

노동정책연구

2005. 제5권 제2호 pp. 1~29

© 한국노동연구원

연구논문

청년층의 고학력화에 따른 학력과잉 실태 분석

김주섭*

1990년대 이후 고학력화가 급속히 진전됨에 따라 하향취업 문제와 이로 인한 학력과잉 문제가 노동시장의 중요한 문제로 부각되어 왔다. 이러한 교육·노동정책적 문제의 해결을 위한 기초 자료를 제공하고자 본 연구에서는 중앙고용정보원의 청년패널조사 1차년도 및 3차년도 자료를 이용하여 학력과잉의 개괄적 실태를 살펴보고, 학력과잉 발생확률 결정요인과 학력과잉 상태변화, 학력과잉으로 인한 임금손실 분석을 수행하고 있다. 분석 결과 여타 조건이 일정할 때 연령이 높을수록 학력과잉 상태에 빠질 확률이 높은 것으로 나타났으며, 중퇴자나 재학생에 비해서 졸업한 경우가, 그리고 비정규직보다는 정규직이, 산업별로는 3차산업에 속한 근로자가 학력과잉에 빠질 확률이 통계적으로 유의미하게 적은 것으로 분석되었다. 한편 기혼자의 경우 학력과잉 상태에서 탈출할 가능성이 적으며, 근속연수가 높을수록 학력과잉 상태를 탈피할 확률이 높은 것으로 분석되었고, 전문대졸자의 경우 적정학력으로의 상태변화가 상대적으로 용이한 것으로 분석되었다. 또한 주요국의 경우에 비해 학력과잉으로 인한 임금손실이 상대적으로 적은 것으로 분석되었다.

학력과잉으로 인한 인적자원의 저활용을 개선하기 위해서 고용서비스 선진화, 노동시장 정보 확충 등의 정책적 노력이 경주되어야 하며, 기업에서 직무에 대한 정의를 명확히 하고, 직무평가와 직무에 대한 보상체계가 합리적으로 개선될 경우 고학력에 대한 수요는 현재 수준보다는 낮아질 것이고, 고학력화로 인한 비효율이 어느 정도 개선될 것이라고 예측할 수 있다.

핵심용어: 학력과잉, 잉여학력, 요구학력, 숙련불일치, 마르코프 전환모형

투고일: 2005년 4월 1일, 심사의뢰일: 4월 11일, 심사완료일: 6월 17일

* 한국노동연구원 연구위원 (jskim@kli.re.kr)

본 논문을 심사해 주신 익명의 두 분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

I. 문제 제기

1990년대 이후 한국에서의 고등교육은 어느 국가에 비해서도 빠른 속도로 증가하여 왔다. 고등학교 졸업자의 대학진학률은 1970년 26.9%에서 1990년도 33.2%에 지나지 않았으나, 2003년도에는 79.7%를 기록하고 있다. 고등교육의 팽창이 세계적인 추세인 점을 감안하더라도 이러한 높은 고등교육 취학률은 매우 이례적인 것이라고 할 수 있다. 이러한 상황은 개방적인 고등교육정책을 취해 온 대표적인 국가인 미국이나 캐나다를 훨씬 상회하는 수준으로, 세계적으로도 매우 기록적인 것으로 평가된다.

이와 같이 교육시장에서 고학력자의 배출이 급격히 증가하게 되면 노동시장에서의 하향취업 문제와 이로 인한 학력과잉에 대한 문제가 대두되는 것은 당연한 현상이라고 할 것이다. 한국의 경우에도 고학력화에 따른 노동시장의 불균형 문제는 대학의 정원자율화 정책이 추진된 1980년대에서부터 부각되어 왔으나, 1990년대에 들어와 이 문제에 대한 문제 제기가 보다 본격화되기에 이른다.

현 시점에서 학력과잉에 대한 분석이 다시금 필요한 이유는 대학의 경쟁력, 대학교육의 질에 대한 비판이 지속적으로 제기되는 가운데 최근의 경기침체 국면 속에 대졸자 취업난과 청년실업이 심각한 사회문제로 대두되면서 대학의 과잉팽창, 대학학력예의 과잉투자 문제가 제기되고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 학력과잉(overeducation)의 규모 및 실태, 그리고 학력과잉이 노동시장에 미치는 부정적 효과 등은 국가 인력수급계획 수립 및 대학구조개혁 등 주요 정책방향 설정에 있어서 핵심쟁점이 되고 있다(우천식·김형만 외, 2004).

노동시장에서의 학력과잉 현상은 정도의 차이는 있으나 대중교육을 지향하는 국가에서는 흔히 목격될 수 있는 현상이다. 그러나 이러한 현상이 과연 정부의 개입을 통해서 해소해야 할 현상인지, 그리고 어느 정도 수준의 학력과잉이 사회적으로 감내할 수 있는지 등에 대해서 확고한 기준이나 이론적인 준칙이 존재하는 것은 아니다. 그 이유 중의 하나는 학력과잉 현상이 단지 수요자의

비합리적인 시장행동에 의한 비효율성을 반영하는 것만은 아니기 때문이다. 고등교육에 대한 수요는 한편으로는 개인의 미래소득과 보다 나은 사회적 지위를 획득하기 위한 현재의 투자행위, 즉 투자재의 하나로 이해될 수 있으나, 다른 한편으로는 고등교육 자체가 개인의 욕구를 충족시키기 위한 소비재로서의 성격을 지니고 있기 때문이다. 또한 고등교육이 순전한 투자재로서만 기능한다고 하더라도 이러한 투자에 대한 회수가 반드시 미래의 직업을 통해서만 이루어지는 것은 아니라고 할 수 있다. 예컨대, 보다 나은 인적 네트워크를 형성하기 위하여 고등교육을 이수하거나 보다 좋은 조건의 배우자를 선택하기 위한 동기로 진학하는 경우도 있다.²⁾ 위에서 예로 든 상황하에서는 노동시장에서의 학력과잉 현상이 존재하고 있다는 사실만으로 정부의 정책개입이 합리화될 수 있는 것은 아니다.

한편 학력·직무 불일치 또는 과잉교육(overeducation)에 대한 개념은 학자들마다 조금씩 다르게 정의된다. Rumberger 등에 의하면 과잉교육은 주로 인력수급의 관점에서 논의되며, “일정 직업이 요구하는 이상의 교육수준을 개인이 보유하는 현상”으로 정의되며, 총량적으로는 교육기관이 양성·배출하는 인력이 산업체의 인력수요를 초과하는 것을 의미한다. 이러한 관점에서의 과잉교육은 특정 직종에서 요구되는 인적자본의 저장보다 교육수준이 높을 때 발생하는 숙련불일치(skill mismatch)의 형태이며, 이는 필요교육 수준과 실제 근로자의 교육수준을 비교함으로써 관찰될 수 있다.

이와는 다른 관점으로 Belfield 등에 의하면 과잉교육은 직업탐색의 효율성의 관점에서 파악된다. 즉 과잉교육은 불충분한 정보, 부족한 신뢰, 차별 등에 의해 특정 교육수준의 개인이 일자리가 충분히 있음에도 불구하고 교육수준에 맞는 일자리에 취업하지 못함으로써 발생하는 현상으로 파악된다. 이러한 관점에서는 학력과잉의 문제는 고등교육의 과잉공급에 기인하는 것이 아니라 정보의 불완전성 내지는 사회적 차별의 문제와 관련된다. 그러나 위의 두 관점이

2) 학력과잉은 경제적 요인 이외에도 막연히 대학 졸업장을 획득해야 한다는 일종의 사회심리적 요인에 의해 발생할 수도 있다고 본다. 이와 같이 다양한 요인에 의해서 발생하는 학력과잉 현상을 단지 경제적인 측면에서만 분석하는 것은 일정한 한계를 가질 수 있으며, 학력과잉에 대한 정책대안을 구상할 때는 이러한 다양한 관점이 동시에 고려되어야 할 것이다.

완전히 배타적인 관점인 것은 아니며, 학력과잉의 원인에 대한 관점에 있어서의 차이를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

국내의 연구에서도 학력과잉에 대한 다양한 시각이 존재하는데, 크게는 다음의 두 흐름으로 정리될 수 있을 것이다. 정진호 외(2004) 등에서는 인적자본투자이론의 시각에서 과잉교육론이 근거가 희박하며 고등교육에 대한 지속적인 투자확대를 통한 질 제고가 필요하다고 주장하고 있다. 이들에 의하면 1980년대 중반 청년 대졸자의 수가 증가하면서 대졸자 임금이 하락하여 학력간 임금격차는 줄어드는 추세였으나, 1994년 이후 대졸자에 대한 수요가 급속히 증대되어 학력간 임금격차가 다시 커지는 등, 고학력 노동공급이 증가함과 동시에 고학력자에 대한 노동수요도 중장기적으로 증가하고 있다는 것이다. 따라서 학력과잉은 단기적·일시적으로 발생할 수 있는 문제일 뿐이며, 장기적으로는 시장기능에 의해 해결될 수 있는 문제라고 본다.

이와는 대조적으로 경제구조에 대한 전망이나 대학교육의 수월성이라는 본질을 고려하지 않은 상태에서, 노동수요 충족과 정치적 이해에 의한 고등교육 확대는 노동시장의 불균형을 초래하며, 따라서 고등교육 인력의 양산을 줄이는 것이 바람직하다는 주장도 강력하게 제기되고 있다. 즉 고등교육인력의 양산으로 인한 전문직 분야가 상대적으로 과잉 공급되어 국가 인력의 낭비를 초래하며, 그보다 낮은 수준 혹은 저숙련 노동자를 밀어내는 효과만을 초래하고 있다는 것이 주장의 요체이다.

학력과잉의 원인에 대한 다양한 시각과 복합적인 성격에도 불구하고 학력과잉의 문제는 국내외 많은 학자들과 정책입안자들의 관심의 대상이 되어 왔다. 노동시장에서 학력과잉의 비중에 관한 연구도 지난 20여 년간 지속적인 분석대상이 되어 왔는데, 최근에 Groot and Maassen(2000)이 수행한 메타 분석에 따르면 주요 학문분야에서의 고등교육 이수자의 학력과잉 비율은 대략 26% 정도인 것으로 밝혀졌다. 한편 과잉학력에 대한 투자수익률은 2.6%에 지나지 않는 것으로 분석되었는데, 이는 적정 학력의 투자수익률 추정치 12%에 비해 매우 낮은 수치이다³⁾.

3) 이러한 추정치는 개인 특성, 학교 및 학과 특성 등을 모두 통제된 상태에서 얻어진 수치이다.

학력과잉의 실태에 관한 국내 연구는 정태화(1994)와 어수봉(1994)을 들 수 있다. 같은 해에 출간된 두 연구에서 한국의 학력과잉 실태는 각각 25.2%와 35.4%로 조사되었는데, 이러한 차이는 학력과잉 측정방식의 차이에서 비롯되고 있다. 정태화의 연구에서는 직업연구(1987~1991)에서 보고하는 직종별 요구학력(GED)과 실태조사에서 조사된 대졸자의 직종을 비교하여 학력과잉의 분포를 측정하는 객관적 방식을 적용하고 있는 데 반하여, 어수봉의 연구에서는 실태조사에서 개인들에게 자신의 학력수준과 현재 직무수준과의 적정성 여부를 직접 묻는 주관적 방식을 적용하였다. 그런데 주관적 측정방법은 일반적으로 자신의 학력수준이 직무가 요구하는 학력수준보다 높다고 보고할 가능성이 높다는 것이 경험적으로 알려지고 있는 사실이다(Clogg & Shockey, 1984).

2000년대 이후 학력과잉이 노동시장에 미치는 영향에 관한 연구는 매우 드물게 이루어지고 있다고 여겨진다. 고등학력 확대에 따른 노동시장 불일치에 관한 연구로는 김주섭·이상준(2000)과 김기현(2003)이 있으며, 과잉학력이 인적자본 형성에 미치는 영향을 분석한 연구로는 박천수(2004)가 있다. 그러나 1990년대 이후 고등교육의 확대정책이 노동시장에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 판단을 위한 기초연구는 여전히 미흡한 것으로 판단된다. 정부의 고등교육정책 차원뿐만 아니라, 개별 대학과 고등교육 수요자의 합리적 의사결정을 위해서도 학력과잉의 실태와 학력과잉으로 인한 노동시장의 불균형 문제에 대한 정확한 분석은 매우 중요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 본 연구에서 사용한 분석자료와 분석모형에 대해서 설명하고, 분석결과를 제Ⅲ장에서 논의한다. 마지막 제Ⅳ장에서는 분석을 통하여 밝혀진 정형화된 사실들(stylized facts)을 정리하고, 이를 토대로 정책적 시사점을 살펴본다.

II. 분석자료 및 모형

1. 분석자료

본 연구에서는 중앙고용정보원의 「청년패널」 1차년도 자료와 3차년도 자료를 사용하였다. 청년패널(Youth Panel) 조사는 만 15~19세 청년층의 학교생활, 사회·경제활동, 가계배경 등을 동일한 개인에 대해 매년 추적 조사하는 패널 조사이다. 2001년 1차년도 청년패널 조사는 「산업·직업별 고용인구조사(OES 조사)」의 부가조사 형식으로 수행되었으며, 총 8,296명에 대한 자료가 수집되었으며, 2차 조사에서는 원표본 8,296명 중 5,957명을 조사하는 데 성공하여 71.8%의 표본유지율을 기록하고 있다. 3차년도 자료는 기본적으로 1차년도 자료와 동일한 유형의 설문항목으로 구성되어 있으나, 1차 및 2차에서 미응답 비율이 높은 항목에 대한 수정·보완을 거쳤다. 3차년도에는 총 4,893명을 조사하여 2차년도 대비 81.1%의 표본유지율을 보이고 있으며, 1차년도 원표본 대비로는 59.0%의 표본유지율을 보이고 있다.

본 연구에서는 가장 최근 연도인 3차년도 자료를 이용하여 청년층의 학력과 잉 발생빈도 결정요인과 학력과잉으로 인한 임금손실 등을 분석하였다. 이를 위해 3차년도에 조사된 총 4,893명의 청년층 개인 중에서 현재 취업상태에 있는 1,808명이 분석대상이 되었다. 한편 학력과잉 상태의 변화요인을 분석하기 위해서는 과거의 학력과잉 상태와 현재의 학력과잉 상태를 비교분석해야 하는데, 본 연구에서는 비교 시점을 2001년으로 하였다. 그 이유는 비교 시점을 1년 전인 2차년도 자료로 할 경우 직무변화 및 학력과잉 상태변화를 경험한 개인의 수가 적어 분석상의 어려움에 직면할 수 있을 것이라고 판단하였기 때문이다. 학력불일치 상태변화를 관찰하기 위해서 1차년도에 취업상태에 있던 1,808명의 3차년도에서의 학력불일치 상태를 분석하였는데, 1,808명 중 885명이 3차년도에도 취업상태에 있었으므로, 이들 885명을 활용하여 분석을 수행하였다.

2. 분석모형

본 연구에서는 다양한 분석모형이 적용되었다. 우선 학력과잉 발생빈도 결정 요인을 분석하기 위해서 다음과 같은 Probit모형이 추정되었다.

$$Pr(over_{it}=1)=\alpha_i+\beta_t S_{it}+\gamma_t X_{it}+\epsilon_{it} \quad (1)$$

여기서 S 는 학력수준 및 전공 등 학교관련 변수이고, X 는 연령, 성별 등 개인 특성 및 개인이 속한 산업과 기업체 특성을 나타낸다. 하첨자 i 는 시간을 나타내는데, 여기서는 2003년도를 나타내며, t 는 개인을 나타낸다⁴⁾.

다음으로 학력과잉 상태의 변화요인 분석을 위해서는 다음과 같은 일계 마르코프 전환모형(first-order Markov transition model)을 적용하였다. 이 접근방식에서는 1차 조사상에 나타난 학력과잉 상태의 초기 조건별로 3차 조사상에서의 학력과잉 상태 결정요인이 분석된다. 즉 1차 조사에서 학력과잉 상태에 있던 개인이 3차 조사에서는 적정학력으로 변했을 경우 그러한 변화요인(성공요인)을 추정하며, 반대로 1차 조사에서 적정학력 상태에 있던 개인이 3차 조사에서 학력과잉 상태로 변했을 경우의 변화요인(실패요인)을 추정한다.

$$Pr(newstatus_{i2}=1)=\alpha+\beta S_i+\gamma X_{i1}+\epsilon_i \quad (2)$$

여기서 newstatus는 학력과잉 상태가 변하였을 경우에는 1, 그렇지 않은 경우는 0을 나타내며, Probit 모형으로 추정될 수 있다. 또한 주의할 점은 종속변수인 newstatus는 3차년도의 상태를 나타내는 반면, 조절변수(control variable)인 X 는 1차 년도의 변수여야 한다는 점이다.

다음으로 학력과잉으로 인한 임금손실을 추정하기 위해서 다음과 같은 모형을 활용되었는데, 이러한 방정식은 Mincer의 임금방정식에 대한 변형으로 간주될 수 있다.

4) 식 (1)의 모형은 학교관련 변수가 외생적이라는 가정을 하고 있다. 학교에 대한 선택은 외생적(exogenous)이 아니고 내생적(endogenous)이며, 따라서 모형 (1)은 내생성의 문제(endogeneity problem)를 가지고 있다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 이 모형에서 내생성을 가정하는 것은 암묵적으로 학력과잉을 전제로 하여 학교 및 전공을 선택하는 것이 가정되어야 하는데, 이러한 가정은 비현실적인 가정이다.

$$\log(EARN_{it}) = \mu_t + \Lambda_i LEVEL_i + \pi_i LEVEL_i \times over_{it} + \eta_t X_{it} + v_{it} \quad (3)$$

여기서 *EARN*은 소득을, 그리고 *LEVEL*은 학력수준을 나타내며, *LEVEL* × *over*는 학력수준과 학력과잉 상태와의 교호항(interaction term)을 나타낸다.

Ⅲ. 분석 결과

1. 개괄적 분석(Descriptive analysis)

Rumberger 등에 의한 과잉교육(overeducation)의 개념을 따를 때, 주관적 지표와 객관적 지표의 두 가지 접근이 가능하다. 첫째는 주관적 지표인데, 이는 근로자 스스로의 평가(worker assessment)에 따른 지표로서 근로자에 대한 조사를 통해 본인의 직무와 학력수준의 일치 정도(fitness)를 보고하는 것이다. 또한 근로자가 아니라 사용자에 의한 평가, 그리고 일반 시민들이 보는 평가도 학력과잉에 관해 유의미한 주관적 지표라 볼 수 있다.

둘째는 객관적 지표인데, 이는 직업에서 요구하는 학력과 실제로 근로자들이 소유하고 있는 학력을 비교하는 방법이다. 객관적 지표 작성은 각 직업에서 요구하는 학력에 관한 정보는 직무분석가에 의한 평가를 거쳐 작성된 「직업사전」을 이용하는 것이 일반적이다.

이 외에도 각 직종의 평균 학력을 이용한 지표가 있으나, 이러한 측정방법은 실제 직무 내용이 변하지 않았음에도 특정시점의 인력수급 조건에 따라 학력-직무일치 분류가 달라질 수 있다는 문제점을 가지고 있다.

본 연구에서는 주관적 지표에 의한 측정방식을 사용하기로 한다. 주관적 지표를 사용하는 이유는 다음과 같은 세 가지이다. 첫째, 객관적 지표의 경우 각 직업사전에 나와 있는 직종별 요구학력연수가 동일 직종 내 다양한 직무에 동일하게 적용되기 때문에 특정 직무에 대한 학력기준이 부정확하다는 원초적 단점이 있다. 둘째, 더구나 우리나라의 경우 인력과 재원의 부족으로 직종별 직무분석이 치밀하게 수행되고 있다고 보기 어려운 상황에서 객관적 지표는 다소

부정확할 수 있다고 본다. 셋째, 앞서 언급한 첫 번째 이유와 관련이 있는데, 우리나라의 경우 노동시장 관행상 직종내 직무가 정확히 정의되지 않는 경우가 많아 동일 직종 내에서도 직무의 편차가 클 것으로 예상된다⁵⁾.

물론 주관적 지표를 사용할 경우 발생할 수 있는 단점이 있다. 예컨대, 일반적으로 본인의 직무대비 학력을 상향 보고할 가능성(학력과잉이 실제보다 많이 보고될 가능성)이 있으며, 불만족도가 높은 특성을 가진 개인이 실제 학력-직무 일치 여부에 관계없이 학력불일치라고 응답할 가능성이 있다는 점을 부인할 수 없다. 따라서 어떠한 지표를 사용하는 것이 반드시 우월한 결과를 산출할 수 있는가에 대한 절대적 기준은 존재하지 않는다고 보아야 할 것이다.

가. 학력과잉의 전반적 실태

다음의 <표 1>은 중고원 청년패널 3차자료를 이용하여 학력과잉의 개괄적 실태를 제시한 자료이다. 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 여성보다는 남성의 학력과잉 비율이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 일반적 상식과는 다소 배치되는 듯이 보이나, 여기에서 사용된 표본이 청년층을 대상으로 하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 여성의 경우 하향취업은 주로 결혼 이후 직장단절을 경험한 후 재취업하는 경우에 발생하며, 미혼의 청년층 여성의 경우에는 오히려 남성보다 학력수준에 적합한 직무를 수행하는 비율이 높을 수 있다.

둘째, 전문대 및 대졸자의 다수(75~80% 수준)가 본인이 수행하고 있는 직무에 비해 본인의 학력을 ‘적정’하다고 평가하고 있다. 앞서 언급한 대로 외국에서의 학력과잉 분포가 대략 26% 정도인 것을 감안할 때 우리나라의 학력과잉의 비중이 그다지 높지 않음을 알 수 있다. 한편 고등학교 학력자의 경우 학력과잉의 비중이 대학졸업자들과 거의 비슷한 수준으로 조사되었다.

셋째, 전공별로는 예체능 계열, 이공계열, 인문계열의 순으로 학력과잉의 비중이 높았으며, 사범계열과 의약계열의 경우 학력과잉 비중이 전체 평균보다 낮은 수준인 것으로 조사되었다.

넷째, 정규직에 비해 비정규직에서의 학력과잉 비중은 거의 두 배에 이르는

5) 객관적 지표에 의한 학력과잉 실태는 부표에 수록하였다.

〈표 1〉 학력과잉 실태 : 2003

(단위: 명, %)

		과잉(over)	적합(fit)	과소(under)	전체
전체		413(22.8)	1,329(73.5)	66(3.7)	1,808(100.0)
성별	남성	226(25.3)	626(70.2)	40(4.5)	892(100.0)
	여성	187(20.4)	703(76.8)	26(2.8)	916(100.0)
교육수준별*	초등학교	0(0.0)	1(100.0)	0(0.0)	1(100.0)
	중학교	3(20.0)	12(80.0)	0(0.0)	15(100.0)
	고등학교	144(23.6)	443(72.5)	24(3.9)	611(100.0)
	2~3년제 대학	116(21.6)	402(74.9)	19(3.5)	537(100.0)
	4년제 대학	140(23.2)	443(73.5)	20(3.3)	603(100.0)
	석사과정	9(24.3)	25(67.6)	3(8.1)	37(100.0)
	박사과정	1(33.3)	2(66.7)	0(0.0)	3(100.0)
전공별 (대학이상)	인문계열	48(23.7)	146(71.9)	9(4.4)	203(100.0)
	사회계열	43(19.8)	165(76.0)	9(4.2)	217(100.0)
	이공계열	134(24.7)	387(71.4)	21(3.9)	542(100.0)
	의약계열	9(14.3)	54(85.7)	0(0.0)	63(100.0)
	예체능계열	18(28.6)	42(66.7)	3(4.8)	63(100.0)
	사범계열	6(10.9)	49(89.1)	0(0.0)	55(100.0)
	기타계열	3(15.0)	17(85.0)	0(0.0)	20(100.0)
고용형태별	정규직	266(19.4)	1,055(76.8)	52(3.8)	1,373(100.0)
	비정규직	147(33.8)	274(63.0)	14(3.2)	435(100.0)
기업규모별	1~4명	90(27.5)	223(68.2)	14(4.3)	327(100.0)
	5~9명	58(22.0)	193(73.1)	13(4.9)	264(100.0)
	10~29명	68(21.3)	241(75.6)	10(3.1)	319(100.0)
	30~49명	32(20.3)	122(77.2)	4(2.5)	158(100.0)
	50~99명	56(25.9)	155(71.8)	5(2.3)	216(100.0)
	100~299명	47(22.0)	160(74.8)	7(3.3)	214(100.0)
	300~499명	14(21.9)	47(73.4)	3(4.7)	64(100.0)
	500~999명	15(22.4)	50(74.6)	2(3.0)	67(100.0)
	1,000명 이상	31(17.7)	136(77.7)	8(4.6)	175(100.0)
산업별	1차산업	4(36.4)	7(63.6)	0(0.0)	11(100.0)
	2차산업	131(28.5)	311(67.6)	18(3.9)	460(100.0)
	3차산업	278(20.8)	1,011(75.6)	48(3.6)	1,337(100.0)

주: * 무응답 1명.

자료: 중앙고용정보원, 「청년패널」 3차년도 원자료.

것으로 조사되었으며, 기업규모별로는 일관된 추세를 보이고 있지 않으나, 1~4명의 소기업에서 가장 많은 비중의 학력과잉자를 고용하고 있으며, 1,000인 이상 사업장에서 학력과잉자의 비중이 가장 적은 것으로 나타났다. 1,000인 이상 대규모 사업장의 경우 설사 학력과잉자를 채용하였다 하더라도 직무전환 등의 기회를 보다 많이 제공할 수 있기 때문에 학력과잉의 비중이 상대적으로 적은 것으로 여겨진다.

다섯째, 산업별로는 3차산업에서의 학력과잉 비율이 가장 낮은 것으로 조사되었다. 세부업종별로 도·소매 숙박업이나 판매직의 경우 학력과잉의 비중이 높을 것으로 예상되나, 전체적으로 보았을 때는 3차산업에서의 학력과잉 비중이 그리 높지 않았다.

나. 학력과잉 상태변화

학력과잉이 광범위하게 존재하더라도 이러한 현상이 단기에 해소된다면 학력-직무 불일치는 그다지 문제가 되지 않을 수 있다. 단기적 학력-직무 불일치가 적절히 해소되기 위해서는 한편으로는 기업내에서 직무전환 등의 노력을 통하여 인력의 효율적 배치가 선행되어야 하며, 다른 한편으로는 노동이동이 원활하게 이루어져 노동시장 전체의 효율성이 제고되어야 할 것이다.

학력과잉의 지속기간이 어느 정도인가를 정확하게 산출할 수 있는 자료가 미비하므로, 여기서는 2001년의 학력과잉자가 2003년도에는 어떠한 상태에 놓여 있는가에 대한 결과를 제시하고자 한다.

<표 2>에 의하면 2001년도의 학력과잉자 비중은 29.7%인 데 반하여, 2003년도에는 21.9%로 조사되어 학력과잉 현상이 다소 완화된 것으로 나타났다. 또한 학력과잉자의 65.78%가 2003년도에는 적정학력자로 이동하였으며, 과잉학력상태로 남아 있는 경우는 34.22%인 것으로 조사되었다. 그러나 적정학력 상태에 있던 근로자 중에서 과잉학력자로 이동한 경우도 16.72%에 달하고 있는 것으로 나타났는데, 이와 같이 개인별 학력-직무 일치 여부가 매년 변동하는 이유는 빈번한 노동이동과 함께, 기업내 직무 역시 지속적이지 못함을 시사하는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

〈표 2〉 학력과잉 상태변화

(단위: 명,%)

		2003년		
		적 정	과 잉	전 체
2001년	적 정	518(83.28)	104(16.72)	622(100.0)
	과 잉	173(65.78)	90(34.22)	263(100.0)
	전 체	691(78.08)	194(21.92)	885(100.0)

주: * 학력과소는 분석에서 제외하였음.

자료: 중앙고용정보원, 「청년패널」 1,3차년도 원자료.

다. 학력과잉과 직장만족도

경제적 관점에서 볼 때 학력과잉은 그 자체로 학교교육에 대한 과잉투자로 인한 투자 비효율을 의미하며, 또한 직무만족도를 저하시킴으로써 생산성을 떨어뜨리는 부작용을 초래하기도 한다. 여기서는 「청년패널」 3차년도 자료를 이용하여 학력과잉과 직무만족도와의 상관관계를 제시하고자 한다.

우선 <표 3>에서 보는 바와 같이 임금만족도 항목에서 적정학력자의 만족도가 과잉학력자의 만족도에 비해 높은 것으로 나타나고 있으며, 이하 취업의 안정성, 직무의 내용, 근로환경, 근로시간, 개인의 발전 가능성, 의사소통 및 인간관계, 인사고과의 공정성, 복지후생 등 모두 9개의 만족도 항목에서도 동일한 결과가 나타나고 있다.

2. 계량경제학적 분석(Econometric analysis)

본절에서의 분석에 사용될 변수의 정의 및 특성은 <표 4>에 정리되어 있다. 우선 본 연구에서는 취업자에 한해서만 분석대상으로 하였으며, <표 4>는 2003년 자료를 기준으로 작성한 변수의 기초통계량임을 밝혀 둔다. 분석에 사용될 표본에서 평균 연령은 약 26세이며, 근속기간은 1.25년인 것으로 나타났다. 학력수준별로는 고졸이 34%로 가장 많았으며, 2-3년제 대졸이 30%, 4년제 대졸이 33%로 나타났다. 한편 졸업여부는 표본의 90%가 졸업이라 응답하였으며, 10%만이 중퇴 또는 재학 중인 것으로 조사되었다. 고용형태는 76%가 정규직이라고 응답하고 있다. 또한 구직방법 중에서 개인이 가지고 있는 네트워크를

〈표 3〉 학력파잉 여부와 직장 만족도

(단위 : 명, %)

	만족	보통	불만족	전 체
입금만족도				
과잉	42(10.2)	163(39.6)	207(50.2)	412(100.0)
적정	377(28.4)	647(48.7)	305(23.0)	1,329(100.0)
과소	16(24.2)	31(47.0)	19(28.8)	66(100.0)
전체	435(24.1)	841(46.5)	531(29.4)	1,807(100.0)
취업의 안정성 만족도				
과잉	99(24.0)	184(44.7)	129(31.3)	412(100.0)
적정	648(48.8)	554(41.7)	127(9.6)	1,329(100.0)
과소	31(47.0)	28(42.4)	7(10.6)	66(100.0)
전체	778(43.1)	766(42.4)	263(14.6)	1,807(100.0)
직무의 내용 만족도				
과잉	88(21.5)	222(54.2)	100(24.4)	410(100.0)
적정	766(57.7)	508(38.3)	54(4.1)	1,328(100.0)
과소	42(63.6)	20(30.3)	4(6.1)	66(100.0)
전체	896(49.7)	750(41.6)	158(8.8)	1,804(100.0)
근로환경 만족도				
과잉	109(26.5)	186(45.2)	117(28.4)	412(100.0)
적정	630(47.4)	557(41.9)	142(10.7)	1,329(100.0)
과소	41(62.1)	22(33.3)	3(4.6)	66(100.0)
전체	780(43.2)	765(42.3)	262(14.5)	1,807(100.0)
근로시간 만족도				
과잉	120(29.1)	176(42.7)	116(28.2)	412(100.0)
적정	606(45.6)	501(37.7)	222(16.7)	1,329(100.0)
과소	32(48.5)	17(25.8)	17(25.8)	66(100.0)
전체	758(42.0)	694(38.4)	355(19.7)	1,807(100.0)
개인의 발전가능성 만족도				
과잉	50(12.2)	157(38.2)	204(49.6)	411(100.0)
적정	484(36.4)	662(49.8)	183(13.8)	1,329(100.0)
과소	40(60.6)	17(25.8)	9(13.6)	66(100.0)
전체	574(31.8)	836(46.3)	396(21.9)	1,806(100.0)
의사소통 및 인간관계 만족도				
과잉	138(33.5)	215(52.2)	59(14.3)	412(100.0)
적정	681(51.2)	606(45.6)	42(3.2)	1,329(100.0)
과소	43(65.2)	21(31.8)	2(3.0)	66(100.0)
전체	862(47.7)	842(46.6)	103(5.7)	1,807(100.0)
인사고과의 공정성 만족도				
과잉	47(11.4)	251(60.9)	114(27.7)	412(100.0)
적정	392(29.6)	830(62.7)	102(7.7)	1,324(100.0)
과소	24(37.5)	34(53.1)	6(9.4)	64(100.0)
전체	463(25.7)	1115(61.9)	222(12.3)	1,800(100.0)
복지후생 만족도				
과잉	54(13.1)	196(47.7)	161(39.2)	411(100.0)
적정	374(28.3)	711(53.7)	239(18.1)	1,324(100.0)
과소	19(29.2)	34(52.3)	12(18.5)	65(100.0)
전체	447(24.8)	941(52.3)	412(22.9)	1,800(100.0)

자료 : 중앙고용정보원, 「청년패널」, 3차년도

이용하여 구직을 하였는지의 여부(pnet)를 분석에 사용하였다. 부모, 친척, 친구, 교수님 등을 통해 구직을 한 경우 1의 값을 가지며, 공공 또는 사설 취업알선기관을 이용하거나 기타의 경우 0의 값을 가진다.

〈표 4〉 변수의 정의 및 특성

변수명 및 표기	정의 및 측정	평 균	(표 준 편 차)
over	학력과잉 더미	0.23	(0.42)
age	나이	25.93	(3.48)
gender	성별	0.49	(0.50)
ten	근속	1.25	(0.43)
lhigh	고등학교 미만	0.01	(0.09)
high	고졸	0.34	(0.47)
college	2~3년제 대학	0.30	(0.46)
univ	4년제 대학교	0.33	(0.47)
grad_co	대학원 이상	0.02	(0.15)
grad	졸업 여부	0.90	(0.31)
hfield	고등학교 계열 더미		
hfield1	일반		
hfield2	상업		
hfield3	공업		
hfield4	농업		
hfield5	예체능		
cfield	대학 전공 더미		
cfield1	인문		
cfield2	사회		
cfield3	이/공학		
cfield4	의/약학		
cfield5	예체능		
cfield6	사범		
worktype	고용형태(정규직 더미)	0.76	(0.43)
fsize	사업체규모 더미		
dfsize1	1~4인	0.18	(0.39)
dfsize2	5~9인	0.15	(0.35)
dfsize3	10~29인	0.18	(0.38)
dfsize4	30~49인	0.09	(0.28)
dfsize5	50~99인	0.12	(0.32)
dfsize6	100~299인	0.12	(0.32)
dfsize7	300~499인	0.04	(0.18)
dfsize8	500~999인	0.04	(0.19)
dfsize9	1,000인 이상	0.10	(0.30)
dind	산업더미		
dind1	1차산업	0.01	(0.08)
dind2	2차산업	0.25	(0.44)
dind3	3차산업	0.74	(0.44)
pnet	취업방법(1=개인적 네트워크)	0.24	(0.43)

가. 학력과잉 발생확률 결정요인

여기서는 식 (1)의 추정결과를 제시하고 있다. <표 5>에서는 학력과잉 상태에 속할 확률이 어떠한 요인에 의해서 결정되지는지를 추정한 결과이다. 분석에 사용된 변수는 식 (1)에서와 같이 개인특성 변수와, 학교특성 변수, 사업장 특성 변수로 이루어져 있으며, 모형 2에서는 전공을 제외한 변수들을, 그리고 모형 3에서는 사업장특성을 제외한 변수들을 사용하여 추정하였다.

추정 결과, 모든 모형에서 일관되게 다음과 같은 특징이 나타난다. 여타 조건이 일정할 때 연령이 높을수록 학력과잉 상태에 빠질 확률이 높은 것으로 나타났다으며, 중퇴자나 재학생에 비해서 졸업을 한 경우가, 그리고 비정규직보다는 정규직이, 산업별로는 3차산업에 속한 근로자가 학력과잉에 빠질 확률이 통계적으로 유의미하게 적은 것으로 분석되었다.

연령과 학력과잉 발생 가능성 간에 정(+)의 상관관계가 존재하는 이유는 연령이 낮을수록 하향취업보다는 ‘취업대기’ 상태에 머무르면서 보다 자신의 학력수준에 적합한 일자리를 탐색하는 쪽으로 선택할 가능성이 많기 때문인 것으로 해석된다. 즉 연령이 높을수록 실업상태보다는 취업상태를(비록 하향취업이라 하더라도), 그리고 연령이 낮을수록 취업 자체보다는 수준에 맞는 일자리를 찾기 위한 직업탐색을 더욱 선호하고 있다고 보여 진다.

한편 중퇴자나 재학 중인 자들은 이전 학력수준(예컨대 대학 중퇴자는 고졸)에 더하여 축적된 인적자본에 대해서는 노동시장에서 정당하게 보상받지 못하고 있음을 의미한다. 이러한 결과는 다른 한편으로는 우리나라의 기업들이 개인의 능력에 대한 정확한 평가에 기초하기보다는 학력수준, 그것도 졸업자를 기준으로 한 학력수준을 바탕으로 임금을 산정하고 있는 현실을 반영하고 있다고 보여진다.

통계적으로 유의하지는 않았지만 매우 흥미 있는 결과 중의 하나는 개인적인 네트워크를 이용하여 취업한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 학력과잉이 될 가능성이 적은 것으로 분석되고 있다는 점이다. 이는 공공 취업알선기관이나 유료 취업알선기관, 그리고 생활정보지나 언론매체를 이용하여 구직정보를 얻는 경우에 비해 사적인 네트워크(본인이 직접 회사에 연락하는 경우를 포함)를 이용하여 구직정보를 얻는 경우에 보다 정확한 정보를 입수할 수 있음을 시사

〈표 5〉 학력과잉 발생빈도 결정요인 분석

	모형 1	모형 2	모형 3
age	0.044(2.62)***	0.041(2.54)***	0.050(3.05)***
gender	0.025(0.21)	0.033(0.31)	0.069(0.60)
ten	-0.003(0.30)	-0.002(0.23)	-0.006(0.64)
lhigh	-0.192(0.37)	-0.190(0.38)	-0.213(0.41)
college	-0.048(0.21)	0.042(0.32)	-0.160(0.70)
univ	0.040(0.17)	0.111(0.82)	-0.114(0.52)
grad_co	0.383(0.81)	0.398(0.93)	0.251(0.55)
grad	-0.429(2.72)***	-0.387(2.52)***	-0.467(3.05)***
hfield			
hfield2	0.048(0.23)		-0.023(0.11)
hfield3	-0.236(0.90)		-0.310(1.23)
hfield4	0.909(1.73)*		0.891(1.76)*
cfield			
cfield2	0.005(0.02)		-0.052(0.24)
cfield3	0.122(0.67)		0.144(0.82)
cfield4	0.285(0.83)		0.200(0.59)
cfield5	0.305(1.09)		0.377(1.37)
cfield6	-0.625(1.38)		-0.654(1.45)
cfield7	-0.269(0.53)		-0.240(0.50)
worktype	-0.510(4.49)***	-0.499(4.49)***	-0.468(4.31)***
fsize			
dfsize1	0.403(1.78)*	0.042(1.87)*	
dfsize2	0.351(1.56)	0.381(1.72)*	
dfsize3	0.198(0.87)	0.206(0.91)	
dfsize5	0.358(1.50)	0.341(1.45)	
dfsize6	0.195(0.78)	0.214(0.88)	
dfsize7	-0.354(0.84)	-0.363(0.86)	
dfsize8	0.156(0.39)	0.136(0.34)	
dfsize9	-0.249(0.88)	-0.261(0.93)	
dind			
dind1	0.369(0.51)	0.606(0.88)	
dind3	-0.428(3.17)***	-0.420(3.17)***	
pnet	-0.152(1.41)	-0.148(1.40)	-0.101(0.96)
intercept	-0.926(1.93)	-0.936(2.14)***	-1.077(2.61)***
Log Likelihood	-395.36	-432.39	-405.63
N	765	766	765

주: ()은 t값임.

*는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

한다. 이러한 현상이 지속되면, 사적인 네트워크가 좋은 개인은 노동시장에서 보다 유리한 위치를 차지하게 되고, 이는 정보의 부익부 빈익빈 현상을 초래할 가능성마저 배제할 수 없게 된다. 따라서 보다 공적인 경로의 정보제공 기능이 활성화될 수 있도록 정책적인 배려가 있어야 할 것으로 보인다.

나. 학력과잉 상태 변화요인 분석

분석하고자 하는 내용은 1차년도와 3차년도의 학력과잉 상태가 3차년도에 변화하였을 경우, 변화요인은 무엇인가 하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 두 모형을 추정하였다. 모형 1에서는 1차년도에 학력과잉 상태에 있던 근로자가 3차년도에는 성공적으로 적정학력 직무에 종사하게 되는 경우에 관한 것이다. 종속변수(over_fit)는 1차년도에 학력과잉이었으나 3차년도에는 적정학력인 경우 1이고, 1차년도와 3차년도에 계속해서 학력과잉 상태에 머무르고 있는 경우는 0으로 정의된다. 학력과잉 상태의 변화요인은 연령, 성, 결혼 여부, 학력수준, 1차년도 근속연수, 1차년도 고용형태 등 개인특성과 1차년도 기업규모 및 산업 등의 사업체 변수, 그리고 구직방법(사적 네트워크 활용 여부 더미)으로 구성된다.

<표 6>에 제시된 분석 결과를 보면, 학력과잉 상태변화 요인 중 통계적으로 유의미한 변수는 결혼 여부, 1차년도 직장의 근속연수, 2~3년제 대학졸업자 더미, 1차년도 50~99인 규모의 사업장 더미 등인 것으로 나타났다.

일단 학력과잉 상태에 처해지면 기혼자의 경우 그 상태에 머무를 확률이 더 높은 것으로 분석되었는데, 그 이유는 학력과잉 상태를 벗어나기 위해 선택해야 할 위험부담(예컨대, 전직 등의 행동)을 감당할 수 있는 여지가 상대적으로 적기 때문인 것으로 보인다. 근속연수가 긴 근로자들이 학력과잉 상태에서 벗어날 확률이 높은 것으로 나타난 분석 결과는 기업내 직무전환의 기회가 근속기간과 정(+)의 관계에 있음을 시사하고 있다. 2~3년제 대학졸업자들도 학력과잉 상태에서 적정학력 상태로 전이될 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 좀 더 심도 있는 분석이 필요하겠으나, 이러한 결과는 2~3년제 대학졸업자들이 수행할 수 있는 직무의 폭이 넓기 때문에 나타나는 현상이라고 보여진다. 전문대졸자가 수행하는 직무는 고졸자가 수행하는 직무수준과 대졸자들이 수행하

는 직무수준을 거의 다 아우를 수 있을 정도로 범위가 넓으며, 따라서 학력과잉 상태에 있는 전문대 학력 근로자들이 적정학력 직무로 이동할 기회도 그만큼 넓은 것으로 여겨진다⁶⁾.

모형 2에서는 1차년도에 적정학력 상태에 있던 근로자가 3차년도에는 학력 과잉 상태에 처하게 되는 경우에 관한 분석 결과이다. 따라서 종속변수 (fit_over)는 모형 1에서의 종속변수 over_fit과는 정반대 상황을 나타내는 더미

〈표 6〉 학력과잉 상태 변화요인 분석

변수명	모형 1(종속변수=over_fit)	모형 2(종속변수=fit_over)
age	-0.036(0.09)	0.050(1.77)*
gender	-0.229(1.21)	0.204(1.46)
marriage1	-0.445(1.89)*	-0.365(2.08)**
ten	0.104(2.06)**	0.003(0.09)
lhigh	-0.065(0.07)	-0.125(0.25)
college	0.510(2.24)**	-0.257(1.56)
univ	0.077(0.35)	-0.290(1.73)*
grad_co	0.322(0.53)	-0.826(1.47)
grad	0.242(0.90)	-0.123(0.64)
worktype	0.089(0.44)	-0.196(1.12)
fsize		
dfsize1	-0.093(0.30)	-0.135(0.58)
dfsize2	0.005(0.01)	-0.148(0.60)
dfsize3	-0.020(0.07)	-0.582(2.51)**
dfsize5	0.913(2.05)**	-0.348(1.26)
dfsize6	-0.319(0.95)	-0.454(1.63)
dfsize7	—	-0.578(1.65)*
dfsize8	-0.408(0.92)	-0.243(0.70)
dfsize9	-0.006(0.02)	-0.400(1.41)
dind3	0.133(0.67)	-0.442(3.05)***
pnet	0.107(0.47)	-0.005(0.03)
intercept	0.285(0.31)	-0.954(1.35)
Log Likelihood	-155.67	-261.68
N	255	617

6) 이러한 현상에 대해서는 다른 각도에서의 추론도 가능하다. 예컨대, 전문대졸자의 경우 일 현장에서 일을 하는 과정에서 당초 이들이 주관적으로 가졌던 전문대 학력에 대한 기대 수준이 현실에 맞추어 제자리를 찾아나가는 과정의 결과로 해석할 수도 있을 것이다. 어쨌든 이 문제에 대해서는 추후 후속연구를 통해 보다 심도 있는 분석이 뒤따라야 할 것이다.

변수이다. 독립변수는 모형 1에서의 변수와 동일하게 구성된다.

분석 결과 연령, 결혼 여부, 4년제 대졸자, 1차년도 30~49인 규모와 300~499인 규모의 사업장 종사자, 3차산업 종사자의 경우 학력과잉 상태가 변화에 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 특히 연령을 제외한 대부분의 변수가 부(-)의 추정치를 가지고 있어, 최초 적정학력자가 학력과잉 상태에 처할 확률은 그 반대의 경우에 비해 낮은 것으로 추정된다. 모형 2에서 결혼 여부 더미 추정치는 모형 1에서와 마찬가지로 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되었는데, 이는 초기에 학력과잉 상태에 있든, 적정학력 상태에 있든 상관없이 현재 상태를 그대로 유지하는 확률이 높음을 보여주고 있다.

다. 학력과잉에 의한 임금손실 분석

학력과잉으로 인한 임금손실 분석 결과는 식 (3)을 OLS로 추정하여 얻었다. 추정 결과는 <표 7>에 정리되어 있다. 표에 의하면 적정학력자의 경우 2~3년제 대학 학력소지자는 기준변수인 고졸에 비해 13%의 임금프리미엄을 가지며, 4년제 대학학력자는 31.8%, 그리고 대학원 학력소지자는 37.0%의 임금프리미엄을 가진다. 그런데, 학력과잉자의 경우 전문대 학력소지자는 6.2%, 4년제 대학 학력자는 18.8%, 대학원 학력자는 5.7%의 임금손실을 가지는 것으로 분석되었다.

분석 결과 다음의 두 가지 사실이 입증되고 있다. 첫째는, 2-3년제 대학 학력소지자와 4년제 대학교 학력소지자 간의 임금프리미엄 격차가 크게 나타나고 있다는 점이다. 이들간의 임금프리미엄 격차는 18.8%포인트에 이르고 있는데, 이에 반해 4년제 대학 학력소지자와 대학원 학력소지자와의 임금프리미엄 격차는 5.2%포인트에 지나지 않는다. 이는 전문대학과 4년제 대학 간의 질적인 차이가 상당한 수준에 이르고 있으며, 이러한 차이가 노동시장에서도 그대로 반영되고 있음을 시사한다.

둘째는, 전반적으로 학력과잉으로 인한 임금손실이 그리 크지 않는다는 사실이다. 즉 학력과잉자의 임금손실은 유의하지는 않으나 전문대졸자가 6.2%, 4년제 대졸자가 18.8%, 대학원 졸업자가 5.7%인 것으로 분석되었다. 따라서 학력과잉 상태에 있는 대학 이상 학력자의 고졸 대비 임금프리미엄은 전문대졸

6.8%, 4년제 대졸 13.0%, 대학원졸 31.3%인 것으로 분석되었다. Groot and Maassen(2000)은 학력과잉에 관한 최근의 연구 결과들에 대한 메타 분석(meta-analysis)을 통하여, 대졸 이상 학력자의 요구학력에 대한 교육투자수익률은 12%에 이르고 있는 반면, 잉여학력자의 교육투자수익률은 2.6%에 지나

〈표 7〉 학력과잉에 의한 임금손실 분석

변수명	추정계수	t-값
age	0.006	0.06
agesq/100	0.023	0.13
ten	0.009	0.68
tensq/100	-0.046	0.92
gender	0.131***	3.00
lhigh	0.004	0.02
college	0.130***	2.05
univ	0.318***	4.74
grad_co	0.370*	1.89
grad	0.082	1.03
lhigh×over	-0.114	0.24
high×over	-0.016	0.11
college×over	-0.062	0.47
univ×over	-0.188	1.42
grad_co×over	-0.057	0.45
worktype	0.117***	2.45
dfsize1	-0.043	0.48
dfsize2	-0.078	0.90
dfsize3	0.003	0.03
dfsize5	0.038	0.41
dfsize6	-0.038	0.40
dfsize7	-0.017	0.11
dfsize8	0.040	0.26
dfsize9	0.112	1.07
dind1	-0.212	0.37
dind3	-0.020	0.36
intercept	4.078***	4.00
R-squared	0.12	
N	745	

주: ()은 t값임.

*는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

지 않음을 입증하였다. 분석방법에 있어서 본 연구와는 다소 차이를 보이고 있으나, <표 7>에 분석된 결과는 한국에서 잉여학력에 대한 임금손실은 다른 나라에 비해 적다는 것을 시사하고 있다.

잉여학력(surplus schooling)에 대한 부정적 효과가 적게 나타나는 이유는 우리나라 기업의 임금산정 방식의 경직성에 그 원인이 있는 것으로 보인다. 우리나라의 경우 직무급 내지는 성과급 형태의 임금산정 방식보다는 호봉급 제도를 선택하고 있는 기업이 많으며, 호봉 산정시 학력과 경력, 그리고 근속연수 등이 중요한 결정변수로 작용하게 되는 것이 일반적이다. 이렇게 경직적인 임금체계 하에서는 설사 직무의 내용이 학력수준보다 낮다고 하더라도 이에 상응하는 임금상의 손실은 거의 발생하지 않는다.

잉여학력의 부정적 효과가 적다는 사실은 고학력화의 하나의 주요한 원인으로 작용한다.

일단 취득된 학력에 대해서는 일정한 보상이 주어지게 되며, 설사 직무 내용이 변하여 학력과잉 상태가 된다고 하더라도 이에 대한 임금손실이 적다면 정규교육과정에서 가능한 한 고학력을 취득하는 것이 합리적인 선택일 것이다.

IV. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 한국의 학력과잉 실태를 분석함으로써 고등교육 정책담당자, 기업과 대학, 그리고 고등교육 수요자의 합리적 선택을 위한 기초 자료를 제공할 목적으로 수행되었다.

그러나 이 연구는 자료의 제약 속에서 수행되었으며, 따라서 연구 결과도 일정한 한계를 가지고 있음을 밝힌다. 무엇보다도 학력과잉 문제는 cohort별 분석이 수행되어야 할 것이나, 이러한 cohort 분석에 필요한 자료를 구성하게 될 경우 표본의 수가 적어 분석이 거의 불가능하다.

또한 학력과잉의 측정지표로서 주관적 지표만을 사용하였는데, 이러한 주관적 지표는 개인의 심리적 성향에 따라 일정한 측정오류(measurement error)를 가지게 되는 한계를 지닌다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 객관적 지표를 사

용하는 방법을 채택할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 직종(occupation)내 직무(job)의 분포가 매우 다양하고, 동일 직종이라 할지라도 기업별로 직무의 성격이 다른 경우가 많기 때문에 직업사전을 이용하여 객관적 지표를 사용할 경우에도 역시 많은 한계를 가지게 된다. 이러한 학력과잉의 측정지표의 문제는 이 분야 국내 연구의 본질적인 한계로 남아 있다. 이러한 여러 가지 연구의 한계에도 불구하고 본고에서는 다음과 같은 중요한 사실들을 발견할 수 있었다. 이하 연구의 주요 결과들과 정책적 함의를 정리한다.

첫째, 한국의 대학 이상 학력자의 학력과잉의 비중은 아직까지는 전반적으로 선진 주요국과 비슷한 수준을 나타내고 있다. 그러나 이러한 분석 결과는 어디까지나 양적인 측면에서의 결과이며, 고등교육의 질적인 측면까지 고려된 것은 아니다. 예컨대, 기업의 직무 내용과 대학교육의 질이 공히 낮은 경우 학력과잉의 비중은 적게 나타날 수 있겠으나, 고등교육의 질적인 문제는 여전히 남아 있게 된다.

한편 전공별로는 예체능계열, 이공계열, 인문계열 순으로 학력과잉의 비중이 높은 것으로 조사되었으며, 사범계열과 의약계열의 경우 학력과잉 비중이 전체 평균보다 낮은 것으로 조사되었다. 특히 이공계열의 경우 인문계열보다도 학력과잉의 비중이 높은 것으로 조사되었으며, 계열간 학력과잉의 차이도 큰 것으로 나타났다. 이는 인력수급 측면에서 고등교육정책이 그다지 성공적이지 못했음을 시사하고 있다. 따라서 향후 노동시장과 교육시장의 불일치를 해소하기 위한 정책적 대응이 필요하다고 보인다.

둘째, 학력과잉과 직장만족도는 강력한 부(-)의 관계에 있음이 입증되었다. 임금만족도를 비롯한 9개의 만족도 항목에 대한 조사에서 적정학력자의 만족도가 과잉학력자의 만족도에 비해 높은 것으로 조사되었으며, 이는 학력과잉이 직장몰입도를 떨어뜨리고, 이로 인해 기업의 경쟁력을 저하시킬 수 있음을 시사한다.⁷⁾

7) 학력과잉자에 대한 기업의 대응 여하에 따라 학력과잉에 의해 발생할 수 있는 직장몰입도 및 생산성 저하의 문제는 상당히 완화될 수 있다. 2000년에 실시된 한 조사에 따르면, 우리나라에서 학력과잉자가 많은 기업일수록 학력과잉자들에게 직무전환 등의 기회를 보다 많이 제공함으로써, 기업이 제한적이거나 학력과잉으로 인한 생산성 손실을 최소화하는 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다. 보다 자세한 내용은 김주섭·이상준(2000) pp.64-67을 참조.

셋째, 학력과잉 상태의 지속기간에 대한 분석결과 2년 사이에 적정학력에서 과잉학력으로 변화한 경우가 16.7%인 반면, 과잉학력에서 적정학력으로 이동한 경우가 65.8%에 이르고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 노동시장에서 학력과잉으로 인한 비효율이 비교적 빠른 속도로 극복되고 있다는 것을 시사한다.

넷째, 학력과잉 발생빈도 결정요인의 분석 결과에서 재학 및 중퇴자들과 비정규직 근로자가 학력 과잉 상태에 처할 확률이 높은 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 이들 근로자들의 경우 노동시장에서 본인의 능력이 저활용(underutilization)되고 있다는 것을 암시한다. 이러한 현상의 개선을 위해서 고용안정서비스의 질적 개선 등 노동시장 정보제공과 취업알선 기능이 활성화될 수 있도록 정책적인 배려가 있어야 할 것이다.

마지막으로, 학력과잉으로 인한 임금손실이 외국에 비해 적은 것으로 분석되었다. 이는 기업의 경직적 임금체계에 그 원인이 있는 것으로 보이며, 이는 다른 한편으로는 고학력 선호의 원인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 따라서 기업에서 직무에 대한 정의를 명확히 하고, 직무평가와 직무에 대한 보상체계가 합리적으로 개선될 경우 고학력에 대한 수요는 현재 수준보다는 낮아질 것이고, 고학력화로 인한 비효율이 어느 정도 개선될 것이라고 예측할 수 있다.

〈부표〉 객관적 지표에 의한 학력과잉 실태

(단위: %)

		과잉(over)	적합(fit)	과소(under)
전 체		20.7	35.7	43.6
성 별	남 성	25.0	38.7	36.3
	여 성	13.3	29.9	56.8
연령별	15~19세	10.9	56.4	32.7
	20~29세	32.4	44.7	23.0
	30~39세	30.6	46.1	23.3
	40~49세	22.2	40.2	37.6
	50~59세	12.8	28.8	58.4
	60세 이상	7.4	14.4	78.2
교육수준 별	무학	0.0	0.0	100.0
	초등졸	0.0	0.0	100.0
	중졸	0.0	28.9	71.2
	고졸	14.9	51.4	33.7
	전문대졸	37.8	35.8	26.5
	4년제 대졸	49.5	48.6	1.9
	석사과정	91.1	8.9	0.0
	박사과정	44.8	55.2	0.0
전공별 (대졸이상)	인문계	53.4	41.4	5.2
	사회계	56.0	38.3	5.8
	이공계	48.6	41.0	10.3
	의/약학계	19.0	57.7	23.2
	사범계	30.3	64.6	5.2
	예체능계	60.0	33.5	6.7
	기타	58.6	33.4	8.0
	전 체	49.4	42.2	8.4

자료: 중앙정보고용원, 『산업·직업별 고용구조조사』(2002); 『직업사전』(2004).

위의 표는 중앙고용정보원의 산업·직업별 고용구조조사(OES) 자료와 『직업사전』의 직종별 요구학력(GED)를 결합하여 학력과잉의 실태를 파악한 표이다. 기존의 연구들에서는 「임금구조기본통계조사」(OWS) 자료, 한국노동패널(KLIPS) 등을 이용하였으나, 이들 자료에서는 직종분류가 3자리로 되어 있어 『직업사전』의 4자리 직종분류와 결합하는 데 어려움이 있었으나, OES자료에서는 4자리 직종분류를 사용하고 있어 이러한 문제점을 극복할 수 있다는 장점이 있다.

참고문헌

- 김기현(2003). 「하향취업 실태와 과잉교육 노동자의 특성」. 『KLIPS Research Brief』 No.3, 한국노동연구원, (2003) pp.1-11.
- 김주섭·이상준. 『학력과잉과 노동시장 불균형 실태분석』. 한국직업능력개발원, (2000).
- 김형만 외. 『대졸실업자 직업교육훈련 정책연구』. 한국직업능력개발원, (1998).
- 박기성. 『한국의 숙련형성』. 한국노동연구원, (1992).
- 박세일. 「고등교육확대가 노동시장에 미치는 영향 I-II」. 『한국개발연구』. 한국개발연구원, (1982,1983).
- 박천수. “청소년의 과잉학력 현상이 인적자본 형성에 미치는 영향”. 「제3회 산업·직업별 고용구조조사 및 청년패널 심포지엄」, 중앙고용정보원, (2004). pp.199-225.
- 류장수. 「한국노동시장의 숙련별 분단구조」. 서울대학교 박사학위 논문, (1993).
- 어수봉. 「우리 나라 일공합 실태와 노동이동(I)」. 『노동경제논집』 17권 2호, 한국노동경제학회, (1994).
- 어수봉 외. 『21세기 노동시장정책』. 한국노동연구원, (1997).
- 이병희·김미란. 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』. 한국노동연구원, (2000).
- 이정우. 『소득분배론』. 한국방송통신대학교, (1991).
- 이주호. 「청년층 고용문제와 대책」. 『고용대책과 인적자원개발』. 한국개발연구원, (1996).
- 장원섭 외. 『학교에서 직업세계로의 이행에 관한 연구(I)』. 한국직업능력개발원, (1999).
- 정진호·이규용·최강식. 『학력간 임금격차의 변화와 요인분석』. 한국노동연구원, (2004).
- 정진화. 『고학력화와 인력정책의 방향』. 산업연구원, (1996).
- 정태화. 「한국의 과잉교육 현상에 관한 실증적 연구」. 박사학위 논문, (1994).
- 조우현. 「한국산업의 이중적 구조와 임금결정 메카니즘」. 『경제학연구』 40집 1호, (1992).
- 조우현·강창희. 「유휴인력과 인력난 병존의 경제분석」. 『노동경제논집』 19권, (1996).

조영철·최영섭. 「산업구조 변화와 직업불일치」. 『한국경제연구』 47집 1호, (1999).
 최강식. 『기술진보와 노동시장의 변화』. 한국노동연구원, (1997).

- Alfonso Alba-Ramirez. “Mismatch in the Spanish Labor Market” - Overeducation? *The Journal of Human Resources*. (Spring 1993).
- Bauer, T. K. “Educational Mismatch and Wages: a Panel Analysis”. *Economics of Education Review* 21 (3). (2002) pp.221-229.
- Belfield Clive R. *Economic Principles for Education - Theory and Evidence*. Edward Elgar (2000).
- Card, D. “The Causal Effect of Education on Earning”. In O. Ashenfelter, & D. Card(Eds.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North-Holland (1999) pp.1801-1863.
- Cohn, E. *The Economics of Education*. Ballinger (1979).
- Daly, M. C., Büchel, F., & G. J. Duncan. “Premiums and Penalties for Surplus and Deficit Education: Evidence from the United States and Germany”. *Economics of Education Review* 19 (2). (2000) pp.169-178.
- Dolton, P., & A. Vignoles. “The Incidence and Effects of Overeducation in the U.K. Graduate Labour Market”. *Economics of Education Review* 19 (2). (2000) pp.179-198.
- Duncan, G. J., & S. D. Hoffman. “The Incidence and Wage Effects of Overeducation”. *Economics of Education Review* 1 (1). (1981) pp.75-86.
- Eugene A. Kroch, Kriss Sjoblom. “Schooling as Human Capital or a Signal”. *The Journal of Human Resources* 26. (1994).
- Finnie, R. “Post-secondary Graduates: Holding their Own in Terms of Employment Rates and Earnings Patterns”. *Canadian Business Economics* 7 (4). (1999) pp.48-64.
- Freeman Richard B. “Demand for Education”. Orley Ashenfelter and Richard Layard, eds. *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North Holland Press (1986).
- Freeman, R. B. “Longitudinal Analyses of the Effects of Trade

- Unions". *Journal of Labor Economics* 2 (1). (1984) pp.1-26.
- Frenette, M. "Overqualified? Recent Graduates, Employer Needs". *Perspectives on Labour and Income* 13 (1). (2001) pp.45-53.
- Frenette, M. "The Overqualified Canadian Graduate: the Role of the Academic Program in the Incidence, Persistence, and Economic Returns to Overqualification". *Economics of Education Review* 23 (1). (2004) pp.29-45.
- Groot, W., & Maassen van den Brink, H. "Overeducation in the Labor Market: a Meta-analysis". *Economics of Education Review* 19 (2). (2000) pp.149-158.
- Hamermesh, Daniel S. *The Economics of Job Satisfaction*. U.S. Department of Labor (1974).
- Jones, S. R. G., & W. C. Riddell. "The Measurement of Unemployment: an Empirical Approach". *Econometrica* 67 (1). (1999) pp. 147-161.
- Mellor, J. M. "The Effect of Family Planning Programs on the Fertility of Welfare Recipients: Evidence from Medicaid Claims". *Journal of Human Resources* 33 (4). (1998) pp.866-895.
- Mun C. Tsang et al. "The Impact of Surplus Schooling on Worker Productivity". *Industrial Relation* 30. (1991).
- Mun. C. Tsang, Russell W. Schooling, and Henry. M. Levin. "The Impact of Surplus on Worker Productivity". *Industrial Relations* 30 (2). (Spring 1991).
- Rumberger, R. W. *Overeducation in the U.S Labor Market*. New York: Praeger (1981).
- Rumberger, R. W. "The Impact of Surplus Schooling on Productivity and Earnings". *Journal of Human Resources* 22 (1). (1987) pp.24-50.
- Russell W. Rumberger. "The Impact of Surplus Schooling on Productivity and Earnings". *The Journal of Human Resources* 22. (1991).
- Sicherman, N. "Overeducation in the Labor Market". *Journal of Labor*

- Economics* 9 (2). (1991) pp.101-122.
- Sicherman, N., & Galor, O. "A Theory of Career Mobility". *Journal of Political Economy* 98 (1). (1990) pp.169-192.
- Sicherman. "Overeducation in the Labor Market". *Journal of Labor Economic* 9 (2). (1991).
- Tsang, M. C. "The Impact of Underutilization of Education on Productivity: a Case Study of the US Bell Companies". *Economics of Education Review* 6 (3). (1987) pp.149-158.
- Tsang, M. C., Rumberger, R. W., & H. M. Levin. "The Impact of Surplus Schooling on Productivity". *Industrial Relations* 30 (2). (1991) pp.209-228.
- Vahey, S. P. "The Great Canadian Training Robbery: Evidence on the Returns to Educational Mismatch". *Economics of Education Review* 19 (2). (2000) pp.219-227.
- Verdugo, R., & N. Verdugo. "The Impact of Surplus Schooling on Earnings: some Additional Findings". *Journal of Human Resources* 24 (4). (1989) pp.629-643.
- W. Norton Grubb. "The Varied Economic Returns to Postsecondary Education -New Evidence from the Class of 1972". *The Journal of Human Resources*. (Spring 1993).
- Wykstra, Ronald A. *Human Capital Formation*. The Free Press (1971).

Analysis on Overeducation and High-education Attainments of Youth in Korea

Jooseop Kim

Overeducation has been a hot issue in Korean labor market since 1990's from when the higher education started to expand rapidly. This study aims to overview the current state of the overeducation, and analyse the determinants of probability of overeducation, the change of overeducation states, and the penalty in wage premium of surplus education.

Several facts were found from this study. Firstly, other things equal, older individuals, drop-outs, non-standard workers, and workers in service sector have higher probability of falling into overeducation. Secondly, the married individuals have lower probability of escaping from overeducation state, while two year college graduates and the individuals with higher tenure have higher probability of escaping from overeducation state. Thirdly, the average wage penalty for the surplus education in Korea is small, compared to the other major countries.

Based on the results from this study, labor policies need to focus on the improvement of employment services especially for the disadvantaged, and the expansion of labor market information, in order to reduce the under-utilization of human resources. This study also predicts that the clarification of job description, introduction of reasonable reward system in workplace would reduce the demand for higher education, and the inefficiency caused by the overeducation.

Keywords: overeducation, surplus education, required education, skill mismatch, Markov transition model

노동정책연구

2005. 제5권 제2호 pp. 31~64

© 한국노동연구원

연구논문

국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과

변금선*

최근 근로능력이 있는 빈곤층의 증가와 근로능력자를 수급대상으로 확대한 국민기초생활보장제도의 시행은 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 관심을 증가시키고 있다. 본 연구는 1998년과 2003년의 「노동패널」 데이터로 이중차이 모델(difference in difference model)을 이용해 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동공급에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 국민기초생활보장제도와 노동시장 공급변수와 더불어 수요 변수가 근로능력자의 경제활동에 영향을 미친다는 것을 알 수 있었으며, 그 영향은 교육수준, 성별, 배우자 여부에 따라 다르게 나타났다. 교육수준이 고교 중퇴 이하인 근로능력자는 교육수준이 고졸 이상인 근로능력자에 비해 국민기초생활보장제도 시행 이후 근로시간이 약 1.5시간 감소하며, 저교육의 기준을 고교 중퇴 이하가 아닌 고교 졸업 이하로 설정했을 때에는 국민기초생활보장제도의 노동공급효과가 정적인 것으로 나타났다. 즉 국민기초생활보장제도는 근로능력자의 노동공급을 감소시키는 방향으로만 영향을 미치는 것이 아니며, 그 효과는 대상자의 특성에 따라 다르게 나타난다는 것을 알 수 있었다. 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 집행상의 문제와 조건부 급여라는 특성에 의한 것이라고 생각되며, 이에 대해서는 추후 연구에서 심도 있게 다루어져야 할 것이다.

핵심용어: 근로능력자, 경제활동 결정요인, 국민기초생활보장제도, 노동공급, 이중차이 모델.

투고일: 2005년 5월 12일, 심사의뢰일: 5월 13일, 심사완료일: 5월 30일

* 서울대학교 사회복지학과 석사(bgoldsun@hanmail.net)

I. 들어가는 글

1. 연구 배경 및 연구 문제

공공부조제도의 근로유인 문제는 사회복지정책 분야에서 지속적으로 제기되어 온 이슈이다. 경제위기 이후 빈곤층의 주요 집단은 노인가구주와 편부모가구주에서 40~50대 연령의 빈곤가구로 변모했으며, 빈곤층의 다수는 근로능력이 있는 비노인가구로 이들 대부분이 완전취업상태에 있다(구인회, 2002). 그리고 외환위기 이후에도 악화된 소득분배가 고착화될 조짐을 보여 전체 빈곤가구의 절반 이상이 취업자가 있는 일하는 빈곤가구로, 일하는 가구의 14% 정도가 빈곤상태에 놓여 있다(금재호, 2000). 이러한 근로능력이 있는 빈곤층의 증가와 더불어 근로능력자를 수급 대상으로 확대한 국민기초생활보장제도의 도입은 공공부조제도가 수급자의 노동에 미치는 영향에 대한 관심을 증대시키고 있다. 그러나 기존의 연구들은 연구의 방향과 변수의 한계로 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동에 미치는 영향에 대해 명확히 파악하지 못해 왔다.

기존 연구들은 빈곤이행요인으로서의 노동이나 노동을 결정짓는 요인에 대한 연구를 중심으로 수행되어 왔으며, 국민기초생활보장제도의 노동공급효과에 대한 연구들은 초기적인 연구가 수행되었다. 첫째, 빈곤이행요인으로서의 경제활동 여부와 특성에 초점을 맞춘 연구들은 경제활동이 빈곤을 결정짓는 주요 요인이며, 빈곤층의 성격 변화로 인해 경제활동의 여부뿐 아니라 경제활동의 질 역시 중요한 빈곤이행요인으로 작용함을 증명한다(이원익, 1999; 노대명 외, 2002; 임세희, 2003). 그러나 이러한 연구들은 빈곤의 원인으로서의 노동에 초점을 맞춘 것으로서 빈곤층의 노동행태가 어떠한 원인변수에 영향을 받는지 알 수 없다. 둘째, 노동행태의 결정요인에 대한 연구들은 기존의 주요 빈곤집단이었던 여성 및 노인으로 연구 대상을 한정하거나(여지영, 1995; 금재호, 2000; 양후영, 2001; 이정원, 2001), 저소득층을 대상으로 연구를 수행하되 노동시장 공급변수를 중심으로 연구해 왔다(김철희, 2002; 안종범 외, 2002). 이러한 연

구들은 노동에 영향을 미치는 요인에 대해서는 설명하고 있으나, 근로능력자의 경제활동에 대한 연구가 아니므로 근로능력자의 경제활동에 대해서는 알 수 없다. 또한 이들 연구들은 근로능력자의 경제활동에 영향을 미칠 수 있는 노동시장 수요 측면 변수와 국민기초생활보장제도와 같은 제도의 영향을 간과하고 있다. 마지막으로 국민기초생활보장제도의 영향을 직접적으로 측정하는 국민기초생활보장제도의 노동공급효과에 대한 연구들은 초기적인 연구들이 시행되고 있다. 유경준·김대일(2002)은 시뮬레이션을 통해 생계비 지원을 받는 수혜가 구들의 노동공급이 감소된다는 결론을 도출하였으나, 실제 수급자는 근로능력자는 근로를 조건으로 급여가 지급된다는 것을 반영하지 않았으며, 이상은(2004)은 국민기초생활보장제도가 노동공급에 영향을 미치지 않는다고 추정하였으나, 노동시장 수요변수와 집단 및 시기에 따른 상호작용의 영향을 통제하지 않았다.

지금까지 살펴본 바와 같이 기존의 연구들은 빈곤이행요인을 살펴보거나, 노동행태의 결정요인을 살펴보는 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도가 근로능력자의 노동에 미치는 영향에 대한 연구는 수행되지 않았다. 따라서 본 논문에서는 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 경제활동, 즉 노동공급에 미치는 영향에 대한 연구를 수행하되, 기존 연구에서 다루지 않았던 노동시장 수요변수를 통제변수로 추가할 것이다. 그리고 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 측정하기 위해서 Schoeni and Blank(2000)가 사용하고, 국내에서는 이상은(2004)이 이용한 이중차이 모델을 이용할 것이다.

2. 이론적 배경 및 선행연구

개인의 경제활동은 동시에 노동시장의 수요와 공급의 영향을 받는다¹⁾. 국민

1) 개인의 경제활동은 고용조건(임금, 보상수준, 근로조건) 및 고용수준과 관련이 있으며, 이는 수요와 공급의 힘에 의해 영향을 받는다(Ehrenberg & Smith, 2003). Bowen & Finegane(1969)은 경제활동에 영향을 미치는 세부적인 변수를 개인적 특성과 노동시장의 조건으로 구분하였는데, 개인적 특성은 결혼상태, 인종, 교육수준, 기타소득, 연령 등을 포함하고, 노동시장 조건은 지역노동시장의 실업률, 연구 대상의 취업기회를 반영하는 산업 혼합 변수, 그리고 지역노동시장에서의 연구 대상자가 종사하는 직종의 평균임금을 포함한다. 개인적 특성의 경우는 노동시장 공급자 특성 변수이며, 노동시장 조건은 노동시장

기초생활보장제도가 근로능력자의 노동공급에 미치는 영향을 알아보기 위해서는 공공부조제도변수와 더불어 근로능력자의 경제활동에 영향을 미칠 수 있는 노동시장의 공급과 수요의 영향도 함께 고려해야 한다.

우선 첫째, 경제활동에 영향을 미치는 노동시장 공급 측면의 변수들은 개인의 인적자본과 가계 내에서의 노동공급의 공동의사결정에 영향을 주는 가족구조를 포함한다(McKernan & Raciliffe, 2002). 즉 경제활동 특성은 노동자 개인의 성별, 연령, 교육수준, 가구 내의 지위, 가족구성원 내의 근로능력자와 자녀의 수에 따라 결정된다. 성별의 경우, 여성이 남성보다 경제활동을 하지 않을 가능성이 높다. 이는 남성의 노동공급 탄력성이 여성보다 낮기 때문이다. 남성의 많은 수가 가구주이므로 남성이 가구의 일차 소득원인 경우가 많아서 가구의 생계를 책임져야 한다. 그러므로 남성의 노동공급은 여성에 비해 경기순환이나 제도 등의 영향에 민감하지 않다. 일반적으로 남성보다 여성이 경제활동에 참여할 가능성이 낮고, 정규직보다 비정규직에 종사하는 경우가 많으며, 여성의 근로시간 역시 남성에 비해 적다(Bowen & Finegan, 1969). 연령 또한 경제활동의 차이를 보이는 주요한 변수이다. 기존 연구에 의하면, 청장년층은 노년층에 비해 경제활동에 종사할 확률이 낮아지고 근로시간이 감소한다. 한편, 저소득층은 연령이 높을수록 실업에서 취업으로 이행하는 비중은 감소한다(Bowen & Finegan, 1969; 김철희, 2002). 일반적으로 교육수준이 높을수록 경제활동을 할 가능성이 크고, 비정규직보다 정규직에 종사한다. 이는 교육수준이 높은 경우 기대임금이 높아지므로 여가보다는 노동을 선호하기 때문이다(Bowen & Finegan, 1969). 취업과 실직 사이의 고용불안정 역시 교육수준이 낮은 사람들에게 집중되어 있다. 직업간 그리고 고용-실직 사이의 이동은 고등학교를 중퇴한 여성에 집중되어 있는데 교육이 낮은 여성은 이동확률이 높으며, 교육이 높은 여성은 남성과 비슷한 수준을 보인다(Royalty, 1998). 저소득층의 경우에도 저학력일수록 실업에서 취업으로 이행하는 비중은 감소하고 미취업할 가능성이 높아진다(김철희, 2002).

배우자는 가구주의 근로상태에 따라 부가노동자로서의 역할이 결정될 가능성이 높아지므로 가구주일수록 노동공급이 증대되며, 배우자일수록 노동공급

수요 측면의 변수라고 할 수 있다.

은 감소한다. 특히 기혼여성과 여성 가구주의 노동공급을 비교한 연구에서 가구 내 지위는 경제활동을 결정짓는 주요한 요인으로 작용한다(Schoni & Blank, 2000; Kaushal & Kaestner, 2001). 가구 전체의 근로시간은 가구 내 근로능력자수와 아동수가 많을수록 줄어든다. 김철희(2002)에 의하면, 가족구성원수와 취업자수가 많은 가구에 속한 사람이 자발적인 비경제활동 상태에 놓여있을 확률이 크다. 이는 가족구성원의 노동활동으로 가족 수입이 증가해 여가를 선택할 확률이 높아지기 때문이다. 한편 자녀수는 노동공급을 감소시킬 수도 있고 증가시킬 수도 있다. 일반적으로 자녀수 증가의 노동공급 감소 효과는 아동의 보육에 의한 결과이므로 자녀수는 보육서비스가 필요한 연령으로 자녀수를 제한할 경우 근로시간을 줄이는 효과를 나타낼 수 있다. 이와 더불어 자녀수의 증가는 교육관련 비용 지출 증대로 인한 추가소득의 필요성을 증가시킨다. 즉 여가에 대한 기회비용이 노동의 기회비용에 비해 상대적으로 높아져 자녀수 증가가 근로시간을 감소가 아니라 증가로 나타날 수 있다. 실제 기혼여성에게 미취학 아동의 증가는 가사노동 증대로 인한 경제활동참가 가능성의 감소와 부양가족 증대로 인한 추가소득이 필요해짐을 의미한다(이정원, 2001).

둘째, 노동공급은 노동자 개인이 속한 노동시장의 수요에 영향을 받는다. 개인이 노동을 선택한다 해도, 일자리가 없으면 일을 할 수 없다. 수요의 결핍이 공급의 특성을 압도할 경우 자격과 자질을 갖춘 사람들을 실업과 빈민의 대열에 남겨 놓게 되는 것이다(Schiller, 2001)²⁾. 노동수요의 변동은 노동할 수 있는 일자리가 얼마나 있는가를 보여주는 실업률과 노동수요와 노동공급 수준의 균형에 따라 변화하는 임금으로 측정할 수 있다(Bowen & Finegane, 1969). 우선 실업률은 개인이 속하는 노동시장의 수요를 반영하는 지역별 실업률, 교육수준별 실업률, 그리고 종사산업별 실업률로 나뉜다. 실업률이 높다는 것은 현재 취업할 수 있는 일자리가 적다는 것을 의미하므로 높은 실업률은 개인이 취업할 가능성과 근로시간을 감소시킨다. 기존 연구는 산업 발전에 따른 경제의 재구조화와 숙련노동자의 수요 증대로 인한 노동시장에서의 수요와 공급의 불일치

2) 연구 대상을 저소득층으로 한정시킬 경우 노동시장 수요변수는 더욱 부각된다. 노동 특성이 저숙련, 저임금, 비정규직으로 정의되는 저소득층은 경기침체에 더욱 민감하게 반응하여, 경기침체시 고용 및 임금상승과 직위상승 등에 있어서 다른 노동계층에 비해 더욱 많은 어려움을 겪게 된다(Levitan & Shapiro, 1987).

는 교육수준 및 종사산업에 따른 실업률에 반영되어 빈곤층의 경제활동에 부(-)의 영향을 끼친다는 것을 보여준다(Harry & Robert, 1999). 한편 개인의 노동행위는 임금과 긴밀히 연결되는데 일반적으로 임금의 증대는 개인의 노동공급을 증가시킨다. 노동시장에서 노동의 가격을 의미하는 임금은 수요와 공급에 따라 그 수준이 결정된다. 임금은 노동시장의 수요가 공급보다 많을 경우 증가하게 된다. 즉 임금수준이 증대된다는 것은 일자리수가 일하려는 사람의 수보다 더 많다는 것을 의미해 개인이 취업할 가능성을 증대시킨다. 그리고 임금이 높을수록 대체효과가 커지므로 여가보다는 노동을 선택하게 되어, 임금 증대가 노동공급의 증대로 이어진다. 즉 임금이 감소할 경우, 노동공급이 감소한다고 할 수 있다³⁾. 1980년대 미국의 저숙련자 경제활동참가율 감소는 임금 감소에 의한 노동공급 감소를 잘 보여주는 사례이다(Blank, 1997).

마지막으로 본 연구에서 주로 살펴볼 공공부조제도는 현금급여의 보장액과 근로소득공제율의 변화에 따라 개인의 예산제약선을 변화시켜 공공부조 수급 가능 계층의 노동과 여가의 선택에 영향을 미친다. 일반적으로 저소득층의 소득수준을 유지시키기 위한 많은 프로그램들은 실제로 받는 임금수준을 하락시키는 동시에 소득을 증가시켜 소득효과와 대체효과가 같은 방향으로 작용하는 예산제약선을 만든다. 개개인은 여가와 근로에 대한 선호에 따라 예산제약선 위에 조금씩 다른 무차별곡선을 그려서 근로와 여가의 조합을 선택하는데, 복지프로그램은 이들의 예산제약선에 변화를 주어 개인의 선택에 영향을 미친다(Ehrenberg & Smith, 2003). 노동공급에 대한 경제학적 모형에 따르면 공공부조 프로그램은 근로시간을 감소시키는 효과가 있음을 예측한다. 여가가 정상재(normal good)라고 가정할 때 공공부조제도의 보장액은 비근로소득을 증가시켜 노동공급을 감소하게 해 소득효과를 발생시킨다. 공공부조의 급여 감소율도 근로소득의 크기 변화에 의한 소득효과와 근로소득세율에 의한 대체효과를 일으켜 노동시간을 변화시킨다(Moffit, 1992).

3) 임금상승은 노동시장의 수요와 공급 및 개인이 노동과 여가에 대한 선호를 동시에 반영한다고 할 수 있다. 즉 임금상승이 총소득 증대로 이어져 개인의 여가에 대한 선호를 증대시킬 수 있는 것이다. 그러나 종사산업 평균임금의 경우, 개인의 실질임금을 의미하기보다는 개인이 종사하고 있는 산업의 평균임금을 반영하는 것이므로 종사산업 노동시장에 있어서의 수요와 공급의 균형을 반영한다고 보는 것이 타당하다.

지난 2000년부터 시행된 국민기초생활보장제도는 기존의 생활보호법하에서 급여 대상이 아니었던 근로능력자를 수급가능 대상으로 확대시켰다. 이러한 정책적 변화는 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동공급에 유의미한 영향을 끼쳤을 것이라는 이론적 추측을 가능하게 만든다. 특히, 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 빈곤계층에도 급여를 지급해 근로능력이 있는 저소득 계층의 복지 의존과 근로유인을 저하시켜 공공부조제도가 노동공급을 감소시킬 것이라는 추측을 가능하게 한다.

지금까지 살펴보았듯이, 근로능력자의 경제활동은 노동시장 공급자 특성변수, 노동시장 수요변수, 그리고 공공부조제도 변수에 영향을 받는다. 본 연구에서는 경제활동 특성을 설명할 종속변수로 취업 여부와 근로시간을, 경제활동에 영향을 미치는 요인인 독립변수로 국민기초생활보장제도를 설정할 것이다. 통제변수는 노동시장 공급자 특성변수인 성, 연령, 교육수준 등의 인적자본변수와 가구 내 지위, 가구 내 근로능력자 및 자녀수로 표현되는 가구변수, 그리고 다른 연구에서 제외되었던 노동시장 수요변수인 연구 대상자의 지역별 실업률과 종사 직종의 평균임금으로 설정할 것이다.

II. 연구 방법

1. 이중차이모델에서 집단 및 시기의 구분

본 연구는 전 국민을 대상으로 동시에 실시되는 전국적 정책의 효과 평가에 있어서 최근 가장 많이 사용되는 이중차이 모델(difference in difference model)을 사용할 것이다. 국민기초생활보장제도의 효과를 시행 이전과 이후 변수를 이용해 측정 할 경우, 제도 시행 전후의 차이가 국민기초생활보장제도에 의한 것인지 아니면 제3의 경제요인이나 기타 제도의 변화 때문인지 알 수 없다. 그러므로 이러한 제3의 경제요인과 기타 제도 변화에 의한 영향을 통제할 수 있는 이중차이 모델의 도입이 요구된다.

이중차이 모델은 인구학적 특성을 기준으로 정책에 의해 주요한 영향을 받는

집단인 프로그램집단과 그렇지 않은 집단인 비교집단을 구분해 정책 전후의 효과를 비교한다(Blank & Schoeni, 2000). 즉 이중차이 분석을 이용해 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 파악하기 위해서는 제도의 영향을 받을 것이라고 예상되는 프로그램집단과, 그렇지 않을 것이라고 예상되는 비교집단을 나누는 기준과 제도 시행 전후를 구분하는 실험 시기를 설정해야 한다.

본 연구의 이중차이 분석에서 집단을 구분하는 기준은 교육수준, 성별, 그리고 가구 내 지위이며, 기준에 따라 교육모형, 성별모형, 배우자모형으로 나뉜다.

우선 첫째, 교육모형의 연구 대상은 교육수준이 낮은 근로능력자와 교육수준이 높은 근로능력자이다. 국민기초생활보장제도에 영향을 받을 것이라고 예상되는 집단은 근로능력이 있는 저소득층이다. ‘근로능력’은 국민기초생활보장제도에서 명시하는 근로능력을 기준으로 연구 대상을 설정할 수 있으나, ‘저소득’의 경우, 소득을 기준으로 연구 대상을 선정할 때 내생성의 문제가 발생하게 된다. 이는 연구 대상 설정 기준으로 사용되는 ‘소득’이 종속변수인 경제활동과 근로시간에 의해 영향을 받기 때문이다. 그러므로 소득이 아닌 교육수준을 사용해 근로능력이 있는 저소득층을 설정할 것이다. 교육수준이 고졸 이상인 경우 교육수준이 높은 것으로, 고교 중퇴 이하인 경우 교육수준이 낮은 것으로 설정한다⁴⁾.

둘째, 성별모형의 연구 대상은 교육수준이 낮은 남성 및 여성이다. 여성은 남성에 비해 노동공급 탄력성이 높기 때문에 교육수준이 낮은 여성이 남성에 비해 국민기초생활보장제도에 비해 노동공급이 감소할 가능성이 크다. 여성은 배우자인 경우가 많아서 남성에 비해 국민기초생활보장제도와 같은 현금급여 서비스에 의한 노동공급 변화에 민감하다. 또한 여성은 일반적으로 가사나 아동

4) 전 국민을 대상으로 하는 복지제도의 영향을 알아보기 위한 연구에서 ‘교육은 저소득을 측정하는 중요한 기준으로 사용되고 있다. Eissa & Liebman(1996)는 EITC가 편모의 노동공급에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보기 위해서 아동과 교육수준을 기준으로 실험집단과 비교집단을 나누었으며, Schoni & Blank(2000)는 Welfare Waiver를 대상으로 한 복지개혁의 효과에 대한 연구에서 실험집단과 비교집단을 교육수준과 지역 등으로 구분하였다. 이는 교육수준이 낮을수록 저소득층이 될 가능성이 높다는 인적자본에 근거한 것으로 실제 저소득층의 특성을 조사할 경우 일반계층보다 교육수준이 낮게 측정된다. 본 연구에서는 저교육을 고교 중퇴 이하로 설정하였는데, 연구 대상의 주된 연령층인 중장년층의 경우 고교 이하가 저교육층을 반영한다고 할 수 없기 때문이다. 또한 교육수준을 집단 설정기준으로 한 다른 연구들에서도 고졸자를 교육수준이 높은 것으로 구분하였다.

양육과 같은 역할을 수행해야 하므로 여성의 노동공급은 남성에 비해 실질임금율과 실질한계세율에 민감하다⁵⁾).

세 번째 모형은, 여성의 가구 내 지위 기준에 따른 배우자모형이다. 교육수준이 낮은 여성이라 하더라도 가구 내 지위에 따라 국민기초생활보장제도에 의한 영향이 달라질 수 있다. 여성 배우자의 경우에는 가구주인 경우보다 국민기초생활보장제도에 민감하게 반응할 수 있다(이정원, 2001). 여성 배우자는 일을 할 경우 수급자에서 탈락할 가능성이 크지만, 여성 가구주의 경우 일을 하더라도 수급 여부에 큰 영향을 받지 않기 때문에 여성 배우자가 여성 가구주에 비해 국민기초생활보장제도에 민감하게 반응할 수 있다. 즉 여성 배우자는 국민기초생활보장제도에 의해 노동공급이 감소할 가능성이 크며, 여성 가구주는 기존의 노동상태를 유지할 가능성이 크다.

본 연구에서 사용되는 시기더미 변수는 국민기초생활보장제도 시행 이전과 이후를 구분하는 것으로서 국민기초생활보장제도의 시행 이전과 이후를 나누는 실험 시기는 연구 결과에 큰 의미를 지닌다. 특히 이중차이 모델에서 실험 시기는 비교집단과 프로그램집단 간의 비교분석에 있어서 매우 중요하다.

국민기초생활보장제도는 2000년 10월부터 시행되었으나 1999년부터 한시보호제도 등을 통해 근로능력자에 대한 급여가 부분적으로 수행되고 있었다. 그러므로 국민기초생활보장제도가 근로능력이 있는 저소득층의 노동공급에 미친 영향을 파악하기 위해서는 1999년 이전인 1998년을 시행 이전으로 설정해야 한다. 그리고 정책이 개인의 경제활동에 영향을 미치기까지는 정책 시행 이후 일정 시간이 지나야 하므로 국민기초생활보장제도의 효과를 반영하는 국민기초생활보장제도 시행 이후의 시점을 2003년으로 설정한다.

2. 단순이중차이

본 연구는 국민기초생활보장제도에 의해 영향을 받을 실험집단과 영향을 받

5) 일반적으로 남성과 여성의 여가와 노동에 있어서의 소득효과와 대체효과는 여성의 경우가 더 크다고 알려져 있다. 즉, 임금변화 등에 의해 노동공급을 변화시킬 가능성이 남성보다 여성이 더 높다는 견해이다. 그러나 이는 여성이 배우자가 있는 기혼여성일 경우에 해당되는 논리이다. 기혼여성의 노동공급에 대한 논의는 세 번째 모델에서 보다 자세히 살펴 보게 된다.

지 않을 비교집단을 선정해 제도의 실시 이전과 이후의 변화를 측정, 비교하므로 패널데이터를 분석 대상으로 한다.

단순이중차이는 우선, 국민기초생활보장제도 실시 이전과 실시 이후의 각 집단의 근로시간의 차를 구하고, 다시 그 차이의 차를 구함으로써 이중차이를 통한 국민기초생활보장제도의 효과를 측정할 수 있다. 이중비교를 할 경우 모든 집단에 동일하게 영향을 미치는 제3의 경제적 요인과 기타 제도적 변화에 의한 영향을 차단할 수 있다.

다음 [그림 1]은 단순이중차이 분석의 원리를 정리한 것이다.

[그림 1] 단순이중차이 모델

비교집단	Q_1	실험	Q_2
프로그램집단	Q'_1		Q'_2

- 비교집단의 국민기초생활보장제도 시행 전후 비교 = $Q_1 - Q_2$
- 프로그램 집단의 국민기초생활보장제도 시행 전후 비교 = $Q'_1 - Q'_2$
- ∴ 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과 = $(Q'_1 - Q'_2) - (Q_1 - Q_2)$

3. 이중차이 분석 회귀모형

앞에서 살펴본 단순이중차이는 제3의 경제요인 및 기타 제도의 영향을 차단할 수 있으나, 개인의 노동공급에 영향을 미칠 수 있는 기타변수를 통제하지 못한다. 그러므로 이러한 변수들을 통제한 상태에서 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 분석하기 위한 이중차이 회귀모형이 요구된다. 다음은 이중차이 분석을 위한 회귀모형이다.

$$W_i = X_i\beta + \alpha + \text{집단더미}_i \delta_1 + \text{시기더미}_i \delta_2 + \text{집단더미}_i \times \text{시기더미}_i \delta_3 + \epsilon_{ij}$$

위 회귀식에서 W_i 는 종속변수인 경제활동참여 여부와 노동시간을 의미한다. 경제활동참여 여부의 경우 로지스틱 회귀분석을 사용하게 되며, 노동시간은 다중회귀분석을 사용한다. β 는 개인적인 특성과 노동시장 수요의 영향을 통제하는 벡터로 성별, 연령, 15세 미만 자녀수, 가구 내 근로능력자수, 지역별 실업률, 종사산업 평균임금 등이 포함된다. 종속변수는 시기더미, 집단더미, 그리고 상호작용항으로 나뉜다. 시기더미는 1998년을 제도 시행 이전으로, 2003년을 제도 시행 이후로 설정한다. 집단더미는 각 모형의 집단구분 기준에 따라 달라지는데 교육모형은 고교 중퇴를 기준으로 설정된다. 회귀식에서 집단더미와 시기더미의 상호작용항은 시기의 영향이 집단에 따라 상이하게 나타나는가를 보여주는 항으로 국민기초생활보장제도가 프로그램 집단의 노동공급에 미치는 영향을 반영한다.

우선 첫째, 기본모형의 연구 대상은 만 15세 이상 65세 이하의 만성장애가 없는 근로능력자이다. 기본모형은 이중차이 분석을 위해 투입되는 집단더미변수와 상호작용항을 제외한 것으로서 앞에서 정리한 노동시장 수요와 공급변수가 통제변수로 투입되고, 국민기초생활보장제도의 시행 여부를 반영하는 시기더미 변수가 독립변수로 투입된다. 기본모형을 통해 이중차이 모델에서 나타나는 국민기초생활보장제도의 효과를 보다 명확히 분석할 수 있다. 종속변수가 취업 여부인 경우에는 로지스틱 회귀분석을 사용하며, 근로시간인 경우에는 다중회귀분석을 사용한다.

둘째, 교육모형은 국민기초생활보장제도의 시행이 근로능력이 있는 저소득층의 경제활동에 어떠한 영향을 미쳤는가를 보여주며, 연구 대상은 근로능력자로 기본모형의 연구 대상과 일치한다. 비교집단을 고졸 이상의 교육수준이 높은 근로능력자로, 프로그램집단을 고교 중퇴 이하의 교육수준이 낮은 근로능력자로 설정한다. 교육수준이 높은 집단과 낮은 집단 각각의 전후 차이를 비교할 경우, 전후 차이의 결과가 국민기초생활보장제도에 의한 것인지, 경제환경 변화와 같은 기타 변수에 의한 것인지 구분할 수 없다. 그러므로 제3의 경제요인과 같은 기타변수의 영향이 각 집단에 동일하게 영향을 미친다고 가정할 때, 각 집단의 전후 차의 차이, 즉 이중차이를 알아봄으로서 기타변수의 영향을 통제할 수 있다. 즉 기타 변수의 영향은 같고, 국민기초생활보장제도의 수급자가

될 가능성에 있어서 차이가 있다고 했을 때, 저교육 집단과 고교육 집단의 공통적 변화는 제3의 요인에 의한 것이라고 할 수 있다. 반면에 고교육 집단에서는 발견되지 않고, 저교육 집단에서만 발견되는 변화는 국민기초생활보장제도의 영향이라고 할 수 있다.

우리가 관심을 기울이는 항은 교육수준이 낮은 경우와 제도 이후의 상호작용항으로 δ_3 의 값이다⁶⁾. δ_3 는 시기더미의 영향이 교육수준에 따라 달라지는지 여부를 보여주는 항으로 이중차이의 존재 여부를 보여준다. 이는 국민기초생활보장제도 이후 교육수준이 낮은 집단의 교육수준이 높은 집단에 대한 상대적인 노동공급 변화를 측정한다. 즉 δ_3 은 시기더미의 영향이 교육수준에 따라 달라지는지 여부를 보여준다. 만약, 기타 변수가 교육수준에 관계없이 공통되게 영향을 미치고, 기초보장제도의 노동공급 영향이 저교육 집단에 강하게 나타난다고 가정했을 때, δ_3 는 통계적으로 유의미한 영향을 보여줄 것이다. 즉 δ_3 는 국민기초생활보장제도 시행 이후 저교육 집단의 노동공급이 고교육 집단의 노동공급에 비해 어떠한 차이가 있는지를 나타냄으로써 국민기초생활보장제도가 저교육 집단의 노동공급에 미치는 영향을 보여준다. 또한 이는 집단 특성에 있어서 상대적인 변화가 없다 하더라도 개인적 공변수를 통제함으로써 이중차이 추정에서의 표집 편차를 줄이게 해준다.

셋째, 성별모형은 국민기초생활보장제도가 근로능력이 있는 저교육 여성의 경제활동에 미친 영향을 보여주며, 연구 대상은 근로능력이 있고, 교육수준이 낮은 자로 비교집단을 남성으로, 프로그램집단을 여성으로 설정한다. δ_3 는 시기더미의 영향이 성별에 따라 달라지는지 여부를 보여준다. 만약, 기타변수가 성별에 관계없이 공통되게 영향을 미치고, 기초보장제도의 노동공급 영향이 여성에게 강하게 나타난다고 가정했을 때, δ_3 는 통계적으로 유의미한 영향을 보여줄 것이다. 즉 국민기초생활보장제도 시행 이후 교육수준이 낮은 집단에 있어서 여성의 노동공급이 남성의 노동공급에 비해 어떠한 차이가 있는지를 나타낸

6) 상호작용이란 독립변수 A의 값이 독립변수 B에 따라 다른 종속변수의 값을 갖게 되는 것을 의미한다. 이러한 경우 A와 B가 상호작용이 있다고 말할 수 있으며(Lewis-beck, 1980), 이중차이 분석에서 상호작용항의 회귀계수는 제도가 프로그램집단에 끼치는 영향을 보여주는 값이다.

다.

마지막으로 배우자 모형은 국민기초생활보장제도가 근로능력이 있는 저교육 여성 배우자의 경제활동에 미친 영향을 보여주며, 연구 대상은 근로능력이 있고, 교육수준이 낮은 여성이다. 비교집단은 여성 가장이며, 프로그램집단은 여성 배우자이다. δ_3 는 시기더미의 영향이 배우자 여부에 따라 달라지는지 여부를 보여준다. 만약, 기타변수가 배우자 여부에 관계없이 공통되게 영향을 미치고, 기초보장제도의 노동공급 효과가 여성 배우자에게 강하게 나타난다고 가정했을 때, δ_3 는 통계적으로 유의미하게 나타날 것이다. 즉 δ_3 는 국민기초생활보장제도 시행 이후 교육수준이 낮은 여성 배우자의 노동공급이 교육수준이 낮은 여성 가장의 노동공급에 비해 어떠한 차이가 있는지를 나타냄으로써 국민기초생활보장제도가 여성배우자의 노동공급에 미치는 영향을 보여준다.

4. 분석자료

가. 자료 구성

본 연구의 원자료는 한국노동연구원의 「노동패널」 데이터이다. 한국노동패널조사(Korean Labor and Income Panel Study, KLIPS)는 도시지역에 거주하는 한국의 가구와 가구원을 대표하는 패널표본 구성원(5,000가구에 거주하는 가구원)을 대상으로 1년에 1회씩 가구의 특성과 가구원의 경제활동 및 노동시장이동, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업훈련, 사회생활 등에 관하여 추적하는 종단면 조사(longitudinal survey)로서 1998년부터 2003년에 걸쳐 조사가 이루어졌다. 본 연구의 대상은 1998년과 2003년의 데이터 중 15세 이상에서 65세 미만의 경제활동 가능인구로 근로능력의 여부는 현행 기초생활보장제도의 근로능력 판정 지침에 준거해, 장애나 심각한 만성질환이 없는 집단으로 선정한다.

나. 변수의 설정

우선 종속변수인 경제활동 여부는 취업 여부로 측정했다. 노동패널 데이터에서는 미취업자를 지난 1주간 수입을 목적으로 일을 한 적이 없으며, 일거리나 직장을 가지고 있지도 않은 경우, 또는 가족이나 친지가 사업주인 사업체에서

평소 일주일에 18시간 미만으로 일을 도운 경우로 정의한다. 취업자인 경우 1, 미취업자인 경우 0으로 코딩된다. 한편, 근로시간은 유급으로 근무하는 주당 평균근로시간을 의미하며, 미취업자의 근로시간은 0이다. 취업자 중 임금근로자의 경우에는 정상근로시간과 평균근로시간, 그리고 초과근로시간의 합으로 주당 평균근로시간을 산출하고, 비임금근로자는 주당 평균근로시간 변수를 그대로 사용하였다.

독립변수는 시기더미 변수, 집단구분 변수, 상호작용변수로 나뉘는데 우선, 시기더미는 국민기초생활보장제도의 시행 여부를 의미한다. 본 연구의 대상은 시행 이전 값인 1998년 데이터와 2003년 데이터이므로 국민기초생활보장제도 변수는 1998년의 경우 0의 값을, 2003년의 경우는 1의 값을 갖는다. 둘째, 집단 구분변수는 국민기초생활보장제도에 영향을 받을 것이라고 예상되는 프로그램 집단과 그렇지 않을 것이라고 예상되는 비교집단의 구분을 위한 더미 변수이다. 교육모형의 경우 교육수준이 고교 중퇴 이하인 저교육이 1, 고졸 이상의 고교육이 0으로 코딩되며, 성별모형의 경우 여성이 1, 남성이 0으로 코딩된다. 마지막으로 배우자모형은 배우자가 1, 가구주인 경우 0의 값을 갖는다. 마지막으로 상호작용 변수는 프로그램 집단 여부와 제도 시행 여부의 상호작용을 측정하는 것으로 국민기초생활보장제도 이후 프로그램 집단과 비교집단의 상대적인 차이를 측정함으로써 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 보여준다.

Ⅲ. 분석 결과

1. 분석 자료의 일반적 특성

기술통계를 이용해 분석 자료의 일반적 특성에 대해 알아보도록 하겠다. 본 연구의 종속변수인 경제활동상태와 취업자의 주당 평균근로시간 기술통계치는 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 경제활동상태, 주당 평균근로시간 기술통계

		기본-교육모형			성별모형			배우자모형		
		사례수	빈도	퍼센트	사례수	빈도	퍼센트	사례수	빈도	퍼센트
취업여부	취업	19,333	10903	56.4	7903	4097	51.8	4004	2030	50.7
	미취업		8430	43.6		3806	48.2		1974	49.3
근로시간		평균	표준편차		평균	표준편차		평균	표준편차	
(취업자)		30.36	30.56		26.91	32.14		28.26	32.60	

자료: 한국노동패널 1차, 6차 조사.

표본: 만 15세 이상 65세 이하의 만성질환 및 장애가 없는 근로능력자 개인 19,333명.

기본모형과 교육모형의 연구 대상은 만 15세 이상 65세 미만의 근로능력자이며, 성별모형의 연구 대상은 교육수준이 고졸 중퇴 이하인 교육수준이 낮은 근로능력자이다. 배우자모형의 연구 대상은 교육수준이 낮은 여성 배우자와 여성 가구주이다. 즉 각 모형은 근로능력자, 저교육 근로능력자, 저교육 여성 근로능력자의 특성을 반영한다. 저교육 근로능력자의 취업률은 56.4%로 저교육 근로능력자와 저교육 여성 근로능력자의 취업률보다 높은 수치를 보인다.

2. 변수간 단순상관관계

다음으로 근로능력자 전체를 대상으로 변수간 단순상관관계를 알아보도록 하자. 단순상관관계 분석을 통해 변수 전반에 대한 개관을 할 수 있으며, 연구 가설에서 설정한 변수간의 관계를 살펴볼 수 있다.

다음 <표 2>는 변수간 단순상관관계의 결과이다. 남성일수록, 연령이 많을수록, 가구주일수록, 가구 내 근로능력자수가 적을수록, 가구 내 자녀수가 많을수록, 지역실업률이 낮을수록, 국민기초생활보장제도 시행 이후 취업가능성과 근로시간이 증가한다. 그리고 종사산업 평균임금이 높을수록 취업할 가능성은 증가하고 근로시간은 줄어들며, 교육수준이 높을수록 근로시간이 감소한다. 독립변수와 통제변수 간의 상관관계를 살펴보면, 국민기초생활보장제도 시행 이후 실업률은 낮으며 교육수준과 연령은 높아지고, 근로능력자수는 줄어들 가능성이 높다. 남성일수록 교육수준은 높고 가구주일 가능성이 높아지며, 종사산업 평균임금도 증가한다. 연령이 높을수록 교육수준은 낮고 가구주일 가능성이 높으며, 교육수준이 높을수록 종사산업 평균임금이 높다.

〈표 2〉 변수간의 상관관계

	취업 여부	근로 시간	성별	연령	교육 수준	가구주	배우자	근로 능력자	15세 미만 자녀	지역별 실업률	중사 산업 평균 임금	제도 시기 더미
취업 여부	1.000											
근로 시간	0.873***	1.000										
성별	0.253***	0.256***	1.000									
연령	0.239***	0.228***	0.003	1.000								
교육 수준	-0.005	-0.052***	0.177***	-0.439***	1.000							
가구주 여부	0.419***	0.397***	0.587***	0.408***	-0.029***	1.000						
배우자 여부	-0.154***	-0.145***	-0.651***	0.263***	-0.247***	-0.518***	1.000					
근로 능력자	-0.127***	-0.109***	-0.009	-0.128***	0.015**	-0.266***	-0.135***	1.000				
15세 미만 자녀	0.061***	0.059***	-0.004	-0.028***	0.036***	0.069***	0.100***	-0.256***	1.000			
지역 실업률	-0.092***	-0.057***	0.000	-0.084***	-0.042***	-0.012	-0.013*	0.114***	0.044***	1.000		
중사 산업 평균 임금	0.157***	-0.027***	-0.053***	-0.025***	0.269***	-0.044***	-0.010	-0.049***	-0.079***	-0.476***	1.000	
제도 시기 더미	0.090***	0.053***	-0.001	0.091***	0.092***	0.014**	0.007	-0.130***	-0.061***	0.845***	0.551***	1.000

주: 1) ***=P<.01, **=P<.05, *=P<.1

3. 단순이중차이

단순이중차이 분석은 국민기초생활보장제도의 영향을 받을 것이라고 예상되는 프로그램집단과 국민기초생활보장제도의 영향이 상대적으로 적을 것이라고 예상되는 비교집단의 전후 차이를 구한 뒤, 프로그램집단과 비교집단 각각의 전후 차이의 차이를 다시 한번 구함으로써 집단에 공통적으로 영향을 미치는 제 3의 경제요인 및 기타 제도의 변화를 통제할 수 있다.

우선 첫째, <표 3>은 교육 모형의 단순이중차이를 보여준다. 프로그램 집단은 근로능력자 중 고교 중퇴 이하의 교육수준을 갖고 있는 저교육자이고, 비교

집단은 근로능력자 중 고졸 이상의 교육수준을 갖는 고교육자이다. 저교육 근로능력자와 고교육 근로능력자의 제도 시행 전후 차이의 차이인 취업률의 이중차이는 약 5%로 저교육 집단이 고교육 집단에 비해 제도 시행 이후에 취업률이 증가했다는 것을 알 수 있다. 한편, 근로능력자의 근로시간에 대한 이중차이는 3.489시간으로 국민기초생활보장제도 이후 근로시간이 증가한다는 것을 알 수 있다. 이는 국민기초생활보장제도가 근로시간을 감소시킬 것이라는 기존 이론 및 연구 결과와 일치하지 않는다. 이상은(2004)은 근로능력자수와 교육수준에 따른 단순이중차이 분석에서 국민기초생활보장제도 이후 교육수준이 낮은 집단의 취업률은 0.02% 증가하고, 근로시간이 평균 0.2시간 감소했다고 분석하고 있다. 취업률의 결과는 본 연구와 일치하지만 근로시간은 일치하지 않는다. 이러한 연구 결과의 차이는 국민기초생활보장제도의 전후 차이를 구분하는 시기의 문제와 집단 선정 기준에 따른 차이라고 생각된다⁷⁾.

〈표 3〉 교육모형 단순이중차이

	프로그램/비교집단	1998	2003	차이
취업 여부 (취업률)	저교육	0.439 (0.007)	0.547 (0.009)	0.106
	고교육	0.580 (0.006)	0.634 (0.005)	0.054
	집단간의 차이	-0.141	-0.067 이중차이	0.052
근로시간 (주당 평균근로 시간)	저교육	25.015 (0.474)	29.775 (0.567)	4.760
	고교육	31.577 (0.389)	32.848 (0.322)	1.271
	집단간의 차이	-6.562	-2.073 이중차이	3.489

자료: 한국노동패널 1차, 6차 조사.

표본: 만 15세 이상 65세 이하의 만성질환 및 장애가 없는 근로능력자 개인 19,333명.

()안의 값은 SE임.

7) 본 연구는 1998년과 1999년을 제도 시행 이전으로, 2000년부터 2002년까지를 제도 시행 이후로 구분한 이상은(2004)의 연구와는 달리, 실험 시기에 있어서 제도 시행에 의한 영향을 명확하게 반영하기 위해 1998년을 제도 시행 이전으로, 2003년을 제도 시행 이후로 구분하였다. 또한 본 연구는 가구 내 근로능력자수를 통제하지 않고, 교육수준 및 기타 기준을 도입해 상호작용 효과를 분석하였다.

〈표 4〉 성별모형 단순이중차이

	프로그램/비교집단	1998	2003	차이
취업 여부 (취업률)	저교육 여성	0.40 (0.009)	0.475 (0.012)	0.075
	저교육 남성	0.511 (0.012)	0.651 (0.013)	0.140
	집단간의 차이	-0.111	-0.176 이중차이	-0.065
근로시간 (주당 평균근로 시간)	저교육 여성	22.494 (0.569)	25.935 (0.728)	3.441
	저교육 남성	29.651 (0.817)	35.367 (0.858)	5.716
	집단간의 차이	-7.157	-9.432 이중차이	-2.275

자료: 한국노동패널 1차, 6차 조사.

표본: 교육모형 표본 중 교육수준이 고교 중퇴 이하인 7,903명.

()안의 값은 SE임.

둘째, <표 4>는 교육수준이 고교 중퇴 이하인 근로능력자만을 대상으로 하고 여성을 프로그램집단으로, 남성을 비교집단으로 설정했을 때의 단순이중차이 분석을 정리한 것이다. 저교육 여성 집단과 저교육 남성 집단의 제도 시행 전후 취업률의 이중차이는 -0.065로 여성 프로그램 집단의 취업률이 남성에 비해 국민기초생활보장제도 이후 6.5% 감소하는 것으로 나타나며, 근로시간의 이중차이는 -2.275로 국민기초생활보장제도의 시행이 여성 저교육자의 근로시간을 약 2시간 감소시켰다고 할 수 있다.

마지막으로 <표 5>는 연구 대상을 교육수준이 낮은 여성 가구주와 여성 배우자로 한정시키고, 프로그램 집단을 여성 배우자로, 비교집단을 여성가구주로 설정한 배우자모형의 단순이중차이를 정리한 것이다. 우선 취업률의 단순이중차이 분석 결과는 다음과 같다. 여성 배우자와 여성 가구주의 취업률 이중차이는 약 12%이며, 근로시간의 이중차이는 약 5.245시간으로 나타나 국민기초생활보장제도 시행 이후 교육수준이 낮은 여성 배우자의 취업률과 근로시간이 여성가구주에 비해 증가했음을 알 수 있다.

〈표 5〉 배우자 모형 단순이중차이

	프로그램/비교집단	1998	2003	차이
취업 여부 (취업률)	여성 배우자	0.460 (0.011)	0.545 (0.014)	0.085
	여성 가구주	0.632 (0.030)	0.594 (0.030)	-0.038
	집단간의 차이	-0.172	-0.049 이중차이	0.123
근로시간 (주당 평균근로 시간)	여성 배우자	26.165 (0.711)	29.813 (0.895)	3.648
	여성 가구주	33.971 (1.942)	32.374 (2.075)	-1.597
	집단간의 차이	-7.806	-2.561 이중차이	5.245

자료: 한국노동패널 1차, 6차 조사.

표본: 교육모형 표본 중 교육수준이 중퇴 이하이고, 여성인 가구주 및 배우자 4,004명.

()안의 값은 SE임.

지금까지 살펴본 바와 같이 국민기초생활보장제도는 교육수준이 낮은 근로능력자의 취업률과 주당 평균근로시간을 증가시키지만, 교육수준이 낮은 여성의 취업률과 평균근로시간을 감소시키고, 교육수준이 낮은 여성 배우자의 취업률과 평균근로시간을 증가시킨다. 즉 국민기초생활보장제도는 근로능력자의 노동공급에 영향을 미치며, 영향의 방향은 교육수준, 성별, 그리고 가구 내 지위에 따라 달라진다고 할 수 있다.

그러나 이러한 단순이중차이 분석은 개인의 특성과 노동시장의 수요와 같은 노동공급에 영향을 미칠 수 있는 기타변수들을 통제하지 못하므로 노동공급에 영향을 미칠 수 있는 기타 변수들을 통계적으로 통제한 상태에서 프로그램집단과 비교집단을 비교할 수 있는 이중차이 회귀모형이 요구된다.

4. 이중차이 분석

이중차이 회귀분석은 개인의 특성 차이를 반영하는 노동시장 공급변수와 노동시장 수요 측면의 영향을 반영하는 수요변수, 그리고 제3의 경제요인과 같은

전후 차이에 대한 상황적 요인을 통제해 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 명확하게 측정한다.

가. 취업효과

<표 6>은 각 모형의 취업효과에 대한 이중차이 분석을 정리한 것이다.

우선 통제변수인 근로능력자의 개인적 특성을 나타내는 노동시장 수요변수와 공급변수는 성별 모형의 연령과 15세 미만 자녀수를 제외하고 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 근로능력자 전체를 대상으로 한 기본모형과 교육모형의 경우, 남성일수록 취업할 가능성이 높은 것으로 나타났으며, 모든 모형에서 가구주일수록, 근로능력자가 많을수록, 지역별 실업률이 낮을수록, 종사산업 평균임금이 높을수록 취업할 확률이 증가하는 것으로 나타나, 기존 이론과 일치했다.

지역별 실업률과 종사산업 평균임금은 기존 연구에서 다루지 않았던 노동시장 수요 측면의 변수이다. 본 연구를 통해 노동시장 수요 변수의 영향을 확인할 수 있었다. 모든 모형에서 지역별 실업률과 종사산업 평균임금은 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의미했다. 배우자모형에서 지역별 실업률의 회귀계수는 -0.147로 취업률과 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났으며, odd ratio는 0.837로 실업률이 한 단위 증가할 때 취업률은 약 3% 감소한다. 이는 실업률 상승이 일자리의 부족을 의미해 개인의 노동공급을 감소시킨다는 기존 노동시장이론과 일치하는 결과이다. 종사산업 평균임금의 회귀계수는 0.003으로 매우 낮은 수준에서 정(+)의 관계를 나타내고 있어서 임금이 높을수록 취업할 가능성이 높아진다는 기존 이론과 일치하지만, 임금이 취업에 미치는 영향력이 크지 않음을 시사한다.

15세 미만 자녀수는 기본모형, 교육모형, 성별모형에서는 자녀수가 많을수록 취업할 확률은 증가하고, 배우자모형에서는 자녀수가 많을수록 취업할 확률이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 기본모형, 교육모형, 성별모형에서는 자녀수가 근로능력자의 노동을 증가시키는 방향으로 영향을 끼친다는 것을 의미해, 여성과 남성을 모두 포함하는 모형에서는 아동양육에 의한 노동공급 감소효과가 추가소득 증대의 필요성에 의한 노동공급 증가 효과보다 작음을 시사한다. 그러

나 연구 대상을 교육수준이 낮은 여성 가구주와 여성 배우자로 제한한 배우자 모형에서는 15세미만 자녀수가 많을수록 취업할 가능성이 11% 감소하는 것으로 나타나 여성의 아동양육에 의한 노동공급 감소 효과를 확인할 수 있었다⁸⁾.

다음으로 본 연구의 주된 관심사인 이중차이 관련 변수를 살펴보면 다음과 같다. 우선 국민기초생활보장제도 시행 이전과 이후를 나타내는 시기더미 변수가 취업에 미치는 영향에 대해 살펴보면, 시기더미 변수는 근로능력자 전체가 연구 대상인 기본모형과 교육수준 모형, 교육수준이 낮은 집단이 연구 대상인 성별모형, 그리고 교육수준이 낮은 여성 가구주와 여성 배우자가 연구 대상인 배우자 모형 모두에서 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의미하며, 취업에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 근로능력자의 경우 국민기초생활보장제도가 시행 된 이후에 취업할 확률은 미취업할 확률의 0.568배이며, 교육수준이 낮은 근로능력자가 취업할 확률은 미취업할 확률의 0.501배로 국민기초생활보장제도 이후 근로능력자와 교육수준이 낮은 근로능력자의 취업률이 감소된 것으로 나타났다. 마지막으로 교육수준이 낮은 여성 가구주와 배우자가 국민기초생활보장제도 시행 이후 취업할 확률은 미취업할 확률의 0.316배로 다른 모형보다 취업할 확률이 크게 감소하는 것으로 나타났다. 즉 국민기초생활보장제도의 시기더미는 연구 대상으로 설정된 근로능력자, 교육수준이 낮은 근로능력자, 교육수준이 낮은 여성 가구주와 여성 배우자의 취업에 부(-)의 영향을 미친다고 할 수 있다⁹⁾.

둘째, 프로그램 집단과 비교 집단 여부를 나타내는 집단더미 변수가 취업에 미치는 영향은 다음과 같다. 프로그램집단과 비교집단을 구분하는 각 모형의 더미변수가 갖는 회귀계수는 모두 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의미하게 취업에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 저교육과 고교육을 구분하는 교육모형 더미변수의 odd ratio는 0.595로 교육수준이 낮은 경우, 취업할 확률

8) 자녀수가 노동공급에 미치는 결과는 자녀의 연령을 몇 세 이하로 규정하느냐에 따라 다른 결과가 도출될 수 있다. 이상은(2004)의 연구에서는 6세 이하의 자녀수가 경제활동에 미치는 영향을 추정한 결과 취업 여부와 근로시간 모두에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

9) 이상은(2004)의 연구에서 국민기초생활보장제도의 시기더미 변수는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났는데, 이는 연구 대상을 교육이라는 단일 기준으로 설정하고, 이중차이를 나타내는 상호작용효과를 고려하지 않았기 때문이라고 생각된다.

〈표 6〉 취업효과 이중차이분석

	변수명	기본모형			교육모형			성별모형			배우자모형		
		B (S.E)	Exp(B)		B (S.E)	Exp(B)		B (S.E)	Exp(B)		B (S.E)	Exp(B)	
통제 변수	성별 ¹⁾	0.444 (0.058)	1.559***		0.453 (0.059)	1.573***	-	-	-	-	-	-	-
	연령	0.012 (0.002)	1.012***		0.013 (0.002)	1.013***	-0.002 (0.004)	0.998	-0.029 (0.006)		0.972***		
	교육수준	-0.131 (0.019)	0.877***		-0.269 (0.024)	0.764***	-0.443 (0.048)	0.642***	-0.438 (0.059)		0.645***		
	가구주 여부	1.873 (0.079)	6.507***		1.825 (0.079)	6.202***	2.429 (0.141)	11.352***	-		-		
	배우자 여부	0.573 (0.075)	1.774***		0.590 (0.075)	1.804***	1.850 (0.136)	6.361***	-		-		
	근로능력자수	0.061 (0.020)	1.063***		0.071 (0.020)	1.074***	0.060 (0.028)	1.062**	0.068 (0.037)		1.071*		
	15세 미만 자녀수	0.075 (0.025)	1.078***		0.086 (0.025)	1.090***	0.045 (0.039)	1.046	-0.111 (0.053)		0.895**		
	지역실업률	-0.113 (0.014)	0.893***		-0.114 (0.014)	0.893***	-0.160 (0.020)	0.852***	-0.178 (0.025)		0.837***		
	종사산업 임금	0.002 (0.000)	1.002***		0.002 (0.000)	1.002***	0.003 (0.000)	1.003***	0.003 (0.000)		1.003***		
이중 차이 변수	시기더미	-0.547 (0.077)	0.579***		-0.566 (0.085)	0.568***	-0.690 (0.160)	0.501***	-1.152 (0.258)		0.316**		
	집단더미				-0.520 (0.070)	0.595**	-0.507 (0.116)	0.602***	-0.809 (0.162)		0.445***		
	시기집단 상호작용				-0.074 (0.092)	0.928	-0.235 (0.156)	0.790	0.318 (0.252)		1.375		
	constant	-1.265 (0.224)	0.282***		-0.436 (0.272)	0.647*	-0.949 (0.542)	0.387*	2585 (0.742)		13.268***		
모델 적합 성	Model	Chi-square	df	Sig.	Chi-square	df	Sig.	Chi-square	df	Sig.	Chi-square	df	Sig.
	Chi-square	11613.635	10	.000	11688.633	12	.000	3845.652	11	.000	1243.555	9	.000

자료: 한국노동패널 1차, 6차 조사.

표본: 만 15세 이상 65세 이하의 만성질환 및 장애가 없는 근로능력자 개인 19,333명.

집단더미: 교육 모형: 고교 중퇴 이하=1, 고졸 이상=0(기준변수: 고교 중퇴)

성별 모형: 여성=1, 남성=0

배우자 모형: 배우자=1, 가구주=0

***=p<.01, **=P<.05, *=P<.10

이 미취업할 확률의 0.595배이다. 여성 여부로 프로그램집단과 비교집단을 구분하는 성별모형 더미변수의 odd ratio는 0.602로 교육수준이 낮은 여성은 취업할 확률이 미취업할 확률의 0.602배에 불과해 교육수준이 낮은 여성인 경우 취업률이 낮다. 배우자 여부를 보여주는 배우자 모형의 더미변수의 odd ratio는 0.445로 세 모형 중 가장 작은 것으로 나타났다. 즉 여성 배우자인 경우 취업할 확률이 미취업할 확률의 0.445배여서 집단 구분 중 가장 큰 차이를 보인다. 이러한 결과는 단순히중차이 분석에서 집단간 차이의 결과와 일치하는 것으로, 교육수준이 낮은 경우가 높은 경우보다 취업률이 낮고, 남정보다 여성의 취업률이 낮으며, 여성 배우자가 여성 가구주보다 취업률이 낮다는 기존 이론을 반영한다.

마지막으로 국민기초생활보장제도가 프로그램집단에 미치는 노동공급 효과를 나타내는 상호작용 변수의 결과를 알아보면, 상호작용 변수는 모든 모형에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타나, 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 취업에 영향을 미치지 않는다고 할 수 있다. 즉 국민기초생활보장제도에 의해 근로능력자의 노동공급이 감소할 것이라는 가설이 검증되지 않았다¹⁰⁾.

나. 근로시간효과

다음 <표 7>은 근로시간에 대한 영향의 이중차이 분석 결과를 정리한 것이다.

우선 통제변수인 근로능력자의 개인적 특성을 나타내는 노동시장 수요변수와 공급변수가 근로시간에 미치는 영향은 취업에 대한 결과와 일치했다. 남성일수록, 연령이 많을수록, 가구주일수록, 근로능력자가 많을수록 근로시간이 증가하며, 교육수준이 높고 지역별 실업률이 높을수록 근로시간은 감소하는 것으로 나타났다.

다음으로 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 근로시간에 미치는 영향을 나타내는 이중차이 변수들의 결과를 살펴보겠다. 첫째, 국민기초생활보장제도

10) 그러나 고졸 이하를 저교육으로 설정하면 국민기초생활보장제도가 교육수준이 낮은 여성 배우자의 노동공급에 통계적으로 유의미하게 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다(부록 1 참고).

시행 이전과 이후를 나타내는 시기더미가 근로시간에 미치는 영향을 알아보면, 시기더미변수는 네 모형에서 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 근로능력자 전체를 연구 대상으로 설정한 기본모형과 교육모형에서 국민기초생활보장제도의 회귀계수는 각각 -3.685와 -3.481로 국민기초생활보장제도 시행 이후 근로시간이 감소하는 것을 알 수 있다. 이는 취업에 대한 영향과 일치하며, 회귀계수의 절대값이 감소해 교육수준더미와 상호작용항의 투입으로 시기더미변수가 갖는 영향력이 감소되었음을 알 수 있다. 성별모형과 배우자모형에서도 국민기초생활보장제도의 회귀계수는 각각 -7.386과 -12.159로 제도 시행 이후 근로시간이 감소하는 것으로 나타났다. 즉 근로능력자는 국민기초생활보장제도 이후 근로시간이 3.481시간 감소해 교육수준이 낮은 근로능력자가 7.386시간 감소한 것과 차이를 보인다. 또한 교육수준이 낮은 여성 가구주와 여성 배우자는 국민기초생활보장제도 이후 주당 근로시간이 12.159시간 감소해 국민기초생활보장제도 시행 이후 여성의 근로시간 변화가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 결과는 국민기초생활보장제도의 효과를 시행 전후 차이만으로 측정한 것이므로 국민기초생활보장제도의 노동공급효과를 명확히 파악할 수 없다.

둘째, 각 모형의 프로그램집단과 비교집단 여부를 알려주는 집단더미변수의 근로시간에 대한 영향은 다음과 같았다. 집단더미변수도 모든 모형에서 1%의 유의수준으로 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 근로능력이 있는 저교육자일수록, 남성보다는 여성일수록, 여성 가구주보다는 여성 배우자일수록 근로시간이 감소한다. 이는 단순상관관계에서 나타났던 근로시간과 교육, 근로시간과 여성 배우자 여부의 부(-)의 상관관계와 일치하며, 단순이중차이에서 나타났던 각 시점의 집단간 차이와도 일치하는 결과이다. 교육모형에서 고교 중퇴 이하와 고졸 이상으로 구분되는 더미변수의 회귀계수는 -4.288로 교육수준이 낮은 경우 근로시간이 약 4시간 감소하는 것으로 나타났다. 이는 취업에 대한 영향과 일치하는 결과로 성별모형과 배우자모형에서도 동일하게 나타난다. 성별모형과 배우자모형의 집단더미변수의 회귀계수는 각각 -4.155와 -7.420으로 교육수준이 낮은 사람이 높은 사람에 비해 근로시간이 4시간 감소하고, 교육수준이 낮은 여성 배우자가 여성 가구주에 비해 근로시간이 약 7시간 감소한다고

할 수 있다. 이는 프로그램집단을 교육수준이 낮은 여성 배우자로 설정할 경우 프로그램집단과 비교집단의 여부가 근로시간에 미치는 영향이 커짐을 의미한다. 즉 집단을 선정하는 기준이 추가될 경우 프로그램집단과 비교집단 간의 근로시간 격차가 커진다.

마지막으로 국민기초생활보장제도가 저소득 근로능력자의 노동공급에 미치는 영향을 반영하는 시기더미변수와 집단더미변수의 상호작용항의 결과는 다음과 같았다. 성별모형과 배우자모형의 상호작용항은 취업의 결과와 마찬가지로 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났으나, 교육모형은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 국민기초생활보장제도가 근로능력자 전체를 대상으로 했을 때 교육수준이 낮은 집단에는 유의미한 영향을 미치지만 교육수준이 낮은 집단이나 여성으로 연구 대상을 한정시켰을 때에는 영향을 미치지 않음을 보여준다. 이러한 결과는 단순이중차이 분석 및 연구 가설의 예측과 일치하지 않는다¹¹⁾. 교육모형 상호작용항의 회귀계수는 프로그램 집단으로 선정된 교육수준이 낮은 집단과 시기더미의 상호작용을 반영하며, 근로시간에 있어서 교육수준이 낮은 집단과 교육수준이 높은 집단의 이중차이의 존재 여부를 보여준다. 회귀계수는 -1.513으로 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미했다. 즉 교육수준이 낮은 집단이 교육수준이 높은 집단에 비해 국민기초생활보장제도 시행 이후 근로시간이 약 1.5시간 줄어든다고 할 수 있다. 이는 제 3의 경제요인과 기타 제도의 영향이 근로능력자에게 미치는 영향이 동일하다고 가정했을 때, 저소득층이 될 가능성이 높은 교육수준이 낮은 집단이 제도 시행으로 인해 근로시간이 감소한다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 공공부조 제도가 수급자의 노동공급에 미치는 부적인 영향에 대한 기존 연구 결과와 일치한다(Schoeni and Blank, 2000; 유경준·김대일, 2002).

지금까지 살펴본 바와 같이, 국민기초생활보장제도가 프로그램집단의 근로

11) 유경준·김대일(2002)에 의하면 생계비 지원을 받는 수혜가구 중 여성들은 주당 근로시간이 1.8~3.5시간 감소한다. 즉 저소득 여성의 경우 국민기초생활보장제도로 노동공급이 감소하는 것으로 나타나 본 연구 결과와 상반된다. 그러나 유경준·김대일(2002)의 연구는 소득만을 기준으로 시뮬레이션을 실시함으로써 실제 수혜가구에 대한 노동공급 추정에서 한계를 지니고, 수급자라 해도 근로능력이 있는 경우 주당 18시간 이상의 근로활동에 참여해야 한다는 점을 고려하지 못해 국민기초생활보장제도의 노동공급 감소효과를 과대 추정했을 가능성이 크다(이상은, 2004).

시간에 미치는 영향을 보여주는 상호작용항은 교육모형에서만 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 국민기초생활보장제도가 교육수준이 높은 비교집단보다 교육수준이 낮은 프로그램집단의 근로시간에 영향을 미친다는 것이 확인되었다. 교육수준이 낮은 집단은 교육수준이 높은 집단에 비해 국민기초생활보장제도 시행 이후 근로시간이 감소한다. 교육모형의 결과는 단순히중차이의 분석결과와 상반되는데, 이는 각 집단의 공급자 특성변수와 노동시장 수요변수가 통제될 경우, 국민기초생활보장제도가 저교육 근로능력자의 근로시간에 미치는 영향이 달라질 수 있음을 의미한다. 즉 국민기초생활보장제도는 근로능력이 있는 저소득층을 반영하는 집단으로 설정된 근로능력이 있는 저교육자의 노동공급에는 부(-)의 영향을, 교육수준이 낮은 여성, 그리고 교육수준이 낮은 여성

〈표 7〉 근로시간 이중차이분석

	변수명	기본모형		교육모형		성별모형		배우자모형	
		B	se	B	se	B	se	B	se
통제변수	성별 ¹⁾	4.830***	0.494	4.875***	0.493	-	-	-	-
	연령	0.090***	0.020	0.092***	0.020	-0.070*	0.039	-0.338***	0.072
	교육수준	-1.859***	0.150	-3.094***	0.199	-4.401***	0.490	-4.872***	0.698
	가구주 여부	14.579***	0.666	14.137***	0.666	21.350***	1.336	-	-
	배우자 여부	4.459***	0.650	4.359***	0.650	14.697***	1.201	-	-
	근로능력자수	0.558***	0.168	0.659***	0.168	1.109***	0.280	1.348***	0.445
	15세 미만 자녀수	0.607***	0.205	0.692***	0.205	0.060	0.371	-1.435**	0.615
	지역실업률	-0.758***	0.122	-0.751***	0.121	-1.324***	0.198	-1.986***	0.307
	종사산업 평균임금	0.002***	0.001	-0.002***	0.001	0.006***	0.002	-0.006**	0.003
이중차이 변수	시기더미	-3.685***	0.654	-3.481***	0.710	-7.386***	1.415	-12.159***	3.018
	집단더미			-4.288***	0.589	-4.155***	1.030	-7.420***	2.003
	시기집단 상호작용			-1.513**	0.744	0.369	1.350	3.089	2.916
	constant	43.053***	1.868	50.418***	2.022	48.630***	2.885	90.882***	7.308
	N	19333		19333		7903		4004	
	R-Square	0.395		0.398		0.352		0.234	
	F-value	1148.472***		984.383***		326.726***		109.568***	

자료: 한국노동패널 1차, 6차 조사.

표본: 만 15세 이상 65세 이하의 만성질환 및 장애가 없는 근로능력자 개인 19,333명.

집단더미: 교육모형: 고교 중퇴 이하=1, 고교 졸업 이상=0(기준변수: 고등학교 중퇴)

성별모형: 여성=1, 남성=0

배우자모형: 배우자=1, 가구주=0

***=p<.01, **=P<.05, *=P<.10

배우자의 노동공급에는 영향을 미치지 않았다고 할 수 있다¹²⁾.

IV. 결론 및 제언

지금까지 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동공급에 미치는 영향을 살펴보았다. 본 연구는 국민기초생활보장제도와 노동공급의 명확한 인과관계를 분석하기 위해 기존 연구에서는 다루지 않았던 노동시장 수요변수를 통제변수로 투입하였으며, 이중차이모델을 사용해 근로능력자의 노동공급에 영향을 미칠 수 있는 기타변수를 통제하였다. 즉 본 연구에서는 근로능력자의 노동공급에 영향을 미칠 수 있는 노동시장 수요, 노동시장 공급변수, 그리고 기타 제도 및 시간효과를 통제함으로써 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동공급에 미치는 영향을 보다 명확히 파악할 수 있었다.

본 연구의 분석 결과는 다음과 같았다. 우선 첫째, 본 연구를 통해 노동시장 수요와 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 경제활동에 미치는 영향을 확인할 수 있었다. 이는 기존의 경험적 연구들에서는 확인할 수 없던 부분으로 분석 결과, 지역별 실업률과 종사산업 평균임금은 근로능력자의 취업과 근로시간에 정(+)의 영향을 미치며, 국민기초생활보장제도는 연구 대상에 따라 방향성은 차이가 나지만, 근로능력자의 노동공급에 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 국민기초생활보장제도가 교육수준이 낮은 근로능력자의 노동공급을 감소시킨다는 것을 확인하였다. 이는 교육수준이 낮은 근로능력자는 빈곤해질 가능성이 높으므로 국민기초생활보장제도의 영향으로 노동공급이 감소할 것이라는 이론적인 예측과 부분적으로 일치했다. 교육수준이 낮은 근로능력자는 교육수준이 높은 근로능력자에 비해 국민기초생활보장제도 이후 근로시간이 약

12) 그러나 고등학교 졸업 이하를 저교육으로 설정하면 국민기초생활보장제도가 교육수준이 낮은 여성과 여성 배우자의 근로시간에 통계적으로 유의미하게 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 교육수준이 고졸 이하인 여성은 남성에 비해 국민기초생활보장제도 이후 근로시간이 약 1.6시간 증가하며, 교육수준이 고졸 이하인 여성 배우자는 여성 가구주에 비해 국민기초생활보장제도 이후 근로시간이 약 3.6시간 증가한다(부록 2 참고).

1.5시간 감소해 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동공급을 감소시킬 것이라는 연구 가설이 검증되었다. 하지만 그 영향은 매우 작은 것으로 나타났다. 국민기초생활보장제도가 교육수준이 낮은 근로능력자의 노동시간을 줄인다는 결과는 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과가 없는 것으로 나타난 이상은(2004)의 결과와 일치하지 않는다. 본 연구에서는 기존 연구와는 달리 노동시장 수요변수와 공급변수를 모두 통제된 상태에서 프로그램집단과 제도의 상호작용항을 통해 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동공급에 미치는 영향을 분석함으로써, 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 보다 명확히 추정할 수 있었다. 이러한 결과는 그러나 교육수준이 낮은 여성과 여성 배우자를 대상으로 한 성별모형과 배우자모형에서는 확인되지 않았다. 즉 근로능력자 전체를 대상으로 교육수준이 낮은 근로능력자와 교육수준이 높은 근로능력자를 비교할 경우에는 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과가 확인되었지만, 연구 대상을 교육수준과 성별을 기준으로 제한한 상황에서는 성별과 가구 내 지위에 따른 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과가 확인되지 않았다. 이는 연구 대상의 특성에 따라 국민기초생활보장제도가 미치는 영향이 달라질 수 있음을 의미한다.

셋째, 저교육의 기준을 고교 중퇴 이하가 아닌 고교 졸업 이하로 설정했을 때에는 국민기초생활보장제도가 교육수준이 낮은 여성 배우자의 취업과 교육수준이 낮은 근로능력자의 근로시간을 증가시키는 것으로 나타나 저교육의 정의에 따라 결과가 달라질 수 있음을 알 수 있었다. 이러한 결과는 교육수준이 낮은 여성의 경우 남성에 비해 노동공급이 감소하고, 교육수준이 낮은 여성 배우자가 여성 가구주에 비해 노동공급이 감소할 것이라는 이론적인 예측과 일치하지 않는 것으로 연구 대상을 교육수준이 고졸 이하인 근로능력자로 제한한 상황에서는 남성보다는 여성이, 그리고 여성 가구주보다는 여성 배우자가 국민기초생활보장제도에 의해 노동공급이 증가할 수 있음을 보여준다. 이러한 결과는 저교육이 고졸 이하로 설정될 때, 국민기초생활보장제도가 노동공급을 감소시키기보다는 증가시키는 방향으로 작용함을 의미해, 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과가 근로능력자의 노동공급을 감소시키는 방향으로만 나타나는 것이 아님을 알 수 있었다.

성별모형과 배우자모형, 그리고 저교육의 기준을 고졸 이하로 설정했을 때 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과가 이론적 예측과 다르게 나타난 것은 몇 가지 이유를 근거로 설명될 수 있다. 첫째, 국민기초생활보장제도의 집행상 문제이다. 현행 국민기초생활보장제도는 소득과 자산을 기준으로 수급자를 선정하는데, 행정적인 능력이 미비한 상태에서 소득조사를 실시하므로 국민기초생활보장제도의 효과가 미비하게 나타날 수 있다. 즉 실질적으로는 이론상 예측되는 노동공급 감소효과가 발견되지 않을 수 있다. 둘째, 근로능력이 있는 수급자를 대상으로 제공되는 조건부과제도의 영향일 수 있다. 국민기초생활보장제도는 근로능력자에게는 18시간 이상의 근로활동을 요구하는 조건부급여제도이다. 이론적으로는 남성에 비해 국민기초생활보장제도에 의한 노동공급 감소가 클 것이라고 예측되는 여성이라 할지라도 조건부과 대상일 경우에는 자활사업에 참여하는 등의 노동활동을 해야 하므로 취업률과 근로시간에 큰 변화가 없을 수 있다. 즉 조건부과제도에 의해 전통적 공공부조제도의 노동공급에 대한 부(-)의 영향이 차단되거나, 여성에 한해서 정(+)으로 나타날 수 있다. 이에 대해서는 추후 엄밀한 이론적 검토와 분석이 수행되어야 할 것이다.

그러나 본 연구는 연구데이터와 연구방법의 측면에서 한계를 갖는다. 첫째, 노동패널 데이터는 도시 지역에 거주하는 한국의 가구와 가구원을 대표하는 패널표본 구성원을 대상으로 한다. 즉 국민기초생활보장제도가 농어촌 지역의 근로능력자의 노동공급에 미치는 영향에 대해서는 알 수 없다. 둘째, 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과를 측정함에 있어서 이중차이모델을 이용한 연구가 지닌 한계이다. 본 연구는 국민기초생활보장제도 이외의 경제적·제도적 변화가 프로그램집단과 비교집단 모두에게 동일한 영향을 끼칠 것이라고 가정했기 때문에 각 집단에 따라 다른 영향을 끼치는 경제적·제도적 변화가 발생했을 때, 연구 결과가 달라질 수 있다. 따라서 대안적 방법을 통한 후속 연구가 필요하다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 근로능력자의 노동과 국민기초생활보장제도에 있어서 정책적 시사점을 갖는다. 본 연구를 통해 우리는 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 노동유인을 감소시킬 수도, 그리고 증가시킬 수도 있음을 알 수 있었다. 이는 국민기초생활보장제도가 근로능력자의 근로유인을 감소시켜,

사회 전체적으로도 그리고 수급자 개인의 장기적 복리에도 부정적인 영향을 미친다는 주장에 대한 반박의 근거가 될 수 있다. 현행 국민기초생활보장제도는 근로능력자에게도 현금급여를 제공함으로써 수급자의 노동공급을 감소시킬 수도 있지만, 다른 한편으로는 조건부 급여이기 때문에 수급자의 노동공급을 증대시킬 수 있다. 즉 조건부 급여라는 국민기초생활보장제도의 제도적 특성을 활용한다면, 국민기초생활보장제도가 갖는 노동공급 감소효과를 차단하고, 노동공급 증대효과의 크기를 증가시킬 수 있을 것이다. 또한 인구학적 특성에 따라 다르게 나타나는 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과에서 알 수 있듯, 국민기초생활보장제도의 수급자 선정에 있어서 근로능력뿐만 아니라 노동공급에 영향을 미칠 수 있는 기타 개인적 특성을 반영할 수 있는 다원화된 접근이 요구된다.

참고문헌

- 구인회. 「빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행」. 『한국사회복지학』 48호. 서울: 한국사회복지학회, (2002) pp. 83-122.
- 김두섭·강남준. 『회귀분석』. 서울: 나남, (2000).
- 금재호. 「일과 빈곤」. 한국노동연구원, (2002).
- 김철희. 「저소득층의 특성 및 경제활동 상태 변화에 관한 연구」. 한국노동연구원, (2002).
- 안종범 외. 「빈곤과 실업의 원인과 복지정책의 효과」. 한국노동연구원, (2002).
- 양후영. 「고령자의 경제활동 결정요인에 관한 연구: OECD국가들의 노동시장적 요인과 사회정책적 요인을 중심으로」. 이화여자대학교 석사학위논문, (2001).
- 여지영. 「도시저소득층 기혼여성의 취업결정요인에 관한 연구」. 서울대학교 석사학위논문, (1995).
- 유경준·김대일. 『외환위기 이후 소득분배구조 변화와 재분배정책의 효과분석』. 한국개발연구원, (2002).
- 이상은. 「국민기초생활보장제도의 노동공급 효과」. 한국노동패널조사 제5차 세미나, (2004).

- 이원익. 「빈곤지속기간과 빈곤탈피요인에 관한 연구」. 서울대학교 석사학위논문, (1999).
- 이정원. 「저소득 모자가정 가구주의 취업형태 결정요인」. 서울대학교 석사학위논문, (2001).
- 임세희. 「빈곤탈출의 결정요인-경제활동 특성을 중심으로」. 서울대학교 석사학위논문, (2004).
- 노대명 외. 『2002년 저소득층 자활사업 실태조사』. 정책보고서 2003-12, 한국보건사회연구원, (2003).
- Ehrenberg, R.G. and R.S. Smith. 『노동경제학』. 서울 : 교보문고, (2003).
- Schiller, B.R. *The Economics of Poverty and Discrimination*. (2001).
- Bowen, W.G. and T.A. Finegane. *The Economics of Labor Force Participation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, (1969).
- Danziger, S. R., Haveman & R., Plonick. “How Income Transsfer Program Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review”. *Journal of Economic Literature* 19 (3). (Sep. 1981) pp.975-1028.
- Eissa, N. & J.B., Liebman. “Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit”. *Quaterly Journal of Economy* 111 (2). (May 1996) pp.605-637.
- Harry, H.J. & R.J., Robert(1999). “Job Change and Job Stability Among Less-skilled Young Worker“. IRP Discussion Paper, No. 1191-99.
- Kausal, N. & R., Kaestner, “From Welfare to Work: Has Welfare Reform Worked?”. *Journal of Policy Analysis and Management*. 20 (4). (2001) pp.699-719.
- Levy, F. “The Labor Supply of Female Heads, or AFDC Work Incentives Don't Work Too Well”. *The Journal of Human Resources* 14 (1). (Winter 1979) pp.27-97.
- Lewis-beck, M.S. *Applied Regression*. London: Sage University Paper, (1980).
- Moffit, R.A. “Incentive Effects of the U. S. Welfare System“. *Journal of Economic Literature*. Vol XXX. (March 1992) pp.1-61.
- Royalty. A. “Job to Job and Job to Unemployment Turnover by Gender and Education“. *Journal of Labor Economics* 16 (2). (Apr. 1998) pp. 392-443.
- Schoeni, R.F. & R.M. Blank. “What has Welfare Reform Accomplished?: Impacts on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty, and Family Structure”. (NBER working paper 7627). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, (2000).

〈부록 1〉 고등학교 졸업 이하인 경우 취업효과

	변수명	교육수준 모형			성별모형			배우자모형		
		B (S.E)	Exp(B)		B (S.E)	Exp(B)		B (S.E)	Exp(B)	
통제 변수	성별	0.460 (0.059)	1.584***		-	-		-	-	
	연령	0.010 (0.003)	1.011***		0.005 (0.003)	1.005*		-0.009 (0.005)	0.991**	
	교육수준	-0.211 (0.030)	0.810***		-0.232 (0.035)	0.793***		-0.453 (0.047)	0.636**	
	가구주 여부	1.911 (0.080)	1.859***		1.930 (0.095)	6.891***		-	-	
	배우자 여부	0.620 (0.076)	1.066***		0.797 (0.089)	2.219***		-	-	
	근로능력자수	0.064 (0.020)	1.066***		0.093 (0.022)	1.097***		0.115 (0.034)	1.112**	
	15세 미만 자녀수	0.079 (0.025)	1.082***		0.045 (0.029)	1.046		-0.101 (0.044)	0.904**	
	지역실업률	-0.111 (0.014)	0.895***		-0.146 (0.002)	0.864***		-0.168 (0.023)	0.846***	
	종사산업 임금	0.002 (0.000)	1.002***		0.002 (0.000)	1.002		0.003 (0.000)	1.003***	
이중 차이 변수	시기더미	-0.441 (0.101)	0.643***		-0.798 (0.113)	0.450***		-1.198 (0.225)	0.302***	
	집단더미	-0.226 (0.089)	0.798**		-0.495 (0.080)	0.610***		-1.047 (0.139)	0.351***	
	시기집단 상호작용	-0.129 (0.094)	0.879		0.029 (0.107)	1.029		0.404 (0.215)	1.498*	
	constant	-0.644 (0.317)	0.525***		-0.925 (0.373)	0.396***		1.342 (0.596)	3.827***	
모델 적합 성	Model	Chi-	df	Sig.	Chi-	df	Sig.	Chi-	df	Sig.
	Chi-square	square			square			square		
		11627.927	12	.000	7321.371	11	.000	2678.748	9	.000

자료: 한국노동패널 1차, 6차 조사.

표본: 만 15세 이상 65세 이하의 만성질환 및 장애가 없는 근로능력자 개인 19,333명.
집단더미: 교육모형: 고교 중퇴 이하=1, 고졸 이상=0(기준변수: 고등학교 중퇴)

성별모형: 여성=1, 남성=0

배우자모형: 배우자=1, 가구주=0

***=p<.01, **=P<.05, *=P<.10

〈부록 2〉 고등학교 졸업 이하인 경우 근로시간 효과

	변수명	교육수준 모형		성별모형		배우자모형	
		B	se	B	se	B	se
통계 변수	성별	4.987***	0.496	-	-	-	-
	연령	0.072***	0.021	0.037	0.027	-0.102**	0.046
	교육수준	-2.659***	0.254	-2.442***	0.326	-4.452***	0.475
	가구주 여부	14.913**	0.671	16.672***	0.883	-	-
	배우자 여부	4.878***	0.658	6.866***	0.883	-	-
	근로능력자수	0.581***	0.168	0.884	0.209	1.489***	0.345
	15세 미만 자녀수	0.635***	0.205	0.377***	0.262	-0.980**	0.426
	지역실업률	-0.737***	0.122	-1.065***	0.150	-1.693***	0.242
	중사산업 평균임금	-0.002***	0.001	-0.008***	0.001	-0.004***	0.002
이중 차이 변수	시기더미	-2.683***	0.821	-6.897***	0.989	-11.468***	2.260
	집단더미	-2.033***	0.760	-5.368***	0.764	-9.121***	1.492
	시기집단 상호작용	-1.299*	0.740	1.624*	0.914	3.637*	2.128
	constant	48.971***	2.471	48.630***	2.885	80.902***	4.748
N		19333		13227		5606	
R-Square		0.396		0.366		0.307	
F-value		974.093***		636.211***		247.867***	

자료: 한국노동패널 1차, 6차 조사.

표본: 만 15세 이상 65세 이하의 만성질환 및 장애가 없는 근로능력자 개인 19,333명.
집단더미: 교육모형: 고교 중퇴 이하=1, 고졸 이상=0(기준변수: 고등학교 중퇴)

성별모형: 여성=1, 남성=0

배우자모형: 배우자=1, 가구주=0

***=p<.01, **=P<.05, *=P<.10

The Effect of National Basic Livelihood Institution to Labor Supply

Geum-sun Byun

This study focus on analyzing the effects of National Basic Livelihood Institution on the labor supply using the Difference in Difference model often used to analyze the effect of policies aimed at a country's entire population. The result of this research shows the National Basic Livelihood Institution can either increase or decrease motivation to work in a non-disabled person. Livelihood Institution decreases work incentive of non-disabled persons, thus causing negative effects not only to the long term benefits of the individual recipient but for the efficiency of society as a whole. This is based on workfare, it may actually increase the labor supply depending on the characteristics of the recipient. This signifies that a policy of workfare, that provides benefits on the basis of labor, could actually increase the labor supply. Therefore, if we utilize the characteristic of the policy, workfare, we can counter the decreasing effects the National Basic Livelihood Institution has n labor supply and maximize the labor supply effects.

Keywords: non-disabled person, the National Basic Livelihood Institution, labor supply, Difference in Difference model.

노동정책연구

2005. 제5권 제2호 pp. 65~85

© 한국노동연구원

연구논문

일본 남녀고용평등정책의 현재

다케나카
에미코*

글로벌화의 진전은 각국의 노사관계, 주요 선진국과 개도국 간의 국제관계, 젠더관계 등 세 가지 힘의 관계를 크게 변화시켜 지금까지 복지국가가 담당해 온 다양한 사회조정기능의 일부를 다양한 국제레짐으로 전이하는 방향으로 나아가고 있다. 이 중 국제노동권·인권레짐은 유엔의 주도와 NGO의 활동에 힘입어 젠더평등을 이루기 위한 큰 추진력이 되어 왔다. 글로벌화 과정에서 규제적인 사회정책이 자국 내의 정책에 어떻게 작용하는가는 복지국가들의 상황에 따라 상이한데, 일본의 글로벌화 전개 과정에서 노동시장의 탈규제화 및 젠더평등을 위한 재규제화가 어떻게 진행되었는가를 구체적으로 검증할 필요가 있다.

이 글에서는 OECD와 ILO가 제시한 ‘양질의 노동’에 관한 논의로부터 남녀고용평등정책의 새로운 단계의 특징이 무엇인가를 밝히고자 한다. 그리고 이러한 세계의 선진적인 주류와 비교해 볼 때 일본의 남녀고용평등정책은 현재 어떤 수준에 있는지, 진정 ‘남성가장부양자모델’의 전환을 위해 움직이고 있는지를 살펴보고자 한다.

결론적으로 일본의 노동사회정책은 유엔이나 EU가 추구하는 방향과는 달리 ‘남성가장부양자모델’을 강화하는 방향으로 전개되어 왔다고 평가된다. 이 외에도 EU에서 시도된 새로운 노동자상의 확립과, 불안정한 노동자가 유연한 노동에 강요되는 것이 아닌 자발적 선택에 의한 유연한 노동의 창조, 이를 위한 균등대우의 확립이 부족함을 알 수 있다. 새로운 노동자기준을 확립하고 보다 나은 생활과 노동의 자발적 선택권을 보장하는 ‘적극적 유연성’을 확립하는 방안 모색이 필요하다. 이러한 논의를 토대로 이 글에서는 일본에서 특히 중요한 의미를 갖는 세 가지 개혁과제를 제시한다.

핵심용어: 남성가장부양자모델, 국제노동권·인권레짐, 적극적 유연성, 케어의 사회화, 케어의 남녀공존모델

투고일: 2005년 3월 29일, 심사의뢰일: 4월 1일, 심사완료일: 5월 25일

* 오사카시립대 명예교수, 오사카부립여성종합센터 관장(jigyo@dawncenter.or.jp)

I. 머리말

글로벌화는 현대사회를 특징짓는 키워드이다. 오늘날은 자본이나 물자가 국경을 넘어 이동할 뿐만 아니라 노동력의 재생산 영역까지도 국민경제의 틀을 초월하는 글로벌화 재편 과정 속에 있다. 글로벌화와 이를 동반하는 경제구조 개혁정책은 고용형태 유연화를 추진하여 선진국에서는 새로운 비공식적(informal) 경제와 취업형태를 확대하고 있다. 이는 글로벌화가 초래한 부정적인 면이다. 그러나 젠더(gender)평등의 긍정적인 경향이 가능하게 된 현재, 하나의 변화를 간과할 수는 없다. 그것은 宮本太郎²⁾가 지적한 바와 같이 글로벌화의 진전이 각국의 노사관계, 주요 선진국과 개도국 간의 국제관계, 젠더관계, 이 세 가지 힘의 관계를 크게 변화시켜 지금까지 복지국가가 담당해 온 다양한 사회조정기능의 일부를 여러 국제레짐(국제금융·환율, 다각적통상, 국제노동권·인권, 개발지원)으로 전이하는 방향으로 나아가고 있다는 것이다²⁾.

이러한 레짐을 구성하는 주체(국민국가, 다국적기업, 국제기관, NGO 등)가 다양하기 때문에 목표로 하는 글로벌화의 방향도 각각 다르게 나타난다. 그러나 국제노동권·인권레짐 측면에서 ILO의 일련의 결의, 권고 및 보고는 파트타임 노동자의 권리, 젠더평등, 무급노동의 사회적 평가에 관한 논의를 지속적으로 제기하여 왔다. 유엔의 주도와 NGO의 활동도 추가되어 국제노동권·인권레짐은 젠더평등을 이루기 위한 큰 추진력으로 되었다.

그러나 글로벌화 과정에서 규제적인 사회정책이 자국 내의 정책에 어떻게 작용하는가는 복지국가들의 상황에 따라 상이하다. 1990년대 이후 일본의 사회정책이 유엔을 중심으로 이루어진 국제노동권·인권레짐의 영향을 받으면서도 규제적인 사회정책면에서 EU 등과 다른 것도 이런 이유에서이다. 따라서 일본의 글로벌화 전개 과정에서 노동시장의 탈규제화 및 젠더평등을 위한 재규제화

2) 宮本太郎 編著, 『福祉国家再編の政治』, ミネルヴァ書房, 2002年, pp.12~13 참조. 여기서 레짐이란 개념은 일반적으로 여러 기관과 각국 정부가 복합, 연동하여 구성하는 원리, 규범, 규칙, 의사결정의 전반 절차를 가리킨다(同書 p.32).

가 어떻게 진행되었는가를 구체적으로 검증할 필요가 있다.

본문은 우선 1991년 OECD의 「고급전문가회담보고」와 1999년 ILO가 21세기 정식목표로 정한 ‘양질의 노동(decent work)’으로부터 남녀고용평등정책의 새로운 단계의 특징이 무엇인가를 밝히고자 한다. 다음 이러한 세계의 선진적인 주류와 비교해 볼 때 일본의 남녀고용평등정책은 지금 어떤 수준에 있는지 살펴보고, 진정으로 ‘남성가장부양자모델’의 전환을 위해 움직이고 있다고 말할 수 있는지, 만약 이 모델의 전환을 거부하고 있다면 그 원인은 무엇인지, 이를 해결할 오늘날의 과제는 무엇인지 등에 대해 약간의 논의를 해보고자 한다.

II. 남녀고용평등정책의 새로운 단계 ‘새로운 노동기준’이 지향하는 바

1. OECD 「구조변화의 형성, 여성의 역할 고급전문가회합보고서」

1979년 유엔에서 채택된 「여성차별철폐조약」(1981년 성립, 이하 조약)은 남녀고용정책 전환의 분수령이 되었다. 왜냐하면 1960~70년대 남녀고용평등정책이 입법과 직접차별 시정이라는 기회의 평등정책에 초점을 두었던 것과는 달리 이 조약은 성별분업 사회시스템의 변혁이라는 구조조정을 목표로 했기 때문이다. 조약 체결 후 1981년에 ILO의 「가족적 책임조약」(156조약) 성립을 비롯해서 여러 선진국에서는 구조조정정책의 새로운 단계에 진입했다. 이를 상징적으로 나타낸 것이 1991년 OECD 「구조변화의 형성, 여성의 역할 고급전문가회합보고서」(이하 보고서)이다. 이미 유럽에서는 두 차례 석유파동을 거치면서 높은 실업률과 고용의 유연성으로 인해 대량의 비정규직 노동자들을 생성했고 그 대응 과정에서 많은 경험을 축적해 왔다. 때문에 이 「보고서」는 현재 일본이 직면한 어려움을 타파하는 데 중요한 시사점을 제시하고 있다. 아래에서는 「보고서」의 네 가지 주요한 논점에 대해 논의하고자 한다.³⁾

3) 「報告書(보고서)」의 번역은, OECD, 『産業構造変化と女性雇用』(OECEレポート), 21世紀職業財団, 1995년, pp. 6~40 참조.

「보고서」는 서두에서 “1990년대 이후의 경제를 유지하는 가능성 여부는 주요 경제 담당자로서의 여성의 역할을 인정하고 그 활용가능성이 충분히 발견될 수 있는지에 달려 있다”라고 하면서 역동적인 구조조정의 필요성을 제기했다. 구조조정에는 경제적 및 사회적 측면이 포함되는데 특히 사회적 측면의 구조조정을 중요시하며 다음과 같이 언급하고 있다. 생활은 암묵적인 ‘사회적 계약’ 위에 성립되어 있다. 그것은 두 가지 요소, 젠더적 규약과 고용계약으로 이루어 지는데 전자는 성별 분업으로서 오직 가정책임은 여성에게 맡기고, 후자는 남성이 소득자로 되는 것을 규범으로 하여 이것이 또 전자의 젠더 분업을 지지하고 있다. 그러나 이러한 ‘사회적 계약’은 여성의 노동시장 참가를 제한하고 성별 직무분리, 경력 중단, 여성직종 저평가 등을 초래함과 동시에 남성이 가사일에 참여하는 것을 거부하고 있다.

따라서 필요한 개혁의 첫째는, “세계에서부터 사회보장정책에 이르기까지 성인 두 명의 가정에서 한 사람만 소득자인 종전의 기본 규범을 철폐하는 것”(세대주개념의 철폐)이다

둘째는, 풀타임 ‘남성가장부양자모델’ 대신에 “남녀 모두가 생활의 질을 유지하면서 직장가정을 양립하는 새로운 고용모델”을 창출하는 것이다. “노동자가 직무를 바꾸지 않고 노동시간을 줄이거나 탄력근무제로 일할 수 있는 제도는 남녀가 고용을 계속하고 경력을 유지하면서 가정책임을 다할 수 있도록 한다.” 따라서 풀타임으로의 복귀 가능성을 남긴 일시적인 파트타임노동, 탄력근무제, 일자리 나누기 등이 효과적인 수단이 된다. 요컨대 “가정과 고용책임을 진정한 양립은 적당한 사회적 기반이 마련되고 노동시간과 가사·육아 시스템 양면에서 유연성을 강화하는 것이 가능한지에 달려 있다.”

셋째는, 단순한 비용삭감전략이나 고용의 불안정을 증가시키는 유연성과는 다른 “보다 나은 형태의 유연성”의 발전을 위한 조건을 확립하는 것이다. 최근 OECD 국가들에서는 비표준적인 취업형태(파트타임, 하청, 임시, 불안정고용, 가내노동, 단기간고용 및 자영업)가 점차 증가되고 있으며 이런 노동자의 대부분이 여성이다. 이러한 비표준적인 고용노동자들을 사회의 변두리로 내몰지 않으려면 무엇보다도 “모든 종업원의 조건을 동일한 기반 위에서 결정하고 비표준고용 노동자의 평등대우를 추진하는 것”이다.

넷째는, 시장노동과 비시장노동 간의 유연성을 제고하기 위한 사회보장개혁이다. 사회적·인구동태적 변화와 고용패턴의 변화에 의해 개인의 생애 전반의 라이프스타일이 변화한다. “이런 다양성을 평가하고 시장활동과 비시장활동 영역의 상호이동성을 제고하는 것은 소외, 빈곤, 계속적인 의존을 방지하기 위해 필요한 것이다.” 가정 내 생산, 자원봉사활동, 지역사회활동은 사회를 유지하고 경제 기능을 유지하는 데 불가결한 것이다. 이를 위해서는 무보수의 가정 내 활동, 지역사회활동이 진행되는 “조건”을 개선해야 하고 “휴가나 활동비, 사회적 보호 및 훈련의 기회 등 수요를 충족시켜야 한다.”

현재 OECD국가에서 실행되고 있는 시간이용 조사는 비시장적 활동의 성격, 범위, 경제적 공헌을 평가하는 측면에서는 효과적이지만 현실적으로 “생활과 고용패턴의 다양성에 사회적 보호 수급자격의 다양성이 동반되어 있지 않다.” 따라서 “라이프스타일 중에서 비시장적 활동에 참가하는 시간을 포함하는 개인의 장기적인 소득보장과 사회적 보호의 필요성에 대응하는 것”이 필요하다. 특히 가계를 평가기준의 단위로 하는 연결소득기준(連結所得基準)은 소득을 하나로 하여 가족에게 재분배하는 것을 전제로 한다는 점에서 여성의 사회적 보호의 불안정성과 종속성, 노동시장 참가를 저해하는 결과를 초래하기 때문에 개인단위 자격을 기반으로 하는 사회보장개혁의 필요성이 제기되고 있다.

위와 같은 주장은 그 후 1994년 ILO 「파트타임노동조약」(제175호 조약과 182호 권고)과 1997년 「EU 파트타임지령」, 탄력근무제도의 선택적 보장에 의한 남녀육아지원책인 1995년 네덜란드 「콤비네이션(combination)모델」⁴⁾의 제도화 등에 의해 구체적으로 표현되었다.

2. ILO의 ‘양질의 노동’과 ‘젠더의 주류화’

1990년대 후반, 남녀고용평등정책의 새로운 흐름을 총괄하는 두 개념이 등장한다. 하나는 1995년 북경세계여성대회의 「행동강령」에서 강조된 “젠더의 주류화”이고, 다른 하나는 1999년 ILO가 정식 목표로 내세운 “양질의 노동”이다.⁵⁾

4) 西女の労働問題研究会・竹中恵美子ゼミ編集委員会編, 『竹中恵美子が語る労働とジェンダー』, ドメス出版, 2004년, pp. 145~159 참조.

“젠더의 주류화”라는 것은, 간단하게 말하면 지금까지 여성을 대상으로 하는 정책을 포함한 모든 정책을 젠더의 시점에서 재정리하고 성적으로 중립적인 제도 및 정책으로 바뀌어가는 것이다. 즉 결과적 평등을 위한 구조개혁을 목표로 하는 것이다. 젠더 주류화 정책은 한 국가 차원의 정책과 초국가 차원(EU 또는 개도국의 UNDP 등)의 정책이 연동하여 진행되고 있으며, 실질적인 고용평등 정책이 여전히 21세기의 격류가 될 것임을 시사하고 있다.

“양질의 노동”이란 “권리가 보장되고 수입이 충분하며 적절한 사회적 보호를 받는 생산적인 일”이라고 정의되어 있다. 즉 인간으로서의 존엄을 갖고 살아갈 수 있는 생활 또는 노동방식을 의미한다. ILO가 “양질의 노동”을 모든 장소의 사람들에게 보장할 것을 제기한 것은 글로벌화가 초래한 부정적인 영향이 심각해졌기 때문이다. 생활의 질이라는 관점에서 노동을 재검토한다고도 볼 수 있다.

ILO 「사회경제보장프로그램」의 책임자인 Guy Standing의 지적은 이러한 점을 명확하게 제시했다⁵⁾. “20세기는 노동이라는 행위를 하나의 사회적 권리로 제고시킨 인류 사상 최초의 세기이다. 노동하는 것은 권리에서 의무로 되고 돈을 버는 능력이 극대화되었다. 불행하게도 원래 케어(care)를 제공한다는 것은 인간의 가치 있는 행위의 일부이고 케어를 필요로 하는 것이 인간 권리의 일부이다. 그러나 오히려 케어노동이 “노동의 장벽”으로 인식되었다. 사실 케어노동이란 타인의 신체·정신·발육과 관련되는 필요한 보살핌을 주는 일이고 상대적으로 고도의 사회적 숙련도를 필요로 하며 이타정신이 풍부한 정서적이고 인간관계적인 노동(따라서 비효율을 몰래 포함하고 있다)이다.” 케어하는 권리를 압축하고 노동의 권리를 추구해 온 20세기를 “노동주의의 세기”라고 지칭하는 Standing은 노동주의를 초월하여 인간의 존엄 있는 노동방식인 “양질의 노동”이 21세기의 바람직한 발전방향이라고 지적하고 있다.

그러기 위해서는 케어를 위해 사회적 자원(시간·화폐)을 어떻게 배분해야 할 것인가, 케어의 공급 조직인 세대(남녀)·시장·국가(정부)를 젠더평등의 관점으로 어떻게 재편할 것인가에 대한 구체적인 전략이 요구된다. 21세기 노동

5) ILO, 『Decent Work(ディーセント・ワーク)―働く 価値のある仕事の 實現をめざして』 (翻譯發行は ILO東京支局 2002年).

6) Guy Standing, “Care Work: Overcoming Insecurity and Neglect”, Mary Daly ed., *Care Work The Quest for Security*, ILO, 2001, pp.17~19.

에서 케어노동은 무시할 수 없는 중요한 지위를 차지하는데 인간의 주체성으로서 없어서는 안 될 케어노동을 남녀가 공유하기 위해서는 케어부재의 「남성가장부양자모델」을 극복해야 한다. 이와 동시에 “양질의 노동”이 자립적인 개인으로서의 남녀에 대한 사회적 권리의 보장 속에 있다면 여성의 노동과 생활 통합면에서 어떻게 불안정한 고용 확대에 의한 부정적인 영향을 억제하고 질적 측면의 보장을 시행할 것인가, 노동조건의 개선과 남녀 소득격차의 축소 등 균등대우를 어떻게 보장할 것인가 등이 중요한 과제로 되었다. 이는 “피동적인(통제된) 유연성”이 아니라 “적극적인(자발적 선택의) 유연성”을 보장하는 것이다.

그렇다면 이러한 남녀고용평등정책의 새로운 흐름과 비교해 볼 때 일본은 어느 수준에 와 있을까, 진정으로 「남성가장부양자모델」은 전환 과정에 있다고 말할 수 있을까?

Ⅲ. 1990년대 후반 이후 일본의 고용·복지전략과 젠더적 성격

1. 1990년대 중반 이후 정책적 대응 및 법·제도적 움직임

1980년대를 경험하면서 일본의 노동·사회정책이 유엔이나 EU가 추구하는 방향과는 달리 ‘남성가장부양자모델’을 강화하는 방향으로 발전했다는 점에 대해 모두가 동감하고 있다. 그러나 1990년대에 들어서면서 특히 1995년 북경세계여성대회 「행동강령」의 영향으로 인해 고용·노동 면에서 젠더평등을 위한 정책적 대응과 법·제도적 대응도 일정한 진전을 보였다. 예를 들면, 1992년 육아휴업법(남여공용)의 시행, 1993년 파트타임노동법의 시행, 1995년 ILO 156호 협약(가족적 책임조약) 비준을 비롯하여 1997년에는 남녀고용기회균등법 개정안(99년 시행) 등이 제정되었다. 특히 1999년 6월에 성립된 남녀공동참획기본법은 노동 측면의 젠더 격차를 성분업의 사회시스템과의 연관성으로 보고 이를 구성한 모든 제도·정책을 젠더 관점에서 새롭게 바라보는 ‘젠더의 주류화’

에 한 발 다가가는 정책이었다. 이것은 성분업을 지지하는 고용·임금을 비롯해 세제·사회보장제도의 바탕인 ‘남성가장부양자모델’의 재검토가 불가피하게 되었다는 것이다.

2004년 7월, 남녀공동참획회의 영향조사전문부회의에서 제기한 보고서 「라이프스타일의 선택과 고용·취업관련 제도·관행」은 정책방향으로서 ① 개인단위의 라이프스타일 선택에 중립적인 제도, ② 다양한 취업형태의 선택·이동에 중립적인 제도, ③ 개인단위 사회보장제도의 구축, ④ 개인의 능력을 제고시키는 교육·능력개발을 내세우고 분야별(고용·사업·자영업·공무원 등)로 구체적 시책을 제기했다. 이어 동 회의에서 제출된 고충처리감시전문조사사회보고서 「국제규범·기준의 국내 도입·침투 관련」은 특히 노동분야에 존재하는 간접차별에 대해 실효성 있는 대응을 할 것과, 여성차별철폐조약선택의정서의 비준 가능성에 대한 검토를 비롯하여 ILO의 111호 협약(고용·직업 면의 차별대우 관련 협약)의 조기 비준을 위한 검토를 제안하고 있다.

이러한 움직임은 ‘남성가장부양자모델’을 극복하기 위한 적극적인 행동으로 평가되고 있다. 그러나 실제로 지금까지 추진된 제도나 정책적 대응을 보는 것만으로는 1990년대 후반 이후에도 ‘남성가장부양자모델’을 해체시키는 방향에 있다고 보기 어렵다. 왜냐하면 이 시기의 제도 개혁 또한 경제의 글로벌화로 인한 경쟁 격화 및 1993년도 버블경제 붕괴를 배경으로 경제활성화를 최우선으로 한 ‘구조개혁 노선’의 추진 속에 자리잡고 있었기 때문이다. 따라서 그 개혁의 내용을 명확히 하는 것은 오늘날 근본적인 개혁 추진을 위해 반드시 필요한 작업이라고 할 수 있다. 아래에서는 1990년대 이후 일본의 남녀고용평등 정책이 ‘남성가장부양자모델’을 해체한다 하기보다는 오히려 답습하고, 그것이 오늘날 어떠한 모순을 야기시키고 있는가를 밝히고자 한다.

2. 법·제도 개혁에 내재하는 ‘남성가장부양자모델’

가. 파트타임노동지침으로 된 「일본형균형처우규칙」

첫째는, 파트타임노동법 재검토로 떠오른 「일본형균형처우규칙」(2003년 1월)이다. 잘 알려져 있는 바와 같이 1993년 「파트타임노동법」이 시행되고 ILO

175호 협약(파트타임 노동조약) 비준을 위한 움직임도 일정 정도 이루어졌다. 이와 관련하여 추진되었던 후생노동성 「파트타임노동연구회」의 최종 답변(2002년 7월)은 정사와 파트타임노동자의 공정한 처우를 해결하기 위해 균등대우 대신에 「일본형균형처우규칙」을 제창하였으나 근본적인 법개정은 이루어지지 않고 이것이 「파트타임노동지침」(2003년 10월 시행)으로 되었다.

「일본형균형처우규칙」이란 무엇인가? 土田道夫는 균형이란 파트타임노동자와 정사의 직무가 동일해도 ‘경력관리의 실태’(경력관리방법, 인사이동의 폭과 역할, 책임, 권한) 면에서 다른 경우, 정사와 파트타임노동자가 다른 취급(처우격차)을 받아도 이를 인정한다는 것이다. 다만 그 격차는 균형을 이루어야 한다. 이런 사고방식이 “균형”이다”라고 한다. 이에 “균형” 개념을 적용하면 균등대우에 해당하는 파트타임노동자는 전체 1,200만 명 파트타임노동자의 약 4%에 불과하다(파트타임노동연구회의 「중간보고」). 즉 「일본형균형처우규칙」이란, 풀타임노동자와 파트타임노동자의 경력관리를 다르게 한다는 신분차별을 암묵적으로 전제하고 있다.

예를 들어, 대형백화점 이세탄(伊勢丹) 노사는 2005년 1월 「균형대우개념의 확인」(안)에서 다음과 같이 진술하고 있다. “장래적으로 어떠한 책임·권한을 담당할 것인가는 고용형태부터 다르다는 전제를 내세워 중장기적으로 볼 때 정사원이 어떤 시기에, 예를 들어 메이트사원(계약직노동자의 호칭), 사마타임사원(파트타임노동자의 호칭)과 같은 업무를 하게 되었다 해도 기본 임금은 다를 수 있다. 다만 그 격차에 대해서는 어느 정도의 범위를 설정할 필요가 있다고 본다”.⁸⁾ 즉 본인에 대한 기대 역할에 의해 대우를 차별화해도 좋다는 것이다. 다시 말하면 남녀의 기대 역할을 다르게 하는 인사관리(경력관리)에 의해 남녀의 임금격차는 합리화되는 것이다.

앞에서 언급한 “균등인가, 균형인가”의 대답 중에서 土田道夫는 “장기적으로 보나 법적으로 보나 정사와 비정사의 직무가 동일하다는 이유로 동일임금을 보장하는 것은 정당성이 없다”에 반해 島田陽一은 “노동시장의 양극화는 현

7) 土田道夫·島田陽一, 「對談・均等か均衡か—パート政策の針路を探る」, 労働政策研究・研修機構, 『Business Labor Trend』, 2004년 3월호, p.13.

8) 「伊勢丹伊使が均衡待遇概念の確認へ」(伊勢丹伊組 <約 9,400人>の宮敦本部委員長に聞く), 労働政策研究・研修機構, 『Business Labor Trend』, 2005년 1월호, p.15.

재 발생하고 있고 ... 현재의 모델은 남성은 정사원, 여성은 파트타임노동자라는 젠더구조가 형성되고 있다(단기·중기는 물론). 이번 지침으로 개혁해 나가는 것은... 현재의 성별 분업적인 체제를 보호하는 것이 아닌가 하는 우려가 있다. 때문에 이를 해소하는 방향성을 모색해야 한다”⁹⁾고 주장하는 것은 긍정적인 논점이다.

島田의 주장에서 볼 수 있듯이 이번 일본형균형처우규칙의 근본적인 결함은 고용형태별 고용관리 시비문제를 다루지 않은 데 있다. 바꾸어 말하면 ‘남성가장부양자모델’을 전제로 한 일본의 고용관리를 인정하고, 여성이 압도적인 다수를 차지하고 있는 파트타임이라는 이름의 간접적인 성차별인 것이다. ILO의 「파트타임노동협약」이나 EU의 「파트타임 노동지침」과 근본적으로 다른 것이 바로 이 점이다. 파트타임노동 관련 국제비교에 의하면 일본의 파트타임노동자는 유럽의 파트타임노동과 다르다. 왜냐하면 유럽에서는 스페인을 제외한 70~90%의 파트타임노동자가 정규직 노동자¹⁰⁾이고 이들은 임금 및 사회보장 등의 면에서 풀타임노동자와 동등하기 때문이다.

「일본형균형처우규칙」은 ‘남성가장부양자모델’을 기초로 하는 고용·임금 관리를 수용하고 파트타임노동자 풀타임노동자의 임금격차의 합리성을 설명하고 있다. 물론 파트타임노동자의 전투력이 강화되고 있는 것은 사실이다. 상기 『연구회』의 『중간정리보고서』(2002년 2월)에서는 파트타임과 풀타임의 중간형태인 단시간정사원을 만들자는 구상도 제기되었지만 남성을 포함하여 자발적으로 선택할 수 있는 단시간정사원을 만드는 것이 아니라 극히 제한된 것으로밖에 되지 않는다.¹¹⁾

나. ‘남성가장부양자모델’을 기준으로 한 균등법 개정안에 여성보호 규정의 전폐

둘째는 1997년의 「균등법 개정」에 앞서 여성보호규정이 완전히 폐지(시간외·

9) 前掲書(注 6), p.15.

10) 大澤眞知子, 『Business Labor Trend』, 労働政策研究・研修機構 2004년 3월호, pp.4; 「パートに就する一八の疑問—諸外国はどうなっているの—」, 同上機構国際院部同上雑誌, pp. 6~12 참조.

11) 前掲書(注 3) pp. 78~79 참조.

심야근무 등)되어 실질적으로 ‘남성가장부양자모델’을 답습하는 것으로 된 것이다. ‘남성가장부양자모델’은 여성의 가정 역할에 반한 것으로 가사·육아·개호를 여성에게 맡기는 케어 부재의 모델이다. 이 모델을 해체하려면 남성도 가정내 노동을 분담할 수 있도록 노동시간의 단축과 남성 심야근무, 시간외 노동에 대한 규제가 동시에 추진되어야 한다. 이런 규제를 하지 않고 여성보호규정이 일방적으로 폐지(1998년 노동기준법개정, 1999년 4월 시행)된 것은 1995년 이후에 진행된 일련의 노동규제 완화(2000년 4월의 노동기준법 개정)에 의한 재량노동제의 확대, 변형노동제의 확대, 계속된 노동자파견사업법 개정 [1996년, 1999년, 2000년]을 시행하기 위한 준비이었다고 볼 수 있다.

그 결과, 기업의 구조조정 등으로 인한 인원감축에 상응하여 정규직 노동자의 노동시간을 연장함과 동시에 (주 60시간 이상의 노동자의 비율은 2002년에 12.1% 경제성 노동국 「노동력조사」) 높은 진입장벽인 남성 기준을 통과할 수 없는 여성은 여러 가지 잔일을 하며 과중노동에 시달릴 수밖에 없는 상황이 발생한다. 균등법 개정안이 1995년의 각의결정 「규제완화추진 5개년 계획」(후에 3년으로 바뀜) 속에 자리잡은 것을 감안하면 재계는 평등 면의 양보를 다소 하더라도 여성보호 철폐를 시도했었다는 것을 알 수 있다. 1990년대 후반 이후 다양한 고용형태(파트타임, 파견노동자, 계약사원, 아르바이트 등)의 비정규직 노동자가 급격한 속도로 발전하여 정규직 노동자를 대체하게 되었다. 이런 비정규직노동자의 대부분이 여성이고 여성 비정규직 노동자는 1997년의 923만 5천 명에서 2002년에는 1,144만 8천 명으로 여성 고용노동자 총수의 53%(총무성 「취업구조기본조사」)를 차지하고 있다.

중요한 것은 오늘날의 연공임금이나 종신고용의 해체가 곧 ‘남성가장부양자모델’의 해체라고 한다면 그것은 노동자측이 목적의식적으로 추진해온 것이 아니라 오히려 경영자측의 주도적인 역할에 의해서 이루어진 것이며, 그 해체 앞의 노동자상은 양성의 자립적 개인화가 아니라는 것이다. 엄밀히 말하면 노동자측은 EU와 같은 유연화된 노동 가운데서 “보다 나은 형태의 유연화”를 추구하지도 않았고 스스로 ‘남성가장부양자모델’의 해체를 위한 대안을 적극적으로 제시하지도 않았다.

다. 고용의 균등대우와의 연동이 결여된 사회보장제도의 개인단위화

셋째는, 세제·연금제도 개혁이 ‘남성가장부양자모델’ 해체에 미치는 영향을 어떻게 보는가 하는 문제이다. 1980년대 이후, 일본에서 세제·사회보험제도가 ‘남성가장부양자모델’을 지지하는 기능을 해왔다는 것은 이미 잘 아는 사실이다. 이러한 제도의 개혁에 착수하게 된 것은 1990년대에 들어서면서부터이다. 1993년의 사회보험제도심의회가 사회보장제도장래상의 1차 보고에서 “아내가 남편의 피부양자임을 전제로 한 현재까지의 사회보장제도의 재고를 추진한다”고 명기하였고, 1994년 정부세제조사회가 “배우자 공제와 배우자 특별공제가 여성의 중립성을 파괴한다. 따라서 계속 검토하겠다”는 답변을 했다. 같은 해의 2차 보고에서는 유족연금·제3호문제와 더불어 이 문제를 재검토할 것을 명확히 했다. 그 후 성적 중립적인 사회제도의 구축을 위해 세제·사회보장제도의 가족단위의 재검토가 추진되어 왔다.¹²⁾

그러나 문제는 가족단위에서 개인단위로 이행하기 위해서는 여러 가지 개인이 자립할 수 있는 노동조건이 마련되어야 한다는 것이다. ILO는 2001년 제 89회 총회에서 사회보장제도 면에서 남녀평등을 위한 중요한 과제로 다음의 네 가지를 제기했다. ① 지속가능한 사회보장과 재원확보를 위해 남녀평등 및 높은 여성 고용률을 실현한다. ② 사회보장제도를 가족단위에서 개인단위 중심의 제도로 바꾼다. ③ 남녀간 대우평등을 실현하는 것만으로는 불충분하다. 교육과 서비스를 충실히 하는 등 폭넓은 시책과 경제적 원조인 아동수당을 개선한다. ④ 남녀 동일임금을 보장한다. 바꾸어 말하면 여성의 경제적 자립을 확보하기 위해서는 사회보장제도가 일정하게 성숙되어야 하지만 이와 동시에 사회보장면의 남녀평등을 실현하려면 노동분야의 남녀평등이 실현되어야 한다는 것이다. 이로부터 노동정책과 사회보장은 자동차의 양 바퀴처럼 상호 연관되어 있음을 알 수 있다.

일본의 현실은 이미 말한 바와 같이 개인단위로의 사회보장제도 개혁과 고용의 균등대우가 연동되어 있지 않다. 이 연동이 결여된다면 개인단위화는 단지 증세 수단이나 적자 채원의 조달 수단으로 변질될 위험을 내포하게 된다.

12) 前掲書(注 3), pp.91~99 참조.

라. 개호(介護)보험법 시행 및 정당하게 평가되지 않은 케어노동시장
 넷째, 개호보험법 시행과 더불어 부각된 문제는 “정당하게 평가되지 않은 케어제공자(devalued caregiver)” (가정도우미 (homehelper)) 문제이다. 2000년에 개호보험법이 시행된 것은 “개호의 사회화” 진전을 상징하는 중요한 지표이다. 가정도우미의 확대가 여성에게 새로운 고용의 장을 제공했다는 면에서 또한 적극적인 의미를 가진다. 1995년부터 2000년까지 가정도우미 취업자는 3만 3천 명에서 14만 2천 명으로, 2001년에는 23만 명으로 후생노동성 계획인 2003년도 35만 명의 66%에 도달했다. 그러나 일본에서 시작된 “케어의 사회화”는 “정당하게 평가되지 않은 케어 제공자”라는 새로운 문제를 제기하게 되었다.

그렇다면 무엇 때문에 케어제공가격이 전문성을 가진 케어노동자의 자립과 연동되지 않는 것일까. 그것은 개호보험법에 기초하는 가정도우미 서비스의 제도설계가 서비스의 제공은 민간부문에서, 재정조달 및 평가 설정은 공공부문에서 담당하는 ‘준시장(quasi market)’을 형성하고 있는 것과 연관된다. 개호를 할 사람은 개호의 범위 내에서 서비스를 선택하고, 서비스제공사업자와 직접 계약을 체결한다. 그 계약에 의해 가정도우미가 제공하는 서비스의 범위와 내용이 결정되고, 이용자는 개호보수액의 10%를 부담하게 된다. 그러나 가정도우미와 이용자의 관계는 개인적 서비스를 팔고 사는 관계가 아니다.

가정도우미 서비스공급사업자와 가정도우미는 고용(노동)관계를 맺고 가격은 시장메커니즘에 의해 결정된다. 하지만 여기의 고용관계는 복잡다양하다. 일정한 인적 기준과 설비운영 기준을 만족시키기만 하면 복지법인, 공익법인뿐만 아니라 자원봉사활동을 진행하고 있는 NPO법인, 인재파견업자까지 사업자로 될 수 있다. 따라서 사업자와 노동계약을 체결하는 도우미도 준위탁으로서 노동자성을 갖추지 않은 경우, 유상자원봉사 등으로 형태가 다양하다. 이러한 다양한 사업체와 케어워커의 시장경쟁에 맡겨지면 경쟁압력은 아래로 작용할 수 밖에 없다. 개호보수가 이러한 시장의 실태에 의해 결정된다는 자체에 문제가 있다. 때문에 개호보험법 시행 이후 상근고용에서 파트타임·등록형으로의 고용형태 전환과 비정규화가 발전되어 노동조건 악화가 심각해지고 있는 것이 현재 실정이다.

이러한 개호노동의 주변노동화를 초래한 가장 중요한 원인은 개호노동시장

에 ‘남성가장부양자모델’을 기초로 하고 경쟁노동시장을 포섭한 ‘준시장’이라는 제도설계를 도입한 데 있다.¹³⁾ 따라서 개호노동시장의 실태에 맞기는 개호 보수 기준을 재검토하여 개호하는 사람의 생활의 “자립지원”을 하는 가정도우미 노동의 전문성이란 무엇인가를 밝히는 것과 동시에 “직업”으로서 자립할 수 있는 개호노동 평가시스템의 마련과 가정도우미 노동에 대한 균등대우의 확립(불안정한 파트타임·가정도우미 노동을 정규의 단시간 가정도우미 노동으로 바꾸는 것)이 필요한 과제로 되고 있다.

이상을 종합해 볼 때 1990년대 중반 이후에도 일본의 남녀고용평등정책은 ‘남성가장부양자모델’이 이미 “사회적 안전망”으로서의 기능을 상실하고 있음에도 불구하고 여전히 이를 기초로 전개되어 있음을 알 수 있다. 이 외에도 EU에서 시도된 새로운 노동자상의 확립과, 불안정한 노동자가 유연한 노동에 강요되는 것이 아닌 자발적 선택에 의한 유연한 노동의 창조, 이를 위한 균등대우의 확립이 부족함을 알 수 있다. 어떻게 새로운 노동자 기준을 확립하고 보나온 생활과 노동의 자발적 선택권을 보장하는 “적극적인 유연성”을 확립할 것인가에 대한 연구가 필요하다.

IV. 개혁을 위한 과제

물론 일본도 세계의 조류와 같은 변혁기에 있다. 목표는 자립한 개인으로서의 남녀의 사회적 권리를 보장하는 것인데 이를 위해 “여성정책의 주류화”는 공동의 과제이기도 하다. 그러나 각국에는 다양한 종류의 장벽(이데올로기, 제도, 정치, 법률 면 등)이 있으며 이런 장벽들이 어떻게 조합되는가에 따라 “여성정책의 주류화” 과제도 달라진다. 이하에서는 일본에서 중요한 의미를 갖는 세 가지 과제에 대해 설명하고자 한다.

첫째, EU와 비교해 볼 때 크게 뒤떨어진 ‘남성가장부양자모델’에 도전하는

13) 久場嬉子, 「ジェンダー視点からみた周辺労働問題—ホームヘルプ労働をめぐって」, 日本労働社会学会, 『階層構造の変動と「周辺労働」の動向』, 日本社会政策学会年報 14호 2003년, pp. 54~65 참조.

PW(유상노동 남성역할)와 UW(무상노동 여성역할)의 구조조정정책이다. 구미와 비교해 일본에서 여성이 UW의 대부분 역할을 담당하게 된 이유는 노동시간제 현황, 균등대우의 결여, 여성이 UW를 담당할수 밖에 없는 세제·사회보험제도, 성별 분업의 이데올로기 등과 관련된다. 따라서 이와 관련된 제도개혁이 당연히 필요하다. 가장 낙후한 것은 시간정치의 페미니스트 개혁이다. 남성 경험을 기준으로 한 이분법(노동과 여가)을 기초로 하는 시간정치는 노동시간 단축운동을 지연시켰을 뿐만 아니라 여성의 불안정고용 확대에도 기여해 왔다.

인간의 재생산을 위한 무상의 가사노동(육아·개호를 포함)을 무시한 남성의 발상을 바꾸어, 여성의 경험을 시간 개념에 포함한 삼분법(노동, 가사, 자유시간)을 기초로 하는 시간정치 페미니스트 개혁은 남녀에게 노동시장과의 접근권 및 21세기 노동이 추구하는 양질의 노동을 보장한다. 이러한 발상의 결여가 균등법 개정시 심야근무와 시간외노동의 제한조항을 국제수준으로까지 끌어올리는 운동으로 연결시키지 못한 가장 큰 이유이다. 이 점에서 볼 때 현재 노동운동 속에 ‘페미니스트시간정치’를 정착시키는 것은 지금까지의 성별 분업 사회시스템을 해체하기 위한 필수적인 과제이다.

둘째, ‘케어부재의 남성이장부양자모델’에서 ‘케어의 남녀공존모델’로의 전환이다. 이 경우 필연적으로 해결해야 하는 것은 “자립”과 “케어”의 문제이다. 왜냐하면 인간의 인생은 자립기만 있는 것이 아니라 유아기나 고령기 등 다른 사람의 케어가 필요한 시기도 있기 때문이다. 육아든 개호든 누가 어떻게 케어를 담당하느냐는 “자립” 문제와 병존하는 사회 문제이다. 일반적으로 20세기의 “자립”과 “케어”는 성별로 그 역할을 나누어서 해결해 왔다. 그러나 현재 남녀 모두가 주체적으로 인생을 선택할 자유를 확립하려면 케어의 사회화를 어떻게 추진해야 할 것인가를 시급히 해결해야 한다.

현재 세계의 조류인 ‘케어의 사회화’는 외부화뿐만 아니라 직접 “케어하지 않는 권리”와 동시에 “케어하는 권리”의 선택적 보장을 추구하고 세 가지의 방향으로 추진되고 있다.¹⁴⁾ 첫째는 종래 가정 내에만 갇혀 있었던 “케어”를 공공적 서비스로 개방하는 방향(스웨덴형)이다. 둘째는 일과 동시에 “케어하는 권

14) 前掲書(注 3), pp. 164~165. 덧붙여, 深澤和子, 「福祉國家とジェンダー・ポリティクス—ジェンダー關係の戰略的轉換への道」, 前掲書(注 1), pp. 237~238. pp.282~298 참조.

리”를 사회적으로 보장하는 시간확보형 방향이다. 구체적으로는 네덜란드에서 육아를 중심으로 하는 ‘콤비네이션모델’을 들 수 있다. 이는 일하는 방식, 생활 방식을 스스로 선택하고 아빠와 엄마가 케어를 평등하게 부담할 수 있도록 풀타임에서 파트타임 노동으로의 전환을 가능케 한다. “남성=소득자”, “여성=케어전문”의 패턴을 해체하고 “두 사람이 소득자”, “둘이서 케어한다”는 형태로 바꾸는 것이 포인트다. 셋째는 아내 또는 배우자의 책임으로 여겨져 온 무상의 케어노동을 사회적·경제적으로 평가하고 사회보장제도 속에 편입시키는 방향이다. 예를 들면 일정한 육아기간을 연금 수급권에 편입시키거나 가족개호자에게 수당을 지급하는 등의 방법이 있다.

이와 관련하여 미국의 정치학자인 Nancy Fraser는 복지국가의 유형으로부터 젠더평등을 위한 세 가지 모델을 제시했다. 첫째는 ‘양성소득자모델(universal breadwinner model)’, 남녀가 동일하게 소득자로서 취업할 수 있도록 조건을 형성하는 것이다. 다만 이 모델이 반드시 여성의 무상노동 경감을 보장하는 것은 아니다. 둘째는 ‘케어노동 동등평가모델(caregiver parity model)’로 주로 여성이 담당해 온 케어노동 또는 무상노동에 대한 다양한 지원정책으로 평가를 제고시키고 젠더평등에 접근하고자 하는 것이다. 셋째는 ‘양성케어 제공자모델(universal caregiver model)’로 남녀가 함께 노동시장에 참가하고 동일하게 무상노동을 담당해 가는 것이다.¹⁵⁾ 이 모델은 Diane Sainsbury의 “각 개인이 소득자이며 개호자인 젠더정책레짐(individual earner carer gender policy regime)”¹⁶⁾과 대조되는데 사실 근본적인 차이는 없다. 이 세 가지 모델은 앞에서 말한 “케어의 사회화”의 1, 3, 2에 각각 대응한다고 볼 수 있다.

이 세 가지 방향이 성별 분업의 사회시스템 해체에 긍정적인 영향을 미치는지 부정적인 영향을 미치는지 하는 것은 복지국가들의 성격에 따라 달라지며

15) Nancy Fraser, *Justice Interrupts: Critical Reflections on the 'Postsocialist' Condition*—chap. II Routledge NY. 1997 (仲正昌樹 訳, 『中断された正義—ポスト社会主義的條件をめぐる批判的省察—』, 御茶の水書房, 2003년, pp. 63~103 참조).

16) Diane Sainsbury (ed.), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford University Press, p.261. 필자는 Diane Sainsbury의 입장에 찬성한다. 보다 자세한 것은, 拙稿, 「新しい労働分析概念と社会システムの再構築—労働におけるジェンダー・アプローチの現段階—」, 竹中恵美子 編, 『労働とジェンダー』(竹中恵美子・久場嬉子 監修, 『叢書 現代の経済・社会とジェンダー』, 第2巻), 明石書店, 2001, pp. 38~39 참조.

단순한 정책수단만으로는 좋고 나쁨을 논할 수 없다. 그러나 적어도 제시된 세 방향이 성별 분업을 초월하기 위한 다양한 모색이라는 점에서는 상호보완성을 가지고 있다.

일본의 경우 이러한 케어의 사회화 방향이 충분히 확립되어 있다고 보기는 어렵다. 현재 일본은 지금까지 강한 가족주의를 기반으로 한 복지국가레짐의 근본적인 전환이 진행되고 있고 탈가족화의 대가로서 노동력의 재상품화를 한층 강화하는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 지금까지 보아온 것처럼 현재 여성노동력의 상품화는 젠더평등과 거리가 멀고 개호의 사회화 측면에서도 케어의 “직업으로서의 자립”을 확립하는 것은 아니다. 宮本太朗도 “이 흐름이 무상노동 대체서비스의 무원칙적인 민영화 또는 공적 취업노동지원의 억제와 동반되어 발전한다면 케어노동 가치가 하락하여, 아테루바움이 ‘규제가 없는 임금노동 감가한 케어노동(unencumbered worker davalued caregiver)’이라고 지칭한 노동시장 동원체제에 다가갈지도 모른다.”¹⁷⁾라고 했다. 이는 적절한 지적이다.

지금 일본이 가야 할 길이 “양성이 소득자인 동시에 케어를 공유하는 젠더평등모델”이라고 한다면 어떻게 유상노동지원과 무상노동대체 또는 평가를 균형 있게 연결시킬 것인가 하는 것이 전략적으로 필요하다.

셋째는 고용 면에서 철저한 기회평등과 균등대우의 실현이다. 고용기회평등 측면에는 균등법 개정안이 남긴 간접차별의 금지,¹⁸⁾ 차별의 입증책임을 사용자 책임으로 규정하는 것, 벌칙규정을 추가하는 것, 차별철폐의 고충처리기관의 권한 강화 등 산적된 과제가 많다. 법 마련의 필요성은 동일가치노동, 동일임금 원칙을 기반으로 하는 노동기준법 제4조에도 해당되며, 이 원칙의 전제로 되는 생활임금(living wage)의 확립과 보편주의를 기초로 하는 아동수당제도의 확립과의 연동도 필요하다. ILO의 「고용·직업 면의 차별대우 관련 협약」(111호)의 기준은 물론, 「파트타임노동협약」(175조)을 비준하지 않는 일본의 경우, 협

17) 宮本太朗, 「福祉國家の労働支援とジェンダー平等」, 女性労働問題研究会編, 『女性労働研究』, 47호 2005년, p.34.

18) 厚生労働省, 「男女雇用機会均等政策研究会報告書」(2004년 6월)에는 현안에 대한 간접차별 금지가 언급되었다. 균등법개정을 위해 2004년 9월14일부터 厚生労働省 労働政策審議會 雇用均等分科會에서 본격 심의가 시작되었다.

약의 비준을 위해서라도 고용형태의 다양화를 동반하는 비정규직 노동자가 균 등대우로부터 멀어지는 것을 규제하는 「파트타임노동법」 개정을 시급히 추진해야 한다.

국제노동권·인권레짐을 국내법과 제도에 정착시키는 것은 동아시아 “글로벌 공정성(global justice) 운동”의 역할을 담당하는 일본의 책임이자 의무이다. 또한 일본의 주체적 역량을 어떻게 구축할 것인가와 관련된 문제이다.

참고문헌

- 久場嬉子. 「ジェンダー視点からみた周辺労働問題—ホームヘルプ労働をめぐる—」.
日本労働社会学会, 『階層構造の変動と「周辺労働」の動向』, 日本社会政策学会
年報 14호 (2003).
- 宮本太郎(編著). 『福祉国家再編の政治』, ミネルヴァ書房, (2002).
- 宮本太郎. 「福祉国家の労働支援とジェンダー平等」, 女性労働問題研究会 編, 『女性
労働研究』 47호 (2005).
- 大澤真知子. 「パートに關する一八の疑問—諸外國はどうなっているの—」, 『Business
Labor Trend』, 労働政策研究・研修機構, (2004년 3월호).
- 竹中恵美子・久場嬉子 監修. 『叢書 現代の經濟・社會とジェンダー』, 第2卷. 明石
書店, (2001).
- 土田道夫・島田陽一. 「對談・均等か均衡か—パート政策の針路を探る—」, 労働政策
研究・研修機構. 『Business Labor Trend』, 2004년 3월호.
- 關西女の労働問題研究会・竹中恵美子ゼミ編集委員会 編. 『竹中恵美子が語る労働と
ジェンダー』, ドメス出版, (2004).
- Diane Sainsbury (ed). *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford University
Press, (1999).
- Guy Standing. “Care Work: Overcoming Insecurity and Neglect”. Mary
Daly (ed). *Care Work The Quest for Security*. ILO, (2001).
- ILO. 『Decent Work—働く価値のある仕事の實現をめざして—』, (2002).
- Nancy Fraser. *Justice Interrupts Critical Reflections on the ‘Postsocialist’*.
Condition—chap. II Routledge NY. 仲正昌樹 譯. 『中斷された正義—くボ

スト社会主義的〈条件〉をめぐる批判的省察―』. 御茶の水書房, (2003).
OECD. 『産業構造変化と女性雇用』. 21世紀職業財団, (1995).

The Present Status of Japan's Equal Employment Policy

Takenaka Emiko

The advancement of globalization has immensely changed the dynamics among three powers, namely, domestic labor relations of each country international relations among major developed countries and developing countries and gender relations. This has relegated some of the social adjustment functions undertaken by welfare states to diverse international regimes. Among them, international labor rights and human rights regimes have served as strong driving forces in achieving gender equality, especially thanks to NGO activities and the leadership of the United Nations. In the process of globalization, the application of regulatory social policy to the policies of each country has varied, depending on the particular situations of respective welfare states. In this context, there is a need to verify how deregulation of the labor market and re-regulation for gender equality have progressed in Japan in the process of the country's globalization.

This paper intends to examine the characteristics of the new phase of equal employment policy, based upon recent discussions on 'decent work' as suggested by the OECD and the ILO. It also attempts to determine what level Japan's equal employment policy has currently reached, compared to the mainstream of the world's advanced countries, and whether Japan is truly moving forward from the traditional 'male breadwinner model.'

The results of the assessment show that, unlike the direction pursued by the U.N. and the EU, Japan's labor and social policy has moved in a direction toward strengthening of the 'male breadwinner model.' In

addition, it concludes that Japan not only lacks a new image of workers as attempted by the EU, but it also failed to create flexible labor that workers choose voluntarily rather than being forced to do so, and to guarantee equal treatment to this end. Thus, there is a need to seek ways to promote 'active flexibility' and establish new workers' standards and guarantee the right to voluntary choice for better life and work. Based on these discussions, this paper suggests three reform tasks which bear a particular significance for Japan.

Keywords: male breadwinner model, international labor rights and human rights regimes, active flexibility, socialization of care, gender co-existence model of car

노동정책연구
2005. 제5권 제2호 pp. 87~118
© 한국노동연구원

연구논문

산별교섭에 대한 평가 및 만족도의 영향요인 분석: 보건의료노조의 사례

이주희*

2004년 실시된 보건의료산업의 첫 산별 중앙교섭에 대한 평가와 만족도가 조합 내 지위나 소속 병원의 특성에 따라 어떻게 달라지는지 살펴본 결과, 의료공공성과 산별 기본협약, 그리고 비정규직 등 산별교섭의 핵심 이슈에 대해 상집 간부 및 임원과 평 조합원 사이에 만족도에 차이가 있었고, 또 특성별로는 국립대나 사립대 병원 등 상대적으로 나은 근로조건을 가진 조합원의 불만족도가 상대적으로 높은 경향이 있음을 관찰할 수 있었다. 보건의료노조가 이렇게 산별교섭의 안정적 정착에 우려가 되는 경향을 완화시키기 위해서는 수직적·수평적 교섭구조의 조율방안 마련과 산업내 임금 및 근로조건 격차를 축소시키는 작업이 필요하다.

핵심용어: 산별교섭, 의료공공성, 주5일제, 비정규직, 임금격차

I. 연구의 배경

산별교섭의 실시는 1990년대 중반 이후 발전한 민주노동운동의 핵심 목표였다. 그러나 외환위기를 전후하여 산별노조로의 전환이 가속화되어 민주노총의 경우 과반수에 이르는 조합원이 산별노조에 속한 것으로 드러났음에도 불구하고

투고일: 2005년 4월 7일, 심사의뢰일: 4월 7일, 심사완료일: 6월 10일

* 이화여자대학교 사회학과 교수(jlee@ewha.ac.kr)

고, 대부분 대각선교섭이나 집단교섭이 지배적이었을 뿐, 진정한 의미의 산별 교섭은 극히 드물었다(이주희, 2003). 그런 점에서 1987년 노동자 대투쟁 이후 1998년 2월 가장 먼저 산별 전환에 성공하였던 보건의료노조의 2004년 첫 산별 중앙교섭의 실시는 교섭구조의 변화를 예고하는 주목할 만한 사건이었다.

보건의료노조는 총 보건의료사업 종사자 40만 명의 약 10% 정도를 조직하고 있어 2004년 현재 조합원수가 약 3만 6천 여명으로 추정된다. 11개 기업별노조와 함께 전국병원노동조합연맹(병원노련)에 소속되어 있고, 노조 조합원의 주를 이루는 직종은 주로 간호사와 간호조무사다. 그러나 100개가 넘는 직종을 가진 병원산업의 특성상 조합원 직종은 여타 산별노조에 비해 상당히 다양한 편이다.

보건의료노조는 1999년부터 산별 중앙교섭을 추진하였으나 병원 사용자들의 거부로 2003년 산별교섭을 위한 노사합의가 확보되기 전까지 실질적인 산별교섭의 경험이 없었다. 첫 산별교섭임에도 불구하고 주5일제 시행에 따른 인력과 임금, 휴일·휴가제도 개편이 논의되어야 했고, 또 사용자단체 구성 이전이어서 교섭의 절차 자체를 둘러싼 갈등이 교섭 초기 불거졌기 때문에 여러 가지 어려움이 있었지만, 전반적으로 긍정적인 성과를 거둔 것으로 평가된다.

그러나 이러한 일반화와는 별개로, 실제 산별노조의 구성원인 조합원이 어떻게 평가하였는가에 대해서는 보다 심층적인 탐구가 필요하다. 왜냐하면 산별노조는 그 정의상 다양한 조합원을 포용할 수밖에 없으며, 특히 보건의료노조의 경우 병원별 임금과 근로조건의 편차가 심한 편이기 때문이다. 병원 특성별 차이와 더불어 산별노조의 간부와 조합원 간에도 산별교섭을 통해 궁극적으로 실현하고자 하는 목적의 차이가 있을 수 있다.²⁾ 이런 차이의 정도 및 지점을 밝혀

2) 산별노조가 있는 유럽 국가들의 경우 산별교섭의 정착은 기업내 경영재량권을 충분히 확보하기 위해 노동과정과 분리된 정치적 기반과 권력자원을 찾도록 노동조합을 유도한 사용자의 전략과 매우 밀접한 관계를 가지고 있다. 그리고 정치적 조합주의를 표방한 산별노조는 이미 획득한 정치적 권력을 기업 혹은 사업장 차원의 근로자 이해대표를 위해 사용하지 않았다. 오히려 기업 차원의 노조조직과 대표체제에 대해 우려를 표명했는데, 그 이유는 개별 기업에서의 이해대표가 종종 경제적인(이기적인) 노동자 이해증진을 위한 도구로 사용되어, 개별 공장과 기업, 직업을 뛰어넘는 좀더 광범위하고 정치적이며 계급에 기초한 연대감을 상실케 하기 때문이다. 임금인상에 대한 자체를 통해 사회복지, 고용, 재정 및 다른 정책에 대한 정부의 양보를 얻어내려는 산별노조에게 작업장은 투쟁적인 비공인 파업(wildcat militancy)의 위험이 있는 장소이다. 근로조건이 좋은 기업에서의 산별

내는 작업은 이후 보다 완성된 교섭구조 및 내용의 확보를 위해 필수적이다.

이 연구는 보건의료노조에서 자체 조사한 설문조사 결과에 대한 응답 내용 분석 및 이를 보완하기 위해 실시한 산별교섭에 참여한 경험이 있는 소수의 병원 사용자에게 대한 질문지 조사 결과를 통해, 2004년 보건의료산업 산별 중앙교섭에 대한 평가와 만족도가 소속 병원의 특성이나 조합내 지위에 따라 어떻게 달라지는지 살펴보고자 한다. 노측의 2004년 교섭 내용에 대한 평가는 보건의료노조 자체적으로 실시한 설문조사의 내용을 전달받아 직접 분석하였으며, 사측의 평가 내용은 연구자가 직접 구성한 설문조사를 병원협회 주최 내부회의에 참석한 병원장 및 간부진을 대상으로 실시함으로써 얻어냈다. 결론은 분석 결과에 비추어 이후 보건의료산업 산별교섭의 구조 및 내용의 방향에 대한 전망을 정리하는 것으로 대신한다.

Ⅱ. 보건의료산업의 산별교섭 개관

보건의료노조는 1998년 설립되었으나, 병원 사측의 거부 및 병원협회의 소극적 태도로 인하여 실질적 산별교섭의 진전은 훨씬 더디게 진행되었다. 보건의료노조가 병원협회를 대상으로 본격적인 교섭요청을 한 것은 2000년부터로, 2001년에도 제도개선 요구를 하면서 병원협회와의 비공식적인 대화를 계속하였다. 이러한 노력 끝에 2002년에는 63개의 병원 사측으로부터 산별 집단교섭에 참여하겠다는 약속을 받아내어 단체협약에 포함시켰다.

이러한 약속을 받아내기 위해 200여 일이 넘는 파업이 지속되었던 2002년과는 대조적으로, 2003년에는 정부의 직권중재 일방회부 불가방침으로 성실교섭과 자율교섭의 분위기가 형성됨에 따라³⁾ 26개 지방공사의료원 사업장과 주요

임금타결률을 상회하는 과도한 임금요구 및 인상(wage drift)이 초래될 수 있기 때문이다. 공동 목표를 위한 투쟁을 우선시하는 산별노조에게도 기업이나 작업장은 비공인 협조(wildcat cooperation)의 위험이 있는 장소인데, 소속 기업만을 위한 이기적인 협조의 결과 전체 근로자의 이해대표를 위한 단체행동을 무시하는 결과를 가져올 수 있기 때문이다 (Rogers and Streeck, 1995).

3) 병원의 조정성립률은 2002년 34%에서 2003년 82% 이상으로 상승하였다. 강화된 직권중

대학병원에서 교섭이 파업 직전 원만하게 타결되었고, 그에 힘입어 산별협약을 위한 준비도 상당한 진전을 이루었다. 2003년 6월 45개 병원이 노사공동성명서에 합의하며 산별교섭을 위한 구체적 일정과 계획을 정하고 2004년 산별교섭의 토대를 마련하였는데, 그 주요 내용은 2003년 10월부터 2004년 산별교섭 진행을 위해 노사 대표는 산별교섭 추진방식 등에 대해 본격적인 논의를 시작하며, 그 논의를 위해 보건의료노조에 가입한 병원들은 2003년 9월까지 병원측 대표 구성을 진행한다는 것이었다. 결국 2003년에는 116개 병원지부 중 총 93개 병원이 산별교섭 참가 및 산별교섭을 통한 새로운 노사관계 정립, 의료의 공공성 강화, 의료서비스 질 향상을 위한 적정인력 확보, 비정규직의 정규직화에 대해 대체로 합의하였다.

이러한 보건의료노조의 활동과 요구에 비해 병원협회의 산별교섭에 대한 대응과 준비는 미진하였다. 1959년 설립되어 2004년 현재 총 1,100개가 넘는 병원을 회원으로 받아들이고 있는 병원협회는 최근까지도 산하 병원에 대한 통제력과 구속력 부족을 이유로 노동법상의 사용자단체라고 볼 수 없다는 입장을 취해 왔다(이주호, 2003). 이러한 입장은 보건의료노조의 끈질긴 요청으로 서서히 바뀌기 시작하였으나, 2004년 산별교섭 역시 교섭 초기 사측의 준비 부족으로 약 3개월 동안 제대로 실시되지 못하였다. 국립대병원의 산별교섭 참여 반대는 해당 병원들이 전년도 10월부터 진행된 산별교섭 준비 모임 및 대표단 구성을 위한 노사간담회에 모두 불참함으로써 어느 정도 예상된 일이었다. 사립대병원은 2004년 2월 6일 산별교섭을 위한 간담회를 갖는 등 교섭 참여에 긍정적이었으나 교섭이 시작되기 전까지 교섭단 구성에 실패하였고, 결국 병원협회에 교섭권을 위임하면서 5월 12일부터 교섭에 참여하기 시작하였다. 국립대병원도 산별교섭을 계속 반대하다가 6월 5일에야 교섭에 본격적으로 합류하게 되

재회부 세부기준은 다음과 같다. 특별조정위원회는 쟁의행위에 의해 중단되는 업무범위, 중단되는 업무의 공공성, 비조합원 및 타사업체를 통한 업무의 지속가능성 등에 대한 노사의견 청취 및 심층 검토를 통해 노사 또는 노조가 자율교섭을 통해 해결할 것을 약속할 경우 조건부 중재회부를 권고하고, 노동위원회 위원장은 중재회부 권고가 있는 경우 공익위원의 의견을 들어 중재회부 여부를 결정하되, 조건부 중재회부 권고가 있는 경우 중재회부 결정을 보류하고, 노사 또는 노조의 약속 불이행 등으로 공중의 일상생활 및 국민경제를 현저히 저해한다고 판단되는 경우에 중재회부 결정, 노사관계 개혁을 위해 만들어진 「노사관계제도선진화연구위원회」는 이미 보고서(2003)에서 필수공익사업의 개념을 재조정하고, 직권중재제도의 폐지를 제안한 바 있다.

었다. 그로 인해 3월 17일 제1차 교섭부터 6월 5일 제12차 교섭에 이르기까지 교섭의 틀, 교섭 원칙, 대표단 구성 문제, 교섭 절차와 장소 등의 문제로 노사가 갈등을 빚느라, 6월 10일까지 합의가 되지 않을 경우 ‘전면파업방침’을 예고한 채 교섭을 진행한 노조의 파업 예정일까지 협약 내용과 관련된 교섭이 전혀 이루어지지 못하였다. 결국 이러한 논란으로 노사는 근로시간단축과 같은 핵심 쟁점에 대해서는 본격적인 논의조차 하지 못한 채 중앙노동위원회(중노위)의 조정을 받게 되었다.

병원은 필수공익사업장으로 분류되어 쟁의 발생시 조정기간이 10일인 일반 사업장보다 5일 더 연장되며, 직권중재의 대상이 된다. 중노위는 조정 만료일인 6월 9일 조정회의를 진행하였으나 핵심 쟁점인 근로시간단축에 대한 노사간 현격한 입장 차이로 합의도출에 실패했다. 중노위는 산별교섭에 참여한 98개 병원에 대해서는 보건의료노조의 평화의무 이행 — 불법행위 자제, 파업 중 필수 업무 유지 — 및 노사 양측의 성실교섭을 조건으로 직권중재를 보류하였고, 산별교섭에 불참해 온 23개 병원에 대해서는 행정지도를 결정하였다. 이로 인해 보건의료노조 출범 이후 처음으로 합법 파업이 허용되었다. 직권중재제도를 통한 정부의 개입이 보건의료산업 노사관계에 미친 영향에 대해서는 노조뿐만 아니라 노사관계 전문가 및 실무자들도 부정적으로 평가하고 있다. 필수공익사업장의 특성을 감안한 노동조합의 단체행동권 제한은 사용자의 불성실 교섭을 관행화하고, 이에 맞서기 위한 노조의 불법파업을 조래함으로써 노사관계가 악화되고, 또 사회갈등비용을 증가시킨다는 것이다. 실제로 2004년 보건의료노조의 파업기간 중 정부의 직권중재회부 검토 가능성을 전하는 보도에 따라 교섭이 다시 뚜렷한 교착상태로 전환되는 것을 관찰할 수 있었다(노향래, 2004).

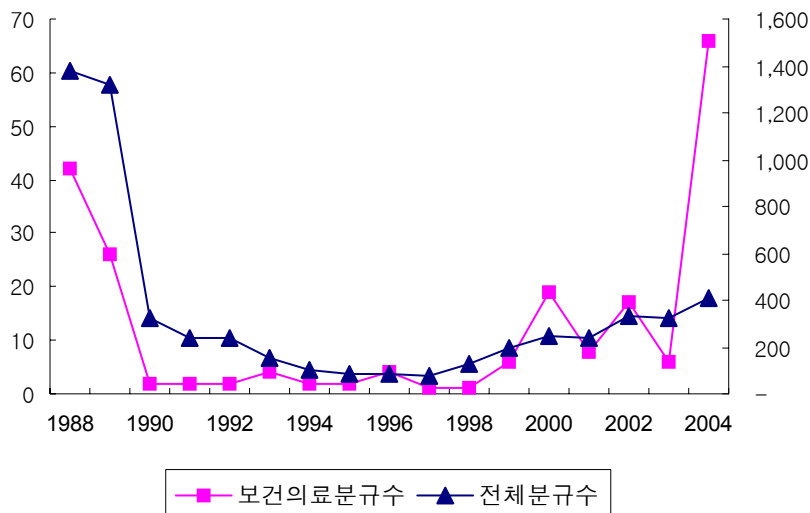
중노위의 조정이 실패하고 6월 1일~3일까지 실시된 파업찬반투표에서 77%의 찬성으로 파업이 가결됨에 따라 보건의료노조는 6월 10일부터 파업에 돌입하였다. 6월 9일 파업 전야제 이후 조합원 약 5,500~10,000여 명이⁴⁾ 고대 노천극장에 집결하여 6월 23일 산별 파업종료 시점까지 파업에 참여하였으며, 더 불어 서울대병원 등 수도권 소재 7개 주요 병원에서는 로비농성이 병행되었다.

4) 파업참가자수에 대한 노동부(5,500명)와 보건의료노조(약 10,000여 명)의 주장이 차이 나는 이유는 주로 수도권 지역 비번근무자의 파업참여가 노조의 집계에는 산정되나 노동부나 병원측에는 집계되지 않았기 때문이다(노향래, 2004).

2004년 상반기 보건의료노조의 총 분규는 66건이었는데, 이는 1988~2003년간의 평균은 물론 1988년 노동자 대투쟁 시기의 분규수보다도 많은 것이다.

보건의료노조의 파업은 1988~89년 노동자 대투쟁 시기에 집중적으로 발생한 후 1990년대 말 산별노조가 건설되기까지 뚜렷한 소강기를 거쳤다. 2000년대 초 산별노조가 활동하던 시기에는 분규수와 분규지속일수가 모두 증가하였고, 특히 최근 보건의료노조의 파업은 일단 시작되면 장기화되는 추세를 보여주고 있다. 2004년은 그런 점에서 이전과 뚜렷이 추세를 달리한다. 2004년 보건의료노조의 파업수는 총 66건으로, 파업의 발생건수는 많았으나 그 지속기간은 상대적으로 짧았다. [그림 1]은 그에 따라 총 분규건수에서 보건의료노조의 분규건수가 차지하는 비중도 현저히 높아졌음을 보여준다.

[그림 1] 1988~2004년간 보건의료노조 분규와 전체 분규 발생건수



주: 1) 2월은 모두 28일로 간주하여 계산.

2) 발생건수는 분규발생시 작년을 기준으로 작성. 예를 들어 1988년에 시작한 분규가 1989년에 끝났으면 그 경우는 1988년에만 카운트.

3) 병원이나 의원뿐만 아니라, 혈액원이나 원자력의학원도 포함되었음.

자료: 한국노동연구원 파업 DB 원자료 분석

노사 양측은 파업 돌입 직후 본교섭과 실무교섭을 매일 진행하면서 교섭의제 설정과 관련하여 상당한 진전을 이루었지만, 주 5일제 등 주요 현안에 대한 의견 접근은 부진하였다. 이에 따라 중노위는 직권중재 대신 임의조정을 실시하여 6월 20일 핵심 쟁점에 대한 조정안⁵⁾을 제시하였으나 노측이 이에 대해 불승인의 입장을 밝힌 가운데 교섭이 지속되었다. 결국 중노위 중재 가능성이 커진 가운데 노사는 파업 13일째인 6월 22일 오전 잠정합의를 이끌어내고 6월 23일 노사 교섭대표가 산별협약에 합의하였다.

그러나 서울대 등 4개 지부는 산별 잠정합의 내용에 반발하여 임금인상 및 인력증원에 대해 지부교섭을 요구하고, 로비파업을 지속하였다. 사측과 정부는 산별협약에 합의한 상태이므로 노측의 파업이 불법이라고 주장한 반면, 노측은 산별협약 중 세부 내용에 대한 이견으로 파업이 계속되고 있으므로 합법 파업이라는 입장을 유지하였다. 지부 불법파업 논쟁은 보건의료노조가 조정신청서를 작성할 때 급속노조와는 달리 산별과 지부 요구안을 분리하지 않았기 때문에 불거졌는데,⁶⁾ 그로 인해 지부 차원에서 조정을 거쳤다고 할 수 없다는 것이 노동부의 입장이고, 지부파업은 산별합의에 따른 세부 사항을 타결하기 위한 것이므로 절차상 하자가 없다는 것이 보건의료노조의 주장이다. 보건의료노조는 지부교섭과 파업이 진정 국면으로 들어간 7월 27일~29일 산별 잠정합의안에 대한 조합원 찬반투표를 실시한 결과 투표참여율 75.4%에 찬성률 78.6%를 얻어내 가결시켰다.

보건의료노조의 파업은 1980년대 후반 임금인상이나 해고, 부당노동행위와 관련되어 발생하는 추세를 띄었으나 후반으로 올수록 임단협 자체를 둘러싼 갈등을 중심으로 발생하고 있다. 그러한 이유로, <표 1>이 보여주듯이 1980년대 후반 파업은 민간중소병원에서 자주 발생한 반면, 2000년 이후 산별노조운동이 확립된 이후에는 국립대 혹은 사립대 병원같이 대형 병원에서 파업이 발생하는 사례가 증가하고 있다. 2004년 파업 발생병원의 특성도 이러한 경향과 일치하는

5) 조정안의 주요 내용은 다음과 같다. 근로시간은 1일 8시간 1주 40시간으로 하되, 격주 토요일근무 1년간 실시; 월차휴가 폐지, 연차휴가는 25일로 하되 초과일수에 대해서는 수당으로 지급; 생리휴가는 무급으로 하되 미사용분에 대해서는 현 단체협약이 정한 수준 이상 보장 등.

6) 보건의료노조의 노동쟁의 관련 규정에 따르면 본조는 물론 지부의 조정 신청도 본조 위원장 명의로 하게 되어 있다.

〈표 1〉 병원특성별 사유별 분규발생 분포 : 1988~2004

연도	특성별	채불 임금	임금 인상	구조 조정	단체 협약	해고	부당노 동행위	기타	임단협	전체
1988	국립대병원				1					1
	지방공사							1		1
	사립대병원		4		5	3	2			14
	민간중소	1	3	2	15	2	2	5		30
1989	사립대병원		4		1			2		7
	민간중소		10		5	1		2		18
1990	사립대병원				1					1
	민간중소				1	1				2
1991	사립대병원				1					1
	민간중소		1							1
1992	국립대병원					1				1
	민간중소		1							1
1993	사립대병원		2							2
	민간중소		1		1					2
1994	민간중소		2							2
1995	기타공공				1					1
	사립대병원		1							1
	민간중소		1							1
1996	기타공공				1					1
	사립대병원		1							1
	민간중소		2							2
1997	사립대병원								1	1
1998	사립대병원	1								1
1999	지방공사			1	4					5
	기타공공				3					3
	사립대병원				1			1		2
2000	국립대병원				6					6
	지방공사				2					2
	기타공공				1					1
	사립대병원				6					6
2001	민간중소		1		3					4
	국립대병원				4					4
	기타공공				1					1
2002	민간중소		2		1					3
	국립대병원								1	1
	사립대병원						1		7	8
2003	민간중소		1	1	1		1		4	8
	사립대병원								1	1
	민간중소								2	2
2004	국립대병원								8	8
	지방공사								13	13
	기타공공								16	16
	사립대병원								14	14
	민간중소								15	15

주: 한국노총 소속인 순천향병원(1건)과 메리놀병원(7건)도 분석에 포함되었음.

자료: 한국노동연구원 파업 DB 원자료 분석.

〈표 2〉 2004년 보건의료노조 규모별·특성별 분규 특성

2004 보건의료노조		발생건수 (지부수)*	근로자수	조합원수	참여인원	지속일수
규모별	1000인 이상	18	1800	1006	322	17.1
	500~999	6	736	352	66	14.0
	300~499	7	385	224	71	13.7
	100~299	26	173	106	37	14.0
	100미만	9	79	41	26	14.0
	전체	66	678	378	120	14.8
특성별	국립대병원	8(9)	1616	743	157	21.3
	특수목적공공병원	16(19)	233	138	66	14.0
	민간중소병원	15(40)	343	167	26	16.3
	사립대병원	14(29)	1462	885	316	13.8
	지방공사의료원	13(27)	190	144	60	13.8
	전체	66(126)	678	378	120	14.8

주: 분규수는 2004년 기준이며, 지부수는 2003년 기준.

자료: 한국노동연구원 파업 DB 원자료 분석.

데, 보건의료노조 소속지부의 규모별·특성별 분규발생 상황을 요약해 보여주고 있는 <표 2>에서 대규모 병원과 국립대병원에서 분규참가 경향이 높고, 또 분규지속일수가 긴 것을 살펴볼 수 있다. 특히 6월 23일 이후에도 계속 지부파업이 진행된 곳은 53일간 장기파업을 벌인 광명성애병원(8/2), 서울대병원(7/23), 경상대병원(7/12), 경북대병원(7/3) 등 4곳이며, 대부분 1,000인 이상 고용 대형병원이다. 사측의 부당노동행위로 별도의 분쟁요인이 있었던 광명성애병원과 달리, 산별협약 내용 자체에 문제를 제기하는 서울대병원의 파업은 본조의 승인을 받지 않은 비공인파업이었다.

비록 산별파업과 지부파업으로 산업평화의 유지는 불가능하였으나, 보건의료노조는 파업기간 중 필수업무 유지에 지장이 없도록 주의하였으며, 사측 대표단의 요청에 따라 병원로비 점거농성을 일시 중단하는 등 유연한 모습을 보여주기도 하였다. 기존 보건의료노조의 파업이 분규수가 적더라도 최악의 노사대립으로 장기화되는 경향을 보여주었음을 고려한다면 의미 있는 변화라고 할 수 있다. 그러나 산별교섭이 지부교섭 및 파업으로 이어진 만큼 중복 교섭과 파업의 비용은 상승시켰다. 특히 대규모 병원에서는 해당 지부의 현안사항에 대한 관심이 산별교섭을 부차적인 것으로 만드는 경향도 발견되었다. 서울대병

원지부는 산별협약은 최소 기준을 정하는 협약이므로 일부 사항에 대해 지부 협약보다 우선 효력을 갖는다는 합의안 제10장 제2조의 폐기 삭제를 강력하게 요구하면서, 산별교섭 잠정합의안과 지부교섭 잠정합의안에 대한 찬반투표와 함께 조건부 산별노조 탈퇴에 대한 조합원 찬반투표를 실시하여 총 65.3%의 투표율에 89.9%의 찬성률을 얻어내 조건부 탈퇴에 대한 지부조합원 의지를 확인하였다.

서울대병원지부와 보건의료노조의 갈등은 수직적 교섭구조상의 조율 부족을 잘 드러낸 사건이었다. 보건의료노조는 산별교섭 합의 내용을 이유로 기존 지부 단체협약과 노동조건을 저하시킬 수 없다고 협약에 명시한 바 있다(제10장 제1조). 그러나 주 5일제 도입을 둘러싸고 휴가제도 개선, 인력충원과 임금인상 등을 일괄 타결하는 교섭의 특수성을 반영하여 제9장(임금), 제3장(노동시간단축)의 제1조(노동시간단축), 제5조(연·월차휴가 및 연차수당), 제6조(생리휴가)는 지부단체협약 및 취업규칙에 우선하여 효력을 가지도록 하였다(제10장 제2조). 산별 노동운동 내부의 수직적 조율은 산별교섭이 해결해야만 하는 근본적인 문제, 즉 지불능력이 있는 기업의 지부에서 과연 산별협약에서 결정된 임금과 근로조건을 어떻게 준수할 수 있을 것인가라는 문제와 관련되어 있다.

한편, 사측에서 요청하고 보건의료노조에서도 검토한 바 있는 특성별 교섭에 대한 요구는 교섭의 수평적 조율 문제와 관련된다. 2004년 교섭에서 특성별 교섭에 대한 수요가 등장한 것은 공공부문의 국립대병원에서는 노동비용 증가가 수반되는 보건의료노조의 요구안을 의료공공성에 대한 요구보다 수월하게 들어줄 수 있었던 반면, 중소병원은 그 반대로 의료공공성보다는 비용문제가 더 수용하기 어려운 요구였기 때문이다. 이 문제는 보건의료노조보다 사측, 특히 특성별 병원간의 이해 차이를 조율할 수 있는 병원협회의 조직 및 기능강화를 통해 어느 정도 해결이 가능할 것이나, 2004년에는 대표성 있는 병원 사용자단체의 부재 및 내부 의견조율 미진으로 원만한 교섭진행이 이루어지지 못했다.

Ⅲ. 자료와 조사방법

이 연구에서 사용된 자료는 2004년 보건의료노조에서 자체 조사한 조합원 설문조사 결과에 응답한 약 4천여 부의 질문지 응답내용이다. 전체 보건의료노조 소속 조합원을 대상으로 한 응답자의 일반적 특성이 <표 3>에 나타나 있다. 산업의 특성상 여성 응답자의 비중이 70%로 남성 응답자보다 많았으며, 근속 연수는 7.5년으로 상대적으로 근속이 어느 정도 확보된 종사자들이 조합원으로 활동하고 있음을 살펴볼 수 있었다. 미혼 응답자보다 기혼 응답자가 약간 더 많았으나, 차이는 그렇게 크지 않았다.

병원협회에 가입된 병원 약 1,000여 개 중 보건의료노조에 소속된 지부는 100여 개로 추정된다. 이들 지부에 주요 국립대 및 사립대, 그리고 대규모 병원들이 포함되어 있고, 민간중소병원은 약 40여 개에 불과하여 보건의료노조에 소속된 병원들이 보건의료산업 내에서는 대규모 및 주요 사업장임을 알 수 있다. 국립대병원과 사립대병원은 교육부 산하이며, 지방공사의료원의 27개 지부는 행정자치부가 담당부처이다. 보건복지부는 적십자병원과 민간중소병원의 운영을 관장한다. 대체로 국립대와 사립대에 비해 지방공사의료원이나 민간중소병원의 운영이 어렵고 지불능력이 낮은 편이다. 병원 특성별 분포는 각 특성별 병원 소속 조합원들이 어느 정도 대표성을 담보할 수 있는 정도로 충분히 응답한 사실을 보여주고 있다. 그 중에서도 사립대병원 소속 조합원의 응답률(47.2%)이 가장 높아 거의 반수를 차지하였다.

고용형태별로는 정규직의 응답률이 97.1%로 압도적으로 높았는데, 이는 조합원의 대부분이 정규직인 사실을 반영한다. 이러한 이유로 이 자료는 실제 병원에서 고용된 비율보다 비정규직이 과소 대표된 문제점을 내포하고 있다. 조합내 지위로 살펴본 응답자의 분포는 평조합원이 83.6%로 대다수였으며, 임원급이 4.3%, 대의원이 5.3%였다. 조합의 실질적인 운영을 담당하는 임원과 의결 역할을 하는 대의원 등, 임금이나 근로조건의 향상 외에도 산별 노동운동의 조직기반 확충과 발전을 염두에 두어야 하는 지도부에 비해 일반 조합원들은 단

체교섭에서 논의된 다양한 사안에 대해 지도부와 다른 의견을 가질 가능성이 있다.

보건의료노조 조합원과의 비교를 위해, 2004년 10월 병원협회 내부회의에 참석한 사측 약 30명에 대한 설문지 조사를 실시하였다. 이렇듯 사례가 제한되어 있었으므로, 보건의료노조 조합원의 응답 내용을 대상으로 한 통계분석의

〈표 3〉 조사대상 보건의료노조 조합원의 일반적 특성

변 수	%(빈도)
성별	
남자	30.2(1294)
여자	69.8(2993)
연령 (세)	29.4
결혼 여부	
기혼	53.5(1894)
미혼	46.5(1647)
근속연수 (년)	7.5
부양가족수(본인포함) (명)	2.9
병원 특성별 ¹⁾	
국립대병원	10.1(446)
민간중소병원	18.3(810)
사립대병원	47.2(2089)
지방공사	8.6(380)
특수목적	15.8(697)
근무형태	
2교대근무	9.7(356)
3교대근무	48.7(1789)
통상근무	41.7(1532)
고용형태	
정규직	97.1(3624)
직접고용 비정규직	2.9(107)
간접고용 비정규직	0.1(2)
조합내 지위	
상집간부 및 임원	4.3(153)
대의원	5.7(204)
평조합원	83.6(2982)
기타(비조합원)	6.4(228)

주: 1) 보건의료노조 소속 국립대병원 지부수는 9개, 민간중소병원은 47개, 사립대병원은 29개, 지방공사의료원 27개이며, 특수목적병원인 원자력 및 보훈, 그리고 16개의 지부를 가진 원자력 병원이 있음.

실시는 어려웠고, 따라서 병원 사용자 평가는 대략적인 추세를 알려주는 것으로 주의 깊게 해석될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 비록 제한된 응답 범위에 서나마 병원 특성별로 응답자가 고르게 분포되어 있었으며, 응답자 직위도 의료원장 6명, 기획실장 혹은 사무국장, 그리고 노무 및 인사담당자가 각각 11명으로 다양하였다. 응답자의 직업은 의료직 4명에 비해 비의료직이 23명으로 행정전문가들이 압도적으로 더 많았다. 사측 응답자의 과반수 이상이 산별교섭에 직접 혹은 위임을 통해 참여한 경험을 가지고 있었다. 조사대상자가 소속한 병원의 경우 환자보다는 적자를 보고 있는 경우가 대다수였는데, 이러한 경향은 특히 민간중소병원과 사립대병원이 공공병원보다 두드러졌다. 지부노조의 성향은 대부분 전투적이거나 보통이라고 평가하였으며, 협조적이라는 응답은 지방공사의료원 소속 사측 응답자 2명 외에는 없었다.

IV. 보건의료산업 2004년도 산별중앙교섭에 대한 조합원의 평가 및 만족도

1. 종합적 평가

산별 5대 요구안에 대한 조합원 평가는 상당히 긍정적이었다. 과반수가 넘는 60% 이상의 조합원이 산별노조의 요구안에 대해 꼭 필요하고 적절하였다고 응답하였으며, 비판적 의견은 소수에 불과하였다. 첫 산별교섭의 성과로 가장 높이 평가한 내용은 주 5일 40시간제 확보였으며, 산별교섭 제도화의 기틀을 마련한 점에 대해서도 그에 못지않은 과반수 이상이 지지를 표명하였다. 산별교섭의 세부 합의안 중 가장 만족도가 낮은 항목은 <표 4>가 보여주듯이 ‘임금 인상’과 관련된 것이었는데, 이것은 사측 평가에서 임금인상률과 관련된 사용자들의 만족도가 상대적으로 높은 것을 정확히 반대로 반영하고 있는 결과라 할 수 있다. 임금인상률에 대한 불만족도는 사립대병원, 특수목적공공병원, 국립대병원, 지방공사의료원, 민간중소병원의 순서대로 높았다.

〈표 4〉 산별교섭 세부 합의안에 대한 만족도

	국립대 병원	민간 중소	사립대 병원	지방 공사	특수 목적	전 체
산별기본협약, 산별교섭 제도화	2.5	2.3	2.8	2.4	2.6	2.6
의료 공공성 강화, 환자권리장전	2.6	2.5	2.8	2.7	2.7	2.7
주5일제 시행	2.1	2.4	2.8	2.6	2.4	2.5
비정규직 정규직화와 차별 철폐	2.7	2.4	2.9	2.7	2.8	2.8
보건의료산업 최저임금제 도입	2.6	2.4	2.8	2.6	2.6	2.6
보건연대기금 조성	2.7	2.6	2.9	2.7	2.8	2.8
임금인상	3.1	2.7	3.4	3.0	3.3	3.2

주: '1점:매우 만족한다~5점:매우 불만이다'로 점수가 클수록 '불만족'을 의미함.

보건의료산업 사측 역시 소속 병원의 특성에 따라 2004년 산별교섭 내용에 대한 평가에 차이가 있었다. 상대적으로 좋은 평가를 내린 병원은 국립대와 사립대병원이었으며, 민간중소병원과 지방공사의료원의 평가는 낮았는데, 이는 산별교섭의 특성상 임금과 근로조건이 평균에 근접하게 됨에 따라 이미 높은 수준을 제공하고 있던 병원에 비해 그렇지 못한 병원의 부담이 더 컸기 때문인 것으로 여겨진다. 특히 임금인상률에 대한 만족도는 민간중소병원에 비해 국립대와 사립대병원 관계자가 높았다. 지부 보충교섭에 대한 만족도는 국립대병원의 경우가 가장 낮았는데, 이는 산별교섭에서 부족했던 부분을 지부 교섭에서 만회하고자 한 지부노조와의 갈등이 있었음을 살펴보게 해준다.

<표 5>는 보건의료노조가 마련한 산별 5대 요구안에 대한 조합원 만족 여부를 종속변수로 하여, 조합원의 인적·조직적 특성에 따라 그 만족도가 어떻게 차이나는지 보여주고 있다. 세부 합의안 및 그 평균에 대해서는 1~5점까지 구분된 만족도 측정 내용을 종속변수로 한 회귀(OLS)분석을 실시할 예정이기 때문에, 보건의료 산별교섭 요구안에 대한 종합적 의견을 묻는 이 사안에 대해서는 매우 만족, 그리고 만족에 응답한 경우와 그 외의 응답 내용으로 이분하여 로지스틱 분석을 실시하였다. 이 분석 결과에 따르면, 통계적으로 유의미한 수준에서 나이가 많을수록 만족도가 떨어졌으며, 간호사 직급보다는 사무직이나 약사, 영양사 등이, 또 상집간부나 임원에 비하여서는 평조합원이나 비조합원의 만족할 가능성이 낮은 것으로 드러났다. 병원 특성별로는 국립대병원 소속

조합원보다 여타 병원 소속 조합원의 만족 가능성이 일관성 있게 모두 높은 것으로 드러났다. 또한 남성보다는 여성 조합원이, 미혼보다는 기혼 조합원의 만족도가 높은 것으로 드러났지만, 이 결과들은 통계적으로 유의미한 수준에서 확인된 것은 아니다.

〈표 5〉 로지스틱 회귀분석 결과 : 종속변수-2004년 보건의로 산별교섭 노조측 요구안에 대한 의견

변 수	불만족(0)/만족(1)
성별(기준:남자)	
여자	.104 (.136)
나이	-.029 *** (.009)
결혼 여부(기준:미혼)	
기혼	.139 (.127)
고용형태(기준:정규직)	
비정규직	-.055 (.332)
직종(기준:간호사)	
사무직 및 약사, 영양사	-.339 ** (.140)
기타직종	-.191 (.148)
직위(기준:상집간부 및 임원)	
대의원	-.591 (.408)
평조합원	-1.352 *** (.338)
기타(비조합원)	-1.584 *** (.383)
특성별(기준:국립대병원)	
민간중소병원	.745 *** (.177)
사립대병원	.160 (.149)
지방공사	.361 *** (.203)
특수공공	.400 *** (.169)
상수	3.083 *** (.461)
총사레수	2544
Nagelkerke R ²	.055
-2log likelihood	2645.469
Chi-square	93.549 ***
Degrees of freedom	13

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

2. 산별교섭 세부 합의안에 대한 조합원 만족도

가. 의료공공성

보건의료산업의 산별협약은 2004년 6월 기준으로 보건업 월평균 정액급여의 40%(68만원 수준)를 최저임금으로 하는 산별 최저임금제 도입, 고용증대를 위한 노력, 산업발전을 위한 보건연대기금 준비위원회 구성, 의료산업 발전과 의료공공성 강화를 위한 노사정 특별위원회 구성 합의 등 보건의료산업 전체의 발전과 해당 산업내 근로자 전체에 혜택이 돌아갈 수 있는 내용이 상당부분 포함되어 있다. 특히 환자의 권리장전 및 환자 편의와 쾌적한 환경을 위한 적정 병실 면적 및 시설확보 노력과 같은 조항은 전체 국민에게 혜택을 줄 수 있는 공익적 내용이다. 그러나 산별 최저임금 합의를 제외한 다른 의제들은 구체적인 방안 없이 차후 노력해야 하는 과제로 미루어진 것이 많다. 보건연대기금 조성은 병원의 적자 운영으로 인해 사측이 거세게 반대한 사안이다.

<표 6>은 산별교섭 세부 합의안에 대한 조합원 만족도에 영향을 주는 변수들을 총괄적으로, 그리고 의료공공성 분야로 나누어 살펴본 내용을 담고 있다. 세부 합의안에 대한 만족도의 평균을 종속변수로 분석한 바에 따르면, 인구학적 변수 중에서 만족도에 영향을 주는 것이 통계적으로 유의미한 수준에서 확인된 것은 성별 한 가지로, 남성 조합원에 비해 여성 조합원의 만족도가 더 높은 것으로 드러났다. 병원 특성별로는 통계적으로 유의미한 수준에서 국립대병원보다는 민간중소병원 소속 조합원의 만족도가 높은 반면, 사립대병원은 국립대병원 조합원보다도 상대적으로 만족도가 더 낮았다. 의료공공성 관련 사안에 대한 만족도에 영향을 미치는 변수를 분석한 결과도 이와 유사하였지만, 이 사안과 관련하여서는 상집간부 및 임원보다 평조합원의 만족도가 통계적으로 유의미한 수준에서 낮았다.

나. 산별 기본협약과 주 5일제

실질적으로 2004년 보건의료 산별교섭의 최대 이슈는 사용자단체 구성과 산별교섭의 노사 공동준비 등을 통한 산별교섭의 안정적 정착 및 주 5일제 도입

〈표 6〉 회귀(OLS)분석 결과: 종속변수-2004년 보건의료 산별교섭 세부합의안
평균 및 의료공공성에 대한 만족도

	세부 합의안 평균 ¹⁾	의료공공성 ²⁾
성별(기준:남자)		
여자	.096*** (.036)	.081 (.037)
나이	-.002 (.002)	-.004 (.003)
결혼 여부(기준:미혼)		
기혼	-.008 (.031)	.018 (.032)
고용형태(기준:정규직)		
비정규직	-.025 (.083)	-.060 (.086)
직종(기준:간호사)		
사무직 및 약사, 영양사	-.024 (.036)	-.041 (.037)
기타직종	-.036 (.037)	-.013 (.038)
직위(기준:상집간부 및 임원)		
대의원	-.035 (.070)	-.041 (.072)
평조합원	-.085 (.055)	-.117** (.056)
기타(비조합원)	.002 (.070)	-.075 (.072)
특성별(기준:국립대병원)		
민간중소병원	.156*** (.043)	.133*** (.045)
사립대병원	-.249*** (.039)	-.146*** (.041)
지방공사	-.046 (.050)	-.037 (.052)
특수공공	-.070 (.043)	-.023 (.045)
상수	3.433*** (.102)	3.519*** (.105)
R ²	.086	.044

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

주: 1) 종속변수는 산별교섭 합의안의 세부 내용에 대해 ‘1점:매우 불만이다~5점: 매우 만족한다’로 다시 코딩하여 분석하였음. 이러한 코딩 방식은 이후의 <표 7> 및 <표 8>에도 똑 같이 적용되었음. 그 세부 내용은 ① 산별 기본협약, 산별교섭 제도화, ② 의료공공성 강화 및 환자 권리장전, ③ 주5일제 시행, ④ 비정규직 정규직화와 차별 철폐, ⑤ 보건의료산업 최저임금제 도입, ⑥ 보건연대기금 조성, ⑦ 임금인상임.

2) 의료공공성은 위의 ② 의료공공성 강화 및 환자권리장전, ⑤ 보건의료산업 최저임금제 도입, ⑥ 보건연대기금조성에 대한 만족도의 평균값임.

이었다. 산별 기본협약에 대한 만족도 역시 상집간부보다는 평조합원과 비조합원이 통계적으로 유의미한 수준에서 낮았는데, 이는 산별노조의 간부와 조합원 간에 산별노조의 목적과, 방향과 관련된 의견의 격차가 상당부분 존재하고 있

음을 살펴보게 해주는 결과이다(표 7 참조). 국립대병원과 비교하여서는 민간 중소병원 소속 조합원의 만족도가 높고 사립대병원 조합원의 만족도가 낮은 추세 역시 의료공공성에 대한 분석 내용과 유사한 결과이다.

보건의료산업은 인건비 비중이 50%가 넘고 교대근무로 인해 상당량의 인력 충원을 통한 주 5일제 도입이 불가피할 뿐만 아니라 정부의 인력충원 지원방안 없이는 자율적 교섭을 통한 노조의견 수용이 어려운 공공부문의 사용자들이 포함되어 있는 특성을 가진다. 또한 2002년 병원급 의료기관의 평균 부채비율은 252%이며, 같은 해 전국 병원 975개 중 경영난으로 문을 닫거나 소유권을 이전한 병원이 93곳으로 전체 산업 평균 부도율 0.23%의 약 40배에 이르는 9.5%의 도산율을 보였다(서영준, 2003). 이러한 상황에서 보건의료노조가 주 5일제

〈표 7〉 회귀(OLS)분석 결과: 종속변수-2004년 보건의료 산별교섭 산별 기본협약과 주 5일제 도입에 대한 만족도

	산별 기본협약	주5일제 도입
성별(기준:남자)		
여자	.006 (.046)	.018 (.056)
나이	.003 (.003)	.009** (.004)
결혼 여부(기준:미혼)		
기혼	-.040 (.040)	.046 (.049)
고용형태(기준:정규직)		
비정규직	.005 (.108)	.173 (.130)
직종(기준:간호사)		
사무직 및 약사, 영양사	-.070 (.046)	-.010 (.055)
기타직종	-.042 (.047)	-.118** (.058)
직위(기준:상집간부 및 임원)		
대의원	-.136 (.091)	.036 (.111)
평조합원	-.282*** (.071)	-.116 (.086)
기타(비조합원)	-.402*** (.091)	.092 (.111)
특성별(기준:국립대병원)		
민간중소병원	.248*** (.056)	-.250*** (.068)
사립대병원	-.265*** (.051)	-.561*** (.062)
지방공사	.065 (.065)	-.485*** (.080)
특수공공	-.061 (.056)	-.234*** (.069)
상수	3.701 (.128)	3.632*** (.156)
R ²	.073	.056

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

원칙에 대한 사측의 합의를 얻어내 1일 8시간, 주 5일 40시간제 실시에 따른 표준화된 근무제를 시행하게 된 것은 산별교섭을 통해 얻은 노측의 큰 성과로 평가될 수 있다. <표 7>에 나타난 바에 따르면 이와 관련하여서는 연령이 높을 수록, 그리고 간호직이 여타 직종보다, 국립대병원 소속 조합원이 여타 병원 소속 조합원보다 만족도가 높았고, 이러한 차이는 모두 통계적으로 유의미하였다.

한편, 사측도 기존 근로기준법에 따른 월차와 연차휴가를 폐지하고 개정 근로기준법에 따라 휴가일수를 조정 적용하면서 특히 주 5일제 시행을 이유로 무급 생리휴가에 대한 수당 보전에 신규 직원을 제외시켰는데, 이것은 보건의료 산별교섭에서 경기침체시 나타나는 협약의 이중적용 경향이 등장하였음을 보여준다.⁷⁾ 이 신규 직원이 같은 일을 하면서 기존 직원보다 낮은 임금을 받는 단체교섭의 이중적용은 1980년대 중반부터 후반까지 미국에서 양보교섭의 형태로 많이 사용된 것으로, 1% 미만의 제조업체 기업에서 실시되다가 1985년에는 그 비중이 26.3%에 이르렀고, 결국 1988년에는 2.8%로 다시 하락하였다. 대규모 이직과 새로운 전투성을 유발할 가능성⁸⁾이 있는 이 단체교섭의 이중적용을 통해 사측이 기대할 수 있는 효과는 물론 임금비용 감소이나, 미국의 경험적 연구들은 금융시장의 반응에 대한 분석을 통하여 투자자들이 근로자의 협조 거부, 이직 증가를 통한 생산성 감소가 임금비용 감소보다 더 클 것으로 우려하여 결국 그다지 좋은 결과를 낳지 않은 것으로 평가하고 있다(Thomas and Kleiner, 1992).

다. 비정규직 차별철폐 및 임금과 근로조건의 평준화

보건의료노조는 사측과 1년 미만 비정규직에 한해 월 1회 유급휴가 보장, 주 5일제로 인한 인력부족시 비정규직 우선 정규직화 등에 대해서는 합의하였다.

7) 생리휴가 보전시 총액임금 2% 이상의 인상효과가 있다고 주장한 사측의 생리휴가 무급화 요구가 워낙 강했기 때문에 생긴 문제로, 보건의료노조에서는 2005년 교섭에서 보건수당을 신규 직원에게도 제공하는 방향에서 이 문제를 해결하려 하고 있다(보건의료노조, 2004).

8) 임금양보를 자신들이 아닌 신규 노동력에게 전가시킨 이 방식은 물론 새 직원에게 매우 인기가 없는 내용이다. 미국의 노사관계학자 John T. Dunlop은 ‘만일 이직률이 높다면 이것은 임금삭감과 동일한 효과를 가져올 것’이라고 이야기한 바 있다(Boston Globe, 1985년 3월 7일자 기사).

그러나 비정규직의 처우개선, 정규직화, 직접고용 비정규직의 고용보장, 간접고용 비정규직에 대한 고용승계는 노력한다는 실효성 없는 약속을 사측에게 얻어낸 데 그쳤다. 이러한 내용은 비정규직의 규모 확대를 막는 수준에 불과하여, 정규직과 비정규직의 임금 및 근로조건 격차는 계속 확대될 수 있다. 특히 병원 산업의 비정규직 확대는 특성별로 차이가 있어 2001년 자료에 따르면 공공병원이 민간병원보다 2배 이상 많은 비정규직 비율을 가지고 있었으며, 그 중에서도 국립대병원의 비정규직 비율이 2003년 31.5%로 가장 높게 나타났다(김미애, 2003).

<표 8>에 나타난 비정규직 차별철폐와 관련된 합의안에 대한 만족도 분석에서 주목할 만한 사실은 이제까지의 추세와는 달리 상집간부나 임원에 비해 평조합원과 비조합원의 만족도가 통계적으로 충분히 유의미한 수준에서 더 높았다는 점이다. 현 합의안에 대한 상집간부나 임원의 불만족 정도가 높다는 것은 비정규직 문제가 산별 본조의 관심사임에 반해, 일반 근로자의 관심은 그에 미치지 못함을 엿볼 수 있는 결과이다. 또한 여성보다는 남성 조합원, 그리고 정규직보다는 비정규직 조합원의 만족도가 역시 통계적으로 유의미한 수준에서 낮았다.

보건의료노조는 또한 주 5일제 시행대상 병원 및 사업장은 기본급 2%, 대부분 중소병원인 미시행병원은 5% 인상을 결정함으로써 대기업과 중소기업 근로자의 지나친 임금격차 확대를 막고자 하는, 지금까지 기업별교섭에서 보기 어려웠던 노동운동의 연대의식을 보여주었다. 직원 1인당 임금수준의 경우 중소병원이 대형병원의 60%에 불과하고 인력은 대학병원에 비해 매우 부족한데, 현재 중소기업의 나쁜 경영실적과 지불능력 취약으로 이 격차는 점점 더 벌어지고 있는 상황이다(이주호, 2004). 이러한 임금격차 축소 노력은 <표 9>가 보여주듯이 보건의료산업 내 임금 및 근로조건 평준화에도 일부 기여한 것으로 판단된다.

<표 8>은 임금인상률에 대해 남성보다는 여성 조합원이, 기혼보다는 미혼 조합원이, 그리고 상집간부나 임원과 비교하여서는 비조합원의 만족도가 상대적으로 높은 경향을 보여주고 있는데, 이 차이는 모두 통계적으로 유의미하였다. 병원 특성별로는 국립대병원 보다는 민간중소병원 소속 조합원의 임금인상률

에 대한 만족도가 통계적으로 유의미한 수준에서 높았던 반면, 사립대병원 및 특수목적공공병원 소속 조합원의 만족도는 국립대병원보다도 낮은 것으로 드러났다.

〈표 8〉 회귀(OLS)분석 결과: 종속변수-2004년 보건의로 산별교섭 비정규차별철폐 및 임금인상 관련 만족도

	비정규차별철폐	임금인상률
성별(기준:남자)		
여자	.136*** (.049)	.261*** (.056)
나이	-.005 (.003)	-.004 (.004)
결혼 여부(기준:미혼)		
기혼	.030 (.043)	-.136*** (.049)
고용형태(기준:정규직)		
비정규직	-.240** (.117)	.171 (.132)
직종(기준:간호사)		
사무직 및 약사, 영양사	-.028 (.050)	.073 (.056)
기타직종	-.082 (.051)	-.033 (.058)
직위(기준:상집간부 및 임원)		
대의원	.137 (.099)	-.047 (.112)
평조합원	.208*** (.077)	.070 (.087)
기타(비조합원)	.223** (.099)	.429*** (.112)
특성별(기준:국립대병원)		
민간중소병원	.318** (.060)	.397*** (.068)
사립대병원	-.209*** (.055)	-.302*** (.062)
지방공사	.061 (.071)	.106 (.080)
특수공공	-.029 (.061)	-.122* (.069)
상수	3.140*** (.139)	2.749*** (.157)
R ²	.072	.131

* p<.1, ** p<.05, *** p<.01

〈표 9〉 2004년 협약의 임금격차 감소효과 추정치

	2003년 간호사 평균임금	대병원 2% 중소병원 5% 2004년 평균임금 추정치	대병원 5% 중소병원 5% 2004년 평균임금 추정치	대병원 2% 중소병원 2% 2004년 평균임금 추정치	대병원 5% 중소병원 2% 2004년 평균임금 추정치
1,000인 미만 사업장(A)	1,187,950	1,247,347	1,247,347	1,211,709	1,211,709
1,000인 이상 사업장(B)	1,727,497	1,762,047	1,813,872	1,762,047	1,813,872
임금격차(B-A)	539,547	514,700	566,525	550,338	602,163
비율(A/B)*100	68.8%	70.8%	68.8%	68.8%	66.8%

기본급	2003년 간호사 기본급	대병원 2% 중소병원 5% 2004년 기본급 추정치	대병원 5% 중소병원 5% 2004년 기본급 추정치	대병원 2% 중소병원 2% 2004년 기본급 추정치	대병원 5% 중소병원 2% 2004년 기본급 추정치
1,000인 미만 사업장(A)	886,807	931,148	931,148	904,543	904,543
1,000인 이상 사업장(B)	1,253,707	1,278,781	1,316,392	1,278,781	1,316,392
임금격차(B-A)	366,900	347,633	385,244	374,238	411,849
비율(A/B)*100	70.7%	72.8%	70.7%	70.7%	68.7%

임금총액	2003년 간호사 임금총액	대병원 2% 중소병원 5% 2004년 임금총액 추정치	대병원 5% 중소병원 5% 2004년 임금총액 추정치	대병원 2% 중소병원 2% 2004년 임금총액 추정치	대병원 5% 중소병원 2% 2004년 임금총액 추정치
1,000인 미만 사업장(A)	1,512,371	1,556,712	1,556,712	1,530,108	1,530,108
1,000인 이상 사업장(B)	2,537,281	2,562,355	2,599,967	2,562,355	2,599,967
임금격차(B-A)	1,024,910	1,005,643	1,043,255	1,032,247	1,069,859
비율(A/B)*100	59.6%	60.8%	59.9%	59.7%	58.9%

주: 임금총액=정액급여(기본급+통상적 수당+기타수당)+상여금, 임금인상률의 각 %는 기본급에만 적용한 것임.

자료: 노동부, 『임금구조 기본조사』(2003) 원자료 분석.

V. 요약과 시사점

보건의료노조는 이미 산별교섭을 성사시킨 금속노조와 금융노조에 비해 가장 늦게 시작했음에도 불구하고 첫 산별교섭에서 산별 의제뿐 아니라 임단협의 핵심 요구를 담아내는 데 성공하여 그 내용상 가장 앞선 모습을 보여주었다. 보건의료노조가 이런 형태의 산별교섭을 실시할 수 있었던 것은 우선 주 5일제라는 산별교섭에 적합한 이슈를 가지고 있었고, 또 보건의료산업의 특성상 이 이슈의 산업 차원 조율이 여타 산업보다 매우 중요하였기 때문이다.

크게 보면 보건의료노조의 경우, 상대적으로 유사한 조건을 가진 공공부문 사업장을 많이 가지고 있어 근로조건의 조율에 유리한 상황이었고, 또 의료시장 개방 등 급변하는 시장변화에 공동대응을 할 필요에 의해(윤영규, 2003), 사측의 산별교섭 참여 유인이 존재했기 때문이라고 여겨진다. 실제 2004년 보건의료노조 산별 중앙교섭 5대 요구안에서 담고 있는 보건의료 예산증액, 의료개방 반대 등 의료공공성 강화 관련 요구의 상당 부분은 사측도 공감할 수 있는 내용으로 구성되어 있다. 이러한 배경에 힘입어 보건의료노조는 2004년 교섭에서 무엇보다도 최초의 산별교섭을 무리 없이 마쳤다는 성과를 얻었다.

그러나 앞에서 살펴보았던 2004년 산별교섭에 대한 보건의료노조 조합원 만족도 회귀분석 결과를 요약해 놓은 <표 10>이 보여주듯이, 소속 병원의 특성이나 조합내 지위에 따라 사안별 산별교섭의 주요 내용에 대한 만족도에 상당한 차이가 있다는 사실은 보건의료노조 내부의 결집력 강화가 앞으로 노동조합의 주요한 과제가 될 것임을 예상하게 해준다. 의료공공성과 산별 기본협약, 그리고 비정규직 등 산별교섭의 핵심 이슈에 대해 상집간부 및 임원과 평조합원 사이에 만족도의 차이가 있었고, 특히 비정규직과 관련하여서는 정규직에 비해 비정규직의 만족도가 통계적으로 유의미한 수준에서 낮았던 점이 주목할 만하다. 전반적으로 간부나 대의원들이 비정규직 관련 협약 내용이 부족하였다고 판단한 반면, 평조합원의 만족도는 간부보다 높았다. 한편 특성별로는 국립대나 사립대병원 등 상대적으로 나은 근로조건을 가진 조합원의 불만족도가 상대

〈표 10〉 산별교섭에 대한 노동조합 만족도 요약표

	전체 (노조측 요구안)	세부 평균	의료공 공성	산별기 본협약	주5일제	비정규직 차별철폐	임금 인상률
성별(남자)							
여자		+0.096***				+0.136***	+0.261***
나이	-0.29***				+0.009**		
결혼(미혼)							
기혼							-0.136***
고용(정규직)							
비정규직						-0.240**	
직종(간호사)							
사무직	-0.339**						
기타					-0.118**		
직위(간부)							
대의원							
평조합원	-1.352***		-0.117**	-0.282***		+0.208***	
비조합원	-1.584**			-0.402***		+0.223**	+0.429***
특성(국립대)							
민간중소	+0.745***	+0.156***	+0.133***	+0.248***	-0.250***	+0.318***	+0.397***
사립대		-0.249***	-0.146***	-0.265***	-0.561***	-0.209***	-0.302***
지방공사	+0.361***				-0.485***		
특수공공	+0.400***				-0.234***		-0.122*

적으로 높은 추세가 드러났다.

1. 수직적·수평적 교섭구조의 조율 부족

이러한 분석 결과는 수직적·수평적 산별 교섭구조의 조율이 상당히 힘든 작업이 될 것임을 예견하게 한다. 이 문제가 압축적으로 반영된 사건이 바로 서울대병원지부와 보건의료 본조와의 갈등이다. 실제로 2004년 산별교섭을 통해 보건의료노조 본조와의 갈등을 겪었던 서울대병원지부는 결국 보건의료 본조를 탈퇴하고 말았다. 그런 점에서 서울대병원지부의 문제 제기에 대한 올바른 해

석과 평가는 장기적인 산별교섭의 정착에 꼭 필요한 매우 핵심적인 작업이라고 할 수 있다.

현재 우리나라와 같이 기업별 격차가 확대되고 기업과 작업장 노사관계가 불안한 상황에서는 우선 산별 차원의 이해대표를 통한 기업과 작업장 수준의 갈등을 제거하고, 지나친 임금과 근로조건의 격차를 줄이는 작업이 우선되어야 할 것이다. 산별 협약이 최저 수준만 정하고 지부 소속 기업의 지불능력에 따라 산별합의를 뛰어넘는 요구가 언제나 가능하다면 교섭비용 감소와 근로자간 격차 축소를 중시하는 산별교섭의 의미는 크게 퇴색하게 된다. 그런 점에서 서울대병원지부의 파업은 바람직하지 못했으며, 산별노조 내에서 해결하려는 노력이 필요하다.

이와 관련하여 2004년 산별교섭에서는 서울대병원뿐 아니라 다른 대병원 지부장들도 산별교섭이 본격화됨에 따라 필수적으로 수반되는 지부장 역할과 위상의 약화에 대해 우려를 표명한 바 있다. 보건의료노조는 따라서 기업과 작업장 수준의 노동자 이해대표 능력 강화와 산업내 임금격차 조율 방법을 빨리 찾아내야 할 터인데, 우선 지부장과 의사소통 및 개별 병원내 문제에 대한 의견수렴을 제도화하고, 산별 수준에서 공동으로 처리가능한 내용에 대한 적극적 대응방안을 마련할 필요가 있을 것이다. 그런 한편, 기본적으로 보건의료노조의 산별 교섭에서는 전체적인 임금인상률과 최소한도의 근로조건 조율을 지속적으로 해 나가는 노력이 요청된다.

2. 산업내 임금 및 근로조건 격차

산별교섭의 중요한 장점 중의 하나는 근로자간 임금과 근로조건의 격차를 축소시킬 수 있다는 점이다. 보건의료산업의 노사는 2004년 산별교섭에서 이러한 방향으로의 첫 걸음을 시작하긴 하였으나, 아직은 이런 변화가 어느 정도 지속될 수 있을지, 그리고 근로자간 격차 축소가 어느 정도 현실화될 수 있을지 예측하기 어렵다. 임금과 근로조건에 대한 병원 특성별 만족도 차이 및 이 경향이 노측과 사측의 반대로 관찰되는 현상—노측 만족도가 높은 경우 사측 만족도가 떨어지는 현상—은 향후 산별 중앙교섭을 통한 임금 및 근로조건의 격차 축소

가 쉽지 않을 것임을 미리 살펴보게 해준다.

이러한 우려는 산별교섭의 내용이 지부 차원에서 지켜지지 않는 경우가 때때로 발견되기 때문에 더욱 깊어진다. 보건의료노조 내부자료에 기초하여 산별협약에서 지부 협약보다 우선하여 적용하도록 규정된 사안에 대해 어느 정도의 이탈이 지부 협약에서 이루어졌으며, 또 그것이 어떤 방향에서 이루어졌는지를 살펴본 결과, 임금의 경우 인상률이 지부 협약에서 증가하기보다 하락하는 경향이 발견된 한편, 근로시간 단축에 따른 근로조건은 보다 유리하게 변하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이는 임금의 경우 민간중소병원 등 지불능력이 약한 기업도 산별협약의 적용대상이었는 데 반해, 근로시간 단축은 대병원 위주로 진행되었기 때문에 지부 차원에서 상향조정이 이루어진 것으로 해석될 수 있다.

<표 11>은 보건의료산업 내부에서도 근로자간 상당한 임금격차가 있음을 보여주는데, 특히 정액과 상여가 모두 포함된 총액임금 기준으로 규모별·직종별 임금격차가 크다. <표 12>의 근속별 임금구조 분포 상황에서는 근속에 따른 임금격차 역시 상당한 수준임을 살펴볼 수 있다. 300인 미만 사업장의 간호사 평균근속은 2.9년으로, 1,000인 이상 사업장의 7.9년의 절반에도 못 미치고 있는데, 저임금과 고용불안으로 소규모 사업장의 경우 경험 있는 간호사가 부족하며, 이러한 근속 격차가 규모별 임금격차의 상당 부분을 설명한다는 해석이 가능하다. 또한 <표 13>에 나타나 있는 노조조직 유무별 임금격차는 산별노조로서의 보건의료노조가 산별 차원에서 결정된 임금과 근로조건을 미조직 사업장까지 어떻게 확대시킬 수 있는가에 대한 과제를 제시하고 있다고 볼 수 있다. 1,000인 이상 고용 유노조기업의 간호사 정액 및 상여금이 250만 원을 상회하는 반면, 미조직 사업장 간호사들의 임금은 그것의 약 절반 정도에 머무르고 있다.

결론적으로, 이러한 조사 결과는 보건의료노조가 산별교섭의 장점을 최대한 살리고, 사업장 차원의 노사관계를 안정시키기 위하여 아직 해결해야 할 과제가 많음을 시사하고 있다. 보건의료노조는 본조 조직의 중앙집중화와 조직정비, 특히 본조와 지부의 역할과 기능 분화에 대한 조합원들의 전반적인 합의 도출이 무엇보다도 핵심적인 과제가 될 것이다. 산별교섭이 개별 병원에서의 산업

평화를 이끌어내기 위해서는 산별노조의 결정을 소속 지부들이 존중하고 따를 수 있도록 교섭 권한이 집중되는 노동운동의 구조 확립이 필수적이다. 그와 더불어 근로자간 임금격차와 비정규직 문제 등 보건의료산업의 노사관계와 노동시장의 질적인 문제의 효과적인 해결을 위한 기본 조건을 마련하기 위해서는

〈표 11〉 직종별 기본통계(평균근속·연령·임금수준)

(단위: 년, 세, 천원)

구 분		간호사	의료 기사	간호 조무사	고졸 사무직	대졸 사무직	청소 세탁	건물 관리
전체	근속	4.9	7.2	3.9	7.4	5.5	3.9	7.1
	연령	29	33.2	27.1	34.3	31.7	53	51.8
	기본급	936	1,077	810	986	1,008	678	971
	정액급여	1,260	1,415	996	1,306	1,342	829	1,167
	정액+상여	1,649	1,833	1,205	1,694	1,696	938	1,359
300인미만(A)	근속	2.9	4.4	2.2	3.7	3.6	3.1	4.3
	연령	28.9	32	25.9	33.9	30.6	53.4	53.7
	기본급	864	1,053	783	906	978	656	972
	정액급여	1,161	1,367	931	1,204	1,304	801	1,135
	정액+상여	1,306	1,533	1,017	1,336	1,457	869	1,271
300~1,000인 미만(B)	근속	6.2	10.3	8.9	11.3	8.4	9.6	14.9
	연령	28.6	34.2	30.8	33.6	32.5	49.8	46
	기본급	915	1,011	851	1,033	956	816	960
	정액급여	1,221	1,360	1,145	1,370	1,287	1,011	1,247
	정액+상여	1,761	2,018	1,680	2,051	1,946	1,428	1,579
1,000인 이상(C)	근속	7.9	12.5	10.7	15.8	12	6.2	20.5
	연령	30.2	36.5	31.1	38.5	36.9	52.1	55.2
	기본급	1,254	1,339	958	1,236	1,328	934	1,182
	정액급여	1,727	1,761	1,290	1,622	1,726	1,066	1,577
	정액+상여	2,537	2,716	1,997	2,521	2,732	1,351	2,408
규모간 격차 (A/C)*100	기본급	68.9	78.6	81.7	73.3	73.6	70.2	82.2
	정액급여	67.2	77.6	72.2	74.2	75.6	75.1	72.0
	정액+상여	51.5	56.4	50.9	53.0	53.3	64.3	52.8
규모간 격차 (B/C)*100	기본급	73.0	75.5	88.8	83.6	72.0	87.4	81.2
	정액급여	70.7	77.2	88.8	84.5	74.6	94.8	79.1
	정액+상여	69.4	74.3	84.1	81.4	71.2	105.7	65.6
직종별 임금격차	기본급	100	115.1	86.5	105.3	107.7	72.4	103.7
	정액급여	100	112.3	79.0	103.7	106.5	65.8	92.6
	정액+상여	100	111.2	73.1	102.7	102.9	56.9	82.4

자료: 노동부, 『임금구조 기본조사』(2003), 원자료 분석.

노동조합 조직률이 비정규직을 포함하는 방향으로 확대되고, 그 구성이 변화될 필요가 있다. 보건의료노조는 금속노조 등 다른 산별 조직과는 달리 대규모의 영향력 있는 사업장을 포괄하고 있다는 장점을 가지나, 전체 보건의료 근로자의 10% 이하를 조직하고 있는 상황에서는 산별교섭의 주요 이슈들이 전체 산별 노동력의 형평성 확보에 부합하는 방식으로 해결되기 어렵기 때문이다.

〈표 12〉 근속별 임금구조

(단위: 원, %)

		간호사				의료기사			
		1,000인 미만		1,000인 이상		1,000인 미만		1,000인 이상	
기본급	1년 미만	771,571	100	1,032,947	100	780,840	100	809,994	100
	1~3년 미만	800,138	104	1,064,747	103	1,054,505	135	1,062,709	131
	3~6년 미만	912,441	118	1,138,931	110	1,097,900	141	1,128,009	139
	6~9년 미만	933,547	121	1,200,767	116	1,040,478	133	1,200,152	148
	9~12년 미만	1,093,179	142	1,320,113	128	1,039,806	133	1,265,538	156
	12~15년 미만	1,116,110	145	1,444,119	140	1,110,488	142	1,367,749	169
	15년 이상	1,317,961	171	1,703,286	165	1,257,783	161	1,624,405	201
정액급여	1년 미만	1,020,208	100	1,264,632	100	1,117,139	100	991,321	100
	1~3년 미만	1,066,826	105	1,345,280	106	1,307,198	117	1,312,915	132
	3~6년 미만	1,182,510	116	1,772,094	140	1,416,135	127	1,408,940	142
	6~9년 미만	1,291,888	127	1,641,767	130	1,414,085	127	1,561,223	157
	9~12년 미만	1,455,006	143	1,997,283	158	1,358,869	122	1,646,472	166
	12~15년 미만	1,592,643	156	1,890,833	150	1,462,264	131	1,789,303	180
	15년 이상	1,830,208	179	2,339,122	185	1,685,077	151	2,198,560	222
정액+상여	1년 미만	1,036,837	100	1,356,386	100	1,147,971	100	1,112,945	100
	1~3년 미만	1,307,052	126	2,059,842	152	1,500,887	131	1,917,821	172
	3~6년 미만	1,546,017	149	2,497,059	184	1,683,854	147	2,214,925	199
	6~9년 미만	1,791,358	173	2,427,322	179	1,828,103	159	2,481,602	223
	9~12년 미만	2,195,147	212	2,935,719	216	1,918,892	167	2,605,960	234
	12~15년 미만	2,327,654	224	2,961,385	218	2,114,918	184	2,765,441	248
	15년 이상	2,679,975	258	3,628,366	268	2,406,900	210	3,416,762	307

주: 임금지수는 근속 1년 미만을 100으로 놓고 구한 것임.

자료: 노동부, 『임금구조 기본조사』(2003), 원자료 분석.

〈표 13〉 노조조직 유무와 규모에 따른 간호사 근속연수 및 임금

(단위: 원)

노조유무	규모	근속연수	기본급	정액급여	정액+상여
노조 있음	300인 미만	4.2	1,026,087	1,252,821	1,501,857
	300~1,000인 미만	6.4	940,669	1,233,449	1,806,401
	1,000인 이상	7.9	1,253,707	1,727,497	2,537,281
노조 없음	300인 미만	2.3	783,523	1,115,127	1,209,975
	300~1,000인 미만	4.1	633,913	1,085,358	1,266,687
	1,000인 이상	-	-	-	-

자료: 노동부, 『임금구조 기본조사』 (2003), 원자료 분석,

참고문헌

- 김미애. “공공보건의료기관의 정부정책의 문제점과 과제”. 「공공보건의료기관의 확대 및 역할강화를 위한 토론회」 자료집. 보건의료노조 주최, (2003년 6월 24일).
- 노사관계제도선진화연구위원회. 『노사관계 법·제도 선진화방안』. (2003).
- 노향래. 「보건의료노조 산별교섭 경과 및 평가, 함의」. 미간행자료. (2004).
- 서영준. “병원산업 발전과 산별교섭 진전을 위한 제언”. 「병원산업발전과 산별교섭 진전을 위한 병원 노사 대토론회」 발제문. 병원노사 대토론회 준비위 주최, 2003년 12월 2일.
- 보건의료노조. 「보건의료노조 2004년 임단협투쟁 평가초안」. (2004).
- 윤영규. 「산업별 노조다운 보건의료노조를 만들겠다」. 『노사저널』 (2003년 1월 24일자).
- 이주호. “중소병원 발전과 공공성 강화방안”. 「중소병원의 발전과 공공성 강화를 위한 정책과제」 발제문. 보건의료노조 주최, (2004년 5월 11일).
- 이주희. 「산별 조직화와 단체교섭구조의 변화」. 『산업노동연구』 9권 2호, pp.109~135.

Rogers, Joel and Wolfgang Streeck. “The Study of Works Councils: Concepts and Problems” in Joel Rogers and Wolfgang Streeck (eds.), *Works*

Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: University of Chicago Press, (1995).

Thomas, Steven L., and Morris M. Kleiner. "The Effect of Two-Tier Collective Bargaining Agreements on Shareholder Equity". *Industrial and Labor Relations Review* 45 (2). (1992).

Evaluation of Collective Bargaining at the Industry-level: The Case of Korean Health and Medical Workers Union

Joohee Lee

Established in 1998, the Korean Health and Medical Workers Union completed its first industry-level collective bargaining in 2004. Based on the Union's 2004 Survey, which contained about 4,000 union members responses to the questionnaire, I investigated the union members' evaluation of the industry-level bargaining in 2004. Overall, the union members were rather satisfied with the outcome of the industry-level agreement, but their responses differed on specific bargaining items, depending on their status within the Union, and on the characteristics of the hospitals to which they belong. The leaders of the Union were more satisfied with the framework agreement, and less satisfied with the agreement related to improving the working conditions of nonstandard workers, than rank-and-file members were. Compared to the workers in small private hospitals, those workers employed in more profitable public or private university hospitals with higher employers' ability to pay were less satisfied with the wage increase rate, which was lower than the usual due to the introduction of 5-day work. These findings of the paper point to the following two policy recommendations. First, the Union must improve the coordination and cooperation among its hospital locals. The process inevitably involves tightening control of the Union over its locals. Second, in order to secure safe landing of the industry-level bargaining,

the existing wage gap and differences in working conditions between large hospitals and small and medium sized hospitals must be narrowed.

Keywords: The Korean Health and Medical Workers' Union, industry-level collective bargaining, employers' ability to pay, industry-level agreement, nonstandard workers, wage gap

노동정책연구

2005. 제5권 제2호 pp.119~142

© 한국노동연구원

연구논문

적극적 노동시장정책을 위한 미국 실업보험제도의 변화와 시사점

김소영*

미국의 실업보험제도는 애초에 순수보험형 실업보상제도로서 출발하였으나, 노동시장의 구조변화에 부응하여 직업안정 및 직업훈련과의 연계를 강화하는 방향으로 변화되어 왔다. 실업보험이 재취업서비스를 위한 프로그램을 강화할수록, 경우에 따라서는 사회보험의 원칙과 사회적 타당성이 충돌 내지 경합할 수 있으므로, 이러한 측면에서 미국 실업보험의 사회보험적 성격은 점차 희박해지고 있다고 볼 수 있다. 최근에는 고실업과 예산 부족으로 인해, 실업보험정책은 어떻게 하면 지출을 덜하면서 더 많은 수급자에게 적절한 경제적 안정을 부여할 수 있느냐에 초점을 맞추고 있다. 적극적 노동시장정책을 위한 미국 실업보험제도의 경험이 우리에게 주는 시사점은, 실업급여의 목적에 맞추어 수급률을 제고하되, 동시에 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치가 마련되어야 한다는 것과, 직업상담서비스와 실업급여 프로그램의 연계를 강화시킬 필요가 있다는 것으로 요약할 수 있다.

핵심용어: 실업보험, 적극적 노동시장정책, 실업급여, 고용서비스, 원스톱 전달체계

I. 머리말

우리나라의 고용보험법¹⁾은 헌법 제32조제1항의 근로의 권리를 근거로 하여,

투고일: 2005년 5월 10일, 심사의뢰일: 5월 11일, 심사완료일: 6월 13일

* 한국노동연구원 선임연구위원(sykim@kli.re.kr)

1) 1993년 12월 27일, 법률 제4644호 제정; 1995년 7월 1일 시행, 실업급여는 1996년 7월 1일 시행.

“노동시장에 있어서의 고용안정, 직업능력개발, 고용촉진, 사업주의 인력확보, 고용조정지원”을 비롯한 고용정책기본법(1997년 제정)의 기본 정신을 구체화하기 위하여 1993년 12월 제정되어 1995년 7월 1일부터 시행되고 있다.

과거에는 ‘근로의 권리’의 법적 성질을 소극적으로 파악하여 국가의 역할은 ‘근로의 권리’를 보장하기 위하여 실업 중인 근로자의 생활안정을 위하여 직업 소개나 실업보험(또는 수당) 등의 사후적이고 보완적인 조치를 취하는 데 그치는 것으로 해석되었다. 19세기 중반 이후 서구 자본주의 국가에서 생겨나기 시작한 실업보험제도는 이와 같이 개인의 사적 소유와 경제적 자유에 기초한 자본주의 경제체제의 본질상 ‘실업’의 발생은 불가피한 것이라는 사고를 바탕으로, 실직된 근로자의 생활안정에 주안점을 두고 있다. 그러나 현대자본주의의 산업구조의 변동에 따라 더 이상 실업급여의 지급만으로는 근로자의 생활안정을 근본적으로 보장할 수 없다는 것이 인식되면서, 현재에는 실업보험제도를 실시하고 있는 국가들도 적극적 노동시장정책 수단이 가미된 형태의 제도를 운영하고 있다. 즉, 실업의 발생을 최소화하기 위한 고용정책 수단들을 실업보험의 체계 내로 흡수하거나 상호연계를 강화하고 실업자의 조기재취업을 촉진하기 위한 정책 수단을 강화하고 있다.

우리나라의 고용보험제도는 ‘근로의 권리’를 적극적으로 파악하여 ‘인간답게 살 권리’에 기초한 적극적인 고용보장정책을 실현하도록 설계되었으므로, 고용보험법은 사회보장법의 영역이라기보다는 노동법 내지 노동시장법의 영역에 속한다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 고용보험법상의 실업의 위험이라는 개념은 사회보장법상의 포괄적인 생활 위험이 아니라, 근로관계에서 발생하는 위험을 의미하기 때문이다.

따라서 순수보험형 실업보상체계를 취하고 있는 미국의 실업보험제도와 우리나라의 고용보험제도는 그 성격 및 차원에 있어서 구별된다고 할 수 있다. 그러나 미국 정부는 1980년대 이후 신자유주의 이념의 주도하에 기업의 경쟁력이 최우선시되는 경제환경 속에서도, 적극적 인력정책과의 연계를 강화하는 방향으로 실업보험제도를 개편·발전시키려는 노력을 시도해 왔다. 연방정부를 비롯한 각 주(州)는 다양한 프로그램을 통하여 직업안정 및 직업훈련과의 연계를 시도하고, 비정규직 및 저임금근로자를 보호할 수 있도록 수급자격을 완

화하는 방안을 모색하여 왔다. 또한, 최근에는 고실업과 예산 부족의 상황에서 어떻게 하면 지출을 덜하면서 더 많은 수급자에게 적절한 경제적 안정을 부여할 수 있는지에 초점을 맞추고 있으며, 재취업과 자활지원이 정책의 주요 이슈로 떠오르고 있다.

물론 적극적 노동시장정책을 위한 실업보험 프로그램의 노동시장적 효과나 성과에 대해서는 평가가 엇갈리고 있으나,²⁾ 미국의 실업보험제도의 발전 과정 및 변화의 추이, 최근 논의되고 있는 정책방안들이 우리에게 주는 시사점은 결코 작다고 할 수 없을 것이다. 우리나라의 경우 역시 실업급여의 부정적 효과를 상쇄하고 재취업을 촉진하기 위한 다양한 프로그램이 꾸준히 확충되어 왔으나,

- 2) 실업보험의 실시가 노동시장에 미친 효과, 또는 실업보험에 적극적 노동시장정책을 가미하여 다양한 프로그램을 실시한 것이 노동시장에 미친 효과에 대한 많은 연구가 있으나, 긍정적 평가와 부정적 평가로 나뉘고 있다. 실업보험이 노동시장에 미친 부정적 효과에 대한 지적에서 가장 보편적인 것은, 실업보험의 급부가 실업기간을 연장시켰다는 평가이지만, 실업급여 수급기간 중의 구직자의 행태와 결과를 정확히 분석하는 것은 쉽지 않다(Christopher J.O'Leary. "Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States", *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, 2005, pp.15~19). 많은 연구 결과에 의하면 실업보험이 평균 10%의 실업기간, 즉 대략 2분의 1주를 연장시켰다고 한다. 반면에 실업기간의 연장은 구직기간이 그만큼 길어진다는 것을 의미하므로, 신중한 선택으로 인하여 근로자는 더욱 자신에 적합한 일자리를 찾게 되고, 그것은 곧 생산성 향상으로 이어질 수 있다는 분석도 있다. Ehrenberg and Oaxaca에 의하면 실업기간의 10%가 연장됨으로써, 재취업한 근로자들은 새로운 일자리에서 이전의 직장에서 받았던 임금보다 7% 상승된 임금을 받게 되었다고 한다. 그러나 그 이후의 연구에서 이와 같은 결과는 나타나지 않았다(Ehrenberg and Oaxaca, "Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment", *American Economic Review* 68, 1976, pp. 834-846; Decker. "Work Incentives and Disincentives" in *Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues*, 1997, O'Leary and Wandner eds. Kalamazoo, MI: W.E.Upjohn Institute for Employment Research 참조). 다만, 실업보험의 수급률이 지속적으로 하락하고 있다는 것과, 파트타임을 비롯한 비정규직 근로자들에 대한 보호의 취약성이 실제적인 쟁점으로 제기되고 있는 것이 현실이다. 특히 최근 경기침체와 고용구조 및 복지제도 개혁이 맞물리면서 근로빈곤층(working poor) 및 복지탈출자(welfare leaver)들의 실업급여 수혜율이 매우 낮다는 문제가 심각하게 제기되고 있다. 예를 들어, 고임금 근로자의 경우 파트타임이라고 하더라도 수급률이 50%를 넘는 반면, 저임금 파트타임 근로자는 수급률이 25%에도 미치지 못하는 것으로 나타난다. 이렇게 수급률이 낮은 요인 가운데 하나는 수급자격 요건이다. 실직한 복지탈출자들의 경우에도 약 20% 정도만이 수급자격을 갖게 될 것으로 예상되고 있으며, 이들의 경우 실직 전 소득 문제뿐만 아니라 보육시설 미비로 인한 실직을 인정해 주지 않는 이직사유 요건에 의해서도 자격을 인정받지 못하는 경우가 많은 것으로 지적되고 있다(황덕순, 『사회안전망체계의 국제비교연구(II): 미국』, 한국노동연구원, 2003, pp.58~60).

아직 충분히 제공되고 있다고 보기 어려워, 수급자의 취업유인 강화를 위한 방안이 적극적으로 모색되어야 할 시점이기 때문이다.

논문의 순서는 다음과 같다. 제Ⅱ장 「미국 실업보험제도의 기본 구조」는 실업보험의 연혁, 목적, 적용범위, 실업급여의 수급요건과 내용, 실업보험의 재원, 관리운영기구에 대한 내용을 서술한다. 제Ⅲ장 「적극적 노동시장정책과 실업보험제도」는 노동시장 변화에 따른 실업보험제도 개선의 전반적 경향을 분석한 후, 구체적인 프로그램으로서 ‘재취업을 위한 직업훈련 및 서비스’ 및 ‘실업급여와 고용서비스의 연계’ 등을 소개한다. 제4장 「시사점 및 결어」에서는 미국 실업보험제도가 현재 안고 있는 문제점과 우리 고용보험제도의 문제점을 비교하고, 우리 고용보험제도의 입법적 개선방안을 제시한다.

Ⅱ. 미국 실업보험제도의 기본 구조

1. 실업보험의 연혁

미국의 실업보험제도(Unemployment Insurance System)는 1930년대 대공황 시기에 고실업을 해결하기 위한 목적에서 만들어졌다. 1935년의 사회보장법(Social Security Act)은 자신에게 원인이 있는 것이 아닌 사유로 인해 비자발적으로 실직한 근로자에게 일시적으로 임금의 일부를 보상해 주기 위한 실업보험제도에 관하여 규정하고 있다.³⁾ 실업보험제도는 대공황으로부터 미국을 탈출시키고자 했던 루스벨트 대통령의 뉴딜정책의 핵심적 요소들 중의 하나였으며, 1937년까지 모든 주가 실업보험법을 갖게 되었다.

미국은 실업보험의 실시와 관련하여 연방과 주가 결합하는 구조를 취하고 있으나, 연방정부는 각 주가 경제상황의 차이에 따라 개별적으로 정책을 선택할

3) 1932년의 실업보험법은 모든 주에 걸쳐 통일적으로 실시되는 실업보험 도입을 시도하였으나, 연방대법원은 각 주의 자치권 침해를 이유로 위헌판결을 내렸다. 이에 따라 미국은 1935년 사회보장법의 제정과 동시에 연방실업세법을 제정하여 각 주정부가 자율적으로 실업보험을 시행하도록 하였다. 다만, 주정부의 실업보험제도는 연방정부가 정하는 기본요건을 충족해야 한다.

있도록 허용해 왔다. 그러나 각 주는 연방정부가 정한 기본 원칙에 따른 최소한의 필요적 기준을 준수해야 한다.

초기의 제한된 실업보험 수혜의 범위는 점차 확대되어, 1970년 개정된 연방 실업법(Federal Unemployment Act)은 1인 이상의 근로자를 고용한 사업주에게 까지 가입의 범위를 확대하였다. 그러나 1970년대 이래 경기불황이 계속되자, 연방정부와 각 주정부는 장기실업자의 증가로 인하여 심각해진 재정문제를 해결하기 위하여 실업보험에 대한 실직근로자와 사업주의 금전적 동기 유인을 변화시키고, 실업보험제도와 기존의 직업안정기능의 연계를 강화하기 시작하였다.⁴⁾ 1979년에는 실업급여에 대한 과세가 시행되었으며, 1980년대에 들어와서는 실업급여의 요건이 강화되었다. 이로써 실업보험제도는 단순한 소득보장제도에서, 실업자의 재취업을 촉진시키는 기능이 강화된 제도로 재정립되었다. 연방정부는 1981년에 종합예산조정법을 제정하여 실업급여 요건에 구직활동이나 재훈련을 포함시키고, 직업훈련을 강화하였다.

이후에도 경제상황의 예측불가능한 변화가 지속됨에 따라 실업보험은 많은 변화를 겪어 왔으나 공공고용서비스와 직업훈련 프로그램을 포함하는 노동시장지원 프로그램은 꾸준히 발전되어 왔다⁵⁾

2. 실업보험제도의 목적

초기의 실업보험제도는 다음과 같은 다섯 가지 목적을 갖고 설계되었다. 즉, ① 비자발적으로 실직된 근로자에게 실업기간 중에 일시적으로 임금의 일부를 보상하는 것 ② 사용자에게 그의 노동력이 분산되는 것을 방지해 주는 것 ③ 실직된 근로자가 빠른 시일 내에 업무에 복귀할 수 있도록 촉진하는 것 ④ 실직된 근로자의 총 구매력을 유지함으로써 경기침체를 최소화하는 것 ⑤ 경험요율제도(experience rating)⁶⁾에 의하여 기업의 고용안정을 장려하는 것이 그것이

4) 유길상·홍성호, 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원, 1999, pp.54.

5) Christopher J.O'Leary, "Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States", *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, 2005, pp.3~23.

6) 경험요율제도란 개별 기업의 보험료율이 과거 해고에 의해 실업급여를 유발시킨 비율에 따라 결정되는 제도를 말한다.

다⁷⁾

물론, 1935년 사회보장법에 의해 실시된 실업보험제도의 취지 및 목적은 오늘날에도 이 제도의 근간을 이루고 있다. 그러나, 실업보험의 프로그램들은 미국 경제상황에 적응하기 위한 변화를 시도해 왔으며, 실업보험제도의 목적 역시 변화되었다. 현재 미국의 실업보험제도는 다음과 같은 목적과 취지에서 운영되고 있다. 즉, ① 구직자에게 구인기회를 효율적으로 연결시켜 주는 고용서비스 사무소의 전국적 네트워크를 통하여 고용기회를 높이는 것 ② 단기간의 경기침체 도중 사업주에게 근로자를 일정 기간 보유하도록 격려함으로써 고용을 안정시키는 것⁸⁾ ③ 실업자에게 급여를 지급함으로써 실업으로 인한 경제적 손실을 최소화시키는 것이다.⁹⁾

3. 실업보험의 적용범위

실업보험의 적용대상은 꾸준히 확장되어 왔다. 초기에는 8인 이상의 풀타임 정규 근로자를 고용하는 사업주에게만 실업보험 가입의무가 부과되었으나, 1954년에는 4인 이상 근로자를 고용하는 사업주로, 1970년에는 1인 이상 근로자를 고용하는 사업주에게까지 그 적용이 확대되었다. 따라서 현재에는 대부분의 임금근로자가 실업보험의 적용대상에 해당된다. 1976년에는 비영리단체의 근로자, 대부분의 주 및 지방정부의 근로자도 실업보험의 혜택을 받게 되었다. 철도근로자, 연방정부 근로자, 퇴역군인에게는 별도의 연방프로그램이 적용된다. 현재 실업보험의 적용이 배제되는 부문의 근로자들은 일부 농업근로자, 종교기관 종사자, 가사사용인, 자영업자 등이다.¹⁰⁾ 2003년도 현재 미국내 모든 실

7) Randall W. Eberts, Christopher J. O'Leary, "Public Employment Policy and Unemployment Insurance in the United States", *Active Labor Market Policies and Unemployed Insurance in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Jiyeun Chang), 2002, p.42.

8) 29 U.S.C.A. §§ 469(1988).

9) Robert N. Covington, Kurt H. Decker, *Individual Employee Rights*, West Group, 1995, p.253.

10) 그러나 10인 이상 근로자를 고용하는 농장으로서 20주 이내에 2만 달러 이상의 총임금을 지급하는 사업주에게 고용된 농업근로자나 분기당 1,000달러 이상의 임금을 지불하는 사업주에게 고용된 가사사용인은 실업보험의 적용대상이 된다.

업자의 40.2%가 실업보험의 적용대상이다¹¹⁾

4. 실업급여의 수급요건

실직된 근로자가 실업급여를 수급받기 위하여는 실업이 비자발적이어야 하고, 근로의 의사와 능력이 있으며, 구직활동을 하고 있다는 것을 각 주의 고용 사무소에 일정한 절차에 의해 보고해야 한다. 물론, 구직자는 일할 수 있는 상태에 있어야 한다. 각 주의 법률은 근로자의 과실로 인한 실직이나 비자발적 실업의 경우를 실업급여 수급의 결격 사유로 규정하고 있다. 즉, 실업보험은 실직근로자에게 일할 능력 및 실제 일을 할 수 있는 상태를 요구하며, 자발적인 사유나 본인의 과실에 의한 실직, 노동쟁의, 적절한 일자리 제의 거부(재제기간은 주에 따라 다름)에 의한 실업이 아닐 것을 요구하고 있다. 그러나 연방실업세법은 실업급여 신청자가 근로기준에 미달하는 일자리를 알선받았기 때문에 일자리를 거부한 경우나, 회사의 노동조합에 가입해야만 하거나, 합법적인 노동조합 가입이 금지되어 있거나, 합법적 노동조합으로부터 탈퇴를 요구받은 것을 이유로 고용기회를 거절한 것이라면 실업급여의 수급권을 박탈하지 않는다¹²⁾

실업급여의 수급자격을 얻기 위해서는 일정한 기여요건을 충족해야 하는데, 이 요건은 기준기간(base period)과 기준기간 내의 고용기간 및 임금(고용기간과 임금 가운데 하나만이 적용될 수도 있음)에 의해 결정된다. 미국의 대부분의 주에서 기준기간은 실직이 발생한 분기 이전의 5개 분기 가운데 앞의 4개 분기로 설정되어 있다. 다만 일정한 조건하에서 메인, 매사추세츠, 미시간, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 노스캐롤라이나, 오크하이오, 로드아일랜드, 버몬트, 워싱턴, 위스콘신 주에서는 더 최근의 소득을 기준으로 사용할 수 있도록 하고 있다. 대부분의 주에서 실업급여 신청자는 1주일의 대기기간 후에 실업급여를 지급받을 수 있다. 이러한 대기기간의 필요성은 실업급여 신청자의 실업상태를 확인하기 위한 것이다. 다만 앨라배마, 코네티컷, 델라웨어, 조지아, 아이오와, 켄터키, 매사추세츠, 메릴랜드, 미시간, 네바다, 뉴햄프셔, 버몬트, 와이오밍 주는 대기기

11) Christopher J. O'Leary, *ibid.*, (2005) pp.16(Table 5)

12) 유길상, 앞의 책, p.59.

간을 두지 않고 있다.

5. 실업급여

실업급여는 각 주마다 산정방식에 따라 차이를 보이고 있으며, 실업급여의 수준도 다르다. 일반적인 급여 산정방식은 정해진 급여의 범위에서 실직된 근로자가 실업 전에 받았던 임금수준에 따라 실업급여를 지급한다. 대부분의 주는 실업급여의 상한선을 정하고 있으며, 주당 급여액 산정방식을 취하고 있다.

실업급여 수급자격 요건의 충족 여부는 기준기간(4개 분기, 즉 1년)내의 임금과 고용기간에 의해 결정된다. 임금은 주별로 여러 가지 기준을 다양하게 설정하고 있는데, 최고 분기의 임금(4개 분기 가운데 가장 임금수준이 높은 분기의 임금)의 일정 배수로 설정하는 경우가 가장 많다.¹³⁾ 이 외에 일정액이나, 주당 급여액의 일정 배수를 두는 경우도 있고, 여러 가지 기준을 동시에 적용하기도 한다. 4분의 3에 해당하는 주가 기준기간 내의 1분기 또는 그 이상을 정해서 그 기간 중에 당해 근로자가 받던 임금의 일정 부분에 해당하는 실업급여를 지급한다. 일반적으로 임금수준이 가장 높았던 분기를 기준으로 급여를 산정한다. ‘주당 급여액’은 주별로 ‘최고 분기 임금’이나 기준기간 내에서 임금수준이 높은 2개 분기 임금을 일정수로 나눈 금액을 사용하는 경우가 가장 많고 주별로 설정된 상한과 하한의 적용을 받는다.

급여의 수급기간은 ‘총급여액’을 주당 급여액으로 나눈 기간으로 설정하는 주가 많다. ‘총급여액’은 대부분의 주에서 ‘기준기간 임금’(기준기간 동안의 총 임금)의 일정 비율로 설정된다. 30주를 상한으로 하는 워싱턴과 매사추세츠 주를 제외하고는 모두 26주를 수급기간의 상한으로 설정하고 있다. 코네티컷, 하와이, 일리노이, 메릴랜드, 뉴햄프셔, 뉴욕, 푸에르토리코, 버몬트, 웨스트버지

13) 1990년대 초반에 고임금노동자들에 비해 저임금노동자들의 경우 실업률이 2배 이상 높은 반면, 실업급여의 수급률은 약 절반 내외에 불과한 것으로 나타난다. 이러한 차이는 많은 주들이 실업급여의 수급자격 요건으로 기준기간 내의 취업기간과 임금수준을 동시에 고려하거나, 임금수준을 고려하는 경우가 많다는 데에도 기인하는 것이다. 따라서 임금수준이 낮은 경우 취업기간을 충족하더라도 수급자격을 충족하지 못할 수 있다. 이는 고용기간을 고려할 경우에도 저임금노동자의 수급률이 고임금노동자의 절반 정도에 불과하다는 점에서도 확인된다(황덕순, 전계서, pp.60 ff.)

니아 주의 경우에는 수급기간이 26주로 고정되어 있다. 이외에 연방정부가 실업률이 높을 때 추가로 지원하는 ‘특별연장급여’가 지급되기도 하고, 일부 주에서는 주 자체적으로 별도의 기준에 의해 연장급여를 지급하기도 한다. 연방법에 따라서 고실업 시기에는 13주까지 연장급여를 지급하기도 한다.

약 4분의 1에 해당하는 주가 아동 1인당 1주에 1~95달러의 부양가족수당을 지급하고 있으며, 경우에 따라 다른 부양가족에게도 지급한다.

수급자격을 충족하지 못했거나 급여를 소진한 빈곤 실업자에게는 연방과 주 프로그램에 따른 부조가 제공되기도 한다. 알래스카, 코네티컷, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시간, 뉴저지, 오하이오, 펜실베이니아, 로드아일랜드 주에서는 부양가족수당을 추가로 지급한다. 수급기간 중에 소득을 얻을 경우에는 소득공제액(earnings disregarded)을 제외한 나머지를 급여에서 제외한다.

6. 실업보험의 재원

연방재무부는 각 주의 실업보험계정을 설치하고, 실업보험기금의 재정상태를 연방정부가 감독하게 하는 한편, 연방정부의 기준에 부합되게 운영하는 주에게는 0.8%의 연방실업세의 세수(稅收)를 재원으로 하여 연장급여비용의 2분의 1과 각 주 실업보험의 관리운영비를 지원하는 형태로 운영되고 있다. 각 주 정부는 실업보험의 적정적립금 규모를 판단하기 위한 지표 개발과 함께 적립금의 적정수준을 유지하기 위한 정책적 노력을 기울이고 있다¹⁴⁾.

연방실업세법(Federal Unemployment Act)은 사업주에게 사업주가 근로자에게 지불하는 임금에 대하여 6.2%의 연방실업세를 부과한다.¹⁵⁾ 사업주로부터 징수된 세금은 실업보험기금으로 적립된다. 대부분의 주에서 일정기간 이상 근로자를 고용했거나 일정액 이상의 급여를 지급한 분기가 있는 경우 실업보험세를 징수하도록 하고 있으며, 실업보험세의 ‘과세대상 임금’(과세대상이 되는 연간 임금액의 상한)도 주별로 서로 다르게 설정되어 있다. 각 주별로 세율은 경

14) 주정부가 실시하고 있는 실업보험 재정전략은 적립금 축적전략(advance funding)과 탄력적 재정전략(flexible financing)이다(김동현·허재준, 「미국·캐나다의 고용보험 재정전략 경험과 우리나라 고용보험 적립금 규모의 적정성」, 『고용보험동향』 6권 2호, 한국노동연구원, 2001, p.117)

15) 이 세율은 2008년부터 6.0%로 인하된다.

험요율(experience rating)에 의해 결정된다. 경험요율제도는 미국의 독특한 재원조달방식으로서, 개별 기업이 과거에 단행한 해고로 인해 실업급여를 유발시킨 비율에 따라 당해 기업의 보험료율이 결정되는 방식을 의미한다.

사업주가 연방법의 기준을 만족시키는 주 법의 적용을 받는 경우에는 각 사업주가 해당 주에 내는 실업보험에 대한 임금세(payroll tax)를 공제받는다. 연방법에 부합되어야 할 주 법의 기준이란, 실업급여의 자격 조건과 실업급여의 지급절차와 같은 실질적 요건을 의미한다. 일반적으로 각 주의 대부분의 사업주는 실업세율 6.2% 중에서 5% 이하의 세금 공제를 받는데, 이는 실제로 각주가 실업보험을 실시하게 된 실질적 인센티브가 되었다. 법원은 이러한 유형의 인센티브는 헌법 위반의 강제라고 하는 연방정부의 주장을 인정하지 않았다.¹⁶⁾ 결과적으로 주에 임금세를 내는 사업주는 연간 0.8%의 연방실업세를 지불하게 된다.

7. 관리운영기구

미국의 실업보험은 연방정부와 주정부가 공동으로 운영하는 독특한 형태를 취하고 있다(유길상, 1999a)¹⁷⁾. 연방정부는 각주가 실업보험제도 실시여부에 있어 연방정부의 기준을 준수하는지 조사하고, 실업보험의 성과를 점검한다. 연방노동부는 산하 고용훈련청(Employment Training Administration) 및 실업보험서비스(Unemployment Insurance Service)를 통해 전국적인 프로그램 관리를 담당하고 있는데, 프로그램 운영을 위한 전반적인 정책을 결정하고 특별한 경우에는 기술적인 원조를 제공한다. 또한 연방정부는 주정부에게 행정비용을 할

16) Chas. C. Steward Machine Co. v. Davis (S.Ct.1937)

17) 고용서비스전달체계 차원에서 미국에서는 분권화와 민간참여 확대가 중요한 경향으로 나타나고 있다. 미국의 경우 상당수의 주가 매우 큰 경제규모를 갖는 연방제 국가라는 점에서 미국에서 나타나는 분권화 경향이 한국에 주는 시사점은 매우 신중하게 검토될 필요가 있다. 특히 한국의 경우 고용서비스전달체계의 분권화는 현 단계에서는 검토되기 어려운 과제인 것으로 판단된다. 고용보험제도가 소극적 노동시장정책 및 적극적 노동시장정책을 모두 포괄하고 있고, 복지제도의 효율적인 운영이라는 차원에서 4대 사회보험제도의 통합적 운영을 강화해야 하는 단계에 있기 때문이다. 또한 서비스의 기초를 이루는 노동시장 정보관리 및 공유 차원에서도 중앙 차원의 통일적인 정보관리가 바람직한 측면이 있다(황덕순, 『사회안전망체계의 국제비교연구(II): 미국』, 한국노동연구원, 2003, pp.58~60.

당한다. 각 주의 정부는 개별적인 실업보험체계를 기획하고, 직접 실업급여의 신청, 자격기준의 설정과 심사, 급여의 지급을 담당한다. 주의 고용안정기관은 지역고용사무소를 통해 각 주의 프로그램을 운영한다. 절반 이상은 주 정부의 부서에 소속되어 있으며, 나머지는 독자적인 위원회에 의해 관리된다.

Ⅲ. 적극적 노동시장정책과 실업보험제도

1. 노동시장 변화에 따른 실업보험제도의 개선

대공황 시기에 만들어진 미국의 실업보험은 초기의 실시 단계에서는 비자발적으로 실직한 근로자에게 일시적으로 임금의 일부를 보상해 주기 위한 것에서 출발하였으나, 노동시장 및 경제상황의 변화에 따라 점차 적극적 노동시장정책을 강조하는 방향으로 프로그램을 다양화시켜 왔다. 노동시장을 지원하기 위하여 실업보험과 연계된 프로그램은 크게 공공고용서비스와 직업훈련 프로그램으로 구분된다.

이와 같이 적극적 노동시장정책이 실업보험의 목적에 포함된 이유는, 실직한 근로자에게 가장 효과적인 소득보장방법은 새로운 일자리를 찾아주거나 일자리를 찾도록 도와주는 것이라는 사고가 점차 확산되었기 때문이었다. 또한, 이는 새로운 일자리를 찾으려는 근로자의 노력이 일자리 자체의 부족뿐만 아니라 구직자와 구인자를 연결시켜 주는 수단의 비효율성, 구직자의 기능·경험의 부족 등으로 좌절된다는 사실에 대한 인식에 기초하고 있기도 하다. 따라서 실업보험의 많은 프로그램들은 실직한 근로자가 새로운 일자리를 찾는 과정에서 발생하는 이와 같은 장애들을 극복하는 것을 돕기 위하여 설계되었다(Matthew W. Finkin, et al., 2000). 뿐만 아니라, 실직근로자가 일자리에 복귀하게 되면, 그동안 그에게 지급되던 실업급여가 다른 실직자에게 돌아가게 되므로, 아직 실업상태에 있는 더 많은 실직자들에게 실업급여를 통한 소득보장을 피할 수 있게 된다. 숙련 부족은 업무의 특성을 떠나서 구직자에게 가장 큰 장애요인들 중의 하나이며, 경제상황의 변화는 이러한 요인을 더욱 강화시켜 왔다¹⁸⁾. 실업보험이

도입된 이후 수 십년간 미국 의회는 재취업이 어려운 근로자들의 고용기회 창출을 위해서 두 가지 수단을 강구해 왔다. 즉, 그러한 근로자를 고용하는 사업주에게 초기용의 절감효과를 주는 세액공제¹⁹⁾의 방법과 직업훈련 및 직업소개에 드는 비용을 지급하거나 보조하는 것이다. 실직근로자의 고용기회 창출은 기본적으로 사업주가 해당 근로자를 선택하느냐에 달려 있으므로, 실업보험이 재취업서비스를 위한 프로그램을 강화할수록, 경우에 따라서는 사회보험의 원칙과 사회적 타당성이 충돌 내지 경합할 수 있다. 이러한 측면에서 실업보험의 사회보험적 성격은 점차 희박해지고 있다고 말할 수 있다.

최근에는 고실업과 예산부족으로 인해 실업보험정책은, 어떻게 하면 지출을 덜하면서 더 많은 수급자에게 적절한 경제적 안정을 부여할 수 있느냐에 초점을 맞추고 있다. 재취업에 역점을 두면서, 개인적 선택과 자활이 정책의 주요 이슈로 떠오르게 되었고, 부시 행정부는 근로자와 사용자가 같이 기금을 조성하지만, 공적연금계정과는 분리되어 개별계정 소유자에 의하여 배당이 결정되는 개인은퇴계정(Personal Retirement Account)을 범제화하고자, 개인재취업계정(Personal Reemployment Accounts)에 관한 법안을 국회에 제출해 놓은 상태이며, 몇몇 주에서 시범적으로 운용되고 있다. 개인재취업계정 프로그램의 내용은 대상별 특성에 맞는 재취업보너스(targeted reemployment bonus), 재취업 서비스를 구매하는 인적자원계정(human capital account), 정규적인 실업급여를 소진한 자들이 연장된 실업보상을 받을 수 있는 권리이다. 또한, 기여와 인출이

-
- 18) 3년 이상의 업무 경험이 있는 20세 이상의 근로자 5,600만 명 중에서 1987년부터 1992년 사이에 실직한 자들에 대한 조사에 의하면, 평균 실업기간은 8.3주이고 이들의 52.1%는 그들이 일했던 작업장이 문을 닫았거나, 원거리로 이전했기 때문에 일자리를 잃게 되었으며, 16.3%는 그들의 일 자체가 없어졌기 때문에 실직하게 되었다. 그리고, 이들 실직근로자들의 절반 정도가 1992년 1월까지 다른 직장에 취업되었다. 그러나, 같은 경우에 있어서 1980년대 중반에는 60% 이상이 일자리를 찾았다. 또한, 1987년부터 1992년 사이에 실직한 자들 중에서 45~54세에 해당하는 자들의 실업기간은 9.3주, 55세 이상의 자들은 10.4주였다. 또한, 새로 일자리를 찾은 실직근로자 전체의 32%가 이전 직장에서 받았던 임금보다 20% 이상이 적은 임금을 받게 되었다(Matthew W. Finkin, et al., 2000; J. Gardner, "Recession Swells Count of Displaced Workers", *Monthly Labor Review*, 1993, pp.14~17).
- 19) 목표 일자리 세액공제(Targeted Job Tax Credit)는 실직근로자의 낮은 소득 또는 실직근로자의 경력과 구직의 어려움을 근거로 실업자를 8개 군(群)으로 분류한다. 8개 군에는 퇴역군인, 전과자, 빈곤층 청소년, 복지수당 수혜자, 직업복귀 프로그램 참여자들이 포함된다(26 U.S.C. §§ 51)

근로자 자신에 의하여 관리되는 실업보험예금계정(Unemployment Insurance Savings Bank)도 논의되고 있다. 한편, 복지개혁정책으로 인하여 실업보험은 보다 광범위한 저소득층에 혜택을 주어야 한다는 새로운 부담을 안고 있다.²⁰⁾

2. 재취업을 위한 직업훈련 및 재취업서비스

가. 직업훈련법의 재취업지원 프로그램

연방정부는 주정부와의 협력하에 수급자들의 재취업 촉진을 위해 직업훈련 및 재취업서비스를 위한 프로그램을 꾸준히 시도해 왔다. 그러나 미국의 실업보험제도에서 실업보험과 직업훈련이 연계를 갖게 된 것은 1960년대에 들어서부터이다. 1960년대에 미국은 경제의 불균형 발전으로 구조적 실업의 문제를 심각하게 인식하고 있었고, 자동화 등 기술진보의 결과 실업률이 높아질 것이라는 우려가 제기되었다. 또한, 인적자본이론의 영향으로 교육이나 훈련에 대한 투자가 국가적 관심으로 대두되었다. 그 결과 실직근로자의 재훈련을 촉진시키기 위한 인력개발훈련법(Manpower Development and Training Act)이 제정되었다. 따라서, 1960년대 후반부터는 직업훈련 중인 실업자에 대한 실업보험의 실업급여가 지급 제한이 완화되었다²¹⁾

1970년대에는 연방실업세법이 개정되어 공인된 직업훈련에 참여하고 있다는 이유만으로 실업급여의 지급이 거부되지 않도록 하였다. 그러나 본격적으로 실업보험과 직업훈련이 연계를 갖게 된 것은 1982년 직업훈련에 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 제정된 직업훈련법(Job Training Partnership Act)에 의해서다. 연방정부는 재훈련 비용의 상당 부분을 실업급여의 재원으로 충당할 수 있게 함으로써 실업보험과 직업훈련의 연계를 강화하고자 하는 취지에서 이 법을 제정하였으며, 법 제정 이후 캘리포니아 주 등 4개 주에서 재훈련기금을 설치, 운영하기 시작하였다. 이 법에 의하면 보유기능을 갖고 재취업의 가능성이 없는 실업자(dislocated worker)의 훈련에 대하여 주 정부는 적절성을 심사할 권한을 박탈당하고 재훈련기금을 설치하여 이들을 재훈련시키되, 그 기금의

20) Christopher J.O'Leary, *ibid*, 2005, p.20ff.

21) 박영범, 『미국의 실업보험제도』, 한국노동연구원, 1992, pp.29ff.

50%를 실업세로부터 조달할 수 있도록 하였다.

이에 따라 실업보험, 직업훈련 및 직업안정기능이 보다 밀접한 관련을 갖고 급부 청구권자의 재취업을 촉진하기 위하여 실업보험세원으로부터 직업훈련이나 취업알선에 필요한 경비가 지원되는 시범적 프로그램이 주정부와 연방정부 차원에서 실시되기 시작하였다.

현재는 모든 주가 직업훈련법에 의한 직업훈련 파트너십(Job Training Partnership)을 운영하고 있다. 이 프로그램은 연방정부의 재정적 지원으로 개별 주에서 저소득층과 실업자들에게 직업훈련과 교육을 제공하는 프로그램이다. 연방정부의 직업훈련지원금은 각 주의 실업자수, 민간부문 경제활동인구를 기준으로 각각 3분의 1씩 지급되고, 나머지 3분의 1은 해당되는 주의 경제적으로 어려운 자를 기준으로 지급된다. 이러한 기준으로 할당되는 지원금은 주정부가 22세 이상의 성인을 대상으로 하는 프로그램, 14세 이상 21세 이하의 청소년을 대상으로 하는 하계프로그램과 상시프로그램, 실업자를 위한 프로그램 등 네 종류의 직업훈련을 모두 제공해야만 지급된다. 22세 이상의 성인을 대상으로 하는 프로그램은 저소득층, 실업급여 수급자, 식품교환권(food stamp) 또는 요보호가정 일시 부조와 같은 공적부조 수급자 및 취업하는 데 있어서 어려운 자들을 위한 직업훈련 프로그램을 운영하거나 교육기관을 통한 위탁교육, 현장교육, 취업지원서비스, 상담, 기본적인 기술훈련 및 지원서비스 등을 제공하는 것을 의미한다. 14세에서 21세를 대상으로 하는 하계프로그램은 저소득층 가정 청소년을 대상으로 직업훈련과 여름철에 한시적으로 일자리를 제공하는 프로그램이며, 상시프로그램은 청소년을 대상으로 교내 또는 교외에서 1년 동안 직업훈련을 실시하는 프로그램을 말한다.²²⁾

실업자를 위한 프로그램은 공장폐쇄 등으로 대량실업이 발생할 경우 해당 실업자들에게 취업지원서비스, 직업 및 기술훈련 등으로 조기에 개입하여 가능한 빠른 시간 내에 실업자의 재취업을 돕는 프로그램을 말한다. 즉, 연방정부의 직업훈련법에 의한 지원금을 받는 주정부의 직업훈련 프로그램은 일반적으로 저소득층, 실업급여 수급자, 공적부조 수급자를 대상으로 하며, 그 밖에 취업이 곤란한 학업중퇴자, 영어 의사소통이 어려운 미혼모나 임신부, 장애인, 노인, 퇴

22) 유길상·홍성호, 『주요국의 고용보험제도 연구』, 한국노동연구원, 1999, pp.62~63.

역군인, 전과자, 약물남용자를 대상으로 한다.

복지 및 취업 파트너십(Welfare-to-Work Partnership) 프로그램은 복지수혜자의 고용을 촉진시키려는 미국의 복지개혁과 더불어 도입된 것으로서 연방노동부의 지원금으로 복지수혜자의 고용을 촉진하는 사업을 운영하는 프로그램이다. 이 프로그램은 취업을 원하는 복지수혜자를 고용을 원하는 기업과 연결시키기 위한 정부, 기업, 민간단체의 협력프로그램이다. 복지 및 취업 파트너십 프로그램은 기업이 주체가 되어 복지수혜자를 모집하고, 직업훈련을 하는 방식과 민간 영리 또는 비영리기관이 정부나 기업과 계약을 맺어 복지수혜자에게 직업훈련을 제공하는 방식, 또는 공공부문으로부터 기업이 복지수혜자를 직접 고용하는 방식으로 운영된다. 연방정부는 이러한 복지수혜자의 고용을 촉진하기 위해 복지수혜자를 고용하는 기업에 대해 연방세를 면제해 주거나 주정부가 임금보조 프로그램을 개발, 운영하는 데 필요한 재원의 일부를 기존의 공적부조 프로그램의 재원에서 전용하여 사용할 수 있게 하고 있다. 그리고 복지수혜자가 취업으로 공적부조의 대상에서 제외되는 경우에는 의료보호와 아동양육비 보조를 연장하여 지급하며, 복지수혜자의 취업을 장려한다.

나. 실업급여 수급자 프로파일링제도(Worker Profiling and Reemployment Services : WPRS)

1980~90년대에 들어와서 연방 및 각 주의 정부는 실직된 근로자의 실업기간이 장기화되는 것을 방지하기 위하여 재취업을 촉진하기 위한 여러 가지 정책들을 시도하였다. 조기에 재취업하는 실업자에 대하여 보너스를 제공하는 방안, 구직활동을 촉진하기 위해 취업알선서비스를 제공하고 구직활동 요건을 강화하는 방안, 자영업자 지원제도를 도입하는 방안들이 재취업서비스를 강화하기 위한 시도로 이루어졌다.²³⁾

1994년부터 실시된 「실업급여 수급자 프로파일링제도(Worker Profiling and Reemployment Service : WPRS)」는 소정의 실업급여를 모두 소진할 때까지 재취업할 가능성이 낮은 실업급여 수급자를 선별해서 이들에게 집중적인 재취업 촉진서비스를 제공하도록 하는 재취업서비스 강화제도이다. 따라서, 각 주는

23) 황덕순, 앞의 책, pp.62~64.

이 제도에 의하여 집중적 재취업촉진서비스가 요구된다고 판단되는 실업급여 수급자에 대하여는 공공직업안정기관에 출석하여 재취업촉진서비스를 받지 않는 경우에는 실업급여를 지급하지 않는다.²⁴⁾

3. One-stop Career Center에 의한 고용서비스

1933년 미국 의회가 Wagner-Peyser법을 통과시킨 이래 연방정부는 각 주에 대하여 공공고용사무소(Public Employment Office)의 전국적 네트워크 형성을 위한 기금을 제공해 왔다. 현재 이 네트워크는 연방 및 주정부의 포괄적이고 통합적 인력개발시스템을 제공하는 다른 고용프로그램과 연계되어 있는 1,800 개 이상의 고용사무소를 포함하고 있다²⁵⁾ Wagner-Peyser법은 구직을 희망하는 실업자, 보다 나은 경력을 위하여 일자리를 찾는 근로자, 노동시장에서 처음으로 일자리를 구하는 자 모두에게 적용된다. 매년 1,900만 명의 근로자가 이 법에 의한 고용서비스를 받고 있으며, 실제 등록하지 않고 이 서비스를 이용하는 자까지 포함하면 그 숫자는 더 클 것이다.

이 법에 의한 고용서비스는 삼층구조로 되어 있다. ① 스스로 인터넷을 이용하여 일자리 게시, 이력서 준비, 기술평가방식 등을 찾아볼 수 있도록 하는 자조(自助) 프로그램, ② 컴퓨터나 직원의 도움을 받을 수 있는 자료실을 이용할 수 있도록 함으로써 스스로에 의한 구직 노력을 촉진시키는 프로그램, ③ 개인별 적격심사, 일자리 연결, 상담 등의 서비스를 직접 고용사무소의 직원으로부터 받을 수 있도록 하는 프로그램이 그것이다. 이 Wagner-Peyser법의 목적은 구직자와 구인자에게 적절한 정보를 제공하는 것이 목적이므로, 근로자를 필요로 하는 사업주도 물론 이용할 수 있다.

24) 그러나 WPRS의 경우 아직까지 만족스러운 성과를 거두고 있지는 못한 것으로 판단된다. 여전히 많은 주에서 적절한 대상자 판별에 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라, 판별된 대상자들의 낮은 참여율 및 참여 지체 등의 문제를 안고 있기 때문이다. 또한 많은 주들에서 판별된 대상자들에게 한 차례의 재취업서비스에 대한 안내를 제외한 추가적인 서비스를 제공하지 못하고 있는 것으로 나타났다(황덕순, 2003; (再)Decker et al., 2000; Needels et al., 2002).

25) Randall W.Eberts, "Development and Evaluation of the Employment Service in the United States", *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, 2005, p.315.

이와 같은 고용서비스는 1998년의 인력투자법(Workforce Investment Act)에 의하여 원스톱 전달체계(one-stop delivery system)로 통합되어, Wagner-Peyser 법의 프로그램을 포함하여 17개의 직업소개 프로그램을 포괄하고 있다. 따라서, 미국의 각 주의 실업급여 프로그램은 원스톱센터를 통하여 실업급여와 고용서비스가 긴밀히 연계되도록 하는 방안을 포함하고 있다.

원스톱 시스템하의 고용서비스는 Wagner-Peyser법에 의한 삼층구조의 고용서비스를 기본으로 하여, 3단계에 의한 서비스를 제공하는 것을 원칙으로 한다. 즉, Core Service → Intensive Service → Training 의 순서에 의한 고용서비스를 제공하며, 모든 서비스는 America's Career Kit 라는 이름의 인터넷 망에 연결되어 있다.²⁶⁾

첫번째 단계의 서비스는, 구직 과정에 대한 오리엔테이션, 노동시장 정보 등을 구직자가 스스로 찾도록 하고, 두번째 단계에서는 고용사무소의 직원의 도움을 필요로 하는 구직자에게 상담, 안내, 경력개발 등의 고용서비스를 제공한다. 세번째 단계의 고용서비스는 첫번째와 두번째 단계의 노력에도 불구하고 일자리를 찾지 못한 근로자에게 직업훈련을 제공하는 것으로서, 私기업과 연계하여 기술훈련 및 실습 등을 실시하기도 한다.

4. 자영업자 지원제도

몇몇 주의 실업급여 청구권자는 구직활동 대신 자영업업을 시작할 수 있다.²⁷⁾ 즉, 실업급여 청구권자가 자영업 활동을 하는 경우, 실업급여 대신 자영업 지원(Self-employment Assistance)에 의한 급여를 지급받을 수 있다.

자영업자에 대한 지원프로그램은 1980년대에 워싱턴 주에서 최초로 도입되었는데, 당시에는 자영업을 원하는 실직근로자에게 일정한 금액의 일시불을 지급하는 실업급여 지급프로그램으로서 실시되었다.²⁸⁾ 그 후 자영업자 지원프로

26) America's Career Kit에는 America's Job Bank, America's Career InfoNet, America's Learning Exchange가 포함되어 있다.

27) 현재 11개 주(캘리포니아, 코네티컷, 델라웨어, 메인, 메릴랜드, 미네소타, 뉴저지, 뉴욕, 펜실베이니아, 로드아일랜드, 오레곤)가 실업보험에 의한 자영업자 지원프로그램을 법률로 규정하고 있다. 그러나 코네티컷, 미네소타, 로드아일랜드 주는 아직 시행되지 않고 있다.

그럼은 오레곤, 미네소타, 매사추세츠 주 등을 비롯하여 점차 확산되었으나, 1996년도의 통계에 의하면 어떤 주에서도 이 프로그램에 의한 급여를 지급받는 자가 전체 실업급여 지급 대상자의 0.5%를 넘지 않았다.²⁹⁾

1998년 연방정부는 북아메리카 자유무역법(North American Free Trade Act)의 개정에 의해 각 주가 선택에 따라서 실업보험신탁기금(Unemployment Insurance Trust Fund Money)으로부터 자영업자를 지원할 수 있도록 하였다. 따라서 개별 주가 이를 수용하는 경우, 자영업 활동을 하고 있는 실직근로자는 실업급여를 주급으로 받는 대신, 실업보험신탁기금에서 자영업자 지원프로그램에 의한 급여를 지급받게 된다.

자영업자 지원프로그램을 활용한 실업급여 청구권자들은 3분의 2가 자영업을 시작하는 데 성공하였는데, 대부분 전문직이나 관리직, 기술직에 종사하던 비교적 연령층이 높은 자들이었으며, 소수민족 출신이 아니라는 특징을 갖고 있었다.³⁰⁾ 1980년대 미 연방노동부가 매사추세츠, 워싱턴 주 등에서 시범적으로 자영업자 지원프로그램을 실시할 당시, 정책 당국자들 사이에는 이 프로그램이 특히 소수민족과 여성에게 매우 효과를 거둘 것이라는 기대가 높았다. 그러나, 실제로 자영업자 지원프로그램의 효과는 노동시장에 다시 진입하기 어려운 고령층 실업자에게 나타났다.³¹⁾ 그 이유는 실업자의 연령이 높을수록 실직 전 고용기간의 기술을 갖고 재취업하기 어려울 뿐만 아니라, 설사 재취업한다 해도 실직 전의 임금수준을 기대하기 어렵기 때문이다.

28) 1987년 종합예산조정법에 의하여 오레곤, 미네소타, 매사추세츠 주에서 시행되었던 실업급여 지급프로그램은 워싱턴 주와는 달리 일시불로 급여를 지급하지 않고, 매주 또는 격주로 보조금을 실업보험신탁기금으로부터 지급하였다.

29) 어느 나라의 실업보험 또는 고용보험에서나 자영업자 지원프로그램의 비중은 그리 큰 부분을 차지하지 못해 왔는데, 그것은 OECD 20개국도 마찬가지였다(Christopher J. O'Leary, "Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States" *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, 2005, p.13; (再) Wander, Stephen A, *Self Employment Programs for Unemployed Workers, Unemployment Insurance Occasional*, p.92, *Unemployment Insurance Service, Employment and Training Administration*, U. S. Department of Labor (1992).

30) Christopher J.O'Leary, *ibid*, p.13.

31) 이에 대하여는 (再)Vroman, Wayne, "Self-employment Assistance", *A Reviewd Report to the U. S. Department of Labor*, Washington D.C.: Urban Institute, 1997.

V. 시사점 및 결어

미국의 실업보험제도는 애초에 순수보험형 실업보상제도로서 출발하였으나, 노동시장의 구조변화에 부응하여 직업안정 및 직업훈련과의 연계를 강화하는 방향으로 변화되어 왔다. 반면에 우리나라의 고용보험제도는 전통적인 실업보험사업은 엄격한 요건하에서 한정적으로 추진하고, 대신 고용정보의 원활한 제공, 기업 고용조정 지원을 위한 고용안정사업, 직업능력개발사업 등에 보다 큰 비중을 부여하는 적극적 노동시장정책의 일환으로 설계되어 있다. 즉, 1995년 7월 1일부터 시행되고 있는 우리나라의 고용보험법은 1차적으로는 취업중인 근로자의 고용안정을 촉진하며, 부득이 실업이 되더라도 2차적으로 실업급여를 지급하고 재취업을 촉진하는 것을 목적으로 한다.

미국 실업보험제도가 현재 안고 있는 문제와 우리나라 고용보험제도의 문제점을 비교해 보면, 실업급여의 수급률 문제, 비정규직에 대한 보호의 실효성, 수급자의 취업유인 강화 측면에서 공통적인 문제를 안고 있다.

적극적 노동시장정책을 위한 미국 실업보험제도의 경험을 통한 시사점과 함께 우리 고용보험제도의 개선방안을 다음과 같이 정리한다.

첫째, 실업자를 위한 사회안전망으로서 고용보험제도의 기능을 강화하기 위해서는 실업급여의 목적에 맞추어 수급률을 제고하되, 동시에 도덕적 해이를 방지할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 그리고 실업의 개념을 현실에 맞게 구체화시킬 필요가 있다. 우리나라의 고용보험은 미국의 실업보험과 달리 피보험자도 실업급여 보험료를 부담하고 있음에도 불구하고 실업급여의 수급률이 낮다.

현행 고용보험법 제31조제1호는 구직급여의 수급요건으로서 “이직일 이전 18월간(기준기간) 피보험 단위기간이 통산하여 180일간 이상”일 것을 규정하고 있다. 이와 같은 기준기간과 피보험 단위기간은 고용보험 적용대상이 되는 비정규근로자의 범위를 제한하고 있다.

그러나, 우리나라에서 더욱 현실적이고 시급한 문제는 비정규직 근로자들에

대한 실질적인 적용확대 추진일 것이다. 그러나, 고용보험의 본래의 취지를 실현하기 위하여 실업급여 수급자격의 완화 못지않게 중요한 입법적 개선과제는 ‘이직’과 ‘실업’의 정의를 보다 구체화하는 것이다. 고용보험법은 ‘이직’에 대하여 “피보험자와 사업주 간의 고용관계가 종료하는 것”(제2조의 2), ‘실업’에 대하여 “피보험자가 이직하여 근로의 의사 및 능력을 가지고 있음에도 불구하고 취업하지 못한 상태에 있는 것”(제2조의 3)이라고 정의하고 있다. 그러나, 경제상황의 변화에 따라 기업의 고용조정이 빈번하고 다양하게 이루어지고 있는 현실에서는 이러한 정의만 갖고 판단하는 데에 한계가 있다. 이직과 실업을 노동시장 현실에 맞게 유연하게 해석할 수 있도록, 개념을 구체화시킬 필요가 있다. 그리고, ‘근로의 의사와 능력’, ‘취업하지 못한 상태’가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대해서도 보다 명확한 판단기준을 마련해야 한다.

둘째, 우리나라의 경우 실업급여의 부정적 효과를 상쇄하기 위한 다양한 프로그램이 마련되어 있으며, 수급자에 대한 취업알선 및 훈련 등 고용서비스도 확충되어 왔으나, 아직 충분히 제공되고 있다고 보기 어렵다. 무엇보다도 직업상담서비스와 실업급여 프로그램의 연계를 강화시킬 필요가 있다.

상대적으로 재취업이 어려운 고령층의 실업자를 위하여는 미국의 경험을 참고하여 현재의 자영업자 지원제도를 개선할 필요가 있다. 실업자의 연령이 높을수록 실직 전 고용기간의 기술을 갖고 재취업하기 어려울 뿐만 아니라, 설사 재취업한다 해도 실직 전의 임금수준을 기대하기 어렵기 때문이다. 미국의 경우 자영업자 지원프로그램의 효과는 노동시장에 다시 진입하기 어려운 고령층 실업자에게 나타났으며, 이 프로그램을 활용한 실업급여 청구권자들은 3분의 2가 자영업을 시작하는 데 성공하였다.

셋째, 적극적 인력정책으로서 고용보험제도의 순기능을 강화하기 위하여는 현재와 같이 고용보험사업비를 전적으로 노사가 부담하는 구조를 개선할 필요가 있다고 생각된다. 따라서 정부가 사업비의 일부를 부담할 수 있도록 입법적 보완이 필요하다고 생각된다. 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 책임 주체는 사용자이나, 국가는 그와 같은 사업을 수행하는 사용자를 지원할 의무가 있으므로, 고용보험제도의 책임 주체는 국가와 사용자인 것이다.

참고문헌

- 김동현·허재준. 「미국·캐나다의 고용보험 재정전략 경험과 우리나라 고용보험 적립금 규모의 적정성」. 『고용보험동향』 6권 2호, 한국노동연구원, (2001) pp.115~132.
- 김승택. 「민간과 공공직업안정기관의 연계방안」. 『고용보험동향』. 한국노동연구원, (2003) pp.111~128.
- 김형배. 『신판 노동법』. 박영사, (2003) pp.1077~1092.
- 박영범. 『미국의 실업보험제도』. 한국노동연구원, (1992) pp.11~138.
- 유길상. 「고용보험제도 시행 5년의 평가와 발전방안」. 『고용보험동향』 5권 2호, 한국노동연구원, (2000) pp.75~96.
- 유길상·홍성호. 『주요국의 고용보험제도 연구』. 한국노동연구원, (1999) pp.52~74.
- 이상은. 「미국의 복지개혁」. 『사회보장연구』 19권 1호(27집), 한국사회보장학회, (2003) pp.23~58.
- 이흥재. 「고용보험법의 생성과 노동세력의 주장」. 『사회보장연구』 14권 1호(17집), 한국사회보장학회, (1998) pp.61~88.
- 조성체. 「고용보험법상 구직급여의 수급요건」. 『노동법학』 8호, 한국노동법학회, (1998) pp.131~152.
- 황덕순. 『사회안전망체계의 국제비교연구(Ⅱ): 미국』. 한국노동연구원, (2003) pp.287~376.
- Christopher J.O'Leary. "Current Policy Themes for Unemployment Insurance in the United States". *International Seminar on Employment/Unemployment Insurance*. 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, (2005) pp.1~43.
- Dominic M. Rotondi. "Unemployment Insurance in the United States: Development and Directions". *Unemployed Insurance Systems in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Manfred Ziemek). (1993) pp.145-184.
- Jack B. Hood, Benzamin A. Hardy, Jr., Harold S. Lewis, Jr. *Workers'*

- Compensation and Employee Protection Laws*. West Group, (1999) pp.139~149.
- Kil-Sang Yoo et al. "A Proposed Employment Insurance System for Korea". *Unemployed Insurance Systems in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Manfred Ziemek). (1993) pp.253~282.
- Kil-Sang Yoo. et al. "Labor Market Trends and the Employment Insurance System in Korea". *Active Labor Market Policies and Unemployed Insurance in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Jiyeun Chang). (2002) pp.287~376.
- Matthew W. Finkin, et al. *Legal Protection for the Individual Employee*. West Group, (2000) pp. 775~840.
- Randall W. Eberts, Christopher J. O'Leary. "Public Employment Policy and Unemployment Insurance in the United States". *Active Labor Market Policies and Unemployed Insurance in Selected Countries*(edited by Kil-Sang Yoo and Jiyeun Chang). (2002) pp.27~158.
- _____. "Development and Evaluation of the Employment Service in the United States". *International Seminar on Employment/ Unemployment Insurance*, 7-8 July 2005, Seoul, Korea, Korea Labor Institute, (2005) pp.313~354.
- Robert N. Covington, Kurt H. Decker. *Individual Employee Rights*. West Group, (1995) pp.253~263.
- [http://workforce security. doleta.gov/unemploy/sigpro72002.asp](http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/sigpro72002.asp)
- <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/initclaims.asp>
- <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/conclai ms.asp>

Active Labor Market Policies and Unemployment Insurance in the United States

Soh-yeong Kim

This article describes the characteristics of the Unemployment Insurance(hereinafter UI) in the United States by reviewing the active labor market context for UI policy.

In 1935, an unemployment system was established in order to provide economic security for workers during periods of temporary unemployment. Over the years the UI system which relies on cooperative federal-state programs has changed in response to demands placed on the system by unpredictable economic events. The most effective way to provide income security to jobless persons is to help them find new jobs. By supporting a return to work, the UI system can provide income security to more people with lower costs per person.

For several decades Congress took a piecemeal approach and adopted various programs to encourage job training and placement for the chronically unemployed, i.e., Welfare-to-Work Partnership, Worker Profiling and Reemployment Services, employment services in One-stop Career Center, etc.

It has been suggested that the employment services be integrated with other services since job search assistance and access to labor market information is crucial in finding a job, which is the ultimate goal of the workforce system. Also worth emphasizing, employers should be given an incentive to post jobs with the public employment service at the same time they post jobs through private internet job

search systems.

Keywords: unemployment Insurance, active labor market policies,
unemployment insurance benefit, employment service,
one-stop delivery system