



‘불평등시대의 대선’ 연속토론회 제2회

대전환기, 노동·복지정책을 묻는다

2022.2.8(화) 오후 2시~5시 프란치스코 교육회관 620호
토론회 생중계   ‘마로니에 방송’ 검색

사 회 이병천 (지식인선언네트워크 공동대표)

발제 1 디지털 플랫폼 확산과 비정규직 문제 간접고용과 플랫폼노동을 중심으로
조돈문(한국비정규노동센터 대표)

발제 2 정의로운 전환과 일자리 국가책임
나원준(경북대 교수, 경제학)

발제 3 초고령화 사회의 도전과 전환기 복지국가
돌봄서비스 사회화를 중심으로
김형용(동국대 교수, 사회복지학)

토 론 권혜원(동덕여대, 경영학)
황선웅(부경대, 경제학)
양난주(대구대, 사회복지학)

Illustrations by Lee Jae-im

본 행사는 코로나 방역지침을 준수하기 위해
현장 참석자의 경우 백신 2차 접종 완료자로 한정하오니
참고해주시기 바랍니다.

공동주최
지식인선언네트워크(주관),
한겨레경제사회연구원, 민주노동연구원,
한국비정규노동센터,
노회찬재단 6411사회연대포럼

문의
010-6374-0125



〈'불평등시대의 대선' 연속토론회 제2회〉

2022 대선 노동·복지 정책을 묻는다!

일시 | 2022년 2월 8일 (화) 오후 2시

장소 | 프란치스코 교육회관 620호

공동주최 | 지식인선언네트워크, 한겨레경제사회연구원, 민주노동연구원
한국비정규노동센터, 노회찬재단 6411사회연대포럼

주관 | 지식인선언네트워크

토론회 순서

14:00 사회 이병천 지식인선언네트워크 공동대표, 강원대 명예교수

14:10 발제1 디지털 플랫폼 확산과 비정규직 문제

- 간접고용과 플랫폼노동을 중심으로

조돈문 한국비정규노동센터 대표

14:50 발제2 정의로운 전환과 일자리 국가책임

나원준 경북대학교 경제학과 교수

15:30 발제3 초고령화 사회의 도전과 전환기 복지국가

- 돌봄서비스 사회화를 중심으로

김형용 동국대학교 사회복지학과 교수

16:10 토론 권혜원 동덕여자대학교 경영학과 교수

황선웅 부경대학교 경제학부 교수

양난주 대구대학교 사회복지학과 교수

16:40 종합토론

17:00 폐회

자료집 순서

발	제	
디지털 플랫폼 확산과 비정규직 문제	조돈문 한국비정규노동센터 대표	3
정의로운 전환과 일자리 국가책임	나원준 경북대학교 경제학과 교수	47
초고령화 사회의 도전과 전환기 복지국가	김형용 동국대학교 사회복지학과 교수	81
토	론	
디지털 플랫폼 확산과 비정규직 문제	권혜원 동덕여자대학교 경영학과 교수	121
나원준 교수의 “정의로운 전환과 일자리 국가책임”에 대한 토론	황선웅 부경대학교 경제학부 교수	131
대전환기 복지국가는 왜 “돌봄”에 주목해야 하는가?	양난주 대구대학교 사회복지학과 교수	137

[발 제1]

디지털 플랫폼 확산과 비정규직 문제 : 간접고용과 플랫폼노동 중심으로

조돈문(한국비정규노동센터 대표, 노회찬재단 이사장)

디지털 플랫폼 확산과 비정규직 문제 : 간접고용과 플랫폼노동을 중심으로

조돈문(한국비정규노동센터 대표, 노회찬재단 이사장)

1. 불평등 심화 추세와 2022년 대선의 비정규직 의제 실종

- 한국사회는 소득불평등이 심화되며 자산불평등마저 더욱 악화시키고 있는데, 자본-노동소득분배율과 정규직-비정규직 임금격차가 소득불평등 악화 메커니즘으로 작동하고 있다. 불평등 심화 추세에도 2022년 대선은 평등 가치의 실종으로 비정규직 문제를 포함한 노동 의제들이 주변화된 채 진행되고 있다.
- 비정규직 문제는 IMF 외환위기 속에서 사회적 경각심을 불러일으켰지만 지난 20여년 동안 비정규직 실태는 별로 개선되지 않았다. 비정규직의 절대적 규모는 증가했고 상대적 비율은 감소하다가 다시 상승하기 시작하여 여전히 전체 임금노동자의 절반 이상을 접하는 것으로 추정되고 있고, 정규직-비정규직 임금격차가 확대되어 비정규직 임금은 정규직 임금의 절반 수준에 불과하다.
- 4차산업혁명과 디지털 전환 속에서 컴퓨터와 휴대폰 등 전자통신기기 보급 확대와 웹·앱 등 소프트웨어의 발달로 디지털 플랫폼을 통한 일거리 중개와 직무 수행 관리 방식이 전산업으로 확산하며 플랫폼 노동자들의 규모가 급격하게 팽창하고 있다. 플랫폼 사업체들은 플랫폼의 알고리즘을 통해 일거리를 배분하고 노동자를 관리하며 실질적으로 노동조건을 결정하지만 사용자의 책임·의무는 회피함으로써 플랫폼 노동자는 노동관계법의 보호를 제대로 받지 못하고 있다.
- 한국 노동시장은 노동시장의 유연성 과잉으로 인해 비정규직 오·남용 문제가 심각한 가운데 새로운 디지털 전환이 노동기본권 사각지대의 플랫폼 노동자를 양산하며 비정규직 문제를 더욱 악화시켰다. 이렇게 플랫폼 노동은 고용-사용업체 불일치로 불이익을 받는

간접고용과 함께 비정규직 문제의 핵심축을 구성하게 되었다.

- 본 발제에서는 다양한 고용형태의 비정규직에 보편적으로 요구되는 정책과제들을 검토한 다음, 간접고용과 플랫폼을 중심으로 비정규직 문제의 해법을 논의하고, 유력 대선후보들의 정책공약을 비교·평가한다.

2. 비정규직 문제의 실태: 노동시장의 구조적 문제와 플랫폼노동 확산

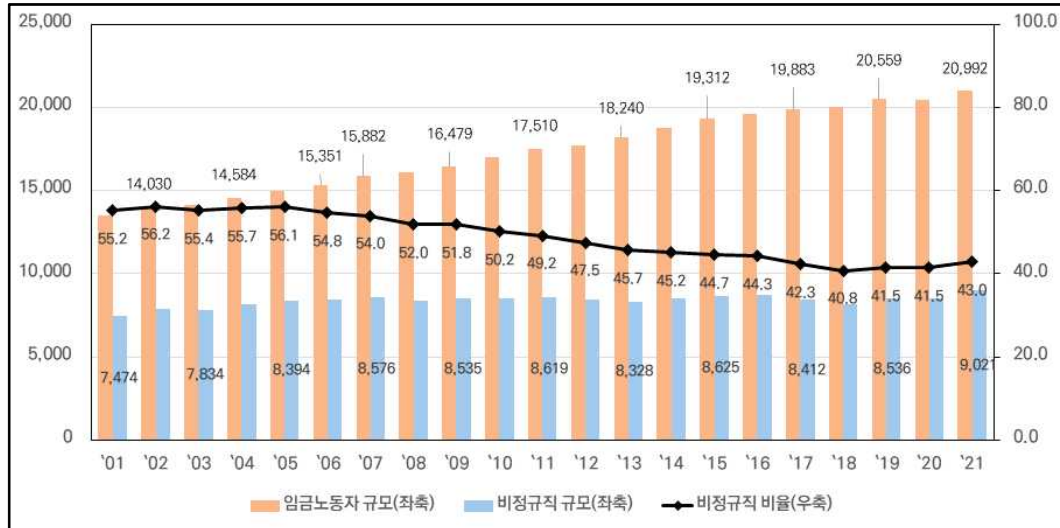
1) 노동시장의 구조적 문제

(1) 비정규직 규모: 피고용자의 절반 이상

- 비정규직 규모: 비정규직의 절대적 규모는 꾸준한 증가 추세를 보이는 가운데, 여전히 피고용자의 절반 이상을 점하는 것으로 추정된다.
- 경제활동 부가조사(각년도 8월 기준): 비정규직 비율은 2005년 56.1%로 최정점에 달한 이후 지속적 감소 추세를 보이고 있다([그림 1.1] 참조).
 - 비정규직 규모는 2016년 869.6만으로 최고치를 기록한 다음 문재인 정부 시기 조금 감소했다가 다시 증가하여 2021년 902.1만명으로 증가했다. 같은 기간 비정규직 비율도 2016년 44.3%에서 조금 하락했다가 다시 증가하여 2021년 43.0%로 상승했다.
- 2021년 8월 현재 전체 피고용자 2099만 2천명 가운데 비정규직 902만 1천 명으로 43.0%까지 하락한 것으로 나타났다.
 - 추정오차를 고려하면 비정규직의 피고용자의 절반 이상을 점하는 것으로 추정된다.
 - 경제활동인구부가조사에서 오분류된 비정규직 규모는 자영업자로 분류된 특고 노동자 100만, 협력업체 정규직으로 분류된 사내하청 비정규직 150만, 학생으로 분류된 단시간 노동자 100만 정도로 추산된다. 추정오차를 반영하면 비정규직 비율은 54.5%(비정규직 1252만 / 전체 피고용자 2299만)에 달하는데, 이 또한 과소추정치라 할 수 있다.

[그림 1.1] 비정규직 규모 및 비율 변화 추이(2001~2021)

(단위: 천 명, %)



* 자료: 경제활동부가조사 각년도 8월.

(2) 정규직-비정규직의 임금 등 노동조건 양극화

□ 정규직-비정규직 임금 격차는 꾸준히 확대되며 양극화 심화 추세를 보이다가, 문재인정부 시기 격차 축소 추세가 시작되었다(〈그림 1.2〉 참조).

- 정규직 임금 대비 비정규직 임금 비율: 53.5%(2001) ⇒ 46.8%(2010: 124.4/265.8만원) ⇒ 52.2%(2021: 179.6/344.1만원).

□ 2001-2021 임금인상율: 정규직 105.9%, 비정규직 100.9% ⇒ 임금격차 확대됨.

- 정규직 임금인상율이 비정규직 임금인상율보다 높은 추세가 지속되다가, 문재인정부 시기 임금인상율이 역전되어 2016년-2021년 기간의 비정규직 20.0%로 정규직 12.4%을 크게 상회하여, 정규직 대비 비정규직 임금 수준은 48.9%에서 52.2%로 상승하여 격차가 크게 축소되었다.

[그림 1.2] 정규직과 비정규직의 월평균 임금 추이(2001~2021)

(단위: 만 원)



* 자료: 경제활동부가조사 각년도 8월.

□ 정규직-비정규직 임금격차와 노동조건 양극화:

- 비정규직 임금은 정규직 임금의 52.2%인데, 이는 임금격차의 과소추정치다.
- 비정규직은 4대 사회보험과 퇴직금 등 복리후생 수혜율이 정규직의 절반 수준에도 못 미치고(산재보험 가입되어도 거의 사용 못함), 각종 편의시설 및 사업장내 각종 집합적 서비스 수혜 배제되고, 잦은 이직·실업으로 인한 무임금 기간이 길다 ⇒ 실질적인 소득격차는 두 배를 훨씬 상회한다.
- 노조조직율 차이는 정규직 20%, 비정규직 2~3% ⇒ 임금교섭에 따른 임금인상을 격차는 양극화 심화 메커니즘으로 작동한다.

2) 디지털 전환과 플랫폼노동 확산

□ 플랫폼 노동: 컴퓨터의 웹이나 휴대폰의 앱 등 온라인 디지털 플랫폼을 통해 일거리를 구하고, 일을 수행한 다음 대가를 받는 노동으로 정의된다.

- 플랫폼 노동자는 플랫폼을 통해 일거리가 중개·알선되는 노동자를 포함한 광의의 플랫폼 종사자 가운데 단순 일거리 중개·알선 사례를 제외하고 플랫폼을 통해 노무서비스의 대가나 보수를 받는 협의의 플랫폼 종사자를 의미한다.

□ 플랫폼 노동의 유형: 노무 서비스가 실행되는 공간에 따라 지역기반형과 웹기반형으로 분류된다. (ILO 2018; Schmidt 2017; 장지연20; 정홍준21)

① 지역기반형 플랫폼노동(location-based platform work)

- 플랫폼을 통한 거래로 일거리를 얻고 플랫폼을 통해 대가를 받지만, 고객이 있는 특정 지역에서 노무서비스가 제공된다.
- 노무 서비스는 오프라인 공간에서 고객에게 직접 제공되기 때문에 노무제공자는 고객과 직접 대면하여 서비스를 제공할 필요성이 있다.
- 사례: 대리운전 카카오대리, 배달대행업 배달의민족/배민라이더스, 여객운수업 타다, 화물운송업 쿠팡 플렉스, 가사서비스 대리주부, 돌봄서비스 시니어시터, 단기 일자리매칭 일당백 등.

② 웹기반형 플랫폼노동(web-based platform work)

- 고객의 주문, 노무서비스의 제공, 보수의 지급이 모두 온라인으로 이루어진다.
- 노무 서비스가 온라인으로 제공되기 때문에 노무제공자는 고객을 직접 대면할 필요가 없다.
- 사례: 번역 바벨탑, IT 솔루션 위시켓, 디자인 클라우드소싱, AI학습데이터수집 클라우드웍스, 명함타이핑 리멤버 등.

□ 플랫폼 노동자의 규모 변화: 한국노동연구원의 2020년 10-11월 조사 결과와 한국고용정보원의 2021년 8월 조사 결과를 비교하면,¹⁾ 2020-2021년 사이 3배로 증가한 것으로 나타났다(〈표 1.1〉 참조).

〈표 1.1〉 플랫폼 노동자 직종별 규모 변화

플랫폼노동		2021년 8월 조사		2020년 10-11월 조사			'20-'21 증감율(%)
직종	유형	종사자 수(천명)	비율(%)	표본(명)	비율(%)	모집단 추정치(명)	
배달배송, 운전, 이사 등 운송 관련 일	지역	502	76.0	282	52.0	114881	337.0
통번역, 과외, 교육, 법률, 회계, 인테리어 등 전문서비스	웹/지역	53	8.1	68	12.5	27702	91.3

1) 장지연(2020a)과 김준영 외(2021)를 참조할 것.

플랫폼노동		2021년 8월 조사		2020년 10-11월 조사			'20-'21 증감율(%)
직종	유형	종사자 수(천명)	비율(%)	표본(명)	비율(%)	모집단 추정치(명)	
데이터 입력, 파일 업로드 등 단순 컴퓨터 작업	웹	31	4.8	43	7.9	17517	77.0
가사, 육아도우미, 청소, 간병인, 돌봄노동	지역	28	4.3	21	3.9	8555	227.3
미술·디자인·웹툰·유튜브 등 창작활동	웹	19	2.9	33	6.1	13444	41.3
소프트웨어 개발, 웹페이지 제작 등 IT 관련 서비스	웹	14	2.1	25	4.6	10185	37.5
세탁, 세차, 미용, 장례 등 개인서비스	지역	7	1.1	10	1.8	4074	71.8
음식조리,接客, 판매, 수리	지역	3	0.4				
기타(지역라인)	지역			54	10.0	21999	
기타(웹)	웹			6	1.1	2444	
전체		661	100	542	100	220800	199.4

'자료: 2021년 수치는 김준영 외(2021), 2020년 수치는 장지연(2020a)에서 산정함.

□ 플랫폼 노동자는 웹기반형에 비해 지역기반형의 규모가 크며, 플랫폼 노동의 직종들 가운데서도 지역기반형 배달배송, 운전, 이사 등 운송 관련 직종의 규모가 가장 큰데, 2021년 8월 현재 전체 플랫폼 노동자의 76.0%를 점하는 것으로 나타났다.

- 2021년 플랫폼 노동자가 가장 많이 분포되어 있는 직종은 배달배송, 운전, 이사 등 운송 관련 직종이 76.0%로 가장 높고, 다음은 통번역, 과외, 교육, 법률, 회계, 인테리어 등 전문서비스 직종이 8.1%, 데이터 입력, 파일 업로드 등 단순 컴퓨터 작업 직종이 4.8%, 가사, 육아도우미, 청소, 간병인, 돌봄노동 직종이 4.3%로 뒤를 잇고 있다.

□ 2020년 조사와 2021년 조사 사이 플랫폼 노동자 증가율을 직종별로 비교해 보면:

- 배달배송, 운전, 이사 등 운송 관련 직종이 337.0%으로 가장 크게 증가했고, 다음은 가사, 육아도우미, 청소, 간병인, 돌봄노동 직종이 227.3%로 급증했다. 그 다음은 통번역 교육 등 전문서비스로 91.0%, 데이터 입력, 파일 업로드 등 단순 컴퓨터 작업 직종은 77.0%, 세탁, 세차, 미용, 장례 등 개인서비스 직종이 71.8%로 뒤를 이었다.

- 디지털 기술 발전으로 플랫폼 경제가 팽창하며 플랫폼 노동자 규모가 급격하게 확대되는 것은 세계적 추세라고 할 수 있는데, ILO(2021)도 이를 지적하고 있다.
- 가장 급격하게 확대되고 있는 배달·배송·운송 직종은 디지털화에 더하여 코로나19 영향에 따른 업무의 비대면화 추세로 인해 4배 이상 증대한 것이며, 코로나19 감염 위기가 극복되면 일정 정도 규모 축소 과정을 거치게 될 수 있다.
- 두 번째로 급격하게 확대되는 가사·돌봄노동 직종은 여성 취업률 증대와 고령화 추세로 인해 증대된 가사·돌봄노동 수요를 반영하는 것이다.
- 가사·돌봄노동 직종이 대면 관계에서 서비스를 제공한다는 점에서 코로나19 감염 우려로 인한 돌봄서비스 수요 위축 요인이 작동하는 가운데 돌봄노동의 규모가 팽창한 것이다. 따라서 한국의 GDP 수준 대비 복지국가 저발달 상황을 고려하면 향후 돌봄서비스 확대 추세가 지속될 것으로 예상되며, 코로나19 감염 위기가 극복되면 돌봄노동 규모는 더 가파르게 증가할 것으로 예상된다.

3) 비정규직 문제의 핵심: 간접고용·플랫폼의 사용자 책임·의무 실종

- 비정규직 문제 핵심 고용형태 두 가지: 사용자가 사용자의 책임·의무를 회피하기 위해 오·남용하는 간접고용과 플랫폼 비정규직 노동자들이라 할 수 있다.

① 간접고용 비정규직:

- 자본주의 시장의 구조적 문제: 사용자 책임·의무 회피와 인건비 절감 의도 ⇒ 간접고용 비정규직 오·남용 심각하게 됨.
- 간접고용은 노동자의 생명·안전에 심각한 위험을 생산·재생산함: 위험의 외주화 효과 & 외주화의 위험생산 효과.

② 플랫폼 노동자: 특수고용 비정규직의 한 유형.

- 플랫폼: 제4차 산업혁명, 디지털 전환으로 서비스업 중심으로 플랫폼에 의한 일자리 중개 영역이 크게 확산됨 ⇒ 플랫폼 노동자 규모 확대, 사용자 책임·의무 실종, 플랫폼 노동자 노동기본권 사각지대;

(1) 간접고용 비정규직 오·남용 및 중대재해 사망 사고

□ 산업재해 사고 발생 메커니즘:

① 제조업 위험의 외주화

- 위험한 업무를 외주화하는데, 조선업 산재 사망사고처럼 정규직 아닌 물량팀 등 하청 비정규직 노동자들이 산재사고 피해자가 된다.

② 서비스업 외주화의 위험 유발

- 업무 자체가 위험한 것이 아니라 업무를 외주화함으로써 위험하지 않던 업무가 위험한 업무가 될 수 있다.
- 동일체제로 통합된 업무들의 상호 연결성이 약화되어 산재사고의 위험을 증대시키는 것인데, 망(network) 산업의 경우 더 증폭되어 나타날 수 있다.

□ 외주화와 중대재해 발생: 두 사례 모두 산재사고 희생자는 간접고용 비정규직, 2인 1조 작업 규칙 준수되지 않았다.

□ 간접고용 비정규직 산재사고 사례 #1: 태안화력발전소 김용균 사망 사고(2018.12.11): 위험의 외주화, 외주화의 위험 방생 가능성 증폭 효과.

- 서부발전에서 일하지만 민간 하청업체 한국발전기술(2014년 민영화된 민간회사) 고용 (1년 계약직);
- 위험한 업무는 모두 외주화되어 산업재해로 죽는 사람들은 거의 모두 간접고용 비정규직;
- 2008~2016년 서부발전 등 5개 발전 공기업에서 산업재해로 숨진 노동자 40명: 92%인 37명이 간접고용 비정규직;

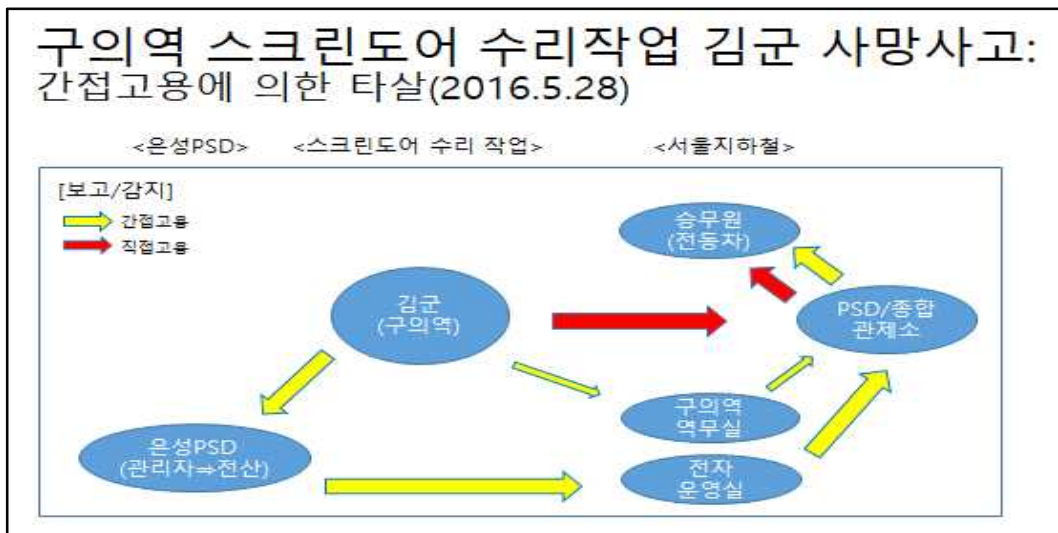
□ 간접고용 비정규직 산재사고 사례 #2: 서울지하철 구의역 스크린도어 수리 노동자 사망(2016.5.28.): ([그림 1.3] 참조)

- 안전문(스크린도어) 유지·보수 업무를 담당하는 외주용역업체 은성피에스디(PSD) 김군의 죽음;
- 은성PSD가 실제로는 현장에 작업자를 1명만 투입해 놓고선 서울메트로 쪽에는 ‘2인1

조'로 작업한 것처럼 작업확인서를 상습적으로 조작해왔음;

- [서울메트로 간접고용] 역무원(구의역)⇔용역업체(대표번호⇒관리자⇒전산담당 노동자)
⇔(서울시하철) 전자운영실⇔종합관제소 ⇔ 승무원(전동차 기관사, 차장);
- [직접고용(도시철도)] 역무원(구의역) ⇔종합관제소 ⇔ 승무원(전동차);
- 서울메트로: “사고 원인은 관리와 시스템의 문제”였다고 사과했음;

[그림 1.3] 구의역 스크린도어 수리작업 보고·감지 구도



(2) 플랫폼 이윤 독점 및 플랫폼 노동자 노동기본권 사각지대

□ 플랫폼 운영업체 & 노무제공자:

- 플랫폼 운영업체는 플랫폼을 제공하며 플랫폼을 통해 고객과 노무제공자 사이에서 일 거리를 중개한다.
- 플랫폼 운영업체는 플랫폼 노동자를 직접 고용하지 않고 플랫폼 노동자의 업무를 직접 지시·감독하지 않는 경우가 많아서, 플랫폼 사용업체에 비해 플랫폼 노동자에 대한 사용자의 책임·의무를 회피하기 쉽다. 플랫폼 노동자는 근로자성을 인정받기 어렵게 되는데, 특히 웹기반형 플랫폼 노동의 경우 독립 자영업자로 간주되어 노동관계법 보호받기 어렵게 되는 경우가 많다.

□ 플랫폼 사용업체(서비스 대행업체) & 노무제공자: 배달대행사, 대리운전업체 등 플랫폼 기술 도입 이전부터 존재했으나, 플랫폼 운영업체 등장 이후에도 존속하는데, 플랫폼 없는 과거의 영업 방식을 지속하기도 하고 플랫폼을 사용하기도 한다.

- 플랫폼 사용업체가 노무제공자와 근로계약을 체결하면 플랫폼 노동자는 노동관계법상 근로자가 되고, 근로계약을 체결하지 않아도 플랫폼 사용업체가 노무제공자를 지명하면 특수고용 노동자로 인정될 수 있다.

□ 플랫폼 운영업체의 사용자성: 플랫폼 운영업체는 고객과 노무제공자 사이의 일거리 중개 프로그램 이상의 역할을 수행한다. ([그림 1.4] 참조)

- 플랫폼에는 알고리즘을 통한 관리기능이 탑재되어 있다. 플랫폼 운영업체는 알고리즘을 통해 일거리를 중개하며 일에 대한 규율도 정하고, 실질적으로 업무지시를 하기도 한다.
- 플랫폼은 가격 결정권을 지니고 있다: 고객이 지불하는 사용료와 노무제공자가 지급받는 수수료를 결정하는데, 배달대행업의 경우 날짜와 시간대, 날씨 등에 따라 배달료가 차등화되는 것은 플랫폼 기업이 알고리즘을 통해 일방적으로 결정하여 집행한 결과이다.

[그림 1.4] 음식배달 플랫폼: 주문앱과 배달앱의 통제방식



자료: 정흥준외(2021:52)

□ 플랫폼 노동자가 노무 서비스를 제공하면서 근로계약을 작성하는 경우는 0.1%로 거의 전무하고, 표준계약을 작성한 비율도 5.5%에 불과한 반면, 어떤 계약도 맺지 않았다는 응답이 28.5%로 높게 나타났다(〈표 1.2〉 참조). 이는 플랫폼 노동자들이 법·제도적 보호의 사각지대에 놓여있음을 확인해 준다.

- 어떠한 계약도 맺지 않았다는 응답은 미용·세탁 등 개인서비스 직종이 88.5%, 음식조리·접객·판매 직종이 78.5%, 데이터 입력 등 단순 작업 직종이 78.0%, 통번역·강사 등 전문서비스직종이 76.2%, 가사·청소·돌봄 직종이 65.1%로 높게 나타났다.
- 어떠한 계약도 체결하지 않은 비율이 배달·배송·운전 직종은 15.7%로 매우 낮은 반면, 다른 직종들에서는 40-100%로 높게 나타나서 극명하게 대조된다. 배달·배송·운전 직종을 제외한 여타 직종들의 경우 어떠한 계약도 체결하지 않은 비율(가중평균치)은 66.1%로 배달·배송·운전 직종 15.7%의 4.2배에 달한다. 이는 전반적으로 플랫폼 노동자들이 법·제도적 보호를 받지 못하는 가운데, 배달·배송·운송 직종 노동자들은 상대적으로 사회적 주목도 많이 받고 노동조합 조직화도 먼저 진전되고 단체교섭은 물론 사회적 대화의 성과도 확보한 효과로 해석된다.

〈표 1.2〉 플랫폼 노동자의 직종별 계약서 유형

(단위: %)

	이용계약서	업무관련 지침	표준계약서	근로계약서	기타	어떠한 계약도 맺지 않았다	잘 모르겠다	계
배달·배송·운전	34.8	28.1	6.2	0.1	0.6	15.7	14.4	100.0
가사·청소·돌봄		23.1	4.2			65.1	7.6	100.0
통번역·강사 등 전문서비스	2.1	1.6	2.3			76.2	17.9	100.0
미용·세탁 등 개인서비스	11.5					88.5		100.0
IT 관련 서비스	28.6		10.1			40.6	20.8	100.0
미술 등 창작활동	20.4	15.5	8.4			47.5	8.1	100.0
데이터 입력 등 단순 작업	5.9	8.6				78.0	7.5	100.0
음식조리·접객·판매						78.5	21.5	100.0
기타						100.0		100.0
전체	28.2	23.3	5.5	0.1	0.5	28.5	13.8	100.0

□ 어떠한 계약도 체결하지 않은 비율이 남성 플랫폼 노동자는 21.4%로 낮은 반면 여성 플랫폼 노동자는 48.5%로 높게 나타나서 남성의 두 배를 상회한다.

- 이는 계약 체결 비율이 높고 규모가 큰 배달·배송·운전 직종이 남성 비율 87%의 남성 밀집 직종인 반면, 여타 직종들의 경우 계약 체결 비율이 낮는데 상대적으로 여성 비율이 높기 때문에 발생한 성별 차이이다.

□ 플랫폼 노동자의 보수 결정 방식은 온라인 플랫폼 운영업체 62.3%, 고용주인 플랫폼 사용업체 14.0%로 전체 플랫폼 기업이 결정하는 비율이 합계 76.3%로 플랫폼 노동자의 3/4이 넘는다(〈표 1.3〉 참조).²⁾

- 플랫폼 운영업체가 결정하는 비율은 62.3%로 플랫폼 사용업체가 결정하는 비율 14.0%의 네 배 반에 달할 정도로 플랫폼 사용업체에 비해 플랫폼 운영업체의 영향력이 압도적으로 더 크다.
- 직종별 보수 결정 방식을 보면 플랫폼기업이 정한다는 비율이 가장 높은 직종은 배달·배송·운전 직종으로서 83.8%에 달하고, 그 다음으로 높은 직종이 데이터 입력 등 단순 작업 직종으로서 76.8%로 뒤를 잇고 있다.
- 여기서도 배달·배송·운전 직종과 여타 직종들 사이의 차이가 확연한데, 배달·배송·운전 직종은 플랫폼 운영업체가 결정하는 비율이 74.7%로 플랫폼 운영업체의 영향력이 거의 절대적인 반면, 여타 직종들은 플랫폼 운영업체가 결정하는 비율이 배달·배송·운전 직종의 절반 수준에도 못 미친다. 한편, 플랫폼 사용업체가 결정하는 비율은 배달·배송·운전 직종의 경우 9.1%로 미미한 반면, 여타 직종들은 그 두 배가 넘어 고용주체인 플랫폼 사용업체의 영향력과 플랫폼 운영업체의 영향력이 대체로 비등한 것으로 나타났다.

2) 설문조사의 온라인 플랫폼 회사는 대체로 플랫폼 운영업체에 해당되고, 고용주는 플랫폼 사용업체에 해당된다. 예외적으로 플랫폼 운영업체가 노무 제공자를 직접고용하는 사례와 플랫폼 사용업체 가운데 노무제공자를 직접 고용하지 않는 사례도 있으며, 전자는 온라인 플랫폼 회사로 분류되고, 후자는 온라인 플랫폼 회사의 결정 방식으로 응답되었을 것이나 비중은 매우 작은 것으로 추정된다.

〈표 1.3〉 플랫폼 노동자의 직종별 보수 결정 방식

(단위: %)

직종	온라인 플랫폼 회사가 정함	본인이 정함	본인과 온라인 플랫폼 회사가 협의해 정함	고객이 정함	고객과 본인이 협의해 정함	고용주가 정함	그 외	계	플랫폼 기업 합계
배달·배송·운전	74.7	5.7	5.1	3.1	1.7	9.1	.6	100.0	83.8
가사·청소·돌봄	32.6	2.0	-	-	29.4	27.0	9.0	100.0	59.6
통번역·강사 등 전문서비스	23.0	26.1	2.3	4.3	23.6	20.7	-	100.0	43.7
미용·세탁 등 개인서비스	26.4	41.7	-	-	-	31.9	-	100.0	58.3
IT 관련 서비스	4.1	22.0	4.9	-	24.7	39.0	5.4	100.0	43.1
미술 등 창작활동	12.4	48.1	2.7	-	9.1	24.8	3.0	100.0	37.2
데이터 입력 등 단순 작업	31.5	10.7	1.6	1.7	9.2	45.3	-	100.0	76.8
음식조리·접객·판매	-	21.5	-	-	46.2	32.3	-	100.0	32.3
기타	-	-	-	-	66.8	33.2	-	100.0	33.2
전체	62.3	9.5	4.3	2.8	6.1	14.0	1.0		76.3

3. 디지털 전환과 비정규직 문제: 과제와 정책 대안

1) 비정규직 문제 핵심과제 해결 위한 기본원칙과 정책대안

(1) 상시적 업무 및 생명·안전 관련 업무의 직접고용 정규직 채용 원칙

□ 비정규직 문제 해결 추진의 출발점은 상시적 업무와 비상시적 업무를 분할하여 상시적 업무에 대해서는 직접고용 정규직으로 사용업체가 고용·소득안정성을 책임지고, 비상시적 업무에 대해서는 사용 사유를 제한하여 비정규직 사용을 허용하되 사회적으로 책임을 부담하며 관리한다.

- 상시적 업무는 국민과 노동자의 생명·안전 관련 업무와 함께 사용업체가 정규직으로 직접 고용하여 기업의 내부 노동시장으로 통합하여 고용안정성과 소득안정성을 보장

한다. 비상시적 업무는 비정규직 사용을 예외적으로 허용하여 외부노동시장을 활용할 수 있도록 한다.

□ 개별 기업 차원에서 비상시적 업무의 수요 시점, 기간, 규모를 예측하기 어렵지만, 산업·업종별 광역 지역단위에서는 예측이 상대적으로 수월하다. 따라서 정부는 적극적 노동시장정책을 통해 비정규직의 총공급량과 사유제한 비상시적 업무의 총수요량을 관리하며 개별 수요와 공급의 매칭을 통해 효율적으로 배분함으로써 개별 비정규직 노동자들에게 고용·소득안정성을 보장한다.

□ 상시적 업무 직접고용 정규직 채용 원칙의 입법화 방식은 먼저 상시적 업무 정규직 고용 원칙을 근로기준법 제6조에 “사업 또는 사업장 내 상시적 업무에 대해서는 사업의 주체가 노무제공자를 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결하고 직접 고용하여 사용한다”는 조항을 삽입하고, 간접고용 사용 규제를 위해 근로기준법 제9조에 “사용자는 사업 또는 사업장의 상시적 업무에 대하여 직업안정법과 파견법에서 정하고 있는 경우를 제외하고는 도급, 위탁, 용역, 파견 등 어떠한 명칭으로도 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하여서는 아니 된다. 단, 사용자가 전항의 규정에 위반하여 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용한 경우에는 최초 사용 시부터 기간의 정함 없이 직접 고용한 것으로 본다”는 조항을 추가한다.

□ 비상시적 업무는 특정 사유에 한하여 비정규직 사용을 예외적으로 허용하는 것인데, 비정규직 사용 사유는 ① 출산, 육아, 질병, 부상, 휴직 등으로 발생한 결원을 대체할 경우, ② 계절적 사업의 경우, ③ 일정한 사업의 완료에 필요한 기간을 정한 경우처럼 예시될 수 있다.

(2) 동일가치노동 동일임금 원칙 실현

□ 정규직과 비정규직의 임금 등 노동조건 격차를 축소하기 위해서는 정규직과 비정규직의 차별처우를 금지하고 고용형태를 넘어서는 동일가치노동 동일임금을 초기업 수준에서 실현하여 비정규직의 임금 등 노동조건을 실질적으로 개선하는 한편 비정규직 사

용의 인건비절감 인센티브를 제거해야 한다.

□ 현재 근로기준법은 제6조에서 성별 등의 기준에 따른 노동자들의 차별처우를 금지하고 있는데, 차별처우 금지 기준에 고용형태를 추가하여 포괄적 방식으로 동등처우를 강제해야 한다. “회사는 노동자에 대하여 성별, 국적, 신앙, 사회적 신분, 고용형태 등을 이유로 차별적 처우를 할 수 없다”. 또한, 차별처우의 핵심인 임금에 대해서는 차별처우 금지에서 더 나아가 “동일가치노동 동일임금” 원칙을 남녀고용평등법 제8조와 같이 명문화하고 동일가치노동은 동법처럼 “직무 수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업조건 등”으로 규정하여 고용형태를 넘어 동등처우가 실현될 수 있도록 한다.

□ 현재 기간제법 제9조와 파견법 제21조는 차별시정 신청권자를 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자로 제한하고 있는데, 차별시정 신청권 행사 주체에 피해 당사자가 소속된 노동조합과 그 상급단체까지 포함해야 한다. 그렇게 함으로써 현재 차별처우의 피해를 받고 있는 비정규직 노동자가 계약해지와 해고 등 사용업체 혹은 고용업체에 의한 보복이 두려워 차별시정을 신청하지 못하는 문제점이 극복되고 차별시정 신청권이 실질적으로 행사될 수 있을 것이다.

(3) 비정규직 고용불안정수당 지급 및 오·남용 기업 고용부담금 부과

□ 비정규직 노동자는 노동력 활용 유연성의 피해자라는 점에서 비정규직 활용을 통한 노동력 활용의 유연성 혜택을 누리는 사용업체가 비정규직 노동자들의 고용불안정성에 대해 물질적 보상을 제공하는 것이 타당하다. 프랑스는 기간제와 파견노동자를 사용한 다음 정규직으로 전환하지 않으면서 기간 연장을 하지 않을 경우 기간제 노동자에게는 계약종료수당을, 파견노동자에게는 파견종료수당을 지급하도록 하는데, 그 액수는 임금총액의 10%에 해당한다. 스페인 역시 비정규직 노동자들을 일정기간 사용한 다음 정규직으로 전환하지 않고 기간 연장을 하지 않을 경우 노동자에게 근로계약종료수당을 지급하도록 하는데, 근로계약종료수당은 근속년당 12일분의 임금에 해당한다. 문재인 대통령도 비정규직 노동자 고용불안정수당 지급을 대선 공약으로 발표했으나 이행하지 않았다.

□ 비정규직 오·남용을 억제하기 위해 비정규직 오·남용 사용업체에 대해 고용부담금을 납입하도록 하는 부정적 제재를 도입할 필요가 있다. 문재인 대통령도 비정규직을 일정 비율 이상 과다하게 사용하는 대기업들에게 고용부담금을 부과하여, 비정규직 정규직 전환 지원금과 사회보험료 지원제도의 재원으로 활용하겠다는 대선공약을 발표한 바 있으나(더불어민주당 2017: 77), 이행하지 않았다.

(4) 명실상부한 전국민고용보험제의 실시: 비취업시 소득안정성 보장

□ 고용보험 적용률은 2020년 8월 기준 정규직의 경우 84.8%에 달하는 반면 비정규직은 43.0%에 불과하다. 문재인 대통령이 전국민고용보험제 선언에서 밝혔듯이 의무가입 대상 미가입 비정규직부터 우선적으로 고용보험에 가입시키고 고용보험 관련 법규들을 개정하여 특수고용 비정규직을 포함한 모든 임금노동자들을 고용보험으로 보호하도록 해야 한다(조돈문2020b).

□ 고용보험 수급기간이 짧고 소득대체율도 낮아서 고용보험 수혜자들조차 소득불안정을 겪고 있어 정규직 노동자들은 정리해고에 결사반대하는 한편 비정규직을 고용안정의 완충재로 간주하게 된다. 고용보험제도 확충은 비정규직의 소득안정성을 강화하고 정규직-비정규직 이해관계 갈등의 구조적 조건을 해소하기 위해 절실하게 필요하다. 현재 고용보험 구직급여 수급기간은 3-4개월, 소득보전율은 30-40%로 퇴직후 1개월치 월급을 수령하는 정도에 불과한데, 고용보험 구직급여 수급기간을 12-24개월로 연장하고 구직급여를 소득보전율 70% 수준으로 증액하여 고용보험이 명실상부한 전국민고용보험제로서 소득안정성 보장 효과를 지닐 수 있도록 해야 한다.

2) 간접고용의 오·남용 억제와 노동자 보호 위한 정책 대안

(1) 도급-파견 구분 법제화와 불법파견 징벌적 제재

□ 도급의 대상이 일이나 노무냐에 따라 도급과 파견이 개념적으로 구분되지만, 도급업체와 노무제공자의 작업공간이 명확히 분리되지 않는 사내하도급의 경우 도급과 파견의 구분이 자명하지 않은 경우가 많다. 현재 파견노동은 파견법에 의해 포지티브리스트를

포함한 사유제한, 기간제한, 정기적 보고 의무, 불법파견 징벌, 차별금지 등으로 규제되고 있는 반면 용역노동에 대한 별도의 규제 장치가 없기때문에 도급을 위장한 파견노동이 광범위하게 확산되고 있다.

□ 이렇게 만연하고 있는 불법파견을 막고 고용-사용 관계를 바로잡기 위해서는 도급과 파견의 구분 기준을 법제화하고 불법파견을 엄단할 것이 요청된다. 스페인은 2006년 노동관계법 개정을 통해 노무하도급의 불법 여부를 판정하기 위한 기준을 도입하여 네 가지 기준 가운데 하나라도 해당되면 불법 노무하도급, 즉 불법파견으로 판정할 수 있도록 했는데 입법화의 귀감이 될 수 있다.³⁾

□ 도급을 위장한 불법파견은 고의적 범법행위에 해당되는데, 불법파견 판정을 받더라도 시정되지 않는 경우가 많은 것은 2006년 개정된 파견법이 불법파견 노동자에 대한 ‘고용의제’에서 ‘고용의무’로 제재 수준이 후퇴했기 때문이다. 불법파견의 경우 강도 높은 징벌적 제재가 필요한데, 파견업체에 대해서는 파견업 허가를 취소하고, 사용 사업주는 최초 사용일부터 해당 노동자를 직접 고용한 것으로 간주하고, 법인세율의 징벌적 인상, 정부발주 사업 참여 자격 박탈, 고액의 벌금과 함께 사면 없는 금고 이상의 실형을 부과하도록 벌칙을 대폭 강화해야 한다.

□ 간접고용 가운데 파견노동은 사용업체가 작업 지시 및 감독 기능을 수행하는 등 사용업체의 지배력 정도가 용역노동에 비해 훨씬 더 크다는 점에서 사용자 책임도 더 크다는 점에서 파견노동은 간접고용 비정규직 가운데 가장 먼저 폐지되어야 할 고용형태이다. 하지만, 파견노동 폐지를 짧은 시일 내에 실현할 수 없는 중·장기적 과제로 본다면, 파견노동 사용 규제를 대폭 강화하여 오·남용을 막는 한편 그 규모를 급격하게 감축하기 위한 조치가 필요하다. 그런 점에서 현행 파견법(제5조 제1항 및 제2항)이 사용 사유가 발생하거나 파견대상 업무에 해당되는 경우 파견노동 사용을 허용하고 있는데, 이러한 규제 방식을 보다 더 엄격한 수준으로 바꿔야 한다. 즉, 파견대상 업무를 “희귀하고 고도로 전문적인 지식·기술을 요하는 직종들 가운데 대통령령이 정하는 업무”로 축소하여 특정 사용 사유가 발생할 경우에 한하여 파견노동 사용을 허용하도록 하는 강력한 이중 규제장치를 수립하는 것이 바람직하다.

3) 네 가지 기준에 대해서는 조돈문(2012: 402-403)을 참조할 것.

(2) 사용업체의 사용자 책임·의무 강화 및 원·하청 공동교섭 의무화

□ 사용업체는 간접고용 노동자들을 사용하되 사용자로서 책임과 의무를 회피하기 위해 직접 고용하지 않고 제3자인 고용업체를 통해 사용한다. 사용사업주가 직접고용하지 않은 용역·파견 등 간접고용 노동자들의 고용안정과 임금 등 주요 노동조건을 결정하는데 실질적으로 지배력을 행사하는 경우 사용주의 책임과 의무를 부과해야 한다.

- 원청 사용업체는 경제적·조직적으로 종속되어 있는 간접고용 노동자들에 대해서도 파견·용역업체 등 고용업체가 임금체불 혹은 부당노동행위 등으로 노동관계법을 위반할 때 사용자로서 연대책임을 지도록 해야 한다.

□ 간접고용 노동자에 대한 사용자 책임·의무의 소재를 분명히 하기 위해서는 지배력설에 입각하여 사용자 개념을 재정의하여 명문화해야 한다. 노동조합법(제2조 제2호)와 근로기준법(제2조 제1항 제2호)에서 사용자 개념을 근로계약 체결의 형식적 당사자 여부와 무관하게 “노동자의 고용안정 및 임금 등 노동조건에 실질적 영향력을 행사하는 사용자 혹은 사용자들”로 확대 정의할 수 있다.⁴⁾

□ 원청 사용업체는 확대된 사용자 범주에 포함되기 때문에, 원청 사용업체는 다단계 하청 고리의 하청업체 소속 노동자들에 대해서도 조직·경제 종속성의 개념에 입각하여 사용자로서 책임·의무를 져야 한다.

- 원청 사용업체는 3자 교섭이건 4자 교섭이건 간접고용 비정규직 노동자들의 대표가 단체교섭을 요구할 때 성실히 응해야 하며, 원·하청 공동교섭 참여 의무는 그 첫 단계이다. 원·하청 공동교섭은 사용자 개념 정의 확대나 원·하청 공동교섭 의무화 없이도 원청 사용업체의 의지나 노동측 역량으로 관철할 수도 있다.

□ 산별교섭 역시 법개정 없이도 추진할 수 있으며, 원청 사용업체에 직접 고용되지 않은 간접고용 비정규직 노동자들도 직접고용 노동자들과 함께 단체교섭 과정에 개입할 수 있으며 동일한 단체협약의 보호를 받을 수 있다.

- 스웨덴 LO와 TCO는 파견업 전국 단체협약들을 통해 파견·용역업체가 노무제공자를

4) 노동조합법과 근로기준법 상의 사용자 개념 확대는 근로자 개념 확대에 상응하는 것이다. 이는 지배력설 혹은 영향력설을 반영하는 것으로서, 노동관계법으로 보호하는 노동자의 범위를 확대하는 한편 사용자의 책임·의무 담당 주체들의 범위도 확대하는 것이다.

정규직으로 고용하고 사용업체에서 직무를 수행하지 않는 비파견 대기기간에도 임금 수준을 보장하도록 하고 있다. 스웨덴의 생산직 전국협약과 사무직 전국협약 공히 노무제공자를 정규직으로 고용하도록 파견업체에 정규직 고용의무를 부과하고 있고, 생산직 전국협약은 비파견 대기기간의 임금으로 직전 3개월 평균임금의 90%를, 사무직 전국협약은 85%를 보장한다.

□ 산업·업종 단위 초기업 수준의 단체교섭이 촉진되기 위해서는 산업·업종별로 사용자단체들이 단체교섭 주체로 조직되어야 한다.

- 초기업 수준의 단체협약 체결을 위해 간접고용 노동자들뿐만 아니라 파견업·용역업 고용업체들이 교섭기구를 조직하도록 정부가 지도·지원할 필요가 있다. 노동조합법(제30조 제3항)은 “국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다”고 명시함으로써 산별교섭 등 초기업 교섭의 활성화를 지원하는 정부의 적극적 역할을 의무화하고 있다.
- 스웨덴 파견업협회처럼 자체적으로 신규 업체 승인과 승인 철회를 통해 소속 파견업체들을 규제하기에는 한국 파견업체들의 도덕성 수준이 아직 턱없이 못 미치지만, 파견업·용역업 연합체 혹은 교섭기구에 일정한 자율권을 부여하며 자기규제를 유도하는 방안도 검토할 가치가 있다.
- 또한 노동조합 조직체들이 산업별, 지역별 사회적 대화기구에 적극적으로 개입하여 활성화하면서 사용자측 교섭주체가 형성될 수 있도록 하는 노력도 필요하다.

(3) 단체협약 효력 확장과 미조직 간접고용 비정규직 보호

□ 원·하청 공동교섭이나 산별교섭 등 초기업 수준의 단체교섭은 간접고용 비정규직들 가운데 노동조합으로 조직된 노동자들은 보호할 수 있지만, 미조직 노동자들을 보호하기에는 부족함이 많다.

- 현재 간접고용을 포함한 비정규직 노동자의 노조조직율이 3%에도 못미치는 현실을 고려하면 단체협약 적용을 확대를 초기업 수준 단체교섭 활성화와 함께 추진하는 것이 바람직하다.

□ 프랑스는 노조조직율이 10%에도 못미치지만 단체협약 적용율은 98%에 달하여 미조직 노동자들도 조직 노동자들과 동일 단체협약의 적용을 받기 때문에 조직 노동자들에 준하는 단체협약의 보호를 받을 수 있다. 프랑스는 산업·업종 부문(branche)별로 노사단체들이 단체협약을 체결한 다음 단체협약 체결 노사주체들이 노동부에 행정명령을 요청하면 노동부가 행정명령으로 산업·업종 부문별 단체협약이 해당 부문의 모든 피고용자들에게 적용되도록 법제화되어 있다(조돈문 외 2022).

□ 단체협약 적용 확대제는 대체로 단체협약 적용 범위를 해당 단체협약에서 규정하는 방식으로 운영되고 있다.

- 스웨덴이나 독일 등 대부분의 서유럽 국가들에서 단체협약 적용율이 노조조직율을 상회하는데, 단체협약은 주로 산별노조에 의해 체결되고, 체결된 단체협약은 해당 산업·업종내 미조직 노동자에게도 적용되도록 하기 때문이다.
- 이처럼 단체협약을 산별 수준에서 체결하고 단체협약 적용율을 노동조합 조직율을 넘어 미조직 부문에도 확대하는 방안도 추진할 필요가 있다.

□ 산별교섭 등 초기업 수준 단체교섭을 활성화하며, 산별협약 효력확장제를 도입하여 미조직 간접고용 비정규직을 포함한 모든 미조직 노동자들을 보호할 수 있다.

- 노동조합 조직률이 낮고 노동조합 조직 부문과 미조직 부문 사이의 임금 등 노동조건 격차가 극심한 한국의 경우 독일의 2014년 개정 단체협약법처럼 공익적 필요성을 단체협약 효력확장의 우선적 판단 기준으로 설정하는 것이 바람직하다.
- 이를 위해 현재 지역으로 제한된 채 기준이 지나치게 엄격한 노동조합법의 단체협약 지역적 구속력 확장 조건(제36조 제1항) “동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다” 조항을 “하나의 산업·업종·지역단위에서 체결된 단체협약에 대해서도 공익성을 고려하여 노동위원회 의결을 통해 당해 산업·업종·지역의 모든 노동자에게 확대적용할 수 있다”로 개정하여 단체협약 효력확장제의 실효성을 높이도록 해야 한다.

3) 노동기본권 사각지대 플랫폼 노동자 보호 위한 정책 대안

(1) 한국 플랫폼 운영업체의 사용자성 부정 vs 사용자성 인정 세계적 추세

□ 한국 플랫폼 운영업체의 사용자성 부정 행태:

- 사용자성 부정함; 카카오모빌리티의 경우 대리기사 노동조합과의 단체교섭을 거부했으나 경기지노위와 중노위로부터 교섭 사실 공고 판정을 받은 바 있다.
- 플랫폼 사업체들은 단체교섭보다 사회적 대화를 선호하는데, 단체교섭 방식에 대해 거부감이 큰 것은 사용자 책임·의무 인정을 전제하기 때문이다.

□ 한국 정부의 플랫폼 노동 특별법 추진 & 노동계 반대:

- 정부는 일자리위원회 제18차 회의(2020.12.21) 플랫폼 종사자 보호 대책 안건에서 “플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률”을 제정하겠다고 밝혔다.
- 노동계 대표 일자리위원 3인은 노동조합법 제2조 개정 없는 특별법 제정 방식은 플랫폼 노동자들의 노동3권 보호를 어렵게한다는 점을 지적하고, 항의 표시로 회의 참가를 거부했다. 노동계의 반대에도 일자리위원회는 안건 처리를 강행하여 특별법 제정 방식을 의결했다.
- “플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안”은 장철민의원 대표 발의로 제안되어 (2021.3.18) 환경노동위원회에 회부되었다.

□ 정부가 추진하는 플랫폼 종사자 보호법의 문제점에 대해서는 국가인권위의 결정문이 잘 지적하고 있다(국가인권위원회 2021.12.30; 매일노동뉴스 2021.12.31).

- 국가인권위는 2021년 12월 30일 국회 계류중인 장철민의원 발의 플랫폼종사자보호법(안)에 대해 “법률안은 모든 플랫폼 종사자에게 이 법을 우선 적용하도록 하고 있어, 실질적으로 근로자인 플랫폼 종사자도 ‘근로자 아닌 자’로 잘못 분류할 수 있으므로, 이와 같은 문제점을 개선하기 위한 방안이 필요하다”는 입장을 확인하고, “플랫폼 알고리즘을 통한 노무제공 방식의 변화와 정보의 불균형을 고려하여 ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 협의의 플랫폼 종사자’는 노동관계법상 근로자로 우선 추정하고, 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 법률안에서

명시할 필요가 있다”고 지적하며 근로자 추정제도 도입 필요성을 강조했다.

- 국가인권위는 그 밖에도 “플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자의 연대책임 규정을 마련할 필요”를 지적하는 한편, 플랫폼 종사자의 집합적 권리 명시 필요, 과도한 수수료 공제에 대한 개선방안 마련 필요 등 법률안의 수정·보완 필요사항을 지적했다.

□ 플랫폼 운영자와 플랫폼 이용 사업자 등 플랫폼 사업체들은 플랫폼 노동자의 노무제공 방식과 보수의 기준을 결정하고 있음. 플랫폼 사업체들에 대해 실질적 지배력을 행사하는 사용자로 인정하는 것이 세계적 추세다.

- 해외판례: 프랑스 대법원(2018.11.28, 2020.3.4), 독일 연방노동법원(2020.12.1), 스페인 대법원(2020.9.25); 영국대법원(2021.2.19), 미국 캘리포니아주 대법원(2018.4.30) 등.

□ 해외판례들에서 플랫폼 운영업체를 플랫폼 노동자의 사용자로 인정한 주요 기준 지표들 (특고대책위 2021:)

① 사용종속성 기준:

① 업무 수행 과정의 통제:

- 노무제공자의 업무 활동 장소, 시간, 내용을 실질적으로 결정함(영국 대법원 2021.2.19)
- 노무제공자의 업무 수행 과정에 대해 실질적으로 통제력을 행사함(독일 연방노동법원 2020.21.1)

② 업무 수행 평가·제재:

- 노무제공자의 업무 수행을 평가함(스페인 대법원 2020.9.25) 노무제공자의 업무 수행 과정을 실시간으로 파악하고 평가·제재할 수 있는 실질적인 지시감독권을 보유함 (프랑스 대법원 2018.11.28)
- 노무제공자의 업무 수행 성과를 평가하고 향후 일거리 배정에 반영함(독일 연방법원 2020.12.1; 스페인 대법원 2020.9.25)
- 노무제공자에게 운송물품 등 과업을 일방적으로 배정하고 업무수행 결과를 평가

하고 제재함(미국 캘리포니아주 대법원 2018.4.30)

- 노무제공자의 노무 이행 조건을 일방적으로 결정함(프랑스 대법원 2020.3.4)

㉔ 경제종속성 기준:

① 금전적 대가의 액수와 지급방식 결정:

- 노무제공자가 받는 금전적 대가의 액수를 결정함(영국 대법원 2021.2.19)
- 노무제공자가 받는 금전적 대가의 액수와 지급방식 등을 결정함(스페인 대법원 2020.9.25)

(2) 노동조합법·근로기준법의 노동자 개념 확대: 플랫폼 등 특수고용 비정규직 포괄

□ 생산방식 변화와 노동시장 유연화로 인해 기존의 고용관계와는 다른 새로운 형태의 고용관계들이 등장하며 전통적 노동자와는 다른 형태의 종속성을 지닌 노동자 유형들이 확산되고 있다. 이들은 특수고용 노동자로서 외양상 노동자와 자영업자의 속성을 함께 지니기 때문에 전통적 유형의 노동자와 다르다는 이유로 노동법적 보호로부터 배제되는 경우가 많다. 사용자가 노동법·사회보장법상의 사용자 책임을 회피하기 위해 고용계약이 아닌 위임·위촉·도급계약 등 민법·상법상의 계약을 체결하여 노동자가 아닌 자영업자인 것처럼 위장하도록 하는 악의적인 사례들도 많다.

□ 노동조합법과 근로기준법의 근로자 개념 정의를 확대하여 플랫폼 포함 특수고용 노동자와 가사노동자의 노동기본권을 보장하되, 노동조합법부터 우선적으로 개정해야 한다. 이는 고용관계 존재의 전제 없이 노동3권을 보장해야 한다는 ILO의 입장에도 충실한 것이다. 현행 근로자 개념 규정들은 사용종속성 중심으로 협애하게 해석되고 있어(1994년 대법판례) 관련 법조항들을 개정할 필요성이 있다.

□ 노동조합법 제2조 제1호의 개정(안): “근로자”라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다. 다만, 근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 타인을 고용하지 않은 자로서 다음 각 목의 1에 해당하는 자는 근로자로 본다.

가. 다른 사업주의 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자 (밑줄: 추가한 부분)

□ 근로기준법 제2조 제1항 제1호의 개정(안): “근로자”란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에서 근로를 제공하는 자를 말한다. 다만, 근로계약을 체결하지 않은 자라 하더라도 타인을 고용하지 않은 자로서 다른 사업주의 사업에 결합되어 있거나 그 사업에 상시적으로 필요한 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자는 근로자로 본다. (밑줄: 추가한 부분)

□ 광의의 노동자 개념 하에서는 노동자성 판단지표로 사용종속성뿐만 아니라 경제적 종속성과 조직적 종속성 등 세 가지 유형의 종속성 가운데 어느 하나라도 해당되면 노동자로 인정한다.

- 한편, 플랫폼 산업으로 급격하게 편입되고 있는 여성 돌봄 노동은 그 사회적 중요성이 전반적으로 과소평가되고 있는데, 그 가운데 사회적 저평가 현상이 가장 심각한 범주는 가사노동이다. 현재 가사관리자를 법 적용 대상에서 제외하는 근로기준법 제11조, 최저임금법 제3조, 기간제법 제3조, 남녀고용평등법 시행령 제2조 등을 삭제하면, 확대된 노동자 개념으로 가내 돌봄서비스 제공자들에 대해 노동자성을 인정하고 노동관계법들로 보호할 수 있다.

(3) 플랫폼 노동자 근로자 추정제도 도입: 사용자에게 반증 책임 부과

□ 노동인권 사각지대에 버려진 플랫폼 노동자를 보호하는 바람직한 방안은 국가인권위 (2021.12.30)가 지적했듯이 ILO, EU, OECD 등이 제시한 “플랫폼 종사자 등 새로운 형태의 노무제공자(worker)에 대하여 노동관계법에 의한 보호” 방식이다.

- 이를 위해 “일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 협의의 플랫폼 종사자”는 노동관계법상 근로자로 우선 추정하고, 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 법률안에서 명시할 필요가 있다”(국가인권위 2021.12.30).
- 미국, 영국, 독일, 프랑스, 스페인 등 해외 각국의 판례들과 법제도 개정 내용들도 플랫폼 노동자들을 노동관계법 상의 ‘노동자’로 규정하고 노동관계법들로 보호한다는 점

에서 국가인권위의 결정 내용은 물론 ILO, EU, OECD 등 국제기구들의 권고 내용과도 일치한다.

- 이처럼 플랫폼 기업의 사용자성을 인정하고 사용자 책임·의무를 부과하는 한편, 플랫폼 노동자를 노동관계법상 근로자로 규정하여 보호할 수 있도록 하되, 국가인권위의 결정 내용처럼 플랫폼 노동자를 노동관계법상 근로자로 “우선 추정”한 다음 플랫폼 기업에 그 반대의 입증 책임을 부과하는 근로자 추정제도를 수립하는 것이 바람직하다.

□ 미국 캘리포니아 ABC test: 2020년 1월 1일부터 시행된 캘리포니아주 AB5법 (Assembly Bill No.5, Chapter 296)에 따라 실시되고 있는데, 근로자 추정제도 수립에 참조할 수 있다.

① 보수를 받기 위해 노동이나 서비스를 제공하는 사람은 피고용자로 간주되는데, 고용사업주가 아래의 세 가지 사실을 입증하면 독립하청업자로 간주된다.

- ① 자신의 업무 수행과 관련하여 고용사업주의 통제와 지시를 받지 않고,
- ② 고용사업주의 사업의 통상적 운영내용을 벗어나서 업무를 수행하며,
- ③ 독자적으로 설립된 사업에 종사하고 있다”

② AB5법의 핵심:

- 노무제공자는 피고용자로 일단 간주하고, 사용자가 해당 노무제공자의 근로자성을 부정하고 자신의 사용자 책임·의무를 피하고자 할 경우 해당 노무제공자가 독립하청업자임을 입증해야 한다.
- ABC test의 근로자성 & 사용자성 판단 기준 3가지는 종속성 3요소를 반영한다. 세 기준은 각각 ① 사용종속성, ② 조직종속성, ③ 경제종속성에 해당한다.

(4) 플랫폼 사업체의 알고리즘 내용·기준 공개 의무화

□ 국내외 판례들이 플랫폼 운영업체를 플랫폼 노동자의 사용자로 인정한 근거들은 조직종속성 뿐만 아니라 경제종속성은 물론 사용종속성 기준에서도 확인되고 있었다.

- 사용종속성 측면에서 노무제공자의 업무 수행 장소, 시간, 내용을 결정하고 업무 수행 과정을 실질적으로 통제하고, 노무제공자의 업무 수행 과정을 실시간으로 감독하고 평

가·제재하는 한편 성과 평가 결과를 향후 일거리 배정에 반영하는 행위는 플랫폼 운영업체가 알고리즘을 통해 실시한다.

- 또한 경제종속성 측면에서 노무제공자에 대한 금전적 대가의 액수와 지급방식을 결정하는 한편 수요량의 변동 등 노무제공자가 통제할 수 없는 변인들을 반영하여 금전적 대가를 차별화하는 행위도 플랫폼 운영업체가 알고리즘을 통해 실시한다.

□ 국내외 판례들이 인정한 플랫폼 운영업체의 사용자성은 플랫폼 노동자의 노동과정을 통제하고 물질적 보수 등 노동조건을 결정하는 인공지능 알고리즘에 있다.

- 알고리즘은 플랫폼 노동자들에게 규율을 부과하고, 노동과정을 통제하고, 노동조건을 결정하는 취업규칙인 동시에 현장 감시·감독자의 역할을 수행한다.
- 플랫폼 운영업체는 알고리즘을 통해 플랫폼 노동자에 대해 실질적 지배력을 행사하고 있다는 사실을 인정하고 알고리즘의 내용과 기준 등 관련 정보를 플랫폼 노동자·노동조합에 공개하는 것을 의무화하여 내용 변경 등과 관련하여 노동조합과 협의·교섭할 수 있도록 해야 한다.

□ 플랫폼 노동자들은 실제 알고리즘의 존재와 역할을 인지하고 플랫폼노동 계약 및 업무 개선 사항 관련하여 알고리즘 관련 정보를 요구하고 있다.

- 중복 응답 허용된 조사에서 플랫폼 노동자들의 요구사항은 일감 배정·참여 등 정보 제공(56.7%), 수수료 등 계약 내용 정확한 이해(55%), 근로자 판단 가능한 정보 제공(26.6%) 순으로 나타났다 (김종진2021a:10).
- 1-3순위(138.3%) 의견 모두 노동통제와 노동조건 결정의 주체로서 실질적 지배력을 행사하는 알고리즘 메커니즘의 내용과 기준들에 대한 정보의 공개를 요구하는 것임을 알 수 있다.

□ 이러한 플랫폼 노동자들의 요구 사항은 플랫폼 희망찾기(준)이 플랫폼 노동자·노동조합에 알고리즘 설명하고 교섭할 것을 요구하는 구체적 사항들에서 잘 확인되고 있다(김주환2022a: 15-19).

- 노동조건에 영향력 미치는 알고리즘 매개변수 정보 등 노조와 노동자에게 제공.
- 일감 배정, 앱 노출 기준, 가격 결정, 계정정지 알고리즘 등은 취업규칙 간주.

- 큐레이션형 플랫폼의 경우 프로모션 기준 설명하고 교섭할 의무 부여.
- 노조와 노동자에 알고리즘 수정과 변경 요구 권한 및 단체교섭 가능토록 제도화.

□ 프랑스 노동법전(L.7342-9조)은 플랫폼 운영업체가 사회적 책임을 이행하기 위해 플랫폼 노동자들이 협의하여 작성하는 약관에 포함해야 할 8가지 사항들로 적시한 내용은 알고리즘의 내용도 노동법적 규제 대상이 될 수 있음을 확인해 준다(신인수21:49-51).

- 약관에 포함되어야 할 항목들로 플랫폼 노동자의 업무수행조건(특히 플랫폼근로자와 플랫폼이용자와의 관계를 정하는 규칙들 및 이용자의 서비스 요청이 적을 때 동시 접속하는 근로자의 수를 규율하기 위하여 적용하는 규칙들), 노무제공에 대한 적정한 가격의 보장에 관한 사항, 플랫폼근로자의 업무수행조건에 관하여 플랫폼과 플랫폼근로자 사이에 정보의 공유 및 대화에 관한 사항, 플랫폼근로자의 업무수행조건의 일체의 변경에 관하여 플랫폼근로자에게 공지하는 것에 관한 사항 등을 명시하고 있다.

4. 2022년 대선 비정규직 관련 공약 비교·평가

□ 비정규직 문제의 정책대안들을 기준으로 유력 대선후보들의 입장을 공개질의서에 대한 답변(한국비정규노동센터 외 2022)과 플랫폼 알고리즘 관련 한겨레(2022.1.24)에 소개된 입장을 중심으로 정리하면 <표 4.1>와 같다.

□ 진보당 김재연후보, 노동당·사회변혁노동자당 이백운후보는 소속 정당들이 과거 비정규직 정책대안 관련 답변서에서 바람직한 비정규직 정책대안들에 대해 정의당과 함께 모두 동의한 바 있다(한국비정규노동센터 외 2016, 2020). 그래서 두 진보정당 후보들 역시 정의당 심상정 후보처럼 본 발제에서 제안한 비정규직 정책대안들에 대해 모두 동의할 것으로 추정한다.

□ 안철수후보는 2022년 대선 공개질의서에 대한 답변을 거부했기 때문에 2017년 대선 공개질의서에 대한 답변과 이후 비정규직 정책 관련 발표된 문건, 발언 및 인터뷰에 기초하여 입장을 정리했다. 안철수후보는 심상정, 이재명, 윤석열 후보가 동의하는 공공부문 노동이사제에 대해서도 강하게 반대하며 민주노동운동에 대한 극단적 혐오감을 토로

하는 것 외에는 비정규직 문제를 포함한 핵심 현안들에 대해 체계적으로 정리된 대선공약들을 발표한 바 없고, 2017년 대선 이후 반노동 방향의 입장 변화 개연성이 커서 2017년 발표된 공약들 가운데 포함된 친노동적 내용들에 대한 현재적 헌신성을 신뢰할 수 없고, 당선 가능성이 매우 낮다는 점에서 후보별 입장 비교·평가에서는 안철수 후보를 제외하고 논의하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

□ 이하에서는 심상정, 이재명, 윤석열 등 세 후보를 중심으로 논의한다. 안철수 후보의 대선후 예상되는 미약화된 정치적 영향력과 국민의당의 왜소한 의석수를 고려하면, 안철수 후보가 반대 혹은 유보 입장을 견지하더라도 심상정, 이재명, 윤석열 등 세 후보가 동의한 사항들은 대선 후 차기 정부 시기 실현될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

〈표 1.4〉 비정규직 문제 해결 위한 정책대안에 대한 주요 대선후보들의 입장

번호	질의 항목	후보 입장 (찬성○, 유보△, 반대X)			
		심상정	이재명	윤석열	안철수
〈비정규직 문제 해결 기본 원칙〉					
1a	상시적인 업무는 직접 고용 정규직 채용을 의무화하여 비정규직 남용을 제한하는 법안을 입법화함	○	○	△	○(?)
1b	국민의 생명·안전 관련 업무의 직접 고용 정규직 채용원칙 확립	○	○	○	○
2a	근로기준법 제6조의 균등처우조항에 ‘동일가치노동 동일임금’을 명문화함	○	○	X	○
2b	고용형태에 따른 불합리한 차별을 금하는 규정을 근로기준법 제6조의 균등처우조항에 포함함	○	○	△	○
2c	차별시정 신청권을 피해 당사자가 속한 노동조합과 대표성을 갖는 상급조직체에 부여함	○	○	○	○(?)
3	비정규직 노동자들에게 고용불안정수당을 지급하고 사회보험료를 감면해주도록 함	○	○	○	△
4	고용보험 의무가입 대상 미가입 비정규직 즉각 가입시키고, 모든 취업자 포괄 소득 기반 전국민고용보험제를 실현함	○	○	○	△

번호	질의 항목	후보 입장 (찬성○, 유보△, 반대×)			
		심상정	이재명	윤석열	안철수

〈간접고용 비정규직 문제〉

1a	위장도급 방지를 위해 도급과 파견(혹은 근로자공급)의 구별기준 법률에 명시함	○	○	○	○
1b	불법 파견(혹은 불법 근로자공급) 판정 시 최초 사용한 날부터 직접고용한 것으로 간주함	○	○	×	○
2a	원·하청 공동교섭 의무화	○	△	×	×
2b	초기업 교섭을 확대하는 방안	○	○	○	×(?)
3	간접고용 비정규직의 노동기본권 보장을 위한 단체협약 효력확장	○	○	×	×(?)

〈플랫폼 특수고용 비정규직 문제〉

1a	근로기준법상 근로자 개념 확대를 통해 플랫폼 등 특수고용노동자에 근로자성을 인정하고 법적으로 보호함	○	△	△	△
1b	노조법 상 근로자 개념 확대를 통해 플랫폼 등 특수고용노동자에 근로자성을 인정하고 법적으로 보호함	○	○	×	△
2	플랫폼노동자를 근로기준법과 노동조합법의 근로자 범위에 포함하고 근로자 아님의 입증 책임을 사용자에게 부과함	○	○	△	×
3	플랫폼 사업체는 플랫폼 노동자·노동조합에 대한 알고리즘의 정보 공개 의무화	○	○	×	×

※ 자료: 한국비정규노동센터 외(2022). 플랫폼 알고리즘 관련 입장은 한겨레(2022.1.24) 참조함.
안철수 입장은 관련 문건, 발언, 인터뷰 자료 등을 참조하여 작성했음.

1) 비정규직 문제 해결 기본원칙 관련 공약 비교·평가

□ 비정규직 문제의 핵심 과제를 해결하기 위한 정책대안의 기본원칙들과 관련해서는 세 후보가 공통되게 찬성하는 사안들이 많다. 국민의 생명·안전 관련 업무의 직접고용 정규직 채용 원칙, 차별시정 신청권자 범위 노동조합 포함 확대, 비정규직 고용불안정 수당

지급 및 사회보험료 감면, 의무가입 대상 미가입 비정규직 포함 명실상부한 소득 기반 전국민고용보험제 실현에 세 후보 모두 동의하여, 차기 정부 출범후 실현 가능성이 매우 높은 것으로 확인되었다.

□ 정책대안의 기본원칙들과 관련하여 나머지 쟁점들에 대해 세 후보 모두 동의하지 않더라도, 심상정, 이재명 두 후보는 모두 동의했다. 그 가운데 동일가치노동 동일임금 명문화는 윤석열후보가 반대하여, 공약 이행에 어려움이 예상되지만, 나머지 두 쟁점 정책대안들, 즉 상시적 업무 직접고용 정규직 채용 원칙 법제화와 고용형태에 기초한 차별금지 조항 법제화에 대해서는 윤석열 후보가 부분 찬성 혹은 유보 입장을 갖고 있어 일정 부분 조정된 방식으로 관철될 가능성이 상대적으로 더 높다고 하겠다.

□ 세 후보 모두 정규직-비정규직 임금격차는 부당하다고 판단하여 비정규직에 고용불안성 수당을 지급하는데 찬성하여 비정규직의 노동조건 개선과 정규직-비정규직 임금격차 완화는 일정정도 진전될 수 있는 가능성을 보여주었다. 하지만, 윤석열후보가 동일가치노동 동일임금 법제화에 반대하는데, 이는 직무 내용과 업무 수행 성과에 따라 임금수준을 차별화할 수 있는 임금체계를 고수하려는 의지를 반영하는 것이기 때문에 정규직-비정규직 임금격차의 파격적 해소에는 상당한 저항이 수반될 것임을 예상하게 한다.

□ 비정규직 규모 감축 위한 정규직 채용 원칙에 있어, 세 후보 모두 국민의 생명·안전 관련 업무의 직접고용 정규직 채용 원칙에는 찬성하지만, 상시적 업무의 직접고용 정규직 채용 의무화에 대해서는 윤석열 후보는 유보 입장을 표명하고 있는데, 이는 직접고용 정규직 채용을 법적으로 강제하기보다 비정규직 사용 인센티브를 축소하는 접근법을 채택한 것으로 해석된다. 이재명 후보 역시 상시적 업무 직접고용 정규직 채용 원칙 법제화에는 찬성 입장을 표명하고 있지만, 문재인 정부와 민주당이 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책을 추진하며 자회사 상용직을 간접고용 비정규직임에도 정규직 전환 방식의 한 유형으로 규정한다는 점을 고려하면, 온전한 직접고용 정규직 채용 방식과는 일정 정도 차이가 있을 것으로 판단되어, 상시적 업무의 명실상부한 직접고용 정규직 채용 원칙은 법제화될 전망이 높지 않은 것으로 전망된다.

2) 간접고용 비정규직 문제 관련 공약 비교·평가

- 간접고용 비정규직 문제 해결 위한 정책대안들에서 위장도급 방지를 위한 도급-파견 구분 법제화와 초기업 교섭 확대 방안에 대해서는 세 후보 모두 찬성하여 공약 이행 가능성이 매우 높다, 반면 원·하청 공동교섭 의무화에 대해서는 심상정 후보만 찬성하고 이재명 후보는 유보 입장을 표명하여 실현 가능성은 매우 낮은 것으로 나타났다.
- 세 후보 모두 위장도급 방지를 위한 도급-파견 구분을 법제화에 찬성하여 도급을 위장한 불법파견을 금지하는 데 대한 정책의지를 보여주었다. 그러나, 윤석열 후보의 경우 불법파견 판정시 최초 사용한 날부터 직접고용한 것으로 간주하는 고용의제 방식에 대해서는 반대하여 현재의 고용의무 방식을 견지하고 있어 불법파견에 대해 징벌적 제재를 가함으로써 불법파견을 근절하는 정책 입장까지는 나아가지 못하고 있다.
- 대기업과 중소기업, 원청과 하청, 직접고용과 간접고용 노동자들 사이의 격차를 줄이기 위해 기업단위를 넘어서 산업·업종·지역 단위로 초기업 수준에서 진행되는 단체교섭을 확대하는 방안에 대해 세 후보 모두 찬성했다. 초기업 수준 단체교섭 확대 방안은 법개정 없이도 추진할 수 있으며, 원청과 하청, 직접고용과 간접고용 노동자들이 단일 단체교섭 단위에 포괄될 수 있는 만큼 원청 사용업체의 사용자 책임·의무도 강화될 수 있다.
- 초기업 수준 단체교섭을 독려하는 수준을 넘어서, 간접고용 비정규직 노동자들을 보호하기 위해 원·하청 공동교섭을 법적으로 강제하여 원청 사용업체의 간접고용 비정규직에 대한 사용자 책임·의무를 강화하는 방안은 별로 지지를 많이 받지 못했다. 원·하청 공동교섭 의무화에 대해 심상정 후보는 찬성했지만, 윤석열 후보는 반대했고, 이재명 후보도 유보 입장을 표명했다.
 - 초기업 수준 단체교섭 확대 방안은 노사 당사자의 자율성에 크게 의존하는 반면 원·하청 공동교섭 의무화는 특정 교섭 방식을 법적으로 강제하는 방안이라서 윤석열 후보는 물론 이재명 후보도 찬성하지 않았다. 원·하청 공동교섭을 법적으로 강제하여 원청 사용업체의 책임·의무를 강제하는 방안은 구현하기 어렵겠지만, 공동교섭 이외의 방식으로 원청 사용업체에 공동사용자로서 연대책임을 부과하는 것은 현재의 노동관계법 하에서도 규정되고 있고 후보들의 동의를 받을 수 있는 다양한 방안들이 모색될 수 있다.

□ 초기업 수준 단체교섭이나 원·하청 공동교섭 제도는 직접고용이건 간접고용이건 노동조합으로 조직되어 있어야 혜택을 볼 수 있지만, 미조직 노동자들의 경우 혜택을 받을 수 없다. 간접고용 등 비정규직 노동자들을 포함한 미조직 노동자들의 이해관계를 보호하기 위해서는 단체협약 효력 확장제도가 절실한데, 심상정 후보와 이재명 후보는 찬성하지만 윤석열 후보는 반대한다. 윤석열 후보의 입장은 초기업 수준 단체교섭을 확대하는데 찬성하지만 원·하청 공동교섭 의무화에는 반대하듯이, 단체교섭 방식은 노사 당사자의 자율적 결정에 맡기되 특정 교섭 방식을 법적으로 강제하는 것에는 일관되게 반대한다. 따라서 단체협약의 효력을 확장하여 간접고용 비정규직을 보호하는 법개정 조치는 이재명 후보의 의지에 달려 있다고 할 수 있다.

3) 플랫폼 노동자 보호 관련 공약 비교·평가

□ 노동기본권 사각지대에 놓인 플랫폼 노동자를 보호하기 위한 정책대안들 가운데 세 후보 모두 동의한 항목은 하나도 없는 것으로 나타났다. 이는 플랫폼 사용업체와 알고리즘의 실체와 사용자 책임·의무 회피행위의 악의성에 대한 사회적 인식이 불법파견 등 간접고용 형태에 비해 부족한 탓이라 할 수 있다.

- 플랫폼 사용업체가 간접고용의 원청 사용업체처럼 노동자들이 제공하는 노무서비스로부터 이득을 취하지만 사용자의 책임·의무를 회피한다는 점에서는 동일하다. 뿐만 아니라, 플랫폼 사용업체가 실질적으로 노무서비스 제공자를 고용하지 않으면서도 노동자의 노동과정을 지휘·감사·평가하는 실질적 노동통제의 주체하는 점에서는 불법파견 방식과 동일함에도 관련 법규가 미비되어 있어 불법행위로 평가되지 않을 뿐이다.

□ 노동관계법상 근로자 개념 정의를 확대하여 플랫폼 노동자를 포함한 특수고용 비정규직 노동자들을 근로자로 인정하고 노동관계법으로 보호하는 것은 국가인권위 결정사항인 동시에 ILO 등 국제기구들이 제안하는 방식이며 실제 구미국가들을 중심으로 판례들과 노동관계법으로 제도화되고 있다.

- 근로기준법 상의 근로자 개념 확대를 위한 법개정에 대해 심상정 후보는 찬성하지만 이재명 후보와 윤석열 후보가 유보 입장을 표명했는데 실질적 반대 입장이라서 근로기준법 상의 근로자 개념 확대 법개정은 기대하기 어렵다.

- 한편 노동조합법 상의 근로자 개념 확대를 통해 플랫폼 노동자 등 특수고용 비정규직 노동자들을 근로자로 규정하여 노동조합법으로 보호하는 법개정에 대해 윤석열 후보는 반대하지만, 이재명 후보도 심상정 후보와 함께 찬성 입장을 표명했다. 노동조합법 개정으로 플랫폼 노동자들의 노동3권을 보장한다면 산별 교섭 등 초기업 교섭을 활성화하고 노동조합 조직화를 진전시켜 플랫폼 노동자의 노동조건 개선에 중요한 계기가 될 수 있다.

□ 플랫폼 노동자를 노동조합법 등 노동관계법의 근로자 범위에 포함시킬 경우 국가인권위의 결정 사항처럼 플랫폼 노동자를 근로자로 우선 추정할 다음 사용자 측에 반대 증명 책임을 부과하는 방안에 대해 윤석열 후보는 유보 입장을 표명했지만 심상정 후보와 이재명 후보는 찬성했다.

- 노동조합법의 근로자 개념 정의를 확대하여 플랫폼 노동자를 근로자로 규정하고, 플랫폼 노동자의 근로자 추정제도를 도입한다면 플랫폼 노동자는 노동조합법에 의해 효과적으로 보호될 수 있고, 플랫폼 노동자들의 노동조합 조직화와 노동3권 보장을 통한 노동조건 개선에 큰 진전이 이루어질 수 있다.

□ 플랫폼 사업체가 플랫폼 노동자·노동조합에 알고리즘의 정보를 제공하고 교섭대상화하는 방안에 대해 윤석열 후보는 반대했지만, 심상정 후보와 이재명 후보는 찬성했다.

- 윤석열 후보는 플랫폼의 알고리즘을 경쟁력 원천으로 영업비밀에 해당되는 것으로 간주하는 반면, 심상정 후보와 이재명 후보는 알고리즘이 노동자들의 업무를 지시하고, 노동과정을 감시·감독하며, 노동의 결과물을 평가하고, 노동자에 대한 물질적 보상 등 노동조건을 전반적으로 결정함으로써 플랫폼 사업체가 실질적 지배력을 행사하는 메커니즘으로 작동하고 있다는 점을 지적한다.
- 심상정 후보와 이재명 후보는 알고리즘의 내용과 변경 관련 정보를 플랫폼 노동자·노동조합에 제공하도록 하고 알고리즘 공개 의무화의 입법화도 제안하고 있다.

4) 2022년 대선 비정규직 공약의 종합 평가와 전망

(1) 비정규직 정책 공약 개괄

□ 비정규직 정책 공약들 가운데 후보들 간 합의 수준이 가장 높은 영역은 비정규직 문제 해결 위한 기본 원칙 부분인 반면, 가장 합의 수준이 낮은 영역은 플랫폼 특수고용 관련 공약 부분이고, 간접고용 비정규직 관련 공약은 그 사이에 위치한 것으로 나타났다. 이는 사회적 관심이 형성된 다음 사회적 논의와 갈등이 진행된 기간과 사회적 의제화된 수준을 반영한다. 비정규직 문제 해결 위한 기본 원칙은 노무현 정부 시기 비정규직 관계법 제·개정 논의 시기에 사회·정치의제화된 반면, 플랫폼 노동 문제는 4차산업혁명과 디지털전환 과정에서 플랫폼 노동자들이 양산되면서 사회적 갈등이 발생하고 사회적 관심이 형성되기 시작했다.

□ 비정규직 정책 대안들에 대한 대선후보들의 입장 분보를 보면 심상정 후보는 비정규직 문제를 해결하기 위한 모든 정책 대안들에 찬성하여 모범을 보였는데, 이는 진보정당운동의 노동중심성을 잘 반영하여준다. 이재명 후보도 비정규직 정책 대안들에 유보의견을 표명한 근로기준법 동일가치노동 동일임금 법제화와 원·하청 공동교섭 의무화의 두 항목을 제외한 나머지 모든 항목들에 동의를 표명하며 상대적으로 친노동적 입장을 보여주었다. 반면 윤석열 후보와 안철수 후보는 심상정, 이재명 후보들에 비해 유보·반대 의견을 표명한 항목들이 많아, 상대적으로 친자본적 성향을 더 강하게 보여주었다. 이러한 대선 후보들의 비정규직 정책에 대한 입장 차이는 소속 정당의 계급적 기반과 이념적 성향을 반영한다고 할 수 있다.

□ 안철수 후보는 네 후보 가운데 유일하게 한국비정규노동센터 등 학술·사회단체들의 공개질의서에 대한 답변을 거부한 후보로서 비정규직 문제에 대한 천박한 관심 수준을 보여주었다. 안철수 후보는 대선 과정에서 비정규직 문제를 포함한 노동공약을 체계적으로 발표한 적이 없으며 노동조합, 특히 민주노총의 사회적 영향력에 대한 강한 혐오감을 분출하며, 여타 세 후보들이 찬성한 공공부문 노동이사제 도입에 대해 반대하며 첫 번째 대선후보 공개토론회에서 이에 찬성한 윤석열 후보를 거칠게 몰아붙이기도 했다.

- 안철수 후보는 비정규직 오·남용의 책임을 사용자에게 묻지 않고 정규직 보호의 과도

함에서 찾으며 이미 유연성 과잉된 노동시장의 추가적 유연화를 획책할 의지가 있는 것으로 이해된다. 안철수 후보가 공공부문 노동이사제 도입을 무효화하고 노동시장 유연성을 강화하고 비정규직 문제를 악화하는 노동법 개악을 의도한다고 하더라도 안철수 후보는 대통령 당선 가능성이 낮고, 대선 후 정치적 영향력이 급격히 위축되어 국민의당의 1%에 불과한 의석수로 의회내 교섭력도 확보할 수 없기 때문에 현실화될 가능성은 지극히 낮을 것으로 추정된다. 그런 이유로 본 발제에서는 안철수 후보를 제외하고 심상정, 이재명, 윤석열 후보 중심으로 공약을 비교·평가한다.

(2) 비정규직 정책 공약의 이행 가능성과 후보의 진정성

- 심상정, 이재명, 윤석열 세 후보가 모두 찬성하는 정책 공약은 이행 가능성이 매우 높다. 이재명 후보와 윤석열 후보는 현재 각종 여론조사에서 여타 후보들에 비해 당선 가능성이 월등히 높은 양강 구도를 형성하고 있고, 두 후보의 소속 정당들이 각각 169석과 106석(2022년 2월 6일 현재)으로 정의당 의석 6석을 합하면 281석으로 전체 의석 295석의 95%에 달한다.
- 비정규직 정책 대안들 가운데 심상정 후보만 찬성하고 이재명 후보가 유보 입장을 표명한 정책 공약들은 차기 정부에서의 이행을 기대할 수 없다. 간접고용 관련 원·하청 공동교섭 의무화와 플랫폼 특수고용 관련 근로기준법상 근로자 개념 정의 확대 공약이 그러하고, 또한 상시적 업무 직접고용 정규직 채용 원칙 법제화 공약도 이재명 후보가 찬성의견을 표명했지만 민주당과 문재인 정부가 자회사 상용직을 정규직으로 규정한 입장을 견지한다면 이 공약 또한 온전한 이행을 기대하기 어렵다.
- 한편, 심상정 후보와 이재명 후보가 찬성하고 윤석열 후보가 반대 혹은 유보 입장을 표명한 정책대안의 이행 여부는 대선 결과와 노동정치의 동학에 의해 크게 좌우될 수 있다.
- 역사적 경험은 대선 공약들 가운데 친자본 공약은 이행 가능성이 매우 높으나 친노동 공약의 이행 가능성은 현저히 낮다는 사실을 확인해 준다. <표 4.1>에 제시된 공약들은

한국 노동시장의 비정규직 문제를 해결하기 위해 요구되는 정책 대안들이라는 점에서 기존의 역학관계를 거슬러 노동시장 질서를 바꾸는 친노동적 개혁조치들로서 공약 이행의 의지와 역량, 후보자의 진정성이 검토되어야 한다. 반면, 해당 정책 공약들에 대한 반대는 기존의 역학관계와 타협하고 비정규직 문제를 초래한 현재의 노동시장 질서를 유지하는 입장이라서 공약 이행 가능성과 후보의 진정성을 논의할 필요가 없다.

□ 윤석열 후보 당선은 이재명 후보 당선에 비해 비정규직 문제를 포함한 노동시장의 변화 가능성이 상대적으로 더 작다. 윤석열 후보는 주당 52시간 상한제와 최저임금제가 부작용을 야기하는 비현실적 제도로써 폐지하겠다는 입장을 발표했다가 사회적 비판이 일자 입장을 번복한 바가 있다(한겨레 2022.2.4). 이는 윤석열 후보의 노동이사제 도입 찬성 입장이 한국노총의 지지를 견인하기 위한 시도를 넘어서 진정성 있는 친노동 공약 이행 의지로 해석되기 어렵게 한다. 또한 윤석열 후보가 중소기업 대표 등 경영계를 상대할 때와 노동계를 상대할 때 보이는 입장 차이가 경총 등 자본계의 저항에 맞서서 친노동 공약을 관철할 의지와 역량을 갖췄다는 믿음을 주기 어렵다.

□ 이재명 후보 당선은 윤석열 후보 당선에 비해 비정규직 정책 공약들의 이행 가능성이 상대적으로 더 높은 것은 분명하다. 하지만, 문재인 대통령의 민주당 정부가 파격적인 비정규직 정책 공약들을 발표하고 취업 즉시 일자리 위원회를 설치하고 비정규직 제로 선언을 하며 공약 이행 의지와 후보의 진정성을 보여줬으나 비정규직 문제 관련 핵심 공약들을 이행하지 않았다. 문재인 정부의 경험이 이재명의 민주당 정부가 비정규직 정책 공약들의 이행 가능성과 후보의 진정성에 전적인 신뢰를 주기 어렵게 한다는 사실은 부인하기 어렵다.

□ 이재명 후보 당선 시 이재명 후보와 심상정 후보가 모두 찬성한 비정규직 정책 공약들을 온전히 이행할 것인가에 대해 우려하게 하는 지점들이 있다. 이재명 후보와 심상정 후보는 주4일제 혹은 주4.5일제 등 노동시간 단축 관련 공약들을 발표한 바 있다. 실노동시간 단축은 세계 최장시간 노동 국가군으로 분류되는 불명예를 벗어나기 위한 사회적 과제인데, 평균 노동시간 단축 자체가 목표가 아니라 장시간 노동을 없애서 얻어지는 결과라야 한다. 주4일제와 주4.5일제는 공공부문과 대기업의 정규직 노동자들을 중심으로 적용되어 평균 노동시간을 단축시킬 수는 있지만, 비정규직과 미조직 노동자들의 장

시간 노동을 방치함으로써 노동시간 양극화를 심화시킬 수 있다는 점에서 비정규직 문제 해결에 역행하는 정책이 될 수 있다.

(3) 이재명 후보의 공약 이행 의지·역량과 진보정치의 역할

□ 이재명 후보는 비정규직 문제 해결 위한 정책대안들을 대부분 수용하고 있으나 민주당의 문제인 정부가 비정규직 문제 관련 핵심 공약들을 거의 모두 이행하지 않은 탓으로 형성된 민주당과 민주당 정부에 대한 불신을 극복해야 한다. 이재명 후보가 그러한 불신을 압도할 수 있는 공약 이행 의지와 역량을 보유하고 있는지에 대한 입증 책임은 이재명 후보 자신에게 있다.

□ 이재명 후보의 비정규직 정책 공약 이행 의지는 경기도 지사 재임 기간의 정책 집행 이력에서 간접적으로 검증될 수 있다.

□ 비정규직 문제 해결 기본원칙 관련해서, 이재명 지사는 비정규직의 고용불안정성 불이익을 상쇄하기 위해 경기도에서 2021년 1월부터 공공부문 비정규직 노동자들에게 기본급 대비 최소 5% 이상 최대 10%까지 고용불안정성 보상 수당을 지급하기 시작했다(경기도 2020; 오마이뉴스 2021.1.6). 문제인 대통령도 비정규직 노동자 고용불안정 수당 지급을 대선 공약으로 발표했었지만 이행하지 않은 바 있다.

□ 간접고용 비정규직 정책 관련해서, 이재명 지사는 2019년 1월 1일부터 경기도 소속 파견·용역 노동자들을 직접고용으로 전환했고, 이어 산하 공공기관의 파견·용역 노동자들도 직접고용 전환을 추진했으며 민간위탁 콜센터의 상담사들도 직접고용으로 전환했다(매일노동뉴스 2019.1.4, 2019.7.2). 콜센터 상담사들은 문제인 정부 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책의 3단계 전환 대상이었지만 문제인 정부가 구체적 전환기준을 제시하지 않은 가운데 경기도가 선도적으로 모범을 보였으며, 그것도 자회사 방식이 아닌 직접고용 전환 방식이었다는 점에서 문제인 정부의 한계를 넘어섰다고 할 수 있다.

□ 플랫폼 비정규직 정책 관련해서, 이재명 지사는 2020년 4월 플랫폼 운영업체들의 배달 주문앱 시장 독과점으로 인한 피해를 막기 위해 공공앱 개발을 추진하기 시작하고 이어 플랫폼 노동자들의 라이더유니온과 협의기구를 구성하는 한편, 일년 뒤에는 라이더유니온 경기지부와 경기지역 대리운전노조 등 5개 단체를 선정하여 자조모임 육성지원 사업과 조직화 성장지원 사업을 시행했다. 이러한 플랫폼 노동자 문제에 대한 실천적 개입과 플랫폼 노동자 조직체 지원 활동의 연장선 상에서 2021년 4월 29일 라이더유니온, 서비스일반노조 배민라이더지회 등과 사회협약을 체결했는데, 협약에는 표준계약서 도입, 이동노동자 간이쉼터 조성, 배달종사자 재해 보험제도 도입 노력 등의 내용들이 포함되었다(매일노동뉴스 2020.4.8, 2021.4.2; 김형탁 2021.5.7).

□ 이재명 후보는 비정규직 문제 해결 위한 정책적 실천들을 축적함으로써 문재인 정부와 민주당에 대한 불신을 극복할 수 있는 근거들은 분명하게 보여주고 있다.

- 문재인 정부의 실패는 공약 이행 의지뿐만 아니라 이행 역량 확보도 중요하다는 점을 확인시켜 주었다. 문재인 정부는 박근혜 퇴진과 촛불대선의 장을 만들어낸 촛불민중세력을 배제한 채 개혁주체 동맹세력을 형성하지 못하고 결국 경총 등 적폐세력에 굴복하며 약속했던 사회·경제개혁을 포기한 바 있다.

□ 이재명 후보의 비정규직 문제 해결 위한 공약 이행은 전반적인 사회·경제개혁 속에서 추진되어야 하는데, 여기에는 사회·경제개혁을 함께 추진할 사회세력의 동맹·연대가 필요하다. 그것이 공약 이행 역량이고, 여기에 진보정당과 민주노동운동의 역할이 있다.

- 정의당, 진보당, 노동당·사회변혁노동자당 후보들은 비정규직 문제의 심각성을 충분히 인지하고 문제 해결 위한 정책대안들을 전면적으로 수용했다.
- 진보정당들은 보수 정당 후보들이 대선에서 승리하더라도 비정규직 정책 공약에 대한 책임에서 벗어나는 것이 아니다. 발표 공약에 대한 책임은 당락 여부와 무관하게 지속되는데, 그 책임이란 친자본적 퇴행을 저지하고, 친노동적 개혁을 추동·견인하는 역할을 수행하는 것이다. 이를 위해서는 비정규직 운동 주체들과 민주노총을 포함한 민주노동운동과의 연대가 절실하다.
- 진보정치운동의 사회·정치적 영향력은 5%에도 미달하는 의석수와 지지율이 아니라, 진보정당운동이 연대하는 민주노동운동과 진보정치가 대변하는 노동계급의 영향력에

기초해 있다. 그런 점에서 진보정당 후보 단일화 시도가 실패한 데 대해서는 엄중히 책임을 물어야 되고, 민주노총 주최 진보정당 후보 초청 토론회에 정의당 후보가 참여를 거부한 것은 진보정치운동의 노동중심성 원칙을 거스른 명백한 과오다.

〈참고자료〉

- 경기도(2020), ““고용 불안정할수록 더 많은 임금을” 이재명표 ‘고용불안정 보상수당’ 도입”, 2020.7.23. 경기도 노동정책과.
- 김종진(2021a). 2021 플랫폼노동 실태조사: 대리, 배달, 가사, 돌봄, 마이크로 워크. (한국노동사회연구소).
- 김종진·신우진·김영욱(2021). “디지털 플랫폼노동 실태와 특징 2: 웹기반, 지역기반 규모와 실태”, KLSI Issue Paper, 제146호.
- 김주환(2022a), “한국 플랫폼 노동의 대안과 현황, 20대 대선 요구안”, 플랫폼노동희망찾기(준) 출범 토론회, 《플랫폼노동자 20대 대선 요구안》, 2022.1.25. 서남권NPO지원센터.
- 김준영 외(2021a), “플랫폼종사자의 규모와 근무실태”, 「고용동향브리프」 Vol. 9, 한국고용정보원, 2021.
- 김형택(2021), “플랫폼노동 사회적 대화”, 매일노동뉴스. 2021.5.7.
- 노동자권리연구소(2021). 플랫폼노동자 권리보장을 위한 법·제도 개선방향. 전국민주노동조합총연맹. 2021.12.
- 신인수(2021), “플랫폼 노동자 권리보장 방안”, 민주노총 법률원.
- 신희주, 백승호, 양승서(2021). 부천시역 플랫폼노동(배달대행) 실태조사. 2021.12. 부천시비정규직근로자지원센터.
- 오마이뉴스(2021), ““비정규직에게 더 많은 월급을” 약속 지킨 이재명: 경기도, 전국 첫 비정규직 공정수당 올해 1월부터 시행... 총 1792명 대상”, 오마이뉴스 2021.1.6.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002708949
- 장지연(2020a), “플랫폼노동자의 규모와 특징”, 고용·노동브리프, 제104호. 1-8.
- 정흥준 외(2021). 플랫폼 기업 고용·노사관계. 한국노동연구원. (C 일부)
- 조돈문(2021), “비정규직 중심으로 본 노동정책의 과제와 대안”, 이병천, 김태동, 조돈문, 전강수 편저(2021), 『다시 촛불이 묻는다: 포스트코로나 시대의 사회경제개혁』, (동녘).
- 조돈문, 정흥준, 황선웅, 남우근(편저)(2021), 『다시 묻는 사용자 책임 : 간접고용 비정규직 실태와 정책대안』, (매일노동뉴스).
- 조돈문·정흥준·조경배(편저)(2016), 『노동자로 불리지 못하는 노동자 : 특수고용 비정규직 실태와 대안』, (매일노동뉴스).
- 특고대책위(2021). “장철민 의원 대표발의 플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안 직업안정법 전부개정법률안에 관한 의견서”, 2021. 3. 30. 민주노총 특수고용노동자대책회의.
- 한국비정규노동센터 외 8개 학술·사회단체(2017), “2017 대통령후보 비정규정책 질의·답변 분석”. 2017.4.25. (한국비정규노동센터).

한국비정규노동센터 외 8개 학술·사회단체(2020), “8개 학술·사회단체 공동 『비정규직 정책 정당 공개 질의 결과』 발표 기자회견”. 2020.4.9. (한국비정규노동센터).

한국비정규노동센터 외 8개 학술·사회단체(2022), “2022 대통령후보 비정규정책 질의·답변 분석”. (한국비정규노동센터).

ILO(2018), Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world, 2018.

ILO(2021), 2021 World Employment and Social Outlook: The role of digital labour platforms in transforming the world of work. (2021), (Geneva: ILO).

Schmidt, F. A. 2017. Digital labour markets in the platform economy: Mapping the political challenges of crowd work and gig work (Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung).

[발 제 2]

정의로운 전환과 일자리 국가책임

나원준(경북대학교 경제학과 교수)

나원준(경북대학교 경제학과 교수)

1. 서론

- 한국경제는 2010년대 이후의 제조업 과잉축적에, 최근 코로나 확산을 배경으로 가속화된 디지털 및 에너지 전환이 겹치면서 향후 중장기적인 구조조정과 대규모 탈탄소 산업 전환이 예견되는 복합적 위기상황에 직면해 있음.
- 디지털 전환은 노동의 유연화를 촉진하고 중간숙련 일자리를 파괴함으로써 일자리 양극화를 초래할 위험이 있음. 에너지 전환 역시 당장 내연기관 자동차와 석탄 화력발전 부문 고용위기의 원인이 되고 있으며 장기적으로는 재생에너지 중심의 발전부문 재구성, 탄소집약형 산업에서의 기술 변화, 그린 리모델링을 포함한 도시전환 등의 근본적인 변화로 일자리의 재편에 큰 영향을 미칠 전망이다.
- 이 글에서는 이 두 전환의 동시적 과정에서 일자리의 양과 질 및 고용관계 특성에 수반될 변화를 일자리 위험으로 파악하고, 한국경제의 전환기에 일자리 위험을 국가적으로 관리하고 조절하기 위한 진보적 대안의 방향성을 모색하고자 함. 결론에서는 2022년 대선 주요 후보들의 관련 공약에 대해 간략한 평가를 시도함.

2. 제조업 위기와 디지털 전환

1) 2010년대 한국 제조업의 위기(나원준 2021b)

- 2000년대 들어 첫 10여년 기간 동안 한국 제조업은 고도성장을 거듭하며 전성기를 구

가. 대기업은 해외 직접투자로 글로벌 생산 네트워크를 구축하면서 국내 공급망의 가치 사슬 구조를 해외로 확장. 세계경제의 글로벌화 국면에서 최종재 단계에서의 고도화 전략이 성공하면서 시장 점유율 확대.

- 국제 분업구조의 적극 활용으로 중국 특수 수혜. 중국에 대한 중간재 수출 및 직접 투자가 큰 폭 증가.

□ 그러나 글로벌 금융위기 이후 회복 지연으로 세계경제가 장기 정체(secular stagnation)에 돌입하면서 해외 수요가 감소. 그런 가운데 기술과 가격 양 측면에서 경쟁력을 갖춘 경쟁자의 진입으로 2010년대 한국의 주력 제조업은 위기에 봉착.

- 근본적인 진단은 자본의 과잉축적에 따른 결과라는 해석. 시장 불확실성이 커지면서 자본축적률이 평균 0.1% 대에 머무는 등 설비투자 위축. 이는 고용과 노동생산성에 중장기적으로 부정적 요인.
- 2010년대 들어 중국의 성장률이 둔화하는 가운데 중미 갈등으로 기존 동아시아 분업 구조에 균열이 초래되면서 교역량 감소. 중국의 자국 내 중간재 조달 비중 확대에 따른 대중국 수출 감소.

□ 2010년대 제조업 위기는 조선업에서 시작되었고 이후 자동차 산업으로 확산되었음. 조선업 위기는 2014년 중엽 국제유가가 떨어지면서 선박 및 해양플랜트 발주가 급감하면서 현실화. 업황 호조기에 늘어난 부채와 과잉 건조능력이 위기 원인으로 지목되었음. 조선업 구조조정은 2015년부터 시작되어 비정규직 포함 총 86천 명이 정리해고되었음 (강동우 2020).

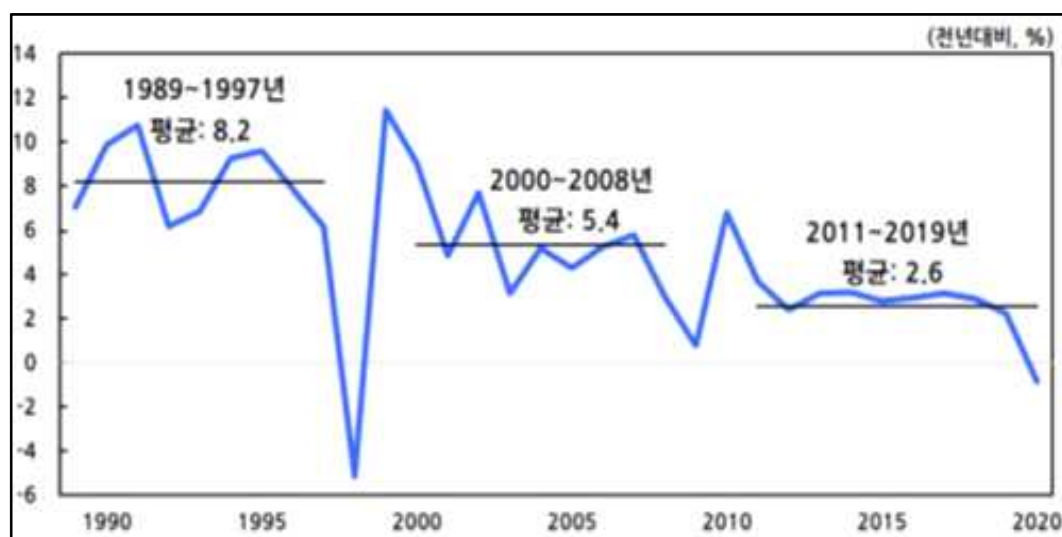
- 자동차 산업의 경우 2010년대 중반에 접어들면서 내수 시장 포화. 출하 감소와 외형 역신장으로 부품업체 부실화가 이어졌음. 그리고 이는 다시 주요 후방연관 업종인 기계와 철강 산업으로 영향 파급.

□ 2017년부터 산업연관 효과가 상대적으로 미약한 반도체 산업 중심으로 회복 흐름이 나타나고 있으나 2022년 중반 이후 업황 반전의 위험이 제기되고 있음. 적어도 여타의 기존 주력 제조업에서는 다소간의 부침에도 불구하고 구조조정이 장기화될 전망으로 고용 측면에서 부정적인 요인.

□ 코로나19 감염 확산에 따른 경제위기를 거치면서 향후 장기적으로는 정체 경향이 심화되면서 성장경로가 하방 이동할 가능성이 점쳐짐([그림 2.1] 참조). 그 과정에서 일어날 디지털 및 에너지 전환은 큰 폭의 산업구조조정을 수반하면서 적지 않은 조정 비용을 발생시킬 예정.

- 중국, 러시아와 미국의 갈등과 글로벌 공급망 재편 과정의 혼란으로 인해 교역량이 위축되고 세계화 추세도 한풀 꺾일 가능성.

[그림 2.1] 경제위기와 경제성장률 추세



자료 : KDI

2) 디지털 전환(나원준 2020)

□ 디지털 전환의 가속화, 전면화는 단지 기술적 변화에 그치는 것이 아니라 중장기적으로 노동조건과 고용을 둘러싼 근본적인 변화를 가져올 수 있음.

□ 디지털 전환의 일자리에 양에 대한 영향에 대해서는 대체로 낙관론이 우세하나 일자리의 소멸을 우려하는 시각도 여전히 존재. 사업 초기에는 디지털 인프라의 구축 과정에서 데이터의 수집과 입력을 위한 노동에 수요가 단기간에 집중되므로 청년층을 중심으로 고용이 늘어날 수 있음. 그러나 초기 단계를 벗어나면 전문 인력의 역할이 상대적으로 커지면서 디지털 기술에 대한 숙련도가 떨어지는 노동은 일자리에서 밀려나기 쉬워 불확실성이 있음.

- 코드화가 용이한 단순 직종의 경우 숙련도가 낮은 일자리는 자동화시스템으로 대체될 가능성이 큼. 김세움 (2015)에 따르면 한국 노동시장에서는 일자리의 절반 이상이 향후 디지털화로 인해 사라질 위험이 큰 것으로 분석된 바 있음.

□ 디지털화는 숙련 편향적(skill-biased) 기술 진보. 디지털 전환 자체는 기술 성격상 노동을 절약하려는 목적의 기술 진보라는 점은 분명. 작업 방식이 고정되어 있지 않고 창조적인 직무이거나 디지털로 재현되기 어려운 고숙련 노동의 경우, 직무 내용의 부분적인 변경이 불가피하더라도 일자리 감소는 제한될 수 있음. 저숙련 일자리보다 오히려 기술적 숙련도가 중간 수준인 일자리가 자동화에 따른 소멸 위험이 더 클 수 있음. 다만 향후 지능형 알고리즘 기반 기술 등의 발전 양상에 따라서는 숙련 수준에 따른 일자리 소멸 위험이 달라질 수 있음.

□ 디지털화와 자동화가 일자리를 양적으로 늘릴 수 있다는 예측이 더 많음. 디지털 전환이 체계적인 인적자원 개발과 인프라 확충에 의해 뒷받침되는 경우 생산성 개선 효과가 크므로 IT 서비스와 연구개발, 디지털 시스템의 운영과 관리 분야를 중심으로 노동수요가 늘어날 수 있다는 전망.

□ 이론에 비추어보면 디지털 전환은 일자리의 양에 상반된 효과를 불러올 수 있음. 신고전학파의 노동시장 미시 이론에 따르면 디지털화로 생산요소의 한계생산이 늘어나면서 노동수요가 늘어날 수 있음. 하지만 케인스주의의 거시적인 시각에서 보면 고용은 결국 노동시장이 아니라 생산물시장에서 정해짐. 유효수요가 결정하는 부가가치 생산이 디지털 전환에 따른 생산성 개선에 비해 정체된다면 일자리는 줄어들 것임(베나나브 2022).

□ 디지털 전환은 노동 유연화를 초래해 일자리의 질에도 큰 영향을 미칠 수 있음. 독일의 노동 4.0 백서는 미래 일자리가 세 가지 방향으로 유연화될 것으로 예측. 첫 번째는 외부 유연화로서 이는 도급, 파견, 아웃소싱, 클라우드 워킹(crowd working) 등의 확대 추세. 두 번째는 내부 유연화로서 이는 기간제 고용, 단시간 노동, 유연근무시간 모델과 관련됨. 세 번째는 공간의 분산화로서 재택근무, 모바일 근무, 가상 팀 등이 이에 해당. 이들 유연화 기제는 정규직 일자리를 불안정한 일자리로 대체하는 수단으로 남용될 수 있음.

□ 디지털 전환이 필연적으로 일자리 감소와 불안정 노동에 의한 기존 일자리의 대체를 가져오는 것은 아닐 것. 예를 들어 노동자의 유연한 노동시간 선택은 여가를 활용하기 위한 새로운 수요를 낳을 수 있음. 이 수요를 사업 기회로 만들면 기존에 없던 시장이 열리면서 새로운 일자리도 함께 만들어질 수 있음. 재택근무는 일터로의 출근이 어려운 노동자의 일자리 기회를 늘리며 일과 가정의 병립을 지원할 수 있음. 노동 양식이 변화하는 과정에서 국가에 의해 어떤 제도적 개입이 이루어지고 어떤 정책이 시행되는지가 중요할 것임.

3. 에너지 전환 : ‘정의로운 전환’의 과제

1) 기후위기와 케인스주의 좌파 관점

□ 전통적인 케인스주의 좌파 관점에서 현대자본주의 경제가 경험하는 구조적 위기의 본질은 독점자본주의의 장기침체 경향에서 비롯된 것으로서 그 내용은 만성적인 유효수요 부족과 불완전고용. 개별경제의 특수 요인을 고려하지 않는다면 위기의 일반적인 해법은 불평등 해소와 불로소득 계층의 안락사, 투자의 사회화로 관리되는 혼합경제 자본주의.

□ 그러나 기후 및 생태위기를 고려해 케인스주의 좌파 관점은 경제, 사회, 환경 간 동태적 관계(Holt et al. 2009)를 인식하는 방향으로 확장되어 왔으며 이와 같은 시각에서는, 경제는 사회와 환경의 부분집합이고 사회는 다시 환경의 부분집합. 따라서 추상적으로는, 진정한 경제발전의 과정은 ‘시장가치’ GDP의 양적 팽창 과정이기보다는 사회와 환경의 내재적 가치가 경험하는 과정. 사적 자본에 대한 투자가 아니라 경제를 둘러싼 사회와 환경 전체에 대한 투자가 이끌어가는 과정.

□ 기후위기와 관련된 케인스주의 좌파 관점의 특징은 경제발전 과정의 비에르고딕성(non-ergodicity), 사회적 (비)합리성, 자연 상태에 있어서의 이력효과 등을 포함.

- 자본주의 발전과정은 비에르고딕성을 띠며 따라서 생물학적, 제도적, 물리적 요인을 둘러싸고 외삽(extrapolation)에 근거해 예측하는 것은 불가능. 경제와 기후, 생태 사이의 상호작용을 예측함에 있어서도 정상성의 회복을 가정하지 말고 근본적 불확실성

을 고려해야 함.

- 개인의 의사결정에 있어 인간관계, 관행, 습관, 모방과 같은 사회적 요인이 큰 역할을 함. 그런 의미로 개인의 결정은 실제로는 사회적 결정이며 사회적 결정의 결과는 사회적 최적을 보장하지 않음. 사회적으로 비합리적인 선택이 가능. 개인적 합리성(individual rationality)이 아닌 사회적 (비)합리성(social (ir)rationality)이 중요한 것.
- 경제는 논리적 시간(logical time)이 아닌 역사적 시간(historical time) 속에서 진화하며 이에 따른 경로의존성이 경제발전의 두드러진 특징. 한 균형 상태에서 생태적 파괴가 일어났다면 이후 경제가 새로운 균형으로 옮겨가더라도 그로 인해 과거 균형에서 파괴된 것들이 되돌려지지는 않는 것. 자연 상태에 있어서의 이력 효과. 따라서 경제발전이 지속가능한 것이 되게 하려면 재생되는 것과 그렇지 않는 것을 구별할 필요.

2) '정의로운 전환'의 기본 개념

□ 정의로운 전환(just transition) 개념의 기원은 잘 알려진 것처럼 1993년 미국 석유화학·원자력노조(OCAW) 지도자 토니 마조치(Tony Mazzocchi)의 '노동자를 위한 슈퍼펀드(superfund for workers)'. 이는 1978년 토양오염 사건 이후 화학산업에 대한 과세로 조성된 '슈퍼펀드'를 빚낸 것. 토양을 위한 오염산업 규제의 비용을 노동자들이 부담하는 것에 대한 노조의 문제제기(여형범 2021).

- 마조치 자신은 1970년대 데탕트 기간 축소된 군수산업 노동자 지원 운동을 주도하기도 했고 1973년 셸(Shell)사에 맞선 환경파업을 조직하기도 했음. 정의로운 전환 용어 자체는 1995년 5대호 수질에 관한 국제컨퍼런스에서 OCAW 활동가들이 슈퍼펀드를 '정의로운 전환 기금'으로 명명하면서 최초로 사용. 이후 정의로운 전환은 노동운동, 환경운동, 지역운동을 연결시키는 새로운 장의 역할.

□ 정의로운 전환 개념은 2000년대 들어 국제노동기구(ILO)와 국제노동조합총연맹(ITUC) 등의 주도로 전 세계적으로 확산. 국제노동운동의 주류는 저탄소 경제로의 전환 과정에서 각국 정부와 국제사회의 적극적 역할이 중요하다는 점을 부각시키는 데에 크게 기여. 그 과정에서는 정의로운 전환 개념의 확장 및 주류화도 수반되었음. 글로벌 금융위기 이후 정의로운 전환은 '그린 뉴딜'이라는 이름으로 자본주의 탈위기 담론의 성격까지도 가

지게 됨.

- ILO는 2015년 정의로운 전환을 위한 7개 가이드라인을 발표(ILO 2015). 그 내용은 지속가능성장의 목표와 경로에 대한 사회적 합의 도출, 젠더 이슈의 인식, 산업전환의 기반 조성을 위한 포괄적이고 통일된 사회경제정책, 전환의 고용영향에 대한 대응, 정책 설계 시 각국의 특수한 조건을 고려할 것, 국제협력의 중요성 등.
- 2018년 제24차 유엔기후변화협약 당사국총회에서 채택된 실레시아 선언에서는 산업 전환의 영향을 받는 노동자 외에도 지역사회를 비롯한 다양한 이해당사자들의 참여와 연대가 정의로운 전환에 중요하다는 점이 강조되었음. 전환 과정에서 드러나는 사회적 불평등에 대응하지 않고서는 전환이 불가능하다는 인식.

□ 2019년 EU 집행위원회가 발표한 ‘유럽 그린딜(European Green Deal)’은 다자간 협력을 기반으로 하는 정의로운 전환 정책의 대표 사례. 그린딜은 2050년 기후중립 목표 달성을 위한 전 분야의 녹색 전환을 도모. 그린딜에서는 석탄지역의 전환을 지원하기 위한 재정지원체제로 ‘정의로운 전환 메커니즘’을 운영(김수현·김창훈 2020).

- 그린딜의 정의로운 전환 메커니즘은 EU 예산 및 회원국 공동투자 등 재원으로 2021~2027년간 투자될 1천억 유로 규모의 기금을 조성. 전환 과정에서 화석연료 의존도가 높은 국가나 온실가스 다배출산업의 노동자들에게 피해가 집중되는 것을 고려해 이들 피해 국가, 지역, 산업을 지원. 그리스와 폴란드에 대한 지원 사례.
- 기금의 지원을 받기 위해 회원국은 해당 지역 혹은 산업의 정의로운 전환 계획을 제출, EU 집행위원회의 승인을 받아야 함. 전환 계획의 수립에 있어서는 정부가 일방적으로 수립하는 대신 관련된 모든 이해당사자가 참여할 것이 요구됨.

□ 한국에서 문재인 정부는 정의로운 전환을 ‘공정전환’이라는 용어로 대체하고 2020년 7월 ‘2050 탄소중립 추진전략’을 통해 3대 정책과제와 3대 공정전환 과제를 발표. 2021년 8월에는 탄소중립기본법이 국회를 통과하면서 탄소중립 이행을 위한 최소한의 법적 기반이 마련되었다는 평가(올해 3월부터 시행).

- 탄소중립 추진전략에 따른 3대 정책과제는 경제구조의 저탄소화, 신유망 저탄소산업 생태계 조성, 공정전환. 3대 공정전환 과제는 취약 산업과 계층의 보호, 지역 중심성, 국민인식 제고.

- 2021년 7월에는 산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원방안 발표. 신산업분야로의 사업재편 및 전환 지원, 재직자 직무전환 훈련과 전직 준비 및 재취업에 대한 지원, 피해 지역에 고용위기 대응체계를 구축하고 대체산업을 육성한다는 계획.
- 탄소중립기본법으로 2050 탄소중립위원회라는 거버넌스를 법제화. 동법 제7장에 정의로운 전환을 위한 정부의 역할을 규정. 동법 제10장에는 산업구조 전환과 산업공정 개선 등을 지원하기 위한 기후대응기금 관련 내용을 포함. 그밖에 기후변화영향평가, 피해 지역 및 계층을 위한 특별지구 지정 등 정책수단의 근거 확보.
- 기후대응기금은 2022년 예산에 2.5조원 편성. 하지만 이 중 1.5조원은 기존에 이미 진행되던 사업 예산이라는 점에서, 사업 초기부터 예산 절감을 이유로 형해화되고 있다는 비판이 제기됨.

3) 확장된 스펙트럼

- 문재인 정부 공정전환의 사례에서도 확인할 수 있듯이 정의로운 전환이라는 용어는 국제적으로 널리 사용되면서 개념의 확장이 일어나고 있음. 비전과 이념형 등을 기준으로 상이한 접근법이 존재(구준모 2021). 위기의 원인이 어디에 있고 탈탄소화 전환을 가로막는 장벽은 무엇이며 전환의 주체는 누구이고 전환의 방식은 어떠한지 하는지를 둘러싸고 견해차가 뚜렷.
- 유엔사회개발연구소 정의로운 전환 연구모임(UNRISD 2018)과 Kreinin (2020)의 구분법에 기초할 때, 정의로운 전환은 (1) 신자유주의적 녹색 성장론, (2) 관리형 개혁 접근법, (3) 구조 개혁 접근법으로 재분류할 수 있음.
- 신자유주의적 녹색 성장론은 시장 원리에 기초한 기업 주도의 전환으로 저탄소 경제를 추구하며 녹색 산업정책으로 경제성장을 추구하고 일자리를 창출하려는 비전. 체제 원리나 권력 관계를 변화시키지 않아도 과학기술 발전이 저탄소 경제로의 출구를 만들어줄 것이라는 인식.
 - 요컨대 민간 주도, 시장 중심의 그린 에너지, 녹색 산업 확대로 새로운 고용 기회를 창출하는 동시에 전환 기금을 조성해 좌초산업의 사업자, 관련 중소기업과 지역사회에

투자하고 실직 노동자에게 직무전환 교육과 재취업 지원 등을 제공하는 것이 내용.

- 기후위기는 시장실패에 따른 현상이므로 이를 극복하는 방안도 탄소세, 탄소배출권 거래제, ESG 관련 자본시장 제도 등 시장 친화적인 제도 도입으로 외부불경제 효과를 내부화해 시장 기능이 원활하게 작동하도록 하면 된다는 현상유지 전략.
- 전환 과정에서 부정적 영향을 받는 사람들에게는 경제적 보상과 퇴직연금, 직업훈련을 제공. 실제로 독일 루르지역 광산 노동자에 대한 지원이 이와 같은 전환의 사례로 소개되고 있음. 나이든 노동자들은 조기 퇴직 후 연금 수급 전까지 매달 현금으로 소득 지원을 받을 수 있었고, 젊은 노동자들에게는 새로운 일자리를 찾도록 직업재교육이 제공되었음. 이와 같은 지원의 경제학적 근거는 Kaldor-Hicks의 보상 원칙(compensation principle).

□ 관리형 개혁 접근법(managerial reform approach) 역시 기후위기를 시장 실패 현상으로 파악. 단 그 해결책을 시장에만 맡겨두면 시장 실패의 가능성이 크다고 보고, 정부 개입과 시민 참여로 보완하려는 점에서 녹색 성장론과 차이. 기존 체제 내에서 전환의 영향을 받는 집단과 그렇지 않는 집단 간 형평성의 개선에 주력하며 이를 위해 사회적 대화와 노사정 협상으로 노동자의 고용 및 작업 안전에 대한 새로운 기준을 확립하는데 중점.

- 글로벌 금융위기 이후 대두된 그린 뉴딜의 탄소 환원주의와 ‘인류세’ 담론으로 알려진 ‘녹색 케인스주의’ 경향. ILO와 국제노동운동 주류에 의해 지지되는 접근법이며, 세계 각국 주요 정부와 국제기구들은 대체로 신자유주의적 녹색 성장론과 관리형 개혁 접근법을 절충한 입장으로 분류 가능.
- 녹색 성장론에서는 피해 계층과 지역에 대한 지원이 이론적으로는 보상 원칙, 실제로는 정부와 기업의 시혜적 선의에 의존. 반면에 관리형 개혁 접근법에서는 이해관계자 자본주의에서의 사회적 대화의 제도화로 노동 보호를 시도. 코포라티즘적 가치와 사회적 합의에 대한 강조 여부가 두 접근법의 차이.
- 요컨대 시장·기술 중심의 녹색 성장이 새로운 일자리를 늘릴 것이라는 기대 속에 정부 개입과 사회적 대화로 자본의 양보를 일정 부분 얻어내는 이해관계 조정 방식으로 실직 노동자의 상실소득을 지원하고 직업훈련과 재교육 기회 등을 확보.

□ 구조 개혁 접근법(structural reform approach)은 불평등 심화를 야기한 원인이 동시에 기후위기를 야기한 원인이라는 인식에 기초해 정의로운 전환은 피해자를 구제하고 보상하는 문제에 그치지 않고 사회경제구조 자체를 전환해야 하는, 체제 전환의 문제라고 주장. 에너지민주주의노조(TUED)와 같은 진보적 노조부터 기후정의동맹(CJA)과 같은 급진적인 풀뿌리 기후정의운동에 이르기까지 다양한 경향성을 포함.

- 기후위기는 시장 실패가 아니라 자본주의 체제가 실패한 결과. 시장이 사회 공동체를 파괴할 위험이 있어 이를 통제해야 한다고 보는 시각으로 사회화 등 민주적 공공소유를 지지. 특히 에너지 체제의 구조 개혁을 중시. 민영화되고 자유화된 에너지 시스템을 다시 공공화해서 에너지를 탈상품화하려는 지향.
- 착취적이고 추출적인 경제 체제가 야기하는 구조화된 사회경제적, 환경적 불평등과 부정의의 타파를 위해서는 체제 전환이 필요하다는 인식. 노동자와 지역사회와 환경을 파괴하는 기존의 성장 방식에 대해 문제제기하면서 기후위기의 영향을 받는 노동자와 지역사회를 전환 주체로 조직하고 정치투쟁과 사회운동의 압력을 만들어내는 노력.
- 녹색 산업 정책에 대한 국가 책임을 강조하고 정책 과정에서 이해관계자인 노동자와 시민의 참여를 보장해야 한다는 입장이어서 관리형 개혁 접근법과 공유되는 측면 있으나, 시장적 해법 대신 사회공공성 강화 조치 중심으로 신자유주의 정책 체제(policy regime)의 전환을 추구하는 점은 차이. 이 두 접근법은 정의로운 전환을 위한 사회적 대화를 보는 시각에서도 차이가 있음.

4) 정의로운 전환과 사회적 대화, 우위형성전략

□ 대체로 사회적 대화의 역사적 전통이 있는 나라일수록 정의로운 전환이 순조롭게 진행되기 쉽다는 견해가 주류. 특히 국제노동운동의 주류인 ITUC가 그 점을 강조해 왔음. 정의로운 전환의 주류적 접근법이 관리형 개혁 접근법에 가까운 배경. 하지만 사회적 대화를 통한 정의로운 전환의 실제 성공 사례가 드물다는 현실 진단도 있음(Sweeney and Treat 2018).

- ILO나 ITUC 중심으로 양질의 노동, 양질의 일자리에 대한 다양한 국제적 논의가 이어지고 있음에도 불구하고, 현실에서는 노동시장의 신자유주의적인 재편이 지속되면

서 비정규직과 불안정 일자리가 전 세계적으로 양산되는 실정에도 유의할 필요. 록펠러 재단이나 블룸버그에서 정의로운 전환을 후원하는 현실.

□ 2020년 말 독일노총(DGB)과 북유럽노조협의회(NFS)에서 제안한 정의로운 전환 정책은 사회적 대화와 관련된 시사점을 제공하는 사례. 동 정책 제안에는 기후정책 설계 시에 노동조합이 참여하는 사회적 대화가 이루어져야 하고, 노동자에게 양질의 녹색 일자리와 사회보장이 제공되어야 하며, 수출과 경제 성장을 촉진하는 녹색기술에 대해 투자가 이루어져야 하고, 국가 간 환경 규제 수준을 통일시켜 오염 산업의 국제 이전을 방지해야 한다는 내용이 포함되었음(DGB & NFS 2020).

- 이는 비교우위의 형성 및 유지로 국내 제조업 기반을 방어하려는 의도가 분명. 일국 내에서의 계급타협과 이를 위한 양함게임(positive sum game) 창출이 전환 정책의 목표. 단, 전환 과정에서 기업의 주도적 역할을 인정하면서 자본 권력에 대한 대항력 형성이라는 진보적 의제가 제대로 설정되지 못했다는 평가.
- 구조 개혁 접근법은 정부 주도의 사회적 대화는 의사결정 과정에서 노조를 하위 파트너로 동원하거나 실질적인 참여를 배제하는 경향이 있다고 비판. 사회적 대화를 전략이 아니라 전술 수준에서 사고. 그와 같은 시각에서는 DGB와 NFS의 정책 제안은 체제 전환의 기획이 아닌 관리형 개혁 접근법으로서 사회적 대화의 틀에 갇힌 수세적 전략.

□ 체제 전환을 위한 구조 개혁을 강조하는 입장에서는, 실질적인 의미에서의 정의로운 전환을 달성하려면 계급·젠더·인종·지역 등 여러 차원에서 복합적인 사회 권력 구조에 대항하지 않을 수 없음. 특히 경제적 생산 활동이 자본 논리에 의해 전일적으로 지배되지 않고 생태적 지속가능성과 불평등 해소를 담보하도록 하는 것이 중요. 이를 위해서는 노조부터 조합주의적 이해를 떠나 계급 전체를 위한 조직화와 사회적 의제의 교섭에 나서야 할 필요. 그렇다면 사회적 대화는 DGB-NFS의 사례와는 분명히 다른 목적이어야 할 것.

□ 그런데 DGB-NFS의 사례는 정의로운 전환의 과정에서 노조의 우위형성전략과 관련된 새로운 고민 지점을 제공하는 측면이 있음. 신자유주의 세계화에 맞선 서구 시민주의와 조직노동의 전통적인 전략은 계획경제로 세계시장에서 이탈하거나, 환율 평가절하와 임금 인상 제한과 같은 내핍 정책으로 복지국가를 유지하는 것, 아니면 훈련과 연구개발

등으로 생산성을 끌어올려 비교우위를 형성하고 이에 기초해 복지국가를 유지하는 것(엘보 2003)이었음. 이 중 가장 적극적인 대응 전략인 우위형성전략은 정의로운 전환의 맥락에서도 정의될 수 있으며 DGB-NFS 사례가 바로 그 가능성을 보여줌.

- 향후 정의로운 전환의 과정에서 한국의 조직노동 역시 이 우위형성전략을 대안으로 받아들이며 민주당계 정부의 공정전환에 조건부로 협조할 가능성이 있음. 물론 실제 우위형성이 가능한 기술적 기반이나 경쟁력 조건을 한국경제가 한국판 뉴딜 등을 통해 어느 정도나 성공적으로 확보할 수 있는지는 예측이 어려운 문제. 이는 양함게임이 창출될 수 있는 물적 토대, 산업적 토대가 실제로 존재하게 될 것인가의 문제이기도 함.
- 양함게임이 실제로 가능하다 해도, 공동의 이해에 기반한 코포라티즘적인 전환 의제를 도출할 수 있을지는 또 다른 문제. 기존 권력 자원의 사회적 배치 양상이 정의로운 전환 의제와 얼마든지 충돌할 수 있기 때문. 자본주의 황금기 케인스주의의 근거였던 생산성 동맹이 정의로운 전환의 맥락에서도 가능할 것인가가 이슈.
- 전환이 가져올 차별적 영향과 지원의 불충분함, 이해관계 조정의 곤란함 등 요인으로 인해 좌초산업의 쇠퇴 부문 노동자들과 녹색화된 노동자들 간 이해갈등이 초래될 가능성. 우위형성전략을 채택할 때 노조와 노동시장 미참여자 및 실업자 간 연대 확보가 만만치 않은 점. 우위형성전략은 비용효율성을 감안한 비정규직 사용 등 사용자 측의 내핍 전략과 결합되기 쉬워, 정의로운 전환의 과정에서 자본의 ‘값싼 노동’ 전략을 막아내기 어려울 수 있음. 기업규모, 고용형태, 젠더, 지역 등 여러 차원에 걸친 노동시장 분절이 더욱 심화되는 위험.
- 새로운 생산성 동맹은 노동의 교섭력이 자본의 양보를 끌어낼 수 있을 만큼 충분할 때에만 가능한 이야기. 새롭게 생산성 동맹이 구성되더라도 노동의 대항력이 약화되면 자본은 케인스주의 요소를 해체시키고 신자유주의로의 손쉬운 복귀를 택할 것.

□ 우위형성전략은 일자리와 환경 사이의 상충을 시장주의적 방식으로 해소할 수 있다는 전제 하에서 가능. 결국 수출 경쟁력에 핵심 가치를 둬으로써 기업 권력을 지원하는 성격. 자본 논리를 사회적으로 통제하는 것과는 거리가 멀다고 하겠음. 인근공핍화에 따른 지구적 차원의 불균형도 심화시킬 가능성. 그런 점에서 우위형성전략은 설령 사회적 대화와 제도화된 노동 보호를 핵심 요소로 포함하더라도 궁극적으로는 시장과 기술 중심의 대응 논리.

- 다만 조직노동이 녹색 성장에 기초한 우위형성전략을 반대하면서 근본적인 구조 개혁이 가능한 방향으로 이해관계자들 간의 바람직한 권력 자원 재배치를 이끌어낼 역량이 있는지가 중요. 기후위기의 시급성에 비추어 볼 때, 주체적 여건이 뒷받침되지 않는 한, 구조 개혁 접근법은 원칙을 선언하는 이상의 실천적 의미를 갖기 어려울 수 있다는 점에도 유의할 필요.

4. 일자리 위험과 일자리 국가책임

1) 부문별 일자리 위험

□ 앞서 간략히 다룬 디지털 전환과 에너지 전환, 제조업 구조조정 등을 배경으로 향후 일자의 양과 질 및 고용관계 특성에 수반될 변화를 일자리 위험을 중심으로 파악할 수 있음. 한국경제의 전환기를 열어갈 새 정부는 일자리 위험을 국가적으로 관리하고 조절하는 시대적 과제를 부여받게 될 것임.

- 에너지 전환은 당장 내연기관 자동차와 석탄 화력발전 부문 고용위기의 원인이 되고 있으며 장기적으로는 재생에너지 중심의 발전부문 재구성, 탄소집약형 산업에서의 기술 변화, 그린 리모델링을 포함한 도시 전환 등의 근본적인 변화로 일자의 재편에 큰 영향을 미칠 전망이다.

□ 먼저 수송 부문의 경우, 내연기관 자동차의 신규판매 중단이 가장 큰 일자리 위험 요인. 전기차 등 미래차 확대 및 관련 인프라의 구축 과정에서 일자리 창출 효과가 일정 부분 있겠으나 내연기관 자동차 연관 업종의 일자리 소멸 효과를 상쇄하지 못할 전망.

- 현대기아차의 경우 국내 판매를 2035년에 중단할 계획. 이는 한국만의 현상은 아님. 예를 들어 영국과 프랑스는 2030년부터 내연기관 자동차의 자국 내 판매를 금지. 폭스바겐은 2026년까지만 내연기관 자동차를 생산할 계획. 글로벌 완성차 업체들은 경쟁적으로 전기차 전환 시점을 앞당기는 추세.
- 엔진 및 변속기 조립공정이 필요 없어지면서 완성차 업체의 고용부터 상당한 정도로 줄어들 전망. 전기차로의 전환 과정에서는 자동화가 더 용이해지고 부품을 부분장치로 결합하는 모듈화가 촉진됨으로써 조립 공정이 단순해짐. 이는 인력 소요를 줄임. 현대

차의 경우 2030년까지 인원의 60%를 줄일 수 있다는 진단. 완성차 업체의 정규직 일자리가 무노조 모듈 공장의 비정규직 일자리로 대체되어갈 것이라는 전망. 테슬라의 상하이 공장과 같은 하청 노동자들의 ‘스웬샵’이 미래차 산업의 전형적인 일자리가 될 수 있음.

- n차로 이어지는 협력업체의 경우 필요 부품의 감소로 매우 큰 폭의 고용 감소 예상. 정비인력 수요도 줄어들 예상이며 특히 주유소 등 연료판매 부문에서 부정적 영향이 클 것으로 전문가들은 전망. 지능형 교통시스템 도입 및 저탄소 운송수단으로의 전환 역시 일자리를 소폭 축소시킬 요인.
- 한편 소멸되는 일자리와 새로 만들어지는 일자리 사이에 직능의 호환성이 낮은 점도 우려됨. 직무전환을 위한 훈련이 잘 설계되어야 한다는 지적(오상봉 2021).

□ 특히 발전 부문에 산업전환의 과제 집중. 태양광이나 풍력과 같은 재생에너지 중심으로 에너지 체계를 전환하는 과정에서 발전 부문 일자리에 큰 변화가 있을 예정. 2020년 12월 노후 석탄 화력발전소인 보령 1·2호기가 폐쇄되었으며 제9차 전력수급기본계획에 따라 2034년까지 60기 중 30기가 폐쇄될 예정. 오히려 향후 10년 이내에 석탄발전소가 모두 폐쇄되어야만 탄소중립 목표를 달성할 수 있을 것이라는 전망이 힘을 얻는 상황.

- 특히 화력발전소 폐쇄로 인해 연료설비, 경상정비, 환경설비, 예방정비 업무를 담당하는 하청업체에서 일자리 소멸의 폭이 상당히 클 전망. 더욱이 부정적 효과의 영향이 일부 지역에 집중될 가능성이 큰 점.
- 다만 재생에너지를 중심으로 전력 공급 체계가 변화하면서 태양광 및 풍력의 설치 및 유지보수를 위한 양질의 신규 일자리가 상당한 정도로 창출될 것으로 예상되고 있음. 긍정적 효과를 높이기 위해서는 재생에너지 설비의 국산화가 필요하다는 지적(오상봉 2021). 발전 부문에서도 소멸되는 일자리와 새로 만들어지는 일자리 사이에 이질성이 커 직무전환에 어려움이 있을 전망.

□ 산업 부문도 철강, 석유화학, 시멘트와 같은 기존 주력 제조업의 탄소집약 부문을 중심으로 기술 변화가 빠르게 일어나면서 일자리 재편의 폭이 클 것으로 예상. 특히 수소환원 제철공법은 일자리의 큰 폭 감소를 야기할 전망.

- 신공정과 같은 대체기술이나 혁신원료의 도입은 설비교체를 수반하면서 고용에 상당

히 부정적인 영향을 줄 것으로 전문가들은 내다보고 있음. 특히 기술개발에 실패할 경우, 탄소저감 목표 달성을 위해 조업을 줄여야 함에 따라 고용 감소폭이 커질 전망. 아울러 산업 부문에서도 부정적 효과의 영향이 일부 지역에 집중될 가능성이 큰 점을 우려.

- 한편 전국적으로 도시 인프라의 생태적 전환을 목표로 하는 그린 리모델링 사업은 건물에 고효율의 태양광 패널, 전력 저장장치, 조명시스템, 공조시스템, 플러그인장치 등을 설치하는 등의 내용임. 노동집약적인 특성이 있어 상당한 규모로 일자리가 창출될 것이라는 기대가 있음.

2) 전환비용의 부담과 일자리 국가책임

- 문제는 일자리 위협과 관련해 전환과 구조조정에 수반되는 비용을 사회적으로 어떻게 분담할 것인가에 있음. 한국의 독점자본은 기존 저임금 장시간 노동의 고탄소 생산체제에서 사적으로 가장 큰 이득을 누려왔으면서도 그에 따른 부정적 외부효과의 비용은 사회에 전가시켜왔음.

- 향후 산업전환 과정에서도 과거 생산체제의 최대 수혜자인 독점자본은 제대로 비용을 치르지 않고 또다시 노동자들과 고용취약계층에게 일방적으로 희생이 강요되는 상황이 반복될 우려. 과거 구조조정의 사례처럼 조정이 결여된 시장적 해법에 따라 일자리 위협을 관리하는 경우에 전환기 노동의 희생이 극대화될 가능성이 큼.

- 문재인 정부가 발표한 디지털 전환 및 에너지 전환 정책은 대부분이 기업을 지원하는 내용. 반면에 전환 부문 노동자에 대한 지원은 전직을 위한 직무훈련과 고용서비스 제공을 크게 벗어나지 못하는 수준. 실제로는 개별 노동자가 감내해야 하는 전환 비용이 과다할 수 있음. 결국 에너지 전환 역시 노동의 희생을 기초로 자본의 논리가 강제되는 과정이 될 것이라는 우려.

- 예를 들어 과거 보수정부에서 당초 공공부문 중심이었던 석탄 화력발전 부문에 민간자본을 끌어들이더니, 문재인 정부는 이제 에너지 전환 목적으로 석탄발전을 대체할 재생에너지 사업을 민간자본 중심으로 편성할 계획. 발전산업의 우회적 민영화 시도라

는 비판. 재생에너지 사업은, 오늘날 생태위기의 주범인 대자본이 아니라 공공성 가치에 충실하게 공공부문이 주도하도록 방향을 재설정하는 편이 타당.

□ 글로벌 금융위기 이후 신자유주의적 질서가 새로운 질서로 대체되지 못한 가운데 생태 재앙인 코로나 경제위기가 겹친 상황. 진보정치는 신자유주의를 지양하면서 위기를 극복하는 대안을 모색해야 하는 과제에 직면. 이를 배경으로 정의로운 전환을 위한 구조 개혁 접근법에서는 공공성 강화와 공적소유 확대를 대안으로 제시.

□ 일자리 위험과 관련된 전환비용의 부담에 있어서도, 구조 개혁 접근법에 입각한 노동의 대안은 전환 과정에서 시장적 해법에 의존하지 않는 방식을 추구. 일자리 위험을 관리하는 노동의 대안적 방식은 고용을, 이윤을 위한 생산이 아닌 공동체의 가치와 필요를 위한 생산과 연관시키는 것. 필요 동기에 기반한 노동의 재조직.

- 결국 정의로운 전환을 위한 조직노동과 진보정치의 대안은 산업전환 과정에서 실질적인 사회적 보호를 확보하는 방향, 그리고 이를 담보하기 위한 일자리 국가책임을 강화하는 방향으로 자연스럽게 초점을 맞추게 됨.

- 일자리 국가책임을 분명히 하는 것은 체제 전환적인 지향을 내포하는 것이기도 함. 단, 특정한 이념형에 사로잡히지 말고 정의로운 전환의 여러 스펙트럼에 걸친 정책과 제를 구조화해 녹색화 및 일자리 변화의 속도와 지향을 결정하는 과정에 개입할 필요.

5. 일자리 국가책임 강화 방안

□ 이 글에서는 일자리 국가책임을 강화하는 일환으로 다음 두 가지의 대안적인 부문별 정책방향을 제시함. 먼저 (1) 에너지를 비롯한 기간산업¹⁾, 공적자금 투입 사업장, 돌봄이나 보건과 같은 필수 영역의 경우 민주적 통제에 기반한 공적소유로 전환하고 이를 통해 공공부문 고용을 획기적으로 늘리는 것을 제안함. 다음으로 (2) 민간부문에 대해서는, 국가재정 투입을 통한 고용유지 지원과 적극적 노동시장정책을 통한 직무전환 지원,

1) 2020년에 설치된 기간산업안정기금에서 기간산업은 국민경제와 국가안보에 중대한 영향을 미치는 자동차, 항공, 해운, 조선 등 업종으로 정의되었음. 관련 사항은 개정된 한국산업은행법 시행령 제28조의2에 규정되어 있음.

노동시간 단축을 통한 일자리 나누기의 세 가지 방안을 제안함.

□ 이 글에서는 또한 고용위기의 복합적인 성격을 감안해 이상 (1)과 (2)의 부문별(공공/민간) 정책방향에 대한 보완으로 일자리보장제 실험을 제안함. 이는 (3) 기후위기 대응 및 디지털 지식커먼즈 조성을 위한 새 유형의 사업, 그리고 기존 직접일자리 사업 가운데 돌봄을 제외하고 탄력적인 일자리 창출 및 소멸이 가능한 경력형성형 및 취약계층 지원형 사업이 그 대상임.

- 일자리 국가책임을 강화하기 위해서는 단선적인 정책 설계보다는 생산체제 핵심부문의 사회화로부터 시작해 잔여적인 성격의 고용 버퍼를 공적으로 조직하는 새로운 실험에 이르기까지 다층적이고 포괄적인 내용으로 계획할 필요가 있다는 것이 이 글의 입장임.

1) 기간산업과 필수 영역 중심의 공적소유 확대

□ 산업전환기 일자리 국가책임을 강화하기 위해서는 먼저 국가가 최종 고용자(employer of last resort)이기에 앞서 주요 고용자(main employer)로서의 역할을 하는 것이 요구됨(나원준 2021c).

□ 최근 코로나19 확산에 따른 경제위기는 경제를 둘러싼 사회와 환경의 파괴에 기인한 현상이라는 점에서 기후위기, 생태위기의 한 발현이라는 해석이 설득력 있음. 위기의 와중에 사회공공성을 강화할 것과 이를 위해 기간산업 및 돌봄 등 필수 영역을 중심으로 공적 소유지배구조로 전환할 것을 주장하는 목소리가 정의로운 전환이라는 이름으로 다시 등장.

- 과거에 비해 사회화, 국유화 요구를 정치적으로 쟁점화하기 어려운 주체적 여건임은 분명. 그럼에도 불구하고 현대자본주의의 구조적 위기가 반복되면서 다시 사회화가 쟁점으로 부상한 것.

□ 한국사회에서 공공성은 신자유주의 경향에 대항하는 가치로 인식되어 왔음. 공공성 가치의 기능을 감안한 도구적인 정의를 편의상 허용한다면, 공공성이란 공동체 자신이 주

체가 되어 공동체 성원들의 고른 복리 향상을 추구하려는 사회적 가치로 이해할 수 있을 듯. 그렇다면 그것은 탈시장성을 내적 원리로 포함함. 왜냐하면 경제를 부분집합으로 포함하는 사회=공동체는 경제 영역 내부의 질서인 시장을 전제로 하지는 않기 때문. 실제로는 후자가 전자에 의존하는 관계. 따라서 만약 시장의 작용으로 사회와 자연의 재생산이 위태로워진다면, 공동체는 시장을 주도하는 자본을 통제하는 것이 당연함.

- 한편 사회공공성은 사회 내 여러 부문에서의 공공성을 포괄하는 개념이며, 정의로운 전환의 맥락에서 사회공공성 강화는 한국경제의 체제 전환을 위한 기본 요구라고 볼 수 있음(김철 2021).
- 민영화와 외주화(outsourcing)는 공공성을 침해하는 대표적인 신자유주의적 재편 과정. 세월호, 메르스 사태, 지하철 스크린도어 사고 등은 신자유주의적 재편이 초래한 현상일 수 있음. 이는 사회공공성이 무너지면 공동체가 위협에 처하게 되는 사례들. 사회공공성 강화는 반대로 민영화와 외주화가 아니라 공적소유 확대와 인소싱(insourcing)의 방향.

□ 한편 전통적인 국가독점자본주의론에서든 케인스주의 좌파의 전망에서든 공히 사회화는 탈위기의 대안(김성구 2011). 국가의 확장과 국가에 대한 민주적 통제에 기초한 구조개혁은 여전히 진보적 경제정책의 핵심.

- 이는 자본주의 국가의 계급성에도 불구하고 국가와 국가권력을 둘러싼 계급 간 사회 세력 간 대립이 독점자본의 지배 양상에 영향을 미칠 수 있으며, 노동의 대항력이 정치적 압력을 만들어낼 때 국가 개입이 보다 개혁적인 성격을 갖는 것과 관련. 예를 들어 세력 배치에 따라서는 뉴딜로 독점자본의 이윤논리를 제한하고 노동계급의 권리를 제도화한 케인스주의 복지국가가 일정기간 이상 지속가능했던 것.
- 순환적 불황이 아닌 구조적이고 장기적인 성격의 침체 국면에서는 산업의 재편과 축적체제의 재구조화가 필연적. 역사적 경험에 따르면 그 과정에서는 공공성을 강화하는 구조 재편이 뒤따를 수도 있고 그렇지 않을 수도 있음. 종전 후 케인스주의와 1970년대 위기 이후 신자유주의는 상반된 두 사례. 정의로운 전환 과정에서도 신자유주의적 접근법으로의 후퇴가 얼마든지 가능한 상황. 그런 만큼 주체적 여건과 정치투쟁의 역할이 중요.

□ 공적소유 확대와 민간 부문과의 계획협약이라는 새로운 ‘대안적 경제 전략’이 도입된다면 이는 정의로운 전환에 기여할 수 있음. 국가권력에 대한 민주적 통제를 전제로 하면, 이를 통해 일자리, 노동시간, 탈탄소 목표 관리, 신기술 배치 등에 대한 국가의 계획 및 조정 기능을 강화할 수 있을 것임.

- 이와 같이 현재진행형이자 향후 더 강한 파고로 밀어닥칠 산업전환은 국가적 계획 하에서 질서 있게 진행될 수 있음. 따라서 핵심 부문에 있어 공적 소유체계를 세우고 공공 가치에 부합하는 방향으로 신산업의 생태계를 조직하는 것이 하나의 적극적인 대안. 여기서 공적 소유체계란, 구체적으로는 공공기관운영에관한법률의 적용 대상인 공기업 등을 의미.

□ TNI(Transnational institute)에 따르면 2000년 ~ 2019년 9월 기간 중 전세계적으로 신규 공영화와 재공영화 사례가 총 1,400여건으로 이 가운데 절반 이상 사례에서 긍정적인 영향이 확인되었다고 함(키시모토 외 2020). 공영화, 즉 사회화는 공공서비스의 공급체계를 강화해 사각지대를 줄임으로써 공공성 가치를 실현. 그것은 또한 고용안정성을 제고하는 긍정적인 역할도 함. 누구도 몇 년 후 자신의 미래를 계획할 수 없는 불안정한 삶을 원하지 않을 것임.

- 이에 따라 필수적 공공서비스나 경제적 중요성이 큰 기간산업에 있어 공적소유를 확대하면 공동체의 필요 동기를 사각지대 없이 충족시키면서 공동체 성원들에게 안정적인 일자리를 제공하는 효과를 기대할 수 있음.

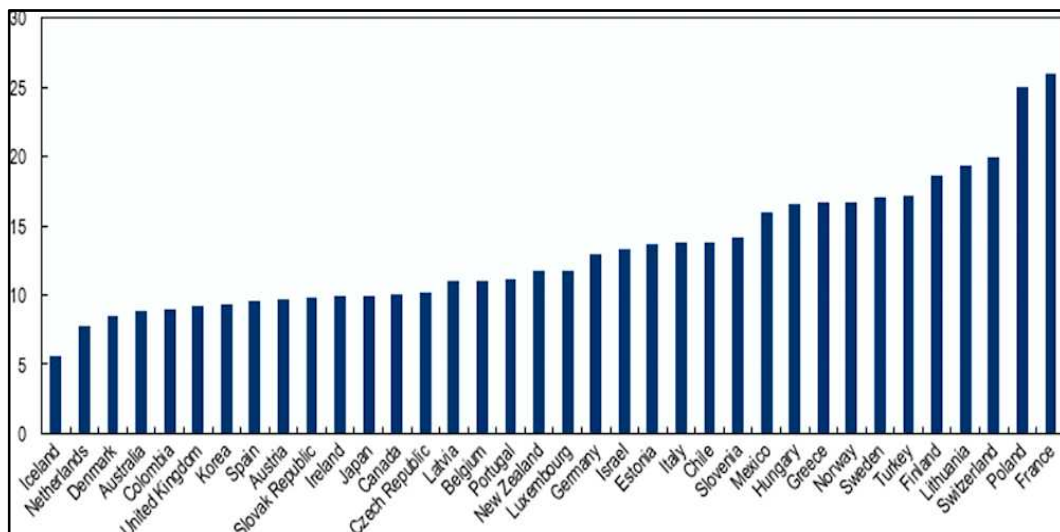
□ 한편 생태전환과 관련해서도 사회화는 긍정적으로 기여할 수 있음. 기후위기 대응을 위해서는 최대한 신속히, 그리고 최대한 광범위하게 탈탄소로 이행해야 함. 그런데 만약 공적인 산업조정의 기제가 충분히 작동하지 않는다면, 생태전환을 위한 산업재편이 그와 같은 목표의 달성에 효과적이기 어렵고 질서 있는 과정이 되기도 어려울 수 있음. 당장 민간 석탄발전소 폐쇄가 불리울 재산권 침해 등 법적 문제의 어려움으로 인해 석탄발전 중단 기한이 연장되는 문제를 감안하면, 과거의 민영화가 정의로운 전환을 가로막는 장애물이 되고 있는 것.

□ 실제로는 최근까지도 주요 국제기구에서 경제위기 시 정책 대응으로 민간 기업에 대한 한시적인 국유화를 추천해왔음. 그렇다면 공공성의 가치를 재발견한 것으로 평가되는 코로나 경제위기가 이어지는 가운데, 본격적인 산업전환으로 개별 시민이 직면한 일자리 위험이 확대되는 국면에서는, 기간산업을 중심으로 공적소유를 확대하는 것이 비정상적인 조치가 아니라고 할 수 있음. 오히려 실질적인 사회안전망 확대 효과가 있는 것.

- OECD(2020)는 현재 재무적 곤경을 겪고 있으며 향후 경제여건이 개선되면 수익성을 회복할 수 있는 기업에 대해서는 국유화가 가능하며, 단 그 경우 자구계획과 출구전략(재민영화 계획) 등을 갖출 것을 제안. IMF 역시 미국이 국방물자생산법을 발동함으로써 의료 장비 생산에 차질을 빚지 않았던 사례를 거론하면서 필수재 부문의 기능을 보장하기 위한 선별적인 국유화를 비상 대책의 일환으로 열거(Dell’Ariccia et al. 2020).
- 다만 비상 시 국유화 대책에 따라붙는 한시성의 요건은, 객관적인 정의에 한계가 있고 경제상황에 따라 충족되기 어려울 수 있으며 때로는 한시성에 대한 집착이 오히려 경제문제의 제대로 된 해결을 방해할 수 있음을 염두에 두어야 할 것.

□ 다음의 [그림 2.2]는 OECD 회원국 별로 국영기업이 존재하는 부문의 개수임. 한국은 국영 부문이 차지하는 비중이 상대적으로 작은 편임. 아울러 <표 2.1>은 주요 국영기업 업종을 대상으로 OECD 회원국 중 몇 개 나라에 국영기업이 존재하는지를 보여줌.

[그림 2.2] OECD 회원국 국영기업이 존재하는 산업 부문의 수(2018년 기준)



자료: OECD (2020)의 Figure 1을 재인용

〈표 2.1〉 OECD 회원국 국영기업이 존재하는 산업 부문들

업종	국영기업이 있는 나라 수 /전체
에너지(전기, 가스)	33 /35
철도수송(여객, 화물)	32 /34
금융(중앙은행, 보험, 연금 제외)	28 /35
통신(유선, 이동)	20 /35
항공수송(국제여객)	10 /35
자동차 및 관련 부품 제조	7 /34

※ 자료: OECD (2020)의 Table 1을 재인용

- 한국경제는 경제규모에 비해 공공부문의 비중이 전혀 크지 않음. 2018년 ~ 2021년 평균 일반정부 총지출은 GDP의 35.4%로 OECD 평균 44%에 약 10%포인트 하회(국회에 산정책처 2021). 이는 결국 국가가 제공해야 하는 공공서비스의 절대적인 양이 부족한 문제로 나타나고 있음. 단적으로 한국의 공공병상 비율은 10%로 OECD 평균의 1/7에 못 미치고 공공의료기관 비중 역시 5% 정도로 OECD 평균의 1/10에 그치는 현실이 이를 보여줌.
- 한국은 공공부문 일자리가 전체 일자리에서 차지하는 비중도 2015년 기준 8.2%로 OECD 평균 20.1%에 크게 못 미침. 이는 시장화 전략의 선두국가인 미국(15.6%)이나 영국(16.9%)의 절반 수준(박용석 2021). 2021년 일자리 27백만 개를 기준으로 따지면 한국은 공공부문 일자리가 OECD 평균보다 3백만 개 이상 부족한 셈임.
- 진보적인 경제정책은 보편적인 공공서비스의 공급을 늘리고 그 질을 개선하며 불평등을 시정해야 하는 과제를 마주하고 있음. 공공부문 고용을 획기적으로 늘리는 것은 이를 위한 방편이기도 함. 안정적인 양질의 일자리를 늘림으로써 소득분배를 개선하고 내수 기반을 강화할 수 있기 때문.
- 산업전환기 일자리에 대한 국가책임은 필수 영역과 기간산업의 사회화를 통해 자본의 영향이 통제된 민주적인 지배구조의 공공부문을 중심으로 좋은 일자리를 만들어 최대 고용을 달성하는 것이 핵심일 수 있음. 그와 같은 정책방향은 계급적 관점과 체제 전환 지향에도 부합.

- 한국 자본주의의 중심 경제 부문인, 자본이 지배하는 대규모 시장 경제 영역을 변화시키지 않고 그대로 둔 채로는 일자리 국가책임이라는 말부터 헛된 공염불이 될 수 있음. 자본의 영역을 공공의 영역으로 회복해 경제의 공공성을 강화하는 것이 산업전환기 정의로운 전환을 촉진하고 일자리 위험을 관리하는 최선의 방어선.

□ 한편 산업전환의 과정에서 공공적 소유지배구조 전환 및 공기업화 대상이 될 수 있는 핵심 부문에는 돌봄 등의 필수 부문처럼 공공적 가치가 충분히 인정되는 영역만 포함되는 것은 아니라고 할 것. 공적자금이 투입되었으나 회수되지 않은 부문도 재공영화의 대상이 될 수 있음.

- 향후 업종의 전환이나 재배치가 필요한 구조조정 대상 산업이라면 국민경제에 미칠 파급효과를 고려해 공기업화 대상에 포함시킬 수 있음. 예를 들어 항공, 에너지, 중소형 조선사, 구조조정 대상 완성차 업체와 부품사 등이 잠정적으로 이에 해당.

2) 민간부문 고용유지 대책

□ 산업전환 과정에서 일자리의 질 저하와 양극화 심화에 대한 우려와 함께 적어도 단기적으로는 대량의 일자리 파괴 가능성마저 제기되고 있음. 문재인 정부의 한국판 뉴딜은 고용안전망 강화를 해법으로 제시하지만 한계가 뚜렷하다는 지적이 많음. 새 정부는 산업전환의 사회적 영향을 검토하고 서로 상충하는 다양한 이해관계를 조정하면서 사회적 협력을 끌어내는 역할을 수행해야 함. 이를 위해서는 조직노동의 참여를 이끌어낼 필요가 있음.

- 우리 사회에서 노동시장의 조절 기능을 담당할 주체들에게 주어지는 권한과 역할은 지나칠 정도로 비대칭적임. 사용자에게 편향된 논의 구조는 사회적 대화의 어려움을 가중시킴. 일자리 위기에 대한 종합적인 대응은 점점 더 어려운 과제가 되고 있음. 그 빈틈이 결국 대기업 자본의 영향력으로 메워질 것이라는 점에서 일자리의 위기는 또한 노동의 정치적 위기.
- 이와 관련해 독일 금속노조는 국가 산업정책에 직접 개입해 산업 재편 과정에서 충고용을 지켜내는 사회적 합의를 이끌어내는 전략을 채택. 금속노조의 주장은 노동자들에 대한 직무 전환 교육 대폭 강화, 노조의 공동결정 참여 확대, 사회안전망 확충의 세

가지로 요약됨. 이를 통해 생산기지의 해외 이전을 막고 기술 전환을 사회적으로 조율 및 통제하려는 것이 금속노조의 의도. 노조가 주도하는 조합주의적 관리형 개혁 접근법 사례.

□ 산업전환기 민간부문의 일자리 위험을 관리하고 노동이 참여하는 조율된 고용조정을 수행하기 위해서는, 가령 기존 내연기관 제품 생산에서 분리되는 노동자들을 새로운 공정에 전환 배치하기 위해 필수적인 조치들에 집중해야 할 것. 방법은 새로울 것이 없음. 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기와 적극적 노동시장정책을 통한 직무전환 지원이 그것임. 정부와 사용자는 새로운 기술을 현장에서 운용할 노동자들의 인적 자원에 투자해야 함.

- 또한 정의로운 전환은 노동시간과 함께 줄어드는 임금을 정부가 고용유지 지원으로 보전하는 것을 요구. 산업전환의 과정에서 유효수요가 위축되어 경제가 위기에 봉착하는 부작용을 피하기 위해서도 재정투입을 통한 고용유지 지원은 필요(나원준 2021a).
- 소득 지원과 연계된 노동시간 단축은 민간부문에서 양질의 일자리를 확보하기 위한 최선의 대응일 수 있으며 이는 또한 생태적 고려에 입각해 시장의 힘을 제약할 필요성에도 부합.

3) 공적 고용 버퍼로서의 일자리보장제 실험

□ 직업훈련과 고용서비스를 중심으로 한 적극적 노동시장 정책이 비용 효율성 측면에서 우위에 있다고는 하나, 그것만으로는 미래 가상의 일자리들에 대한 노동수요를 창출해낼 수 없음. 이에 따라 공공부문에서 직접 일자리를 창출하는 직접일자리 사업의 중요성을 일방적으로 부인해서는 안 됨. 일자리보장제는 본질적으로는 재난구호 성격의 직접일자리 사업. 일자리보장제와 직접일자리 사업의 차이는, 후자가 미리 정해진 예산에 맞춰 일자리 수를 제한하는 것인 반면 전자는 불확실한 크기로 발생하는 일자리 수요에 맞춰 예산을 신축적으로 증감 편성하는 것.

□ Tcherneva (2018), Wray et al. (2018) 등 MMT 경제학자들이 제안한 일자리보장제는 생활임금과 사회보험을 제공받으며 공공부문에서 일할 의사와 능력이 있는 모든 구직자들을 중앙정부 재원으로 고용하는 것. 노동의 내용은 국가 돌봄 계획이라는 기획 하에 국가돌봄법(National Care Act)과의 연관성 하에서 설계되고 있으며 이에 따라 노인 돌봄이나 장애인활동지원 등 사업이 중심. 단, 프로그램의 생산 활동이 민간의 영리 기업이나 비영리 단체와 경합하는 형태가 되지 않도록 설계해야 한다는 원칙을 강조(체르네바 2021: 118).

□ 한국경제는 지금까지 일종의 고용 버퍼를 자영업 부문에 맡겨 왔다고 할 수 있음. 노동에 대한 시민의 권리를 과당 경쟁에 내몰린 시장의 가장 취약한 부분에 맡겨온 셈임. 반면에 일자리보장제는 국가의 개입으로 고용 완충 역할을 대신할 제도화된 틀을 조직하는 것. 산업예비군에 대해 공공부문이 제공하는 공적 고용 버퍼.

□ 그러나 MMT 일자리보장제를 둘러싼 경제학자들 사이의 그간의 논쟁을 되돌아보면, 이 제도가 실제로 작동할 수 있을지에 대해, 그리고 취지에 걸맞는 효과를 발생시킬 수 있을지에 대해 상당한 우려가 존재하는 것이 부정하기 힘든 사실임(나원준 2021c).

□ 프로그램 일자리는 실직자를 위해 즉시 만들어질 수 있어야 하고 프로그램에서 노동자가 떠나면 즉시 사라져도 되는 것이어야 함. 그런데 비어있는 일자리의 공급이 무한히 탄력적이고 참여자와 참여 프로그램 사이의 매칭이 무한히 신축적인 상시적인 프로그램이라면 숙련을 거의 요구하지 않는 주변적인 사업에 그칠 수밖에 없음. 제도 취지와 달리 구직자들의 욕망의 수준과 다양성을 충족시키기 어려울 것. 행정은 현실.

- 일자리보장제 “일자리로 적합하다고 생각되는 것은 도로와 공원을 청소하는 일”인데 그 이유는 “쓰레기 줍기라면 거의 모든 이들이 할 수 있으며, 종사자가 늘거나 줄어도 그다지 심각한 문제는 생기지 않을 것”이기 때문이라는 지적(이노우에 2020: 140). “문제는 애초에 전문성을 필요로 하지 않는 일이 세상에 그렇게 많은지 하는 것”과 “누구라도 할 수 있는 일은 IT나 AI, 로봇, 그리고 다른 기술들로 자동화되는 경향”이 있다는 사실에도 있음(이노우에 2020: 141).

□ 일자리 문제의 보다 근본적인 원인은 계급 대립에 기초한 정치적 제약에 있다고 할 것. 자본가계급의 “계급 본능”은 심지어는 완전고용상태에서 누릴 수 있는 더 큰 “이윤보다도 공장에서의 규율과 정치적 안정성을 더 높게 평가”하며 “실업이야말로 정상적인 자본주의 체제의 필수적인 부분”으로 인식하기 때문이라는 지적(칼레츠키 2010: 208). 시장과의 경합마저 피할 만큼 자본의 권력에 도전하지 않으면서 어떤 제도 하나를 도입하는 것만으로 완전고용이 자동 달성된다는 것은 공상적.

□ 다만 MMT의 일자리보장제는 필요한 제도적 보완이 이루어진다는 전제 하에서는 일자리에 대한 국가책임을 지원하는 보완적 역할로 기여할 수도 있을 것임. 이를 위해서는 적어도 반드시 ① 실업 및 부분실업의 최대 증가 폭을 감안하면서 충분한 규모의 프로그램 사업을 미리 준비하는 과제, ② 예산 확보를 위해 오차를 줄이면서 프로그램 일자리에 대한 수요를 예측하는 과제, ③ 참여자와 프로그램 사업 간 최적의 매칭을 돕는 제도 설계의 과제, ④ 프로그램 사업의 신축적 확장이나 축소가 가능하도록 하는 과제 등에 대해 진전된 방안이 제시되어야 함.

□ 기존 직접일자리 사업의 유형별 특성을 기초로 일자리보장제에 적합한 일자리를 고민하는 노력이 의미를 가질 수 있음. 비교적 탄력적인 일자리 창출 및 소멸이 용이할 수 있는 경력형성형 사업이나 공공근로와 같은 취약계층 지원형 사업은 일자리보장제 사업으로 재설계하는 것이 가능할 것으로 보임.

- 그러나 돌봄처럼 경기변동에 상관없이 서비스 인력의 장기지속성과 전문성이 요구되는 부문을 최저임금 기준 일자리보장제의 주요 사업으로 기획하는 것은 매우 잘못된 접근이며 전혀 현실적이지 않음. 특화된 인력이 꾸준히 수요 증가에 대응해야 하는 필수 영역은 직접일자리 사업이나 일자리보장제의 최저임금 일자리에 묶어둘 것이 아니라 공공부문이 정규직으로 직접 고용해 양질의 일자리로 만들어가는 것이 타당함. 따라서 돌봄을 중심으로 설계된 현재 일자리보장제 기획은 반드시 수정되어야 함.

□ 일자리보장제는 기존 직접일자리 사업 가운데 적합한 유형에 해당하는 사업 외에도 새로운 유형의 사업에 대해서도 실험적으로 도입될 수 있을 것임. 특히 에너지 전환 및 디지털 전환과 직접 관련된 사업 유형으로서 기후위기 대응 프로젝트와 지식커먼즈 조성 프로젝트에 최근 관심이 집중되고 있음(김정훈 외 2021).

- 기후위기 대응을 위해서는 생태전환 관련 정보 인프라를 구축하는 사업, 생태환경을 조성·보전하고 감시하는 사업 등 새로운 녹색 일자리에 단기간 내 대규모 인력 투입이 요구됨. 대표적인 기후위기 대응 프로젝트는 생태환경 빅데이터센터, 탄소배출 검증조사 등을 수행할 ‘기후위기 조사단’, 그린 리모델링 지도 작성 사업, 정의로운 전환 실태조사단, 공원 관리·식수·동식물 서식지 복원·해양쓰레기 수거 등을 위한 환경실천단 등.
- 디지털 전환은 사회 전체적으로 공동 생산하고 공동 활용하는 지식과 정보를 확대시키는 계기가 될 수 있음. 디지털화된 정보가 공동체 구성원 모두에 의해 활용되는 공유자산, 즉 커먼즈(communs)의 성격을 갖게 되면 지식 인프라를 체계화하고 정보 접근성에 있어 공정성을 기할 수 있는 장점이 있음. 이에 따라 누구나 어디서든 공동의 지식과 정보를 활용할 수 있도록 공유자산으로 디지털화하는 프로젝트는 사회적 가치가 인정됨. 대표적으로는 도서 및 영상물의 디지털화 사업, 유무형 문화재 아카이브 사업 등이 있음.

□ 한편 일자리보장제의 인프라에 해당하는 지역 일자리센터는 여태껏 제대로 인지되지 않았으나 새로운 전망을 제시하는 것으로 보임. 이는 지역을 단위로 새로운 계획 주체가 등장하는 것이어서 그 의미를 적극적으로 평가할 필요가 있음. 지역 일자리센터는 필요 노동력, 필요 기능, 일자리 추이를 분석해 지역 차원의 일자리 계획을 편성하는 주체. 실제로 일자리보장제가 도입되면 지역 일자리센터의 계획 주체로서의 역량에 따라 제도의 성과 자체가 결정될 것임.

- 그런 점에서 일자리보장제는 오히려 지역 대중의 민주적 조직화와 계획 역량 형성을 위한 인프라 기반 확보에서 그 의의를 찾을 수도 있을 것. 지역 대중의 분권화된 계획에 따라 공동체에 필요한 서비스를 자주적으로 생산하고 관리하는 체계로의 진화 가능성. 그 과정에서 일자리센터는 지역의 거점 대안 공간 역할을 할 수 있을 듯.

6. 결론 및 주요 후보의 정책 평가

□ 마지막으로 이 글에서는 현재 대선 지형에서 주요 후보들이 제안하는 산업전환기 고용 위기 대책을 간략히 검토하고자 함. 각 후보 진영이 공개한 정책내용이 제한된 사정으로 인해 이 글에서의 검토 역시 제한될 수 있음.

- 다만 논의 과정에서는 본문 내용에 기초해 각 후보 진영에서 제시한 (1) 공공부문 고용 정책, (2) 민간부문 고용유지 대책, (3) 직접일자리 창출에 의한 보완 대책이 각각 얼마나 구체적인 비전과 내용을 가지고 있는지를 검토의 기준으로 삼고자 함.

□ 20대 대선에서 후보들의 일자리 공약은 국민적 이목이 집중되는 분야 중 하나임. 더불어민주당, 국민의힘, 국민의당, 정의당의 4개 주요 정당 후보 모두 관련 공약을 하나 이상 제시했음. 다만 국민의힘과 국민의당의 경우, 현재까지 제시된 일자리 공약이 신산업 육성과 이를 위한 기업 지원 대책에 집중되어 있고, 디지털 전환과 에너지 전환의 산업 전환과 관련된 일자리 공약이나 정의로운 전환을 지원하는 내용의 공약은 발표된 바가 없는 것으로 파악됨. 이에 이 글에서는 국민의힘과 국민의당 후보 공약에 대해서는 평가하지 않음.

□ 이재명 더불어민주당 후보는 디지털 전환과 관련된 일자리 공약을 중심으로 발표. EU에 버금가는 한국형 ‘정의로운 일자리전환’ 체계의 구축도 약속.

- 디지털 인프라 조성 and 초연결 신산업 육성 등에 집중 투자해 200만 개 일자리를 창출하고 에너지 고속도로, 탄소중립 신기술 개발 등으로 100만 개 일자리를 추가 창출할 것을 공약. 대기업이 사내유보금을 일자리 창출에 투자하도록 일자리 세액공제를 추진하고, 중소기업 육성을 위한 50조원 규모의 ‘K-비전펀드’를 조성하며, 정부의 벤처 투자를 10조원까지 늘릴 계획.
- 전직을 지원하는 맞춤형 직업훈련과 장기유급휴가훈련 제도의 확대 시행을 공약. 특히 ‘노동전환지원법’의 제정으로 전환 결정에 노동자의 참여를 보장하고 산업 쇠퇴가 예상되는 지역에 대한 조기 지원을 강화할 것도 약속. 아울러 일자리위원회를 상시기구인 일자리대전환위원회로 개편하고 이해당사자의 참여를 확대할 계획.

〈표 2.2〉 주요 대선 후보 공약 비교

	이재명 (더불어민주당)	윤석열 (국민의힘)	안철수 (국민의당)	심상정 (정의당)
일자리 창출	○ 디지털 및 에너지 전환 등으로 일자리 300만개 창출 ○ 사회서비스와 공공보건 분야 노동조건 개선 및 일 자리 100만개 창출	○ 중원 신산업 벨트 : 융 합산업 분야 중심으로 신 산업 생태계 조성 ○ 연령별 맞춤형 일자리 정책 추진 ○ 중소/중견기업 신산업 진출 지원	○ 초격차 과학기술 분야 인재 50만명 양성	○ 그린노믹스로 일자리 150만개 창출 - 녹색일자리 50만개 창 출 - 전국민 일자리보장제로 돌봄, 환경 분야에서 일자 리 100만개 창출 ○ 자기계발 계좌로 평생 학습 보장
정의로운 전환 관련 대책	○ 일자리전환 기본법 제 정 - 산업전환으로 인한 노동 자 피해 방지 ○ 한국형 '정의로운 일자 리 전환체계' - 기후대응기금 확충 - 전환기업 노동자에게 직 업훈련 제공 - 사회안전망 확충 ○ 기획재정부를 일자리전 환의 컨트롤타워로 개편	공약 확인되지 않음	공약 확인되지 않음	○ '정의로운 일자리전환을 위한 기본법' 제정 - 산업전환으로 인한 노동 자 피해 방지 ○ 정의로운 일자리전환 위원회 설치 - 노동자, 사회적 약자, 지역사회 참여 보장 ○ 실직 노동자 지원 - 직업훈련 제공 이직 및 전직 지원 소득 보장

※ 자료 : 참여와혁신 보도 (2022.1.31.)

□ 심상정 정의당 후보는 '그린노믹스' 경제정책으로 녹색산업 중심의 일자리 창출을 공약. 정의로운 일자리전환을 위한 대책도 발표.

- 재생에너지, 저장장치, 전기차, 수소에너지, 생태농어업의 녹색산업 5개 분야에서 일자리 50만개를 창출하는 내용을 공약.
- 일자리전환 기본법 제정으로 산업전환에 따른 노동자 피해를 막고 소득지원, 직업훈련 등 보호 대책을 마련할 것을 공약. 일자리전환위원회를 설치해 산업전환에 따른 피해 범위와 지원 수준을 정할 계획이기도 함. 한편 '자기계발계좌제'는 수요자 중심의 평생학습 지원 공약임.

□ 주요 정당 후보들은 이 글의 (1) 기간산업 및 필수 영역 중심의 공적소유 확대와 이를 통한 공공부문 최대고용 제안과 관련해 대체로 소극적이거나 동의하지 않는 입장인 것으로 판단됨. 이 글은, 일자리는 시장이 만드는 것이므로 시장과의 경합을 피해야 한다는 주류적인 통념에 반대하며 그런 점에서 주요 정당 후보들과 의견이 다를 수 있음.

- 다만 이재명 더불어민주당 후보와 심상정 정의당 후보는 일자리가 아닌 다른 분야 공약을 통해 돌봄과 보건의료 영역에 있어 공적체계를 확대할 계획을 제시한 사실이 확인됨.
- 이 글의 기간산업 사회화 및 공공부문 최대고용 제안은 원외정당 후보 가운데 김재연 진보당 후보와 이백윤 사회변혁노동자당·노동당 후보가 유사한 내용으로 공약한 사실이 확인됨.

□ 주요 정당 후보들은 이 글의 (2) 민간부문 고용유지 대책 제안과 관련해 일부는 공약화했으나 일부는 그렇게 하지 않았음. 이재명 더불어민주당 후보와 심상정 정의당 후보는 전환 대상 노동자를 위한 직무전환훈련 및 소득의 지원을 공약에 포함했음. 심상정 정의당 후보는 노동 분야 공약으로 노동시간 단축을 공약했음.

- 공정하게 평가하자면, 주요 4개 정당 후보들 가운데 심상정 후보가 전반적으로 정의로운 전환 의제에 가장 적극적임. 이재명 후보는 관련 공약 중에 기업 지원 성격을 띤 것이 적지 않은 반면 심상정 후보는 노동자 지원 공약을 보다 전진 배치하고 있는 점 때문임.

□ 주요 정당 후보들 가운데 이 글의 (3) 일자리보장제 도입으로 직접일자리 창출 사업을 보완하자는 제안과 관련해 의미있는 공약을 발표한 경우는 심상정 정의당 후보가 유일했음.

- 다만 정의당 공약 내용을 살펴보면 사실상 MMT 경제학자들이 제안한 내용을 거의 복사해서 붙여넣기한 수준에 그치는 것으로 판단됨. 이는 지금까지 여러 진보적인 경제학자들이 논의해온 제도 설계의 약점이나 보완 방안에 대한 검토를 전혀 반영하고 있지 않은 것임. 현재의 설계 그대로는 제도 실험을 하더라도 성공하기 어려울 것임.
- 정의당 공약의 일자리보장제는 ‘사회적 가치’가 있는 돌봄, 생태, 문화, 안전 분야에서 일자리를 창출할 계획. 돌봄을 주요 사업으로 정한 것과 원하는 모두에게 일자리를 제

공한다고 약속한 것은 MMT의 제안 그대로임. 그러나 일자리보장제가 제도 취지대로 성과를 거두기 위해서는 본문에 제시한 것과 같은 보완 방안이 적극적으로 반영되어야 하며 한국 현실을 감안한 제도 정합성 여부에 대해서도 보다 면밀한 검토가 필요해 보임.

- 공약된 일자리보장제 일자리 100만 개에 대해서도 실제 일자리 수요를 과소추정한 결과일 수 있어 재검토가 필요해 보임. 참고로 필자가 2019년 4월 기준으로 산정한 전 일제 기준 일자리 수요는 236만 ~ 292만 개, 2020년 4월 기준으로는 286만 ~ 339만 개였음(나원준 2021c: 164). 왜 수요 예측이 문제가 되는가 하면, 일자리보장제는 일자리를 원하는 누구에게나 일자리를 공급하기를 약속하는 것이기 때문. 100만 개의 일자리를 계획하는 수준에 그친다면 일자리보장에 실패할 수 있음.

〈참고자료〉

- 강동우 (2020), 조선업 구조조정 이후 지역고용 변화와 지역 산업구조 간 관계 탐색, 『노동리뷰』 6월호, 한국노동연구원.
- 구준모 (2021), 제5장 시장주의 에너지 전환을 넘어 변혁적 정의로운 전환으로, 구준모·김상현·김선철·류승민·홍덕화, 『기후위기 시대 공공부문 노동운동의 전략』, 사회공공연구원.
- 국회예산정책처 (2021), 『2021 경제·재정 수첩』, 국회.
- 김성구 (2011), 제6장 현대자본주의의 위기와 사회화 프로그램, 김성구 편저, 『현대자본주의와 장기불황』, 그린비.
- 김세움 (2015), 『기술진보에 따른 노동시장 변화와 대응』, 한국노동연구원.
- 김수현·김창훈 (2020), 『유럽 그린딜의 동향과 시사점』, 에너지경제연구원.
- 김정훈·김용준·최훈·홍기빈·박원익·이다점·김병권·나원준·민병길·양난주·윤태영·전용복·최석현·홍동우 (2021), 『일자리보장제 도입을 위한 정책방안 연구』, 경기연구원.
- 김철 (2021), 사회공공성의 획기적 강화를 통한 사회경제체제 대전환, 공공운수노조 20대 대선 정책토론회 자료집.
- 나원준 (2020), ‘한국판 뉴딜’의 비판적 검토와 대안 모색, 한국판 뉴딜 프로젝트 비판과 대안 전문가 좌담회 자료집, 민주노동연구원.
- 나원준 (2021a), 기술 전환의 과도기, 노동의 대안은?, 민중의소리 2021.5.3.
- 나원준 (2021b), 한국의 중소기업 현실 진단 및 정책 대안 모색, 한국경제연구 2차 정책포럼, 민주노동연구원.
- 나원준 (2021c), 제4장 일자리 보장을 위한 국가책임 강화, 이창근·이재훈·김정진·김직수·김진석·나원준, 『불평등 사회와 노동의 대안』, 민주노총 총서 2021-11, 민주노동연구원·사회공공연구원.
- 박용석 (2021), 제5장 공공기관 민영화 시장화전략 진단, 김성혁·박용석·임수강·김장호, 『탈세계화 시대 한국경제 구조 진단』, 민주노총 총서 2021-03, 민주노동연구원·서비스연맹
- 베나나브, 아론 (2022), 『자동화와 노동의 미래』, 책세상.
- 앨보, 그레고리 (2003), 제3장 새로운 기회로서의 세계시장? 자본주의의 장애물과 좌파의 경제정책, 김성구 편저, 『사회화와 공공부문의 정치경제학』, 문화과학사.
- 여형범 (2021), 정의로운 전환을 위한 제언, 『에너지포커스』 제18권 4호.
- 오상봉 (2021), 탄소중립과 정의로운 전환정책, 발표 슬라이드.
- 이노우에, 도모히로 (2020), 『기본소득의 경제학』, 진인진.
- 체르네바, 파블리나 R. (2021), 『일자리보장』, 진인진.
- 칼레츠키, 미하우 (2010), 『자본주의 경제 동학 에세이 1933~1970』, 지식을만드는지식.

- 키시모토 S·스테인포트 L·페티진 O (2020), 『공공이 미래다』, 사회공공연구원 외.
- DGB & NFS (2020), 『탄소 중립 사회로 가는 길: 정의로운 전환을 위한 북유럽-독일 노동조합의 협력』, 프리드리히 에버트 재단 한국사무소.
- Dell’Ariccia G., Mauro P., Spilimbergo A. and Zettelmeyer J. (2020), “Economic policies for the COVID-19 war”, IMF Blog, 2020.4.1.
- Krein H (2020), Typologies of "Just Transitions": Towards social-ecological transformation, Ecological Economic Papers, 35.
- Holt R., Pressman S. and Spash, C. (2009), Post Keynesian and Ecological Economics, Edward Elgar.
- ILO (2015), Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all.
- OECD (2020), “The COVID-19 crisis and state ownership in the economy: Issues and policy considerations”, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 2020.6.25.
- Sweeney S. and Treat J. (2018), Trade unions and just transition, TUED Working Paper No. 11.
- Tcherneva P.R. (2018), The job guarantee: Design, jobs, and implementation, Levy Economics Institute Working Paper No.902.
- UNRISD (2018), Mapping just transition(s) to a low-carbon world, UNRISD Just transition Research Collaborative.
- Wray L.R., Dantas F., Fullwiler S., Tcherneva, P.R. and Kelton S. (2018), Public service employment: A path to full employment, Levy Economics Institute Research Project Report.

[발 제3]

**초고령화 사회의 도전과 전환기 복지국가
- 돌봄서비스 사회화를 중심으로**

김형용(동국대학교 사회복지학과 교수)

초고령화 사회의 도전과 전환기 복지국가 - 돌봄서비스 사회화를 중심으로

김형용(동국대학교 사회복지학과 교수)

1. 돌봄의 사회화 - 돌봄 상품화의 지속불가능성

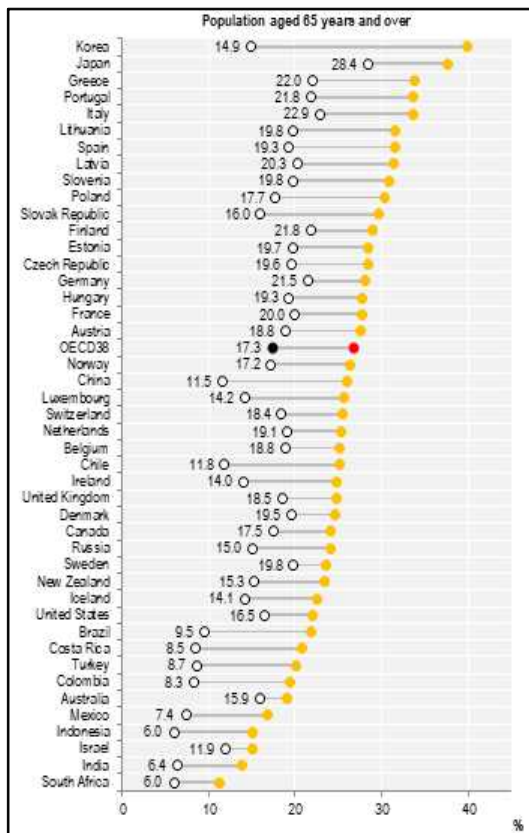
- 초고령화 사회로의 진입은 돌봄의 상품화 경로에서 이탈하는 새로운 복지국가 해법 요구
 - ▣ 한국에서 돌봄은 법령에 명시된 국민의 존엄한 삶에 대한 권리보장 그리고 국가와 지방자치단체의 책임을 실현하는 사회정책으로 설계되었다기보다 산업화와 일자리 창출이라는 공급자 지원 경제정책에 의해 주도되어 왔음
 - 한국의 돌봄은 보편적 복지의 요구를 서비스 경제로의 이행과 접목시키는 과정에서, 시장규모, 고용유발 효과, 영세 자영업자 흡수 등 GDP 성장에 기여하는 산업 분야로 인식해 온 초기 경로에서 형성됨. 과거 비영리기관에 대한 공급자 지원방식의 복지서비스와 달리 보편적 돌봄은 사회서비스 바우처 그리고 장기요양보험 등 유효수요로 뒷받침하는 개인적 소비로 재구조화되었음
 - 보편적 돌봄은 사적영역 그리고 비공식 영역에 머물던 재생산 노동을 사회화하는 데에 성공하였지만, 이용자 지원 및 선택의 개인화 방식으로 시장기제, 공급자 경쟁, 효율성, 서비스 품질 담론을 구성하면서 지역사회로부터 탈맥락화되었고, 공급자와 이용자를 구분하여 각기 이윤최적화를 추구하는 행위자로 재맥락하였음
 - 결과적으로 돌봄은 공공성 위기를 가져옴. 양심 없는 사업자, 몰염치한 이용자, 열악한 노동자, 형식적 관리체계가 만연한 불신의 전달체계가 형성됨. 특히 돌봄은 자신의 가족을 믿고 맡길 수 있는 시설과 사람이 없다는 점에서 공공인프라 확충과 종사자 처우개선이라는 정책목표가 주요하게 대두됨
 - 돌봄은 복지국가의 세금과 지출(tax and spend) 위험관리 방식만으로 해결되기 어려운 과제임. 어디서 누가 돌볼 것인가라는 질문에는 존엄한 삶의 유지 그리고 장기적 지속가능성 두 가지가 매우 중요한 고려사항이 되고 있음

□ 고령화 사회 도래와 사회적 돌봄의 제도화

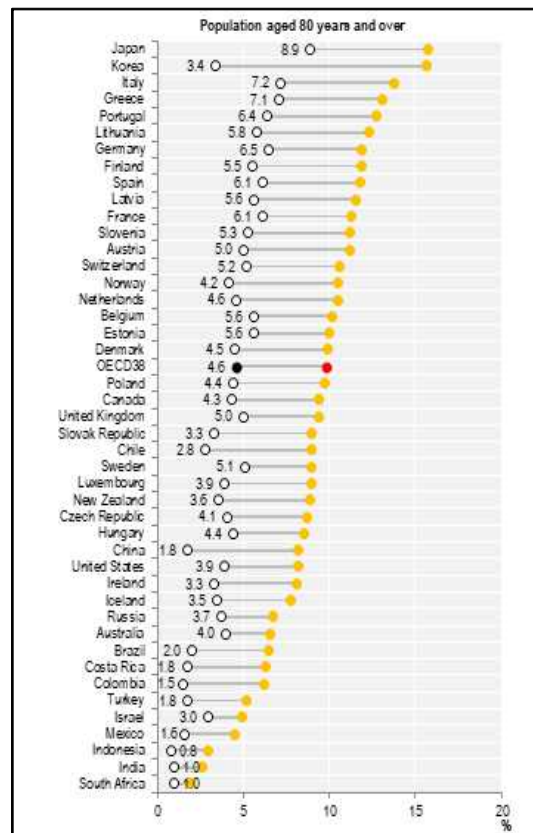
- 노인 인구 및 후기 고령층 인구 증가로 인한 돌봄 부담은 더욱 심화되고 있음
 - 한국은 2050년에 가장 노인인구가 많은 국가가 될 전망이다. 2019년 14.9%의 65세 이상 노인인구 비중은 2050년 39.8%를 차지하고, 80세 이상 인구는 3.4%에서 15.6%로 증가하는 것으로 전망됨. 80세 이상 인구는 기간 동안 5배 증가하는 것임. 아래 그림 1과같이 2035년 이후 고령화는 그 속도가 매우 빠르게 진행됨
 - 2065년에는 노년부양비는 100.4 도달 전망이며, 이는 피할 수 없는 위기임. 총부양비는 2030년 53.0, 2040년 77.5, 2050년 95.0, 2060년 108.2, 2065년 117.8에 도달할 것으로 전망됨

[그림 3.1] 2019년과 2050년 노인인구 추계

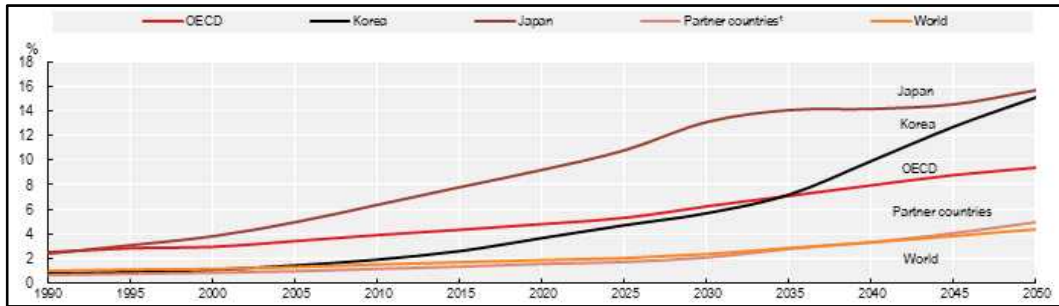
(1) 65세 이상 노인 인구 (2019-2050)



(2) 80세 이상 노인 인구 (2019-2050)



(3) 80세 이상 노인인구 추계



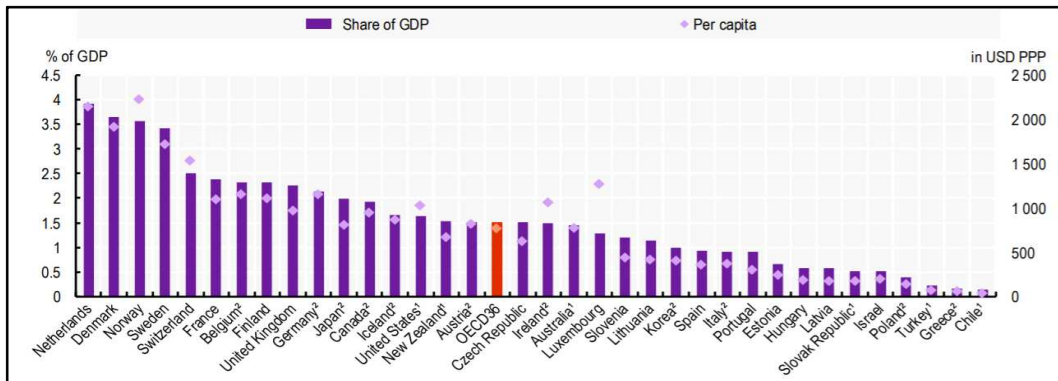
※ 자료: OECD (2021) Health at a Glance 2021 : OECD Indicators

- 돌봄의 사회화는 심각한 사회적 위험인 돌봄에 대한 사회제도 측면에서 접근해야 함
 - ‘돌봄의 사회화’ 진전은 돌봄이 가족 및 여성의 그림자 노동이 아니라 사회보장 제도로써 복지국가의 주요 과제가 되었음을 의미함. 더구나 고령화 사회로의 진입은 돌봄 보장에 대한 압력을 가중하고 있음
 - 노인돌봄의 제도화된 급여를 살펴보면, OECD 국가들은 장기요양 수급자 비율 평균이 노인인구의 12.0%에 달하며 GDP 대비 지출은 1.5%에 달함. 네덜란드와 스칸디나비아 국가(덴마크, 노르웨이, 스웨덴)는 장기요양이 GDP의 약 3.5% 이상을 차지하고 있으며, 스위스, 프랑스, 벨기에, 핀란드, 영국, 독일, 일본을 포함한 고소득 국가 그룹은 GDP의 2% 이상을 장기요양에 지출함
 - 노인돌봄 수요의 증가는 대다수 OECD 국가에서 확인되고 있음. 독일은 GDP대비 장기요양 지출이 2005년 1.5%에서 2018년 2.1%로 증가하였고, 네덜란드의 장기요양 지출은 2005년에 GDP의 3.4%에서 2018년에는 3.9%에 도달함. 이들 국가에서 장기요양 지출을 줄이고자 재정책임을 지방으로 이전하거나, 재가서비스 확충으로 대응하고 있음. 이를 통해 네덜란드는 입원환자 장기요양급여 지출이 8% 감소함
- 한국도 장기요양 수급자 비율이 빠르게 증가하고 있으며 최근 10년간 장기요양 수급자 연평균 증가율이 12%에 달하고 있음. OECD 보고서에 따르면, 한국은 GDP에서 장기요양지출이 차지하는 비중이 2009년 0.4%에서 2019년 1.1%로 증가함
 - 한국의 장기요양 수급자 수는 유래 없이 매우 빠른 속도로 증가하고 있음. 2007년 도입된 이후 십여 년간 상대적으로 짧은 기간에 비공식 돌봄에서 제도화된 급여로 전환된 후 이용자가 급증하고 있음

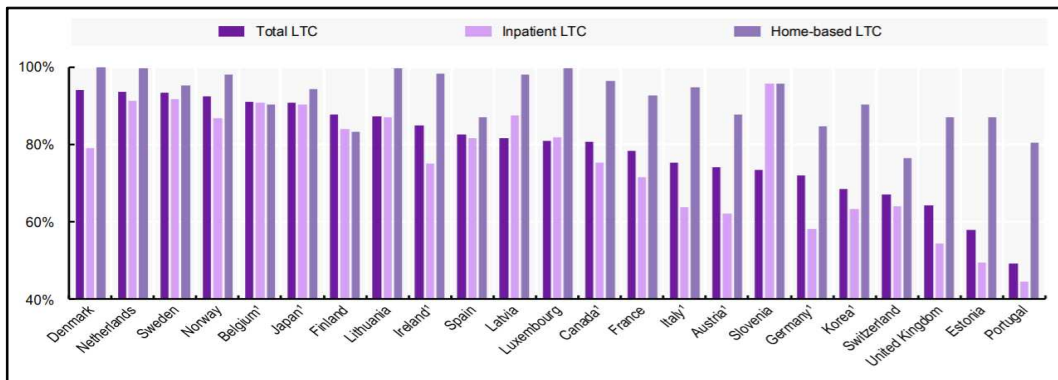
- 장기요양은 대부분 국가에서 시설과 재가 두 가지 형태로 제공되고 있으며, 비용에 대한 공공의 보장률은 많은 국가에서 평균 80%를 상회하고 있음

[그림 3.2] OECD 장기요양 공공지출 규모와 급여보장률

(1) 장기요양 공공지출 비중 (2018)



(2) 시설과 재가 서비스 공공 보장률 (2018)



※ 출처: OECD(2020). OECD Health Statistics 2020

□ 한국의 돌봄은 급격한 재정지출 확대 속도를 보여주고 있음

- 2020년 기준으로 노인장기요양급여 신청자는 118만 명이며 이 중 10.1%인 857,984 명이 수급 인정을 받았음. 등급판정 결과 1~ 5등급 인정자는 838,821 명 그리고 인지지원 등급자가 19,163명임
- 노인인구 대비 장기요양 인정자수는 2008년 4.2%에서 2020년 10.1%로 빠르게 증가하고 있음
- 인정률의 증가는 신청자 뿐 아니라 인지지원 등급 신설과 같은 제도 확대를 통해 이루어짐. 2020년 말 기준 장기요양 인정자 수 및 노인 인구 대비 인정자 수 비율은 2008년 대비 각각 4배, 2.4배 증가함

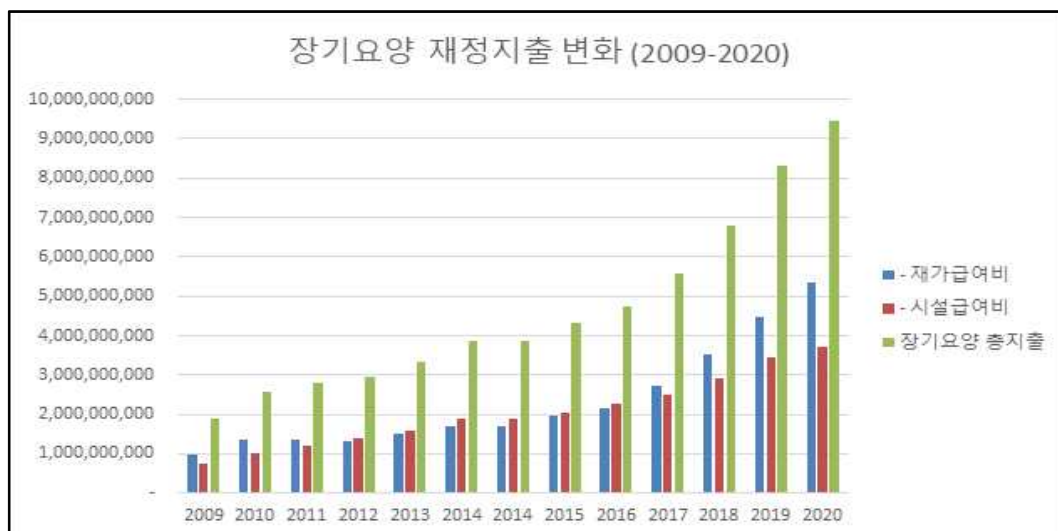
- 장기요양 재정 지출은 2020년 기준 9조4695억 원임. 장기요양보험급여비가 9조858억 원 그리고 관리운영비가 3,039억 원을 차지함. 장기요양 재정지출 규모 2020년 명목GDP 1,933조1,524억 원의 0.48%임
- 장기요양보험 급여지출은 연평균 30% 가까이 증가하고 있으며, 이는 인정자 수 증가보다 지출증가의 상당부분이 수가 인상, 장기요양 본인부담금 감경 확대와 같은 제도상의 요인인 것으로 볼 수 있음
- 재가요양의 급여가 시설요양급여보다 크게 증가하고 있음. 2020년 기준 재가급여는 5조 3,393억 원이 지출되었고, 시설급여는 3조 7,316억 원이 지출되었음

〈표 3.1〉 장기요양 수급자 현황

년도	65세 이상 노인인구	노인인구 비율	신청자	인정자	신청자 대비 인정률	노인인구 대비 인정률
2008	5,109,644	10.2	360,030	214,480	57.0	4.2
2010	5,448,984	10.8	622,346	315,994	58.8	5.8
2012	5,921,977	11.6	643,409	341,788	53.1	5.8
2014	6,462,740	12.5	736,879	424,572	57.6	6.6
2016	6,940,369	13.3	848,829	519,850	61.2	7.5
2018	7,611,770	14.5	1,009,209	670,810	66.5	8.8
2020	8,480,208	16.4	1,183,434	857,984	72.5	10.1

※ 자료: 장기요양 통계연보 각 연도

[그림 3.3] 장기요양 재정지출 추이

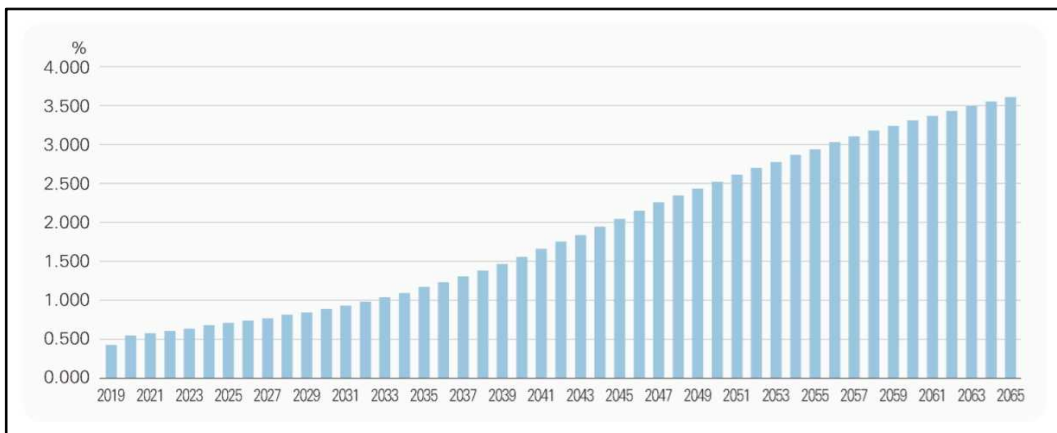


※ 자료: 장기요양 통계연보 각 연도

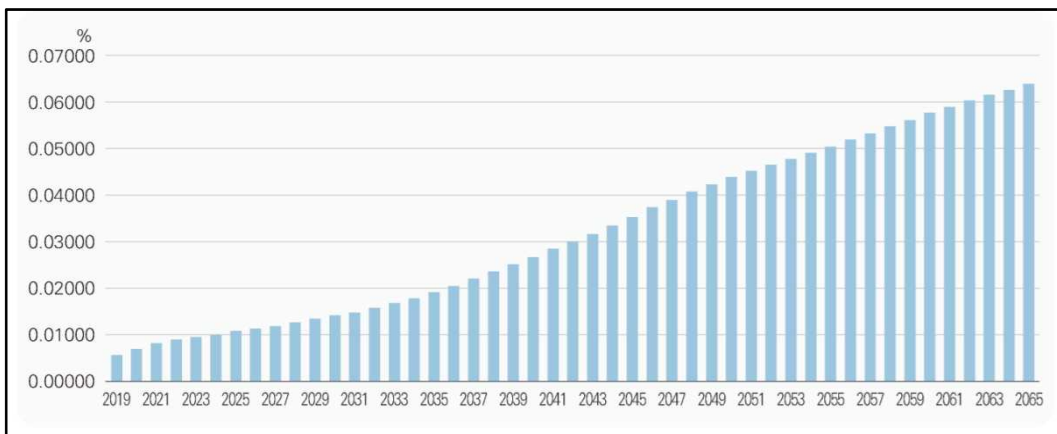
- 급속한 인구 고령화는 장기요양에 대한 수요 증가와 함께 사회적 부담의 해법을 요구
 - 노인장기요양보험의 재정지출 규모에 관한 김용하(2020)의 연구에 따르면, 인구고령화와 제도 확충 요인들을 반영한 재정지출 규모는 연평균 7.1% 증가하여 2050년 122.7조원이 되며, 2065년까지 239.3조원이 될 것으로 추계함. 노인장기요양보험의 GDP대비 재정지출 비율은 2045년에는 2.0%를, 2056년에는 3.0%를 넘어서 2065년에는 3.6%에 달할 것으로 전망함
 - 이에 따라 노인장기요양보험의 보험료율은 2020년 소득대비 0.68%이지만, 2024년에는 1.0%를 넘어서고, 2036년에는 2.0%를, 2042년에는 3.0%를, 2048년에는 4%를, 2055년에는 5%를 그리고 2065년에는 6.4%의 보험료율을 부과하여야 재정지출을 충당할 수 있을 것으로 분석함

[그림 3.4] 장기요양 비용 추계

(1) 장기요양보험 재정지출 GDP 대비 전망



(2) 장기요양보험 필요 보험료율



※ 출처: 김용하(2020)

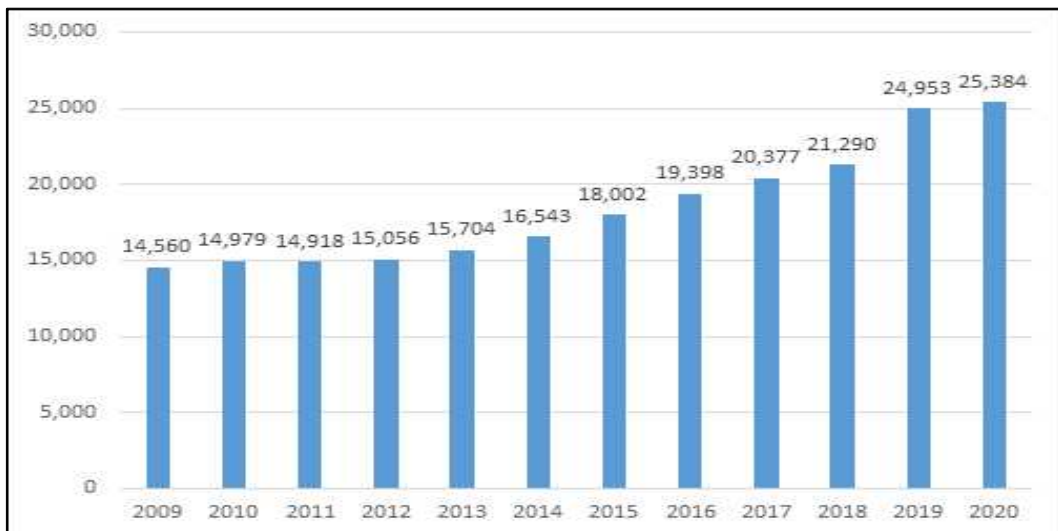
□ 돌봄의 사회화는 모두의 부담과 책임을 원칙으로 하지만, 돌봄의 시장화에 따른 고비용 구조에 희생당한 측면이 존재함. 이에 전달체계의 적절성을 검토해야 함

□ 한국의 제도화된 돌봄은 민간 사업자 중심의 공급구조와 수가 보상체제로 인하여 전달체계 자체가 왜곡되어 있음. 이는 건강보험과 장기요양보험 두 가지 제도 모두 일정부문 게이트 키퍼의 공공 인프라가 부족한 데에 기인함

□ 장기요양에 지급되는 공적 재정지출은 상기한 바와 같이 폭증하고 있으나, 장기요양 시설의 공적 인프라는 전혀 마련되어 있지 못함

- 한국의 장기요양은 개인이 운영하는 소규모 시설이 압도적으로 높으며, 공공 또는 사회적경제 영역이 진출하지 못하고 있음

[그림 3.5] 연도별 장기요양 기관 현황



자료: 국가통계포털(2022.01.20. 추출)

〈표 3.2〉 한국 장기요양시설 운영주체별 현황(2020.12.31.)

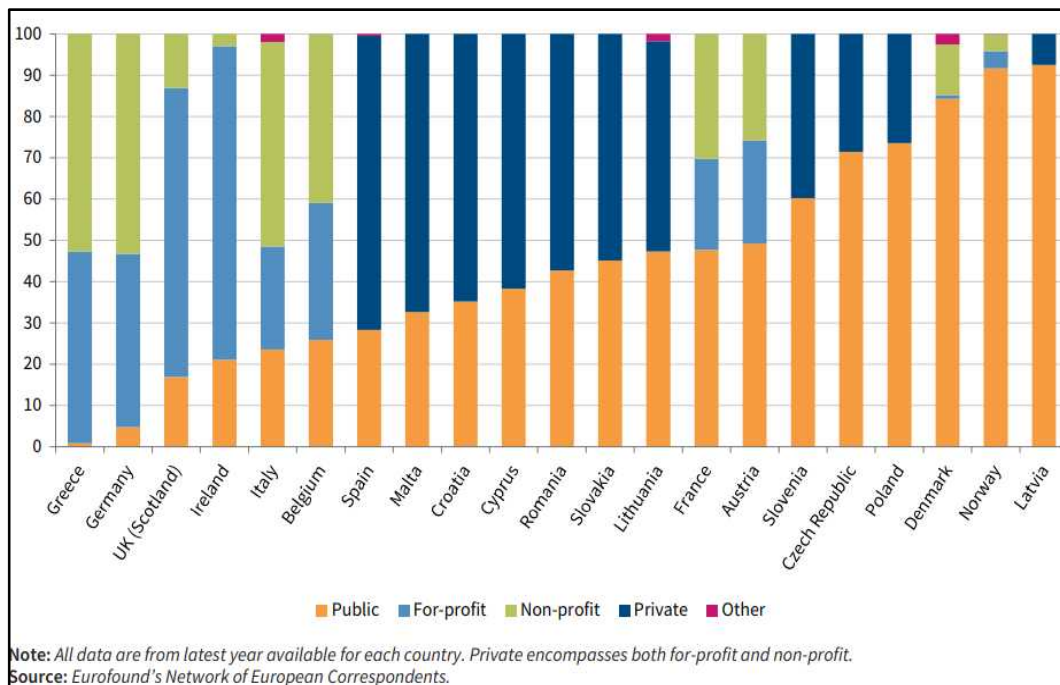
(단위: 수, %)

	총계	재가요양	시설요양		
			소계	노인요양시설	공동생활가정
합계	25,383(100.0)	19,621(77.3)	5,762(22.7)	3,849(66.8)	1,919(33.2)
국공립(직영& 위탁)	243(0.96)	131(0.7)	112(1.9)	106(2.8)	6(0.3)
민간 법인	3,896(15.4)	2,532(12.9)	1,364(23.7)	1,201(31.2)	163(8.5)
민간 개인	21,244(83.7)	16,958(86.4)	4,286(66.0)	2,542(66.0)	1,744(91.2)

※ 출처: 이정면 외(2021). 사회서비스 공공인프라 확충의 필요성

- 한국 장기요양 서비스 공급에서 민간 개인 사업자 시장규모가 압도적인 것은 전반적인 공공성 부족, 즉 국가와 지방자치단체의 무책임과 관련이 높음
 - 사회서비스 공급기관의 구성은 복지국가 유형에 따라 매우 다르게 형성되어 있음. 주지하다시피, 자유주의 국가는 영리민간, 사민주의국가는 공공, 그리고 보수주의 국가는 비영리민간 부문의 비중이 큼
 - 장기요양 공급자의 경우 북유럽국가(노르웨이, 덴마크), 동유럽 그리고 발칸반도 국가는 90%에 가까운 시설이 공공부문에 속하며, 대륙유럽국가들과 남유럽국가는 공공과 비영리민간이 혼재되어 있음. 자유주의 유럽국가들(영국, 아일랜드)만 뚜렷한 차이점을 보이고 있는데 영리비중이 절대다수를 차지하고 있고, 공공이 20% 내외 그리고 비영리민간이 10% 내외를 차지하고 있음(Eurofound, 2017).
 - 자유주의 국가들의 요양시설의 시장화가 두드러진다고 하더라도, 우리나라와 같은 극단적인 영리민간 비중을 보이는 것은 아님

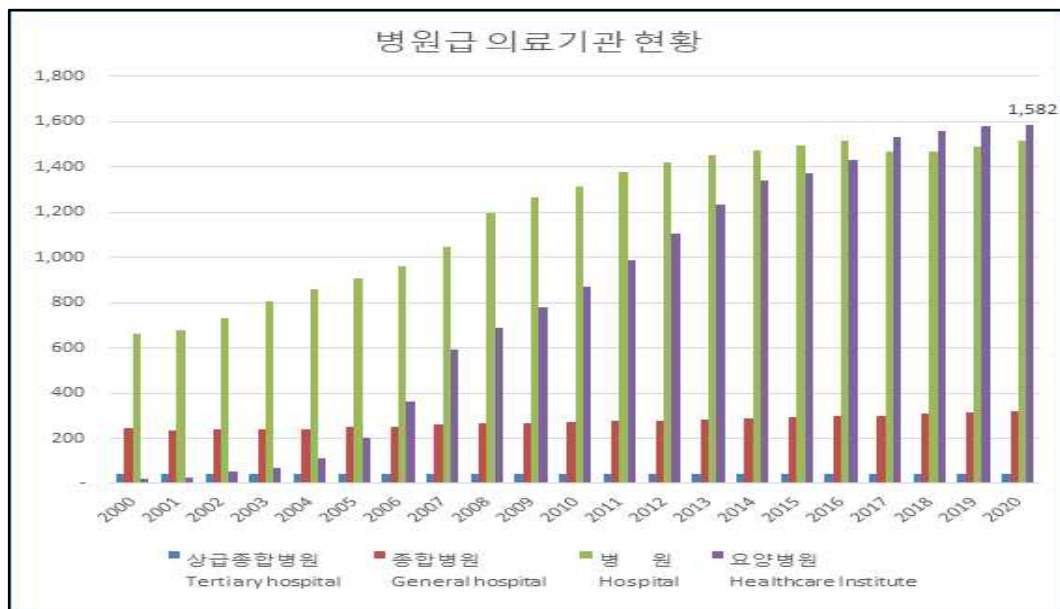
[그림 3.6] 유럽의 사회서비스 공급주체(요양시설)



- 돌봄의 공공인프라 부족은 노인진료비 증가로 인한 건강보험 재정위기에도 연관되어 있음

- 한국은 의료서비스 공급체계 또한 민간의료 중심으로 구축됨에 따라 불필요한 입원, 검사, 그리고 의료행위가 남발하고 지역별 격차가 발생하는 등 비효율성으로 인하여 건강보험의 지속가능성 문제가 제기되고 있음
- 65세 이상 노인진료비는 2020년 기준 37조 6,135억 원으로 전체 건강보험 86조 7,139억 원의 43.4%에 달함. 노인 1인당 연평균 진료비는 약 487만 원임(건강보험공단, 2021)
- 노인진료비는 2020년 전체 GDP의 2.5% 수준이지만, 2030년 6.0%, 2060년 GDP의 12~16%까지 상승할 것으로 추계됨(박경선, 2021)
- 그러나 노인의료비 지출에도 불구하고 한국 노인들의 삶의 질은 높지 않음. 이는 의료공급 체계의 낭비적 구조에서 기인함. 진료비 증가는 고가 의료서비스와 과잉진료 등 진료강도를 높이는 의료 이용 행위에 의해서 촉발되는 요인이 큼

[그림 3.7] 병원급 의료기관 현황



※ 자료: 2020년 건강보험통계연보

- 한국 노인진료비 증가를 야기하는 주요 행위자는 요양병원임
- 2020년 기준 전국 요양병원은 1,582개로 20년간 폭발적으로 증가하였음. 지난 10년간 의료기관 중 가장 높은 증가율을 보이고 있음
- 상급종합병원과 종합병원은 그 수가 유지되어 왔으며, 2017년 이후 요양병원은 병

원(30병상 이상 100병상 미만)추월하여 더 많이 설치되었음. 의원은 3만 3,115개, 치과는 1만 4,849개, 한방은 1만 4,874개, 약국은 2만 3,305개가 운영 중임

- 요양병원에 지급된 건강보험 급여비용은 총 6조 1,634억 원으로 2019년 5조 9,293억 원보다 3.95% 증가하였고, 지난 2010년 1조 7,345억 원에서 매년 평균 증가율이 13.5%로 압도적으로 높음. 치과 4조 8,611억 원, 한방 2조 9,500억 원 보다 훨씬 높은 비용임. 요양병원 기관 당 요양급여비용으로 환산하면 약 39억 원임
- 2008년 전체 의료기관의 건강보험급여와 의료급여 합계 중 요양병원은 3.6%의 의료비를 차지하고 있었으나 2020년에는 7%를 넘게 차지하고 있음

〈표 3.3〉 의료(요양)기관 건강보험 급여 비용

(단위: 억 원, %)

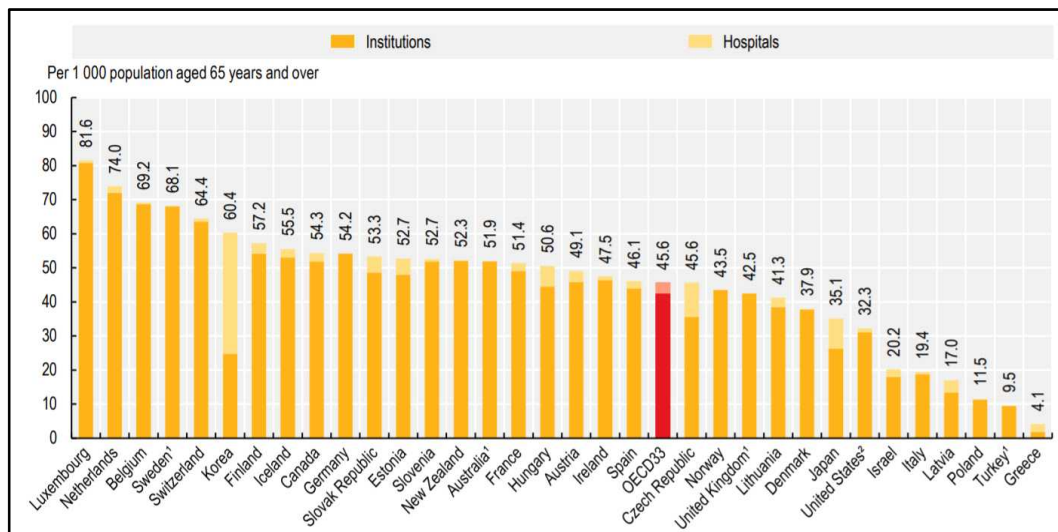
년도		총계	의료기관, 약국								
			상급종합병원	종합병원	병원	요양병원	의원	치과	한방	보건기관	약국
2010년		436,570	71,091	65,194	40,083	17,345	95,547	13,790	16,827	1,745	114,948
2019년		857,938	149,705	147,210	75,716	59,293	168,644	48,597	30,119	1,644	177,012
2020년		868,339	152,140	149,134	77,535	61,634	170,342	48,611	29,500	1,406	178,038
증감률	전년	1.21	1.63	1.31	2.40	3.95	1.01	0.03	-2.06	-14.48	0.58
	연평균	7.12	7.91	8.63	6.82	13.52	5.95	13.43	5.77	-2.14	4.47

출처: 2020년 건강보험통계연보

- 한국의 노인돌봄은 요양병원 시설 거주 형태로 발전해 온 매우 이례적 구조임. 우리나라의 병상 100개 중 43개는 요양병원이 차지하고 있음
- OECD 국가들의 인구 1,000 명당 노인 침상수를 살펴보면, 평균 약 46개의 침상을 보유하고 있으며 이 중 43개가 장기요양 침상이며 병원은 3개에 지나지 않음. 그러나 한국의 총 침상 수는 60.4개에 달하고 장기요양 침상은 24.8개 그리고 병원이 35.56개를 차지함(OECD, 2021)
- 노인 침상 수가 가장 많은 룩셈부르크(81.6개)의 병원 병상 수는 0.76개, 네덜란드(총 740개)의 병원 병상 수는 1.87개, 벨기에(69.2개)의 병원 병상 수는 0.48개에 지나지 않음. 노인 침상 수가 적은 편인 일본(35.1개)의 경우 병원 병상 수는 8.8개이며, 미국(32.3)의 병원 병상 수는 1.15개 수준임

- 한국의 요양병원의 규모가 외국에 비해 열 배 이상 높은 이유는 노인 돌봄 수요를 수익을 우선시 하는 민간 소유 요양병원에 맡겨왔기 때문임. 요양병원은 개인 요양병원이 774개로 가장 많고, 재단법인과 사회복지법인 등 의료법인 형태를 갖춘 요양병원 644개, 그리고 기타 153개임
- 2020년 기준 한국의 전체 병상 수는 716,292개임. 이중 요양병원이 308,111개, 병원 165,107개, 종합병원 109,674개, 의원 55,418개, 상급종합병원이 45,536개, 치과병원 256개, 치과의원 94개 순임
- 2008년 전체 의료기관 대비 요양병원의 병상 비율은 16.2%였으나 2020년 43.0%로 증가함. 한국의 건강보험과 의료체계에 있어서 요양병원이 차지하는 비율이 매우 높은 것임

[그림 3.8] 노인돌봄 병상과 침상 수(2019)



※ 자료: 자료: OECD (2021) Health at a Glance 2021 : OECD Indicators

- 요양병원이 전체 의료공급에서 차지하는 비중이 이처럼 큰 기형적인 구조는 노인의료와 건강에 대한 공공재원 비중은 지속적으로 증가하고 있는 반면, 공공의 공급인프라는 계속 감소하고 개인사업자를 중심으로 민간 인프라의 공급과잉이라는 불균형을 낳았음
- 병원·시설 입원은 개인의 존엄한 삶의 선택지로서 바람직하지 않음. 노인들은 살던 곳에서 삶의 유지하고자 하는 의향이 강함

- 그럼에도 불구하고 노인들이 요양병원을 중심으로 사회적 입원을 선택하는 경향이 있음. 요양병원 환자 중 의학적 입원 필요성 낮은 선택입원군은 절반에 달함. 고의료·저요양 요구군의 부적절 이용률은(요양병원 180일 이상 장기 입원자/고의료·저요양군 노인 수)은 51.4%, 저의료·저요양 요구군(요양병원 입원 혹은 요양시설 입소자/저의료·저요양군 노인 수)은 57.5%라는 연구결과가 있음(김윤 외, 2020)
 - 요양시설의 이용기간과 진료비용은 꾸준히 증가하고 있음. 이러한 불필요한 ‘사회적 입원’하에서는 보장성 강화나 수급권 보장의 의미가 퇴색됨. 노인 돌봄의 장기적 안정성은 이용자와 공급자 모두 개인 수준의 합리적 선택을 하고, 사회수준에서는 재정의 악화와 공급의 과잉이 발생하는 집합행동의 딜레마에 빠지게 됨
- 요양병원과 요양원 입소 중심의 노인 돌봄이 지속되면 재정적 부담은 더욱 가중될 수밖에 없음. 건강보험과 장기요양보험의 재정수지는 사회 전반에 공적 속성을 견지하는 행위자들의 역할이 중요해 짐
- 노인돌봄은 서비스 거래 상품이 아님. 이용자와 서비스 제공자가 모두 상호적 윤리를 지니고 지역 내 다양한 돌봄 자원을 공유재로서 관리해야 함
 - 한국의 의료와 돌봄 공급자는 공적 영역으로서 사회적 책임을 요구받는 있으며, 형식적으로 영리기관이 진출하지 못하고 있음. 그러나 사실상 개인과 가족이 소유하는 의료법인이나 개인 병원들은 공적 속성보다는 수익 추구의 기업적 속성이 강함
 - 요양병원과 요양원은 공급과잉으로 신규진입과 퇴출이 빈번히 일어나고 있음. 공급의 경쟁을 통해 서비스의 선택권은 높아졌지만, 과당경쟁과 엄격한 수가 통제에 인하여 서비스 질 저하가 만연하는 등 공급자와 이용자 모두의 불만이 높은 상황임
- 2019년 기준 공공의료 기관은 221개 기관으로 전체 의료기관 4,034개소의 5.5%이며, 공공병상 수는 61,779병상으로 전체의 9.6%에 불과함
- 한국의 공공의료기관 비율은 2016년 기준 5.8%로 OECD 평균인 65.5%에 비해 매우 낮음. 또한, 병상규모를 기준으로 비교해도 한국의 공공의료기관 병상 비율은 10.3%로 OECD 평균인 89.7%과는 차이가 큼
 - 사회보험방식(SHI)의 재원을 조달하더라도, 한국과 같이 공공의료기관의 공급역량이 낮은 국가는 없음. 일본의 경우 공공병상 비율이 27.2%, 독일 40.7%, 프랑스 61.5%임

- 복지지출이 저수준을 극복하면서 지속가능한 국민부담과 국가부채의 균형을 이루기 위해서는, 돌봄의 공급방식의 변화, 즉 공적 전달체계 그리고 공공성 강화를 고려해야 함
 - 국가와 지방자치단체가 노인에게 적절한 돌봄체계를 마련하지 않는다면, 국민 노후의 삶이 시설에 의존하게 될 뿐 아니라 민간 영리 목적의 요양병원과 요양원 입소는 통제되지 않음
 - 국가와 지방자치단체의 책임은 돌봄의 공공성 강화임. 그러나 작은 정부를 지향하는 신공공관리 패러다임 하에서 보장기관의 책임은 직접적인 급여제공이나 조치가 아니라, 신청주의를 따르는 청구권 부여 그리고 전달체계의 민간화와 계약화로 발전해 왔음. 그 이유는 공공에 의한 공급은 본질적으로 민간에 의한 공급에 비해서 비효율적이기 때문으로 간주됨
 - 시장 기제를 활용한 공급방식 전환이 사회보장의 본래 가치인 공공성을 훼손시켰다고 보기는 어려움. 그 보다는 돌봄을 개인과 시설의 거래로 한정하고 전달체계에 개입하지 않았던 공공의 무책임성이 이용자 선택권 남용, 불법적 영리행위, 서비스 질 저하와 돌봄종사자 처우문제 뿐 아니라 돌봄의 재정건전성 위기도 야기함
 - 공공성 강화는 국가와 지방자치단체가 국민의 ‘돌봄을 받을 권리’를 보장하는 데 어떠한 역할을 할 것인가의 문제임. 공공 돌봄의 바람직한 거버넌스(good governance)와 전달체계를 구성의 책임임. 국가별 사회서비스 공급 형태를 살펴보면, 공급기관은 저마다 다르더라도 높은 수준의 공적책임을 부여하는 체계가 더 나은 사회적 그리고 경제적 성과를 보여줌
- 급격한 노인돌봄 수요는 한국사회 재정의 트릴레마 해법을 강제하고 있음. 돌봄의 공공성 강화는 돌봄의 보장성을 높이면서도 돌봄의 상품화에 따른 재정위기를 줄인다는 측면에서 우선적 고려사항임
 - 한국의 복지수준-조세부담률-국가채무의 트릴레마에서 해법에 대한 합의가 중요함
 - 재정의 트릴레마는 높은 복지수준, 낮은 조세부담, 작은 국가채무를 동시에 달성할 수 없다는 것임. 이에 사회적 합의를 통해, 복지수준을 줄일 것인지, 조세를 늘릴 것인지, 국가 부채를 늘릴 것인지를 결정해야 하는 것이며, 이 중 하나는 반드시 선택하지 않으면 해결이 되지 않는다는 것임
 - 한국은 오랫동안 복지를 포기하고 국민부담률과 국가채무를 낮게 유지해 왔음. 국민

의 정부 이후부터는 복지 지출의 증가가 있었음. 타 분야의 재정지출을 점차 줄이면서 복지재원 확대 방향을 걸어왔음(박형수, 2020)

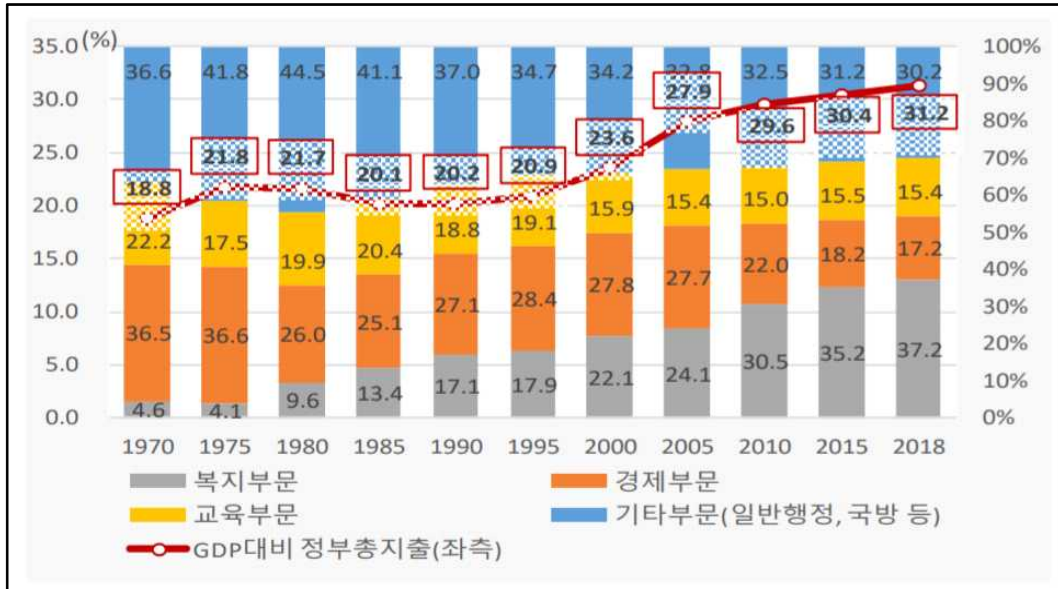
- 최근 정부는 트릴레마 해법으로 작은 국가채무를 포기하는 전략으로 비추어지고 있음. 지난 4년간 복지지출 증가율은 연평균 12.6%(총지출은 9.6%)을 차지하고 있으나, 증세나 사회복지세 도입 등 추가적인 세입은 마련되지 않았음, 그 결과 국가채무비율(GDP대비 국가채무)은 '10년 29.7%→'16년 36.0%→'20년(4차추경) 43.9%→'24년 58.3%로 증가할 것으로 예측됨

□ 한국은 노령화를 비롯한 사회적 위험 수준에 비해 재정지출 수준이 매우 낮은 국가임. 따라서 복지수준의 삭감이 아니라, 국민부담률의 점진적 상향 그리고 효율적인 국가채무관리를 함께 고려해야 함

- 복지 확대에 따른 재원 마련이 증세만 있는 것은 아니며 국가채무도 합리적인 선택이 될 수 있음. 복지수준은 사회지속성을 위해서라도 확대되어야 하며, 높은 가계부채와 낮은 소비여력을 고려하면 국가부채를 통해 복지를 늘리는 것도 전략적으로 가능한 선택임. 재정정책의 중요성은 재정여력의 활용 여부이며, IMF를 비롯한 국제기구들도 재정총수요 증대(support demand)를 위한 적극적 또는 확장적 재정정책을 활용할 수 있다는 권고를 내놓은 바 있음(강병구·조영철, 2019)
- OECD 국가들도 2000년대 중반 이후에도 경제 규모의 성장과 노인 비중 상승 등 사회경제적 복지 수요의 확대로 사회보장 지출 비중이 상승함. 한국은 복지지출 비중이 1990년 2.6%에서 2019년 12.2%로 4.7배 가량 확대되었으나 여전히 최하위권이며 국가부채 비율도 매우 낮은 국가임
- 물론 장기적인 수준에서 국민부담률을 고려해야 함. 사회보장위원회 '중장기 사회보장 재정추계(2019년 7월)'에 따르면 현행 복지제도가 유지되더라도 향후 40년간 연 GDP 대비 재정지출이 0.42%p씩 증가하여 2030년 16.3% 그리고 2060년 28.6%에 달할 것으로 전망함
- 공공성 강화 전략으로서 공공돌봄 인프라는 국가채무를 이용한 초기투자를 통해, 장기적인 재정안정을 도모하는 방법일 수 있음

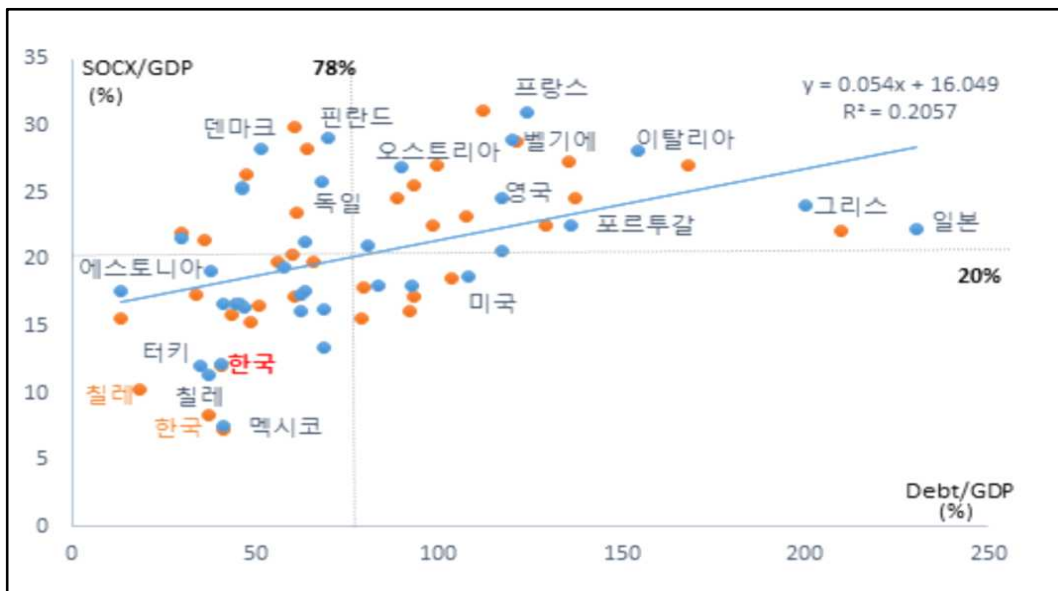
[그림 3.9] 한국의 복지수준과 국가채무

(1) 한국의 복지지출 추이



※ 출처: 류덕근 외(2021)

(2) OECD 국가들의 GDP 대비 복지지출과 국가채무 비중(2012, 2019)



※ 출처: 이영숙(2021)

- 초고령 사회에 대응할 수 있는 돌봄의 우선과제는 국가와 지방자치단체가 권한과 책임을 갖는 공공돌봄 인프라 투자임. 공공돌봄에 대한 초기투자가 장기적으로 돌봄의 시장화 그리고 개인계약 중심 사적 돌봄 고비용에 대한 해법일 수 있음

- ‘공공성 강화’는 ‘이용자 중심주의’ 그리고 ‘지역사회 통합’과 함께 현 정부 돌봄의 원칙으로 제시되고 있음(이태수 외, 2018)
 - 국가와 지방자치단체의 역할과 기능은 무엇보다도 사회보장급여에 대한 책임성이나, 현재는 ① 정보제공과 신청접수에서는 비접근성이 ② 이용자 선정과 서비스 결정에서는 비형평성과 임의성이 ③ 서비스 이용 과정에서는 비연속성과 비적정성, ④ 서비스 평가와 욕구해결 확인에서는 비책임성의 문제가 지적되어 왔음
 - 따라서 지방자치단체가 사회서비스의 원스톱 게이트로서 분권화된 책임성을 실현해야 함. 지방자치단체가 ① 주민들의 사회서비스 접근성을 높여 비접근성을 해결하고 ② 사회서비스 욕구와 수급자격요건에 따라 서비스를 조치하여 비형평성과 임의성을 차단하며 ③ 이용자들에게 적합한 사회서비스가 제공될 수 있도록 연속적이고 포괄적인 공급체계를 마련해야 함 ④ 그리고 사회서비스 신청-접수-계획-급여결정-모니터링-사후관리 전 과정에 대한 평가를 통해 이용자의 욕구충족과 권리보장을 판단해야 함
- 지방자치단체가 돌봄의 공적 책임성을 수행하기 위해서는 직접 운영하는 공공 돌봄기관을 설치할 필요가 있음
 - 지방자치단체는 공공 돌봄기관을 설치하여, 각종 돌봄사업들의 통합하고 연계하는 표준적인 운영모델을 제시해야 함. 공공 돌봄기관은 적절한 수준의 수가를 합리적으로 산출하고 모범적인 경영을 통해 돌봄에 공적 속성을 부여하는 역할을 할 수 있어야 함
 - 지방자치단체는 국공립 요양시설과 재가요양센터를 확충하여 양질의 돌봄 인프라를 조성하고, 노인의 지역사회 거주 지원을 위해 지원주택, 주야간보호기관, 그리고 단기보호서비스 제공기관을 확대해야 함. 즉 재가서비스 통합하는 지역사회통합돌봄 체계가 형성되어야 함. 따라서 돌봄은 국가와 지방자치단체의 초기투자를 필요로 함
 - 공공인프라 확충을 통해 현재 논란이 되고 있는 난립한 요양병원 입소와 장기요양의 서비스 질 저하 문제를 해결할 수 있음. 더 나아가 요양병원이나 요양원이 지역사회 돌봄자원으로서 연계 협력이 고려되어야 함. 공공인프라는 영리와 비영리 민간기관의 대체재가 아니라 이들 서비스를 효과적으로 연계하고 주도하는 역할임. 공공의료, 공공돌봄, 공공주거 등 구체적 역할을 통해 지역사회통합돌봄 체계를 형성하는 것임

- 따라서 공공의 역할은 민간과 똑같은 돌봄을 제공하면서 이용자 뺏어오기와 같은 과당경쟁에 참여하는 것이 아님. 이 경우 종사자의 처우와 서비스의 질을 제고하기 어려움. 공공돌봄은 종사자 처우개선, 서비스 개발, 사각지대 해소, 긴급돌봄, 그리고 다양한 정책의 실험이라는 역할을 수행해야 함
- 돌봄의 공공인프라는 초기에 상당한 투자를 필요로 함. 지방자치단체 수준에서 자율적으로 예산을 마련하기는 어려움. 따라서 공공채권이나 기금 등을 기초자산으로 하는 투자방식도 고려되어야 함

2. 돌봄의 사회화 - 종사자 처우개선을 위한 공공일자리

□ 사회서비스 전반의 일자리 처우개선은 제자리 걸음에서 벗어나지 못함

- 사회복지시설 종사자 실태조사 결과 전체 연평균 보수총액은 32,426,426원으로 2019년 우리나라 전체 임금근로자 월평균 임금 349만원의 약 77.4% 수준(김유경 외, 2020)
 - 임금은 보건복지부 가이드라인을 시설의 42.6%만 따르고 있으며, 시설자체기준 32.7%와 지방자치단체 가이드라인 15.9%이 여전히 높은 비중을 차지함
 - 현 보수체계의 문제점(1순위)은 ‘보수수준 자체가 낮음’(58.9%)이 가장 높고, 다음으로 ‘인건비 가이드라인이 의무사항이 아니라 권고사항임(18.0%)’, ‘사회복지시설 유형별 보수 격차가 부적절함(13.0)’ 순으로 높음
- 돌봄(장기요양) 종사자 실태조사에 따르면, 요양보호사의 월급은 평균 107만원이며, 절반이 넘는 54%가 월 100만 원 미만임. 월 200만 원 이상의 월임금이 지급되는 요양보호사는 5.1%에 불과함(강은나 외, 2019)
 - 운영주체별로 임금수준을 비교하면, 비영리법인이 좋은 처우를 보이고 있음. 비영리법인은 100만 원 미만 종사자가 25%에 불과한 것에 비하여 개인 시설은 각각 57%, 영리법인은 41%를 차지함. 반면 200만 원 이상 종사자는 비영리법인이 20%를 차지하는 데 반하여, 개인 시설은 각각 4.2%, 영리법인은 8.5%에 불과함

- 사회서비스 수요공급 실태조사에 따르면, 사회서비스 전자바우처 사업 종사자의 대다수(80.2%)는 기본급이 없이 시간당 수가에 따라 임금이 지급되고 있으며, 임금 수준은 평균 147.5만 원임(박세경 외, 2019)
- 따라서 여전히 돌봄의 좋은 일자리 전략은 다르지 않음
 - 1) 사회서비스 공공부분의 처우수준을 높이고(예. 임금가이드라인),
 - 2) 공공부분의 시설과 종사자의 범위를 넓히고,
 - 3) 공적 규범이 적용되지 못하는 분야에 적절한 관리감독과 함께 재정지원을 함으로써, 양질의 일자리를 창출할 필요가 있음

□ 돌봄 일자리의 공공성

- 돌봄을 비롯한 사회서비스는 고용유발효과가 큰 산업이 아니라 사회보장급여이며 따라서 사회서비스 일자리는 공공이 책임지는 사회보장 전달체계로 설계되어야 함
 - 사회서비스 일자리는 국가와 지방자치단체가 제공하는 사회보장급여이며, 따라서 공공서비스 확충과 공적 전달체계가 중요함. 국가와 지방자치단체가 재정만 제공하는 것이 아니라 조직과 인력에 공적 속성을 부여하는 형식적 공공성을 갖추어야 함
- 사회서비스 종사자들은 「국가재정법」 및 「보조금관리에 관한 법률」에 의거 중앙정부가 일정비율의 보조금을 지원하는 국고지원시설, 지방자치단체가 인건비와 운영비를 전액 지원하는 지방이양시설, 그리고 수가에 의해 공적 재원으로 임금이 지급되는 장기요양보험과 바우처 사회서비스업에 따라 종사자의 공적 속성과 처우가 다르게 형성되어 있음
 - 정부가 인건비를 제공하고 있음에도 불구하고, 임금체계가 마련되어 있지 않는 돌봄 현상이 아직도 많음. 지역아동센터와 같은 소규모 사회복지시설 뿐 아니라 시간제 노동이 상당수를 차지하는 민간 사회서비스 부문의 임금체계는 아예 없고, 최저임금이 사실상 유일한 임금결정 기제로 작동하고 있음
 - 돌봄은 종사자의 수면시간과 휴게시간이 보장되지 않은 장시간 근로 뿐 아니라(예. 24시간 돌봄 생활시설) 적정 근로시간이 보장되지 않는(zero hour contract) 시간제 단시간 근로가 재가방문형 일자리에 일반적이며, 또한 비공식적 고용계약, 부당

한 업무지시, 업무상 재해, 대인서비스 제공 과정의 안전문제 등 노동조건 개선이 필수 과제로 대두되고 있음

- 따라서 사회서비스 공공일자리 전략은 가급적 공공 전달체계 내에서 사회서비스가 제공되도록 제도적 규범을 만들고(예. 임금가이드라인), 이 규범을 준수하는 시설과 종사자의 범위를 넓히고, 제도적 규범에 미치지 못하는 처우 개선에 재정지원을 함으로서, 양질의 일자리를 창출할 필요가 있음
- 공공의 돌봄시설 종사자의 경우, 보건복지부 인건비 가이드라인 인상과 함께 적용시설 확대 노력, 시설분야 및 유형별 격차 최소화를 위하여 전국 단위의 단일임금체계 구축, 그리고 또한 24시간 생활시설의 경우 4조 3교대제 근무 형태 도입 등 인력 배치 기준 합리화, 대체인력 지원 확대, 근로 형태 표준안 마련 등이 주요한 과제로 제기되어 왔음
- 민간의 돌봄시설 종사자의 경우, 처우개선을 위해 사회복지시설 종사자 인건비가이드라인 내 편입, 숙련등급을 고려한 직무급 임금체계 적용, 요양보호사 임금체계의 표준모델 수립 등을 통해 임금수준을 개선해야 한다는 요구를 비롯하여 법정수당과 휴게·근로시간 보장, 장기요양기관 및 요원에 대한 사회적 인식 개선, 장기요양요원 대상 고충상담과 건강지원 서비스 확대 등이 제기되어 옴. 또한 영세하게 운영되는 개인사업체보다는 사회적 경제주체가 공급주체가 될 수 있도록 하고, 공급자 진입장벽 강화, 질 낮은 기관 혹은 시장 부정행위 기관 퇴출, 품질관리와 인력개발 시스템 도입 등을 통한 종사자 고용안정과 임금수준 보장이 요구됨

□ 돌봄 종사자 처우개선은 공적 책임성을 높여 일자리 질을 개선하는 방향이어야 함. 특히 사회서비스 공공일자리 전환(공공부문화)이 중요함

- 사회서비스 (재가요양, 장애인활동보조, 아이돌봄, 산모신생아 건강지원 등)의 공공 부문 전환 과제를 추진해야 함. 특히 방문요양을 비롯한 시간제 종사자의 경우 적정한 노동시간에 따른 임금보장과 고용안정이 중요하며, 이를 위해 사회서비스원 고용을 통한 월급제, 최소시간 보장 계약과 같은 새로운 급여 모델을 마련해야 함
- 서비스 제공체계가 시간제 종사자의 근로조건을 개선할 수 있도록 설계되어야 하며, 이러한 역할을 할 수 있는 사업 운영주체는 공공부문임. 예컨대 긴급돌봄이나 기피 대상자돌봄 등에는 2인 1조 서비스가 가능해야 하며, 이용자와 요양보호사 간의 단

시간 서비스가 아니라 집중적 포괄적 서비스를 할 수 있도록 서비스 공급 방식을 바꾸는 것이 적극 검토되어야 함

- 돌봄 종사자의 좋은 일자리를 10개월 이상, 주 15시간 이상 근무, 최저임금 이상의 시급제 일자리 등으로 규정하고 있으나, 돌봄 종사자에 대한 낮은 사회적 인식과 민간 기관의 이용자 유치 경쟁으로 인한 종사자 처우문제는 해소되고 있지 못함. 또한 고용안정성 문제를 해결하기 위해서는 월급제와 같은 다른 고용구조가 도입되어야 함

□ 사회서비스원의 방문형 사회서비스 종사자의 경우는 제도개선에 따른 처우개선 변화가 일부 효과적으로 나타나고 있음

- 제도개선을 통한 처우개선은 현재 방문요양이나 바우처 사회서비스 수가 방식의 민간사업체가 해결할 수 없음
- 영리목적의 서비스 제공이 아닌 사회서비스의 공공성을 강화하는 전달체계를 갖추는 방식으로 접근해야 함. 이를 위해 사회서비스는 긴급돌봄과 틈새돌봄 등 예산사업이 접목되어 공공이 공급하는 서비스를 늘리고 있음

* 서울시 사회서비스원: 12개 자치구 종합재가센터를 개설하여 335명의 돌봄종사자를 채용
- 본부와 함께 소속 시설 종사자 전원 정규직, 서울시 생활임금 적용된 월급제, 가족수당, 학비 보조수당, 연차휴가수당 그리고 연간 최대 60일의 유급병가

* 인천시 사회서비스원: 요양보호사 월 40시간 급여 보장
- 인천광역시, 민주노총 요양보호사 임금체계 협의사항에 근거하여 돌봄종사자 처우 확정
- 요양보호사 정규직(시간제) 종사자 월 40시간 보장, 장기요양서비스에 따라 발생하는 가산금 및 명절수당 지급

□ 지역사회투자서비스 등 사회서비스 사업에서 산업화 목적의 폐기가 필요함

- 사회서비스 혁신에서 주요 담론의 하나는 산업화, 일자리, 그리고 R&D 사업 등이었음. 이는 사회서비스 산업을 발전을 통해 양질의 일자리를 창출하고 또한 요양 시장과 보육 시장과 같은 거대한 신규 시장을 창출하는 것이었음
- 정부의 역할은 사회서비스 분야에 잠재적 수요자의 구매력을 지원함으로써 사회서

비스 사업체를 육성하고, 서비스 품질 관련해서는 관리보다는 규제완화를 통해 진입 장벽을 약화시키는 것이었음

- 그러나 요양과 보육을 중심으로 사회서비스 산업이 형성된 것은 각각 장기요양보험과 무상보육 정책의 결과이지, 산업화 추진의 결과가 아니었음. 사회서비스 산업화는 주요 복지정책 사업이 선택한 공급 방법론일 뿐이며, 사회서비스 자체의 추진 동력이 아님
- 산업화라는 공급 방법론은 오히려 사회서비스 노동자의 처우문제, 수가 중심의 과도한 수익 규제, 서비스 품질의 저하, 그리고 민간 중심 공급체제로 인하여 사회보장급여권(사회서비스를 받을 권리)의 약화 등의 문제를 야기하였음. 사회서비스 산업화는 목적이 아니라 수단에 불과하며, 그 수단의 가치와 성과는 효과성, 형평성, 효율성 등 정책평가 기준을 통해서 선택하는 대안 중 하나로 간주해야 함

□ 민간 장기요양 및 바우처 사회서비스의 경우 개인 및 법인 사회서비스 제공기관의 진입 자격조건 강화 그리고 부당행위 관리감독이 병행되어야 종사자 임금 및 처우가 개선될 수 있음

□ 민간 사회서비스 제공기관 일자리는 근로시간, 고용안정, 종사자 보호, 교육 훈련 등 다양한 측면에서 개선 노력이 필요함

- 사회서비스 종사자, 특히 방문형 돌봄 종사자는 주당 근로시간이 15시간을 초과하지 않는 경우가 많음. 이 경우 종사자는 초단시간 근로자로서 근로기준법 그리고 사회보험 의무가입 대상에서 제외되고 있음. 사업주가 근로계약에 명시된 보수체계 없이 고용관계를 유지하고 있기도 함

- 장기요양의 경우 복지부 고시 인건비 비율로 처우개선 노력이 있으나 지침이 준수되고 있는지에 관하여 관리감독과 사후처리가 적절히 이루어지지 못함. 2018년 남인순의원 국정감사 자료에 따르면 인건비 지급비율 미준수 기관은 노인요양시설의 16.6%, 노인공동생활가정 중 46.8%에 달함. 그럼에도 불구하고 관할 지자체의 시정명령 등 행정처분을 할 수 있으나 주의조치로 끝나는 경우가 대부분임

□ 따라서 향후 장기요양 및 바우처 사회서비스를 비롯한 사회복지시설의 경우 개인시설 진입규제 방안을 마련할 필요가 있음

- 그간 사회복지시설은 영리적 목적이 높지 않아 개인시설이 사회적으로 큰 문제를 가져오지 않았지만, 최근에는 장기요양시설을 중심으로 과도한 수익 경쟁으로 편법 및 불법적 행태가 지속되어 오고 있고, 또한 부당청구 및 시설운영의 불투명 문제 뿐 아니라 개·폐업에 따른 종사자 피해가 반복적으로 일어남. 즉 운영 피해가 이용자와 종사자로 귀결되고 있음
- 사회복지법인을 포함한 비영리 및 영리법인의 경우는 운영에 있어 일정 정도의 투명성을 확보할 수 있으나, 개인시설에 대해서는 재무·행정 등의 개선의 책임성을 강제하기 어려움
- 현행 사회복지사업법은 국가 지방자치단체 이외의 자 그 누구도 신고로 사회복지시설을 설립 및 운영할 수 있도록 하고 있음. 이에 사회복지사업법의 개정이 필요하나, 이와 별개로 시장규모를 고려하여 사회서비스 개별법에서 진입장벽을 마련하는 것도 검토될 수 있음

- 사회복지시설 종사자 인력배치 기준 현실화 그리고 노동조건 개선을 통한 처우개선
 - 국고보조시설, 지방이양 사회복지시설의 근로시간 특례업종 제외에 따라 노동시간과 인력배치 기준 정상화만으로도 양질의 사회서비스 일자리를 창출할 수 있음
 - 사회복지생활시설의 현재 교대제 근무형태는 80% 이상이 근로기준법의 기준에서 벗어나 운영되고 있음. 장기적으로는 4조 3교대제가 마련되어야 하며, 임금개선을 고려한 근로형태 표준모델 마련 필요함

3. 문재인 정부의 사회서비스 공공성 강화 성과 (사회서비스원과 사회서비스일자리)

- 사회서비스원은 사회서비스 공공성 강화라는 국정과제에 의해 추진된 결과물임
 - 국정과제 17번 ‘사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충’은 사회서비스분야 양질의 공공일자리 34만 개 창출을 목표로 하고, 구체적인 방안으로 사회서비스공단을 통해 보육과 요양 분야의 공공일 자리를 창출하겠다는 과제였음
 - 사회서비스원은 질 높은 사회서비스를 제공하고 돌봄 노동자들의 처우를 개선하기

위해 사회서비스 종사자를 직접 고용하여 운영하는 지방자치단체의 출연법인임

- 특히 요양과 보육 분야의 공공부문 역할 강화를 통해 사회서비스 품질제고와 종사자 처우개선의 과제를 해결하고자 설립된 인프라는 사회서비스원의 종합재가센터이며, 사회서비스 공공성 강화 모델의 성공에 종합재가센터가 차지하는 비중이 매우 큼
- 광역지자체 단위에서 ‘사회서비스원’을 신설하고, 기초지자체 단위에서 ‘종합재가센터’를 설치하는 것임. 이는 난맥상을 보이는 한국의 사회서비스 체계를 개선하고 사회서비스의 질을 높일 수 있는 근본적인 해결책으로 간주됨

□ 사회서비스원이 출범했으나 돌봄의 공공인프라가 성과를 내기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 보임. 이유는 시설만 설치되고 공적투자가 이루어지고 있지 못하고 있기 때문임

- 2019년에 서울, 대구, 경기, 경남을 시작으로 2020년 7개소가 추가 그리고 2022년 까지 전국 17개 모든 시도에 설립될 예정임
- 사회서비스원은 여러 이익집단과의 갈등에서 공공성 강화 정책이 조금도 진전하지 못한 상태에서, 2021년 법안이 통과되었음. 법안 내용은 공공 인프라임에도 공공시설의 우선위탁운영이 불가하고, 민간 공급기관과 동등하게 경쟁해서 이용자를 유치하는 민간과 동일한 사업자로 규정되었음
- 사회서비스원에 대한 공적 투자도 미미함. 2020년 기준 서울시는 사회서비스원에 223억원을 투자한 것에 비하여, 경기 43억원, 대구 27억원, 경남 19억원이 전부임. 2020년 설립된 인천, 대전, 충남, 세종, 전남, 강원, 광주 의 사회서비스원은 지역복지재단이 이름만 바뀌고 실질적인 신규 사업이 별로 없는 형태임
- 사회서비스원을 신규 설치하였어도 사업은 국공립 인프라 설치 운영 대신 지역사회 투자사업이나 노인맞춤돌봄 그리고 자활센터 등 기존 지자체 위탁사업을 주로 수행하는 수준임. 사회서비스원의 경우 보건복지부가 지원하는 약 9원원 수준의 보조금을 제외하면 나머지는 모두 광역시도가 부담해야 하기 때문임
- 돌봄에 대한 가치 인정은 공공투자 없이 이루어질 수 없는 조건임. 개인이나 영세 사회서비스 사업에 의존하던 사회서비스를 정부가 직접 공급운영하는 모델로 전환하기 위해서는 정부가 직접 공급하는 사회서비스 인프라와 종사자 처우의 개선 효과를 보여주어야 하였음

- 보건복지부의 사회서비스원 운영안내(2019)에 따르면 핵심사업인 종합재가센터는 방문요양을 중심으로 한 재가서비스 관련 돌봄서비스의 통합 센터임
 - 종합재가센터는 다수의 돌봄서비스를 한 개의 기관에서 통합 연계 제공한다는 것이 주요내용이지만, 실질적으로 공공돌봄의 직접운영 직접고용 목표를 실현해야 하는 조직임. 즉 종합재가센터는 좋은 사회서비스 재가시설로서 공공모델을 제시해야 하는 과제를 지니고 있음
 - 특히 종합재가센터는 돌봄 종사자 처우개선이 매우 중요한 과제임. 종합재가센터는 공공 부문에서 민간 부문에 일자리 질 기준 제시를 위해 표준적인 근로계약, 월급제와 경력인정, 안정적인 고용관계, 적정한 임금체계를 적용해야 함. 공공돌봄만이 현재의 일자리 질을 높일 수 있는 다양한 시도를 할 수 있었음
 - 종합재가센터의 공공성은 절차적, 규제적, 규범적, 차원적 수준의 공공성을 의미한 것이 아님. 실체적 의미로서 공공 인프라로서 사업과 종사자에 대한 투자를 의미한 것임

- 그러나 현재 진행상황은 매우 암울함. 사회서비스원 인프라 확충보다는 기 설립된 국공립 시설과 정부위탁사업 중심으로 운영되고 있음
 - 국공립시설 66개, 정부위탁사업 80개, 종합재가센터 29개 설치·운영 중이며, 국공립노인요양시설은 3개에 불과함
 - 다함께 돌봄, 대체인력지원센터, 노인맞춤돌봄 등 국고보조사업 위탁기관으로 전략함
 - 2022년까지 2,924개의 신규 인프라 설치라는 당초 목표는 어느 시점에서 없어짐

 - 사회서비스 공공일자리 총 3,792명 채용 목표 중 총3,308명(87.2%) 채용 완료하였으나, 현원 3,308명 중 정규직은 1,461명이며, 이중 국공립시설 708명과 정부위탁사업 267명이며, 정작 요양과 보육의 종합재가센터는 정규직 486명을 고용했을 뿐임
 - 더구나 서울시를 제외하고 다른 사회서비스원 종합재가센터의 정규직 의미는 단지 “기간을 정하지 않는 근로계약” 일뿐, 상당수는 여전히 소정 근로시간이 보장되지 않는 시간제 일자리임

[그림 3.10] 사회서비스원 현황(2021.10.)

지역 명	총계			국공립시설			정부위탁사업			종합재가센터		
	목 표	실적	추진 율	목 표	실적	추진 율	목 표	실적	추진 율	목 표	실적	추진 율
계	210	175	83%	96	66	69%	82	80	98%	32	29	91%
서울	23	21	91%	11	9	82%	-	-	-	12	12	100%
대구	32	30	94%	7	6	86%	23	22	96%	2	2	100%
경기	37	33	89%	20	16	80%	15	15	100%	2	2	100%
경남	18	17	94%	8	7	88%	8	8	100%	2	2	100%
인천	15	15	100%	6	5	83%	7	8	114%	2	2	100%
광주	12	12	100%	5	5	100%	5	5	100%	2	2	100%
대전	22	14	64%	14	6	43%	6	6	100%	2	2	100%
세종	17	12	71%	10	6	60%	5	5	100%	2	1	50%
강원	10	7	70%	5	2	40%	3	3	100%	2	2	100%
충남	17	12	71%	8	4	50%	7	6	86%	2	2	100%
전남	7	2	29%	2	0	0%	3	2	67%	2	0	0%

구분	합계 (A+B+C)			(A)국공립시설		(B)정부위탁사업		(C)종합재가센터	
	총계	정규직	계약직	정규직	계약직	정규직	계약직	정규직	계약직
합계	3,308	1,461	1,847	708	263	267	1,441	486	143
	100.0%	44.2%	55.8%	72.9%	27.1%	15.6%	84.4%	77.3%	22.7%
서울	468	441	27	116	19	0	0	325	8
대구	394	216	178	167	19	18	159	31	0
경기	409	176	233	126	52	28	166	22	15
경남	525	111	414	85	41	2	349	24	24
인천	124	76	48	25	16	35	28	16	4
광주	277	111	166	77	38	7	115	27	13
대전	399	245	154	72	24	143	119	30	11
세종	470	40	430	33	32	0	394	7	4
강원	76	10	66	0	12	9	12	1	42
충남	141	19	122	7	10	9	90	3	22
전남	25	16	9	0	0	16	9	0	0

- 사회서비스원이 돌봄서비스를 제공하는 하나의 경쟁적인 공급기관으로 전략함에 따라 당면과제도 공공돌봄 제공이 아니라 사회서비스원 운영에만 매몰됨
- 사회서비스 공공성 과제는 사회서비스원 자체보다는 국가와 지자체의 공공투자였음. 그러나 사회서비스원은 공공투자 없이 수가수입으로 운영되어야 하는 독립채산제가 적용되었고, 공공의 서비스 조직 역할은 수익성 차원에서 고려되지 않음
- 시장기업과 동일한 서비스를 제공하는 공공 조직의 한계로 인하여, 운영비용과 인건비 부담이 어려움. 사회서비스원은 기존 시장에 진입하지 못하고 공공병원과 같이 민간이 기피하는 복합욕구나 긴급돌봄, 그리고 수익 구조에서는 적자가 발생하는 착한 적자 서비스만을 담당하고 있기 때문임. 그럼에도 불구하고 영업이익이나 경영성과 등으로 사회서비스원에 대한 비판이 지속됨
- 공공인프라 확충이라는 과제는 요원해짐. 사회서비스원은 운영법인을 설립한 것에 불과함. 국가와 광역지방자치체의 돌봄인프라 투자(국가사업)는 오히려 논점에서 제외됨. 돌봄의 공공 인프라를 확보 노력은 지방자치단체가 기울이지 않고 있으며. 중앙정부도 국고를 통한 인프라 투자를 고려하고 있지 못함. 지역사회통합돌봄을 위한

안심주택 등 국민들의 광범위한 공공돌봄 인프라 요구는 사회서비스원 사업과는 별개의 것이 됨

- 공공성 강화는 좋은 돌봄을 제공하는 공공성을 갖춘 사회서비스 체계를 형성하는 것임. 즉 서비스 내용이 공적 속성을 가져야 하며(민간에서 못한 서비스, 그러나 반드시 필요한), 서비스 인력이 신뢰할 수 있는 역량과 공적 책무성을 가져야 함. 또한 서비스 과정이 사례관리, 위험관리 등 공적 절차를 가져야 함. 그러나 이러한 공공 전달체계 강화 사업은 이루어지고 있지 못함

□ 사회서비스 공공일자리 34만개 목표는 사회서비스원이 아니라 민간위탁 단시간 일자리로 채워지고 있음

- 사회서비스 일자리 연도별 확충계획을 살펴보면, 2020년까지 사회서비스 일자리 목표는 24.3만개였으며 이 중 98.6%인 23.9만개가 달성되었음. 구체적으로 돌봄(10.1만), 취업지원(6.0만) 취약계층 지원(3.8만) 등 총 8개 분야에서 사회서비스 일자리가 창출되었고, 이 중 복지부의 사업이 상당한 비중을 차지하고 있음
- 그러나 구체적인 사회서비스 공공일자리 확충 실적을 살펴보면, 공공일자리 상당수가 당초 약속과 달리 재정지원 직접일자리 그리고 민간위탁 일자리임
 - 우선 가장 많은 일자리가 창출된 사업은 사회서비스형 노인일자리(4만개)임. 사회서비스형 노인일자리 사업은 소득보조형 직접일자리 사업으로 노인일자리 사업을 대표하는 공익형 일자리(월 30시간 활동에 30만원 지급)를 개선한 월 60시간(주 15시간)활동에 54만~59만4000원을 지급하는 일자리로 4만 명의 일자리임
 - 사회서비스 공공일자리 확충 실적의 상당수는 제도 개선에도 변함없는 열악한 민간 일자리임. 아동, 노인, 장애인 서비스 및 대상자 확대를 통해 일자리 창출이 이루어졌지만 사회서비스 공공일자리 취지가 무색한 열악한 임금의 민간위탁 일자리임. 예컨대 보육 보조교사(3만3천개)와 노인맞춤돌봄서비스 (1만7천개) 등 월 기본급 백만원 수준의 시간제 일자리임. 사회서비스 양질의 공공일자리 34만개 공약이 이러한 민간의 시간제 단시간 일자리를 의미한 것은 아니었음

〈표 3.4〉 사회서비스 공공일자리 집행실적(2017~2020)

분야	소관	사업명	'17~'20년		
			계획 (만 개)	실적 (만 개)	집행률 (%)
총계			24.3	23.9	98.6
노인·아이 돌봄	복지부	보육 보조교사	3.7	3.3	89.7
	복지부	노인맞춤돌봄서비스	2.1	1.9	93.2
	복지부	국공립어린이집 보육교사	1.6	1.8	109.9
	여가부	아이돌보미	1.3	1.2	92.8
취약계층	복지부	장애인활동보조인	2.3	2.7	118.0
	복지부	장애인일자리지원	0.3	0.3	100.0
	복지부	발달장애인 주간서비스 제공인력	0.22	0.15	67.7
취업지원	복지부	사회서비스형 노인일자리	3.7	4.0	108.5
	고용부	장애인 근로지원인 지원	0.4	0.77	190.0
	고용부	신종년 경력형 일자리 확대	0.25	0.24	95.8
보건의료	복지부	간호간병통합서비스	1.5	1.4	91.2
	복지부	산모신생아 건강관리	0.62	0.88	143.3
	복지부	기초정신건강복지센터 인력 확충	0.14	0.12	88.2
기타	경찰청	아동안전지킴이	0.4	0.46	113.0
	해수부	바다안전지킴이 지원	0.1	0.104	103.6
	환경부	미세먼지 배출 감시단	0.1	0.103	103.0

※ 자료: 일자리위원회 회의자료(2021.03.)

4. 대선공약 비교 - 국가책임돌봄의 구체적 방향과 전략 제시해야

- 탈진실 시대의 대선이라는 오명이 있는 만큼 공약평가가 어려움. 지난동안 복지정치를 지켜보면 사회정책은 약속보다 정치적 부족주의, 남용, 언어적 오염이 문제적 상황이 됨
 - ▣ 최근 한국사회복지사협회는 20대 대통령선거 복지정책 공약제언을 마련하고 각 대선 후보에게 이를 전달하였음
 - 주요 내용은 사회복지예산 증대, 사회복지분야 좋은 일자리 확보, 사회복지사업 공

공성 강화, 사회복지시스템 강화라는 네 가지 의제였고, 구체적 공약 제시는 OECD 평균수준의 복지예산 증대, 사회복지인력 처우개선, 좋은 일자리 확보, 안전 확보, 돌봄 국가책임강화, 공공성 강화를 위한 사회서비스 인프라 확충, 민관협력 강화, 복지전달체계 강화였음

- 예상 가능한 바와 같이, 4명의 대선 후보는 상기한 요구사항을 대부분 약속함
 - GDP 대비 사회지출 확대, 돌봄의 국가책임 강화, 종사자 처우개선 등에 반대할 수 있는 후보들은 없음. 모두 다 암묵적인 동의를 할 수 있는 보편적 가치이기 때문임
 - 빈곤과 불평등을 줄이고 사회통합과 공동선을 높이는 데에 합의하지 않는 민주국가 정치세력은 없음
- 사실상 대선후보들의 복지공약은 이름을 가리면, 누구의 공약인지 알 수 없는 상황임. 복지는 다다익선의 대표행위에 가까운 대상별 신규 급여로만 가득차고 있음
 - 대선후보들은 모두 다 돌봄의 국가책임제를 공약한 상황임
 - 그러나 지난 경험을 돌아보면 돌봄의 국가책임과 관련하여 첨예한 대립과 갈등이 있었음. 그럼에도 불구하고 모두 다 국가책임제를 선언하는 상황은 아이러니이며, 일부 후보는 국가책임의 공약이 무슨 뜻인지 모르는 상황도 연출됨
- 각 후보는 5대돌봄 국가책임제, 요양-간병 걱정 없는 나라 등의 공약을 내놓으면서 다양한 복지급여 확대를 약속하고 있음
 - 이재명 후보의 대표적 공약은 어르신 요양 돌봄 국가책임제, 방문간호·방문의료 서비스 전국 확대, 공공 노인요양시설 비중 확대, 임기 내 노인 일자리 140만개 확대, 또 고령층 관련 일자리 확대, 60대 초반 '공백기'에 연 120만원의 '장년수당'을 임기 내 도입, 기초연금 감액 폐지, 근로소득 따른 국민연금 감액 축소, 경로당 냉난방비 등 지원 확대 등 매우 촘촘하게 제시하고 있음
 - 윤석열 후보는 환자 특성별 맞춤형 간병 지원, 요양·간병 가족 돌봄 휴가·휴직 기간 확대, 맞춤형 돌봄계획 설계 및 지원, 장기요양 간병 서비스 질 향상, 노인질환 예방 지원 강화, 필수의료 국가책임제, 사회서비스 일자리 확대, 복지종사자 단일임금제 단계적 확대 등을 제시하고 있음

- 심상정 후보는 사회복지예산 대폭 확충, 건강보험 하나로 100만원 상한제, 노인복지청을 신설해 노인들의 일자리, 소득, 건강, 주거, 여가를 책임지게 하고, 공공실버주택 도입과 기초연금 인상, 노인일자리 제공, 돌봄자 수당 등을 공약하였음
- 안철수 국민의당 대선후보도 손주 돌봄수당, 어르신 간병비 제로, 전일제 초등학교 돌봄, 공공보육시설 비율 70% 확대, 공공산후조리원을 통한 반값 산후조리 등을 제시함

〈표 3.5〉 대선후보들의 돌봄 주요 공약

대선후보	돌봄 관련 주요공약
윤석열	<ul style="list-style-type: none"> - 부모급여 보편 복지 (출산한 부모에게 1년간 매월 100만 원의 급여를 제공) - 필수의료 국가책임제 (중증외상센터, 노인성 질환치료시설 등에 공공수가) - 간병보험제도 신설 (표준 간병비 제도화 및 전문적 간병사 양성) - 간호간병통합서비스 확대 - 가족돌봄 휴가 휴직 확대 - 요양, 간병, 사례관리자 맞춤형 돌봄으로 사회서비스 일자리 확대 - 사회복지 종사자 단일임금제(동일노동 동일임금) 단계적 적용 - 긴급복지지원제도 확대 (국민안심지원제도) - 유보통합과 공유형 어린이집 확대(국공립, 민간 통합 운영) - 만 5세 이하 영유아 전면 무상보육 - 개인예산제를 통한 장애인 수요자 중심 복지
이재명	<ul style="list-style-type: none"> - 공공 노인요양시설 확충 - 간호간병통합서비스 확대 - 방문간호·방문의료 확대, 장기요양 재활급여 도입 - 장애인 대상 24시간 상시지원서비스 체계 구축 - 사회서비스 일자리 확충 (100만개 또는 디지털, 에너지 포함 300만개) - 노인일자리 140만개, 장년수당(60-65세 연 120만 원) - 돌봄 종사자 처우개선 - 학교와 마을돌봄 시설을 통한 초등돌봄 확대, 오후 7시까지 돌봄교실 운영 - 영유아 보육 강화(국공립 이용률 50%) - 영유아 발달지원 서비스 전국확대

대선후보	돌봄 관련 주요공약
심상정	<ul style="list-style-type: none"> - 복지예산 OECD 평균수준(20%) 확충 - 돌봄자 수당 도입 - 건강보험 하나로 본인부담금 100만원 상한제 - 전국민 주치의제도 - 상병수당 도입 - 돌봄 인력 처우개선, 사회복지종사자 단일임금제 상향 적용 - 재가서비스 2인 1조제 인력배치 - 슈퍼우먼 방지법으로 일가정 양립 지원 - 육아휴직급여 현실화(소득대체율 80%), 아빠할당제
안철수	<ul style="list-style-type: none"> - 손자 돌봄수당 신설 (월 최대 40만원) - 어르신 간병비 제로 - 전일제 학교돌봄 (방과후 7시까지 보장) - 공공보육시설 확대 - 반값 공공산후조리원 대폭 확대 - 사회복지 종사자 전국 단일임금체제 단계적 도입

- 분야별 공약은 복지현장의 요구사항들을 반영한 과제라 큰 이견이 있을 수 없으나, 정작 이를 추진할 수 있는 정치권력은 다른 속성을 가지고 있음
- 각 후보의 정책은 캠프의 분야별 전문가가 마련한 것임. 각 캠프의 복지 돌봄 분야 전문가는 사실상 학계 및 현장에서 오랫동안 협력해 온 이들이며, 복지와 돌봄 분야의 우선과제들을 서로 공유해 온 이들임. 복지국가에 대한 이념과 가치가 상이하다고 해도, 사회권 보장이라는 소명의식에 기초한 직업군이라는 점에서 서로 유사한 복지의 당면과제들을 공약에 포함시켰음. 사실 박근혜 보수정부 시기에도 복지는 지속적으로 확대되었음. 기초연금을 도입했고, 보편적 보육료 지원과 아동양육수당 등을 제도화함
 - 그러나 각 정치집단이 추구하는 한국 복지국가의 모습은 매우 상이함. 이 차이를 무시하고 복지 공약을 비교할 수 없음. 예컨대 현 정부 사회서비스 국가책임 또는 공공성 강화가 지지부진했던 이유는 각 집단의 규범의 차이에 기인한 것이 아니라, 복지 공급 체계에 다른 이익집단의 힘을 반영하고 있었기 때문임
 - 정치적 속성도 중요한 변수임. 사회서비스원법 제정과정의 어려움은 정책의 합목적성을 둘러싼 갈등보다도 문재인정부의 국정과제라는 이유가 가장 큰 요인 중 하나

였음. 이슈 중심 실용적·문제해결적 차원에서 논의가 진행될 수 없었던 상황은 각자의 지지계층에만 호소하는 포퓰리즘 정치에 기인함

□ 탈진실의 증거들

- 20대 대선에서는 각 정당이 추구하는 한국 복지국가의 상을 알 수 없음. 공약은 이념적 성격에 기초하지만, 이번 대선에서는 차별성을 찾기 어려움
 - 공약과 정책은 집권 후의 정책 의지를 드러내는 것이며, 이를 통해 정부와 시민이 소통하고 대의 민주주의를 실현할 수 있게 함. 따라서 공약과 정책은 시민들의 삶과 공동체를 위해 꼭 필요하거나 해결해야 할 사안들에 대해 그것이 필요한 이유와 그것을 추진할 기간, 목표, 공정, 자원 등을 포함해야 하고 공약이행 로드맵을 포함하고 있어야 함
 - 그러나 촛촛한 대상별 분야별 공약제시와 달리 정작 중요한 한국 복지국가 방향을 제시하거나 당면과제인 보장성 확대, 사회보장 제도개혁, 사회서비스 전달체계, 부담수준과 자원, 중앙-지방 역할분담 등을 구체적으로 밝히지 않고 있음
 - 지난 수차례의 대선에서는 복지국가가 주요 담론으로 등장하였음. 보수진영도 한국형 복지국가, 역동적 복지국가 등을 내세우면 최소한 보편복지 논쟁에 참여하고 있었음. 그러나 20대 대선에서는 후보들이 어떤 복지국가에 대한 담론을 제시하고 있지 않음. 특히 중부담-중복지, 새로운 사회보장체제에 대한 담론을 제시하지 못함. 당초 예상되었던 기본소득과 기본서비스에 대한 논의도 사라짐
 - 돌봄의 국가책임제를 통해 현행보다 돌봄을 확대하는 경우 미래에는 장기요양 보험료가 현 건강보험료 만큼 올라가야 함. 누진적 보편증세를 할 것인지, 소득중심 보험료 개편을 할 것인지, 어떻게 돌봄의 공공성 강화할 것인지 등 과제들이 산적해 있음. 복지국가는 연대와 보편주의에 기반하여 국가적 위기관리를 수행하는데, 어떻게 합의를 이끌어낼 수 있는지 설득이 없음
- 윤석열 후보는 한국사회복지사협회와의 간담회에서 사회복지종사자 단일임금체계 도입 공약을 서면으로 발표하면서, 낮은 급여체계 개선과 종사자의 안전장치 마련 등을 약속함
 - 그러나 간담회에서 복지도 적절히 효율성을 제고하기 위한 정도의 인센티브를 부여

하는 사고가 필요하고, 전문성을 높이기 위해 사회복지사에게 '코딩'을 공부하라는 발언이 논란이 됨

- 복지종사자의 열악한 처우는 경쟁과 효율이 낮기 때문이며 재정지출 낭비가 될 수 있다는 인식임. 복지분야도 인센티브로 경쟁을 유도해나가며 더 전문화해나가고, 효율성을 높여줘야 재정 지출 대비 국민이 느끼는 복지의 질이 올라가지 않겠나라고 발언함
- 이 발언은 정책전문가와 정치집단의 괴리를 잘 드러냄. 이 발언이 나온 취지는 충분히 이해될 수 있음. 정책전문가는 기본소득과 대비되는 정책으로 사회서비스 국가를 옹호하면서 서비스투자가 현금복지보다 성장에 도움이 된다는 복유럽 모형을 제시한 것이나, 정치집단은 이를 다르게 이해하고 추진할 수 있다는 것임

□ 저마다 약속한 돌봄의 국가책임제의 신뢰성은 지난 동안 보여준 사회서비스원에 대한 상이한 태도로 평가될 수 있음

- 돌봄 공공성 강화를 위한 사회서비스 분야 노동자 고용안정, 국공립기관 확충 및 직접운영을 목표로 한 사회서비스원에 대하여 국민의힘은 지속적으로 반대해 왔음
- 심지어 국민의힘은 돌봄의 국가책임은 비효율적이기 때문에 사회서비스원을 민간 법인 형태로 설립하고 민간과 동등하게 경쟁하며, 민간 사업자 지원을 목적으로 하는 대안입법을 발의한 바 있음. 돌봄의 국가책임제와 정반대의 정책기조를 지니고 있음
- 더 나아가 사회서비스 공약은 민간 부문의 창의력과 시장의 효율성을 이용해 양질의 일자리를 만들고 이를 바탕으로 복지를 확대하는 내용을 골자로 함. 여전히 사회서비스는 민간이 자유롭게 경쟁해 일자리를 창출할 수 있도록 공정한 경쟁 시스템을 구축하는 것을 정부의 역할로 봄. '시장친화적 국가주도'가 국가책임의 뜻임

□ 이재명 후보는 돌봄의 공공인프라 확충을 추진하고 있으나 성장과 일자리가 복지라는 민주당의 기존 자유주의적 접근에서 벗어나지 못함

- 정부의 역할로서 공공인프라 투자에 초점을 두고 있음. 반면 종사자 처우개선은 돌봄의 가치를 인정하는 정책으로 구체화되어 나타나고 있지 않음. 문재인 정부의 성과와 한계에서 벗어날 만큼의 비전과 전략은 제시되지 않음

- 민주당의 집권기간 동안 사회서비스 공공성 강화라는 강력한 레토릭에 비해 실천이 매우 미약하였다는 비판을 극복하기 쉽지 않음. 정책실현에 노력하지 않은 채, 정의로움의 이미지만 획득한 측면이 있음
- 오늘날 돌봄 위기의 핵심인 존엄성과 지속가능성을 충분히 고려하고 있지 못함. 복지국가의 급여 확대는 사회적 연대와 민주적 통제 없이는 임시방편도 되지 못함
- 심상정 후보는 돌봄, 노동, 젠더를 대선의 주요 의제로 삼은만큼 돌봄 노동의 가치 인정과 돌봄의 사회적 가시화 노력을 주로 펼침
- 돌봄자 수당 도입, 주 4일 근무, 지역일자리 보장제, 일가정 양립을 위한 공적 지원 프로그램 등은 돌봄의 가치 인정과 생태적 돌봄 전환의 주요 공약임
- 사회서비스 공공성 강화와 종사자 처우개선은 오랫동안 정의당의 정책기조였으며, 사회서비스원 추진에 있어서도 적극적인 행동을 보여 준 바 있음

□ 정작 책임질 수 없는 공허한 국가책임제

- 국가책임제가 발표되는 이유는 그동안 공공의 ‘비책임성’의 구조에 있음
- 사회보장기본법은 모든 국민의 인간다운 생활 유지와 증진의 책임, 지속가능한 사회보장제도를 확립하고 매년 필요한 재원을 조달할 책임, 그리고 중장기 사회보장 재정추계를 격년으로 실시하고 이를 공표할 책임을 명시하고 있음. 그러나 상기한 규정들은 원칙일 뿐 국가와 지방자치단체의 책임이 구체적 사무로 구분되어 있지 않았음
- 최근 돌봄 서비스는 매우 빠른 속도로 증가해 왔는데, 아이러니하게도 국가의 국고 보조사업은 증가하는 반면 지방자치단체의 자체사업의 차지하는 비중은 지속적으로 감소함. 그 이유는 기초연금, 영유아 보육, 노인 사회참여지원 등 국가복지의 확대에 따른 지방자치단체의 의무적 재정 부담이 증가하면서, 지방자치단체는 자체사업의 재량이 없어졌기 때문임
- 돌봄 공약에 있어 분권을 고려하지 않는다면, 국가책임제가 이러한 경향을 되풀이 할 가능성이 큼. 돌봄에 있어 지방자치단체는 적절히 대응할 수단이 없이 부담만 떠맡는 경향이 반복되어 왔음

- 중앙-광역-기초자치단체로 구성되는 복잡한 전달체계와 분절적인 사무집행으로 정책 예산 사업을 증가하지만, 정책관리와 이용자 사례관리는 모두 유명무실함
- 공공 영역에서 돌봄 인프라를 확충하는 역할은 지방자치단체보다 국가(중앙정부)이어야 함. 현재 지역사회의 돌봄 인프라는 매우 부족함. 특히 지역사회통합돌봄, 지역사회정신건강, 아동보호, 장애인 지원주택, 노숙인 쉼터 등 부족한 시설 종류는 매우 많음. 국가는 지역별 공공 인프라 확충계획을 수립하고, 지원 재정을 국고보조 사업으로 편성해야 함. 이러한 방식은 지방자치단체에게 적극적으로 공공 돌봄의 수행자가 될 인센티브가 될 수 있음
- 국가책임은 복지정책의 사회보장기본법에 명시한 바와 같이 장기적 방향에 있음. GDP 20%까지 복지지출 확대와 같은 직관적인 목표를 제시하고 이를 달성하기 위한 재정계획을 짜는 것임. 즉 복지수준은 OECD 국가 기준 중부담 수준을 목표로 하고 재원조달방안 논의도 아울러 필요함
- 돌봄은 지방자치단체의 고유 사무임에 틀림없음. 따라서 국가책임은 매우 부적절한 위당임. 돌봄 요구는 지역사회에서 즉각적으로 파악되고 접근되고 또한 서비스가 조직되고 집행되며 평가되는 지역단위 전달체계가 중요함
- 따라서 돌봄의 국가책임제보다는 돌봄의 지방책임제가 적절함. 지방자치단체의 책임은 무엇보다 효과적이고 효율적인 전달체계 구성과 운영의 책임이며, 공공 돌봄의 게이트웨이 역할 그리고 전달체계의 통합화 역할, 그리고 권한은 커미셔닝(총괄 기획, 구매 및 의뢰)임. 사회서비스 전달체계가 효율적이기 위해서는 기초자치단체가 재량 재정을 통해 지역사회 사회서비스 공급기관에 대한 서비스 구매, 의뢰, 협조 등의 컨트롤타워 권한을 가져야 함. 따라서 국가책임이란 지방정부에 사무, 인력, 재정의 권한을 부여하고 최종적인 성과를 판단하는 정도의 책임이어야 함
- 또한 지방자치단체의 책임으로 공공 돌봄 조직과 인력 확보를 빼놓을 수 없음. 무엇보다 공적 책무를 지닌 돌봄 인력의 확보, 신뢰할 수 인적 자원을 확보해야 하며, 이를 위한 중요한 과제가 돌봄 노동에 대한 사회적 인정을 향상시키는 노력임. 또한 지방자치단체의 책임 중 반드시 포함되어야 할 노력 중 하나는 민간 사회서비스 기관의 역할 재구조화 노력임

- 즉 돌봄 위기는 중앙정부의 급여 신설만으로 이루어지는 것이 아니라, 지역사회에서 공급 및 전달체계를 효과적으로 재조직하는 과제가 중요함
- 도움이 필요한 이들에게 돌봄권을 부여하고 자원의 총량을 관리하고, 배분하는 지방자치단체의 역량이 중요한 과업임
- 돌봄을 개인적 선택이 아니라 집단적 소비로 되돌리는 과업임. 지방자치단체가 이용 및 제공의 권한을 가져야 ‘사회적 돌봄’으로 부를 수 있음

□ 공급에만 주목하는 국가책임제

- 돌봄 공백이 발생하는 이유는 공급이 부족해서가 아님. 돌봄 공백은 총량보다는 각 개인이 필요로 하는 돌봄의 종류와 양 그리고 질이 충분치 않다는 의미임
- 이용자의 욕구를 반영하지 않고, 시설입소나 방문요양만 제공 가능한 상태에서 돌봄은 늘 공백상태에 놓이게 됨
- 돌봄은 필요로 할 때 적절한 서비스가 전문가에 의해서 제공되어야 함
- 지난 동안 돌봄 공백이 발생한 이유는 낮은 수가 때문에 돌봄강도가 높은 이들에게는 공급자가 서비스를 제공하기 꺼려하거나, 낮은 진입장벽과 규제 때문에 비교적 용이한 서비스만(방문요양) 제공할 수 있는 시설들이 시장에 과다하게 형성되었기 때문임
- 즉 수가에 의한 돌봄 상품화는 동일한 성격의 서비스만 시장에 과잉 공급함. 과잉공급으로 인하여 돌봄시장은 폐업이 잦게 일어나는 영세자영업의 문제를 그대로 노출함
- 따라서 고비용의 서비스, 사각지대 서비스, 긴급이나 기피서비스 등에서도 원활한 돌봄이 제공되기 위해서는 과감한 공공화가 필요함
- 돌봄 일자리를 시간제 단시간으로만 전제하는 관행에서 벗어나야 함. 직업으로 인정되고 경력이 개발되는 일자리이어야 함. 월급제와 정규직이 당연한 상식일 수 있음

□ 돌봄의 국가책임제는 무엇을 목표로 해야 하는가?

- 돌봄 위기가 발생한 것은 단지 고령화 때문만이 아님. 자본의 이익으로 케어산업화가 추진되면서 사회 전반의 민주적 제도들이 무의미해졌기 때문임

- 돌봄의 책임은 국가 뿐 아니라 가족, 기업, 지역사회도 포함함. 돌봄의 산업화 과정에서 비공식 영역의 타인과 가족을 돌볼 수 있는 역량이 위축되어 왔음
 - 공식 영역이 오히려 재생산 노동에 대한 가치절하, 비생산적 여성노동으로 가치절하하여 돌봄에 대한 개념을 상대적으로 열악한 것으로 변형시켰음. 돌봄 노동을 상품화하면서 자격과 직무의 표준화를 만들었으며, 일련의 특화된 지식이나 숙련이 인정되지 않는다는 이유로 돌봄노동에 대한 저평가를 정당화하였음
 - 돌봄을 받을 권리는 돌봄 제공자의 노동권과 그리고 부모권이나 인권 등과 함께 고려되어야 함. 사회가 돌봄 책임을 국가에게만 맡기는 것은 아동의 인권 측면에서도 바람직하지 않을 뿐 아니라, 부모의 양육의 책임과 권리 또한 약화시키는 결과를 초래함
 - 개인의 사적 영역을 과도하게 축소하는 사회는 관료주의적·전체주의적·전문가주의적 체제로 변질될 위험을 가지며, 개인은 온전히 제도에 의존하게 됨
 - 사회가 이렇게 유지되는 것은 누군가 돌보고 있기 때문임. 국가책임제란 국가가 모든 영역에서의 돌봄을 인정하는 체계이어야 함. 제도적 영역 내의 돌봄노동자에 대한 적절한 보상체계 뿐 아니라 가족 내에서, 이웃과 사회적경제 그리고 공동체생산 방식에 대한 인정과 보상체계를 갖추어야 함
- 돌봄의 국가책임제는 민간 제공자를 배제하는 공급정책이 아니어야 함. 돌봄의 책임을 국가가 충분히 제공하지 않은 상태에서, 누군가는 그 역할을 수행해야 했으며 오랫동안 민간비영리기관 그리고 최근에는 민간영리기관들이 담당해 옴
- 충분한 지원이 없는 상태에서 민간이 해온 돌봄의 업무는 저임금 종사자의 희생으로 이루어져 왔음. 이들은 서구 국가들의 프렌차이즈 돌봄기업과 다름. 개인 영세사업자들의 이익도 종사자와 크게 다를 바 없음
 - 돌봄에 사회적 투자를 하지 않고, 돌봄을 영리화한 결과가 저임금 시장에 맡긴 것일 뿐임. 의료는 의료전문가에게 맡겨놓고 돌봄은 비전문가에게 맡겨놓는 차이만 있었음
 - 투자하지 않고서는 공공성 강화의 성과를 기대하기 힘들

- 돌봄은 사회적 역량이자, 상호의존성과 연대의 역량임
 - 돌봄의 부담을 사회가 나누어 접근하게 되면 자연스럽게 돌봄의 가치도 높아짐
 - 따라서 돌봄이 필요한 가족이 있는 경우, 사회가 배려하는 노동시장 개혁이 함께 뒤따라야 함. 노동시간을 줄일 수 있도록 협력해야 함. 주 4일제나 돌봄자 수당 등이 그 예가 될 수 있음
 - 노인은 돌봄의 대상이기도 하지만 적극적인 시민으로 역할을 할 수 있어야 함. 기든스의 오래된 개념인 적극적 복지는 소득의 재분배보다는 노동의 재분배 그리고 라이프스타일의 변화를 복지국가 재편의 주요 과제로 꼽았음. 노인의 존엄한 삶을 목표로 한 돌봄은 시민공동체 형성에도 주요한 기제임
 - 복지국가 대전환 핵심 과제로서 사회적 돌봄을 구축해야 함. 성장과 평등, 국가와 공동체, 개인화와 집단책임의 딜레마 그리고 평등, 고용, 재정건전성 트릴레마에 대한 해법은 상호돌봄 윤리라는 생태적 원리로서 재편될 필요가 있음

5. 나가며

- 사회의 붕괴 조짐 현상들이 도처에서 관찰됨. 기후위기, 가족구성 회피, 불평등 악화, 고용 상실과 함께 돌봄의 위기도 그 중 하나임
 - 그럼에도 불구하고, 위기의 심각성을 인식하고 있지 못함
 - 위기대응의 실패는 항시 정치적 문제임. 포퓰리즘과 탈진실, 혐오의 증가, 불안의 보편화와 같은 민주주의의 후퇴 요인들에 기인함. 정치 상대에 대한 악마화 이외에 민주적 합의나 도덕적 정치 담론을 형성하고 있지 않음
 - 협력의 부재가 심각함. 돌봄의 사회화를 시작하려면 사회적 대화가 마련되어야 하나 의제조차 설정하기 어려움. 국정과제이기 때문에 거부하는 불신의 정치에서 점점 협력이 어려워짐
 - 포퓰리즘 정치가 도덕적 공동선의 정치를 희생시킴. 산업화 대 민주화 세대 양 집단에겐 집중되고 배제하는 양극화된 정치임. 도덕, 신뢰의 민주주의 규범이 없는 정치에서 합리적 토론이 불가능함. 사회적 연대의 원천이나 붕괴됨. 각자의 공동체 기여가 부정되고 적정한 보상이 고려되지 않음. 모두가 공동선에 기여하고 있다는 사

회의 전제가 붕괴된 것임

- 돌봄은 누구나 언제인가 필요로 하는 서비스이며, 누군가는 역할을 담당해야 함
 - 경쟁적인 개인주의 하에서는, 배제되는 이들의 광범위한 돌봄 공백을 경험하게 됨
 - 그러나 누구나 타인의 돌봄을 받을 수밖에 없는 사회에 살고 있으며, 누군가를 억압하지 않으려면, 가족이나 저임금여성노동자에게 희생을 강요하지 않으려면, 공동체가 함께 떠맡는 방법을 빨리 강구해야 함. 이는 나와 자녀 그리고 모두에게 도움이 될 것이기 때문이 아니라 그 자체로 공동체가 해야 할 의무이기 때문임
 - 돌봄의 국가책임이 무엇인지부터 국민들과 합의하는 대선이길 희망함

[토 론 1]

디지털 플랫폼 확산과 비정규직 문제 토론회

권혜원 (동덕여자대학교 경영학과 교수)

권혜원(동덕여자대학교 경영학과 교수)

- 불평등 심화 추세와 2022년 대선의 비정규직 의제 실종에 대한 문제의식에 공감
- 발표문에서 제기하는 것처럼 노동시장 이중화의 문제와 비정규직 차별 해소의 의제, 플랫폼 노동권 보호의 의제가 보다 전면적으로 논의되어야 함
- 발표문에서 제기하는 정책 방향에 전반적으로 공감. 정책 대안을 둘러싼 몇 가지 쟁점과 관련하여 부분적 문제의식과 의견을 제시하고자 함

□ 비정규직 문제 해결을 위한 핵심원칙: 동일가치 노동 동일임금 원칙 실현

- 비정규직 남용 제한, 공공부문 생명 안전 관련 업무의 정규직 직접 고용 원칙은 지속적으로 유지되어야 하며, 이를 위해 공공부문 비정규직 사용 사유 제한이 필요.
- 이와 같은 공공의 모범적 사용주 역할이 민간을 견인할 수 있는 규범적 프레임워크를 제 공하도록 해야 하지만, 민간부문에도 사용 사유 제한을 전면화하는 것에는 한계가 있음.
- 이를 법적으로 강제하는 데에는 여러 가지 난관이 따르며, 특히 기존의 상시 지속적 업무가 단속적 계약에 따라 지속성이 단절되는 경우가 빈번하게 나타나기 때문에 상시 지속성 여부를 판단하는 것이 쉽지 않음.
- 지금까지 비정규직 정규직 전환 정책의 결과를 보면, 내부 노동시장으로의 통합 경로는 외부노동시장의 일부에게만 적용될 수 밖에 없고, 광범위한 외부 노동시장을 사각지대에 방치하는 현실을 바꾸는 데에는 한계가 있음. 정규직-비정규직 격차와 더불어 대기업 중소기업, 원하청 간 격차가 더욱 커지고 특수고용, 플랫폼, 프리랜서 노동시장이 증가하고 있는 현실에서는 밑바닥을 강화하는 방향의 정책이 필요.
- 외부노동시장의 질을 전반적으로 개선하고 차별을 철폐하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 비교가능한 가치comparable worth의 동일 노동, 유사노동을 수행하는 노동자들이

동일한 임금과 노동조건을 보장받을 수 있도록 해야 하는 원칙이 가장 중요하게 견지되고 실현될 수 있어야 함

- 고용형태에 따른 불합리한 차별을 금지하는 규정을 근로기준법에 포함하는 것이 필요. “차별처우 금지 기준에 고용형태를 추가하여 포괄적 방식을 동등처우를 강제해야 한다”는 발표문의 주장에 동의. 또한 차별처우의 핵심인 임금에 대해서는 차별 처우 금지에서 더 나아가 ‘동일가치 노동 동일임금’ 원칙을 남녀고용평등법 제 8조와 같이 명문화해야 한다는 내용에도 동의.
- 동일가치 노동 동일임금을 위해서는 사회적 직무평가가 필요. 민간에서 직무평가는 직무성과평가가 대부분이고 노동자들은 직무급을 성과급으로 이해하고 있어서 임금체계 개편에 대한 저항이 있음. 그러나, 동일가치 노동 동일임금을 위해서는 직무에 대한 객관적 가치평가가 필요하고(저평가된 노동의 가치에 대한 사회적 재정의를 포함하여), 평가과정에서 격차가 확인되면 이를 개선하기 위한 계획을 마련하는 것이 필요. 사회적 직무평가의 기준을 마련하여 공공부문에서 선도적으로 추진하는 것이 필요하며, 민간부문의 경우 초기업교섭을 통해 사회적 직무평가를 합의, 실시할 수 있도록 함(정흥준, 2021)
- 이와 동시에 사회적 교섭과 협약을 통한 최저기준 확립 전략이 필요. 불안정 단속 노동자의 노동기본권의 보편적 보장, 최저임금 보장과 더불어 교육 훈련을 통한 숙련형성과 경력개발이 가능하도록 해야 함.

□ 비정규직 고용불안정 수당 지급 관련 이슈

- 대선 후보들의 고용불안정 수당 지급 관련 공약의 구체적인 내용에서는 차별성이 존재: 이재명 후보는 1년 미만 단기계약직 노동자에게 지급하는 경기도의 비정규직 공정수당을 중앙행정 및 공공기관에 확대도입 하겠다는 것이며, 심상정 후보는 비정규 노동자를 대상으로 평등 수당을 도입하여 기업이 단기로 노동자를 고용하고 계약을 연장하지 않을 경우 비정규직 계약종료수당을 노동자에게 주도록 하는 것. 발표문에서 언급하고 있는 프랑스와 스페인 사례는 모두 심상정의 평등수당의 내용과 유사.
- 공공부문 기간제 노동자에 한해서 비정규직 공정수당의 혜택이 제공되면, 오히려 민간 부문 저임금 비정규직 노동자들과의 격차를 더욱 강화할 수 있음. 비정규직 공정수당을 받을 수 있는 노동자의 범위가 제한되어 있고, 수당 액수도 크지 않아 노동자에 대한 금

전적 보상을 통한 격차 해소 효과는 한계가 있을 수 있음.

- 그러나 기업의 비정규직 고용에 의한 비용 인센티브를 제거하는 조치는 다각도에서 마련될 필요가 있으며, 이를 위해 계약 종료수당 지급을 법제화하는 방안이 모색될 수 있음.

□ 성별 연령별 비정규 차별 해소를 위한 구체적 방안 필요

- 2021년 8월 통계청 근로형태별 부가조사 결과를 보면, 여성 비정규직은 전년보다 0.6% 상승한 55.7%로 집계되어 남자(44.3%)보다 10% 이상 높음. 연령별로는 60세 이상(29.8%)이 가장 많았고, 50대(20.7%), 40대(17.6%), 20대(17.5%), 30대(12.6%) 순.
- 고용형태별 격차와 교차되는 성별 임금격차 및 저임금 비정규직 고령 노동의 문제에 대한 구체적 해결책도 필요. 예: 해외 임금공개법, 동일가치노동 동일임금 인증제 등을 참조한 성평등 임금공시제 추진. 여성 초단시간 노동과 관련하여 최저노동시간 보장 등의 요구 필요. 노동시간 단축(주4일제) 모델과 연계된 고령 노동자 정년연장 및 재고용제도 추진 전략 필요.

□ 초기업 단체교섭구조와 단체협약 효력확장제도의 필요성

- 동일가치 노동 동일임금의 원칙을 실현하기 위해서는 초기업 교섭을 통한 임금 결정체계가 필요.
- 노동조합과 사용자 단체의 조직률이 높고, 단체교섭이 집중화되어 있을수록, 교섭행위자들 간 조정이 발달해 있고, 단체협약의 적용률이 높을수록 임금 격차 및 불평등 완화 효과가 큼
- 노동조합이 초기업적 조정 없이 사업장 단위로 파편화된 임금 및 단체교섭을 하게 되면 단체협약이 기업단위에 제한되어 적용되어 적용률이 낮을 수 밖에 없기에 단체협약 적용률을 높일 수 있는 방향으로 단체교섭 제도를 변화시켜야 함: 사용자들 간 저가 임금 경쟁을 억제하고 산업이나 업종 내 균등한 임금과 노동조건을 확립할 수 있는 방향으로 단체교섭을 구조화할 수 있어야 함. 이는 노동조합 차원에서의 초기업별 단체교섭 전략과 국가 차원의 제도적 지원을 모두 필요로 함.
- 산업 업종 단위 초기업 수준의 단체교섭이 촉진되기 위해서는 산업 업종별로 사용자 단

체들이 조직되어야 한다는 발표문의 지적에 공감. 문제는 이와 같은 사용자 단체 조직과 초기업 단체교섭의 지원을 위한 정부 차원의 제도적 지원 방안.

- 각종 노동제도의 설정과 변경에서 과반수 노동조합에게만 독점적으로 주어지는 법적 대표성을 완화하여야 하며, 기업별 노동조합주의를 사실상 강제하는 노동조합법상 각종 규정들을 삭제하여야 함. 또한 초기업별 교섭과 협약을 촉진하기 위해 단체협약 효력 확장 제도의 확대, 교섭단위 통합제도 마련, 교섭창구 단일화 예외 외에도 일정한 사항에 대해서는 초기업별 교섭을 의무화하거나 초기업별 협약이 있는 경우 기업별 교섭 의무를 면제하는 방법 등도 확립할 필요(강성태, 2018)
- 이와 더불어 사용자단체의 초기업 교섭 책임을 강화하는 데 정부가 적극적 유인책을 마련할 필요가 있음. 법적 교섭권한을 갖는 사용자 단체에 대한 지원금 혜택과 정부위원회 참여와 같은 정책 개입 권한등을 부여하는 방안 필요.
- 한편, 발표문에서 언급한 프랑스의 사례에서 볼 수 있듯이 노동조합의 조직률이 낮은 경우, 단체협약 효력확장제도의 내실화를 통해 임금과 노동조건 격차를 해소하고 미조직 노동자들을 보호할 수 있음.
- 그런데 우리나라의 경우, 단체협약 효력확장제도는 거의 유명무실한 제도로 전락. 일반적 구속력 확장을 사실상 사업장 단위로 한정하고 있으며, 지역적 구속력의 경우 효력확장 요건을 갖추기 어려워 거의 사문화된 제도로 명목만 유지되고 있음. “‘하나의 단체협약’이 ‘하나의 지역’에서 체결되어 ‘동종’ 근로자의 ‘3분의 2 이상’을 포괄해야 한다”는 요건 중 하나라도 충족하지 않으면 지역적 구속력에 의한 효력 확장이 이루어지지 않는다는 점에서 지나치게 엄격한 조건을 적용하고 있음.
- 대부분의 해외 단체협약효력확장제도는 양적 요건을 두더라도 적용률 요건을 50% 수준으로 하거나, 최근에는 그와 같은 요건이 임금경쟁에 의한 노동조건 하향화와 소셜덤핑 억제, 사회불평등 해소라는 효력확장제도의 근본적 취지를 훼손한다는 관점에서 정량적 요건 자체를 삭제하고 ‘공익적 필요’ 조항 만을 남겨두거나(독일) 파견 이주노동자 집중 부문의 소셜 덤핑을 우려하여 해당 부문에 한해 공익적 필요에 의한 단체협약 효력확장 제도를 도입하는 사례(노르웨이)가 존재
- 우리나라의 경우에도 저단가 임금경쟁으로 인해 저임금 부문의 노동조건이 더욱 ‘바닥으로’ 치닫게 되는 상황을 억제하는 것이 긴급하다는 공익적 필요가 우선시될 필요가 있고, 이와 같은 사회공공적 목적을 위해 효력확장제도를 개선 및 (재)활성화해야 해야 함.

- 효력확장제도를 다음과 같은 기본 원리에 의거하여 실행할 수 있도록 법을 개정해야 함:
 - ① 단체협약효력 확장의 범위를 지역에 국한시키지 않고 산업·업종·지역을 다 포괄할 수 있도록 하고, 해당 적용 범위 내에서 단체협약이 노동자 반 수 이상을 포괄할 경우 미조직 노동자에게도 단체협약의 전부 또는 일부를 적용할 수 있도록 함
 - ② 단체협약의 공익적 필요가 특별히 고려되어야 하는 사안에 대해서는 노동자의 반수에 미달하더라도 해당 단체협약의 효력확장을 결정할 수 있음.
- 이와 같은 관점에서 실행가능한 단체협약 효력확장제도의 경로를 다음과 같이 제안할 수 있음.

건설산업의 경우 이주노동자의 저임금 노동 착취에 의한 소셜 덤핑이 우려되므로 공익적 필요에 의한 효력 확장 대상으로 설정될 수 있음. 특히 건설산업 토목 건축 업종 내 형틀목수 기능공처럼 전국 수준의 초기업 단체협약을 체결하고 있는 경우에는 이와 같은 중앙 표준협약을 협약 외 사용자와 고용계약을 맺고 있는 모든 형틀목수 기능공에게 확대 적용토록 하는 방안이 마련되어야 함. 이 방안은 건설노조 토목건축분과위가 철근콘크리트 사용자연합회와 체결한 초기업 협약을 전국 토목 건축 업종 내 협약 외부의 사용자들에게도 적용하는 것. 이는 노동자들을 사용자들의 저단가 임금 경쟁으로부터 보호함과 동시에 노동자들의 과도한 임금 인상 경쟁도 억제함으로써 사용자들에게도 이익을 제공.

지역 산단이나 공단, 도심제조업의 경우 지역 단위 공동교섭을 통해 체결한 단체협약의 공통적 규범이나, 최저 노동기준과 관련된 단체협약 일부의 효력을 해당 지역의 업종 전체에 확장할 수 있도록 함. 예를 들면, 도심제조업 주얼리 업종의 경우 서울 종로에 밀집된 지역 클러스터가 형성되어 있으며, 금속노동조합 서울지부 주얼리 지회가 4개의 업체와 업종 공동교섭을 진행하여 근로기준법 준수, 노동권 보장, 4대보험가입, 포괄임금제 폐지 등의 최저 노동기준과 관련된 단체협약을 체결하고 있음. 이처럼 작고 영세한 사업장을 위주로 지역 클러스터가 형성되어 있는 도심제조업의 경우, 근로기준법의 사각지대에서 기본적인 노동권의 준수가 이루어지지 않고 있음. 그러므로 향후 업종 공동교섭을 통해 체결한 단체협약의 최저 노동기준을 지역 전체의 협약 외 주얼리 사업장에도 적용하는 방안을 모색할 수 있음. 이 경우단체협약 효력확장에 의한 임금과 노동조건의 표준화는 노동시장 격차 해소에 기여함과 동시에 사용자들에게도 과도한 임금경쟁으로부터 탈피하여 공정한 경쟁 기반을 조성할 수 있게 함.

원청 사업장 내 하청노동자, 혹은 공단지역 내 다단계 원하청 공급사슬 내에 편입되어 있는 하청 노동자들의 경우, 원청 기업단위 단체교섭 구조에서 체결된 단체협약의 내용 중 ‘노동시간, 유급 휴일과 휴게시간, 산업안전 등’과 관련된 공통적이고 규범적인 내용을 원청사업장 내 하청노동자나 지역 내 하청 노동자들에게 확대 적용토록 함. 이는 ‘원하청 간 심각한 노동조건 격차 해소’라는 공익적 필요에 의한 효력확장 방안으로 추구될 수 있음. 공통 규범과 관련된 단체협약의 일부 조항을 원청사업장 단위와 지역 범위 내 모든 미조직 노동자에게도 적용될 수 있도록 하고, 임금과 복리후생 등의 조건에 대해서는 차등 임금 인상을 등을 통해 임금격차를 점진적으로 개선하는 방안과 연계할 수 있을 것.

※ 자료: 권혜원(2021)

□ 플랫폼 노동자 보호를 위한 정책적 대안

- 실질적으로는 근로자인 플랫폼 종사자도 ‘근로자 아닌 자’로 분류할 수 있는 오분류 문제 해결 필요성에 대한 발표문의 내용에 동의
- EU의 플랫폼 노동 지침(Platform Work Directive)을 참조하여 유사한 입법 조치를 추진할 필요가 있음: EU지침은 고용지위와 관련하여 ‘플랫폼을 통해 노동을 수행하는 사람들에게 플랫폼이 일정한 통제(certain degree of control)를 행사하고 있다면 플랫폼을 사용자로 간주한다고 하고, 구체적 기준을 제시함
- EU 지침에 의하면, 일의 조직화에 있어서 사람들의 자유를 제한하는 다음 중 두 가지 조건을 충족하면 사용자로 간주: ◦보상 수준을 결정하거나 최대 한도(upper limits)를 결정 ◦전자적 수단을 통해 작업성과를 감독 ◦노동시간과 결근 기간을 정할 수 있는 자유, 과업을 수락하거나 거부할 수 있는 자유, 하청업자나 대체인력을 사용할 수 있는 자유의 제한 ◦작업 성과 혹은 서비스 이용자들에 대한 외양이나 태도와 관련된 구체적이고 강제적 규칙을 확립 ◦고객을 유치하거나 제 3자를 위해 일할 수 있는 가능성을 제한.
- 플랫폼 사용자나 종사자는 이와 같은 고용지위에 대해 반박할 수 있으며, 이의제기의 당사자가 자영업자임을 입증해야 함
- 이와 같은 입법 동향에 맞추어 플랫폼 노동자 보호의 실효성을 확보하기 위한 노동법적 시도가 필요
- EU의 경우, 알고리즘 관리에 대한 노동자의 권리도 명시하고 있음. 우리나라에서도 이와 같은 알고리즘 관리와 관련하여 플랫폼 노동자들의 권리에 대한 법적 명문화가 필요.

〈참조: 알고리즘 관리에 대한 EU 지침〉

□ 투명성 강화

- 디지털 노동 플랫폼에서 일하는 노동자들은 플랫폼으로부터 현재 활용되고 있는 자동화된 모니터링과 의사결정 시스템에 대한 정보 및 그와 같은 시스템이 노동조건에 어떠한 영향을 주는지에 관한 정보를 제공받을 수 있어야 함(고객에 의한 평가를 포함하여 플랫폼 노동자들이 어떻게 모니터링되고, 감독되고 평가되는지에 대한 정보를 제공받을 수 있어야 하며, 작업할당, 효율결정과 보너스 책정 등에 대한 중요 결정이 어떻게 내려지는지에 대해 알 수 있어야 함)

□ 개인정보 보호

- 작업과 직접적 관련이 없는 개인정보 수집 금지

□ human monitoring 보장

- 자동화된 모니터링 및 의사결정 시스템에 의한 결정이 임금이나 노동시간과 같은 노동조건에 미치는 영향을 평가해야 함

□ 자동화된 결정에 대한 이의제기와 반박을 보장

- 플랫폼 노동을 수행하는 사람들은 자신들의 노동조건에 영향을 미치는 중대한 결정에 대해 설명을 들을 수 있는 권리를 보장받아야 하며, 이를 위해 human contact와 채널에 접근가능하여 의견을 제시하고 논의할 수 있어야 하며, 플랫폼 노동자들의 의사결정의 철회를 요구할 경우 이에 답변을 해야 함.

[토 론 2]

나원준 교수의 “정의로운 전환과
일자리 국가책임”에 대한 토론

황선웅(부경대학교 경제학부 교수)

나원준 교수의 “정의로운 전환과 일자리 국가책임”에 대한 토론

황선웅(부경대학교 경제학부 교수)

- 한국 경제의 구조적 문제 해결을 위한 대선 후보들 간 차별화된 정책 경쟁은 보이지 않고 후보 본인과 가족 비리 문제를 둘러싼 공방이 지리멸렬하게 이어지고 있는 상황이 참 답하고 우려스러운 상황
- 향후 디지털 전환과 기후위기 대응 에너지 전환, 제조업 구조조정 등으로 일자리 위험이 증대될 가능성이 크고, 구조조정 비용과 관련해 노동의 희생을 기초로 자본의 논리가 강제될 가능성이 크며, 그러한 위험을 국가적으로 어떻게 관리하고 조절하느냐가 새 정부의 주요 과제가 될 것이라는 발제문의 문제의식에 동의함
- 위기 해법을 신자유주의적 또는 시장적 방식이 아니라 일자리 국가책임과 공공성 강화에서 찾아야 한다는 문제의식에도 공감함
 - 에너지를 비롯한 기간산업, 공적자금 투입 사업장, 돌봄이나 보건 등 필수 영역의 공적 소유 확대, 국가의 주요 고용자 역할 강화 (공공부문 고용 확대)
 - 적극적 노동시장 정책 강화와 국가재정 투입을 통한 고용유지, 직무전환, 노동시간 단축 및 일자리 나누기 지원 확대 (민간부문 고용유지 대책)
 - 공적 고용 버퍼로서의 일자리 보장제 실험: 기후위기 대응 및 디지털 지식 커먼즈 조성을 위한 신산업 분야와 경력형성·취약계층 지원형 직접일자리사업 분야
- 문재인 정부 경제정책의 성과와 한계에 대한 평가 속에서 차기 정부 또는 중장기 구조개혁 과제를 모색할 필요
 - 반시장주의적 정책에 기인한 총체적 실패 vs 방향은 옳았으나 부분적 보완 필요?
 - 불평등 위기와 기후위기 대응 관련 문재인 정부 경제정책의 한계를 어떻게 극복할 것

인지에 대한 구체적 방안 필요

- 문재인 정부의 네 방향 경제정책: 일자리중심경제, 소득주도성장, 공정경제, 혁신성장
- 성과: 집권 초 2년간 최저임금 큰 폭 인상을 통한 하위 분위 임금 불평등 일정 부분 개선, 적극적 노동시장 정책 강화, 복지 확대 ⇒ 대안적 불평등 해소 수단 없이 최저임금 인상을 하향 조정, 사회지출/적극적 노동시장 정책 여전히 OECD 최하위 수준
- 고용률 일정 수준 유지. 하지만, 공공부문 고용실적 대비 민간부문 고용실적 저조, 여성·청년 고용실적 저조, 출산율 하락, 민간부문 비정규직 증가, 디지털·플랫폼 일자리 큰 폭 증가 등
- 공정경제(불공정 해소, 상생협력 산업생태계 조성), 혁신성장(중소기업 성장 동력화, 4차 산업혁명 주도) 정책과 소득주도성장 및 일자리중심경제 정책 간 선순환 미흡 → 혁신성장 가속화(디지털 뉴딜, K-반도체 강국), 핵심인력 공급 지원, 전직 지원, 사회안전망 강화로 귀결
- 여러 원인 있을 것: 집권 세력 의지와 역량, 취약한 사회적 대화 기반, 진보세력 역량 등

□ 거대 양당 대선후보 공약 간 차별성 찾기 어려움, 과거 정부 경제정책 방향과의 차별성도 찾기 어려움 (기술혁신형 기업 중심 신산업 육성, 수출 확대, 사회안전망 확대 등)

- (尹) 행복 경제, 역동적 혁신성장 vs (李) 5·5·5 성장 공약, 디지털 대전환, 에너지 대전환, 빅10 산업 프로젝트, 공급망 자립화, 소부장 3.0, 맞춤형 혁신인재·참여혁신연계망, 임기 내 수출 1조 달러

□ 나원준 교수의 대안적 정책 방향은 이러한 기존 정책 방향과 차별화되는 담대한 제안으로 추후 다양한 생산적 논의가 발전하는 데 도움이 될 것으로 보임

- 특히, 사회화(공적 소유) 논의와 일자리 보장제
- 돌봄/보건 등 사회서비스 분야: 공공성 강화 제안에 전적으로 동의함
- 기후위기 대응 에너지 분야: 민주적 통제 강화와 공공성 확대 주장에 동의하지만, 에너지 생산·유통 기관의 공적 소유만으로는 기후위기 대응에 한계 있을 것으로 보임. 탄소 배출 기여도 높은 모든 민간 기업의 공적 소유? 다른 대안적 정책에 대한 발전된

논의도 기대함

- 공공부문 고용 확대만으로는 불평등 해소, 성장-분배 선순환 효과도 제한적 (민간부문 임금 불평등 OECD 상위권)
- 일자리 보장제 도입도 적극 검토 필요하지만, 민간부문의 노동·숙련 절감형 기술변화에 대한 직접적 개입 방안에 발전된 논의 필요해 보임
- 결국, 발제문에서 언급한 ‘생산체제 핵심부문’, ‘자본이 지배하는 대규모 시장 경제 영역’ 사회화 전략의 구체적 방안에 대한 발전된 논의가 필요함. 반도체, 자동차, 철강, 석유화학 등의 주력기업 국유화?
- 국가독점자본주의 단계의 구조적 위기 대응 전략으로서 사회화(국유화) vs 디지털 전환(불평등 위기), 에너지 전환(기후위기) 시대의 신산업 분야 사회화? 변혁 주체(강한 노조 vs 파편화된 노동)의 문제? 추후 발전된 논의 기대
- 발제문에서 언급한 ‘자본의 영역을 공공의 영역으로 회복’하는 것이 비단 민간 기업의 공기업 전환만을 의미하는 것은 아닐 것임
- 공공의 이익에 반하는 사적 기업의 이윤추구 활동(과도한 자동화, 고용·노동조건의 불안정화, 기업 간 불공정 행위, 생태·기후위기 심화 등)에 대한 민주적 통제 강화, 고용·노동·기후·생태 친화적 조세·재정정책으로 전환, 산업·기업·시민 간 연결망(network)과 공유 자산(common)에 대한 사회적 투자 확대, 대규모 물적 투자 집약적 수출 의존적 추격형 성장체제를 양질의 제도, 평등한 분배구조, 사회적 자본 집약적 성장체제로 고도 전환하기 위한 공적 투자 확대 필요

[토 론 3]

**대전환기 복지국가는
왜 “돌봄”에 주목해야 하는가?**

양난주(대구대학교 사회복지학과 교수)

대전환기 복지국가는 왜 “돌봄”에 주목해야 하는가?

양난주(대구대학교 사회복지학과 교수)

1. 돌봄(사회서비스)정책의 재검토가 필요한 지점

대전환기 복지정책의 중심과제를 “돌봄” 특히 초고령사회 장기요양 중심의 노인돌봄으로 제시하고, 개선과제를 돌봄을 비롯한 사회서비스의 공공성 강화에서 찾은 김형용 교수의 문제 인식과 해법에 동의함.

특히 돌봄의 사회화를 추진한 사회서비스정책에 노정되어있던 기존 정책논리와 사고가 결과적으로 사회서비스 보장의 효과를 떨어뜨리고 비효율을 초래하게 되었다는 데 크게 공감함. 따라서 재검토되고 전환이 필요한 사회서비스정책의 문제를 다음과 같이 제시할 수 있음.

첫째, 돌봄과 사회서비스를 경제성장, 양적인 일자리 창출을 위한 하위수단 정도로 사고한 점. (현대사회에서 사회적으로 제공되는 돌봄은 개인의 사회권을 구성하는 주요 부문이며 사회 유지를 위한 필수/공공서비스 영역임. 따라서 사회적으로 제공되는 돌봄서비스의 양과 질을 어떻게 할 것인지는 사회적 합의 수준이 반영됨)

둘째, 사회서비스 보장을 이용자의 서비스 구매 비용 지원에 치우쳐 설계한 점.(돌봄서비스를 비롯하여 대인적 특성을 가지는 사회서비스는 관계의 특성이 서비스 질에 영향을 미치게 됨. 따라서 관계의 다른 한 쪽을 구성하는 제공자(돌봄노동자/제공기관)의 공적 책무성, 신뢰도 등을 보장할 수 있어야 함.)

셋째, 사회서비스 제공기관과 제공인력 양성을 전적으로 민간에 맡겨 공급시장을 육성해온 점.(막대한 공적 재원으로 생산되는 사회서비스 부문이 결과적으로 영세

자영업자를 육성하고, 개인사업자에 고용된 불안정노동자를 확대해왔으며 이용자들은 이 안에서 각자의 정보와 자원에 따라 개별적으로 필요를 실현하는 구조.)

2. 돌봄정책의 더 큰 전환이 필요 : 보편적 돌봄권 기준 사회제도 개편

돌봄정책은 생각보다 복잡하고 다차원적 구성을 가지고 있음. 이제 보편적 돌봄권을 보장하기 위한 큰 원칙을 가지고 개별적인 프로그램들 간의 원칙과 기준을 통일시키는 것이 필요한 단계임. 보편적 돌봄권은 누구나 돌봄이 필요한 사람은 인간다운 삶을 보장하기 위해 일상생활을 유지할 수 있도록 돌봄서비스를 받을 권리가 있다는 것을 의미함.

현재 모든 돌봄서비스는 대상별, 사업별로 나뉘어져 진행되고 있으며 사업에 따라 서비스 양과 질(제공인력 자격요건)이 달라지는데 이러한 차이를 설명하는 근거는 명확하게 파악하기 어려움.

첫째, 6세 아동과 7세 아동에 대한 사회적 보호의 양(시간)이 달라짐 : 어린이집과 유치원의 보호시간과 초등학교 1학년 하교시간, 제한적인 초등돌봄교실.

둘째, 노인장기요양보험제도에서 같은 등급자에 대한 시설급여와 재가급여의 차이(장기요양 1인당 월평균 금액¹⁾: 시설급여 수급자 약 1,707,510원(본인부담금 203,450원), 재가급여 수급자 923,753원(본인부담금 90,484원), 시설급여액이 재가급여액보다 월 57.1만원~66.1만원 높은데 이는 약 1.5배가 높은 것임²⁾)

셋째, 발표자도 지적했듯이 노인장기요양보험의 노인요양시설과 건강보험의 요양병원은 취약한 노인을 대상으로 중복적 기능을 수행하고 있음³⁾, 요양병원에서 환자가 부담하는 간병비를 급여화해야 한다는 목소리 높인데 사실 그 전에 노인의 의료·요양필요도에 따라 요양병원과 요양시설의 역할이 분별정립되는 것이 필요함.

1) 김용익 (2020) 국민건강보험공단 직원교육 내부자료. 2019년 기준.

2) 석재은 외(2020) 재정사업 심층평가 <노인의료사업지원군>. 기획재정부.

3) Hongsoo Kim, young-il Jung, Soonman Kwon (2015) Delivery of institutional long-term care under two social insurance: Lessons from the Korean experience. *Health Policy* 119:1330-1337.

	시설	지역사회	집
아동	아동양육시설	어린이집 유치원 초등학교	아이돌봄서비스
노인	노인양로시설 노인요양시설 요양병원	주간보호센터	방문요양 노인맞춤돌봄
장애인	장애인주거시설	주간보호센터 직업재활시설	활동지원서비스

특히 의료와 교육영역에서 분리되어 그동안 개인과 가족의 몫으로 전가되었던 “돌봄서비스”의 영역이 의료정책과 교육정책에서 재정의되어 각각의 정책에 반영되어야 함.

첫째, 의료와 돌봄 : 병원은 입원환자에 대한 책임이 강화되어야 함. 곧 질병에 대한 치료과정에서 혼자서 생활할 수 없게 된 입원환자의 생활을 돕는 것이 병원에서 간호책임으로 이루어지기보다 가족의 책임이나 간병서비스 개별구매 혹은 비급여 부담으로 이루어지고 있는 것은 결국 의료서비스 보장의 부실을 보여주는 것임. 현재 부분적으로 이루어지고 있는 간호간병통합서비스가 모든 입원병동에서 전면적으로 적용되어야 함. 또한 병원은 퇴원환자에 대한 퇴원계획을 통해 퇴원 후 환자에게 필요한 돌봄서비스를 연계해야 함.

둘째, 초등교육과 돌봄 : 아동에게 필요한 사회적 보호의 시간은 아동의 보호자의 노동시간과 맞춰져야 함. 따라서 보호가 필요한 아동을 가진 노동자에게 자녀를 돌볼 시간이 보장되는 것(적정노동시간, 노동시간 단축, 돌봄휴가 등)과 동시에 보호자가 일하는 시간에는 사회적인 보호가 이루어져야 함. 초등학교는 아동에 대한 교육과 동시에 안전한 보호의 책임을 가져야 함. 최소한 초등학교 저학년은 누구나 돌봄교실을 이용할 수 있도록 보장성을 높여야 함.

여러 제도에 넓게 펼쳐져 있는 돌봄서비스의 특성 때문에 돌봄에 대한 공약은 파편적으로 제기되고 물량공세의 양상으로 보이기 쉬움. 급여를 늘리고 기관을 늘리고 서비스를 확대한다는 모든 약속들이 중요하고 필요하지만 그 모든 것들에 동일한 원칙이 관통하고 있는지 물을 수 있어야 함.

첫째, 국공립어린이집 이용 아동비율을 50%, 70%까지 늘린다는 공약이 있는데 왜 보육인프라의 공공성은 절반 이상을 약속하면서 10%인 공공병상, 1%인 노인장기요양기관에 대해서는 수치적 목표를 약속하지 않는가?

둘째, 사회복지종사자에게 단일임금제가 필요한 것처럼 사회보험재정이나 조세로 운영되는 노인장기요양, 사회서비스 분야 돌봄종사자들도 경력과 숙련이 인정되는 일자리가 필요하고 동일노동에 동일한 임금을 받을 수 있어야 함. ‘처우개선’은 구체적인 약속이 아님.

3. 돌봄의 사회적 보장은 모든 국민의 건강한 삶과 성평등을 실현하는 길

코로나19 방역체제 3년째인 우리 사회에서 ‘돌봄국가책임’ 공약들이 우리 앞에 놓인 변화와 위험을 민감하게 감지한 미래지향적 정책이기를 바랍. 1인-2인 가구가 절반을 훨씬 넘기고 전통적 유대가 약화된 개인화 사회, 노동시장에서 은퇴 후 2-30년을 노인으로 살아야 하는 고령사회로 가속화되는 시대에서 가정마다 ‘돌봄’을 도맡아줄 누군가는 존재하지 않음. 돌봄은 남녀가 수행을 나누고, 개인과 국가가 책임을 나누어야 하는 현대사회의 필수재임.

현대사회는 성역할 분담-남성이 생계를 책임지고 여성이 돌봄을 책임지는 사회가 아니라 모든 성인이 직업을 가지고 일하면서 동시에 가족과 지인을 돌보는 사회임. 우리 사회에서 더욱 발전해야 하는 돌봄정책은 노동과 돌봄의 이중역할을 수행하는 모든 시민들이 일과 생활, 경력과 관계의 균형을 찾을 수 있도록 돕는 사회서비스를 질높게 공급해야 함.

돌봄서비스가 가지는 이런 가치를 돌봄종사자의 직업 지위와 노동 보상에도 반영하는 방향의 개혁이 전 사회적인 돌봄 전환을 위한 하나의 경로⁴⁾가 될 수 있음. 돌봄의 사회적 가치가 반영된 보상이 이루어지고, 돌봄노동이 안정적인 직업으로 자리잡을 수 있어야 함.

4) 2022년 1월 27일 저출산고령사회위원회의 <돌봄노동저평가개선TF>는 “모두의 관철은 돌봄노동을 위한 5대 과제”를 다음과 같이 제안하였음. 하나, 돌봄의 사회적 가치를 반영하여 돌봄서비스의 보상수준을 높여야 한다. 둘, 돌봄노동자의 직무와 경력, 숙련을 반영하는 임금체계가 마련되어야 한다. 셋, 돌봄노동자가 안전하게, 안정적으로 일할 수 있는 권리를 보장해야 한다. 넷, 국가와 지방자치단체는 돌봄서비스 공급에 대한 책임을 강화해야 한다. 다섯, 돌봄정책 결정과정에 돌봄노동자의 참여가 보장되어야 한다.

이를 위해서는 임금의 크기를 결정하는 수가도 높여야 하지만 돌봄직의 자격과 경력에 대한 재규정이 필요하며 돌봄노동자를 고용하고 있는 제공기관의 역할과 고용보호 책임도 크게 높아져야 함.

값싼 임시 일자리를 양적으로 늘려 상대적으로 적은 재정으로 다수 수혜자를 늘려온 과거의 방식은 현재 이용자의 눈높이 맞지 않으며 지속가능하지도 않음. 돌봄보장을 위한 거창한 약속들 앞에서 이 두 가지가 묻어줘야 함. 현재 이용자가 경험하는 돌봄서비스가 어떻게 달라지는가? 현재 돌봄고용의 질이 어떻게 달라지는가?

‘불평등시대의 대선’ 연속토론회 제2회

대전환기, ‘노동·복지 정책’을 묻는다.

주최 지식인선언네트워크, 한겨레경제사회연구원, 민주노동연구원
한국비정규노동센터, 노회찬재단 6411사회연대포럼

주관 지식인선언네트워크