2021년 5월 15일 발행 / 발행처 · 한국노동연구원 / 발행인 · 황덕순 / 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 ISSN 1599-8355

국제노동브리프

| 2021년 5월호 Vol.19, No.5

글로벌 포커스
빅데이터 시대의 노동통계

기획특집 빅데이터와 노동통계
빅데이터 시대의 노동통계 : 미국과 호주 사례
빅데이터 시대의 노동통계 : 아프리카를 비롯한 저소득 국가 사례를 중심으로
국제기구와 노동통계 : 일반적 방법론에서부터 구체적 사례까지

국제노동동향
미국 아마존 노조 대표권 승인 실패와 그 배경
독일의 택배종사자보호법
영국 플랫폼 노동자와 사회적 보호
프랑스의 유출 이민과 유입 이민 현황
일본의 고령화와 고연령자고용안정법 개정 현황

세계노동소식

한국노동연구원

5
Vol.19 No.5
2 0 2 1

contents

글로벌 포커스

빅데이터 시대의 노동통계 3
방형준 (한국노동연구원 부연구위원)

기획특집 빅데이터와 노동통계

빅데이터 시대의 노동통계 : 미국과 호주 사례 9
이주연 (George Mason University, MasonNLP Laboratory)

빅데이터 시대의 노동통계 : 아프리카를 비롯한 저소득 국가 사례를 중심으로 19
이가현 (Clinical Linguistics Information Processing(CLIP) Laboratory)

국제기구와 노동통계 : 일반적 방법론에서부터 구체적 사례까지 33
김옥근 (국제기구 파견 중)

국제노동동향

미국 아마존 노조 대표권 승인 실패와 그 배경 49
홍성훈 (미국 럿거스대학교 노사관계 및 인적자원관리 박사과정)

독일의 택배종사자보호법 60
이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

영국 플랫폼 노동자와 사회적 보호 71
손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

프랑스의 유출 이민과 유입 이민 현황 82
이태훈 (스위스 국제개발대학원 박사과정)

일본의 고령화와 고연령자고용안정법 개정 현황 90
박준희 (일본 사이타마대학교 인문사회연구과 박사과정)

세계노동소식 103

International Labor Brief
국제노동브리프

월 간 / 국제노동브리프 5월호
발행인 / 황덕순
편집위원장 / 박제성
편집위원 / 김기선, 김영아, 방형준, 손연정, 안주엽, 이상준, 이승렬, 정동관, 신선호
발행처 / 한국노동연구원
주 소 / 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
전 화 / 044-287-6093
인쇄인 / 송용수
인쇄처 / (주)이환디앤비(02-2254-4301)
등록번호 / 세종 라00012
등록일자 / 2003년 4월 1일
인 쇄 / 2021년 5월 10일
발 행 / 2021년 5월 15일
인터넷 홈페이지 http://www.kli.re.kr
정 가 / 6,000원

글로벌 포커스

빅데이터 시대의 노동통계

방형준 (한국노동연구원 부연구위원)

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

빅데이터 시대의 노동통계

방형준 (한국노동연구원 부연구위원)

최근 인구에 많이 회자되는 단어 중 하나가 빅데이터이다. 저장장치의 발달과 실시간 무선 통신 기술의 진보로 인해 과거 신문이나 기록에 의존하던 시대와 비교하면 최근 생산되는 데이터의 양은 가공할 만큼 늘어났으며, 컴퓨터 기술의 발전과 각종 기계학습 기법의 발전으로 많은 양의 데이터를 한 번에 처리하거나 원하는 형태로 가공·분석할 수 있게 되었다. 이에 따라 사회 각 분야에서 빅데이터가 주목받고 있으며, 빅데이터를 기업 경영과 관련한 의사 결정이나 정부의 정책 결정, 혹은 각종 홍보나 사회활동에 활용하는 경우가 늘어나고 있다.

이처럼 빅데이터에 대한 관심은 증대되고 있으나 관심의 초점은 빅데이터를 어떻게 활용할 것인가에 있고, 빅데이터가 어떻게 생산되는지 혹은 통계로서 빅데이터가 가지는 특성은 무엇이며 어떻게 공식 통계와 함께 사용할 수 있는지 등에 대해서는 상대적으로 관심이 소홀하다. 그러나 이는 잘못된 현상이 아니며, 오히려 이러한 영역은 통계를 생산하거나 다루는 영역에 종사하는 사람들, 통계를 활용하는 연구자들, 그리고 빅데이터를 다루고 처리하는 기술을 개발하는 개발자들이 관심을 가져야 하는 영역이기에 당연한 일이기도 하다.

빅데이터가 상업적으로 어떻게 활용 가능하며 우리의 실생활을 어떠한 모습으로 바꾸고 있는지에 대해서는 이미 많은 신문 기사와 도서, 그리고 각종 기고가 있기 때문에 이번 호 기획 특집에서는 빅데이터가 기존 통계와 어떠한 관계가 있으며 어떤 방식으로 기존 통계를 대체하거나 보완하는지, 그리고 어떻게 생산되는지 등을 소개하고자 한다. 거시경제의 현황을 보

여주거나 현재 사회의 모습을 파악하게 해 주는 사회경제적 공식 통계를 가공하고 생산하는 것과 관련하여 빅데이터는 역설적인 모습을 띠고 있다. 전 세계 국가를 저소득 국가와 고소득 국가로 나눌 때 빅데이터의 유용함과 활용도는 저소득 국가에서 더 높지만 빅데이터를 생산하고 가공하는 인력과 관련 연구는 고소득 국가에 주로 집중되어 있다.

일반적으로 저소득 국가는 국가가 생산하는 통계의 양이 적을 뿐만 아니라, 국가의 행정력이 사회 전체에 미치지 못하기 때문에 생산된 통계의 정확성도 떨어지는 편이다. 일례로, 시리아처럼 내전을 겪는 국가의 경우, 국가의 행정력이 정부군이 지배하는 일부 지역에만 한정되기 때문에 통계가 정확하지 못할 뿐만 아니라, 국가가 정확한 행정통계를 지속적으로 생산할 여력이 충분치 않아 통계의 양도 많지 않다. 따라서 저소득 국가의 사회를 좀 더 정확히 이해하기 위해서는 공식적인 통계를 추세 파악을 위한 용도로 사용하고 실제값에 대해서는 다양한 빅데이터를 통해 추정하는 것이 더욱 정확할 것이다. 예를 들어, 신문 기사에서 특정한 이슈나 키워드가 얼마나 자주 등장했는지, 혹은 사람들이 사회관계망서비스(SNS)에서 많이 입력하거나 사용한 문구나 단어가 무엇인지를 빅데이터 기법을 활용해서 파악한다면, 실제 그 사회의 관심사와 해당 관심사에 대해 사람들이 직면한 현실을 잘 이해할 수 있다. 실제 저소득 국가의 경제 발전을 연구하는 일부 학자들은 관심 대상국의 사회경제적 현황을 파악하기 위해 각종 문자정보 등을 활용해 공식적인 통계를 보정하거나 같이 사용하는 경우도 있다.

고소득 국가의 경우 앞서 언급한 통계의 숫자와 정확성 측면에서 저소득 국가보다 질 높고 정확한 통계가 풍부하게 생산되고 있기 때문에 다양한 빅데이터를 활용하여 통계를 보정할 필요성이 높지는 않다. 그러나 반대로 고소득 국가이기에 생산되는 빅데이터의 양이 많을 뿐만 아니라, 분석 과정에서 개발된 기법이나 도구를 활용하여 상업적으로 이용할 경우 높은 수익을 기대할 수 있기 때문에 오히려 빅데이터 종사 인력이 풍부할 뿐만 아니라 다양한 연구도 진행 중이다. 일례로 미국에서는 이미 20세기 중반부터 '경기침체지수(recession index)'라 하여 신문 기사에서 '경기침체(recession)'라는 단어가 얼마나 많이 등장했는지를 가지고 실제 경기 상황을 파악해보려는 노력이 있었다. 간단하지만 '경기침체지수' 역시 빅데이터를 활용하여 경기 상황을 짐작하는, 통계를 활용한 한 가지 간단한 예이다.

고소득 국가에서 빅데이터를 이용해 기존의 통계를 보완하거나 새로운 통계를 생산하는 것은 빅데이터가 가지는 시의성에 기인하는 바가 크다. 전통적인 방식으로 수집하는 노동시장 관련 통계나 거시경제 관련 통계들은 조사 및 수집에 시간이 오래 걸리기 때문에 실제 통계가 생산되는 시기와 발표 시기 간의 시차가 큰 편이다. 예를 들어, 분기별 경제성장률의 경우 추정치만 하여도 최소 한 달여가 지나야 집계되며 추정치가 아닌 실제값은 그보다 더 오랜 시간이 걸려 발표된다. 비교적 통계 생산 시차가 짧은 수출입 관련 통계나 고용률 및 실업률 관련 통계 역시 약 보름 정도가 지나야 지난달의 통계값을 얻을 수 있다. 반면, 빅데이터를 이용하면 정확성은 조금 떨어질 수 있어도 즉각적으로 추정치를 얻어낼 수 있다는 장점이 있다. 예를 들어, 신문 기사에서 실업에 관한 기사의 수가 늘어나면 실업률이 올라가는 추세라는 것을 확인할 수 있고, 인력 부족에 관한 기사나 SNS 언급이 많다면 경기가 호황 국면에 접어들고 노동시장이 완전 고용에 가까울 가능성이 높다고 판단할 수 있다.

이번 호 기획특집에서는 빅데이터를 노동시장에서 어떻게 활용할 수 있으며, 기존의 통계들을 어떻게 보완하거나 대체할 수 있는지에 대해서 고소득 국가와 저소득 국가의 사례로 나누어 살펴보고자 한다. 고소득 국가의 경우, 수치화가 어려워 기존 통계에서는 찾을 수 없는 통계를 어떻게 생산할지 혹은 시의성 높은 추정치를 어떻게 얻어낼 수 있는지에 대해 좀 더 깊이 살펴볼 것이다. 반면 저소득 국가에 대해서는 기존 통계를 보완하고 사회 현실을 잘 반영할 수 있는 활용 사례에 대해 집중하여 살펴볼 것이다.

아울러 우리가 사용하는 통계의 다수는 국가 간 비교를 위하여 국제기구에서 정리·가공한 형태이다. 그러나 국가별로 통계를 수집하는 방식과 대상, 기준이 상이하기 때문에 국제기구에서 이를 정리하여 일관된 통계를 생산하는 것이 결코 쉬운 것은 아니다. 따라서 빅데이터와는 다소 동떨어져 있지만, 국제기구에서 각 국가의 통계를 어떻게 취합하여 시계열 자료를 생산해 내는지 알아보는 것은 향후 국제 통계를 사용할 때 도움이 될 것이다. 더하여, 국제기구에서 생산하는 다양한 유형의 통계 중 노동시장 관련 통계들은 다른 유형의 통계, 예를 들어 산업 통계나 금융 통계 등과 어떠한 차이가 있으며 어떤 다른 과정을 거쳐 생산되는지도 소개할 것이다.

빅데이터에 대한 두 편의 원고와 국제기구에서 통계를 생산하는 방식에 대한 한 편의 원고를 통해 우리는 빅데이터의 활용과 상업적 이용에서 잠시 시선을 돌려 빅데이터 자체에 대한 이해를 높임으로써, 빅데이터를 전보다 더 넓은 시각에서 다룰 수 있을 것이다. 아울러, 빅데이터 시대에 기존의 통계를 어떻게 이해하고 바라보며 향후 어떠한 방법으로 개선하거나 보완할지에 대한 논의가 더욱 생산적으로 진행되는 데 일조할 수 있기를 바란다. KLI

기획특집

빅데이터와 노동통계

기획특집 ① 빅데이터 시대의 노동통계: 미국과 호주 사례

기획특집 ② 빅데이터 시대의 노동통계: 아프리카를 비롯한 저소득 국가 사례를 중심으로

기획특집 ③ 국제기구와 노동통계: 일반적 방법론에서부터 구체적 사례까지

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

Special Feature

빅데이터 시대의 노동통계: 미국과 호주 사례

이주연 (George Mason University, MasonNLP Laboratory)

■ 서 론

인류 역사에는 산업혁명과 같이 급격한 기술 발전을 촉발하는 혁신의 시기가 있었다. 세계경제포럼(World Economic Forum)에 따르면 산업혁명은 4단계로 나누어 볼 수 있는데, 증기기관과 수력으로 대변되는 1차 산업혁명, 전기·가스·전화기와 철도로 상징되는 2차 산업혁명, 컴퓨터와 휴대전화 및 인터넷이 등장한 3차 산업혁명, 그리고 사물인터넷과 무선통신기술, 유연한 자동화 및 인공지능이 핵심인 4차 산업혁명이 그것이다. 4차 산업혁명과 관련하여 전문가들은 인간의 지능을 모방한 기술을 기계로 구현하는 인공지능을 가장 큰 영향력을 지닌 요소로 꼽고 있다. 하지만 세간에서 회자되는 인공지능은 매우 넓은 의미의 개념으로 인공지능에 대한 정의만 해도 한 손에 꼽기 힘들 정도로 많을 뿐만 아니라 그 아래 다양한 하위 개념들도 있다. 구글의 인공지능 전문가 프랑수아 숄레(Francois Chollet)는 새로운 환경이나 시나리오에서 기존의 지식을 적용하고 이를 일반화시키는 시스템이라고 정의하였다. 이러한 인공지능 분야 중 하나인 자연어 처리는 비단 학술적인 목적뿐만 아니라 실용적인 분야에서도 다양하게 적용되고 있다. 이 글에서는 자연어 처리란 무엇인지 간략하게 소개하고, 노동시장과 관련하여 자연어 처리가 어떻게 활용되고 있으며 자연어 처리를 활용한 통계는 어떠한 것들이 있는지 살펴볼 것이다.

■ 자연어 처리 기법과 응용

유럽연합 통계청(Eurostat)에서는 자연어 처리에 대해 “인간이 말하고 쓰는 언어를 컴퓨터가 이해하고 분석할 수 있도록 변환하는 기술”이라고 정의하고 있다. 자연어 처리가 인공지능의 한 영역이긴 하지만, 자연어 처리 그 자체도 크고 방대한 영역으로 우리가 흔히 아는 아마존, 마이크로소프트, 구글, IBM, 마이크로포커스(Micro Focus), 오픈텍스트(Open Text), 베린트(Verint) 등 여러 기업이 자연어 처리 기술을 선도하기 위해 연구 및 개발을 지속하고 있다. 자연어 처리에 대한 주요 분야는 다음과 같다.

- 개체명 인식 : “Entity Chucking”이라고도 지칭하며, 문장 내에서 주요 정보를 인식하거나 인식 후 추출하여 분류하는 작업
- 감성 분석 : “Opinion Mining”이라고도 부르며, 맥락 내에서 주관적인 정보를 식별하거나 확장하는 작업. 주로 특정 상표나 제품, 서비스에 대해서 글쓴이가 느끼는 감정을 긍정, 부정, 중립의 형태로 표시하는 기술
- 요약 : 일반적으로 글을 축약하는 작업으로, 현재의 자연어 처리에서 요약 기술은 글의 헤드라인을 생성하거나 신문기사 및 법문을 축약하는 것까지 가능한 수준으로 발전하였음. 자연어 처리에 있어서 요약은 주요 문장이나 문구를 그대로 연결하는 추출형 요약과 주요 문장과 문구를 새롭게 재구성하여 요약문을 재작성하는 추상적 요약으로 구분 가능. 일반적으로는 추상적 요약이 추출형 요약보다 고도화된 자연어 처리 기술을 요구함.
- 인공지능 챗봇 : 다양한 인공지능 기법을 사용하여 사람과 자연어로 의사소통하는 컴퓨터 프로그램

이러한 자연어 처리 기법 중 일부의 기술적 기원은 이미 오래전부터 알려져 있었으나, 최근에 이르러서야 컴퓨터 기술의 발달로 이러한 자연어 처리를 구현하는 것이 가능해졌다. 이로 인해 자연어 처리 기법을 구인 및 구직 과정에서 활용하는 것도 가능하게 되었다.

■ 기업 평가 정보를 활용한 빅데이터 사례

글래스도어(Glassdoor)는 노동자들이 고용주를 어떻게 평가하는지에 대한 정보를 구직자들에게 제공하는 웹사이트이다(Walsh, 2020). 구직자들은 실제로 회사에서 일을 해보지 않았기 때문에 회사와 관련해서는 공개된 정보 외에는 알기가 어렵지만, 글래스도어는 내부 정보를 제공함으로써 구직자들에게 해당 사업장이 자신이 찾는 곳인지 또는 자신에게 적합한 곳인지를 판단할 수 있도록 도와준다. 구직자들은 글래스도어에서 특정 기업을 동종업계 다른 기업과 비교해볼 수 있다. 최근에는 월스트리트 저널과 같은 주요 언론사들 역시 글래스도어류의 웹사이트에 주목하고 있어, 기업들은 채용을 장려할 목적으로 긍정적인 기업 리뷰를 작성해 글래스도어 내 기업 순위를 관리하고 있을 정도이다(Winkler, 2019).

스탠퍼드 경영대학원과 맥길대학교, 그리고 UC 버클리대학교의 연구자들은 글래스도어에 등록된 기업 평가 약 50만 건에 자연어 처리 기술을 적용하여 노동자들이 기업 문화를 어떻게 평가하는지에 대한 평균적인 수준을 측정하였다(Walsh, 2020). 글래스도어를 비롯한 다른 기업 평가 사이트들 역시 기업별 평가에 대해서 감성 분석 등을 실시하여 전반적인 평가가 긍정적인지 부정적인지를 구직자들에게 제공하고, 일해보지 않고는 알기 힘든 여러 정보를 접할 수 있는 서비스를 제공하고 있다. 이러한 기업 평가 사이트는 다양한 자연어 처리 기법을 동원하여 가짜 리뷰를 단속하며, 누가 구직자들에게 개별 기업에 대한 더욱 정확하면서도 종합적인 정보를 제공하는지를 놓고 치열한 경쟁을 벌이고 있다(Oheix, 2018).

또한 이러한 자연어 처리 분석을 통해 구직자들이 어떠한 정보를 중요하게 생각하는지나 어떤 특징에 민감하게 반응하는지를 알 수 있으며, 이직이 발생하는 핵심 요소가 무엇인지도 알 수 있도록 도와준다. 감성 분석을 통해 이직자들이 왜 이직을 하게 되었으며 해당 사유에 어느 정도 수준의 불만을 가지고 있는지를 측정함으로써 해당 사유를 중요하게 생각하는 구직자들이 지원하지 않게끔 하여 노동시장의 효율성을 높이기도 한다. 그리고 이에 맞추어 고용주가 사내 문화를 바꾸거나 고용관계를 개선하는 경우, 혹은 기업이나 산업에 어떠한 사건이 발생한 경우, 기업에 대한 평판이 긍정과 부정 중 어느 방향으로 변하고 있는지에 대한 정보를 제공함으로써 기업의 노력이 효과적인지 여부까지 알 수 있다.

자연어 처리 연구자들은 궁극적으로 자연어 처리를 통해 산업별, 직종별, 더 나아가 직군별

로 어떠한 점이 구직 의사결정에 중요한 요소이며, 이직을 막기 위해서는 어떠한 노력을 기울이거나 어떤 식으로 사내 문화를 바꿔야 하는지에 대한 정보를 얻을 수 있다. 현재 공식적으로 발간되는 노동 관련 통계에는 산업별, 직군별, 직종별로 혹은 기업별로 임금이나 노동시간, 초과노동 여부, 사내 복지제도 등이 담겨 있다. 그러나 이러한 통계들은 대부분 수치화가 가능한 정량적인 정보만 제공하고 있으며, 해당 수치에 대한 경제 주체들의 평가에 관하여 추가적인 정보를 제공하지는 못하고 있다. 자연어 처리는 이러한 정량적인 요소뿐만 아니라 기존의 통계에서 관찰 불가능한 주관적이거나 정성적인 요소에 대한 정보도 제시하며, 아울러 그러한 정성적인 평가의 강도까지도 제공할 수 있다. 또한 단순한 수치의 나열만이 아니라 각 집단마다 노동 공급자들이 가장 관심을 두는 요소는 무엇인지, 혹은 직군이나 직종의 특성에 따라서 어떠한 요소가 구직이나 이직에 큰 영향을 미치는지, 즉 상대적으로 중요한 요소가 무엇이고 덜 중요한 요소가 무엇인지에 대한 통계도 제공할 수 있다. 더군다나 이러한 정보들은 기업 평가가 쌓임에 따라 즉각적으로 업데이트되기 때문에 일정한 간격을 두고 발행되는 통계와 비교하여 더 빠른 속도로 변화에 대한 정보를 제공한다.

감성 분석을 통해서 구직자나 기업은 현재의 수치화된 통계가 앞으로 어떤 방향으로 변할지에 대해서도 예측할 수 있다. 예를 들어, 어떤 기업 내에 비교적 임금이 높은 직종이 있는데, 해당 직종 근무자들은 사내 복지제도나 출퇴근 시스템보다는 더 높은 수준의 임금에 대한 요구가 크다고 한다면, 기업은 향후 이들 직종에 대해서 다른 비경제적인 보상을 줄여서라도 임금을 높여 이직을 막으려 할 것이다. 따라서 구직자들은 감성 분석에 따른 통계를 이용하여 초과노동이 증가하고 사내 복지가 줄어드는 대신 해당 직종의 임금이 상승할 것을 예측할 수 있으며, 이에 다른 요소보다 임금 수준을 중시하는 구직자들이 해당 직종에 더 많이 지원하게 될 것이다.

이러한 빅데이터 분석의 유용성은 앞으로 더욱 커질 전망이며, 자연어 처리 기법이 발달함에 따라 더 많은 사람이 이러한 기업 평가 사이트를 이용하게 될 것이다. 그로 인해 더 많은 데이터가 축적되면서 자연어 처리에 기반한 기업 평가의 정확성이 제고되며, 더 많은 경제 주체가 해당 사이트들에 관심을 가지고 이용하는 선순환이 발생할 것이다. 그 과정에서 빅데이터 분석은 현재 이용 가능한 것보다 좀 더 많은 정보를 더욱 풍부하게 제공할 수 있을 것이다.

■ 자연어 처리를 활용한 거시경제통계

자연어 처리를 이용한 직업 통계

자연어 처리를 활용하여 기존에 작성하기 힘들었던 통계를 작성하는 대표적인 사례로는 Atalay, Phongthiengtham, Sotelo, and Tannenbaum(2020)의 연구를 들 수 있다. 이들은 1950년부터 2000년까지 신문에 게재된 구인광고를 자연어 처리하여 미국의 직업 분포에 대한 새로운 데이터를 구축하였다. 이 연구는 단순히 직종의 분포 변화만을 추적하지 않고, 자연어 처리 기법을 이용하여 한 직종에서 요구되는 능력이나 수행해야 할 직무내용에도 변화가 있었는지에 대한 자료를 수집하여 1900년대 후반 미국에서 직업의 성격이 어떻게 변화하였는지를 추적하고 통계를 구축해 그 변화 양상을 분석하였다.

직업의 구성이나 직업의 성격에 관한 기존의 통계는 두 가지 측면에서 정확성을 떨어뜨리는 문제를 안고 있다. 첫째는 통계가 일 년 혹은 분기별로 특정 시점을 기준으로 조사되기 때문에 직업 구성이나 직무내용에 있어서 변화의 과정을 보여주기보다는 변화의 결과를 보여준다는 것이다. 과정이 중요한 이유는 변화의 세세한 내용과 추세를 안다면 그러한 변화가 나타나는 이유나 장기적인 추세를 잘 설명할 수 있기 때문이다. 더 큰 문제는 통계 기관에서 집계하여 발표하는 통계에는 새롭게 나타나는 직업이나 사라진 직업, 혹은 변화한 직무들이 적시에 반영되지 않고 상당 기간 기존의 통계 분류 체계 내에서 재구성된다는 점이다. 예를 들어, 1980~90년대 중후반에 IT 기술자나 프로그래머 등의 직업이 등장하였으나, 당시 사용하던 직업 분류 체계에는 당연히 이러한 직업들이 존재하지 않았다. 따라서 프로그래머는 일반적인 컴퓨터를 다루는 사무직과 동일한 직업으로 분류되거나 전자기기 기술자로 분류되었다. 이와 유사하게 이미 사라졌거나 직무내용이 현격하게 바뀐 직업에 대해서도 기존 분류 체계와의 통일성을 유지하기 위해 분류 체계가 개편되기 전까지는 기존의 체계에 따라 분류가 이루어지게 된다. 따라서 새로운 직업이 급격하게 생겨나고 기존 직업이 다수 사라지는 시기이거나, 직무내용이 빠르게 변화하는 때에는 체계의 일관성을 위해 기존 분류를 따르는 것이 오히려 통계의 정확성을 떨어뜨릴 수 있다.

Atalay et. al.(2020)의 연구 결과에 따르면 미국의 직업은 1950년 이후 50여 년간, 일부 직

업이 사라지고 새로운 직업이 생겨난 변화만큼이나 동일한 직업에서의 단순 반복 작업이나 인지 작업의 구성 및 비율에 있어서도 큰 변화가 있었다. 궁극적으로 저자들은 이렇게 새롭게 구축한 통계를 바탕으로 20세기 후반 10분위율을 기준으로 미국 내 소득불평등이 증가한 주원인은 직업의 등장과 소멸이라기보다는 기존 직업에서의 직무내용 변화임을 밝혀내었다. 즉, 소득불평등을 비롯해서 노동시장과 밀접하게 연관된 다양한 사회 현상을 자연어 처리를 통해 구축한 통계로 설명할 방안을 찾을 수 있었다.

빅데이터를 이용한 노동 수요 통계

유사한 시도로 호주에서 노동 수요의 특성과 직업별로 요구되는 기술 및 교육 수준에 관한 통계를 구축하려는 연구도 있었다. 대부분의 고소득 국가들은 직업별 혹은 산업별로 기업의 노동 수요를 파악하는 통계를 주기적으로 공표하고 있지만, 장기간에 걸친 시계열 자료라는 특성상 장점과 함께 단점도 존재한다.

Dawson, Rizoiu, Johnston and Williams(2019)의 연구에서는 기업의 노동 수요에 관하여 정부의 공식 통계를 보완할 다른 통계를 만드는 데 노력하였다. 노동 수요에 대한 설문조사는 표본이 전체 모집단을 얼마나 잘 대표할 수 있는지의 문제와 수집 이후 공표까지의 시차로 인해 기존의 행정통계가 정확하지 않을 오류 가능성을 내포한다. 그래서 Dawson et. al.(2019)에서는 인터넷에 게재된 구인광고를 분석한 후 이를 바탕으로 직업별 학력 및 기술, 경력 등에서의 요구 수준과 급여 수준 등에 대한 자료를 구축하였다. 이들은 2012년부터 2019년까지의 온라인 구인광고를 수집하여 특성에 따라 670만 개 이상의 구인광고를 23개의 직업군에 맞추어 30만 6,577개로 분류한 후 집단별로 특성을 분석하였다.

이들이 노동 수요에 관한 행정통계의 문제점으로 꼽은 것 중 시차는 이미 앞에서 언급한 바 있으며, 표본의 대표성 문제는 다음과 같다. 여기서 모집단은 두 부류로 나뉘는데 하나는 기업이며, 다른 하나는 기업 내 직업이다. 기존의 행정통계에서도 최대한 모집단 특성을 반영한 표본을 추출하기 위해 기업의 규모, 위치, 산업 등을 고려하여 기업을 추출한 후, 해당 기업을 대상으로 직업별 노동 수요에 대한 설문조사를 실시한다. 그러나 설문조사 대상을 추출할 때는 규모나 위치, 산업을 고려하는 것이 가능하지만, 실제 응답률은 기업 특성에 따라 다를 수 있

기 때문에 응답한 기업을 모아 놓으면 원래 의도했던 모집단의 분포와 다를 가능성이 존재한다. 다른 더 큰 문제는 기업별로 다양한 직업이나 직무가 존재하며 이에 대한 기업의 수요가 다르다는 것이다. 따라서 최종적으로는 각 기업 집단별로 존재하는 노동 수요에 대해서도 특성을 반영한 표본을 설계해야 한다. 여기서 고려할 수 있는 노동 수요의 특성은 기업이 채용하고자 하는 직업과 직무, 각 직업이나 직무별 수요량, 각 직업이나 직무별 요구 학력 수준, 경력 수준 및 기술 등등 여러 가지가 존재한다. 현재 노동 수요에 대한 행정통계는 노동 수요에 대한 정보 없이 추출된 기업에 관해서 묻기 때문에 과연 응답한 기업의 노동 수요 특성이 해당 기업과 유사한 다른 기업의 노동 수요 특성과 유사하냐는 문제가 생긴다. 그런데 문제는 각 기업의 노동 수요를 잘 모르기 때문에 표본조사를 실시하는 것이므로 실제 조사가 종료될 때까지는 추출한 표본이 실제 모집단의 노동 수요 특성을 잘 대변하는지를 검증할 방법이 없다.

빅데이터 기법을 사용하여 온라인에 게재된 채용공고를 통해 노동 수요를 파악하고 이를 통계화하면 시의성 있는 통계 수치를 얻어낼 수 있다. 따라서 기존 방식대로 집계된 행정통계와 빅데이터 기법을 이용한 노동 수요 자료를 비교하여 더욱 정확한 노동 수요를 알아낼 수 있고, 혹은 노동 수요와 관련된 통계에서 불분명하거나 조사가 힘든 부분에 대해서는 새로운 통계로 보완하거나 보충하는 역할을 할 수 있다. 아울러, 행정통계의 정확성을 높이기 위해 미리 빅데이터 분석을 시행하여 통계를 살펴본 후, 그 결과를 참고하여 표본 설계를 한다면 조사의 정확성과 신뢰성이 제고되어 기존 행정통계의 품질을 개선할 수 있다.

자연어 처리를 활용한 정책 관련 통계

마지막으로 Baker, Bloom and Davis(2016)의 사례를 살펴보도록 한다. 이들은 정부가 집행하는 경제정책의 불확실성 정도를 신문기사에 게재된 정보를 이용하여 측정한 후, 불확실성의 정도에 따라 주요 경제 변수들, 예를 들면 투자나 고용 등이 어떠한 관계를 가지는지 살펴보았다. 이들은 정책에 관한 의사결정은 누가 하며, 언제 정책이 실행되고, 정책의 영향이 장·단기적으로 얼마나 명확한지에 대해서 신문기사에 실린 내용을 바탕으로 경제정책의 불확실성을 각각 측정하였다.

해당 연구는 단순히 정책이 언제 어느 정도의 규모로 실행되었는지에 대한 최종적인 정보

만이 아니라 정책 수립 과정이나 초창기에 불확실성이 얼마나 큰지를 지수로 만들어 경제정책이 얼마나 명확한지를 통계 자료로 구축한 후, 정책의 명확성에 대한 지표를 다른 경제 변수들의 변화를 설명하기 위한 하나의 독립 변수로 사용하였다. 실제 이들이 작성한 경제정책의 불확실성에 대한 통계인 경제정책 불확실성 지수(EPU)는 주식 시장이 요동쳤던 검은 월요일이나 1차 및 2차 걸프전쟁, 러시아 금융위기, 9·11 사태 등에서 크게 증가하였으며, 클린턴 대통령이나 부시 대통령이 당선되고 나서는 낮아지는 추세를 보여 실제 경제학자들의 직관과도 꽤나 부합하는 것으로 나타났다.

Baker et. al.(2016)은 경제정책 불확실성 지수를 바탕으로 정부정책의 영향을 크게 받는 국방, 보건, 금융, 건설 등의 분야에서 투자와 고용 변수의 변화를 살펴보았는데, 특히 이들 산업에서는 경제정책 불확실성 지수가 높아지면 투자와 고용이 감소하는 현상을 관찰하였다. 이 사례는 앞의 두 사례와는 달리 직접적으로 노동과 관련된 통계를 만들어낸 경우는 아니지만, 노동시장과 관련 있는 다른 분야에 대해서 자연어 처리를 통해 통계를 생산한 후, 이를 바탕으로 고용이나 노동 관련 변수가 어떻게 움직일지를 예측하는 데 도움을 받을 수 있음을 보여주고 있다.

■ 결 론

이전의 세 차례 산업혁명으로 인간의 삶의 모습은 크게 바뀌었다. 이는 현재 진행 중인 4차 산업혁명도 마찬가지이다. 인공지능 기술은 사람들에게 많은 기회를 제공함과 동시에 극복해야 할 문제들도 안겨주고 있다. 인공지능 기술의 핵심 중 하나인 자연어 처리는 기존에는 컴퓨터가 다루지 못했던 일상 언어를 처리할 수 있도록 해줌으로써 기존에는 생산할 수 없거나 수치로 작성할 수 없던 많은 분야를 수치화할 수 있도록 해주었다. 앞서 살펴보았던 사례들은 기존에는 자료의 크기가 너무 방대하여 감히 분석할 수 없거나 혹은 수집한 데이터를 컴퓨터로 분석할 수 있는 기술이 없어 통계로 만들 수 없었던 경우이다.

빅데이터와 노동에 관한 세간의 관심과 학계의 연구 방향은 주로 어떻게 인공지능이나 기계학습이 일하는 방식, 고용량, 산업구조, 작업환경, 임금 등에 영향을 미치는가에 맞추어져

있다. 그리고 이러한 주제들은 우리의 삶과 직결되어 있기에 충분한 연구 가치가 있다. 또한 정책적 수요 역시 빅데이터 시대에 노동의 모습이나 고용량이 어떻게 변화할 것이며 이로 인해 발생하는 사회적 문제에 어떻게 대처해야 하는가에 몰려 있다. 그러나 빅데이터는 그 자체로 훌륭한 자료이며, 인공지능이나 기계학습은 이러한 빅데이터 자료를 이용해서 정확하고 시의성 있는 통계를 생산할 수 있다. 이 글에서는 이러한 취지에 맞추어 많은 빅데이터가 구축된 미국과 호주에서는 이들을 어떻게 활용하고 있으며 어떠한 통계가 이용 가능한지를 살펴보았다.

빅데이터 시대에는 우리의 생활 방식뿐만 아니라 우리가 접하고 사용하는 통계에도 많은 변화가 있을 것이다. 물론 여전히 정부와 국제기구를 통해서 많은 행정통계가 생산될 것이며, 이들의 형식은 기존 통계와의 정합성을 위해서라도 지금과 유사한 혹은 크게 다르지 않은 모습을 띨 것이다. 그러나 일부 통계들은 전혀 다른 모습으로 변화할 것이며, 그보다 더 많은 양의 새로운 통계들이 생산될 것이다. 따라서 빅데이터를 통해 그동안 발견하지 못했던 우리 사회의 여러 모습과 노동시장의 다양한 측면을 살펴볼 가능성이 열릴 것이며, 이 글이 그러한 가능성의 일부를 엿볼 수 있는 기회가 되었으면 한다. KLI

참고문헌

· Atalay E., P. Phongthiengtham, S. Sotelo, and D. Tannenbaum(2020), "The Evolution of Work in the United States", *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(2), pp.1~34.

· Baker, S. R., N. Bloom, and S. J. Davis(2016), "Measuring Economic Policy Uncertainty", *The Quarterly Journal of Economics,* Vol.131(4), pp.1593~1636, https://doi.org/10.1093/qje/qjw024

· Dawson, N., M. A. Rizoiu, B. Johnston, and M. A. Williams(2019), "Adaptively Selecting Occupations to Detect Skill Shortages from Online Job Ads", *2019 IEEE International Conference on Big Data(Big Data)*, pp.1637~1643, doi : 10.1109/BigData47090.2019.9005967.

· Oheix, J.(2018), "Detecting Bad Customer Reviews with NLP : Sentiment Analysis and Text Classification with Python", *Towards Data Science*, 18 December, available at: https://towardsdatascience.com/detecting-bad-customer-reviews-with-nlp-d8b36134dc7e

· Walsh, D.(2020). "Artificial Intelligence, Cultural Diversity, and a Giant "Bag of Words"", *Stanford Business*, 20 November, available at : https://www.gsb.stanford.edu/insights/artificial-intelligence-cultural-diversity-giant-bag-words?pid=Stanford_ExecEd-677229120.1605107019

· Winkler, R.(2019), "How Companies Secretly Boost Their Glassdoor Ratings", *The Wall Street Journal,* 22 January, available at : https://www.wsj.com/articles/companies-manipulate-glassdoor-by-inflating-rankings-and-pressuring-employees-11548171977

· World Economic Forum(2019), *Fourth Industrial Revolution : Beacons of Technology and Innovation in Manufacturing,* World Economic Forum White Paper.

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 5월호 pp.19~32
한국노동연구원

Special Feature

빅데이터 시대의 노동통계 : 아프리카를 비롯한 저소득 국가 사례를 중심으로

이가현 (Clinical Linguistics Information Processing(CLIP) Laboratory)

■ 서 론

사람은 누구나 경제 활동을 영위하면서 살아가지만, 경제 상황을 눈으로 직접 살펴볼 수 있는 것은 아니다. 각국 정부에 있어서 이렇게 눈에 보이지 않는 경제 상황을 지속적으로 파악하는 것은 매우 중요한데, 첫 번째 이유는 경제가 우리 생활에 미치는 영향이 크기 때문이며, 두 번째 이유는 경제에 문제가 있을 경우 더 큰 문제가 발생하지 않도록 각종 정책으로 시장에 개입해야 하기 때문이다.

지속적으로 경제 상황을 파악하기 위한 방법으로는 여러 가지가 있겠지만, 그중 가장 기본이 되는 것은 각국 통계청을 통해 정기적으로 수집되는 공식 경제통계를 꼽을 수 있다. 흔히 정확하고 신속한 공식 통계 수집은 경제 문제를 해결하는 첫걸음으로 여겨지고 있고(Lohr, 2009), 현상에 대한 정확한 파악 없이는 문제에 대한 적절한 해결 방안 도출이 불가능하기 때문에, 각 국가에서는 이러한 공식 경제통계를 수집하는 데 많은 시간과 비용을 투입하고 있다.

한편, 최근 들어 가용할 수 있는 데이터의 양이 기하급수적으로 늘어나고 이를 처리할 수 있는 기술이 발전함에 따라 사회 전반에 걸쳐 빅데이터를 활용한 분석이 널리 활용되고 있다. 빅데이터 분석은 기존에는 물리적 혹은 기술적 한계로 인해 접근할 수 없었던 방대한 양의 데이터를 활용하여 전통적 분석 기법으로는 파악할 수 없던 것들을 데이터 마이닝이나 기계학습과 같은 컴퓨터 공학적 방법을 통해 알아내는 것을 의미한다. 이러한 빅데이터 및 빅데이

터 분석 기법의 등장은 경제통계 수집의 방법도 변화시켰는데, 이 글에서는 아프리카를 비롯한 저소득 국가에서 전통적인 통계 수집 기법이 가진 한계를 극복하기 위해 빅데이터가 활용된 사례를 분석해보고자 한다.

이 글에서는 먼저 전통적인 통계 수집 방법에 대해 알아보고 그러한 전통적인 통계 수집 방법이 가진 한계점을 살펴본다. 그 후 빅데이터의 개념과 특성을 알아보고, 이를 활용한 통계 수집 기법이 기존의 한계를 어떻게 극복했는지 살펴본다. 사례 분석에서는 빅데이터를 통한 경제통계 수집이 아프리카 지역을 비롯한 저소득 국가에서 어떻게 활용되었는지 살펴보고, 마지막 단락에서는 빅데이터를 활용한 통계 수집 기법의 한계와 앞으로의 활용 가능성에 대해 평가해보고자 한다.

■ 전통적인 통계 수집

전통적인 통계 수집 방법

전통적인 경제통계 수집은 하향식으로 이루어져 왔다. 예를 들어 정책 결정을 위해 필요한 정보가 있으면, 그 정보를 도출하기 위한 분석기법을 미리 정하고 분석에 필요한 데이터를 직·간접적인 방법을 통해 수집해 오는 식이다. 즉 전통적인 통계 수집은 특정 정보에 대한 필요에 의해 데이터 수집이 시작되기 때문에 데이터가 사전에 정의되며, 그에 맞는 데이터 수집 계획이 수립된다. 데이터 수집을 위해 주로 사용되는 방식은 표본 추출을 통한 계획된 설문조사이다. 애초부터 데이터 수집의 의도가 정해져 있기 때문에 수집된 데이터를 분석하는 데 시간이 오래 걸리지 않지만, 수집된 데이터의 활용 가능성은 제한적이다. 전체 과정 중에서 데이터 수집 계획의 수립과 데이터 수집에 가장 많은 시간이 할애된다.

전통적인 통계 수집 방식의 한계

전통적인 방식을 통한 경제통계 데이터의 수집은 적시성, 정확성 및 신뢰성이 떨어진다는

문제점이 있으며, 이러한 문제점은 저소득 국가의 통계 데이터에서 더 심각하게 나타나는 경향이 있다.

- 적시성 : 면적이 넓고 IT 인프라가 발달하지 못한 사하라 남부 아프리카에서 설문을 기반으로 통계 데이터를 수집하게 되면, 수집된 데이터는 평균적으로 5년 이상 지체되어 있는 경우가 많다(Glugale, 2013). 이 경우 적시성이 없는 통계 데이터를 기반으로 의사결정을 내리게 되면, 시의적절한 상황 대응이 불가능하게 되어 정책의 효과가 미미해진다. 더욱이 해당 정책의 효과를 확인하는 데 다시 5년 이상이 걸리기 때문에, 이미 수행한 정책을 수정하는 것도 힘들어진다.
- 정확성 : 적시성과 더불어 아프리카를 비롯한 저소득 국가의 통계 데이터들은 정확성 또한 담보되기 어렵다. 특히 아프리카 통계 수집 시스템은 지난 수십 년간 업데이트되지 않은 경우가 많아서 정확성이 현격히 떨어진다. 일례로, 가나의 경우 2010년 새로운 통계 수집 기법이 도입되면서 기존의 통계 데이터를 업데이트하였는데, 이전 방식에 의해 수집·파악되었던 것에 비해 경제 규모가 약 60%가 증가하여, 단숨에 중위소득 국가로 편입된 사례가 있다(Glugale, 2013).
- 신뢰성 : 통계 데이터의 신뢰성 또한 문제가 되기 쉽다. 경제통계는 경제와 관련된 문제일 뿐만 아니라 정치적인 문제이기도 하며 사하라 이남 아프리카와 같이 정치적으로 안정되지 못한 국가에서는 공식 통계에 대한 신뢰성 문제가 더 크게 나타난다(Krätke and Byiers, 2014). 특히 임금 수준이나 실업률 같이 정치적으로 민감한 사안들은 있는 그대로 발표되었다고 신뢰할 수 없고, 정치적인 의도를 가지고 조작되는 경우가 많다. 이런 경우에는 비정부기관의 데이터를 통해 노동시장 상황을 조망하는 것이 더 객관적일 수 있다.

■ 빅데이터 기반 통계 수집

배 경

빅데이터의 개념

네이버 데이터랩 및 구글 트렌드에서 제공하는 자료에 따르면 빅데이터라는 용어는 2011년경 최초로 언론사 보도를 통해 국내에 소개되었으며 학술지에도 비슷한 시기에 등장하였다. 2012년경부터 빅데이터라는 용어가 본격적으로 등장하기 시작하였는데, 이 당시는 데이터의 발생 속도가 데이터의 저장 및 처리 속도를 급격히 추월하여 관련 기술 및 대응 방안에 대한 논의가 활발히 이루어지던 시기였다. 그 후 검색 빈도를 통해 파악한 빅데이터에 대한 국내 관심도는 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 빅데이터를 문자 그대로 해석하면 방대한 용량의 자료를 의미한다. 하지만 빅데이터는 단순히 데이터의 용량만을 따지는 개념은 아니다. 빅데이터란 기존의 데이터 수집, 저장, 분석 기법으로 다루기 힘든 정도의 용량, 속도, 다양성을 가진 데이터를 의미하며 문맥에 따라 빅데이터 관련 기술 및 산업을 총칭하기도 한다. 빅데이터는 '기존의 기법으로 다루기 힘든' 데이터를 의미하므로, 데이터 분석, 관리, 저장 등 관련 기술과의 비교를 통해서만 파악될 수 있는 상대적인 개념이며 관련 기술이 발전함에 따라 정의가 달라질 수 있는 유동적인 개념이다.

빅데이터의 특성

빅데이터의 특성을 정의할 때 가장 보편적으로 활용되는 것은 가트너(Gartner)사의 애널리스트인 더그 레이니(Doug Laney)가 정의한 3V(Volume, Velocity, Variety)이며, 최근 2V(Veracity, Value)가 추가로 정의되어 3V와 함께 빅데이터의 특성으로 사용되고 있다.

- 고용량(high-volume) : 데이터의 물리적 측면에 대한 특성으로 데이터의 크기가 크다는 것을 의미한다. 데이터의 크기가 클수록 더 많은 저장 공간이 필요하며 데이터를 처리하는 데 걸리는 시간이 늘어난다. 빅데이터의 이러한 특성은 데이터의 효율적인 저장을 위한 기술의 발전을 촉진한다.

- 고속도(high-velocity) : 데이터의 교환이 빈번하게 일어나는 특성을 의미한다. 실시간으로 발생하고 기기 간에 데이터가 교환되는 속도가 빨라짐에 따라 단일 데이터의 크기는 크지 않지만 전통적인 기술로는 분석이 불가능한 데이터가 생겨나게 되었다.
- 다양성(high-variety) : 데이터의 종류가 다양하고 다른 종류로의 변환이 잦은 특성을 말한다. 구조화된 데이터의 분석이 주를 이루었던 과거와는 달리 최근에는 텍스트, 이미지, 음성, 비디오 등 수집되는 데이터의 종류가 다양화되었으며, 수집되는 양 또한 증가하였다. 빅데이터 패러다임하에서는 이러한 비구조화된 자료도 분석의 대상에 포함된다.
- 신뢰성(high-veracity) : 수집된 데이터의 질이 높음을 의미한다. 전통적인 방식으로 생성된 데이터와 달리 빅데이터는 자료의 소스가 다양해지고 생성하는 사람이 많아짐에 따라 데이터의 질을 논할 때 여러 가지 요소가 고려될 수 있는데, 데이터가 얼마나 일관적인가, 수집과정에서의 에러는 없는가, 데이터가 현상을 얼마나 잘 반영하고 있는가가 주요 관심 대상이 된다. 빅데이터 분석을 논할 때마다 자주 언급되는 GIGO(Garbage in, garbage out)란 문구에서 알 수 있듯 부정확한 데이터를 가지고 하는 분석은 아무런 정보를 창출하지 못한다.
- 고가치(high-value) : 데이터를 활용했을 때의 가치가 높음을 의미한다. 앞서 언급한 바와 같이 데이터는 그 자체로서 가치를 가진다기보다는 가공 및 분석을 통해서 유용하고 가치 있는 '정보'로 변환된다. 빅데이터는 분석을 통해 동일한 데이터에서도 여러 가지 정보가 추출될 수 있으며, 그 정보가 갖는 가치가 큰 데이터이다.

빅데이터에 기반한 통계 수집의 특징

빅데이터를 통한 통계 수집의 특징은 전통적인 통계 수집 방식과 비교했을 때 더 뚜렷해진다. 전통적인 통계 수집 방식이 잘 설계된 표본 추출에 의한 하향식 방법이라면 빅데이터를 통한 통계 수집은 상향식 방법이라고 할 수 있다. 필요한 정보를 미리 정의하고 분석 기법 및 데이터를 확정하는 것이 아니라 데이터에 따라 분석 기법 및 도출 가능 정보가 정해진다. 빅데이터 기반 통계 수집에 활용되는 해당 통계 수집만을 목적으로 하는 새로운 데이터가 아니라, 다른 목적을 위해 존재하는 기존 데이터를 활용하는 경우가 많다. 또한 전통적인 방식으로 수집

된 데이터가 통계적 기법을 통해 분석되는 것과는 달리 빅데이터 기반 통계 분석에서는 데이터 마이닝 또는 다양한 기계학습 알고리즘을 통한 추론적 분석이 사용된다. 데이터라는 현상이 발생한 원인이나 과정에 대한 분석보다는 어떤 현상이 발생하고 있는지를 분석하는 것이 주요 주제이다. 이러한 기법들은 기존 통계로 알 수 없었던 것들을 파악하는 데 도움을 준다. 예를 들면, Marinescu and Wolthoff(2015)는 잡포털 빅데이터에 포함된 지리 정보를 활용하여 노동자들의 구직활동 패턴이 지리적인 요소에 의해 차이가 있음을 밝혀냈다. 빅데이터는 데이터 자체가 통계를 목적으로 작성된 것이 아니며, 방대한 양의 데이터는 의도를 가지고 조작되기 힘들기 때문에 신뢰성이 담보된다고 여겨진다. 전통적인 통계 수집이 데이터 수집 계획의 수립 및 데이터의 수집에 중점을 둔다면, 빅데이터 기반 분석에서는 분석하는 과정에 모든 초점이 맞춰지게 된다.

초기 빅데이터를 기존 통계 수집의 보완적 또는 대체적 용도로 사용하려는 시도는 2009년 무렵 시작되었으며(Lohr, 2009), 2019년 현재 28개 EU 회원국이 빅데이터에 기반한 실시간 노동시장 모니터링 시스템을 가동 중이다(UK Commission for Employment and Skills, 2019). 이 중 특히 구인광고와 관련된 설문 및 수집된 웹데이터 등이 포함된 잡포털 빅데이터(Cedefop, 2014)는 공식 통계로의 편입을 추진 중이다.

빅데이터의 종류

통계 수집에 활용할 수 있는 빅데이터는 다음과 같이 분류될 수 있다.

Human-generated

사람에 의해 생성된 데이터이다. 입력에 오류가 많고 정형화되어 있지 않다는 단점이 있지만, 상황 파악을 위한 적시성을 가지고 있으며 자료에 접근이 용이하다. 사회관계망서비스(SNS) 데이터 등이 이에 속한다.

Process-mediated

기존에 존재하는 상업 시스템에서 나오는 데이터이다. 자료가 잘 정제되어 있으며 비교적

정확하여 데이터의 질이 높지만, 접근이 어려운 경우가 대부분이며 다른 시스템에서 생성된 데이터 간에는 일관성이 떨어져 분석이 어려운 경우가 많다. 매출 데이터, 의료 데이터 등이 이 분류에 속한다.

Machine-generated

사물인터넷(IoT) 네트워크상의 각종 센서 및 클라우드와 같은 컴퓨터 시스템상에서 기계에 의해서 자동으로 생성되는 데이터이다.

■ 빅데이터 기반 통계 수집 사례

케냐의 노동 수요-공급 불균형 분석

필요성

사하라 이남 아프리카 지역의 저소득 국가는 경제 상황에 대한 전반적인 정보가 부족하다. 특히 노동 수요 및 공급에 대한 적시성 있는 정보가 부재하여, 일자리 개수, 새로 생성되는 일자리의 종류, 분야별 구인 현황 등 기본적인 정보도 얻기 힘든 상황이다. 이러한 정보의 비대칭성은 심각한 시장 불균형을 초래하였으며, 오랫동안 사회 전반에 걸쳐 자원의 효율적 공급 및 배분을 저해하였다. 미래 인적 자원 개발이 저해되는 것은 이들 국가를 빈곤에서 벗어날 수 없게 만드는 심각한 문제이다(Samans and Zahidi, 2017). 이러한 상황에서는 빅데이터를 통한 통계 수집과 같은 혁신적인 정보 수집 기법이 필요하다. Ketamo & Passi-Rauste(2019)는 노동통계의 적시성 결여로 인해 시장에서 원하는 노동 수요와 대학이 수행하는 노동 공급 사이의 불균형을 빅데이터 분석 기법을 통해 적시성 있게 분석하는 연구를 수행하였다.

분석 방법

노동시장의 수요 및 공급 분석을 위해 가장 먼저 해야 할 것은 필요한 데이터를 어디서 어떻게 수집할지를 정하는 것이다. 노동시장 수요 분석을 위해 해당 연구에서는 케냐에서 가장

활발히 활용되는 3개의 공공 구직사이트를 선정하였다. AI 기반 알고리즘이 선정된 사이트를 방문하여 자동으로 구인광고를 수집·분석하였고, 이를 통해 노동시장에서 현재 요구되는 기본능력을 먼저 도출하였다. 한편, 노동시장 공급도 같은 방식으로 분석되었는데, 노동시장에 공급되는 인력의 기본능력은 각 대학에서 제공하는 커리큘럼을 수집하여 자연어 처리 기법을 적용하여 분석하였다.

분석 결과

노동시장에서 요구되는 능력과 공급되는 인력이 가진 능력을 비교하면 시장에서 요구되고 있으나 대학에서 아직 가르치지 못하는 기술, 또는 대학에서 가르치고는 있으나 시장에서 더는 사용되지 않고 있는 기술을 알 수 있다. Ketamo & Passi-Rauste(2019)의 분석 결과 노동시장에서 요구되는 기술과 실제로 대학에서 가르치는 기술 사이에는 상당한 불균형이 발생하고 있다. 대학에서 가르치는 윈도우, 리눅스, 객체 지향 프로그래밍, 정보보안 등은 이미 시장에서 표준화되어 차별화되지 못하는 기술들이며, 아마존 AWS, 클라우드 컴퓨팅 등은 시장에서 활발히 요구되나 대학에서 가르치고 있지 않는 기술이므로 추가적으로 커리큘럼에 포함시킬 필요가 있다.

휴대폰 사용이 남아프리카 지방 노동시장에 미치는 영향

필요성

앞서 언급된 바와 같이 남아프리카와 같은 저소득 국가, 그중에서도 더욱 낙후된 지방의 노동시장은 전통적인 통계 수집 기법으로는 파악이 어렵다. 따라서 Klonner and Nolen(2010)은 휴대폰과 같은 기술의 보급이 지방 노동시장에 미치는 영향을 분석하고 휴대폰 네트워크를 바탕으로 노동시장을 파악하려는 시도를 하였다.

분석 방법

빅데이터 분석을 위해 남아프리카 전체 시장 점유율이 56%에 달하는 최대 통신사 보다콤(Vodacom)으로부터 연도별 통신망 서비스 범위 데이터를 수집하였다.

분석 결과

휴대폰의 보급은 노동시장에 극적인 변화를 가져온 것으로 밝혀졌다. 일단 휴대폰 사용이 불가능했던 지역이 서비스 가능 지역으로 편입되면, 고용이 약 15% 증가하는 효과가 있다. 한편, 이러한 고용 증대 효과는 남성이 아닌 여성에게 집중되었다. 네트워크 서비스 지역 확대는 고용의 증대뿐 아니라 소득의 증가도 수반하였다. 서비스 가능 지역으로 편입된 경우 특히 농업에서의 고용이 감소했는데, 고용 감소는 주로 남성에게 나타났다.

인도 잡포털 빅데이터의 정책적 활용

필요성

교육은 노동생산성 향상, 빈곤 퇴치 및 경제 성장에 도움을 주지만 시장 수요에 맞지 않는 교육(특히, 기술에 대한 교육)은 경제 성장에 큰 저해 요소로 작용한다. 그동안 인도의 노동시장 통계는 국가표본조사(National Sample Survey)를 통해 이루어져 왔다. 하지만 링크드인(LinkedIn), 인디드(Indeed), 몬스터(Monster), 커리어빌더(Career Builder)와 같은 글로벌 잡포털 및 로컬 잡포털에서 생성되는 빅데이터를 적절한 분석 기법을 활용해 분석하면 노동시장 상황을 적시성 있게 파악하는 데 도움이 된다. 해당 연구에서는 빅데이터를 활용한 분석 기법이 기존 노동통계를 보완하여 5가지 분야, ① 노동시장 모니터링 및 분석, ② 시장에서 요구되는 기본능력 분석, ③ 구직행동 분석, ④ 시장에서 요구되는 기본능력 예측, ⑤ 실험연구에서 정책적으로 유용하게 활용될 수 있음을 보여 주었다.

분석 방법

이 분석은 2007년부터 2015년 사이에 인도 잡포털 사이트인 바바잡(Babajob)을 통해 게시된 85만 8천 개의 구인광고를 수집하여 이루어졌다.

분석 결과

분석 결과 인도 노동시장에는 지역 및 직종에 따라 성별 임금불균형이 다르게 나타나는 것으로 파악되었다. 집사, 유모와 같은 일부 가사도우미 직군에서는 여성의 임금이 훨씬 높게

나타났으나, 금융, 교육, 요리를 비롯한 대부분의 직군에서는 여성의 임금이 남성의 임금에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 보모, 사무직, 기술직 등의 제한된 직군에서는 남녀 임금이 평등한 것으로 분석되었다. 지역에 따라 남녀 임금 격차 불균형에서도 차이가 큰 편으로 구르가온(Gurgaon) 지역은 남녀 임금이 거의 균등하였으나, 델리(Delhi) 같은 지역은 여성의 평균 임금이 남성 임금의 80% 정도밖에 미치지 못하는 것으로 분석되었다.

또한 구인광고에 포함된 자격 요건을 분석하여 전문성에 따라 요구되는 자격 요건의 차이를 분석하였는데 전문직, 비전문직 모두 경험과 기술, 언어와 의사소통 능력을 중시하였으나, 특히 전문인력 구인에서 경험 및 기술의 비중이 상대적으로 높았다.

구인광고가 게시된 시점으로부터 경과한 시간과 서류 전형을 통과하는 비율은 반비례 관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 게시되자마자 지원한 지원자일수록 서류 전형을 통과할 가능성이 큰 것으로 나타났다.

구인광고를 통해 파악한 평균임금 수준은 해가 지날수록 꾸준히 상승하고 있으나 뚜렷한 계절성을 띠는 것으로 나타났다. 여름에 임금 수준이 가장 높고 겨울에는 임금 수준이 떨어지는 것으로 분석되었다.

■ 빅데이터 활용의 한계

모든 방법론이 저마다의 문제점을 가지고 있듯이, 빅데이터에 기반한 통계 수집에도 명확한 한계가 있다. 이번 단락에서는 빅데이터 분석의 일반적 한계점에 대해서 알아보고 저소득 국가에서의 빅데이터 활용에는 어떠한 제약이 있는지 파악하고자 한다.

일반적인 한계점

데이터 품질

컴퓨터 공학 분야에서 흔히 얘기되는 GIGO(Garbage In, Garbage Out)란 좋은 분석 결과를 위해서는 품질이 높은 데이터가 필요하다는 의미이다. 빅데이터는 데이터의 용량이 방대

한 만큼 많은 오류와 노이즈 데이터를 포함하고 있으며, 데이터를 정제하는 데도 많은 비용이 든다. 빅데이터 수집 및 분석에 드는 총비용 중 50~80%가 데이터 정제에 소요된다는 연구 결과도 있다(Lohr, 2014). 아무리 훌륭한 분석 방법도 데이터의 품질이 담보되지 않으면 무용지물이 될 수밖에 없다. 그러나 저소득 국가의 경우 자금 부족으로 인해 양질의 데이터를 생산하는 것이 어려운 실정이다.

데이터 및 분석 방법 선택의 오류

연산 기법의 발달로 인해 컴퓨터화된 분석 방법이 대세를 이루고 있고, 그중에서도 기계학습을 필두로 한 인공지능 기법이 활발히 활용되고 있다. 하지만 충분히 크지 않은 데이터에 기계학습과 같은 방법론을 적용했을 때도 문제가 생길 수 있다. 모든 기계학습 방법론은 과적합 위험을 내포한다. 과적합이란 기계학습 분석 수행 시 학습이 너무 많이 수행되어 학습 대상 데이터(트레이닝 데이터)에 대한 모델의 일반성이 떨어지는 현상을 말한다. Loukides(2014)가 지적한 바와 같이 많은 분석에서 원래의 분석 의도에 맞지 않는 데이터가 잘못 사용되고 있으며 인과관계를 설명해주지 못하는 데이터를 가지고 인과관계를 설명하려고 하는 오류가 나타난다. 일반적으로 저소득 국가에서는 사용 가능한 데이터의 크기가 크지 않은 경우가 많으며, 숙련된 연구자가 부족하기 때문에 상대적으로 크기가 작은 빅데이터를 분석하기 위한 적절한 방법을 택하는 데도 어려움을 겪는 것이 현실이다.

데이터 환경의 변화

데이터가 항상 같은 환경에서 생성되지 않는다는 것도 빅데이터의 활용을 저해하는 요소이다. 현재 활발히 사용되고 있는 페이스북, 인스타그램, 트위터 등의 SNS 플랫폼의 사용층은 언제든지 달라질 수 있다. 현재는 인스타그램이 20~30대를 대변하는 SNS 플랫폼이라는 인식이 강하다. 하지만 지금으로부터 5~10년의 시간이 흘러도 여전히 주요 사용자층이 20~30대일지는 분명하지 않다. 환경의 변화를 고려하지 않고 인스타그램이 여전히 20~30대를 대변한다고 가정하는 오류 등이 데이터 환경 변화를 고려하지 않은 잘못된 데이터 사용의 예가 될 수 있다.

저소득 국가에서의 활용 한계

대표성 문제

빅데이터는 주로 그 데이터의 생성자 및 환경을 대변하기 때문에 데이터를 생성시킬만한 여력을 갖지 못한 사람이나 지역 또는 산업이 존재할 경우 해당 부분은 빅데이터에 의해 표현되지 못한다는 한계가 있다. 일례로 빅데이터 분석에 활발히 활용되고 있는 SNS 데이터는 주로 휴대폰과 같은 모바일 플랫폼을 통해 생성되므로 선진국의 경우에는 지역이나 산업을 막론하고 노동자들의 스마트 기기의 사용을 전제하고 빅데이터를 분석할 수 있다. 하지만 인터넷 및 이동통신의 보급 상황을 미루어 볼 때, 아프리카를 비롯한 저소득 국가에서는 스마트 기기의 보편적 사용을 전제할 수 없는 상황이다. SNS 데이터로 노동시장 전반에 대한 분석을 수행할 경우 휴대폰이 보급되지 않은 지역 또는 산업에 분포한 노동시장의 분석은 제한될 것이므로, 이러한 데이터는 대표성이 결여된다.

정확성 및 신뢰성 문제

사람에 의해서 생성되는 빅데이터의 정확성 및 신뢰성은 데이터를 생성하는 사람들의 인식 수준에 의해서도 좌우된다. 따라서 데이터를 생성하는 사람들의 교육 수준이 낮거나 편향된 인식을 갖고 있는 경우 생성된 데이터의 정확성 및 신뢰성에 문제가 생기는 경우가 많다. 일례로 아프리카 지역의 질병 발현을 SNS로 예측하는 모델은 지금까지 활발히 사용되어 왔지만 사스(SARS)와 같은 호흡기 질환이 유행했을 때 이 질병의 유행을 파악하는 데는 실패하였는데, 그 이유는 사람들이 사스와 독감을 제대로 구분하지 못하여 사스를 독감이라고 언급하는 경우가 많았기 때문이다.

■ 결 론

지금까지 빅데이터를 통해 전통적인 노동통계 수집의 한계를 극복하는 사례들을 알아보았다. 빅데이터를 통한 통계 수집의 유용성 및 정확도에 따라 노동통계를 담당하는 공공기관의

역할 또한 달라질 수 있다. 이를테면, 전통적인 방식의 통계 수집 속도가 늦어 적시성이나 정확성이 떨어지는 일부 통계 지표들의 경우, 빅데이터로부터 추출한 통계를 보완하거나 정확성에 대한 검증을 거쳐 공식 통계로 활용하거나 혹은 자료가 수집되기 전 미리 예상치를 공표하는 방법 등이 있을 수 있다. 또는 적시성을 요하는 통계 수집에는 빅데이터를 활용하거나 전통적인 방식에 의해 집계된 공식 통계는 추후 빅데이터를 분석하는 방법론 검증의 용도로만 활용하는 방안도 고려해볼 만하다. 아프리카 및 저소득 국가들은 자료의 적시성, 정확성 및 신뢰성이 떨어지기 때문에 빅데이터를 활용한 통계지표 도입을 적극적으로 검토하여야 한다. 어찌 되었건, 빅데이터가 전통적인 노동통계 수집 방식을 보완하는 것은 분명하며, 이를 적극적으로 활용하여 정책에 반영하는 것은 정책 담당자들의 몫으로 남겨져 있다. KLI

참고문헌

· Cedefop(2014), *Real-time Labour Market Information on Skill Requirements : Feasibility Study and Working Prototype*, Cedefop Reference number AO/RPA/VKVET-NSOFRO/Real-time LMI/010/14, Contract notice 2014/S 141-252026 of 15/07/2014, 2014.

· Glugale, M.(2013), "Fix Africa's Statistics", *Huffpost*, 18 December, available at : https://www.huffpost.com/entry/fix-africas-statistics_b_2324936

· Ketamo, H. and A. Passi-Rauste(2019), *Labor Market Analysis and Curriculum Gap Assessment Using Big Data in Kenya,* Final report for the World Bank contract 7192067.

· Klonner, S. and P. J. Nolen(2010), "Cell Phones and Rural Labor Markets : Evidence from South Africa", *Proceedings of the German Development Economics Conference, Hannover 2010 56*, Verein für Socialpolitik, Research Committee Development Economics.

· Krätke, F. and B. Byiers(2014), *The Political Economy of Official Statistics*, Partnership in Statistics for Development in the 21st Century.

· Lohr, S.(2009), "For Today's Graduate, Just One Word : Statistics", *New York Times*, 5 August, available at : www.nytimes.com/2009/08/06/technology/06stats.html

· Lohr, S.(2014), "For Big-Data Scientists, 'Janitor Work' Is Key Hurdle to Insights", *New York Times*, 17 August, available at : www.nytimes.com/2014/08/18/technology/for-big-data-scientists-hurdle-toinsights-is-janitor-work.html

· Loukides, M.(2014), "The Backlash Against Big Data, Continued", *O'Reilly Radar*, 11 April, available at : http://radar.oreilly.com/2014/04/the-backlash-against-big-data-continued-2.html

· Marinescu, I. E. and R. P. Wolthoff(2015), "Opening the Black Box of the Matching Function : The Power of Words", *IZA Discussion Papers*, No. 9071.

· Nomura, S., S. Imaizumi, A. C. Areias, and F. Yamauchi(2017), *Toward Labor Market Policy 2.0 : The Potential for Using Online Job-Portal Big Data to Inform Labor Market Policies in India*, Policy Research Working Paper; No. 7966. Washington, D.C. : World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-7966

· Samans, R. and S. Zahidi(2017), *The Future of Jobs and Skills in Africa*, World Economic Forum.

· UK Commission for Employment and Skills(2019), "LMI for All", 2015. Last accessed March 2019 at : www.lmiforall.org.uk/

· Zardetto, D.(2016), *The Implication of Big Data for Official Statistics*, European Commission, available at : https://circabc.europa.eu/sd/a/c35f00b3-3103-4873-a5a8-68386822af03/DAY%201_ITEM%202_The%20implication%20of%20big%20data.pdf

· Vale, S(2020), *Classification of Types of Big Data*, available at : https://statswiki.unece.org/display/bigdata/Classification+of+Types+of+Big+Data

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 5월호 pp.33~46
한국노동연구원

Special Feature

국제기구와 노동통계 : 일반적 방법론에서부터 구체적 사례까지

김옥근 (국제기구 파견 중)*

■ 서 론

국제기구는 설립된 목적에 따라 집중하는 분야가 다를 뿐 많은 국가를 대상으로 활동한다는 공통점이 있다. 그리고 이는 국제기구들이 유사한 고민을 갖게 만드는 원인이 되기도 한다. 즉, 활동에 필요한 적절한 조치를 수립하기 위해서 다양한 국가로부터 어떻게 자료를 취합하고 유의미한 통계로 정리할지 고민을 하게 되는 것이다. 물론 모든 국가가 정돈된 통계 자료를 보유하고 있다면 이런 고민은 쉽게 해결된다. 그러나 현실은 이상과 다르다.

우리나라에서는 궁금한 자료가 있을 때 필요한 자료를 손쉽게 찾아볼 수 있다. 통계를 전담하는 국가기관인 통계청이 존재할 뿐 아니라, 노동부를 비롯한 각 정부부처 및 한국은행, KOTRA나 무역협회 등에서도 업무와 연관된 자료를 수시로 생성하고 있다. 그러나 모든 국가가 이와 유사한 수준을 가진 건 아니다. 도리어 정보 관리 수준이 취약한 국가가 많은데 이는 정보의 생성과 관리에 소요되는 비용이 부담되기 때문이다. 설령 자체적인 통계 자료를 갖고 있다 하더라도 그 형태나 산출 방법이 국가별로 상이한 경우도 많다.

그렇기 때문에 국제기구로서는 이들 자료를 취합하는 방식을 고민할 수밖에 없다. 자료를 만들지 않는 국가에서는 어떤 데이터를 어떻게 받을 것인지, 자료를 만드는 국가일지라도 양

* 소속 부서의 컴플라이언스 문제로 기관 및 부서명을 기재하지 않았다.

식이나 조건 및 가정이 다르다면 이를 어떻게 평준화할지 고민해야 한다. 나아가 해당 자료의 신뢰성을 측정하고 그에 따라 조정치를 부여하는 방법도 함께 고려해야 한다.

이 글에서는 국제기구가 이러한 문제에 어떻게 대응하는지 간략히 살펴본다. 우선 국제기구가 통계를 작성하는 일반적인 방법론을 설명한다. 다수의 국제기구가 협력하여 발간한 기준서인 『2008 국민계정체계(System of National Accounts, 2008 : 이하 '2008 SNA')』가 그 대상인데, 주로 국내총생산(GDP), 국민총소득(GNI) 등 국가의 경제 상황을 보여주는 대표적 수치를 작성하는 방법론이라 검토의 첫 단계로서 적절하다고 판단했다. 이후에는 국제기구가 생성하는 일부 보고서를 예시로 개별 방법론을 살펴본다. 세부 사례는 유엔(UN), 국제통화기금(IMF) 및 세계은행(WB)에서 발간하는 정기 보고서들을 활용할 것이다. 마지막으로는 노동통계 활용 사례를 좀 더 세부적으로 짚어본다. 이를 위해 주요 통계 생성 주체인 국제노동기구(ILO)와 타 국제기구 간의 관계 및 노동 자료의 활용 사례를 언급할 예정이다. 특히 노동통계는 단순 수치보다 그 이면에 담긴 해석의 결과가 정책 결정 방향성에 영향을 미치기 때문에 자료에 담긴 정성적 특성도 함께 다루도록 한다.

■ 국제기구의 통계 활용 기준서 : GDP 및 GNI 작성의 기준 2008 SNA

『국민계정체계(SNA)』는 EC, IMF, OECD, UN 및 WB 등 다수의 국제기구가 참여해 함께 만든 통계 작성 관련 기준서이다. 2008년본은 6차 개정서로 1993년본 이후 15년 만에 개정이 이루어졌다.[1] SNA는 일반 회계 기준과 큰 틀에서 유사하다. SNA 활용 방법을 설명하는 가이드북에는 둘의 공통점으로 발생주의, 복식부기, 화폐적 가치 측정, 회계의 내부 정합성 등을 예시로 들고 있다.[2] 그러나 이 둘은 작성 목적에서부터 차이점이 있기 때문에 좀 더 상세히 들여다보면 다른 부분이 많다. 해당 가이드북에서는 구체적 사례를 들어 그 차이점을 설

1) 초판은 1953년에 발행되었다. 다만 UN은 이보다 이른 1947년에 발행한 보고서를 SNA의 기원으로 설명하고 있다. UN(1947), *Measurement of National Income and the Construction of Social Accounts : Report of the Sub-Committee on National Income Statistics of the League of Nations Committee of Statistical Experts*, Geneva : United Nations.
2) Eurostat(2014), *Essential SNA : Building the Basics*, Luxemburg : European Union, p.104.

명하고 있으니 참고 바란다.

SNA를 간결하게 설명하자면 일반 회계 기준을 국가 통계치로 전환할 때 쓰는 표라고 할 수 있다. 즉 국가별로 산업이나 회사 특성에 따라 경제활동을 기록하는 방식이 다를 수 있는데, 일정한 범주를 정해 전환하여 서로 비교 가능하게 하는 장치인 것이다. 이는 2008 SNA의 작성 목적에도 명시되어 있다. ① 경제활동의 모니터링, ② 거시경제 분석, ③ 국가 간 비교라는 항목들이 바로 그것인데, 모두 국제기구가 취합하는 자료 작성 및 분석과 연관된다는 점은 이루 말할 필요가 없다.

참고로 SNA에 대한 비판도 존재한다. 화폐적 가치로 환원되지 않는 경제활동들에 대한 가정이라든지, 거듭된 거래를 거친 상품의 가치 산정방식 등과 같은 계산법 등에 대한 비판이 오래전부터 제기되었다. 게다가 최근에는 SNA 방식에 의해 단순화된 수치들이 국민의 복지나 행복을 드러내지 못한다는 점, 해당 수치에 대한 분석은 실제 경제에서 당면한 문제점을 해결하지 못한다는 점,[3] 여성 및 노동 취약계층에 대한 고려가 부족하다는 점 등에도 비판이 더해지고 있다.

나아가 국제기구가 이를 활용하는 방식에 다다르면 추가로 고려해야 할 부분이 생긴다. 바로 SNA가 모든 경제적 거래를 아우르지 못한다는 사실이다. 이는 해당 기준서가 발행된 지 벌써 13년이 지났다는 점만 생각해 봐도 이 거래에서 누락되는 항목이 많음을 짐작할 수 있다. 나아가 각국이 만든 자료를 SNA에 맞춰 변환하는 작업의 주체가 해당 국가이기 때문에 취합된 자료의 신뢰도 역시 국제기구들의 고민거리다. 예를 들어 임직원의 교육에 회사가 투자한 비용을 자산에 대한 투자로 볼 것인지, 단순 비용으로 볼 것인지는 교육 내용이나 빈도 및 금액 등에 따라 다를 수밖에 없다. 이렇게 애매한 상황에서 일부 국가는 자국에 유리한 방식으로 자료를 전환할 것이기 때문에 국제기구는 이들 자료의 정합성을 검토하는 절차가 필요하다. 각 기구가 어떤 개별 조정 방식을 사용하는지는 이후에 일부 국제기구의 정기 보고서를 대상으로 하여 다시 살펴보겠다.

3) 1인당 GDP, 실업률 등의 숫자는 노사 갈등, 노동시장 내부자-외부자 문제, 노동자 인권 등의 문제 해결에 직접적 도움을 주지 못한다는 것이 이런 비판의 예다.

■ 2008 SNA의 접목 과정

UN은 SNA의 원조격인 보고서를 작성한 주체답게 2008 SNA 발간 직후인 2009년부터 수차례에 걸쳐 지원 보고서를 냈다. 이는 회원국들이 SNA를 올바로 접목하여 안정적인 통계치를 작성할 수 있도록 돕는 목적이었다. 상기 내용들은 2011년에 작성한 가이드라인에 잘 요약되어 있다.[4] 우선 UN은 회원국들이 SNA의 이전 버전, 즉 1993년 버전 - 혹은 심지어 1968년 버전 - 에서 2008년 버전으로 전환하는 절차를 도왔다. 그리고 국가 경제활동을 기록하는 범위, 내역, 그리고 질을 높이기 위한 지원을 했다. 이를 통해 국가들이 통계 작성 역량을 제고하면 글로벌 통계 체제 역시 개선될 것이란 판단이었다.

UN은 2008 SNA 접목을 위해 3단계 방안을 제시했다. 1단계는 국가적 적용 프로그램에 대한 전략적 검토, 2단계는 SNA의 분류 기준과 공공 데이터 소스, IT 인프라 등의 도입, 3단계는 접목한 2단계 항목들의 실제 적용을 통한 2008 SNA로의 전환이다. UN은 각 단계마다 필요한 기간을 해당 국가들이 자율적으로 정하도록 하였으나 2014년부터는 대부분의 회원국이 2008 SNA를 사용하기를 기대하였다. UN은 여기서 더 나아가 해당 접목 과정을 모니터링하기 위해 총 6개의 단계를 지정했다. 해당 단계는 2008 SNA에 내포된 국가 통계 범주별로 나눈 것이며, 단계별 최소/권장/희망 계정의 세트를 제시하고 있다. 해당 데이터 세트는 후자로 갈수록 수가 늘어나는데 이 중 가장 필수적인 것들만 모아둔 최소 데이터 조합(MRDS)은 일종의 벤치마크 역할을 한다.

■ 국제기구 사례(1) : 유엔(UN)

국제기구가 SNA를 활용하는 사례로 UN의 경우를 먼저 알아보자. UN이 이 방법론을 활용하여 정기적으로 생성하는 보고서 중 하나로 『국민계정통계 : 주요계정분석(National

4) United Nations Statistical Commission(2011), *Guideline for Monitoring the 2008 SNA Implementation*, 이는 Intersecretariat Working Group on National Accounts(ISWGNA)의 42차 세션에서 나온 보고서의 발췌본이다.

Accounts Statistics : Analysis of Main Aggregates(이하 'AMA')』을 꼽을 수 있다. 2021년에 발간된 최신본(AMA(2019))은 2019년 데이터를 다루는데, 제목에서 짐작할 수 있다시피 해당 보고서는 각 국가의 핵심 통계를 표와 그래프 형식으로 정리한 것이다. 주요 수치들이 GDP 및 그와 연관된 것으로 한정되어 있기 때문에 SNA의 활용 사례로 적합하다. 물론 이 작업에도 추정 및 조정 단계는 필요하다.

AMA(2019)에 제시된 방법론에 따르면 유엔 통계국(UNSD)에서 작성하는 공식 데이터가 없을 경우 대체 자료들을 활용하여 추정치를 계산한다. 이때 접근 가능한 대체 자료는 보고서에 제시된 계층순서에 따라 활용에 우선순위를 부여하는데, 순서는 다음과 같다. ① 해당 국가의 정식 통계 작성 기관이나 중앙은행 등에서 발행하는 공식 자료, ② EU나 OECD 등에서 제공하는 데이터, ③ UN의 각국 대표부에서 제공하는 자료, ④ UN 지역 경제 위원회에서 취합하거나 추정한 자료 등의 순서를 지나 ⑤ 이후 기타 국제기구에서 작성한 추정치로 이어진다.

뿐만 아니라 제공된 자료를 검증하는 방법도 존재한다. 이는 공식 자료를 구할 수 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 나뉜다. 공식 자료가 있는 경우 조정의 핵심은 실제값의 기준 연도를 최대한 맞추는 데 있다. 만약 어떤 국가가 일부 시계열 자료만 수정해서 제출한다면 모든 시계열 자료가 특정 기준 연도의 실제값에 맞게끔 조정을 가하는 식이다. 물론 완전히 다른 기준을 접목한 시계열 간의 데이터는 비교가 불가하다. 예를 들어 1968 SNA를 쓴 자료를 1993 SNA를 사용한 자료와 비교할 수 없다. 그럼에도 만약 과거 기준의 시계열 값이 통째로 존재하지 않는다면, 일부 제한적인 조건하에서 최신 기준을 접목해 과거 값을 추정하기도 한다.[5)]

다음으로는 공식 자료가 제공되지 않는 경우이다. 이에 대해 AMA에서는 세 가지 방법론을 제시하고 있다. 첫 번째는 "추세 연장"으로, 공식 자료에서 추출한 성장률 등의 값을 비공식 자료에도 대입하는 방식이다. 참고로 이는 비공식 자료뿐 아니라 다수의 공식 자료 간 검증에도 사용된다. 나아가 시계열에서 일부 데이터가 누락된 경우에도 사용할 수 있다. 다음으로 제시하는 방법론은 "가격 지표"를 활용하는 것이다. 명목치와 실질치를 막론하고 구체적 가격이 제시되지 않는 상황일 때 가격 지표를 사용해 결과값인 GDP에 조정을 가하는 방식이

5) 과거 시계열 방법론과 신규 방법론의 데이터가 1년 정도의 기간 동안 중첩돼 존재하는 기간을 대상으로 하여 이들의 비율을 구한 다음, 최근 데이터에 그 비율을 곱해 과거치를 추정하는 방식이다.

다. 마지막은 “GDP 비율 배분”이다. 이는 GDP 공식 수치를 가졌지만 구성 항목이 불분명한 경우 인근 연도의 구성 비율을 활용해 누락된 항목치를 역산하는 방식이다. 설명에서 보이는 바와 같이 다른 방법론에 비해 필요한 전제 조건이 많다.[6)]

이처럼 UN은 주기적으로 데이터를 취합하면서 SNA에 보완하는 조정 및 추정 방법론을 발전시켜 왔다. 다만 AMA가 취합하는 데이터가 주로 GDP에 연계된 것으로 한정되어 있기 때문에 방법론의 복잡성이 덜하다. 이제 좀 더 다양한 지표를 다루는 보고서에서 사용되는 조정 방법을 알아보도록 하겠다.

■ 국제기구 사례(2) : 국제통화기금(IMF)

IMF에서 발표하는 보고서 중 가장 유명한 것은 단연 『세계경제전망(World Economic Outlook)』이라고 할 수 있다. 『세계경제전망』은 수시 업데이트를 제외할 경우, 매년 4월과 10월 두 차례 발간된다. 해당 보고서에는 세계 경제 예측 외에 개별 국가의 통계를 보여주기 때문에 발행 즉시 많은 주목을 받는다. 보고서에 접목된 방법론은 IMF 홈페이지에도 제시되어 있다. IMF에서 취급하는 통계 전반을 관통하는 기준으로 제시된 방법론들은 다음과 같다. 우선 앞에서 살펴본 SNA(2008) 외에, 『국제수지와 국제투자 매뉴얼(Balance of Payments and International Investment Position Manual : BPM, 6th edition)』, 『통화금융통계 매뉴얼(Monetary and Financial Statistics Manual and Compilation Guide : MFSMCG)』, 『재정통계 매뉴얼(Government Finance Statistics Manual : GFSM, 2014)』 등이 있다.

먼저 『국제수지와 국제투자 매뉴얼』을 살펴보면, 이는 하나의 경제가 다른 세계 국가들과 주고받는 경제적 거래에 대한 기본 분석틀이다. IMF에 제공하는 데이터에 대한 국제적 기준을 마련하기 위해 작성되었으며 초판은 1948년에 발간되어 SNA보다도 이르다. 이후 경제와 금융이 발전하면서 변화된 분석의 관점과 축적된 경험을 반영해 개정을 거듭한 뒤 가장 최신본인 제6판을 2009년에 발간했다. 최근 개정의 핵심은 총 세 가지인데, 첫째는 세계화로 인

6) 우선 결과값인 GDP가 주어져야 하고, 타 연도의 구성 비율도 알 수 있어야 한다.

한 다수의 국가와 연계된 생산 및 판매 관계, 그리고 이주 노동자의 생산활동과 경제적 송금에 따른 이슈 등을 다룬다. 둘째는 재무상태표에 대한 것으로, SNA의 발행 목적에 부합하되 국제 투자 포지션에 대한 구체적 가이드를 더했다. 마지막은 금융 개혁으로 그사이 발생한 신규 상품(파생상품, 지수 연동 상품, 금 계좌 등)에 대한 고려를 추가하였다.

다음으로 살펴볼 것은 『통화금융통계 매뉴얼』이다. 이는 초판이 2000년에 나온 비교적 최신 기준서로, IMF 주도하에 화폐 및 금융상품에 대한 통계적 처리 방법을 다룬다. 물론 SNA와 『국제수지와 국제투자 매뉴얼』의 기능을 보완하는 기능을 가진다. 2016년 최신판에는 금융기관과 금융상품의 구분을 더 명확히 하고, 특별 인출권을 중앙은행 재무상태표상에서 부채 항목으로 회계 처리하도록 정의하였으며, 금융상품을 국내 금융상품과 해외 금융상품으로 나누는 기준 등에도 수정을 가하였다.

마지막으로 알아볼 『재정통계 매뉴얼』은 정부의 재정 분석 및 거시 통계 작성에 활용하는 기준서이다. 이는 해당 국가의 정치적 형태나 정부부처의 구조와 상관없이 공공부문의 통계 작성을 돕는다는 목표로 만들어졌다. 물론 기준서의 세부적인 항목 일부만 떼와서 정부의 특정 정책이 갖는 유효성을 판단하는 데 활용할 수도 있다. 예를 들면 어떤 세제가 더 적합한지, 특정한 사회보장서비스를 위한 적정 지출 수준은 어떠한지 등의 질문에 접목할 수 있다.[7)]

IMF 『세계경제전망』에는 이에 더하여 국가별 조정이라는 변수가 있다. IMF에 취합되는 데이터는 리서치 부서 및 각 지역 담당 부서들이 함께 관리하는데, 『세계경제전망』에 반영되는 각국 경제 지표의 예상치 작업은 후자의 몫이다. 여기에 해당하는 상세 방법론은 구체적이지 않으며 필요시 해당 부서에 직접 연락을 취해야 한다.

즉, IMF가 자료를 활용하는 사례를 요약하자면, SNA라는 기준서를 기본으로 하되 IMF라는 기관의 특징에 맞게 국가 간 거래 및 화폐적·재정적 통계에 대한 보완 방법론을 마련하고 이에 더해 국가별 조정 절차까지 거친다는 것을 알 수 있다.

7) 물론 이는 GFSM 내에 제시된 설명이며, 실제 본문을 살펴보면 다른 기준서와 마찬가지로 다루는 항목들의 범주가 크기 때문에 아주 세부적인 정책 유효성 판단에 접목하긴 쉽지 않아 보인다.

■ 국제기구 사례(3) : 세계은행(WB)

세계은행도 IMF와 마찬가지로 경제 분석을 진행한다. 대표적인 보고서는 『세계경제전망(Global Economic Prospects)』인데 IMF 『세계경제전망』과 다루는 항목이 유사하면서도 다른점이 있다.[8] 하지만 방법론에서는 큰 차이가 없을 것이기에 이번에는 또 다른 유명 보고서인 『기업환경평가보고서(Doing Business Report : 이하 'DBR')』를 살펴보려 한다.

DBR은 발간 즉시 IMF 『세계경제전망』과 마찬가지로 각국 언론과 정부의 관심을 받는다. 특히 DBR은 기업하기 좋은 환경이라는 주제로 각국의 순위를 매기기 때문에 그 국가의 순위에 등락이 있다면 이슈가 된다. 그래서인지 WB는 DBR을 위한 개별 사이트까지 따로 개설하여 다양한 배경 자료를 제공하고 있다.[9] DBR은 총 10개의 항목으로 구성되어 있는데 각 항목마다 적용하는 방법론 역시 해당 사이트에 게재돼 있다.

DBR에 이르면 방법론들이 앞서 다룬 기준서들과 조금 다르다는 것을 알 수 있다. 이는 앞선 기준서들의 경우 대개 국가 통계치 작성을 통한 정량적 비교가 목적이었던 것과 달리, DBR은 정성적 판단이 개입되는 비중이 크기 때문이다. 이해를 돕기 위해 다음 예시를 살펴보자. 만약 A 국가에서 사업을 시작할 때 17개의 과정을 거치는데 100일의 시간과 300달러의 비용이 소요되는 반면, B 국가에서는 6개의 과정과 20일의 시간만 필요한 대신 3만 달러가 소요된다면 이를 단순히 정량적으로 비교하기는 어려울 것이다. 여기에 대한 고민은 해당 보고서에서도 잘 드러난다.[10] 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

우선 국가별 동일 선상 비교가 어려운 DBR의 소재를 비교 가능하도록 만들기 위해 다음과 같은 몇 가지 가정을 도입했다. ① 사업을 하는 도시를 해당 국가 내에서 가장 큰 두 개의 도시로 한정하고, ② 사업의 대상을 '유한회사 및 그와 유사한 법적 수준의 회사'에만 집중하며, ③ 사업을 개진하고자 하는 주체가 관련 규정에 대해 완전히 인지하고 있다고 가정한다. 물론 이러한 가정이 현실과 거리감이 있고 국가별 정책을 100% 포함하지 못할 가능성 또한 크다.

8) 참고로 대한민국의 개별 자료가 WEO에는 제시되지만, GEP에서는 '선진국'에 포함되어 있어서 확인이 어렵다.
9) www.doingbusiness.org
10) World Bank Group(2019), *Doing Business 2020*, Washington, D.C. : World Bank, p.21.

그래서 보고서에는 다뤄진 내용의 폭이 좁을 수밖에 없다며 스스로 한계를 명시하고 있다.

데이터 취합 방식 역시 앞의 사례들과 다르다. 무엇보다 설문조사를 기반으로 한다는 특징이 있다. 질문지를 만들어 해당 국가의 민간 및 공공 전문가에게 배포하여 이를 수렴하고, 직접 해외로 나가 현장을 확인하거나 컨퍼런스 콜을 진행하는 식으로 지역 담당자가 자료를 취합한다. 즉, IMF『세계경제전망』에서 보완적으로 쓰였던 지역적 조정의 기능이 DBR에서는 중심을 차지하고 있는 것이다. 다만 이런 정성적 방법론을 쉽게 비판할 수 없는 것은 DBR(2020)에 투입된 전문가 규모만 1만 5천 명에 달하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 일부 대상국들은 DBR에 반론을 제기해왔고, 2020년 말에는 자체 재검토를 진행하기에 이르렀다. 그리고 그 결과 일부 순위에 변동이 발생했다. 이는 각종 언론 보도의 대상이 되었으며, 현재까지 DBR은 2021년본 발행이 미뤄진 상태다.

■ 노동통계 특성

이상으로 국제기구가 발간하는 일부 보고서를 대상으로 일반적인 통계 작성 방법을 살펴보았다. UN의 AMA는 SNA의 기본적 활용 예이고, IMF는 거기에 몇 가지 정량적 보완을 더 했다고 볼 수 있다. WB의 DBR에 이르러서는 정성적 분석이 도드라진다. 그렇다면 과연 노동통계는 어떻게 다뤄지고 있는지 알아볼 차례다.

노동통계의 대표적 생산 주체는 단연 ILO일 것이다. 그래서 홈페이지 내 통계 메뉴만 살펴봐도 노동인구, 고용, 실업, 임금, 노동시간, 직장 내 안전, 노동소득 불균형, 노동 생산성, 단체교섭 등 다양한 통계가 제시돼 있음을 알 수 있다. 이처럼 다양한 노동통계는 두 가지 측면에서 정성적인 특징을 가지는데 하나는 통계의 생산 시점, 그리고 나머지는 통계의 활용 시점이다.[11)]

통계의 생산 시점에 정성적 평가가 들어가는 것은 ILO 데이터의 취합 방법론에서 유추 가

11) 수리적 접근도 당연히 존재한다. 일례로 ILO(2017), *ILO Labour Force Estimates and Projections : 1990-2030 / Methodological description*을 들 수 있다.

능하다. 대표적인 것은 「경제활동인구조사(Labour Force Survey)」로, 간단히 말하자면 노동 현황에 대한 설문조사라고 볼 수 있다. 이런 방법론은 노동시장의 특성상 필수적인데, 당장 실업률 산정만 생각해 보더라도 노동시장에 참여할 의지가 있는지 직접 물어볼 수밖에 없기 때문이다. 또한 현재 노동자의 학력 수준, 보유한 기능이 현재 직장에 얼마나 부합하는지 등도 설문으로 파악할 수밖에 없거나 설문으로 수치를 보완해야 하는 예다. 또한 노동통계는 그 국가의 「인구주택총조사」와의 연관이 필연적이고 총조사 역시 설문의 형식이 바탕이 된다는 점도 함께 고려해야 한다.

통계의 활용 시점에 드러나는 정성적인 부분은 해석의 다양성에 기인한다. 예를 들어 A 국가와 B 국가의 실업률이 5%로 동일하다고 하여도 그 해석은 제반 사항에 따라 달라질 수밖에 없다. 그 국가의 경제 규모, 주요 산업구조, 인구, 현재 국제 경기, 그리고 그동안의 시계열 등을 전반적으로 고려해야 하기 때문이다. 그래서 노동통계의 사용은 일괄적으로 넓게 비교하는 것보다 특정 국가의 특정 시점을 대상으로 하는 경우가 많다. 만약 특정 국가 단위를 넘어 노동통계를 취합 및 활용한다면 대개 그 항목에 한정된 연구일 가능성이 크다. 이를테면 코로나19로 인한 노동구조의 변화라든지, 아동 취업 현황, 또는 사회보호 관점에서의 분석 등을 생각할 수 있다.

■ 국제기구의 ILO 데이터 활용

ILO는 IMF 및 WB와 함께 연례 회의를 연다. 가장 최근의 회의는 2020년 10월에 화상회의로 개최되었는데 코로나19로 인한 노동시장의 타격과 향후 경기 부양책의 효과 등에 대한 논의가 이루어졌다. 그뿐 아니라 이들 기구는 주요 회의의 배경 보고서를 함께 집필하기도 하는데, 일례로 2016년 베를린에서 열린 G20 회의 시 직장에서의 여성에 대한 보고서를 들 수 있다.[12] 특이한 점은 해당 보고서에 담긴 통계나 그래프가 거의 모두 ILO 자료라는 점이다. ILO

12) ILO, OECD, IMF, and World Bank(2016), *Women at Work in G20 Countries : A Background Paper*, G20 Employment Working Group Meeting, 19-21 December 2016, Berlin.

가 국제적 노동통계 작성의 주요 주체라지만 다른 국제기구가 연구를 주도적으로 진행하고, ILO 데이터를 응용해 활용하는 사례는 없는지 궁금해진다. 이에 답을 하기 위해 몇 가지 예를 들어 보자.

먼저 살펴볼 자료는 IMF에서 발간한 *Labor Market Informality and the Business Cycle*이라는 제목의 연구보고서이다.[13] 해당 보고서는 2020년 11월에 발간된 것으로, 비공식 노동인구가 거시경제에 미치는 영향이 중요함에도 명확한 파악이 어렵다는 난점이 있어 동태적 확률 일반균형(DSGE) 모델을 사용해 분석을 시도하는 연구다. 저자들은 이 모델이 분석에 적합하다고 판단하기 위해서는 세 가지 잘 알려진 노동시장의 특성을 제대로 내포하고 있어야 한다고 했는데, 이는 다음과 같다. ① 부유한 국가일수록 비공식 노동이 노동시장에서 차지하는 비중은 작아질 것이고, ② 노동시장의 비공식성은 경기 순환에 역행하며, ③ 비공식성이 낮을수록 실업률은 경기 변동에 더 잘 반응한다.

여기서 주목해야 할 것은 본 보고서의 내용이 아니라, 해당 보고서가 ILO 데이터를 활용하는 방식이다. 일례로 위에서 언급한 ① 항목을 분석하기 위해, 저자들은 ILO의 비공식성 자료와 WB의 인당 GDP 자료를 활용한다. 또한 ③ 항목을 알아보기 위해 ILO의 비공식성 및 실업률 데이터를 이용해, 국가별 GDP와 비교 후 오쿤의 계수 값[14]을 구해 도시하였다. 이처럼 주도적으로 확률 모델을 수립하고 정합성을 검토하기 위해 ILO 데이터를 유연하게 응용하고 있다.

또한, 해당 보고서는 모델 수립 후 특별 국가의 사례에 한정해서 적용한다. 즉 앞서 언급한 노동통계의 정성적 특성을 보고서 내 모델 적용 과정에서도 활용하고 있는 것이다. 해당 보고서에서는 콜롬비아의 소득세 감면 정책이 노동시장에 미친 영향을 검토하는데, 실제 노동시장의 비공식성 변동분과 모델의 추정치를 비교해 본다. 나아가 심지어는 측정치가 존재하지 않는 실업률 감소분까지도 추정하고 있다.

13) Frederic Lambert, Andrea Pescatori, and Frederik Toscani(2020), *Labor Market Informality and the Business Cycle*, IMF Working Paper, WP20/256.

14) 오쿤의 계수(Okun's Coefficient)는 GDP와 실업률 간의 상관관계를 나타내는 수치다. 통상 GDP가 증가할수록 실업률이 감소한다는 경험칙을 발견한 오쿤의 법칙에서 비롯했다. 이 보고서에서는 국가 노동력의 비공식성이 높을수록 오쿤의 계수 절대치가 감소한다는 실증 데이터의 결과를 확률 모델을 통해 구현하고자 했다. Ibid., pp.15~16.

WB의 연구보고서 역시 유사한 예다. 여기서 살펴볼 보고서는 2020년 12월에 발간된 *Promoting Female Labor Force Participation*이다.[15] 그간 대부분의 자료가 '여성의 취업률'에만 관심을 가지는 가운데, 이 보고서는 '여성 노동시장 참여도', 즉 여성이 일을 하려는 의사 자체를 하나의 주제로 포함한다는 데 핵심이 있다. 이를 위해 해당 보고서에서는 여성의 노동시장 참여를 제한하는 내·외부적 요인들을 살펴본 다음 이들이 노동시장 내 규범이나 믿음 등에 어떤 작용을 하여 여성 노동시장 참여도에 영향을 미치는지를 논한다.

이번에도 주목할 것은 이 보고서가 ILO 자료를 활용하는 방식이다. 경제활동참가율과 여성 경제활동참가율의 지역별 수치와 추정치가 대표적으로 쓰였는데, 이들에 영향을 미치는 변수는 다양하다. 즉, 국가의 경제 규모나 인구구조처럼 쉽게 떠올릴 수 있는 변수들과 단순한 선형 관계를 갖고 있지 않는 것이다. 그래서 해당 보고서는 분석 대상을 선진국과 개발도상국으로 나누거나 아니면 아예 특정 국가의 특정 정책과 그에 따른 수치의 변화를 상황에 맞춰 분석한다. 다시 말하자면 이 보고서 역시 노동통계의 적절한 활용을 위해 분석의 범위를 좁게 가져가고 있는 것이다. 이는 자료를 있는 그대로 사용하는 게 아니라, 자료에 내포된 정성적 함의를 찾는다는 의미도 된다. 특히 해당 보고서에서 다루듯, 어떠한 변수들이 해당 국가의 문화나 시스템상에 내재되어 여성의 시장 참여에 대한 가치관에 보이지 않는 장벽으로 기능하는지 등의 내용은 어떠한 숫자로도 단순히 대변할 수 없는 분석의 영역이라 할 수 있다.

■ 결 론

국제기구는 다양한 국가에 걸쳐 활동을 하기 때문에 지속적으로 국가 통계 작성 방법을 수립하기 위해 노력해 왔다. 가장 대표적인 방법론은 GDP로 대표되는 수치를 국가 간에 비교할 수 있도록 만든 SNA라 할 수 있는데, 이를 수립하고 개정하는 데 5개의 국제기구가 참여할 정도였다.

15) Svetlana Pimkina and Luciana de la Flor(2020), "Promoting Female Labor Force Participation", *Jobs Working Paper*, No.56, Washington, D.C. : World Bank.

하지만 이런 노력에도 불구하고 SNA는 경제의 모든 항목을 아우를 수 없었기에, 각 기관은 자신들이 활동 범위나 추진하는 정책 방향에 맞춰 자료를 추정하고 보완하는 방법론을 고민하게 되었다. 당장 GDP 관련 수치를 매년 요약해 두는 UN의 AMA만 하더라도 GDP 추정치에 대한 조정 방법론이 마련돼 있다. IMF『세계경제전망』은 아우르는 자료의 범위가 더 넓기 때문에 국제적 거래 관계 및 재정적 고려 등을 보완하는 방법론을 더해서 사용하고 있다. WB의『세계경제전망』은 IMF『세계경제전망』과 유사하나, DBR로 가면 정성적 보완법이 강해진다. 이는 사업하기 좋은 환경이라는 주제 자체가 정량적 비교가 불가능한 영역이기 때문이다.

이런 정성적 요소는 노동통계에서도 발견된다. 실업률 수치를 구하기 위해서는 경제활동 의지가 있는지를 사람들에게 물어서 파악할 수밖에 없다는 특성을 생각해 보면 이해하기 쉽다. 물론 만들어진 자료들을 해석하는 데도 정성적 분석이 필요하다. 단순한 숫자도 주어진 환경에 따라 다르게 해석할 수 있기 때문이다.

그래서 국제기구는 자료의 생성과 해석에 서로 협력을 한다. ILO 역시 IMF나 WB와 협력을 지속하고 있다. 공동 연례회의를 열기도 하고, G20 회의와 같은 큰 행사의 배경 보고서를 함께 작성하기도 한다. 물론 노동이 주제가 되는 항목에서는 ILO의 자료가 그대로 쓰이는 경우가 많다. 하지만 그렇다고 해서 다른 국제기구가 ILO의 자료에 그저 편승하기만 하는 건 아니다.

ILO와 다른 국제기구 간의 관계는 서로 긴밀히 연관돼 있으면서도 상호 독립적이다. 일례로 IMF와 WB가 발간한 일부 보고서를 보면 ILO의 자료를 참고하되 이를 응용해서 활용하는 것을 볼 수 있다. 물론 그럼에도 불구하고 노동통계가 갖는 본질적 특성을 지우기는 쉽지 않다. 즉, GDP처럼 국가들을 동일 선상에 놓고 단순히 비교하는 작업이 가능하지 않기 때문에 국가별 세부 분석을 하거나, 아니면 특정 주제에 한정해 분석을 하는 경우가 많은 것이다.

어쨌건 결론은 간단하다. 국제기구는 다양한 현실을 최대한 아우르고, 이를 간결하게 표현하기 위해 끊임없이 노력하고 있다. 그래서 활동하는 영역이 서로 다르지만 협력하고 같이 고민하기도 한다. 이에 더하여 세상이 바뀌는 속도에 맞춰 지속적으로 방법론들을 개선하고 있다. 통계별로 가지는 특성을 잘 인지하여 그게 맞게 활용하는 것도 언제나 고민거리다. 정량적으로 분석할 것과 정성적으로 접근할 자료의 구분도 이에서 비롯한다. 정성적인 방법론으로 정량적 순위를 매긴 DBR의 사례는 이 고민의 답을 찾기가 쉽지 않다는 것을 보여준다. 다행히 전 세계의 모든 국가는 국제기구가 활동하는 무대이자, 국제기구의 업무에 피드백을 주

는 주체이기도 하다. 항상 열린 태도를 견지한다면 국제기구의 통계 활용 방법론들은 갈수록 정합성을 높여갈 수 있을 것이다. KLI

참고문헌

· EC, IMF, OECD, UN, and World Bank(2009), *System of National Accounts 2008*, New York : United Nations.

· Eurostat(2014), *Essential SNA : Building the Basics*, Luxemburg : European Union.

· ILO, OECD, IMF, and World Bank(2016), *Women at Work in G20 Countries : A Background Paper*, G20 Employment Working Group Meeting, 19-21 December 2016, Berlin.

· ILO(2017), *ILO Labour Force Estimates and Projections : 1990-2030 / Methodological description*.

· IMF(2009), *Balance of Payments and International Investment Position Manual(BPM6), 6th edition*, Washington D.C. : International Monetary Fund.

· _____(2014), *Government Finance Statistics Manual 2014,* Washington, D.C. : International Monetary Fund.

· _____(2017), *Monetary and Financial Statistics Manual and Compilation Guide*, Washington, D.C. : International Monetary Fund.

· Lambert, F., A. Pescatori, and F. Toscani(2020), "Labor Market Informality and the Business Cycle", *IMF Working Paper*, WP/20/256.

· Pimkina, S., and L. de la Flor(2020), "Promoting Female Labor Force Participation", *Jobs Working Paper*, No. 56, Washington, D.C. : World Bank.

· UN(1947), *Measurement of National Income and the Construction of Social Accounts : Report of the Sub-Committee on National Income Statistics of the League of Nations Committee of Statistical Experts*, Geneva : United Nations.

· _____(2021), *National Accounts Statistics : Analysis of Main Aggregates, 2019*, New York : United Nations.

· United Nations Statistical Commission(2011), *Guideline for Monitoring the 2008 SNA implementation.*

· World Bank Group(2019), *Doing Business 2020*, Washington, D.C. : World Bank.

국제노동동향

국제노동동향 ① 미국 아마존 노조 대표권 승인 실패와 그 배경

국제노동동향 ② 독일의 택배종사자보호법

국제노동동향 ③ 영국 플랫폼 노동자와 사회적 보호

국제노동동향 ④ 프랑스의 유출 이민과 유입 이민 현황

국제노동동향 ⑤ 일본의 고령화와 고연령자고용안정법 개정 현황

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 5월호 pp.49~59
한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ① - 미국

미국 아마존 노조 대표권 승인 실패와 그 배경

홍성훈 (미국 럿거스대학교 노사관계 및 인적자원관리 박사과정)

■ 머리말

최근 미국 노사관계에서 초미의 관심을 끌었던 아마존 노동조합 대표권 승인이 결국 수포로 돌아갔다. NPR 기사에 따르면,[1] 앨라배마주 베서머(Bessemer)의 아마존 창고에서 진행된 소매·도매·백화점노동조합(Retail, Wholesale and Department Store Union, 이하 'RWDSU') 대표권 승인 투표 결과 노동자 738명이 찬성한 반면, 1,798명의 노동자는 반대표를 행사함으로써 노동조합 대표권 승인이 실패로 돌아갔다.

이번 투표는 그 과정에서부터 여러 논란을 낳고 있다. 뉴욕타임스 기사에 따르면,[2] 노조 대표들은 이번 투표 과정에서 보인 아마존의 여러 방해 공작에 대해 의회 차원의 조사가 필요하다고 주장했다. 의회 몇몇 인사들도 이에 동조했는데, 특히 매사추세츠주 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren) 상원의원은 아마존 CEO인 제프 베조스(Jeff Bezos)가 임원 급여 관련 청문회에 출석하지 않은 점을 지적하며 노동 관행 관련 논란에서 쉽게 벗어날 수 없을 것임을 경고했다. 이에 대해 아마존 측은 사측이 노동자에게 노조에 반대하도록 위협했다는 노조

1) NPR(2021.4.9), "It's A No : Amazon Warehouse Workers Vote Against Unionizing in Historic Election", Retrieved on April 22, 2021, https://www.npr.org/2021/04/09/982139494/its-a-no-amazon-warehouse-workers-vote-against-unionizing-in-historic-election
2) The New York Times(2021.4.9), "Union Loss May Bring New Phase of Campaign Against Union", Retrieved on April 21, 2021, https://www.nytimes.com/2021/04/09/business/economy/amazon-labor-unions.html

의 주장은 사실이 아니고 오히려 노조와 미디어에서 노동자에게 반아마존 메시지를 전달했다고 주장했으며, 그럼에도 불구하고 노동자들이 부결을 선택한 것이라고 주장했다. 그 외에도 7주에 걸쳐 진행된 투표 기간 동안 일부 유권자의 적합 여부를 놓고 논란이 벌어져 개표가 지연되기도 했는데, 노조에 따르면 전체 3,215표 중 사측이 이의제기한 표는 400표 가량이다.[3)]

투표과정에 대한 논란은 법적 공방으로 이어질 전망이지만, 그에 앞서 이번 투표의 압도적 결과에 대해 검토할 필요가 있다. 놀라운 점은 최근 정치적으로 노동계에 매우 유리한 환경이 조성된 가운데 노조 대표권 승인 시도가 있었다는 점이다. 2020년 말 미국 대선에서 바이든 대통령은 노동 친화적 공약을 최우선 공약 중 하나로 삼았으며, 이번 아마존 노조 대표권 승인 국면에서도 우회적으로 노조를 지지한 바 있다. 정권교체 후 새로운 행정부가 막 출범한 시점에서 대통령의 이러한 지지 발언은 그 어느 때보다도 큰 힘을 받기가 쉬웠다. 하지만 결과는 그렇지 못했다. 바이든 행정부와 민주당 의원들의 지지에도 불구하고 끝내 아마존에서의 최초 노조 대표권 승인은 또다시 다음을 기약하게 되었다.

이러한 상황 속에서 압도적인 수의 베서머 노동자가 사측에 지지를 보냈다는 점은 그 자체로도, 또 향후 미칠 파급효과 측면에서도 유의미할 것으로 보인다. 물론 앨라배마주의 정치색이 보수적이고 다소 반노조 성향을 보여 왔다는 관점에서 이 현상을 해석할 수도 있겠지만, 그 외에도 다양한 요인이 이번 결과에 영향을 미쳤다. 이 글에서는 아마존 노동조합 대표권 승인 과정 및 그 결과를 둘러싼 여러 배경과 요인을 검토해보고자 한다.

■ 아마존 노동조합 대표권 승인 논쟁

우선, 이번 투표 과정에서의 양측 입장을 살펴보도록 하자. 아마존은 줄곧 노조 없이도 노

3) Politico(2021.4.9), “Union Defeat at Amazon Warehouse Turns Spotlight To the Hill”, Retrieved on April 22, 2021, https://www.politico.com/news/2021/04/09/amazon-alabama-union-drive-defeat-480581

동자의 이익을 상당 부분 보장해 왔다고 주장하고 있다. 아마존 홈페이지에 따르면,[4] 아마존은 전일제 및 파트타임 등 모든 노동자에게 최소 15달러의 시급을 보장하고 있으며, 전일제 노동자에게는 높은 수준의 건강보험 혜택을 제공하는 것으로 보인다. 또한 가족돌봄 혜택, 출산휴가 및 육아휴직 제도 등을 강조하며, 아마존이 이미 노동자에게 많은 복지를 제공하는 것을 부각하고 있다.

하지만 CNN의 인터뷰에 따르면,[5] 몇몇 아마존 노동자는 살인적인 업무 속도를 지적하고 있다. 이들은 하루 10시간 근무에 겨우 2회의 휴식시간을 가지며, 사실상 로봇처럼 일하기를 요구받는다고 주장했다. 3월 17일 미국 상원 예산위원회 청문회에서 베서머 창고 노동자 제니퍼 베이츠(Jennifer Bates)는 "아마존 창고에서 일하는 것은 쉬운 일이 아니다. 시프트는 길고 업무 속도가 굉장히 빠르다. 노동자들은 지속적으로 감시당한다. 그들은 우리를 그저 또 하나의 기계로만 여기는 것 같다"라고 증언한 바 있다. 또한, 아마존이 팬데믹 기간 동안 막대한 매출을 기록하면서 그 이익을 CEO를 포함한 경영진이 독식한 데 반해, 노동자에게 돌아오는 임금 및 혜택, 특히 팬데믹 기간의 위험수당이 매우 제한적이었다는 점 역시 노조 조직 시도의 원인으로 꼽힌다.

이러한 사측과 노동자의 상반된 입장은 노조 대표권 승인 투표 과정에서 극한 대립으로 이어졌다. 사실 아마존 측이 노조의 존재가치를 부정한 일은 새로운 모습이 아니다. 그러나 아마존이 미국 고용시장에서 차지하는 비중을 고려하면 이번 대립은 쉽게 지나칠 수 있는 상황이 아니다. 아마존은 현재 130만 명에 달하는 직원을 고용하고 있으며, 그중 50만여 명은 팬데믹 기간인 2020년에 고용되었다. 또한 투표 과정에서 아마존은 노골적으로 반노조 캠페인을 전개한 바 있다. 한편으로 이는 사측의 입장을 완전히 공개해도 사측에 유리한 방향으로 전개시킬 수 있다는 자신감의 표현이었으며 결과적으로 이러한 전략은 효과적이었다. 노조 찬성표보다 반대표가 2배나 훨씬 넘었던 압도적인 결과는 향후 노동조합 조직에 시사하는 바가 클 것이다.

4) https://www.aboutamazon.com/workplace/employee-benefits
5) CNN(2021.4.23), "The Union Loss at Amazon is Another Sign Big Companies Have Too Much Power", Retrieved on April 24, 2021, https://edition.cnn.com/2021/04/23/perspectives/amazon-union-vote-workers/index.html

■ 최근 아마존 및 관련 기업에서의 노조 조직 노력

이번 투표는 2014년 델라웨어주 아마존 물류창고의 기술 노동자들이 노조 조직안을 부결시킨 이래 아주 오랜만에 진행된 아마존 창고 작업장의 노조 대표권 승인 투표였다.[6] 당시 델라웨어 기술 노동자들은 국제기계항공우주노조(The International Association of Machinists and Aerospace Workers, 이하 'IAMAW')와 노동조합 조직을 시도했으나 사측의 압박과 반노조 컨설턴트의 전략 속에서 노동자 다수의 지지를 얻는 데 실패했다. 그리고 수년이 흘러 반노조 성향이 강한 지역인 앨라배마주에서 다시 한번 아마존 노조 조직 시도가 일어났다. 창고를 연 지 얼마 안 된 2020년 여름부터 몇몇 베서머 창고 노동자가 RWDSU와 접촉하여 살인적인 업무 할당량 등을 언급하며 아마존 노동자의 열악한 근무 환경과 해고에 취약한 상황을 알리려 애썼고 그 노력이 노동조합 대표권 승인 투표로 이어지게 되었다.

이미 소매업계에서는 이와 비슷한 노조 조직 시도와 사측의 저지, 그리고 그로 인한 갈등이 일어난 바 있다. 바로 월마트의 사례이다. 월마트는 2000년 텍사스 지점 정육사들이 노조 조직을 추진하자 다른 지점의 정육사 직종을 없애버린 바 있고, 5년 후 퀘벡 월마트 노동자들이 노조 가입을 시도할 때에는 점포를 폐점하기도 했다.[7] 수백만 달러를 투자하고도 노조 조직에 실패한 전례로 인해 어떤 면에서 이번 아마존에서의 노조 조직 시도는 더욱 절박했지만, 이 역시 실패로 돌아갔다.

이번 아마존 노조 조직 시도는 시기적으로 의미가 있다. 노동사학자들은 현재 시기가 팬데믹 상황과 인종차별 반대운동이라는 두 가지 측면에서 노동운동의 중요한 분기점이라고 지적했다.[8] 팬데믹 기간 동안 감염 위험에 노출되었음에도 사용자가 노동자에게 충분한 보호장

6) NPR(2021.4.9), "It's A No : Amazon Warehouse Workers Vote Against Unionizing in Historic Election", Retrieved on April 22, 2021, https://www.npr.org/2021/04/09/982139494/its-a-no-amazon-warehouse-workers-vote-against-unionizing-in-historic-election
7) The New York Times(2021.4.9), "Union Loss May Bring New Phase of Campaign Against Union", Retrieved on April 21, 2021, https://www.nytimes.com/2021/04/09/business/economy/amazon-labor-unions.html
8) CNBC(2021.4.24), "Explained : How Amazon Fought and Won Union in Alabama", Retrieved on April 25, 2021, https://www.cnbctv18.com/business/explained-how-amazon-fought-and-won-union-in-alabama-9037801.htm

비나 대책을 제공하지 않는 경우가 있고, '흑인의 목숨도 소중하다(Black Lives Matter)' 운동을 통해 인종을 초월한 인간의 존엄성이 강조되면서 노동조합을 통한 단결된 목소리의 필요성이 증가했다는 것이다. 또한 베서머 창고 노동자 대부분이 흑인이라는 점에서 공감대 형성에 더 유리할 것이라는 전망도 있었다. 이를 통해 볼 때, 바이든 행정부의 지지와 맞물려 이번 노동조합 대표권 승인을 둘러싼 정치사회적 환경은 그 어느 때보다 노조 조직에 유리했다고 할 수 있다.

■ 왜 실패했는가?

그렇다면 아마존 노동조합 조직은 왜 또다시 실패로 돌아갔을까? 먼저, 노조 조직 과정에서 드러난 노사 간 힘의 불균형 문제를 들 수 있다. 기업은 노동자에게 반노조적 정보를 전할 수 있는 막대한 권한을 가진 반면, 노동조합은 노동자에게 접근할 수 있는 권한이 제한적이었던 것이 사실이다.[9] 이는 작업장 노동자가 아닌 노조활동가는 작업장에 접근하지 못하도록 사용자에게 권한을 부여한 1992년 대법원 판결에 기인한다. 럿거스 대학 레베카 기반(Rebecca Givan) 교수는 "우리는 (노조 조직에 있어) 노사 간 균형이 얼마나 사용자에게 유리하게 기울어져 있는지 알 수 있다. 현행 노동법하에서 노조를 조직하는 것은 매우 어려운 일"이라고 밝히기도 했다.[10] 이렇듯 현행 미국 법률의 경우 직장 내 노동자 50% 이상의 찬성이 있어야 노동조합에 단체교섭 대표자 지위를 부여하는 반면, 이탈리아의 경우 아마존에 창고 노조 조합원 수와 관계없이 조합과 교섭하게 하고 있고, 호주에서는 노조가 단 한 명의 조합원만을 대표하더라도 작업장에서 교섭할 권한을 갖고 있다.[11]

9) CNN(2021.4.23), "The Union Loss at Amazon is Another Sign Big Companies Have Too Much Power", Retrieved on April 24, 2021, https://edition.cnn.com/2021/04/23/perspectives/amazon-union-vote-workers/index.html
10) NPR(2021.4.9), "It's A No : Amazon Warehouse Workers Vote Against Unionizing in Historic Election", Retrieved on April 22, 2021, https://www.npr.org/2021/04/09/982139494/its-a-no-amazon-warehouse-workers-vote-against-unionizing-in-historic-electio
11) The Conversation(2021.4.23), "'They Track Our Every Move' : Why the Cards Were Stacked Against a Union at Amazon", Retrieved on April 24, 2021, https://theconversation.com/they-

투표 기간에 아마존 측은 공개적으로 노동조합 조직을 저지하려고 했다. 회의를 소집하거나 화장실 내 홍보문구, 문자메시지 등을 통해 노동자에게 노조 조직에 반대할 것을 종용하는 한편, 아마존 작업장 내 우편함 설치를 주장해 투표 감시 논란을 빚었고, 창고 외곽의 차량 신호등을 통제해 노동자와 노조활동가 간의 접촉을 방해한다는 논란도 일으켰다. 물론 이 모든 행위가 아마존 사측의 의도로 빚어졌는지, 또 얼마나 위법한지에 대해서는 앞으로 논의를 지켜봐야겠지만, 아마존 측이 공개적으로 노조 조직에 반대하고 나선 것은 분명하다. 그들의 반노조 메시지는 때로는 은밀하면서도 때로는 노골적으로 노동자에게 전달되었다. 이 행위에 대해 도덕적으로 비난하기에 앞서 주목해야 할 점은 실제로 이러한 공개 캠페인 전략이 노동자에게 유효하게 작용했다는 점이다. 다시 말해, 미국 사회에서 노조는 사측의 반대하에서는 조직되기가 매우 어려우며, 사용자의 힘이 세면 셀수록 조직 가능성이 더욱 요원하다는 점이 이번 투표에서 여실히 드러났다.

더욱이 아마존은 노동자에 대한 감시체제를 오랫동안 유지해온 것으로 알려져 있다.[12] 소셜 미디어에 노조에 대한 지지를 표한 노동자는 회사에 의해 스파이(spooks)로 낙인찍혀 근무 이외에도 일거수일투족을 감시당할 가능성이 높다는 것이다. 이미 노동자들도 자신들의 모든 행위가 컴퓨터를 통해 감시당한다는 점을 알고 있으며, 업무 속도가 더디거나 업무 소요시간이 길 경우 징계를 받거나 해고당할 수도 있다는 점 또한 인식하고 있다. 이러한 감시 시스템에 더해, 친노조 성향의 노동자가 해고된 바 있는 과거 이력은 노동자들에게 충분한 위협거리였을 것이다.

그러나 이번 투표 결과가 단순히 노동자의 굴복에 의한 것이었다고 볼 수는 없다. 더 나아가, 어떻게 노동자가 아마존의 전략에 굴복함을 넘어 능동적으로 동조했는가에 주목할 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 노조에 반대하는 아마존의 메시지는 분명했다. 노조 없이도 아마존은 이미 노동자에게 상당한 급여와 혜택을 제공하고 있으며, 노조가 조직될 경우 이러한 처우는 오히려 악화될 가능성이 있다는 것이다. 이는 히더 녹스(Heather Knox) 아마존 대변인의

track-our-every-move-why-the-cards-were-stacked-against-a-union-at-amazon-159531

12) The Conversation(2021.4.23), "'They Track Our Every Move': Why the Cards Were Stacked Against a Union at Amazon", Retrieved on April 24, 2021, https://theconversation.com/they-track-our-every-move-why-the-cards-were-stacked-against-a-union-at-amazon-159531

다음 발언에도 나타난다.[13] "(노조를 거치지 않은 사측과 노동자 간의) 직접 대화는 노동자의 의견, 질문, 우려 사항을 직접 경영진에 전달하도록 권장하고자 하는 우리의 작업환경에 필수적이다." 즉, 노조를 거칠 것 없이 개별 노동자의 고충을 직접적인 대화를 통해 접수하고 해결함으로써 훨씬 효율적이고 능동적인 작업환경 조성이 가능하다는 주장이다.

아울러 공개적으로 진행된 아마존의 노조 반대 캠페인에는 아마존이 노동자에게 얼마나 많은 혜택을 제공하고 있는지 드러나 있다. 이미 제공되고 있는 복리후생에 덧붙여, 15달러의 최저임금(앨라배마주 최저임금의 2배)을 통해 주변 지역 노동자보다 훨씬 나은 생활을 하고 있음을 적극적으로 홍보한 것이다.[14]

이러한 아마존의 홍보 전략은 노동자에게 주효했던 것으로 보인다. 많은 노동자가 전반적으로 근로조건에 만족한 데 반해, 노조의 대응전략은 노동자의 찬성표를 이끌어내는 데 효과적이지 못한 듯하다. CNBC의 인터뷰는 노조의 대응 부족을 문제로 꼽고 있다.[15] 아마존의 한 직원은 아마존이 노조 조직의 부정적 결과를 강조하여 노동자에게 설득과 위협 메시지를 함께 보낸 데 비해, 노조로부터는 노조 조직을 통해 얻을 이익이나 노조가 어떻게 노동자를 도울지에 대한 정보를 얻을 수 없었다고 토로했다. 실제로 이 직원은 아마존의 처우가 다른 직장에 비해 훌륭한 편이며, 특히 아마존의 숙련도 향상 프로그램은 창고 노동자의 이직과 관련한 교육비 일부를 감당한다는 점에서 경력에 도움이 된다고 봤다. 즉, 열심히 일하면 성공할 수 있다는 비전을 아마존에서는 제공한 반면, 노조는 제공하지 못했다는 것이다. 블룸버그 기사[16] 역시, 아마존 노동자가 이미 업계 내에서 선도적인 급여와 혜택을 제공받는 상황에서,

13) The Washington Post(2021.4.7), "The Union Drive at Amazon Signals a Potential Sea Change for the Labor Movement. Will It last?", Retrieved on April 22, 2021, https://www.washingtonpost.com/business/2021/04/07/amazon-union-election-alabama-white-house-labor/
14) The New York Times(2021.4.9), "Amazon Workers Vote Down Union Drive at Alabama Warehouse", Retrieved on April 22, 2021, https://www.nytimes.com/2021/04/09/technology/amazon-defeats-union.html
15) CNBC(2021.4.24), "Explained : How Amazon Fought and Won Union in Alabama", Retrieved on April 25, 2021, https://www.cnbctv18.com/business/explained-how-amazon-fought-and-won-union-in-alabama-9037801.htm
16) Bloomberg(2021.4.22), "Amazon Workers Spoke. It's Important to Hear Them", Retrieved on April 24, 2021, https://www.bloombergquint.com/gadfly/amazon-workers-vote-in-bessemer-alabama-sends-a-message-to-unions

조합비를 지불하는 대가로 무엇을 얻을 수 있을지 충분한 정보를 얻지 못했기 때문에 조합 조직에 반대했음을 지적하고 있다. 나아가, 뉴욕타임스의 인터뷰는 흑인 인권운동의 연장선상에서 베서머 창고의 다수를 차지하는 흑인 노동자와 연대하려던 노조활동가의 전략이 유효하지 않았음을 지적하고 있다.[17] 즉, 작업장 내에서 다수를 차지하는 흑인 노동자에게 인권운동은 작업장 밖 사회의 이야기였던 것이다. 물론 이들 역시 크고 작은 노동 이슈를 갖고 있지만, 이들은 노조 없이 사측과 직접 대화해 해결할 수 있다고 봤다. 또한 아마존의 노조 반대 캠페인에는 대표권을 획득하려는 노조가 양계업 노동자의 조직으로서 창고 노동자들과 직접적인 연관이 없어 이들의 이익을 대변해주기 어렵다는 점, 노조가 파업을 주도하여 직원이 누리던 기존 혜택을 잃게 할 수 있다는 점 등이 포함되었다.[18]

이번 사례에서 몇 가지 점에 주목할 수 있다. 첫째, 노조 조직을 적극적으로 지원하는 운동가와 아마존 노동자 간의 연결고리가 매우 취약했다는 점이다. 아마존은 기존 노조와 노동자 간의 관계가 약하다는 점을 파고들었다. 둘째, 아마존 노동자는 노조 조직을 민주적 의사결정을 위한 당위적 차원보다는 이해관계의 차원에서 해석한 것으로 보인다. 노조의 목적에는 당장 노동자에게 더 많은 이익을 확보해주려는 점도 있지만 사측에 맞서는 연대와 소통의 공간을 마련하는 것이기도 한데, 아마존 노조 조직 과정에서 후자의 목적은 노동자에게 설득력을 갖지 못한 것으로 보인다. 마지막으로, 이러한 과정에서 노동조합은 노동자에 대한 맞춤형 전략을 구사하지 못한 측면이 있다. 이는 외부 조직 활동가가 가진 한계라고 볼 수도 있다. 노동자에게 있어 외부의 노동조합보다 이해당사자인 기업이 미치는 영향력이 큰 것은 당연한 일이다.

하지만 이 사례를 확대해 미국의 전반적인 미조직 노동계층이 노동조합을 도외시한다고 해석하기에는 무리가 있다. 현재 미국 노동자 중 조합원 비율은 10% 안팎에 불과한 상황이지만, 미조직 노동자 중 노조 가입 의사가 있는 이들의 비율은 1980년대 33%에서 2017년에는

17) The New York Times(2021.4.9), "Amazon Workers Vote Down Union Drive at Alabama Warehouse", Retrieved on April 22, 2021, https://www.nytimes.com/2021/04/09/technology/amazon-defeats-union.html

18) CNBC(2021.4.24), "Explained : How Amazon Fought and Won Union in Alabama", Retrieved on April 25, 2021, https://www.cnbctv18.com/business/explained-how-amazon-fought-and-won-union-in-alabama-9037801.htm

48%로 늘어났다.[19] 즉, 노조 가입 의사가 있는 미조직 노동자의 비율이 어느 때보다 높은 상황인 만큼 새로운 노동조합을 조직하기에 좋은 환경이 형성된 것이다.

■ 향후 전개 방향

그렇다면 이후 양상은 어떻게 전개될까? 우선 당장 바이든 행정부와 민주당의 주도하에 관련 법안이 정비될 것으로 보인다. 레베카 기반 교수는 이번 결과로 말미암아 "고용주가 반노조 메시지를 전파할 자유"를 포함해 고용주가 가지는 이점 등과 관련한 법안을 재검토할 가능성이 있다고 예측했다.[20] 실제로 「단결권보호법(Protecting the Right to Organize Act, 이하 'PRO Act')」이 바이든 대통령의 지지 속에 3월 하원을 통과된 바 있다. 이 법은 노조가 비조합원으로부터도 단체교섭비를 징수할 수 있도록 함으로써 작업장 노동자를 대표하기 위한 과반수 득표 요건을 피하게 하고, 노조 조직을 방해하는 회사 차원의 회의를 금지하며, 조직 활동가에 대한 보복성 해고를 막는 것을 골자로 한다.[21] 법안 찬성론자들은 이를 통해 노사 간의 균형을 맞출 수 있을 거라 기대하는 데 반해, 법안 반대론자들은 노조 조직은 노동자들이 원하는 해결책이 아님을 강조하며 PRO Act가 기업과 노동자 모두에게 피해를 줄 것이라 주장하고 있다.[22] 또한, 많은 노조 지도자들은 의회가 한 발자국 더 나아가 PRO Act를 더욱 광범위하게 적용하여 노동자가 작업장(work site)뿐 아니라 회사 전체나 산업 전반에 걸

19) The Conversation(2021.4.23), "'They Track Our Every Move': Why the Cards Were Stacked Against A Union at Amazon", Retrieved on April 24, 2021, https://theconversation.com/they-track-our-every-move-why-the-cards-were-stacked-against-a-union-at-amazon-159531
20) NPR(2021.4.9), "It's A No: Amazon Warehouse Workers Vote Against Unionizing in Historic Election", Retrieved on April 22, 2021, https://www.npr.org/2021/04/09/982139494/its-a-no-amazon-warehouse-workers-vote-against-unionizing-in-historic-election
21) The Conversation(2021.4.23), "'They Track Our Every Move': Why the Cards Were Stacked Against A Union at Amazon", Retrieved on April 24, 2021, https://theconversation.com/they-track-our-every-move-why-the-cards-were-stacked-against-a-union-at-amazon-159531
22) Politico(2021.4.9), "Union Defeat at Amazon Warehouse Turns Spotlight To the Hill", Retrieved on April 22, 2021, https://www.politico.com/news/2021/04/09/amazon-alabama-union-drive-defeat-480581

쳐 더욱 수월하게 노조를 조직할 수 있도록 허용해야 한다고 주장한다.[23)]

뿐만 아니라, 노조 조직 전략에도 변화의 필요성이 제기되고 있다. 즉, 노조 조직 및 노동운동을 투표와 같은 제도적 절차에만 의존하지 말자는 문제 제기이다. 대표적인 예로 몇몇 비영리 단체가 노동자를 대변하기 위해 '아테나(Athena)'라는 연합을 결성해 아마존의 독점적이고 착취적인 관행을 고발한 바 있다.[24)] 또, 뉴욕시립대학교의 루스 밀크먼(Ruth Milkman) 교수는 '공중전+지상전 모델'을 통해 파업 등 작업장에서의 행동(지상전)과 노동문제를 공공 캠페인을 통해 외부로 드러내고 유명인사의 지지를 끌어내 연대(공중전)하는 방식을 조화시키는 대안운동의 방향을 제시했다. 이와 같이 투표와 관계없이 외부 조직과의 연계나 다양한 캠페인을 통해 미조직 노동자를 보호해야 한다는 주장이 다시금 주목받고 있다.

■ 맺음말

분명 노동계에 있어서 아마존 노조 대표권 승인 실패는 뼈아픈 결과였다. 베서머 창고를 시작으로 전국 각지에서 아마존 노조를 만들고자 했던 노동계의 꿈을 실현하는 데는 더 오랜 시간이 필요할 것으로 보인다.

하지만 워싱턴포스트는 이러한 투표 경험 자체가 전화위복이 될 수 있다는 점에 주목한다.[25)] IAMAW의 빈센트 아데오(Vincent Addeo)는 "노조 대표권 승인 투표 반대 티셔츠를 입었던 사람이 회사의 거짓말과 그로 인한 피해를 몸소 겪으며 회사에 대한 신뢰를 잃고 심지어 노조 지도자가 되는 경우도 있다"며, 투표 과정에서의 반노조 캠페인이나 투표 이후 사용

23) The New York Times(2021.4.9), "Union Loss May Bring New Phase of Campaign Against Union", Retrieved on April 21, 2021, https://www.nytimes.com/2021/04/09/business/economy/amazon-labor-unions.html
24) The New York Times(2021.4.9), "Union Loss May Bring New Phase of Campaign Against Union", Retrieved on April 21, 2021, https://www.nytimes.com/2021/04/09/business/economy/amazon-labor-unions.html
25) The Washington Post(2021.4.7), "The Union Drive at Amazon Signals a Potential Sea Change for the Labor Movement. Will It last?", Retrieved on April 22, 2021, https://www.washingtonpost.com/business/2021/04/07/amazon-union-election-alabama-white-house-labor/

자에 대한 실망 등의 경험이 향후 노조 조직에 밑거름이 될 수 있다는 점을 언급했다.

아마존 노조 조직은 반드시 필요한 과제이다. 비단 아마존에 고용된 이들뿐 아니라 아마존의 사업 영역에 연계된 이들을 포함해 수백만 명의 노동자가 아마존의 영향에 놓여 있기 때문이다.[26] 효율성을 중시하여 노동자를 과도하게 착취하는 아마존의 노동 관행은 미국의 대표 모델이 될 여지가 충분히 있으며, 이를 막는 것이 노동계의 최우선 과제인 것은 당연한 일이다. CNN은 노조 조직을 통한 노동자의 목소리 확대가 충성도 상승, 이직률 하락, 생산성 증대 등을 통해 기업에도 이로울 수 있다고 전망한다.[27]

결국 노동조합 조직에 있어 관건은 작업장 내부의 다수 노동자와 외부 조직 간 연결고리를 강화하는 데 있는 것으로 보인다. PRO Act와 같은 법을 통해 이들 사이의 접점을 확대·보장하는 한편, 산업 단위의 노동조합 및 연대 운동으로 범위를 확장하여 작업장 차원의 이슈를 산업 차원 혹은 범사회적 이슈로 확장하는 것이 한 해결책이 될 수 있을 것이다. KLI

26) The New York Times(2021.4.9), "Amazon Workers Vote Down Union Drive at Alabama Warehouse", Retrieved on April 22, 2021, https://www.nytimes.com/2021/04/09/technology/amazon-defeats-union.html

27) CNN(2021.4.23), "The Union Loss at Amazon is Another Sign Big Companies Have Too Much Power", Retrieved on April 24, 2021, https://edition.cnn.com/2021/04/23/perspectives/amazon-union-vote-workers/index.html

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 5월호 pp.60~70
한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ② - 독일

독일의 택배종사자보호법

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

■ 머리말

네트워크 및 IT 기술의 발전은 인터넷 쇼핑, 모바일 플랫폼을 활용한 거래 등을 활성화하며 우리의 소비문화를 크게 바꿔 놓았다. 이와 같은 온라인 소비시장의 활성화는 그 거래 형태의 특성상 판매자와 소비자 사이에 배송 또는 배달과 같은 서비스를 필요로 하는 경우가 일반적이다. 특히 코로나19로 인하여 직접 사람을 대면하고 접촉하는 활동의 최소화가 요구되는 가운데, 오프라인에서의 소비가 감소한 만큼 온라인에서의 소비는 상대적으로 더욱 증가하고 있다. 이와 같이 급격히 증가한 온라인 거래를 배경으로 택배 또는 배송 및 배달서비스 산업은 빠르게 성장하고 있고, 그와 더불어 해당 분야의 노동시장도 지속적으로 확대되고 있다.

이들 택배 및 배달서비스 종사자의 경우에는 사용자와 노동자 간의 노동계약관계를 바탕으로 한 전통적인 근로기준법이나 노동관계법을 적용하는 데 어려운 측면이 있는 것이 사실이다. 한국의 경우 '특수형태근로종사자'라는 개념을 바탕으로 법적인 보호체계가 작동할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이러한 법적 상황은 독일의 경우에도 크게 다르지 않다. 독일 노동법 및 사회법에서는 '유사노동자(Arbeitnehmerähnliche Personen)'라는 개념을 바탕으로 종속적으로 노무를 제공하는 자에 대한 법적 보호체계의 적용 근거를 마련하고 있다. 그럼에도 불구하고 택배 등 배송노동자의 경우 급여 조건이 열악하고 사회보험에도 가입되지 않는 등 그 노동조건 또는 처우와 관련하여 불법적인 요소들이 많이 지적되고 있었다. 또한 고용

관계의 개시와 함께 가입이 이루어지는 사회보험제도를 노동감독의 주요한 기초로 활용하고 있는 독일의 특성상, 해당 산업 분야에 종사하는 노동자의 미신고 노동에 대한 문제도 지속적으로 지적된 바 있다.

독일의 경우 이미 코로나19 발생 이전인 2019년에 디지털 경제의 활성화에 따른 부작용을 최소화하기 위한 대책으로, 정부를 구성하고 있는 기민/기사당(CDU/CSU)과 사민당(SPD) 연합을 중심으로 택배종사자보호법[1]을 마련한 바 있다. 이 글에서는 이 법안의 내용을 비롯하여 시행 후 약 1년이 지난 시점에서 해당 법안이 어떻게 평가되고 있는지 등을 검토하여 한국의 관련 보호법 체계에 대해 시사하는 바가 있는지를 살펴보고자 한다.

■ 택배종사자보호법의 입법적 전개 상황

입법 배경 : 택배서비스 산업의 고용형태에 따른 요인과 고용실태

택배 및 배달서비스 산업의 노동시장은 사업자가 직접 노동자를 고용하여 배송 업무를 수행하는 전통적인 노동계약 관계에 기초한 경우(직접고용)도 있으나, 도급 또는 위임 계약에 기초하여 하청 내지 위탁업체가 계약 관계에 포함되는 경우도 많다. 고용형태의 경우에도 상용직, 임시직 등 적어도 전통적인 노동자 개념을 적용하는 데 문제가 없는 경우도 있지만, 자영업자로서 계약관계를 맺고 업무를 수행하는 유사노동자 형태도 일반적인 유형에 해당한다. 이처럼 계약관계와 고용형태가 복합적·중층적으로 얽혀 있는 택배서비스 산업의 특성상 기존의 노동법적 보호체계만으로는 규율에 한계가 존재하는 것이 사실이다.[2] 또한 도급 또는 위임 계약이 개입된 경우에는 도급(위임) 사업주와 하청(위탁)업체 사이의 책임관계가 불분명한 것도 입법적으로 해결해야 할 과제 중 하나였다. 독일 의회가 택배 종사자를 보호하기

1) Gesetz zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express-und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten(Paketboten-Schutz-Gesetz : 이하 'PaketbSG') vom 15.11.2019(BGBl. I, S.1602).
2) Christopher Rinckhoff(2019), "Das Paketboten-Schutz-Gesetz", NZA 2019 Heft 24, 1667.

위한 별도의 입법적 대책을 마련하게 된 배경에는 이와 같은 택배서비스 산업의 고용구조상 취약성이 가장 큰 요인으로 작용한 것으로 보인다.

고용구조상의 취약성은 해당 산업 분야의 고용 실태와 관련하여 여러 가지 문제점을 야기하는 원인이 되고 있다. 입법적 대응을 위한 본격적인 준비의 시작은 2019년 2월 국세청에서 택배서비스 산업을 중점 감독대상으로 진행하였던 집중 단속[3]으로 볼 수 있다. 특히 도급계약을 매개로 한 하청 또는 위탁업체에서 고용한 노동자나 유사노동자의 처우와 관련한 위반 사례가 많이 적발되었다.[4] 그중에서도 최저임금 지급의무 위반과 미신고 노동(사회보험 가입의무 위반)이 가장 일반적인 위반 사례에 해당하였다. 구체적으로는 조사 대상의 약 1/3에 해당하는 업체에서 법정 최저임금법의 위반 사례가 적발되었으며, 조사 대상이 된 1만 2,135명의 배송기사 중 약 17.6%에 해당하는 2,143명에게서 법정 최저임금의 위반 사실을 확인하였다. 또한 무면허, 위조 여권 등을 이용해 취업한 경우도 각 두 건씩 적발되는 등 총 25건이 형사 사건으로 고발조치되었고, 49건에 대해서는 과태료 부과를 위한 절차가 진행되었다.[5]

3) 독일 국세청의 미신고 노동의 감시·감독을 위한 업무는 상시 조직인 '미신고 노동 단속반(Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit : 이하 'FKS')'이 담당하고 있다. 이 집중 단속은 2019년 2월 8일에 약 3,000명에 달하는 국세청 직원이 투입되어 독일 전역의 택배서비스 업체를 대상으로 진행되었으며, 택배서비스 산업 분야에 속한 업체 중 약 1/6 정도에 대해 노동법 위반 여부, 무허가 불법 고용 여부 등에 대한 직접적인 조사가 이루어졌다(한델스블라트(Handelsblatt)지, 2019년 2월 17일자, "Bundesweite Razzia – Jede dritte Zustellfirma verstößt gegen Arbeitsrecht", https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/paketbranche-bundesweite-razzia-jede-dritte-zustellfirma-verstoesst-gegen-arbeitsrecht/23992134.html?ticket=ST-2094007-2cknnoQQi3VFCMRFAQTF-ap5).

4) BT-Drucksache 19/13958 vom 14.10.2019, https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/139/1913958.pdf

5) 이와 같은 노동법 위반 사실에 대한 고발조치는 지난 2009년 『사회법전』 제4권의 전면 개정을 통해 도입된 고용 개시 사실에 대한 사용자의 즉시 고지의무(SGB IV § 28a)에 기초하고 있다. 고용조건이 열악한 산업 분야를 특정하여 사용자에게 고용관계의 개시 즉시 연금보험공단에 해당 고용관계의 개시 사실을 고지할 의무를 부과하여, 사회보험기관을 통한 감시·감독 기능을 강화하고자 한 것이다. 이러한 즉시 고지의무의 대상 산업분야에 택배서비스 산업이 포함되며(SGB IV § 28a Abs. 4 Nr. 4), 이를 위반한 경우에는 2만 5천 유로까지의 과태료가 부과될 수 있도록 하였다(SGB IV § 111 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 & Abs. 4). 또한 택배서비스 산업은 미신고노동방지법(SchwarzArbG)에서도 중점 감독대상에 해당하여 사용자가 관할 세무 관청에 신분증 또는 여권 등과 같이 피고용인의 신분을 증명할 수 있는 서류를 제출할 의무를 부과하고 있다(SchwarzArbG § 2a Abs. 1). 이를 위반한 경우 해당 법률에서 정하는 5천 유로까지의 과태료가 부과될 수 있도록 하였다(SchwarzArbG § 8 Abs. 2 Nr. 2 & Abs. 6).

이와 같은 고용 실태와 관련한 문제점도 정부 차원에서 입법을 추진하게 된 배경이 되었다.

입법 연혁

독일의 택배종사자보호법은 독일 연방노동사회부에서 초안을 작성하고 정부 법안으로 발의가 되었다.

이러한 입법 절차의 출발점은 2019년 2월 니더작센(Niedersachsen)주 의회의 결의를 바탕으로 연방상원에 제출된 입법 청원으로 거슬러 올라간다. 이 청원에서는 해당 산업 분야의 고용구조상 취약의 원인으로 지적되는 도급계약의 일반화에 따른 문제 해결 대책으로서, 앞서 2017년에 입법적으로 대응하였던 육류산업의 선례에 기초하여, 하청(위탁)업체의 사회보험료 납부 의무와 관련한 책임을 도급(위임) 사업주에게 확대할 수 있도록 하는 내용의 입법을 제안하였다.[6)]

사민당(SPD) 소속 후베르투스 하일(Hubertus Heil) 연방노동사회부 장관은 2월에 진행된 국세청의 집중 단속 결과와 연방상원의회에 제출된 입법 청원을 바탕으로, 하청 또는 위탁업체가 노동법을 위반한 경우 도급 사업주가 부담해야 할 책임을 확대 및 강화하는 내용을 포함하는 법안의 입법 계획을 2019년 4월 발표하였다.[7)] 이후 약 5개월간 초안 작성 준비 작업을 거쳐 2019년 9월 12일에 연방노동사회부가 발표한 택배종사자보호법 초안은 9월 18일 내각의 의결을 거쳐 연방내각의 법안 심사절차에 돌입하였으며, 이를 통과한 정부 법안이 10월 14일 하원 의회에 제출되었다.[8)] 해당 법안은 같은 해 11월 15일 의회의 입법절차를 모두

6) BR-Drucksache 92/19 vom 26.2.2019, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0001-0100/92-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1
7) 슈피겔(Spiegel)지, 2019년 4월 27일자, “So will Hubertus Heil Paketboten besser stellen”, https://www.spiegel.de/politik/deutschland/paketdienste-hubertus-heil-treibt-gesetz-zur-nachunternehmerhaftung-voran-a-1264718.html
8) Referentenentwurf(BMAS) Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express- und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten(Paketboten-Schutz-Gesetz) vom 12.9.2019, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-paketboten-schutz-gesetz.pdf;jsessionid=683C3CDCB919E4DFEA407E0BF6E18159.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=1

마치고 11월 22일 연방 관보를 통해 공포되어 11월 23일부터 시행되고 있다.[9)]

입법 형식

독일 정부가 마련한 택배종사자보호법은 별도의 개별 법안으로 새롭게 제정된 것이 아니라, 관련 사항을 규율하는 기존 법률에 신설 조항을 삽입하거나 이미 적용이 이루어진 조문을 개정하는 방식의 개정법률 패키지 형식으로 구성되어 있다.

총 5개 조문으로 구성된 택배종사자보호법은

i) 『사회법전』 제4권의 개정 사항(제1조 내지 제2조)
ii) 『사회법전』 제7권의 개정 사항(제3조 내지 제4조)
iii) 시행일(제5조)

에 대해 규정하고 있다.

독일 『사회법전』 제4권은 사회보험에 관한 총칙적 성격의 법률이며, 제7권은 산재보험에 관한 사항을 규율하는 법률이다. 이 법안에서 마련하고 있는 입법적 대응책은 그 영향을 고려하여 순차적으로 효력이 발생하도록 하였다. 구체적으로 제1조 및 제3조에 규정된 내용은 법안의 공포와 동시에 효력이 발생하도록 하였으나, 제2조 및 제4조에서 규율하고 있는 사항은 2026년 1월 1일부터 효력이 발생하도록 규정하고 있다.

■ 택배종사자보호법의 주요 내용

사회보험료 납부 책임

택배종사자보호법을 통해 도급이나 위임 사업주의 책임을 강화하고자 한 영역은 사용자의

9) BGBl. I 2019, S. 1602.

사회보험료 납부 의무와 관련한 사항이다. 독일의 경우 고용의 개시와 함께 가입이 이루어지는 사회보험제도를 노동감독의 가장 주요한 기초로 활용하고 있다. 노동자의 사회보험료 납부의무를 면제하고 있는 저임금 고용(minijob)의 경우에도 사용자의 사회보험료 납부의무까지 면제되는 것은 아니다.[10] 이처럼 독일의 사회보험제도는 보험으로서 가지는 본래의 기능 이외에도 고용관계를 국가적 및 행정적으로 파악할 수 있게 하는 기능을 추가로 담당하고 있다. 고용관계에 기초한 사회보험제도의 통합적 운영을 위하여 그 가입 및 자료의 관리 등과 같은 업무는 연금보험 운영기관이 담당하고 있다.

2019년에 입법이 이루어진 택배종사자보호법의 경우에도 사회보험료 납부와 관련한 도급(위임) 사업주의 책임을 강화하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 우선 하청 또는 위탁업체가 피고용인과의 고용관계를 개시한 후에도 사회보험 가입의무(신고의무)를 이행하지 않거나 사회보험료를 납부하지 않는 경우에는 도급(위임) 사업주가 해당 사회보험료의 납부의무를 부담하게 하였다.[11] 이를 통해 미신고 노동의 발생 가능성을 감소시키고 불법 노동에 대한 감시·감독을 강화하고자 한 것이다.[12]

이와 같이 미신고 및 불법 노동에 대한 대응책으로 사회보험료 납부의무를 직접적인 고용관계가 없는 도급(위임) 사업주에게 부담하도록 하는 책임의 확대[13]는 이미 2002년에 건설업 분야부터 도입되었다.[14]

산재보험료 납부 책임의 확대도 역시 건설업 분야에 적용되고 있던 기존의 규정에 택배서비스 산업을 추가하는 방식으로 개정이 이루어졌다.[15]

10) 저임금 고용에 해당하는 미니잡(Minijob) 노동자를 고용한 경우 사회보험료 징수 업무는 '미니잡 센터(Minijob-Zentrale)'에서 일괄적으로 처리하고 있다.
11) PaketbSG § 1.
12) Christopher Rinckhoff(2019), "Das Paketboten-Schutz-Gesetz", NZA 2019 Heft 24, S. 1669.
13) 『사회법전』 제4권(SGB IV) § 28e Abs. 3a.
14) BGBl. I 2002, S. 2789.
15) PaketbSG § 3.

하청(위탁)업체의 정보제공 의무

그 밖에도 소위 유사노동자에 해당할 수 있는 수급인이나 위탁 배송기사의 보호를 위해 도급(위임) 사업주에게 수급(위탁) 계약을 맺은 사업자에 관한 정보를 사회보험 징수기관에 고지해야 할 의무를 부과하고 있다.[16] 다만 이러한 정보제공 의무의 대상이 되는 운송사업자는 주소가 지정된 단일 배송 물품의 경우 최대 무게 32kg 이하를 취급하고, 3.5톤 이하의 배송 차량을 운행하는 사업자로 그 인적 적용 범위를 제한하고 있다.[17]

하청(위탁)업체의 사회보험 가입 사전증명제도

도급(위임) 사업주가 이와 같은 책임 위험을 감소시키고자 실제 고용관계를 맺은 하청(위탁) 사업주의 사회보험료 납부의무 이행을 계약상 강제할 수 있도록 하기 위해, 사전에 하청(위탁) 사업주의 의무 이행에 관한 증명서를 제출하는 절차에 대해서도 규정하고 있다.[18] 이 증명서에는 해당 하청(위탁) 사업주가 지급해야 할 총급여에 관한 사항도 기재하도록 하여, 법정 최저임금의 위반 여부에 대해서도 감독할 수 있게 하였다.[19]

■ 적용 경과

독일의 택배서비스 산업은 5개의 대형 사업자(DHL, UPS, Hermes, GLS, DPD)가 시장을 지배하고 있다. 2015년 통계에 따르면 그중 DHL이 약 절반에 가까운 49%의 시장 점유율을 보이고 있으며, 나머지 4개 업체의 시장 점유율은 약 8~15% 수준에 머무르고 있다.[20] 이러

16) 『사회법전』 제4권(SGB IV) § 28e Abs. 3g S. 3.
17) 『사회법전』 제4권(SGB IV) § 28e Abs. 3g S. 4.
18) 『사회법전』 제4권(SGB IV) § 28e Abs. 3f.
19) Gloria Versin(2020), “Die Nachunternehmerhaftung im Paketboten-Schutz-Gesetz”, BB 2020 Heft 04, S. 186.
20) BNetzA(2016), *Jahresbericht*, S. 98, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/

한 택배서비스 시장의 구조는 최근 자료에서도 크게 달라지지 않고 있다.[21)]

택배서비스 시장에서 지배적인 지위를 차지하고 있는 DHL의 경우에는 모든 배송 물량의 98%를 직접 고용한 배송기사를 통해 처리하고 있다. 또한 미국계 물류회사인 UPS 역시 자체 배송기사를 고용하여 배송업무를 담당하도록 하고 있다. 하지만 나머지 3개의 경쟁사(Hermes, GLS, DPD)는 직접고용 없이 도급(위임)을 통해 배송업무를 처리하고 있다. 이러한 상황을 고려하면 택배종사자보호법은 도급(위임) 계약을 하고 있는 이들 3개 사업자를 실질적 적용 대상 기업으로 설정한 것으로 볼 수 있다. 즉, 이 법은 이들 3개 사업자가 자신들이 책임져야 할 상황이 발생하지 않게끔 자체적으로 계약관계를 관리·감독하여, 불법 및 미신고 고용을 활용해 택배서비스 시장에 참여하는 하청(위탁)업체에 대한 규제가 이루어지도록 하는 효과를 기대하고 있는 것이다. 아직은 택배종사자보호법이 시행된 지 약 1년 반 정도 지난 시점이어서 이러한 입법의 효과가 통계적 및 수치적으로 보고되지는 못하고 있다. 다만 안드레아 코츠시스(Andrea Kocsis) 통합서비스 노조(ver.di) 부위원장에 따르면 Hermes와 DPD의 경우 배송기사의 직접고용을 확대하는 긍정적인 효과가 있었던 것으로 평가되고 있다.[22)]

다만 연방운송 및 물류산업 사용자단체(Bundesverband Spedition und Logistik e.V.)는 택배종사자보호법이 기업의 책임 확대에 따른 위험을 증가시키고, 기업에 대한 관리·감독 사무의 책임을 개별 기업에 전환하는 법률로서, 고용구조상의 취약성을 해결할 수 있는 근본적인 대안이 될 수는 없다고 비판하였다.[23)]

Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2017/JB2016.pdf?__blob=publicationFile&v=1

21) BNetzA(2019), *Jahresbericht*, S. 99, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2019.pdf?__blob=publicationFile&v=6

22) 페어케어스 룬트샤우(Verkehrs Rundschau)지, 2020년 11월 23일자, "ver.di : Gesetz zum Schutz von Paketboten zeigt Wirkung", https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/verdi-gesetz-zum-schutz-von-paketboten-zeigt-wirkung-2686436.html

23) BT-Ausschussdrucksache 19(11) 452 vom 18.10.2019, S.14.

■ 시사점 및 결론

독일의 택배서비스 산업은 비용 절감 측면에서 배송업무에 도급(위임) 계약을 활용하는 경우가 많다. 이러한 고용구조의 취약성을 원인으로 사회보험 가입의무를 이행하지 않은 미신고 노동이나 노동 기준을 준수하지 않는 불법 노동과 같은 위반 사례가 다른 산업 분야에 비해 택배서비스 산업에서 더욱 문제가 되었던 것이 사실이다. 또한 도급 내지 위임 계약을 맺고 배송업무를 수행하는 사업자의 경우에도 1인 자영업자로서 업무를 수행하는 유사노동자 형태인 경우가 많기 때문에, 전통적인 고용관계에 기초하여 노동자를 보호하고자 하는 노동법 체계만으로는 이러한 사업자가 보호의 사각지대에 놓이는 사례가 많을 수밖에 없다. 이처럼 고용관계의 체결에 앞서 도급계약이나 파견노동계약이 개입된 경우에는 책임관계가 불분명하여 관할 기관의 노동조건 감독을 통한 노동자(피고용인)의 보호에 취약한 경우가 많다. 이에 독일은 이러한 문제에 대한 입법적인 대응으로 사회보험 가입의무를 출발점으로 삼은 것이다.

임금 측면에서는 법정 최저임금법[24]과 강행근로조건법[25]을 통해, 하청(위탁) 사업주가 법정 또는 단체협약상 최저임금을 위반한 경우, 도급(위임) 사업주도 임금 지급에 대한 책임을 부담해야 하는 법적 근거를 마련하고 있다.[26] 이 조항을 통해 도급(위임) 사업주는 보증인과 유사한 법적 지위에서 의무이행에 대한 책임을 부담하게 된다.

택배종사자보호법은 이러한 임금 측면에서의 책임 확대와 동일한 방식으로 사회보험과 관련한 책임을 도급(위임) 사업주에게 확대하고 있는 것이다. 다만 직접적으로 고용관계를 맺고 있는 하청(위탁) 사업자가 부담해야 할 사회보험료 납부 책임을 도급(위임) 사업주에게 부담하도록 하는 것은 단순히 경제적 측면에서의 보호를 위한 조치로서만 의의를 갖는 것은 아니다. 앞서 지적한 바와 같이 독일의 사회보험제도는 노동감독을 위한 기초로 활용되기 때문에, 사회보험 가입을 강제하는 효과는 해당 산업 분야의 노동조건에 대한 감시·감독 기능의 강화로 이어지게 된다.

24) Mindestlohngesetz(MiLoG).
25) Arbeitnehmer-Entsendegesetz(AentG).
26) MiLoG § 13 & AEntG § 14.

이미 2002년 이러한 도급(위임) 사업주의 책임을 확대하였던 건설업을 비롯하여, 2017년 해당 내용을 규정한 육류산업의 경우에는, 계약관계에 기초하여 하청(위탁)업체가 규율을 준수하도록 강제하는 효과가 있었던 것으로 확인되었다.[27] 이를 바탕으로 적어도 입법적 관점에서는 효과적인 대책으로 기능하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

한국에서도 택배서비스 종사자는 특수고용형태 종사자에 해당하는 경우가 많다. 종속적 노동을 수행한다는 측면에서 사회보험의 확대 적용에 대한 근거가 마련되고는 있지만, 그러한 책임의 확대가 직접고용을 유인하는 효과로 이어지지는 못하고 있는 것이 사실이다. 도급이나 위임 계약이 일반화되어 노동 기준 위반이 특히 문제가 되는 산업 분야에 대해서는, 계약상 강제를 통해 법에서 요구하는 노동조건이 준수될 수 있도록 도급(위임) 사업주의 책임 위험을 증가시키는 방식의 입법적 조치에 대해서도 검토할 필요성이 있을 것으로 보인다. KLI

27) Gloria Versin(2020), "Die Nachunternehmerhaftung im Paketboten-Schutz-Gesetz", BB 2020 Heft 04, S. 187.

참고문헌

· BNetzA, *Jahresbericht*, 2016 & 2019.

· BT-Ausschussdrucksache 19(11) 452 vom 18.10.2019.

· BT-Drucksache 19/13958 vom 14.10.2019.

· BR-Drucksache 92/19 vom 26.2.2019.

· Christopher Rinckhoff(2019), "Das Paketboten-Schutz-Gesetz", *NZA 2019 Heft 24*, S. 1667-1671.

· Gloria Versin(2020), "Die Nachunternehmerhaftung im Paketboten-Schutz-Gesetz", *BB 2020 Heft 04*, S. 181-87.

· Referentenentwurf(BMAS), *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Nachunternehmerhaftung in der Kurier-, Express-und Paketbranche zum Schutz der Beschäftigten(Paketboten-Schutz-Gesetz)* vom 12.9.2019

· 슈피겔(Spiegel)지, 2019년 4월 27일자, "So will Hubertus Heil Paketboten besser stellen", https://www.spiegel.de/politik/deutschland/paketdienste-hubertus-heil-treibt-gesetz-zur-nachunternehmerhaftung-voran-a-1264718.html

· 페어케어스 룬트샤우(Verkehrs Rundschau)지, 2020년 11월 23일자, "ver.di : Gesetz zum Schutz von Paketboten zeigt Wirkung", https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/verdi-gesetz-zum-schutz-von-paketboten-zeigt-wirkung-2686436.html

· 한델스블라트(Handelsblatt)지, 2019년 2월 17일자, "Bundesweite Razzia - Jede dritte Zustellfirma verstößt gegen Arbeitsrecht", https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/paketbranche-bundesweite-razzia-jede-dritte-zustellfirma-verstoesst-gegen-arbeitsrecht/23992134.html?ticket=ST-2094007-2cknnoQQi3VFCMRFAQTF-ap5

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 5월호 pp.71~81
한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ③ - 영국

영국 플랫폼 노동자와 사회적 보호

손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

■ 머리말

우버(Uber), 쿠팡(Coupang), 딜러버루(Deliveroo) 등 디지털 기술의 확산과 더불어 "디지털 플랫폼을 기반으로 노동 및 서비스의 수요와 공급이 연계되는 방식으로 생산과 소비가 조직"[1]되는 플랫폼 노동이 전 세계적으로 확산되고 있다. 득은 분명하다. 플랫폼 기업의 폭발적인 성장은 플랫폼을 매개해서 이루어지는 즉각적인 서비스 구매방식 혹은 노동조직 방식에 대한 반응이 얼마나 뜨거운지를 방증한다. 또한, 노동 공급 측면에서도 플랫폼 경제는 전통적인 임금노동 일자리를 얻지 못하거나 혹은 주된 일자리 외 추가적인 수입원이 필요한 사람들에게 새로운 일감을 제공해주고 있다.[2]

문제는 대다수의 플랫폼 노동자들이 임금 및 고용불안정에 시달린다는 점이다. 그뿐만 아니라 이들은 노동법과 사회보장법, 두 사회법의 보호를 제대로 받지 못하고 있다. 전형적인 임금노동자와는 다른 방식으로 노동을 수행하는 이들은 일정 수준 경제적 종속성을 갖고 기업에 노동을 제공함에도 불구하고 흔히 자영업자로 간주되면서, 전통적인 임금노동자를 보호

1) 황덕순 외(2016), 『고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구』, 한국노동연구원, p.266. 유사 용어인 '크라우드워크(crowdwork)', '주문형 앱노동(on-demand work via app)', '주문형 경제(on-demand economy)', '긱 경제(gig economy)'의 각각의 의미에 대해서는 같은 책, pp.7~8 참고.
2) Larkin, P.(2020), "Relationship Between Employment Status and Scope of Social Security Protection : the United Kingdom Example", *Social Law 4.0*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, pp.117~146.

하기 위해 설계된 노동법과 사회보장법의 적용대상에서 제외되는 경우가 많기 때문이다. 이러한 국면에서 오늘날의 복지국가들은 공통적으로 '어떻게 플랫폼 노동자를 보호할 것인가?'라는 과제에 직면하고 있다.

이 글의 목적은 영국에서 플랫폼 노동자에 대한 사회적 보호 이슈가 다루어지는 양상에 대해 간략하게 살펴보는 것이다. 필자는 우선 최근 큰 화제가 되었던 2021년 2월 영국 대법원의 우버 기사들에 대한 노동자(worker)[3] 지위 인정 판결에 주목하고, 이 판결의 내용과 함의에 대해 분석할 것이다. 이 사례는 사법적 대결을 통해 자신의 권리를 쟁취하고 있는 영국 플랫폼 노동자의 현 모습을 집약적으로 잘 보여준다. 그러나 이 판결의 의미와 다른 플랫폼 노동자의 법적 지위에 미칠 영향을 해석하는 데는 여러모로 주의가 필요하다. 특히, 우리는 승소한 우버 기사들이 온전한 임금노동자의 지위가 아닌, 임금노동자와 자영업자의 중간 지위에 해당하는 제3의 지위인 '노동자 지위'[4]를 인정받은 것에 유의할 필요가 있다.

플랫폼 노동자의 사회적 보호와 관련하여 또 다른 핵심 이슈는 플랫폼 노동자의 사회복지제도, 특히 사회보험제도로부터의 소외 문제이다. 하지만 영국에서는 플랫폼 노동자의 복지소외 이슈가 다른 선진 복지국가에 비해서 상대적으로 덜 심각하게 다루어지고 있을 뿐만 아니라, 이들에 대한 과소복지 공급보다는 사회보험료 과소부담 문제가 더 이슈화되고 있다. 그래서 영국 정부는 플랫폼 노동자에 대한 복지 확대 문제뿐만 아니라 증세 문제도 해결해야 하는 어려운 처지에 놓여 있다.[5]

이에 '대법원의 우버 기사들에 대한 노동자 지위 인정 판결'과 '플랫폼 노동자들을 위한 사회보험망 확대 개혁'이라는 두 가지 키워드를 중심으로 영국에서 다루어지고 있는 플랫폼 노

3) 편집자 주 : 영국에서 노동자의 법적 지위는 "employee", "worker", "self-employed"로 구분된다. 『국제노동브리프』에서는 이를 각각 "임금노동자", "노동자", "자영업자"로 번역한다.

4) 영국은 임금노동자, 자영업자 외에 제3의 고용지위를 인정하는 특이한 사례이다. 유럽 내에서 영국 외에 제3의 고용지위를 인정하는 나라로는 스페인과 이탈리아가 있다. PwC Legal(2019), *Gig economy employment status*, p.4. 한국에서도 「산업재해보상보험법」에 제3의 지위인 '특수형태근로종사자' 범주를 도입하여 산재보험의 적용대상 범위를 늘린 것은 사실이지만, 이 제3의 범주의 적용은 산재보험의 수급권 인정 문제로만 한정되고 있다. 이지혜(2020), 「근로자 개념의 재검토 : 4차 산업혁명, 플랫폼 노동의 부상에 따른 '종속노동'의 재조명」, 『노동법 연구』, 49, pp.22~23.

5) Bennett, F.(2019), "Social Protection for the Self-employed in the UK: the Disappearing Contributions Increase", *Journal of Poverty and Social Justice*, 27(2), pp.235~251.

동자들의 사회적 보호 문제에 대해 살펴보도록 한다.

■ 대법원의 우버 기사 노동자 지위 인정 판결

2021년 2월 19일 영국 대법원에서는 우버 기사들이 자영업자가 아닌 노동자로 대우받아야 한다는 최종 판결을 만장일치로 내렸다. 5년에 걸친 긴 사법적 다툼 끝에, 법원이 자신이 수행하는 노동의 종속성을 주장한 우버 기사들의 주장에 손을 들어준 것이다.[6] 영국 사법부는 우버 기사들을 노동자로 판단한 핵심 근거로 우버 측에서 기사들이 택하는 운전 경로, 책정 요금, 그리고 소비자와의 의사소통을 철저히 통제한다는 점을 꼽았다.[7] 따라서 우버 기사들이 일반 자영업자와 같이 외부의 지배와 감독에서 자유로운 상태로 영업에 임하는 것이 불가능하다고 본 것이다. 그 결과 우버 기사들은 〈표 1〉에서 설명하는 노동자로서의 권리 일반을 인정받을 수 있게 되었다. 구체적으로 이들은 기업연금에 가입[8]하고, 우버로부터 연간 5.6

6) 판결 직후 우버는 다른 수천 명의 기사들이 고용지위와 관련한 판결을 기다리는 상황임에도, 해당 소송과 직접적으로 관련된 소수의 기사들에게만 노동자 지위를 인정하겠다고 발표했다. 하지만 우버는 3주 후 판결 내용을 적극적으로 수용하여 영국 내 모든 우버 기사들에게 법정생활임금을 보장하고, 기업연금을 납부하며, 유급휴가를 제공하겠다고 발표했다. 이러한 우버의 태도 변화를 우버(혹은 우버 이츠)가 프랑스, 스위스 대법원이 관련 플랫폼 노동자들의 노동자성을 인정하라는 판결을 내린 이후에도 이를 무시하고 각종 꼼수로 법원의 결정사항을 이행하지 않고 있다는 점과 대비해보면, 아주 의미심장한 변화이다. Subasinghe, R.(2021), "Uber's UK U-Turn: the Exploitative Gig Economy Employment Model is Not Dead But It May be at an Inflection Point", *Equal Times*, 1 April, https://www.equaltimes.org/uber-s-uk-u-turn-the-exploitative?lang=en#.YI8VQrVKhPY

7) Scarfe, R.(2021), "Update: How Is the Coronavirus Crisis Affecting Gig Economy Workers?", Economics Observatory, https://www.economicsobservatory.com/update-how-is-the-coronavirus-crisis-affecting-gig-economy-workers

8) 자동등록(automatic-enrolment) 방식에 따라, 사용자는 반드시 일정한 법적 기준에 부합하는 임금노동자와 노동자 전원을 기업연금에 가입시키고 사용자 기여금을 부담해야 한다. 즉, 특정 요건을 충족하는 임금노동자와 노동자는 기업연금에 반드시 가입해야 한다. 유의해야 할 점은 영국 정부가 한편으로는 기업연금 강제 가입의 원칙을 적용하면서도, 다른 한편으로는 임금노동자 혹은 노동자 본인이 기업연금 가입 이후 탈퇴를 원할 경우 당사자의 기업연금 탈퇴를 허용해준다는 점이다. 정인영·정창률·권혁창(2017), 『영국의 공사적 연금제도 연구』, 국민연금공단 국민연금연구원, p.91.

주 이상의 유급휴가를 받으며, 시간당 법정생활임금[9] 이상의 급여를 지급받을 수 있게 되었다. 특히 노동시간 산정과 관련해서 대법원은, 우버 기사들이 고객에게 직접적으로 운전서비스를 제공한 시간이 아니라 앱에 접속한 시간을 기준으로 급여를 지급받도록 판결했다.[10]

<표 1> 고용지위별 사회적 보호 수준

고용 지위	노동법적 보호	사회복지제도를 통한 보호	
자영업자	· 산업안전 및 보건 · 기본적인 차별 금지	· 통합 급여(Univeral Credit) : 장애인 대상 실업부조(Income-based Employment and Support Allowance), 실업부조(Income-based Jobseeker's Allowance), 소득 보조, 주거급여, 아동세액 공제, 근로세액 공제 · 신국가연금 · NHS · 연금 크레딧	누적적용 ↓
노동자	· 법정생활임금 · 연차 유급휴가 · 고용차별금지	· 기업연금	
임금 근로자	· 출산 및 육아휴직 · 부당해고 보호권 · 해고 전 사전 통지 · 정리해고수당	· 산재보험 · 실업급여(New-style contributory Jobseekers' Allowance) · 장애인 대상 실업급여(Contributory Employment and Support Allowance) · (사용자 부담) 상병 수당	

자료 : 다음 자료들을 참고하여 필자가 작성. Work and Pension Committee(2017), *Self-employment and the Gig Economy*, Thirteenth report of session 2016-17, House of Commons, pp.5-7; Larkin, P.(2020), "Relationship between Employment Status and Scope of Social Security Protection : the United Kingdom Example", in *Social Law 4.0*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, p.122; Bennett, F.(2019), "Social Protection for the Self-employed in the UK : the Disappearing Contributions Increase", *Journal of Poverty and Social Justice*, 27(2), pp.244~255.

우버 기사 판결 사례는 개별 소송을 통해 노동자성을 인정받고 있는 플랫폼 노동자의 투쟁 상황을 잘 요약해서 보여준다. 영국 플랫폼 노동자들의 수는 2017년 기준 전체 노동인구의

9) 편집자 주 : 법정생활임금(National Living Wage)은 23세 이상 노동자에게 적용되는 법정최저임금이다. 영국 정부는 2016년 4월부터 기존에 21세 이상 노동자에게 적용되던 법정최저임금 성인요율 적용구간을 구분하여 25세 이상에게 법정생활임금을 적용하도록 하였고, 2021년 4월부터는 이를 23세 이상 노동자에게 적용하고 있다. 2021년 4월 현재 법정최저임금 요율은 다음과 같다.

23세 이상	21~22세	18~20세	18세 미만	견습생
8.91파운드	8.36파운드	6.56파운드	4.62파운드	4.30파운드

10) Scarfe(2021), op. cit.

4%인 약 130만 명으로 추정되나[11] 플랫폼 노동자 혹은 공유 경제 종사자의 고용지위를 결정하는 특별한 법규가 마련되지 않은 상황이다. 이처럼 분명한 규정이 마련되어 있지 않은 상황에서 플랫폼 기업들은 플랫폼 노동자의 노동자성을 인정할 때 추가적인 세금 및 규제의 부담을 안기 때문에 플랫폼 노동자를 독립 계약자, 즉 자영업자로 간주하여 계약을 맺고자 한다. 반면, 각종 기본적인 노동권과 복지권을 보장받고자 하는 플랫폼 노동자와 이들을 지원하는 노동조합은 플랫폼 노동자가 수행하는 노동의 종속성을 입증하고자 노력해왔다. 우버 기사 판결 사례는 플랫폼 노동자들의 법적 지위에 대해 일관된 사법적 판결이 확립되어 있지 않고, 관련한 행정적 해석도 부재한 상황에서 개별 플랫폼 노동자들의 고용지위가 사법적 판단을 통해 최종적으로 결정되고 있는 영국의 현 상황을 보여준다.

우버 기사의 승소 사례는 고용형태의 다양화에 대응하는 영국 복지국가의 변화상을 직접적으로 보여주는 사례라고 해석할 수 있을 것이다. 하지만 우버 기사 판례가 지니는 의미를 온전히 이해하기 위해서 우리는 해당 사례가 보여주는 다음과 같은 한계점도 함께 고려해야 한다.

첫째, 우버 기사의 승소가 플랫폼 노동자 일반이 노동자로 인정받는 과정으로 이해되어서는 곤란하다는 점이다. 영국 사법부가 우버 기사들을 노동자라고 판결한 핵심 근거는 우버 측에서 기사의 운전 경로, 요금 책정, 소비자와의 의사소통 등에 대해 철저히 통제하고 있어 우버 기사들이 우버에 종속되어 있다는 점이다. 물론 노동자로서 권리를 인정하는 우버의 존재는 경쟁 혹은 유사 업체로 하여금 인력 확보를 위해 유사하거나 동등한 서비스를 제공하도록 압력을 가할 것이다. 가령 음식배달 업체인 저스트 잇(Just Eat)은 우버 대법원 판결 이후 배달원과 영 시간 노동계약(zero-hour contract)을 체결하고 시간당 임금을 지급하기 시작했다.[12] 하지만 우리가 간과해서 안 될 지점은 플랫폼 노동은 영국의 다양한 산업 분야에서 활용되며, 각 분야에 따라 심지어는 동일 직종 내에서도 각 앱의 특성에 따라 플랫폼 노동자가 처한 환경에 크게 다를 것이라는 점이다. 따라서 우버와 같은 방향의 판결이 다른 분야 혹은 다른 앱의 플랫폼 노동자에게도 동일하게 적용될 것이라 기대하는 것은 비현실적으로 보인

11) Taylor, M., G. Marsh, D. Nicol, and P. Broadbent(2017), *Good work : The Taylor Review of Modern Working Practices*, London : RSA(Royal Society of Arts, Manufacture and Commerce), p.25.
12) Richards, S.(2021), "How Might Uber Drivers' New Status as Workers Affect the Gig Economy?", Economics Observatory, https://www.economicsobservatory.com/how-might-uber-drivers-new-status-as-workers-affect-the-gig-economy

다. 가령 IT 및 컴퓨터 조작 관련 분야, 혹은 그래픽 디자인 분야에서 활동하는 플랫폼 노동자가 노동자로 인정받을 가능성은 희박해 보인다.[13)]

둘째, 플랫폼 노동자의 고용지위 향상이 플랫폼 노동에 대한 수요를 감소시킬 수 있다는 점이다. 가령 만성적인 운영 적자에 시달리는 플랫폼 기업 우버 입장에서는, 노동자로 인정받은 기사 7만 명에게 법정생활임금을 지급하는 것만으로도 경영에 큰 부담이 될 것이다. 그렇게 되면 대법원 판결은 우버의 노동 수요 감소로 이어질 개연성이 크다. 더욱이 코로나19로 인해 택시 서비스에 대한 수요가 급격하게 줄어든 현 상황에서, 서비스 수요에 괄목할 만한 변화가 일어나지 않는다면 우버는 결국 기사 수를 줄이거나 기사 개인당 앱 이용시간을 통제하는 방향으로 대응할 것으로 예측된다. 이러한 방향의 변화는 다수 플랫폼 노동자들의 일자리를 앗아갈 것이다.[14)]

마지막으로 위 판례의 영향을 해석할 때 유의해야 할 점은 대법원 판결을 통해 우버 기사들이 임금노동자가 아닌 노동자로 인정받게 되었다는 점이다. 노동자라는 "법률적 범주는 고용권의 범위를 고용 또는 서비스의 계약과 연계된 전통적인 임금노동자[인용원문 : 근로자] 범주 이상으로 확대하고자 영국 의회에 의해 도입되었으며, '개인이 수행하는 전문적 업무 또는 비즈니스의 클라이언트나 고객이 아닌 … 지위를 지닌 타방 당사자를 위해 어떠한 업무나 서비스를 개인적으로 수행하는 … 기타 계약'에 종사하는 경우 최저임금 또는 노동시간 보호 등과 같은 기본권리를 보장하기 위한 목적을 갖고 있다."[15)] 중요한 점은 〈표 1〉에서 설명하듯 노동자가 자영업자보다 더 많은 사회권을 누릴 수 있는 것은 분명하지만, 임금노동자만을 대상으로 하는 출산 및 육아휴가, 법정 퇴직금과 같은 고용보호망의 대상에서는 제외된다는 것이다. 뿐만 아니라 다수의 사회보험 또한 적용받지 못한다. 플랫폼 노동자에 대한 보호망을 강화하는 데 있어서 선진 복지국가들이 공통적으로 이들을 사회보험 대상자로 확대시키는 데 심혈을 기울이고 있다는 점을 고려하면, 사회보험 안전망으로부터의 소외는 치명적인 한계가 아닐 수 없다.[16)]

13) Scarfe(2021), op. cit.
14) Richards(2021), op. cit.
15) Prassl, J.(2016), 「영국 크라우드 워커의 사회경제적 상황과 법적 지위」, 『국제노동브리프』, 14(9), pp.24~25.
16) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D., and Vanhercke, B.(2017), *Access to Social Protection*

■ 플랫폼 노동자를 위한 사회보험망 확대 개혁

앞서 언급한 영국 플랫폼 노동자의 사회보험에서의 배제 혹은 소외 문제에 대해 좀 더 깊이 살펴보자. 영국 플랫폼 노동자들이 설령 노동자로서의 지위를 인정받더라도 여전히 사회보험 사각지대에서 크게 벗어나지 못하는 이유는 기본적으로 영국의 사회보험 및 조세 시스템의 특성에서 찾을 수 있다. 간단히 말해, 제3의 고용지위로서 임금노동자 및 자영업자 양자와 모두 대비되는 노동자라는 지위를 설정하는 법률과는 달리 국세청(HRMC)에서는 노동자라는 지위를 별도로 인정하지 않는다.[17] 즉 〈표 2〉에 제시된 것처럼 각 개인은 임금노동자(유형 1) 혹은 자영업자(유형 2, 유형 4)로만 사회보험료를 납부할 수 있다.[18] 중요한 점은 플랫폼 기업이 사회보험료 사용자 부담분을 납부하지 않을 때 플랫폼 노동자는 자영업자에 해당되는 유형 2 혹은 유형 4의 형태로 사회보험료를 납부할 수밖에 없다는 것이다. 자영업자로서 사회보험료를 납부한 플랫폼 노동자는 산재보험, 실업급여 등의 복지프로그램 지급 대상에서 원천적으로 제외된다(표 1 참조).

이러한 맥락에서 Spasova et al.(2017)은 영국의 주요 사회보험으로부터 플랫폼 노동자들이 심각하게 소외되어 있다는 점을 거듭 지적하며, 플랫폼 노동자를 주요 사회보험 대상자로 포괄할 수 있는 대안들을 제시한다. Spasova et al.(2017)의 제언은 모든 복지국가들은 그 정도의 차이는 있으나 사회보험을 주요 축으로 삼기 때문에, 플랫폼 노동자를 포함한 비정형 일자리 종사자 혹은 종속적 자영업자에게 복지를 제공하기 위해서는 전통적인 전일제 노동자를 상정하는 사회보험망에 큰 수정이 불가피하다는 강력한 가정을 바탕으로 한다. 하지만 이처럼 사회보험의 적용대상 폭을 확대하는 방안에 대해 영국 정치권과 학계의 일각에서는 회

for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed in Europe: a Study of National Policies, Brussels: European Social Policy Network for European Commission.

17) Work and Pension Committee(2017), op. cit., p.7.

18) '유형 3 : 임의가입자'는 개인이 ① 저소득 노동자이거나, ② 실업 상태에 있으며 관련 급여를 신청하지 않은 상태에 있거나, ③ 저소득 자영업자이거나, 혹은 ④ 해외에 거주 중인 관계로 국민보험료 납부 의무가 없음에도 불구하고, 개인이 자발적으로 정액의 보험료를 납부하는 경우를 가리킨다. 임의가입자는 자발적으로 국민보험료를 지불함으로써 국민보험 기여 내역에 따라 결정되는 미래 공적 급여 수급액을 늘릴 수 있다. https://www.gov.uk/voluntary-national-insurance-contributions(영국 정부 홈페이지, 검색일 : 2021.5.12).

<표 2> 국민보험 가입유형별 보험료율(2021/2022)

가입유형	소득수준	임금노동자	사용자
유형 1 : 임금노동자	주 120파운드 미만	가입대상 제외	가입대상 제외
	주 120~184파운드	0%	0%
	주 184~967파운드	12%	13.8%
	주 967파운드 초과	2%	13.8%
유형 2 : 저소득 자영업자	연 6,515 파운드 미만	가입대상 제외	
	연 6,515~9,569파운드	주당 3.05파운드	
유형 3 : 임의가입자		주당 15.40파운드	
유형 4 : 자영업자	연 9,569~50,270파운드	9%	
	연 50,270파운드 초과	2%	

자료 : HM Revenue & Customs, *Guidance, Rates and allowances : National Insurance Contributions*, https://www.gov.uk/government/publications/rates-and-allowances-national-insurance-contributions/rates-and-allowances-national-insurance-contributions(검색일 : 2021.5.1)

의적인 반응을 보인다.[19] 우리는 이들의 이례적인 반응을 어떻게 이해해야 하는가?

사회보험 확대 적용안이 영국에서 긍정적인 반응을 얻지 못하는 이유를 이해하기 위해서는, 첫째 다른 유럽 복지국가와 대비되는 영국 복지국가의 특성에 대해 이해해야 한다. Bennett(2019)에 따르면, 다른 대부분의 유럽 복지국가에서는 소득비례 급여를 제공하는 사회보험이 발달한 반면, 영국에서는 빈곤을 방지하는 낮은 수준의 (정액) 급여를 제공하는 소위 말하는 '베버리지형' 사회보험 체계가 발달했다. 동시에 영국에는 대상자의 자산·소득 수준을 급여 기준으로 하는 실업부조, 지방 주택수당, 근로세액공제, 아동세액 공제와 같은 공공부조 프로그램이 발달했는데,[20] 이 공공부조 프로그램의 급여액 수준은 사회보험보다 낮다.

베버리지형 복지국가에도 임금노동자와 플랫폼 노동자를 포함한 사회보장법상 자영업자 간의 복지 격차는 분명히 존재한다. 가령, 후자는 산재보험, 2차 연금인 기업연금 등의 주요 사회안전망의 보호로부터 배제된다. 하지만 Bennett이 강조하는 점은 정액 급여 중심의 사회보험과 자산조사 복지프로그램이 주를 이루는 영국에서는 그 격차가 다른 유럽 복지국가만

19) Bennett(2019), op. cit., pp.243~245.
20) 관련 공공부조들은 현재 통합급여(Universal Credit)로 통합된 상태이다.

큼 크지는 않다는 점이다. 영국의 플랫폼 노동자들이 복지제도와의 관계 측면에서 열악한 상황에 처한 것은 분명하지만, 그들 외 대다수의 노동자 역시 유사한 문제에 처해 있다는 것이다.[21] 이러한 맥락에서 Bennett은 '유사한 노동을 하는 사람에게는 유사한 사회적 보호와 사회권이 보장되어야 한다'라는 EU 집행위원회의 핵심 원칙이 영국에서 '불편한' 방식으로 구현되고 있다고 냉소적으로 평가한다.[22] 주목할 점은 이 같은 영국의 특성 때문에, 플랫폼 노동자를 포함한 비임금노동자들의 복지권 신장을 위한 특별한 조치가 필요하다는 주장이 사회적으로 큰 호소력을 얻지 못하고 있다는 것이다.

영국에서 취약 자영업자들을 위한 사회보험 확대 적용안이 정치적으로 실행가능성이 낮은 두 번째 이유는 불균등한 기여의 문제에서 찾을 수 있다. 일례로 플랫폼 노동자들의 노동권과 복지권을 종합적으로 검토한 노동연금위원회의 2017년 보고서[23]에서는 다음과 같이 평가를 내린다.

> 우리의 복지체제와 그에 대한 국민의 지지는 기여의 원칙에 바탕을 둔다. 신국가연금의 도입[24]은 임금노동자와 자영업자 사이에 존재하던 복지권의 주요한 차이가 최종적으로 사라졌음을 의미한다. 오늘날 객관적으로 보건대 임금노동자와 자영업자가 상이한 수준의 기여금을 납부하는 것을 정당화하기 힘들다.

가령, 2017/2018 회계연도 기준으로 동일하게 연 3만 2천 파운드의 소득을 얻은 임금노동자와 자영업자가 있다고 가정할 때, 임금노동자는 연 6,170파운드 사회보험료를 납부해야 하는 반면 자영업자가 부담하는 몫은 그 절반 미만인 연 2,300파운드에 불과하다.[25] 이처럼 임금노동자들이 불균등하게 많은 조세 부담을 안는 상황에서 플랫폼 노동자를 비롯한 사회보장법상 자영업자들을 위해 사회보험 급여 접근성을 향상시키고자 하는 시도는 심각한 재정

21) Bennett(2019), Ibid.
22) Bennett(2019), Ibid., p.245.
23) Work and Pension Committee(2017), op. cit., p.7.
24) 2016년 4월부로 기존에 임금노동자만을 대상으로 하던 국가소득비례연금이 국가기초연금과 통합되어 신국가연금으로 개편되었다. 그 결과, 자영업자들은 이전보다 더 높은 수준의 공적 급여를 수급할 수 있게 되었다. 정인영·정창률 권혁창(2017),op. cit., pp.79~80.
25) Hammond, P.(Chancellor of the Exchequer)(2017), House of Commons Hansard 622, Debates, 8 March, cols. pp.813~814, cited in Bennett(2019), op. cit., p.238.

난과 불공정 논란을 일으킬 우려가 크다.

이러한 맥락에서 테리사 메이(Theresa May) 정부는 2017년 소득세, 부가가치세, 사회보험료 전 부문에서 세율 인상이 없을 것이라는 2015년 선거 공약을 파기하면서까지, 자영업자들의 사회보험료 부담을 단계적으로 인상하는 법안을 통과시키고자 했다. 메이 정부는 취약 자영업자들을 위한 각종 보호법안을 통과시킴과 더불어 이 불공정한 조세부담 문제를 동시에 해결하고자 했던 것이다. 또한 해당 법안의 통과는 조세 회피를 목적으로 악용되고 있는 위장 자영업자 문제를 해소하는 데도 도움이 될 것으로 기대되었다.[26)]

하지만 메이 정부의 세율인상안은 국회 내외의 거친 저항에 직면하였고 결국 정책 발표를 한 지 일주일 만에 관련 입법 계획을 전면 철회하였다. 이러한 개혁의 실패 경험은 가까운 미래에 플랫폼 노동자의 복지 소외 문제가 다른 유럽 복지국가의 경우에서처럼, 사회보험 대상자를 확대하는 방식으로 해결되기는 힘들 것임을 시사한다.[27)] 오늘날 영국의 플랫폼 노동자들과 그들의 옹호 세력이 복지권 운동이 아니라 노동권 운동과 관련한 사법적 투쟁에 집중하는 것도 이러한 정치적 맥락을 고려한 전략적 선택으로 이해할 수 있다.

■ 대안적 형태의 사회적 보호방법에 대한 모색

영국의 플랫폼 노동자의 열악한 처우 문제는 그들이 수행하는 노동의 종속성을 인정받고자 하는 사법적 투쟁을 중심으로 전개되어 왔다. 2021년 2월 우버 기사의 노동자 지위를 인정한 대법원 판결은 지금까지 축적되어 온 수많은 판례 중 하나이다. 이 판결의 결과로 우버 노동자들은 임금노동자는 아니지만 임금노동자와 자영업자의 중간 지위인 노동자로 인정받을 수 있게 되었으며, 기업연금 가입, 유급휴가 사용, 법정생활임금 적용 등의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. 우버 기사 외에도 플랫폼 노동자의 고용지위를 결정하는 법원의 판례는 계속 축적되고 있으며, 개별 플랫폼 노동자에 대한 사법적 판단을 너머 정부가 직접 나서서 플랫폼 노동

26) Bennett(2019), op. cit., pp.240~241.
27) Bennett(2019), Ibid., p.246.

자의 노동자성을 판별하는 법적 기준을 제시할 필요성은 점차 커지고 있다.

사회법의 다른 축인 사회보장법과 관련해서는 영국은 플랫폼 노동자의 복지권을 확대하는 제도적 개혁을 원만하게 수행하지 못하고 있다. 설령 특정 플랫폼 노동자가 자영업자가 아닌 노동자로 고용지위를 인정받더라도 여전히 이들에 대한 사회보장제도를 통한 보호 수준은 낮다. 그럼에도 불구하고 프랑스, 스페인 등의 주변 복지국가와는 달리 영국에서는 플랫폼 노동자와 같은 준종속노동자(혹은 종속적 자영업자)에게 산재보험과 고용보험과 같은 사회보험을 확대 적용하려는 제도적 노력[28]이 뚜렷하게 관찰되지 않는다. 실제 지난 메이 정부는 자영업자의 복지권을 향상시킴과 동시에 자영업자의 사회보험료 부담 수준을 인상하는 개혁을 단행하고자 했으나 격렬한 저항에 부딪혀 개혁이 좌초되고 말았다. 비임금노동자의 사회보험료 과소 부담 문제를 함께 해결해야 하는 영국의 상황 안에서 가까운 미래에 플랫폼 노동자를 위한 포괄적인 복지제도 개혁이 이루어질 가능성은 그리 높아 보이지 않는다.

영국의 사례가 흥미로운 점은 사회보험의 적용 범위를 플랫폼 노동자에게까지 확장하는 개혁이 이루어지기 힘든 상황에서, 새로운 정책적 실험에 대한 다양한 제안이 제시되며 이들에게 힘이 실리고 있다는 점이다. 가령, 비공식 노동의 확대 문제와 관련하여 영국에서 가장 권위 있는 보고서로 인정받는 테일러 리뷰(Taylor Review)의 저자들은 플랫폼 노동자들을 사회적 위험으로부터 보호하기 위해 플랫폼 기술을 활용하여 플랫폼 노동자들을 모으고, 이들이 자발적인 공제 조합을 운영할 수 있도록 지원할 것을 제안한다.[29] 급여 수준과 적용 범위, 기존 복지프로그램의 대체 여부 등 구체적인 내용에 대해서는 다양한 이견이 존재하나, 보편적 기본소득의 도입에 대한 논의 또한 영국 사회의 뜨거운 사회 이슈로 자리 잡아가고 있다. 플랫폼 노동자를 위한 사회보험망 확대가 단시일 내에 이루어지기 힘들 것으로 전망되는 반면, 이들에 대한 사회적 보호망을 확대해야 할 필요성은 점차 증가하고 있다. 이 난국을 영국은 어떤 방식으로 헤쳐 나갈 것인가? KLI

28) 박제성·양승엽·신수정(2018), 『외국의 자영업자 사회법제 연구 : 프랑스, 스페인, 이탈리아』, 한국노동연구원.
29) Taylor, M., Marsh, G., Nicol, D., and Broadbent, P.(2017), op. cit.

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 5월호 pp.82~89
한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ④ – 프랑스

프랑스의 유출 이민과 유입 이민 현황

이태훈 (스위스 국제개발대학원 박사과정)

■ 머리말

프랑스는 다른 OECD 회원국에 비해 유출 이민율(emigration rate)이 상대적으로 낮은 편이지만 최근 몇 년 동안 유출 이민자 수가 증가하고 있다. 프랑스 통계청(INSEE)이 영사기록으로 추정한 출입국 현황을 통해 이러한 추세를 확인할 수 있는데, 유출 이민의 성격을 좀 더 심층적으로 살펴볼 필요가 있다. 이 글을 통해 프랑스의 이주 현황을 이웃 국가 및 다른 OECD 회원국의 현황과 비교해 보고 해외 거주 프랑스인(프랑스 국적 유출 이민자)[1]의 사회경제적 특성을 OECD 이민자 데이터베이스(DIOC)[2]를 통해 알아본다. 또한 마지막으로 코로나19가 최근 유출 이민과 유입 이민에 미친 영향을 살펴보도록 한다.

1) 이 글에서 '해외 거주 프랑스인'과 '프랑스 국적 유출 이민자'는 동일한 의미로 사용되었음을 밝힌다.
2) 이 데이터(Database on Immigrants in OECD Countries : DIOC)에서 프랑스 국적의 유출 이민자는 '출생국가' 항목을 이용하여 프랑스에서 출생하여 다른 국가에 거주하는 개인으로 정의된다. 이들은 실제로 프랑스 국적을 갖고 있기에 위의 정의에 부합하는 경우가 대부분이지만 몇 가지 경우는 유출 이민자로 분류되지 않을 수 있다. 예를 들어 프랑스로 귀화한 이민자의 유출 이민 또는 프랑스로 재이민한 프랑스인 부모를 가진 해외 출생 자녀의 유출 이민은 위에서 정의된 유출 이민으로 확인되지 않는 한계가 있다.

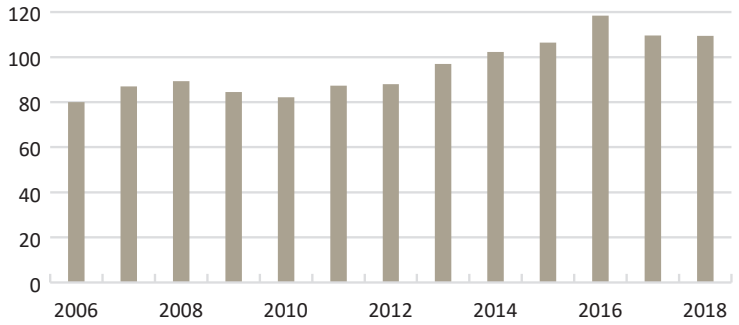
■ 프랑스 유출 이민의 최근 동향[3)]

『국제 이주 전망(International Migration Outlook)』에 발표된 OECD 통계에 따르면 2018년 현재 10만 9천 명의 프랑스인이 다른 OECD 회원국으로 이주한 것으로 나타났다. 이 수치는 2014년부터 10만~12만 명 사이를 유지해 왔으며 이는 2000년대 수치보다 확연히 높은 수준이다(그림 1 참조). 프랑스 국적 이민자들은 주로 유럽국가로 이주했으며 이 중 독일, 영국, 스페인, 벨기에가 각각 약 10%의 비중을 차지했고, 캐나다와 일본(5%) 그리고 미국(4%) 또한 주요 목적지였다.

하지만 이 통계는 목적지 국가의 기록(입국 기록 및 체류증 발급기록)을 바탕으로 작성되었기에 몇 가지 측면에서 불완전하다고 볼 수 있다. 예를 들어, 가족과 함께 이주하는 아동 인구는 포함되지 않으며 특히 EU 내 모든 단기 이동은 누락되었다. 또한 목적지 국가가 OECD 회

[그림 1] 프랑스인의 OECD 회원국으로의 이주 현황(2006~2018)

(단위 : 천 명)



자료 : OECD, *International Migration Database*, https://www.oecd.org/els/mig/keystat.htm, Barbara, M. A. et al.(2021), p.2 재인용.

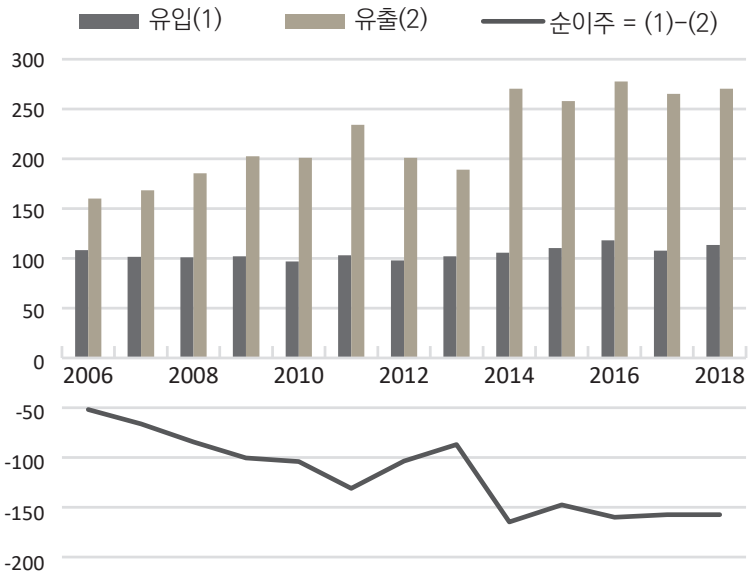
3) Barbara, M. A. et al.(2021), "De la France vers le monde : que révèle l'augmentation de l'émigration française?", Note d'information sur les données migratoires, *Migration Data Brief*, No. 6, OECD, https://www.oecd.org/fr/els/mig/Brief%20%C3%A9migration%20fran%C3%A7aise%20FINAL.pdf
Lê, Jérôme(2021), "En 2017, 44% de la hausse de la population provient des immigrés", *Insee Premiere*, No. 1849, Insee.(https://www.insee.fr/fr/statistiques/5351267)를 참조하여 작성하였다.

원국이 아닌 경우는 통계에 포함되지 않는다.

유출 이민의 증가 추세는 프랑스 통계청의 프랑스 출·입국 데이터를 통해서도 재확인된다. 이 데이터에 따르면 2006~2018년 연간 유출 이민자 수는 16만~27만 명으로 증가했다(그림 2 참조). 이는 프랑스 인구의 0.4% 수준이며 유입과 유출의 차이로 계산된 프랑스 출생 인구의 연간 순이주는 16만 명에 가까운 수치를 기록했다.

[그림 2] 프랑스 국적의 유출·유입 이민자 현황(2006~2018)

(단위 : 천 명)

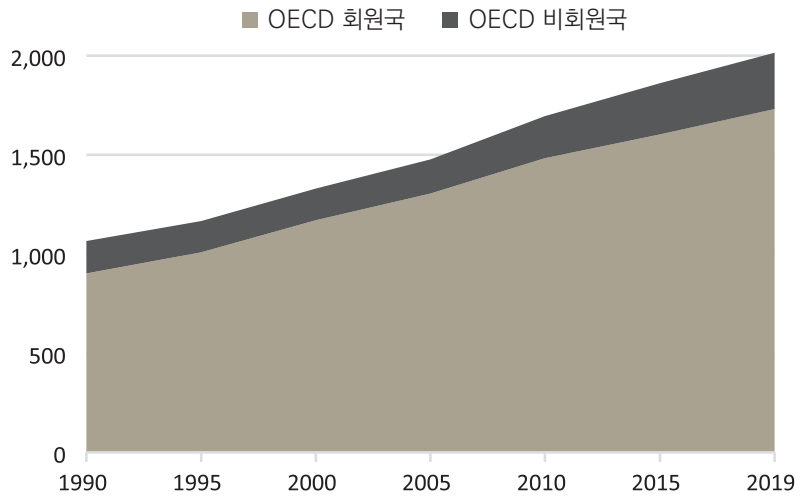


자료 : 프랑스 통계청(2020), https://www.insee.fr/fr/statistiques/4176348#figure1_radio2

추가로 출·입국 기록과 같은 유량 데이터가 아닌 저량 데이터인 UN 경제사회처(UN DESA)의 데이터에 따르면, 20년 전 120만 명 미만이었던 해외 거주 프랑스인의 수는 2019년 말 약 180만 명을 기록했다. 이는 52% 증가한 수치이며 같은 기간 전 세계 이민자 수는 56% 증가했다(그림 3 참조).

[그림 3] 해외 거주 프랑스인 현황(1990~2019)

(단위 : 천 명)



자료 : United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division(2019), *International Migrant Stock 2019*, United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019, Barbara, M. A. et al.(2021), p.4 재인용.

■ 프랑스 국적 유출 이민자의 목적지

15세 이상 성인의 OECD 회원국 간 이동을 보여주는 OECD 이민자 데이터베이스(DIOC)에 따르면, 2019년 현재 프랑스 국적 유출 이민자의 85%(173만 명)가 OECD 회원국에 정착했으며, 그중 절반 이상이 EU와 영국에 거주하는 것으로 나타났다(표 1 참조). 또한 이들 6명 중 1명은 북미, 8%는 아프리카, 5.5%는 아시아, 3.5%는 라틴 아메리카 및 카리브해 지역에 거주 중이다.

2000~2001년과 2015~2016년 사이에 프랑스 국적 유출 이민자 수는 이스라엘(107.1%), 독일(97%), 영국(79%) 그리고 캐나다(75.1%)에서 매우 증가했다. 증가율은 미국(13.2%), 벨기에(18.4%) 그리고 스페인(10.5%)에서 좀 더 완만했으며, 주요 목적지 국가 중 이탈리아에서 유일하게 감소했다(-11.8%).

<표 1> 프랑스 국적 15세 이상 유출 이민자의 주요 거주지(2000~2001, 2015~2016)

	평균인원 2000~2001(명)	평균인원 2015~2016(명)	증가율(%)	증감수(명)
미국	188,600	213,500	13.2	24,900
벨기에	141,900	168,100	18.4	26,200
스페인	150,300	166,000	10.5	15,700
영국	85,300	152,700	79	67,400
스위스	93,900	147,400	57	53,500
캐나다	75,600	132,300	75.1	56,700
이탈리아	125,500	110,700	-11.8	-14,800
독일	55,200	109,000	97.4	53,800
포르투갈	82,000	95,600	16.6	13,600
이스라엘	21,100	43,600	107.1	22,500

자료 : OECD, 이민자 데이터베이스(DIOC), Barbara, M. A. et al.(2021), p.5 재인용.

거주기간 또한 목적 국가별로 상이함을 보였다. 프랑스 전체 유출 이민자의 22%가 5년 이하, 11%가 5~10년, 67%가 10년 이상 거주한 가운데 이탈리아, 스페인, 포르투갈에 거주하는 프랑스인의 대부분이 10년 이상을 체류한 반면 스위스에 거주하는 프랑스인의 절반이 5년 미만의 체류기간을 기록했다.

■ 해외 거주 프랑스인의 사회·경제적 특성

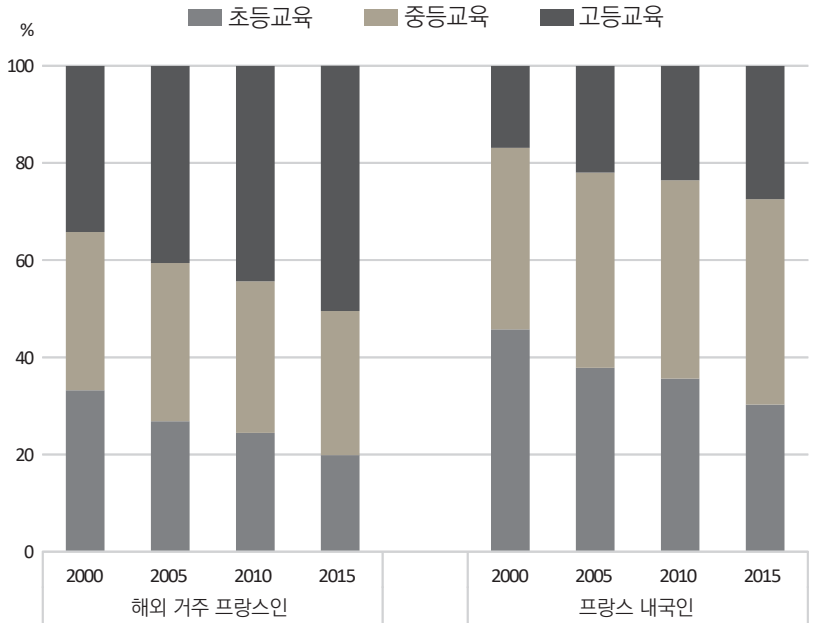
OECD 데이터에 따르면 프랑스 국적 유출 이민자 중 여성이 53%를 차지했으며 이들 중 70% 이상이 25세에서 64세 사이인 것으로 나타났다. 이는 이민 사유가 대부분 취업 등의 경제적인 이유인 것을 반영하는 것으로 보인다. 해외 거주 프랑스인과 프랑스 내국인의 교육 수준을 비교해 보면 유출 이민자들이 평균적으로 더 많은 교육을 받았다는 것을 알 수 있다. 2015년 현재 유출 이민자의 절반이 고등교육을 받은 것에 비해 프랑스 내국인은 28%만이 고등교육을 받은 것으로 나타났다(그림 4 참조). 특히 미국, 캐나다 영국에 거주하는 프랑스인의 교육 수준은 더욱 높게 나타났다. 지난 15년 동안 유출 이민자의 고등교육 이수자 비율

이 16%p 증가한 것에 비해 프랑스 내국인의 동일 비율은 11%p 증가에 그쳐 교육 격차는 더욱 벌어져 왔다.

2015년 현재 프랑스 국적의 전체 고등교육 이수자 중 6%가 다른 OECD 국가에 거주 중이며(초등교육 이수자의 경우 2%) 유출 이민자에 고등교육 이수자가 더욱 집중되어 있는 것으로 나타났다. 하지만 이는 프랑스에만 국한된 문제는 아니며, 많은 OECD 국가에서 고등교육 이수자의 유출 이민율이 초등교육 이수자의 유출 이민율보다 높게 관찰되고 있다. 프랑스의 경우 모든 교육 수준에서 OECD 회원국 중 낮은 유출 이민율을 기록하고 있다. 이는 두뇌 유출이 적다는 의미지만, 동시에 프랑스의 젊은 대학 졸업자들이 세계 노동시장에 상대적으로 덜 편입되어 있으며 다국적 기업에서 일하는 프랑스인의 유동성이 크지 않음을 시사한다고 볼 수 있다.

OECD 데이터는 해외 취업 상황에 대한 정보도 제공한다. 타 OECD 회원국 거주 프랑스인의 전체 고용률은 2015~2016년 72.4%로 프랑스 내국인의 64.4%와 큰 격차를 보인다. 교육

[그림 4] 해외 거주 프랑스인과 프랑스 내국인의 교육 수준 분포 추이(2000~2015)



자료 : OECD, *International Migration Database*, https://www.oecd.org/els/mig/keystat.htm, Barbara, M. A. et al.(2021), p.7 재인용.

수준의 분포 차이가 반영된 것으로 보이나, 교육 수준별로 구분해 살펴보더라도 일반적으로 유출 이민자의 고용률이 프랑스 내국인의 고용률보다 더 높았다.

■ 코로나19가 출·입국에 미친 영향

2020년 3월 16일에 시작된 봉쇄령에 따라 3월 16일부터 5월 15일 사이에 만료 예정이었던 많은 종류의 비자(장기 체류 비자, 임시 체류증, 망명 신청증 등)가 예외적으로 6개월 자동 연장되었으며, 3월 17일 프랑스는 해외여행을 통제하고 EU 및 셍겐조약 가입국 외의 타국적자 입국을 제한했다. 이러한 조치들은 프랑스로의 입국과 출국(즉, 다른 국가로의 입국)을 제한하는 결과를 초래했다. 이민자의 흐름을 파악할 수 있는 2020년도 인구통계 데이터는 아직 이용 가능하지 않기에 보건 위기가 미친 프랑스 입국자 수의 변화를 프랑스 내무부의 체류증 발급 데이터[4]를 통해 살펴보면 2019년 대비 21% 감소했다. 경제적 동기를 위한 발급이 가장 큰 감소율(-31%)을 보였고 학업(-20%), 가족(-17%), 인도적 동기(-15%)를 위한 발급 또한 모두 감소했다. 추가적으로 고용 통계에 따르면 2019~2020년 마요트 등의 해외영토를 제외한 프랑스로의 이민자 입국은 21% 감소한 것으로 나타났다(EU 회원국에서의 입국은 18% 감소, 기타 다른 국가에서의 입국은 22% 감소).

■ 맺음말

최근 몇 년 동안 프랑스의 유출 이민은 상당한 증가세를 보였지만, 프랑스는 여전히 유출 이민율이 낮은 OECD 국가 중 하나이다. 2015~2016년 현재 프랑스의 유출 이민율은 2.7%(2000~2001년 기준 2.2%; 2005~2006년 기준 2.4%)로 독일보다는 2%p 낮으며, 영국이나 스위스의 1/2, 포르투갈이나 아일랜드의 1/6 수준에 해당한다. 증가세가 지속되어 다

4) 프랑스에 입국 시 발급받는 1년짜리 첫 체류증에 관한 데이터를 말함.

른 국가들과의 격차가 줄어들지 여부는 코로나19가 야기한 보건 위기와 경기침체로 인해 심화된 불확실성으로 인해 예측하기가 쉽지 않다.

프랑스로의 이민은 앞서 살펴본 것과 같이 대폭 감소하였으며 프랑스인의 이민 전망과 목적 국가 선택 또한 개인의 건강 상태나 국가별 입국 제한으로 인해 단기적으로 큰 영향을 받을 것이다. 또한 중기적으로는 많은 프랑스 국적 유출 이민자들의 경제상황이 악화될 것으로 보인다. 이러한 변화를 이해하고 향후 양상을 예측하려면 프랑스 유출 이민의 전반적인 경향에 대한 논의를 넘어 이들의 이민 동기와 이민 경로의 다양성과 복잡성을 고려할 필요가 있겠다. KLI

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2021년 5월호 pp.90~99
한국노동연구원

일본의 고령화와 고연령자고용안정법 개정 현황

International Labor Trends
국제노동동향 ⑤ - 일본

박준희 (일본 사이타마대학교 인문사회연구과 박사과정)

■ 머리말

2020년 4월 1일 일본 국회에서 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」[1](이하, '고연령자고용안정법')의 개정안이 통과됨에 따라 2021년 4월 1일부터 개정고연령자고용안정법이 시행되었다. 기존 법률이 일본 노동자의 정년 연령을 규정하고 있었기 때문에 개정안은 일본 고령 노동자에게 큰 변화를 가져올 것으로 보인다. 따라서 이 글에서는 개정고연령자고용안정법의 배경이 되는 일본의 고령화 현황을 살펴보고 개정된 내용에 대해 살펴보고자 한다.

■ 일본의 고령화 현황과 고령인구의 노동 현황

일본의 고령화 현황은 일본 내각부가 발행한 『2020년 고령사회백서』[2]를 통해 확인해볼 수 있다. 일본의 총인구는 2019년 10월을 기준으로 1억 2,617만 명이다. 그중 65세 이상 인구는 3,589만 명으로, 총인구에서 차지하는 비율(고령화율)은 28.4%이다. 65세 이상 인구를 남녀별로 보면 남자는 1,560만 명, 여자는 2,029만 명으로 성비[3]는 76.9이며, 남성 대 여

1) 高年齢者等の雇用の安定等に関する法律.
2) 内閣府(2020), 『令和2年版高齢社会白書』.
3) 여성 인구 100명에 대한 남성 인구 비율.

성의 비율은 약 3대 4이다. 65세 이상 인구 가운데 '65~74세 인구'는 1,740만 명(남성 831만 명, 여성 908만 명)으로 총인구에서 차지하는 비율은 13.8%이다. 또한 '75세 이상 인구'는 '65~74세 인구'보다 많은 1,849만 명(남성 729만 명, 여성 1,120만 명)으로 총인구에서 차지하는 비율은 14.7%이다(표 1 참조).

일본의 65세 이상 인구는 1950년에는 총인구의 5%가 되지 않았지만 1970년에 7%를 넘었으며, 1994년에는 14%에 도달하여 유엔이 규정하는 고령사회에 진입했다. 고령화율은 그 후에도 계속 상승해 2019년 10월 현재 28.4%에 이르고 있다. 한편, 15~64세 인구는 1995년에 8,716만 명으로 정점을 찍었다가 꾸준히 감소하여 2019년에는 7,507만 명이 되었으며 총인구의 59.5%를 차지했다.

선진국의 고령화율과 비교해보면, 일본은 1980년대까지는 하위권, 1990년대에는 비교적 중위권에 가까웠으나, 2005년에는 최상위권에 속하게 되었다. 일본의 고령화율은 향후에도 높은 수준을 유지할 것으로 예상된다(그림 1 참조).

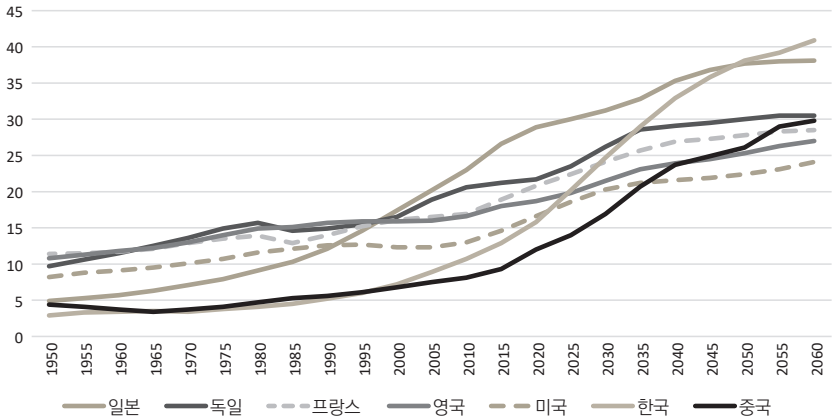
<표 1> 일본의 고령화 현황

		2019년 10월 1일		
		총수	남성	여성
인구 (만 명)	총인구	12,617	6,141 (성비) 94.8	6,476
	65세 이상	3,589	1,560 (성비) 76.9	2,029
	65~74세	1,740	831 (성비) 91.5	908
	75세 이상	1,849	729 (성비) 65.1	1,120
	15~64세	7,507	3,802 (성비) 102.6	3,705
	15세 미만	1,521	779 (성비) 105.0	742
구성비(%)	총인구	100	100	100
	65세 이상(고령화율)	28.4	25.4	31.3
	65~74세	13.8	13.5	14
	75세 이상	14.7	11.9	17.3
	15~64세	59.5	61.9	57.2
	15세 미만	12.1	12.7	11.5

주 : '성비'는 여성인구 100명에 대한 남성 인구 비율.

자료 : 総務省(2019), 「人口推計」, 内閣府(2020), 『令和2年版高齢社会白書』, p.2에서 재인용.

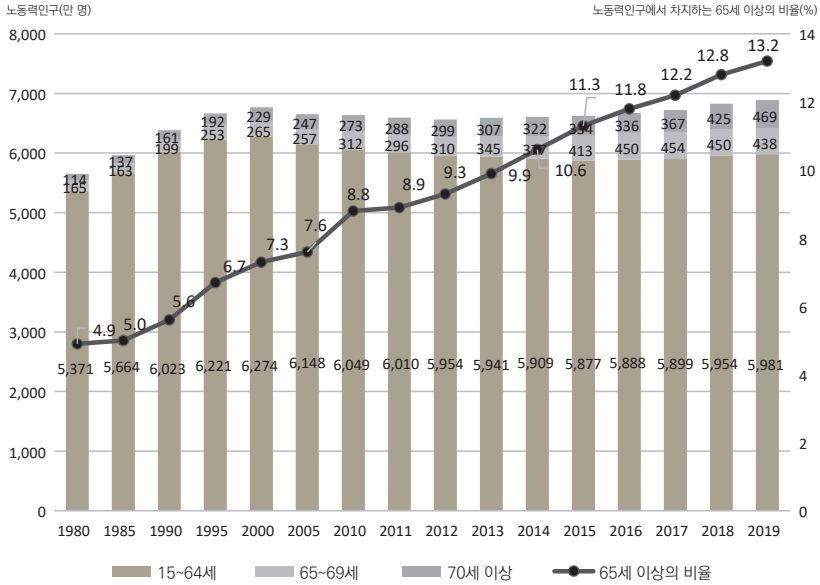
[그림 1] 세계의 고령화율 추이



주 : 해당 그래프는 2015년의 수치를 기준으로 작성한 그래프이며, 2015년 이후의 수치는 추계치이다.

자료 : UN(2019), *World Population Prospects : The 2019 Revision*을 바탕으로 内閣府(2020), 『令和2年版高齢社会白書』, p.7에서 작성한 자료를 인용해 필자 작성.

[그림 2] 노동력인구의 추이

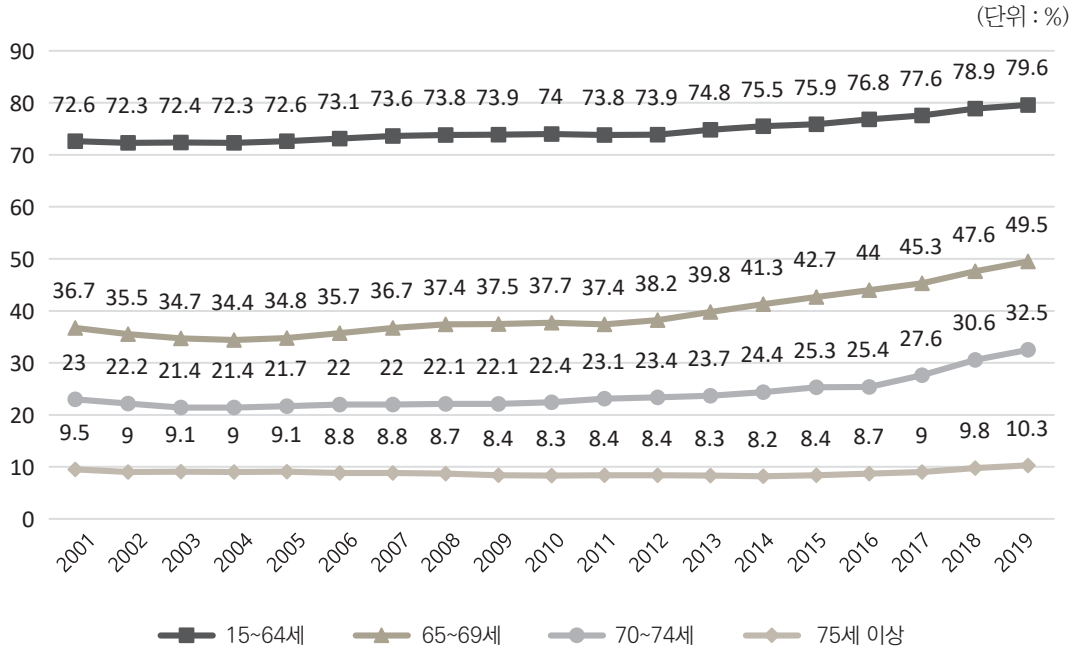


자료 : 総務省(2019), 「労働力調査」, 内閣府(2020), 『令和2年版高齢社会白書』, p.21에서 수정해서 재인용.

한편 전체 노동력인구에서 65세 이상이 차지하는 비율은 1980년에는 5% 미만이었으나 이후 매년 지속적으로 상승해 왔다(그림 2 참조). 가장 최근 통계인 2019년 조사에서 노동력인구는 6,886만 명이었는데 이 중 65세 이상은 907만 명(65~69세 438만 명, 70세 이상 469만 명)으로, 65세 이상의 비율이 2014년에 10%를 넘은 이래 5년 만에 13.2%까지 치솟았다.

또한 노동력인구 비율[4)]을 보면 65~69세와 70~74세는 2005년 이후 꾸준히 상승하여 2019년에는 각각 49.5%, 32.5%로 집계되었다. 75세 이상의 경우, 2006년부터 10여 년간 8%대를 유지하다 2017년 9%에 이르렀고 2019년에는 10.3%까지 높아졌다(그림 3 참조).

[그림 3] 노동력인구 비율의 추이



주 : 1) '노동력인구'란 15세 이상의 인구 중 취업자와 완전실업자를 합한 인구를 의미한다.
2) '노동력인구 비율'이란 15세 이상 인구에서 차지하는 노동력인구의 비율
3) 2011년의 수치의 경우 이와테현, 미야기현 및 후쿠시마현에서 조사를 실시하는 것이 일시적으로 어려웠기 때문에 15~64세와 65~69세에 대해 보완적으로 추계한 수치를 사용하였으며, 70~74세와 75세 이상에 대해서는 3현(県)을 제외한 수치를 사용했다.

자료 : 総務省(2019), 「労働力調査」, 内閣府(2020), 『令和2年版高齢社会白書』, p.22에서 수정해서 재인용.

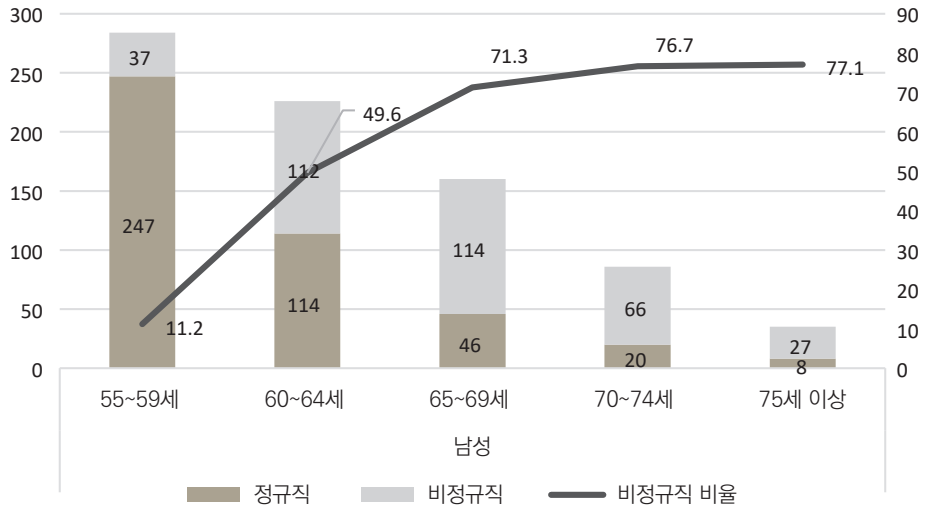
4) 15세 이상 인구에서 차지하는 노동력인구의 비율.

한편 2019년 고연령자의 고용형태를 살펴보면 60세를 기준으로 비정규직의 비율이 상승하는 것을 알 수 있다. 피고용자 중 임원을 제외한 비정규직의 비율을 남녀별로 보면, 남성의 경우 55~59세에는 11.2%이지만 60~64세에 49.6%, 65~69세에 71.3%로, 60세를 경계로 큰 폭으로 상승했다. 여성의 경우, 동 비율은 55~59세에 61.2%, 60~64세에 76.9%, 65~69세에 84.4%로 남성과 비교해 상승폭은 작지만, 역시 60세를 경계로 크게 높아짐을 알 수 있다(그림 4, 그림 5 참조).

마지막으로 2020년에 전국의 60세 이상을 대상으로 몇 살까지 일하고 싶은지를 질문한 결과는 [그림 6]과 같다. 이 결과에서는 현재 일하고 있는 60세 이상 고연령자의 약 36.7%가 '일할 수 있을 때까지' 일하고 싶다고 응답하였다. '70세까지', '75세까지', '80세까지'라는 응답을 합하면, 약 87%의 고연령자가 고령기에도 일할 의지를 갖고 있다고 할 수 있다.

[그림 4] 남성의 연령별 정규직 및 비정규직 고용자 수 및 비정규직 고용자 비율

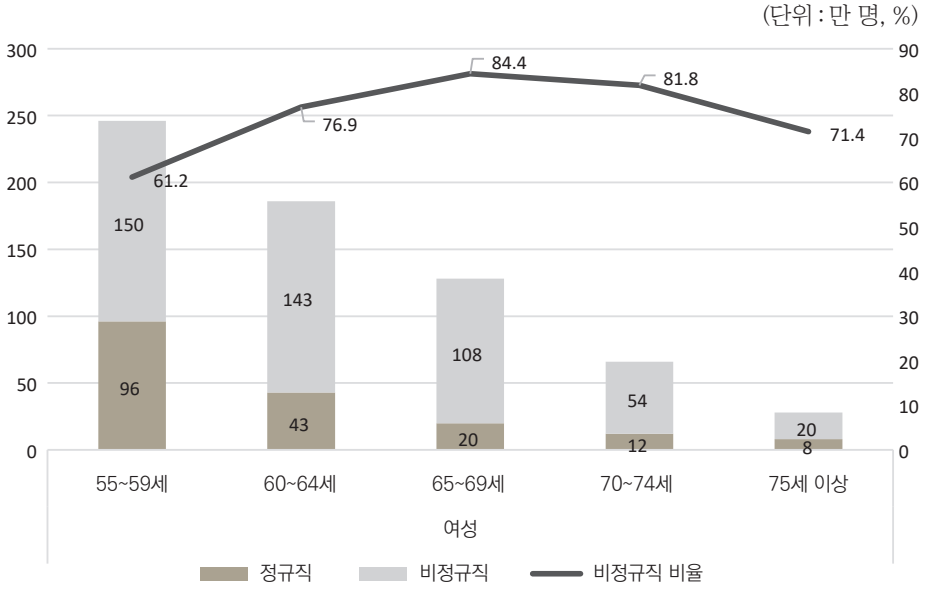
(단위 : 만 명, %)



주 : 원 데이터는 아르바이트 노동자, 파트타임 노동자, 계약사원 등으로 나눠져 있었으나 필자가 이를 전부 비정규직으로 처리함.

자료 : 『令和2年版高齢社会白書』에서 소개된 総務省(2019), 「労働力調査」를 이용해 필자 작성.

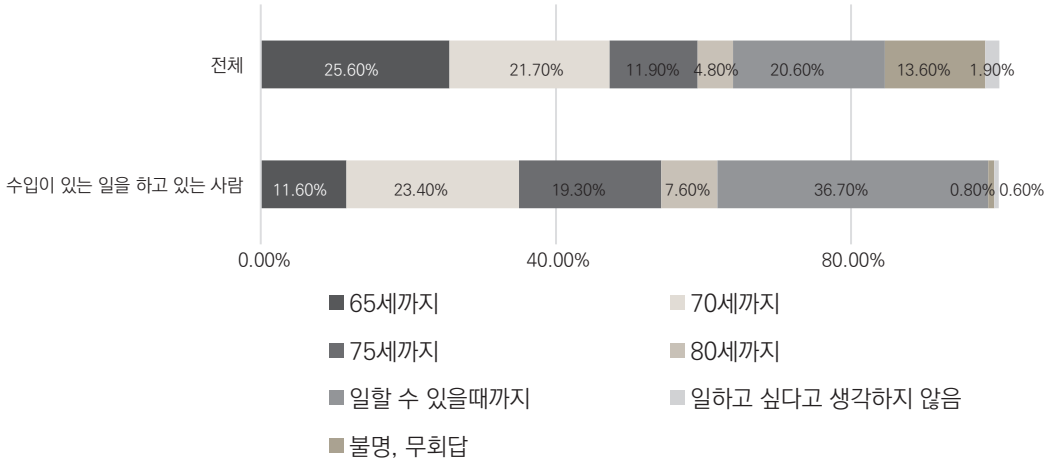
[그림 5] 여성의 연령별 정규직과 비정규직 고용자 수 및 비정규직 고용자 비율



주 : 원 데이터는 아르바이트 노동자, 파트타임 노동자, 계약사원 등으로 나눠져 있었으나 필자가 이를 전부 비정규직으로 처리함.

자료 : 『令和2年版高齢社会白書』에서 소개된 総務省(2019), 「労働力調査」를 이용해 필자 작성.

[그림 6] 언제까지 일하고 싶은가?



자료 : 内閣府(2019), 「高齢者の経済生活に関する調査」, 内閣府(2020), 『令和2年版高齢社会白書』, p.25에서 재인용.

■ 고연령자고용안정법과 2021년 개정 내용

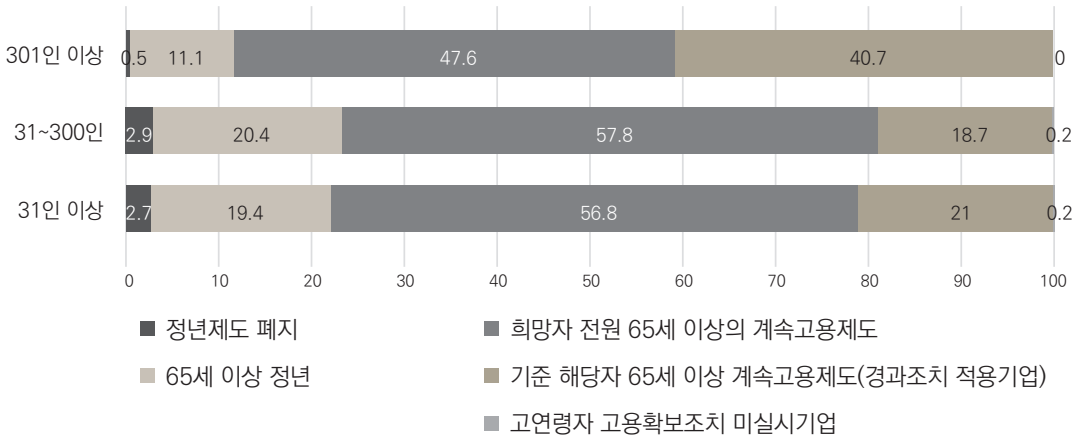
기존 법률의 현황

2013년 일본 정부는 급속한 고령화에 대비하여 고연령자고용안정법을 개정하여 사업주가 고연령자 고용확보조치(① 65세까지 정년 연장, ② 65세까지 계속고용제도의 도입, ③ 정년 폐지) 중 하나를 강구할 것을 의무화하였다. 또한 법 적용의 대상자를 한정할 수 있도록 하는 제도를 폐지하고, 적용 대상 기업의 범위를 확대하였으며, 위반 기업을 공표할 수 있는 규정을 도입하였다. 이에 따라 고용확보조치를 실시하고 있는 기업의 현황은 [그림 7]과 같다.

[그림 7]에서 확인할 수 있듯이 종업원 31명 이상을 고용한 약 16만 개 기업 가운데 현재 고연령자 고용확보조치를 시행하고 있는 기업의 비율은 99.8%(16만 1,117개사)이며, 65세

[그림 7] 고용확보조치 실시 현황(기업규모별)

(단위 : %)



주 : 계속고용제도란 현재 고용한 고령자가 희망하는 경우 해당 고령자를 그 정년 후에도 계속 고용하는 제도를 말한다. 또한 2012년도 법 개정에 의해 2013년도 이후부터 제도의 적용 대상자는 원칙적으로 '희망자 전원'이 되었다. 단, 2012년도까지 노사협정으로 계속고용제도의 대상자를 한정하는 기준을 정한 경우에는 그 기준을 적용할 수 있는 연령을 2019년도까지 단계적으로 상향하도록 하고 있다(경과조치). 또한 반올림하므로 합계치가 100%에 미치지 않는 경우도 있다.

자료 : 厚生労働省(2019), 「令和元年高齢者の雇用状況集計結課」, 内閣府(2020), 『令和2年版高齢社会白書』, p.25에서 재인용.

이상 일할 수 있는 기업의 비율은 78.9%(12만 7,376개사)[5]이다. 이처럼 대부분의 기업에서 고용확보조치를 실시하고 있지만 그중 많은 기업이 고연령자 고용확보조치 중 계속고용제도를 채택하고 있다. 그런데 계속고용제도란 정년을 맞이한 고령 노동자의 정년을 연장하는 것이 아니라 이들을 다시 고용하는 제도이다. 따라서 계속고용제도에 의해 고용이 유지된 고령 노동자는 비정규직의 형태로 재고용되어 임금이 줄어들었을 가능성이 높다.[6]

개정의 취지 및 개정 내용

일본 정부는 지속되는 고령화 현상과 사회의 일손 부족에 대한 대응의 일환으로 고연령자 고용안정법을 개정하여 2021년 4월 1일부터 실시하였다.[7]

2021년 개정 법률에서는 2013년 법률에서 규정한 고연령자 고용확보조치의 정년 연령을 상향했다. ① 정년 연장과 ② 계속고용제도의 기준 나이가 65세에서 70세로 늦춰진 것이다. 다만, 기존 법률에서는 고연령자 고용확보조치가 의무사항이었으나 이번 개정 법률에서는 노력 의무, 즉 권고사항으로 규정하였다. 그러나 일본의 정년 연령이 지속적으로 높아지는 것을 고려하면 이후에 의무화될 가능성이 높아 보인다. 또한, ③ 정년 폐지의 경우 그대로 실시하는 것으로 하였다.

70세 취업 확보를 위한 구체적인 조치도 규정하였는데, ④ 고연령자가 희망할 경우 70세까지 지속적으로 업무위탁계약을 체결하는 제도를 도입하고, ⑤ 고연령자가 희망하는 경우에는 70세까지 지속적으로 a. 사업주가 스스로 실시하는 사회공헌사업 또는 b. 사업주가 위탁, 출자 등을 하는 단체에서 행하는 사회공헌사업에 종사할 수 있는 제도 도입을 위해 노력할 것을 권고하였다. 이 조치에 대해서는 노동자의 과반수를 대표하는 노동조합 등의 동의를 얻은

5) '정년폐지', '65세 이상의 정년', '희망자 전원 65세 이상 계속고용제도'를 시행하고 있는 기업에서는 65세 이상 일할 수 있으므로 65세 이상 일할 수 있는 기업의 비율은 위의 3개의 조치를 시행하고 있는 기업의 수치를 합한 것이 된다.
6) 아사히 신문은 노동정책연구·연수기구의 2019년의 조사에서 재고용된 60~69세의 80%는 정년 전보다 임금이 줄어들었음을 확인할 수 있었다고 지적했다(자료 : 朝日新聞(2021.2.1), 「(シニア雇用 二つの課題 : 下)待遇 定年後、同じ仕事でも下がる賃金」, https://digital.asahi.com/articles/DA3S14783825.html?iref=pc_ss_date_article).
7) 개정 법률의 국회 통과는 2020년 4월 1일이었다.

후 도입하는 것으로 규정하고 있다.

이상에서 설명한 고연령자고용안정법의 개정 전후 내용을 비교하면 〈표 2〉와 같다.

<표 2> 기존 법률안과 개정 법률안의 비교

<기존 법률안> 65세까지, 의무사항	<개정 법률안> 70세까지, 노력 의무(권고사항)
① 65세까지 정년 연장	① 70세까지 정년 연장
② 65세까지 계속고용제도의 도입	② 70세까지 계속고용제도 도입
③ 정년 폐지	③ 정년 폐지
	④ 고연령자가 희망할 경우 70세까지 지속적으로 의무위탁계약을 체결하는 제도 도입
	⑤ 고연령자가 희망할 경우 70세까지 지속적으로 a. 사업주가 스스로 실시하는 사회공헌사업 b. 사업주가 위탁, 출자(자금제공) 등을 하는 단체에서 행하는 사회공헌사업에 종사할 수 있는 제도 도입

자료 : 厚生勞働省(2021), 「高年齡者雇用安定法改正の概要」, p.2를 이용하여 필자 작성.

■ 맺음말

이상 개정고연령자고용안정법의 배경이 되는 일본의 고령화 현황과 개정 전후의 법률 내용을 비교하여 살펴보았다. 일본 정부는 1986년에 정년 연령을 60세로 권고하였고, 1998년에 60세를 의무화하였다. 또한 2000년에 정년 연령을 65세로 늘릴 것을 권고하였고, 2013년에 이를 의무화하였다. 마찬가지로 이번의 정년 70세 권고는 향후 정년 70세의 의무화로 이어질 가능성이 높다. 일본에서는 정년이 60세, 65세로 연장될 때마다 연금의 지급 개시 연령도 연장되어 왔다. 이에 따라 향후 연금의 지급 개시 연령도 연장될 가능성이 높아 보인다.[8)]

그러나 앞서 살펴보았듯이, 고령 노동자의 경우 60세 이후 비정규직으로 종사하는 비율이 높고 이에 따라 임금과 복지의 수준이 비교적 낮을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 일할 수 있

8) 朝日新聞(2020.5.22), 「(ニュースQ3)年金開始年齡、本当に引き上げないの?」, https://digital.asahi.com/articles/DA3S14484976.html?iref=pc_ss_date_article

는 연령을 연장하는 것과 함께 고령 노동자의 임금과 복지가 유지될 수 있도록 보장하는 조치가 필요해 보인다. KLI

참고문헌

· 内閣府(2020),『令和2年版高齢社会白書』.

· _____(2019),「高齢者の日常生活に関する意識調査」.

· 総務省(2019),「人口推計」.

· _____(2019),「労働力調査」.

· 厚生労働省(2019),「令和元年高齢者の雇用状況」.

· _____(2021),『高年齢者雇用安定法改正の概要』.

· 朝日新聞(2020.5.22),「(ニュースQ3)年金開始年齢、本当に引き上げないの?」, https://digital.asahi.com/articles/DA3S14484976.html?iref=pc_ss_date_article

· _____(2021.2.1),「(シニア雇用 二つの課題:下)待遇 定年後、同じ仕事でも下がる賃金」, https://digital.asahi.com/articles/DA3S14783825.html?iref=pc_ss_date_article

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

세계노동소식

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

미국 : 아마존 노동조합 대표권 승인 투표 실패, 노조 연방노사관계위원회에 사측의 부당노동행위에 대해 이의제기

2021년 4월 9일, 아마존 앨라배마주 물류창고에서 일하는 5,800명의 노동자를 대상으로 한 소매·도매·백화점 노동조합(RWDSU)에 대한 배타적 대표권 승인 투표에 3,215명이 참여한 결과 1,798명이 반대, 738명이 찬성하여[1] 아마존에 배타적 대표권을 가진 노조 조직이 무산되었다. 투표 결과는 최종적으로 연방 노사관계위원회(NLRB)의 승인을 얻어야 한다. 이에 대해 미국 소매·도매·백화점 노동조합(RWDSU)은 연방 노사관계위원회에 이의를 제기했다. 내용은 사측이 선거 캠페인 동안 노조 탄압 행위를 비롯한 각종 부당노동행위를 저질렀으며 공정한 선거 절차 집행을 방해했다는 것이다. 노동조합 측에서 제출한 이의제기는 총 23건에 달한다.

노조 관계자에 따르면, 아마존은 노동자들을 강제로 회의에 참석시킨 후 "조합비를 납부하지 않아도 회사와 개별 교섭할 수 있다(do it without dues)"라고 선전하고 "반대표를 던져라(Vote No)"라는 전단을 배포하는 등 다양한 노조 방해 공작을 펼쳤다. 또한 노조가 조직되면 이에 따라 임금 및 각종 혜택이 줄어들 수 있으며, 만약 노조가 파업에 돌입할 경우 대량 해고 및 시설 폐쇄의 가능성을 시사하기도 했다.[2] 그중 주목할 만한 것은 투표함에 관한 문제 제기이다. 노조 측에 따르면, 투표함은 앨라배마주 베서머(Bessemer) 물류창고 입구에 설치되어 있었다. 그런데 이러한 결정이 사측의 지시로 이루어졌다는 것이다. 뿐만 아니라 노조 측은 아마존이 개표 과정에 개입했을 수 있다는 혐의를 제기했다. 하지만 아마존 측은 다만 노동자들이 편리하게 투표할 수 있도록 돕고자 하는 의도에서 나온 결정이었으며, 이와 더불어 투표함에는 오직 미국 연방우체국(USPS)만이 접근할 수 있다고 덧붙였다.

수주 내로 연방 노사관계위원회의 지역 감독관이 이의제기된 사항을 검토할 예정이며, 검토 결과에 따라 감독관은 새로운 선거를 명령하거나 혹은 아마존의 행위가 상당히 부적절했다고 판단될 경우 회사가 노조와 교섭하도록 명할 수 있다.[3]

1) 그 외에 대략 500표는 투표자의 자격 여부에 관하여 이의제기가 되었으나(challenged ballot), 이를 감안하더라도 판세를 뒤집기에는 역부족이라고 판단되어 결과에는 집계되지 않았다.
2) CNBC(2021.4.9), "Amazon Wins Enough Votes to beat Union Effort in Alabama", Retrieved on Apr.20.2021, https://www.cnbc.com/2021/04/19/amazon-prevented-free-and-fair-election-in-alabama-union-alleges.html
3) CNBC(2021.4.19), "Amazon Illegally Interfered in Alabama Warehouse Election, Union Alleges in Complaint to Federal Officials", Retrieved on Apr.20.2021, https://www.cnbc.com/2021/04/09/amazon-union-vote-live-updates-as-counting-resumes-in-alabama.html

미국 : 돌봄서비스 수요 증대에 따른 바이든 행정부의 지원 계획

가정돌봄서비스 부문을 확대하려는 계획은 바이든 행정부의 일자리 계획에서 핵심을 차지한다.[1] 이 계획에 따르면, 노인과 장애인에 대한 가정 및 지역사회의 돌봄서비스에 8년간 4천억 달러에 달하는 예산을 투입할 예정이다. 이 돌봄 투자를 포함해 인프라 재건 계획에 책정한 예산은 총 2조 달러에 달할 것으로 알려졌는데, 막대한 예산과 그에 따른 세금 인상 압박으로 인해 야당인 공화당과 기업의 반발에 맞닥뜨린 상황이다. 이러한 가정돌봄 확장의 배경에는 100만 명에 달하는 돌봄노동자를 대표하는 국제서비스노조(The Service Employees International Union : SEIU)의 로비가 있었다.

한편으로 돌봄 확대 계획은 고령인구 증가를 감당할 국가의 능력에 대한 경각심을 나타낸다. 2018년에 미국은 이미 메디케이드(Medicaid)를 통해 장기 돌봄에 1,300억 달러를 지출했고, 그중 710억 달러가 가정돌봄에 쓰인 바 있다. 거기에 더해, 바이든 행정부는 매년 500억 달러를 가정돌봄에 추가로 지출할 계획이며, 이는 기존 액수의 두 배에 달하는 금액이다. 하지만 전문가들은 여전히 이 지출 규모로는 향후 고령화 사회를 감당하기에 충분치 않다고 말한다. 2~3배가량 증가할 것으로 보이는 고령인구의 규모도 문제지만, 현재 미국이 모든 노인에게 공공 장기 돌봄 혜택을 제공하지 않는다는 점 역시 원인으로 꼽힌다.

게다가 여성 및 유색인종 위주로 구성된 가정돌봄 노동자의 중위소득은 연 1만 7,200달러에 불과하고, 그중 절반 이상은 푸드스탬프 등 공적 지원에 의존하는 상황이다. 이들은 팬데믹 기간에 필수노동자로서 일선에 투입되었지만 여전히 저임금을 받는 데다 병가도 없고 보호장비를 개별적으로 구매하는 등 열악한 상황에서 일해야 했다. 이를 해소하기 위한 바이든 행정부의 계획은 보수가 좋은 돌봄 일자리를 지원하여 가정돌봄에 대한 접근성을 확대하는 데 있다. 상당한 액수의 지원을 통해 돌봄서비스 공급이 늘어나고 전체적 비용이 줄어들 수 있다는 점에서 큰 틀의 방향은 타당하지만, 아직 바이든 행정부는 예산을 어디에 어떻게 사용하는 것이 가장 최선인지에 대한 구체적인 계획을 발표하지는 않았다.

1) The Washington Post(2021.4.2), "Biden Jobs Plan Seeks $400 Billion to Expand Caretaking Services as U.S. Faces Surge in Aging Population", https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/04/02/caregiving-elderly-white-house-infrastructure/(검색일 : 2021.4.25)

미국 : 바이든 정부, 메디케이드 수급 조건에서 유급노동 폐지

2021년 바이든 정부 출범 이후 유급노동과 복지 간의 연계를 점차 약화시키기 위한 움직임이 지속되고 있다. 이에 관한 대표적인 사례로 의료비 보조 제도인 메디케이드(Medicaid) 수급 조건의 변화가 제기되고 있다. 이 제도는 운영은 주정부에서 하되 연방정부에서 예산을 지원받기 때문에 주정부들이 연방정부의 지침을 따라야 한다. 그런데 트럼프 정부는 2018년부터 메디케이드를 수급하기 위해서는 유급노동(단, 학교에 재학 중이거나 자원봉사에 참여한 기록도 인정)에 참여하여야 한다는 조건을 신설하여 유급노동과 복지 간의 연계를 강화하였다. 하지만 2021년 출범한 바이든 정부는 2월부터 메디케이드 수급 조건은 미국의 65세 미만 저소득층이고, 미국 시민 또는 합법적인 등록 외국인 등의 기본적인 조건을 충족하기만 한다면 유급노동 조건 없이 메디케이드를 수급할 수 있도록 다시금 수급 조건을 변경하겠다고 발표하였다.

실제로 바이든 정부는 각 주정부가 메디케이드 수급에 유급노동 조건이 필요할 경우 해당 사유를 작성하여 연방정부의 관련 기관인 메디케어 및 메디케이드 서비스센터에 3월 12일까지 제출하도록 한 바 있다. 또한 3월 17일에 바이든 행정부는 공화당 주지사가 있는 아칸소주와 뉴햄프셔주에 서한을 보내어 연방정부 차원에서의 메디케이드 수급 조건에서 유급노동이 삭제되었음을 공지한 바 있으며, 해당 주들은 이에 따라 주별로 운영되는 메디케이드 프로그램에서 유급노동 조건을 삭제하였다.[1] 위와 같은 변화는 앞으로 점차적으로 다른 주로 확산될 것으로 예상되며, 앞으로 메디케이드 수급 조건과 관련하여 어떠한 변화가 있을지 귀추가 주목된다.

1) Politico(2021.3.17), “Biden Administration Begins Throwing out Medicaid Work Rules”, Retrieved on Apr 20th, 2021, https://www.politico.com/news/2021/03/17/biden-administration-medicaid-work-rules-476856

미국 : 실업급여 수급을 위해 구직활동 지속해야

최근 미국의 경제 및 고용 상황이 개선되면서 노스캐롤라이나주, 사우스캐롤라이나주, 네바다주, 아이다호주를 비롯한 많은 주정부가 실업급여 수급 요건으로 구직활동을 다시 도입할 예정이다. 이에 따라 구직자들은 코로나19와 관련된 이슈를 제외한 다른 이유로 취업을 하지 않을 경우 실업급여를 받을 수 없게 된다. 일부 전문가들은 위 결정을 두고 아직 남아 있는 수많은 구직자의 경제상황을 어렵게 할 뿐 아니라 그들을 위험에 노출시켜 원하지 않는 일자리를 선택하게 만들 가능성이 있다는 우

려를 표하고 있다.

최근 통계에 따르면 2021년 4월 비농업 부문 고용은 91만 6천 명 증가했고, 실업률은 6%로 하락했다. 특히 음식점, 술집과 같은 곳에서 그 추세가 두드러졌다. 주정부는 현 구직환경이 2020년 코로나19 확산이 가속화되던 시점과는 달라졌기에 코로나19로 인한 실업을 주장하는 것은 다소 어불성설이라는 입장이다. 하지만 실업급여 수급자의 시각은 이와 다르다. 현재 주정부 포털에서 소개하는 일자리들은 실제 구직자들의 거주지와 다소 떨어진 곳에 있는 경우가 많고, 그러한 일자리들의 임금 수준은 일반적으로 구직자들이 팬데믹 이전에 받던 임금보다 낮다. 이와 더불어, 실업급여 수급 요건의 강화가 결과적으로 일자리가 정말 필요한 사람들에게 돌아가지 못하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 실업급여 수급자격을 상실할 가능성이 큰 이들은 설령 본인이 원하는 일이 있다 하더라도 생계를 위해 단기적으로 원하지 않는 일자리에 취업을 할 수밖에 없다. 이는 정작 해당 일자리에서 장기적으로 일할 수 있는 사람들의 취업 기회를 빼앗게 되는 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 이에 대해 한 구직자는 결국 고용주에게도 시간 낭비라고 덧붙였다.[1)]

1) CNN(2021.4.7), "Want to Keep Unemployment Benefits? Many States are Again Requiring a Job Search", Retrieved on Apr.7.2021, https://www.cnn.com/2021/04/07/politics/unemployment-job-search-requirement/index.html"

미국 : 실업급여 대혼란 그 후 1년, 재청구에 따른 2차 혼란 가능성 제기

미국에서 코로나19 팬데믹이 발발한 2020년 3월 이래 수많은 노동자가 실업급여를 신청한 지도 1년이 지났다. CNBC 기사에 따르면,[1)] 2020년 4월에만 2,400만 명이 신청한 것을 시작으로 그 후 몇 주 동안에만 수백만 명이 실업급여를 신청했는데, 초기에 신청했던 이들의 급여 수급 연한이 현재 1년 막바지에 다다른 상황이다. 연한이 만료된 이후의 급여 지급 여부는 주 노동기관의 검토를 거쳐 결정되는데, 각 주정부는 노동자의 최근 소득 이력을 통해 수급자격이 여전히 유효한지 심사한다. 통상적으로 이 기간에 일자리를 구하지 못한 사람은 추가 원조 자격을 상실하는데, 노동통계국 자료에 따르면 2020년 3월 실직자의 1/4이 1년간 실직상태였다고 한다. 직장을 새로 구했다고 해도 노동시간이나 급여가 충분치 않을 경우 받을 수 있는 실업급여가 제한적이거나 없을 수도 있다.

반면, 바이든 행정부의 경기부양책에서는 실업급여 지급을 노동절까지 연장하겠다는 계획을 담았는데, 이에 따라 주별로 각기 다른 수준의 혼란을 겪을 것으로 예상된다. 캘리포니아주의 경우 연한 만료 후 실업급여를 재신청해야 하는데 심사에 3주가 걸리기 때문에 신청자가 수주간 수입 없이 지낼 가

능성이 있고, 조지아주 역시 새로운 실업급여 청구 시 2주 이상 걸릴 수 있다고 한다. 오클라호마주의 경우, 연한 만료를 전후해 기술적인 문제를 겪은 바 있으며, 유일하게 뉴저지주가 재청구 및 검토 과정을 자동화하여 혼란을 최소화한 것으로 알려졌다. 작년 이맘때 단기간에 대규모 노동인력이 실업급여를 신청했던 만큼, 1년 연한이 만료된 현재 또 다른 혼란이 찾아올 가능성이 클 것으로 보인다. 게다가 작년과 마찬가지로 집행 방식이 더디거나 부정확할 우려가 제기되는데, 사전에 실업급여 연한 종료 이후의 대비책을 세우지 못한 점이 아쉽다고 할 수 있다.

1) CNBC(2021.4.18), "Workers are a Year Into Collecting Unemployment Benefits. It's Causing Problems", https://www.cnbc.com/2021/04/18/the-problems-workers-have-after-collecting-unemployment-benefits-for-a-year.html(검색일 : 2021.4.26)

미국 : 바이든 정부, 취업비자 발급 재개 및 발급 수 확대

지난 트럼프 행정부에서는 코로나19(COVID-19) 확산의 장기화 그리고 이에 따른 미국 경제난 및 고실업률을 이유로 취업비자 발급 제한을 3월 말까지 연장한 바 있다. 하지만 바이든 정부는 이를 더 이상 연장하지 않고 취업비자 발급을 재개하였다. 특히 전문 직업군에 해당하는 인력의 취업비자인 H-1B 비자가 재개되면서 그동안 소프트웨어 개발자 등의 직종으로 이민자를 다수 고용하였던 미국 기술산업 기업의 구인난에 숨통이 트였다는 주장이 제기된 바 있다.[1)]

또한 4월 22일 미국 국토안보부는 기존에 연간 6만 6천 명 규모로 지급하던 H2-B 비자를 8만 8천 명 수준으로 한시적으로 늘리겠다는 방침을 발표하였다. 이에 더불어 미국 국토안보부는 추가 비자 발급분 중 6천 명은 과테말라, 엘살바도르, 온두라스 국적의 외국인에게 따로 배정되어 지급될 것이라는 계획도 밝혔다. 해당 비자는 비농업 임시직에 한하여 적용되는 취업비자로(1년마다 연장 가능하며 최대 3년까지 연장 가능), 관광 및 요식업, 건설업, 조경산업 등의 업종에 주로 발급이 허가되는 비자라고 할 수 있다. 이는 코로나19의 확산으로 인하여 3만 5천 개의 비자를 추가로 발급하려고 했던 2020년 당시의 계획보다 약간 축소 및 지연된 것이라 할 수 있다.[2)] 이와 같이 취업비자 발급이 재개되고 발급 수가 늘어나 외국인 취업자 수도 증가할 것으로 예상됨에 따라, 앞으로 미국 노동시장과 경제가 어떠한 변화를 맞게 될지에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다.

1) The Seattle Times(2021.3.30), "Biden to Let Trump's H1-B Visa Ban Expire in Win for Tech

Companies", Retrieved on Apr 20th, 2021, https://www.seattletimes.com/business/biden-to-let-trumps-h1-b-visa-ban-expire-in-win-for-tech-firms/

2) The National Law Review(2021.4.22), "More H-2B Visas to be Released, DHS Announces", Retrieved on Apr 25th, 2021, https://www.natlawreview.com/article/more-h-2b-visas-to-be-released-dhs-announces

독일 : 봉쇄조치에 따른 영업제한 사업장 감소

독일 노동시장 및 직업연구소(IAB)가 2021년 3월 22일부터 4월 8일까지 기업 대상 설문조사를 진행한 결과, 독일 정부의 봉쇄조치로 인하여 영업(운영)을 전면 중단하거나 일부 단축한 사업장은 지난 1월보다 다소 감소한 것으로 확인되었다.[1] IAB의 설문 결과에 따르면 조사기간(3월 22일~4월 8일) 동안 영업 또는 운영에 제한조치를 시행하고 있다고 응답한 사업장은 조사대상 사업장 중 23%였다. 그중 영업(운영)을 전면 중단하였다고 응답한 사업장은 설문대상 기업의 약 6% 수준이었다. 지난 1월에 발표된 설문 결과에 따르면 영업(운영)에 제한조치를 시행하고 있다고 응답한 사업장의 비율은 28%였는데, 그에 비해 약 5% 정도 감소한 것이다.

구체적으로 살펴보면 정부의 봉쇄조치로 인한 영향은 각 산업 분야에 따라 차이가 있는 것으로 확인된다. 우선 도매 및 소매업 분야는 약 27%가 영업활동에 제한이 있다고 응답하였고, 그중 3%의 사업장이 영업(운영)을 중단한 것으로 나타났다. 휴양 및 오락(여가) 산업과 같은 기타 서비스 업종의 경우 20%가 영업(운영)에 제한조치를 시행하고 있었으며, 그중 8%의 사업장이 영업(운영)을 전면 중단한 것으로 확인되었다. 설문 결과에 따르면 코로나19에 따른 봉쇄조치로 가장 큰 영향을 받고 있는 산업 분야는 요식 및 숙박업으로, 조사대상 사업장의 87%가 영업(운영)상 제한이 있다고 응답하였다. 영업(운영)이 전면 중단된 사업장도 약 1/3 수준에 달하였다.

또한 조사대상 사업장 중 약 12%가 영업(운영)이 존폐 위기에 놓여있다고 응답하였다. 특히 종업원 50명 이하의 소규모 사업장에서 이와 같은 위기 상황이 더욱 심각한 것으로 나타났다. 10인 이상 50인 미만의 사업장에서는 약 9%의 응답자가 영업(운영)이 위기 상황에 처해 있다고 응답한 반면, 10인 미만의 사업장에서는 그 비율이 약 13% 수준으로 증가했다. 산업 분야별로는 도매 및 소매업의 경우 약 13%가 사업체 유지가 어려운 상황이라고 응답하였다. 또한 사업체 유지를 포기해야 할 위험 상황에 가장 많이 처해 있는 산업 분야는 요식 및 숙박업이었다. 이들 산업 분야에 속한 응답자의 41%가 사업장 폐쇄를 고려해야 하는 상황이라고 응답하고 있다. 이러한 설문 결과를 고려하면 올해 파산에 이르게 될 사업장 수가 증가할 것으로 예상되는 것이 사실이다.

하지만 베른트 피첸베르거(Bernd Fitzenberger) IAB 소장은 "연쇄적인 파산이나 부도를 염려하지는 않아도 될 것"이라고 현재의 설문 결과에 대한 의견을 밝혔다. 현재 정부의 봉쇄조치가 연속적으로 반복되고 있지만, 이미 1차 봉쇄조치 경과 후 경제적으로 신속한 반등을 경험하였다는 것이다. 즉, 봉쇄조치 해제 후 신속한 경제 회복이 예상된다는 것이다.

다만 "산업 분야별로 무너진 시장이나 경제구조가 회복되는 속도에는 차이가 있다는 점에 유의해야 할 것"이라고 울리히 발벨(Ulrich Walwel) IAB의 부소장은 지적하고 있다. 노동시장의 정책적 측면에서는 회복이 신속하게 이루어지는 산업으로의 노동력 이동이 용이할 수 있도록 직업교육을 활성화하는 방안이 마련되어야 할 것이라고 강조하였다.

1) IAB 언론보도용 자료(2021), "Die Zahl der Betriebe, die vom Lockdown betroffen sind, geht leicht zurück", 2021년 4월 19일자, https://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/becovidwelle11.aspx

독일 : 사업장의 자율적 코로나19 테스트 시행 실태조사

2021년 3월 22일에 개최된 독일 연방정부의 각 부처 장관회의에서는 각 기업 또는 사용자가 자신의 사업장에서 노동자에게 정기적으로 코로나19 테스트 키트를 제공하겠다고 합의한 사항이 잘 이행되고 있는지를 파악하기 위해 실시한 모니터링 결과가 공유되었다.[1)]

독일 정부는 정확한 모니터링 결과를 얻기 위하여 해당 내용에 대해 사용자(기업)만을 대상으로 조사한 것이 아니라, 개별 노동자에 대해서도 동일한 내용의 무작위 설문조사를 진행하여 정확한 이행 실태를 파악하였다고 밝혔다. 이러한 계획에 따라 약 2,500명의 노동자와 1천 개의 기업(사용자)을 대상으로 연방노동사회부와 연방경제에너지부가 지난 3월 중순 설문조사를 실시한 것이다. 그 결과 양측의 설문조사 결과에 큰 차이가 없는 것으로 나타났으며, 신뢰할 수 있는 모니터링 결과를 얻은 것으로 평가되고 있다.

우선 사용자 측을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 사용자는 현재 자신의 기업에 소속된 노동자 중 작업장에서 업무를 수행하는 과반수의 노동자에게 주 1회 이상 코로나19 테스트 키트를 제공한다고 응답하였다. 그 밖에도 약 4월 중순까지 주 1회 이상 코로나19 테스트 키트를 제공할 예정이라고 밝힌 기업도 약 20% 정도였다. 결과적으로 전체 설문 대상 기업의 약 69% 정도가 해당 사업장의 현장 노동자에게 주 1회 이상 정기적으로 코로나19 테스트 키트를 제공하였거나 또는 가까운 시일 내에 제공할 예정이라고 응답한 것이다.

노동자 측에 대한 설문조사 결과도 크게 다르지 않았다. 노동자를 대상으로 한 설문 결과, 약 61%

의 노동자가 사용자로부터 코로나19 테스트 키트를 제공받았다고 응답하였다. 아직 코로나19 테스트 키트를 제공받지 못했다고 응답한 나머지 40% 노동자 중 약 30%의 노동자는 사용자가 코로나19 테스트 키트의 정기적 제공을 약속한 바 있다고 응답하였다. 역시 결과적으로 약 70% 이상의 노동자가 사용자로부터 정기적으로 코로나19 테스트 키트를 제공받았거나 받을 예정으로 확인된 것이다. 지난 3월 중순에 발표된 동일한 내용의 설문에 따르면, 이 비율은 약 35% 수준에 불과하였다.

다만 회사 규모별로는 그 이행 수준에 차이가 있었다. 상시노동자 50명 이상인 기업의 경우 사용자가 정기적으로 코로나19 테스트 키트를 제공하고 있다는 응답자 비율이 약 64%인 것에 비하여, 10인 미만의 소규모 사업장에서는 그 비율이 40%에 불과한 것으로 확인되었다.

이러한 이행 수준은 코로나19 테스트 키트의 제공을 원하는 노동자의 요구 수준에는 미치지 못하는 것으로 보인다. 전체 노동자의 약 84%가 사용자로부터 코로나19 테스트 키트를 제공받는 것을 긍정적으로 평가하고 있기 때문이다. 실제로 테스트 키트를 제공받은 노동자의 약 46%가 테스트를 한 바 있고, 대면 업무를 수행하는 노동자의 경우 약 57%가 테스트를 시행하였다고 응답하였다.

하지만 기업 입장에서는 테스트 키트의 제공과 관련하여 비용적인 측면에서 어려움이 있다고 응답하였다. 설문에 임한 사용자 중 약 43%가 비용적인 이유에서 아직 테스트 키트를 제공하지 못했거나, 제공한 경우에도 앞으로는 재정적인 지원이 필요하다고 응답하고 있다. 또한 코로나19 테스트의 경우 단지 테스트 키트를 제공하는 것에서 문제가 끝나는 것이 아니라, 그 결과의 처리와 관련한 사항이 노동자 개인의 건강 정보에 관한 것이어서 독일의 정보보호법 등과 관련한 문제가 발생할 가능성이 크다고 지적하였다. 이를 위해 기업을 대상으로 한 교육이나 정보 제공이 필요하다는 요구도 있었다.

1) 연방노동사회부(BMAS) 언론보도용 자료(2021), "Corona-Tests in der Wirtschaft : Ergebnisse der Umfragen bei Beschäftigten und Unternehmen", 2021년 4월 8일자, https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2021/corona-test-umfrage-unternehmen.html

영국 : 브리티시 가스(British Gas) 직원 수백 명이 해고 후 재고용 노동조건에 동의하지 않아 실직

2021년 4월 1일 영국 최대 전력회사인 브리티시 가스(British Gas)는 1천여 명에 달하는 소속 엔지니어들에게 해고 통지와 함께 새로운 노동계약을 제시하는 '해고 후 재고용(fire and rehire)'을 시행하고 2주 안에 동의할 것을 요구하였다. 새로운 노동조건에 따르면 엔지니어의 주당 노동시간

은 40시간으로 기존보다 3시간 늘어나고, 주말이나 공휴일에 근무해도 추가 수당이 지급되지 않는다. 300~400명의 엔지니어가 마감시한(4월 14일)까지 불리해진 노동조건에 동의하지 않아 일자리를 잃게 되었다.[1)]

지난 5년간 시장가치가 4분의 1 이하로 하락하고 2019년 시행된 전기요금 상한제로 수익성이 악화되는 등 재정적인 어려움을 겪던 브리티시 가스는 2020년 6월 인력 삭감과 더불어 기존 고용계약을 해지하고 재계약하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 브리티시 가스는 이와 관련해서 노조와 공식적인 협의를 진행하였으나 결론에 이르지 못하였고, 협의는 9개월 이상 교착상태에 빠져 있었다.[2)3)] 영국에서 '해고 후 재고용'은 법적으로 문제가 없으며, 상당수의 노동조합과 노동자들도 이에 동의했다. 그러나 영국 일반노동조합(GMB)은 회사가 노동자라는 약자를 괴롭히고 있다고 비판하고, 최근 40일 이상의 파업을 진행하는 등 반발하고 있다. 또한 앤디 프랜더개스트(Andy Prendergast) GMB 위원장 직무대행은 비록 상당수의 엔지니어가 회사의 협박으로 새로운 계약에 동의했지만, 회사의 부당한 대우로 인해 직원들의 사기가 크게 저하되었다고 비판했다.

1) The Guardian(2021.4.14), "Hundreds of British Gas Engineers to Lose Jobs in 'Fire and Rehire' Scheme", https://www.theguardian.com/business/2021/apr/14/hundreds-british-gas-engineers-lose-jobs-fire-and-rehire-scheme-tougher-employment-terms
2) BBC(2020.6.11), "British Gas Owner Centrica to Cut 5,000 jobs", https://www.bbc.com/news/business-53006073
3) The Guardian(2021.3.28), "'A kick in the teeth': British Gas Engineers Face Losing Their Jobs or Longer Working Hours", https://www.theguardian.com/business/2021/mar/28/a-kick-in-the-teeth-british-gas-engineers-face-losing-their-jobs-or-longer-working-hours

영국 : 음식 배달앱 저스트 잇(Just Eat), 리버풀에서 1,500명의 배달원 직접 고용 예정

앱을 통해 온라인 음식 주문 및 배달서비스를 제공하는 저스트 잇(Just Eat)이 2021년 말까지 리버풀에서 1,500명의 배달원을 노동자(worker) 신분으로 직접 고용하겠다고 밝혔다.[1)] 딜리버루(Deliveroo) 등 여타 음식 배달앱과 마찬가지로 저스트 잇도 자영업자 신분의 배달원을 통해 대부분의 서비스를 제공해왔다. 그러나 최근 저스트 잇은 런던과 버밍엄에서 2천여 명의 배달원을 직접 고용하는 등 자체적인 배달원 네트워크를 만들기 시작했고, 이를 리버풀에도 확대하기로 한 것이다.

기존의 배달원과 달리 노동자 신분으로 직접 고용된 배달원은 최저임금, 병가 급여 및 휴일수당 등

을 보장받는다. 또한 그들은 정해진 노동시간 동안 일하고, 회사가 관리하는 전기 자전거를 지급받는다. 다만 저스트 잇의 배달을 하면서 동시에 다른 배달앱의 일을 하는 것은 더 이상 불가능하다.

저스트 잇 영국 대표이사 앤드류 케니(Andrew Kenny)는 직접 고용을 통해 배달원에게 복지를 제공하는 것이 옳은 일이라고 믿는다면서 이를 영국 전역으로 확대할 계획이라고 밝혔다. 그러나 긱 경제 노동자 노조인 '영국독립노동자연합(Independent Workers Union of Great Britain)'은 이에 대해 옳은 방향이라 평가하면서도, 안정적인 일자리를 제공하기에는 여전히 부족하다고 덧붙였다. 특히 기존의 배달원이 우선적으로 직접 고용 제안을 받지 못했다는 점을 지적하면서 홍보용 선전보다는 배달원과 대화를 해야 했다고 비판했다. 반면 저스트 잇은 이번 고용 기회에 누구나 지원할 수 있으며 기존 배달원의 지원도 막지 않는다고 말했다.

1) The Guardian(2021.4.21), "Just Eat to Offer 1,500 Liverpool Couriers Minimum Hourly Rate and Sick Pay", https://www.theguardian.com/business/2021/apr/21/just-eat-to-offer-1500-liverpool-couriers-minimum-hourly-rate-and-sick-pay

프랑스 : 정부, 코로나19 위기 대응을 위한 부분실업제도 특별 지원기간 만료 후의 대책 논의

코로나19로 인한 경제위기를 극복하기 위한 방안에 대해 여러 논의가 계속되고 있다. 이 가운데 2021년 4월 19일 엘리자베스 본(Elisabeth Borne) 노동부 장관은 5월 중순 카페나 레스토랑의 영업이 테라스에 한하여 재개되는 것을 시작으로 방역 제한조치가 단계적으로 완화될 것이라 발표했으며, 어려움을 겪는 영업장과 노동자들이 가능한 한 빠른 시일 내에 좀 더 자유로운 근무여건을 되찾을 방안에 대해 논의했다. 코로나19의 영향으로 피해가 큰 기업에 대한 특별 지원[1]은 오는 6월 30일까지로 계획되어 있기에 현재 정부가 전액 부담하는 부분실업 지원금(한국의 고용유지지원금에 해당)을 정부와 고용주가 나누어 부담(정부 60%, 고용주 40%)하는 일반적인 상황으로 전환될 시 정리해고가 이루어질 수 있어 충격의 여파를 줄이기 위한 방안 또한 논의되었다.[2]

완전한 회복에 더 오랜 시간이 필요한 기업[3]의 경우 장기적으로 부분실업 특별 지원을 제공하면서 일반제도로의 전환에서 제외할 수 있을 것이라 예상된다. 백신 접종에 대한 안건 또한 논의되었다. 현재 교사와 경찰 인력을 비롯해 환경미화원, 버스 운전사 등 재택근무를 하지 않는 직군에 종사하는 55세 이상의 사람들에게 4월 24일부터 2주간 백신 접종에 대한 우선권이 주어졌지만 이에 대해 경제인 연합(Medef)과 중소기업협회(CPME) 등은 백신 수급에 관한 우려를 표명했다.

1) 부분실업을 신청한 직원의 월급여 70%를 정부가 전면 보조(자세한 내용은 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000042722465, https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000042739121 참조).
2) Les Echos(2021.4.19), "Emploi, vaccins, aides : le gouvernement concerte tous azimuts pour préparer la sortie de crise", https://www.lesechos.fr/economie-france/social/emploi-vaccins-le-gouvernement-concerte-tous-azimuts-pour-preparer-la-sortie-de-crise-1307987
3) 전면 또는 부분적으로 폐쇄된 일반 대중에게 서비스를 제공하는 기업, 60% 이상의 매출 손실을 겪고 있는 방역 관련 제한조치 대상 기업, 50% 이상의 매출 손실을 겪고 있는 스키 리조트에 위치한 기업, 80% 이상의 매출 손실을 겪고 있는 보호 부문의 기업(보호 부문에 대해서는 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043059816 참조).

프랑스 : 코로나19 사망자 중 이민자 비중이 높아

2021년 4월 셋째 주, 프랑스의 코로나19 사망자 수가 10만 명을 넘어선 상황에서 코로나19 사망자의 사회경제적 배경을 살펴본 연구가 발표되었다. 프랑스 통계청(INSEE)이 4월 16일 발표한 연구[1]에 따르면 사망자 중에는 남성, 파리와 수도권 지역 거주자, 70세 이상인 자, 그리고 이민자의 비중이 높은 것으로 나타났다.[2]

프랑스의 2020년 사망자 수는 총 66만 9천 명으로 전년 대비 크게 증가했고(+9%), 증가치는 내국인 집단(+8%)보다 외국인 집단(+17%)에서 두 배 높게 나타났다. 이는 이민자들이 코로나19 1차 대유행의 영향을 더 크게 받았다는 것을 보여준다. 또한 초과사망률[3]은 아프리카 출신 이민자들 사이에서(마그레브 지역 제외) 36% 증가한 것으로 나타났다(아시아 출신의 경우 29%, 마그레브 출신의 경우 21%). 사망률 격차가 발생하는 원인을 유추할 수 있는 사망자의 건강상태 및 생활수준에 대한 데이터가 없기에 프랑스 통계청에서 명확한 설명을 제공하지는 않았으나, 지리적 요인을 비롯한 몇 가지 요인을 확인할 수 있다. 같은 연구에 따르면, 프랑스 동부 지역과 함께 1차 대유행의 중심에 있던 수도권 지역에 이민자의 대부분이 거주하고 있어 이들의 높은 사망률은 이러한 지리적 요인과 관련이 있을 것으로 보이며, 이민자가 종사하는 일자리와의 연관성 또한 관찰되었다. 예를 들어, 많은 이민자가 배달원, 지하철 또는 버스기사 등으로 일하고 있어 코로나19에 더욱 쉽게 노출된 것으로 보인다. 마지막으로 생활수준과 관련된 다른 위험 요소 또한 강조되었다. 아프리카 혹은 아시아 출신 이민자들은 상대적으로 소규모 주택에 거주하고 있으며 더욱 빈번하게 대중교통을 이용하여 출근하고 있다.

1) Papon and Robert-Bobée(2021), "Décès en 2020 : hausse plus forte pour les personnes nées à l'étranger que pour celles nées en France, surtout en mars-avril", https://www.insee.fr/fr/statistiques/5353976.
2) Les Echos(2021.4.16), "Covid : les immigrés frappés de plein fouet par la hausse des décès en France", https://www.lesechos.fr/economie-france/social/covid-les-immigres-frappes-de-plein-fouet-par-la-hausse-des-deces-en-france-en-2020-1307659
3) 인플루엔자의 대유행, 공해사건 등과 같이, 특이적인 원인이 작용하여 통상 일어난다고 기대되는 사망을 훨씬 넘어서 사망이 일어난 경우의 사망률을 말함.

일본 : 비정규직 고용 사업장 증가

후생노동성은 2월 12일 「2019년 취업 형태의 다양화에 관한 종합실태조사」의 결과를 발표했다.[1] 이 조사는 사업장과 노동자 모두를 대상으로 정규직과 비정규직 노동자의 취업 현황에 대해 설문조사한 것으로, 상용노동자 5인 이상을 고용한 1만 7,278개 사업장과 이 사업장에서 일하는 3만 6,527명의 노동자를 대상으로 하였다.

사업장에 대한 조사 결과를 보면 '정규직을 고용하고 있는 사업장'은 94.5%였다. '비정규직을 고용하고 있는 사업장'은 84.1%였는데, 이는 전회 조사 대비 4.0%p 증가한 수치이다. 비정규직 노동자를 고용하고 있는 사업장을 대상으로 '비정규직 노동자를 활용하는 이유'(복수 응답)를 물은 결과, '정사원을 확보하지 못해서'가 38.1%로 가장 높았고, 다음으로 '일이 바쁠 때 대응하기 위해'가 31.7%, '임금을 절약하기 위해'가 31.1%였다. 한편, 비정규직 노동자에게 '현재의 취업 형태를 선택한 이유'(복수 응답)를 물은 결과는 '자신의 사정에 맞는 시간에 일할 수 있어서'가 36.1%, '일과 가정의 양립이 가능해서'가 29.2%, '가계 보조를 위해, 또는 학비를 벌기 위해'가 27.5%로 나타났다.

직장 만족도에 대한 질문에서는 정규직 노동자의 경우 비정규직 노동자에 비해 '고용안정성'(정규직 61.4%, 비정규직 33.1%), '복리후생'(정규직 37.9%, 비정규직 12.5%), '임금'(정규직 21.7%, 비정규직 6.7%)에 대한 만족도가 높았다. 반면, '노동시간, 휴일 등의 노동조건'(정규직 37%, 비정규직 42.8%)에 대해서는 비정규직 노동자의 만족도가 더 높았다.

1) ビジネスレーバートレンド(2021.4), 「正社員以外の労働者のいる事業所が増加 - 厚労省調査」, https://www.jil.go.jp/kokunai/blt/backnumber/2021/04/036.pdf

일본 : 일본 정부, 선택적 주 3일 휴가제 시행 검토

일본 정부가 코로나19에 대한 대응으로 '선택적 주 3일 휴일제'의 도입을 검토하기 시작했다.[1] 이 제도는 오는 6월 정부의 경제재정운영 방침에 포함될 것으로 예상된다. 가토 가쓰노부 관방장관은 4월 5일 기자회견에서 "육아, 간호, 투병 등 생활과 일의 양립을 도모한다는 관점에서도 다양한 근무 형태의 추진은 중요하다."라며 주 3일 휴일제를 도입할 의지를 밝혔다.

그러나 주 3일 휴일제로 급여가 10~20% 삭감될 수 있다는 점, 일손이 적은 중소기업에서는 실현 가능성이 떨어진다는 점 등의 문제점도 지적되고 있다. 이를 해결하기 위해 자민당에서는 주 3일 휴일제를 도입하는 기업을 지원하는 방안을 검토 중인 것으로 알려졌다.

1) 朝日新聞(2021.4.6),「選択的週休3日制、政府と自民が検討　給与減る?課題も」, https://digital.asahi.com/articles/ASP455WVKP45UTFK00K.html?iref=pc_ss_date_article

중국 : 제13차 5개년 규획(2016~20) 기간의 고용 상황 특징

중국에서 2016년부터 2020년까지 진행된 제13차 5개년 규획 기간의 고용 상황을 종합해보면, 민간경제가 크게 확대되면서 관련 고용인구도 크게 증가해 본격적인 민간경제 시대에 진입했고, 2차 산업 종사자는 줄어드는 반면 3차 산업 종사자가 늘어나는 특징을 보였다. 또 제조업 고용인구가 점점 중국 동부에서 서부로 이동하는 현상도 보였다.

제13차 5개년 규획 기간 중국에서는 도시지역 고용자 수가 지속적으로 증가했다. 이 기간에 도시에서 새롭게 증가한 일자리는 모두 6,500만 개가 넘는 것으로 집계됐다. 코로나19로 충격을 받았던 2020년에도 1천만 개 이상의 일자리가 증가했다. 그중에서도 더 큰 변화를 보이는 것은 민간경제의 고용 비중이 커졌다는 것이다. 2015년 민영기업과 자영업 고용인구는 2억 8,077만 1천 명이었지만 2019년에는 44.3% 증가한 4억 524만 4천 명으로 나타났다. 이는 2019년 민간경제에 고용된 인구가 총고용인구의 50%를 넘어선 것으로 중국이 본격적으로 민간경제에 진입한 것으로 볼 수 있다. 2015년 말부터 2019년 말까지 8개 성(省)급 지역의 민영기업 및 자영업 종사자 수가 70% 이상 증가했는데, 그중 산시성(陝西省)의 증가 폭이 가장 큰 100%를 기록했다. 그리고 허난성(河南省), 헤이룽장성(黑龙江省), 허베이성(河北省)이 뒤를 이어 70% 이상의 증가세를 보였는데, 이들 지역의 특징은 이전에는 민간경제의 고용 비중이 상대적으로 낮았던 지역이라는 점이다. 이러한 변화를 반영해 중국 정부는 경제정책에서 시장 주체의 역할을 점

차 강조하고 있다.

그리고 2차 산업 종사자가 줄어드는 반면 3차 산업 종사자는 늘어나는 것도 이 기간의 특징으로 나타났다. 2차 산업 종사자 수는 지속적으로 감소해 2019년에는 2억 명 이하로 줄어들었는데, 3차 산업 종사자는 3억 5천만 명을 넘어섰다. 민간경제의 고용 규모를 보면 도소매업과 제조업의 고용 비중이 가장 큰데, 지난 5년 동안 도소매업의 민영기업 및 자영업 고용자 수는 36.47% 증가한 반면 제조업의 고용자 수는 12.82% 증가하는 데 그쳤다. 도시지역 전체 경제의 관점에서 보면 제조업 종사자의 감소 현상은 더욱 뚜렷하다. 도시지역 제조업 고용인구는 2015년 7,839만 명에서 2019년에는 15.8% 감소한 6,602만 3천 명으로 나타났다. 도시지역 비민영기업 제조업의 고용인구가 2015년 5,068만 7천 명에서 2019년 3,832만 명으로 눈에 띄게 줄었기 때문이다. 또한 제조업 고용인구는 경제가 발달한 동부 지역에서 상대적으로 경제가 낙후된 서부 지역으로 이동하는 경향도 관찰되고 있다. 예를 들면, 서부 지역인 쓰촨성(四川省)의 제조업 고용인구는 2015년 591만 2,300명에서 2019년에는 600만 6,200명으로 늘어났고, 구이저우성(贵州省)의 경우는 2015년 85만 526명에서 2019년 93만 7,205명으로 늘어났다. 반면 베이징(北京)의 제조업 고용인구는 2015년 119만 명에서 2019년 86만 9천 명으로 크게 감소했다. 중서부 지역은 동부 지역에 비해 노동력, 토지, 전력 면에서 상대적인 장점을 보유하고 있어, 이와 같은 제조업 고용인구 이동에 영향을 준 것으로 보인다.

마지막으로, 제13차 5개년 규획 기간에 노동시장에서의 고학력화 현상이 뚜렷이 나타났다. 중국의 6세 이상 인구 중 대졸 학력 인구 비중이 7% 정도까지 상승했고, 그중 부유한 지역에서는 좋은 일자리를 위해 고학력이 요구되는 '학력 압박' 현상이 더욱 뚜렷해졌다. 예를 들어 베이징 지역의 6세 이상 인구 중 대졸 학력 인구 비중은 35%를 넘어섰다.

1) 中华人民共和国国家发展和改革委员会(2021.4.21),「李克强主持召开国务院常务会议 围绕更大激发市场主体活力增强发展后劲 推出深化"放管服"改革新举措 部署推进减税降费落实和优化对小微企业和个体工商户等的减税政策」, https://www.ndrc.gov.cn/fggz/jyysr/jysrsbxf/202104/t20210421_1276936.html
2) 21经济网(2021.4.10),「中国 "十三五" 就业图谱 : 私营个体就业占比过半, 制造业从业者 "西迁"」, http://www.21jingji.com/2021/4-10/0OMDEzNzlfMTYyNDA0OQ.html

중국 : 플랫폼 경제에 대한 강력한 반(反)독점 관리·감독 시대 열어

중국 국무원 반독점위원회는 플랫폼 경제에 대한 반독점 관리·감독을 강화하기 위해 2021년 2월 7일 '플랫폼 경제 영역의 반독점에 관한 국무원 반독점위원회 지침(이하 '반독점 지침')'을 발표했다.[1] 이 지침

은 플랫폼 경제에서의 독점 행위 역시 반독점법의 규제 대상이므로 인터넷 플랫폼도 반독점법에서 자유로울 수 없다는 신호를 시장에 분명히 전달했다.

중국의 플랫폼 경제는 빠르게 성장해왔다. 2020년 중국의 인터넷 플랫폼 서비스 기업들은 전년 대비 14.8% 증가한 4,289억 위안의 영업수익을 올렸다. 하지만 플랫폼 경제의 부정적 현상도 드러났는데, 위조제품의 온라인 유통, 스마트폰 애플리케이션의 과도한 개인정보 수집, 이용자 개인정보의 유출, 빅데이터를 활용한 이용자별 가격 조작 등 여러 문제가 빈번히 발생해 사회문제가 되었다.[2] 최근에는 알리바바와 같은 대형 온라인 쇼핑몰이 입점 업체의 상품을 다른 쇼핑몰에서는 판매하지 못하게 해 문제가 되기도 했고, 거대 플랫폼 기업의 자본이 무질서하게 확장하고 있다는 비판도 제기되었다.[3]

이러한 문제에 효과적으로 대응하기 위해 정부가 나서 반독점 지침을 발표한 것이다. 이 지침은 △총칙 △독점 협의 △시장의 지배적 지위 남용 △기업결합 △국가 행정기관의 행정권력 남용을 통한 경쟁 제거 및 제한 △부칙 등 총 6장 24개 조항으로 구성되어 있다. 플랫폼 경제에서 특정 기업이 시장 내 지배적 지위를 남용했는지를 밝히기 위해서는 먼저 특정 기업이 시장에서 지배적 지위를 가졌는지 분석한 후, 개별적인 사안에서 지위 남용 행위를 했는지의 여부를 분석해야 한다. 그래서 반독점 지침은 △기업의 시장점유율 △관련 시장의 경쟁 상황 △기업의 시장 통제 능력 △기업의 재정 및 기술 수준 △시장 진입의 난이도 등, 기업이 시장에서 지배적인 지위를 가진 것으로 판단하거나 추정할 수 있는 여러 요소를 자세히 열거했다. 그리고 △불공정 가격 정책 △원가 이하 판매 △거래 거부 △거래 제한 △끼워팔기 △불합리한 거래 조건 추가를 통한 차별 대우 등과 같은 시장 내 지배적 지위를 남용한 행위를 구체적으로 제시해 플랫폼 경제에서의 합법 경영에 대한 구체적인 기준을 제시했다. 또한 플랫폼 경제에서의 기업결합에 대해 반독점 지침은 단순 협의처럼 보이는 경영 구조를 통해 다른 기업에 대해 사실상의 통제권을 행사하는 새로운 형태의 독점적 기업결합 역시 반독점 심사 범위에 속한다는 것을 명확히 했다. 기업결합이 신고 기준에는 미달하나 경쟁 기업을 제거 또는 제한하는 효과를 낳고 있거나 그럴 가능성이 있다면, 국무원의 반독점 집행기관이 조사 처리할 것이라고 반독점 지침은 명시했다. 또한 반독점 지침은 행정권력 남용을 통한 경쟁의 제거 및 제한에 관한 장을 별도로 규정해 플랫폼 경제에서 행정기관이 특정 기업 편에 서서 권력을 남용해 경쟁을 제거 혹은 제한하는 사례를 구체적으로 제시했다. 그리고 플랫폼 경제에서 시장 주체의 경제 활동에 관한 규정을 제정해 이를 근거로 공정 경쟁 여부를 심사하도록 했다.[4]

1) 国家市场监督管理总局(2021.2.7),「国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南」,http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202102/t20210207_325967.html
2) 澎湃(2021.3.16),「[社论] 平台经济迎来强监管时代」, https://www.thepaper.cn/newsDetail_

forward_11731049
3) 央视网(2021.3.16),「[央视快评] 推动平台经济规范健康持续发展」, https://news.cctv.com/2021/03/16/ARTIh33FXjoQuxvPU3uty8Yt210316.shtml
4) 新华网(2021.2.8),「平台经济领域反垄断指南出炉」, http://www.xinhuanet.com/2021-02/08/c_1127077957.htm

브라질 : 성별 임금 차별 기업에 최대 5배까지 벌금 부과

브라질은 2021년부터 성별 임금 격차가 있는 기업에 대해 최대 5년 한도 내에 그간 차등 지급액의 5배까지 벌금을 부과하는 법(PLC 130/2011)을 시행할 예정이다. 상원은 3월 30일 동일노동 동일임금을 명시한 통합노동법(CLT) 제401조에 벌금 조항을 추가하는 개정안을 승인했다. 이에 따라 남성과 동일 업무(또는 직무)에 종사하는 여성이 기업을 상대로 임금 차별 소송을 제기해 승소할 경우, 기업은 해당 여성의 고용계약 기간을 반영하여(최대 5년 한도) 차등 지급액의 최대 5배까지 벌금을 물어야 한다.[1] 상원의 이러한 조치는 확대되는 성별 임금 격차를 개선하고 동일노동 동일임금 적용을 현실화하기 위한 취지에서 이루어졌다. PLC 법률은 2011년 마르카 필유(Marçal Filho) 전 상원의원이 처음 발의했으나 의회를 통과하지 못하다가, 노동당(PT) 소속 파울로 파임(Paulo Paim) 의원이 다시 추진하면서 10년 만인 올해에 결실을 봤다.

노동계와 여성계는 이번 법안의 통과를 반기면서도 아직 축배를 들기에는 이르다는 입장이다. 상원을 통과한 법의 시행을 위해서는 보우소나루 대통령의 승인과 정부의 강력한 시행 의지가 필요한데, 정부가 아직 이렇다 할 입장을 내놓지 않았기 때문이다. 브라질은 1943년 통합노동법에 동일노동 동일임금을 명시하고 1950년대에 ILO 협약 제100호를 비준했지만, 남녀 임금 격차는 약 25%로 법과 현실의 괴리는 여전히 큰 것으로 나타난다. 또한 세계경제포럼(WEF)에 따르면 글로벌 양성평등 순위에서 브라질은 2006년에 67위를 차지했으나 2020년에는 93위까지 떨어지는 등 성평등 지수가 더욱 하락하고 있다.[2]

1) CUT(2021.4.1), "Senado aprova projeto que pune empresa por desigualdade salarial entre gêneros", https://www.cut.org.br/noticias/senado-aprova-projeto-que-pune-empresa-por-desigualdade-salarial-entre-generos-81d7
2) CUT(2021.4.6), "Brasil cai no ranking global de igualdade de gênero", https://www.cut.org.br/noticias/brasil-cai-26-posicoes-em-ranking-global-de-igualdade-de-genero-604d

브라질 : 358년 역사의 브라질 국영 우체국, 민영화되나?

브라질 정부의 대규모 공기업 민영화 방침에 따라 통신 및 우편 업무를 수행하는 국영 우체국(A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos : ECT)의 민영화가 공식화됐다. 보우소나루 대통령은 2021년 4월 13일 우체국을 국가 민영화 계획(Programa Nacional de Desestatização : PND)에 포함하기로 결정하고 연방 관보에 게재했다. 정부는 다음 수순으로 2021년 8월까지 민간 또는 국영 혼합 자본회사[1] 설립 등 민영화 모델을 확정하고 이에 대한 상·하원의 지지를 확보해 적어도 2022년까지는 마무리하겠다는 입장이다. 정부는 민영화를 통해 우체국 시스템의 효율화를 꾀하고 외국 자본 유치를 통해 침체에 빠진 브라질 경제의 회복을 기대한다.[2] 하원도 이에 발맞춰 우체국이 독점적으로 제공해 왔던 우편서비스를 민간에 허용하는 정부 법안(PL 591/2021)을 4월 20일 과반수 찬성으로 승인했다. 하원 전체 의원 513명 가운데 280명이 정부 법안을 지지하는 찬성표를 던졌고 165명은 반대했다. 그러나 아직 상원 통과 절차가 남아 있고, 민영화 모델에 대한 논의가 본격화되면 의회 내 찬반 입장도 팽팽하게 갈릴 전망이다. 일부 의원의 경우 우체국 민영화 절차는 헌법에 위배되기 때문에 헌법 개정안 승인이 먼저 이뤄져야 한다고 주장하고 있다.[3] 브라질 국영 우체국은 1663년에 설립되어 1969년 통신부 소속 공기업으로 전환되었으며 브라질 헌법은 편지, 엽서, 전보 등에 대한 업무 독점권을 국영 우체국에 부여하고 있다.

1) 예를 들어 우체국 업무 중 우편은 그대로 국영을 유지하고, 전신은 민영화하는 등 기존의 국영회사를 민간회사 또는 국영과 민간이 혼합된 회사로 전환하는 방식이다.
2) RedeBrasilAtual(2021.4.14), “Bolsonaro confirma quebra de promessa de campanha e oficializa intenção de privatizar os Correios”, https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2021/04/privatizacao-correios-decreto/
3) G1(2021.4.20), “Câmara aprova urgência de projeto que abre caminho para privatizar os Correios”, https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/20/camara-aprova-urgencia-de-projeto-do-governo-que-abre-caminho-para-privatizar-os-correios.ghtml

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

해외연구동향 원고모집 안내

『국제노동브리프』는 해외 주요국의 고용·노동 관련 주요 제도와 동향을 국내에 소개하는 한국노동연구원의 월간지입니다. 아래와 같이 다양한 최신 해외 연구논문을 소개하는 '해외연구동향' 섹션에 게재할 원고를 모집합니다. 관심 있는 분들의 많은 투고를 부탁드립니다.

1. 원고 제출방법

- 주제 및 내용 : 최근 3년 이내 발간된 고용·노동 관련 주제의 해외 연구 논문(한 편 또는 여러 편 비교) 또는 책 등 최신 연구 결과물을 소개하는 내용으로 한다.
- 원고분량 : 지정된 작성요령에 따라 A4 10매 내외
- 원고제출 : 이메일(soohyang@kli.re.kr) 수시 접수

2. 원고 작성요령

- 원고는 본문(머리말-본론-맺음말 형식을 취함)과 참고문헌으로 구성한다.
- 본문의 번호 체계는 자유롭게 사용한다.
- 표와 그림은 〈표 1〉, [그림 1]과 같이 표기하고, 그림의 경우 편집을 위한 엑셀이나 jpg 등의 원본 파일을 제공한다.
- 본문이나 각주에서 언급한 문헌정보는 참고문헌에 포함한다.
- 참고문헌 표기는 아래 작성 예시를 따른다.

〈국문 및 동양 문헌〉
정기간행물 : 필자(발행연도), 「논문명」, 『서명』, 권(집)호, 페이지 순(pp.○~○)으로 표기
단행본 : 필자(발행연도), 『서명』, 발행처, 페이지 순으로 표기

〈영문 문헌〉
정기간행물 : 필자(발행연도), "논문명", 서명*(이탤릭체)*, volume(number), 페이지 순으로 표기
단행본 : 필자(발행연도), 서명*(이탤릭체)*, 발행처, 페이지 순으로 표기

3. 원고료

- 내부 절차에 따라 검토를 거쳐 『국제노동브리프』 게재가 확정되면 소정의 원고료를 지급한다.

4. 문의처

- 한국노동연구원 국제협력실

독자의견 수렴

한국노동연구원은 국제노동 관련 정보를 체계적으로 수집하여 제공하기 위해 『국제노동브리프』를 발행하고 있습니다. 보다 나은 정보를 제공하고자 독자 여러분의 의견을 듣고자 합니다. 『국제노동브리프』가 다룬 내용 중 흥미로운 점이나 지적하고 싶은 점, 또는 주제 제안이나 기타 건의사항에 대해 다양한 의견을 보내주시면 반영하여 향후 더 풍부한 읽을거리를 제공해 드리겠습니다. 감사합니다.

- 전　화 : 044-287-6093
- 이메일 : soohyang@kli.re.kr

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
TEL : 044-287-6093 FAX : 044-287-6099 http://www.kli.re.kr