO (2012)	(일자리 유지 및 고용지위의) 불확실성/ (저소득, 사회안전망의 보호 배제, 노조 가입 제한 등의) 불안정성
ILO (2016)	보호장치(특히 사용자의 해고로부터)의 제한성/ 저숙련-저임금/ 경제 발전 전망 부재
Lambert&Hend (2016)	소득 불충분/사회임금(의도 & 사회보험) 미비/ 제도적 보호(법 & 노조) 부재/ 고용조건 통제권 부재
Sargeant (2016)	일자리 불안정성/ 저소득/ 사회보험의 부재/ 노동과정 통제 결여
Kreshaj (2020)	고용 불안정성/소득 불충분/ 노동권 및 사회보험의 미보호
백승호 (2014)	고용/소득/사회적임금의 불안정성
이호연, 양재진 (2017)	고용지위/임금/사회보험의 불안정성
이승훈, 백승호, 김운영 (2017)	고용관계 및 노동시장 지위/소득 및 임금수준/사회보호의 불안정성

자료: 이병훈, 김은경, 송리라(2022:54) 재구성 및 추가

1) 다차원적 불안정성
2) 청년 주관적 불안정성

2. 이론적 배경

2) 청년의 주관적 불안정성

(1) 청년 주관적 불안정성 증가

출처: 건강보험심사평가원(2021)

(2) 주관적 불안정성과 노동의 관계

- 기존 청년 노동과 일의 강도, 노동과정에서의 낮은 자율성, 동료 및 관리자로 부터의 낮은 사회적 지지 등 노동의 사회심리적 요인은 개인의 주관적 불안정성 및 정신건강에 영향(Marmot, 2015; Head et al., 2008 등)
- 또한 소득, 고용 형태, 근로 환경 등과 같은 객관적 노동조건도 주관적 불안정성에 영향(Bell et al., 2012; Eurofound, 2012; Cottini et al, 2013 등)
- 정신건강의 관계를 탐색한 연구 '실업'에 초점을 맞추어 왔음
- 불안정노동 상태를 분석한 연구들은 노동 불안정성을 개별 차원으로 접근하거나, 통합적으로 접근하는 경우라도 모든 차원이 동일한 영향력을 가질 것이라고 전제(박미하, 홍백의, 2014; 백승호, 2014; 이호연, 양재진, 2017; 이승훈 외, 2017; 최해지, 정은수, 2018 등)

➢ 따라서 노동 불안정성 차원의 상대적 영향력을 반영하여 청년의 불안정노동을 분석해보고자 함

1) 분석자료 & 2) 분석대상
3) 분석방법
4) 분석절차 요약

3. 연구방법

1) 분석자료

- 한국복지패널(Korean Welfare Panel Study) 14차(2019년) 자료
- 14차(2019년) 자료 사용 → 헤도닉 가중치 산출 시 투입되는 우울감 변수에 작용할 수 있는 코로나 블루의 교란효과 통제

2) 분석대상

- 2019년 한국복지패널 조사에 응답한 만 19세~34세 임금노동자 1,083명 중 우울감 문항에 응답한 1,009명
- '모수 추정 개인일반 가중치' 적용

5

1) 분석자료 & 2) 분석대상
3) 분석방법
4) 분석절차 요약

3. 연구방법

3) 분석방법

- 차원계수방식(Counting Approach) + 헤도닉 가중치(Hedonic Weights)
 - 차원계수방식 (by Alkire & Foster)
 - '이중 경계선 방식'
 - 1) 단일 차원에서 불안정성 판정
 - 2) 합산 차원에서 불안정성 판정

• 헤도닉 가중치 산출방법

- '하나의 현상을 구성하는 복수의 개념적 차원이 갖는 상대적 영향력의 크기를 피조사자들의 주관적 평가를 통해 산출하는 방법'
- OLS 회귀분석 → 표준화 회귀계수 값을 통해 도출
- ❖ 우울감에 영향을 주는 중요한 요인으로 지목되는 성별, 연령, 거주 지역, 교육수준, 혼인상태, 건강상태, 가족관계, 사회적 관계 등 통계변수로 투입

1) 분석자료 & 2) 분석대상 3) 분석방법 4) 분석절차 요약

3. 연구방법

3) 분석방법

- 주관적 중요도를 반영한 '노동불안정성 지수(P_i)'

$$P_i = \sum_{j=1}^D W_j I_{ij}$$

- 불안정노동 판별 기준값
 - 차원개수의 중간값
- '불안정노동자 비율(H)'

$$H = \frac{q}{N} \times 100$$

- 전체 표본 수(N)에서 불안정노동자의 수(q)가 차지하는 비중

- '불안정노동 강도(A)'

- 차원 단조성 공리(dimensional monotonicity) 문제 해결
- 불안정노동자로 분류된 사람들이 경험하는 불안정 차원 평균값을 불안정노동자들이 겪을 수 있는 최대의 결핍 차원의 개수로 나눔

$A = \frac{\text{불안정노동자들이 경험하는 불안정 차원의 평균값}}{\text{불안정노동자들이 겪을 수 있는 최대의 불안정 차원 개수}}$

1) 분석자료 & 2) 분석대상 3) 분석방법 4) 분석절차 요약

3. 연구방법

4) 분석 절차 요약

- 첫째, 노동 불안정성을 구성하는 개별 차원에 대한 지표 선정 & 불안정 여부를 판별하는 기준값 설정
- 둘째, 각 차원의 상대적 강도(헤도닉 가중치)를 산출하기 위해 OLS 회귀분석 실시
- 셋째, 이를 바탕으로 노동불안정성지수(P_i) 구성
- 넷째, 노동불안정성지수(P_i)에 대해 불안정 여부 판별할 기준값 설정
- 다섯째, 청년 불안정노동의 규모(H)와 강도(A) 파악
- 여섯째, 불안정노동을 경험하게 하는 영향요인을 알아보기 위해 로지스틱 회귀분석 실시 & 집단별 불안정노동의 규모(H)와 강도(A) 확인

1) 단일차원
2) 헤도닉 가중치 산출
3) 합산차원 / 불안정노동의 규모와 강도
4) 집단별 분석

4. 연구결과

1) 차원에 대한 지표 선정 및 판별기준값 설정

일자리 불확실(J)	일자리 한시성	총사상 지위가 임시직 또는 일용직인 경우
	고용관계모호성	근로제공방식이 간접고용 또는 특수고용인 경우
소득 불충분(I)	저임금	월 소득이 최저임금 미만인 경우 ◆ ILO를 비롯한 국제 저소득 기준인 전체 노동자 중위소득의 2/3보다 엄격한 기준인 최저임금 사용
	사회적 보호 불안전(S)	건강보험, 산재보험, 고용보험, 공적연금 중 하나라도 가입하지 않은 경우 ◆ 표본의 건강보험 가입률은 100%였음 ◆ 특수지역 중사자는 특수지역연금에 가입, 고용보험과 산재보험의 가입대상이 아니게 되며, 별도의 계도를 통해 보호받으므로, 이들은 '안정(O)'으로 판정
노동과정에 대한 통제력 부재(U)	노동조합 미가입	노동조합이 사업장에 없거나, 가입대상이 아니거나, 가입하지 않은 경우

▶ 개별 노동자는 각 차원(및 측정 지표)에서 불안정 판별 기준값에 따라 0(안정) 또는 1(불안정) 값을 갖게 됨

1) 단일차원
2) 헤도닉 가중치 산출
3) 합산차원 / 불안정노동의 규모와 강도
4) 집단별 분석

4. 연구결과

2) 차원별 상대적 중요도 추정 (헤도닉 가중치 산출)

(1) 4개 차원(5개 지표) 투입

- 4개 차원 모두 우울감에 유의한 영향
- 그러나 사회적 보호 불안전(S)은 다른 3개 차원과 상반된 방향성을 보였음. 즉, 사회보험에 가입하지 않은 사람이 사회보험에 모두 가입한 사람에 비해 낮은 우울 수준을 보였음.
- ▶ 객관적 조건과 주관적 불안정성이 부조응하는 결과
- 한국에서 사회보험에 모두 가입한 사람은 정규직 노동자일 가능성 높음. 안정적 노동조건을 갖춘 정규직 노동자들이라고 하더라도 성과 경쟁, 과도한 업무, 경직된 조직문화 등에 시달리며 불안정한 심리상태를 경험할 수 있음(ILO, 2016; 김영아, Bonneuil, 2019)

[표 6] 4개 차원을 투입하여 회귀분석을 실시한 결과

차원	지표(중요-안정)	Coeff.	Beta
일자리 불확실(I)	일자리 한시성	0.793***	0.123
	고용관계 모호성	0.741***	0.057
소득 불충분(I)	저임금	0.812***	0.111
사회적 보호 불안전(S)	사회보험 미보함	-1.103***	-0.146
노동과정에 대한 통제력 부재(U)	노동조합 미가입	0.846***	0.074

F=61.022, t(3) (p<.001), R²=0.176, adj. R²=0.176

주 1) ***p<.001
 주 2) 통제변수로, 성별, 연령, 지역, 교육수준, 혼인상태, 사업체 규모, 업종, 건강상태, 가족 관계 만족도, 사회적 안전망에 만족도를 투입했음.

1) 단일차원
2) 헤도닉 가중치 산출
3) 합산차원 / 불안정노동의 규모와 강도
4) 집단별 분석

4. 연구결과

2) 차원별 상대적 중요도 추정 (헤도닉 가중치 산출)

【표 7】 지표별 헤도닉 가중치(hedonic weights) 값

차원	지표(종교·언어)	Coeff	Beta	Weight(%)
일자리 만족성(J)	일자리 한시성	-0.929***	-0.006	0.933(23.6)
	고용관계 모호성	0.561***	0.033	0.614(15.4)
소득 불충족(I)	직업감	0.666***	0.007	1.386(34.6)
노동과정적 대안 탐색의 부족(L)	노동조합 일자리	0.867***	0.074	1.057(26.4)
	합계			4.000(100.0)

F=3015.792 (p<.001), R²=0.163, adj. R²=0.164

주) *** p<.001
 * p<.05
 ** p<.01
 *** p<.001
 주) ① 통계변수로 성별, 연령, 직업, 교육수준, 혼인상태, 시험제 규모, 영구, 건강상태, 가족, 주택 만족도, 사회적 자본, 관행 만족도를 포함함.

(2) 객관적 조건과 주관적 인식 간 동조효과 보인 3개 차원(4개 지표) 투입

- 3개의 차원이 청년들의 삶에 서로 다른 영향력을 행사하고 있음을 확인
- 차원별 상대적 중요도: 소득 불충분(1.386) > 노동과정 통제력 부재(1.057) > 일자리 한시성(0.943) > 고용관계 모호성(0.614)**
- ❖ 소득이 가장 큰 영향력을 행사하는 조건이라는 점은 전체 연령대를 대상으로 한 다른 연구들과 유사한 결과(이병훈, 김은경, 김한나, 2022; 이병훈, 김은경, 송리라, 2022)
- ❖ 일자리 불확실성을 측정하는 2개 지표 모두 상대적으로 적은 영향력 행사한다는 점은 전체 연령대 취업자, 전체 연령대 여성 임금근로자를 대상으로 한 기존 연구들은 높은 중요도를 가졌다는 점에서 독특한 결과(이병훈, 김은경, 김한나, 2022; 김은경, 김경희, 2022)

1) 단일차원
2) 헤도닉 가중치 산출
3) 합산차원 / 불안정노동의 규모와 강도
4) 집단별 분석

4. 연구결과

3) 노동불안정지수(P) 구성 및 청년 불안정노동 비율(H)과 강도(A) 추정

- 헤도닉 가중치와 단일차원의 불안정성 여부를 바탕으로 '노동불안정성지수(P)' 새롭게 구성

$$P_i = 1.386 \times I_i + 1.057 \times L_i + 0.943 \times J_i + 0.614 \times K_i$$
- '합산차원'의 노동 불안정성 판별값 2점으로 설정

1) 단일차원
2) 헤도닉 가중치 산출
3) 합산차원 / 불안정노동의 규모와 강도
4) 집단별 분석

4. 연구결과

3) 노동불안정지수(P) 구성 및 청년 불안정노동 비율(H)과 강도(A) 추정

- 불안정노동자의 비율(H) 추정된 결과, 43.9%가 불안정노동자
 - 가중치 적용 시 H=43.9%
 - 가중치 미적용 시, 모든 지표에서 안정적 또는 한 개 지표에서만 불안정할 때 '안정노동자'
 - 가중치 적용 후, 고용관계 모호성(J2), 노동과정에 대한 통제력 부재(U) 두 개의 지표에서 불안정한 경우에도 '안정노동자'로 분류됨
 - 불안정노동 내부의 이질성 포착 가능
- 불안정노동 강도(A)를 확인한 결과, 청년 불안정노동자 집단의 노동 불안정성 강도(A)는 70.2%로, 차원 개수로 나타내면 4개 차원 중 2.81개 차원에서 불안정성을 경험하고 있는 것으로 나타남

【표 9】 가중치 미적용 소 적용 청년 불안정노동의 차원조합 및 비율 (단위: %)

적용 여부	2019	차원조합
「가중치 미적용」		
0	7.1	-
1	38.4	J, E, U
2	19.1	JU, JI, IU, JU
3	23.3	JU, JIU
4	2.9	J, IU
불안정노동자 비율(H>2)	44.4	-
「가중치 적용」		
0	7.1	-
0.93	0.2	J
1.02	4.8	I
1.36	0.4	E
1.67	0.5	JU
2.00	13.1	JU
2.29	0.2	JU
2.43	3.2	IU
2.64	3.8	J, IU
3.26	19.5	JU
4.00	2.9	J, IU
불안정노동자 비율(H>2)	43.9	-

주1) J: 일차원 한지표, I: 고용관계 모호성, E: 책임감, U: 노동조합 결여
주2) 차원조합: 표본에서 나타난 불안정한 차원들의 조합

1) 단일차원
2) 헤도닉 가중치 산출
3) 합산차원 / 불안정노동의 규모와 강도
4) 집단별 분석

4. 연구결과

4-1) 청년 불안정노동 영향요인 분석

【표 10】 다차원적 청년 불안정노동 영향요인 분석

종속변수	독립변수	B	S.E.	OR	p
다차원적 청년 불안정노동 여부	성별	0.208	0.002	1.231***	0.000
	연령	-0.120	0.000	0.887***	0.000
	거주지역	-0.386	0.002	1.471***	0.000
	교육수준	-1.018	0.002	0.361***	0.000
	혼인상태				
	- 기혼 여부	0.089	0.003	1.093***	0.000
	- 사별/이혼/별거 여부	0.994	0.009	2.702***	0.000
	사업체 규모				
	- 10~49명 여부	-1.035	0.002	0.335***	0.000
	- 70~499명 여부	-1.041	0.003	0.353***	0.000
	- 500명 이상 여부	-2.315	0.003	0.099***	0.000
	업종				
	- 제조업 여부	-0.991	0.005	0.371***	0.000
- 일반 서비스업 여부	0.082	0.005	1.085***	0.000	
- 지식 서비스업 여부	-0.383	0.005	0.682***	0.000	

-2LL=32631.43.95, Nagelkerke R²=0.373

- 청년 불안정노동에 노출될 확률 높이는 영향요인 확인하기 위해 로지스틱 회귀분석 실시
- 성별, 연령, 지역, 교육수준 모두 불안정노동에 직면할 가능성 높이는 유의한 영향요인인 것으로 나타남
 - 성별: 여성 > 남성
 - 연령: 연령 1살 증가할수록 승산비 감소
 - 지역: 비수도권 > 수도권
 - 교육수준: 고졸 이하 > 대졸 이상

주) *** p<0.001

1) 단일차원
2) 헤도닉 가중치 산출
3) 합산차원 / 불안정노동의 규모와 강도
4) 집단별 분석

4. 연구결과

4-2) 집단별 불안정노동 비율(H)과 강도(A) 분해

[표 10] 집단별 불안정노동 비율(H), 강도(A), 조정된 불안정노동비율(M)

(단위: %)

	H	A(가중치 계수)	M
전체	43.4	70.2(2.81)	30.81
여성	45.4	68.9(2.76)	31.28
남성	42.6	71.5(2.86)	30.46
초기 청년	70.5	78.4(3.14)	55.27
중기 청년	39.6	65.0(2.60)	25.74
후기 청년	30.8	65.2(2.61)	20.08
비수도권	46.5	70.6(2.82)	32.83
수도권	42.0	70.3(2.81)	29.53
고졸 이하	66.8	74.1(2.90)	49.50
대졸 이상	31.0	65.9(2.63)	20.43

주) 차원 계수: 불안정노동 강도(A)를 직관적으로 차원의 계수로 표현한 수치로, 불안정노동자로 분류되는 집단의 평균적인 불안정한 차원의 계수를 의미함.

- **성별**
 - 불안정노동 비율은 여성이 남성보다 높게 나타났음
 - 한편, 불안정노동 강도는 남성이 여성보다 높게 나타남
- **연령**
 - 연령 범주를 초기청년(만 19~24세), 중기청년(만 25~29세), 후기청년(만 30~34세)로 구분
 - 불안정노동 비율은 초기청년이 다른 청년 연령범주보다 2배 가량 높게 나타남
 - 불안정노동 강도 역시 초기청년이 중기청년과 후기청년보다 매우 높게 나타났음
- **지역**
 - 불안정노동 비율은 비수도권 거주자가 수도권 거주자에 비해 높게 나타났음
 - 불안정노동 강도는 비수도권과 수도권이 유사하게 나타남
- **교육수준**
 - 불안정노동 비율은 고졸이하의 학력을 가진 청년이 대졸이상보다 2배 이상 높았음
 - 불안정노동 강도는 고졸이하가 대졸이상보다 높게 나타났음

15

1) 논의 및 시사점
2) 연구의 한계 및 제언

5. 결론

1) 논의 및 시사점

(1) 차원별 중요도를 반영해 청년의 불안정노동 규모와 강도를 살펴본 결과, 청년들 상당한 규모 및 높은 강도로 불안정노동을 경험

(2) 노동 불안정성을 구성하는 여러 차원 지표들은 서로 다른 정도로 청년들의 삶에 영향

- **저임금(34.6%), 노동조합 미가입(26.4%), 일자리 한시성(23.5%), 고용관계 모호성(15.4%)**
 - 소득: 가장 큰 영향력 행사, 청년 정책 설계에 있어 실질적 소득 보장 중요한 요소로 고려하는 것 필요
 - 노동과정에 대한 통제력 부재: 안정화된 청년 실업, 청년들에게 공급되는 낮은 질의 일자리, 학교-직장 이행의 불투명성으로 대표되는 청년 노동문제에 대해 청년들의 이해를 대변할 조직과 제도적 장치 필요함 시사
 - 일자리 한시성: 상대적으로 적은 영향력, 기존 전체 연령 대상 연구와 크게 차이나는 결과
 - 2가지 해석 가능: ① 청년들 장기고용을 '좋은 직장'의 의미로 생각하는 것으로부터 탈피 ② 청년들에게 공급되는 다수의 일자리가 고용 지속성이 낮기 때문에 불안정 고용의 일상성을 내면화한 결과

16

1) 논의 및 시사점

2) 연구의 한계 및 제언

5. 결론

(3) 청년 내부의 이질성

- **성별**
 - 불안정노동 비율(H)은 여성이 높았고, 강도(A)는 남성이 높았음
 - 여성에게 '노동시장 진입' 자체가 요구되며, 남성에게 '안정적 일자리로의 이행' 이 요구되는 성별화된 사회구조적 압력 (이 시균, 양수경, 2012; 정세정, 2019)
 - 성별직종분리의 측면. 여성밀집직종은 전반적으로 불안정, 남성밀집직종은 굉장히 안정적인 직종과 굉장히 불안정한 직종으로 양극화되는 경향성(오민홍, 윤혜린, 2014)
- **연령**
 - 초기청년의 불안정노동 규모와 강도가 다른 연령범주의 청년들에 비해 극심하게 높았음
 - 경력없이 양질의 일자리에 진입하기 어려워진 상황 반영
 - 청년에게 일관된 정책 실시하기 보다는 연령 범주별 노동시장 상황 고려하여 정책 설계할 필요성
- **교육수준**
 - 고졸이하 청년들의 불안정노동 규모와 강도가 대졸이상에 비해 매우 높았음
 - 일반교육의 신호 기능 모호, 대졸자들도 개별화된 숙련 형성을 통해 신호 기능 만들, 고졸이하 청년들의 노동 불안정성 유추 가능, 저학력 청년들 노동시장 진입 후 다시 교육으로 돌아오는 '요요이행'(김영, 황정미, 2013)

1) 논의 및 시사점

2) 연구의 한계 및 제언

5. 결론

2) 연구의 한계 및 제언

- 본 연구의 주요 분석 대상은 임금노동자(특수고용 포함)
 - 추후 연구에서는 최근 증가하고 있는 플랫폼 노동자, 프리랜서 포괄할 필요성
 - 청년 노동의 불안정성에 대한 정교화된 이론 및 정책적 함의
- 본 연구는 횡단연구를 실시
 - 추후 연구에서 불안정노동의 변화 추이 추적할 필요성
 - 다양한 시점 연구 → 사회경제적 변화가 노동시장에 미치는 영향, 청년 정책 및 노동정책의 효과성 확인
- 사회적 보호 불안정과 주관적 불안정성의 부조용
 - 청년의 사회보험에 대한 태도, 안정적이라고 인식되는 정규직 청년 노동자들에 대한 연구 필요

감사합니다

박영채(중앙대학교 사회복지학과 석사과정): ycpark1018@hanmail.net

이승윤(중앙대학교 사회복지학과 교수): leesophiasy@cau.ac.kr

19

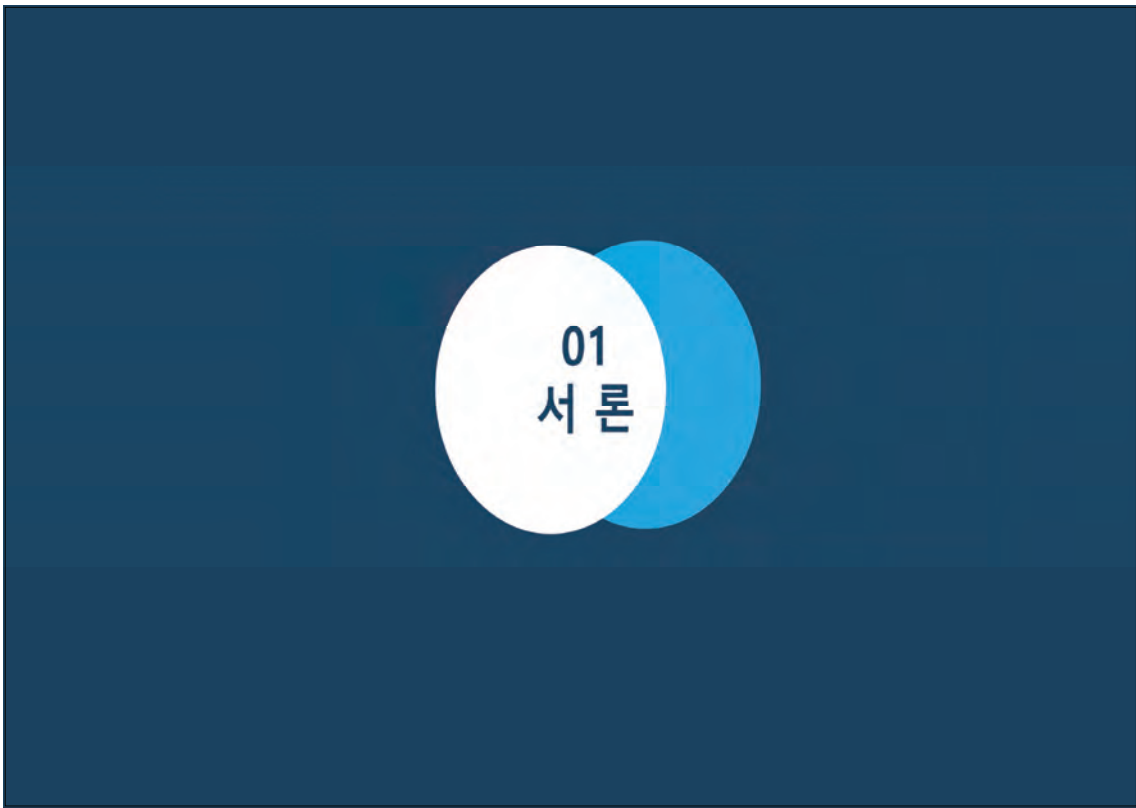
2023 한국사회정책학회 춘계 학술대회

성향점수매칭법(PSM)을 활용한 대학생 일학습병행제도 학습근로자의 노동시장 성과분석

서울대학교 사회복지학과
박사과정 김민정

CONTENTS

- 01 서론
- 02 IPP형 일학습병행제도
- 03 이론적 논의
- 04 연구방법
- 05 분석결과
- 06 결론 및 시사점



01. 서론

우리나라의 학교-노동시장 이행 문제

- 청년 고용한파, 대학-취업 스킬 미스매치 등 학교-노동시장의 불안정성 심각
- 2020년 OECD 국가의 청년(25~34세) 고등교육 이수율 및 고용지표 분석 결과(OECD, 2020):
 - 우리나라 청년 고등교육 이수율: 전문대 포함 69.8%로 OECD 1위를 차지.
 - but 청년 대졸자의 고용률: OECD 평균(82.9%)보다 낮은 75.2%로, OECD 37개국 중 31위
 - 대졸자의 비경제활동인구: OECD 국가 중 세번째로 높은 20.3%
 - 대졸자의 노동력 유향화 심각
- 대졸자 전공-직업간 매칭은 학교-노동시장으로의 이행뿐만 아니라 노동시장 성과에도 매우 중요하게 작용(오승환 외, 2016; 김준태 외, 2019 등).
 - 우리나라 대졸자 전공-직업간 미스매치율: 5.0%, OECD 22개국 중 1위
 - 일자리-전공 불일치율 중 '매우 불일치' 인 경우가 40.4% (통계청, 2021)
 - 이러한 스킬 미스매치는 청년의 노동시장 성과를 감소시키고 잦은 이직을 유발하기 때문에 (김문희, 2015), 청년의 노동 불안정성을 높이게 되는 주요한 원인 중 하나라고 볼 수 있음.

<청년 대졸자 비경제활동인구 비율(%)>

국가	비율 (%)
대한민국	20.3
일본	18.8
미국	18.2
영국	17.5
독일	16.8
프랑스	16.1
스페인	15.4
이탈리아	14.7
캐나다	14.0
호주	13.3

출처: OECD(2020), 일본은 2019 기준

<2020년 청년 대졸자 비경제활동 상태(%)>

상태	비율 (%)
비경제활동인구	20.3
고용	75.2
미고용	4.5

출처: 통계청(2021) 청년취업조사, 25~34세 기준

<대졸자 전공-직업 간 미스매치(%)>

국가	미스매치 (%)
대한민국	5.0
일본	4.2
미국	4.5
영국	4.3
독일	4.9
프랑스	5.0

출처: OECD(2015)
* 대졸(25~34세) 임금 근로자 중 최종 이수한 전공과 현재 직업 간 연계성이 없는 비율

<일자리-전공 불일치율(%)>

불일치 정도	비율 (%)
매우 불일치	25.2
중등 불일치	21.5
적당 불일치	12.3
매우 일치	52.3
일치	40.0

출처: 통계청(2021.5) 청년층(15~29세) 취업자의 최근 일자리와 전공과의 관련성

01. 서론

● 기업의 인력난:

- 고학력 일자리 증가율이 대졸자 증가속도를 따라잡지 못해 노동시장 수급 불균형이 심화되며, 지식정보사회에서의 기술발전 및 변화로 갈수록 고숙련이 요구됨.
- 대기업은 주로 고학력-고스킬 노동자를 요구하며, 중소기업은 스킬 미스매치로 인력난을 겪고 있음.

이행노동시장-직업교육훈련의 중요성

■ 직업교육훈련의 중요성과 일학습병행제의 도입

- 이행노동시장이론(Schmid, 2009): 학교에서 노동시장으로의 이행과정에서 실업 등과 같은 사회적 위험을 체계적으로 관리할 노동시장정책 개입의 필요성 강조
- 이행과정에서 발생하는 인적 역량을 높이기 위한 핵심수단 = '직업교육훈련'
- 국외에서는 이미 청년 실업문제와 인력수급 불일치 문제를 해소하기 위해, 기업현장에서 인력양성이 이루어지는 시스템인 '도제식 교육훈련(Apprenticeship)'을 실시 - 독일, 스위스가 대표적
- 우리나라 정부도 이를 토대로 2014년부터 본격적으로 '일학습병행제도'를 도입.
- 특히 4년제 대학생의 노동시장 이행 문제 해소를 위해 대학교 3~4학년을 대상으로 하는 'IPP형(Industry Professional Practice) 일학습병행제'를 도입하여 2015년부터 시행.



일학습병행
KOREA DUAL PROGRAM

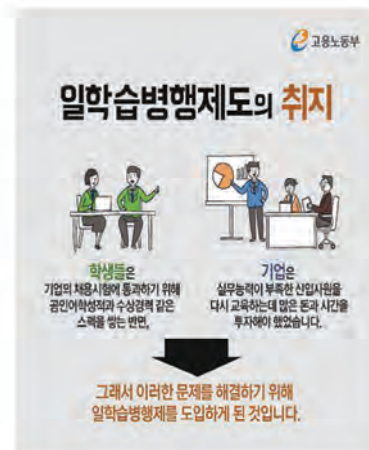
01. 서론

IPP형 일학습병행제도의 실효성?

■ 훈련종료자의 노동시장 성과에 대한 다양한 의문과 지적

- 일자리 만족도와 고용유지 효과 등에 대한 문제점 지적(강세욱, 2016);
- 일학습병행제의 고용유지 효과(70.7%)가 중소기업청년취업인턴제(74.4%)와 같은 유사 정책에 비해 그 효과가 낮음(국회예산정책처, 2016).

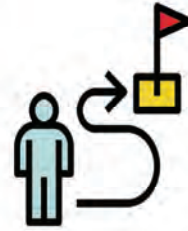
→ 학습근로자에게 훈련종료 후 실질적인 노동시장 성과를 가져다 주는 정책인가?



01. 서론

본 연구의 목적

- 본 연구는 IPP형 일학습병행제의 직접적인 수혜자인 4년제 대학생 학습근로자의 실질적인 노동시장 성과를 분석하여, 이를 토대로 본 제도가 효과적으로 목표를 달성했는가를 살펴보고자 함.
- 기존 연구에서는 주로 해외 도제훈련 사례와의 비교(안세화, 2019; 이상호, 2020 등); 법제화 및 개선 방안(방준식, 2018, 장산철, 2021) 등을 다루거나 기업 측면의 효과(나영선, 2020)를 살펴보았음.
- 또한, 일학습병행제와 같은 직업교육훈련 프로그램과 노동시장 성과 간의 인과추론을 위해서는 준실험 설계방법을 활용해야 하는데, 단순히 직업훈련이 노동시장 성과에 미치는 영향을 종합적으로 보거나 일반적인 회귀분석 방법을 사용해왔음(양정승 외, 2014; 양용현 외, 2019).
- 따라서 성향점수매칭법(Propensity Score Matching Method)을 활용하여 IPP형 일학습병행제가 노동시장 성과(정규직 여부, 월평균 소득, 일자리만족도)에 미치는 영향을 살펴보고자 함.



※ 연구질문: IPP형 일학습병행제도는 제도에 참여한 4년제 대학 학습근로자의 노동시장 성과 (정규직 여부, 월평균소득, 일자리만족)에 긍정적인 영향을 미치는가?

02 IPP형 일학습병행제도란?

02. IPP형 일학습병행제도

2-1. 개념 및 제도 현황

■ IPP형 일학습병행제도

- "기업이 청년 등을 선채용 후 NCS 기반 현장훈련을 실시하고, 학교 및 공동훈련센터의 보완적 이론 교육을 통해 숙련형성 및 자격취득까지 연계하는 새로운 현장중심의 교육훈련제도(고용노동부, 2014)".

● 우리나라 정부는 청년 실업문제와 인력수급 불일치 문제를 해소하기 위해 2002년 국가직무능력기준(National Competency Standards)을 직업교육훈련에 적용시켰으나, 여전히 학교 학습과 기업의 일이 연계되지 않고 단절적으로 진행되는 문제는 해소되지 못함. 이후 특성학교, 청년취업아카데미 등 여러 사업을 실시하였으나, 본 사업들은 학교를 중심으로 이루어져 기업과의 괴리가 발생함.

- 이에 독일, 스위스 등의 도제훈련 시스템을 토대로 박근혜 정부 출현과 함께 2013년 '한국형 일학습 병행제도'의 시범사업을 거쳐, 2014년부터 본격적으로 도입됨.

● 그 중 IPP형 일학습병행제는 우리나라 4년제 대졸자를 대상으로 함. 이는 우리나라는 4년제 대학 진학률이 높고, 4년제일수록 대기업 및 공기업에 취업에 몰리는 반면, 미스매치로 인하여 취업성고를 이루지 못하거나 하향취업을 하게 되는 대표적인 집단이기 때문임(한국경영자총협회, 2022).

* 4년제 대학생 평균 졸업 소요기간 5년 1.7개월; 학교 전공과 무관하게 취업을 위한 스펙을 쌓기 위해 시간 및 비용을 가장 많이 들이는 집단임.



02. IPP형 일학습병행제도

2-1. 개념 및 제도 현황

■ 일학습병행 훈련현황

- 전체 일학습병행 현황(『일학습병행 훈련현황집(2021)』)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019 3월	2021 6월
학습기업(업체수)	1,897	5,212	8,492	11,688	14,110	14,360	14,000
학습근로자(명)	3,154	14,318	34,378	57,423	76,076	81,968	117,000

자료: 고용노동부(2019), 일학습병행 훈련현황집(2021) 자료를 연구자가 통합

〈표 1〉 일학습병행제도 훈련유형

대상	유형	주요내용	참여대상	훈련기간
대학생	단독기업	해당기업 근로자로 채용되어 현장훈련(10714 원)포함(10714-21) 실시	전무(채용과 합사 11/19내 근로자)	1~4년
	공동훈련센터형	외부 공동훈련센터에서 현장훈련(10714-21)중 제공되고, 현장훈련(10714-21) 실시	전무(채용과 합사 11/19내 근로자)	1~4년
대학원	산학협력형 도제학교	-고등교육 정규과정과 기업 현장훈련 연계 -졸업 후 해당기업 취업	특정학교 2~3학년	2020년 1학기~2021년 1학기
	유니테크	-고등학교 정규과정과 성능에 걸맞은 기업 직무훈련과 연계 -졸업 후 해당기업 취업	특정학교 2학년	2020년 1학기~2021년 1학기
	유망일학습병행	기업의 취업 예정자 근로자로 채용되어 대학과정과 기업 연계	대학원 3~4학년	대학과정 2학기~졸업 후 6개월
	신도·대안제 일학습병행	-기업의 원용과 유망 -졸업 후 해당기업 취업	전도에 불합격자	12개월
대학원	1~2년 (도제학교)	-도제학교 수교자에게 현장훈련을 실시하여 졸업 실시 -도제학교 수교 후 기업에 직무훈련 연계	도제학교 수교자	현무대 대학기간

02. IPP형 일학습병행제도

2-2. 유사 개념 및 정책

- IPP형 일학습병행제도는 3~4학년을 대상으로, '기업과의 연계'를 통해 '취업'과 연계하는 목적을 두고 있음.
 - 전공분야 기업에서 보통 12개월 이상 장기적으로 체계적인 현장훈련을 받을 수 있도록 지원하며, 이는 채용연계 목적이 아닌 단순 '실무경험'을 목표로 하는 단기 현장실습제도나 전공관련성이 필수가 아닌 '인턴십' 제도와의 차이가 있음(황의택, 2015).

- VS. 현장실습제도(단기)
 - '노동자성 인정 여부'의 차이
 - 채용을 전제로 하지 않음
 - 훈련기간의 차이
- VS. 중소기업청년인턴제
 - 짧은 훈련기간
 - 학교(전공)-일 통합 불투명
 - 학기와의 병행 X

〈표 2〉 IPP형 일학습병행제, IPP 장기현장실습제도, 단기현장실습제도 비교

구분	IPP형 일학습병행제	단기현장실습(국내)	중소기업청년인턴제
훈련 기간	12개월(1년) 이상	4주(단순교과과정)	한 학기/3개월
훈련 시기	학기 중	방학	4학년 및 졸업 후
훈련 구성	4학년 1학기-학교수업(OJT) 2학기-기업 NCS기반 현장훈련(OJT-IT)	교과과정의 일환(학점)	중소기업에서 주도하는 훈련 제공
훈련 기업	한 기업	한 기업	한 기업(특수 가능)
훈련 대상	4년제 대학 3~4학년 중점	전체 학년	4학년 및 졸업생, 월급 34세 이하
근로자성 인정 여부	근로자명명상 "학습근로자" -근로계약 체결 필수	학생	정리할 목적으로 할 경우 근로자성이 없어 근로자명명상 근로자로 규명되지 않으며, 임금유 목적으로 하는 채용행위 경우에는 인정
훈련급여	기업의 보수규정에 맞게 필수	현장실습비 지원 필수 아님	최저시급의 110%이상 (예: 2021년 최저임금16,720) 기준 185만원)
4대보험	보장필수	보장x	근로자도 인정하는 채용행위 경우 보장
학업-일 통합 여부	통합지원	통합분무명 (짧은 기간과 단순업무)	통합분무명 (비전공 인턴도 포함)
주도 주체	대학-기업-학생	대학 및 개인 주도	기업주도 혹은 주도X
채용관련성	채용관련성 강함	채용과 무관	채용연계 50%

자료: 고용노동부, 국회예산정책처, 산업현황조사. 황의택(2015) 자료를 참조하여 연구자 재구성

03 이론적 논의

03. 이론적 논의

3-1. 인적자본이론 및 이행노동시장이론

- **인적자본이론(Becker, 1964; 1993):** 교육훈련을 통한 인적자본 축적
 - 졸업 후 노동시장 성과 결정(임금수준 ↑, 실업탈출 등)
 - 그러나 학교-노동시장 미스매치, 즉 학교교육(일반적 인적자본)과 기업교육(특수인적자본) 간의 이분적이고 단절적인 경로로 인해 축적이 어려워지고, 이로 인해 많은 청년들의 교외(사교육) 스펙쌓기 경쟁 증가, 구직 비용 증가 및 기간 장기화
- **이행노동시장이론(Schmid, 2009):** 이행과정에서의 사회적 위험(실업)을 체계적으로 관리할 노동시장정책 개입의 필요성
 - 단절적 훈련이 아닌, 연계되는 "직업교육훈련"의 필요성(독일, 스위스의 도제훈련시스템 등)
 - * 직업교육훈련이 노동시장 성과에 대한 결과는 상이하기 때문에, 실증연구의 축적을 더 필요로 함.

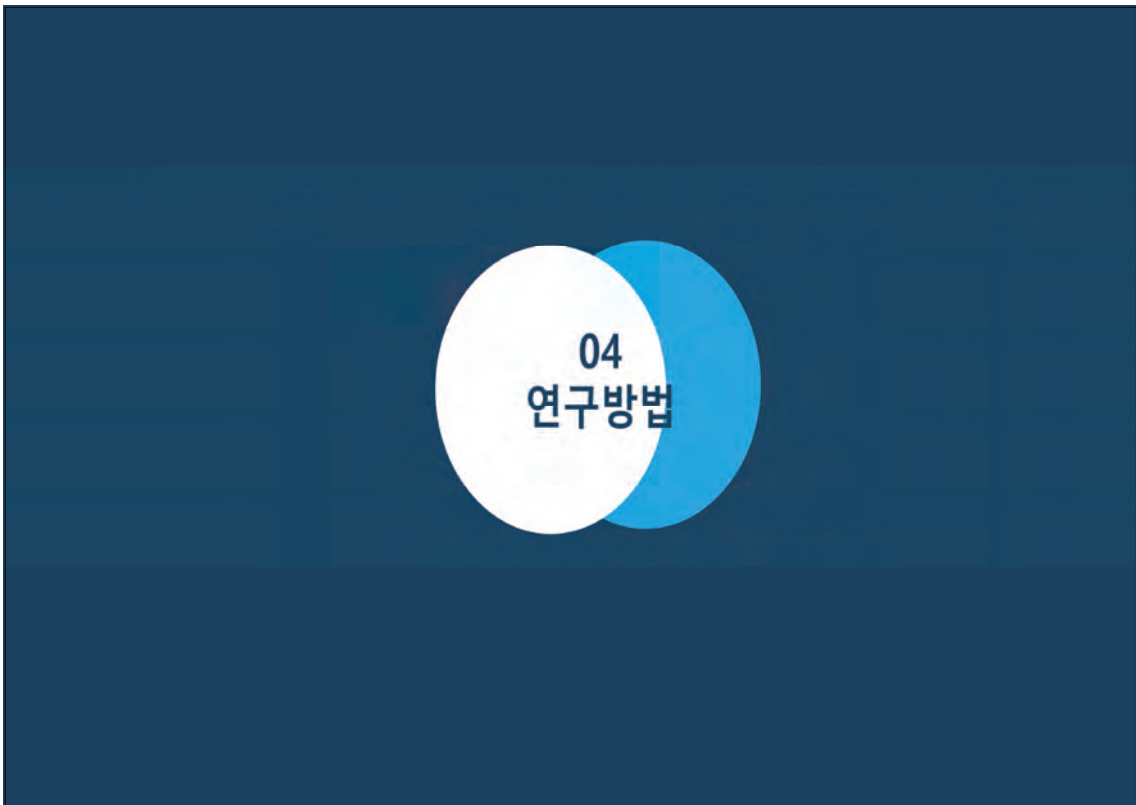
3-2. 일학습병행제도와 노동시장 성과에 대한 선행연구

- **일학습병행제도 관련 선행연구 동향**
 - 해외사례 비교(안세화, 2019; 이상호, 2020 등); 법제화 및 개선방안(방준식, 2018; 장신철, 2021); 해외 도제훈련 효과연구(OECD, 2010, ILO, 2012) 등
 - : 장기 프로그램은 취업연계 확률이 매우 높게 나타남; 독일 아우스빌등(도제훈련 우수사례)은 청년 일자리 창출, 임금 상승, 삶의 질 향상의 성과를 나타냄.

03. 이론적 논의

3-2. 일학습병행제도와 노동시장 성과에 대한 선행연구

- **일학습병행제도와 노동시장 성과 관련**
 - 학습근로자의 직무만족, 이직의도(안세화, 2021); 노동시장 성과 분석(전승환 외, 2016; 안선민, 2021) 등.
 - : 일학습병행제의 참여가 근로자의 임금과 직무만족도에 긍정적 효과를 보인다고 나타내고 있으나, 이들 연구는 IPP형 일학습병행제도에 대한 명확한 개념구분이 부족하며, 설문조사 및 델파이 조사 등을 통해서만 분석되었다는 점에서 방법론적인 한계가 다소 있음.
- **직업훈련과 노동시장 성과 관련**
 - 노동시장 성과: 취업여부, 고용안정성, 임금수준, 직장만족도를 지표로 함(김덕호, 2020).
 - 고용안정성 = 고용형태 - 정규직을 고용안정성이 있는 것으로 봄(최문경 외, 2008)
 - 직업훈련이 노동시장 성과에 긍정적인 연구도 있었던 반면(양정승 외, 2014; 양용현 외, 2019), 임금효과가 단기적으로는 나타나지 않았다는 결과가 있는 반면, 직장만족도와 같은 요인은 단기적 효과가 나타났다는 연구도 있다(이상호, 2005).
- **노동시장 성과 결정요인**
 - 개인: 성별(김재호, 2001; Donna, 2007), 연령(강은영, 2012)
 - 학교: 학교 소재지 (오호영, 2007 등)
 - 가구: 아버지 학력(황여정 외, 2008; 이현성, 2010); 부모 소득(김종성 외, 2014)



04. 연구방법

4-1. 자료소개 및 수집

■ 한국고용정보원 「대졸자직업이동경로조사 (Graduate Occupational Mobility Survey, GOMS)」의 2019GOMS 자료(2020 시행) 활용

- 매년 2·3년제, 4년제 등 졸업자를 대상으로 교육과정, 구직활동, 직업훈련 등을 횡단적으로 조사해왔으며, 대졸자의 재학 중 교육경험뿐 아니라 졸업 후 교육시장·노동시장으로의 이행성과를 분석하는 데 널리 사용되어왔다는 점에서 본 연구에 적합함(한국고용정보원, 2018).
- 특히 2019GOMS는 정부에서 지원하는 청년고용대책 중 '일학습병행제' 참여여부를 직접적으로 묻고있는 자료임.
- IPP형 일학습병행제도의 효과를 보기 위해 2·3년 전문대 대학생이 아닌 4년제 대학생만을 대상으로 함. 또한, 졸업 후 진로를 고려하여 교육 및 의약계열 대졸자는 분석에서 제외하였음. 이에 2019 GOMS에 응답한 18,271명 중 4년제 대학을 졸업한 19~34세 청년 13,869명을 대상으로 하였으며, 최종 분석대상은 종속변수에 성실하게 응답한 1,768명을 분석하였음.

IPP형 일학습병행제 학습근로자의 노동시장 성과 분석

↓

2019 GOMS
전체 응답자
18,271명

↓

4년제 대졸
(교육, 의약계열 제외)
19~34세 청년
13,869명

↓

최종 분석대상
1,768명

04. 연구방법

4-2. 분석방법: 성향점수매칭법(PSM)

- 자연과학에서는 처치(treatment) 여부에 따라 가상의 값을 구축하는 방법을 활용하는 '실험연구'가 가능한 것과 달리 사회과학 연구에서는 비실험적 상황에서의 집단간 비교를 위해 준실험적방법(quasi-experiment)을 활용함.
- 특히 공공정책분야 및 교육, 훈련의 효과를 측정하는 사회과학 분야에서는 주로 Robenbaum&Rubin(1983)이 제시한 '성향점수매칭법(Propensity Score Matching)을 사용함.
- 일학습병행제도와 같은 직업교육훈련 참여 여부에 대한 결정은 무작위로 이루어진 것이 아니며, 개인이 선택하는 것이기 때문에 일반적인 분석방법으로는 자기선택(self-selection)으로 인한 내생성 문제가 발생할 수 있음.
- 이러한 내생성 문제를 고려하지 않고 처치효과(제도 참여)를 추정하게 되면, 제도 참여 효과가 과대추정될 수 있음(양용현 외, 2019).
- 따라서 PSM을 활용해 처치집단-통제집단 간 점수를 매칭한 후 정책의 효과를 노동시장 성과로 정의하여 '매칭 후 회귀분석'을 실시하도록 함.

04. 연구방법

4-2. 분석방법: 성향점수매칭법(PSM)

- 일반적으로 두 집단간의 효과를 비교할 때는 추정된 평균값의 차이, 즉 평균적 처치효과(ATE, average treatment effects)를 계산하지만, 무작위 실험이 불가능한 현실 상황에서는 처치집단에 대한 평균처치 효과, 즉 ATT(Average treatment effects on the treated)를 사용함.

$$ATT = E[Y_i(1) - Y_i(0) | T_i = 1] = E[Y_i(1) | T_i = 1] - E[Y_i(0) | T_i = 1]$$

- 위 식에서 Y_i 는 실제 제도 참여 여부(참여=1)를 뜻하며, $T_i=1$ 는 제도 참여자를 뜻함. $E[Y_i(0) | T_i = 1]$ 는 일학습병행제 참여자가 실제 훈련에 참여하지 않았을 경우를 나타내는 가상적(반사실적, counterfactual) 상황에서의 노동시장 성과를 의미하는데, 제도참여자가 참여를 함과 동시에 실제 훈련을 참여하지 않는 상황은 불가능하기 때문에 이는 측정할 수 없는 부분이 됨. 따라서 조건부 독립성 가정(CIA) 하에서만 가상적 추정이 가능해짐.
- 즉 CIA 가정 하에, 처치변수와 성과변수에 영향을 줄 수 있는 교란요인들을 충분히 통제한다면, 처치와 성과는 서로 독립적임. 교란변인이 너무 많으면 매칭이 어려워지기 때문에, 성향점수 정리를 이용하여 매칭에 개인특정변수를 모두 통제하는 대신 '처치를 받을 확률' 즉 '성향점수(propensity score, $p(X_i)$)'를 추정한 뒤 매칭함.

$$ATT = E[E(Y_i(1) | T_i = 1, p(X_i)) - E(Y_i(0) | T_i = 0, p(X_i)) | T_i = 1]$$

04. 연구방법

4-2. 분석방법: 성향점수매칭법(PSM)

- 개인들의 성향점수 값이 추정되고 나면, 이를 토대로 참여-비참여 집단간 점수가 비슷한 개인들 간의 개별 매칭을 통한 차이를 계산하여, 제도 참여여부가 노동시장 성과에 미치는 영향을 추정할 수 있게 됨.
- 성향점수를 통한 매칭 후에는 각 변수의 관계 정도를 구체적으로 살펴보기 위해 '매칭 후 회귀분석' 을 실시함.

[그림 1] 연구모형



04. 연구방법

4-3. 변수구성 및 측정

<표 3> 변수구성 및 측정방법

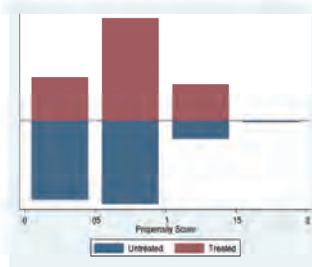
구분	변수명	변수설명	
종속변수	노동시장 성과	정규직 여부 임금수준 일자리만족	
		정규직 여부: 정규직 = 1, 비정규직 = 0 임금수준: 현재 일자리 월평균 근로소득(만원)의 로그값 일자리만족: 일자리에 대한 전반적 만족도(5점 척도) (1=매우불만족, 2=불만족, 3=보통, 4=만족, 5=매우만족)	
독립변수	일학습병행제 후 독립변수	일학습병행제 참여 여부 참여 = 1, 비참여 = 0	
제어변수 성향을 위한 공변량	성별	여성	여성 = 1, 남성 = 0
		남성	남성 = 1, 여성 = 0
	연령	15-19세	15-19세 = 1, 20-24세 = 2, 25-29세 = 3, 30-34세 = 4, 35-39세 = 5, 40-44세 = 6, 45-49세 = 7, 50-54세 = 8, 55-59세 = 9, 60세 이상 = 10
		20-24세	20-24세 = 1, 25-29세 = 2, 30-34세 = 3, 35-39세 = 4, 40-44세 = 5, 45-49세 = 6, 50-54세 = 7, 55-59세 = 8, 60세 이상 = 9
		25-29세	25-29세 = 1, 30-34세 = 2, 35-39세 = 3, 40-44세 = 4, 45-49세 = 5, 50-54세 = 6, 55-59세 = 7, 60세 이상 = 8
	거주지역	수도권	수도권 = 1, 비수도권 = 0
		비수도권	비수도권 = 1, 수도권 = 0
		기타	기타 = 1, 수도권 = 0, 비수도권 = 1
	기혼수준	결혼	결혼 = 1, 미혼 = 0
		미혼	미혼 = 1, 결혼 = 0

05 분석결과

05. 분석결과

5-1. 처치-비교집단 성향점수 초기 균형 검사

- 성향점수 추정을 위해 일학습병행제 참여여부를 종속변수로 한 로짓모형을 통해 도출, 참여여부에 영향을 미칠 수 있는 요인들로서 개인요인(성별, 연령, 기술수준), 가구요인(아버지 최종학력, 현재 부모님 자산규모), 그리고 학교요인(학교 설립유형, 전공계열)을 독립변수로 설정.
- 로짓모형을 토대로 성향점수화를 진행한 후, 성향점수화된 변수들의 초기 균형 검사를 진행함으로써 각 점수의 균형이 잘 맞추어졌음을 검사함. 그 결과 성향점수 균형이 충족되었음을 보여줌.



05. 분석결과

5-2. 매칭 방법 선택

- 성향점수를 매칭시키기 위한 방법으로는 최근접매칭(nearest neighbor matching), 캘리퍼매칭(caliper matching), 커널매칭(Kernel Matching)이 있음.
 - *최근접매칭: 처치집단 관측치와 성향점수가 가장 가까운 관측치를 짝지어 통제집단 설정
 - *캘리퍼매칭: 처치-통제집단의 매칭된 관측치의 성향점수 차가 추정된 성향점수 표준오차의 1/4값을 최대범위로 한 범위 내에 있을 경우에만 분석
 - *커널매칭: 실험-통제집단 간 성향점수의 차이에 반비례하는 값에 기반하여 가중치를 설정하고, 통제집단의 가중 평균을 토대로 짝 짓는 방법.
- 어떤 매칭이 적합한 지는 세 가지 매칭방법의 평균편의(meanbias) 수치를 비교하면 확인해볼 수 있음. 797명 활용

〈표 4〉 매칭방법 비교표: 일력승병행제

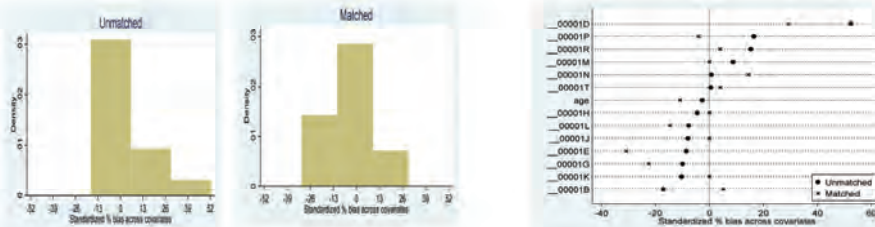
	구분	Ps R2	LR ch2	p>ch2	MeanBias	MedBias	B	R	%Var
최근접매칭	unmatched	0.032	11.99	0.152	12.5	11.4	49.4*	1.16	25
	matched	0.006	0.87	0.999	4.9	4.0	18.5	0.87	0
캘리퍼매칭	unmatched	0.032	11.99	0.152	12.5	11.4	49.4*	1.16	25
	matched	0.009	1.19	0.997	6.1	5.8	21.7	0.85	0
커널매칭	unmatched	0.032	11.99	0.152	12.5	11.4	49.4*	1.16	25
	matched	0.007	0.95	0.999	5.1	4.9	19.3	1.21	0

05. 분석결과

5-3. 매칭 전후 공변량 균형 검증 및 일반적 특성

- 처치-통제집단간의 공변량에 성향점수가 균형이 맞아야만 분석의 타당성이 용인되는데, 이에 대한 검증으로 아래 그림과 같이 시각화 검사를 먼저 시행함. 매칭 전보다 매칭 후 집단간 공변량 편이가 감소되었음을 알 수 있음.

[그림 3] 매칭 전후 표본 분포를 표현한 히스토그램과 그래프



05. 분석결과

5-3. 매칭 전후 공변량 균형 검증 및 일반적 특성

■ 추가적인 적절성 검증을 위해 매칭의 질을 평가하는 "Balance diagnostics"을 통해 성향점수 추정에 포함된 모든 공변량에 대해 평균, 표준편차 등에 유의미한 차이가 있는지 검증한다. 표준화된 차이가 0.1보다 작다면 처치-통제집단 간 공변량 차이가 유의미하지 않다고 판단할 수 있음.

- <표 5>는 제도 참여 집단과 통제집단의 매칭 전 후 특성을 비교한 것임. 분산비가 1에 가까울수록 균형이라고 할 수 있으며, 최근접매칭법을 이용한 매칭 후에는 모든 변수에서 유의미한 차이가 없어짐, 즉 균형이 맞게 됨을 확인할 수 있음.

변수		매칭 전				매칭 후			
		Mean		t-test		Mean		t-test	
		treated	control	t	p> t	treated	control	t	p> t
학교 입학유형	국공립	0.159	0.227	-1.53	0.127	0.160	0.140	-1.530	0.127
원근제원	차인제원	0.704	0.454	4.850	0.000	0.680	0.540	1.440	0.154
	예비생	0.061	0.083	-0.770	0.438	0.060	0.140	-1.330	0.186
아래의 최종 학력	전문대졸	0.064	0.090	-0.880	0.380	0.080	0.140	-0.950	0.343
	대졸 이상	0.404	0.427	-0.430	0.668	0.420	0.420	0.000	1.000
현재 부모님 자산규모	5억원~1억5천만원	0.141	0.170	-0.630	0.527	0.160	0.160	0.000	1.000
	1억								
	5천만원~3억원 미만	0.211	0.255	-0.820	0.410	0.240	0.240	0.000	1.000
	3억원~5억원 미만	0.197	0.229	-0.610	0.540	0.200	0.260	-0.710	0.481
	5억원~10억원 미만	0.155	0.124	0.750	0.451	0.140	0.140	0.000	1.000
	10억원 이상	0.085	0.082	0.070	0.945	0.120	0.080	0.660	0.510
성별	남성	0.515	0.433	1.620	0.106	0.620	0.640	-0.210	0.838
연령		24.772	24.819	-0.260	0.797	24.945	25.137	-0.540	0.588
커뮤니케이션	수도권	0.515	0.435	1.510	0.132	0.520	0.500	0.200	0.845
기술수준	알맞음	0.602	0.600	0.050	0.963	0.620	0.600	0.200	0.840

<표 5> 매칭 전·후 일반적 특성: 일학습병행제

05. 분석결과

5-4. 매칭 후 정책효과 및 검증

■ <표 6>은 정규직 여부, 월평균소득, 일자리만족에 대해 일학습병행제 참여효과를 ATT 추정을 통해 살펴본 것임.

<표 6> 일학습병행제 참여여부에 따른 노동시장 성과 변수의 ATET 추정치

노동시장 성과		coef.	AI Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Cont. Interval]
정규직 여부	_treated	0.26	0.0754245	3.45	0.001	0.1121707 0.4078293
월평균소득	_treated	0.1484499	0.0683188	2.55	0.011	0.03441471 0.2627528
일자리만족도	_treated	0.04	0.1499755	0.27	0.790	-0.2539466 0.3338466

■ 정규직 여부, 월평균소득에 대한 효과는 통계적으로 유의하게 나타났으나, 일자리만족도에 대해서는 유의하지 않았음.

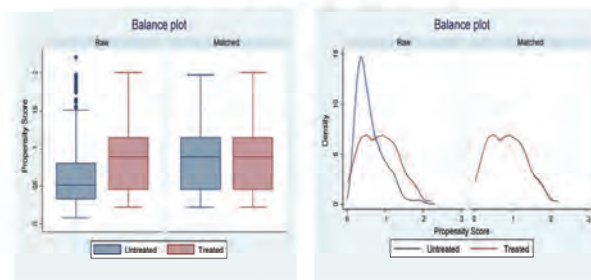
05. 분석결과

5-4. 매칭 후 정책효과 및 검증

■ 아래 (그림 4)는 이 매칭이 어느정도 잘 되었는지 공변량 balance plot과 density를 통해 보여줌.

- (왼쪽 그림) 매칭 전에는 제도 참여 그룹의 성향점수 분포와 통제그룹의 분포가 차이가 있었으나, 매칭 후 상당히 유사해졌음을 확인할 수 있음.
- (오른쪽) 매칭 전에는 두 집단 사이의 관측된 변수 측면에서 차이가 있었으나, 매칭 후 차이가 상당히 해소되었음.

[그림 4] 처치-통제집단 균형성 확인: 일학습병행제



05. 분석결과

5-5. 매칭 후 회귀분석 결과

변수		노동성과		
		평균적 업무	통제군 소속	일학습병행제
일학습병행제		0.153*** (0.055)	0.101* (0.051)	-0.070 (0.129)
학교 성당유형	국립	0.022 (0.030)	-0.021 (0.029)	-0.121 (0.070)
	지방	0.015 (0.027)	0.025** (0.012)	0.022 (0.094)
전통지역	경북지역	-0.139*** (0.020)	-0.132*** (0.020)	-0.102 (0.110)
	세종			
이제저 최종 학력	전문대졸	0.101** (0.020)	0.021 (0.020)	0.093 (0.118)
	대졸 이상	-0.048 (0.028)	-0.024* (0.012)	0.102 (0.090)
현재 근무일 수(상대값)	3개월-1년	-0.074* (0.040)	-0.031 (0.020)	-0.127 (0.114)
	1년-2년	-0.065 (0.043)	0.020 (0.040)	0.153 (0.105)
	3개월-1년	-0.024 (0.047)	-0.029 (0.021)	0.026 (0.109)
	3개월-1년	0.008 (0.023)	0.004 (0.020)	-0.148 (0.123)
	10개월 이상	0.102** (0.028)	0.264*** (0.020)	0.117 (0.126)
성별	남성	0.075** (0.020)	0.118*** (0.019)	0.221*** (0.027)
	여성	-0.033 (0.036)	0.026*** (0.010)	-0.026 (0.021)
계주거	수도권	-0.025 (0.027)	-0.023 (0.011)	-0.018 (0.090)
	지방			
기초생활수급	받았음	0.102*** (0.027)	0.128*** (0.025)	0.284*** (0.020)
	안받음			
Constant		0.952*** (0.221)	1.112*** (0.242)	0.995*** (0.217)
R ²		7%	7%	7%
F		0.082	0.072	0.088
Adjusted R ²		0.705	0.135	0.020

06 결론 및 시사점

06. 결론 및 시사점

- 본 연구는 4년제 대졸자의 학교-노동시장 이행 문제 해결을 위해 도입한 IPP형 일학습병행제가 학습근로자의 노동시장 성과(정규직 여부, 월평균 소득, 일자리만족)에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 하였음.
 - 이를 위해 성향점수매칭법을 통해 선택편의를 최소화하여 제도에 참여한 결과 노동시장 성과에 유의한 차이가 있는지 분석하였음.
- 분석결과, 일학습병행제 학습근로자가 제도에 참여하지 않은 대졸자들에 비해 '정규직 여부'와 '월평균 소득'이 유의하게 높게 나타남.
 - 일학습병행제가 고용안정성이나 임금 측면에서는 효과를 보이는 것으로 해석할 수 있음.
 - 반면, 일자리 만족도는 유의한 효과가 나타나지 않았는데, 이는 일부 선행연구(전승환 외, 206; 안선미, 2021 등)에서 일과 학습의 병행이 일자리 만족도에 긍정적인 영향을 미친다는 결과와는 다른 결과임. 반면, 직업훈련 경험과 첫 직장 만족도와의 관계를 분석한 이승구 외(2008) 등의 연구와는 일치함.
 - 이러한 결과는 일학습병행제 자체가 효과가 없다고 단정하기는 어렵지만, 노경란 외(2011)의 연구에 따르면 직업훈련에의 참여 자체가 관심은 일자리에 대한 기대감과 수요의 불일치를 오히려 심화시키기 때문에 나타난 현상이라고도 해석할 수 있음.
 - 또한, 회귀분석 결과를 살펴보면 통제변수 중 '기술수준'의 일맞음이 일자리 만족과 유의하게 강한 관계가 있음이 나타남. 따라서 기술수준이나 전공-직업간의 매칭에 대해 보다 질적인 분석과 개입이 필요함을 유추해볼 수 있음.
- 본 연구는 성향점수매칭법(PSM)을 통해 IPP형 일학습병행제도에 참여한 학습근로자인 경우 뚜렷한 노동시장 성과가 나타나는지를 분석하고자 하였음. 다양한 검증방법을 통해 성향점수 매칭 전보다 후에 균형이 더 높아진 것을 살펴볼 수 있었으며, 참여 여부에 따른 효과를 분석할 때 발생하는 선택편의를 효과적으로 줄일 수 있었음을 다시 한 번 확인함.

한국사회정책학회 2023 춘계학술대회 발표자료

프리랜서는 “free”한 노동자인가?

미디어산업 프리랜서 노동의 네트워크 종속성을 중심으로

박재은 | 서울대학교 사회복지학과 박사과정
이혜림 | 서울대학교 사회복지학과 박사과정
김수영 | 서울대학교 사회복지학과 교수

서론

1

고용 패러다임의 변화: 프리랜서의 시대로

- **고용의 유연화, 고용계약 관계의 다양성**
 - 조직은 파편화 되고, 네트워크 관계에 기반한 '아웃소싱'에 점점 더 의존(Powell, 1990; Piore&Sable, 1984)
- **일자리(job)의 개념에서 → 특정한 업무(task, project)에 대한 계약으로**
- **조직유형 변화와 기술발전의 조합으로 인해 프리랜서 노동이 증대될 것**
 - 자신의 기술과 서비스를 시장에서 직접 판매하는 개인은 계속해서 증가하게 될 것(Beck, 2000)
 - 미국과 유럽 노동연령 인구 중 20% 이상이 독립노동자(Manyika et al., 2016)
 - 2018년 기준 한국 취업자의 13.8% 수준인 약 363~400만 명이 프리랜서로 추정됨(김종진·박관성, 2021)
- **미디어산업 : Project based work – 프리랜서의 핵심 시장**
 - 음악·방송·영화 등 문화상품 프로젝트 단위 생산, 프로젝트 단위로 계약하는 프리랜서의 역할과 비중 절대적(Mould et al., 2014 등)

서론

미디어산업의 프리랜서들은 free한가?

• 미디어산업 프리랜서들은 어떠한 노동 경험을 하고 있는가?

- 시공간적 자유를 바탕으로 다양한 프로젝트에 참여하고, 문화예술적 상품을 생산하는 과정에서 창의성을 발휘하는 개인
vs. 휴식과 휴일 없이 촬영과 편집 등 작업에 매여 주체성을 찾기 어려운 삶을 살아가는 개인

• 전통적 노사관계 외의 확장된 관계(네트워크) 측면에서 미디어산업 프리랜서 노동 바라보기

- (기존 논의1) 프리랜서 노동자 개인의 자율성(autonomy)에 대한 주목
- (기존 논의2) 전통적 노사관계, 즉 사용자-노동자 간 관계에 주목하여 어려움, 취약성 파악
→ 비전형 노동자의 근로자성 검토. 특정한 사용자/조직에 종속되지 않은 독립적 노동자의 불안정성(precariousness)
- 그러나 프리랜서는 네트워크 속에서 상호 연결되어 노동하는 개인 (Networked individualism) → 네트워크 속에서의 노동 경험은?

⇒ 미디어산업 프리랜서 노동자들은 free-worker인가, 자율적인 노동자인가?

이론적 고찰

1. 프리랜서 노동의 자율성

• 프리랜서(freelance work, freelancer) 노동의 증대

- 프리랜서(freelance work, freelancer) : 독립계약자(independent contractors), 자유직업인(travailleurs indépendants)
고용주도 피고용인도 아닌 숙련된 인력으로, 다양한 클라이언트에게 서비스 계약에 따라 일시적으로 서비스를 제공하는 일 (Kitching&Smallbone, 2012); 인건비를 아웃소싱 하려는 다른 이에게 자신의 기술, 지식을 제공하는 계약, 개인(Mould et al., 2014)
⇒ 특정 고용주나 사업장에 종속되지 않고 프로젝트(project)나 노무(task) 중심으로 독립 노동하는 노동자
- 고용관계의 유연화, 인력과 생산 측면에서 아웃소싱에 의존하게 되는 조직, 작업의 프로젝트 중심 구성 (Powell, 1990 등)
- 불안정하고, 비공식적이며, 불연속적인 고용이 점차 표준이 되는 사회. 자신의 기술과 서비스를 시장에서 직접 판매하는 개인 즉 프리랜서 노동자의 계속적 증대 예상 (Beck, 2000)
- 미디어산업 프리랜서 노동: 프리랜서 노동의 핵심 시장으로서의 미디어 산업
Project based work & 창의노동 (Mould et al., 2014; Gill&Pratt, 2008; Hesmondhalgh&Baker, 2013 등)

이론적 고찰

4

1. 프리랜서 노동의 자율성

• 미디어산업 프리랜서 노동의 자율성 (autonomy)

- 표준고용관계와의 차이 : 특정 고용주, 사업장 등에 직접적으로 종속되지 않은 노동자
*표준고용관계 (standard employment relationship) (ILO, 2016) : ① 단일한 고용주와 피고용인 간의 ② 직접적이고 종속적인 관계에 기초한 ③ 풀타임(전일제)의 ④ 작업/노동 기간 총료가 정해져 있지 않은 계속적 고용 형태
- 시공간적 자유 : 물리적 작업장으로부터의 자유, 산업사회의 고정된 시계시간과 상관 없이 자유롭게 활동 시간을 조정하는 노동자
(Bauman, 1999/2009; Thompson, 1967; Giddens, 1990/1996; Hassan, 2003 등)
- 창의노동자의 창의적 자율성 : 상징적 가치를 만드는(symbol-making) 창의노동(creative labour) (Hesmondhalgh&Baker, 2013)
음악방송영화 등 문화상품, 비물질상품을 생산하는 창조적 직업의 유연성, 자율성 등 긍정적 특성에 대한 선호(Florida, 2002/2019)

이론적 고찰

5

2. 프리랜서 노동의 자율성에 대한 비판

• 프리랜서 노동의 자율성 (autonomy)에 대한 비판

- '위장된 직원'(Rainbird, 1991), 작업의 시공간이나 구체적 작업과정을 결정할 자유가 없는 프리랜서 노동자
- 디지털 자본주의 사회의 비물질노동에 대한 자본의 통제 방식 변화
: 산업사회 노동과 비교하여 커뮤니케이션, 감정 능력이 핵심적인 현대사회의 비물질노동(immaterial labour) (Negri&Hardt, 2000)
 노동자의 자율성에 대한 자본의 착취 방식 변화 - 무료 노동(Free Labour) (Terranova, 2004), 네트워크 시간(Hassan, 2003)
- 창의적 자율성에 대한 비판
: 문화예술 상품의 생산과정에서 자아를 실현하고 창의성을 발휘할 수 있다는 맥락이 오히려 노동자의 자기 착취, 과도한 정신적 노동의 가능성을 높임(Ursell, 2000; Ross, 2007)
 : 창의산업 분야 독립노동자의 이질성 - 단순작업, 최저임금을 받는 노동 / 문화 비평을 직업으로 상상할 수 없이 큰 보상을 얻는 노동
 미학적 자율성 & 전문가적 자율성의 구분 (Hesmondhalgh&Baker, 2013)

이론적 고찰

6

2. 프리랜서 노동의 자율성에 대한 비판

• 종속성(subordination) 논의

- 프리랜서 노동의 불안정성(precariousness): 사업주와의 표준고용계약으로부터 독립된 비전형노동자의 고용, 소득, 사회보장 불안정 (Standing, 2011; Kalleberg, 2009; 이승윤 외, 2017 등)
- (법적) 사용종속성: 사용자의 직접적 지휘·감독 여부와 밀접하게 연관됨, 우리나라 법에서 근로자를 인정하는 핵심 프리랜서, 플랫폼노동자, 특고 등 비전형 노동자의 '근로자성' 검토, 기존 법·제도의 적용 가능성 논의 (김기선, 2022; 양승엽, 2021; 정영훈, 2021; 조성혜, 2017 등)
- 생산관계를 사용자(고용주) - 피고용인 두 주체 간 관계로 전제한 논의

이론적 고찰

7

3. 프리랜서 노동과 네트워크

• 프리랜서 노동시장에서의 네트워크(Network) 등 사회적 매커니즘의 중요성

- 노동시장과 네트워크: '사회적 자본(social capital)'은, 네트워크에 속한 결과로 개인이나 집단이 이용할 수 있는 자원
네트워크 내 참여자들의 정보 검색 비용 감소, 노동시장 공급과 수요의 일치, 새로운 일자리를 얻거나 협력을 확립 (Bourdieu&Wacquant, 1992; Granovetter, 1995/2018; Gabbay&Zuckerman, 1998 등)
 - 프리랜서 노동, 창의노동시장에서의 사회적 관계의 중요성
: 지속적으로 새 일감을 찾고, 잠재적 거래 파트너의 불확실성으로부터 거래를 보호해야 하는 독립노동자의 사회적 관계 관리의 중요성 / 개방적 네트워크 기반 아이디어 교류, 필수적인 '네트워킹' (Baumann, 2002; Schirmer, 2013; Sawyer, 2003; Gandini, 2016 등)
- ⇒ [노동시장 진입/계약 - 노동과정 - 평가와 일감 구하기 단계]에서의 노동경험을 바탕으로 기존의 노사관계 중심 종속성이 아닌 네트워크 등 확장된 관계로부터 파생되는 노동의 특성 검토

연구방법

8

- 연구대상 : 미디어산업 종사 프리랜서 7인

참여자	직군	성별	연령대
프리랜서 1	PD(조연출)	남	20대 후반
프리랜서 2	방송작가	여	20대 후반
프리랜서 3	PD(조연출)	여	20대 후반
프리랜서 4	PD(조연출), 영상 프리랜서	남	30대 초반
프리랜서 5	PD(조연출)	여	20대 후반
프리랜서 6	음악(믹싱) 엔지니어	남	40대 초반
프리랜서 7	음악(믹싱) 엔지니어, 가창실연자	여	30대 초반

- 자료수집 방법 : 심층 인터뷰
- 자료분석 방법 : 주제분석법(Thematic Analysis)

연구결과

9

1. 인맥을 통한 채용과 계약

1) 검증된 인력의 수급을 위한 인맥 중심 채용 관행

- 미디어 콘텐츠 제작의 초고속성, 중요한 채용의 기준은 빠르게 업무를 습득하고 수행할 수 있는 능력
- 노동시장 내부 지인을 통한 “검증”, “손이 잘 맞는 사람”을 급하게 추천하기 ⇒ 비공식적(informal) 채용 (Gill, 2014)

인력이 급했고 검증된 사람이 빨리 필요한데 ... 지인을 데려오는 게 손발도 맞고 같이 작업하다 보니까 검증도 되어 있고 저도 지인을 찾을 것 같아요. 보통 바빠지게 되어서 프리랜서 찾게 되면 급박한 경우가 많아요. 그런만큼 검증된 사람이 필요하죠. 일할 모르는 사람 뽑아서 어떻게 일하는지도 모르는데 포트폴리오만 보고 뽑기엔 걱정이 되는 부분이 있으니까 ... 아는 사람 시키는게 제일 베스트인 것 같아요. (프리랜서4)

일 처리를 빨리하는 사람 그리고 그냥 빨리 적응할 수 있는 사람을 많이 추천하는 것 같아요. 업무 프로세스가 있는데 이제 거기에서 업무를 빨리 습득해가지고 어떻게 뽑는지 그리고 뽑아서 누구한테 전달해야 하는지 그런 것을 빨리 이해하고. 왜냐하면 매주 새로운 에피소드 종편을 진행해야 되니까 그런 것을 이제 빨리 파악하고 혼자 할 수 있게끔, 빨리 이제 독립해가지고 선배가 옆에 붙지 않고 빨리 그 업무를 혼자 할 수 있는 사람을 찾는 것 같아요. (프리랜서5)

연구결과

10

1. 인맥을 통한 채용과 계약

2) 취업준비 = 인맥 쌓기

- 노동시장 이행 전, 학교에서부터 형성되는 미디어산업의 네트워크
- 직업적으로 성공하기 위해서는 네트워크에 접근해야 한다는 점(Zafrau, 2008)을 이해하고, 사립교육기관 진학 등을 통해 네트워크 형성 및 채용 기회를 얻고자 적극적으로 노력함

학교 다닐 때 좀 잘한다 싶으면 "우리 다음주에 알바 있는데 한번 와볼래?"라고 보통 선배 추천으로 많이 가고... (프리랜서1)

후배로 입사한 거여서 약간 좋게 들어갔어요. 대표가 동문회장 83년생 동문회에서 만나가지고 도와달라고 해서. 동문회에서 애들 포트폴리오를 보고 (프리랜서4)

방송이카데미라는 곳이 있어요. 방송국에서 운영하는 건데 거기를 들어가서 시작을 했습니다. 그 이유는 인맥을 얻기 위해서. 구인구직 사이트라는 게 별로인 프로그램들만 올라오는 거예요. 저는 좀 큰 프로그램을 하고 싶었는데 그런 프로는 절대 안 올라오고 인맥으로만 알음알음 구한다고 하더라고요. 혼자 해보다가 이견 답이 없다, 인맥 쌓으러 가야겠다 해서 들어가게 되었고. (프리랜서2)

연구결과

11

1. 인맥을 통한 채용과 계약

2) 취업준비 = 인맥 쌓기

- 공식적 채용경로인 구인구직 사이트에는 양질의 정보 공유되지 않음. 좋은 프로그램은 무조건 인맥과 추천으로 채용한다는 인식
- 폐쇄적인 인맥 기반 정보교류의 장: 직군별 온라인 단체 특방. 그러나 특방 역시 채용과 관련한 양질의 정보로부터는 소외되어 있음

구인구직 사이트라는 게 별로인 프로그램들만 올라오는 거예요. 저는 좀 큰 프로그램을 하고 싶었는데 그런 프로는 절대 안 올라오고 인맥으로만 알음알음 구한다고 하더라고요. (프리랜서2)

프리랜서 카톡방이 있는데 저도 선배가 초대해줘서... 카톡방에 올라오면 주변 선배들에게 물어보고 그러면 거기 외주는 가지 말라고 하고. 다 소문이고 정보 싸움. 진짜 유명한 프로그램은 안 올라오고, 카톡은 외주, 유명 프로그램은 추천이나 알음알음 가는 느낌. (프리랜서3)

연구결과

12

1. 인맥을 통한 채용과 계약

3) 협의를 통해 구성하는 비확정적 계약 조건

- ‘프로젝트 베이스 노동(project-based work)’은 미디어산업의 일반적 작업 형태(Christoperson, 2004; Grabber, 2004)로 프리랜서 노동자들은 반복적으로 계약을 맺는 사이클 위에 놓임
- 그러나 반복적인 계약 사이클에서, 계약서 등 공식적 문서 작성은 일반적이지 않음.
- 계약서를 작성하더라도 명시적 계약 내용과 실제 업무 조건에는 차이가 존재

일을 대략 25개 정도 했는데, 거기서 계약서를 썼던 게 두 번 정도였을 것 같아요. 근로 장소나 시간 명기는 없었어요. 왜냐하면 제가 9 to 6로 어디에서 근무한다 이런 게 아니라 비상근. 그런 것으로 계약서를 썼기 때문에. (프리랜서2)

근로시간 같은 것 잘 안 적혀 있고, 뭔가 이 업계 특성상 좀 “자율적이다”라는 것을 다들 당연히 해서 ... (프리랜서5)

계약서 이런 건 따로 없고 얼마나 참여했는지, 프로젝트 몇 개 했는지 기준 삼아서 계약 끝날 때 정산해주고 ... (프리랜서4)

연구결과

13

1. 인맥을 통한 채용과 계약

3) 협의를 통해 구성하는 비확정적 계약 조건

- 노동 및 휴식시간, 임금 등 계약 조건은 경력 등에 따라 체계적으로 정해지기 보다는, 고용주체의 재량이나 제작비 규모 등에 의존함
- 공식적 임금 산정 체계가 없으므로 프리랜서 개인과 고용주체 간 비공식적 협의에 의해 임금이 결정
- 협의는 계약 주체 간 평등한 협상의 과정이라기 보다는, 고용 주체가 제시한 계약조건을 받아들이는 일방적 수용 과정.
프로그램이 없으면 수입이 끊기는 프리랜서는 계약조건을 적극 협상하는 것이 어려움

페이는 방송에 따라 달라요. 방송에 대한 제작비가 책정 되고 그 중 얼마나 배분을 하고 내가 얼마나 가져가는냐는 메인의 영향인 거죠. 그렇게 면차를 깔고 깎아서 후려쳐짐을 당하죠. 계약조건을 협상할 여지가 객관적으로 보면 있지만, 저희는 프리랜서니까 프로그램 끝나면 수입이 끊기는 건데 그 조건 안 된다고 해서 까면 또 언제 뭘 들어갈 수 있을지 모르니까 그냥 네 하고... (프리랜서2)

진짜 이게 팀 바이 팀. 팀에서 약간 선배들이 강압적인 성향이 있으면 너네 우리가 안 쉬는데 왜 쉬냐 이런 분위기가 있어가지고 ... 다른 팀 가서는 그 래도 주 1회는 될 수 있었어요. 쉬거나 근무시간을 조정하는 데 있어서 메인한테 그냥 물어보는 ... (프리랜서5)

연구결과

1. 인맥을 통한 채용과 계약

3) 협의를 통해 구성하는 비확정적 계약 조건

- 비공식적 협의를 통해 계약이 진행되기에 오히려 프리랜서에게 유리한 계약 조건을 협의하는 경우도 존재
- 해당 프리랜서를 꼭 고용하고자 하는 주체와의 계약인 경우, 또는 '추천'을 통해 계약 측면에서 비교적 협상력을 확보한 경우에는 프리랜서 가원하는 근무 조건, 유리한 계약 조건 등을 협의하여 계약할 수 있음
- 클라이언트와의 관계 특성에 따라 근무 조건 결정에 있어서의 프리랜서 통제력은 달라짐 (Fraser & Gold, 2001)

프로그램 연락이 계속 오는데, 알바로든 파트타임으로든 뭐든 일을 계속 할 수 있는 것이 인맥이 있었고 다 저를 좋게 봐줬기 때문에 가능한 거죠. 좀 으르 회의하고 현장 안 와도 된다고 해주는데 잘 봐줬다는 방증... 나를 찾는 사람이 있으면 어디서든 일을 할 수 있는데 제가 정상적인 회사를 다녔으면 이런 불가능한 거죠. 아무리 저를 좋게 봐줘도. (프리랜서2)

저는 처음부터 말을 했어요. 포트폴리오가 필요하다고 말을 해서 그 분이 "내가 작업하면서 인스타에 작업물 올릴 때 네 계정 태그해줄게." 그래서 어 시스템트 000 이런 식으로 돈 외에 배네밋이 있었죠. (프리랜서4)

연구결과

2. 매뉴얼이 아닌 '관계'에 따른 노동과정

1) 불명확한 업무 내용과 노동시간: 타인의 결정

- 불명확한 업무 내용, 공식-비공식 작업 경계가 모호함, 표준화 되어 있지 않은 노동관행 (Hutton, 2015; Gill&Pratt, 2008)
- 명시적 업무 범위와 내용이 없는 프리랜서들에게, 업무 과정을 공식화한 매뉴얼을 대체하는 것은 타인에 대한 눈치와 센스

정신을 제가 해요. 되게 신기하지 않나요? 대리비 처리하고 이런 회계 처리도 저의 일이고요 ... PD들이 보통 소름이 잘 되고 좀 센스가 있는 친구들을 좋아하는 것 같아요. 센스란 게 업무적인 영역 외에도 사적인 영역에서. (프리랜서1)

제가 막상 들어가서 느꼈던 것은 좀 잡일을 하는 사람이 필요하고, 제작하는 과정에서 박내가 하는 일이 많다보니 그런 사람을 찾고 있는 것 같다. 눈치껏 일 처리 빨리 하는 사람. (프리랜서5)

일을 잘 하는 것은 빠릿하고 눈치 빠르고 실수 없고 그냥 센스인 것 같고. (프리랜서2)

연구결과

16

2. 매뉴얼이 아닌 ‘관계’에 따른 노동과정

1) 불명확한 업무 내용과 노동시간: 타인의 결정

- 출근 시간 근태는 전혀 상관이 없어요. 보통 저희 제작 구조를 보면 메인이 저녁 임박해서 수정해달라고 이야기 하고 집에 가요. 그러면 수정사항을 반영한 걸 밤, 새벽에 보내 놓고 다음날 오후에 출근하고 이런 식으로. (프리랜서1)
- 미디어산업의 “창조된 시간”: 3일간 쉬지 않고 노동하기, 클라이언트의 지시에 맞추어 창조한 시간

출근 시간 근태는 전혀 상관이 없어요. 보통 저희 제작 구조를 보면 메인이 저녁 임박해서 수정해달라고 이야기 하고 집에 가요. 그러면 수정사항을 반영한 걸 밤, 새벽에 보내 놓고 다음날 오후에 출근하고 이런 식으로. (프리랜서1)

시간이 꽤 창의적이에요. 그러니까 사무직의 경우에는 9 to 6 라고 사람들이 그러잖아요. 저희는 3일간 아예 안 쉬고 그것에만 시간을 할애하는 경우도 있고 시간을 창조했죠. 시간대도 창조적이라는 생각. 클라이언트가 언제까지 가능할까요, 하면 저희는 이미 잘 수가 없는 거예요. (프리랜서7)

연구결과

17

2. 매뉴얼이 아닌 ‘관계’에 따른 노동과정

1) 불명확한 업무 내용과 노동시간: 타인의 결정

- 지속적으로 일감을 구해야 하는 프리랜서는 언제 들어올지 모르는 업무 관련 요청에 “불시-시(時)”로 응대해야 함
- 자유시간(free time)은 무급 노동(free labour)이 됨 (Terranova, 2004)
- 공식적-비공식적 작업 간 경계가 모호하다는 문화산업 영역 노동의 특성(Hutton, 2015)은 프리랜서가 지속적으로 일감을 구해야 삶을 영위할 수 있다는 사실과 결합하여 그들을 불시-시에 노동하는, 무료 노동을 제공하는 존재로 만듦

식당이면 영업 시간 외에 서비스를 제공할 이유가 없어요. 그런데 이 업계는 서로 24시간, 편의점이에요. 클라이언트들도 24시간 돌아오고 그러니까 우리도 24시간이 돼. 3일 내내 작업을 끝내고 났는데 1시간 후에 다른 사람한테 의뢰 전화가 들어오거나 하면 다 받아줘야 되고 상담해줘야 하고. 당장 시작할 수 있을 것 같다는 열정 있는 액션도 보여줘야 되고 불시에 전화가 오는 것을 친한 사람들끼리 ‘불시-시(時)’라고 부르거든요. (프리랜서6)

프리랜서에서의 프리가 약간 무료의 프리 같다는 생각을 해요. 내가 이 사람한테 서비스를 제공하고 상담이 됐든 어떤 파일 다 들여보고 이런 부분 다 노동이잖아요. 그런데 이게 다 무료인 거예요. 저희는 분명 후반 작업 담당인데 누구보다 먼저 깨어 있어야 하고 어떤 일을 맡기고 싶는데 저희한테 먼저 전화를 걸었어요. 그런데 그걸 안 받으면 다른 사람에게 돌아가잖아요. 다음을 기약하기에 연락 받는 것만큼 좋은 방법이 없다. (프리랜서6)

연구결과

2. 매뉴얼이 아닌 '관계'에 따른 노동과정

2) 창의노동의 자율성을 압도하는 클라이언트의 지시

- 일을 잘 하는 것: 빠르게 콘텐츠를 만드는 미디어산업 현장에서 "개성을 버리고", "시키는 것을 잘 하는 것"
- 창의노동자는 기계의 톱니바퀴 상태로 축소 되어, 고용주체의 지시나 계약적 요구에 묶여 시전에 주어진 계획과 형식에 창의성을 맞춰 넣기 위한 단순한 세부(detail) 노동을 수행하게 됨 (Banks et al., 2000)

일을 잘 한다고 평가 받은 것은 시키는 것을 잘 하니깐. 그게 1번인 것 같고. 방송이라는 게 항상 촉박하잖아요. 그럴 때 반기를 드는 것 보다는 그냥 가는 게 맞다 라고 생각을 하는, 사실 자기의 개성을 버리는 것이 있어야 하고. (프리랜서1)

제가 막상 들어가서 느꼈었던 것은 좀 잡일을 하는 사람이 필요하고. (프리랜서5)

연구결과

2. 매뉴얼이 아닌 '관계'에 따른 노동과정

2) 창의노동의 자율성을 압도하는 클라이언트의 지시

- 자신의 노동이 창의성의 발휘와 관련하여 한계를 갖는다는 것을 인지하고 있는 프리랜서들
- '창의성', '자율성'의 성취에 대한 기대 없이, 클라이언트의 지시를 구현하는 존재로서 스스로를 정체화

이 직업을 n년 이상 이어오면서 제가 내린 정의는 우리는 창의적인 사람들을 도와주는 직업이다. 창조하는 사람들의 꿈을 완성 단계로 올려줄 수 있는 데 그냥 일조하는 직업이다. 정도인 것 같아요. (프리랜서6)

레퍼런스라도 있어야 되는데 "마지막 후렴에서 가슴 벅차게 만들어 주세요."라고 요구하면 너무 애매한 거죠. 굉장히 추상적이고. 그리고 왜 이 단가로 이것을 해달라고 하지? 저에게 이런 '창조'를 해달라는 것도 이미 단과 초과인데 이렇게 "벅차오르게"라고 하면 일부러 돌려 얘기하는 건가 싶은? 그냥 작업을 많이 해달라는 의미인지. (프리랜서7)

연구결과

20

2. 매뉴얼이 아닌 ‘관계’에 따른 노동과정

3) 관계 중심의 노동: 사단, 언니, 선배

- 일반적으로 유연한 수평적 거버넌스 구조로 묘사되는 프로젝트 베이스의 팀 조직. 그러나 실제 팀 내의 수직적 위계는 명확한 소수의 사내 정규직 연출진과 다수의 프리랜서 외주인력으로 구성된 업계에서 프리랜서 개인은 ‘메인’(PD, 작가)으로 지칭되는 상급자의 지시를 받아 업무를 수행하는 명확한 질서 내에 놓여 있음
- ‘손발이 잘 맞는’, ‘검증된 인력’을 원하는 미디어산업에서 팀의 구조는 평판과 인맥을 중심의 ‘사단’과 같은 형태로 발현 프로젝트 단위로 유연하게 해체와 구성을 반복하는 조직이 아닌, 단일한 상급자 또는 클라이언트 중심의 사조직 형성

고용구조가 좀 이상하긴 해요. CP가 친한 제작사에 우리 서브 PD가 한 명 필요한데 한 명만 보내줘라 그러면 네 알겠습니다. 하고 보내줄 때도 있고 ... 사실 메인 PD가 우리의 실질적인 사용자인 거죠. 오히려 과거의 일반 직장이라 비슷해요. 정말 전형적인 10년 전의 직장 상사라고 생각하시면 돼요. 방송국이 개방적인 것처럼 보이지만 훨씬 보수적이죠. (프리랜서5)

팀으로 움직이는 프리랜서이다 보니까 마음 맞는 사람을 계속 데리고 가잖아요. 보통은 이렇게 일했는데 잘 맞더라 하면 나 이 프로그램 가는 데 같이 가, 라고 해서 몇 명만 뽑아서 뭔가 나만의 사단을 만드려고 하는 느낌이 있어요. (프리랜서2)

연구결과

21

2. 매뉴얼이 아닌 ‘관계’에 따른 노동과정

3) 관계 중심의 노동: 사단, 언니, 선배

- 미디어산업의 호칭 문화에서 드러나는 비공식적, 위계적 조직의 특성
직급 대신 상급자를 칭하는 호칭으로서의 ‘선배’(PD), ‘언니’(작가), ‘막내’(자연차 팀원) 호칭은 구성원 간 비공식적 관계를 반영함
- 미디어산업 현장에서의 프리랜서는 독립적 노동자이기보다는, 오히려 공고한 위계질서 내에서 한정된 권한만을 발휘. 그 질서는 전통적 노동 조직에 비해 비공식적이고 관계 중심적인 특징을 드러냄
- 이러한 비공식적 특성의 관계를 이어나가야 하는 유인은 주로 새로운 일감을 구하는 프리랜서의 필수 과업과 연결됨

회사를 다니면 대리님, 과장님일텐데 여기는 다 ‘언니’죠. PD들은 ‘선배’라고 많이 하는 것 같은데 작가들은 다 ‘언니’ ... 언니라는 호칭이 (제가 말한) ‘기승전인맥’이라 일맥상통하는 부분이 있는 것 같아요. 공적인 자리와 사적인 자리가 구분 되어야 할 것 같은데 뭔가 살짝 혼용된 느낌. (프리랜서2)

선배에게 새로운 프로그램 들어갈 때 연락을 달라고 하거나 ... 계속 연락해야 되는 것. 왜냐하면 그 사람들이 또 다시 같이 일하자고 할 수도 있으니까. 제가 이걸 계속 했으면 가끔 살아 있다 생존 신고하려고 연락할 것 같아요. (프리랜서3)

연구결과

22

3. 새로운 일감 구하기: 평가와 평판의 절대적 영향력

1) 평가주체의 다양성과 평가 기준의 모호성

- 다양한 평가의 주체: 직속 상급자, 잠재적 클라이언트, 소비자, 노동자 자신
- 복수의 평가자에 따른 전통적 조직에서의 평가와 달리 클라이언트나 직속 상급자 1인에게 종속되는 프리랜서에 대한 평가
'메인'의 마음에 드는 것은 업계에서 살아남고 일감을 유지하는 데 절대적
- 직속 상급자, 현재의 클라이언트 외에 '잠재적 손님'도 늘 신경 쓰며 업계 내의 평판을 유지하는 프리랜서

바로 위 선배PD, 메인PD의 평가가 중요하지 다른 작가나 감독님의 평가는 딱히 중요하지 않은 것 같아요. 그분들이 저를 위해서 저를 다른 PD에게 소개해주거나, 그런 것은 없거든요. 그러다보니 선후배 관계도 신경 써야 되고 안 맞는 선배도 맞춰 나가야 되고, 다음 프로그램을 추천 받기 위해서는 관계를 이어 나가야 할 필요성이 있는 거죠. (프리랜서5)

좁은 업계에서 끼리끼리 어울리잖아요. 누구든 클라이언트가 될 수 있는 잠재적 손님이니까... (프리랜서7)

작품이 올라갔을 때 부가 얼마 나왔지, 좋아요 몇 개 나왔지 이런 것도 중요하고, 클라이언트 뿐만 아니라 다양한 차원의 평가가 있는 거죠. 너무 다양해서 좀 파곤할 정도. (프리랜서6)

연구결과

23

3. 새로운 일감 구하기: 평가와 평판의 절대적 영향력

1) 평가주체의 다양성과 평가 기준의 모호성

- 양질의 성과물을 통해 객관적으로 능력을 끊임없이 증명해야 하는 한편, 평가가 클라이언트의 주관적 기준에 따라 이루어지므로 본인의 역량과 기술만으로 온전히 평가 받지도 못함
- 창조적 노동시장의 프리랜서는 개방성, 평등주의와 성과주의에 따라 평가 받는 것처럼 보이지만(Gill, 2014), 미디어산업의 프리랜서들은 클라이언트와 직속 상사의 주관적 평가에 종속
- 역량과 무관하게 '굴러 먹었다'는 경력 하나로 살아남기

평가란 게 굉장히 주관적이고, 편파적이고, 정치적이기도 하고, 내가 사운드를 잘 잡는 것도 중요하지만, 특별하게 대해 주는가, 나랑 일할 때 이 사람이 친절하게 더 신경을 써 주는가 이런 것들을 평가의 일부로 삼는 경우도 있고 ... (프리랜서6)

일을 잘 하는 사람만 계속 일을 할 수 있는가 하면 그것도 아니에요. 여기가 생각보다 수직구조가 명확해요. ... 내가 이 언니보다 일을 훨씬 잘하고 실적도 많던 걸 실질적으로 모든 사람들이 다 알아요. 그래도 어쩔 수 없어요. 이 언니는 연차가 있으니 100만 원 받을 때 저는 해야야 80. (프리랜서2)

연구결과

24

3. 새로운 일감 구하기: 평가와 평판의 절대적 영향력

2) 네트워크를 타고 확장되는 꼬리표와 같은 평판

- 평가는 프로젝트 조직 내에서 끝나는 것이 아니라 업계 전반에서 영향력을 가짐. “레퍼런스 체크는 무조건”
- ‘일을 관철케 한다는 입소문’, ‘함께 일했던 선배의 추천과 같은 네트워크에서의 평판의 중요성
- 모두가 선후배로 엮여 있는 좁은 업계에서 이전 프로젝트에서의 실수와 마찰은 업계에서의 퇴출과 같은 결과를 초래하기도 함

레퍼런스 체크는 무조건 해요. 이 세계가 좁아서 ... 더 넓은 풀에서 새로운 사람들 면접 보고 걸러도 되는데 꾸역꾸역 인맥으로만 하려는 문화가 있어요. (프리랜서2)

나 애랑 하기 싫다. 그러면 방송국 전체는 아니라고 적어도 000이라는 파트에서는 사실상 퇴출이나 다름 없죠. 소문이 되게 빠른 업계거든요. 그래서 연출에서 카메라로 아예 직종을 바꾸거나 한 경우도 있고요. 저도 소문이 났을 수도 있어요. (프리랜서1)

이런 이야기 들은 적 있어요. “네가 다시 어떻게 프로그램 시작한다고 해도 이 좁은 바닥에서 우리 귀에 얘기가 들어올 거야.” (프리랜서1)

연구결과

25

3. 새로운 일감 구하기: 평가와 평판의 절대적 영향력

2) 네트워크를 타고 확장되는 꼬리표와 같은 평판

- 네트워크 내에서의 평판을 유지하기 위한 보이지 않는 노동, 인정 받지 못한 작업(Duffy, 2016)
- 평판을 유지하기 위한 지속적인 자기 관리의 내재화(Cicmil et al., 2016): ‘꾸준한 공부와 노력’, ‘내가 잘못했던 점을 생각하고, 반성하고, 개선하는 것은 필수적
- 업계 내 자기브랜드화의 목적으로 소셜미디어 관리(Avidson et al., 2016), 네트워크에 적극적으로 참여(Currid, 2007), 미래의 고용 기회를 기대하며 인턴으로서 무급 노동 하기(Frenette, 2013)

그저 음향과 관련된 기술을 배우기 위해 선배가 운영하는 회사에 입사했어요. 퇴근도 없이 그냥 그 회사에서 살다시피 했죠. 그러다보니 업무 외에 신경 써야 할 게 너무 많았어요. 여직원들 수발, 직장생활이 아니라 보모. (프리랜서6)

콘텐츠를 만들 때 완벽하게 만들어 놓으려고 하는 편이 결과물이 좋아야 또 다른 데서 저를 불러줄 것 같아서. (프리랜서5)

인스타그램이 필수라고 하는 것도 그것 때문에. 떠오를 수 있게 할 수 있으니까요. 아는 사람의 범위를 넘어서서, 제일 간편한 게 SNS ... 일이 들어오게 하는 방법은 SNS 아니면 수주 넣기인 것 같아요. 수주는 광고 보내듯 스팸 보내듯 넣는 거예요. (프리랜서4)

결론	26
주요 결과	
1. 인맥을 통한 채용과 계약	
1) 검증된 인력의 수급을 위한 인맥 중심 채용 관행	
2) 취업준비=인맥 쌓기	
3) 협의를 통해 구성하는 비확정적 계약 조건	
2. 매뉴얼이 아닌 '관계'에 따른 노동과정	
1) 불명확한 업무 내용과 노동시간: 타인의 결정	
2) 창의노동의 자율성을 압도하는 클라이언트의 지시	
3) 관계 중심의 노동: 사단, 언니, 선배	
3. 새로운 일감 구하기: 평가와 평판의 절대적 영향력	
1) 평가 주체의 다양성과 평가 기준의 모호성	
2) 네트워크를 타고 확장되는 꼬리표와 같은 평판	

결론	27
연구 함의 및 제언	
<p>• 네트워크 종속성의 개념화: 프리랜서의 노동시장에서의 '확장된 관계적 취약성'을 포착</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기존 프리랜서의 취약성 논의: 고용과 소득, 사회보장 측면의 불안정성, 사회보장정책에서의 배제 등 제도적 논의 중심 '사용종속관계'를 중심으로 프리랜서의 근로자성을 입증하는 방식 - 사용자(or 클라이언트)에 대한 종속 → 동료집단 · (잠재적)클라이언트 · 미디어 소비자 등의 주관적/객관적 평가와 평판에 취약한 프리랜서 - 노동시장 진입/계약 - 노동과정 - 평가와 일감 구하기에 영향을 미치는 '네트워크'의 영향력 검토, 노동시장에서의 '관계' 차원 종속성 확인 	
<p>사용종속관계의 업무지시와 평가과정</p>	<p>네트워크에 의한 업무지시와 평가과정</p>

결론

28

연구 함의 및 제언

• 네트워크 종속성, 왜 문제인가?

- 노동의 유연화, 평판 기반의 채용 증가, 네트워크의 기반의 노동 → 기존의 단일한 노사 종속관계가 아닌 더욱 복잡하고 다층적인 지시와 종속관계에 노출되는 노동의 증가
- 미디어산업 뿐만 아니라 프로젝트 기반 노동이 일반적인 광의의 예술문화산업, 번역 및 학술 분야 등에서의 네트워크 종속성 가능성
- 높은 진입장벽, 폐쇄성, 인맥과 관계 중심성 → 노동시장에 먼저 진입한 사람들과 경력자에 의한 일감의 독점, 보상의 격차 심화, 신규진입자의 취약성 증가 등 특정한 이들이 지배하는 불공정한 산업 분야로 굳어질 가능성

결론

29

연구 함의 및 제언

• 사용종속성과는 다른, 프리랜서 노동의 관계적 특성(네트워크 종속성)을 고려한 사회보장제도 구성

- [노동시장 진입과 계약] 폐쇄적 네트워크로 인한 진입의 어려움 → 개방적 네트워크로의 전환을 위한 노력
예) 신규 프리랜서 노동시장 진입 지원, 신규 진입자에 대한 멘토링과 컨설팅 프로그램, 개방형 채용 장려
- [노동과정] 불명확한 업무, 비공식적이고 관계중심의 노동 → 업무의 공식화
예) 종속적 관계에서 지휘감독을 받으며 수행되는 업무에 대한 표준적인 근로계약 체결 등 가이드라인 제시를 통해 노동(자) 보호
- [평가, 새로운 일감 구하기] 다면적, 위계적(수직적) 평가: 상급자, 선배, (잠재적)클라이언트, 소비자, 자기 자신 등에게 종속되는 평가
→ 미디어산업 프리랜서 노동(자)에 부과되는 다양한 평가의 영향력에 대한 인지, 수평적/개방적 네트워크의 기능적 역할 활성화를 위한 고민
예) 프리랜서 단체 특방 사례, 프리랜서 네트워킹 지원, 교워킹을 위한 기회 마련

결론

연구 함의 및 제언

• 노동의 자율성 담론에 대한 비판적 접근, 성찰적 개선의 필요성

- 자유로운 노동(자), '자율적인 노동(자)' 와 같은 언어 자체가 구성하는 담론의 힘을 비판적으로 검토하고, 새로운 담론 구성의 가능성 제시
- 노동자 개인의 특성(자율성 등)을 넘어선 산업, 시장 단위에서의 노동(자) 특성에 대한 접근의 필요성

• 노동시장의 네트워크가 기능적으로 역할 할 수 있는 방안에 대한 고민

- 능력주의, 성과주의, 초고속 노동 등이 결합하는 맥락에서 네트워크는 본래의 의미와 달리 수직적 위계구조로 작동할 수 있으며, 네트워크 자체, 그리고 네트워크 내부의 노동자들이 갖는 불안정성은 증대될 가능성이 있음
- 수평적/개방적 네트워크의 기능적 역할 활성화를 위한 고민 필요성

참고문헌

- 김기선 (2022). 플랫폼노동과 노동법의 과제. 노동법학, (83), 1-30.
- 김중진, 박관성. (2021). 프리랜서 노동실태와 특징 1-규모 추정, 노동상황. 한국노동사회연구소 이슈페이퍼, 2021(13), 1-18.
- 양승엽. (2021). 플랫폼 노동자의 근로자성과 임법인 분석. 노동법연구, (51), 469-508.
- 이승훈, 백승호, 김미경, & 김윤영. (2017). 한국 청년노동시장의 불안정성 분석. 비판사회정책, (54), 487-521.
- 이일수(역) (2009). 액자근대. Z. Bauman, Liquid Modernity. (1999). 서울: 강.
- 정영훈. (2021). 프리랜서 PD 의 근로기준법상의 근로자성 검토-청주방송 사건 1 심 2 심 판결을 소재로-. 노동법논총, 52, 521-570.
- 조성혜. (2017). 디지털플랫폼 노동 종사자의 근로자성 여부. 노동법학, (64), 115-162.
- Arvidsson, A., Calandro, A., Airolidi, M., & Barina, S. (2016). Crowds and value. Italian directioners on Twitter. Information, Communication & Society, 19(7), 921-939.
- Banks, M., Lovatt, A., O'connor, J., & Raffo, C. (2000). Risk and trust in the cultural industries. Geoforum, 31(4), 453-464.
- Baumann, A. (2002). Informal labour market governance: The case of the British and German media production industries. Work, employment and society, 16(1), 27-46.
- Beck, U. (2014). The brave new world of work. John Wiley & Sons.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. J. (1992). An invitation to reflexive sociology. University of Chicago press.
- Christopherson, S. (2004). The Divergent Worlds of New Media: How Policy Shapes Work in the Creative Economy 1. Review of policy research, 21(4), 543-558.
- Cicmil, S., Lindgren, M., & Packendorff, J. (2016). The project (management) discourse and its consequences: on vulnerability and unsustainability in project-based work. New Technology, Work and Employment, 31(1), 58-76.
- Currid E (2007) The Warhol Economy: How Fashion, Art, and Music Drive New York City. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Duffy BE (2016) The romance of work: Gender and aspirational labour in the digital culture industries. International Journal of Cultural Studies 19(4): 441-457.
- Florida, R. (2019). The rise of the creative class. Basic books. (Original work published in 2002).
- Fraser, J., & Gold, M. (2001). Portfolio workers: Autonomy and control amongst freelance translators. Work, Employment and Society, 15(4), 679-697.
- Frenette, A. (2013). Making the intern economy: Role and career challenges of the music industry intern. Work and Occupations, 40(4), 364-397.
- Gabbay, S. M., & Zuckerman, E. W. (1998). Social capital and opportunity in corporate R&D: The contingent effect of contact density on mobility expectations. Social Science Research, 27(2), 189-217.
- Gandini, A. (2016). Digital work: Self-branding and social capital in the freelance knowledge economy. Marketing theory, 16(1), 123-141.
- Giddens, A. (1996). The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity Press. (Original work published in 1990).
- Gill R (2014) Academics, cultural workers and critical labour studies. Journal of Cultural Economy 7(1): 12-30.
- Gill, R., & Pratt, A. (2008). In the social factory? Immaterial labour, precariousness and cultural work. Theory, culture & society, 25(7-8), 1-30.

참고문헌

- Grabher, G. (2004). Learning in projects, remembering in networks? Communitarity, sociality, and connectivity in project ecologies. *European urban and regional studies*, 11(2), 103-123.
- Granovetter, M. (2018). Getting a job: A study of contacts and careers. University of Chicago press. (Original work published in 1995).
- Hutton, T. A. (2015). Cities and the cultural economy.
- Hassan, R. (2003). Network time and the new knowledge epoch. *Time & Society*, 12(2/3), 226-241.
- Hesmondhalgh, D., & Baker, S. (2013). *Creative labour: Media work in three cultural industries*. Routledge.
- Kalleberg, A. L. (2009). Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition. *American sociological review*, 74(1), 1-22.
- Kitching, J., & Smallbone, D. (2012). Exploring the UK freelance workforce, 2011. https://www.pcg.org.uk/sites/default/files/media/documents/RESOURCES/01267%20PCG_20_A4.
- Manyika, J., Lund, S., Bughin, J., Robinson, K., Mischke, J., & Mahajan, D. (2016). *Independent-Work-Choice-necessity-and-the-gig-economy*. McKinsey Global Institute.
- Mould O, Vorley T and Liu K (2014) Invisible creativity? Highlighting the hidden impact of freelancing in London's creative industries. *European Planning Studies* 22(12): 2436-2455.
- Negri, A., & Hardt, M. (2000). *Empire* (Vol. 15). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Piore, M. J., & Sabel, C. F. (1984). The second industrial divide: possibilities for prosperity.
- Powell, W. (1990). In BM Staw & LL Cummings (Eds.), Neither market nor hierarchy: network forms of organization. *Research in organizational behavior*, 12, 295-336.
- Rainbird, H. (1991). The self-employed: small entrepreneurs or disguised wage labourers. *Farewell to flexibility*, 2.
- Ross, A. (2007). Nice work if you can get it: The mercurial career of creative industries policy. *Work Organisation, Labour and Globalisation*, 1(1), 13-30.
- Sawyer, R. K. (2003). Emergence in creativity and development. *Creativity and development*, 12-60.
- Schirmer, N. (2013). *Personalmanagement für Kreativschaffende*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class* (p. 208). Bloomsbury academic.
- Terranova, T. (2004). *Network culture*. London: Pluto.
- Thompson, E. P. (1967). Time, Work-Discipline, and Industrial Capitalism. *Past and Present*, 38, 56-97.
- Ursell, G. (2000) Television Productions: Issues of Exploitation, Commodification and Subjectivity in UK Television Labour Markets', *Media, Culture & Society* 22(6): 805-25.

감사합니다.



자유세션5-젠더와 노동

좌장: 양난주 (대구대학교 사회복지학과 교수)

발표 1. 코로나19는 노동시장 성별격차에 어떠한 영향을 미쳤는가?

발표: 조보배(서울대학교 사회복지학과 박사과정)

토론: 문혜진(서울시복지재단 선임연구위원)

발표 2. 재가 장기요양서비스의 플랫폼화

발표: 이재정(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)

신현준(중앙대학교 사회복지학과 석사과정)

이승윤(중앙대학교 사회복지학과 교수)

토론: 허용창(선문대학교 사회복지학과 교수)

발표 3. 코로나19가 유자녀 여성의 소득, 고용, 근로시간에 미친 영향:

이중차분법 추정

발표: 김 건(서울대학교 사회복지학과 박사과정)

토론: 박미진(한국여성정책연구원 부연구위원)

코로나19는 노동시장 성별 격차에 어떠한 영향을 미쳤는가?

조보배

서울대학교 사회복지학과 박사과정생
한국보건사회연구원 연구원

들어가며

- 저임금, 청년층, 고령층, 비정규직 등 노동시장 취약계층이 코로나 19의 부정적 영향을 더 크게 받은 것으로 나타남
(Adams-Prassl et al., 2020; Agba et al., 2020; Cortes & Forsythe, 2020; 이용관, 2021. p. 72에서 재인용).
- 상대적으로 남성보다 여성이 코로나19의 부정적 영향(실업, 노동시간 감소 등)을 더 크게 받았을 가능성이 있음.
 - ✓ 여성은 코로나19의 여파가 컸던 서비스 분야에 상대적으로 많이 종사하고 있음.
 - ✓ 학교나 보육 기관에서의 정규교육 및 돌봄이 중단되면서, 자녀 돌봄을 포함한 무급노동의 돌봄이 여성들에게 가중되었던 부분 역시 여성들의 경제활동에도 부정적 영향을 미침.
 - ✓ Stefanie Stantcheva(2022): 코로나19 당시 여성들이 상대적으로 남성들보다 실업을 더 많이 경험한 것으로 분석.
 - ✓ 김지연(2021): 통계청 경제활동인구조사 자료를 사용해 20년 1월과 3월 사이의 기간 동안 취업에서 실업으로 이행, 취업에서 비경제활동인구로의 이행 확률에 있어서 성별 격차를 살펴봄. 코로나 발생 직후 남성보다 여성의 고용 타격이 더 컸던 것으로 분석. 특히 여성 중 취학 자녀가 있을 것으로 여겨지는 39세에서 44세 여성들의 고용 충격이 큰 것으로 보고.
 - ✓ Collins et al.,(2021): 코로나19로 인한 맞벌이 부부의 노동시간 감소의 성별 격차를 살펴본 연구. 어린 자녀가 있는 여성의 경우 노동시간의 감소 폭이 남성의 4-5배이며, 노동시간의 성별 격차는 20-50% 증가한 것으로 나타남.

들어가며

- 한편, 한국의 경우 여성에게 코로나19의 부정적 영향이 상대적으로 크지 않았던 것으로 나타나기도 함.
- ✓ Dang & Nguyen(2021): 6개의 국가(중국, 한국, 일본, 이탈리아, 영국, 미국의 주요 주)의 코로나19기 성별 고용 격차, 소득, 소비, 저축에 미친 영향을 살펴 봄. 코로나19로 인해 여성은 남성보다 영구적으로 일자리를 잃을 가능성이 높은 것으로 나타나, 한국 여성은 상대적으로 다른 국가의 여성에 비해 영구적으로나 일시적으로 일자리를 잃을 가능성이 적은 것으로 나타남. 그러나 본 연구는 설문조사를 기반으로 했기 때문에 전수 조사와는 차이가 있을 가능성도 있음(한국: 963명, 2020년 4월에 조사된 자료를 바탕으로 분석한 결과임).

들어가며

• 연도별 성별 고용률 추이

- ✓ 코로나 19 발생한 해인 2020년 남성과 여성 모두 전년대피 소폭 감소함, 2021년, 2022년에는 이전 수준 회복하는 양상.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
고용률 (15세 이상)	59.8	60.5	60.5	60.6	60.8	60.7	60.9	60.1	60.5	62.1
남자	71.1	71.7	71.4	71.2	71.2	70.8	70.7	69.8	70.0	71.5
여자	48.9	49.7	50.1	50.3	50.8	50.9	51.6	50.7	51.2	52.9

자료: 통계청, 경제활동인구조사. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4212> 에서 2023년 5월 11일 인출.

- 한편 성별 고용률 양상과는 다르게 노동시간, 임금격차가 발생했을 가능성도 존재.
- ✓ 이동선(2021): 코로나19 확산으로 유치원, 초·중·고등학교 개학 연기. 학기 시작 후에도 대면수업과 비대면 원격 수업 병행 실시되면서 가정 내의 돌봄과 학습의 수요가 증가하면서 여성의 가사노동 및 돌봄시간이 증가한 것으로 나타남.

들어가며

- 한국의 경우 OECD 국가 중에서도 성별 고용격차, 성별 임금 격차가 큰 상황.
- ✓ 성별 고용률 격차: 2020년 기준으로 고용률 성별 격차 19.1%p(여성: 50.7%, 남성: 69.8%)
- ✓ 성별 임금격차: 2021년 기준 31.1%. (중위 임금 기준으로 한 값임.)

“코로나19가 노동시장 취약계층에게 미친 부정적 영향은 단지 코로나 19시기 뿐 만 아닌 이후의 시기까지 이어지면서 부정적 노동시장 불평등을 높일 가능성이 있음” Stefanie Stantcheva(2022)

본 연구는 코로나19가 노동시장의 성별격차에 미친 영향을 아래의 3가지의 영역에서 살펴 봄

1) 성별 고용률 격차 2) 성별 노동시간 격차 3) 성별 임금 격차 (a)월평균 임금, b)시간당 임금

- 성별임금격차는 a)월평균 임금 b)시간당 임금 두가지 값을 살펴보는데, 시간당 임금으로 살펴볼 경우 성별로 노동시간이 다르게 감소하여 임금이 발생할 가능성을 포착할 수 없다는 점에서 '월평균 임금'도 함께 살펴 봄.

코로나19로 인한 영향(인과관계)를 어떻게 증명할 수 있을까?

• 횡단면 자료를 이용한 로지스틱 회귀분석:

- ✓ 오유라(2021): 여성가족패널 8차(2020년) 횡단면 자료를 이용로 분석. 기존 근로 여성을 대상으로 코로나 19 확산 시기의 일자리의 변동이 없었던 여성을 기준집단(ref)으로 하여 노동 시간과 임금의 변화가 있었던 집단, 노동시장에서 이탈한 여성 간에 어떠한 요인(교육수준, 종사상지위, 자녀 수)들이 영향을 미쳤는지를 다항 로지스틱 회귀분석을 통해 분석
- ✓ 이러한 분석법은 코로나19 시기에 발생 한 변동이라는 점에서 코로나 19가 일자리 변동에 영향을 미쳤을 것이라는 점을 가정, 엄밀하게는 특정 한 시점에서의 조사 만을 가지고 변동을 관찰한 것으로써, 이리 한 변동이 실제 코로나 이전과 다른 양상이라고 할 수 있을지 즉 이것을 실제 코로나19의 영향이라고 할 수 있을지에 대해서는 엄밀한 관점에서 규명할 수 없음.
- ✓ 관측되지 않는 변수를 통제할 수 없는 한계(여성의 노동 생산성, 근로의욕 등) 집단 간 관측되지 않는 변인이 통제되지 못할 때 회귀계수가 과대(혹은 과소) 추정될 수 있음.

코로나19로 인한 영향(인과관계)를 어떻게 증명할 수 있을까?

• 고정효과모형(fixed effects)

- ✓ 김지연 (2021): 고정효과 모형을 이용. 통계청 경제활동인구조사 자료를 사용해 20년 1월과 3월 사이의 기간 동안 취업에서 실업으로 이행, 취업에서 비경제활동인구로의 이행 확률에 있어서 성별 격차를 살펴 봄.
- ✓ Collins et al., (2021): 코로나 발생 직후인 2020년 2월부터 4월 자료를 이용하여 개인 수준 고정효과모형(person-level fixed effects)을 적용해 분석. 코로나19로 인한 맞벌이 부부의 노동시간 감소의 성별 격차를 살펴봄.
- ✓ 앞선 두 연구는 비교적 짧은 시간(코로나19 발생 직전과 발생 직후)에서의 변동을 분석함으로써 이를 코로나19의 영향으로 판단.
- ✓ 코로나 직전과 직후의 단기간의 자료를 이용해 해당 기간 동안의 변동에 미친 영향을 살펴보는 것은 일정 정도 '코로나로 인한 영향'으로 불만한 인과적 추론이 가능하나, 이보다 더 긴 2020년과 2021년 전체 시점을 포함하여 분석하는 경우 이러한 변화가 모두 코로나19의 영향이라고 할 수는 없음. (코로나19의 영향과 무관하게 기존에도 남성보다 여성의 노동지위 변동이 많았음.)
- ✓ 그러나 본 분석은 한 개인 내에서의 이행을 분석한다는 점에서, 이행에 영향을 미칠 수 있는 개인들 간의 관측되지 않는 시불변 변수를 통제할 수 있는 장점.

코로나19로 인한 영향(인과관계)를 어떻게 증명할 수 있을까?

• 이중차분법(difference-in-difference)

- ✓ 이중차분법은 비교적 정책적·환경적 영향이 없을 것이라고 판단되는 통제집단과 비교해 처지를 받은 집단에서 어떠한 변화가 있었는지를 확인하는 방법. 단순히 특정한 처치 이후에서의 통제집단과 처지집단의 차이만을 관측하는 것이 아닌, 이들의 이전 '추세'까지를 반영하여 그 차이를 살펴 봄.
- ✓ **평행추세 (parallel trends) 가정:** 종속변수의 변동에 있어 처치 이전의 시점에서 두 집단의 종속변수의 변화가 평행할 것이라는 가정. 이중차분법을 적용할때 핵심적인 가정이지만, 평행추세가 성립한다고 검증할 만 한 통계적 방법이 없음.
- ✓ 어느 시점 까지를 통제할 것인가? 연구자의 자의적 판단이 필요한 부분이 있음.
- ✓ 어느 집단을 기준집단(reference)으로 잡을 것인가? (계속)
- ✓ 상대적으로 코로나19의 부정적 여파를 덜 받았을 '남성'을 비교집단으로 '여성'의 변화를 살펴보는 것임. 두 집단 모두 부정적 영향을 받는 경우 변화를 포착하기 어려움.

코로나19로 인한 영향(인과관계)를 어떻게 증명할 수 있을까?

✓ 어느 집단을 기준집단(reference)으로 잡을 것인가? (계속)

- ✓ ex) Han, W. J., Ruhm, C., & Waldfogel, J. (2009). Parental leave policies and parents' employment and leave-taking. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 28(1), 29-54.
- ✓ 연방정부에서 Parental leave policies를 제정한 정책적 변화가 실제 여성과 남성의 휴가 사용률에 영향을 미치는지 살펴봄. 구체적으로 출산직후의 남녀 고용률에 차이가 있는지를 살펴본 연구임. 미국의 CPS 자료를 이용하여 이층차분법을 적용하여 분석. 정책이 적용된 시점 전 후로 정책의 영향을 받지 않을 집단 (출산 11-12개월 이전 자)들로 잡고, 출산 이후인 자(출산 당월/ 출산후 1개월/ 출산후 2개월/ 출산후 3개월)에서의 고용여부를 살펴 봄.

참고) 위 연구에서의 Parental leave policies 의 정의

- Federal FMLA: 50인 이상 사업장, 최소 12주의 무급 휴가를 제공. 자녀출산과 영아 돌봄을 목적으로 사용할 수 있음. 1993년 8월에 시행됨.
- State parental leave law : 일부 주에서 연방정부와 별도로 부모휴가법을 시행하고 있음. 최초는 매사추세츠에서 1972년 10월 시행. 이 법도 주로 소규모 사업장은 법에서 제외됨. 대부분의 주 법이 여성만을 대상으로 하고 남성을 제외하는 경우가 많음.
- State temporary disability insurance(TDI) programs. 1978년 Federal Pregnancy Discrimination Act 임신과 출산 관련 disability도 이 프로그램에서 규정하는 장애의 범주에 포함하도록 함. 여성만 대상으로 함.

연구질문

• [연구 질문1]

코로나19는 노동시장에서의 성별 고용률 격차에 어떠한 영향을 미쳤는가?

• [연구 질문2]

코로나19는 노동시장에서 성별 노동시간 격차에 어떠한 영향을 미쳤는가?

• [연구 질문3]

코로나19는 노동시장에서의 성별 임금 격차에 어떠한 영향을 미쳤는가?

(시간당 임금/ 월평균 임금)

분석자료 및 변수의 정의

- 분석자료: 한국노동패널 2017(20차)~2021(24차) 자료
 - ✓ 시점구분
 - ✓ 1) 코로나 19 이전 시기: 2017(20차), 2018(21차), 2019(22차)
 - ✓ 2) 코로나 19 이후 시기: 2020(23차), 2021(24차)
- 분석대상
 - ✓ 성별 고용 격차: 18세 이상 65세 이하인 자
 - ✓ 성별 근로시간, 성별 임금격차: 18세 이상 65세 이하인 자 중 임금근로자를 대상으로 함.

분석자료 및 변수의 정의

- 분석방법: 이중차분법(difference-in-difference)
- 분석모형:
 - ✓ $Y_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{Female} + \gamma_2 \text{Year} + \gamma_3 \text{Year}2020 * \text{Female} + \gamma_4 \text{Year}2021 * \text{Female} + \gamma_5 X_{it} + \gamma_6 t + \epsilon_{it}$
 - ✓ Y_{it} : i 근로자의 고용여부, 노동시간, 시간당 임금, 월평균 임금
 - ✓ Female: 성별 더미변수(남성=0, 여성=1)
 - ✓ Covid19: 코로나19의 영향을 받은 시점의 더미변수(2019 이전=0, 2020이후 =1)
 - ✓ X_{it} : 고용, 노동시간, 임금이 영향을 미치는 특성변수의 벡터.
 - ✓ 연령, 연령X연령, 학력, 혼인상태, 근속연수, 근속연수X근속연수, 주업여부, 노동조합 형태, 사업제 규모, 산업, 고용형태

변수의 정의

<표 1> 변수의 정의

변수명	변수설명	
종속변수	취업 여부	0: 미취업(reference) 1: 미취업
	주당 근로시간	주당 근로시간= 주당 정규근로시간+주당 초과근로시간
	월평균 실질임금	2020년 기준(100)으로 실질화한 월평균 임금
	시간당 실질임금	2020년 기준(100)으로 실질화한 시간당 임금 시간당 임금=월평균 임금/월평균 근로시간 월평균 근로시간=(주당정규근로시간+주당 초과근로시간)*30.4/7
독립변수	연령	만(세)
	학력	1: 초졸이하(무학) 2: 초졸 3: 중졸 4: 고졸 5: 2년제 대학, 전문대학졸 6: 4년제 대학 졸 7: 석사 8: 박사
	혼인상태	0: 미혼(reference) 1: 기혼유배우 2: 별거, 이혼, 사별
	중사상 지위	0: 상용직(reference) 1: 임시직 2: 일용직
	노동조합	0: 없음(reference) 1: 가입대상아님(인원) 2: 가입하였음
	사업체규모	0: 30인미만(reference) 1: 30-99인 2: 100-299 3: 300인 이상
	산업	0: 제조업(reference) 1: 농업, 임업, 어업 2: 광업, 건설 3: 전기, 운수, 통신 4: 도소매, 숙박, 음식점업 5: 금융, 보험, 임대 6: 정보처리, 연구개발, 전문과학 7: 교육, 보건, 사회복지, 서비스업의

분석결과: 1) 기초통계

<표 2> 기초 통계량 (평균 또는 %)

		2017	2018	2019	2020	2021
고용률(%)	남성	75.70	75.98	75.99	75.03	76.19
	여성	56.93	54.39	54.57	53.84	55.00
	전체	66.56	65.46	65.54	64.69	65.83
주당노동시간	남성	47.06	45.19	44.11	43.03	42.90
	여성	41.15	40.29	39.51	38.84	38.52
	전체	44.53	43.16	42.20	41.29	41.07
월평균임금 (만원)	남성	323.02	323.33	328.84	337.22	334.65
	여성	197.37	198.26	207.36	215.77	215.08
	전체	269.32	271.66	278.41	286.82	284.81
시간당임금 (만원)	남성	1.65	1.71	1.78	1.85	1.84
	여성	1.14	1.17	1.24	1.27	1.30
	전체	1.43	1.49	1.55	1.61	1.62

주: 모든 수치는 연도별 행단면가중치를 부여한 값임. 고용률은 18세에서 65세 인구 전체를 대상으로 산출한 값이며, 이의의 값은 모두 18세에서 65세의 임금근로자로 한정하여 분석. 산업분류는 이후의 노동시간과 월평균, 시간당 실질 임금을 종속변수로 된 회귀분석에서 통제변수로 포함되었지만 기초통계에서는 지면상 생략함.

분석결과 : 1) 기초통계

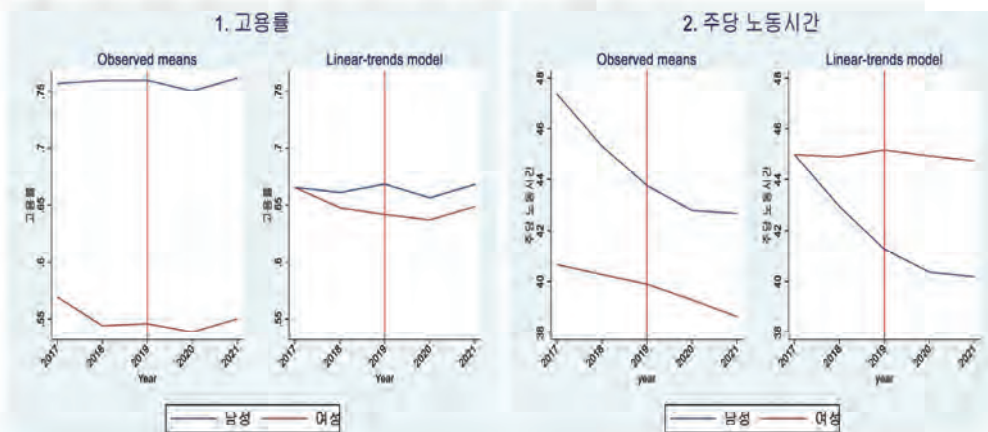
<표2> 기초 통계량 (평균 또는 %)

연령대		2017	2018	2019	2020	2021
학력	고졸	44.14	44.10	44.35	44.60	44.74
	대졸(2년제 포함)	43.99	44.07	42.75	41.59	40.12
	대학원졸	50.93	51.13	52.27	53.43	54.71
	계	5.68	51.13	4.98	5.06	5.17
혼인상태	미혼	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	기혼 유배우	25.19	25.03	24.97	25.59	26.35
	별거/이혼/사별	67.90	67.93	68.16	67.57	66.98
	계	6.91	7.04	6.82	6.98	7.07
	계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
종사상지위	상용직	76.48	76.90	77.51	78.16	79.27
	일시직	15.60	15.36	15.44	14.89	14.18
	일용직	7.92	7.75	7.05	6.95	6.96
	계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
노동조합	없음	81.03	81.43	81.26	80.79	80.82
	가정재정비담임직원	8.78	9.29	8.40	9.00	9.15
	가업	10.19	9.28	10.34	10.21	10.00
	계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
사업장규모	30인 미만	22.92	24.33	25.20	26.46	25.36
	30-99인	21.37	21.88	22.60	21.33	21.40
	100-299인	14.14	13.17	12.84	13.45	14.24
	300인 이상	31.58	31.22	29.36	28.76	28.99
	계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 모든 수치는 연도별 횡단면 기준치를 부여한 값임. 고용률은 18세에서 65세 인구 전체를 대상으로 산출한 값이며, 이외의 값은 모두 18세에서 65세의 임금근로자로 한정하여 분석. 산업분류는 이후의 노동시간과 월평균 시간당 실질 임금을 종속변수로 한 회귀분석에서 통제변수로 포함되었지만 기초통계에서는 지연상 생략함.

분석결과: 2) 평행추세 검토

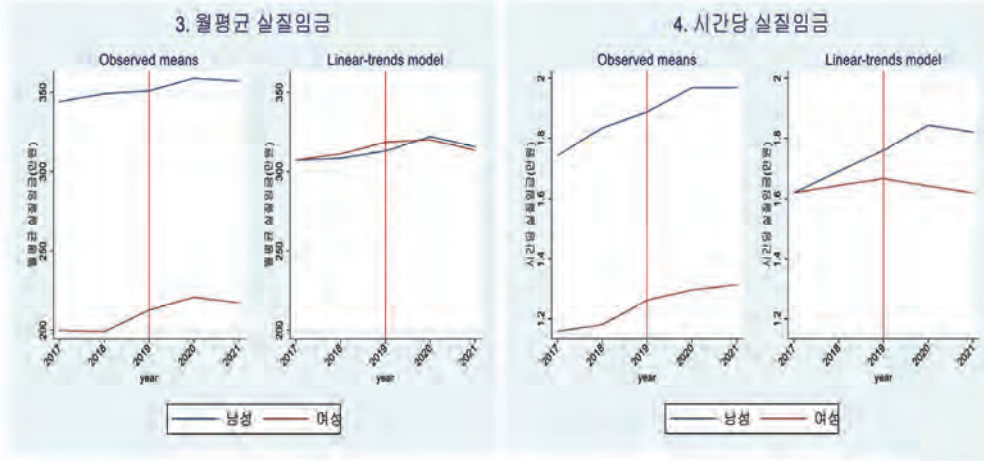
1) 평행추세(parallel trends) 검토: (1) 성별 고용률 (2) 성별 주당 노동시간



분석결과: 2) 평행추세 검토

1) 평행추세 (parallel trends) 검토: (3)성별 월평균 실질임금 (4) 성별 시간당 실질임금

- ✓ 평행추세 가정이 성립하는가?
- ✓ 코로나19이전 (17년, 18년, 19년)시기의 남성과 여성의 고용률, 주당노동시간, 임금 변화가 평행하다고 판단하기 어려움. 이후 DID 분석에서 시점(t)을 통제하여 분석함.



분석결과: 3) 이중차분법

<표 4> 코로나 19시기 노동시장 성별격차

	취업(재취업)		노동시간		월평균 임금		시간당 임금	
	비표준화 회귀계수 (B)	표준 오차 (SE)	B	SE	B	SE	B	SE
2020*여성	0.02	0.02	-1.17+	0.63	-10.19	8.13	-0.06	0.05
2021*여성	0.03	0.02	-3.04**	0.89	-12.91	11.24	-0.02	0.07
여성(기준: 남성)	-0.20***	0.01	-5.63***	0.44	-99.92***	5.26	-0.38***	0.03
2018(기준:2017)	-0.01	0.01	-2.03***	0.38	1.08	4.65	0.07**	0.03
2019	-0.00	0.01	-3.70***	0.41	5.66	5.82	0.14***	0.03
2020	-0.02+	0.01	-4.60***	0.39	14.62***	5.59	0.22***	0.03
2021	-0.01	0.01	-4.79***	0.38	8.24	5.73	0.20***	0.03
성별 선형추세(t)	-0.01*	0.01	1.52***	0.29	6.09*	3.64	-0.01	0.02
상수항	-0.95***	0.02	46.90***	1.46	-181.30***	16.90	-1.20***	0.11
R-square	0.19		0.14		0.45		0.35	
표본수	75,356		20,295		20,294		20,293	
가중치 적용 표본수(천명)	182,315		48,788		48,789		48,786	

주: 횡단면 가중치를 적용하여 분석한 결과임. 취업여부에는 혼인상태, 임금근로자를 대상으로 주당 노동시간, 월평균 실질임금, 시간당 실질임금의 종속변수를 분석에는 혼인상태, 노동조합, 사업장규모, 종사상 지위, 산업을 통제변수로 투입했으나 지면상 이를 생략함. +p < .1 *p < .05 **p < .01 ***p < .001.

분석결과

- (1) 고용률: 코로나19가 발생한 해인 2020년은 남성 대비 여성의 고용률 차이가 유의하지 않은 것으로 관측됨. 2021년에는 남성 대비 여성의 고용 영향 변수는 통계적으로 낮은 유의수준이지만 오히려 남성 대비 여성 고용이 높은 것으로 나타남. 이는 앞선 분석에서 이전 시기의 성별 고용률의 추세(남성 상승/여성 하락)를 반영했기 때문으로 판단됨.
- (2) 노동시간: 코로나19가 발생한 2020년과 2021년에는 남성보다 여성의 노동시간이 더 크게 하락함.
- (3) 임금(월평균 임금/시간당 임금): 2020년, 2021년 모두 남성 대비 여성의 월평균 임금, 시간당 임금 회귀계수가 음수이기는 하나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남. 코로나19 시기에 남성 대비 여성의 임금이 더 크게 하락했다고 볼 만한 증거가 관측되지는 않음.

분석결과

- 분석 결과를 정리하면, 코로나19가 노동시장의 성별격차를 크게 하는 방향으로 영향을 미쳤다고 할 만한 뚜렷한 결과가 관측되지 않음. 먼저 고용률의 경우 통계적으로 낮은 유의수준이지만 2021년에는 남성보다 여성 고용률의 회복 수준이 높은 것으로 나타나며, 코로나19 시기(2020년, 2021년)에 남성과 비교할 때 여성의 노동시간의 감소가 크게 나타나, 이것이 임금 하락을 동반하지 않았기 때문임.
- 그러나 이러한 결과를 해석할 때에는 본 연구의 분석법이 가진 한계를 주의하여 해석할 필요가 있음.
 - ✓ 1) 평행추세 가정이 성립한다고 판단할 수 있는 방법이 없음. 본 분석에 포함된 코로나19 이전 시기인 2017년, 2018년, 2019년에는 주 52시간 근무제 도입, 최저임금이 큰 폭으로 인상되었던 정책적 변화는 성별에 따라 이들의 노동시간이나 임금에 상이한 영향을 미쳤을 가능성이 상당함. 그래프 상으로도 전형추세라고 판단하기 어려움.
 - ✓ 2) 더불어 코로나19 이전 추세를 통제할 때 어느 시기까지 분석에 포함하느냐에 따라, 다른 분석 결과가 도출될 가능성이 있음.
 - ✓ 3) 본 연구에 적용한 이중차분법은 상대적으로 코로나19 영향을 적게 받은 '남성'을 기준집단으로 '여성'의 노동시장 성과를 살펴본 것임. 실제로는 남성과 여성 모두 코로나19의 부정적 영향을 받았을 가능성, 여성 집단 내(자녀 유무)에서의 발생할 가능성도 있음.

참고문헌

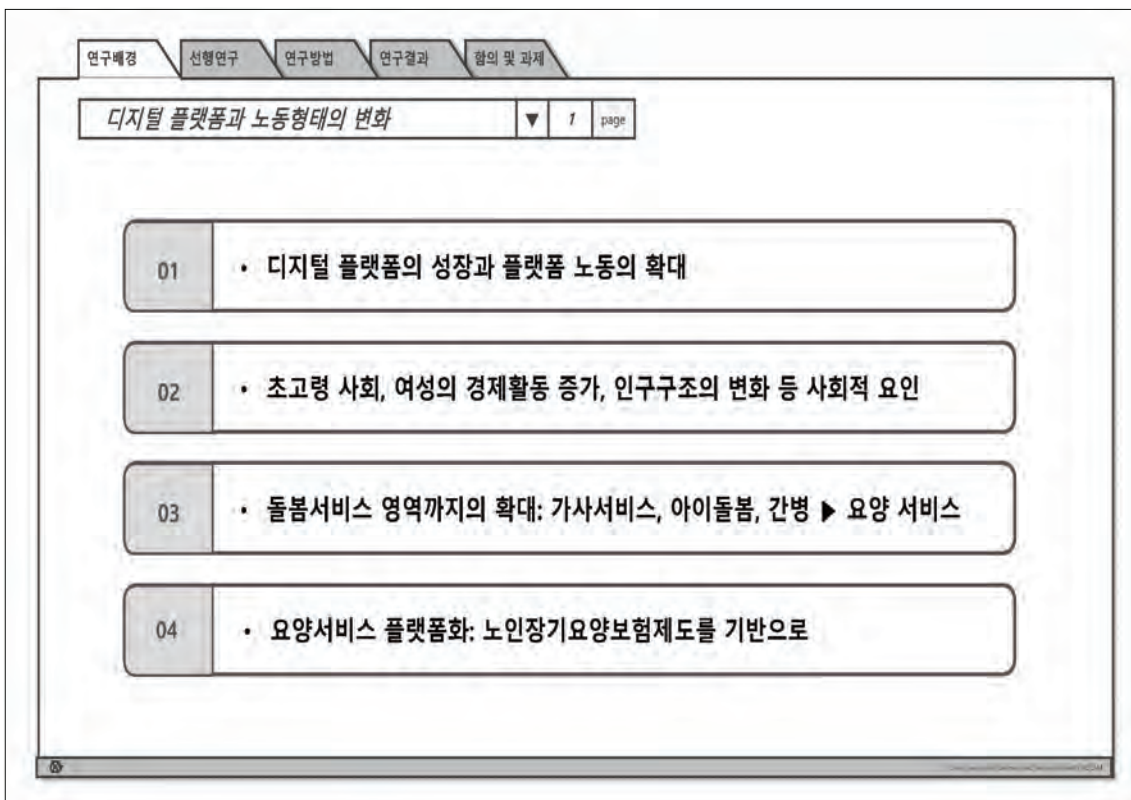
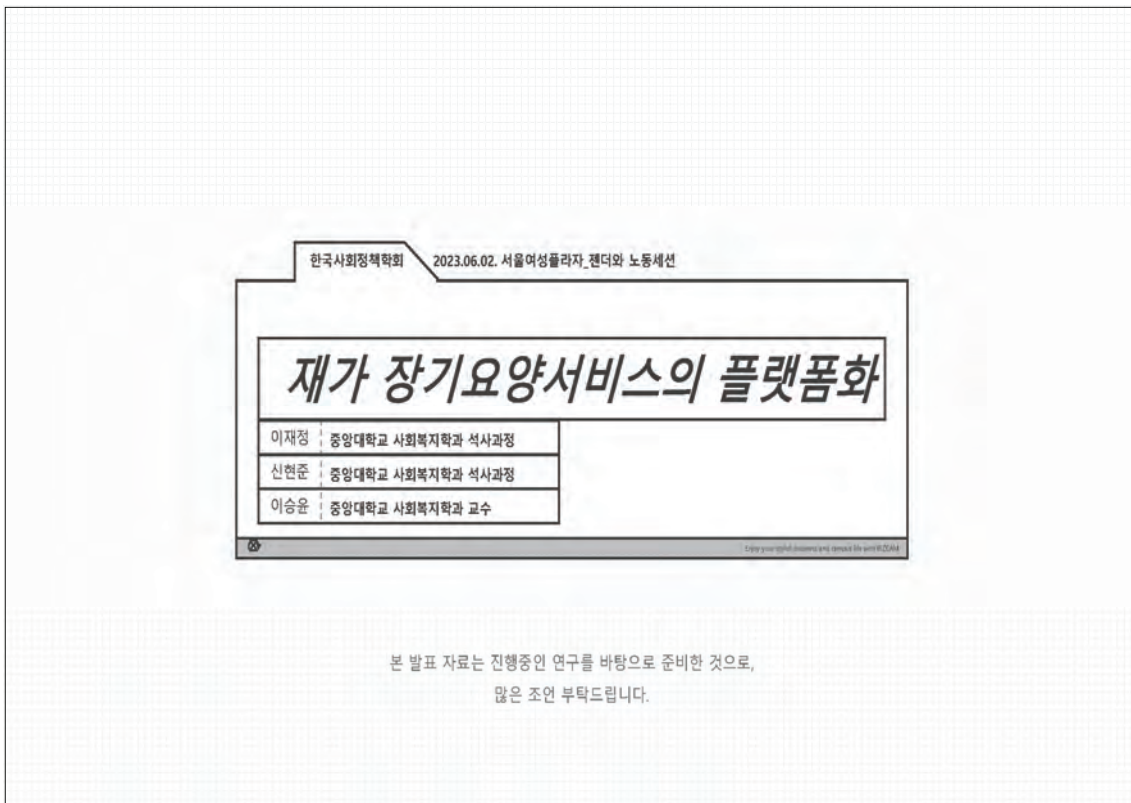
- 김지연. (2021). 코로나 19 고용충격의 성별 격차와 시사점. [KDI] 경제전망.
- 오유라. (2022). 코로나 19 기혼 근로 여성의 일자리 변화 영향 요인 분석. 아시아여성연구, 61(2), 145-175.
- 이동선. (2021). 코로나 19 이후 일·돌봄 변화와 돌봄정책 개선 과제.
- 이용관. (2021). 코로나-19가 임금근로자의 노동조건에 미친 영향-고용형태별 차이를 중심으로. 노동경제논집, 44(2), 71-90.
- 통계청. 경제활동인구조사. 연도별 성별 고용률. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4212>에서 2023년 5월 11일 인출.
- Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M., & Rauh, C. (2020). Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys. *Journal of Public Economics*, 189, 104245.
- Agba, A. O., Ocheni, S. I., & Agba, M. S. (2020). COVID-19 and the world of work dynamics: A critical review. *Journal of Educational and Social Research*, 10(5), 119-119.
- Collins, C., Landivar, L. C., Ruppanner, L., & Scarborough, W. J. (2021). COVID-19 and the gender gap in work hours. *Gender, Work & Organization*, 28, 101-112.
- Cortes, G. M., & Forsythe, E. (2020). Impacts of the COVID-19 Pandemic and the CARES Act on Earnings and Inequality.
- Han, W. J., Ruhm, C., & Waldfogel, J. (2009). Parental leave policies and parents' employment and leave-taking. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 28(1), 29-54.
- Stantcheva, S. (2022). Inequalities in the Times of a Pandemic (No. w29657). National Bureau of Economic Research.

감사합니다

조보배

서울대학교 사회복지학과 박사과정생
한국보건사회연구원 연구원

yajysm@snu.ac.kr



연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

돌봄서비스 플랫폼화의 연구 동향 2 page

- 가사서비스와 아이돌봄 중심**

 - 플랫폼 기업의 등장으로 돌봄서비스 전문화, 세분화, 노동자 일의 형태 변화
 - 장기요양서비스와 관련한 연구는 부재
- 플랫폼 진입과 공식화**

 - 공식화의 차원을 1) 제도적 공식화, 2) 노동과정 공식화로 구분
 - 장기요양서비스에 플랫폼화가 이루어진다는 것은 어떤 양상 및 함의를 가지는가?

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

플랫폼 노동의 발달과 현황 3 page

- 디지털 전환과 IT 혁신으로 플랫폼 노동 확대
- 플랫폼 노동자: 앱이나 웹사이트를 통해 고객과 연결하는 노동자
- 플랫폼 노동의 긍정적 측면: 관료제적 장벽 해소, 취약계층 노동시장 진입 지원 등
- 부정적 측면: 고용관계 문제, 불안정 노동자 양산, 노동자 착취 및 배제 가능성 등

전체 플랫폼 노동자

70%

대다수 지역기반 플랫폼 종사자는 불안정 노동자

플랫폼 노동자를 비표준적 형태의 일로 분류하고 사회적 보호의 틀 안에 포함하려는 시도

"한국판 뉴딜 2.0" 계획

지역기반형 플랫폼(Location-based platforms)은 특정 물리적 장소에 있는 사람에 의해 수행되는 플랫폼을 일컫는다.

연구 배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

돌봄 노동의 시장화 4 page

- 돌봄의 정의: 한 사람의 생존과 삶의 질을 결정하는 행위
- 신사회적 위험으로 대두된 돌봄: 저임금, 장기 실업 등에 따른 돌봄의 사회적 정의, 책임, 역할 재개념화 압박
- ILO 제189호 협약: 가사근로자의 근로자성 보호 강조
- 한국 돌봄 서비스 확대 배경: 인구구조의 변화, 가족구조와 기능의 변화, 여성의 노동시장 참여 등
- 한국의 사회적 돌봄 제도: 잔여주의적 접근에서 보편주의적 접근으로 전환
- 아동복지법, 아동복지법, 영유아보호법

연구 배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

돌봄 노동의 플랫폼화 5 page

4차 산업혁명이 돌봄 노동의 시장화를 촉진

돌봄 노동자의 고용형태(중개 형태)

- 플랫폼화 이전: 대부분 공공기관이 아닌 개인거래의 형태
- 플랫폼화 이후: 플랫폼이 거래를 중개

돌봄 공급자 특성

- 돌봄 노동의 불안정성: 표준적 고용관계가 아닌 비정규직 형태
- 노동자 대부분이 여성: 저임금과 열악한 노동시장의 문제
- 디지털 기술의 매개로 인한 평점 시스템에 의한 부담

돌봄 일감 수주 관계도

```

graph TD
    A((중개자)) --- B((돌봄 공급자))
    A --- C((돌봄 수요자))
    
```

연구 배경
선행연구
연구방법
연구결과
함의 및 과제

노인장기요양보험의 현황 및 실태
6 page

- 제도의 목적: 일상생활 수행이 어려운 노인에게 급여 제공, 노후의 건강증진 및 생활안정과 가족의 부담 완화 등 국민 삶의 질 제고
- 장기요양급여는 재가급여, 시설급여, 특별현금급여로 분류
- 전체 장기요양 이용자 중 72.1%가 재가급여 이용, 전체 장기요양 기관 중 77.3%가 재가 장기요양기관
- 장기요양기관은 서비스 질 제고를 위한 경쟁을 유도하기 위해 민간제공기관이 주로 운영
- 장기요양보험은 사회보험을 근간으로 일부는 공적부조방식을 가미한 형태

연구 배경
선행연구
연구방법
연구결과
함의 및 과제

노인장기요양보험의 현황 및 실태
7 page

기존 노인장기요양서비스의 한계점

시장화에 따른 한계

- (1) 경험재적 성격, 비용절감, 불법, 탈법 운영 등으로 경쟁에 따른 서비스 질 확보 불가 및 공성 훼손
- (2) 기관의 잦은 진입-퇴출, 서비스 질 미달 기관에 대한 제재 미흡, 기관 운영의 낮은 투명성으로 소비자 신뢰 하락

열악한 처우와 인력 수급에 따른 한계

- (1) 요양보호사의 낮은 근속기간, 유휴인력 및 자발적 실업상태 만연
- (2) 과도한 노동에도 합당한 노동보상이 이루어지지 않음
- (3) 사회보장제도의 재분배 기능이 제대로 작동하지 않음
- (4) 요양인력의 불안정성은 서비스 질 하락에 영향

연구 배경
선행연구
연구 방법
연구 결과
함의 및 과제

연구 문제 및 목표
▼ 8 page

요양서비스의 플랫폼화에 따른 양상은 어떠한가?

- 기존 요양서비스의 문제점: 서비스 질 저하, 종사자 처우 악화 등
- 플랫폼화의 명암: 정보의 투명성 확대, 돌봄 제공자의 안정적인 공급과 처우 개선 또는 종사자의 불안정성 증가, 공공성 약화

연구 목표:

- 요양서비스의 플랫폼화가 제도적·노동과정 공식화/비공식화에 미치는 영향 분석

연구 방법:

- 기업조사 및 심층면접방법을 활용한 질적사례연구, 한국 돌봄 플랫폼 노동시장 현황 파악, 장기요양서비스 분야의 플랫폼 기업 활동과 노동자의 일의 형태 분석

분석 대상:

- 장기요양서비스 플랫폼 기업의 기술적·복합한 새로운 서비스 제공 기관 대표, 재가요양보호사, 전문가

연구 배경
선행연구
연구 방법
연구 결과
함의 및 과제

연구 방법 및 연구 윤리
▼ 9 page

사례연구 방법

- 현상 혹은 사회단위에 대한 총체적인 분석을 통해 사례와 관련한 맥락, 핵심요인, 특징 등을 도출하며 연구대상이나 관련 사회현상에 대한 총체적인 이해를 가능하게 함.
- => 재가장기요양서비스의 플랫폼화를 이해하고 그 과정에서 요양보호사가 겪는 변화를 파악하기 위해 사례연구 방법이 적절하다고 판단함.

심층면접 활용

- 현재 시점에서 관측하기 어려운 과거의 사건 및 기억에 대해 이해하는데 효과적이기 때문(김영천, 2006).
- => 플랫폼화 전후 비교에 효과적일 것으로 판단함.

연구윤리

- 중앙대학교 생명윤리위원회 IRB 신청
- 연구대상자의 완전하고 자발적인 동의의 전제
- 연구과정에서 본 연구의 목적과 구체적인 참여방법 등에 대한 설명서를 전달 => 내용이 충분히 전달되고 이해되도록 직접 설명
- 참여 및 참여 중단에 대한 선택권이 있다는 점, 면접 내용의 비밀유지, 참여자 정보에 대한 익명처리, 면접 녹음 진행 등을 사전고지

연구배경 선행연구 연구 방법 연구결과 함의 및 과제

연구 대상 ▼ 10 page

연구 대상

번호	구분	
1	플랫폼 운영자	A기업 사업주
2	플랫폼 운영자	B기업 사업주
3	직영센터 운영자	A기업 방문요양센터 운영자
4	직영센터 운영자	B기업 방문요양센터 운영자
5	요양보호사	A기업 소속 노동자
6	요양보호사	B기업 소속 노동자
7	요양보호사	(전통적 방식의) 방문요양센터 소속 노동자
8	요양돌봄 전문가	재가요양기관 관련 협회 임원

연구배경 선행연구 연구 방법 연구결과 함의 및 과제

주요 연구질문 ▼ 11 page

면접 질문지 구성

영역	구성 내용
플랫폼 운영 방식	플랫폼-센터-공단-노동자-수급자 간의 관계는 어떠한가? 플랫폼화가 재가요양서비스를 중심으로 진행된 이유는? 플랫폼화 전후 재가요양서비스 제공의 차이점은 무엇인가?
기술의 활용방식	노동자, 수급자 데이터 수집 과정에서 기술이 어떻게 활용되는가? 노동자-수급자 매칭과정에서 기술이 어떻게 활용되는가? 타 플랫폼과 차별화되는 기술활용의 특수성이 있는가?
계약 형태 및 노동조건	근로계약이 이뤄지는가? 급여는 얼마나, 어떻게 지급되는가? 산업재해 발생 시 처리는 어떻게 진행되는가?
노동통제 및 숙련형성	일감이 어떤 형식으로 제공되는가? 업무지시와 평가는 누구를 통해서 어떻게 이뤄지는가? 업무의 체계성, 효율성은 어떠한가? 서비스의 질은 어떠한가? 노동자의 숙련형성 및 교육을 위해 제공되는 것이 있는가?

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼 기업 기본 정보 12 page

	A플랫폼	B플랫폼
제공 서비스	방문요양/주간보호	간병 → 간병+방문요양
회사분류	주식회사: 비상장/스타트업	
설립시기	2019년	2018년
투자유치	총 350억	총 226억
직원수 (본사 기준)	77명 (개발자 및 디자이너 약 15명, 초기 상담 사회복지사 약 50명 등)	75명
수급자/인력 모집	홈페이지	홈페이지/앱
요양보호사	월 약 6~7천명 (등록자 약 3만명)	월 2천여명(간병 포함)
고객수	월 약 7천명	약 70만명(간병 포함)

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼 기업 분석 13 page

플랫폼 설립 목적 노인장기요양보험제도의 문제 해결 시도

A 플랫폼

- 방문요양 시장의 서비스 질 저하, 수익성 악화 등 문제 개선 의지

B 플랫폼

- 가격 불투명성 해소, 정보 비대칭성 해결

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 목표 14 page

플랫폼화 - 재가서비스에 집중하는 이유

- 낮은 설립요건 / 낮은 초기 비용 (시설의 경우 토지·건물 소유 필요)

(1) 저설기준 (2) 입찰제로

구분	사무실	통신시설, 감기 등 시업에 필요한 설비 및 비용	시설장	이동계량기	요양보호사	사무관	요호관
설립 비용	0	0	0	0	0	0	0

“지금 설치 기준이 6평 정도면 설치할 수 있다고 하는... (중략)... 재가기관이 어떻게 보면 난립하는 경우가...”
 “최소한 장기 요양이나 노인 복지에 관련에 있어서 경력이 좀 필요하지 않겠는가 생각을 많이 하게 돼요.
 지금 이제 사회복지사 자격증을 받는 방법들이 좀 쉬운 방식들이 많이 있어서 그런 부분에 있어서의 경력은
 현장경험이 너무 부족한 부분이 많이 있고, 또 장기요양에 대한 부분을 잘 이해 못하고 있는 실정이다 보니까...
 (중략)...진입이 쉬워서 막 들어오기는 하지만, 들어와서 혼란만 가중하는 경우들이 많이 있어서...”
 (N8, 재가협회 전문가C)”

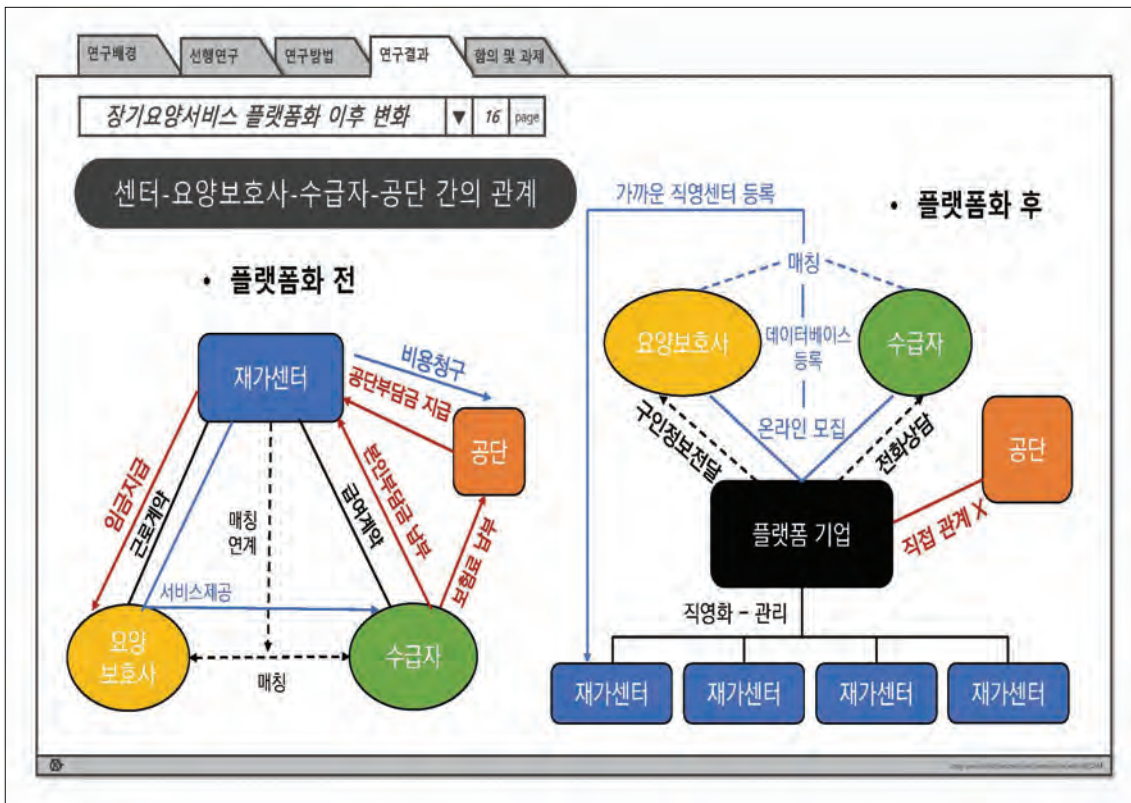
연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼 운영방식 15 page

플랫폼의 재가센터 운영 방식

직영화	<ul style="list-style-type: none"> • 직영센터 설립 • 본사 운영관리 • 시급정찰제 	프랜차이징	<ul style="list-style-type: none"> • 직영 방문센터 설립 + 프랜차이징 • 프랜차이징 : 창업 컨설팅 → 컨설팅 비용 청구 • 본사 영향력 낮고, 운영방식·시급 등 각 지점 자율
------------	---	--------------	--

“직영으로 하는 데가 별로 없어요. 왜냐하면 너무 힘들거든요. 그래서 보통은 프랜차이즈를 많이 합니다.
 센터를 한 두개만 운영하고, 이걸 기반으로 다른 사업자들에게 컨설팅을 해주는거예요.
 컨설팅 비용이 주 수입입니다. 한 번 컨설팅 해주고 2~3천만원 정도 받고...(중략)...
 관리하는게 아니고 (컨설팅) 돈 받고, 그래서 시급도 다 다르고요,
 유행도, 시급도 다 다르고, 관리 책임도 그냥 사업자들이...(N1, A플랫폼 대표)”



연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 기술 17 page

장기요양서비스 플랫폼 - 기술활용

기술1	<ul style="list-style-type: none"> 위치기반 빅데이터 : 매칭의 신속성 증대 홈페이지 또는 앱에 등록된 요양보호사, 수급자 위치 기반 빅데이터 관리 수급자 인근 활동 요양보호사에서 타겟 구인 메시지 전달
기술2	<ul style="list-style-type: none"> 업무 효율화-자동화 프로그램 : 업무의 효율성 증대 → 비용 감축 일정, 개인부담금, 욕구사정표, 건강정보, 공단 청구 등 효율화-자동화를 위해 고도화된 프로그램 개발
기술3	<ul style="list-style-type: none"> AI 케어콜 (실험중)

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 기술 18 page

기술활용의 특징 제한적 기술 활용

특징 1

이용자(요양보호사, 수급자) 모두 고령으로 앱 활용도 낮아

“앱이 필요 없다고 생각해서 없는 거예요. 어르신도 앱을 필요로 하지 않고요양보호사들도 다 나이가 많으시거든요. 처음에 입력하는 페이지 정도만... 그건 어렵지 않으시니까. 결국은 일하고 그런 과정은 다 전화가 핵심이거든요. 그렇기 때문에 저희 사회복지사님들이 그런 걸 대응해주는거고.(N1, A플랫폼 대표)”

특징 2

AI 자동 매칭보다는 전화상담, 면접 기반의 신중한 매칭 선호

- ☞ 대면 노동, 매칭 후 장기간 이용 사례가 많음
- ☞ 개인 호불호 크게 작용 (별점 방식의 평가제도 불필요)
- ☞ 추후 자동매칭 도입 방안 고려 중

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 특성 19 page

요양보호사-수급자 매칭방법

- 01** 플랫폼 : 온라인을 통한 요양보호사/수급자 모집
A플랫폼 : 홈페이지
B플랫폼 : 홈페이지, 앱
모집홍보
- 02** 요양보호사 - 온라인 구직등록 (이름, 성별, 지역, 자격증)
수급자 - 전화 상담 (요양등급 및 질병정보)
데이터베이스 등록
- 03** ① 플랫폼 → 요양보호사 구인 알림 - 수급자 정보 전달 (메신저 앱 or 자체 앱)
② 요양보호사 구인 신청 시 요양보호사-수급자 간 면접 (직영센터 센터장 동행)
③ 매칭 완료
요양보호사-수급자 매칭
- 04** 요양보호사 → 수급자 재가급여 제공
센터 등록



연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 **함의 및 과제**

장기요양서비스 플랫폼의 특성 22 page

요양보호사-수급자 매칭방법

03

- 플랫폼 → 요양보호사
구인 알림 - 수급자 정보 전달
(메신저 앱 or 자체 앱)
- 요양보호사 구인 신청 시
요양보호사-수급자 간 면접
(직영센터 센터장 동행)
- 매칭 완료

요양보호사-수급자 매칭

일자리 찾기

지원하는 일자리: 개인양호 일자리

바로가기: 노인 요양보호사 채용 업무 공고

월급	시간	기간
150,000원	9일간	24시간

비밀까지 7일 154:25 12명

월급	시간	기간
140,000원	6일간	24시간

비밀까지 6일 137:24 14명

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 **함의 및 과제**

장기요양서비스 플랫폼의 특성 23 page

플랫폼 - 계약형태 및 노동조건

근로 계약	<ul style="list-style-type: none"> 근로계약: 센터 - 요양보호사 간 체결 (플랫폼 전후 동일) 플랫폼과 요양보호사 간에는 직접 계약 X
이용자 특성	<ul style="list-style-type: none"> 요양보호사: 주로 60대 여성 어르신 / 급여 평균 90만원 / 주15시간(일3시간, 주5일) 수급자: 주로 장기요양등급 3~4등급 / 가족요양도 다수 수급자의 성별, 거주형태, 교통접근성 등에 따라 매칭 선호도 달라짐
산업 재해	<ul style="list-style-type: none"> 현행 플랫폼 상의 산업재해 대응 방식: 매칭 취소 <p>"저희는 어르신도 믿어야 되고, 요양보호사도 믿어야 되잖아요. 그러니까 그냥 거기서 종료하는 형태로 많이 하고 있습니다....(중략)... 증명하는게 어렵거든요. 보통 처리를 저희 쪽에서 하지 않고, 아직 보호자가 소송을 걸거나 그런 경우는 없었고.(N1, A플랫폼 대표)</p>

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 특성 24 page

플랫폼 형태에서 요양보호사 급여 인상이 가능한 이유

원인 1 시급 담합에서 자유로움

“많은 센터들이 보통 담합을 합니다. 일반적으로 지역에서, 00구는 00000원으로 시급을 담합해요. 저희는 이렇게 하지 말고 요양보호사 시급을 높이자. 왜냐하면 저희는 요양보호사를 많이 확보하는게 목표였기 때문에. (N1, A플랫폼 대표)”

원인 2 업무 효율화로 마진 줄이고 규모 확장 초기 투자금이 있기 때문에 가능

“수가가 있지만 요양보호사에게 얼마를 줄지는 센터 자율입니다. 최저임금을 줘도 되고요... (중략)... 아직도 우편 쓰시고 그러니까 (센터에서) 1인당 관리할 수 있는 숫자가 너무 적어요. 저희가 그걸 효과적으로 만들자 생각했고. 원래 규모가 커질수록 급여를 많이 드릴 수 있어요. (운영 효율화를 통해) 마진을 줄이고 규모를 키우자고 생각했습니다(N1, A플랫폼 대표)”

원인 3 소수의 직영센터 - 전국구 운영

“기관마다 설치하면서 돌아가야 할 기관 운영에 대한 부분들이 줄어들니까 아무래도 지금 플랫폼 업체들이 시급이 좀 높지 않나. (N8, 재가협회 전문가C)”

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 특성 25 page

노동통제방식

<p>01 일감 수주 방식</p> <p>구직자 신청 → 매칭 → 근로계약 체결</p>	<p>02 채용 및 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> 직영센터 직원 채용 : (초기) 본사 직접 채용 → 본사 직접 or 센터 채용 요양보호사 채용 및 관리 : 센터
<p>03 채용 및 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> 별점 방식의 노동통제 불필요 : 수급자 개인 성향에 따라 선호도가 다르기 때문(연접 중요) <p>“그 별점도 이제 이 사람이 이 사람한테는 잘 맞을 수 있는데 이 사람한테 안 맞을 수도 있고 하니까. 어떤 분은 요양사가 좀 조용한 걸 좋아하는 분도 계시고, 말이 많으신 분을 좋아하는 경우도. (N1, A플랫폼 대표)”</p>	<p>04 매칭 방식</p> <ul style="list-style-type: none"> 매칭 : 수급자, 요양보호사의 데이터베이스를 바탕으로 위치 기반 매칭 매칭 시 우선순위 : 개인의 성향에 따라 달라짐 매칭 취소 사유 : 산재 발생 or 수급자 및 노동자 요구시 등급이 높거나, 평판이 좋지 않은 수급자는 자동 배제되는 경향 나타남 <p>“(가사서비스는) 대면이 필요 없거든요. 해야 될 Task가 끝나면 끝나는 거죠. 그런데 요양은 좀 그렇지는 않아요. 요양보호사랑 어르신이랑 계속 같이 있으니까 성향을 맞춰야 해요. 그래서 저는 제일 좋은 예시로 결혼 정보 회사에 더 가깝다고 생각해요. 서로 성향이 맞아야 되거든요. 그래서 같은 종교를 원 하기도 하시고... (N1, A플랫폼 대표)”</p>

연구배경
선행연구
연구방법
연구결과
함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 특성
▼ 26 page

서비스 질 하락 우려

우려 1

제도의 본래 목적 훼손

“돌봄에 대한 어떤 이제 관리 체계가 플랫폼을 통해서 잘 이루어질 수 있겠는가(N8, 재가협회 전문가C)”

우려 2

제도 활용에 편법 발생

“지역 내에서 운영하고 있는 방문요양기관들은 기관 사회복지사를 통해서 모든 수급자들을 매월 방문 상담하는 것이 규정이에요. 그러나 가족요양만 하는 경우에 대해서는 편법을 통해서 방문 상담을 하지 않고, 사회복지사를 두지 않고, 전국적으로 등록만 해서 서비스를 제공하고 급여를 지급하는 실정이에요. (N8, 재가협회 전문가C)”

우려 3

관계성 측면의 전문성에 대한 우려

“수급자를 얼마만큼 잘 아느냐 또 수급자의 관계가 어떻게 이루어지고 있느냐 이런 부분으로 볼 수 있습니다. 그런 관계가 있기 때문에 플랫폼 업체들이 그렇게 까지 할 수 있겠는가. (N8, 재가협회 전문가C)”

연구배경
선행연구
연구방법
연구결과
함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 특성
▼ 27 page

숙련 형성

01

앱을 통한 교육 자료 공유

02

플랫폼 산하의 요양보호사 교육원 운영

- 요양보호사 자격증 양성
- 요양보호사 보수 교육



440 한국사회정책학회 2023 춘계학술대회

연구배경
선행연구
연구방법
연구결과
함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼의 특성
▼ 28 page

플랫폼 - 소형기관 간의 갈등 우려

우려 1

민간 소규모 기관의 수급자 감소

“한 기관에서 수급자를 7년, 8년, 10년 동안 어르신들을 모시고 서비스를 제공해 왔음에도 불구하고 가족 요양이라고 하는 문제점 때문에 그런 플랫폼 업체로 넘어간다고 하루아침에 통보를 받았을 때는 그동안 관리했던 기관들에 대해서 상당히 배신감 상실감을 많이 느끼거든요...(중략)... 이런 일들이 한두 건이면 ‘그럴 수 있지’라고 넘어갈지도 몰라요. 그러나 이런 일들이 여러 차례 반복됐을 때는 상당히 문제가 있다(N8, 재가협회 전문가C)”

우려 2

민간 소규모 기관의 운영상 불안정성 증대

“현장의 불안함이라고 하는 것은 제도적인 면도 없지 않아 있었습시다라는, 이제 플랫폼화 업체가 대형화되는 부분에 있어서의 소형 기관들의 불안성도 없지 않아 있다라고 이렇게 볼 필요가 있습니다. (N8, 재가협회 전문가C)”

연구배경
선행연구
연구방법
연구결과
함의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼 연구의 함의
▼ 29 page

함의 도출

1. 장기요양서비스에 플랫폼 기업이 진출함에 따라 요양서비스의 시장화 촉진
2. 장기요양서비스는 경험재라는 특성상 수급자가 직접 경험하지 않고 각 기관의 서비스 질을 판단하기 어려움. 제대로 된 수급자의 선택이 어려운 상황에서 공급기관 간 과열 경쟁은 수급자의 선택을 어렵게 할 우려가 있음. 이에 플랫폼의 진출로 인한 요양서비스의 시장화가 수급자에게 어떠한 영향을 미칠 것인지 지속적인 모니터링이 필요함.
3. 대형화된 플랫폼 기업이 운영하는 센터와 개인이 운영하는 센터 간의 경쟁력 차이로 인한 갈등 발생 우려 ⇒ 정부 차원의 개입 필요
4. 등급이 높거나, 평판이 좋지 않은 수급자의 경우 자동 배제되는 경향 발생 ⇒ 사회서비스원 등 공적 개입 필요
5. 일감수주(매칭), 노동통제 측면에서 이용자의 특성(고령, 개인의 선호도)이 크게 작용하기 때문에 플랫폼화를 통해 노동과정의 공식화가 심화되기 어려운 특성이 나타남.
6. 관리감독의 측면의 노동과정의 공식화에 대한 상반된 입장 확인. 플랫폼은 효율적 통제가 가능하다고 주장하였고, 협회는 지역적 특성, 관리의 질적 측면에서 플랫폼이 한계가 있다고 주장하였음.

연구배경 선행연구 연구방법 연구결과 합의 및 과제

장기요양서비스 플랫폼 연구 향후과제 30 page

연구 과제

- 1. 요양보호사 인터뷰 추가 진행 예정**
 - ① 플랫폼화 전후 요양보호사 산업재해 발생 시 조치 방식 관련 추가 조사 필요
 - ② 플랫폼화 전후 노동자의 안정성(산재위험, 사회보장제도 가입), 노동자 통제 방식 등에 대한 내용 보완 필요
 - ③ 요양서비스의 질은 요양보호사의 처우개선과 직접적인 관계가 있음. 플랫폼 기업의 진출이 요양보호사 처우개선과 서비스 질 향상에 어떠한 영향을 미치고 있는지 추가 조사 필요
- 2. 제도적 측면의 공식화와 관련한 추가 연구 필요**

감사합니다

코로나19가 유자녀 여성의 소득, 고용, 근로시간에 미친 영향 : 이중차분법 추정



서울대학교 사회복지학과
박사과정 김 건

문제제기

- ✓ 한국 젠더임금격차의 주요 원인 중 하나는 여성이 결혼, 출산을 경험하며 겪는 불이익
- ✓ 코로나19 유행은 '유자녀' '여성'에게 더 큰 충격을 주었을 것 (Ham, 2021; Stantcheva, 2022)
 - 교육 및 보육 시설 폐쇄 및 비대면 전환 -> 돌봄 부담 증가 및 보육기관 종사 여성의 실업
 - 여성이 주로 종사하는 서비스업, 비정규직, 시간제 일자리에 비교적 큰 타격
- ✓ 선행연구의 방법론적 한계: 주로 상관적 (associational) 증거
 - 오유라(2022): 여성가족패널/로지스틱 회귀분석/기혼 여성의 가사노동시간 증가와, 소득 감소·근로시간 감소·퇴직 간의 정적인 상관관계
 - Ham(2021): 경제활동인구조사/로지스틱 회귀, Oaxaca-Blinder 분해분석/여성의 휴직과 실업 비율이 남성보다 높음/여성 변수 및 혼인 변수의 상호작용항과 실업 간의 정적인 상관관계/자녀 변수 없음
 - Kim(2021): 경제활동인구조사/Pooled OLS/여성*Post 변수 유의, 즉 코로나19 이후 여성이 남성보다 실업, 퇴직 많음 /39-44세 여성 큰 타격/자녀 변수 없음
 - 백명호(2022): 한국노동패널(2018~2020)/Pooled OLS/여성*Post 변수는 유의하지 않음(시간당임금). 즉 코로나19가 시간당 임금에 미친 영향에는 젠더 차이가 없음/실업, 휴직, 근로시간 등은 살펴보지 않음

문제제기

- ✓ 본 연구는 이중차분법을 통해 관측되지 않은 시불변 특성 통제, 자녀 변수가 있는 한국노동패널 이용하고자 함
 - ▶ 처치집단: 기혼 유자녀 여성(미취학 자녀, 초중고 자녀)
 - ▶ 통제집단: 기혼 무자녀 여성, 기혼 유자녀 남성(미취학 자녀, 초중고 자녀)
 - ▶ 처치변수: 자녀 유무(미취학 자녀, 초중고 자녀), 성별
 - ▶ 이중차분추정량의 의미: 코로나19가 처치, 통제 집단에 미친 영향의 차이
- ✓ 연구질문: 코로나19는 유자녀 여성의 소득, 고용, 근로시간에 어떤 영향을 미쳤는가?
 - ✓ 코로나19는 기혼 유자녀 여성과 기혼 무자녀 여성의 노동시장 성과에 어떻게 다른 영향을 미쳤는가?
 - ✓ 코로나19는 기혼 유자녀 여성과 기혼 유자녀 남성의 노동시장 성과에 어떻게 다른 영향을 미쳤는가?

연구방법

- ✓ 분석방법: 이중차분법(OLS 회귀분석)
- ✓ 분석자료: 22-23차(2019-2020) 한국노동패널
(공통추세가정 확인에는 16-24차(2013-2021) 한국노동패널 09통합표본 자료 이용)

✓ 연구모형

- ▶ 자녀 모형
 - 코로나19가 기혼 유자녀 여성과 미혼 무자녀 여성의 고용, 근로시간, 임금에 미친 영향에 차이가 있는지 규명하기 위한 모형임
 - 자녀 여부에 따른 코로나19의 영향 차이만을 살펴보기 위해서는 혼인 여부에 차이가 없는 기혼 유자녀 여성과 기혼 무자녀 여성을 비교하는 것이 이론적으로 타당함. 그러나 기혼 무자녀 여성의 표본 크기가 작고 종속변수 추세에 있어 기혼 유자녀 여성과 기혼 무자녀 여성이 큰 차이를 보이기 때문에 미혼 무자녀 여성을 통제집단으로 설정하였음.
- ▶ 젠더 모형
 - 코로나19가 부모의 고용, 근로시간, 임금에 미친 영향이 젠더에 따라 어떤 차이가 있는지 확인하고자 하는 모형임
 - 자녀의 연령에 따라 영향이 달라질 수 있으므로 미취학 자녀와 초중고 자녀를 구분함

〈표 1〉 연구 모형

모형		처치 집단	통제 집단	분석 대상
자녀 모형	미취학 자녀 모형	기혼 유자녀 여성 (미취학 자녀)	미혼 무자녀 여성	25-45세 기혼 유자녀 여성과 미혼 무자녀 여성 임금근로자 및 미취업자
	초중고 자녀 모형	기혼 유자녀 여성 (초중고 자녀)	미혼 무자녀 여성	
젠더 모형	미취학 자녀 모형	기혼 유자녀 여성 (미취학 자녀)	기혼 유자녀 남성 (미취학 자녀)	25-45세 기혼 유자녀 여성과 기혼 유자녀 남성 임금근로자 및 미취업자
	초중고 자녀 모형	기혼 유자녀 여성 (초중고 자녀)	기혼 유자녀 남성 (초중고 자녀)	

연구방법

✓ 회귀식

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Post_t + \beta_2 Treat_i + \beta_3(Post_t \times Treat_i) + \delta_i + \gamma X_{it} + \varepsilon_{it}$$

- y_{it} : 취업 여부, 주당근로시간, 미취업자 포함 월평균임금, 미취업자 포함 시간당임금
- $Post_t$: 시기변수로, 코로나 이전(2019년)은 0, 코로나 이후(2020년)는 1
- $Treat_i$: 처치변수로, 자녀 모형에서는 자녀 유무(미취학 또는 초중고), 젠더 모형에서는 여성 여부
- β_3 : 이중차분추정량의 계수로, 코로나19 이후 통제집단 대비 처치집단의 추가적인 종속변수 변화량
- δ_i : 면접진행월, 거주 지역 fixed effect
- X_{it} : 통제변수, ε_{it} : 오차항

연구방법

✓ 변수의 정의

➤ 종속변수

- 취업여부(고용): 조사 당시 일자리가 없다고 응답한 경우 0, 있다고 응답한 경우 1
- 근로시간: 주당근로시간
- 월평균임금: 세후실질임금(2020년 소비자물가지수 기준, 미취업자는 0으로 처리)
- 시간당임금: 월평균임금/주당근로시간*4.3

➤ 독립변수

- 시기변수: 코로나 이전(2019)인 경우 0, 코로나 이후(2020)인 경우 1
- 처치변수
 - 자녀 모형: 미취학 자녀 또는 초중고 자녀(재수생 포함) 유무(자녀가 있으면 1, 없으면 0)
 - 젠더 모형: 남성이면 0, 여성이면 1

➤ 통제변수

- 교육수준: 고졸 이하, 전문대졸, 대졸이상
- 연령: 만 나이
- 면접진행연월: 코로나19 이후에 한해 면접월을 나타내는 더미변수(코로나19 이전인 경우 구분되지 않는 하나의 값으로 처리함)
- 지역: 17개 시도(제주 포함)

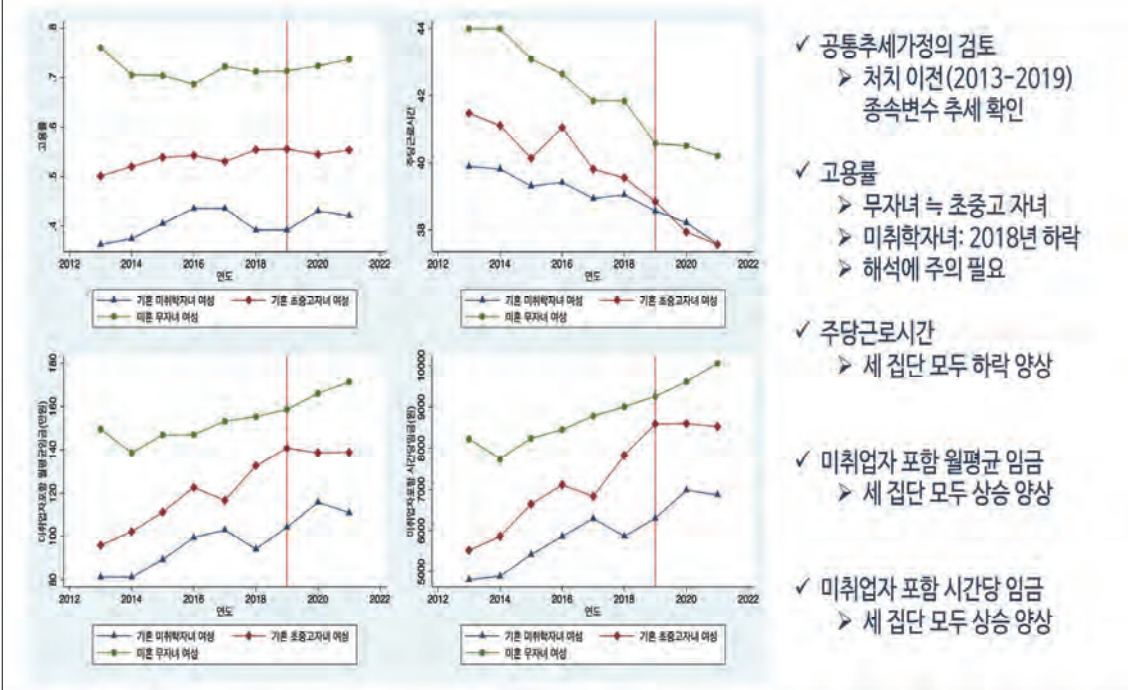
분석 결과 - 기술통계(자녀모형)

〈표 2〉 분석대상의 일반적 특성(자녀 모형)

변수 및 범주	미혼 무자녀 여성	기혼 미취학 자녀 여성	기혼 초중고 자녀 여성	
	2019-2020	2019-2020	2019-2020	
연령(만 나이)	30.59	35.95	41.09	
교육수준(%)	고졸 이하	21.47	23.77	37.50
	전문대졸	26.80	26.02	28.50
	대졸 이상	51.73	50.21	34.00
고용률(%)	71.50	39.12	51.78	
주당근로시간	40.73	38.39	38.23	
미취업자 포함 월평균임금(만원)	162.34	94.50	120.64	
취업자 월평균임금(만원)	227.31	242.31	233.14	
미취업자 포함 시간당임금(원)	9,508.76	5,715.22	7,419.39	
취업자 시간당임금(원)	13,315.55	14,670.44	14,337.63	
표본 크기(=n) (괄호 안은 취업자 수)	1,602 (1,158)	2,029 (751)	1,954 (1,005)	

- ✓ 연령
 - 초중고) 미취학) 무자녀
- ✓ 교육수준
 - 무자녀) 미취학) 초중고
- ✓ 고용률
 - 무자녀) 초중고) 미취학
- ✓ 근로시간
 - 무자녀) 초중고) 미취학
- ✓ 미취업자 포함 월평균 임금
 - 무자녀) 초중고) 미취학
- ✓ 미취업자 포함 시간당 임금
 - 무자녀) 초중고) 미취학

분석 결과 - 기술통계(자녀모형)



분석 결과 - 회귀분석결과(자녀모형 - 미취학 자녀)

〈표 3〉 자녀 모형(미취학 자녀) 이중차이 회귀분석 결과

변수	취업여부	주당근로시간	미취업자 포함 월평균임금(원)	미취업자 포함 시간당임금(원)
코로나19 효과 (시기*처치)	.0072 (.0256)	-.6833 (.6913)	-27,815 (64,220)	-15.02 (387.67)
시기더미 (코로나 이후)	.0363 (.0554)	-1.15 (1.34)	174,170 (154,355)	1,697.75 (1,115.27)
처치더미 (미취학 자녀 유무)	-.3408*** (.0284)	-1.65* (.6721)	-756,750*** (76,125)	-4,484*** (467.85)
연령	.0039+ (.0023)	-.0499 (.0593)	24,237*** (6,375)	165.53*** (39.78)
교육수준 (기준: 고졸이하)	전문대졸	.1331*** (.0300)	-.7523 (.6153)	388,379*** (74,262)
	대졸이상	.1413*** (.0288)	-1.60* (.6167)	605,421*** (74,863)
상수항	.5206*** (.0830)	43.91*** (2.04)	652,202** (216,474)	2,793.01 (1,341.99)
면접월 및 지역 생략				
표본크기(=n)	3,630	1,909	3,624	3,622

+ : p<.10 * : p<.05 ** : p<.01 *** : p<.001

✓ 유의한 이중차분추정량 없음

➢ 미취학 자녀 여성과 미혼 무자녀 여성이 코로나19 이후 입은 경제적 타격에는 유의한 차이가 없음

✓ 해석

➢ 미취학 자녀 여성의 관심은 일자리 : 미취학 자녀를 두고 있음에도 노동시장에 참가하고 있는 여성은 비교적 관심은 일자리를 가지고 있음. 이들은 노동시장 충격에 의한 타격이 적었을 수 있고, 퇴직 후 돌봄에 전념하는 것의 기회비용이 컸기 때문에 가족 자원이나 사적 돌봄 자원을 동원하는 방식으로 돌봄 부담에 대응했을 수도 있음

➢ 보육기관 긴급 돌봄 서비스의 효과 : 코로나19 시기 보육기관 긴급 돌봄 서비스 이용으로 미취학 자녀 부모의 추가적인 돌봄 부담이 크지 않았을 수 있음. 휴원이 길어지던 5월 29일 긴급 돌봄 이용률은 72.7%를 기록하였음(보건복지부, 2020).

분석 결과 - 회귀분석결과(자녀모형 - 초중고 자녀)

〈표 4〉 자녀 모형(초중고 자녀) 이중차이 회귀분석 결과

변수	취업여부	주당근로시간	미취업자 포함 월평균임금(원)	미취업자 포함 시간당임금(원)
코로나19 효과 (시기*처치)	-.0359 (.0257)	-.4781 (.7003)	-143,781* (66,522)	-709.54+ (400.69)
시기더미 (코로나 이후)	.0341 (.0513)	-1.4106 (1.3828)	145,068 (143,645)	1,503.02 (1,027.22)
처치더미 (초중고 자녀 유무)	-.2152*** (.0372)	-2.8442** (.9700)	-530,413*** (106,945)	-2,954.72*** (666.31)
연령	.0045+ (.0026)	.0307 (.0659)	27,130*** (7,135)	170.39*** (44.91)
교육수준 (기준: 고졸이하)	전문대졸	.1028*** (.0294)	-.7497 (.6797)	402,640*** (82,843)
	대졸이상	.0804** (.0289)	-1.4740* (.6445)	554,551*** (78,620)
상수항	.5232*** (.0896)	40.8543*** (2.2775)	508,838* (241,722)	2,448.25 (1,507.12)
면접월 및 지역 생략				
표본크기(=n)	3,554	2,161	3,549	3,548

+ : p<.10 * : p<.05 ** : p<.01 *** : p<.001

✓ 월평균임금, 시간당임금 이중차분추정량 유의함

➢ 초중고 자녀 여성이 무자녀 여성보다 코로나19 이후 임금 상의 타격이 컸음. 이는 고용률과 취업자 임금의 효과가 합쳐져 나타난 것

✓ 해석

➢ 교육에 대한 관심 또는 초등학교 저학년 돌봄의 제도적 공백으로 미취학 자녀보다 초중고 자녀에게 투입하는 돌봄의 양이 더 클 수 있음 : 미취학 자녀보다 초중고 자녀가 유자녀 여성의 임금 및 고용에 미치는 부정적 영향이 크다는 선행연구 결과(김경희, 강은애, 2010; 임정준, 2010; 김대일, 2018)

➢ 초중고교 비대면 수업과 학년별 교대 등교 조치의 장기화 : 어린이집은 비대면 수업이 어려워 2020년 2학기부터 지역별 사회적 거리두기에 따른 일시 휴원 조치를 제외하고는 운영이 정상화된 반면, 초중고교는 전면 휴교가 끝난 이후에도 2022년 1학기까지 비대면 수업 및 학년별 교대 등교 조치가 이어짐(교육부, 2022) : 2020년 한국노동패널 조사시기는 2020년 5월~2021년 2월이므로 이러한 영향이 반영되었을 가능성이 있음

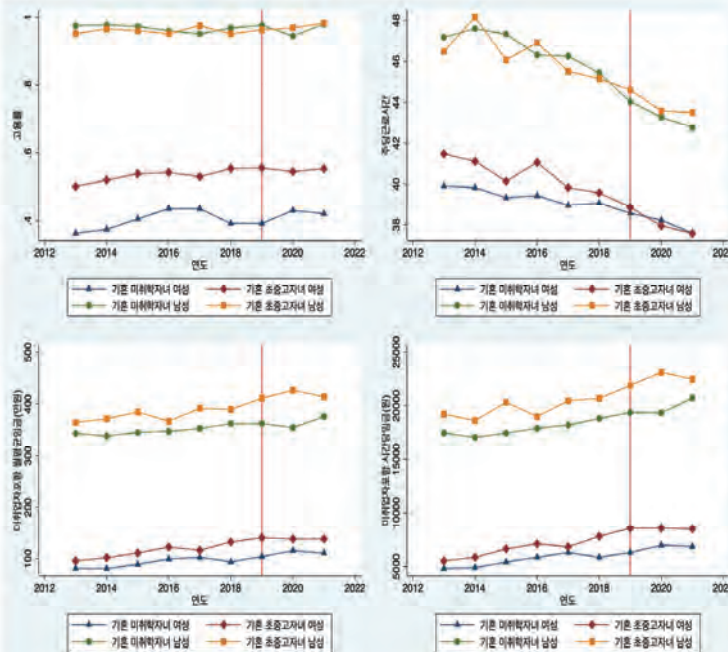
분석 결과 - 기술통계(젠더모형)

〈표 5〉 분석대상의 일반적 특성(젠더 모형)

변수 및 범주	기존 미취학 자녀 여성	기존 미취학 자녀 남성	기존 초중고 자녀 여성	기존 초중고 자녀 남성	
	2019~2020	2019~2020	2019~2020	2019~2020	
연령(만 나이)	35.95	37.47	41.09	41.77	
교육수준(%)	고졸 이하	23.77	24.10	37.50	30.50
	전문대졸	26.02	19.10	28.50	20.73
	대졸 이상	50.21	56.80	34.00	48.76
고용률(%)	39.12	96.45	51.78	95.98	
주당근로시간	38.39	43.52	38.23	43.96	
미취업자 포함 월평균임금(만원)	94.50	354.45	120.64	402.29	
취업자 월평균임금(만원)	242.31	350.83	233.14	419.20	
미취업자 포함 시간당임금(원)	5,715.22	19,286.58	7,419.39	21,699.93	
취업자 시간당임금(원)	14,670.44	19,997.32	14,337.63	22,611.69	
표본 크기(=n)	2,028	1,673	1,954	1,076	
(괄호 안은 취업자수)	(751)	(1,628)	(1,005)	(1,028)	

- ✓ 연령
 - 초중고) 미취학
 - 남성) 여성
- ✓ 교육수준
 - 미취학) 초중고(코호트 효과)
 - 남성) 여성
- ✓ 고용률
 - 미취학 남성) 초중고 남성
 - 초중고 여성) 미취학 여성
 - 남성) 여성
- ✓ 근로시간
 - 초중고 남성) 미취학 남성
 - 초중고 여성) 미취학 여성
 - 남성) 여성
- ✓ 미취업자 포함 월평균 임금
 - 초중고) 미취학
 - 남성) 여성
- ✓ 미취업자 포함 시간당 임금
 - 초중고) 미취학
 - 남성) 여성

분석 결과 - 기술통계(젠더모형)



- ✓ 공통추세가정의 검토
 - 처치 이전(2013-2019) 종속변수 추세 확인
- ✓ 고용률
 - 남성과 여성의 추세가 대체로 반대이지만, 2018-2019년 종속변수 수치는 안정적으로 유지됨
 - 다만 2018년 미취학 여성의 고용률이 큰 폭으로 하락하기 때문에 해석에 유의할 필요가 있음
- ✓ 주당근로시간
 - 네 집단 모두 대체로 하락하는 양상
- ✓ 미취업자 포함 월평균 임금
 - 네 집단 모두 완만히 상승하는 양상
- ✓ 미취업자 포함 시간당 임금
 - 네 집단 모두 완만히 상승하는 양상

분석 결과 - 회귀분석결과(젠더모형 - 미취학 자녀)

〈표 6〉 젠더 모형(미취학 자녀) 이중차이 회귀분석 결과

변수	취업여부	주당근로시간	미취업자 포함 월평균임금(원)	미취업자 포함 시간당임금(원)
코로나19 효과 (시기*처치)	.0431+ (.0223)	.2586 (.5103)	113,724 (70,342)	295.36 (416.54)
시기더미 (코로나 이후)	-.1203 (.1138)	-2,3656 (.9240)	-319,586 (371,187)	-878.30 (2201.09)
처지더미 (여성 더미)	-.5880*** (.0194)	-5,3715*** (.5144)	-2,548,120*** (73,243)	-13,091.01*** (417.05)
연령	.0028 (.0022)	-.0730 (.0501)	47,843*** (7,677)	282.53*** (44.31)
교육연수 (기준: 고졸이하)	전문대졸 (.0267)	-.18912** (.6231)	228,283** (86,677)	1,574.65** (491.98)
	대졸이상 (.0226)	-.0856*** (.5598)	726,388*** (81,727)	4,495.47*** (456.15)
상수항	.8378*** (.0892)	49,1491*** (2,0325)	1,413,752*** (305,586)	6,225.97*** (1,709.65)
면접일 및 지역 생략				
표본크기(=n)	3,701	2,379	3,696	3,695

+ : p<.10 * : p<.05 ** : p<.01 *** : p<.001

- ✓ 취업여부 이중차분추정량이 유의하나 부호가 +임
- 미취학 자녀 여성은 코로나19 이후 고용률 증가, 미취학 자녀 남성은 고용률 감소하였으며 그 차이가 유의함
- ✓ 해석
- 미취학 자녀로 인한 돌봄 부담을 남성이 주요하게 부담하였을 가능성이 있음
: 이전 세대 남성에 비해 20, 30대 남성이 비교적 진보적인 성역할태도를 보인다는 점은 이러한 가능성을 뒷받침함
- 또한 자녀 모형의 해석과 마찬가지로, 미취학 자녀를 둔 여성 취업자는 비교적 괜찮은 일자리에 종사할 가능성이 크므로, 코로나19로 인한 고용 충격에서 비교적 자유로웠을 수 있음

분석 결과 - 회귀분석결과(젠더모형 - 초중고 자녀)

〈표 7〉 젠더 모형(초중고 자녀) 이중차이 회귀분석 결과

변수	취업여부	주당근로시간	미취업자 포함 월평균임금(원)	미취업자 포함 시간당임금(원)
코로나19 효과 (시기*처치)	-.0180 (.0179)	.2893 (.6142)	-226,755** (86,995)	-1,406.21** (497.15)
시기더미 (코로나 이후)	-.0012 (.0451)	-1,6867 (1,2891)	230,632 (202,508)	1,795.57 (1,148.41)
처지더미 (여성 더미)	-.4280*** (.0210)	-5,8049*** (.6085)	-2,569,068*** (98,190)	-12,839.79*** (550.63)
연령	.0017 (.0036)	.2548** (.0957)	58,859*** (12,793)	283.67*** (70.81)
교육연수 (기준: 고졸이하)	전문대졸 (.0282)	-.0025 (.6925)	235,734* (100,971)	1,329.59* (571.58)
	대졸이상 (.0251)	.0056 (.5593)	706,399*** (96,669)	4,150.32*** (575.47)
상수항	.8586*** (.1544)	34,4140*** (4,0287)	975,129+ (546,440)	6,274.16* (2,998.95)
면접일 및 지역 생략				
표본크기(=n)	3,028	2,031	3,024	3,024

+ : p<.10 * : p<.05 ** : p<.01 *** : p<.001

- ✓ 월평균임금, 시간당임금 이중차분추정량 유의함
- 초중고 자녀 여성이 초중고 자녀 남성보다 코로나19 이후 임금 상의 타격이 컸음. 이는 취업자 임금의 하락과 유의하지는 않지만 고용률 감소의 영향이 합쳐져 나타난 결과임
- ✓ 해석
- 초중고 자녀를 둔 가정에 주어진 추가적인 돌봄 부담을 주로 아내가 지게 되었음
: 부부 중 소득이 더 낮고, 근로시간이 더 짧은 아내가 코로나19로 인한 추가적인 돌봄을 주로 수행함. 이 과정에서 젠더 규범의 영향력도 강하게 작동하였음(안미영, 2022; 김건, 2023)
- 여성이 돌봄을 수행하기 위해 노동시장에서 퇴장하였거나(Ham, 2021), 임금이 낮지만 유연근무가 가능한 일자리로 이직했을 수 있음(Fuller, 2018)

결론 및 논의

✓ 결과의 요약

- ▶ 초중고 자녀를 둔 기혼 유자녀 여성이 미혼 무자녀 여성, 초중고 자녀를 둔 기혼 유자녀 남성에 비해 코로나19로 인해 더 큰 타격을 경험하였음
 - 초중고 자녀 여성의 월평균 임금, 시간당 임금이 다른 집단보다 크게 하락함
- ▶ 미취학 자녀를 둔 기혼 유자녀 여성에게서 코로나19로 인한 고용, 근로시간, 소득 상의 피해를 확인할 수 없었음
 - 오히려 미취학 자녀 남성의 고용률은 하락하는 반면, 미취학 자녀 여성의 고용률은 증가하는 양상이 확인됨
 - 코로나19 시기 미취학 자녀로 인한 돌봄 부담을 남성이 주요하게 분담하였고, 미취학 자녀를 둔 여성 취업자들이 관찮은 일자리에 종사하여 고용 충격으로부터 비교적 자유로웠을 수 있음
 - 김대일(2018)은 미취학 자녀가 여성의 고용에 미치는 부정적 영향은 점차 완화되고 있으며, 초등학교 자녀가 미치는 부정적 영향이 점차 커지고, 중등학교 자녀가 미치던 긍정적 영향은 부정적 영향으로 전환되었다고 주장함
 - 본 연구의 분석 결과는 김대일(2018)이 보고한 종단적 변화에 부합하는 것으로 보임

결론 및 논의

✓ 함의

- ▶ 코로나19가 유자녀 여성의 노동시장 성과에 미치는 영향을 미취학 자녀, 취학 자녀로 나누어 살펴봄
- ▶ 선행연구의 방법론적 한계를 보완하여 코로나19 영향의 준실험적 증거를 제시함
- ▶ 기존 미취학 자녀를 중심으로 전개된 보육정책 논의에서 더 나아가, 초등학교 이상 자녀의 돌봄 부담에 대한 논의의 필요성이 제기됨
 - ✓ 특히 초등학교 저학년 시기는 "돌봄 결벽"이라 불리며, 해당 연령대 자녀를 둔 여성의 경제활동에 큰 걸림돌로 여겨지고 있음
 - ✓ 단순히 초등돌봄교실을 양적으로 확대하거나 이용 시간을 늘리는 것뿐만 아니라, 아동에 대한 사회적 투자 및 아동의 권리 차원에서 방과후 프로그램의 질적 성장의 필요성이 제기됨

✓ 한계

- ▶ 한국노동패널 자료는 연도별 자료이므로, 고용의 단기적인 변동을 포착하기 어려울 수 있음
 - ▶ 코로나19로 인한 노동시장 충격의 영향은 유행의 변동에 따라 크게 달라질 수 있음
 - ▶ 자녀 여부에 따른 차이를 구분하여 볼 수는 없지만, 노동시장 충격의 크기와 변동만을 살펴보기에는 경제활동인구조사와 같은 월별 자료가 보다 적절할 수 있음

참고문헌

- 교육부. (2022). 교육분야 코로나19 대응 백서.
- 김건. (2023). *코로나19로 인한 무급노동부담은 누가 지고 있는가?: 코로나19 이후 기혼 유자녀 여성 무급노동시간 변화의 이중차분법 추정*. 석사학위논문, 서울대학교.
- 김경희, 강은애. (2010). "가족 내 돌봄책임이 성별 임금에 미치는 영향". *아시아여성연구*, 49(2), 121-155.
- 김태일. (2018). "기혼 여성의 고용 변화와 자녀의 효과". *경제학연구*, 66(3), 123-166.
- 백명호. (2022). "팬데믹과 경제 불평등-가구소득과 임금을 중심으로." *노동연구*, 45: 5-47.
- 보건복지부. (2020). 어린이집 휴원 해제 계획. 보건복지부 보도자료. (2020.5.29)
- 안미영. (2022). "코로나 19 발생 이전 맞벌이 가구 여성의 가사와 돌봄 노동은 팬데믹 이후 어떻게 달라졌는가?". *한국사회복지학*, 74(3), 145-170.
- 오유라. (2022). "코로나 19 기혼 근로 여성의 일자리 변화 영향 요인 분석." *아시아여성연구*, 61(2), 145-175.
- 임정준. (2010). "자녀가 여성근로자의 임금에 미치는 영향에 관한 실증분석". *한국여성학*, 26(2), 71-98.
- 정이환, 김영미, 권현자. (2012). "동아시아 신흥 선진국의 여성고용: 한국과 대만 비교." *한국여성학*, 28(1), 147-181.
- Correll, S. J., et al. (2007). "Getting a job: Is there a motherhood penalty?". *American Journal of Sociology*, 112(5), 1297-1338.
- Fuller, S. (2018). "Segregation across workplaces and the motherhood wage gap: Why do mothers work in low-wage establishments?". *Social Forces*, 96(4), 1443-1476.
- Ham, S. (2021). "Explaining gender gaps in the South Korean labor market during the COVID-19 pandemic." *Feminist Economics*, 27(1-2), 133-151.
- Kim, J. (2021). "Searching for the Cause of the Gender Gap in Employment Losses during the COVID-19 Crisis". *KDI Journal of Economic Policy*, 43(2), 53-79.
- Petersen, T. and I. Saporta (2004). "The opportunity structure for discrimination." *American Journal of Sociology*, 109(4), 852-901.
- Stantcheva, S. (2022). "Inequalities in the Times of a Pandemic." *Economic Policy*.

감사합니다

rlarjs4159@snu.ac.kr / keonkim15@naver.com

2023 한국사회정책학회 춘계학술대회

노동의 현재와 미래

'노동'은 여전히 중요한가?