

국제노동브리프

| 2022년 3월호 Vol.20, No.3

글로벌 포커스

혼란과 위기의 시대, 그리고 '이방인'

기획특집 코로나19와 외국인 노동자

코로나19 경제에서 이민자가 미국 노동시장에서 겪는 불이익: 지리 및 산업의 역할
계절적 이주와 코로나19: 과소집계, 과소평가 및 과소보호의 문제
코로나19와 일본의 체류 외국인 노동자

이슈별 심층분석

2022년 유럽 고용전망

국제노동동향

미국 게임 산업의 노동 문제와 이에 대한 대응 및 전망
영국의 킥스타트 프로그램(Kickstart scheme)
프랑스에서 코로나19 시대의 재택근무가 노동자에게 미친 영향
브라질의 노동법원

세계노동소식

»»_글로벌 포커스

혼란과 위기의 시대, 그리고 '이방인' 3
신선호 (한국노동연구원 부연구위원)

»»_기획특집 코로나19와 외국인 노동자

코로나19 경제에서 이민자가 미국 노동시장에서 겪는 불이익: 지리 및 산업의 역할 13
Randy Capps (미국 이주정책연구소 미국 제도 연구실장)
Jeanne Batalova (미국 이주정책연구소 선임정책분석가)
Julia Gelatt (미국 이주정책연구소 선임정책분석가)

계절적 이주와 코로나19: 과소집계, 과소평가 및 과소보호의 문제 26
Karoline Popp (독일 사회통합이주전문가협회 연구원)

코로나19와 일본의 체류 외국인 노동자 35
멘쥬 도시히로 (공익재단법인 일본국제교류센터 집행이사)

»»_이슈별 심층분석

2022년 유럽 고용전망 45
Nicola Countouris (유럽노동조합연구소(ETUI) 연구소장, 영국 UCL 법학대학 교수)

»»_국제노동동향

미국 게임 산업의 노동 문제와 이에 대한 대응 및 전망 57
박동우 (미국 코넬대학교 노사관계대학원 박사과정)

영국의 킥스타트 프로그램(Kickstart scheme) 66
손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

프랑스에서 코로나19 시대의 재택근무가 노동자에게 미친 영향 78
이두형 (프랑스 튀미에르 리옹2대학교 사회학 박사과정)

브라질의 노동법원 87
김경란 (브라질 캄피나스 주립대학교(Unicamp) 사회경제와 노동 박사과정)

»»_세계노동소식 99

국제노동브리프 2022년 3월호

글로벌 포커스

혼란과 위기의 시대, 그리고 '이방인'



신선호 (한국노동연구원 부연구위원)



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

혼란과 위기의 시대, 그리고 ‘이방인’

신선호 (한국노동연구원 부연구위원)

신종 코로나 바이러스 감염증 범유행(이하, 코로나19)은 인류의 삶을 송두리째 바꾸어 놓았다. 한때 너무나 당연했던 것들이 이제는 당연하지 않게 되었고, 항상 찾으면 그 자리에 온전히 있던 것들도 언제 그랬냐는 듯 점점 찾기 힘들어졌다. 다행히 백신의 개발 및 보급으로 인해 소중했던 일상으로의 복귀를 조심스레 점치게 되었지만, 그것이 언제쯤 완전히 가능할지에 관해서는 감론을박이 여전하다. 그런 가운데 모두가 동의하는 안타까운 사실은 코로나19가 인류 사회 전반에 전례 없는 상흔(傷痕)을 남겼다는 것이다. 그리고 더욱 안타깝게도 그 상처의 깊이는 개인의 인구학적 특성 및 사회경제적 배경에 따라 ‘그야말로 제각각’이었다.¹⁾ 기저질환이 있는 사람들에게서 코로나19로 인한 사망률이 월등히 높게 나타났듯이, 취약계층이 마주한 사회경제적 상처가 훨씬 크고 깊었음은 물론이다. 심한 상처는 오랜 회복 기간을 필요로 한다. 아니, 아무리 시간이 흘러도 치유되지 않는 ‘오롯한’ 흉터를 남길 수도 있다.

우리나라를 포함한 세계 각국 정부는 코로나19 사태의 심각성을 감안하여 전무후무한 확장적 재정 및 고용 유지 정책을 단행했다. 유사한 위기 상황의 도래에 대비하기 위한 사회안전망 강화 필요성 또한 국경을 초월하여 공감대를 얻고 있다. (2020년 기준) 2조 2천억 달러

1) 최근 연구에 따르면 성별, 연령, 학력, 고용 형태, 산업, 직업, 직무, 가구 형태, 지역 등에서 비롯되는 층격의 이질성이 매우 강한 것으로 나타났다.

에 달하는 대규모 재정 대응을 실시한 미국은 CARES Act²⁾를 통한 실업수당 확대와 급여 보호 프로그램(Paycheck Protection Program, PPP)을 병행 운영하였으며, 일본은 근로자 개인이 보다 손쉽게 신청할 수 있는 직접 지급 지원금을 신설하였다. 독일의 경우, 이미 글로벌 금융위기 당시 고용 충격으로부터의 ‘방파제’ 역할을 해냈던 단축 근로제(Kurzarbeit, 조업단축)를 더욱 과감하게 단행했다. 이와 같은 정책의 실시 과정에서 다수의 국가가 파견·용역·비정형 노동자들 역시 보호의 대상에 적극적으로 포함시켰다는 것은 분명 코로나19 사태가 가져온 고무적 변화이다. 그럼에도 불구하고 정책적 보호의 사각지대에 놓인 채, 코로나19로 인한 충격을 아무런 갑주(甲冑)없이 고스란히 마주하고 있는 이들이 있다. 바로 난민, 이민자 등과 같은 외국인 노동자들이다.

우리나라를 비롯한 다수의 경제 선진국이 저출산·고령화의 위기를 마주하고 있고, 따라서 생산가능인구 유지 기제로서의 외국인 노동력은 국가 경제의 발전·유지를 위해 필수적인 요소가 되었다. 국제이주기구(IOM) 이민정책연구원의 『국내 이민자의 경제활동과 경제 기여 효과』에 의하면 외국인 근로자가 우리 경제에 미치는 효과는 2016년 기준 74조 1천억 원에 이르며, (2016년 당시 추정 기준) 2026년에는 효과의 크기가 2016년의 2배를 상회할 것으로 예상된다(강동관, 2016). 한국경제연구원의 보고서 역시 우리나라의 잠재성장률을 1%포인트 끌어올리기 위해 2060년 기준 약 1,700만 명 수준의 외국인 노동자가 필요하다고 분석한다(조경엽·강동관, 2015).³⁾ 여타 선진국인 캐나다, 영국, 일본, 미국, 독일 등의 경우도 마찬가지이다. Walmsley & Winters(2005)에 의하면 외국인 근로자가 국가 전체 노동력의 3% 규모로 증가할 때 국가별 실질 GDP는 캐나다 1.08%, 일본 1.04%, 미국 0.99%, 독일 0.93% 각각 증가할 것으로 추정되었다.⁴⁾ 외국인 노동력의 유치 및 활용과 정책적 지원을 통한 통합은 이제 선택이 아닌, 인구 위기 시대의 엄중한 ‘생존 전략’이 된 것이다.

하지만 코로나19 사태는 난민, 이민자 등의 최(最)취약계층을 그야말로 ‘흠대받는 손님’으

2) The Corona Virus Aid, Relief and Economics Security Act

3) (코로나19 발생 이전인) 2020년 기준 우리나라 (합법적) 외국인 취업자 수는 84만 8천여 명 수준이다.

4) Global CGE(Computable General Equilibrium) 모형을 사용한 추정 결과

로 전락시켰다. 먼저, 상황이 더욱 심각한 난민의 경우를 살펴보자. 난민(Refugee)과 (경제적) 이민자(Migrant)는 분명하게 구분되어야 할 개념임을 먼저 밝힌다.⁵⁾ (이 둘의 정확한 차이는 필자의 연구인 Shin(2022)에 서술되어 있으니 참조하기 바란다.) 망명자는 정착지에서 공식적·합법적 난민 지위를 획득하기 전에 ‘지리적 이동’의 단계를 거치게 되는데, 이들을 흔히 ‘이동 중인 인구(Transitory persons)’라 지칭한다. 코로나19로 인한 국경 폐쇄 및 국가 간 이동 제한은 이들의 자구책인 ‘이동 행위’ 그 자체를 위협하게 되었다. 일례로, 유엔난민기구(UHCR)에 의하면 (2021년 기준) 시리아 난민의 80%가 본국과 인접한 국가에서 임시 체류하고 있는 것으로 집계되었다. 최종 정착지로의 이동이 막힌 상태인 것이다. 또한, 코로나19는 난민들이 느끼는 심리적 불안정성을 배가(倍加)시켰다. 감염에 대한 두려움, 적대적 격리 조치, (열악한 난민 수용시설 내) 거리 두기의 어려움, 차별 및 생계 위협 등으로 난민들이 느끼는 중압감은 한계에 달하게 되었다. 난민 아동의 교육 또한 코로나19로 인해 큰 문제에 봉착하게 된 것은 물론이다. 2021년 우리나라에 입국한 아프가니스탄 특별기여자들이 도착 후 가장 먼저 물어본 것은 다름 아닌 자녀들의 교육 문제였다고 한다. 사회적 취약계층일수록 자녀의 교육에 더욱 간절할 수밖에 없는 것은 당연한 이치이다. 코로나19 발생 이전에도 학령기 난민 아동의 절반은 제대로 된 교육을 받을 수 없었다(UHCR, 2021). 그리고 전염병 위기 사태의 발발은 이러한 기회의 부재(不在)를 한없이 심화시켰다.

이민 노동자의 경우는 어떠할까. 최근 노동경제학 내 다수의 실증 연구는 코로나19 사태로 비롯된 고용 충격이 이민 노동자에게 훨씬 심각하게 작용했음을 보여주고 있다. Borjas & Cassidy(2020)가 미국 CPS Basic Monthly Files 데이터에 기반하여 분석한 결과에 의하면 2020년 2~4월의 기간에 관찰된 고용률 하락은 이민 노동자들에게서 더욱 강하게 나타났다. 이러한 현상은 개발도상국에서도 유사하게 관찰되었다(Vintar, Beltramo, Delius, Egger

5) UNHCR의 난민협약에 의하면, 난민은 ‘인종, 종교, 국적 또는 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 ‘충분한 이유(혹은 합리적 근거)가 있는 공포’로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서, 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 않는 자’로 정의된다.

& Pape, 2022). 필자 또한 2014~2020년의 기간에 수집된 이민자 체류실태 및 고용조사 데이터에 기반해 「코로나19가 국내 체류 외국인 노동자들의 고용에 미친 영향」을 이중차분법(Difference-in-differences)을 통해 분석하였는데, 작금의 전염병 위기 사태가 이민 노동자들의 취업확률을 2.5~3.2%포인트가량 낮춘 것으로 추정되었다(Shin, 2021). 특히, (주로 저임금 서비스업에 종사하는) 여성 외국인 노동자들의 경우 내국인 여성 대비 4.4%포인트 정도 강한 취업확률 하락을 겪은 것이 뚜렷한 통계적 유의성과 함께 확인되었다.

그렇다면 무엇이 이들로 하여금 그토록 ‘특히 깊은 상흔’을 겪게 하는 것일까. Borjas & Cassidy(2020)는 외국인 노동자의 다수가 저숙련 단순 직무·직종에 종사하고 있으며, 따라서 재택·원격근무가 이루어질 수 없다는 점을 주된 이유로서 지적한다. 이와 더불어 Shin(2021)의 연구는 외국인 노동자들이 고용보험 등 (내국인 고용유지의 주된 기제가 되는) 사회안전망의 사각지대에 놓여있음을 ‘국지적으로 심화된 충격’의 또 다른 이유로 제시하고 있다. 또한, 경제 여건이 어려워질수록 외국인에 대한 차별과 편견이 심화된다고 주장하는 연구도 다수 존재한다. 이러한 이유에서 Dustmann, Glitz & Vogel(2010)은 코로나19 이전에도 외국인 노동자들은 이미 노동시장 내 최(最)취약계층이었다고 지적하고 있다.

외국인 노동자들이 겪는 고용 충격은 이들의 송금(Remittance)에 크게 의존하는 본국 가족들의 생계 문제를 위협한다는 점에서 수용국(Receiving country)의 국경을 넘어 확산한다. 세계은행(World Bank)은 2020년 기준 전 세계의 외국인 노동자들이 보내는 송금액이 전년 대비 10~20%가량 급감했을 것이라 예상했다. 이는 2009년 글로벌 금융위기 때의 -5%에 비교했을 때에도 무려 2~4배 수준으로, 세계은행이 관련 통계를 기록하기 시작한 1980년 이래 최대 낙폭이다. 송금액의 감소는 특히 식료품 등 생활 필수 품목에 대한 즉각적 지출 감소로 연결된다는 점에서 충격의 부정적 승수(乘數)효과가 클 수밖에 없다. 1960~1970년대 파독 간호사와 광부들이 보낸 송금액에 크게 의존했던 경험이 있는 우리나라로서는 외국인 노동자들과 그들의 부양가족이 겪고 있는 이러한 현실적 생계 문제에 더욱 공감하지 않을 수 없다.⁶⁾

6) 1965~1967년의 경우 파독 간호사 및 광부의 송금액이 당시 우리나라 총 수출액의 1.6~1.9%에 달했다고 평가되고 있다.

그럼에도 불구하고 코로나19 확산과 함께 우리나라에서 외국인 노동자에 대한 차별이 증가하는 양상이 관찰되고 있다. 외국인 이주노동운동협의회가 외국인 이주 노동자 305명을 대상으로 시행한 조사 결과, 응답자의 29%가 코로나19 이후 일상생활에서의 차별과 혐오가 심해졌다고 답했다. 일상에서 코로나19와 관련된 차별을 경험했다고 응답한 외국인 역시 60%에 달했다.⁷⁾ 코로나19로 인해 국경이 막혀 국내 체류 외국인 노동자의 수가 급격히 줄었음에도, 임금 체불 피해 건수와 금액이 오히려 크게 늘어난 것 역시 그들이 겪는 취약성을 여실히 보여준다. 2021년 3월, 서울시는 외국인 노동자들에게만 코로나19 진단검사를 강제하는 행정명령을 내려 국내·외에서의 거센 비판에 직면하기도 했다. 전무후무한 전염병 위기 사태이기에 온 힘을 다하여 추가 확산을 막고자 한 의도에서 비롯된 일이라 생각된다. 하지만 일부 외국인 노동자들 사이에서 집단감염이 발생했을 때, 무작정 그들의 방역 의식만을 탓하기보다는 (밀접·밀집·밀폐[3밀(密)]가 불가피한) 열악한 근로 및 거주 환경을 점검하고 의료 혜택의 사각지대를 돌아보는 일부부터 시작했으면 어땠을까 하는 마음이다. 그리고 무엇보다, 외국인 노동자들이 우리 경제에 적잖이 기여해 왔음을 분명하게 인식해야 한다.

그들이 없는 사회는 사람들이 흔히 생각하는 것보다 훨씬 혼란스러울 것이다. 코로나19 창궐과 함께 노동력의 국가 간 이동에 전례 없이 크고 긴 마찰이 생겨, 저임금 외국인 노동력에 크게 의존했던 농림수산업, 서비스업, 제조업, 물류업 등이 이미 심각한 ‘인력 경화(硬化)’ 현상을 겪고 있다. 영국에서는 트럭 운전사의 부족으로 가뜩이나 부족한 생필품 공급이 더욱 큰 차질을 빚게 되었고, 호주 역시 요식업 인력난 심화로 크게 고민하고 있다. 미국은 특히 건설업, 물류업, 축산업 등에서 심각한 ‘외국인력 구인난’을 겪고 있으며, 이로 인해 외국인 임시 비자를 확대하는 특단의 대책까지 내놓은 상태다. 외국인 계절 노동자(Seasonal migrant workers)들이 입국하지 못하게 되면서 농작물의 작황 규모가 줄어 물가 상승이 촉발되기도 한다. 그들의 부재가 가져온 혼란을 보며, 그들의 존재에 대한 재인식이 필요한 시기이다.

난민·이민자 등 국가 간 노동력 이동에 관해 연구하는 경제학자로서 최근 밤잠을 설치게

7) 출처: 중앙일보(2021.12.21), 「“한국 이름 만들어 오라” ... 코로나 틈타 판친다, 제노포비아」.

되었다. 러시아의 우크라이나 침공이 2015년 유럽 난민 위기 이후 또 한 번의 ‘디아스포라(Diaspora)’를 빚고 있기 때문이다. 2022년 3월 9일 기준 이미 200만 명의 우크라이나 전쟁 난민이 발생했으며, UNHCR은 러시아의 공격이 멈추지 않을 경우 그 수가 최대 1천만 명에 달할 수도 있다고 밝혔다. 우크라이나 전쟁 난민들은 주로 폴란드(1,412,502명), 헝가리(214,160명), 슬로바키아(165,199명) 등의 동유럽 국가로 향했는데,⁸⁾ 이들 국가들은 코로나 19 대응 및 회복 여력이 상대적으로 높지 않은 국가들이라는 점에서 우려가 증폭된다. 비슷한 문화를 공유해왔기 때문에 아직은 우크라이나 전쟁 난민 수용에 대해 우호적 분위기가 지배적이지만, 난민의 급격한 유입이 노동력 공급 충격(Labor supply shock)으로 작용하여 수용국 국민과 난민 간 노동력 대체 또는 구직 경쟁이 일어나는 시나리오가 현실화할 경우 반(反)난민 정서와 외국인 혐오가 확산할 수 있다. 전쟁 발발 직전 우크라이나의 코로나19 백신 접종률이 39%에 그쳐, 전쟁 난민들이 수용국 내 ‘방역의 걸림돌’로 여겨질 우려도 있다.

바야흐로 오늘날의 우리는 위기와 혼란의 시기를 살아가고 있다. 주위를 돌아볼 여유를 갖는 것이 녹록지 않을 수도 있다. 하지만 난민, 이민자 등 역시 엄연한 사회의 구성원이라는 점을 인식하고, 그들이 마주한 현실의 냉혹함과 깊은 상흔에 대해 조금은 관심을 가져보는 인류애적 연민이 요구되는 때이다. **◀▶**

8) 2022년 3월 9일, UN 발표 기준.

참고문헌

- 강동관(2016), 『국내 이민자의 경제활동과 경제기여효과』, IOM 이민정책연구원.
- 조경엽·강동관(2015), 『이민 확대의 필요성과 경제적 효과』, 한국경제연구원.
- Borjas, G. and H. Cassidy(2020), “The Adverse Effect of the COVID-19 Labor Market Shock on Immigrant Employment”, National Bureau of Economic Research.
- Dustmann, C., A. Glitz and T. Vogel(2010), “Employment, Wages, and the Economic Cycle : Differences between Immigrants and Natives”, *European Economic Review*, 54(1), pp.1~17.
- Shin, S.(2021), *The Labor Market Impact of COVID-19 on Migrants in South Korea*, Korea Labor Institute.
- _____(2022), “Evaluating the Effect of the Matching Grant Program for Refugees : An Observational Study Using Matching, Weighting, and the Mantel-Haenszel Test”, *Journal of Labor Research*.
- UNHCR(2021), “With You”, Newsletter.
- Vintar, M., T. Beltramo, A. Delius, D. Egger and U. Pape(2022), “Impact of COVID-19 on Labor Market Outcomes of Refugees and Nationals in Kenya”, The World Bank.
- Walmsley, T. and A. Winters(2005), “Relaxing the Restrictions on the Temporary Movement of Natural Persons : a Simulation Analysis”, *Journal of Economic Integration*, 20(4), pp.688~726.

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

기획특집

코로나19와 외국인 노동자



기획특집 ① 코로나19 경제에서 이민자가 미국 노동시장에서 겪는 불이익 : 지리 및 산업의 역할

기획특집 ② 계절적 이주와 코로나19 : 과소집계, 과소평가 및 과소보호의 문제

기획특집 ③ 코로나19와 일본의 체류 외국인 노동자

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

코로나19 경제에서 이민자가 미국 노동시장에서 겪는 불이익 : 지리 및 산업의 역할

Special Feature

Randy Capps (미국 이주정책연구소 미국 제도 연구실장)
Jeanne Batalova (미국 이주정책연구소 선임정책분석가)
Julia Gelatt (미국 이주정책연구소 선임정책분석가)

■ 머리말

2020년 3월에 코로나19 대유행이 선언된 지 1년 반이 지난 현재, 사업체에 대한 규제가 전국적으로 해제되면서 미국 경제는 상당히 회복되었다. 대유행이 정점에 달하면서 단행되었던 이민에 대한 규제도 전부는 아니더라도 일부 해제되었다. 2020년 말에 백신이 도입되면서 대유행이 곧 통제될 것으로 생각되었다. 하지만 2021년 9월 중순 현재 미국 전체 인구의 54%만이 백신 접종을 완료한 상태에서¹⁾ 전염성이 매우 강한 변이 바이러스가 전국 지역사회 곳곳에서 계속 출현하고 있다.

코로나19 대유행의 향후 경로를 예측할 수 없기 때문에 미국에 대한 경제전망이 여전히 불확실하지만, 전반적인 경제지표는 비록 느린 속도일지라도 대부분 개선되고 있다. 미국의 전

* 이 글은 이주정책연구소(Migration Policy Institute, 이하 MPI)의 Randy Capps, Jeanne Batalova, Julia Gelatt가 공동 집필한 “Immigrants’ U.S. Labor Market Disadvantage in the COVID-19 Economy: The Role of Geography and Industries of Employment”(Washington, DC: Migration Policy Institute, 2021)를 간추린 글이다. 원문은 <https://www.migrationpolicy.org/research/immigrants-covid19-geography-industries>에 게재되어 있다.

Original articles Copyright © 2021 Migration Policy Institute.

Korean translation Copyright © 2022 Korea Labor Institute.

Translated and reproduced by permission.

1) U.S. Centers for Disease Control and Prevention(2021), “COVID-19 Vaccinations in the United States”, <https://www.cdc.gov/> (검색일: 2021.9.14).

체 실업률은 2020년 4월 최고치인 14.4%에서 2021년 7월에는 5.7%로 감소했지만, 영업 중단이 시작되기 직전인 2020년 2월에 관측된 3.8%라는 대유행 이전의 실업률에 비하면 여전히 높은 수준이다.²⁾ 110만 개의 비농업 일자리가 추가로 창출되면서 2021년 7월 현재 고용은 지속적으로 증가하고 있지만, 대유행 이전과 비교하면 취업자 수는 여전히 5백만 명 이상 줄어든 상태이다.³⁾

코로나19 대유행 초반에는 이민자의 실업률이 미국 출생 노동자에 비해 더 높았다. 2020년 4월의 경우 미국 출생 노동자의 실업률은 14.0%였으나 이민자는 최고치인 16.4%를 기록하였다. 하지만 이민자의 경우 고용회복 속도도 더 빨랐으며, 2021년 7월경에는 오히려 미국 출생 노동자의 실업률인 5.7%보다 0.3%p 낮은 5.4%의 실업률을 기록하였다. 특히 남성 이민자의 실업률이 크게 개선되었는데, 미국 출생 남성의 실업률인 5.6%보다 낮은 5.2%를 기록하였다. 7월에는 대유행이 시작된 이후 처음으로 여성 이민자의 실업률이 5.6%로 감소하여 미국 출생 여성의 실업률인 5.8%보다 낮아졌다(그림 1 참조). 코로나19 대유행 기간에 관찰된 패턴은 2008년 대침체가 시작된 이후와 유사한데, 당시 이민자의 실업률은 빠르게 증가하여 정점에 이른 후 2년 내에 미국 출생자와 동일한 수준으로 감소했다.⁴⁾

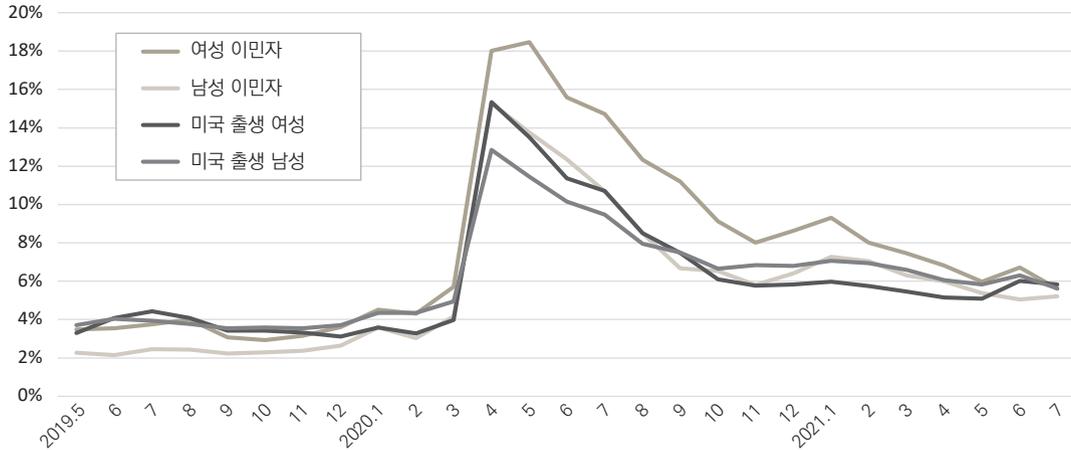
2008~2009년의 경기침체와 마찬가지로 코로나19 대유행도 초기에는 이민의 감소를 초래하였다. 대유행 시작 직후에는 미국으로 들어오는 합법적 이민의 유입이 크게 둔화되었다. 미국 영사관은 한동안 비자 절차를 중단했다가 서서히 재개하였고, 미국 이민국의 업무도 더디게 진행되었으며, 특정 이민자 집단의 입국은 전면 금지되었다. 2019년과 2020년 회계연도

2) 미국 인구조사국 자료를 MPI에서 분석한 것으로 자세한 내용은 MPI 이주데이터 허브(Migration Data Hub)의 자료 “U.S. Unemployment Trends by Nativity, Gender, Industry, & More, Before and during Pandemic” 참조 (검색일: 2021.8.24). 이 글과 MPI 이주데이터 허브에서 인용하고 있는 실업률은 계절조정 실업률이 아님에 유의해야 한다. 2021년 7월의 계절조정 실업률은 5.4%였다. 이에 대해서는 미국 노동부 노동통계국의 다음 자료 참조. U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics(2021), “Employment Situation - July 2021”, News Release, August 6, <https://www.bls.gov/>.

3) U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics(2021), “Employment Situation - August 2021”, News Release, September 3, <https://www.bls.gov/>.

4) Papademetriou, D. G. and A. Terrazas(2021), “Vulnerability, Resilience, and Adaptation: Immigrants over the US Economic Crisis and Recovery”, Papademetriou, D. G., M. Sumption, and A. Terrazas(eds.), *Migration and the Great Recession: The Transatlantic Experience*, p.43.

[그림 1] 미국 민간 노동력에서 성인(16세 이상)의 미국 출생 여부 및 성별 실업률(2019년 5월~2021년 7월)



주: 계절조정되지 않은 실업률임.

자료: 미국 인구조사국(U.S. Census Bureau)의 2019년, 2020년 및 2021년 월별 상시인구조사(CPS) 자료를 이주정책연구소가 분석한 내용임.

사이에는 해외에서 입국하는 새로운 합법적 영주권자에게 발급된 이민 비자 건수가 48% 감소하였고, 임시 비자 발급 건수도 54% 감소하였다.⁵⁾ 미국 영사관에서는 비자 처리 업무가 여전히 매우 느리게 진행되고 있는데, 이는 적어도 단기적으로는 합법적 이민의 유입이 비교적 낮은 수준으로 유지될 것임을 의미한다. 또한 이전의 경기침체기에도 그러했던 것처럼, 미국 노동시장의 매력도가 약해지면서 허가받지 않은 이주도 상당히 감소하였다. 하지만 이러한 둔화는 2020년 회계연도에 더 심해졌다. 해당연도에 관측된 (종종 무단입국자의 규모를 가늠하기 위한 대리변수로 사용되는) 미국 국경순찰대의 적발 건수는 2019년 회계연도에 관측된 수치의 절반 미만으로 줄어들었지만, 2021년 회계연도에는 반등하여 20년 만에 최고치를 기록하였다.⁶⁾

코로나19 대유행은 미국에서 인구증가의 둔화라는 장기적 추세도 가속화한 것으로 보인

5) 미 국무부(U.S. Department of State) 자료 “Report of the Visa Office 2020”의 <표 1>(Immigrant and Nonimmigrant Visas Issued at Foreign Service Posts: Fiscal Years 2016-2020) 참조.

6) U.S. Customs and Border Protection(2021), “Southwest Land Border Encounters”, updated September 13, <https://www.cbp.gov/>.

다. 대유행 이전에도 미국의 출생률은 여성 1인당 2.1명인 인구대체 수준 미만이었는데, 이는 이민이 없다면 향후 미국의 전체 인구가 감소한다는 것을 의미한다. 최근 수십 년과 비교할 경우 2010년과 2020년 사이에도 이민의 유입은 둔화되었다. 그 결과 2020년 인구조사에서는 10년 단위의 미국 총인구 증가율이 1930년대 이후 가장 낮은 것으로 나타났다.⁷⁾ 최근 보고서에 의하면, 미국의 출생률은 대유행 기간에 더욱 감소했으며 2020년에는 전년대비 4% 하락한 것으로 나타났다.⁸⁾ 인구 증가율의 둔화는 인구 고령화를 의미할 뿐만 아니라 증가하는 고령의 부양가족을 부양할 노동자 수가 감소한다는 것을 의미한다.

이 글에서는 대유행 기간의 실직, 이후 미국 노동시장의 부분적 반등, 그리고 장기적인 노동력 추세라는 좀 더 넓은 맥락에서 남성 및 여성 이민자의 고용패턴을 살펴보고자 한다. 또한 이 글은 미국의 지리적 지역과 주요 산업 전반에 걸쳐 나타나는 고용패턴의 주요 차이점에 중점을 두면서, 이민자의 고용이 회복된 정도를 고찰한다. 계절적 고용패턴을 감안하기 위해, 2021년 중반 3개월의 기간(5~7월)에 대한 미국인구조사국의 상시인구조사(Current Population Survey, 이하 CPS) 자료를 대유행이 시작된 직후의 3개월이 아닌, 2019년 동기간의 자료와 비교한다.

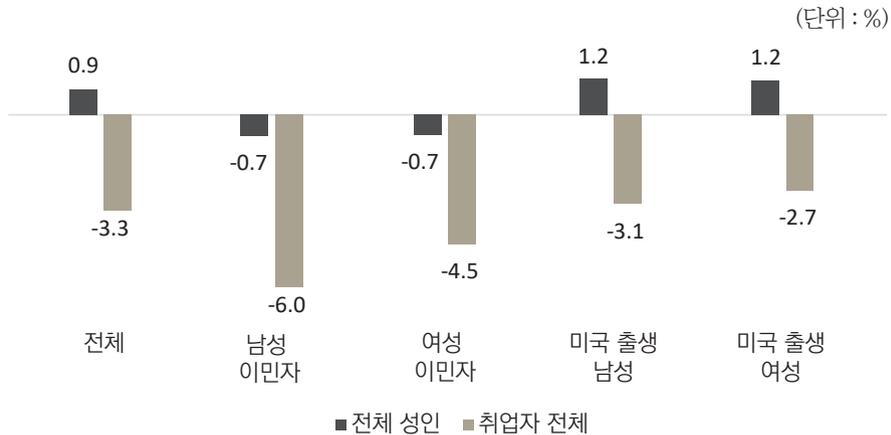
■ 노동자 수 및 고용 수준의 변화

2019년 5~7월과 2021년 5~7월 사이에 미국의 취업자 수는 크게 감소했지만, 미국 출생자보다 이민자 사이에서 그 감소폭이 더 컸다. 전체 취업인구는 520만 명 감소했으며 이민자는 이 감소분의 28%(150만 명)를 차지했는데, 이는 코로나19 대유행 이전에 전체 노동력에서 이민자가 차지한 비중이 17%였던 점을 감안하면 지나치게 높은 비율이다. 이 기간에 노동이민자 수의 감소율은 미국 출생 노동자 수의 감소율보다 컸으며, 특히 남성의 경우 감소율이

7) Chishti, M. and R. Capps(2021), "Slowing U.S. Population Growth Could Prompt New Pressure for Immigration Reform", *Migration Information Source*, <https://www.migrationpolicy.org/>.

8) Tavernise, S.(2021) "The U.S. Birthrate Has Dropped Again. The Pandemic May be Accelerating the Decline", *New York Times*, May 5, <https://www.nytimes.com/>.

[그림 2] 미국의 전체 민간인 성인 및 취업자(16세 이상) 수의 미국 출생 여부 및 성별 비율 변화(2019년 5~7월부터 2021년 5~7월까지)



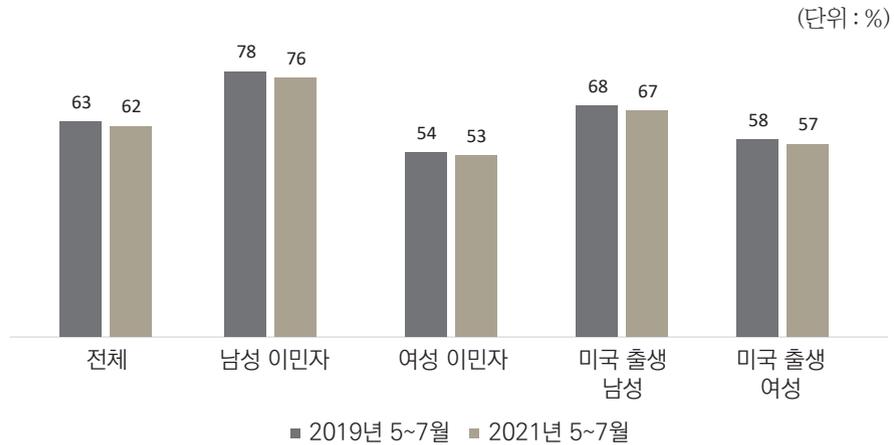
자료: 미국 인구조사국의 2019년 5~7월과 2021년 5~7월의 CPS 자료를 MPI가 분석한 것이며, 해당 3개월 기간에 대한 추정치를 생성하기 위해 월별 수치를 평균하였음.

두 배가량 컸다(그림 2 참조).

이민노동자 수의 감소율이 평균보다 큰 이유는 미국 내 전체 생산 연령대 이민자(16세 이상) 수가 감소한 것에 부분적으로 기인한다. 2021년 중반 미국 내 생산 연령대 이민자 수는 2019년 중반보다 31만 3천 명 줄어든 반면, 동기간에 미국 출생 생산가능인구는 260만 명 증가하였다. 이와 같이 이민자 인구의 규모가 감소한 것은 대유행 기간에 해외에서 국내로 들어오는 이민이 감소하면서 발생했을 가능성이 크지만, 이 기간에 해외로의 이민율이 이전에 비해 높았던 것이 반영되었을 수도 있다. 코로나19 대유행의 향후 경로와 그에 대응하는 정책적 선택이 모두 불확실하기 때문에 생산 연령대 성인의 이민이 대유행 이전 수준으로 회복될지 또는 그 시기가 언제일지를 예측하는 것은 어렵다.

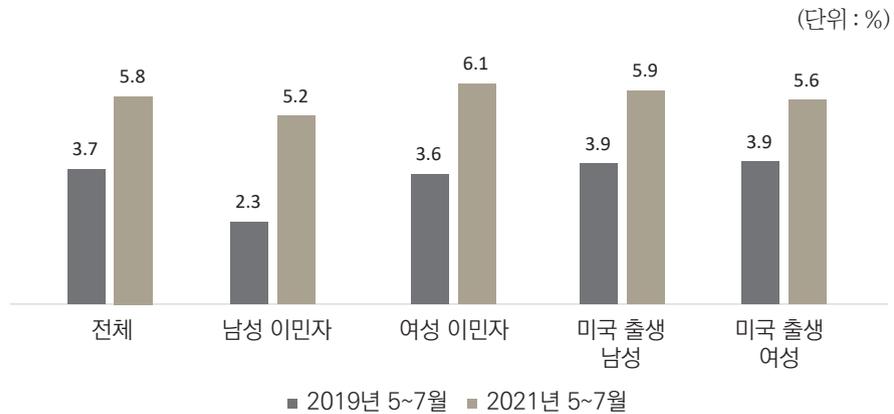
하지만 이 글에서 분석한 CPS 자료는 이러한 감소를 과장했을 수도 있는데, CPS의 표본 규모가 상대적으로 작을 뿐만 아니라 특정 이민자 인구를 과소집계했을 가능성이 있기 때문이다. 이전 몇 년 동안 CPS는 미국 인구조사국의 연간 미국지역조사(American Community Survey, 이하 ACS)보다 외국 출생 인구에 대해 전반적으로 더 낮은 추정치와 더 큰 변동폭을 보여준 경우가 적지 않았다. ACS는 CPS보다 표본의 규모가 훨씬 더 크고 적용범위도 더 크지

[그림 3] 미국의 민간인 성인(16세 이상)의 미국 출생 여부 및 성별 경제활동참가율(2019년 5~7월 및 2021년 5~7월)



자료: 미국 인구조사국의 2019년 5~7월과 2021년 5~7월의 CPS 자료를 MPI가 분석한 것이며, 해당 3개월 기간에 대한 추정치를 생성하기 위해 월별 수치를 평균하였습니다.

[그림 4] 미국의 민간 노동력 중 성인(16세 이상)의 미국 출생 여부 및 성별 실업률(2019년 5~7월 및 2021년 5~7월)



자료: 미국 인구조사국의 2019년 5~7월과 2021년 5~7월의 CPS 자료를 MPI가 분석한 것이며, 해당 3개월 기간에 대한 추정치를 생성하기 위해 월별 수치를 평균하였습니다.

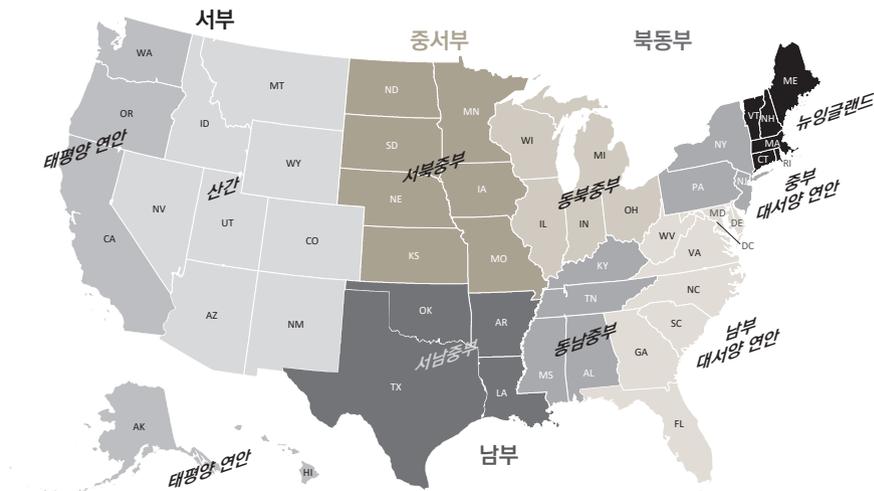
만, 이러한 분석이 진행될 당시 ACS의 2020년 자료는 아직 발표되지 않은 상황이었다.

취업 이민자 수가 상대적으로 더 크게 감소한 것은 이들의 경제활동참가율이 더 낮았기 때문은 아니었다. 2019년 5~7월과 2021년 5~7월 사이에 이민자의 경제활동참가율은 미국 출생 성인의 경제활동참가율이 감소한 양과 거의 동일한 정도로 감소했다(그림 3 참조). 하지만 2년간의 실업률은 이민노동자가 미국 출생 노동자에 비해 더 급격하게 증가했다(그림 4 참조).

■ 미국의 지역별 동향

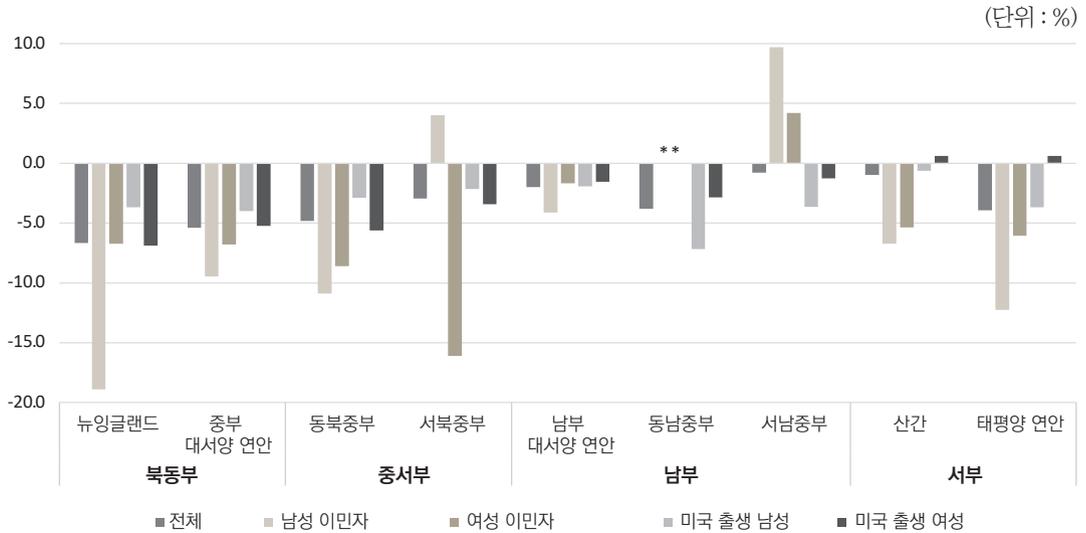
2019년 중반과 2021년 중반 사이 이민노동자 수의 변화는 미국에서 전국적으로 고르지 않았다. 가장 크게 감소한 지역은 북동부와 서부이며, 남부와 중서부의 일부 지역에서는 이민노동자 수가 증가하기도 하였다(그림 6 참조). 특히 급격한 감소가 나타난 곳은 뉴잉글랜드, 중부 대서양 연안, 동북중부 및 태평양 연안 하위지역이었으며, 여기에는 미국의 3대 대도시권인 뉴욕, L.A. 및 시카고가 모두 포함되었다.

[그림 5] 미국 인구조사국의 지역 및 하위지역 구분



자료: U.S. Census Bureau, "Census Regions and Divisions of the United States", <https://www2.census.gov/> (검색일: 2021.9.14).

[그림 6] 민간인 취업자(16세 이상) 수의 미국 출생 여부, 성별 및 미국 인구조사 하위지역별 비율 변화(2019년 5~7월부터 2021년 5~7월까지)



주: 동남중부 하위지역(인구조사국에서는 하위지역을 의미하는 용어로 “division”을 사용함)은 정확한 추정치를 산출하기에는 남성 이민자와 여성 이민자의 표본 크기가 충분하지 않음. 그러나 자료에 의하면 이 지역에서 남성 및 여성 취업 이민자 수는 확실히 증가한 것으로 나타남.

자료: 미국 인구조사국의 2019년 5~7월과 2021년 5~7월의 CPS 자료를 MPI가 분석한 것이며, 해당 3개월 기간에 대한 추정치를 생성하기 위해 월별 수치를 평균하였음.

■ 주요 경제 부문별 동향

고용의 변화도 주요 산업군 전반에 걸쳐 고르지 않았다. 2019년 5~7월과 2021년 5~7월 사이에, 남성 취업 이민자 수는 도매업과 공공행정을 제외하고는 전반적으로 감소하였다(표 1 참조). 단, 공공행정의 전체 취업자에서 이민자가 차지하는 비중은 비교적 작았다(그림 8 참조). 남성 취업 이민자의 고용감소가 가장 크게 나타난 산업은 여가/숙박업, 금융활동, 소매업, 개인/기타 서비스이다. 대부분의 산업에서 미국 출생 남성의 고용은 남성 이민자의 고용보다 백분율 측면에서 덜 감소하였고, 심지어 일부 산업에서는 증가하기도 하였다. 따라서 코로나19 대유행과 뒤이은 경기침체는 경제 전반에 걸쳐 미국 출생 남성보다는 남성 이민자의

<표 1> 미국 노동자(16세 이상) 수의 주요 산업별, 미국 출생 여부 및 성별 비율 변화(2019년 5~7월부터 2021년 5~7월까지)

(단위: %)

	전체	남성 이민자	여성 이민자	미국 출생 남성	미국 출생 여성
전 산업	-3.3	-6.0	-4.5	-3.1	-2.7
여가/숙박업	-14.4	-16.7	-28.3	-10.8	-13.9
제조업	-8.6	-1.3	-11.4	-9.3	-9.7
개인/기타 서비스	-4.7	-8.0	-18.4	-1.2	-3.4
농업	-4.7	-7.8	*	-9.5	15.5
교육/사회지원서비스	-3.5	-1.2	-10.4	-1.2	-3.5
전문/사업서비스	-3.1	-2.8	12.9	-4.8	-4.0
보건서비스	-1.4	-3.6	-1.2	3.7	-2.7
소매업	-0.7	-13.6	-10.9	-1.0	4.0
건설업	-0.6	-2.4	*	-2.0	4.8
금융활동	-0.1	-15.2	9.6	1.2	0.0
공공행정	2.6	1.3	20.0	-0.2	4.3
운송/공공시설	3.1	-6.9	14.4	2.9	9.6
도매업	3.2	2.4	*	0.6	5.1

주: 해당 산업은 여성 이민자의 표본 크기가 충분치 않아 정확한 수치를 산정할 수 없었음.

자료: 미국 인구조사국의 2019년 5~7월과 2021년 5~7월의 CPS 자료를 MPI가 분석한 것이며, 해당 3개월 기간에 대한 추정치를 생성하기 위해 월별 수치를 평균하였음.

고용에 더 광범위하게 영향을 미친 것으로 보이며, 심지어 2021년 5~7월에 남성 이민자의 실업률이 상대적으로 낮았던 점을 감안하더라도 이는 마찬가지이다.

여성 이민자의 고용은 더욱 고르지 않은 패턴을 보였는데, 몇몇 산업에 고용된 여성 이민자 수는 다른 3개 집단보다 더 급격한 변동을 보였다. 단, 분석 대상인 월별 CPS 자료에 포함되어 있는 표본의 크기가 상대적으로 작다는 점이 이러한 변동의 부분적인 이유가 될 수는 있다. 여하튼 전반적으로나 많은 산업 부문에서 여성 이민자의 고용이 미국 출생 여성의 고용보다 더 크게 감소했다. 여성 이민자의 고용이 가장 크게 감소하면서 이들의 고용 감소폭이 다른 집단에 비해서도 가장 컸던 산업은 여가/숙박업 및 개인/기타 서비스였다. 이는 대면접촉이 필요하며 따라서 바이러스의 확산을 억제하기 위해 시행된 공중보건 조치의 영향을 가장

크게 받은 일자리가 소멸하였다는 사실을 반영한다.

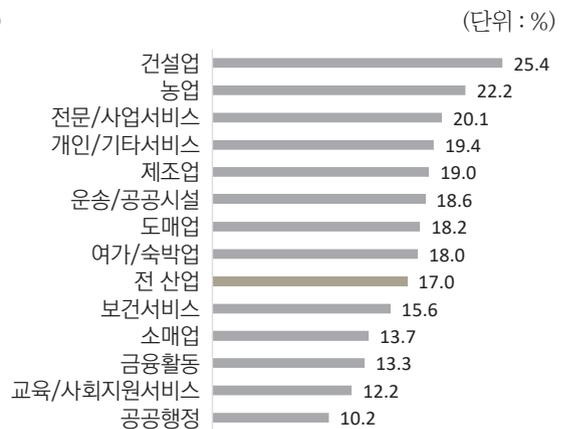
2021년 5~7월에 남성 이민노동자의 고용이 감소한 3개 산업인 여가/숙박업, 건설업 및 소매업은 전체 노동자의 실업률이 가장 높았던 산업이기도 하다(그림 7 참조). 여성 이민노동자 수도 이 중 2개 산업인 여가/숙박업과 소매업에서 크게 감소했다. 연구대상 기간 동안 여가/숙박업에서는 미국 출생 노동자 수도 크게 감소했지만, 건설업과 소매업에서는 미국 출생 노동자의 총고용이 거의 변하지 않았다(표 1 참조). 남성 이민자는 가장 낮은 실업률을 기록한 3개의 산업 중 2개인 보건서비스와 금융활동에서도 고용이 감소하였다. 반면 미국 출생 남성은 이 두 산업 모두에서 고용이 증가하였고, 여성 이민자도 금융활동에서 고용이 증가하였다.

실업률이 높은 산업 중 일부에서는 이민자의 비율이 지나치게 높게 나타났고 또 다른 일부에서는 그 비율이 지나치게 낮게 나타났다(그림 7 및 8 참조). 건설업은 2021년 5~7월에 전 산업 중 실업률이 두 번째로 높은 산업(6.7%)이었을 뿐만 아니라 외국 출생 노동자의 비중도 가장 높은 산업(25%)이었다. 하지만 미국의 전체 노동력에서 이민자가 차지하는 비중

[그림 7] 미국의 민간 노동력 내 전체 성인(16세 이상)의 주요 산업별 실업률⁹⁾(2021년 5~7월)



[그림 8] 취업자(16세 이상) 중 외국 출생자의 주요 산업별 비중(2021년 5~7월)



자료: 미국 인구조사국의 2019년 5~7월과 2021년 5~7월의 CPS 자료를 MPI가 분석한 것이며, 해당 3개월 기간에 대한 추정치를 생성하기 위해 월별 수치를 평균하였음.

9) 편집자 주: 산업별 실업률은 해당 산업의 현재 취업자 수와 가장 최근 취업경험이 해당 산업이라고 응답한 실업자 수를 이용하여 구한 것임.

해 소매업에서는 이민자의 비율이 지나치게 낮게 나타났는데도, 소매업은 건설업과 비슷한 수준의 실업률(6.7%)을 기록하였다. 반면 여가/숙박업의 이민자 비중은 전 산업에서 이민자가 차지하는 비중보다 조금 높았는데도 불구하고, 여가/숙박업은 가장 높은 실업률(9.9%)을 기록하였다.

다른 한편, 실업률이 가장 낮은 산업에서는 이민자의 비율이 전반적으로 지나치게 낮게 나타났다. 2021년 5~7월에 실업률이 가장 낮았던 5개 산업(공공행정, 보건서비스, 금융활동, 도매업, 제조업) 중 앞의 3개 산업에서는, 이민자의 비율이 미국의 전체 노동력 중 이민자의 총 비중에 비하면 지나치게 낮게 나타났지만, 도매업과 제조업에서는 이민자의 비율이 약간 높게 나타났다.

이민노동자 수의 감소는 이들에게는 미국 노동시장의 핵심 분야였던 일부 주요 산업인 여가/숙박업, 건설업, 소매업에서 높은 실업률이 지속되고 있는 현상과 관련이 있을 수 있다. 여가/숙박업과 소매업의 고용이 반등하기는 했지만 여전히 영업 중단에 영향을 받고 있으며, 특히 사무직 노동자가 사무실로 복귀하지 않은 중심 상업지구에서의 영업 중단은 이들에게 큰 영향을 미치고 있다. 예컨대 뉴욕과 필라델피아가 속해 있는 중부 대서양 연안 하위지역의 경우, 2021년 5~7월의 실업률은 여가/숙박업이 15.2%, 소매업은 9.9%로 여전히 비교적 높았다. L.A.가 위치한 태평양 연안 하위지역에서는 이 두 산업의 실업률이 각각 11.9%와 8.1%였다. (마찬가지로 동부와 서부 연안 지역에서 비교적 실업률이 높은) 건설업은 목재, 철강, 전기부품 등 주요 자재의 부족으로 타격을 입고 있다. 그러한 공급계약이 해결될 수 있다면, 건설업의 고용성장 전망도 개선될 수 있을 것이다. 하지만 여가/숙박업 및 소매업의 일자리는 많은 지역의 경우, 사무직 노동자의 도시로의 복귀와 코로나19 바이러스의 확산을 억제하기 위해 현재나 향후에 어떠한 사회적 거리두기 조치가 시행될 수 있는지에 따라 영향을 받을 것이다.

■ 맺음말

코로나19 대유행으로 인해 경기침체가 가장 심각했던 시기에 이민자는 미국 출생 노동자보다 훨씬 더 높은 실업률을 경험하였다. 하지만 코로나19 대유행이 선언된 지 1년 반만에

이민자의 실업률은 미국 출생 노동자보다 낮은 수준으로 떨어졌다. 특히 16개월 동안 미국 출생 여성은 물론이고 미국 출생 남성과 외국 출생 남성의 실업률보다 높은 수준을 기록했던 여성 이민자의 실업률은 2021년 7월 미국 출생 여성보다 낮은 수준으로 감소하였다.

실업률이 상승하고 하락하는 과정에서 미국의 전체 노동력 중 이민노동자 수가 감소하였다. 해외에서 국내로 들어오는 이민(합법적 이민과 무단 월경을 모두 포함)은 코로나19 대유행 이전과 비교할 경우 2020년에 급격히 감소하였다. 결과적으로 생산 연령대 이민자 인구의 규모가 줄었고, 이민자의 실업률이 상대적으로 더 높았기 때문에 이민노동자 수는 더욱 줄었다. 이는 미국의 노동력 증가에 상당한 부분을 기여해 온 이민노동자의 장기적 추세가 역전되었음을 의미한다.

이민자는 여전히 실업률이 높은 산업과 지역에 집중되어 있다는 점에서 경제회복의 이점을 누리기에 특별히 유리한 위치에 있지는 않다. 하지만 일부 조정의 기미도 나타난다. 이민자 수는 뉴잉글랜드 및 태평양 연안과 같이 실업률이 상대적으로 높은 지역에서 가장 크게 감소한 반면, 중남부 및 동남중부 하위지역과 같이 실업률이 상대적으로 낮은 곳에서 증가하고 있다. 이는 이민자가 회복 속도가 더딘 지역에서 일자리의 기회가 더 많은 곳으로 이동하고 있음을 시사한다.

이러한 추세가 향후 어떠한 결과로 나타날지는 코로나19 대유행의 경로만큼이나 불확실하다. 새로운 바이러스 변이가 확산되는 가운데 향후 대규모 감염이 발생한다면 미국 출생자와 이민자의 실업률이 모두 다시 증가할 수 있고 노동력 규모도 축소될 수 있다. 이주도 향후 몇 년 안에 강하게 반등할 수 있지만, 단기적으로는 남서부 국경지대에서 무단입국자가 증가하고 있을 뿐이며, 비자업무의 적체 및 전 세계적으로 진행되고 있는 공중보건 규제로 인해 합법적 이민의 유입은 여전히 상당히 저조한 편이다.

또한 특정 산업에서의 일자리 소멸이 한시적인지 또는 영구적인지도 확실하지 않다. 경기 침체 이전에도 여러 산업부문 중 특히 식품조리, 농업 및 제조업의 일자리는 자동화의 위협이 높은 것으로 예측되었다.¹⁰⁾ 대유행 기간에 대면 접촉을 피해야 할 필요성으로 일부 산업에서

10) Gelatt, J., J. Batalova, and R. Capps(2020), “Navigating the Future of Work : The Role of Immigrant-origin Workers in the Changing U.S. Economy”, <https://www.migrationpolicy.org/>.

는 노동자를 기술로 대체하는 속도가 가속화되었을 수도 있다. 여가/숙박업 및 소매업과 같은 산업은 소비자 행동의 변화로 영향을 받았을 수 있다. 예컨대 좀 더 많은 사람이 재택근무를 계속하면서 중심 상업지구보다 자택 인근의 업소를 애용하는 경우가 이러한 소비자 행동의 변화에 해당하다.

이민노동자가 변화하는 노동수요에 적응하기 위한 능력을 갖추기 위해서는 경기침체나 자동화에 좀 더 저항력을 가지는 고숙련 일자리로 이동하는 데 도움이 되도록 교육과 직업훈련에 투자를 해야 할 수도 있다. 이와 동시에 국제적으로 취득한 학위나 숙련을 자격으로 인정하는 제도를 개선한다면, 수백만 명의 대졸 이민자의 숙련 저활용 문제도 완화할 수 있을 뿐만 아니라 미국 지역사회도 이민자의 인적자원으로부터 더 많은 혜택을 누릴 수 있을 것이다.¹¹⁾

일단 미국이 대유행의 경제적 영향에서 벗어나려면, 장기적으로 볼 때 미국의 노동력 증가를 위해 이민이 지속되는 것이 매우 중요하다는 것을 광범위한 인구통계학적 추세를 통해 알 수 있다. 전체 생산 연령대 이민자 수가 코로나19 대유행 이전보다 적고 낮은 출생률로 인해 미국의 인구 증가율이 계속 둔화되고 있는 상황에서 외국 출생 노동자에 대한 수요는 높아질 수밖에 없을 것이다. 변화하는 노동시장 수요에 대응하여 이민자의 거주지역과 그들이 수행하는 업무에 일부 변동이 생길 수도 있다. 이러한 경제적 및 인구통계학적 추세가 반영되도록 미국의 합법적 이민제도를 개혁한다면, 향후 탄탄한 경제성장의 기반이 마련될 수 있을 것이다. **KLI**

11) Batalova, J. and M. Fix(2021), “Leaving Money on the Table: The Persistence of Brain Waste among College-educated Immigrants”, <https://www.migrationpolicy.org/>.

계절적 이주와 코로나19: 과소집계, 과소평가 및 과소보호의 문제*

Karoline Popp (독일 사회통합이주전문가협의회 연구원)**

코로나19 대유행을 통해 많은 국가경제와 공공서비스가 이주노동에 의존하고 있음이 드러났다. 외국 출생의 의사, 간호사 및 기타 보건의료종사자는 코로나19에 대한 대응을 포함해 의료체계에 매우 중요한 기여를 하고 있다. 이와 더불어 계절 농업노동자와 우리 가정의 식탁에까지 음식을 배달하는 복잡한 식품공급사슬의 작동을 보장하는 이들이 우리 사회에서 필수적인 역할을 수행한다는 사실이 코로나19 대유행 기간에 드러났으며, 코로나19로 인한 국경 폐쇄는 이들의 활동에 큰 영향을 미쳤다.¹⁾ EU 집행위원회에 따르면, EU 내에서 핵심노동

* 2020년 8월 11일 국제이주기구(IOM)의 이주데이터포털(Migration Data Portal) 블로그에 처음 게재된 이 글은 메르카토르 재단(Stiftung Mercator)의 후원을 받아 사회통합이주전문가협의회(Expert Council on Integration and Migration)와 유럽이주정책연구소(Migration Policy Institute Europe)의 연구자들이 공동으로 수행한 “노동과 직업훈련을 위한 합법적 이주: 보호가 필요 없는 노동자의 이주를 위한 유럽의 선택지(Legal Migration for Work and Training: Mobility Options to Europe for Those Not in Need of Protection)”라는 연구 프로젝트의 결과에 기반을 두고 있다. 저자는 2022년 1월 내용의 일부를 업데이트한 후 분지에 다시 게재했다. Popp, K.(2020), “Seasonal Migration and COVID-19: Undercounted, Undervalued and Underprotected”, <https://www.migrationdataportal.org>; 위에 언급된 연구 프로젝트의 최종보고서 및 관련 발간물은 다음 사이트 참조(https://www.svr-migration.de/en/publications/mobility_options_to_europe).

** Karoline Popp은 독일 정부와 공공기관에 증거기반 정책자문을 제공하는 독립기관인 사회통합이주전문가협의회에서 연구원으로 활동하고 있다. 이전에는 국제이주기구(IOM) 제네바 본부와 카이로 사무소에서 근무한 바 있다.

1) International Organization for Migration(2020), “Covid-19: Policies and Impact on Seasonal Agricultural Workers”, <https://www.iom.int>; Hooper, K. and C. Le Coz(2020), “A Race

자료 정의되는 인력의 13%가 이주노동자로 구성되어 있으며 해당 비율은 개별 회원국에 따라 큰 차이를 보인다.²⁾

이들의 직업 중 다수는 저숙련(예컨대 농업노동, 식품가공, 돌봄노동 등)으로 분류된다. 이러한 분류에는 어떤 직무에 일반적으로 요구되는 정규교육의 유형과 기간이 반영되지만, 특정 유형의 업무에 반드시 필요한 기술적, 신체적 및 감정적 측면의 역량은 전혀 반영되지 않는다.³⁾ 업무를 수행하는 데 상당히 중요한 역할을 하는 이러한 역량은 교육보다는 업무경험과 현장교육훈련을 통해 체득된다. 따라서 소위 말하는 저숙련 일자리는 보수의 수준과 노동 조건에 따라 정의하는 것이 좀 더 정확할 것이다. 이러한 저숙련 일자리 중 다수는 저임금과 불안정성이라는 공통분모를 가진다.⁴⁾ 그리고 이러한 저숙련 노동 부문에서 이주노동자의 비율은 종종 지나치게 높게 나타난다.⁵⁾

■ 과소집계 : EU의 계절 이주노동자 사례

특정 범주에 속하는 이주노동자가 얼마나 중요한지를 수치로 표현하는 것은 간단한 일이 아니다. 계절 이주노동자의 사례를 살펴보자. 유럽통계청(Eurostat)은 EU에서 일하기 위해 비EU 국가(소위 제3국)에서 이주하는 계절노동자에 대한 통계를 수집한다. 이러한 통계는 계절노동자의 입국허가, 거주 및 권리에 관한 규정을 EU 차원에서 조화시키기 위해 2014년에 채택된 계절노동자지침에 근거를 두고 있다.⁶⁾ 이 지침은 EU 이외의 지역에 주 거주지를

against the Clock: Meeting Seasonal Labor Needs in the Age of COVID-19”, <https://www.migrationpolicy.org>; European Parliament Briefing(2021), “Migrant Seasonal Workers in the European Agricultural Sector”, <https://www.europarl.europa.eu/>.

2) 이 수치는 2018년 자료에 기초하고 있다. European Commission(2020), “Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response”, <https://knowledge4policy.ec.europa.eu/>.

3) Patrick McGovern(2020), “Who Are You Calling Unskilled?”, <https://blogs.lse.ac.uk/>.

4) Marta Foresti(2020), “Less Gratitude, Please. How COVID-19 Reveals the Need for Migration Reform”, <https://www.brookings.edu/>.

5) European Commission(2020), *op.cit.*

6) Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on

두면서 “계절의 경과에 좌우되는 활동을 위해” 합법적·일시적으로 EU로 이주한 제3국의 국민으로 “계절노동자”를 정의한다.

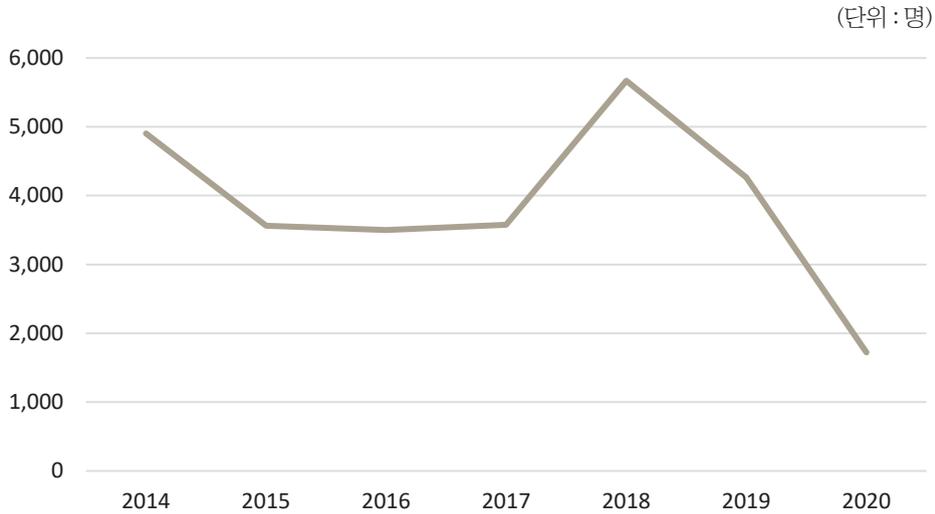
사회통합이주전문가협의회 및 유럽이주정책연구소의 연구자들은 2019년에 수행한 연구에서 EU 내에서 일하기를 희망하는 제3국 국민이 어떠한 합법적 이주경로를 이용할 수 있는지, 그리고 그러한 경로가 실제로 어떻게 사용되는지에 대해 조사했다.⁷⁾ 구체적으로 이 연구는 EU 회원국 5곳(프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인 및 스웨덴)에서 계절노동자를 포함한 저숙련 노동자에게 주어지는 이주 기회를 살펴보았다.⁸⁾ 밝혀진 바에 따르면, EU 차원의 공식 통계는 계절노동자 수를 과소집계하는 경향이 있다고 한다.

이탈리아의 사례를 예로 들어보자. 유럽통계청이 집계한 계절노동에 관한 통계는 계절노동자를 포함해서 이주노동자에 대한 의존도가 높은 이탈리아의 농업 및 관광업 부문의 중요성을 제대로 보여주지 못하고 있다(그림 1 참조). 농업에만 37만 명의 이주노동자가 고용되어 있으며, 이는 농업부문에 종사하는 합법적인 노동력의 27%에 해당한다.⁹⁾ [그림 1]이 보여주듯이, 이탈리아 내 계절 이주노동자 수는 코로나19로 인한 여행 제한으로 2020년에 급격히 감소했다. 2020년 10월 이탈리아 내무부는 EU 이외의 국가로부터 1만 8천 명에 달하는 계절 이주노동자의 입국을 허용하기 위해 시행령을 발표했다.¹⁰⁾ 그러나 2021년 봄 이탈리아 농민단체는 농산물을 수확하지 못할 위기에 놓여 있다고 주장하면서, 그 원인으로 모로코와 같은 계절노동자의 모국에서 코로나19 대유행으로 이탈리아행 항공편의 운항을 중단한 점, 그리고 이탈리아 내에 체류 중인 이주노동자의 노동허가가 곧 만료될 예정이라는 점을 들었다.¹¹⁾

the Conditions of Entry and Stay of Third-country Nationals for the Purpose of Employment as Seasonal Workers.

- 7) The Expert Council's Research Unit(SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe(MPI Europe)(2019), “Legal Migration for Work and Training: Mobility Options to Europe for Those Not in Need of Protection”, <https://www.svr-migration.de/>.
- 8) Hooper, K. and C. Le Coz(2020), “Seasonal Worker Programs in Europe: Promising Practices and Ongoing Challenges”, <https://www.migrationpolicy.org/>.
- 9) Infomigrants(2020), “Migrants Account for Over 25% of Farmworkers in Italy”, February 20, <https://www.infomigrants.net/>.
- 10) Infomigrants(2020), “Italy ‘to Allow 18,000 Non-EU Seasonal Farmhands in’”, October 14, <https://www.infomigrants.net/>.
- 11) Infomigrants(2021), “Italian Harvest Could Suffer without 50,000 Migrant Workers”, April 21,

[그림 1] 이탈리아: 계절노동을 위해 발급된 최초 노동허가 동향



자료: Eurostat(2022), “First Permits Issued for Remunerated Activities by Reason, Length of Validity and Citizenship”, <https://ec.europa.eu> (검색일:2022.1.19).

이탈리아는 계절 이주노동력을 확보하기 위해 EU 이외의 국가와 양자협약을 맺어 연간 할당 인원을 설정하고 있다.¹²⁾ 그러나 이탈리아 내 저숙련의 저임금 계절노동은 다른 경로를 통해 이탈리아에 도착하여 이미 체류 중인 사람들에게 의해 대부분 소화되고 있다.¹³⁾ 예를 들면, 동유럽 출신의 EU 시민뿐만 아니라 미등록 이주자¹⁴⁾나 망명 신청자가 이에 해당한다. 다시 말하면, 계절노동자를 고용하기 위한 공식 채널이 거의 활용되지 않고 있으며 양자협약을 통해 설정된 할당 인원은 수요를 감당하지 못하고 있다. 2020년에 이탈리아는 미등록 노동자를 대상으로 정규화 캠페인을 진행했는데, 이는 이탈리아에서 노동이주의 상당 부분이 합

<https://www.infomigrants.net/>.

12) FIERI(2019), “Legal Migration for Work and Training: Mobility Options to Europe for Those Not in Need of Protection. Italy Case Study”, <https://www.fieri.it>; European Migration Network(2020), “Attracting and Protecting the Rights of Seasonal Workers in the EU and United Kingdom”, <https://ec.europa.eu/>.

13) Palumbo, L. and A. Corrado(2020), “Keeping the Italian Agri-food System Alive: Migrant Farmworkers Wanted!”, <https://www.opendemocracy.net/>.

14) European Migration Network(2020), *op.cit.*

법적인 채널 밖에서 이루어지고 있다는 사실을 암묵적으로 인정한 것으로도 볼 수 있다.¹⁵⁾ 그러나 이 캠페인은 번거로운 기준과 절차로 인해 심한 비판을 받았으며, 결국 이주 농장노동자 사이에서 정규화는 제한적인 수준에 그치고 말았다.¹⁶⁾

스웨덴의 경우 계절노동과 관련하여 두 가지 이주 채널이 병렬적으로 존재한다. 하나는 계절노동자지침인데, 이 지침은 2018년에야 비로소 스웨덴 국내법으로 입법화되었다. 이 지침의 규정에 따라 도착하는 계절노동자는 유럽통계청의 통계에 반영되며 스웨덴의 경우 이들은 주로 우크라이나 출신 계절노동자이다(그림 2 참조).¹⁷⁾ 좀 더 중요한 또 다른 이주 채널은 베리류 과실을 수확 및 재배하는 노동자를 위해 국가 차원에서 발급하는 노동허가이다. 이러한 특별 노동허가를 통해 매년 약 3천~5천 명가량의 이주노동자가 스웨덴에 입국하는데 이들의 대다수는 태국 출신이다.¹⁸⁾ 이 두 가지 이주 채널의 주요한 차이점은 지침의 규정에 따라 입국하는 노동자는 스웨덴 사용자에 의해 고용되는 반면, 베리류 과실을 수확하고 재배하는 태국 출신의 노동자는 태국의 직업소개소를 통해 고용된다는 점이다. OECD 보고서에 따르면, 2019년 스웨덴의 임시 계절 이주노동자는 6,300명으로 추산되었다¹⁹⁾(이러한 수치는 유럽통계청에서 집계한 1,650명과 대조된다. 그림 2 참조). OECD 수치가 더 정확할 가능성이 높으며 이는 아마도 두 가지 범주의 계절노동자 수를 합산하여 나온 결과일 것으로 추정된다. 또한 스웨덴은 EU 역내에서도 계절노동자를 수용하지만 이들에 관한 수치는 국가통계나 EU 통계에 포함되지 않는다.

코로나19 대유행으로 인한 여행금지에도 불구하고 스웨덴 역시 계절 농업노동자가 스웨덴에 입국할 수 있도록 예외를 허용했는데, 이는 이들이 수행하는 노동을 필수업무로 간주했

15) Pettrachin, A.(2020), “The Politics of Regularisation of Migrant Labour in Italy”, <https://blogs.eui.eu/>.

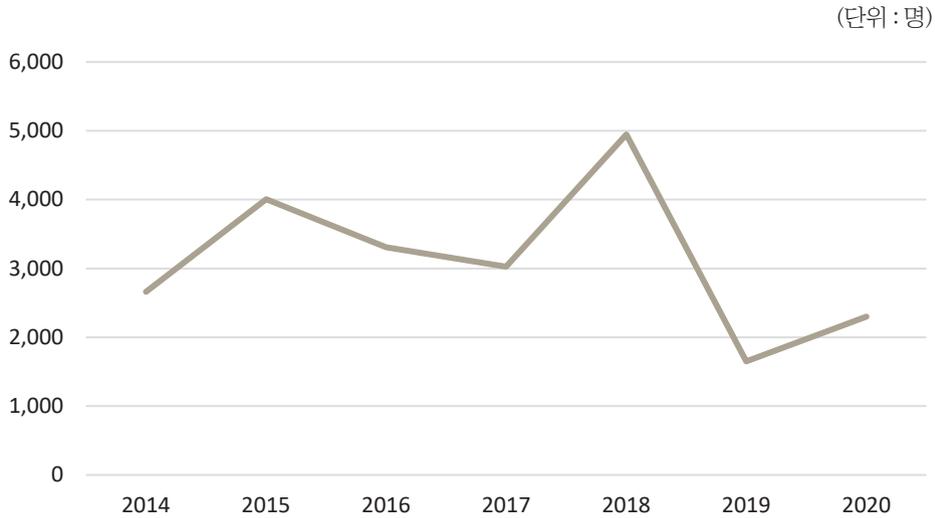
16) Palumbo, L. and A. Corrado(2021), “Italy’s Problem is not Labour Shortages, but a Shortage of Workers’ Rights”, <https://www.opendemocracy.net/>.

17) European Migration Network Sweden and Migrationsverket(2020), “Attracting and Protecting Seasonal Workers from Third Countries in the EU – National Report Sweden”, <http://www.emnsweden.se/>.

18) Delmi(2020), “Legal Migration for Work and Training – Mobility Options to Sweden for Those Not in Need of Protection”, <https://www.delmi.se/>.

19) OECD(2021), “International Migration Outlook 2021 – Key Figures on Immigration and Immigration – Sweden”, <https://www.oecd-ilibrary.org/>.

[그림 2] 스웨덴 : 계절노동을 위해 발급된 최초 노동허가 동향



자료 : Eurostat(2022), “First Permits Issued for Remunerated Activities by Reason, Length of Validity and Citizenship”, <https://ec.europa.eu> (검색일:2022.1.19).

기 때문이다.²⁰⁾ 그러나 항공 여행이 사실상 중단되면서 태국과 같은 제3국의 노동자는 스웨덴으로 이동할 수 없게 되었다. 대신 스웨덴 관계당국은 이미 국내에 체류 중인 계절노동자의 체류를 연장하기로 결정하면서 노동력의 감소 충격을 어느 정도 완화시켰다(그림 2 참조).²¹⁾ 베리류 과실을 수확 및 재배하는 노동자를 위해 국가 차원에서 발급하는 노동허가는 코로나 19 대유행의 영향을 심하게 받았는데, 관련 노동허가 발급 건수는 2019년 6,200여 건에서 2020년 195건으로 감소했다.²²⁾

이와 대조적으로 독일의 계절노동자 현황은 유럽통계청의 통계에 전혀 나타나지 않는다. 독일에 대한 자료는 유럽이주네트워크(European Migration Network)에서 발표한 계절노동자

20) Radio, S.(2020), “No Shortage of Seasonal Workers in Farming Industry”, June 22, <https://sverigesradio.se/>.

21) Sommarribas, A. and B. Nienaber(2021), “Migration and Mobility of Third-country National Labour Workers to and Inside Europe during the Covid-19 Pandemic – a Legal Analysis”, *Comparative Migration Studies*, 9, <https://doi.org/>.

22) European Migration Network Sweden and Migrationsverket(2020), *op.cit.*

에 관한 최근 보고서에도 빠져 있다는 점에서 이색적이다.²³⁾ 그 이유는 독일이 계절노동자를 필요로 하지 않기 때문이 아니라 오히려 그 반대이기 때문이다. 계절노동자에 대한 농업 부문의 수요가 매우 높아서 독일 정부 역시 코로나19로 인한 여행 제한에 예외 조치를 시행한 바 있다. 2020년 4월과 5월에 약 4만 명의 계절노동자가 과일과 채소를 수확하기 위해 특별 전세기 편으로 독일에 입국했으며, 루마니아 출신 노동자가 이들의 대다수를 구성했다.²⁴⁾ 그런데 이러한 수치는 이 2개월에 대해 독일 정부가 설정한 노동허가 할당 인원인 8만 명의 절반에 불과했다. 코로나19 이전에는 농업, 원예 및 임업 부문의 인력을 보충하기 위해 독일은 연간 약 30만 명의 계절노동자를 수용했다.²⁵⁾ 독일의 상황이 유럽통계청의 통계에 집계되지 않는 이유는 계절적 노동 수요를 충족하기 위해 다른 EU 회원국, 특히 중동부 유럽에 위치한 회원국²⁶⁾에서 오는 이주노동자에 의존하기 때문이다. 유럽통계청의 통계는 EU 이외의 국가에서 들어오는 노동자만을 등록하며 EU 내 자유 이동체제하에서 입국하는 이들은 등록하지 않는다.²⁷⁾

독일 역시 제3국과 양자노동협약을 체결하기 위한 법적 근거를 마련해 두고 있지만 관련 규정은 2020년까지 거의 활용되지 않았다. 2020년에 조지아와 노동이동에 관한 양자협약을 체결했고,²⁸⁾ 뒤이어 2021년에 몰도바와 유사한 협약을 맺었다. 독일과 조지아 간 협약은 특

23) European Migration Network(2020), *op.cit.*

24) Weisskircher, M., J. Rone and M. S. Mendes(2020), “The Only Frequent Flyers Left : Migrant Workers in the EU in Times of Covid-19”, <https://www.opendemocracy.net/>.

25) Federal Ministry of Food and Agriculture(2021), “Beschäftigung und Mindestlohn”, <https://www.bmel.de>; Open Society Foundations(2020), “Are Agri-food Workers Only Exploited in Southern Europe?”, <https://www.opensocietyfoundations.org/>.

26) SVR-Forschungsbereich(2018), “Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive”, <https://www.svr-migration.de/>. 이러한 국가 중 하나가 폴란드이며, 유럽통계청 자료에 따르면 폴란드는 EU 내 계절노동자를 가장 많이 수용하는 대표적인 국가이다. 폴란드 정부가 법 개정을 통해 우크라이나, 조지아 및 몰도바 시민에 대해 무비자 입국을 허용하면서 2018년 이후 계절노동자로 집계되는 노동자의 범주가 감소하게 되었다. 2017년을 기점으로 폴란드 시계열 자료에 갑작스러운 변화가 발생하는 이유도 바로 여기에 있다. 기록된 계절노동자 수가 연간 50만 명 이상에서 5만 5천 명으로 급락했다. Eurostat(2020), “Statistics on Resident Permits – The Main Definitions and Methodological Concepts”, <https://ec.europa.eu/>.

27) Andriescu, M.(2020), “Under Lockdown Amid COVID-19 Pandemic, Europe Feels the Pinch from Slowed Intra-EU Labor Mobility”, <https://www.migrationpolicy.org/>.

28) European Migration Network(2020), *op.cit.*

히 독일 농업부문의 계절노동을 위해 조지아인을 모집하는 것을 목표로 한다.²⁹⁾ 언론보도에 따르면, 독일 당국은 2021년에 최대 5천 명의 조지아 노동자가 독일에 입국할 것으로 예상했지만 실제 프로그램 참가자는 약 300명에 그쳤다고 한다.³⁰⁾ 또한 최근에는 조지아 노동자 집단이 임금과 노동조건에 관한 의견 차이로 독일 사용자를 상대로 법적 조치를 취한 바 있다.³¹⁾

■ 과소평가 및 불충분한 보호

이러한 통계치는 어떤 의미를 갖는가? “수량화되는 것만이 가치가 있다.”라는 표현이 있다. 통계적인 증거기반을 개선하지 않으면 유럽 전역에 있는 계절노동자의 실제 규모와 유럽이 필요로 하는 계절노동에 대한 수요를 측정하기가 어렵다는 의미이다. 이로 인해 결과적으로 계절노동자를 포함한 저숙련 이주노동자를 대상으로 적절한 합법적 경로를 마련하고자 하는 정책적 동기가 감소될 수 있다. EU 및 각 회원국 수준에서 통계청은 EU 역내 계절이주에 관한 좀 더 완전한 현황 데이터를 구축하고 이주, 농업 및 노동을 담당하는 서로 다른 부처에서 수집된 자료를 조율할 필요가 있다. 계절노동자를 목적지 국가에 연결하는 데 모집 대행기관이 관여하는 경우, 이러한 모집 대행기관 역시 전반적인 추세에 대한 통찰과 데이터를 제공할 수도 있다. 또한 농업과 같은 개별 산업부문에서 (계절/비계절) 외국인 노동력의 규모에 대해 좀 더 의미 있는 분석을 할 수 있도록 도움을 주는 자료도 존재한다. 예컨대 OECD는 2015~2016년 독일의 농업, 임업 및 어업 부문의 숙련노동자 중 9.6%를 차지하고 이탈리아의 경우 11%를 차지한 외국 출생 노동자에 관한 자료를 제공한다.³²⁾ 하지만 이러한 자료는

29) Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Tiflis(2021), “Saisonarbeit in Deutschland”, <https://tiflis.diplo.de/>.

30) Die Zeit(2022), “Nach Deutschland? Nein danke!”, 4 Januar, <https://www.zeit.de/>.

31) SWR(2021), “Georgische Erntehelfer klagen vor dem Arbeitsgericht Ravensburg”, 3 Dezember, <https://www.swr.de/>.

32) Migration Data Portal(2021), “Migration Data Relevant for the COVID-19 Pandemic”, <https://www.migrationdataportal.org/>, OECD Database on Immigrants in OECD and Non-OECD Countries(DIOC 2015/16) 인용.

그 자체만으로는 기껏해야 부분적인 현상만을 보여줄 뿐이며, 이 역시 각국 통계의 정확성에 의존하는 상황이다.

또한 자료의 부족은 인접한 정책 분야, 특히 학대나 착취의 발생 가능성이 높은 사회 및 노동보호 부문에서 계획의 수립과 투자를 저해한다. 계절노동자에 대한 위험 요인은 문서에 의해 충분히 입증되어 있으며, 이러한 위험은 계절노동 일자리에 수반되는 사회적·지리적 고립, 불안정한 계약, 가혹한 노동조건 등의 요인이 결합되어 발생한다.³³⁾ 독일의 경우, 많은 계절노동자는 의료보호의 혜택을 받지 못한다. 유럽 전역에서 관측된 바와 같이 코로나19는 계절노동자가 직면한 상황을 더욱 악화시켰다. 계절 이주노동자의 숙소와 노동 현장에서 사회적 거리두기와 위생 관련 조치가 무시되면서 이는 집단 감염과 사망으로 이어졌다.³⁴⁾

또한 정책적 차원에서 고려해야 할 좀 더 큰 그림도 있다. 우리는 자국 경제에서 저임금의 저숙련 노동이 얼마나 중요한지, 그리고 그중 이주노동자에 의해 수행되는 비중이 어느 정도인지에 대해 이해를 제고할 필요가 있다. 코로나19 대유행 시기에 자국민이 나서서 힘든 농사일을 맡아 줄 것이라는 기대는 실망으로 끝나고 말았다. 또한 독일과 같은 국가는 EU 역내 이동성에 대한 의존도가 높지만, 역내 주요 송출국의 인구통계학적 및 경제적 동향을 살펴보면 계절노동을 위해 독일로 기꺼이 이주하고자 하는 인력 풀이 곧 더 이상은 수요를 충족하기에 충분하지 않을 것으로 전망된다. 이탈리아와 같은 국가는 자국에 체류하는 미등록 이주자에 의존하는 비용에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다. 권리 침해의 측면이나 대유행 시기에 체류자격이 불안정한 미등록 노동력과 관련한 공중보건 위험의 측면뿐만 아니라 다른 업무를 할 수 있는 숙련을 보유한 미등록 이주자의 잠재적 불안전 고용이라는 측면에서 발생하는 비용에 대해서도 고려할 필요가 있다. 정책적 차원의 이러한 고민은 이상적으로 이주노동자에 대한 인정 및 이들에 대한 보호의 확대로 이어져야 하며, 이주노동 인력의 수급을 맞추기 위해 비공식적인 불법 메커니즘과 주체에 더 이상 의존하지 않을 수 있도록 안전하고 합법적인 채널의 개설로도 이어져야 할 것이다. **KLI**

33) Hooper, K. and C. Le Coz(2020), *op.cit.*

34) Open Society Foundation(2020), *op.cit.*

코로나19와 일본의 체류 외국인 노동자

멘쥬 도시히로 (공익재단법인 일본국제교류센터 집행이사)

■ 인구감소와 외국인 노동자

코로나19의 확산은 전 세계에 큰 영향을 주었다. 2021년 12월 말 현재 일본의 감염자 수나 사망자 수는 아직 적은 상황에 머물고 있지만, 코로나19가 경제와 사회에 미친 영향은 매우 크다.

일본은 그동안 여러 차례 지진과 쓰나미, 태풍 등 큰 자연재해나 위기를 겪으면서도 이를 잘 극복해 왔다. 자연재해가 잦다는 사실에 국민이 익숙해져 있고 재해에 대한 국민의 위기의식도 강하므로 위기 상황에 대한 대비도 잘 갖춰져 있을 줄 알았다. 하지만 이번 코로나19 감염 확산에 대한 일본 정부의 대응이 늦어지면서 관련 정책은 기존의 대처 수준에 머물렀고, 정부는 앞을 내다보는 리더십을 발휘하지 못하는 거버넌스의 약점을 드러내었다.

또한 코로나19 감염 확산에 의해 밝혀진 중요한 사실이 하나 있다. 이는 일본 사회의 대응 능력과 유연성(회복력)이 낮다는 것이다. 고령화와 인구감소가 진행되는 가운데 인력 부족이 고착화되고 있으며, 그 결과 일본 사회의 취약성이 현저하게 드러났다.

인력 부족에 대한 대책으로 일본 정부는 2015년에 “1억 총활약 사회”를 지향한다는 방침을 내세우면서, 고령자와 여성의 경제활동참가율을 높이기 위한 대책을 추진했다. 그 결과 여성과 고령자의 고용률은 이미 세계 정상급 수준으로 올라섰다. 그러나 일할 의욕이 있는 사람은 이미 거의 전 세대에 걸쳐 일하고 있기 때문에 새로운 노동력을 창출할 여유가 없게 되었

다. 따라서 일본은 이른바 백업이 없는 유연성이 낮은 사회가 되었다고도 할 수 있다.

고령화와 인구감소에 의해 일손 부족이 만성화된 가운데, 체류 외국인 수는 지속적으로 증가하고 있었다. 코로나19 발생 직전인 2019년 12월 말 체류 외국인 수는 293만 3,137명으로 전년 말에 비해 20만 2,044명(7.4%) 증가해 사상 최대를 기록했다. 한편 같은 해 일본인 인구감소는 50만 명을 넘었으며, 이러한 일본인 감소의 약 40%를 외국인의 유입으로 대체하고 있었다.

이제 외국인 노동자에 대해 살펴보자. 후생노동성에 의하면 2019년 10월 현재, 외국인 노동자 수는 165만 8,804명으로 전년대비 19만 8,341명(13.6%) 증가하여 사상 최고를 경신했다.¹⁾ 2019년에 외국인 노동자를 고용한 사업장 수는 24만 2,608개소로 전년대비 2만 6,260개소(12.1%)가 증가하여 사상 최고 수준을 기록했다.

외국인 노동자를 국적별로 살펴보면, 중국이 가장 많은 41만 8,327명이었고 그 뒤를 이어 베트남이 40만 1,326명, 필리핀이 17만 9,685명이었는데, 전체 외국인 노동자에서 차지하는 비중은 각각 25.2%, 24.2%, 10.8%로 나타났다. 전년대비 증가율은 베트남(26.7%), 인도네시아(23.4%), 네팔(12.5%) 순으로 높았다.

체류자격별로는 “전문적·기술적 분야의 체류자격”을 가진 노동자 수가 32만 9,034명으로 전년대비 5만 2,264명(18.9%) 증가하였고, 영주권자나 일본인의 배우자 등 “신분에 입각한 체류자격”을 가진 노동자 수는 53만 1,781명으로 전년대비 3만 6,113명(7.3%) 증가하였다.

■ 코로나19의 발생과 외국인 노동자

2020년 초부터 시작된 일본에서의 코로나19 확산은 일본 사회에 큰 영향을 주었지만, 그 중에서도 외국인 입국의 실질적 중단은 일본 경제 전체에 큰 타격을 입혔다. 이와 관련하여 간단히 살펴보자.

첫째, 2019년까지 급증하던 외국인 관광객 수가 급격히 감소했다. 2019년에 일본은 역대

1) 厚生労働省(2019), 「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和元年 10 月末現在), <https://www.mhlw.go.jp/>.

최고치인 3,188만 2,100명의 외국인 관광객을 유치했다. 고령화와 인구감소로 국내 소비가 위축되는 가운데 방일 외국인 여행자의 소비액이 연간 4조 8천억 엔에 이르면서 큰 경제적 효과를 가져왔다. 그러나 2020년에는 일본을 방문한 외국인 여행자 수는 전년대비 87.1% 감소한 411만 5,900명을 기록했다.

관광객뿐만 아니라 일본에서 일할 목적으로 방문하는 외국인 수도 크게 감소했다. 4년제 대학 졸업 이상의 학력을 보유하고 일정 수준의 전문적 직업이 있는 인재에게 주어지는 체류 자격과 관련된 기술·인문지식·국제업무분야에서는 2020년 신규 입국자 수가 1만 9,705명으로 감소(전년대비 55.1% 감소)했고, 신규 기능실습생²⁾은 7만 4,802명으로 감소(전년대비 55.3% 감소)했다. 또한 주 28시간까지 일하는 것이 허용되어 편의점을 비롯한 많은 분야에서 노동을 하고 있는 유학생의 경우 신규입국자 수가 4만 9,748명(전년대비 59.1% 감소)으로 나타났다.

이러한 가운데 외국인 노동자 수는 2020년 10월 말 현재 172만 4,328명으로 관측되었다. 비록 증가율이 큰 폭으로 하락했지만 외국인 노동자 수는 전년대비 6만 5,524명(4.0%) 증가하여 사상 최고를 기록했다. 이는 새로 입국하는 외국인 노동자에 대해 입국규제 조치가 시행되어 그 수가 줄어든 한편, 일본에서 모국으로 귀국하는 외국인 수도 감소하여 원래 귀국할 예정이었던 외국인 노동자가 일본에 계속 머물렀기 때문이라고 추정할 수 있다. 국적별로는 베트남 출신 외국인 노동자가 중국 출신 외국인 노동자보다 증가하여 가장 많은 44만 3,998명을 기록했고, 그 뒤를 이어 중국 출신 외국인 노동자가 41만 9,431명, 필리핀 출신 외국인 노동자가 18만 4,750명을 기록했다. 전체 외국인 노동자에서 차지하는 비중은 각각 25.7%, 24.3%, 10.7%로 나타났다. 반면 브라질과 페루 출신 외국인 노동자 수는 전년대비 감소했다.

이와 같이 전체 외국인 노동자 수는 미미하게 증가했지만, 현실적으로 코로나19로 어려움을 겪는 외국인 노동자 수는 급증했다. 기업의 경영상태가 악화되면서 일본인을 포함한 많은 노동자를 대상으로 해고나 급여 삭감이 이뤄졌는데, 대부분의 경우 비정규직 외국인이 가장 먼저 그 영향을 받았다.

2) 편집자 주: 일본은 기능실습생 제도(한국의 옛 “외국인 연수생 제도”)를 통해 제조업, 농업, 어업 등에 한정하여 단순 업무를 하는 외국인 노동자의 취업을 허용하고 있다. 오학수(2019), 「2019년 일본 노동시장 및 노사관계 전망」, 『국제노동브리프』, 17(2), p.49 참조.

도쿄대학 사회과학연구소의 에이키치 기쿠코 박사의 분석에 의하면, 일본인 중 비정규직과 육체노동에 종사하는 노동자의 비율은 10% 정도인 반면, 외국인의 경우 30% 가까이 될 정도로 높다.³⁾ 또한 일본인 중 비정규직으로 전문직에 종사하는 비율은 3% 정도에 지나지 않지만, 외국 국적자의 경우 그 비율이 10% 정도로 높게 나타난다. 이렇게 높은 비정규직 비율로 인해 일본인보다 외국인이 경제적으로 훨씬 더 어려운 상황에 놓이게 되었다고 말할 수 있다.

이러한 상황이 발생하자 후생노동성은 외국인 노동자가 부당하게 해고되지 않도록 「외국인 여러분에게(코로나19 바이러스 감염증에 관한 정보)」라는 제목으로 “쉬운 일본어”를 포함한 15개 언어[영어, 중국어(간체, 번체), 한국어, 포르투갈어, 스페인어, 타갈로그어, 태국어, 베트남어, 네팔어, 인도네시아어, 캄보디아어, 몽골어 및 미얀마어]로 정보를 발신하기 시작했다. 회사의 경영이 악화되더라도 외국인이라는 이유로 외국인 노동자를 일본인보다 더 불리하게 대우하는 것은 허용되지 않는다는 메시지를 웹사이트를 통해 전달하고 있다.

또한 일본 정부는 코로나19 감염 확산에 따른 경제정책의 일환으로 전 국민에게 일률적으로 10만 엔을 지급하기로 결정했는데, 3개월 이상 체류하고 있는 모든 외국인까지 그 대상에 포함시켰다. 게다가 법무부는 실습을 시행하는 것이 어려워진 기능실습생에 대해 타 업종으로 변경할 수 있도록 하는 특별조치를 인정하고, 이러한 “특정활동” 체류자격을 최대 1년간 부여하기로 결정했다.

그러나 이와 같은 조치에도 불구하고 외국인은 여전히 어려운 상황에 놓여 있다. 코로나19와 관련하여 다국어로 대응하는 전용 상담창구를 마련한 전국일반도쿄제너럴유니온(全國一般東京ゼネラルユニオン)에는 외국인으로부터 연일 100건에 가까운 상담이 전화나 회원제 교류 사이트(SNS) 등을 통해 접수된다. 휴업수당의 미지급이나 시급제로 인한 수입 감소와 관련한 상담이 대부분이다.

비영리기구(NPO)인 반빈곤 네트워크는 코로나19로 인해 생활이 어려워진 국내의 사회적 약자를 위한 모금활동인 “긴급지원기금”으로 급부금을 지급했는데, 이 과정에서 수많은 외국인 노동자가 매우 어려운 상황에 처해 있다는 것이 확인되었다. 실제로 수급자의 67%가 체

3) 永吉希久子(2021), 第2章 「移民の階層的地位達成」, 永吉希久子(編著), 『日本の移民統合』, 明石書店, p.72.

류 외국인이었다. 또한 국내에서 생활이 어려워진 이들에게 식량을 지원하는 비영리기구인 세컨드 하베스트가 2020년 9월에 실시한 식량지원 활동에서는 이용자의 70% 이상이 외국인이었다.

■ 이민 딜레마

코로나19로 인해 체류 외국인이 곤궁한 상태에 처하게 되었다는 사실은 이들이 일본 사회에서 얼마나 불안정한 처지에 놓여 있는지를 다시 한번 여실히 보여주고 있다. 1989년에 체류 외국인 수는 98만 명이었으며, 그중 69%가 한반도 출신이었다. 2018년에는 그 수가 273만 명에 이르렀고 국적도 다양해졌다. 그러나 그동안 일본 정부는 지속적으로 증가하는 외국인을 일시적 체류자로 인식하는 태도를 바꾸지 못했고, 그 결과 외국인의 입지는 매우 어중간한 상태에 놓이게 되었다.

거품경제로 인해 일손 부족 사태에 직면한 일본 정부는 1990년에 일본계 남미인을 대상으로 정주자 체류자격을 신설했고, 그 결과 일본에서 태어난 이들의 자녀가 성장해서 그들의 아이(3세대)가 태어나는 상황이 이미 발생하고 있다. 그러나 이민정책을 시행하지 않겠다는 입장을 견지한 정부는 이들을 포함한 외국인을 대상으로 일본어 교육을 실시하지 않았고, 외국 국적의 자녀에 대한 교육에도 충분한 대응을 하지 않았다.

인구감소가 이어지고 체류 외국인이 증가하면서 객관적으로는 이민이 필요하다는 사실을 알면서도 정부가 이를 인정하지 않는 상황을 “이민 딜레마”라고 부를 수 있을 것이다. 그렇다면 일본에서는 왜 이민이 금기시되었을까?

2000년 오부치 게이조 내각에서는 「21세기 일본 구상」 간담회가 구성되었고, 거기에서는 “이민정책으로 나아간다.”라는 주제가 논의되었다.⁴⁾ 일본은 장래에 인구감소가 심각해질 것이

4) 편집자 주: 오부치 게이조 일본 전 총리의 사적 자문기구인 「21세기 일본구상」 간담회는 최종보고서에서 글로벌화에 적극적으로 대응하고 일본의 활력을 유지하기 위해서는 이민정책이 필요하다는 제언을 담고 있다. 박명희(2020), 「일본, 이민국가로 전환할 것인가?: 이민국가 논의와 사회적 기반을 중심으로」, 『동북아연구』, 35(1) 참조.

므로 외국인이 일본에 살면서 일해보고 싶어지도록 이민정책이 수립될 필요가 있다고 관련 자료에 기술되어 있다. 하지만 오부치 총리가 사망하면서 이 정책은 실현되지 못하였다.

또한 2008년 후쿠다 야스오 총리 시절에는 자민당에 의해 「인재개국! 일본형 이민정책 제언」이 발표되어 언론의 주목을 받았다. 하지만 50년 동안 “1천만 명의 이민을 수용하는 구상”이라는 자극적인 문구가 심한 비판을 받으면서 이는 역으로 이민 반대파를 결집시키는 결과를 낳았다.

그 후 2010년대부터 센카쿠 열도의 국유화에 따른 중일관계의 악화와 이명박 대통령의 독도 방문 등으로 대중국 및 대한국 관계가 악화된 점도 관련 정책에 영향을 주었다. 또한 2009년에 집권한 민주당은 외국인 영주권자에게 지방참정권을 허용하는 정책을 추진하려고 했는데, 이에 대해 2012년에 정권을 되찾은 자민당의 우파가 이민에 의한 일본 점령론을 전개하면서 비판한 결과 이민문제는 매우 정치적인 색채를 띠는 주제가 되어 버렸다. 또한 아베 정권하에서 이웃 국가와의 관계 악화가 지속되면서 이민문제에 관한 논의는 유보되었고 아베 총리는 이민정책을 추진하지 않겠다고 천명하게 되었다.

■ 코로나19 이후를 향하여

이민정책의 부재 속에서도 인구감소는 꾸준히 진행되고 있다. 국립사회보장인구연구소는 일본의 인구감소가 2020년대에 550만 명에 이르러 2010년대의 2배 이상이 될 것으로 예측하였다.⁵⁾

또한 코로나19로 인해 2020년에 국내 출생아 수가 통계사상 최소인 84만 명을 기록하였고 출생률도 1.34명으로까지 떨어졌는데, 이는 예측을 넘어서는 감소였다.

인구감소가 가속화되면서 국내에서는 이민에 대한 논의가 필요하다는 인식이 높아지고 있다. 필자가 소속된 공익재단법인인 일본국제교류센터에서는 2018년에 외국인 인재의 수용에 대해 논의하는 원탁회의를 개최하기 시작했다. 원탁회의에서는 여야 국회의원 등 다양

5) 国立社会保障人口研究所(2017), 『日本の将来推計人口(平成 29 年推計)』, <https://www.ipss.go.jp/>.

한 부문의 대표자가 모여 중장기적 관점에서 외국인의 수용에 대한 논의를 거듭했다. 그리고 2021년 6월 「코로나 이후의 시대를 향한 외국인 수용정책의 방향-선택받는 국가를 위한 새로운 제언」을 작성하여 같은 해 7월 법무대신과 후생노동대신에게 제출했다.

또한 다소 늦은 감은 있지만 일본 정부는 2018년에 「일본어교육추진법」을 통과시켰고 이후 체류 외국인을 대상으로 일본어 교육을 본격적으로 실시하기 위해 논의를 진행하고 있다. 지방자치단체에서는 체류 외국인에게 정보를 전달하기 위해 “쉬운 일본어”의 사용이 중시되었으며, “쉬운 일본어”는 많은 지방자치단체에서 홍보 매체로 사용되게 되었다.

또한 국제협력을 위한 정부기관인 일본국제협력기구(이하 JICA)는 체류 외국인을 위한 새로운 활동을 시작했다. JICA는 2020년 11월 16일 행정, 기업 및 NPO 관계자를 한자리에 모아 외국인 노동자의 수용 문제를 논의하는 “책임 있는 외국인 노동자 수용 플랫폼”을 설립했다. 도요타자동차, 소프트뱅크 등 일본의 대기업이 회원 명단에 이름을 올렸으며, 회원단체와 공급사슬에 참여하는 기업, 관련 기업 등은 외국인 노동자에 관한 법령 준수와 이들에 대한 적절한 배려를 하도록 요구되고 있다.

JICA의 기타오카 신이치 이사장은 일본의 인구문제가 심각해지고 있다고 언급하면서 일본 사회를 변화시켜야 할 필요성이 있다고 강조하였다. 한편 자민당에서 외국인 노동자 등에 관한 특별위원회의 위원장을 맡고 있는 가타야마 사츠키 참의원 의원은 코로나19에 대한 대응과 관련하여 체류 외국인에 대한 지원의 중요성을 강조하면서 JICA와 플랫폼에 대한 높은 기대감을 표명했다.

JICA가 일본에 체류하고 있는 외국인에 대한 지원에 관여하게 된 데에는 나름의 이유가 있다. 1974년에 발족한 해외이주사업단은 JICA의 전신 중 하나로서 일본에서 남미로 이민을 촉진한 역사가 있으며, 따라서 JICA는 이민문제의 DNA를 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 JICA가 개발도상국에서 공헌활동을 아무리 많이 한다고 하더라도, 일본에 사는 40만 명이 넘는 기능실습생이 일본의 블랙기업 실태를 인터넷교류사이트(SNS)를 통해 모국에 알릴 경우 그 노력은 수포로 돌아가게 된다. 지금은 사람들이 역동적으로 활동하면서 전 지구적으로 이동하는 것이 당연시되므로 JICA의 활동이 개발도상국에 머물러 있을 수만은 없다.

2021년 10월에 기시다 정권이 탄생했다. 기시다 정권은 이민에 대해 명확히 언급하지는 않고 있다. 하지만 이 정권은 2018년에 신설되어 생산직 분야에서 외국인이 노동자로서 취

업하는 것을 인정하는 새로운 체류자격인 “특정기능”과 관련하여, 가족 동반과 영주의 길을 열어주는 노동 직종의 확대를 위한 검토에 들어갔다. 이는 정부 차원에서 이민의 수용에 대해 긍정적인 자세를 보인 것이라고 일본 내 언론 및 전문가들은 평가하고 있다.

여러 측면에서 실질적으로는 이민수용정책이 진행되고 있다고 할 수 있지만, 이민을 정면으로 인정하지 않는 일본 정부의 정책에는 불투명함이 남아 있다. 정부의 좀 더 명확한 대응을 요구하는 움직임으로 2020년 10월 나가노현 의회는 「다문화공생 기본법」의 제정을 정부에 요구하는 의결을 실시했다. 이민 딜레마에서 확실하게 벗어나려면 기시다 정권은 이민에 대한 의사를 명확히 표명하고 일본이 긍정적으로 변화하고 있음을 국내외에 알릴 필요가 있다. **KKL**

이슈별 심층분석



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

2022년 유럽 고용전망

Nicola Countouris (유럽노동조합연구소(ETUI) 연구소장, 영국 UCL 법학대학 교수)

■ 머리말 : EU와 개별 국가의 고용정책

이 글에서는 2022년 유럽의 고용전망을 간략하게 살펴보고자 한다. 여기서 “유럽”은 유럽연합(EU), 즉 그 위력과 권한이 기본적으로 유럽연합기능조약(TFEU)과 유럽연합조약(TEU)이라는 두 조약에 의해 규제되는 27개 회원국의 정치·경제적 연합을 의미한다. 글을 시작하기에 앞서, 노동시장의 기능을 결정하는 주요 정책 및 규제(고용정책, 사회정책, 노동법, 사회보장 및 부조, 직업훈련, 경제정책, 사회적 결속, 다수의 구조기금을 통한 지원금 및 재정지원)와 관련하여 EU는 위 두 조약에서 언급한 “배타적 권한”을 누리지 못하고 있다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 다시 말해 EU는 27개 회원국이 위와 같은 정책 분야에 개입하거나 정부와 민간이 공동규제(co-regulation)하지 못하도록 하는 정책이나 규정을 수립할 수 없다. 대신 EU는 “공유” 규제권한을 지니는데, 이 권한에 따라 각 회원국은 EU의 조치에 부합하는 방식으로 자국 고유의 정책과 계획을 수립해야 한다(예를 들어 TFEU 제153조 제2항에 의한 EU 노동법에 따라 EU는 회원국 간의 규정을 조화롭게 할 목적으로서 규제 수단을 채택할 수 있음). TFEU 제 145~151조에 의한 고용정책 등 특정 정책 분야와 관련하여, 이러한 공유권한은 경성법적 최저 기준을 수립하고 규제적 조화를 추진하는 것이 아닌 조정 및 촉진 활동에 국한된다.

따라서 이 글에서는 EU 회원국의 노동시장 규제에 상당한 영향을 미치는 주요 정책 영역에서 EU가 수립한 다양한 조치를 살펴보되, 세부적인 국가별 방안은 글의 논의 범위를 벗어나

므로 제외한다. 또한 유럽 차원의 노동시장 동향과 통계도 일부 살펴보되 국가별 자료는 포함하지 않았다.

■ 팬데믹 극복을 위한 고용지원

2020년 5월, 코로나19 팬데믹으로 인한 봉쇄조치 초반에 EU는 강제휴직 및 단기직 제도 등의 국가별 고용 및 소득대체 제도를 지원하기 위해 특별히 마련한 한시적 긴급 대출 제도를 승인했다. 실업위험완화 긴급지원(SURE)으로 불리는 이 제도를 통해 약 1천억 유로의 재원이 마련되었고 그중 900억 유로가 2020년 5월부터 2021년 5월 사이 19개 회원국에 지급되었다.¹⁾ SURE의 지원을 받거나 그 취지를 반영한 국가별 제도가 가장 활성화된 시기에는 약 3,850만 명의 유럽 노동자가 혜택을 받았으며,²⁾ 수혜자 수를 약 5천만 명으로 추산하는 연구도 있다.

간단히 살펴보면 폴란드에서는 임금지원 수준이 총임금의 50%이지만, SURE의 지원 없이 자율적으로 재정을 총당하는 네덜란드에서는 지원 수준이 100%에 달하는 등, 수급 요건, 소득대체 수준, 지원 기간 및 참여율은 국가별로 상당한 차이가 나타난다. 하지만 가장 중요한 점은, 대부분의 연구 결과가 일치하듯이 SURE 도입 이전에 그와 유사한 제도를 시도한 적이 없는 국가에서는 SURE가 소득 및 고용지원 제도에 대한 관심을 불러일으켰다는 것이다. 팬데믹 이후에도 이러한 제도가 각국 노동시장의 상시적 요소가 될지는 지켜 봐야 할 것이다.

2021년 3월, EU 집행위원회는 코로나19 위기 이후 효과적이고 적극적인 고용지원(EASE)을 촉구하는 권고(연성법적 수단)를 발표했다. 이 권고는 회원국에게 한시적 조치와 상시적 조치를 결합한 일관된 정책 패키지를 개발하고 팬데믹으로 촉발된 노동시장 문제를 해결하며, 녹색 및 디지털 전환을 성공적으로 이행할 것을 촉구하고 있다. 하지만 이는 권고적 성격을 띠며 자

1) SURE에 대한 자세한 내용은 다음 링크 참조: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en/.

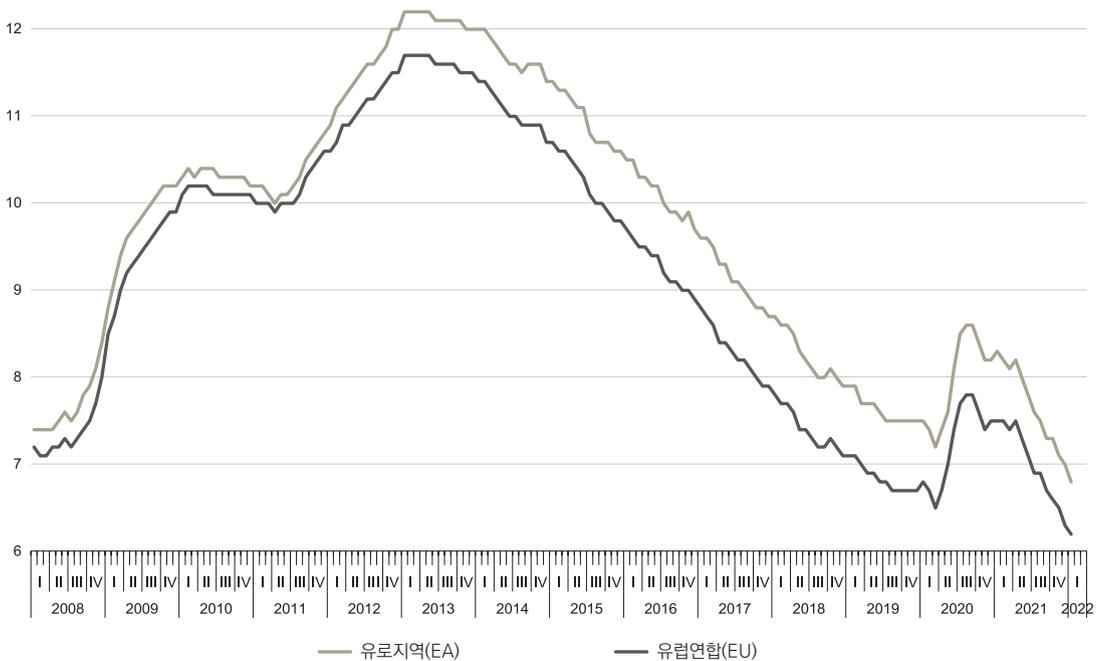
2) Drahošková, J. and T. Müller(2021), "Job Retention Schemes in Europe - A Lifeline during the Covid-19 Pandemic", <https://www.etui.org/>.

체 예산이 마련된 것이 아니라 다른 구조기금을 활용하도록 하고 있다. 또한 EU 집행위원회는 팬데믹의 경제·사회적 충격을 완화하기 위해 회원국들에게 한시적이지만 전례 없이 방대한 규모인 7,238억 유로(대출 3,858억 유로, 보조금 3,380억 유로)가 수반되는 “회복 및 복원 사업(RRF)”의 지원을 받기 위해서 제출하는 계획서에 EASE 조치들을 포함하도록 요청하고 있다.

■ 정량 및 정성적 노동시장 전망

팬데믹과 그로 인한 경제 침체는 분명히 노동시장에 부정적 영향을 미쳤다. EU 내 실업률은 증가했지만 2008~2009년 경제위기 직후보다는 훨씬 낮은 수준이었으며, 현재는 팬데믹 이전과 유사한 수준으로 회복했다(그림 1 참조).

[그림 1] 유럽연합과 유로지역의 실업률 추이(계절조정, 2008년 1월~2022년 1월)



자료: Eurostat(2022), “Unemployment Statistics(Online Data Code : une_rt_m)”, <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

고용률도 팬데믹 이전 수준으로 회복되고 있는 것으로 보인다. 2021년 3분기 고용률은 73.6%로, 2019년 3분기의 72.7%와 비교할 때 오히려 높다.³⁾

하지만 유럽노동조합연구소(ETUI)가 실시한 정성적 분석에 의하면⁴⁾ 취업자 수는 팬데믹 이전 수준과 유사하지만, 오스트리아, 몰타, 핀란드, 스페인에서 상당한 노동재분배 효과가 나타나면서 정규직 일자리는 상대적으로 유지된 반면 비정규 계약직 일자리가 크게 감소하는 가운데⁵⁾ 총 노동시간이 크게 줄었다. ETUI 연구진은 27개 회원국에서 파트타임 노동자의 평균 노동시간은 팬데믹 이후로 거의 변화가 없었지만 일자리 수가 현저하게 감소했고, 이러한 추세는 2021년에도 지속되었으며 특히 2021년 1분기에 최대치의 일자리 감소가 관측되었다고 밝혔다.⁶⁾ 또한 27개 회원국에서 임시직 고용이 증가한 것으로 나타났다(2020년 3분기 부터 2021년 3분기 사이에 200만 명 증가).⁷⁾

따라서 향후 수개월 동안 EU 고용정책의 주요 과제는 정량적 변화와 함께 고용의 질 개선 및 불안정 일자리 감소를 병행하는 일일 것이다.

■ 임금 및 노동비용

노동자 1인당 명목임금은 2020년에 급감했다가 2021년에 현저하게 반등했다. 단위노동비용은 (부분적으로는 고용유지 및 소득지원제도로 인해) 이 기간 전반에 걸쳐 상승과 하락 변동이 눈에 띄게 나타났고, 2020년 시간당 임금은 크게 증가했다.⁸⁾ 2021년 3분기 시간당 노동비

3) Eurostat(2022), "Employment and Activity by Sex and Age - Quarterly Data (Online Data Code : LFSI_EMP_Q)", <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

4) Zwysen, W. et al.(2021), "Labour Market and Social Developments : Crisis Further Entrenches Inequality", <https://www.etui.org/>.

5) OECD(2020), *OECD Economic Outlook 2020*, Paris : OECD Publishing; Zwysen, W. et al.(2021), *op.cit*에서 재인용.

6) Zwysen, W. et al.(2021), *op.cit*.

7) Eurostat(2022), "Temporary Employees by Sex, Age and Educational Attainment Level (Online Data Code : LFSQ_ETGAED)", <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

8) European Commission(2021), *Labour Market and Wage Developments in Europe 2021*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, p.24.

용의 경우 유로지역에서는 전년동기대비 2.5%, EU에서는 2.9% 증가했다.⁹⁾ EU 집행위원회는 2020년과 2021년에 교섭에 의한 임금인상률이 그리 높지 않은 점에 대해 아쉬움을 표했다.¹⁰⁾

전반적으로 명목임금은 지속적인 경제회복과 일부 눈에 띄는 노동력 부족 현상을 감안하면 기대 이하이지만 완만하게 증가하고 있다. 그러나 계속되는 강한 인플레이션 압박으로 인해 실질임금은 상쇄되고 있는 느낌이다. 이는 단체교섭에 의한 임금협약 등을 통해 집중적이고 강력한 임금인상 요구로 이어질 수도 있지만 지난 20년간 사실상 모든 EU 회원국에서 노조원 수와 단체협약 적용률이 감소했으며, 특히 중유럽과 동유럽의 단체협약 적용률이 급격하게 감소해 EU 평균은 2000년 약 66%에서 2018년 약 56%로 하락했다는 점을 되새길 필요가 있다.¹¹⁾

■ 노동법 및 노동시장 개혁

이러한 노동시장 문제들을 해결하기 위한 주요 추진 동력으로는 ① EU의 입법 과정 중에 있는 일련의 규제 수단, ② 유럽예산회기제(European Semester)와 상호 조정된 RRF를 중심으로 한 국가별 고용 및 경제 정책을 조정하려는 다양한 EU 활동, ③ EU의 새로운 산업정책 권고안을 들 수 있다. 아래에서는 각각에 대해 살펴보도록 한다.

EU의 규제 수단

2017년 채택한 유럽 사회권 기둥(European Pillar of Social Rights)의 후속조치로 EU 집행위원회는 노동법 및 사회정책 분야에서 다수의 지침 및 규제 초안을 제시했다. 특히 이른바

9) Eurostat(2021), "Annual Increase in Labour Costs at 2.5% in Euro Area", <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

10) European Commission(2021), *Labour Market and Wage Developments in Europe 2021*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p.25.

11) European Commission(2020), "Commission Staff Working Document Impact Assessment. Accompanying the Document. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Adequate Minimum Wages in the European Union", <https://eur-lex.europa.eu/>.

「임금 투명성 지침」, 「적정 최저임금 지침」, 「플랫폼 노동자 지침(단체교섭 및 자영업자에 대한 가이드라인 포함)」이 주목할 만하다.¹²⁾ 세 지침이 최종 채택된다면 서로 다른 방식이기는 하지만 유럽 노동자의 노동생활과 일자리 질 개선에 기여할 것이다. 그 외에 「일과 삶의 균형에 관한 지침」과 「투명하고 예측 가능한 노동조건 지침」은 이미 공식 채택되어 현재 회원국들에서 시행될 예정이다.

현 상황에서 「적정 최저임금 지침」은 특히 중요하다. 지침이 표명하는 목적은 적정 수준의 최저임금을 설정하여 노동 및 생활 조건을 개선하는 것인데,¹³⁾ 이를 실현하기 위해 제안하는 수단 중 하나가 단체교섭이라는 점이 주목된다. 특히 지침 제4조에서 단체협약 적용률이 70% 미만인 회원국에게 사회적 파트너와의 협의를 통한 입법 또는 사회적 파트너와의 합의에 따라 단체교섭을 가능케 하는 기본 조건을 제공하고 단체교섭을 촉진하기 위한 실행 계획을 수립하도록 촉구함으로써, 임금결정을 위한 단체교섭 활성화를 꾀하고 있다.

이 조항은 두 가지 중요한 면에서 핵심 조항이라고 할 수 있다. 첫째, 적정 단체협약 적용률을 70%로 설정함으로써 EU 회원국 중 2/3가 자국의 적용률을 높이기 위해 공동의 노력을 기울이도록 한다. 둘째, 지난 20년이라는 오랜 기간 동안, 특히 긴축재정 시기에 EU 정책 대부분이 중앙집권적 단체교섭 제도를 약화시키고 분권화된 임금결정제도를 촉진했는데, 이 조항을 통해 단체교섭(과 제대로 기능하는 노사관계)을 공정한 임금인상 및 부의 재분배를 위한 주요 제도적 장치로 인정한 것이다.¹⁴⁾ 적정 최저임금 지침이 예상대로 2022년에 채택된다면, 적어도 단체교섭 제도에 관한 규제를 완화함으로써 노동시장 규제를 풀고자 하는 EU 정책입안자에 대한 반(反)인센티브의 역할을 할 수 있을 것이다.

또한 이 지침은 전체 중위임금의 60% 및 평균임금의 50%와 같이 국제적으로 통용되는 지표를 참고하여 적정 최저임금을 설정하도록 하고 있어, 지침이 채택되면 대부분이 여성인

12) 세 지침에 대한 자세한 내용은 다음 링크 참조. 임금 투명성 지침 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0682/>; 적정 최저임금 지침 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN/>; 플랫폼 노동자 지침 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605/.

13) 지침 제1조.

14) Ewing, K. D.(2015), "The Death of Social Europe", *King's Law Journal*, 26(1), pp.76~98; Rainone, S.(2020), "An Overview of the 2020-2021 Country-specific Recommendations (CSRs) in the Social Field: The Impact of Covid-19", <https://www.etui.org/>.

2,500만 명 이상의 유럽 노동자가 빈곤임금에서 벗어날 것이라는 점도 주목할 만하다.¹⁵⁾

고용 및 경제 정책

앞서 살펴본 바와 같이, EU는 코로나19 팬데믹을 계기로 회복 및 복원 사업(RRF)이라는 최대 규모의 재정지원 사업을 실시했다. RRF는 현재 물가 기준으로 3,380억 유로(2018년 물가 기준 3,125억 유로)에 달하는 보조금과 3,900억 유로(2018년 물가 기준 3,600억 유로)에 달하는 대출금을 지원한다. EU 회원국은 RRF의 지원을 받아 실행할 예정인 개혁 및 공공투자 사업을 기술한 국가 회복 및 복원 계획(NRRP)을 제출해야 한다. RRF 규정(RRF Regulation 2021/241) 제3조와 제4조에는 RRF의 범위 및 주요 목표가 기술되어 있는데, 그중에서도 다음의 목표를 달성하기 위한 활동 및 조치가 포함되어 있다.

- 녹색 및 디지털 전환
- 경제적 결속, 일자리, 생산성, 경쟁력, 연구개발·혁신 및 강소기업과 함께 제대로 기능하는 내수 시장을 포함한 스마트하고 지속가능하며 포용적인 성장
- 사회적 및 영토적 결속
- 위기대응 태세 및 역량을 개선하기 위한 보건·경제·사회 및 제도적 탄력성
- 차세대, 아동, 청년을 위한 교육 및 직업능력 정책
- 산업정책

현재 각 회원국은 NRRP를 제출하거나 시행하는 단계에 있는데, 각국이 구상하고 있는 조치를 세세하게 살펴보는 것은 생략하겠다. 하지만 확실한 점은, RRF와 같은 EU 기금은 고용 창출, 포용 및 사회적 회복력뿐만 아니라 녹색 및 기술 전환이라는 과제에 맞서 각 회원국의 고용정책이 적응하고 지속가능하도록 이끄는 데 취지를 두고 있다는 것이다. EU 집행위원회는 각국의 조치들이 더욱 적극적인 노동시장 정책, 훈련 프로그램 및 고용 인센티브, 특정 대

15) Müller, T., K. Vandaele and W. Zwysen(2021), "Wages and Collective Bargaining: Is Social Europe Really Back on the Agenda?", <https://www.etui.org/>.

상을 위한 직업훈련 및 일자리 지원 등에 대한 만성적 수요를 어느 정도 충족할 수 있기를 기대하고 있다.¹⁶⁾

더 나아가 각국의 조치들은 지난 20년 동안(그 형태는 여러 차례 바뀌었지만) EU가 회원국별 경제 및 노동시장 정책을 상호 조정하고 특히 긴축재정 시기에는 규제를 완화하기 위해 실시한 경제 및 사회 조정 절차인 유럽예산회기제에 맞추어야 한다. 이와 관련하여 EU 집행위원회가 발표한 최신 회원국별 권고사항(CSR)은 경제 및 사회적 결속이라는 목표에 더욱 민감해진 인상을 주는데, 2022년 회기는 CSR과 RRF 절차의 통합 효과를 평가하는 데 중요한 시기가 될 것이다.¹⁷⁾

산업정책

EU는 유럽연합 창설 이전인 유럽경제공동체(EEC) 및 유럽공동체(EC) 시기를 포함한 수십 년 동안 자체적인 통합적 산업정책을 개발하지 않은 대신 각 회원국이 자국 고유의 정책을 수립하고 시행하도록 했다. 2020년 팬데믹이 발생한 이후 EU 집행위원회는 팬데믹 초기에 필수 보건 및 의료품 부족 현상을 겪은 것을 계기로 삼아 EU가 나아갈 방향을 설정하고 국가별 산업정책 전략의 방향을 제시하기 위한 일련의 체계적인 정책문서를 개발했다. 특히 EU 집행위원회가 2021년 5월에 발표한 “2020년 신산업전략의 보완: 유럽의 회복을 위한 더욱 강력한 단일시장 구축(Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a Stronger Single Market for Europe’s Recovery)”¹⁸⁾은 “전략적 자율성”이라는 새롭고 과감한 개념을 담고 있다. 이는 EU와 각 회원국이 공급사슬 재구성 등을 통해 녹색 및 디지털 전환과 연관된 여러 전략산업에 투자하겠다는 의욕을 의미한다. 향후 이러한 정책을 RRF 및 유사한 기존 기

16) European Commission(2021), *Labour Market and Wage Developments in Europe 2021*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp.81~93.

17) 자세한 내용은 다음 링크 참조: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/2022-european-semester-cycle_en/.

18) 자세한 내용은 다음 링크 참조: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en/.

금과 통합하여 운영한다면 유럽의 산업기반과 노동력의 기술 역량에 중요한 영향을 줄 수 있을 것이다.

■ 더 큰 그림 : 확장적 통화 및 경제 정책은 이제 그만?

앞서 언급한 정책의 대부분은 정책에 우호적인 상황에서 확장적 통화 및 경제 정책을 내세워 시행되었다는 점에 주목해야 한다. 회원국의 건전한 공공재정을 추진하고 회원국 간에 재정정책을 조정할 수 있도록 마련된 “안정 및 성장협약(SGP)”의 일부 규정을 2020년 봄에 부분적으로 중단한 것은 이를 단적으로 보여주는 사례이다. 코로나19 팬데믹은 각 회원국에 대해 전례 없이 확장적이며 경기조정적인 개입을 가능케 했고, 이는 RRF를 채택하면서 촉진되었다.

2022년은 유럽의 경제 및 통화를 관리하는 이러한 새로운 접근 방식, 즉 2009년 위기 직후의 긴축정책과는 엄연히 대조되었던 방식에 있어 매우 중요한 해가 될지도 모른다. SGP가 전면 복구될 수도 있고 팬데믹 기간 동안 크게 늘어났던 지출과 재정적자를 통제하도록 각국 정부에 새로운 압력이 가해질 수도 있다.¹⁹⁾

■ 맺음말

이 글을 작성하는 현재에도 팬데믹이 노동시장과 사회적 결속에 어떤 충격을 가져올지는 여전히 불분명하다. 또한 팬데믹이 종식될지, 신종 코로나바이러스가 우리 경제와 사회에 장기간에 걸친 풍토적 교란요인이 될지도 불분명하다. 2021년 말부터 경제회복의 기미가 나타났고 2022년에도 회복이 지속될 것으로 기대하지만, 전쟁, 기후, 정치적 혼란 등의 다른 변수

19) Visentini, L., N. Countouris and P. Pochet(2021), “Structural Solutions for Structural Inequalities - A Trade Union Perspective”, <https://socialeurope.eu/>.

In Depth Analysis

들이 경제회복에 어떤 영향을 주게 될 것인지도 확실하지 않다. 분명한 것은, 적어도 유럽에서는 팬데믹이 유럽 경제·사회 모델의 여러 가지 구조적 약점을 드러냈으며, 고용의 질 악화, 전례 없는 높은 수준의 공공지출에도 심화된 불평등, 단체교섭 감소, 일관성 없는 산업정책, 신통화주의에 대한 집착 등 향후 해결해야 할 문제점이 있음을 확인시켜 주었다. **KL**

국제노동동향



국제노동동향 ① 미국 게임 산업의 노동 문제와 이에 대한 대응 및 전망

국제노동동향 ② 영국의 킥스타트 프로그램 (Kickstart scheme)

국제노동동향 ③ 프랑스에서 코로나19 시대의 재택근무가 노동자에게 미친 영향

국제노동동향 ④ 브라질의 노동법원

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

미국 게임 산업의 노동 문제와 이에 대한 대응 및 전망

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

박동우 (미국 코넬대학교 노사관계대학원 박사과정)

■ 머리말

2022년 1월 18일 마이크로소프트 사는 액티비전 블리자드를 687억 달러에 인수하기로 결정했음을 공식적으로 발표했다.¹⁾ 이는 게임 산업뿐만 아니라 마이크로소프트 역사상 최대 규모의 M&A이기도 하다. 궁극적으로 액티비전 블리자드는 마이크로소프트 게이밍 산하의 회사로 편입되며, 현재 액티비전 블리자드의 바비 코틱(Bobby Kotick) 최고경영자(CEO)는 인수가 마무리되는 대로 경영에서 물러날 예정이다. 전문가들은 마이크로소프트가 이와 같은 결정을 내리게 된 데에 최근 떠오르고 있는 메타버스 구축에 대한 IT 기업들 간의 주도권 경쟁을 주요 배경으로 꼽고 있다.²⁾

물론 빅테크 기업들 간의 패권다툼은 그 자체로 흥미로운 주제가 될 수 있다. 그러나 필자는 이러한 분쟁의 이면 중 하나인 게임 산업 내 노동 문제에 주목하고 싶다. 게임 산업의 노동 환경은 소위 “사람을 갈아 넣는다.”라는 표현이 어울릴 정도로 착취적이라고 알려져 있다. 하지만 액티비전 블리자드가 지난 2021년 7월 22일, 성차별 등의 혐의로 캘리포니아 주정부에 고소를 당하면서, 그동안 드러나지 않았던 다른 젠더 이슈까지 수면 위로 나타나게 되었다.

1) Bass, D. and N. Lanxon(2022), “Microsoft Buys Scandal-tainted Activision in Bet on Metaverse”, *Bloomberg*, January 18, <https://www.bloomberg.com/> (검색일 : 2021.2.15).

2) Chen, B. X.(2022), “What’s All the Hype About the Metaverse?”, *The New York Times*, January 18, <http://nytimes.com/> (검색일 : 2021.2.15).

이에 게임 노동자들은 미국 각지에서 캠페인을 펼치며 그간 우리의 시야에 제대로 포착되지 않았던 여러 가지 이슈들을 공론화하고 있다. 중요한 것은, 액티비전 블리자드가 한 가지 사례에 불과할 뿐이며, 상기한 문제들은 산업 전반에 걸쳐 팽배해 있다는 것이다.

이 글은 액티비전 블리자드와 주변 기업들의 사례를 통해서 게임 산업 내 노동 문제들, 특히 사내 성차별과 성희롱 그리고 “크런치(Crunch) 문화”에 대해서 집중적으로 조명한다. 더 나아가 게임 산업 노동자들이 이러한 문제들에 대해 어떻게 대응해왔는지를 살펴보고 향후 전망에 대해 논해본다.

■ 사내 성차별, 성희롱

캘리포니아 공정고용주택국(California Department of Fair Employment and Housing: DFEH)은 2년간 자체 조사를 펼친 끝에 2021년 7월 20일 액티비전 블리자드사를 여성 직원에 대한 차별적 대우와 지속적인 성희롱 혐의로 소송을 제기했다. DFEH 측이 L.A. 고등 법원에 제출한 고소장에 따르면, 액티비전 블리자드의 여성 직원들은 지난 몇 년간 임금, 승진 등의 인사 전반에 걸쳐 불이익을 받았으며, 심지어 이에 문제 제기를 하는 직원들은 각종 보복 행위에 노출되어왔음에도 불구하고 회사 측에서는 어떠한 조치도 취하지 않았다. 2021년 9월 미국 고용평등기회위원회(EEOC)에서도 액티비전 블리자드를 성희롱, 임신부에 대한 차별, 그 외 기타 보복 행위들로 고소했고, 회사는 합의를 위해 1,800만 달러를 지불해야 했다.³⁾

DFEH는 이러한 문제의 근간에 액티비전 블리자드가 그간 조성해온 소위 “프랫 보이(frat boy)” 직장 문화가 있다고 보고 있다. 프랫 보이란 영미권 국가에서 볼 수 있는 대학생들의 사교 단체인 “프래터니티(fraternities)”에 소속된 남학생들을 의미하는데, 이들은 주로 남성 성이 강하고 과음을 일삼으며 성적으로 문란한 행동을 서슴지 않는다고 영미권 사회에서 인

3) Browning, K.(2021), “Activision to Pay \$18 Million Settlement Over Workplace Misconduct”, *The New York Times*, September 27, <https://www.nytimes.com/> (검색일 : 2022.2.15).

식되어 있다. 즉 이들이 대학생 시절 익혔던 습관 또는 문화가 그들이 사회로 진출한 이후에도 지속되며, 이것이 구체적으로는 여직원에 대한 차별적 혹은 왜곡된 젠더 인식으로 나타난다는 것이다. 최근 포춘, 워싱턴 포스트 등과 같은 매체에서 보도한 바에 따르면,⁴⁾ 이러한 차별적 인식에는 사내 성희롱, 음담패설, 여성 직원의 누드 사진 유포, 업무 떠넘기기 등을 포함하여 심지어 수유 중인 여성 직원을 쫓아내고 회의실을 강제로 차지하거나 유치원에 자녀를 데리러 가는 여성 직원을 공개적으로 비난하는 등의 수없이 많은 사례들이 포함되었다.⁵⁾

이러한 게임 산업의 프랫 보이 문화는 조직 및 업계의 인구학적 특성과 사회경제적 배경을 그대로 반영하는 거울이다. 언론 보도에 따르면 액티비전 블리자드 사의 여성 직원 비율은 20%에 지나지 않는다.⁶⁾ 사실 게임 업계 전반을 보더라도, 게임 개발자를 비롯하여 업계에 종사하는 인력 대부분이 중산층 이성애자-백인 남성이다. 게임 산업 연구자들은 이러한 프랫 보이 문화가 단순히 사내 성차별, 성희롱 문제에 국한되지 않는다고 본다. 예를 들어, 최근 문제시되고 있는 게임 콘텐츠 내의 노골적인 성적 묘사 역시 이들 특정 그룹이 가진 가치관과 무관하지 않다.⁷⁾

일각에서는 액티비전 블리자드가 처한 곤경이 최근 마이크로소프트의 인수 결정과 독립적이지 않다고 보고 있다. 월스트리트 저널의 보도에 따르면, 바비 코틱 최고경영자는 수년간 사내 성차별, 성희롱 등의 내부 사건들에 대해서 충분히 인지하고 있었음에도 불구하고 이를 이사회에 알리지 않았다고 한다.⁸⁾ 또한 그는 본사 소속의 한 게임 스튜디오 직원이 보고한 사내 강간 사건에 대해서도 적절한 조치를 취하지 않았을 뿐만 아니라 심지어 가해자를 보호하

4) Rubin, C.(2022), "Activision Blizzard was Their Dream Job. The Workplace was a Nightmare", *Fortune*, February 9, <https://fortune.com/> (검색일 : 2022.2.15).

5) Lao, S.(2021), "At Blizzard, Groping, Free-flowing Booze and Fear of Retaliation Tainted 'Magical' Workplace", *The Washington Post*, August 6, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일 : 2022.2.15).

6) Paul, K.(2021), "Activision Blizzard Scandal a 'Watershed Moment' for Women in the Gaming Industry", *The Guardian*, August 8, <https://www.theguardian.com/> (검색일 : 2022.2.15).

7) Bulut, E.(2020), *A Precarious Game : The illusion of Dream Jobs in the Video Game Industry*, Ithaca, NY : Cornell University Press.

8) Grind, K., Fritz, B., and S. E. Needleman(2021), "Activision CEO Bobby Kotick Knew for Years About Sexual-misconduct Allegations at Videogame Giant", *The Wall Street Journal*, November 16, <https://www.wsj.com/> (검색일 : 2022.2.15).

기도 했으며, 그 자신 역시 여직원을 희롱하고 때로는 살해위협까지 가했다는 혐의를 받고 있다.⁹⁾ 코틱 스스로도 사실 회사를 이 시점에 매각할 의도가 특별히 없었으며, 마이크로소프트 외에 더 나은 인수 조건을 제안해오는 회사를 기다릴 계획이었으나, 이러한 혐의들로 인해 그가 이사회에 대응하여 제대로 발언권을 가질 수 없었다는 것이다.¹⁰⁾

위 사건들은 우리에게 미투운동의 사각지대에 대해 생각하게 한다. 전 세계적으로 사내 성희롱, 성차별 등에 대한 폭로가 잦아지고 있다. 이는 실제로 연루된 기업의 평판과 이미지에 큰 손상을 가한 적도 있었으며, CEO의 사임을 이끌어내기도 했다. 하지만 여전히 어떤 기업에서, 넓게는 어떤 산업에서 특정 계층이 지배적인 지위를 점유하고 있는지에 따라 미투 운동의 목소리는 여전히 억압될 수 있다는 점을 액티비전 블리자드의 사례는 보여주고 있다. 특히 화이트칼라 노동시장의 경우, 근로계약 체결 당시에 담보된 강제중재조항(mandatory arbitration) 혹은 기밀 유지협약 등과 같은 조항들로 인해 업계 내부의 일들이 밖으로 노출되기 힘들다. 이러한 이유로 드러나지 않은 문제들을 인지한 많은 노동법, 노사관계 학자들은 강제중재조항을 철폐해야 한다고 주장한다.

■ 크런치 모드

IT 업계, 특히 게임 업계에 몸담은 사람이라면 크런치 문화에 대해서 모를 수가 없다. 이는 보통 신작 출시를 앞두고 기한을 맞추기 위해 야근 및 주말 근무를 포함한 강도 높은 마무리 근무 체제에 들어가는 것을 뜻하는 업계 용어다. 업계의 오랜 관행으로 알려져 있지만, 이에 대해 게임 제작진들이 극심한 피로를 호소하고, 나아가 이들의 정신건강 악화에 주범이 되고 있는 것도 사실이다.¹¹⁾

9) Feuer, W.(2021), "Activision Blizzard CEO Once Threatened to Have His Assistant Killed: Report", *New York Post*, November 16, <https://nypost.com/> (검색일: 2022.2.15).

10) Bass, D. and N. Lanxon(2022), "Microsoft Buys Scandal-tainted Activision in Bet on Metaverse", *Bloomberg*, January 18, <https://www.bloomberg.com/> (검색일: 2021.2.15).

11) Cote, A. C. and B. C. Harris(2021), "The Cruel Optimism of "Good Crunch": How Game Industry Discourses Perpetuate Unsustainable Labor Practices", *New Media & Society*.

대중들이 크런치 모드에 더욱 관심을 갖게 된 계기로는 2021년 CD 프로젝트 레드(CD Projekt Red)가 2021년에 출시한 사이버펑크 2077이 있다. CD 프로젝트 레드는 더 위쳐(The Witcher) 시리즈로 이미 유명한 회사였기에, 신작 역시 출시되기 전부터 이미 최고의 기대작이었으며 각종 게임상을 거머쥌 것이라는 관심을 받았다. 그러나 출시 이후에 전혀 기대에 미치지 못하는 퀄리티로 팬들에게 큰 실망감을 안겼으며, 심지어 이는 출시일이 몇 차례 연기가 된 이후였다. 많은 이들은 게임의 부진이 크런치 모드와 무관하지 않다고 보고 있다. 게임 저널리스트들의 보도에 따르면, CD 프로젝트 레드는 사이버펑크 2077 프로젝트로 인해 2018년부터 주기적으로 크런치 모드에 돌입했으며¹²⁾ 일부 개발자들은 이를 일 년 넘게 유지하기도 했다.¹³⁾ 출시일 압박으로 인해 착취적인 근무 스케줄을 감당할 수밖에 없는 환경에서 개발된 게임의 품질이 결코 좋을 수가 없다는 것이 많은 사람들의 시각이다. 이는 언차티드(Uncharted) 등의 시리즈를 출시한 게임 회사 너티독(Naughty Dog)의 경우에도 마찬가지였다.¹⁴⁾ 너티독의 조나단 쿠퍼(Jonathan Cooper) 전직 애니메이터는 자신의 회사가 과도한 크런치로 이미 업계에서 악명이 높으며, 이로 인해 우수한 인재들이 더 이상 이 회사와 일하지 않으려고 한다고 트위터에서 공개적으로 비판하기도 했다.¹⁵⁾

이러한 게임 업계의 오랜 관행을 어떻게 뿌리 뽑을 수 있을지 확실치 않다. 사실 게임 산업은 대기업보다는 중소기업에 속한 경우가 많은데 중소기업 특성상 시장의 흐름에 굉장히 탄력적으로 반응하게 되고 이에 따라 목직한 중장기 플랜이 세워지기 어렵다. 또한 일반적으로 프로젝트당 예산이 그렇게 크지 않아 이윤의 상당 부분이 착취에서 나올 수밖에 없는 환경에 처해 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 바로 게임 노동자들의 정체성이다. 이곳엔 애초에 “게임”이라는 요소가 가진 매력에 이끌려 온 인재들이 많다. 즉 이들은 자신이 스스로 게임을 만들 수 있다는 것에 일종의 자부심, 심지어 예술혼마저 느끼기 때문에, 노동 과정과

12) Schreier, J.(2020), “In World of Video Game Development, Chronic Overtime is Endemic”, *Bloomberg*, September 30, <https://www.bloomberg.com/> (검색일 : 2022.2.15).

13) Hall, C.(2020), “Cyberpunk 2077 Has Involved Months of Crunch, Despite Past Promises”, *Polygon*, December 4, <https://www.polygon.com/> (검색일 : 2022.2.15).

14) Sinclair, B.(2021), “Naughty Dog Co-presidents on Crunch, Unionization”, *Gameindustry.biz*, August 30, <https://www.gamesindustry.biz/> (검색일 : 2022.2.15).

15) Jonathan Cooper, [@GameAnim]. (2020), Twitter에서 발췌, <https://twitter.com/gameanim/status/1238199325781413888?lang=ko/>.

유희가 엄밀하게 구분되지 않는다. 이러한 맥락에서 일부 게임 개발자들은 “좋은 크런치”와 “나쁜 크런치”를 구분하기도 한다. 다시 말해, 타이틀 발매 스케줄과 같은 외인적 요소에 의해 강제된 것은 나쁜 크런치, 자신이 좋아하는 것을 위해 스스로 예술적인 헌신을 보일 수 있는 것은 좋은 크런치라는 것이다. 만약 이러한 논리가 업계에 팽배해 있다면, 크런치 문화는 결국 영구적으로 존재할 수밖에 없을 것이다.¹⁶⁾

여기서 간과하지 말아야 할 것은 이러한 크런치 모드가 게임 개발자들의 가족에게도 영향을 준다는 점이다. 문화와 커뮤니케이션을 연구하는 엘긴 불룻(Ergin Bulut)은 게임 산업에 대한 자신의 저서 “불안정 게임: 비디오 게임 산업의 꿈의 직장에 대한 환상(A Precarious Game: The Illusion of Dream Jobs in the Video Game Industry)”에서 게임 개발자들의 가족, 특히 배우자가 겪는 어려움에 대해 비중 있게 다루고 있다. 심층 인터뷰 결과, 배우자들은 게임 개발자 남편이 크런치 모드에 돌입하게 되면 남편을 제대로 만나지도 못하는 것은 다반사이고 모든 집안일을 떠안아야 한다면서 고충을 토로했다. 저자는 게임 산업의 크런치 문화는 이들의 헌신 없이는 작동할 수 없다고 조명한다. 하지만 게임 개발자들의 가족이 부담하는 가사노동은 게임 업계에서 배제되고 있다는 것이 그의 주장이다.

■ ABK Worker Alliance, Game Workers Alliance와 그 외 대응들

게임 노동자들은 게임 산업 내에 존재하는 노동 문제에 대응하는 움직임을 보이고 있다. 앞서 언급한 액티비전 블리자드의 성차별, 성희롱 문제에 관하여 직원들 100여 명은 CEO의 사임을 요구하며 파업을 일으켰다. 이는 결과적으로 ABK Worker Alliance(the Activision Blizzard King Workers' Alliance)라는 단체가 조직되는 바탕이 되었다. 유비소프트와 같은 동종업계 기업도 파업 지지 선언을 보냈다. 그들의 요구 사항은 다음과 같다.

1. 강제중재조항을 근로계약에서 제외할 것

16) Cote, A. C. and B. C. Harris(2021), “The Cruel Optimism of “Good Crunch”: How Game Industry Discourses Perpetuate Unsustainable Labor Practices”, *New Media & Society*.

2. 신입 사원 모집, 면접, 고용, 승진과 같은 인사 전 단계에서 다양성을 제고할 것
3. 모든 성별, 인종 집단에 대한 급여, 승진율, 임금 범주 등의 정보를 공개할 것
4. 전사적인 태스크포스를 형성하여 다양성, 형평성, 포용성을 평가하고 제3자를 통해서 액티비전 블리자드의 보고 체계, 인사팀, 이사진 등을 감사할 것¹⁷⁾

이들은 마이크로소프트의 액티비전 블리자드 인수 계획 발표 후에도 “우리의 목표는 변하지 않는다. 누가 경제적으로 회사를 통제하고 있든지 우리는 여전히 사업장 개선, 직원들의 권리 증진에 헌신할 것이다.”라고 밝혔다.¹⁸⁾ 여파는 생각보다 컸다. 동종업계인 유비소프트의 직원들 역시 파업 지지를 선언했고 그 흐름은 게임 산업 전반으로 이어졌다.

레이븐(Raven)이라는 한 게임 스튜디오에 소속된 테스터들의 움직임 역시 주목해볼 필요가 있다. 레이븐은 주로 콜 오브 듀티(Call of Duty) 시리즈를 담당하는 액티비전 블리자드의 자회사이다. 이곳의 테스터들은 주로 게임의 오류나 버그를 잡아내는 일을 하는데, 게임의 품질 향상을 위해서 이들의 역할은 매우 중요하다. 하지만 이들의 업무는 게임 산업에 처음 진입하고자 하는 젊은층이 주로 택하는, 숙련도가 낮은 직종으로 인식된다. 따라서 이 직종은 주로 계약직이며 임금 수준도 낮고 노동 환경도 열악하다. 지난 12월부터 레이븐의 테스터들은 사측의 일시해고, 초과 근로, 저임금에 대항하여 장기간 파업에 돌입했으며, 기금은 고펀드미(GoFundMe)를 통해 조성했다. 결국 이들은 게임 노동자 연합(the Game Workers Alliance)이라는 노동조합을 결성하기에 이르는데, 이는 추후 다른 게임 회사의 노동자들이 참여할 가능성을 열어둔 것이다.¹⁹⁾

이 모든 조직화 흐름 속에는 기존 노동조합들의 역할이 있다. 미국 통신산업 노조(The Communications Workers of America : CWA)는 지난 2020년 1월 Campaign to Organize

17) ABetterABK♡ABK Workers Alliance, [@ABetterABK]. (2021), Twitter에서 발췌, <https://twitter.com/ABetterABK/status/1421307644749369348/>.

18) Allsup, Maeve(2022), “Microsoft Deal Throws Obstacles in Path of Activision Organizers”, *Bloomberg Law*, January 24, <https://news.bloomberglaw.com/> (검색일 : 2022.2.15).

19) Liao, S.(2022), “Activision Blizzard Employees at Raven Software Ask Management to Recognize New Union”, *The Washington Post*, January 21, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일 : 2022.2.15).

Digital Employees(CODE)를 발표하며 게임 산업 조직화에 자원을 투입할 것임을 밝혔다.²⁰⁾ 앞서 언급한 액티비전 블리자드의 게임 노동자 연합 역시 CWA를 통해 사측에 자발적 승인 및 단체교섭 실시를 요청했지만 현재 사측은 공식적인 대응을 회피하고 있다.²¹⁾²²⁾ CWA는 다른 게임 기업의 노조 조직화 활동 역시 돕고 있다. 그중 하나가 바로 보데오 게임즈(Vodeo Games)이다. 2021년 12월 보데오 게임즈는 직원과 독립 계약자들로 구성된 노동조합인 보데오 노동자 연합(Vodeo Workers United)을 자발적으로 승인했으며 이 과정에 CWA는 중요한 전략적 지원을 했다. 이는 게임 산업에서 공식적으로 승인된 최초의 노동조합이다.

■ 맺음말

게임 산업은 각종 법적·제도적 환경뿐만 아니라 게임 노동자들 특유의 노동에 대한 태도와 정체성으로 인해 그간 노동운동의 불모지로 여겨졌다. 하지만 근래 들어 회사의 불공정한 처우에 적극적으로 목소리를 내는 움직임들이 포착되고 있으며 언론 인터뷰 등을 통해 수많은 내부 고발들이 보도되고 있다.²³⁾ 이는 게임 업계에서 만연했던 성차별 등의 문제가 이제 통제 영역 속에 있지 않다는 이야기이기도 하다.

크런치 모드에 대해서 게임 업계의 일부에서는 혁신적인 대응을 하고 있다. 대표적으로 일본의 게임 기업인 닌텐도 아메리카 더그 바우저(Doug Bowser) 사장은 공식 석상에서 게임 개발자들의 과로를 피하기 위해 때때로 출시일을 연기할 필요가 있다고 언급했다.²⁴⁾ 또한 재

20) Shanley, P.(2020), "Game Makers Stare Down Major Union Drive", *The Hollywood Reporter*, January 16, <https://www.hollywoodreporter.com/> (검색일 : 2022.2.15).

21) Parrish, A.(2022), "Employees at Activision Studio Raven Software Formally Organize Union", *The Verge*, January 21, <https://www.theverge.com/> (검색일 : 2022.2.15).

22) Liao, S.(2022), "Raven Software Union Moves to Vote Absent Activision Blizzard Recognition", *The Washington Post*, January 25, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일 : 2022.2.15).

23) Ghaffary, S.(2021), "Big Tech's Employees are One of the Biggest Checks on its Power", *Vox*, December 29, <http://www.vox.com/> (검색일 : 2022.2.15).

24) McAloon, A.(2019), "New Nintendo of America President Doug Bowser Speaks against Crunch", *Game Developer*, June 11, <https://www.gamedeveloper.com/> (검색일 : 2022.2.15).

택근무를 도입하면서 게임 제작진들로 하여금 일-가정 양립에 성공할 수 있도록 돕는 경우도 있다.²⁵⁾ 블랙버드 인터랙티브(Blackbird Interactive)라는 스튜디오는 주 4일 근무를 모든 프로젝트를 대상으로 도입하기로 했다. 최근 게임 산업이 대규모 인수 합병과 구인난으로 시달리는 와중에 이러한 정책은 여러 마리 토끼를 한 번에 잡을 수 있다는 것이 취지이다.²⁶⁾

다만 게임 산업 내 노동운동의 미래에 대해서 확실한 진단을 내리기는 어렵다. 몇 해 전 구글(google)에서 노조 조직화를 시도한 직원들이 해고된 사례를 통해서 알 수 있듯이,²⁷⁾ 실리콘 밸리의 기업들은 노동운동에 그리 호의적이지 않다. 만약 게임 기업들이 이러한 거대 IT 기업에 인수합병되는 흐름이 가속화될 경우, 노조 탄압은 더 거세질 가능성이 있다. 물론 CWA와 같은 전통적인 노조가 소위 화이트칼라 계층의 조직화에 자원을 전략적으로 투여하고 있고, 실제로 가시적인 성과를 거두는 사례도 있다. 뿐만 아니라 IT 업계에서는 기존 노조의 테두리를 벗어나 소수 노조 혹은 연대 노조라는 이름으로 단체교섭이 아닌 로비나 미디어를 통한 압박과 같은 방식으로 기업의 정책에 영향을 주는 모습도 발견된다.²⁸⁾ 이처럼 노동자들의 발언권을 강화하고자 하는 다양한 형태의 조직적인 대응들이 발견되고 있다. 이처럼 게임 산업의 역동성은 콘텐츠뿐만 아니라 노사관계에서도 발견되고 있으며 이는 연구자들에게 더할 나위 없이 흥미로운 주제이다. 

25) Gordon, L.(2021), “These are the Video Game Studios Leading the Charge for a Four-day Workweek”, *The Verge*, January 12, <https://www.theverge.com/> (검색일 : 2022.2.15).

26) Grayson, N.(2022), “A Video Game Studio Moved to a Four-day Workweek. It ‘Saved Us’, Employees Say”, *The Washington Post*, February 10, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일 : 2022.2.15).

27) Conger, K. and D. Wakabayashi(2019), “Google Fires 4 Workers Active in Labor Organizing”, *The New York Times*, November 25, <https://www.nytimes.com/> (검색일 : 2022.2.15).

28) Conger, K.(2021), “Hundreds of Google Employees Unionize, Culminating Years of Activism”, *The New York Times*, January 4, <https://www.nytimes.com/> (검색일 : 2022.2.15).

영국의 킥스타트 프로그램 (Kickstart scheme)

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

■ 머리말

코로나19 팬데믹이 노동시장에 미치는 충격을 완화하기 위해 영국 보수당 정부에서는 2020년 3월부터 관대하고 보장범위가 넓은 파격적인 사회정책들을 도입했다. 강제휴직 대상자에게 임금의 70~80%를 현금으로 제공하는 “고용유지정책(the Job Retention Scheme)”이 그 대표적인 사례이다.¹⁾ 팬데믹 초기에 영국 정부에서 시행한 소득지원 및 고용보장 정책은 실업률의 급증을 막고 코로나 피해 업종 종사자들이 겪는 소득 불안정 문제를 완화하는데 중요한 역할을 한 것으로 평가받는다.²⁾

문제는 천문학적인 예산이 소요되는 고용유지정책을 지속적으로 제공하는 힘들며 이후 급여 지급이 종료된 이후에 악화될 실업 및 소득불안정 문제에 어떻게 대처할 것인가 하는 점이다. 대량실업 사태가 발생할 것으로 예측되는 가운데 영국 정부는 특히 취업취약계층인

1) 고용유지 프로그램은 코로나19로 인한 경제위기 상황을 맞아 노동자들의 일자리를 보호하고 그들의 소득 수준을 보전해주기 위해 영국 정부가 2020년 3월에 도입한 제도이다. 이 프로그램은 사용자가 자기 사업체에 고용된 노동자를 대상으로 (부분) 강제휴직을 신청하면, 정부가 사용자를 대신하여 노동자의 노동시간이 줄어드는 뒤편에 대해 임금의 최대 70~80%까지 현금 급여를 제공하는 것을 골자로 한다. 2020년 3월 도입 당시 고용유지프로그램은 2020년 10월까지만 유지될 예정이었으나, 몇 차례의 기한 연장을 거쳐 최종적으로는 2021년 9월까지 운영되었다. BBC(2021), “Furlough Scheme Ends with Almost 1 Million Left in Limbo”, September 30, <https://www.bbc.co.uk/> (검색일 : 2022.2.22).

2) Francis-Devine, B., A. Powell and H. Clark(2021), “Coronavirus Job Retention Scheme : Statistics”, House of Commons Library, pp.22~23, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/> (검색일 : 2022.2.28).

청년 노동자들이 코로나19 팬데믹으로 인해 겪는 실업이 장기 실업으로 고착화되거나 혹은 불안정한 근로생애로 이어지지 않을까 우려하였다. 이와 같은 맥락에서 영국 정부는 적극적 노동시장정책 관련 지출을 대폭 늘리고 관련한 새로운 프로그램들을 도입하고 있는데, 그중 가장 대표적인 사례가 킥스타트 프로그램(Kickstart scheme, 이하 킥스타트)이다.³⁾ 킥스타트는 고용보조금 지급을 통해 일자리를 창출하는 제도로서, 민간 기업들이 주도적으로 일자리를 창출하고 고용훈련을 제공하도록 설계된 제도이다.

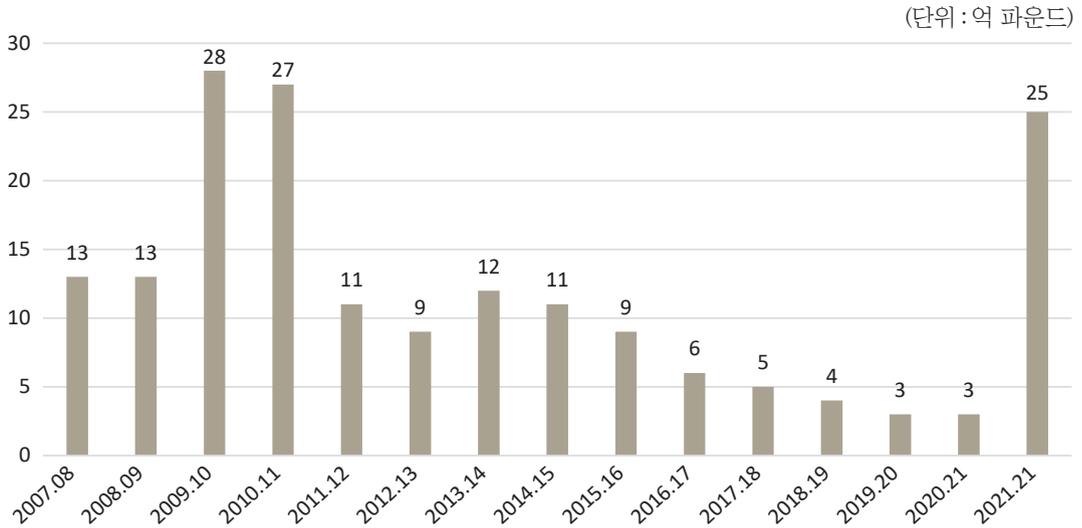
이 글의 목적은 코로나19 팬데믹 시기 영국 정부가 청년고용 증진을 위해 야심차게 시행하고 있는 킥스타트 사례에 대해 알아보는 것이다. 필자는 킥스타트에 대해 구체적으로 소개하기에 앞서 코로나19 팬데믹 발발 이후 영국의 적극적 노동시장정책의 확대 양상과 주요 개혁 정책들에 대해 개괄할 것이다. 이어서 글의 초점을 대표적인 정책인 킥스타트 사례에 맞추고, 킥스타트의 주요 특징과 운영방식에 대해 소개할 것이다. 글의 마지막 파트에서는 2021년 하반기 이후 경기회복세가 뚜렷해지고 실업률이 안정적으로 유지되면서, 노동수요 진작을 목표로 설계된 킥스타트의 일자리 창출 효과에 대해 의문이 제기되고 있는 양상을 소개하고, 이 이슈에 대한 영국 정부의 대응을 살펴보고자 한다.

■ 코로나19 팬데믹 시기 적극적 노동시장정책의 확대 양상

코로나19 팬데믹 이전 영국 보수당 정권은 적극적 노동시장정책 관련 예산을 크게 삭감하였다(그림 1 참조). 2010년 초반부터 2015/16년까지 노동연금부의 고용서비스 관련 지출은 연간 9억~12억 파운드 구간에서 소폭의 등락을 보였지만, 해당 수치는 2016/17년부터 급감하기 시작하여 2020/21 회계연도에는 3억 파운드로 축소되었다. 노동시장정책의 지원범위와 서비스 제공량은 크게 줄어들었고, 지역별로 설치된 공공고용서비스 기관인 잡센터 플러

3) Powell, A.(2021), "Coronavirus : Getting People back into Work", House of Commons Library, pp.6~9, <https://commonslibrary.parliament.uk/> (검색일 : 2022.2.28); National Audit Office(2021a), *Employment Support*, National Audit Office, p.26, <https://www.nao.org.uk/> (검색일 : 2022.2.28).

[그림 1] 노동연금부의 노동시장정책 연도별 지출액 변화 추이⁵⁾



자료: National Audit Office(2021a), “Employment Support”, <https://www.nao.org.uk/report/dwp-employment-support/>.

스(Jobcentre Plus)에 전달되는 정부 재정도 현저히 줄어들었다.⁴⁾

워크 프로그램(Work Programme : WP)과 워크 초이스(Work Choice Scheme : WC)의 워크 앤 헬스 프로그램(Work and Health Programme : WHP)으로의 재편은 노동시장정책 부문에서의 긴축정책 시행 양상을 보여준다. 우선 WHP로의 전환과 더불어 관련 복지지출이 대폭적으로 삭감되었다. 가령 2015/16년 WP와 WC에 지출된 예산은 5억 4,080만 파운드였던 반면,⁷⁾ 2019/20년 WHP에는 4년 전 예산의 10% 미만인 5,060만 파운드만이 투입되었

4) National Audit Office(2021a), *op.cit.*; McCann, P. and T. Vorley(2021), *Productivity and the Pandemic*, Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, pp.265~272.

5) National Audit Office(2021a), *op.cit.* p.26.

6) 그래프에 제시된 수치의 산정과정에서 부연하면 다음과 같다. 첫째, 노동연금부의 인건비 지출이 각 연도 비용 산정과정에서 제외되었다는 점을 유의할 필요가 있다. 둘째, 2019/20 회계연도까지의 지출액은 2019/20년도 물가를 기준으로 환산한 금액이다. 셋째, 2020/21, 2021/22년 지출액은 자료 작성 시점에 물가상승률이 정확하게 파악되지 않은 점을 고려하여, 노동연금부에서 발표한 명목 지출액 - 2021/22년의 경우 명목 예산채정액 - 을 그대로 옮긴 것이다. *Ibid.*

7) Orton, M. and A. E. Green(2019), “Active Labour Market Policy in the UK : At a (Local) Crossroads?”, *Local Economy*, 34(1), pp.4~5; Department for Work and Pensions(2021), “Work and Health Programme Statistics to August 2021”, <https://www.gov.uk/> (검색일 : 2022.2.22).

다.⁸⁾ 게다가 과거의 노동시장정책들이 WHP로 대체되면서, 전문 기관으로부터 개별화되고 심층적인 지원을 받는 대상자 범위 또한 크게 축소되었다. WP의 경우, 통합급여(Universal Credit : UC) 수급자⁹⁾이면 실업기간과 연령에 크게 구애받지 않고 잡센터 플러스의 근로지도관(work coaches)의 의뢰를 받아 해당 프로그램에 참여할 수 있다. 반면 WHP의 경우에는 UC 수급자 중 장애인과 2년 이상 장기 실업자를 주요 프로그램 참가자로 설정하고 있으며, 청년층과 건강상에 문제가 없는 중고령자 등 기타 취업취약 집단의 경우에는 해당 프로그램에의 참여를 크게 제한하고 있다. WHP에 참여하지 못하는 UC 수급자들은 전문 고용서비스 기관이 아닌, 잡센터 플러스에서 제공하는 구직활동 지원서비스와 훈련 및 교육서비스를 받아야만 한다.¹⁰⁾¹¹⁾

그런데 보수당 정부에서 코로나19 팬데믹과 고용위기에 대한 정책적 대응수단으로 적극적 노동시장정책을 활용하기 시작하면서 위와 같은 추세는 크게 뒤바뀌게 된다. 우선 [그림 1]의 재정지출 규모를 보면 2021/22년 노동연금부의 적극적 노동시장정책 예산은, 키스타트 도입의 영향으로 2008년 금융위기 직후와 유사한 수준인 25억 파운드로 증가했다. 25만 개 단기 일자리 창출을 목표로 19억 파운드의 예산이 투입되는 키스타트는, 예산규모 면에서 WHP에 비해서 압도적으로 클 뿐만 아니라, WHP 중심 체제에서 소외되던 취약 청년계층을 대상으로 한다는 점이 특징적이다.¹²⁾

영국 정부에서는 일자리 창출을 목표로 하는 수요지향적 사업인 키스타트 외에도 직업훈련 및 구직정보 제공에 초점을 두는 공급중심 노동시장정책도 확충하고 있다. 가령, 보수당 정부

8) National Audit Office(2021a), *op.cit.*, p.30.

9) UC는 근로가능 연령 가구를 대상으로 하던 과거 6개의 공공부조 프로그램을 통합한 공공부조 프로그램이다. 주목할 점은 UC가 기본적으로 구직자를 대상으로 하지만, 소득이 일정 수준 미만인 취업자와 자영업자도 대상으로 한다는 점이다. 따라서 UC 수급자를 단순히 공공부조를 수급 중인 실업자로 등치시켜 생각하지 않도록 유의할 필요가 있다. Economic Affairs Committee(2020), "Universal Credit isn't Working : Proposals for Reform", 2nd Report of Session 2019-21, House of Lords.

10) Orton, M. and A. E. Green(2019), *op.cit.*, p.5.

11) 참고로 잡센터 플러스는 흔히 전문성이 떨어지는 서비스를 제공하고, 참가자의 개인특성에 상관없이 천편일률적인 서비스를 제공하는 것으로 많이 비판받는다. Dwyer, P.(2018), "Welfare Conditionality Project : Final Findings", <http://www.welfareconditionality.ac.uk/> (검색일 : 2022.2.21).

12) National Audit Office(2021a), *op.cit.*, p.26.

는 2021년 7월 리스타트 프로그램(Restart scheme)을 도입함으로써, UC를 12~18개월 수급한 이들에게 전문적 직업훈련 및 일자리 알선과 상담서비스를 제공하고 있다. 해당 프로그램에는 5년간 총 21억 파운드의 예산이 투입될 예정이다.¹³⁾ 이 외에도 노동연금부에서는 잡센터 플러스의 기능을 강화하기 위해 근로지도관에 대한 교육을 강화하고, 2019/20년 근로지도관 신규 고용인원을 전년대비 5배가량 늘렸다.¹⁴⁾

지금까지는 코로나19 팬데믹 국면에서의 적극적 노동시장 정책의 확대 양상에 대해 간략하게 살펴보았다면, 보리스 존슨(Boris Johnson) 정부가 새로이 도입한 여러 정책 중 단위기간당 지출규모가 가장 클 뿐만 아니라 프로그램 특성 측면에서도 흥미로운 요소가 많은 킥스타트 사례에 대해 좀 더 자세히 살펴보자.

■ 킥스타트의 사용자 친화적 제도설계와 운영방식

킥스타트는 고용보조금을 사용자에게 지급함으로써 단기 일자리를 창출하고자 하는 취지에서 도입된 사업이다. 특히 취약 청년층들에게 민간 부문의 임시 일자리를 제공함으로써 이들의 경력단절 기간을 줄이고, 직무 경험 및 훈련의 기회를 제공한다는 목표하에 운영된다. 영국 정부는 구체적으로 킥스타트를 통해 25만 개의 인턴 일자리를 창출하여 취약 청년층들의 경력단절 기간을 줄이고, 직무 경험 및 훈련의 기회를 제공하겠다는 성과목표를 제시한다. 해당 프로그램의 참여 대상자는 구직 중인 16~24세 청년층으로 제한되며, 해당 프로그램에 참여하기 위해서는 공공부조인 UC의 수급자여만 한다. UC 수급자는 실업자 외에도 저소득 노동자와 자영업자를 포함하는데, 세 그룹 모두 킥스타트에 참여할 수 있다.¹⁵⁾

킥스타트는 영국의 지방정부 중 북아일랜드를 제외한 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드에서 시행되고 있으며, 2021년 11월 1일 기준 약 9만 7,600명의 영국 청년들이 킥스타트를 경유

13) *Ibid.*, p.22, 23, 26, 42; Powell, A.(2021), *op.cit.*, pp.13~14.

14) National Audit Office(2021a), *op.cit.*, pp.32~34.

15) National Audit Office(2021b), *Employment Support: The Kickstart Scheme*, National Audit Office, pp.47~48, <https://www.nao.org.uk/> (검색일: 2022.2.28); Powell, A.(2021), *op.cit.*, p.6.

하여 기업에 업무 배치되거나 혹은 이미 관련 업무를 마친 것으로 파악되고 있다.¹⁶⁾

현재 영국에서 시행 중인 다른 적극적 노동시장정책과 비교할 때 킥스타트의 두드러진 특징은 참여자 1인 혹은 일자리 1건당 거액의 예산이 투입된다는 점이다. 실제 킥스타트를 위해 영국 정부가 지출하는 금액은 일자리 한 개당 약 6,500파운드로, 킥스타트는 2021/22 회계연도를 기준으로 영국 정부에서 실시하고 있는 적극적 노동시장정책 중 1인당 지출액이 가장 큰 프로그램이다. 정부의 목표치대로 25만 개의 킥스타트 일자리를 만든다고 할 때, 예상되는 예산은 19억 파운드에 달한다.¹⁷⁾

상당한 재정적 부담에도 불구하고 영국 보수당이 킥스타트 정책을 적극적으로 시행하고 있는 이유는 과거 경험으로부터 경기침체로 인한 실업이 장기적으로도 청년층을 불안정한 일자리로 내몰거나 혹은 장기 실업문제를 겪도록 한다는 점을 학습했기 때문이다.¹⁸⁾ 또한 킥스타트 시행의 이면에는 정부가 고용보조금 정책을 잘 설계하여 양질의 일자리를 만들어 제공하면, 경제 침체가 취약 노동계층에 미치는 중장기적인 악영향을 어느 정도 해소할 수 있다는 믿음이 자리하고 있다.

고용증가 효과를 극대화하기 위해 노동연금부는 킥스타트의 제도 구상 과정에서 2009년부터 2011년까지 시행된 미래일자리기금(the Future Jobs Fund: FJF)의 사례를 상당 부분 참고하였다. FJF는 구직자에게 6개월간 견습 일자리를 제공하는 기관에 주당 25시간의 최저임금에 해당되는 금액을 제공하고, 참가자에 대한 훈련비용을 사용자에게 지급하는 방식으로 운영되었다. 노동연금부에서 작성한 성과보고서에 따르면 FJF는 채산성이 맞는 성공적인 정책이었다. 구체적으로 FJF에 대한 취업효과를 분석한 노동연금부의 사업평가보고서에 따르면, FJF 참여자들은 유사한 조건을 갖춘 FJF 미참가자와 대비할 때 프로그램 참여 후 2년 동안 복지 급여를 평균적으로 8일 적게 수급했을 뿐만 아니라, 정부지원 일자리를 제외한 유급 일자리에서 일한 기간이 평균적으로 12일이나 긴 것으로 분석된다. 이 FJF의 성공사례에서 큰 영감을 얻어 영국 보수당 정부에서는 청년 실업문제에 대응하기 위해 FJF와 유사한 고용

16) National Audit Office(2021b), *op.cit.*, pp.31~32.

17) *Ibid.*, p.6.

18) *Ibid.*, p.17.

보조금 제도를 설계하고 도입한 것이다.¹⁹⁾

나아가 보리스 존슨 정부에서는 민간 기업들이 킥스타트에 주도적으로 참여하게 함으로써 이를 통해 FJF보다도 더 큰 고용창출 효과를 만들어내고자 했다. FJF의 경우 지역공동체의 발전에 대한 기여분이 분명한 일자리에만 재정지원을 했기 때문에, 결과적으로 지원대상이 대체로 공공부문에 집중되었다.²⁰⁾ 가령, 버밍엄 시의회는 FJF를 통해 약 2,500개의 일자리를 창출했는데 이 중 민간 일자리의 비율은 2%에 불과했다.²¹⁾ 반면 현 보수당 정부는 민간 부문에서 제공하는 견습제도가 실제 일자리와 유사할 개연성이 크기 때문에, 공공 일자리 참여보

<표 1> 킥스타트 운영과정에서 주요 주체들의 역할

주체	역할
사용자	<ul style="list-style-type: none"> • 신청서 제출 - 신청서에 자신의 사업체에서 킥스타트를 이용하고자 하는 이유와 향후 고용할 인턴에 대한 지원 계획을 기술 - 신청하는 인턴직이 새로 창출된 일자리이며, 해당 인턴직이 기존 근무자의 업무를 대체하는 것이 아 니라는 점을 명확하게 설명 • 인턴 지원자들을 인터뷰한 후 채용인원 결정 • 킥스타트 인턴들을 훈련, 안정적인 일자리를 얻을 수 있도록 지원
노동연금부	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자들의 킥스타트 신청서류 심사 • UC 수급자가 기업에 업무배치되면 지원금을 기업에 제공 • 게이트웨이로 활동할 기관을 선정
게이트웨이	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자들의 킥스타트 신청서류 심사 • 참가자 훈련 및 일자리 준비 명목으로 제공되는 정부 지원금을 기업에 전달
잡센터 플러스	<ul style="list-style-type: none"> • 담당하는 UC 수급자 중 킥스타트에 등록된 일자리에 적합한 자들을 발굴 • 발굴된 UC 수급자에게 킥스타트 일자리에 대해 안내하고 희망하는 일자리에 지원할 수 있도록 보조
18~24세 UC 수급자	<ul style="list-style-type: none"> • 잡센터 플러스의 상담직원과 논의 후, 킥스타트에 등록된 일자리에 지원 • 킥스타트 일자리에 채용될 시 최대 6개월까지 근무

자료: 다음 자료들을 참고하여 필자가 작성. National Audit Office(2021b), *Employment Support: The Kickstart Scheme*, pp.18~19, p.23, p.60; Chartered Institute of Personnel and Development(2021), *Employers' Guide to Youth Employment and UK Training Programmes*, London: Chartered Institute of Personnel and Development, p.12; Powell, A.(2021), *Coronavirus: Getting People back into Work*, House of Commons Library, pp.7~8.

19) *Ibid.*, p.22.

20) *Ibid.*, p.22.

21) HC Work and Pensions Committee(2010), "Youth Unemployment and the Future Jobs Fund: First Report of Session 2010-11", <https://publications.parliament.uk/>.

다 시장일자리 참여가 더 큰 고용창출 효과를 일으킬 것이라고 봤다. 이에 영국 정부는 킥스타트 신청서류 심사 항목에서 지역공동체 기여 항목을 삭제했고, 이를 통해 민간 부문의 사업 참여를 독려하고 있다.²²⁾

〈표 1〉은 킥스타트 운영과정에서 사용자, 노동연금부, 18~24세 UC 수급자, 잡센터 플러스, 게이트웨이 등 주요 주체들이 수행하는 역할들을 나열한 것이다. 간단하게 말해, 킥스타트는 사용자 측에서는 취약 청년층에게 인턴직을 제공함으로써 업무 현장에서의 훈련 기회를 부여하고, 노동연금부에서는 그 인턴직 제공 사업체에 재정적 지원을 제공하는 방식으로 운영된다. 킥스타트의 운영방식을 이해하기 위해 각 주체들이 수행하는 역할들을 더 자세히 살펴보면 아래와 같다.

사용자는 정부보조금 제공 대상이 되는 임시직 일자리를 제공하는 역할을 수행한다. 사용자는 자기 사업체 내 인턴직에 대한 정부지원을 받기 위해 지원서를 제출해야 하는데, 킥스타트에 등록되는 일자리는 6개월 동안 유지되고 주당 25시간 이상 근무하는 일자리여야만 한다. 또한 사용자는 지원서 작성과정에서 무엇보다 해당 일자리가 새롭게 창출된 일자리이며 해당 일자리의 창출로 인해 기존의 피고용인이 수행하던 업무가 대체되는 것이 아니라는 점을 분명하게 설명하도록 요구받는다. 정부의 심사를 통과하면 해당 일자리는 킥스타트 일자리 목록에 등록이 되고, UC 수급자들이 해당 일자리에 지원하면 사용자는 직접 인터뷰를 통해 적임자를 선발한다.²³⁾ 직원 채용 이후에는 이들에게 업무 중심의 연수와 훈련을 제공하고, 이들이 계약된 고용기간이 종료된 이후에 안정적인 일자리를 얻을 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다.²⁴⁾

16~24세 UC 수급자가 킥스타트 일자리에 취직하여 근무를 시작하면, 노동연금부에서는 사용자에게 지원금을 제공한다. 이때 노동연금부에서는 최저임금을 기준으로 하여 주 25시간 근무분에 대한 급여를 지급하고, 이 외에도 기업의 일자리 준비비용 및 인턴 대상 훈련비용 명목으로 인턴직 한 개당 1,500파운드를 추가적으로 제공한다. 지원금 제공 외에도 노동

22) National Audit Office(2021b), *op.cit.*

23) 한 UC 수급자가 최대 6개월간 해당 일자리에서 근무한 이후에는 다시 다른 UC 수급자가 해당 일자리에서 근무를 시작할 수 있도록 허용되고 있다. Powell, A.(2021), *op.cit.*, p.7

24) *Ibid.*

연금부에서는 사용자들의 신청서류를 심사하여 해당 일자리를 킥스타트 일자리로 등록할 지 여부를 결정하는 중요한 역할을 수행한다.²⁵⁾ 심사 과정에서 노동연금부는 사용자가 신청한 일자리가 새로이 창출된 일자리인지(additionality)를 가장 중요하게 검토한다.²⁶⁾

영국 중앙정부에서는 지방교부금이 지난 10년간 대폭 삭감되면서 지방정부들이 재정적 어려움을 겪고 있는데다 코로나19로 인해 업무부담이 더욱 더 가중되고 있다는 점을 고려하여, 기업에서 제출하는 킥스타트 신청서 심사 업무를 지방정부에 할당하여 맡기는 데는 한계가 클 것이라고 판단했다.²⁷⁾ 대신 중앙정부 내 노동연금부로 하여금 지방정부를 포함한 시민단체, 자선단체, 노동조합 등 다양한 주체와 계약을 맺고 사용자들의 킥스타트 신청 심사 업무를 이들 단체에 위탁하도록 하고 있다.²⁸⁾ 이 기관들을 “게이트웨이”라고 칭하는데, 실제 대부분의 킥스타트 신청 심사 및 등록 업무는 노동연금부가 아닌 노동연금부로부터 인가받은 게이트웨이들이 처리하고 있다. 가령, 2021년 11월 9일까지 킥스타트에 등록된 일자리 중 70%가 게이트웨이를 통해서 등록된 것으로 파악된다.²⁹⁾³⁰⁾

게이트웨이는 사용자의 킥스타트 신청서류를 심사하는 일 외에도, 사용자들의 킥스타트 참여 신청서 작성을 보조하는 역할도 맡는다. 또한 노동연금부가 인턴 일자리 창출을 위한 업무 조정 및 인턴에 대한 훈련비용으로 기업에 전달하는 지원금(인턴직 한 개당 1,500파운드)을 사용자에게 전달하는 역할도 수행한다.³¹⁾

노동연금부와 게이트웨이가 사용자를 도와 킥스타트 일자리 등록을 위한 중요한 지원가 역할을 수행한다면, 잡센터 플러스에서는 킥스타트 일자리에 참여할 인원을 발굴하는 일을 맡고 있다. 잡센터 플러스 내 근로지도관은 노동연금부에서 제시하는 지침에 근거하여 자신이

25) *Ibid.*, pp.7~8.

26) National Audit Office(2021b), *op.cit.*

27) *Ibid.*, p.23.

28) Powell, A.(2021), *op.cit.*

29) National Audit Office(2021b), *op.cit.*, p.60.

30) 실제 킥스타트 시행 초기 영국 정부에서는 사용자가 30개 미만의 킥스타트 일자리를 신청할 경우에는 게이트웨이를 통해서만 신청 과정을 밟도록 했다. 하지만 2021년 2월부터는 일자리 신청 규모와 상관없이 사용자가 노동연금부 혹은 게이트웨이 중 원하는 채널을 선택하여 킥스타트 일자리를 신청할 수 있도록 허용하고 있다. Powell, A.(2021), *op.cit.*, p.6; National Audit Office(2021b), *op.cit.*

31) Powell, A.(2021), *op.cit.*, p.7.

관리하는 UC 수급자 중에서 킥스타트에 참여할 만한 적임자에게 킥스타트 일자리를 소개하고 UC 수급자들이 해당 일자리에 지원할 수 있도록 돕는 역할을 수행한다. 혹은 UC 수급자들의 역량 및 선호에 부합하는 킥스타트 일자리를 탐색하여 UC 수급자들에게 소개한다.³²⁾ 영국 정부에서는 킥스타트 참여자를 발굴하는 잡센터 플러스의 근로감독관에게 UC 수급자 중 장기실업의 위험이 크고, 고용보조금 지원 없이는 일자리를 얻기 힘든 이들을 우선적인 참여 대상으로 삼도록 하고 있다. 하지만 선발과정에서 소수 인종이나 장애인을 우선적으로 선발하라는 식의 구체적인 가이드라인은 제시하지 않고 있어, 사실상 근로감독관에게 킥스타트 참여자 발굴에 대해 상당 수준의 재량권을 부여하고 있다.³³⁾

UC를 수령하는 16~24세 청년들은 잡센터 플러스 직원의 도움을 받아 킥스타트 일자리에 신청을 한다. 인터뷰를 거쳐 취업에 성공할 시 최대 6개월까지 해당 일자리에 근무하며 업무 경험을 쌓는다. UC 수급자 본인이 희망할 시 킥스타트 인턴십 근무 1개월, 4개월 차에 잡센터 플러스 직원으로부터 본인의 인턴십 업무와 관련한 상담을 받을 수 있다.³⁴⁾

■ 예기치 못한 고용호황 국면을 맞이한 킥스타트 프로그램

영국 정부에서는 고용증대효과를 극대화하는 방향으로 킥스타트를 설계했고, 킥스타트에 투여되는 공공지출보다 킥스타트가 만들어내는 편익이 더 클 것이라는 낙관적 전망하에 해당 프로그램을 시행하고 있다. 실제 2021년 11월 노동연금부는 킥스타트의 편익이 비용의 1.65배에 달할 것이라는 추정치를 제시했다. 이 비용편익 분석의 핵심 전제는 두 가지다. 첫째, 킥스타트 참여의 긍정적 효과로 킥스타트 참여자가 킥스타트에 참여하지 않았을 경우에 비해 노동공급을 더 많이 하고, 반대로 복지 수급을 줄일 것이라는 가정이다. 또한 이로 인해 복지지출의 절약, 세수 증가 등의 효과가 나타나 결과적으로 킥스타트 예산 지출액보다 훨씬 큰 경제적 이득을 가져올 것이라는 것이다. 노동연금부는 FJF 사례에 대한 성과분석 결과를

32) National Audit Office(2021b), *op.cit.*, p.19.

33) *Ibid.*, pp.46~52.

34) *Ibid.*

참고하여 킥스타트 시행의 기대편익을 산출하였다.³⁵⁾

둘째, 킥스타트 지원대상 일자리 중 50%가 정부의 지원금이 없었다면 창출되지 않았을 일자리라는 가정이다. 전술했듯이 영국 정부에서는 UC 수급자가 민간 부문에서 제공하는 일자리에서 근무할 때 프로그램의 효과성이 커질 것이라는 전제하에 킥스타트에 민간 사용자들이 대거 참여할 수 있도록 설계했다. 그런데 이러한 사용자 친화적인 설계 방식이 가지는 문제점은 사업체들이 킥스타트 지원 여부와 상관없이 창출하려고 계획했던 일자리를 킥스타트 일자리로 등록하고 정부지원을 받고자 시도하더라도, 이를 적발하거나 통제하기가 힘들다는 점이다.³⁶⁾ 사용자 입장에서는 이러한 꼼수를 쓸 유인이 큰데, 왜냐하면 킥스타트 지원을 받게 되면 사용자는 무상으로 인력을 고용하거나 훈련시킬 수 있게 되기 때문이다. 이때 정부에서는 그만큼 불필요하게 자원을 낭비하게 된다.³⁷⁾ 이를 사중손실이라고 부르는데, 노동연금부에서는 비용편익 계산과정에서 킥스타트의 사중손실이 50%일 것이라고 가정하였다. 사중손실이 70%가 넘을 경우, 첫 번째 가정이 참이라고 하더라도 킥스타트에 대한 정부지출은 편익을 초과하게 된다. 문제는 사중손실 50% 가정이 과대추정치인지 과소추정치인지를 판단하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 노동연금부 또한 사중손실 50% 가정이 현실적인지를 확인하기 힘들다는 점을 인정하고 있다.³⁸⁾

더욱이 2021년 하반기부터 영국의 경기회복세가 뚜렷해지고 청년층의 고용 또한 증가하면서 킥스타트의 실효성에 대해 큰 의문이 제기되고 있다. 앞서 살펴보았듯이, 킥스타트는 고용 유지프로그램이 폐지되면 실업률이 폭발적으로 증가할 것이라는 가정하에 청년 취업취약계층을 지원하기 위한 취지에서 도입되었다. 그런데 2020년 10월부터 폐지될 것으로 예정되어 있던 고용유지프로그램의 기한이 2021년 9월까지 연장되었다. 게다가 2021년 하반기에 들어서면서 경기가 예상보다 빠른 속도로 회복되기 시작했고 이와 더불어 결원인 일자리 수가 크게 늘어나는 것으로 보고된다. 가령, 2021년 8월부터 10월까지의 공식인 일자리가 120만 개인 것으로 파악되었는데 이는 코로나19 대유행이 본격화되기 이전인 2020년 3월부터 5

35) *Ibid.*, p.26.

36) *Ibid.*, p.23.

37) 홍승학·원종학(2013), 『적극적 노동정책의 재정 효율성 평가방법에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, p.28.

38) National Audit Office(2021b), *op.cit.*, pp.26~27.

월까지의 16만 5천 개보다 7배 이상 높은 수치이다. 게다가 농업, 환대업, 운송업 부문에서는 심각한 인력 부족 현상까지 관찰되고 있다.³⁹⁾

예기치 못한 고용호황 국면에서 의문시되는 것은 킥스타트의 사중손실에 대한 두 번째 가정이다. 그 이유는 실업률이 예측치를 크게 하회하고 인력난이 나타나는 경제환경에서는 킥스타트의 사중손실 규모가 실업률이 높은 경제환경에서보다 높을 개연성이 크기 때문이다. 이는 킥스타트의 지원 없이도 창출되었을 일자리에 대해 정부가 기업에 지원금을 제공할 위험을 키운다. 덩달아 킥스타트 지원이 없었더라도 유사 일자리를 얻었을 참가자에게 관련 서비스를 제공할 위험도 증가했다.⁴⁰⁾

정부 당국은 경제회복 국면에서는 킥스타트의 실제 일자리 창출효과가 떨어질 수 있다는 점을 인정하면서도 킥스타트 지원을 지속하고 있다. 정부는 그 이유에 대해 다음과 같이 설명한다. 첫째, 경제 상황이 향후 어떻게 변화할지 불확실하며, 둘째, 노동시장 내 공석이 많다고 하더라도 그 일자리들이 필연적으로 UC를 수급 중인 청년층의 역량 혹은 수요에 부합하는 일자리는 아니라는 것이다. 그리고 셋째, 전반적인 고용호황 국면에서도 실제 UC를 1년 이상 수급하고 있는 16~24세 청년의 수는 코로나19 유행 이전 대비 3배 가까이 늘었으며, 따라서 이들을 집중적으로 지원하는 킥스타트가 여전히 필요하다는 점을 꼽는다.⁴¹⁾

영국 정부에서는 킥스타트를 조기 종료하기보다 오히려 킥스타트 일자리 창출 건수와 관련 정부예산 지출액이 예상치를 하회한다는 점을 근거로, 신규 일자리 제공 마감 기한을 2021년 12월에서 2022년 3월로 연장하였다.⁴²⁾ 이를 통해 청년 장기 실업자 구제를 위해 킥스타트를 계속 운영하겠다는 정책 의지를 분명하게 표명했다. **KLI**

39) *Ibid.*, p.44.

40) *Ibid.*

41) *Ibid.*, p.42, pp.44~45.

42) *Ibid.*, p.33.

프랑스에서 코로나19 시대의 재택근무가 노동자에게 미친 영향

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 프랑스

이두형 (프랑스 루미에르 리옹2대학교 사회학 박사과정)

■ 머리말

코로나19 팬데믹은 현대사에서 다방면으로 큰 충격을 준 사건 중 하나로 손꼽힐 것이다. 무수히 많은 인명이 희생된 것은 물론 바이러스 전파를 막기 위해 사실상 모든 국가가 앞장서 국경을 단았고, 그러면서 경제 활력도 얼어붙었다. 더군다나 프랑스를 비롯한 여러 유럽 국가에서는 시민의 기본 권리 중 하나인 이동권마저 극단적으로 제한하며 사회활동과 인간 관계도 최소한으로 이뤄졌다.

이처럼 영역을 가리지 않고 퍼진 코로나19는 프랑스 노동환경에도 영향을 미쳤다. 무엇보다 가장 두드러진 현상은 원격근무 또는 재택근무¹⁾의 활성화라고 할 수 있다. 의료 목적과 생필품 구매 등 생존을 위한 최소한의 활동을 제외한 여타 경제활동이 중단되면서 재택근무는 매우 갑작스럽게 또 폭력적으로 도입됐다.

2022년 2월 10일 프랑스 노동부 산하 조사연구통계지원국(DARES)은 “보건위기 동안의 재택근무(Télétravail durant la crise sanitaire)”²⁾ 보고서를 공개했다. 이 보고서는 실제 코로나19 대유행으로 본격화된 재택근무가 노동자들에게 심리적 또는 신체적으로 어떤 영향을

1) Télétravail은 장소에 구애받지 않고 정보통신기술을 활용해 원격으로 근무한다는 점에서 “원격근무”로 표현하는 경우가 더 많다. 하지만 해당 글은 코로나19 대유행에 대응하는 차원에서 사실상 노동자들이 자택에서 근무하는 “재택근무”를 다룬다는 점에서 상당수를 “재택근무”로 표기한다.

2) DARES(2022), “Télétravail durant la crise sanitaire”, 10 février, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/> (검색일: 2022.2.21).

미쳤는지를 다루고 있다. 재택근무와 관련하여 단절된 노동환경이 야기하는 정신적 고립감과 가중되는 스트레스, 또 가사노동과 병합되어 초래되는 과중한 노동 등에 대한 우려의 목소리는 꾸준히 이어졌다. 또 한편에서는 독립된 재택근무 환경으로 인한 노동자 개인의 자율성 극대화 등 긍정적 효과를 강조하기도 했다. 해당 보고서는 프랑스 정부 차원에서 재택근무가 노동자에게 미치는 영향을 실증 분석한다는 점에서 눈여겨볼 필요가 있다.

■ 코로나19 시대의 재택근무

코로나19가 급격히 확산되기 전부터 프랑스 내에는 보건위기 상황에서 재택근무 도입을 위한 법적 틀이 존재하고 있었다. 2012년 A형 독감이 유행하는 상황에서 재택근무가 기업 활동과 노동자 안전을 보장하기 위한 조치가 될 수 있다는 내용이 법문에 포함된 바 있기 때문이다. 민간 부문에서는 2012년 원격근무에 대한 법이 제정된 후 2017년 재개정되기도 했다. 공공 부문에서도 2016년 공공 분야의 특수성을 고려한 시행령 도입 등 프랑스에서 원격근무를 둘러싼 법적 규정은 이미 어느 정도 확립돼 있었다.³⁾

그럼에도 오늘날 프랑스의 재택근무 확산은 코로나19 팬데믹과 분리하여 생각하기 어렵다. 코로나19 전파를 최소화하기 위해 재택근무가 적극 강조되며 도입되었기 때문이다. 이런 맥락에서 마련된 프랑스 정부의 재택근무 지침은 코로나19 대유행 주기에 따라 변경되어 왔다.

지난 2020년 3월부터 5월까지 이어진 1차 전 국민 이동제한령과, 같은 해 10월부터 12월의 2차 이동제한령을 통해 프랑스 정부는 재택근무가 좀 더 체계화되어 이뤄지길 바랐다. 특히 지난 2020년 10월부터 프랑스 정부가 내세운 기본 원칙은 “100% 재택근무”였다. 이어 이듬해인 2021년 1월부터 일주일에 하루 회사로 출근할 수 있도록 그 기준을 완화했고, 6월 9일이 되어서야 “100% 재택근무”는 공식적으로 끝을 맺었다. 다만 이전처럼 매일 출퇴근이 이뤄지는 것은 아니었다. 기업 내에서 자발적으로 일주일에 최소 며칠은 재택근무를 시행해

3) Géniaut, B. (2021), 「코로나19와 프랑스의 재택근무」, 『국제노동브리프』, 19(8), pp.44~54.

야 했기 때문이다.⁴⁾

프랑스 정부의 재택근무 조치는 엄밀히 따져 법적으로 규정된 것은 아닌 행정적 조치였다. 현실적으로도 모든 기업에서 전 직원을 대상으로 재택근무를 도입하는 것도 불가능했다. 또한 프랑스 최고행정법원인 콩세유데타의 기본 입장도 노동자의 안전보장과 관련한 최종 결정 권한은 사용자에게 있다고 봤다.⁵⁾ 다만 사용자는 피고용인의 안전을 보장할 의무가 있다. 또 앞서 언급했듯 보건위기 상황에서 노동자의 안전 확보를 위한 재택근무에 대한 법적 근거도 있었다. 그렇기 때문에 재택근무를 시행할 여력이 있음에도 이를 따르지 않을 경우, 엄밀히 말하면 사용자는 법적 책임에서 자유롭지 않다.

더욱이 지난 2022년 1월 24일 발효된 「보건위기 관리 방안 강화(Renforcement des outils de gestion de la crise sanitaire)법」은 정부가 의무화한 재택근무를 도입하지 않은 기업을 처벌할 수 있다는 내용을 담으며 더욱 규제의 고삐를 조였다. 앞서 프랑스 정부는 1월 3일 재택근무가 가능한 모든 직군에서 주 3~4일은 원격으로 근무해야 한다며 다시 재택근무 의무화 조치를 취했다. 이를 지키지 않을 경우 사용자당 1천 유로(한화로 약 135만 원), 최대 5만 유로(한화로 약 6,771만 원)까지 벌금을 부과할 수 있다고 밝혔다. 실제로 프랑스 노동감독관에 적발된 위반 건수는 2022년 1월 기준 7,500건을 넘어섰다. 이는 전년도 9월의 1천 건과 비교해 7배 이상 높은 수치다.⁶⁾ 다만 강한 반발에 직면하자 벌금 수준을 500유로로 낮췄다. 무엇보다도 실제 재택근무 의무화 조치를 어긴 기업 중 법적 처벌로 이어진 경우는 사실상 없는 것으로 알려졌다.⁷⁾

프랑스 정부는 사실상 강제해온 주 3일 또는 4일의 재택근무 조치를 2022년 2월 2일부로

4) Les Echos(2021), “Déconfinement : fin du ‘100% télétravail’ le 9 juin dans les entreprises privées”, *Les Echos*, 27 mai, <https://www.lesechos.fr/> (검색일 : 2022.2.22).

5) Ouest-France(2021), “Télétravail. Des amendes à 1000 euros… Mais qui va contrôler si la règle n’est pas respectée?”, *Ouest-France*, 30 décembre, <https://www.ouest-france.fr/> (검색일 : 2022.2.22).

6) Herrero, O.(2022), “Télétravail : comment l’inspection du travail contrôle les entreprises”, *Le Figaro*, 5 janvier, <https://www.lefigaro.fr/> (검색일 : 2022.2.22).

7) Chricheportiche, O.(2022), “Télétravail : l’amende pour les entreprises qui ne jouent pas le jeu passe de 1000 à 500 euros par salarié”, *BFM TV*, 14 janvier, <https://www.bfmtv.com/> (검색일 : 2022.2.22).

종료한다고 밝혔다. 다만 재택근무는 여전히 권고 사항이며 기업 내에서 자율적으로 일정을 조정하길 바란다는 입장이다.⁸⁾

■ 재택근무 구분과 특징

코로나19 유행주기에 따른 프랑스 정부의 재택근무 조치에 맞춰 프랑스 재택근무자 수도 등락을 보였다. 그럼에도 코로나19 위기 이전과 비교하면 그 수는 확연히 늘었다는 것을 알 수 있다. 조사연구통계지원국 보고서에 따르면 2021년 1월 재택근무자는 전체 노동자의 27%를 차지했다. 앞선 2019년에 4%였던 것에 비하면 7배 가까이 뛰어오른 셈이다.

이번에 공개된 보고서는 20세에서 62세 사이 표본 5만 명을 무작위로 추출해 진행된 연구에 기초한다. 조사는 2020년 3월부터 2021년 1월 사이에 최소 일주일간 일했던 사람들을 대상으로 했다.

해당 연구는 재택근무를 하는 노동자를 다섯 그룹으로 나누었다. 먼저 “초고밀도(exclusifs)” 그룹으로 전체 재택근무자의 25%를 차지하며 이들 중 대다수(81%)가 일주일에 5일을 원격으로 근무한다. 이들의 프로필을 보면 특히 피고용인 수가 500명을 넘어서는 사기업에서 주로 근무하며 과반수가 남성(56%)이자 관리직인 것으로 나타났다. 또한 다른 그룹 군에 비해 고학력자이고 정규직(CDI) 비중이 높았다. 종사 분야로는 정보통신업과 전기·전자업, 그리고 은행 및 보험업이 두드러졌다.

다음은 전체 30%의 비중을 보인 “고밀도(intensif)” 그룹으로, 주 4일에서 주 3일(52%), 또는 주 2일에서 주 1일(41%) 재택근무하는 경우가 93%에 달했다. 이들은 원활한 재택근무를 가능하게 하는 컴퓨터와 정보통신 기기 등 제반시설을 잘 갖추고 있으며 상대적으로 장기간의 재택근무 경험을 이미 갖고 있다. 이들 역시 “초고밀도” 그룹과 마찬가지로 상당수가 고학력이며 수도권(Ile-de-France)에 거주하는 것으로 분석됐다. 산업과 상업 분야 관리직과 연구직, 산업

8) Gasté, C and Lebelle, A.(2022), “Télétravail : fin de l’obligation ce mercredi, mais la pratique ‘reste recommandée’, indique Elisabeth Borne”, *Le Parisien*, 2 février, <https://www.leparisien.fr/> (검색일: 2022.2.22).

엔지니어, 커뮤니케이션 종사자 등에게서 주로 “고밀도” 재택근무 형태가 나타났다.

이어 17%의 재택근무자가 “취약(vulnerable)” 그룹으로 구성됐다. 이들 중 51%는 일주일 동안 최소 하루에서 많게는 4일까지 재택근무를 하지만 특정 기간이 두드러진 강세를 보이지 않는다. 이들의 재택근무 기간은 주 3일에서 주 4일이 28%로 가장 높았고, 한 달에 며칠만 자택에서 근무하는 경우가 10%로 제일 낮았다. 이들이 재택근무를 하는 데 필요한 제반시설은 상대적으로 열악하다. 예를 들어 인터넷 접속 등의 문제를 겪는 것으로 나타났다. 또한 조사가 이뤄진 2021년 1월에 앞서 재택근무를 해본 경험이 미미했다. 주요 직군으로는 공공행정직과 “중간 직업군(professions intermediaires)”⁹⁾으로 분석됐으며 여기에 속하는 과반수가 여성(63%)이다.

다음으로 약 15%의 재택근무자를 대표하는 “간헐(occasionnels)” 그룹이다. 규칙적이기보다는 필요에 따라 재택근무를 하는 노동자를 가리킨다. 그에 따라 재택근무 횟수는 일주일에 하루 또는 이틀(23%), 월별 몇 차례(39%)에 그쳤다. 이들의 대다수는 중소기업(PME) 또는 영세기업(TPE)에서 근무하고 있다. 특히 산업 또는 상업 분야에서 저학력 남성이 큰 비중을 차지하며 그 외에 농업 종사자, 운송업자, 생산직 또는 관리자, 회계업무 종사자 등으로 구성됐다.

마지막은 전체 13%에 달하는 “예외(exceptionnels)” 그룹이다. 이들은 더 이상 재택근무를 하지 않으며(92%) 예외적으로 극히 일부만 원격으로 일한다. 이들 또한 “간헐” 그룹과 마찬가지로 중소기업 또는 영세기업에 종사하는 경우가 많으며, 공공행정서비스에서 두드러지게 나타났다. 또한 계약직의 비중이 높았다.

■ 재택근무가 노동자에 미친 심리적·신체적 영향

코로나19 위기 동안 노동자들의 자율성은 전반적으로 증가하였다. 이 같은 경향은 재택근무자에게서 더 두드러지게 나타났다. 이는 재택근무의 빈도가 높아질수록 뚜렷해지는 경향을

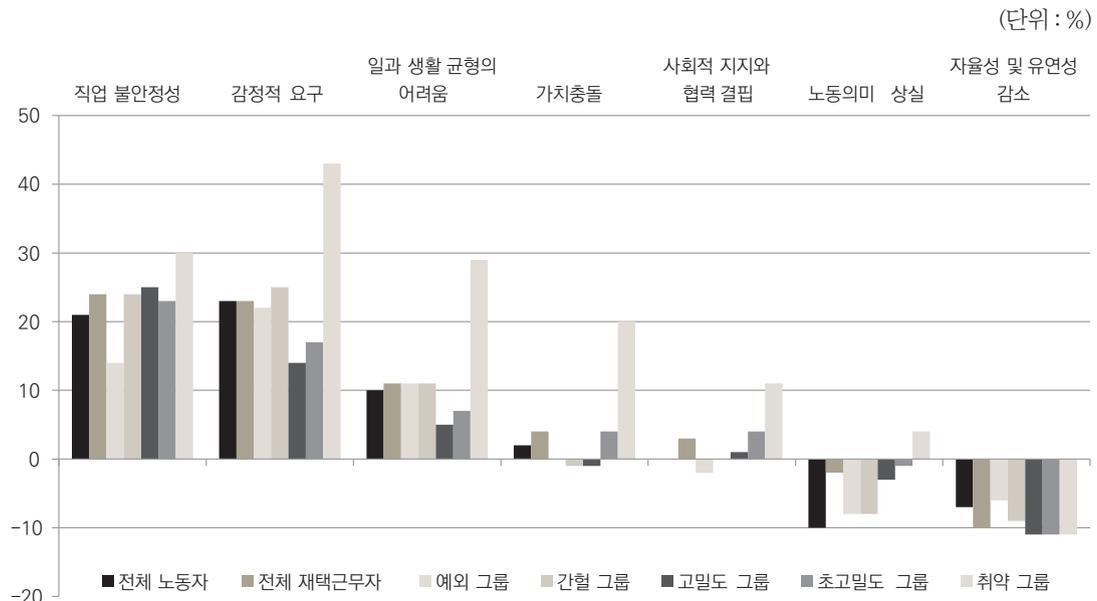
9) 프랑스 통계청 INSEE에 따르면 “중간 직업군(professions intermediaires)”은 관리직과 일반직원 사이의 중간 관리직뿐만 아니라, 더 넓게는 교사와 소방관, 사회복지사 등 공공서비스 종사자를 의미하기도 한다.

보였다. 반면 “취약” 그룹에서는 특히 공동작업과 관련해 어려움을 겪었다고 호소하는데 이는 고립된 근무환경으로 상사나 동료들로부터 마주한 문제를 해결하는 데 도움을 받지 못하기 때문인 것으로 분석됐다.

반면 노동에 대한 사회적 유용성과 자부심을 의미하는 “노동의미(sens du travail)”의 상승은 전체적으로 그리고 “간헐” 그룹과 “예외” 그룹에서 두드러지게 나타났다. 하지만 좀 더 높은 빈도로 재택근무를 하는 그룹에서는 유의미한 결과를 보이지 않았다.

직업을 잃을지도 모른다는 “직업 불안정성”에 대한 우려는 매우 크게 나타났다. 이어 “초고밀도” 그룹과 “고밀도” 그룹을 제외하고는 전체 그룹에서 “감정적 요구(exigences émotionnelles)”가 강하게 증가했다. 두 그룹과 관련해서는 인터넷과 전화 등으로 주된 고객 소통 통로가 변화하면서 이전보다 노동환경에서 긴장상태가 완화되기 때문인 것으로 설명된다. 이에 따라 “초고밀도” 그룹에서는 17%, “고밀도” 그룹에서는 14%로 유일하게 10%대를 기록했다.

[그림 1] 코로나19 위기 이전 대비 노동여건 변화



자료 : DARES(2022), “Télétravail durant la crise sanitaire”, 10 février, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/> (검색일 : 2022.2.21).

여기서 알 수 있듯이 “취약” 그룹은 다른 비교군 대비 코로나19 위기로 인한 노동환경의 변화에 더 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 특히 “감정적 요구”(43%)와 “가치충돌”(20%) 그리고 “일과 생활 균형의 어려움”(29%)에서 다른 그룹과 비교해 유독 큰 어려움을 호소했다.

“일과 생활 균형의 어려움”은 전반적으로 악화되는 양상을 띠나, 재택근무 강도가 높은 “초고밀도” 그룹(7%)과 “고밀도” 그룹(5%)에서 그 경향이 덜한 것으로 나왔다. 이들 대다수가 관리직 등 상대적으로 높은 직급에 속한다는 것을 고려하면 코로나19 위기 이전에는 강한 노동 강도로 인해 가족들과 보내는 시간이 부족했지만 재택근무로 이에 대한 결핍이 어느 정도 해소됐기 때문으로 보인다. 이는 특히 남성에게서 더 눈에 띄는 현상으로 나타났다.

여기서 성별에 따른 재택근무의 영향도 다르다는 것을 알 수 있다. 전반적으로 재택근무가 규칙적이든 불규칙적이든 여성 노동자의 경우 같은 조건의 남성 노동자보다 업무의 강도가 더 강해졌다고 인식했다. 코로나19 위기 이전에 비해 재택근무를 하는 여성 노동자의 경우 업무 강도가 더 높아졌으며, 또 동시에 다양한 것들을 고려해야 한다고 답했다. 이어 모순된 지시를 반복해서 받는다고 어려움을 호소하기도 했다. 그러면서 여성 재택근무자는 남성들보

<표 1> 성별에 따른 노동환경의 악화

(단위: %)

	규칙적 재택근무군(초고밀도, 고밀도, 취약 그룹)		불규칙적 재택근무군(간헐, 예외 그룹)	
	남성	여성	남성	여성
자율성 및 유연성 감소	-10	-12	-7	-7
노동의미 상실	0	-2	-8	-7
사회적 지지와 협력 결핍	5	3	1	-2
부적절한 목표치	14	13	10	6
가치충돌	5	7	-2	0
직업 불안정성	26	24	23	17
일과 생활 균형의 어려움	9	13	11	10
노동시간 조정	20	18	6	7
감정적 요구	17	27	18	28
노동시간 증가	27	31	10	12
노동강도	21	28	17	20

자료: DARES(2022), “Télétravail durant la crise sanitaire”, 10 février, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/> (검색일: 2022.2.21).

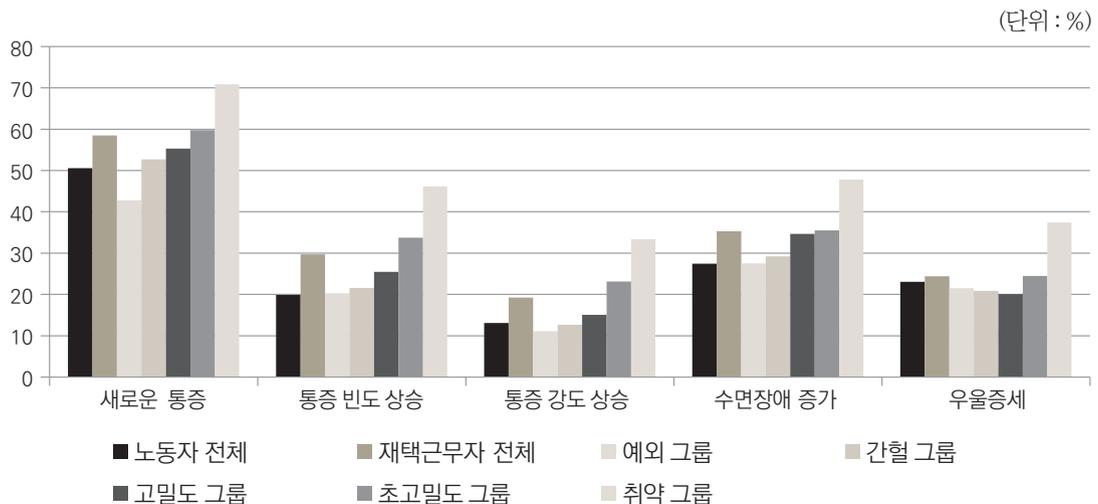
다 감정적 요구가 더 강하게 나타났다. 이어 전보다 더 높은 노동 긴장감과 더불어 업무를 수행함에 있어 더 많은 방해를 받는다고 말했다.

더 나아가 재택근무를 하면서 여성 노동자를 향한 동료들의 비난이 남성 노동자들을 향한 비난보다 더 높게 나타났다. 이와 관련해 재택근무를 위한 여건이 잘 갖춰지지 않아 더 많은 어려움을 호소하는 “취약” 그룹의 상당수가 여성이라는 점이 하나의 요인이라고 지적한다. 또한 일주일 내내 재택근무를 하는 “초고밀도” 그룹에 속하는 여성 노동자들은 남성 노동자들보다 공과 사에서 균형을 잡는 것과 관련해 더 큰 곤란을 겪는다고 답했다. 이와 관련해 여성에게 가사노동에 대한 부담도 동시에 요구되는 사회 분위기가 큰 영향을 미치는 것으로 분석된다.

재택근무에 따른 악영향은 신체적 문제로도 나타났다. 소속 그룹과 상관없이 재택근무자의 58%가 재택근무가 본격화되면서 “새로운 통증(nouvelles douleurs)”을 느낀다고 답변했다. 또 통증을 느끼는 빈도(30%)와 강도(19%)도 더욱 높아졌으며, 수면 장애(35%)를 겪고 있다고 호소했다.

특히 “취약” 그룹에서 신체적 통증 악화와 수면 장애가 높게 나타났다. 또 그들 중 37%

[그림 2] 재택근무 그룹에 따른 건강 상태 변화



자료 : DARES(2022), “Télétravail durant la crise sanitaire”, 10 février, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/> (검색일 : 2022.2.21).

는 “우울증세(symptômes dépressifs)”를 겪는다고 답했는데, 이는 전체 노동자의 23%보다 10%p 이상 높은 수준이다. 또 새로운 통증을 느끼는 것과 관련해서도 “취약” 그룹 대상자 중 71%가 그렇다고 답하며 가장 높은 수치를 보였다. 그 외 다른 영역에서도 “취약” 그룹 내에서 신체적 고통을 호소하는 경우가 더욱 많은 것으로 나타났다. 이는 재택근무에 적합하지 않은 노동환경이 사회심리적으로는 물론 신체 건강에도 악영향을 미친다는 것을 보여준다.

■ 맺음말

이번 조사는 코로나19 위기 속에서 점차 그 영향력을 확대한 재택근무에도 다양한 사회적 요소가 반영되고 있음을 잘 보여준다. 종사하는 분야는 물론 학력 수준과 관리직 또는 일반직과 같은 직군의 차이도 재택근무의 정도와 그 효과에 영향을 미치고 있다는 것이 드러났다. 또한 성별 역시 재택근무가 악영향을 미칠지 또는 긍정적으로 작용할지와 관련해 하나의 변수로 작용한다. 더 나아가 인터넷 환경과 정보통신 기기의 유무와 같은 노동자 개인을 둘러싼 환경 제반이 굉장히 큰 영향력을 행사하고 있다는 것도 알 수 있다.

코로나19 위기는 그동안 당연하게 여겨왔던 노동환경에 대한 관점을 완전히 뒤집어 놓았다. 물론 업종과 분야에 따라 그 효과는 확연히 달라질 것이기 때문에 선불리 일반화할 수는 없다. 하지만 역설적이게도 급속히 확산되는 전염병에 대응하는 과정에서 단순히 유연한 근무 방식을 넘어 물리적 공간에 제한을 받지 않는 재택근무가 충분히 가능하다는 것이 어느 정도 입증되었다. 이처럼 새로운 노동환경의 변화가 나타나기 시작한 때에 이번 연구보고서는 재택근무를 주어진 환경과 맥락에 따라 세심하게 고려할 필요가 있으며, 그만큼 주의를 기울여야 한다는 것을 상기시킨다. **KTG**



브라질의 노동법원

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 브라질

김경란 (브라질 캄피나스 주립대학교(Unicamp) 사회경제와 노동 박사과정)

■ 머리말

1941년에 설립된 브라질의 노동법원(Justiça do Trabalho: JT)은 노동 사건을 전담하는 특별 법원으로서 한 해에 다루는 소송 건수만 200만 건이 넘고 노동 판사도 수천 명에 이른다. 지역노동법원도 전국적으로 1,500개나 되다 보니 접근성이 용이해 노동자들이 언제나 쉽게 고용 관계에서 발생하는 문제를 호소하고 해결할 수 있다. 노동법원은 오랜 세월 동안 브라질 노사관계의 특징으로 지목되어 왔던 단일노조 원칙(Unicidade)¹⁾이나 노조세(Imposto Sindical)²⁾와 함께 국가 코퍼러티즘의 유산으로 평가받았지만, 오늘날에는 해고나 노동조건 개선을 둘러싼 노사 간의 교섭과 분쟁을 조정하고 해결하는 사법기구의 역할을 톡톡히 담당하고 있다.

원래 브라질에서 노동법원은 도시 산업화가 활발하게 일어났던 1930년대 노사 분쟁을 해결하기 위한 국가 통제기구로 출발했었다. 이 같은 이유로 초기에는 사회 평화를 유지한다는 미명하에 노조의 파업권을 제약하고 계급 투쟁을 억제하는 노동자 통제 기구라는 비판을 많이 받았다. 그러나 브라질 사회가 민주화된 1980년대 이후 여러 차례 헌법 개정을 통해 노동

- 1) 단일노조 원칙(Art. 516 da CLT/1943)은 동일 산업·업종별로 한 지역 내에 하나의 노조만을 허용하고, 그 노조가 사용자와 노동법원, 정부를 상대로 독점적 대표권을 갖는 것을 말한다.
- 2) 노조세는 1940년대 이후 국가가 노동조합을 통제하기 위해 실시한 제도 중 하나로, 모든 노동자로부터 연 1회 의무적으로 노조세를 징수하여 법으로 정해진 비율에 따라 지역노조, 산별연맹, 총연맹, 노동부에 분배했다. 그러나 이 제도는 2017년 노동법 개정 이후 폐지되었다.

법원의 역할과 임무를 변화시키면서 중립성과 전문성을 갖춘 노동법원으로 자리매김했다. 이 글에서는 브라질의 노사관계를 이해하는 중요한 열쇠인 노동법원의 변천 과정, 체계와 활동, 최근의 흐름을 간략하게 소개한다.

■ 노동법원의 역사

브라질 노사관계 시스템의 골격을 이루는 주요 조직과 법 제도가 만들어진 때는 제툴리우 바르가스가 통치하던 1930년대 이후이다. 1931년에 노동부가 설치되었고, 1943년 11월에는 통합노동법(CLT)³⁾이 제정되었다. 노동법원은 개별 노동자의 권리 구제나 고용관계에서 발생하는 노동분쟁을 다루기 위해 1941년 5월에 설립되었다. 이후 80년 동안 노동법원은 많은 변화를 겪었는데, 일반적으로 다섯 단계로 나누어 변천 과정을 설명할 수 있다.

첫째는 노동분쟁을 해결하기 위한 특별한 기구가 없었던 제도화 이전의 단계로 1907년 법령 N° 1.637/07에 의해 상설 조정·중재위원회를 설립한 시기다. 둘째는 노동법원의 제도화를 위한 맹아가 나타나기 시작한 단계로 1922년에 상파울루 주에 농촌 법원을 설치하고 1923년에는 법령 N° 16.027에 따라 농업, 산업 및 상업부와 연결된 전국노동위원회(CNT)가 창설되었다. 전국노동위원회에는 개별 분쟁을 다루는 조정·심판위원회, 집단 분쟁을 다루는 혼합 조정위원회가 설치되었다. 셋째는 노동법원의 설립이 공식화된 시기로 1934년 헌법 제122조에 노동법원 설립을 명시하고 이후 1941년 5월 1일에 노동법원 설립을 선포하였다. 1946년에는 행정부 소속이었던 노동법원을 연방사법기관으로 귀속시켰으며, 노동재판 3심제를 갖추게 되었다. 넷째는 노동법원의 중립성을 강화한 시기로 브라질 사회의 민주화와 맞물려 개정된 1988년 헌법에서 노동법원에 대한 국가 개입을 최소화하기 위한 조치가 이루어졌다. 다시 말해 노사 분쟁에 대한 노동법원의 과도한 개입보다는 노사 자율 교섭을 존중하면서 노동법에 따라 판결하도록 한 것이다. 다섯째는 노동법원의 전문성과 활동력이 강화된 시

3) 통합노동법은 2017년 노동개혁(Lei n° 13.467)을 통해 큰 변화를 겪었다. 총 922개 노동법 조항 중 106개가 바뀌었는데, 54개 조항이 변경되었고 43개 조항이 새로 삽입되었으며, 9개 조항은 갱신되었다.

기로 1999년 헌법 개정(EC N° 24/1999)을 통해 노동소송 1심 재판부의 일원이었던 노동자 대표와 사용자 대표로 구성되는 계급 대표 판사제를 폐지하고 전문 판사제를 도입했다. 이에 따라 노동소송 1심은 한 명의 전문 법관이 담당하게 되었다. 1심 노동법원의 명칭도 조정 및 판결위원회에서 지역노동법원으로 바뀌었다. 2004년 이후에는 헌법 개정(EC N° 45/2004)을 통해 고용관계에서 발생하는 분쟁 외에도 노동관계 전반의 분쟁과 노정 갈등도 적극적으로 다루는 등 노동법원의 활동 반경이 넓어졌다.⁴⁾

■ 노동법원의 체계와 활동⁵⁾

노동법원 삼심제

브라질의 법원은 민·형사 소송을 다루는 일반법원과 특별법원으로 나뉘는데, 특별법원에는 군사법원(STM), 선거법원(TSE), 고등노동법원(TST)이 포함된다. 특별법원 중 노동 사건을 담당하는 곳은 노동법원이며 재판은 삼심제로 이루어진다. 지역노동법원(VTs)이 노동분쟁의 1심을 담당하고 지방노동법원(TRTs)은 1심의 항소법원이며, 3심은 항소심의 상고법원으로 수도 브라질리아에 위치한 고등노동법원이 관할한다. 2006년에 설립된 노동판사 교육기관인 에나마트(Enamat)는 고등노동법원에서 관장하며 판사의 역량 강화를 위해 교육과 훈련을 실시한다.⁶⁾ 2020년 노동법원이 발간한 일반 보고서(Relatório Geral da Justiça do Trabalho)에 따르면, 고등노동법원의 판사는 27명으로 연방 상원의 승인을 받아 대통령이 임명하는데, 임기 제한이 없는 종신 판사로 구성한다. 지방노동법원의 경우 24개 지방(주)에 설치되어 있으며 판사는 총 567명이고, 지자체 5,570개 중 610개 지역에 설치된 지역노동법원은 1,573개로 판사 수만 3,039명에 이른다.

4) Tribunal Superior do Trabalho, “A história da justiça do trabalho no Brasil”, <http://www.tst.jus.br/> (검색일: 2022.2.5).

5) 노동법원의 체계와 활동에 대한 내용은 다음 자료를 참고했다. TST(2021), “Relatório Geral da Justiça do Trabalho”, <https://www.tst.jus.br/> (검색일: 2022.2.7).

6) 에나마트의 구체적인 활동은 다음 웹사이트 참조: <http://www.enamat.jus.br/>.

<표 1> 브라질 노동법원 구성 현황

	조직 수(개)	판사 수(명)	증사자 수(명)
지역노동법원(VTs, 1심)	1,573	3,039	22,338
지방노동법원(TRTs, 2심)	24	567	15,811
고등노동법원(TST, 3심)	1	27	2,147

자료 : TST(2021), “Relatório Geral da Justiça do Trabalho”, <https://www.tst.jus.br/> (검색일 : 2022.2.24).

노동소송의 주요 쟁점

브라질은 연방헌법에서 노동자가 자신의 권리를 침해당하거나 권리 행사를 위협받았다고 생각하면 언제든지 사용자를 상대로 노동소송을 제기할 수 있도록 보장하고 있다. 노동법원이 다룰 수 있는 노동소송의 범주도 헌법 제114조에 따라 노사 또는 노정 갈등과 분쟁, 파업권, 고용관계에서 발생하는 분쟁 및 도덕적·금전적 손해에 대한 배상 조치 등 모든 노동 사건을 포괄한다고 해도 과언이 아니다. 노동법원 통계에 따르면, 2020년 노동법원에서 가장 많이 다룬 신규 소송은 해고 및 고용계약 해지에 따른 퇴직금 관련 분쟁이었다. 전체 소송 중에서 해고 사전통보 관련 건수가 39만 4,802건으로 가장 많았고, 부당해고 시 기업이 지불하는 퇴직금의 40% 벌금 관련은 33만 2,802건, 퇴사 비용⁷⁾ 연체 관련은 32만 6,110건, 퇴직금 미지급 과태료 관련은 25만 3,948건 등 해고와 퇴직금 관련 소송이 약 100만 건으로 집계되었다. 한편 2021년에 소송을 가장 많이 당한 기업도 발표됐는데, 국영석유기업 페트로브라스가 7,648건으로 1위를 차지했고, 국영우체국 코헤이우, 국영은행 방쿠 두 브라지우 및 브라데스코, 카이사 등 대형 은행들도 수천 건씩 소송을 당했다. 이들 기업은 규모와 영향력 면에서 브라질 최고 수준을 자랑하고 있으나 노사 갈등이나 분쟁도 이에 못지 않게 많이 발생한 것으로 나타났다.

7) 부당해고 시 사용자는 잔여 급여나 퇴직금의 40%에 해당하는 벌금, 유급휴가비와 연말 상여금 등을 비례 계산하여 퇴사 비용을 지불해야 한다.

<표 2> 신규 노동소송의 주요 쟁점(2020년)

주요 쟁점	소송 건수
해고 사전통보	39만 4,802
부당해고 시 퇴직금의 40% 벌금 ⁸⁾	33만 2,802
퇴사 비용 연체 과태료 ⁹⁾	32만 6,110
퇴직금 미지급 과태료	25만 3,948
휴가 수당	24만 1,417
연말 상여금	23만 1,765
초과근무 추가	22만 6,173
초과근무	22만 237
위험작업환경 수당	9만 8,623
휴식시간	8만 3,003

자료: <표 1>과 동일.

<표 3> 기업별 노동소송 건수(2021년)

기업	소송 건수
페트로브라스(Petrobrás)	7,648
방쿠 두 브라지우 은행(Banco do Brasil)	6,628
브라데스코 은행(Bradesco)	6,281
코헤이우(Correios)	6,144
카이사 이코노미카 은행(Caixa Econômica)	6,076
텔레포니카(Telefônica)	3,982
산탄데르 은행(Santander)	3,933
이타우 유니방코 은행(Itaú-Unibanco)	3,929
우니아움(União(PGU))	3,457
퐁다싸우 카자(Fundação Casa)	3,197

자료: TST(2021), “Movimentação Processual Tribunal Superior do Trabalho”, <https://www.tst.jus.br/> (검색일: 2022.2.24).

- 8) FGTS(Fundo de Garantia de Tempo de Serviço)는 근속기간 보장기금(퇴직금)으로 매월 사용자가 노동자 월급의 8%를 적립한다. 부당해고 시 사용자에게 벌금이 부과되며, 해고당한 노동자는 FGTS 적립금과 사용자가 납부한 벌금을 모두 받을 수 있다. 기업은 벌금 부담으로 인해 해고 대신 자진퇴사를 유도하며, 이 때문에 노동소송이 빈번하다. 정당한 사유 없이 해고할 경우 고용 기간에 적립한 FGTS 총액의 40%를 벌금으로 내야 하지만, 합의 해고 시에는 적립금의 20%만 벌금으로 낸다.
- 9) 사용자는 반드시 직원 퇴사일로부터 10일 이내에 퇴사 비용을 지급해야 한다. 사용자가 퇴사 비용을 제때 지급하지 않았을 경우 1개월치 급여에 준하는 벌금을 물어야 한다.

노동소송 기간

일반적으로 개별 권리 구제를 위해서는 근로계약 종료 후 2년 이내에 소송을 제기하거나 근로계약 기간 중 5년 이내에 소송을 제기해야 한다. 이 기간이 지나면 노동자는 노동법원을 통해 권리를 구제받을 수 없다. 소송 절차는 사업장이 있는 지역의 관할 법원에 소를 제기하는 것으로 시작된다. 노동소송이 제기되면 사용자는 법원으로부터 소환장을 받게 되고, 증거 자료를 제출해야 한다. 증거 자료가 제출되면 지역노동법원은 1심 재판을 진행한다. 1심에서 패소하거나 당사자 간에 합의가 되지 않으면 지방노동법원에 항소할 수 있다. 2심 후 패소자가 판결에 승복하지 않으면 고등노동법원에 상고해 재판을 받을 수 있다. 1심부터 3심까지 전체 소송 기간은 평균 39개월 정도이다.

<표 4> 노동소송 소요 기간

법원	소송 소요 기간
고등노동법원(TST), 3심(상고심)	1년 10개월 19일
지방노동법원(TRSs), 2심(항소심)	10개월
지역노동법원(VTs), 1심	7개월 6일

노동소송의 주체

노동법원은 노동자 개개인의 권리 구제를 위한 개별 분쟁과 단체교섭과 파업 등 노사 간에 발생한 집단 분쟁을 다룬다. 따라서 소송의 주체가 개별 노동자나 노동조합이 될 수 있다. 노동조합은 자신이 대표하는 집단의 이익에 손해가 미치는 경우 집단이익을 대표하는 조합 소송을 하거나 개별 노동자를 대리하여 소송을 제기할 수도 있다. 한편 노동법원에 소를 제기할 수 있는 주체는 개별 노동자와 노동조합 외에 노동검찰도 가능하다. 브라질은 연방검찰청 내에 노동 문제를 전담하는 노동 검찰(MPT)을 두고 있는데, 주로 기업의 노동법 준수 여부를 감시하거나 노동자의 헌법적 권리를 보호하기 위해 공적 민사소송을 제기할 수 있는 권

한을 갖고 있다.¹⁰⁾ 따라서 때에 따라서는 현장의 노동 감시 및 실태조사를 통해 문제점이 발견되면 개선 권고안이나 기업이 준수해야 할 지침을 발표한다. 실제로 코로나19가 발생했던 2020년 초에 노동검찰은 수차례에 걸쳐 필수서비스 노동자나 재택근무자를 위한 건강 및 노동권 보호와 관련한 지침을 발표했다.¹¹⁾ 아울러 전국적으로 큰 이슈가 되는 노동분쟁의 해결을 위해 노동검찰이 직접 소송에 나서기도 한다. 2021년 포드사가 브라질 자동차 공장 폐쇄 결정을 밝혀 약 5천 명의 노동자가 정리하고 위기에 처했을 때 노동검찰은 대책팀을 구성하여 정리하고 대책 등을 논의하기도 했으며, 포드사가 폐쇄 계획안 제출 기한을 연장하는 등 소극적인 입장을 보이자 노동법원에 소송을 제기하기도 했다. 2013년에는 장시간 노동과 높은 노동 강도 등으로 문제가 불거졌던 삼성전자 마나우스 공장에 대해 손해배상을 요구하는 대규모 공공 민사소송을 제기한 바 있다.¹²⁾

■ 최근의 변화

일반적으로 노동법원은 재판에서 복수의 법적 규범이 해석의 차이로 서로 충돌할 때 고용 관계에 있는 노동자에게 유리한 조건을 먼저 적용해야 한다는 “노동자 유리의 원칙(a regra in dubio pro operário)”¹³⁾을 적용해 왔다. 이에 따라 노동법원에 대한 노동자와 노동조합의 신뢰가 높아, 분쟁이 발생하면 저비용으로 신속하게 해결할 수 있는 노동법원을 찾기 때문에 소송이 빈번하게 발생했다. 그러나 2017년 노동개혁으로 일부 조항이 개정되면서 노동법원의 활동과 노동소송 환경에 변화를 가져와 신규 소송이 많이 감소했다. 2017년 전후를 비교하면, 2016년에 인구 10만 명당 발생한 소송건수가 1,824건이었다면 2020년에는 1,214건

10) Campos, A. G.(2008), “Sistema de justiça no Brasil : problemas de equidade e efetividade (No. 1328)”, <http://repositorio.ipea.gov.br/> (검색일 : 2022.2.10).

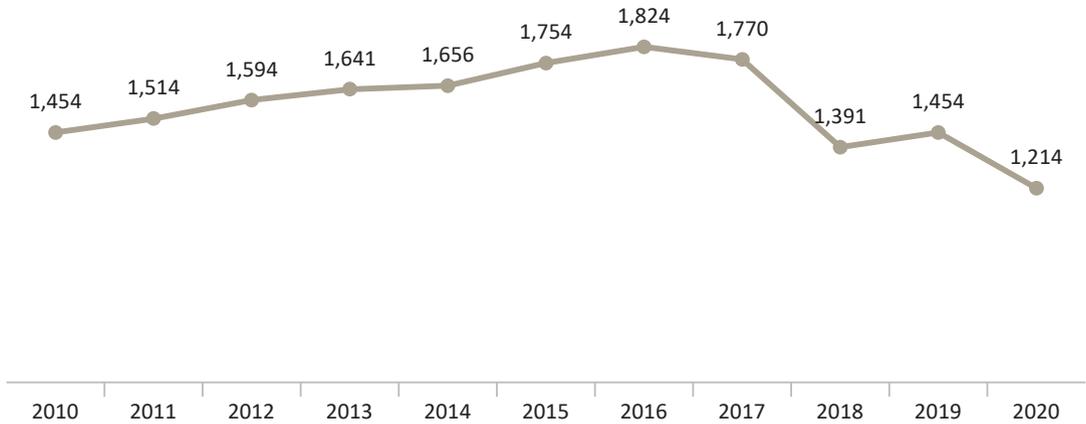
11) MPT(2020), “Pandemia Covid-19: veja aqui notas técnicas, recomendações e a atuação do MPT nos estados”, <https://mpt.mp.br/> (검색일 : 2022.2.10).

12) Barros, C. J.(2013), “MPT pede R\$ 250 milhões de Samsung por más condições de trabalho”, *REPÓRTER BRASIL*, 13 Agosto, <https://reporterbrasil.org.br/> (검색일 : 2022.2.11).

13) 노동 사건 판결에 있어 해석이나 결정의 타당성에 대한 의심이 있을 때마다 노동자 우선주의 원칙을 견지한다.

[그림 1] 인구 10만 명당 신규 노동소송 건수(2010~2020년)

(단위: 건)



자료: TST(2021), “Relatório Geral da Justiça do Trabalho”, <https://www.tst.jus.br/> (검색일: 2022.2.24).

으로 줄었다.

소송이 감소한 이유는 무엇보다 패소자 부담의 증가와 소송 비용의 상승 때문인 것으로 평가된다. 노동법 개정 이전까지는 월 급여가 최저임금의 2배(1,874헤알) 이하이거나 소송 비용을 부담할 만한 경제 능력이 없음을 입증할 수 있는 노동자의 경우 무료 소송이 가능했으나, 2017년 노동법 개정으로 이러한 혜택이 사라졌다. 또한 패소할 경우 패소액의 5~15%에 해당하는 상대방 측 변호사의 수임료까지 부담해야 해서 과거와 같이 쉽게 소송을 제기하기 어려워져, 이러한 요인이 소송 제기에 영향을 미친 것으로 분석된다.¹⁴⁾

■ 맺음말

노동법원은 브라질의 노사관계를 이해하는 데 반드시 필요한 권리구제 및 분쟁 해결 기구

14) Gavras, D.(2021), “Após reforma, ações na Justiça caíram, mas alta prometida no emprego não ocorreu”, *Folha de S.Paulo*, 11 Novembro, <https://www1.folha.uol.com.br/> (검색일: 2022.2.14).

이다. 고용관계에서 발생하는 개별 노동자의 수많은 소송을 다루고, 전국적으로 이슈가 된 파업 등 집단 분쟁이 발생하면 노동법원이 해결사로 나서 중재와 화해를 시도하기 때문에 노사 모두에게 필요한 기구로 인식된다. 그럼에도 불구하고 한 해 수천 건씩 소송을 당하는 기업들은 “소송 만능주의”가 브라질의 경쟁력을 떨어뜨린다고 불만을 터뜨리지만, 노동 사건을 소송으로 해결하려는 경향은 브라질 특유의 노동문화로 정착했다. 이러한 배경에는 노동 사건 재판에서 지켜지는 “노동자 유리의 원칙”이 있으며, 그로 인해 노조와 노동자가 노동법원을 신뢰한다는 점이 중요한 요인으로 지목된다. 물론 2017년 노동법 개정에 따라 노동법원의 기능과 역할이 축소되고 노동자의 노동법원 접근성이 예전보다 떨어졌지만, 여전히 노사 문제 해결에 있어 노동법원이 차지하는 중요성은 무시할 수 없다. **KLI**

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

세계노동소식



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F



미국 : 백악관, 노조 조직 및 단체교섭 촉진을 위한 보고서 발표

2022년 2월 7일, 백악관은 공공 및 민간 부문 노동자의 노조 가입 및 단체교섭을 촉진시키기 위한 몇 가지 조치를 요약한 보고서를 발표했다.¹⁾ 2021년 4월 바이든 정부는 행정명령을 통해 노동조합 조직 및 단체교섭 증진 관련 태스크포스를 만든 바 있다. 태스크포스는 연방정부기관과 협력업체 노동자들의 노조 조직을 촉진하는 한편, 공공 및 민간 부문 사용자들에게 노사관계에 관한 최적의 모델을 만들어주는 것을 목표로 한다. 이번 보고서는 이 태스크포스를 통해 나온 것으로, 바이든 대통령은 태스크포스가 제안한 70여 개의 권고사항을 수용했다. 이 조치들을 통해 노조 활동가들의 노동자에 대한 접근성을 보장하는 등 향후 연방정부 및 협력업체 노동자의 노조 조직이 더 쉬워질 것으로 전망된다. 또한 연방정부 조달법에 따르면 연방정부는 반노조적인 것으로 간주되는 업체와의 계약을 거부할

수는 없지만, 이번 조치에 따라 공격적인 반노조 캠페인으로 인해 일어난 노동쟁의가 중요 재화 및 서비스 제공을 지연시키는 등의 특수한 경우에는 노조에 대한 업체의 입장을 계약 조건으로 고려하게 될 것으로 보인다.

이 외에도 바이든 대통령의 친노동 행보는 여러 곳에서 나타난다. 바이든 대통령은 아마존의 노조 대표권 승인 투표에서도 사용자 측의 투표 방해 논란에 대해 간접적으로 경고한 바 있고, 파업 노동자들을 영구 대체하려는 켈로그의 계획에 대해서는 노조원에 대한 “실존적 공격”이라고 칭한 바 있다. 또 2021년 4월 연방 협력업체들의 최저시급을 10.95달러에서 15달러로 인상하는 행정명령에 서명한 데 이어, 2022년 2월 3일에는 연방 건설사업에서 건설노조와 협력업체 간에 임금 및 노동 조건 협약을 체결하도록 하는 행정명령에 서명하기도 했다.

1) Scheiber, N.(2022), “President Biden Adopts Steps for Promoting Union Membership”, *The New York Times*, February 7, <https://www.nytimes.com/> (검색일 : 2022.2.18).

미국 : 노스캐롤라이나 구글 사업장의 임금 삭감 논란

구글이 노스캐롤라이나 주 채플힐(Chapel Hill), 더럼(Durham), 롤리(Raleigh) 지역 노동자의 임금을 삭감했다는 의혹이 제기되었다. 워싱턴 포스트 기사에 따르면,¹⁾ 해당 지역의 일부 구글 노동자는 사용자 측이 이 지역에서 새로 고용되거나 타지에

서 전근한 노동자의 임금을 삭감했다는 문제를 제기했다. 이들에 따르면, 기술부문 노동자의 보수 중 상당 부분을 차지하는 주식 공여금 역시 2022년 1월 이후로 감소했으며, 특히 일부 노동자의 주식 공여금은 다른 지역 노동자에 비해 25% 더 낮을 수



있다는 예측도 나왔다.

당초 구글 사업장은 샌프란시스코 지역에 집중되어 있었는데, 2020년 구글은 노동력의 다양성 증진을 위해 여러 지역에서 고용을 늘릴 뜻을 비춘 바 있다. 특히 흑인 노동자 고용 확대를 위해 애틀랜타, 시카고, 워싱턴 D.C. 등이 거론된 바 있고, 실제로 2021년에는 흑인 노동자의 비율이 종전 3.7%에 비해 증가한 4.4%를 기록했다. 그리고 팬데믹 기간 동안 노동자들이 원격근무를 활용하고 거주비용이 더 저렴한 곳으로 이사하면서 전국적으로 고용이 확대되었다. 이러한 추세는 아마존, 테슬라 등 거대 기술기업들에게도 해당되며, 이 기업들은 남성, 백인, 아시아인 위주의 기존 구성을 벗어나 다양성을 확대하려는 노력을 해 왔다.

하지만 고용의 다양성 이면에 값싼 노동력을 추구한다는 논란이 제기되면서 향후 논쟁이 불거질

것으로 보인다. 기사에 따르면 이 거대 기업들이 각 직원의 근무지 및 거주 비용에 맞춰 급여 등급을 다르게 설정했다고 한다. 한 익명의 구글 노동자는 “전통적인 흑인 대학 및 기타 소외집단의 인재를 더 많이 고용하기를 원한다고 주장하는 한편 그들에게 더 적은 급여를 주는 것은 문제가 있어 보인다.”라고 주장하며, 구글의 급여수준에 만족하지는 않지만 모든 노동자를 공평하게 대해주길 원한다고 목소리를 높였다.

이 논란에 대해 구글의 새년 뉴베리(Shannon Newberry) 대변인은 “검토 결과 노스캐롤라이나 주의 급여 지침이 시장의 급여 기준을 초과했기에 지역 시장에 맞춰 조정했을 뿐이며, 해당 지역 노동자의 임금이나 보조금을 삭감하지 않았다. 우리의 목표는 언제나 지역 시장의 최고 수준으로 급여를 지불하는 것이다.”라고 밝혔다.

1) De Vynck, G.(2022), “Google Lowered Its Salaries in North Carolina. Now Workers are Protesting”, *The Washington Post*, February 18, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일 : 2022.2.19).

미국 : 게임 스튜디오 블랙버드, 주 4일 근무 정책 실시¹⁾

미국의 게임 스튜디오 블랙버드 인터랙티브(Blackbird Interactive)가 현재 진행 중인 전체 6개 프로젝트에 대하여 주 4일 근무 정책을 적용하겠다고 밝혔다. 그동안 게임 업계에서는 타이틀 출시일에 임박하여 강도 높은 야간 및 주말 근무에 돌입하는 크런치 모드가 만연했다. 이에 대하여 블랙버드 인터랙티브 롭 커닝햄(Rob Cunningham) 최고경

영자는 거대 기업들에 의한 인수 합병, 만성적 인력 부족으로 특징되는 업계 환경에서 해당 정책이 자사와 같은 중소 회사로 하여금 인재를 끌어오게 하는 유인책이 될 수 있다고 보고 있다. 단축된 노동 시간은 불필요한 미팅을 줄이는 등 업무시간 효율화를 통해 보충할 수 있다는 입장이다.

해당 정책이 게임 업계의 노동 문화를 바꿀 것인

가에 대해서는 회의적인 시각이 존재한다. 기존 주 40시간 노동 시스템하에서도 게임 회사들은 출시 예정일에 대한 압박감에 시달려왔다. 그런데 그보다 8시간 줄어든 주 4일 시스템이 도입되면 이러한 압박이 계속될 수 있다는 것이다. 또한 이 정책으로 인해 만약 일부 노동자들만 노동시간 단축 혜택을 누리게 될 경우, 그 외 노동자들이 오히려 여파를 감당해야 될 수도 있다. 특히 게임 업계는 특성상 대부분 노조가 조직되어 있지 않고, 기업의 인수 합병도 잦으며 그에 따라 일시 해고도 비일비재하다. 이러한 업계 환경에서 특정 회사가 주 4일 근무 체제를 실시한다고 해서 그것이 얼마나 유지될지, 또 노동자들이 얼마나 오랫동안 혜택을 받을 수 있을지에 대한 의구심은 적지 않다.

최근 학계에서도 주 4일 근무에 대한 논쟁이 활발하다. 코넬대학교 노사관계대학원 루이스 하이만(Louis Hyman) 교수는 주 4일 노동이라는 구상 자체는 이미 오래전에 기원한다고 보고 있다. 지난 19세기에서 20세기 무렵 공장 노동자들은 주 5일 노동을 위해 파업을 불사하며 투쟁했다. 그 당시 주 4일 노동에 대한 요구 역시 분명히 존재했다. 특히 파나소닉과 같은 일부 기업에서 금요일에 자율적으로 휴가를 쓸 수 있도록 하는 등 시범적인 정책이 도입된 바도 있다. 다만 주 4일 근무가 다시 주목받게 된 까닭은, 최근 팬데믹과 재택근무의 확산 그리고 각 경제의 부상으로 인해 사람들이 주 5일 노동과 사무실 출근에 대한 필요성, 나아가 일과 삶의 관계에 대해서 다시 생각하기 시작했기 때문이다.

1) Grayson, N.(2022), "A Video Game Studio Moved to a Four-day Workweek. It 'saved us,' Employees Say", *The Washington Post*, February 10, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일: 2022.2.24).

미국 : 법안 분할 통과 전략의 효과성에 관한 연구¹⁾

바이든 대통령의 “더 나은 재건 법안(Build Back Better plan)”은 하원을 통과했지만 상원에서 일부 의원의 반대에 부딪혀 정체되고 있다. 이에 따라 민주당 의원들은 법안을 나누어 각 이슈별로 통과시키려는 전략을 고려하고 있다. 하지만 최근 연구에 따르면 이러한 분할 전략은 오히려 지지를 이끌어 내지 못할 가능성이 있다. 특히 팬데믹으로 인해 가장 큰 경제적 타격을 받은 인구 집단인 유색인종 여

성들은 유급 휴가와 육아 지원과 같은 정책들이 하나의 법안으로 통합되어 통과되기를 원하고 있다.

하버드 대학교 Inequality in America Initiative 프로그램의 마가렛 테레사 브라우어(Margaret Teresa Brower) 박사후 연구원은 Women Employed 라는 비영리 단체와 함께 2020년 11월부터 2021년 3월까지 총 4개월에 걸쳐 실험을 실시했다. Women Employed를 지지하는 인구 중 755명이



연구 참여자로 모집되었다. 참여자들은 무작위로 단일 법안 혹은 복수 법안을 읽도록 지정되었다. 단일 법안에 노출된 참여자들은 육아 지원 또는 유급 휴가 정책을, 복수 법안에 노출된 참여자들은 둘 모두 읽게 되었다. 이들은 모두 사전에 “코로나19는 유색인종, 저임금 노동, 이민자 여성들에게 가장 가혹했다.”라는 메시지를 읽도록 설계되었다.

다음 단계에서 연구 참여자들은 자신이 읽은 단일 법안 혹은 복수 법안을 미국 코로나 긴급 구제 법안에 포함시키도록 요구하는 온라인 청원에 참여할 의사가 있는지 설문에 참여했다. 그 결과는 복수 법안에 노출된 참여자들 중 80%가 “그렇다.”라고

응답한 반면, 단일 법안에 노출된 참여자들 중 25%만이 “그렇다.”라고 응답했다. 이 결과는 인종, 계급, 성별과는 관계가 없었다.

다만 흑인, 라틴계 여성의 경우 그들은 온라인 청원을 넘어, 의원들에게 직접 전화하고 정치적 운동에 참여하여 직접 기금을 모금하겠다는 등 더욱 열성적인 태도를 보였다. 이러한 연구 결과는 더 나은 미국 재건 법안이 만약 분할될 경우, 해당 법안에 가장 큰 혜택을 받게 되는 인구 그룹으로부터 기대한 것만큼의 지지를 받지 못할 것이라는 점을 시사한다.

1) Brower, M. T.(2022), “Democrats are Rewriting Build Back Better. Here’s What Black and Latina Women Activists Say They Need”, *The Washington Post*, February 4, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일 : 2022.2.24).

미국 : 공화당 주 법무장관, 연방정부 계약노동자의 최저시급을 인상하는 행정명령에 반발하며 정부 고소¹⁾

2022년 2월 10일, 텍사스, 루이지애나, 미시시피를 비롯한 공화당 주 법무장관들이 연방정부 계약 노동자의 최저시급을 기존 7.25달러에서 15달러로 인상하는 바이든 대통령의 행정명령에 반발하며 정부를 고소했다. 미국 노동부 마티 월시(Marty Walsh) 장관이 피고인으로 선정되었다.

이들은 고소장에서 “바이든 대통령이 입법부의 의지를 무시하고 독단적인 행정명령으로 최저시급을 인상하기로 결정했다.”라고 언급하며, 이는 입법

권에 대한 권리 침해(usufruct)이자 위헌이라고 밝혔다. 또한 해당 명령은 불가피하게 많은 사업자로 하여금 저임금 노동자를 해고하게 만들 것이고, 고용 부담은 소비자가 지게 될 것이라고 주장했다.

바이든 대통령은 2021년 4월 행정명령을 통해 연방정부 계약노동자 최저시급 인상 방안을 밝힌 바 있다. 그리고 2021년 11월 노동부는 이를 2022년 1월 30일부로 적용할 것임을 공식화하였다. 백악관 대변인은 대통령의 행정명령은 그의 법적 권

한을 벗어나지 않는다고 답하며, 이는 연방정부의 업무가 더 잘 그리고 더 빠르게 처리되도록 도울 뿐

만 아니라 이직, 결근 등을 줄일 것이라고 전망한다고 밝혔다.

1) Sneed, T. and Luhby, T.(2022), “3 GOP States Sue Biden Over Federal Contractor Minimum Wage Increase”, *CNN*, February 22, <https://www.cnn.com/> (검색일 : 2022.2.24).

독일 : 최근 단축노동의 급격한 증가세

뮌헨의 경제연구기관인 Ifo 연구소(Ifo Institut)의 조사에 따르면 최근 독일 내 노동시간 단축 노동자가 확연하게 증가한 양상을 보이고 있다. Ifo 연구소의 경제학자들은 자체 조사와 연방노동청의 통계를 기반으로 단축노동 중인 노동자 수를 집계하여, 2022년 1월 기준 약 90만 명의 노동자가 조업 단축에 참여하고 있는 것으로 파악했다. 이는 2021년 12월 78만 명에 비해 급격히 늘어난 수치이다.

특히 증가세가 두드러진 부문은 숙박업과 소매업이다. 2022년 1월 기준 숙박업에서는 2021년 12월 9만 명에서 크게 증가한 24만 명의 노동자가 단축노동 중으로, 종사자의 약 1/4이 정상근무를 하지 못하고 있다. 소매업에서도 단축노동자의 수가 2021년 12월 4만 5천 명에서 2022년 1월 12만 명으로 증가했다.

반면 같은 기간 제조업에서는 단축노동자 수

가 28만 5천 명에서 21만 8천 명으로 감소하는 반대 양상을 보였다. 이는 앞으로 4~5개월 동안의 생산량에 해당하는 수주량이 밀려 있기 때문이다. Ifo 연구소의 티모 볼머스호이저(Timo Wollmershäuser)는 “수주량이 이렇게 밀려 있는 것은 1969년 조사가 시작된 이후 처음 있는 일”이라며, “원자재 품귀 등으로 지난 몇 달간의 주문량이 처리되지 못했다.”라고 설명했다.¹⁾

연방노동청의 최신 통계에 따르면 2022년 1월 1~26일 사이에 총 28만 6천 명의 노동자가 신규 단축노동을 신고했다. 코로나19 팬데믹이 시작된 2020년 4월 이후 현재까지 독일 내 조업단축 신청자는 총 600만 명을 초과했다. 2021년 1월과 2월의 집계에서는 300만 명을 넘는 정도에 그쳤으나, 11월 이후 다시 증가하는 추세이다.²⁾

1) Spiegel(2022), “Aufträge beschäftigen deutsche Industrie so lange wie nie zuvor”, Februar 10, <http://www.spiegel.de/> (검색일 : 2022.2.20).

2) Süddeutsche Zeitung(2022), “Ifo : Kurzarbeit steigt kräftig”, Februar 4, <http://www.sueddeutsche.de/> (검색일 : 2022.2.20).



독일 : IT 전문인력 부족 현상 심각, 전문인력이주법은 효과 미미

독일 경제연구소(IW) 산하 전문인력유치 전문센터(Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung)의 최근 조사에 따르면 독일의 IT 업계에서 전문인력 부족 현상이 심각한 것으로 나타났다.

해당 조사에 의하면 2021년 10월 기준 독일연방 내 적절한 자격요건을 갖춘 구직자를 찾지 못한 IT 분야의 일자리가 2만 8,700개에 달했는데, 이는 구인 중인 일자리 중 53%에 해당한다. 특히 전문인력 부족 현상이 심각한 컴퓨터공학 분야에서는 약 82%의 빈 자리가 채워지지 못했다. 대부분의 경우 대졸자가 모집되는 소프트웨어 개발자 자리에서도 유사한 현상이 나타난다. 보스턴 컨설팅 그룹은 2022년 초 출판된 “일의 미래(Future of Jobs)” 보고서에서 독일이 2030년까지 약 110만 명의 IT 인력이 부족할 것이라고 예상했다.

2020년 3월 해외인력 유치를 위해 시행된 전문

인력이주법은 현재까지 눈에 띄는 효과를 보이지 못하고 있다. 전문인력이주법은 독일 내 IT 전문인력 부족 현상을 해외인력 유치를 통해 해결하기 위해, 형식적 자격요건을 갖추지 못한 자라도 독일 회사로부터 받은 구체적인 취업 제안과 현장경험을 증명할 수 있다면 거주허가를 받을 수 있도록 하는 조항을 두고 있다. 그러나 최근 연방정부에서 보고한 이주 현황에 의하면 2020년 한 해 동안 이 예외 조항을 적용받아 독일로 이주한 IT 전문인력의 수는 174명에 불과했다. EU 외 제3국에서 이주한 고학력자에게 강화된 자격요건하에 발급되는 거주허가증인 유럽연합 블루카드(EU Blaue Karte) 또한 2020년 한 해 동안 2019년의 절반에 불과한 7,300회가 발급되어, 팬데믹의 시작과 함께 해외인력의 유입에 급격한 제동이 걸렸음을 보여주었다.¹⁾

1) Specht, F.(2022), “Fachkräftelücke in den IT-Berufen so groß wie nie”, *Handelsblatt*, Februar 7, <https://www.handelsblatt.com/> (검색일 : 2022.2.10).

독일 : 2021년 실질임금 수준, 2020년에 비해 약 0.1% 하락(잠정치)

2022년 2월 16일 독일 연방통계청은 분기별 소득에 관한 통계자료(잠정치)를 발표한 바 있다. 이에 따르면 독일의 2021년 연평균 명목임금은 2020년에 비해 약 3.1%나 상승한 것으로 나타났다. 코로나19 대유행에 따른 봉쇄조치 등의 영향

으로 2020년 연평균 명목임금이 2019년 평균에 비해 약 0.7% 하락하였던 것을 고려하면, 2021년의 연평균 명목임금은 매우 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 하지만 2021년 독일의 연평균 소비자물가 역시 약 3.1% 상승하면서, 결과적으로

2021년 독일의 연평균 실질임금은 2020년에 비해 약 0.1% 하락할 것으로 예측되었다. 2020년의 경우 코로나19로 인해 노동시간 단축이 전면적으로 실시되면서 명목임금이 감소한 것이 실질임금 하락의 원인이었다면, 2021년에는 2020년에 비해 명목임금이 크게 상승했음에도 불구하고 소비자물가의 상승이 실질임금을 감소시키는 원인으로 작용하였다.

코로나19에 따른 봉쇄조치가 완화되면서 노동시간 단축지원금을 활용하는 사업체가 크게 감소하였고, 노동시간이 정상적으로 회복되면서 그에 상응

하여 임금 수준도 증가한 것으로 볼 수 있다. 하지만 노동시간 단축으로 인해 노동자에게 발생하게 된 소득의 감소를 보충하기 위한 명목으로 지급되는 노동시간 단축지원금이 명목임금에 포함되지 않았던 것을 고려하면, 노동자의 실제 소득은 통계 수치상으로 나타난 명목임금 상승률에 미치지 못하게 된다. 따라서 실제 노동자가 체감하는 실질임금의 감소폭은 더욱 큰 것으로 평가할 수 있다.

2021년 4/4분기의 통계를 포함한 2021년 임금 변동률의 최종 통계 결과(확정치)는 3월 말에 발표될 예정이다.¹⁾

<표 1> 독일의 실질임금/명목임금/소비자물가 지수 변동률

(단위: %)

연도	전년동기대비 변동률		
	실질임금 지수	명목임금 지수	소비자물가 지수
2008	0.4	3.0	2.6
2009	-0.1	0.2	0.3
2010	1.4	2.6	1.1
2011	1.2	3.3	2.1
2012	0.5	2.5	2
2013	-0.1	1.4	1.4
2014	1.8	2.7	1
2015	2.1	2.7	0.5
2016	1.8	2.3	0.5
2017	1	2.5	1.5
2018	1.3	3.1	1.8
2019	1.2	2.6	1.4
2020	-1.1	-0.7	0.5
2021	-0.1	3.1	3.1

자료: Destatis(2022), "Reallöhne im Jahr 2021 voraussichtlich um 0,1 % gegenüber 2020 gesunken", <https://www.destatis.de/> (검색일: 2022.2.25).



1) Destatis(2022), "Reallöhne im Jahr 2021 voraussichtlich um 0,1 % gegenüber 2020 gesunken", 언론 보도용 자료, 16 Februar, <https://www.destatis.de/> (검색일 : 2022.2.25).

독일 : 2021년 4/4분기 고용 수요, 큰 폭으로 증가

독일의 노동시장 및 직업연구소(이하 IAB)는 연구소가 자체적으로 실시하는 정기 기업설문조사를 바탕으로 미채용 공석 일자리 수 현황을 발표하였다. 이 자료에 따르면 독일 연방 전체적으로 2021년 4/4분기에 약 169만 개의 일자리가 채용이 이루어지지 못한 채 남아 있었던 것으로 확인되었다. 이는 1989년 이후 가장 높은 수치를 기록한 것이다. 2021년 3/4분기와 비교하면 미채용 일자리는 약 30만 3천 개가 증가하였고, 전년동기(2020년 4/4분기)와 비교하면 약 50만 7천 개가 증가하였다.

IAB가 발표한 자료에 따르면 기업의 운영에 필요한 총 인력수요 대비 즉시 총원이 필요한 공석인 일자리의 비율(공석률)은 4.0%였다. 여기서 기업의 운영에 필요한 총 인력수요란 사회보장세 납부 의무가 있는 (이미 고용된) 노동자 수와 즉시 총원이 필요한 공석인 일자리의 수를 합한 것이다. 예를 들어, 공석률이 4.0%라는 의미는 총 운영인력으로 100명이 필요한 기업의 경우 4개의 일자리에서 채용이 이루어지지 못하여 공석으로 남아 있다는 것을 의미한다.

이러한 공석률의 경우 이전 분기(2021년 3/4분기)의 약 3.2%, 전년동기(2020년 4/4분기)의 약 2.8%보다 높아졌는데, 이를 통해 독일 기업의 고

용 수요가 증가한 상황임을 간접적으로 확인할 수 있다. 이러한 공석률의 지역별 현황을 살펴보면, 구 동독지역(약 4.3%)이 구 서독지역(약 3.9%)에 비해 높은 상황이다. 하지만 지역 간 경제 격차로 인하여 구 동독지역은 공석인 일자리 수가 적음에도 불구하고 더 높은 공석률을 보이고 있다. 구 서독지역의 공석인 일자리의 수는 약 134만 개, 구 동독지역은 약 34만 8천 개 수준이었다.

기업 규모에 따른 공석률을 살펴보면, 2021년 4/4분기에 발생한 약 169만 개의 공석인 일자리 중 약 21만 5천 개가 250인 이상 대기업에 남아 있는 일자리였다. 50인 이상 250인 미만인 기업의 경우 약 42만 5천여 개의 일자리가 공석으로 남아 있었다. 나머지 중 약 67만 1천 개의 공석인 일자리는 10인 이상 50인 미만인 기업에, 10인 미만 소규모 기업에 남아 있던 공석인 일자리 수는 약 37만 9천 개였다. 즉 50인 미만인 중소기업에 절반 이상의 공석인 일자리가 분포하고 있다. 하지만 이러한 중소기업에 남아 있는 공석인 일자리 수는 전년동기 대비 약 19% 증가한 것인 데 비해, 250인 이상 대기업에서 발생한 공석인 일자리 수는 약 70%나 증가한 것이다. 이처럼 대기업의 채용 의사가 확대된 것은 독일 경제의 긍정적인 신호에 해당한다고 볼 수 있다.¹⁾

1) IAB(2022), “Ergebnisse der IAB-Stellenerhebung für das vierte Quartal 2021: Offene Stellen mit 1,69 Millionen auf einem Allzeithoch”, 언론보도용 자료, 24 Februar, <https://www.iab.de/> (검색일: 2022.2.25).

영국: 웨일스 자치정부, 보편적 기본소득실험 진행계획 발표

2022년 2월 15일 웨일스 자치정부는 웨일스 지역민을 대상으로 시행할 보편적 기본소득(universal basic income) 실험 계획안에 대해 발표했다. 발표안의 요지는 취약 청년 500명을 대상으로 매달 1,600파운드(한화로 약 257만 원)의 지원금을 2년 동안 지원한다는 것이다. 월 1,600파운드의 지원금은 전 세계적으로 역대 기본소득 실험 지원금 중 가장 최고액이다. 표본 모집단은 아동보호 시설을 퇴소한 이들로 제한하며, 대상자는 열여덟 번째 생일을 기점으로 해당 급여를 전달받을 예정

이다.¹⁾

웨일스 자치 의회에서는, 유용한 정책실험을 진행하기에 기존 지원안의 실험참여자 수가 250명으로 너무 적다는 우려를 제기하였고, 웨일스 자치정부에서는 이 비판을 고려하여 지원대상자 수를 두 배인 500명으로 증원한 것으로 전해진다. 웨일스 자치정부는 기본소득 실험을 통해 기본소득이 빈곤 감소 및 고용증진에 미치는 효과, 그리고 급여수급이 실험참여자의 건강과 경제적 생활수준에 미치는 영향에 대해 중점적으로 확인할 계획이다.

1) Stone, J.(2022), “Wales Trials Paying Universal Basic Income of £19,200 a Year”, *Independent*, February 15, <https://www.independent.co.uk/> (검색일: 2022.2.24).

영국: 잉글랜드 내 코로나19 방역 규제 전면 해제

영국의 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리는 2월 21일부터 코로나19 감염자의 자가격리 의무를 포함, 잉글랜드 내 모든 코로나19 관련 방역 규제를 해제할 예정이라고 발표했다. 코로나19 환자의 경우 자가격리가 권장되지만, 다른 질병에 걸린 경우와 동일하게 이들에게 자가격리 의무를 적용하지

않으며 외출 시 벌금도 더 이상 부과되지 않는다.¹⁾

기업 측에서는 방역 규제의 해체에 대해 전반적으로 환영의 의사를 표하면서도, 정부가 구체적인 방역 지침과 향후 계획에 대해 분명하게 설명해줄기를 바라고 있다. 가령, 영국 상공회의소의 클레어 워커(Claire Walker) 공동이사는 이번 조치를



두고 “기업에서는 자가격리 의무의 폐지를 분명 환영할 겁니다. 만약 이 조치가 기업에 의미하는 바가 무엇이고, 기업이 피고용인과 고객들에게 저야 할 법적 책임이 무엇인지에 대해 아주 명확한 지침이 제공된다면 말입니다.”라고 말했다.

영국노동조합회의(British Trades Union Congress) 프란시스 오그레이디(Frances O’Grady) 사

무총장은 “이번 발표가 절차를 무시하는 사용자들에게 떨어지는 승인”이 아니라는 점을 강조했다. 덧붙여 사용자들로 하여금 환기시설이 충분히 갖춰져 있는지를 확인 하는 등, 직원들의 안전 확보를 위해 노동환경에 대한 평가 및 점검 작업을 시행할 것을 촉구했다.

1) Kollewe, J., R. Davies and M. Sweney(2022), “End of Covid Curbs ‘Not a Green Light for Cutting Corners’, Warn Unions”, *The Guardian*, February 9, <https://www.theguardian.com/> (검색일: 2022.2.24).

프랑스 : 2021년 4분기 실업률, 7.4%로 역대 최저 기록

2022년 2월 18일, 엘리자베스 보른 노동부 장관이 공영 라디오 방송 프랑스 앵테르와의 인터뷰를 통해 2021년 4분기 국내 실업률이 7.4%로 역대 최저 기록을 달성했다고 발표했다. 집계된 실업자 수는 약 220만 명으로 3분기 대비 18만 9천 명 감소했다. 이 수치는 ILO의 국제노동사무국이 규정하는 실업인구 산출 방법을 따른 것인데, 현재 프랑스 정부는 경제활동인구 중 실업 상태에 있는 인구의 비율을 지난달에 구직 활동을 했으며 2주 이내에 근무를 시작할 수 있는 사람으로 정하고 있다. 그러나 이는 최근 고용지원사무소가 추산한 실업인구 지표와 다소 차이를 보이는데, 고용지원사무소는 4분기 실업인구를 약 310만 명으로 추정하면서 프랑스 본토(France métropolitaine) 내 실업자 수가 전 분기 대비 6.2%의 감소량을 보였다고 발표했다.

실업률의 역대 최저 기록 경신을 두고 노동부 장관은 실업률이 “거의 15년 만에 최저 수준”을 달성한 점을 강조했다, 브루노 르 메르 경제부 장관은 “프랑스의 위대한 승리”라고 자축했다. 노동부 장관은 코로나19 사태가 야기한 심각한 경제 위기 상황에서도 EU 회원국 중 프랑스에서는 국내 실업률이 비교적 점감하고 있다고 강조하며, 가장 큰 요인을 청년의 취업률 상승에서 찾았다. 또한 프랑스 통계청이 최근 공개한 연구 결과에 따르면, 국내 실업률은 지난 2021년에 약 8%에 머물면서 안정세를 보인 것으로 나타났다. 이는 코로나19 위기 발발 전인 2019년 말과 대동할 정도로 최저 수준에 달하는 것이다. 특히 2021년 4분기에는 청년 실업률이 급격한 하락을 보이면서 15.9%에 도달했고, 이는 1990년대 초 역대 가장 낮은 실업률을 보였던

때와 비슷한 수준이다. 전체 연령별 수치를 살펴보면, 25~49세 인구의 실업률은 약 6.8%, 50세 이상은 5.8%를 보였고, 성별 수치로는 남성이 7.5%, 여성이 7.3%를 각각 기록했다.

2022년 1월 말 고용지원사무소는 2021년에 마요트(Mayotte)를 제외한 해외영토 4곳과 프랑스 본토 내 실업자 수가 약 12.6% 감소했다고 발표한 바

있는데, 이 수치를 두고 국내의 많은 경제학자들은 추산된 실업률과 실업인구 지표가 정확하지 않다고 비판했다. 경제학자 막심 콩브는 2021년 약 17만 명의 실업자가 집계되지 않았다¹⁾고 밝히면서, 정부가 호연한 실업률 감소는 긍정적인 면만을 부각한 것에 불과하며 공식 실업률이 실업 상태를 적절하게 반영하지 못하고 있음을 지적했다.

1) Le Monde(2022), “En France, forte baisse du taux de chômage, à 7,4% au quatrième trimestre 2021”, le 18 février, <https://www.lemonde.fr/> (검색일: 2022.2.21).

프랑스 : 적극적인 이민정책이 국내 노동력 부족 문제 해결의 단초

2022년 2월 13일 프랑스 출신 경제학자이자 OECD 국제이주연구 책임자인 장 크리스토프 뒤몽은 프랑스에 거주하는 이민자의 낮은 고용률과 그 해결방법을 주제로 르몽드지와 인터뷰¹⁾를 진행했다. 뒤몽에 따르면, OECD 회원국은 다년간 심각한 노동력 부족에 직면하고 있으며, 이를 해결하기 위한 방안으로 독일 등 일부 회원국은 해외 우수 인재를 유치하기 위한 노력을 이어가고 있다고 한다. 그는 프랑스가 통계적으로는 독일이나 일본보다 노동력 부족 현상이 비교적 심각하지 않지만, 많은 직업군에서 노동 수요와 공급의 불일치가 꾸준한 문제로 제기되고 있으므로 별도의 정부 산하 특별기관의 설립이 필요하다고 재차 강조했다. 또한 프랑스 국적의 노동자에게 직업교육의 기회를 더 많이 제공하는 것만으로는 근본적인 노동력 부족 문제를 해결할 수 없다고 지적했다. 그는 조지 보하스 미국

경제학자의 말을 인용하면서 “적극적인 이민정책이 경직된 노동시장에 마치 윤활유와 같은 역할”을 하며, 이민자를 성공적으로 사회에 통합시키는 것이 노동시장의 불균형에 대한 해결책이 될 수 있을 것이라고 주장했다.

평균적으로 매년 19만 명에 달하는 외국인이 프랑스로 이주하며, 그중 약 9만 명은 가족 이민이다. 약 19만 명 중 59%의 이민자만이 합법적인 고용관계에 놓여 있으므로, 프랑스 내 노동자가 생산할 수 있는 연간 GDP의 0.2%를 이민자 취업정책을 적극적으로 시행함으로써 추가로 창출해낼 수 있다. 뒤몽은 이러한 잠재적 경제효과를 위해서는 신규 이민자가 프랑스 사회에 성공적으로 통합될 수 있도록 지원하는 정부 및 지역 차원에서의 제도적 장치가 필수적이라고 말했다. 이민자가 직업훈련을 받을 수 있도록 보장하고 적절한 직업 기회를 제공하



는 시스템이 필요하다는 것이다. 특히 가족 이민으로 프랑스에 거주하는 외국 국적 여성의 경우 프랑스 국적 여성보다 약 15% 낮은 취업률을 보이는데, 이들을 대상으로 한 정부의 자금 지원이 확대되어야 한다고 강조했다.

끝으로 뒤몽은 나라별로 상이한 이민정책 모델이 있지만, OECD 회원국의 대부분은 의사나 연구

원 또는 기업인 등 유능한 인재를 유치하기 위해 경쟁하고 있다고 지적하면서, 프랑스도 이민자를 대상으로 혁신적인 고용정책을 시행하고 이를 담당할 기관을 신설해야 한다고 주장했다. 이를테면 신재생에너지 산업과 같은 첨단 과학기술 분야에서 나타나는 국내 노동력 부족 문제를 적극적인 이민정책을 통해 해결할 수 있다고 본 것이다.

1) Marjorie Cessac(2022), “L’immigration permet de “mettre de l’huile” dans les rouages du marché du travail”, *Le Monde*, le 13 février, <https://www.lemonde.fr/> (검색일 : 2022.2.21).

프랑스 : 2021년도 실업자 수, 최근 10년 새 가장 낮아

프랑스 고용지원사무소(Pôle emploi)가 지난 2022년 1월 26일 발표한 자료에 따르면 2021년도 정규직(CDI) 또는 비정규직(CDD)을 가리지 않고 구직활동에 나서는 실업자를 뜻하는 “카테고리 A(Catégorie A)”에 해당하는 구직자 수가 333만 5,600명에 달했다. 이는 2020년도와 비교하면 12.6% 감소한 것으로 최근 10년간 가장 낮은 수치라고 설명했다.¹⁾

또 현재 월 최대 78시간 일하며 일자리를 찾는 “카테고리 B(Catégorie B)”와 월 78시간 이상 일하는 구직자를 말하는 “카테고리 C(Catégorie C)”를

포함하면, 그 수는 568만 5,900명을 기록했다. 이 역시 2020년도에 비해 5.8% 줄었다고 보고했다.

분기별 분석에 따르면 젊은층에서 실업자 감소세가 두드러졌다. 2021년 4분기에 만 25세 미만이자 대도시권에 거주하는 카테고리 A 대상자는 전 3분기보다 8.5% 줄어든 것으로 나타났다. 같은 기간 카테고리 A 내 25세에서 49세 사이 대상자는 6.7% 감소하였고, 50세 이상은 4.1% 떨어졌다. 2021년 전체로 봤을 때 젊은 층에서 실업자 수는 전년대비 17.8%를 감소한 것으로 나타나며 구직자 수의 하락세를 주도한 것으로 분석됐다.

1) Le Monde(2021), “Le nombre de chômeurs sans activité en France en baisse de 12,6% sur un an”, 27 janvier, <https://www.lemonde.fr/> (검색일 : 2022.1.30).

프랑스 : 2021년도 민간 부문 임금 고용직 증가세 코로나19 위기 이전 수준 뛰어넘어

2021년 프랑스 노동시장의 민간 부문(secteur privé)이 64만 8,200개의 임금 고용직(emploi salarié)을 새로 만들어 낸 것으로 추산됐다. 이는 코로나19 위기가 절정에 달했던 2020년도에 창출된 임금 고용직 수인 32만 개보다 두 배 이상 급증한 수치이다. 또한 코로나19 위기 이전인 2019년 말과 비교해도 2022년 새롭게 창출된 임금 고용직의 수가 1.5% 증가한 것으로 나타났다.¹⁾

분기별로 조명했을 때, 2021년 4분기 민간 부문에서 새로 창출한 임금 고용직은 3분기보다 10만 6,700개 늘어나며 전 분기와 같은 0.5%의 증가세를 기록했다. 같은 해 1분기에 0.8%, 2분기에 1.5% 증가한 데 이어 3, 4분기 역시 잇따른 상승세를 보이고 있다.

다만 임시직(emploi intérimaire)의 성장세가 두드러지면서 이러한 증가세가 양질의 일자리 창출로 이어졌는지에 대해서는 좀 더 지켜봐야 할 것으로 보인다. 2021년 4분기 임시직은 7만 1,100개였으며 이는 전 3분기 대비 9.1% 증가한 수이다. 또 앞선 세 분기 동안 임시직의 순 누적 증가량이 3만 5,500개인 것을 고려하면 4분기에만 이의 두 배가 넘는 일자리가 창출된 것을 확인할 수 있다. 이처럼

임시직의 증가세가 매우 가파르게 나타났지만 4분기 민간 부문 임금 고용직 전체 증가량에서 임시직의 상승분을 제외하고 계산하면 민간 부문의 임금 고용직 증가율은 0.2%로 급격히 떨어진다. 동일하게, 새롭게 창출된 임금 고용직 수도 3만 5,600개에 그친다. 여기서 임시직은 상업 서비스(tertiaire marchand) 부문 내에서 업체 분야에 상관없이 임시로 고용된 것을 의미한다.

또한 임시직을 제외하고 업종별로 들여다볼 경우, 2021년도 민간 부문 임금 고용직 창출 수는 생산·제조업(industrie)을 제외하고는 전 영역에서 코로나19 위기 이전 수준을 넘어섰다. 2019년 말과 비교하면 생산·제조업 분야는 1.2% 마이너스 성장을 보였으며, 창출되는 일자리의 수 또한 3만 8,200개로 줄었다. 반면 건설(construction) 분야의 고용직 창출 수는 같은 기간 4.5% 증가하며 가장 가파른 상승세를 기록했다. 또한 상업 서비스(tertiaire marchand) 업종에서 임시직을 제외해도 15만 4,300개의 임금 고용직을 만들어내며 양적으로 큰 성장을 보였다. 임시직을 포함할 경우에는 그 수가 21만 8,900개에 달한다.

1) INSEE(2021), "Au quatrième trimestre 2021, l'emploi salarié privé augmente de nouveau de 0,5%(estimation flash)", 4 février, <https://www.insee.fr/> (검색일 : 2022.2.14).



일본 : 춘투 본격화, 각 대표 노조 요구서 제출¹⁾

2022년 2월 16일 자동차 대기업 노동조합이 2022년도 춘투 요구서를 일제히 제출해 노사교섭이 본격화되었다. 수요 증가와 엔화 환율 저하로 인해 자동차 업계에서는 수익 증대가 예상되는 가운데, 혼다, 마쓰다 및 미쓰비시 자동차 노조가 2년 만에 기본급 인상을 요구했다. 혼다 노조는 기본급을 포함해 1인당 월 3천 엔의 임금인상을 요구했으며, 미쓰비시 자동차는 1천 엔 상당의 기본급 인상을 요구했다. 도요타 자동차 노조는 이번 춘투부터 전 조합원의 평균임금 인상을 요구하는 방식을 중단하고, 직종이나 직위별로 세분화해서 요구액을 제시하기로 했다. 보너스와 관련해서는 기준 내 임금²⁾의 6.9개월분을 요구했다. 이는 2021년 타결액의 0.9개월분을 상회하는 수준이다.

철강이나 선박, 중공업 분야에서는 일본제철, 미쓰비시중공업, 가와사키중공업 노조 등이 요구 수준을 이전보다 올려, 3,500엔의 기본급 인상을 요구했다. 전기 분야 대기업인 일본전기(NEC) 노조도

2월 15일 3천 엔의 기본급 인상을 요구했다.

한편 코로나19로 인해 불황을 겪고 있는 교통/관광 분야 노조의 요구는 제조업과는 다른 양상이다. 전일본공수(ANA)와 일본항공(JAL) 등의 노조가 가맹된 항공연합은 2021년에 이어 2022년에도 임금 인상을 요구하지 않기로 했다. ANA와 JAL 모두 2021년 4~12월 결산에서 1천억 엔 이상의 적자를 계상했기 때문이다. 대신, 코로나19 대유행 시기에 삭감되었던 임금이나 상여금을 코로나19 이전 수준으로 조기 회복하는 내용의 요구를 제시하기로 했다.

업계 불황에도 불구하고 기본급 인상을 요구한 곳도 있다. JR서일본 노조는 2년 만에 기본급 1천 엔 인상을 요구하기로 했다. 코로나19로 인해 실적이 악화되었지만, 노조는 사원의 이직을 막기 위해 서라도 기본급 인상이 필요하다고 호소했다.

종합적으로 볼 때 현재까지 제출된 노동조합의 임금 요구안은 2021년 수준을 상회하는 것으로 나타났다.

1) 朝日新聞(2022), 「春闘が本格化 労組の要求、ベア復活やボーナスアップも」, 2月17日, <https://digital.asahi.com/> (검색일: 2022.2.17).

2) 기준 내 임금이란 소정 내 임금 중 고정적인 부분을 의미한다. 일반적으로 기본급과 직능급 등이 포함된다.

일본 : 요양노동자의 임금 인상, 보험료 인상으로 해결해 논란

기시다 총리가 공약한 요양노동자¹⁾의 임금 인상이 2022년 2월부터 시행되었다. 수입의 3% 정도

(월 9천 엔)가 인상되었는데, 향후 요양서비스 이용자의 부담이나 요양보험료를 늘려 재원을 마련할

것으로 밝혀져 논란이 되고 있다.

이번 임금 인상 비용 중 2~9월분은 추경예산에서 지출하지만, 10월 이후부터는 요양서비스 이용 금액(요양보수)을 인상해 충당할 방침이다. 요양보수는 만 40세 이상이 지불하는 요양보험료와 세금 및 이용자의 자기 부담으로 구성되어 있다. 따라서 요양보수를 증액한다는 정부 방침이 시행되면 보험료나 이용자 부담이 증가하게 된다. 요양보험료와 관련해, 2022년 1월 12일 후생노동성은 보험료가 1인당 월 70엔가량 증가할 것이며 2023년 4월부

터 반영된다고 발표하였다. 단, 보험료가 1년마다 갱신되는 만 40~64세와 달리, 만 65세 이상의 보험료는 3년마다 갱신되므로 당분간은 변하지 않을 전망이다. 이용자 부담의 증가 폭은 아직 구체적으로 정해지지 않았다.

이에 대해 시민단체에서는 요양보수의 인상이 아닌 보조금의 지급을 통해 요양노동자의 임금을 인상하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 학계에서도 이러한 방식은 필요한 사람이 요양서비스를 이용하기 어렵게 만든다고 비판하였다.²⁾

- 1) 일본에서도 한국의 노인장기요양보험과 비슷한 개호보험(介護保険)이라는 복지제도가 존재한다. 이는 노인이나 신체에 불편에 있는 사람들에게 요양서비스를 제공하는 보험이다. 만 40세 이상의 국민은 이 보험료를 낼 의무가 있다. “개호”라는 용어가 한국에서 익숙하지 않은 점을 고려하여 이 글에서는 이를 “요양”으로 번역하였다. 개호노동자 역시 요양노동자로 번역하였다.
- 2) 石川友恵(2022), 「介護職員の賃上げ、財源やはり負担増 政権の看板政策に抜本策なし」, 『朝日新聞』, 2월 3일, <https://digital.asahi.com/> (검색일: 2022.2.17).

브라질: 노동계, 2022년 대선에서 반 보수소나루 단일전선 구축

브라질 노총 조직들이 2022년 10월에 치러질 대선을 앞두고 자이르 보우소나루 대통령에 맞서는 단일전선을 구축했다. 2021년 말부터 본격적으로 논의를 시작해 온 노동계는 2022년 2월 초 그 결실로 노총 포럼을 결성했으며 여기에 10개 노총이 합류했다. 노총 포럼은 보우소나루 정부하에서 뒷전으로 밀린 노동의제를 전면화하기 위해 양질의 일자리와 임금 정책, 노동권 보호와 불평등 퇴치, 사회보장 강화 등의 공동 의제를 발굴하여 대선 후보와 의회에 제안할 계획이다. 오는 4월 7일

에는 2022 대선 노동의제를 공개적으로 밝히는 동시에 수천 명이 참여하는 전국노동자회의(Conclat 2022)를 개최한다. 브라질 노동조합운동 역사에서 매우 중요한 의미가 있는 전국노동자회의는 1981년 군사독재 시절 민주노조 운동을 꺾었던 5천여 명의 노조 활동가들이 상파울루 프리아 그란지(Praia Grande)에서 1차 회의를 개최한 것이 효시이다. 이후 2년 뒤인 1983년 브라질 제1 노총인 CUT가 결성되는 등 노조운동의 서막이 열렸지만, 얼마 못가 운동의 가치와 지향에 따라 노총 조직별



로 각개 약진하면서 전국노동자회의는 이어지지 못했다. 50여 년이 지난 2022년, 반 보우소나루를 목표로 다시 봉치게 된 노동계가 재소환한 2022 전

국노동자회의는 고용, 노동권, 민주주의, 사람을 모토로 하여 4월 7일 상파울루 주에서 개최된다.¹⁾

1) CUT(2022), “Nota das Centrais Sindicais : CONCLAT 2022 – Emprego, Direitos, Democracia e Vida”, CUT notícia, 7 Fevereiro, <https://www.cut.org.br/> (검색일 : 2022.1.16).

브라질 : 아라라콰라시, 공공 운송앱 출시

브라질에서 우버 및 99 택시와 같은 상업 운송업을 대체하는 공공 운송앱이 개발됐다. 코로나19가 가져온 비대면 소비 추세가 확산되면서 지자체에서 운행, 주문 및 배달대행 플랫폼을 직접 개발해 해당 지역 내에서 사용할 수 있도록 한 것이다. 연대경제를 실현하는 모범 도시로 잘 알려진 아라라콰라시는 아라라콰라 운송 협회(Coommapa)와 함께 공공 운송앱인 비비 모비(Bibi Mob)를 출시해 2022년 1월부터 운영 중이다. 시는 이용자의 안전과 운

전자의 권리 보장을 위해 운행 수수료를 5%로 대폭 낮추어 플랫폼을 유지 및 보수하는 데 사용하고, 나머지 95%는 운송 노동자에게 돌아가도록 했다. 이에 비해 경쟁사인 우버는 노동자가 가져가는 몫이 60~70%이다. 현재 비비 모비의 가입자 수는 약 7,500명이며 등록된 운전자는 200명 이상인 것으로 집계됐다. 비비 모비는 추후 운송 외에 공공 배달앱 개발에도 박차를 가할 예정이다.¹⁾

1) PT(2022), “Bibi Mob : Araraquara cria aplicativo que repassa 95% para motoristas”, 3 Fevereiro, <https://pt.org.br/> (검색일 : 2022.1.14).

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

해외연구동향 원고모집 안내

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

1. 원고 제출방법

- 주제 및 내용: 최근 3년 이내 발간된 고용·노동 관련 주제의 해외 연구 논문(한 편 또는 여러 편 비교) 또는 책 등 최신 연구 결과물을 소개하는 내용으로 한다.
- 원고분량: 지정된 작성요령에 따라 A4 10매 내외
- 원고제출: 이메일(cmj0411@kli.re.kr) 수시 접수

2. 원고 작성요령

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

<국문 및 동양 문헌>

정기간행물: 필자(발행연도), 「논문명」, 『서명』, 권(집)호, 페이지 순(pp.○~○)으로 표기

단행본: 필자(발행연도), 『서명』, 발행처, 페이지 순으로 표기

<영문 문헌>

정기간행물: 필자(발행연도), “논문명”, 서명(이탤릭체), volume(number), 페이지 순으로 표기

단행본: 필자(발행연도), 서명(이탤릭체), 발행처, 페이지 순으로 표기

3. 원고료

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

4. 문의처

- 한국노동연구원 국제협력실

독자의견 수렴

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

- 전 화: 044-287-6093
- 이메일: cmj0411@kli.re.kr



한국노동연구원

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

