

국제노동브리프

| 2020년 1월호 Vol.18, No.1

글로벌 포커스

주된 은퇴, 마지막 은퇴, 점진적 은퇴

기획특집 점진적 은퇴

일본 정부의 점진적 은퇴 및 정년연장 대책과 한국에 주는 시사점

네덜란드의 점진적 은퇴

핀란드의 점진적 은퇴

이슈별 심층분석

대안적 플랫폼과 작업조직

플랫폼 경제의 노동: 벨기에의 딜리버루 배달원과 스마트(SMart)를 통한 고용형태

국제노동동향

뉴욕 시 전통 택시 산업의 상황과 변화, 그리고 관련 주체들의 경제적 이익

독일의 4차 산업혁명에 대한 정책적 대응: 인더스트리 4.0과 노동 4.0의 전개 상황

세계노동소식

>>> **글로벌 포커스**

주된 은퇴, 마지막 은퇴, 점진적 은퇴 **3**
남재량 (한국노동연구원 선임연구위원)

>>> **기획특집 점진적 은퇴**

일본 정부의 점진적 은퇴 및 정년연장 대책과 한국에 주는 시사점 **7**
김명중 (일본 닛세이키초연구소 준주임연구위원)

네덜란드의 점진적 은퇴 **27**
Lei Delsen (네덜란드 네이메헌 라드바우드대학교 경제학과 교수 겸
연금·고령화 및 은퇴 연구네트워크(Netspar) 연구위원)

핀란드의 점진적 은퇴 **39**
Niko Väänänen (핀란드 연금센터(Finnish Centre for Pensions) 선임자문관)

>>> **이슈별 심층분석**

대안적 플랫폼과 작업조직 **55**
Laura Aufrère (프랑스 파리 13대학, CEPN)
Guillaume Compain (프랑스 파리 도핀대학, IRISSE)
Philippe Eynaud (프랑스 IAE de Paris, GREGOR)
Lionel Maurel (프랑스 국립과학연구원(CNRS), InSHS)
Corinne Vercher-Chaptal (프랑스 파리 13대학, CEPN)

플랫폼 경제의 노동 : 벨기에의 딜리버루 배달원과 스마트(SMart)를 통한 고용형태 **68**
Jan Drahokoupil (유럽노동조합연구소(ETUI) 선임연구위원)
Agnieszka Piasna (유럽노동조합연구소(ETUI) 선임연구위원)

>>> **국제노동동향**

뉴욕 시 전통 택시 산업의 상황과 변화, 그리고 관련 주체들의 경제적 이익 **85**
김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

독일의 4차 산업혁명에 대한 정책적 대응 : 인더스트리 4.0과 노동 4.0의 전개 상황 **94**
이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

>>> **세계노동소식** **113**

글로벌 포커스

주된 은퇴, 마지막 은퇴, 점진적 은퇴



남재량 (한국노동연구원 선임연구위원)



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

주된 은퇴, 마지막 은퇴, 점진적 은퇴

남재량 (한국노동연구원 선임연구위원)

노동시장에서 은퇴할 준비가 되어 있는가? ‘그렇다’면 은퇴는 새로운 시작이고 축복일 수 있다. 나이가 많건 적건 간에 은퇴 이후 소득 흐름 등에 대해 잘 준비되어 있다면, 은퇴는 새로운 차원에서 또 다른 삶의 시작일 수 있다. 대부분의 시간을 근로소득을 얻기 위해 보내던 상황에서 벗어나 새로운 인생을 살아가는 것은 축복일 수 있다.

‘그렇지 않다’면 은퇴는 축복이 아니라 재앙일 수 있다. 노동시장에서 은퇴를 하였던ら도 먹고 살 수 있어야 하고 인간다운 최소한의 생활을 영위할 수 있어야 한다. 이러한 준비가 되지 않은 갑작스러운 은퇴는 개인적으로나 사회적으로나 적지 않은 문제들을 야기한다.

주된 일자리 은퇴와 노동시장 은퇴에 있어서 양자는 일치할 수도 있고 아닐 수도 있다. 양자가 일치하면서 준비된 은퇴라면 문제될 것이 없다. 그러나 만약 준비되지 않은 갑작스러운 은퇴라면 이를 피고 늘려서 점진적이게 만들어 주는 것이 도움이 될 수 있다. 주된 일자리 퇴직 연령이 49세에 불과한 한국에서 점진적 은퇴는 더욱 주목받을 수밖에 없다. 고령화에 따른 연금재정상의 문제를 해결하기 위한 수단이라는 측면에서도 점진적 은퇴에 눈길이 가게 된다.

고령화를 앞서 겪은 바 있는 국가들의 경험은 우리에게 훌륭한 교훈일 수 있다. 정해진 정년에서 고용계약을 종료하는 대신 생산성에 부합하는 새로운 계약으로 재고용함으로써 노동시장 은퇴를 점진적이게 할 수도 있다. 정년에 이르기 이전부터 근로시간을 점차 줄이는 대신

고용기간을 늘려 은퇴를 점진적이게 할 수도 있다. 이때 줄어든 근로소득의 일부를 부분연금 등의 형태로 지원할 수 있을 것이다.

일본과 네덜란드 그리고 핀란드의 경험은 재고용이나 근로시간 조정을 통한 점진적 은퇴라는 측면에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 한국은 임금의 연공성이 매우 클 뿐만 아니라 노동시장에서 가장 늦게 은퇴하고 있다는 점 등에 유념하면서 이들 국가들의 경험을 유용하게 활용하기 위한 노력을 경주하여야 하겠다. **KLI**

기획특집

점진적 은퇴



기획특집 ① 일본 정부의 점진적 은퇴 및
정년연장 대책과 한국에
주는 시사점

기획특집 ② 네덜란드의 점진적 은퇴

기획특집 ③ 핀란드의 점진적 은퇴



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

일본 정부의 점진적 은퇴 및 정년연장 대책과 한국에 주는 시사점

김명중 (일본 닛세이 기초연구소 준주임연구원)

일본 정부는 급속한 저출산·고령화의 진행에 따른 경제활동인구의 감소와 공적연금의 재정 안정화 등을 위해 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」의 일부를 개정하여 은퇴 및 정년연령을 점진적으로 연장해 오고 있다. 2006년부터 개정고연령자고용안정법이 시행됨에 따라 고연령자의 고용 의무화는 3년마다 1세씩 단계적으로 연장되어 오는 2025년 4월부터는 65세까지 고용이 의무화된다. 기업은 인건비 증가에 대한 부담을 최소화하기 위해 60세 이하 연령의 임금을 삭감하는 등 임금커브를 조정하여 65세까지의 고용 의무화에 대응하고 있는 상황이다. 이 글에서는 일본 정부가 실시하고 있는 점진적 은퇴 및 정년연장 대책과 한국에 주는 시사점에 대해 논하고자 한다. 단, 최근 한국에서 계속고용제도의 도입이 논의되고 있는 점을 고려하여, 일본에서 계속고용제도가 실시되기 전후의 은퇴 및 정년연장 관련 대책의 추진과정과 기업사례를 중심으로 일본의 사례를 소개하고자 한다.

■ 일본의 점진적 은퇴 및 정년연장 관련 대책의 추진과정

일본 정부가 지금까지 고연령자의 고용안정을 위해 실시한 대표적인 조치로 「중고연령자 적합직종 78직종 선정」(1965년), 「중고연령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법 제정」(1971년), 「고용대책법 개정」(1973년), 「중고연령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법 개

정」(1976년, 1986년), 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률(이하, 고연령자고용안정법) 개정」(2006년, 2013년)을 들 수 있다.

중앙고용대책협의회는 1965년 4월에 민간기업을 대상으로 중고연령자에게 적합한 78개 직종을 선정하여 발표하였으며, 1966년 7월에는 고용대책법을 제정하여 사업주가 종업원에서 차지하는 중고령자의 비율을 일정 비율 이상 유지하기 위해 필요한 시책을 강구할 것을 권고하였다. 이후 중앙고용대책협의회는 직업안정법을 개정하여 중고연령자의 적합 직종에 대한 고용률을 설정하였다.

1973년 내각회의에서 개정된 「제2차 고용대책기본계획」에서는 고연령자대책을 최대 주요 과제로 채택했는데, 여기서 채택된 고연령자대책은 같은 해 「고용대책법」의 일부 개정에도 영향을 주게 되었다. 개정고용대책법에서는 정년연장 촉진과 이에 대한 정부지원 강화, 정년에 도달한 고연령자의 재취직 등의 촉진, 사업장의 「정년도달자 재취직지원 계획」 작성과 관련된 사항을 규정하고 있다.

1976년에는 「중고연령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법」을 개정하여, 45세부터 65세를 대상으로 한 중고연령자 고용률제도 대신 55세 이상을 대상으로 하는 고연령자 고용률 제도를 신설하였다. 또한 직종별 고용률을 폐지하고 직종과 관계없이 일률적으로 고연령자(55세 이상) 고용률을 6%로 설정하였다. 고용률 설정에 따라 기업의 고연령자 고용률은 1977년과 1978년 5.6%에서 1979년 5.8%, 1980년 6.2%로 상승하여, 전 기업 평균 고용률이 법정 고용률인 6%를 상회하게 되었다. 한편 법정고용률을 달성하지 못한 기업의 비율도 1978년 57%에서 1979년 54%, 1980년 52%로 감소하는 등 고연령자의 고용상황이 조금씩 개선되는 성과가 나타났다. 하지만 이후 정책효과가 의문시되어 이 제도는 1986년 「중고연령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법」이 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률(이하, 「고연령자고용안정법」)로 개정됨과 동시에 폐지되었다.

1986년에 제정된 「고연령자고용안정법」에서는 사업주가 정년을 설정할 경우 정년연령을 60세 이상으로 설정하도록 노력할 것을 의무화하였다. 이때부터 정년제도를 중심으로 한 법정책이 한층 강화되었으며, 동시에 공공직업안정소에 의한 구인개척, 재취직 지원에 관한 조치, 실버인재센터를 지정법인으로 하는 규정 등도 포함되어 종합적인 고연령자 취업촉진 및 고용안정입법으로서의 토대가 완성되었다.

이 법의 1990년 개정에서는 정년에 도달한 종업원이 계속고용을 희망할 경우 사업주는 65세까지 계속고용하도록 노력해야 한다고 규정하였으며, 1994년 개정에서는 60세 정년제가 충분히 보급되었다고 판단하여 1998년 이후 정년을 60세 이상으로 설정하도록 의무화했다.

한편 1995년에는 60세 퇴직 시에 비해 임금이 25% 이상 줄어든 경우 감소분에 따라 일정 비율로 보전해주는 고연령고용계속급부금제도를 신설하였다.

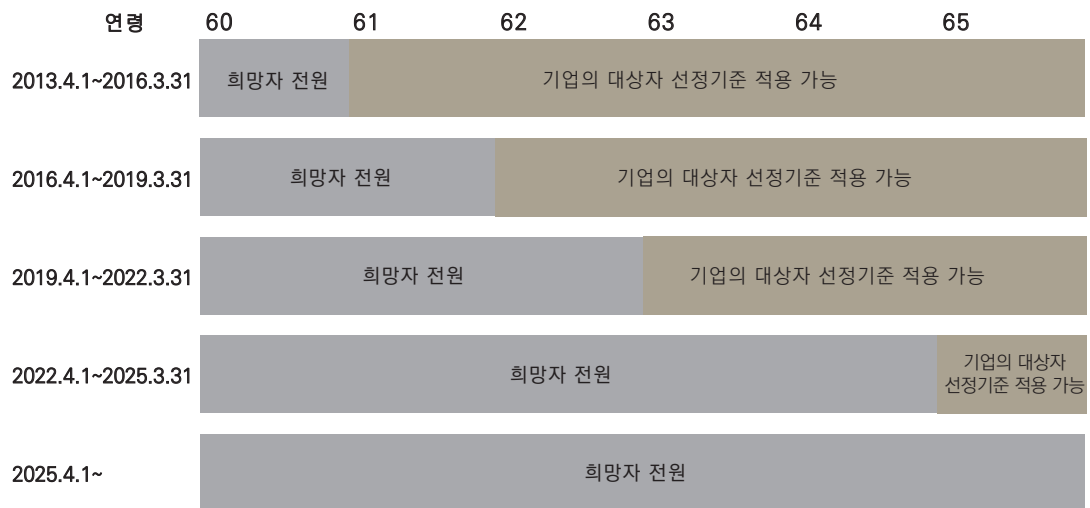
2004년의 「고연령자고용안정법」(2006년 4월 시행)에서는 정년이 65세 미만인 기업에 대해 ① 65세까지의 정년연장, ② 정년 이후에도 근로자를 고용하는 계속고용제도(재고용제도와 근무연장제도)의 도입, ③ 정년 폐지 중에서 한 가지를 선택하여 실시할 것을 의무화하였다. 단, 기업이 계속고용제도를 선택해서 실시할 경우에는 계속고용제도의 대상자를 선정하는 기준을 노사협정에서 설정할 수 있도록 허용하였기 때문에 희망하는 근로자가 모두 계속해서 근무할 수는 없었다. 또한 근로자가 실제로는 계속고용제도를 희망하고 있음에도 불구하고 기업이 설정한 기준에 본인은 해당하지 않는다고 스스로 판단하여 계속고용을 희망하지 않는 사례도 빈번하게 발생하였다.

일본 정부는 이러한 문제점을 해결하기 위해 2013년 4월부터 개정고연령자고용안정법을 시행하여 노사협정에 의해 대상자 선정기준을 설정하는 사항을 법률적으로 금지하였다. 또한 2013년 개정에서는 정년 후에도 계속해서 근무하는 고령자를 실제로 고용하는 기업을 해당기업에 한정하지 않고 그룹기업¹⁾까지 확대하였다. 단, 고령자고용안정법을 개정하기 전인 2013년 3월 31일까지 노사협정에서 「계속고용제도의 대상자를 한정하는 기준」을 설정한 사업주에 대해서는 경과조치로 정년도달 시기에 따라 희망자 전원을 계속고용하는 대상 연령을 노령후생연금의 보수비례 부분의 지급개시연령과 연동하여 단계적으로 늦출 수 있도록 허용하였다(그림 1 참조).

고연령자 고용확보조치를 실시하지 않은 기업에 대해서는 노동국과 공공직업안정소인 헬로워크가 지도를 실시하고, 지도 후에도 개선을 하지 않는 경우에는 권고를 실시하도록 하고 있다. 권고를 받은 기업은 공공직업안정소에서 구인활동을 할 수 없게 되고 지원금 지급도 중지된다. 또한 기업이 권고를 따르지 않을 경우에는 기업명이 공표된다. 기업명이 공표되면 컴

1) 그룹기업에는 원래 사업주(정년까지 근무하고 있던 회사)의 자회사, 원래 사업주의 모회사, 원래 사업주의 모회사가 소유한 별도의 자회사, 원래 사업주의 관련회사, 원래 사업주의 모회사의 관련회사가 포함된다.

[그림 1] 「계속고용제도의 대상자를 한정하는 기준」 폐지의 경과조치



자료: 厚生労働省, 「高年齢者雇用安定法Q & A (高年齢者雇用確保措置関係)」를 이용해 필자 작성, <https://www.mhlw.go.jp/general/seido/anteikyoku/kourei2/qa/>

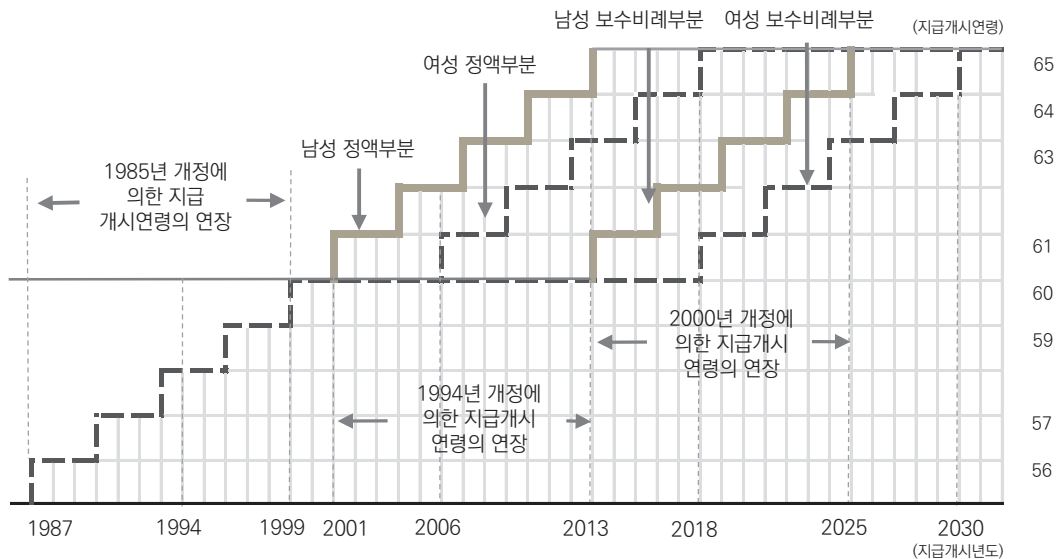
플라이언스(범규준수)에 대한 의식이 낮은 회사로 인식되어, 기업에 대한 평가가 낮아지고 결과적으로 우수한 인재를 모집하는 것이 어려워지게 되기 때문에 대부분의 기업은 일본 정부가 정한 고연령자 고용확보조치를 실시하고 있는 상황이다.

■ 일본 정부가 점진적 은퇴 및 정년연장대책을 추진한 배경

일본 정부가 개정고연령자고용안정법 등을 실시해 65세 고용을 의무화하는 등 근로자의 은퇴 및 정년연장대책을 추진한 배경에는 크게 두 가지 이유가 있다고 할 수 있다. 첫 번째 이유는 인구고령화에 따른 노동력부족 문제이다. 「고연령자고용안정법」을 개정한 배경이 되는 2004년의 출생률은 1.29까지 감소해, 현재의 인구를 유지할 수 있는 인구치환 수준인 2.07을 크게 밑돌았다. 한편 저출산·고령화에 의해 고령화율은 계속해서 상승하여 2004년 10월 1일 시점에 19.3%까지 상승하였다.

두 번째 이유로는 일본 정부가 공적연금제도를 개정(1994년과 2000년의 연금 개정)하여 공적

[그림 2] 지급개시연령의 연장(실선: 남성, 점선: 여성)



자료: 厚生労働省(2011), 「支給開始年齢について」, 第4回社会保障審議会年金部会, 2011년 10월 11일 자료 1.

<표 1> 공적연금 지급개시연령의 단계적 연장

지급개시연령	정액(기초연금)부분		보수비례 부분	
	적용연도		적용연도	
	남성	여성	남성	여성
61세	2001	2006	2013	2018
62세	2004	2009	2016	2021
63세	2007	2012	2019	2024
64세	2010	2015	2022	2027
65세	2013	2018	2025	2030

주: 일본의 회계연도는 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지이므로, 상기 적용연도의 실시일은 매년 4월 1일부터임을 참고할 것.

자료: 厚生労働省(2011), 「支給開始年齢について」를 이용해 필자 작성, <https://www.nenkin.go.jp/yougo/kagyo/kounen-kaishi.files/kaishi.pdf>

연금의 지급개시연령을 연장한 점을 들 수 있다. 일본의 공적연금제도는 정액부분인 국민연금 및 샬러리맨과 공무원이 가입하는 보수비례부분의 후생연금으로 구성되어 있는데, 정액부분에 대해서는 2001년도부터 지급개시연령을 기존의 60세부터 3년마다 1세씩 늦추어, 2013년부터는

65세부터 연금이 지급되고 있다. 또한 보수비례부분의 지급개시연령도 2013년 4월부터 61세로 늦추기 시작하여 3년마다 1세씩 늦추고 있어, 남성의 경우 2025년부터는 65세가 되어야 연금을 수령할 수 있게 되었다(여성의 경우는 남성보다 5년 늦게 실시, 그림 2, 표 1 참조).

정년연령이 60세로 유지된 상황에서 공적연금의 지급개시연령만 늦추어지게 되면 퇴직한 고령자가 소득이 없는 상황에서 연금도 받지 못하고 생활하는 동안 수입의 공백기간이 발생하게 되는데, 일본 정부는 이러한 현상을 방지하기 위해 정년연장을 동시에 추진하였다.

■ 점진적 은퇴 및 정년연장의 추진을 위해 「고연령자고용계속급부」 실시

일본 정부는 기업의 은퇴 및 정년연장을 지원하고 경제적 부담을 줄일 목적으로 정년연장과 정년폐지를 실천하는 사업주에 대해 몇 가지 지원금을 지급하고 있는데, 그중 가장 대표적인 지원금이 「고연령자고용계속급부」라고 할 수 있다. 「고연령자고용계속급부」는 현역시절에 비해 임금이 크게 줄어든 60~64세 고연령자의 임금을 보전하기 위해 1995년부터 실시되고 있다.

고연령자고용계속급부는 고용보험의 기본수당을 수령하지 않고 있는 자를 대상으로 하는 고연령고용계속기본급부금과 기본수당을 수령하고 재취직한 자를 대상으로 하는 고연령재취직급부금으로 구분되며, 기본적으로는 임금이 줄어든 피보험자에게 지원금이 지급되는 제도라 할 수 있다. 지원금을 받기 위해서는 다음 조건을 충족할 필요가 있다.

- ① 60세 이상~65세 미만의 고용보험 일반피보험자인 경우
- ② 고용보험의 피보험자 기간이 통산 5년 이상인 경우
- ③ 원칙적으로 60세 시점과 비교하여 60세 이후의 임금이 60세 시점 임금의 75% 미만인 경우
- ④ 고연령재취직급부금에 대해서는 재취직일 전날의 기본수당 지급잔여일수가 100일 이상인 경우

고연령고용계속기본급부금의 금액은 원칙적으로 60세 이후 각 월에 지급된 임금의 15%가 지급된다.

지급대상자

고연령고용계속기본급부금

고용보험의 피보험자기간이 통산 5년 이상인 자로서, 60세 도달 이후에도 계속해서 고용되어 60세 이후 각 월에 지급되는 임금이 원칙적으로 60세 도달시점의 임금월액의 75% 미만인 자에게 지급된다.

고연령재취직급부금

기본수당을 수급한 후 60세 이후에 재취직하여 재취직 이후 각 월에 지급되는 임금이 기본수당의 기준이 된 임금일액을 30배로 한 금액의 75% 미만인 자로서, 아래 세 가지 요건을 충족한 자에게 지급된다.

- 고용보험의 기본수당에 대한 산정 기초기간이 5년 이상인 경우
- 재취직일 전날의 기본수당 지급잔여일수가 100일 이상인 경우
- 안정된 직장에 취직하는 것에 의해 피보험자가 되어 있는 경우

지급기간

고연령고용계속기본급부금

피보험자가 60세에 도달한 달부터 65세에 도달한 달까지 지급된다(각 월의 1일부터 말일까지 피보험자 자격을 유지할 필요가 있음).

고연령재취직급부금

재취직일 전날을 기준으로 기본수당 잔여지급일수가 200일 이상 남아 있을 때에는 재취직 한 다음 날부터 2년을 경과하는 날이 속한 달까지 지급된다. 단, 피보험자가 65세에 달한 경우에는 그 기간에 관계없이 65세가 되는 달까지 지급된다(각 월의 1일부터 말일까지 피보험자 자격을 유지할 필요가 있음).

지급액

원칙이 적용되는 경우

지급액은 각 지급대상 월별로 해당 월에 지급되는 임금의 저하율에 따라 다음 계산식에 의해 산정되는데, 예상임금과 지급한도액 등에 의해 지급액이 감액되거나 지급이 중지되는 경우도 있다.

$$\text{저하율}(\%) = (\text{지급대상 월에 지급된 임금액} / \text{임금월액}) \times 100$$

임금월액=원칙적으로 60세에 도달하기 전 6개월간의 평균임금(수급자격확인통지서와 지급결정통지서에 기재되어 있음)

주 : 60세 도달 이후에 수급자격이 확인된 경우에는 수급자격이 확인된 날 이전 6개월간의 평균임금

a. 저하율이 61% 이하인 경우

$$\text{지급액} = \text{지급대상 월에 지불된 임금액} \times 15\%$$

b. 저하율이 61% 이상 75% 미만인 경우

$$\text{지급액} = ((-183/280) \times \text{지급대상 월에 지불된 임금액} + (137.25/280) \times \text{임금월액})$$

미나시 임금이 산정된 경우

지급대상 월에 지불된 임금이 저하한 이유가 피보험자 본인과 사업주에 책임이 있는 경우이거나, 다른 사회보험에 의해 보장되는 것이 적절한 경우 등 고용보험에 의해 급부가 지급되는 것이 적절하지 않은 경우에는 저하된 부분도 지불된 것으로 간주하여 임금이 저하했는지 그렇지 않은지를 판단한다.

※ 미나시 임금(みなし賃金)

임금의 저하율을 확인할 때 ‘월별로 지급되는 임금’이란 해당 월에 지불되는 임금을 의미하지만, 그 임금이 일정한 이유로 감액되어 지급된 경우에는 그 감액된 임금을 가산한 임금액을 사

용하여 임금의 저하율을 판단하도록 하고 있다. 이때 사용되는 임금액이 미나시 임금(みなし賃金)이다. 예를 들어 60세 시점의 임금월액(60세에 도달하기 전 6개월간의 평균임금)이 30만 엔인 근로자 A가 60세 이후에는 60세 시점 임금월액의 70% 수준인 21만 엔을 받고 계속해서 근무하기로 했다고 가정하자. 근로자 A는 어느 달 감기에 걸려 회사에 결근을 했는데 이로 인해 결근일에 해당하는 임금 3만 엔이 제외되어 18만 엔만 지급되게 된 경우, 미나시 임금은 실제 수령한 18만 엔이 아니라 결근일의 임금 3만 엔을 실제 지급받은 18만 엔과 합산한 21만 엔으로 계산한다. 따라서 임금 저하율은 70%(21만 엔/30만 엔×100)로 지급률 4.67%(지급률은 표 2를 참조)가 적용되어 고연령고용계속기본급부금으로 8,406엔이 지급된다.

• 미나시 임금이 산정되는 이유

- 피보험자 본인이 책임져야 할 이유, 본인의 사정에 의한 결근(관혼상제 등 개인적인 이유에 의한 결근도 포함)
- 병상 또는 부상 등에 의한 결근, 지각, 조퇴 등에 의한 임금의 감액
- 사업장의 휴업 : 우천 등 기상악화에 의해 사업장이 휴업하여 임금이 감액
- 동맹파업, 태업, 사업장 폐쇄 등의 쟁의행위
- 임신, 출산, 육아, 개호 등에 의한 결근, 지각, 조퇴 등에 의한 임금의 감액

임금이 지급한도액 이상인 경우

- 지급대상 월에 지급된 임금이 363,359엔 이상인 경우에는 급부금은 지급되지 않는다(2019년 8월 1일부터).
- 지급대상 월에 지급된 임금액과 산정된 지급액의 합계금액이 363,359엔을 넘는 경우에는 363,359엔에서 지급대상 월에 지급된 임금을 제한 금액이 지급된다.

지급액이 최저한도액 이하의 경우

지급한도액의 경우와는 반대로, 산정된 지급액이 최저한도액인 2,000엔 이하의 경우에는 지급이 중지된다.

이처럼 현역시절에 비해 임금이 크게 줄어든 60~64세 고연령자의 임금을 보전하는 「고연

<표 2> 「고연령자고용계속급부」의 임금 저하율별 지급률

(단위 : %)

임금 저하율	지급률	임금 저하율	지급률
75.00 이상	0.00	68.00	6.73
74.50	0.44	67.50	7.26
74.00	0.88	67.00	7.80
73.50	1.33	66.50	8.35
73.00	1.79	66.00	8.91
72.50	2.25	65.50	9.48
72.00	2.72	65.00	10.05
71.50	3.20	64.50	10.64
71.00	3.68	64.00	11.23
70.50	4.17	63.50	11.84
70.00	4.67	63.00	12.45
69.50	5.17	62.50	13.07
69.00	5.68	62.00	13.70
68.50	6.20	61.50	14.35
		61.00 이하	15.00

자료 : 厚生労働省, 「Q&A~高齢雇用継続給付~」를 이용해 필자 작성, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000158464.html>

령고용계속급부」는 향후 단계적으로 폐지될 전망이다. 일본 정부는 65세까지의 계속고용이 2025년도부터 완전 의무화되기 때문에 기업 스스로 대응하여 임금수준을 확보할 필요가 있다고 판단하여 현재 급부수준을 2025년도에 60세가 되는 고연령자부터 절반 수준으로 줄이고, 더욱이 2030년도 이후에는 60세에 대한 지급을 폐지할 방침이다.

2018년도 현재 「고연령고용계속급부」의 신청건수는 약 340만 건으로 지급총액은 약 1,769억 엔에 달하고 있다. 하지만 임금보전을 위해 실업자를 위한 고용보험을 사용하는 것에 대해서는 계속해서 의문이 제기되어 왔다. 노동정책심의회 전문부회는 2007년에 「고연령고용계속급부」의 지급을 2012년도를 끝으로 정지하기로 결론지었지만, “「고연령고용계속급부」가 고령자의 고용촉진에 중요한 역할을 하고 있다”고 판단하여 계속 실시하는 것으로 방침을 전환하여 지금까지 실시하고 있다.

■ 점진적 은퇴 및 정년연장 추진 정책의 일환인 고연령자 고용확보조치 실시 상황

제도가 시행된 직후인 2006년 10월에 독립행정법인 노동정책연구·연수기구가 실시한 설문조사결과²⁾에 의하면, 계속고용제도의 재고용제도를 실시하고 있는 기업의 비율은 91.3%로 정년도달 이후의 근무연장제도(7.7%)와 정년연장(2.4%)을 크게 상회하는 것으로 조사되었다(복수응답).

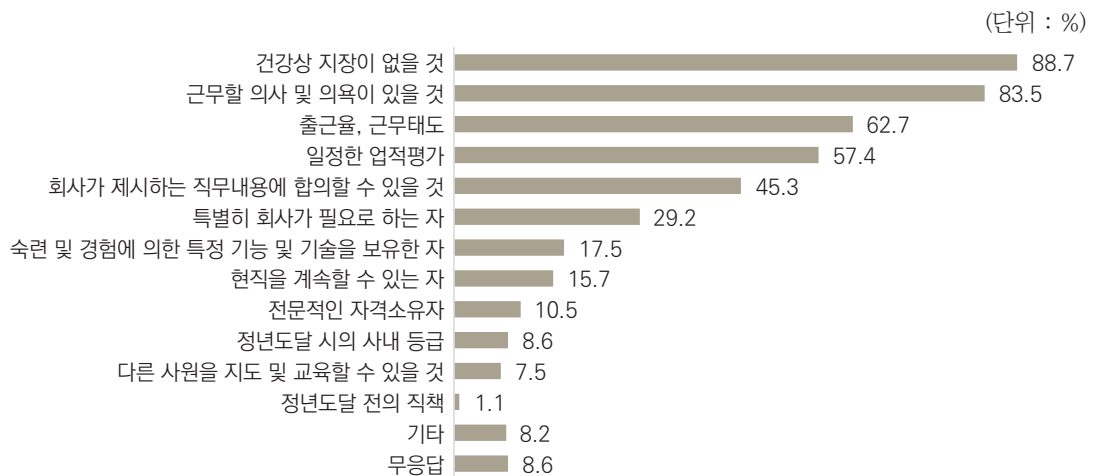
한편 계속고용제도를 도입한 기업 중 대상자 기준을 설정하고 있는 기업은 응답기업의 72.2%로, 대상자 기준을 설정하지 않고 희망자 전원을 고용한다고 응답한 기업의 비율인 24.6%를 크게 상회하였다. 대상자 기준을 설정하지 않고 희망자 전원을 65세까지 고용하고 있는 기업을 기업규모별로 보면 종업원 수 ‘300명 미만’ 기업이 40.8%, ‘300~499명’ 기업이 27.0%, ‘500~999명’ 기업이 24.4%, ‘1,000명 이상’ 기업이 17.2%로, 기업규모가 작을수록 대상자 기준을 설정하지 않고 희망자 전원을 65세까지 고용하고 있는 것으로 밝혀졌다. 또한 정년을 맞이하는 사원이 계속고용제도를 활용하여 정년에 도달한 이후에도 계속해서 근무할 희망이 있는지 여부를 직접 본인에게 확인하는 연령은 ‘59세’가 69.3%로 가장 높았고, 다음으로 ‘60세’(12.4%), ‘58세’(11.5%), ‘특별히 시점을 정하지 않고 있음’(10.6%)의 순으로 조사되었다.

대상자 선정기준은 ‘건강상 지장이 없을 것’이 88.7%로 가장 높았고, 다음으로 ‘근무할 의사 및 의욕이 있을 것’(83.5%), ‘출근율, 근무태도’(62.7%), ‘일정한 업적 평가’(57.4%)의 순으로 나타났다. 정년도달 시의 연간수입과 비교한 계속고용자의 연간수입은 ‘정년도달 시의 60~70%’가 44.4%, ‘정년도달 시의 50% 정도’가 20.4%, ‘정년도달 시의 80~90%’가 14.8%로, 대부분 계속고용자의 연간수입이 줄어든 것으로 조사되었다.

고연령사원의 고용확보 및 계속고용에 대한 과제로는 ‘고연령사원이 담당하는 업무를 자사 내에서 확보하는 것이 어려운 점’(39.6%), ‘관리직 사원의 취급이 어려운 점’(38.9%), ‘계속고

2) 労働政策研究・研修機構(2007), 「高齢者の継続雇用の実態に関する調査(企業アンケート)結果」 2007년 4월 2일 발표자료.

[그림 3] 계속고용 대상자 선정기준



자료 : 労働政策研究·研修機構(2007), 「高年齢者の継続雇用の実態に関する調査(企業アンケート)結果」.

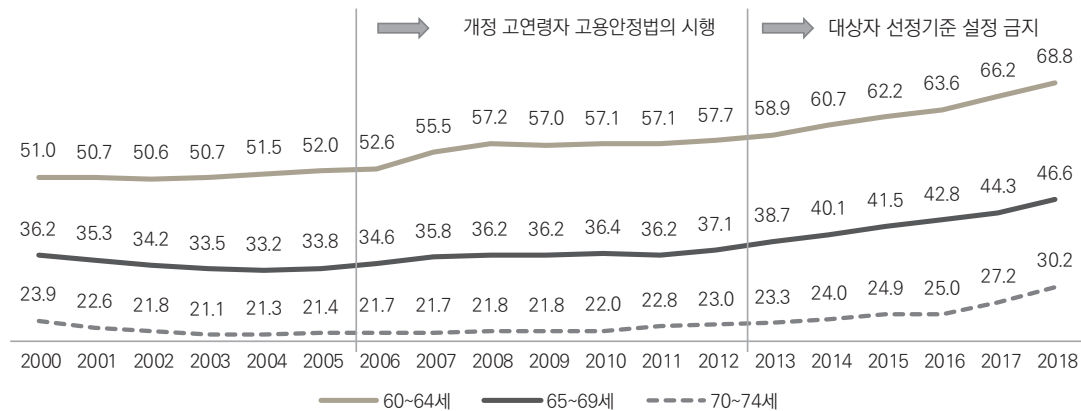
용 이후 처우수준 결정이 어려운 점’(24.5%), ‘고연령사원을 활용할 수 있는 노하우를 축적하지 않고 있는 점’(19.1%), ‘청년 및 장년층 사원의 사기가 저하하는 점’(14.3%), ‘자사의 자회사, 관련회사에 고연령사원이 활약할 수 있는 고용장소를 확보하기 힘든 점’(12.3%), ‘인건비 부담이 증가하는 점’(11.2%), ‘생산성이 저하하는 점’(9.0%), ‘고연령자 활용을 위한 설비 및 작업환경의 정비가 진행되지 않는 점’(8.1%), ‘노동조합 및 종업원 대표 등의 이해를 좀처럼 얻기 힘든 점’(1.4%) 등으로 나타났다.

■ 개정고연령자고용안정법 시행 이후의 주요 변화

취업률의 상승

일본 정부가 2006년 4월에 개정고연령자고용안정법을 시행하여 65세까지의 계속고용 조치를 의무화함에 따라 60대 전반 고연령자의 취업률은 크게 상승하였다. 60~64세 고연령자의 취업률은 법 개정이 발표된 2004년의 51.5%에서 대상자 선정기준이 적용되기 전

[그림 4] 연령계급별 고연령자의 취업률 추이



자료: 厚生労働省「労働力調査」를 이용하여 필자 작성.

인 2012년에는 57.7%로, 그리고 최근인 2018년에는 68.8%까지 상승하였다. 65~69세와 70~74세 고령자의 취업률도 2004년의 33.2%와 21.3%에서 2018년에는 46.6%와 30.2%까지 높아졌다.

개정고연령자고용안정법의 효과를 분석한 대표적인 논문으로는 야마모토(2008)³⁾와 곤도(2014)⁴⁾를 들 수 있다. 야마모토(2008)는 게이오대학의 가계패널조사 2006년판과 2007년판을 이용하여 2006년 고연령자고용안정법 개정 전후의 60대 전반 고연령자의 취업률 변화를 분석했다. 분석 결과, 2006년 4월 고연령자고용안정법의 개정은 60~62세 취업률을 크게 상승시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 즉 법 개정 이전에는 55세 시점에 근무하던 자의 60~62세 시점에서의 취업률은 50%를 약간 상회하는 수준에 그쳤지만 법 개정 이후에는 70%까지 상승하였다.

곤도(2014)는 총무성 통계국의 노동력조사를 이용하여 고연령자고용안정법 개정 전후 코호트의 55~65세 시점에서의 경제활동참가율과 취업률을 비교했다. 분석 결과, 법 개정의

3) 山本勲(2008), 「高年齢者雇用安定法改正の効果分析」, 樋口美雄·瀬古美喜編, 『日本の経済行動のダイナミズムⅣ 制度政策の変更と就業行動』, pp.161-173 慶應義塾大学 出版会.

4) 近藤絢子(2014), 「高年齢者雇用安定法の影響分析」, 岩本康志·神取道宏·塩路悦朗·照山博司編『現代経済学の潮流 2014』, pp.123-152 東洋経済新報社.

영향을 받지 않은 1945년 이전 출생 코호트의 경우 60세가 된 직후 경제활동참가율이 약 4~5% 감소한 데에 비해, 법 개정의 영향을 받은 1946년 이후 출생 코호트의 경제활동참가율은 2~3% 감소한 데 그친 것으로 밝혀졌다. 이 결과에 대해 곤도는 고연령자고용안정법의 개정으로 인해 60세가 된 직후 노동시장에서의 퇴출이 억제되었다고 설명하고 있다. 또한 취업률의 경우에도 1945년 이전 출생 코호트에서는 60세가 된 직후 취업률이 약 9~12% 급감한 데에 비해, 1946년 이후 출생 코호트에서는 취업률이 6~7% 감소하여 법 개정의 영향을 받지 않은 1945년 이전 출생 코호트에 비해 작게 나타났다.

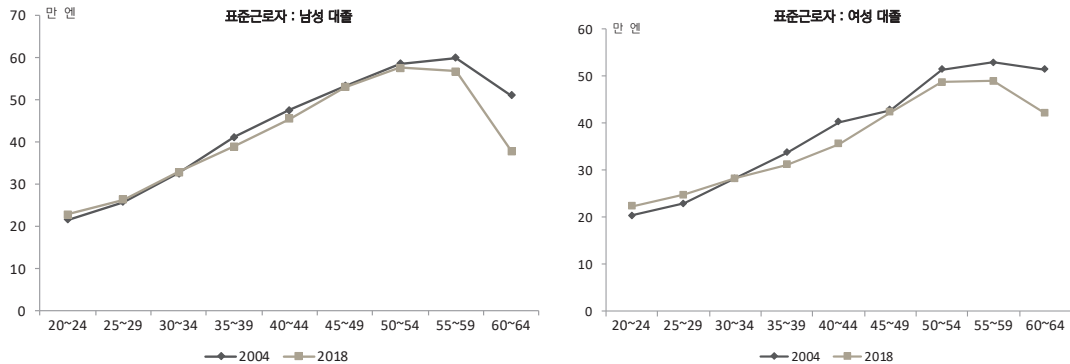
임금커브의 변화

버블경제 붕괴 이후 일본경제는 장기간에 걸쳐 불황을 겪게 되었고, 이에 따라 일본의 많은 기업들은 기존의 연공서열을 중심으로 하던 임금제도를 포기하고 성과주의라는 새로운 개념의 임금제도를 도입하기 시작하였다. 일본 정부는 저출산·고령화가 장기화되자 공적연금의 지급개시연령을 연장하여 연금재정의 안정화를 꾀하였고, 이로 인해 발생하는 수입공백기의 문제를 해결하기 위해 기업에 정년연장을 의무화하게 되었다. 하지만 이와 같은 정년연장은 기업 입장에서는 사실 큰 부담이 되므로 기업은 인사, 급여, 채용제도 전반에 걸친 수정작업을 진행하지 않으면 안 되었다. 특히 기업이 가장 큰 부담을 느끼는 부분은 인건비라고 할 수 있는데, 기업 측은 근로자의 장기고용에 따른 인건비 부담을 줄이기 위해 임금커브를 하향 조정하고 노동력의 비정규직화를 추진하였다.

[그림 5]는 개정고연령자고용안정법 시행 전인 2004년과 시행 후인 2018년 표준근로자⁵⁾의 임금커브를 나타내고 있는데, 대졸 남성의 경우 2004년에는 55~59세 연령층에서 임금이 피크에 달한 데에 비해, 2018년에는 50~54세 연령층에서 임금이 피크에 달하고 있는 걸 알 수 있다. 전체적으로 2018년 전 연령층의 임금수준이 2004년에 비해 감소했으며, 특히 60~64세의 임금수준 감소가 두드러졌다. 한편 대졸 여성의 경우에도 2004년에 비해 2018

5) 표준근로자란 학교 졸업 직후 기업에 취직하여, 동일기업에 계속해서 근무하고 있는 것으로 추정되는 근로자를 말한다.

[그림 5] 대졸 표준근로자의 성별 임금커브 동향



자료: 厚生労働省, 「賃金構造基本統計調査」를 이용해 필자 작성.

년에는 20대와 30대 초반 연령층의 임금수준이 증가했지만, 그 외의 연령층, 특히 50대 후반부터 60대 초반의 임금 감소폭이 크게 나타났다. 계속고용 및 정년연장에 대한 인건비 부담의 증가가 임금커브를 하향 조정시킨 것을 짐작할 수 있다.

정년을 연장하는 기업 수 증가

개정고연령자고용안정법 시행 이후 정년을 연장하거나 폐지하는 기업도 증가하고 있다. 후생노동성 조사에 의하면, 고연령자 고용확보조치로서 정년을 연장한 기업과 정년을 폐지한 기업의 비율은 2006년 각각 12.9%와 1.2%에서 2018년 18.1%와 2.6%로 증가하였다. 정년을 65세 이상으로 연장하는 기업도 조금씩 증가하고 있는데, 정년을 연장하는 방법은 기업별로 다소 차이를 보이고 있다. 예를 들어 도쿄 지하철은 2018년 4월부터 정년을 기존 60세에서 65세로 한 번에 연장한 데 비해, 도요인크그룹은 2014년 9월에 63세, 2018년 9월에 65세로 단계적으로 정년을 연장하였다.

최우수준의 변경

개정고연령자고용안정법 시행 이후 대부분의 기업들이 증가하는 인건비에 대응하기 위해

임금을 포함하여 대상자의 처우수준을 변경하였다. 여기서는 2000년 4월에 고용연장제도를 도입한 산요전기의 예를 참고로 소개하고자 한다.

산요전기는 고용을 연장하는 연수와 같은 연수를 60세 이전으로 거슬러올라가 처우수준을 변경하는 ‘60세 - β ’ 방식의 고용연장제도를 도입하였다. 적용대상자를 선정하는 데 있어서는 만 60세에 도달한 이후에도 계속해서 근무하기를 희망하는 자, 제시된 직무를 수행하기 위해 필요한 업무지식, 경험 및 능력을 가지고 있는 자, 열심히 근무하겠다는 의욕을 가진 자, 근무에 지장이 없는 건강상태를 유지하고 있는 자와 같은 선정기준을 설정하였다.

제도 도입 이후 커다란 처우의 변경은 급여(기본급)와 퇴직금에 적용되었다. 산요전기는 60세 이전의 급여를 삭감하는 데 있어서 55세 이후의 능력은 일정하다고 가정하고 55세부터 65세까지의 급여를 일정하게 하는 임금커브를 구상하였다. 즉 55세에서 65세까지의 임금커브를 플랫폼화(flat)하기 위해서는 55~60세까지의 임금수준을 약 30% 줄여, 이 줄어든 30%를 61세 이후에 지급하는 것으로 최종 결론지었다. 하지만 한 가지 문제점이 발생하였다. 60세 이전에 삭감된 30%의 임금을 61세 이후에 지급하게 되면 월급여가 많아져 재직노령연금⁶⁾이 거의 지급되지 않는 점이 문제였다. 고용연장제도를 희망하는 자는 공적연금의 지급개시 연령이 연장된 기간 동안 취업하여 수입을 얻는 것을 목적으로 하기 때문에, 근무에 의한 수입 증가가 예상되지 않을 경우 아무도 이 제도에 참가하지 않을 것으로 판단하였다. 이에 따라 산요전기는 60세 이전 임금의 일정금액을 60세 이후에 지급하는 것이 현재의 공적연금제도하에서는 불가능하다고 판단하여, 60세 이전에 삭감된 30%의 임금에 해당하는 금액을 퇴직일시금으로 지급하는 방법을 채택하게 되었다. 고용연장제도 적용자의 인사제도 및 근로조건은 <표 3>과 같다.

6) 60세 이후 공적연금제도인 후생연금에 가입한 상태에서 받는 노령후생연금은 재직노령연금으로서 연금부액과 월급 및 상여금에 따라 연금부액이 감액되거나 지급이 전액 정지되게 된다. 예를 들어 60대 전반의 재직노령연금은 기본월액(월급과 최근 1년간의 상여금을 12로 나눈 금액을 합한 금액)과 총보수월액 상당액의 합계금액이 28만 엔을 넘으면 연금부액이 감액되어 지급된다.

<표 3> 산요전기의 고용연장제도 적용자의 인사제도 및 근로조건

항목		60세(정년)까지	60세 이후
신분		사원(고용연장 대상사원)	시니어 스태프
고용기간		정년 60세(기간을 정하지 않은 고용계약)	1년 계약, 단 60세부터 고용연장 상한연령까지의 고용을 보장
직무내용		고용연장대상인 것을 이유로 특별한 변경은 실시하지 않음	60세 정년 시점에서 직무를 변경(60세 도달시점의 직무를 계속하거나 회사가 결정한 직무를 담당)
임금		기본급은 제도 선택 시 기본급의 75% 또는 70%(개별 선택) 수준. 고용연장제도 도입에 맞추어 55세 이상 임금제도를 개정	표준연간수입을 일률적으로 200만 엔으로 설정하고, 의욕 및 성과에 대한 처우는 상여금에 반영 ① 급여: 일급월급제로 하고 일급은 7,440엔을 지급, 월소 정근무일수로 계산하면 월급은 15만 엔 ② 상여금: 표준상여금액은 연간 20만 엔
인사제도	승진, 승격	종래대로 실시	실시하지 않음
	인사이동	종래대로 실시	통근권 내를 전제로 실시하는 경우도 있음
	등급제도	종래대로 적용	적용하지 않음
승급		종래대로 실시	(2000년 10월 현재, 계속 검토 중)
상여		종래대로 지급	표준상여금액은 연간 20만 엔, 사정은 시니어 스태프 독립 기준으로 실시
제수당	법정내	종래대로 지급, 단 기본급과 관련된 정률 수당은 신기본급에 근거하여 산출	할증률은 사원과 동일
	법정외		통근수단만 지급
퇴직금		60세 시점에 정년퇴직금, 고용연장 대상자 일시금을 지급(고용연장제도 도입에 맞추어 퇴직금제도를 개정)	지급하지 않음
공로금		-	성과, 공로에 대한 공로금을 퇴직 시에 지급, 공로금액은 상여금의 사정금액에 연동시켜 누적 적용
근로시간 및 휴일		종래대로 적용	사원과 동일
휴가		종래대로 적용	① 연차유급휴가: 사원 시절과 계속기간을 통산하여 부여 ② 하계특별휴가, 경조휴가: 사원과 동일 ③ 기타 휴가: 부여하지 않음
복리후생제도		종래대로 적용	사원을 대상으로 하는 재택복지제도, 후생대출금, 사내예금 등은 적용하지 않음
기타 근로조건		종래대로 적용	
도중 퇴직 시의 취급	임금	특별한 조치는 실시하지 않음	특별한 조치는 실시하지 않음
	퇴직금	정년퇴직금 및 고용연장대상자 일시금을 지급	-
	공로금	-	퇴직 시점의 누적액을 지급

자료: 財団法人社会経済生産性本部生産性労働情報センター(2001), 『事例にみる雇用延長と処遇制度』.

■ 일본의 점진적 은퇴 및 정년연장이 한국에 주는 시사점

이 글에서는 일본 정부의 점진적 은퇴 및 정년연장제도의 현황에 대해 살펴보았다. 한국보다 먼저 고령화를 경험하고 있는 일본에서는 연금재정의 안정과 노동력 확보, 그리고 수입의 공백기간을 없애기 위해 계속적으로 정년을 연장하는 대책안을 발표하여 왔다. 과거와 같은 고도경제성장을 기대할 수 없는 상황에서 희망자 전원에 대한 정년연장은 기업에 있어 큰 부담이 되는 게 사실이다. 정년을 65세까지 연장하는 내용을 축으로 하는 개정고연령자고용안 정법이 시행된 2013년에 일본 게이단렌은 개정법의 시행으로 인해 5년 후 일본 기업의 인건비(현금급여액)가 당시보다 2%(2조 엔) 증가할 것으로 시산하였다.

기업의 인건비 증가는 임금커브를 전체적으로 하향 이동시켰으며, 또한 정년연장에 대한 부담이 없는 비정규직 근로자 고용이 증가하였다. 실제로 일본 비정규직 근로자의 비율은 2004년 31.4%에서 2018년 37.9%까지 상승하였다. 일본 정부의 정년연장 대책의 또 하나의 문제점은 기업에 정년연장을 의무화하는 대신 임금수준에 대해서는 특별한 규정을 제시하지 않았다는 점이다. 60세 정년 이후 재고용된 고연령자의 임금수준은 정년 이전의 50~60%가 일반적으로, 임금 감액률은 중소기업에 비해 대기업에서 더 높은 것으로 알려지고 있다. 일부 기업의 경우 정년 이후의 임금을 대졸 초임 또는 그 이하로 설정하고 있으며, 정년 이전에 연간 1,000만 엔 가까이 받던 근로자의 연봉이 정년 이후에는 250만~300만 엔까지 감소한 경우도 볼 수 있다. 여기에는 일본의 연공서열 임금이 커다란 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 장기간의 경기불황에 의해 성과주의 임금을 도입하는 기업이 증가했지만, 사실 아직도 연공서열 임금을 유지하고 있는 기업이 많다. 그 결과 임금피크 시기는 대부분 50대에 오게 되며, 이는 정년 전후의 임금 격차를 크게 하는 요인이라고 할 수 있다. 일본 정부는 기업에 대해 정년연장과 임금수준 유지라는 두 가지 부담을 강요하는 것이 어렵다고 판단하여, 정년연장만을 의무화하고 임금수준은 커다란 틀을 벗어나지 않는 범위 내에서 기업이 결정할 수 있도록 자율화했다. 단, 2019년 4월부터 일하는 방식 개혁 관련법이 순차적으로 시행됨에 따라 2020년부터 동일노동 동일임금이 적용되게 되면, 고연령자에 대한 임금 및 처우수준은 기존보다 향상될 것으로 예상되고 있다. 또한 65세까지 고용이 의무화되는 2025년이 다가옴에 따라 계속고용제도 대신 정년을 연장하는 기업도 조금씩 증가하고 있다. 기업이 정년을 연

장하는 가장 큰 이유는 노동력 부족이 계속되는 상황에서 고연령자의 근로의욕을 높여 생산성을 향상하기 위해서라고 할 수 있다. 정년을 연장한 대부분의 기업이 근로의욕을 높이기 위해 계속고용제도 시행 시보다 임금수준을 높게 설정하고 처우수준도 개선하고 있다.

일본 사례에서 참고할 수 있는 또 한 가지 사항은 일본 정부가 추진하는 정년연령이 공적연금의 지급개시연령과 관련되어 있다는 점이다. 즉 정년연령을 공적연금 지급개시연령과 일치시켜 수입의 공백기간이 발생하는 것을 방지하였다. 이 점은 정년연령과 공적연금의 지급개시연령이 일치하지 않아 장래에 수입의 공백기간이 발생하게 되는 한국의 상황과는 대조적이라고 할 수 있다.

일본 정부의 점진적인 정년연장은 아직도 계속해서 진행 중이라고 할 수 있다. 현재 일본 정부는 국가공무원의 정년을 60세에서 단계적으로 65세로 연장하는 방안을 추진 중이며, 연금 지급개시연령을 수급자 선택으로 70세 이후로 늦추는 방안을 검토하고 있다. 만약 연금 지급개시연령이 일률적으로 늦춰지게 되면 수입의 공백기간을 없애기 위해 다시 한 번 정년이 연장될 가능성이 높아진다.

일본 정부가 실시한 점진적인 정년연장은 한국에 시사하는 바가 많다. 우선 기업과 개인의 부담을 최소화하기 위해 정년연장을 점진적으로 천천히 추진하였다. 예를 들어 60세 정년의 경우 1986년에 60세 정년 노력 의무화를 발표하고, 1994년에 60세 정년 의무화에 대한 개정법을 공포한 이후 1998년부터 개정법을 시행하고 있다. 또한 65세 고용 의무화는 2006년부터 2025년까지 약 20년에 걸쳐 추진되고 있는 중이다. 한국과는 정년연장의 추진기간이 크게 차이를 보이고 있다. 일본의 정년연장 과정에서 참고할 만한 또 한 가지는 공적연금 지급개시연령과 균형을 맞추어 수입의 공백기간을 없앨 필요가 있다는 점이다. 이 점은 향후 계속고용제도의 도입 및 정년연장 추진 시 반드시 반영되어야 할 점이다.

일본 정부의 정년연장 정책으로부터 배울 수 있는 점은 정년연장을 점진적으로 천천히 추진했다는 점과 공적연금 지급개시연령과 정년연령을 맞추어 수입의 공백기를 없앴다는 점이다. 또한 일본기업의 성공 및 실패사례를 참고하여 업종 및 직종에 따라 정년을 차등 적용하거나 개인 사정에 따라 정년을 선택할 수 있도록 하는 다양한 정년제도의 추진을 고려할 필요가 있다. 더욱이 은퇴가 연장된 고연령자의 근로의욕을 높여 생산성을 유지·향상시키기 위해서는 일정수준의 임금이 지급될 필요가 있을 것이다. 이 글의 내용이 향후 계속고용제도 및

정년연장을 추진하는 한국의 정책입안자와 기업 인사담당자에게 조금이나마 참고가 되어 기업과 종업원의 부담을 최소화하는 제도가 실시되기를 진심으로 바라는 바이다. **KLI**

참고문헌

- 労働政策研究・研修機構(2007), 「高年齢者の継続雇用の実態に関する調査(企業アンケート)結果」, 2007년 4월 2일 발표자료.
- 山本勲(2008), 「高年齢者雇用安定法改正の効果分析」, 樋口美雄・瀬古美喜編『日本の経済行動のダイナミズムⅣ 制度政策の変更と就業行動』, pp.161-173 慶應義塾大学 出版会.
- 近藤絢子(2014), 「高年齢者雇用安定法の影響分析」, 岩本康志・神取道宏・塩路悦朗・照山博司編『現代経済学の潮流 2014』, pp.123-152 東洋経済新報社.
- 厚生労働省, 「賃金構造基本統計調査」, 각 년.
- 厚生労働省, 「労働力調査」.
- 財団法人社会経済生産性本部生産性労働情報センター(2001), 『事例にみる雇用延長と処遇制度』.

네덜란드의 점진적 은퇴

Lei Delsen (네덜란드 네이메헌 라드바우드대학교 경제학과 교수 겸
연금·고령화 및 은퇴 연구네트워크(Netspar) 연구위원)

■ 도입

네덜란드에서 지난 30년간 노동시장정책과 연금개혁이라는 두 가지 목표는 인간적인 근로조건(humanising working conditions)을 제공하는 것이었으며, 이는 개별 근로자들이 개인적 선호에 맞춰 근로시간 수를 조정할 수 있도록 하고 고령 근로자들이 가능한 한 오랫동안 노동시장에 남아 있을 수 있도록 하는 것이었다. 시간제 근로(part-time work)는 연금 쇼크를 막을 뿐 아니라 예방적인 효과도 있는데, 점진적 은퇴(gradual retirement)는 고령 근로자들이 과도한 업무를 부담할 가능성을 줄여주면서 계속 일할 수 있는 방안을 제시한다. 고령 근로자들은 일을 더 쉽게 처리할 수 있기 때문에 결국 더 오래 활동할 수 있다. 거시적 수준에서 노동공급의 증가는 연금제도의 재정적 지속가능성에 기여할 수 있다. 이 글은 고령 근로자들이 점진적으로 은퇴하거나 의무적인 은퇴연령(compulsory age of retirement) 이후에도 계속 일할 수 있도록 하는 유연한 연금제도(flexible pension arrangement)가 성공적이었음을 확인할 뿐만 아니라 은퇴연령 이전에 근로시간을 단축하는 것이 성공적이었음을 확인하는 데 목적이 있다.

이하에서는 조기퇴직경로(early exit pathways) 및 시간제 고용과 관련하여 고령 근로자(55세 이상)의 노동시장에서의 지위 변화를 기술한다. 이어서 점진적 은퇴를 도입하는 데 사용된 정책수단을 살펴본 후, 네덜란드 연금제도의 주요 변화와 이러한 변화가 점진적 은퇴에

미친 영향을 검토한다. 이후 점진적 은퇴를 평가하고 향후 전망으로 이 글을 맺는다.

■ 평균 이하에서 평균 이상에 이르는 고용률

1957년에 연금연령을 65세로 하는 기초노령연금(old age basic pension: AOW)이 처음 도입되었다. 네덜란드에는 자발적 조기퇴직제도(voluntary early retirement schemes: VUT), 장애보험(disability insurance: WAO), 사전연금제도(pre-pension schemes), 실업보험(unemployment insurance: WW) 등 각기 다른 조기퇴직경로가 공존하고 있다. 이러한 경로들은 연통관(communicating vessel)의 기능을 한다. 네덜란드의 실질은퇴연령(effective retirement age)은 1960년 64.2세에서 1980년 62.2세, 1990년 60.3세로 낮아졌다. 실질은퇴연령의 감소와 고용률 하락은 동전의 양면과 같다. 1990년 네덜란드의 55~64세 고령자 고용률은 29.7%로 EU에서 가장 낮은 수준이었으며, EU 평균(38.6%)보다 약 9%p나 낮았다. 이와 동시에 55~64세 남성(10~17%)과 여성(64~71%) 및 65세 이상 남성(52%)과 여성(65%)의 시간제 비율은 OECD 평균보다 상당히 높았다. 50~64세 중 주 12시간 미만의 초단시간 일자리(short jobs)에 종사하는 근로자는 5%에 불과했지만, 65세 이상에서는 그 비율이 약 60%에 달했다(Delsen, 1996a, 2002, 2010). 1990년 이후 근로자의 평균은퇴연령은 61세로 비교적 안정적으로 유지되었다. 2002년에 근로자들의 평균은퇴연령은 60.7세였다. 2006년에는 60.9세였다가 2007년에는 61.7세로 증가하였다. 2014년에는 평균은퇴연령이 64.1세를 기록하였고, 2018년에는 2017년보다 약 5개월이 늘어나 65세로 더 높아졌다(Statistics Netherlands data). OECD 자료에 의하면 2008년 네덜란드의 실질은퇴연령(effective exit age)은 남성이 62.9세, 여성이 61.1세였다. 남성과 여성 모두 OECD 평균인 63.9세와 62.4세보다 각기 낮았다. 2018년 네덜란드 남성의 실질은퇴연령은 65.2세였는데 OECD 남성 평균인 65.4세와 거의 동일했다. 네덜란드 여성의 은퇴연령은 2018년에 62.5세로 증가하였지만, 여전히 OECD 평균인 63.7세에는 미치지 못하고 있다. 2018년 네덜란드의 55~64세 고용률은 67.7%로 OECD 평균인 61.4%보다 6%p 이상 높았다. 네덜란드의 65세 이상 고용률은 8.1%로서 OECD 회원국 평균인 14.9%보다 6%p 이상 낮았다. 2018년 네

덜란드 55~64세의 시간제 비율은 36.1%, OECD 평균은 17.2%였고, 네덜란드의 65세 이상 근로자들의 시간제 비율은 68.4%, OECD 평균은 39.9%였다. 이는 네덜란드에서 전반적으로 시간제 근로가 매우 만연한 현상과 일치한다. 2018년 네덜란드의 시간제 비율은 37.3%(남성 19.2%, 여성 58.0%)로서 OECD 회원국 전체에서 단연 가장 높았다. 고령자의 실업률(55~64세는 4.5%, 65세 이상은 3.8%)도 OECD 평균(각각 3.9%, 2.3%)보다 높았다.

1970년대 후반 자발적 조기퇴직제도(VUT)는 높은 청년 실업률(‘잃어버린 세대’)에 대한 해결방안으로서 고령 근로자의 안녕(well-being)에도 기여할 것으로 인식되었다. 1970년대 말에 이르러서는 부과방식(pay-as-you-go)의 자발적 조기퇴직제도가 단체협약에서 근로 조건의 표준(standard)이 되었다. 1983년과 1990년 사이에 자발적 조기퇴직제도는 가장 중요한 퇴직통로(exit route)가 되었다. 1980년대와 1990년대 일부에서는 고령 근로자들이 노동시장으로부터 은퇴하도록 독려하기 위해 장애급여(disability benefits)가 활용되었으며, 그 결과 장애보험 내 장애급여를 수급하는 숨겨진 실업인구가 상당한 규모로 존재하게 되었다. 1992년에는 네덜란드 노동력의 12% 이상이 장애급여를 수급하였는데, 이는 OECD에서 가장 높은 비율이었다. 또한 실업보험도 고령 근로자들의 퇴직통로로 활용되었다. 57.5세 이상은 구직활동 의무를 면제받았다. 1987년과 2003년 사이에 5년의 실업급여 수급 최장기간이 고령 근로자에 대해 정액(flat rate) 급여로 3.5년 더 연장되었다. 1990년에는 55~59세의 10% 이상, 그리고 60~64세의 22% 이상이 실업 상태였다. 2004년에는 고령 근로자에 대한 구직활동 요건이 다시 도입되었다.

2006년 이후 평균 실질은퇴연령이 크게 증가한 것은 자발적 조기퇴직제도와 연금제도의 근본적인 개혁과 관련이 있다. 2006년에 부과방식의 자발적 조기퇴직제도와 적립식(funded) 사전연금제도에 대한 재정 촉진책(fiscal facilitation)이 폐지되면서 고령 근로자들의 노동시장참가율이 증가하였다. 법정퇴직연령(statutory retirement age)이 2013년 65세에서 2018년 66세로 점진적으로 상향 조정된 것도 영향을 미쳤다. 그러나 실질은퇴연령은 여전히 공식은퇴연령(official retirement age)에 미치지 못하고 있다.

1990년대에 사용자와 근로자에 대한 다양한 인센티브가 도입된 후, 2006년에는 장애급여가 전면 개편되었다. 2006년에는 기존의 장애보험(WAO)이 새로운 장애보험(WIA)으로 대체되면서 더욱 엄격한 심사방식과 함께 역량에 맞는 근로요건(예컨대 시간제 근로)이 도입되

었다. 자발적 조기퇴직제도의 개혁으로 고령 남성의 노동시장 참가가 증가하였지만, 이와 함께 고령 근로자의 실업 및 장애 위험도 증가하였으며, 특히 1992년과 2009년 사이에 저학력 남성의 경우 이러한 현상이 두드러졌다(Riekhoff, 2018; Visser et al., 2016).

연금개혁과 재정적 인센티브는 퇴직의 실상을 뒤바꾸어 놓았다. 2005년에는 저숙련 및 고숙련 근로자들이 거의 동시에 은퇴하였다. 2018년 저숙련 근로자의 평균 은퇴연령이 65세 6개월이었고, 고숙련 근로자의 경우 64세 10개월이었다. 연금연령의 상향조정은 저소득 근로자들에게 불리한데 왜냐하면 이들의 기대여명(life expectancy)이 고소득 근로자들에 비해 훨씬 짧기 때문이다. 고령 근로자의 은퇴연령 상향조정과 노동시장 참가율 증가는 노동시장에서 역선택(adverse selection) 현상을 수반한다. 특히 조건이 개별화되고 보험수리적으로 공정한(actuarially fair) 경우, 아마도 더 생산적인 사람들로써 은퇴할 여력이 되는 이들은 여전히 조기에 은퇴하는 반면, 상대적으로 생산성이 낮은 사람들로써 노동시장의 하층부에 있는 이들은 계속 일할 수밖에 없다.

■ 점진적 은퇴 도입에 활용된 정책수단

1980년 이후 시간제 근로는 단체협약에서 사회적 파트너들에 의해 그리고 법적 평등을 통해 합법적인 지지를 받아왔다. 1993년부터 법정 최저임금이 시간제 근로자들에 대해 적용되었고, 1994년에는 연금금으로부터의 면제(exemption from pension funds)가 폐지되었으며, 1996년부터는 법적 동등대우가 적용되었고, 2000년에는 시간제 근로에 대한 법적 권리가 도입되었다(Delsen, 2002). 1980년대 이후 55~59세 연령층에서 시간제 근로 비중이 높게 나타난 현상은 고령 근로자의 주당 근로시간 단축을 위해 단체협약에 포함된 특정 조치들로 일부 설명 가능하다. 60~64세 연령층을 위해 단체협약에 점진적 은퇴제도가 포함되었다. 또한 고령자추가연차휴가(extra seniority annual leave days)도 도입되었다(Delsen, 1996a: 112). 2018년에 체결된 단체협약에는 아직도 근로시간 단축이 포함되어 있다(전체 근로자 대비 41%; 공업(industry) 67%, 건설업(building sector) 100%). 근로시간 단축은 주당 1시간에서 18시간에 이른다. 2018년 단체협약에는 55세와 60세 사이의 근로자들(평균

59세)에 대한 시간제 연금지급(part-time pensioning)에 관한 내용도 포함되어 있다(전체 근로자 대비 16%; 공업 63%, 건설업 51%)(Ministry of Social Affairs, 2019).

1980년대 후반에는 자발적 조기퇴직제도로 인한 총비용의 절감을 위해 시간제 자발적 조기퇴직제도(part-time VUT scheme)가 도입되어 자발적 조기퇴직제도의 유연성이 확대되었다. 여러 기업들은 자발적 조기퇴직제도를 대체하기 위해 유연한 연금제도를 도입하였다(Delsen, 1990, 1996a, 1996b). 1995년에는 연금제도 제2축(second pension pillar)의 법 체계가 조정되면서 55세와 70세 사이에 연금을 전부 또는 부분적으로 수급할 수 있게 되었다. 고비용의 자발적 조기퇴직제도를 상대적으로 덜 관대한 (부분) 사전연금제도로 대체하는 것을 용이하게 하면서 연금의 유연성을 높이려는 목적이었다. 시간제 고용은 장애보험 내 장애급여를 수급하는 숨겨진 실업인구를 줄여줄 것으로 인식되었다. 연구결과에 의하면 시간제 고용을 제공하면 장애 위험이 절반으로 감소하는 것으로 나타났다(Delsen, 1996a, 1996b). 2006년 장애보험(WIA)의 주된 목적은 재취업을 촉진하는 데 있었다. 장애급여를 수급하는 부분장애인은 고용 상태를 유지해야 했다. 이에 따라 시간제 일자리에 대한 수요가 증가하였다.

네덜란드 노조들은 최근에 체결된 세대협약(Generation Pacts)에 우호적이며, 이러한 세대협약은 2013년부터 체결되기 시작하였다. 사용자와 근로자 간에 체결되는 이러한 맞춤형 협약은 고령 근로자들(57세 이상)이 건강하게 더 오래 계속 일하도록 하면서 더 많은 젊은이들(35세 이하)이 (안정적인) 일자리를 가지도록 하는 데 목적이 있다. 세대협약에는 은퇴연령 전 정해진 몇 년 동안 근로시간을 단축한다는 합의가 포함되어 있다. 급여 감액분은 근로시간 단축분보다 적다. 이것은 폐지된 부과방식의 자발적 조기퇴직제도의 변형으로 볼 수 있다. 이 제도의 장점으로서는 고령 근로자가 단계적으로 은퇴할 수 있다는 것과 그로 인하여 지식과 전문성이 조직 내에 더 오래 유지되며 신규 근로자에게 승계될 수 있다는 점을 들 수 있다. 네덜란드 근로자의 약 17%가 단체협약에 의해 세대협약을 적용받으며, 지방정부, 보건 의료, 교육, 금속산업, 출판업, 공공운송 산업의 근로자들이 포함된다(Ministry of Social Affairs, 2019).

■ 네덜란드 연금제도의 변화와 점진적 은퇴

네덜란드 연금제도는 거주지 기반 국가연금(residence-based state pension)인 기초노령연금(AOW), 보충적인 고용 기반 단체연금(employment-based collective pension) 및 민간 개인 연금상품이라는 세 개의 축(pillars)으로 구성되어 있다. 첫 번째 축인 국가가 운영하는 기초노령 연금은 근로소득 이력과 관계없이 네덜란드의 65세 이상 모든 거주자에 대해 정액의 기초연금을 지급한다(2013년까지).¹⁾ 급여는 미혼의 경우 순최저임금(net minimum wage)의 70%이며, 배우자가 있는 경우에는 50%이다. 기초노령연금은 유연한 방식으로 수령할 수 없다.

직역연금(occupational pensions)은 급여에서 기초노령연금 공제 대상을 제외한 금액에 대해서만 적립된다. 네덜란드 근로자의 약 90%와 자영업자의 절반 정도가 연금제도의 제2 축을 구성하는 적립식 연금제도에 가입되어 있다. 2018년 네덜란드 연기금의 투자 규모는 GDP의 194%가 넘었다. 가입규칙, 규정 및 급여는 사회적 파트너들이 결정한다. 기여금은 세금 공제를 받을 수 있으며 연금 지급단계(pay-out phase)에서는 세금이 부과된다. 개인의 선호 및 은퇴계획에 따라 조기 또는 지연 은퇴(late retirement)가 허용된다. 법정 퇴직연령 이전에 은퇴하는 경우, 기초노령연금 급여는 '0'이며 오히려 그에 대해 배상해야 한다. 이러한 이유 때문에 단계적 은퇴(시간제 근로를 하면서 부분연금을 수급)는 아직 드물다. (연금제도의 제1 축과 제2 축을 합한) 연금 급여는 경력기간 동안의 평균임금의 70%에 해당한다.

2001~2003년의 위기로 인하여 네덜란드 연기금의 상당수가 재정부족 상태가 되었다. 연금 기여금이 인상되었고, 급여는 동결되었으며, 급여산정 기준과 관련하여 최종임금제도에서 평균임금제도로 대대적인 전환이 이루어지는 등 연금제도가 개편되었다. 이러한 개편은 완전 은퇴(full retirement) 전에 강등과 시간제 근로를 촉진하였다(Delsen, 2016). 2008년 연금 위기로 인해 기여금이 다시 인상되었고, 이러한 재정적 위기는 가입자들에게 더 큰 어려움으로 다가왔다. 사회적 파트너들이 체결한 2010년과 2011년의 연금협약(Pension Agreement)에 의해 당시까지 지배적이었던 확정급여(defined benefit) 방식은 사실상 종말을 고했다. 누적된 권리와 연금 급여는 연기금의 재정적 건전성(기금적립률(funding ratio))에 따라 보다

1) 법정퇴직연령은 2013년 65년 1개월에서 2018년 66세로 단계적으로 상향 조정되었다.

명확하게 변동될 것이다. 이러한 발전들은 개별적으로 수립한 자발적인 저축계획 및 준비금(provisions)으로 구성된 연금제도의 제3 축이 성장한 이유를 설명해 준다. 또한 사회적 파트너들은 기여금을 안정화하기로 합의하였다. 정부는 사회적 파트너들이 합의한 기초노령연금 연령의 유연화에 반대하였다. 2010년 연금협약에는 기초노령연금의 연금연령을 2013년부터 점진적으로 상향 조정하여 2020년에는 66세, 2025년에는 67세로 하고, 그 이후에는 평균 기대여명에 연계한다는 내용도 포함되었다. 2015년에 정부는 기초노령연금의 연금연령 증가속도를 2016년부터 더욱 높이기로 결정하였다. 기초노령연금의 연금연령이 2018년에 이미 66세가 되었고 2021년에는 67세가 될 예정이다. 2022년부터 기초노령연금의 연금연령은 평균 기대여명의 증가에 맞추어 주기적으로 조정된다.

법정 퇴직연령이 상향 조정되었을 뿐만 아니라, 보충연금의 경우 재정 촉진책의 지원을 받은 적립률(fiscally facilitated accrual rates)도 2013년과 2015년 사이에 점진적으로 감소하였다. 또한 연금 기여율(contribution rates)도 인하되었다. 2015년부터 근로자들은 세전 총 연봉(gross annual salary)이 100,000유로를 초과하는 경우 더 이상 연금을 적립하지 않는다. 시간제 근로자의 경우 이 금액은 비례방식(pro rata)에 근거하여 산정한다. 시간이 지나면서 두 가지 목표를 실현하는 데 있어 근로시간에 비해 재정적 인센티브가 더 중요하게 되었다. 인간적인 근로(humanisation of work)는 정책목표로서 그 중요성이 줄어들었다.

■ 점진적 은퇴에 대한 평가

1995년 네덜란드에서 시간제 근로를 하는 남녀 고령자의 비중은 OECD 회원국 중 가장 높았던 반면, 그들의 고용률은 가장 낮은 수준이었다(Delsen, 2003). 앞에서 살펴본 바와 같이, 2018년 네덜란드 고령 근로자의 고용률은 OECD 평균에 근접하였지만, 이들의 높은 시간제 비율은 크게 변하지 않았다. 따라서 시간제 근로는 고령 근로자의 경제활동을 독려하기 위한 필수조건이지만 충분조건은 되지 못한다. 사람들이 더 오래 일할 수 있도록 하기 위해서는 재정적 인센티브 구조와 물질적 조건(충분한 수의 시간제 일자리 포함)이 모두 마련되어야 한다(Delsen, 1996a, 1996b, 2003; Kantarci and Van Soest, 2008). 조기퇴직제도뿐만 아니

라 시간제 일자리를 제공하는 것을 꺼려하는 사용자들의 태도도 점진적 은퇴 비율에 부정적인 영향을 미쳤을 수 있다. 또한 네덜란드에서 정상은퇴연령(normal retirement age) 이후 높은 순대체율(net replacement rate)도 점진적 은퇴를 제한하는 요인이 된다. 게다가 다른 OECD 회원국에 비해 상용근로자에 대한 고용보호와 그 수가 점차 늘고 있는 유연한 고용계약(flexible employment contracts)에 대한 고용보호 간에 간극도 크다. 이러한 간극은 점진적 은퇴가 제한적인 이유를 일부 설명해준다(Bloemen et al., 2016).

네덜란드의 자영업자들은 근로자들보다 연금이 적게 적립되며, 이는 65세 이상 취업자 중 약 절반이 자영업자인 이유를 설명해준다(Delsen, 2010). Been & Knoef(2015)는 노동시장에서의 지위가 약한 개인들은 자신의 경력이 끝나갈 무렵 실업 또는 비경제활동 상태를 끝내거나 피하려는 필요에 의해 자영업자가 될 가능성이 높다는 점을 발견했다. 근로자들에게는 자영업이 점진적 은퇴경로로 활용되지 않는다. Plomp, de Breij & Deeg(2019)는 주당 15시간 미만의 짧은 시간제 일자리(short part-time jobs)에 종사하는 근로자들이 주당 32~40시간의 긴 시간제 일자리(long part-time jobs)에 종사하는 근로자들보다 노동시장에서 조기퇴직할 가능성이 더 높다는 것을 발견했다. 노동시장 정착도(labor market attachment) 차이가 그 원인이라고 볼 수 있다. 시간제 근로 및 은퇴와 관련하여 개인보다는 가구를 기본적인 의사결정 단위로 보는 것이 더 유용하다. 여성 근로자 수와 맞벌이 가구 수가 증가하고 더 오랜 경력을 쌓을수록 퇴직규정이 더 엄격해지는 경우에도 조기에 퇴직하거나 부분적으로 퇴직할 수 있는 재정적 여지가 넓어진다. 연금제도의 제2축 및 제3축은 부유한 이들에게 대체방안이 될 수 있다.

De Boer et al.(2019)의 연구결과에 의하면 응답자의 40%가 점진적 은퇴를 선호하였다. 기초연금 연령(basic pension age)이 높아질수록 선호도가 증가한다. 따라서 점진적 은퇴에 대한 선호도는 향후 더 높아질 것으로 예상할 수 있다. 또한 참여(근로시간)에 대한 부정적 영향이 커질 수 있다. 하지만 부분은퇴(partial retirement)가 재정적으로 더욱 매력적이 되면 이러한 현상이 뒤바뀔 수 있다. Been, Kantarcı & van Vuuren(2018)도 약 40%가 부분은퇴를 선호한다는 것을 발견하였다. 연기된 연금소득(deferred pension income)이 더 높은 경우 더 오래 일하기 위해 부분은퇴를 선택한다. 부분은퇴 시 임금률이 더 낮은 경우에는 완전 은퇴를 선호한다. 은퇴연령을 65세 이후로 연장하면 전일제 근로보다는 시간제 근로를 유도

하는 셈이 된다. 부분연금을 63세에 지급하면 총 노동공급이 0.9개월 늘어난다. Elsayed et al.(2018)이 진술선호(stated preferences)를 바탕으로 진행한 연구한 결과에 의하면 점진적 은퇴 기회를 제공하면 근로자의 은퇴시기가 1년 미뤄지며, 생애 노동공급(life-time labour supply)은 3.4개월 감소한다. 점진적 은퇴의 노동공급 효과에 관한 실증적 연구결과들은 상반된 결과를 보여주는데, 그 이유는 이러한 연구들이 모든 조기퇴직 선택안(options)을 다루고 있지 않기 때문이다. 선택된 선택안도 모두 관찰되지는 못한다(Kantarci and Van Soest, 2008; Haan and Tolan, 2019).

고령자는 회복에 더 많은 시간이 필요하고 근무일을 1일 줄이는 것이 도움이 되므로 최근의 세대협약이 노동의 인간화에 기여하는 결과를 가져올 것으로 예상된다. 그러나 세대협약은 고령 근로자를 고용하는 데 더 많은 비용이 들게 함으로써 고령 실직자의 취업 기회에 부정적인 영향을 미치기도 한다. 또한 청년들을 위한 추가적인 일자리의 수에 대해서도 의문이 제기될 수 있다. 고령 근로자의 임금으로 절약되는 금액도 제한적이다. 또한 사용자들은 이미 직원들을 활기차게 만들기(rejuvenating the staff) 위해 노력하고 있다. 세대협약은 이를 사회정책으로 제시할 수 있게 해준다. 근무일을 1일 줄인다는 것은 더 짧은 시간에 동일한 업무를 한다는 의미가 될 수도 있다. 게다가 세대협약은 분배적 결과를 초래한다. 직위가 낮은 근로자들이 10%의 소득감소를 감당할 수 있을 것인가?

■ 연금 전망

2019년 6월에 네덜란드의 연금제도를 미래 지향적이며 좀 더 균형된 제도로 개선하기 위해 노사정 3자 연금협약이 원칙적으로 제시되었다. 첫째, 기초노령연금의 은퇴연령이 2020년과 2021년에는 66세 4개월로 유지되며, 그 이후에는 느린 속도로 상향 조정되어 2024년에 67세가 된다. 정부는 2024년 이후부터 기대여명이 추가로 1년 증가할 때마다 1년 대신 8개월씩 은퇴연령을 연장한다는 계획이다. 조기퇴직은 기여금 및 적립률이 줄고 급여 수급기간은 더 늘어나며, 줄어든 보충연금으로 인해 투자수익도 감소함을 의미한다. 의도하지 않게 이러한 현상은 점진적 은퇴에 기여할 수 있다.

둘째, 다른 개혁조치들은 2022년 1월부터 시행될 예정인데, 이러한 개혁은 연금지급 부담을 전 세대에 걸쳐 더욱 공정하게 분담하도록 하는 데 그 목적이 있다. 현재 네덜란드의 거의 모든 연기금 가입자들은 동일한 기여율로 납부하고 있다. 또한 연금 적립률도 동일하다. 2019년 연금협약에는 모든 연령층에 대한 동일한 연금 기여율이 포함되어 있지만, 연금 적립률은 연령이 높아질수록 감소하며, 이는 보험수리적으로 더 공정한 것으로 간주되었다. 의도한 바는 아니지만, 이는 고령 근로자들이 근로시간을 단축하거나 조기퇴직을 하도록 유도할 것이다.

셋째, 연금협약에서 시간제 연금은 사람들이 더 나은 방법으로 더 오래 계속 일할 수 있도록 하는 선택안 중 하나로 언급되어 있으며, 근로생애를 연장하기 위해 단체협약에 하나의 선택안으로 포함되어야 한다고 언급되어 있다. 현재 많은 산업부문에서 60세 이상의 근로자들이 근무시간을 줄여서 일할 수 있는데, 급여는 변하지 않거나 거의 변동이 없다. 하지만 이러한 조치들은 점차 사라지고 있다. 이에 따라 시간제 연금의 필요성이 더욱 커질 것이다.

넷째, 프리랜서와 자영업자들은 자신들이 종사하는 산업부문의 연기금에 가입하기가 더욱 용이해질 것이지만, 가입이 의무사항은 아니다. 그들은 장애보험에 가입하도록 법률에 의해 요구될 것이다.

다섯째, ‘고강도 노동(hard work)’을 하는 사람들을 대상으로 조기퇴직 선택안이 마련될 것이다. 누구든지 60세 이상부터 3년 일찍 은퇴할 수 있다. 사용자는 근로자가 은퇴 시 소득연도당 19,000유로의 세전 총급여(€ 19,000 gross pay per year of income)를 책정하여 세 배로 지급하면 52%의 조기퇴직 벌금(penalty)을 지불하지 않아도 된다. 조기퇴직 벌금은 조기퇴직을 줄이기 위해 2015년에 도입되었다. 이 상한선을 넘는 소득의 경우에는 사용자가 벌금을 지불해야 한다. 그러나 조기퇴직은 기여금 및 적립률의 감소, 급여 수급기간의 증가 및 줄어든 보충연금으로 인한 투자수익의 감소를 의미한다.

네덜란드 통계청 자료에 의하면 2018년 네덜란드 전체 인구의 구매력은 0.3% 증가하였다. 그런데 특히 연금수급자들의 지출은 2017년(-0.2%)과 2018년(-0.5%)에 감소하였다. 2009년에서 2019년 사이에 시장 기반 부채 할인율(보험수리적 이자율(actuarial interest rate))이 하락하여 현재 매우 낮은 수준을 기록함에 따라 연기금 자산이 2배로 늘어났음에도 불구하고 기금적립률(funding ratio)이 30%p나 하락하였다. 이와 같이 낮은 기금적립률은 연금협약을

위태롭게 할 수 있다. 사회부장관은 연금제도의 최소 적립비율(minimum required funding ratio)을 104.2%에서 100%로 낮춤으로써 연금급여 삭감규정을 한시적으로 완화하였다. 그러나 이러한 조치로는 점점 더 많은 수의 연기금(최소 전체 연금의 절반 수준)이 2019년과 2020년에 연금 급여를 삭감(연간 1%씩 10년간)하거나 연금 기여금을 인상할 수밖에 없는 상황을 막지 못할 것이다. 연금수급자들이 빈곤해질 위험이 머지않았다. 네덜란드노동조합총연맹(FNV)은 고령자의 구매력 확보를 위해 기초노령연금의 급여 인상에 찬성하고 있다. **KLI**

참고문헌

- Been, J. and M. Knoef(2015), “The necessity of self-employment towards retirement: evidence from labor market dynamics and search requirements for unemployment benefits,” *Netspar Discussion Paper 04/2015-009*, Netspar, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement, Tilburg.
- Been, J., T. Kantarcı and D. van Vuuren(2018), “Increasing the labor force participation among older workers in the Netherlands: Effects of the pension incentives, increasing retirement age, and partial retirement,” *Netspar Discussion Paper 05/2018-047*, Netspar, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement, Tilburg.
- Bloemen, H., S. Hochguertel and J. Zweerik(2016), “Gradual Retirement in the Netherlands: An Analysis Using Administrative Data,” *Research on Ageing* 38 (2), pp.202-233.
- De Boer, H.-W., T. Kantarcı, D. van Vuuren, E. Westerhout(2019), “Deeltijdpensioen geen wondermiddel voor langer doorwerken,” *Netspar Design Paper 129*.
- Delsen, L.(1990), “Part-time early retirement in Europe,” *The Geneva Papers on Risk and Insurance* 15 (55), pp.139-157.
- _____(1996a), “Gradual retirement in the Netherlands,” in: Delsen, L. and G. Reday-Mulvey(eds.), *Gradual Retirement in the OECD Countries. Macro and Micro Issues and Policies*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot, pp.111-132.
- _____(1996b), “Gradual retirement: Lessons from the Nordic Countries and the Netherlands,” *European Journal of Industrial Relations* 2 (1), pp.55-67.
- _____(2002), “Active strategies for older workers in the Netherlands,” in M. Jepsen, D. Foden and M.

Hutsebaut(eds.), *Active strategies for older workers*, European Trade Union Institute, Brussels, pp.299-344.

- _____ (2003), "Ageing and work in the Netherlands," in: H. Buck and B. Dworschak(eds.), *Ageing and work in Europe. Strategies at company level and public policies in selected European countries*, Fraunhofer IAO, Stuttgart, pp. 56-62.
- _____ (2010), *Active ageing policy in the Netherland*, invited contribution to the 5th Seoul International Gerontological Symposium Work Opportunity for Older People: Vision and Strategy, organised by the Korean Gerontological Society (KGS), June 7, Seoul.
- _____ (2016), "The realisation of the participation society. Welfare state reform in the Netherlands: 2010-2015," *IMR Working Paper* NiCE16-02, Nijmegen Center for Economics (NiCE), Institute for Management Research, Radboud University, Nijmegen.
- Elsayed, A., A. de Grip, D. Fouarge and R. Montizaan(2018), "Gradual retirement, financial incentives, and labour supply of older workers: Evidence from a stated preference analysis," *Journal of Economic Behavior & Organization* 150 C, pp.277-294.
- Haan, P. and S. Tolan(2019), "Labor supply and fiscal effects of partial retirement – The role of entry age and the timing of pension benefits," *The Journal of the Economics of Ageing*.
- Kantarcı, T. and A. van Soest(2008), "Gradual retirement: Preferences and limitations," *De Economist* 156 (2), pp.113-144.
- Ministry of Social Affairs(2019), *CAO-afspraken 2018*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- OECD(2019), *Working better with age, ageing and employment policies*, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en>.
- Plomp, N., S. de Breij and D. Deeg(2019), "Personal and work-related predictors of early exit from paid work among older workers with health limitations," *Netspar Design Paper 124*, Netspar, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement, Tilburg.
- Riekhoff, A.-J.(2018), "Institutional and socio-economic drivers of work-to-retirement trajectories in the Netherlands," *Ageing & Society* 38 (3), pp.568-593. <https://doi.org/10.1017/S0144686X16001252>
- Visser, M., M. Gesthuizen, G. Kraaykamp & M.H.J. Wolbers(2016), "Trends in labour force participation of older men: Examining the influence of policy reforms, normative change and deindustrialization in the Netherlands, 1992-2009," *Economic and Industrial Democracy* 37, pp.425-447.

핀란드의 점진적 은퇴

Niko Väänänen (핀란드 연금센터(Finnish Centre for Pensions) 선임자문관)

■ 핀란드 연금제도 개요

핀란드의 연금제도는 법정 소득비례연금(statutory earnings-related pension)을 중심으로 소득조사에 의한 거주지 기반 국민연금(residence-based national pension)이 보완하는 형식으로 구성되어 있다. 또한 거주지 기반 보장연금(residence-based guarantee pension)도 있다. 소득비례연금은 근로경력 기간 동안의 소득에 비례하여 소득을 보장하는 것을 목표로 한다. 거주지 기반 국민연금 및 보장연금의 목적은 노후빈곤을 예방하는 데 있다.¹⁾ 시간제연금(part-time pension)은 소득비례연금제도의 틀 내에서만 존재한다. 핀란드에서는 법정제도의 적용범위가 포괄적인데다 (소득과 연금에 있어서 모두) 연금 상한이 없는 관계로 직역연금(occupational pensions)이나 개인연금보험 등 보충연금의 의미는 미미하다(Vidlund & Preusker, 2013).

소득비례연금은 근로경력 전체를 고려하는 기여제 확정급여형(contributory defined benefit) 제도이다. 매년 연금의 한 '조각'이 누적되어 최종 연금은 모든 조각의 합이 되는 것이다. 17세부터 노령연금 수급 시까지의 모든 고용소득이 매년 별도로 고려된다. 전 연령층과 노동투입에 대해 1.5%의 일반적인 적립률(accrual rate)을 적용한다.

1) 연금수급자의 국민연금 및 소득비례연금이 충분히 낮은 경우 보장연금이 법에 규정된 최저수준까지 이를 보완한다. 보장연금의 목적은 핀란드 거주자에게 최소연금을 제공하는 것이다(2019년 기준 월 784.52유로).

거주지 기반 연금준비금(residence-based pension provision)은 세금으로 자금을 조달하며, 소득비례연금준비금(earnings-related pension provision)은 대부분 근로자와 사용자의 기여금 및 연기금의 투자수익으로 자금을 조달한다. 2019년 민간부문의 연금 부담금(contribution fee)은 평균적으로 급여의 24.4%이다.²⁾ 소득비례연금제도에서 특정 사회보장 급여 수급자를 위한 기여금은 국가가 관리한다.³⁾ 또한 국가는 자영업자, 농민 및 선원 연금제도의 재원조달에도 기여한다. 시간제연금제도에 대해 별도의 재원조달 방식은 없다.

■ 시간제연금제도의 탄생 배경

1987년 핀란드에 시간제연금이 도입되었을 때 1976년에 구축된 스웨덴의 시간제연금 모델이 되었다. 초기에는 주로 ‘연성(soft)’ 가치를 명분으로 내세웠다. 즉 시간제연금은 업무량을 경감시키고 완전은퇴(full retirement)로 가는 점진적인 경로를 마련한다는 것이었다. 업무량을 경감시킴으로써 근로생애를 연장할 수 있다는 발상이었다. 또한 시간제연금의 핵심 목표 중 하나는 장애연금에 대한 대안을 제공하는 것이었다. 시간제연금의 도입은 공공부문과 민간부문 간의 각기 다른 은퇴연령(retirement ages)을 조화시키려는 더 큰 과정의 일환으로도 여겨졌다. 시간제연금은 개별조기퇴직제도(individual early retirement scheme)와 함께 공공부문에서 통용되던 직종별 은퇴연령을 대체하기 위한 것이었다. 전반적으로 조기퇴직제도는 1980년대에는 긍정적으로 평가되었으며 근로자의 안녕(well-being)을 증진한다는 정당성을 가졌다. 또한 조기퇴직제도는 생산시장 및 노동시장의 구조적 변화를 완화시킬 수 있는 장치로 이해되었다(Rantala, 2008). 그러나 1990년대 초 경기대침체를 거치면서 시간제연금에 관한 논의는 근로경력 및 일반경제에 미치는 영향으로까지 확대되었다(Hannikainen, 2012).

- 2) 17~53세 취업자는 6.75%, 53~68세 취업자는 7.2%를 납입한다. 그리고 사용자가 나머지를 부담한다. 자영업자의 경우, 연금 부담금은 평균적으로 근로소득자의 총 기여율(24.4%)과 동일하다.
- 3) 아동가정돌봄수당(child home care allowance) 기간, 학위를 위한 재학기간 등.

■ 핀란드의 시간제 근로

특히 여성들 사이에서 시간제로 일하는 것이 보다 일반적인 이웃 스칸디나비아 국가들에 비해 핀란드에서는 역사적으로 시간제 근로가 덜 일반적인 현상이었다. 핀란드는 특히 전일제 근로에서 여성을 고용하는 오랜 전통을 가지고 있었다(Rönsen and Sundström, 2002). 2017년 핀란드에서 시간제 근로자는 40만 8천 명이었으며, 이는 총 근로자의 16%에 해당했다.

그러나 노년층을 보면 다소 다른 양상이 나타난다. 취업 중인 55~69세 연령층에서 시간제 근로자 비중은 18%이다(Labour Force Survey, 2012). EU 회원국 중 네덜란드 다음으로 두 번째로 높은 수치이다. 이러한 높은 수치는 핀란드의 낮은 고용률로 일부 설명되는데, 핀란드의 경우 총 취업자 수가 적은 것이다. Eurostat에 따르면 2014년 55~64세의 고용률은 59.1%로서 이웃 북유럽 국가들에 비해 크게 낮은 수준이었다(스웨덴 74.0%, 노르웨이 72.2%).

■ 시간제연금의 실행

시간제연금은 민간부문과 공공부문에서 모두 선택할 수 있었고, 임금근로자와 자영업자 모두 이용할 수 있었다. 시간제연금은 1987년에 민간부문에 도입된 후 1989년에는 공공부문에도 도입되었다. 시간제연금제도는 2017년 초에 폐지되면서 부분조기노령연금(partial early old-age pension) 제도로 대체되었다.

2017년까지 시간제연금은 아래 요건을 갖춘 이들이 이용할 수 있었다.

- 61세에서 67세 사이
- 지난 15년 동안 최소 5년 이상 소득비례연금을 적립한 경우
- 자신의 권리로 다른 연금을 수급하지 않는 경우
- 사용자와 근로시간 단축(35~70% 사이)에 합의할 수 있었던 경우
- 민간부문: 지난 18개월 동안 최소 12개월 이상 전일제로 고용되었던 경우. 전일제 고용과 시간제연금 시작 사이에 6개월까지 시간차가 있을 수 있음.

- 공공부문: 지난 5년 동안 최소 3년 이상 전일제로 고용되었던 경우. 전일제 고용에서 시간제 연금으로 시간차 없이 전환해야 함.

조건 중 하나는 전일제 근로였다.⁴⁾ 시간제 근로에서 시간제연금으로 이동할 수는 없었다. 시간제연금 수급기간 동안 근로자의 소득과 근로시간은 연금수급 이전의 안정화된 종전 근로소득(stabilized earnings from previous work) 대비 35~70% 감소해야 했다. 시간제연금 급여는 전일제 근로소득과 시간제 근로소득 간 차액의 50%에 해당했다. 즉 급여액은 발생한 연금권(pension rights)에 직접적으로 비례하지 않았던 것이다. 이러한 이유로 시간제연금은 연금비용과 관련하여 비판을 받았는데, 왜냐하면 연금비용을 시간제연금 수급자가 아닌 연금제도에서 부담하였기 때문이다. 그 후 수년간 이러한 비보험적(non-actuarial) 급여 산정 방법에 대한 비판이 커졌다. 또한 고령화 과정의 이질성으로 인해 사회경제적 상위계층이 더 높은 비율로 시간제연금을 활용했다. 결국 2017년 연금 대개혁 시 시간제연금은 폐지되었고 부분연금제도(partial pension scheme)로 대체되었다.

시간제연금에 대해서는 근로자와 사용자 간에 항상 합의가 필요했다. 시간제연금은 사용자의 승인을 받아야 했다. 또한 근로자는 요구되는 모든 요건을 충족하는 것 이외에도 시간제 근로의 운영방식에 대해 사용자와 합의해야 했다. 사용자는 시간제 근로가 가능하도록 노력해야 했지만 의무사항은 아니었다. 자영업자 및 농민은 노동투입과 소득을 절반으로 줄여야 했다.

■ 시간제연금제도의 인기

시간제연금제도 구축 후 처음 몇 년 동안에는 수급자가 거의 없었다. 개별조기퇴직연금 및 실업연금과 같이 완전급여(full-benefit)를 받을 수 있는 조기퇴직제도들이 일부 있었다. 그리고 이러한 제도들이 더 매력적인 선택안으로 인식되었다. 예컨대 1991년에는 39,500명

4) 전일제의 기준은 산업부문(sector)별로 다르며 단체협약에 명시되어 있다.

이상이 개별조기퇴직연금을 수급하였으나 시간제연금 수급자는 230명에 불과했다. 1990년대 말에 이르러 이 제도가 보다 널리 알려지면서 더 많은 사람들이 신청하기 시작하였다 (Takala, 2001).

수년간 시간제연금은 여러 차례 조정되었다. 애초에 시간제연금은 60~64세에 적용되었으나, 1994년을 기준으로 수급연령(qualifying age)이 하향 조정되면서 연령제한(age limit)이 58세로 설정되었다. 수급연령을 하향 조정한 목적은 이 제도의 인기를 높이는 데 있었으며 시간제연금이 사람들에게 매력이 없다는 이유로 연령 조정도 정당화되었다. 그 후 1998년에 연령제한이 실험적으로 4년 동안 58세에서 56세로 낮춰졌다. 이 기간 동안 상한 연령제한은 동일하게 유지되었다. 2005년에는 상한 연령제한이 67세로 설정되었는데, 이는 그 해에 도입된 63~68세 사이의 새로운 유연한 노령은퇴연령(flexible old-age retirement age)과 맞추기 위해서였다. 2011년에 시간제연금 연령제한이 60~67세로 설정되었고 2013년에는 하한 수급연령이 61세로 설정되었다.

연령제한이 하향 조정되었을 때, 시간제연금제도가 더 매력적이게 되었고 보다 많은 이들이 시간제연금을 수급하기 시작하였다. 1998년에 수급연령(eligibility age)을 한시적으로 56세로 낮춘 목적은 보다 많은 사람들이 조기퇴직연금 급여 대신 시간제연금을 수급하기 시작하도록 유도하여 근로경력을 연장하는 데 있었다.

그러나 연구결과들(예컨대, Takala & Hietaniemi, 2008)은 수급연령의 하향 조정이 근로경력 기간에 긍정적인 영향을 미친다는 명확한 근거를 제시하지 못했다. 그리고 핀란드의 인구고령화가 급격하게 진행됨에 따라 정부는 베이비부머 세대⁵⁾가 연령제한에 도달하기 전에 이러한 연령제한을 상향 조정하기로 결정하였다. 따라서 4년 후 연령제한은 다시 58세로 복원되었다.

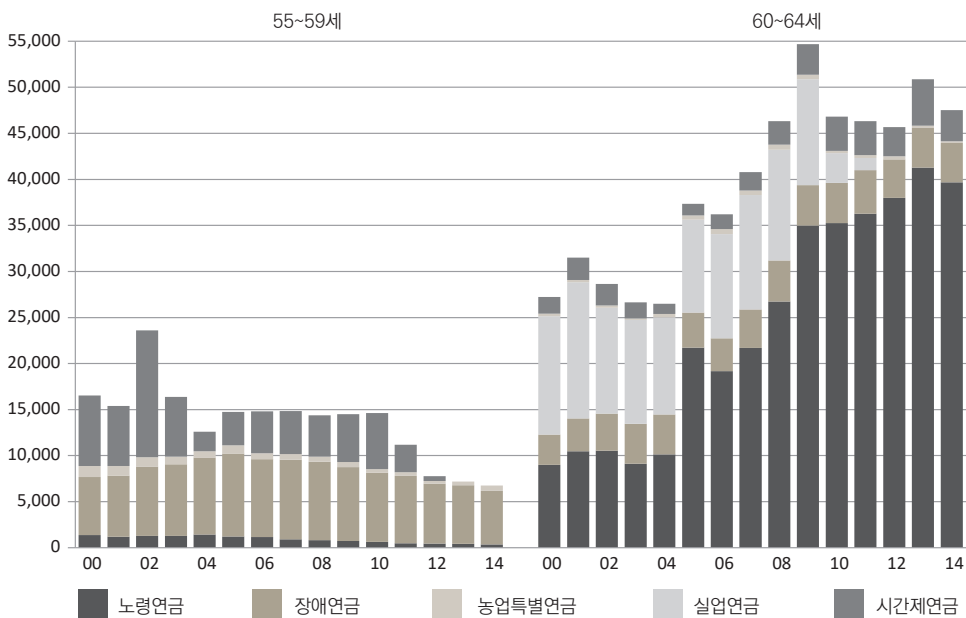
시간제연금이 근로경력 기간에 미치는 영향에 대해 여러 연구가 수행되었다. 일부 초기 연구들은 전일제근로를 지속한 이들에 비해 시간제연금 수급자들이 근로경력 연장과 상관관계가 있는 것으로 보였다고 시사하는 것처럼 보였다. 그러나 시간제 근로자들은 시간제연금 수급 이전부터 근로경력이 더 길었으며 시간제연금 수급 이후 그 차이가 더 커졌다. 시간제연금

5) 1944~1955년 출생자.

을 수급하기 위해서는 특정 근로경력 및 퇴직과 함께 근로를 지속할 것이 요구되었기 때문에 시간제연금으로 이동한 사람들은 선별적이었다.

이에 관한 가장 포괄적인 연구(Takala & Väänänen, 2016)는 전체 시스템 수준의 등록부(system-level registers)를 분석하여 2005년 당시 58세에 시간제연금을 수급한 이들의 근로경력 기간을 기존의 고용형태를 유지한 동년집단과 비교하였다. 2005년 및 이 두 집단이 67세에 도달한 2014년에 이 두 집단의 근로경력을 비교하였다. 연구결과에 따르면 연 단위로 측정했을 경우 시간제연금 수급자들의 근로경력이 연장된 것으로 나타났다. 그러나 이는 시간제연금 수급자들이 시간제연금을 수급하기 이전부터 이미 이들의 근로경력이 더 길었다는 사실로 설명 가능했다. 시간제연금이 연금제도의 재원조달에 미치는 영향을 분석하는데 있어 중요한 또 하나의 측면은 전반적인 노동투입(즉 총근로시간(total hours worked))이다. 근로경력에 미치는 영향을 총근로시간으로 전환하면 시간제 근로자와 전일제근로자 두 집단 간의 차이는 더 좁혀진다. 사회경제적 차이도 존재한다. 대규모 통계분석(Salonen &

[그림 1] 2000~2014년에 소득비례연금으로 퇴직한 55~64세의 연금 급여별 수급현황



자료: Takala & Väänänen(2016), "Does Part-Time Pension Extend Working Lives? A Finnish Case Study." Report No. 05/2016, Finnish Centre for Pensions.

Möttönen, 2019)에 따르면 시간제연금은 저학력 근로자들이 근로경력을 연장할 수 있는 가능성을 제공했던 반면, 고학력 근로자들이 노동투입을 감소시킬 수 있는 기회도 제공하였다.

시간제연금에 대한 퇴직자 설문조사 결과에 따르면, 시간제연금제도가 잘 운영되고 있는 것으로 나타났다. 부정적인 경험이나 문제가 보고된 경우는 거의 없었다. 또한 시간제연금이 근로생애 기간에 어떠한 영향을 미치는지 검토하기 위해 등록부가 활용되었다. 여러 연구에 따르면 시간제연금 퇴직자들의 근로생애는 전일제 근로를 지속한 이들보다 덜 분절(less fragmented)되어 있었다. 또한 시간제연금 퇴직자들의 근로생애는 최소한 동일 연령의 전일제 근로자들의 근로생애만큼 길거나 그보다 더 긴 경우도 있었다. 그러나 근로생애 기간의 차이가 시간제연금에 기인한 것인지 아니면 교육, 직업 또는 건강상태와 같은 다른 요인에 의한 것인지 구분하기는 어려웠다.

■ 시간제연금으로 퇴직한 사람은 누구인가?

사회경제적 지위를 비교한 연구결과(Salonen et al., 2017)에 따르면, 시간제연금 수급자들은 전일제근로를 지속한 이들보다 사무직 근로자(white-collar workers)인 경우가 더 많았다(각각 68%, 51%). 시간제연금 퇴직자 중 19%가 피고용인(employees)이었던 반면, 전일제 근로를 지속한 이들 중 피고용인의 비중은 24%였다. 시간제연금 퇴직자 중 약 11%는 사업가(entrepreneur)였다. 전일제 근로를 지속한 이들의 경우에도 그 비중은 같았다.

2016년 현재 인력은 2000년대 초반보다 학력이 상승했다. 시간제연금 퇴직자의 약 49%가 중등교육(secondary-level) 이하의 학력을 보유했다. 전일제 근로를 지속한 이들 중에서는 62%가 동일한 학력수준을 보유했다. 고등교육 수준에서도 그 차이는 유사했다. 시간제연금 퇴직자의 18%가 석사학위(higher university degree)를 보유했으며, 전일제 근로를 지속한 이들 중에서는 12%가 동일한 학위수준을 보유했다. 대부분의 경우 교육과 직업은 연관성이 있다. 시간제연금 퇴직자의 약 절반은 상대적으로 학력이 낮았지만, 이 그룹에는 고학력자도 상대적으로 높은 비중으로 포함되어 있었다. 시간제연금 퇴직자의 48%가 전문가(expert)로 근무하고 있었던 반면, 전일제 근로를 지속한 이들의 경우 그 비율은 30%였다. 성별로 비

교하면 직종별로 차이가 있었다. 남성 시간제연금 퇴직자의 약 55%가 관리자나 전문가로 근무했고, 4분의 1은 생산직(industrial professions) 및 건설직에 종사하고 있었다. 그에 비해 시간제연금을 수급하는 여성은 약 50%가 전문가로 근무하고 있었다. 여성의 약 37%는 사무직, 고객센터 및 서비스직에서 근무하고 있었다.

대부분의 시간제연금 퇴직자들은 대기업에서 근무했다. 2016년에 시간제연금 퇴직자의 약 54%가 종업원 1,000명 이상의 기업에서 근무했다. 임금총액(wage sum)으로 측정할 경우, 시간제연금 퇴직자의 3분의 1이 연간 임금총액이 대략 2백만~1천만 유로인 기업에서 근무했다. 시간제연금 퇴직자의 10%는 연간 임금총액이 10만 유로 미만인 소기업에서 근무했다. 성별로 보면 여성이 남성보다 대기업에 종사하는 비중이 높았다. 산업별로 보면 이러한 성별 격차는 명확한데, 여성의 70%와 남성의 42%가 공공부문에 종사했다. 남성 시간제연금 퇴직자(58%)가 종사한 가장 일반적인 3대 산업은 공업(industry), 공공행정 및 국방, 교육이었다. 여성 시간제연금 퇴직자(69%)가 종사한 가장 일반적인 산업은 공공행정 및 국방, 보건 및 사회서비스, 교육이었다.

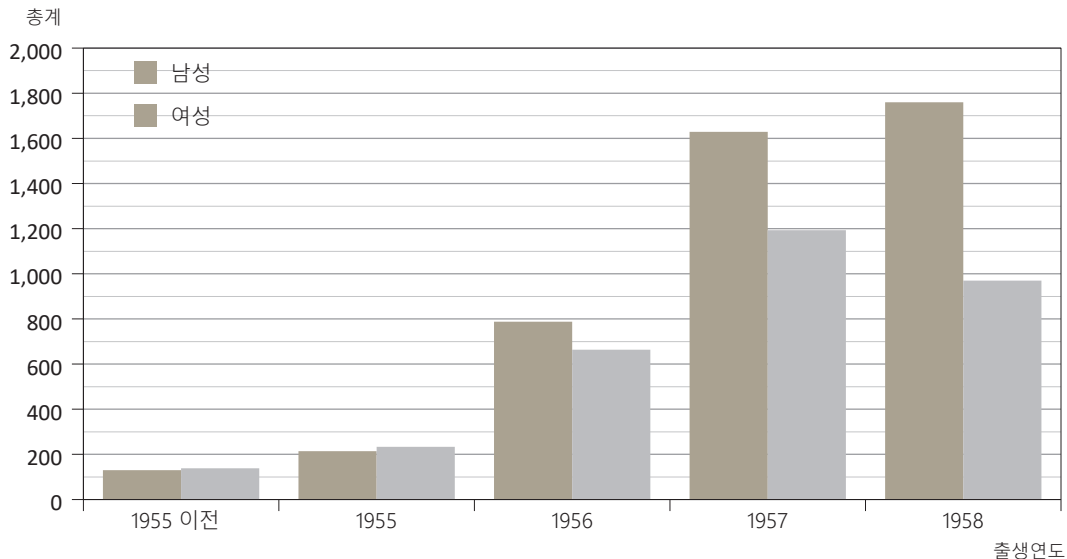
■ 자유와 유연성의 확대: 부분조기노령연금

2017년 연금 대개혁의 일환으로 시간제연금제도가 폐지되고 부분조기노령연금으로 대체되었다.

2017년 연금 대개혁은 은퇴연령에 변화를 야기하였다. 노령은퇴연령이 2018년부터 매년 3개월씩 상향 조정되어 2027년에는 65세가 될 것이다. 2027년 이후 은퇴연령은 기대여명(life expectancy)의 변화에 연동될 것이다. 부분조기노령연금의 연령제한은 2025년까지 61세이며, 그 후 62세로 상향 조정될 것이다. 이후에는 가장 이른 은퇴연령의 상향 조정에 맞춰 상향 조정될 것이다.

부분연금은 50% 또는 25% 연금으로 인출할 수 있다. 연금은 연금수급 당시까지 발생한 개인의 연금권에 기초하여 산정되며, 연금이 노령은퇴연령보다 조기 수급되는 각 개월마다 0.4%의 영구적인 감액(permanent reduction)이 계산된다. 이러한 영구적인 감액은 인출되

[그림 2] 출생연도 및 성별에 따른 부분연금 인출현황(2019년 1월 1일~7월 31일)



주: 총 7,700명 중 남성 4,500명, 여성 3,200명.

자료: The figure was compiled by Jari Kannisto in August 2019 using the data from the Finnish Centre for Pensions database(administrative data).

는 연금 부분에만 적용된다. 반면 은퇴를 연기하는 경우 (가장 이른) 은퇴연령 이후 발생하는 연금이 증액(매월 0.4%)될 것이다.

부분조기노령연금을 인출하기 시작하는 사람은 근로시간을 단축할 수 있으나, 이는 어떤 방식으로든 요구되거나 별도로 관리되지 않는다. 연금은 고용으로부터 계속 발생할 것이다. 그러므로 새로운 제도의 가장 큰 차이점은 부분연금 급여가 근로와 분리된다는 점이며, 따라서 향후에는 근로와 부분연금을 보다 쉽게 결합할 수 있게 될 것이다.

■ 새로운 부분연금은 어떻게 이용되었는가?

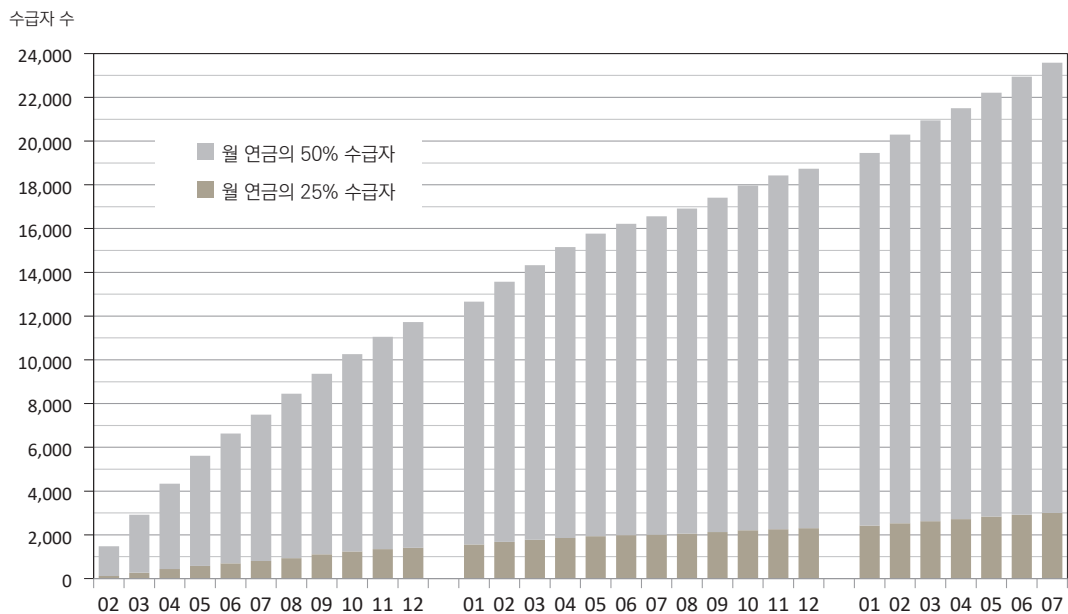
새로운 부분노령연금에 관한 최근 통계에 따르면 시간제연금과 유사한 특징이 존재하는데, 대부분의 사람들이 초기에 부분연금을 선택한다는 점이다. 가장 빠른 수급연령(이 경우 61

세)에 근접한 연령에서 부분연금을 가장 많이 선택한다.

부분조기노령연금은 개인의 고용경력이 끝나갈 무렵에 이전의 시간제연금제도보다 유연성을 더 확보할 수 있도록 하며, 시간제연금 수급권이 없었던 다수를 포함하여 다양한 인구집단에 대해 보다 공평한 혜택을 제공한다. 시간제연금 수급자는 전일제 고용경험을 조건으로 했고, 자영업자는 소수였으며 평균적으로 소득수준도 높은 편이었지만, 부분조기노령연금은 특히 자영업자와 실업자 사이에서 인기가 있다.

부분노령연금을 선택하는 사람들은 대부분 조기에 연금을 수급하는데, 2018년 6월 30일 현재까지 약 17,800명이 부분노령연금 수급을 선택했다. 새로운 부분노령연금 수급자 수는 2017년 상반기 이후 다소 감소하였다. 2018년 상반기에 약 5,500명이 부분노령연금을 수급하였다. 약 90%가 발생한 월 연금(monthly pension)의 50%를 수급하는 것을 선택했다. 조기 수급된 부분노령연금의 비율은 2017년 이후 증가하였다. 2018년 상반기에 수급을 시작한 부분노령연금 10개 중 9개가 조기 수령이었다.

[그림 3] 월별 부분노령연금 수급자 수 및 연금 비율



자료: The figure was compiled by Jari Kannisto in August 2019 using the data from the Finnish Centre for Pensions database(administrative data).

새로운 부분노령연금의 조기수급률은 새로운 부분노령연금 전체 수급률보다 높다. 그 이유는 부분연금을 수급하기로 결정한 사람들 대부분이 조기수급을 선택하였고, 또한 부분연금 전체 수급권자보다 조기 수급권자가 적기 때문이다. 부분노령연금 도입 후 첫 1년 반 동안 노령연금을 조기수급한 사람들의 비율은 해당 기간 중 어느 시점에서 이 연금을 수급할 자격이 있는 사람들의 8.6%였다. 남성의 경우 부분노령연금의 조기수급을 선택한 이들은 전체 수급권자 중 10.4% 였으며, 여성 경우에는 6.8%였다.

부분노령연금 수급률은 사회인구학적 요인에 따라 다르게 나타났다. 개인적 배경요인(individual background factors)을 살펴보면 취업자, 민간부문 근로자, 특히 자영업자인 경우 수급률이 높은 것으로 나타났다. 무엇보다 학위수준이 높은 고등교육(tertiary education)을 받은 이들과 공공부문 근로자 및 고위직 근로자 사이에서는 평균보다 낮은 수급률이 관찰되었다.

부분노령연금의 수급을 선택한 이들의 노동시장에서의 지위에는 사실상 변화가 없었다. 부분노령연금 수급을 결정하기 전에 취업 중이었던 이들 10명 중 약 9명은 6개월 후에도 여전히 일하고 있었다. 실업의 연속성 측면에서도 결과는 대체로 동일했다. 부분연금 수급 전 실업상태였던 이들 중 약 90%는 6개월 후에도 실업상태였다.

■ 부분퇴직의 미래는 어떤 모습인가?

부분조기노령연금의 개시에서부터 완전은퇴 연령까지의 시간차는 조사기간 동안 더 길어졌다. 2017년 상반기에 부분노령연금은 평균 20개월 조기 수급되었으며, 2018년 상반기에는 평균 24.5개월 조기 수급되었다. 만액노령연금(full old-age pension)의 수급연령이 높아진 것이 이러한 추세에 기여한 하나의 요인이었는데, 결과적으로 부분연금을 조기 수급할 수 있는 기간이 길어졌다. 대략적으로 말하면, 부분연금을 인출하기 시작하는 이들 중 대다수는 최대한 빨리 연금을 수급하며, 10명 중 9명이 발생한 연금의 절반을 인출하기 시작한다. 근로경력을 연장하는 데 기여하지 못한다면 이러한 추세는 잠재적인 문제가 될 수 있다. 근로경력의 연장은 최근 연금개혁의 일반적인 목표로 받아들여졌다. 첫째 동안 부분연금 수급권자의

약 10%가 부분연금의 인출을 시작한다.⁶⁾

2017년과 2018년에 걸쳐 부분노령연금 전체 수급권자 중 부분노령연금을 수급한 사람들의 비율은 7.8%였다. 이러한 수급률은 2017년 상반기 이후 소폭 하락세를 보이고 있다. 남성의 수급률(9.3%)이 여성의 수급률(6.3%)보다 높았다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 부분노령연금 수급률은 사회인구학적 요인에 따라 다르게 나타났다. 개인적 배경요인을 살펴보면, 취업자, 민간부문 근로자, 특히 자영업자인 경우 수급률이 높게 나타났고, 학위수준이 높은 고등교육을 받은 이들과 공공부문 근로자 및 고위직 근로자의 경우 수급률이 평균보다 낮게 관찰되었다.

부분노령연금의 수급을 선택한 이들의 노동시장에서의 지위에는 사실상 변화가 없었는데, 부분노령연금 수급을 결정하기 전에 취업 중이었던 이들 10명 중 약 9명은 6개월 후에도 여전히 일하고 있었다. 실업의 연속성 측면에서도 결과는 대체로 동일했으며, 부분연금 수급 전에 실업상태였던 이들 중 약 90%는 6개월 후에도 실업상태였다.

부분노령연금을 수급하겠다는 선택은 학력이나 사회경제적 지위에 따라 거의 달라지지 않는다. 부분노령연금의 조기 수급을 선택한 이들은 특별히 고학력 집단도 아니고 직장에서 다른 이들보다 높은 직위에 있지도 않았다. 다시 말해서 부분노령연금은 ‘엘리트’를 위한 연금이 아니며, 오히려 ‘국민의 연금’으로 보인다. **KLI**

6) 각 코호트 퇴직자의 약 4분의 1은 수급연령 전에 퇴직 또는 사망한다.

참고문헌

- Hannikainen M.(2012), Eläkeuudistukset 1995–2007 [Pension reforms 1995–2007] in Hannikainen M. & Vauhkonen J. Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. [The History of Finnish Earnings-related Pension in the Private Sector] Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki.
- Rantala J.(2008), Varhainen eläkkeelle siirtyminen, [The early transition to retirement] Finnish Centre for Pensions, Research Papers 2008:1.
- Rønsen, M. and M. Sundström(2002), “Family policy and after-birth employment among new mothers – A comparison of Finland, Norway and Sweden”, *European Journal of Population* 18, pp.121–152.
- Salonen, J. & Takala, M. & Vidlund, M. & Väänänen, N. Suomen osa-aikaeläke ja osittaiset eläkkeet Euroopassa [Part-time Pension in Finland and Partial Pensions in Europe], Finnish Centre for Pensions, Reports 8/2017.
- Salonen, J. & Möttönen, J. Osa-aikaeläkeläisten työuran pituus vertailussa kokoaikatyössä jatkaneisiin [The length of the working career of the part-time pensioners in comparison to those who continued working full time], Kansantaloudellinen aikakauskirja [Finnish Economic Papers] 2/2019
- Takala M.(2001), Ennakkotietoja vuoden 2001 osa-aikaeläketutkimuksesta, [Preliminary information about part-time pension survey 2001] Centre for Pensions, Working Papers 2001:34
- Takala, Mervi, and Niko Väänänen(2016), “Does Part-Time Pension Extend Working Lives? A Finnish Case Study,” Report No. 05/2016, Finnish Centre for Pensions.
- Vidlund, M. & Preusker, U.(2013), Country Document 2013. Pensions, health and long-term care. Finland. Asisp Network.

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

이슈별 심층분석



이슈별 심층분석 ①

대안적 플랫폼과 작업조직

이슈별 심층분석 ②

플랫폼 경제의 노동 : 벨기에의 딜리버루
배달원과 스마트(SMart)를 통한 고용형태



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

대안적 플랫폼과 작업조직

Laura Aufrère (프랑스 파리 13대학, CEPN)

Guillaume Compain (프랑스 파리 도핀대학, IRISSE)

Philippe Eynaud (프랑스 IAE de Paris, GREGOR)

Lionel Maurel (프랑스 국립과학연구원(CNRS), InSHS)

Corinne Vercher-Chaptal (프랑스 파리 13대학, CEPN)

‘공유경제(sharing economy)’라는 개념은, 주로 디지털 플랫폼을 통해 당사자들을 상호 연결해 줌으로써 유료 혹은 무료로 재화와 서비스를 교환할 수 있도록 하는 일련의 특정한 제도를 의미한다. 그러나 모든 디지털 플랫폼이 그러한 거래와 관련하여 동일한 하나의 논리를 따르는 것은 아니다(Carballa, Coriat, 2017). 일부는 자산기반 개발(property-based development)의 논리를 따르는 반면, 그렇지 않은 경우도 있으며, 일부는 시장경제 원칙에 따라 활동을 조직하지만 윤리성과 공정성을 반영하는 경우도 있다.

이 글에서는 플랫폼을 크게 두 범주로 나누고자 한다. 하나는 플랫폼 기업(platform-company)으로, 자본주의적 플랫폼의 특징을 지닌다(Srnicek, 2017; Fuster Morell, 2018). 플랫폼 기업은 디지털 혁명을 기회로 삼아 설계된 새로운 비즈니스 모델에 기반을 두고 있으며, 이에 따라 방대한 양의 데이터를 독점, 추출, 처리, 통제할 수 있고 이를 이용해 수익을 창출할 수 있다. 다른 하나는 대안적 플랫폼(alternative platform)으로 자본주의적 플랫폼의 확장과 이러한 플랫폼의 패권적 목적에 반대하는 경향을 보여준다. 협동적 측면과 전통적인 시장경제로부터의 해방에 중점을 둔 방식들로 구성되어 있으며, 플랫폼 운영과 플랫폼에서 창

* 이 글은 CEPN(Centre d'économie et de gestion de l'Université Paris 13 - UMR CNRS 7234)과 커먼즈 협동조합(La Coop des Communs)이 공동으로 진행한 연구 프로그램(TAPAS - There Are Platforms as Alternatives)의 일환으로 작성되었다.

출된 수익은 공유된다. 이와 같이 대안적 플랫폼은 전적으로 상업적 원칙에서 벗어날 수 있는 가능성을 지니며, 사회적·환경적 지속가능성에 대한 책임에 더욱 효과적으로 대응하고 있다 (Morell, 2018).

지난 10년 동안, 유럽과 미국에서 여러 대안적 플랫폼이 등장하였다. 그러나 소수의 예외적인 경우를 제외하고(Morell, 2018), 이러한 대안적 플랫폼에 대한 연구는 상대적으로 미흡하며, 특징을 이해하기 쉽지 않은 경우도 있다. 대안적 플랫폼은 어떠한 특징을 갖고 있으며, 근로조건과 새로운 고용형태라는 측면에서 대안적 플랫폼이 당면한 과제는 무엇인가?

이러한 질문들에 대해서는 폭넓은 해석이 가능한데, 이 글에서는 플랫폼 개발자, 자유 소프트웨어 활동가(free software activists), 사회연대경제 전문가들로 구성된 네트워크인 'Plateformes en Communs'에서 실시된 워크숍을 통해 얻은 식견뿐만 아니라, (자전거 배달, 지역식품유통, 관광 등 다양한 분야의) 프랑스의 대안적 플랫폼들에 대한 여러 사례연구들을 포함하여 현재 진행되고 있는 실증적 연구를 바탕으로 몇 가지 답변을 도출해 내고자 한다.

■ 새로운 플랫폼 경제와 노동의 변화

연구에 의하면, 디지털 플랫폼은 일반적으로 현대 자본주의의 성장과 관련이 깊다. 기업들은 이익을 창출하기 위해 끊임없이 새로운 틈새, 새로운 시장, 새로운 상품을 찾아내야 한다. Srnicek(2017)에 의하면, 디지털 기술의 혁신에 의해 가속화된 21세기 자본주의는 성장 동력을 확보하기 위해 특별한 원료인 데이터에 주목하였다. 데이터는 기업 경영 및 노동자, 고객, 공급업체 및 도급업체와의 관계에 있어 빠른 속도로 중심적 위치를 차지하였다. 이러한 혁신에 뒤이어, 방대한 양의 데이터를 이용 및 통제할 수 있는 새로운 형태의 기업인 플랫폼 기업이 등장하였다. “플랫폼은 기업 자체의 데이터 관리 수요에서 비롯된 경우도 적지 않은데, 점점 더 늘어나는 방대한 양의 데이터를 독점, 추출, 목록화, 분석, 사용하는 가장 효과적인 방식임이 곧 입증되었다”(Srnicek, 2017: 66). 플랫폼 기업은 다양한 유형의 이용자(고객, 광고주, 서비스 제공자, 생산자, 공급자)를 중개하는 디지털 인프라를 기반으로 한다. 경제학 논문에서는 플랫폼 기업의 특징 중 양면시장 또는 다면시장(two-sided or multi-sided

market) 구조를 가지고 있다는 점을 핵심에 두고(Rochet & Tirole, 2006) 플랫폼 기업의 발전을 몇몇 주요 불변요소들과 연결시키고 있는데, 그중 하나가 메트칼프의 법칙(Metcalfe's law)으로 설명되는 네트워크 효과(network effect)다. 네트워크 효과는, 잠재적 이용자들이 플랫폼의 이용자 수가 많을수록 그 플랫폼이 제공하는 서비스나 상품의 가치가 더 높다고 느끼는 데에서 비롯된다. 결과적으로 기존 사용자의 규모가 더 많은 사용자를 만들어내는 순환이 반복된다. 이미 갖추어진 인프라와 매우 낮은 한계비용을 기반으로 신속하게 상업적 활동을 할 수 있는 가능성에 더하여, 이러한 네트워크 효과는 플랫폼 기업들의 무한한 성장을 가능케 한다. 이렇게 되면 단기간 내에 시장 점유율을 확대하면서 독점적인 지위를 확보할 수 있게 된다. 이러한 경향은 처음부터 ‘승자독식’의 역학에 의해 활성화되기 때문에, 선구적인 플랫폼들은 시장을 지배하고 향후 게임의 법칙을 통제하기 위해 모든 가용 수단들을 활용하여 유기적, 외적 성장을 가속화하는 데 주력하게 된다. 잘 알려진 ‘대마불사(too big to fail)’라는 표현은 바로 이와 같은 ‘수익보다 성장(growth before profits)’ 전략의 당위성을 설명해 준다.

플랫폼 경제는 생산 공간, 작업 과정 및 노동 제도의 정의 및 개요에 대한 개념을 재구성할 필요성을 제기함으로써 재화와 서비스의 생산과 분배를 크게 변화시키고 있다(Supiot, 2017). 노동의 관점에서 보면, ‘공유경제’는, ‘온디맨드 기술 및 디지털 시장을 통해 촉진된 비정규 노동의 한 형태’로 정의되는 플랫폼의 발전과 함께 성장했다는 점에서 ‘긱 경제(gig economy)’ 및 플랫폼 기반 노동과 직접적으로 관련이 있다(Sundararajan, 2016; Land-Kazlauskas & Johnston, 2019). 현대 산업에서 사용되는 무기고용이라는 개념과 비교할 때 플랫폼은 연속성이 없는 업무이력으로 구성되었기 때문에 긱 경제는 일반적으로 비전형적인 특징을 지니며, 이에 따라 긱 경제에서는 노동자들의 재량에 따라 일할 수 있는(empowerment) 가능성이 매우 크지만 동시에 노동착취에 무방비로 노출되어 있는 것으로 보인다. Choudary(2017)는 ILO에 노동 플랫폼의 주요 특징으로 노동자의 재량권과 노동 착취 가능성에 대해서 지적하였다. 한편으로는 개인의 작업 방식과 관련하여 유연성이 커지고 시장 접근 방해요인들이 일부 제거되었다는 점에서, 노동 플랫폼은 창업을 장려하고 단일 사용자에 대한 의존성을 줄이는 강력한 도구이며 한계노동자의 참여를 가능케 함으로써 경제 ‘민주화’에 기여하는 것으로 평가된다. 재량권을 판단하는 두 가지 주요 기준은 노동자가 가

격 결정과 고객 관계 관리에 있어 재량권을 갖는지 여부이며, 이러한 자율성(autonomy)을 통해 노동자는 자신의 평판과 브랜드를 기반으로 고객 관계를 형성할 수 있다. 다른 한편으로, Choudary는 “노동자가 재량권을 갖는 조건들이 플랫폼이 판단하기에 시장 효율성 및 네트워크 성장에 필요한 조건들과 상충할 때 발생할 가능성이 증가하는” 현존하는 착취의 여러 다양한 측면들을 보여준다(Choudary, 2018:1). 각 경제는 노동의 정의 그 자체에 반하는 “노동의 임시직화(casualization) 및 비공식화(informalisation), 비정규 고용 형태의 확산과 같은 광범위한 현상의 일부”라는 노동의 극단적인 상품화를 초래하였다(De Stefano, 2016). 실제로 플랫폼 기업은 한편으로는 노동자들이 알기 힘든 관리 규칙과 ‘눈에 보이지 않는’ 기술들을 사용함으로써 노동자들의 자유행동권(free agency)을 저해하면서, 다른 한편으로는 스스로를 투명한 툴 제공자로 홍보한다. “플랫폼이 툴 제공자(tool provider)이기는 하지만, 이러한 기능은 시장 점유율 확보라는 일차적 기능을 보조하는 부차적 기능일 뿐이다”(Choudary, 2018: 13).

시장 메커니즘뿐만 아니라, 서비스나 상품 개발의 기본 툴을 설정하는 규칙도 플랫폼 소유자에 의해 결정된다. “비록 우버(Uber)가 스스로를 시장 규칙을 수용하는 단순한 수용자로서 묘사하고 있음에도, 우버는 단독으로 이 시장이 취해야 할 형태를 결정하고 있다”(Srnicsek, 2017:48). 플랫폼 기업의 주요 특징 중 하나는, 대부분의 경우 노동자와 임금노동 계약관계를 맺지 않는다는 것이다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 온디맨드 플랫폼은 대부분 (적어도 공식적으로는) 자영업자와 자체 생산수단을 보유하고 있는 이들을 대상으로 한다. 게다가, 웹(web)의 일부 이론가들에 의하면(Scholz, 2013; Casilli, 2015), 이 플랫폼 기업은 ‘무급 노동’에 의존한다. 실제로 이용자들은 상품(데이터와 콘텐츠)을 생산하는 무보수 노동자이므로 착취되고 있다는 것이다. 웹2.0(Web 2.0)의 구조상, 기업의 경계를 뒤로 밀어내 그 이용자나 소비자들의 협업을 통합하는 것이 가능하며, 이렇게 되면 이용자나 소비자는 ‘professional(전문가)’ 또는 ‘producer(생산자)’라는 단어와 ‘consumer(소비자)’라는 단어를 결합하여 만든 ‘프로슈머(prosumer)’로 묘사된다. 끝으로, 제한된 수의 빅데이터 전문가와 프로그래머들만이 임금을 받으면서 알고리즘 개발 및 플랫폼 기업의 데이터 처리에 관여한다. 이러한 기업들은 자발적 개발자들에 의해 개발된 무료 소프트웨어를 통해 확보한 기술에 의존하는 경우가 많다. Casilli(2019)가 보여준 바와 같이, 플랫폼 이용자들은 종종 자신도 모르

는 사이에 플랫폼 운영자에게 자격가치(value of qualification: 정보의 분류 및 평가), 이익 창출 가치(value of monetization: 수수료, 데이터), 자동화 가치(value of automation: 인공지능의 훈련)라는 3가지 가치를 제공한다. 이러한 착취(abuse) 때문에, 협업 또는 공유의 논리를 통합한 대안적 모델들이 제시되고 있다.

■ 대안적 플랫폼을 향하여

공유 플랫폼(sharing platform)에는 자본주의적 플랫폼의 확대와 그 패권적 목적에 맞서고자 하는 경향이 담겨져 있다. 이러한 대안은 두 가지 주요 추세를 근간으로 한다. 첫 번째 유형의 공유 플랫폼은 ‘디지털 커먼즈(digital commons)’의 전통과 일치하며, 다수의 이용자들이 무상으로 기여할 있도록 개방적인 플랫폼을 개발하는 데 목적을 두고 있다. 다른 유형의 대안은 플랫폼 이용자들이 플랫폼을 공동으로 소유하는 협동조합적 전통을 명확히 따르고 있다.

공유경제와 플랫폼 자본주의가 출현하기 전부터 이미 존재했던 디지털 커먼즈 운동은 대형 독점적 기업인 GAFAM(Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft)에 의한 지배에 맞서 저항할 능력이 있음을 지속적으로 증명하고 있다.

커먼즈는 배타적 소유가 가장 효과적인 자원관리 방식이라는 생각에 반기를 든 2009년 노벨 경제학상 수상자 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)의 연구 이후로 새롭게 관심을 받고 있다. 오스트롬은 일련의 권리들의 묶음이라는 형태(in the form of a bundle of rights)로 이용 및 운영권을 배분하여 자원을 자치적으로 관리하는 공동체가 더 유리할 수 있음을 증명하였다(Ostrom & Schlager, 1992; Hess & Ostrom, 2007). 필자들은 과학적 지식의 생산 또는 개발자 집단에 의한 무료 소프트웨어 개발과 같은 예를 들면서, 커먼즈에 기반을 둔 비물질적 자원의 관리에서 관찰되는 한계의 하나인 공동체가 성장함에 따라 관리 효율성이 낮아지는 현상을 극복할 수 있는 방안들을 강조하였다. 인터넷은 공개적으로 상호 조율하고 소통할 수 있는 가능성을 제공하며, 이는 복합자원(complex resources)을 생산하는 대규모 프로젝트의 출현을 촉진한다. 요하이 벤클러(Yochai Benkler)는 참여자 커뮤니티(contributor community)에 의

한 비물질적 자원의 생성을 가리키기 위해 ‘커먼즈 기반 공동 생산(commons-oriented peer production)’이라는 용어를 만들어냈다(Benkler, 2006). 디지털 커먼즈는 이해당사자 간 관계와 관련하여 다양한 이론과 실재를 포괄한다. 위키피디아(Wikipedia)와 같은 일부 프로젝트는 지지자들의 자발적인 참여를 통해 운영함으로써 기부 경제(giving economy)에 기반을 둔다. 다른 방안들은 시장경제에 기반을 둔 경제모델을 개발하여, 리소스 자체보다는 무료 리소스를 활용한 서비스를 판매한다. 구조적인 측면에서 보면, 디지털 커먼즈의 구성 방식도 매우 다양하다. 일부 프로젝트는 여전히 디지털 통신을 사용하여 상호 조율하는 비공식적 참여자 커뮤니티에 기반을 두고 있다. 다른 프로젝트는, 프로젝트 관리는 하지 않지만 참여자 커뮤니티에 콘텐츠 호스팅을 위한 주요 인프라와 생산 툴을 제공하는 국제 재단과 같은 기관에 의존한다. 디지털 커먼즈 운동은 대형 독점적 기업인 GAFAM의 지배에 저항할 수 있는 역량이 있음이 입증하였다. 그러나 그러한 운동이 장기적으로 지속될 수 있는 진정으로 자율적인 대안을 제시하는 데 있어서는 몇 가지 한계가 지적된다. 리눅스(Linux)는 원래 자발적 IT 개발자 커뮤니티에서 개발한 컴퓨터 운영체제이지만 이제는 GAFAM 기업뿐만 아니라 IBM, Cisco, Intel 등 대규모 기업의 90% 이상이 리눅스 운영체제를 사용한다. 일부 무료 소프트웨어의 존속 여부는 사실상 대규모 디지털 기업들의 지원에 달려 있으며, 이러한 의미에서 일부에서는 이 기업들을 ‘자본주의 커먼즈(capitalist commons)’라고 칭한다(Maurel, 2018). 이러한 한계로 인해, 디지털 경제의 지배적 형태에 대한 대안을 구하는 또 다른 사상의 흐름이 나타나게 되었다. 특히 플랫폼 협동조합주의(platform cooperativism)의 경우를 보면, 디지털 커먼즈의 약점으로 여겨지는 측면들, 대표적으로 소유권 및 기업과의 관계에 대한 반향으로 플랫폼 협동조합주의의 원리가 형성되었다.

트레버 솔츠(Trebor Scholz)는 ‘플랫폼 협동조합주의’라는 용어를 만들고 짧은 논문(Scholz, 2016)을 통해 플랫폼 협동조합 설립 및 성장 촉진을 위한 생태계 조성을 위하여 다음과 같이 10가지 원칙을 명시했다.

① 이용자의 플랫폼 공동 소유, ② 플랫폼 이용자에 대한 적정 수준의 보수(상업적 서비스의 경우), ③ 개인정보 수집의 투명성과 플랫폼 간 자유로운 정보 이동, ④ 플랫폼과 플랫폼 이용자 간 대화, ⑤ 플랫폼 이용자와 운영자의 업무 공동결정, ⑥ 플랫폼과 노동자 간 경쟁 등 관련 법적 보호 및 노동법 강화, ⑦ 플랫폼 간 이동 가능한 노동자에 대한 보호 및 사회보장급여 지

급, ⑧ 플랫폼상 자의적 행위로부터의 보호, ⑨ 작업장 감시 제한, ⑩ 로그오프(log-off) 권리

업무 공동결정, 양질의 노동조건, 집단적 조직 및 소유는, 플랫폼 자본주의의 횡포에 반대하여 플랫폼 협동조합주의가 추구하는 핵심적인 입장이다. 운동으로서 플랫폼 협동조합주의는, 사회연대경제(SSE)의 오랜 역사를 통해 개발된 자주경영의 전통을 수용하고 있으며, 특히 플랫폼에서 경제적 정의를 보장하기 위해 이용자들이 직접 생산 및 거래 도구를 공동 사용하는 방식을 수용한다. 이용자가 원하는 경우 자본 기여를 통해 모두 참여할 수 있도록 함으로써, 플랫폼은 재정적으로 소수의 투자자가 아니라 다수의 소유자에게 의존하게 된다. 소유자는 플랫폼의 실제 이용자이므로, 이윤 극대화를 목적으로 외부 투자 관계자가 아니라 플랫폼 이용자의 이익을 위해 플랫폼의 효용을 극대화하는 결정을 내릴 것이다. 또한 실제로, 협동조합의 공동 소유자들은 일반적으로 창출된 수익의 대부분을 공동 소유 기업의 기금으로 보유하고 그 수익을 회수하는 대신 플랫폼에 재투자한다. 마지막으로, 그리고 무엇보다도, ‘1인 1표’ 원칙에 따라, 협동조합의 형태는 플랫폼 소유자 중 어느 누구도 자신이 기여한 자본이 더 많다고 해서 다른 소유자에게 자신의 의사를 공식적으로 강요할 수 없게 되어 있다. 협동조합주의 제도는 플랫폼의 집단적 소유를 허용하여 플랫폼을 이용하는 노동자들에게 유리한 지분을 보장하도록 설계되어 있다. 이와 같이 노동자 집단을 재편성함으로써 공간과 노동자의 교체가능성(interchangeability), 즉 노동의 지나친 상품화와 비공식화를 막을 수 있다. 표준화된 작업뿐만 아니라 노동 공간의 분산, 사적인 시간과 공간의 경계를 허무는 ‘온디맨드(on-demand)’ 원칙, 노동자들의 단절, 교체가능성 및 고립이라는 특징은, 플랫폼 협동조합주의에서 집단적 관리 및 참여적 운영으로 대체된다.

디지털 커먼즈와 플랫폼 협동조합주의는 이러한 목적의 달성을 위한 대안적 플랫폼으로서 여러 다양한 수단을 활용하고 있다. 디지털 커먼즈는 매우 광범위한 자원 공유를 기반으로 많은 수의 참여자를 모집하는 데 목적을 둔 공개적 연대 방식을 취한다. 반면에 플랫폼 협동조합주의는 특정한 이해당사자 집단에 한정하여 공유가 이루어지고 배타적인 소유권을 기반으로 하는 비교적 폐쇄적인 연대 방식을 추구한다. 이 두 운동의 민주주의에 대한 열망도 서로 다른 형태를 취한다. 디지털 커먼즈는 P2P 거버넌스를 우선으로 하는 반면에, 플랫폼 협동조합주의는 사회연대경제에서 유래한 ‘심의 원칙(deliberative principles)’에 의존한다. 특히 후

자의 경우, 노동자 공동체의 재편성이 중요하기 때문에, 노동자의 권익을 보호하고 증진함으로써 노동자 주주화를 추진하는 기술로서 노동법의 역할이 다시 요구되고 있다.

■ 실증연구

이 실증연구는 이 연구의 파트너인 커먼즈협동조합(La Coop des Communs)과 공동으로 수집한 9개 공유 플랫폼 사례를 기본으로 한다. 커먼즈협동조합은 연구자들과 공공부문 관계자들뿐 아니라 커먼즈와 사회연대경제 실무자들로 구성된 ‘공유 플랫폼(Platforms in Common)’이라는 작업그룹을 구성하였고, 이를 통해 대안적 디지털 플랫폼들은 관행을 서로 공유하며 “운영가능성에 목적을 둔 상호화된 툴박스(mutualized toolbox)를 만들고, 디지털 기술에 의해 제시된 새로운 P2P 가능성을 모색할 수 있다”(La Coop des Communs, 2018). 이 작업그룹의 목적은 통합적 거버넌스, 공정한 가치 공유, 데이터 윤리, 커먼즈 생산, 회원 간 협력이라는 5가지 원칙에 근거한 윤리규범에 부합되도록 플랫폼 커뮤니티를 수립, 운영 및 정비하는 데 있다.

여러 샘플링 기준들(플랫폼 활동 발달 수준 및 활동 부문의 다양성 등)을 교차 비교하여 9개의 공유 플랫폼을 선정하였다.

플랫폼	목적, 지위, 수입원
Les Oiseaux De Passage	<ul style="list-style-type: none"> • 연대 관광(Solidarity tourism) 목적지 팩토리(destination factory, 집단지성이라는 혁신적 과정 덕분에 현지 이야기의 공동생산과 접대와 발견의 기회를 제공할 수 있는 새로운 창의적 방식)와 여행 팩토리(travel factory, 쉽게 여행을 계획하고 공유할 수 있도록 하는 디지털 공유 플랫폼) • 공익협동조합(Société coopérative d'intérêt collectif: SCIC) • 연대 기반 재정(Solidarity-based financing) 및 가입비
Coop Cycle	<ul style="list-style-type: none"> • 자전거 배달 협동조합으로 조직된 자전거 배달원들이 사용할 수 있는 오픈소스(open-source) 음식 배달 플랫폼 배달원들이 자신의 작업툴 소유권을 공유하고 스스로 근로조건을 구성하는 데 유리한 조건을 생성하며 상호 사회적 보호(mutual social protection)의 이점을 누릴 수 있도록 하는 데 목적이 있음. • 협회 • 연대 기반 재정 - 배달원 및 협동조합 개별 가입. 상호화된 기여(mutualised contributions)

플랫폼	목적, 지위, 수입원
Rydlgo	<ul style="list-style-type: none"> • 승차공유 서비스 통근과 같은 당일 이동을 위한 실시간, 단거리 승차공유(라이드 셰어링) 플랫폼 Rydlgo 어플리케이션은 가상통화(virtual money) 시스템으로 운영되며 비용은 이동 거리에 따라 책정됨. • 노동자 협동조합(SCOP) • 중개수수료 및 연대 기반 재정
Mobicooop	<ul style="list-style-type: none"> • 무료 승차공유 협동조합적, 시민적, 생태적, 연대 기반 플랫폼 이 협동조합은 승차공유 및 개인 간 차량공유, 건강상 이유나 디지털 격차 또는 지리적 격차의 이유로 이동 공유 접근성이 없는 이들을 위한 연대 교통이라는 세 가지 서비스를 제공함. • 공익협동조합(SCIC) • 연대 기반 재정, 서비스 제공에 대한 이용자 기부금
Open Food France	<ul style="list-style-type: none"> • 식품 유통단계 단축 프랑스 내에서 식품 유통단계를 단축하는 네트워크를 확대하는 데 목표를 둠. 이 플랫폼은 제안 일람표, 상품 카탈로그, 온라인 매장, 온라인 결제, 청구서 작성 발송 등의 다양한 서비스를 제공함. • 공익협동조합(SCIC) & 협회 • 연대 기반 재정 - 가입비
1D Lab	<ul style="list-style-type: none"> • 공평한 문화 스트리밍 문화적 다양성을 강화하고 새로운 가치 공유를 통해 이러한 다양성을 만들어내는 창작자에게 더 나은 보상이 이루어지도록 하는 데에 목적이 있음. • 공익협동조합(SCIC) • 가입비 - 사적, 사회적 재정
Pwiic	<ul style="list-style-type: none"> • 개인 간 서비스와 물건의 교환 지역 주체들의 P2P 서비스 교환, 전문적 서비스 소비(현지 전문가 이용), 비용 부담(승차공유, 공동 텃밭 등) 또는 물건의 교환, 기증이나 상호화를 가능케 하는 유럽 차원의 플랫폼 • 벨기에 법을 적용받는 협동조합 • 연대 기반 재정 - 기여를 기반으로 하는 모델. 중개수수료는 없으며, 출판수수료는 자체 가상통화로 지급함.
France Barter	<ul style="list-style-type: none"> • B2B 교환 네트워크 기업이 가상통화인 '바터 유로(Barter Euro)'를 사용하여 상품과 서비스를 교환할 수 있게 하는 B2B 교환 플랫폼 • 공익협동조합(SCIC) • 거래에 따른 중개수수료
Framasoft	<ul style="list-style-type: none"> • 무료 소프트웨어 옹호 교육을 위한 협회 • 협회 • 연대 기반 재정(기부금)

■ 결 과

이 연구에서 샘플로 사용된 플랫폼들의 특성이 활동 분야, 법적 지위, 개발 모델이 가진 다양성에도 불구하고, 연구 결과에 의하면 검토한 모든 방안들은 Polanyi(1941)가 의제 상품(fictitious commodities)이라고 밝힌 노동, 화폐, 토지 중에서 하나 이상을 '재배태(re-embedding)'하는 데 기여한 것으로 나타났다. 이는 샘플로 사용된 대안적 플랫폼들의 성격을 규명할 뿐 아니라 대안적 플랫폼들을 플랫폼 기업들과 차별화할 수 있는 여러 특징 중 하나다. 연구 결과에 따르면, 대안적 플랫폼은 문헌에서 전통적으로 상반되는 접근 방식들, 즉 공개 디지털 커먼즈(open digital commons)의 경우와 유사한 광범위한 접근 방식과, 플랫폼 협동조합주의의 경우와 같이 집단적 소유에 기반을 둔 상대적으로 폐쇄적인 접근 방식을 절충함으로써 '재배태화(re-embeddedness)'를 이룰 수 있었던 것으로 보인다. 또한 우리가 연구에서 검토한 공유 플랫폼들은 두 가지 전략을 절충하고 이를 연계할 수 있는 능력이 있는 것으로 밝혀졌다. 이러한 수렴성은 플랫폼 내 상호화 메커니즘, 플랫폼 간 제휴, 다중이해당사자 거버넌스, 공익을 기반으로 활동하는 일부 개인들의 사명감 등을 통해 이루어진다. 여기서 우리는 노동의 '재배태'를 주장하고자 한다.

일반적으로 보면, 민주적 거버넌스의 실행을 통해 이루어지는 재배태를 목격하게 되며, 이는 (이용자, 참여자) 커뮤니티가 의사결정으로부터 단절되는 것을 막고, 이로써 플랫폼의 발전에 대한 통제권을 보장해준다. 따라서 모든 협동조합식 플랫폼(platforms in the collective)은 심의를 위한 공간(spaces for deliberation)을 실험하고 있다. Coopcycle과 Open Food France는 자체 거버넌스를 행사하기 위해 상설 총회 운영을 요구한다. 일부 플랫폼에서는 뉴질랜드의 협동조합에서 만들어 낸 공동 의사결정 소프트웨어인 Loomio를 이용하기도 한다. Pwiic의 경우, 여론조사에 답하거나 건의하거나 회원으로서 적극 활동하는 등 협력적인 활동에 참여하면 그 대가로 점수/포인트(credit)를 부여한다. Mobicoop에서는 여러 동심원에 광범위한 커뮤니티를 포함시키기로 결정하는 과정을 중심으로 거버넌스가 이루어진다.

재배태는 노동문제에 각별한 관심을 기울이는가 여부에 달려 있다. 이에 따라 Coopcycle의 목적은 자영노동(self employed work)의 확대에 맞서 싸우는 모든 자전거 배달 협동조합

에 디지털 지원을 제공하는 것이다. Coopcycle이 협동조합을 추구하는 근본적인 이유는, 이러한 자전거 배달 사업을 임금노동과 관련 사회보장의 영역으로 재편입시키는 데에 있다. 1D Lab은 이 플랫폼에서 활동하는 음악가와 인디 레이블에게 적절한 보수를 보장하겠다는 결의를 자체 현장에서 밝히고 있다. 평가와 관련하여, Les Oiseaux de Passage는 이러한 협동조합 방식 플랫폼의 호스트들에 대한 등급제도 도입에 반대한다. 노동에 대한 규칙과 규정을 요구하고 공동의 안녕을 위해 참여에 의한 거버넌스 모델과 목표를 수립함으로써, 이러한 플랫폼들은 노동을 탈상품화하기 위한 노력에 동참하고 있는 것이다.

집단적 결정에 더하여, 일부 협동조합 플랫폼은 전체의 이익 문제에 대응하거나 특정한 범주의 수혜자들을 지원하는 사명을 맡고 있다. 이러한 경우, 사회적 경제에서 다수의 협동조합 또는 연합체 형태의 조직처럼 단순히 자체 회원만을 지원하는 것이 아니라, 연대경제의 전통에 따라 공공의 이익이라는 대의명분을 지향한다. Ridygo는 공공 고용서비스기관과 같이 취업을 지원하는 단체들과 협력하여, 중개수수료의 일부를 구직자들에게 점수/포인트(credit)로 지급함으로써 교통 편의를 제공하여 그들의 사회통합을 촉진한다. Mobicoop은 환경 위기를 고려한 차량 승차공유 문화를 확산시키는 사명을 갖고 있으며, Open Food France는 생태적이고 건강에 유익한 식품 유통경로를 개발하는 것을 사명으로 삼고 있다. Les Oiseaux de Passage는 문화 유산과 인적 교류를 수호하고 거주민들의 공동체에 중점을 둔다는 근본적인 취지를 갖고 있다. 대중교육 플랫폼인 Framasoft는 기술을 통한 개인과 집단의 해방이라는 기본적 권리의 존중을 위해, 개인들이 자신의 데이터와 기술적 환경을 통제할 수 있도록 준비하는 것을 도와준다. Coopcycle의 경우, 배달원의 고용 불안정을 해소하고 임금노동자와 동일한 보호를 받을 수 있는 일을 요구하는 것이 목적이다. 이상에서 알 수 있듯이, 많은 협동조합 플랫폼들은 단순한 서비스 제공을 넘어서, 자원을 개방하여 다른 주체들과 상호 공유함으로써 가능한 더욱 광범위한 사회적 변화를 꾀하고 있다.

이 연구를 위해 선정된 대안적 플랫폼들의 활동 성향과 양식은 활동 목표에 따라 결정된다. 이는 플랫폼의 개발에 관여한 노동자들이 수행하는 노동의 의미와 모두 관련된다. 알랭 쉬피오(Alain Supiot)는 콜레주 드 프랑스(Collège de France)가 주최한 국제학술대회 ‘21세기의 노동: 법, 기술 및 우리 세계’에서 미래에 대한 현 시대의 중요한 질문을 다음과 같이 제기한 바 있다. “우리가 살고 있는 현 세계는 다시 이러한 질문을 던질 수 있을 것이다. 노동하는 인

간들의 집단적 권리는 자신이 행하는 노동에 어떤 의미를 갖는가?”(Supiot, 2018). 그는 우리에게 호모 파베르로서 우리 행위의 인간적 의미는 우리의 노동에 있으며 이는 우리의 정신건강에 필수적임을 상기시킨다. “인간의 노동에는 항상 행위의 외부 세계에 대한 이러한 객관적 차원과 자신에 대한 행위의 주관적 차원이 결합되어 있다. 이러한 두 측면이 결합되기 때문에 인간은 노동하게 된다”(Supiot, 2018). 이 글에서 다룬 사례에서, 사회적·환경적 안녕을 달성한다는 목표는 기술적 도구와 시장경쟁 제약보다 우선시된다. 플랫폼들은 열린 거버넌스 원칙에 기반을 두고 노동을 조직화하는 책임을 맡고 있으며, 소비주의로부터 노동조건을 보호하고자 노력하고 노동자와 소비자가 공유하는 의미 있고 사회-환경적인 목표들을 고취시킨다. 경영은 신호나 전략의 피드백이 아니라, 노동자를 포함한 집단의 숙의를 통해 이루어진다. 그러한 경영 및 기술적 측면이 아마도 진실로 인간적인 노동조건의 순수한 결정체는 아니겠지만, 앞서 설명한 대안적 플랫폼들은 숙의 대상이 될 가시적 기술로서 설계된 기술적 도구와, 공동의 안녕에 기여하기 위한 의미 있고 논쟁적인 목표 공동 달성 사이의 기로에 있다. 더 지속가능한 방안을 선택하여 실행하고 있는 대안적 플랫폼은 그러한 행동을 통해, 진정으로 인간적인 노동의 미래를 위한 연구에 있어 새롭게 탐구해야 할 분야를 열어 놓고 있는 것이다. **KL**

참고문헌

- Carballa-Smichowski, B. & Coriat, B.(2017), *Communs et Economie Collaborative : Jalons pour une définition*. Programme de recherche Entreprendre En Communs.
- Casilli, A.(2015), *Digital Labor : travail, technologies et conflictualités* in Cardon, D. & Casilli, A. *Qu'est-ce que le Digital Labor ?* Broché.
- Choudary, S.P.(2018), *The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being* (No. 3), ILO future of work research paper series. ILO.

- Coriat, B.(2015), Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire. Les Liens qui Libèrent.
- De Stefano, V.(2015), The Rise of the 'Just-in-Time Workforce' : On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the «Gig-Economy». *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2682602>
- Morell, M. F.(ed.)(2018), Sharing Cities: A worldwide cities overview on platform economy policies with a focus on Barcelona. Editorial University Oberta de Catalunya.
- Johnston, H., & Land-Kazlauskas, C.(2019), "Organizing On-Demand : Representation, Voice, and Collective Bargaining in the Gig Economy," *Conditions of Work and Employment Series* (94)54.
- Srnicek, N.(2017), Platform Capitalism. Polity Press.
- Supiot, A.(2012), The spirit of Philadelphia: social justice vs. the total market, Verso, London ; New York.¹⁾
- _____(2017), Homo juridicus: on the anthropological function of the law, Paperback edition. ed. Verso, London New York, NY.²⁾
- _____(2018), Le travail au XXI^e siècle : Droit, techniques, écroumène. Cours au Collège de France.
- Sundararajan, A.(2016), *The sharing economy : The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Scholz, T.(2016), Platform Cooperativism: Challenging the corporate economy. Rosa Luxemburg Foundation.
- Polanyi, K.(1944), *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.³⁾

1) [한국어 번역본] 알랭 쉬피오(2019), 『필라델피아 정신-시장전체주의 비판과 사회정의의 복원을 위하여』, 매일노동뉴스.

2) [한국어 번역본] 알랭 쉬피오(2015), 『법률적 인간의 출현-법의 인류학적 기능에 관한 시론』, 글항아리.

3) [한국어 번역본] 칼 폴라니(2009), 『거대한 전환-우리 시대의 정치, 경제적 기원』, 길.

플랫폼 경제의 노동 : 벨기에의 딜리버루 배달원과 스마트(SMart)를 통한 고용형태

Jan Drahokoupil (유럽노동조합연구소(ETUI) 선임연구위원)
Agnieszka Piasna (유럽노동조합연구소(ETUI) 선임연구위원)

■ 서론

온라인 플랫폼은 노동을 조직하는 방식에 변화를 가져올 수 있다. 고용을 통해 노동에 접근하던 방식에서 자영노동에 의존하는 방향으로 이동을 가능하게 하며(Drahokoupil and Fabo, 2016), 임금노동의 구속으로부터 유연성, 독립성, 기업가 정신을 해방시키는 강력한 힘이 있다. 디지털 경제에서는 근로자가 ‘독립계약자(independent contractor)’로 대체되고, 일자리는 ‘직(gig)’이 된다. 그러나 최저임금, 사회보험 등 대부분의 근로자에 대한 제도적 보호가 고용관계를 기반으로 이루어지기 때문에 자영노동으로의 전환은 명백한 위험 요소를 수반한다. 이 글에서는 플랫폼 노동자가 원하는 유연성과 더불어 고용관계를 기반으로 한 제도적 보호가 어느 정도까지 제공될 수 있는지를 살펴본다. 이를 위해 최대 규모의 음식배달 플랫폼인 딜리버루(Deliveroo)의 2016~2018년 벨기에 사례연구로부터 얻은 결과를 일부 제시하고자 한다(자세한 내용은 Drahokoupil and Piasna, 2019; Vandaele et al., 2019 참조).

딜리버루 사례는 임금고용의 영역에서 이루어지는 플랫폼 노동을 연구한다는 점에서 특히 흥미롭다. 이 플랫폼은 스마트(SMart)라는 중개업체를 통해 근로자를 채용했는데, 이 연구가 진행되는 기간 중에 제휴관계가 종료되었다. 스마트를 통해 일하는 근로자는 급여 외 수당과 제도적 보호를 받는 임금근로자였다. 이러한 방식을 이용하게 된 데에는 딜리버루 배달원의

대다수를 차지하는 학생 취업자들에게 세제혜택을 제공하는 벨기에 조세제도의 특성이 동기로 작용했던 것이 분명하다.

■ 벨기에의 딜리버루 : 스마트(SMart)를 통한 고용형태

2013년 영국에서 설립된 온라인 음식배달업체인 딜리버루는 2015년 9월 벨기에 시장에 진출하면서, 당시 자국시장인 영국에서 사용하고 있던 시급보장제(guaranteed hourly pay structure)를 벨기에에 도입했다. 딜리버루 근로자의 상당수는 예술인과 기타 프로젝트 기반 근로자들에게 단속적인 근무경력 관리 솔루션을 제공하는 업체인 스마트를 통해 자신의 서비스에 대한 보수를 청구하였다(Xhaufclair et al., 2018 참조). 스마트는 이 근로자들에게 고용상 지위를 보장함으로써 사회보장에 대한 접근권을 인정하였다. 이는 학생 신분인 근로자들에게 특히 매력적인 요소였는데, 학생 취업자는 연간 475시간을 일할 수 있으며, ‘연대’ 사회보장 분담금 2.71%만 납부하면 다른 세금 납부 의무가 없기 때문이다. 이러한 이유로 대부분의 학생들은 스마트를 통해 딜리버루에서 일하는 방식을 선택했다.¹⁾

이에 따라 스마트는 딜리버루 그리고 또 다른 음식배달 플랫폼인 ‘테이크 이트 이지(Take Eat Easy)’와 임금체계 표준화 및 일부 근로자 보호방안 도입을 위한 공동 합의를 체결하는 위치에 있었다. 2016년 5월, 딜리버루의 근로자들은 자영업자 신분으로 일하면서 플랫폼에 비용을 직접 청구하거나,²⁾ 아니면 스마트에 고용되어 일하는 방식 중에서 선택할 수 있게 되었다. 공동 합의를 적용받는 스마트 직원은 실질 최저임금 시급 9.31유로(2017년 6월 기준 9.49유로)가 보장되었으며, (시간당 3건 이상 배달 등에 대한) 성과 보너스와 팁을 받았다. 휴대폰 요금에 대해서는 면세비용으로 부분 지원(시간당 0.12유로)을 받았다. 스마트를 통해 일하는 경우에는 최저 3시간의 근로시간이 보장되었으며, 이에 따라 기술적인 문제로 3시간 근무를 마치지 못한 경우에도 3시간 근무에 대한 보수가 지급되었다. 스마트에 고용된 경

1) <http://www.fondspourlejournisme.be/telechargements/UberizeMe5.pdf>

2) 자영노동자의 경우에는 시급 11유로에 배달건당 2유로가 지급되었으며, 배달 25건당 25유로와 1시간 이내에 3건을 배달하는 경우 1.50유로의 보너스가 추가로 지급되었다.

우에는 안전교육을 받고 산재보험과 책임보험에도 가입되었으며, 보험료는 플랫폼에 청구된 6.5%의 수수료로 총당되었다. 여기에서 더 나아가, 스마트는 고객의 파산이나 지급 지연으로부터 근로자를 보호하기 위한 임금기금도 운영하였다. 이 기금은 2016년 7월 테이크 이트가 파산하면서 바로 그 기능을 입증할 수 있었다. 스마트는 임금기금을 재원으로 자사에 고용된 배달원들에게 340,000유로를 지급하였으며, 이로써 임금기금에 대해 상당한 정당성을 확보할 수 있었다.

딜리버루가 사업을 계속 확장해가면서 스마트에 등록된 배달원의 수도 급격하게 증가하였다. 2017년 10월 스마트에 등록된 배달원의 수는 총 3,828명이었으며 그중 약 1,000명이 해당 월(15일 이상)에 활동하고 있었다.³⁾ 딜리버루 경영진은 딜리버루 배달원의 90%가 스마트를 통해 일한다고 밝혔다.⁴⁾

2017년 10월, 딜리버루는 스마트와의 제휴를 종료하기로 결정하였다고 발표하면서 (Kilhoffer and Lenaerts, 2017), 이러한 변화는 배달원들의 유연성을 확대함으로써 그들에게 유리하게 작용할 것이라고 주장하였다. 2018년 1월부터, 배달원들은 자영업자로서 딜리버루와 직접 계약을 체결하고 일하면서 배달건수를 기준으로 보수를 받게 되었다. 학생은 배달 1건당 5유로, 기타 배달원은 7.25유로를 받았다. 배달원은 스스로 책임보험에 가입하고 이를 관리해야 했으며, 회사는 산재보험 제공 방안을 모색 중에 있다고 말했다.

이와 같은 자영업으로의 전환은 벨기에의 플랫폼 노동 장려 정책 도입과 때를 같이하였고, 반론의 여지는 있을 수 있으나 그러한 정책의 영향을 받았다. 2018년 1월 기준으로, 2년 전에 도입되었던 공식인증 플랫폼 업무 소득에 대한 세제혜택이 확대되어 자영업자의 연소득 최대 6,000유로(월 최대 500유로, 물가연동)에 대해서는 세금이 면제되었다(Lenaerts et al., 2017). 또한 별도의 법률을 제정하여 2017년부터는 학생도 자영업자로서 배달업무를 할 수 있게 하였다.

이와 같이 새로운 플랫폼 노동체제는, 딜리버루의 관점에서 보면 학생 취업자에게 의존하는 것만큼이나 매력적인 세제혜택을 제공하였다. 동시에 이 세제혜택은 학생뿐만 아니라 모

3) <https://smarthe.be/wp-content/uploads/2014/01/251017-Deliveroo.pdf>

4) 2017년 이루어진 스마트(SMart) 경영진과 필자들과의 인터뷰.

든 근로자에게 적용되었다. 더구나 자영업자 사용으로 전환하게 되면서 딜리버루는 스마트와 근로조건을 협상할 필요도 없고 직원 채용과 관련된 다른 제약 없이 급여체계와 근로조건을 변경할 수 있는 유연성을 갖게 되었다. 결과적으로 딜리버루는 당시 노조들과 협상 막바지 단계에 있었던 단체협약의 적용을 받지 않게 되었다.⁵⁾

자영업으로의 전환은 딜리버루에게는 분명 이익이었지만, 배달원들에게는 분노를 야기한 원인이었다. 2018년 1월, 한 집단이 배달원 200명을 대표한다고 주장하면서 자영업 전환에 반대하는 파업을 조직하였다.⁶⁾ 그러나 이 파업이 딜리버루의 스마트를 통한 고용을 종료하는 결정을 막지는 못했다.

이하에서는 스마트를 통한 고용형태를 근로자 측면에서 분석하는데, 특히 스마트를 통해 제공된 유연성과 소득안정성에 중점을 두고 살펴본다. 이 사례연구를 위해 두 가지 데이터를 활용했는데, 첫째는 2016년 9월부터 2017년 4월까지 활동했던 배달원들에 대한 스마트의 행정자료다. 이 자료에는 근로자의 성별, 출생일, 학생 취업자 여부, 2주 단위기간의 근무일 및 근로시간, 총보수 지급액, 휴대폰 요금 지원에 관련된 자료와 함께 개인 고유 ID도 포함되어 있었다. 다른 하나는, 스마트와 공동으로 2017년 12월과 2018년 1월 배달원들에 대해 실시한 설문조사였다.

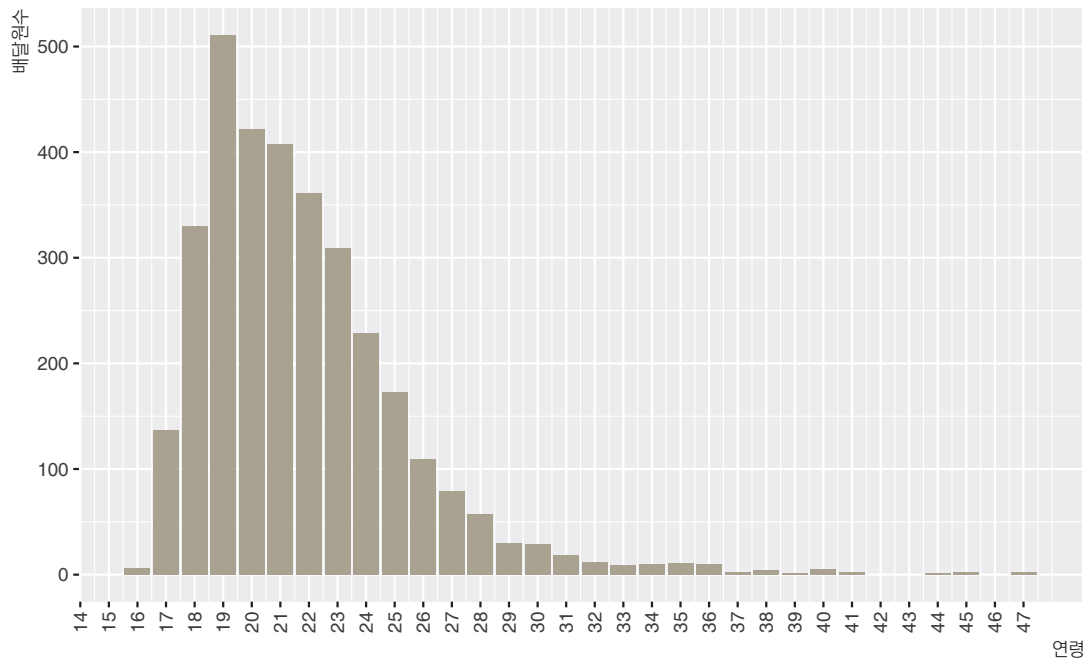
■ 딜리버루 근로자들은 누구인가?

벨기에의 딜리버루 배달원들은 여러 사회인구학적 특성에 있어 비교적 유사한 특성을 가진 집단이다. 대부분이 남성이며(행정자료에 따르면 88.6%, 설문조사 결과에 의하면 86.8% 이 남성임) 이러한 성비 불균형은 벨기에의 운송 관련 업종에서 여성 비중이 전반적으로 낮은 것과 맥락을 같이한다. 배달원의 평균 연령은 21세로, 가장 높은 비중을 차지하는 연령은 19세였으며, 연령이 30세를 초과하는 배달원의 비중은 3%에 불과하였다(그림 1 참조). 학생

5) <https://smartbe.be/wp-content/uploads/2014/01/251017-Deliveroo.pdf>

6) <https://plus.lesoir.be/135248/article/2018-01-20/les-coursiers-deliveroo-en-greve-soit-les-restaurants-sallient-soit-nous-mettons>

[그림 1] 벨기에 딜리버루 배달원의 연령 분포



자료 : 스마트 제공 행정자료.

의 평균 연령은 21세이고, 기타 배달원들의 평균 연령은 24세였다. 조사 결과에 의하면, 대부분은 벨기에 출신이었고(65%), EU 회원국으로는 프랑스 출신(8%)과 네덜란드 출신(3.3%)이 그 뒤를 이었으며, 11%는 EU 28개 회원국 외 국가 출신이었다.

스마트 행정자료에 의하면 딜리버루의 배달원 중 학생의 비중은 82.9%에 달하고 있어 학생에 대한 의존도가 매우 높다. 딜리버루는 채용 및 근로시간 배정에 관한 모든 관리 권한을 갖고 있는데, 학생에게 일을 제공할 가능성이 높다. 스마트가 관련 당국에게 납부하던 사용자 측 사회보험 부담금을 딜리버루가 지원하고 있었는데, 학생들의 경우 이 보험료가 매우 낮았기 때문이다. 결과적으로 학생 배달원을 사용하는 경우 발생하는 간접비용은 총소득의 9%로, 일반인의 경우인 총소득의 55%보다 훨씬 적었다.

■ 유연성

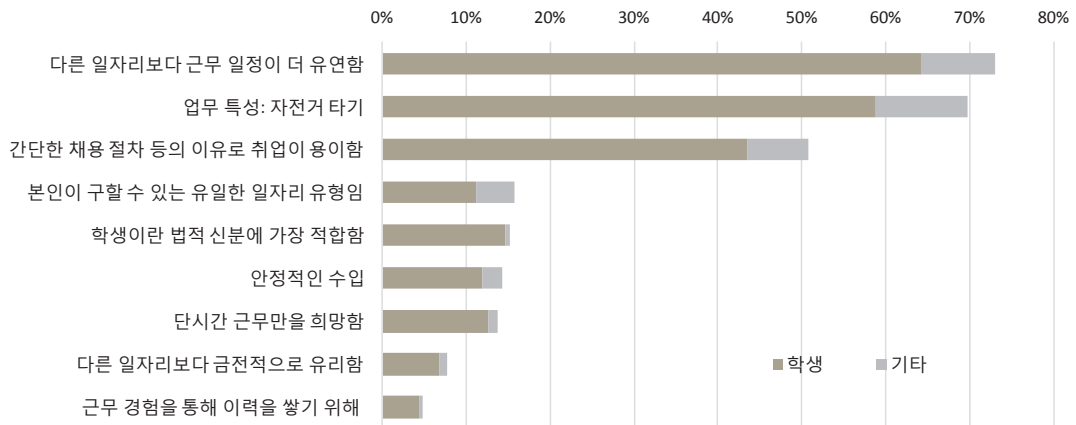
딜리버루는 배달원을 모집하던 당시 양호한 수준의 보수와 균형 잡힌 유연성을 약속하였다. ‘유연한 근무, 경쟁력 있는 보수(flexible work, competitive fees)’가 딜리버루가 자사의 웹사이트에서 채용공고 시 사용했던 슬로건이다.⁷⁾ 실제로 직장생활에서 자유와 유연성은 설문조사 응답자들이 자신이 추구하는 일의 특성으로 꼽았던 것이다. 딜리버루에서 일하게 된 동기에 대해서 응답자의 73%가 다른 일자리보다 근무일정상 유연성이 더 보장된다는 점이 그 이유라고 응답했다(그림 2 참조). ‘업무 특성: 자전거 타기’(70%), ‘간단한 채용 절차 등의 이유로 취업이 용이함’(51%)의 응답이 그 뒤를 이었다. 네 번째로 가장 많이 언급된 이유는 ‘내가 구할 수 있었던 유일한 일자리 유형’(16%)이었다. 단시간 근무형태를 선호한다는 응답은 14%에 불과하였는데, 이는 딜리버루 배달원들이 단시간 근무를 선호하여 각 경제에서의 일자리를 선택한 것은 아니라는 점을 보여준다.

설문조사 대상 배달원들은 자신의 공부 또는 학업 일정에 맞춰 근무하고자 했기 때문에 무엇보다도 근로시간의 유연성을 원했다(그림 3 참조). 배달원의 약 85%가 근로시간 선택에 있어 이를 중요하거나 매우 중요한 요인으로 꼽았다. 그다음으로 중요한 요인은 일과 개인적 관심사의 조화였다(74%). 배달원의 절반 이상(52%)이, 배달 건수에 따른 보너스나 팁을 최대한 받기 위해 배달업무가 가장 많은 시간대에 일하는 것을 고려하였다. 육아나 기타 돌봄 의무에 맞춰 근무일정을 잡는 일이 중요하거나 매우 중요하다고 답한 응답자는 16%를 차지하였다.

실제로는 많은 배달원들이 딜리버루 업무에서 자신이 원하는 유연성을 얻지는 못했는데, 무엇보다도 근로시간 배정에 대한 통제권이 없기 때문이었다. 따라서 많은 응답자들이 자신의 근무일정에 대한 통제권 강화를 희망하였다. 45%는 원하는 즉시 바로 일할 수 있기를 원했고(로그인 후 바로 배달), 44%는 (휴일 또는 학업을 위한) 단기 또는 장기 휴가 사용에 있어, 40%는 근무일정 선택에 있어 유연성 확대를 희망하였다.

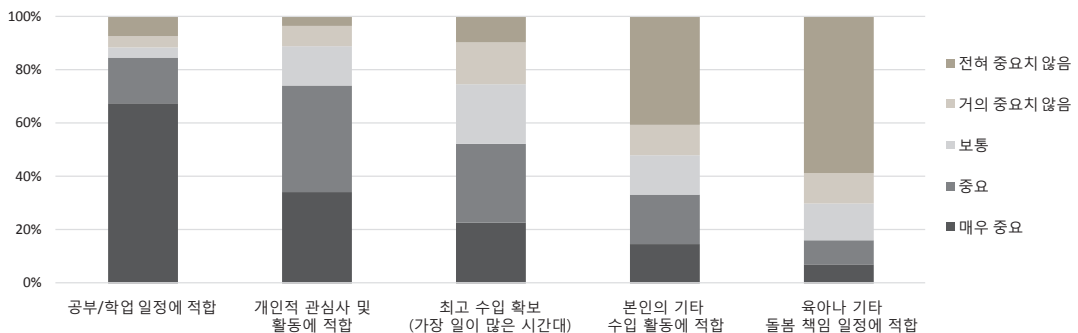
7) <https://deliveroo.be/en/apply?utm-campaign=ridewithus&utm-medium=organic&utm-source=landingpage>

[그림 2] 딜리버루에서 일하게 된 동기



자료 : ETUI와 스마트가 공동 실시한 딜리버루 배달원 설문조사.

[그림 3] 딜리버루 배달원이 근로시간 선택에서 중요시하는 요인들

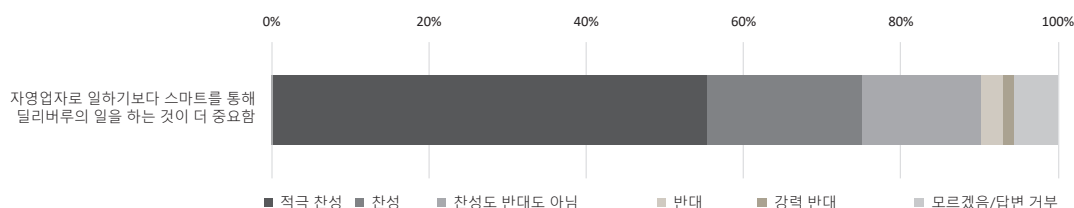


자료 : ETUI와 스마트가 공동 실시한 딜리버루 배달원 설문조사.

또한 응답자들은 일을 원하는 데도 일이 없는 경우에 대해 불만을 토로하였다. 근로시간 배정 알고리즘은 자의적이고 불투명한 것으로 보였으며, 플랫폼의 일방적인 결정에 대해 근로자들은 어떠한 조치도 취할 수 없었고 영향력도 행사할 수 없었다. ‘그들이 나를 다른 근로 시간대가 아니라 이 시간대에 배정하는 이유를 알 방법이 없고, 그저 추측만 할 뿐이다’(id 299).

하지만 이러한 교대근무시간 제도 자체가 문제점으로 인식되지는 않았다는 점에 유의할 필요가 있다. 실제로 사전에 3시간 단위로 근무일정을 정하는 것은 스마트가 체결한 협약에서 호응이 컸던 부분으로, 업무에 있어 최소한의 예측가능성과 안정성이 보장되었다. 배달원들

[그림 4] 딜리버루와 스마트의 제휴에 관한 배달원들의 견해



자료 : ETUI와 스마트가 공동 실시한 딜리버루 배달원 설문조사.

은 일반적으로 3시간 단위의 근무일정이 지나치게 경직적이라고 인식하지는 않았다. 과반수(56%)가 3시간 근무단위가 배달원들에게 지나치게 경직된 방식이라는 주장에 반대하였고(17%는 그러한 주장에 찬성하였음), 47%는 배달원뿐 아니라 딜리버루에게 있어서도 이러한 근무시간 단위가 지나치게 경직적인 것은 아니라고 보았다(이에 반해 13%는 그렇다고 보았음). 실제로 상당수의 배달원들은 매주 동일한 요일 또는 동일한 시간대 근무와 같이 규칙적인 일정으로 근무하는 것을 선호하였는데, 응답자의 42%는 이러한 근무에 적극 찬성한 반면, 31%는 강력하게 반대하였다. 근무일정의 유연성을 딜리버루에서 일하게 된 주된 이유로 꼽았던 응답자들의 경우에도, 규칙적 근무일정을 선호한 비중이 높았다. 38%가 규칙적 근무를 희망한 반면에, 34%는 희망하지 않았으며, 나머지 28%는 답변을 하지 않았다.

끝으로 배달원들은 임금근로자로서 가질 수 있는 유연성에 대해서는 만족하였으며, 스마트를 통한 고용에 의한 혜택 및 보호를 높이 평가하였다. [그림 4]에서 보듯이, 배달원들은 자영업자로 일하기보다 스마트를 통해 딜리버루의 일을 하는 것이 중요하다고 믿었다. 조사에 참여한 배달원 4명 중 3명은 이에 동의 또는 적극 동의하였으며, 반대한 경우는 4%에 불과했다.

스마트를 통한 고용은 위에서 살펴본 바와 같이 전반적으로 좋은 솔루션으로 인식되었다. 계약 당사자 양측에 유연성을 제공하면서도 배달원들에게는 어느 정도의 안정성을 부여하였기 때문이다. 이와 동시에 일부 배달원들은 딜리버루가 배달원을 직접 고용하지 않고 중개업체를 사용하는 점에 대해서 비판하였다.

딜리버루와 스마트의 제휴 종료에 대한 평가들은 일관적으로 부정적이며, 여기에는 불안정성 심화에 대한 우려가 반영되어 있다. 일부 배달원들은 딜리버루에 대해 종속적인 자신의 지위가 드러났으며 근로조건이 전적으로 플랫폼에 의해 통제될 것이므로 자신들에게는 어떠한

보호, 권리 및 권한이 주어지지 않을 것이라고 보았다. 또한 보호장치가 제거되면서 자신들은 시장에 완전히 노출될 것이며 상품으로 전락하면서 존엄성마저 잃게 될 것이라고 믿었다. 새로운 방식에 의해 이전과는 다른 법체제로 이동하면서 직면하게 될 관리비용의 증가 문제를 지적하기도 하였다.

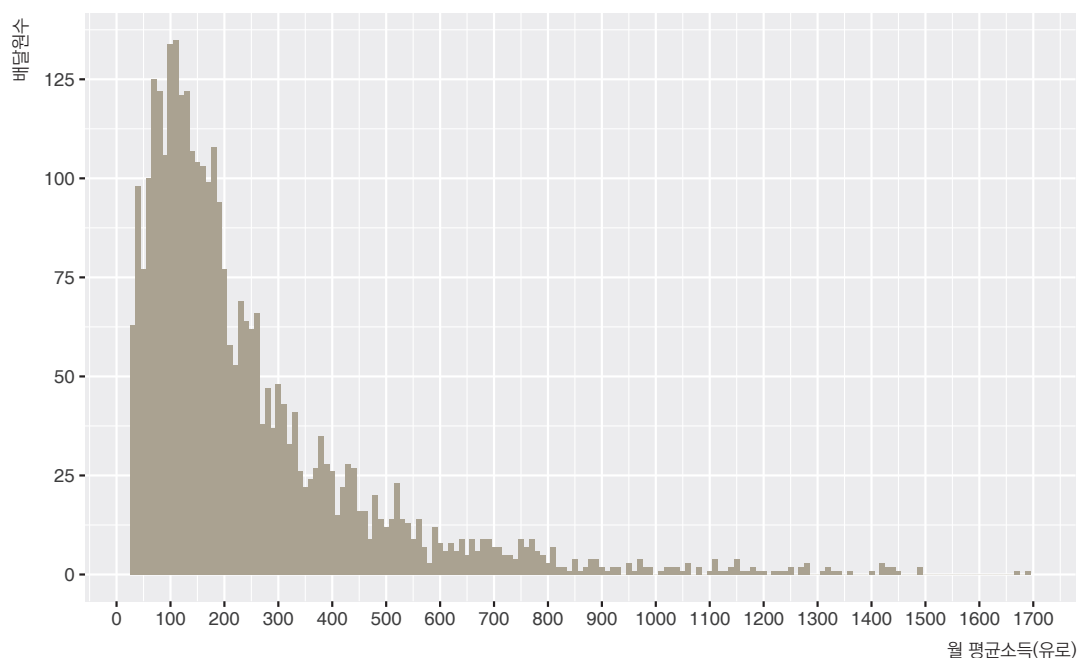
■ 소득과 경제적 안정성

음식배달 플랫폼에서 하는 일은 단시간 저소득 업무다. 배달원의 경제적 상황은 실제로 상당히 불안정하다. 그런데 배달원들은 스마트에 고용되어 누리던 고용보호가 없어지면 자신들의 처지가 더욱 악화될 것으로 예상했다.

더 구체적으로, 스마트 행정자료에 의하면, 배달원들의 월평균 근로시간은 23시간에 불과하다. 중앙값은 17시간으로, 벨기에의 일반 풀타임(약 160시간) 일자리에 비하면 약 1/10에 불과하다. 근로시간이 짧다는 것은 월소득이 매우 낮다는 뜻이다. 월 평균소득(세전)은 249유로(한화 약 32만 원)이고 중앙값은 177유로(한화 약 23만 원)였다(그림 5 참조). 여성들은 평균적으로 남성보다 소득이 낮았다. 남성의 월 평균소득은 258유로(한화 약 33만 원)인 데 비해 여성은 179유로(한화 약 23만 원)였는데, 이는 여성의 근로시간이 더 짧기 때문이다. 학생보다는 일반 근로자의 소득이 더 높는데, 학생은 221유로(한화 약 28만 원), 일반 근로자는 384유로(한화 약 49만 원)의 월 평균소득을 기록했다. 이 또한 일반 근로자의 근로시간이 35시간으로 21시간인 학생에 비해 더 길다는 사실을 반영한다. 소득 분포가 그림과 같이 긴 꼬리의 형태라는 점은 상대적으로 근로시간이 긴 소규모 집단이 존재함을 의미한다. 그러나 해당 1년 동안 월평균 근로시간이 160시간에 이른 경우는 없었다(최대 근로시간은 155시간). 월계약 기준으로 14,465건의 계약 중 54건만이 160시간 이상을 기록했다.

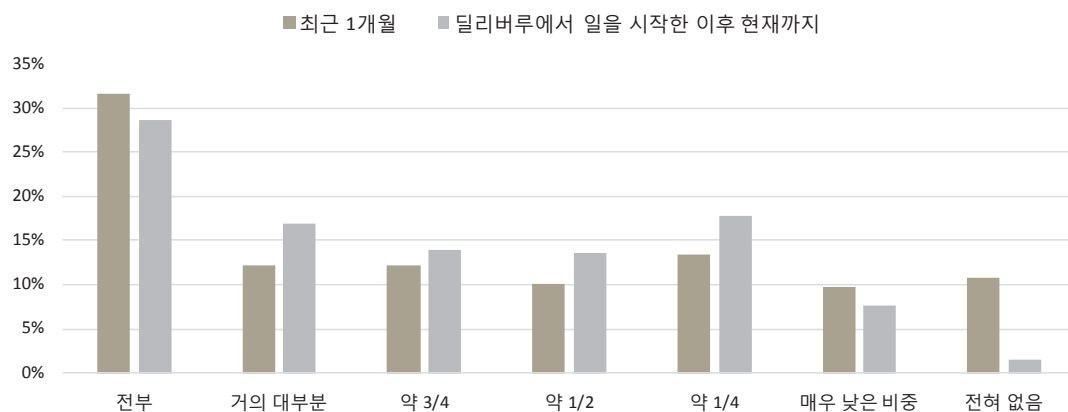
설문조사 결과, 배달원들은 딜리버루에서 버는 소득에 대한 의존도가 높은 것으로 나타났으며 대부분의 경우 이 소득이 주 수입원이었다(그림 6 참조). 딜리버루에서 버는 소득이 배달원의 총소득(장학금, 가족으로부터의 지원금, 자산 또는 자본소득을 포함)에서 차지하는 비중이 3/4 이상이라고 응답한 배달원의 비율은 최근 1개월간 56%였고, 딜리버루에서 일을 시

[그림 5] 벨기에 딜리버루 배달원의 월 평균소득 분포



자료 : 스마트 제공 행정자료.

[그림 6] 벨기에 딜리버루 배달원이 딜리버루에서 버는 소득에 대한 의존도



자료 : ETUI와 스마트가 공동 실시한 딜리버루 배달원 설문조사.

작한 이후에는 60%에 달했다.

전반적으로, 딜리버루 배달원들의 재정상태는 불안정한 편이다. 조사대상 배달원의 1/3은

예기치 않게 300유로(한화 약 38만 원)라는 지출이 필요하게 되면 이를 충당하기가 힘들 것이라고 답했으며, 1/4은 가족이나 다른 사람의 도움이 있어야만 가능하다고 답했다. 26%만이 어려움 없이 혼자서 감당해낼 수 있다고 답했다.

그럼에도 불구하고, 스마트를 통한 고용형태는 딜리버루 플랫폼이 모든 재정적 위험요소들을 근로자에게 전가하지 못하게 하는 완충장치 역할을 하였다. 배달원들은 최소 3시간 단위로 보수를 받으며, 배달건 사이의 대기시간이 길어지는 경우에도 보너스 지급 여부만 달라질 뿐 소득에는 실질적인 영향이 없었다. 많은 배달원들이 스마트를 통한 고용이 상대적으로 한가한 시간대나 한가한 지역에서 일하는 경우에 발생할 수 있는 소득불안정으로부터 배달원들을 보호해 주었다는 점을 언급하였다. 이러한 보장장치가 사라진 것은 배달원들에게 플랫폼을 상대로 한 자신들의 교섭력 약화로 인식되었다.

또한 배달원들은 안전교육, 산재보험 및 (제3자에게 가해진 손해에 대한) 책임보험 등 스마트와의 계약을 통해 확보했던 혜택들도 높게 평가했으며, 응답자의 약 40%가 이러한 혜택에 꽤 또는 매우 만족한다고 답했다. 약 52%에 이르는 응답자는 업무용 장비 사용에 지출한 비용을 환급받는 것이 중요하다고 답하였으며(자전거와 휴대폰 요금이 이에 해당하며, 적어도 휴대폰 요금의 경우 시간당 0.12유로로 비용이 지급됨), 이에 반해 22%는 업무용 장비 사용 비용 지급은 중요치 않다고 답했다. 그러나 응답자의 60%는 업무용 장비 사용 비용 지급이 충분치 않다고 보았으며, 17%만이 충분한 보상이라고 생각했다. 배달원 4명 중 1명(26%)은 업무용 장비 사용 비용 지급이 가능하다는 사실을 알지 못하고 있었다.

대체로 스마트와의 제휴 종료 이후 소득이 감소할 것으로 예상하였다. 2명 중 1명(52%)은 스마트를 통해 고용되었을 때에 비해 소득이 줄어든 것으로 보았고, 이에 반해 22%는 새로운 체제하에서 소득이 늘어날 것으로 기대했다. 나머지는 소득액을 예측할 수 없거나 소득액이 비슷할 것이라고 보았다. 일부 배달원들은 소득을 유지하기 위해서는 더 많은 일을 해야 할 것으로 예상하면서 이로 인해 건강과 안전 측면에서 부정적 결과가 나타날 수 있다고 보았다.

과업을 포함하여 근로자들의 반대시위를 조직화하는 노력에도 불구하고, 딜리버루의 일방적인 결정에 반대하기 위해 배달원들이 할 수 있는 일은 많지 않고 “배달원은 배달만 할 수 있을 뿐이다”(id 193)라는 시각도 있었다.

■ 결 론

벨기에 딜리버루 배달원들에 대한 사례연구는, 이러한 유형의 플랫폼 노동이 단속적인 저임금, 짧고 변동이 심한 근로시간, 단기적 관계를 특징으로 확대되고 있는 불안정 노동의 하위 범주임을 확인시켜 주고 있다. 노동력 공급이 수요를 훨씬 초과하기 때문에 근로자의 교섭력이 약하다. 기초적인 직업능력만 요구되고 기술 덕분에 플랫폼에 접근하기가 용이하기 때문에, 진입장벽이 낮다. 대부분의 근로자들이 단기로 일하고 있기 때문에 집단적으로 조직화하려는 동기도 거의 없다. 배달원의 연령 특성상 노조들이 이들을 조직화하기는 어렵다(Vandaele et al., 2019). 근로자들은 대부분 불안정한 상황에 처해 있고 생계를 위해 여러 가지 일을 하고 있다.

스마트를 통해 고용되었을 때 보장되었던 고용상 지위는 불안정한 근로자들이 직면한 일부 위험요소에 대해 보호를 제공하였다. 무엇보다도 최저임금과 일정한 수준의 근로시간이 보장되었다. 사실상 고용관계는 근로자들에게 적절한 균형을 이룬 안정성과 유연성을 제공하였고, 따라서 근로자들이 추구하였던 것은 자영업 모델의 불확실성이 아니라 자율성이었다. 그러나 플랫폼은 자영업 모델을 선호하였는데, 근로자들의 희생을 바탕으로 자율성과 통제력을 갖게 되기 때문이다. 그러나 스마트를 통한 고용형태는 플랫폼 노동과 그에 기반을 둔 사업모델이 사실은 임금고용에 적합함을 보여준 것이었다.

딜리버루는 근로자를 독립계약자로 처우할 수 있는 동시에 학생을 고용함으로써 얻을 수 있는 세제상 이득을 취하기 위해 스마트와 계약을 체결하였던 것이다. 스마트는 고객(딜리버루)이 근로자로 고용될 자격을 갖춘 이들을 직접 고용하지 않는 대신 스마트를 통해 (간접)고용하는 형태를 허용함으로써 (직접)고용의 기능을 저해하고 불안정 노동을 확대했다는 비판을 받고 있다(see discussion in Xhaufclair et al., 2018).

딜리버루는 근무시간대별 교대근무제도를 배달건당 보수 지급제도로 변경하여 배달원들의 유연성을 높여줌으로써 스마트와의 제휴 종료를 합리화하였다. 실제로 배달원들은 유연성 확대를 자신의 근무일정을 통제할 수 있는 가능성으로 이해하고 실제로 유연성 확대를 선호한다고 답변했다. 이는 ‘누구의 지시도 받지 않는 독립성(being one's own boss)’이 주는 매력과 어느 정도 연관이 있을 수 있으며, 그러한 이점에 반대하기는 힘들기 때문에 설문조사에서

과다 집계되었을 가능성이 있다. 그러나 교대근무제도 자체가 문제점으로 간주되지는 않았으며, 많은 이들이 이 제도가 가진 예측가능성을 긍정적으로 평가하였다. 무엇보다도, 배달원들은 교대근무제도에 수반되는 소득 안정성을 높이 평가했다. 실제로 대부분의 배달원들은 스마트를 통해 임금근로자로서의 지위를 인정받아 얻을 수 있었던 소득 안정성과 다른 보장 내용을 매우 선호하였다. 따라서 자영업자로의 전환에 대한 근로자들의 견해는 압도적으로 부정적이었다.

딜리버루는 플랫폼 노동에 종사하는 자영업자에 대한 세금 혜택이 도입되면서 스마트를 통한 고용형태를 포기하였다. 플랫폼 노동의 활성화를 목표로 한 세제개혁으로 자영업자 사용이 (학생) 근로자 고용만큼이나 기업에 유리해지자 플랫폼 노동자 상당수의 근로조건과 임금 안정성이 악화되었다. 자영업자 사용 및 배달건당 보수 지급제도로의 전환은 근로조건과 보수를 조직하는 플랫폼의 유연성을 확대할 수 있다는 점에서 딜리버루에게는 매력적인 요소였다.

배달원들이 딜리버루의 스마트 체제 포기 결정을 바꾸는 데 실패했다는 사실은, 플랫폼 노동에서 단체행동을 조직하기가 어렵다는 점을 보여준다. 이직률이 높은 데다가 한시적 특성을 가진 플랫폼 노동의 특성상 근로자들이 근로조건과 보수 개선을 위한 노력에 투자할 만한 인센티브가 거의 없다. 그와 동시에 근로자가 원하고 필요로 하는 보호는, 플랫폼에 적절한 인센티브를 제공하는 세제혜택을 포함하여 강력한 규제를 통해 제공될 수 있다. **KLI**

 참고문헌

- Demoustier, D.(2009), “SmART : un intermédiaire au service de la consolidation ou de la normalisation des pratiques culturelles?” *Observatoire des politiques culturelles* 35(1), pp.64–67.
- Drahokoupil, J. and B. Fabo(2016), *The platform economy and the disruption of the employment relationship*, 5/2016, ETUI Policy Brief, Brussels: European Trade Union Institute. Available at: <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/The-platform-economy-and-the-disruption-of-the-employment-relationship>.
- Drahokoupil, J. and A. Piasna(2019), *Work in the platform economy: Deliveroo riders in Belgium and the SMart arrangement*. ETUI Working Paper 2019.01, Brussels: European Trade Union Institute.
- Kilhoffer, Z. and K. Lenaerts(2017), *What is happening with platform workers' rights? Lessons from Belgium*, CEPS Commentaries, Available at: <https://www.ceps.eu/publications/what-happening-platform-workers-rights-lessons-belgium>.
- Lenaerts, K., M. Beblavý and Z. Kilhoffer(2017), *Government Responses to the Platform Economy: Where do we stand?* 2017–30, CEPS Policy Insights. Brussels: Centre for European Policy Studies, Available at: <https://www.ceps.eu/publications/government-responses-platform-economy-where-do-we-stand>.
- Valenduc, G.(2017), *Les travailleurs indépendants économiquement dépendants*. Brussels & Louvain-la-Neuve: CSC – FEC (Formation Éducation Culture) & Chaire Travail-Université (UCL-CIRTES), Available at: http://www.ftu-namur.org/fichiers/CSC-ChaireTU-Independants_economiquement_dependants.pdf.
- Vandaele, K., A. Piasna and J. Drahokoupil(2019), ‘Algorithm breakers’ are not a different ‘species’: attitudes towards trade unions of Deliveroo riders in Belgium, 2019.06, Working Paper. Brussels: European Trade Union Institute, Available at: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Algorithm-breakers-are-not-a-different-species-attitudes-towards-trade-unions-of-Deliveroo-riders-in-Belgium>.
- Xhaufclair, V., B. Huybrechts and F. Pichault(2018), “How Can New Players Establish Themselves in Highly Institutionalized Labour Markets? A Belgian Case Study in the Area of Project-Based Work: A Belgian Case Study in the Area of Project-Based Work,” *British Journal of Industrial Relations* 56(2), pp.370–394. DOI: 10.1111/bjir.12281.

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

국제노동동향



국제노동동향 ① 뉴욕 시 전통 택시 산업의 상황과 변화,
그리고 관련 주체들의 경제적 이익

국제노동동향 ② 독일의 4차 산업혁명에 대한 정책적 대응:
인더스트리 4.0과 노동 4.0의 전개 상황

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

뉴욕 시 전통 택시 산업의 상황과 변화, 그리고 관련 주체들의 경제적 이익

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김정명 (미국 위스콘신대학교 매디슨캠퍼스 사회학 박사과정)

■ 머리말

2011년경 본격적으로 확산되기 시작한 우버(Uber), 리프트(Lyft) 등 차량공유서비스의 등장은 택시 산업 전반에 큰 변화를 가져왔다. 이는 차량공유서비스 기사들의 후생문제와 함께 기존 택시 기사들의 생계 문제에 영향을 미치게 되었다. 이에 이 글은 이미 이전 호¹⁾에 소개된 바 있던 깅 이코노미(Gig Economy)나 차량공유서비스에 대한 전반적인 동향보다는 최근의 택시 산업에서 강하게 드러나고 있는 임금 및 소득 정의 그리고 경제적 불평등 문제에 주목한다. 이 글에서는 미국, 특히 뉴욕 시내 택시 산업의 변화와 이에 따른 각 경제적 주체들의 경제적 이익, 특히 전통 택시 산업의 상황과 최근 택시 산업의 변화가 어떻게 복합적으로 택시 노동자들의 임금과 삶에 영향을 주고 있는지에 대한 보다 깊은 이해를 제공하는 것을 목적으로 한다.

■ 뉴욕 시 택시 산업의 전반적 상황과 변화

최근의 뉴욕 시 택시 산업의 변화으로 인한 각 주체들의 경제적 이익을 설명하기에 앞서, 먼저 뉴욕 시 택시 산업의 전반적 상황과 변화 내용을 소개하도록 한다. 전통적으로 뉴욕 시

1) 김평식(2019), 「미국의 차량공유서비스 관련 동향 및 연구」, 『국제노동브리프』 17 (7), pp.47~54; 홍성훈(2019), 「미국 플랫폼 노동의 현황과 쟁점」, 『국제노동브리프』 17 (9), pp.59~67.

의 택시 산업은 정부에 의하여 강하게 규제가 되고 있다. 이 규제 중 가장 중요한 특징은 (사전예약 없이 소비자를 운송할 수 있는) 택시를 영업을 할 수 있는 면허(메달리온)가 경매를 통해 거래된다는 점이다. 메달리온은 개인들이 직접 메달리온을 시 정부로부터 구매하여 직접 택시를 운전할 수 있도록 하는 ‘독립 메달리온(independent medallion)’과 택시 보유자와 운송자가 동일하지 않아도 되는 ‘비독립 메달리온(dependent medallion)’으로 나누어진다. 택시 회사(fleet)는 비독립 메달리온을 다수 구매하여 택시 기사들과 어떤 방식으로든 계약을 맺어 수익을 얻을 수 있다. 시기별로 변동은 있었지만, 비독립 메달리온은 전체의 약 80% 정도를 차지하는 것으로 알려져 있다.²⁾ 이때의 계약방식으로는 다양한 것들이 있지만, 개인 기사가 근무 일정(shift)에 따라 메달리온과 택시를 대여하도록 하여 수수료를 받거나 기사들을 종업원으로 고용하여 근무하도록 함으로써 수익을 내는 경우가 많다.

뉴욕 시가 성장하면서 택시에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있었음에도, 전체 메달리온의 수는 1990년대 말까지 11,787개로 유지되다가 2000년대 초에 뉴욕 시가 추가적으로 메달리온을 판매하여 13,587개로 증가하였을 뿐 그 이후로 큰 변동을 보이지 않았다.³⁾ 이와 같은 택시 서비스 공급 통제는 2000년대부터 메달리온 가격이 상승하는 결과를 가져왔다.⁴⁾ 이때 중요한 점은 메달리온 가격이 상승하면서 메달리온이 점차 소득의 원천뿐만 아니라 투자 수단으로도 인식되기 시작하였다는 것이다. 공급 통제가 지속될 경우 늘어나는 수요로 인하여 택시 서비스 제공을 통한 수입은 증가할 것이며, 결과적으로 지속적으로 메달리온 경매 가격은 상승하거나 최소한 높은 가격을 유지할 것이라는 예상이 지배적이었다. 이때 이와 같은 경향에 큰 영향을 미친 것은 대형 택시회사 사업자 진 프리드만(Gene Friedman) 등 뉴욕 택시 업계의 주요 인물들로, 이들은 의도적으로 시세보다 훨씬 더 높은 가격으로 메달리온을 구매하여 자신들이 이미 보유하고 있던 메달리온 가격까지도 상승시키고 이를 담보로 하여 부동산 등 다른 종류의 자산을 구매하는 등 메달리온을 부를 축적하는 수단으로 사용하였다. 또한 이들은 정치권에도 기부금을 통해 상당한 영향력을 행사하여 메달리온의 수량과 가격을 통

2) Wyman, Katrina Miriam(2013), “Problematic Private Property: The Case of New York Taxicab Medallions,” 30 *Yale Journal on Regulation*.

3) Quartz(2019.5.22), “No one is innocent in New York City’s taxi market.”

4) The Heritage Foundation(2015.12.10), “Taxicab Medallion Systems: Time for a Change.”

제한 사실이 알려진 바 있다.⁵⁾

택시 기사들, 특히 영어와 법적 계약서를 잘 이해하지 못하는 이민자 기사들은 메달리온 가격이 왜 상승하고 있는지를 이해할 수 있는 충분한 정보를 제공받지 못한 채로 메달리온에 투자하였다. 이들은 메달리온이 좋은 노후 대비용 자산이 될 것이라는 택시 업체들과 메달리온 대상 대출을 전문으로 하는 신용협동조합(credit union) 등 금융 기업들의 홍보만을 믿고, 그들의 평균 수입을 놓고 보았을 때 이자만을 갚을 수 있을 뿐 원금을 갚기 불가능한 수준의 약탈적 대출(predatory loan)을 받아 독립 메달리온을 구매하였다. 더 심한 경우 원금을 갚는 것이 계약 조건상 불가능하고 이자를 30년 동안 또는 메달리온을 가지고 있는 한 기한 없이 갚아야 하는 이자우선상환대출(interest-only loan)까지 성행하였다. 이는 택시 회사들이 보유한 비독립 메달리온의 가격까지 같이 인상시키는 결과를 가져왔다. 이때 대출을 위해 기본적으로 필요한 보증금의 수준도 점차 낮아져, 보증금을 아예 필요로 하지 않는 메달리온 대상 대출까지도 등장하게 되었다.⁶⁾

여기에 당시 빠르게 그 기세를 확장하고 있던 금융화 경향은 택시 산업의 메달리온 가격에도 영향을 주었다. 메달리온을 구매 또는 대여하기 위한 채무 금액이 상당하였기 때문에, 이를 기반으로 하여 각종 파생상품이 만들어졌고 이는 메달리온 가격을 더 높이는 결과를 가져왔다. 특히 2008년 경제위기 이후에 큰 손실을 기록했던 대기업 은행들이 부동산 기반의 파생상품에서 큰 수익을 기대할 수 없게 되자 새로운 수익원을 찾기 위해 메달리온 기반의 파생상품 시장에 본격적으로 뛰어들기 시작했다. 결과적으로 메달리온 가격은 빠른 상승세를 보여 메달리온 개당 가격은 2002년 약 20만 달러(한화로 약 2억 2천만 원)에서 2014년에는 약 130만 달러(한화 약 14억 3천만 원) 이상까지 상승하였다. 2014년에 택시기사들의 연평균 소득이 3만 2천 달러(한화 약 3천3백만 원) 정도임을 감안했을 때, 이는 메달리온 가격이 실제로 택시 운행으로 얻을 수 있는 소득이나 수익에 비하여 상당히 과도한 수준으로 높게

5) Daily Mail(2019.12.6), "How New York's 'Taxi King' Gene Friedman brought down the city's cab industry by inflating medallion prices and forcing drivers to take out huge loans - but avoided jail time for tax fraud by flipping on his ex-business partner Michael Cohen."

6) The New York Times(2019.5.19), "They Were Conned": How Reckless Loans Devastated a Generation of Taxi Drivers."

형성된 것으로 메달리온 가격에 버블이 있음을 의미한다.⁷⁾

하지만 택시 산업에서 각 이코노미와 플랫폼 노동이 본격적으로 확산되면서 상황은 급격하게 변동하기 시작하였다. 차량공유서비스를 처음으로 시작한 기업인 우버가 뉴욕 시에서 사업을 시작한 것은 2011년이였다. 우버의 비싼 가격에도 불구하고, 우버는 직접 거리에서 택시를 부르기 위해 기다리지 않아도 된다는 점 등 여러 편의성을 가지고 있었다. 또한 우버는 기존 택시 기사들의 인종 차별적인 태도나 목적지에 따라 승차 거부를 하는 등의 행동이 소비자 불만으로 이어지고 있었다는 점을 이용하여, 이를 방지하기 위하여 우버 기사들이 출발지만 알 수 있고 목적지를 알 수 없게 하는 등의 조치를 통해 기존 택시 서비스의 문제를 최소화하고자 하였다. 이에 사업 시작 직후부터 우버는 빠른 속도로 성장하기 시작하였다. 여기에 더하여 우버는 2012년에 기존의 모범택시(black cab)의 이미지를 표방하던 사업 모델에서 벗어나, 승객을 태울 수 있는 차종을 프리우스(Prius) 등 기존보다 더 저렴한 차종으로까지 다양화하고 35% 정도 낮은 가격을 내세운 우버X(Uber X)를 런칭하였다.⁸⁾ 이는 우버가 기존 택시들과 비교하여 높은 가격 그리고 앞으로 설립될 것이라 예상되는 후발 기업들과의 가격경쟁 문제를 해결하기 위한 조치를 취하여야 한다고 판단했기 때문이다. 결과적으로 우버는 기존 택시들과 비교하여 가격경쟁력을 가질 수 있었으며, 이는 우버가 뉴욕 시에서 더 크게 성장할 수 있도록 하였다.

위와 같은 차량공유서비스의 등장은 보다 장기적이고 근본적인 기제를 통해 형성되어 온 메달리온 가격의 버블을 붕괴시킨 단기적, 직접적인 계기가 되었다. 2011년부터 2019년 초반까지 뉴욕 시의 기존 택시 회사들의 영업이익이 10%가량 하락했음에도 불구하고, 메달리온의 가격은 90% 하락하였다.⁹⁾ 이는 메달리온 가격 하락이 단순히 차량공유서비스의 등장으로 인한 것이 아니며, 메달리온의 금융화 경향이 메달리온 가격 변동의 보다 근본적인 원인이었음을 의미한다. 한편 메달리온의 가격이 떨어지자, 우버 등 차량공유서비스 앱에 대한 규제가 강화돼 메달리온 값이 다시금 오를 경우를 대비하여 헤지 펀드들이 메달리온을 대량 구매

7) The New York Times(2019.5.21), "Taxi Industry Leaders Got Rich. Drivers Paid the Price."

8) Business Insider(2019.5.19), "The history of how Uber went from the most feared startup in the world to its massive IPO."

9) The Hustle(2019.5.21), "Taxi industry insiders—not Uber—created New York City's cab-tastrophe."

하는 경향도 관찰되었다.¹⁰⁾

■ 각 경제주체 유형들의 경제적 이익

뉴욕 시 택시 산업의 변화로 인하여 전반적으로 가장 큰 이득을 본 주체는 금융사들과 뉴욕 시였다. 금융사들은 택시 기사들의 대출 이자 그리고 채권을 재판매한 금액으로 높은 수익을 얻었다. 특히 택시 메달리온에 기반을 둔 대출을 주로 관리하여 왔던 신용협동조합들의 오너와 임원들은 매우 높은 수준의 연봉을 받아 부동산, 요트 등 다양한 종류의 재산을 축적할 수 있었다. 다만 이는 메달리온 가격 및 대출에 기반을 둔 파생상품을 구매한 은행사들과 그 고객들은 메달리온의 버블 붕괴로 어느 정도의 손실을 보았음을 의미한다. 이것이 현재까지 미국의 언론이나 학계에서 많은 관심을 받은 내용은 아니지만, 금융화 및 파생상품의 진전이 단순히 금융자본 전체의 이득을 의미하는 것은 아니라는 점이 택시 산업의 사례에서도 적용된다고 볼 수 있다. 또한 뉴욕 시도 위와 같은 경향에 따라 상당한 이익을 누렸는데, 2002년부터 2019년 4월까지를 기준으로 뉴욕 시에서 소량의 메달리온을 새로 발급해 판매했던 금액과 메달리온 거래에 따른 수수료 등이 약 8억 5천5백만 달러(한화 약 9천 9백억 원)에 달하였다는 점은 이를 뒷받침한다.¹¹⁾

택시 회사들의 경제적 이익은 메달리온 버블이 붕괴되기 전에 택시 사업을 중단하였는가에 따라 달라진다. 메달리온 버블이 붕괴되기 직전까지는, 개인 기사들에게 메달리온을 대여하는 방식으로 수익을 얻었던 택시 회사들의 경우 실질적으로 메달리온을 초기에 구매하고 가지고 있었다는 점 때문에 지속적으로 수익을 획득할 수 있었던 것이고, 그에 따른 위험 부담이나 비용을 개인 기사들에게 상당 부분 전가할 수 있었기 때문에 사업적으로 큰 손실 없이 안정적인 수익을 유지할 수 있었다. 또한 종업원을 직접 관리하는 경우에도 택시 회사들은 기존 택시 기사들의 생존과 안전을 담보로 하는 장시간 노동을 통하여 수익을 거둘 수 있

10) The Wall Street Journal(2018.10.13), "Hedge Fund Bets on Beaten-Up New York Taxi Business."

11) The New York Times(2019.5.19), "As Thousands of Taxi Drivers Were Trapped in Loans, Top Officials Counted the Money."

었고, 이때 공급 통제로 인해 높은 수준의 경쟁을 기대할 수 없었기 때문에 이 수익은 꽤나 안정적이었다. 하지만 차량공유서비스의 등장으로 인해 메달리온 대여를 통한 수익이 (약간이지만) 줄어들었고, 메달리온 버블이 붕괴된 이후부터는 핵심 자산인 메달리온의 평가 가치가 엄청나게 감소하였다.¹²⁾ 반면 버블 붕괴 전에 택시 사업에서 손을 떼고 이미 메달리온과 관련 가치를 처분한 기업들과 그들의 오너들은 막대한 수익을 남긴 채로 사업을 중단할 수 있었다.¹³⁾ 이처럼 택시 회사가 버블 붕괴 이전에 사업 중단을 실시하였는지의 여부에 따라 택시 회사들과 그 오너들의 경제적 이익이 크게 달라진다고 할 수 있다.

뉴욕 시 택시 산업의 변화로 인하여 가장 큰 손해를 본 주체가 있다면, 그것은 단연 택시 기사들이었다. 버블 붕괴 이전에도 택시 기사들의 소득은 아주 높은 수준이 아니었고 택시 기사들은 장시간 노동과 이로 인한 건강문제에 시달리는 등 수준 높은 삶의 질이 보장되지는 않았다. 하지만 메달리온을 대여할 수 있는 초기 자산을 (담보 또는 택시 회사를 통한) 대출 등의 여러 수단을 통하여 마련할 수 있었던 사람들은 공급 통제로 인하여 괜찮은 수준의 수입을 기대할 수 있었다. 특히 이민자 택시 기사들 중 일부는 자신들의 전 재산을 모두 투입하여 메달리온을 구매하였고, 이를 통해 자녀에게 어느 정도의 교육 기회를 제공할 수 있는 수준의 소득을 얻는 아메리칸 드림을 가질 수 있었다. 또한 버블 붕괴 이전까지만 해도 메달리온 가격이 떨어질 거라는 예측이 택시 기사들 사이에 공유되지 않고 있었기 때문에, 기존 택시 기사들은 자녀가 장성한 이후의 노후도 어느 정도 대비했다고 생각하고 있었다.¹⁴⁾ 이에 기사 개인들은 메달리온을 노후 대비 수단으로 여겨 높은 메달리온 가격에도 투자를 아끼지 않았던 것이다. 하지만 많은 택시 기사들은 약탈적 대출의 함정에 빠져 이자를 납부한 후의 실질 소득이 노동시간 대비 최저임금에도 못 미치는 임금 수준을 기록하게 되었다.¹⁵⁾ 이에 더하여 메달리온 가격의 버블이 붕괴되어, 메달리온 가격이 지속적으로 상승할 것이며 메달리온

12) New York Daily News(2019.5.19), "Quick growth of Uber and Lyft has hammered NYC's yellow cab industry, data shows."

13) The New York Times(2019.5.19), "'They Were Conned': How Reckless Loans Devastated a Generation of Taxi Drivers."

14) The Washington Post(2014.6.20), "Taxi medallions have been the best investment in America for years. Now Uber may be changing that."

15) The Guardian(2017.10.20), "'There's no future for taxis': New York yellow cab drivers drowning in debt."

을 기반으로 한 파생상품을 이용하여 수익을 거둘 수 있을 것이라는 예상이 빚나가자 메달리온 가격 하락에 따른 위험을 방지(hedging)할 수 없었던 택시 기사들이 다수 파산을 신청하는 등 생계 및 노후 계획에까지 큰 위기를 초래하게 되었다.¹⁶⁾

전통적인 의미의 택시 기사들뿐만 아니라 우버 기사들도 뉴욕 시의 택시 산업에 큰 영향을 받게 되었다. 사업 초기에는 우버가 빠른 성장 속도에 맞추어 많은 수의 기사를 유치하여야 했기 때문에 우버 기사들의 임금 수준을 높게 책정하고 있었다. 실제로 해당 시기에는 높은 임금 때문에 전통적인 의미의 택시 기사로 일하던 일부 기사들이 우버 기사로 이직을 하는 경우가 있었다. 하지만 우버 X가 점차 우버의 주된 사업 수단이 되면서, 우버 X의 낮은 가격이 우버 기사들에게 그대로 전가되었다. 더불어 우버는 주식시장에 기업 공개(IPO)를 앞두고 수익률을 높이기 위한 방안의 일환으로 소비자가 지불한 금액 중 우버가 가져가는 관리 수수료(operation fee)를 대폭 인상한 바 있다. 이는 우버 기사들이 기존 택시 기사들보다 더 낮은 수준의 임금을 가져가게 되는 결과를 낳게 되었다.¹⁷⁾ 최근의 분석 결과에 따르면, 우버 기사들의 우버의 관리 수수료 및 차량 유지비 등을 제외한 순소득은 시간당 11.77달러(한화 약 13,700원)로, 사기업의 평균 시간당 임금인 32.06달러(한화 약 37,300원)보다 낮으며 다른 저임금 서비스 노동에 비해서도 순소득이 낮은 편이라고 할 수 있다. 여기에 자동차 및 건강 보험 등의 혜택에 필요한 공제액 및 세금을 제외하고 난 후의 임금은 시간당 9.21달러(한화 약 10,700원)로, 이는 전체 유급 노동자의 임금 분포에서 하위 10% 수준이다.¹⁸⁾ 이렇듯 우버 기사들은 초기에 우버가 홍보한 것과는 전혀 다른 수준의 임금을 받고 있었으며, 여기에는 우버가 전통적인 의미의 택시 회사들 및 후발 주자들과의 경쟁을 명목으로 하여 사업 전략을 대폭 수정한 것에 그 원인을 찾을 수 있다.

16) The New York Times(2019.9.10), "A \$1.7 Million Loan, \$30,000 in Income. Prosecutors Are Now Investigating."

17) The New York Times(2018.6.17), "Taxi Drivers in New York Are Struggling. So Are Uber Drivers."

18) Economic Policy Institute(2018), "Uber and the labor market: Uber drivers' compensation, wages, and the scale of Uber and the gig economy."

■ 최근의 법적, 정치적 움직임들

택시 산업의 변동이 다양한 이해관계와 관련되어 있는 만큼, 이에 대응하기 위한 법적, 정치적 움직임들이 다양하게 나타나고 있다. 최근에는 차량공유서비스 기사들의 노동자 지위를 인정할 것인지에 대한 논의가 장기화됨에 따라 택시 산업에 대한 보다 직접적인 규제 및 정부 개입, 그리고 대안적인 노동법상의 지위 인정 등 보다 다각화된 방향으로 움직임이 나타나고 있다. 뉴욕 시는 다른 지역들에 비하여 직접 규제를 강하게 하는 편이다. 뉴욕 시는 차량공유서비스 기사들의 수에 상한선을 지정하는 등의 움직임을 보여 기존 메달리온 시스템과 다른 방식으로 공급 통제를 시도하고 있다. 또한 독립 계약자인 차량공유서비스 기사들에 대한 최저 보상 기준을 시간당 17.22달러(한화로 약 18,000원)로 설정하였는데, 이는 노동자들의 최저임금 수준인 15달러에서 세금과 자체적으로 부담해야 하는 비용을 더한 것이다.¹⁹⁾

또한 정치권에서는 기존 택시 회사와 기사들의 채무를 탕감하기 위한 움직임들이 시도되고 있다. 가장 많이 거론되는 방식으로는 메달리온을 환매(buyback)하는 것이 있다. 이때 문제는 환매 비용을 어떻게 마련할 것인가일 텐데, 이와 관련하여 우버와 리프트가 뉴욕 시에 환매 비용을 지불할 용의가 있음을 밝힌 적이 있으나 뉴욕 시는 이를 거절하였다.²⁰⁾ 이 경우 시 정부의 예산으로 환매 비용을 마련하여야 하는데, 뉴욕 시민들의 반발이 심할 것으로 예상된다. 특히나 택시 메달리온의 환매가 기존 택시 회사들에게 이득이 될 뿐이라는 논리가 해당 반발의 기저를 이루고 있다. 하지만 최근 뉴욕 시가 메달리온 거래로 벌어들인 금액에 비하면 환매 비용이 그렇게 높은 것도 아니며 중요한 것은 기존 택시 기사들의 고통을 줄여주는 것이라는 주장이 있어, 해당 방안과 관련한 논란은 끊이지 않을 것으로 보인다.²¹⁾

여기에 더하여 ‘종속 계약자(dependent contractor)’라는 대안적인 노동법상의 지위를 설정해야 한다는 주장이 일각에서 제기된 바 있다.²²⁾ 스페인과 캐나다에서 시작되어 자리잡은 해당 개념은 개인의 유급노동과 관련한 수입 중 대부분이 하나의 회사로부터 나왔을 경우 등

19) Quartz(2019.5.22), “No one is innocent in New York City’s taxi market.”

20) The New York Times(2019.6.12), “Facing Ruin, Taxi Drivers to Get \$10 Million Break and Loan Safeguards.”

21) Next City(2019.7.16), “The Road to Justice for New York City Yellow Cab Drivers.”

22) Los Angeles Times(2019.11.25), “Opinion/ Uber drivers could be labeled ‘dependent contractors.’”

여러 조건을 충족할 때 적용된다. 종속 계약자들은 해고 통지를 미리 받을 수 있고 노동자들이 받을 수 있는 혜택을 동일한 수준에서 받게 되며 단체협상이 가능해지는 등 다양한 권리를 인정받게 된다.

■ 맺음말

이 글에서는 뉴욕 시의 사례에 집중하여, 택시 산업의 전통적인 측면과 최근의 변화를 살펴보고 이에 따른 각 경제적 주체들이 어떠한 경제적 이익을 얻게 되었는지를 소개하였다. 전통 택시 산업의 상황과 최근에 발생한 택시 산업의 변화는 복합적인 방식으로 각 경제적 주체들의 실질소득 및 자산에 영향을 주었다. 여기에는 앞서 관찰된 경향을 의도적으로 발생시키고 자신의 이익을 위해서 이용한 주체들이 있었던 반면, 다양한 이유로 위와 같은 경향에 의해 생계에 큰 타격을 입게 된 주체들도 있었다. 이는 뉴욕 시 전통 택시 산업의 환경과 변화가 (다른 많은 경우와 마찬가지로) 정치적이며 경제적 불평등과 떼어 수 없는 관계임을 함의한다. 이에 앞으로 뉴욕 시의 택시 산업의 변화, 그리고 이에 대응하기 위한 정치적 움직임에 귀추가 주목된다. **KLI**

독일의 4차 산업혁명에 대한 정책적 대응 : 인더스트리 4.0과 노동 4.0의 전개 상황

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 독일

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

■ 머리말

‘4차 산업혁명’이라는 용어는 더 이상 그 개념에 대한 설명이 불필요할 정도로, 이미 전 세계는 산업과 경제 및 노동시장 등 사회의 전반에 걸쳐 많은 변화가 진행 중인 시대를 맞이하고 있다. 18세기 증기기관의 발명과 제철 기술의 발달로 기계적 생산이 시작되며 산업 사회의 서막이 열린 후(1차 산업혁명) 전기와 내연기관의 보급을 통해 대량생산의 시대가 본격적으로 시작되었다(2차 산업혁명).¹⁾ IT 기술의 발달과 함께 아날로그 시대에서 디지털 시대로 전환이 이루어지며 분업화를 넘어 생산의 자동화가 더욱 가속화되었고(3차 산업혁명), 현재는 디지털 기술을 바탕으로 인공지능과 로봇 공학이 더욱 발전하면서 사물과 개인의 신체까지 인터넷과 연결되는 등 물리 세계와 디지털 세계의 접목이 이루어지며 새로운 형태의 융합과 통합을 특징으로 하는 4차 산업혁명 시대로 정의되고 있다.²⁾

독일은 4차 산업혁명에 대한 국제적인 논의가 본격적으로 시작되기 이전인 2011년, 기술

1) VDI 지, “Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution”, 2011 Nr. 13, S. 2, http://www.wolfgang-wahlster.de/wordpress/wp-content/uploads/Industrie_4_0_Mit_dem_Internet_der_Dinge_auf_dem_Weg_zur_vierten_industriellen_Revolution_2.pdf

2) Maximiliane Wilkesmann/Stephanie Steden/Maximilian Schulz, Industrie 4.0 - Hype, Hope oder Harm?, ARBEIT 2018, Vol. 27 Issue 2, S. 131; (Hrsg.) Vogel-Heuser, Birgit/Bauernhansl, Thomas/ten Hompel, Michael, Handbuch Industrie 4.0, 2017 Bd. 4, S. 1 ff.

발전에 대한 산업 영역의 대응을 위하여 ‘인더스트리 4.0(Industrie 4.0)’이라는 개념을 설정하고 그에 관한 논의를 발전시켜 왔다. 이를 바탕으로 노동 및 고용 영역에서의 영향에 대한 예측을 구체화하며, 노동 분야의 정책적 대응을 내용으로 하는 ‘노동 4.0(Arbeit 4.0)’도 2016년에 발표된 바 있다.

독일의 인더스트리 4.0과 노동 4.0은 단순히 산업과 노동 영역에서 이미 진행된 변화에 대응하는 수준이 아니라, 4차 산업혁명에 따른 변화에 정부가 주도적인 위치에서 정책적인 제안을 하고 있다는 측면에서, 그 내용과 전개 상황, 향후 산업과 고용 환경에 미칠 영향에 대해 지속적인 관찰과 연구가 진행되어야 하는 상황이다.

■ 4차 산업혁명과 인더스트리 4.0

인더스트리 4.0의 개념 설정

독일은 2000년대 초반 독일의 강점인 제조업 강화를 위한 방안을 찾는 과정에서 생산과정에 정보통신기술(ICT)의 활용이 제안되기도 하였지만, 이러한 제안이 4차 산업혁명에 대한 논의를 촉발시킨 직접적인 출발점으로 보기에는 어려운 측면이 있다. 하지만 이와 같이 제조업에서 정보통신기술 활용에 관한 논의가 반복되고, 그에 대한 정부와 기업의 R&D 지원이 지속적으로 이루어졌던 것이 2010년대에 들어서며 본격적인 정책적 대응으로 이어질 수 있었던 기초가 되었던 것으로 보인다.

4차 산업혁명에 대한 논의가 직접적으로 시작된 계기는 메르켈(Merkel) 총리가 집권하면서 2006년 수립한 독일의 하이테크 전략(High Tech Strategie)을 2010년 수정·보완하여 발표한 ‘하이테크 전략 2020’으로 볼 수 있다. 이 정책의 실행계획 중 하나로 2011년 1월에 추진이 결정된 프로젝트의 명칭이 바로 ‘인더스트리 4.0’이었다.

이 프로젝트는 정부의 위원회인 연구 연합(Forschungsunion)과 독일공학아카데미(Acatech)의 헤닝 카거만(Henning Kagermann), 요하네스 헬비히(Johannes Helbig) 및 볼프강 달스터(Wolfgang Wahlster)를 중심으로 진행되었다. 프로젝트가 진행 중이던 2011년

독일의 하노버(Hannover)에서 매년 개최되고 있는 사무자동화 및 정보, 통신 산업 박람회 (CeBIT)를 통해 그 개념과 내용이 소개되며 이 인더스트리 4.0이라는 개념이 주목받게 되었다.³⁾

이 프로젝트 그룹이 약 1년 10개월의 기간을 거쳐 작성한 1차 권고안⁴⁾이 2012년 10월에 마무리되며 연방정부에 제출되었고, 2013년 4월 14일에는 최종보고서⁵⁾가 정부에 제출되었다. 이 내용은 다시금 하노버 박람회를 통해서도 발표가 이루어졌다.⁶⁾

최종보고서 제출 이후에도 이 프로젝트는 프로젝트명과 동일한 연구 플랫폼 인더스트리 4.0을 비롯하여 정보·통신·뉴 미디어협회(BITKOM), 독일 기계 및 장비제작협회(VDMA) 및 전기기술 및 전기산업 중앙협회(ZVEI)를 통해 지속적으로 연구가 이루어졌으며, 이를 바탕으로 2015년 수정 및 보완된 보고서가 제출되기도 하였다.⁷⁾

정책연구 프로젝트 차원에서 진행되어 온 인더스트리 4.0은 연구 그룹의 권고안을 바탕으로 현재는 연방 경제 및 에너지부(BMWi)와 교육 및 연구부(BMBF)를 중심으로 정부 차원에서 지속적으로 정책 개발과 연구, 산업적 시범 운영 등에 대한 지원이 이루어지고 있다.

3) VDI 지, “Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution”, 2011 Nr. 13, S. 2, http://www.wolfgang-wahlster.de/wordpress/wp-content/uploads/Industrie_4_0_Mit_dem_Internet_der_Dinge_auf_dem_Weg_zur_vierten_industriellen_Revolution_2.pdf

4) (Hrsg.) Henning Kagermann/Wolfgang Wahlster/Johannes Helbig, Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0, 2012.10., https://www.iosb.fraunhofer.de/servlet/is/21752/Umsetzungsempfehlungen_Industrie_4.0_final_2012-10-02.pdf?command=downloadContent&filename=Umsetzungsempfehlungen_Industrie_4.0_final_2012-10-02.pdf

5) (Hrsg.) Henning Kagermann/Wolfgang Wahlster/Johannes Helbig, Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0, 2013.04., https://www.bmbf.de/files/Umsetzungsempfehlungen_Industrie4_0.pdf

6) Handelsblatt지, 2013년 4월 10일자, „„Industrie 4.0“ muss sich erst beweisen“, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/hannover-messe-industrie-4-0-muss-sich-erst-beweisen/8044930.html?ticket=ST-42484394-eDDWWTSPisLebapYAam4-ap3>

7) (Hrsg.) BITKOM/VDMA/ZVEI, Umsetzungsstrategie Industrie 4.0, 2015.04., https://www.its-owl.de/fileadmin/PDF/Industrie_4.0/2015-04-10_Umsetzungsstrategie_Industrie_4.0_Plattform_Industrie_4.0.pdf

인더스트리 4.0의 주요 내용

인더스트리 4.0에 대한 논의의 출발점은 디지털 기술에 기반을 두어, 사물, 데이터 및 서비스에 인터넷을 활용하며 나타나게 될 산업 영역에서의 변화에 대한 준비와 대응을 주요 내용으로 한다.⁸⁾ 단순히 생산기술 또는 생산방식만이 아니라 인터넷을 매개로 시장조사를 비롯하여 제품의 기획, 판매, 배송, 판매 후 제품의 사용 과정에 이르기까지 생산자와 소비자 사이에 상호연계가 이루어지는 등 사이버 영역과 물리적 영역의 통합이 불러오는 변화인 것이다.⁹⁾ 즉 제품의 생산 또는 서비스의 제공 과정에 정보통신(ICT) 기술이 접목되면서 소비자의 요구가 초기 단계부터 반영되며 제품이나 서비스가 개별화, 최적화될 수 있는 가능성이 열린 것이다.

인더스트리 4.0을 통해 구축하고자 하는 4차 산업혁명 시대의 새로운 생산 및 소비 시스템의 주요 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.¹⁰⁾

- 유연한 생산(Flexible Produktion)

생산에 관여하는 기업들이 디지털 방식으로 네트워크를 구성하여 제품 생산에 단계별로 기여하게 되며, 이러한 네트워크를 통해 생산공정을 효과적으로 조정하고 장비 활용 계획을 보다 효과적으로 할 수 있게 됨.

- 변형 가능한 생산공장(Wandelbare Fabrik)

모듈 방식의 생산라인을 통해 개별화된 제품의 조립 또는 소량생산에 최적화된 생산시설을 구축함.

8) (Hrsg.) Henning Kagermann/Reiner Anderl/Jürgen Gausemeier/Günther Schuh/Wolfgang Wahlster, Industrie 4.0 im globalen Kontext, 2016, S. 6

9) VDI 지, "Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. industriellen Revolution", 2011 Nr. 13, S. 2

10) (Hrsg.) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Leitbild 2030 für Industrie 4.0 - Digitale Ökosysteme global gestalten, 2019.05. 참조.

- 소비자 중심 솔루션(Kundenzentrierte Lösungen)

생산공정이 네트워크로 연결됨에 따라 소비자도 생산에 참여할 수 있는 가능성이 열리게 되며, 생산되는 제품 역시 네트워크를 통해 연결되어 사용 중인 스마트 제품의 사용 정보가 생산자에게 전달되어 생산자가 제품을 개선하고 소비자에게 최적화된 제품을 생산하기 위한 데이터로 활용할 수 있음.

- 최적화된 물류(Optimierte Logistik)

네트워크를 통해 최적화된 물류 시스템을 구축하게 됨. 즉 생산과정에서 재료가 필요한 경우 자동화된 시스템을 통해 최적화된 시기와 수량의 주문이 이루어지는 등 최적의 물류 흐름을 가능하게 함.

- 데이터 사용(Einsatz von Daten)

데이터의 분석을 통해 제품의 효율적 생산방식과 유지, 보수에 대한 정보를 활용하게 됨.

- 자원 절약 순환 경제(Ressourcenschonende Kreislaufwirtschaft)

부품의 재활용이 가능한 디자인을 전제로, 제품의 전체 수명주기 동안 네트워크를 통해 사용 정보 및 제품 상태에 대해 제공되는 데이터에 기반을 두어 최적의 시기에 노후된 제품을 재활용하여 자원의 사용을 최소화하는 순환 경제를 구축함.

4차 산업혁명 핵심기술 시범 적용 상황

4차 산업혁명의 기초가 되는 기술을 바탕으로 향후 독일이 지향하는 제조업과 시장의 미래는, 대량생산체제의 기초하에 동일한 물건의 생산단가를 낮추거나 동일한 생산비용으로 품질을 높여 시장에서 우위를 차지하여 이윤을 증가시키는 것에 초점을 맞추는 것이 아니라, 디자인, 제품의 기능, 구성 부품의 사양에 이르기까지 소비자의 다양한 요구를 제품 설계단계에서 반영할 수 있는 시스템을 구축하고, 그러한 설계에 따라 제품을 맞춤 생산할 수 있도록 다양한 유형의 부품을 구비하여, 소비자가 원하는 제품을 조립해 제공하는 소비자 맞춤형 생산방

식을 목표로 하고 있다.¹¹⁾

이와 같은 생산방식을 실현하기 위해 독일에서는 인더스트리 4.0을 통해 다양한 수준에서 새로운 기술을 개발하고 적용하는 사업이 지속적으로 확대되고 있다. 현재 인더스트리 4.0 플랫폼에는 새로운 기술이 적용된 생산시설만이 아니라 직업(재)교육 기관, 기반시설, 농업설비, 물류센터 등도 등록되어 있다(표 1 참조). 즉 인더스트리 4.0을 통한 지원이 직접적으로 제품의 생산에 핵심기술이 적용된 경우만이 아니라 이러한 작업장의 설비를 위한 기반시설을 담당하는 기업, 작업장의 운영 인력을 위한 직업교육 과정, 생산을 위한 자재 및 재료의 조달과 생산 후 배송을 담당하는 물류업체까지도 인더스트리 4.0의 지원대상에 포함된다. 또한 제조업에 국한되는 것이 아니라 농업, 환경 관리 등 산업 분야에 관계없이 4차 산업혁명의 핵심기술과 관련성 여부가 지원대상을 결정하는 요소가 된다.

<표 1> 인더스트리 4.0의 지원사업(시설) 운영 분야

적용 분야	지원시설 수
직업(재)교육	23
기반시설	20
농업설비	8
물류센터	27
생산시설	181
기타	16

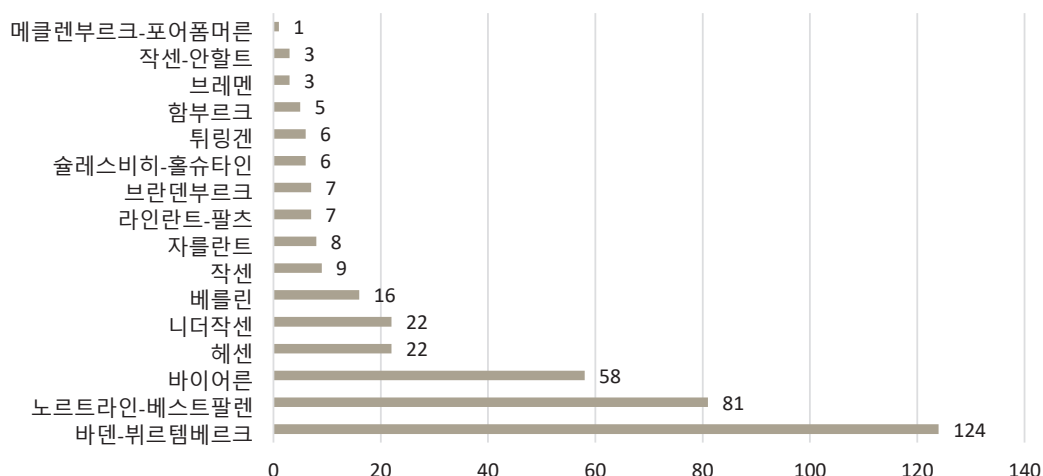
자료 : BMWi(2019).

이들 시범시설은 독일 전역에서 운영되고 있지만, 2019년 말을 기준으로 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주에 가장 많은 시설이 집중 분포해 있고, 그다음으로는 산업 시설이 많이 분포해 있는 노르트라인-베스트팔렌(NRW) 주와 바이어른(Bayern) 주에 많은 시범 시설들이 자리하고 있다(그림 1 참조).

11) Maximiliane Wilkesmann/Stephanie Steden/Maximilian Schulz, Industrie 4.0 – Hype, Hope oder Harm?, ARBEIT 2018, Vol. 27 Issue 2, S. 130

[그림 1] 인더스트리 4.0 지원사업(시설)의 지역별 분포

(단위 : 개소)



자료 : BMWi(2019).

또한 반드시 개별 기업 또는 시설이 대상이 되는 것이 아니라 기업 내의 일부 공정에 핵심 기술이 적용된 경우에도 시범시설로서 인더스트리 4.0 사업 지원이 가능하다. 기타 직업교육이나 인프라 구축을 위한 상담업무를 담당하는 경우에도 마찬가지로 기존의 교육 시설(학교 포함)에 해당 과정이 포함되는 경우 인더스트리 4.0의 플랫폼에 포함된다.

연방경제에너지부(BMWi)의 책임하에 운영되고 있는 현재의 인더스트리 4.0 플랫폼에는 4차 산업혁명의 핵심기술들을 시험하고 있는 테스트 센터(Testzentrum)도 포함된다. 이러한 테스트 센터에는 원천기술을 확보한 기업이나 해당 기술에 대한 직접적인 활용을 목표로 하는 기업에서 해당 기술을 발전시키거나 홍보를 목적으로 테스트 센터를 운영하는 경우도 있지만, 대학의 연구시설에서 개발한 기술을 테스트하기 위한 시설도 포함되고, 산학협력으로 구성된 프로젝트 팀에서 개발한 기술을 테스트하는 경우에도 인더스트리 4.0의 플랫폼에 포함된다. 현재 독일에 총 80개의 테스트 센터가 운영되고 있다.¹²⁾

12) 독일에서 운영 중인 테스트 센터의 현황은 <https://www.plattform-i40.de/PI40/Navigation/Karte/SiteGlobals/Forms/Formulare/karte-testbeds-formular.html> 참조.

■ 4차 산업혁명과 노동정책

노동 4.0의 배경

산업에 있어서의 변화는 내용적으로 노동환경의 변화를 수반하게 된다.¹³⁾ 즉 4차 산업혁명에 대한 논의는 ‘산업’이라는 개념에 근거하고 있지만, 여기에는 생산이나 서비스의 제공을 위해 필수적으로 수반되는 노동에 관한 문제가 포함되어 있는 것이다. 독일에서 4차 산업혁명을 준비하기 위해 운영되고 있는 인더스트리 4.0 역시 노동환경에도 영향을 미칠 수밖에 없으며, 이를 위해 독일 정부는 ‘노동 4.0’이라는 노동정책을 지난 2016년 발표한 바 있다. 즉 노동문제를 중심으로 한 노동 4.0은 인더스트리 4.0을 중심으로 논의가 이루어지고 있는 경제 및 산업 전반에 걸친 디지털화에 대한 논쟁에 필연적으로 보충되어 들어가야 할 부분에 해당한다.¹⁴⁾

인더스트리 4.0을 통해 준비되고 있는 독일의 4차 산업혁명에 따른 변화는 관점과 입장에 따라 기회 요소와 위협 요소를 동시에 포함하고 있다.¹⁵⁾ 4차 산업혁명의 핵심기술을 활용하여 추구하는 미래는, 우선 대량생산 방식을 일정 부분 탈피하고 소비자 요구에 따라 생산 또는 서비스를 제공하는 방식으로 변화하려는 방향성을 가진다. 이러한 변화는 생산 또는 서비스에 있어 유연성을 증대시키고, 생산량이 아닌 생산성을 향상시키는 방식에 초점을 맞추게 된다. 노동시간을 단축하고 노동의 질을 향상시키고자 하는 이러한 방향성은, 고령화 사회가 심화되고 생산인구가 지속적으로 감소하는 상황에서 독일 노동시장이 마주하게 된 문제에 대한 해법으로서의 의미도 가진다. 또한 네트워크와 빅데이터를 활용하여 다양한 수준에서 최적화된 시스템은 제품 생산이나 서비스 제공 과정에서 소요되는 불필요한 에너지 및 자원 소모를 최소화하게 된다.

하지만 대량생산을 포기한 제조업의 미래는 대량실업에 대한 우려를 낳고 있다. 인더스트

13) Maximiliane Wilkesmann/Stephanie Steden/Maximilian Schulz, Industrie 4.0 – Hype, Hope oder Harm?, ARBEIT 2018, Vol. 27 Issue 2, S. 130

14) (Hrsg.) BMAS, Weissbuch Arbeiten 4.0, 2017.03., S. 8

15) Katrin Haußmann, Arbeit 4.0 – Update Arbeitsrecht?!, RdA 2019, S. 131

리 4.0, 즉 4차 산업혁명이 추구하는 방향성은 생산성 향상을 통해 노동력의 필요성을 감소시키고, 심지어 로봇과 인공지능이 노동력을 대체하여 인간의 노동력을 최소화하는 시스템을 구축하는 것이기 때문이다. 네트워크를 활용하고 소비자 중심적 생산체제로의 전환이 시작된 현재의 4차 산업혁명의 진행 수준만으로도 근로조건의 유연화(예: 근로시간의 단축, 근로시간 배치의 유연화)의 필요성이 증대되고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황에 대한 노동정책적 측면의 대응인 노동 4.0은 단지 인더스트리 4.0에서의 논의에 국한된 것이 아니라 ‘양질의 노동(Gute Arbeit)’의 관점에서 미래 노동사회의 사회적 조건과 규칙을 전반적으로 다루고 있다.

노동 4.0의 연혁적 전개 상황

디지털화에 따른 노동세계의 변화에 대한 정부 차원의 논의는 독일 연방노동사회부(BMAS)의 주관으로 지난 2015년 4월 22일 베를린에서 개최된 노동 4.0의 출범 회의(Auftaktkonferenz)로 거슬러올라간다.¹⁶⁾ 이 1차 회의에는 약 300명 이상의 전문가가 참석하였으며, 당시 연방노동사회부 장관이었던 안드레아 나레스(Andres Nahles)를 통해 노동 4.0 녹색(Grünbuch)¹⁷⁾이 발표되었다.

노동 4.0 녹색서는 미래 노동사회의 트렌드와 변화된 가치의 내용에 대해 정의하고 주요하게 논의되어야 할 주제가 무엇인지 구체화하였다. 이 노동 4.0 녹색서는 해당 논의사항에 대해 정부 차원의 노동정책에 한정된 행정적 해법을 제시하는 것에서 그친 것이 아니라, 논의되어야 할 주제를 특정하고 그에 관련한 주요 질문들을 제시하였으며, 학계의 전문가 그룹, 노동조합과 사용자단체, 근로자 평의회 및 기업 실무자들의 참여를 전제로, 질문에 관한 해법을 찾기 위한 방식으로 대화형 플랫폼을 이어나갔다.

녹서 발간 후 연방노동사회부(BMAS)의 주도로 학계와 실무진의 전문가로 자문그룹을 구

16) 노동 4.0 출범회의(Auftaktkonferenz)에 대한 자세한 사항은 <http://www.arbeitsviernull.de/dialogprozess/auftaktkonferenz.html> 참조.

17) (Hrsg.) BMAS, Grünbuch Arbeiten 4.0, 2015.04., https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/gruenbuch-arbeiten-vier-null.pdf?__blob=publicationFile&v=2

성하였고,¹⁸⁾ 심도 있는 논의를 요구하는 주제에 대해서는 해당 주제에 특화된 전문가를 추가적으로 선정하여 별도의 워크숍을 개최하기도 하였다. 2015년 4월부터 2016년 7월까지 총 7차에 걸쳐 진행된 워크숍에서 논의된 내용은 별도의 페이지를 통해 정리되어 있으며,¹⁹⁾ 2017년 8월까지 4차에 걸쳐 발간된 작업 노트(Werkheft)²⁰⁾의 작성을 위해서도 사용되었다.

전문가 및 노사관계 당사자들의 연구와 병행하여 미래의 노동에 관한 일반 시민들의 의견을 청취하는 것도 노동 4.0의 대화형 플랫폼에 포함되었다. 우선 온라인을 통해서 페이스북, 트위터 및 노동 4.0의 홈페이지를 통해 4차 산업혁명 또는 미래의 노동환경과 관련한 의견을 작성하고 게시할 수 있도록 하여, 2016년 11월까지 총 5,349개의 게시물이 작성되었다.²¹⁾ 또한 연방노동사회부(BMAS)는 2015년 11월부터 2016년 12월까지 약 1년간 독일, 오스트리아, 스위스 및 리히텐슈타인의 총 27개 도시, 32개의 극장에서 ‘미래 영화 페스티벌(Futurale Filmfestival)’이라는 표제하에 4차 산업혁명 시대의 노동문제와 관련한 7편의 영화를 상영하였으며, 여기에 참여한 시민들을 대상으로 의견을 청취하는 행사도 진행하였다.²²⁾

이상과 같이 연방노동사회부(BMAS)가 2015년 4월부터 약 1년 반 동안 운영하였던 다양한 형식과 내용의 대화형 플랫폼인 노동 4.0은 2016년 11월 29일 발간된 노동 4.0 백서(Weißbuch)²³⁾를 통해 정리되며 1차적인 논의 과정을 마무리 하였다.

18) 연방노동사회부(BMAS)에서 구성한 자문그룹은 총 18명이며, 해당 자문그룹 위원의 명단은 <http://www.arbeitsviernull.de/dialogprozess/fachdialog/beraterkreis.html> 참조.

19) 각 회차별 워크숍의 구체적인 내용에 대해서는 <http://www.arbeitsviernull.de/dialogprozess/fachdialog/workshops.html> 참조.

20) 작업 노트(Werkheft)는 총 4차에 걸쳐 발행되었으며, 1차 작업 노트(http://www.arbeitsviernull.de/fileadmin/Downloads/BMAS_Werkheft-1.pdf)는 2016년 3월에 ‘노동세계의 디지털화’를 주제로, 2016년 8월에 발간된 2차 작업 노트(http://www.arbeitsviernull.de/fileadmin/Downloads/BMAS_Werkheft-2.pdf)는 ‘우리는 어떻게 일하고 있나(일하기를 원하나)?’라는 주제로, 3차 작업 노트(<http://www.arbeitsviernull.de/fileadmin/Downloads/BMAS-Werkheft-3.pdf>)는 ‘지속적인 교육’을 주제로 2017년 6월에 발표되었으며, 4차 작업 노트(http://www.arbeitsviernull.de/fileadmin/Downloads/BMAS_Werkheft_04.pdf)는 2017년 8월에 ‘변화하는 복지국가’에 대해 작성되었다.

21) 2016년 11월까지 작성되었던 홈페이지 및 SNS 게시물은 <http://www.arbeitsviernull.de/mitmachen/ihre-beitraege.html>에서 확인할 수 있음.

22) 미래 영화 페스티벌(Futurale Filmfestival)의 자세한 내용은 홈페이지(<http://www.arbeitsviernull.de/filmfestival.html>) 참조.

23) (Hrsg.) BMAS, Weißbuch Arbeiten 4.0, 2017.03., http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a883-weissbuch.pdf?__blob=publicationFile&v=4

노동 4.0 문서의 발표에서부터 노동 4.0 백서의 발간에 이르기까지 진행되었던 워크숍 및 기타 모든 행사와 관련하여 발표되었던 모든 자료들은 연방노동사회부(BMAS)에서 운영하는 노동 4.0 홈페이지를 통해 확인할 수 있다.

노동 4.0 백서(Weißbuch)의 의의 및 주요 내용

노동 4.0 백서는 노동 4.0 문서에서 제기되었던 질문들에 대해 약 1년 반 동안 다양한 수준과 형식으로 진행된 사회적 토론을 바탕으로 정리된 1차적인 결과물을 담고 있다. 노동 4.0 백서가 그간의 논의들을 검토하고 정리하여 제기된 질문에 대한 해답을 제시하고 있는 것임에는 분명하지만, 그럼에도 불구하고 이 백서가 4차 산업혁명 시대의 노동정책과 관련한 논의를 마무리하는 의미를 갖는 것은 아니다. 노동 4.0 백서가 발간되기까지 사회적 대화를 위해 소요된 약 19개월의 기간이 비록 짧은 것은 아니지만, 전체적인 변화의 시기를 고려할 때 이 정도의 기간을 4차 산업혁명에 대한 노동정책적 대응을 위해 결코 충분한 기간으로 볼 수는 없다. 이러한 의미에서 노동 4.0 백서는 4차 산업혁명기의 변화 속에서 노동정책적인 내용에 대하여 후속적인 토론을 이끌기 위한 기초가 되는 문서로 볼 수 있다.²⁴⁾ 구체적으로는 정치적인 논의와 정책적인 대응이 필요한 내용도 있고, 정부와 공기업 또는 사기업과 개인 자영업자의 문제 등 실무적 관점에서 논의가 이어져야 하는 내용들도 포함되어 있다. 이러한 추가적인 논의의 영역은 단지 연방노동사회부(BMAS)에 국한된 것이 아니라 연방정부 내의 여타 부서들은 물론이고 각 주 정부의 업무 영역에 해당하는 경우도 포함된다. 즉 노동 4.0 백서는 이와 같이 다양한 측면에서 추가적인 논의의 필요성을 확인하고, 각 경제 및 정책 주체들 사이에 상호 이해와 입장 조율이 이어져야 하는 부분들을 구체화하였다는 측면에서 의의가 있다고 하겠다.

총 5장으로 구성된 노동 4.0 백서는 우선 1장에서 현재의 노동환경의 변화를 만들어내고 있는 요인(예: 디지털화, 글로벌화 등)과 변화의 추세에 대한 논의를 담고 있다. 2장에서는 4차 산업혁명 시기에 노동의 영역에서 발생할 수 있는 주요한 갈등 및 긴장 영역에 대한 논의

24) (Hrsg.) BMAS, Weißbuch Arbeiten 4.0, 2017.03., S. 5

를 정리하고 있다. 여기에서는 현재 노동세계를 실제로 변화시키는 요인(예: 노동시장의 구조, 디지털 플랫폼, 빅데이터, 인간과 기계의 상호작용, 기업의 구조적 변경 등)에 대해 검토하고 그러한 변화로 인해 야기되는 기회 요소 및 위험 요소를 각 요인별로 분석적으로 서술하고 있다. 3장은 디지털화의 과정 속에서 ‘양질의 노동(Gute Arbeit)’는 무엇인지에 대한 논의를 정리하고 있으며, 4장은 3장에서의 논의를 바탕으로 향후 진행되어야 할 연구 과제를 제시하고 있다. 5장은 노동과 관련한 트렌드나 혁신 및 노동조합과 사용자단체를 중심으로 한 집단적 자치에 대해 지속적인 고찰과 연구의 필요성을 이야기하고 있다. 이러한 일련의 논의는 노동 4.0을 통해 확인된 결과물들이 백서의 작성으로 마무리되는 것이 아니라 새로운 문제제기와 논의의 과정으로 이어져야 함을 나타내고 있다. 실제로 전문가 그룹을 통해 작성된 제3차 및 제4차 작업 노트의 경우에는 백서 발간 이후인 2017년 6월과 8월에 발표되어 노동 4.0에 관련한 연구가 지속적으로 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

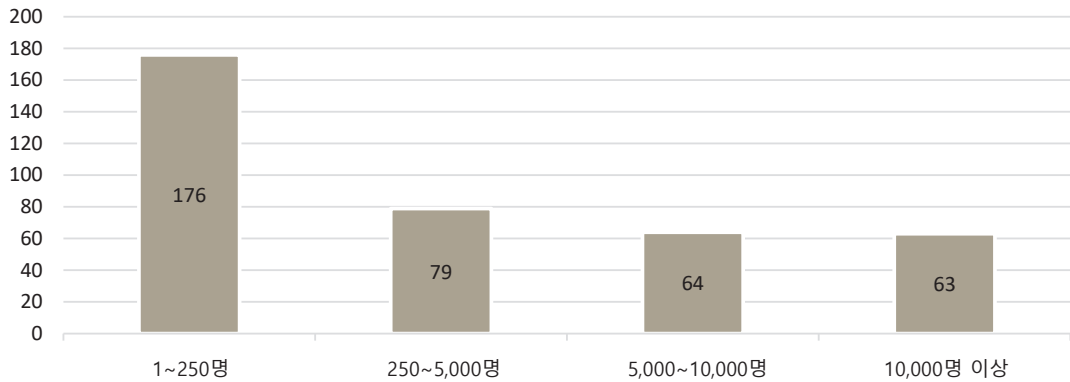
■ 인더스트리 4.0 및 노동 4.0의 연계 사업

기업의 가치:인간 플러스(unternehmensWert : Mensch plus)

4차 산업혁명, 즉 디지털화에 기초한 변화는 노동환경에 있어서도 더욱 다양하고 신속한 변화를 예고하고 있다. 인더스트리 4.0을 통해 지원이 이루어지고 있는 사업체의 규모를 살펴보면(그림 2 참조), 상시 고용 근로자의 수가 250명 미만인 중소기업의 수가 가장 많지만, 전체 기업의 분포 비율(표 2 참조)에 비추어보면 근로자 수 5천 명 이상의 대형 기업의 참여 비율이 더욱 높은 상황임을 확인할 수 있다. 즉 기업 자체적으로 R&D 분야에 지원이 가능한 사업체에서 4차 산업혁명을 위한 기술개발과 시범 적용에 적극적으로 대응하고 있는 것이다.

디지털 기술의 접목을 통해 고객의 요구를 생산체계에 반영할 수 있는 유연성은 중소기업에 더욱 유리한 측면이 있음에도 불구하고 R&D에 투자할 수 있는 인적, 재정적 여력의 부족으로 4차 산업혁명에 대한 대응이 늦어지고 있는 중소기업들을 위해 연방노동사회부(BMAS)와 유럽사회기금(ESF)의 지원으로 기업에 컨설팅 사업을 진행하고 있다.

[그림 2] 인터스트리 4.0 지원사업(시설)의 기업 규모



자료 : BMWi(2019).

<표 2> 독일의 종업원 수에 따른 회사 규모별 기업 수(2017)

회사 규모	기업 수
1~250명	3,466,799
250~5,000명	14,784
5,000~10,000명	179
10,000명 이상	98

자료 : destatis(2019).

‘기업의 가치: 인간 플러스(unternehmensWert: Mensch plus)’라는 명칭으로 근로자 250명 이하의 독일 소재 중소기업을 대상으로 한 이 지원사업의 전반적인 운영은 연방노동사회부(BMAS) 산하의 프로그램 조정 부서(PKS)에서 담당하고 있다.²⁵⁾ 현재 이 컨설팅 프로그램을 위해 연방 전체적으로 총 88개의 1차 상담센터가 운영되고 있으며, 2,033명의 상담 지원력이 일하고 있다.²⁶⁾ 1차 상담센터 운영을 위한 재정은 연방행정청(BVA)에서 담당하고 있다.

25) 이 프로그램의 지원대상 기업에 관한 기준은 <https://www.unternehmens-wert-mensch.de/uwm-plus/wer-wird-gefoerdert/> 참조. 이 프로그램의 기준에 따르면, 독일에 소재하여 2년 이상 운영되고 있는 250명 이하의 근로자를 고용하고 있는 중소기업 중 연 매출 5천만 유로 미만 또는 연간 대차대조표 총액이 4,400만 유로 미만인 기업을 대상으로 함.

26) ‘기업의 가치: 인간 플러스(unternehmensWert: Mensch plus)’는 비록 연방노동사회부(BMAS)에서 주도적으로 운영하고 있지만, 엄밀한 의미에서 이 프로그램을 노동 4.0의 후속 사업으로 볼 수는 없다. 이러한 컨설팅 프로그램은 인터스트리 4.0을 통한 지원에서 중소기업이 소외되는 상황에 대비하기 위해 이미 2012년 10월부터 2014년까지 유럽사회기금(ESF)과 연방노동사회부(BMAS)에서 현재의 프

이 프로그램을 통한 컨설팅은 3단계에 걸쳐 진행되며,²⁷⁾ 1차 상담을 통해서도 사업장에서 필요로 하는 지원내용에 대해 파악하여 적절한 솔루션을 제시하게 된다. 2단계의 실제적인 디지털화 과정은 사업주가 선택한 자문인력이 직접 사업장에 방문하여 해당 사업장의 운영진, 근로자 및 근로자대표와 함께 진행하게 된다. 2단계의 방문 상담 및 자문은 9개월의 기간 내에 총 10일을 사용할 수 있다. 2단계 컨설팅이 완료된 지 6개월이 지나면 사업장에서의 자문 성과를 대상으로 3단계 컨설팅이 진행된다. 이러한 자문 성과 회의에서는 1차 상담센터와 사업주 및 근로자 대표가 함께 논의를 진행하게 되며, 이를 바탕으로 장기적인 관점에서 사업장의 디지털화 작업이 안정화될 수 있도록 가능한 범위 내에서 추가적인 지원에 대해 논의가 이루어진다.

연방정부의 하이테크 전략(High Tech Strategie)과 노동정책

2005년 연방의회 선거를 통해 구성된 제1기 메르켈 정부의 출발 시점인 2006년에 수립된 독일 정부의 국가 전략인 하이테크 전략은 지난 2017년 선거에서도 메르켈 총리가 연임에 성공하며 연속성을 유지할 수 있게 되었다. 새로이 구성된 제4기 메르켈 정부에서 마련한 ‘하이테크 전략 2025’는 이전과 마찬가지로 연방교육연구부(BMBF)를 중심으로 작성되었으며, 지난 2018년 9월 연방의회에도 보고가 이루어졌다.²⁸⁾ 여기에는 노동에 관한 후속 정책들도 포함되어 있다.

우선 연방정부는 2018년을 ‘미래의 노동세계(Arbeitswelten der Zukunft)’로 정하여 전문가 및 시민의 참여를 통해 미래의 노동에 관한 논의를 지속하였다.²⁹⁾ 이를 위한 프로그램으

로그래와 동일한 프로젝트명으로 시범 운영이 이루어진 바 있다. 이 기간 동안 총 30개의 지역에서 36개소의 1차 상담센터가 운영된 바 있고 약 3,000개의 회사가 1차 컨설팅을 받았다. 그중 95%가 2단계의 심층 컨설팅을 받았다. 이러한 성공적인 시범 운영 단계를 거쳐 노동 4.0 독서가 발표된 후인 2015년 여름 본격적인 프로그램의 운영이 시작되었다. 따라서 이 컨설팅 프로그램은 인더스트리 4.0의 보완 프로그램으로서 평가하는 것이 적절할 것으로 보인다.

27) 3단계 컨설팅 프로그램의 내용에 대해서는 <https://www.unternehmens-wert-mensch.de/das-programm/wie-laeuft-das-programm-ab/> 참조.

28) BT-Drucksache 19/4100, 2018.09.06

29) BT-Drucksache 19/4100, 2018.09.06, S. 24

로 기업과 지역 전문대학의 연계를 통해 독일 전역에 신기술의 작업 설계를 위한 기술센터(Kompetenzzentrum) 설립을 지원하며, 중소기업을 중심으로 신제품 개발 및 새로운 비즈니스 모델과 연계된 작업 설계에 대해 중점적으로 지원하도록 하였다. 특히 2019년 1사분기에 개설을 목표로 하였던 소매업 분야의 기술 센터(Kompetenzzentrum Einzelhandel)의 경우 2019년 7월에 활동을 개시하였다. 그 밖에도 2018년 11월에는 인공지능 전략(Künstliche Intelligenz Strategie)을 통해 4차 산업혁명의 핵심기술을 세분화한 정책들도 구체화하였다.³⁰⁾

이러한 독일의 국가 전략 정책의 추진을 위해 필요한 전문인력을 양성하기 위한 직업(재)교육에 대한 지원 정책도 ‘하이테크 전략 2025’의 내용을 구성하고 있다.³¹⁾ 특히 ‘지속적인 발전을 위한 교육’을 모토로 대학에서 직업(재)교육에 필요한 훈련 과정을 현대화하고 확대될 수 있도록 하며, 새로운 직업군의 설립과 그에 대한 자격시험제도의 신설에 대해서도 노동조합 및 사용자단체와 논의할 계획임을 밝히고 있다. 또한 EU 회원국 내에서는 물론이고 국제적인 수준의 대학 네트워크 구성을 지원하여 중소기업의 직업훈련생들이 다양한 지역에서 교육과 훈련을 받을 수 있는 기회를 확대하는 반면, 국외의 숙련된 인력들을 독일에서 채용할 수 있는 가능성도 높일 수 있는 협력 국가에 대한 지원사업도 포함되었다.

■ 시사점과 전망

산업과 경제, 기술과 노동의 측면 등 어느 관점에서 접근하더라도 변화는 끊임없이 진행되고 있다. 사회적 변화가 모두 진행된 이후에는 일정한 기준을 통해 기간을 특정하여 변화의 시기를 구분해 낼 수 있겠지만, 그러한 변화의 과정 속에서는 선불리 변화의 전개가 마무리되고 새로운 시대로의 전환을 예측하고 대응하기 어려운 것이 사실이다. 그러한 측면에서 독일이 2006년부터 정책적으로 연속성을 가지고 추진하였던 하이테크 전략(High Tech

30) 인공지능 전략(Künstliche Intelligenz Strategie)에 관한 구체적인 내용은 (Hrsg.) Bundesregierung, Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung, 2018.11. 참조.

31) BT-Drucksache 19/4100, 2018.09.06, S. 27 ff.

Strategie)은 실무적, 실제적 변화에 대해 정부의 입장에서 행정적, 수동적으로 대응하는 수준이 아니라, 정부의 주도와 지원하에 새로운 기술과 산업, 사회 및 경제적 변화에 기업들이 선제적, 적극적으로 대응할 수 있도록 준비하였다는 측면을 높이 평가할 수 있다.

다만 인더스트리 4.0을 통해 준비되는 산업의 미래가 노동의 측면에서 전적으로 기회 요인으로만 작용할 수 없다는 문제가 있고, 그에 따라 노동 4.0을 통한 별도의 논의가 필요했던 것으로 볼 수 있다. 독일의 노동 4.0에서 참고해야 할 부분은 결과로서 의미를 가지는 정책에 대한 것도 있겠지만, 그보다는 그러한 결과를 도출하기에 앞서 사회적 대화의 기간을 충분히 가지고자 했던 점이다. 이러한 과정은 독일이 다른 정책을 실시함에 있어서도 보여지는 모습으로, 어떠한 정책에 대해 지속적인 사회적 대화의 과정을 거치며 정책적 오류나 부작용을 끊임없이 수정해 나가고자 하는 노력을 하는 것이다. 노동 4.0 백서 발간까지 약 19개월의 기간 동안 다양한 수준에서 대화형 플랫폼을 통해 일정한 문제제기에 대한 해답을 제시한 방식은 그에 대한 논의가 확대되고 재생산될 수 있는 바탕을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

4차 산업혁명에 따른 변화가 실제 산업과 경제 및 사회의 모습에서 체감할 수 있는 만큼, 노동의 영역에 있어서도 노동 4.0에서 제시된 1차적인 논의사항을 바탕으로 이제는 더욱 세분화되고 구체적인 논의가 진행되고 있으며, 그러한 구체적인 문제 설정을 바탕으로 지속적으로 이어질 사회적 대화의 과정에 대해서도 계속 관심을 이어가야 할 것이다. **KLI**

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

세계노동소식



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F



미국 : 뉴욕 주, 승차공유서비스 기사들이 노조를 설립할 수 있는 법안 추진

2019년 12월 2일 블룸버그(Bloomberg)의 소식에 따르면, 우버(Uber), 리프트(Lyft) 등의 승차공유서비스 사업이 그 규모를 확장함에 따라 미국 내 각 지역에서 이에 대응하는 움직임이 보이고 있다. 이 중 가장 최근의 움직임은 차량공유서비스 기사들이 자체적으로 노조를 설립할 수 있고 법으로 이를 인정할 수 있도록 하는 법안이 뉴욕 주에서 추진되고 있다는 것이다. 이에 따르면, 그동안 승차공유서비스 기사들은 업체와 독립 계약자(independent contractor)로서 계약을 맺고 일을 해왔고, 근로자로 인정받지 못하여 각종 법적 보호에서 제외되는 결과를 가져왔다. 이때 이와 같은 문제를 막기 위한 한 수단으로 뉴욕 주에서 차량공유서비스 기사들이 노조를 설립할 수 있도록 하는 법안을 추진하고 있

는 것이다.

다만 문제는 이와 같은 방식이 연방 노동법이나 독점금지법에 위배될 가능성이 있다는 점이다. 승차공유서비스 기사들의 법적 지위가 노동자가 아닌 독립 계약자로 분류되어 있는 한, 이들은 각각이 하나의 업체로 상정된다. 이때 독점금지법에 따르면, 업체들은 그들이 제공하는 상품이나 서비스의 가격 등 중요한 특징들에 대하여 묵시적, 명시적인 연합 및 협조를 할 수 없게 되어 있다. 이 경우 독점금지법에 따라서 노조의 설립 및 법적 인정이 불가능하게 될 수 있다는 것이다. 이에 따라 승차공유서비스 사업을 둘러싼 법적인 공방은 끊이지 않을 것으로 예상된다.¹⁾

1) Bloomberg Law(2019.12.02), "Uber, Lyft Drivers Could Form Unions Under New York Proposal", Retrieved on December 9th, 2019, <https://news.bloomberglaw.com/daily-labor-report/new-york-proposal-aims-to-let-uber-lyft-drivers-form-unions>

미국 : 남성 노동자들, 무급 및 유급 휴가 사용 시 여성들보다 사용기간 짧아

2019년 12월 4일 뉴욕타임즈(New York Times) 기사에 따르면, 직장에서 무급 또는 유급 휴가(leave) 사용이 가능한 경우에 최근에 들어 남성 노동자와 여성 노동자의 휴가 사용률은 비슷한 수준이나 휴가 사용기간에서 차이가 나타나고 있다. 이는 남성 노동자들이 여성 노동자들과 비슷한 수준

으로 무급 및 유급 휴가에 대한 선호를 보이고 있다는 점, 그리고 무급 및 유급 휴가를 사용하도록 하는 가족 및 의료 상황 등이 남성 노동자들과 여성 노동자들 사이에서 비슷하다는 점과 대조적이라고 할 수 있다.¹⁾ 그렇다면 위와 같은 차이는 어디에서 기인하는 것일까.



이는 시간 사용과 일자리에서 기대되는 성역할이 맞물려서 나타나는 결과라고 설명할 수 있다. 남성 노동자들은 가족 및 의료 상황이 무급 및 유급 휴가를 요구할 때 가장 중요한 상황에 한해서만 휴가를 사용하며 배우자나 부모, 친척, 유급 가사도우미 등 다른 방식으로 문제 해결이 가능할 때는 무급 및 유급 휴가를 사용하기를 꺼리는 경향이 있다. 반면 여성 노동자들은 (주로 남성) 배우자들보다는 자신들이 직접 무급 및 유급 휴가를 사용하기 때문에 휴가 사용기간이 더욱 길다.

이와 같은 경향은 특히 젊은 세대에서 가정에서 보다는 일자리에서 기대하는 성역할의 차이 때문

에 나타나고 있다는 연구 결과가 존재한다.²⁾ 이를 무급 및 유급 휴직 이슈에 적용하면, 부부 자신들이 전통적인 성역할을 믿지 않는다 하더라도 일자리에서의 성차별 그리고 무급 및 유급 휴가를 자주 사용하는 노동자에 대한 차별이 있다는 점을 염두에 두고 있기 때문에 남성 대신 여성들이 무급 및 유급 휴가를 더 자주 사용하여 가정에 충실하게 된다는 설명이 가능하다. 결론적으로 일자리에서의 성차별은 가정의 분업을 재생산하는 주된 기제가 되고 있으며, 이는 남성 노동자들과 여성 노동자들 간 무급 및 유급 휴가 사용 패턴에서도 드러나고 있다.

1) The New York Times(2019.12.4), "Men Say They Want Paid Leave but Then Don't Use All of It. What Stops Them?", Retrieved on December 4th, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/12/04/upshot/fathers-parental-leave-unequal.html>

2) Pedulla, D. S., & Thébaud, S.(2015), "Can we finish the revolution? Gender, work-family ideals, and institutional constraint", *American Sociological Review* 80(1), pp.116-139.

미국: 전미노사관계위원회, 맥도날드 본사는 가맹점의 부당노동행위에 책임이 없다고 판결

프랜차이즈 가맹점 노동자들에 대한 맥도날드 본사의 법적 책임이 줄어들 것으로 보인다. 2019년 12월 12일 미국 공영라디오(NPR) 기사에 따르면,¹⁾ 전미노사관계위원회(NLRB)는 최근 수년간 지속되었던 맥도날드 본사의 프랜차이즈 가맹점 노동자의 처우에 책임이 있는지 여부에 대한 사건에 대해 맥도날드 본사는 책임이 없다는 판결을 내리고, 연방행정법 판사에게 기존에 맥도날드 본사와 프

랜차이즈 가맹점, 그리고 노동법을 위반했다는 혐의를 제기한 노동자들 사이에 이루어진 합의를 승인할 것을 명령했다. 이에 따라 프랜차이즈 가맹점은 관련 노동자들에게 25만 달러 합의금을 제공할 것지만, 본사는 책임에서 벗어날 것으로 보인다. 노동조합들은 대기업들이 교묘하게 노동탄압을 할 수 있는 가능성이 늘어나게 됐다고 반발하며, 이는 트럼프 행정부의 입장이 반영된 결과라고 주장하였

다. NLRB는 오바마 행정부 시절 본사와 프랜차이즈 가맹점의 노동법 위반에 대해 공동책임을 지게 했던 정책에 대해서도 조만간 무효화할 것으로 보인다.

그동안 서비스노조(SEIU)를 비롯한 노동조합들과 맥도날드 본사는 프랜차이즈 가맹점 노동자들에 대한 부당노동행위와 관련해 책임 소재를 다투온 바 있다. SEIU는 맥도날드 및 프랜차이즈 업체들이 최저임금 인상 운동(the Fight For \$15)을 지지한

수백 명의 노동자들에 보복을 가했다고 주장하며, 맥도날드 본사의 책임을 강조하였다. 특히 노조 측은 프랜차이즈 가맹점 노동자들에 대해서 맥도날드 본사가 ‘공동 사용자(Joint Employer)’로서의 지위를 갖도록 하여 본사 및 프랜차이즈 노동자 모두에 대해 책임을 지게 해야 한다고 주장한 바 있다. 이에 대해 맥도날드 본사는 실제로 프랜차이즈 가맹점의 노동행위에 개입할 권한을 갖고 있지 않다면 이에 대한 책임 이행을 거부해 왔다.

1) NPR(2019.12.12), “McDonald’s Not Responsible For How Franchisees Treat workers, U.S. Agency Rules,” Retrieved on December 23rd, 2019, <https://www.npr.org/2019/12/12/787126119/mcdonalds-not-responsible-for-how-franchisees-treat-workers-u-s-agency-rules>

미국 : 생산직에 종사하는 대졸자 비중 확대

미국 공장에서 일하는 생산직 근로자 중 대졸자의 비중이 증가하고 있다. 최근 제조업 일자리에서 보다 전문적인 지식이 필요하며, 이러한 현상으로 과거에 비해 공장 근로자들의 평균적인 교육수준이 높아지고 있다. 특히 자동화로 인해 향후 3년 이내에 미국 제조업 역사상 처음으로 생산직 근로자 중 대졸자의 비중이 고졸자(또는 그 이하)에 비해 높아질 것으로 전망된다. 시카고 대학교 경제학과의 에릭 허스트(Eric Hurst) 교수는 과거 근로자들이 손으로 하던 일이 기계가 하는 일로 대체될 것 보았다. MIT 경제학과의 데이비드 오토(David Autor) 교수 역시 대졸 근로자들은 예전보다 더 인지능력이 필요한 업무를 담당할 것이라 판단했다.

통계상으로 제조업 일자리 중 산업 엔지니어와 같이 업무 난이도가 가장 높은 일자리는 2012년 대비 2018년 10% 성장했지만, 업무 난이도가 낮은 단순 업무는 이 기간 3% 감소했다. 이러한 경향에 따라 1991년에는 제조업 근로자 중 22%가 대졸자였지만, 현재는 대졸자 비중이 40%가 넘는 상황이다. 이처럼 경제학적으로 제조업이 자본을 더 많이 활용함에 따라 투입요소 중 노동 대비 자본의 비중은 더욱 증가하고 있다. 예를 들어 제조업 내에서 노동 대비 자본 비중은 2000년 152에서 2017년 273.9로 대폭 증가했다.

이러한 변화는 미국 공장의 노동생산성을 높여줄 것으로 보이지만 일자리 총량은 감소할 것으로 전



망된다. 구체적으로 가장 일자리가 풍부했던 1979년에 비해 미국 공장은 현재 33% 정도의 일자리만 필요하다. 또한 제조업은 2018년에 24만 4천 개의 일자리를 만들었지만 2019년에는 5만 6천 개의 일자리만 만들어냈다. 자동화와 저임금 국가와의 경

쟁으로 미국 제조업 일자리는 이처럼 줄어들고 있다. 특히 전문적인 일자리가 앞으로 더욱 필요함에 따라 과거 중산층들에게 제공되었던 단순 일자리는 상당수 사라질 것으로 보인다.¹⁾

1) The Wall Street Journal(2019.12.9), "American Factories Demand White-Collar Education for Blue-Collar Work?", <https://www.wsj.com/articles/american-factories-demand-white-collar-education-for-blue-collar-work-11575907185>

미국 : 2019년 11월 실업률 3.5%로 감소하며 50년 만에 최저치 기록

워싱턴 포스트(The Washington Post)에 따르면, 2019년 11월 미국 실업률이 3.5%로 감소하면서 50년 만에 최저치를 기록했다.¹⁾ 11월 한 달 동안 26만 6천 개의 일자리가 생겨났는데, 이는 10월 파업을 끝내고 복귀한 수천 명의 제네럴 모터스(General Motors, GM) 노동자들 수가 포함된 결과이긴 하지만 18만 개의 신규 일자리 창출을 예측했던 전문가들의 예상을 크게 웃돈 결과이다. 주식시장 역시 이 통계에 호응하여 상승세를 기록했다. 래리 쿠들로우(Larry Kudlow) 국가경제위원회(National Economic Council) 위원장은 "이 상승세의 끝을 알 수 없다"고 격찬했으며, 백악관 측은 트럼프 행정부 경제정책의 성공을 보여주는 증거라 자평하였다. 이 통계수치는 탄핵 정국 속에서

반전을 노리던 트럼프 행정부에게는 호재가 될 전망이다. 그간 경제침체에 관련해 제기되었던 트럼프 책임론에 대해 반박할 근거가 될 수 있기 때문이다. 한편 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 미 하원 의장은 "수치는 고무적이지만, 생활비 및 불확실성 상승으로 고통받고 있는 농민들과 노동자들에게는 도움되지 못할 것"이라 비판하였다. 실제로 임금수준 정체와 기업투자 약화, 중국과의 무역 문제 등이 향후 경제성장에 장애물이 될 수 있다는 전망도 제기되었다. 하지만 뉴욕타임스(The New York Times)는 전문가들의 예상을 벗어난 이 수치들이 미국 경제가 훨씬 높은 잠재력을 갖고 있음을 보여주고 있으며 따라서 비관적으로만 전망할 필요가 없다고 주장하였다.²⁾

1) The Washington Post(2019.12.6), "Labor Market Picked Up Steam in November as U.S. Economy Added 266,000 Jobs and Jobless Rate Fell to 3.5 Percent," Retrived on December 23rd, 2019, <https://>

www.washingtonpost.com/business/2019/12/06/labor-market-remained-strong-november-us-economy-added-jobs-jobless-rate-fell-percent/

- 2) The New York Times(2019.12.6), "How a Strong Job Market Has Proved the Experts Wrong," Retrived on December 23rd, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/12/06/upshot/jobs-report-economic-growth-potential-inflation.html>

덴마크: 금속노조, 일반계 고등학교 졸업자 비율이 높아 노동시장 불균형이 야기된다고 주장

덴마크 기계, 교통, 전자, 통신 분야 노조인 금속노조(Dansk Metal)는 덴마크에서 일반계 고등학교(Gymnasium) 교육을 마친 대학입학 자격을 갖춘 학생의 비율이 너무 높아져 노동시장 내 불균형이 야기되고 있다고 주장했다. 덴마크의 다른 사용자 단체, 노조도 금속노조의 이러한 입장을 지지하고 있다.¹⁾

덴마크 금속노조는 한 해에 일반계 고등학교 진학하는 학생의 비율을 3,000명가량 더 줄여야 하며 이를 달성하기 위해 일반계 고등학교 입학 자격에 제한을 두어야 한다고 주장했다.

금속노조는 고등학교 진학률을 낮추게 되면 고등교육(대학 이상의 교육) 이수자의 실업률을 낮출 수 있고 (육체노동 중심의) 노동강도가 높은 일자리

에 종사하는 노동자들의 퇴직연령을 앞당기는 데에도 일조할 수 있다고 밝혔다.

한편 1990년대 초 이후 대학진학 대신 직업교육을 택한 덴마크인들의 비율은 점차 줄고 있는데 이 비율은 40%에서 24%대로 감소했다.

금속노조는 매년 1,000명의 동물원 사육사를 훈련시키고 양성해야 할 필요가 없는 것과 마찬가지로 현재 높은 실업률을 보이고 있는 일반계 고등학교 졸업자들에게도 같은 잣대를 두어야 한다고 주장했다.

한편 교육부 장관 페르닐레 로센크란츠-타일(Pernille Rosenkrantz-Theil)은 이 문제에 대해 논평하기를 원하지 않는다고 발표했다.

- 1) The Local(2019.11.25), "Should Denmark allow fewer young people to graduate upper secondary school?," <https://www.thelocal.dk/20191125/should-denmark-allow-fewer-young-people-to-graduate-upper-secondary-school>



독일 : 직업훈련법(BBiG) 개정으로 직업훈련생에 대해 별도 최저임금 적용

2019년 10월 말 2020년 직업훈련생(Auszubildenden)의 최저임금의 인상을 주요 내용으로 하는 직업훈련법(BBiG)¹⁾의 현대화 및 심사 시스템 강화를 위한 개정안이 연방하원의회를 통과하였다.²⁾ 2019년 6월에 통과된 직업훈련생의 급여에 관한 사항을 포함한 개정법안이 시행되기 이전에 다시 한 번 개정이 이루어진 것이다. 이 법안에는 자민당(FDP)과 대안당(AfD)을 제외하고 기민(CDU)/기사당(CSU)과 사민당(SPD)을 비롯해 녹색당(Grüne)과 좌파당(Linke)이 찬성표를 던지며 무난히 의회를 통과한 바 있으며, 2019년 11월 29일 연방상원의회의 동의 절차를 통과한 바 있다.

최저임금법(MiLoG)의 시행에도 불구하고 직업훈련생은 법정 최저임금의 적용제외 대상(MiLoG 제22조 참조)에 해당하여 법정 최저임금의 사각지대에 놓여 있었던 것이 사실이다. 비록 이번 직업훈련법(BBiG)의 개정안을 통해 법정 최저임금법(MiLoG)이 직업훈련생에게 직접적으로 적용되는 것은 아니지만, 직업훈련법(BBiG) 내에 별도의 최저임금 규정을 포함시키며 법률을 통해 최저임금 수준의 보호가 이루어지도록 한 것에 의미가 있다.

또한 이번 개정안의 경우 기민당(CDU) 소속 교육부 장관인 아나 칼리첵(Anja Karliczek)이 연방정부 차원에서 제출하여 2019년 6월 연방의회를 통과하였던 직업훈련생의 최저 급여에 관한 개정법과 비교해서 명확히 개선되었다고 평가하고 있다. 2019년 6월 개정되었던 직업훈련법(BBiG)의 경우에는 직업훈련생의 급여를 학자금 지원제도

(BAFöG)와 연계하면서 직업훈련생의 연차가 높아질수록 급여에 있어서 불이익이 발생한다는 단점이 지적된 바 있다. 이번 개정안은 이러한 문제점을 해결하기 위해 직업훈련생의 최저임금을 개정법을 통해 우선적으로 명시하고, 직업훈련생의 최저임금을 전체 직업훈련생 보수의 평균값에 따라 매년 자동으로 조정되도록 규정하고 있다. 우선적으로 이번 개정안에서 규정하고 있는 최저임금의 경우 우선 1년차 직업훈련생의 최저임금은 2020년의 경우 월 515유로로 책정되었고, 이후 매년 단계적으로 인상되어 2023년에는 월 620유로까지 인상되도록 하였다. 최저임금 책정은 1년차 직업훈련생의 최저임금을 기준으로 훈련 연차에 따라 차등이 이루어지며, 2년차는 18%, 3년차는 35%, 4년차는 40%가 추가된다. 따라서 2023년에는 4년차 직업훈련생의 최저임금이 월 868유로에 달하게 된다.

직업훈련생을 고용하고 있는 사업장의 약 3분의 2 정도가 단체협약이 적용되지 않는 가운데 이번 개정안이 통과되어 법률을 통해 최저임금을 규정하게 되면 약 11만 5천 명의 직업 훈련생 급여가 인상되는 효과가 있을 것이라고 사민당 측에서는 예상하고 있다.

또한 의회의 자문 절차를 통해 독일 노동조합연맹(DGB)과 연방사용자단체연합(BDA)이 제안하였던 사항을 수용하여 최저임금에 관한 사항 이외에도 직업훈련생의 보호를 위한 제도적인 개선 사항이 포함되었다. 무엇보다 직업훈련생들의 학교 수업일을 비롯하여 필기 시험을 준비해야 하는 기간

의 근무 면제를 법제화하였다. 자원봉사 직업훈련 시험관의 처우에 대해서는, 비록 보수 지급 요구는 관철되지 않았지만, 시험 감독을 위한 근무면제를 법적으로 명확히 보장하였다. 그 밖에도 연방 및 주

정부, 사용자단체 및 노동조합의 현장 실습 과정에 대한 개선 사항을 포함하였고, 시험 시스템과 경력 향상 훈련의 적정성에 관한 평가 의무도 포함되었다.

1) BGBl. I S. 2522, vom 12.12.2019.

2) Schubert Bärbel, Arbeit und Recht 12/2019, S. 506.

독일 : 2021년부터 온라인 병가 신청 제도 시행 예정

독일 연방하원은 2019년 10월 24일 정부 주도로 온라인 병가 신청 시스템 구축을 내용으로 하는 법안¹⁾을 통과시켰다. 2019년 11월 8일에는 연방상원의 동의 절차도 모두 통과한 바 있다.

이 법안에 따르면 2021년부터 근로자들의 병가 신청은 모두 온라인 시스템을 통해 이루어지며, 건강보험 시스템과의 연계를 통해 근로자들이 질병 또는 부상으로 업무가 불가능한 기간에 관한 정보를 공유할 수 있게 된다. 이미 병원 진료와 건강보험 사이에는 전산화가 모두 이루어져 있었지만, 사용자가 해당 정보에 접근할 수는 없었다. 하지만 이번 제정된 법률을 통해 근로자들이 병가를 신청하는 경우 정부에서 구축하게 될 전산시스템을 이용하게 되고, 사용자는 해당 시스템에서 병원 진료

기간과 병가 신청 기간 등 필요한 정보를 열람할 수 있게 된다. 연방정부는 이러한 시스템의 도입으로 가능한 한 서류작업을 최소화하여 연간 약 11억 유로 이상의 재정지출 절감효과를 기대하고 있다고 밝혔다.²⁾

다만 독일노동조합연맹(DGB)은 기존에 논의되었던 2023년보다 약 2년 앞당긴 시행시기에 대해 충분하지 못한 시범 시행기간으로 인해 발생하게 될 시스템 오류에 따른 불이익을 근로자들이 모두 부담하게 되는 등의 부작용에 대한 우려를 표시하며 비판적인 입장을 밝혔다. 정부는 이러한 비판에 대해 2021년의 시행일까지 충분히 활용 가능한 수준의 시스템을 구축할 수 있도록 남은 시간을 잘 활용하겠다고 대응하였다.

1) BGBl. I S. 1746, vom 22.11.2019.

2) Schubert Bärbel, Arbeit und Recht 12/2019, S. 507.



독일 : 간병인 급여 개선을 위한 법률 통과

사회 고령화를 고려할 때 양질의 간병서비스에 대한 요구는 지속적으로 증가하는 것이 사실이다. 하지만 독일에는 아직 연방 단위에서 간병인에게 적용되는 단체협약은 체결되지 못하고 있다. 이는 현재의 간병서비스업이 민영 사업자를 비롯하여 교회, 자치단체, 비영리 법인 등 다양한 사용자에 의해 운영되기 때문이다. 그나마 2019년에는 간병인 고용주 협회가 설립되어 단체협약 체결을 준비중에 있다.

간병인에 대한 협약 적용률이 낮은 관계로 일반 간호직군에 비해 간병인의 근로조건이 열악한 것이 현실이다. 이에 2019년 10월 24일 연방하원의회는 「간병인 급여 개선에 관한 법률」¹⁾을 통과시켰다. 사민당(SPD) 소속의 후버투스 하일(Hubertus Heil)이 발의한 이 법안에 대해 기민/기사당, 사민당 및 녹색당은 원안 그대로 찬성표를 던져 법안의 통과를 이끌어냈으나, 자민당과 대안당은 이 법안에 반대하였고, 좌파당의 경우에는 기권표를 던졌다.²⁾

이 법안이 간병인의 급여를 직접적으로 인상하는 내용을 포함한 것은 아니고, 급여의 개선이 이루어질 수 있는 체계를 설립하는 것에 중점을 두었다. 즉 1차적으로는 집단적 자치 체계에 대한 신뢰를 바탕으로, 일반적 구속력 선언이 이루어질 수 있는 단체협약이 간병서비스 분야에서도 체결될 수 있도록 하였고, 2차적으로는 간병분야위원회의 권고에 기초하여 시행령을 통해 간병인의 최저임금을 설정하였다.

이 법안이 2019년 11월 8일 연방 상원을 통과하면서 현재 적용되고 있는 간병인을 대상으로 한 단체협약은 2020년 4월까지 유효하며, 그 이후에는 새롭게 제정되는 시행령을 통해 책정될 간병인 최저임금보다 높은 수준의 간병인 임금이 단체협약을 통해 체결될 것인지, 그리고 해당 단체협약이 일반적 구속력 선언을 통해 연방에 전체적으로 적용이 이루어질 것인지는 사용자단체 및 노동조합이 결정할 수 있게 되었다.

1) BGBl. I S. 1756, vom 22.11.2019.

2) Schubert Bärbel, Arbeit und Recht 12/2019, S. 506.

스웨덴 : 40대 초반부터 구직활동에 차별을 경험한다는 연구보고서 발표

경제학자 마그누스 칼손(Magnus Carlsson)과 스테판 에릭손(Stefan Eriksson)은 정부가 위임한 대표단인 고령자 노동(Senior Labour)을 통해 발표한

보고서를 통해 구직자가 40대 초반에 이르면 연령을 이유로 고용차별을 당할 수 있다고 주장했다.¹⁾

그들은 7개 직종(행정직원, 상점 점원, 영업, 운전

사, 요리사, 청소부, 음식점 직원)의 2,000여 개 기업들에 6,000개 이상의 지원서를 보내 지원자의 연령으로 인한 차별이 존재하는지 살펴보았다.

연구 결과, 지원자의 연령이 40대 초반에 이르는 시점부터 다른 젊은 지원자들에 비해 고용에서 차별을 당한다는 점이 드러났다. 이번 연구를 담당할 칼손 씨는 여러 통계와 연구를 바탕으로 연령으로 인한 고용차별의 시작점을 55세로 가정하였으나 이번 연구에서 고용에 있어 차이가 나타나는 시점

이 40대 초반으로 나타나 놀라웠다고 TT 통신사와의 인터뷰를 통해 밝혔다.

60세가 넘어가게 되면 상황은 더욱 악화되는데 이들이 기업에 지원하여 일자리를 얻을 수 있는 확률은 2~3%에 그쳤다.

연구진들은 이 결과를 두고 고용주들이 고령 노동자들이 일터에서 새로운 것을 배우고 적응하고 진취적으로 활동하는 데 있어 어려움을 겪을 것이라는 편견을 갖고 있기 때문이라고 설명했다.

1) The Local(2019.12.9), "Age discrimination begins at 40 for job-seekers in Sweden", <https://www.thelocal.se/20191209/age-discrimination-begins-at-40-for-job-seekers-in-sweden>

스웨덴 : 스톡홀름 병원들, 해고 계획안 발표

스웨덴의 최대 병원 중 하나인 카롤린스카 의과대학 병원이 600명의 직원을 해고할 것이라는 발표를 한 지 몇 주가 지난 후, 스톡홀름 내 두 공공병원 역시 노동자 수천 명을 해고할 것이라는 계획안을 발표했다.¹⁾

단테리드 병원(Danderyd sjukhuset)은 2019년 발생한 156백만 크로나의 재정적자를 메우기 위해 100여 명의 직원을 해고할 것이라는 계획을 발표했다. 2019년 이후 병원은 총 250명의 직원을 해고할 계획이다.

쇠데르 병원(Södersjukhuset) 역시 100명의 직원(50명의 간호조무사, 25명의 의사, 25명의 행정직원)을 해고할 것이라는 계획을 발표했다. 이 병원은 2019년 현재 130백만 크로나의 재정적자가 있는데 만약 해고조치를 취하지 않으면 2020년에는 300백만 크로나로 적자가 늘 것이라 예상했다.

해고조치를 발표한 두 병원 모두 어떤 형태로든 새로운 인력을 둘 생각이 없다고 주장했으며 행정비용을 최소화하기 위한 다양한 방안을 추진할 것이라 밝혔다.

1) The Local(2019.11.25), "Stockholm hospitals to cut hundreds of jobs amid growing budget deficit", <https://www.thelocal.se/20191125/stockholm-hospitals-to-cut-hundreds-of-jobs-amid-growing-budget-deficit>



영국 : 노동조합들, 브렉시트 이후 노동자 권리 악화에 대한 우려 제기

2019년 12월 19일 인디펜던트지는 브렉시트 이후 노동자 권리 악화에 대한 영국 노동조합들의 우려를 보도했다.¹⁾

우선 이날 새로 발표된 「브렉시트 합의안 이행을 위한 법안(Withdrawal Agreement Bill)」을 2019년 10월에 발표되었던 법안과 비교해보면, 브렉시트 이후 영국 노동자 권리가 EU법이 정한 수준 이하로 낮아지는 것을 제한하기 위한 ‘노동자 권리 보호’²⁾ 조항이 삭제되었다. 대신, 같은 날 브렉시트 이후 입법계획과 관련한 여왕의 국정연설(Queen’s speech)에서 고용법안(Employment Bill)이 소개되었다. 이 법안의 주요 내용은 ① 노동자 보호를 위한 단일 집행기구를 신설하고, ② 모든 노동자들이 보다 예측 가능한 계약을 요구할 수 있는 새로운 권리 보장하며, ③ 고용주로 하여금 특별한 사유가 없

는 한 유연근무제(flexible working)를 기본 근무제로 설정하도록 하는 것 등이다.³⁾

그러나 영국노총(TUC)은 이 방안들이 모호하거나 기존 약속의 반복일 뿐이라고 비판했다.⁴⁾ 특히, 여왕의 국정연설에서 함께 언급된 철도 법안(Railways minimum service levels legislation)이 일정 수준 이상의 철도서비스를 유지하지 않는 모든 철도파업을 불법으로 규정한 것은 노동자 계급에 대한 공격이라고 지적했다. 또한 교통노동조합인 교통임금노동자연합(Transport Salaried Staffs’ Association: TSSA)의 사무총장 마누엘 코르테스(Manuel Cortes)도 노동자의 파업 권리를 앗아가는 이 법안은 별 볼 일 없는 독재자에게 어울리는 사악한 조치라고 비판했다.

1) Independent(2019.12.19), “Boris Johnson unveils ‘sinister’ plan to stop rail staff striking after workers’ rights stripped from Brexit deal”, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-queens-speech-brexit-news-workers-rights-withdrawal-agreement-a9253141.html>

2) 이 조항의 주요 내용은 ① 영국 내 노동 관련 신규 법안 도입 시, 해당 법안이 노동자의 권리를 EU법이 정한 수준 이하로 낮추는지 여부에 대해 총리가 공식 문서로 의견을 제시하고, ② EU의 노동 관련 신규 법안 도입 시, 해당 내용을 영국 법에 반영할지에 대해 국회가 의논하여 결정한다는 것 등이다(House Commons Library(2019.12.19), “Removal of workers’ rights in the new EU(Withdrawal Agreement) Bill”, <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit/legislation/workers-rights-and-the-new-eu-withdrawal-agreement-bill>).

3) UK government policy paper(2019.12.19), “Queen’s Speech December 2019: background briefing notes”, <https://www.gov.uk/government/publications/queens-speech-december-2019-background-briefing-notes>

4) TUC(2019.12.19), “Check the small print before believing this government’s promises on workers’ rights,” <https://www.tuc.org.uk/blogs/check-small-print-believing-governments-promises-workers-rights>

영국 : 보리스 존슨의 영국 정부, 최저임금 인상 공약이 후퇴했다는 비판에 직면

2019년 12월 19일 인디펜던트지 등에 따르면 보리스 존슨 총리가 이끄는 영국 정부는 이번 총선에서 약속했던 최저임금 인상 공약을 후퇴시켰다는 비판을 받고 있다.¹⁾

2019년 9월 있었던 영국 보수당 컨퍼런스에서 사지드 자비드(Sajid Javid) 재무장관(Chancellor of the Exchequer)은 수백만 명의 저소득자들에게 연 4천 파운드(한화 약 600만 원)의 소득증가를 약속했다. 그리고 이를 위해 현재 60% 수준인 중위 임금(median wage) 대비 국가생활임금(National living wage)²⁾ 비율을 향후 5년에 걸쳐 66%까지 높이겠다고 밝혔다. 이 계획에 따르면 국가생활임금은 2019년 8.21파운드(한화 약 12,315원)에서 2024년 10.50파운드(한화 약 15,750원)까지 오르

게 된다.

그러나 브렉시트 이후 입법계획과 관련한 12월 19일 여왕 국정연설(Queen's speech)에서는 이와 같은 국가생활임금 인상 계획에 대해 '경제 상황이 허락한다면(provided economic conditions allow)' 시행한다는 조건이 붙었다. 이에 대해 존 맥도널(John McDonnell) 노동당 예비내각 재무장관(Shadow chancellor)은 총선 기간에 발표된 재무장관의 약속이 일주일도 유지되지 못했다는 사실에 소름 돋는다고 비판했다. 또한 허핑턴포스트도 최저임금 인상 공약을 바꿀 수 있는 '회피 조항(get-out clause)'이 영국 정부에 부여된 것이라고 평가했다.³⁾

1) Independent(2019. 12. 19), "Boris Johnson's government accused of rowing back on living wage pledge for low-paid workers", <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-living-wage-queens-speech-sajid-javid-manifesto-tory-a9253376.html>

2) 25세 이상 근로자에게 적용되는 법정 최저임금.

3) Huffpost(2019.12.19), "Queen's Speech: Johnson Accused Cf 'Breaking Promises' On Minimum Wage Hike", <https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/queens-speech-pm-accused-of-breaking-promises-on-minimum-wage-hike>



프랑스 : 2020년부터 월 최저임금 18유로 이상 증가

정부의 경기부양 가능성이 높지 않기 때문에 최저임금은 2020년 초에 법적 재평가에 의해서만 1.2%정도 인상될 것으로 예상되며 이는 시간당 10.15유로 또는 매월 1,539.5유로(현행 시간당 10.03유로 또는 매월 1,521.22유로)이다.¹⁾ 상기 예상은 소득 하위 20%의 가구에 대해 11월에 측정된 연간 인플레이션을 고려하고 노동자 평균 임금(salaire moyen des ouvriers et employés, SHBOE)에 대한 연간 변화의 절반 수준을 반영한 수치이다. 며칠 전에 발표된 전문가들의 보고서는 실업률이 여전히 너무 높다는 점을 강조하면서 최저임금 인상에 대한 경영진들의 반대입장을 옹호했다.²⁾ 한편 *dogmatique* 보고서는 '최저임금의 상당한 인상이 구매력을 회복시키는 가장 쉽고 빠른 방법'임을 강조했다. 노동조합은 최저임금을 현행 약 1,521.22유로(순급여 1,204유로)에서 중위임금(순급여 1,789유로)의 약 80%에 해당하는 순급여

1,437.60유로로 인상시키기 위해 노력 중이다. 최저임금이 실질적으로 인상되었던 것은 올랑드 대통령이 선출된 2012년 7월로 거슬러올라간다. 그 이후로는 2013년과 2019년의 법적 재평가에 의해서만 각각 0.3%, 1.5% 인상되었을 뿐이다. 최근에 발표된 연구³⁾에서 노동부는 최근의 인상이 민간부문 직원의 13.4%, 즉 232만 명에 도움이 되었다고 추정했다. 이는 2010년 이후 가장 높았던 수치보다 1.9%포인트 증가한 것으로 최저임금을 받지 않는 직원에게까지 상당한 영향을 미친 것으로 보인다. 최저임금 인상에 대한 수혜자 비율의 변동은 몇 가지 요인, 즉 재평가 범위, 급여의 변화, 산업별 임금 수준의 분포 등에 따라 달라진다. 예를 들어 2019년 1월 1일 재평가로 인한 최저임금 인상은 소규모 서비스업에 시간제로 종사하는 많은 여성, 특히 의류 소매, 식품 외 소매업 분야에 큰 영향을 미쳤다.

1) Les Echos(2019.12.13), "Le SMIC mensuel va augmenter d'un peu plus de 18 euros au 1er janvier 2020," <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/le-smic-mensuel-va-augmenter-dun-peu-plus-de-18-euros-au-1er-janvier-2020-1156214>

2) Les Echos(2019.12.5), "SMIC : vers une revalorisation a minima au 1er janvier 2020," <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/smic-vers-une-revalorisation-a-minima-au-1er-janvier-2020-1154075>

3) Dares Résultats(No. 61), "La revalorisation du Smic au 1er janvier 2019," https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dares_resultats_revalorisation_smic_janvier_2019.pdf

프랑스 : 51만 명의 시위 참가자 전국에 운집, 긴장이 고조되는 파리

마크롱 대통령은 대통령 선거 기간 동안 40여 가지의 연금제도를 한 가지 시스템으로 통합하는 공약을 제시했다. “1유로의 기여가 지불된 시점이나 가입자의 상태에 상관없이 동일한 권리를 부여하는” 포인트에 기반을 둔 시스템으로 은퇴연령이나 연금 수준에 영향을 미치지 않는다. 하지만 이 프로젝트는 많은 반대를 불러일으키고 있고 운송, 에너지 또는 공공서비스 등의 노조들은 정부의 계획된 연금 개혁에 항의하는 파업을 촉구하고 있다.¹⁾ 정부와 노조 간의 협박이 현재도 꾸준히 진행 중이다. 첫 파업이 시작된 12월 5일 당국은 전국에서 약 140만에서 150만 명이 시위에 참가한 것으로 추정했다.²⁾ 도시별로는 파리 약 250,000(일 드 프랑스 권역 510,000명), 몽펠리에 약 20,000명, 낭트 약 19,000명, 클레르 몽 페랑 약 15,000명, 투르 약 10,500명, 렌느 약 10,000명의 시위자들이 거리로 나왔다. 파업은 12월 6일 금요일에 수송업,

특히 프랑스 국영철도청(SNCF)과 파리교통공사(RATP)로 확대되어 12월 말 현재까지 영향을 미치고 있다. 9월 13일의 파업으로 수도를 마비시킨 바 있는 RATP의 3대 대표 노동조합은 다시금 업무를 중단할 것을 촉구하였으며 주요 SNCF 노조(CGT-Cheminots, Unsa ferroviaire et SUD-Rail) 또한 무기한 파업을 시작하였다. 에너지 노조 또한 프랑스 전력청(EDF)으로부터의 큰 움직임이 예상되며 노동조합연맹(La Fédération syndicale unitaire, FSU)은 모든 공무원들에게 파업을 촉구했지만 직종을 불문하고 같은 방식으로 파업에 참여하지는 않을 것이다. 응급 의사나 간호사, 소방관 등은 몇 주 동안 파업을 하면서도 최소한의 서비스를 제공해야 하기 때문이다.

- 1) Les Echos(2019.12.3), “Réforme des retraites : qui fait grève le 5 décembre?,” <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/reforme-des-retraites-qui-fait-greve-le-5-decembre-1153356>
- 2) Les Echos(2019.12.5), “510.000 manifestants en régions, tensions à Paris,” <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/en-direct-greve-du-5-decembre-suivez-les-previsions-de-traffic-pour-les-transport-la-sncf-et-la-ratp-lamplur-des-manifestations-1153839>



중국 : 노동발전좌담회 개최

2019년 12월 8일 신중국 70주년 기념 중국 노동발전좌담회가 북경에서 개최되었다. 이 좌담회는 중국노동학회를 비롯한 5개의 연구소가 공동으로 주관했고, 중국노동관계학원, 중국인민대학 노동인사학원 등 노동 관련 대표적인 연구기관에서 온 전문가들과 중국건설그룹, 폭스콘, 알리바바 등 유수의 기업 대표 등이 참가했다.¹⁾

좌담회에서는 신중국 성립 70년 동안의 노동 실무 개발 경험과 노동 이론 및 정책을 종합적으로 검토했고, 노동 영역에서의 새로운 정세와 상황 및 변화를 분석했으며, 노동 문제에 대한 새로운 사고방식과 방법 및 정책을 적극적으로 모색했다. 신중국 성립 이후 중국에서는 계획경제체제에 맞는 정부 주도의 노동 제도를 확립했고, 노동 문제는 사회주의 건설과 변화에 맞춰 발전되어 오면서 긍정적인 역할을 했다고 참가자들은 주장했다. 그리고 개혁개방 이후 중국은 노동 문제에 있어서 중대한 개혁을 진행해 왔고 심대한 변화가 일어나 노동정책의 시행과 조정에서 점차 시장화와 법제화가 진행

되었다. 특히 제18차 당대회 이후 당 중앙위원회와 국무원이 각별한 관심을 기울여 중국 특색의 조화로운 노사관계에 큰 진전을 이뤄냈으며, 사회주의 시장경제체제에 적합한 노동 관련 시스템을 초보적으로 형성했다. 그 주요 내용은 노동 관련 법률 시스템의 점진적 개선, 중국 특색의 노동 관련 시스템 기본적 확립, 노사관계를 조정하기 위한 3자 시스템의 개선, 노동 영역에서 두드러진 문제점의 예방과 해결, 임금 및 소득분배 제도의 지속적 개혁, 농민공의 권익 보장 등이다. 그리고 회의에서는 새로운 경제상황과 노동시장의 변화가 노동 문제에 미치는 영향에 대해서도 토론이 진행되었다.

좌담회에서는 새로 나온 책 『70년 70인의 농민공 구술사』도 처음으로 발표되었다. 이 책은 대표성을 갖는 농민공 70명의 구술로 구성되어 있으며, 농민공들은 구술을 통해 사회경제 발전 과정에서 자신의 노동 경험을 이야기하고 지난 70년 동안 도시와 농촌 사이를 오간 수억 명의 농민을 대표해 분투와 성공의 역사를 전하고 있다.²⁾

1) 工人日報(2019.12.8), 「新中國成立70週年中國勞動發展座談會在京召開」, <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1652315717324362768&wfr=spider&for=pc>

2) 中國財富網(2019.12.9), 「新中國成立70週年中國勞動發展座談會在京召開」, <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1652422032362175924&wfr=spider&for=pc>

중국 : 『2019 중국 인적자본 보고서』 발표

최근 중앙재정경제대학 인적자본및노동경제연구센터는 『2019 중국 인적자본 보고서』를 발표했다. 이 보고서는 국가통계국, 대학 및 사회조사기관에서 발표한 최신 데이터를 통해 1985~2017년에 다양한 측면의 인적자본을 측정했다. 이 보고서는 인적자본이 기술혁신과 경제성장의 원천이고, 지속 가능한 경제사회 발전과 빈곤 및 불평등 감소를 위한 중요한 요소라고 주장했다. 개혁개방 이후 중국의 급속한 경제성장에서 인적자본은 '중국 경제 기적'의 주요 요인으로 인식되어 왔다.¹⁾

이 보고서에서 발표한 통계에 따르면, 2017년 중국의 총 인적자본은 인민폐 1,934조 위안이다. 그 중 도시 지역은 1,587조 위안으로 전체 인적자본의 82%를 차지했고, 농촌 지역은 347조 위안으로 18%를 차지했다. 1985~2017년 사이에 중국의 총 인적자본은 연평균 7.58% 증가해 10.37배 증가한 것으로 드러났다. 비교적 최근인 2007~2017년 사이에는 총 인적자본이 연평균 7.34% 증가했

는데, 그중 도시 지역의 연평균 증가율은 8.48%였으나 농촌 지역은 3.66%에 그쳤다. 지역에 따라서는, 2017년 총 인적자본의 상위 5개 지역은 산둥(山東), 장수(江蘇), 허난(河南), 광둥(廣東), 저장(浙江)이었고, 1인당 인적자본 상위 5개 지역은 상하이(上海), 베이징(北京), 톈진(天津), 저장(浙江), 장수(江蘇)였다. 연령 면에서는, 1985~2017년 사이에 학생을 포함한 중국 노동인구의 평균 연령은 32.2세에서 37.8세로 상승했다. 2017년 평균 연령이 가장 높은 5개 지역은 라오닝(遼寧), 지린(吉林), 헤이룽장(黑龍江), 충칭(重慶), 후난(湖南)이었고, 가장 낮은 5개 지역은 광둥(廣東), 구이저우(貴州), 하이난(海南), 신장(新疆), 시짱(西藏, 티벳)이었다. 1985~2017년 사이 전국 노동력 인구의 평균 교육수준은 6.2년에서 10.2년으로 상승했고, 전문학교 이상의 교육수준을 가진 인구의 비율은 1.3%에서 17.6%로 상승했다.

1) 人民網(2019.12.16), 「報告:中國勞動力人口平均年齡已達到37.8歲」, <http://sn.people.com.cn/BIG5/n2/2019/1216/c378287-33636100.html>

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

독자의견 수렴

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

Fax : 044-287-6099

e-mail : soohyang@kli.re.kr



한국노동연구원

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