

국제노동브리프

| 2018년 2월호 Vol.16, No.2

글로벌 포커스

2018년 경제 전망과 좋은 일자리 창출의 조건

기획특집 : 2018년 노동시장 및 노사관계 전망

2018년 미국 고용 전망

2018년 독일 노동시장 및 노사관계 전망

2018년 일본 노동시장 및 노사관계 전망

새 시대를 향한 중국 노동관계 : 2017년 중국 노동관계 현황 분석

국제노동동향

미국의 재소자 노동 : 법적근거, 실태, 그리고 사례

영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(II)

세계노동소식

»»_글로벌 포커스

2018년 경제 전망과 좋은 일자리 창출의 조건 03

허재준 (한국노동연구원 선임연구위원)

»»_기획특집 : 2018년 노동시장 및 노사관계 전망

2018년 미국 고용 전망 09

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

2018년 독일 노동시장 및 노사관계 전망 23

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

2018년 일본 노동시장 및 노사관계 전망 35

오학수 (일본 노동정책연구·연수기구 부총괄 연구위원)

새 시대를 향한 중국 노동관계 : 2017년 중국 노동관계 현황 분석 52

차오젠(乔健) (중국노동관계학원 노동관계학과 주임교수)

류샤오첸(刘晓倩) (중국노동관계학원 노동관계학과 교수)

»»_국제노동동향

미국의 재소자 노동 : 법적근거, 실태, 그리고 사례 77

김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(II) 84

남궁준 (영국 유니버시티 칼리지 런던 법학 박사과정)

»»_세계노동소식 95

글로벌 포커스

2018년 경제 전망과 좋은 일자리 창출의 조건



허재준 (한국노동연구원 선임연구위원)



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

2018년 경제 전망과 좋은 일자리 창출의 조건

허재준 (한국노동연구원 선임연구위원)

1년 전 이맘때만 해도 한국 경제는 좋아지기보다는 나빠질 것 같은 요인들이 많았다. 수출은 2년 연속 감소를 이어가다가 증가하기 시작했지만 얼마나 지속될지 장담할 수 없었다. 세계경제가 지금 보듯 신속히 회복되리라고 보기 어려웠기 때문이다. 한국의 주력 수출품목인 반도체의 수요와 가격이 이렇게 폭증할 것이라고 예상한 사람도 없었다. 조선업 사정은 악화일로였고 이미 20% 이상 줄어든 조선업 종사자에서 다시 20% 이상 줄어든 것이 자명해 보였다. 부동산 경기가 과열조짐을 보이자 8.25 조치 11.3 대책 등 잇따라 규제조치가 발표됨으로써 부동산 가격 조정과 함께 건설경기도 위축될 것으로 보였다. 청탁금지법은 소비를 제약할 것으로 예상되었다.

무엇 하나 호전될 것으로 보이지 않았지만 2017년 경기는 마치 새 정부 출범을 축하하는듯 달아올랐다. 조선업의 어려운 사정은 반도체 수출 호조와 반도체 장비업체의 호황에 압도되었다. 세계경기 회복의 영향으로 수출과 기업들의 영업실적이 좋아졌다. 주가지수가 사상 최고치를 경신한 배경이다. 부동산 가격도 상승일로를 걸었다. 성장률이 당초 예상하던 2.5%를 크게 뛰어 넘어 3%대로 안착했다. 취업자 수 증가도 31.7만 명에 이르렀다.

올해의 입춘지절에도 안 좋은 소식은 있다. 미국의 트럼프 행정부는 반덤핑관세와 세이프가드 조치를 연발하며 WTO의 판정에도 아랑곳하지 않고 관세장벽을 쌓고 있다. 한국도 보복관

세를 부과할 수 있지만 대미 수출 위축을 반전시킬 수는 없을 것이다. 하지만 지금은 좋은 소식이 나쁜 소식보다 훨씬 많다. 무엇보다 미국 경제가 상승 국면을 이어가고 있고 유럽 경기도 회복을 이어가고 있다. 트럼프의 관세장벽이 높지만 전체 파이가 커져 수출이 늘어날 것이다. 이는 개방도 높은 한국 경제에 활력을 부여하는 요인이다. 부상하는 동남아 시장도 든든한 배경이다. 그러니 수치로만 보면 노동시장 성과도 2017년 수준을 유지할 수는 있을 것이다.

하지만 양의 기운이 극하면 음의 기운이 일어나는 법이다. 경기확장이 무한히 이어질 수는 없다. 한국 경제는 현재 2013년 2/4분기부터 확장 국면에 있다. 만 4년 가까이 확장이 이어지고 있다. 지난 40여 년간의 경기변동기 중 가장 기나긴 확장기 역사를 쓰고 있다. 세수(稅收)도 2017년까지 연속 3년 풍년이 이어지고 있다. 미국 경제 또한 2009년 6월 이후 확장 국면에 있다. 한국이나 미국이나 이러한 확장 국면이 내년까지 이어지기 어려울 것이다. 어려운 시기의 조짐은 빠르면 올 하반기에 찾아올 수도 있다. 달리 말하자면, 비록 경기전망이 아무리 좋아 보이더라도 올해는 경기하강과 노동시장 악화를 염두에 두고 대비해야 할 시점이다. 사람이나 경제나 시절이 좋을 때 어려울 때를 대비할 줄 알아야 나라에 떨어지지 않을 수 있다.

한국 경제는 현재 단순히 수출 증가나 내수 진작에 안주해서는 안 되는 상황에 놓여 있다. 생산성 증가율은 6년째 취업자 증가율을 밑돌고 있다. 이래서는 일자리의 질이 높아질 수 없고 청년층의 미스매치는 더욱 심해질 것이다. 이런 상황이 오래 지속되면 성장엔진이 멈출 수도 있다. 정부는 공정하고 생산성 높은 노동시장을 구축하기 위한 정책 어젠다를 추구하고 있다. 하지만 아직 추상수준이 높고 구체적인 제도개선에는 지나치게 뜬금없고 있다. 기업은 생산성 향상의 계기로 삼기 위해 필요한 제도 개선을 요구하기보다는 정부의 노동정책을 반대하는 데 더 힘을 쏟고 있다.

대폭의 최저임금 인상은 최저임금을 최저생계비 개념에 입각해서 결정한다는 철학을 버렸음을 의미한다. 그렇다면 더 이상 통상임금과 최저임금의 산입범위를 따로 정할 이유가 없다. 4차 산업혁명 시대에 어울리지 않는 노동규범들도 개선되어야 한다. 단시간 근로자들을 구조적으로 차별하는 근로기준법이나 연금 등 사회보험 제도 관련 조항들도 시정되어야 한다. 적응력 높은 노동시장을 만들기 위해 손봐야 할 규범들은 많다.

주당 노동시간이 15시간을 넘느냐 그렇지 않느냐에 따라 유급주휴, 퇴직금, 사회보험 혜택이 ‘도 아니면 모(all or nothing)’ 식으로 주어지는 근로자 보호규범은 시대에 어울리지 않는다. 순간적 노동비용 절약을 위해 3개월이나 10개월 단위의 계약 갱신, 12시간, 14시간 50분 계약이 스스로없이 행해지는 노동시장을 수수방관하는 것은 공정하지 않을 뿐만 아니라 생산성 향상을 가로막고 노동시장의 유연성도 저해하고 있다. 주휴를 무급화하고, 휴일, 휴직, 퇴직금, 사회보험 혜택을 모두 시간에 비례해서 부여함으로써 양극화를 완화하고 건전한 노동시장 관행을 확립해 나가야 한다. 주휴를 무급화하면 초단시간 근로계약이 구조적으로 차별받는 상태를 불식시킬 수 있을 뿐만 아니라 이미 인상된 수준보다 최저임금을 더 올릴 여력이 기업에 생길 것이다.

정규직화는 공공부문에 직무급을 정착시키기 위한 절호의 기회이다. 비정규직 정규직화라는 정책 발상이 두고두고 평가받으려면 정규직화 그 자체로 그쳐서는 안 된다. 공공부문의 임금체계 개선과 직무급 확산의 계기로 삼아야 한다.

불공정한 노동관행을 전통적 근로감독이 불식할 수 없다면 좀 더 과감한 접근으로 공정한 노동시장을 확립하기 위한 시도를 해야 한다. 노무도급 거래의 불공정관행을 당사자 고발주의에서 벗어나 선제적으로 검토하는 조직을 만드는 것이 한 가지 방법이다. 노동위원회 결정에 불복해서 사법부에서 다시 시작함으로써 5심제로 굳어져 가고 있는 노동시장의 이해조정 관행은 공정성과 효율성, 어느 견지에서 보더라도 개선을 필요로 하고 있다.

노동계와 경영계와 정부는 2018년을 바로 이러한 제도개선의 골든타임으로 삼아야 한다. 그래야 노동시장의 체질이 강화되어 생산성이 증진되고, 언뜻 앞으로 밀지는 듯이 보여도 뒤로 남는 합의를 하게 될 것이다. 그래야 청년층 고용문제도 해결의 실마리를 보일 것이다. 2018년은 바로 올해를 넘어 경기상승이 확장되고 생산성 증진으로 일자리 질을 높이는 기반을 다지는 해여야 한다. 그 위중함과 절실함은 한반도를 둘러싼 외교안보 상황의 위중함과 절실함에 결코 뒤지지 않는다. **KLI**

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

기획특집

2018년 노동시장 및 노사관계 전망



기획특집 ① 2018년 미국 고용 전망

기획특집 ② 2018년 독일 노동시장 및 노사관계 전망

기획특집 ③ 2018년 일본 노동시장 및 노사관계 전망

기획특집 ④ 새 시대를 향한 중국 노동관계 :
2017년 중국 노동관계 현황 분석

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

2018년 미국 고용 전망

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

■ 머리말

트럼프 행정부 취임 첫째 해 동안 정치 전반, 특히 노동정책은 상당한 수준의 불확실성과 불안을 겪고 있으며, 이러한 혼란은 2018년에도 지속될 가능성이 크다. 미 의회는 단 한 건의 중요한 법안 — 세제 개혁안 — 을 겨우 통과시켰을 뿐인 데 반해, 현 정부는 이전 정부의 행정명령 중 상당수를 철회하고 자체 행정명령을 다수 제정한 상태다. 2017년의 고용 전망에서, 필자는 노동부 장관을 포함한 주요 국무위원 임명과 관련하여 미 행정부의 방향 변화와 트럼프 대통령이 취임하기 전까지의 정권 인수 기간에 이민 등의 주요 정책에 대한 입장 급변에 대해 언급한 바 있다. 트럼프 행정부 첫 해에도 거의 마찬가지였다. 대부분이 행정명령이었던 정책 선언의 연대기는 갑작스러운 변화와 전환의 연속이었다. 미국의 가치관을 반영할 뿐만 아니라 미국의 노동력 공급에도 영향을 미치는 이민정책이 특히 많은 변화를 보였다.

오바마 정부와는 ‘180도’ 다른 정책을 표방하며 워싱턴의 현 상황을 뒤엎겠다는 의미로 “오물을 빼내겠다(drain the swamp)”는 약속을 한 트럼프 정부가 경제와 금융시장에 혼란을 가져올 것이라고 추측하는 이들이 많았다. 그러나 놀랍게도 트럼프 정부 취임 후 1년 동안 미국 경제는 이전의 동향을 유지하였다. 미국 증시는 다우존스 산업지수(DJIA)를 기준으로 25% 상승률을 기록하고 사상 최초로 25,000선에 도달하면서 전례 없는 강세로 2017년을 마감하였다. 고용의 경우에는 그 정도가 약간 줄어들기는 했지만 연속적인 월 취업자 수 증가세는

여전히 유지되었다. 즉 2017년 12월 현재, 고용이 침체기에서 벗어나 반등하기 시작한 2010년 10월 이후로 87개월 연속 취업자 수 증가를 이어가고 있다. 실질 GDP는 2017년 대부분의 기간에 예년 이상으로 증가하여, 2/4분기에는 3.1%, 3/4분기에는 3.2% 연환산 증가율을 기록하였다. 그러나 필라델피아의 연방준비은행이 2017년 11월에 전문 예측기관들의 의견을 조사한 결과, 향후 성장률은 2% 초중반대에 머물 것이라는 데 의견의 일치를 보았다. 즉 예측기관들은 2018년과 2019년의 실질 GDP 성장률을 각각 2.5%와 2.1%로 내다보았다.

■ 세제 개혁

주목할 만한 경제성장이 이루어지고 있는 가운데, 12월에 미 의회는 기업과 개인에 대한 세금 인하와 함께 연방 조세 정책에 기타 변화를 가져오게 될 대대적인 세제 개혁법안을 통과시켰다. 일부에서 바라던 세제 개편안도 아니었고 홍보했던 바와 같이 중산층과 저소득층에게 세제 감면을 제공하는 방안도 아니었지만, 어쨌든 세법에 상당한 변화를 가한 법안으로서 장기적으로 경제에 미치는 파급효과도 클 것으로 예상되었다. 이 법안은 주목할 만한 여러 요소들을 갖추고 있다. 첫째, 법인세 최고세율을 현행 35%에서 21%로 영구적으로 인하하였다. 또한 이른바 ‘패스스루 기업(pass-through company, 역자 주) 법인세가 아니라 개인소득세를 적용받는 기업)’에 대한 세금 삭감도 포함되어 있다. 둘째, 이 법안은 대부분의 소득 계층에 대해 10년간 개인소득세율을 낮추고 표준 공제율을 높인 반면에 개인이 주택담보 대출금과 주세(state taxes) 및 재산세에 대해 공제받을 수 있는 금액에는 상한선을 설정하였다. 셋째, 개별적으로 건강보험을 구입하여 건강보험시장에 참여하여야 한다는 의무 조항을 삭제하였다.

또한 이 세법안은 기업들이 해외로부터 현금을 반입할 수 있는 일회성 인센티브를 제공하고 있다. 이에 따라 미국 기업들은 해외 사업체로부터 미국으로 반입되는 현금에 대해 35%가 아닌 15.5% 세율의 세금을 납부하면 된다. 해외 현금 보유고가 최소 2,500억 달러에 이르는 애플과 같은 기업의 경우라면 이전의 세법에서는 870억 달러 이상을 세금으로 납부해야 했겠지만 개정 세법에서는 390억 달러만 납부하면 된다는 뜻이다. 또한 미국에서 발생하는

특히 소득에 대한 세율을 13.1%로 낮춤으로써, 기업들이 해외 자회사들에 특허를 이전하지 않아도 되도록 인센티브를 제공하고 있다.

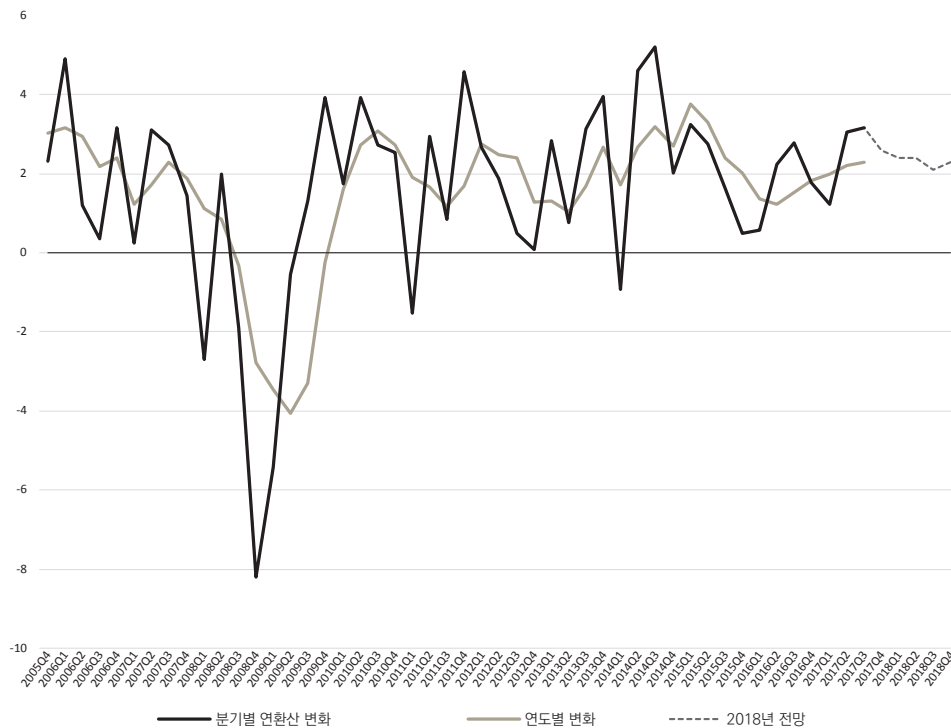
현재 해외 현금 보유고는 1조 달러가 넘는 것으로 추산된다. 이 자금이 미국으로 반입되는 경우 어떻게 사용될 것인가에 대해 많은 추측이 나돌고 있다. 기업들은 신기술 투자 및 자사 주 매입뿐만 아니라, 해외보다 미국 내에서 더 많은 근로자를 채용하는 데 이 자금을 사용할 수 있을 것이다. 그러나 연구 결과에 따르면, 미 의회가 2004년에 해외 수익 미국 반입 시 ‘법인세 인하’ 법안을 통과시켰을 당시 이러한 일은 거의 일어나지 않았다.¹⁾ 미 국세청(IRS)의 보고에 의하면 법인세 인하 제도로 인해 3,620억 달러가 미국으로 유입되었지만, 이는 국내 투자, 국내 고용 또는 R&D 확대로 이어지지 않았다고 한다.

그럼에도 불구하고, 이번 세제 개혁법안의 지지자들은 감세가 3~4%의 실질 GDP 성장을 가져올 정도의 경기부양 효과를 지닐 것으로 기대하고 있다. 그러나 대부분의 분석가들은 그런 결과가 있을 것이라고 예상하고 있지 않다. 당시 연방준비제도이사회 의장이었던 재닛 옐런(Janet Yellen)은 한 기자회견에서, 감세가 경기를 ‘약간 고양시키는 역할(a modest lift)’은 하겠지만 일시적인 현상에 그칠 것이라고 언급하였다. 또한 자신과 동료들은 “대부분의 경제학자들이 갖고 있는 일반적인 기대에 동의한다”고 덧붙였다.²⁾ 감세법안이 통과될 것으로 예상되자 연방준비제도이사회는 2017년 12월 중순에 자체 경제전망을 발표하였으며, 이에 따르면 실질 GDP는 2017년에 2.4%, 2018년에 2.1% 증가할 것으로 전망되었다(그림 1 참조). 2019년의 경우, 세제 개혁법안에 의한 경기부양이 예상됨에도 불구하고, 실질 GDP 예상 증가율은 2%에 불과하다. 국제통화기금(IMF)과 경제협력개발기구(OECD)도 2018년 미국 경

1) Dharmapala, Dhammika, C. Fritz Foley, and Kristin J. Forbes(2009), “Watch What I Do, Not What I Say: The Unintended Consequences of the Homeland Investment Act,” National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 15023, June 2009, at <http://www.nber.org/papers/w15023>; Faulkender, Michael, and Mitchell Petersen(2009), “Investment and Capital Constraints: Repatriations under the American Jobs Creation Act,” NBER Working Paper No. 15248, August 2009, at <http://www.nber.org/papers/w15248.pdf>.

2) Applebaum, Binyamin(2017), “Fed Predicts Modest Economic Growth from Tax Cut,” *New York Times*, December 13, 2017, at <http://www.nytimes.com/2017/12/13/business/economy/fed-interest-rates.html>.

[그림 1] 분기별 및 연도별 실질 GDP 추이 및 2018년 전망



자료 : Bureau of Economic Analysis.

제에 대해 유사한 전망을 내놓았다. OECD는 전년대비 기준으로 볼 때 감세가 2018년의 실질 GDP에 일시적으로 약간의 진작 효과만을 가져다줄 것이라고 평가하였다.³⁾

감세가 이 세법안의 지지자들이 기대했던 정도로 경기부양 효과를 가져오지는 못할 것이라고 대부분의 경제학자들이 믿는 한 가지 이유는, 감세가 이루어지는 시기가 경기순환 차원에서 적절치 못하기 때문이다. 경제학자들은 대부분 미국 경제가 완전고용 수준에 있다고 보고 있으며, 따라서, 생산성 증대 또는 노동력 참여율의 증가와 같은 근본적인 요소들이 향상되지

3) 2017년 대비 2018년의 실질 GDP 예상 전망을 단순히 하락과 상승이라는 두 부류로 나누어서는 안 된다. 연도별 변화를 기준으로 하느냐, 아니면 각 연도 4분기 간 변화를 기준으로 하느냐에 차이가 있을 뿐이다. 예를 들어, 계량경제학 연구 세미나(RSQE: Research Seminar in Quantitative Economics)의 전년대비 연도별 전망에서는 2017년에 2.2%, 2018년에 2.5% 증가할 것으로 보았다. 동일한 전망을 각 연도 4분기 간 변화의 측면에서 본다면, 실질 GDP 증가율은 2017년의 2.5%에서 2018년에 2.2%로 감소한다.

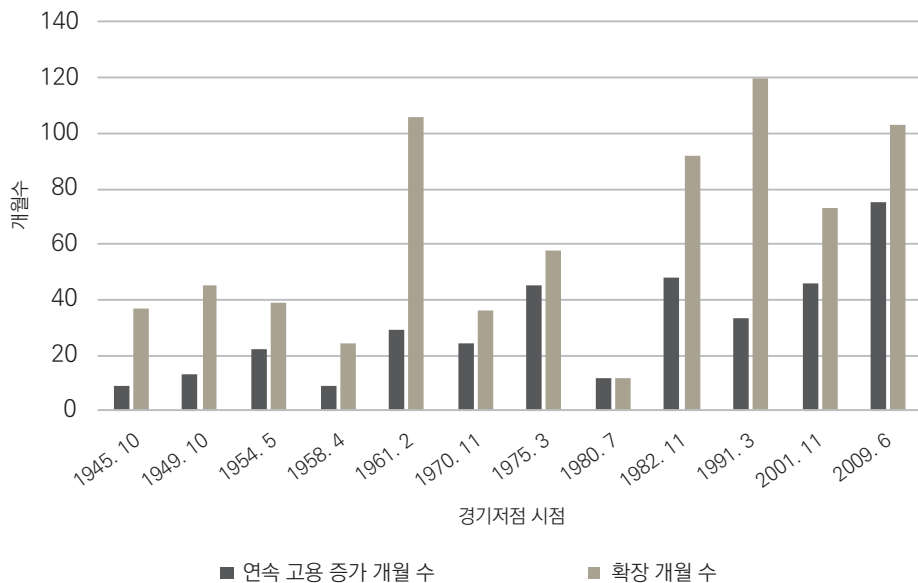
않고 추가적인 자극이 가해지면 단순히 인플레이션 심화될 뿐이다. 또 다른 이유는 개인소득세 인하가 일시적이라는 데 있으며, 최근의 연구에 의하면 개인소득세 인하가 법인세 인하보다 개인 지출, 따라서 실질 GDP에 미치는 영향이 더 크다고 한다. 감세로 인해 소비자의 주머니에 더 많은 돈이 남게 되겠지만, 경제학자들은 많은 소비자들이 이러한 여유통의 상당 부분을 나중에 세율이 높아지고 세금이 인상될 때를 대비해서 저축할 것으로 생각하고 있다.

초당적인 추산에 의하면, 낙관적인 경제성장을 가정하더라도 이 세법안으로 인해 향후 10년간 미국의 부채는 최소한 1조 4천억 달러 증가할 것이다. 대부분의 정치인들은 이를 용인할 수 없는 수준이라 생각하지만, 의회는 높은 경제성장률이 재정적자를 말끔히 해결할 것이라는 가능성이 희박한 가정에 매달려 이 법안을 통과시켰다. 폴 라이언(Paul Ryan) 하원의장은 이러한 가정대로 되지 않는다면 감세에 따른 재정적자와 부채완화를 위해 다수의 사회복지제도를 축소할 수밖에 없을 것임을 암시해 왔다. 이러한 프로그램에는 메디케이드, 실업보험, 빈곤층 현금보조, 무료식량 배급, 심지어 메디케어도 포함된다.

■ 경제는 기력을 잃어가고 있는가?

현재의 경기확장이 앞으로 5개월만 더 지속되면 미국 역사상 두 번째로 긴 확장기가 되며, 이보다 더 긴 유일한 확장기는 1991~2001년의 기간뿐이다(그림 2 참조). 일부에서는 미국 경제가 대침체에서 완전히 회복된 것인가에 대해 여전히 의구심을 갖고 있는 한편, 경기가 기력을 다한 것일 수도 있다는 우려를 표하는 이들도 있다. 경제전망 수치들은 2019년과 이후에 대해 낮은 성장률을 예상하고 있다. 그러나 현재 전문가들은 향후 1~2년 내에 경기가 위축될 가능성은 낮다고 본다. 필라델피아 연방준비제도이사회는 경기전망에 의하면, 2018년 1/4분기에 실질 GDP가 감소할 확률은 10.4%에 불과하다. 그러나 이 확률은 꾸준히 높아져서 2018년 말에는 17.8%에 이른다. 그렇다 하더라도, 가능성은 여전히 상대적으로 낮다. 예를 들어, 세계 경제위기 시기 중 한창 심각했던 기간의 경우에는, 동일한 전문가들이 예측했던 경기침체 확률이 94%였다. 경기침체가 시작되던 2008년 1/4분기 당시에 침체가 임박했음이 상대적으로 덜 확실했을 때에도, 연방준비제도이사회가 전망한 확률은 47%였다.

[그림 2] 경기확장 기간 및 연속 취업자 수 증가 개월 수



자료 : Bureau of Labor Statistics, NBER Dating Committee.

그러나 대부분의 경제학자들은 경제가 단순히 기력을 잃어 침체기에 빠질 수 있다고 보지 않는다. 오히려 경기하락은 주로 경제의 불균형으로 인한 결과다. 불균형은 2008년과 2009년의 금융위기를 가속화한 주요 요인으로 드러난 주택시장의 호황 및 불황과 같은 버블을 초래할 수 있다. 또 다른 요인은 잘못된 발상에서 비롯된 통화정책과 재정정책이다. 연방준비제도 이사회는 수년에 걸쳐 연방기금금리를 점진적으로 인상하고 양적 완화를 실시하였으며, 경제(와 금융시장)는 이 시기 동안 지속적으로 확장하여 왔다.

더 큰 문제는, 트럼프 행정부 첫해에 등장한 잘못 구상된 재정정책과, 계속되는 정책적 혼란과 급격한 변동이다. 부적절한 감세의 타이밍이 좋은 예다. 많은 이들은 이러한 형태의 세제 개혁이 경제가 완전고용 수준에 이른 시기가 아니라 침체를 겪고 있을 때 입법화되었어야 한다고 믿는다. 그러나 경제성장이 둔화되면서 경기부양책이 필요할 때 감세의 효과를 최대한으로 거둘 수 있다는 '낙관적' 견해를 펴는 사람도 있을 수 있다.

저명한 경제학자들에 의하면, 미국 경제가 연간 3~4%의 속도로 성장하기 위해서는 더 많은 근본 요인들이 개선되어야 할 필요가 있다고 한다. 이러한 점에서 한 가지 문제가 되는 것

은 1970년대 이후로 둔화되고 있는 생산성 증가율이다. 노벨상 수상자인 에드먼드 펠프스(Edmund Phelps)는 감세는 자본 투자를 일시적으로만 늘려줄 뿐이며 생산성 향상을 위한 의미 있는 혁신적 아이디어가 부족하다는 더 근본적인 문제를 해결하지는 못할 것이라고 주장한다. 그의 견해에 따르면, 감세는 미봉책에 불과하며 향후 10년간 급속한 경제성장을 가져다주기에는 결코 충분치 않다.⁴⁾ 오히려 감세에 따른 대규모 부채로 인해 금리는 인상되고, 이는 다시 투자를 저해하고 경제성장에 걸림돌이 될 가능성이 더 크다. 로버트 고든(Robert Gordon)에 의하면, 장기적으로 경제가 직면하고 있는 다른 장애 요인들로, 1인당 근로시간을 감소시키는 인구구조 변화, 학력의 개선 둔화, 불평등을 들 수 있다.⁵⁾

■ 이민

현재 미 행정부가 이해하고 있는 바와는 달리, 미국 내 불법체류 외국인 수는 최근 몇 년간 지속적으로 줄어들어 2007년에 1,200만 명이었으나 2014년에는 1,100만 명으로 감소했으며, 이 기간 동안 불법체류 외국인 근로자 수는 약 800만 명 수준을 유지하였다. 현재 추산에 의하면, 합법 및 불법체류 외국인 근로자 수를 모두 포함하여, 미국에는 약 2,800만 명의 외국 출생 근로자가 거주하고 있다. 이는 미국 노동력 1억 6천만 명의 17.5%에 해당하며, 그 비중은 1970년대 이후로 3배가 증가했다.⁶⁾⁷⁾

합법 및 불법체류 근로자의 이민이 모두 둔화되면서, 사용자들은 원하는 근로자를 확보하

4) Phelps, Edmund(2018), "America's Policy Thinking in the Age of Trump," presented at the ASSA conference, January 5, 2018.

5) Gordon, Robert J.(2014), "The Demise of U.S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal, and Reflections," NBER Working Paper No. 19895, February 2014.

6) Passel, Jeffrey S. and D'Vera Cohn(2016), *Size of U.S. Unauthorized Immigrant Workforce Stable after the Great Recession*, Pew Research Center, Hispanic Trends, November 3, 2016.

7) '이민자'(또는 '외국 출생')는 출생 당시 미국 시민이 아니었으며 현재 미국에서 거주하고 있는 자를 가리키는 용어다. 여기에는 귀화한 시민, 합법적 영주 거주자, 특정한 합법적 비이민자(가령, 학생이나 취업 비자 소지자), 난민이나 망명자 지위로 입국한 자, 미국 내 불법 거주자가 포함된다.

는 데 더욱 큰 어려움을 겪고 있다. 농업은 불법체류 근로자의 비중이 다른 어느 주요 업종보다도 크다. 불법체류 근로자가 농업 부문 전체 취업자에서 차지하는 비중은 약 17%에 달한다. 불법체류 근로자에 대한 농업의 의존도는 지역별로 차이가 있다. 가령, 캘리포니아에서는 과일 따는 일꾼의 거의 절반이 불법체류 근로자다. 건설업과 유흥업도 불법체류 근로자에 대한 의존도가 높아서, 해당 업종의 전체 고용에서 불법체류 근로자가 차지하는 비중이 각각 13%와 9%에 이른다.

이민자가 미국 경제에서 육체노동 일자리에서 차지하는 비중이 늘고 있을 뿐 아니라, 고숙련 직종에서 차지하는 비중도 상당히 높다. 예를 들어, 최신 인구조사 결과에 의하면, 과학기술직, 전문직, 관리직 근로자의 12.3%는 외국 출생자로 미국 국적을 취득하지 않은 자로서, 이러한 비중은 전체 근로자에서 이들이 차지하는 비중인 9.5%보다 높다. 또한 미국이민협의회(American Immigration Council)에 의하면, 2015년의 경우 STEM(과학, 기술, 공학 및 수학) 직종의 근로자 약 4명 중 1명이 외국 출생자였으며, 이는 1990년의 12%와 크게 비교되는 수준이다. 캘리포니아와 뉴저지에서는 외국 출생 STEM 종사자의 비중이 40%가 넘는다. 미국이민협의회는 미국 경제에서 외국 출생자들의 중요성을 잘 보여주는 또 다른 통계를 제공하였다. 외국 출생자가 미국 출생자보다 특히 획득 가능성이 더 높다는 것으로, 외국 출생자들이 전산, 전자, 의료 장비, 제약 분야에서 특허에 참여하는 비중이 높아지고 있다. 또한 1995년과 2005년 사이에 설립된 첨단기술 업체의 25%는 창업자 중 1명 이상이 이민자였으며, 2010년 포춘 선정 500대 기업 중 40%가 넘는 기업들이 이민자나 이민자의 자녀가 창업한 기업들이었다.⁸⁾

미 행정부는 계속해서 미국 남쪽 국경에 장벽 구축을 추진하고 있다. 트럼프 대통령은 지난해에 자신이 대선 기간 동안 내세웠던 강경한 입장을 누그러뜨린 것처럼 보였지만, 이 문제는 대부분의 협상에서 고개를 내밀고 있다. 예를 들면, 현 행정부는 불법청년 추방유예 프로그램인 ‘DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals)’에 대해 이전 행정부가 취했던 입장을 철회하고자 여러 차례 시도하였으며, 만일 이 프로그램이 철회된다면, 불법 이민자인 부모를

8) American Immigration Council(2017), “Foreign-born STEM Workers in the United States,” Fact sheet, June 14, 2017.

따라 유년기에 미국에 입국한 이들은 추방될 것이다. 행정부와 의회의 협상이 위와 같은 개인들의 체류를 허용하는 방향으로 진행되는 듯하자, 행정부는 협상 과정에 ‘장벽’ 요구안을 포함시켰으며 이에 따라 협상은 결렬되었다. 이 프로그램이 철회될 경우 추방되는 개인이 무려 70만 명에 이를 것으로 추산된다. 현재 연방항소법원은 행정부가 이 프로그램을 폐지하지 못하도록 막고 있다. 궁극적으로 이 프로그램의 운명은 의회의 결정에 달려 있다.

■ 무역협정

트럼프 대통령은 자신의 대선 기간 동안 기존의 무역협정들을 강하게 비난하였으며 특히 “전 세계에서든 그렇겠지만 분명히 미국에서는 이제까지 체결된 최악의 무역협정”으로 북미자유무역협정(NAFTA)을 지목하였다. NAFTA는 1994년 클린턴 대통령 재임 당시 법으로 채택되었으며, 이에 따라 캐나다, 멕시코, 미국 사이에 거래되는 상품에 대해 거의 모든 세금이 폐지되었다. 어느 모로 보나, 1994년 이후로 세 국가 사이의 무역은 크게 증가하였다. 그러나 트럼프 대통령은 노동통계국의 발표를 근거로 제조업 부문의 일자리 수가 1994년의 1,700만 개에서 현재 1,220만 개로 줄어들어 약 5백만 개의 일자리가 사라졌다는 점을 들어, NAFTA가 미국의 제조업 부문을 파괴하였다고 비난하고 있다. 그러나 일자리가 줄어든 데는 업무를 덜어주는 기술 발전, 기타 국가들과의 무역 관계와 같은 다른 원인들도 작용한다. 게다가 대부분의 경제학자들은 지난 몇 년간 생산된 차량의 수가 증가한 점과 세 국가 사이의 무역이 수천억 달러 증가하였다는 사실로 알 수 있듯이 관세 철폐가 미국과 두 무역 상대국에 이득이라는 점을 지적한다. 그러나 근로자들, 특히 위스콘신, 미시간, 오키오, 일리노이 등 이른바 ‘러스트벨트(Rust Belt)’에 속하는 주의 근로자들이 그로 인한 피해를 입었음은 의심의 여지가 없다. NAFTA에는 무역의 영향으로 일자리를 잃은 근로자들에 대해 직업훈련과 심지어 현금보조를 통해 지원한다는 조항들이 포함되어 있지만, 이 지역의 공장들이 문을 닫고 미국 남부뿐만 아니라 멕시코와 캐나다 국경에 걸쳐 새로운 공장들이 생겨나면서 일자리 소멸에 따른 효과는 여전히 지속되고 있다.

트럼프 행정부는 ‘차량 내용 조항(vehicle content provision)’으로 알려져 있는 자동차 부

품 원산지를 관할하는 조항을 강화함으로써 부분적으로 NAFTA를 재협상하고자 하였다. 현행 조항에 의하면 차량 1대의 부품 중 62.5%는 세 국가 중 하나를 원산지로 하여야 하지만, 미 행정부는 이 비중을 높이면 미국 내 일자리가 증가할 것이라는 계산에서 이 비중을 75%로 높이자는 주장을 펴고 있다. 그러나 대부분의 분석가들은 그러한 변화가 지난 수년에 걸쳐 구축되어 체계적으로 자리잡은 전 세계적인 공급 체인에 혼선을 가져와 결과적으로 소비자들은 더 높은 비용을 지불하게 될 것이며, 특히 문을 닫는 것이 재정적으로 더 이득인 옛 공장들의 경우에는 더 많은 일자리들이 사라지게 될 것이라고 본다. 게다가 특정 국가에서 생산된 자동차 부품의 수량을 파악하는 것은 점점 더 어려운 일이 되어가고 있는데, 부품이 어느 한 공장에서 모듈 시스템으로, 또는 다른 공장에서 최종 조립품으로 조립되기 전의 실제 원산지는 전 세계 여러 국가들이기 때문이다.

트럼프 행정부의 임기 첫해에, 트럼프 대통령은 NAFTA의 무역 상대국들에 복합적인 신호를 보냈다. 예를 들어 트럼프 대통령은 캐나다의 대미 목재 수출에 대해서는, 2017년 11월에 캐나다산 목제품에 18%의 관세를 부과하고 뒤이어 2018년 1월에 캐나다산 제지 수입품에 10%의 관세를 부과함으로써 강경한 입장을 취했다. 윌버 로스(Wilbur Ross) 상무장관은 캐나다가 정부의 보조금을 받아 부당한 가격에 미국에 자국 상품을 덤핑하고 있기 때문에 관세 부과가 필요하다고 밝혔다. 멕시코의 경우, 트럼프 행정부는 이와는 다른 방향을 취하여 멕시코 설탕 수출품에 대한 분쟁을 마무리함으로써 멕시코와의 긴장이 그나마 약간 완화되었다. 그러나 트럼프 대통령은 멕시코인 이민과 멕시코 국경에 장벽 설치 필요성에 대해서는 여전히 강경한 발언을 고수하고 있다. 다음 NAFTA 관련 회담은 1월 말에 몬트리올에서 개최될 예정이며,⁹⁾ 이러한 결정과 도발적인 어법이 협상에 어떻게 영향을 미칠지는 명확하지 않다.

성공적인 무역협정 타결에 장애가 되는 또 다른 요소는, 다자간 무역협정이 아닌 양자간 협약을 추구하는 트럼프 대통령의 집착이다. 대부분의 전문가들은 여러 국가들이 참여하는 무역협정이 더 유리하다고 믿고 있지만, 트럼프 대통령은 각 무역 상대국을 ‘이겨야’ 한다는 단순하면서도 잘못된 견해를 갖고 있다. 미국이 무역거래를 하는 각 상대국에 대해 흑자를 유지하지 않는다면, 트럼프 대통령의 관점으로는 미국에 ‘나쁜 거래’라는 것이다. 환태평양경제동

9) 편집자 주: 이 글은 회담이 개최되기 전인 1월 중순에 작성되었다.

반자협정(Trans-Pacific Partnership)은 다른 여러 요소들과 함께 트럼프 대통령의 무역에 대한 중상주의적 관점으로 인해 초기에 피해를 입은 사례다. 트럼프 대통령은 취임 첫 날에, 수년에 걸친 협상을 통해 12개국의 무역 대표들로부터 승인을 받아낸 환태평양무역협정을 공식적으로 폐기하는 문서에 서명하였다. 이 협정에 대한 중립적인 평가에 의하면 이 협정으로 인해 상당한 수의 일자리가 증가할 것으로 기대되지는 않지만 제조업에서 생산하는 재화 이상을 다루며 미국의 서비스 산업을 증진하고 보호하는 데 기여할 것으로 기대되었는데, 실제로 미국의 서비스 산업은 대외무역에 있어 상품보다 더 많은 비중을 차지한다.

■ 최저임금

취임 초기에는 트럼프 대통령이 최저임금에 대해 어떠한 입장을 취할지가 불분명하였다. 대선 기간 동안에는 여러 차례에 걸쳐 최저임금 인상을 기꺼이 고려할 것이라고 언급한 바 있다. 트럼프 행정부의 최초 노동장관 후보자였던 앤드류 퍼즈더(Andrew Puzder)는 최저임금 인상에 강력하게 반대하였다. 그러나 공화당 상원의원들의 비난과 논란 속에 앤드류 퍼즈더에 대한 후보 지명이 철회되었고, 최종적으로 노동장관으로 임명된 알렉산더 아코스타(Alexander Acosta)는 최저임금 인상에 대해 더 우호적인 것으로 보인다. 관건은 트럼프 행정부가 2015년부터 연방 계약근로자에 대해 최저시급을 10.10달러로 정한 오바마 대통령의 2014년 행정명령을 철회할 것인지 여부다. 그러나 2017년 9월에 연방 노동부는, 법에서 정한 연단위 인플레이 조정 의무에 따라, 계약근로자 최저시급을 2018년에 10.35달러로 인상한다고 공시하였다.

오바마 대통령의 행정명령은 수십만 명에 불과한 연방 계약에 의한 건설근로자에게만 영향을 미쳤지만, 연방 최저임금은 대부분의 근로자들에게 적용되기 때문에 의회는 연방 최저임금 인상을 승인하는 데 반대하는 입장을 보여왔다. 연방 최저임금은 여전히 시간당 7.25달러에 머물고 있으며, 의회는 10년 넘게 이 최저시급의 인상에 찬성하지 않았다. 그러나 미국 주의회의원 전국회의(National Conference of State Legislatures)에 의하면, 18개 주와 20개 이상의 도시가 2018년에 독자적으로 최저임금을 인상할 것이라고 한다. 8개 주에서는 생계

비를 기준으로 최저임금이 자동적으로 인상되며, 10개 주에서는 이전에 채택한 법률을 통해 최저임금이 인상된다. 주 최저시급은 높게는 워싱턴 D.C.의 12.50달러에서부터 낮게는 7.25달러 연방 요율에 이르기까지 다양하다. 29개 주와 워싱턴 D.C는 연방 요율을 상회하는 최저 임금을 정하고 있다.

■ 근로자 보호

오바마 행정부는 집권 말기에 인종별, 성별 임금 격차를 줄이기 위한 시도를 한 바 있다. 근로자 100인 초과 기업의 경우 근로자의 인종 및 성별을 ‘평등고용기회위원회(EEOC: Equal Employment Opportunity Commission)’에 보고할 의무를 부여하려던 것이었다. EEOC는 인종 및 성별에 의한 임금 격차를 모니터링 하고 직장 내 차별로부터 보호하기 위한 법률과 판례를 집행하여야 할 책임을 지닌다. 인종 및 성별 임금을 보고하는 목적은 기업에 자체 임금 관행을 감독하여 격차를 해소하도록 강제하는 데에 있다. 오바마 행정부의 이러한 결정은 2018년 3월부터 발효될 예정이었다. 그러나 2017년 8월 백악관은 이러한 보고 요청이 “실질적으로 유용성이 부족하며, 불필요한 부담을 초래하고, 사생활 및 기밀 유지 문제에 적절하게 대응하지 못한다”는 이유로, EEOC에게 그러한 변경 조치들을 중단하라고 지시하였다. 이에 따라 EEOC는 부당한 임금 관행을 감독하고 집행하는 데 필요한 정보를 확보할 수 없게 되었다.

2016년 오바마 행정부 집권 당시 노동부는 대부분의 근로자들이 초과근무수당을 의무적으로 받게 되는 임금 기준선을 23,660달러에서 47,476달러로 상향 조정하였다. 이렇게 조정된 기준선에 의하면, 사용자는 연간 임금 소득이 47,476달러 이하인 근로자에 대해 주 40시간을 초과해서 근무하는 경우에 1.5배의 초과근무수당을 지급할 의무를 지니게 된다. 이와 같은 기준선 상향 조정에 따라 4백만 명 이상의 근로자들이 추가로 초과근무수당을 받을 수 있을 것으로 추산되었다. 그러나 연방 판사는 새로 조정된 기준선에 반하는 판결을 내린 바 있다. 2017년 9월 트럼프 행정부는 이러한 판결에 항소하지 않겠다고 발표하였으며, 이는 새로운 기준선이 발효되지 않을 것임을 의미한다.

■ 적정부담보험법(Affordable Care Act)

트럼프 행정부 취임 첫날부터 공화당과 행정부의 최우선 안건은 적정부담보험법(ACA)을 폐기하고 이를 대체하는 일이었다. ACA는 2천만 명 이상의 사람들에게 보조금 지급을 통해 건강보험을 제공하는데, 이렇게 건강보험에 가입한 사람들의 대부분은 의회가 2000년에 이 법이 제정되기 이전에는 건강보험에 가입할 재정적 여력이 없는 이들이었다. 특히 공화당원들에게 있어 ACA가 가장 부정적인 평가를 받고 있는 두 가지 요소는 건강보험을 제공해야 하는 사용자의 의무와 건강보험에 가입하여야 하는 근로자의 의무다. 미국 대법원은 ACA와 그에 따른 위임 사항들을 합헌으로 판결하였으나, 공화당 의원들은 ACA를 폐기할 수 있는 충분한 표를 확보할 수 있는 때를 노리며, 여러 차례에 걸쳐 ACA 폐지를 시도하였다. 하원이 2017년 5월에 ACA 폐기안을 가까스로 통과시켰지만, 상원은 큰 호응을 얻고 있는 의료 프로그램인 ACA를 폐지하기에 충분한 표를 확보하지 못했다. ACA가 폐지되면 지금까지 ACA를 통해 의료보험 혜택을 누리던 2,300만 명이 의료보험 혜택을 잃게 될 뿐 아니라, 중립적인 분석에 의하면 92만 4,000개의 일자리가 사라질 것으로 추산된다.¹⁰⁾ 미 의회가 ACA 폐지에 실패하자, 공화당 의원들은 이 법의 주요 요소들을 공격하였고, 결국에는 개인의 보험 가입 권한 조항을 12월에 통과된 세법개정안에 포함시켜 해당 권한을 삭제하는 데 성공하였다. 또한 트럼프 행정부는 재정지원을 줄이고 ACA 프로그램을 기타 여러 측면에서 약화시켰다. 예를 들면 켄터키 주에 대해서는 ACA에 의해 운영되고 있는 메디케이드 수급자들에게 메디케이드 수급 조건으로 근로를 의무화할 수 있도록 허용하였다. 그 밖의 11개 주도 이와 유사한 유예 제도(waiver)를 신청한 상태다. 켄터키 주에서는 아동과 임신부에게 근로의무가 면제되고 대신 다른 규정들이 적용되지만, 전반적으로 메디케이드 수급자의 수가 줄어드는 효과가 나타날 것이다. 이러한 변화에도 불구하고 ACA는 아직까지 완전히 폐지되지 않았으며 다른 제도로 대체되지도 않았다.

10) Ku, Leighton, Erika Steinmetz, Erin Brantley, Nikhil Holla, and Brian K. Bruen(2017), "The American Health Care Act: Economic and Employment Consequences for States," Issue brief, Commonwealth Fund. Archived from the original on June 14, 2017.

■ 요약

트럼프 행정부와 공화당이 지배하는 미국 의회는 2017년에 여러 변화들을 통해 이전의 오바마 행정부가 채택한 정책과 법률을 무효화하거나 무효화를 시도하였다. 결과적으로, 이러한 변화들은 근로자 보호를 약화시키고, 상당수가 미국 노동력의 핵심 구성원인 이민자 수십만 명의 운명을 위협하고 있다. 미국 경제는 이러한 변화에 상관없이 이전의 추세대로 성장을 지속하고 있는 것으로 보이지만, 이러한 정책적 변화가 궁극적으로 미국 경제, 근로자, 미국의 세계적 입지에 어떠한 영향을 미칠지는 2018년으로 넘어가는 현시점에서도 여전히 불확실한 상태로 남아 있다. **KKI**

2018년 독일 노동시장 및 노사관계 전망

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

■ 거시경제 및 노동시장 동향

독일의 2017년 1/4~3/4분기 분기별 GDP는 평균 0.76%의 증가율을 보이며 2016년에 비해 다소 강세를 보였다. 무역흑자는 2015년 이후 꾸준히 GDP의 약 8%를 차지하면서 이러한 증가세를 계속 뒷받침해왔다. 대외 거래의 경우는 유로존 내부보다 외부에서 더 크게 늘어났다. 현재 유로존이 독일의 대외 거래에서 차지하는 비중은 40%이며, EU 외 국가들과의 거래도 유사한 수준인 38%를 차지하며 나머지 22%는 유로존에 속하지 않는 EU 회원국들과의 거래이다.

고용 관련 수치도 지속적으로 개선되었는데, 2017년 취업자 수는 사상 최고치인 4,430만 명을 기록했다. 2016년 고용률은 15~64세 78%, 55~59세 79%, 60~64세 56%, 65~69세 15%였다. 반면에 노동량(총유급 근로시간)은 취업자 수가 이보다 수백만 명 적었던 1992년 수준으로 줄어들었다. 경제성장과 더불어 이렇게 고용이 증가한 데에는 개인 평균근로시간이 감소한 것이 크게 기여하였으며 이는 주로 파트타임 근로의 확산에서 그 원인을 찾을 수 있다. 임금근로자 수는 4,020만 명으로 증가한 반면에, 자영업자와 미니잡(minijob)만을 가진 근로자의 수는 약간 감소하고 있다. 전반적으로 주당 20시간이 넘는 파트타임을 '정규' 고용에 포함시킨다면 '비정규' 고용의 비중은 2006년의 31.5%에서 현재 28.7%로 계속 줄어들고 있다. 비정규직화 또는 취약화 현상은 한쪽 방향으로만 진행되는 것은 아니며 숙련 노동력이

부족해지면 반전될 수 있는 것으로 드러났다. 지나치지 않은 재규제(파견근로에 대한 규제 및 법정최저임금제도 도입 - Knuth, 2017 참조)도 어느 정도 기여하고 있다.

공공고용서비스기관에 등록된 구인건수는 1991년 이후로 최고치를 기록하고 있다. 분기별 사용자 조사에 따르면, 사용자가 ‘(구인이) 힘들었다’고 평가한 채용건의 비중은 2010년 29%에서 2016년 36%로 늘어났다. 동일한 기간 동안, 공석 1건을 채우는 데 소요된 일수도 70일에서 82일로 증가하였다. 그러나 실패한 채용 과정의 비중에서는 뚜렷한 경향이 보이지 않는다. 일부 업종과 직종에서 숙련 공급의 병목 현상이 나타나고 있기는 하지만, 경제성장을 저해할 만한 전반적인 숙련 부족은 없다.

1인당 생산성 증가율은 2011년 이후 감소하고 있으며 특히 2016년과 2017년에 더욱 낮아진 것으로 보인다. 반면에 시간당 생산성 증가율은 다소 증가하였는데, 이러한 차이는 파트타임 일자리 증가를 반영한다. 3차산업화(tertiarisation, 일부 서비스 업종에서 자동화의 범위 축소)와 노동공급 부족 시기의 노동력 사재기도 위와 같은 현상을 설명해주는 원인들이다. 일부 사용자들은 기회만 된다면 당장 필요한 수준 이상으로 숙련 근로자를 채용하려고 한다.

실업은 지속적으로 줄어들고 있다. 2017년의 실업 수준은 절대적인 실업자 수에 있어서나 실업률에 있어서나 통독 이듬해인 1991년보다 낮다(2017년 12월 기준 실업률은 5.3%). 고용에서 실업으로의 전환율인 고용위험(employment risk)은 통독 이후 최저 수준을 보이고 있다. 높은 노동수요와 숙련 병목 현상에도 불구하고, 실업에서 고용으로의 전환율도 2008년의 경제위기에 비해 감소하였다. 해고되는 경우는 거의 없고 해고되더라도 바로 다른 일자리로 이직할 수 있는 좋은 기회가 많아서, 채용에 적합한 후보라 할 수 있는 ‘새로운’ 실업자가 적기 때문이다. 1년 이상 장기 실업자 비중은 전체 실업자의 36%(약 1백만 명)에 머물고 있다. 장기 실업에서 고용으로의 월 전환율(1.6%)은 단기 실업에서 고용으로의 월 전환율(10.2%)의 1/6에도 미치지 못한다. 개인의 실업기간은 사용자의 채용 의사에 대해 부정적 신호효과(signaling effect)가 있기는 하지만, 실업의 주요 원인은 실업 상태에 축적되어 있는 노령, 직업 자격 부족, 건강 문제 등의 여러 취약한 요소들이다. 장기 실업자의 53%가 미숙련자인 반면에 취업자 중 미숙련자의 비중은 15%에 불과하다.

이와 같이 고용, 소득 및 실업 관련해서 낙관적인 동향이 지속되는 것에 더불어, 저금리로 인해 (사회보험기금을 포함한) 공공예산은 2014년 이후로 흑자를 기록하고 있다. 2016년에

는 GDP 대비 0.8%로 최근 35년 중 최고 재정흑자를 기록했고, 2017년 상반기의 수치로 추정하건대 이러한 동향은 이후에도 지속될 것으로 보인다. 실업보험기금의 재정은 7년 연속 흑자로, 적립된 기금이 200억 유로에 이른다. 이에 따라 현재 실업보험료가 1980년 수준으로 낮은 데도 불구하고 보험료 추가 인하에 대한 논의가 가속화되고 있다. 그러나 2008년 금융위기를 통한 경험으로 우리는 이와 같이 막대한 규모의 적립금도 경기침체가 닥치면 단기간에 쉽게 소진된다는 것을 잘 알고 있다.

■ 노사관계, 단체교섭 및 임금

유럽사회조사(European Social Survey)의 최근 분석 결과에 의하면, 독일 노조조직률은 2002년 18.9%에서 2014년 15.6%로 하락하였으며, 이는 유럽 평균에 훨씬 못 미치는 수준이다(Dieke & Lesch, 2017). 노조조직률 감소는 고용은 증가하는 가운데 조합원의 수가 감소한 결과다. 노동조합은 새로 출현하거나 확대되고 있는 서비스 부문과 비정규직의 조직화에 어려움을 겪고 있다. 파업은 정점에 이르렀던 2015년에 비해 2016년에는 대폭 줄어들었다(2017년의 수치는 현재 미발표). 그러나 2015년이 예외적인 경우임을 감안하여 제외한다면, 2010년 이후로 파업은 거의 지속적으로 증가하고 있다. 연례 사용자 조사 자료에 의하면, 장기간 지속되어 온 단체교섭 적용범위 감소 동향(cf. Knuth, 2014)은 점차 완화되고 있는 것으로 보인다. 2016년의 수치는 2015년과 거의 같다(구서독 지역은 전체 근로자의 51%, 구동독 지역은 36%). 2012년 이후로 단체교섭 적용범위는 그다지 크게 줄어들지 않고 있지만, 그렇다고 해서 반전의 조짐이 보이지도 않는다(Ellguth & Kohaut, 2017).

독일 연방통계청(Federal Statistical Office)에 의하면, 2017년 협약상 임금(상여금 제외)은 2.3% 인상되었다. 직전 2년에 비해서는 다소 높아졌지만 2012~2014년에 비하면 인상이 낮아졌다. (단체협약 미적용 근로자 임금을 포함한) 실질임금은 2017년 상반기에 전년대비 단지 0.9% 인상되었을 뿐이다. 이러한 차이에는 2012년 이후로 가장 높은 수치를 기록한 1.8%의 소비자물가 상승률이 반영되어 있다. 높은 노동수요와 일부 숙련 부족에도 불구하고, GDP 대비 임금 비중은 금세기 초보다 낮은 수준에 머물러 있다(Haipeter, 2017).

2015년 1월에 독일은 법정 최저임금제도를 도입하였으며 당시 시간당 8.50유로였던 최저임금은 2017년 1월부터 8.84유로로 인상되었다(자세한 내용은 Knuth, 2015 참조). 최저임금제 도입은 상당한 논쟁을 불러 일으켰으며, 특히 사용자들과 주류 경제학자들은 일자리 감소 위험을 주장하며 강하게 반대하였다. 따라서 최저임금제도에 대한 평가는 우선적으로 일자리에 초점을 두고 이루어졌다. 실제로 일자리 감소는 발견되지 않았고, 오히려 다른 일이 없이 오직 미니잡(월 소득 450유로 미만의 저임금 일자리)에만 종사하는 경우는 다소 감소하고 대신 정규직으로 대체되었다(Knuth, 2017; vom Berge & Weber, 2017). 그러나 최근의 실증적 연구 결과에 의하면, 최저임금은 아직 완전하게 이행되고 있지 않으며 위반 사례는 미니잡에 집중되어 있는 것으로 나타났다(Bachmann et al., 2017; Burauel et al., 2017; Kalina & Weinkopf, 2017). 그럼에도 불구하고 최저임금은 해당 수준의 임금을 받는 근로자들에게 상당한 임금 증가를 가져왔으며 독일의 동부와 서부 지역 간 임금 격차를 줄여주었다(Falk & Riedel, 2017). 흥미로운 부수적인 효과로서, 최저임금제도를 적용받는 근로자들의 경우에 일자리 만족도가 커지고 주관적인 고용의 질도 높아졌다(Pusch & Brehm, 2017). 소득만족도 개선이 근로자가 체감하는 고용의 질 개선의 부분적인 이유가 될 수 있겠지만, 임금 비용이 증가하면서 어느 정도 일자리의 개선(job upgrading)도 나타나고 있는 것으로 보인다. 즉 사용자가 이제 업무 내용의 범위 확대 측면에서 더 많은 것을 원하지만, 동시에 관리자의 인정이라는 측면에서도 더 많은 것을 제공한다. 요컨대 최저임금이 적용되는 부분에서 일자리는 사라진 것이 아니라 개선되었으며, 이는 최저임금제 낙관론자들도 예상치 못했던 긍정적인 결과다.

다음 최저임금 인상수준은 2019년이 되어야 책정되겠지만, 2018년 임금협약의 임금인상률은 2017년보다 다소 높아질 것으로 예상된다. 또한 몇 가지 중요한 새로운 현안들이 교섭 안건으로 등장할 것으로 보인다. 금속노조는 근로자가 최장 2년간 주당 근로시간을 28시간까지 선택적으로 줄일 수 있는 방안과 함께, 이후에 풀타임으로 복귀할 수 있는 권리를 요구하고 있다. 육아나 부양 등의 책임이나 교대 근무 부담을 이유로 이러한 근로시간 단축을 선택하는 근로자에 대해서는 소득 감소분을 보전해 줄 것을 사용자에게 요구하고 있다. 시민당이 제출한 관련 법안과 더불어, 이러한 요구는 사용자와 근로자 간 유연성의 새로운 균형점에 대한 논의를 촉발할 수 있다. 궁극적으로 그러한 조치들이 채택된다면 인사부서에 새로운

과제가 주어질 것이다. 더욱 다양한 개별 근로시간제도뿐만 아니라 나중에 풀타임으로 복귀할 수 있는 개인적 권리도 관리해야 하기 때문이다. 그러나 복귀 권리를 지닌 '일자리 보유자(job owner)'를 대체하도록 고용된 임시 근로자나 파트타임 근로자들이 겪을 수 있는 불이익은 충분히 고려되고 있지 않으며, 이는 이미 존재하는 근로자 양극화가 보호받는 '일자리 보유자'와 주변적 '보충인력' 간에 더욱 악화되는 결과를 초래할 수 있다.

■ 난민의 노동시장 통합

독일의 연방이민난민청(Federal Office for Migration and Refugees)에 접수된 1차 망명 신청건은 2013년에 약 10만 건, 2014년에 17만 건, 2015년에 44만 건, 2016년에 72만 건, 2017년 11월까지 18만 5,000건에 이르렀다. 2015년 신청건의 경우 연방이민난민청이 모든 입국자의 신청을 처리할 수 있는 여건이 되었다면 그 수는 더 늘어났을 것이다. 따라서 2016년 수치의 일부는 2015년 입국자의 신청건으로 보아야 한다. 난민들의 주요 출신국은 시리아, 아프가니스탄, 이라크, 알바니아, 코소보 등이다. 이민난민청에 접수된 신청건들은 6~8개월분이 미처리된 상태로 2013년부터 2017년 11월까지 약 160만 건의 신청에 대해 증명서를 발급했다. 독일 헌법의 본래 의미에 따른 (정치적 박해를 이유로 하는) 망명이 허가된 사례는 매우 드물며(2014년부터 2016년까지 연평균 2,000건이 이러한 경우에 해당하며 터키가 대표적인 출신국임), 제네바 협약 또는 (출신국의 무력분쟁으로 인한 생명 또는 신체적 온전성에 대한 심각한 위험을 이유로 하는) 임시 보호(subsidiary protection)에 따라 난민으로서의 지위를 인정하게 된 것이 난민절차에서 얻어진 중요한 긍정적인 결과다. 총보호율(어떠한 유형이든 보호받는 지위를 얻게 된 신청건의 비중)은 2013년 25%에서 지속적으로 증가하여 2016년에는 62%에 이르렀다. 그러나 2017년에는 45%로 뒷걸음질했다. 보호율은 출신국별로 상당한 차이를 보여서, 시리아는 98%, 이라크는 70%, 아프가니스탄은 56%를 기록하고 있으며, 경제적으로 가망이 없는 사람들이 단순히 집단 이주 무리에 휩쓸려 이동하는 서부 발칸 국가들의 경우는 0%에 가깝다.

2013년 이후로 약 88만 명이 보호 지위를 부여받았다. 그중에서 생산가능연령에 해당하는

경우가 약 50만 명이다. 난민은 공식적인 노동시장 접근권을 갖지만 일자리를 찾지 못하기 때문에, 실업 수치를 높이는 데 기여한다(현재 실업자 230만 명 중 20만 명이 난민임). 그러나 노동시장 접근이 가능한 난민들 중 이보다 더 많은(약 25만 명) 숫자가 현재 어학학습 또는 직업 훈련에 참여하고 있어서 실업자에 포함되지 않고 있다. 난민 지위와 거주 기간은 고용 통계에 기록되지 않기 때문에, 취업한 난민의 수는 출신국별로 대략 산출할 수 있는 정도다. 2017년 9월 현재, 주요 8개국 출신의 난민 약 20만 명이 사회보험 적용 일자리에 취업한 상태로, 그중 약 절반은 공식적인 직업 기술이 필요하지 않은 일자리에 종사하고 있다. 난민들 중 자영업자, 미니잡 종사자, 그리고 당연한 말이지만, 비공식 근로자의 수는 알려져 있지 않다.

현재의 경제 및 고용 상황에서 가장 큰 위험은 난민들이 독일 내국인 또는 다른 독일에 거주하는 근로자들의 일자리를 빼앗을 수 있다는 점이 아니다. 중요한 과제는 오히려 난민들이 독일의 노동시장에서 경쟁력을 갖추도록 하고 그들에게 접근 기회를 열어 주는 것이다. 독일 노동시장이 직업교육을 통해 직무능력을 인정받고 직업을 갖는 구조를 갖추고 있고(대부분의 난민들은 공식적 직업훈련을 받은 적이 없으며), (연방주의 및 견습제에 대한 조합주의적 자치의 결과) 숙련 인정의 책임 소재가 세분화되어 있으며, 관료주의적 허점과 제도적 모순들로 인해, 높은 노동수요에도 불구하고 노동시장 통합 전망은 상당히 암울하다. 이민 정책에 대한 반대도 더욱 거세지면서, 정치인들은 표면적으로 유인 요인(pull factor)으로 간주되는 난민 지위 개선이나 노동시장 통합 촉진을 위한 노력을 꺼리게 된다. 그러나 도움이 간절한 사람들이 현재 체류 상태를 유지하도록 유도하지 못하고 통합을 위한 더 나은 방안을 마련하지 않는다면 이미 독일에 입국한 이들의 문제는 악화될 것이며, 이는 다시 그들에 대한 적대감이 심해지는 결과로 이어질 것이다.

■ 구조적 문제와 갈등

위와 같이 고무적인 성과를 보여주는 지표들을 감안하면, 외부에서 관찰하는 이들은 2017년 9월에 있었던 독일 연방의회 선거 이후에 새로운 연정 수립을 위해 왜 이렇게 힘든 과정을 거치고 있는지를 이해하기가 어려울지도 모른다(5장 연방의회 선거와 진행 중인 연정 논의

참조). 연정 논의를 시작한 정당들 간에 의견이 충돌한 일부 사안들을 살펴보면 길으로는 그럴싸한 경제적 성과의 이면에 구조적 문제들이 존재하는 것으로 보인다. 가장 먼저, 재정 흑자는 불가피하게 논란을 불러일으킨다. 지금이 세금과 사회보장 분담금을 낮추어야 할 때가, 아니면 소득 불균형을 완화하고, 아동 빈곤을 근절하며 디지털화와 점증하는 이주민의 사회 통합에 필요한 교육제도를 마련하기 위해, 노후화된 공공 인프라에 시급하게 필요한 투자에 재정 여유분을 활용해야 하는가? 이러한 논란은 공공부채와 공공지출 전반의 경제적 역할에 대한 여러 정치적 진영 간의 근본적인 의견 격차를 의미하며, 이는 유로화 재정 거버넌스의 영향, 유럽의 재정적 연대, 그리고 공공투자가 독일과 기타 유로존 국가 간 경상수지 불균형을 완화할 수 있는 가능성에 영향을 미친다.

또 다른 이슈들은 개인의 공간 이동과, 2015년에 독일 GDP의 4.5%를 차지한 자동차 산업과 관련이 있다. 독일 자동차 산업이 GDP에서 차지하는 비중은 다른 EU 회원국보다 높은 수준이다. 문서상 이산화탄소 감축 목표를 이행할 목적으로, 수년간 자동차 산업의 배기가스 자료 조작이 목인되었다. 세계적 기후 문제에만 집착하다 보니, 고출력 디젤 엔진에서 발생하는 질소산화물로 인한 독일의 도시 오염 문제에는 대처하지 못했다. 유럽의 공기질 규범이 계속 위반되고 있는 일부 도시에서는 디젤 자동차에 대한 법적 금지령이 곧 내려질 수 있다. 자동차 업계는 전체적인 차량 소비를 줄이기 위해 에너지 효율을 개선하기보다는, 소비자의 기호에 맞추어 소형차 또는 전기차보다 더 큰 수익을 내는 더 크고 출력이 센 자동차를 생산하게 되었다. 결과적으로 현재 독일의 자동차 산업은 e-모빌리티(e-mobility)에 있어서는 '우리와는 상관없다(not invented here)'는 식의 다소 배타적인 상황에 처해 있다. 전통적인 제조업체와 그 협력업체의 일자리들은 전기차 수입이 늘어남에 따라 사라지거나, 생산자들이 전기차로 방향을 돌린다 하더라도 전기차는 변속기와 배기 처리 부품이 필요 없기 때문에 역시 일자리는 사라질 것이다. 게다가 기술적인 무게 중심이 OEM에서 주요 전기 및 전자 부품 업체로 옮겨가게 될 것이며, 이러한 업체들은 독일 내 생산업체가 아닐 수도 있다. 예를 들어, LG는 오펔(Opel)의 신형 전기차 모델인 '암페라(Ampera)'에 배터리, 충전장치, 전원 관리, 전기 모터, 에어컨 및 인포테인먼트 장치를 공급한다. 독일의 대학 캠퍼스 스타트업으로 출발하여 최근 독일의 물류 기업 그룹인 도이체 포스트 DHL(Deutsche Post DHL)에 인수된 '스트리트스쿠터(StreetScooter)'는 신생 기업이 기존의 제조업체보다 전기 자동차를 더욱 빠르

게 시장에 내놓을 수 있음을 보여준다. 현재 이 시나리오의 실현을 저해하는 가장 큰 장애 요소는 전기 충전 인프라와 이러한 인프라를 위한 기술 표준이 마련되어 있지 않다는 데에 있다. 따라서 정당들이 직면한 딜레마는, 자동차 업계, 자동차 부문 근로자 및 노동조합들의 압력에 따라 그 정도에는 차이가 있겠지만, e-모빌리티를 추진하고 심지어는 — 일부 다른 국가들이 그랬던 것처럼 — 일정한 기한을 정하여 그 이후로는 내연기관 엔진 자동차 추가 생산은 더 이상 허가하지 말아야 하는지, 아니면 현재와 같이 좀 더 지켜보자는 입장을 취해야 하는지이다.

e-모빌리티가 전체적으로는 공기 질을 개선할 수 있겠지만, e-모빌리티의 동력을 재생에너지에서 얻을 때에만 이산화탄소 감축에 긍정적으로 기여할 수 있다. 후쿠시마 사고 이후에 도출된 원자력 생산의 단계적 감축에 대한 국가적 합의와, 2000년부터 실시된 풍력 발전기와 태양 전지 투자에 대한 공공 인센티브에 힘입어, 2016년에는 재생에너지에 의한 전력 공급량의 비중이 원자력의 비중과 동일한 수준에 이르렀다. 2017년 상반기에는 강풍 덕분에 풍력 에너지 생산이 원자력을 앞서기까지 하였다. 평균적으로, 재생에너지를 모두 합하면 (풍력, 바이오매스, 태양광, 수력) 전체 전력 생산량의 38%를 차지하며, 바람이 계속 불고 맑은 날의 경우에는 그 비중이 최고 65%에 이르기 도 한다.

이처럼 길으로는 분명히 성공적으로 보이는 상황과 달리, 독일은 자국의 전력 믹스와 관련하여 상당한 논란이 되는 갈림길에 서 있다. 풍력과 태양력의 잠재성을 최대한 끌어내고 재생에너지의 불안정성을 줄이기 위해서는, 기상 상태의 변화에 맞추어 지역 간 전력 배분이 용이하고 탄력적으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 고전압 네트워크가 현재보다 확충되어야 한다. 현재 예정된 신설 고압선의 영향을 받는 주민들은 고압선 상공 설치에 반대하면서, 그보다 훨씬 비용이 많이 드는 지하 케이블 방식을 요구하고 있다. 풍력 발전소의 경우에도 주변 지형과 바다의 경치에 미치는 시각적, 음향적 영향 때문에 일부 지역에서는 논란의 대상이 된다. (지자체의 공익기업들이 상당한 지분을 갖고 있는) 탄소 기반 전력(carbon-based power) 산업은 자체 출자분을 지켜내기 위해 강력하게 맞서고 있다. (대부분 수입한) 역청탄을 사용하는 발전소가 전체 전력 공급 믹스에서 차지하는 비중은 17%에 불과하지만, 갈탄의 비중은 여전히 에너지 공급의 23%를 차지하고 있다. 석탄 절감을 위해 1960년대부터 시작된 장기적인 보호 및 보상 프로그램이 마침내 종지부를 찍게 되면서 마지막 역청탄광이

2018년에 폐광될 예정이지만, 갈탄 채굴업에는 여전히 13,000명의 근로자들이 고용되어 있으며 이들은 조직화를 통해 자신의 일자리를 지키고 있다. 풍력과 태양열에 의한 에너지 생산의 불안정성은, ‘원자력과 탄소를 동시에 그만둘 수는 없다’, ‘원자력 발전소와 달리, 화력 발전소는 재생에너지의 변동성 보완을 위해 탄력적으로 운용 가능하다’는 등의 주장을 낳고 있다. 이에 따라 재생에너지로 추진해야 하는지, 아니면 광부들을 고려하여 에너지 전환 속도를 줄여야 하는지는 또 다른 주요 쟁점이 되고 있다. 전환 속도를 줄인다는 것은 독일이 파리기후보호협약의 목표를 달성하지 못하게 됨을 의미할 수 있으며, 반면에 가속화하기 위해서는 잉여 근로자에 대한 대규모 재훈련, 심지어 재배치 프로그램까지도 필요할 것이다. 역청탄 채굴업을 단계적으로 폐지하고 갈탄 채굴업에 대한 점진적이고 현실적으로 설계된 시나리오에 합의한 데 이어 지속적으로 긍정적인 후속 조치를 마련하는 일은 단순히 정당들만의 힘으로는 가능치 않은 듯하다.

이와 동시에 전 세계적인 에너지 체제 변화도 독일 산업의 전통적인 최강자인 지멘스(Siemens)에 비판적인 요인이 되고 있다. 지멘스는 전반적으로 상당히 높은 수익을 발표한 동시에, 재래 발전소의 터빈과 발전기 주문량이 거의 바닥이라는 이유로 발전소 부문 전체 근로자의 약 절반에 해당하는 7,000명의 인력 감축안을 발표했다. 독일 내에서는 4개 사업장의 3,200개 일자리가 사라지게 된다. 미국의 다국적 기업인 제너럴 일렉트릭도 곧이어 12,000개의 일자리 감축 계획을 발표하였으며, 이에 따라 독일의 5개 사업장의 1,600명의 근로자가 영향을 받게 된다. 지멘스의 인력 감축안의 영향을 받는 사업장 중에서, 괴를리츠(Görlitz)의 사업장은 자체 생산품에 대한 수요가 아직 존재하는 데도 불구하고 완전 폐쇄될 예정이다. 경영진은 독일 서부 지역 공장의 인력 감원을 줄이기 위해 이 제품의 생산지를 독일 동부 지역에서 서부 지역으로 변경할 계획이다. 이렇게 되면 독일 동부와 서부의 간극은 더욱 깊어질 것이며, 폴란드와의 국경에 접해 있으며 (실업률이 13%) 경제적으로 취약한 지역인 괴를리츠에서는 이미 30%를 넘는 극우 유권자의 수가 더욱 늘어나게 될 가능성이 높다.

■ 연방의회 선거와 진행 중인 연정 논의

2017년 9월에 치러진 연방의회 선거는 유세 기간 동안 어떠한 시급한 현안도 확실하게 다루어지지 않은 채 미온적으로 진행된 결과, 당시 여당이었던 두 정당 모두에게 처참한 패배를 가져다주었다. 기독교민주당의 득표율은 8.6%p가 줄어든 33%에 그쳤으며, 사회민주당은 5.2%p가 낮아진 20.5%를 기록했다. 신설 우익 정당인 ‘독일을 위한 대안(AfD)’은 13%에 육박하는 득표율로 연방 의회에 최초 입성하였다. (이제는 더 이상 이전과 같은 대규모는 아니지만) 기민당과 사민당의 ‘대’연정은 대대적인 손실에도 불구하고 여전히 연방 의회에서 (709석 중) 399석이라는 안정적인 다수를 차지하게 된다. 그러나 선거 전날, 사민당은 “우익 포퓰리즘 정당이 최대 야당이 되지 못하도록” 의회 내 야당의 역할을 할 것이라고 밝혔다. 극우(94석) 또는 극좌(69석) 성향도 포함되는 연정은 정치적으로 용인되기 힘들다. 이에 따라 다수당 대표인 메르켈 독일 총리는 (득표율 10.7%로 독일 연방 의회에 복귀한) 자유당 및 (8.9%를 유지한) 녹색당과 함께, 총 393석을 확보하게 되는 ‘자메이카’(흑-황-녹) 연정 구성에 대한 예비 협상을 시작하였다. 그러나 4주 후에 자유당은 연정 탈퇴를 선언하면서 연정협상이 결렬되었다. 사민당은 처음에는 다시 선거를 치르든 아니면 소수 정부를 갖게 되든 그 결과에 상관없이 기민당과 다시 연정을 구성하는 일은 없을 것이라는 의지를 재확인하였다. 그러나 새로운 선거를 승인할 수밖에 없는 연방 대통령과의 조정 논의를 가진 후에 사민당은 천천히 입장을 바꾸기 시작했다. 이 글이 쓰여진 시점을 기준으로, 기민당과 사민당의 예비협상이 1월 둘째 주로 예정되어 있다.¹⁾ 절대로 확신할 수는 없지만 이러한 논의 후에는 본격적인 협상이 진행될 가능성이 높다. 어떠한 경우에도, 봄이 오기 전에 새로운 정부가 수립되지는 못할 것이다.

이는 전례 없는 일로서 상당히 역설적인 상황이다. 즉, 정상적인 경우라면 경쟁적으로 정부 참여를 원하겠지만, 현재 정당들은 2021년 선거에서 더 처참한 패배를 당할까 두려워 정부로서의 책임을 지지 않으려고 안간힘을 쓰고 있다. (포브스지가 선정한 7년 연속) ‘세계에서

1) 이 글은 1월 초에 작성되었다. 2월 초 현재 기민당과 사민당의 대연정 협상이 타결을 눈 앞에 두고 있다.

가장 영향력 있는 여성'인 앙겔라 메르켈 총리를 정당들은 '두려운 파트너'라고 여긴다. 그 이유가 흔히 말하는 메르켈의 강력한 영향력 때문인지, 아니면 선거의 일차적 패배자이자 정치 경력의 막바지에 가까워진 정치인으로서 지니는 명백한 취약점 때문인지는 분명치 않다. 정당들의 이러한 심약함은, 2018년을 새로운 호황의 해로 보는 재계 지도자 및 경제 전문가들의 지속적인 낙관론과 기괴한 대조를 이룬다. 아마도 정당들은 호황이 앞으로 4년간 지속되리라고는 믿지 않으며 이후 경기침체에 이를 책임져야 하는 정부가 되고 싶지 않은 것 같다. 연정협상이 지지부진하게 진행되면서 독일과 유럽연합 차원의 시급한 현안들이 처리되지 못하고 있다. 또한 이 이슈들은 선거 기간 동안에도 다루어지지 않고 어느 정당의 프로그램적 내용과도 명확하게 연계되지 않았기 때문에, 연정이 어떻게 구성되더라도 해당 연정협상 과정에서 적절하게 다루어질 가능성이 낮다. 독일은 더욱 심각한 '혼란(muddling through)'의 시기로 점점 빠져들고 있는 듯하며, 이로 인해 다시 우익의 득표 수는 늘어나고 차기 정부 이후의 정부 구성은 훨씬 더 힘들어질 것이다. **KLI**

참고문헌

- Bachmann, Ronald, Wolfgang Dürig, Hanna Frings, Lisa Sophie Höckel & Fernanda Martinez Flores(2017), Minijobs nach Einführung des Mindestlohns - eine Bestandsaufnahme(RWI Materialien, 114).
- Burauel, Patrick, Marco Caliendo, Alexandra Fedorets, Markus M. Grabka, Carsten Schröder, Jürgen Schupp & Linda Wittbrodt(2017), Mindestlohn noch längst nicht für alle. Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter, In: *DIW-Wochenbericht* 49, pp.1109-1123.

- Dieke, Saskia & Hagen Lesch(2017), Gewerkschaftliche Mitgliederstrukturen im europäischen Vergleich. Ergebnisse des European Social Survey(IW-Trends, 3).
- Ellguth, Peter & Susanne Kohaut(2017), Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016, In: *WSI-Mitteilungen* 70(4), pp.278-286.
- Falk, Claudia & Robby Riedel(2017), Über zwei Jahre gesetzlicher Mindestlohn. Umsetzung, Wirkungen, Umgehungen und Kontrollen. In: *Soziale Sicherheit* 66(5), pp.177-186.
- Haipeter, Thomas(2017), Lohnfindung und Lohnungleichheit in Deutschland(IAQ-Report, 1).
- Kalina, Thorsten & Claudia Weinkopf(2017), Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung(IAQ-Report, 6).
- Knuth, Matthias(2014), 「2014년 독일 노동시장 전망」, 『국제노동브리프』 12(2), pp.17-31.
- _____(2015), 「2015년 독일 노동시장 전망 : 노동시장 양극화」, 『국제노동브리프』 13(2), pp.18-31.
- _____(2017), “Between optimism and uncertainty. 2016 Labor Market and Industrial Relations Review and Outlook for 2017 in Germany,” *International Labor Brief* 15(2), pp.22-35.
- Pusch, Toralf & Miriam Brehm(2017), “Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit,” *Wirtschaftsdienst* 97(6), pp.409-414.
- vom Berge, Philipp & Enzo Weber(2017), Beschäftigungsanpassung nach Mindestlohneinführung: Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen(IAB-Kurzbericht, 11).

2018년 일본 노동시장 및 노사관계 전망

오학수 (일본 노동정책연구·연수기구 부총괄 연구위원)

■ 머리말

2012년 12월에 출범한 일본 아베 정권은 이른바 아베노믹스의 경제정책과 일하는 방식 개혁을 추진하고 있다. 이 글에서는 아베노믹스의 영향으로 나타난 노동시장의 변화와 노사관계를 살펴보고 동일노동 동일임금, 노동시간 단축 정책 등의 일하는 방식 개혁을 개관하면서 노동시장과 노사관계를 전망하기로 한다.

우리나라에서는 소득주도 성장의 경제정책으로 최저임금 대폭 인상, 비정규직의 정규직화, 공정거래 질서 확립 등을 전개하고 있는데 앞으로 노동시장에 큰 영향을 미칠 것으로 생각된다. 또한 노사정위원회의 재편, 상기 경제정책 과정에서 노사의 대립과 협력 등 노사관계의 측면에서도 큰 변화가 나타날 것으로 예상된다. 우리나라의 노동시장 및 노사관계를 보다 상대적으로 보고 이해의 폭을 넓히는 측면에서 이웃나라 일본의 모습을 살펴보는 것도 의의가 있을 것으로 생각한다.

■ 일본의 노동시장

일본 보수 정당인 자민당은 2012년 12월 총선거에서 압승을 거두며 정권을 되찾아 아베 정권을 출범시켰다. 2006년에 이어 두 번째로 수상에 취임한 아베 총리는 ‘잃어버린 20년’이라고 회자되는 디플레이션으로부터 탈피하기 위하여 대담한 금융정책, 기동적인 재정정책, 그리고 민간투자를 환기하는 성장전략으로 구성된 아베노믹스를 추진하였다.

일본 정부가 이러한 아베노믹스를 3년간 추진한 결과, 국민 총소득이 40조 엔 가까이 증가하고, 국가 세수가 15조 엔 증가하였을 뿐만 아니라, 기업의 수익도 사상 최고 수준에 도달하였다. 그 결과, 고용이나 임금에도 긍정적인 효과가 나타나고 있다고 다음과 같이 밝혔다. 취업자 수는 100만 명 이상 증가하고, 실업자 수도 60만 명 감소하였고, 실업률도 약 20년간 최저 수준을 기록하였다. 또한 유효구인배율도 24년 만에 높은 수준을 기록하였고, 기본임금 인상도 3년 연속 실현될 것으로 전망하였다.¹⁾

구체적으로 노동시장이 어떻게 좋아지고 있는지 살펴보기로 한다. 먼저 2000년 이후의 흐름을 보면, 일본의 취업자 수는 2000년 이후 2개의 큰 흐름을 보이고 있다. 첫째, 2000년 취업자 수가 6,446만 명에서 3년간 감소하여 2003년 6,316만 명으로 최저치를 기록한 후 증가하여 2007년 6,427만 명을 기록하였다. 이러한 흐름은 2000년대 초 IT 거품 경제가 붕괴하여 불경기를 경험하다가 수출회복에 힘입어 노동력 수요의 증가로 나타났다.

둘째, 2007년 최고치를 기록하였던 취업자 수는 그 후 지속해서 감소하여 2012년 6,280만 명으로 최저점을 찍은 후 매년 증가하고 있다. 이러한 흐름은 2008년 세계금융위기, 2011년 동일본 대지진의 영향으로 취업자 수가 감소하였고, 2012년 12월 자민당이 정권을 되찾아 수상에 취임한 아베 총리의 경제정책, 이른바 아베노믹스의 영향으로 취업자 수가 증가한 것을 보여준다고 말할 수 있다.

1) 日本内閣府(2016), 「にっぽん1億総活躍プラン」.

취업자 수의 추이: 취업자의 고령화 및 여성 취업률의 전반적 증가와 M자 커브 완화

2000년 이후 취업자 수의 상기한 2개의 큰 흐름 가운데 연령계층별 특징을 살펴보면 다음과 같다(표 1 참조). 첫째, 30세 미만까지의 청년층 취업자 수는 2000년 이후 지속해서 감소하고 있는데, 아베 정권 이후 15~19세, 20~24세의 취업자 수는 약간 증가하고 있다. 청년층 취업자 수의 전체적 감소는 1990년대 이후 지속적인 출산율 저하의 영향이 가장 크다고 보인다. 출산율은 1990년 1.54에서 거의 매년 감소해 2005년 1.26까지 감소하였고 그 후 약간씩 증가하여 2016년 현재 1.44이다.

둘째, 30대는 전반 연령층과 후반 연령층의 취업자 수 변화가 매우 다르다. 30~34세 연령층은 2005년까지 증가하였으나 그 후 지속해서 감소하고 있다. 청년층과 마찬가지로 저출산의 영향이 큰 것으로 보인다. 35~39세 연령층 취업자 수는 2011년까지 증가하였는데 상기한 경기변동의 영향은 거의 없었다. 그러나 그 이후 지속해서 감소하고 있으며 아베노믹스의 영향도 별로 없는데 그것은 저출산의 영향이 구조적으로 나타난 결과로 보인다.

셋째, 40대도 전반 연령층과 후반 연령층의 취업자 수 변화에 큰 차이가 있다. 40~44세 층은 거의 지속적으로 취업자 수가 증가하였다. 2015년에 기록된 최고치인 820만 명은 2000년의 632만 명보다 약 30%나 많은 수치이다. 반면 45~49세 층은 취업자 수가 2006년까지 감소하다가 그 후 지속적으로 증가하여 2016년 777만 명으로 2000년대 최고치를 기록하였다.

넷째, 50대 연령층도 50~54세 연령층은 취업자 수가 거의 지속해서 감소하여 2011년 621만 명으로 최저치를 기록한 후 증가하고 있고, 55~59세 연령층은 2006년까지 증가한 후 대체로 감소하는 경향이다.

다섯째, 60세 이상 고령자의 경우에는 60~64세 연령층 취업자 수가 2011년까지 증가하였으나 그 후 감소하고 있는데, 65세 이후 연령층은 지속해서 증가하고 있다. 2016년 770만 명은 2000년의 482만 명보다 약 96%p 높다.

이러한 연령계층별 취업자 수의 변화 결과, 일본의 취업자는 2000년대 이후 30대까지의 청년층이 감소하여 전체 취업자 중 차지하는 비율이 2000년 42.5%에서 2016년 35.7%로 감소하였고, 40세 이후의 중·고령자의 비율은 57.5%에서 64.3%로 늘어나 취업자의 중·고

령화가 심화되었다. 특히 60세 이후의 고령자가 전체 취업자에서 차지하는 비율은 2000년 13.5%에서 2016년 20%로 6.5%p나 증가하였다. 2000년대 취업자의 고령화가 심화되고 있다고 특징지을 수 있다.

<표 1> 일본 연령계층별 취업자 수 추이

(단위:만 명)

	총수	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
2000년	6,446	117	575	775	648	621	632	740	824	639	392	482
2001년	6,412	115	546	771	681	618	628	703	869	605	396	480
2002년	6,330	109	517	735	703	623	629	670	843	617	408	477
2003년	6,316	103	499	717	718	643	634	652	799	658	417	477
2004년	6,329	98	485	697	737	658	637	647	747	700	442	480
2005년	6,356	97	482	676	743	672	653	643	707	747	442	495
2006년	6,389	96	477	662	741	708	657	640	681	791	427	510
2007년	6,427	94	466	628	731	735	672	651	659	788	466	539
2008년	6,409	92	454	614	708	752	687	653	642	745	511	553
2009년	6,314	84	429	599	678	757	696	649	632	692	535	565
2010년	6,298	81	411	588	658	765	707	666	626	657	570	570
2011년	6,293	79	401	580	637	765	739	665	621	629	605	571
2012년	6,280	82	390	570	623	749	764	677	624	606	598	596
2013년	6,326	88	393	561	613	734	788	698	638	599	577	637
2014년	6,371	93	393	554	605	713	810	720	645	601	556	682
2015년	6,401	94	394	541	596	689	820	736	664	599	537	732
2016년	6,465	101	411	538	593	666	816	777	668	603	523	770

자료: 総務省, 「労働力調査」.

연령계층별로 취업자 수의 추이가 다른 가운데, 남녀별로 살펴보면 기본적으로 여성 취업자의 증가가 모든 연령층에서 남성보다 높았다. 2016년의 취업자 수를 2000년과 비교하여 그 증감을 보면 30~34세(여성 8.6%, 남성 -18.1%. 이하 동일), 35~49세(19.6%, -0.5%), 40~44세(35.6%, 24.2%), 45~49세(9.8%, 1.1%), 50~54세(-3.3%, -23.1%), 55~59세(4.0%, -11.9%), 60~64세(41.3%, 28.5%), 그리고 65세 이상(69.2%, 53.5%)이었다.²⁾ 2000년대 이후 여성의 노동시장 참여가 모든 연령층에서 증가하였음을 알 수 있는데, 좀 더 구체적으로 보면 <표 2>와 같다. 취업자가 전체 인구에서 차지하는 비율인 취업률은 모든 연령층에서 거의 한결같이 증가하였다. 모든 연령층의 취업률이 2000년보다 2016년에 높았다. 특히 그 증가 폭이 큰 연령층은 30~34세 16.6%, 25~29세 13.2%, 60~64세 13.0%, 55~59세 12.6%, 35~39세 10.9%, 50~54세 9.3%, 45~49세 6.7%, 40~44세 6.3% 등의 순이었다. 25~29세와 30~34세 연령층에서 취업률이 가장 증가한 요인은 첫째, 출산 수의 저하로 계속 일하는 여성이 증가하였기 때문으로 보인다. 산모 연령별 출산아 수는 25~29세의 경우 2000년 30만 6,910명에서 2016년 25만 639명, 그리고 30~34세의 경우 38만 4,385명에서 35만 4,911명으로 각각 18.3%, 7.3%p 감소하였다.³⁾ 물론 각 연령층의 여성 인구가 줄어든 것도 있겠으나, 절대적으로 출산 여성이 줄어들어 출산과 함께 직장을 그만두는 일이 상대적으로 줄어들어 취업률이 증가하였다고 볼 수 있다. 미혼율을 보면 25~29세 연령층이 2000년 약 54%에서 2015년 61.3%, 그리고 30~34세 연령층이 약 27%에서 34.6%로 증가하였다.⁴⁾ 둘째, 일·가정 양립으로 육아 중에도 계속 일하는 여성이 증가한 것으로 보인다. 첫 아이를 출산한 산모가 출산 후 육아휴직을 취득하지 않거나 취득한 후 계속 일하는 비율은 2000~2004년 평균 27.5%에서 2010~2014년 평균 38.3%로 10.8%p 증가하였다.⁵⁾ 일본 여성의 취업률은 30~34세 연령층이 결혼·출산·육아로 가장 낮아 M자 커브를 그린다는 특징이 있었으나, 2000년대 결혼·출산율의 저하, 또한 일·가정 양립의 확산 등으로 M자 커브가 매

2) 総務省, 「労働力調査」에서 필자 계산.

3) 厚生労働省, 「2016人口動態統計の概況」.

4) 内閣府, 『2017年版少子化社会対策白書』.

5) 内閣府, 『2017年版少子化社会対策白書』. 원조사는 国立社会保障・人口問題研究所(2015), 「第15回出生動向基本調査(夫婦調査)」.

우 완화되었다. 이상 2000년대 일본 여성의 노동시장은 취업률의 전반적 증가 및 M자 커브의 완화로 특징지을 수 있다.

<표 2> 여성의 연령계층별 취업률 추이

(단위 : %)

	계	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
2000년	47.1	15.0	67.3	65.0	53.7	58.9	67.3	69.8	66.1	56.7	37.8	14.3
2001년	46.8	15.6	66.1	66.0	55.1	59.3	67.8	70.4	66.0	56.5	37.7	13.7
2002년	46.1	14.7	64.5	66.2	56.0	58.6	67.6	69.8	65.4	56.2	37.5	13.1
2003년	45.9	14.9	63.4	68.1	56.3	59.5	67.4	70.3	65.9	56.7	37.5	12.9
2004년	46.1	14.5	63.6	69.6	58.1	59.3	67.6	70.7	66.2	58.0	38.4	12.8
2005년	46.3	14.9	65.0	70.3	58.8	60.0	68.3	71.8	67.0	58.4	39.0	12.6
2006년	46.6	15.0	65.4	71.5	59.7	60.9	68.9	72.1	68.6	58.6	39.0	12.8
2007년	46.6	14.9	64.7	71.4	61.0	61.5	69.8	73.8	69.0	59.5	41.0	12.8
2008년	46.5	15.2	64.8	71.8	61.7	62.2	68.7	72.9	69.8	60.0	42.5	12.9
2009년	46.2	14.8	64.3	72.1	63.0	62.1	68.2	72.2	69.9	60.6	42.9	13.0
2010년	46.3	14.6	63.6	72.7	64.1	62.6	68.3	72.7	70.2	61.2	44.2	13.1
2011년	46.2	13.9	64.2	72.8	64.2	63.8	68.1	72.9	70.3	62.1	44.2	13.0
2012년	46.2	13.6	63.5	73.3	65.6	64.7	68.7	73.0	71.0	62.6	44.5	13.2
2013년	47.1	14.9	66.0	74.9	67.2	66.9	70.2	73.7	72.8	64.7	46.0	13.7
2014년	47.6	15.6	65.8	75.7	68.0	68.3	71.8	74.4	73.4	66.3	47.6	14.3
2015년	48.0	16.1	64.9	76.5	68.4	69.4	72.7	75.2	74.2	67.5	49.4	15.0
2016년	48.9	16.5	68.3	78.2	70.3	69.8	73.6	76.5	75.4	69.3	50.8	15.8

자료 : 総務省, 「労働力調査」.

실업률의 저하: 실업률의 연령계층별 하향 평준화

일본의 실업률은 1980년대까지 2%대로 주요 선진국 중 최하위를 기록하여 고용 사정이 매우 좋았다. 그러나 1990년대 초 거품경제 붕괴 후 실업률은 지속해서 증가하여 2002년 5.4%로 최악의 수준을 기록하였다. 그 후 경기변동에 따라 약간 증감하다가 2012년 12월 제 2차 아베 정권 성립 이후 일관하여 감소하였다. 2016년 3.1%로 2000년대 최저치를 기록하였다(표 3 참조).

<표 3> 연령계층별 실업률 추이

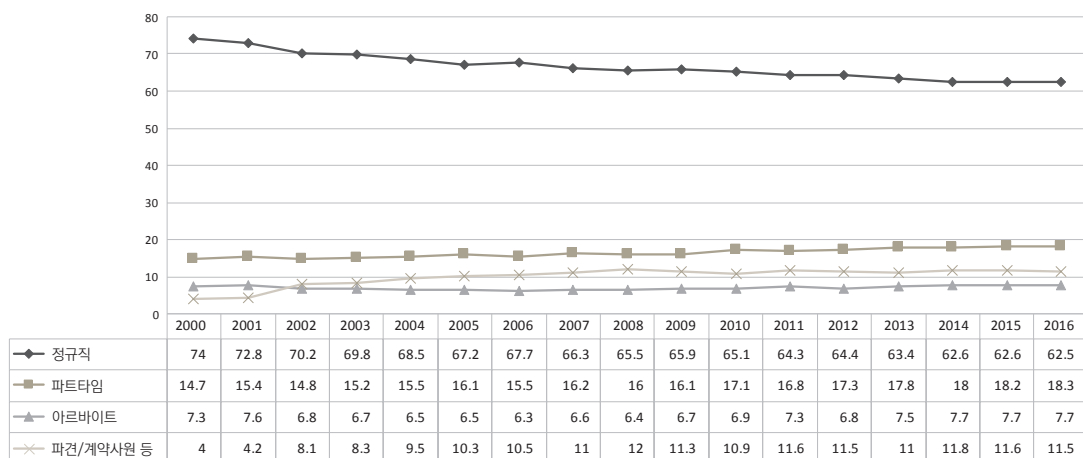
(단위: %)

	총수	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65세 이상
2000년	4.7	12.1	8.6	6.2	4.8	3.4	3.1	3.0	3.4	3.9	8.0	2.2
2001년	5.0	12.2	9.0	6.7	5.3	4.0	3.2	3.4	3.6	4.1	8.1	2.4
2002년	5.4	12.8	9.3	7.1	5.8	4.4	3.7	3.9	4.1	4.5	7.7	2.3
2003년	5.3	11.9	9.8	7.0	5.5	4.6	3.6	3.6	3.7	4.5	7.5	2.5
2004년	4.7	11.7	9.0	6.4	5.0	4.4	3.5	3.1	3.5	3.7	5.7	2.0
2005년	4.4	10.2	8.4	6.2	5.0	4.1	3.6	2.9	3.2	3.6	4.9	2.0
2006년	4.1	9.4	7.7	6.0	4.6	3.7	3.1	2.9	3.1	3.5	4.5	2.1
2007년	3.9	8.7	7.5	5.7	4.2	3.7	3.0	2.7	2.8	3.0	3.9	1.8
2008년	4.0	8.0	7.1	6.0	4.5	3.7	3.1	3.0	2.9	3.1	4.3	2.1
2009년	5.1	9.6	9.0	7.1	5.8	4.8	4.3	4.0	3.8	4.2	5.4	2.6
2010년	5.1	9.8	9.1	7.1	5.4	4.8	4.4	3.9	3.7	4.3	5.7	2.4
2011년	4.6	9.2	8.2	6.5	5.0	4.3	4.1	3.7	3.5	3.9	5.1	2.2
2012년	4.3	7.9	7.9	6.4	4.6	4.1	4.0	3.4	3.3	3.7	4.6	2.3
2013년	4.0	6.4	7.0	6.2	4.4	3.8	3.7	3.3	3.2	3.4	4.0	2.3
2014년	3.6	6.2	6.3	5.2	4.0	3.5	3.2	3.2	2.7	2.9	3.5	2.2
2015년	3.4	5.1	5.6	5.1	4.1	3.4	2.7	2.8	2.7	2.8	3.4	2.0
2016년	3.1	3.9	5.4	4.6	3.8	3.1	2.8	2.5	2.5	2.6	3.2	1.9

자료: 総務省, 「労働力調査」.

[그림 1] 노동자 고용형태별 추이

(단위 : %)



자료 : 総務省, 「労働力調査」.

실업률을 연령계층별로 보면, 10~20대 청년층의 실업률이 전체 실업률보다 약 2배 높은 데 연령층이 낮을수록 더 높다. 또한 청년층의 실업률은 전체 실업률이 높을수록 더욱 높다는 특징이 있다. 그런데 아베 정권 출범 이후 청년층 실업률이 많이 감소하여 전체 실업률의 2 배 미만이다. 특히 2016년 10대 실업률은 3.9%로 전체 실업률의 3.1%와 큰 차이가 없다. 또한 특징적인 것은 60~64세 연령층의 실업률이 2001년 8.1%로 전체 실업률 5.0%보다 크게 높았는데 그 후 거의 지속해서 감소하여 2016년 3.2%까지 낮아져 전체 실업률과 거의 같다는 점이다. 60~64세 연령층의 실업률 감소는 정부 정책의 영향이 컸다고 보인다. 일본 정부는 2004년 고연령자 고용안정법을 개정하여 기업이 65세까지 고용확보조치를 하도록 하고 2006년부터 시행하였다. 이때 기업이 60세 이후 고령자의 고용확보 시 건강 등의 객관적인 지표를 통하여 대상자를 한정할 수 있었다. 그러나 2013년부터는 대상자를 한정할 수 없도록 하여, 희망자 전원에게 65세까지 고용확보조치를 하도록 같은 법을 개정하고 시행하였다. 그 결과 60~64세 연령층의 실업률이 지속해서 감소한 것으로 보인다.

이상, 2000년대 연령계층별 실업률의 격차는 대부분 줄어들어 전체 실업률과 근접한 수치를 기록하고 있다. 즉 실업률의 연령계층별 평준화라고 특징지을 수 있다.

〈표 3〉과 같이 취업자 수의 증가 및 실업률의 저하가 지속되고 있지만, 고용형태별로 보면

2016년 정규직의 비율이 62.5%, 비정규직이 37.5%이다(그림 1 참조). 비정규직 비율이 지속해서 증가하고 있으나 증가 폭은 최근 매우 낮아졌다. 비정규직의 비율은 2016년의 경우 남성 22.1%, 여성 55.9%로 여성이 남성보다 2배 이상이다.

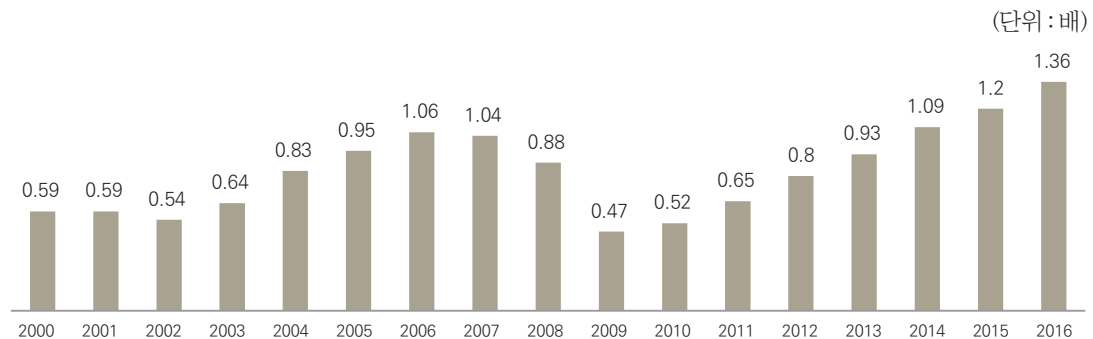
구인배율의 증가

일본의 유효구인배율은 세계금융위기 영향으로 2009년 급격히 낮아져 0.47로 2000년대 들어와 최저치를 기록하였는데, 그 후 매년 증가하여 2016년 1.36으로 최고치를 기록하였다(그림 2 참조). 유효구인배율은 정규직보다 비정규직이 높다. 예를 들어 2012년 비정규직인 파트타임 노동자는 1.08인데, 정규직은 0.69였다. 정규직의 유효구인배율이 1배를 넘은 해는 2015년으로 1.05였는데 2016년은 1.19로 더 증가하였다. 즉 2015년부터는 정규직, 비정규직 모든 고용형태에서 유효구인배율이 1을 넘어 취직하려고 하면 쉽게 취직할 수 있게 되었다. 또한 유효구인배율은 지방일수록 낮아 1을 밑돌았는데 2016년 후반부터는 47개 전 도도부현에서 1을 넘었다. 예를 들어 유효구인배율이 가장 낮은 오키나와현도 2016년 10월 1.00에 도달하였다.

이상, 유효구인배율은 고용형태나 지역과 관계없이 1을 넘어 노동자에게 유리한 노동시장이 형성되었다.

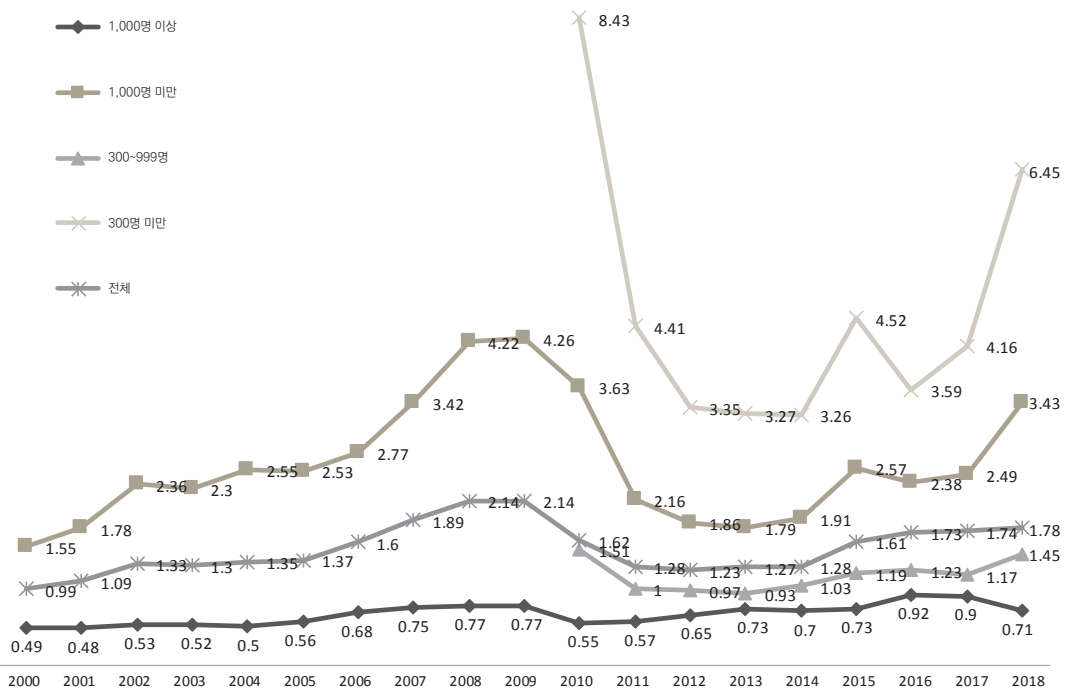
일본 기업은 신규 졸업자 채용을 선호하고 있는데 신규 졸업 취업자의 학력을 보면, 2017

[그림 2] 유효구인배율 추이



자료: 厚生労働省, 「一般職業紹介状況」.

[그림 3] 기업 규모별 대졸 구인배율 추이



자료: 리크루트웍스研究所, 「웍스大卒求人倍率調査」.

년 3월 졸업자의 경우 대졸자가 43만 2,333명이고, 고졸자는 19만 311명으로 대졸자가 고졸자의 2배 이상이다. 그 때문에 대졸자를 중심으로 유효구인배율을 보면 [그림 3]과 같다. 기업 규모가 작을수록 구인배율이 높음을 알 수 있다. 2018년 3월 졸업자에 대한 구인배율은 1,000명 이상 대기업은 0.71로 1을 밑도나, 1,000명 미만의 중견·중소기업은 3.43으로 매우 높다. 특히 300명 미만의 중소기업은 6.45로 한층 높다. 이러한 기업 규모별 대졸 구인배율의 격차는 졸업자가 대기업 취직을 선호하고 있기 때문이다.

청년층 고용문제: 니트와 프리터 문제

이처럼 높은 구인배율이 지속됨에 따라 취업을 원하는 자는 쉽게 일자리를 구할 수 있다. 특히 종신고용 관행이 아직도 강하게 남아 있는 일본에서는 신규 졸업자 채용을 중시하는데

대기업일수록 그러한 경향이 강하다. 그 때문에 신규 졸업자의 취업률은 매우 높다. 대졸자의 경우, 최근 가장 낮은 취업률은 2011년 3월 졸업자 취업률로 91.0%였다. 그 후 지속해서 증가하여 2017년 3월 졸업자의 취업률은 97.6%를 기록하였다.⁶⁾ 높은 취업률은 취업희망자를 대상으로 한 결과인데, 문제는 졸업 후 진학도 취업도 하지 않거나 일시적으로 취업한 자들이 졸업자 중에 10~20% 존재한다는 것이다. 최근 10년간 가장 많은 해인 2010년에는 10만 6,506명으로 전체 졸업자의 19.7%를 차지하였다. 그 후 지속적으로 감소하여 2017년 5만 3,365명, 9.4%까지 낮아졌다(표 4 참조).

<표 4> 대졸자 중 진학도 취업도 하지 않은 자 및 일시적 취업자 수 및 비율

(단위: 명, %)

	진학도 취업도 하지 않음	일시적인 취업	전체
2008년	59,791(10.8)	11,485(2.1)	71,276(12.9)
2009년	67,894(12.1)	12,991(2.3)	80,885(14.4)
2010년	87,174(16.1)	19,332(3.6)	106,506(19.7)
2011년	88,007(15.9)	19,107(3.5)	107,114(19.4)
2012년	86,566(15.5)	19,569(3.5)	106,135(18.8)
2013년	75,929(13.6)	16,736(3.0)	92,665(16.6)
2014년	68,484(12.1)	14,519(2.6)	83,003(14.7)
2015년	58,102(10.3)	11,730(2.1)	69,832(12.4)
2016년	48,866(8.7)	10,184(1.8)	59,050(10.5)
2017년	44,182(7.8)	9,183(1.6)	53,365(9.4)

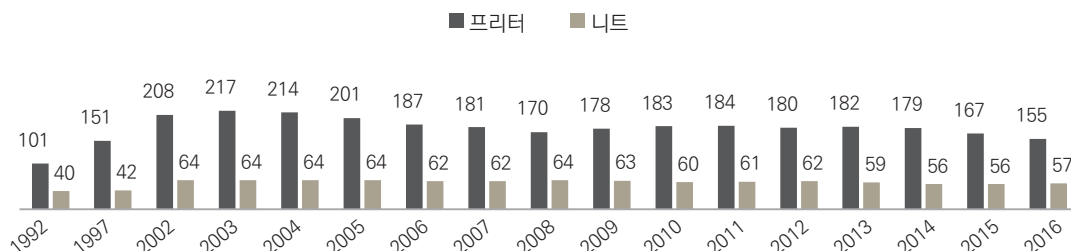
자료: 文部科学省(2017), 「2017年度学校基本調査」.

노동자에게 유리한 노동시장이 지속되고 있지만, 청년 고용문제의 대명사로 알려져 있는 프리터, 니트의 문제는 여전히 해결되지 않고 남아 있다. 프리터는 최근 3년간 고용 사정의 호조로 약간 감소하고 있으나, 앞서 살펴본 실업률 감소 등에 비추어 보면 감소 폭이 미미하다. 니트도 2013년과 2014년 약간 감소하였으나 그 후는 답보상태이다(그림 4 참조). 프리

6) 文部科学省(2017), 「2017年度大学等卒業予定者の就職内定状況調査(12月1日現在)」.

[그림 4] 프리터와 니트 추이

(단위: 만 명)



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

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

3) 니트의 1992년은 1993년 데이터.

자료: 厚生労働省(2017), 『労働経済の分析』.

터나 니트의 문제는 구조적인 측면이 있는데, 무엇보다도 노동자 측에 그 요인이 크다고 보인다. 즉 일할 의욕이나 열의가 없는 등 직업의식이 약한 것이 가장 큰 문제라고 여겨진다.⁷⁾ 그렇기 때문에 이들은 상기한 바와 같이 학교 졸업 시 진학도 취업도 하지 않거나, 일시적인 취업을 하게 되어 프리터나 니트로 체류하게 된다. 그들이 최근 연령 증가에 따라 40대에 접어들면서 장년 프리터 문제로 나타나고 있는데, 같은 연령대의 정규직과 비교하여 소득이나 결혼율 등이 낮아서 청년층보다 더욱 큰 문제로 인식된다.⁸⁾

이상과 같이 노동시장이 크게 호전되었지만, 그 배경을 보면 과제가 적지 않다. 첫째, 비정규직 일자리가 지속해서 증가하였고, 둘째, 가장 많이 일자리가 늘어나는 산업은 의료·복지, 운송업인데 정규직이라 하더라도 임금이 가장 낮고, 노동시간은 가장 길다. 셋째, 초임과 평균 임금이 그다지 인상되지 않았다(후술). 그런 측면에서 질이 낮은 일자리를 중심으로 노동시장 지표가 호전되었다고 말할 수 있다.

7) 오학수(2016), 「일본의 비정규직 문제의 현상과 전망」, 『일본비평』 제15호, 서울대학교 일본연구소.

8) 오학수(2016).

■ 노사관계

일본의 노사관계는 기업별로 형성되어 있다. 즉 노동조합의 조직형태가 기업별 노동조합으로서 노동 3권을 배타적으로 행사하면서 기업과 노사협약과 단체교섭 등을 하고 있다. 산별노조라는 명칭이 일반적으로 사용되고 있으나 기본적으로 노동 3권을 주체적으로 행사하는 경우는 거의 없다. 예외적으로 춘투 때 산별노조가 단체교섭권, 행동권을 행사하는 경우도 있는데 대표적으로는 UA젠센, 전기연합을 들 수 있다.

일본의 노동조합 조직률은 계속 감소하여 2017년 17.1%이다(그림 5 참조). 최근 조직률 저하는 고용노동자의 증가가 조합원의 증가보다 더 크기 때문이다. 조합원 수는 2014년 약 988만 명으로 가장 적었는데 그 후 매년 증가하여 2017년 약 998만 명으로 3년간 10만 명이 증가하였다. 조합원의 증가는 주로 파트타임 노동자의 조직화 영향이 크다. 파트타임 조합원은 2014년 약 9만 7,000명에서 매년 증가하여 2017년 약 12만 1,000명으로 2만 4,000명 증가하였다. 그 결과 파트타임 조합원의 비율도 매년 증가하여 2017년 12.2%에 달하였다.

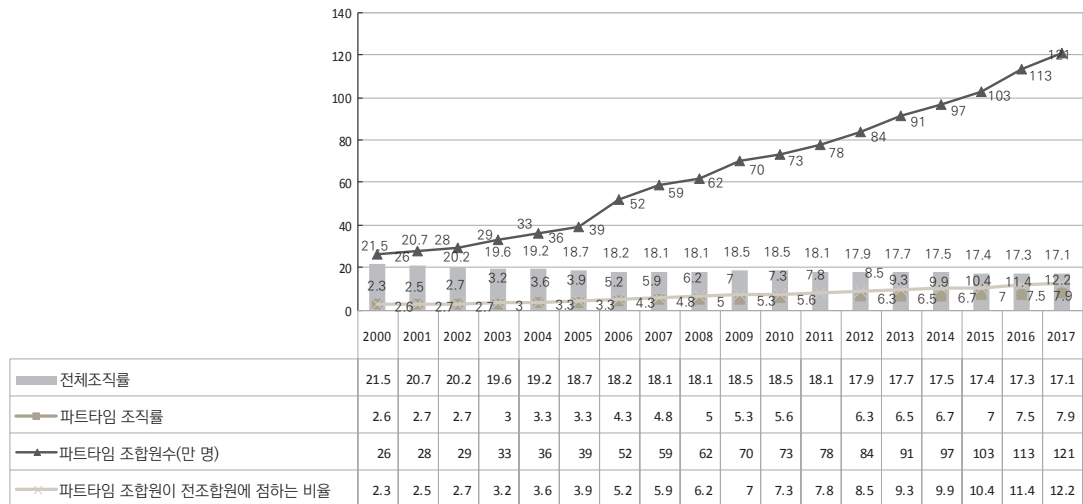
노동조합이 파업, 태업 등을 하는 쟁의행위는 매우 적은 가운데 매년 계속 감소하고 있다. 전체 쟁의 건수는 2016년 391건에 불과한데 5년 전인 2012년 596건보다 약 34.4%p 감소하였다.⁹⁾ 2016년 총 쟁의 건수 중 42.7%가 임금 인상 등 임금 관련 이슈를 둘러싸고 발생하였고, 이어 해고반대 등 경영/고용/인사 40.9%, 조합활동 등의 노조보장 및 단체협약 25.3%, 그리고 직장환경/건강관리 등 임금 이외의 노동조건 15.1%였다(중복 있음). 경영에 일정 정도 영향을 미친다고 할 수 있는 반일 이상의 파업 건수는 31건으로 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

그런데 노동자 개인과 기업 간의 개별 노사분쟁(민사상 분쟁 상담 건수)은 매년 약 25만 건 전후를 기록하고 있는데, 2016년도의 경우 가장 많은 상담 건수는 왕따/괴롭힘 22.8%, 자원 퇴직 13.0%, 해고 11.8%, 노동조건 저하 8.9%, 퇴직 권고 7.1% 등의 순이었다(중복 있음).¹⁰⁾ 최근 10년간 왕따/괴롭힘이 지속해서 증가하고 있다. 분쟁 상담을 하는 주체는 82.5%가 노

9) 厚生労働省, 「2016年労働争議統計調査」.

10) 厚生労働省, 「2016年度個別労働不解決制度の施行状況」.

[그림 5] 노동조합 조직률과 파트타임 조합원 추이



자료: 厚生労働省, 「労働組合基礎調査」.

동자, 10.0%가 사용자였다. 노동자의 고용형태별로 보면 정규직 37.5%, 비정규직 30.3%이고, 나머지는 확인 불가였다. 각 도도부현(우리나라의 광역자치체)에 설치된 노동국(우리나라의 노동청)의 분쟁조정위원회에 알선을 신청한 건수는 2016년도 5,123건인데, 당사자 간의 합의로 알선이 성립한 비율은 39.4%이다.

한편, 노조가 있는 1,000명 이상 대기업 약 300개 사를 중심으로 춘투 상황을 보면, 최근 2% 초반대의 임금인상률을 나타내고 있다. 2002년부터 1%대의 임금인상률에 그쳤는데 2014년 2.19%, 2015년 2.38%, 2016년 2.14%, 그리고 2017년 2.11%로 최근 2% 이상 약 6,000~7,000엔의 인상액을 기록하고 있다.¹¹⁾ 타결 전의 노동자 1인당 평균 임금은 2017년 31만 1,022엔으로 최근 10년간 가장 높은 수준인데, 최고치를 기록한 2003년의 32만 1,308엔보다 약 3.2%p 낮다.

11) 厚生労働省, 「2017年民間主要企業春闘賃上げ要求・妥結状況」.

■ 맺음말: 노동시장 및 노사관계 전망

현재 아베 정부는 일하는 방식 개혁을 추진하고 있다. 주요 내용은 동일노동 동일임금, 장시간 노동시간 단축 등으로, 관련법은 총 8개인데 올해 6월까지 열리는 정기국회 통과를 목표로 하고 있다.

먼저, 동일노동 동일임금은 비정규직의 처우 개선이 목표인데 관련된 내용을 살펴보기로 한다. 첫째, 고용안정이다. 고용안정은 2013년 노동계약법을 개정하여 파트타임 노동자나 계약사원인 비정규직이 특정 기업에서 지속하여 5년간 일하고 무기계약직 전환을 신청하면 고용계약이 무기로 전환되도록 했는데 올해 4월부터 시행된다.

둘째, 불합리한 처우의 금지이다. 사업주는 비정규직의 기본급, 상여금, 기타 처우 각각에 관하여 정규직과 비교하여 업무의 내용과 책임, 인사배치 변경 등에 있어서 처우의 성질 및 처우 시행 목적에 비추어 불합리하다고 인정되는 차이를 만들어서는 안 된다. 또한 사업주는 정규직과의 균형을 고려하면서 비정규직의 직무 내용, 직무성과, 의욕, 능력 등을 감안하여 임금을 결정하도록 노력해야 한다.

셋째, 처우 등에 대한 설명 책임이다. 사업주는 비정규직 채용 시 처우 등에 관련된 사항을 당해자에게 설명해야 하고, 또한 비정규직으로부터 요청을 받았을 경우 정규직과의 처우 차이의 내용 및 그 이유에 관하여 설명해야 한다.

과견노동자에게도 상기와 같은 내용이 적용되도록 관련법 개정을 추진 중이다.

다음, 장시간 노동시간 단축이다. 현재 일본은 1일 8시간, 1주 40시간 노동제인데, 사업주가 노동자에게 잔업이나 휴일 노동을 시키려고 할 경우, 과반수 노조(과반수 노조가 없으면 종업원 과반수 대표자)와 잔업/휴일 협정을 체결하여 그것을 노동감독서에 제출해야 한다. 잔업시간의 상한은 후생노동성 대신의 지침으로 월 45시간, 연 360시간으로 정하고 있는데, 사업주가 그 이상 잔업을 시키려 할 경우 과반수 노조와 특별조항을 체결하여 감독서에 제출하면 연간 6개월간 무제한 노동을 시킬 수 있다. 이러한 느슨한 노동시간 규제로 과로사 등의 산재가 발생하고 있어 그것을 막기 위해 규제를 강화하기로 하였는데 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 현재의 잔업/휴일에 관한 지침의 법 명문화이다. 잔업/휴일 최대 시간을 월 45시간, 연간 360시간으로 법조문에 명기하여 감독 대상으로 규제를 강화했다.

둘째, 잔업/휴일 노동시간의 상한선 도입이다. 특별조항의 상한은 상기 명문화하는 잔업/휴일 노동시간을 포함하여 월 100시간 미만, 연간 720시간 미만으로 한정하였고, 특별조항이 적용될 수 있는 기간은 연간 6개월로 하였다. 또한 총 잔업/휴일 노동시간은 연속되는 2개월, 3개월, 4개월, 5개월, 6개월간 평균하여 월 80시간을 초과할 수 없도록 하였다. 단 다음과 같은 예외규정을 두었다. 예를 들어 새로운 기술, 상품, 서비스에 관련된 연구개발자는 월 100시간 미만, 연속하는 2개월 이상 기간의 평균 80시간 초과 노동 규정을 받지 않는 것으로 하였다. 그 외에 트럭/버스 운전자, 의사 등은 법 시행 후 5년간 유예하는 규정도 마련하였고, 운전사의 연간 최대 잔업/휴일 노동시간을 960시간으로 하고, 의사에 대해서는 향후 시행규칙에 규정을 마련하기로 하였다. 또한 상기 법 위반 사업주에 대한 벌칙도 마련한다.

셋째, 규제 완화로서 재량근로제 대상확대와 고도전문직 노동시간 규제 배제이다. 기존의 재량근로제의 대상 외에 법인 고객을 대상으로 상품, 서비스를 기획, 입안, 분석하고 그것의 성과를 활용하여 당해 고객에게 판매하는 상품, 서비스를 오로지 개발, 제안하는 노동자도 재량근로제 대상자로 새롭게 추가하였다. 또한 고도의 전문지식 등을 필요로 하고 특성상 노동시간과 성과 간의 관련이 높지 않는 업무에 종사하는 자에게는 노동시간, 휴게, 휴일 및 심야 할증임금에 관한 규정을 적용하지 않는다. 단, 후생노동성이 지정하는 업무, 연봉 수준, 건강 관리 등을 지키고, 당해 사업장의 노사합의 등 일정 요건을 충족해야 한다.

이러한 법 개정으로 비정규직의 처우 개선과 노동시간 단축이 어느 정도 진척되어 노동시장에 영향을 미칠지 주목된다. 정기국회 회기 내에 개정안이 통과한다 하더라도 시행일을 앞으로 2~3년, 운전자, 의사 등 종사자에게는 5년간의 유예기간을 두었기 때문에 구체적인 결과는 몇 년을 기다릴 필요가 있다. 일부 기업에서는 법 개정을 계기로 비정규직의 정규직화, 비정규직의 처우 개선과 노동시간 단축이 진전될 가능성이 있어, 정규직이 증가하고 정규직과 비정규직의 격차가 약간 해소될 것으로 보인다. 특히 아베노믹스 효과가 지속되어 노동력 부족이 심화되면 더욱 격차가 해소될 것이다.

그런데 법 개정 내용이 더욱 실효성을 갖기 위해서는 개별 기업에서 법 내용을 반영하여 임금체계를 개편하고, 취업규칙을 개정하며, 법 준수 여부에 대해 모니터링이 이루어져야 할 필요가 있다. 그러기 위해서 개별 기업에서 비정규직을 포함하여 노동자와 사용자 간의 대등한 노사관계와 협의/협상이 요구되는데 조직물의 지속적인 저하 및 과반수 대표자 선출 문제 등

때문에 그것을 기대하기는 어려워 보인다. 그런 측면에서 법 개정의 실효성을 높이기 위해서 먼저 노사가 대등한 관계를 만들 수 있도록 노동조합의 조직화, 우리나라와 같은 노사협의제의 법제화 등이 선행되어야 할 것이다.

아베 총리는 5년 전부터 춘투 시 임금인상을 경영자에게 요청하고 있는데, 2018년에는 3% 인상을 제시하고 있다. 경제계를 대표하는 경단련은 이러한 수상의 요청을 의식하면서 고수익을 기록하고 있는 기업이나 중기적으로 수익구조가 개선된 기업에서는 ‘다양한 방법으로 연봉 인상을 기본으로 월 급여나 종합적인 처우 개선에 적극적인 대응을 구한다’¹²⁾라고 밝혔다. 한편, 노동조합의 최대 전국조직인 렌고는 기본임금 인상(2%)과 정기승급(2%), 합계 4%의 임금인상을 요구로 내걸고 있다.¹³⁾ 2018년에 3%의 임금인상이 실현될지 주목된다.

노사관계는 협조적 노사관계가 지속하고 있어 노동쟁의는 감소하는 경향이 지속될 것으로 보이나, 개별 노사분쟁은 증가할 가능성이 있다. 특히 무기고용 전환, 동일노동 동일임금 등을 둘러싸고 법 개정과 시행을 계기로 비정규직이 자기주장을 적극적으로 하면 그럴 가능성이 높아질 것이다. **KLI**

12) 経団連(2018), 「2018年版経営労働政策特別委員会報告」.

13) 連合(2017), 「連合白書」.

새 시대를 향한 중국 노동관계 : 2017년 중국 노동관계 현황 분석

차오젠(乔健) (중국노동관계학원 노동관계학과 주임교수)
류샤오젠(刘晓倩) (중국노동관계학원 노동관계학과 교수)

■ 새 시대를 향한 근로자 현황

고용률 지속적으로 증가, 실업률 금융위기 이후 최저수준 기록

2017년 1/4~3/4분기 중국 GDP가 전년동기대비 0.2%p 늘어난 6.9%에 달했다. 동 기간 중국 내 규모 이상 공업기업(역주: 연간 주요 사업 수익이 2,000만 위안 이상인 기업)의 생산액 증가세가 가속화되었고 서비스산업의 주도적 역할이 강화되어 국내총생산에서 3차 산업이 차지하는 비중이 2차 산업 대비 12.8%p 높은 52.9%를 기록했고 수출입규모는 전년동기대비 16.6% 늘어났다.¹⁾ 1~9월 근로자 고용상황이 안정적 증가세를 보였고 많은 지표들이 사상 최고치를 기록했는데 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고용 관련 주요 지표가 개선되었다. 1~9월 중국 내 도시지역 신규 취업자 수가 1,097만 명으로 전년대비 30만 명 늘어나며 연간 목표치인 1,100만 명에 육박했다. 3/4분기 말 중국 내 도시지역 등록실업률은 3.95%로 전년대비 0.09%p 줄어들며 2008년 금융위기 이후 최저치를 기록했다. 국가통계국의 31개 대도시 조사실업률도 4.83%로 2012년 이후 최저 수준을 나타냈다.

둘째, 주요 집단의 고용 현황을 보면, 2017년 대졸자 795만 명의 고용수준이 지속적으로 증가

1) 新闻办就前三季度国民经济运行情况举行发布会, 中国政府网, 2017年10月19日。

세를 나타냈다. 과잉설비 해소로 인한 근로자 재배치가 안정적으로 추진되고 취업곤란계층에 대한 취업 지원이 확대되었으며 가족 전체가 실업 상태인 무취업가정(零就業家庭)이 해소되었다.

셋째, 시장 수급상황과 기업의 고용상황이 개선되었다. 100개 도시 공공취업지원기관의 시장 수급 관련 데이터에 따르면 3/4분기 노동시장의 구인배율이 1.16에 달하며 사상 최고를 기록했다. 5만 개 기업, 2,700만 개 일자리에 대한 모니터링 결과에 따르면, 1~9월 중 7개월 간 모니터링 한 일자리 수가 증가한 것으로 나타났다.²⁾ 2017년 5월 스위스 국제경영개발대학원(IMD)이 발표한 국가경쟁력 평가에서 중국은 '고용' 부문에서 세계 1위를 기록했다.

고용이 개선된 원인은 다음과 같다.

첫째, 고용 안정과 확대를 거시조절의 주요 목표로 삼아 고용우선전략을 확대 실시했다.

둘째, 경제성장에 대한 고용탄력도가 강화되었다. 2012~2016년 중국 GDP가 1%p 성장할 때마다 창출된 농업 외 고용이 평균 172만 명이었다. 특히 3차 산업의 빠른 성장과 새로운 산업과 업태, 고용형태의 출현으로 경제성장의 고용창출 선도능력이 강화되었다. 2016년 중국 내 공유경제 참여자 수가 6억 명을 넘어섰고 그중 공유경제 플랫폼 취업자 수가 약 585만 명으로 전년대비 85만 명 늘어났다.

셋째, 개혁의 혜택이 현실화되었다. 각급 정부가 작은 정부 추진 및 권한 하부 이양, 행정인 허가제도 개혁, 상사(商事)제도 개혁을 확대하고 대중 창업과 혁신을 추진함에 따라 새로운 산업과 업태, 비즈니스 모델이 출현하고 많은 일자리가 창출되었다.

넷째, 적극적 고용정책의 효력이 발휘되고 고용업무가 적극 추진되었다.

중국 공산당 제19차 전국대표대회에서 고용우선전략과 적극적 고용정책을 실시하여 보다 양질의 완전 취업을 실현할 것을 천 명했다. 특히 직업능력훈련의 대대적 추진, 고용의 구조적 문제 해소와 창업 장려를 통한 고용 확대를 주요 조치로 하여 노동력 및 인재의 사회계층 이동 관련 제도적 문제를 해결하고 '인터넷+공공취업지원서비스'를 개선할 것을 제시했다. 그 밖에 대졸자 중 취업곤란계층, 신규 농촌 노동력, 공급과잉 해소를 추진 중인 산업부문 내 '좀비기업(僵尸企业)'의 기존 근로자 등 중점 계층에 대한 고용 지원업무를 착실히 추진할 것을 제시했다.

2) 人社部举行2017年第三季度新闻发布会, 人力资源和社会保障部官网, 2017年11月1日。

근로자 임금 지속적으로 인상, 국무원의 체불임금 해소 노력

2017년 1~9월 중국 주민 1인당 가처분소득은 1만 9,342위안으로 전년대비 7.5% 늘어났고 도시 주민 1인당 가처분소득은 전년대비 6.6% 늘어난 2만 7,430위안에 달했다. 2017년 3/4분기 말 현재 외지에서 일하는 농촌 출신 노동자 수는 1억 7,969만 명으로 전년동기대비 320만 명(1.8%) 늘어났고 농촌 출신 노동자의 월평균 소득은 3,459위안으로 7.0%(1.1%p) 상승했다.

최저임금과 관련하여, 2017년 10월 말 현재 전국 총 17개 지역이 최저임금을 조정했고 평균 조정비율은 10.4%로 전년동기대비 0.3%p 감소했다. 그중 월 최저임금이 가장 높은 곳은 상하이로 2,300위안이고 시간당 최저임금이 가장 높은 곳은 베이징으로 22위안이다. 이처럼 올해 최저임금 기준 조정폭이 다소 확대되기는 하였으나 매우 제한적인 것은 현재 경기 하방 압력이 크고 기업 경영이 어려운 상황을 고려했기 때문이다. 총 19개 지역에서 임금 가이드 라인을 발표했고 기준선은 8% 안팎이다.

임금 체불과 관련하여서는, 2016년 임금이 체불된 농민공 수가 236.9만 명으로 전년대비 38.9만 명(14.1%) 감소했다. 임금 체불 농민공 비중은 0.84%로 전년대비 0.15%p 줄어 들었다. 그러나 임금 체불 농민공 1인당 체불임금은 1만 1,433위안으로 전년대비 1,645위안 (16.8%) 늘어났고 2016년 체불임금 총액은 0.9억 위안(0.3%) 늘어난 270.9억 위안을 기록했다. 업종별로 살펴보면, 2016년 제조업, 건설업, 도소매, 교통운수 창고보관 및 우편업 분야의 임금 체불 농민공 비중이 각각 0.6%, 1.8%, 0.2%, 0.4%로 전년대비 각각 0.2%p, 0.2%p, 0.1%p, 0.3%p 늘어났다. 생활서비스, 수리 및 기타 서비스업 분야의 임금 체불 농민공 비중도 2016년에 전년대비 0.3%p 늘어난 0.6%에 달하며 증가세를 보였다.³⁾

2017년 2월 임금 체불이라는 ‘고질병’을 퇴치하기 위해 리커창 총리 주재하에 열린 국무 원 상무회의에서 특별 실태조사를 통해 전형적인 임금 체불 사건을 집중 사찰하고 임금 체불 과 관련된 기존 사건을 포함한 일체의 불법행위 및 고의적 임금 체불 등 범죄를 강력하게 단 속하며 특히 정부 투자 사업의 공사대금 체불로 인한 임금 체불 문제를 강력 단속하기로 결

3) 国家统计局:2016年农民工监测调查报告, 国家统计局官网, 2017年4月28日。

정했다.⁴⁾ 7월에는 인력자원 및 사회보장부(이하 ‘인사부’)가 「체불임금 퇴치 및 지급을 위한 3년 행동계획(2017~2019)」을 발표하여 건설공사 관련 임금 체불 문제를 중심으로 3년 정도의 기간 동안 임금 체불 농민공 비중을 점차 줄여나가 2020년까지 농민공의 임금 체불 문제를 기본적으로 해소할 것을 요구했다. ‘월별 임금 전액 지급 규정’을 착실히 이행하여 2017년 말까지 80% 이상 건설공사에서 본 규정을 시행하고 2018년 말에는 그 비율을 90%까지 끌어올리며 2019년 말에는 전면 시행할 것을 요구했다.⁵⁾ 9월 인사부가 「농민공 임금 체불 ‘블랙리스트’ 관리 임시 시행령」을 발표하여 농민공의 임금 및 수당을 착복하거나 무단 체불한 금액이 ‘근로수당 지급 거부죄’ 인정 기준에 도달하거나 농민공 임금 체불 행위로 인해 집단 시위·항의 사건(군체성 사건, 群體性事件) 및 극단적 사건을 유발하여 사회에 부정적 영향을 초래한 사용자 단체 및 개인을 임금 체불 ‘블랙리스트’에 일괄 포함시켰다.⁶⁾

소득분배에 있어서 중국 공산당 제19차 전국대표대회 보고서에서 “경제성장을 지속적으로 추진하는 동시에 개인 소득 증대를 실현하고, 노동생산성을 향상시키는 동시에 노동보수를 늘린다”는 ‘두 가지 동시 성장’을 강조했다. 또한 정부가 소득 재분배 및 조절 역할을 제대로 수행하여 소득분배 격차를 줄여갈 것을 요구했다. 전국인민대표대회 재경위원회는 관련 부처가 관련 연구 및 초안 작성작업에 박차를 가하여 「노동계약법」 개정을 차기 전국인민대표대회 상임위원회 입법 계획에 포함할 것을 제안했다.⁷⁾

법정 인력에 대한 사회보험 전면 실시 및 연금보험 전국 통합 추진

사회보험 적용 대상이 지속적으로 확대되었다. 2017년 9월 말 현재 중국 내 기초연금보험, 기초 의료보험, 고용보험, 산재보험, 출산보험 가입자 수가 전년대비 늘어나 각각 9.05억 명, 11.29억 명, 1.86억 명, 2.24억 명, 1.90억 명을 기록했다.⁸⁾ 1~9월, 이들 5대 보험의 총 보험

4) 国务院督查拖欠农民工工资问题 建拖欠黑名单, 《中国青年报》, 2017年2月14日。

5) 人社部:3年解决农民工欠薪, 《人民日报(海外版)》, 2017年7月18日。

6) 拖欠农民工工资将列入“黑名单”, 《人民日报(海外版)》, 2017年10月10日。

7) 全国人民代表大会财政经济委员会关于第十二届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告, 中国人大网, 2017年11月4日。

8) 人社部举行2017年第三季度新闻发布会, 人力资源和社会保障部官网, 2017年11月1日。

료 수입은 전년대비 37.7% 늘어난 4.7조 위안에 달했고, 총 지출은 34% 늘어난 4.02조 위안에 달했다. 중국이 사회보험 적용대상 확대에서 거둔 성과는 국제사회로부터 높은 평가를 받았고, 2016년 11월 중국 정부는 국제사회보장협회(ISSA)로부터 ‘사회보장우수성과상’을 수상하기도 했다.

근로자 처우도 안정적으로 개선되었다. 기업 퇴직자의 월평균 기초연금은 2012년 1,686위안에서 2016년에는 2,362위안으로 연 평균 8.8% 증가했고 2017년에도 평균 5.5% 인상되었다. 도농지역 주민의 기초연금 최저 기준은 1인당 월 55위안에서 70위안으로 인상되었고 1인당 연금 수준도 약 120위안에 달했다. 도농지역 주민의 기초 의료보험 보조기준은 2016년 420위안에서 2017년에는 450위안으로 인상되었다.⁹⁾

사회보험의 주요 문제점은 다음과 같다. 첫째, 기금 수지 불균형 문제이다. 최근 들어 각종 사회보험기금의 지출 증가율이 기금 수입 증가율을 넘어섰다. 일부 보험통합지역, 특히 중서부 지역의 경우 당기 연금보험료 납입액으로 보험금 지출을 감당하지 못하여 재정보조금이나 잔고에 의존해야 하는 실정이다. 둘째, 보험료 납부 중단 혹은 고의적인 축소 납부 현상이 상당히 심각하다. 최근 들어 연간 3,000여만 명의 보험 가입자가 연금보험 납부를 중단하고 있고 연금보험 가입 근로자 중 실제 납부자 수는 약 85%이다. 일부 고용기관이 기준 보험료 및 가입자 수를 허위 신고하고 보험료 납부를 회피하거나 체납하는 등의 문제가 매우 심각하다. 셋째, 근로자 연금보험 요율이 너무 높아 개인 계정이 현실적으로 운영되기가 어렵다. 넷째, 도시지역 근로자 정년퇴직 연령이 낮아 부양비용이 지속적으로 상승하고 있다. 현재 중국 내 도시지역 근로자의 실제 평균 퇴직연령이 54세이고 퇴직 후 평균 여명이 20년을 넘는 반면, 연금보험료 최저 납입기간은 15년에 불과하여 보험료 납부와 보험금 수령 간에 분명한 불균형이 존재한다. 다섯째, 사회보험 요율 인하 관련 압박과 리스크가 확대된다. 많은 기업과 정부기관들이 높은 인건비로 인한 기업 부담 경감을 이유로 사회보험 요율 인하를 강력하게 요구하고 있다. 그러나 현재 많은 지방에서 연금보험, 의료보험기금의 당기 납입금으로 보험금 지출을 감당하지 못하는 상황에서 보험요율을 인하할 경우 기금 수지 불균형이 가중될 것이고 미래 기금 수지 적자 위험이 더욱 확대될 것이다. 여섯째, 장애인 문제로 장애인의 장기 요양 관련 제

9) 人力资源社会保障部通报2017年第二季度人社工作进展情况, 中国网, 2017年7月28日。

도가 미비하며, 이는 3,500만 명이 넘는 사람들의 생활보장과 직접적으로 연관된다.

중국 공산당 제19차 전국대표대회 보고서에서는 연금보험 전국 통합을 조속히 실현할 것을 주문했다. 이에, 각 지역에서 근로자 연금보험정책을 통일하고 지역 이동 취업자의 연금보험 관계 이전 문제를 근본적으로 해결하며 연기금 조정 범위를 확대함으로써 각 지역 연기금 수지와 잔고 불균형 상황을 점차 개선하고 기금의 수용능력과 자금사용 효율을 향상시켰다. 그밖에 연금보험 요율 인하 여건을 마련하기 위해 관련 조치를 취했고, 일부 국유 자본 전환을 통한 연기금 충당, 장기요양보험제도 구축, 정년 연장 등도 최근의 정책 옵션에 포함됐다.

산업안전 증진, 당 중앙 개혁 발전의 방향을 제시

2017년 1/4~3/4분기 전국에서 발생한 산업안전사고가 총 3.6만 건, 사망 2.6만 명으로 전년대비 각각 26.3%와 19% 줄어들었다. 그중 중대사고가 21건, 사망 293명으로 전년대비 3건, 66명 줄어들었으므로 총 사고건수, 대형사고, 중대사고건수 및 사망자 수 모두 감소하는 국면이 형성되었다.¹⁰⁾

1~9월 중국 내 다수 산업 부문 및 지역에서 산업안전이 지속적으로 증진되었다. 석탄광산, 금속 및 비철금속 광산, 철도운송, 도로운송, 수상운송, 항공운송, 어업·선박 모두 사고건수 및 사망자 수가 줄어들었다. 전국 32개 성(省) 단위 지자체 중 27개 지자체에서 사고건수와 사망자 수 모두 감소했다.

그러나 도로운송, 석탄광산을 포함한 일부 산업에서 중대 위험을 유발할 수 있는 사고가 자주 발생했다. 1~9월 도로운송, 석탄광산, 생산 현장 화재 등 중대사고가 총 17건 발생하여 1/4~3/4분기 중대사고 총 건수에서 81%를 차지했다. 석탄광산에서 중대사고가 빈발한 주요 원인은 2016년 하반기 이후 석탄가격이 계속 상승하자 일부 기업이 생산능력을 넘어서는 고강도 생산을 시행한 데 있다.

2017년 11월 ‘작은 정부 추진 및 권한 하부 이양, 규제완화와 규제의 결합, 서비스 개혁 고

10) 前三季度全国安全生产形势总体稳中向好, 国家安全生产监督管理总局官网, 2017年10月23日。

도화의 확대 추진을 통한 시장 및 사회의 혁신 창조 활동 강화'를 위해¹¹⁾ 제12기 전국인민대표대회 상무위원회 제13차 회의에서 제3차 「직업병예방법」 개정을 거쳐 직업건강 검사를 담당하는 의료보건기관의 기준과 직업병 진단 의사 수 관련 조건을 완화했다.¹²⁾

2016년 12월 중국공산당 중앙위원회와 국무원의 「산업안전 분야 개혁 발전 추진에 관한 의견」이 발표되었다. 이는 중화인민공화국 수립 이후 최초로 공산당 중앙위원회와 국무원 명의로 발표된 산업안전 업무 관련 강령성 문건(綱領性文件, 역주: 지도원칙을 담은 문건)으로, 미래 중국 산업안전 분야 개혁의 방향과 경로가 제시되어 있다. 해당 문건에서는 중국이 산업화와 도시화 지속 추진 과정에서 전통적인 방식과 새로운 생산 경영 방식이 공존함에 따라 각종 사고가 발생할 우려가 있고 안전 위험이 있어 산업안전 사고가 빈발하게 발생하는 현상과 관련하여 '안전을 대가로 한 경제성장 절대 불가'라는 레드라인(red line)을 고수할 것을 명확히 요구하고 '당·정 공동 책임, 직위별 이중 책임(역주: 해당 직위의 고유 직무와 당의 기풍 및 청렴정치를 위한 책무를 다함), 협력을 통한 공동 관리, 직무유기 시 문책'하는 산업안전 책임체계를 확립했다. 또한 기업이 산업안전의 주체로서 책임을 다하도록 하는 시스템과 사고를 통해 드러난 문제에 대한 시정 및 사찰제도, 산업안전 감독 및 집행인력의 법정 직무 이행 제도를 구축하고 안전 관련 중대 위험 관련 'one-vote veto'(역주: 정해진 임무 중 어느 한 가지 혹은 특정 임무를 완수하지 못할 경우 전체를 불합격 처리하는 제도)를 시행할 것을 요구했다. 또한 「의견」에서는 형법 중 관련 조항 개정을 검토하여 생산경영 과정 중 중대 안전 사고 유발 가능성이 매우 큰 불법행위를 형법 조정범위에 포함할 것을 제시했다.

「의견」 실시 후 각 지역에서 감독, 감찰 및 법 집행과 처벌을 강화했다. 2017년 1/4~3/4분기 중국 내 생산현장 감독 및 검사 횟수, 행정처벌 횟수, 처벌·벌금이 각각 전년대비 10.5%, 36.2%, 73.1% 증가했고, 그중 사전 감독·감찰을 통한 벌금이 14.9억 위안으로 전년대비 123% 늘어났다. 이들 조치는 생산현장의 안전성 제고에 주요 요인이 되었다.

11) 袁曙宏: 关于《〈中华人民共和国会计法〉等11部法律的修正案(草案)》的说明, 中国人大网, 2017年11月4日。

12) 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国会计法》等十一部法律的决定, 中国人大网, 2017年11月4日。

노동쟁의 건수 및 관련자 수는 감소했으나 여전히 높은 수준

2016년 중국 내 노동 인사쟁의 조정 및 중재기관에서 처리한 쟁의건수가 177.1만 건으로 전년대비 2.9% 늘어났고 관련 노동자는 226.8만 명으로 전년대비 2.1% 줄어들었다. 관련 금액은 471.8억 위안으로 29% 늘어났고 사건 조정성공률은 65.8%, 중재를 통한 해결비율은 95.5%를 기록했다.¹³⁾ 2017년 상반기 말 현재, 중국 내 각 지역 노동쟁의 조정 및 중재기관에서 처리한 노동쟁의사건은 80만여 건, 관련된 노동자 수는 90만여 명으로 2개 항목 모두 전년대비 감소했으나 여전히 사상 두 번째로 높은 수준을 기록했다.

베이징을 예로 들면, 2017년 상반기 베이징 소재 중재기관에 접수된 노동 인사 쟁의사건이 총 3만 8,191건으로 전년대비 10.2% 늘어났고 관련된 노동자는 1만 3,996명으로 전년대비 21.3% 줄어들었다. 쟁의사건이 전반적으로 다소 감소했으나 지난 5년간 동 시기에 접수된 쟁의사건 상황으로 볼 때 지금의 중재사건 건수가 2016년보다는 적지만 여전히 높은 수준을 유지하고 있고 아직 큰 폭의 감소세가 나타나지 않았다. 비(非) 수도권기능 이전, 산업 고도화 등의 확대 추진에 따라 노동관계의 불확실성 및 노동쟁의가 다시 상승할 수 있는 요인이 상존한다. 쟁의사건에 관련된 경제주체 유형으로 볼 때 상반기 베이징시 중재기관에 접수된 쟁의사건 중 비공유제기업 관련 사건이 3만 3,441건으로 전체 사건에서 87.6%를 차지했다. 그중 주식제기업 관련 사건은 약 36.9%(1만 4,103건), 민영기업 관련 사건은 약 47.7%(1만 8,210건), 외국인투자기업 관련 사건은 약 3.0%(1,128건)를 차지했다. 그 외에 공유제기업 관련 사건이 약 1.8%(698건)를 차지했고 정부기관 및 정부산하단체 관련 쟁의사건은 약 1.1%(422건)를, 기타 경제주체 관련 쟁의사건이 약 9.5%(3,630건)를 차지했다.¹⁴⁾

베이징시에서 발생한 쟁의사건에는 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 쟁의사건의 수가 여전히 많다. 베이징시 소재 중재기관의 월별 접수 사건 수가 6,300여 건이고 접수건수가 여전히 높은 수준을 보이고 있다. 둘째, 농민공 관련 노동쟁의사건이 전년대동기대비 8.7% 늘어나며 전체 사건 중 14.1%를 차지했다. 셋째, 쟁의 원인이 근로수당 지급, 노동관계 해지에 따른 경

13) 2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报, 人力资源和社会保障部官网, 2017年5月31日。

14) 北京市劳动保障法学会编:北京市(京津冀)第十九届劳动人事争议案例研讨会会议材料, 2017年9月。

제적 보상 및 배상금, 사회보험 보상 등에 집중되어 있다. 민영기업의 근로수당 관련 쟁의가 여전히 두드러지고 임금, 초과근무수당 등 근로수당 관련 분쟁이 민영기업 쟁의사건의 70% 이상을 차지할 뿐 아니라 베이징시 전체 근로수당 관련 쟁의에서도 54.9%를 차지했다. 넷째, 사건이 날로 복잡해지고 당사자의 요구사항도 다양해져서, 심의에 어려움이 가중되고 있다. 다섯째, 집단쟁의사건이 대폭 감소했다. 상반기 베이징시에서 접수된 집단쟁의사건 건수 및 관련 노동자 수가 각각 전년대비 8.0%, 21.3% 줄어들었다. 특히 관련자 30인 이상인 중대 집단쟁의사건 수 및 관련 노동자 수가 각각 50.8%, 48.0% 줄어들며 큰 감소폭을 보였다.

■ 산업노동자 현황 및 주요 개혁방안

중국 특색 사회주의가 새로운 단계에 진입함에 따라 경제의 뉴노멀하에서 노동관계가 유연화되고 근로자 집단에도 변화가 나타났다. 이에 근로자 집단의 시대적 특징 및 변화추이를 정확하게 파악하여 산업노동자 역량 구축 개혁을 이론적으로 그리고 정책적으로 뒷받침하기 위해 2017년 전국총공회가 중국 내 15개 성을 대상으로 제8차 전국 근로자 현황 조사를 실시했다.

근로자 집단에 나타난 새로운 변화 및 문제점

통계에 따르면, 근로자 집단의 규모가 지속적으로 확대되어 2012년 대비 11.8% 늘어난 3억 9,100만 명에 달하는 것으로 나타났다. 광둥성을 예로 들면, 근로자 분포 면에서 주강삼각주 지역이 여전히 주요 고용창출 지역으로 자리매김하고 있으나 여타 지역의 종사자 비중이 확대되었다. 제조업 종사자 수는 소폭 증가했고 서비스업 종사자 수는 급증했다. 현재 광둥성의 기간산업인 제조업 부문 근로자 공급 구조가 조정되며 현지 및 인근지역 근로자 채용 비율이 높아지고 있다. 공유제 기업 및 홍콩·마카오·대만계 기업의 종업원 수가 감소세를 보이고 외자기업 및 민영기업 종업원 수는 빠른 증가세를 보인다. 노동생산성 면에서 광둥 지역이 전국 평균보다 높기는 하지만 미국 등 제조업 강국과 비교하면 아직 큰 격차가 있다. 하지만

생산가능인구의 평균 교육기간이 늘어나 근로자의 평균 교육년수가 2012년 대비 0.5년 늘어난 13.2년에 달하며 제조업 부문 근로자 학력 수준이 크게 상승하는 등 근로자의 학력 수준에 뚜렷한 변화가 나타났다. 근로자 집단 구성으로 볼 때 신세대 농민공이 중심이 되는데, 신세대 농민공은 이전 세대보다 학력이 높고 인터넷을 통해 정보를 획득하고 사회적 상호작용을 하고 있어 생활방식과 일하는 방식에 큰 변화가 나타났다. 그 밖에 새로운 업태가 출현함에 따라 근로자가 성장할 수 있는 새로운 기회가 마련되었고 근로자의 취업관이 변화하여 고용관념과 단결의식이 약화되었다.

경제 사회 성장모델 전환으로 인해 광둥성 근로자들은 새로운 문제와 상황에 직면하게 되었다. 첫째, 경기침체기에 빈발하는 노사분규의 주요 원인은 임금 체불이고 노사 갈등이 사회 안정에 부정적 영향을 미치는 주요 요인의 하나로 부상했다. 그 특징은 노사분규 발생 건수가 많고 노사분규가 산업별로 집단적, 연쇄적으로 발생하며 일부 파업사건은 비이성적인 양상을 보인다는 것이다. 또한 임금 체불이 분쟁 발생의 주요 원인인데, 그중 기업이 체불한 임금이 약 70%를 차지하고 사회보험 및 주택기금도 체납하며 일부 기업의 사업구조 재편 및 고도화로 인한 사업 철수 및 기업 합병, 생산 전환 및 감원 등도 노사분규의 주요 원인이 되고 있다. 둘째, 근로자 집단에 불안정 요인이 존재한다. 주로 각종 역외 세력이 근로자 권익보호 추세를 틈타 근로자들 사이에 파고들어 일부 민간 ‘권익보호’ 기구와 결탁하여 정부 권익보호 조치가 취약한 부문을 대상으로 독립 노조 설립을 시도하고 있다. 셋째, 근로자의 계층 간 이동이 어렵다. 예를 들어 신분권(身分權), 자녀 교육, 의료자원, 도시 공공서비스 등이 계층 상승을 가로막고 있다. 넷째, 경제 사회적 전환기에 근로자의 사회적 가치관이 더욱 다양화되고 있다. 특히 이동통신매체가 발전하여 미디어 서비스가 인터넷, 휴대전화, 마이크로블로그, 위챗 등으로 다양화되고 더욱 편리한 정보 전달 플랫폼이 형성되면서 근로자가 획득하는 정보의 이질성과 사회 가치관의 다양성이 강화되었다. 다섯째, 신세대 농민공이 시민으로 전환하는데 여러 가지 어려움이 존재한다. 그중 사회보장시스템 전환 비용, 농민공의 자질 및 전통적인 호적(역주: 한국의 주민등록에 해당)의 영향이 여전히 크다. 여섯째, 비공식 고용이 다소 확대되었고 일부 노동자는 고용 불안정에 직면하고 있다. 이러한 형태의 고용은 비공식적인 고용관계(무계약, 유효 계약 미체결, 임시 고용, 임금 임의 결정 등)로 정부 감독체계에 편입되지 않으며 노무파견, 외주 노동자, 학생 노동자, 단기직 등 고용의 성격과 효과에 있어 낮

은 수준의 주변적 지위를 지닌 경우가 많다.¹⁵⁾ 일곱째, 인터넷 기반의 공유경제하에서 새로운 고용형태가 출현했고 이는 고용 분야, 기술 수단, 조직방식 및 일에 대한 관념 등에 반영되어 근로자 집단 재구성이 진행되고 있어 이에 대한 깊이 있는 연구와 제도 마련이 시급하다.

저장(浙江) 지역 근로자는 강한 시대적 특징과 지역적 특색을 가지고 있다. 전체 산업노동자가 약 2,000만 명이고, 2차 산업 종사자는 1,400만 명, 3차 산업 종사자는 500만 명에 이른다. 35세 이하 비중이 50%를 차지하고 중졸 이하 학력자 비중도 50%를 차지한다. 제조업 부문의 취업자 비중이 80%이며 농민공 비중도 80% 정도로 80%의 근로자가 산업집적지구에서 근무한다. 2015년 말 신규 유입 노동력의 평균 교육연수는 13.5년이고 2016년 말 현재 고속련인력 규모가 245만 명에 달했다. 현재 농민공이 산업노동자의 주력으로 자리잡았고 새로운 경제 시스템 및 그와 연관된 다운스트림 서비스업 부문의 근로자가 새로운 주요 인력으로 부상했으며 지식형, 기술형, 혁신형, 복합형 고속련 근로자가 선두집단을 형성했다.¹⁶⁾ 저장 지역 산업노동자의 기능 수준이 향상되고 지역적으로 집적되며 조직화 정도와 새로운 요소로 인한 영향이 확대되는 등 ‘민영 기업, 산업과 도시의 융합, 산업 클러스터화, 인터넷+, 인공지능+’라는 지역적 특색이 선명하게 드러났다.

저장 지역 근로자 집단이 직면한 현실적 문제와 주요 갈등은 정치·경제·사회적 지위의 불일치, 근로자의 기여도·역할·자질 간 불일치, 수요·기대·서비스 간 불일치 등으로 나타나고 그 원인은 제도, 인식 및 사회적 분위기 등으로 귀결되며 정부와 교육기관, 기업이 주요 책임주체이다. 산업노동자 역량 구축 개혁 작업은 공급 측 구조개혁과 인터넷+에서 출발하여 정부가 지도적 역할을 심분 발휘하여 제도 도입과 협력추진에 노력할 뿐 아니라 노동시장을 배분하고 기업이 주체로서의 역할을 수행할 수 있도록 하여 시장 수요에 기반한 근로자 양성시스템 활성화를 통해 근로자의 역량을 강화하여야 한다.

허난(河南) 지역에서는 근로자 계층 구조에 ‘3승3강(三升三降)’ 추세가 나타났다. 2016년 말 근로자 총 규모가 2,805만 명으로 2011년 대비 750만 명 늘어났고 연 평균 150만 명 늘

15) 吴国璋：当前广东职工队伍的新变化和面临的新问题、新情况及对策与建议，全国工会理论政策研究工作材料，2017年9月。

16) 浙江省总工会：体现浙江产业特色 凸显产业工人特点 融入工会元素和主张，全国工会理论政策研究工作材料，2017年9月。

어났다. 허난성 전체 노동자 중 근로자 비율은 2011년 대비 0.8%p 높은 41.7%로 늘어났다. ‘3승3강’이란 3차 산업에 종사하는 근로자 비중이 상승한 반면 1차 산업 비중은 감소하고 비공유제 경제 부문의 근로자 고용 비중이 상승한 반면 국유 및 집체기업의 근로자 비중은 감소하고 전략적 신흥산업 및 신경제·신업태의 고용 비중이 상승한 반면 전통 제조업 부문의 근로자 비중은 줄어든 상황을 말한다. 2016년 말 현재, 1·2·3차 산업 고용 비율이 각각 38.4%, 30.6%, 31%에 달했는데 2011년과 비교하면 3차 산업 비중이 4%p 상승했고 1차 산업은 4.7%p 감소했으며 2차 산업 비중은 별다른 변화가 없다.

둘째, ‘2개의 주체’ 특징이 뚜렷하여 지속적으로 강화되는 추세가 나타났다. 2개의 주체란 신세대 근로자가 근로자 집단의 주체로 부상하고 농민공이 산업노동자의 주체가 된 것을 가리킨다. 표본조사 결과에 따르면 40세 이하 근로자 비중이 58.7%, 40~50세 근로자는 30%를 차지했다. 2016년 말 현재, 허난성 농촌 노동력 중 외지에 나가 일하는 수가 2,876만 명이고 그중 허난성 관내 지역에서 일하는 수가 1,709만 명이다. 신세대 근로자 대부분이 외동이어서 성격, 가치관, 인생관에서 ‘3고1저(三高一低)’ 양상을 보인다. 즉 교육 수준, 직업에 대한 기대치, 물질 및 정신 생활에 대한 요구치 등이 높은 반면 일에 대한 인내심은 낮다. 신세대 농민공의 직업 정체성이 이미 농민에서 노동자로 바뀌어 도시에서 돈을 번 다음 고향에 가서 잘 살아보겠다던 생각에서 벗어나 도시에서 직업을 갖고 생활하며 꿈을 이루고자 하고, 인내하며 묵묵히 일하던 데서 벗어나 평등한 권리를 추구하기 시작했다. 그들 대다수가 도시에서 오랫동안 일하고 거주하면서 도시에 대해 높은 정체성과 소속감을 보인다.

셋째, 근로자 직업선택의 자유화, 유연화, 다양화 추세가 나타났다. 중소·영세기업의 일자리가 늘어나고 3차 산업에서 신규 고용이 창출되었으며 새로운 산업, 업태 및 사업 모델이 빠르게 발전하면서 근로자의 직업 선택에서 새로운 고용형태가 나타나고 근무장소 및 근로시간이 유연해지고 서비스 대상이 다양해지는 등의 특징이 나타났다. 근로자의 직업관도 계속 변화하여 근무환경, 복리후생, 직업의 안정성 및 미래 발전 가능성 등을 더욱 중시하고 온라인 구직이 노동자, 특히 청년 구직자들 사이에서 가장 선호하는 방식으로 자리잡았다. 농민공은 고향에서 취업하는 것을 선호하며 일부 농민공의 경우 단순히 노동력을 제공하던 데서 벗어나 상업 및 창업형으로 변화하고 있다. 2017년 상반기 허난성 관내 신규 농민공 중 13만7,200명이 귀향하여 7만 6,700개 기업을 창업하여 114만 9,400개 일자리를 창출

했다.¹⁷⁾

메가시티인 베이징에서 비(非)수도기능 이전과 첨단 정밀 산업 구조 구축에 따라 노동력 구성에 뚜렷한 변화가 나타났다. 제조업 부문 근로자 수가 2013년 변곡점을 지나 감소세로 돌아서며 2016년에 2012년 대비 20만 4천 명 줄어들었다. 도소매업 부문의 근로자 수는 2016년 70만 명으로 전년대비 6천 명 감소했다. 도시기능 이전 및 조정 외에 베이징시는 첨단 비즈니스서비스 산업을 적극 육성하고 있고, 3차 산업 종사자 수가 전체 근로자 수의 80.1%를 차지한다. 정보전송, 소프트웨어, IT 서비스 및 기술 R&D, 기술서비스업 부문의 근로자 수가 지난 10년간 빠른 증가세를 보였고 베이징시가 과학기술 혁신의 중심지로 부상하는 과정에서 필요한 인력이 충분히 공급되었다. 2016년 양대 산업의 근로자 수가 각각 68만 명과 63만 8천 명을 기록했고 2012년 대비 각각 32.8%와 28.9%의 증가세를 나타냈다. 또한 온라인예약서비스 종사자 수의 증가세가 두드러졌다. 2016년 현재 디디추싱(滴滴出行, 역주: 차량 예약 플랫폼)의 베이징 소재 등록 기사가 백만 명을 넘어섰다. 베이징 소재 58개 온라인 예약 플랫폼 종사자(점직 포함) 수가 10만 명에 육박했고 그중 전일제 종사자는 약 1만 명이다. 바이두와이마이(百度外卖, 역주: 음식배달 예약 플랫폼)는 베이징에 약 2만 명의 직원을 두고 있고 산송(闪送, 역주: 택배회사)의 베이징 지역 택배기사 수는 10만 명을 넘는다. 그 밖에 대외진출 전략이 추진되면서 베이징 이외 지역에 진출한 기업 수와 규모가 지속적으로 확대되고 지역 법인 근로자 수도 대폭 늘어났다.

베이징의 고용은 대체로 안정적이다. 조사 결과에 의하면 전체 근로자의 77.3%가 최근 5년간 실직, 취업 대기 혹은 기존 직장 통폐합에 따른 전직을 경험하지 않았다고 답했고, 60.7%는 실업을 걱정한 적이 없다고 답했다. 근로자 소득과 복리후생 수준 또한 안정적으로 확대되었다. 주요 현안은 다음과 같다.

우선, 근로자가 휴식 및 휴가 권리를 누릴 수 있도록 하여야 한다. 일부 산업의 경우 초과근무수당이 제대로 지급되지 않고 있다. 근로시간이 가장 긴 3대 업종은 숙박업(45.2시간), 제조업(43.4시간), 건설업(42.9시간)이다. 전체 근로자의 23.7%가 초과근무수당을 전혀 지급받지 못한다고 응답했고 23.5%만이 초과근무수당을 제대로 받고 있다고 답했다.

17) 刘雪峰:职工队伍发展新情况新趋势新特征, 全国工会理论政策研究工作会议材料, 2017年9月。

둘째, 일선 근로자의 경력개발 경로가 원활하지 못하다. 근로자 기능 및 자질에 뚜렷한 변화가 없고 기술직 중 특별한 기술이 없는 근로자 비중이 66.1%에 달하고 고급 숙련직 비중은 5.9%로 5년 전 조사 때보다 불과 0.4%p 늘어나는 데 그쳤다. 고급 기술자가 직전 달에 소속 기업으로부터 수령한 평균 가처분소득은 6,182위안으로 기업 일반 관리직과 비슷하고 중·고 위급 관리직과는 큰 차이가 있다. 따라서 기술직 일자리는 근로자에 대한 유인이 낮다.

셋째, 신기술, 신업체, 신사업 모델이 노동관계에 새로운 과제를 야기했다. 조사 결과에 따르면 온라인 예약 플랫폼 대다수가 예약 담당 직원과 고용계약을 체결하지 않았고 공유경제 플랫폼 중 절대다수가 예약 담당 직원과는 고용관계가 아니라 협력관계에 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 노동자의 지위가 취약하고 임금소득 및 복지계획 수립과 관련하여 목소리를 낼 수 없고 정부의 온라인 예약 플랫폼 감독에도 허점이 존재한다.¹⁸⁾

산업노동자 역량 구축 개혁 방안의 주요 내용

2013년부터 중국공정원(中國工程院), 공업 및 신식화부, 국가품질검사총국이 공동으로 ‘제조강국전략연구’ 과제를 추진했다. 2015년 5월, 국무원이 ‘중국제조2025’를 발표했는데 이 전략은 중국 정부가 국가 전략 차원에서 제조강국 활성화를 위해 제시한 최초의 청사진으로서 경제의 뉴노멀에 대응하여 안정 성장 촉진, 구조 조정, 성장모델 전환을 추진하는 데 중요한 의미를 지닌다. 그러나 문건에서는 중국 생산가능인구 감소, 낮은 노동비용을 통해 얻은 경쟁력이 급격히 약화되고 산업노동자의 숙련수준이 전반적으로 낮은 것이 중국의 제조강국 실현에 걸림돌이 된다고 지적했다. 예를 들어, 중국의 노동생산성은 세계 평균 수준의 40%, 미국의 7.4%에 불과하다. 2015년을 예로 들면, 중국의 단위 노동 생산성이 7,318달러일 때 세계 평균은 1만 8,487달러였고 미국은 9만 8,990달러였다. 또한 세계 공업 발전사를 살펴보면 공업강국은 모두 기술자 및 기능인력 대국이다. 일본에서 전체 산업노동자 중 고숙련자 비중이 40%이고 독일은 50%에 달한다. 반면 중국은 그 비율이 5% 정도에 불과하고 전국적으로 부족한

18) 北京市总工会研究室:强化维权服务 畅通发展通道 建设符合首都功能定位的职工队伍, 全国工会理论政策研究工作材料, 2017年9月。

고숙련자 수가 1,000만 명에 육박한다. 이를 근거로, 중국공산당 중앙위원회, 국무원이 2017년 4월 「새로운 시기 산업노동자 역량 구축 개혁방안」(이후 방안)을 발표하여 근로자 전반의 자질 함양을 전략적 과제로 적극 추진하여 지식형, 기능형, 혁신형 노동자를 육성하고 일선 노동자, 제조업 근로자 및 농민공의 열정과 창의성을 적극 개발할 것을 주문했다.

「방안」에서는 산업노동자의 사상 및 정치의식 강화와 개선, 산업노동자 기능 양성체계 구축, 인터넷을 활용한 산업노동자 역량 구축, 산업노동자 역량개발제도 혁신, 산업노동자 양성 기반 강화 등 5개 분야를 중심으로 하여 25항의 개혁 조치를 제시했는데,¹⁹⁾ 그 내용은 사상 지도, 기능 제고, 역할 발휘, 지원 및 지지 등에 관한 체제와 시스템을 포함한다.

첫째, 산업노동자의 사상 및 정치의식을 강화하고 개선한다. 「방안」을 통해 산업노동자 역량 구축 및 개혁을 위한 계획과 조치를 마련한 것은 중국 공산당과 국가 역사상 최초의 일로서, 이는 공산당 중앙위원회가 노동자계급에 전적으로 기반한다는 방침을 나타낸 것으로 당의 통치기반 강화에 중요한 정치적 의미를 지닌다. 시진핑 총서기는 전적으로 노동자계급에 기반한다는 근본방침은 어떠한 상황에서도 잊혀지거나 약화되어서는 안 되며 경제, 정치, 문화, 사회, 생태문명 건설 및 당의 발전과 관련된 각 방면에서 관철되어야 하고 당 및 정부의 정책 수립과 업무 추진 전 과정에서 실천되며 기업의 생산 경영 각 단계에서 구현되어야 한다고 지적했다. 「방안」은 산업노동자의 사상 및 정치의식 강화와 개선에 관한 개혁 조치를 제시했는데 그 내용은 산업노동자의 당 체계 구축, 사상 및 정치적 지도, 노동자가 주인이 되도록 하는 제도 완비, 노조 개혁 추진 등을 포함한다.

둘째, ‘중국제조2025’의 요건에 부합하는 고숙련 제조업 인력을 양성한다. 「방안」에서는 산업노동자 기능 양성 시스템 구축에 관해 여섯 가지 조치를 제시했다.

- ① 선진 직업교육제도를 완비한다. 직업교육, 평생교육, 일반교육 간 유기적 연계를 강화하며 산업과 교육 간 융합, 학교와 기업 간 협력, 일과 학습의 병행, 지행합일을 지속 추진하여 다양한 차원과 유형의 직업교육 모델을 창출한다.
- ② 직업능력훈련제도를 개혁한다. 직업능력훈련을 시장화, 사회화, 다양화하고 각종 교육주

19) 本目资料若非注明, 均引自李玉赋主编:《新的使命和担当——〈新时期产业工人队伍建设改革方案〉解读》, 中国工人出版社2017年版。

체가 평등하게 경쟁하고 산업노동자가 자발적으로 참여하며 민간 위탁 기능훈련 시스템을 구축한다.

- ③ 직업학교 교육과 직업훈련을 통합 발전시킨다. 광범위하고 다양하며 체계적으로 운영되고 산업, 기업, 대학, 민간이 함께 참여하는 직업교육 및 훈련 시스템을 구축하여 학위과정과 비학위과정 간 수직적·수평적 연계와 상호 인정을 촉진한다.
- ④ 산업노동자 숙련 평가방식을 개선한다. 직업능력 등급 기준을 최적화하고 직업능력 등급인정 정책을 완비하며 기업, 산업별 협회 및 민간기구가 자발적으로 평가를 실시하도록 유도하고 지원한다.
- ⑤ 정부 차원의 고숙련 인력 육성 계획을 실시한다. 협동 양성 모델을 혁신하고 주요 대기업 중심으로 고숙련인력교육센터를 시범 구축하여 더욱 많은 고숙련 인력을 육성한다.
- ⑥ 농민공의 도시 편입과 고용 안정을 촉진하고 농민공 학력 및 역량 제고 액션플랜, 농민공 숙련 향상계획을 확대 추진한다.

셋째, 산업노동자 경력개발제도를 혁신한다. 경력개발 경로가 제한되어 있어 산업노동자의 역량 구축에 부정적 영향을 미치고 있으므로 산업노동자 경력개발제도 혁신이 필수적이다. 이와 관련하여 「방안」에는 다음 여섯 가지 조치가 제시되었다.

- ① 산업노동자 경력개발 공간을 확대하고 기업의 인사관리 및 근로자의 노동관리를 구분하는 두 트랙(two track) 관리시스템을 개혁한다.
- ② 산업노동자 이동 경로를 원활히 하고 공공취업지원 시스템을 개선하며 인적자원 배분의 효율을 제고한다.
- ③ 기능 중심형 인센티브 시스템을 혁신하고 인재 양성, 고과평가, 인재 활용, 처우 간에 통일된 인센티브 시스템을 구축하여 노동량이 많을수록, 숙련이 높을수록 더 많은 소득을 얻을 수 있도록 한다. 기술직 근로자가 혁신 성과 창출 시 참여도에 따라 수익을 배분하는 제도를 구축하고 우수 근로자 및 선진 리더 선발에서 산업노동자의 비율을 확대한다.
- ④ 노동 및 기능 경진 시스템을 개선하고 기업 내 OJT와 기술 경진을 토대로 하고 국가와 산업 및 직업별 기능 경진을 중심으로 하며 국내외 경진 종목을 상호 연계하는 노동 및 기능 경진 시스템을 구축한다.

- ⑤ 산업노동자의 혁신 및 성과 창출에 대한 지원을 강화하고 대중적 기술혁신 활동을 확대하며 선진적 운영방법을 정리 및 보급하고 여건을 갖춘 산업 부문 및 기업에 근로자 혁신 작업실, 우수 사원 혁신 작업실 및 기능 마스터 작업실을 설치하도록 한다.
- ⑥ 산업노동자가 해외진출전략과 ‘일대일로(One belt, One road)’ 건설 사업 이행에 적극 참여하도록 하고 산업노동자의 숙력 관련 국제 교류 및 협력을 강화한다.

넷째, 인터넷을 활용하여 산업노동자의 역량을 구축한다. 관련 조치에는 아래의 세 가지 조치가 포함된다.

- ① 산업노동자 역량 구축을 위한 온라인 플랫폼과 산업노동자 관련 기초 DB를 구축한다.
- ② 온라인 학습 플랫폼을 구축하여 산업노동자 대상 평생교육 촉진을 도농지역 정보화 사업에 포함시킨다.
- ③ ‘인터넷+’ 서비스를 실시하여 온라인 ‘근로자 커뮤니티’를 개설한다.

다섯째, 산업노동자의 권익 보호 정책을 강화한다. 정치적 보장, 제도적 실현, 자질 향상, 권익 보호라는 기본 철학에 따라 산업노동자 역량 구축 요건에 부합하지 않는 시스템을 개혁하고 방대한 산업노동자의 적극성과 자발성, 창의성을 유발하여 ‘두 가지 100년’ 목표 실현과 중화민족의 위대한 부흥이라는 ‘China Dream’ 실현 과정에서 산업노동자가 주력이 되도록 해야 한다. 「방안」에서는 산업노동자 역량 구축을 위한 법적·제도적 뒷받침을 강화하고 재정투입 시스템을 완비하며 민간이 투자할 수 있는 다양한 시스템을 구축하고 산업노동자의 노동 및 경제적 권익 보장제도를 증진할 것과 산업노동자 역량 구축 관련 이론 및 정책 연구를 확대하고 노동을 존중하고 기능을 숭상하며 창조를 장려하는 사회적 분위기를 조성할 것을 주문했다.

■ 공유경제 부문의 노동관계 현황

인터넷이 사회 각 분야로 확산되면서 사회 전체 생활방식 및 경제구조에 근본적인 변화를 가져왔다. 새로운 정보기술 및 공유경제 이념에 기반하여 나타난 각종 인터넷 기업들이 새로운 수요와 시장의 발굴을 통해 경제성장에 새로운 원동력을 불어넣으면서 고용을 창출하고 있

다. 국가정보센터가 발표한 보고서에 따르면 2016년 중국 공유경제 시장 거래규모가 전년대비 10.3% 늘어난 약 3조 4,520억 위안에 달했다. 그에 상응하여 2016년 중국 내 공유경제 부문 서비스 인력이 약 6,000만 명에 달했고 공유경제 플랫폼의 고용 규모는 약 585만 명이다.²⁰⁾

공유경제하의 각종 유연고용 형태

공유란 정보기술 발전에 기반하여 실현된 각종 자원의 공유를 의미한다. 인터넷을 위시한 데이터 기술이 중국 내 소비 고도화, 경제 사회 전환, 새로운 국가경쟁우위 구축의 원동력으로 부상하고 있다. 관련 보고서에 의하면 “2017년 상반기 중국 내 상거래 관련 앱이 빠른 성장세를 이어갔고 온라인 쇼핑, 온라인 음식배달 예약, 온라인 여행 예약 서비스 사용자가 각각 10.2%, 41.6%, 11.5% 증가했고”, “2017년 6월 현재, 온라인 콜택시 예약, 온라인 렌터카 예약, 공유자전거 사용자가 각각 1.44억 명, 2.78억 명, 2.17억 명, 1.06억 명에 달하는 등 차량 예약 혹은 공공서비스 각 부문의 앱 사용자가 전반적인 증가세를 보였다.”²¹⁾ 예를 들어, 온라인 예약 음식배달 서비스가 상거래 앱 중 가장 빠른 증가세를 보였고 그에 따라 음식 배달원 수도 빠르게 늘어났다.

공유경제는 해당 분야 종사자 규모를 확대시켰을 뿐 아니라 다양한 고용형태를 출현시켰다. 기업에 직접 고용되는 전형적 전일제 근로자 외에 다음의 세 가지 고용형태가 있다. 첫째, 겸직 근로자(兼职从业者)로서 근로자가 별도의 안정된 직업을 가지고 있으면서 자신의 특기나 여유 시간을 활용해서 부업에 종사하는 형태이다. 과거 노동법에서 겸직 노동에 주목하지 않음에 따라 쌍방 간 권리와 의무는 민법을 근거로 조정되고 있다. 둘째, 비전일제 근로자로서 관련 법의 정의에 따르면 다수의 플랫폼을 위해 일하며 각 플랫폼별 평균 근무 시간이 길지 않은 근로자를 가리킨다. 셋째, 독립계약자(independent contractor) 형태의 근로자로서 기업의 입장에서 보면 법률적 의미의 근로자가 아니라 사업 파트너 혹은 독립적 하청업자이다. 이들과는 대부분 협력계약을 체결한다.

20) 国家信息中心:《中国分享经济发展报告2017》, 中国信息网, 2017年3月2日。

21) 中国互联网络信息中心:《第40次中国互联网络发展状况统计报告》, 中国信息网, 2017年8月4日。

이들 세 가지 고용형태는 유연 근무와 성과 기반 임금이라는 공통적인 특징이 있다.

정보기술 발전에 발맞추어 고용주가 더 이상 집중화된 근무장소와 설비를 제공하지 않음에 따라 근로자는 더 큰 자유를 누릴 수 있게 되었고 고용주는 외주계약을 통해 인건비를 효과적으로 절감하고 고용주의 책임을 줄일 수 있게 되었다. 또한 성과 기반 임금제가 다시 성행하기 시작했다. 공유경제에서 서비스 담당 노동자는 일반적으로 성과를 기반으로 임금을 산정 및 지급받는다. 따라서 관련 업무 종사자는 고소득의 기회를 가지게 되어 업무량이 많으면 높은 소득을 얻을 수 있는 반면 일부 문제점이 수반되기도 한다. 우선, 종사자 자체적으로 어느 정도의 시장 리스크를 부담하게 됨에 따라 시장 경기가 침체될 경우 곧바로 소득에 영향을 받게 된다. 다음으로, 근로자의 신분이 보장되지 않은 채 시간과 소득 간 교환이 일어날 뿐으로, 병이 나거나 출산 및 집안일 등으로 인해 일을 하지 못하면 소득이 없고 유급병가, 유급 치료기간 및 각종 휴가 등의 처우를 누리지 못한다. 또 만약 근로자가 과도하게 초과근무를 하는 등 업무 리듬 조절에 실패할 경우 근로자 개인의 건강과 가정 생활에 영향을 미칠 뿐 아니라 사회 전반의 고용의 양과 질에도 영향을 미쳐 시장에 과당경쟁을 일으키고 정상적 노동 관계하의 인건비에 부정적 영향을 미치게 된다.

새로운 정보기술로 인해 전통적인 시간 기반 임금제가 도전에 직면했다. 그러나 공유경제에서는 빅데이터 플랫폼이 구축됨에 따라 각종 플랫폼별로 근로자의 근로시간을 정확하게 파악하고 있다. 인터넷 플랫폼 기업이 자체 데이터 시스템을 효과적으로 활용하여 근로시간 데이터를 축적하고 분석하여 근로자의 근로시간을 적절하게 배분하고 지도한다면 지속적으로 확대되는 유연 고용이 더욱 규범화 및 체계화될 수 있을 것이다.

새로운 취업집단의 모호한 고용관계

온라인 플랫폼을 기반으로 가치를 창출하는 공유경제 기업의 고용방식은 ‘기업+피고용자’ 방식이 아닌 ‘플랫폼+개인’ 방식이다. 플랫폼이 기술적 지원과 자원 할당 서비스를 제공하여 각종 서비스가 플랫폼을 기반으로 전개되도록 한다. 이러한 혁신적 모델은 기계 중심의 산업화 시대에 만들어진 근로시간과 근무장소, 근무방식을 바꾸어 놓았다.

새로운 고용형태로 인해 우선 고용관계가 모호해졌다. 플랫폼 산업의 노동자는 독립계약

자, 비즈니스 파트너로 지칭되며 소속성을 기본원리로 하고 근로계약을 핵심으로 하는 전통적인 노동제도의 외부에 존재하게 되었다. 이들 노동자에 대한 노동법 적용 여부 및 적용 방식이 많은 국가가 직면한 공통의 문제가 되었고 리커창 총리가 이들 노동자에 대한 관리감독은 ‘포용적이고 신중해야 한다’고 주장하기까지 했다.²²⁾

기업은 이들 노동자를 법률적 의미의 근로자가 아니라 비즈니스 파트너나 독립계약자로 인식하고 대부분 이들과 협력계약을 체결한다. 그러나 공유경제가 발전함에 따라 많은 공유경제 종사자들이 단기로 또는 겸직으로 일하는 것이 아니라 공유경제를 주요 생활 원천으로 삼게 되었고 다양한 업종의 노동자들이 점차 고용관계를 인정해줄 것을 요구하게 되었다. 이러한 노동쟁의에서 노동자들은 고용주가 자신을 관리하고 고용주가 정한 각종 규정 및 제도를 준수하며 자신이 제공하는 노동 또한 고용주 사업의 일부이므로 고용주와의 관계가 고용관계라고 주장한다. 고용주는 협력계약을 근거로 고용관계를 인정하지 않고 근무과정의 관리에 대해서도 항변한다. 예를 들어, 2014년 판결이 난 모 대리운전업체의 노동쟁의에서 고용주는 근로자가 근로시간과 근무장소, 휴식시간 등을 회사의 제약과 관리를 받지 않은 채 자체적으로 정하고 회사가 수당을 지급하는 것이 아니라 대리운전기사가 직접 고객으로부터 대리운전 요금을 수령하여 회사에 정보서비스 수수료를 지급한다고 주장했고 결국 법원은 고용관계를 인정하지 않았다.²³⁾

그러나 최근 들어 공유경제에 참여하는 각 주체 간 이익분쟁이 발생함에 따라 주체 간 권리와 의무 구분에 관한 사례가 축적되고 있다. 예를 들어 2016년 발생한 효력 발생 관련 판결에서는 상기 사례와 동일한 대리운전업체와 대리기사와의 고용관계가 인정되지는 않았으나 합승으로 인한 교통사고 배상 책임을 가리는 과정에서 법원은 해당 업체가 ‘플랫폼 제공자로서 해당 플랫폼에 접속하는 차량에 대해 심사권을 가지고 대리기사의 영업지역을 정하므로 쌍방간에 어느 정도 관리하고 관리받는 속성이 존재함’을 인정하고, 권리와 의무 이익간 상호 통일의 원칙에 따라 해당 업체가 해당 플랫폼으로부터 이익을 취함과 동시에 일정한 의무

22) 对新业态新模式, 总理为何反复强调监管当“包容审慎”, 光明网, 2017年7月17日。

23) 王哲拴与北京亿心宜行汽车技术开发服务有限公司劳动争议一审民事判决书, 北京市石景山区人民法院(2014)石民初字第367号, 裁判日期: 2014年12月15日。

를 이행하고 책임을 져야 한다고 판단하고 결국 업체가 연대배상책임을 질 것을 명령했다.²⁴⁾ 해외 사법 소송에서도 고용관계 인정이 문제가 되고 있다. 예를 들어 우버가 미국과 영국에서 고용관계 존재 확인 소송에 직면했고 아직 최종 판결이 나지 않았다.

정보기술 발전에 따른 모호해진 일과 생활의 경계

정보기술의 발전에 따라 근로시간과 근무장소의 유연화 추세가 나타났다. 그러나 새로운 정보기술로 인해 커뮤니케이션이 더욱 편리해지고 정확해졌지만 일과 생활의 경계가 모호해짐에 따라 노동자의 개인 생활시간이 줄어들었다.

온라인 기술 관련 노동자의 긴 근로시간, 높은 업무 스트레스는 이제 하나의 직장문화로 자리잡았다. 이는 주로 시장으로부터의 압박에 기인한다. 서비스 대상 고객이 기업이든 개인이든 온라인 업체들 대부분이 전천후 서비스 제공을 통해 시장 확보 경쟁을 벌이고 있는 상황에서 관련 근로자의 근로시간은 늘어날 수밖에 없다. 예를 들어 클라우드 메신저 서비스와 온라인 고객지원 플러그인 개발 및 테스트를 주요 사업으로 하는 모 IT 업체는 주로 B2B 방식으로 7*24시간 서비스를 제공하는데, 실시간 서비스를 위해 ‘996근무제’(아침 9시 출근, 저녁 9시 퇴근, 주 6일 근무)를 시행한다. 해당 기업이 이렇게 고강도 근무제를 시행하는 이유는 기술의 빠른 발전으로 인해 시장의 압박이 커졌기 때문이다. 기업은 돌발상황에 신속하게 대응하기 위해 실시간 솔루션을 제공해야 하며 그렇지 않으면 빠르게 도태된다. 이러한 압박은 수평적 조직체계에서 빠르게 일반 직원들에게 확산될 수 있다.

공유경제에서 서비스를 담당하는 근로자들도 실시간 통신방식 발달에 따라 삶이 일에 완전히 매몰되는 상황을 겪고 있다. 예를 들어 한 온라인 콜택시 기사는 밥 먹고 화장실 갈 때도 온라인 상태를 유지해야만 콜을 놓치지 않을 수 있고 대기시간에는 아무런 보수도 주어지지 않는다고 말한다. 이렇듯 콜 대기 시간에 일을 하는 것은 아니지만 정신적 긴장상태가 계속되기 때문에 이를 개인 여가시간으로 볼 수 없다. 또한 장시간 근무는 노동자의 건강과 개인 생

24) 徐小银与北京亿心宜行汽车技术开发服务有限公司等机动车交通事故责任纠纷二审民事判决书, 北京市第三中级人民法院(2015)三中民终字第04810号, 裁判日期: 2016年5月27日。

활에 심대한 영향을 미치고 있고 최근 빈발하는 과로사, 우울증 등은 주목해야 할 사회문제가 되었다. 따라서 정보기술의 발전으로 작업환경이 스마트화되고 효율이 향상되었지만 이것이 노동의 자유를 가져오지는 못했고 오히려 일이 시간과 공간의 경계를 넘어 노동자의 생활까지 확대되는 결과가 초래되었다.

노동과 고용의 불확실성 증대

시장과 기술의 빠른 변화는 고용안정에도 영향을 주고 있다. 기술발전이 장기적으로는 인류의 삶을 더욱 편리하고 쾌적하게 하겠지만 단기적으로는 고용의 불확실성을 증대시킬 것이다. 이러한 불확실성은 시장 사이클의 변화에 기인하기도 하지만 자동화와 인공지능의 인간 노동 대체에서 비롯되기도 한다.

현재 인공지능과 머신러닝 능력의 향상은 미래 기술이 인류 고유의 능력으로 여겨졌던 인지 능력을 가지게 될 것을 예고하고 있고 날로 복잡해지는 과제에서 로봇이 인류를 능가하고 있기도 하다. 시간이 지나면 로봇의 능력은 더 향상되고 가격은 더 저렴해질 것이다. 이러한 과정에서 인간 고유의 창의력이 발휘될 수 있는 새로운 일을 발굴하는 동시에 일하는 방식의 전환을 뒷받침할 수 있는 양질의 교육제도와 사회보장제도를 구축하여야 한다. 또한 로봇과 사람이 각각 어떤 일에 적합한지도 향후 노동과 고용이 직면하게 될 중요한 문제가 될 것이다. **KLI**

참고문헌

- 中共十九大报告, 2017年10月。
- 中共中央 国务院 :《新时期产业工人队伍建设改革方案》, 2017年4月。
- 李玉赋主编 :《新的使命和担当——〈新时期产业工人队伍建设改革方案〉解读》, 中国工人出版社 2017年版。
- 新闻办就前三季度国民经济运行情况举行发布会, 中国政府网, 2017年10月19日。
- 人社部举行2017年第三季度新闻发布会, 人力资源和社会保障部官网, 2017年11月1日。
- 国家统计局:2016年农民工监测调查报告, 国家统计局官网, 2017年4月28日。
- 全国工会理论政策研究工作会议材料, 2017年9月。

국제노동동향



국제노동동향 ① 미국의 재소자 노동:
법적 근거, 실태, 그리고 사례

국제노동동향 ② 영국의 현대 고용·노동관행에
대한 Taylor 보고서 분석(II)



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F



미국의 재소자 노동: 법적 근거, 실태, 그리고 사례

김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

■ 머리말

재소자 노동이 법적인 근거를 가지기 시작한 1796년 이래로, 미국의 재소자들은 낮은 수준의 임금과 수감 기간의 감소를 위해서 현재까지도 다양한 형태의 노동을 수행하여 왔다. 이에 따라 미국 사회 내에서 재소자 노동에 대한 공적인 담론이 어느 정도 활성화되어 있는 상황이며, 재소자 노동의 사례들 또한 간략하게나마 공유되고 있다. 이에 이 글에서는 미국 내 재소자 노동의 법적 근거와 도덕적 논쟁점들, 그리고 재소자 노동의 실태를 보여줄 수 있는 사례를 소개하고자 한다.

■ 재소자 노동의 법적 근거

앞서 언급하였듯이 재소자 노동의 법적 근거는 1796년으로 거슬러 올라간다. 뉴욕 주에서 발의되어 통과된 이 법안은 뉴욕 주 안에서만 지속적으로 재소자 노동의 법적 근거로 활용되어 왔다. 보다 더 근본적인 법적 근거는 미국 헌법의 13차 개정에서 찾아볼 수 있다. 1865년에 해당 개정이 이루어졌는데, 이때 노예 제도를 공식적으로 철폐하면서도 범죄를 저질러 수감이 된 사람들에게는 어떠한 보상 없이도 강제적으로 노동을 시킬 수 있다는 예외를 두어

합법적인 의미의 노예 제도가 가능하도록 하였다.¹⁾

더 최근인 1920년대 후반 이후부터는 연방법 수준에서 재소자 노동의 법적 근거가 마련되었다. 미국 의회는 1929년에 「하우즈-쿠퍼 법안(Hawes-Cooper Act)」을, 그리고 1936년에 「월쉬-힐리 법안(Walsh-Healey Act)」을 통과시켜 재소자 노동으로 만들어진 상품의 거래를 통제할 수 있도록 하였고, 1935년에는 「애쉬허스트-섬너스 법안(Ashurst-Sumners Act)」을 통과시켜 재소자 노동으로 만들어진 상품이 주 밖으로 유통되거나 거래되지 못하도록 하였다. 이는 재소자의 값싼 노동력으로 인해서 불공정한 경쟁이 이루어질 것을 우려한 미국 의회의 규제 정책의 일환이었다. 결과적으로 위 법안들은 재소자 노동이 연방법 수준에서 인정받는 결과를 가져왔다.

1979년에는 사기업들이 재소자 노동을 통해서 이익을 얻을 수 있도록 할 수 있는 법안 또한 시행되었다. 위 법안은 수감 산업 발전 자격 프로그램(Prison Industry Enhancement Certification Program)을 가능하게 하였는데, 이 프로그램은 사기업들이 재소자들에게 일자리를 제공할 수 있도록 하는 길을 열어주게 되었다. 특히 위 법안이 통과되면서 재소자 노동으로 만들어진 상품들이 주 바깥으로도 유통 및 거래될 수 있도록 하는 등 규제가 대폭 축소되어 재소자 노동이 더욱 증가하는 결과를 가져왔다.²⁾

■ 재소자 노동의 실태

그렇다면 이러한 재소자 노동이 구체적으로 어떻게 진행되고 있는지, 이들의 노동권은 잘 보장되고 있는지에 대한 소개가 필요할 것으로 보인다. 많은 재소자들은 재소자 노동에 따르

1) The Marshall Project(2016.9.27), "A Primer on the Nationwide Prisoners' Strike," Retrieved on January 21st, 2018, <https://www.themarshallproject.org/2016/09/27/a-primer-on-the-nationwide-prisoners-strike?ref=collections>.

2) Prison Legal News(2010.3.15), "The Prison Industries Enhancement Certification Program: Why Everyone Should be Concerned," Retrieved on January 21st, 2018, <https://www.prisonlegalnews.org/news/2010/mar/15/the-prison-industries-enhancement-certification-program-why-everyone-should-be-concerned/>.

는 형량 감소와 아주 낮은 수준의 임금을 얻기 위해서 노동에 참여하고 있으며, 이에 따라 이들의 노동권이 잘 지켜지고 있는지에 대한 논란이 끊이지 않고 있는 상황이다.

미국은 전 세계적으로 유례 없이 많은 인구를 수감하고 있는 것으로 잘 알려져 있다. 가장 최근에 공개된 수치에 따르면 2017년 기준으로 230만 명이 수감되어 있으며, 이는 성인 인구의 1%에 약간 못 미치는 수준이다.³⁾ 이들 중 다수는 약물 관련 범죄 등 직접적으로 피해자나 폭력 등이 연관되지 않은 종류의 범죄로 인해 수감된 경우가 많으나, 반복되는 범죄에 대하여 무조건 수감으로 이어지도록 하는 일명 「삼진아웃 법(Three-Strikes Law)」 등으로 인하여 수감률이 매우 높은 상황이다.⁴⁾

이렇듯 많은 재소자들이 참여하고 있는 노동이 과연 자발적인 것인가에 대한 비판은 지속적으로 이어져 왔다. 앞서 소개하였듯이 미 헌법 13차 개정안은 정부가 재소자들에게 강제적으로 노동하게 할 수 있는 법적인 기반이 되고 있다. 물론 정부 측은 강제로 노동을 시키지 않는다는 입장을 견지하고 있으나, 실제로는 재소자들이 교도관들의 압력에 못 이겨 노동을 하게 된다는 실태들이 꾸준히 언급되고 있다.⁵⁾ 이러한 경향이 나타나는 가장 큰 이유는 상대적으로 값싼 노동력을 구하기 쉽지 않은 농업이나 고위험군업 등의 산업에서 재소자들의 노동력에 대한 수요를 보이고 있기 때문이다. 이는 결과적으로 수감률이 높아지는 것이 재소자들의 노동을 쉽게 이용할 수 있도록 하는 인센티브 구조로 이어지게 된다.⁶⁾ 재소자 노동이 재소 이후의 삶을 준비하는 데 효과적일 수 있다는 주장도 제기되고 있으나,⁷⁾ 이러한 장점이 일부

3) Prison Policy Institute, "Mass Incarceration: The Whole Pie 2017," Retrieved on January 21st, 2018, <https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2017.html>.

4) Office of Public Defender, San Diego County, "Three Strikes Law - A General Summary," Retrieved on January 21st, 2018, https://www.sandiegocounty.gov/content/sdc/public_defender/strikes.html.

5) The New York Times(2011.3.6), "Inmate Labor," Retrieved on January 21st, 2018, <http://www.nytimes.com/2011/03/07/opinion/107inmate.html>.

6) TakePart(2014.4.14), "A Disturbing Trend in Agriculture: Prisoner-Picked Vegetables," Retrieved on January 21st, 2018, <http://www.takepart.com/article/2014/04/14/prison-ag-labor>.

7) The New York Times(2017.10.20), "Think Prison Labor is a Form of Slavery? Think Again," Retrieved on January 21st, 2018, <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-bozelko-prison-labor-20171020-story.html>.

의 직무에만 적용될 수 있으며 앞으로의 삶을 준비할 수 있을 정도의 기술을 배울 수 있는 일들이 많지 않다는 비판도 존재한다.⁸⁾⁹⁾

또한 미 헌법 13차 개정안이 경우는 유급 노동을 보장하고 있지 않기 때문에, 민간인이 받을 수 있는 최저임금과 노동자 보호 기준들이 재소자 노동에는 적용되지 않는다. 이에 따라 재소자 노동으로 받을 수 있는 임금의 수준이 지나치게 낮다는 지적이 제기되어 왔다. 재소자들은 그들의 노동으로 인하여 평균적으로 시간당 16센트에서 93센트(한화 약 170원에서 1,000원)를 얻게 되며,¹⁰⁾ 텍사스 주나 아칸소 주의 경우 노동을 하고도 임금을 받지 못할 수도 있다.¹¹⁾ 현재 사기업이나 정부출자기관 등이 수감 산업 발전 자격 프로그램(Prison Industry Enhancement Certification Program)에 참여하면 정부는 추가적인 수입을 올리게 되는데, 2016년 기준으로 미국 정부 교정국(Bureau of Prisons)은 매트리스, 군용 장비 등을 납품하여 50억 달러(한화 50조 원을 약간 상회하는 수준)의 매출을 올린 바 있다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고 이 프로그램에 참여하는 재소자들은 최저임금 수준의 소득만을 얻게 되며, 그나마 이 소득의 약 80%는 세금과 수감 비용 명목으로 공제된다.¹³⁾ 게다가 민간 노동자들을 보

8) National Review(2017.1.11), "Give Working Prisoners Dignity — and Decent Wages," Retrieved on January 21st, 2018, <http://www.nationalreview.com/article/443747/prison-labor-laws-wages>.

9) The Guardian(2015.12.9), "Beyond Cheap Labor: Can Prison Work Programs Benefit Inmates?," Retrieved on January 21st, 2018, <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/dec/09/prison-work-program-ohsa-whole-foods-inmate-labor-incarceration>.

10) Prison Policy Institute, "Section III: The Prison Economy," Retrieved on January 21st, 2018, <https://www.prisonpolicy.org/prisonindex/prisonlabor.html>.

11) National Review(2017.1.11), "Give Working Prisoners Dignity — and Decent Wages," Retrieved on January 21st, 2018, <http://www.nationalreview.com/article/443747/prison-labor-laws-wages>, <http://www.nationalreview.com/article/443747/prison-labor-laws-wages>.

12) The Economist(2017.3.16), "Prison Labour is a Billion-Dollar Industry, with Uncertain Returns for Inmates," Retrieved on January 21st, 2018, <https://www.economist.com/news/united-states/21718897-idaho-prisoners-roast-potatoes-kentucky-they-sell-cattle-prison-labour>.

13) National Review(2017.1.11), "Give Working Prisoners Dignity — and Decent Wages,"

호하는 법안들인 「공정노동기준법(Fair Labor Standards Act)이나 전국노사관계법(National Labor Relations Act)」 등이 재소자 노동에는 적용되지 않고 있어, 이로 인하여 노동자들은 열악한 작업 환경에 노출될 위험에 놓여 있다.¹⁴⁾

■ 재소자 노동의 사례 : 캘리포니아 주의 재소자 소방 업무 투입

다음으로는 캘리포니아 주의 재소자 소방 업무 투입 사례를 통해 미국 재소자 노동의 실태를 좀 더 자세하게 살펴보고자 한다. 캘리포니아 주에서는 이른 가석방과 약간의 임금을 받는 대가로, 1,700명 이상의 중범죄자들이 2017년 10월에 북부 캘리포니아 전역에서 발생한 산불을 막는 소방 업무에 투입되었다. 해당 지역 사회가 대피한 동안, 이 수감자들은 화재를 억제하고 재산 보유자를 보호하는 등의 업무를 하기 위해 최대 72시간의 교대 근무를 했다. 아직도 남부 캘리포니아 전역에는 수백 곳의 화재 지역이 더 있기 때문에, 앞으로 이들의 소방 업무는 지속될 것으로 보인다.

캘리포니아 주는 1940년대부터 소방 업무를 대체하기 위하여 재소자들을 투입하고 있었다. 여기에는 3,700명이 넘는 남녀 및 일부 청소년 범죄자도 복무한다. 이들은 소방 업무에 참여할지를 스스로 결정할 수 있다. 이들은 주 전역의 산불 퇴치 요원의 3분의 1을 차지하고 있으며, 매년 화재 및 기타 비상 사태에 대응하고 공원 유지 관리, 화재 및 홍수 방지와 같은 지역사회 봉사 프로젝트를 처리하는 데 평균 1천만 시간을 사용하고 있다.

그러나 지난 10년 동안 이들의 수는 점점 줄어들었다. 가뭄과 열기로 캘리포니아 역사상 최악의 화재가 발생했음에도 불구하고, 주 정부는 교도소 내 과밀 수용이 재소자들의 건강과 인권에 해가 될 수 있으므로 교도소 재소자 인구밀도를 줄이라는 법원의 명령을 받았다. 주

Retrieved on January 21st, 2018, <http://www.nationalreview.com/article/443747/prison-labor-laws-wages>.

14) The Atlantic(2015.9.21), "American Slavery, Reinvented," Retrieved on January 21st, 2018, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2015/09/prison-labor-in-america/406177/>.

정부는 더 많은 재소자들을 소방 업무에 모집하기 위해 노력했다. 그럼에도 불구하고 이러한 노력은 여론의 반발로 제대로 실행될 수 없었으며, 결과적으로는 2008년 이후로 재소자 소방관의 수가 13% 감소하였다. 변화하는 수감 정책과 소방에 대한 요구 사이의 밀고 당기기는 조만간 줄어들지 않을 것이며, 확실하게 2018년 봄으로 예상되는 다음 화재 시즌이 오기 전에는 이 부분이 심각한 문제로 다가올 것이다.

이에 대하여 미국 시민자유연맹(American Civil Liberties Union)의 국가 교도소 프로젝트(National Prison Project)의 책임자인 데이비드 패티(David Fathi)는 “교정 당국자들은 수감자가 소방 업무에 지원하도록 무언의 협박을 가할 충분한 가능성이 있다”라며 “수용자와 고용주 사이에 존재하는 커다란 불평등에 비추어 볼 때 재소자들을 소방 업무에 투입하는 것에는 실질적인 착취와 학대의 잠재력이 있다”라고 주장했다.

또한 많은 수감자들이 고통스러운 교도소의 생활 조건을 피하기 위해 소방 업무에 지원한다. 그렇게 함으로써 그들은 큰 위험을 감수하게 되는데, 더 큰 문제는 수감자들이 화염의 확산을 막는 첫 번째 방어선인 경우가 많다는 점이다. 이들은 화재가 확산되는 것을 방지하기 위해 특정 지역에 불을 내서 연소될 수 있는 물건을 모두 태우는 임무를 담당하도록 훈련된다. 이 일은 매우 위험한 작업으로 분류된다. 올해까지 한 명의 민간인과 함께 두 명의 수감자가 사망한 바 있다.

이렇게 고위험의 작업을 하는 데 비하여 연금, 보상 또는 미래 고용에 대한 약속없이 화재 진화 업무에 투입될 경우 시간당 1달러(최저임금을 받는 민간인의 10분의 1 수준의 임금), 그렇지 않은 경우 하루 2달러로 최대 72시간 교대 근무를 실시한다. 주의 교정 및 재활부(Department of Correction and Rehabilitation)에 따르면, 민간 소방관들을 고용하는 대신 재소자들을 화재 업무에 투입함으로써 매년 1억 달러의 임금 및 보상 등이 지급되지 않고 있다.¹⁵⁾

15) The Atlantic(2017.12.7), “California Is Running Out of Inmates to Fight Its Fires,” Retrieved on January 21st, 2018, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/12/how-much-longer-will-inmates-fight-californias-wildfires/547628/>.

■ 맺음말

이 글에서는 미국의 재소자 노동에 대하여 간단히 소개하고 그 법적 근거의 유래와 재소자들의 노동권과 관련한 실태, 그리고 재소자 노동의 실태를 보여줄 수 있는 사례를 소개하였다. 이러한 작업은 한국의 재소자 노동이 어떠한 방식으로 이루어지고 있는지, 특히 이들의 노동권은 어떻게 보호되고 있는지에 대한 관심이나 연구가 발전된 적이 적었다는 점에서 중요하다고 볼 수 있다. 이에 이 글이 한국의 재소자 노동에 대한 관심으로 이어져 재소자 노동권에 전반적인 향상을 가져올 수 있기를 기대한다. **KLI**

영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(II)



International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

남궁준 (영국 유니버시티 칼리지 런던 법학 박사과정)

■ 머리말

본지 2017년 11월호의 Taylor 보고서 분석(I)¹⁾에서는 Taylor 보고서²⁾가 제안한 영국 노동시장의 문제점, 고용·노동정책 목표로서 ‘좋은 일자리(good work)’의 의미, 최우선 과제로서 근로자·노무제공자·독립사업자 구별 기준의 법령 도입 방안 등을 살펴보았다. 한편 지난 2017년 11월 17일 영국 하원의 특별위원회(Select Committee)인 노동·연금 위원회(Work and Pensions Committee)와 사업·에너지·노사관계전략 위원회(Business, Energy and Industrial Strategy Committee)는 공동으로 Taylor 보고서의 정책 권고를 상당 부분 반영한 법령 개정안 초안(Committees’ draft bill: 이하 ‘초안’) 및 관련 배경 및 세부내용을 수록한 보고서(이하 ‘위원회 보고서’)를 발표했다.³⁾ 이 초안은 Taylor 보고서 발간 후 축적된 연구·조사 및 Taylor 보고서에 대한 이해관계자의 반응과 평가, 연구책임자인 Matthew Taylor를 포함한 관련 전문가의 증언을 토대로 작성되었다. 초안은 이후 예정된 관련 협의와 심사를 거쳐

1) 남궁준(2017), 「영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석 (I)」, 『국제노동브리프』 15(11), pp.57~67.

2) Good work: the Taylor review of modern working practices, 11 July 2017.

3) House of Commons Work and Pensions and Business, Energy and Industrial Strategy Committees, A Framework for Modern Employment, HC 352, 15 November 2017,” <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/work-and-pensions-committee/news-parliament-2017/future-of-work-report-17-19/>.

그 결과에 따라 정식 법안으로 의회에 제출될 수 있다. 이는 Taylor 보고서가 법제도적 차원에서 이루어낸 첫 번째 구체적 성과이다. 그 중요성을 감안해 이 글은 초안과 위원회 보고서에 담긴 Taylor 보고서의 내용을 집중적으로 분석한다.⁴⁾

■ 고용형태의 명확성 제고

판례법 기준의 제정법 도입

지난 글에서 자세히 검토한 Taylor 보고서 제5장의 정책제안이 전면적으로 수용되었다. 위원회 역시 판례법리에 정통한 전문가를 제외한 일반인이 제정법 규정에 비추어 자신의 고용 형태를 정확히 판단하는 것은 사실상 불가능한 현재 상황을 문제로 파악했다. 위원회는 개별 사건의 구체적 특수성을 감안해 법규정을 해석·적용하는 고용심판소와 법원의 역할을 존중하면서도, 보다 명확하고 자세한 제정법 규정을 통해 이 문제를 상당히 해소할 수 있다고 보았다. 구체적으로 초안은 「고용권법(Employment Rights Act 1996)」 제230조의 개정안을 제시했다. 먼저 근로자(employee) 개념의 정의를 위해 순환논법에 가까운 현 방식⁵⁾ 대신, 판례로 인정되던 대표적 기준 여섯 가지를 열거했다. ① 대체근로 제공 가능성, ② 근로제공 방법에 대한 통제권, ③ 사용자 사업조직에의 통합성, ④ 노무제공을 위한 도구·장비 제공 여부, ⑤ 재정적 위험부담의 정도, ⑥ 다른 사용자를 위한 근로 가능성이 그것이다.⁶⁾ 노무제공자 판단기준 역시 제시되었는데, 명시적으로 위 ① 요건을 준용하지 못하도록 해 자신 대신 타인의 노동을 제공하더라도 노무제공자로 인정될 수 있는 길을 열어두었다.⁷⁾ 초안은 근로자와 노무

4) 이 한도에서 Taylor 보고서 제6장부터 제13장의 개별 정책을 전반적으로 검토하려 했던 원래 계획을 변경한다. 초안 및 위원회 보고서에 반영되지 못한 정책은 향후 연구과제로 남겨둔다.

5) 남궁준(2017), 「영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(I)」, p.62 참조; Taylor 보고서, pp.38~39 참조.

6) 초안 Part 1. (3)(a)-(f). 고용권법 제230조 3항 개정.

7) 초안 Part 1. (3B)(a). 고용권법 제230조 3B항 신설.

제공자 모두에 해당하지 않는 이를 독립사업자(independent contractor)로 규정하고,⁸⁾ 진정한 자영업자 판단을 위해 심판소와 법원이 참고할 징표 6개를 추가로 제시하였다.⁹⁾ 사안에서 고용형태가 문제되는 개인이 사업의 성공 혹은 실패에 대한 책임을 부담하는지,¹⁰⁾ 적극적으로 자신의 급부(노무)를 홍보(marketing)하는지 여부¹¹⁾ 등이 그 예다.

노동법상 지위와 관련 권리의 서면 고지 의무¹²⁾

위원회도 Taylor 보고서와 마찬가지로 자신의 노동법상 지위와 그에 수반한 권리가 무엇인지 인식하는 것이 문제 해결의 첫걸음이라고 보았다. 이행이 비교적 간편하고 쉬우면서도 그 효과가 상당할 것이라는 전문가의 증언도 이와 맥을 같이했다.¹³⁾ 따라서 초안은 「고용권법」 제1조에 앞서 기존 근로조건명세서 교부 관련 조항을 대체·강화하여 현재 근로자에게 두 달 이내 교부하기로 되어 있는 근로조건 명세서를, 근로자뿐만 아니라 노무제공자에게도 7일 이내에 제공하도록 하되, 고용형태가 근로자인지 노무제공자인지 명시하도록 정했다. 또한 주무장관이 부령을 통해 이 사용자의 의무와 관련된 세부사항을 정할 수 있도록 했다.¹⁴⁾

■ 노동관계 당사자 모두를 위한 유연성

Taylor 보고서가 제시하는 정책방안의 일관된 지침은 ‘영국모델’의 강점인 유연성을 잃지 않되, 그 비용을 노사가 공정하게 분담하는 것이다. 그러나 연구진이 보기에 이 유연성은 사

8) 초안 Part 1. (3C). 고용권법 제230조 3C항 신설.

9) 초안 Part 1. (3D)(a)-(f). 고용권법 제230조 3D항 신설.

10) 초안 Part 1. (3D)(a).

11) 초안 Part 1. (3D)(d).

12) 남궁준(2017), 「영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(I)」, p.65 참조.

13) 위원회 보고서(전문가 증언기록), 노동시장집행위원회 위원장 David Metcalf의 증언(Q273).

14) 초안 Part 2. (3). 고용권법 제1ZA조 Statement of status 신설.

실상 ‘호출형 근로(zero hours contracts)’¹⁵⁾ 등으로 대표되는 취약근로계층의 일방적 희생으로 유지되는 상황이다. 보고서는 최소 근로시간도 확정되지 않고, 근로일정도 지나치게 짧은 기간을 두고 통지되어 불안정한 수입은 물론 근로 및 개인생활을 계획하기 어렵다는 점을 특히 문제로 여긴다.¹⁶⁾ 다만 Taylor 보고서는 이 문제를 예컨대 호출형 근로의 전면적 금지와 같은 단순하고 급진적 방식으로 해결할 수 없다고 본다. 또한 행정제재, 형사처벌과 같은 전통적 규제 방식도 실효성이 낮을 것으로 판단한다. 모든 사용자의 법규준수를 관리, 감독, 집행하는 것은 상당한 추가비용을 수반하며, 그 복잡성으로 인해 실제 보호가 필요한 이에게 그 혜택이 돌아가지 못하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.¹⁷⁾ Taylor 보고서는 이 일방적인 유연성 문제를 해결하기 위해 여러 방안을 제시했는데, 위원회는 그중 다음의 두 가지를 채택해 초안에 반영했다.

확정근로시간을 초과한 근로에 대한 가산된 최저임금 적용

위원회가 주목한 첫 번째 방안은 근로계약 혹은 노무제공계약 체결 당시 확정/보장되지 않은 근로시간을 초과해 이루어진 근로에 대해 가산된 최저임금을 적용하는 방안이다. Taylor 보고서는 이 방안이 사용자는 노동력 운용의 유연성을 확보하고, 해당 근로자/노무제공자는 그에 대한 경제적 보상을 받음으로써 보다 공정하게 비용을 배분할 수 있다고 본다.¹⁸⁾ 다만 이 정책의 체계와 가산되는 임금의 정도(premium rate) 및 노동시장에 미칠 영향에 대해 최저임금위원회(Low Pay Commission)의 자문을 얻어 정책을 수립할 것을 권고한다. 위원회는 이를 초안에 수용해 「국가최저임금법(The National Minimum Wage Act 1998)」의 제51조(하위법령으로의 위임) 9항 내지 11항을 신설하도록 했다. 이는 정부가 최저임금위원회와 협의해 최대 24개월 동안 일부 산업부문 또는 일부 사용자에게 적용되는 위 정책 시범사업을

15) 호출형 근로란 소정근로시간을 사전에 특정하지 않고, 사용자의 필요에 따라서 비정기적으로 근로를 제공할 것을 내용으로 하는 근로형태를 말한다. 구미영(2011), 「호출형 근로를 둘러싼 영국 노동법의 쟁점」, 『국제노동브리프』 5(3), 2011년 9월호, p.66.

16) Taylor 보고서, p.43.

17) Ibid. p.44.

18) Ibid.

추진할 권한을 부여한 것이다.¹⁹⁾

계속근로 단절로 간주되는 기간 요건 증가: 현행 1주에서 1개월로

일방적 유연성 문제와 관련해 Taylor 보고서와 위원회가 모두 문제로 여긴 것은 특정 근로자 집단의 경우, 일정 노동법상 권리 취득을 위한 최소 계속근로기간 요건 달성이 쉽지 않고 사용자에 의해 쉽게 무산될 수 있다는 것이다.²⁰⁾ 현행법상 노무제공자(worker)는 근로시작일부터 노동관계법령상 권리를 보유하며 행사할 수 있다. 그러나 근로자(employee)에게 보장되는 권리 중 일부는 일정한 요건, 예컨대 최소 계속근로기간 요건을 충족한 근로자만 향유한다. 예를 들어 26주 이상의 기간 동안 근로를 제공한 근로자가 유연근로요청권을 가지며, 2년 이상 계속근로를 한 경우에만 불공정해고 관련 보호를 받을 수 있다.²¹⁾ 그리고 만약 1주 혹은 그 이상 기간 동안 근로제공이 없다면 계속근로는 단절되게 된다.²²⁾ 그런데 앞서 본 호출형 근로와 함께 비정기근로(casual work)와 단속적 근로(intermittent work) 종사자는 근로의 성질상 실제 총 근로기간이 2년이 넘는 경우에도 계속근로기간 요건 때문에 이러한 노동관계법상 권리를 거의 향유하지 못한다. Taylor 보고서는 이를 해결하기 위해 현행 1주의 계속근로 단절 기준을 1개월로 연장하는 방안을 제시한다.²³⁾ 위원회도 Taylor 보고서의 이 문제 인식과 해법에 동의하며 초안에 「고용권법」 제210조 4항의 ‘1주’를 ‘1개월’로 개정하는 내용을 포함했다.²⁴⁾

각 경제 종사자에 대한 최저임금 특례 제안과 위원회의 거부

위원회가 명시적으로 채택을 거부한 Taylor 보고서의 정책은 디지털 플랫폼에 기반해 운영

19) 초안 Part 3. (4).

20) Taylor 보고서, p.44; 위원회 보고서, pp.12~13.

21) 고용권법 제108조 1항.

22) 고용권법 제210조 4항.

23) Taylor 보고서, p.45.

24) 위원회 보고서, p.13; 초안 Part 5 (6).

되는 각 경제 종사자에게 ‘공정하게 산정된 생산고(fair piece rates)’ 혹은 ‘시간당 평균 생산고(mean hourly output rate)’에 따라 최저임금을 계산하되, 세 가지 조건을 충족하면 최저임금 미만의 임금지급을 허용하는 것이다. 이 세 조건은 다음과 같다. 첫째, 사용자는 사업 운영과정 중 축적된 방대한 데이터를 활용해, 평균적인 업무능력을 가진 이가 평균적인 노동강도로 근로를 했을 때 20%의 오차범위 내로 최저임금에 해당하는 소득을 올릴 수 있는 생산고를 정한다. 즉 이 생산고에 따르면 평균적 근로자/노무제공자는 최저임금의 120%에 해당하는 금액을 벌 수 있어야 한다. 둘째, 이 정보를 실시간으로 근로자/노무제공자에게 제공해 해당 시간대의 기대 가능한 수입이 어느 정도인지 숙지할 수 있게 한다. 셋째, 근로자/노무제공자가 이러한 정보를 바탕으로 진정한 의미에서 자유롭게 근로 제공 여부를 결정해야 한다. Taylor 보고서는 이러한 제도가 신기술 기반의 사업모델이 불러온 유연성의 혜택과 최저임금법의 목적을 동시에 조화시키는 방안이라고 주장한다. 그러나 위원회는 어떤 경우에도 최저임금 미만의 급여 지급을 정당화하는 정책 도입을 삼갈 것을 강하게 주문했다.²⁵⁾

■ 사법구제의 강화

Taylor 보고서는 모두 영국의 가장 큰 노동문제 중 하나로 노동법상 권리를 주장하는 이가 관련된 모든 비용과 위험을 감수하고 주로 고용심판소와 법원의 소송을 통해 사법적으로 구제를 받아야 한다는 점을 지적한다. 이는 여러 구체적 문제를 야기한다. 한 예로 판결의 효력이 원칙적으로 소송을 제기한 당사자에게만 미친다는 점을 들 수 있다.²⁶⁾ 따라서 사용자가 자발적으로 응하지 않을 경우 동일 혹은 유사한 상황의 다른 근로자/노무제공자도 권리 실현을 위해 별도의 소송을 제기할 수밖에 없다. 그러나 소송은 경제적 비용²⁷⁾과 패소의 위험은

25) 위 문헌, pp.16~17. 그러나 연구책임자 Taylor는 이러한 위원회의 입장이 시장에서 모든 ‘on-demand’ 산업을 교대근무(shift work) 산업으로 회귀시키는 부작용을 낳을 수 있다고 우려한다. “Taylor welcomes proposals in draft gig economy Bill,” Personnel Today, 2017. 11. 23,” <https://www.personneltoday.com/hr/taylor-welcomes-draft-gig-economy-bill/>.

26) Taylor 보고서, p.63.

27) 이 문제는 지난해 7월 영국 대법원이 고용심판소 수수료 납부제도를 위법하다고 판결하여

물론 이후 재계약 거부나 근로시간 감소에 대한 우려 등 근로관계 특성을 고려할 때 실효적이라고 보기 어렵다.²⁸⁾ 위원회는 이를 해결하기 위한 Taylor 보고서의 제안 중 노무제공자의 지위를 추정하는 방안과 무익한 소송을 악의적으로 지속하는 사용자를 제재하기 위한 고용심판소의 권한을 창설·강화하는 정책에 특히 주목했다.

노무제공자 지위 추정: 주장·증명책임의 전환

첫째 방안은 고용심판소 사건에서 원고의 노무제공자 지위를 추정하도록 해, 이를 부정하고 원고가 독립사업자 혹은 진정한 자영업자임을 주장하는 피고에게 그 사실을 주장·증명할 책임을 부과하는 것이다.²⁹⁾ 위원회는 사용자가 우월한 교섭력으로 계약상 자영업자의 외관을 창출할 수 있다는 점, 원고가 이를 뒤집기 위해서 근로자/노무제공자로서 근로형태의 실질을 증명해야 하는데, 대체로 사용자가 관련 증거를 보유하고 용이하게 접근할 수 있다는 점을 고려했다.³⁰⁾ 위원회는 「고용권법」 제1ZB조를 신설해 이 제안을 초안에 반영했다.³¹⁾

사용자의 남소 억지 수단 확보와 노동법상 단체소송 신설

앞서 살펴본 판결의 개별적 효력과 근로관계의 특수성 때문에 사용자는 대체로 근로자/노무제공자의 정당한 요구를 들어주는 대신, ‘최대한 기다리며 사태를 관망(wait and see)’한다. 소송제기 자체를 포기하거나 장기화되는 소송을 견디지 못해 상대적으로 불리한 조건으로 사용자와 합의하는 경우가 많기 때문이다. Taylor 보고서와 위원회는 사용자가 고용심판소 소송을 남용하고 장기화하는 것을 억지하기 위해, 사용자가 유사한 소송에서 패소하고도 계속해서 소송을 하는 경우 고용심판소가 의무적으로 징벌적 성격의 벌금을 부과하거나 소송

(ACAS에 의한 의무적 조기알선 절차를 거친 후) 비용부담 없이 심판소에 제소할 수 있게 됨으로써 어느 정도 해소되었다. [2017] UKSC 51 R (UNISON) v Lord Chancellor(26 July 2017).

28) 위원회 보고서, p.13.

29) Ibid, p.62.

30) 위원회 보고서, p.10.

31) 초안 Part 2 (3).

비용부담 명령을 내리도록 관련 법령을 개정하는 것이 필요하다고 보았다.³²⁾ 나아가 위원회는 판결의 개별적 효력의 한계를 극복하기 위해, 「고용심판소법(The Employment Tribunals Act 1996)」 제15A조를 신설해 임금,³³⁾ 노동법상 지위,³⁴⁾ 근로시간³⁵⁾ 사건의 경우 강화된 단체소송(collective proceedings) 제도를 통해 권리구제의 실효성을 높이는 내용을 초안에 포함했다.³⁶⁾ 다만 이 단체소송은 고용심판소가 적정하다고 판단한 소송대표에 의해 소송이 개시되고 심판소의 허가(order)를 통해서만 유지된다는 점에서,³⁷⁾ (특히 미국의) 소비자 소송에서 주로 사용되는 집단소송(class action)과는 구별된다.

■ 노동법 집행 및 감독 강화와 기타 제안

앞서 살펴보았듯, 영국의 고질적 노동문제 중 하나로 (우리의 근로감독제도와 같은) 포괄적인 노동감독 제도의 부재가 꼽힌다. 2016년 이전까지는 총 4개의 기관이 개별 법령이 부여한 관할권을 가지고 제한된 사항에 대한 노동감독 행정을 담당했다. 예를 들어 국세청(Her Majesty's Revenue and Customs)은 국가최저(생활)임금의 집행과 법정병가제도의 이행확보를 책임지고 산업안전보건청(The Health and Safety Executive)은 근로시간시행령 중 일부 규정의 집행을 관장한다. 2016년 「이민법(The Immigration Act 2016)」에 의해 새로이 노동시장집행위원장(The Director of Labour Market Enforcement) 직책이 도입되었다. 이 위원장은 산업안전보건청을 제외한 세 기구, 즉 국세청, 이주노동자보호청(The Gangmasters and Labour Abuse Authority), 파견근로감독원(The Employment Agency Standards Inspectorate)의 개별 법집행을 단일 전략하에 조율하는 일을 맡게 되었다. 따라서 2018년 1월 현재 총 5개의 기관이 활동하고 있다. Taylor 보고서와 위원회는 부여된 권한, 가용할 수

32) 위원회 보고서, p.15.

33) 고용권법 Part II 관련 사건.

34) 고용권법 제230조 노동법상 지위가 쟁점이 된 사건.

35) 근로시간시행령(The Working Time Regulations 1998) 제30조 관련 사건.

36) 초안 Part 4 (5).

37) 초안 Part 4 (5), 신설 고용심판소법 제15A조 2항 내지 5항.

있는 인력과 자원 등 모든 면에서 영국의 「노동법」 집행기능이 부족하다는 점에 동의한다. 위원회는 정책안을 구체적 법규정 형태로 초안에 담지는 못했지만, 노동집행 기관의 담당 권한 확대, 벌금, 이행강제금, 명단공개 등 다양한 가용 제재수단 확보, 인력·자원의 증강 등을 정부에 요구했다. 한편 Taylor 보고서와 위원회는 모두 그간 사용자에게 의해 빈번하게 오·남용된 파견근로자규정(Agency Worker Regulation 2010)상 12개월의 근로를 마친 파견근로자(agency worker)³⁸⁾에 대한 동등대우의 예외(the Swedish Derogation)를 폐지하고, 파견근로감독관에게 충분한 감독권한 및 자원을 제공할 것을 촉구했다.³⁹⁾

■ 맺음말

초안 및 위원회 보고서는 Taylor 보고서가 제안한 정책 중 첨예한 사회적 갈등을 야기하고 막대한 비용을 초래하면서도, 그 해결방안이 상대적으로 폭넓게 합의되고 즉각적으로 이행 가능한 정책에 집중했다. 다시 말해 여기에 포함되지 않은 Taylor 보고서의 제안은 대체로 해결을 위해 장기적 논의와 구조적 개혁을 요구하는 문제이기 때문에 우선 제외된 것이다. 예를 들어 노동법과 세법과의 연계, 즉 고용형태와 무관한 모든 노동에 대한 동일한 세율 및 국가 보험요율의 적용, 자영업자를 위한 새로운 제도적 혜택 부여 등은 좁은 의미의 노동법제도 영역을 넘어 사회 전반적인 변화를 요구하는 방안이다. 초안은 비교적 개선이 용이하고 단기적으로 이행 가능한 제도만을 추렸지만, 이 권고정책들도 모든 의회 입법절차를 거치면서 현재의 모습과 내용을 그대로 유지할 수 있을지 불확실하다. 노동계와 경영계 양쪽으로부터 (각기 다른 이유로) 비판을 받아온 Taylor 보고서를 상당 부분 반영한 이 초안의 운명이 어떻게 될지 많은 관심이 쏠리고 있다. **KLI**

38) 국내 노동법상 사용이 일반화된 법정 용어이기 때문에 편의상 ‘파견근로자’로 호칭하였을 뿐 이것이 영국노동법상 근로자(employee) 지위를 가진다는 것을 의미하는 것은 아니다.

39) Taylor 보고서, pp.58-59; 위원회 보고서, p.10.

세계노동소식



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F



미국 : 구인난 해결을 위해 고용주들이 학위소지자가 아닌 근로자들에게로 눈을 돌려야 한다는 의견 제기돼

미국 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)이 2017년 12월 11일 기준으로 발표한 자료에 따르면, 미국의 일자리 공석 수는 약 600만 개로 추산된다. 이에 고용주들은 구인난을 호소하고 있으면서도, 좋은 노동자들을 찾을 수가 없다는 반응을 보이고 있다.

이에 대하여 베시 디보스(Betsy DeVos) 미 교육부 장관과 같은 정책 입안자들은 누군가가 주어진 직업에 대해 '자격' 범위를 재정의하는 것이 위와 같은 문제를 해결할 수 있는 중요한 해결책이라고 지적하고 있다. 디보스 장관은 지난 2017년 11월에 견습 제도의 확대에 관한 백악관 태스크포스 회의에서 "우리는 전통적인 4년제 학위가 성공으로

가는 유일한 길이라고 생각하지 않도록 해야 한다. 우리는 학생들을 개인으로 대할 필요가 있으며, 단지 특정한 범주 안에 갇혀 있는 사람들로 상정하지 않아야 한다"라고 언급하였다. 그러나 이러한 미사여구는 비전통적인 교육을 신뢰하지 않는 많은 고용주들을 고려하지 못하는 것이다.

•출처: The Atlantic, 2017년 12월 25일자, "Employers Are Looking for Job Candidates in the Wrong Places", <https://www.theatlantic.com/education/archive/2017/12/employers-are-looking-for-job-candidates-in-the-wrong-places/549080/>

미국 : 미투(Metoo) 운동, 여성의 노동 선택권을 증진시키는 것이라는 의견 제기돼

미국 노트르담 대학교(University of Notre Dame) 교수 사라 마우러(Sara L. Maurer)는 최근 활발하게 진행되고 있는 미투(Metoo) 운동(할리우드 영화제작자 하비 와인스타인(Harvey Weinstein)의 성추행을 여배우들이 고발하면서 시작되어, 여성이 일터를 비롯한 일상에서 경험하는 성폭력을 고발하고 대항하는 운동으로 발전하여 현재까지 활발하게 진행되고 있는 운동)이 단지 여성을 성폭력의 희생자로 상정하는 것이 아니라 여성

으로서 겪는 다양한 노동을 표면화하는 작업이라고 주장하는 사설을 기고하였다.

이 교수의 의견에 따르면, 여성들은 가사 및 돌봄 노동, 남편의 사회 생활을 관리하는 노동, 정치 개혁을 위한 사회 운동 등을 수행하는 등 엄청난 노동량을 수행하고 있음에도 불구하고 이러한 노력은 노동으로 간주되고 있지 않다. 여성들은 남성과 경쟁하는 위치에 있을 수 없도록 요구받고 있기 때문에 이들이 실제로 힘든 노동을 수행하고 있음에도



불구하고 이들은 연약한 존재로 상정되고 있다. 결과적으로 이들의 노동은 연약한 존재들이 수행하는 힘들지 않고 중요하지 않은 일들로 취급된다.

- 출처 : The Chronicle of Higher Education, 2018년 1월 7일자, “The #MeToo Movement

Isn't About Women's Frailty. It's About Women's Labor”, <https://www.chronicle.com/article/The-MeToo-Movement-Isn-t/242179>

덴마크 : 폴란드 및 동유럽 국가에서 덴마크로 이주하는 외국인력 감소

일자리를 위해 덴마크로 이주하는 외국인들의 수가 줄어들에 따라 덴마크 기업들은 최근 고용에 어려움을 겪고 있다. 덴마크 사용자 협회(DA: Danmarks Arbejdsgiverforening)가 최근 덴마크 내 외국 인력의 필요성을 강조하는 보고서를 발표했으며 덴마크 산업 연맹(Dansk industri) 역시 같은 문제를 제기하였다. 덴마크 사용자 협회는 유럽 연합 내 국가에서 덴마크로 일자리를 위해 이주한 외국인의 수가 지난 15개월 동안 65%가량 감소했으며 이는 덴마크로 이주하는 폴란드 국민들의 수가 급격히 감소하였기 때문이라고 주장했다. 폴란드 국민뿐 아니라 다른 유럽연합 국가에서 덴마크로 이주하는 외국인의 수는 지난 2016년 2/4분기부터 급격히 감소했다. 2016년 2/4분기 당시 덴마크로 이주한 유럽연합 국가의 외국인은 1만 4,500명이었지만 2017년 3/4분기 이 수는 급격히 감소해 5,000명 미만으로 줄어들었다. 또한 2013년에

는 유럽연합 시민들이 덴마크 내 새로 창출된 일자리 중 87%를 차지했던 것에 비해 현재 이 비율은 11%에 그치는 것으로 나타났다.

덴마크 사용자협회 회장 야콥 홀브라드(Jacob Holbraad)는 폴란드 및 동유럽에서 덴마크로 이주하는 외국인력의 비중 감소가 우려할 만한 수준이라며 앞으로 이 인력들을 더욱 유치하지 못할 경우, 덴마크 내 여러 산업이 필요인력 부족을 경험하게 될 것이라고 주장했다. 이러한 동유럽 이주민의 감소가 일어난 배경은 동유럽 국가들의 경제 상황이 개선되면서 이들 국가가 근로자들에게 더 나은 수준의 임금과 생활수준을 제공하고 있기 때문이다.

- 출처 : The Local, 2017년 12월 4일자, “Foreigners taking fewer jobs in Denmark: report”, <https://www.thelocal.dk/20171204/foreigners-taking-fewer-jobs-in-denmark-report>

스웨덴 : 교사 인력부족 해소를 위해 향후 5년간 77,000명의 교사 추가채용 필요

스웨덴 교육청(Skolverket)은 교사 인력부족을 해소하기 위해 향후 5년동안 스웨덴 전역에 7만 7,000명의 학교 및 유치원 교사를 채용할 필요가 있다는 전망을 내놓았다. 2년전부터 교육청은 인구 증가로 인해 추가로 필요한 교사의 인원이 7,000명에서 7만 7,000명까지 증가할 것이라 예상했으며 새로이 개정된 교사양성과정을 거친 교사들이 본격적으로 투입되어 정착될 2031년 이전까지 이들을 대신하기 위한 임시교사직도 필요하다는 점을 주장했다. 교육청은 이 임시교사를 위해 필요한 인력을 적어도 18만 7,000명으로 예상하고 있으나 실제로는 2031년까지 22만 7,000명의 학교 및 유치원 교사가 추가적으로 필요할 것이라는 전망도 제기되고

있다.

한편 이러한 스웨덴의 교사난을 극복하기 위해 스웨덴 교육청장 피터 프레드릭손(Peter Fredriksson)은 스웨덴 학교를 매력적인 일터로 만들어야 한다는 점을 강조하면서 학교 교육에 영향을 줄 수 있는 모든 이들, 특히 각 학교 교장의 교내 근로환경 개선 노력이 필요함을 주장했다.

•출처 : The Local, 2017년 12월 19일자, “Swedish schools under pressure to recruit 77,000 teachers”, <https://www.thelocal.se/20171219/swedish-schools-under-pressure-to-recruit-77000-teachers>

영국 : 런던의 Waltham Forest 구, 조산아 부모에 추가 부성·모성휴가 부여

2017년 12월 런던의 한 구(council)인 Waltham Forest는 2018년 1월부터 미숙아를 출산한 직원에게 추가 부성휴가 또는 모성휴가를 부여할 것이라고 발표했다. 새로운 제도에 따르면 임신기간 37주 미만에 태어난 아기의 부모는 조산한 기간에 상응하는 기간을 기존 휴가에 더해 받을 수 있게 된다. Waltham Forest Council은 미숙아를 위한 부성·모성휴가 연장제도를 세계에서 최초로 운용하는 사용자가 될 것으로 보인다. 부구청장(Deputy Leader) Clyde Loakes(Councillor, 노동당 소속)는

Waltham Forest구가 미숙아 부모의 어려움을 덜어주기 위해 추가 휴가를 위한 ‘The Smallest Things’ 캠페인에 동참한다고 밝혔다. 이 캠페인은 지금까지 거의 14만 명의 서명을 받았으며 현재 하원의원인 Steve Reed의 주도하에 현행법을 개정하기 위한 법률안 작업이 이루어지고 있다. 이러한 움직임에 대해 정부는 ‘이미 영국은 세계에서 가장 관대한 모성휴가 제도를 가진 국가 중 하나’라고 밝혔다.

•출처 : 1) Waltham Forest Council, 2017년 12월 22일자, “Maternity and Paternity Leave



Extended for Parents of Premature Babies”, <https://www.walthamforest.gov.uk/content/maternity-and-paternity-leave-extended-parents-premature-babies>

- 2) Personnel Today, 2018년 1월 3일자, “Council offers extra maternity leave to mothers of premature babies”,

<https://www.personneltoday.com/hr/council-offers-extra-maternity-leave-premature-babies/>

- 3) BBC, 2018년 1월 8일자, “Premature babies' parents given extra leave by council”, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-42608962>

영국 : 항소법원, 차별로 의심되는 인사조치에 맞서 근로제공을 거부한 근로자에 대한 해고의 적법성

지난 2017년 12월 20일 항소법원(이하 법원)은 자신의 장애를 이유로 한 차별적 처우로 의심되는 인사조치에 불복해 일체의 근로제공을 거부한 근로자를 해고한 것이 불공정해고(unfair dismissal)가 아니며, 위법해고(wrongful dismissal)에도 해당하지 않는다고 판단한 원심 결정을 인용했다. 사건의 사실관계 및 쟁점을 요약하면 다음과 같다.

Rochford(이하 ‘원고’)는 WNS Global Services (UK) Ltd(이하 ‘피고’)의 여러 사업부문을 총괄하는 고위직 관리자로 근로하던 중 허리 질환으로 수술을 받은 후 약 1년 동안 휴직을 했다. 피고는 원고에게 직위(title)와 임금·복리후생은 유지하되, 담당업무를 축소해 제조사업 부문만을 담당해줄 것을 제안했다. 원고는 원직복직에 대한 구체적 계획을 제시하지 않는 피고의 위 인사조치를 강등으로 이해했고, 내부 고충처리절차를 통해 동 조

치가 「평등법(The Equality Act 2010)」상 금지되는 차별적 처우라고 주장했다. 한편 피고는 공식적으로 복귀한 이후에도 기존 업무복귀만을 주장하며 새로 주어진 업무를 전혀 수행하지 않는 원고를 상대로 징계절차를 개시했다. 지속적인 근로거부가 해고로 이어질 수 있다는 피고의 거듭된 경고에도 원고는 입장을 바꾸지 않았고, 이에 중대한 비위(gross misconduct)를 이유로 즉시해고(summary dismissal)되었다. 이에 원고는 피고를 상대로 평등법상 장애 관련 차별, 불공정해고, 위법해고를 이유로 고용심판소에 소송을 제기했다.

사건에서 문제된 피고의 행위(인사조치)는 두 가지이다. 하나는 원고의 기존 직위, 급여·복리후생 수준을 유지하되 원직에 비해 축소된 직무를 부여한 행위이고, 다른 하나는 중대한 비위를 이유로 한 즉시해고이다. 고용심판소, 고용항소심판소, 법원은

모두 전자가 '강등'에 해당하고, 원고의 장애에서 비롯된 불이익처우를 구성하며, 원고의 단계적 원직 무 복귀에 대한 어떤 계획도 보여주지 못한 피고는 이 강등조치를 정당화하지 못한다고 보았다. 이는 통상적 강등과 달리 직위 하락, 급여 감액 등이 없었다 하더라도 마찬가지라고 판단했다. 그러나 위심판소와 법원은 전자에 대한 이 판단에서 곧바로 후자가 불법적 차별행위라는 결론이 도출되는 것은 아니라고 선을 그었다. 법원은 해고의 직접적 사유를 중대한 비위에 해당하는 원고의 근로거부로 보았으며, 지속적이고 전면적인 이 근로거부가 피고의 즉시해고를 정당화한다고 판결했다.

법원은 다음의 사실, 즉 피고가 복직한 원고에게 지시한 업무는 기존에 수행하던 업무 중 하나로서 계약상 명시된 의무이며, 원고의 당시 건강상태, 능력을 고려할 때 그가 충분히 감당할 수 있는 업무라는 점에 주목했다. 아울러 원고의 근로거부가 피고의 계속된 경고와 협의에도 불구하고 또 기존의 직

위를 유지하고 급여를 받으면서도, 원직복직 요구만을 고수하며 계속되었다는 점도 고려되었다. 법리적 측면에서 법원은 계약 당사자 일방의 위법행위로부터 타방의 전면적 근로거부권이 자동적으로 발생하는 것은 아니라고 보았다. 위법행위가 계약위반인지, 불법행위(tort)인지, 혹은 평등법과 같은 제정법 위반인지는 중요하지 않으며, 사안의 근로거부 행위가 합리적 대응(reasonable response)인지 여부는 개별 사안의 구체적 정황을 살펴 고용심판소가 판단할 문제로 보았다. 법원은 (심판소가 적시한 것처럼) 원고가 근로거부가 아닌 다른 방법, 예컨대 사직 후 의제해고(constructive dismissal)를 주장하거나 아니면 새 직무를 수행하며 문제 해결을 도모할 수 있었다는 점 또한 고려했다.

•출처 : Rochford v WNS Global Services [2017] EWCA Civ 2205, Rochford v WNS Global Services UKEAT/0336/14/MC, 24 September 2015

영국 : 유럽연합 사법재판소, 영국 항소법원이 요청한 미사용 연차유급휴가 일수에 상응하는 금전 지급에 대한 결정 발표

2017년 11월 29일 유럽연합 사법재판소는 고용 형태에 대해 사용자와 다툼이 있어 연차유급휴가를 사용하지 못한 노무제공자가 전체 고용기간 중 미사용 휴가일 전부에 상응하는 금전 지급을 사용자에게 청구할 수 있다고 결정했다. 이는 영국 항소법원이 유럽연합 근로시간에 관한 지침(Council

Directive 2003/88/EC, 특히 제7조)에 부합하도록 이 지침 영국 이행입법인 근로시간규정(The Working Time Regulations 1998, 이하 '규정')을 해석하기 위해 유럽연합 사법재판소의 유권해석을 구한 사건이다. 사건의 사실관계 및 쟁점을 요약하면 다음과 같다.



King(이하 ‘원고’)은 Sash Window Workshop Ltd(이하 ‘피고’)에 약 13년간 노무를 제공하였고, 성과에 따라 보수를 지급받았다. 위 기간 동안 피고는 원고가 계약상 자영업자라는 이유로 원고의 근로시간규정 제13조 연차유급휴가권을 인정하지 않았다. 이에 원고는 미처 사용하지 못한 휴가 및 무급으로 사용한 휴가에 대해 위법한 임금 공제를 이유로 금전배상을 청구했다. 고용심판소를 거쳐 현재 항소심판소에 계류 중인 이 사건 당사자는 원고가 노무제공자로서 연차유급휴가권을 갖는 점 자체에 대해서는 이견이 없다. 사건 해결을 위해 항소법원이 선결문제로 판단한 쟁점은 이렇다. 금전배상을 받기 위해서는 반드시 먼저 (무급)휴가를 사용하고 사후 금전배상을 청구해야 하는지, 미사용 휴가는 다음 해 혹은 그 이후로 이월되는지, 건강상 이유로 연차휴가를 사용하지 못한 경우 이월을 허용하되 18개월의 상한선을 두는 것처럼 이월 기간을 제한할 수 있는지, 법정 혹은 약정된 제한이 없는 경우 법원이 제한을 둘 수 있는지가 그것이다. 이러한 쟁점이 문제된 이유는 현행법상 사용하지 못한 휴가는 원칙적으로 다음 해로 이월되지 않으며(규정 제13조 9항 (a)), 고용관계가 종료된 경우를 제외하면 미사용 휴가에 대한 금전보상(allowance in lieu)은 금지되기 때문이다(규정 제13조 9항 (b), 지침 제7조 2항).

이 쟁점에 대해 유럽연합 사법재판소는 우선 사용자와 근로자/노무제공자 지위에 관한 다툼이 있는 경우, 이후 연차유급휴가 관련 금전배상을 청구하기 위해 먼저 (무급)휴가를 사용해야 할 필요는 없다고 판단했다. 이어 근로자 혹은 노무제공자가

자신의 ‘통제 범위 밖에 있는 사유(reasons beyond his control)’로 인해 휴가사용을 못한 경우 (예외적으로) 지침 제7조 2항의 금전보상을 요구할 수 있는데, 사용자가 휴가기간 중 임금지급을 거부한 경우도 이에 해당한다고 보았다. 유럽연합 사법재판소는 이 경우를 근로자가 질병 등의 이유로 연차휴가를 사용하지 못한 경우와 구별해 제한 없이 미사용 연차휴가 일수가 이월될 수 있다고 보았다. 따라서 이 사건의 경우 약 13년의 전체 근로기간 동안 사용자의 급여 지급 거부로 인해 미사용된 휴가일에 대한 금전배상 청구가 정당하다고 결정했다.

이 판결로 인해 관련 영국 법규 개정이 불가피할 것으로 보인다. 현 보수당 정권은 2014년 12월 ‘The Deduction from Wages(Limitation) Regulations 2014’을 도입해 2015년 7월 1일 이후부터 연차유급휴가 기간 중 미지급된 임금 관련 소송(위법 임금 공제)의 경우 해당 권리의 소멸시효를 2년으로 정하고 있다. 그런데 이 판결은 당사자 간 고용 형태에 대한 분쟁이 있어 사용자가 휴가기간 중 임금지급을 거부하여 휴가를 사용하지 못한 경우 전 기간의 미사용 휴가에 대한 금전배상에 대한 권리를 보장하고 있기 때문이다. 이는 ‘우버 사건’ 등 현재 노무제공자 지위를 다투는 사건의 구체적 결과에도 영향을 미치고, 장기적으로 이른바 ‘긱 경제’의 고용관계에 상당한 변화를 가져올 것으로 예측된다.

- 출처 : 1) 유럽연합 사법재판소 판결: Judgment of 29 November 2017, King, C-214/16
- 2) 영국 고용항소심판소 판결: King v Sash Window Workshop [2014] UKEAT 0057/14/0112 (01 December 2014)

프랑스 : 석사학위 소지자의 취업 증가율 소폭 증가

프랑스에서 석사학위 소지자의 91%는 졸업 후 30개월 내에 취업한다. 이는 2년 전보다 2% 증가한 수치이지만, 전공에 따른 임금과 처우의 차이는 여전히 문제로 남아 있다.

2017년 12월 5일 노동부 장관의 발표에 따르면, 석사학위 소지자의 취업률은 소폭 증가했다. 2014년 석사학위를 취득한 자 중 86%는 18개월 이내에, 91%는 30개월 이내에 취업에 성공했다. 한편 2016년도에 발표된 자료에 따르면, 석사학위 소지자의 졸업 후 30개월간 취업률은 90%였다. 일반 대학 석사학위자 소지는 프랑스의 고등교육기관인 그랑제꼴(Grands écoles) 학위 소지자보다 취업

준비기간이 길다. 그랑제꼴 학위 소지자의 80.6%는 졸업 후 6개월 이내에 취업했고, 29개월 이내에 96.5%가 취업했다. 이 통계에는 교육석사학위 소지자는 포함하지 않았다. 교육석사학위 소지자의 97%는 졸업 후 18개월 이내에 취업했다.

•출처 : Le Monde, 2017년 12월 7일자, “L’insertion professionnelle des diplômés de master progresse légèrement”, http://www.lemonde.fr/campus/article/2017/12/05/l-insertion-professionnelle-des-diplomes-de-master-progresse-legerement_5225103_4401467.html

프랑스 : 기업 절반이 인력 채용에 어려움 겪어

2017년 12월 21일 국립통계경제연구소(Institut national de la statistique et des études économiques)가 발표한 자료에 따르면, 유능한 인력 부족이 산업, 서비스 및 건설 부문 고용난의 대한 가장 큰 이유였다. 공동투자은행(bpifrance)에 따르면 중소기업과 대기업 중 83%는 채용에 어려움을 겪고 있고, 46%는 심각한 어려움을 겪고 있는 것으로 밝혀졌다. 특히, 중소기업과 대기업의 57%는 전문 기술자를 구하지 못하고 있다고 밝혔다.

분야에 상관없이 회사는 일손이 부족한 상태다. 2017년 10월 산업, 서비스 및 건설 분야의 회사 중

절반은 채용에 어려움을 겪고 있었다. 건설회사 중 고용에 어려움을 겪는다는 응답은 2016년 4월 초 26%였으나, 2017년 4월에는 31%로 소폭 상승했다. 이러한 점에서 채용 어려움 현상이 조금 더 심화되었음을 엿볼 수 있다.

•출처 : 1) Le Monde, 2017년 12월 21일자, “Les entreprises disent avoir du mal à recruter”, http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/12/21/la-moitie-des-entreprises-disent-avoir-du-mal-a-recruter_5233038_3234.



html

2) Nouvelle vie, 2018년 1월 18일자,
“83% des patrons PME ont du mal à
recruter”, [https://www.nouvelleviepro.](https://www.nouvelleviepro.fr/actualite/485/83-des-patrons-de-pme-ont-du-mal-a-recruter)

[fr/actualite/485/83-des-patrons-de-
pme-ont-du-mal-a-recruter](https://www.nouvelleviepro.fr/actualite/485/83-des-patrons-de-pme-ont-du-mal-a-recruter)

핀란드 : 정부, 고용연계 이민정책 발표

핀란드 정부는 최근 고용연계 이민을 확대하는 정책을 발표했다. 그동안 핀란드 정부는 핀란드 내 일부 산업이 겪고 있는 인력부족 현상과 고령화 사회에 대응하고 해외자본과 인력을 유치하기 위한 이민정책으로의 전환이 필요하다는 점을 지속적으로 주장해왔다.

이번 이민정책은 고용 중심의 이민을 확대하는 방안과 함께 외국인 근로자의 사회적응을 돕는 정책 및 외국인 근로자와 핀란드 내 다양한 연령 집단과의 관계 향상 등의 내용을 담고 있다. 또한 핀란드 정부는 핀란드 내 이민자들의 노동잠재력을 보다 효과적으로 인지하고 이들을 노동시장에서 어떻게 활용할 것인지에 대한 평가 및 측정 방식을 새로이 도입할 것이라고 밝혔다. 핀란드 내무부는 외국인 근로자의 사회적응 및 통합 문제와 관련하여 근

로자 개인만이 아닌 근로자 가족 전체를 대상으로 사회 통합 서비스를 측정 및 제공하여 이들의 복지를 강화할 계획이 있음을 발표하였으며 이 밖에도 외국 인력을 핀란드로 온전히 정착시키기 위해 간소화된 거주허가 절차가 필요함을 강조했다. 특히 인터넷을 통한 거주허가 신청 및 수속을 확대할 것이라고 밝혔다.

•출처 : Helsinki Times, 2018년 1월 5일자,
“Finland needs immigrants to address skills shortage, improve dependency ratio”, <http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/15243-finland-needs-immigrants-to-address-skills-shortage-improve-dependency-ratio.html>

베트남: 13월의 월급인 음력 설 상여금에 관한 조사

2018년 1월 2일 다가오는 음력 설을 맞아 베트남 내 종합취업정보 네트워크인 베트남웍스(Vietnamworks)는 각 기업의 인사담당자 약 400명 및 근로자 1,800명을 조사한 내용을 바탕으로 ‘2017년 음력 설의 상여금 및 복지제도에 관한 조사’ 보고서를 발표했다. 참고로 베트남의 음력 설(Tết)은 국가 최대 명절로 기업이 근로자에게 월 평균 임금에 해당하는 금액을 설 상여금(보너스)으로 지급하는 것이 관행화되어 있고 이를 13월의 월급으로 부르고 있다. 또한 긴 음력 설 명절 연휴와 상여금에 따른 근로자의 이직이 빈번하여 이에 관한 인식조사 차원에서 위 보고서가 발간되었다.

우선 음력 설에 기업에 가장 바라는 점에 대해 근로자들은 일률적인 보상보다 기업이익에 비례하는 보상 또는 근로자의 업무 성과에 따른 보상을 원하는 것으로 나타났다. 그러나 근로자의 바람과는 달리 베트남 기업들은 통상 월 평균 임금에 해당하는 금액 또는 근로계약에 명기된 내용에 따라 설 상여금을 지급하고 있고, 전자의 경우가 일반적이다. 기

업의 경영상 성과가 좋지 않은 경우 기업은 근로자에게 월 평균 임금의 약 80% 정도를 설 상여금으로 지급하는 것으로 나타났으며 경영상 성과 판단의 기준은 36%의 기업이 연말 회계를 기준으로, 44%의 기업은 전년대비를 기준으로 하는 것으로 나타났다. 만약 기업이 경영상 어려움이나 기타의 이유로 근로자들에게 설 상여금을 지급하지 못하는 경우, 응답 근로자 중 약 40%는 이직을 고려할 것이라고 답했고, 약 13.7%는 실망이 크지만 구직의 어려움 때문에 회사를 그만두지는 않을 것이라고 밝혔으며, 단 6.9%만이 설 상여금에 관심이 없어 그 무엇도 고려하지 않는 것으로 나타났다.

•출처: 바오전신(Báo Dân Sinh), 2018년 1월 2일자, *Thưởng lương tháng 13 vẫn là hình thức thưởng Tết phổ biến nhất*, <http://baodansinh.vn/thuong-luong-thang-13-van-la-hinh-thuc-thuong-tet-pho-bien-nhat-d68818.html>

베트남: 기업들, 2018년 구인난 겪을 것을 우려

베트남의 노동전문가들은 2018년 베트남의 기업들이 구인난을 겪게 될 것이라고 전망하며, 특히 숙련 기술자 내지는 고급 인력에 대한 채용이 더욱 어려워질 것이라고 예상했다. 노동시장의 흐름

을 가장 빠르게 그리고 실질적으로 반영하는 베트남 최대 경제도시인 호찌민 시(TP. HCM)와 인접지역을 중심으로 살펴보면, 이 지역에서는 실물경제의 호조와 기업의 투자환경 개선, 정부와 지방자치



단체의 적극적인 기업유치정책으로 인한 각 기업의 신사업 유치와 사업 확장 등이 예상되며 이에 따른 기업들의 창의적이고 숙련된 인력에 대한 수요가 꾸준히 증가할 것으로 전망되었다.

호찌민 시의 2018년 노동시장 예측 정보를 구체적으로 살펴보면 2018년 호찌민 시와 인접지역에서만 약 30만 개의 일자리 수요가 있을 것으로 예상되며 이는 전년인 2017년도에 비해 약 5% 증가한 수치이다. 또한, 이 가운데 13만 개는 신규로 창출되는 일자리로 전년대비 약 4% 증가한 수치이다. 시기별로는 1/4분기 약 7만 2,000명, 2/4분기 약 8만 명, 3/4분기 약 7만 8,000명, 4/4분기 약 7만 명 등의 인력수요가 있을 것으로 전망되었다. 특히 이 지역은 외국인 투자 확대에 힘입어 산업 구조가 제조·가공업에서 첨단산업(개인용 컴퓨터와 휴대용 전화기나 패드, 전자게임과 같은 전자·전기산

업) 중심으로 재편되고 있어 전문기술을 갖춘 숙련 기술자나 경력이 있는 생산관리자와 같은 양질의 인력이 필요할 것으로 보인다. 뿐만 아니라 이 제품들의 홍보나 판매, 유통, 교역을 위한 디지털 마케팅 또는 전자상거래, 정보통신을 능숙하게 다룰 수 있는 전문인력 수요도 함께 증가할 것으로 예상된다. 더불어 반도체나 메모리칩, 고주파발생기와 같은 최첨단 산업도 계속 확장세에 있어 해당 인력수요는 더욱 증가추세를 보일 전망이다.

•출처 : 바오전신(Báo Dân Sinh), 2018년 1월 14일자, Năm 2018: Thị trường lao động tại TP.HCM tập trung cho nguồn nhân lực trình độ cao, <http://baodansinh.vn/nam-2018-thi-truong-lao-dong-tai-tphcm-tap-trung-cho-nguon-nhan-luc-trinh-do-cao-d69232.html>

독자의견 수렴

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

Fax : 044-287-6099

e-mail : soohyang@kli.re.kr



한국노동연구원

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