

노동연구

The Journal of Labor Studies

37 / 2018.12



고려대학교 노동문제연구소

차 례

- 한국 사회적 대화 체제의 혁신적 전환은 가능한가? :
‘노사정위 체제’와 비교한 ‘경사노위 체제’의 전망 / 박명준 5
- ILO의 강제노동 관련 협약 비준과 이행의
해외사례 연구 / 안종기 49
- 한국 복지국가의 성과와 한계 :
복지이원주의의 정치 / 김원섭·유진숙 83
- 비정규직 활용이 기업의 경영성과에 미치는 영향 :
고정효과모형 패널분석 / 김유선 125
- 정규직과 비정규직 연대 영향 요인 패널 분석 : 정규직 노조의
비정규직 임금인상 교섭 진행 여부를 중심으로 / 송민수 151
- 한국사회의 공유경제 시스템을 적용한 관광분야
초연결경제모델의 분석과 예측 : 행위자네트워크이론에
의한 온-오프라인 관광조직의 연결망 분석 / 민웅기 187
- 이승만 시대 기업의 자본축적 재검토 :
국가규율의 부재와 고삐 풀린 자본 / 김경필 227
- 일하는 한국노인에 대한 탐색과 일의 경제상태
만족도에 대한 영향 / 엄지혜 255
- 『노동연구』 원고 제출 및 작성 요강 279
- 투고 및 발행 규정 282
- 편집 및 연구윤리 규정 286

한국 사회적 대화 체제의 혁신적 전환은 가능한가?*

- ‘노사정위 체제’와 비교한 ‘경사노위 체제’의 전망 -

박명준**

요약

이 논문에서는 한국의 사회적 대화를 체제론적 관점에서 분석적으로 파악하는 작업을 수행하면서, 2018년에 새로 출범한 사회적 대화기구를 통해 질적으로 새로운 혁신을 이룰 수 있을지 타진해 보았다. 이를 위해 한국의 사회적 대화체제를 과거의 노사정위 체제와 현재의 경사노위 체제로 구분하여 비교하며 둘 간의 유사성과 차이성을 다양한 시각에서 분석해 보았다. 분석결과 개혁 아젠다와 코포라티즘의 성격의 측면에서 포용적 노동체제와 불평등의 해소를 지향하는 경사노위 체제는 분명 신자유주의의 패러다임 하에서 존재했던 과거 노사정위 체제와 질적인 차이를 보였다. 이익단체의 조합주의적 이해대변의 수준과 관련해 경사노위가 정부로부터 보다 크게 인정받고 존중받는 사회적 대화기구라는 양상은 진일보하나, 여전히 조직노동 내부의 반발을 온전히 제어하지 못하는 모습이 확인되었고, 향후 미조직 단체들의 참여가 이루어지면서 이들과의 복잡한 조율을 수행해야 하는 난제가 더해지게 되었다. 정책형성과정의 측면에서 내적

* 이 논문은 고려대학교 노동대학원·노동문제연구소가 주최하여 2017. 11. 21(화) 고려대학교에서 개최된 공동심포지엄 <한국형 사회적 대화의 모색>에 제출된 필자의 발표문 “새 정부의 사회적 대화 모색을 위한 방향과 과제”를 학술논문의 성격에 맞추어 대폭 수정한 것이다.

** 경제사회노동위원회 수석전문위원, 한국노동연구원 연구위원 (mjnpark@kli.re.kr)

으로 정부주도성이 훨씬 약화되었으나, 여전히 외적으로 국회 등의 또 다른 정책형성의 장과의 충돌 및 그로부터 위축 내지 침윤되는 양상이 재차 경험되었다. 노사관계 시스템적으로는 아직까지 업종과 지역수준의 사회적 대화가 활성화되기까지 갈 길이 먼 상황이지만, 그 출발을 위해 의미있는 제도개혁이 단행되었고, 그에 걸맞는 발걸음을 내디딘 측면은 주목할 만하다. 다만 이 역시 참여 주체들의 눈높이 등의 측면에서 일정하게 차이를 보이고 있고, 여러 조율의 과제가 산적해 있는 상황이다. 향후 사회적 대화체제의 질적 혁신의 과제를 충실히 감당하기 위해서는 경사노위와 경사노위를 후원하는 정부, 그리고 여기에 참여하는 노사단체들 및 여타 경제사회주체들, 그리고 더 나아가 사회적 대화의 경로가 아닌 다른 경로의 정책형성 기제를 선호하는 정책행위자들과의 원활한 소통과 조율이 중요하다. 그렇지 못할 경우, 결국 새로운 사회적 대화체제가 아무리 탈신자유주의를 지향한다고 해도 그것을 중심으로 정책결정이 이루어지지 못하게 될 것이며, 이는 결국 사회적 대화의 또 다른 표류로 귀결될 수 있을 뿐 아니라, 포용적 노동체제 실현이라고 하는 보다 큰 정책과제와 시스템 전환 구현의 과제도 실패로 귀결될 수 있다.

주제어 : 사회적 대화체제, 노사정위 체제, 경사노위 체제, 포용적 코퍼티즘, 조합주의적 이해대변, 정책참가, 노사관계 시스템

I. 서론

사회적 대화(social dialogue)란 경제사회정책 전반, 특히 노동시장의 작동조건을 결정하기 위해 이익단체들과 국가가 전개하는 다양한 수준과 다양한 밀도를 띄는 제반 논의 행위를 가리킨다. 대체로 노+사, 노+정, 사+정 간의 이자주의(bilateralism) 혹은 노사정간의 삼자주의(tripartism)적 대화의 방식 모두 가능하다. 다양한 수준이라 함은 국가수준, 업종 혹은 지역수준, 그리고 기업수준 모두를 포괄한다.

대체로 국가가 정책결정을 함에 있어서 이익단체들의 의견을 수렴해서 수행하는 경우를 주로 가리키지만, 기업이나 지역 혹은 업종의 수준에서 노사 조직체들 간에 산업정책, 지역노동시장정책, 기업 내 고용조건 등을 둘러싸고 자원을 투여하고 조정하기 위해 전개하는 협의 활동도 사회적 대화라고 칭할 수 있다.¹⁾ 단순히 조율된 정책자문(consultation)이라고 하는 약한 성격에서 국가 스스로 논의에 참여해 자기구속력을 갖는 결정을 공동으로 수행하는 정책협의(concertation)까지 사회적 대화의 강도 역시 다양하다.

현재 한국에서는 사회적 대화, 특히 국가수준에서 노사정 대표들끼리 노동시장의 구조개혁을 놓고 전개하는 제도화된 장에서의 상호작용을 활성화하려는 요구와 기대가 매우 크다. 이미 현 정부의 출범에서부터 국정과제 상으로 ‘노동존중사회’ 구현을 과제로 명시하면서 한국형 사회적 대화의 강화 기조를 공식화한 바 있다. 지난 정부 말기에 사실상 식물화되어 약 2년간 정체해 있던 ‘경제사회발전노사정위원회(ESDC, 이하 노사정위)’ 위원장을 노동계 출신 인사로 새롭게 임명하면서 작년 9월부터 대화기구의 재가동을 본격화했다. 올해 1월 31일에 ‘노사정대표자 회의’를 소집해 약 300일간 사회적 대화를 전개하는 가운데, 지난 4월 말 제3차 회의에서 새로운 사회적 대화기구의 명칭을 경제사회노동위원회(ESLC, 이하 경사노위)로 바꾸면서 다양한 기구개편 조치들에 합의를 보았고, 이를 토대로 5월 말에 국회에서 새로운 사회적 대화기구 법안이 통과되었다. 지난 9월에 시행령이 마련되

1) 다만 좁은 의미의 사회적 대화, 내지 협의는 교섭(bargaining)과는 다소 다르게 사용한다. 넓게는 교섭도 사회적 대화의 일환일 수 있지만, 노사관계론에서는 교섭은 주로 노사 이해당사자들이 임금인상을 놓고 전개하는, 제도적으로 정례화된 상호작용을 가리키며, 노동의 입장에서는 반드시 노동조합만이 그것을 수행할 수 있는 권한을 부여받고, 그것에서 유리한 결과를 얻기 위해 노조가 파업을 단행해도 타당할 수 있음을 인정한 것이다.

었고, 마침내 11월 22일에 제1차 경사노위 본회의가 개최되어 바야흐로 새로운 사회적 대화의 역할수행을 향한 항해가 막 시작된 상태이다.

향후 한국사회에 재구성되어야 할 ‘사회적 대화체제(social dialogue regime)’²⁾의 새로운 상과 비전은 경사노위 본회의의 출범을 계기로 이제 본격적인 실현의 행보를 내딛게 되었다. 적어도 그것이 과거 노사정위의 고질적인 한계를 극복하면서 현재 요구되는 사회적 과제들에 대한 해법을 만들어내야 하는 것에 원칙적으로 사회적 합의가 이루어져 있다고 보여진다. 그럼에도 불구하고 아직도 그러한 역할수행이 과연 제대로 실현되기 위해서 무엇이 필요하고 새로운 기구가 어떻게 작동해 가야 할지에 대해서는 여전히 충분한 검토와 논의가 부족한 상태인 것이 사실이다. 단순히 현재의 노사정위원회에 대한 기술적(technical) 정비가 아니라, 일종의 체제 자체에 대한 새로운 디자인과 미래지향적 설계를 함께 도모해 나가야 할 주체들 스스로 그에 대한 자기전망의 수립과 상호공유가 여전히 미흡하다. 따라서 경사노위의 본격적인 출범을 계기로 사회적 대화체제의 혁신적 재구성을 실현하기 위한 과제를 분석적으로 정립하는 작업이 필요하다. 과연 경사노위의 출범을 계기로 한국의 사회적 대화체제는 질적으로 새로운 도약과 혁신적 전환을 이룰 수 있을 것인가?

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 사회적 대화에 대한 ‘체제론적’ 접근을 시도하면서, 2018년부터 시작된 새로운 사회적 대화체제를 향한 움직임을 과거의 그것과 비교해 보고자 한다. 그 일환으로 과거의 사회적 대화체제를 ‘노사정위 체제’로 칭하고, 현재의 것을 ‘경사노

2) 사회적 대화체제라고 하는 표현은 필자가 고안한 것이다. 이는 종래에 노동체제(labor regime)에 관한 사회학적 분석들이 과도하게 거시적이고 전체론적(holistic) 시각에 있어서 그 구성과 다양성 그리고 변동에 대해서 보다 구체적이고 특화된 설명력을 제시하기 힘들어 온 한계를 극복함에 있어 유의미할 수 있다. 본고의 2절에서 그 의미에 대해 보다 자세하게 언급하였다.

위 체제'로 명명해서 양자에 대한 비교를 시도한다. 노사정위 체제는 이미 약 20년간 지속한 경험이 있지만, 경사노위 체제는 이제 막 출범했기 때문에 둘을 균형있고 엄밀하게 비교하는 것은 아직은 불가능하다. 따라서 본고에서는 일단 경사노위의 출범을 인큐베이팅(incubating)하며 활발히 움직였던 지난 300일간의 '노사정대표자 회의'의 실험이 과거의 노사정위 체제의 한계를 어떻게 인식하고 극복해 왔는지, 그 성과와 한계는 무엇인지 진단하는 식으로 분석을 하고자 한다. 이를 통해 과거 노사정위 체제의 한계를 향후 새로운 경사노위 체제가 온전히 극복하기 위해 필요한 요소가 무엇인지 진단하고 실천적 대안을 찾고자 한다.

2절에서는 사회적 대화기구와 사회적 대화체제에 대한 개념적 논구를 수행하고, 그에 대한 분석틀을 제시해 보았다. 3절에서는 노사정위 체제를 분석하면서, 그것의 존재이유와 기능상의 성과와 한계, 기능방식의 특성, 특히 그것이 온전히 작동하지 못했던 원인이 무엇이었는지 진단해 보았다. 4절에서는 이제 막 출발한 경사노위 체제를 노사정대표자 회의의 실천들을 중심으로 분석해 보았다. 5절에서는 분석결과를 종합하며 경사노위 체제의 현재를 진단하고 그것의 순항과 목표 달성을 위해 필요한 과제를 제시하며 글을 끝맺도록 한다.

II. 사회적 대화에 관한 체제론적 접근: 개념과 분석틀

1. 개념: 노동체제, 사회적 대화체제, 사회적 대화기구

지난 시기 한국 사회적 대화체제의 한계를 진단하고, 새로운 사회적 대화체제를 구축하기 위한 논의를 돕기 위하여, 세 가지 개념을 명확

히 하고 그들 간의 관계를 일반론적으로 정리할 필요가 있다. 그 세 가 지란 각각 노동체제(labor regime), 사회적 대화체제(social dialogue regime), 그리고 사회적 대화기구(social dialogue body)이다. 먼저 노동체제는 1990년대와 2000년대에 한국의 사회학자들이 즐겨 사용해 온 개념으로, 최근 특히 장홍근(2016)에 의해 한국의 현실을 분석하기 위한 개념도구로 적극 활용되고 있다. 그에 따르면 노동체제란 거시 구조적 맥락에서 노동문제를 총체적으로 살펴보고 행위주체의 전략 적 개입에 의한 체제 변화의 동학을 분석하기 위한 개념 도구이다. 이는 노동시장과 노동과정, 노동력 재생산구조, 그리고 이러한 구조를 유지 혹은 변화시키려는 주체들의 상호작용인 노동정치 모두를 포괄 하는 개념이다. 장홍근, 노중기 등을 비롯한 많은 연구자들은 그간 한 국의 노사관계 시스템을 이야기하면서, 이른바 ‘87년 노동체제’라고 하는 표현을 사용했다. 하나의 노동체제로서 1987년을 기점으로 해서 생겨난 한국의 ‘87년 노동체제’는 내부적으로 다양한 동학을 경험했지만, 결국 민주화로 시작해서 신자유주의화, 양극화로 귀결되고 만 특 징을 지니고 있다.

본고의 관심과 관련하여 장홍근이 노동체제의 일 요소 중에서 ‘노동정치’라고 칭한 부분에 특히 주목할 필요가 있다. 노동정치는 노동 체제를 움직여 가는 국가의 정치적 선택과 그에 대한 제반 사회계급 들의 정치적 대응으로 이루어진다.³⁾ 노동정치의 수단에는 여러 가지 가 있을 수 있으며, 그 중에 대표적인 것이 바로 사회적 대화다.⁴⁾ 사회

3) 90년대를 중심으로 노동체제 개념을 앞서 사용한 송호근은 노동체제의 구성요 소를 국가의 노동정치, 노동시장의 구조, 그리고 노동계급의 계급정치(working class politics) 셋으로 구분한 바 있다(송호근, 1993).

4) 예컨대, 한국의 권위주의 체제 하에서의 노동정치에서는 사회적 대화는 존재하지 않았다. 매우 미약하나마 사회적 대화라고 하는 수단이 최초로 태동한 것은 노태 우 정부시기였으나, 그 시기는 사실상 국가의 재권위주의화와 노동에 대한 제약

적 대화의 관행은 자본주의와 민주주의 그리고 노동운동의 발전양태에 따라 국가별로 상이하게 발전해 왔다. 이는 자본주의 경제에 대한 민주적인 거버넌스 행위의 일종으로 그것의 제도화의 정도에 따라 일정하게 체제(regime)을 형성한다고 볼 수 있다. 말하자면 사회적 대화 체제는 거시적 노동체제를 이루는 여러 부분체제들 가운데 하나이며, 장홍근이 지적하는 ‘노동정치’ 영역의 일부를 이루기도 한다. 사회적 대화체제는 노동정치의 영역이 펼쳐지는 주요한 장들 중 하나이며, 그 안에서는 협의(concertation)이라고 하는 상호작용의 방법을 주로 활용한다. 노동정치와 마찬가지로 사회적 대화체제는 거시적 노동체제의 변동을 추동해 가는 수단 중 하나이기도 하다(장홍근, 2017).

요컨대, 사회적 대화체제는 노동정치의 수단적 요소 중 하나이면서, 그 자체로 하나의 부분체제(partial regime)를 형성한다. 주로 국가와 이익단체 간에 혹은 이익단체들 간에 직접적으로 정책을 둘러싼 대화와 협의를 진행해가고, 그 결과를 정책결정에 반영하는 방식이라고 볼 수 있다. 모든 체제와 부분체제는 일정하게 그것이 존재하고 작동해야 할 목표를 담고 있다. 어떤 체제가 제대로 작동하는가는 일차적으로 체제가 지향하는 목표에 부합하는 결과가 나타느냐에 따라 평가될 수 있다.

방법론적 정당성을 논하기 이전에 일단 기능적(functional) 적실성을 상실한 체제는 지속가능하기 힘들다. 부분체제로서 사회적 대화체제도 마찬가지이다. 그것은 현대 민주적 자본주의 사회들에서 다양한 모습을 띠고 존재하지만, 때로는 그 기능이 절실하기도 하고 때로는 한가하거나 필요없기도 하다. 그렇기에 사회적 대화체제는 국가별로도 상이하지만, 한 나라 내에서도 일정하게 부침을 겪는다.⁵⁾ 즉, 사회

압이 보다 주를 이루었다. 이 시기의 노동정치에 대해 노중기는 ‘헤게모니 배제전략’이라고 하는 절묘한 표현으로 이론화한 바 있다(노중기, 1995) .

적 대화체제의 제도화 모습이나 기능적 중요성 등은 국가별로, 또 시기별로 상이하다. 따라서 사회적 대화체제는 ‘어떤 자본주의인가? 어떤 민주주의인가? 어떤 노사관계 시스템인가?’ 라고 하는 질문들에 대한 응결된 답을 담고 있다.

하나의 체제라는 의미에서 사회적 대화체제 역시 규율형성(rule-making)과 규율적용(rule-taking)의 패턴, 제도 및 그에 관계하는 행위자들 간의 관계설정을 필요로 한다. 이러한 것들을 구조화함에 있어 핵심적인 기능을 수행하는 것이 바로 사회적 대화기구(social dialogue body)이다. 정치체제로서 민주주의가 다양한 주체들의 참여와 의견표출을 보장하는 제도적 기제들 및 기구, 그리고 그러한 기구들 간의 상호관계를 통해 다양한 모습으로 구현되듯, 사회적 대화체제 역시 핵심적으로 행위자들과 그들의 행위원리에 대한 규정, 그리고 그들의 행위를 담는 틀로서의 사회적 대화기구들 및 그것을 매개로 한 행위자들 간의 상호관계를 통해 작동한다고 볼 수 있다. 하나의 사회적 대화체제 내에서 제도화된 사회적 대화기구는 대체로 플랫폼(platform)이자 필드(field)로서의 의미를 지니지만, 때로는 사회적 협의와 합의를 적극적으로 설계하고 주도하는 일종의 촉진자(facilitator)로서, 즉 노동정치의 또 다른 행위자(actor)로서 역할을 하기도 한다.⁶⁾

5) 대표적으로 Visser와 Hemerijck은 네덜란드의 코포라티즘을 네 시기로 두고 그 순환 과정에 대해서 이념형적으로 제시한 바 있다(Visser&Hemerijck 1997). 한 때 조합주의 국가가 아님에도 사회협약을 통한 합의적 신자유주의의 이상처럼 간주되었던 아일랜드의 사회적 대화기구는 오늘날 정부의 무관심 속에 사실상 암흑기를 겪고 있다. 한국의 사회적 대화체제 역시 후술하겠으나 정권의 성격이나 경제상황, 노동시장의 상황, 그리고 노동운동 주체들의 역량과 전략의 변화 등에 따라 일정하게 부침을 겪어 왔다. 최근 필자와 장홍근은 이에 대해서 마찬가지로 4가지의 이념형적 변화를 개념화한 바 있다(박명준·장홍근, 2017).

6) 말하자면 장터에서 일종의 정치적 흥정을 부추기는 거간꾼과 같은 역할을 하면서

비교거버넌스론(comparative governance study)적으로 사회적 대화체제는 외형상 두 가지 요인을 놓고 유형화될 수 있다. 첫째는 공식화된 사회적 대화기구의 존재 여부이다. 둘째는 비공식적인 행위자들-주로 노사정-간의 협의행위 및 관행이다. 즉, 사회적 대화체제는 대체로 제도적 구성물과 비제도적 구성물 모두로 이루어져 있으며, 사회적 대화기구들의 내연과 그 외연이 결합해서 작동한다. 특정 시기, 특정 정부와 특정 이익집단은 사회적 대화기구의 내연을 중시하면서 노동정치를 전개할 수도 있고, 그렇지 않고 외연적 장을 오히려 더 선호할 수도 있다.⁷⁾ 따라서 하나의 사회적 대화체제와 그 기능을 사회과학적으로 이해하려 할 때에, 그 안에 설치되어 있는 주요한 사회적 대화 기구 내부에서의 일들만 바라보는 것은 오류이다.

사회적 대화체제의 작동은 행위자들 간의 제도적 및 비제도적 상호작용의 포괄적 전개와 그 결과로 보아야 한다. 즉, 그것은 제도화된 사회적 대화기구 내에서의 상호작용과 그 밖에서의 상호작용 둘 간의 유기적 결합을 통해 구성된다. 대표적으로 스페인의 경우 사회적 대화기구인 CSE가 존재하지만, 스페인에의 사회협약의 대부분은 노사정간의 직접적인 상호작용을 통해 체결되어졌다. 네덜란드와 같은 나라는 사회적 대화기구가 양분되어 있으며, 노사공의 참가를 통해 의해 운영되는 SER은 주로 중장기적인 정책협의를, 노사가 주도하는 노동재단(LF)은 주로 두 당사자들 간의 혹은 그들에 정부까지 포함한 사회협약을 간헐적으로 체결하면서 현안에 대한 공동의 해법을 모색하는 방식으로 사회적 대화체제를 꾸려간다. 반면, 독일의 경우 사회

거래의 판을 깔아가고 그의 주도하에 이해당사자들을 불러모아 거래가 이루어지도록 하는 식이라고 보면 된다(윤효원, 2017).

7) 노사정위원회라는 제도화된 기구가 있음에도 노사정대표자 회의라고 하는 외연적 장을 별도로 만들어 활용하는 한국식 관행을 상기하면 된다.

적 대화의 관행이 사회문화적으로 광범위하게 관행되고 상식화되어 있음에도 불구하고, 국가수준에서의 제도화된 사회적 대화기구는 존재하지 않고,⁸⁾ 경제적인 퇴행이나 위기시마다 노사정간의 합주행동(concerted action)이 이루어지곤 한다. 요컨대, 사회적 대화체제는 국가별로 또 시기별로 다양한 특성을 나타내며 존재하고, 사회적 대화기구가 명시적으로 존재하는 국가가 있고, 그렇지 않은 국가가 있으며, 사회적 대화 기구가 존재해도 그곳에서의 사회적 대화가 핵심적인 곳도 있고 보조적인 곳도 존재한다.

2. 분석틀: 사회적 대화체제 제도화 분석을 위한 세 가지 접근

사회적 대화체제의 성격을 이해하기 위하여 진단해야 할 지점들은 이와 관련한 이론적인 관점에 따라 다양할 수 있다. 대표적으로 세 가지 접근이 중요하다. 그것은 각각 (i) 이해대변방식론, (ii) 정책형성방식론, 그리고 (ii) 노사관계(시스템)론 등이다. 이 각각의 접근들은 사회적 대화체제의 작동과 퍼포먼스를 바라봄에 있어 상이한 포커스를 지니며, 대체로 정치학적 접근(정치사회학), 행정학(사회정책학), 노사관계학(경영학, 혹은 노사관계 사회학) 등에서 다소 상이한 관심 하에 분석되어져 왔다. 현실의 사회적 대화체제는 이 세가지 측면들 모두에서 바라보았을 때 그 입체적 특성이 온전히 파악될 수 있다. 각각의 접근들은 모두 사회적 대화체제의 특성을 분석하고 파악하기 위한 인식틀을 제공해 준다.

첫째, 사회적 대화체제를 이해대변방식의 하나로 보는 접근이다. 그것은 대개 영미식의 다원주의적(pluralistic) 이해대변방식과 다르게

8) 독일에서 제도화된 사회적 대화기구를 두지 않는 이유는 나치시대의 과대국가의 사회세력 동원이 초래한 비극에 대한 성찰에서 기인한다고 볼 수 있다.

이익단체의 역할, 특히 조직적 자원의 특수성을 부각시킨 코포라티즘적(corporatist) 이해대변방식을 대표한다. 코포라티즘(corporatism)은 크게 국가코포라티즘과 민주적(사회적) 코포라티즘으로 나뉜다(Schmitter, 1974). 후자는 다시 70년대 케인즈주의적 복지국가 시기의 시도, 90년대 신자유주의적 시기에서의 시도 등으로 나뉜다. 이해대변방식으로서 사회적 대화는 행위론적 측면과 구조론적 측면으로 구별이 되는 바, 전자는 주로 협의(concertation)의 관행과 그 결과로서 사회협약(social pacts)의 체결을, 후자는 현대사회에서 국가도 시장도 공동체도 아닌 이익단체가 자연스럽게 지니게 되는 자율행정(autonomous administration) 역량의 체득과 그것의 발현방식이 주된 초점으로 한다(Streeck and Kenworthy, 2003). 이익단체의 포괄성이나 중앙집중성 등의 원리가 이러한 코포라티즘적 이해대변방식이 가능하도록 하는 전제조건이라고 하는 이론적 인식도 이러한 시각에서 바라보는 사회적 대화로부터 대두했다(Cameron, 1984).

둘째, 사회적 대화는 정책결정(policy-making)방식의 하나로서 존재한다. 이는 현대사회에 정부가 이해가 충돌하기 때문에 쉽지 않고 또 전문적인 정책적 의사결정을 행함에 있어서 그와 연관된 사회세력들에게 정책결정에 관여할 수 있는 기회를 부여하고 그들 간의 소통과 협의를 장려하는 결정방식이다. 이른바 숙의민주주의(deliberative democracy)로 칭하여지는 이러한 시도는 국가가 의사결정을 사회를 향해 개방하는(open state) 경우를 가리키며, 행정부와 국가 중심적 시각에서 사회적 대화의 관행을 주로 보는 것이다. 여기에서는 좁은 의미의 정부(government)를 확장하여 이른바 거버넌스(governance)라고 하는 시각에서, 국가와 사회적 이해당사자들 간의 상호작용을 통한 의사결정 관행의 제도화의 양상과 그것의 효과에 대한 관심을

지닌다.

셋째, 사회적 대화체제는 한 나라의 노사관계 구조의 일부이자 하나의 기능장(functional arena)으로서 존재한다. 흔히 사회적 대화는 노사관계의 층위상 국가수준의 노사관계를 가리키기도 하고, 기능상 협의나 교섭보다 약하고 느슨한 영역인 협의(concertation)를 추구하는 상호작용을 가리키기도 한다. 주로 국가수준에서의 협의를 의미한다고 볼 수 있지만, 보다 하위수준에서의 사회적 대화 내지 협의의 관행과 시스템도 노사관계론적으로 인지가 가능하다. 이와 관련하여 다양한 쟁점이 존재하지만, 특히 사회적 대화에 참여하는 주체의 문제가 그 중 하나이다. 대개 기업수준의 사회적 대화는 주로 노동조합보다는 종업원평의회와 같은 노동자들의 민주적 이해대변체가 주요 주체로 간주된다. 초기기업수준에서는 주로 노동조합이 주체가 되지만, 오스트리아와 같은 나라에서는 노동조합 뿐 아니라 노동회의소(chamber of workers)도 사회적 대화에 참여할 수 있는 또 다른 주체로 제도화되어 있다.

이해대변방식의 측면에 중심을 두고 보았을 때, 사회적 대화체제에 대한 분석은 그 과정에서 '무엇을 위해 어떠한 것들이 교환이 되었느냐'에 관심을 둔다. 말하자면 그것은 '어떤 코포라티즘인가, 궁극에 '사회변동에 어떠한 식으로 기능했는가'라는 상대적으로 기능주의적 관점에서의 분석을 요구하게 된다. 더불어 '이익단체들의 그 과정에서의 이해실현과 교환이 어느 정도로 이루어졌는가'가 주요하다. 정책형성방식의 일환으로서 그것에 대한 분석은 '과연 정책형성의 새로운 수단으로서 그것이 어느 정도로 의미있게 기능을 했는가?'를 짚으면서 주로 그것이 노동정치에서 기능한 정치적 과정(political process)의 측면에 주안점을 두고 분석을 하게 된다. 노사관계 시스템적 관점

에서는 그것이 ‘과연 어느 정도로 제도화되었는가’, ‘기존의 시스템의 요소들과 어떻게 융화되고 갈등되었으며 그 결과는 어떠한가’라는 다소 사회건축학적 시각에서의 분석이 주를 이룬다.

III. 노사정위 체제: 과거의 사회적 대화체제

3절에서는 노사정위 체제를 대상으로 앞서 분석들에 기초를 하여 사회적 대화체제로서의 그것의 의미와 한계를 분석해 보면서 그 성격을 파악해 보도록 하겠다.

1. 코포라티즘의 유형론 및 기능론적 측면

한국에서는 1998년 이래 핵심적인 사회적 대화기구로 노사정위원회(2006년 이후 경제사회발전노사정위원회)를 설치해 두고, 그것을 각자의 이해추구의 수단으로 활용하려고 한 노사정간 상호작용을 통해 노동시장의 운용과 변동을 제어하려 했다. 이러한 의미에서 필자는 그간의 한국의 사회적 대화체제를 ‘노사정위 체제’라고 칭하고자 한다. 노사정위를 설치해 두고 국가와 여타 이익단체들간 상호작용을 통해 노동시장의 문제를 해결하고 새로운 제도화를 향해서 움직여 가는 상호작용을 함에 있어서, 사회적 대화기구는 때로는 하나의 장으로, 때로는 플랫폼으로, 또 때로는 또 다른 행위자 그 자체로 기능했다. 국가와 이익단체들은 그것을 경유하기도 하고 회피하기도 하면서, 주어진 상황에서 자신들이 판단한 정치/경제/사회적 이익의 극대화를 위해 경주했다.

그렇다면 이러한 ‘노사정위 체제’는 왜 존재했는가?⁹⁾ 우리는 그에

대한 답을 노사정위 체제를 안고 있던 '87년 노동체제'의 성격, 그것이 지니고 있던 모순과 그러한 모순의 전개양상을 헤아리면서 찾을 수 있다. 본질적으로 87년 노동체제는 두 가지의 가치지향 내지 변동의 경향이 모순적으로 결합되어 충돌하는 긴장을 안고 있었다. 그것은 이른바 '이중전환(dual transition)'이라고 칭하여지는 바, 20세기 말 이른바 '제3의 물결'(Huntington)을 맞이한 전세계적인 민주화의 흐름에 있던 나라들에서 보편적으로 경험한 사회경제체제 변동경향과 궤를 같이 한다.

그 두 가지의 경향의 하나는 민주화(democratization)이고 다른 하나는 자유화(liberalization)이다. 이행기 한국의 국가는 한편에서는 민주노조운동으로 칭하여지는 조직노동의 부상과 시민사회의 성장 속에서 그들이 주창하는 민주화의 실현이라고 하는 국내적 변수, 그리고 세계화와 탈규제화의 흐름 속에서 세계 자본주의 체제의 변동에 적응하며 가기 위하여 단행할 것을 요구받던 자유화의 진척이라고 하는 국제적 변수를 어떻게 동시에 감내할 것인가라는 질문에 맞닥뜨려 있었다. 한국사회 내에서 두 가지 과제를 모두 달성하면서 사회질서의 새로운 원리를 만들어내는 것, 이것이 바로 87년 노동체제가 지녔던 본원적 과제였던 것이다. 그리고 87년 노동체제에서 감당해야 할 이 두 가지의 모순적이고 충돌하는 가치의 조화로운 결합(harmonious connection)을 도모하기 위해 90년대 중반 이후 한국 정부가 새롭게 구축한 것이 바로 노사정위 체제였다.

노사정위 체제의 기원은 1996년에 설립된 노사관계개혁위원회를

9) 이는 다른 말로 우리 사회에 약 20년간 존재해 온 사회적 대화체제가 그간 지향한 목표(goals) 내지 목적(objectives)은 무엇이었는가라는 질문이기도 하다. 기능주의(functionalism)적 설명방식을 취할 경우, 노사정위 체제가 무엇을 하기 위해 존재했느냐는 노사정위가 왜 존재했느냐에 대한 하나의 답이 될 수 있다.

통해 형성되었고, 이는 이후 외환위기를 맞이하여 노사정위의 설립으로 계승, 발전되었다. 특히 87년 노동체제가 민주화에서 자유화로의 터닝(turning)을 강하게 하던 98년 외환위기의 한 복판에서 사회적 대화의 필요성은 더욱 컸고 노사정위는 그러한 필요에 부응해 태동했다.¹⁰⁾ 이는 이미 20세기에 민주화도 달성하고 복지국가도 구현한 서유럽의 주요국들이 90년대에 이른바 ‘합의적 자유주의(consensual liberalization)’를 고민하면서 사회협약체제를 새롭게 부활시켜 갔던 흐름과 일정하게 궤를 같이 하는 것이었다. 즉 노사정위 체제는 사실상 일종의 ‘경쟁적 코포라티즘(competitive corporatism)’의 한국적 변종이었다고 칭할 수 있다. 다만 서구의 경우 그 이전에 사회적 코포라티즘(societal corporatism)의 경험을 지니고 있었으나 한국은 그것을 생략한 채 경쟁적 코포라티즘으로 바로 돌입을 했던 것이다.

그렇다면 노사정위 체제는 오직 신자유주의 개혁을 저돌적으로 달성하기 위한 수단으로만 존재했다고 볼 수 있을까? 현실을 살펴보면, 그것은 신자유주의적 개혁의 불가피성을 일정하게 인정을 하되, 그 부작용을 어떻게 보완할 것인가라고 하는 시각에서 고안가능한 정치적 교환(political exchanges)의 공간을 마련했던 시도다. 분명 결론이 편향적으로 정해진, 닫힌 공간(closed space)이었다고 쉽게 단정지을 만 한 것이 아니었다. 특히 상대적으로 진보적인 정부 하에서는 그러한 공간을 통하여 사회적 시민권을 증진시키는 보완기제들(민주화, 복지국가화 등)의 투입과 정당화를 도모할 여지가 더 컸다. 즉, 그 안에 민주화와 복지국가화를 향한 진보적 지향성이 동시에 내재해 있었

10) 정부가 이중전환(dual transition)의 미진한 개혁을 급박하게 진행해야 하는 상황에서 사회적 타협의 필요는 더욱 더 커졌고, 그 사이 이러한 과정에서 발생하는 사회갈등을 조율하기 위한 수단으로 사회적 대화체제를 활용하려 하면서, 노사정위 체제가 태동했던 것이다.

던 것이다. 다만, 2000년대 후반 이후 10년간의 보수정부 하에서 노사정위 체제의 그러한 사회적 시민권 보완기제로서의 역할은 그다지 크지 않았다. 사실상 정부의 입맛에 맞게 사회적 대화체제를 활용하려는 시도가 더욱더 강했고, 그러한 의미에서 그것은 민주적 코포라티즘이라기보다 국가코포라티즘(state corporatism)에 한발 더 가까이 갔다.

한국의 노동계가 노사정위 체제를 바라보는 시각은 이렇게 사회적 대화체제가 지녔던 본원적으로 이중적인 성격, 그리고 진보정부와 보수정부 하에서 그것의 성격의 차이에 대해 섬세하고 민감하게 반응했다고 보기 힘들다. 특히 민주노총은 보다 근본주의적(fundamentalistic) 시각을 고수하면서, 노사정위 체제를 단지 신자유주의를 위한 들러리 기구라고 강하게 규정을 했으며, 결과적으로 노사정위로의 참여를 1998년 한 해를 제외하고 전면 거부했다. 이는 노사정위 체제의 진보화를 더이상 획기적으로 진척시키지 못한 결정적인 한계로 작용했다. 한국노총의 경우 진보정부는 보수정부는 막론하고 참여를 통한 이해실현의 길을 적극적으로 추구했다. 전자의 시기에는 진보적 개혁의 정당화와 촉진자로서의 역할에 기여한 측면이 있고, 후자의 측면에서는 반노동적 개혁에 대한 방어적 의미를 더욱 지녔다. 이러한 참여 전략은 부분적인 성과가 없지 않았지만, 민주노총 부재의 상황에서 그 영향력은 절대적 한계를 지닐 수밖에 없었다.

결과적으로 87년 노동체제는 민주화에서 시작해 외환위기를 겪으면서 자유화에 경도되면서 결국 양극화에 빠졌다. 그 안에서 노사정위 체제는 90년대 후반 잠시 그 역할이 부상하는 듯 했으나, 이내 ‘합의적 이중전환(consensual dual transition)’의 이상은 제대로 실현되지 못하였다. 노사정위 체제의 마지막 기능시도였다고 볼 수 있는

2015년의 '9·15협약'은 수사적으로는 양극화를 제어한다는 문제의식을 담고 있었으나, 실상은 재차 신자유주의적이고 시장편향적인 길로 그 실행을 경도해 가면서, 끝내 온전한 구실을 하지 못한 채 종언을 고했다.

87년 노동체제의 쓸쓸한 경로귀결에 있어서 노사정위 체제는 궁극에 어떠한 역할을 했나? 이는 매우 조심스러운 평가의 지점이며 보다 엄밀한 논구를 필요로 한다. 필자는 노사정위 체제의 마비에 가까운 미작동이야말로 87년 노동체제의 퇴행화에 결과적으로 기여했다고 판단한다. 87년 노동체제의 목표를 균형적으로 구현시키지 못한 주체들은 사회적 대화체제의 파행과 주변화, 그리고 그것이 궁극에 초래한 결과에 대해 일정하게 공동의 책임을 질 필요가 있다. 가장 큰 책임은 물론 노사정 가운데 가장 큰 권력자원을 지니고 있는 국가에게 있겠으나, 기존의 노사정체제의 또 다른 두 주체인 조직노동과 대자본 역시 이로부터 자유로울 수는 없다.

이러한 제약 속에서 유지되어 온 노사정위 체제의 성과는 그렇다면 과연 전무했는가? 이는 시각에 따라 다르겠지만, 적어도 98년 2월 협약의 경우, 당시 전대미문의 경제위기 상황 속에서 사회적 응집력을 키우고, 위기극복을 위한 견인차로서 역할을 한 측면에 대해서는 적극적으로 평가할 여지가 있다. 이후 제도화된 사회적 대화기구로서 노사정위는 기능상으로 꽃을 피운 것은 아닐지라도 2월 협약의 내용을 이행하고 심화시키는 일, 그리고 당시 전개되었던 다양한 구조조정의 시도가 동반하는 갈등을 조정하는 일에서 적지 않은 성과를 거두었다. 이러한 성과가 있었기에 애초에 사회적 대화체제의 의미를 크게 두지 않았던 보수정부들에서도 노사정위는 소멸하지 않았던 것이라고 볼 수 있다. 다만, 전술했듯이 보수정부 하에서는 사실상 국가

코포라티즘에 더욱 더 가깝게 끌려갔거나, 아니면 의도적으로 그것의 기능을 방치하는 식이라, 노동정치의 중심에서 타협과 협의를 통해 해법을 찾으려던 사회적 대화체제는 그 자체로 더욱더 위상과 의미가 실추될 수밖에 없었다.

2. 사회적 대화체제 제도화의 측면

1) 이익단체의 조합주의적 이해대변의 측면

이익단체의 조합주의적 이해대변이라고 하는 측면에서 노사정위 체제는 절대적인 한계를 보였다. 한국의 사회적 대화체제는 사실 ‘조직없는 코포라티즘(corporatism without organization)’의 모순적 상황 하에서 전개되었다. 한국의 사회적 대화체제는 일단 1996년 노개위 출범 당시에도 법률적 시민권을 얻지 못하고 있던 민주노총을 참여의 일주체로 호명하면서, 이른바 양대노총체제의 공식적 서막을 열면서 형성되었다. 이는 한국에서 비동시적인 것의 동시적 결합상태를 의미한다. 그리고, 그간 사실상 민주노총과의 대결 속에서 시간을 보냈으며, 끝내 민주노총을 ‘체제내화’하는 데에 실패했다. 일단 조직노동의 핵심부대가 부재하는 가운데 전개되었다는 측면에서 일종의 ‘조직없는 코포라티즘’이었다고 볼 수 있다. 더 큰 문제는 참여하는 조직체들도 민주적인 내부순응(internal compliance) 기제와 실행역량을 충분히 갖추지 못했다는 점이다.

결정적으로 민주노총이 노사정위 체제와 첫 단추를 잘못 끼우게 된 것은 그것이 조합주의적인 이해대변을 감당할 수 있는 ‘조직’이 못되었기 때문인 측면이 크다. 98년 사회협약의 체결 과정에서 폭발한 내부 정파정치의 파행적 표출은 그것을 잘 말해 준다. 이후에도 민주노총은 그 사건을 스스로 잘 해석하고 감당해 내지 못한 채 극심한 정파

대립의 함정 속으로 빠져들어 갔다. 2005년에 발생했던 노사정위로의 복귀를 둘러싸고 전개된 대립은 두 번째 비극이었다. 이는 민주노총과 노사정위체제와의 오랜 결별로 가도록 도장을 찍는 사건이었다. 민주노총 뿐 아니었다. 민주노총의 부재 속에서 한국노총은 일단 과감한 결단을 통해 ‘통 큰 거래’를 수행할 여지가 축소되었다. 이미 1993~94년의 노경총 합의로 인해 당시 전노대를 중심으로 한 민주노조운동 계열로부터 역풍을 맞았던 것이 큰 교훈이었기 때문이다. 나아가 내부적으로도 마찬가지로 노총이 지니고 있는 권위주의와 탈권위주의의 균열구조 역시 지속적으로 작동하면서, 노총의 리더십이 노사정위 체제를 생산적으로 활용할 여지를 제약시켰다고 보여진다.

그 사이 각종 노사갈등 및 노정갈등의 핵심이었던 민주노총이 노사정위 체제에 참여하지 않은 것은 노사정위 체제의 기능을 결정적으로 제약시키기도 했지만, 민주노총에게도 정책역량을 증진시킬 수 있는 기회, 내셔널 센터로서 제도화된 장에서의 정치적 행위역량을 심화시킬 수 있는 기회를 차단시켰다. 민주노총의 그러한 역량제약과 참여부진은 결과적으로 우리 사회에서 대화와 타협을 통해 문제를 풀어나가는 사회적 대화의 기회 자체를 주변화(marginalization)시키는 쪽으로 악순환적으로 작용했다. 다만, 그러한 속에서 한국노총은 상대적으로 노사정위체제에 적극 참여함으로써 적지 않은 이득을 취했다. 그 이전까지 국가조합주의적 지배질서의 일원으로 포섭되어 존재했던 한국노총이 스스로 탈바꿈을 하면서 생존을 지속해 갔던 것은 87년 노동체제가 만들어낸 아이러니였다. 이는 노사정위체제가 지닌 한계에도 불구하고 한국노총이 끊임없이 그에 임하였던 것이 크게 작용했다고 볼 수 있다. 노사정위체제에의 참여는 노총의 정책역량이나 정부와의 협상력을 키워 내는 데에 적지 않게 영향을 끼쳤고, 노동계급

전체를 대표해 제도화된 장에서 정책교섭을 하는 정상조직체라는 정체성을 키워주었다.

2) 정책형성의 방식의 측면

정책형성의 방식으로 노사정위 체제는 온전히 제도화되었다고 보기 힘들다. 그것은 사실상 한국에서 뿌리 깊게 존재해 온 관료중심적 정책결정의 제도 및 관행이 지속되면서, 그것을 보조하는 하나의 반찬 정도로 머물고 말았다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 국가, 무엇보다도 행정부의 노사정위에 대한 태도가 그다지 탐탁치 않은 것이 일차적이다. 주무부처인 노동부는 노사정위 체제에 대해 양면적인 태도를 취했고, 그 외에 보다 큰 권력자원을 지녔던 주요 산업 및 경제부처들은 아예 노사정위체제에 사실상 거의 의미부여를 하지 않았다. 강한 국가(strong state)의 전통이 강한 한국의 국가는 정책협의를 통한 정책수립의 관행에 있어서 서툴렀고 또 그 의미조차 부여하려 하지 않았다. 이러한 경향은 역시 상대적으로 보수적인 정부 하에서 더욱 더 컸다.

원론적으로 사회적 대화체제는 이러한 관료주의적 일원주의에 편향된 한국의 강한 국가의 한계를 민주적으로 극복한다는 의미를 지니는 것이었다. 따라서 그것은 일정하게 독립성과 자율성을 지니는 사회적 이해대변체들이 응집력 있게 주도해 나가면서 점차 국가주의를 대체하는 의사결정들이 물질화되고 힘을 얻게 되는 식으로 나아갔어야 했다. 그러나 현실에서 그것은 실현되지 못하였다. 특히 민주노총의 노사정위에의 부재는 결과적으로 그러한 진보적 이상의 실현의 장으로서 사회적 대화기구가 역할을 하며 진화할 여지를 더욱 더 약화시켰다고 볼 수 있다. 물론 보수정부 하에서 정부 스스로 사회적 대화

체제 자체의 활성화 의지가 없었다고 본다면, 민주노총이 들어온다고 한들 그러한 가능성은 더욱 요원했을 것이다. 다만, 심지어 진보적 정부 하에서도 관료기구의 견제 내지 정부 내에서의 조율의 실패로 인한 사회적 대화체제의 주변성을 실감케 하는 경험들이 상당히 있었고, 이러한 본원적인 문제의 해결은 향후 지속적인 과제가 아닐 수 없다.

3) 노사관계 시스템적 측면

노사관계의 제도화된 구조라는 관점에서 노사정위 체제는 무엇이었나? 한국 노사관계 시스템 하에서 그것은 과연 어떠한 의미를 지녔고 어떠한 역할을 수행했나? 이와 관련하여, 우리는 사회과학에서 이야기하는 제도화(institutionalization) 개념을 놓고 노사정위를 판단해 볼 필요가 있다. 제도화는 크게 형식적 제도화와 실질적 제도화로 나누어서 이해할 수 있다. 노사정위 체제는 형식적 제도화와 실질적 제도화의 괴리가 극심했다고 평가할 수 있다. 다시 말해서 형식적 제도화의 측면에서 노사정위가 하나의 법정기구로 정립되고 그 역할과 자원이 안정적으로 설정되어졌음에도 불구하고, 실제 노사정위 체제는 우리 사회에서 국가수준의 노사관계 내지 노사정관계의 틀거리로서 활발하게 작동했다고 보기 힘들다.

국가수준 노사관계의 장으로서 노사정위 체제가 그러한 괴리를 보이며 기능의 절대적 한계를 보인 이유를 찾으려 할 때에 가장 주목해야 할 것은 바로 한국의 노사관계가 기업별노조시스템에 기반을 하고 작동하는 형국이라는 것이다. 민주노총이 참여했던 시기 노사정위에서는 개별기업들에서의 민원들이 쇄도해서 다루어져 기구의 정체성 논란까지 일었다. 그러다가 민주노총은 19년간 노사정위에 참여하지 않았다. 왜 민주노총은 노사정위 체제에의 참여를 거부했을까? 가장

핵심적으로 국가와의 신뢰관계 상실이 컸다. 그렇지만 그에 못지않게 노사관계의 제도화된 행위자로서 민주노총이 갖고 있는 역량의 한계를 짚고 넘어가지 않을 수 없다.

주지하듯이, 민주노총은 한국의 민주적 노사관계의 구현을 향한 핵심적인 추동자(driver)로서 자주적 노동운동의 유일한 구현체임을 자임했고 또 외부적으로도 기대를 받았다. 그러나 김동춘이 87년 노동운동의 한계를 ‘첫 단추를 잘못 끼웠다’고 분석했듯이(김동춘, 1995), 민주노총은 기업별 노동조합체제의 한계를 고스란히 담지하고 있는 조직행위자였다. 민주노총이 종래 한국의 사회적 대화체제에 대해서 지닌 부정적 태도는 일차적으로 국가수준의 사회적 대화체제와 기업단위 중심으로 형성되어 있는 한국의 노동조합체제 간의 괴리를 그대로 반영하는 것이 그 핵심이라고 이해할 수 있다. 사실 적지 않은 민주노총의 조합원들은 기업별 노조 시스템 하에서 사회적 대화가 없더라도 이해실현의 기회를 충분히 누리는 존재들이다. 그들은 국가수준 사회적 대화의 성패에 사활적인 이해를 갖지 않는다. 어차피 국가복지보다 기업별 노조를 통해 얻어내는 기업복지의 혜택이 훨씬 크기 때문에, 사회적 대화기구에서 다루는 복지체제와 같은 의제들 역시 피부에 심각하게 와 닿지 않는다. 비정규직 문제나 여타 기업외부 노동시장의 제도적 기제들 역시 지도부의 생각과 무관하게 현장에서의 절박성에 있어서는 주류 조합원들의 정서가 뜨겁지 못한 것이 사실이다.¹¹⁾

또 한 가지 중요한 것은 국가수준 노사관계의 장으로서 노사정위

11) 이러한 조건 하에서 한국의 노동조합은 총연맹이나 산별연맹의 정책역량에서 사회정책이나 노동시장 정책 등의 역량을 인적, 물적, 내용적으로 발전시켜 가지 못하였고, 이는 계속해서 노동조합이 사회적 대화체제를 더욱 더 공세적으로 활용할 여지를 위축시키는 쪽으로 작용했다고 판단된다. 이러한 문제에 대해서는 박명준 외(2013)를 참조하시오.

체제의 정체성 자체가 일정하게 혼란스러웠다는 점이다. 그것은 엄밀하게 말하면 정부에 의해서 제도적으로 열어 놓은, 협의의 장이었다. 노사관계, 특히 공동결정이나 산업민주주의론에서 구별하는 바, 청문, 협의, 그리고 협의의 세 측면 중 두 번째에 해당하는 장이었다. 그렇지만 이에 대해 노동계 -특히 민주노총- 는 협의의 장으로 그것을 인식하려 했다. 실제로 노사정위의 제도적 성격은 (“합의지향적 협의기구”가 아니라) “협의동반적 협의기구”라고 하는 앞뒤가 맞지 않는 모양새를 띄었다. 정부는 협의가 된다고 해도 그것을 자문을 위한 협의의 결과일 뿐이라고 하는 인식을 지녔고, 노동계는 법률처럼 실행되어야 하는 무엇이라고 하는 인식을 지녔다. 이러한 인식적 괴리는 민주노총으로 하여금 노사정위 체제에의 참여를 거부하게 만든 이유가 되기도 했다. 민주노총이 끝까지 삼자주의적 사회적 대화를 거부하고, 정부와의 이자주의적 노정교섭을 선호하는 이유는 바로 이러한 기대에 기인한다.

한편, 노사정위는 국가수준 노사관계의 장이기도 했지만, 지역과 업종 등 중위수준에서의 협의의 장으로서도 역할을 부여 받았다. 제대로 작동되지 못했으나, 노사정위 내에 지역노사정위원회 설립의 여지를 법률적으로 명문화해 두고 있다. 업종별 수준에서는 김대중 정부시기 특별위원회로 공공부문과 금융부문을 두는 등 일정하게 역할을 수행한 바 있으나 제도화되지는 못했다. 이러한 영역에서의 사회적 대화가 제대로 발전되도록 노사정위가 이끌지 못한 것은 중앙정부에 모든 것이 집중되어 있는 행정체계의 한계가 일차적이지만, 무엇보다도 우리나라의 노동조합의 정상조직체들이나 사용자단체 모두 민주성과 포괄성 그리고 집중성을 지니지 못한 조직체들이라고 하는 한계에서 기인한 면이 크다. 지역과 업종의 의제들을 스스로 감내해 나갈 정도로 그

리고 그들이 조직 내에서 유기적이고 자율적으로 자신들의 이해를 실현해 나갈 수 있을 정도로 조직적 역량이 뒷받침되어 있지 못한 것이 사실이다. 아래로부터의 혁신과 요구분출, 그리고 의지가 강하지 못한 가운데에서 위로부터 억지로 그것을 제도화시키긴 힘든 법이다.

IV. 경사노위 체제: 질적으로 새로운 사회적 대화체제?

4절에서는 노사정위 체제와 구별되는 경사노위 체제에 대한 분석을 수행한다. 우선 새로운 사회적 대화체제로서 경사노위 체제가 지향하는 코포라티즘의 유형과 기능론적 특성을 가름한 후, 사회적 대화체제의 기능과 제도화 측면을 ‘노사정대표자 회의’의 경험을 토대로 앞서 제시한 세 가지 핵심적 접근을 염두에 두고 차례로 분석해 보도록 한다.

1. 새로운 사회적 대화체제의 위상과 역할: 경제사회적 맥락과 코포라티즘의 기능론

새로운 사회적 대화체제를 구상한 이유는 바로 핵심적으로 21세기 한국사회가 이른바 ‘노동존중사회’로 나아가는 데 있어 ‘포스트 87년 노동체제’, 내지 ‘포용적 노동체제’를 구현하는 데 필요한 그릇이자 엔진으로 그것을 삼고자 함이다. 그 과제는 문재인정부가 안고 있는, 아니 더 크게 현재 한국사회가 직면하고 있는 지속가능한 미래를 위한 정책과제로부터 찾아진다. 여기에서는 과거 신자유주의 정책패러다임의 압도 하에서 노사정위체제가 존재했던 상황과 현재가 얼마나 다른지가 주요한 관건이다.

새로운 경제정책 패러다임으로 문재인정부가 내세운 것은 이른바 ‘소득주도성장론’으로 일자리의 질을 높이고 노동소득을 증가시켜 내수를 진작시키면서 이를 새로운 성장의 동력으로 삼겠다는 것이다. 그것은 불평등의 해소가 새로운 성장에 있어 핵심관건이라고 진단하는 여러 국제기구들의 이른바 ‘포용성장론’의 한국판이라고 볼 수 있다. 이렇게 문재인정부의 새로운 경제정책은 신자유주의 패러다임의 현격한 약화와 균열을 도모하는 일종의 포스트 신자유주의 패러다임이라고 칭할 수 있다.

이른바 87년 노동체제의 한계를 극복하기 위한 새로운 노동체제의 비전 역시 이러한 정책 패러다임의 전환 속에서 사고된다. 한국사회에서 노동의 존재방식과 관련해 새로운 노동체제는 노동을 매개로 전개되는 불평등의 해소와 디지털화(4차 산업혁명) 등의 도전 앞에서 효과적으로 대응해 가는 것이 핵심적인 정책과제가 아닐 수 없다. 노동과 관련한 불평등의 해소는 종래에 87년 노동체제가 결국 신자유주의 노동체제로 귀결되면서 초래한 양극화의 문제를 푸는 것으로, 이는 ‘포용화’로 칭할 수 있다. 포용화를 통해 이루어질 ‘포스트 신자유주의 노동체제’, 내지 ‘포스트 87년 노동체제’는 ‘포용적 노동체제’라고 칭할 수 있으며, 이는 현 정부에서 내세운 수사인 ‘노동존중사회’와 사실상 동일한 성격을 지닌다. 이러한 포용적 노동체제는 디지털화의 도전 앞에서 새롭게 자신의 길을 잘 닦아나가야 한다. 현 정부가 지향하는 포용성장과 혁신성장의 두 마리 토끼(네바퀴론)도 이 두 가지 과제를 핵심으로 칭하는 것이라 해석할 수 있다.

과거의 사회적 대화체제는 궁극에 노동체제가 신자유주의화로 경도되는 것에 의도적, 비의도적으로 기여하고 말았으며, 그 시절 시도되었던 코포라티즘의 정치적 교환은 그러한 한계를 담고 말았다. 향

후 그것을 극복하고 구현되어야 할 새로운 사회적 대화체제는 그 방식에 있어서도 새로운 성격을 지니는 코포라티즘이어야 한다. 필자는 이를 ‘포용적 코포라티즘(inclusive corporatism)’으로 칭하고자 한다. 이는 노동의 입장에서는 신자유주의로 인해 훼손된 ‘노동의 시민권 만회’의 성격을 지니는 것이고, 노동시장의 ‘상향적 재균형화(upward re-balancing)’와 불평등체제의 해소를 지향하는 것을 핵심으로 해야 한다. 그것은 상대적으로 자본의 입장에서는 일정하게 방어적 성격의 사회적 대화가 될 것을 예고한다.

그렇다면 보다 구체적으로 ‘노동존중사회’ 내지 ‘포용적 노동체제’는 그렇다면 무엇을 말하는가. 포용적 노동체제는 사회통합에 실패한 87년 노동체제가 구조화시킨 불평등을 해소하고 지속가능한 경제노동사회 시스템을 구현하는 것을 핵심과제로 삼는다. 이를 위해서는 이미 초래된 양극화의 구조화된 불평등을 해소하기 위해 노사가 사회연대적인 소통의 틀을 마련하고 실천을 확산시키는 일, 정부가 보다 폭넓게 사회적 안전망을 구축하고 인간다운 삶의 구현을 위한 정책기조를 이어가는 일, 그것을 위해 노동소득과 자본소득의 격차해소를 위한 제반 조세, 복지정책을 추진하는 과제 등이 필요하다.

이와 관련하여 문재인정부는 일자리 정책에서 변화를 도모하는 바, 공공부문 비정규직의 정규직화, 최저임금 1만원, 그리고 노동시간 단축 등 3대 노동개혁안에 천착하여 개혁작업에 적극 임해 왔다. 문제는 그러한 시도들이 정부주도성만으로는 한계를 갖고 여러 부작용들이 나타날 수 있다는 것이다. 그러한 문제들에서 복잡하게 얽힌 이해대립의 과제를 사회적 대화를 통해 해결하는 방안의 모색은 사회적 대화체제의 활성화와 관련된다. 그러나 실제로 이러한 이슈들은 모두 노사정대표자 회의를 비껴가 있었다. 이에 대해서는 뒤에서 보다 자

세히 다루도록 한다.

실제로 노사정대표자회의에서는 1월 31일에 출범을 하면서 5가지의 의제를 향후 사회적 대화의 핵심과제로 정립한 바 있다. 그것은 사회양극화 해소, 양질의 일자리 창출, 헌법에 보장된 노동기본권 실현, 4차 산업혁명에 대한 대응, 그리고 저출산 및 고령화의 도전에 대한 대응 등이다. 이러한 배경 하에서 대표자 회의는 4월에 제2차 및 제3차 회의를 거치면서 대표자 회의 산하에 4개의 의제별 위원회를 설치하기로 결정하였는데, 그것은 각각 ‘노사관계제도관행개선위원회’, ‘디지털 전환과 노동의 미래 위원회’, ‘사회안전망 개선위원회’, 그리고 ‘산업안전보건위원회’ 등이다. 각각의 위원회들은 2018년 5~6월의 최저임금 산입범위 조정 사태를 겪으면서 노동계의 불참으로 사회적 대화가 중단된 이후 한국노총이 복귀한 직후인 7월에 모두 발족을 하였다. 이후 민주노총까지 복귀한 이후 10월에 제4차 대표자 회의에서는 ‘국민연금개혁과 노후소득보장을 위한 특별위원회’의 출범을 결의하여 10월 말에 특위의 출범을 보았다.

이러한 논의들은 11월 22일에 경사노위 본회의가 본격적으로 출범하면서 자연스럽게 경사노위로 이관되어졌다. 경사노위는 5월의 법개정을 통해 사회적 대화기구에서 다루는 의제의 확대를 결의한 바 있다. 정책적 거대담론 형성 등을 포함하여 사회적 대화가 필요한 의제가 실질적으로 논의될 수 있도록, 노동의제뿐만 아니라 경제·사회·복지 등으로 논의 의제의 범위를 확대시키는 취지를 법에 담았다. 양극화 해소와 근로빈곤층 보호를 위한 고용복지, 사회안전망 강화 등 고용과 연계된 복지영역으로의 확대를 주로 생각할 수 있다. 적지 않은 고용노동의제들이 이제 산업과 복지(조세포함)를 함께 고려하지 않고서는 창의적인 대안이 마련되기 힘들다는 인식이 반영되었다. 다만

여러 의제들을 다룸에 있어서 일정하게 노동중심성을 둔다는 데에서 벗어나지는 않을 것으로 보인다. 즉, 노동의제를 보다 입체적으로 진단하고 적극적이면서 참신한 미래의 청사진을 만들어 나간다는 의도 하에 의제확대가 단행되었다고 볼 수 있다.

경사노위는 2018년 12월 20일 노동시간제도개선위원회를 출범하여 연말 국회에서 다루어지는 중요 현안인 탄력근로시간제 기간 확대와 관련한 논의를 포함하여 여타 노동시간과 관련한 개선방안을 다룰 전망이다. 나아가 4월에 3차 대표자 회의에서 결의하여 설치한 ‘양극화 해소와 양질의 일자리 창출 연구회’의 활동을 마감하며 이를 경사노위에서 의제별 위원회로 전환시켜 갈 방안을 모색하고 있다. 이미 민주노총에서 제기해 온 ‘구조조정 특별위원회’와 같은 기구도 2019년 산업구조조정이 격화되어질 전망 속에서 그 설치를 적극적으로 모색하려는 중이다. 나아가 다양한 거점 지역들에서 ‘일자리 연대’의 관점에서 새로운 지역 사회적 대화의 활성화에 치중할 전망에 있으면서 2018년 한 해 동안 여러 지자체들과 소통하며 다양한 모색들을 추진한 바 있다.

2018년 노사정대표자 회의에서 도모하였고, 이제 경사노위로 이관되어 다루어질 이러한 모든 주제들은 앞서 언급하였듯이 ‘노동존중사회’와 ‘불평등 해소’를 향한 퍼즐의 핵심적인 조각들이라고 볼 수 있다. 이러한 주제들이 노사정간의 심도 있는 논의와 그 결과로서의 타협을 통해 새로운 정책방향들을 산출해 낼 경우 이는 적어도 현 정부 하에서는 상당히 무게 있게 사회적, 정치적으로 인정을 받을 전망이다. 이와 관련하여 청와대에서 개최된 경사노위 본회의 출범 직전 문재인 대통령은 경사노위는 ‘자문기구이지만 의결기구와 같은 위상을 지니도록 할 것’이라고 밝힌 바 있다.

2. 이익단체의 조합주의적 이해대변 강화의 측면

새로운 사회적 대화체제 하에서의 사회적 기구도 불가피하게 국가의 틀 안에서 일단 작동을 해야 하지만, 이전의 노사정위 체제에 비해서 사회적 파트너들(social partners) 및 사회적 행위자들(social actors)의 주도성을 훨씬 강화해 가기로 했다. 이는 종래의 노사정위 체제가 국가의 주도성이 강했다는 점을 반성하는 측면에서 강조되어야 할 지점이기도 하다. 일단 대표자 회의는 ‘실무협의회’를 두어 약 25차례 정도 본부장, 정책실장, 정부국장급의 최고실무책임자급의 회의를 전개했다. 필자는 이 과정에 계속해서 참여를 하였는데, 경사노위는 이 장이 노사가 중심적으로 의제를 제기하고 상호합의 하에 결정해 나간다는 원칙을 유지함을 확인했다.

노사정대표자 회의에는 무엇보다 민주노총이 참여를 했다. 중간에 최저임금 산입범위 조정과 관련한 국회에서의 일방적 결정에 반발하여 약 100일 가량 이탈을 하였으나, 대표자 회의 체제는 2/3 정도의 시간 동안 민주노총이 참여를 했다. 특히 위에서 언급한 사회적 대화 기구로서의 경사노위의 개혁에 있어서도 명칭에서부터 작동방식과 정체성과 관련한 여러 측면들 모두 민주노총의 참여와 입김이 강하였다. 다양한 의제별 위원회들을 비롯한 하부 회의체들의 구성도 공동 결의하였고, 각 하부위원회들에도 참여하여 의견을 개진하고 합의안을 마련하기 위해 공동의 노력을 기울였다. 적어도 이러한 모습은 사회적 대화체제의 사실상의 복원을 의미했다.

그러나 이것이 정작 조합주의적 이해실현을 곧바로 의미하는 것이라고 보기에는 한계가 있다. 민주노총은 실무협의회 회의의 의사결정 과정에 참여를 하였지만 최종적인 의사결정은 끊임없이 조직 내 의사결정 단위원인 ‘중앙집행위원회’로 미루어야 했다. 이는 민주노총이 지니고

있는 내부 의사결정 제도에 기인한다. 나아가 최저임금 산입범위 조정과 관련한 국회에서의 공방 끝에 사회적 대화를 통한 정책결정이 존중받지 못한다고 판단, 노사정대표자회의를 참여를 거부하는 선택을 하였고, 불참은 약 100일간이나 지속되었다. 2018년 9월과 10월에 경사노위 본위원회 참여를 다루어야 할 민주노총 대의원대회가 개최되지 못하면서 결국 민주노총의 결정이 유보된 상태로 11월 22일에 경사노위 본회의가 발족하게 되었다. 이러한 모습들은 한편에서는 사회적 대화기구에 대한 민주노총의 오래된 불신이 여전함을 드러내고, 다른 한편으로 조합주의적 이해실현, 혹은 정치적 교환(political exchange)¹²⁾ 방식을 내부소통을 통해 원활히 실현해 가는 것이 여전히 버거운 상태임을 증명한다.

결국 경사노위 체제의 마중물이라고 할 수 있는 노사정대표자회의 체제는 민주노총의 참여가 있었지만 그 안에서 조합주의적인 이해실현은 국가의 사회적 대화 기구 운영과 관련한 자기절제적 측면에서만 일부 이루어졌고, 이익단체 내부에서의 수직적 조율의 측면에서는 큰 진전을 보지 못한 상태이다. 경사노위가 본격적으로 출범해 있는 현 상황에서 이러한 민주노총의 공백은 노사정위 체제에서와 마찬가지로 한국노총의 행위선택에 제약을 초래할 수 있다. 다만 2019년 1월 28일로 예정되어 있는 민주노총 대의원 대회에서 경사노위에의 참여 결의가 성사될 경우 그 이후에 민주노총 지도부가 보다 유연하게 움직일 수 있는 여지가 생길 가능성은 배제할 수 없다.

한편, 경사노위의 구성과 관련해 조합주의적 이해대변과 관련해 의미 있는 변화가 도모되었는데, 이는 참여주체와 관련하여서도 괄목할 만한 변화가 만들어졌기 때문이다. 경사노위는 기존의 근로자, 사용자

12) 이는 말하자면 '주거나 받거나 하는 교환구도' 하에서 '남기는 장사'를 하는 점진적 이해실현 방식을 의미한다.

를 대표하는 2개의 정상단체들 이외에 노동계는 청년, 여성, 비정규직 대표를, 사용자는 중소기업, 중견기업, 소상공인 대표를 추가로 참여시켜 노사대표가 총 10명이 되도록 했다. 특히 90%의 미조직된 노동자들의 이해대변이 새로운 사회적 대화체제 내에서 보다 온전히 이루어지도록 하기 위해 준노조들이나 그들의 컨소시엄, 내지 그들이 선정한 대표체가 참여하여 발언권을 행사할 수 있도록 이른바 ‘계층별 위원회’의 설치를 결정하였다. 다만, 사회적 대화기구의 핵심적인 운영과 관련한 의사결정단위(운영위원회와 의제개발조정위원회)에서는 조직적 역량이나 기구의 성격에 비추었을 때, 일정하게 종래의 조직노동과 사용자단체 그리고 정부가 주도적인 역할을 수행토록 하였다. 또 공익위원의 수도 4인으로 늘려 의제와 대표성 확대의 취지에 부합토록 했다. 이러한 구조적인 장치들은 다양한 주체들 간의 수직적 및 수평적 이해조율의 작동이 없는 조합주의적 이해대변의 성공을 오히려 가로 막는 결과를 초래할 가능성이 있다.

실로 노동이해대변과 관련하여 노동조합 중심성을 유지하면서도 새로운 준노조적 이해대변 방식의 개발도 동시에 필요한 가운데, 경사노위에서 저대변층을 대표하는 단체들의 본위원회 참석을 결정하고, 이른바 ‘계층별 위원회’를 설치한 것은 이와 관련하여 의미있는 변화를 예고한다. 그런데 이 과정에서 조직노동이 알게 모르게 노동조합의 ‘기득권’을 강조하면서 해당 위원회를 바라보고 끌고 가려는 태도를 취하고 있다. 그러한 가운데 해당 위원회의 근본취지를 강조하며 조직노동의 ‘패권주의적’ 운영을 경계하는 경사노위의 입장이 보이지 않는 긴장을 형성하고 있다. 이렇게 2019년 초에 출범을 예고하고 있는 계층별 위원회들이 준노조들과 노조들의 균형잡힌 협력과 연대의 장으로 제대로 자리매김하여 노동이해대변의 강화기제

로 작동이 되도록 하기에는 계속해서 많은 조율과 노력이 필요한 상황이다.

3. 정책형성과정 쇄신의 측면

정책형성과정에서 한국의 사회적 대화체제의 주안점은 그것이 거대한 관료기구와 의회제도 사이에서 얼마나 실효성 있게 존중을 받고 자신의 기능공간(functional space)을 안정적으로 확보하고 공고화(consolidation)시킬 수 있을 것인가 하는 데에 있다. 전술한 바 노사정위 체제는 이러한 측면에서 사실상 사회적 대화의 의미있는 공간 확보에 실패를 했다고 해도 과언이 아니다. 경사노위는 대표자회의의 운영과정에서부터 원칙적으로 다양한 제도적 기제들 통해 사회적 대화 공간의 독자성과 자율성을 보다 더 크게 보장코자 했다.

일단 겉으로 보기에 공식적인 기구의 제도적 정체성에 있어서는 변화가 없다. 노사정위는 법률에 근거한 대통령 자문기구(자문위원회)라고 하는 법적인 지위를 지녔다(노사정위법 제1조). 자문기구라고 하는 성격은 결과적으로 인사 및 예산의 부처 의존성이 높아 운영의 독립성에 있어서 기구의 자율적 운영에 일정하게 제약점이 있다. 경사노위 출범을 준비하면서 사회적 대화기구의 원래의 취지가 온전히 구현되기 위해서 기구의 독립성 강화가 절실하다는 의견이 크게 강조되며 새로운 대안이 모색되기도 했고(임상훈·손영우, 2017), 2017년 말과 2018년 초를 거치면서 일정하게 내부논쟁이 전개되기도 했다. 범주상 자문위원회라고 하는 성격을 떨 경우, 인사 및 예산의 독립성을 확보할 수 없고, 독립위원회라고 하는 성격으로 전환이 있어야 조직의 독립성을 확보할 수 있다는 것이 논의되었다. 새로운 사회적 대화기구를 독립위원회의의 범주에서 구축하기 위해서는 우선 현행 위원회

를 이끄는 주무부처인 고용노동부와의 업무 조정이 선행되어야 하며, 기구의 인사 및 예산, 기능 등과 관련한 현행 법 개정의 필요성이 강조되기도 했다. 그러나 기존의 노사정위의 문제가 기구의 제도적 성격의 문제라기보다 운영방식과 관행의 문제라는 주장이 설득력을 얻었고, 제도가 아무리 획기적으로 바뀌어도 각 주체들의 관행이 바뀌지 않는 한 성공을 보장할 수 없다는 측면이 부각되었다. 결국 현행 법적 지위를 유지하면서 인사 및 예산 운영의 독립성을 확보하기는 어려워도 최대한 새로운 운영방식을 실현해 가는 쪽으로 결론이 났다.

그렇지만 사회적 대화기구의 기능적 정체성의 문제와 관련하여 의미있는 변화가 만들어졌다. 그간 노사정위는 ‘합의기구’라고 하는 정체성과 함께 합의에 대한 강한 압박에 시달려 왔다. 그 결과 수많은 협의와 잠정적, 부분적 합의들이 다량 도출되더라도 최종적인 합의에 도달하지 못할 경우 실패한 것처럼 마무리되곤 했다. 기구의 정체성 문제는 내부 의사결정 방식의 문제와도 맞물려 있다. 과거 노사정위는 상무위원회의 조정을 거쳐 본위원회에서 최종적으로 채택하는 방식을 취하면서,¹³⁾ 공익위원을 교차배제하는 규칙을 두었다. 그것은 결과적으로 사회적 대화기구가 정부가 지향하는 정책결정의 수단으로 활용될 여지를 넓혔다. 반면, 경사노위는 ‘노사중심의 협의기구’로 자리매김을 명확히 했다.¹⁴⁾ 상무위원회를 폐지하고 운영위원회를 두면

13) 참고로 1기 노사정위의 경우 의제설정에서 사회협약 체결까지 합의제 방식을 취하였다. 2기·3기에서는 과반수 의결을 규정하였다. 4기에서는 과반수 출석 개의, 출석위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하도록 되었다. 단, 의결 시 근로자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원 및 정부를 대표하는 위원 각 2분의 1이상 출석을 전제로 했다.

14) 이와 관련해서도 노사정위처럼 위원회 성격을 유지하면서 참여주체 및 논의의 제 확대를 통해 운영할 것인지, 아니면 합의와 협의체계를 분리하여 병행 운영할 것인지에 대한 논쟁이 있었으나 결론은 전자로 귀결되었다. 사회적 협의의 자연스러운 연장에서 부분적 합의를 성과로 자리매김하는 것을 자연스럽게 받

서 그 실질적 조정기능을 강화하고자 했고, 의제개발조정위원회를 그 밑에 두어 실질적인 논의의 출발지대로 역할하게 했다.

그렇다면 과연 10개월간의 노사정대표자 회의 및 1개월간의 경사노위의 운영경험 속에서 이러한 측면의 질적 쇄신이 단행되었다고 볼 수 있을까? 우선 긍정적인 측면의 변화 몇 가지를 들 수 있다. 일단 대표자회의나 경사노위 회의체들의 운영과 관련하여 관료중심의 의사결정이 자제되고 노사중심성을 장려하려는 의미있는 움직임들이 존재했다. 대표적으로 사회안전망 위원회의 경우 8월에 이른바 ‘취약 계층을 위한 합의문’을 도출하는 과정에서 애초에 기재부, 노동부, 복지부 관료들은 합의도출의 시기상조성을 강조했다. 결국 비록 추상적인 수준에서 정부의 방향성을 강조하는 합의였으나 문재인정부 들어 최초의 사회적 대화 결과물이 마련되었는데, 이는 그 내용적 의미 못지않게 과정상에서 노사 및 공익위원이 정부의 방향성을 유도해 냈다는 측면에서 의미가 있다.

다음으로 노사관계제도관행 개선위원회의 경우 ILO기본협약과 관련한 공익위원들의 합의안이 도출되는 과정에서 그것의 외화방식을 두고 정부와 사회적 대화기구 사이에 일정하게 이견이 존재하였다. 정부는 노사정간에 최종 합의를 도모한 후에 그것을 발표하는 것이 여론의 관리와 최종적인 입법과정에 있어서 도움이 될 것이라고 진단한 반면, 경사노위는 미완의 상태이더라도 의미있는 논의의 결과로서 이를 외화시키는 것이 오히려 책임있고 타당한 것이라고 보았다. 결과적으로 양자의 의견을 절충시키는 쪽으로, 즉 공익위원 합의안을 발표를 하되, 해당 주제와 연관된 사회적 대화를 지속해 2018년 1월까지 최종 합의를 모색해 가는 쪽으로 결론이 났다. 이러한 모습은 과거

아들이기로 했다.

정부에 종속되어 있던 노사정위 체제 하에서의 사회적 대화의 운행과는 사뭇 다른 모습이다. 그것은 경사노위 법상에 규정된 ‘협의기구’로서의 위상에 보다 충실한 것으로, 정부의 정책행위에 종속된 사회적 대화가 아니라, 노사가 주도하고 자율적으로 시작과 종결을 결정하는 사회적 대화기구를 운영해 가려는 경사노위의 의지가 실현되어진 것이라고 해석 가능하다.

사회적 대화기구 내적으로 이러한 혁신적인 모습을 보여준 것과 달리, 실제로 사회적 대화 체제는 전체적인 정책결정과정에서 일정한 한계를 보였다. 이는 앞서 언급했듯이 현정부의 중요한 정책추진 과정에서 사회적 대화체제가 온전한 역할을 수행하지 못했기 때문이다. 공공부문 비정규직의 정규직화, 최저임금산입범위 조정, 그리고 근로시간단축 등의 이슈들이 그것이다. 공공부문 정규직화 이슈나 최저임금 이슈 모두 노사정대표자 회의에서 다루어지기 현실적으로 힘든 것이었으며, 개별적인 정책단위별로 미약하게 형성되어 있던 사회적 대화의 모양새는 해당 이슈를 갈등 없이 풀어내는 데에는 한계를 보였다.

결국 정규직화 이슈는 행정부 주도로, 최저임금 이슈는 국회 주도로 답을 찾고자 했으나 모두 노동계의 불만과 반발을 크게 초래했다. 특히 최저임금 산입범위 조정은 그로 인해 노사정대표자회의까지 중단되는 사태를 낳았다. 이러한 경험을 거치면서 노동시간단축 이슈와 관련해 주 52시간제의 개혁을 단행한 이후 일단 연말까지 계도기간을 마련했으나 탄력근로시간제의 기간연장 의제가 연말에 대두하면서 이를 경사노위에서의 논의를 거쳐서 추진한다는 방침이 추진되었다. 다만 정당들은 논의를 2018년 연말까지 빠르게 마무리해 주길 주문하면서 경사노위에 요청을 했고, 경사노위는 이를 다루는 과정에서 한

국노총의 반발 등 진통을 겪으면서 논의를 추진하게 되었다.

3대 핵심 노동개혁 의제와 관련한 이 모든 경험들은 결국 사회적 대화체제가 아직 노동시장개혁을 위한 거버넌스 기제로 제대로 자리 잡고 있지 못한 현실을 반영한다. 노사정대표자회의나 경사노위 모두 아직까지 거대의제(grand agenda)를 다루기에 경험과 노하우 및 여타 물리적 역량에 있어서 충분한 상태가 아니기 때문이다. 경사노위가 특위를 통해 맡은 연금개혁 이슈 역시 논의 초반부터 논의에의 참여주체 선정, 논의방식과 순서 및 결과물 도출과 관련해 노동계와 경사노위 간에 일정한 이견과 긴장을 노정한 바 있다. 이 역시 사회적 대화체제의 강화와 공고화가 여전히 매우 미진한 상태임을 암시한다. 특히 노동존중사회를 향한 신속한 개혁을 주창하는 노동계와 사회적 대화를 통해 합의를 만들면서 점진적으로 개혁을 도모하는 사회적 대화 체제 나름의 경로사이에서의 갈등 역시 보이지 않게 전개되는 양상이다.

4. 새로운 노사관계 제도화의 측면

당초 5월에 제정된 경사노위 법상으로 사회적 대화체제의 중층화를 위해서도 주목할 변화가 이루어진 바 있다. 기존의 노사정위 체제에서 유명무실했던 업종수준의 사회적 대화를 경사노위 체제 하에서는 반드시 존재하도록 만든다는 취지로, 업종별 위원회를 ‘둘 수 있다’가 아니라 ‘둔다’라고 명문화했다. 또 지역노사정협의회의 설치와 운영을 없애는 대신, 지역사회적 대화의 활성화를 위해 경사노위가 역할을 수행할 수 있도록 보다 능동적인 규정을 담았다. 이러한 제도적 기제들을 기반으로 하여 11월 말 경사노위 출범을 전후로 하여 금융산업과 해운산업의 사회적 대화체가 발족을 했다. 또한 경사노위는

향후 산업구조조정 등의 계기를 매개로 하여 특정지역을 염두에 두고 산업질서의 전환과 연계된 지역사회적 대화의 활성화를 예감하고 있다.

이러한 변화는 새로운 사회적 대화체제는 국가수준을 포함한 초기업 수준의 노사관계, 특히 협의 중심의 노사정관계의 새로운 틀거리를 구축하고 그것을 탄실하게 가꾸어 나가는 쪽으로 방향지워져 감을 의미한다. 이는 향후 종래의 기업별노조시스템을 극복하고 초기업적 노사관계의 활성화를 도모하며 양극화 해소를 추구하는 새로운 포용적 노동체제의 성격 구현에 실질적으로 부합하는 변화라고 볼 수 있다. 87년 노동체제의 한계는 기업별노조시스템의 한계였다고 해도 과언이 아니며, 포용적 노동체제는 기업별 노조시스템과 양립하기 힘들다. 기업별노조시스템은 과거 권위주의 노동체제 하에서의 유산이면서 87년 노동체제 하에서 극복에 실패한 시스템이다. 이는 일정하게 대기업들을 중심으로 기업내부에서 노동조합의 권력자원을 기형적으로 극대화시켰으나 사회 전체적으로 보면 그러한 민주적 노동권력의 사회적 확산을 오히려 차단한 측면이 있다. 무엇보다 노동시장의 양극화를 초래한 하나의 주요 원인으로 작동한 측면이 있고, 향후 4차 산업혁명의 시대에도 부합하기 힘들다.

그러나 경사노위에서의 사회적 대화가 업종과 지역의 노사관계의 활성화와 안착으로 곧장 이어질 수 있을지는 아직 미지수다. 우선 한국노총을 중심으로 종래에 업종 내지 직종수준의 노조조직이 기형성되어 있던 금융업이나 해운업은 이미 업종위원회를 상대적으로 손쉽게 꾸릴 수 있었고, 버스운수업 역시 조만간 발족을 향해 달음질치고 있는 상황이다. 그러나 다른 업종들의 상황을 보면 여전히 조율기제와 원칙의 미흡으로 업종위원회의 발족이 늦어지고 있다.

공공부문의 경우 위원회에 참여하는 주체를 대표자급과 차관급으로 해야 한다는 주장이 막판에 대두되어 이의 조율에 어려움을 겪고 있다. 보건의료산업의 경우 노동계 내부에서 대표성과 관련한 적절한 분점비율을 놓고 의견대립이 나타나 잘 풀지 못하고 있는 상황이다. 전반적으로 업종별 위원회의 경우 사측의 참여의지가 미진한 가운데 노측이 주로 제기를 하고 정부가 호응을 하면서 사측이 참여하는 형태가 주를 이루는데, 이의 설립 절차는 그 자체로 하나의 독자적인 사회적 과정(social process)이라고 볼 수 있다. 경사노위가 나름의 원칙을 가지고 이를 이끌어 가고 있지만 워낙 업종별 주체들의 구도(constellation)가 상이하기 때문에 이를 조율해 내기가 쉽지 않은 않다.

끝으로 지역사회적 대화의 활성화를 모색한다는 규정을 두었으나, 경사노위의 지역사회적 대화 전략은 여전히 강한 체계를 갖추고 추진되고 있지 못하다. 무엇보다 기존의 지역노사민정위원회가 존재하는 가운데 기존의 법적인 틀과 경사노위의 지역사업 간의 연계성을 어떻게 만들어낼지가 관건이다. 일부 지자체들은 지역경사노위를 추진할 생각도 있으나 그 역시 초보적인 수준에서 경사노위의 현재의 틀을 모사(copy)하는 수준에 머물 가능성이 있고 그나마도 기존의 제도적 틀과의 충돌문제를 풀어가야 한다. 경사노위는 산업구조조정 등의 이슈와 연계하여 ‘일자리 연대’의 관점에서 이를 활성화시키는 것이 필요하다는 입장이나 이를 확실히 추진할 자원과 역량의 측면에서 아직까지 한계를 노정하고 있다. 결국 아직까지 새로운 지역수준의 사회적 대화의 틀과 그를 매개로 한 노사관계의 중층화의 전망은 뚜렷한 상황은 못 된다.

V. 결론

지금까지 한국의 사회적 대화를 체제론적 관점에서 분석적으로 파악하는 작업을 수행하면서, 2018년에 새로 출범한 경사노위 체제가 안착이 될 수 있을지, 과연 그것이 질적으로 새로운 혁신을 이룰 수 있을지를 타진해 보았다. 이를 위해 한국의 사회적 대화체제를 과거의 노사정위 체제와 현재의 경사노위 체제로 구분하여 비교하면서 전자와 후자의 유사성과 차이성을 살펴보는 분석을 시도했다. 분석은 경제사회적 맥락 위에서 도모하려는 개혁의 아젠다의 성격 및 그러한 방향성을 중심으로 규정되는 코포라티즘의 성격, 이익단체의 조합주의적 이해대변의 수준 혹은 강도, 정책형성과정에서의 역할의 정도, 그리고 노사관계 시스템론적 시각에서의 제도화 정도 등의 측면에 초점을 맞추어 이루어졌다.

분석결과를 종합해 보면, 먼저 개혁 아젠다와 코포라티즘의 성격의 측면에서 포용적 노동체제와 불평등의 해소를 지향하는 경사노위체제는 분명 신자유주의의 패러다임 하에서 존재했던 과거 노사정위 체제와 질적인 차이를 보임을 확인하였다. 이익단체의 조합주의적 이해대변의 수준과 관련해 경사노위가 정부로부터 보다 크게 인정받고 존중받는 사회적 대화기구라는 양상은 진일보하나, 여전히 조직노동 내부의 반발을 온전히 제어하지 못하는 모습이 확인되었고, 향후 미조직 단체들의 참여가 이루어지면서 이들과의 복잡한 조율을 수행해야 하는 난제가 더해지게 되었다. 정책형성과정의 측면에서 경사노위는 내적으로 정부주도성이 훨씬 약화되었으나, 여전히 외적으로 국회 등의 또 다른 정책형성의 장과의 충돌 및 그로부터 위축 내지 침윤되는 양상이 재차 경험되었다. 노사관계 시스템적으로는 아직까지 업종과

지역수준의 사회적 대화가 활성화되기까지 갈 길이 먼 상황이지만, 그 출발을 위해 의미있는 제도개혁이 단행되었고, 그에 걸맞는 발걸음을 내디딘 측면은 주목할 만하다. 다만 이 역시 참여주체들의 눈높이 등의 측면에서 일정하게 차이를 보이고 있고, 여러 조율의 과제가 산적해 있는 상황이다.

종합적으로 한국의 사회적 대화체제는 분명 질적으로 새로운 체제로의 전환의 길에 본격적으로 접어 들었다. 노사정위 체제와는 다른 새로운 사회적 대화기구의 위상과 역할수행이 사뭇 기대되는 것이 사실이다. 그렇지만 그러한 과제를 충실히 감당하기 위해서는 경사노위와 경사노위를 후원하는 정부, 그리고 여기에 참여하는 노사단체들 및 여타 경제사회주체들, 그리고 더 나아가 사회적 대화의 경로가 아닌 다른 경로의 정책형성 기제를 선호하는 정책행위자들과의 원활한 소통과 조율이 중요하다.¹⁵⁾ 사회적 대화체제를 중심으로 세우는 정책조율이 원활치 못할 경우, 결국 새로운 사회적 대화체제가 아무리 탈신자유주의를 지향한다고 해도 그것을 중심으로 정책결정이 이루어지지 못하게 될 것이며, 이는 결국 사회적 대화의 또 다른 표류로 귀결될 수 있을 뿐 아니라, 포용적 노동체제 실현이라고 하는 보다 큰 정책과제와 시스템 전환 구현의 과제도 실패로 귀결될 수 있다.

15) 가장 큰 관건은 역시 민주노총이 1월 하순의 의사결정을 통해 경사노위 체제를 자신의 이해실현의 영토로 적극적으로 삼을 것이냐에 있다. 민주노총의 참여여부는 민주노총의 역할 수행 자체와 무관 하에 사회적 대화체제의 위상과 다른 행위자들의 행위선택에 막대한 영향을 끼친다는 것이 이미 2018년 사회적 대화의 진화 및 부침의 과정에서 여실히 드러났기 때문이다.

■ 참고문헌

- 김동춘. 1995. 『한국사회 노동자연구: 1987년 이후를 중심으로』. 역사비평사.
- 노중기. 1995. “국가의 노동통제전략에 관한 연구, 1987-1992.” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 박명준·김훈·어기구·채준호. 2013. 『노동조합의 정책역량에 관한 연구-한국과 주요국 노동조합총연맹의 탐색적 비교연구』. 한국노동연구원.
- 박명준·장홍근. 2017. “한국형 사회적 대화체제의 새로운 디자인: ‘포스트 87년 노동체제’를 향한 여정의 새출발.” 『노동리뷰』 2017년 8월호. pp. 45~55.
- 송호근. 1994. 『열린 시장, 닫힌 정치-한국의 민주화와 노동체제』. 나남.
- 윤효원. 2017. “사회적 대화는 고상하고 우아한 게 아니다.” 매일노동뉴스 (2017/11/13)(<http://www.labortoday.co.kr/news/article-View.html?idxno=147931>).
- 임상훈·손영우. 2017. 『노사정위원회 재편방안: ‘노동존중사회’ 실현을 위한 사회적 대화기구 개편방안』. 경제사회발전노사정위원회.
- 장홍근. 2016. “서론.” 장홍근·김세움·김근주·정홍준·박준식. 『대안적 노동체제의 탐색 - 1988년 이후 30년, 한국 노동체제의 구조와 동학』. 한국노동연구원. pp. 1~9.
- _____. 2017. “1987 노동체제의 동학과 사회적 대화의 전개.” 『노동리뷰』 2017년 7월호. pp. 9~25.
- Cameron, D. R. 1984. “Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society.” J. H. Goldthrope (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Clarendon Press. pp. 143~178.
- Schmitter, Philippe. 1974. “Still the Century of Corporatism?” *The Review of Politics*, Vol. 36 No.1, pp. 85~131.
- Streeck, Wolfgang and Lane Kenworthy. 2003. “Theories and Practices of Neo-Corporatism.” T. Janoski, A. Hicks and M. Schwartz (ed.). *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge University Press.

Chapter 22, pp. 441~460.

Visser J. and Anton Hemerijck. 1997. *A Dutch Miracle : Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press.

[Abstract]

Is an Innovative Transformation of the Korean Social Dialogue Regime Possible? : Future of the ‘ELSC Regime’ in Comparison to the ‘ESDC Regime’

Park Myung-Joon *

This article analyses social dialogue experiences in Korea with the help of a ‘regime concept’. It discusses whether the social dialogue body newly launched in 2018 can bring about a qualitatively significant innovation in its practice. For this purpose, it distinguishes the previous ‘ESDC regime’ from the current ‘ESLC regime’, comparing their similarities and differences in various dimensions. According to the analysis, the new ESLC regime, which is oriented to a realization of inclusive labor regime and eradication of socio-economic

* Research Fellow, KLI and Chief Policy Analyst, ESLC

inequalities, is qualitatively different from the previous ESDC regime having been under the neo-liberalist policy-paradigm in the aspect of the reform agenda and the characteristics of corporatism. Regarding the level of corporatist interest representation, the ESLC is more advanced since it is being relatively highly recognized and respected by the government. Yet, the organized labor still cannot effectively cope with the critics and check of the internal opponents, and the participation of the non-organized social groups may make interest coordination among working class further complicated, which can fall the new corporatist style of interest representation into instability. In the aspect of policy-formation process, the state-driven practices are becoming weaker in the internal management of the social dialogue body. Yet, still the conflicts with the other policy-making paths like parliament and the erosion of social dialogue caused by the conflicts are being repeatedly experienced. Regarding the task to transform the industrial relations system, the new practices are still far from an activation of the sectoral and regional level of social concertation. Yet, a meaningful steps are being taken towards a right direction. Ultimately, it is important to successfully coordinate among the ESLC, the government which supports the ESLC, the socio-economic actors joining the ESLC, and the external policy-actors in order to cope with the task of qualitative innovation of the social dialogue regime. Otherwise, the major policy-making can stay away from the social dialogue regime despite its innovative orientation towards post-neo-liberalism, which can lead social dialogue to drift

and the grand task to realize inclusive labor regime can ultimately fail.

Key Words : Social Dialogue Regime, ESDC Regime, ESLC Regime, Inclusive Corporatism, Corporatist Interest Representation, Policy Participation, Industrial Relations System

접수: 2018. 12. 17 / 심사: 2018. 12. 21 / 게재 확정: 2018. 12. 26

ILO의 강제노동 관련 협약 비준과 이행의 해외사례 연구

안종기*

요약

본 논문은 한국이 ILO의 강제노동 관련 협약을 신속하면서도 합리적으로 비준할 중요한 시점에 와있다는 인식에서 출발한다. ILO의 요구, 한국의 국제사회 위상, 노동권에 대한 국제사회의 보편적인 규범과 기준 등을 두루 고려할 때 강제노동 관련 협약의 비준과 이행을 성공적으로 진행하기 위한 방안과 구체적인 경로를 계획하는 것이 필요하다. 이를 위한 출발점으로 본 논문에서 검토하고자 하는 것은 해외사례 검토를 통한 한국에의 시사점이다. '강제노동' 관련 ILO 기본협약의 비준 이후 이행을 둘러싸고 해외 국가들의 상황은 어떠한지를 돌아봄으로써 한국의 비준과 이행을 위한 교훈과 적절한 대응방안이 도출될 수 있기 때문이다. 캐나다, 미국, 독일 등 주요 서구 민주주의 국가들의 사례를 검토한 결과, 이들은 입법완성국의 특징으로서 자국의 법제도 시스템의 정비를 통해 협약 비준의 사전 여건을 조성하려는 노력을 기울이기는 하나 이것이 모든 경우에 다 해당되지는 않음을 확인했다. 비준 이후라도 자국의 법제도와 관행적 실행이 ILO 강제노동 관련협약에 위배되는 소지가 있다는 ILO의 지적이 다수 발견되었다. 중요한 것은 ILO의 문제제기가 공식적인 제재로 이어지는 경우는 없었으며 장기간에 걸쳐 주요 이슈를 놓고 ILO와 해당국과의 논박의 협의가 이루어지는 경우가 대부분이라는 점이다. 한국은 국제사회의 책임 있는 일원으로

* 고려대학교 노동문제연구소 연구교수 (ananan21@korea.ac.kr)

서 ILO가 제시하는 국제적 기준의 보편타당한 노동기준에 대해 책임 있는 자세로 임하는 것이 필요하다. ILO 강제노동 관련 협약의 원칙과 정신에 대한 준수와 존중, 나아가 그에 부합되는 법제도 시스템의 구축이 그것이다. 다만, 서구 민주주의 국가들의 다양한 상황을 고려할 때, 국내의 법적, 제도적 상황과 고유의 사회정치적 맥락, 사회 구성원들의 인식 및 감정 등을 두루 포괄하는 한국만의 독특한 상황을 근거로 ILO와의 소통을 진행하는 것도 충분히 가능할 것으로 판단된다.

주제어 : ILO, 핵심협약, 기본협약, 강제노동, 조약 비준

I. 서론

1. 연구배경

우리나라는 1991년 ILO의 회원국으로 가입한 이후 약 30년에 가까운 시간 동안 정이사 국가에 피선되는 등 ILO 내에서 입지를 줄곧 강화하여 왔다. 그러나 우리나라가 ILO에 경제적, 상징적으로 관여하는 중요성에 비례하여 국제사회의 노동에 대한 기준과 가치를 준수하고 확산하는 데 선도적인 역할을 수행하고 있는지에 대해서는 의문이 제기된다. ILO가 가장 기본적인 준수사항으로 제시한 핵심적인 기본협약의 비준현황, 특히 대부분의 회원국이 이미 비준을 완료한 ‘결사의 자유’와 ‘강제노동’ 관련 협약을 아직 비준하지 않은 것은 한국의 국제적 위상에 걸맞은 상황으로 보기 어렵다.

본 논문이 초점을 맞추는 ‘강제노동’ 관련협약의 비준 현황을 살펴보면 더욱 그러하다. 강제노동 관련협약 두 가지 중에서 2018년 7월 현재, 제29호 강제노동협약은 178개국, 제105호 강제노동 철폐 협약은

175개국이 기준을 완료한 상태로서 대다수의 회원국이 모두 기준을 완료했다.¹⁾ 강제노동 관련협약 중 제29호를 비준하지 않은 국가는 9개국, 제105호를 비준하지 않은 국가는 12개국이다. 두 협약 모두를 비준하지 않은 국가는 브루나이, 중국, 한국, 마셜군도, 팔라우, 통가, 투발루 등 7개국에 불과하다. 특히 OECD 국가 중에서 두 가지 협약을 모두 비준하지 않은 곳은 오직 한국데, 한국이 유일하다.²⁾

국제사회의 책임 있는 일원으로서 뿐만 아니라 경제규모나 민주주의 정치시스템의 성숙도 등을 모두 고려하더라도 ILO의 강제노동 관련협약의 조속하고 합리적인 비준은 시대적 과제라 할 것이다. 이를 위해서 우리나라가 풀어야 하는 쉽지 않은 문제들도 존재한다. 강제노동 관련협약의 비준에 앞서 국내의 법적, 제도적 규정이 협약의 내용이나 ILO의 기준과 상충되는지에 대한 면밀한 검토와 필요한 법제도의 정비가 그것이다. ‘결사의 자유’ 관련해서는 그간 적지 않은 논의가 이루어지면서 합의와 갈등의 지점들이 관측된 반면 ‘강제노동’ 관련 협약을 놓고서는 한국의 법제도에 대한 충분한 논의나 준비가 이루어지지 못한 실정이다.

본 논문은 우리나라가 ILO의 강제노동 관련협약을 합리적이면서도 신속하고, 또 타당하게 비준을 해나가야 할 중요한 시점에 와있다는 인식에서 출발한다. ILO의 요구와 기대, 한국의 국제사회 위상 등을 두루 고려할 때 더 이상 미루기 힘든 시대적 과제라는 인식 하에 관련 협약의 비준을 성공적으로 진행하기 위한 노력과 방안, 구체적인 경

1) 본 논문에서의 강제노동 관련 협약 용어는 ILO 원문에 최대한 가까운 방식으로 다음과 같이 통일한다.

- 제29호 협약: 강제노동 협약
- 제105호 협약: 강제노동 철폐 협약
- 제29호, 105호 두 가지 협약을 아우르는 경우: 강제노동 관련협약

2) ILO 강제노동 관련협약 비준현황은 ILO 홈페이지 참조 (www.ilo.org)

로를 밝히는 것이 궁극적으로 필요하다. 다만 본 논문이 우선 검토하고자 하는 것은 해외사례에서의 시사점이다. ‘강제노동’ 관련 ILO 기본협약의 비준 이후 이행을 둘러싼 전반적인 사회적 수용에서 해외국가들의 상황은 어떠했는지를 돌아보는 것이다. 여기에 우선 초점을 맞추는 이유는 해외사례에서의 교훈을 바탕으로 구체적으로 한국의 비준과 이행의 과정에서 현실적으로 적절한 대응방안이 도출될 수 있기 때문이다.

2. 연구목적

노동기본권의 보장과 실현은 경제적, 사회적 불평등을 완화하여 민주주의 복지국가로 가기 위한 주춧돌이라는 주장(조경배, 2012: 10)은 그리 틀린 접근은 아닐 것이다. 따라서 노동운동과 노동조합 관련 법적, 제도적 개정은 민주주의의 안정적 구축을 위해 요구되는 핵심적 과제라 할만하다. 이를 위한 출발점으로서 ILO 기본협약에 대한 수용과 이행을 진지하게 고민해야 할 시점이라는 데도 큰 이견은 없어 보인다.³⁾

이를 위해 한국보다 먼저 관련 협약을 수용하고 비준하고 이행하고 있는 해외의 주요 국가들의 상황을 살펴보는 것은 한국의 경로 선택을 위해 필수적이다. 우리나라 헌법은 제6조 제1항에서 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다고 명시하고 있다. 국제법규를 국내법과 같이 존중해야 한다는 헌법의 원칙이다. 그럼 ILO의 기본협약은 어떤 의미와 취지로 이해되어야

3) ILO 협약은 유형에 따라 기본협약, 거버넌스협약, 전문협약으로 나뉘지는데 그 중에서 기본협약(fundamental conventions)은 ILO 협약 중에서 노동권과 관련한 기본적인 원칙을 제시하는 가장 중요하고 핵심적인 협약이라 할 수 있다.

할까? 다양한 해외사례들을 살펴보는 것은 다른 국가들이 ILO의 기본협약의 수용과 이행, 그리고 그 전반적인 과정을 둘러싸고 ILO와 소통하는 방식 등을 두루 살펴봄으로써 한국에 던지는 현실적이면서도 규범적으로 타당한 시사점을 도출하기 위한 목적이다.

미국 등 서구 선진국의 예를 들며 ILO의 강제노동 관련협약에 대한 규범적 의무성의 부담을 가질 필요가 없다는 주장도 존재한다. 그러나 강제노동 관련한 2가지 기본협약을 모두 비준하지 않은 국가, 즉 강제노동에 관한 협약을 전혀 비준하지 않은 국가가 OECD에서 한국이 유일하다는 사실은 우리의 국제적 위상과 국제규범에 대한 전반적 선도성을 고려할 때, 그리 어울리지 않는 상황이라 할 수 있다.

아시아의 주요 국가들과 비교해 볼 때도 강제노동 기본협약 비준에 있어서 한국의 입장이 가장 준비되지 않은 것처럼 보인다. 강제노동 기본협약과 관련하여 중국은 두 가지 협약에 대해 이른 시간 안에 비준을 하겠다는 입장을 표명했고, 일본은 아직 비준하지 않은 제105호에 대해 국내법과 규정 간의 일관성에 대해 더 많은 연구를 진행하면서 비준 가능성을 타진하겠다고 의사를 표현했다. 이에 비해 한국은 현재의 국내법이 협약과 완전하고 충분히 일치하지 않는다고만 언급했을 뿐, 비준에 대한 강한 의지와 전망을 보이지 않는다(ILO, 2018b: 7~8). 중국, 일본, 심지어 미얀마 등도 자국이 어떻게 ILO의 강제노동 협약에 대한 전 국가적 인식을 제고하고 현실을 개선하기 위한 노력을 기울이고 있는지를 국가보고서에서 제시한 반면 한국은 법제도의 개선과 해석상의 문제가 장애로 작동하고 있는 현실을 기술한 정도에 그친 것이다.

그렇다고 무조건 ‘강제노동’ 관련협약을 즉각적으로 비준해야 한다고만 주장하기도 어렵다. 비준 이후에 부과되는 준수 의무사항 등, 실

질적으로 부담으로 작용할 냉정한 현실을 유념할 수밖에 없기 때문이다. ILO 기본협약에 대한 비준과 이행이 남기는 현실적 과제의 부담을 신중하게 고려하는 냉정한 자세가 동시에 한국에 요구되는 태도이기도 할 것이다. 이런 이유로 오히려 더 다양한 해외의 사례들을 검토할 필요가 발생한다. 다른 국가들의 상황을 다양한 각도에서 바라봄으로써 한국의 경로선택에 대한 현명한 의사결정이 가능하기 때문이다.

본 논문은 이 같은 목적 하에 캐나다를 비롯해 서구 민주주의 국가들의 경험을 검토하고자 한다. ILO 기본협약의 비준을 둘러싸고 관측된 두 가지 양태, 입법체계가 명확하고 그 내용이 완결되어 있어 ILO 협약 비준을 위해서는 기존의 법제도 시스템의 개정, 정비가 요구되는 입법완성국과 입법체계가 아직은 완결되어 있지 않은 입법도입국의 방식은 차별적인 특징을 보여준다. 입법완성이 대체로 서구 민주주의 국가들의 사례라 할 만하고 입법도입은 대체로 동남아 등의 개발도상국의 사례라 할 만하다. 국제사회의 선도적 국가로 자리매김한 한국의 상황에 교훈이 될 만한 시사점은 후자보다는 전자, 즉 서구 민주주의 국가들의 사례에서 좀 더 풍부하게 도출될 수 있다고 판단한다.

II. 캐나다의 강제노동 관련 협약 비준과 이행 사례

캐나다는 1959년에 제105호 협약을 먼저 비준했고 비교적 최근이라고 할 수 있는 2011년에 제29호 협약을 비준했다. 제105호 협약이 제29호 협약의 보충적 성격을 갖는 협약임을 고려할 때, 제105호 협약을 먼저 비준한 맥락을 이해하는 것도 필요해 보인다.⁴⁾

1. 병역과 대체복무 제도 관련

병역은 우리나라 헌법에 규정된 국민으로서의 필수적 의무를 이행하는 것이므로 원칙적으로 강제노동은 아니다. ILO는 제29호 협약에서 모든 형태의 강제노동을 금지하고 있지만(제1조 제1항) 순수한 국방의 목적을 위한 군사적 복무는 강제노동으로 보지 않는다. 그러나 문제가 되는 사항은 국방의 목적을 위해 의무적으로 소집된 인력들을 군사적 업무가 아닌 다른 영역으로의 대체복무에 종사하도록 만드는 데 있다. ILO의 입장에서는 그와 같은 대체복무는 대부분 국방의 목적과 군사적 업무가 아닌 것으로 보기 때문이다. 따라서 병역제도에 따른 대체복무의 문제가 어떻게 해소되느냐가 ILO 강제노동 관련협약, 특히 제29호의 비준에 매우 중요하다(한국노동연구원, 2001: 12~14).

캐나다는 국민개병제가 아닌 직업군인제도를 채택하고 있기 때문에 병역과 관련된 강제노동의 문제로부터는 자유롭다고 할 수 있다. 캐나다의 군인은 크게 정규병력과 예비병력으로 나누어진다. 정규병력이 전업군인이다. 캐나다 군인은 특히 훌륭한 복지제도의 수혜를 받는 것으로 유명하다. 전업군인의 월급도 비슷한 수준의 다른 국가들에 비해 높은 편이며 이에 더해 추가로 의료혜택, 학비지원 등의 여러 혜택을 제공받는다. 그리고 실제 전투현장에 참가하는 것이 아니면 대부분 출퇴근 방식으로 근무하면서 사생활을 누릴 수 있다.⁵⁾

4) 이는 제105호 협약은 비준했으나 제29호 협약비준은 약속하고 있지 않은 미국의 맥락을 이해하는데도 도움이 될 것이다.

5) 캐나다 병역제도와 군대의 역할 등에 대해서는 아래의 정보들을 참고했으며 이를 통해 좀 더 자세한 내용의 확인이 가능하다.

https://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Armed_Forces

<http://www.thecanadaguide.com/basics/the-military/>

캐나다의 이 같은 병역제도의 운용에 따라 ILO의 시각에서 병역을 둘러싼 강제노동의 문제가 불거질 여지는 없다. 물론 캐나다의 군인들도 국내 및 UN, NATO 등과 연계된 국제작전 등 순수한 군사적 업무 외에 산불, 홍수, 조난 구조 등의 부가적인 임무도 수행한다. 그러나 이는 공익적 차원에서 필수불가결하게 수행되어야 하는 업무로 인정받는 범주이므로 ILO의 입장에서도 문제를 삼을 항목은 아니다. 제29호 협약 사항에서도 (제2조 제1항 (e)) 전쟁 외에도 화재, 홍수, 기근, 지진, 중대한 전염병 등 국민의 생존과 안녕을 위협하는 긴급한 사정에 대해서는 강제노동의 동원이 가능한 예외적 상황으로 인정하고 있으므로 특히 의무병역인력을 통한 이 같은 노동의 수행은 협약에 위반되지 않는다.

ILO의 강제노동 관련협약인 제29호와 제105호의 비준을 위해 캐나다의 병역제도가 심각한 문제가 발생시킬 소지는 없었다. 제105호 협약은 특히 구체적으로 5가지의 영역에 대한 강제노동 폐지를 규정한 사항으로서 병역의 문제와 직접적으로 관련도 없다. 결론적으로 병역과 관련된 캐나다의 제도적 현황과 사회적 상황은 ILO의 제29호, 제105호 협약의 비준에 있어서 장애요인이 되지 않았다는 설명이 가능하다.

2. 민영교도소 및 교소도 강제노동 관련

ILO의 제29호 협약에서는 모든 형태의 강제노동을 금지하고 있으면서도 일정한 요건 하에서의 수행자의 교도소 노동은 예외적인 범주로 인정하고 있다. 교도소 노동과 민영교도소의 존재 등 한국의 경우에도 제29호 협약의 비준을 위해서는 여러 가지로 검토할 사항이 존재한다. 특히 민영교도소에서의 강제노동 문제와 정치적 이유로 수감

된 재소자에 대한 강제노동의 문제는 ILO의 지속적인 관심사항이므로 이에 대한 면밀한 준비가 필요하다고 할 수 있다(김근주, 2017: 33~34; 한국노동연구원, 2001: 99). 따라서 해외의 상황을 제대로 이해했을 때, 한국의 바람직한 경로에 대한 시사점이 도출될 수 있을 것이다.

캐나다에게 민영교도소 문제는 최근의 제29호 비준 협약에 있어서 사실상 큰 문제가 되지 못했다. 이는 미국이 교도행정의 상당부분을 민영교도소를 통해 운영하고 있는 가담에 제29호 협약의 비준이 현실적으로 불가능한 현실과는 다른 양상이었다. 캐나다는 2006년까지 민영교도소 제도를 운영했지만 더 이상 공식적으로 존재하지 않는다. 캐나다에는 두 군데의 민영구금시설이 있었는데 지금은 모두 정부의 통제 하에 이동된 상태이다. 그 중의 한군데는 청소년 대상의 시설이었다. GEO그룹이 캐나다 정부와의 계약을 통해 청소년 대상으로(교도소가 아닌) 구금시설을 민영으로 운영하다가 캐나다 내부의 항의시위 등으로 1990년대에 계약이 종료되면서 더 이상 민영으로 운영되지 않는다.⁶⁾

온타리오주의 ‘중북부 교정센터(The Central North Correctional Centre)’는 2001년 허가를 받아 2006년까지 운영된 캐나다 유일의 민영교도소였다. 그러나 이 역시 2006년을 마지막으로 계약 종료되면서 민영교도소로서의 운영은 종결되었다(Buitenhuis, 2013: 62).

이처럼 2011년 제29호 협약을 비준하기 위한 필요조건으로서의 사회적 이익에 복무하는 교도소 노동의 대표적 양태인 민영교도소가 사라짐으로써 캐나다는 ILO 제29호 협약의 비준이 현실적으로 가능하게 된 여건이 마련되었다. 흥미로운 것은 캐나다 정부의 연구 결과, 민영

6) https://en.wikipedia.org/wiki/Private_prison#Canada

교도소보다는 공공교도소에서의 교정효과와 성과가 더 낫다는 결론이 도출된 것도 민영제도 중단에 중요한 근거가 되었다는 점이다.⁷⁾

캐나다 정부는 제29호 협약비준을 위한 여건의 조성이 아니라 캐나다의 국가적 운영과 미래의 발전이라는 큰 틀에서 어떤 교도행정과 교정방식이 바람직한지에 대한 고민의 결과로서 민영교도소 제도를 중단시킨 것으로 이해할 수 있다.

3. 캐나다 사례의 특성과 시사점

캐나다는 입법완성국의 일반적 특징이라고 평가되는 자국의 법제도 시스템의 정비와 이에 따른 핵심적인 문제들의 사전 해소를 통한 비준과정의 진행으로 설명할 수 있다. 병역과 대체복무 제도가 제29호 협약 비준에 장애가 되지 않는 여건이었고, 민영교도소 문제도 제도폐지로 인해 위반의 요소들이 제거된 후에 비준을 완료했기 때문이다. 그리고 제105호의 경우에도 5가지의 큰 강제노동 금지의 영역에서 문제될 소지가 보이지 않았기 때문에 캐나다는 이미 오래전에 제105호 협약은 비준할 수 있었다. 이론적으로 가장 바람직한 비준의 과정을 보여준 예시라고 할 수 있다.

한국도 모든 법제도 시스템을 완벽하게 개선하여 아무 하자가 없고 협약위반의 소지를 제거한 상태에서 제29호와 제105호 협약 비준으로 나아가는 것이 물론 가장 바람직하다. 이런 가능성을 아예 차단할 필요는 없다. 다만, 현실적으로 한국에서 문제가 될 만한 소지의 법제도 사항들이 단기간 내에 일괄적으로 개정되어 비준 전의 문제들이 해소될 가능성에 대해서는 의문이 제기된다. 특히 국가보안법, 집회와시위

7) <https://www.cbc.ca/news/canada/ontario-to-take-back-control-of-private-super-jail-1.586052>

에 관한 법률, 국가공무원법 등, 정치권과 전 사회적으로 쉽게 동의와 합의가 이루어지기 힘든 사항들이 주된 문제의 대상이기 때문이다.

III. 미국의 강제노동 관련 협약 비준과 이행 사례

미국은 5가지 영역에서의 강제노동을 금지하는 제105호 협약은 일찌감치 비준 완료했으나 좀 더 넓은 의미의 일반적 규정이라 할 수 있는 제29호 협약은 아직 비준하지 않았다. 그리고 조만간 비준하겠다는 최소한의 약속이나 의지도 사실상 보이지 않고 있다. 이는 미국이 운용하고 있는 법제도적 시스템의 특성 상, 제29호의 준수가 현실적으로 불가능하다는 판단 때문이다. 몇 가지 분야 별로 나눠서 미국의 상황을 살펴보자.

1. 민영교도소 및 교도소 강제노동 관련

캐나다는 비교적 최근이라 할 수 있는 2011년에 제29호를 비준했지만 그 전까지는 제105호 비준 이후 오랫동안 일반적 원리 성격의 기본협약을 외면하고 있었다. 미국은 여전히 제29호 협약에 대한 비준을 분명하게 약속하지 못하고 있다. 흥미롭게도 지난 2002년 제90차 ILO 연례회의에서 미국의 제105호 협약 위반과 관련된 이슈를 다룬 적이 있다. 다른 서구 민주주의 국가들에 비해 ILO 협약비준률이 낮은 편인 미국이 그나마 비준을 완료한 몇 안 되는 협약 중의 하나가 제105호 강제노동 철폐이다.

우선 2002년 당해에 미국이 이미 비준한 제105호 협약에 위반되는 상황에 대한 논의가 다루어졌다는 것도 흥미롭지만 우선 그보다 왜

미국이 제105호 협약은 비준했음에도 제29호 협약에 대해서는 소극적인가에 대한 질문이 먼저 제기된다. 가장 간결하면서도 핵심적인 답은 제105호 협약은 5가지 특정 경우에 대해서만 강제노동을 폐지해야 한다고 규정했지만 제29호는 원칙적으로 모든 형태의 강제노동에 대한 폐지를 촉구하기 때문이다(Germanotta, 2003: 82).

미국은 제105호에서 규정하는 5가지 경우에 대한 강제노동 철폐는 법적, 제도적으로 ILO의 규정에 부합되어 운영이 가능하다는 판단에 따라 이에 대한 비준은 이루어진 반면, 제29호 협약의 규정을 준수하기 위해 요구되는 의무사항들을 현실적으로 수용하는 것은 어렵기 때문이다. 가장 대표적인 어려움 중의 하나가 세계에서 가장 많은 민영 교도소를 운영하고 있는 미국의 현 교도 시스템이다. 캐나다는 2000년대 중반에 이르러 기존의 민영교도소 제도를 폐지함으로써 이에 대한 부담에서 벗어났고 이것이 제29호 협약비준을 가능하게 만든 요인으로 볼 수 있으나 미국의 경우에는 이는 매우 요원한 상황이다. 민영 교도소의 일상적 운영과 그 안에서의 강제노동의 동원은 ILO의 제29호 협약의 핵심적 규정사항에 정면으로 배치되는 상황이라 할 수 있다. 이같이 부가적인 논의의 여지가 존재하지 못하는, 매우 직접적으로 ILO의 규정과 충돌하는 상황이 존재하는 상황에서 관련 협약의 비준을 진행하는 것은 큰 부담이 될 것이다.

미국의 경우에는 21개 주에서 수감자들에게 비자발적으로라도 일하도록 강요하는 법령이 있으며, 어떤 주들은 노동을 거부하는 수감자에 대한 처벌이 가능한 정책을 시행하고 있다(ILO, 2018a: 225). 이와 관련해서 미국은 스스로 민간기업을 위해 일하는 민영교도소와 수감자의 현황이 강제노동 협약 제29조 제2항 (2) (c)의 요건 간에 상충될 수 있다는 점을 인정하고 있다. 그리고 미국은 제29호 협약을 비준

한다 하더라도 강제노동에 대한 후속 보고서를 제출하기가 매우 어려울 것으로 판단하고 있다. 그 같은 상충되는 조건을 해결하기 어렵기 때문이다.

특히 미국식 민영교도소는 영리 목적 교도소의 대표적인 모델로 평가되는데 이 같은 운영방식이 지니는 특성으로 인해 제29호 협약에 부합하기 위한 미국의 법제도 시스템의 변동 역시 요원한 상황이다. 민영교도소가 이윤을 창출하는 방식 중에서 중요한 자원 중의 하나가 수감자가 생산노동에 종사하여 받는 임금의 상당부분을 교도소 운영 비용으로 이용한다는 점이다. 물론 임금 중 일부는 수감자에게 돌아가지만 그 액수는 상당히 미비하다는 비판을 고려할 때 더욱 그러하다. 이는 자유노동시장에서의 교환가치에 준하는 대우가 있어야 한다는 ILO의 원칙에 비추어 봤을 때도 미국의 민영교도소 시스템은 당장 ILO 협약의 기준에 부합되기가 쉽지 않다(장규원, 2000: 103; Durham, 1994: 274).

미국은 강제노동 협약 제29호를 비준하지는 않았지만 1998년의 선언으로 인해 비준 여부에 상관없이 그 내용을 존중하고 실천해야 할 의무가 있다는 주장은 미국 내에서도 제기된다(Kang, 2009: 145). 즉, 모든 회원국은 비준에 관계없이 ILO 협약에 명시된 권리를 보호해야 하므로 이 선언이 관례적인 국제법으로 간주될 수 있으며 따라서 모든 국가에서 존중 받아야 한다는 것이다.

2. 정치/사상, 파업참여에 대한 강제노동 부과

ILO는 제105호 협약에서 제1조를 통해 회원국은 다음 다섯 가지에 해당되는 모든 형태의 강제노동을 금지하고 이용하지 않을 것을 약속해야 한다고 규정했다. 그것은 1) 정치적 강압이나 교육의 수단이나

정치적 견해 또는 기존의 정치·사회·경제 제도에 사상적으로 반대하는 견해를 가지거나 표현하는 것에 대한 제재, 2) 경제발전을 위하여 노동을 동원하고 이용하는 수단, 3) 노동규율의 수단, 4) 파업 참가에 대한 제재, 5) 인종·사회·민족 또는 종교적 차별대우의 수단이 그 다섯 가지의 범주이다(김근주, 2017: 33). 이 중에서 특히 한국의 상황 상 문제의 소지가 큰 범주가 정치범·사상범에 대한 제재로서 강제노동이 금지되어야 한다는 점과 파업 참가에 대한 제재로서 강제노동의 부역을 금지해야 한다는 점이다.

한국의 법제 상 상징적인 정치범·사상범에 대한 처벌이 바로 국가보안법이다. 이미 20년 전인 지난 1998년 ILO 자문단의 지적처럼 국가공무원법, 국가보안법 또는 집회및시위에관한법률(이하 집시법) 등을 통해 정치적 견해의 표출 등에 대한 제재로서 강제노동이 부과되는 징역형은 ILO의 협약에 위배된다는 것은 분명하다(한국노동연구원, 2001: 99). 따라서 한국이 제105호 협약을 비준하기 위해서 가장 중요하게 대처해야 할 사항이 정치적인 문제, 노동파업 참가 등에 따른 제재로서 강제노역이 가능한 처벌의 존속이다.

이와 관련하여 약 15년 전부터 ILO와 입장을 놓고 대립적 논의를 계속하고 있는 미국의 예시는 우리에게 시사하는 바가 있다. 2002년 ILO 총회에서 미국은 수십 년 만에 처음으로 ILO 전문가위원회에 의해 미국 정부가 협약을 위반했다는 판단을 받게 되었다. 그것은 ILO 제105호 협약에 대한 위반 판단이었다.

미국 정부에 대해 ILO 전문가위원회는 노스캐롤라이나 주의 법령에 관심을 집중시켰는데 노스캐롤라이나 주 일반 법령 제12조 95~98항에 따르면 모든 공무원의 파업은 불법이며 국가의 공공 정책에 위배되는 행위로 처벌받게 된다. ILO 전문가위원회의 지적은 미국의 노

스캐롤라이나의 일반법령이 규정하고 있는 내용, 즉 ‘공무원의 파업은 불법이며 국가의 공공 정책에 위배되므로 이는 1등급 범죄로 판결된다’는 것에 문제를 제기한 것이었다. 1등급 범죄로 유죄 판결을 받은 사람은 이른바 “Community Punishment”를 선고받을 수 있으며, 두 번째 유죄 판결을 받을 경우에는 이보다 더 “적극적인 처벌”, 즉 투옥될 수 있다고 규정한다.

‘Community Punishment’에는 주정부의 지역사회 봉사사업 프로그램(Community Service Work Program)에의 복무가 부과될 수 있다. 이 프로그램은 범죄자가 공동체에 이익이 되도록 해당 지역의 공공기관 혹은 비영리 기관을 위해 무료로 노동을 제공하도록 요구하는 것이다. 또한 노스캐롤라이나 주에서는 모든 신체가 건강한 수감자가 그들에게 제공된 모든 노동의 수행을 부지런히 이행해야 한다는 규정을 보유하고 있다.

ILO 전문가위원회는 “노스캐롤라이나 주 일반 법령의 관련 조항은 협약 제1조 (d)에 위배되므로 미국 정부에 노스캐롤라이나 주의 상기 조항에 대해 필요한 조치를 취할 것”을 촉구했다. 위원회는 협약에 부합하는 행동계획에 대해 보고할 것과 미국정부가 협약 제1조 (d)에 비추어 국가 차원에서 입법 및 실천에 대한 전반적인 검토를 수행하고 결과를 보고할 것을 요구한 것이다.⁸⁾

이 같은 지적에 대해 미국정부 대표(미국 노동부)는 이의를 제기하고 미국 내 법이나 미국 노동자에게 적용되는 법관행에 따른 것으로서 협약 위반이 없다고 주장했다. 미국정부는 노스캐롤라이나 법이 협약의 서한과 정신에 부합한다는 입장을 고수했으며 법안의 수정을 보장하지도 않았다. 미국의 모든 주에서 미국 법과 관행이 협약에 완

8) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2909835

전히 부합하고 있기 때문에 전문가위원회가 더 많은 연구를 거친 후에 결론을 다시 내려주기를 희망한다는 의견을 피력했다.

지금까지가 2002년을 통해 ILO와 미국 정부 간에 진행된 논의와 협의의 내용이다. 흥미로운 것은 정확히 동일한 내용에 대한 지적이 가장 최근의 2018년 ILO 보고서(ILO, 2018a: 225~226)에서 다시 기술된다는 점이다. 여기서 ILO 전문가위원회는 “10년이 넘게 지속되어 온 미국, 노스캐롤라이나 주에서의 공무원 파업에 따른 강제노동의 부과에 대해 계속해서 ILO가 제기한 문제를 다시 논한다”고 하면서 노스캐롤라이나 주 법령에 대해 다시 언급한다(ILO, 2018a: 225).

ILO 전문가위원회는 위에서의 법령에 협약위반의 소지가 있다는 문제를 제기했는데 이에 대해 미국정부의 대답은 다음과 같다: “이 같은 문제제기에 대해 미국정부는 전문가위원회의 견해가 노스캐롤라이나의 당국에 전달되었으며 이후의 주 정부가 취한 모든 조치의 정보를 연방정부에 제공하도록 요구했다. 또한 노스캐롤라이나 주법은 유죄판결을 받을 가능성이 희박한 사람에 대해 판사가 파업에 참가했다는 이유만으로 협약에 위반되는 작업을 수행하도록 명령하고 있지 않으며 단순히 벌금을 부과하는 방식으로 처벌하고 있다”(ILO, 2018a: 226).

이는 현재의 주 법령을 이룬 시간 안에 개정할 계획은 없다는 간접적인 표시이며 현재의 법령운영으로도 ILO의 기본협약에 위배되지 않는다는 15년 전의 주장을 동일하게 되풀이한 것으로 볼 만하다. 이에 대해 ILO 전문가위원회는 미국정부가 노스캐롤라이나 주의 일반 법령이 ILO의 협약 및 관행 모두에 부합되기 위한 필요한 조치를 취할 필요가 있다고 기술했다. 문제의 소지가 있는 노스캐롤라이나 주의 일반 법령 (특히 제95~99조)의 폐지 또는 개정을 추진해야 한다는

주장이다. 그리하여 파업참여에 대한 강제노동, 예컨대 지역사회 봉사 프로그램이나 혹은 징역 등의 벌칙을 부과할 수 없도록 보장해야 한다고 제안했다. 그러나 2018년 ILO 보고서 마지막 부분에 기술된 전문가위원회의 언급의 수준은 다음과 같다: ILO 전문가위원회는 다음의 국가 보고서에서 미국정부가 이 문제에 대해 진전된 정보를 제공하기를 “희망한다.”

3. 미국 사례의 특성과 시사점

미국은 자국의 입장에서 큰 문제가 되지 않는다고 판단한 제105호 협약은 일찌감치 비준을 완료한 반면, 특히 민영교도소 및 교도소 강제노동 제도의 명백한 위반소지로 인해 제29호는 비준을 미루고 있다. 흥미로운 것은 이미 비준을 완료한 제105호에 대해서도 주별로 논란이 발생하는 경우가 있을 수 있는데 이에 대한 미국정부의 대응이다. 미국은 연방정부 및 모든 주정부가 ILO의 원칙과 정신을 준수하고 있으며 ILO가 문제를 제기하는 건들은 각 주의 개별적인 특수성을 반영하는 것이므로 근본적으로 중요한 문제가 아니라는 태도이다.

캐나다의 경우와는 다소 달리 ILO의 비판적 지적이 있을 수밖에 없는 사항에 대해 미국정부가 보이는 대응은 한국에도 시사하는 바가 있다. 앞에서 기술한 것처럼 한국의 문제가 될 만한 법제도 시스템이 ILO의 협약 내용에 완벽히 부합되는 개정이 단기간에 이루어지는 것은 현실적으로 불가능하다. 그러나 미국의 경우를 놓고 보면, 비준 이후 ILO와의 논쟁적 협의와 논의는 충분히 가능해 보인다. 이것이 미국만의 특수한 경우가 아니라 많은 국가들에서 보여지는 상당히 일반적인 현상이라면 더욱 그러하다.

IV. 독일의 강제노동 관련 협약 비준과 이행 사례

독일은 1956년에 제29호 협약을, 1959년에 제105호 협약을 비준한 강제노동 관련협약의 선도적 국가라 할 수 있다. 특히 독일의 경우에서 중요한 것은 강제노동의 문제가 될 만한 병역의무 상의 대체복무 방식을 구체적으로 규정하는 법률을 1960년에 제정했다는 점이다. 강제노동 관련협약을 이미 비준한 후에 이를 내용적으로 지원하는 구체적인 법률을 제정하는 수순을 밟았다는 것은 지금의 한국에도 시사하는 바가 있다. 법제도 시스템의 완벽한 정비와 법률안 제정 후에만 비준이 가능하다는 매우 엄격한 원칙적 접근에 대한 탄력적 대응방안이 가능할 수도 있다는 시사점을 제공하기 때문이다.

1. 병역과 대체복무 관련

독일은 군정집 제도를 2011년 당시 정부의 병역의무제도가 더 이상 요구되지 않는다는 정치적 결단으로 55년 만에 폐지하였다. 2011년 폐지 이전까지는 모든 독일의 청년들이 군대(Bundeswehr)에 복무할 의무가 있었다. 군대에 복무하지 않는 경우에는 일정 기간 동안 국가적인 비상사태 관리 혹은 의료활동과 같은 민간분야에서 대체복무를 수행해야 했다(이재승, 2007: 4~6). 현재 독일군대(Bundeswehr)는 직업 군인과 장기계약 병사로의 구성이 대부분이나 젊은 청년들 대상으로 단기간의 유급을 제공하면서 병역에 종사하는 제도도 같이 운용 중이다.⁹⁾ 물론 정치권에서는 보수정당을 중심으로 의무병역제도로의

9) 독일 병역제도와 군대의 역할 등에 대해서는 아래의 정보들을 참고했으며 좀 더 자세한 내용은 다음에서 확인 가능.

<https://www.ibiblio.org/hyperwar/Germany/HB/HB-1.html>

https://en.wikipedia.org/wiki/Military_history_of_Germany

회귀를 주장하는 목소리도 표출되면서 이에 대한 논의들에 불을 붙이려는 시도도 계속되고 있다.

어쨌든 지금 시점에서는 독일은 병역제도와 관련하여 ILO의 강제노동 협약과 심각하게 충돌하는 이슈는 발생하지 않고 있다. 그렇지만 2011년 전까지는 병역의무에 따른 대체복무제도가 존재했으므로 당시의 상황을 이해하는 것은 우리나라의 향후 경로를 위해서 유용할 것이다. 또한 독일은 과거에 분단국가로서 현재의 한반도 상황과 비슷하게 국가안보에 대한 항상적인 위기감을 갖고 있었으면서도 국제사회의 선도국가로서의 위상을 보유했다는 점에서 한국에도 실질적으로 도움이 되는 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

독일은 2011년까지 병역의무제 국가였지만 그 당시에도 양심의 이유로 병역을 거부할 수 있었다. 1949년 제정된 독일의 기본법은 제2차 세계대전 이후 전 세계적인 평화의 물결 분위기 하에서 전쟁을 거부할 권리를 개인에게 부여하였다. 병역을 거부하는 사람들은 사회적 영역에서 공익에 기여하는 업무를 이행한다는 규정에 따라 일종의 민간 성격의 봉사활동을 수행해야 하는데 이 같은 봉사활동을 병역의 대체복무로서 인정했던 것이다.¹⁰⁾

독일은 1949년 기본법 기본권 부분의 제4조 제3항에서 “누구도 양심에 반하여 징총 병역이 강제되지 아니한다”고 규정했고 이에 대한 법률을 1960년에 제정했다. 독일이 강제노동 관련 협약인 제29호를 비준한 것은 1956년, 제105호를 비준한 것은 1959년이었다. ILO는 강제노동에 처해지지 않고 더 유리한 조건이나 지위를 인정하는 제도를

10) 대체복무도 국가의 강제로 이해하기 때문에 드물지만 병역 거부자로 인정된 자 중에서 대체복무를 거부하는 경우도 있었다. 대체복무법은 이 같은 완전 거부자를 위하여 1969년에 ‘자발근로’를 도입하여 스스로 적절한 봉사활동을 선택하여 수행하도록 하였다. 이 경우 자발적 근로제는 병원이나 요양원 같은 곳에서 대체 복무보다 최소한 1년 이상 추가로 근무할 것을 요구했다(이재승, 2007: 3~5).

현장 상에서 수용하고 있기 때문에 독일이 병역거부자들에 대한 일방적인 처벌을 집행하지 않고 대체복무를 허용하는 것에 대해서는 ILO의 강제노동 협약을 위반한 것이 아니라고 판단하고 이에 대해 문제를 제기한 적이 없었다.

결론적으로 독일은 2차 대전 종전과 함께 평화주의를 반영하여 기본법 상에서 국가명령에 대한 개인의 양심적 거부 가능성을 열어놓은 상태에서 인간의 가치와 기본권을 존중하는 방식으로 그 정신을 이어 받아 대체복무법도 제정하여 강제노동의 폐지로 이어진 것이다. 그런 면에서 사회적 갈등이 크게 일어날 사항은 아니었다. 물론 대체복무제도가 사회적으로 안착되고 수용되면서 병역의무 대신에 이를 신청하는 숫자가 지속적으로 늘어난 것에 대한 비판적 지적도 있었다. 그러나 그것은 독일 사회가 사회적 협의와 운용상의 대처를 통해 해결해야 하는 국내적 문제이지 ILO가 관여해야 하는 국제적 문제는 아니다. 한국에서도 대체복무제도가 일반적으로 허용되는 제도로 채택된다면 이 같은 우려의 목소리가 표출될 것은 예상 가능하다(중앙일보, 2018년 8월 19일자 보도). 그러나 독일의 예에서 본 것처럼, 이는 국내적으로 사회적 논의를 통해 해소하는 국내적 문제로서 ILO의 협약비준과 이행 관련하여 심각한 문제를 일으킬 사항은 아니라고 판단된다.

2. 민영교도소 및 교도소 강제노동 관련

민영교도소 및 교도소 강제노동에 대한 ILO의 엄격한 원칙에도 불구하고 흥미로운 것은 교도소 내에서의 노동이 다음의 두 가지 주요 조건을 충족시킨다면 국제규정을 존중하는 것으로 볼 수 있다는 점이다. 첫 번째 조건은 죄수의 자발적 동의이며 두 번째 조건은 “자유 시장과 유사한 조건을 반영하는 임금 및 사회 보장 급여 지급”, 즉 자유

노동시장에서 벌어지는 가치교환에 버금가는 수준의 가치교환 활동이 있어야 한다는 점이다.

ILO 전문가위원회는 수감자가 ‘자유로운’ 노동자보다 생산성이 낮을 것이라고 해서 자유시장에서 수립된 수준에 미치지 못하는 임금 지불이나 대우는 정당화될 수 없다고 설명한다. 그리고 수감자의 자발적인 동의라는 것은 그들의 공식적인 서면동의를 있고, 노동을 거부한다고 하더라도 제재를 받거나 위협을 감수해야 하는 상황에 처해지지 않고, 노동조건이 자유 노동시장의 노동자가 부여받는 가치의 수준에 동일할 때 동의 조건을 충족한다면 자발적 노동으로 공식적으로 인정되는 것이다(한국노동연구원, 2001: 68). 이 같은 국제기준에 충족될 수 있는 여타의 가능한 부가적인 조건이 존재한다는 것도 이후의 한국의 행보를 결정하는 데 중요한 지침이 될 수 있다.

이런 측면에서 ILO와 독일 간의 논의진행이 한국에 시사하는 바도 작지 않다. 독일은 수감자의 교도소 노동과 관련하여 ILO와 총 기간으로 보면 수십 년에 걸친 논의를 진행해 왔다고 해도 무방하다. ILO 위원회는 독일정부에 수년에 걸쳐 사기업을 위한 수감자의 노동이 존재하기 위해서는 그들이 자유롭고 충분히 수집된 정보에 입각한 동의가 공식적으로 있어야 하며 그러한 법률 및 관행을 시행하기 위해 필요한 적절한 조치를 취해야 할 필요성에 대해 계속 강조해왔다.

ILO는 1976년, 행형법 상의 법률 41조 3항에 따라 사기업을 운영하는 노동에의 수감자 참여는 그들의 동의에 의해 결정된다고 규정된 사항에 대해 긍정적으로 평가했다. 문제는 몇 년 후인 1981년의 새로운 법령제정에 따라 발생했다. 위 조항 41조 3항에 규정된 동의요건이 1981년 연말에 제정된 “예산구조 개선을 위한 제2차 법”에 의해 중단된 이래로 문제가 명확하게 해결되지 않은 채, 30년이 넘게 지나온 것

이다. 2006년부터 형량 집행에 관한 법률의 권한이 독일 내 연방주(Länder)에 있음이 확인되고 그 후로 주정부들이 제시한 형법 시행 법안(Penal Enforcement Bill)이 제출되고 시행되면서 ILO와 독일 정부 간의 논의가 재점화되었다.

2013년, 독일 정부는 13개 주 가운데 3개 주를 제외하고 나머지 주에서는 계속 사기업이 관리하는 교도소의 노동에 수감자들이 배정될 수 있는 현황이라고 밝혔다. 그러면서도 민간기업의 직원이 업무 관련 지시를 내릴 권리는 있지만 수감자의 감독과 수감자 처우와 관련된 모든 결정은 공공의 형사 집행 기관들의 책임 하에 있다는 점도 명확히 했다. 독일 정부는 법원에서의 결정의 그 결과로 수감자에게 배정된 업무가 사회통합에 결정적이며 그 계획의 중요한 일부를 담당하게 된다고 강조하면서 자국의 상황이 갖는 특수성 역시 함께 주장했다.

이에 대해 ILO는 사기업에 의한 수감자 노동관리가 ILO 기본협약과 양립할 수 있음은 분명하다는 것을 밝혔다(이에 대한 포괄적이며 자세한 내용은 ILO, 2012: 112~120 참조). 그것은 수감자가 민간기업을 위해 노동을 제공하더라도 자유롭고 공식적이며 충분한 정보를 기반으로 자발적인 동의를 제공함으로써 압력을 받거나 추가적인 처벌을 받지 않는 보호장치가 존재한다면 문제가 되지 않는다는 것이다. 만약 그렇게 진행된다면 이것은 수감자의 작업에 대한 강요가 없는 것이므로 협약의 위반에 속하지 않을 것이라는 판단이었다.

최근의 2017년 ILO 106차 총회를 통해 발행된 보고서(ILO, 2017: 198)에서 ILO 위원회가 독일정부에 제시한 조언/제언의 결론은 다음과 같았다; “독일 정부가 이와 관련하여 진행 상황에 대한 정보를 제공할 수 있는 역량을 갖추고 있다고 ‘믿으며’ 민간부문에 의해 운영되

는 구금시설 내에서의 수감자 노동에 대한 보수 수준과 고용조건에 대한 정보를 지속적으로 제공하도록 ‘요청한다.’

3. 독일 사례의 특성과 시사점

ILO는 노동의 자발성에 대한 가장 신뢰할 수 있는 지표로서 임금수준을 포함하여 자유로운 노동관계와 유사한 조건 하에서 수행되는 작업 여부, 사회보장 및 산업안전보건에 관한 규정의 적용 여부 등에 관심을 둔다. 이처럼 ILO의 기준에서 민영교도소에서의 강제노동에 대한 기준이 어떻게 수립되어 있는지를 우선 명확히 이해해야 한다. 그리고 앞으로 어떤 대응이 현실적으로 가능한지의 명확한 방향성과 장기적인 관점에서의 분명한 개선계획만 수립한다면 이는 한국에 부담을 안길 문제는 아니라고 판단된다. 어떤 이슈이든 독일의 경우처럼 짧은 기간이 아닌 중장기적인 관점에서의 논의 진행을 통해 점진적인 개선을 이루어 나가는 것의 가능성도 고려할 수 있기 때문이다.

그리고 앞에서 기술한 것처럼 독일 케이스에서 흥미로운 시사점은 강제노동 관련협약 두 가지의 비준 이후, 이를 지원하는 구체적인 법률이 제정되었다는 점이다. 이것이 입법완성국들이 보이는 일반적인 모습도 아니고, 가장 이상적인 모습도 아님은 분명하다. 다만, 현실세계에서의 복잡다단한 법제도 시스템과 비준의 과정을 어떻게 상호 연결시킬 수 있을지에 대한 대안적 실마리는 제공할 수 있을 것이다. 특히 한국의 경우처럼 매우 민감한 사안들이 복잡하게 얽혀있는 현재의 법제도 시스템의 조건에서 어떻게 동시에 노동권에 대한 국제기준의 표준과 규범에 부응하느냐의 과제를 안고 있는 경우에는 더욱 그러하다.

V. 영국과 오스트리아의 강제노동 관련 협약 비준과 이행 사례

1. 영국의 민영교도소 및 교도소 강제노동 관련

2014년 ILO 보고서는 영국의 민간기업에 의한 구금 시설 민영화와 수감자 노동에 대한 ILO의 의견을 피력하였다. ILO는 민간기업과 계약하여 운영되는 교도소에서 수감자의 노동이 자유로운 노동관계에 대한 동의된 조건 하에서 수행되는 것이 보장되도록 필요한 조치를 영국정부가 취하도록 요청했다.

위원회에 대한 이 같은 지속적인 관찰결과에 대한 의견피력에 대해 영국정부의 대응은 무조건적인 수용이나 채택은 아니었다. 영국정부는 ILO에 제출하는 연례보고서에서 영국정부의 입장이나 국내법 및 관행에 변화가 없으며 투옥 및 재화에 대한 접근 방식이 영국정부의 목표와 완전히 일치한다는 견해를 계속 유지하고 있다고 주장했다. 또한 영국정부는 ILO 협약과 관련하여 구금 시설에서의 일자리 증가를 위한 가능한 모델을 모색 중이라고 발표하면서 교도소 노동이 학대 없이, 그리고 공공 및 민간부문 감옥에서의 실행이 모두 엄격한 검사의 대상이 되도록 강력한 규칙과 규정을 유지하고 있음을 강조했다.

이와 더불어 ILO 협약 위원회의 입장에 대한 일종의 반박의 메시지를 담은 내용도 주장한다. 영국정부가 위원회의 협약 해석을 받아들일 경우 수감자가 국내의 많은 구금시설이나 민간부문의 감독 하에 있는 시설에서 일하는 것은 실행 불가능하다는 것, 나아가 그 같은 조치와 상황의 도래는 영국정부가 지향하는 수감자의 재화에 오히려 장애가 되고 피해가 될 것이라고 반박했다(ILO, 2017: 250~253).

영국 정부의 다음과 같은 주장에서 ILO 협약과의 충돌로 발생하는

문제에 대한 그들의 기본적인 인식을 이해할 수 있다; “민영교도소는 영국 감옥 제도의 핵심적인 부분이다... 수감자에게 의미있는 일을 제공하기 위해서는 민간부문의 참여가 필요했다. 민간부문에 의한 수감자 관리 시스템에 대해 ILO 전문가위원회의 제안은 매우 비현실적이다. 그만큼의 중요성을 지닌 국제협약은 복잡하게 변화하는 세계의 현실을 정확히 반영하고 그 변화에 맞는 해석을 통해 생생히 살아있는 문서가 되어야 한다”(ILO, 2017: 252). 이것은 어찌 보면 영국의 법제도 시스템이 ILO의 노동기준에 합치되지 않는 현실을 인정한 것이라고도 볼 수 있다(Thalman, 2004: 96~97).

ILO 협약 위원회의 관측과 권고내용은 각국의 상황과 필요에 따라 총회 보고서를 통해 적시된다. 그러나 영국정부의 경우에는 제29호와 제105호 협약을 비준했음에도 ILO의 기준에 일치되지 않는 현황에 대해 영국의 국내상황과 국내법제도의 특성을 근거로 반박에 가까운 보고서를 제출하면서 자신들의 현황을 유지하고 있는 것이다. ILO의 현실적 입장에서 볼 때, 투명하게 작성된 연례보고서를 성실하게 제출하면서 해당국가의 입장을 명확히 제시할 경우, 이에 대해서는 지속적인 논의와 협의의 과정을 거치는 것이 실제로 벌어지고 있는 진척 방식이라는 점은 강제노동 관련 협약비준 및 이후 과정을 예상하는데 한국에 시사하는 바가 크다.

2. 오스트리아의 민영교도소 및 교도소 강제노동 관련

위의 영국과 같은 방식으로의 협의와 의견의 교환은 가장 최근인 올해 2018년 총회 보고서에 적시된 오스트리아의 경우도 유사하다(오스트리아의 상황에 대한 자세한 보고와 협의내용은 ILO, 2018a: 176 참조). 수년 동안 ILO 위원회는 오스트리아 내, 민간기업이 운영하는

교도소에서 의무로 부여받은 노동수행, 특히 수감자들의 동의 없이 진행되는 상황들을 지속적으로 검토해오고 있었다. 오스트리아 정부가 내놓은 설명—수감자들의 노동은 교도소 직원들에 의해서만 관리되며 그들의 노동에 대해서는 교도소가 적정한 비용을 지불한다—에도 불구하고 ILO 위원회는 오스트리아에서 민영교도소에서의 노동과 관련해서 벌어지는 관행들은 “모든 면에서” ILO 제29호 협약 제2조 (2) (c)에 명시적으로 금지되어있는 사항, 즉 개인이 사적 영역의 기관에 계약되어 “고용된” 사람이라는 것을 반복해서 지적했다. 특히 수감자가 민간기업에 고용되거나 사기업에 관련되어 노역직에 처해지는 상황을 지적했을 뿐만 아니라 사기업에 고용되어 있는 상황임에도 그들에 대한 통제는 교도소 행정에 의해 관리되는 상황에 대해서도 협약에 대한 위반사항으로 주목했던 것이다.

이 같은 ILO 위원회의 지적에 대한 오스트리아 정부의 대응논리는 다음과 같다. 민간부문 계약자의 관리 하에 노동하는 수감자는 자유로운 노동관계에서 보장되는 것과 유사한 권리를 부여받고 있으며 자신이 제공한 노동으로부터 되돌려 받는 이익 측면에서도 다른 자유노동 관계와 다르지 않다는 것이다. 오스트리아 정부는 국내의 교도소 중 약 25%만이 사적계약을 통해 운영되고 있으며 수용자가 자유로운 의사결정이 가능한 상태에서 충분히 제공된 정보를 기반으로 교도소 내에서 업무를 수행할 수 있도록 주의를 기울이고 있다고 주장했다.

ILO 협약 위원회가 오스트리아 정부의 주장에 대해 긍정적으로 주목하는 부분은 그간의 지속적인 교도소 노동에 대한 임금상승과 자유롭고 자발적인 동의에 기초한 노동참여의 현황 조성이다. 오스트리아 정부는 2017년 1월 1일 현재, 수감자의 노동에 대한 보수가 2000년 3월 1일을 비교의 기준수준으로 설정할 때, 임금지수가 약 47% 가량

증가했음을 밝혔다. 또한 계약된 사적기관에 의해 운영되는 시설에서 수감자들이 자유롭게 주어진 정보에 입각하여 자발적인 동의를 표해야 한다는 규정이 명백하게 실행되고 있음을 밝혔다.

그럼에도 여전히 ILO 위원회는 오스트리아 상황에 대한 비판적 지적을 제시하면서 이에 대한 오스트리아 정부의 대처를 요구하고 있다. 특히 임금지수가 적정히 상승해 왔다는 오스트리아 정부의 설명에도 불구하고 교도소 노동에 대한 대가로 지급받는 보수의 약 75%를 교도소 (운영)비용의 명목으로 공제하고 있다는 점을 지적했다. 그리고 강제노동 협약과 특히 명백하게 배치된다고 판단한 오스트리아 국내법 상의 조항에 대해 비판적 입장을 제시했다. ILO가 문제삼는 오스트리아 국내법 조항은 <the Law on the execution of sentences> 상의 46조 3항으로서 “교도소 행정당국은 수감자의 노동과 관련하여 민간기업과의 계약을 결정할 수 있다”는 내용이다.

이 같은 오스트리아 국내 상황에 대한 ILO의 비판적 지적과 권고 사항에 대해 내년(2019년)에 오스트리아 정부의 입장이 어떤 주장과 근거를 통해 제시될 것인지를 살펴보는 것도 흥미로운 내용이 될 것이다.

3. 영국과 오스트리아 사례의 특성과 시사점

앞서의 미국과 독일뿐만 아니라 영국과 오스트리아의 경우를 보더라도 우리나라가 고려할만한 중요한 시사점이 존재한다. 그것은 어떤 국가이든, 설령 서구 민주주의 국가들이라 할지라도 ILO가 규정하고 있는 협약 및 구체적인 가이드라인에 완벽히 부합되는 방식으로 국내의 법적, 제도적 장치가 마련된 국가는 거의 보이지 않는다는 것이다. 그럼에도 ILO의 지적과 권고에 대해 국내의 특수한 사회적, 정치적,

경제적 상황과 여러 국내법 조항들이 여전히 유효하게 발휘하고 있는 제재와 통합의 기능 등을 근거로 자국의 여건을 동일한 관점에서 주장을 계속하고 있는 것이다. 그리고 그에 대해 ILO가 심각한 수준의 대응적 행동으로 특수한 갈등적 과정을 진행시키지는 않는다는 점이다.

VI. 결론

ILO 출범 100주년을 맞는 2019년을 앞두고 국내에서도 노동 선진국으로 나아가기 위해 기본협약 비준을 둘러싼 논의가 활발히 전개되고 있다. ILO 기본협약의 비준 필요성에 대해서는 주요 이해관계자들과 사회정치적 행위자들 대부분이 공감하고 있다. 그러나 ILO 기본협약을 둘러싼 비준 방법 및 경로에 대해서는 논의가 크게 엇갈리고 있다.

강제노동협약 비준과 관련한 총론 차원의 큰 쟁점은 크게 두 가지 주장으로 구분할 수 있다. 하나는 국내법 관련 개정 작업이 선행되고 이후 비준이 진행되어야 한다는 선입법-후비준의 주장이다. 다른 하나는 현실적으로 최소 입법기준을 설정하기 어려울 뿐더러 입법 개정에 대한 최소 합의를 이룬다 하더라도 국회 내 정치적 지형이나 남북한 관계 특수성 및 이념적 대립 갈등에 따른 사회적 논란 가능성을 고려할 때, 우선 전향적으로 비준을 진행하고 이후 이를 동력으로 삼아 관련 입법과정을 진행하는 것이 현실적으로 타당하다는 선비준-후입법 주장이다. 특히 ‘강제노동 관련협약’의 비준은 정책이슈 프레이밍의 관점에서 어느 한쪽에 무조건적으로 쏠리는 방식을 지양하면서 사회적 논란을 키우지 않고 접근하는 지혜로운 태도가 필요하다.

다시 한번 해외의 사례들을 되돌아보면서 교훈을 찾아보자. 과거의 독일을 포함하여 현재의 주요 국가들의 경우에 병역거부자에 대한 대체복무제도에 강제노동의 성격이 다소 포함되어 있음을 완전히 부정하기는 힘들다. 그럼에도 왜 ILO는 이 같은 병역제도 상의 대체복무에 대해서 심각한 수준의 부정적인 평가와 지적을 보이지 않았을까?

ILO의 입장에서 기존법률의 강제로부터 벗어나 노동에 더 유리한 조건을 제공한다는 것이 중요하다는 인식 때문이다. 다시 말해 인권 보장이라는 측면에서 병역을 거부하는 양심적 결정에 대한 제도적 수용을 통해 인권과 노동권이라는 더 상위의 중요한 가치에 부합될 수 있다는 판단을 하는 것이다. 또한 다른 국제협약들에 기반 하여 평가할 때도 병역거부에 대한 대체복무의 정당성을 인정할 수 있고, 어떤 국가든 자국의 법률상에 이 같은 인권과 노동권의 대안적 보장이 합리적으로 규정되어 있다면 이는 ILO가 강조하는 공적 기구로서의 국가의 고유한 주권을 인정한다는 면에서 무조건적인 강제노동 위반으로 판단하는 것이 적절하지만은 않기 때문이다.

이 같은 이유로 병역제도에 따른 대체복무제에 대한 일괄적이고 단순한 위반 여부의 판단은 앞으로도 쉽지 않을 것으로 보인다. 이는 한국의 상황을 놓고서도 위반 여부를 간단하게 가려내는 판단의 과정이 그리 쉽지 않을 수 있음을 시사한다.¹¹⁾

한국은 국제사회의 책임 있는 일원이며 주요 국가로서 ILO가 제시하는 국제적 기준의 보편타당한 노동기준에 대해 책임 있는 자세로 임하는 것은 기본적으로 필요하다. ILO 강제노동 관련협약의 원칙과

11) 이와 관련한 최근의 ILO 소속의 고위 전문가의 포럼 발표를 고려하면 ILO와 한국간의 탄력적 운용과 지속적 협의가 가능해 보인다 - 한겨레, 2018년 10월 16일 보도 참조
<http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/866035.html> (2018년 12월 1일)

정신에 대한 근본적 준수와 존중은 필요하며 그에 부합되는 법제도 시스템의 구축은 당연하다. 다만, 서구 민주주의 국가들의 다양한 상황을 고려할 때, 국내의 법적, 제도적 상황과 고유의 사회정치적 맥락과 국가 구성원들의 인식 및 감정 등을 두루 포괄하는 것은 가능해 보인다. 특히 이를 ILO와의 비준 이후의 소통의 주요 근거로 삼는 것도 서구 국가들의 예시에서 우리나라도 충분히 가능해 보인다. 한국의 상황에서 현 시점 상, 반드시 유지할 필요성이 있는 법제도 사항에 대해서는 그 특수성과 더불어 그 내용들이 ILO의 기본적인 원칙과 기준에 어긋나지 않는다는 대응의 논리를 충실히 제시할 수 있다면 더욱 그러하다.

■ 참고문헌

- 김근주. 2017. “강제노동에 관한 핵심협약 비준 논의의 쟁점.” 『월간노동』 2017년 11월호. pp. 27~43.
- 이재승. 2007. “독일의 대체복무제.” 『FES-Information-Series』 2007년 1월.
- 장규원. 2000. “교정시설의 민영화에 대한 법이론적 논쟁.” 『교정연구』 제10권. pp. 163~182.
- 조경배. 2012. “국제노동기준에 비취 본 한국 노동자의 노동기본권 실태.” 민주노총/한국노총/ILO 공동주최 국제정책 세미나 <국제기준에 비취 본 한국의 노동기본권과 ILO 협약 비준 확대 방안>. 2012년 9월 1일 서울 여의도 렉싱턴 호텔.
- 한국노동연구원. 2001. 『강제근로금지 관련 ILO 협약 비준을 위한 정책과제 검토』. 노동부 학술연구용역사업 연구보고서(연구책임자: 김소영).

- Buitenhuis, Amy Johanna. 2013. "Public-Private Partnerships and Prison Expansion in Ontario: Shifts in Governance 1995 to 2012." MA Thesis at University of Toronto.
- Durham, Alexis. 1994. *Crisis and Reform: Current Issues in American Punishment*. Boston : Little, Brown and Co.
- Germanotta, Paul. 2003. "Forced Labor of Public Employees in the United States: A Note from the 2002 International Labor Conference." *Working USA*, Vol. 7 No. 1. pp. 81~90.
- ILO. 2012. *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*.
- _____. 2017. *Application of International Labour Standards 2017-Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*.
- _____. 2018a. *Application of International Labour Standards 2018-Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*.
- _____. 2018b. *Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*.
- Kang, Susan. 2009. "Forcing Prison Labor: International Labor Standards, Human Rights and the Privatization of Prison Labor in the Contemporary United States." *New Political Science*, Vol. 31 No. 2. pp. 137~161.
- Thalman, Vanessa. 2004. "Prison Labour for Private Corporations: The Impact of Human Rights." Master Degree Dissertation at McGill University.

http://canadakorean.net/?page_id=18

https://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Armed_Forces

https://en.wikipedia.org/wiki/Military_history_of_Germany

https://en.wikipedia.org/wiki/Private_prison#Canada

<https://www.cbc.ca/news/canada/ontario-to-take-back-control-of-private-super-jail-1.586052>

<https://www.ibiblio.org/hyperwar/Germany/HB/HB-1.html>

<https://www.ilo.org>

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2909835

<http://www.thecanadaguide.com/basics/the-military/>

한겨레. 2018/10/16. <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/866035.html>

중앙일보. 2018/8/19. “독일도 병역거부 10배 ↑… “새 대체복무제 악용 소지 없어야.”” <https://news.joins.com/article/22896645>

[Abstract]

International Case Research on Ratification and Implementation of ILO Fundamental Convention on Forced Labor

An Chong-Ki*

This paper starts with the recognition that Korea is at a crucial moment to ratify the ILO's fundamental convention on Forced Labor quickly and rationally. Considering the demands of the

* Research Professor, Korea University Institute for Research on Labor and Employment

ILO, Korea's international status, and the general norms and standards of the international community on labor rights, it is necessary to plan measures and specific routes for successful ratification and implementation of the forced labor conventions. As a starting point, this paper reviews overseas cases first and then draws meaningful implications for Korea's desirable path of ratification and implementation. This is because, by looking back on the status of foreign countries with regard to implementation after the ratification of the ILO's fundamental conventions on forced labor, realistic lessons for ratification and implementation with proper countermeasures can be drawn. As one of leading members in the international community, Korea is basically required to take responsibility for the universal and valid labor standards emphasized by ILO - The observance and respect of the principles and spirit of the ILO Convention on Forced Labor, and the establishment of consistent legal/institutional systems with it. However, considering the various situations of Western democracies, it seems possible to manage communications with ILO on the basis of Korea's distinguished situations, including the domestic legal and institutional situation, its unique social and political context, and most Koreans' perceptions and emotions regarding where and how Korean society should head.

Key Words : ILO, fundamental convention, forced labor, treaty ratification

접수: 2018. 12. 21 / 심사: 2018. 12. 23 / 게재 확정: 2018. 12. 26

한국 복지국가의 성과와 한계*

- 복지이원주의의 정치 -

김원섭** · 유진숙***

요 약

한국 복지제도의 가장 큰 특성은 복지이원주의이다. 복지이원주의는 복지정책의 권리, 급여, 서비스가 수혜자에 따라 차별적으로 제공되는 것을 의미한다. 복지이원주의는 권위주의적 발전주의 국가의 성장전략과 복지전략으로 형성되었다. 하지만 민주화 이후에도 복지이원주의의 극복은 완전히 이루어지지 않았다. 복지확대에도 불구하고 핵심제도인 사회보험에서 영세자영업자, 비정규직, 여성 등 국민의 거의 절반은 부분적 또는 전면적으로 배제되어 있다. 복지이원주의체제가 민주화 이후에도 재생산되고 있는 것은 복지확대를 주도한 한국 사회동맹의 성격과 연관이 있다. 한국의 사회동맹은 중도좌파 정부, 노동사회의 내부자, 엘리트 중심의 시민운동에 의해 구성되었다. 이들은 한국에서 사회보험 확대 중심의 복지국가 건설에 상당한 기여를 하였지만 동시에 복지이원주의의 유지에도 기여하였다. 그런 관점에서 민주화 이후 복지확대의 성과와 한계는 사회동맹의 복지확대전략이 초래한 비의도적 결과와 의도적 전략의 결합으로 이해될 수 있다.

주제어 : 복지이원주의, 복지국가, 복지확대, 사회동맹

* 이 연구는 포스코청암재단의 2018년 연구지원사업 과제 “더 나은 한국사회를 위한 분절 문제와 해소방안”의 일환으로 수행된 “한국 노동사회의 갈등: 내부자-외부자의 복지정치”의 연구 내용 중 일부를 학술논문으로 발전시킨 것이다.

** 주저자, 고려대학교 사회학과 교수 (kimwonsub2@korea.ac.kr)

*** 교신저자, 배재대학교 공공인재학부 부교수 (jujinsook2@pcu.ac.kr)

I. 서론

한국은 오랫동안 복지국가 발전에서 예외적인 사례로 알려졌다. 높은 경제성장과 진전된 민주화에도 불구하고 복지국가의 발전은 상당히 지체되었다. 하지만 김대중정부 이후 한국에서도 복지제도는 양적·질적 차원에서 압축적으로 성장하고 있다. 민주화 이전에 복지혜택은 일부 직능의 사람들에게만 보장되었던 특권이었지만 민주화 이후 복지혜택은 점차적으로 보다 많은 국민에게 확대되었고, 국민이 누리는 복지제도의 종류도 많아지게 되었다. 제도적인 측면에서 한국은 복지국가의 기본 제도인 산재보험, 건강보험, 연금보험, 실업보험 등의 4대 보험과 장기요양보험까지 합하여 모든 사회보험을 갖추게 되었다. 그동안 위축되었던 사회서비스 영역도 보편적 보육지원금제도의 정착과 양육수당의 도입으로 급속히 팽창하고 있고, 그동안 도입이 지체되었던 아동수당도 2018년 도입됨으로써 한국은 현대 국가의 거의 모든 복지제도를 갖추게 되었다.

그러나 이렇게 급속한 제도적 발전에도 불구하고 한국의 복지제도는 많은 문제점을 가지고 있다. 가장 중대한 결함은 제도적 발전에도 불구하고 많은 국민들이 복지제도의 혜택을 충분히 받지 못하고 있다는 점이다. 국민의 상당수는 복지제도에서 완전히 배제되어 있거나 충분한 보장을 제공받지 못하고 있으며 특히 OECD 최대 규모의 노인 빈곤은 감소될 기미가 보이지 않고 소득불평등도 갈수록 악화되고 있다. 또한 기대했던 출산율 개선은 여전히 요원하다. 이런 상황에서 국민들은 확대된 복지제도를 체감하지 못하고 있다.

이러한 복합적 상황에 상응하게 민주화 이후 한국 복지제도에 대한 논의도 서로 상반되는 입장들 사이의 각축전 양상을 보이고 있다. 일

각에서는 한국 복지제도의 압축적 성장을 강조하며 복지국가의 등장을 자축하고 있으나 다른 일각에서는 한국 복지제도의 효과에 대한 비판적 진단을 바탕으로 복지국가의 제도적 발전에 회의적인 시선을 던진다. 그러나 이 두 가지 측면은 동시 병존하는 현실이자 분석이다. 이 연구는 양극화된 현실과 상반된 이론이 사실 상 현존하는 한국 복지국가의 양면성을 반영하고 있음을 보여주기 위하여 수행되었다. 즉 이 연구의 목적은 한국 복지국가 발전의 성과와 한계를 동시에 이해할 수 있는 복합적 입장을 구축하는 것이다.

본 연구는 한국 복지국가의 양면성이 핵심적으로는 복지이원주의로 설명될 수 있다고 주장한다. 복지이원주의는 복지 수혜자들이 차별적으로 복지혜택을 받는 것을 의미한다. 복지이원주의적 체제 하에서는 복지 혜택이 특정 사회계층이나 집단에게 집중되어 계층 또는 집단 간 복지격차가 매우 크게 나타난다. 따라서 이원주의적 복지제도 하에서는 복지제도가 상당히 발전하더라도 국민의 상당 부분이 그 혜택을 체감하지 못하게 되는 경우가 발생한다.

복지이원주의는 복지국가 발전에 심각한 장애로 작용한다. 무엇보다도 복지이원주의가 복지국가의 핵심원리들과 양립할 수 없기 때문이다. 시민권적 복지국가에서 복지국가는 사회의 여러 분야에 대한 시민들의 보편적 참여(Inclusion)와 활동을 가능하게 하는 국가이다(Marshall, 1963). 복지국가에서 모든 시민들은 자유롭게 소비자나 생산자, 노동자와 자본가로 경제활동에 참여할 수 있다. 또한, 민주주의 체제가 공고화되면서 모든 시민들은 정치지도자의 선택과 정책 결정과정에 참여할 수 있다. 최종적으로 사회권이 정착되면 모든 시민은 그 사회가 생산한 물질적·문화적 생산물의 분배에 참여하게 되어 모든 측면에서 일정 수준 이상의 생활과 활동을 유지할 수 있게 된다.

이런 점에서 특정 시민이나 시민 집단을 복지제도의 참여에서 부분적이거나 완전히 배제함으로써 복지격차를 유발하는 복지이원주의는 원칙적으로 복지국가와 양립하기 어려운 것이다.

본 연구는 한국 복지제도의 특징으로 포착된 복지이원주의가 복지제도 확장의 시기에 어떻게 재생산되는지 살펴보고자 한다. 한국의 복지제도는 일찍부터 복지이원주의적 성격을 강하게 나타냈지만 기존 연구들 중 이원주의 관점에서 한국 복지제도의 발전을 고찰한 경우는 매우 드물다. 본 연구는 복지이원주의 관점에서 한국 복지확대의 성과와 한계를 이해하고자 하며 더 나아가 복지확대와 복지이원주의의 재생산이 같은 추진 동력에 비롯하고 있음을 보여줌으로써 복지확대의 성과와 한계에 대한 복합적 설명을 시도한다.

이를 위해 본 연구는 먼저 민주화 이전 시기 복지이원주의의 형성을 고찰한 후 민주화 이후 복지확대과정에서 복지이원주의가 어떻게 재생산되는지를 밝히고자 한다. 그리고 한국의 이원주의적 복지제도의 발전을 추동하는 요인으로 사회동맹의 성격과 구조를 분석하고자 한다.

II. 한국 복지국가 발전에 대한 기존 연구와 복지이원주의

1. 한국 복지정책 발전에 관한 기존 연구

민주화 이전 한국 복지국가 발전에 관한 대부분의 연구들은 동아시아 예외주의를 지지하고 있다. 즉 동아시아의 복지체제는 양적으로 저발전하였고 질적으로도 서구의 복지체제와 다른 특징을 보인다는 것이다. 실제로 한국에서 1960년대부터 1980년대까지 경제는 비약적으로 성장하였지만 복지국가 발전은 상당히 지체되었다. 복지제도의

발전을 보여주는 사회복지지출은 1975년에 GDP의 0.81%, 1980년에는 1.3%, 1985년에는 1.94%로 추정되었다(공제욱·이태수·김연명·문진영·김인재, 1999).

김대중정부의 출범 이후 한국의 복지국가 발전은 비로소 본격화되었다. 복지국가 발전의 전체 흐름을 보여주는 공공사회복지지출은 1997년 GDP의 3.7%에서 2016년 GDP의 10.36%로 비약적으로 성장하였다(주OECD대표부, 2016). 복지정책의 급속한 발전으로 기존의 동아시아 예외주의에 대한 회의가 커졌고 대신 한국의 사회정책 발전에 대한 아래의 두 입장이 힘을 얻게 되었다.

우선, 민주화 이후의 복지개혁이 복지국가의 발전을 근본적으로 바꾸어 놓았다는 복지확대론이 제기되었다(Lee, 1999; Kuhlne, 2002). 복지확대론은 한국이 압축적 경제성장을 이룬 것처럼 복지정책에서도 “압축 성장”(이혜경, 2003: 20)을 통해 보편적 복지국가 발전의 길에 들어섰다고 주장한다.¹⁾ 이의 주된 근거로 이들은 복지개혁을 통해 국민연금과 건강보험 등 사회보험의 보편성과 통합성이 강화되었음을 강조한다. 또한, 가부장적이고 선별적인 생활보호제도가 근로능력이 있는 빈민까지 포함하는 보편적 사회부조제도로 발전한 것도 보편적 복지국가로의 전환의 대표적 사례로 간주되었다. 이들은 또한 한국의 낮은 복지지출보다는 그 증가율을 강조하는 경향을 보인다. 이들 확대론자들은 정치세력의 연합을 강조하는 권력자원이론에 근거하여 민주당 계열의 중도좌파정당, 진보적 노동운동, 진보적 시민운동

1) 이의 주된 근거로 이들은 복지개혁이 아래와 같이 보편성과 통합성을 강화하는 방향으로 수행된 것을 제시한다. 국민연금은 모든 경제활동인구를 하나의 통합된 제도에 포괄하는 방향으로 확대되었으며 건강보험 역시 모든 국민을 한 기금에 통합한 통합적 제도로 성장하였다. 또한 기존의 가부장적인 생활보호제도는 근로능력이 있는 빈민까지 포함하는 보편적 사회부조제도로 발전하였다. 이들은 또한 한국 낮은 복지지출보다는 그 증가율을 강조하는 경향을 보인다.

의 ‘사회연합’을 복지확대의 추동요인으로 본다(Yang, 2004).

이에 반해, 두 번째 입장은 발전주의적 복지체제의 지속성을 강조한다. 이들은(Holliday, 2005; Kwon and Holliday, 2007) 김대중정부 이후 복지제도가 확대되었지만 기존 복지체제의 기본 구조와 목표는 변화하지 않았다고 주장한다. 이들에 따르면 복지정책은 여전히 경제정책을 보조하는 기능을 수행하고 있다. 단, 고임금, 국제경쟁 심화, 노동조합 강화 등의 새로운 경제적 환경에 따라 이를 수행하는 방식이 변화했을 뿐이라는 것이다. 이들에 따르면 복지확대는 노동유연화의 부작용을 완화하고 기업의 복지부담을 완화시켜 경제성장을 유지할 목적으로 실시되는 것이다. 또한 복지개혁이 여전히 경제정책적 목표를 성취하기 위해 수행되기 때문에 그 성과에서도 뚜렷한 한계를 가진다. 이 발전주의적 복지체제 지속성 입장은(Holliday, 2005: 136; Kwon and Holliday, 2007: 245~247) 민주화 이후 수행된 복지개혁의 법적·형식적인 측면보다는 실질적인 측면에 주목하고 있다. 이들은 사회보험 적용범위의 확대가 법적 수준에만 머물고 있음을 지적한다. 법적으로 사회보험제도는 일부 공무원이나 상위 노동자를 넘어서 전 국민(건강보험), 전 근로활동인구(국민연금), 전 근로자(고용보험과 산재보험)를 포함하는 보편적인 제도로 변화하였다. 하지만 실질적으로는 저소득 자영업자와 비정규직 근로자들의 사회보험 적용률은 여전히 낮아 사회보험 사각지대는 아주 크다. 또한 건강보험에서 환자 본인의 의료비 부담률은 상당히 높은 편이다.

위에 고찰한 바와 같이 기존의 두 입장은 민주화 이후 복지정책 발전에 대해 상반된 입장을 대변하고 있다. 이러한 입장 차이의 원인 중의 하나는 이들이 복지정책 발전의 상이한 측면에 주목하고 있기 때문이다. 복지확대론은 주로 보편성의 법적인 완성을, 그리고 발전주의

복지제도 지속론은 복지확대의 실질적 한계를 지적하고 있는 것이다. 본 연구는 이 성과와 한계, 법적 보편성과 실질적 사각지대라는 두 가지 측면을 동시에 이해할 수 있는 복합적 설명을 시도하고자 한다.

2. 복지이원주의와 복지동맹

본 연구는 민주화 이후 한국 복지정책 확대의 성과와 한계를 동시에 설명하기 위해 복지이원주의를 적용해 보고자 한다. 복지이원주의는 정책이 수혜자에 따라 권리, 급여, 서비스를 다르게 제공하는 것을 의미한다(Emmenegger et al., 2012: 10). 이 입장은 애초 서구 복지국가의 위기와 조정을 설명하기 위해 제시되었다.

복지이원주의에 따르면 복지국가의 삭감개혁은 내부자(Insiders)와 외부자(Outsiders)에게 다른 영향을 미친다(Hausermann and Schwander, 2012: 30). 주로 남성 고숙련근로자들로 구성된 내부자 집단은 복지제도의 삭감에도 불구하고 높은 고용보호와 복지 혜택을 유지한다. 반면, 여성과 젊은이들 또는 저숙련노동자들로 구성된 비정규직노동자들이 속한 외부자들은 고용보호와 복지혜택에서 전반적으로 배제되게 된다. 이 두 집단은 직접적인 수입 구조와 일자리 전망에서 명확히 불평등한 기회를 가지고 있으며 사회적 권리 즉 복지혜택의 차원에서도 불평등은 유지된다. 이 결과 노동시장에서의 소득의 차이가 세금과 복지제도를 통하여 오히려 강화된다.

복지국가 재편의 경로를 결정하는 핵심적인 변수 중의 하나는 노동조합과 정당 의 전략, 그리고 그들 간의 역학관계 및 상호작용이다(Lindvall and Rueda, 2012: 277). 특히 복지국가 삭감기에 복지이원주의가 심화되는 이유는 복지정책에 대한 노동자계급의 이해관계 구조가 변화되었기 때문으로 설명된다. 즉, 복지국가 삭감기에는 더 이

상 단일한 노동자계급의 이해관계는 존재하지 않으며 노동자계급의 이해관계는 내부자와 외부자의 두 상이한 집단의 이해관계로 분화된다는 것이다. 내부자인 핵심 산업의 노동자들은 삭감기에도 자신들의 이해를 지킬 수 있을 만큼 충분한 힘을 가진다. 하지만 그들의 힘은 복지국가 확대기처럼 리더십을 발휘하여 모든 사람을 위해 필수적 공공재를 쟁취하기에는 부족하다(Palier and Thelen, 2012: 201). 오히려 내부자와 외부자 집단은 삭감기에 자주 이익갈등을 겪게 된다. 예컨대 내부자는 보다 많은 임금을 위해서는 외부자의 일자리를 희생시키는 전략도 사용하게 된다. 또한 실업의 위험이 적은 내부자 집단은 적극적 노동시장정책보다는 고용보장강화에 더 많은 자원을 투여하기를 바라지만 외부자 집단은 고용보장보다는 적극적 노동시장정책을 더 지지하게 된다. 주로 내부자를 조직하고 있는 노동조합 역시 정규직 노동자들의 고용보호장치를 방어하면서도 비정규직 노동자들의 유연화는 묵인하거나 찬성한다(Palier and Thelen, 2012: 212).

노동자의 이해관계가 내부자와 외부자로 갈라지게 되면서 정당의 선택도 보다 복잡해진다. 루에다를 비롯한 일련의 학자들은 사회민주주의 정당이 더 이상 실업자를 포함한 전체 노동자계급의 이익을 대변하지 않는다고 주장한다(Rueda, 2007: 3). 사회민주주의 정당은 자신의 핵심 유권자층인 거대 노동조합, 즉 전통적인 정규직 남성노동자 집단의 이익을 대변하며 따라서 여성, 비정규직으로 구성된 외부자를 직, 간접적으로 배제한다는 것이다. 실제로 다수의 연구결과들은 사회민주주의 정당이 내부자의 이익이 침해되지 않는 한 복지정책의 강화를 적극적으로 추진하지 않음을 보여준다. 예를 들어 영국의 노동당은 집권 이후에도 보수당 집권 하에서 실시된 복지축소 정책의 방향을 수정하지 않았다. 또한 복지이원주의가 가장 강하게 나타나는

보수주의적 복지국가에서 사회민주주의 정당은 노동자계급 전체의 이익을 대변하기보다는 내부자의 이익을 대변하는 경향이 있다. 프랑스와 독일에서 복지제도 개편은 우파 정당 집권기뿐만 아니라 좌파 정당 집권기에서도 적극적으로 시행되었다.

이 연구는 복지이원주의의 입장이 한국 복지국가 발전의 성과와 한계를 동시에 보여줄 복합적 관점이 될 수 있음을 보여주고자 한다. 이 연구는 먼저 민주화 이전의 복지이원주의의 형성을 고찰한다. 이어서 민주화 이후 한국에서 어떻게 복지확대와 동시에 복지이원주의의 재생산이 이루어졌는지 분석하고자 한다. 나아가 이 연구는 복지확대와 복지이원주의를 동시에 가능하게 한 사회동맹의 메커니즘과 추동력을 분석함으로써 한국 복지확대의 성과와 한계, 그리고 그 규정요인을 보여주고자 한다.

III. 민주화 이전 한국 복지제도의 발전: 복지이원주의의 형성

한국 복지이원주의의 뿌리는 민주화 이전, 복지가 저발전했던 시기의 한국 복지제도에서 발견된다. 민주화 이전에도 복지제도가 없었던 것은 아니다. 특히 박정희정부가 수립된 직후 생활보호법(1961), 공무원연금법(1962), 산업재해보험법과 군인연금법(1963)을 포함하여 19개의 복지입법이 제정되었다. 다른 중요한 복지입법인 국민의료보험법은 1977년에 제정되었고 공무원연금과 군인연금, 사학연금(1975) 등의 복지제도들이 도입되었다.

민주화 이전 한국 복지제도의 가장 큰 특징은 이원주의였다. 도입된 복지제도, 특히 사회보험제도들은 복지에 대한 국민적 권리를 실

현하기에 부적합하였다. 복지제도들의 실질적 혜택은 일반 국민이나 취약한 계층보다는 공무원, 군인, 교사와 같은 선택된 계층에 집중되었고 이들은 상당히 관대한 급여를 제공받았다. 또한, 명목상으로는 일반 국민을 위해 도입된 사회보험도 수출산업을 뒷받침하는 핵심 계층들만을 선별적으로 포괄하였다. 산재보험은 1992년까지 10인 이상 근로자가 일하는 작업장에만 적용되었고 그것도 매우 엄격한 기준으로 대상자가 선별되었다. 건강보험도 근로자만 포괄하였기 때문에 인구의 상당 부분을 차지하였던 농어민과 자영업자들은 혜택에서 제외되었다. 건강보험제도에 포괄된 근로자들도 진료비의 많은 부분을 본인이 직접 부담하여야 했다. 사회부조제도는 엄격한 선별 기준을 적용하여 근로능력자를 체계적으로 배제하였으며 급여 수준도 매우 낮았다.

<표 1> ILO 기준에 의한 한국의 사회복지재정 지출 절대액 규모 ('75-'85)

(단위: 백만원, %)

구분	'75	'80	'85
사회보험관련제도	23,310	154,296	633,893
공무원특별제도	23,510	242,811	607,809
공공부조관련제도	29,609	75,747	93,477
전쟁원호제도	13,461	57,488	114,856
합계	89,890	530,342	1,450,035
전체 복지에서 공무원특별제도의 비중	26.2%	45.8%	41.9%

자료: 공제욱·이태수·김연명·문진영·김인재 (1999: 21)

위와 같은 특성 때문에 일반 국민의 복지향상에 대한 복지제도의 기여는 매우 제한될 수밖에 없었을 뿐만 아니라 복지제도가 특수직역에 집중되어 있어서 부의 재분배에는 오히려 역행하였다. 특수직역의 복지에 대한 지출은 1975년에 전체 복지지출의 26.2%, 1980년에는

45.8%, 1985년에는 41.9%에 달했다(<표1>). 복지제도가 전 국민의 권리보다는 특정 계층만 누릴 수 있는 특권이었던다는 점에서 이 시기의 복지제도는 후견주의적 특징을 보인다고 할 수 있다.

IV. 한국 보편주의 복지국가의 확대와 한계

1. 김대중정부와 노무현정부의 복지확대 개혁

민주화 이후 김대중정부는 복지확대를 본격화하였는데 주로 전통적인 사회보장제도의 확대를 추구하였다. 김대중정부는 우선 경제위기에 대처하여 고용보험제도를 개선하였다. 고용보험은 1995년에 도입되었지만 적용범위, 급여, 행정인프라 모든 측면에서 부족하였다. 고용보험제도 개선의 긴급한 과제는 실업자에게 비상 구제를 제공하는 실업급여의 확대에 있었다. 1998년 이를 위해 실업보험의 적용범위를 당시 30인 이상 노동자에서 전체 근로자로 확대하였다. 다음으로 적극적 노동시장정책의 확대도 세 가지 방식으로 이루어졌다. 첫째, 늘어나는 실업자를 위해 직업훈련 프로그램을 적극적으로 실행하였고 둘째, 정부는 노령자, 장기실업자, 저학력자 등을 대상으로 한시적으로 대규모의 공공서비스일자리프로그램을 실시하였다. 셋째, 1998년 고용안정센터와 직업훈련기관 등 행정인프라를 구축하였다.

복지개혁은 사회보장의 다른 분야로도 확대되었다. 1998년 김대중정부는 급여수준의 하락을 최소화하면서 적용대상을 전체 취업자로 확대하여 국민연금의 보편성을 강화하였다(Kim and Choi, 2014). 또한 1999년 정부는 건강보험기관의 통합을 완료하였다. 당시 의료보험기관은 여러 번의 통합에도 불구하고 직장인 가입자 가족을 대상으로

한 의료보험제도와 자영업자를 비롯한 그 외의 가입자와 공무원과 교사 가족을 포함한 국민의료보험제도로 나누어져 있었다. 개혁으로 통합된 건강보험은 모든 국민을 한 조직에 통합하여 취약한 인구 그룹과 부유한 인구그룹 사이에 의료비용의 상호부조를 가능하게 하였다. 1999년에는 산재보험의 적용범위도 5인 이상 사업장에서 1인 이상 전 사업장으로 확대되었다.

김대중정부의 복지개혁을 가장 잘 보여주는 복지개혁은 국민기초생활보장제도의 도입이었다. 외환위기 이전까지 사회부조제도는 근로능력이 없는 자에게만 급여를 지급했고 급여수준도 형편없이 낮았다. 경제위기에 따른 빈곤의 확산은 구제도의 한계를 뚜렷이 드러냈고 이에 따라 김대중정부는 1999년 국민기초생활보장제도를 도입하였다. 새로운 제도의 가장 큰 특징은 모든 시민에게 최저생계에 대한 권리를 인정한 것이다. 이를 실현하기 위해 새 제도는 근로능력과 상관없이 모든 빈자에게 급여권을 보장하고 급여 수준도 최저생계비 수준으로 상향하였다. 이 외에도 정부는 근로능력자들의 근로능력의 보존을 위해 자활서비스를 도입하였다. 개혁 결과 한국 복지제도는 산업사회의 4가지 기본적인 사회적 위험에 대처하는 사회보장제도를 모든 국민, 경제활동인구, 또는 취업자에게 보편적으로 제공할 수 있는 법적 제도를 갖추게 되었다.

노무현정부는 김대중정부의 복지확대 정책을 대부분 계승하였으나 몇 가지 차이도 보였다. 차이는 주로 노무현정부가 당면한 새로운 도전과 정책학습과 관련이 있었다. 새로운 사회적 도전은 고령화와 경제성장의 침체에 있었다. 새로운 사회문제에 직면하여 노무현정부는 민관 합동의 오랜 작업을 통해 '비전 2030' 이라는 한국형 복지국가 발전계획을 수립하였다(유시민, 2007: 49~50). 비전 2030은 국가

의 발전전략으로 ‘선성장 후복지’ 대신 동반성장 전략을 제시하였다. 동반성장에서는 성장과 복지를 수평적·균형적으로 추진하여야 함을 명시함으로써, 경제성장과 사회정책의 통합성을 강조하고 있다(정부·민간 합동작업반, 2006: 33). 이 계획은 경제정책과 복지정책의 대체적 관계를 지양하고 사회발전을 위해 시장의 역할을 적극적으로 활용하고, 사회정책을 인적자본에 대한 적극적 투자방책으로 활용하려 한다는 점에서, 전통적 복지국가 이념보다는 사회투자전략으로 분류될 수 있다.

새로운 모델에 따르면, 복지정책은 비생산적이고 소비적인 부문보다는 국제경쟁 강화에 도움을 주는 생산적인 부문에 더 많은 투자를 해야 한다. 즉 복지정책은 시민을 훈련시켜 국제적 경쟁에서 이길 수 있게 해야 하는 것이다(유시민, 2007: 47~48). 이에 따라 복지개혁도 두 가지 방향에서 진행되어야 했다(민관합동작업반, 2006: 71). 한편으로 소비적인 복지정책이거나 재정문제를 악화시킬 수 있는 부분은 삭감되었다. 이의 대표적인 제도로 알려진 국민연금제도에서는 2007년 급여수준이 40년 가입한 평균소득기준으로 근로기 소득의 60%에서 40%로의 혹독한 삭감이 실시되었다.

다른 한편으로 비생산적인 부문의 감축을 통해 절감된 재정은 생산적인 복지정책의 도입을 위해 투자되었다(민관합동작업반, 2006: 71). 노무현정부는 저소득가구를 위해 보육지원금을 도입하고 장기요양보험을 도입하는 등 가족정책과 사회서비스정책의 확대를 통해 저출산과 저성장의 문제를 완화하려 하였다. 이 결과 아동보육에 대한 예산이 연평균 40.4%의 성장을 한 반면, 연금지출과 사회부조지출은 각각 15.6%와 18.1%에 머물렀다(<표2>).

<표 2> 한국의 사회복지지출의 발전(2003년~2007년)

	육아			연금			사회부조		
	지출 (10억원)	% (GDP 대비)	증가율 (%)	지출 (10억원)	% (GDP 대비)	증가율 (%)	지출 (10억원)	% (GDP 대비)	증가율 (%)
2003	1,589	0.21	24.3	8,912	1.16	21.6	5,399	0.70	12.0
2004	2,330	0.28	46.6	10,294	1.24	15.5	6,709	0.81	24.3
2005	2,518	0.29	8.1	12,095	1.40	17.5	8,462	0.98	26.1
2006	5,567	0.61	121.1	13,332	1.47	10.2	10,069	1.11	19.0
2007	5,676	0.58	2.0	15,100	1.55	13.3	10,990	1.13	9.1
평균			40.4			15.6			18.1

자료: 고경환 외 (2012)

2. 이명박정부와 박근혜정부의 복지정책

보수주의 정부에서도 복지확대는 중단되지 않았다. 이명박정부와 박근혜정부에서 복지지출의 증가율은 연평균 10.1%(2008년~2012년)와 9.6%(2013년~2014년)이었다. 이는 김대중정부(1998년~2002년)의 10.9%, 노무현정부(2003년~2007년)의 15.3%에 비해서는 낮지만 그 차이는 크지 않았다(OECD statistics).

이명박정부의 복지개혁은 이전 정권이 결정한 것을 실행한 것과 새롭게 결정하고 실행한 것 두 부분으로 나누어질 수 있다. 우선 이명박 정부는 노무현정부에 의해 이미 입법화된 것을 차질 없이 실행하였다. 정부는 2008년 장기요양보험을 시행하였다. 또한, 정부는 수급요건을 완화하고 급여수준을 상향하는 개선을 한 후 근로장려세제를 2008년부터 실시하였다. 이 외에도 2009년 정부는 노무현정부의 결정대로 기초노령연금의 지급대상을 노인의 60%에서 70%로 확대하였다. 또한, 이명박정부는 노무현정부가 수립한 저출산고령화 장기계획을 계

승하여 보육료지원금의 수혜범위를 보다 확대하여 2012년에는 0~2세 및 5세 아동에 모든 아동과 소득하위 70% 가구의 3-4세 대해 보육료 전액을 지원하였다(대한민국정부, 2013: 297). 다른 한편으로 이명박 정부는 보육서비스에 시장경쟁의 원칙을 강화하였다. 정부는 시설에 제공하던 지원금을 줄이는 대신 전자바우처를 부모에게 직접 제공하였다. 이를 통해 정부는 수요자의 선택권을 부여하고 아동시설간의 경쟁을 유도하려 하였다. 이와 더불어 정부는 보육시설을 이용하지 않는 저소득가구 아동에 대해서 양육수당을 도입하였다.

다음으로 이명박정부는 경제위기를 계기로 새로운 복지정책을 추진하였다. 2009년과 2010년 경기부양재정의 예산을 바탕으로 본 금융 위기에 대처한 사회정책의 성격은 아래와 같다. 정부는 증가하는 복지수요에 새로운 제도를 도입한 것이 아니라 기존 제도를 확대하여 대처하였다. 신규정책은 극소수였고 이나마 대부분이 2010년 안에 만료되었다. 또한, 새로운 복지정책의 추진에 일을 통한 복지의 원칙이 관철되었다. 고용창출, 고용유지, 직업훈련과 같은 적극적 노동시장정책이 추진되었다. 사회부조에서도 자활서비스의 비중이 뚜렷이 강화되었다(남윤철, 2012). 이외에도 소득보장에 대한 지출의 대부분인 78%가 저소득계층과 실업자 보호를 위해 지출되었다.

한편, 이명박정부는 의료민영화 정책으로 대표된 복지전달체계 민영화를 추진하였다. 민영화의 주요 내용은 규제완화를 통한 민간병원의 활성화와 민간의료보험의 확대에 있었다. 정부는 당초 건강보험당연지정제와 단일보험자원칙과 같은 사회보험제도의 원칙을 철폐하여 영리병원과 같은 민간의료서비스를 활성화하고자 하였다. 하지만 건강보험 민영화는 촛불시위에서 시민사회의 강한 저항에 부딪혔고 결국 공식적으로 포기되었다(신영전, 2010).

요약하면 이명박정부 복지정책의 방향은 애초 의도했던 유지를 넘어서는 확대가 이루어진다. 하지만 확대의 방법에서는 민주당계열 정권과 달랐다. 우선 복지정책을 확대하더라도 새로운 제도 구축은 자체되었다. 제도 개혁은 대부분 이전 정권에 의해 입법화된 것이었다. 또한, 복지확대에서 노동의 상품화 촉진과 복지전달체계에서 시장원리의 강화를 추구하였다. 마지막으로 소득보조의 주요 목표는 취약계층에게 임시적인 완화조치를 제공하는 것이어서 잔여적 복지이념의 실현으로 볼 수 있다.

박근혜정부에서도 복지정책은 핵심 정책분야의 하나였다. 박근혜 정부는 사회투자전략에 바탕을 둔 사회투자형 생활보장국가를 모델로 복지제도를 추진하였다. 생활보장국가는 생애주기별 사회안전망의 구축과 사회서비스의 확대를 주요한 정책수단으로 제시하였다. 이를 실현하기 위해 박근혜 정부는 공약에 따라 2013년부터 3세에서 5세까지의 아동을 대상으로 누리과정을 시행하여 무상보육을 실시하였다. 이 과정에서 영유아 보육에 대한 국가 기준보조율을 약속했던 20%에서 10%로 하향하여 지방정부와 갈등을 야기하였다.

박근혜정부의 또 다른 개혁은 기초소득보장 부문에서 실시되었다. 2014년 10월부터 기초생활보장제도에서 수급자의 선정기준이 급여종류별로 다양화되어 맞춤형 개별급여체제로 개편되었다. 이 결과 의료, 주거, 교육 급여 대상자가 크게 확대되었다. 이 외에도 이명박정부에서 추진되던 일을 통한 복지의 기조는 변화하지 않고 계승되었다. 근로장려세제의 급여는 2012년 78만 가구에 5618억을 지급하였다가 2015년에 와서는 143만 가구에 1조 573억으로 세배 가까이 증가하였다(국세청, 2017). 또한 일자리 사업도 지속적으로 확대되었다. 제도개혁에 소극적이었던 이명박정부와 달리 박근혜정부는 주요 제도들을

개혁하였다. 하지만 양 보수정부는 공통적인 면도 보였다. 제도 개혁의 대상이 주로 기초연금과 국민기초생활보장제도와 같은 빈곤과 관련된 것들이었고 일을 통한 복지의 기본 철학은 변하지 않고 유지되었다. 이런 점에서 보수정부의 복지정책은 일자리 중심, 잔여적 복지의 성격을 보인다고 할 수 있다.

다른 한편으로 보수정부는 복지격차를 줄이기 위한 개혁도 시도하였다. 이명박정부에서는 2009년 공무원연금개혁을 시도하였다. 이전 정부도 공무원연금 개혁을 1995년, 2000년, 2003년 여러 차례 실시하였다. 하지만 이들 개혁은 1993년 이후 발생하기 시작한 공무원연금의 적자를 감축시키려는 목적을 가지고 있었다. 개혁도 현행 제도를 유지하면서 정부와 공무원의 비용부담을 올리고 연금제도를 합리화하는 데 주안점을 두고 있었다(김중양·최재식, 2004: 21~24). 이에 비해 2009년의 공무원연금 개혁은 늘어나는 재정적자를 감소시키는 것과 함께 2007년 국민연금개혁의 후속조치의 성격을 가지고 있었다. 국민연금에서 과감한 급여삭감이 이루어진 후 연금 간 형평성의 조정을 요구하는 국민의 의지를 반영한 것이다(문형표, 2009). 노무현정부 하에서 발족한 제1기 공무원연금개혁위원회가 2007년 제시한 공무원연금제도 제도개선안은 구조적 개혁 대안을 포함하였다(민효상, 2011: 344). 이는 공무원연금의 급여수준을 국민연금 수준으로 내리고 퇴직금은 민간 수준으로 인상하는 것을 내용으로 하였다.

하지만 이명박정부 출범 후 발족한 2기 공무원연금제도발전위원회에서 공무원노조, 시민단체, 수급자 단체 등이 참여하면서 위원회 내에서 정부, 연구기관, 학계 등 구조적 개혁을 지지하는 세력보다 더 강한 세력을 형성하였다. 이의 영향으로 2기 위원회의 논의에서 구조적 개혁안은 배제되고 점진적 개혁이 대안으로 채택되었다. 그 결과 가

입자의 부담을 늘이고 급여를 최소한으로만 삭감하는 보수적 개혁이 실시되었다(민효상, 2011).

박근혜정부에서 공무원연금 적자의 증가는 공무원연금 개혁에 대한 논의를 다시금 촉발시켰다. 이에 따라 정부도 국민연금제도와 공무원연금제도의 통합을 중심으로 한 구조개혁을 다시 시도하였다. 하지만 공무원노조와 민주노총, 이를 뒷받침한 시민단체와 야당 간 정책 연합의 강력한 저항으로 개혁은 급여수준 하향과 부담금 인상을 장기적으로 시행하는 보수적 개혁으로 축소되었다(이용하·김원섭, 2015). 이 결과 공무원연금의 급여수준은 33년 가입기준으로 62.7%에서 56.1%로, 즉 6.6%포인트의 미미한 규모로 줄어들었고 보험료율은 14%에서 18%로 상향되어 최소한의 재정절감 효과는 발생하였다. 하지만 신규 공무원을 국민연금과 유사한 제도에 편입시키고 장기적으로는 국민연금과 통합하려는 애초의 계획은 거의 이행되지 않았다. 국민연금과 공무원연금의 형평성 개선에는 큰 진전이 이루어지지 않은 것이다(이용하·김원섭, 2015).

복지격차를 줄이는 또 다른 개혁은 박근혜정부가 2014년에 실시한 기초연금의 도입이었다. 기초연금제도에서는 수급대상이 소득 하위 70%로 축소되고 급여도 약 10만원에서 20만원으로 상향되었다. 기초연금은 주로 국민연금과 특수지역연금으로부터 배제된 노인들에게 혜택을 주었다. 2014년 말 65세 이상 노인 중 64.7%가 기초연금을 수급하였다. 이 중 70%는 타연금을 수급하지 못하고 기초연금만을 수급하는 사람들이었다(김원섭·강성호·김형수·이용하, 2016).

결론적으로 보수정부의 복지개혁은 두 가지 성격을 동시에 가지고 있었다. 한편으로 보수 정부는 취약계층의 복지를 중요시하여 사회부조와 기초보장의 확대를 강조하는 잔여적 복지를 선호하였다. 또한

복지의 전달에 있어서도 일자리와 민간 전달체계를 사용하려 하였다. 다른 한편으로 보수 정부는 복지이원주의를 완화하는 개혁을 시도하였다.

3. 복지 확대의 한계: 복지이원주의의 재생산

위에 고찰한 바와 같이 사회보장제도는 민주화 이후, 특히 김대중 정부와 노무현정부 하에서 보편적인 제도로 갖추어졌다. 사회보장제도의 보편성은 상당히 강화되었다. 사회보장제도는 모든 국민(건강보험), 모든 경제활동인구(국민연금), 모든 근로자(고용보험과 산재보험), 근로능력이 없는 빈곤자뿐 아니라 근로능력자(국민기초생활보장)로 확대되었다. 또한 건강보험의 조직은 모든 국민을 포괄하는 것으로 일원화되었고 국민연금제도는 자영업과 근로자를 모두 한 제도로 통합하였다. 하지만 이러한 진전에도 불구하고 사회보장제도의 적용범위나 급여수준은 충분하지 못하였고 특히 사회경제적 집단에 따라 크게 차이가 난다. 즉 민주화 이후 복지제도는 확대되었지만 복지혜택의 이원적 구조는 철폐되기보다는 새롭게 재생산되었다고 할 수 있다.

복지이원주의는 노후소득보장제도에서 가장 크게 나타난다. 연금급여의 격차는 공적연금 내의 격차와 공사연금 믹스에서의 격차 두 가지 차원에서 포착될 수 있다. 한국의 공적 연금제도는 직능별로 분리된 체제를 유지하고 있다. 특수직역인 공무원, 교사, 군인은 국민연금이 아닌 직역연금에 가입한다. 직역연금의 급여수준은 국민연금의 급여수준보다 훨씬 높다. 이 특징은 복지개혁에도 불구하고 변화하지 않았다. 2016년 말 국민연금의 평균 월 급여수준은 약 36만원인 것에 반해, 공무원연금은 약 240만원, 사학연금은 약 260만원이었다(국민연

금연구원, 2017). 전체 기초연금수급자 458만 명의 33.6%인 154만 명은 기초연금과 국민연금을 같이 수급하지만 나머지 304만 명은 기초연금만을 수급하고 이들은 최고 약 20만원의 급여를 수급했다.

연금격차는 이에 그치지 않는다. 2007년 국민연금 개혁 후 한국의 연금제도는 공적연금 위주의 단일보장체계에서 다층체제로 전환하였다. 다층체계에서는 공사연금이 협력하여 노후소득을 보장한다. 이 때문에 노후소득의 이분화에도 다층체계가 고려되어야 한다. 다층연금제도에서 연금격차를 살펴보기 위해 소득별 연금제도의 조합을 분석해 보았다(김원섭·이용하, 2014a). 자료는 한국재정패널의 2008년 2차 자료부터 2012년의 6차 자료가 사용되었고 연금제도에는 국민연금, 퇴직연금, 개인연금이 고려되었다.

분석결과에 따르면, 소득분위 최하위계층인 1분위에서 연금에 중층적으로 가입하는 가입유형 1유형(세 종류에 가입)과 2유형(국민연금과 퇴직연금 가입)에 속하는 비율은 각각 0.1%, 11.3%였으나, 2분위에서는 0.6%, 33.6%, 4분위에서는 6.8%, 58.8%, 5분위에서는 25.3%, 47.4%로 점차적으로 상승하는 경향을 보였다. 반면, 연금제도에서 배제된 8유형(아무 연금에 가입안함)과 6유형(퇴직연금만 가입)은 1분위에서 각각 5.7%, 65.5%였으나, 2분위에서는 11.3%, 38.7%, 4분위에서는 3.4%, 14%, 5분위에서는 6.1%, 30%로 점차적으로 하락하는 경향을 보였다. 이러한 결과는 소득이 높아질수록 공사연금의 여러 제도에 중층적으로 가입하고, 소득이 낮아질수록 공적연금과 사적연금제도 모두에서 배제되는 경향이 있는 것으로 해석될 수 있다(김원섭·이용하, 2014a). 즉 공적연금에서의 급여격차는 사적연금에서 완화되는 것이 아니라 오히려 심화되는 경향이 있는 것이다.

<표 3> 공적연금 가입실태(2016년 12월말 기준)

18~59세 총인구 32,825천명 ⁴⁾					
비경제활동인구 ⁶⁾ 9,473천명	경제활동인구 ⁵⁾ 23,352천명				
	공적연금 비적용자 ⁸⁾ 199천명	공적연금 적용자 ⁷⁾ 23,154천명			
		국민연금 적용대상 ⁹⁾ 21,549천명			
		납부예외자 4,173천명	소득신고자 17,386천명		특수지역 연금 ¹⁰⁾ 1,604천명
			장기체납자 ¹¹⁾ 1,042천명	보험료 납부자 16,334천명	
28.86%	0.61%	12.71%	3.18%	49.76%	4.89%
소계 14,888천명(48.35%)				소계 17,938천명(54.65%)	

자료: 국민연금연구원 (2017)

연금가입에서 격차의 가장 중요한 원인 중의 하나는 의무가입인 국민연금에서 사각지대가 크기 때문이다. 2016년 12월에 18세에서 59세의 총근로가능인구 32,825천명의 49.76%인 16,334천명만이 보험료를 납부하여 실질적으로 가입하고 있다(국민연금연구원, 2017). 이렇게 낮은 가입률은 우선 가입자의 배우자와 같이 비경제활동인구(총근로가능인구의 28.86%인 9,473천명)가 국민연금에서 적용이 제외되었기 때문이다. 하지만 또 다른 이유는 납부예외자 때문이다. 납부예외자는 법적 가입대상자이면서 보험료를 납부하지 않는 사람들이다. 장기체납자와 합친다면 국민연금에 강제 가입해야 할 사람 중의 24.2%가 실제로 가입하지 않고 있는 것이다. 특히 이들 사각지대에 속한 근로활동인구는 주로 비정규직 근로자와 영세자영업자이고 이들이 전체 경제활동인구의 절반을 차지한다. <표 4>가 보여주는 것처럼, 2017년 8월 정규직 근로자들의 국민연금가입률이 98.9%인데 반해 비정규직 근로자들의 사회보험가입률은 32.5%에 불과하다.

<표 4> 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률

	정규직					비정규직				
	13년 8월	14년 8월	15년 8월	16년 8월	17년 8월	13년 8월	14년 8월	15년 8월	16년 8월	17년 8월
국민연금	96.8	97.0	96.6	96.4 99.1	95.9	33.0	32.9	32.4	31.7 39.6	32.5
건강보험	98.8	98.9	98.9	84.7 99.6	98.8	38.9	38.3	38.9	38.9 35.1	40.8
고용보험	83.8	85.1	84.8		84.5	37.1	38.0	38.7		40.2
퇴직금	99.3	99.5	99.5		99.6	31.4	30.7	33.6		35.8

자료: 김유선 (2017)

이런 점에서 우리나라의 공적연금의 수급자들은 세 가지 계층으로 나누어져 있다고 할 수 있다. 65세 이상 인구의 4% 정도를 차지하는 특수지역연금수급자들은 매우 높은 연금급여를 누린다. 다음으로 일부 소득이 높은 정규직 근로자들은 국민연금, 퇴직연금, 개인연금의 중층적인 보장으로 상당한 수준의 연금급여를 받을 수 있다. 하지만 소득이 낮은 비정규직, 자영업자, 여성들은 사적연금은 거의 수급하지 못하고, 낮은 수준의 국민연금 급여를 수급하거나 기초연금만을 수급한다. 이런 점에서 공무원과 일반 국민 간, 일반 국민 내 정규직과 비정규직 간, 근로자와 자영업자간 노후보장 격차의 심화 및 고착화가 우려되는 것이다.

다음으로 고용보험도 사각지대 문제가 심각하다. 고용보험의 법적 적용범위는 동아시아 외환위기를 계기로 1998년 10월부터 1인 이상 사업장으로 확대되었다. 고용보험은 2004년부터 일용직 근로자까지 포괄하여 법적으로는 모든 근로자를 포괄하는 보편적 제도가 되었다. 하지만 실제로는 여전히 상당수의 근로자가 보험료를 납부하지 않아서 고용보험의 혜택에서 배제되어 있다. 2014년 8월 전체 취업자의 46.3%만이 고용보험에 실질적으로 가입하였다. 당시 자영업자와 같

은 비임금 근로자와 초단기간 계약의 비정규직 근로자 등 전체 취업자의 27%는 법적으로 적용 제외되어 있다. 더구나 법적으로는 적용대상이면서도 실질적으로는 보험료를 내지 않아서 미가입 상태에 있는 근로자의 비중도 전체 취업자의 15%에 이른다(적용대상 임금근로자의 24.7%). 이 때문에 전체 취업자의 46.3%만이 보험료를 납입해 고용보험에 실질적으로 가입해 있다

<표 5> 고용보험 적용과 가입 사각지대 (2014년 8월)

(단위: 천명, %)

취업자			
비임금근로자	임금근로자		
	적용제외 ¹⁾	미가입	가입
법적 사각지대		실질적 사각지대	
7,108	2,867	3,937	11,972
(27.5)	(11.1)	(15.2)	(46.3)
	[15.3]	[21.0]	[63.8]
		<24.7>	<75.3>

주: 1) 공무원, 교원, 별정우체국 직원, 고용보험에 가입하지 않으면서 5인 미만 농림어업, 가사서비스업, 65세 이상, 주당 평소근로시간이 15시간 미만인 단시간 근로자(3개월 이상 근속한 근로자, 근로계약기간이 1개월 미만이거나 1개월 미만 근속한 일용근로자는 제외), 특수형태 근로자

2) ()은 취업자내 비중, []은 임금근로자내 비중, <>은 적용대상 근로자내 비중임.

자료: 통계청, 경제활동인구 근로형태별 부가조사, 각년도

고용보험의 넓은 사각지대도 역시 근로자의 성격에 따라 다르게 나타난다. <표 6>이 보여주는 것처럼 고용보험에의 가입률은 성, 연령, 소득, 고용형태별로 큰 격차를 보인다. 여성근로자는 남성근로자에 비해 가입률이 낮고, 50세 이상 노령근로자의 가입률은 다른 연령에 비해 낮다. 소득이 낮을수록 가입률은 떨어진다. 특히 60세 이상 고령근

로자, 월 소득 100만원 이하 저소득근로자의 가입률은 매우 저조하다. 가장 큰 격차는 정규직과 비정규직에서 나타난다. 정규직 근로자의 가입률은 97.1%로 완전한 가입률을 보이는 반면, 비정규직 근로자의 가입률은 20.1%에 불과하다. 고용보험의 넓은 사각지대는 고용보험 가입의 이원화를 보여주는 것이다. 남성의 정규직 근로자 중에서 소득이 높은 근로자들은 거의 대부분이 고용보험의 혜택을 받고 있는 것에 비해 여성이거나 비정규직이거나 저소득자이거나 고령인 근로자들은 고용보험의 혜택에서 배제되어 있다. 고용보험 가입의 사각지대는 곧 바로 구직급여 수급의 사각지대로 이어진다. 2014년 실업자들 중 구직급여를 수급하는 비율을 나타내는 실업급여 수급률은 2014년 실업자의 38.7%에 불과하였다(방하남·남재욱, 2016).

<표 6> 임금근로자의 고용보험 가입률 (18~29세 가구주)

(단위: 천명, %)

구분		취업자 (A)	임금근로자 (B)	비율 (B/A)	고용보험 가입률
전체		25,545	18,489	72.4	67.7
성별	남성	14,777	10,492	71	73.3
	여성	10,768	7,998	74.3	60.5
연령별	15~29세	3,773	3,530	93.5	70.2
	20~29세	5,746	4,827	84	81.8
	30~49세	6,711	4,861	72.4	71.3
	50~59세	5,767	3,605	62.5	62.7
	60세이상	3,548	1,667	47	24.4
종사상 지위	상용	-	11,875		97.1
	임시/일용	-	6,614		20.1
월평균 임금	100만원 미만	-	2,386		18.3
	100~200만원 미만	-	5,985		62.1
	200~300만원 미만	-	4,493		81.6
	300~400만원 미만	-	2,374		91.6
	500만원 이상	-	2,251		95.4

자료: 이지연 (2014)

실업급여 수급의 사각지대는 가입 사각지대의 격차를 반영하는 것이다. <표 7>는 실업급여 미수급의 사유를 보여준다. 근로자의 지위에 따라 미수급의 사유가 다르다. 정규직, 상용직, 고임금 근로자의 경우 실업급여를 수급하지 못하는 이유가 고용보험 미가입과 함께 이직사유 미충족이 크게 나타난다. 한국의 고용보험은 비자발적인 실업인 경우 실업급여를 지급하지 않기 때문이다. 하지만 비정규직, 임시직과 일용직, 저임금 근로자의 경우는 고용보험 미가입으로 실업급여를 수급하지 못하는 실업자의 비율이 각각 비정규직 76.5%, 임시직 74.4%, 일용직 86.6%, 저임금 71.1%로 나타난다. 이러한 결과는 근로자의 지위별 고용보험 가입의 격차가 수급의 격차로 그대로 이어지고 있다는 것을 보여준다.

<표 7> 실업급여 미수급 사유: 2008년

(단위: %)

구분	고용보험 미가입	피보험기간 미충족	이직사유 미충족	미신청	수급	
전체	53.9	5.0	21.7	7.2	12.2	
고용형태	정규직	32.6	7.0	32.2	9.8	18.2
	비정규직	76.5	2.9	10.5	4.4	5.8
종사상 지위	상용직	39.1	6.0	29.2	9.2	16.5
	임시직	74.4	4.2	11.3	4.8	5.4
	일용직	86.6	2.1	5.2	2.1	4.1
임금계층	저임금	71.1	4.3	13.5	4.6	6.6
	고임금	36.6	5.9	30.1	9.6	17.7

자료: 이병희 (2013: 134)

건강보험의 사례에서도 복지이원화는 발견된다. 건강보험의 가입은 1989년 이후 모든 국민에게 확대되었다. 건강보험에서도 비정규직

근로자는 정규직 근로자에 비해 매우 낮은 가입율을 보인다. 2017년 8월 정규직 근로자의 건강보험 적용률이 98.8%인데 비해 비정규직 근로자는 40.8%에 머문다(<표 4>). 하지만 비정규직 근로자는 건강보험에서 완전히 배제된 것은 아니다. 이들은 지역가입자나 건강보험가입자의 가족으로 건강보험에 가입하고 있다.

건강보험에서 복지이원화는 건강보험의 보장률에서 기인한다. 건강보험의 보장률은 건강보험 지출 중에서 환자가 직접 지불해야 하는 지출의 비중이다. 건강보험의 보장률은 2006년 64.5%에서 2016년에는 62.6%로 하락하였다. 한국의 건강보험 보장률은 다른 나라에 비해서도 상대적으로 낮은 편이다. OECD 국가들의 평균적인 건강보험 보장률은 72.5%로 집계된다. 한국에서는 건강보험에 가입하더라도 가입자들은 의료비용의 37%를 본인이 직접 부담해야 한다(국민건강보험공단, 각 년도).

건강보험 가입자들은 높은 본인부담율을 감당하기 위해 민간보험에 가입하는 것이 필수적이다. 한국에서는 건강보험에서 민간보험 의존도는 매우 높다. 건강보험연구원의 조사(2017)에 따르면 전체 조사 가구의 86.9%가 민간보험에 가입하였다. 한국의 건강보험은 공적 건강보험과 민간 건강보험이 동시에 발달한 복지믹스를 보인다고 할 수 있다. 하지만 공적 건강보험과 달리 자발적으로 가입하는 민간 건강보험에 대한 가입은 개인의 사회적 특성에 따라 차이를 보인다. 소득이 높은 가구가 낮은 가구보다 민간보험 가입율이 높은 것이다. 그리고 고액 치료비가 필요한 가구나 만성질환자가 포함된 가구, 주관적으로 건강이 허약하다고 생각하고 있는 가구에서 민간 보험 가입율은 오히려 낮다. <표 8>에 따르면 월소득이 100만원 미만인 가구의 민간 건강보험 가입률이 32.2%, 100만원에서 200만원인 가구가 62.2%인데

비해, 월소득이 400만원에서 500만원인 가구의 가입률은 93.3%, 500만원 이상은 93.8%로 매우 높았다. 이런 점에서 공사 건강보험 전체로 볼 때, 소득별로 건강보험 보장률의 격차는 여전히 유지되고 있는 것으로 나타난다.

<표 8> 소득별 민간 건강보험 가입률

월소득	가입률	사례수
100 미만	33.2	12
100만원~200만원	62.2	167
200만원~300만원	81.1	450
300만원~400만원	90.0	503
400만원~500만원	93.3	405
500만원 이상	93.8	463

자료: 건강보험연구원 (2017: 109~112)

복지제도의 법적·보편적 확대에도 불구하고 핵심 복지제도인 국민연금, 건강보험, 고용보험이 보편적 제도라고 보기는 어렵다. 가입과 급여는 소득과 고용형태에 따라 상당한 격차를 보인다. 이런 점에서 한국에서 진행되는 복지체계의 강화는 외부자를 완전히 포괄하는 방식으로 이루어지지 않았다. 복지확대 이후 한국의 복지제도는 여전히 복지이원주의의 특징을 유지하고 있는 것이다. 복지이원주의의 재생산은 복지제도 자체의 결합에서 기인한 것은 아니다. 한국은 법적으로는 복지제도의 보편적인 적용과 수급을 위한 개혁들을 착실히 진행하였다.

복지이원주의의 문제는 이보다는 노동시장의 구조에서 기인하였다고 볼 수 있다. 1990년 말 외환위기 이후 한국의 노동시장은 근본적으로 변화하였다. 이원적 노동시장이 실질적인 사회·경제적 불평등으로 이

어지기 시작한 것은 1997년 아시아 경제위기의 충격 하에 부분적인 경제 자유화가 가속화되기 시작한 시점이었다(Peng, 2012: 226). 기업들은 대량해고보다는 기존의 핵심 정규직노동자 집단을 유지하면서 부분적으로 비정규직을 확보하는 방식의 부분적 자유화 전략을 구사하였다. 이로 인하여 한국에서는 남성 전일제 정규직노동자집단으로 구성된 내부자와 여성, 청년, 시간제 비정규직으로 구성된 외부자 간의 이원화가 심화되었다. 특히 기업 기반의 노동조합체제 하에서 대기업노동조합은 외부자를 배제하고 내부자 집단의 혜택과 권리를 유지하기에 주력한다. 이 상태에서 노동시장 이원화는 복지제도의 이원화로 이어질 수밖에 없다.

또한, 무엇보다도 한국의 복지제도가 사회보장제도 중심으로 구축되어 있는 것도 복지이원주의의 재생산을 이끈 주요 요인이다. 사회보험제도에서는 노동시장에 참가하지 못하는 비취업자들은 사회보장의 적용에서 제외된다. 취업자들 중에서도 보험료를 안정적으로 납입하지 못하는 자영업자, 비정규직, 여성, 청년, 저소득 근로자들은 사회보험에 실질적으로 가입하지 못하게 되고, 설사 가입하더라도 낮은 수준의 급여를 받는다.

노동시장의 이원주의와 복지이원주의의 재생산은 불평등의 구조에도 밀접한 영향을 미쳤다. 발전주의 국가 시대 저발전한 복지수준에도 불구하고 불평등이 낮았던 것은 엄격히 규제된 노동시장에 기인하였다. 규제된 노동시장은 시장소득의 격차를 억제하였고 비정규직의 확대도 저지하였다. 하지만 1998년 외환위기 이후 진전된 노동시장의 유연화는 이러한 바탕들을 해체하였다. 이 결과 임금과 노동조건 격차가 크게 확대되었다. 이와 더불어 소득불평등을 상쇄해야 할 복지제도에서도 이원주의가 재생산되면서 소득불평등의 확대는 피할 수 없게 되었다.

V. 복지개혁의 정치연합

민주당 계열의 김대중정부와 노무현정부는 복지확대개혁을 노동운동과 시민운동의 사회연합으로 추진하였다(Yang, 2004). 이들 두 세력은 권위주의 정부의 성장정책에 누구보다도 비판적이었고 민주화 이후 그 세력을 강화해 가고 있었다(조대엽, 1999). 이들과 연대하여 민주당 계열 정부는 한국을 지배하던 보수적 발전국가의 국가 목표였던 선성장 후복지라는 패러다임의 전환을 시도하였다. 민주당계열 정부의 집권 하에서 노동조합과 시민운동은 중요한 복지정책 결정과정의 핵심적 행위자로 정착하였다.

1999년 김대중정부는 이들과 연합하여 복지확대의 개혁을 실시하였다. 노동조합과 시민단체는 전통적인 복지제도인 사회보험체계의 강화를 선호하였고 이에 따라 개혁은 주로 사회보험제도를 강화하는 것에 주안점을 두었다. 우선, 국민연금에서는 보수적 전임 정부의 구조개혁안에 대항하는 적용범위 확대안을 관철시켰다(Kim and Choi, 2014). 건강보험에서도 김대중정부는 시민운동 단체의 지원으로 통합에 반대하는 관료와 보수적 노동조합의 저항을 극복할 수 있었다(신영진, 2010). 노무현정부에서도 장기요양제도는 사회보험방식으로 도입되었는데, 이때 사회동맹의 지지와 동의가 필수적이었다. 사회보험제도 이외 부분에서도 개혁은 실시되었다. 1990년대 말 경제위기의 사회적 부작용을 극복하는 과정에서 김대중대통령이 시민단체의 제안을 수용하여 새로운 사회부조제도의 도입을 선언하자 시민단체는 법안내용을 제안하여 관철시켰다(안병영, 2000). 하지만 대부분 복지개혁은 사회보험제도의 강화로 이어졌다.

사회운동의 강한 영향력은 역사적이고 정치적 맥락에서 이해될 수

있다. 정치적으로 김대중정부는 그 이전에 40년간 권력을 지배했던 관료, 기업, 언론 등의 보수적 집권동맹과 맞서서 개혁을 관철해야 했다. 복지개혁을 위한 사회운동세력의 정치적 지원이 필요하였다. 역사적으로 볼 때, 김대중정부는 야당시기부터 보수적 정권을 교체하기 위해 노동조합과 시민운동의 사회운동세력과 밀접한 동맹을 형성하였다. 2000년 창당한 새천년민주당도 야당과 사회운동세력의 연합이었다. 김대중정부는 대통령 직속으로 조합주의 의사결정체인 노사정 위원회를 설립하여 노조와 사용자의 정책결정참여를 유도하였다. 정부는 국민연금개정, 건강보험통합, 국민기초생활보장법, 산재보험확대를 포함한 노동과 복지에 관한 입법에 대한 결정을 위원회에서 노사 간의 합의로 결정하였다. 또한, 새로운 복지개혁을 위해 꼭 필요한 정치적 정당성과 정책적 전문성을 확보하기 위해 1990년대 중반 이후로 형성된 참여연대의 사회복지위원회, 여성단체연합, 빈민연대 등의 복지운동단체의 지원이 필요했다(안병영, 2000; 신영진, 2010; Kim and Choi, 2014).

사회동맹은 민주당 계열정부의 복지확대를 추동한 원동력이었다. 하지만 동시에 사회동맹은 복지확대의 한계를 규정하는 요인이었다. 엠메네거(Emmenegger, 2014)에 따르면 노동조합은 조직노동의 이익을 보호하기 위해서라면 노동시장 주변부의 유연화를 찬성하는데 주저하지 않는다. 실제로 1990년대 말 외환위기를 극복하는 과정에서 한국의 민주노총과 한국노총은 대기업 내부자의 이익을 보호하기 위해 김대중정부가 추진하던 노동시장 유연화에 찬성하였다. 한국 노동조합이 대기업 내부자를 대변할 수밖에 없는 것은 노동조합의 이원화된 조직구조에 기인한다. 300명 이상 규모 기업의 노동조합 조직률은 2008년에 45.4%를 기록했던 반면 30명 이하 규모 기업에서는 0.2%에

불과하다(Peng, 2012: 243).

노동유연화 정책으로 대기업과 중소기업의 격차가 벌어지는 것은 놀라운 것은 아니다. 1997년 이후 30인에서 99인 규모 중소기업 노동자의 임금은 500인 이상 기업 노동자의 임금에 비하여 1980년대 약 99%에서 2008년에는 60%로 줄어들었다. 기업복지 혜택 역시 30에서 99인 규모 중소기업의 복지수준은 1000명 이상 기업에 비교하여 1984년 80%에서 2003년 43%로 줄어들었다(Peng, 2012: 243).

한편, 이명박정부와 박근혜정부에서는 보수여당과 관료가 정책결정과정을 주도하고 노동조합과 시민단체는 배제되었다. 경제위기 극복을 위해 설치된 노사정위원회에서도 집권당의 지지기반이었던 경영자단체, 보수적 노동조합, 보수시민단체와 같은 일부 시민단체들만 선별적으로 참여하였다(이호성, 2009: 93). 이런 상황에서 보수정부는 노동유연화와 같은 신자유주의적 개혁과 더불어 공무원연금개혁과 기초연금도입과 같이 복지이원주의를 완화하는 복지개혁도 추진할 수 있었다. 반면 진보적 시민운동과 노동조합은 민주당 계열의 야당과 연대하여 보수당의 복지정책에 반대하여 저항을 조직하였다. 사회동맹의 저항은 이명박정부의 핵심 사업의 하나였던 건강보험 민영화를 좌절시켰다(신영진, 2010).

하지만 동시에 복지저항은 한국 복지국가 확대의 한계로 지적되는 복지이원주의의 완화에는 오히려 장애가 되었다. 이를 잘 보여주는 좋은 예는 공무원연금개혁과 기초연금 도입 사례이다. 2009년 이명박정부가 추진한 공무원연금 개혁은 복지이원주의 완화에 기여할 수 있는 개혁이었다. 이들 개혁의 중요한 동기는 복지급여 간 격차의 완화였다. 2007년 국민연금제도는 급여삭감을 포함하는 급진적 개혁을 경험하였다. 개혁 과정에서 국민들은 막대한 국고보조를 받고 연명하고

있는 공무원연금은 놔두고 40~50년 이후 기금이 고갈되는 국민연금의 급여만 삭감하는 것에 비판을 제기하였다. 이에 정부는 공무원연금 개혁에 착수할 수밖에 없게 되었다. 이런 배경에서 2009년의 공무원연금개혁에서는 처음에는 큰 폭의 구조적 개혁안이 논의되었으나 공무원노조가 적극 개입하면서 개혁은 제대로 추진되지 못하였다.

2015년에 박근혜정부에서 추진된 공무원연금개혁에서는 2009년 개혁 과정이 확대 재생산되었다. 2015년의 개혁은 청와대의 의지로 시작되었다. 청와대는 공무원연금제도 재정문제의 심각성을 지속적으로 제기하면서 개혁의 방향을 제시하였다. 또한 여당인 새누리당과 연금개혁 전문가들도 공무원연금제도의 시급한 구조적 개혁을 주장하며 야당과 빠른 타협을 이루려고 하였다. 하지만 야당은 공무원노조와 시민단체의 의견을 수용하여 현재의 제도를 최소한으로 변경하는 입장을 내세움으로써 개혁을 회피하고자 하였다. 또한 시민단체와 노동조합은 공무원노조의 입장을 지지하며 정부의 개혁에 저항하였다. 이후 여야가 참여하는 국회공무원연금개혁특위와 정부, 공무원노조와 노조, 시민단체가 참여하는 국민대타협기구에서 논의를 거쳐 여야의 타협안이 도출되었다. 애초 정부의 공무원연금 개혁안은 급여수준을 국민연금 수준으로 맞추고 현 퇴직자의 급여감액 등의 과감한 조치들이 포함되었으나 최종적으로 이에 비해 훨씬 완화된 내용으로 개혁이 완료되었다(김선빈·장현주, 2016).

또한 박근혜정부의 기초연금에서도 유사한 갈등구조가 반복되었다. 기초연금 역시 공적연금 사각지대에 있는 현 세대 노인에게 즉각적인 소득개선을 가져올 수 있는 제도였다. 하지만 야당(민주당)과 노동조합 그리고 시민단체는 기초연금제도를 공약폐기로 비판하면서 반대하였다. 노동조합은 대기업의 정규직 근로자들에 불이익이 될 연

금급여연동방식에 강하게 저항하였다. 국민연금의 장기가입자들에 대한 급여감액이 국민연금 가입유인에 심각하게 부정적인 영향을 준다는 것이었다. 노동조합과 야당은 정부안의 폐기를 주장하며 적극 반대하였다. 이후 지방선거를 앞두고 정치적 부담을 느낀 야당이 정부안을 받아들이면서 개혁은 극적으로 타결되었으나 노동조합과 시민단체는 이를 야합으로 규정하고 수용하지 않았다(김원섭·이용하, 2014b).

결론적으로 김대중정부와 노무현정부의 복지확대를 주도한 사회동맹은 민주당계열의 정당과 노동조합, 진보적 시민단체로 구성되었다. 이들의 연대는 기존의 사회보험과 보육정책을 비롯한 새롭게 도입된 복지제도의 보편성 강화의 원동력이 되었다. 하지만 동시에 이 복지동맹은 한국 복지제도의 핵심 성격인 복지이원주의의 완화에는 큰 도움을 주지 못하였을 뿐만 아니라 오히려 복지이원주의의 유지 및 재생산에 기여하였다. 복지동맹의 이러한 성과와 한계는 한국의 복지이원주의를 이해하는 데 중요한 열쇠라고 할 수 있다.

VI. 결론

민주화 이전 한국의 복지제도는 강한 이원주의적 성격을 보였다. 한국의 권위주의적 정권은 정권 유지에 필수적인 세력인 공무원, 군인, 교사와 같은 집단이나 경제성장을 뒷받침하는 핵심 노동자계층에게만 특권으로 복지제도를 제공하였기 때문에 복지제도는 극단적으로 이원화된 특징을 보였다. 또한 이러한 복지이원주의는 권위주의 정부의 억압적 정치수단을 통해서만 유지될 수 있었다.

하지만 민주화 이후 권위주의 정부의 해체는 복지국가 발전의 조건

을 근본적으로 변화시켰다. 민주화 이후 들어선 중도좌파 정부뿐 아니라 보수정부까지도 복지확대를 추구하는 방향에서는 차이가 없었다. 특히 1990년대 말 아시아 외환위기를 계기로 집권한 김대중정부는 진보적 노동조합과 시민운동 등의 사회운동과 연합을 형성하였다. 사회연합은 민주주의의 공고화와 복지제도의 확대를 최우선의 과제로 추진하였다. 이 결과 복지제도는 급속히 확대되었다. 복지제도의 발전은 주로 사회보험제도를 중심으로 이루어졌다. 지금까지 사회의 일부분만을 포함했던 사회보험 제도들은 점차적으로 전 국민과 전 근로활동인구로 확대되었다. 지금까지 방치되었던 일반 국민들의 복지에 대한 권리가 제도화되기 시작한 것이다.

하지만 복지확대 개혁은 복지이원주의를 완전히 극복하는 방향으로 이루어지지 못하였다. 사회보험은 법적으로는 보편적 제도로 확대되었지만 실제로는 노동시장의 내부자들을 주로 포함하였고 외부자들은 여전히 사회보험제도에서 부분적 또는 전면적으로 배제되어 있었다. 이는 복지확대를 주도한 사회동맹이 의도하지 않은 결과로 볼 수 있다. 복지확대는 주로 사회보험제도를 중심으로 진전되었고 사회보험은 제도적으로 안정된 고용관계에 있는 근로자들을 대상으로 발전한 것이다. 노동시장의 외부자인 영세자영업자, 비정규직, 여성은 사회보험의 혜택을 누리기 위해서 필요한 보험료를 안정적으로 납부하지 못한다. 다른 선진국과 달리 한국에서는 자영업자의 비율이 상당히 높았고, 노동시장 유연화의 진전으로 비정규직은 전체 고용에서 매우 큰 비중을 차지하고 있었다. 또한 여성의 노동시장참여율도 낮은 편이었다. 이런 상황에서 한국에서는 인구의 거의 절반이 사회보험에서 부분적이거나 전면적으로 배제되는 결과를 가져왔다.

이와 더불어 복지이원주의는 사회동맹이 의도적으로 추구한 전략

에 의해서도 재생산되었다. 중도좌파정부를 대체하고 집권한 이명박 정부와 박근혜정부는 보수정부로서 내부자와 안정된 동맹을 형성하지 못했다. 이에 따라 이들 정부는 당시의 심각해지는 복지이원주의를 완화하기 위해 기초연금의 도입, 공무원연금 개혁과 같은 개혁시도를 할 수 있었다. 하지만 야당이 된 중도좌파 정당, 노동조합과 시민운동 간 사회연합의 거부와 저항으로 보수정부는 이들 개혁목표를 완전히 달성할 수 없었다.

결론적으로 한국 복지제도의 가장 큰 특성은 복지이원주의이다. 복지이원주의는 권위주의적 발전주의 국가가 수행한 성장전략과 복지전략으로 형성되었다. 하지만 민주화 이후에도 복지이원주의의 극복은 완전히 이루어지지 않았다. 한국의 복지국가는 여전히 노동사회의 내부자와 외부자 간 차별구조를 유지하고 있다. 복지이원주의의 재생산은 복지확대를 주도한 한국 사회동맹의 성격과 밀접한 연관이 있다. 한국의 사회동맹은 중도좌파 정당, 노동사회의 내부자, 엘리트 중심의 시민운동에 의해 구성되었다. 이들은 한국에서 사회보험 확대 중심의 복지국가 건설에 상당한 기여를 하였다. 하지만 동시에 이들은 복지이원주의 폐단이 본격화된 이후에도 이를 완화하기보다는 이를 유지하고자 하였다. 이런 점에서 한국 복지국가의 성과와 한계는 사회동맹의 복지확대전략의 비의도적 결과와 의도적 전략의 결합으로 이해될 수 있다. 이 연구의 결론을 한국 복지국가의 발전에 전면적으로 적용하기 위해서는 많은 경험적 근거의 축적이 필요하다. 하지만 그 동안 조명 받지 못하고 있던 복지이원주의의 시각을 한국 복지국가 발전의 주요 흐름으로 간주하는 이 연구는 한국 복지국가 발전의 한계와 성과를 동시에 규명하는 시도의 유용한 출발점이 될 수 있다.

복지이원주의는 모든 시민의 보편적 참여권을 특징으로 하는 시민

권적 복지국가의 건설에 중대한 장애라고 할 수 있다. 복지이원주의 하에서는 시민의 참여권을 통한 빈곤과 불평등의 완화와 같은 복지국가 목표의 달성은 요원할 것이다.

■ 참고문헌

- 건강보험연구원. 2017. 『2017년도 건강보험제도 국민 인식 조사』. 건강보험연구원.
- 고경환·장영식·김현아·김진옥·이정우·강지원·정영애. 2012. 『2011년도 한국의 사회복지지출 추계』. 정책보고서 2012-68. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 공제욱·이태수·김연명·문진영·김인재. 1999. “한국의 사회복지제정의 추계와 국제비교에 관한 연구.” 『한국사회정책』 제6집 제1호. 한국사회정책학회.
- 국민건강보험공단. 각연도. 『건강보험환자 진료비 실태조사』. 국민건강보험공단.
- 국민연금연구원. 2017. 『2016 국민연금 생생통계』. 국민연금연구원.
- 국세청. 2017. 『국세통계연보』. 국세청
- 김유선. 2017. 『비정규직 규모와 실태』. 한국노동사회연구소.
- 김원섭·강성호·김형수·이용하. 2016. “우리나라 공적연금의 보편적 중층보장체제로의 재구축 방안에 관한 연구.” 『사회보장연구』 제32집 4호. 한국사회보장학회.
- 김원섭·이용하. 2014a. “개인연금 가입의 결정요인, 제도적 요인을 중심으로.” 한화생명보험 산학공동연구보고서.
- _____. 2014b. “박근혜정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가.” 『한국사회』 제15집 2호. 고려대학교 한국사회연구소.
- 김선빈·장현주. 2016. “2015년 공무원연금 개혁과정의 재해석.” 『한국사회

- 와 행정연구』 제27집 3호. 서울행정학회.
- 김중양·최재식. 2004. 『공무원연금제도』. 법우사.
- 남윤철. 2012. “김대중 정부와 이명박 정부의 사회정책 비교연구.” 고려대학교 대학원 사회학과 석사학위논문.
- 대한민국정부. 2013. 『이명박정부 국정백서, 8권 고용·복지 친서민 중도실용』. 대한민국정부.
- 문형표. 2009. “공무원연금개정안의 평가와 개선의견.” 『KDI 정책포럼』 제 208호. 한국개발연구원.
- 민관합동작업반. 2006. 『함께가는 희망한국 VISION2030』. 민관합동작업반.
- 민효상. 2011. “왜 2009년 공무원연금제도개혁은 점진적 (moderate) 개혁에 머물렀는가?-정책결정과정과 정치, 제도적 특성을 중심으로.” 『한국 정책학회보』 제20집 1호. 한국정책학회.
- 방하남·남재욱. 2016. “고용보험의 사각지대와 정책과제에 관한 연구: 실업급여를 중심으로.” 『사회복지정책』 제43집 1호. 한국사회복지정책학회.
- 신영전. 2010. “의료민영화정책과 이에 대한 사회적 대응의 역사적 맥락과 전개,” 『비판사회정책』. 제29호. 비판과대안을위한사회복지학회.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구.” 『행정논총』 제38집 1호. 서울대학교 한국행정연구소.
- 유시민. 2007. 『대한민국 개조론』. 돌베개.
- 이병희. 2013. “한국형 실업부조 도입의 쟁점과 과제.” 『한국사회정책』 제20집 1호. 한국사회정책학회.
- 이용하·김원섭. 2015. “2015년 공무원연금 개혁의 평가와 향후 개편방향.” 『응용통계연구』 제28집 4호. 한국통계학회.
- 이지연. 2014. 『실업급여 사업평가, 사업평가 14-5』. 국회예산정책처
- 이혜경. 2003. “한국 사회보험제도의 딜레마.” 『한국사회복지학회 학술발표대회지 (2003): 11-28』. 한국사회복지학회.
- 이호성. 2009. “시시논단: 경제위기극복을 위한 노사민정 합의의 의미와 과제.” 『임금연구』. 제17권 1호.
- 정부·민간 합동작업반. 2006. 『함께 가는 희망한국 Vision 2030』. 정부·민간 합동작업반.

- 조대엽. 1999. 『한국의 시민운동』. 나남.
- 주OECD대표부. 2016. 『OECD 2016 사회복지지출 통계(SOCX) 주요내용』. 주OECD대표부.
- 통계청. 2003. 『2002년 출생·사망 통계결과』. 통계청.
- Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B. and Seeleib-Kaiser, M. 2012. “How We Grow Unequal.” in Emmenegger, P., Husermann, S., Palier, B. and Seeleib-Kaiser, M. (eds.). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in De-industrializing Societies*. New York: Oxford University Press. pp. 3~26.
- Emmenegger, P. 2014. *The power to dismiss: Trade unions and the regulation of job security in Western Europe*. Oxford University Press.
- Haeusermann, S. and Schwander, H. 2012. “Varieties of Dualization? Labour Market Segmentation and Insider-Outsider Divides across Regimes.” in Emmenegger, P., Husermann, S., Palier, B. and Seeleib-Kaiser, M. (eds.), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in De-industrializing Societies*, New York: Oxford University Press. pp. 27~51.
- Holliday, I. 2005. “East Asian Social Policy in the wake of the Financial Crisis: Farewell to Productivism.” *Policy and Politics*.
- Kim, W. S. and Choi, Y. J. 2014. “Revisiting the role of bureaucrats in pension policy-making: the case of South Korea.” *Government and Opposition*, Vol. 49 No. 2.
- Kuhnle, Stein. 2002. “Democracy and Productive Welfare: European and Korean Welfare Policy Development.” Sharing Productive Welfare Experience International Symposium. Seoul. Korea. September 6-7.
- Kwon, S., and Holliday, I. 2007. “The Korean welfare state: a paradox of expansion in an era of globalisation and economic crisis.” *International Journal of Social Welfare*, Vol. 16 No. 3.

- Lee, H. K. 1999. "Globalization and the emerging welfare state - the experience of South Korea." *International Journal of Social Welfare*, Vol. 8 No. 1.
- Lindvall, J and Rueda, D. (2012) "Insider-Outsider Politics: Party Strategies and Political Behavior in Sweden." in P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier and M. Seeleib-Kaiser (eds.) *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in De-industrializing Societies*. Oxford University Press.
- Marshall, T.H. [1963]. "Citizenship and Social Class." in T. H. Marshall, *Sociology at the Crossroads and Other Essays*. Heinemann.
- Palier, Bruno and Kathleen Thelen. 2012. "Dualization and Institutional Complementarities: Industrial Relations, Labor Market and Welfare State Changes in France and Germany." in Emmenegger, Patrick, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser (eds). 2012. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford University Press.
- Peng, I. 2012. "Economic Dualism in Japan and South Korea." in Emmenegger, Patrick, Silja Häusermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser (eds). 2012. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford University Press.
- Rueda, D. 2007. *Social democracy inside out: Partisanship and labor market policy in advanced industrialized democracies*. Oxford University Press.
- Yang, J. 2004. "Democratic Governance and Bureaucratic Politics: a Case of Pension Reform in Korea." *Policy & Politics*, Vol. 32 No. 2. pp. 193-206.

[Abstract]

**Achievements and Limitations of the
Welfare State in Korea :
Politics of the Welfare Dualism**

Kim Won-Sub* · Ju Jin-Sook**

The most important characteristic of the Korean welfare system is the welfare dualism. The welfare dualism means that the social policy provides differentiated rights, benefits, and services according to beneficiaries. The welfare dualism was formed as a development strategy of the authoritarian developmental state. Even after democratization, the welfare dualism has not been completely overcome but reproduced. The reproduction of the welfare dualism is to be understood by considering the character of the social contract which has driven the reforms of the welfare expansion. The social contracts was composed of center-left governments, democratic labor unions, and progressive civic movements. They led to the building of the welfare state centered on expanding social insurance systems in Korea. On the other hand, They also made a contribution to the reproduction of the welfare dualism. The achievements and limitations of welfare expansions after democratization can be understood

* First author, Professor, Dept. of Sociology, Korea University

** Corresponding autor, Associate Professor, Division of Public Officials,
Pai Chai University

as a combination of unintended results and political strategies of social contracts.

Key Words : Welfare dualism, The welfare state, Welfare expansion, Social contracts

접수: 2018. 11. 20 / 심사: 2018. 12. 14 / 게재확정: 2018. 12. 17

비정규직 활용이 기업의 경영성과에 미치는 영향** - 고정효과모형 패널분석 -

김유선***

요약

비정규직 비율 변화가 경영성과 변화에 미치는 영향을 검증하기 위해, 사업체패널 1-6차년도 자료를 사용해서 고정효과모형으로 패널회귀분석 했다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 비정규직 비율이 증가하면 인건비와 생산성은 변함이 없지만, 이직률이 높아지고 수익성이 낮아진다. 둘째, 직접고용 비정규직 비율이 증가하면 이직률이 높아진다. 셋째, 간접고용 비정규직 비율이 증가하면 인건비와 생산성, 이직률은 높아지고, 수익성이 낮아진다. 넷째, 비선형관계(역U자형) 가설은 일정 범위 안에서 비정규직 사용은 수익성에 긍정적 영향을 미치지만, 일정 범위를 벗어나면 부정적 영향을 미친다고 가정한다. 실증분석 결과 비선형관계 가설은 지지되지 않았다. 이상의 분석결과에서 함의는 다음과 같다. '비정규직을 정규직으로 전환하면 이직률이 낮아지고 수익성이 높아진다. 직접고용

* '노동문화상'은 노동과 관련한 각 부문(노사협력, 노동운동, 노동정책행정, 노동예술, 노동학술, 노동복지)의 우수한 업적을 발굴하여 포상하고 이들의 업적을 홍보, 전파함으로써 합리적이고 생산적인 노동문화의 정착에 기여하기 위한 목적으로 매년 고려대학교 노동대학원과 매경미디어그룹이 주관하여 시상하고 있다.

** 이 글은 한국노동연구원 사업체패널 팀의 지원을 받아 작성한 글로, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 100호(2018-15호, 2018/11/26)로도 발표한 글입니다.

*** 한국노동사회연구소 이사장 (klsyiskim@daum.net)

비정규직을 정규직으로 전환하면 이직률이 낮아진다. 간접고용 비정규직을 정규직으로 전환하면 인건비와 이직률이 낮아지고 수익성이 높아진다.’

주제어 : 비정규직, 간접고용, 수익성, 고정효과모형, 비선형관계

I. 머리말

1997년 외환위기 전에는 사람을 쓴다 하면 정규직 채용이 일반적이었다. 그러나 외환위기를 거친 뒤로는 비정규직 채용이 일반화 되었다. 기업의 채용 관행은 내부육성(make)에서 시장매입(buy)형으로 바뀌었고, ‘핵심(core) 이외는 아웃소싱(outsourcing) 하라’는 슬로건 아래 외주화가 빠른 속도로 진전되었다. 이처럼 정부와 기업이 비정규직 증가에 적극적이었던 데는 노동시장 유연화론이 지배적 담론으로 자리 잡고 있었고, ‘비정규직 고용을 늘리면 인건비가 절감되고 유연성이 증대되어 기업의 수익성과 경쟁력이 제고된다’는 믿음이 깔려 있었다.

그러나 비정규직 활용이 기업에 인건비 절감, 유연성 증가 등의 편익만 가져다주는 것은 아니다. 생산성 저하, 이직률 증가, 산업재해 증가 등의 비용도 따른다. 따라서 편익과 비용 중 어느 것이 크냐에 따라 기업의 수익성에 긍정적 영향을 미칠 수도 있고 부정적 영향을 미칠 수도 있다. 이에 따라 국내에서는 비정규직 고용이 기업의 수익성 등 경영성과에 미치는 영향을 검증하기 위한 실증 분석이 여럿 이루어졌다.

한데 지금까지 이루어진 선행 연구결과들을 살펴보면, 비정규직 활용이 기업의 생산성과 수익성에 긍정적인 영향을 미쳤다는 증거는 잘 발견되지 않고, 그 영향이 유의미하지 않거나 부정적이라는 연구 결과가

다수를 이루고 있다. 인건비 절감에 긍정적 영향을 미쳤다는 연구결과도 있지만, 그 영향이 유의미하지 않거나 오히려 증가했다는 연구결과도 있다. 이에 따라 한국에서 비정규직 활용은 경제적 합리성에서 비롯된 것이 아니라, 제도적 동형화나 분할통치 등 경제외적 요인에서 비롯된 것이라는 주장이 힘을 얻고 있다. 그리고 이러한 분석결과는 ‘상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용’이라는 비정규직의 정규직 전환 원칙을 뒷받침하고 있다.

한데 최근에는 비정규직 비율과 수익성 사이에 비선형(역U자) 관계를 가정한 뒤, 일정 범위 내에서는 비정규직 고용이 수익성에 긍정적 영향을 미치지만, 일정 범위를 벗어나면 부정적 영향을 미친다는 연구결과가 나오고 있다. 만약 이러한 역U자 가설이 타당하다면, 기업의 비정규직 활용은 과도한 남용이 문제가 되는 것이지, 일정 범위 내에서 경제적 합리성을 갖는다는 주장으로 이어지게 된다. 과연 그럴까?

이 글은 비정규직 활용이 기업의 경영성장에 미치는 영향을 종합적으로 분석함과 더불어, 역U자 가설을 검증하는데 목적이 있다. 종속 변수는 인건비, 생산성, 이직률, 수익성 등 4가지 지표를 사용하고, 설명변수는 비정규직 비율, 직접고용과 간접고용 비정규직 비율, 비선형 관계 3가지 경우를 사용한다. 분석대상 자료는 지금까지 조사된 사업체패널 1-6차(2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015년) 자료를 모두 사용하고, 비정규직 비율 변화가 경영성과 변화에 미치는 영향을 검증하기 위해 고정효과모형으로 패널회귀분석 한다. 제2절에서는 선행연구를 검토하고, 제3절에서는 자료와 변수, 제4절에서는 패널분석 결과를 살펴보고, 제5절에서는 분석결과를 요약하면서 그 함의를 살펴본다.

II. 선행연구

1. 개별 검토

지금까지 국내에서 비정규직 활용과 기업의 경영성과를 분석한 연구는 모두 13편이다. 이 가운데 주요 연구결과를 시기별로 살펴보면 다음과 같다. 권순식(2004)은 182개 상장 제조업체를 대상으로, 비정규직 비율과 비정규직 인사관리 제도화가 기업의 경영성과에 미치는 영향을 회귀분석했다. 분석결과 ‘비정규직 고용은 기업의 수량적 유연성을 증대시키고 노무비율을 감소시키지만, 이직률을 증가시키고 노동생산성을 하락시켜, 영업이익률에 통계적으로 유의미하지 않은 부정적 영향을 미치고 있다. 비정규직 인사관리 제도화는 기업의 수량적 유연성을 낮추고 노무비율을 높이지만, 이직률을 감소시키고 노동생산성을 증가시켜, 영업이익률에 통계적으로 유의미하지 않은 긍정적 영향을 미치고 있다. 따라서 장기적인 이익 증대를 원하는 경영자는 가능하면 비정규직 고용 증대를 피하는 것이 좋으며, 만약 피치 못해 비정규직을 고용한다 하더라도 운용에 있어 보다 신중하여야 한다.’고 결론짓고 있다.

이시균·김정우(2006)는 사업체패널(2003, 2004년) 자료에서, 종속변수(1인당 인건비, 매출액, 당기순이익)와 설명변수(비정규직 활용 여부)는 2003-2004년 변화 데이터를 사용하고, 그밖에 통제변수는 2004년 데이터를 사용해서, 비정규직 활용 여부가 기업성과에 미치는 영향을 회귀분석했다. 분석결과 ‘비정규직 활용 변화는 1인당 인건비를 늘리고 노동생산성과 당기순이익 하락을 가져온다. 이는 비정규직 활용이 기업의 수익성과 생산성에 부정적 결과를 초래한다는 것으로, 기업은 비정규직 활용을 신중하게 판단해야 한다’고 결론짓고 있다.

성효용·윤명수·이시균(2009)은 사업체패널 2005-2007년 자료를 사용하여, 비정규직 활용과 기업성과의 관계를 고정효과모형으로 패널 분석했다. 분석결과 비정규직 비율이 증가하면 인건비와 생산성과 수익성 모두 감소했다. 이는 비정규직 활용으로 인건비가 줄지만 생산성 저하 효과가 더 크기 때문에 수익성도 감소한 것으로 해석된다. 이들은 ‘비선형관계를 검증하기 위해 설명변수에 비정규직 비율 제곱항을 추가해 봤지만 통계적으로 유의미하지 않았다’고 보고하고 있다.

황선웅(2009)은 연간 경제통계 자료를 사용해서 정책 모의실험을 한 결과, ‘2000년부터 비정규직 비율을 10%p 축소했다면 2000-2007년 연평균 GDP는 3.17% 증가하고, 소비는 7.30%, 투자는 4.96%, 수입이 5.04%, 노동소득분배율은 7.99% 증가하고, 수출에 미치는 영향은 없었을 것’으로 추정했다. 따라서 ‘비정규직 이용이 경제성장을 위해 불가피하다는 주장은 근거가 없고, 비정규직 확산을 억제하는 정책이 경제성장과 소득분배 형평성을 동시에 제고하는 최선의 대안’이라 하고 있다.

홍민기(2012)는 사업체패널 2007-2009년 자료를 사용해서, 비정규직 직접고용과 간접고용 비율이 생산성(1인당 부가가치, 매출액)과 수익성(1인당 영업이익)에 미치는 영향을 회귀분석했다. 첫째 직접고용 비율이 1%p 증가하면 생산성이 0.31~0.42% 감소하고, 간접고용 비율이 1%p 증가하면 생산성이 0.75~1.0% 감소한다. 직접고용 비정규직보다 간접고용 비정규직이 생산성에 더 크게 부정적 영향을 미치고 있다. 둘째, 직접고용 비율과 간접고용 비율 모두 이윤에 미치는 영향이 통계적으로 유의미하지 않다. 기업이 비정규직을 사용하면 인건비가 하락하지만, 그만큼 생산성이 떨어지기 때문에 이윤에 미치는 영향이 없는 것으로 해석된다. 셋째, 정규직 근로자의 평균 근속기간이 길수록, 1인당 교육훈련비와 연구개발비가 높을수록 생산성과 수익성이 높다. 이러한 추

정결과를 종합하면 고용의 안정성이 하락할수록 생산성이 하락한다.

김윤호·김영상·박원오(2014)는 사업체패널 1~4차(2005, 2007, 2009, 2011년) 자료를 사용해서, 기업의 비정규직 활용 변화가 기업성과(순이익) 변화에 미치는 영향을 임의계수성장모형으로 검증했다. 분석 결과, '직접고용과 간접고용 모두 비정규직 비율 증가는 시간에 따른 순이익 감소에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 직접고용과 간접고용 비정규직 활용 변화간 상호작용 효과를 검증한 결과, 직접고용과 간접고용 비정규직 비율을 동시에 감소시킨 경우가 순이익의 증가에 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다'고 하고 있다.

노세리·김미희·이상민(2015)은 사업체패널 2~4차 조사(2007, 2009, 2011년) 자료를 사용해서, 비정규직 고용과 기업성과(1인당 영업이익) 사이 역U자형 관계를 횡단면 분석했다. 분석결과, '비정규직 비율이 10% 미만일 때는 비정규직 비율이 높을수록 1인당 영업이익이 높지만, 비정규직 비율이 10%를 넘어서면 1인당 영업이익이 빠른 속도로 낮아진다. 특히 제조업과 300인 이상 대기업에서는 우하향 곡선이 더욱 가파른 것으로 나타났다. 그러나 서비스업과 중소기업에서는 유의미한 관계가 발견되지 않았다'라 하고 있다.

이선호·박우성(2017)은 사업체패널 2~5차(2007, 2009, 2011, 2013년) 자료를 사용해서 균형패널 데이터 셋을 구축한 뒤, 비정규직 비율과 제도화가 당기순이익에 미치는 영향을 임의효과 모형으로 패널분석했다. 분석결과 직접고용 비정규직 비율은 계수 값이 1.497*이고 제곱항은 -2.299**다. 간접고용 비정규직 비율은 계수 값이 0.704***이고 -0.167***이다. 따라서 직접고용과 간접고용 모두 당기순이익과 역U자형 관계를 가지는 것으로 나타난다. 직접고용 비정규직 제도화 수준은 비정규직 활용이 당기순이익에 미치는 효과가 긍정적인 것에서 부

정적인 것으로 바뀌는 변곡점을 우측으로 이동시킴으로써, 기업 성과에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2. 종합 검토

지금까지 살펴본 선행 연구결과들에서 발견되는 특징은 다음과 같다. 첫째, 선행 연구 13편 중 10편이 사업체패널 자료를 사용하고 있다. 하지만 연구방법론에서 패널분석은 4편밖에 안 되고, 대부분 횡단면 분석이다. 패널분석도 비정규직 비율 변화가 경영성과 변화에 미치는 영향을 분석한 고정효과모형을 사용한 연구는 1편이고, 비정규직 비율과 경영성과 사이 상관관계를 분석한 임의효과모형을 사용한 연구가 3편이다.

둘째, 초기에는 설명변수가 주로 비정규직 비율이었으나, 최근에는 직접고용과 간접고용 비정규직 비율을 구분해서 분석하는 연구가 늘고 있다. 또한 초기에는 선형관계를 가정한 연구가 대부분이었는데, 최근에는 비선형관계를 가정한 연구가 늘고 있다. 종속변수로 인건비를 사용한 연구는 4편, 생산성을 사용한 연구는 7편, 이직률을 사용한 연구는 3편, 수익성을 사용한 연구가 12편이다.

셋째, 비정규직 비율이 증가하면 인건비가 줄어든다는 연구결과가 2편이고, 유의미한 영향을 미치지 않는다가 1편, 인건비가 증가한다가 1편이다.

넷째, 비정규직 비율이 증가하면 생산성이 감소한다는 연구결과가 4편이고, 유의미한 영향을 미치지 않는다가 3편이다. 따라서 지금까지 연구결과로는 ‘비정규직 활용은 생산성에 긍정적 영향을 미치지 않는다’고 요약할 수 있다. 하지만 간접고용 비정규직과 생산성 사이에 정(+)의 상관관계를 보인다는 연구결과도 1편 있다.

<표 1> 선행 연구결과 요약

논문	자료	분석 방법	설명 변수	분석결과	인건비	생산성	이직률	수익성
권순식 (2004)	182개상장 제조업체 자체조사	OLS 횡단면 분석	비정규직 비율	수량적유연성(+), 노무비율(-), 이직률(+), 생산성(-), 영업이익률(-)	-	-	+	-
이시균·김정우 (2006)	사업체패널 2003, 2004년	OLS, 로버스트 분석	비정규직 활용 (비활용→활용)	인건비 증가, 생산성 감소, 순이익 감소	+	-		-
정재훈·오주연 (2008)	사업체패널 2002, 2003, 2005년	OLS 횡단면 분석	비정규직 비율	생산성과 순이익 유의미하지 않은 (-)		0		0
황선웅 (2009)	연간 경제통계	정책모의 실험	비정규직 비율 10%p 축소	연평균 GDP 3.17%, 소비 7.30%, 투자 4.96%, 수입 5.04%, 노동소득 분배율 7.99% 증가, 수출 영향없음				
성효용·윤명수·이시균(2009)	사업체패널 2005, 2007년	고정효과 모형 패널분석	비정규직 비율	인건비 감소, 생산성 감소, 수익성 감소; 비선형관계 유의미하지 않음	-	-		-
이병희 (2011)	사내하도급 현황조사 2008년	OLS 횡단면 분석	사내 하도급 활용	영업이익과순이익(+)				+
홍민기 (2012)	사업체패널 2007, 2009년	OLS, OP분석	직접고용, 간접고용 비율	직접고용, 간접고용 비율 증가하면 생산성 감소, 이윤에 미치는 영향은 유의미하지 않음.		-/-		0/0
이영면·나인강·이주형(2013)	사업체패널 2005, 2007, 2009년	횡단면 분석, 임의효과 모형 패널분석	기간제 비율	이직률(+); 인건비, 근로시간 유연성, 생산성, 수익성에 유의미한 영향 미치지 않음.	0	0	+	0
권순식 (2014)	사업체패널 2005, 2007, 2009, 2011년	임의효과 모형 패널분석	직접고용, 간접고용 비율	직접고용은 이직률과(+), 생산성, 수익성, 산업재해와 유의미 하지 않음. 간접고용은 생산성, 수익성, 산업재해와(+), 이직률은 유의미 하지 않음.		0/+	+/0	0/+
김윤호·김영상·박원오(2014)	사업체패널 2005, 2007, 2009, 2011년	임의계수 성장모형	직접고용, 간접고용 비율증가	순이익 감소				-/-
노세리·김미희·이상민(2015)	사업체패널 2007, 2009, 2011년	OLS 횡단면 분석	비정규직 비율	수익성(영업이익)과 비선형(역U자)관계				역U자
이선호·박우성 (2017)	사업체패널 2007, 2009, 2011, 2013년	임의효과 모형 패널분석	직접고용, 간접고용비율, 직접고용화 수준	직접고용과 간접고용 모두 순이익과 비선형(역U자) 관계; 제도화 수준은 변곡점을 우측으로 이동시킴				역U/역U자
이동진 (2017)	사업체패널 2013년	OLS 횡단면 분석	직접고용, 간접고용 비율	직접고용은 조직성과와 무관, 간접고용은 역U자 관계				0/역U자

다섯째, 비정규직 비율이 증가하면 이직률이 높아진다는 연구결과가 2편이다. 직접고용 비정규직 비율 증가는 이직률을 높이지만, 간접고용 비정규직 비율 변화는 이직률 변화에 유의미한 영향을 미치지 못한다는 연구결과도 1편 있다.

여섯째, 비정규직 비율이 증가하면 수익성이 하락한다는 연구결과가 4편이고, 유의미한 영향을 미치지 않는다가 4편이다. 따라서 비정규직 활용이 수익성에 긍정적 영향을 미치지 않는다는 연구가 다수를 점하고 있다. 하지만 비선형(역U자) 관계라는 연구결과도 3편 있고, 간접고용 비정규직과 수익성 사이에 정(+)의 상관관계를 보인다는 연구결과도 2편 있다.

III. 자료와 변수

1. 자료

노동연구원은 2년마다 사업체 패널조사를 실시하고 있다. 이 글에서는 2005년부터 2015년까지 6차례 실시된 KLI 사업체 패널조사 자료를 모두 사용하되, 패널분석은 가중치를 주지 않고 분석한다. 분석 대상 사업체는 2005년 1,905개, 2007년 1,735개, 2009년 1,737개, 2011년 1,770개, 2013년 1,775개, 2015년 3,431개다.

2. 종속변수

종속변수는 인건비, 생산성, 이직률, 수익성을 사용한다. 인건비는 총인건비를 회계기간 동안 평균 근로자수로 나눈 1인당 인건비고, 생산성은 당기 매출액을 회계기간 동안 평균 근로자수로 나눈 1인당 매

출액이다. 사업체패널조사는 정규직과 직접고용 비정규직(무기계약, 기간제, 파트타임)에 한정해서 한 해 이직자를 조사한다. 이직률은 작년 한 해 이직한 노동자를 ‘작년 말과 재작년 말 노동자 평균’으로 나누어 구했다. 수익성은 당기 영업이익을 회계기간 동안 평균 근로자 수로 나눈 1인당 영업이익이다. 한데 영업이익이 음(-)의 값일 때 로그값을 주면 수익성이 모두 결측치로 처리되는 문제가 발생한다. 이를 방지하기 위해 영업이익이 음의 값일 때는 $-\log(\text{영업이익}*(-1))$ 로 계산했다.

3. 설명변수

사업체 패널조사에서 비정규직은 정규직 이외의 근로자, 즉 기간제, 파트타임, 파견근로, 하청용역, 일용, 특수고용(독립도급) 중 어느 하나에 해당하는 사람으로 정의한다. 비정규직 비율은 비정규직 근로자를 전체 근로자(정규직+비정규직)로 나누어 구했다. 직접고용 비정규직은 기간제와 파트타임으로 정의하고, 간접고용 비정규직은 파견근로, 하청용역, 일용, 특수고용(독립도급)으로 정의했다. 선형관계 이외에 비선형관계를 검증하기 위해 비정규직비율제곱, 직접고용비율제곱, 간접고용비율제곱도 추가로 사용했다.

4. 통제변수

사업체 규모는 전체 근로자(정규직, 직접고용 비정규직, 간접고용 비정규직)에 로그값을 주어 사용했고, 산업은 제조업, 기타재화생산, 생산자서비스업, 유통서비스업, 개인서비스업, 사회서비스업으로 구분해서 사용했다. 고정유형자산은 1인당 고정유형자산에 로그값을 주

어 사용했고, 하도급거래 여부도 통제변수로 사용했다.

국내 시장에서 주력제품 경쟁정도는 매우 약했다 1점, 약한 편 2점, 보통 3점, 심한 편 4점, 매우 심했다 5점으로 5점 척도를 사용했고, 국내외 시장에서 주력제품 수요증가정도는 빠르게 감소 1점, 줄어드는 편 2점, 보통 3점, 늘어나는 편 4점, 빠르게 증가 5점으로 5점 척도를 사용했다. 경쟁업체 대비 주력제품 가격수준은 매우 저렴 1점, 저렴한 편 2점, 비슷 3점, 비싼 편 4점, 매우 비쌌다 5점으로 5점 척도를 사용했고, 경쟁업체 대비 주력제품 품질수준은 전혀 좋지 않다 1점, 좋지 않은 편 2점, 비슷 3점, 좋은 편 4점, 매우 좋다 5점으로 5점 척도를 사용했다.

사업체 패널조사에서 사업장의 전반적인 인사관리 특성을 5점 척도로 질문한 5개 문항을 요인분석하면 ‘인사관리전략’이라는 하나의 요인이 추출된다. 요인점수가 높은 기업은 인사관리전략이 내부육성형(make)이고, 요인 점수가 낮은 기업은 시장매입형(buy)으로 해석한다. 이밖에 노조 조직률은 전체 노동자(간접고용 포함) 대비 조합원수로 계산했다.

<표 2> 인사관리전략(전반)

설문문항	기술통계			요인분석 결과	
	응답수	평균	표준편차	요인1 인사전략	공통 분산량
인건비 절감-충성심 고양 (1-5)	12,353	3.429	0.880	0.680	0.538
외부충원/해고-장기고용/내부육성 (1-5)	12,353	3.736	0.851	0.753	0.433
비정규직 활용-정규직 활용 (1-5)	12,353	3.878	0.964	0.643	0.587
개인성과/업적-팀워크/인화 (1-5)	12,353	3.125	0.959	0.514	0.736
단기성과/업적-장기육성/개발 (1-5)	12,353	3.485	0.860	0.758	0.426
고유값				2.281	

IV. 패널분석 결과

<표 3>부터 <표 8>까지 분석결과, 사업체의 미관측 특성을 통제한 상태에서 비정규직 비율 변화가 경영성과 변화에 미치는 영향을 보기 위해 고정효과 모형으로 패널분석한 결과다. 임의효과 모형은 설명변수와 종속변수 사이 관계를 보는데 비해, 고정효과 모형은 설명변수 변화가 종속변수 변화에 미친 영향을 볼 수 있기 때문이다. 게다가 하우스만 테스트(Hausman test) 결과 임의효과 모형 추정량은 모두 0.1% 유의수준에서 일치추정량이 아닌 것으로 판명 났다.

1. 인건비

비정규직 비율 변화가 인건비 변화에 미치는 영향은 유의미하지 않다. 직접고용과 간접고용으로 구분하면 직접고용 비정규직 비율 변화는 유의미한 영향을 미치지 않지만, 간접고용 비정규직 비율 변화는 인건비 변화에 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다. 이것은 비정규직 활용이 인건비 절감에 도움이 되지 않으며, 간접고용 비정규직 활용은 오히려 인건비 증가를 초래하고 있음을 말해준다. 노조 조직률 변화가 인건비 변화에 미치는 영향도 유의미하지 않다(<표 3> 참조).

2. 생산성

비정규직 비율 변화가 생산성(1인당 매출액) 변화에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않다. 직접고용 비정규직 비율 변화는 유의미한 영향을 미치지 않지만, 간접고용 비정규직 비율 변화는 1인당 매출액 변화에 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다. 노조 조직률 변화는

생산성 변화에 유의미한 영향을 미치지 않으며, 경쟁업체 대비 품질 수준이 높을수록 1인당 매출액이 높다(<표 4> 참조).

<표 3> 비정규직 비율 변화가 인건비 변화에 미치는 영향 (고정효과모형)

종속변수 : log(인건비)	(모형1)			(모형2)		
	계수값	p값		계수값	p값	
log(종업원수)	-0.028	0.018	*	-0.035	0.006	**
기업연령	-0.003	0.000	***	-0.003	0.000	***
log(고정유형자산)	0.045	0.000	***	0.045	0.000	***
기타재화생산	-0.009	0.928		-0.002	0.986	
생산자서비스업	-0.132	0.193		-0.131	0.195	
유통서비스업	-0.086	0.390		-0.086	0.389	
개인서비스업	0.000			0.000		
사회서비스업	0.000			0.000		
하도급거래	0.013	0.151		0.013	0.148	
국내시장경쟁정도	0.000	0.969		0.000	0.959	
국내외시장수요증가정도	0.001	0.791		0.002	0.694	
경쟁업체대비가격수준	-0.002	0.769		-0.002	0.763	
경쟁업체대비품질수준	0.003	0.623		0.003	0.638	
인사관리전략-육성형	-0.002	0.190		-0.002	0.155	
노조조직률	0.000	0.397		0.000	0.286	
비정규직비율	0.000	0.166				
직접고용비율				-0.000	0.566	
간접고용비율				0.001	0.016	*
2007년	0.122	0.000	***	0.122	0.000	***
2009년	0.114	0.000	***	0.113	0.000	***
2011년	0.239	0.000	***	0.238	0.000	***
2013년	0.293	0.000	***	0.291	0.000	***
2015년	0.414	0.000	***	0.411	0.000	***
상수	3.615	0.000	***	3.641	0.000	***
관측치	8,028			8,028		
모형 설명력(R ²)	0.039			0.041		

자료: 노동연구원 사업체패널 1-6차 자료

주: 1) 산업은 제조업, 연도는 2005년 기준

2) *는 5%, **는 1%, ***는 0.1% 유의수준에서 유의미

<표 4> 비정규직 비율 변화가 생산성 변화에 미치는 영향 (고정효과모형)

종속변수 : log(매출액)	(모형1)			(모형2)		
	계수값	p값		계수값	p값	
log(종업원수)	-0.055	0.007	**	-0.063	0.005	**
기업연령	-0.003	0.004	**	-0.002	0.028	*
log(고정유형자산)	0.184	0.000	***	0.183	0.000	***
기타재화생산	-0.323	0.050	*	-0.315	0.057	*
생산자서비스업	-0.466	0.004	**	-0.465	0.004	**
유통서비스업	-0.131	0.417		-0.131	0.419	
개인서비스업	0.000			0.000		
사회서비스업	0.000			0.000		
하도급거래	0.016	0.333		0.016	0.332	
국내시장경쟁정도	-0.004	0.595		-0.004	0.633	
국내외시장수요증가정도	0.007	0.384		0.007	0.345	
경쟁업체대비가격수준	0.009	0.549		0.009	0.556	
경쟁업체대비품질수준	0.038	0.000	***	0.038	0.000	***
인사관리특성-육성형	0.000	0.985		0.000	0.966	
노조조직률	0.000	0.804		0.000	0.931	
비정규직비율	0.001	0.114				
직접고용비율				0.000	0.990	
간접고용비율				0.001	0.048	*
2007년	0.106	0.000	***	0.106	0.000	***
2009년	0.238	0.000	***	0.238	0.000	***
2011년	0.374	0.000	***	0.372	0.000	***
2013년	0.377	0.000	***	0.374	0.000	***
2015년	0.378	0.000	***	0.374	0.000	***
상수	4.869	0.000	***	4.900	0.000	***
관측치	8,329			8,329		
모형 설명력(R ²)	0.242			0.244		

자료와 주: <표 3>과 같음.

3. 이직률

비정규직 비율 변화는 이직률 변화에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있다. 즉 비정규직 비율이 1% 증가하면 이직률이 0.1%

증가한다. 직접고용 비정규직 비율이 1% 증가하면 이직률이 0.12% 증가하고, 간접고용 비정규직 비율이 1% 증가하면 0.07% 증가한다. 노조 조직률 변화는 이직률 변화에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있다. 즉 노조 조직률이 1% 증가하면 이직률이 0.05% 감소한다.

<표 5> 비정규직 비율 변화가 이직률 변화에 미치는 영향 (고정효과모형)

종속변수 : 이직률	(모형1)			(모형2)		
	계수값	p값		계수값	p값	
log(종업원수)	-0.890	0.639		-0.591	0.772	
기업연령	-0.274	0.000	***	-0.293	0.000	***
log(고정유형자산)	-0.566	0.691		-0.538	0.706	
기타재화생산	-2.564	0.582		-2.878	0.541	
생산자서비스업	-6.102	0.124		-6.145	0.120	
유통서비스업	-0.035	0.993		-0.044	0.991	
개인서비스업	0.000			0.000		
사회서비스업	0.000			0.000		
하도급거래	1.559	0.095		1.559	0.095	
국내시장경쟁정도	1.059	0.071		1.040	0.080	
국내외시장수요증가정도	-0.857	0.178		-0.880	0.163	
경쟁업체대비가격수준	-0.033	0.956		-0.028	0.962	
경쟁업체대비품질수준	-0.450	0.388		-0.447	0.390	
인사관리특성-육성형	-0.164	0.207		-0.159	0.216	
노조조직률	-0.050	0.021	*	-0.054	0.014	*
비정규직비율	0.097	0.001	***			
직접고용비율				0.123	0.017	*
간접고용비율				0.073	0.090	
2007년	-2.905	0.065		-2.910	0.064	
2009년	-5.100	0.000	***	-5.066	0.000	***
2011년	-1.597	0.187		-1.515	0.220	
2013년	-1.470	0.248		-1.360	0.298	
2015년	-3.518	0.002	**	-3.360	0.005	**
상수	38.720	0.000	***	37.574	0.000	***
관측치	8,345			8,345		
모형 설명력(R ²)	0.046			0.047		

자료와 주: <표 3>과 같음.

4. 수익성

비정규직 비율 변화는 수익성(1인당 영업이익) 변화에 10% 유의수준에서 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있다. 즉 비정규직 비율이 증가하면 수익성이 떨어진다. 직접고용 비정규직 비율 변화는 유의미한 영향을 미치지 않지만, 간접고용 비정규직 비율이 증가하면 수익성이 떨어진다. 노조 조직률 변화가 수익성 변화에 미치는 영향은 유의미하지 않다. 국내외 시장에서 주력 제품에 대한 수요가 증가할수록, 경쟁업체 대비 가격수준이 높거나 품질수준이 높을수록, 수익성이 높아진다(<표 6> 참조).

<표 7>은 비정규직 비율 변화가 수익성 변화에 미치는 영향이 비선형관계(역U자형)인지를 검증하기 위해, 설명변수에 비정규직 비율 제곱항을 추가했을 때 분석결과다. 비정규직 비율과 제곱항 모두 통계적으로 유의미하지 않다. 비정규직을 직접고용과 간접고용 비정규직으로 구분해도 마찬가지다. 따라서 비선형관계 가설은 지지되지 않는다.

<표 8>은 인건비, 생산성, 이직률을 설명변수로 추가한 뒤, 비정규직 비율 변화가 수익성(1인당 영업이익) 변화에 미치는 영향을 분석한 결과다. 비정규직 비율이 증가하면 수익성이 떨어진다. 직접고용 비정규직 비율 변화는 유의미한 영향을 미치지 않지만, 간접고용 비정규직 비율이 증가하면 수익성이 떨어진다. 인건비가 증가하면 수익성이 떨어지고, 생산성이 높아지면 수익성이 높아지고, 이직률이 높아지면 수익성이 떨어진다. 노조 조직률 변화가 수익성 변화에 미치는 영향은 유의미하지 않다.

<표 6> 비정규직 비율 변화가 수익성 변화에 미치는 영향
(고정효과모형, 선형관계)

종속변수 : log(영업이익)	(모형1)			(모형2)		
	계수값	p값		계수값	p값	
log(종업원수)	0.017	0.857		0.056	0.576	
기업연령	-0.063	0.000	***	-0.065	0.000	***
log(고정유형자산)	-0.053	0.377		-0.049	0.414	
기타재화생산	-6.276	0.000	***	-6.317	0.000	***
생산자서비스업	-6.139	0.000	***	-6.145	0.000	***
유통서비스업	-1.776	0.127		-1.777	0.127	
개인서비스업	0.000			0.000		
사회서비스업	0.000			0.000		
하도급거래	0.076	0.258		0.076	0.258	
국내시장경쟁정도	-0.049	0.252		-0.051	0.231	
국내외시장수요증가정도	0.079	0.030	*	0.076	0.036	*
경쟁업체대비가격수준	0.127	0.035	*	0.128	0.034	*
경쟁업체대비품질수준	0.142	0.004	**	0.142	0.004	**
인사관리특성-육성형	0.012	0.239		0.013	0.214	
노조조직률	0.002	0.549		0.001	0.666	
비정규직비율	-0.004	0.057				
직접고용비율				-0.001	0.751	
간접고용비율				-0.007	0.014	*
2007년	0.030	0.698		0.029	0.705	
2009년	0.530	0.000	***	0.534	0.000	***
2011년	0.586	0.000	***	0.597	0.000	***
2013년	0.483	0.000	***	0.497	0.000	***
2015년	0.674	0.000	***	0.694	0.000	***
상수	3.392	0.000	***	3.243	0.000	***
관측치	8,327			8,327		
모형 설명력(R ²)	0.000			0.000		

자료와 주: <표 3>과 같음.

<표 7> 비정규직 비율 변화가 수익성 변화에 미치는 영향
(고정효과모형, 비선형관계)

종속변수 : log(영업이익)	(모형3)			(모형4)		
	계수값	p값		계수값	p값	
log(종업원수)	0.018	0.852		0.058	0.562	
기업연령	-0.063	0.000	***	-0.066	0.000	***
log(고정유형자산)	-0.053	0.378		-0.049	0.408	
기타재화생산	-6.273	0.000	***	-6.304	0.000	***
생산자서비스업	-6.136	0.000	***	-6.135	0.000	***
유통서비스업	-1.775	0.128		-1.778	0.128	
개인서비스업	0.000			0.000		
사회서비스업	0.000			0.000		
하도급거래	0.077	0.256		0.077	0.252	
국내시장경쟁정도	-0.049	0.251		-0.052	0.228	
국내외시장수요증가정도	0.078	0.030	*	0.075	0.036	*
경쟁업체대비가격수준	0.127	0.035	*	0.128	0.033	*
경쟁업체대비품질수준	0.142	0.004	**	0.143	0.004	**
인사관리특성-육성형	0.012	0.241		0.013	0.224	
노조조직률	0.002	0.564		0.001	0.677	
비정규직비율	-0.005	0.355				
비정규직비율제공	0.000	0.808				
직접고용비율				-0.008	0.244	
직접고용비율 제공				0.000	0.211	
간접고용비율				-0.008	0.284	
간접고용비율 제공				0.000	0.931	
2007년	0.030	0.698		0.026	0.731	
2009년	0.531	0.000	***	0.533	0.000	***
2011년	0.588	0.000	***	0.600	0.000	***
2013년	0.486	0.000	***	0.502	0.000	***
2015년	0.678	0.000	***	0.699	0.000	***
상수	3.403	0.000	***	3.274	0.000	***
관측치	8,327			8,327		
모형 설명력(R ²)	0.000			0.000		

자료와 주: <표 3>과 같음.

<표 8> 비정규직 비율 변화가 수익성 변화에 미치는 영향
(고정효과모형, 선형관계)

종속변수 : log(영업이익)	(모형5)			(모형6)		
	계수값	p값		계수값	p값	
log(종업원수)	0.123	0.191		0.175	0.072	
기업연령	-0.062	0.000	***	-0.065	0.000	***
log(고정유형자산)	-0.325	0.000	***	-0.321	0.000	***
기타재화생산	-5.733	0.000	***	-5.787	0.000	***
생산자서비스업	-5.401	0.000	***	-5.407	0.000	***
유통서비스업	-1.589	0.132		-1.589	0.132	
개인서비스업	0.000			0.000		
사회서비스업	0.000			0.000		
하도급거래	0.058	0.360		0.057	0.366	
국내시장경쟁정도	-0.052	0.191		-0.056	0.165	
국내외시장수요증가정도	0.057	0.104		0.053	0.132	
경쟁업체대비가격수준	0.103	0.067		0.104	0.066	
경쟁업체대비품질수준	0.078	0.097		0.078	0.095	
인사관리특성-육성형	0.013	0.179		0.014	0.147	
노조조직률	0.002	0.451		0.002	0.602	
비정규직비율	-0.005	0.019	*			
직접고용비율				-0.000	0.866	
간접고용비율				-0.009	0.001	***
log (인건비)	-0.478	0.001	***	-0.468	0.001	***
log (매출액)	1.752	0.000	***	1.755	0.000	***
이직률	-0.004	0.025	*	-0.004	0.026	*
2007년	-0.116	0.119		-0.119	0.109	
2009년	0.141	0.114		0.144	0.107	
2011년	0.037	0.719		0.047	0.651	
2013년	-0.034	0.763		-0.020	0.861	
2015년	0.155	0.165		0.177	0.116	
상수	-3.443	0.000	***	-3.688	0.000	***
관측치	8,012			8,012		
모형 설명력(R ²)	0.081			0.080		

자료와 주: <표 3>과 같음.

V. 맺는 말

지금까지 분석결과를 요약하면서 그 함의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 비정규직 비율 변화는 인건비와 생산성에 유의미한 영향을 미치지 않지만, 이직률에는 정(+)의 영향, 수익성에는 부(-)의 영향을 미친다. 즉 비정규직 비율이 증가하면 인건비와 생산성은 변함이 없고, 이직률은 높아지고 수익성은 떨어진다. 따라서 비정규직 활용의 긍정적 효과는 발견되지 않는다.

둘째, 직접고용 비정규직 비율이 증가하면 이직률이 높아진다. 하지만 인건비와 생산성, 수익성에 미치는 영향은 유의미하지 않다. 간접고용 비정규직 비율이 증가하면 인건비와 생산성, 이직률이 높아지고, 수익성이 떨어진다. 따라서 직접고용보다 간접고용 비정규직 활용의 부정적 효과가 크다.

셋째, 노조 조직률 변화는 인건비와 매출액, 수익성 변화에 유의미한 영향을 미치지 않지만, 이직률에 유의미한 부(-)의 영향을 미친다. 즉 노조 조직률이 높아지면 이직률이 낮아진다.

<표 9> 비정규직 비율 변화가 경영성과 변화에 미치는 영향 (고정효과모형)

	인건비	생산성	이직률	수익성	수익성(종합)
인건비					-0.478***
생산성					1.752***
이직률					-0.004*
비정규직비율	0.000	0.001	0.097***	-0.004#	-0.005*
직접고용비율	-0.000	0.000	0.123*	-0.001	-0.000
간접고용비율	0.001*	0.001*	0.073#	-0.007*	-0.009***
노조 조직률	0.000	0.000	-0.050*	0.002	0.002

주: #는 10%, *는 5%, **는 1%, ***는 0.1% 유의수준에서 유의미

넷째, 비선형관계(역U자형) 가설은 일정 범위 안에서 비정규직 사용은 수익성에 긍정적 영향을 미치지만, 일정 범위를 벗어나면 부정적 영향을 미친다고 가정한다. 그러나 실증분석 결과 비선형관계 가설은 지지되지 않는다. 분석대상을 제조업으로 한정해도, 통제변수를 제외해도, 임의효과모형으로 분석해도 지지되지 않았다¹⁾.

다섯째, 지금까지 분석결과는 ‘비정규직 사용, 특히 간접고용 사용은 기업의 수익성에 부정적 영향을 미친다.’로 요약할 수 있다. 그럼에도 기업이 비정규직 고용 특히 간접고용을 늘리는 이유는 무엇인가? 그것은 제도적 동형화 가설이나 분할통치 가설 등 경제외적 요인에서 찾아야 할 것이다. 이 점은 본고의 영역을 넘어서므로 추후 별도의 논문으로 다루도록 한다.

여섯째, 최근에는 ‘상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용’이 비정규직 대책의 기본 원칙으로 자리 잡고 있다. 이 글에서 분석 결과를 최근 흐름에 맞춰 그 함의를 끌어내면 다음과 같다. ‘비정규직을 정규직으로 전환하면 이직률이 낮아지고 수익성이 높아진다. 직접고용 비정규직을 정규직으로 전환하면 이직률이 낮아진다. 간접고용 비정규직을 정규직으로 전환하면 인건비와 생산성, 이직률이 낮아지고 수익성이 높아진다.’

1) 이 글에서는 분석결과를 생략한다.

■ 참고문헌

- 권순식. 2004. “비정규직 고용이 기업성파에 미치는 영향에 관한 실증연구: 교환이론적 관점을 중심으로.” 『경영학연구』 제33권 3호.
- _____. 2014. “비정규직 근로자의 활용과 조직성파: 양면성의 탐색.” 『산업노동연구』 제20권 3호.
- 김윤희. 2011. “비정규직 관리 유형이 조직성파에 미치는 영향.” 『산업노동연구』 제17권 2호.
- 김윤희 · 김영상 · 박원오. 2014. “비정규직 활용수준의 변화와 기업성파.” 『산업관계연구』 제24권 4호.
- 노세리 · 김미희 · 이상민. 2015. “비정규직 고용과 기업성파의 비선형적 관계에 관한 연구.” 『경영학연구』 제44권 6호.
- 성효용 · 윤명수 · 이시균. 2009. “비정규직 활용과 기업성파.” 『경제발전연구』 제15권 2호.
- 이동진. 2017. “간접고용 비정규직 활용과 조직성파에 대한 실증연구.” 제9회 사업체패널 학술대회 발표문.
- 이병희. 2011. “사내하도급 활용실태와 경제적 효과.” 『산업관계연구』 제21권 2호.
- 이선호 · 박우성. 2017. “비정규직 활용과 기업성파: 비정규직 인사관리 제도화의 조절효과.” 『산업관계연구』 제27권 1호.
- 이시균 · 김정우. 2006. “비정규직 활용이 기업성파에 미치는 영향.” 『노동리뷰』 2006년 7월호.
- 이영면 · 나인강 · 이주형. 2013. “기간제 근로자와 경영성파에 관한 연구.” 『인사조직연구』 제21권 4호.
- 정재훈 · 오주연. 2008. “비정규직 고용이 노동생산성파 재무적성파에 미치는 영향.” 노동연구원 사업체패널 워크샵 발표문.
- 홍민기. 2012. “비정규 근로와 간접고용의 사용이 기업의 생산성파 이윤에 미치는 영향.” 한국노동연구원.
- 황선웅. 2009. “비정규직 고용의 확대, 소득분배, 경제성장.” 『동향과전망』 제77호.

<부표 1> 기술통계

	2005년	2007년	2009년	2011년	2013년	2015년	전체
log(영업이익)	1.72	1.49	1.87	1.73	1.51	1.52	1.63
log(인건비)	3.62	3.71	3.68	3.81	3.86	3.82	3.76
log(매출액)	5.38	5.41	5.58	5.63	5.69	5.49	5.52
이직률	21.85	21.46	18.00	20.75	20.53	17.99	19.83
log(종업원수)	5.31	5.22	5.11	5.13	5.08	4.76	5.06
기업연령	19.61	21.40	23.67	25.26	26.58	21.28	22.71
log(고정유형자산)	3.98	3.88	4.14	4.04	4.09	3.71	3.95
제조업	0.38	0.41	0.42	0.42	0.42	0.42	0.41
기타재화생산	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08	0.10	0.08
생산자서비스업	0.17	0.15	0.14	0.14	0.14	0.16	0.15
유통서비스업	0.20	0.19	0.19	0.19	0.19	0.18	0.19
개인서비스업	0.06	0.05	0.05	0.05	0.04	0.06	0.05
사회서비스업	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13	0.08	0.11
하도급거래	0.35	0.31	0.24	0.27	0.28	0.33	0.30
국내시장경쟁정도	3.80	3.85	3.77	3.85	3.88	3.89	3.84
국내외시장수요증가정도	3.23	3.17	3.17	3.07	3.06	3.17	3.15
경쟁업체대비가격수준	2.90	2.91	2.96	2.93	2.91	2.92	2.92
경쟁업체대비품질수준	3.79	3.76	3.60	3.66	3.70	3.56	3.66
인사관리전략-육성형	17.93	18.09	17.80	17.61	18.02	17.03	17.65
노조조직률	22.70	20.39	21.35	20.45	20.05	15.65	19.52
비정규직비율	17.24	15.37	13.14	14.98	13.98	12.74	14.36
직접고용비율	8.89	8.36	7.52	8.01	7.85	7.55	7.98
간접고용비율	8.34	7.01	5.62	6.97	6.14	5.19	6.38

<부표 2> 상관분석

	비정규직 비율	직접고용 비율	간접고용 비율	log (영업이익)	log (인건비)	log (매출액)	이직률
비정규직비율	1.00						
직접고용비율	0.76	1.00					
간접고용비율	0.63	-0.02	1.00				
log(영업이익)	-0.01	-0.08	0.07	1.00			
log(인건비)	-0.02	-0.10	0.07	0.25	1.00		
log(매출액)	0.00	-0.15	0.15	0.49	0.56	1.00	
이직률	0.12	0.12	0.04	-0.14	-0.22	-0.18	1.00
log(종업원수)	0.27	0.12	0.26	0.07	0.24	0.14	-0.06
기업연령	-0.03	-0.02	-0.01	0.05	0.24	0.15	-0.12
log(고정유형자산)	-0.06	-0.19	0.11	0.25	0.38	0.58	-0.17
제조업	-0.24	-0.27	-0.04	0.12	-0.04	0.22	-0.05
기타재화생산	0.09	0.02	0.12	0.08	0.07	0.15	0.01
생산자서비스업	0.14	0.22	-0.04	-0.07	0.00	-0.21	0.05
유통서비스업	-0.02	-0.03	0.00	-0.08	-0.03	-0.07	0.03
개인서비스업	0.11	0.10	0.05	-0.04	0.02	-0.05	0.01
사회서비스업	0.08	0.13	-0.03	-0.09	0.03	-0.17	-0.03
하도급거래	0.04	-0.06	0.13	0.07	0.05	0.15	0.01
국내시장경쟁정도	0.03	-0.02	0.07	0.01	-0.05	0.02	0.08
국내외시장수요증가	0.03	0.04	0.01	0.09	0.03	0.06	-0.04
경쟁업체대비가격수준	-0.04	-0.05	-0.01	0.04	0.03	0.02	-0.01
경쟁업체대비품질수준	0.00	-0.01	0.01	0.07	0.03	0.05	-0.04
인사관리특성-육성형	-0.11	-0.13	-0.02	0.07	0.09	0.10	-0.06
노조조직률	-0.09	-0.08	-0.05	-0.04	0.22	0.05	-0.14

[Abstract]

The Impact of Irregular Employment on Business Performance : Fixed Effect Model Panel Analysis

Kim Yoo-Sun*

In order to examine the effect of changes in irregular workers ratio on business performance, I conducted panel regression analysis using the KLI workplace panel data. The results of the analysis are as follows. First, as the ratio of irregular workers increases, labor costs and productivity do not change, but turnover rises and profitability declines. Second, as the proportion of direct employed irregular workers increases, the turnover rate increases. Third, as the ratio of indirect employed irregular workers increases, labor costs, productivity and turnover rate increase and profitability decreases. Fourth, the non-linear relationship (inverted U-shaped) hypothesis assumes that irregular employment affects profitability positively within a certain range, but has a negative effect if it goes beyond a certain range. Empirical analysis showed that the nonlinear relationship hypothesis was not supported. The implications of the above analysis are as follows. “Converting irregular workers into regular jobs will lower turnover rate and increase

* Chairperson, KLSI

profitability. The transition of direct employed irregular workers to regular workers lowers the turnover rate. Turning indirect employed irregular workers into regular workers lowers labor costs and turnover rates and increases profitability.”

Key Words : irregular worker, indirect employment, profitability, fixed effect model, nonlinear relationship

접수: 2018. 12. 6 / 심사: 2018. 12. 21 / 게재 확정: 2018. 12. 26

정규직과 비정규직 연대 영향 요인 패널 분석*

- 정규직 노조의 비정규직 임금인상 교섭
진행 여부를 중심으로 -

송민수**

요약

본 연구는 한국노동연구원의 사업체패널조사(Workplace Panel Survey) 1~5차년도(2005~2013년) 자료를 활용하여 노동력(비정규직비율)과 노동조합 특성(조직률, 상급단체, 총회)이 직접고용 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대에 미치는 영향을 고정효과(fixed effect) 모형으로 추정하였다. 연대의 대리변수로는 정규직 노조의 직접고용 비정규직 임금인상에 관한 교섭 진행 여부를 활용하였다. 분석 결과, 상급단체 개입은 정규직 노조의 직접고용 비정규직 연대 확률을 높이는 것으로 나타났으며, 사업체 내 비정규직 비율은 노조의 직접고용 비정규직 연대 확률과 역U자형 관계를 가지는 것으로 나타났다. 다양한 사례 연구가 축적되어 왔지만, 양적 연구가 극히 드문 상황에서, 비교적 엄밀한 방법론을 활용하여 정규직 비정규직 연대 영향요인을 추정하고, 이론의 일반화를 시도했다는 측면에서 본 연구의 가치를 찾을 수 있다.

주제어 : 노동조합, 연대, 직접고용비정규직, 패널 고정효과 모형

* 많은 도움을 주신 유병홍 박사님과 진숙경 박사님, 그리고 익명의 심사자 세 분께 감사드립니다.

** 한국노동연구원 전문위원 (song@kli.re.kr)

I. 서론

비정규직 문제는 오늘날 우리사회가 당면한 가장 큰 이슈 중 하나다. 경제활동인구조사 부가조사(2017년 8월) 분석 결과에 따르면, 현재 국내 비정규직 수는 843만 명, 비정규직 비율은 42.4%에 달한다. 조사대상 오분류에 따라 실제 비정규직 비율은 50%를 넘어설 것이라는 주장(김유선, 2017)도 있다. 노동부문 전반이 불안정화 되는 상황에서 비정규직의 열악한 근로환경 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 주체적 해결조건이 취약한 비정규직 스스로 현 상황을 해결하기는 어려우며, 이에 따라 다양한 연대, 그 중에서도 비정규직과 정규직의 연대(solidarity)가 절실하다(윤영삼, 2010).

노동의 핵심 가치는 연대이며, 노동조합은 전형적인 연대결사체이다. 하지만 정규직과 비정규직의 연대는 그들이 다양한 측면에서의 이해관계를 달리 한다는 측면에서 동질적인 노동계급 간 연대와는 다른 접근이 요구된다. 한국 노조운동은 1987년 이후 양적·질적으로 성장을 해왔으며, 개별노조 간 연대도 상당히 발전을 해왔지만, 이 연대는 유사한 조건에 있는 기업단위 노동조합들 사이의 연대였으며, 직종이나 노동조건이 상이한 노동자집단간의 연대는 별로 발전하지 못했다(정이환, 2003).

노동자 연대가 위기를 맞고 있는 것은 오늘날 다양한 형태의 노동자가 존재하고 그들 각각의 이해관계가 다르다는 배경에 기인한다(Zoll, 2000; 서유석, 2013에서 재인용). 더 나아가서 자본 측이 고용불안정성, 저임금, 고위험도 직무의 부담을 비정규직에게 전가함으로써 정규직에게 보다 우월한 노동조건을 보장해 주고 있다는 점에서 정규직·비정규직의 이해관계는 갈등적·적대적 성격마저 지니고 있다(조돈문, 2009).

노동조합운동을 둘러싼 외부 환경여건이 급변하는 가운데, 그 정체성이나 존립기반이 크게 위협받고 있음을 우려하는 논의가 예사롭지 않게 대두되고 있다(이병훈, 2004). 노동조합이 노동자의 권익을 대표하는 조직으로서 비정규직을 위해 행동할 것이라는 기대와, 실제로 그러하지 못한 노동조합의 행동들이 오히려 비정규직 문제를 악화시키고 있다는 비판이 엇갈리고 있다(장귀연, 2009).

노동조합이 직면한 정규직과 비정규직의 연대 강화의 문제는 당위적 차원을 넘어 전략적 차원으로 접근이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 정규직-비정규직 노동자연대는 비정규직의 조직화와 권익보호를 효과적으로 성취하기 위한 전략적 운동토대이자 필요조건이 될 뿐 아니라 정규직 노조운동의 부활을 위해 지향해야 할 전략적 운동 목표이자 혁신과제로 자리매김 될 수 있다(이병훈 외, 2014). 오래전부터 서구에서는 연대차원뿐만 아니라 노조의 재활성화 전략(union revitalization strategy) 차원에서 정규직노조의 비정규직 조직화가 추진되었다(Heery & Adler, 2004; 운영삼, 2010에서 재인용).

학계에서도 정규직과 비정규직 간 연대에 대한 연구가 진행되어 오고 있지만, 비정규직에 대한 노동조합의 연대효과는 일관되게 파악되지 않고 있다(장귀연, 2009). 해외문헌의 경우, 정규직과 비정규직 간 연대와 관련된 문헌은 극히 드물며, 그마저도 상이한 문화적, 역사적 맥락에 따라, 한국사회에서도 동일한 규칙이 적용될지 검토해 볼 필요가 있다. 국내문헌의 경우, 정이환(2003), 강현아(2004), 장귀연(2009), 조돈문(2009), 김직수(2011), 이병훈 외(2014) 등이 정규직과 비정규직의 연대를 고찰하고 있다. 하지만 대다수의 문헌들은 특정 기업의 사례연구 형식으로 이루어져, 해당 연구들의 전체와 결론 사이 귀납적 비약이 존재할 수 있다. 즉, 앞선 연구 결과의 일반화를 주장하기에는

무리가 따른다.

이와 같은 문제의식에 따라 본고는 정규직과 비정규직 연대의 조건을 실증적으로 분석해 보고자 한다. 한국노동연구원의 사업체패널조사(Workplace Panel Survey) 1~5차년도(2005~2013년) 자료를 활용하여 정규직 노조의 비정규직 연대 결정요인에 대한 패널 분석을 시도할 것이다. 노동력 특성 가운데 사업체 내 비정규직 비율, 노조특성 가운데 노조조직률, 상급단체의 개입, 총회 등이 정규직 노조의 비정규직 연대에 미치는 영향을 살펴볼 것이다. 양적 연구가 극히 드문 상황에서, 엄밀한 방법론을 활용하여 정규직 비정규직 연대 영향요인을 제대로 추정해 낼 수 있다면 그 가치는 적지 않을 것이다. 본 연구 결과는 이론적으로 노동력과 노동조합의 특성이 노조의 연대에 어떤 영향을 미치는지 보다 선명한 틀을 제공할 것이며, 아울러, 현장에서 노동조합의 재화성화전략 수립을 위한 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선, 노동력 특성과 노조 특성이 연대에 미치는 영향과 관련된 국내외 선행연구를 검토하고, 이를 통해 연구가설을 도출한다(Ⅱ. 선행연구 검토와 연구가설). 다음으로는 자료와 연구방법에 대한 소개와 더불어 기초통계를 제시하고(Ⅲ. 실증 분석), 분석결과를 제공한다(Ⅳ. 분석 결과). 마지막으로 연구결과를 요약하고, 그 함의와 정책과제에 대해 살펴보고, 연구의 한계점에 대해 논한다(Ⅴ. 결론).

Ⅱ. 선행연구 검토와 연구가설

연대(solidarity)는 다양한 의미를 가진다. 연대는 기본적으로 사람들 사이의 긴밀한 유대(attachment)를 의미한다. 연대는 집단 구성원들이

집합적 의사결정 과정의 결과를 스스로 따르는 경우, 또는 자신에게 피해가 되더라도 다른 구성원의 복지 증진을 위해 나서는 것(A. Mason, 1998), 가치 있고 정당한 것인데도 위협받고 있다고 간주되는 공동의 목표 또는 다른 사람들의 목표를 이루기 위해 헌신하는 태도, 특히 불의와 같은 위협에 맞선 투쟁에 동참하는 것(A. Wildt, 1996), 외부세계로부터의 고통, 개입, 공격 등에 대한 방어를 위한 공동체 내의 통일된 행동(Vierkandt, 1972) 등 다양한 방식으로 정의되고 있다(서유석, 2013).

정규직과 비정규직의 연대를 결정짓는 요인은 무엇일까? 이를 체계적으로 파악하기 위해서는 경험적, 실증적 연구가 필요하지만 관련 연구는 극히 드물다. 외국연구에서는 인종(Needleman, 2000)과 남녀(Guard, 1997) 등 다른 노동자간 연대에 관한 연구는 좀 있으나 비정규직과 정규직의 연대에 관한 종합적 연구는 제르비노(Cervino, 1999) 말고는 찾아보기 어렵다(윤영삼, 2010).

국내에서 정규직과 비정규직의 연대조건을 경험적으로 제시한 대부분의 문헌들은 특정 사업장에 대한 사례연구 형식으로 이루어졌다. 물론 본 주제 탐색에 있어 사례연구 접근방식은 다양한 강점을 가질 수 있다. 근로자 간 연대는 특정 상황에서 발현되는 매우 복잡한 집단적 현상으로(Fantasia, 1988), 사회과학에서 활용되는 일반적인 양적 방법론을 활용하여 파악하기 어렵다(Hodson et al, 1993). 각 사례별로도 매우 다른 맥락적 차이가 있기 때문에 대다수의 관련 선행연구가 주로 질적 방법론을 이용하여 개별 사례를 다루었던 것이다. 이처럼 사례연구는 각 조직의 처한 상황과 역사적 맥락을 구체적으로 파악할 수 있게 해 주기는 하지만, 그만큼 주장의 일반화에는 제약이 따를 수밖에 없다.

본고는 패널 분석을 통해 정규직과 비정규직의 연대조건을 보다 객

관적으로 살펴보고자 한다. 정규직 비정규직 연대에 영향을 미치는 다양한 요인 중 특별히 사업장 내 노동력 특성과 노동조합 특성에 주목하고자 한다. 이는 사업장 내 노동력과 노동조합의 특성, 그리고 비정규직과 정규직 노동조합의 상호작용 등이 현장에서의 정규직 비정규직 연대를 결정하는 주요 요인이라고 주장하는 앞선 연구에 따른 것이다.

1. 노동력 특성과 연대

선행연구들은 정규직 비정규직 연대에 있어 개별 사업체 내 노동력 구성의 중요성을 강조하고 있다. 노동력의 다양한 인구통계학적 특성 중에서도 특별히 정규직 여부 등 고용형태 구성에 주목한다. 앞선 문헌들은 대체로 비정규직 비율과 정규직 비정규직 연대 간에는 부정적(-) 상관관계가 있다고 판단하고 있다. 사업장 내 비정규직 비율이 높을수록 정규직 노동자들은 자신들의 일자리가 비정규직으로 대체될지도 모른다는 고용불안을 느낄 여지가 확대된다. 그리고 고용불안정성의 확대는 노동자 간 연대 행위를 저해한다(Goffe, 1981).

비정규직 비율은 비정규직에 대한 정규직 노조의 태도형성 및 행위에도 영향을 미칠 수 있다. 정규직 근로자들로 구성된 노동조합은 비정규직 규모에 대단히 민감하게 반응한다. 특히 사용자의 비정규직 고용의 주요 목적이 정규직 근로자 대체를 위한 것으로 인식될 경우 노조는 비정규직 고용 확대에 부정적으로 대응할 수밖에 없다(Olson, 2005). 노동자간 경쟁의 심화, 높은 이직률은 노동자간 상호인식, 헌신 기회를 제약하고 이는 연대 기회의 감소로 이어질 수 있다(Littler & Salama, 1984).

윤영삼(2010)은 사업장 내 비정규직의 규모가 크다는 것, 즉 정규직에 비한 비정규직의 수적 우위가 연대 형성을 저해하는 요인으로 작용

할 수 있다고 주장한 바 있다. 그는 금호타이어, 캐리어, 지엠대우 창원 공장 사례를 주장의 근거로 제시하였다. 정규직 노동조합의 비정규직 연대 사례인 금호타이어의 경우 비정규직 규모가 10% 남짓이었지만, 탈연대(de-solidarity) 사례인 캐리어의 경우 비정규직 비율이 40%, 지엠대우 창원공장의 경우 비정규직 비율이 65%였다.

캐리어와 지엠대우 창원공장을 비교분석한 조돈문(2009) 또한 유사한 판단을 내리고 있다. 그에 따르면, 비정규직 규모와 비정규직 노동조합의 전투성은 정규직 비정규직 연대에 부정적 요인으로 작용했다. 그는 두 사례에서 비정규직 투쟁을 계기로 정규직 노동자들은 고용불안정의 위협을 느끼면서 자신들의 물질적 이해관계를 재각성하게 되었으며, 정규직 노동자들의 정서 변화로 정규직 노조는 딜레마에 빠지게 되었고, 계급조직 정체성과 이익집단 정체성 사이에서 정규직 조합원들의 물질적 이해관계에 복무하는 이익집단 정체성을 선택하게 되었다고 주장하였다. 한편, 조돈문(2010)은 타타대우상용차 사례를 통해 정규직 노조의 적극적 연대 영향요인을 파악한 바 있다. 그의 주장에 따르면, 타타대우에서 정규직 노동조합의 연대가 효과적으로 작동할 수 있었던 주요 요인으로는 안정적 성장 추세 속에서 정규직 고용규모가 꾸준히 확대되고 있었다는 점, 정규직화의 제도화 시기로 접어들며 비정규직 신규채용이 억제되어 온 점 등이 포괄적으로 작용하였다.

조효래(2008)는 기아자동차 화성공장, 현대자동차 울산공장, 현대하이스코 순천공장, 현대중공업 울산공장의 사내하청 비정규직 노조운동의 발생과 성장에 관한 비교 연구를 수행한 바 있다. 그는 현대하이스코에 민주노총 산하 정규직 노조가 존재함에도 불구하고, 비정규직 노조 결성과정에서 아무런 지원과 연대가 이루어지지 않은 주요 요인으로 무엇보다도 해당 공장의 정규직 노동자들과 사내하청노동자들의 인

력구성이 매우 상이했다는 점을 지적하였다. 한편, 김직수(2010)는 현대하이스코의 사례를 통해 비정규직 규모가 정규직 비정규직 연대를 결정하는 주요 인자라고 주장하였다. 그에 따르면, 현대하이스코에서 원청 노동자들의 지원과 연대가 이루어지지 않은 것은 인구통계학적으로 상이한 인력구성 때문이기도 하지만, 정규직 규모의 180%에 달하는 사내하청 노동자들의 수적인 우위를 의식한 결과이기도 하다.

선행연구를 종합해 볼 때, 비정규직 비율이 정규직과 비정규직 연대에 미치는 영향은 단순히 부(-)적인 것이 아닌, 비선형 관계일 가능성이 있다. 다시 말해서, 사업장 내 비정규직 비율이 특정 시점에 도달할 때까지 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위가 증가하다가, 특정 지점 이후 연대 행위가 감소할 수 있다. 금호타이어, 타타대우와 같이 비정규직 비율이 상대적으로 낮은 사업장에서는 정규직과 비정규직 연대가 이루어졌지만, 비정규직 규모가 40%를 초과한 사업장 대다수에서는 정규직과 비정규직 연대 사례를 찾아볼 수 없었기 때문이다. 이러한 주장은 정규노동자와 비정규직 간 연대와 관련하여, 정규노동자들은 다소간의 이익의 침해를 수용할 수 있지만 그것은 일정한 한계 내에서 이루어질 수밖에 없음을 주장하는 정이환(2003), 조효래(2008) 등의 연구와 맥을 같이 하고 있다. 다른 조건이 동일하다면, 사업장 내 비정규직 비율은 정규직 비정규직 연대와 비선형 관계, 즉 역U자형 관계를 가질 수 있을 것으로 보고 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

가설 1. 비정규직 비율은 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위와 역U자형 관계를 가질 것이다. 즉, 비정규직 비율이 특정 시점에 도달할 때까지 정규직 노조의 비정규직 연대 행위가 증가하다가 그 지점 이후 감소하게 될 것이다.

2. 노동조합 특성과 연대

노동조합의 특성은 비정규직과의 연대에 있어서 핵심 요소라고 할 수 있다. 노동조합은 연대를 통해 노동의 상품화를 막고 노동자 전체의 삶의 질 향상을 도모하는 데 본질적 역할이 있다. 한국의 양대 노총인 민주노총과 한국노총은 그동안 운동관성에 있어 큰 차이를 보여 왔으며, 비정규직 조직화 등 사회 개혁적 노동운동의 경우, 한국노총에 비해 민주노총 소속 노조들의 활동이 보다 적극적이었다(유병홍, 2009). 양대 노총 간에 이와 같은 차이가 존재하는 것은 사실이지만, 양자 모두 노조운동의 기본 정신으로 연대성을 강조하고 있다는 점은 부정하기 어렵다. 연대라는 계급행동에 있어 운동조직의 역할은 매우 중요하다. 운동조직이 중요하다는 인식에서 한 걸음 더 나아가 운동조직 내의 미시적 동학을 이해하는 것이 필요하다(정이환, 2003). 본고는 앞선 연구의 주장에 따라 정규직 비정규직 연대에 영향을 미치는 정규직 노동조합의 특성 가운데 노조조직률, 상급단체의 개입, 총회의 횟수 등에 주목하고자 한다.

응집(cohesion)은 연대의 전제조건이다. 근로자 간 응집과 단결의 틀을 제공한다는 측면에서 노동조합의 존재는 연대의 기반이 될 수 있다. 노조는 근로자 간 연대의 가장 보편적 근간을 형성하는 것으로, ‘연대의 강철을 달구는 불꽃’(as a fire that temper[s] the steel of solidarity)으로 묘사되기도 한다(Fantasia, 1988). 노동자들은 단결할수록 조직 내에서 더 큰 힘을 얻을 수 있다. 노동조합 규모가 커질수록 조직 동원력도 커지고 사회적 영향력도 증가한다. 이와 같은 이유에서 노동조합의 힘은 노조조직률을 통해 가늠해 볼 수 있다.

노조조직률은 정규직 비정규직 연대에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 선행연구들은 이와 관련하여 혼재된 결과를 제시하고 있다. 노조조직

률의 증가가 정규직 비정규직 연대 확률을 낮춘다는 주장, 노조조직률의 증가가 연대의 확률을 높인다는 주장 모두 존재한다. 노동조합과 비정규직의 관계에 대한 문헌은 크게 두 가지 유형으로 분류될 수 있다. 노동시장 이중구조론(labour market dualization)과 노동조합의 비정규직 포괄성과 관련된 유형이다. 전자의 문헌들은 노동조합이 1차 노동시장에 속하는 정규직 보호를 위해 비정규직 차별에 암묵적으로 동조해 옴으로써 결과적으로 노동시장 내 불평등 확산에 기여해 온 측면을 비판적으로 고찰한다. 후자는 노동조합의 재생(revitalization)을 위해 비정규직과의 연대를 확대해 나가는 노조의 전략적 선택에 더욱 주목한다(Benassi & Vlandas, 2016). 노동조합의 비정규직 포괄 기능에 주목하는 것이다. 노동시장 이중구조론에 따르면, 노조조직률의 증가와 정규직 비정규직 연대 간에는 부(-)적 상관관계가 존재할 것으로 상정해 볼 수 있지만, 노조 재생 관련 문헌들은 반대의 결과를 예측하고 있다. 노조가 조직력 확대를 위해 전략적으로 비정규직 조직화 사업을 수행해 나감에 있어 그 성패는 다름 아닌 노조가 보유한 힘에 의해 좌우될 것이다.

이처럼 노조조직률의 증가가 연대의 확률을 높인다는 가설은 자원동원이론(Resource Mobilization Theory)을 통해서도 가늠해 볼 수 있다. 노동조합의 특정 행위의 발현은 노조가 동원 가능한 자원에 달려있다. 여기에서 특정 행위는 비단 파업이나 쟁의 행위 뿐 아니라 노동조합이 지향하는 바를 달성하기 위해 필요한 다양한 수단을 포괄할 수 있다. 한편, 스스로 권리를 주장하기 어려운 하층집단은 운동을 위해 필요한 조직적, 정치적 자원이 부족하기 때문에, 대학, 교회, 정당, 노조 등 자원을 제공할 수 있는 외부 엘리트집단의 지원에 크게 의존할 수 있다(McCarthy & Zald, 1977; Jenkins, 1983: 527; 조효래, 2008에서 재인

용). 실질적으로 사업체 내 비정규직 근로자들과 같은 취약 계층은 조직적, 정치적 자원의 부족으로 정규직 노조의 연대가 절실한 경우가 많다. 그리고 정규직 비정규직 간 연대가 현실화되기 위해서는 정규직 노조의 적극적 의지와 더불어 노조가 동원할 수 있는 자원이 필요하다.

물론 이와 같은 논지에는 반론이 따를 수 있다. 현실에서는 정규직 노동조합의 힘이 정규직과 비정규직 간 연대를 저해하는 요인으로 작용하기도 한다. 정규직 노조의 전략선택이나 리더십에 따라 연대 여부에 대한 방향성이 결정되고, 그 방향성의 기울기는 조직력에 따라 달라질 것으로 보는 것이 타당하다. 다만, 노조의 방향성이 어떤 경우에서도 노동조합이 지향하는 바를 달성하려면 전략실행을 위한 조직 자원이 뒷받침되어야 한다. 아무리 의지가 강하더라도 조직 자원이 부족하다면 실행되기 어렵다. 금호타이어의 사례와 같이 정규직노동조합이나 비정규직노동조합이 노동자에 대한 대표성이 높고 조직력이 높은 것은 사측 압박수단의 의미를 갖고 있어서 연대 실행을 용이하게 한다(윤영삼, 2010). 다른 조건이 동일하다면, 노조조직력은 정규직 비정규직 간 연대에 긍정적 효과를 발휘할 것으로 판단된다. 선행연구에 입각하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2. 노조조직력은 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위에 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.

노동조합의 특성 중 상급단체의 존재와 개입은 정규직 비정규직 연대에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 연대의 실행에 있어 노조리더십은 주요한 변인이다. 리더십은 집단행동의 기반이 되는 것이다. 즉, 리더십 없는 연대는 지속되거나, 축적되기 어렵다. 이처럼 연대가 지속되려면

리더십의 역할의 매우 중요하다. 노동조합 상급단체는 사업장 단위에서의 연대를 위한 리더십을 발휘하는 역할을 수행한다. 기업단위 노조와 비교해 볼 때, 상급단체는 통상적으로 기업단위의식을 넘어설 가능성이 있으며, 개별 사업장의 노조 지도부는 상급단체와의 상호작용을 통해 규범을 형성하게 된다. 상급단체의 의사결정은 강압적 구조 동형화(Coercive Isomorphism)와 규범적 구조 동형화(Normative Isomorphism) 영향을 가짐으로써 기업별 노조의 특정 태도를 강화하거나 약화시킬 수 있다. 특정 사안에 대한 기업별 노조의 의사결정은 상급단체가 공식적으로 제기하는 규제 또는 압력에 영향을 받게 되며, 상급단체가 지향하는 규범적 요구에도 영향을 받게 된다. 이러한 영향은 기업별 노조의 상급단체 의존 정도가 높을수록 강해질 것이다. 이처럼 상급단체의 이념지향성과 활동방식은 기업별 노조 노동운동에 영향을 미친다. 상급단체와의 상호작용의 증가는 각 사업장 노동조합 내 비정규직 연대에 대한 당위성을 강화시키고, 지도부 뿐 아니라 조합원들의 행동이나 신념의 변화가 수반되는 동조(conformity)의 확산으로 이어질 수 있다.

기업별노조의 교섭력 형성에 있어서도 상급단체와의 상호작용이 중요하다. 조직화과정에서 실제적인 지원을 하는 것도 같은 사업장에 존재하는 기업노동조합보다는 오히려 그 이상 단위인 산별노동조합과 같은 상급조직이 많았다는 것에서 볼 수 있듯이, 단위노조의 요청에 따라 단체교섭이나 단체행동에서 상급단체가 보유한 역량도 조직자원이 될 수 있다(윤영삼, 2010). 상급단체 관여의 증가는 규범적 사회영향과 교섭력 강화로 연결되어, 결과적으로 사업장 단위에서의 정규직 비정규직 연대 확률을 높이는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 보인다. 선행 연구에 입각하여 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3. 상급단체의 개입은 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위와 정(+)의 관계를 가질 것이다.

노동조합 총회는 정규직 비정규직 연대에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 노조 총회는 전체 조합원이 모두 참가하는 회의로 노조의 최고의사 결정기구이다. 노조 총회에서는 노동조합 운영·활동과 관련한 모든 안건을 다룰 수 있다. 단체협약 관련 사항, 비정규직 연대 여부 등 모든 사항은 총회를 통해 공식적으로 의결될 수 있다.

정규직 노동조합이 비정규직연대전략을 선택하도록 촉진하는 주요 요인 중 하나는 정규직조합원의 연대의식이다. 노동조합지도부가 적극적이었으나 조합원들의 적극적 반대로 연대가 무산된 캐리어사례에서 보듯이, 조합원의 연대의식 나아가 조합원과 지도부 간의 역동적 관계가 중요하다(윤영삼, 2010). 이러한 측면에서 정규직 노조 집행부의 리더십이 매우 중요한데, 리더십 집단은 연대의 합의동원과정과 행동동원과정 모두에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 정규직 노조 집행부는 부당함에 대한 인식이나 그 부당함의 책임에 대한 해석을 유포하며, 소통과 토론을 주도하여 공동체성의 범주와 경계, 강도 등의 성격을 규정하며, 구성원들이 구체적인 이해계산과 집단행동을 할 수 있는 실행계획을 제시함으로써 영향을 미친다(윤영삼, 2010).

정이환(2003)은 정규직노동조합지도부의 비정규직 연대에 대한 의지의 중요성을 강조하면서, 집행부의 의지와 노력에 따라 정규직 조합원의 정서를 바꿔나갈 수 있다고 주장한다. 노동조합 총회를 통한 노조 집행부와 조합원들의 상호작용 증가는 비정규직 처우의 부당함에 대한 인식을 공유하고 강화하는 계기가 될 수 있다. 지도부는 비정규직 문제에 대한 접근논리를 개발하여 조합원 개인의 이익과 노동조합의 활동

이 상충되지 않는 방향으로 분석틀을 제공하여 정규직들의 비정규연대의식을 높일 수 있는데(윤영삼, 2010), 이와 같은 모든 활동은 노동조합 총회를 통해 이루어질 수 있다. 이처럼 총회는 상호 학습을 통한 연대의 태도를 형성하는 장으로, 서로의 감정을 헤아리고 공감을 형성해 가는 통로로, 지도부와 조합원이 직접 만나 면대면 설득이 이루어지는 효과적 경로로 작용한다.

물론 이와 같은 주장에는 반론이 따를 수 있다. 많은 사업장에서 노동조합 총회는 매우 드물게 간헐적으로 개최되고 있는 것이 현실이며, 이에 따라 총회가 조합원들의 행태에 미치는 영향력은 극히 미미한 정도라고 판단할 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, 다른 조건이 동일하다면, 노동조합 총회 횟수의 증가는 정규직 비정규직 연대와 정(+)의 상관관계가 있을 것으로 가정하고 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 4. 노동조합 총회 개최는 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위와 정(+)의 관계를 가질 것이다.

III. 실증분석

1. 자료

본 연구는 사업체 단위 조사인 한국노동연구원의 「사업체패널조사」(Workplace Panel Survey, 이하 WPS)를 활용하였다. WPS는 2002-2004년 간의 선행 조사를 마치고, 2006년부터 새롭게 조사 표본을 구성하여 동일한 표본을 대상으로 격년마다 조사가 이루어지는 패널조사이다.

WPS는 전국 30인 이상 사업체를 모집단으로 전국의 1,700여개 표본 사업체를 층화추출 하여 실시하고 있다. 원 표본은 통계청의 「사업체 기초통계조사」이며, 산업별, 규모별, 지역별로 모집단과 비슷한 분포를 구성하기 위한 가중치를 부여하고 있다. WPS는 조사의 기본단위를 원칙적으로 사업체 단위로 삼고 있지만 공공부문과 전기·가스·수도업, 금융·보험업 등의 업종은 기업단위 조사로 이루어지고 있다.

WPS는 사업체의 인사담당자로부터 일반적인 사업체 현황, 고용현황 및 고용관리, 보상과 평가, 인적자원관리 및 작업조직, 인적자원개발, 기업복지, 산업재해 등의 정보를 수집하고, 노무담당자에게 노무부서 현황, 노동조합 현황, 노사관계 일반 현황 등의 내용을 조사한다. 근로자대표(노동조합 위원장 혹은 노사협의회 근로자대표)를 통해서도 노동조합, 노사협의회, 노사관계와 관련된 다양한 정보를 얻는다. 사업체의 인력현황과 재무현황 관련 정보의 경우 미리 서면을 통해 수집하고 사후에 여러 차례 확인하는 과정을 거치는 것으로 알려져 있다. 모든 조사과정은 조사원이 조사용 컴퓨터를 소지하고 조사대상 사업체를 방문·조사하는 CAPI(Computer Assisted Personal Interviewing) 방식으로 이루어진다.

본 연구는 WPS 1차년도(2005), 2차년도(2007), 3차년도(2009), 4차년도(2011), 5차년도(2013) 자료를 결합한 패널자료를 분석대상으로 하였다. 이 중에서 결측값이 있는 관측치들을 제외하고 1~5차 웨이브 동안 최소 2회 이상 패널이 유지된 사업체들로 구성된 불균형 패널(Unbalanced panel)을 활용하였다. 아울러 본 연구가 패널 고정효과(fixed effect) 모형을 추정함에 따라, 차수별로 변이가 발생하지 않은 많은 표본들이 분석에서 제외되었다. 이에 따라 본 연구에서 최종적으로 사용된 관측치는 총 748개다.

2. 방법론

횡단면 분석의 경우, 만약 사업체의 어떤 관측되지 않은 특성이 본 연구의 독립변인인 노동력과 노동조합 특성과 체계적 관련을 갖게 된다면 추정 결과에 왜곡이 발생할 수 있다. 횡단면 분석에 비해 패널분석 모형은 개체의 동적관계 추정이 가능하고 개체의 관측되지 않은 요인을 모형에 고려할 수 있다는 장점을 갖는다.

본 연구는 앞서 언급한 바와 같이 노동력과 노동조합 특성이 직접고용 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대에 미치는 영향을 파악하기 위하여 패널 고정효과 모형을 활용하였다. 고정효과 모형은 시간적 특성을 고려하지 않고 단순히 결합하여 추정하는 합동(pooled) OLS나, 개체의 관측되지 않은 이질성과 독립변수 간에 상관관계가 없다고 가정하는 패널 확률효과 모형(random effect)과 비교해 볼 때, 관찰되지 않는 개체별 특수성을 고려할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구의 종속변수인 정규직 노동조합의 비정규직에 대한 연대는 정규직 노조의 직접고용 비정규직 근로자들의 임금인상에 관한 교섭 진행 여부를 대리변수(proxy variable)로 활용하였다. 정규직 비정규직의 연대를 파악하기 위한 대리변수로 정규직 노조의 비정규직 임금교섭 여부를 사용한 주요 이유는 다음과 같다. 이는 우선적으로 연대라는 행위의 본질적 측면과 관련된다. 연대는 다양하게 정의되고 있지만, 메이슨(Mason, 1998)에 따르면, 기본적으로 연대는 집단 구성원들이 집합적 의사결정 과정의 결과를 스스로 따르는 경우, 또는 자신에게 피해가 되더라도 다른 구성원의 복지 증진을 위해 나서는 것으로 규정될 수 있다. 비정규직 임금인상에 관한 정규직 노조의 교섭진행여부는 제한된 파이를 나누어야 하는 상황에서 자신들의 불이익이 발생할 수도 있는 상황을 감안하고라도 자신들과 처지가 다른 구성원(비정규직)의 복지 증

진을 위해 노동조합 내 합의과정과 같은 집합적 의사결정과정을 거쳐 공동의 목표를 이루기 위해 헌신하는 행위로 간주될 수 있으므로 정규직 비정규직 연대를 위한 대리변수로 활용될 수 있을 것으로 판단하였다.

한국 노동조합 운동 내에서도 그간의 투쟁으로 비정규직 문제에 대한 인식이 높아지며 다양한 시도들이 나타난 바 있다. 특수고용 대책회의가 조직되기도 했으며, 정규직 노조 중심의 단체협약에 비정규직 차별철폐나 정규직화 조항 등이 제출되기도 했다. 아울러 명시적이지는 않더라도 비정규직 처우 개선을 위한 다양한 연대전략이 수립되어 왔다. 하지만 연대전략을 수립했다고 해도 실행되지 않는다면 결과적으로 비정규직에게 실질적 도움이 되지 않을 수 있다. 비정규직 임금인상에 관한 정규직 노조의 교섭 진행 여부는 구체적 실행의 증거가 될 수 있으며, 실질적 도움이 될 수 있다는 측면에서 연대의 대리변수로 활용될 수 있을 것으로 판단하였다.

연대를 정규직 노조의 직접고용 비정규직 임금인상에 관한 교섭 진행 여부로 본 마지막 이유는 2차 자료의 특성에 기인한다. WPS는 유노조 기업을 대상으로 임협과 단협 사항에 대해 파악하고 있는데 이 가운데 정규직 노조와 비정규직 근로자가 연계될 수 있는 변수로는 M322~M325(임금교섭에서 직·간접고용 형태인 비정규근로자의 임금인상에 관해 교섭 진행 여부) 등이 있다. 유노조 사업장을 대상으로 교섭의 주요 쟁점 사항이 비정규직인지의 여부를 묻는 문항(M305A4) 또한 존재하지만, 이 문항은 방향성이 없는 것으로 본 연구에서 규정한 연대를 대리하기에는 부적합한 것으로 판단하였다.

한편, 본고의 분석에서 간접고용 비정규직 근로자들에 대한 정규직 노조의 연대는 포함시키지 않았다. 정규직노동조합의 비정규 연대전략은 노조 특성, 연대의 대상 등에 따라 다르게 나타날 수 있다. 예컨대,

장귀연(2009), 윤영삼(2010) 등에 따르면, 정규직노조의 비정규 연대 행위를 결정하는 주요 차원에는 작업조직 구조, 연대 대상의 고용형태 등이 포함되어 있다. 작업조직의 경우, 정규직과 비정규직 업무의 유사성, 작업과정에서의 연계 및 교류 등에 따라 연대 행위가 달라질 수 있는데, 직접고용과 달리 간접고용의 경우, 노동과정에서 정규직과 연계 및 교류가 전혀 없거나 부족하다는 점이 강조되고 있다. 정규직과의 업무의 상이성, 노동과정의 연계성 부족이라는 측면에서 직접고용, 간접고용 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위는 매우 다르게 나타날 수 있을 것으로 판단된다. 장귀연(2009)에 의하면, 노동과정의 연계성이 있는 작업조직 구조에서는 직접고용이 약 2/3를 차지했으며, 노동과정의 연계성이 없는 작업조직 구조에서는 70~80% 이상 간접고용을 하는 것으로 나타났다.

전·현직 노동조합 간부들을 대상으로 한 현장 조사¹⁾ 결과, 정규직 노조의 입장에서 간접고용에 대한 연대는 제도적으로 자신들이 개입할 이슈가 아니라고 생각하는 경우가 많은 것으로 파악되었다. 즉, 이는 구조적 문제에 기인한 것으로, 정규직 노조가 간접고용 형태 비정규근로자의 임금인상 교섭을 실시하지 않았다는 것을 근거로 정규직 노조의 연대의식이 부족하다고 말하기 어렵다는 것이다. 선행연구의 주장과 현장 조사 의견을 수렴하여 결과적으로 본 분석은 직접고용 비정규근로자만을 대상으로 하였다.

본고에서는 세부적으로 정규직 노조가 직접고용 형태인 비정규근로

1) 정규직노동조합의 비정규 연대전략을 심층적으로 파악하기 위해 공공부문에 소속된 현직 정규직 노동조합 지부장 1인(면담일자 2018년 3월 13일), 전직 상급단체 간부 1인(면담일자 2018년 3월 27일)을 인터뷰하였다. 정규직 비정규 연대의 주요 요인, 사내하청 노동조합 결성의 영향요인, 직접고용과 간접고용 연대에 대한 노조의 입장 차이 등을 전반적으로 논의하였다. 심층 면담은 자유로운 논의를 위해 반구조화된 방식(semi-structured interview) 형식으로 이루어졌다.

자(기간제, 파트타임, 일용 등)의 임금인상에 관해서도 교섭을 진행하는지 여부를 종속변수로 설정하였다. 이는 시행했을 경우 1, 시행하지 않았을 경우 0인 더미변수로 설정하였다. 이와 같은 종속변수의 특성에 따라 패널 로짓 고정효과 모형을 사용하였다.

독립변수는 노동력과 노동조합 특성으로 구성되었다. 노동력 특성에는 비정규직비율과 비정규직비율제공이 포함되었다. 비정규직 비율은 전체근로자 가운데 기간제, 파트타임, 일용직 등을 포함한 직접고용 비정규직 근로자들의 규모로 산출하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 독립변수의 비정규직 비율 산정에 있어서도 파견, 용역, 사내하청 등 간접고용 형태의 비정규직 근로자는 포함시키지 않았다. 비정규직비율 제공 값은 종속변수인 노동조합 연대와의 선형성 여부를 검토하기 위해 모형에 포함시킨 것이다.

노동조합 특성에는 노조조직률, 상급단체의 개입, 노조 총회 횟수 등이 포함되었다. 노조조직률은 전체근로자 가운데 노동조합가입 근로자의 비율로 산정하였다. 상급단체의 개입 변인은 임금단체교섭과 관련된 의사결정에서 상급단체들의 의견 반영 정도로 측정하였다. 이를 1=전혀 반영안함, 2=반영하지 않는 편, 3=보통, 4=반영하는 편, 5=매우 많이 반영으로 코딩하였다. 총회의 경우, 작년 한해 노동조합 조합원 총회 개최횟수로 측정하였는데, 1=0번, 2=1~2번, 3=3~4번, 4=5~6번, 5=7번이상 등으로 코딩하였다.

통제변수로는 기업 규모와 연도가 활용되었다. 기업규모는 30~99인(규모1), 100~299인(규모2), 300~499인(규모3), 500인 이상(규모4)으로 구분했다. 산업의 경우 시계열적으로 변하지 않는 특성에 따라 고정효과 모형에서 제외하였다. 그럼에도 최종 분석에 포함된 표본의 산업별 분포를 9차 표준산업분류 기준²⁾으로 살펴보자면, 표본 가운데 가

장 높은 비중을 보인 산업은 운수업으로 20.0%의 비중이고, 그 다음으로 금속·자동차·운송장비업이 11.1%, 사업서비스업이 9.6%, 경공업이 8.4%의 순으로 나타났다. 표본 중 낮은 비율을 보인 산업에는 건설업, 통신업, 기타산업 등이 있었다. 건설업의 경우 1.1%, 통신업과 기타산업은 각각 1.6%, 2.8%의 비중을 차지하였다. 본 분석에 투입된 변수들은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 변수의 내용

변수명		문항내용 및 측정방식
종속 변수	직고연대 (더미)	정규직 노조의 직접고용 형태 비정규근로자(기간제, 파트타임, 일용 등) 임금인상 교섭 시행 여부(시행=1, 미시행=0)
통제 변수	사업체규모 (더미)	종업원 수 30~99인(규모1), 100~299인(규모2), 300~499인(규모3), 500인 이상(규모4)으로 구분
	연도(더미)	2005년, 2007년, 2009년, 2011년, 2013년 연도별 더미변수 구성
독립 변수	비정규직 비율	비정규직수/전체근로자수
	비정규직 비율제곱	{비정규직수/전체근로자수} ²
	노조조직률	노동조합가입 근로자수/전체 근로자수
	상급단체 관여	임금단체교섭과 관련된 의사결정에서 상급단체들의 의견 반영 정도(1=전혀반영안함, 2=반영하지않는편, 3=보통, 4=반영하는편, 5=매우많이반영)
	총회횟수	작년 한해 노동조합 조합원 총회 개최횟수(1=0번, 2=1~2번, 3=3~4번, 4=5~6번, 5=7번이상)

2) 9차 산업분류를 기준으로 사업서비스업은 부동산업 및 임대업(L), 전문, 과학 및 기술 서비스업(M), 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(M), 사회서비스업은 하수, 폐수 및 분뇨처리업(37), 폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업(38), 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업(59), 방송업(60), 공공행정, 국방 및 사회보장 행정(O), 교육 서비스업(P), 보건 및 사회복지 서비스업(Q), 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(R), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(S), 기타산업은 전기, 가스 및 수도 사업(D)으로 구성되었다. 한편, 제조업 내부의 이질성 통제를 위해 제조업을 경공업, 화학공업, 금속·자동차·운송장비업, 전기·전자·정밀공업으로 구분하였다.

IV. 분석 결과

1. 기초통계

<표 2>는 표본의 기초통계를 정리한 것이다. 우선, 종속변수인 직고연대, 즉 정규직 근로자들로 구성된 노동조합이 기간제, 파트타임, 일용직 등 직접고용 비정규근로자의 임금인상에 대한 교섭을 시행한 경우는 전체의 37.3%인 것으로 나타났다.

독립변수 가운데 노동력 특성에 해당하는 비정규직 비율은 전체의 10.6%로 나타났다. 노동조합 특성에는 노조조직률, 상급단체의 관여, 총회 횟수 등이 포함되었는데, 이 가운데 노조조직률은 59.2%로 나타났다. 이러한 수치는 30인 이상 사업체를 대상으로 조사되는 사업체패널 조사의 특성, 그리고 유노조사업체만을 대상으로 한 본 연구의 표본 특성에 기인한 것으로 판단된다.

임금단체교섭과 관련된 의사결정에서 상급단체들의 의견 반영 정도는 3.51(3=보통)로 나타났다. 작년 한해 노동조합 조합원 총회 개최횟수로 측정된 총회 횟수의 평균값은 2.33(2=1~2번)으로 나타나고 있다.

다음으로 규모별 비중을 살펴보면 간접고용비정규직을 제외한 전체 고용인원을 기준으로 볼 때, 규모1(30인~99인)의 비중은 전체 사업체의 14.0%, 규모2(100~299인)는 27.8%, 규모3(300~499인)은 16.6%, 규모4(500인 이상)는 40.6%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 상대적으로 500인 이상의 대규모 사업체의 비중이 좀 더 높게, 30인~99인 규모의 소규모 사업체의 비중이 좀 더 낮게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

<표 2> 표본의 평균, 표준편차

변수	평균	표준편차
직고연대	0.373	0.484
비정규직비율	0.106	0.146
비정규직비율제공	0.033	0.088
노조조직률	0.592	0.251
상급단체관여	3.507	0.904
총회횟수	2.326	0.895
규모1(30~99인)	0.140	0.348
규모2(100~299인)	0.278	0.448
규모3(300~499인)	0.166	0.372
규모4(500인 이상)	0.406	0.491
관측치 수	748	

2. 분석결과

본 연구는 노동력과 노동조합 특성이 직접고용 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대에 미치는 영향을 파악함에 있어 존재할지도 모르는 내생성(endogeneity) 통제를 위해 패널 고정효과 모형을 활용하였다. <표 3>은 불균형패널 표본을 활용하여 노동력과 노동조합 특성이 정규직 노조의 비정규직 연대에 미친 영향을 분석한 것이다.

고정효과 모형에서 직접고용 비정규직 임금교섭에 유의한 영향을 변수는 비정규직비율(+, $p < 0.01$), 비정규직비율제공(-, $p < 0.1$), 상급단체 관여(+, $p < 0.1$) 등이다. 노조조직률과 총회 횟수는 정(+)의 방향성을 보여주고 있지만, 통계적으로 유의하지 않았다. 별도로 리포트하지 않았지만, 통제변수로 활용된 사업체 규모의 경우, 소규모 사업장(30~99인)에 비해, 100인 이상 사업장에서 직접고용 비정규직 임금교섭 실행 확률(계수값: 규모2. 0.714, 규모3. 0.370, 규모4. 0.697)이 높게 나타나고 있

지만, 통계적 유의성은 발견되지 않았다.

주목할 만한 결과는 비정규직비율과 정규직 비정규직 연대 간의 관계가 역U자형 비선형관계로 나타났다는 점이다. 처음에는 사업체 내 비정규직비율이 높아질수록 정규직 노조의 직접고용 비정규직 임금교섭 실행 확률이 높아지다가, 특정 지점을 넘어서게 되면 오히려 노조의 직접고용 비정규직 임금교섭 실행 확률이 낮아짐을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 비정규직 규모와 정규직 연대 간 관계를 고찰한 정이환(2003), 조효래(2008), 조돈문(2009), 윤영삼(2010), 김직수(2010) 등 국내 사례 연구들의 주장을 실증적으로 뒷받침해준다. 분석 결과, 정규직과 비정규직의 연대는 실제로 일정한 한계 내에서 제한적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 직접고용 비정규직 임금교섭에 미친 영향

변수	종속변수: 직접고용 비정규직 임금교섭	
	계수값	표준오차
비정규직비율	5.611***	2.179
비정규직비율제곱	-5.565*	2.958
노조조직률	0.878	0.693
상급단체관여	0.178*	0.103
총회횟수	0.027	0.099
Pseudo R ²	0.060	
Log likelihood	-257.655	
관측치	748 (213 groups)	

주: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1(양측검증). 규모와 년도 더미변수가 통제됨

다음 <표 4>는 <표 3>과 동일한 모형에 대해 한계효과를 미분하여 추정한 결과다. 추정결과의 방향성은 앞선 추정결과와 유사하게 나타났다. 유의수준에서 다소 차이가 나타나기는 하였지만, 고정효과 모형에서

와 마찬가지로 비정규직비율(+, $p < 0.05$), 비정규직비율제곱(-, $p < 0.1$), 상급단체 관여(+, $p < 0.1$) 등의 변인이 정규직 노동조합의 직접고용 비정규직 임금교섭 요구 확률에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 노조조직률과 총회 횟수의 경우, 한계효과 추정에서도 정(+)의 방향성을 보여주고 있지만 통계적으로 유의하지는 않았다.

한계효과 분석 결과에 따르면, 사업체 내 비정규직 비율이 1% 증가함에 따라 정규직 노동조합의 직접고용 비정규직 임금교섭 요구 확률은 약 0.96% 증가한다. 한편, 한계효과를 미분하여 변곡점을 계산해 본 결과, 사업체 내 비정규직 비율이 약 50.1%를 초과하면서부터는 비정규직 비율이 높아질수록 정규직 노동조합의 직접고용 비정규직 임금교섭 요구 확률이 감소하는 통계적 관계를 보이고 있다. 본 결과에 따르면, 사업체 내 비정규직 비율이 50.1%를 넘어서면 비정규직에 대한 정규직 노조의 탈연대가 시작되는 것이다.

국내 사례 연구에서도 유사한 결과가 도출된 바 있다. 조돈문(2009), 윤영삼(2010), 김직수(2010)의 연구에서 비정규직 규모가 10% 남짓인 금호타이어에서는 정규직 노조의 비정규직 연대 행위가 이루어졌지만, 비정규직 규모가 40% 이상의 캐리어, 지엠대우 창원공장, 현대하이스코 등의 사업장에서는 정규직 노조의 비정규직 연대 형성이 이루어지지 않았다. 앞서 사례연구들의 공통된 주요 주장, 즉 비정규직 규모가 정규직 비정규직 연대에 부정적 요인으로 작용할 수 있다는 가정은 본 연구 결과를 통해 더욱 설득력을 가질 수 있을 것으로 판단된다.

정리하자면, 사업체 내 비정규직 비율은 정규직 노조의 직접고용 비정규직 연대 확률과 역U자형의 비선형관계를 가진다. 즉, 정규직 노조의 비정규직 연대 행위는 사업체 내 비정규직 비율이 특정 시점에 도달할 때까지 증가하다가 그 지점 이후 감소하게 된다. 이는 비정규직 비

율과 정규직 비정규직 연대 간에는 부정적(-) 상관관계가 있다고 보는 다양한 선행연구와 맥을 같이 한다. 비정규직 비율이 높을수록 정규직 노동자들은 자신들의 일자리가 비정규직으로 대체될지도 모른다는 고용불안을 느낄 여지가 확산되고, 사업장 내 고용불안정성의 확산은 노동자 간 연대 행위 저하로 이어질 수 있다. 비정규직 비율은 비정규직에 대한 노조의 태도형성 및 행위에도 영향을 미칠 수 있으며, 특히 사용자의 비정규직 고용의 주요 목적이 정규직 근로자 대체를 위한 것으로 인식될 경우 노조는 비정규직 고용 확대에 부정적으로 대응할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 앞선 국내 사례 연구들이 비정규직 비율과 정규직 비정규직 연대와의 비선형 관계를 주장한 것은 아니지만, 비정규직 규모가 상대적으로 작은 사업장에서는 정규직과 비정규직 연대가 이루어지고, 비정규직 규모가 일정 수위를 초과한 사업장에서는 정규직과 비정규직 연대 사례를 찾아볼 수 없었다는 점을 구체적으로 적시함으로써 본 연구 결과를 유추할 수 있는 단초를 제공해 주었다. 본 연구의 결과는 정규노동자들이 다소간의 이익의 침해를 수용할 수 있지만 그것은 일정한 한계 내에서라고 주장한 정이환(2003), 조호래(2008) 등의 연구와도 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 비정규직 비율 가설과 관련된 실증결과는 전반적으로 선행연구들과 어느 정도 정합성을 갖는 것으로 판단된다.

노동조합 특성과 관련하여, 노조조직물이 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위와 정(+)의 관계를 가질 것이라는 두 번째 가설은 정(+)의 방향성을 보여주는 하였지만, 통계적으로 지지되지는 않았다.

하지만, 상급단체의 개입이 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위와 정(+)의 관계를 가질 것이라는 세 번째 가설은 지지되었다. 앞서 언급한대로 연대의 실행과 지속에 있어 리더십의 역할이 매우 중요하

며, 상급단체는 사업장 단위에서의 연대를 위한 리더십을 발휘하는 역할을 수행하는 것으로 보인다. 개별 사업장의 노조 지도부는 상급단체와의 상호작용을 통해 규범을 형성하며, 상급단체의 의사결정은 기업단위 노조의 특정 태도를 강화하거나 약화시킬 수 있으며, 상급단체와의 상호작용은 기업별 노조의 교섭력에도 큰 영향을 미치는 것으로 판단된다. 본 연구의 결과는 상급단체의 건전한 관여 증가가 결과적으로 사업장 단위에서의 정규직 비정규직 연대 확률을 높이는 요인으로 작용할 수 있음을 제시하고 있다. 한편, 노동조합 총회 개최가 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대 행위와 정(+)의 관계를 가질 것이라는 네 번째 가설은 정(+)의 방향성을 나타내기는 하였지만, 통계적으로 유의하지 않았다.

<표 4> 직접고용 비정규직 임금교섭에 미친 영향에 대한 한계효과

변수	종속변수: 직접고용 비정규직 임금교섭	
	dy/dx	표준오차
비정규직비율	0.959**	0.411
비정규직비율제곱	-0.957*	0.548
노조조직률	0.138	0.096
상급단체관여	0.029*	0.015
총회횟수	0.005	0.017
Pseudo R ²	0.056	
관측치	748	

주: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1(양측검증). 규모와 년도 더미변수가 통제됨

V. 결론

본고는 한국노동연구원의 사업체패널조사 1~5차년도(2005~2013년) 자료를 활용하여 노동력(비정규직비율)과 노동조합 특성(조직률, 상급단체, 총회)이 직접고용 비정규직에 대한 정규직 노조의 연대에 미

치는 영향을 패널 고정효과 모형으로 추정하였다. 연구의 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 사업체 내 비정규직 비율은 노조의 직접고용 비정규직 연대 행위와 역U자형 관계를 가지는 것으로 나타났다. 비정규직비율이 높아질수록 정규직 노조의 직접고용 비정규직 임금교섭 실행 확률이 높아지다가 특정 지점(50.1%)을 넘어서면서 노조의 직접고용 비정규직 임금교섭 실행 확률이 낮아진다. 이러한 결과는 정규직과 비정규직의 연대가 일정한 한계 내에서 제한적으로 이루어지고 있다고 주장하는 국내 사례 연구들의 주장과 일치한다.

둘째, 상급단체의 관여는 정규직 노조의 직접고용 비정규직 연대 행위와 정(+)의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 상급단체 관여의 증가는 규범적 사회영향과 교섭력 강화로 연결되어 결과적으로 정규직 비정규직 연대 확률을 높이는 것으로 판단된다.

셋째, 노조조직률과 총회 횟수는 정규직 노조의 비정규직 연대 행위와 정(+)의 관계를 보였지만, 통계적으로 유의하지 않았다. 다음 <표 5>는 연구결과를 요약한 것이다.

<표 5> 연구결과 요약

가설	분석내용	결과
1. 비정규직 비율은 노조의 비정규직 연대 행위와 역U자형 관계	비정규직비율→직고임금교섭	+, $p<0.01$
	비정규직비율제곱→직고임금교섭	-, $p<0.1$
2. 노조조직률은 노조의 비정규직 연대 행위와 정(+)의 관계	노조조직률→직고임금교섭	+, (유의하지 않음)
3. 상급단체관여는 노조의 비정규직 연대 행위와 정(+)의 관계	상급단체관여→직고임금교섭	+, $p<0.1$
4. 총회횟수는 노조의 비정규직 연대 행위와 정(+)의 관계	총회횟수→직고임금교섭	+, (유의하지 않음)

노동조합운동을 둘러싼 외부 환경여건이 급변하는 가운데, 노동조합이 직면한 정규직과 비정규직의 연대 강화의 문제는 당위적 차원을 넘어 전략적 차원의 접근이 필요한 것으로 판단된다. 본 연구 결과는 이론적으로 노동력과 노동조합의 특성이 노조의 연대에 어떤 영향을 미치는지 보다 선명한 틀을 제공하고, 노동조합의 재활성화전략 수립에 참고 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

비정규노동자에 대한 정규노조의 태도는 연대/배제라는 두 선택 중 어느 한 쪽에 속하는 것이 아니라 훨씬 다양하다(정이환, 2003). 비정규직 비율과 정규직 비정규직 연대 간 단순히 부정적(-) 상관관계가 있다고 주장하는 선행연구들과 달리, 비정규직 비율과 정규직 비정규직 연대 간 역U자형 관계가 있음을 보여주는 본 연구 결과를 주목할 필요가 있다. 사업장 내 비정규직 비율이 높아지면서 정규직은 다양한 위기의식을 느끼게 되며 이는 연대 행위의 감소로 연결될 수 있다. 이때 정규직이 느끼는 위기감은 단순히 고용불안의 차원이 아닌 것으로 판단된다. 비정규직 증가에 따른 정규직의 고용불안은 정규직과 비정규직의 직무 간 유사성이 높을수록 강화될 수 있는데, 비정규직 차별 시정 제도가 도입됨에 따라 다수의 사업장에서 정규직과 비정규직의 업무를 구분하는 일련의 제도적 정비가 진행되었고, 결과적으로 비정규직 확대에 따른 정규직의 대체가능성, 즉 고용불안의 요소는 과거에 비해 현저히 감소한 것으로 보인다.

비정규직 확산에 따른 정규직 노조의 위기의식 중 하나는 노동조합 내부의 주도권 문제에 기인한 것일 수 있다. 작업장 내 정규-비정규직 노동자간의 이해 불일치 문제는 작업장 차원에서 해소하기 어려우며, 이는 노동조합 전체로는 작업장 내 권력 문제로 제기될 수 밖에 없다(손정순, 2011). 비정규직의 수적 우위는 정규직 노동자들을 심리적으

로 압박할 수 있으며(김직수, 2010; 윤영삼, 2010), 조합 내 다양한 정파/분파의 존재는 비정규직에게까지 재생산되어 연대투쟁에서 분열과 갈등을 낳음으로써 연대제약요인으로 작용할 수 있다(이보경, 2004; 윤영삼, 2010에서 재인용). 정규직이 소수이고, 비정규직이 다수인 상황에서 정규직 노조는 현실적으로 비정규직을 조합원으로 포용하거나 적극적으로 대변하기 어렵다. 정규직 조합원들은 비정규직을 조합원으로 수용하는 순간, 노조의 주도권이 비정규직에게 넘어갈 수 있으며, 정규직 조합원들은 상대적으로 노동조합의 이해대변으로부터 소외될 수 있다는 위기의식을 가질 수 있다. 이러한 점에서 상급단체와 현장의 간부들은 사업장 내 비정규직비율에 따라 연대의 목표 설정과 요구수준의 조정 등 각각 차별화된 전략을 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다. 정규직과 비정규직 간 연대목표와 요구수준을 조정하여 공통의 통일된 의제를 제시할 수 있는 '이해조정능력'을 갖출 필요가 있으며(윤영삼, 2010), 사업장 특성별 구체적 조직화 전략이 마련될 필요가 있다. 이와 같은 논의가 선언에 그치지 않도록 구체적 실천 방안에 대한 진지한 고민이 필요한 시점이다.

상급단체의 관여가 정규직 비정규직 간 연대에 긍정적으로 작용한다는 측면 또한 새삼 강조될 필요가 있다. 본 연구 결과는 향후 상급단체의 역할과 책무를 고려함에 있어 중요한 시사점을 제공하고 있다. 정규직 노조에 있어 상급단체의 개입은 비정규직과의 연대에 대한 강압적 동형화 압력으로 작용할 수 있다. 연맹 단위의 상급단체는 이러한 사실을 직시하고 다양한 방식으로 현장지도부와의 소통을 강화해 나가야 할 것이다. 보편적 가치나 원론적 명분을 더욱 강조할 수밖에 없는 상급단체와는 달리 현장의 간부들은 현실적으로 사업장 내에서 즉시 처리해야 하는 안건들을 우선시해야 하는 경우가 대다수다. 산적한 문제

들을 해결하지 못한 가운데 정규직 비정규직 연대 이슈가 더욱 확대되는 상황은 현장 지도부의 입장에서 큰 부담으로 작용할 수 있다. 상급단체는 현장 지도부와와의 건전한 소통을 강화해 나갈 필요가 있으며, 사업체별 특성을 고려한 적극적 관여와 지원 등의 노력을 지속해 나아가야 할 것이다. 상급단체와 현장 지도부간의 연대관계, 단위노조간의 연대관계를 활성화시키는 것이 중요한 당면과제 중 하나다.

비록 본 연구에서 통계적으로 유의한 결과가 도출되지는 않았지만 노동조합 총회의 중요성 또한 강조될 필요가 있다. 정규직 노동조합의 지도부는 노조 총회를 통한 조합원들과의 소통을 강화 할 필요가 있다. 조돈문(2009)은 비정규직의 생존을 위해 정규직 노조의 연대가 절실하다는 점에서 정규직 이기주의의 실체와 정규직 노조의 딜레마를 인정하고 정규직 이기주의 완화를 위한 정규직 노조의 일상적 활동을 필요성을 배려해야 한다고 주장한 바 있다. 이를 통해 비정규직 간 내적 결속력이 확보되고 정규직 이기주의가 일정 정도 제어되어야 정규직 비정규직 연대가 지속될 수 있다는 것이다. 조합원 교육과 관련하여 조합원 내부 인식의 재범주화(recategorization)가 진행될 필요가 있다. 이는 집단성원들의 사회정체성의 범주를 현재 범주보다 더 상위 위계에 두게 하는 인지적인 변화 방법으로, 상위집단의 소속감을 공유하도록 강조한다(한덕웅 외, 2005). 노조 총회와 같은 공식 채널을 통해 정규직과 비정규직이 오늘날 이 땅에서 함께 살아가고 있는 같은 노동자라는 점 등 공동사회의 가치가 지속적으로 강조되고 공유될 필요가 있다.

본 논문은 비정규직 문제가 심각하게 대두되고 있는 작금의 현실에서 노동의 핵심 가치인 연대, 그 중에서도 이해관계가 사뭇 다른 정규직 비정규직 간 연대의 조건을 객관적인 데이터를 통해 실증 분석했다는 점에서 탐색적 연구로서 의의를 가진다. 정규직 비정규직 연대에 대

한 다양한 사례 연구가 축적되어 왔지만, 관련 양적 연구는 극히 드문 실정이었다. 본 논문은 비교적 엄밀한 방법론을 활용하여 노동력, 노동조합 특성과 정규직 비정규직 연대 간 관계를 추정함으로써 이론의 일반화를 시도했다는 측면에서 가치가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다양한 한계를 가지고 있다. 우선, 본 연구는 2차 자료를 사용했다는 측면에서 명확한 한계가 있다. 2차 자료를 활용함으로써 연대에 영향을 미치는 주요 변수가 누락되거나, 타당성이 낮은 변수들이 일부 포함되었을 가능성이 있다. 실제로 본 연구 모형 적합성을 판별하는 통계적 검증 지표인 (Pseudo) R^2 의 수치는 높은 수치라고 볼 수 없다.

아울러, 본 연구의 종속변수로 활용된 정규직 노조의 직접 고용 형태 비정규근로자 임금인상 교섭 시행 여부는 정규직 비정규직 연대를 위한 대리변수로 활용하기에 다소 미진함이 있다. 앞서 현장 조사 결과에서 나타난 바와 같이, 실제 현장의 연대과정에서는 정규직과 비정규직이 느끼는 심리적 차원의 효익과 같은 요인이 보다 중요한 변수로 간주될 수 있다.

또한, 본 연구는 앞서 홍석범(2011), 이병훈 외(2014) 등이 지적한 지적, 즉 연대대상의 비정규직과 연대주체의 정규직이라는 이분법적 구도에 따라 이들 노동자집단 간의 상호관계를 논의하고 있어 비정규직의 주체적 역할이 다소 간과되고 있다는 한계점을 드러내고 있다. 본 연구가 정규직과 직접고용 비정규직 근로자와의 연대만을 대상으로 했다는 점 또한 또 다른 한계로 지적될 수 있다. 향후 간접고용 비정규직까지 대상을 확장한 연구가 필요하다.

앞으로는 양적연구와 더불어 질적 연구방법에 입각한 심층사례 연구를 지속적으로 축적해 가야할 것이다. 다양한 추가 연구를 통해 정

규직 비정규직 연대의 조건에 대한 보다 입체적 설명과 해석이 이어지길 기대한다.

■ 참고문헌

- 강현아. 2004. “작업장에서 비정규 노동자 배제에 관한 사례연구: 사내하청노동자를 중심으로.” 『산업노동연구』 제10권 1호. pp. 33~56.
- 김유선. 2017. 『비정규직 규모와 실태 - 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2017. 8)결과-』. 한국노동사회연구소.
- 김직수. 2010. “비정규노동자 조직화에 있어서의 작업장 요인과 지역사회 요인.” 가톨릭대 석사학위논문.
- _____. 2011. “사내하청과 비정규직 : 사내하청 노동자 조직화에 영향을 미치는 작업장 요인과 지역사회 요인: 현대하이스코와 포스코 사례의 비교 연구.” 『산업노동연구』 제17권 1호. pp. 209~240.
- 서유석. 2013. “연대(solidarity) 개념에 대한 철학적 성찰.” 『철학논총』 제72집 2권. pp. 385~407.
- 손정순. 2011. “금속부문 미조직 노동자 전략조직화 사업의 전개와 함의: 조직화(Organizing) 모델과의 비교를 중심으로.” 『노동연구』 제22집. pp. 101~139.
- 윤영삼. 2010. “비정규직과 정규직, 연대의 조건에 대하여.” 『시민과세계』 제18호. pp. 40~58.
- 유병홍. 2009. “기업별노조의 산별노조 전환에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 고려대학교 대학원 경영학박사학위논문.
- 요아힘 바우어. 2012. (이미옥 역) 『공감의 심리학』. 에코리브르.
- 이병훈. 2004. “한국 노동조합운동의 연대성 위기.” 『아세아연구』 제7권 4호. pp. 65~89.
- 이병훈 · 홍석범 · 권현지. 2014. “정규직-비정규직의 연대정치: 현대자동차 울산공장 사례를 중심으로.” 『한국사회학』 제48집 4호. pp. 57~90.

- 이보경. 2005. “정규·비정규 노동자간 연대의 활성화 요인에 대한 연구.” 한신대학교 대학원 석사학위논문.
- 장귀연. 2009. “비정규직 노동자에 대한 노동조합 대응 연구 - 대기업 노동조합을 중심으로.” 서울대학교 대학원 사회학박사학위논문.
- 정이환. 2003. “분단노동시장과 연대: 정규·비정규 노동자간 연대의 연구.” 『경제와사회』 제59호. pp. 161~192.
- 조돈문. 2009. “비정규직 투쟁과 정규직 노동조합의 딜레마: 캐리어와 지엠대우 창원공장의 사례연구.” 『산업노동연구』 제15권 2호. pp. 151~184.
- _____. 2010. “정규직 노동조합과 비정규직 정규직화의 정치: 타타대우상용차 사례 연구.” 『산업노동연구』 제16권 1호. pp. 135~171.
- 조효래. 2008. “사내하청 노조운동의 발생과 성장에 관한 비교연구.” 『산업노동연구』 제14권 1호. pp. 125~164.
- 한덕웅 · 성한기 · 강혜자 · 이경성 · 최훈석 · 박근석 · 김금미 · 장은영. 2005. 『사회심리학』. 학지사.
- 홍석범. 2011. “정규직·비정규직 노동자 연대 형성에 관한 연구: 현대자동차 울산공장 및 전주공장 사례를 중심으로.” 중앙대 사회학과 석사논문.
- Cervino, E. 1999. “Trade union strategies towards atypical workers”. Working Paper, *Center for Advanced Studies in Social Science, Juan March Institute*
- Benassi, Chiara·Vlandas, Tim. 2016. “Union inclusiveness and temporary agency workers: The role of power resources and union ideology.” *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 22 No. 1. pp. 5~22.
- Fantasia, Rick. 1988. *Cultures of Solidarity*. Berkeley. CA: University of California Press.
- Goffee, Robert. 1981. “Incorporation and Conflict: A Case Study of Subcontracting in the Coal Industry.” *Sociological Review*, Vol. 29. pp. 475~497.
- Hodson, Randy, Sand Welsh, Sabine Rieble, Cheryl Sorenson Jamison, Sean Creighton. 1993. “Is Worker Solidarity Undermined By Autonomy and Participation? Patterns from the Ethnographic

- Literature.” *American Sociological Review*, Vol. 58. pp. 398~416.
- Mason, Andrew. 1998. Solidarity, in: Routledge encyclopedia of philosophy(edited by Edward Craig, Routledge/London) vol. 9. pp. 23~25.
- Olsen, Karen M. 2005. “Unions’ Dilemma When Firms Use Employment Intermediaries.” *European Sociological Review*, Vol. 21 No. 3. pp. 289~300.
- Littler, Craig R. and Graeme Salaman. 1984. *Class at Work: The Design, Allocation, and Control of Jobs*. London, England: Batsford.
- Zoll, Rainer(라이너 출). 2000. Was ist Solidaritaet Heute?, Suhrkamp/Frankfurt am Main(최성환 역. 2010. 「오늘날 연대란 무엇인가」. 한울).

[Abstract]

Panel Analysis of Factors Affecting Union Solidarity with Directly-employed Nonstandard Workers

Song Min-Su *

Using Korea Labor Institute’s Workplace Panel Survey data for the 1st~5th year (2005~2013), this study examines the

* Senior Researcher, Korea Labor Institute

determinants of the union solidarity with direct temporary unemployed workers by fixed effect model. As a result, intervention of higher level organizations increased the probability of solidarity with directly-employed non-regular workers. The ratio of non-regular workers has an inverted U-shaped relationship with the probability of solidarity of directly-employed non-regular workers. Although there have been various case studies, related quantitative research was very rare. The value of this study can be found in the fact that it has tried to generalize the theory by using a relatively rigorous methodology.

Key Words : Labor union, solidarity, directly-employed nonstandard worker, panel fixed effect model

접수: 2018. 9. 6 / 심사: 2018. 10. 16 / 게재확정: 2018. 10. 23

한국사회의 공유경제 시스템을 적용한 관광분야 초연결경제모델의 분석과 예측*

- 행위자네트워크이론에 의한 온-오프라인
관광조직의 연결망 분석 -

민웅기**

요약

최근 거시적인 사회 트렌드라고 할 수 있는 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 정보통신기술을 매개로 관광 콘텐츠를 생산, 유통, 소비하는 새로운 관광서비스 체계가 구축되고 있다. 이 같은 시대적 흐름 속에서 새로운 경제 체계 원리인 공유경제 시스템이 주목받고 있다. 본 연구에서는 공유경제 시스템 속에서 관광 분야에 기반을 둔 대안적 시장생태계 모델의 현황을 살펴보고자 한다. 더 나아가 초연결경제모델이 활성화되고 있는 시점에서 행위자네트워크이론 등의 사회과학이론을 적용하여 정보통신기술 기반 관광네트워크 조직의 운영원리에 대해 탐색적 수준의 분석을 진행하고자 했다. 특히 관광산업 관련 이해당사자들이 정보통신기술에 기반을 둔 통합 플랫폼을 어떻게 이용할 것인지, 그리고 이와 관련한 새로운 핵심역량 개발과 교환관계가 어떤 방식으로 이루어질 것인지에 대해 개괄적으로 논의하고자 한다. 그 연결망의 본질을 분석하기 위해 전문가 집

* 이 논문은 2016년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5A8020061). 본 연구는 2017년 '한국문화융합학회 동계전국학술대회' 발표문을 수정, 보완하여 작성함.

** Mokwon대학교 교양교육원 조교수 (sunppk@mokwon.ac.kr)

단의 심층면접 조사 및 분석을 진행한 결과는 다음과 같다. 첫째, 초연결경제 모델에서의 관광기반 공유경제 기업은 거래성과 관계성의 범주에서 운영되고 있었으며, 둘째, 소유권과 사용권이 온라인 플랫폼과 오프라인 지역공동체에서 이동하고 있는 모습을 보였으며, 셋째, 관련 시스템은 이성적 기술에 의한 편의성과 감성적 인간이 지닌 사회적 공공성의 원리를 추구하는 것으로 나타났다. 그리고 연결망을 유지하기 위해서 온-오프라인 상에서의 시장경제원리가 내재한 공공적 가치의 원리가 새롭게 외현되고 있는 융합적인 노동 영역에서의 공유경제 체계 구축으로 이어지고 있었다. 이제 관광을 기반으로 하는 공유경제의 사회적 연결망이 안정적으로 유지되고 발전하기 위해서는 국가, 시장, 시민사회에서 나타나는 신뢰에 기반을 둔 사회적 자본의 정착이 선행되어야 할 것이다.

주제어 : 공유경제, 초연결경제모델, 행위자네트워크이론, 관광, 노동, 신뢰

I. 서론

최근 사회구성원들에게 회자되고 있는 초연결사회(hyper-connected society)에 대한 논의는 우리 사회의 구조적인 변화를 네트워크(network)라는 단어로 규정하고 있다. 이 연결의 시대적 키워드는 이미 과거 진행된 정보통신기술(Information and Communication Technology: ICT)의 발달에 따른 3차 산업혁명의 특징을 제시할 때 사용된 용어이기도 하다. 따라서 최근 사회의 특징을 과거의 네트워크 형태와 구별하기 위해서는 초연결성(hyper-connectivity) 개념 규정부터 논의되어야 한다. 지금까지 초연결성은 네트워크로 연결된 사회에서 주로 인간과 인간의 상호소통이 다차원적으로 확장되는 현상을 의미하는 개념으로 논의되어 왔다(Wellman, 2001). 그런데, 이

제 초연결성은 인간과 인간뿐 아니라 인간과 사물, 사물과 사물, 인간과 특정 정보 콘텐츠 등 다양한 시공간 시스템의 연결구조로 실현되고 있다. 이 초연결성의 연결구조로 탄생한 초연결사회를 개념화하기 위해서는 인간 간 상호작용에 초점을 맞춘 초연결성의 본원적 개념화에 더하여 그 영향 범위를 확장시켜 고찰할 필요가 있다. 초연결사회는 정보통신기술을 통해 확장된 사회적 네트워크 시스템을 구성하고, 그 시스템을 통해 인간과 인간, 인간과 사물, 사물과 사물 등의 연결점점의 지점들이 관계를 맺게 되면서 수많은 새로운 가치 창출 과정이 나타나는 사회를 의미한다(유영성·최민석, 2014).

최근 이 초연결사회에서 관계망의 위계가 다층위화됨으로써 사회구성원들의 생활세계 전반에 걸쳐 기능론적, 의미론적 가치의 확산 현상이 나타나고 있다. 예를 들어 산업사회를 거치면서 사물인터넷(Internet of Things: IoT)을 통해 나타난 새로운 네트워크는 의식과 사고를 중심으로 하는 커뮤니케이션 구조에 근원적인 성찰적 논의의 필요성을 제기했다. 이 구조적 변화는 삶의 주체와 객체 사이의 간극을 좁혀주는 역할을 넘어서 사회구성원 삶의 구조와 행위적 측면에 대한 사회과학적 논의의 외연을 확장시키고 있다.

이상 살펴본 거대한 사회적 흐름에 발맞추어 시장 영역에서는 최근 연결경제(connected economy)에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 연결경제는 인간의 욕구를 충족시키기 위한 경제시스템 변화의 동인이라 할 수 있는 연결범위와 확대, 속도의 증가, 연결구조에서 파생되는 무형적 가치의 성장 등에서 비롯되었다. 또한 이 연결경제는 대량생산, 표준화 등의 전통적 경제를 붕괴시키고 세계의 상품과 서비스를 통합하는 복잡한 관계망을 형성시키고 있다(차두원·진영현, 2015; Davis and Meyer, 1998). 연결경제모델의 복잡성이 증대되면

서 초연결경제로 특징 지워지는 경제생태계가 확장되고 있는 것이다. 이 같은 사회현상을 설명하기 위해 지금까지 진행되어 온 기존 네트워크 이론들은 공리주의적, 비공리주의적 관점 모두의 시각에서 총체적인 삶의 가치를 지속시키는 관계망을 설명하고자 노력했다. 실제로 행위자들의 효용가치는 타인과의 관계적 가치의 상승에 따른 네트워크에 의해서 구현된다(Mizruchi, 1994).

한편 이 초연결사회의 새로운 구조적 특징은 기존 자본의 조절양식(mode of regulation)과 축적양식(mode of accumulation)을 유지하면서도 그 자본주의 체계와는 또 다른 경제체계를 주도하고 있다는 것인데, 그 대표적인 대안적 경제원리가 공유경제 시스템이다. 최근 이 대안 경제 시스템은 그 교환의 주체와 대상이 사람 뿐 아니라 사물과의 매개를 통한 교환관계로 영역을 확장하고 있다(Lessig, 2008; Botsman and Rogers, 2010; Belk, 2010, 2014; 로나 골드, 2012; 김상태, 2016). 초연결사회에서의 공유경제 시스템은 소비자들의 다양한 욕구를 유·무형의 제품과 서비스, 정보 등의 공급과 전달을 통해 만족시켜주기 시작하였다. 한편 이 새로운 산업군 중 한 범주인 체험경제(experience economy)에 기반을 둔 관련 산업들은 소비자가 스스로가 이벤트의 생산 및 소비에 관여하여 만든 다양한 경제체계를 구성하고 있는데, 초연결사회가 도래하면서 이 시스템 속에서 사람들은 욕구 충족 기제의 공유를 통해 구성원 간 상호교류를 하게 되었다(Pine and Gilmore, 2011).

그 대표적인 산업군의 유형 중 하나가 체험과 서비스를 근간으로 하는 관광산업이라고 할 수 있다. 관광산업군은 초연결사회가 추구하는 경제모델에서 생산자, 매개자, 소비자의 연결망이 빠르게 정착되고 있는 산업유형이다. 초연결사회에서 관광을 기반으로 하는 이 공유경

제 시스템은 인공지능(Artificial Intelligence: AI) 등과 결합하여 새로운 융합지식 체계의 구현을 인간의 체험 영역에서 이루어내고 있다. 관광분야에서 공유경제를 기반으로 하는 기업들은 최근 활발하게 확산되고 있다. 빈방을 이용한 숙소를 주요 사업 수단으로 하는 에어비엔비(AirBNB), 관광 현지인이 자신의 카우치(couch)를 공유하는 카우치 서핑, 여행 경험에 근거를 둔 여행 정보를 공유하는 마이리얼트립, 교통과 관련한 시간 단위 자동차 공유임대사업이라 할 수 있는 zipcar 등은 그 대표적인 예이다(김형균·오재환, 2013; 민웅기, 2017). 이 밖에도 크고 작은 많은 공유경제 시스템이 관광분야에서 나타나고 있다. 이 경제 시스템을 둘러싸고 관련 노동시장의 영역까지 기존의 시장구조와는 다른 방식으로 재구조화 현상을 경험하고 있다. 그리고 이 변화 속에서 사회구성원들은 긍정적인 혜택 부여와 부정적 사회문제에 동시에 직면해 있다. 따라서 이 같이 급속도로 확산되고 있는 관광기반의 공유경제 시스템에 대한 탐색적 논의는 대안적 경제 시스템의 사례가 특정 산업군에서 어떻게 효과적으로 정착되고 있는지, 그리고 이 산업시스템이 어떤 방식으로 변화할지 예측해볼 수 있다는 점에서 진행될 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 한국사회에서 나타나는 초연결경제구조의 맥락 속에서 관광에 기반을 둔 공유경제 시스템이 어떤 네트워크 원리로 구성되고 있는지를 고찰하였다. 이를 위해 온-오프라인을 연계하는 체험 시장 경제 내 서비스 산업의 전형으로서 존재하는 관광기반 공유경제 시스템의 본원적 의미 고찰을 위해 전문가 집단의 심층면접을 통한 탐색적 연구를 진행하였다. 더불어 그 연결망의 구조 내에 내재한 여러 구성 개념들을 행위자네트워크 원리를 적용하여 관광기반 공유경제 시스템의 현재의 모습과 미래의 전망에 대해 개괄적으로 논의하였다.

II. 이론적 논의

1. 초연결사회에서 실현되고 있는 행위자네트워크이론의 관광분야로의 적용 가능성

최근 들어 생산성에 초점을 맞추어 물질 중심의 삶의 가치를 지향하는 사람들의 생활가치가 점차 구성원 간 신뢰, 사회적 자본, 체험가치 등 비물질적 가치를 중요시하는 새로운 대안적 문화 향유 욕구로 전이되는 현상이 나타나고 있다. 이 가치들은 요사이 사람들이 관심을 가지고 있는 ‘초연결사회’에서 추구하는 삶의 지향점들과 일치한다. 초연결사회는 인간 활동의 도구가 기계나 컴퓨터에서 더 나아가 정보통신기술을 기반으로 하는 모든 연결 장치들로 그 매개물이 확장되는 사회를 말하며, 그 과정에서 삶의 연결구조의 강도, 접근성, 신뢰성의 정도에 따라 연결 격차가 나타나는 특징을 지니고 있다(차두원 외, 2015).

거시적으로는 초연결사회 내 조직의 내·외적인 변화에 의해 사회변동이 유발되기도 하고, 노동 및 여가 등 삶을 지배하는 주요 생활양식에 영향을 준다. 이 사회에의 질서가 더욱 복잡해지면서 초연결사회의 조직은 다른 조직 구성과 마찬가지로 개인 또는 집단 간 유연한 관계형성을 통해 개방적 환경에 적응해 나가게 된다(김인수, 1999). 최근에는 시장경제를 넘어서는 대안적 경제모델로서의 공유경제, 협력적 소비에 대한 논의 역시 전통적인 조직이론에 근거한 논의를 중심으로 활발하게 진행되고 있다(Lessig, 2008; Belk, 2010).

지금까지 진행된 전통적인 조직이론 관점에서의 연구는 조직에 대해서 그것이 공동의 목표를 달성하기 위해 체계화된 구조라는 점을 밝혀왔다. 또한 조직 구성원들이 상호작용하면서 외부 환경과 관계를

맏고 특정 산출물을 낳는다는 기본 개념 속에서 연구가 진행되었다(Hall, 1999). 조직에 대한 사회과학적 연구에서는 조직 구조의 형태에 대한 논의, 조직에서의 권력관계, 권력과 연계된 의사결정과정, 의사소통 구조 및 운영 전략을 기반으로 한 시스템 모형, 조직과 환경과의 관계, 조직의 기술과 관련된 연구들이 주로 진행되었다(박경원·김희선, 1998; Hall, 1999). 이들 연구는 대부분 조직 내 구조가 어떤 형태의 변용(變容)과정을 취하면서 외부환경에 능동적으로 대응하여 최적의 적응모형을 찾는지에 대해 그 논의의 초점을 맞추고 있다. 더 나아가 그러한 조직의 생존 전략과 조직구성원의 만족에 대한 연구 역시 함께 진행되어왔다(Beckhard and Harris, 1987). 즉 조직 연구는 크게 정적인 측면에서의 조직구조론적 분석과 동적인 측면에서의 조직구성원의 조직행태론적 분석으로 나눌 수 있다(Robey, 1991).

그런데, 최근 사회조직 연구에서 새로운 연결망에 대한 논의가 더해지고 있다. 예를 들어 조직 내 권력관계의 본질에 대해서 조직 외부 환경과의 상호작용 속에서 외생되는 네트워크의 의미를 중심으로 지속적인 논의가 진행되고 있다. 그 이유는 과거와 달리 개인, 집단 간 네트워크가 한 조직의 생존에 중요한 변수가 되었기 때문이다. 이러한 연구의 대표적인 이론적 범주 중 하나가 행위자네트워크이론(Actor-Network Theory)이라 할 수 있다. 이 이론은 사회구조 내에서의 관계가 사람들 간에만 나타나는 것이 아니라 인간과 비인간이 같은 비중으로 동등하게 이루어지는 네트워크 구조의 본질을 적시한다. 즉 지금까지 인간에 의해 만들어진 것으로 간주되었던 환경의 종속적 지위를 거부하고, 조직과 환경에서 비인간의 행위성을 인정한다. 그리고, 사회 속의 네트워크는 인간과 사물의 동등한 연계망 속에서 구성됨을 주장한다(Latour, 1986; Callon, 1997). 최근 이 사회네트워

크는 정보통신기술에 의해서 더욱 복잡하게 변화하고 있는데, 특히 온-오프라인 상에서의 복잡한 교환관계로 이어지고 있다. 그리고 인간과 비인간 행위의 연결, 분리, 결합, 해체 등의 의도적 형성과정에 대한 관계맺음의 새로운 연결망이 구축되고 있는 것이다(민웅기, 2017).

그 네트워크 과정은 단순한 물질적 재화의 교환이 전제되는 시장경제시스템 외에 무형의 감정, 서비스 체계를 기반으로 하는 경제체계에서도 나타나고 있다. 소위 체험경제로 명명되는 시장 구조에도 이 네트워크는 중요한 기능적 역할을 하고 있다. 그리고 체험경제 시스템의 전형으로서 지속적인 사회구성원들의 관심을 받고 있는 관광 분야에서도 사람들은 관계망의 지속적인 접속을 추구하고 있다(Pine et al., 2011). 이 접속의 범위가 온-오프라인 공간으로 확장되면서 점차 개방성의 정도가 높아지고 있다. 사람들이 이 개방된 구조에서 제공되는 정보를 획득함으로써 사회적 배제 원리가 작용하지 않는 공공성에 삶의 의미를 부여할 수 있게 되었다.

이 같은 사회적 요구에 발맞추어 온라인 접속을 통해 오프라인 관광 재화 및 관광서비스의 소유권 및 사용권을 연계 접속할 수 있는 플랫폼 구조가 점차 확장되고 있는 것이다. 이 플랫폼은 시장성과 공공성의 가치를 함께 포함하고 있다. 관광자원을 둘러싼 생산자-매개자-소비자의 관계를 설명하는 이 이론적 내용은 지금까지 온라인 공간의 쇼핑 물과 같이 단순히 구매자와 판매자를 연결해주는 관계망을 설명하는 것에 한정되지 않는다. 특히 관광자원을 둘러싼 인간과 인간, 인간과 사물, 사물과 사물 간 협력적인 소비-대여 방식, 협력적 소비-중개 방식, 협력적 생산 및 소비 방식, 협력적 생산·소비·분배 방식 등의 다양한 공유관계를 범주화할 수 있게 되었다(김윤경, 2014; 김상태, 2016).

행위자네트워크 이론을 관광산업 분야에 적용하여 분석을 시도하는 이유는 최근 나타나고 있는 관광자원을 둘러싼 플랫폼들의 공급자와 사용자 간 거래 유형이 인간과 비인간 행위자의 다양한 구조적 거래의 특징을 포함하고 있기 때문이다. 교섭의 유형이 유무형의 제품 공급자, 매개자, 소비자의 기본적인 범위 외에도 그것을 둘러싼 무형의 재화와 서비스 지식까지 연계시켜 시스템의 전반적인 플랫폼 생태계가 인간-비인간, 물질-비물질, 개인-집단의 복합적 네트워크 구조를 이루고 있는 것이다(민웅기, 2017).

특히 행위자네트워크이론은 기존 네트워크 이론에서 크게 다루지 않는 인간과 비인간 간 네트워크 형성을 번역과정으로 분석하여, 이 과정을 문제제기, 관심끌기, 등록하기, 동원하기 단계로 나누어 논의했다(Callon, 1986; 김상태, 2016). 문제제기 단계는 어떤 주어진 문제에 대해서 행위자가 문제해결을 자기 자원을 통해 진행하자고 제안하는 단계이며, 관심끌기 단계는 행위자 간의 이해관계를 부여하여 다른 관계를 차단하고 문제제기에서 동원된 네트워크의 동맹 타당성을 확보하는 단계이다. 등록 단계는 행위자에게 역할이 부여되어 역할 수행 장치가 마련되고 연계망이 실현되는 단계이며, 마지막 동원하기 단계는 핵심 행위자가 관계 속에서의 이해관계를 대변하고 통제하는 일이 지속적으로 나타나는 단계이다(Callon, 1986; 김숙진, 2010; 김나형·김숙진, 2013; 김상태, 2016).

이러한 행위자네트워크이론의 개념과 적용은 현재의 초연결경제모델 분석에 적절한 논의점을 제공해준다. 지금까지의 초연결경제모델 관련 논의는 주로 정보통신기술을 매개로 특정 네트워크 구조가 연계되어 융합적 문화콘텐츠가 어떻게 생산자와 소비자를 연결하는지에 대한 개념을 중심으로 진행되어왔다. 이제는 이 같은 조직 외부환경

과의 교호작용에 대한 기술적 분석 외에 초연결경제모델의 구현 과정에서 조직 내·외적으로 어떤 종합적인 변화상이 발현하는지에 대한 심도있는 논의가 필요하다. 왜냐하면 초연결사회에서는 정치, 경제, 사회, 문화, 기술, 환경 등이 서로 동시에 영향을 주면서 총체적으로 변화하기 때문이다.

2. 초연결경제모델에서의 관광기반 공유경제 시스템의 연구 방향 및 최근 쟁점

초연결경제모델에서의 조직 연구는 상술한 초연결사회의 개념 규정을 근거로 살펴볼 때, 이 초연결성은 다양한 정보통신기기 등을 통해 시간과 공간의 개념을 광범위하게 연결하여 일상성과 비일상성 간 소통의 경계가 연결됨을 뜻한다. 이 같은 생활양식의 연결은 결국 활동상의 제약을 제거하여 사회구성원들의 현실과 가상세계에 존재하는 유무형의 삶의 자원들을 효과적으로 이용할 수 있는 계기를 마련해준다. 초연결사회의 도래로 기존 시장경제 체계와는 다른 다양한 대안적 경제시스템들이 나타났으며, 공유경제 시스템도 그러한 맥락에서 최근 급부상하고 있다. 공유경제는 자신의 소유물을 공급하는 타인과 그들에 의해 공급되는 재화 및 서비스 형태의 소유물들이 구성원 간 호혜적 관계에 의해 협력적 소비(collaborative consumption) 형태로 연결되는 경제시스템이다(Lessig, 2008; Botsman et al., 2010; Belk, 2010; 2014).

공유경제 원리는 최근 체험경제의 일환으로 급부상하고 있는 관광분야에서도 활발하게 나타나고 있다. 관광을 기반으로 하는 공유경제 시스템에서는 유형의 상품 외에 무형의 문화 자원 및 서비스에 대한 교환관계가 지속적으로 이루어지고 있다. 현대사회에서 한창 진행되

고 있는 4차 산업혁명 시대의 흐름 속에서는 기존 시장모델을 주도한 조직에서의 상품 생산 및 소비의 속도, 범위, 시스템 등에 많은 변화가 나타나고 있다. 특히 개방형 공개플랫폼 이용을 통해서 개인화된 소비 형태와 집단화된 다양성의 소비형태가 융합되고 있다(이정구, 2017).

관광을 기반으로 하는 공유경제 시스템에서 중요한 구조 중 하나는 관광정보의 교환이 이루어지는 허브(hub)라고 할 수 있는 관광플랫폼이다. 이 플랫폼을 중심으로 다양한 교섭 관계가 성립된다. 이 교섭관계는 경쟁관계에 의한 시장가치의 교환과 협력관계에 의한 공공성의 가치의 교환을 함께 포함한다. 이제 정보통신기술의 발달에 따른 네트워크의 상징적 영역이 합리적으로 교환되기 시작하고 있다(Harvey, 1989; 조나단 터너, 2001). 소위 말하는 유연사회(flexible society)의 등장은 새로운 시장경제모델의 필요성을 사회적으로 논의할 수 있게 만들어주었으며, 관광분야에서는 이 대안적 경제모델을 통한 자본 축적과정에 민감하게 반응하기 시작했다. 특히 자본주의 사회에서 새로운 소비영역으로 등장하게 된 개인의 정체성, 가치, 취미, 기호 등의 문화적 산물들에 자본이 투입되면서 초연결성에 근거한 네트워크 구조 내에서 새로운 의사소통망이 구축되기 시작했다(Lash and Urry, 1994). 관광을 기반으로 하는 공유경제에 대한 논의에서 나타나는 초연결사회로의 전환 역시 이 같은 시대적 흐름에 대한 해석이라 할 수 있다.

한편 이 초연결사회에서 사람들은 개인과 집단 간 교환관계의 대등함을 확보하기 위한 다양한 윤리와 정의의 절차에 대해서 제고하게 되었다(Hegtvedt and Cook, 1987). 초연결경제모델에서 윤리적 가치를 구체적으로 실천할 수 있는 역량은 결국 생산과 소비의 협력적

네트워크의 조직 구조 속에서 구현될 수 있다(팻치 힐리, 2004). 초연결경제모델에서 관광산업의 네트워크의 본질에 대한 고찰은 기존의 전통적 조직사회학적 논의를 포함하여 그 주제를 확장시켜 융합적 수준에서 이루어져야 한다. 연구의 주요 방향성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 조직과 환경과의 분석에서 전통적으로 이루어졌던 분석적 차원에서 조직 간 관계(Interorganizational Relationships)에 대해 논의할 필요가 있다(Hall, 1999). 관광산업은 관광정보, 관광교통, 관광상품 유통 및 판매 등의 분야에서 다양한 조직들과 관계를 맺게 된다. 그런데 최근 초연결경제모델로의 이행과정에서 그 관계망이 더욱 복잡하게 연계되고 있다. 정보통신기술을 통한 조직 간 교환관계 역시 공생, 경쟁, 협상, 권력 관계 등에 기반을 두고 다양한 거래 과정이 이루어지고 있다는 점에서 상호관계의 본원적 의미에 대한 폭넓은 논의가 요구된다.

둘째, 조직과 환경의 불확실성이 증가함에 따라 이를 조직의 의사결정 구조에서 어떤 방식으로 극복할지에 대한 전략경영에 대한 논의가 요구된다. 초연결경제모델에서의 조직 내 의사결정 과정은 과거의 관료제적 조직 구조와는 다르게 수평적 관계로 진행되고 있으며, 의사결정구조에서의 통합, 협상 과정에서 어떤 역할이 지위와 과업에 부여되는지에 대한 연구 역시 중요하다. 특히 관광산업의 경우, 다른 산업군보다 외부환경에 민감하게 반응해야 하며, 조직에 영향을 미치는 환경과의 경계연결과정이 온라인 매체를 통해 긴밀하게 이루어지기 때문에 그러한 관계 간 협력적 과업 이행 과정의 본질에 대한 논의도 중요하다.

셋째, 정보기술을 통한 조직 내 복잡성, 집중화, 공식화 등에 미치는

영향 등에 대해서 새로운 의사소통 체계를 중심으로 논의를 시도해야 한다(박경원 외, 1998). 특히 관광산업과 같은 서비스산업의 경우, 관광상품 자체가 소비자들을 위한 체험기반 문화자원으로서의 속성을 지니고 있다. 따라서 초연결경제모델에서 타인의 체험 정보를 수렴하는 정보통신기술은 소비자의 욕구를 즉시적으로 수용하고, 이에 대해 생산적 대응을 할 수 있다는 점에서 마케팅 과정에서 중요한 역할을 한다. 체험시장은 경험적 가치를 그대로 구매와 연결한다는 측면에서 타인의 구전효과에 민감하게 주목해야 한다. 정보매체의 의해 공개되는 관광상품 정보에 대한 신뢰가 상품 구매에서 강한 영향력을 행사하는 것은 소비자에 대한 인지기술 등이 초연결경제모델에서 유용하게 활용되고 있기 때문이다. 이 같은 현상으로 인해 시장 내에서 산업사회부터 존재해온 구조적 경계 영역이 약화되고 있다(딜로이트 안진회계법인·딜로이트 컨설팅, 2016). 즉 정보통신기술은 온·오프라인의 생활 세계 영역에서 관광기업의 생존을 위한 혁신적인 변화를 유도했다.

최근 들어 이 같은 이론적 논의의 필요성을 반영하듯 관광기반 공유경제 시스템에 대한 여러 가지 사회적 쟁점들이 나타나기 시작했으며, 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 소위 말하는 ‘긱 경제(Gig economy)’ 체계에서 발생할 수 있는 갈등의 문제이다. 긱 경제는 공유경제 시스템 내에서 종사자와 소비자가 필요한 상황에 따라 지속적인 일자리 창출이 가능하다는 장점이 있다(이민화, 2018). 하지만 긱 경제시스템에서 사회구성원들에게 지속적인 일자리가 부여된다고 하더라도 관광관련 노동자의 ‘유목적’ 직업 이동에 따른 불안한 심리상태까지 통제하기 어렵다. 또한 불안정한 노동시장의 이동 과정이 확대될 경우, 이중노동시장 체계로의 빠른 이행으로 이어지는 노동시장 분절 현상에 의해 기존 노동유연화 과정의 역작용이 그대로

답습될 수 있다(Doeringer and Piore, 1971). 둘째, 독점자본에 의한 새로운 사업모형이 기존 관광 관련 노동시장으로 유입될 경우, 이해관계 당사자 간 사회적 갈등이 확대될 수 있다. 새로운 자본 침투로 인해 기존에 유지되어 온 기능적 경제 질서와 다른 방식의 교환관계 간 불균형이 야기될 수 있다. 셋째, 지역공동체 지가(地價) 상승문제 등으로 인한 지역 갈등 확산 현상이 야기될 수 있다. 지역사회에서 새로운 관광산업이 추진될 때 발생할 수 있는 이 사회문제 등은 원래 공유경제가 추구하는 분배의 정의 문제에 위배될 수 있는 운영상의 역기능을 구체적으로 외현시킬 수 있다.

따라서 거대 관광기반 공유경제 플랫폼 조성을 통한 정보 및 자본 독점에 대해서 정부의 합리적인 정책 대안이 마련되어야 한다. 노동시장에서의 그 정책적 대안들은 시장적, 복지적 가치에 대한 의미가 함께 융합될 때, 원래 공유경제 가치가 추구하는 사회구성원 통합을 유도할 수 있는 긍정적 기능을 수행할 수 있을 것이다.

III. 연구방법

1. 분석방법

본 연구는 관광기반 공유경제 시스템의 본질적 특징에 대한 탐색적 고찰을 위해 전문가 집단 및 관련 분야의 업계 종사자들을 대상으로 심층면접(in-depth interview)을 시도했다. 질적 연구방법의 일환으로 진행되는 심층면접은 연구자가 연구 참여자들의 행위 및 사고 과정을 관찰하여 연구대상의 특징을 이해하고 분석하는 연구방법이다(Stake, 1995; Mason, 2002). 심층면접은 주로 질적 연구방법을 통해

진행되는데, 조사과정에서 연구자가 바라보는 의미에 대해서 체계적으로 이해하기에 적절한 연구방법이다(윤택림, 2004).

본 논문에서 이 연구방법을 진행한 이유는 관광기반 공유경제 시스템이 급속도로 확산되고 있는 현 시점에서 실제로 그 조직이 어떤 네트워크 원리로 운영되고 있는지를 가장 현실성 있게 파악하기 위해서 관련 분야 전문가들의 진술 콘텐츠가 필요했기 때문이다. 그들의 면접 과정에서 도출된 네트워크 구조의 본원적 구성개념을 파악함으로써 추후 다양하게 진행될 수 있는 후속 논의의 탐색적 연구로서의 의미 도출을 위해 본 연구가 진행되었다.

본고에서는 현상학에 근거한 분석 프레임 중 하나인 콜래지(Colaizzi)의 분석방법을 적용하여 관광기반 공유경제 시스템에 내재된 다차원적인 사회문화적 특성을 분석했다(Colaizzi, 1978). 관광기반 공유경제 전문가 집단의 심층면접 과정에서 연구 참여자의 진술을 주제(theme), 주제군(theme cluster), 범주(category)로 나누어 해석하였는데, 이 과정은 하나의 주제에 대해 양적분석 과정에서는 도출되기 힘든 분석대상에 대한 의미 구성을 위해 필요한 연구 과정이라 할 수 있다. 조사 과정에서 연구 참여자들에게 사전에 본 조사의 목적을 설명하였으며, 개방형 면접법에 의한 지속적인 상호작용을 통해 조사가 이루어졌다. 연구 참여자의 면접내용은 텍스트 형식으로 필사하여 진행하였으며, 그 내용에 함축된 관광기반 공유경제 시스템의 특성과 그 체계와 관계망의 본원적 의미를 사회과학적 개념을 통해 해석했다.

2. 연구참여자 특성 및 조사기간

심층면접을 진행한 연구 참여자는 총 9명이며, 조사는 2017년 1월 9일부터 2월 26일까지 진행되었다. 모든 연구 참여자는 한 사람씩

직접 대면하여 연구를 진행하였으며, 조사내용의 타당성 확보를 위해 심층면접 과정 중 내용을 직접 필사로 정리한 후 면접과정에서 추가적으로 필요한 부분을 연구 참여자에게 재질문하였으며, 정리 내용을 재확인하였다. 그리고 1차 면접이 마무리 된 후 조사내용 중 미진한 부분을 보충하고 재확인하기 위해 추가면접이 필요한 참여자에게 미리 양해를 구하고 다시 면접을 진행했다. 이상 심층면접 연구과정을 진행한 연구 참여자들의 인구통계학적 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 관광기반 공유경제 전문가집단 심층면접 연구 참여자의 인구통계학적 특성

	성별	연령	직업군	거주지
참여자1	남성	40대	학계	서울
참여자2	남성	30대	연구직	서울
참여자3	남성	50대	사업	서울
참여자4	남성	40대	학계	대전
참여자5	여성	40대	연구직	부산
참여자6	남성	50대	사업	서울
참여자7	남성	40대	사업	서울
참여자8	남성	40대	학계	경기
참여자9	여성	30대	연구직	경기

IV. 분석결과

본 연구에서 공유경제 시스템을 적용한 관광분야의 초연결경제모델의 연결망의 내재적 의미를 고찰하기 위해 9명의 관련 분야 전문가 및 업계 종사자들을 대상으로 심층면접을 진행하여 그들의 면접 내용을 분석했다. 연구 참여자들의 의견을 분석한 결과 공유경제 시스템을

의 일반적 특성이 관광분야에 일정부분 반영되고 있는 것으로 나타났으며, 그 네트워크의 본원적 의미를 정리한 연구결과는 다음과 같다.

1. 관광기반 공유경제 기업의 운영원리 범주

첫 번째 분석결과, 관광기반 공유경제 기업의 운영원리는 8개 주제와 4개 주제군, 2개 범주로 구분되었다. 다른 공유경제 시스템과 마찬가지로 관광분야의 공유경제 관련 기업에도 시장적 거래성과 호혜적 관계성의 원리가 함께 내재해 있었다.

<표 2> 관광기반 공유경제 기업의 운영원리 범주

주제 (theme)	주제군 (theme cluster)	범주 (category)
관광 관련 정보에 대한 호스트와 게스트의 동시적 교환이 이루어짐	정보	시장적 거래성
주요 관광목적지 인근 지역의 정보까지 연계하여 교환함		
정보이용, 재화교환의 대가 등으로 매개 플랫폼 및 호스트, 게스트의 시의성 있는 경제적 혜택이 전통적 거래유형과 같은 방식으로 이루어짐	재화	
호스트-연계플랫폼-게스트 간 상호이익이 되는 교환네트워크의 시스템은 교환되는 재화를 중심으로 이루어짐		
호스트와 게스트의 신뢰를 높이기 위해 SNS 상에서의 직접적 책임이 나타남	신뢰	호혜적 관계성
재화 공유 과정에서 호스트-게스트 간 문화에 기초한 네트워크가 구축되어 추후 연계적 관계에 영향을 줌		
타인과의 교류과정에서 원래 거래계약에서 없었던 선물, 서비스 등의 실질적인 교류가 나타나며, 이에 대한 자율성이 부여됨	소통	
상품 거래 과정에서 문제 발생 시 고객센터센터 등과의 연결을 통해 환불, 보상 등의 보완적 교류의 관계망이 구축됨		

먼저 참여자 3과 참여자 6은 관광기반 공유경제 시스템 내에서 비물질적 요소인 정보가 거래되고 있는 현상을 언급하였다. 이는 관광을 기반으로 하는 공유경제 시스템에서 정보의 교환이 시장적 거래에 중요한 요소임을 보여준다.

“... 관광을 통해 이루어지는 공유경제 내에서 호스트와 게스트 각자가 필요로 하는 정보를 플랫폼에서 연결시켜줌으로써 관광 관련 정보에 대한 그들 간 동시적 교환이 이루어지는 특징이 있습니다 ... 게스트 입장에서는 어떤 제품과 서비스가 있고, 호스트는 어떤 소비자가 있는지를 알게 하는 정보가 그것입니다. 신뢰성 있는 정보교환은 거래할 때 중요한 핵심 부분입니다 ... (참여자 3)”

“... 관광과 관련하여 공유경제 관련 온라인 플랫폼 공간에 들어가면 관광객이 방문하고자 하는 관광목적지와 관련된 소개 외에도 그 인근 지역의 정보까지 연결시켜 함께 볼 수도 있고 ... 실제로 저는 정보의 대가가 이미 거래 과정의 가격에 다 포함되어 있다고 생각합니다 ... (참여자 6)”

또한 참여자 8과 참여자 4는 관광기반 공유경제 시스템에서 나타나고 있는 시의성 있는 물질 교환을 통해 상호이익이 되는 교환네트워크의 시장적 거래에 대해 언급하고 있다.

“... 관광을 할 때 소비자들은 여러 가지를 고려하게 됩니다. 단순히 싸거나 ... 그래서 선택하는 것이 아닙니다 ... 정보이용, 재화교환의 대가 등으로 이를 매개하는 온라인 플랫폼은 호스트, 게스트들이 그들의 현재 상황에 맞게 시의성 있는 서비스를 교환할 수 있도록 끊임없이 관광 상품을 만들어 내고, 이것들을 소개합니다 ... 공유경제 원리가 기존 시장경제와 완전히 다르다고는 보기 어렵습니다 ... 상당부분 그 경제적

혜택의 분배과정에서 전통적인 거래유형과 같은 실물 방식의 거래가 이루어진다고 볼 수 있습니다 (참여자 8)”

“... 결국 관광을 기반으로 하는 플랫폼 체계는 실제 네트워크를 통해 구체적인 상품 교환을 전제로 합니다 ... 호스트와 게스트, 그리고 이들을 연계하는 플랫폼 간 상호이익이 되는 재화의 교환이 교환네트워크의 시스템을 통해 잘 이루어져야만 지속적인 이익창출을 통해 조직이나 관계가 유지될 수 있습니다 ... 그것이 사익을 추구하는지, 공익을 추구하는지는 그 다음의 문제입니다 ... (참여자 4)

참여자 7과 참여자 1은 이 플랫폼 네트워크가 비물질적 신뢰의 교환을 통해 운영되고 있음을 설명하며, 신뢰에 의한 관계성의 확립을 통해 구성원 간 인간 실존의 유지를 상호관계망이 형성되고 있다고 응답했다.

“... 처음 온라인 공간에서 이 플랫폼 네트워크가 만들어졌을 때는 여러 가지 문제들이 많았습니다. 예를 들어 누가 공유하고자 하는 제품을 개방했는지, 그리고 그 제품, 서비스가 과연 신뢰할 수 있는지 불확실했습니다 ... 인터넷 공간에서는 누가 누구인지 알기 어려우니까요 ... 최근에는 이 관광과 관련한 공유경제 네트워크에서 호스트와 게스트의 상호 신뢰를 높이기 위해 SNS 상에서의 직접적 책임을 지게 하는 다양한 시스템들이 개발, 운영되고 있습니다 ... (참여자 7)”

“... 온라인 공유경제 네트워크는 대부분 일회성으로 끝나지 않습니다. 우리가 일반적인 제품을 살 때 마음에 드는 가게를 다시 방문하는 것처럼 온라인 공간에서 이루어지는 관광상품 공유 과정에서 호스트-게스트 간 문화에 기초한 네트워크가 구축되어 그것이 추후 신뢰에 근거한 관계망이 만들어지는데 영향을 주게 됩니다 ... (참여자 1)”

또한 참여자 6과 참여자 4는 타인과의 교류과정에서 나타나는 실질적인 물질 교류와 함께 위험상황에 직면했을 때 서로 도와주는 환불, 보상, 선물 교환 등의 물질적인 수준의 도움을 주고받는 상호 신뢰망 구축을 통한 소통과정에 대해 강조하였다.

“... 공유경제는 말 그대로 일반적인 시장경제의 교환관계와는 또 다른 성격을 지니고 있습니다 ... 실제로 온라인상에서 함께 공유한 제품, 서비스를 이용하기 위해 오프라인 상에서 타인과 교류를 하게 되면 ... 원래 거래계약에서 없었던 선물이나 별도의 서비스를 제공해주면서 실질적인 사람 간 소통이 이루어집니다 ... 좋은 의미에서 교환 주체들 간에 자율성이 많이 부여되어 있는 현상을 보여주는 것입니다 ... 그래도 어차피 계약인데 ... 특이하지요 ... (참여자 6)”

“... 상품 거래 과정에서 문제가 발생하면 과거와 달리 고객센터 등과 자유롭게 연결을 시도할 수 있고 ... 정해진 기준 틀에 따라 실질적인 환불, 보상 등의 수혜자가 될 수 있습니다. 구체적인 금전적 부분의 손해를 막기 위한 보완적 수준의 일종의 구호작용 같은 것을 할 수 있는 관계망이 점차 안정적으로 구축되고 있습니다 ... 어떤 거래가 진행될 때 보완적인 교류를 진행하기 위한 관계망들이 소통과정에서 빠른 속도로 새롭게 나타나고 있습니다 ... (참여자 4)”

2. 관광기반 공유경제 시스템의 자원 가치와 거래 구현의 공간 범주

두 번째 분석결과, 관광기반 공유경제 시스템의 자원 가치와 공간 범주는 8개 주제와 관련하여 4개 주제군, 2개 범주로 구분되었다. 자원 가치는 소유권, 사용권, 시장성, 공공성으로 나눌 수 있으며, 그러

한 가치 구현의 공간은 온라인 플랫폼과 오프라인 지역공동체 공간으로 구분할 수 있었으며, 이를 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 관광기반 공유경제 시스템의 자원 가치와 거래 구현의 공간 범주

주제 (theme)	주제군 (theme cluster)	범주 (category)
관광활동에 필요한 중고 재화, 상품의 판매 및 구매	소유권	온라인 플랫폼 공간
관광 상품 및 서비스의 물물교환과 기부		
관광목적지 장소에서 이양해야 할 숙박, 위락시설 등의 정보	사용권	
기술적 네트워크인 관리서비스 시스템의 접속, 사용		
관광 관련 창업 등으로 유무형 자원의 개발에 필요한 새로운 직업군 및 여행지에 다양한 목적의 영업소 등장과 관련 자원의 사용	시장성	오프라인 지역공동체 공간
지역화폐, 지역거래소 등의 새로운 지역공동체 기반 시장경제의 형성	공공성	
관광 관련 교육 아카데미 등의 생활공동체 출현		
지역공동체 구성원들에게 긍정적인 지역정체성 확장		

참여자 9와 참여자 5의 진술에서 알 수 있듯이, 온라인 플랫폼 공간에서는 관광활동에 필요한 중고 재화나 서비스가 구매, 교환, 기부되는 소유권 이전 현상이 나타나고 있었다.

“... 온라인 공유 플랫폼 공간에서는 관광활동에 꼭 필요한 다른 사람들이 쓰던 재화나 제품이 판매되기도 하고, 자유롭게 그것을 구매하게 됩니다 ... 물론 저도 그것을 다시 파는 경우도 있고 ... 나한테는 더 이상 필요 없는 것이 남에게는 꼭 필요한 것이 될 수 있으니까요 ... (참여자 9)”

“... 꼭 돈을 주고 사는 것이 아닙니다. 실제 여행용품 같은 것들은 한번 쓰고 더 이상 필요 없는 것들이 많이 있거든요. 그런 것들을 물물교환하기도 하고, 공짜로 내어 놓기도 합니다 ... 원래 의미랑은 좀 성격이 다르기는 하지만, 그냥 기부한다고 표현하기도 합니다 ... (참여자 5)”

또한 참여자 2와 참여자 1은 공유경제 시스템 내 온라인 플랫폼 공간에서 관광목적지의 숙박공간, 관광목적지의 교통 관련 서비스 등의 사용권 등의 정보를 제공받고, 이를 사용하는 경우도 있다고 진술했다.

“... 특정 관광목적지 위락시설, 숙박시설 같은 것들은 제가 사용하지 못하게 되었을 때 싼 가격에 다른 사람에게 넘기는 경우도 많습니다 ... 갑자기 급한 일정이 생겼을 때 ... 그나마 조금이라도 가격을 쳐주면 고맙게 그 사람한테 넘기게 됩니다 ... 그런 정보는 그것 자체가 이미 사용 가치가 있고 ... 서로 좋은 것이지요 (참여자 2)”

“... 기존 예약시스템과 비슷하기는 하지만 다른 점은 과거 회원 중심으로 운영된 폐쇄적인 예약관리서비스가 이제 누구나 쉽게 접속해서 사용할 수 있는 방식으로 바뀌고 있다는 점입니다 ... 물론 아직까지 완전히 그 사용 권리를 확장시킨 것은 아니지만 ... 예약, 관리 서비스 자체를 모든 사람들이 쉽게 사용하고 필요한 재화를 공유하여 사용할 수 있게 된 것으로도 많은 변화가 일어난 것입니다 ... (참여자 1)”

한편 참여자 7과 참여자 3은 공유경제 시스템이 안정적으로 구현되는 과정에서 오프라인 지역공동체에서 나타나고 있는 영업소, 지역화폐, 지역거래소 등의 시장성에 근거한 지역네트워크를 언급하고 있다.

“... 이제 특정 지역별로 관광과 관련한 창업이 활성화되고, 자원 개발에 필요한 새로운 직업군들이 나타나기 시작하고 있습니다 ... 공유경제는 이 같은 지역 변화가 더 빨리 진행될 수 있도록 촉매제 역할을 하고 있습니다 ... 그 과정에서 필요한 여러 가지 자원도 사람들끼리 서로 자연스럽게 교환하고, 사용하게 됩니다 ... 여행지에 다양한 목적의 영업소가 등장하고 있는데, 자전거 정거장, 서비스 정보 부스 등의 운영 등은 그 대표적인 사례입니다 (참여자 7)”

“... 최근 일부 지역에서는 공유경제를 안정적으로 지속시키기 위해서 지역화폐, 지역거래소 등의 새로운 지역공동체 기반 시장 경제를 운영하고 있습니다 (참여자 3)”

참여자 8과 참여자 4는 오프라인 지역공동체에서 나타나는 공공성의 가치에 대해서 말하고 있다. 공유경제의 활성화를 통해 나타나고 있는 공공성 기반 교육공동체의 활성화와 지역공동체 구성원의 건전하고 주체적인 정체성 확립 현상을 언급함으로써 공공성을 제공하는 공유경제 시스템의 선순환 구조를 설명하였다.

“... 공유경제를 운영하기 위해서는 지역주민들이 일단 그것이 무엇인지를 알아야 합니다. 교육, 학습 같은 것이 중요하지요 ... 특히 관광과 관련한 공유경제를 교육하는 아카데미, 교육 프로그램 등은 교육주체와 학습자 간 네트워크가 필수적입니다 ... 이처럼 공공성에 기반을 둔 생활공동체들이 나타나고 있습니다 (참여자 8)”

“... 지역 관광자원을 수단으로 공유경제가 운영되기 때문에 기존에 시장경제에서 소외되었던 지역공동체 구성원들에게 긍정적인 지역정체성을 느끼게 해줘야 합니다 ... 사람들이 함께 안정적으로 살아갈 수 있는 공동체 의식을 확장시켜 줍니다 (참여자 4)”

3. 관광기반 공유경제 시스템의 편익 범주

세 번째 분석결과, 관광기반 공유경제 시스템의 편익은 8개 주제와 관련하여 4개 주제군으로 분류 가능하며, 이는 다시 이성적 기술에 의한 기능적 편의성과 감성적 인간상에 근거한 윤리적 규범성의 2개 범주로 나눌 수 있었다. 이를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 관광기반 공유경제 시스템의 편익 범주

주제 (theme)	주제군 (theme cluster)	범주 (category)
공유경제 시스템 접속 시 누구나 사용할 수 있는 언어 번역, 용어 해설, 재화 소개 등의 지원	접근성	기능적 편의성: 이성적 기술
사용자가 어디서나 제품 검색, 서비스 선택, 필터링 할 수 있는 다양한 기술적 기능		
게스트의 결제 후, 재화(숙소 등)가 확인된 후 호스트에게 결제 대금이 입금됨	효율성	
호스트의 운영에 도움이 되는 다양한 서비스 네트워크의 확대		
불특정 다수를 대상으로 하는 게스트의 자발적인 후기 기록 및 정보 공유	참여성	윤리적 규범성: 감성적 인간
주변 지인에게 기존 사용자가 직접 장단점을 소개할 수 있는 크레딧 형성		
호스트 관리를 위한 요금 책정 기능 및 게스트의 사용 재화 및 서비스의 특성과 관련한 통계 제공	개방성	
오픈소스 및 클라우드 문화에 기반을 둔 플랫폼 제공		

먼저 참여자 2와 참여자 5의 경우, 공유경제 시스템에서 언어번역, 용어해설, 재화 소개 등의 편의성을 제공하는 기술적 서비스가 사람들의 사용 과정을 편리하게 해주고 있음을 언급했으며, 모바일 서비

스의 확장으로 검색, 선택, 필터링 등의 기술적 기능의 수혜를 받고 있음을 진술하였다. 결국 이 같은 이성적 기술은 공유경제 운영과정에서의 접근성을 높여주는 기능을 한다.

“... 공유경제 시스템에 접속을 원하는 사람들이 누구나 사용 가능하고 ... 이제 많이 좋아져서 서로 다른 사람들을 위해 다른 언어를 번역하거나 재화를 소개해주고, 어려운 용어를 해설해주는 서비스도 생겨나고 있습니다 ... (참여자 2)”

“... 공유경제 사이트 사용자가 자신이 언제, 어디에 있는지 모바일 서비스 등을 통해서 어디서나 검색, 서비스 선택, 필터링 할 수 있는 다양한 기술적 기능이 갖추어져 있습니다 ... 특히 관광은 원래 사람들이 잘 모르는 곳에 가는 것이기 때문에 이 기술 기능은 중요합니다 ... (참여자 5)”

또한 참여자 2와 참여자 4는 결제대금 입금과 호스트 운영과정에서의 서비스 네트워크 확장에서 비롯되는 공유경제 시스템의 효율성을 언급하고 있는데, 이 역시 중요한 기능적 편의성의 확장이라 할 수 있다.

“... 결제시스템도 간편하고 안전해져서 게스트의 결제 후, 숙소 등이 확인된 후에 호스트에게 결제 대금이 입금되는 서비스가 보편화되고 있습니다 ... (참여자 2)”

“... 관광분야의 공유경제 시스템은 게스트에게만 좋은 것이 아닙니다. 호스트의 사업 운영에 실질적인 도움이 되는 효율적인 서비스 네트워크가 확대되고 있습니다 ... 특히 소비자 기호와 정보 등의 교환은 중요한 기능이 됩니다 ... (참여자 4)”

한편 참여자 6과 참여자 8은 온라인 공간에서 나타나는 불특정 사용자들의 자발적 후기와 크레딧 형성 과정의 언급을 통해서 참여적 편익 추구 과정을 설명하고 있다. 그 운영 과정 속에서 인간이 중심이 되는 윤리적 규범성이 구현된다고 볼 수 있다.

“... 불특정 다수를 대상으로 이루어지는 이 공유경제 체계가 유지되기 위해서는 여행하기를 원하는 사람과 그 관광 서비스를 제공해주는 사람, 그리고 그들을 연결시켜주는 사람들의 자발적인 참여가 중요합니다 ... 각자의 입장에서 후기를 기록하고 정보를 공유하게 됩니다 ... 솔직하게 써야 하고, 그것을 믿는 것 역시 눈에 보이지 않는 중요한 인터넷 규범 중 하나입니다 (참여자 6)”

“... 주변 지인에게 기존 사용자가 직접 장단점을 소개할 수 있는 크레딧이 이미 형성되어 있습니다 ... 그냥 믿는 것이지요 ... 신뢰가 중요하구요 ... 직접 참여한다는 것은 많은 의미를 포함하고 있습니다 ... 그 과정에서 사람들은 어느 순간 진정성을 느끼게 되고, 그러면 그 상대방이나 그들이 속한 집단에 더 믿음이 가기 마련입니다 ... (참여자 8)”

또한 참여자 2와 참여자 9는 호스트 관리를 위한 다양한 요금 책정 기능과 게스트들이 사용하는 제품 및 서비스 통계의 제공을 통한 개방형 정보의 보급에 대해 언급하였으며, 그러한 정보 플랫폼 서비스 체계의 특성인 개방형 오픈소스의 가치와 클라우드 플랫폼의 기능에 대해 설명하였다. 이 진술내용은 개방된 정보가 올바르게 교환될 수 있도록 자기 자신과 타인 집단 간 인간 존재로서의 감성적인 윤리적 신뢰가 뒷받침되어야 가능한 편익이라 할 수 있다.

“... 호스트 관리를 위한 요금 책정 기능은 물론 플랫폼 접속 게스트들

이 이용하는 제품이나 서비스 특성과 관련한 다양한 통계까지 제공해줍니다 ... 이제 사람들에게 모든 정보가 다 개방되어 있으니, 더 믿고 편안한 마음으로 관련 서비스에 접속할 수 있습니다 ... 일단 자기가 속고 있지 않다는 생각을 할 수 있는 사이트로 접속을 하게 됩니다(참여자 2)”

“... 현재 여행과 관련한 여러 정보 플랫폼들은 이미 관련 정보 자체를 오픈소스로 제공하는 경우도 많고, 클라우드 플랫폼으로 가능하기 때문에 사람들이 사용과정에서 개방된 정보에 대해서 더 편안함과 안정감을 느낀다고 보면 됩니다 ... 그런 사이트들이 윤리 규범을 더 잘 지킵니다...숨길 것이 없으니까요 ... 이미 많은 사람들에게 그런 정보는 다 개방되어 있어서 누가 일부러 찾지 않더라도 좋은 공간들을 다 압니다 ... (참여자 9)”

4. 관광기반 공유경제 시스템의 구성개념과 네트워크 구조의 본원적 의미

이상의 분석결과를 총체적으로 정리하면 <표 5>와 같이 나타낼 수 있다. 관광기반 공유경제시스템의 주요 구성 개념은 구현 공간, 운영 원리, 자원가치의 거래, 주요 공유편익 등으로 구분하여 분석할 수 있다. 첫째, 구현 공간의 경우, 관광 자원을 둘러싼 공유경제 플랫폼을 중심으로 온라인(on line)과 오프라인(off line)’에서 동시에 나타나고 있으며, 여기서 나타나는 네트워크 구조는 유연사회의 공간 네트워크라 할 수 있다. 둘째, 운영 원리는 정보와 재화의 ‘거래성’ 및 신뢰와 소통의 ‘관계성’이 시장성과 호혜성의 원리에 의해서 이루어지는 교환의 원리이며, 이 네트워크 구조의 본원적 의미는 인간과 비인간의 네트워크라 할 수 있다. 셋째, 자원가치의 거래는 물화된 ‘소유권과 사용

권'의 가치가 '시장성, 공공성'의 가치를 반영하는 거래가 이루어짐을 알 수 있었다. 이는 물질과 비물질의 네트워크 구조라 할 수 있다. 넷째, 주요 공유 편익의 경우, 접근성 및 효율성을 바탕으로 하는 '편의성'의 기능이 참여성과 개방성을 통해 나타나는 '규범성'의 윤리와 함께 상호작용함을 알 수 있었다. 이 영향력의 제공은 개인과 집단의 네트워크 구조 속에서 나타나고 있었다.

<표 5> 관광기반 공유경제 시스템의 주요 구성개념과 네트워크 구조

구분	관광기반 공유경제시스템의 주요 구성개념	네트워크 구조
구현 공간	on line ⇄ platform ⇄ off line	유연사회 공간네트워크
운영 원리	거래성 (정보, 재화) ⇄ 시장성 ⇄ 관계성 (신뢰, 소통) ⇄ 호혜성	'인간-비인간' 네트워크
자원 가치의 거래	소유권, 사용권 ⇄ 반영 ⇄ 시장성, 공공성 ⇄ 몰화	'물질-비물질' 네트워크
주요 공유 편익	편의성 (접근성, 효율성) ⇄ 기능 ⇄ 규범성 (참여성, 개방성) ⇄ 윤리	'개인-집단' 네트워크

주: ⇄ 상호작용, ○ 영향력 제공 개념

상술한 바와 같이 관광기반 공유경제 시스템에서는 새로운 초연결 경제모델에서 행위자네트워크모델에 근거한 논의를 가능하게 하는 주요 개념들이 나타나고 있음을 알 수 있다. 관광기반 공유경제 시스

템의 플랫폼을 중심으로 한 관계망 속에는 행위자네트워크이론에 내재한 조직운영 원리가 포함되어 있는 것을 추론할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 행위자네트워크이론에서 나타나는 인간과 비인간 사이의 관계는 소위 말하는 주로 번역과정을 적용하여 분석된다. 이 번역과정은 문제제기, 관심끌기, 등록하기, 동원하기로 명명되는 각각의 단계를 거치게 되는데, 그 단계별 경로 과정에서 인간과 비인간 행위자의 존재론적 관계가 결합, 해체, 재결합 등의 과정을 통해 재구조화된다(Latour, 1986; Callon, 1997; 김숙진, 2010; 김상태, 2016). 특히 그 네트워크 형성을 번역과정으로 분석했을 때, 각각의 단계에 필수적으로 포함되어야 하는 몇 가지 요인이 전술한 분석과정에서 나타나고 있다(김숙진, 2010; Leonard and Jones, 2010; Finley, 2013; Slee, 2013; 김상태, 2016).

우선 문제제기 단계와 관심끌기 단계는 네트워크가 행위자들 간 설계 과정에서 교환요인과 신뢰요인에 의해 구현될 수 있어야 한다는 것을 보여준다(Leonard et al., 2010; Slee, 2013; Finley, 2013; 김상태, 2016). 본고의 심층면접에서 도출된 시장적 거래성과 호혜적 관계성을 가능하게 하는 교환과 신뢰는 이 문제제기와 관심끌기의 중요한 전제가 된다. 또한 등록하기 단계는 구체적인 네트워크 내 행위자들의 역할 부여 및 수행이 이루어지는 단계이다(Botsman and Rogers, 2010; 김상태, 2016). 관광기반 공유경제 시스템 내에서 온라인 플랫폼 기술은 호스트와 게스트 사이의 소유권과 사용권의 교환, 시장성과 공공성 구현을 통해 관광산업의 역할 이행을 확장시킨다. 마지막으로 동원하기 단계에서 나타날 수 있는 네트워크 내의 권력 관계는 기능적 편의성과 윤리적 규범성의 편익을 발생시키는 긍정적 기능을 한다(Botsman et al., 2010; Finley, 2013). 한편으로는 그 기

능 내 존재하는 통제 과정에서 사회갈등이 발생할 수 있다(Slee, 2013; 김상태, 2016). 즉 접근성, 효율성, 참여성, 개방성의 긍정적 가치가 누구에게, 어떤 방식으로 집중되고, 어떤 네트워크의 구성 원리에 의해 자원의 가치가 통제되는가의 문제가 중요한 사회적 쟁점으로 사람들에게 인식되고 있다.

V. 결론

1. 분석결과의 요약 및 논의점

본고에서는 연결경제모델에서 관광기반 공유경제 시스템이 어떤 원리에 의해서 움직이고 있는지를 고찰하기 위해 관광기반 공유경제에 관여하고 있는 전문가들의 심층면접을 통한 탐색적 연구를 진행했다. 그 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 관광기반 공유경제 기업의 운영원리는 크게 시장적 거래와 호혜적 관계성의 범주로 나눌 수 있었다. 시장적 거래의 범주에서는 정보와 재화의 거래가 네트워크상에서 나타나고 있었으며, 호혜적 관계성의 범주에서는 신뢰 형성과 소통을 통한 물질 교류가 이루어지고 있었다. 결국 관광을 기반으로 하는 공유경제 기업은 시장 가치의 물질과 비시장가치인 호혜성이 내재된 비물질적 상호작용이 나타나고 있음을 알 수 있었다. 둘째, 온라인 플랫폼 공간과 오프라인 지역공동체의 공간에서 자원 가치의 거래와 교환이 동시에 나타나고 있었다. 온라인 플랫폼 공간에서는 공유경제 시스템 내에서 소유권과 사용권이 네트워크를 통해 교환, 제공되고 있었으며, 오프라인 지역공동체 공간에서는 시장성과 공공성을 갖춘 관광 관련 제품과 서비스 등도 교환, 제공되고 있었다. 셋째,

관광기반 공유경제 시스템의 편익 범주는 이성적 사고에 근간을 둔 기술에 의한 편익성을 실현시키기 위한 접근성 및 효율성의 가치와 인간의 본원적 의미에 충실한 윤리적 규범성에 기초를 둔 참여성과 개방성의 원리가 함께 교섭되고 있었다.

이처럼 포스트모던 사회에서는 연결망에 의한 융합적 시장경제모델이 조직의 다양한 변화를 야기하고 있다. 융합 조직체계는 조직 내·외부 구성원 간 신뢰 관계를 토대로 다양한 문화상품을 생산해내면서 외부환경과 상호관계를 맺고, 집단 간 다양한 방식의 조합을 형성하면서 결합되고 있다. 외부 환경변화 자체가 조직 형태를 변용시키기도 하면서 조직과 환경은 활발한 상호작용을 통해 안정적, 역동적 향상성을 유지하고 있는 것이다(Scott, 1998). 4차 산업혁명 시대의 융합적 가치는 결국 정보혁명으로 명명되는 정보매체의 네트워크 기술에 의해 구현되었다고 볼 수 있으며, 그 연결망은 조직 내·외부 행위자에게 선택할 수 있는 다양한 생활기회와 생활양식 모두를 제공해주었다고 볼 수 있다. 그리고 공유경제라는 새로운 산업군은 기술 공간 구조의 공유에서 시작된 자금조달의 편리성, 사업개시의 낮은 진입장벽, 산업군 간 네트워크 시스템에 의한 공동제조 가능성, 기존 온-오프라인 연계 인프라의 안정적 구축 등의 이유로 더욱 확산되고 있다. 소비자 만족을 긍정적인 방향으로 유도할 수 있을 정도의 적정 사업규모 수준이 과거 근대적 산업사회에서 일괄적으로 이루어지던 모형에서 벗어나 협력형, 맞춤형 시장으로 바뀌고 있는 것도 이 새로운 경제시스템이 안정화되고 있는 이유이다(김형균·오재환, 2013). 이러한 시장 조건을 토대로 기업 내·외적인 다양한 대안적 경제체계가 나타나고 있다. 변화하는 사회 현상에 따라 주도적인 조직 구조 및 행태 역시 합리적, 호혜적, 자연적 논리 등으로 다양화되고 있다(이창순, 1997).

공유경제 시스템 역시 이러한 사회적 맥락에서 그 외연을 확장하고 있는 것이다.

이 같은 시대적 흐름에 따라 재구조화되고 있는 관광기반 공유경제 시스템은 그 진행과정에서 노동시장에 긍정적, 부정적 효과 모두를 야기할 수 있다. 긍정적 효과로는 첫째, 온-오프라인 네트워크를 통한 연계형 융합노동시장의 가능성을 열어주었다. 둘째, 인간-기계의 네트워크를 통한 공존가치를 실현할 수 있는 지속가능한 노동시장의 공진화의 시기를 점차 앞당기고 있다. 그리고 셋째, 협력적 생산 및 소비 네트워크에 기반을 둔 인간의 개별적, 공공적 욕구를 동시적으로 충족시킴으로써 노동의 실존적 의미가 구현될 수 있는 사회문화적 계기를 마련했다는 점이다.

반면 최근 들어 초연결성에 기반을 둔 공유경제 시스템에서 호혜성이라는 공공적 가치의 구현 과정에서 사회구성원들 간 다양한 갈등 관계 역시 나타나고 있다. 공유경제 시스템을 둘러싼 관련 자원을 생산, 보급, 소비하는 이익 집단 간 갈등, 지역 간 갈등, 자본과 노동자 간 갈등 문제가 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 정보통신혁명의 연장선에서 발견되고 있는 정보공간에서의 거대 독점 플랫폼의 등장에 대한 새로운 권력관계 형성에 대한 사회적 우려이다. 교환관계에서는 이익과 비용을 서로 일시적, 지속적으로 주고받으면서 자원 분배 과정에서 그 의존 정도에 따라 새로운 권력관계가 성립될 수 있다(Molm, 1988; Molm, 1997; 김상태, 2016). 둘째, ‘각 경제 체제’에 의한 노동유연화로 인해 노동시장의 분절 현상이 가속화될 수 있다. 최근 논의되고 있는 디지털 노마드에 의해서 형성되는 휴먼 클라우드(human cloud)도 이와 유사한 대표적인 노동시장 구조의 변화사례이다. 휴먼 클라우드

드의 운영은 온-오프라인의 네트워킹 기술에 의해서 이루어지는데, 잠재 노동자군이 등록된 온라인 공간 내 가상의 클라우드에 업로드되며, 고객이 업무 성격에 따라 필요한 노동인력을 일시적으로 채용하는 방식으로 이루어진다(조원경, 2018). 피고용인들은 특정 장소에 출근하지 않고 온라인으로 일할 수 있고, 관련 노동시장 진입이 계속 열려 있다는 장점이 있다. 하지만 이 노동의 범주 역시 노동의 질적 측면에서 안정성, 수익성 등이 보장된 1차 노동시장과 안정적이지 못한 2차 노동시장 간의 간극이 더욱 확대될 수 있는 여지가 있다(Doeringer and Piore, 1971; 이민화, 2018). 셋째, 변화하는 경제 체계에 부합하는 시의성 있는 새로운 제도, 법제도의 미비로 인한 사회적 역기능이 급속도로 확대될 수 있다. 새로운 경제 체계인 공유경제 시스템이 확대될 경우, 특히 기존 외부 유입 자본과 기존 시장에 종사한 노동자 간 갈등이 나타날 수 있다.

2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 다음과 같은 연구의 의의가 있다. 첫째, 최근 사회적으로 활발하게 논의되고 있는 공유경제 시스템과 초연결경제모형을 관광산업 분야에 적용하여 그 연결망의 본원적 구성요소와 기능을 고찰했다는 점이다. 추후 후속연구의 진행을 위해 필요한 구성 개념들을 도출하고, 관광기반 공유경제 시스템에 관여하고 있는 전문가 집단의 심층면접을 통해 관련 개념을 탐색적으로 논의했다는 것은 관광기반 공유경제 시스템에 대한 선행연구로서 그 의의가 있다고 할 수 있다. 둘째, 관광기반 공유경제 시스템을 지속가능하게 운영하기 위해서는 인간과 인간, 인간과 비인간, 비인간과 비인간 등이 네트워킹 되는 과정에서 상생할 수 있는 관광기반 노동시장에 대한 정책적 대안이 요

구됨을 논의했다. 최근 4차 산업혁명으로 야기되는 급진적 노동유연화의 부정적 측면이 관광기반 공유경제 시스템에서도 나타날 여지가 있다. 네트워크에 의해 재구조화된 노동시장에서의 새로운 사회갈등을 개선하기 위한 정부, 시장, 기업의 공론화된 입장이 수렴된 지속가능한 제도적 실천이 요구된다고 하겠다.

이상 살펴본 바와 같이 유무형의 문화 자원 및 서비스가 교환관계를 맺게 되는 관광산업은 초연결경제모델에서의 공유경제 시스템과 같은 대안적 경제모델 내에서 융합적으로 운영되고 있다. 관광자원을 매개로 이루어지는 공유경제 모델의 호혜적 관계맺음이 그 대표적인 사례가 될 수 있을 것이다(Lessig, 2008; Belk, 2010). 특히 온라인 공간에서 이루어지는 관광 관련 재화와 서비스에 대한 평판은 기존에 제도에 의해서만 입증되었던 신뢰관계 네트워크에 의해 분배된 평판이라는 신뢰체계의 모습으로 구축되고 있다(김대호, 2018). 이제 관광을 기반으로 하는 공유경제 시스템이 사회적 자본의 한 범주로 우리 사회에 순기능적 역할을 수행할 수 있을지에 대해서 지속적인 사회구성원들의 관심이 필요하다.

한편 본 연구는 다음과 같은 연구의 한계 역시 지니고 있다. 관광기반 공유경제에 대한 논의가 아직 명확하게 이루어지지 못한 현 시점에서 전문가 집단으로 구성되는 심층면접 대상자를 섭외하는 과정이 어려웠기 때문에 연구과정에서 더 많은 연구 참여자를 구성하지 못했다. 또한 연구 참여자들 간 현재의 공유경제 시스템에 대한 개념과 사회적 효과에 대한 다소 간의 인식 차이도 있었다.

이제는 관광에 기반을 둔 공유경제 시스템에 대한 본원적 의미에 대한 관련 네트워크 구성원들의 의식적 성찰이 필요한 시기가 되었다. 관광과 관련한 노동시장 구조의 변용 과정에서 파생되는 사회문제에

대해서도 여러 가지 심층적 공론 과정이 필요하며, 그 논의 내용은 초연결경제모델에 대한 심층적인 분석 속에서 이루어져야 한다. 정치, 경제, 사회문화, 기술과 관련한 일반 환경과 국가, 소비자, 노동자, 관련 기업 간 관계망에 근거한 과업 환경에 대한 융합적 논의가 진행되어야 할 것이다(이연택·오미숙, 2005). 체험경제로 대표되는 관광산업은 공유경제 시스템 내에서 구조적인 변화를 보이고 있다. 관광기반 공유경제 시스템이 초연결경제모델의 외부환경에 적응하여 어떻게 사회적 순기능을 수행하면서 네트워크 체계 속에서 생존할 수 있을지에 대해서 이제부터 관련 구성원들은 지속가능한 논의를 시도해야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 김나형·김숙진. 2013. “행위자-연결망 이론을 통해서 본 태백시 물 공급의 지리학.” 『대한지리학회지』 제48권 3호. pp. 366~386.
- 김대호. 2018. 『공유경제』. 커뮤니케이션북스.
- 김숙진. 2010. “행위자-연결망 이론을 통한 과학과 자연의 재해석.” 『대한지리학회지』 제45권 4호. pp. 461~477.
- 김상태. 2016. “행위자-네트워크 이론을 적용한 관광분야 공유경제 플랫폼의 성장 과정 분석: 에어비앤비를 중심으로.” 한양대학교 박사학위논문.
- 김윤경. 2014. “문화콘텐츠 산업을 위한 IT 플랫폼 기반의 공유모델 연구: 공유경제 사례분석을 중심으로.” 국민대학교 박사학위논문.
- 김인수. 1999. 『거시조직이론』. 무역경영사.
- 김형균·오재환. 2013. 『도시재생 소프트웨어전략으로서 공유경제 적용방안』. 부산발전연구원.

- 딜로이트 안진회계법인·딜로이트 컨설팅. 2016. 『경계의 종말』. 윈앤윈북스.
- 로나 골드(Lorna Gold). 2012. 『공유경제』. 안명옥·하윤희 역. 조윤키뮤니케이션(원서출판 2010년).
- 민용기. 2017. “대안관광 모델로서의 공유경제 시스템 분석을 위한 사회과학 이론의 융합적 적용: 교환이론, 네트워크이론, 행위자네트워크이론의 적용 가능성 고찰을 중심으로.” 『관광연구논총』 제29권 4호 pp. 3~31.
- 박경원·김희선. 1998. 『조직이론강의: 구조, 설계 및 과정』. 대영문화사.
- 유영성·최민석. 2014. 『초연결사회의 개념과 진단. 초연결 사회의 도래와 우리의 미래』. 경기개발연구원 엮음. 한울아카데미.
- 윤택림. 2004. 『문화와 역사연구를 위한 질적연구 방법론』. 아르케.
- 이민화. 2018. 『공유플랫폼 경제로 가는 길』. KCERN.
- 이연택·오미숙. 2005. 『관광기업환경의 이해』. 일신사.
- 이정구. 2017. 『21세기 생존전략: 4차산업혁명』. 책과나무.
- 이창순. 1997. 『조직이론』. 박영사.
- 조나단 터너(Jonathan H. Turner). 2001. 『현대사회학이론』. 정태환·한상근·정일준·김윤태·송영민 역. 나남출판(원서출판 1997년).
- 조원경 2018. 『한 권으로 읽는 디지털 혁명 4.0』. 로크미디어
- 차두원·진영현. 2015. 『초연결시대, 공유경제와 사물인터넷의 미래』. 한스미디어.
- 팻치 힐리(Patsy Healey). 2004. 『협력적 계획: 분절화된 사회의 협력과 거버넌스』. 권원용 역. 한울아카데미(원서출판 1997년).
- Beckhard, R. and Harris, R. T. 1987. *Organizational Transitions: Managing Complex Change*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Belk, R. 2010. “Sharing”. *Journal of Consumer Research*, Vol. 36. pp. 715~734.
- _____. 2014. “You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online.” *Journal of Business Research* Vol. 67 No. 8. pp. 1595~1600.
- Botsman, R. and Rogers, R. 2010. *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. New York, NY: Harpercollins

Books.

- Callon, M. 1986. "Some elements of sociology of translation: Domestication of the Scallops and the fishermen of st brieuc bay." in J. Law(Eds.), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge* (pp. 196~233). London: Routledge.
- _____. 1997. "Actor Network Theory-The Market Test(draft)." Actor Network and After Workshop. Centre for Social Theory and Technology (CSTT). UK: Keele University.
- Colaizzi, P. F. 1978. "Psychological Research as the Phenomenologist Views It." in R. S. Valle and M. King (eds). *Existential Phenomenological Alternatives for Psychology*. New York, NY: Oxford University Press.
- Davis, S. and Meyer, C. 1998. *Blur: The Speed of Change in the Connected Economy.* New York, NY: Warner Books.
- Doeringer, P. and Piore, M. 1971. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington, Massachusetts: Heath.
- Finley, K. 2013. *Trust in the sharing economy: An exploratory study*. Centre for Cultural Policy Studies. The University of Warwick, Coventry CV4 7AL, United Kingdom.
- Hall, R. H. 1999. *Organization: Structure, Processes, and Outcomes*. 7th ed. Saddle River, NJ: Prentice-Hall Inc.
- Harvey, D. 1989. *The Conditions of Postmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford, UK: Blackwell.
- Hegtvedt, K. A. and Cook, K. S. 1987. "The role of justice in conflicts situations." *Advances in Group Processes*, Vol. 4. pp. 109~136.
- Lash, S. and Urry, J. 1994. *Economies of Signs and Space*. Newbury Park, CA: Sage.
- Latour, B. 1986. "The powers of association". in J. Law (ed.). *Power, Action and Belief* (pp. 264~280). London: Routledge & Kegan Paul.
- Leonard, L. N. and Jones, K. 2010. Consumer-to-consumer e-commerce

- research in information systems journals. *Journal of Internet Commerce*, Vol. 9. pp. 186~207.
- Lessig, L. 2008. *Remix: Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy*. New York: Penguin Books.
- Mason, J. 2002. *Qualitative Researching*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mizruchi, M. S. 1994. "Social network analysis: Recent achievements and current controversies". *Acta Sociologica*, Vol. 37 No. 4. pp. 329~343.
- Molm, L. D. 1997. *Coercive Power in Social Exchange*. Cambridge, UK: University of Cambridge Press.
- _____. 1988. "The structural and use of power: A comparison of reward and punishment power." *Social Psychology Quarterly*, Vol. 51 No. 2. pp. 108~122.
- Pine, B. J. II and Gilmore, J. H. 2011. *The Experience Economy*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Robey, D. 1991. *Designing Organizations*. 3rd ed. Homewood, IL: Irwin.
- Scott, W. R. 1998. *Organization: Rational, Natural and Open System*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Slee, T. 2013. *Some obvious things about internet reputation systems*. Working Paper.
- Stake, R. E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wellman, B. 2001. "Physical place and cyber place: The rise of networked individualism." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25 No. 2. pp. 227~252.

[Abstract]

**Sharing Economy and the Hyperconnected
Economy of the Tourism Industry in Korea :
An Analysis on On and Off-line Tourism
Organization Networks Using the Actor
Network Theory**

Min Woong-Ki*

In the age of the Fourth Industrial Revolution, information and communications technology (ICT) has helped develop a new tourism service structure of producing, delivering and consuming tourism contents. Recently, the new model of sharing economy has received significant attention from the public, media and researchers and the world is becoming hyperconnected. This study explores such an alternative market ecosystem that is now emerging in tourism and analyzes the operating principles of tourism network organization based on ICT by using social sciences theories such as actor-network theory in a hyperconnected economy. The study shows stakeholders how to use ICT integration platforms in tourism and to develop new core competencies, and the operating mechanism of exchange relationship. This study uses in-depth interviews with people from professional groups to analyze the

* Assistant Professor, Mokwon University

nature of the network and the results are as follows. First, in the model of hyperconnected economy, sharing economy companies are operating in pursuit of transaction and relationship. Second, ownership and the right to use are transferring on online platforms and offline communities. Third, the system is adopting the principle of convenience in rational skills and the principle of publicness in emotional humans. Now the system of sharing economy is being established in a new labor sector to maintain the network, and the system makes public values converge on the principle of the market economy on and off - line. It is necessary to create social capital based on trust in state, market, and civil society for the sustainable development and maintenance of the social network of sharing economy in tourism.

Key Words : sharing economy, a model of hyperconnected economy, Actor-Network Theory, tourism, labor, trust

접수: 2018. 12. 14 / 심사: 2018. 12. 17 / 게재확정: 2018. 12. 21

이승만 시대 기업의 자본축적 재검토*

- 국가규율의 부재와 고삐 풀린 자본 -

김경필**

요 약

이승만 시대 기업의 자본축적을 둘러싼 논의들이 많이 있어왔고, 그로 인해 우리는 당대 기업의 독점적 성격이나 정경유착에 대해서 잘 알게 되었다. 하지만 여전히 그 중요성에 비해 상대적으로 간과된 문제가 있다. 그것은 바로 자본주의 발전 초창기 국가의 자본규율이 부재한 상황에서 기업의 자본축적이 어떻게 전개되느냐는 것이다. 이 글은 기업 자본축적의 핵심기제와 형태, 모순 분석을 통해 이를 다음과 같이 설명한다. 첫째, 이승만 정권은 약탈국가의 성격을 보이며 기업에 규율을 부과하지 않았고, 기업은 국가의 귀속재산과 원조자원, 은행 자금을 사유화하는 전략을 통해 자본축적의 핵심 계기를 마련했다. 둘째, 기업은 축적의 형태와 영역을 유연하게 조정하며 이윤을 얻었다. 이들은 노동력을 고용해서 가공생산에 나섰다라는 점에서는 산업자본의 형태를, 무역업이나 삼백 산업에서처럼 원료조달을 이윤의 원천으로 삼고, 은행을 보유·운영했다는 점에서는 상업 및 금융자본의 형태를 띠기도 했다. 이에 따라 이들은 계열사를 늘리며 재벌이 되어갔다. 셋째, 자본축적의 모순은 1957년 위기의 형태로 분출했다. 국가자원 사유화 과정에서 발생한 과잉중복투자와 산업 간 불균등발전에 따른

* 이 글의 본론은 필자의 박사학위논문 『한국 재벌의 자본축적전략에 관한 연구』 중 3장의 내용을 수정한 것이다. 좋은 논평을 해주신 익명의 심사자 세 분께 감사 드린다.

** 고려대학교 사회학과 강사 (kpkim0713@gmail.com)

수요의 문제가 미국의 경제원조 축소와 결합되며 위기로 발전했다. 정권과 기업은 위기를 관리하지 못했고, 이는 4.19혁명의 중요한 조건이 되었으며, 기업들은 새로운 축적방식을 모색해야만 했다.

주제어 : 이승만, 기업, 자본축적, 국가규율, 재벌

I. 문제제기

지난 수십 년 간 한국에서 재벌로 대표되는 기업들이 경제는 물론 정치, 시민사회를 만들고 이끌어가는 사회의 헤게모니적인 행위자로 자리매김하게 되면서, 이들의 현재와 미래에 대한 관심에 더하여 과거에 대한 관심도 커졌다. 기업이 과연 초기에 어떻게 자본을 축적할 수 있었고, 어떠한 과정을 거치면서 지금의 위치를 차지하게 되었는지에 대한 의문이 자연스럽게 나타났던 것이다. 사람들의 관심이 증폭되고, 기업의 초기 자본축적을 둘러싼 연구가 그 자체로 한국 자본주의 발전을 연구하는 데 있어 필수적이기 때문에 이에 대한 적지 않은 연구 성과들이 국내외에서 나왔다(정운형, 1984; 카지무라, 1984; 타니우라, 1984; 장하진, 1989; 홍덕률, 1989; 공제욱, 1990, 2000; Woo, 1991; 서재진, 1991; 유인학, 1991; Evans, 1995; 이한구, 1999; 신용욱, 2001; 김성기, 2002; 김정주, 2004; 박형준, 2013). 그 때문에 우리는 한국 기업이 만들어진 지 얼마 되지 않은 시기에 어떻게 자본을 축적할 수 있었는지에 대해서 여타 주제에 비해 상대적으로 많이 알고 있는 것이 사실이다.

한국 기업의 자본축적이 본격적으로 일어난 시기는 1945년 해방 이후부터라고 할 수 있다.¹⁾ 기존의 연구들은 주로 한국 자본주의 혹은

한국 경제를 주된 분석대상으로 삼아서 이것의 변동과 발전을 설명하며 하나의 매개변수나 종속변수로 기업의 자본축적을 논했고, 자본의 독점화 과정과 그것의 성격에 주목하는 경우가 많았다. 그리고 이를 통해 우리는 다음의 것을 알 수 있게 되었다.

첫째, 한국 기업의 초기 자본축적에 있어 냉전질서와 미국의 원조와 같은 대외적 요인과 일제가 남긴 귀속재산의 처분과 같은 역사적 유산이 중요한 역할을 했다는 것이다. 둘째, 이승만 정권은 미국의 원조자원을 비롯한 국가의 자원을 독점하고 이를 민간에 분배했는데, 이 과정에서 부패가 만연했고, 정권은 이를 통해 이익을 얻고, 권력을 유지했으며, 기업은 중요한 자본축적의 계기를 마련할 수 있었다는 것이다. 많은 이들이 한국 기업의 초창기 발전을 자본가의 기업가정신 발현보다는 정경유착으로 설명하고 이해하는 것은 바로 이 때문이다. 기업은 정경유착을 통해 이른바 삼백산업 즉 제분, 제당, 면직물업에서 독과점적 이윤을 얻었던 것이다.

그런데 우리는 이 시기 기업의 자본축적에 대해서 다시 한 번 생각해볼 필요가 있다. 특정 역사적 조건에서 기업이 정경유착을 통해 자본을 축적했다는 것은 분명 중요한 통찰이다. 하지만 이 시대 기업의 자본축적이 주는 의미는 간단히 정리하기 어려울 정도로 넓고 깊다. 특히 분석의 초점을 한국 자본주의나 경제가 아닌 기업에 두었을 때 우리는 새로운 논점을 생각해 볼 수 있는데, 그것은 바로 자본주의적

1) 물론 일제 강점기에 조선인이 소유하고 운영하는 기업이 없었던 것은 아니었다. 하지만 상당수의 기업들은 축적에 필요한 자원의 미비, 일제의 식민정책 때문에 원활하게 자본을 축적할 수 없었다. 그런데, 1930년대 일본이 조선을 군수산업기지로 만들기로 하고, 중국침략에 나서면서 삼양이나, 경성방직, 화신그룹은 자본축적의 기회를 얻게 되었다. 이들은 이러한 흐름에 편승하여 농업과 방직, 상업에서 이윤을 창출하게 되었고, 기업규모를 확대시킬 수 있었다. 하지만 삼양을 제외한 기업들은 일제의 패망과 그에 뒤이은 축적시공간의 급변에 잘 적응하지 못했다.

발전이 시작되던 사회에서 국가의 자본 규율이 없을 때, 자본의 운동이 어떤 방식으로 전개되느냐는 것이다.

어느 사회에서나 자본주의적 발전이 시작되는 시기에 중요한 역할을 담당하는 것은 바로 국가다. 기업은 국가엘리트와 영향을 주고받으며 국가의 합법/비합법적 폭력을 통해 자본순환 및 축적의 기본 틀을 만들게 된다. 그리고 경우에 따라서는 국가가 자본주의적 발전을 목표로 내걸고 자본의 축적역량을 키워주고, 집적과 집중을 유도하기도 한다. 이 과정에서 중요한 것이 바로 국가의 자본 규율인데, 자본은 항상 손익계산에 따라 자신의 이익에 반하는 국가권력의 지도와 통제에는 벗어나려하고, 국가권력은 사회자원의 약탈을 목표로 하지 않는 이상 통치와 정당성 확보를 위해 자본을 규율하려 한다.

이승만 시대 기업 자본축적에 대한 재검토를 통해 이 글은 국가의 자본 규율이 부재한 상황에서 자본이 어떠한 전략과 방식으로 운동하는지를 살펴본다. 우선 이 글은 이 시기 기업 자본축적의 핵심적 기제가 무엇인지에 대해 논하려 한다. 통상적으로 우리는 이 질문의 답으로 정경유착을 말하는데, 사실 이것은 매우 광범위한 현상을 포괄하는 말이고 현상을 만드는 기제에 대한 설명이기보다는 현상 그 자체에 대한 서술이기 때문에 부족함이 있다. 이 글은 사유화(privatization)라는 개념을 통해 이 시기 한국 기업은 특정한 시공간적 조건에서 국가자원 사유화를 통해 자본을 축적했다고 지적하려 한다.

둘째, 자본축적의 형태에 대해서 설명하려 한다. 자본주의의 대표적인 자본형태는 임노동관계를 근간으로 하는 산업자본이지만, 자본가는 경우에 따라서 금융 및 상업자본의 형태를 취하거나, 이를 넘나드는 방식으로 자본을 축적할 수 있다. 사실 이 논점은 그간 이승만 시대 기업을 논하며 가장 주목을 받지 못한 부분이라 할 수 있는데,

이 글은 이 시대 기업이 노동력을 고용해서 제품을 가공 생산했다는 점에서는 산업자본이라 할 수 있으나, 상업자본이나 금융자본의 성격도 동시에 보였다고 주장하려 한다. 국가규율이 부재한 상황에서 기업은 축적의 형태 및 영역을 유연하게 조정하며 이른바 문어발식 확장에 나섰고, 결국 재벌로 커나가게 된다.

셋째, 자본축적의 모순과 위기관리에 대해서 논한다. 통상적인 이승만 시대 자본축적 논의는 정경유착과 독과점으로의 귀결을 이야기하고, 박정희의 쿠데타로 인해 새로운 사업 환경이 만들어졌다는 것을 지적하며 마무리되는 경우가 많다. 하지만 이윤의 지속적인 창출을 위해 자본은 끊임없이 운동하고 변화하며, 축적은 필연적으로 모순을 만들어낼 수밖에 없다는 점을 생각할 필요가 있다. 모순은 자본의 운동에 따라 누적되어 특정 시점에 분출, 위기로 구체화될 수 있고, 기업과 국가는 필연적으로 위기관리에 나서야 하는 것이다. 그렇다면 우리는 자본의 독과점만큼이나 중요한 이 시기 국가규율이 부재한 상황에서 자본축적이 낳은 모순과 그것의 결과에 대해서도 따져봐야 한다.

II. 약탈국가와 국가자원 사유화

1. 약탈국가와 규율부재

한국 기업의 자본축적은 2차 대전 종전 이후 만들어진 브레턴우즈 체제와 냉전이라는 지구정치경제 질서를 배경으로 진행되었다. 자본주의는 대호황의 국면에 들어서기 시작했고, 자본주의 진영의 전초기지였던 한국은 냉전질서 하에서 자본주의 발전에 호혜적인

조건과 대면하게 된 것이다. 또한 동아시아에서는 미국 헤게모니 하에서 일본 중심의 분업체제가 형성되기 시작했다(Cumings, 1984: 18~19).

한국전쟁은 동아시아 경제 질서에 중요한 영향을 주었는데, 전쟁으로 인해 한국과 대만 같은 냉전 최전선에 있는 국가들이 미국 헤게모니에 완전히 편입되었다. 전쟁 이후 이들 국가들은 미국의 영향력 하에서 경제를 성장시킬 수밖에 없었는데, 체제경쟁 상황에서 미국은 자신의 이익을 위해서라도 이들의 안보강화와 경제성장을 이끌어내야 했다. 미국은 한국에 매년 평균 2억 달러에 가까운 물자와 재원을 원조했다. 이는 한국경제에 지대한 영향을 미치는 것 이어서 전쟁 이후 한국에서 이루어진 새로운 자본투자는 오직 원조에 의존하여 이루어졌을 정도였다(신광영, 2000: 326).

이승만 정권은 일제와 미군정의 유산인 과대성장된 관료기구, 좌파 및 노동·지주·자본가 계급의 힘이 급속도로 약화되거나 부재하면서 압도적인 국가자율성을 보유하고 있었는데(윤상우, 2002: 63~66), 정권에 도전할 세력이 전무한 상황에서 적산과 원조물자를 위시한 대부분의 사회자원은 정권의 수중으로 집중되었고, 이들은 자원을 자신들의 정치권력 유지와 이익창출을 목적으로 배분하고 운영했다. 에반스(Evans, 1995)의 말을 빌리자면 이승만 국가는 ‘약탈국가’의 성격을 띠고 있었던 것이다.

정권의 엘리트들은 국가 정책을 펴는데 있어 미국으로부터 보다 많은 원조를 받는 것 이외에는 크게 고려하는 것이 없었다. 그러다보니 정책은 단기주의적이고 파편화된 형태를 보였다. 뿐만 아니라 당시 정권의 관료제는 정치적 지명에 의한 관료충원, 내부승진 원칙의 무시로 상당한 취약성을 안고 있기도 했다(Evans, 1995: 51~52; 윤상우,

2001: 163). 정부 엘리트들은 관건부정선거를 통한 정권의 유지와 이익 추구에만 관심이 컸기 때문에, 이들에게 기업은 민원을 들어주고 정치자금을 받는 곳 이상이 되기 어려웠고, 이러한 거래만 지속된다면 기업에 별다른 규율을 부과할 필요가 없었다.

이승만 정권은 미국 원조자원 배분과 환율, 일본과의 교역 등을 관리하는 일을 부흥부의 관료들에 맡기지 않고, 직접 대통령과 주변 엘리트들이 정치적인 문제로 간주해서 처리했다(김정주, 2004: 211). 당시 기업은 자본순환 및 축적에 필요한 거의 대부분의 요소들을 자체적으로 조달할 수 없었기 때문에, ‘국가로부터 얼마만큼의 자원을 배타적으로 분배받을 수 있는가’ 하는 것이 사활이 걸린 문제가 되었다. 즉 이들은 자본축적을 위해 국가의 자원을 사유화해야했다. 그런데 국가로부터 자원을 분배받으려면 이른바 ‘연줄’과 자금의 헌납이 필요했다. 이승만 정권은 기업의 성과지표나 사회적 역할, 국가경제에의 공헌도 같은 기준보다는 자신들과의 결탁여부에 따라 자원을 주고받았던 것이다. 그래서 권력과 선이 닿는 기업은 국가자원을 사유화해서 사업을 할 수 있었고, 그렇지 못하면 사업을 할 수 없었다.

2. 기업의 국가자원 사유화

이 시기 기업의 국가자원 사유화는 다음의 방식으로 전개되었다. 첫째, 기업은 국가로부터 귀속재산을 불하받았다. 식민지 기간 동안 일본이 남기고 간 재산은 1948년 한국 정부에 귀속된 후, 이후 10년에 걸쳐 한국인들에게 재분배되었다. 해방 직후 대부분의 정치세력은 이를 국유화시키려 했지만, 미군정은 이를 민간에 불하하는 방안을 제시했다. 이들은 이를 통해 자본가계급을 창출하는 선례를 남기고, 한

국 자본주의 지지 세력으로 육성하려 했던 것이다(공제욱, 1990: 70). 귀속재산 중 자본 형성과 직접적으로 관련되어 있는 귀속기업체의 경우, 1948년부터 1958년 사이 불하된 것은 2,029개에 달했다. 전쟁기간에는 불하건수가 많았지만 비교적 소규모 사업체가 불하되었고, 기업체 중 3분의 2가 전쟁을 겪으며 기업체로서의 성격을 상실하게 된다(공제욱, 2000: 60).

귀속재산은 자본축적의 중요한 계기가 되었는데, 재산이 10분의 1에 불과한 가격에 불하되었고, 15년 이상 할부불의 지급조건으로 책정된 구입대금마저도 이들은 저리의 은행융자로 조달했기 때문이다. 그러다보니 고정된 구입대금에 비해 공장 가치는 15년 동안의 물가 등귀에 따라 약 260배나 상승해서, 기업들은 사실상 무상으로 공장을 취득하게 되었다(장하진, 1989: 74~77). 귀속업체의 불하는 우선권을 부여하는 방식과 경쟁입찰 방식 두 가지로 진행되었는데, 이 중 전자의 경우가 전체의 73%를 차지할 정도로 많았다. 특히 대규모 사업체가 대부분인 중앙관찰 사업체가 그랬다(신용욱, 2001: 263~264). 우선권을 통해 귀속재산을 불하받은 이들은 대부분 자유당계 기업들이었다. 이승만은 1951년 자유당을 창당하고 토지개혁을 통해서 한민당의 자금원인 지주계급을 붕괴시키고 대신 자유당에 정치자금을 댈 수 있는 자유당계 기업인을 양성했던 것이다(서재진, 1991: 68, 71).

둘째, 기업은 국가로부터 미국 원조자원을 수취했다. 미국의 원조는 두 가지 통로를 통해 자본축적을 도왔다(공제욱, 2000: 65~66). 먼저 직접적인 것으로 기업은 원조자금과 물자를 배당받거나, 경매입찰을 통해 매입함으로써 자본을 형성할 수 있었다. 이것은 무상은 아니었지만 당시 실제 환율과 공정 환율의 차이 때문에 특혜에 가까운 것

이었고, 기업은 이를 통해 생산에 필요한 원료와 시설을 구할 수 있었다. 당시 미국은 방대한 군사력 유지에 필수적인 경제안정을 위해 소비재 공급을 늘리고 그 판매대금인 대충자금으로 군사비 지출에서 발생한 재정적자를 보전하려고 했었다. 그 결과 원조 중 자본재는 30%에 불과했고 나머지는 모두 소비재였다.

미국의 이러한 방침은 원조원료에 기반을 둔 소비재 산업의 발흥으로 연결되었는데, 국내수요가 큰 필수품이면서 원료를 원조로 조달하기 쉬운 면방직 같은 섬유, 제분, 제당과 같은 업종이 발전하게 되었다(서재진, 1991: 72, 73). 1953~1961년 기간 동안 도매물가가 4배나 뛰고 물자가 극히 부족했던 상황에서 기업은 원조물자를 얻었다는 것만으로도 큰 이득을 얻을 수 있었다(신용옥, 2001: 276). 또한 원조는 기업에 간접적인 통로로도 영향을 주었는데, 그것은 바로 대충자금을 통한 것이었다. 당시 대충자금은 전체 국가 세입에서 차지하는 비중이 1954년에는 30%, 1957년에는 52.9%에 육박할 정도로 컸다. 그런데 이것이 국가의 재정투융자의 주요 재원으로 활용되어 그 일부가 은행을 통해 대출됨으로써 자본을 형성하는 주요 기반이 되었던 것이다(공제욱, 1990: 71~73).

셋째, 기업은 정부소유 은행에서 저금리로 자금을 대출할 수 있었다. 당시 은행은 중점융자방식을 택해 몇몇 기업에게 집중적으로 화폐자본을 배분했다. 예를 들어 1957년 7월 기준으로 산업은행 지급보증 융자총액 중 50%이상은 방직부문에 대출되었으며, 그해 하반기에는 시중은행 총 대출의 33%가 총건수의 0.3%에 불과한 1억 환 이상의 융자 선에 대출되었다(유인학, 1991: 56). 이것은 앞서 제시한 두 방법들과 함께 상호작용하며 기업의 자본축적을 견인했다.

당시 대출 금리는 물가상승률에도 미치지 못했기 때문에 은행대출

을 받는 것 자체가 큰 이권이였다. 그런데 한국산업은행을 통한 대기업의 장기융자는 더욱 금리가 낮았으며, 원조물자나 원조자금의 인수를 지원하는 대출 금리는 연리 13.87%수준으로 낮게 책정되어 있었다(공제욱, 2000: 69). 특정 기업에 집중적으로 특혜성 자금을 투여한 중점융자제와 더불어 은행융자는 기간산업 공기업을 제외하고는 실수요자제로 원조물자를 배정받는 몇몇 소비재공업에 집중되고 말았던 것이다(신용옥, 2001: 277).

당대 대표적인 기업 중 하나였던 삼성의 사례를 통해 이를 좀 더 구체적으로 살펴보자. 삼성은 1948년 이병철이 서울에 삼성물산공사를 설립하면서 출범했는데²⁾, 전쟁기간 동안 무역업이 성공을 거두었고, 1953년과 1954년 각각 제일제당과 제일모직을 세워서 이윤을 얻으려 했다. 삼성은 앞서 제시한 세 방법 중 원조자원과 정부은행자금의 사유화에 적극적으로 나섰다.

제일제당은 18만 달러의 원조자금을 상공부장관과 교섭하여 배정받았으며, 내자부족분은 상공은행으로부터 2천만 원을 대부받아서 충당했다(제일제당, 1983: 63). 또한 이들은 1954년부터 1958년 사이 원당도입을 위한 국제협조기구(FOA)자금 총 1587만 달러 중 631만 달러를 배정받았는데(공제욱, 1990: 78), 이것은 당시 제당업체가 총 7개였다는 점을 감안한다면 파격적인 혜택이었다. 제일모직의 경우도 크게 다르지 않았다. 이들은 대외원조자금 600만 달러를 확보하여 서독에서 기계 설비를 사왔고, 산업은행에서 대충자금 5830만 원을 융자받았으며 원료는 미국의 원조전담부서 국제협조처(ICA)자금으로 구

2) 삼성은 기업사를 편찬하며 1938년을 자신의 출발점으로 제시하지만 1948년을 출발점으로 보는 것이 더 타당하다. 홍덕률(1989: 125-126)의 지적처럼 1938년은 단순히 상호를 쓰기 시작한 시기일 뿐 당시 설립된 기업이 모기업이 되어 재벌로 성장한 것은 아니기 때문이다.

매했다(삼성, 1998: 54).

기업들은 이처럼 국가의 귀속재산과 원조자원, 국가은행자금을 사유화함으로써 자본축적의 계기를 마련할 수 있었다. 상황이 이렇다보니 강준만(2004a: 271)의 말처럼 “시설은 귀속업체의 불하로부터, 원료는 원조 원면으로부터, 그리고 기업자금은 대충자금으로부터 확보할 수 있었던 이들은 극단적으로 말해 별다른 자본 없이도 권력과 선이 닿으면 하루아침에 재벌이 될 수 있었다.” 권력 핵심부와의 연줄을 만드는 것이 큰돈을 벌 수 있는 가장 효율적인 수단이 되다 보니 연줄을 만들기 위한 투쟁은 치열하게 벌어졌고 그 과정에서 부패와 유착은 필연적으로 발생할 수밖에 없었다. 우정은(Woo, 1991: 65~69)은 이러한 양상들에 주목해서 당시의 기업가를 ‘정치적 자본가’(political capitalist)라 지칭했는데, 이는 당대 자본축적의 한 측면을 잘 표현한 것이다.

물론 이것은 한국에만 해당되는 말은 아니었다. 이 시기 한국 자본가가 정치적 자본가라면, 자본주의가 발전되기 시작한 모든 나라의 자본가는 정치적 자본가였다. 자본주의 초창기에 자본주의적 착취가 본격적으로 자리 잡기 위한 조건을 마련하는 데 있어, 국가의 합법적 혹은 비합법적 폭력을 동원해 자원을 탈취(dispossession)하는 것은 어찌 보면 보편적인 양상이라 할 수도 있기 때문이다(Marx, 2001: 979; Harvey, 2005). 국가권력을 통해 자원을 사유화하는 경우를 우리는 대부분의 자본주의 발전 사례에서 찾아볼 수 있다. 다만 한국의 경우는 식민지 유산과 냉전기 미국의 규정력이 강했기 때문에 사유화가 귀속재산과 원조자원, 은행자금을 사유화하는 형태로 전개되었던 것이다.

국가자원 사유화는 군사정권 시기에도 지속되었다. 하지만 박정희

정권은 개발을 목표로 기업에 강한 규율을 부과하며 자원을 분배했다. 이들은 ‘지원과 규율’의 원리에 따라 수출목표치, 국산화율, 세계수준의 가격과 품질 등을 준거로 자금을 지원했던 것이다(암스덴, 1989: 27~30). 그런데 모든 영역과 경우에 규율이 작동한 것은 아니었다. 민주적 정당성이 없었던 군사정권은 권력유지를 위해 많은 자금을 필요로 했고, 이들은 경우에 따라서 동원한 자원을 친분이 있는 대자본에게 분배하는 대신 돈을 받았다.

군사정권 시기 자원과 뇌물을 맞바꾸는 것은 유사 제도화되어서 배분한 자금이나 프로젝트 이익의 10~20%가 정권으로 되돌아갔다. 엄청난 자원이 배분되는 프로젝트에 누가 참여하는가와 같은 것은 연줄에 따라 즉, 얼마나 최고 권력자와 거리가 가까운가에 따라 결정되기도 했으며, 이에 불응할 경우 정권은 보복했다(Woo, 1991: 108; 오원철, 1996: 280; 이맹희, 1993: 162; Kang, 2004: 97, 102).

III. 자본의 다형적 축적

이승만 시대 기업들은 자본축적의 형태를 기준으로 보았을 때, 복합적인 양상을 보였다. 이들은 교역과 원료조달을 이윤의 원천으로 삼았다는 점에서 상업자본의 형태를 보이기도 했고, 노동력을 고용해서 가공생산에 나섰다라는 점에서 산업자본의 형태를 취하기도 했으며, 1957년 이후에는 은행을 사유화하며 금융자본의 면모를 보이기도 했다. 국가규율이 부재한 상황에서 기업은 그때그때 상황에 따라 축적의 형태를 다양하고 유연하게 조정하며 이윤을 얻어냈던 것이다.

먼저 기업의 상업자본형태 축적에 대해 살펴보자. 해방 당시 남한에는 불과 몇 개의 고무, 성냥, 방직공장이 있었을 뿐이었고, 전쟁 이

후 1950년대 전반에 걸쳐 극심한 물자난을 겪게 되었다. 이런 상황에서 기업들은 정부를 통해 외화를 대부받아서 일본, 홍콩, 마카오와의 무역으로 돈을 벌었다. 모든 소비품이 부족한 상태에서 물자를 수입을 해서 팔면 수십 배의 이윤을 얻을 수 있었기 때문이다. 당시 기업들은 극도로 취약한 산업기반 하에서 지배엘리트에 접근해서 화폐자본과 원료를 배타적으로 수취했고, 이윤의 대부분을 화폐자본 수취와 유통에서 얻었다(정유훈, 1984: 56; 유인학, 1991: 50).³⁾ 그리고 그 과정에서 다수 기업들은 부동산과 귀금속 등의 자산 확보에 열을 올리기도 했다(조동성, 1990: 173).

삼백산업은 이 시기 자본축적의 특징을 전형적으로 보여준다. 기업들은 상업과 산업자본의 형태를 동시에 보이며 이윤을 얻었다. 삼백산업은 기업들이 미국 원조물자 중 공업용 원료인 소맥, 원당, 면화 등을 배타적으로 수취하면서 발생한 것인데, 이들은 운영에 필요한 자금도 원조자금을 통해 얻어냈다⁴⁾. 삼백산업의 공통적인 특징으로 우리는 다음을 생각해볼 수 있다(타니우라, 1984: 143~144).

첫째, 삼백산업은 수입대체산업의 성격을 띠고 있어서, 삼성처럼 초기에 이 사업에 뛰어든 이들은 독점적 이윤을 얻을 수 있었다. 둘째, 삼백산업은 제품의 생산원가 중에서 원료비가 차지하는 비율이 특히 높다. 1960년 전후의 자료를 보면 소맥분의 경우 원가 중 소맥의 비율이 91~95%, 설탕의 경우 원당의 비율이 90~97%, 또 모직제품의 경우에는 반제원모(半製原毛)의 비율이 67~74%를 점하고 있다. 이와

3) 서재진(1991: 69)은 당시 자본가들의 전기를 분석해서 절반이 넘는 이들이 상업을 통해 자본을 축적했고, 소수의 자본가들만이 공업생산을 했다고 지적한다.

4) 자본가들은 화폐자본을 외국원자와 정부의 재정투융자, 금융기관을 통해 확보했는데, 이 과정에서 민간저축은 거의 동원할 수 없었고, 재정투융자와 금융기관의 경우 자금원천은 대충자금과 국채였기 때문에 사실상 대부분의 자본형성은 원조에 의해서 이루어졌다(카지무라, 1985: 132).

같이 원료의 비중이 높다는 것은 가공비의 비중 즉 제조공정의 의미가 작다는 것을 의미한다. 원료는 제분, 소맥, 반제원모의 경우 거의 전량 미국에 의존했고, 제당의 원료인 원당도 대체로 매년 30~80%를 원조에 의존했다(타니우라, 1984: 144).

원료조달이 이윤의 핵심요소였기 때문에 기업들은 카르텔을 결성해서 원료를 받았고, 가격경쟁을 하지 않았다. 또한 저임금 장시간 노동을 노동자들에 강제했다. 삼백산업의 대다수 노동자들은 하루 맞교대 11~12시간의 장시간 노동에 시달리면서도 낮은 임금을 받아야 했다. 면방직 공장의 경우 1959년 하루 맞교대 11~12시간 노동의 월평균임금이 13,000원에서 25,000원 정도였는데, 당시 노동계가 추산한 최저생계비는 하루 3교대 8시간 노동을 기준으로 월평균 23,000원이었다(신용옥, 2001: 281). 또한 제품의 판매에 있어서도 이들은 정권으로부터 금융 및 조세 특혜를 받았을 뿐만 아니라, 해당 제품의 수입금지조치나 독과점적 판매행위에 대한 정책적 방임 내지 무관심으로 독점적 지위를 부여받았다.

그 결과 생산집중 현상이 심화되어 제조업 전체 부가가치의 27.3%를 차지한 방직업 부문에서는 기업체의 1.6%를 차지하는 44개의 대기업(종업원 200인 이상)이 이 부문 부가가치 총액의 55%를 차지했으며, 제당과 제분과 같은 식료품의 경우 0.5%의 대기업이 전체 부가가치의 25.4%를 차지했다(정윤형, 1984: 51~52). 식료품의 시장점유율을 보면 제당은 2%의 대기업이 92%를 점하고 있었고, 제분은 대한제분, 조선제분, 제일제분 등이 절반 이상의 점유율을 보였다.

몇몇 기업들은 특정 시점에서는 금융자본의 형태를 띠기도 했다. 1957년 8월 국가가 은행을 사유화하는 정책을 펴면서⁵⁾ 기업들은 은행

5) 정책의 시행 동기에 대해서는 논자들 사이에 주장이 엇갈린다. 혹자는 해방 이후 은행이 일본기업 대출금의 부실채권화와 이자수입 급감, 저축률 둔화와 높은 인

을 소유, 경영하게 된 것이다. 은행을 소유할 수 있게 된 기업들은 이를 통해 쉽게 이윤을 획득하고, 저금리의 장기대출 자금을 바탕으로 보다 쉽게 사업의 다각화에 나설 수 있게 되었다. 삼성의 사례를 통해 이를 구체적으로 살펴보자. 당시 공매 입찰된 은행은 조흥, 상업, 저축, 흥업은행 등이었고, 삼성은 흥업은행 주 83%를 시작으로 조흥은행 주 55%, 흥업은행이 보유하고 있는 상업은행 주식 33%를 합해 4개 시중 은행 주식의 거의 절반을 소유하게 되었다(삼성, 1998: 57).

이 과정은 일종의 연줄싸움이기도 했는데, 흥업은행의 사례는 이를 잘 보여준다. 당초 흥업은행을 두고 18명의 자본가가 치열한 싸움을 벌였는데, 이병철은 개찰 결과 3위의 성적표를 받았다. 그런데 이승만 정권은 “시중 은행주를 대량 매각할 방침이므로 실력 있는 기업이 불하받아야 한다”는 논리로 이병철에게 은행을 넘겼다(삼성, 1988: 143; 이성태, 1990: 73). 이병철은 1958년 안국화재를 인수하며 보험업에도 진출했는데, 안국화재는 이미 삼성이 인수한 조흥은행 등과 거래를 해서 1959년 3,360여 만 환의 당기순이익을 실현했고 보험계약에서 보험회사 취득하는 보험료를 의미하는 원수보험료 또한 전년에 비해 25억 환이 증가하는 실적을 거두었다(삼성, 1998: 59). 그 밖에 삼호가 저축은행(제일은행), 대한제분이 상업은행, 개풍이 서울은행을 소유하게 되었다.

삼성은 이를 통해 다음을 시행할 수 있었다. 첫째, 이미 상업과 소비재산업에서 우위를 차지하고 있던 삼성은 금융기관까지 장악하게 되면서 한국 최대 기업의 입지를 공고화할 수 있었다. 삼성은 제일제당

플레이션으로 인해 경영난에 봉착했고, 이를 해결하기 위해 사유화를 했다고 지적한다(이한구, 1999: 94~95). 반면 다른 이는 이것이 이승만 정권이 자본과의 구조적 연계를 확립하여 집권을 영구화하기 위한 시도였다고 이야기하기도 한다(박형준, 2013: 255~256)

과 제일모직을 운영하는데 있어서도 저금리의 은행자금을 사용하게 되면서 1957년 이후 삼백산업의 위기를 수월하게 극복할 수 있었고, 1958년에는 이미 과잉중복투자로 어려움에 처해있던 제분업에도 진출할 수 있었다.

둘째, 삼성이 4개 시중은행의 최대주주가 됨으로써 이들은 다각화를 급속히 추진했다. 당시 시중 사채금리가 연평균 50~100%의 초고금리였음을 감안할 때 저리의 은행자금을 사업확장에 사용할 수 있다는 것은 대단한 이점이었다(이한구, 1999: 96). 삼성은 과도한 은행부채 때문에 부실해진 기업체들을 인수하기 시작했다. 천일증권, 한국타이어, 동일방직, 호남비료 등의 기업들은 모두 1957년부터 1958년 사이에 삼성이 인수한 기업들이었다. 이를 통해 삼성은 하나의 그룹이자 4대 시중은행의 최대 주주로, 산하에 14개 계열기업군을 거느리게 되었다. 이는 일본 자이바츠 모델과 동일한 것인데 자회사의 금융부문을 도와주는 은행이나 종합무역회사를 중심으로 기업집단이 형성되는 것이었기 때문이다.

상황에 따라 축적형태를 다형화하면서 1950년대 후반 이후 몇몇 기업들은 기업규모를 키우며 여러 계열사를 운영하게 되었다. 이들은 기존 기업을 인수하거나 새로운 기업을 설립하면서 그룹의 형태를 갖추게 되었다. 삼성, 삼호, 개풍 등의 기업들이 이 시기에 수많은 계열사를 거느렸고, 이외에 락희, 대한산업, 동양, 현대, 쌍용, 코오롱, 한일합섬, 벽산, 태광, 전방, 한국생사, 방림방직 등이 1950년대를 거치며 업계에서 두각을 나타냈다(이한구, 1999: 80). 다각화된 대기업들이 등장하자 사람들은 이 무렵부터 재벌이라는 말을 쓰기 시작했다. 아래의 표는 1961년을 기점으로 재벌이라 불릴만한 주요 기업들의 이름과 총수, 계열기업들을 정리한 것이다.

< 표 1 > 재벌과 계열기업

재벌명	총수	계열기업(인수 혹은 설립연도)
1	삼성 이병철 조흥제 (효성)	조선양조(1939년 인수), 삼성물산(1951년), 제일제당(1953년), 풍국주정(1953년), 제일모직(1954년), 천일증권(1956년), 한일은행(1957년), 안국화재해상보험(1956년), 효성물산(1957년), 근영물산(1957년), 한국비료(1957년), 조흥은행주식인수(1958년), 동양제당(1954년), 한국타이어(1955년)
2	삼호 정재호	삼호공업사(1935년), 삼호무역(1946년), 삼호방직(1949년), 유창물산(1935년), 대전방직(1953년 인수, 설립), 경북메리야스염색가공(1954년), 동화통신사(1956년), 제일은행(1957년), 삼양공업(1958년), 제일화재해상보험(1958년), 조선방직(1959년 인수)
3	개풍 이정립 이회립	공영사(1937년), 호양산업(1953년), 개풍상사(1949년), 대한탄광(1955년), 대한양회(1956년), 동곡상사(1959년), 서울은행(1959년), 삼화제철
4	대한 설경동	대한산업(1946년), 원동공업(1948년), 대한방직(1953년), 대한전선(1955년), 대동증권(1954년), 대동제당(1956년)
5	락희 구인회	락희화학공업사(1947년), 반도상사(1953년 처음에 락희산업으로 출발, 1956년 상호변경), 금성사(1959년), 범한화재해상보험(1959년)
6	동양 이양구	동양제과(1956년), 동양시멘트공업(1957년), 동양산업개발(1960년), 제일실업
7	극동 남궁련	극동해운(1947년), 극동통상(1955년), 한국흡관(1955년), 한국석유(1959년)
8	한국유리 최태섭	한국유리공업(1957년), 충남제사(1955년), 동화건재(1953년), 동화산업(1953년)
9	동립 함창희	동립산업(1955년), 신진공업(1954년), 동립염업(1955년), 작약도운영(1956년)
10	태창 백낙승	태창직물(1935년), 태창방직(1956년), 자유신문사(1953년), 동서해상(1955년), 태창상사(1957년), 금강공업(1958년), 협동섬유(1959년), 태창산업, 태창공업(1958년), 해동직물(1935년), 백용상회

자료: 공제욱(2000: 72) 재구성

기업의 다형적인 자본축적은 박정희 정권이 등장한 이후 억제되었다. 정권이 산업화를 통해 경제를 개발하겠다는 기초를 세웠기 때문에, 기업들은 개발전략에 발맞추어 생산이 축이 되는 산업자본형태의 축적을 전개해야만 했다. 군사정권은 기업이 보유한 은행을 몰수하기도 했다. 국가규율이 부재한 상황에서 여러 형태를 취해가며 자본을 축적하던 기업들은 군사정권이 등장하며 자금을 매개로 강한 규율을 부과하자 산업자본의 형태를 취해야만 했던 것이다. 하지만 재벌의 계열사 수는 지속적으로 증가했다. 정권은 중화학공업 같은 특정 산업부문을 선별해서 자원을 집중적으로 투입하는 개발전략을 폈고, 재벌은 이에 계열사를 신설하는 방식으로 민첩하게 대응해서 국가의 금융자원을 수취했던 것이다(김경필, 2017: 240).

IV. 자본축적 모순의 분출

1950년대 후반 몇몇 기업은 여러 계열사를 거느리며 재벌과 유사한 형태를 보이기 시작했고, 빠른 속도로 성장했다. 삼성의 자산과 매출, 영업이익은 1955년부터 1963년 사이에 각각 28배, 19배, 31배에 달할 정도였다(삼성, 1988). 한국은행에 따르면 1954년부터 1957년까지 경제성장률은 각각 7.2%, 5.8%, 0.7%, 9.2%를 기록했다. 하지만 한국 기업의 자본축적은 어느 자본의 축적처럼 모순을 내재하고 있었다. 기본적으로 모순은 자본의 운동에 따라 누적되어 특정 시점에 분출, 위기로 구체화될 수 있는데, 한국 기업들은 1957년에 이르러서 자본축적의 모순을 분출했다.

우선 당시 축적의 중추를 이루고 있던 삼백산업의 미국원조물자의 의존성이 문제가 되었다. 당시 기업들은 미국의 원조물자를 국가가 배

분하는 것에 절대적으로 의존하고 있었기 때문에, 미국의 한국정책에 크게 좌우될 수밖에 없었는데, 1957년 원조를 축소되면서 문제가 생기기 시작했다⁶⁾. 미국 내에서 자국의 경제발전을 우선시하는 인식이 증대하고, 자국의 자원이 원조라는 형태로 낭비된다는 우려가 커지면서 미국은 원조를 줄였던 것이다(정일준, 2013: 471~472).

둘째, 기업이 국가자원을 사유화하는 과정은 필연적으로 과잉설비투자의 문제를 낳을 수밖에 없었다. 국가는 시간이 흐름에 따라 원조물자를 자본에 할당하는데 있어 지배 엘리트들과 가까운지 여부에 주목하는 동시에, 생산능력을 선정기준으로 삼기도 했는데, 이 과정에서 과잉설비투자가 나타났던 것이다. 값싼 원료를 할당받는 것이 중요한 상황에서 개별 기업들은 당연히 지배엘리트들과 좋은 관계를 맺어두는 동시에 지속적으로 설비를 늘리는 데 매진했다. 그 결과 면방직업의 경우 폐기해야 할 낡은 기계를 계속 보유하여 원조원면을 배당받기도 했고, 제분업에서도 위기가 본격화된 1957~1958년에도 제일제당 등 7개 신규기업들의 주도로 치열한 시설투자 경쟁을 벌였다(신용욱, 2001: 300). 물론 자본가들은 카르텔을 결성해서 경쟁을 제한하려하기도 했지만, 이것의 영향력은 제한적이었던 것이다.

셋째, 이에 더하여 산업간 불균등발전의 문제가 위기를 심화시켰다. 국가자원 사유화는 귀속재산이나 원조자원을 분배받는 산업과 그렇

6) 1957년 미국은 경제원조를 축소할 것임을 발표했다. 이에 이승만 정권은 “대한 원조 삭감은 자유아세아에 중대한 위협을 초래”한다며, “군사력을 유지하는데 건전한 경제가 절대 불가결하며 방위에 필요한 자원 없이는 공산침략군과 대항할 수 없는 것”이라고 반발했다(공보실, 1959: 135; 정일준, 2013: 471에서 재인용). 하지만 미국은 1958 회계연도에 원조수준을 20% 축소했고, 이승만 대통령은 “한국은 미국의 원조 없이는 존속할 수 없으며 한국이 생존하고자 하면 조속한 통일 밖에는 대안이 없다”며 이에 격렬하게 대항했다(정일준, 2013: 472).

지 못한 산업간 불균등발전을 심화시켰고, 그 결과 혜택으로부터 멀어져있던 여러 산업 부문들은 서로 연결효과를 내지 못하고 분리되어 버렸다⁷⁾. 또한 불균등발전은 산업 간에만 발생한 것이 아니어서, 당시 국가경제의 대부분을 차지하던 농업의 정체는 화폐자본으로 현금화될 수 있는 수요마저 크게 잠식시켰다. 1956년이 지나면서 국내시장은 더 이상 확대되지 못했는데 이는 농업불황과 농가경제의 파탄에서 기인했던 것이다. 농가는 도시노동자가계 평균생계비 지출의 80%밖에 할 수 없었고, 1960년에 이르면 농촌의 잠재실업자는 200만에 달하게 된다(박진도, 1994). 불균등발전의 심화는 결국 국내시장을 협소하게 했고, 이에 더하여 산업 부문 간의 유기적 연결의 부족은 생산성의 향상을 막기도 했다.

결국 1950년대 말이 되면 경영수지가 악화되면서 자금난으로 몰락하는 기업들이 속출하게 된다. 조선방직, 태창방직, 조선제분, 극동제분이 대표적인 기업들이었다. 당대의 대표 기업이었던 제일제당도 1957년 대 매출액 이익률이 0.8%였다가 1958년에는 -4.7%, 1959년에는 0.7%를 보였다(타니우라, 1984: 146). 당시 한국경제의 성장률도 둔화되어서 1958년 6.5%에서 1959년 5.4%, 1960년에는 2.3%를 기록했다. 반면 물가지수는 1958년부터 1960년 사이 143%에서 162.5%로 상승했다. 실업율도 증가했다. 경제기획원 자료에 따르면 취업자 대비 완전 실업자의 비율은 1957년 3.42%에서 1960년에는 5.09%로 증가했다. 또한 한 연구는 1960년이 되면 잠재실업률을 합할 경우 사실상의 총 실업률이 34.2%에 달했다고 주장하기도 한다(전철환, 1983: 95; 김영수, 2010: 14에서 재인용). 상황이 이렇게 되면서 노동쟁의도 증가하여 1958년 발생건수가 41건 이었던 것이 1960년이 되면 227건으로

7) 위생재료업, 제면업, 건직업의 섬유공업 부문, 편면지와 한지의 제지공업 부문, 제선업과 제강업의 철강공업 부문, 기계, 조선공업 등이 대표적인 저발전 부문이었다.

늘어났고, 참가인원도 10,031명에서 64,335명으로 급증했다(김영수, 2010: 16).

위기가 발생한 상황에서 중요한 것은 국가와 기업이 어떻게 위기를 관리하고 대안을 제시하느냐는 것이다. 그런데 이승만 정권은 자신들이 대내외적으로 확보한 이권과 자원을 자신들에게 충성하는 이들에게만 배분하고, 이를 통해 정치경제적 권력과 이익, 지지를 동원하는 것에만 관심이 있었기 때문에 이러한 구조적 모순을 극복할 능력이 없었다. 게다가 무규율의 상황에서 자본을 축적해온 기업들이 어느 순간 집단적으로 움직이며 자발적으로 산업과 유통의 합리화에 나설 리도 만무했다.

자본축적의 모순이 위기의 형태로 분출하고, 국가가 위기관리에 실패하면서 정권에 대한 사람들의 불만은 커졌다. 그리고 이것은 4.19혁명의 한 조건이 되어 이승만 정권을 붕괴시키기에 이르렀다. 경제위기로 실업률은 34%를 웃돌게 되었고, 이는 특히 1960년 10만 명 내외에 육박했던 대학생 집단의 사회 불만을 증폭시켰는다(강준만, 2004a: 340~341). 실제로 4.19혁명 직후 서울 주요 대학 학생들 대상의 설문조사에서 응답자들은 혁명이 일어난 주요 이유로 (1) 정부의 부패 (2) 부정선거 (3) 경제불황 (4) 이승만 장기 집권 (5) 경찰의 고대생 데모대 공격 (6) 장면 지지를 지적했다(김정원, 1985: 201~202; 강준만, 2004b: 39~40에서 재인용). 1957년 위기 이후 지속된 불황이 정권의 종말을 이끌어낸 사회운동의 중요한 조건이 되었던 것이다.

자본축적의 모순이 대내외적 축적시공간의 변동과 맞물리며 위기를 만들어내었고, 이러한 위기 속에서 정치와 사회가 급변하게 되었던 것이다. 1957년 위기가 발생한 이후 기존의 방식만으로는 큰 이윤

을 얻을 수 없게 되면서, 기업은 새로운 형태의 자본축적전략을 모색해야만 했다. 그러던 중 1961년 쿠데타로 집권한 군사정권이 정권생존을 위해 개발을 국정최우선 목표로 내세우고, 군대식으로 사회의 모든 자원을 총동원하는 체제를 구조화하려하자 기업들은 이에 적극 동참했다. 아울러 이들은 박정희 정권이 국가를 건설하며 새로운 시장을 만드는 것에, 또한 경제개발계획을 입안하는데 있어서도 중추적인 역할을 담당했다(전국경제인연합회, 2011: 84~99).

V. 결론

이 글은 이승만 시대 기업의 자본축적을 둘러싼 논의가 많이 있어왔고, 그로 인해 우리가 이들의 독점적 성격이나 정경유착에 대해서 잘 알게 되었지만, 여전히 그 중요성에 비해서 상대적으로 주목받지 못한 문제가 있다고 지적했다. 그것은 바로 한 사회에서 자본주의적 발전이 시작되던 국면에서 국가의 규율이 없을 때, 기업의 자본축적이 어떤 방식으로 전개되느냐는 것이다. 2절부터 4절까지의 논의를 통해 이 글은 국가의 자본 규율이 부재한 상황에서 자본축적의 핵심 기제가 무엇이고, 그것의 형태는 어떤지, 자본축적의 모순과 위기관리 방식은 어떠했는지에 대한 하나의 답을 제시했다.

첫째, 냉전체제하 약탈국가의 성격을 보이던 이승만 정권은 기업에 규율을 부과하지 않았고, 당시 자본순환 및 축적에 필요한 요소를 자체적으로 조달할 수 없었던 기업은 정권과의 연줄이나 자금 헌납을 토대로 국가의 자원을 사유화했다. 기업은 국가의 귀속재산과 원조자원, 국가은행자금을 사유화함으로써 자본축적의 중요한 계기를 마련할 수 있었다. 상황이 이렇다보니 기업들은 권력 핵심부와의 연줄을

만드는 것에 사활을 걸게 되었고, 그 과정에서 부정부패는 필연적으로 발생할 수밖에 없었다. 새롭게 등장한 군사정권은 개발을 내세우며 성과지표 등을 토대로 기업에 강한 규율을 부과했는데, 규율은 적지 않은 예외를 두고 있기도 했다.

둘째, 국가규율이 부재한 상황에서 기업은 축적의 형태와 영역을 유연하게 조정하며 이윤을 얻었다. 이 시대 기업은 노동력을 고용해서 가공생산에 나섰다. 이 점에서 산업자본의 형태를 띠고 있다고 할 수 있으나, 상업자본이나 금융자본의 형태로 자본을 축적하기도 했다. 이들은 교역과 삼백산업에서처럼 원료조달을 이윤의 원천으로 삼았고, 1957년 이후에는 은행을 사유화하며 자금을 저리로 조달하고, 이윤을 얻기도 했다. 이 과정에서 몇몇 기업들은 기업규모를 키우며 여러 계열사를 운영하게 되었고, 재벌의 형태를 갖추어 가기 시작했다. 삼성의 사례는 이를 잘 보여주는데, 이들은 1961년 기준 4대 시중은행의 최대 주주로 산하에 14개 계열사를 거느리는 최대 재벌이 되었다. 박정희 정권이 등장하면서 기업의 이러한 경향은 크게 억제된다. 정권의 개발전략에 발맞추어 기업은 생산이 축이 되는 산업자본형태의 축적을 전개해야 했기 때문이다.

셋째, 이승만 시대 여러 한국 기업이 재벌의 모습을 갖추어가며 빠르게 성장했지만, 이들의 자본축적은 어느 자본의 축적처럼 모순을 내재하고 있었고, 이것은 1957년 경제위기의 형태로 분출되었다. 국가자원을 사유화하는 과정에서 필연적으로 발생하는 과잉중복설비투자 와 산업 간 불균등 발전에 따른 유기적 연관의 미발달 및 수요의 문제가 1957년 미국의 경제원조 축소와 결합되면서 위기로 발전하게 된 것이다. 정권은 이 위기를 관리하거나 지연시키지 못했고, 무규율의 상황에서 기업도 산업과 유통의 합리화에 나서지 않았다. 경제위기는

결국 4.19혁명의 한 조건이 되면서 정권을 붕괴시키기에 이르렀다. 자본축적의 모순이 대내외적 축적시공간의 변동과 맞물리며 위기를 만들어냈고, 위기 속에서 정치와 사회가 급변하게 되었던 것이다. 위기와 군사쿠데타에 직면한 기업들은 기존의 방식으로는 큰 이윤을 얻을 수 없게 됨에 따라 새로운 형태의 자본순환 및 축적 방식을 모색하게 되었다.

이승만 시대 한국 기업의 자본축적에 대한 재검토를 통해 우리는 이처럼 기존 논의들이 해명했던 지점들에 더하여 몇 가지 새로운 논점에 대해서 생각해볼 수 있고, 국가규율이 부재한 상황에서 나타나는 고삐 풀린 자본의 한 전형을 살펴볼 수 있다. 한국의 기업이나 재벌과 같은 기업집단을 자본으로 규정하고, 그것의 동학에 대해 분석하는 보다 많은 연구가 필요한 것은 바로 이 때문인데, 이승만 시대는 자본의 운동과 자본주의 발전의 출발점인 동시에 근간을 이룬다는 점에서 더욱 더 그 중요성을 간과하면 안 된다.

■ 참고문헌

- 강준만. 2004a. 『한국현대사 산책: 1950년대 편 3권』. 인물과 사상사.
_____. 2004b. 『한국현대사 산책: 1960년대 편 1권』. 인물과 사상사.
공제욱. 1990. “8.15 이후 관료적 독점자본가의 형성.” 『역사비평』 제9권. pp. 68~83.
_____. 2000. “한국전쟁과 재벌의 형성.” 『경제와 사회』 제46권. pp. 54~87.
김경필. 2017. “박정희 시대 재벌의 자본순환 및 축적 분석.” 『경제와 사회』 제114권. pp. 225~260.

- 김성기. 2002. “우리나라 재벌의 ‘초기독점’적 성격에 관한 연구.” 『사회과학 연구』 제19권 2호, pp. 1~17.
- 김영수. 2010. “4.19혁명기 노동운동의 민주주의 이행전략.” 『민주주의와 인권』 제10권 1호, pp. 5~37.
- 김정주. 2004. “1950-1960년대 한국의 자본축적과 국가기구의 전면화 과정.” 『동향과 전망』 제60권, pp. 197~241.
- 마르크스 칼(Marx, Karl). 2001. 『자본론 1 (하)』. 김수행 역. 비봉출판사.
- 박진도. 1994. 『한국 자본주의와 농업구조』. 한길사.
- 박형준. 2013. 『재벌, 한국을 지배하는 초국적 자본』. 책세상.
- 삼성. 1988. 『삼성 50년사』. 삼성비서실.
- _____. 1998. 『삼성 60년사』. 삼성비서실.
- 서재진. 1991. 『한국의 자본가 계급』. 나남.
- 신광영. 2000. “한국전쟁과 자본축적.” 『아시아문화』 제16권, pp. 311~335.
- 신용욱. 2001. “1950년대 원조의존 경제체제와 종속적 산업화.” 강만길 엮음. 『한국 자본주의의 역사』. 역사비평사.
- 암스덴, 앨리스(Amsden, Alice). 1989(1990). 『아시아의 다음 거인: 한국의 후발공업화』. 이근달 역. 시사영어사.
- 오원철. 1996. 『한국형 경제건설 2』. 기아경제연구소.
- 유인학. 1991. 『한국 재벌의 해부』. 풀빛.
- 윤상우. 2001. “동아시아 발전국가론의 비판적 검토: 한국의 경험을 중심으로.” 『경제와 사회』 제50권, pp. 158~185.
- _____. 2002. 『동아시아 발전국가의 위기와 재편: 한국과 대만 비교연구』. 고려대학교 대학원 사회학과 박사학위 논문.
- 이맹희. 1993. 『하고 싶은 이야기』. 청산.
- 이한구. 2005. 『한국재벌사』. 대명출판사.
- 장하진. 1989. “이승만 정권기 매관지배집단의 구성과 성격.” 『역사비평』 제6권, pp. 72~90.
- 정윤희. 1984. “경제성장과 독점자본.” 조용범, 정윤희 외, 『한국독점자본과 재벌』. 풀빛.
- 제일제당. 1983. 『제일제당 30년사』.
- 전국경제인연합회. 2011. 『전경련 50년사』. FKI미디어.

- 정일준. 2013. “대만과 한국의 발전국가로의 전환 비교연구: 1950년대 미국의 아시아 냉전전략을 중심으로.” 『사회와 역사』 제100권. pp. 447~484.
- 카지무라. 히데키. 1984. “1950년대 한국경제의 성장과 공업화.” 카지무라 히데키 외. 『한국경제의 구조: 민족경제의 발전과 왜곡』. 우대형역. 학민사.
- 타니우라, 타카오. 1984. “한국의 기업 성장: 삼성그룹의 예.” 조용범·정윤형 외. 『한국독점자본과 재벌』. 풀빛.
- 하비, 데이비드(Harvey, David). 2005(2007). 『신자유주의: 간략한 역사』. 최병두 역. 한울아카데미.
- 홍덕률. 1989. “4대 재벌의 자본축적사: 창업 후 70년대 말까지.” 『사회와 역사』 제16권. pp. 113~168.
- Cumings, B. 1984. “The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences.” *International Organization*, Vol. 38 No. 7. pp. 1~40.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kang, D. 2004. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and The Phillipines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woo, J. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.

[Abstract]

Rethinking the Capital Accumulation of Korean Firm During Syngman Rhee Era : The Absence of State Discipline and Unleashed Capital

Kim Kyung-Pil*

There have been many discussions on the capital accumulation of Korean firms during the Syngman Rhee era. Through these discussions, we learned about the monopolistic nature of the capital and the collusion between capital and politics. But the issue of how firms accumulate capital in the absence of discipline of capital in the early days of capitalist development have been relatively unnoticed compared to their importance. This paper explains this problem by analyzing the key mechanisms, forms, and contradictions of capital accumulation. First, the plundered nation of Rhee Syngman did not discipline firms, and the firm gained key momentum in capital accumulation through strategies to privatize national resources. Second, firms have flexibly adjusted the form and area of accumulation. They used the form of industrial capital in the sense that they hired the labor force to produce, and they took the form of commercial and financial capital in that it made trades and raw material a source of profit, and owned banks.

* Lecturer, Dept. of Sociology, Korea University

As a result, they increased their affiliates and became chaebols. Third, the contradictions of the capital accumulation erupted in the form of a crisis in 1957. The problem of overinvestment and unequal development in the process of privatization of national resources combined with the reduction of US economic aid has led to a crisis. The regime failed to manage the crisis, which became an important condition for the 4.19 revolution and the firms had to build a new strategy.

Key Words : Syngman Rhee, firm, capital accumulation, state discipline, chaebol

접수: 2018. 11. 20 / 심사: 2018. 12. 14 / 게재 확정: 2018. 12. 17

일하는 한국노인에 대한 탐색과 일의 경제상태 만족도에 대한 영향

염지혜*

요약

현재 한국은 인구고령화가 심화됨에 따라 노인들의 삶의 질이 화두로 대두되었다. 동시에 노인의 삶의 질과 만족도 문제는 이들의 경제적 빈곤과 관련이 있으며 이로 인해 은퇴 이후에도 일하지 않을 수 없는 현실에 처하게 된다. 이러한 측면에서, 본 연구는 일하는 노인들과 관련된 요인들이 무엇인지, 그리고 현재 일하고 있는 여부가 한국노인의 경제상태 만족도에 어떠한 영향을 미치는지 고찰하는 것을 목적으로 한다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 한국보건사회연구원에서 실시한 2014년도 노인실태조사 자료를 활용하였다. 투입된 변인에 모두 응답한 총 10,276명을 연구대상자로 기술통계, 로지스틱 회귀분석, 그리고 다중 회귀분석을 실시하여 두 연구문제에 답하고자 하였다. 연구결과로는 첫째, 남성, 65~74세 연령집단, 읍면부거주자, 교육수준이 낮은 집단, 기혼자녀와 비동거자, 주관적 건강상태가 높을수록 현재 일하는 여부의 오즈비가 높았다. 둘째, 일을 하고 있는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 경제상태 만족도가 유의미하게 높았으나 그 영향력은 크지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과로부터 65세 이상의 노인들의 경제상태 만족도를 높이기 위한 정책이 제언되었다.

주제어 : 노인실태조사, 노인, 일, 만족도

* 중원대학교 교양학부 조교수 (yeomwisdom@jwu.ac.kr)

I. 서론

기대수명이 길어짐에 따라 100세 시대라는 말을 자주 접하게 된다. 그러나 100세 시대가 마냥 축복이 될 수 없는 이유는 은퇴 이후의 긴 시간 동안 경제적인 문제를 어떻게 해결할 것인가가 심각한 문제로 대두되기 때문이다. 특히 현재 65세 이상 노인세대의 경우 제대로 된 노후준비 없이 이른 나이에 은퇴를 겪고 경제적 문제 때문에 다시 일선에서 일 하길 원하는 경우도 쉽게 접할 수 있다(허준수, 2006).

구체적으로 서울시 거주 노인 3명 중 1명은 일하는 노인으로 추정되고 있으며(윤민석, 2016) 이들은 대부분 노후준비가 부족해서 생계를 위해 일하고 있는 것으로 나타났다. 또한 서울시 거주 일하는 노인들은 자영업자가 많은 부분을 차지하며 장시간 노동 및 낮은 임금과 같은 열악한 조건 속에서 일하고 있다(윤민석, 2016). 이는 일본이나 미국과 비교해서 한국의 경우 고령자영업자 종사비율이 높다는 것과 맥락을 같이 한다(이정의·히고 마사테루, 2010). 고령자영업은 그 종사상지위가 불안하고 생활을 영위할 만큼의 충분한 임금이 보장되지 않기 때문에 언제든지 일을 그만둘 처지에 놓일 수 있는 한계가 있다. 노인 경제활동의 또 다른 문제는 임금노동자의 경우 경비 및 청소와 같은 단순 노동이 대부분이라는 것이다(윤민석, 2016).

한편 한국의 고령자 경제활동이 30.1%에 달할 정도로 높음에도 불구하고(OECD 2013: 윤민석[2016, 4]에서 재인용) 이들에 관련된 연구는 몇 가지 주제에 한정되어 왔다. 국민연금 수급과 경제활동 참여 간의 관계에 대한 연구가 그 한 가지이다. 몇몇 연구들이 국민연금 수급과 경제활동참여 간의 긍정적인 결과를 보여주었는데(권혁창·박주완, 2017) 이는 특히 남성들에게 나타난 것으로 보고했다(김혜진, 2018).

또 다른 고령자 경제활동에 관련된 연구들은 주로 노인일자리아업에 관한 것이다. 김제선·김선웅(2016)은 준고령자들의 노인일자리 참여지 속성에 가장 큰 영향을 미치는 요인을 급여액으로 밝혀냈으며 강은나(2018)는 노인일자리아업 참여를 통해 노인의 다차원적 변화를 검증했는데 자아존중감은 높아지고 우울과 고립감은 낮아지는 것으로 보고했다. 그러나 노인일자리아업 참여가 사회관계망 규모를 확장시키지는 못하는 것으로 나타났다. 또한 노인일자리아업의 지방정부의 역할을 탐색한 기영화(2013)의 연구 등이 있다.

그러나 노인 경제활동에 참여해 일을 하고 있는지 그 자체에 대한 연구는 매우 드르는데 이신숙(2017)의 연구가 그 하나이다. 이 연구에서는 일에 참여하고 있는 노인이 자기효능감이 높음을 보고하고 있다. 이렇듯 노인의 경제활동에 대한 연구는 특정 몇 가지 주제에 치우쳐 있으며 노인의 경제활동이 중요함에도 불구하고 어떤 노인이 일하고 있는지에 대한 가장 기본적인 연구는 수행되지 않았다. 또한 노인의 일 여부가 그들의 삶에 어떠한 영향을 미치는지, 특히 일을 함으로써 노년기 경제상태에 어떠한 영향을 남는지에 대한 연구는 찾기 힘들다.

따라서 가장 기본적인 65세 이상 노인의 경제활동 참여에 대한 연구의 필요성에 직면하여 본 연구는 다음과 같은 두 가지 연구문제에 답하는 것을 목적으로 한다. 첫째, 한국사회에서 65세 이상 노인들 중 누가 현재 수입을 목적으로 일하고 있는가? 어떠한 요인들이 현재 노인들로 하여금 일하게 만들고 있는가? 둘째, 65세 이상 노인들의 일 여부가 경제상태 만족도에 어떠한 영향을 미치는가? 이러한 두 가지 연구문제에 답함으로써 65세 이상 일하는 노인들을 위한 정책적 시사점을 얻고자 한다.

II. 선행연구 고찰

1. 노인이 일을 하는 것과 관련된 요인들

인구 사회학적 변인들 중 연령과 성별은 노인이 현재 일을 하고 있는지에 가장 명확한 방식으로 연결되어 있다. 연령이 높아질수록 일을 할 가능성은 낮아지며, 여성에 비해 남성이 노인층에서 일하는 경우가 더 많은 것으로 나타났다(이신숙, 2017).

그러나 노인의 거주지가 읍면부인 농어촌인지 아니면 동부인 도시인지에 따라 수입을 목적으로 하는 일을 하는 것과 어떠한 연관이 있는지에 대해서는 밝혀지지 않았다. 단지 읍면부의 경우 농어촌에서 일손이 바쁜 계절일 경우 비정기적으로 일을 하는 경우가 많기 때문에 읍면부의 노인들에게 일의 기회가 더 많이 주어질 수 있다고 추측된다.

그러나 배우자 유무의 경우 노년기 일을 하는 여부와와의 관계가 여전히 명확하게 밝혀지지 않았다. 배우자가 없이 1인 가구로 사는 것이 경제적으로 힘들기 때문에 일을 할 수밖에 없다는 연구결과가 있는 반면(송영신, 2015) 배우자 유무는 노년기 일을 하는 여부와 관계가 없는 것으로 나타난 연구결과도 있다(이갑용·송원호·강장석·이재희·조용근, 2010). 교육수준의 경우는 교육수준이 낮은 집단일수록 일을 하고 있는 노인의 비율이 높은 것으로 나타나 이는 가구소득과 직결되는 교육수준이 일과 연관이 있음을 보여준다(이갑용 외, 2010).

한편 노인들이 가장 중요시 생각하는 자신의 건강에 대한 주관적 평가는 건강이 좋을수록 일을 하기 원하는 것으로 나타났다(염지혜·박종서·이상림·이민아, 2010). 그러나 주관적 건강상태가 좋을수록 현재 일을 하는 것으로 연결되는지에 대해서는 명확히 밝혀지지 않았다.

성별, 연령, 거주지역, 배우자 유무, 교육수준, 주관적 건강상태와 달리 자녀와의 동거여부가 노인이 일을 하는 것과 어떠한 영향이 있는지에 대해서는 밝혀진 바가 없으며 특히 미혼자녀와의 동거 여부, 기혼자녀와의 동거 여부는 동거의 이유가 다를 수 있기 때문에 본 연구에서 노인의 일 여부와의 관계가 주목된다고 하겠다.

2. 노인의 경제상태 만족도에 영향을 미치는 요인들

본 연구의 중요한 초점은 어떤 노인이 일을 하는가와 관련이 있기 때문에 노인의 삶에 대한 만족도 중에서도 일과 관련된 경제상태 만족도에 초점을 맞추고자 한다. 성별에 따른 노년기 삶의 만족도는 대부분 남성이 여성에 비해 높은 것으로 나타났지만(이서영, 2015; 권은비·이정화, 2012) 성별에 따른 노년기 경제상태 만족도에는 통계적으로 유의미한 차이가 없으며 경제상태 만족도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(이갑용 외, 2010). 또한 연령이 높을수록 경제상태 만족도에 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤다(이갑용 외, 2010).

거주지역과 경제상태 만족도에 관련된 구체적인 연구결과들은 찾을 수 없었으나 염지혜(2016)의 연구에서 농촌지역의 노인들이 일반적인 삶의 만족도가 도시지역 거주 노인에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 그러나 배우자 유무는 경제상태 만족도에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(이갑용 외, 2010). 한편 교육수준은 높을수록 경제상태 만족도에 매우 긍정적인 영향을 미쳤으며 이는 몇몇 연구결과에서 명확히 드러났다(이갑용 외, 2010; 김제선·김선웅, 2016).

자녀와의 동거 여부는 미혼과 기혼 여부를 떠나 경제상태 만족도와 의 관계가 구체적으로 밝혀지지 않았다. 근래의 한국사회에서는 기혼 자녀와 특별한 이유가 아니면, 예를 들어 손자녀 돌봄을 도와주기 위

한 경우, 동거하지 않는 경향이 두드러지기 때문에 기혼 자녀와의 동거여부가 경제상태 만족도와 어떠한 관계가 있는지 밝히는 것이 의미가 있다.

한편 주관적 건강상태는 경제상태 만족도와 밀접한 연관이 있는 것으로 여러 연구들에서 드러났는데 주관적 건강상태가 좋을수록 경제상태를 비롯해 전반적인 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미쳤다(김교성·유재남, 2012; 박순미, 2011; 엄지혜, 2016). 그러나 일을 하고 있는지 여부와 경제상태 만족도는 유의미한 관계가 없는 것으로 드러났다(이갑용 외, 2010).

이러한 선행연구들이 앞서 언급한 모든 변수들을 동시에 고려하여 분석하지 않은 한계가 있기 때문에 본 연구는 이러한 변수들을 체계적으로 투입하여 노년기 경제상태 만족도에 어떠한 영향을 미치는지, 특히 일의 여부가 노인의 경제상태 만족도에 유의미한 영향을 미치는지에 대해 구체적으로 살펴보겠다.

III. 연구방법

1. 자료

연구목적을 달성하기 위하여 한국보건사회연구원에서 실시한 2014년 노인실태조사 자료를 사용하였으며 분석에 사용된 변수들에 모두 응답한 65세 이상 노인 10,276명을 연구대상으로 설정했다. 노인실태조사는 전국조사로 대표성을 지니며 노인복지법 제 5조 노인실태조사 실시의 법제화(2007년 1월)로 매 3년 마다 조사를 실시하도록 되어 있다. 따라서 본 연구 자료는 1994년, 1998년, 2004년과 2008년, 2011년

실시한 바가 있는 “전국 노인생활실태 및 복지욕구조사”의 후속 조사로서 노인 정책 수립의 기초를 제공하기 위한 일환으로 실시된 결과물이다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2014).

조사모집단은 2010년 인구주택총조사의 조사구 중 기숙사, 특수 시설 조사구, 섬 지역 조사구를 제외한 조사구에 거주하고 있는 만 65세 이상의 노인이며 조사항목은 건강상태 및 행태, 간병 및 수발, 여가 및 사회활동, 경제활동 및 경제상태, 부양 교환을 포함한 가족관계, 그리고 삶의 질로 구성되어 있다.

2. 변수

1) 종속변수

본 연구는 설정된 연구문제에 답하기 위하여 두 개의 종속변수를 창출했다. 첫째, 현재 일하고 있는 여부에 대한 변수를 구성할 때 “귀하께서는 현재 수입이 있는 일을 하십니까?”라는 질문을 활용하였다. “현재 일 한다”를 ‘1’로 나머지 선택지인 “일한 경험은 있으나, 지금은 하지 않는다”와 “평생 일을 하지 않았다”에 응답한 경우는 ‘0’로 재부호화해 현재 일하고 있지 않은 경우를 준거범주로 활용하였다.

두 번째 종속변수는 “귀하께서는 다음과 같은 삶의 부분에 대하여 어느 정도 만족하십니까?” 질문을 활용하여 응답영역 중 하나인 “자신의 경제상태”에 대한 응답으로 구성했다. 선택지인 “(1) 매우 만족함 (2) 만족함 (3) 그저 그렇다 (4) 만족하지 않음 (5) 전혀 만족하지 않음”을 역으로 재부호화해서 가장 긍정적 응답인 매우 만족함을 ‘5’, 가장 부정적 응답인 전혀 만족하지 않음을 ‘1’로 재부호화해 경제상태 만족도 분석에 투입하였다.

2) 독립변수

독립변수들은 기본적인 인구사회학적인 변수들과 자녀와의 동거 여부, 그리고 노인들의 삶의 질을 가장 잘 나타내주는 것으로 밝혀진 주관적 건강상태 변수를 포함했다.

먼저 성별은 여성을 '0', 남성을 '1'로 재부호화해 여성을 준거범주로 삼았다. 연령의 경우는 세 집단으로 구분하여 가장 적게 일하고 있을 것으로 예상되는 85세 이상을 준거범주로 사용해 '0', 65-74세를 '1', 75-84세도 '1'로 범주화해 2개의 더미변수를 창출했다.

또한 거주지역의 경우 동부에 거주하는 경우를 '0'으로, 읍면부 거주자를 '1'로 재부호화해 동부 거주자를 준거범주로 사용했다. 결혼상태의 경우 유배우자 '1'을 제외한 다른 모든 범주, 즉 미혼, 사별, 이혼, 별거 등을 모두 무배우자로 정의하고 무배우자를 준거범주 '0'으로 창출하여 분석에 투입하였다. 교육수준은 2년제 대학 졸업 이상을 '0'으로 재부호화해 준거범주로 설정하고, 초등학교 졸업 이하, 중학교 졸업과 고등학교 졸업 각각을 '1'로 재부호화해서 세 개의 더미변수를 창출했다.

자녀와의 동거 여부는 미혼자녀와 기혼자녀를 구분하여 미혼자녀와 동거의 경우 '0', 미혼자녀와 비동거의 경우 '1' 기혼자녀와 동거의 경우 '0', 기혼자녀와 비동거의 경우 '1', 로 재부호화해 미혼, 기혼 모두 동거의 경우를 준거범주가 되게 설정했다.

주관적 건강상태의 경우 선행연구들에서 정신건강상태와 신체건강상태가 궁극적으로는 자신의 건강상태에 대한 주관적 평가로 수렴된다는 결과(염지혜, 2013)를 보여주었기 때문에 본 연구에서는 정신건강상태와 신체건강상태를 나누지 않고 “귀하의 평소 건강상태는 어떻다고 생각하십니까?”라는 질문을 활용하여 변수를 창출했다. 선택지

인 다섯 단계 “(1) 매우 건강하다 (2) 건강한 편이다 (3) 그저 그렇다 (4) 건강이 나쁜 편이다 (5) 건강이 매우 나쁘다”를 역으로 재부호화 하여 “(5) 건강이 매우 나쁘다”를 ‘1’로 “(1) 매우 건강하다”를 ‘5’로 부호화하여 부정적인 평가에 낮은 점수를, 긍정적인 평가일수록 높은 점수를 부여해 분석에 활용하였다. 기술통계에서는 범주별로 일하는 노인과 일하지 않는 노인의 수와 %를, 경제상태만족도의 점수를 제시했으나 두 개의 연구문제에 답하기 위한 분석에서는 연속변수로 활용하였다.

<표 1> 주요 변수 및 재부호화

구분	변인	재부호화
종속 변수	일하는 여부	0=일하지 않음, 1=일하고 있음
	경제상태 만족도	1=전혀 만족하지 않음, 5=매우 만족함
독립 변수	성별	0=여, 1=남
	연령	65~74세=1, 75~84세=1, 85세 이상=0
	거주지역	0=동부, 1=읍면부
	배우자 유무	0=무배우자, 1=유배우자
	교육수준	1=초졸 이하, 1=중졸, 1=고졸, 0=2년제 대졸 이상
	미혼자녀와 동거	0=동거, 1=비동거
	기혼자녀와 동거	0=동거, 1=비동거
	주관적 건강상태	1=매우 나쁨, 5=매우 건강함

3. 연구방법

본 연구에서 설정한 두 가지 연구문제에 답하기 위하여 연구대상자들의 일반적 특성을 기술통계를 통하여 살펴보았다. 일하지 않는 집단

과 일하는 집단에 대한 각 변인들의 % 혹은 평균을 구하고 집단 간 차이가 존재하는지 카이제곱검정 혹은 t 검정을 실시했다. 또한 경제상태 만족도 변수를 연속변수로 취급하여 t 검정 혹은 F 검정을 진행했다.

첫 번째 연구문제에 답하기 위하여 종속변수가 현재 일을 하고 있다 '1'과 현재 일하지 않는다 '0', 두 개의 범주로 재부호화 되었기 때문에 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 이때 모형 1에는 성별, 연령, 거주지역, 배우자 유무, 교육수준과 같은 인구학적 변인들을 투입하고 모형 2에는 미혼자녀와의 동거여부, 기혼자녀와의 동거 여부, 모형 3에는 주관적 건강상태를 더 투입하여 분석하였다.

두 번째 연구문제에 답하기 위하여 종속변수인 경제상태 만족도를 연속변수로 활용해 다중회귀분석을 실시하였다. 첫 번째 연구문제 분석과 같은 모형으로 분석하되 모형 1에 미혼자녀동거여부, 기혼자녀동거여부 변인을 투입하고, 모델 2에 주관적 건강상태, 모델 3에 현재 일 여부 변수를 투입해 분석하였다. 이러한 기술통계, 로지스틱 회귀 분석, 다중 회귀분석에 IBM SPSS 24 버전을 사용하였다.

IV. 연구결과

연구대상자의 일반적 특성을 일하지 않는 노인과 일하고 있는 노인 집단으로 구분하여 <표 2>에 제시하였다. 일 안하는 노인이 71.1%, 일하고 있는 노인이 28.9%로 일하는 노인이 전체의 약 1/3에 미치지 못한다. 경제상태 만족도는 일하고 있는 노인이 통계적으로 유의미하게 더 높았다. 성별에 따른 일 하는 여부는 남성이, 연령은 젊은 집단일수록, 거주지역은 읍면부 지역 거주자, 배우자가 있는 노인이 더 일하는 비율이 높았다. 교육수준 집단에서 중학교 졸업자 중에 일하는

노인 비율이 가장 높았으며 미혼자녀와 동거자가, 기혼자녀와는 동거하지 않는 노인이 일하는 비율이 높았다. 주관적 건강상태는 자신의 건강에 대해 긍정적으로 평가할수록 현재 일하는 비율이 높았으며 주관적 건강상태의 평균 점수를 비교할 때도 일하는 노인집단이 통계적으로 유의미하게 높았다.

<표 2> 일하는 여부에 대한 연구대상자의 일반적 특성 (N=10,276)

변수	구분	일 안함 n=7306(명), (71.1)(%)	일 함 n=2970(명), (28.9)(%)	X ² (t)
종속변수				
경제상태 만족도	평균(SD)	2.47(0.89)	2.62 (0.87)	(-7.89***)
독립변수				
성별	여자 (=0)	4627 (77.3)	1359 (22.7)	268.17***
	남자 (=1)	2679 (62.4)	1611 (37.6)	
연령	65-74세 (=0)	3934 (64.4)	2175 (35.6)	403.74***
	75-84세 (=1)	2656 (78.0)	747 (22.0)	
	85세 이상 (=1)	716 (93.7)	48 (6.3)	
거주지역	동부 (=0)	5990 (76.2)	1869 (23.8)	426.36***
	읍면부 (=1)	1316 (54.4)	1101 (45.6)	
배우자 유무	무배우(=0)	3138 (79.7)	800 (20.3)	229.13***
	유배우(=1)	4168 (65.8)	2170 (34.2)	
교육수준	초등졸이하 (=1)	4553 (71.0)	1856 (29.0)	30.71***
	중졸 (=1)	888 (66.0)	457 (34.0)	
	고졸 (=1)	1250 (72.8)	468 (27.2)	
	2년제 대졸 이상(=0)	616 (76.5)	189 (23.5)	
미혼자녀와 동거	동거함 (=0)	1049 (69.0)	472 (31.0)	3.94*
	동거하지 않음 (=1)	6257 (71.5)	2498 (28.5)	
기혼자녀와 동거	동거함 (=0)	1186 (82.2)	257 (17.8)	100.56***
	동거하지 않음 (=1)	6119 (69.3)	2713 (30.7)	
주관적 건강상태	매우 나쁨 (=1)	643 (86.2)	103 (13.8)	333.04***
	나쁜 편임 (=2)	2901 (77.5)	843 (22.5)	
	보통 (=3)	1741 (70.9)	716 (29.1)	
	건강한 편임 (=4)	1945 (60.8)	1254 (39.2)	
	매우 건강함 (=5)	76 (58.0)	55 (42.0)	
	평균(SD)	2.71 (0.99)	3.11 (0.95)	(-18.43***)

주: * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

경제상태 만족도에 대한 연구대상자의 일반적 특성은 <표 3>에 제시되어 있다. 경제상태 만족도는 남자가 여자에 비해, 연령이 낮은 집단일수록, 읍면부 거주자가 동부 거주자에 비해, 유배우자가 무배우자에 비해, 교육수준이 높은 집단일수록 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다.

그리고 미혼자녀와 동거하지 않는 경우가 동거하는 경우보다, 기혼자녀와 동거하지 않는 경우가 동거하는 경우보다, 주관적 건강상태가 좋을수록, 그리고 일하고 있는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 경제상태 만족도가 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다.

<표 3> 경제상태 만족도에 대한 연구대상자의 일반적 특성 (N=10,276)

변수	구분	경제상태 만족도, 평균 (SD)	t(F)
독립변수			
성별	여자 (=0)	2.46 (0.87)	-8.01***
	남자 (=1)	2.60 (0.91)	
연령	65-74세 (=0)	2.57 (0.89)	(24.87***)
	75-84세 (=1)	2.45 (0.88)	
	85세 이상 (=1)	2.41 (0.85)	
거주지역	동부 (=0)	2.50 (0.90)	-3.96***
	읍면부 (=1)	2.58 (0.86)	
배우자 유무	무배우(=0)	2.37 (0.86)	-13.03***
	유배우(=1)	2.61 (0.89)	
교육수준	초등졸이하 (=1)	2.38 (0.83)	(201.65***)
	중졸 (=1)	2.59 (0.87)	
	고졸 (=1)	2.71 (0.92)	
	2년제 대졸 이상(=0)	3.08 (0.98)	
미혼자녀와 동거	동거함 (=0)	2.45 (0.90)	-2.93**
	동거하지 않음 (=1)	2.53 (0.88)	
기혼자녀와 동거	동거함 (=0)	2.47 (0.85)	-2.05*
	동거하지 않음 (=1)	2.52 (0.89)	
주관적 건강상태	매우 나쁨 (=1)	1.95 (0.84)	(298.57***)
	나쁜 편임 (=2)	2.31 (0.79)	
	보통 (=3)	2.52 (0.82)	
	건강한 편임 (=4)	2.86 (0.90)	
일하는 여부	매우 건강함 (=5)	3.24 (0.95)	-7.88***
	일 안함 (=0)	2.47 (0.89)	
	일 함 (=1)	2.62 (0.87)	

주: * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

<표 4> 일반적 특성에 따른 한국노인이 현재 일하는 여부의 오즈비 (N=10,276)

	모델 1	모델 2	모델 3
	OR(95% C.I.)	OR(95% C.I.)	OR(95% C.I.)
성별			
여자 (ref.)	---	---	---
남자	2.10(1.89-2.33)***	2.08(1.87-2.31)***	1.95(1.76-2.17)***
연령집단			
65-74세(ref.)	9.91(7.28-13.50)***	9.36(6.87-12.76)***	9.10(6.66-12.42)***
75-84세	4.50(3.29-6.14)***	4.32(3.16-5.91)***	4.55(3.32-6.23)***
85세 이상	---	---	---
거주지역			
동부(ref.)	---	---	---
읍면부	3.15(2.84-3.50)***	3.16(2.84-3.51)***	3.24(2.91-3.60)***
배우자유무			
무배우자(ref.)	---	---	---
유배우자	1.36(1.22-1.52)***	1.32(1.18-1.47)***	1.29(1.16-1.45)***
교육수준			
초등졸이하	2.09(1.73-2.52)***	2.09(1.73-2.52)***	2.71(2.23-3.29)***
중졸	1.88(1.52-2.31)***	1.88(1.52-2.32)***	2.20(1.78-2.72)***
고졸	1.28(1.04-1.56)*	1.27(1.04-1.56)*	1.41(1.15-1.74)**
대졸이상(ref.)	---	---	---
미혼자녀동거			
동거함 (ref.)		---	---
동거안함		.94(.82-1.07)	.94(.83-1.07)
기혼자녀동거			
동거함 (ref.)		---	---
동거안함		1.47(1.26-1.71)***	1.48(.26-1.73)***
주관적 건강상태			1.50(1.43-1.58)***
상수	.01***	.01***	.00***
-2LL	11928.51	11002.22	10740.89
X ² (df)	1328.41(8)***	1354.70(10)***	1616.03(11)***

주: * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

<표 5> 일하는 여부가 한국노인의 경제상태 만족도에 미치는 영향(N=10,276)

	모델 1	모델 2	모델 3
	b(β)	b(β)	b(β)
성별			
여자 (ref.)	---	---	---
남자	-.06(-.03)**	-.11(-.06)***	-.12(-.07)***
연령집단			
65-74세	.03(.02)	-.02(-.01)	-.03(-.02)
75-84세	-.03(-.01)	-.00(-.00)	-.01(-.01)
85세이상(ref.)	---	---	---
거주지역			
동부(ref.)	---	---	---
읍면부	.15(.07)***	.15(.07)***	.14(.07)***
배우자유무			
무배우자(ref.)	---	---	---
유배우자	.14(.08)***	.13(.07)***	.13(.07)***
교육수준			
초등졸 이하	-.70(-.38)***	-.57(-.31)***	-.57(-.31)***
중졸	-.50(-.19)***	-.42(-.16)***	-.42(-.16)***
고졸	-.36(-.15)***	-.31(-.13)***	-.31(-.13)***
대졸 이상(ref.)	---	---	---
미혼자녀 동거			
동거함 (ref.)	---	---	---
동거 안함	.10(.04)***	.10(.04)***	.10(.04)***
기혼자녀 동거			
동거함 (ref.)	---	---	---
동거 안함	-.02(-.01)	-.02(-.01)	-.02(-.01)
주관적 건강상태		.25(.28)***	.25(.28)***
일하는 여부			
일 안함			---
일 함			.05(.02)*
상수	2.91***	2.13***	2.15***
R2 (Adj. R2)	.069(.068)	.143(.142)	.143(.142)
F(df)	75.77(10)***	155.18(11)***	142.76(12)***

주: * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

첫 번째 연구문제에 답하기 위해 연구대상자를 현재 일하지 않는 노인과 일하는 노인으로 나누어 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과는 <표 4>에 제시되어 있다. 모델 1에서 연령집단 65~74세가 85세 이상 집단에 비해 일하고 있는 오즈가 약 9.9배 더 높았다. 75~84세 집단이 85세 이상 집단보다 일하지 않는 경우에 비해 일하는 경우의 오즈가 4.5배 높았다. 읍면부 거주자가 동부 거주자에 비해 일하지 않는 경우보다 일하는 경우의 오즈가 약 3.2배 높았다. 유배우자가 더 일하는 경향이 있었으며 교육집단에서 대졸 이상을 기준범주로 놓고 일하는 오즈비를 살펴보았을 때 교육수준이 낮은 집단일수록 더 일하는 경향이 있었다.

모델 2에 미혼자녀와의 동거, 기혼자녀와의 동거 더미변수를 더 투입하였을 때 미혼자녀와의 동거 여부는 현재 일하는 여부에 영향을 미치지 못했으나 기혼자녀와의 동거 여부는 동거하지 않는 경우가 동거하는 경우보다 오즈가 약 1.5배 높았다.

모델 3에서 주관적 건강상태 변인을 모델 2에 더하여 투입했을 때 주관적 건강상태에 대한 평가가 긍정적일수록 약 1.5씩 오즈비가 높아졌으므로 건강할수록 더 일하는 경향이 있었다.

<표 5>는 두 번째 연구문제에 답하기 위하여 일하는 여부가 한국 노인의 경제상태 만족도에 미치는 영향에 어떠한 영향을 미치는지 다중회귀분석을 한 결과이다. 남성의 경우 여성에 비해 경제상태 만족도가 -.03단위 낮아졌지만 연령집단은 경제상태 만족도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 읍면부 거주자가 동부 거주자에 비해 .07단위 경제상태 만족도가 더 높았으며 유배우자가 무배우자보다 .08단위 더 높았다. 교육수준의 경우 대학교 졸업에 비해 초등학교 졸업이 -.38단위, 중학교 졸업이 -.19단위, 고등학교 졸

업이 -.15 단위 더 낮아 교육수준이 높을수록 경제상태 만족도가 높았다. 기혼자녀와의 동거 여부는 경제상태 만족도에 유의미한 영향을 미치지 않았으나 미혼자녀와의 동거 여부는 동거하지 않는 경우가 동거하는 경우보다 경제상태만족도가 높았다.

모델 2에서 주관적 건강상태 변인을 투입하였을 때 건강상태가 좋을수록 .28단위 경제상태 만족도가 더 높아졌으며 이 모델은 경제상태 만족도의 14.3%를 설명할 수 있었다. 그러나 본 연구의 주요 관심사인 일하는 여부 변인을 모델3에 투입했을 때 .02 단위만큼 일하는 경우가 일하지 않는 경우보다 경제상태 만족도가 높았다. 표준화된 β 로 보았을 때 주관적 건강상태가 일하는 여부보다 경제상태 만족도에 훨씬 큰 영향을 미침을 알 수 있었다.

V. 결론 및 논의

본 연구는 인구고령화가 심화되는 한국사회에서 기대수명은 길어졌으나 노후준비가 제대로 되어있지 않아 삶의 질을 위협받는 많은 한국노인들이 존재함에 주목했다. 이들은 노년기 경제적 빈곤으로 말미암아 은퇴이후에도 일하지 않을 수 없는 현실에 처하게 되는 것이다. 이러한 측면에서, 본 연구는 한국사회에서 65세 이상 노인들 중 누가 현재 수입을 목적으로 일하고 있는지, 노인들이 현재 일하고 있는 여부가 경제상태 만족도에 어떠한 영향을 미치는지 고찰하는 것을 목적으로 했다. 이를 위해 한국보건사회연구원에서 실시한 2014년도 노인실태조사 자료를 활용하였다.

연구결과를 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 남성이 여성보다 현재 일하는 여부의 오즈비가 유의미하게 높았다. 연령집단에서는 65-74

세, 75-84세 이상이 85세 이상보다 현재 일하는 여부의 오즈비가 높았다. 읍면부거주자가 도시거주자보다, 그리고 교육수준이 낮은 집단일수록 교육수준이 가장 높은 집단인 2년대 대학 이상 졸업자 집단보다 현재 일하는 여부의 오즈비가 높았다. 기혼자녀와 비동거자가 동거자보다 현재 일하는 오즈비가 높았으며, 주관적 건강상태가 높을수록 현재 더 일하는 경향이 있었다. 그러나 미혼자녀와의 동거 여부는 일하는 여부에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다.

둘째, 남성이 여성에 비해 경제상태 만족도가 낮았으며 연령집단은 경제상태 만족도와 관계가 없는 것으로 나타났다. 한편 읍면부 거주자가 동부 거주자에 비해, 유배우자가 무배우자에 비해 경제상태 만족도가 높은 것으로 나타났다. 교육수준이 높을수록 경제상태 만족도가 높은 것으로 나타났으며, 미혼자녀와 동거하지 않는 경우 동거하는 경우보다 경제상태 만족도가 높게 나타났다. 주관적 건강상태가 높을수록, 일을 하고 있는 경우가 그렇지 않은 경우보다 경제상태 만족도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 일하고 있는지의 여부가 경제상태 만족도에 유의미한 영향을 미쳤지만 주관적 건강상태보다는 영향력이 적었다. 반면 기혼자녀와의 동거여부는 경제상태 만족도에 유의미한 영향이 없었다.

첫 번째 연구문제에 대한 결과로서 남성이 여성보다, 연령이 낮을수록 더 일하는 경향이 높은 것은 선행연구인 이신숙(2017)과 이갑용 외(2010)의 연구결과를 지지한다. 읍면부 거주자가 도시거주자보다 더 많이 일하고 있는 경향이 있는 것은 농어촌의 경우 일손이 바쁜 농어번기에는 일손부족으로 노인들을 일당을 주고 비정기적으로 고용하는 경우가 많기 때문으로 풀이된다. 더 정확한 인과관계를 드러내기 위해서는 어떠한 종류의 일에 종사했는지에 대한 구체적인 변인이

향후 연구에 추가될 필요가 있겠다.

유배우자가 무배우자보다 노년기 일하는 경향이 높은 것은 선행연구들과 배치되는 연구결과이다. 무배우자로 1인가구로 사는 것이 경제적으로 힘들기 때문에 일을 할 수 밖에 없다는 선행연구결과는 1인가구가 여성일 경우에 해당되나 본 연구에서 유배우자가 일을 하는 경향이 높은 것은 성별에 대한 통제가 이루어졌기 때문으로 판단된다. 한편 교육수준이 낮은 집단일수록 일을 하고 있는 노인의 비율이 높은 것은 이갑용 외(2010)의 선행연구결과를 지지한다. 이는 낮은 교육수준의 노인일수록 가구소득이 낮기 때문에 교육수준이 낮으면 생계를 위해 일할 수밖에 없기 때문으로 풀이된다. 본 연구는 한 시점의 횡단면연구이기 때문에 가구소득과 일하는 여부의 인과관계가 명확하지 않아 가구소득을 통제하지 않았으나 향후 종단연구에서 가구소득변인을 통제한다면 교육, 가구소득, 일하는 여부의 관계들이 더 확실히 드러날 것으로 생각된다.

주관적 건강상태가 좋을수록 일하기 원한다는 선행연구결과가 있었는데(염지혜 외, 2010), 주관적 건강상태가 좋을수록 현재 일하고 있는 것보다 직결되는 연구결과가 나왔다. 이는 노인들에게 건강상태가 가장 중요한 관심사이며 반대로 이야기하면 건강하지 못하기 때문에 일할 수 없음을 단적으로 보여준다고 하겠다. 흥미로운 연구결과는 미혼자녀와의 동거 여부는 일하는 여부와 상관없지만 기혼자녀와의 동거 여부는 일하는 여부에 유의미한 영향이 나타났다는 점이다. 기혼자녀와 동거하지 않는 경우는 경제적으로 도움을 받을 가능성이 낮아지며, 또한 손자녀 돌봄과 같은 양육 및 육아로 가정 내에서 자신의 노동력을 사용할 필요가 없기 때문에 상대적으로 가정 밖에서 노동력을 사용해 수입을 창출할 기회가 많아짐을 의미하기도 한다.

한국노인의 경제상태 만족도에 영향을 미치는 요인들을 살펴보면 남성이 여성보다 만족도가 낮지만 연령은 경제상태 만족도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 성별의 경우는 이갑용 외(2010)의 연구결과와 일치하나 연령의 경우는 이갑용 외(2010)의 연구 결과를 지지하지 않는다. 이는 경제상태 만족도에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수들을 통제했을 때 실제로 연령과 경제상태 만족도는 관계가 없음을 보여주기 때문에 의미 있는 결과로 보인다.

거주지역에서는 읍면부 거주자가 동부 거주자보다 경제상태 만족도가 높은 것으로 나타났는데 이는 염지혜(2016)의 연구에서 볼 수 있듯이 농촌지역의 노인들이 일반적인 삶의 만족도가 도시지역거주 노인에 비해 높은 것과 같은 맥락으로 해석될 수 있다. 읍면부 거주자의 실제 경제상황이 도시거주자 보다 더 열악하건 덜 열악하건 상관없이 읍면부 거주자들의 경제상태 만족도가 더 높은 것은 읍면부 거주자들이 상대적으로 생활비용이 높지 않기 때문으로 풀이된다. 한국사회에서 미혼자녀와의 동거는 경제상태에 부담이 되기 때문에 미혼자녀와의 비동거가 경제상태 만족도를 높이는 것으로 해석된다.

주관적 건강상태가 경제상태 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 것은 건강이 좋을 경우 의료비와 간병비등으로 소모되는 지출이 적어지기 때문에 경제상태에 부담이 적어지기 때문으로 해석될 수 있다. 이는 주관적 건강상태와 삶의 만족도와 관계에서 나타난 선행연구결과들과 같은 맥락으로 볼 수 있겠다(김교성·유재남, 2012; 박순미, 2011; 염지혜, 2016)

한편 일을 하고 있는 여부가 경제상태 만족도에 미친 영향은 유의미하나 미미한 것으로 드러났는데 이는 일을 하고 있기 때문에 단순히 가정 경제에 도움이 된다는 식의 추측은 자제해야함을 보여준다.

오히려 일을 하고 있으나 충분한 급여를 받지 못해 가정 경제상태에 큰 도움이 되지 않을 가능성이 높거나 생계를 위해 일할 수밖에 없을 경우 경제상태에 대한 만족도는 낮아질 수밖에 없을 것이다.

본 연구결과로부터 일하는 노인들을 위한 다음과 같은 정책적 제언이 요구된다. 첫째, 일을 하지만 경제상태 만족도에 긍정적인 영향력이 미미하므로 양질의 일자리가 창출될 필요가 있겠다. 문재인 정부가 들어서면서 기초노령연금 인상, 노인일자리사업 확대 등 여러 정책들을 제안하고 실행하지만 여전히 대다수의 노인들은 경제적 빈곤상태를 벗어나기 어려운 실정이다. 따라서 노인들을 위한 일자리가 숫자로만 증가하는 것이 아니라 실질적으로 가정 경제상태에 도움이 되는 수준의 양질의 일자리가 마련되어야 하겠다.

둘째, <표 4>와 <표 5> 결과로부터 노인들의 건강상태가 일을 할 수 있고, 경제상태 만족도도 모두 높일 수 있음을 알 수 있었다. 문재인 정부의 공약 중 하나인 ‘치매안심국가’의 경우 지역거점 병원 등을 지정하고 치매노인 간병과 치매예방에 치중하고 있다. 그러나 더 나아가 건강한 노인이 건강을 지켜나갈 수 있는 지역사회 체육시설과 교육시설 등을 지자체와 국가의 협력으로 확충해 나가야 할 것이다.

본 연구에서 현재 한국노인 중 일하는 노인이 누구인가 그리고 경제상태 만족도에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고 노인의 경제활동 참여에 기초적인 토대를 제공한 점에 의의가 있다. 향후 연구에서는 소득수준, 일의 종류, 종사상의 지위 등과 같은 구체적인 변인들을 추가하여 긴 시간에 걸친 종단연구를 수행한다면 한국노인의 삶의 질과 경제상태 만족도 향상에 더욱 기여하는 연구가 될 것으로 기대한다.

■ 참고문헌

- 강은나. 2018. “노인일자리사업 참여를 통한 노인의 다차원적 변화 검증: 공익 활동과 시장형 사업단을 중심으로.” 『노인복지연구』 제73권 3호. 한국노인복지학회.
- 권은비·이정화. 2012. “마을주민과의 관계가 농촌 단독가구 노인의 행복감에 미치는 영향성과 배우자유무에 따른 차이를 중심으로.” 『한국지역사회복지학』 제42권. 한국지역사회복지학회.
- 권혁창·박주완. 2017. “국민연금 수급과 고령자 노동 간의 관계 연구.” 『사회과학연구』 제33권 4호. 경성대학교 사회과학연구소.
- 기영화. 2013. “지방정부 노인일자리사업의 사회적 자본 효과 탐색: 근거 이론.” 『지방정부연구』 제17권 1호. 한국지방정부학회.
- 김교성·유재남. 2012. “노년기 삶의 만족도와 소득 궤적에 관한 중단연구.” 『노인복지연구』 제58권. 한국노인복지학회.
- 김제선·김선웅. 2016. “준고령자의 노인일자리사업 참여 지속성 요인.” 『한국콘텐츠학회논문지』 제16권 4호. 한국콘텐츠학회.
- 김혜진. 2018. “고령층의 국민연금 수급과 경제활동참여 간의 관계.” 『노인복지연구』 제73권 3호. 한국노인복지학회.
- 박순미. 2011. “노인의 건강상태가 삶의 만족도에 미치는 영향 -사회참여와 경제활동의 매개효과와 조절효과를 중심으로.” 『노인복지연구』 제53집. 한국노인복지학회.
- 송영신. 2016. “여성 노인 1인 가구의 실태 및 정책적 개선 방안.” 『이화젠더법학』 제7권 2호. 이화여자대학교 젠더법학연구소.
- 윤민석. 2016. “일하는 서울 노인의 특성과 정책방향.” 『정책리포트』 제209호. 서울연구원.
- 엄지혜. 2013. “도시노인과 농촌노인의 주관적 건강상태 궤적에 대한 비교 연구.” 『농촌사회』 제13집 1호. 한국농촌사회학회.
- _____. 2016. “농촌노인의 삶의 만족도 변화에 관한 중단연구: 도시노인과의 비교를 중심으로.” 『농촌사회』 제26집 1호. 한국농촌사회학회.
- 엄지혜·박종서·이상림·이민아. 2010. 『저출산 고령화시대 노동력부족과 인력활용 방안』. 한국보건사회연구원.

- 이갑용·송원호·강장석·이재희·조용근. 2010. “고령화시대 노인의 경제 활동에 관한 연구.” 『기업경영리뷰』 제1권 1호. KNU기업경영연구소.
- 이서영. 2015. 성별차이에 따른 농촌지역 노인의 가족관계망 특성이 삶의 만족도에 미치는 영향.” 『한국케어매니지먼트연구』 제17권. 한국케어매니지먼트학회.
- 이신숙. 2017. “일에 참여하고 있는 노인의 사회적 자본형성과 자기효능감에 관한 연구.” 『한국콘텐츠학회논문지』 제17권 2호. 한국콘텐츠학회.
- 이정의·Higo Masateru. 2010. “고령자 경제활동 참여의 국가간 비교: 한·미·일을 중심으로.” 『노인복지연구』 제50호. 한국노인복지학회.
- 허준수. 2006. “도시지역 미취업 노인들의 취업의사 결정요인에 관한 연구.” 『한국사회복지학』 제58집 1호. 한국사회복지학회.

[Abstract]

Who is Working among Korean Older Adults ? : The Effect of Working on Economic Life Satisfaction

Yeom Ji-Hye^{*}

The purpose of this study is to examine the factors that determine who is working and factors that affect economic life satisfaction among Korean older adults. To achieve this

* Assistant Professor, Liberal Arts School, Jungwon University

purpose, the study used data conducted by Korea Institute for Health and Social Affairs(KIHASA) in 2014. It selected participants aged 65 and over who answered all questions. The total number of cases are 10,276 and dependent variables are 'working or not' and 'economic life satisfaction.' The study analyzed data by running logistic and multiple regressions. Those who are male, 65-74 age group, living in a rural area, having a spouse, lower level of education, not living with married children, higher level of self-rated health were currently working. In addition, self-rated health and working positively affected economic life satisfaction. However, working did not have a huge impact on economic life satisfaction compared to self-rated health. In order to improve the economic life satisfaction among Korean older adults, not only is increasing the number of jobs important, but the quality of jobs should be guaranteed in the future.

Key Words : older adults, elderly, work, life satisfaction

접수: 2018. 12. 21 / 심사: 2018. 12. 23 / 게재확정: 2018. 12. 23

『노동연구』 원고제출 및 작성 요강

원고제출

1. 투고논문은 독창성을 갖는 것이면서 학술연구에 기여할 수 있는 것 이어야 한다.
2. 제출된 논문은 익명의 심사위원들의 평가를 거치며 평가자가 수정을 요청할 경우 원고 제출자는 이에 응하거나 납득할 만한 답변을 서면으로 해야 하며, 심사결과 부적격 판정이 내려지거나 수정 제의에 답변이 없을 경우 편집위원회는 게재를 거부할 수 있다.
3. 원고는 수시로 접수합니다. 당해 원고마감은 발행일 60일전이며 발간예정일은 당해 6월 30일, 12월 31일입니다.
4. 원고는 한글파일로 작성하여 전자우편으로 전송하거나 한국연구재단의 온라인 논문투고 및 심사시스템을 통해 접수한다.
 - E-mail : lab008@korea.ac.kr / Tel : 02) 3290-1634
 - 온라인 논문투고 및 심사시스템 : kuirle.jams.or.kr
5. 한국연구재단 등 타 기관의 지원을 받는 필자는 게재 원고에 대해 편집위원회에 소정의 게재료를 납부해야 한다.

원고작성

1. 원고분량(본문 기준)은 200자 원고지 150매 내외로 하고, 국문요약 및 영문요약은 A4용지 1/4장 이내(10p 기준) 분량으로 작성한다.
2. 원고는 제목, 국문요약(주제어), 본문, 영문요약(Key Words) 순서로 구성한다.
3. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하고 한자 표기가 꼭 필요한 경우에는

괄호 속에 넣어서 쓴다. 기타 외국어는 첫 번에 한하여 한글 표기 뒤의 괄호 속에 넣어 쓴다.

4. 표지에는 논문제목, 필자의 이름, 소속, 연락처(이메일·전화·팩스)를 명기한다.
5. 필자가 복수일 경우는 횡렬로 기재하되, 1명의 ‘제1저자’(교신저자)를 지정하여 명시하고 다른 저자들은 ‘공동저자’로 표기한다.
6. 본문 서술의 세부 요령은 다음과 같다.
 - 1) 장·절·항·목의 번호는 “I”, “1”, “1)”, “(1)”의 순서로 매긴다.
 - 2) 강조어는 ‘ ’, 인용구는 “ ”로 둘러싼다.
 - 3) 전거는 저자명과 간행연도를 반드시 표기하고, 필요시 인용 페이지를 덧붙여 기재한다.
[예1] “...김윤환(1984: 31)은 ...”
[예2] “...라 했다(김윤환, 1984: 31).”
- 4) 외국인 저자명은 한글로 먼저 표기한 후 괄호 속에 원어로 표기한다.
[예1] “...브레이버만(Braverman, 1972)”
- 5) 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 가운데점으로 구분한다.
[예] “...(김윤환·홍길동, 2000)”
- 6) 3인 이상의 공동저술일 경우, 첫 번째 전거표기에서는 모든 저자의 이름을 제시하고 그 다음부터는 “외”(et al.)를 사용한다.
[예] “...(김윤환·홍길동·, 2001)”; “...(김윤환 외, 2001)”
- 7) 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c...를 부가하여 구별하도록 한다.

7. 참고문헌의 나열은 한국어 문헌을 저자명의 가나다순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳순으로 제시한다. 참고문헌의 구체적인 기재 방식은 다음과 같다.

1) 단행본

[예1] 조기준. 1982. 『일제하의 민족생활사』. 현음사.

[예2] 菅谷章. 1988. 『日本社會政策史論』. 東京: 日本評論社.

[예3] Lash, Scott and John Urry. 1994. *Economies of signs and space*. Sage.

[예4] Cannell, C. F., P. Miller and L. Oksenberg. 1981. "Research on Interview in Techniques." in S. Leinhardt(ed.). *Sociological Methodology*. San Francisco: Jossey-Bass.

2) 학술지, 학위논문, 보고서, 인터넷문서

[예1] 조영철. 2016. "조선·해운업의 위기와 구조조정 방안". 『노동연구』 제33집. 고려대학교 노동문제연구소.

[예2] Crompton, J. L. 1979. "Motives for Pleasure Vacation", *Annals of Tourism Research* Oct/Dec.

3) 번역서

[예1] 조지 리처(George Ritzer). 2007. 『소비사회학의 탐색』. 정현주·김정로·정용찬·이유선 역. 일신사.

4) 기타 사항은 본지 편집위원회 방침에 따른다.

『노동연구』 투고 및 발행규정

제1조 발간

고려대학교 노동문제연구소는 노동분야 전문학술지 『노동연구』를 발간한다.

제2조 목적

『노동연구』는 노동에 대한 제반문제를 학술적으로 조사·연구하여 학제 간 유기적 협력을 추구함으로써 노동관련 연구의 발전에 기여함과 동시에 노동문제의 해결에 적극적으로 공헌할 것을 그 목적으로 한다.

제3조 발간횟수 및 일자

『노동연구』는 연 2회, 6월 30일과 12월 31일에 발간한다. 단, 편집위원회의 결의로 특집호를 발간할 수 있다.

제4조 편집위원회

본 학술지의 발행을 위해 편집위원회를 둔다.

제5조 편집위원회의 구성 및 임기

편집위원장은 노동문제연구소 운영위원 중 1인이 겸임하며, 10여명 내외의 편집위원을 둔다. 편집위원회의 임기는 2년을 원칙으로 하되, 연임할 수 있다. 편집위원장은 운영위원회에서 선임한다.

제6조 편집위원회의 위촉

편집위원은 사회과학 분야에서 탁월한 연구업적을 가지고 있으며, 고려대학교 노동문제연구소의 제반 학술활동에 공로가 많은 사람을 편집위원장이 위촉한다.

제7조 편집위원회의 임무

편집위원회의 임무는 다음과 같다.

1. 본 학술지의 편집방향의 결정 및 발행과 관련한 예산의 집회
2. 논문심사의 방법 및 논문심사위원의 결정, 최종 게재여부의 결정
3. 특집호의 발행 및 내용의 결정
4. 본 학술지의 대외적 홍보

제8조 편집위원회의 개최

편집위원회는 편집위원장의 소집으로 연 2회 이상 개최하는 것을 원칙으로 한다.

제9조 논문심사

편집위원회에서 수행하는 논문심사 절차는 다음과 같다.

1. 원고접수는 연중 수시로 실시하나, 발행일로부터 3개월 전 원고 모집 및 발행과 관련한 공고를 한다.
2. 중복·이중 게재 된 원고는 심사대상에서 제외한다.
3. 편집위원회는 투고된 논문에 대해 유관분야 심사자를 선정하여 심사를 위촉한다. 심사의 위촉은 연중 수시로 실시할 수 있다.
4. 논문의 접수, 심사의뢰, 최종원고 제출 등은 모두 한국연구재단의 온라인 논문투고 및 심사시스템을 이용한다.

제 10조 심사기준

심사위원의 세부 심사기준은 ① 학술지 논문으로의 형식적합성, ② 논문주제의 창의성, ③ 연구목적 및 문제제기의 타당성, ④ 연구방법의 적절성, ⑤ 분석의 엄밀성, ⑥ 내용의 논리적 완결성, ⑦ 참고문헌의 적합성, ⑧ 논문작성의 성실성, ⑨ 관련 영역에 대한 이론적 기여도, ⑩ 연구결과의 실용성 등으로 나눈다.

제 11조 평가방법

신청된 논문은 3인 이상의 관련 분야 전문가에 의하여 게재 여부가 결정된다.

1. 심사위원은 게재가, 수정후 게재, 수정후 재심, 게재부적합 등으로 논문을 평가하여 편집위원회에 통보한다.
2. 편집위원회는 논문심사 결과를 집계하여 아래의 심사판정표에 따라 투고된 논문의 최종 심사결과를 판정한다.

<논문심사 판정기준>

심사1	심사2	심사3	심사결과
게재가	게재가	게재가	게재가
게재가	게재가	수정후게재	
게재가	게재가	게재부적합	
게재가	수정후게재	수정후게재	수정후게재
수정후게재	수정후게재	수정후게재	
게재가	수정후게재	게재부적합	수정후재심
수정후게재	수정후게재	게재부적합	
게재가	게재부적합	게재부적합	게재부적합
수정후게재	게재부적합	게재부적합	
게재부적합	게재부적합	게재부적합	

3. '수정후 게재' 판정을 받은 논문은 수정 여부 및 관련 내용 확인 후, 편집위원회 2/3 이상의 찬성을 통해 게재한다.
4. '수정후 재심' 판정을 받은 논문은 수정 여부 및 관련 내용 확인 후, 편집위원회에서 위촉한 3인에게 재심을 의뢰하여 게재 여부를 결정한다.

제 12조 심사결과 공개

편집위원회는 3인 심사위원의 논문 심사결과를 논문 투고자에게 반드시 공개해야 하며, 공개 시에는 심사결과와 함께 심사평을 모두 제공함을 원칙으로 한다.

제 13조 이의제기 및 재심절차

편집위원회는 '게재부적합' 판정에 대해 투고자가 이의를 제기할 경우, 이를 재검토하고 기존 심사에서 오류가 인정되면 반드시 재심을 진행해야 한다. 재심 과정에서는 기존 심사위원을 배제하고 심사위원을 새로이 선정하여 진행하되 세부절차는 일반 심사규정에 따른다.

제 14조 투고규정

『노동연구』에 게재될 논문은 『노동연구』 원고제출 및 작성요강에 맞추어 작성되어야 한다.

제 15조 게재

이 규정의 개정은 편집위원장 또는 편집위원회 구성원 1/3 이상의 발의와 편집위원회 구성원 2/3 이상의 찬성으로 한다. 게재된 논문의 마지막 페이지에 논문투고(접수), 심사, 게재확정 일자를 명기한다.

『노동연구』 편집 및 연구윤리 규정

제1조 목적

이 규정은 『노동연구』의 논문게재와 관련하여 투고자, 편집위원, 심사자가 지켜야 할 연구윤리를 명기하는 데 목적이 있다.

제2조 연구자의 정직성

1. 연구자는 자신이 수행하는 연구에서 정직해야 한다. 여기서 정직은 연구의 구상, 설계, 작성 등 연구과정 전반에 관한 정직을 말한다.
2. 연구자는 타 저작물의 인용에 관한 일반원칙을 준수해야 한다.
3. 연구자는 타 저작물의 내용을 표절하지 않아야 한다.
4. 연구자는 이미 게재한 논문을 중복, 이중 게재하지 않아야 한다.

제3조 편집위원의 성실성

1. 편집위원은 투고된 논문의 게재와 관련된 사항 전반에 성실히 임해야 한다.
2. 편집위원은 투고된 논문에 대해 오직 논문의 질적 수준과 투고규정에 근거하여 공정하게 취급해야 한다.
3. 편집위원은 투고된 논문의 전문지식을 가진 심사위원에게 의뢰해야 한다.
4. 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 논문의 내용이나 저자와 관련된 사항에 대해 비밀을 유지해야 한다.

제4조 심사위원의 공정성

1. 심사위원은 지정된 기간 내에 성실하게 평가하고 그 결과를 편집 위원회에 통보해야 한다.
2. 심사위원은 자신의 학문적 입장이나 저자와의 사적 관계 등을 벗어나 공정하게 심사해야 한다.
3. 심사위원은 저자의 인격과 독립성을 존중해야 하며, 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단뿐 아니라 필요할 경우 그 근거도 밝혀야 한다.
4. 심사위원은 논문평가에 필요한 경우가 아니라면 의뢰받은 논문에 관련된 사항에 대해 비밀을 지켜야 한다.

제5조 표절

1. (표절의 정의) 게재(신청) 논문이 다음에 해당될 경우 표절로 간주한다.
 - ① 학술지나 단행본 등을 통해 이미 출간된 타인 및 자신의 저술의 전부 혹은 일부를 무단으로 전제한 경우
 - ② 이미 출간된 타인의 연구설계 및 1차 자료 등 지적 재산권과 관련한 사항에 대해 출처를 명시하지 않고 사용한 경우
 - ③ 이미 출간된 타인 또는 자신의 저술의 일부를 인용하면서 출처를 명시하지 않은 경우
2. (표절의 판정) 표절 여부에 대한 판정은 다음의 절차를 따른다.
 - ① 표절 여부의 최종 판정권한은 편집위원회가 가지며, 심사위원의 검토, 독자의 제보 또는 자체판단에 따라 표절 여부를 검토하고 판정한다.

- ② 외부기관에서 제공하는 ‘논문유사도검사’에서 논문유사도가 10% 이상인 경우 해당 논문은 자동으로 탈락된다.
 - ③ 표절 여부 결정은 우선 해당논문의 심사위원 3인에게 맡기고 이를 바탕으로 편집위원회가 최종 판단한다. 판단 결과를 저자에게 통보하고 소명하게 한다.
 - ④ 저자의 소명이 없을 경우 편집위원회는 해당논문을 표절로 판정한다.
 - ⑤ 저자의 반론이 있을 경우 편집위원회는 편집위원의 과반수 참석 및 참석 2/3 이상의 찬성으로 표절 여부를 결정한다.
3. (표절에 대한 제재) 표절사실이 인정된 경우 다음과 같이 제재한다.
- ① 편집위원회에 의해 표절판정을 받은 논문의 저자는 판정 후 3년간 『노동연구』에 논문게재를 신청할 수 없다.
 - ② 게재 이후 표절판정을 받은 논문은 『노동연구』 논문목록에서 공식 삭제된다.
 - ③ 표절 논문은 노동문제연구소 홈페이지에 공개하고 한국연구재단에 통보한다.

제6조 논문의 중복게재

3. (중복게재의 정의) 게재(신청) 논문이 이미 출판된 연구물 혹은 게재예정이거나 타 학술지에 게재를 신청하여 심사가 진행 중인 경우 중복게재로 간주한다.
4. (중복게재에 대한 판정 및 제재)
- ① 중복게재 여부의 심사는 편집위원회의 판단에 따라 이루어지며 편집위원회가 판정을 내린다.
 - ② ①에 해당되는 논문은 『노동연구』에 게재 신청할 수 없다.

- ③ 중복게재 신청된 것으로 판정된 논문은 즉시 심사에서 제외되며
저자는 향후 2년간 『노동연구』에 논문게재를 신청할 수 없다.

제7조 기타

본 규정에 명시되지 않은 사항은 일반 학술지 편집관례에 따른다.

