

# 국제노동브리프

| 2020년 2월호 Vol.18, No.2

## 글로벌 포커스

노동시장 구조 개혁 노력을 지속하여야

## 기획특집 2020년 노동시장 및 노사관계 전망

2020년 미국 고용전망

2019년 중국 노동시장 및 노사관계 평가와 2020년 전망

2020년 일본 노동시장 및 노사관계 전망

2020년 독일 노동시장 전망 : 불안한 경제적 토대에서의 고용 성장

## 이슈별 심층분석

‘일본 1억 총활약 플랜’과 신분제 고용시스템

일본의 ‘일하는 방식의 차이’와 젠더 처우 격차

## 국제노동동향

독일의 파견근로 고용 현황 : 파견근로기간의 상한 규제에 따른 영향을 중심으로

영국 최저임금의 영향에 대한 평가

스웨덴 플랫폼 노동자의 불분명한 지위

중국 공산당 제19기 중앙위원회 4차 전체회의 결정이 노동영역에 미치는 함의

## 세계노동소식

>>> **글로벌 포커스**

노동시장 구조 개혁 노력을 지속하여야 3  
안주엽 (한국노동연구원 선임연구위원)

>>> **기획특집 2020년 노동시장 및 노사관계 전망**

2020년 미국 고용전망 9  
Randall W. Eberts (미국 W.E. 업존고용연구소 선임연구위원)

2019년 중국 노동시장 및 노사관계 평가와 2020년 전망 20  
황경진 (중소기업연구원 일자리혁신센터장)

2020년 일본 노동시장 및 노사관계 전망 38  
오학수 (일본 노동정책연구·연수기구 부총괄연구위원)

2020년 독일 노동시장 전망: 불안한 경제적 토대에서의 고용 성장 54  
Matthias Knuth (독일 뒤스부르크-에센대학교 일숙련직업훈련연구소(IAQ) 교수)

>>> **이슈별 심층분석**

‘일본 1억 총활약 플랜’과 신분제 고용시스템 71  
우종원 (일본 사이타마대학교 교수)

일본의 ‘일하는 방식의 차이’와 젠더 처우 격차 81  
가나이 카오루 (일본 사이타마대학교 교수)

>>> **국제노동동향**

독일의 파견근로 고용 현황: 파견근로기간의 상한 규제에 따른 영향을 중심으로 93  
이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

영국 최저임금의 영향에 대한 평가 106  
채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

스웨덴 플랫폼 노동자의 불분명한 지위 114  
송지원 (스웨덴 스톡홀름 경제대학 박사후 연구원)

중국 공산당 제19기 중앙위원회 4차 전체회의의 결정이 노동영역에 미치는 함의 122  
박석진 (중국 칭화대학교 역사학 박사과정)

>>> **세계노동소식 133**

글로벌 포커스

# 노동시장 구조 개혁 노력을 지속하여야



안주엽 (한국노동연구원 선임연구위원)



**INTERNATIONAL**

**L A B O R**

**B R I E F**

# 노동시장 구조 개혁 노력을 지속하여야

안주엽 (한국노동연구원 선임연구위원)

2020년 1월 취업자는 전년동월대비 56만 8천 명 증가하였다. 이는 65개월 만에 가장 큰 폭의 취업자 증가로 연간 취업자 증가폭 2018년 10만 명 미만, 2019년 30만 명과는 전혀 다른 긍정적 양상을 보이고 있다. 한국노동연구원(2019)은 2020년 경제성장률이 2.3%라는 시나리오하에서, 취업자가 21만 명(상반기 25만 명, 하반기 16만 명) 늘어날 것으로 전망하였는데,<sup>1)</sup> 이는 단기적으로 중장기 추세를 벗어났던 노동시장이 본래의 추세로 복귀하였음을 의미한다. 2020년 1월의 취업자 증가는 전망을 훨씬 상회하는 긍정적 성과로 다행스러운 일이지만, 60세 이상에서 취업자가 51만 명 늘어난 사실은 ‘노인일자리 및 사회활동지원사업’ 지원대상의 확대와 예산의 조기집행이 일정 부분 기여한 것이므로 근본적 일자리 창출을 위한 정책노력이 여전히 필요하다 할 수 있다.

인구고령화라는 구조적 요인과 세계경제의 불확실성 증가와 이에 따른 대내외 경기둔화가 중첩되면서 노동시장의 구조적 취약성을 드러냈던 2018년의 일시적 충격에서는 벗어났지만 전반적 대내외 여건은 그리 변하지 않았다는 점에서 여전히 지속적이고 근본적 노동시장 개혁이 요구된다. 더불어 중국발 코로나19는 중국뿐 아니라 우리 경제와 노동시장에 부정적 영

1) 한국노동연구원(2019), 「2019년 노동시장 평가와 2020년 전망」, 『노동리뷰』 12월호.

향을 미치고 있다는 점에서 이를 최소화하기 위한 단기적 정책패키지도 요구되고 있다는 점에서 2020년 노동시장 상황이 녹록하지 않음을 암시하고 있다.

이번 호 기획특집은 우리 노동시장에 큰 영향을 미치는 주요 국가들의 2020년 경제 및 노동시장 전망을 다루고 있다. 먼저 미국은 2018년에 이어 2019년에도 전례 없는 (2%에 가까운) 경제성장과 일자리 증가로 낮은 실업률(3.6%)을 기록하였고, 여러 전망자료들 역시 경기 침체 가능성은 매우 낮지만, 미국 역사의 최장기 경기확장 국면에서 저임금근로자의 증가 등 소득불평등이 지속적으로 심화되는 양상을 보이고 있다. 대부분 경제학자들은 미국의 대중국 수출 감소, 수입 비용 증가, 불확실성으로 인한 기업 신뢰 및 투자 위축을 야기한 무역전쟁의 효과가 이미 제조업 부문의 위축으로 나타나기 시작했다고 주장하고 있다. 그러나 불안정한 무역협상과 수입에 대한 추가 관세 부과 및 연방부채의 급증 등 불확실성 속에서도 미국경제는 탄력성을 보이며 착실하게 경제성장을 지속하고 있으며, 적어도 대통령선거 국면이 지속되는 2020년에는 이러한 긍정적 상황이 지속될 것으로 판단하고 있다.

중국의 경제성장률은 2019년 6.1%로 1990년 이후 가장 낮은 수준을 기록하였는데, 2020년에는 이보다 더 낮은 5.8%로 바오리우(保六: 경제성장률 6% 유지)가 붕괴할 것이라는 전망 속에 코로나19가 진행되는 현재 5% 초반대에 머무를 가능성이 크다. 2019년 도시 지역 등록실업률은 3.6%까지 줄어든 반면, 조사실업률은 5% 수준을 유지하여 고용 측면에서는 전반적 안정세를 보였지만 경기침체 압력과 미중무역 분쟁 영향의 가속화는 안정 속의 변화와 도전을 낳고 있다. 노사관계 측면에서 노동분쟁 발생건수는 2018년 대비 20% 가까이 늘어났고 관련 노동자 수 역시 15% 늘어나 2017년 이후 지속적 증가세를 보이고 있는데, 2020년에는 산업구조 고도화 및 구조조정에 따른 고용상황의 불확실성 확대와 더불어 미중 무역전쟁의 장기화에 따른 기업 경영의 악화로 노동분쟁이 지속될 것으로 판단하고 있다.

일본은 ‘아베노믹스’에 따른 경기호조에 힘입어 2013년부터 비교적 안정적 성장을 지속하여 인구감소에도 경제활동인구는 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 여성의 경제활동참가율은 2013년 48.9%에서 52.5%로 3.6%p 상승하여 노동공급을 견인하고 있으며, 실업률은 2018년 2.4%(2017년 2.8%)까지 감소하였으며, 2020년에도 이런 추세가 지속될 것으로 전

망된다. 인구고령화에 따른 노동력 고령화와 노동력 부족에 대응하고자, 일본 정부는 2019년부터 100세 인생시대를 대비한 ‘전세대형 사회보장개혁’을 통하여 정년폐지, 70세 정년, 계속고용제 등 ‘70세까지 취업기회 확보’, 중도채용 촉진, 겸업 및 부업 확대, 프리랜서 보호 등의 조치를 강구하고 있다. 고용 증가가 주로 비정규직을 중심으로 진행되었지만 2015년부터는 정규직도 증가하고 있는 국면에서 동일노동-동일임금법제의 시행(2020년 4월)이 고용의 질 향상에 어느 정도 기여할지는 관심사이다.

독일은 최근 14년 연속-전후 복구기간 이후 최장기-고용성장 국면을 보이고 있다. 이는 일자리 창출률은 감소하지만 일자리 소멸률이 더 가파르게 하락한 결과이다. 50세 이상 고용률은 2005년 34%에서 2018년 45%로 증가하였으며 해당 기간에 여성의 고용률은 10%p 상승하였고, 실업률은 10.3%에서 3.4%로 하락하였다. 그러나 2019년 고용성장률은 2011~2018년 1.1%나 2018년 1.4%보다 훨씬 낮은 0.9%에 불과하여 독일 ‘고용기적’의 불안한 기반과 함께 국제경쟁환경은 비관론에 명분을 제공하고 있다고 보고 있다.

2020년 중국발 코로나19로 야기되는 노동시장에 대한 충격을 최소화하기 위한 효과적인 단기처방과 함께 지속적으로 노동시장 구조를 근본적으로 개혁하여야 한다는 점에서 1년 전 글로벌포커스에서 언급한 관련 의제는 여전히 유효하다. 다시 한 번 강조한다면, 일본의 ‘전세대형 사회보장개혁’에서 보듯, 인구고령화의 제약에 직면하여 경제성장의 지속가능성을 담보하자면, 일하고 싶은 모든 사람들이 맘껏 일하는 한편 교육과 노동시장 경험을 통한 인적자본 축적으로 노동생산성을 극대화하여 경제 효율성을 제고하여야 한다.

주52시간 상한제를 골자로 하는 근로기준법 개정으로 향후 장시간근로 문화는 개선되어 갈 것인바, 올해는 특히 생애노동 최적화의 걸림돌이며 노인빈곤의 근원인 정년과 시간제근로에 정책노력을 기울이되 불합리한 노동시장 차별을 해소하여 양질의 일자리를 창출하는 기반을 닦아야 할 것이다. 이를 통해 현 세대와 미래 세대의 모든 국민이 행복한 국가로 가는 징검다리를 하나 놓는 것이 현 정부의 존재 이유이다. **KLI**

**INTERNATIONAL**

**L A B O R**

**B R I E F**



기획특집

# 2020년 노동시장 및 노사관계 전망



기획특집 ① 2020년 미국 고용전망

기획특집 ② 2019년 중국 노동시장 및  
노사관계 평가와 2020년 전망

기획특집 ③ 2020년 일본 노동시장 및  
노사관계 전망

기획특집 ④ 2020년 독일 노동시장 전망 : 불안한  
경제적 토대 위에서의 고용 성장

**INTERNATIONAL**

**L A B O R**

**B R I E F**

# 2020년 미국 고용전망

Randall W. Eberts (미국 W.E. 업존고용연구소 선임연구위원)

2020년을 시작하는 시점에 미국 경제는 이 나라에서 좀처럼 일어나지 않는 일에 직면하게 되었다. 바로 현 대통령의 탄핵 사건이다. 미국 역사상 하원이 대통령을 탄핵한 경우는 단 두 번에 불과했고, 다른 한 명의 대통령은 하원 심의가 종료되기 전에 사임하였다. 2019년 말, 미 하원은 두 가지 혐의로 트럼프 대통령 탄핵을 결의하였다. 첫 번째 혐의는 재선에서 승리하기 위해 민주당 후보를 무너뜨리는 일에 우크라이나까지 가담토록 자신의 권한을 남용한 것이다. 두 번째 혐의는 탄핵 심리에서 증언을 막고 하원의 요구에도 관련 문건 제출을 거부함으로써 의회의 절차를 방해한 점이다. 일단 이러한 혐의 내용이 상원에 상정되면, 상원은 헌법에 정한 의무로서, 하원이 현 대통령에 대해 제기한 두 가지 혐의의 사실 여부를 결정하는 배심원 역할을 수행하게 된다.

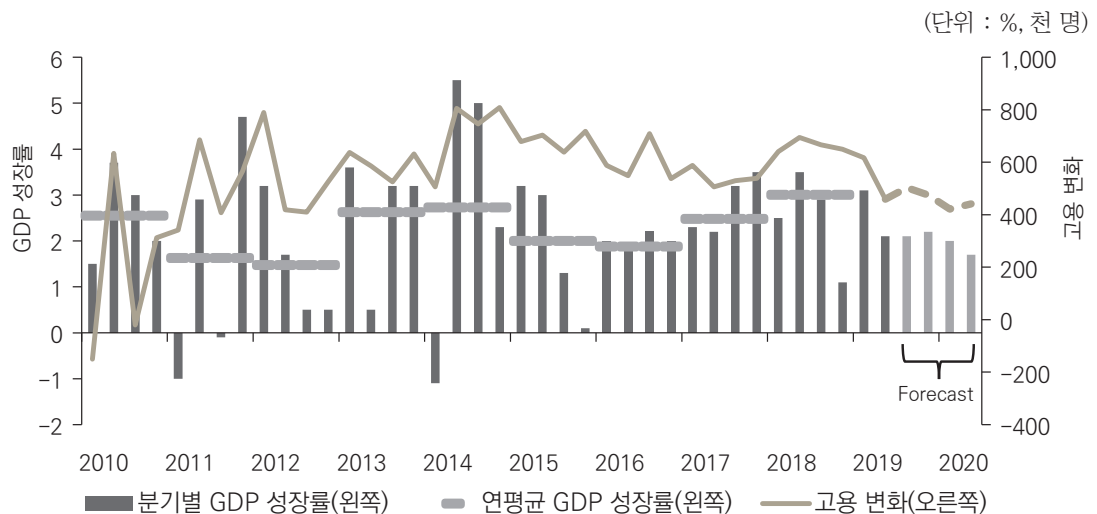
대부분의 전문가들은 공화당이 다수인 상원이 공화당 출신 대통령의 유죄를 인정할 가능성은 없다고 본다. 실제로 이제까지 미국 대통령이 상원의 탄핵심판에서 기소된 경우는 없다. 그러나 탄핵 절차와 관련된 혼란과 심각성이 국정 및 경제 운용의 여러 중요한 측면에 부정적 영향을 끼칠 수 있다는 우려도 많다. 하원의 탄핵 절차가 개시되기도 전에 이미 민주당 다수의 하원과 공화당 다수의 상원으로 분열된 미 의회는 말 그대로 정체 상태였다. 최근 여론 조사에 의하면, 정당과 관련 없이 미 의회에 대한 국민의 신뢰도는 낮게 나타났는데, 신뢰하지 않는다는 응답의 비중이 신뢰한다는 응답의 세 배에 가까웠다(2019년 1월 갤럽 조사). 이러한 상황에서 하원과 상원의 지도자들은 여전히 상원에서의 탄핵 처리 방안을 놓고 논쟁을

별이고 있으며, 하원 의장은 아직 탄핵 혐의 내용을 상원에 제출하지 않아 상원에서의 심판이 시작되지 못하고 있는 상황이다.<sup>1)</sup>

설상가상으로 2020년은 미국 대선이 있는 해다. 미국 역사에서 대선이 열리는 해에 대통령 탄핵심판이 진행된 적은 없었다. 이러한 이유로 2월부터 조기 예비선거와 전당대회가 시작되면서 대통령 선거전이 본격화되어 탄핵이라는 엄중한 상황은 더욱 더 정치적 성격을 띠게 되었다. 첫 번째 탄핵 혐의는 대선과 직접 관련되기 때문에, 선거전 초반부터 이미 이 혐의 내용과 탄핵 사실 자체는 모든 후보들이 가두 연설에서 전면으로 내세우고 있다. 하지만 여론조사 결과에서 드러났듯이, 탄핵 과정이 아직까지 대중의 심리에 영향을 미치지 않는고 있다. 여론조사 결과 이전에 트럼프에게 투표했던 이들과 그렇지 않은 이들의 지지도에는 거의 변함이 없다. 이러한 상황에서, 트럼프 대통령은 자신의 지지자들이 계속 지지자로서 자신의 진영에 남아 있도록 선거전에 전력하고 있다.

이러한 정치적 논쟁에도 불구하고, 미국의 경제는 지속적인 강세를 보이고 있다. 실업률은 지난 50년간 최저치인 3.6%를 기록했으며, GDP는 지난 2분기 동안 연 2%에 가까이 성장하였

[그림 1] GDP 성장률 및 고용 변화: 추세와 2020년 전망치



자료 : BLS and BEA.

1) 편집자 주: 이 글은 2020년 1월 9일 작성되었고, 이후 1월 15일 하원에서 탄핵소추안이 승인되어 16일 상원의 탄핵심리절차가 시작되어 부결되었다.

고, 주식시장도 연일 최고치를 경신하고 있다. 또한 정기적으로 발표되는 여러 전망자료에 의하면, 2020년의 경제침체 가능성은 매우 낮다. [그림 1]은 2010년 이후의 GDP와 고용 동향을 보여준다. 이 그래프를 기반으로 전문가들은 2020년의 GDP 및 고용 성장이 둔화될 것으로 전망하고 있지만, 예상 성장률은 예년의 범위 내에 있다. 이와 같이 2020년 경제에 대한 긍정적인 전망이 이어지고 있지만, 미국 경제는 불안정한 무역 협상, 미국 수입품에 대한 추가 관세 부과에 대한 대통령의 강한 의지, 천정부지로 치솟는 연방 부채 등의 여러 불확실성을 헤쳐나가야 할 상황이다. 게다가 미국 역사상 가장 장기적인 경기확장 국면에도 불구하고, 특히 저임금 근로자의 증가로 소득불평등이 지속적으로 심화되면서 경기호황의 결실을 제대로 거두지 못하고 있다.

## ■ 탄핵 절차가 경제성장을 저해할 것인가?

탄핵 절차가 경제성장을 저해할 것인가? 짧게 답하자면, 그렇지 않다. 어느 특정 시점에 함께 경제에 닥친 모든 사건들을 낱알이 풀어놓기는 힘들지만, 역사상 탄핵이 경제에 부정적 영향을 미쳤다는 증거는 없다. 단기적으로 경제불안을 가중시키는 원인이 될 수는 있지만, 경기확장 국면이 한시적으로라도 중단되는 일은 없다.<sup>2)</sup> 모든 탄핵 사건은 경제에도 영향을 미칠 수 있는 일련의 고유한 요소들을 수반하기 때문에, 광범위한 경제지표 변화의 원인을 탄핵에만 돌리기는 어렵다. 예를 들어, 닉슨 대통령에 대한 탄핵 절차 직전에, 미국은 장기적 침체를 겪고 있었고 금본위제를 폐지하였다. 트럼프 대통령의 경우, 무역 전쟁과 세금 인하라는 두 가지 주요 정책 때문에 탄핵이 단독으로 미국 경제에 미치는 영향을 파악하기는 쉽지 않다. 문제는 탄핵이 경제에 미치는 영향을 다른 요소들이 경제에 미치는 영향과 어떻게 분리할 수 있는가에 있다.

Botham(2017)은 미국의 탄핵 3건과 2017년 대한민국 박근혜 전 대통령의 탄핵 및 과정을 포함하여 여러 탄핵 사건이 경제에 미친 영향들을 비교적 상세하게 연구한 결과를 발

2) Craig Botham(2017), "The Impact of Presidential Impeachment on Markets," Schroders, June.

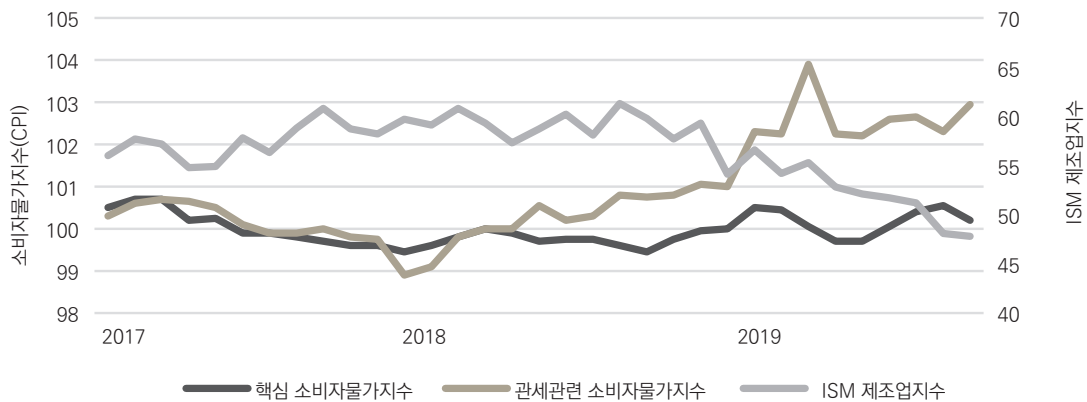
표하였다. 이 연구에서 Botham은 탄핵이 경제에 미치는 어떠한 과급효과도 찾지 못했다. Botham은 개별 탄핵 사건이 경제에 미치는 영향은 탄핵이 향후 정책 변화에 미치는 영향 때문이라고 보았다. 탄핵이 경제에 ‘유리하다’고 판단되는 정책의 지속성을 위협하는 경우에는 탄핵으로 불안정성이 가중될 수 있지만 기소가 되지 않으면 경제성장이 오히려 더 가속화될 수 있다. 반면에 탄핵이 필요한 정책 개혁으로 이어질 것이라고 기대된다면 기소는 향후 경제 성장에 유리한 요소가 될 수 있다.

트럼프에 대한 탄핵의 경우, 아직까지는 시장과 경제가 거의 반응을 보이고 있지 않다. 경제는 연평균 2% 정도로 지속 성장하고 있으며, 고용은 2010년 10월부터 연속 110개월째 증가하여 왔다. 이러한 고용 증가에 따라 실업률은 3.7% 미만으로 머물고 있다. 올해 경기침체가 시작될 것으로 예상하는 전문가들은 거의 없다. 무디스 애널리틱스(Moody's Analytics)는 미국 경제의 향후 6개월 내 침체 가능성을 매월 발표하고 있는데, 가장 최근 발표된 수치는 10%다.

이러한 밝은 전망을 위협하는 요인이 있다면, 중국과의 무역 협상이 될 수 있을 것이다. 트럼프는 미국의 거의 모든 무역 상대국에서 들어오는 수입품에 세금을 부과하여 왔거나 그렇게 하겠다고 공언하고 있는데, 관세부과로 상품 가격이 인상되면 소비자의 부담이 증가하게 된다. 중국은 미국의 두 번째로 큰 무역 상대국이며, 양국은 현재 이미 한동안 무역 전쟁을 계속하고 있는 상태로 협상이 지속되는 중에도 서로 관세를 높이거나 그러한 위협을 가하고 있다. 일부에서는 관세 인상 및 위협을 트럼프의 교섭 전략으로 본다. 하지만 중국은 그러한 전술에 넘어가지 않고 있다. 미국 정부는 무역 협정, 적어도 1차 무역 협정이 곧 최종 체결될 것이라고 주장하지만,<sup>3)</sup> 중국 정부는 미국의 탄핵 절차와 대선이 열리는 해라는 점에서 미국의 무역 정책이 바뀔 수 있는 가능성으로 볼 수 있으며, 따라서 중국은 선거 결과를 기다려 볼 필요가 있을 것이다. 중국과의 무역 협상 타결이 지연되면, 미국의 기업들은 무역 전쟁이 신속히 종결될 것이라는 희망을 잃게 되고 따라서 미국 경제는 주춤하고 심지어 위축될 수 있다. 트럼프는 2019년 10월 중국과의 무역 전쟁이 시작된 이후로 당장이라도 협상에서 돌파구를 찾을 수 있다고 장담해 왔지만, 지금까지 어떠한 결론도 얻어내지 못했다. 중국은 탄핵 절차와 선거가 진행되는

3) 편집자 주: 이 글은 2020년 1월 9일 작성되었고, 이후 1월 15일 미국과 중국이 1단계 무역 합의에 서명했다.

[그림 2] 핵심 및 관세관련 물품의 소비자물가지수(CPI)와 ISM 제조업지수



자료 : BLS and Institute of Supply Management. CPI은 2018년 2월을 100으로 하며, ISM의 경우 50 미만은 제조업 부문의 위축을 의미함.

동안 지켜보자는 입장을 고수하면서 2021년까지는 어떠한 무역 협정도 체결하지 않으려 할 수 있다.

대부분의 경제학자들은 미국의 대중국 수출 감소, 수입 비용 증가, 불확실성으로 인한 기업 신뢰 및 투자 위축을 야기한 무역 전쟁의 효과가 이미 제조업 부문에 나타나기 시작했다고 주장한다. 2019년 12월 미국의 제조업 활동은 지난 10년 동안 그 어느 때보다 큰 폭으로 위축되었다. 미국의 공급자관리협회(Institute for Supply Management, ISM)가 발표한 지수는 2019년 12월에 47.2로 크게 하락하였는데 이는 2009년 6월 이후 최저치이며 5개월 연속 위축을 의미한다. [그림 2]에서 알 수 있듯이, 관세의 영향을 받지 않는 물품(핵심 물품)에 비해 관세 대상 물품(관세관련 물품)의 비용이 더 높으며, 이에 따라 ISM 지수로 측정한 제조업 활동은 위축된 결과를 보여준다. 이 지수의 수치가 50 미만이면 제조업 부문이 위축되고 있음을 의미한다.

2018년 후반 이후로, 미국의 공장 생산량은 둔화되고 이 부문의 신규 고용도 정체된 상태다. 제조업의 인력 수요가 줄어들면서, 2018년 말 수준을 향해 상승하기 시작하던 임금 인상률도 낮아지고 있다.<sup>4)</sup> 제조업 임금은 평균적으로 다른 부문의 임금보다 높기 때문에, 제조업

4) New York Times(2020), "U.S. Manufacturing Slumps as Trade War Damage Lingers," by Ana Swanson and Jeanna Smialek, January 3.

근로자가 미국 전체 경제에서 차지하는 비중이 10% 미만이라 할지라도 제조업 임금 증가의 둔화는 나머지 경제 분야의 임금 성장을 저해할 수 있다.

대부분의 연구에서는 경제후퇴의 주된 원인으로 정책 과실을 지적하고 있으며, 늘어나는 연방 부채와 함께 관세 문제도 엄연히 정책 과실의 범주에 포함시킬 수 있다. 제롬 파월(Jerome Powell) 연방준비제도 의장은 2019년 11월 의회에서의 증언에서 미 행정부와 의원들에게 “연방 예산은 현재 지속불가능한 상황이다”고 경고하였다. 이에 더하여, “이미 높은 데다가 점차 늘어나는 부채로 인해 경제성장은 지체될 수 있으며 경기침체가 발생하는 경우 연준의 개입은 더욱 힘들어진다”고 덧붙였다. 또한 무역 전쟁으로 연방 세입은 줄어들었고, 2017년 감세를 통한 강력한 경기 진작 방안이 여전히 운용 중인데도 기업의 신규 장비 및 기계 투자는 제한적이다.<sup>5)</sup> 트럼프의 법인세 인하로 신규 구매건에 대해 유리한 세제가 마련되었음에도 기업들은 신규 장비 구입에 적극적이지 않다. 많은 기업들은 이렇게 주저하는 이유로 미 행정부의 무역 전쟁 장기화와 관련된 불확실성을 꼽고 있다. 재정적 폭풍우를 몰고 올 구름이 시야에 드러난 현 시점에서, 연준은 인플레이션이 연간 2% 수준으로 유지되는 한 저금리를 유지할 것으로 보인다.

그러나 과거의 정책 과실에 머물지 않고(추가적으로), 백악관이 2020년 11월 대선을 맞아 경기 진작을 위한 추가 감세를 준비하고 있다는 새로운 보도가 전해지고 있다. 또한 뉴욕경제제클럽(Economic Club of New York)에서의 무역 정책 관련 연설을 통해 트럼프는 중국과의 1차 무역 협상이 결렬되면 “관세를 대폭 인상”할 것이라고 경고하였다. 게다가 유럽연합에 대해서도 미국에 “끔찍한(terrible)” 무역 장벽을 두고 있으며 이는 “여러 면에서 중국보다 더 심각하다”고 비난하였다. 트럼프는 미국을 “제대로 쳐우하지 않는” 국가에는 관세를 부과하겠다고 주장하였다.<sup>6)</sup>

5) 연방준비이사회 제롬 파월(Jerome H. Powell) 의장이 2019년 11월 13일 워싱턴 D.C. 미국 의회 합동 경제위원회에서 증언한 내용이다.

6) 2019년 11월 12일 뉴욕경제제클럽에서의 트럼프 대통령 연설을 다룬 뉴욕타임즈 애나 스완슨(Ana Swanson), 매기 하버만(Maggie Haberman), 지나 스미엘렉(Jeanna Smialek) 기자의 「트럼프의 대중국 관세 유지 및 미국 경제 ‘호황’ 자신(Trump Renews Tariff against China and Touts U.S. Economic ‘Boom’)」이라는 기사에서 발췌하였다.



## ■ 규제완화

2016년 대선 당시 트럼프 후보는 공약으로 경기 진작을 위한 기업 규제완화의 필요성을 강조했다. 트럼프는 이 분야에서 자신이 세운 업적을 자랑하고 있지만 자신의 성과를 과대평가하고 있는 것일 수도 있다. 초당적 연구소인 뉴욕대학교 법대의 '정책연구소(Institute for Policy Integrity)'의 연구 결과에 의하면, 트럼프 행정부의 규제 관련 조치들은 90% 이상이 소송 과정에서 법원에 의해 기각되거나 소송 이후에 철회되었다. 이전의 행정부와는 대조적으로, 현 정부는 행정조치에 이의가 제기된 사건의 경우 약 69%의 승소율을 보여준다. 그러나 연방법원은 대통령의 의제를 대체로 인정하지 않음으로써, 일반대중에게 거의 알려지지 않고 지나간 분쟁건에서 트럼프 행정부에 연달아 패배를 안겨주었다. 이러한 사건들 상당수에서, 법원은 트럼프 행정부가 조치를 시행하기 전에 국민의 의견을 구하지 않았거나 자의적이거나 예측 불가능한 행위였기 때문에 그러한 조치들이 정당화될 수 없다고 판결하였다.

정책무결성연구소가 작성한 통계에 의하면, 규제완화와 관련된 68건의 사건 중에서 4건만이 법원의 승소 판결을 받았다. 흥미롭게도, 자신을 민주당원이라고 밝힌 판사가 심리한 사건이 공화당원으로 밝힌 판사가 심리한 사건보다 훨씬 더 많아 38건 대 10건이었는데도, 승소한 4건 중 2건은 민주당 소속 판사가, 나머지 2건은 공화당 소속 판사가 주재한 사건이었다. 트럼프 행정부가 패소한 사건으로 가장 큰 관심을 불러일으킨 사건들 중에는, 어릴 때 부모를 따라 불법 입국한 청년들의 추방을 유예하고자 오바마 행정부 당시 채택했던 불법체류 청년 추방유예(DACA) 프로그램 폐지에 반대한 대법원 판결, 2020년 인구총조사에 시민권 질문 항목을 추가하려 한 행정부의 시도를 차단한 연방법원의 판결, 무상피임 기회를 제한하는 신설 규정의 효력을 정지한 판결 등이 포함된다. DACA 판결에 더하여, 연방법원은 이민과 관련된 8건의 다른 사건에 대해서도 행정부의 일방적 조치를 금지하는 판결을 내렸다. 트럼프 행정부가 패소한 사건 중 2건은 근로자 보호와 관련된 것으로, 이를 통해 탄광, 더 나아가 탄광 근로자의 안전에 대한 감독 규모를 줄이려는 행정부의 시도를 막을 수 있었다.

## ■ 2020년 대선 후보들의 노동 현안 관련 입장

2020년은 대선이 있는 해로서, 4년 전 공화당이 그랬던 것처럼 이번에는 민주당의 대선 후보가 압도적으로 많다. 2020년 1월 2일 현재, 14명의 민주당원과 1명의 공화당원이 대선 경선에서 사퇴했음에도 무려 14명의 민주당원과 3명의 공화당원이 여전히 대선 후보로 남아 있다. 민주당은 전미 토론회 참여 자격조건을 엄격하게 부여하였으며, 이 조건에는 국가 및 주 차원의 여러 신뢰할 만한 여론조사를 통한 수치와 독자적 기부자를 통해 모금한 선거자금 액수가 포함된다. 결과적으로 민주당 후보 중 조 바이든(Joseph Biden), 피터 부티지지(Peter Buttigieg), 에이미 클로버샤(Amy Klobuchar), 버니 샌더스(Bernie Sanders), 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren) 등 5명만이 다음 전미 토론회에 참가자로 초청받았다. 현재 민주당 후보 중에서는 조 바이든이 전국 여론조사 득표율 평균 27%로 선두에 있으며, 버니 샌더스와 엘리자베스 워런이 각각 19%와 16%로 그 뒤를 잇고 있다. 부티지지와 클로버샤의 득표율은 10% 미만이다. 공화당에서는 도널드 트럼프가 현재 가능성이 보이는 유일한 후보다.

노동 현안에 대한 공화당의 입장과 비교해 볼 때, 민주당 후보들은 최저시급 15달러와 유급 육아휴직을 지지하는 등 근로자층의 표심을 얻기 위한 활동을 강력하게 펼치고 있다. 1월에 개최될 전미 토론회에 참가하게 될 5명의 후보 중 클로버샤를 제외한 나머지 4명은 스스로를 노동 개혁가로 평가한다. 이들은 노조가입을 강제하는 유니언숍 규정이 있더라도 비조합원의 조합비 납부 거부를 허용하는 단결강제금지법/노동권법('Right to Work' law)을 금지하고, 사용자가 근로자의 임금 결정 시 근로자의 과거 급여 이력을 기반으로 하지 못하도록 하며, 단결권을 각 근로자 및 계약직에도 확대 적용하는 입법을 추진하고 있다.

더 구체적으로, 조 바이든은 노동 관련 위반 행위에 대한 처벌 강화, 노조 조직화에 개입하는 기업 임원에 대해 민사상 책임을 부여하는 등을 공약하였다. 버니 샌더스는 현재 미국의 지배적인 단체교섭 형태인 개별 기업 단위 교섭과는 달리 독립위원회가 단순히 개별 기업이 아니라 전체 산업에 적용할 수 있는 임금과 기타 수당에 대한 최저 기준을 결정하는 산별 단체교섭(sectoral collective bargaining) 체제의 수립을 촉구하여 왔다. 또한 샌더스는 모든 정부 근로자에게도 단체교섭권을 부여하고, 기업이 언제라도 어떠한 이유로라도 근로자를 해고할 수 있는 임의 고용을 폐지하고자 한다. 엘리자베스 워런은 산별교섭을 인정하고 거의 모든

근로자에 대한 단결권 부여를 주장하는 등 샌더스의 공약과 매우 유사한 공약을 제시했다. 또한 워런은 수십억 달러 자산규모 기업의 경우 이사회 의석의 40%를 근로자에게 할당하도록 의무화하는 방안을 지지하고 있으며, 이러한 요건에 따라 기업들은 단순히 주주만이 아니라 근로자에게도 이로운 결정을 내릴 수 있는 동기를 갖게 될 것이라고 설명한다. 피터 부티지지는 가사근로자 및 농장근로자에게도 미국 노동법이 적용되도록 함으로써 노동법상 큰 사각지대를 해소하고자 한다. 클로버샤는 노동 현안에 있어 가장 소극적인 편이다. 다른 유력 후보들이 노동문제와 관련하여 내세운 개념들을 상당수 지지하기는 하지만 그만큼 단언적이지는 않다. 클로버샤는 노조와 교섭권을 지지하지만 노조 가입을 용이하게 할 방안이나 단결강제금지법/노동권법을 무산시킬 계획에 대해서는 입장을 밝히지 않고 있다.

트럼프 행정부의 최우선 노동 현안은 추가적인 규제완화를 통해 기업들의 법 이행으로 인한 부담을 줄이는 데 있다. 더 구체적으로는, 안전 기준을 저해하지 않으면서 기업들의 법 이행 비용을 낮추는 방안을 모색 중이다. 2019년 여름 아코스타(Acosta) 노동부 장관은 공화당 의원들로부터 신속한 규제완화가 이루어지지 못하고 있다는 비난을 받는 한편 민주당 의원들로부터는 광산 작업장 감독을 축소하고 도축장의 가동 속도를 높이는 제안을 하는 등 주요 안전절차를 폐지함으로써 근로자들의 안전을 위협하였다는 비난을 받았다. 이러한 비난에 더하여, 노동부 장관 취임 전 세간의 이목을 끈 사건에 개입했던 행적으로 인해, 트럼프 행정부는 아코스타를 노동부 장관에서 해임할 수밖에 없는 상황에 이르렀다.

그러나 유진 스칼리아(Eugene Scalia) 신임 노동부 장관이 취임했다고 2020년 노동부 최우선 목표가 바뀐 것은 아니다. 노동부의 7대 중점 과제는 수습제 확대, 초과근로수당이 지급되어야 하는 근로자의 급여를 인상하는 초과근로 규정 유지, 초과근로수당 계산을 위한 주당 근로시간 규정 개선, 공동 고용주(joint employer) 규칙 명료화, 종이를 사용하지 않은 온라인 수당 계획 공시 허용, 팁 공유 규정 변경이다.<sup>7)</sup> 이 중 일부는 수년간 노동부가 예정하고 있던 것으로 기존 법규나 절차를 변경함으로써 사용자들에게는 전반적으로 약간의 비용 절감을 가져다 줄 수 있다.

7) Lisa Nagele-Piazza, J.D.(2019), “7 Labor Department Priorities for 2020,” SHRM-SCP, November 12.

## ■ 주와 기타 지자체의 노동법 동향 개요

주(그리고, 때로는 시)는 새로운 노동 법률 또는 절차의 시험장이 되는 경우가 적지 않다. 이러한 새로운 시도가 충분히 강력한 지지를 얻거나 시간이 경과한 후에도 지속되는 경우, 국가 차원에서 채택되기도 한다. 최근에 일부 주에서 통과된 정책방안들의 일부가 몇몇 민주당 대선 후보들의 공약에서 주요 강령으로 채택된 경우를 볼 수 있다. 예를 들어, 캘리포니아주 의회 법안 5호(Assembly Bill 5)는 기업들에게 깃(gig) 노동자를 포함한 독립 계약자들을 근로자(employee)로 재분류하여 여러 유형의 보상 중에서 특히 건강보험과 유급휴가를 부여하는 것을 의무화하고 있다. 이 법안에는 여러 민주당 대선 후보들이 지지하는 내용과 유사한 조항들이 포함되어 있다. 또 다른 예로 뉴저지주의 과거 급여 이력에 대한 질문을 금지하는 법안(의회 법안 1094호(Assembly Bill 1094))을 들 수 있는데, 사용자가 취업 희망자에게 임금 및 보상을 포함한 급여 이력에 대한 질문을 하지 못하도록 금지하는 내용이다. 이러한 관행이 폐지되면 임금형평성 촉진에 기여할 수 있을 것이다. 바이든과 클로버샤는 이 정책을 자신들의 공약에 포함시켰다. 오리건, 캘리포니아, 워싱턴 등의 일부 주에서는 직장 여성 지원을 위한 추가 법률을 시행 중이다. 오리건주 하원 법안 2341호(House Bill 2341)는 모든 조직이 임신 및 출산과 관련해 병원 진료가 필요하거나 그로 인해 작업장에서 제약을 겪는 근로자들을 고려하도록 의무화하고 있다. 캘리포니아주의 상원 법안 142호(SB142)에 의하면, 모든 사용자는 근로자에게 개인적으로 조용하게 이용할 수 있는 수유 시설을 제공해야 한다. 워싱턴주는 해당 근로자에게 연간 최장 18주의 유급 가족 및 의료 휴가(family and medical leave)를 사용할 수 있는 권리를 부여하고 있다.

또한 2009년 이후로 연방 최저임금은 전혀 인상되지 않아 시간당 7.25달러에 머물고 있지만, 주 또는 지역 차원에서는 솔선하여 최저임금을 인상하는 경우가 많다. 저임근 근로자들을 지원하는 단체인 전국고용법프로젝트(The National Employment Law Project)에 의하면, 2020년 1월부터 21개 주와 26개 시 및 군(county)에서 생활비 인상에 맞추어 단계적으로 최저임금을 인상하거나 임금 하한선을 조정한다.<sup>8)</sup> 2020년 초 이후로는, 4개 주와 23개 시군

8) 2020년 1월 8일 기준 [raisetheminimumwage.com](https://raisetheminimumwage.com/)의 National Employment and Law Project.

에서 또 한 차례 최저임금이 인상될 예정이다. 7개 주와 17개 시군에서는 최저임금이 물가인상률에 자동 연동되도록 설정해 놓았다. 15개 지자체에서는 최저임금이 시간당 15달러 이상으로 인상될 것으로 보인다. 예를 들어, 뉴욕시는 근로자 11인 이상인 사업장 근로자에게만 적용하던 시간당 15달러의 최저임금을 모든 근로자에게 확대 적용하였다. 워싱턴 D.C.는 시간당 최저임금 15달러를 목표로 2020년 7월에 최저임금을 1달러 인상하기로 하였다.

## ■ 요약

올해까지 이어지고 있는 탄핵 소송, 중국 및 기타 국가들과의 지속적인 무역 전쟁, 대통령 선거는 아마도 2020년 전반에 걸쳐 미국에서 가장 중요한 사건이 될 것으로 보인다. 미국의 경제가 대체로 강세를 유지하고는 있지만, 향후 리더십에 대한 불확실성은 이전 어느 때보다도 올해 미국 경제 성과에 큰 영향을 미칠 것이다. 지금까지는 탄핵 절차가 경제성장의 큰 저해 요소로 작용하고 있지는 않고 주식시장도 지속적인 상승을 보이면서 트럼프 대통령과 행정부에게는 현행 정책을 유지할 수 있는 명분이 되고 있다. 반면에 무역 전쟁은 그로 인한 비용 증가 및 수요 감소가 제조업 부문의 위축으로 이어지면서 이미 GDP 성장률을 침식하기 시작했다. 그러나 많은 전문가들은 이러한 심각한 불확실성에도 불구하고 미국 경제가 탄력성을 보이고 있어 당황하고 있다. 경제성장은 착실하게 지속되고 있고, 실업률은 사상 최저이며, 구직자보다 구인 중인 일자리가 더 많고, 인플레이션은 억제된 상태며, 주식시장은 지속적인 상승세로 임금분포에서 최상위에 위치한 사람들의 부를 늘려주고 있다. 이러한 상황이 계속될 것인가? 많은 이들은 적어도 향후 1년간은 상승세가 지속될 것으로 자신 있게 예견하고 있다. **KLI**

# 2019년 중국 노동시장 및 노사관계 평가와 2020년 전망

황경진 (중소기업연구원 일자리혁신센터장)

## ■ 머리말

2019년은 신중국이 수립된 지 70주년이 되는 해였다. 중국정부는 신중국 수립 70주년을 맞이하여 중국 경제·사회발전 성과를 대내외적으로 과시하고, 전면적인 샤오강 사회(小康社會)<sup>1)</sup> 진입 준비를 마무리하는 한 해를 기대했다. 하지만 2018년 말부터 본격화된 미중무역 분쟁의 장기화에 따라 외국인 투자자들이 대거 중국시장을 이탈하면서 중국경제는 그 어느 때보다 힘든 한 해를 보냈다. 리커창(李克強) 총리는 지난 2019년 3월 전국인민대표대회 개막날 발표한 연례 업무보고에서 2019년 GDP 성장률 목표치로 6.0~6.5%의 구간을 제시했다. 성장률 목표치를 구체적인 수치가 아닌 구간으로 제시한 것은 내수부진과 미중무역 분쟁에 따른 중국경제의 불확실성이 커졌기 때문인 것으로 풀이된다. 또한 경기둔화가 가시화되고 실업이 증가할 수 있다는 우려가 확산되면서 업무보고에 처음으로 취업우선정책을 거시정책 차원에 올려두었고, 재정정책, 통화정책과 동일선상에 놓았을 뿐만 아니라 안정적인 성장에서 가장 중요한 것이 취업을 보장하는 것임을 분명히 밝혔다. 그리고 이를 위해 취업 관련 지수 목표치로 도시지역 신규증가 취업자 수 1,100만 명 이상, 도시지역 조사실업률(城镇登记失业率) 5.5% 유지, 도시지

1) 샤오강 사회는 모든 인민이 편안하고 풍족한 생활을 누리는 상태를 의미하는 중국정부의 장기적 정책 목표이다. 중국정부는 공산당 창건 100주년이 되는 2021년에 샤오강 사회를 전면 실현하겠다는 목표를 밝혔다.

역 등기실업률(城镇登记失业率)<sup>2)</sup> 4.5% 이내 등을 제시했었다.

2020년 1월 중국 국가통계국은 2019년 한 해 동안 중국경제가 외부환경이 복잡하고 내부적으로도 생산, 소비, 투자, 수출 등 다방면에서 성장둔화를 경험했지만 여전히 합리적인 범위 내에서 안정적인 성장을 유지했다고 밝혔다. 국가통계국의 발표에 따르면, 2019년 중국의 국내총생산(GDP)은 전년동기대비 6.1% 성장한 99조 865억 위안(한화 약 1경 6,700조 원)으로 안정 속에 중고속 성장을 이어갔다. 그리고 도시지역 신규증가 취업자 수는 1,352만 명, 도시지역 조사실업률은 5.2%, 등기실업률은 3.62%를 유지하는 등 연초에 제시했던 목표치는 달성했지만, 2018년보다 일자리 창출과 실업률은 다소 부진한 모습을 보였다.

이 글에서는 중국 국가통계국과 인력자원과 사회보장부의 고용노동 관련 통계 그리고 중국 사회과학원이 매년 발간하는 「중국사회형세 분석 및 예측(2020年中国社会形势分析与预测)」, 「중국경제형세 분석 및 예측(2020年中国经济形势分析与预测)」 등을 통해 2019년 중국 노동시장과 노사관계를 전반적으로 평가하고, 아울러 2020년 주요 이슈에 대한 간단하게 전망하고자 한다.

## ■ 2019년 노동시장 및 노사관계 기본현황

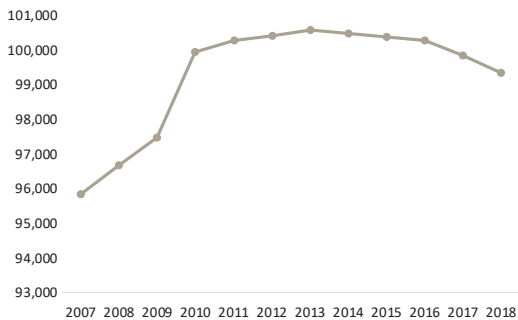
### 전체 취업자 수는 감소, 도시지역 취업자 수는 증가

중국 국가통계국에 따르면, 2019년 말 현재, 중국 취업자 수는 7억 7,471만 명으로 2018

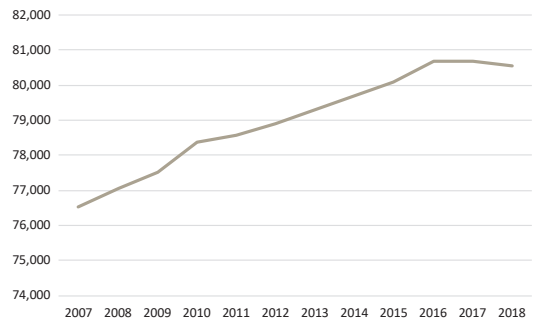
2) 중국 도시지역 등기실업제도는 1980년대 초부터 시행되었다. 당시 중국은 여전히 계획경제체제였기 때문에 속칭 ‘취업대기등기(待业登记)’라 불렸고, 도시지역 모든 미취업자들은 일자리를 배정받기 위해서는 정부 노동부문에 먼저 등기를 해야 했으며, 대기기간에 있던 노동자, 즉 등기가 취업대기인 셈이었다. 1994년 계획경제체제가 시장경제체제로 전환되면서 중국 고용노동제도에 중대한 변화가 발생했고, 정부가 일자리를 통일적으로 배분했던 방식에서 기업과 노동자 쌍방이 시장에서 자유롭게 선택하는 방식으로 바뀌었다. 그래서 1994년부터 취업대기등기는 실업등기라는 명칭으로 바뀌었고, 중국 도시지역 등기실업률의 개념도 이때부터 생겨났다(Baidu百科. <https://baike.baidu.com/item/%E5%9F%8E%E9%95%87%E7%99%BB%E8%AE%B0%E5%A4%B1%E4%B8%9A%E7%8E%87/2659768?fr=aladdin>, 최종검색일: 2020년 1월 25일).



[그림 1] 중국 생산가능인구 추이(2007~2018)

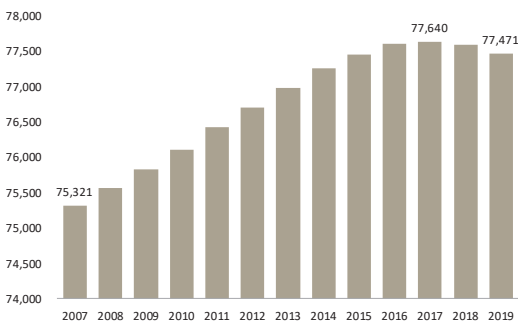


[그림 2] 중국 경제활동인구 추이(2007~2018)

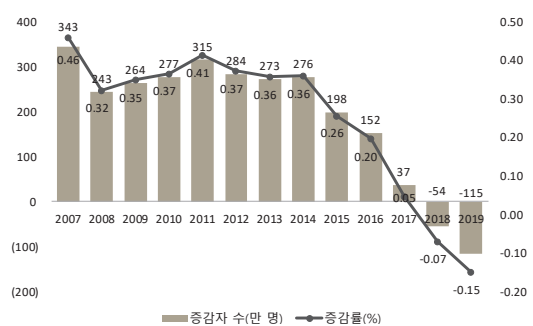


자료: 중국 국가통계국(<http://www.stats.gov.cn/>).

[그림 3] 중국 취업자 수 변화 추이(2007~2019)



[그림 4] 중국 취업자 수 증감자 수 및 증감률(2007~2019)



자료: 중국 국가통계국(<http://www.stats.gov.cn/>).

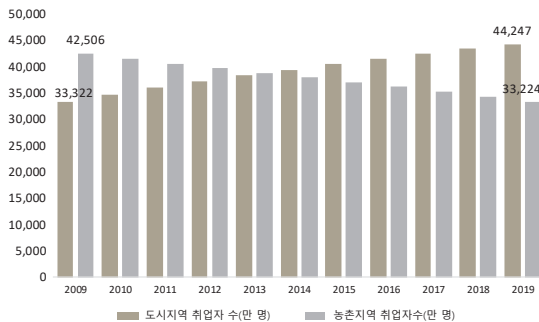
년(7억 7,586만 명)에 비해 115만 명 감소했다. 중국 취업자 수는 2018년에 이어 2년 연속 감소했는데, 이는 2014년부터 생산가능인구가 감소하기 시작했고, 2017년부터는 경제활동 인구가 감소하기 시작했기 때문이다(그림 1, 그림 2 참조).

[그림 3], [그림 4]에서 보는 바와 같이 중국 전체 취업자 수는 2007년 7억 5,321만 명에서 연평균 0.36%씩 증가하여 2014년 7억 7,253만 명까지 증가했다. 하지만 2015년을 시작으로 취업자 수 증가폭은 추세적으로 감소하기 시작했고, 2018년부터는 취업자 수가 전년도에 비해 감소하기 시작했다. 이는 10년 전 취업자 수가 200만~300만 명씩 증가한 것과 비교하면 크게 감소한 셈이다.<sup>3)</sup>

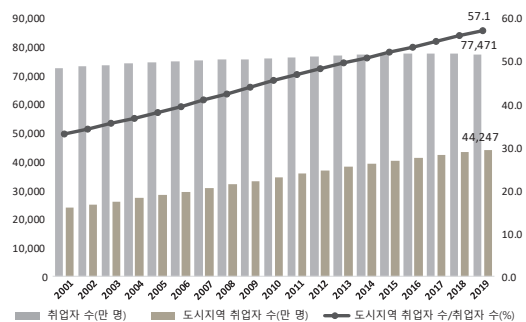
3) 취업자 수는 2015년 전년동기대비 0.25% 증가, 2016년 0.2% 증가, 2017년 0.05% 증가, 2018년



[그림 5] 중국 노동 취업자 수 변화 추이(2007~2019)



[그림 6] 중국 도시지역 취업자 수 변화 추이(2001~2019)



자료 : 중국 국가통계국(<http://www.stats.gov.cn/>).

중국의 전체 취업자 수는 감소하고 있지만, 도시지역 취업자 수는 계속해서 증가하고 있다(그림 5, 그림 6 참조). 2019년 도시지역 취업자 수는 4억 4,247만 명으로 2018년(4억 3,419만 명)에 비해 828만 명 증가했다. 전년동기대비 증가율은 1.9%로 최근 10년 동안 가장 낮은 수준을 보였지만, 여전히 천만 명 정도의 규모를 유지했다. 중국 전체 취업자 수 대비 도시지역 취업자 수가 차지하는 비중이 증가한 가장 큰 이유는 도시지역으로 일자리를 찾아 이주한 농민공 때문이다. 2019년 농민공 수는 2억 9,077만 명으로 2008년(2억 2,542만 명)의 1.3배에 달한다. 2019년 농민공 수는 2018년(2억 8,836만 명)에 비해 0.84% 증가했고, 이 중 고향을 떠나 외지에서 6개월 이상 일하고 있는 외출농민공(外出农民工) 수는 1억 7,425만 명으로 2018년에 비해 0.9% 증가했다.<sup>4)</sup> 이는 2008년 이후 2018년에 이어 2019년 두 번째로 증가율이 1% 미만을 기록한 것으로 중국 도시지역 취업자 수도 멀지 않은 장래에 감소할 것으로 보인다.

한편 중국 인구를 도시와 농촌으로 구분하여 살펴보면, 도시지역 상주인구는 8억 4,843만 명으로 2018년보다 1,706만 명 증가했고, 농촌지역 상주인구는 5억 5,162만 명으로 1,239

0.07% 감소, 2019년 0.15% 감소했다.

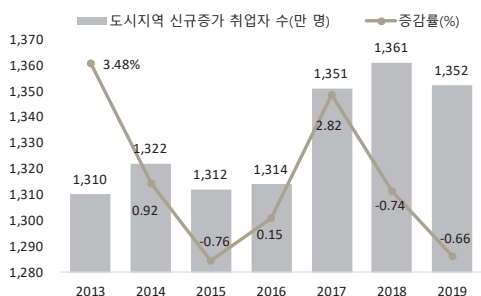
4) 2019년 농민공 중 해당지역 농민공 수는 1억 1,652만 명으로 전년동기대비 0.7% 증가했고, 외출농민공 수는 1억 7,425만 명으로 전년동기대비 0.9% 증가했다. 농민공의 월 평균소득은 3,962위안으로 전년동기대비 6.5% 증가했다(중국국가통계국, 「2019年国民经济运行总体平稳 发展主要预期目标较好实现」, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200117\\_1723383.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200117_1723383.html), 최종검색일 2020년 1월 25일).

만 명 감소했다. 총인구 대비 도시지역 인구를 나타내는 도시화율은 60.6%로 2018년보다 1.02%포인트 증가했다. 인구 중 주거지역과 호구등기지역이 다르고 호구등기지역에서 6개월 이상 거주하지 않는 인구를 의미하는 분리인구(分离人口)는 2억 8천만 명으로 2018년에 비해 613만 명 감소했고, 이 중 유동인구는 2억 3,600만 명으로 2018년보다 515만 명 감소한 것으로 나타났다.<sup>5)</sup>

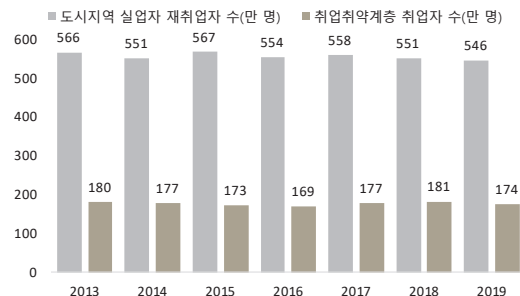
## 도시지역 신규증가 취업자 수 증가

도시지역 신규증가 취업자 수(城镇新增就业人数)<sup>6)</sup>는 ‘도시지역 취업인원 변동 통계자료 추산 임시방법(城镇就业人员变动数据测算暂行办法)’에 따라 매년 중국정부가 각 지역의 취업 관련 계획의 달성 여부를 점검하는 지표이고, 조사기간 내 도시지역 신규 누적 취업자 수에서 자연감원자 수를 제외한 것이다. 그리고 도시지역 신규 누적 취업자 수는 조사기간 내 도시지역 각종 단위<sup>7)</sup>(국유단위, 도시지역 집체단위, 기타 경제유형 단위를 포함), 사영개체경제조직(자영업

[그림 7] 도시지역 신규증가 취업자 수 및 증감률



[그림 8] 도시지역 취업계약체결 취업자 수



자료: 인력자원과 사회보장부(<http://www.mohrss.gov.cn>).

5) 중국국가통계국, 「2019年国民经济运行总体平稳 发展主要预期目标较好实现」([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200117\\_1723383.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200117_1723383.html), 최종검색일 2020년 1월 25일).

6) 도시지역 신규증가 취업자 수(城镇新增就业人数)란, 일자리업무 상황을 반영하고 국가 고용노동 정책을 실행하는 중요한 지표이자, 성(省) 위원회, 성(省) 정부 각 시(市)와 주(州) 업무를 고과하는 주요 지표 중 하나이다.

7) 단위(單位)는 사회주의 시기 사회관리의 기본적인 틀을 의미했지만, 현재는 회계계산의 기준이 되는 개별 직장이나 사업체를 의미한다(백승욱(2019), 차이나핸드북, 성균중국연구소).

체), 지역사회 공익성 일자리(社区公益性岗位)의 신규 누적 취업자 수와 각종 비정형 형식을 통해 취업한 신규 취업자 수의 합계이다. 최초 취업자뿐만 아니라 재취업을 한 하강(下崗) 노동자, 실업자는 포함하지만 기타 다른 단위에서 전입한 자는 포함하지 않는다. 자연 감원자는 조사기간 내 국가정책 규정에 따른 이·퇴직자와 상해나 사망으로 감원된 자를 말한다.

중국 국가통계국에 따르면, 2019년 도시지역 신규증가 취업자 수는 2018년보다 9만 명 감소( $\Delta 0.66\%$ )한 1,352만 명으로 2013년 이래 7년 연속 1,300만 명 이상을 유지했고, 2019년 목표치인 1,100만 명을 122.9% 초과달성했다(그림 7 참조). 또한 도시지역 실업자 재취업자 수는 546만 명, 취업취약계층 중 174만 명이 취업에 성공했다(그림 8 참조).

한편 중국정부는 지난 2004년부터 도시지역 신규증가 취업자 수와 도시지역 순증가 취업자 수와 관련한 통계자료를 별도로 작성하여 발표하고 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 도시지역 신규증가 취업자와 도시지역 순증가 취업자 수는 2016년 이전에는 기본적으로 비슷한 수준을

<표 1> 중국 도시지역 신규증가 취업자 수와 도시지역 순증가 취업자 수 현황

연도	도시지역 신규증가 취업자 수/ 순증가 취업자 수	신규증가 취업자 수	순증가 취업자 수
2004	1.17	980	837
2005	1.13	970	855
2006	1.21	1,184	979
2007	1.06	1,107	1040
2008	1.29	1,113	860
2009	1.21	1,102	910
2010	0.86	1,168	1365
2011	1.00	1,221	1227
2012	1.07	1,266	1188
2013	1.15	1,310	1138
2014	1.24	1,322	1070
2015	1.19	1,312	1100
2016	1.29	1,314	1018
2017	1.31	1,351	1034
2018	1.42	1,361	957
2019	-	1,352	-

자료: 중국 국가통계국(<http://www.stats.gov.cn/>).

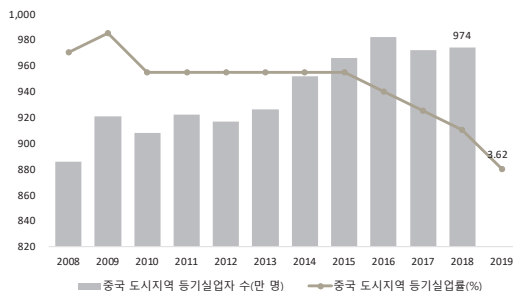
유지했다. 도시지역 순증가 취업자 수 대비 도시지역 신규증가 취업자 수는 1에서 1.2 사이였고, 평균적으로 1.13 수준이었다. 즉 취업자 수가 1명 순증가할 때마다 1.13개의 취업기회가 신규증가해야 한다. 2016년에서 2018년까지 도시지역 순증가 취업자 수 대비 도시지역 신규증가 취업자 수의 비중이 급속하게 증가했고, 2015년 1.19에서 2018년 1.42로 증가했다.

도시지역 순증가 취업자 수 대비 도시지역 신규증가 취업자 수의 변화를 통해 중국 노동시장의 주요 모순이 공급과잉에 따른 모순에서 구조적인 모순으로 전환되었다는 것을 확인할 수 있다. 즉 2016년 이전에는 신규 일자리의 동질화가 비교적 강했고, 구직자의 인적속성도 매우 유사했기 때문에 구직자와 기업 간 미스매치가 크지 않았다. 하지만 중국의 산업고도화가 빠르게 진행되면서 소비수요, 공급구조 및 생산방식 등이 변화했고, 이러한 변화의 흐름 속에서 전문적이면서도 세분화된 일자리가 계속해서 출현하고 있어 구직자와 기업 간의 미스매치를 해소하려면 일자리 탐색의 빈도가 늘어날 수밖에 없다. 이것이 최근 들어 도시지역 순증가 취업자 수 대비 도시지역 신규증가 일자리 수의 비중이 향상된 주요 원인이다.

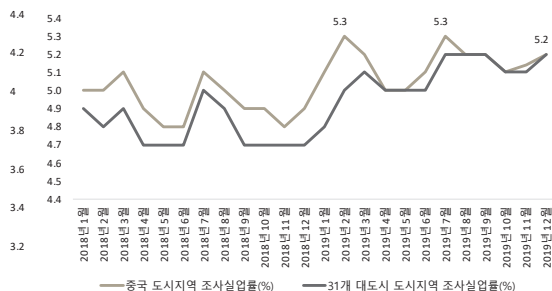
### 등기실업률 소폭 감소, 조사실업률 5.2%로 소폭 증가

중국 도시지역 등기실업률은 2008년 세계금융위기 이후 4.0% 초반 수준을 유지하다가 2017년 3.0% 후반대로 진입했고, 2019년 3.62%까지 감소하여 최근 들어 가장 낮은 수준을 기록했다(그림 9 참조). 도시지역 등기실업률은 중국 특유의 실업통계지표로 오랜 기간 동안 중국 실업현황을 보여주는 데 중요한 역할을 했지만, 취업서비스기구를 직접 방문하여 구직 등록을 하는 미취업자를 대상으로 집계한 것이기 때문에 실제 실업현황을 제대로 반영하지 못한다는 한계가 있다. 이에 따라 중국정부는 2018년부터 도시지역 조사실업률을 정부업무 보고에 포함시켜 공식적으로 발표하기 시작했다. 도시지역 조사실업률은 도시지역 상주인구를 조사대상으로 하고, 도시지역의 당해지역 인구뿐만 아니라 외지에서 온 상주인구도 포함한다. 조사방법도 행정기록을 통해 실업률을 수집하는 방식이 아니라 주민에 대한 표본조사를 통해 실업률 통계자료를 작성한다. 도시지역 조사실업률은 노동력조사 또는 관련 표본조사를 통해 추산하여 획득한 실업인구가 전체 노동력(취업인구와 실업인구의 합)에서 차지하는 비중이다. 이 중 취업인구는 16세 이상으로 조사기간 내 임금 또는 소득을 얻을 목적으로

[그림 9] 도시지역 등기실업자 및 실업률



[그림 10] 도시지역 조사실업률



자료: 중국 국가통계국(<http://www.stats.gov.cn/>).

적어도 1시간 이상 일한 자로 휴가, 임시 조업중단 등 재직하고 있지만 일하지 않는 자도 포함한다. 그리고 실업인구는 16세 이상으로 현재 실업상태이지만 최근 3개월 동안 적극적으로 일자리를 찾고 있으며 적합한 일자리가 있다면 2주 이내에 일을 시작할 수 있는 자이다.

[그림 10]에서 보는 바와 같이 2018년 이래 중국의 도시지역 조사실업률은 5% 수준을 유지하고 있다. 2018년 말 도시지역 조사실업률은 4.9%를 기록했지만, 2019년 1월 이후 증가와 감소를 반복하다가 2019년 12월 말 현재 5.2%로 2019년 정부 목표였던 5.5% 이내로 통제되었다. 특히 25~59세 핵심 취업계층의 조사실업률은 4.7%로 비교적 낮은 수준을 유지했다.

[그림 10]에서 확인할 수 있듯이 2019년 도시지역 조사실업률은 2월과 7월 각각 5.5%로 가장 높은 수준을 보였다. 이러한 결과는 중국 특유의 노동시장 특징이 반영된 것이다. 중국 노동자, 특히 농민공은 음력설을 앞두고 퇴직을 했다가 음력설 이후에 새로운 일자리를 찾기 때문에 마찰적 실업의 증가로 2월에 실업률이 일시적으로 증가했고, 7월은 수백만 명의 대졸자<sup>8)</sup>가 노동시장에 유입되는 시기로 2월과 마찬가지로 일시적으로 실업률 증가한 것이다.

## 노동수요와 공급 감소, 구인배율 감소

‘중국 인력자원시장 정보 모니터링 센터(中国人力资源市场信息监测中心)’의 「2019년 3사

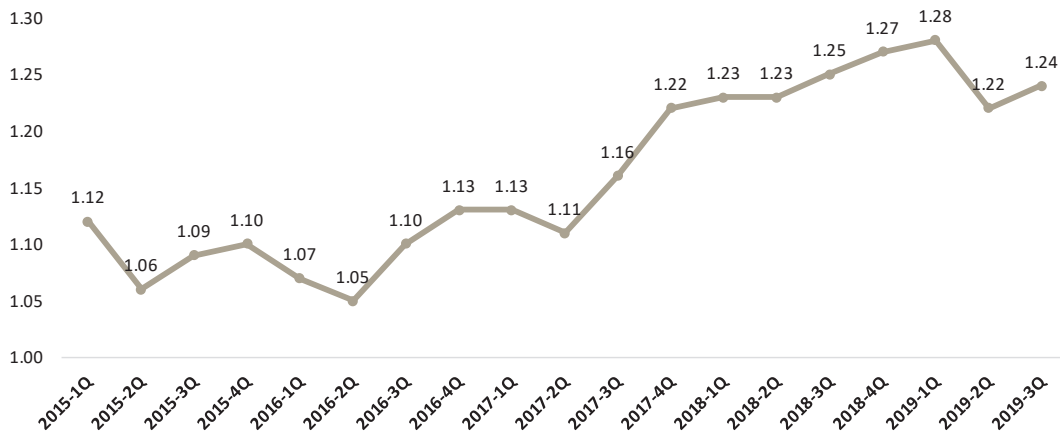
8) 중국 대졸자는 2001년 처음으로 100만 명을 초과한 이래로 2004년 240만 명, 2005년 306.8만 명, 2007년 447.8만 명, 2008년 512만 명, 2011년 608.2만 명, 2014년 727만 명, 2018년 820만 명을 돌파했고, 2019년은 834만 명으로 해마다 기록을 새롭게 쓰고 있다.

분기 중국 89개 도시 공공취업 서비스기구 시장수급 현황 분석」에 의하면,<sup>9)</sup> 중국 인력자원 시장은 전반적으로 노동 수요보다 공급이 약간 많지만, 노동수급이 기본적으로 균형을 이룬 것으로 나타났다. 또한 2019년 3사분기 노동시장 수급인원은 상반기에 비해 비교적 크게 반락했고, 구인배율은 다소 상승한 것으로 나타났다. 그리고 전년동기대비 시장수급 변화는 크지 않았고 구인배율은 다소 감소했다. 지역별로 보면, 동부지역 시장 수급인원 수가 감소했고, 중서부지역 시장 수급인원 수는 안정적으로 증가했다.

구체적으로 살펴보면, 2019년 3사분기 기업이 공공취업서비스기구를 통해 채용한 인원은 전년동기대비 3.9% 감소한 404만 명이고, 구직자 수는 전년동기대비 3.2% 감소한 325.8만 명으로 구인배율은 1.24로 상반기 대비 0.02 증가했으며, 전년동기대비 0.01 감소했다. 구인배율 변화추세를 보면, 2017년 4사분기 이래 계속해서 1.2 이상을 유지해 상승세를 이어갔다(그림 11 참조).

지역별로 보면, 동부지역은 노동 수요와 공급이 모두 감소했고, 중부지역은 노동수요가 증가했으며, 서부지역은 노동 수요와 공급이 모두 증가한 것으로 나타났다. 동부, 중부 및 서부

[그림 11] 연도별 구인배율 변화 추이(2015~2019)



자료 : 인력자원과 사회보장부(<http://www.mohrss.gov.cn>).

9) 자세한 내용은 「2019年第三季度百城市公共就业服务机构市场供求状况分析(2019년 3사분기 백 개 도시 공공취업 서비스기구 시장수급 상황 분석(中国人力资源社会保障市场信息监测中心(2019), 2019年第三季度部分城市公共就业服务机构市场供求状况分析, 中国人力资源社会保障 2019年第11期).

지역의 구인배율은 각각 1.21, 1.22, 1.33로 전년동기대비 동부지역의 노동수요와 노동공급은 각각 17.4만 명(9.6%), 10.3만 명(7.0%) 감소했고, 중부지역 노동수요는 0.4만 명(0.3%) 증가, 노동공급은 1.7만 명(1.6%) 감소했으며, 서부지역 노동수요와 노동공급이 각각 1.5만 명(1.6%), 1.7만 명(2.6%) 증가했다.

업종별로 보면, 83.4%의 노동수요는 제조업(27.7%), 도소매업(13.3%), 숙박요식업(10.4%), 주민서비스와 기타 서비스업(9.8%), 임대 및 비즈니스서비스업(9.35%), 정보전송·컴퓨터서비스와 소프트웨어업(4.2%), 건축업(4.6%), 부동산업(4.1%) 등에 집중되어 있었다. 2018년 같은 기간에 비해 2차 산업 업종 중 건축업(7.8%p)을 제외하면, 전력가스 및 물 생산과 공급업( $\Delta 20.2\%$ p), 광업( $\Delta 13.8\%$ p), 제조업( $\Delta 5.0\%$ p) 등 노동수요가 다소 감소했다. 반면 3차 산업 업종 중 공공관리와 사회조직(32.1%p), 교육(31.1%p), 수리환경과 공공설비관리업(23.8%p), 문화체육과 레저업(15.9%p), 위생사회보장과 사회복지업(12.0%p), 주민서비스와 기타서비스업(8.1%p), 교통운수창고와 우정업(6.1%p), 정보전송·컴퓨터서비스와 소프트웨어업(2.4%p) 등 노동수요는 다소 증가했고, 기타 업종의 노동수요는 다소 감소했으며, 그중 감소율이 비교적 큰 업종은 부동산업( $\Delta 16.8\%$ p), 임대와 비즈니스서비스업( $\Delta 10.5\%$ p), 도소매업( $\Delta 9.1\%$ p), 숙박요식업( $\Delta 8.4\%$ p) 등으로 나타났다.

노동수요 측면에서 보면, 전년동기대비 고급공정사에 대한 노동수요가 다소 증가한 것 이외에 기타 각종 인원에 대한 수요는 약간 감소했다. 노동공급 측면에서 보면, 전년동기대비 각종 기술등급 및 전문기술직함을 보유한 구직자 수는 다소 감소했다. 먼저, 노동수요를 보면 47.7%의 노동수요가 노동자의 기술등급 및 전문기술직함에 대해 명확한 요구가 있었고, 이 중 기술등급에 대한 요구는 24.5%, 전문기술직함에 대한 요구는 15.4%를 차지했다. 다음으로 노동공급을 보면, 42.6%의 구직자가 일정 기술등급 혹은 전문기술직함을 보유하고 있었고, 이 중 기술등급이 26.7%, 전문기술직함이 15.9%를 차지했다. 수급 대비로 보면, 각 기술등급 혹은 전문기술직함의 구인배율은 1.6보다 컸고, 이 중 고급공정사, 고급기사, 고급기능의 구인배율은 각각 3.81, 3.27, 2.14로 비교적 큰 것으로 나타났다. 전년동기대비 수요측면에서 각급 기술등급 혹은 전문기술직함을 보유한 노동자에 대한 수요는 다소 감소했다. 이 중 고급기능( $\Delta 34.7\%$ p), 중급기능( $\Delta 25.8\%$ p), 고급기사( $\Delta 19.9\%$ p) 등 기술등급인원의 수요 감소폭이 비교적 컸다. 기술원( $\Delta 10.7\%$ p), 공정사( $\Delta 5.2\%$ p) 직함의 노동수요는 다소 증가했다.



공급측면에서 보면, 기술등급 혹은 전문기술직함을 보유한 구직자가 다소 감소했다. 이 중 고급기사( $\Delta 21.9\%p$ ), 중급기능( $\Delta 19.0\%p$ ) 등 기술등급의 구직자 감소폭이 비교적 컸고, 기술원( $\Delta 7.0\%p$ ), 공정사( $\Delta 1.6\%p$ ), 고급공정사( $\Delta 21.6\%p$ ) 직함의 노동공급은 다소 감소했다.

### 가처분소득 증가, 15개 성급행정단위 최저임금기준 인상

2019년 중국 주민 1인당 평균 가처분소득은 30,733위안(한화 약 522만 원)으로 전년동기 대비 8.9% 증가했고, 증가율은 2018년에 비해 0.2%p 높았다. 물가상승 효과를 제외한 실질 증가율은 5.8%로 1인당 GDP 증가율보다 0.1%p 높았고, 가계소득증가와 경제성장 간에 큰 괴리가 없었다.<sup>10)</sup>

2019년 12월 말 현재, 중국 12개 성급행정단위(省级行政单位, 성, 자치구, 특별시)가 최저임금기준 인상을 발표했고, 이 중 천진시(天津市), 복건성(福建省), 광서장족자치구(广西壮族自治区), 청해성(青海省) 등 4개 지역은 2020년 이후 인상기준이 적용된다.<sup>11)</sup> 상해시(上海市)의 월 최저임금기준이 2,480위안(한화 약 42만 원)으로 중국 성급행정단위 중 가장 수준이 높았고, 상해시를 포함하여 북경시(北京市), 광둥성(广东省), 심천시(深圳市), 천진시, 강소성(江苏省), 절강성(浙江省) 등의 최저임금기준이 2,000위안(한화 약 34만 원)을 넘어섰다. 비전일제 노동자에게 적용되는 시간당 최저임금기준<sup>12)</sup>은 24위안(한화 약 3천 원)으로 가장 높았다. 중국 최저임금규정(最低工资规定)은 2년에 적어도 한 번 최저임금기준을 조정할 것을 규정하고 있지만, 중국정부는 고속성장 과정에서 초래한 소득불균형 문제를 해소하기 위해 지난 10년간 최저임금기준을 해마다 급격하게 인상해왔다. 하지만 2019년은 최저임금기준을 인상한 지역이 가장 적은 한 해로 인상률도 각 지역의 경제상황과 침체 압력을 감안하여

10) 중국국가통계국, 方晓丹:居民收入和消费稳定增长 居民生活水平再上新台阶([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200119\\_1723769.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200119_1723769.html), 최종검색일: 2020년 2월 9일).

11) 북경시, 요녕성(辽宁省), 상해시, 호남성(湖南省), 중경시(重庆市), 섬서성(陕西省), 하북성(河北省), 귀주성(贵州省) 등 8개 지역은 2019년 인상된 최저임금기준이 적용된다. 예를 들어, 북경시 7월 1일, 하북성 11월 1일, 요녕성 11월 1일, 상해시 4월 1일부터 최저임금기준이 적용되었다.

12) 중국 「최저임금규정(最低工资规定)」에 따라 최저임금기준은 전일제 노동자에게 적용되는 월 최저임금기준과 비전일제 노동자(시급제로 일일 4시간, 주당 24시간을 초과하지 않는 고용형식)에게 적용된 시간당 최저임금기준으로 구분하여 발표한다.



<표 2> 성급행정단위 최저임금기준(2019)

(단위 : 위안)

지역	시행일	월 최저임금기준			
		1급지	2급지	3급지	4급지
북경시	2019.07.01	2,200			
천진시	2020.07.01	2,050			
하북성	2019.11.01	1,900	1,790	1,680	1,580
산서성	2017.10.01	1,700	1,600	1,500	1,400
내몽고자치구	2017.08.01	1,760	1,660	1,560	1,460
요녕성	2019.11.01	1,810	1,610	1,480	1,300
길림성	2017.10.01	1,780	1,680	1,580	1,480
흑룡강성	2017.10.01	1,680	1,450	1,270	
상해시	2019.04.01	2,480			
강소성	2018.08.01	2,020	1,830	1,620	
절강성	2017.12.01	2,010	1,800	1,660	1,500
안휘성	2018.11.01	1,550	1,380	1,280	1,180
복건성	2020.01.01	1,800	1,720	1,570	1,420
강서성	2018.01.01	1,680	1,580	1,470	
산둥성	2018.06.01	1,910	1,730	1,550	
하남성	2018.10.01	1,900	1,700	1,500	
호북성	2017.11.01	1,750	1,500	1,380	1,250
호남성	2019.10.01	1,700	1,540	1,380	1,220
광둥성	2018.07.01	2,100	1,720	1,550	1,410
(심천시)	(2018.07.01.)	(2,200)			
광서장족자치구	2020.02.01	1,800	1,580	1,430	
청해성	2018.12.01	1,670	1,570	1,520	
중경시	2019.01.01	1,800	1,700		
사천성	2018.07.01	1,780	1,650	1,550	
귀주성	2019.12.01	1,790	1,670	1,570	
운남성	2018.05.01	1,670	1,500	1,350	
서장자치구	2018.01.01	1,650			
섬서성	2019.05.01	1,800	1,700	1,600	
감숙성	2017.06.01	1,620	1,570	1,520	1,470
청해성	2020.01.01	1,500			
영하회족자치구	2017.10.01	1,660	1,560	1,480	
신장위구르자치구	2018.01.01	1,820	1,620	1,540	1,460

자료 : 각 지역 인력자원과 사회보장국.

예전에 비해 낮은 수준을 기록했다.

## 노동분쟁 발생건수 급증

2019년 인력자원과 사회보장부 통계속보(2019年人力资源和社会保障统计快报数据)<sup>13)</sup>에 의하면, 2019년 노동인사분쟁중재위원회에 수리된 노동분쟁 안건 수는 107만 건으로 전년 동기대비 19.6% 증가했고, 노동인사분쟁<sup>14)</sup> 관련 노동자 수는 127만 4천 명으로 전년동기대비 14.8% 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이 2019년 한 해 전국 노동인사분쟁조정중재 안건수가 급증한 것으로 나타났다. 북경시 중재기구를 예로 들면, 2019년 3사분기 현재 2018년보다 37.4% 증가한 총 9만 3천여 건의 노동인사분쟁 안건을 수리했다.<sup>15)</sup> 북경시 노동인사분쟁의 주요 특징을 살펴보면, 첫째, 노동인사분쟁 안건 수가 2018년 이어 2년 연속 급증하여 역사상 가장 많았다. 둘째, 전체 노동인사분쟁의 95% 정도가 비공유제기업인 민간기업에서 발생했다. 셋째, 분쟁과 관련된 요구사항 중 약 80% 이상이 임금, 경제보상 및 배상과 관련해 발생한 분쟁이었다. 전반적으로 보면, 비수도기능 분산<sup>16)</sup>과 경제성장 둔화 등으로 인해 노동인사분쟁 안건이 지속적으로 증가하고 있다. 그리고 안건 수가 많고, 분쟁주체가 다원화되며, 요구사항이 다양화되고, 안건내용이 복잡한 최근 노동분쟁의 특징을 그대로 보여주고 있다.<sup>17)</sup>

13) 2019年人力资源和社会保障统计快报数据([http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjsj/202001/t20200121\\_356806.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjsj/202001/t20200121_356806.html), 최종검색일: 2019년 2월 9일).

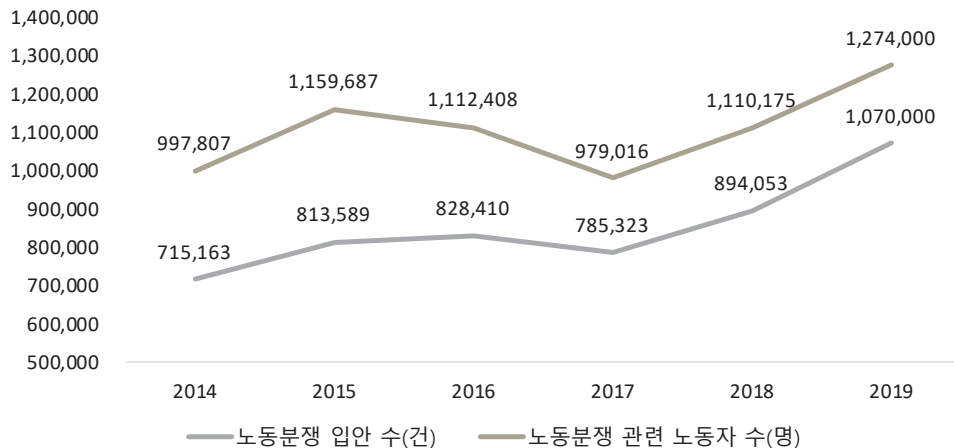
14) 노동인사분쟁은 노동분쟁과 인사분쟁을 합쳐서 부르는 용어이다. 인사분쟁은 국가기관, 사업단위(비영리기관) 업무인원 등과 그 기관이 고용관계가 아닌 위임, 도급 등 다른 법률관계를 기초로 체결한 고용관계에서 발생한 분쟁을 말한다.

15) 신화사, 北京发布2019年劳动人事争议仲裁十大典型案例(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1649363353616781893&wfr=spider&for=pc>, 최종검색일: 2019년 2월 9일).

16) 비수도기능의 분산(도시화에 따른 문제를 해소하기 위해 북경을 정치, 문화, 국제교류, 과학기술혁신의 중심으로 성장시키고 경제기능은 비수도권으로 분산시킨다는 정책)은 첫째, 저소득층 강제이주, 둘째, 노동집약형 기업 이전에 따른 저숙련 근로자의 실업, 셋째, 북경 소재 기업의 자동화로 인한 감원 등 문제로 노동분쟁의 원인이 된다.

17) 乔健(2019), 「2019: 百年变局下的中国职工劳动关系现状」, 『社会蓝皮书: 2020年中国社会形势分析与预测』, 社会科学文献出版社.

[그림 12] 노동분쟁 안전 수 및 관련 노동자 수(2014~2019)



자료: 2014~2018년 자료는 국가통계국; 2019년 자료는 인력자원과 사회보장부.

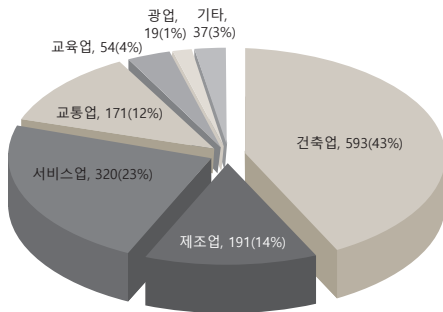
### 파업 등 단체행동 민영기업 증가, 제조업 감소, 소규모 추세<sup>18)</sup>

중국노동통신(中国劳工通讯)의 노동자 단체행동 지도(strike map)에 따르면, 2019년 한 해 동안 총 1,385건의 단체행동이 발생했다.<sup>19)</sup> 이 중 약 84%에 해당하는 1,159건의 단체행동은 임금체불과 관련된 것이었다. 업종별로 보면, 건축업에서 43%로 가장 많은 단체행동이 발생했고, 이어서 서비스업(23%), 제조업(14%), 교통업(12%), 교육업(4%), 광업(1%) 순으로 나타났다. 비록 2018년에 이어 건축업에서 가장 많은 단체행동이 발생했지만, 최근 들어 서비스 관련 업종에서 많은 단체행동이 발생하고 있고, 제조업은 감소하고 있다. 지난 6년 동안 제조업에서 발생한 단체행동은 2014년에 41%에서 2019년 14%로 계속 감소하고 있지만,

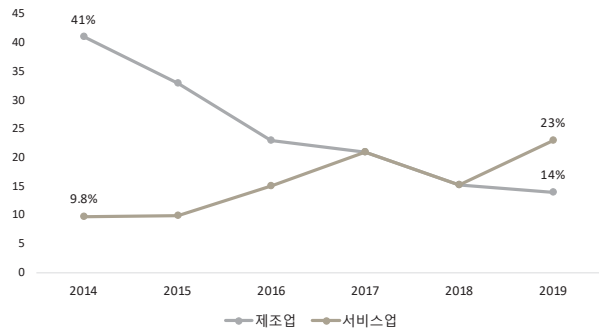
18) 이하 자세한 내용은 중국노동통신(China Labour Bulletin)의 「2019 중국 노동관계 요약(2019年中国劳动关系概览)」을 참조(<https://clb.org.hk/content/2019%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%8A%B3%E5%8A%A8%E5%85%B3%E7%B3%BB%E6%A6%82%E8%A7%88>, 최종검색일: 2020년 2월 5일).

19) 이 수치는 2020년 2월 9일 현재 기준이다. 중국 노동자 단체행동 지도는 정부가 공식적으로 발표하는 통계가 아니라 노동NGO인 China labor bulletin이 언론이나 SNS를 활용한 중국 각 지역에서 발생한 단체행동과 관련된 통계자료를 수집하고 있기 때문에 실제 단체행동 발생 건수와는 차이가 있을 수 있다.

[그림 13] 업종별 단체행동 발생현황(2019)



[그림 14] 제조업 및 서비스업 단체행동 현황(2019)



자료 : China Labor Bulletin(<https://clb.org.hk>).

서비스업과 소매업은 2014년 9.8%에서 2019년 23%까지 증가했다(그림 14 참조).

[그림 14]에서 보는 바와 같이 지난 몇 년 동안 중국의 단체행동이 공장노동자 중심에서 상점 점원, 판매원, 슝 매니저, 식당 및 호텔 종업원, 환경미화원, 의료 및 레저종사자로 중심으로 서서히 전환되었다. 특히 음식 및 택배 배달원, 인터넷 예약차량 등 플랫폼 노동에서 단체행동이 급증했다. 이들 업종은 노동시간이 길지만 업종 간 경쟁이 치열해지면서 근무여건이 열악하고, 임금수준이 매우 낮다

지역별로 보면, 광둥성이 144건(10.4%)으로 가장 많았고, 이어서 하남성(118건, 8.5%), 강소성(101건, 7.3%), 산둥성(96건, 6.9%), 섬서성(73건, 5.3%), 하북성(69건, 5.0%), 사천성(60건, 4.3%), 북경시(58건, 4.2%), 절강성(55건, 4.0%) 순으로 나타났다. 과거 산업이 발달한 동남부 연해지역에 단체행동이 집중되었지만, 현재는 중국 전역에서 광범위하게 발생하고 있다. 미중무역 전쟁의 여파로 중국 제조업의 중심지인 광둥성이 직격탄을 맞으면서 전체 제조업에서 발생한 단체행동의 24%가 광둥성에서 발생했다. 기업유형별로 보면, 여전히 민영기업이 977건(70.5%)으로 가장 많이 발생했고, 국유기업(177건, 12.8%), 중외합자기업(21건, 1.5%), 외자기업(14건, 1%), 홍콩·마카오·대만기업(10건, 0.8%) 등의 순으로 나타났다. 단체행동을 원인별로 살펴보면, 임금체불이 전체 83.6%에 해당하는 1,158건으로 가장 많았고, 그다음으로 임금인상(44건, 3.2%), 경제보상금(41건, 3.0%), 사회보험(28건, 2.0%), 관리층감독(11건, 0.8%) 등의 순으로 나타났다. 규모별로 보면, 전체의 93.7%(1,298건)가 100인의 규모이고, 참가자가 1,000명을 넘는 단체행동은 3건(0.2%)에 불과해 대규모 단체행동은

큰 폭으로 감소했다.

## ■ 2019년 노동시장 및 노사관계 평가

앞에서 살펴보았듯이, 2019년 고용시장은 전반적으로 안정적인 모습을 보였고, 동시에 경기침체 압력과 미중무역 분쟁의 영향이 가속화되면서 여러 가지 요인이 중첩 작용하여 안정 속에 변화와 도전이 늘어났다. 전문가들은 2019년 노동시장에 나타난 몇 가지 문제에 관심을 가질 것을 당부했다.<sup>20)</sup> 첫째, 일자리 창출이 2018년보다 감소했다. 도시지역 신규증가 일자리 수와 관련한 한 해 목표치는 조기에 달성했지만, 증가율이 2018년에 비해 낮았다. 앞의 [그림 7]에서 확인하였듯이, 2019년 도시지역 신규증가 취업자 수는 전년동기대비 9만 명 감소했다. 월별 추이 변화에서 보면, 도시지역 신규증가 취업자 수는 전년동기대비 지속적으로 감소한 것을 확인할 수 있고, 이는 글로벌 금융위기의 충격으로 가파른 경기침체를 겪은 2009년과 성장률 둔화로 공급측 개혁(뉴노멀)이 시작된 2015년과 유사한 형세를 보이고 있다. 즉 거세경제 상황이 일자리 창출에 미치는 영향이 점차적으로 커지고 있다. 둘째, 실업률이 전년동기대비 상승했다. 앞의 [그림 10]과 같이 2019년 월별 도시지역 조사실업률은 연초 정부 목표치인 5.5% 이내로 유지되었지만, 2019년 12월 조사실업률은 전년동기대비 0.3%p 증가했고, 31개 대도시의 조사실업률은 전년동기대비 0.5%p 증가했다. 셋째, 노동수요가 다소 감소했다. 주문량 감소, 비용상승, 불확실성 확대 등 2019년 중국경제가 여러 위험요인의 영향을 받아 기업이 채용에 신중하거나 채용규모를 축소하는 사례가 늘어나면서 노동수요가 감소했다. 인터넷 구직사이트의 노동수요가 감소했고, 공공인력자원시장기구의 노동수요도 다소 감소해 노동수요의 감소폭이 구직자 수보다 컸다. 넷째, 고용 안정성이 사라졌다. 모니터링 기업의 고용상황에서 보면, 2018년 하반기 이후 모니터링 기업의 일자리 증감의 파동폭이 전년도에 비해 컸고, 기업고용 안정성이 다소 약해졌다. 일자리가 감소된 업종과

20) 이하의 내용은 莫荣·陈云(2019), 「2019年就业形势与未来展望」, 『經濟藍皮書:2020年中國經濟形勢分析與預測』, 社會科學文獻出版社 참조.

지역의 과급 면적이 다소 확대되었고, 과거 일자리가 지속적으로 증가한 업종과 지역의 일자리 증가율이 크게 감소했으며, 심지어 증가에서 감소로 전환된 업종과 지역도 존재했다. 국가 통계국이 발표한 제조업 구매관리자 지수(PMI)도 전반적으로 전년도에 비해 약해졌고, 취업자지수가 장기적으로 50%의 임계값(荣枯线) 아래로 떨어졌고, 동시에 지속적으로 하락하고 있다. 2019년 12월 제조업 PMI 취업자지수는 47.3%로 전년동기대비 0.7%p 감소했고, 비제조업 PMI 취업자지수는 48.3%로 전년동기대비 0.2%p 감소하는 등 고용시장은 더욱더 위축될 것으로 보인다. 다섯째, 일부 업종과 지역의 취업난이 확대되었다. 외부경제 환경변화와 경기침체 및 경제전환과 구조조정 등 여러 가지 요인이 중첩작용하면서 국내경제의 업종과 지역 발전 분화가 더욱더 확실해졌다. 업종발전과 지역경제 표현의 영향을 받아 일부 업종과 지역의 고용상황이 다소 악화되었고, 취업난이 다소 확대되었다. 업종별로 보면 전통제조업의 고용상황이 지속적으로 악화되었고, 금융, 부동산, 컴퓨터와 전자제품 및 자동차 등 업종의 고용수요도 다소 감소했다. 지역별로 보면 동북지역이 고용상황이 어려운 것 이외에도 광둥, 하남, 귀주 등 동부지역과 중서부지역의 일부 성급행정단위의 노동수요도 다소 감소했다.

## ■ 맺음말 : 2020년 중국 노동시장 및 노사관계 전망

2019년 중국 경제성장률은 전년동기대비 0.5%포인트 낮아진 6.1%로 1990년 이후 가장 낮은 성장률을 기록했다. IMF, OECD, 세계은행 등 주요 국제금융기구가 최근에 발표한 경제성장 전망에 따르면, 2020년을 포함한 향후 세계경제는 불확실성이 최고 수준으로 치솟을 것으로 예상된다. 경제협력개발기구(OECD)가 2019년 11월 21일 발표한 ‘OECD 경제전망(Economic Outlook)’에서 2020년 세계 경제성장률 전망치를 기존의 3.0%에서 2.9%로 낮춰 잡았다. OECD는 세계경제 성장률이 2008년 글로벌 금융위기 이후 가장 낮은 한 해가 될 것으로 예측했다. 그리고 국제통화기금(IMF)는 세계경제전망보고서(World Economic Outlook)에서 세계경제 성장률을 3.4%로 OECD에 비해 다소 높게 예측했지만, 불확실성이 해소되지 않아 아시아 신흥국가의 경제성장률은 다소 감소하고, 특히 중국경제 성장률은 5.8%로 바오리우(保六: 6% 유지)가 붕괴할 것으로 전망했다. 일반적으로 일자리와 경제성장

---

은 양의 관계를 가지는 것을 알려져 있다. 따라서 중국경제 성장률 둔화가 일자리 창출력에 미치는 부정적인 영향이 더욱 확대되면서 고용상황의 불확실성은 확대될 것으로 보인다. 특히 미중무역분쟁 장기화로 인해 수출이 크게 줄어들면서 경영상태가 악화된 기업들이 임금을 삭감하거나 체불하는 사례가 늘어나고 조업중단, 감원, 공장이전 등 비용절감 조치를 취하면서 노동분쟁이 2018년에 이어 2019년에도 증가했다. 동시에 계속해서 추진되고 있는 산업구조 고도화와 구조조정 과정에서 고용불안 위협을 느낀 노동자들이 적극적인 목소리를 내고 있어 노동분쟁은 한동안 계속 증가할 것으로 보인다. **KLI**

# 2020년 일본 노동시장 및 노사관계 전망

오학수 (일본 노동정책연구·연수기구 부총괄연구위원)

## ■ 머리말

일본은 세계에서 가장 급속히 고령화가 진전되었으며, 이는 노동시장이나 노동정책, 사회 보장정책에 매우 큰 변화를 초래하고 있다. 1990년대 초 거품경제 붕괴 후 이른바 잃어버린 20년으로 회자되는 장기간의 저성장이 지속되었다. 2012년 12월 정권을 되찾은 자민당의 아베 총리는 저성장의 늪에서 벗어나기 위하여 아베노믹스를 추진하고 있다. 대담한 금융정책, 기동적인 재정정책, 민간투자를 환기하는 성장정책인 아베노믹스의 영향으로 인한 가장 큰 변화는 일본의 엔화 가치가 하락하여 수출중심 대기업의 수익성이 개선되어 호경기가 지속되고 있다는 점이다. 이러한 호경기는 2020년 도쿄올림픽 개최로 계속 이어질 것으로 기대되고 있다.

이러한 호경기에 힘입어 노동시장은 크게 호전되었다. 이 글에서는 아베노믹스가 시작된 2013년 이후의 노동시장을 살펴보고 간단히 2020년 전망을 하기로 한다. 또한 노사관계의 전체 흐름을 전망해 보기로 한다. 이 글이 일본에 대한 이해를 높이고, 앞으로 우리나라 노동시장 및 노사관계를 전망하는 데 조금이나마 시사가 되길 기대한다.



## ■ 노동시장 현황 및 전망

### 경제상황<sup>1)</sup>

일본 경제는 2013년부터 아베노믹스의 영향이 지속되어 비교적 안정적인 성장을 이어가고 있다. 구체적으로 보면, 국내총생산(GDP)은 2013년 507조 엔에서 매년 증가하여 2018년 548조 엔으로 약 8.1% 증가하였다. 분기별로 보면 2017년 4사분기에 143조 엔으로 절정에 다달았는데 그 이후에도 전년대비 0%대의 증감을 기록하고 있다. 최근 2019년 3사분기 국내총생산은 전년동기대비 0.6% 증가하였다.

국내총생산의 지속적인 증가는 아베노믹스의 일환으로 볼 수 있는 환율증가(엔화가치 하락) 및 환율안정으로 수출이 가장 큰 견인차 역할을 하였다고 볼 수 있다. 미국 1달러당 일본 엔화 가치는 2013년 97.63엔에서 2015년 121.03엔으로 낮아지고 다음 해 108.84엔으로 올랐지만 그 후 2017년 112.16엔, 2018년 110.39엔, 그리고 2019년 11월 108.86엔으로 매우 안정화되었다. 그 결과 수출은 2013년 70조 엔에서 2014년 73조 엔, 2015년 76조 엔, 2016년 70조 엔, 2017년 78조 엔, 그리고 2018년 82조 엔으로 거의 지속적으로 증가하였다. 그러나 2019년 들어 매월 수출액은 전년동기보다 낮아지고 있어 수출견인 성장 동력이 한계에 도달한 것으로 보인다.

이러한 경제상황에 따라 기업 도산건수도 감소하였다. 도산건수는 2001년 19,164건으로 최고치를 기록하였는데 2013년 10,855건으로 줄어들었다. 그 이후에도 줄어들어 2019년 8,235건을 기록하였다. 그러나 2019년 일손부족 도산건수는 426건으로 전년의 387건보다 많고, 조사 이래 가장 높은 수치<sup>2)</sup>로 노동력 부족이 기업도산 요인이 되고 있음을 알 수 있다.

1) 이 부분은 주로 노동정책연구·연수기구의「主要労働統計指標」자료를 참고로 집필하였다.

2) 東京商工リサーチ,「全国企業倒産状況」毎年.

## 노동시장 현황

일본 인구는 2009년부터 감소하고 있고, 15세 이상 인구는 2011년 1억 1,117만 명을 정점으로 감소하는 경향을 보인다. 한편 경제활동인구(경활인구)는 지속적으로 증가하고 있다. 2013년 6,326만 명에서 2018년 6,830만 명으로 8.0% 증가하였다. 연령층별로 경제활동인구를 보면, 15~19세, 20~24세, 45~49세, 50~54세, 55~59세, 그리고 65세 이상에서 2013년보다 2018년이 증가하였다(표 1 참조). 특히 65세 이상에서 증가폭이 크다. 연령층별로 경활인구의 증감은 특정 연령층의 고용사정과 큰 관계가 없는 것으로 보인다. 그것은 경제활동참가율이 모든 연령층에서 증가하였기 때문이다. 특히 증가율이 높아진 연령층은 60~64세로 2013년 61.4%에서 2018년 70.6%로 9.2%포인트 증가하였는데, 다른 연령층이 약 1~5%포인트 증가하였는 데 비해 큰 폭이었다고 말할 수 있다. 60~64세에서 가장 큰 폭으로 증가가 나타난 이유는 2013년 고령자고용안정법의 개정 및 시행으로 기업이 희망자 전원을 65세까지 고용해야 하였기 때문으로 보인다. 경제활동인구 중 60세 이상이 차지하는 비율은 2013년 19.0%에서 2018년 20.7%로 증가하여 노동력의 고령화가 계속 진전되고 있음을 확인할 수 있다.

경활인구의 변화를 성별로 보면 다음과 같다. 남성 경활인구는 2013년 3,783만 명에서 2018년 3,817만 명으로 0.9% 증가하는 데 그쳤는데, 여성의 경우 각각 2,809만 명에서 3,014만 명으로 7.3% 증가하여 여성의 증가폭이 매우 높았다. 그에 따라 경활률도 남성은

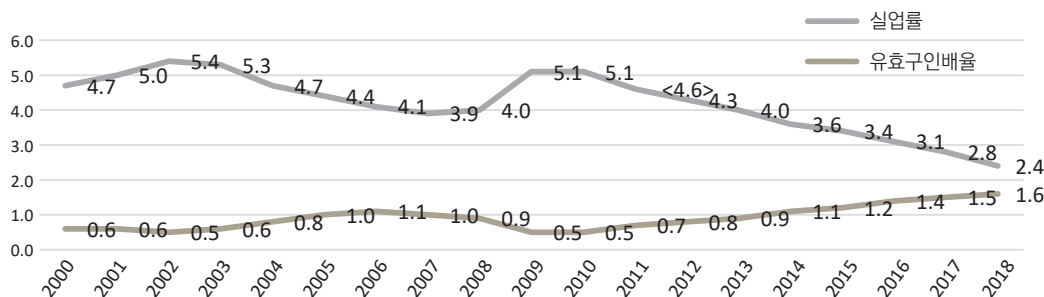
<표 1> 일본 연령계층별 경제활동인구의 추이

(단위 : 만 명)

	전체	15~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세	60~64세	65세 이상
2013년	6,593	95	423	598	641	763	818	722	659	620	602	651
2014년	6,609	99	419	584	631	739	837	743	663	620	575	698
2015년	6,625	100	417	570	621	714	844	757	682	617	556	746
2016년	6,673	105	435	564	616	688	839	797	685	619	541	786
2017년	6,720	101	443	556	611	674	823	826	699	628	536	822
2018년	6,830	116	468	556	603	662	807	844	723	636	539	875

자료 : 総務省統計局, 「労働力調査」.

[그림 1] 실업률과 유효구인배율 추이



자료: 総務省統計局, 「労働力調査」.

2013년 70.5%에서 2018년 71.2%로 0.7%포인트 증가하였는데 여성은 48.9%에서 52.5%로 3.6%포인트 증가하였다. 경합률의 증가는 여성의 경우 모든 연령층에서, 남성의 경우 34세 이하와 50세 이상 연령층에서 나타났다. 2013년 이후 2018년 현재까지 일본의 노동력 상황은 고령자 및 여성의 노동시장 참여 증가로 경합인구 및 경합률이 증가하였다. 노동력의 고령화, 여성화가 진행되고 있다고 말할 수 있다.

경제활동인구와 경합률의 증가에 따라 실업률은 지속해서 개선되고 있다. 2013년 4.3%에서 매년 감소하여 2018년 2.4%까지 감소하였다. 이러한 고용상황의 호전은 유효구인배율에서도 나타나고 있는데 2013년 0.8에서 지속 증가하여 2018년 1.6을 기록하였다(그림 1 참조).

실업률은 모든 연령층에서 개선되고 있다. 특히 실업률이 가장 높은 연령층인 15~24세와 25~34세 청년층의 경우 전자가 2013년 6.8%에서 2018년 3.6%, 후자가 5.3%에서 3.4%로 감소하였다. 보다 낮은 연령층의 경우 실업률이 큰 폭으로 개선되었다. 실업자의 구직이유를 살펴보면, 전 직장으로부터의 비자발적 이직자가 크게 줄고 있음을 알 수 있다. 즉 비자발적 이직자(정년퇴직자 포함) 수는 2013년 90만 명에서 매년 감소하여 2018년 40만 명으로 크게 감소하였다. 기업의 고용퇴출 요인도 크게 감소하고 있음을 엿볼 수 있다.

경합인구의 증가는 주로 전문·기술직, 서비스직과 운반·청소·포장직에서 큰 폭으로 나타나고 있는데, 2013년 대비 2018년 증가율은 전문·기술직 12.2%, 서비스직 8.1%, 운반·청소·포장직 11.0%였다.<sup>3)</sup>

3) 취업자 수가 가장 많은 사무직은 4.9%였다.

고용의 질적 측면에서 노동시장을 분석해 보면 일본은 1990년대 이후 비정규직 비율이 지속적으로 증가하고 있다. 1990년대 초 비정규직 비율은 약 20%였으나 2003년 30.4%로 30%를 넘었고, 그 후 매년 약 0.5%포인트 내외로 증가하였다. 2013년 비정규직 비율은 36.7%로 전년보다 1.5%포인트 증가하여 매우 큰 폭이었다. 그러나 그 후는 37%대 추이를 보이고 있다. 비정규직 비율은 여성이 남성보다 2배 이상 높다. 여성을 중심으로 연령층별로 추이를 보면 비정규직 비율이 50%를 밑도는 연령층은 25~34세뿐이고, 나머지 연령층은 모두 50%를 넘고 있다. 35세 이상은 연령층이 높을수록 비정규직 비율이 높는데, 65세 이상은 81.3%를 기록하였다(표 2 참조).

<표 2> 성별 및 여성의 연령층별 비정규직 비율 추이

(단위 : %)

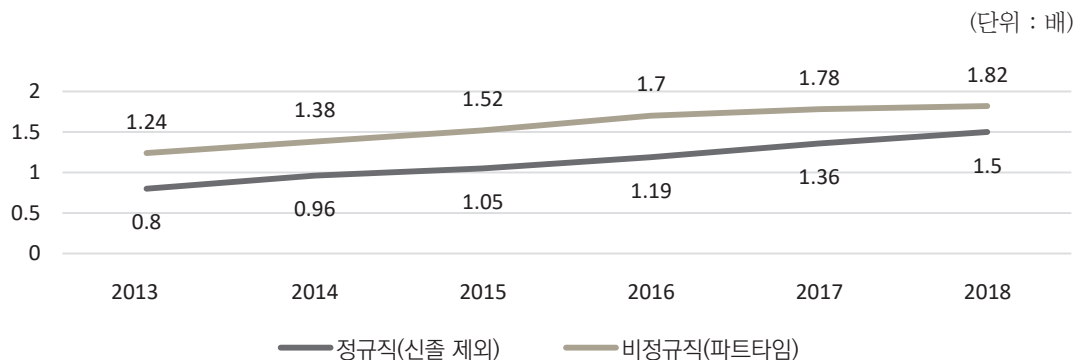
	비정규직 비율			여성 연령별 비정규직 비율					
	전체	남성	여성	15~24세	25~34세	35~44세	45~54세	55~64세	65세 이상
2013년	36.7	21.2	55.8	52.3	41.4	54.8	59.2	67.5	73.7
2014년	37.4	21.8	56.7	52.7	42.1	55.4	59.8	68.1	75.6
2015년	37.5	21.9	56.3	52.1	40.9	54.6	59.7	67.4	77.3
2016년	37.5	22.1	55.9	51.2	39.5	53.8	59.2	66.8	78.7
2017년	37.3	21.9	55.5	50.4	38.9	52.5	58.6	67.6	78.1
2018년	37.9	22.2	56.1	53.3	37.9	52.5	58.2	67.9	81.3

자료 : 総務省統計局, 「労働力調査」(詳細集計).

비정규직 비율을 보면, 노동력 수요 증가가 고용형태의 개선(즉 비정규직 비율 감소)에 긍정적인 영향을 미치고 있지 않다고 할 수 있다. 그것은 기업의 구인이 정규직보다 비정규직에 더 몰리기 때문이다. 이를 유효구인배율로 보면 다음과 같다. 정규직이나 비정규직 모두 2013년 이후 유효구인배율이 크게 개선되었는데 비정규직이 정규직보다 항상 더 높다. 단 주목할 만한 것은 2015년 이후 정규직에 대한 유효구인배율도 1을 넘어서 정규직 취업기회가 높아졌다(그림 2 참조).

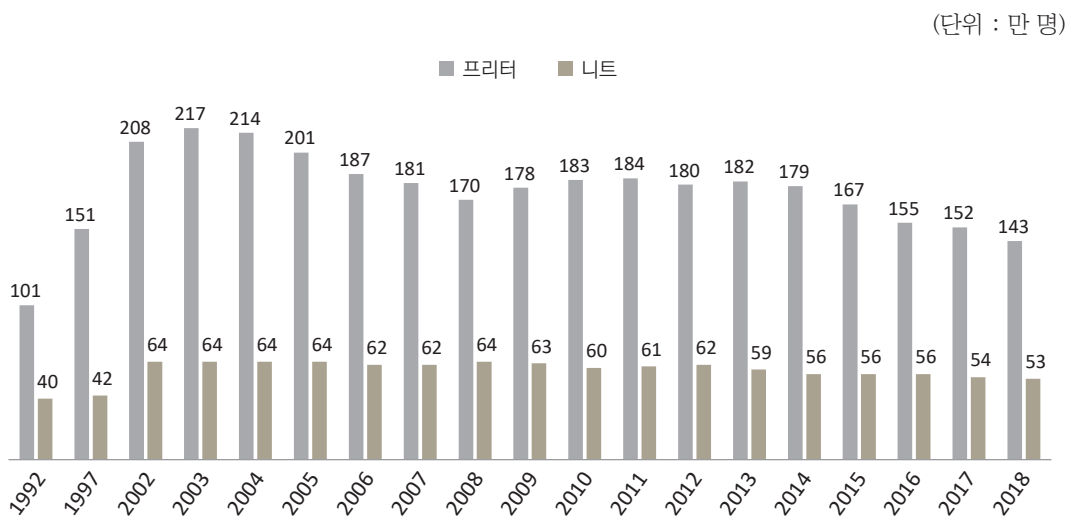
한편 일본 노동시장의 문제점으로 많이 지적되어 온 프리터, 니트도 2014년부터 지속해서 개선되고 있는데(그림 3 참조), 니트의 감소폭은 프리터보다 작아 문제 해결이 어려움을 엿볼 수 있다.

[그림 2] 고용형태별 유효구인배율 추이



자료: 厚生労働省, 「一般職業紹介状況」 毎年.

[그림 3] 프리터 및 니트 추이



주: 1) 프리터란, 15~34세로 직장에서 파트, 아르바이트로 불리거나, 실업자나 비경제활동인구 중 희망 고용 형태가 파트, 아르바이트이고 가사·통학 등을 하지 않는 자. 여성의 경우 미혼자.

2) 니트란, 15~34세 비경제활동인구 중 가사도 통학도 하지 않는 자.

자료: 総務省統計局, 「労働力調査(詳細集計)」, 各年.

## 전망

기본적으로 노동력의 고령화가 지속해서 진행될 것으로 보이는데, 특히 다음과 같은 정부의 정책이 주요 요인이 될 것이다.

일본정부는 2019년부터 ‘전세대형사회보장’ 개혁을 추진하고 있는데 이를 위해 같은 해 전세대형사회보장검토회의를 출범시켜 9월 20일 첫 회의를 개최하였다. 이 회의는 저출산 고령화와 동시에 생활방식이 다양해지는 가운데, 누구나 안심할 수 있는 사회보장제도에 관련한 검토를 진행하고 있다. 2019년 12월 19일 중간보고<sup>4)</sup>가 공표되었는데 그중 노동시장과 관련된 내용을 살펴보기로 한다. 크게 4개로 구분되어 있다.

첫째, 먼저 가장 주된 내용은 ‘70세까지의 취업기회 확보’이다. 100세 인생 시대를 맞이하여 일할 의욕을 갖고 있는 고령자가 자기 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 고령자가 활약할 수 있는 장을 마련하는데 65세까지의 희망자 전원 고용과는 달리 고령자 각각의 특성에 따른 선택지를 마련할 필요가 있다고 밝히고 크게 7가지의 선택지를 제시하고 있다. ① 정년폐지, ② 70세까지 정년연장, ③ 계속고용제도의 도입(자회사/관련회사를 통한 계속고용도 포함), ④ 기타 기업(자회사, 관련회사 이외의 기업)으로의 재취업 지원, ⑤ 프리랜서 계약 시 자금제공, ⑥ 개인 창업자/프리랜서와의 업무위탁계약의 체결, 그리고 ⑦ 당해 기업이 실시하는 사업이나 위탁, 출자 등을 받는 NPO 등의 단체가 실시하는 사업에 종사하도록 하는 것이다. 기업이 상기 7개 선택 중 어떤 것을 채택할 것인지 결정할 때 노동자 측과 합의하는 것을 노력의무로 규정하는 제1 단계의 법안을 2020년 정기국회에 제출할 방침이다. 제2 단계에서는 상기 선택지의 기업명 공표, 건강, 출근을 저조 등 노사합의 시 적용제외자 설정 규정을 담은 법제화를 추진한다. 또한 정부는 고령자의 능력 및 성과를 중시하는 평가/보수체계 구축을 추진하고 고령자가 안심하고 안전하게 일할 수 있는 직장환경 구축을 지원한다. 더 나아가 고령기를 대비한 커리어 형성을 지원하고 재교육을 추진하기로 하였다.

둘째, 중도채용/경력자 채용의 촉진이다. 고용의 선택지를 보다 넓혀서 다양하고 유연한 일하는 환경을 만들기 위하여 대기업을 중심으로 중도채용을 촉진하기로 하였다. 이를 위해

4) 「全世代型社会保障検討会議」, 中間報告(案)。

301명 이상 대기업을 대상으로 정규직 중 중도채용자 비율을 공표하도록 하고 관련 법안을 2020년 정기국회에 제출하도록 한다.

셋째, 겸업/부업의 확대이다. 겸업이나 부업은 새로운 기술 개발, 이노베이션, 창업, 그리고 제 2의 인생 준비에 유효하다고 보고 확대하기로 하였다. 겸업/부업 확대에 걸림돌이 되는 과중한(過重) 노동에 대한 우려, 노동시간 관리/파악의 곤란 등에 관련하여 보다 더 검토를 해나간다.

넷째, 프리랜서 등 고용계약을 체결하지 않는 취업자 보호이다. 고용계약을 체결하지 않는 취업형태로 프리랜서 등은 특히 고령자 취업기회 확대에 공헌할 것으로 기대하여 노동정책상 보호나 경쟁 규율 등 법적 준비를 앞으로 더 검토하기로 하였다.

이러한 70세까지의 취업기회 확보 조치와 관련하여 연금제도의 개편도 추진할 예정이다. 현재 연금수급 개시연령이 65세인데 그것을 변경하지 않고 고령자가 선택할 수 있는 수급 개시연령을 현재 60~70세에서 60~75세까지 연장할 수 있도록 검토한다.<sup>5)</sup>

위와 같은 일본정부의 고령자 고용/활약 촉진 정책으로 고령자가 계속 노동시장에 머무는 경향이 강해지리라 보이는데, 생활자금 확보의 필요성도 높아져 그러한 경향이 더욱 심화되리라 생각된다. 2019년 일본 금융청의 금융심의회가 '시장 워킹 그룹'의 보고서를 발표하였는데, 현재의 추세라면 공적연금 이외에 노후 생활자금으로 2,000만 엔이 추가로 필요할 것으로 예상된다고 밝혔다. 이는 고령자에게 부족한 노후자금을 확보하기 위하여 더욱 노동시장에 남아야 한다는 인식을 불어넣었다.

한편 동일노동 동일임금법제가 2020년 4월부터 시행되는데 이에 따라 비정규직의 고용이나 처우에 어떤 영향을 미칠지 주목된다. 노동정책연구·연수기구에서는 정규직과 비정규직의 처우 실태에 관하여 2019년 7~8월에 기업과 노동자를 대상으로 설문조사를 실시하였다.<sup>6)</sup> 먼저 정규직과 동일노동(업무내용과 책임정도가 같음)을 하는 노동자가 있다고 응답한 기업 비율은 비정규직의 종류에 따라 다른데, 유기계약 풀타임 노동자의 경우 29.1%, 무기계약 파트타임 노동자 12.8%, 그리고 유기계약 파트타임 노동자 8.8%으로 고용계약기간이 정해져 있는 풀타

5) 60세에 연금 수급을 개시하는 경우 연금액은 65세에 수급하는 표준 연금액의 약 70% 수준이며, 70세에 연금을 개시하는 경우 표준 연금액의 142%를 수령할 수 있다.

6) 「パートタイムや有期雇用の労働者の活用状況等に関する調査」(企業調査) 및 「働き方等に関する調査」(労働者調査). 유효 응답자 수는 기업조사 6,224표(응답률 31.1%), 노동자조사 5,574표(응답률 12.8%)이다.

<표 3> 동일노동 비정규직 형태별 정규직 대비 임금수준

(단위 : %)

	높음	같음	80% 이상	60~80% 미만	40~60% 미만	40% 미만	무응답	80% 이상 합계
유기계약 풀타임 노동자	6.5	34.4	26	18.1	3	0.2	11.8	66.9
무기계약 파트타임 노동자	6.4	34.4	23.2	10.3	2.5	-	23.2	64
유기고용 파트타임 노동자	5.4	28.8	26.6	17.4	7.6	1.1	13	60.9

자료 : 労働政策研究・研修機構(2019), 「パートタイムや有期雇用の労働者の活用状況等に関する調査」(企業調査)及び「働き方等に関する調査」(労働者調査)結果.

임 노동자가 가장 많이 정규직과 같은 일을 하고 있다. 비정규직 형태별 정규직 대비 임금수준을 보면 <표 3>과 같다. 유기계약 풀타임 노동자, 무기계약 파트타임 노동자, 그리고 유기계약 파트타임 노동자 순으로 정규직 대비 80% 이상의 임금수준이라고 응답한 기업은 각각 66.9%, 64.0%, 60.9%였다. 풀타임이고 무기계약일수록 정규직 대비 임금수준이 높았다.

2020년 4월부터 시행되는 동일노동 동일임금법제는 정규직과 비정규직의 차별을 ‘개별 처우 항목별로 당해 처우의 성질이나 목적에 비추어 적절하다고 인정되는 사정을 고려하여 불합리성’을 판단한다. 그 때문에 개별 처우별 불합리한 차별을 해소할 필요가 있는데 현재 정규직과 비정규직 간에 적용되는 처우를 보기로 한다. 기업이 고용형태별로 각 처우에 적용된다고 응답한 비율은 정기승급의 경우 정규직이 75.5%인데, 유기계약 풀타임 노동자 40.8%, 무기계약 파트타임 노동자 45.5%, 유기계약 파트타임 노동자 40.6%였다. 정규직과 비정규직 간에는 30% 전후의 적용비율 격차가 있다. 그 외에 상여금, 가족수당, 퇴직금 등 금전적인

<표 4> 주요 처우별 정규직과 비정규직에의 적용 비율

(단위 : %)

	정기승급	상여금	가족수당	퇴직금	경조휴가	병가
정규직	75.5	83.3	50.2	72.1	80.6	56.7
유기계약 풀타임 노동자	40.8	58.9	17	14.8	69.1	46.7
무기계약 파트타임 노동자	45.5	46.3	4.2	12.1	46.8	31.6
유기고용 파트타임 노동자	40.6	38.7	4.2	7	48.4	30.7

주 : 일본에는 법정퇴직금 제도가 없음.

자료 : 労働政策研究・研修機構(2019), 「パートタイムや有期雇用の労働者の活用状況等に関する調査」(企業調査)及び「働き方等に関する調査」(労働者調査)結果.



처우나 경조휴가, 병가 등 휴가에 있어서도 큰 격차가 있다(표 4 참조).

기업이 정규직과 비정규직 간의 불합리한 격차를 해소하기 위하여 ‘지금까지 대응함’이라고 응답한 비율은 33.2%이었고 ‘향후 대응할 예정’이라고 응답한 비율은 30.2%였는데 기업 규모가 클수록 양자의 비율이 높았다. ‘향후 대응할 예정’을 기준으로 어떠한 처우에 대응할 것인지 보면, 기본적인 임금의 지불방법이나 산정 요소의 개편이 31.6%로 가장 높았고, 이어 기본적인 임금수준의 인상 28.5%, 승급제도 도입이나 승급제도의 개편 25.4%, 상여금 도입이나 상여금 산정방법 등의 개정 23.6% 등이었다.

한편 노동자 조사 결과를 기준으로 동일노동 동일임금에 대한 응답내용을 살펴보면, 비정규직 중 자신과 동일한 노동(업무내용과 책임의 정도가 같음)을 하는 정규직이 있다고 응답한 자는 15.1%이었다. 그들의 정규직 대비 임금수준 및 납득 여부를 보면 다음과 같다. 풀타임이거나 유기계약 비정규직의 경우 임금수준이 낮고 납득하지 못함이라고 답변한 경우가 많았다. 유기계약 풀타임 노동자는 42.4%로 가장 높았고, 이어 유기계약 파트타임 노동자가 31.1%로 높았고, 무기계약 파트타임 노동자는 20.0%로 두 응답 비율보다 10%포인트 이상 낮았다(표 5 참조).

<표 5> 비정규직 형태별 동일노동의 정규직 비교 인식

(단위: %)

	임금수준 동등 또는 이상	임금수준 낮으나 납득	임금수준 낮고 납득 못 함	말할 수 없음/ 모름	무응답
합계	10.8	21.6	33.5	32.8	1.3
유기계약 풀타임 노동자	12.2	22.4	42.4	22.4	0.6
무기계약 파트타임 노동자	14	21.5	20	42	2.5
유기계약 파트타임 노동자	5.8	25.2	31.1	36.9	1

자료: 労働政策研究・研修機構(2019), 「パートタイムや有期雇用の労働者の活用状況等に関する調査」(企業調査)及び「働き方等に関する調査」(労働者調査)結果.

업무 내용과 책임의 정도가 정규직과 같다고 생각하는 비정규직이 납득할 수 없는 제도나 처우 내용으로 꼽은 응답비율을 보면, 상여금이 42.9%로 가장 많았고, 이어 정기승급 31.7%, 퇴직금 29.1%, 인사평가/고과 15.0%, 경조휴가 10.1% 등의 순이었다. 한편 특별히 없다고

응답한 비율도 34.1%에 달하였다.

동일노동 동일임금법제의 시행이 상기한 기업과 노동자가 파악하고 있는 정규직과 비정규직의 격차를 어느 정도 해소할 수 있을지도 주목된다.

그리고 외국인 노동자 정책도 노동시장에 영향을 미칠 것으로 보인다. 일본에서는 2019년 시험을 통해 일정 기능 수준과 일본어 능력을 갖고 있는 외국인에게 부여하는 ‘특정기능’이라는 재류자격을 도입하였다. 5년간 개호 등 14개 분야에 약 35만 명, 초년도 약 4만 명 도입을 목표로 하였으나, 2019년 11월 말 현재까지 이 재류자격이 부여된 건수는 1,019명에 그치며 당초 목표에 크게 못 미쳤다. 그 요인은 첫째, 준비 부족이다. 일본정부는 특정기능 도입국을 베트남 등 9개국으로 선정하고 있으나, 2019년 10월까지 일본어 시험이 실시된 송출국은 4개국, 기능시험 실시는 6개국에 불과하다. 2018년 갑자기 법이 제정되어 관련 준비가 부족했다. 둘째, 기능시험과 일본어 시험의 벽이 높다. 그 때문에 송출국에서 준비에 많은 시간이 걸린다. 외국인 노동자들이 그러한 준비가 필요하지 않은 기능실습생으로 입국하고 있어 특정기능 재류자격 취득자는 적다.<sup>7)</sup>

외국인 출입국 관리를 주관하는 부처인 입관청은 이러한 문제를 해결하기 위해 다음 3가지의 대책을 마련하였다. 첫째, 특정기능 시험의 원활한 실시이다. 수험자격을 일본에 체류하는 자 중 장기체류자에게만 인정하였으나 3개월 이하의 단기체류자에게도 인정하고, 다양한 언어로 시험을 실시한다. 둘째, 특정기능 취득자의 취직지원이다. 지방기업과 특정기능 자격 보유자와의 매칭을 실시하거나 특정기능 자격자(개호분야)를 해당 지역의 시설에 중개하려는 지자체에 대한 재정지원, 또한 지자체와 고용센터와의 연계를 통하여 취직지원을 실시한다. 셋째, 악질적인 브로커의 배제이다. 브로커를 배제하는 내용을 포함한 송출국과의 MOU 체결, 입국심사의 엄격화를 추진하기로 하였다. 이러한 외국인 도입 정책으로 특정기능 재류자격을 갖는 외국인 노동자가 계속 일본으로 입국할 것으로 보이나, 준비 부족 등의 문제가 어느 정도 해소될지에 따라 그 규모가 결정될 것으로 보인다. 특정기능 재류자격은 기능실습생으로 3년간 일본에 체류하는 자가 신청하면 시험을 면제받아 취득하기 용이하다. 그 때문에 일본 입국 전 기능 시험이나 일본어 시험의 규제가 없는 기능실습생의 일본 입국이 증가하고,

7) 『週刊朝日AERA』, 2019년 11월 29일.

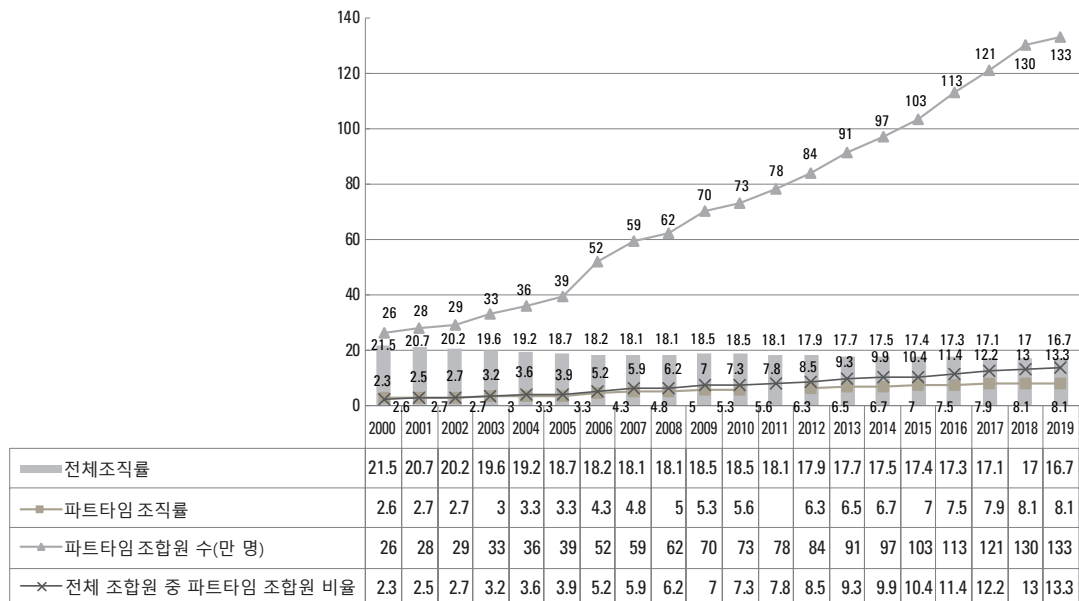
특정기능 재류자격 외국인의 일본 입국은 한정되리라 보인다. 그런 측면에서 외국인에 의한 노동력 부족 해소는 매우 한정적일 것으로 전망된다.

이상, 일본의 노동시장은 아베노믹스 및 도쿄올림픽, 그리고 고령자 고용촉진 정책 등으로 올해 경제활동인구의 지속적인 증가, 노동력의 고령화 진전 및 여성의 노동시장 진출 증가, 비정규직의 처우 개선, 그리고 외국인 노동자의 한정적 증가가 전망된다.

## ■ 노사관계 현황 및 전망

일본의 노동조합 조직률은 거의 지속해서 감소하고 있는데(그림 4 참조), 2019년 16.7%로 전년에 비해 0.3%포인트 감소하였다. 그러나 2015년부터 매년 조합원 수는 증가하고 있다. 증가자 수는 2015년 3만 3,000명, 2016년 5만 8,000명, 2017년 4만 1,000명, 2018년 8만 8,000명, 그리고 2019년 1만 8,000명이었다. 조직률의 감소는 조합원 수보다 전체 노동

[그림 4] 노동조합 조직률 및 파트타임 조합원 추이



자료: 厚生労働省(2019), 「労働組合基礎調査」.

자 수가 더 많이 증가한 결과이다. 한편 조합원 수의 증가는 주로 파트타임 노동자 조합원의 증가로 인한 것이다. 예를 들어 최근 가장 조합원 수가 많이 증가한 2018년의 경우, 전년보다 8만 9,000명 증가하였으며, 2019년에도 3만 7,000명이 증가하였다. 그 결과 전체 조합원 중에서 파트타임 노동자 조합원의 비율은 거의 매년 증가하여 2019년 8.1%였는데, 전년과 같은 수준이다.

일본의 노동조합 전국조직은 크게 렌고, 전노련, 전노협이 있는데, 렌고가 전체 조합원의 69.3%로 압도적으로 크고, 이어 전노련 7.5%, 전노협 1.0%이다. 나머지는 전국조직에 가입하고 있지 않다. 2019년 3개의 전국조직 모두 조합원이 감소하였다.

최근 일본의 임금인상은 정기승급을 포함하여 2%의 인상률을 기록하고 있다. 2017년부터 2019년까지 100명 이상 기업의 정규직 1인당 평균 임금인상률은 2%였다. 기업규모별로 보아도 인상률에는 큰 차이가 없다. 2019년의 경우 인상률은 5,000명 이상 거대기업은 2.1%, 1,000~4,999명 대기업 2.0%, 300~999명 중견기업과 100~299명 소기업이 각각 1.9%였다.<sup>8)</sup>

노동조합 최대 전국조직인 렌고가 가맹 노조 임금인상을 집계한 결과에서도 큰 차이가 없다. 2019년 조합원 1인당 평균 임금인상률은 2.07%였는데, 300명 이상 대기업의 경우 2.09%, 300명 미만의 경우 1.94%였다.

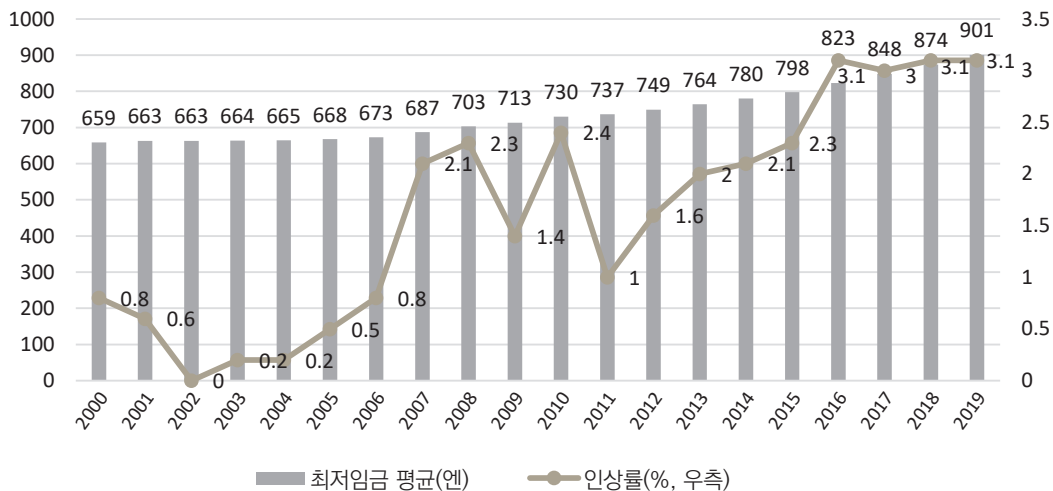
한편 일본의 최저임금은 최근 3% 이상의 인상률을 기록하고 있다. 2019년에도 3.1% 인상되어 정규직의 임금인상률보다 1%포인트 이상 높다.

일본의 노동조합이 임금인상 등을 둘러싸고 파업하는 경우는 거의 없다. 반일 이상 파업건수는 2018년 26건에 불과하여, 1957년 집계 이후 가장 적은 건수이다.

렌고는 2020년 임금인상 요구율(정기승급 포함)을 4% 정도로 설정하였고, 밑바닥 임금의 인상과 격차시정을 강화하기로 하였다. 격차시정을 위해 두 개 연령의 임금수준별 목표를 기업규모와 관계없이 30세 256,000엔, 35세 287,000엔으로 설정하였다. 또한 기업 내 모든 노동자를 대상으로 최저임금 협정을 체결하는데, 그 수준을 시급 1,100엔 이상을 지향하기로 하였다.

8) 厚生労働省(2019), 「2019年賃金引上げ等の実態に関する調査の概況」.

[그림 5] 최저임금 추이



자료: 厚生労働省, 「地域別最低賃金の全国一覧」.

각 산별연맹은 렌고의 요구를 기초로 임금인상요구안을 결정하고 있는데, 자동차, 전기전자, 제조업 중소기업, 철강/조선/비철금속 등을 조직하고 있는 대산별연맹인 금속노협은 기본임금 인상 요구안을 7년 연속 3,000엔 이상으로 결정하였다. 전기전자산업 산별연맹인 전기연합은 3,000엔 이상으로 결정하였다. 한편 자동차총연은 2019년에 이어 2020년에도 임금인상을 요구하지만 구체적으로 금액을 명시하지 않았다. 중소기업과의 격차해소, 그리고 인사평가별 배분을 중시한 요구로서 누구나 일률적으로 적용되는 요구액을 제시하지 않고 기준연령별 목표 임금수준을 제시하였다. 청년 현장노동자(고졸 30세 근속 12년차) 월급여 239,000엔, 중견 현장노동자(고졸 35세 근속 17년) 272,000엔을 요구 수준으로 결정하였다. 2020년에도 많은 노조의 임금인상 요구액은 3,000엔이 될 것으로 보인다.

한편 주요 경제단체인 경단련은 2020년 1월 21일 이른바 춘투대응 방침인 ‘경영노동정책 특별위원회 보고’를 발표하였는데, 기본임금 인상을 용인하면서도 전 사원에게 일률적으로 적용되는 방법뿐만 아니라 직무나 성과를 중시한 배분이 적절하다고 밝혔다.

2020년 춘투는 기본임금 3,000엔 요구를 둘러싼 노사의 공방이 파업 없이 전개될 것으로 보인다. 또한 최저임금도 상기한 경제상황 및 노동시장 상황을 고려하면 2019년에 이어 3%

전후의 인상으로 결정될 가능성이 높을 것으로 전망된다.

## ■ 맺음말

이상에서는 2013년 이후 일본의 노동시장을 살펴보고 2020년 전망을 간단히 해보았다. 일본은 아베노믹스에 따른 경기호조에 힘입어 노동력 부족이 계속되는 가운데, 인구의 고령화에 따라 노동력의 고령화도 정부정책 및 노후자금 확보의 필요성 등으로 계속 진행되고 있다. 또한 여성의 노동시장 진출도 더욱 증가하고 있다. 그 때문에 인구감소 가운데도 고용의 양은 증가하는 경향이다. 그러나 고용의 양은 기본적으로 비정규직 증가의 의한 것이었으며 2015년부터는 정규직도 증가하고 있는데 그것이 앞으로도 지속하여 고용의 질을 높일 수 있을지 주목해 볼 필요가 있다. 또한 2020년 4월 동일노동 동일임금법제의 시행이 비정규직 처우개선을 촉진하여 어느 정도 고용의 질을 높일 수 있을지도 주목된다.

일본의 노동조합 조직률은 지속해서 저하하여 사회적인 영향력이 약화되고 있는데, 임금인상에서도 예외는 아니다. 노조는 주로 대기업을 중심으로 조직되어 있는데 임금인상에 있어서는 1970년대 중반부터 경제정합성론을 견지하고 있다. 즉 노조는 기업이나 경제에 부담이 되지 않고, 사회적으로 타당하다고 인정되는 수준의 임금인상 요구를 하고, 대화로 타결하려고 하는 운동을 지속하고 있다. 그로 인해 노조의 유무가 임금수준의 낮아짐에 큰 영향을 미치고 있지 않다. 호경기가 지속되고 있지만, 2% 전후의 임금인상(정기승급)이 지속되고 있다. 노조는 소극적인 경제주체의 역할에 멈추어 있다고 표현할 수 있다.

우리나라는 일본 이상으로 저출산·고령화가 급속히 진전되고 있다. 중장기적으로 노동력 부족 현상이 전망되는데 AI, IoT 등 4차 산업혁명이 고용에 어떠한 영향을 미칠지 아직 불투명하다. 경제·사회의 지속적인 유지, 발전에는 가능한 한 많은 국민이 노동시장에서 경제활동을 하는 것이 필요한데, 어떠한 형태로 그것을 확보할 수 있을지를 검토할 때 일본의 사례도 참고가 될 수 있을 것으로 보인다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

- 厚生労働省, 「一般職業紹介状況」 毎年.
- \_\_\_\_\_, 「地域別最低賃金の全国一覧」.
- \_\_\_\_\_ (2019), 「2019年賃金引上げ等の実態に関する調査の概況」.
- \_\_\_\_\_ (2019), 「労働組合基礎調査」.
- 総務省統計局, 「労働力調査(詳細集計)」, 各年.
- 東京商工リサーチ, 「全国企業倒産状況」 毎年.
- 日本政府(2019), 「全世代型社会保障検討会議」 中間報告(案).
- 労働政策研究・研修機構, 「主要労働統計指標」 毎月刊行.
- 労働政策研究・研修機構(2019), 「パートタイムや有期雇用の労働者の活用状況等に関する調査」(企業調査)及び「働き方等に関する調査」(労働者調査)結果.

# 2020년 독일 노동시장 전망: 불안한 경제적 토대 위에서의 고용 성장

Matthias Knuth (독일 뒤스부르크-에센대학교 일숙련직업훈련연구소(IAQ) 교수)

## ■ 사상 최장기 고용 증가

2019년 말 기준으로, 독일은 14년 연속 고용 성장을 기록하였다. 심지어 금융위기 직후 성장이 약화되었던 해인 2009년에도 고용이 소폭 증가한 바 있다. 이는 1950년부터 1965년까지 서독의 전후 복구기간 이후로 최장기 고용 성장에 해당한다.<sup>1)</sup> 연간 유급 근로시간의 경우도, 2009년에 하락하고 이후 약간의 정체를 겪기는 했지만 지속적으로 늘어나고 있다(Wanger et al., 2019). 다시 말해, 위기 기간의 단시간 근무와 전반적인 파트타임 근무는 경제성장이 고용으로 전환될 때 분명 승수 효과를 가져오기는 하지만 이는 전체 상황의 일부일 뿐이다. 2005년과 비교하여 2018년 취업자의 수는 14% 증가했고 유급 근로시간은 11% 늘어났다.

인구구조 변화로 생산가능연령 인구가 감소하는 상황에서 노동력의 여성화, 다양화 및 고령화가 심화되었기에 이 정도 규모의 고용 성장이 가능했다. 50세 초과 연령집단의 취업자 수는 2005년 대비 2018년 66% 증가한 반면에, 이들의 고용률은 34%에서 45%로 늘어났다.<sup>2)</sup> 인구학적 이유에서나 이미 고용률이 높다는 점에서 내국인(national) 남성이 전체 고용

1) 통독 이전 동독의 비교 가능한 자료는 구할 수 없었다.

2) 이 자료와 참고문헌을 밝히지 않은 기타 자료는 모두 Eurostat 온라인 데이터베이스(<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>)를 통해 '유럽노동력조사(European Labor Force Survey)'에서 인용하였다.



률에 기여할 여지는 거의 없지만, 이에 반해 여성의 고용률은 10%p 상승하였다. 내국인 여성과 외국인(non-national)은 차원은 다르지만 유사한 규모의 고용률 성장을 기록하였다. 이주 노동자 유입이 아니었다면, 이 규모의 고용 성장은 가능하지 않았을 것이다. 2005년 이후 추가 일자리의 46%가 외국인에 의해 채워졌으며, 전체 취업자 중 외국인의 비중도 77% 증가하였다. 2006년부터 2018년까지 전체 취업자 중 외국 출생자의 비중은 15%에서 19%로 늘어났다. 2019년 9월 기준 난민 약 36만 명이 취업해 있어 이러한 동향에 기여하고 있다(Bundesagentur für Arbeit - Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2019; Knuth 2019b).

실업률은 2005년 10.3%에서 2018년 3.4%로 하락하였고, 성별로는 남성의 실업률이 여성보다 약간 더 높다. 전체 실업자 중 장기실업자(12개월 이상)가 차지하는 비중은 56%에서 41%로 줄어든 반면, 초장기 실업자(48개월 이상)의 비중은 21%에서 16%로 감소하였다. 이러한 고용 호황은 일부 취약집단에는 영향을 미치지 못했는데 이들의 실업은 노동수요 부족으로는 설명이 되지 않는다(cf. Knuth, 2015). 사용자들은 단순히 이 집단을 통상적인 조건하에서는 취업이 불가능한 집단, 즉 대규모 공적부조와 임금보조금이 없다면 취업할 수 없는 집단으로 보고 있다(관련 정책대응은 이하 ‘노동시장 배제 집단을 위한 일자리 창출’ 참조).

## ■ 낮은 경제 역동성

앞서 기술한 이례적인 고용 성장을 보면, 일반적으로 그와 마찬가지로 두드러진 경제 역동성에 기반을 둔 것이라고 생각할 것이다. 하지만 GDP 성장은 미미한 수준에 그쳤으며 최근에는 심지어 하락세를 보이고 있어, 2006년 이후 연평균 실질 경제성장률은 1.7%를 기록하였다. 근로자 수는 증가하고 있는데 이들의 생산량 증가는 미미하기 때문에, 결과적으로 연평균 1인당 GDP 증가율은 더 낮은 0.6%에 그쳤다(Statistisches Bundesamt(Destatis) 2019). 다시 말해, 독일의 노동생산성 증가율은 유로존 평균치보다는 약간 높지만(Herzog-Stein et al., 2019) 2008년 후로는 계속 이보다 낮은 수준에 머물렀으며(Belitz et al., 2019) 최근에는 마이너스 성장을 기록하였는데, 이는 낮은 경제성장이 계속되면 지속적인 고용 성장을

가져올 수 있다는 것을 보여준다. 투자 지출은 현재와 같은 디지털화의 시대에는 더욱 신중하게 살펴보아야 하지만, 투자율의 저조 및 하락은 생산성의 둔화를 어느 정도 설명해 준다(Haskel and Westlake, 2018).<sup>3)</sup> 그러나 다른 지표들은 독일의 현재 고용 강세는 이례적으로 경제 역동성에 기반을 둔 것이 아니라는 견해를 확실히 뒷받침한다. 이직(job turnover) 분석 결과에 의하면, 고용 성장은 공장 단위의 일자리 창출률 증가에 의한 것이 아님을 알 수 있다. 실제로 일자리 창출률은 감소하고 있지만 일자리 소멸률은 그보다 더 가파르게 하락하고 있어(Matthes et al., 2019: 7) 이에 따라 전체적으로 고용이 플러스 성장하는 결과로 이어지는 것이다. 기존의 사업장 내에서 혁신이 이루어지고 있어 근로자가 퇴출되는 일이 없어진 것이라고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 재직 근로자들의 근로조건에 관한 조사에 의하면 새로운 업무, 혁신 활동의 참여, 또는 자신의 현재 직업 능력을 넘어서는 도전적 요소 등의 발생률은 2012년이나 2006년과 비교했을 때 2018년에 전혀 증가하지 않았다(Lück et al., 2019). 이러한 사실은 금융위기 발생 이후 회복이 시작되던 해인 2010년 이후로도 혁신 활동은 오히려 줄어들고 있다는 기업 조사 결과로 확인된다(Dahms et al., 2015: 89; Dettmann et al., 2019: 95). 정보통신기술(ICT) 투자를 보고한 공장의 비율도 2014년 이후로 계속 감소하고 있으며, 2008년 이후로는 2000~2008년의 기간보다 전반적으로 더 낮은 수준에 머물고 있다. 통계자료에서 확인할 수 있는 사실은 '산업 4.0(Industry 4.0)'이나 '디지털화'에 관한 정치적 미사여구와는 뚜렷한 차이가 있다(Knuth, 2017). 이러한 담론은 현재 실제로 일어나고 있는 일에 어떻게 대처해야 하는가보다는 발생 가능성이 높은 일(과 발생한다면 문제가 될 수 있는 일)을 다루고 있음을 보여준다.

기업들이 향후 회소성이 더욱 높아질 것으로 예상되는 숙련 근로자들을 비축하기 시작하면서 기술 부족의 심화(Bossler et al., 2018)가 더욱 증폭되는 효과(self-amplifying effect)가 나타났다. 근로자 채용이 점점 힘들어지는데도 임금 상승률은 전반적으로 그리 높지 않은 수준을 유지하고 있기 때문에, 임금비용은 사용자들의 근로자 채용을 저해하는 요소가 아니며 노동을 자본으로 대체할 만한 강력한 동기로 작동하지도 않고 있다. 요약하자면, 독일 고용 성장

3) 이 주장에 의하면, 데이터, 데이터 구조물, 지식, 브랜딩, 고객관계 등의 무형자산에 대한 투자는 일상적인 업무 활동과 얽혀 있기 때문에 R&D나 투자 상품의 외부 구입보다는 상품의 임금비용과 같은 수치와 관련이 크다고 한다.

의 기반은 급속한 현대화가 아니라 안정적으로 정착되어 있는 기존의 사업 모형들을 그 한계치까지 활용한 데에 있으며(cf. Knuth, 2018), 한계에 도달하면 리스크가 발생할 수 있다.

## ■ 경제와 노동시장 상황은 어떻게 될 것인가?

교역 상대국들 사이에 갈등이 커지면서 서로 관세 장벽을 강화하겠다고 위협하고 영국이 3년 넘게 유럽연합 탈퇴 직전에서 갈피를 잡지 못하고 있는 상황<sup>4)</sup>에서, 전 세계 무역 성장률은 2018년 이후로 둔화되었다. 독일은 수출 흑자 규모뿐만 아니라 수출량도 2019년 10월까지(가장 최근 수치) 양호한 수준을 유지하고 있지만, Cesifo 기업환경지수는 2019년의 마지막 몇 개월간 상승을 나타냈으나 2018년 이후로 감소하고 있다.<sup>5)</sup> 매월 발표되는 IAB 노동시장지표<sup>6)</sup>도, 2018년 초반 이후로 쭉 감소하다가 2019년 11월과 12월에 상승세로 돌아서는 유사한 패턴을 보여준다. 2013년 이후로 임금 동향이 정상화되면서<sup>7)</sup>(Herzog-Stein et al., 2019) 국내 수요도 경제를 안정시켰다(Dullien, 2019).

그러나 연평균 고용 성장률은 2011년(금융위기에서 회복되기 시작한 해)부터 2018년까지 1.1%였고 2018년에는 1.4%였던 반면에, 2019년에는 0.9%에 불과하였다. 2019년 3사분기에는 빈 일자리의 수가 약간 감소하였는데, 금속업의 경우 1사분기부터 시작된 이러한 감소 현상이 더욱 두드러졌다(Kubis, 2019). 확실히 수출지향 산업들은 변화에 대처하기 위한 준비를 하고 있으며, 자동차 산업의 경우에는 추가적으로 내연기관(엔진)을 전기모터(배터리)로 당장 대체해야 할 과제를 안고 있다. 전기 자동차는 일부 기계부품과 배기 관련 부품들이 필요치 않기 때문에, 최근 연구 결과에 의하면 2030년까지 자동차 산업에서는 40만 개 이상의 일자리가 사라질 것으로 예상된다. 게다가 상대적으로 높은 금리의 기존 여신 계약의 만기가 도래하고 있는 상황에서 금리 스프레드의 축소는 은행업의 전통적인 사업 모형에 더욱 큰

4) 편집자 주: 이 글은 영국의 브렉시트 이전에 작성된 것으로, 영국은 2020년 1월 31일 EU를 탈퇴했다.

5) <https://www.ifo.de/node/50668>에서 2020년 1월 2일 검색한 내용.

6) <https://www.iab.de/en/daten/arbeitsmarktbarometer.aspx>에서 2020년 1월 2일 검색한 내용.

7) 2003년부터 2011년까지는, 임금 정체, 실질임금의 감소, 노동소득 분배 감소라는 특징을 보인다.

위협이 되고 있다. 새로운 전자결제 서비스 업체들은 전통적인 은행보다 훨씬 낮은 비용으로 지급결제 업무를 처리하고 있다.

제조업, 금융업, 소매업 기업들의 인력 감원 공고는 이미 2017년부터 그 빈도가 높아지고 있는 것으로 보인다. 하지만 노동시장 통계에는 아직 반영되고 있지 않다. 노동시장 이탈률(job exit rate) 상승도 나타나지 않으며,<sup>8)</sup> 취업으로부터 실업으로의 유입이 약간 증가했다는 점(2018년 대비 2019년에 2.2% 증가)은 이 지표가 2010년 이후로 계속 마이너스 증가율을 보였다는 점을 감안할 때 조심스럽게나마 전환점으로 해석할 수 있는 현상이다.<sup>9)</sup> 기업들의 인력 감원 공고는 세 가지 요소에 의해 완화된다. 첫째, 기업이 공고하는 감원규모는 일반적으로 실제 규모보다 큰데, 직장협의회와 교섭하는 과정에서 운신의 여지를 확보하려는 기업의 의도 때문이다. 둘째, 감원의 상당 부분은 퇴직자와 기타 사직자로 대체하거나 희망퇴직을 유도하는 형태로 대체로 해고로 이어지지 않는다. 셋째, 해고가 불가피할 때에도 대부분의 경우에는 뒤로 미루어진다.

따라서 경제와 노동시장의 전반적 상황은 모호하다. 일부에서 평가하는 신중한 낙관론은 정치적 계산이 배제되었다고 보기는 어려운 반면, 독일 ‘고용 기적’의 불안한 기반과 함께 국제 경제 환경은 비관론에 명분을 제공하고 있다(German Council of Economic Experts, 2019).

## ■ 노동시장 정책

2019년에는 전반적인 고용 및 노동시장 상황에 영향을 미칠 수 있는 적극적 노동시장 정책에 두 가지 주요 혁신이 이루어졌다.

8) 2020년 1월 2일에 Bundesagentur für Arbeit - Statistik(2019)에서 검색한 내용과 자체 산출한 결과이다. 노동시장 이탈률에 대해서는 2019년 3월까지의 자료만 제공된다.

9) 2020년 1월 2일에 Bundesagentur für Arbeit - Statistik 연감에서 검색한 내용이다.

## 재직자 훈련 보조금

재직자의 훈련 기회가 부족하다는 점은 오랫동안 우려의 대상이었다. 1969년 고용촉진법(Employment Promotion Act)이 1998년에 사회법전 제3권(Book III of the Social Code)으로 대체되면서, 이 법의 도입 부분에 고용가능성(employability) 유지와 관련하여 사용자 및 재직 근로자에게 강제 집행력은 없는 일정한 ‘의무’가 부과되었다. 그럼에도 불구하고, 총 노동비용 대비 백분율로 산출한, 사용자의 재직 근로자 계속직업훈련비용 지출은 여전히 EU 평균 미만이며 덴마크나 프랑스와 비교하면 절반에 그치고 있다.<sup>10)</sup> 자사 근로자에게 훈련 프로그램을 실시하는 기업의 비중은 2010년 이후 증가하지 않았으며, 재직자의 참여율도 소폭 증가했을 뿐이다(Müller et al., 2017). 근로자의 계속직업훈련 참여에 관한 여러 조사 결과, 노동시장에서 낙오할 위험이 가장 높은 집단(공식 직업자격이 없거나, 외국 태생이거나, 더 이상 유효하지 않은 기술을 가진 고령 근로자)의 참여율이 가장 낮은 것으로 일관되게 나타났다. 놀랍지는 않으나 가장 우려할 만한 점으로, 대체로 반복적 업무에 종사하며 따라서 컴퓨터나 로봇으로 대체될 위험이 가장 높은 근로자들의 경우 상대적으로 계속직업훈련 참여율이 낮았다(Heß et al., 2019).

이러한 상황에서 연방고용청(Federal Employment Agency)은 일찍이 2002년부터 재직자를 위한 직업훈련 과정을 지원하기 시작했다. 이렇게 시작된 재직자 훈련은 초기에는 매우 작은 규모에서 시작되었으나, 철학적으로는 중요한 변화를 의미했다. 연방고용청의 예산은 사실상 사용자와 재직자가 동등하게 부담하는 실업보험료를 재원으로 한다. 사회보험의 목적상 명백하게 정의된 사회적 위험에 대해 급여청구가 정당화되며, 실업보험의 경우에 사회적 위험은 실업을 의미한다. 실업보험료를 ‘재직자’에게 사용하기 위해서는 실업 위험을 ‘사전적’ 또는 ‘예방적’으로 해석할 필요가 있다. 결과적으로, 훈련 보조금은 직업 기술이 보완되지 않으면 실직할 위험이 있는 이들에게 집중되어야 하며 실업을 ‘예방’한다는 목적이 있어야 한다. 또한 재직자 훈련이란 원칙적으로 사용자의 의무이기 때문에, 그리고 사용자는 자사 재직

10) 2020년 1월 3일 Eurostat 데이터베이스에서 검색한 European Continuing Vocational Training Survey의 자료.

자의 직업 능력이 개선, 보완되면 그로 인해 이득을 얻을 수 있기 때문에, 이러한 프로그램의 배경에는 경쟁왜곡 및 금지된 공적지원(prohibited public aid)이라는 정치적 쟁점뿐만 아니라 법률적 쟁점이 항상 자리하고 있다. 바로 이러한 이유 때문에, 재직자 훈련 프로그램이 2002년 당시 근로자 100인 이하 사업장의 50세 초과 근로자를 수혜대상으로 제한하며 매우 조심스럽게 도입되었다. 도입 초기부터, 훈련 참여로 인해 근무하지 못한 시간에 대한 임금비용뿐만 아니라 훈련비용도 해당 사용자의 신청에 따라 보조금으로 전액 또는 일부 지원되었다. 보조금이 단순히 사용자의 사업장에서 필요한 교육비용을 대체하지 않도록 하기 위해, 훈련 과정은 사업장 밖에서 진행되도록 하고 단기적으로 사업장에 적용할 수 없는 수준의 기술과 지식을 제공토록 하였다.

실무 경험에 의하면, 보조금 수령 규모는 연간 추정 예산을 훨씬 밑돌 정도로 매우 적은 편이어서 보조금이 예산을 초과하거나 보조금을 부당하게 증액해야 하는 문제는 없었지만, 이 보조금 프로그램을 순조롭게 출발시켜야 하는 과제가 있었다. 따라서 이후 몇 년에 걸쳐 프로그램은 인증된 직업 자격이 없는 근로자들을 대상으로 단계적으로 확대되었고, 참가 가능 근로자의 연령 하한선을 낮추고 대상 기업 규모의 상한선은 높이는 방향으로 실시되었다. 가장 최근의 사례로, 2019년 초반에는 이러한 방향성 측면에서 또 하나의 큰 성과가 이루어져 수급 조건에 따라 보조금의 비율이 달라지지만 수혜대상에서 더 이상 특정 부류의 근로자나 기업을 전적으로 배제하지 않는다. 현재 보조금은 근로자 10인 미만 사업장의 경우 훈련비용 100% 지원부터 2,500명 이상 사업장의 경우 훈련비용 15% 지원에 이르기까지 차등적으로 지급되고 있으며, 훈련 중 임금비용은 근로자 250명 이상 사업장의 비숙련 근로자에 대해서는 100%부터 숙련 근로자에 대해서는 25%에 이르기까지 차등적으로 지원되고 있다. 대기업(근로자 2,500명 이상)의 경우 훈련이 단체협약에 규정되어 있다면 (15%가 아닌) 20%의 훈련비용 보조금을 지급함으로써 사회적 파트너의 역할을 인정하고 있다. 자세히 살펴보면, 이 때문에 수혜 조건이 상당히 복잡해지면서 시행과정에서 장애물이 될 수 있다. 그럼에도 이 보조금 수급자의 비율은 증가하고 있다.

경기순환과 여름휴가로 인한 계절적 효과로 인해 9월은 항상 보조금 수급자 비율이 가장 높으며, 2019년 9월(가장 최신 자료)의 훈련비용 보조금 수급자 비율은 2018년 9월보다 34% 높은 수준이다. (매우 낮은 수준이었던) 임금보조금 수급자 비율은 더욱 가파르게 상승



하여 훈련비용 보조금을 따라잡았으며, 그 결과 2019년 9월에는 두 가지 보조금 수급 건수가 모두 약 6,000건을 기록하였다. 총 참가자의 수는 월 신규 참가건수의 약 4배로 이를 통해 평균 훈련 소요기간을 가늠해 볼 수 있다. 현재 매년 3천4백만 명의 취업인구 중 약 0.1%가 보조금 프로그램을 이용하는 것으로 해석되며, 약 3.3%의 취업자가 35년의 직장 생활 중에서 평균적으로 한 번은 참가할 수 있는 기회가 있다고 볼 수 있다. 다시 말해, 이 프로그램이 야심찬 접근 방식을 취하고 있으며 최근에 주목할 만한 증가를 보이고 있기는 하지만 그 적용 범위가 여전히 한정되어 있어서 디지털화와 탈탄소화에 발맞춘 경제 변환이라는 과제에 대한 해결책을 제공하기에는 역부족이다.

### 노동시장에서 배제된 집단을 위한 일자리 창출

2019년 초에 도입된 또 다른 프로그램은 초장기 실업자를 대상으로 한다. 이전의 글(Knuth, 2015)에서도 역설한 바와 같이, 독일 노동시장이 양호한 흐름을 지속하면서 일부 취약집단은 더욱 분명하게 노동시장에서 장기적으로 배제되었다. 결원율(vacancy rate)이 증가하고 기업들이 구인난 가중을 호소하는 동안에도(Bossler et al., 2018), 2018년의 경우, 5년 이상 실업자 수는 연 평균 약 15만 명에 달했다(Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2018). 이 수치는 장기 요양, 노동시장 퇴장 또는 노동시장 프로그램 참여가 끝나면 실업기간이 처음부터 다시 계산되는 행정기록을 바탕으로 한다. 따라서 등록 실업기간보다는 총 미취업 기간에 초점을 두는 것이 노동시장 배제 측면에 있어서는 더 의미가 있다. 2005년 1월부터 2014년 12월까지의 기간에 최소 1회 이상 최저소득급여(minimum income benefits)를 수급한 자들 중에서<sup>11)</sup> 37%가 연속으로 6년 이상 미취업 상태에 있었다(Lietzmann et al., 2018). 이 비율을 2018년 수급가능자 집단에 적용하면 약 1백만 명이라는 높은 수치가 나온다. 장기급여 수급<sup>12)</sup>을 두 번째 조건으로 하면, 2018년 6월 기준으로 임금고용상태가 아니며 6년 이상 최저소득급여를 수급한 자는 약 55만 명이다(Deutscher Bundestag, 2018).

11) 실업자를 위한 두 가지 급여 제도에 대한 설명은 Knuth(2016) 참조.

12) 실직한 경우라도 배우자의 소득 등과 같은 기타 수입원이 있는 경우에는 이 급여의 수혜 대상에서 제외될 수 있다.

이러한 배경에서 정치인들과 국민 여론은 기술 부족, 사회보장급여 수급요건 강화 또는 노동시장 활성화 정책 확대에도 불구하고 통상적인 조건하에서는 고용가능성이 없는 핵심 배제집단의 존재를 점차 인정하게 되었다. 이 집단은 상대적으로 고령으로 공인 직업능력이 없고 혼자 사는 경우가 많으며, 여성의 비중이 매우 높다(Lietzmann et al., 2018). 2012년 경부터, 교회단체, 자선단체, 노동조합, 지자체 협회, 시민당부터 좌파당과 녹색당에 이르는 다양한 정당들이 ‘사회통합적 노동시장(socially inclusive labor market)’으로 명명된 새로운 제도를 도입하는 방안을 논의하여 왔다. 정부 보조금을 기반으로 약 100년간 유지되어온 다면적인 ‘근로유인(make-work)’ 정책과는 대조적으로, 이 방안은 다음과 같은 네 가지 특징을 지닌다.

- ① ‘사회통합적 노동시장’은 1920년대의 프로그램이나 통독 이후 1990년대의 동독 프로그램의 경우와 같이 경기침체나 구조적 변화의 시기에 민간부문의 전반적인 노동수요 부족을 보상하기 위해 시행되었던 적용대상 규모가 큰 제도가 아니다. 오히려 고용 호황에서 배제된 이들을 대상으로 하며, 따라서 보조금이 없다면 취업가능성이 매우 낮다는 점이 참가 대상자들의 특징이다.
- ② 이 제도가 도입되지 않았을 경우 참가자들이 일하지 않고 계속 급여를 수급하였을 것이라고 전제한다면, 이 프로그램은 부분적으로 자기금융(self-financing)의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 다시 말해, 이 프로그램의 순재정비용은 임금보조금 총액보다 훨씬 적다. 그러나 프로그램의 적용범위를 확대하기 위한 목적에서 공공예산에서 이러한 관계를 적절히 밝히기는 어렵다.
- ③ 과거 시행되었던 다양한 근로유인정책들에 대해 많은 평가가 이루어졌고, 높은 정부지원 보조금을 지급하는 일자리에 취업하는 것이 보조금이 없는 일자리에 취업하는 것으로 이어질 가능성이 거의 없다는 점이 이제는 널리 인정되고 있다. 새로운 제도의 주 목적은 정부 보조금을 지원받고 취업한 이들에게 사회참여 기회를 제공하는 데에 있다. 이는 급여를 받는 대신 근로의무를 부과하는 의미의 ‘근로연계복지(workfare)’가 아니다. 그와는 달리, 최저임금수준의 일자리를 제공하는 형태로 급여를 제공함으로써, 이 프로그램이 없었다면 근로사회에서 배제되었을 이들에게 근로사회라는 정상상태(normality)를 모방할 수 있도록 해준다. 주 목적이 정부 보조금이 없는 일자리로의 신속



한 취업이라기보다는 사회적 통합에 있기 때문에, 참가기간은 대부분의 과거 프로그램보다 훨씬 긴 최대 5년이다.

- ④ 이전의 근로유인정책들은 경쟁왜곡을 막기 위해 공공부문 또는 비영리 부문에 한정해서 시행되었으나, 새로운 제도는 취약집단의 참가 대상자를 채용할 의향이 있다면 공공, 비영리 또는 영리 부문에 관계없이 모든 사용자에게 보조금이 지급된다. 모든 사용자가 자유롭게 참여할 수 있기 때문에, 경쟁왜곡은 더 이상 문제가 되지 않으며, 참가자들의 생산성은 낮은 것으로 간주되기 때문에 다른 근로자들이 대체될 우려도 없다. 게다가, 사용자가 보조금에 의하지 않고 고용한 근로자들을 보조금 지급 근로자로 대체하는 것으로 판단되면 이 프로그램 참여가 금지된다. 정상적인 경제환경에서의 근로는 더욱 현실적인 근로경험을 제공하고 사회적 효용(social utility)을 높일 것으로 기대된다.

6년간 논의를 거쳐, 독일 사회민주당은 정부 보조금 지원을 통한 ‘노동시장 참여’ 패키지를 2018년 연정협약에 포함시키기로 기민당과 합의하였으며, 이 패키지에 15만 명을 참여시킨다는 목표를 설정하였다. 사민당 소속 장관이 이끄는 고용사회부는 이 패키지의 입법을 강력하게 추진하였고, 그 결과 2019년 1월부터 제도가 시행되었다. 사용자는 해당 근로자를 고용한 첫 2년 동안 임금비용의 100%를 지원받으며, 이후 매년 보조금이 10%씩 감소하여 마지막 해인 5년차에는 임금비용의 70%를 보조금으로 지급받는다. 근로자에게는 법정 최저임금이 지급되거나, 해당 사용자가 체결한 단체협약에서 정한 경우에는 더 높은 수준의 임금이 지급될 수 있다. 제도 적용대상자는 연령 25세 이상으로, 과거 7년 동안 어떠한 정규 일자리도 갖지 않았던 이들 중 6년 이상 최저소득급여를 수급한 자이다. 장애인이나 18세 미만의 자녀 1인 이상을 둔 경우에는 이 기준이 적용되지 않는다. 거부 시 제재를 받는 ‘합리적 고용(reasonable employment)’의 범주에 이 프로그램에 의한 고용이 포함되지 않는다는 점에서, 이 프로그램의 참여는 자발적으로 이루어진다. 신청하는 경우 참가자 1인당 3,000유로의 직업훈련 보조금이 추가로 지급되며, 참가자들은 근로환경에 적응할 수 있도록 코칭 서비스를 제공받는다. 참가자가 보조금을 받는 고용에서 벗어나 보조금이 없는 일자리로 옮겨갈 수 있게 되더라도 필요한 경우에는 이후 6개월간 코칭 서비스를 이용할 수 있다. 일련의 노동시장 제도를 안정화하고 특히 보조금 지원 고용이라는 기제를 몇 년 단위로 재포장하고 개명하는

관행을 극복하고자 했던 당초 의도와는 달리, 입법 과정의 마지막 단계에서 새로운 제도 운영 시한을 2024년 말까지로 정하기로 절충이 이루어졌다.

이 프로그램은 서서히 진행되어 2019년 12월까지 약 34,000명이 참여하였다. 이러한 속도가 유지된다면, 목표한 인원인 15만 명은 프로그램 종료 시점에 이르러서야 달성할 수 있을 것이다. 참가자의 2/3 이상이 45세가 넘는 연령대이며 수혜 가능한 가장 낮은 연령대인 25~35세는 9%에 불과하다. 여성과 외국인의 비중은 낮았다. 일자리를 업종 및 부문별로 분류해보면, ‘일반’ 영리기업들이 확실히 어느 정도 역할을 하고 있는 것으로 보이지만 이 프로그램에서 이 기업들이 정확하게 얼마만큼의 비중을 차지할지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다 (Bundesagentur für Arbeit - Statistik, 2020).

## ■ 하르츠 개혁의 극복?

규모에 있어서는 그다지 크지 않지만, ‘노동시장 참여’를 위한 이 신설 프로그램은 분명히 2003~2005년 개혁의 철학과는 대조된다는 점에서 철학의 변화를 의미한다. 조건부 급여, 제재, 금전적 인센티브보다는 현물 서비스(잡코칭)에 더욱 중점을 둔다. 근로를 모든 수단을 동원하여 강행해야 할 의무라기보다는 사회통합과 참여의 핵심 요소로 재정의하고 있다. 한편으로, 이러한 변화는 수년 동안 고용 성장과 낮은 실업률을 누리면서 노동시장 현안에 대해 더욱 느긋해진 사회 전반의 태도를 반영한다. 다른 한편으로는 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)가 총리였던 시절 사민당이 신자유주의로 돌아섰던 오점이 이제 사민당 내에서 점점 더 큰 관심사로 떠오르고 있다. 1998년 슈뢰더가 사민당-녹색당 연정의 총리가 되면서 사민당은 의결권의 41%를 차지하게 되어, 역사상 가장 높은 비중이었던 1972년의 46%에 근접하였다. 2019년 5월 유럽의회 선거에서 독일 사민당의 득표율은 16%였고, 현재 여론 조사에서의 지지율은 13%로 하락했다. 이러한 (41%에서 13%로) 하락은 노동시장 개혁이 이루어진 10년 동안(1998년과 2009년 사이) 일어났다. 단지 독일에서만 목격되는 것은 아닌 사회민주주의의 종말의 주된 원인은 물론 서구 경제와 사회의 구조적 변화에 있다고 보아야 할 것이다. 그러나 이러한 구조적 변화는 사민당의 영향력을 벗어나는 것이었기 때문에, 당

내 논의는 사민당의 사회정책 프로파일과 (2009~2013년은 제외한) 2005년 이후로 연정 파트너였던 기민당과의 차별화에 집중되어 있다.

이를 위해, 사민당은 2019년 12월 전당대회(Party Convention)에서 승인 절차를 거쳐 '새로운 시대를 위한 새로운 복지국가(A New Welfare State for a New Era)' 계획을 보여주었다(Ordentlicher Bundesparteitag der SPD 2019). 이 계획에서, 사민당은 분담금에 기반을 둔 임금 대체 실업급여와 자산조사에 의한 최저소득급여 중에서 전자에 더욱 비중을 두는 방안을 제시하였다. 장기간 취업 경력이 있는 경우에는 평생 납부 이력을 감안하여 실업급여 수급기간을 연장할 예정이며, 훈련 프로그램 참여 시 급여 수급기간을 더 연장해 준다. 이와 같이 연장된 실업급여 기간이 소진되어 최저소득급여 수급이 필요한 경우에는, 이 두 가지 급여 사이에서 바로 이동하게 되는 이들에 대해서는 자산조사를 완화한다. 2년의 유예기간을 두어 이 기간 동안은 자산조사 시 금융자산과 부동산은 포함하지 않으며, 주거비용은 그 적정성 여부를 따지지 않고 모두 포함한다.

이러한 제안의 전략적 목표는 분명히 실업이 야기할 재정적 영향과 고용상 지위의 변화에 대한 재직자들의 불안을 줄이는 데 있다. 현재(2020년) 법정최저임금을 시간당 9.35유로에서 12유로로 인상하는 방안도 재직자를 대상으로 한 것이다.<sup>13)</sup> 이 패키지에는 이미 최저소득급여를 수급받고 있는 이들에 대한 방안들은 상대적으로 적다. 그중 하나로 6년 이상 수급자만이 위에서 기술한 새로운 고용 프로그램의 수혜 자격을 갖는다는 내용이 포함되어 있다.

**KLI**

13) 제도적 제약으로 사민당이 전당대회 보고서에서 '장기적 관점에서(in perspective)'의 최저임금 인상을 다루지 않고 있는데, 이에 대해서는 Knuth(2019a)를 참조하라. 물론, 매우 장기적으로 보면, 최저임금은 언젠가는 12유로가 되기는 할 것이다.

---

## 참고문헌

---

- Belitz, Heike; Gornig, Martin; Schiersch, Alexander(2019), Produktivitätsentwicklung in Deutschland. Regionale und sektorale Heterogenität. Bertelsmann Stiftung.
- Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas(2018), IAB-Stellenerhebung von 1992 bis 2017. So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren (IAB-Kurzbericht, 23).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik: Arbeitslose nach Rechtskreisen - Deutschland nach Ländern. Jahreszahlen (Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsmarktstatistik).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik(2018), Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen). Deutschland, Länder und Regionaldirektionen, Kreise und kreisfreie Städte. Dezember 2018
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik(2019), Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Quartalszahlen). Deutschland (Tabellen).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik(2020), Teilhabechancen auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt nach §§ 16e und 16i SGB II. Januar 2020 (arbeitsmarkt kompakt).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung(2019), Fluchtmigration. September. Nürnberg (Berichte: arbeitsmarkt kompakt).
- Dahms, Vera; Frei, Marek; Putzing, Monika; Bennewitz, Emanuel(2015), IAB-Betriebspanel Ostdeutschland. Ergebnisse der 19. Welle 2014. Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer. Berlin
- Dettmann, Eva; Fackler, Daniel; Müller, Steffen; Neuschäffer, Georg; Slavtchev, Viktor; Leber, Ute; Schwengler, Barbara(2019), Fehlende Fachkräfte in Deutschland - Unterschiede in den Betrieben und mögliche Erklärungsfaktoren. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018 (IAB-Forschungsbericht1, 10).
- Deutscher Bundestag(2018), Sozialer Arbeitsmarkt - Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose ermöglichen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 19/5148 -. 05.11.2018 (Bundestagsdrucksache, 19/5482).
- Dullien, Sebastian(2019), Starke Inlandsnachfrage bewahrt Deutschland vor Rezession. Die

konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahresmitte (IMK-Report, 148).

- German Council of Economic Experts(2009), Dealing with structural change. Annual Report 2019/29. Executive Summary. Available online at [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201920/JG201920\\_ExecutiveSummary.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201920/JG201920_ExecutiveSummary.pdf)
- Haskel, Jonathan; Westlake, Stian(2018), Capitalism without capital., The rise of the intangible economy : with a new preface by the authors. First paperback printing. Princeton: Princeton University Press.
- Herzog-Stein, Alexander; Stein, Ulrike; Zwiener, Rudolf (2019): Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2018 im europäischen Vergleich (IMK-Report, 149).
- Heß, Pascal; Janssen, Simon; Leber, Ute(2019), Digitalisierung und berufliche Weiterbildung: Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter (IAB-Kurzbericht, 16).
- Knuth, Matthias(2015), A polarized labor market. 2015 German labor market outlook. In: International Labor Brief 13 (2), pp.18-31.
- \_\_\_\_\_(2016), 「독일의 노동시장 개혁: 성과와 평가」, 『국제노동브리프』 14 (1), pp.18~35.
- \_\_\_\_\_(2017), 「독일의 2016년 노동시장과 노사관계 검토 및 2017년 전망: 낙관주의와 불확실성 사이」, 『국제노동브리프』 15(2), pp.22~35.
- \_\_\_\_\_(2018), 「2018년 독일 노동시장 및 노사관계 전망」, 『국제노동브리프』 16(2), pp.23~34.
- \_\_\_\_\_(2019a), 「독일의 최저임금 인상속도는 더 빨라질 수 있을까? : 최저임금 결정체계의 특징과 제도 변화의 가능성」, 『국제노동브리프』 17 (4), pp.35~50.
- \_\_\_\_\_(2019b), 「독일 노동시장의 난민 통합」, 『국제노동브리프』 17 (2), p.53~66.
- Kubis, Alexander(2019), IAB-Stellenerhebung 3/2019: Leichter Rückgang bei der Personalnachfrage. 12. November 2019 | (IAB-Forum).
- Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim(2018), Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt(IAB-Kurzbericht, 20).
- Lück, M.; Hünefeld, L.; Brenscheidt, S. Bödefeld, M.; Hünefeld, A.(2019), Grundausswertung der BIBB/BAuA- Erwerbstätigenbefragung 2018. Vergleich zur Grundausswertung 2006 und 2012(baua: Bericht).
- Matthes, Britta; Dauth, Wolfgang; Dengler, Katharina; Gartner, Hermann; Zika, Gerd(2019),

---

Digitalisierung der Arbeitswelt: Bisherige Veränderungen und Folgen für Arbeitsmarkt, Ausbildung und Qualifizierung. Beantwortung des Fragenkatalogs zur Anhörung der Enquete-Kommission “Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt” des Deutschen Bundestags am 11. Februar 2019. (IAB-Stellungnahme, 11).

- Müller, Steffen; Dettmann, Eva; Fackler, Daniel; Neuschäffer, Georg; Slavtchev, Viktor; Leber, Ute; Schwengler, Barbara(2017), Produktivitätsunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland und mögliche Erklärungsfaktoren. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016 (IAB-Forschungsbericht, 16).
- Ordentlicher Bundesparteitag der SPD(2019), Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit. Berlin, 6. – 8. Dezember 2019, Beschluss Nr. 3. Berlin.
- Statistisches Bundesamt(Destatis)(Hg.)(2019), Inlandsproduktberechnung. Lange Reihen ab 1970. Erschienen am 16.09.2019, Tabelle 3.2 korrigiert am 30.09.2019 (Fachserie 18 Reihe 1.5).
- Wanger, Susanne; Hartl, Tobias; Zimmert, Franziska(2019), Revision der IAB-Arbeitszeitrechnung 2019. Grundlagen, methodische Weiterentwicklungen sowie ausgewählte Ergebnisse im Rahmen der Generalrevision 2019 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (IAB-Forschungsbericht, 7).

# 이슈별 심층분석



이슈별 심층분석 ① '일본 1억 총활약 플랜'과  
신분제 고용시스템

이슈별 심층분석 ② 일본의 '일하는 방식의 차이'와  
젠더 처우 격차



**INTERNATIONAL**

**L A B O R**

**B R I E F**



# ‘일본 1억 총활약 플랜’과 신분제 고용시스템

우종원 (일본 사이타마대학교 교수)

## ■ 서론

이 글에서는 현재 아베 정권이 추진하고 있는 「일본 1억 총활약 플랜」(이하 플랜)이 과연 일본의 ‘신분제’ 고용시스템을 극복할 수 있는 질(質)과 모멘텀을 가지고 있는지에 대하여 검토하고자 한다. 이렇게 과제를 설정한 이유는 다음과 같다. 아베 정권의 플랜은 일단 일본 고용시스템의 변화를 의도하고 있다. 하지만 일본의 고용시스템은 기본적으로 신분제의 성격이 강하다. 따라서 플랜의 성패 여부는 이 신분제를 개선할 수 있는지의 여부에 따라 결정될 것이다.

여기서 ‘신분제’라 함은 다음과 같은 실태를 말한다. OECD 회원국 또는 EU 회원국에 비해 일본에서는 정규직과 비정규직 간 근로조건과 처우의 격차가 매우 크다. 이는 일본에서 정규직과 비정규직이 서로 다른 신분에 속해 있기 때문이다. 여기서 신분은 물론 사회적인 신분이 아니라 조직 내 서열에 의한 지위를 말한다. 일본의 정규직과 비정규직 간 관계는 다음과 같은 점에서 신분적이다. 첫째, 조직 서열에서 정규직 및 비정규직 간의 관계는 수직적이며 비정규직의 지위는 거의 예외 없이 정규직의 아래에 위치한다. 둘째, 정규직과 비정규직은 입사 단계부터 다르게 구별되어 있어, 노동자가 자신의 의욕이나 능력에 따라 선택할 수 있는 사항이 아니다. 셋째, 통상적으로 정규직과 비정규직 간의 이동은 한정적이며 비정규직에서 정규

\* 이 글은 2019년 5월 19일에 열린 사회정책학회 제138회(2019년도 춘계) 대회의 공통 논제 보고 「‘1억 총활약’과 신분제 고용시스템」을 축약한 것이다.

직으로 전환할 수 있는 기회는 매우 제한적이다.

연구방법은 다음과 같다. 첫째, '1억 총활약'의 정책과 관련해서는, 그 세부를 나열하는 것은 피하고 플랜을 구성하는 주된 시책별로 해당 시책의 PDCA(Plan-Do-Check-Action)를 전개하는 과정에서 어떤 지표를 핵심적인 지표로 설정하고 있으며, 또한 이 지표가 어느 정도 달성되었는지 상세히 조사하는 방법을 따를 것이다. 둘째, 고용시스템과 관련해서는, 일본의 고용시스템이 형성되어 온 경로를 추적하고 이 시스템이 가지고 있는 현재의 문제점을 부각하는 역사적인 방법을 따를 것이다.

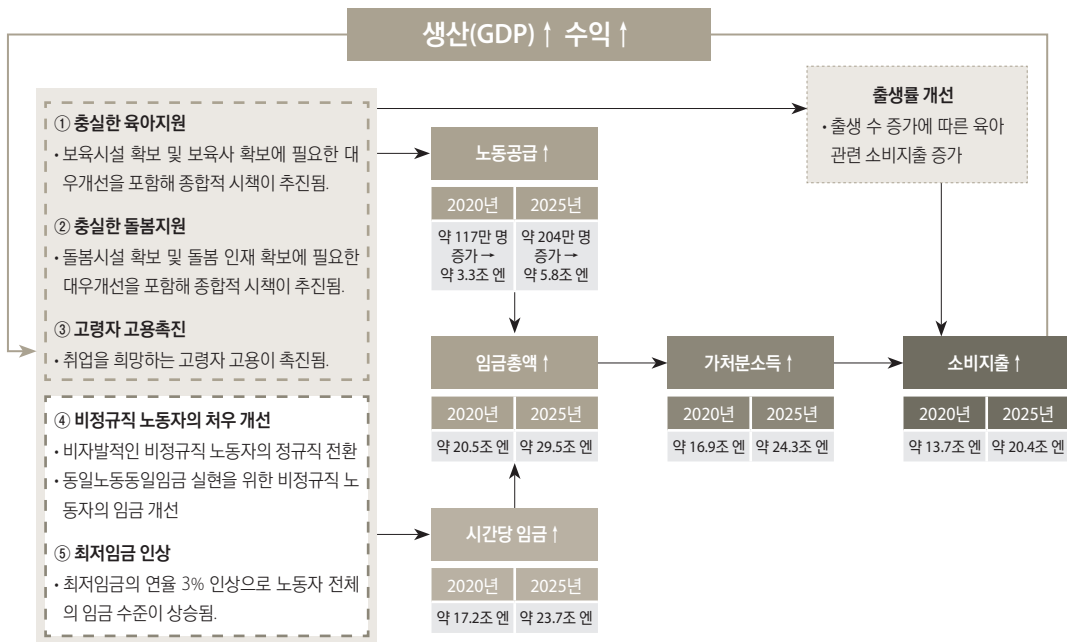
## ■ 플랜의 개요와 특징

플랜의 구체화 과정을 간단하게 정리하면 다음과 같다. 먼저 수상관저 주도로 1억 총활약 국민회의를 개최하고 2016년 6월 플랜을 각의 결정했다. 나아가 이 플랜을 실현하기 위한 주요 정책수단의 하나로써 「동일노동 동일임금 가이드라인 안」(이하 가이드라인)을 결정(2016년 12월)하고, 이어서 「일하는 방식 개혁 실행 계획」(이하 계획)을 마련했다(2017년 3월). 그리고 이러한 정책을 법 제도화하기 위해 「일하는 방식 개혁을 추진하기 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률」(이하 법률)을 2018년 6월에 통과시키고 같은 해 7월에 공포했다.

이상의 과정을 거쳐 수립된 플랜은 다음과 같은 삼중구조로 체계화되었다. 가장 큰 틀은 사회정책을 포함한 넓은 의미에서의 경제정책으로서의 '플랜'이다. 다음으로 큰 틀은 이 플랜을 달성하기 위한 최대의 도전이라 할 수 있는 '계획'이다. 마지막으로 그 계획의 핵심을 차지하는 것이 첫째가 '노동시간 단축'이고 둘째가 앞서 말한 '가이드라인'이다. 이 글에서는 전자를 생략하고 후자인 가이드라인에 초점을 맞춘다.

사회경제정책으로서의 플랜은 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 정책의 절차와 내용이란 두 측면에서 이른바 노사자치에 대해 정책적인 개입을 하고 있는 점이다. 둘째, 비정규직 문제에서 고용형태에 대한 규제는 거의 다루지 않고 처우의 측면에 초점을 맞추고 있는 점이다. 셋째, 노동의 질보다는 양을 중시하고 있는 점이다. 이 중 세 번째 특징을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

[그림 1] 1억 총활약 사회 실현을 위한 성장과 분배의 선순환 모델: 임금·소득·소비의 순환을 중심으로 한 추산



자료: 「일본 1억 총활약 플랜」, 2016년 6월 2일 각의 결정, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusou/katsuyaku/pdf/plan1.pdf>

플랜은 크게 ‘성장과 분배의 선순환’을 목표로 한다. 성장과 관련해서는 ‘명목GDP 600조 엔’을 목표로 설정했다. 한편 분배와 관련해서는 ‘희망 출산율 1.8’과 ‘돌봄 이직 제로’를 목표로 설정했다. 그리고 성장과 분배의 선순환을 정량적으로 보이기 위해 정책의 효과를 추산했다. 이때 추산의 대상이 된 정책은 다음의 다섯 가지로 ① 육아 지원의 확충, ② 돌봄 지원의 확충, ③ 고령자 고용 촉진, ④ 비정규직 노동자의 처우 개선, ⑤ 최저 임금 인상(그림 1 참조)이다.

플랜의 정책효과 추산 결과는 다음과 같다. 정책 ①, ②, ③에 의해 노동자 수 및 임금 총액의 증가가 전망되었다. 구체적으로 노동자 수는 2020년도에 약 117만 명, 2025년에는 약 204만 명이 증가하고, 임금 총액은 2020년도에 약 3.3조 엔, 2025년도에 약 5.8조 엔의 증가가 예측되었다. 또한 정책 ④, ⑤에 의해 임금 총액의 증가가 전망되었다. 구체적으로는 2020년도에 약 17.2조 엔, 2025년도에 약 23.7조 엔의 증가가 예측되었다. 이런 추산에서

미루어 보더라도, 플랜이 매우 경제 중심적인 정책이며 양적 성장을 중시한 성장 전략임을 알 수 있다.

여기서 검토해야 할 것은 위의 '순환'을 구성하는 루트이다. 이때 '성장 → 분배'는 그다지 새로운 것은 아니기 때문에, '분배 → 성장'의 루트가 문제가 된다. 이에 대해 플랜은 다음의 세 가지 가정을 전제로 하고 있다. 첫째는 '노동 투입(+) → 잠재성장률(+)'이다. 둘째는 '임금(+) → 소비·투자(+) → 성장(+)'이다. 셋째는 '다양성(+) → 혁신·생산성(+) → 성장(+)'이다. 여기서 첫째와 둘째 루트는 양적 성장에 관한 것이기 때문에 기본적으로 이해하기 쉽다. 이해하기 어려운 것은 셋째 루트이다. 이 경우에도 후반부의 '혁신·생산성(+) → 성장(+)'은 상대적으로 이해하기가 용이하다. 그러나 전반부에 해당하는, 다양성이 어떻게 혁신 및 생산성 향상을 이끌어내는지가 분명하지 않다.

원래 다양성과 혁신, 생산성, 성장의 루트는 노동의 질과 깊은 관련이 있다. 단순히 다양하게 된다고 해서 그것이 곧 혁신과 생산성 향상을 창출하는 것은 아닌 것이다. 기본적으로 다양성이 혁신과 생산성 향상으로 이어지기 위해서는 일하는 사람들의 다양한 참여에 의해 이루어진 노동의 질의 고도화가 필요하다. 그러나 플랜에서는 이에 대해 제대로 고려하지 않고 있다. 결론적으로 성장과 분배 간의 결절점이 보이지 않는다는 사실이 플랜이 가지고 있는 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다.

## ■ 플랜의 성과와 한계

플랜은 아직 시행단계로 아직 본격적인 평가를 하기에는 이르다. 하지만 정책을 내재적으로 검토할 수는 있다. 플랜은 시책 항목별로 핵심 지표를 정하고, 그에 따라 PDCA를 실시하고 있다. 따라서 어떤 지표를 중시하느냐에 따라 정책의 의도를 추정할 수 있다. 또한 그 지표의 달성 정도에 따라 시책의 성과와 한계를 추정할 수 있다. 플랜에 대한 이 글의 검토 포인트는 다음과 같은 세 가지이다. 첫째, 플랜이 전체적으로 '분배 → 생산성 → 성장'을 실현할 수 있는지 여부이다. 둘째, 플랜이 실제로 '비정규직을 없앨 수 있는지' 여부이다. 셋째, 가이드라인이 앞으로 '불합리한 처우 금지'를 실현할 수 있는지 여부이다.

첫 번째 포인트에 관해서는 ‘서비스 산업의 생산성 향상’ 시책이 좋은 예가 된다. 이 시책은 ‘희망 출산율 1.8’과 ‘명목GDP 600조 엔’ 정책과도 연관이 있다. ‘서비스 산업의 생산성 향상’ 시책은, 한편으로는 서비스업에 종사하는 청년층의 고용 안정·소득 향상을, 그리고 다른 한편으로는 사업자들에 의한 ‘일본서비스대상을 활용한 모범사례 보급’ 등을 강조했다. 하지만 문제는 고용이 안정된 청년층이 당해 시책의 목표인 생산성 향상에 어떻게 기여하는지에 대한 언급이 없다는 것이다. 따라서 전체적으로 볼 때, 청년층의 고용 안정·소득 향상을 출발점으로 한 ‘분배 → 생산성 → 성장’의 선순환 실현에 대한 해답을 명확하게 제시하고 있다고 할 수 없다.

두 번째 포인트인 비정규직 억제의 경우, 앞서 본 법률적 시책에 있어서는 일단 원래 의도대로 정책이 추진되고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 그 밖의 시책의 경우는 가시화된 성과를 올리고 있다고 할 수 없다. 고용형태를 예로 들어 보자. 고용형태와 관련해 플랜이 취할 수 있는 선택지는 다음의 다섯 가지이다. (I) 장기 안정 위주의 고용시스템을 전직 가능한 시스템으로 전환한다. (II) 정규직을 줄이고 비정규직을 늘린다. (III) ‘무한정’정규직을 줄이고 ‘한정’정규직을 늘린다.<sup>1)</sup> (IV) 비정규직을 줄이고 ‘한정’정규직을 늘린다. (V) 기본적으로 현상을 유지한다. 이 중 실제 플랜이 선택한 것은 어떤 것이라 할 수 있을까.

먼저 선택지 (I)은 실태를 떠나 정책 의도 자체로 볼 때도 구체화되지 않은 것으로 판단된다. 예를 들어 전직과 재취업을 지원하기 위한 ‘노동이동지원조성금’이 매년 그 규모가 축소되고 있는 것이 유력한 증거라고 할 수 있다. 또한 (II)도 정책이 지향하는 바는 아니라고 생각된다. 위의 ‘노동이동지원조성금’과는 대조적으로, 비정규직의 정규직화 및 비정규직의 처우 개선을 위하여 노력하는 사업주를 대상으로 주어지는 ‘커리어 형성 촉진 조성금’ 등은 매년 그 규모가 확대되고 있기 때문이다. 또한 후생노동성도 ‘정규직 전환·처우 개선 실현 플랜’(이하 정규직 플랜)을 적극적으로 추진하고 있다.<sup>2)</sup>

1) 일본에서 한정정규직이란 직무(업무의 내용 및 배치전환)나 근무지 혹은 근무시간의 범위가 한정된 정규직을 말한다. 한편 무한정정규직이란 직무, 근무지, 근로시간 등에 제약이나 한정이 없는 사원을 말한다. 즉 장래에 직무나 근무지의 변경 혹은 잔업 등의 명령이 있다면 기본적으로 이를 받아들여야 하는 암묵적 계약 아래에 놓여 있는 사원을 뜻한다.

2) 후생노동성(2016.1.28; 2019.1.24 개정), 「정규직 전환·처우개선 실현 플랜」, <https://www.mhlw.go.jp/content/11601000/000473152.pdf>

그렇다면 선택지(III)은 어떠한가. 일본 기업에서 한정정규직 제도는 이미 일정 범위에서 도입되고 있다.<sup>3)</sup> 이에 따라 플랜 및 정규직 플랜에서는 ‘단시간(근무시간 한정) 정규직 제도 도입 사업장의 비율’을 핵심지표로 정하고, 2020년의 목표치를 2014년 현재의 2배인 29%로 정했다. 그러나 그 목표 달성은 쉽지 않은데, 2017년에 20.8%에 이르는 데 불과했다. 한편 청년층에게 매력적인 ‘근무지 한정’을 촉진하기 위해 후생노동성은 2018년 3월에 청년고용 촉진법 지침<sup>4)</sup>을 개정하여 사업주 등에 대하여 ‘지역한정 사원 제도의 도입’을 권장했다. 그러나 효과를 거두고 있는지는 미지수이다. 즉 선택지(III)은 정책적인 의도 자체는 있었을지 모르나, 현실과 괴리가 있는 것으로 볼 수 있다.

이에 비추어 보면 (IV)는 현실과의 거리가 더 가깝다. 실제로 앞서 언급한 정규직 플랜은 현재 기간제 근로자 1,400만 명의 약 30%가 통산 5년 이상 유기고용계약을 반복 갱신하고 있기 때문에 이들을 먼저 무기로 전환하고<sup>5)</sup> 이어 ‘다양한 정규직’의 보급 촉진 및 정규직으로의 전환을 도모하고자 했다. 다만 그 목표가 어떻게 달성되었고 있는지는 분명하지 않다.

그런데 최근의 노동력조사에 따르면 2018년 평균 고용 노동자는 5,596만 명으로 그중 정규직이 3,476만 명, 비정규직이 2,120만 명이다. 전년에 비해 고용 노동자는 136만 명이 증가했는데, 그중 정규직이 53만 명, 비정규직이 84만 명이다. 비정규직이 훨씬 많이 증가한 셈이다. 또한 성별로는 여성의 비정규직 증가 정도가 매우 크다. 이런 사실은 기존 고용시스템에 ‘개혁’이 일어나고 있지는 않다는 점을 보여준다.

이처럼 비정규직이 줄어들지 않는 것은 기본적으로 관련 제도의 미비 때문이다. 우선 단시간 노동자의 경우는 정규직 전환을 위한 제도적인 규제가 약하고 정책적인 유인(인센티브)도

3) 후생노동성(2012.3), 「‘다양한 형태에 따른 정규직’에 관한 연구회 보고서」, <https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000260c2-att/2r98520000026mgh.pdf>

그러나 근무시간 한정제를 도입하고 있는 기업은 약 1~2%에 불과해 여성이 이용하기 쉬운 제도 도입은 아직 제한적이라고 할 수 있다.

4) 후생노동성(2015.9), 「청소년 고용 기회 확보 및 직장 정착에 관해서 사업주, 특정지방공공단체, 직업소개사업자 등 기타 관계자가 적절히 대처하기 위한 지침」, <https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/000498459.pdf>

5) 2012년 개정된 노동계약법은 유기고용계약에 대한 규제를 명문화했다. 약 2년을 유계약 한도로 간주하는 프랑스나 독일, 한국 등에 비하면 느슨한 법 규제이나, 그때까지 고용형태에 대한 개입에 매우 신중했다는 사실을 생각하면, 유기고용계약의 남용 방지 노력은 획기적이었다고 할 수 있다.

부족하다. 예를 들어 파트타임노동법 제13조에서 ‘일반 노동자로의 전환’에 관해 규정하고는 있지만, 사업주에게 전환에 대한 모집 내용의 안내와 사내 응모 기회의 부여 등의 의무를 부과하는 데 그치고 있고, 또한 한정정규직 제도를 도입하는 기업에 대한 지원책도 충분하지 않다. 다음으로 기간제 노동자의 경우는 무기직 전환을 의도적으로 피하는 방법이 너무 많은 것이 문제가 된다.<sup>6)</sup> 따라서 적어도 ‘쿨링’<sup>7)</sup>에 관한 한 법 제도의 개선이 필요하다고 볼 수 있다. 즉 고용 도중에 고의적으로 6개월 이상 계약을 중단시킴으로써 무기계약으로의 전환을 회피하는 케이스에 대해서는 제동을 걸 필요가 있는 것이다. 한편 파견노동자의 경우는 2015년의 법 개정에서 따라 동일한 사업장에 파견할 수 있는 기간(파견 가능 기간)을 원칙적으로 3년까지 한정하긴 했지만, 파견 사업장의 과반수 노동조합의 의견수렴을 전제로 3년 이상의 파견을 가능하게 한 것이 문제이다. 그 대가로 파견업체에 요구하고 있는 파견노동자의 ‘고용 안정 조치’에 있어서도, ‘파견기업에 대한 직접 고용 의뢰’보다는 ‘새로운 파견기업의 제공’이 압도적 다수를 차지하는 형편이어서, 당분간 일은 계속할 수 있다고 해도 고용의 안정화까지는 이르고 있지 못한 것이 현실이다.<sup>8)</sup> 실제로 파견노동자 중 파견으로 근무한 통산 기간이 10년 이상인 자가 19.2%, 5년 이상 10년 미만인 자가 19.0%를 차지한다.<sup>9)</sup> 이상을 근거로 판단한다면, 고용형태에 관한 ‘1억 총활약’의 선택지는 (V) 즉 기본적으로 현상을 유지하는 것이라고 할 수 있다.

세 번째 포인트에 관해서는 먼저 불합리한 처우를 판단함에 있어서 ‘기본급, 상여금 및 기타 처우의 각각에 대해’ 개별적으로 이를 실시하도록 한 것은 진전이라고 할 수 있다. 다음으로 합리/불합리 여부를 판단함에 있어서 ‘해당 처우의 성질 및 처우 목적에 비추어 적절하다

6) 이에 관해서는 후생노동성 노동기준국(2017.12), 「이른바 ‘기간제근로자’의 무기직 전환에 관한 조사 결과」 참조, <https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11210000-Roudoukijunkyoku-Roudoukankeihouka/0000189940.pdf>

7) 한 단위의 유기고용계약과 그다음 단위의 유기고용계약 사이에 계약이 없는 기간이 6개월 이상 존재할 때는, 그 공백 기간 이전의 유기고용계약 기간은 통산 계약기간에 포함되지 않는데, 이를 ‘쿨링’이라고 한다.

8) 후생노동성(2019.3), 「2017년도 노동자 파견사업 보고서 집계 결과」, <https://www.mhlw.go.jp/content/11654000/000496801.pdf>

9) 후생노동성(2018.10.17), 「2017년 파견노동자 실태조사 개황」, <https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/haken/18/dl/gaikyou.pdf>



고 인정되는 점을 고려하여' 할 수 있도록 한 것도 이전보다 진전된 것으로 평가할 수 있다. 이 두 가지 기준에 따라 비정규직은 직무 내용이나 신분/자격에 관계없이 지급되어야 하는 급여<sup>10)</sup> 및 복리후생<sup>11)</sup>에 있어서는 이를 수급할 수 있는 권리를 얻게 되었다. 또한 기본급과 상여금·직책수당 등에 있어서도 그 실태에서 정규직과 비정규직 간에 차이가 없으면 동일한 액수를, 그 실태에서 양자 간에 차이가 있는 경우에는 차이에 따른 액수를 각각 받을 수 있게 되었다. 이처럼 진전된 측면이 있는 반면, 가이드라인은 결정적인 한계를 가지고 있다. 그것은 ① 직무와 ② 인재 활용방식에 따른 임금격차를 '문제없음'이라고 인정한 것이다.

그동안 파트타임 노동법 및 노동계약법에도 불합리한 노동조건을 금지하는 규정은 있었다. 그러나 이들 규정은 별다른 효과를 거두지 못했다. 그 이유는 작게는 무엇이 불합리한 것인지 명확하게 제시하지 못했기 때문이다. 하지만 더 크게는 정규직과 비정규직 간에는 ① 직무와 ② 인재 활용방식에 차이가 있고, 이에 따라 처우의 차이가 있는 것은 당연하다는 논리가 계속된 데 기인한다. 그럼에도 불구하고 이번에도 이 규정은 유지된 것이다.<sup>12)</sup> 그 결과 예를 들어 일본에서 오랫동안 문제로 지적되어 온 격차, 즉 종합직으로 채용된 젊은 정사와 경험이 풍부한 '기간(基幹)' 파트타임직 사이에 존재하는 임금격차는 '문제가 되지 않는다'고 가이드라인에 명기되었다. 이렇게 해서 정규직과 비정규직 간의 격차는 기본적으로 현상을 유지하게 되었다.

## ■ '단일 신분'의 모색

유럽의 경우 차별금지원칙을 유연한 방식으로 운용하기 위한 전제는 기본적으로 업무에 따라 결정되는 '임금등급' 체계이다. 정규직이나 비정규직 여부와 상관없이, 임금등급이 같다면 지급받는 임금 또한 동일한 것이다. 반면 일본의 경우 정규직과 비정규직을 나누는 기준은 유

10) 예를 들어, 특수작업수당, 특수근무수당, 정·개근수당, 초과근무수당의 할증률, 심야·휴일 근로수당 할증률, 통근수당·출장여비, 식사수당, 단신부임 수당, 지역 수당 등.

11) 예를 들어, 식당, 휴게실, 탈의실 등 복리후생시설의 이용, 전근의 유무 등의 조건이 동일한 경우의 전 근자용 사택, 경조휴가, 건강진단에 따른 근무 면제·유급 보장 등.

12) 자세한 내용은 동일임금지침에서 제시된 '문제가 되는 예'와 '문제가 되지 않는 예'를 참조.



럽식으로 치자면 ‘일 + 커리어’이며, 일본의 역사에 비추어 보자면 ‘신분 + 자격’이다. 이는 단순한 임금등급이 아닌 ‘인사등급’이다. 인사등급이 다르기 때문에 정규직과 비정규직은 다른 처우, 다른 임금을 받게 된다. 따라서 정규직과 비정규직 간의 처우 격차를 실질적으로 개선하고자 한다면 ‘동일임금’이 아니라 ‘동일한 신분/자격(=동일한 스테이터스)’에 의거해야만 한다.

이는 역사적 경로에서도 확인할 수 있다. 근대화 이후 일본의 기업은 동일한 숙련도를 갖고 있거나 같은 업무를 하는 노동자들을 동일하게 취급하지 않았다. 오히려 이들을 나누어, (A) 공무원과 비슷한 처우가 주어지는 리더, (B) 고용이 어느 정도 보장되는 상시근로자, (C) 임시 근로자라는 서로 다른 신분으로 노동자를 각각 달리 취급하는 ‘복선형 인사관리제도’를 실시해 왔다. 그러나 이러한 관리방식은 전후 민주화 과정에서 ‘신분에 의한 차별’이라는 지탄을 받고 상당히 희석되었다. 대신 일반 블루칼라 노동자들에게도 자격등급이 주어져서 ‘전사원’(그러나 정규직만)이 어느 정도까지는 승진이 가능한 ‘직능 자격제도’가 보급되었다. 이처럼 화이트칼라 노동자와 블루칼라 노동자의 격차를 줄이고 이른바 ‘싱글 스테이터스’를 형성한 것이 종업원 전체의 헌신과 생산성을 높여, 일본 기업의 경쟁력을 향상하는 결과로 연결되었다.

그러나 신분과 자격의 ‘단일화’는, 신분/자격이 처우에 연동하는 정도가 큰 만큼, 경영에 대한 인건비 부담감을 증대시켰다. 이는 주변 노동자를 대상으로 또 다른 신분과 자격을 만들어야 한다는 압력으로 작용했다. 그 결과 다른 신분과 자격이 그때그때 만들어졌는데, 예를 들어 1950년대까지의 임시공, 1960년대 이후의 파트타임직, 1980년대 이후의 ‘종합직’과 대비되는 ‘일반직’, 그리고 1990년 이후의 계약사원·파견사원 등이 그것이다. 이들은 신분 및 자격이 다르기 때문에, 단지 임금이 낮을 뿐만 아니라, 실업 및 노후 등의 보장 정도나 혹은 인사배치 및 승진 등 커리어에서 정규직과는 다른 처우를 받게 된 것이다.

이러한 역사적 경위에 비추어 보면, ‘동일노동 동일임금’의 원칙으로 일본의 비정규직 문제가 해결되는 것은 아니며, 무엇보다도 시급한 것은 ‘신분 자격의 격차 축소’임을 알 수 있다. 더구나 현재는 이전과 달리, 많은 비정규직이 ‘기간(基幹)’적인 업무에 투입되고 있고, 그 결과 노동생산성 향상과 부가가치 창출이 저해되고 있기 때문에, 더 이상 개선을 미룰 수 없는 형편이다. 하지만 이전과 같이 ‘무한정’정규직을 표준적인 것으로 생각해 그에 맞추는 형태로

# In Depth Analysis

신분 자격을 단일화하는 것은 현실적이지도 않으며 바람직하지도 않다. 신분 자격의 격차를 해소하되 새로운 형태의 통합을 시도해야 하는 것이다. 이때 유의해야 할 점은 최근 들어 정규직과 비정규직 간의 신분 차이를 없애고 새로운 형태의 ‘단일 신분’을 실현하는 사례가 소수이긴 하지만 등장하고 있다는 사실이다. 이런 사례를 바탕으로, 우선은 신분/자격의 등급을 통합하고, 다음으로 노동자 스스로 일하는 방식과 자신의 커리어 패턴을 선택할 수 있는 것을 전제로, 고용 보장의 정도와 회사에 대한 구속성의 정도 및 보수의 연공성 정도를 적절히 조정하는 방안을 검토해야 할 것이다. **KLI**

# 일본의 ‘일하는 방식의 차이’와 젠더 처우 격차

가나이 카오루 (일본 사이타마대학교 교수)

## ■ 여성노동을 둘러싼 각종 정책의 방향성

노동분야에서의 ‘남녀평등’ 정책은 일본 고용시스템의 특징과 맞물려 앞으로 살펴볼 내용처럼 실질적으로 평등을 가져왔다고 할 수 없다. 오히려 藤原·山田(2011)가 지적하는 것처럼 ‘고용의 다양화’라는 이름하에 1990년대 이후 고용의 비정규직화가 여성들에게 편향적으로 진행되어 전체 여성들의 노동조건 저하라는 ‘고용의 질 악화’로 이어지게 되었다. 한편 ‘여성 인력의 활용’이라는 명분 아래 여성들은 분절되고 계층화되었다. 케어 리스 맨(가정을 돌보지 않고 장시간 일하는 남성)과 동화된 여성들만을 대상으로 하는 ‘남녀평등’이 진행된 결과 동화되지 않은 대다수 여성들의 빈곤으로 이어졌다.

이 글에서는 여성노동을 둘러싼 사회규제가 남녀고용기회균등법 제정 이후 어떻게 전개되었고 왜 이런 상황을 만들어냈는지에 관하여, 직접적으로 여성노동을 규제하고 있는 남녀고용기회균등법과 많은 여성들의 고용형태인 파트타임 노동의 규제를 중심으로 검토한다. 결론적으로 성별 역할 분업과 밀접하게 연결된 고용관리 구분으로 인해 사업주의 남녀 간 구분의 편중을 낳았고, 이에 따른 노동조건 격차가 위에서 언급한 규제에 의해 마치 합리적인 것처럼 정당화되어 왔다는 것이다.

## ■ 일본의 여성노동 현황

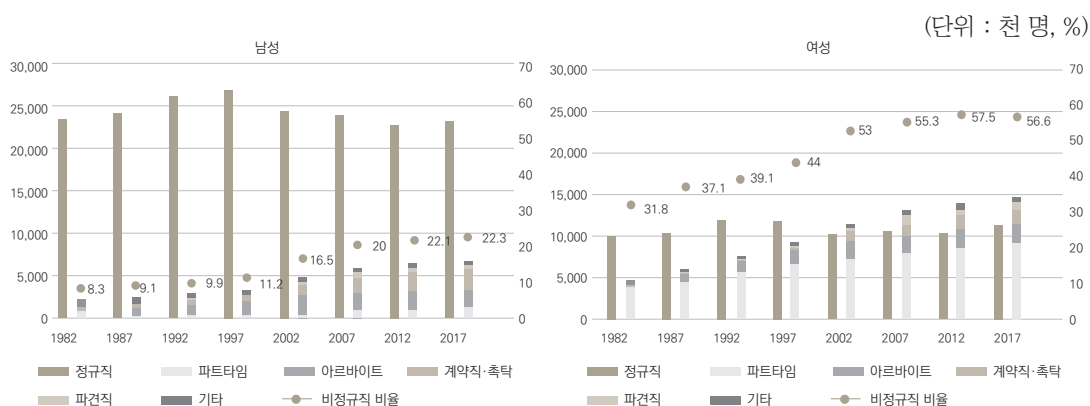
경제발전 정도에 비추어 보았을 때 일본의 남녀 간 임금격차는 국제적으로도 크다는 지적을 받아 왔다. 일반 노동자의 남녀 간 임금격차는 장기적으로는 축소하는 추세지만, 2018년 일본 후생노동성의 「임금구조 기본통계조사」에 따르면 일반 남성 노동자의 급여 수준을 100이라고 했을 때, 일반 여성 노동자들의 급여 수준은 73.3라고 한다. 정규직으로 범위를 좁혀도 남성 정규직 100에 대해 여성 정규직은 75.6에 불과하다. 근속연수의 차이도 큰데, 남성을 100으로 했을 때, 여성은 69.9이다. 그러나 일본 여성의 근속연수는 OECD 회원국 여성들에 비해 짧은 편이 아니며, 평균 9.7년<sup>1)</sup>으로 오히려 긴 편이다. 남성들의 근속연수가 여러 국가들에 비해 길기 때문에 여성들의 근속연수가 상대적으로 짧게 보이는 상황이 되고 있다. 그 결과 일본에서는 남성에 비해 근속연수가 짧은 여성에게는 교육훈련 비용이 드는 핵심적인 일을 맡기지 않고 교육훈련 비용이 들지 않는 보조적인 일을 하도록 하기 때문에 남녀 간 임금격차로 이어지고 있다는 해석도 있다. 또한 여성 관리직 비율이 낮은 원인도 근속연수의 남녀 간 차이가 크다는 점과 일본의 특징인 늦은 승진에서 비롯되었다고 한다.

일본에서는 전체 고용자 중 비정규직이 차지하는 비율이 높아지고 있으며 특히 1990년대 이후 이러한 동향은 현저하게 나타나고 있다. 2018년 일본 총무성의 「노동력 조사」를 보면 그 비율은 37.9%로, 고용되어 일하는 사람 3명 중 1명 이상이 비정규직이다. 그러나 비정규직화의 동향을 남녀별로 살펴보면 양상이 다르다. 남성은 2000년대에 들어오면서 비정규직화가 진행되었지만 고용자의 대다수가 정규직이라는 점은 변함이 없다. 한편 여성은 비정규직화가 일관되게 진행되어 2002년 시점의 일본 총무성 「취업구조 기본조사」에서 비정규직 사원수가 정규직 사원수를 웃돌았고 여성의 절반 이상이 비정규직이었다(그림 1 참조). 고용의 비정규직화, 간접화로 상징되는 최근 20년간의 변화는 성별, 연령계층을 막론하고 노동자에게 똑같이 발현된 것이 아니라 남성 우위의 젠더 격차를 동반하면서 여성, 중졸, 고졸의 비율이 높은 직업에 더 큰 영향을 미쳤다(三山, 2011).

이러한 고용형태의 격차는 남녀 간 임금격차의 주 요인이 되었다. 2018년 파트타임 노동자

1) 일반 노동자이며 기업규모 10명 이상, 학력계(學歷計).

[그림 1] 고용형태별 인원수와 비정규직 비율의 추이



주 : 1) 1982년은 파트타임·아르바이트 수였지만 편의상 ‘파트타임’이라고 함.

2) 1987년 이후에는 ‘계약직’ ‘축탁’이 따로 집계되어 있지만 편의상 ‘계약직·축탁’이라고 함.

자료 : 일본 총무성, 「취업구조기본통계조사」, 각 연도.

의 임금은 일반 남성 노동자 100에 대하여 여성은 54로 매우 낮았고 여러 국가들과 비교해 보아도 격차가 컸다. 여성들에게 비정규직이 편중되어 있기 때문에 전체 노동시장을 봤을 때 남녀 간 임금격차는 더 커지게 되었다.

## ■ 남녀고용기회균등법의 효과 : 고용관리 구분과 노동시간

### 남녀고용기회균등법과 고용관리 구분

1985년 제정된 남녀고용기회균등법에서 사업주는 노동자의 모집 및 채용과 관련하여 여성에게 남성과 균등(均等)한 기회를 주도록 노력해야 하며(제7조), 인력의 배치 및 승진과 관련하여 여성과 남성은 균등한 대우를 받도록 노력해야 한다(제8조)고 되어 있다. 그러나 당시에는 모집, 채용, 배치, 승진과 관련하여 남녀 대우의 차이가 컸었고, 여성 노동자의 취업실태 등을 고려하면 사업주가 남녀 균등대우를 실현하기 위해 어디까지 노력해야 하는지가 명확하지 않았다. 이 때문에 사업주의 노력과 관련된 규정의 실효성을 높이기 위해 여성 노동자의

취업실태 등을 고려한 후 필요에 따라 사업주가 관련 사항을 강구하도록 노력해야 한다는 조치에 관한 구체적인 목표를 지침으로서 명시하는 방식을 취했다.

1985년의 지침에서는 모집, 채용 시 여성에게도 남성과 균등하게 기회를 주어 공정한 전형을 실시하고 있는 한, 그 결과에 따라 법률상의 문제가 발생하는 일은 없다고 하였다. ‘배제’란 전혀 기회를 주지 않는 것을 말하며, 기회를 주는 방법은 특별히 규정하고 있지 않기 때문에 동일 모집의 채용구분 내에서 남성 70, 여성 30으로 하는 것 등은 지침상에 문제가 없는 것으로 해석된다.

배치 및 승진에 관해서는 균등 법의 해설에서 ‘배치나 승진에 있어 일반 여성들에 대한 사회통념이나 평균적인 취업실태 등만을 이유로 남녀에게 다른 대우를 하는 것은 ‘균등한 대우’에 반하는 것이지만, 여성 노동자 개개인에게 실제로 존재하는 의욕이나 능력의 차이를 이유로 한 대우는 ‘균등한 대우’에 반하는 것은 아니다’라고 해석되어 있다. 더욱이 배치, 승진이 채용구분이나 직종을 고려하여 이루어지는 경우, 남녀 간에 이런 구분이나 요소가 다름에 따라 결과적으로 배치, 승진에서 남녀에게 다른 대우를 하는 일이 생기게 되더라도 균등한 대우에 반하는 것이라고 할 수 없다고 한다. 즉 동일한 채용구분이나 직종 내에서 여성에게 남성과 다른 대우를 하는 것은 균등한 대우에 반하는 것이다.

이런 동일한 고용관리 구분 내에서의 남녀고용기회균등법은 종합직과 일반직으로 구성되는 코스별 인사제도로 재편성하겠다는 대기업 지침의 개정을 이끌어냈고(大森, 2010), 일본 경영자단체 연맹(日経連)을 비롯한 경영자단체는 1985년 균등 법 제정에 대응하여 복선형 인사관리제도를 제창하게 되었다. 전근의 여부나 장시간 노동 전제 여부와 같은 요건에 따른 고용관리 구분을 마련함으로써 성별 역할분업에 의해 가정을 책임지는 여성이 ‘스스로’ 전근이 없고 장시간 노동을 하지 않는 전제 등의 ‘일하는 방식’을 취할 수 있게 된 한편 처우가 낮은 구분을 선택하게 되었다. 이것은 여성들 자신이 ‘선택’한 결과에 따른 낮은 처우를 문제로 인식하지 못하게 만들었다.

## 일반적인 정규직의 노동시간

일본에서는 여성이 남녀평등을 요구한다면 남성과 동일하게 일해야 한다고 하여 전후(戰

後), 노동기준법에서 여성에 대한 노동시간을 규제해 온 여성보호규정의 폐지와 남녀고용기회균등법의 제정이 함께 논의되었다. 반대의 목소리도 컸지만 1997년 남녀고용기회균등법 개정 당시 여성보호규정은 폐지되었다. 일본노동조합 총연합회(連合: 렌고)는 여성보호규정이 폐지되었다고 해도 장기적으로는 연간 150시간 초과근무 규제를 남성에게도 적용시키는 것을 목표로 연간 360시간을 기준으로 하는 규제를 실시하는 등 노동시간과 관련하여 남녀에게 공통되는 법적 규제를 적용했다(淺倉, 2018). 하지만 이런 방향성의 법적 규제는 진전되지 못했다. 2018년 일하는 방식 개혁 관련 법에서도 초과근무시간의 상한이 원칙적으로 월 45시간, 연 360시간으로 설정되었지만, 임시적인 특별사정이 있고 노사가 합의할 경우에는 연 720시간 이내, 2~6개월의 초과근무시간이 평균 80시간 이내, 월 100시간 미만이라고 하는 과로사 라인을 넘어서는 상한 ‘규제’가 마련되어 있다.

남녀고용기회균등법의 제정과 여성보호규정의 폐지에 따라 일반적인 (남성) 정규직의 장시간 노동을 허용하게 되었고 그런 남성과 평등한 지위를 얻기 위해서 여성도 남성과 마찬가지로 장시간 일하는 것이 ‘평등’하다는 사고방식이 관철되었다. 그 결과 가정을 위해 장시간 노동을 할 수 없고, 하지 않겠다고 한 여성들은 남성에 비해 회사 내에서의 지위가 낮아진 것으로 이어지게 되었다.

## ■ 파트타임노동법과 고용관리 구분에 따른 처우 격차의 합리성<sup>2)</sup>

일본에서는 1960년대부터 행정 주도로 파트타임직 노동정책이 실시되어 왔지만, 1993년이 되어서야 파트타임직 노동법이 입법화되었고 2007년, 2014년에 개정, 2018년 일하는 방식 개혁 관련법의 일환으로서 유기(有期)·파트타임직 노동법으로 개정되었다. 1993년에 제정된 노동법은 ‘적절한 노동조건의 확보 및 교육훈련의 실시, 충실한 복리후생 기타 고용 관리의 개선에 관한 조치, 직업능력의 개발 및 향상 등에 관한 조치 등을 강구함으로써 단시간에 노동자가 가지고 있는 능력을 효율적으로 발휘할 수 있도록 하여 복지의 증진을 도모하는 것’을 목적으

2) 金井郁(2013, 2018)를 수정·보완한 것이다.

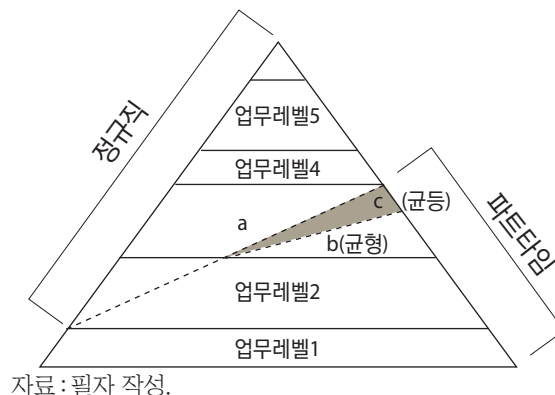
로 하고 있다. 1993년에는 파트타임 노동자의 노동조건을 어떻게 규제할 것인지에 대하여 제3조 1항에는 ‘단시간 노동자들에 대해서는 취업실태, 통상 노동자와의 균형 등을 고려해 적절한 노동조건 확보’를 위해 노력한다고 제시되어 있었다. 하지만 ‘취업실태, 통상 노동자와의 균형 등을 고려’한다는 것이 어떤 것인가에 대해서는 규정되어 있지 않았다.

그 후 국회 심의를 거치지 않고 연구회 등에서 ‘균형(均衡)’의 개념에 대한 정리가 이루어졌고 「일본형 균형처우규칙」이라는 개념이 2007년 파트타임 노동법 개정으로 법제화되었다.

## ‘일본형 균형처우규칙’이란

일본형 균형처우규칙의 개념을 시각적으로 정리하면 [그림 2]와 같다. 점선으로 표시된 고용 구분선으로 나누어져 있는 파트타임 노동자 b는 ① 직무내용이 통상 노동자(정규직)와 동일, ② 고용되는 전체 기간 동안 인재 활용방식이 동일, ③ 계약기간이 동일하다는 세 가지 요건이 갖추어져 있지 않으면 정규직 a와 비교하여 처우차별 금지의 대상이 될 수 없다. ②에서 인재 활용방식이 동일하다는 것은 정규직과 동일한 전근이나 이동의 여부, 범위를 요구받는다는 것으로, 이 세 가지 요건이 갖추어진 파트타임 노동자는 거의 없는 것으로 여겨졌다. 2014년 개정에서 ③의 요건은 제외되었지만 직무내용에는 ‘책임 정도’의 차이도 명기되도록 하였다. 이러한 요건이 갖추어진 구분은 c의 색이 칠해져 있는 부분이다. c의 파트타임에 관해서는 a의 정규직과 비교하여 처우 차별이 금지되는 것이며, 일본에서 말하는 ‘균등(均等) 처우가 의미하는

[그림 2] 개정 파트타임노동법의 정규직과 파트타임 처우의 개념





범위이다. 요건이 갖추어져 있지 않은 c 이외의 b의 파트타임에 대해서는 a의 정규직과의 처우 밸런스를 도모한다고 하는 ‘균형’ 처우가 의미하는 범위가 된다. 균형을 어느 정도로 도모할 것인지에 대한 구체적인 규정은 없다. 다만 2014년 개정에서 b도 포함한 모든 파트타임 노동자를 대상으로 ① 직무의 내용, ② 인재 활용방식, ③ 기타 사정의 차이를 고려하여 불합리한 대우를 해서는 안 된다고 하는 ‘합리적인 대우 차이의 금지’ 규정도 마련되었다.

나아가 2018년에 제정된 ‘일하는 방식 개혁 관련법’에서는 유기계약 고용 노동자에 관한 노동계약법, 파트타임 노동자에 관한 파트타임 노동법, 후술할 파견노동자에 관한 노동자 파견법 세 가지를 개정했다. ① 대상 범위를 파트타임 노동법에서 규정된 파트타임 노동자뿐만 아니라 유기 고용 노동자를 포함시킨 것, 이로 인해 앞서 서술한 파트타임 노동법으로 정해져 있던 균등과 균형의 개념이 유기 고용 노동자에게도 해당되었고, ② 균형 개념에 대해서는 기본급, 상여, 직책수당, 식사수당, 복리후생, 교육훈련과 같은 각 대우마다의 성질, 목적에 비추어 적절하다고 여겨지는 사정을 고려하여 판단되어야 한다는 취지가 명기되었다.

각 대우마다의 성질, 목적에 의해 균형 여부가 판단되기 때문에 수당이나 보너스 지급 등에 대해서는 약간의 개선이 이루어질 것으로 예상된다. 그러나 기본적으로는 일본형 균형처우규칙의 개념은 바뀌지 않았으며, 같은 일을 하고 있어도 전근의 범위나 초과근무의 여부, 배치 전환의 범위 등이 다르면 정규직과 파트타임 노동자의 처우에 격차를 두는 것은 합리적이라고 여겨 차별대우가 금지되는 범위를 극단적으로 좁힌다는 것이 특징이다.

## ■ 고용관리 구분과 노동조건 격차

동일한 고용관리 구분 내에서의 균등만을 요구하는 남녀고용기회균등법의 도입은 복선형 인사관리제도를 기업에 침투시켰고, 실질적으로 남녀별 고용관리제도를 유지하는 것으로 이어져 왔다. 파트타임직 노동정책에서는 정규직과 비교하여 파트타임 노동자의 처우 방식이 정비되었고 직무가 같다고 하더라도 인재 활용방식이나 그 실태가 동일하지 않다면 처우 격차 해소방안을 마련하는 것이 합리적이라는 고용관리 구분에서의 보수적인 기본개념이 법 규제로서 확립되었다. 두 가지 법 규제는 어느 시점에서 직무가 동일하더라도 전근이나 이동

<표 1> 직원구분의 구성요소와 직원구분의 예시

직원구분의 구성요소	무기고용의 예시					유기고용의 예시		
	A	B	C	D	E	F	G	H
고용기간 규정의 유무	무	무	무	무	무	유	유	유
직종 한정 유무	무	무	유	유	무	유	유	무
근무지 한정 유무	무	유	무	유	유	유	유	유
근무시간의 장단(長短)과 소정 외 노동시간의 여부	통상	통상	통상	단시간	단시간 초과근무 없음	통상	단시간 초과근무 없음	통상

자료 : 今野・佐藤(2002) 바탕으로 필자 작성.

의 여부, 범위 등의 ‘일하는 방식’이 다르면 동일한 처우를 하지 않아도 된다는 것과 같은 견해가 마치 합리적인 것처럼 정당화하여 왔다고 할 수 있다. 하지만 2018년 일하는 방식 개혁 관련법에서 각 대우별로 성질, 목적에 비추어 균형 여부를 판단하기 때문에 수당이나 상여금 지급 등에 대해서는 약간의 개선이 이루어질 것으로 예상된다.

최근 고용관리 구분의 설정은 정규직, 비정규직과 같은 이원적 구분이 아닌 ‘고용기간 규정의 유무’, ‘직종 한정 유무’, ‘근무지 한정 유무’, ‘근무시간의 장단(長短)과 소정 외 노동시간(초과근무)의 여부’ 등의 기준에 의해서 <표 1>과 같이 다원적으로 구분되고 있으며 개인이 선택한 고용관리 구분으로 고용되는 것이 바람직하다고 주장되고 있다(今野・佐藤, 2002; 佐藤, 2008 등). 또한 이러한 항목으로 고용관리 구분을 나누는 것이 바람직할 뿐만 아니라 ‘합리적’인 기준이라는 주장도 있다(佐藤, 2008).

고용관리 구분의 설정은 노사에 의해 결정되는 것이며 해당 기업의 직원이 받아들여 고용되어 있는 것이라면 문제는 없다고 하는 견해도 있다. 그러나 앞서 말한 기준 중, 특히 ‘근무지 한정 유무’, ‘근무시간의 장단(長短)과 소정 외 노동시간(초과근무)의 여부’는 가정을 책임지는 것과 매우 밀접하게 연결되어 있다. 가정을 책임지는 많은 여성들이 이사를 동반한 전근에 응하는 것은 가족 사정상 어려운 일이고,<sup>3)</sup> 소정 외 노동에 응하는 것도 육아 등을 하고 있는 경우에도 어렵다. 이 때문에 ‘근무지 한정’, ‘소정 외 노동시간 무(無)’와 같은 노동조건

3) 2004년 후생노동성의 ‘취업조건 종합조사’에 따르면 ‘유배우단신부임자가 있다’는 기업 수의 비율은 19.6%이고 ‘여성 유배우단신부임자가 있다’는 기업 수 비율은 0.6%이다. 배우자가 있으면서 단신으로 부임하는 경우가 있지만 남녀의 편중은 크다.

고용 구분을 여성은 스스로 '선택'하게 된다. 실제로 정규직 중에서 일반적으로 '근무지 한정' 조건이 있는 일반직 여성이 약 90%를 차지하고 있으며 '근무지 한정', '소정 외 노동시간 무(無)'의 조건을 포함하는 파트타임 고용도 압도적으로 여성이 많다.

젠더의 관점에서 현재 고용관리 구분의 문제점을 정리하면 ① 고용관리 구분에 따라 할당되는 업무의 구분이 '정형적 업무', '기간적(基幹的), 비정형적 업무' 등으로 애매하다는 점, ② 근무지 한정 유무나 소정 외 노동시간의 여부 등이 고용관리 구분의 기준으로 이용됨으로써 고용관리 구분에서 남녀 간의 편중을 만들고 있다는 점, ③ 남녀 편중이 있는 고용관리 구분의 승진 가능성 등 커리어 형성에서 남녀 격차를 낳고 있다는 점, ④ 그 결과 남녀 간 임금 격차나 노동조건 격차로 이어지고 있다는 점 등이다.

이 글에서 살펴본 것처럼 남녀 고용기회균등법이나 파트타임 노동법과 같은 법적 규제가 '일하는 방식'에 따른 격차를 합리화함으로써 케어를 맡는 자와 맡지 않는 자와 같은 젠더 간의 고용형태 편중, 임금 등 노동조건 격차를 유지·강화하게 되었다고 할 수 있다. **국립**

## 참고문헌

- 浅倉むつ子(2018), 「労働組合運動と女性の要求—「敵対」から「共存」へ」, 浅倉むつ子・萩原久美子・神尾真知子・井上久美枝・連合総合生活開発研究所編著, 『労働運動を切り拓く—女性たちによる闘いの軌跡』, 旬報社.
- 今野浩一郎・佐藤博樹(2002), 『人事管理入門』, 日本経済新聞社.
- 大森真紀(2010), 「労働政策におけるジェンダー」, 木本喜美子・大森真紀・室住眞麻子編, 『社会政策のなかのジェンダー (講座 現代の社会政策 第4巻)』 明石書店.
- 金井郁(2013), 「パートタイム労働政策における均衡・均等概念の変遷と日本型均衡処遇ルール」の成立」, 『女性労働研究』 57号, pp.42-62.
- \_\_\_\_\_(2018), 「パートタイマーの賃金を考える—雇用管理区分間の処遇格差をめぐる現状と対応施策をめぐって」, 『生活協同組合研究』 514号, pp.27-35.
- 佐藤博樹(2008), 「人材活用における雇用区分の多元化と処遇の均等・均衡の課題」, 『組織科学』 41巻3号.
- 藤原千沙・山田和代(2001), 「いま、なぜ女性と労働か」, 藤原千沙・山田和代編著, 『労働再審③女性と労働』 明石書店.
- 三山雅子(2011), 「誰が正社員から排除され、誰が残ったのか—雇用・職業構造変動と学歴・ジェンダー」, 藤原千沙・山田和代編著, 『労働再審③女性と労働』, 明石書店.

# 국제노동동향



국제노동동향 ① 독일의 파견근로 고용 현황 :  
파견근로기간의 상한 규제에 따른  
영향을 중심으로

국제노동동향 ② 영국 최저임금의 영향에 대한 평가

국제노동동향 ③ 스웨덴 플랫폼 노동자의 불분명한 지위

국제노동동향 ④ 중국 공산당 제19기 중앙위원회 4차  
전체회의 결정이 노동영역에 미치는  
함의

**INTERNATIONAL**

**L A B O R**

**B R I E F**

# 독일의 파견근로 고용 현황 : 파견근로기간의 상한 규제 에 따른 영향을 중심으로

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 독일

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

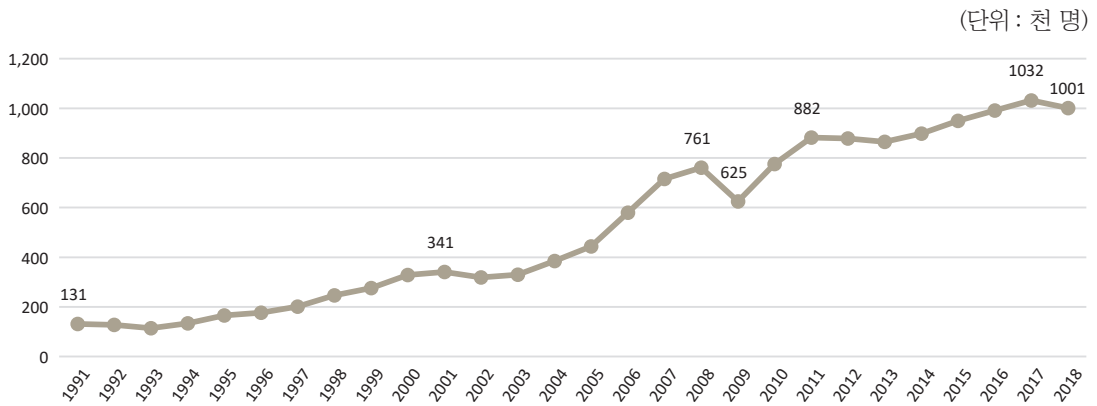
## ■ 머리말

임시적 비정규 고용, 특히 파견근로 부문의 고용은 경제적 상황은 물론이고 법 제도적인 변화에도 크게 영향을 받는 특징이 있다. 독일의 경우 2003년 소위 하르츠(Hartz) 개혁을 통해 재고용 금지, 최장 파견기간 제한 폐지 등과 같은 법 규정의 정비를 거치며 파견근로 형태의 고용이 한 차례 크게 확대된 바 있다. 한편 2008년과 2009년 국제적인 경제 및 금융시장의 위기는 독일의 노동시장에도 영향을 미치며 전체적인 실업률 증가와 함께 파견근로 고용 부문도 축소되는 듯 보였다. 하지만 경기회복 과정에서 파견근로 고용 부문이 이전보다 더욱 확대되면서 2003년 법 개정 이후 가장 뚜렷한 증가세를 나타내는 결과를 가져왔다(그림 1 참조).

1990년 파견근로자 수가 처음으로 10만 명을 넘어선 이래 약 10년에 걸쳐 세 배 수준에 이르는 지속적인 증가 추세를 보이던 파견근로 노동시장은, 2000년대 들어 맞이한 위와 같은 두 변곡점을 거치며 급격하게 확대되면서 2017년에는 파견근로자 수가 100만 명을 넘어 서게 되었다(그림 1 참조). 다만 2017년 2월에 독일의 근로자파견법(AÜG)의 전면개정<sup>1)</sup>이 이루어져 4월부터 시행되면서 파견근로 고용 부문의 지속적인 확대 추세는 일단 주춤한 상황이다.

1) BGBl. I S. 3154, 2017.02.21.

[그림 1] 독일의 파견근로 고용 추세



자료: 1) BA(연방노동청)(2020).

2) WSI Gender Daten Portal(2018).

## ■ 2017년 근로자파견법 개정

### 개정의 배경 및 경과

2013년 연방하원선거의 결과를 바탕으로 기민/기사당(CDU/CSU)과 사민당(SPD)이 대연정 정부를 구성하는 과정에서 체결된 연정협약(Koalitionsvertrag)을 통해 파견근로제도에 대한 규제 강화가 예정된 바 있었다.<sup>2)</sup> 핵심적인 내용은 2003년 노동법 및 사회법의 유연화를 내용으로 하였던 하르츠(Hartz) 개혁 과정에서 폐지되었던 파견근로자의 고용기간 제한 규정을 다시금 부활시키는 것이었다. 또한 파견근로자로서 9개월 이상 해당 사업장에 소속된 근로자들과 동일한 노동을 수행한 경우 임금에 있어서도 동등한 대우를 받도록 하며, 파업 시 파견근로자를 대체인력으로 활용하는 것을 금지하는 내용도 포함되었다. 이와 같이 규제강화를 내용으로 한 법안은 연방노동사회부(BMAS)를 통해 2015년 11월 구체화되었으나, 사용

2) (Hrsg.) CDU/CSU/SPD(2013), Deutschlands Zukunft gestalten - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 49 f.



자단체의 반대는 물론이고 함께 정부를 구성하고 있는 기민/기사당 진영에서도 반대하며 법 개정 절차가 신속하게 진행되지는 못하였다. 결국 해당 내용을 담은 연방노동사회부(BMAS)의 법안<sup>3)</sup>이 2016년 4월까지 세 차례에 걸쳐 내각에 제출된 후에서야 연방정부의 의결을 거쳐 연방의회에 제출될 수 있었다.<sup>4)</sup> 이후에도 약 8개월에 걸친 개정 절차가 진행되며 많은 논의가 있었지만, 다음 세 가지의 주요 규제사항이 개정 법안에 포함될 수 있었다.

- 최장 파견기간을 18개월로 제한
- 파견근로 개시 후 9개월부터 동일임금 원칙 적용
- 파업 시 대체 인력으로 파견근로자 사용 금지

## 파견기간의 상한 제한

### 파견기간 제한의 연혁적 전개 상황

1972년 독일에서 근로자파견법(AÜG)이 제정된 이후 파견기간의 상한 제한에 관한 규정은 파견법 개정의 가장 주요한 쟁점이 되어 왔다. 근로자파견법(AÜG)은 기업의 유연적 고용 관계를 가능하게 하는 법적인 틀을 제공하고 파견근로자의 보호를 내용으로 하는 법률이지만, 동시에 노동시장에 대한 정책적인 목적을 위한 수단으로서도 기능하게 된다.<sup>5)</sup> 이러한 근로자파견법(AÜG)의 특성은 파견기간에 대한 상한 규정의 개정 연혁을 통해 잘 드러난다.

근로자파견법(AÜG) 제정 당시 3개월로 제한되었던 파견기간은, 1985년 노동시장의 활성화 목표를 노동법 전반에 걸친 개정 사항들을 포함한 「고용촉진을 위한 노동법 규정의 개정」에 관한 법률(BeschFG 1985)이 발표되며, 6개월로 연장되었다.<sup>6)</sup> 다만 1985년 개정법에

3) (Hrsg.) BMAS(2016), Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-aug-werk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-aug-werk.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

4) BR-Drucksache 294/16, 2016.06.02; BT-Drucksache 18/9232, 2016.07.20

5) Kock(2018), in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching BeckOK Arbeitsrecht, 48. Ed., AÜG 1 Rn. 1

6) BGBl. I S. 715, 1985.04.30.

서는 해당 연장 조항의 효력이 1989년 12월 31일로 만료되고, 1990년부터는 다시 3개월로 복귀한다는 규정이 개정법에 명시적으로 포함되었다.<sup>7)</sup> 하지만 그와 같이 설정된 시한이 만료 되기 이전인 1989년 12월에 파견기간의 상한 연장 규정이 포함되었던 「고용촉진을 위한 노동법 규정의 개정에 관한 법률(BeschFG 1985)」의 효력 만료 기한이 1995년 말까지 연장되며,<sup>8)</sup> 파견기간의 상한은 계속 6개월로 유지될 수 있었다. 그러나 다시 한 번 이러한 한시적 규정의 기한이 도래하기 이전인 1993년, 파견기간의 상한을 6개월에서 9개월로 연장하는 내용이 담긴 개정 법안이 다시금 연방의회를 통과하였다.<sup>9)</sup> 이 당시의 개정 역시 1985년과 마찬가지로 경제성장을 위한 정책적인 배경을 바탕으로 추진된 법적 조치였던, 긴축, 안정화 및 성장프로그램의 실현을 위한 1차 법률(1. SKWPG)의 내용으로 포함된 것이었으며, 2000년도 말까지도 해당 법안의 유효기한을 설정한 바 있다. 하지만 독일 통일 이후 경기침체가 지속되자 1997년 다시 한 번 「고용 촉진을 위한 개혁법(AFRG)」을 발표하며 각종 규제를 완화하는 정책을 실시하였다.<sup>10)</sup> 이 법안을 통해 근로자파견의 상한 기간은 9개월에서 12개월로 연장되었다. 하지만 경기침체는 2000년대 들어서도 지속되었고, 그에 대한 대책으로 당시 사민당 정부는 다시 한 번 규제의 완화를 내용으로 하는 「노동시장정책적 수단의 개혁을 위한 법률(Job-AQTIV-Gesetz)」을 발표하였다. 이 법안을 통해서 12개월의 파견기간 상한 제한을 24개월까지 연장하였다. 이와 같은 규제완화 정책에도 불구하고 독일의 경제상황이 돌과 구를 찾지 못하자 결국 사민당 정부는 2002년 2월 하르츠(Hartz) 위원회를 구성하여 노동법 및 사회법 전반에 걸쳐 대규모 개혁작업을 진행하게 된다.<sup>11)</sup> 이러한 개혁정책의 핵심이 된 소위 ‘하르츠 I(Hartz I)’ 법안에서는 실효기간도 규정하지 않은 채 파견근로기간의 상한 제한이 완전히 폐지되었다.<sup>12)</sup>

사회 전반에 걸친 개혁정책에도 불구하고 독일 경제가 회복되지 못하며 결국 사민당 정부는 기민/기사당 진영에 정권을 넘겨주게 되었고, 기민/기사당의 메르켈 정부는 사민당 정부

7) BeschFG 1985 Artikel 8 제1항 참조.

8) BGBl. I S. 2406, 1989.12.29.

9) BGBl. I S. 2353, 1993.12.29.

10) BGBl. I S. 594, 1997.03.24.

11) (Hrsg.) Hartz, Peter(2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 참조.

12) Kock(2018), in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching BeckOK Arbeitsrecht, 48. Ed., AÜG 1 Rn. 86.

가 시작한 개혁적 정책들의 기초를 그대로 이어받았다. 2010년을 개혁정책의 1차적인 마무리 시점으로 예상하였으나, 2008년 국제적인 금융위기의 여파 속에서 충분한 성과를 나타내지 못하면서 완화되었던 규제들을 다시 부활시키기에는 다소 불안한 상황이 지속되고 있었다. 이러한 상황 속에서 다시금 파견근로기간의 제한 규정이 부활되는 과정에는 2008년의 「파견근로에 관한 유럽연합지침」<sup>13)</sup>이 크게 영향을 미쳤다. 이 지침은 3년의 기한 내에 EU 회원국들이 국내법적으로 수용할 것을 규정하였고,<sup>14)</sup> 독일 역시 2011년 말까지 파견법 개정 작업을 진행하였다. 파견사업의 허가 대상을 추가하고, 파견근로자에 대한 균등대우원칙의 적용 및 최저임금에 관한 사항 등 다양한 보호 규정들이 추가로 규정되었지만, 파견근로기간의 상한에 관해서는 다시 규정되지 못하였다.

파견근로에 관한 유럽연합지침은 무엇보다 파견근로관계가 ‘일시적 근로관계’임을 분명히 하였고,<sup>15)</sup> 이러한 내용에 기초하여 독일의 파견법에도 파견근로가 일시적 근로관계임을 명시적으로 규정하였다.<sup>16)</sup> 하지만 파견근로기간의 상한을 규제하지 않음으로써 그 실효성에 대한 비판이 계속되었다.<sup>17)</sup> 2013년 연방의회 선거를 앞두고 야당 진영에서는 지난 10년간의 개혁이 ‘재규제(Re-regulierung)을 위한 탈규제(De-regulierung)’가 되어야 한다며, 완화되었던 규제들을 다시금 강화할 것을 요구하였다.<sup>18)</sup> 2013년 연방의회 선거 결과는 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 분위기를 반영하며, 다시 한 번 사민당(SPD)이 연정 파트너로서 내각을 구성하게 되었고, 연방노동사회부(BMAS) 장관을 사민당(SPD)에서 넘겨 받으며 규제 강화를 위한 움직임이 본격적으로 시작되었다. 앞의 개정 경과에서 확인한 바와 같이 파견근로기간의 상한에 관한 규정이 포함된 2017년의 개정법에서는 일단 18개월로 최장 파견근로기간이 설정되었다.

13) Richtlinie 2008/104/EG.

14) Richtlinie 2008/104/EG 제12조 참조.

15) Richtlinie 2008/104/EG 제1조 제1항 및 제3조 제1항 제e호 참조.

16) BGBl. I S. 642, 2011.04.29.

17) Hamann, Wolfgang, Kurswechsel bei der Arbeitnehmerüberlassung, NZA 02/2011, S. 72.

18) Butterwegge, Christoph(2013), Gerhard Schröders Agenda 2010 - 10 Jahre unsoziale Politik, Die Linke 참조.

## 규제의 내용

기본적으로 파견근로기간의 상한을 18개월로 설정하였고, 파견사업주가 이 상한 기간 이상 파견근로자를 파견할 수 없고, 사용사업주는 이 기간을 넘어서 동일한 파견근로자를 업무에 투입하지 못하도록 규정하였다.<sup>19)</sup> 이 기간을 산정함에 있어서 개시일은 사용사업장에서 업무배치가 이루어지는 날이다. 파견근로에 대한 정의 및 허가 의무와 마찬가지로 사용사업장에서 실제로 업무가 이전되는 것이 중요한 기준이 된다.<sup>20)</sup> 이러한 기간 산정의 원칙은 종료일에 있어서도 마찬가지로 적용되어 파견계약에 기재된 기간이 18개월을 넘는 경우라도 실제 파견 업무 종료일이 18개월 이전이면 법 위반에 해당하지 않는다.<sup>21)</sup> 만약 파견사업자의 의지에 위반하여 사용사업자가 파견근로자를 계속하여 업무에 투입하는 경우에는, 더 이상 파견사업자와 사용사업자 사이에 합의된 파견계약이 존재하지 않는 것으로 간주되어, 파견기간 제한 규정의 위반에 대한 책임은 사용사업자만이 부담하게 된다.<sup>22)</sup>

또한 파견근로기간의 산정에 있어서 법률은 동일한 사용사업자에게 연속하여 18개월 이상 고용이 이루어질 수 없도록 규정하고 있어, 파견근로의 근로조건이 전일제인지 파트타임인지의 여부, 주당 근로시간 또는 근무일수의 장단은 영향을 미치지 않는다.<sup>23)</sup> 예를 들어 파견근로자가 1월부터 4월까지 한 달에 단지 일주일만 해당 사용사업장에서 근무하는 경우에도 4개월 연속으로 파견이 이루어진 것으로 계산된다. 만약 독일 민법(BGB) 제191조에 따라 실제로 사업장에서 근로한 시간 또는 근로일만을 파견기간의 산정 대상으로 하면 파견근로자를 파트타임 형식으로 업무에 사용하는 경우 18개월의 제한은 사실상 실효성을 갖지 못하여 입법자의 의도와 부합하지 않게 된다.<sup>24)</sup> 다만 동일한 사용사업자에게 파견이 이루어지는 경우라도 3개월 이상의 휴지 기간이 포함된 경우에는 하나의 파견관계로 볼 수 없어, 휴지 기

19) 독일 근로자파견법(AÜG) 제1조 제1b항 참조.

20) Henssler, Martin(2017), Fremdpersonaleinsatz durch On-Site-Werk-verträge und Arbeitnehmerüberlassung – offene Fragen und Anwendungsprobleme des neuen Rechts, RdA, S. 95

21) Alexander Bissels/Kira Falter(2017), Ausgewählte Rechtsprobleme der AÜG-Reform, ArbRAktuell, S. 5

22) Kock(2018), in Rolf/Giesen/Kreikebohm/Udsching BeckOK Arbeitsrecht, 48. Ed., AÜG 1 Rn. 92.

23) Kock(2018), in Rolf/Giesen/Kreikebohm/Udsching BeckOK Arbeitsrecht, 48. Ed., AÜG 1 Rn. 95.

24) Frank Bayreuther(2017), Vergütungsstrukturen und Equal-pay in der Arbeitnehmerüberlassung nach der AÜG-Reform, NZA, S. 19.

간의 경과 후 새롭게 시작된 파견근로만을 대상으로 기간을 산정하게 된다.<sup>25)</sup> 반대로 동일한 사용사업주의 사업장에서 파견근로가 이루어지는 이상 파견사업주의 동일성은 문제가 되지 않는다.<sup>26)</sup> 즉 파견사업주가 변경되더라도 3개월 이상의 휴지기가 없이 동일한 사용사업주에게 파견이 이루어지는 경우에는 전체를 하나의 파견관계로 보고 18개월의 기간을 산정하게 된다. 이는 파견근로자를 사용사업장에서 계속 고용하기 위한 편법적인 수단을 방지하기 위해 마련된 규정이다.<sup>27)</sup> 동일한 사용사업주에 대한 파견 사이의 휴지 기간이 3개월 미만인 경우, 해당 사용사업주는 18개월에서 휴지 기간 전의 파견근로기간을 제외하고 남아 있는 기간만을 고용할 수 있고, 이때 파견 사이의 휴지 기간은 18개월을 산정함에 있어서 제외된다.<sup>28)</sup>

### 경과 기간 및 예외 규정

2017년 개정법률은 4월 1일부터 효력이 발생하였다. 따라서 18개월의 파견근로기간의 상한을 규정한 조항 역시 시행일부터 적용되며, 개정 전부터 이미 사용사업장에서 파견근로를 수행 중인 근로자의 근로자 파견계약도 적용대상에 해당하는 것이 원칙이다.<sup>29)</sup> 하지만 입법자는 이미 체결된 근로자 파견계약의 효력이 최소한으로 침해될 수 있도록 최장 파견기간의 기산점을 개정법 시행일인 2017년 4월 1일로 법에 규정하였다.<sup>30)</sup> 이 조항으로 인하여 최장 파견기간의 상한을 계산함에 있어서는 2017년 4월 1일 이전의 파견기간이 제외되고, 결과적으로 2018년 10월 1일 이전에는 파견기간의 상한 규정을 위반한 계약이 발생하지 않게 된다. 따라서 실질적인 규제의 효력이 발생하게 되는 2018년 9월 말까지는 새로운 규제의 적용을 위한 경과기간으로 볼 수 있다.<sup>31)</sup>

또한 사용사업체에 적용되는 단체협약을 통해 법에서 규정한 파견근로기간의 상한인 18개

25) Kock(2018), in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching BeckOK Arbeitsrecht, 48. Ed., AÜG 1 Rn. 97.

26) (Hrsg.) Bundesagentur für Arbeit(2019), Fachliche Weisungen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, S. 24.

27) BT-Drucksache 18/9232, S. 20.

28) Wolfgang Hamann/Tanja Rudnik(2017), Die Berechnung der Überlassungshöchstdauer nach dem neuen AÜG, NZA, S. 211.

29) (Hrsg.) Bundesagentur für Arbeit(2019), Fachliche Weisungen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, S. 23 f.

30) 독일 근로자파견법(AÜG) 제19조 제2항 참조.

31) Kock(2018), in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching BeckOK Arbeitsrecht, 48. Ed., AÜG 1 Rn.103; (Hrsg.) Bundesagentur für Arbeit(2019), Fachliche Weisungen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, S. 23.

월을 단축하거나 연장하는 경우에는 그 효력을 인정하도록 하였다.<sup>32)</sup> 이는 단체 자치를 통해 협약 당사자들이 해당 사업이 처한 상황을 최대한 고려하여 가장 적합한 기간에 합의할 수 있는 가능성을 보장한 것이다.<sup>33)</sup> 여기에서의 단체협약은 반드시 산업별 단체협약일 것을 요구하지 않으며, 소위 기업별 단체협약인 경우에도 그 예외가 인정된다.<sup>34)</sup> 하지만 파견사업체에 적용되는 단체협약을 통해 별도의 최장 파견근로기간을 규정하는 것은 법적인 규제를 무력화하는 것으로 그 효력이 인정되지 않는다.<sup>35)</sup> 2019년 6월 기준으로 최장 파견근로기간을 18개월 이상으로 규정하고 있는 단체협약은 109개로, 금속산업을 비롯하여 화학 및 운송 산업에 주로 분포하는 것으로 확인된다.<sup>36)</sup>

### 위반의 효과

파견근로자의 파견기간을 제한하는 기본적인 이유는 파견근로가 ‘임시적’인 성격을 가진 고용형태로서 정의되기 때문이다.<sup>37)</sup> 이러한 의미에서 법에서 정한 최장 파견기간을 초과하여 18개월 이상 동일 사용사업주에게 노무를 제공하는 경우 파견근로자와 파견사업주 사이의 고용관계는 무효가 되고,<sup>38)</sup> 파견근로자와 사용사업주 사이에 새로운 고용관계가 성립하게 된다.<sup>39)</sup> 다만 파견근로자가 기존의 파견사업주와 파견근로계약을 유지할 의사를 문서(Festhaltungserklärung)를 통해 1개월 이내에 명시적으로 선언하는 경우에는 법에 의한 고용의제 조항은 적용되지 않는다.<sup>40)</sup>

최장 파견기간에 대한 규제의 실효성을 위해 근로자파견법(AÜG) 내에 벌칙 규정을 포함시켰다. 파견근로기간의 상한을 초과하여 파견근로자를 동일한 사용사업주에게 파견한 파견사

32) 독일 근로자파견법(AÜG) 제1조 제1b항 제3문 참조.

33) Kock(2018), in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching BeckOK Arbeitsrecht, 48. Ed., AÜG 1 Rn.89.

34) (Hrsg.) Bundesagentur für Arbeit(2019), Fachliche Weisungen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, S. 26.

35) (Hrsg.) Bundesagentur für Arbeit(2019), Fachliche Weisungen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, S. 26.

36) (Hrsg.) Bundesagentur für Arbeit(2019), Aktuelle Entwicklungen in der Zeitarbeit, S. 5.

37) Richtlinie 2008/104/EG 제1조 제1항 및 제3조 제1항 제e호; 독일 근로자파견법(AÜG) 제1조 제1항 참조.

38) 독일 근로자파견법(AÜG) 제9조 제1항 제1b호 참조.

39) 독일 근로자파견법(AÜG) 제10조 제1항 참조.

40) 독일 근로자파견법(AÜG) 제9조 제1항 참조.

업주에게는 최대 3만 유로까지 과태료가 부과된다.<sup>41)</sup> 이러한 벌칙의 적용은 법정 파견근로기간의 상한인 18개월을 위반한 경우에만 적용되고, 단체협약 당사자들이 단체협약에 별도의 최장 파견기간을 규정한 경우에는 적용되지 않는다.<sup>42)</sup>

## ■ 규제 강화의 영향

### 파견근로 고용 현황

근로자파견법(AÜG)의 개정을 통해 최장 파견근로기간에 관한 규정을 부활시켰지만, 기존의 근로계약과 사업 운영에 있어서의 안정성을 보장하기 위해 파견근로기간의 기산점을 법 시행일로 규정하면서, 법 개정이 이루어진 2017년까지는 전체 근로자 중에서 파견근로자가 차지하는 비중이 증가하는 모습을 보였다(그림 2 참조). 그러나 법 개정 이후인 2018년부터는 비율이 감소하며 2013년 이전 수준으로 하락하고 있는 것을 확인할 수 있다.

하지만 노동시장의 계절적인 영향을 고려할 때 2017년 말부터 2018년 1사분기까지의 파견근로자 수 감소를 법 개정의 영향으로 평가하기는 어렵다. 규제의 효력이 실질적으로 발생하는 시기인 2018년 10월을 앞두고 파견근로자 수의 감소가 시작된 2018년 8월부터를 규제의 영향에 따른 파견근로 노동시장의 변화로 볼 수 있을 것이다. 이러한 측면을 고려한다고 하여도 법 개정의 영향으로 현재의 독일의 파견근로 노동시장은 계속 위축되고 있는 상황으로 평가할 수 있다. 독일의 파견근로자 수는 가장 최근의 통계인 2019년 6월을 기준으로 약 89만 6천 명까지 감소하였다(표 1 참조).

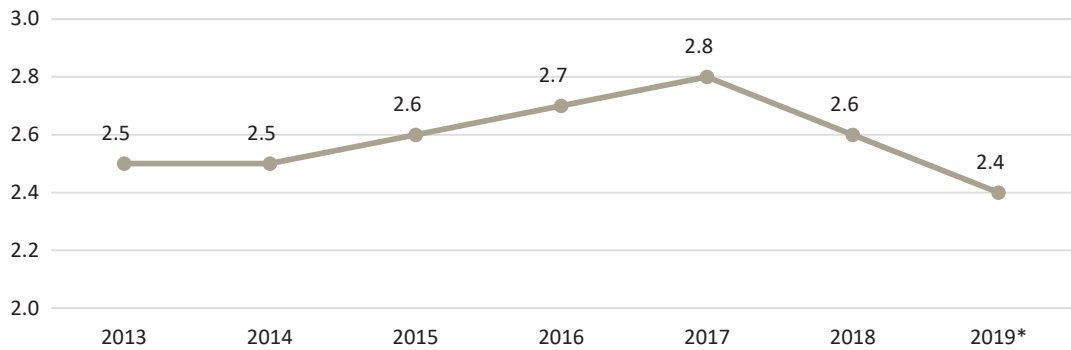
41) 독일 근로자파견법(AÜG) 제16조 제1항 제1e호 참조.

42) Kock(2018), in Rofls/Giesen/Kreikebohm/Udsching BeckOK Arbeitsrecht, 48. Ed., AÜG 1 Rn.128.



[그림 2] 독일의 연평균 전체 근로자 중 파견근로자 비율

(단위 : %)



주 : \* 2019년 1월부터 6월까지의 자료 반영.

자료 : BA(연방노동청)(2020).

<표 1> 독일의 월별 파견근로자 수 현황

(단위 : 명)

2017.01	979,471	2018.01	998,920	2019.01	908,147
02	983,206	02	994,964	02	902,242
03	996,066	03	994,195	03	893,002
04	995,136	04	1,002,131	04	894,352
05	1,019,490	05	1,008,721	05	892,738
06	1,043,405	06	1,023,290	06	896,057
07	1,062,091	07	1,030,856		
08	1,070,069	08	1,022,312		
09	1,073,044	09	998,268		
10	1,068,922	10	979,496		
11	1,083,838	11	975,460		
12	1,031,589	12	923,671		

자료 : BA(연방노동청)(2020).



## 파견근로 계약기간

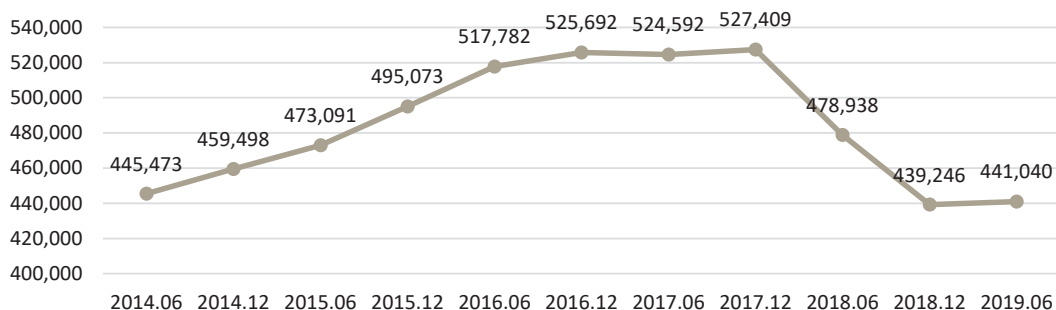
최장 파견기간을 제한하는 목적이 상시 고용이 필요한 일자리에 임시적 고용형태인 파견근로자를 사용하는 것을 방지하는 것이라고 볼 때에, 파견기간 제한에 따른 규제 효과를 가장 명확하게 확인하기 위해서는 개별 파견근로자의 파견기간을 조사해야 한다. 하지만 파견사업체와의 고용관계를 바탕으로 다수의 사용사업체에 파견이 이루어지고 있는 실태를 고려할 때 그러한 통계를 파악하기는 어려운 것이 사실이다.

이러한 의미에서 규제의 효과를 직접적으로 확인할 수 있는 통계는 아니지만, 파견사업주와 파견근로자 사이의 고용계약 체결 기간을 통해 장기적 파견의 변동 추세를 간접적으로 확인할 수는 있다. 동일 사업자에 대해 동일한 파견근로자를 장기적으로 파견하기 위해서는 파견사업주와 파견근로자 사이에 장기적인 고용계약이 전제되기 때문이다.

연방통계청의 자료에 따르면 파견사업주와 1년 이상의 장기적인 고용계약을 체결하고 있는 근로자 수는 전체 파견근로자 수의 변화 추세와 유사하게 실질적인 규제의 효력이 나타나는 2018년 중반부터 급격히 감소하는 모습을 보였다(그림 3 참조). 다만 법에서 파견기간의 상한을 18개월로 규정하고 있고, 2018년 10월부터 법 위반에 대한 제재가 시작된 상황에서 2019년 중반에는 1년 이상 계약이 이루어진 파견근로자 수가 다소 증가한 상황에 비추어 보면 1년 이상의 파견근로계약이 더 이상 급격하게 감소하지는 않을 것으로 예상된다.

[그림 3] 독일의 장기(1년 이상) 파견근로계약자 수

(단위: 명)



자료: BA(연방노동청)(2020).

## 파견사업자 현황

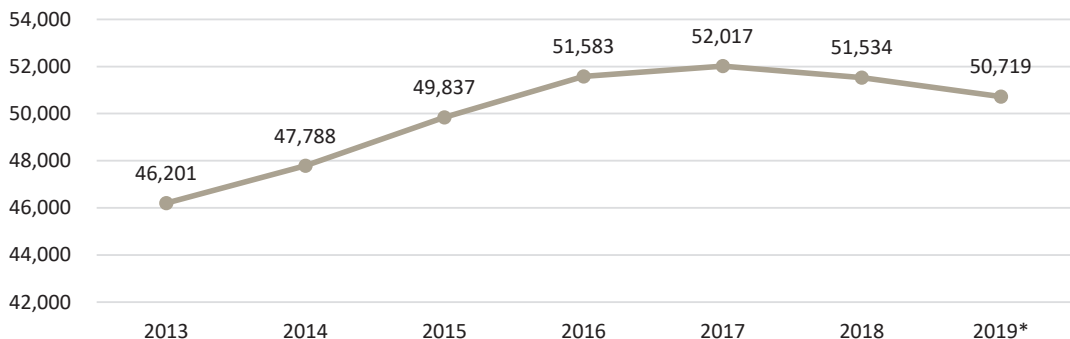
파견근로 노동시장이 위축되며 파견근로자 수가 감소하는 상황은 파견사업체의 감소와 직접적으로 연결된다. 파견근로자 수의 증가 추세와 맞물려 2013년 이후 2017년까지는 파견사업체 수가 지속적으로 증가하였으나, 2017년 법 개정 이후에는 감소 추세로 돌아선 상황이다(그림 4 참조).

독일의 파견사업체의 현황을 살펴보면 50명 이상의 파견근로자를 고용하고 있는 중간 규모 이상의 업체와 파견근로자가 10명 미만인 소규모 파견사업체들이 상대적으로 큰 폭으로 감소하는 추세인 것도 확인할 수 있다(표 2 참조).

파견사업체들은 법 개정 이후 실적이 감소함에 따라 규제의 완화를 지속적으로 요구하고 있는 상황이다. 파견사업자단체인 ‘독일 파견사업 이익단체(IGZ)’의 대표 크리스티안 바우만

[그림 4] 독일의 연평균 파견사업체 수

(단위 : 개소)



주 : \* 2019년 1월부터 6월까지의 자료 반영.

자료 : BA(연방노동청)(2020).

<표 2> 독일의 파견사업체 현황

(단위 : 개소)

	계	전년동기대비	1~9인	10~19인	20~29인	30~39인	40~49인	50~99인	100~149인	150인 이상
2018.06.	52,319	- 0.8	39,656	2,979	1,786	1,341	1,018	2,936	1,234	1,369
2019.06.	51,077	- 2.4	39,058	2,924	1,839	1,309	1,028	2,756	1,034	1,129

자료 : BA(연방노동청)(2020).

(Christian Baumann)은 언론과의 인터뷰를 통해, 2017년 법 개정으로 대규모 파견 사업체의 2019년 2분기 매출이 전년동기대비 최대 30% 가까이 감소하는 등 경영난에 직면해 있다고 주장하며, 정부가 파견근로자에 대해 단기근로 지원금(Kurzarbeitergeld)을 지급하는 등의 대책이 필요하고, 궁극적으로는 파견기간을 18개월까지로 제한한 상한 규정에 대해 재고해야 한다고 주장하였다.<sup>43)</sup>

## ■ 시사점

독일의 파견사업에 대한 규제 강화를 통해 법적인 조치가 노동시장에 미치는 영향에 대해 간접적으로 확인할 수 있었다. 특히 근로자파견제도에 관한 법률은 노동시장에 대한 정책적인 목적을 이유로 그 규제 수준에 지속적인 영향을 받아 온 대표적인 법률에 해당한다. 독일의 2017년 개정은 파견법의 제정 이후 지속적으로 규제완화를 내용으로 진행되었던 그간의 방향성을 일단 멈추었다는 측면에서 그 의미를 찾을 수 있다. 다만 1990년대의 장기 불황에서 벗어나고, 2008년 세계적인 금융위기를 비교적 안정적으로 방어해낼 수 있었던 요인을 노동 관련 규제의 유연화에서 찾게 된다면, 언제 다시 노동 보호법의 규제가 완화될지는 예측할 수 없는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 적어도 2017년 파견법 개정을 통해서, 현재 독일의 메르켈 정부가 그간 진행되어 온 규제완화를 통해 안정적인 경제상황을 회복하는 수준을 넘어 불안정, 저임금 노동이 지속적으로 확대되고, 이를 바탕으로 기업에만 경기회복의 이익이 편중될 수 있는 규제완화적 정책 기조를 아무런 수정 없이 유지하지는 않을 것임을 확인할 수 있었다. 이러한 규제 수준의 회복은 경기안정의 효과로서 단순히 실업률 수치가 감소하는 것을 넘어 질적으로 안정적인 고용관계 확대를 목표로 하는 만큼, 규제 회복이 미치는 영향을 구체적으로 확인하기 위해서는 좀 더 다양한 형태의 불안전, 비전형 근로관계에 대한 법 개정 상황과 그에 따른 변화에 대해 다각적으로 접근할 필요가 있을 것으로 보인다. **KLI**

43) IGZ 언론 보도용 자료(Pressemitteilung), 2019년 9월 20일자, “Kurzarbeitergeld auch für externe Mitarbeiter”, <https://www.ig-zeitarbeit.de/presse/artikel/kurzarbeitergeld-auch-fuer-externe-mitarbeiter>

# 영국 최저임금의 영향에 대한 평가

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

## ■ 머리말

영국 저임금위원회(Low Pay Commission, 이하 LPC)는 영국 정부에 최저임금정책에 대한 조언을 하는 비정부공공기관이다. LPC는 이 책무의 원활한 수행을 위해 매년 학계 등에 최저임금과 관련한 연구를 의뢰하고 있으며, 2019년 12월에는 최저임금의 영향과 관련한 4편의 연구 결과를 발표하였다. 우선 Avram & Harkness는 최저임금이 인상되면 임금증가율 및 분포가 어떻게 달라지는지,<sup>1)</sup> 그리고 최저임금 적용 근로자가 보다 좋은 일자리를 찾기 위해 노력할 유인이 줄어드는지<sup>2)</sup>에 대해 분석하였다. 또한 Capuano 등은 최저임금 인상이 고용 및 근로시간에 미치는 영향을 연구하였으며,<sup>3)</sup> Adascalitei 등은 맨체스터 시와 셰필드 시의 소매업 및 숙박·요식업 고용주들이 최저임금 인상에 어떻게 대응하는지<sup>4)</sup>에 대해 알아보았다. 이에 이 글에

1) Avram & Harkness(2019a), "The impact of minimum wage upratings on wage growth and the wage distribution," [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/852505/The\\_impact\\_of\\_minimum\\_wage\\_upratings\\_on\\_wage\\_growth\\_and\\_the\\_wage\\_distribution.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852505/The_impact_of_minimum_wage_upratings_on_wage_growth_and_the_wage_distribution.pdf)

2) Avram & Harkness(2019b), "The NMW/NLW and progression out of minimum wage jobs in the UK," [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/852506/The\\_NMW\\_NLW\\_and\\_progression\\_out\\_of\\_minimum\\_wage\\_jobs\\_in\\_the\\_UK.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852506/The_NMW_NLW_and_progression_out_of_minimum_wage_jobs_in_the_UK.pdf)

3) Capuano et. al.(2019), "The impact of the minimum wage on employment and hours," [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/852508/The\\_impact\\_of\\_the\\_minimum\\_wage\\_on\\_employment\\_and\\_hours.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852508/The_impact_of_the_minimum_wage_on_employment_and_hours.pdf)

4) Adascalitei et. al.(2019), "The impact of the national living wage on businesses: retail and

서는 이 보고서들을 활용하여 영국 최저임금의 영향에 대한 평가를 정리해 보고자 한다.

이하에서는 먼저 지난 20년간의 최저임금 인상 추이를 살펴보고, 최저임금 인상이 영국 내 임금 분포, 고용 및 근로시간 등에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 정리해본다.

## ■ 영국의 최저임금 인상 추이<sup>5)</sup>

영국은 1999년 국가최저임금(National Minimum Wage, 이하 NMW)을 도입하고, 이후 그 수준을 꾸준히 인상해 왔다. 이에 따라 22~24세 근로자의 최저임금은 1999년 3.6파운드(한화 약 5,400원)에서 2019년 7.7파운드(한화 약 11,500원)로 연평균 3.9% 인상되었으며, 18~20세 근로자의 최저임금도 이 기간 중 3파운드(한화 약 4,500원)에서 6.15파운드(한화 약 9,200원)로 연평균 3.7% 인상되었다.<sup>6)</sup>

한편 2016년부터는 새로 도입된 국가생활임금(National Living Wage, 이하 NLW)이 25세 이상 근로자에게 적용되는 최저임금을 별도로 정하게 되면서, 해당 근로자들의 최저임금이 보다 빠르게 인상되었다. 즉 25세 이상 근로자의 최저임금은 1999년 3.6파운드(한화 약 5,400원)에서 2019년 8.21파운드(한화 약 12,300원)로 연평균 4.2% 인상되었으며, 특히 NLW가 도입된 2016년에는 전년대비 7.5% 인상되었다.<sup>7)</sup>

Avram & Harkness(2019b)에 따르면, 이와 같이 최저임금이 빠르게 인상됨에 따라 중위(median)임금 대비 최저임금의 수준은 2008년 48%에서 2017년 54%로 증가했으며, 같은

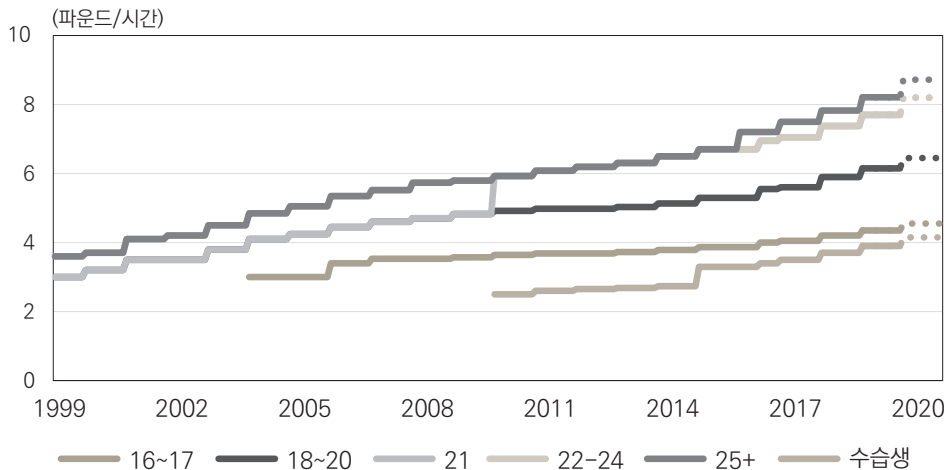
hospitality in two English cities,” [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/852510/The\\_impact\\_of\\_the\\_NLW\\_on\\_businesses\\_-\\_retail\\_and\\_hospitality\\_in\\_two\\_English\\_cities.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852510/The_impact_of_the_NLW_on_businesses_-_retail_and_hospitality_in_two_English_cities.pdf)

5) 이 부분은 채민석(2019), 「영국의 최저임금 미준수 현황과 이에 대한 정책 대응 평가」, 『국제노동브리프』 17(6), pp.124~133을 참고하였다. 따라서 영국 최저임금의 연령별 구분 및 수준 등에 대한 보다 자세한 내용은 이 보고서를 참고하길 바란다.

6) 21세 근로자의 최저임금은 이 기간 중 더욱 빠르게 인상(연평균 4.8%)되었다. 이는 해당 연령대가 NMW 도입 초기에는 하위 연령 그룹(18~21세)으로 분류되었으나, 2010년부터는 상위 연령 그룹(21~24세)으로 분류되었기 때문이다.

7) 2020년 4월부터는 연령별 최저임금이 25세 이상 8.72파운드(한화 약 13,100원), 21~24세 8.2파운드(한화 약 12,300원), 18~20세 6.45파운드(한화 약 9,700원)로 인상될 예정이다.

[그림 1] 영국의 최저임금 추이



주: 점선은 2020년 4월부터 적용예정인 최저임금 수준.

자료: Low Pay Commission.

기간 중 최저임금 적용 대상자(coverage)의 비율도 4%에서 7%로 확대되었다.

## ■ 영국 최저임금의 영향에 대한 평가

### 임금증가율 및 분포에 미치는 영향<sup>8)</sup>

이론적으로 최저임금이 인상되면 우선 최저임금을 받고 있는 근로자를 중심으로 임금이 상승하고, 이들과 고임금 근로자와의 임금격차는 상대적으로 줄어들 것으로 기대된다. 또한 임금격차를 유지할 유인이 있을 경우,<sup>9)</sup> 최저임금보다 다소 높은 임금을 받고 있는 근로자들의 임금도 상승하는 파급효과(spill over effect)가 나타날 수 있다.

8) 이 부분의 내용은 별도의 각주가 없는 한 Avram & Harkness(2019a)를 참고하였다.

9) Adascalitei et. al.(2019)의 설문조사에 따르면, 소매업 및 호텔·식당업 고용주 중 80%가 NLW 도입 및 인상에도 불구하고 임금격차가 줄어들거나 사라지지 않았다고 응답했다. 또한 NLW 준수를 위해 가장 낮은 임금을 받는 직원들의 임금만 올린 고용주들의 경우, 여타 직원들로부터 부담하다는 항의를 받았다고 응답했다.

이와 관련하여 영국 내 기존 연구들은 주로 NMW 도입의 영향을 분석해 왔으며, 이에 따르면 최저임금 적용 근로자들의 임금은 확실히 증가한 것으로 보인다. 하지만 이미 최저임금 보다 높은 임금을 받고 있던 근로자들도 비슷한 영향을 받게 되는지에 대해서는 연구마다 다소 다른 결론을 내리고 있다.

반면 Avram & Harkness(2019a)는 최저임금 인상이 임금 분포상 하위 30분위 근로자에게 까지 긍정적인 영향을 미쳤으며, 그 효과는 NLW가 도입된 시기에 특히 두드러졌다고 주장했다. 저자들은 영국 통계청(ONS)이 매년 실시하는 소득 관련 설문조사인 연간 근로시간 및 소득조사(Annual Survey of Hours and Earnings, 이하 ASHE)를 활용하여 2009년 대비 임금 상승률을 분석하였다. 특히 임금 분포에 대한 영향을 분석하기 위해 분위 회귀분석(quantile regression)을 실시하였는데, 최저임금의 영향을 나타내는 변수로 지역별 최저임금 적용 대상자 비율을 활용하였다.<sup>10)</sup> 이에 따르면, 시간당 임금 분포 하위 5분위의 경우 최저임금 적용 대상자 비율이 1%p 증가하면, 2009년 대비 2018년 임금증가율이 2~2.5% 높아진다. 뿐만 아니라 하위 10분위 및 30분위도 각각 1.5~2% 및 1~1.5%씩 임금증가율이 빨라지는 것으로 나타났다. 그리고 이를 시기별로 보면, NLW가 도입된 2016년에 임금증가율의 상승폭이 컸다. 예를 들어, 최저임금 적용 대상자 비율이 1%p 높은 지역의 하위 5분위 근로자와 타 지역 근로자 간의 2009년 대비 임금증가율 차이는 2015년 1.3~1.7%에서 2016년 1.9~2.4%로 확대되었다.

이와 같은 결과들을 바탕으로 저자들은 최저임금 인상 시 최저임금보다 다소 높은 시간당 임금을 받고 있는 근로자들도 영향을 받으며, 따라서 전반적으로 임금 불균형이 줄어들게 된다고 주장했다. 다만, 시간당 임금 분포 대신 주당 임금 분포를 활용한 분석에서는 최저임금 인상의 효과가 하위 5분위보다 10분위에서 더 큰 것으로 나타나고, 2016년에 이 효과가 크게 증가하지도 않았다. 이에 대해 저자들은 최저임금 인상에 따라 근로시간, 보너스, 초과근무수당 등이 줄어들면서<sup>11)</sup> 임금 불균형 완화 효과가 다소 반감된 것이라고 해석했다.

10) 영국의 NMW 및 NLW는 국가 수준에서 정해지기 때문에 지역별 차이가 없으나, 지역별로 최저임금 적용 대상자 비율은 다르다. 따라서 최저임금 인상이 임금 분포에 영향을 미친다면, 최저임금 적용 대상자의 비율이 낮은 지역보다 높은 지역에서 그 영향이 클 것이라고 예상할 수 있다.

11) 하지만 이하에서 볼 수 있듯이, Capuano et. al.(2019)의 분석에서는 최저임금의 인상에 따른 근로시간의 유의미한 감소가 나타나지 않았다. 또한 Adascalitei et. al.(2019)에 따르면 소매업 및 호텔·요식



한편 Capuano et. al.(2019)도 최저임금의 고용 및 근로시간에 대한 영향을 평가하기에 앞서 실질임금에 대한 영향도 분석하였는데, 특히 NLW의 도입 및 인상의 영향에 집중하였다. NLW 적용 대상자<sup>12)</sup>와 그 외 25세 이상 근로자를 비교한 이중차분법(Difference-in-Difference) 분석에 따르면, 2016년 NLW 도입 시 전자의 임금이 빠르게 증가하면서, 두 집단 간 임금격차가 줄어들었다. 반면 이후 2017~2018년 NLW 인상 시에는 두 집단 간 임금증가율에 유의미한 차이가 없었는데, 이에 대해 저자들은 NLW 도입으로 축소된 두 집단 간 임금격차가 다소 회복된 것이라고 평가했다.<sup>13)</sup> 한편 NLW가 25세 이상 근로자에게만 적용됨에도 불구하고, 해당 제도 도입은 나이와 상관없이 NLW 미만의 임금을 받는 모든 근로자의 임금증가율을 상승시킨 것으로 나타났다.<sup>14)</sup> 이는 Adascalitei et. al.(2019)의 설문조사에 응답한 소매업 및 호텔·요식업 고용주 중 상당수가 동일한 업무를 하는 직원에게는 나이에 상관없이 동일한 임금을 지급한다고 응답한 결과와 일관된다.

### 고용 및 근로시간에 미치는 영향<sup>15)</sup>

하지만 최저임금 인상에 따른 임금증가율 확대가 모든 근로자에게 긍정적이라고 할 수는 없다. 노동생산성이 인상된 최저임금에 미치지 못하는 근로자들의 경우 일자리를 잃을 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 Capuano et. al.(2019)는 ASHE 자료를 활용하여 NLW의 도입 및 인상이 고용유지(employment retention) 및 근로시간에 미치는 영향을 분석하였다.

우선 고용유지에 대한 영향을 보면, NLW 도입은 NLW 적용 대상자 중 파트타임 근로자가 1년 후에도 취업 상태일 확률을 낮춘 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 2016년에 NLW가 1% 인상될 때마다, 취업 상태일 확률이 0.56% 감소했다. 특히 여성 파트타임 근로자는 공공

업 고용주 중 80% 이상이 최저임금 인상에도 불구하고 보너스 등 기본급 외 수당(non-base pay)을 조정하지 않았다고 대답했다.

12) NLW-NLW+5펜스를 받는 25세 이상 근로자를 의미한다.

13) 이는 Avram & Harkness(2019a)이 주장한 과급효과(spill over effect)가 시차를 두고 나타난 것으로 해석할 수도 있어 보인다.

14) 나이가 25세 이하이면서 NLW 미만의 임금을 받고 있는 근로자들을 또 다른 대조군으로 추가한 삼중차분법(Difference-in-Difference-in Difference) 분석의 결과이다.

15) 이 부분의 내용은 별도의 각주가 없는 한 Capuano et. al.(2019)을 참고하였다.



부문에 종사하는 경우에 고용유지 확률 감소폭이 컸는데, 이는 공공부문의 고용유지 확률이 민간부문에 비해 월등히 높은 데 주로 기인한 것으로 보인다. 한편 NLW 도입이 풀타임 근로자의 고용유지 확률에 미치는 영향은 유의미하지 않았다.

반면 2017~2018년에 이루어진 NLW 인상은 풀타임뿐만 아니라 파트타임 근로자의 고용유지 확률에도 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.<sup>16)</sup> 저자들은 이와 같은 차이가 실질임금에 대한 영향의 차이에 일부 기인한다고 평가했다. 즉 앞서 본 바와 같이 2016년 NLW 도입은 NLW 적용 대상자의 실질임금을 빠르게 증가시켰기 때문에 고용유지 확률을 낮추었지만, 2017~2018년 NLW 인상은 실질임금에 대한 영향이 크지 않았기 때문에 고용유지 확률에도 유의미한 영향을 미치지 못했다는 것이다. 또한 향후 정책 운영 시에도 2016년과 같은 급진적 최저임금 인상은 파트타임 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 한다고 덧붙였다.

한편 근로시간에 대한 영향을 보면, NLW의 도입 및 이후 이어진 인상 모두 근로시간에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉 NLW 적용 대상자와 그 외 근로자 간 근로시간 차이에 유의미한 변화가 없었다. 그리고 여성과 남성, 파트타임과 풀타임을 구분하여 시행한 분석에서도 그 결과는 유사했다.<sup>17)</sup>

## 기타 영향

최저임금 인상과 관련한 또 다른 우려 중 하나는, 최저임금을 받고 있는 근로자들이 보다는 일자리를 찾기 위해 노력할 유인이 감소하게 되어 경제 전반의 활력과 생산성을 낮추는 결과로 이어질 수 있다는 것이다. Avram & Harkness(2019b)가 ASHE 자료와 영국가구

16) 이상의 결과들은 Adascalitei et. al.(2019)가 소매업 및 숙박·요식업 고용주를 대상으로 시행한 설문조사 결과와 다소 상충된다. 이 설문조사에서는 상당수의 고용주들이 NLW의 도입 및 인상에 대응하기 위해 영시간 계약(zero-hours contracts)을 늘리거나(38.6%) 파트타임 직원 수를 늘리고(23.8%), 풀타임 직원 수는 줄인다(25.6%)고 대답했기 때문이다. 한편 46%의 고용주는 퇴사한 직원의 공석을 채우지 않는 방식으로 대응한다고 응답했다.

17) 다만, 노동력조사(Labour Force Survey: LFS)를 활용한 추가 분석에서는 NLW 도입 시 NLW의 적용을 받는 풀타임 남성 근로자의 근로시간이 다소 감소하는 것으로 나타났다.

종단연구(UK Longitudinal Household Survey: UKHLS) 자료를 분석한 바에 따르면, 최저 임금을 받는 근로자 중 절반 정도가 1년 내에 보다 높은 임금을 받는 일자리로 옮겼다. 이들 중 4/5는 중위임금의 2/3 이하 임금을 받는 일자리(low paid, 이하 ‘저임금 일자리’)로 옮기는 반면 나머지 1/5는 그 이상의 임금을 받는 일자리(high paid, 이하 ‘고임금 일자리’)를 갖게 되는 것으로 나타났다. 그러나 저자들은 이와 같은 이동에 최저임금 인상이 전반적으로 유의미한 영향을 주지 않는다고 결론내렸다. 최저임금 적용 대상자의 비율<sup>18)</sup>이 높은 지역이라 하더라도, 최저임금 적용 근로자가 향후 1년 내에 보다 높은 임금을 받는 일자리로 이동할 확률은 낮아지지 않았기 때문이다. 다만, 최저임금의 수준이 상대적으로 높을 경우에는 최저임금 인상이 ‘고임금 일자리’로의 이동 확률을 유의미하게 낮춘다는 결과가 나타났다. 예를 들어 최저임금이 중위임금의 54% 이상인 경우 최저임금 적용 근로자가 1년 내에 ‘고임금 일자리’로 이동할 확률은, 최저임금 적용 대상자 비율 분포 3사분위 지역이 1사분위 지역에 비해 5%포인트 낮았다. 저자들은 ‘고임금 일자리’로의 이동 확률이 평균 10% 수준이라는 것을 감안할 때 이 효과가 상당히 크다면, 이 결과가 다소 강한 제약하에서 도출된 것이라는 점에 유의해야 한다고 덧붙였다. 그리고 최저임금 일자리에 머무는 기간이 길수록 보다 높은 임금을 받는 일자리로 이동할 확률이 낮아지는 현상(scarring effect)도 확인되었다.

한편 최저임금 인상 및 이에 따른 전반적 임금 상승에 대해 고용주는 가격 인상이나 업무 조정 등을 통한 비용 부담 최소화로 대응할 수도 있고, 직원교육 개선 등을 통한 생산성 증가로 대응할 수도 있다. Adascalitei et. al.(2019)는 맨체스터 시와 셰필드 시 소매업 및 숙박·요식업 고용주들의 경우 교육 프로그램에 대한 투자 여력 부족 등으로 후자보다 전자를 택하고 있다고 평가했다. 설문조사 결과, NLW의 도입 및 인상에 따라 제품 및 서비스의 가격을 높였다고 응답한 고용주의 비율은 50%에 달했으며,<sup>19)</sup> 노동생산성을 높이기 위한 방안으로는 역할 및 담당 업무 개편(39.3%), 담당 업무 확대(26%), 업무 강도 증가(25%) 등을 주로 택하는 것으로 나타났기 때문이다.

18) Avram & Harkness(2019a)와 마찬가지로, 최저임금의 영향을 나타내는 변수로 지역별 최저임금 적용 대상자의 비율을 활용하였다. 최저임금 인상이 저임금 및 고임금 일자리로의 이동 확률에 영향을 미친다면, 최저임금 적용 대상자의 비율이 낮은 지역보다 높은 지역에서 그 영향이 크게 나타날 것이기 때문이다.

19) 특히 요식업의 경우 이 비율이 80%에 달했다.

## ■ 맺음말

이상에서 본 바와 같이, 최저임금의 인상은 경제 내 가장 낮은 수준의 임금을 높이는 데에서만 그치지 않고, 임금 분포와 고용구조 등 경제 전체에 영향을 미칠 가능성이 크다. 그리고 적절한 최저임금의 수준과 조정 속도를 찾고 이에 대한 사회적 합의를 이끌어내기 위해서는, 최저임금이 경제의 각 부문에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 심도 있는 이해가 필요하다. 따라서 복잡한 임금 및 고용구조와 근로자 및 고용주의 대응 변화까지 고려한 관련 연구가 계속되어야 할 것이다. **KLI**

# 스웨덴 플랫폼 노동자의 불분명한 지위

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 스웨덴

송지원 (스웨덴 스톡홀름 경제대학 박사후 연구원)

## ■ 머리말

우버(Uber), 에어비앤비(Airbnb), 태스크래빗(TaskRabbit) 등의 플랫폼 등장 이후 이를 활용하여 노동을 수행하고 거래하는 플랫폼 노동 역시 큰 주목을 받고 있다.<sup>1)</sup> 플랫폼 노동자의 등장에도 불구하고 스웨덴 노동시장의 이해관계자인 노동계, 산업계, 정부 모두 플랫폼 노동자들을 어떻게 정의하고 어떤 방식으로 이들을 노동시장과 사회보장체계에 편입시킬지에 대해 확실한 답을 내놓지 못하고 있는 상태다. 플랫폼 노동자를 어떻게 정의할지에 대한 여부는 스웨덴의 조세와 사회보장체계, 노동권 보장 등 여러가지 영역과 맞물려 있다는 점에서 관심을 끈다. 이 글에서는 스웨덴의 노동시장 관계자들이 바라보는 플랫폼 노동자들의 지위와 예상되는 전개 과정을 살펴본다.

## ■ 플랫폼 노동자에 대한 정의

영국 하트퍼드셔(Hertfordshire)대학에서 실시한 플랫폼 노동자 연구에 따르면 2016~2017년 한 해 동안 스웨덴의 경제활동인구(16~64세) 중 약 10%가량이 플랫폼을 활용한 노

1) 박제성(2016), 「플랫폼 노동 혹은 클라우드 워크」, 『국제노동브리프』 14(8), pp.3~6.

동을 수행한 적이 있는 것으로 나타났다. 하지만 이들 중 플랫폼 노동을 전업으로 삼은 이의 수는 적었으며, 플랫폼 노동에 따른 수입이 자신의 소득 중 50% 이상을 차지한다고 밝힌 응답자는 3%였다.<sup>2)</sup> 한편 스웨덴 정부가 실시한 다른 조사에 따르면 2016년 기준, 스웨덴 경제 활동인구 중 약 2.5%(15만 명)에 해당하는 인력이 플랫폼 노동을 수행한 경험이 있는 것으로 나타났다.<sup>3)</sup> 하지만 이들이 실시한 조사 및 연구 모두 플랫폼 노동에 대한 확실한 개념 정의를 바탕으로 이루어진 것이 아니라는 점에서 아쉬움이 있다. 일반적으로 플랫폼의 기반이 디지털(웹 및 모바일)상에 있기 때문에 플랫폼 노동은 디지털 플랫폼 노동, 깃 워크(gig worker), 온라인 노동(online labour), 크라우드 워크(crowd work), 마이크로 워크(micro work) 등으로 다양하게 정의되고 있다. 이렇게 플랫폼 노동의 정의가 파편화되고 통일되지 않는 상황에서 가장 먼저 플랫폼 노동의 정의를 시도한 이해관계자는 스웨덴 국세청(Skatteverket)이었다. 국세청은 플랫폼 노동을 공유경제(sharing economy) 내에서 활동하는 노동행위로 규정하였다.<sup>4)</sup> 특히 거래된 자원의 종류에 따라 다음과 같이 플랫폼을 세 가지로 분류하였다.

- ① 물질 혹은 자원을 포함하여 거래된 플랫폼의 형태(Uber, Airbnb, Car2Go: 전 세계, Sunfleet, Qasa: 스웨덴)
- ② 금융자본을 포함하여 거래된 플랫폼(소액금융, 크라우드 펀딩 등)의 형태(Kickstarter, LendingClub: 전 세계, FundedByMe, Toborrow, Lendify: 스웨덴)
- ③ 물리적 서비스 제공 및 거래 플랫폼(채용 및 가사 도우미)의 형태(Taskrabbit, Upwork: 전 세계, Taskrunner, Sendoo: 스웨덴)<sup>5)</sup>

국세청의 플랫폼 노동 및 노동자에 대한 정의는 그 범위를 확인하는 데 의의가 있지만 이 밖에

2) Huws, U., Spencer, N., Syrdal, D. S., & Holts, K.(2017), "Work in the European gig economy: Research results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy".

3) SOU(Statens Offentliga Utredningar)(2017: 24), Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?, Arbetsarknadsdepartementet, Stockholm.

4) Skatteverket(2016a), Delningsekonomi. Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet. Regleringsbrevsuppdrag, slutrapport. Rapport 131 129 651-16/113.: Skatteverket, Stockholm.

5) Skatteverket(2016b), Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet, Delrapport, Skatteverket, Stockholm.

스웨덴 내에서 플랫폼 노동 및 노동자를 규정하는 합의된 정의는 현재까지 찾을 수 없다. 따라서 플랫폼 노동은 여전히 모호하고 불분명한 노동형태라고 볼 수 있다. 플랫폼 노동에 대한 불분명한 정의는 플랫폼 노동자를 스웨덴의 사회보장제도에 편입시키지 못하는 문제로도 연결된다.

## ■ 플랫폼 노동자와 사회보장제도

스웨덴의 사회보장제도 중 소득기반 사회보장(연금, 질병수당, 육아휴직, 실업급여 등)은 대체로 고용주가 납부하는 사용자 기여금 혹은 자영업자가 직접 납부하는 세금으로 운영이 된다. 따라서 플랫폼 노동자의 지위를 일반 노동자(employee)로 볼 것인지, 자영업자(self-employed)로 볼 것인지의 여부가 소득연계 사회보장제도를 운영하는 데 중요한 근거가 된다. 예를 들어 소득연계 질병수당은 노동자 경우 현 직장의 임금을 바탕으로 수혜여부와 금액의 정도가 결정되는데, 자영업자의 경우 최근 3년간의 소득을 바탕으로 그 금액을 판단하기 때문에 플랫폼 노동자를 어떤 지위로 인정하느냐에 따라 큰 차이가 있다. 신청자가 소득연계 실업급여를 수령하고자 할 때에도 수령 대상자의 지위가 노동자인지, 자영업자인지에 따라 실업급여 수령 조건이 달라진다. 소득연계 실업급여는 실업보험기금에 최소 12개월 동안 일정 금액을 납입한 후 실업 상태에서 수령할 수 있는데 자영업자의 경우, 최소 6개월간 경제활동을 했다는 증명이 필요하다는 점에서 노동자와 차이가 있다. 하지만 현재까지 플랫폼 노동자의 소득기반 사회보장 혜택과 관련해 플랫폼 노동자를 새로운 지위로 인정할 것인지 혹은 노동자로 분류할 것인지 그 기준이나 방향이 정해져 있지 않은 상태다.

플랫폼 노동자의 실업급여 지급과 관련하여 참고할 만한 사례로 실업보험청이 2016년 발표한 독립 계약자(contractors)의 지위 관련 보고서가 있다.<sup>6)</sup> 독립 계약자는 개인 노동자가 한 명 혹은 몇 명의 고객들을 대상으로 공식적인 고용관계 없이 주어진 업무를 수행하는 노동형태로 볼 수 있다. 실업보험청은 실업급여를 수령하는 데 있어 독립 계약자를 노동자로 볼

6) Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen(2016), Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen, Rapport 2016:3, IAF, Stockholm.

것인지, 자영업자로 볼 것인지에 대한 판단근거를 제시했는데 이는 계약자가 고객과의 관계에서 가지고 있는 독립성의 정도라고 밝혔다. 즉 계약자가 자신을 고객과 완전히 독립된 개인으로 여길 때 자영업자로 분류하는 것이다. 계약자의 독립성을 따지는 과정이 애매하기 때문에 자영업자 혹은 노동자의 기준을 바탕으로 자신의 권리를 주장할 때 변호사 등 법률전문가의 법률 조언이 반드시 필요함을 강조했다. 물론 실업보험청이 보고서를 통해 일정한 가이드라인을 제공하긴 했으나 27개의 개별 실업보험펀드들이 자의적으로 계약자의 지위 여부를 판단할 가능성이 존재하기 때문에 실업보험청의 보고서를 계약자 지위 판단의 일반적인 원칙으로 보기에는 어려움이 있다.

한편 소득연계 사회보장 외에 일반적인 사회보장 혜택(아동수당, 기초연금) 및 사회서비스(의료 및 돌봄) 제공 등은 거주기반으로 주어지는 혜택이기 때문에 플랫폼 노동자의 노동시장 내 지위가 어떠한지 여부는 크게 중요하지 않다.

## ■ 플랫폼 노동자의 조세

플랫폼 노동자를 대상으로 한 세금 관련 특별 규칙이나 제도는 아직까지 존재하지 않는다. 플랫폼 노동자로부터 세금을 징수하는 데 있어서도 플랫폼 노동자를 일반노동자로 분류할 것인지, 자영업자로 분류할 것인지 여부가 중요할 것으로 보인다. 자영업자는 경제활동으로 인한 소득에 따라 세금을 납부하고, 노동자는 노동소득을 기반으로 세금을 납부하기 때문이다. 원칙적으로 플랫폼 노동자 중 자기자신을 자영업자로 등록하지 않은 이들은 노동소득을 바탕으로 세금을 징수하도록 되어 있다. 노동으로 인한 소득에는 정규고용으로 인한 소득과 비정규 혹은 일시고용으로 인한 소득이 함께 포함되어 있기 때문에 자영업자로 등록하지 않은 플랫폼 노동자는 일반 노동자와 같이 고용으로 인한 소득기반 세금을 납부한다.

한편 스웨덴 국세청은 플랫폼 노동이 스웨덴 세금제도에 세 가지 혼란을 가져다 줄 것이라 주장했다. 첫째, 플랫폼 노동으로 인한 소득이 올바르게 처리되지 않을 수 있다는 점이다. 스웨덴 국세청은 플랫폼 노동의 모호성 때문에 세금 혹은 사회보장기여금을 누가 납부해야 하



는지 그 여부가 불확실하다는 점을 지적했다.<sup>7)</sup> 특히 스웨덴 국세청이 조사한 바에 따르면, 플랫폼 노동에 참여한 개인들이 그들의 소득을 온전히 보고하지 않은 문제점이 발생했다.<sup>8)</sup> 플랫폼 노동과 직접적인 관계는 없지만 스웨덴 국세청이 개인 주택의 임대(에어비엔비를 포함)로 인한 소득신고에 대해 살펴본 결과, 조사대상 400개 주택 중에 20%만이 제대로 소득을 신고한 것으로 나타났다. 둘째, 플랫폼 노동자들이 플랫폼 노동으로 인한 소득을 어떻게 신고해야 하는지 모른다는 점이다. 현재 스웨덴의 소득세는 자산에 대한 소득세, 노동으로 인한 근로소득세, 경제활동(사업 등)에 대한 사업소득세 이렇게 세 가지로 분류되는데 플랫폼 노동으로 인한 소득을 어떤 분류에 포함시켜야 하는지 판단이 어려운 상황이다. 개인 주택 임대의 경우 자산으로 인한 소득으로 분류하곤 하지만 경제활동으로 인한 사업소득으로도 분류가 가능하기 때문에 모호한 지점이 생긴다고 볼 수 있다. 셋째, 플랫폼 서비스를 어떤 종류의 서비스로 분류해야 하는지 서비스 제공자(플랫폼 노동자) 및 고객 모두 판단하기 어려운 부분이 있어 세금 책정에 어려움이 있다.

스웨덴 국세청은 플랫폼 노동이 스웨덴 세금체계에 혼란을 가져다 줄 수 있다는 점을 인정하면서도 플랫폼 노동에 대한 특정 규칙이나 규제를 두지 않을 것이라 밝혔다. 플랫폼 노동자를 기존 분류(노동자, 자영업자)에 충분히 포함시킬 수 있다고 생각하기 때문이다. 하지만 국세청은 여전히 회색지대에 있는 플랫폼 노동자들이 존재하기 때문에 이들을 어떻게 기존 세금 체계에 포함시킬지에 관심을 두고 있으며 관련한 개별 사례들이 쌓이면서 기존 세금 체계를 어떻게 변화시킬지에 대한 판단이 가능하리라 보고 있다.

7) Skatteverket(2016b), Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet, Delrapport, Skatteverket, Stockholm.

8) Skatteverket(2016a), Delningsekonomi. Kartläggning och analys av delningsekonomin påverkan på skattesystemet. Regleringsbrevsuppdrag, slutrapport. Rapport 131 129 651-16/113.: Skatteverket, Stockholm.



## ■ 플랫폼 노동자를 향한 노조의 움직임

현재 스웨덴에서 플랫폼 노동자만을 대상으로 한 노조 결성 움직임은 보이지 않는다. 페이스북 및 기타 소셜미디어를 통해 플랫폼 노동자들이 개별적인 모임을 갖는 경우도 있지만 노조 및 준노조와 같은 조직으로의 발전 가능성은 현재까지는 적은 편이다.<sup>9)</sup> 현재 스웨덴 내 몇몇 노조(Unionen을 비롯한)는 자영업자를 조합원으로 받고 있는데 이들 노조 대표들은 플랫폼 노동자들에게도 비슷한 형태로 노조 가입의 길을 열어줘야 한다는 입장을 가지고 있다. 특히 노조들은 플랫폼 노동자들에게 노조의 역할과 필요성을 강조하는 등 플랫폼 노동자들을 조합원으로 포섭하기 위한 적극적인 전략을 취해야 한다고 주장하고 있다. 예를 스웨덴 최대 노조 중 하나로 스웨덴 화이트칼라 대표 노조인 유니오넨(Unionen)은 에이전시 노동자(파견직)들을 노조로 포섭하고 단체협약을 적용받을 수 있도록 하기 위해 Instajobs(고숙련 노동자 대상), Gigstr(다양한 임시업무 담당)이라는 새로운 하위 조직을 만들고 이들을 단체협약에 포함시켰다.<sup>10)</sup>

공유경제 및 플랫폼 노동과 관련하여 가장 적극적으로 움직이고 있는 유니오넨(Unionen)은 최근 독일의 금속노조(IG Metall)와 협정을 맺으며 어떤 방식으로 플랫폼 노동에 접근할지, 해당 노동자들을 어떻게 노조로 포섭할 것인지에 대한 방안을 함께 고민하기로 하였다.<sup>11)</sup> 이러한 고민을 바탕으로 유럽 내 노조인 독일 금속노조(IG Metall), 오스트리아 노총(Austrian Trade Union Confederation), 스웨덴 유니오넨(Unionen) 등은 FairCrowdWork Initiative를 만들어 플랫폼 노동과 기업들의 정보를 공유하고 있다. 이 노조들은 플랫폼 기업들의 정보와 노동자들의 만족도 조사 등을 바탕으로 기업들이 노동자들을 어떻게 대하고 있는지 등을 평가하고 있으며 FairCrowdWork는 hotline이라는 하부조직을 두어 스웨덴과 독일의 플랫폼 노동자들의 근로조건 및 급여에 대한 상담을 제공하는 수단을 만들었다.<sup>12)</sup>

9) Eurofound(2018), Digital Age - Employment and working conditions of selected types of platform work, National context analysis: Sweden.

10) Nordic Innovation(2019), The knowledge-intensive platform economy in the Nordic countries

11) Nordic Council of Ministers(2017), Nordic labour markets and the sharing economy, National Background Reports.

12) Fair Crowd Work(2019), <http://faircrowd.work/>

한편 유니오넨(Unionen)의 연구원 Söderqvist은 플랫폼 노동과 관련한 정책 제안에 가장 적극적인 인물이다. 그는 플랫폼 노동에 대응하는 노르딕 접근법을 제안하였는데 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들이 갖추고 있는 산별 단체협약에 현재의 플랫폼 노동자들을 포함시켜 이들을 기존의 노동시장 질서에 편입시켜야 한다고 주장했다. 이 밖에도 Söderqvist는 플랫폼 노동자들을 포용하기 위해 단체협약을 디지털화할 필요가 있다고 주장했다. 현재 플랫폼 노동자들은 기존 산업의 노동자들과 다르게 사무실 혹은 공장에 모여 일하지 않기 때문에 단체협약에서 소외될 가능성이 있다. Söderqvist는 단체협약을 디지털화하면 플랫폼 서비스 제공자(기업) 및 노동자 모두가 이 협약에 쉽게 접근할 수 있기 때문에 디지털화된 단체협약이 필요하다고 강조했다.<sup>13)</sup>

최근 스웨덴 플랫폼 노동자의 단체협약과 관련해 인상적인 사례가 있었다. 스웨덴의 한 운송 플랫폼 기업 Bzzt은 Podtaxi라는 택시 형태의 수단을 만들어 운영하고 있다. 우버와 비슷한 형태이지만 훨씬 작은 규모이고, 단거리만 이용 가능하다는 점에서 약간의 차이를 보인다. 우버는 스웨덴의 노동환경에 적응하지 못하고 택시업계와 갈등을 빚은 채 일부 사업을 철수했다. 우버는 플랫폼 기업 및 플랫폼 노동의 정의가 모호하다는 점을 이용하여 스웨덴 택시 운전자들이 속한 단체협약 혹은 노동조건에 포함되기를 거부했었다. 하지만 Bzzt의 경우, 택시산업에서 체결하는 산별 단체협약에 가입하여 현재 Podtaxi 운전자들은 다른 택시운전자들과 같은 조건(임금, 기타 노동조건)으로 근무하고 있다. 이는 새로운 플랫폼 사업자가 기존의 스웨덴 노사관계 모델을 존중하면서 그 안에 포함된 사례로 눈여겨볼 만하다.<sup>14)</sup>

13) Söderqvist, F.(2017), "A Nordic Approach to Regulating Intermediary Online Labour Platforms," *Transfer: European Review of Labour and Research* 23(3), pp.349 - 352.

14) Turula, T.(2017). "These tiny electric tuk-tuks are taking on Uber in Stockholm — offering a 'super cheap' and emission-free ride," *Business Insider Nordic*, May 10, Online edition, <http://nordic.businessinsider.com/these-hilarious-electric-tuk-tuks-are-now-taking-on-uber-instockholm---super-cheap-zero-emission-and-fair-to-drivers-2017-5>

## ■ 맺음말

플랫폼 노동자의 등장은 스웨덴의 기존 노동시장 질서와 사회보장체계에 새로운 과제를 안겨주었다. 특히 플랫폼 노동자를 노동자와 자영업자 중 어느 지위로 인정할 것인지 또는 새로운 지위를 부여할 것인지의 여부가 이들을 사회보장체계 및 노동시장에 포함시키는 데 있어 중요할 전망이다. 이 글에서 확인하였듯, 현재 스웨덴의 사회적 파트너들을 비롯한 노동시장 관계자들은 기존 노동시장의 운영방식으로 플랫폼 노동 관련 문제들을 해결하려는 경향을 보이고 있다. 플랫폼 노동자를 기존 노동시장에 포함시키는 것은 사회보장체계와도 깊은 관련이 있다. 특히 스웨덴의 사회보장제도 중 소득기반으로 운영되는 제도가 적지 않은 만큼 플랫폼 노동자의 지위를 기존 노동시장의 지위(노동자 혹은 자영업자)로 인정하고 조세 징수와 권리보장을 투명하게 하는 것이 반드시 필요하다고 할 수 있다. 하지만 스웨덴의 전통적 산별 단체협약 및 산업별 동일(에 가까운) 노동조건이 노동을 자유롭게 거래하는 플랫폼 노동자를 포용하는 데 있어 장애가 될 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 스웨덴 노동시장 관계자들이 플랫폼 노동자의 지위를 다루는 방식은 플랫폼 노동형태가 확산되고 있는 우리나라에도 어떠한 교훈을 제공할 수 있으리라 생각한다. **KLI**

# 중국 공산당 제19기 중앙 위원회 4차 전체회의의 결정 이 노동영역에 미치는 함의

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 중국

박석진 (중국 칭화대학교 역사학 박사과정)

## ■ 머리말

중국 공산당 제19기 중앙위원회 4차 전체회의(이하 19기 4중전회)가 2019년 10월 28일부터 31일까지 중국 베이징에서 개최되었다. 일반적으로 당대회가 진행된 후 중앙위원회 전체회의가 평균적으로 매년 열리고 통상 7중전회까지 진행되는데, 그중 4중전회는 당 중앙기구를 확정하고 국가기관의 수장을 인선하며 당의 주요 방침과 정책 등 중요사항들을 결정하는 사례가 많기 때문에 4중전회 결정이 사회 전반에 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있다. 이번 19기 4중전회에서는 ‘중국 특색의 사회주의 제도 견지와 완성, 국가 거버넌스(治理) 체계와 거버넌스 능력의 현대화 추진에 관한 중국 공산당 중앙의 결정《中共中央關於堅持和完  
善中國特色社會主義制度,推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》’을 발표했다. 이 중 ‘국가 거버넌스 체계와 거버넌스 능력의 현대화’는 중국 공산당이 꾸준히 강조해온 것으로, 중국 사회의 통치 시스템을 시대의 변화에 맞게 2035년까지 각 방면에서 법규와 시스템을 바꿔가야 한다는 것을 의미한다.<sup>1)</sup> 이러한 정책의 방향은 공회(노동조합)와 노동관계 정책에도 큰 영향을 미치기 때문에 주목할 필요가 있다.

1) 이상만(2019), 「중국공산당 제19기 4중전회의의 주요내용 평가와 전망」, 『IFES BRIEF』 2019-16, 경남대학교 극동문제연구소, [http://ifes.kyungnam.ac.kr/kor/PUB/PUB\\_0203V.aspx?code=FRM191105\\_0001](http://ifes.kyungnam.ac.kr/kor/PUB/PUB_0203V.aspx?code=FRM191105_0001)

## ■ 중국 공산당 19기 4중대회 결정의 거시적 배경

중국에서 거버넌스 체계가 강조된 것은 이번 회의가 처음이 아니다. 2000년대 이후 노동자 파업을 비롯한 집단행동이 지속적으로 발생하고 이러한 문제가 사회적으로 제기되면서 중국에서는 ‘사회관리(社會管理)’라는 개념이 통치 정책의 일환으로 제기되고 이에 대한 관심이 높아졌다. 그리고 2013년 이후에는 ‘사회관리’의 일환으로 ‘사회 거버넌스(社會治理)’를 강조하고 있다.<sup>2)</sup> 백승욱 외(2015)에 따르면, 중국 사회주의 시대의 유산인 도시의 단위체제가 개혁개방 이후 점차 해체되면서 중국의 사회통치체제에 공백이 발생했고, 이와 더불어 개혁개방에 따른 사회구조의 변화로 2000년대 이후 노동 영역에서도 큰 변화가 발생했다. 그 변화들을 간략히 요약하면, 첫째, 도시에 장기적으로 거주하는 농민공의 대량 출현, 둘째, 노동자의 집단적 저항 증가, 셋째, 주로 공회(노동조합)를 거치지 않고 노동자들의 자발적 저항 분출, 넷째, 당정 통제의 범주에서 벗어나 있는 ‘노동 NGO’의 출현 등으로 요약할 수 있다.<sup>3)</sup> 이러한 분석에서 더 나아가 백승욱 외(2017)는 중국의 소위 ‘공회 개혁’이 국가의 ‘사회관리’라는 더 넓은 측면에서 추진되고 있기 때문에 ‘공회 개혁’은 노동 영역 내부의 동학만으로는 변화를 충분히 설명하기 어렵고 ‘사회관리’라는 전체 통치의 틀 속에서 파악해야 제대로 이해할 수 있다고 주장했다. 이 연구는 2010년 광둥성(廣東省) 포산시(佛山市) 난하이혼다 파업을 계기로 중국 공회가 빠른 속도로 변화하고 있는데, 공회는 전통적인 당-정 정책의 ‘전달벨트’로부터 노동자의 이익과 권리를 옹호하는 조직으로 변화하고 있다고 분석했다. 이를 위해 광둥성 공회는 빠른 속도로 개혁을 추진했는데, 그 결과 공회 간부 직선제 도입, 공회 직업화 간부제 추진, 공회의 사회서비스 구매 등과 같은 정책을 도입했다. 이러한 개혁정책들은 사회 불안정 요소 증가에 따른 ‘사회관리’의 필요성 차원에서 강화되고 있는데, 노동 NGO와 같은 사회조직에 대한 중국 정부의 태도에서도 이러한 점을 발견할 수 있다. ‘사회 거버넌스’의 강조에 따라 NGO와 같은 사회조직의 ‘자율성’을 확대해 기존의 ‘단위체제’적 관리가 미치지 않

2) 프레시안(2020.1.6), 「‘노동’을 무시하는 ‘사회주의’ 중국: 중국 ‘거버넌스 체계’ 개혁의 함의와 전망」, [http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm\\_source=naver&utm\\_medium=search](http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm_source=naver&utm_medium=search)

3) 백승욱·장영석·조문영·김판수(2015), 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17-1, 현대중국학회.

던 영역을 법적-제도적 틀로 끌어들이려고 시도하는 한편 일부 노동 NGO와 같이 정치적 지침에 어긋나거나 사회적 불안요인을 안고 있다고 생각되는 제도 외부의 민간조직들에 대해서는 법률적-제도적 제약을 통해 등록 자체를 더 어렵게 만들고 주요 활동가 검거와 같은 각종 억압이 오히려 증가하고 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

이와 같은 맥락에서 이번 19기 4중전회에서 강조한 ‘국가 거버넌스 체계’는 ‘인민(人民)’의 주체적 지위와 광범위한 참여를 바탕으로 하는 ‘인민민주주의’를 더욱 발전시킬 것을 강조하고 있기도 하지만, 다른 한편으로 중국 공산당이 안정 유지와 통제의 체계화를 최우선적인 통치의 방향으로 고수하는 한 ‘국가 거버넌스’와 ‘인민민주주의’는 쉽게 달성하기 어려울 것이라는 우려가 제기되고 있다.<sup>5)</sup>

## ■ 19기 4중전회 결정이 노동영역에서 갖는 의미

이번 19기 4중전회의 결정이 무엇보다도 강조하고 있는 것은 중국 공산당의 지도를 통한 정치적 안정과 사회주의 체제의 고수이다. 이를 실현하기 위해 민주적 집정과 법치 및 대중조직을 통한 군중노선을 강조하고 있다. 이 중 군중노선 강화는 대중조직의 정치성과 선진성, 군중성을 강화해 당을 중심으로 대중을 더욱 단결시키는 것으로 이해할 수 있는데, 공회 역시 주요한 대중조직으로서 중화전국총공회에서 운영하는 매체인 중국공회망(약칭 中工網)에서는 다음과 같은 6가지 사항을 제안하고 있다.<sup>6)</sup> 첫째, 당의 지도사업 체계를 개선해서 공회가 당과 대중을 연결하는 교량 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 한다. 중국 특색 사회주의의 가장 본질적인 특징은 중국 공산당의 지도이다. 이에 따라 중국 특색 사회주의 체제하의 공회 또한 가장 본질적인 특징은 중국 공산당의 지도이다. 따라서 당의 지도사업 체계를 개선해

4) 백승욱, 조문영, 장영석(2017), 「‘사회’로 확장되는 중국 공회(노동조합) - 광동성 공회의 체제 개혁을 중심으로」, 『한국사회학』 51-1, 한국사회학회.

5) 프레시안(2020.1.6), 「‘노동’을 무시하는 ‘사회주의’ 중국 - 중국 ‘거버넌스 체계’ 개혁의 함의와 전망」, [http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm\\_source=naver&utm\\_medium=search](http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm_source=naver&utm_medium=search)

6) 관련 내용은 다음 기사를 참조, 中工網(2019.11.15), 「以黨的十九屆四中全會精神為指導,健全工會工作體系」, <http://photo.workercn.cn/33095/201911/15/191115142409354.shtml>



서 공회가 당과 대중을 연결하는 교량 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이 공회 업무의 가장 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 이를 위해 공회는 정확한 정치적 방향을 견지해야 하고, 당 중앙의 방침을 공회 사업에 구체적으로 실현시키도록 해야 한다. 둘째, 정치 사상 사업을 개선해서 광범위한 노동자 대중을 당의 지도로 인도해야 한다. 과학적 방법의 정치 사상 교육을 통해 노동자 대중의 사상 상황과 요구를 파악해 노동자 대중이 겪고 있는 사상적 문제와 심리적 문제를 즉각적으로 해결할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 공회의 업무체계를 개선해서 노동자의 합법적 권익을 보호해야 한다. 특히 법률에 의거한 공회 사업 방식을 통해 법치 의식을 강화하고 노동자를 위한 법률서비스 체계를 개선하며 법적 대응능력을 강화한다. 또한 노동 관련한 제도를 개선해 노동자 권리 옹호와 사회안정 유지를 통일적으로 추구하도록 해야 한다. 노동자의 합법적 권익을 보호하는 것이 모든 공회 사업의 출발점이 되어야 한다. 넷째, 공회 개혁을 통해 정치성, 선진성, 대중성을 강화해야 한다. 이를 위해서는 우선 공회의 기존 문제점을 해결해야 한다. 공회는 기관화, 행정화, 귀족화, 오락화 등과 같은 네 가지 문제로 인해 노동자 대중으로부터 멀어졌다. 공회의 기관화 문제를 해결하기 위해서는 공회가 노동자 대중과 더 많이 접촉하고 노동자들의 문제에 대해 더욱 관심을 기울여야 한다. 행정화 문제를 해결하기 위해서는 노동자 대중을 위해 더 많은 실질적인 일을 해야 하고 노동자들의 어려운 문제를 해결해줘야 한다. 그리고 귀족화 문제는 공회가 노동자 대표와 당 대표, 인민대회 대표 등을 선출할 때 더욱 기층의 목소리에 귀를 기울임으로써 해결해야 하고, 오락화 문제는 공회가 주최하는 활동이 오락을 위한 오락, 활동을 위한 활동이 되지 않게 사상성과 교육성을 강화함으로써 해결해야 한다. 이러한 문제를 우선적으로 해결한 후, 공회는 정치성과 선진성, 대중성을 강화해야 한다. 중국 공산당의 지도를 견지함으로써 정치성을 강화하고 시대정신을 파악함으로써 선진성을 유지하며, 전심전력으로 인민을 위해 일하고 당의 군중노선을 고수함으로써 대중성을 강화하도록 해야 한다. 또한 공회 개혁은 인터넷 시대의 새로운 변화에 발맞춰 공회의 인터넷 환경을 창조적으로 개선해 노동자의 요구에 부응하도록 해야 한다. 다섯째, 산업노동자 대오가 개혁 사업을 벌이도록 촉진하고 노동자 대오의 전반적 소양을 개선하도록 해야 한다. 노동자대표대회를 더욱 개선해 민주적 관리체계에서 노동자의 주체적 지위를 확립하도록 해야 하고 이를 통해 새로운 시대 사회주의 현대화 강국을 건설하는 데에 소양을 갖춘 노동자 대오를 공급할 수 있어야 한다. 이 과정에서 전국적인 모

범노동자와 기술장인을 육성하는 제도를 통해 이를 더욱 촉진하는 역할을 하도록 해야 한다. 여섯째, 노동자 문화 사업 개선으로 모범노동자 정신과 노동 정신, 기술장인 정신을 키워야 한다. 시진핑 주석은 기존의 ‘세 가지 자신감(三個自信)’<sup>7)</sup>에 하나를 더해 ‘네 가지 자신감(四個自信)’을 제기했는데, 네 번째 자신은 바로 문화에 대한 자신감이다. 사회주의 문화를 발전시키는 제도를 견지하고 전체 인민의 단결을 위한 공동의 사상 기초를 공고화해야 한다.

이 외에도 陶志勇(2019)은 국가 거버넌스 체계와 거버넌스 능력 현대화를 추진하는 과정에서 공회의 역할을 8가지로 제안했다.<sup>8)</sup> 첫째, 공회는 당의 지도 체계를 견지하면서 근본적인 정치 원칙을 파악해야 한다. 둘째, 공회는 인민을 정치적 주체로 정립하는 과정에서 노동자의 민주 정치 권리를 이행해야 한다. 셋째, 공회는 중국 특색의 사회주의 법치 체계를 견지하는 과정에서 공회 사업의 법치화와 제도화 수준을 높여야 한다. 넷째, 공회는 사회주의 기본 경제제도를 견지하면서 높은 수준의 경제발전을 위해 노동자를 조직해야 한다. 다섯째, 공회는 사회주의 문화를 발전시키는 제도를 견지하면서 노동자의 정신문화 요구를 만족시켜야 한다. 여섯째, 공회는 도시와 농촌의 민생 관련 제도를 총괄하는 과정에서 광범위한 노동자 대중의 더 나은 생활에 대한 욕구를 실현해야 한다. 일곱째, 공회는 사회 거버넌스 제도를 함께 만들어가는 과정에서 노동자 대외와 사회안정을 동시에 보호해야 한다. 여덟째, 공회는 ‘일국양제’와 독립적인 평화외교 정책을 견지하는 과정에서 교류를 확대하고 협력을 강화하며 국제적 우의를 증대시켜야 한다. 그 밖에 包培亮(2019)은 19기 4중전회 결정의 핵심은 ‘제도’의 강조에 있다고 주장했다.<sup>9)</sup> 제도는 국가의 기초이자 사회의 규범이고 통치의 근거라는 것이다. 이 논문에 따르면, ‘제도’는 19기 4중전회 공보에서 77차례 언급됐고, 시진핑 총서기가 4중전회의 중국 공산당 중앙 결정을 설명하는 과정에서 74차례 언급했으며, 이 결정의 전문에서는 222차례나 언급됐다.

7) ‘세 가지 자신감’은 2012년 중국 공산당 제18차 대회 당시 후진타오(胡錦濤) 총서기가 제기한 것으로, 지도노선에 대한 자신감(指導路自信), 이론에 대한 자신감(理論自信), 제도에 대한 자신감(制度自信)을 의미한다.

8) 陶志勇(2019), 「国家治理体系和治理能力现代化视角下的工会角色」, 『工会理论研究』 2019年06期.

9) 包培亮(2019), 「坚定制度自信——推进制度落实——深入学习贯彻党的十九届四中全会精神」, 『中国工会财会』 2019年12期.



## ■ 19기 4중전회 결정에 대한 지방정부들의 정책적 호응

중국 공산당 19기 4중전회 결정에 대해 지방정부들은 이에 호응하는 노동정책을 잇따라 제시하고 있다. 대표적으로, 장시성(江西省) 쑤저우시(蘇州市) 시정부는 19기 4중전회 정신을 관철시키기 위해 2019년 12월 13일 ‘쑤저우시 조화로운 노동관계 건설사업 심화를 위한 회의’를 개최했다. 이 회의에서는 조화로운 노동관계 건설을 위해 다음과 같은 네 가지 부문을 강조했다. 첫째, 노동관계 3자 협력체계를 강화해야 한다. 현재의 경제발전 및 노동관계 발전의 특징을 정확히 파악하고, 노동관계 협력체계를 개선하며, 노동관계 3자 협상 조직의 형식과 사업모델을 개발해 산업별 및 업종별 3자 협상 체계를 추진한다. 둘째, 기업의 고용 관리 규범을 강화해야 한다. 노동자들이 임금을 받을 권리를 보장해야 하고, 기업의 수익 배분 제도 및 임금조정 수단을 개선해야 하며, 임금체불 방지 체계를 세워야 한다. 고용에 대한 관리감독을 강화해서 노동자의 권익을 보장해야 한다. 그리고 기층의 노동인사분쟁 조정기구를 건설하고 중재체계도 개선해야 한다. 셋째, 조화로운 노동관계 개선을 적극적이고 전면적으로 추진해야 한다. 시 공업구를 전국 최초의 개혁 시범구로 삼아 다양한 실험과 구체적인 실시 방안을 모색한다. 그리고 조화로운 노동관계 공업구의 표준을 설정해 각 지역 노동관계와 거버넌스 수준을 전반적으로 향상시킨다. 2020년까지는 쑤저우시 전체에서 노동관계 표준에 부합하는 기업의 수가 공회(公會)가 있는 기업의 65% 이상에 이르도록 해야 한다. 넷째, 노동관계에서 예상치 못한 위험을 줄이기 위해 노력해야 한다. 노동관계 운영에 대한 모니터링 및 조기 경보 제도를 강화해 리스크를 방지하고 고용을 안정화하기 위한 기업의 역량을 효과적으로 향상시키며, 3자 기구 구성원들 간의 모니터링 정보 교환 네트워크를 구축한다. 이를 통해 사회의 조화와 안정을 해치는 개인 및 집단 행동을 방지하도록 한다.<sup>10)</sup>

베이징시(北京市) 노동관계 협력을 위한 3자위원회는 2019년 11월 14일 조화로운 노동관계 구축을 위한 경험 교류회를 개최했다. 이 행사에서 3자위원회는 2016~2018년 조화로운 노동관계 구축에 힘쓴 모범 단위 195곳과 개인 100명에게 표창을 수여했다. 베이징시는

10) 鳳凰網江蘇(2019.12.14), 「蘇州召開全市深化和諧勞動關係創建工作推進會議」, [http://js.ifeng.com/a/20191214/7949062\\_0.shtml](http://js.ifeng.com/a/20191214/7949062_0.shtml)

2019년 베이징 특색의 조화로운 노동관계 구축을 위한 5대 추진 계획과 17개 항목의 중점 임무를 확정해 조화로운 노동관계를 평가하기 위한 기본 지표와 고급 지표 및 구역 지표를 확정했다. 그리고 시의 모든 구에 3자회의 제도를 설립했고, 그중 베이징시와 14개 구에서는 이미 3자위원회로 격상되었다. 이러한 기초하에 베이징시의 일부 지역에서는 3자위원회 서비스센터를 설립해 기업의 경영 관리, 고용, 단체협상, 노동분쟁 조정 등에 대해 기업과 노동자 모두에게 서비스를 제공하고 있다. 베이징시 노동관계 협력 3자위원회는 노동관계에 있어 모범적인 단위를 대상으로 ‘화이트리스트’도 운영하고 있다. 지금까지 베이징시는 모두 전국적 모범 단위 73곳, 시급 모범 단위 2,192곳, 그리고 모범적 개인 300명을 선정했다.<sup>11)</sup>

## ■ 맺음말

이번 중국 공산당 19기 4중전회 결정은 거버넌스를 강조하면서도 당의 지도를 핵심으로 삼고 있다. 그리고 ‘거버넌스 능력 현대화’를 위해 법치와 군중노선을 강조하고 있다. 이러한 기조는 노동관계 정책에서도 고스란히 드러난다. 거버넌스의 강조는 노동현장에서의 노사정 3자 협력체계 건설로 구체적으로 드러나고 있다. 실제로 노사정의 구분이 뚜렷하지 않은 중국에서는 노동분쟁 조정 시 노사정(때로는 학계를 포함)이 조정에 참여하는 사례가 많았다. 이번 19기 4중전회에서의 거버넌스와 법치, 제도의 강조는 이러한 관례를 제도적으로 확립하려는 시도로 보인다. 하지만 노사정의 구분이 뚜렷하지 않은 중국의 상황은 때론 분쟁해결에 장점이 되기도 하지만 때론 문제를 악화시키기도 하는데, 이러한 상황에서 당의 독점적 지도와 거버넌스의 강조, 혹은 통제 강화와 자율 확대를 동시에 추구하는 것은 다소 모순적으로 보이기도 한다. 그렇다고 정책의 실패를 미리 점치는 것은 아직은 설부르게 느껴지는데, 자유주의 정치와는 다른 원리를 추구하는 중국에서 다른 사회 원리를 실현할 가능성도 배제할 수는 없기 때문이다. 이러한 상황에서 이번 4중전회의 결정이 현실에서 어떤 결과를 낳을지는

11) 中國新聞網(2019.11.14), 「北京发布和谐劳动关系十大案例 先进单位纳入“红名单”」, <http://www.chinanews.com/cj/2019/11-14/9007727.shtml>

좀 더 지켜봐야 할 것이다. **KLI**

## 참고문헌

- 백승욱·장영석·조문영·김관수(2015), 「시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리」, 『현대중국연구』 17-1, 현대중국학회.
- 백승욱·조문영·장영석(2017), 「‘사회’로 확장되는 중국 공회(노동조합) -광둥성 공회의 체제 개혁을 중심으로」, 『한국사회학』 51-1, 한국사회학회.
- 이상만(2019), 「중국공산당 제19기 4중전회의 주요내용 평가와 전망」, 『IFES BRIEF』 2019-16, 경남대학교 극동문제연구소.
- 包培亮(2019), 「坚定制度自信\_\_推进制度落实\_深入学习贯彻党的十九届四中全会精神」, 『中国工会财会』 2019年12期.
- 프레시안(2020.1.6), 「‘노동’을 무시하는 ‘사회주의’ 중국: 중국 ‘거버넌스 체계’ 개혁의 함의와 전망」, [http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm\\_source=naver&utm\\_medium=search](http://www.pressian.com/news/article/?no=272750&utm_source=naver&utm_medium=search)
- 陶志勇(2019), 「国家治理体系和治理能力现代化视角下的工会角色」, 『工会理论研究』 2019年06期.
- 中工網(2019.11.15), 「以黨的十九屆四中全會精神為指導,健全工會工作體系」, <http://photo.workercn.cn/33095/201911/15/191115142409354.shtml>
- 鳳凰網江蘇(2019.12.14), 「蘇州召開全市深化和諧勞動關係創建工作推進會議」, [http://js.ifeng.com/a/20191214/7949062\\_0.shtml](http://js.ifeng.com/a/20191214/7949062_0.shtml)
- 中國新聞網(2019.11.14), 「北京发布和谐劳动关系十大案例 先进单位纳入“红名单”」, <http://www.chinanews.com/cj/2019/11-14/9007727.shtml>

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

# 세계노동소식



**INTERNATIONAL**

**L A B O R**

**B R I E F**



## 미국 : 노동부, 공동 고용주 책임 관련 새 규칙 최종 발표

2020년 1월 12일 워싱턴포스트 기사에 따르면, 12일 미 노동부는 ‘공동 고용주(Joint employer)’에 대한 규정 기준을 새롭게 명확히 한 최종 규칙(Final rule)을 발표했다.<sup>1)</sup> 2019년 봄에 처음 제기됐던 이 규칙은 공동 고용주로서의 책임에 대해 사용자 측의 책임을 보다 완화된 것으로서, 연장근로나 최저임금에 대해 프랜차이즈 가맹점뿐 아니라 기업이 책임을 지도록 명시했던 오바마 행정부의 정책에 대처하는 것을 골자로 한다. 4개의 테스트를 거쳐 공동 고용주 책임 여부를 가리도록 했는데, 구체적으로 첫째, 피고용인을 고용하거나 해고할 수 있는지, 둘째, 피고용인의 업무 스케줄을 감

독하는지, 셋째, 피고용인의 급여 수준을 설정하는지, 넷째, 피고용인의 고용 기록을 유지하는지에 따라 판단하도록 했다. 노동부는 고용주로 간주하는데 있어 4개 항목을 모두 충족시켜야 하는 것은 아니며, 회사의 비즈니스 모델 하나만으로 고용주 여부를 결정하는 것도 아니라고 덧붙였다. 이에 대해 국제프랜차이즈연합(International Franchise Association)은 환영 성명을 낸 반면, 진보 싱크탱크인 경제정책연구소(Economic Policy Institute)는 기업들의 고용주로서의 책임을 회피할 가능성을 높일 것이라 비판하였다.

1) The Washington Post(2020.1.12), “New Labor Dept. rule clarifies ‘joint employer’ standard,” Retrieved on Jan 20th, 2020, [https://www.washingtonpost.com/business/new-labor-dept-rule-clarifies-joint-employer-standard/2020/01/12/56b0be56-359a-11ea-a1ff-c48c1d59a4a1\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/business/new-labor-dept-rule-clarifies-joint-employer-standard/2020/01/12/56b0be56-359a-11ea-a1ff-c48c1d59a4a1_story.html)

## 미국 : CNN, 17년 만에 급여 소급액 지급 합의

2020년 1월 10일 뉴욕 타임스에 따르면, CNN은 17년 전 노조 가입 방송기술자들을 계약해지함으로써 촉발되었던 연방 노동법(federal labor law) 위반 의혹을 해소하기 위해, 7,600만 달러의 급여 소급액(back pay)을 해당 노동자들에게 지급하기로 합의했다.<sup>1)</sup> 이 합의액은 노동관계위원회(National Labor Relations Board: NLRB)의 84년 역사 이래 가장 큰 단일 합의액이자 통상 연간 합

의액을 넘어서는 액수이다. 당시 CNN은 노조들과의 협의 없이 뉴욕 및 워싱턴 지부에 오디오 및 비디오 서비스를 제공하던 팀 비디오 서비스(Team Video Services, TVS)와의 계약을 해지하고 새로운 노동자들을 고용한 바 있는데, NLRB에 따르면 당시 CNN은 계약 해지의 이유로 노조 가입을 들며, 비노조 사업장을 공공연한 목표로 인정했던 것으로 알려졌다. 이번 합의를 통해 2003년부터 17



년간 지속되어 온 분쟁이 끝나게 됐고, 촬영감독, 음향 및 스튜디오 기술자, 방송 엔지니어 등 300여 명의 방송기술자들이 보상을 받게 될 것으로 보인다. 이에 대해 전국방송노동자 및 기술자 노동조

합(National Association of Broadcast Employees and Technicians: NABET)은 환영 성명을 내며, 다른 기업들 역시 노조 깨부수기(union-busting) 관행을 멈춰야 한다고 주장했다.

1) The New York Times(2020.1.10), "CNN Agrees to Pay \$76 Million to Settle Allegations It Violated Federal Labor Law," Retrieved on Jan 20th, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/01/10/business/cnn-labor-dispute-settlement.html>

## 미국 : 최근 고용상 연령 차별의 판단기준에 대한 논란 가중돼

최근 미국에서는 고용상 연령 차별(age discrimination)에 대한 소송이 언론에서 크게 주목을 받으면서, 법적으로 연령 차별의 판단기준이 어떤 것이어야 하는지에 대한 논란이 가중되고 있다. 연령 차별의 판단에는 여러 가지가 있는데, 이 중 가장 중요한 두 가지는 다음과 같다. 첫째는 다른 조건이 동일한 경우에 연령에 따라서 고용에 제한을 받았다고 볼 수 있는 직접적인 근거가 있을 경우 이를 연령 차별로 볼 수 있다는 것이다. 이는 보다 직접적이고 증명하기 까다로운 근거를 요구하는 기준이라고 볼 수 있다. 이와는 달리 단지 연령이 고용을 결정하는 동기유발요인(motivating factor)일 경우에 이를 고용 차별로 볼 수 있다는 보다 간접적인 기준이 제시된 바 있다. 이와 관련하여, 미국 대법

원장(Chief Justice)인 존 로버츠(John Roberts)가 입사 지원자에게 오케이부머<sup>1)</sup>라는 말을 한 것만으로도 나이에 대한 차별로 볼 수 있는가에 대한 질문을 던진 것이 중요한 사례가 된다. 즉 해당 언급이 고용과 관련한 의사결정에 영향을 주었다고 볼 수 있는 근거가 없다고 하더라도, 이것이 고용주 또는 채용 과정에서 고용주를 대표하는 자가 갖고 있는 지원자의 연령에 대한 인식이라는 점을 감안하였을 때 이것만으로도 고용 차별의 근거가 될 수 있는가라는 것이다. 이에 보다 진보적인 성향의 판사들은 위와 같은 간접적인 맥락만으로도 연령 차별로 볼 수 있는 근거가 된다고 주장하는 반면, 보수적인 성향의 판사들은 이에 보다 조심스러운 입장을 내비치고 있다.<sup>2)</sup>

1) 오케이부머(Ok, Boomer)는 쉽게 말해 젊은 세대들이 보다 연령대가 높은 베이비붐 세대(1946~64년 출생자)를 희화하는 표현이다.

2) Bloomberg Law(2020.01.15), "Chief Justice Asks if 'OK, Boomer' Enough to Show Age Bias",



Retrieved on January 16th, 2020, <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/chief-justice-asks-if-ok-boomer-is-enough-to-show-age-bias>

## 독일 : 2020년 예산 의결, 노동 및 사회복지 관련 예산 1,500억 유로 수준

독일 연방정부의 2020년 예산으로 노동 및 사회복지에 1,502억 유로가 배정된 예산안이 연방하원의회를 통과하였다. 현재 연정을 구성하고 있는 진영인 기민/기사당(CDU/CSU)과 사민당(SPD) 소속 의원들이 이 예산안에 찬성표를 던지며 하원을 통과하였지만, 나머지 원내 야당들(대안당(AfD), 자민당(FDP), 좌파당(Linke), 녹색당(Grüne))은 모두 반대하였던 것으로 확인되었다.

2020년 독일 연방정부의 총예산은 3,670억 유로로 책정되었다. 전체 예산에서 가장 높은 비중을 차지하게 된 연방노동사회부 장관인 후버투스 하일(Hubertus Heil) 장관의 노동 및 사회복지 관련 예산안은 의회의 심사 과정에서 증액이 이루어졌다. 예산의 증가는 의회의 예산심의 과정에서 사회복지 급여의 지출 예상수준에 정부의 예산이 최대한 근접할 수 있도록 조정이 이루어지면서 발생하였다.<sup>1)</sup>

예를 들어, '주거 및 난방에 대한 연방의 지원'을 위해 책정된 예산은 기존의 70억 유로였던 정부 초

안보다 8억 유로가 증액되었고, 장기실업급여의 경우에는 2020년에 정부안보다 7억 유로가 늘어난 209억 유로를 지출할 것으로 예상되며 조정이 이루어졌다. 반면 연간 실업자 수 규모가 지속적으로 감소하면서 실업자에 대한 기초생활보장급여로는 2019년의 약 373억 유로보다 약 8억 유로 정도 감소한 약 365억 유로가 배정되었다.

노동 및 복지 관련 급여에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 부분은 연금 관련 급여이다. 2020년에도 노령 및 장애 연금을 비롯하여 기초노령급여에 배정된 예산은 약 1,100억 유로로 2019년의 약 1,053억 유로보다 약 50억 유로 가까이 증가되었다. 이 중 노령연금으로 책정된 예산이 약 1,020억 유로 수준으로 가장 높은 비중을 차지하였고, 연금보험에 대한 연방정부의 보조금도 기존의 예산안보다 약 1억 3,600만 유로 증액되며, 고령화 사회인 독일의 상황을 단적으로 나타내고 있다.

1) Schubert Bärbel, Arbeit und Recht 1/2020, S. 15.



## 독일 : 2019년 노동시장 및 실업자 현황과 2020년 고용 전망

2019년 통계에 따르면 독일의 실업자 수는 2013년 이후 지속되어 온 감소 추세를 이어가고 있는 것으로 나타났다. 연방 노동청(BA)에서 발표한 2019년 독일 연평균 실업자 수는 약 226만 7천 명으로, 실업률은 약 5.0%를 기록하였다(그림 1 참조). 이는 2018년의 실업률인 약 5.2%(약 234만 명)보다 약 0.2%포인트 감소한 것이다.<sup>1)</sup>

이와 같은 독일의 노동시장 및 실업률과 관련한 통계에서 긍정적으로 평가되는 지점은 무엇보다 구 동독 지역의 실업률 감소 비율이 구 서독 지역에 비해 높게 나타나면서 동-서 간의 실업률 격차가 줄어들고 있다는 측면이다. 2000년대 초반 10%포인트를 넘어섰던 동-서 지역 간 실업률 격차는 2019년 기준으로 약 2%포인트 미만으로 그 차이가 줄어들었다(그림 2 참조).

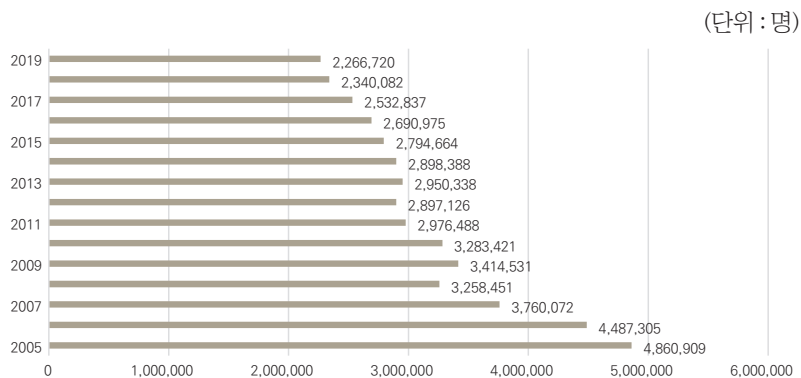
다만 2019년의 실업자 수 감소 추세는 지난 6년과 대비하여 다소 둔화되는 모습을 보였다. 이

미 2019년 12월의 실업자 수는 전월대비 약 4만 7천 명, 전년동월대비 약 1만 8천 명이 증가한 것으로 나타났다. 계절 요인을 고려하더라도 지난 2018년 11~12월 실업자 수가 약 2만 3천 명 증가했던 것에 비추어 더욱 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 전문가들은 미-중 무역분쟁, 브렉시트의 영향 등에 따른 불확실성의 증가가 고용시장에도 영향을 미친 것으로 분석하고 있다.

또한 2020년의 고용시장의 전망도 다소 부정적인 측면이 부각되고 있는 상황이다. 무엇보다 독일의 주력 수출 분야인 자동차 산업에서 판매 부진에 따른 고용 감축이 예상되고 있으며, 자동차 배기가스 규제 강화로 인해 디젤 엔진 관련 생산공장의 폐쇄가 예정되어 있는 등, 자동차 산업의 구조조정이 독일 고용시장에 부정적인 요인으로 작용할 것으로 예상되고 있다.

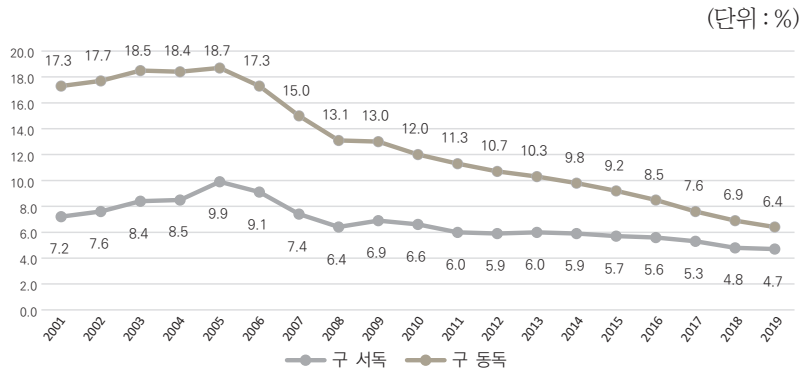
다만 연방노동청(BA)에 등록된 신규 일자리(구

[그림 1] 독일의 연평균 실업자 수



자료 : BA(연방 노동청)(2020).

[그림 2] 구 동독/구 서독 지역의 실업률



자료 : BA(연방 노동청)(2020).

인)의 규모는 2019년 12월 약 68만 7천 개 수준으로, 2018년 12월에 비해 약 9만 5천 개의 신규 일자리 수가 줄어들며 실업률의 감소 추세가 둔화될 것이라는 예상을 뒷받침하고 있는 것은 사실이지

만, 독일의 고용시장이 전반적으로 불황에 접어들어 실업률이 증가 추세로 돌아설 것으로 예상하기에는 다소 이른 측면이 있다.

- 1) BA(연방 노동청) 언론보도자료(2020.1.3), “Der Arbeitsmarkt im Dezember 2019”, <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2020-01-der-arbeitsmarkt-im-dezember-2019>; Tagesschau지(2020. 1.3), “Arbeitsmarktzahlen im Dezember 2019”, <https://www.tagesschau.de/multimedia/bilder/crbilderstrecke-635.html>

## 영국 : 임금이 높은 근로자일수록 근로시간도 긴 것으로 나타나

영국의 싱크탱크 레졸루션 파운데이션(Resolution Foundation)이 최근 보고서에서 통계청(ONS)의 노동력 조사(Labour Force Survey)를 분석한 바에 따르면, 영국 내 근로자 중 임금이 가장 높은 근로자가 근로시간도 가장 긴 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 보다 구체적으로 남성의 경우 시간당 임금 상위 10분

위 근로자가 하위 10분위 근로자에 비해 주당 7시간 더 근무하는 것으로 나타났고, 여성 근로자의 경우에는 그 차이가 주당 10시간에 달했다. 이는 역사적으로 유한계급(leisured class)이 근로시간이 짧을수록 사회적 지위가 높다고 여겼던 것과 정반대의 현상이라고 할 수 있다.



또한 교육수준별 근로시간 변화를 보면, 정규교육을 마치지 못한 근로자의 근로시간은 1979년 42.9시간에서 2009년 36.8시간으로 크게 감소한 반면, 대졸 남성 근로자의 근로시간은 이 기간 중 39시간에서 37.8시간으로 소폭 감소했다. 이는 여성 대졸자의 근로시간 증가 및 남성 저학력자의 근로시간 감소에 일부 기인한다고 할 수 있다. 또한 과거 근로

시간이 길었던 광업 및 제조업 종사자 수가 줄어든 반면, 현재는 관리자 및 숙련 노동자의 근로시간이 가장 길다는 것과도 연관이 있다고 볼 수 있다.

한편 보고서는 이와 같은 근로시간 변화 때문에, 최근 시간당 임금의 격차가 안정적인 추세를 보여 왔음에도 불구하고 주당 임금의 격차는 확대될 수 있다고 덧붙였다.

1) Financial Times(2020.1.18), "UK's highest-paid workers spend longest hours on the job", <https://www.ft.com/content/0556d66a-394d-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>

## 영국 : 주요 고용 알선업체들, 프리랜서 관련 세제 개혁안 비판

아데코(Adecco), 하비 내시(Harvey Nash), 헤이즈(Hays), 리드(Reed), 맨파워그룹(Manpower-Group) 등 영국 내 주요 고용 알선업체들이 사지드 자비드(Sajid Javid) 영국 재무 장관(Chancellor)에게 프리랜서 관련 세제 개혁안을 재고해 달라는 내용의 서한을 보냈다.

현행 프리랜서 관련 법 IR35에 따르면, 민간부문에 고용된 프리랜서의 경우 세금 납부와 관련하여 자신의 신분이 근로자(employer)인지 자영업자(self-employed)인지를 스스로 판단해야 한다.<sup>1)</sup> 그러나 2020년 4월 6일부터는 중견기업 및 대기업에 고용되는 경우 고용주가 이 판단을 해야 한다.<sup>2)</sup> 그리고 판단이 잘못되어 미지급된 세금이 발견된 경우, 고용주뿐만 아니라 해당 고용을 알선한 업체도 책임을 져야 한다. 이와 같은 개정은 IR35의 적

용을 받는 프리랜서 중 10%만이 세금을 제대로 납부하고 있다는 국세청의 판단에 따른 것으로, 이에 따른 추가적인 조세 수익은 향후 4년간 30억 파운드(한화 약 4조 5천억 원)에 달할 것으로 예상된다.<sup>3)</sup>

그러나 영국 내 주요 고용 알선업체들은 이 개정으로 고용 알선업이 부당한 피해를 당하게 된다고 비판하고 있다. 세금 전문가에 따르면, 고용된 프리랜서의 신분에 대한 결정은 고용주가 내리고 고용 알선업체들은 이를 바꾸기 어렵다. 따라서 이 결정에 대한 책임을 고용 알선업체들에도 묻는 것은 부당하다는 것이다. 특히 소규모 알선업체의 경우 개정에 따른 책임 발생 시 파산할 가능성이 높다고 주장한다.

또한 고용주 혹은 고용 알선업체와 프리랜서들 간

에 임금지급을 매개하는 방식으로 운영되고 있는 엠브렐러 회사(사용사업주로부터 임시직 근로자의 근무시간 내역과 급여 내역을 전달받아 지급하는 역할

을 하는 회사)에 대한 규제가 도입되지 않은 상황에서 개정의 진행될 경우, 엠브렐러 회사를 통한 조세 회피 시도가 늘어날 것이라는 우려도 있다.

- 1) 흔히 프리랜스(freelance)라고 부르는 계약방식의 정확한 법적 용어는 ‘off-payroll working’으로, 중개회사(intermediary)를 통해 서비스를 제공하는 경우를 의미한다. 그리고 엄밀히 말하면 현행 IR35상 민간부문에서 프리랜서의 신분을 판단하는 주체는 중개회사이다. 하지만 여기서 말하는 중개회사는 일반적으로 해당 프리랜서 명의의 개인 용역회사이기 때문에, 본 기사 등에서는 프리랜서 스스로 자신의 신분을 판단한다고 표현한 것으로 보인다(Understanding off-payroll working(IR35), <https://www.gov.uk/guidance/understanding-off-payroll-working-ir35>).
- 2) 공공부문의 경우 개정 전부터 고용주가 본 판단의 주체였으며, 민간부문 중 소규모 기업의 경우 개정 후에도 해당 프리랜서(엄밀히는 그의 중개회사)가 본 판단의 주체이다.
- 3) Financial Times(2020.1.18), “UK recruiters warn of damage from freelance tax reforms”, <https://www.ft.com/content/d1e2ce88-3b81-11ea-a01a-bae547046735>

## 프랑스 : 기업 절반 이상 구인난 토로

아데코(Adecco)가 최근 실시한 조사(barometer Data Emploi et Territoires)에 따르면, 2019년 7월 1일부터 370만 건의 신규채용이 있었다. 이는 125,400건의 추가적인 채용으로 인해 2019년 예측된 수치보다 3.5% 증가한 수치이다. 계약형태의 구성을 살펴볼 때, 정규계약(CDI)이 예년에 비해 2%포인트 증가하여 41%를 차지하고 비정규계약(CDD)이 29%(1%포인트 감소), 인턴십/견습이 8%(1%포인트 감소), 임시직이 22%(변동 없음)를 각각 차지했다. 그러나 구직자들의 요구가 증가함에 따라 기업의 절반이 채용에 어려움을 겪고 있으며 이러한 구인난은 앞으로 몇 달 동안 프랑스에서 계속 유지될 것으로 전망된다.<sup>1)</sup> 프랑스통계청(INSEE)

의 유럽국가 간 채용 문제와 실업률을 비교한 연구<sup>2)</sup>는 모든 유럽국가들의 기업체들이 3년 전에 비해 오늘날 직원을 채용하는 데 보다 어려움이 있지만 이 현상은 프랑스에서 더욱 두드러진다고 말한다. INSEE가 인터뷰한 기업체들에 따르면, 2019년 프랑스 서비스업계의 약 20%(2016년의 경우 8%)가 노동력 부족 영향을 받고 있으며 가장 큰 장애물은 거시경제의 불확실성이나 인건비 상승이 아닌 숙련 노동자의 부족이다. 실업률이 하락하면 새로운 신규 채용의 어려움이 증가하는 경향이 있다. 따라서 평균적으로 실업률이 1%포인트 하락하면 노동력 부족을 보고하는 사업체 비율이 5%포인트 증가한다고 연구 저자들은 설명했다. 그러나 오늘날 기업들



이 느끼는 구인난은 2004년 이후 가장 높았지만 실업률은 2008년 위기 이전 수준으로 다시 회복되지는 않았다. 여기에는 여러 가지 이유가 제시될 수 있다. 먼저, 근로자의 기술력과 기업의 요구 간의 불일

치가 고려될 수 있다. 또한 대도시에 집중된 일자리 창출이 다른 요인이 될 수 있다. 작년 일자리의 45%가 수도권에서 창출되었는데, 이 지역은 전체 GDP의 30%, 총 인구의 20%만을 차지한다.<sup>3)</sup>

- 1) Les Echos(2019.1.10), “La moitié des entreprises disent avoir des difficultés à recruter”, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/services-conseils/la-moitie-des-entreprises-disent-avoir-des-difficultes-a-recruter-1161746>
- 2) Insee(2019), “Clair-obscur”, Note de conjoncture, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4268781?sommaire=4268833>
- 3) Les Echos(2019.12.26), “Les difficultés de recrutements, une tendance plus marquée en France qu'en Europe”, <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/les-difficultes-de-recrutements-une-tendance-plus-marquee-en-france-qu'en-europe-1159017>

## 프랑스 : 파업으로 호텔, 요식업에 악영향

연금개혁에 반대하는 프랑스철도청(SNCF)과 파리교통공사(RATP)의 파업이 시작된 지 한 달이 지나자 부정적인 영향이 표면 위로 드러나고 있다. 관광, 무역, 문화 및 의류 부문에 걸쳐 이미 8억 유로 이상의 피해액이 파리 지역 내에서 추산된다. 브루노 르 마이에 경제부장관은 주간지 르 주르날 디 디방쉬(Le Journal du Dimanche)와의 인터뷰에서, 프랑스의 경제는 “2019년 1.3%의 성장률을 기록, 2020년 또한 비슷한 수준의 성장률을 기록할 것이라고 예상될 만큼” 견실하다고 주장했다. 그는 신속한 타협이 이루어진다면 연금개혁으로 인한 갈등은 성장에 영향을 미치지 않을 것이라고 덧붙였다. 이러한 메시지는 최근 몇 주 동안 예약 취소로 어려움을 겪은 많은 사람들과 직접적인 피해를 입은 업체

들에는 위안이 되지 않을 것이다. 예를 들어 SNCF의 현재 손실액은 이미 7억 유로에 달하며, 화물운송 지연에 대한 충격이 2020년에 걸쳐 장기적인 손실로 이어질 우려가 있다. 불과 1년 전에 ‘노란 조끼’ 운동의 여파를 직면했던 호텔 및 레스토랑 산업의 한 관계자는 ‘부정적인 영향은 파리-일-드-프랑스(Paris-Ile-de-France) 지역에 매우 집중되어 있다’고 말했다. 그에 따르면 파업 첫 30일 동안 전체 매출 손실은 7억 2천 만~7억 4천만 유로로 추정되며, 관련 업계 종사자인 음식점 경영자는 3억 명에 이른다. 이와 관련하여 경제부는 12월 11일부터 ‘노란 조끼’운동으로 인해 불안정해진 사업장을 지원하기 위해 마련되었던 정책들을 재개한다고 밝혔다. 또한 2020년 1월 1일부로 실행되기로 한 특정

기간계약(CDD)에 대한 새로운 제제안에 대해서도 호텔, 요식업에 한해 잠정적인 중지를 요청했다.<sup>1)</sup>

1) Les Echos(2020.1.3), “Les grèves ont déjà fortement fragilisé certains secteurs économiques”, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/le-gouvernement-evalue-la-facture-dun-mois-de-greves-1160043>

## 핀란드 : 40대 기업 내 여성 고위직 비율 약 20%

핀란드 국영방송(Yle)이 실시한 조사에 따르면, 핀란드 40대 기업 내 여성 고위 관리자의 비율은 약 20%인 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 한편 기업별로 확인한 여성 고위관리자의 비율에는 큰 차이가 있었다. 엔지니어링 기업인 메조(Metso) 그룹과 노키아(Nokia) 휴대폰을 제조하는 HMD 글로벌(HMD Global)의 경우, 여성 고위관리자가 한 명도 없었으나 보험회사인 엘로(Elo), 바르마(Varma), 일마리넨(Ilmarinen)의 경우 여성 고위관리자의 비율이 약 50%로 높았다.

핀란드의 여성 고위관리자들은 대체로 홍보 및 인사팀에서 근무하는 경우가 많았고 경영지원팀이나 상무 이사진에 속한 경우는 드물었다. 핀란드 상공회의소 역시 이러한 성별 분리 현상에 대한 우려를 표했다. 여성의 경우, 법률지원팀, 홍보, 인사팀 등으로 보내져 경영 전반에 직접 참여하기보다는 지원하는 역할을 맡게 되는데 남성은 생산, 서비스 개발 등 경영의 전선에 뛰어드는 경우가 많다고 지적했다.

핀란드 상공회의소의 상무 이사인 리나 리나인마

(Leena Linnainmaa)는 여성 노동자들이 기업 내에서 전통적 역할에 갇혀 있음을 지적했으며 헤드헌터인 미마 실벤노이넨(Mimma Silvennoinen)은 여성이 우선 중간급 관리자로 많이 진출하여 고위직 진출로의 초석을 만드는 것이 중요하다고 강조했다.

한편 40대 기업 중 여성을 최고경영자로 둔 기업은 임업 및 제지 기업인 스토라 엔소(Stora Enso)와 보험회사인 엘로(Elo Mutual Pension Insurance Company) 두 곳에 불과했다.

리나인마(Linnainmaa) 상무이사는 스토라 엔소(Stora Enso)의 최고경영자이자 환경공학을 전공한 아니카 브레스키(Annica Bresky)와 같은 롤모델이 중요하며 핀란드 사회가 앞장서서 여학생들을 대상으로 수학과 과학기술을 전공하게끔 해야 한다고 주장했다. 또한 기업은 남녀 노동자가 승진에 있어 동등한 기회를 제공받을 수 있도록 해야 하며 여성 노동자 역시 자신의 역량을 기르고 새로운 도전을 받아들이는 노력을 기울여야 함을 강조했다.

1) Yle(2019.12.22), “One-fifth of top managers in Finland women”, [https://yle.fi/uutiset/osasto/news/one-fifth\\_of\\_top\\_managers\\_in\\_finland\\_women/11132234](https://yle.fi/uutiset/osasto/news/one-fifth_of_top_managers_in_finland_women/11132234)





## 중국 : 농민공 임금체불 문제 해결방안 모색

주로 건설현장에서 일하는 농민공들의 임금체불 문제를 해결하고자 2020년 1월 7일 중국 국무원은 「농민공 임금지급 보장을 위한 조례」를 발표했다. 농민공들의 임금체불 문제는 오랫동안 사회적 문제가 되어 왔다. 이에 중국 정부는 다각도로 문제해결을 모색해 왔는데, 2016년 국무원이 「농민공 임금체불 문제를 전면적으로 해결하기 위한 의견」을 발표하며 적극적으로 문제해결을 모색하기 시작했다. 2017년 9월에는 인력자원 및 사회보장부(아래 인사부)에서 「농민공 임금체불 기업 블랙리스트 관리 방안」을 발표했고, 2019년 2월에는 주택 및 도농 건설부와 인사부에서 「건설노동자 실명제 관리 방안(시행안)」을 발표하기도 했다. 이러한 노력의 결과 한 통계에 따르면, 2019년 1~9월 불법 임금체불 건수는 7만 9천 건으로 60만 4천여 명의 노동자들이 중국 인민폐 55억 8천 위안 상당의 임금을 받지 못했는데, 이는 전년동기대비 하락한 것으로 드러났다. 이러한 임금체불 하락 추세는 장기적으로도 드러나는데, 전국 농민공의 임금체불률은 2008년 4%에서 2018년에는 0.6%로 줄어들었다. 중국 정부는 2020년까지 이 문제를 완전히 해결할 것을 목표로 하고 있다.<sup>1)</sup>

농민공의 임금체불 문제를 해결하기 위한 제도 개혁 방안으로는 두 가지 문제가 주로 거론되고 있다. 건설업계의 복잡한 하도급 문제와 이로 인한 불명확한 고용문제가 바로 그것이다. 2018년 농민공은 대략 총 2억 8,836명으로 집계되었는데 그중 상당한 인원이 건설업에 종사하고 있다. 이러한 건설노동자들은 노동계약 자체가 불명확한 데다가 건설업계의 복잡한 하도급 체계하에서 누가 고용주인지도 불분명하다. 이렇게 건설업계의 복잡한 구조와 노동자들의 불분명한 고용관계가 서로 얽혀 임금체불 문제를 쉽게 발생시키고 그 해결을 어렵게 하고 있다. 문제 해결을 위한 방안으로는 시공 전 건설업체의 임금준비금 마련 및 임금지급 제도 개혁이 제안되고 있다. 그중에서 임금지급 제도 개혁의 구체적인 내용은 독립된 임금지급장부 관리, 임금지급 실명제, 반드시 은행계좌를 통한 임금지급 등과 같다. 이 경우 구체적인 기록을 통해 감독기관이 관리·감독할 수 있다는 주장이다. 관련 전문가들은 임금체불 문제가 한 가지가 아니라 여러 가지가 연결된 일련의 문제들의 결과라며, 법률을 통한 체계적이고 종합적인 문제해결이 중요함을 강조하고 있다.

1) CCTV-13新聞頻道(2019.12.5), 「農民工討薪難, 如何被“終結”?」, <http://tv.cctv.com/2019/12/05/VIDErv4dj3HnXjUrXh3EE3cx191205.shtml>



## 중국 : 광둥 포산시 법원 『노동분쟁 재판 백서』 발표

2019년 12월 광둥성(廣東省) 포산시(佛山市) 중급법원은 『포산시 노동분쟁 재판 백서』를 발표했다. 이 백서는 2008~2018년 동안의 노동분쟁 재판에 대한 내용과 관련한 대책을 담고 있다.<sup>1)</sup>

우선 재판 안건 수는 2008년 ‘노동계약법’ 실시 후 급속히 증가하다가 2010년부터 2013년 사이에 급속히 감소한 후 2014년 이후에는 완만한 증가폭을 보이고 있다. 구체적으로는, 2010년 16,291건에서 매년 평균 5,000~8,000건으로 감소했다. 이 10여 년의 기간 동안 포산시 중하급법원이 판결한 노동분쟁 사안은 총 82,602건에 달했다. 또 임금채불 안건은 2015년 756건에서 2018년 337건으로 감소하는 추세에 있다. 법원은 임금채불 안건을 심리하는 과정에서 두 가지 새로운 문제를 발견했다. 하나는 임금에 대한 기업의 기준이 불명확하다는 점이고, 다른 하나는 상여금 관련한 분쟁이 증가하는 추세에 있다는 점이다. 그리고 소송납용은 감

소하고 있다. 노동자 측이나 기업 측 모두 소송납용은 감소하는 추세에 있는데, 노동중재 결과에 대한 기소율 및 1심 판결에 대한 상소율은 기업이 노동자보다 높은 것으로 드러났다. 2018년의 경우, 포산시 중급법원의 2심 노동분쟁 안건은 2,157건이었는데 그중 기업이 상소한 안건은 1,393건, 노동자가 상소한 안건은 575건, 쌍방이 상소한 안건은 189건이었다. 기업의 상소율은 73.34%, 노동자의 상소율은 35.42%였다. 또한 사회경제가 발전하면서 노동문제가 복잡해지고 새로운 문제도 드러나고 있다. 사회적으로 새로 부각된 직종으로 택배원, 의약품 매니저, 특수차량 운전자 등과 관련한 노동분쟁이 중요한 부분을 차지하게 되었고, 산업구조의 변화에 따른 노동분쟁도 증가해 가구 및 건축 자재, 건축업, 호텔 서비스업, 물류업 등과 관련된 기업이 도시 외곽으로 이전함에 따라 노동자와 업체 간에 관련 분쟁이 증가했다.

1) 中國法院網(2019.12.20), 「廣東佛山中院發布《勞動爭議審判白皮書》」, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2019/12/id/4737279.shtml>

**INTERNATIONAL**

**L A B O R**

**B R I E F**

#### 독자의견 수렴

한국노동연구원은 국제노동 관련 정보를 체계적으로 수집하여 제공하기 위해 ‘국제노동브리프’를 발행하고 있습니다. 보다 나은 정보를 제공하고자 독자 여러분의 의견을 듣고자 합니다. 국제노동브리프가 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.

Fax : 044-287-6099

e-mail : soohyang@kli.re.kr



## 한국노동연구원

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