

한국 사회

2024년 제25집 2호

일반논문

- 일을 통한 상승 이동 인식과 이주민 수용성의 관계
| 우명숙 · 남은영
- 기업의 임금피크제 도입과 운영에 관한 종단적 연구
| 김준 · 강혜진 · 김수한

기획논문

- 윤석열 정부의 문화정책 방향성에 대한 재검토: 'K-콘텐츠'와 '지역개발'이라는 발전틀, 그리고 문화예술
| 김설아
- 한국 언론의 정당성 위기와 극복 방안의 모색: 언론 제도의 신뢰도와 정당성 문제를 둘러싼 관점의 전환
| 박진우
- 최근 연금개혁 논의에 대한 비판적 고찰
| 문현경 · 류재린

고려대학교 한국사회연구소

한국사회는 고려대학교 부설 한국사회연구소가 발행하는 사회과학 분야 전문학술지로
서 연2회 발간된다. 한국사회연구소는 급변하는 현대 한국사회와 국제지역사회의 제
반 현상을 거시적·미시적 차원에서 분석함으로써 현대사회구조와 변동에 대한 설명
과 전망을 제시하기 위한 각종 연구수행을 목적으로 1996년 8월 22일 설립되었다.

고려대학교 한국사회연구소

(우 02841) 서울특별시 성북구 안암로 145

Tel: 02) 3290-1651 / Fax: 02) 924-4365

E-mail: lab050@korea.ac.kr

Homepage: <https://socialresearch.korea.ac.kr/>

한국사회 투고: socialresearchku@gmail.com

한국사회 편집위원 명단

편집위원장: 송효중(고려대 사회학과)

편 집 위 원: 강동훈(선문대 사회복지학과)	김지훈(인하대 사회교육학과)
사영준(서강대 커뮤니케이션대학)	신은경(고려대 사회학과)
신인철(서울시립대 도시사회학과)	윤상우(동아대 사회학과)
이해진(충북대 사회학과)	장안식(케이스탯 리서치)
정고운(고려대 사회학과)	조정우(경남대 사회학과)
황선재(충남대 사회학과)	황희영(동의대 행정학과)
	(이상 가나다순)

편 집 간 사: 이진영(고려대 사회학과)

한국 사회

2024년 제25집 2호

차례

<일반논문>

- | | |
|---|----|
| ■ 일을 통한 상승 이동 인식과 이주민 수용성의 관계
 우명숙 · 남은영 | 3 |
| ■ 기업의 임금피크제 도입과 운영에 관한 종단적 연구
 김준 · 강혜진 · 김수한 | 39 |

<기획논문>

- | | |
|---|-----|
| ■ 윤석열 정부의 문화정책 방향성에 대한 재검토
: 'K-콘텐츠'와 '지역개발'이라는 발전틀, 그리고 문화예술
 김설아 | 79 |
| ■ 한국 언론의 정당성 위기와 극복 방안의 모색
: 언론 제도의 신뢰도와 정파성 문제를 둘러싼 관점의 전환
 박진우 | 113 |
| ■ 최근 연금개혁 논의에 대한 비판적 고찰
 문현경 · 류재린 | 141 |

- | | |
|----------------|-----|
| ■ 한국사회 연구윤리규정 | 173 |
| ■ 원고제출 및 작성 요강 | 183 |

일을 통한 상승 이동 인식과 이주민 수용성의 관계*

우 명 숙** · 남 은 영***

요 약

이 연구는 한국 사회에서 이주민의 증가로 사회적 갈등이 커질 수 있다는 점에 주목하여, 사회적 갈등을 줄이기 위하여, 이주민 수용성과 관련된 요인들을 새롭게 탐색해 보고자 한다. 연구의 초점은 일을 통한 상승 이동의 기대가 낮을수록, 이주민 수용성이 낮을 것이라는 가설을 검증하는 것이다. 이를 위해 세계가치관조사(World Values Survey) 7차 조사(2017-2022)의 한국 자료를 다중회귀분석을 활용하여 분석한다. 일을 통한 상승 이동 가능성에 대한 부정적 인식을 독립변수로 하고, 독립변수는 취업 기회의 불공정, 정규직 전환의 불가능, 운과 배경에 의한 성공을 포함한다. 종속변수인 이주민 수용성은 이주민의 국가 발전 기여 인정과 이주민의 유입에 대한 개방성을 포괄하는 개념이다. 분석 결과를 보면, 정규직 전환에 대한 인식과 근로에 의한 성공 인식은 이주민 수용성과 뚜렷한 관계를 갖는다. 정규직 전환에 부정적일수록, 그리고 근로에 의한 성공 가능성에 부정적일수록 이주민 수용성은 낮은 것으로 나타난다. 결론적으로 이주민 수용성을 높이기 위해서는 일을 통한 상승 이동에 대한 불안을 완화할 수 있도록 이중노동시장의 문제점에 대한 적극적인 고민이 필요하며, 더 나아가 노력에 대한 공정한 보상이 이루어지도록 불평등 문제에 대한 해결책을 모색해 나가야 한다.

주제어: 이주민 수용성, 일을 통한 상승 이동 인식, 개인 노력, 성공, 자기보호, 방어적 태도

* 세심하고 유익한 심사의견을 주신 세 분의 익명의 심사위원들께 감사드립니다.
본 논문은 2024년도 고려대학교 공공정책대학 교내지원연구비에 의해 연구되었음.

** 제1저자. 고려대학교 세종캠퍼스 공공사회·통일외교학부 부교수, wooms@korea.ac.kr

*** 교신저자. 서울대학교 아시아연구소 선임연구원, neylee77@gmail.com

I. 서론

현 정부가 2024년도 외국인 노동자 고용허가 규모를 16만5천명으로 확대한다고 발표했지만, 이러한 고용 확대가 내국인이 기피하는 업종의 인력난을 일부 해소할 수 있다고 하더라도 양적으로 증가한 외국인 노동자들을 제도적으로 수용할만한 여건을 우리 사회가 여전히 갖추고 있지 못한 것이 현실이다(한겨레, 2023.11.28.). 물론 한국의 합계출산율이 급격하게 떨어지면서 인구감소가 우리 사회에 미칠 큰 파장이 예견되는 인구위기의 시기에 더 많은 외국인 노동자의 고용은 마치 자연스러운 선택인 것으로 여겨지기도 한다. 다만 한국 사회에서 결혼이주여성들의 증가와 함께 다문화사회에 대한 낙관적 기대가 있었던 사회적 분위기가 크게 달라졌다는 지적들이 이미 나왔다는 점을 고려하면(김진희, 2019; 윤인진, 2016), 이주민 수용의 여건을 마련하기 위해서 이주노동자들의 사업장 변경을 엄격히 제한하는 ‘고용허가제’와 같은 제도의 문제점을 개선해 나가야 할 뿐만 아니라(시사주간, 2020.6.21.), 노동시장과 사회환경의 전반적인 변화에 대한 적극적인 고심이 필요할 것이다.

한국에서 이주민 유입의 필요성은 점차 커지게 되었지만, 이주민 수용에 대한 태도는 오히려 온정주의에서 냉담주의로 변화되었다는 우려도 커지게 되었다(김진희, 2019; 윤인진, 2016). 더 나아가 이주민을 새로운 사회문제의 원인이나 ‘위협’으로 인식하는 태도들이 분명 감지되었다(정하나, 2016; 최영미·이나련, 2016). 이주민 수용에 대한 한국인의 태도 변화에는 이주민 유입에서 외국인 노동자의 증가가 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 법무부 출입국통계에 따르면, 2022년 말 기준, 체류외국인은 전체 인구의 4.37%(2,245,912명)이며, 취업자격 체류외국인(전문인력과 단순기능인력 포함), 즉 외국인 노동자는 449,402명이고, 결혼이민자는 169,633명이다.¹⁾ 그런데 한시적인 체류자격을 얻어 한국 사회에 들어오는 외국인 노동자, 특히 단순기능인력으로

1) 법무부 체류외국인 통계의 출처는 법무부 전자정보 누리집이다(<https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>).

들어오는 외국인 노동자가 포함된 이주민의 증가는 오히려 이주민 유입에 대한 내국인의 우려를 키우게 되었다. 대체로 한국인들이 미국인이나 유럽인에는 우호적이지만, 조선족, 중국 한족, 동남아시아인에는 비우호적 태도를 보여 외국인에 대한 태도가 일관적이지 않은데, 이것이 말하는 바는 한국에서 이주민에 대한 부정적 인식은 단순기능인력으로 들어온 외국인 노동자들과의 접촉이 늘면서 쌓이게 된 부정적 경험들의 영향을 받았다는 점이다(민지선·김두섭, 2013).

한국인들의 이주민에 대한 부정적 태도는 서구의 ‘반이민 정치’의 등장에서 드러나는 ‘반이민 정서’와는 같지는 않다. 서구 사회의 최근 반이민 정서는 특히 난민의 대량 유입으로 내국인들의 이민정책에 대한 불만이 커지자, 이러한 불만을 이용한 극우 정당들이 지지기반을 넓혀가게 되면서 부상하게 되었다(강명세, 2020; 조하영·김석호, 2020). 한국 사회에서 이주민에 대한 부정적 태도는 지금까지는 서구 사회의 반이민 정서와 같은 정치적 태도에서 비롯되었다기보다는 주로 이주민들과의 접촉에서 생겨난 부정적 경험에 근거한 것이라고 할 수 있다(민지선·김두섭, 2013). 한국인들은 이주민들이 문화적 다양성을 증진시키고 한국 경제에 기여를 한다는 점에 동의하면서도, 동시에 이주민들이 범죄를 저지르고 내국인의 일자리를 빼앗으며 임금을 낮추는 등 사회문제의 원인이 되고 있다는 부정적 인식을 한다(김진희, 2019; 조정인, 2011). 물론 이러한 한국인의 태도는 구체적으로 외국인 노동자를 필요한 노동 인력으로 인식하면서도 한국인과 동등하게 공존해야 할 집단으로 보기 어렵게 만든 이민정책 때문이기도 하다. 외국인 노동자에 대한 이민정책 자체가 외국인 노동자의 장기 체류, 즉 정주를 인정하지 않고 사업장 변경에 엄격한 제한을 두는 ‘고용허가제’ 방식으로 외국인 노동자들의 사회적 통합을 전제하고 있지 않은 상황에서 이주민에 대한 한국인들의 이중적 태도는 자연스럽게 형성되었다고 볼 수 있다(김영명, 2013; 이병렬·김희자, 2011; 최서리·이창원, 2021). 제도가 제한하는 방식대로, 한국인들은 외국인 노동자들의 필요성을 인정하면서도 이들을 적극적으로 사회통합의 대상으로 보지는 않는다. 그런 점에서 분명 제도적 미비점을 보충해 나가야 한다.

그런데 제도적 보충을 통해 이주민 수용성을 높여나가면서도 이주민에 대한 ‘위협’ 인식이 분명 존재하는 만큼 사회적 갈등에 대한 적극적인 고민도 필요한 시점이다(정하나, 2016; 윤인진, 2016).

이주민 유입과 증가로 인한 사회적 갈등에 초점을 맞추는 연구들은 이주민의 문화적 위협과 경제적 위협에 주로 주목했다. 문화적 위협에 대한 연구는 자국민의 혈통을 강조하는 국민정체성을 가질수록 이주민들을 문화적 위협 요인으로 보고 이들을 거부하는 현상을 설명한다(권진·경승구, 2016; 이희창, 2018; 황정미·김이선·이명진·최현·이동주, 2007; Berg and Hjerm, 2010; Byrne, 2011; Coenders, Lubbers, and Scheepers, 2003; Heath and Tilley, 2005; Jones and Smith, 2001). 반면 이주민의 경제적 위협에 대한 연구는 이주민의 유입과 증가로 인한 내국인의 경제적 부담과 내국인 취약노동자들의 일자리 위협에 주목한다(노혜상, 2021; 조정인, 2011; Burgoon, 2014; Citrin, Green, Muste, and Wong, 1997; Esse, Dovidio, Jackson, and Armstrong, 2001; Mayda, 2006; Meuleman, Davidov, and Billiet, 2009; Quillian, 1995).

이 글은 이주민 유입에 따른 사회적 갈등 연구의 두 흐름 중에서 이주민의 경제적 위협에 대한 선행연구의 문제의식을 이어가면서 이주민을 경계하는 근거를 내국인의 일을 통한 상승 이동 전망에서 찾을 수 있음을 보여주고자 한다. 선행연구에서는 경제적 위협을 주로 직접적인 일자리 경쟁이나 이주민 유입에 따른 경제적 부담에 대한 우려에서 비롯되는 것으로 보았다면, 이 글은 선행연구에서 아직 주목하지 않았던, 내국인의 일을 통한 상승 이동 전망이 이주민 수용성과 관련되는지를 밝혀보고자 한다. 이 글이 선행연구와 차별화되는 점은 선행연구들이 이주민 수용성을 논의할 때 주로 내국인이 이주민을 어떻게 바라보는가(문화적 위협 또는 경제적 위협 요인으로 인식)에 주목했다면, 이 글은 내국인이 자신이 처한 상황을 어떻게 인식하는가에 주목하는 것이다. 구체적으로 말하자면, 이 글은 내국인들이 일을 통한 상승 이동을 어떻게 인식하고 있는지가 이주민 유입에 대한 태도와 관련되는지를 탐색적으로 확인해 보고자 한다. 일을 통한 상승 이동 전망에 주목하는 이유는,

한국 사회에서 개인 노력에 따른 성공이라는 상승 이동에 대한 기대가 강한 규범으로 자리잡고 있고, 성공이 물질주의적인 사회경제적 지위를 주로 지향하고 있는 상황에서(구해근, 2022; 김동춘, 2022; 이철승, 2021), 대다수 한국인에게 개인 노력을 통한 성공은 주로 물질주의적 사회경제적 지위를 높이는 자신의 근로에 의한 성공을 의미한다. 일을 통한 상승 이동 인식은 개인의 노력 외 변수들이 성공에 영향을 미치지 않는 성공에 대한 인식을 말한다. 이러한 성공의 기대는 공정성의 감수성과 맞닿아 있다. 이 글이 보여주고자 하는 것은 이러한 개인적 성공으로서 상승 이동에 대한 기대가 낮을수록 성공의 불확실성에 대한 반응으로 이주민 수용에 부정적인 태도를 보일 수 있다는 점이다. 상승 이동의 주요 통로로 여겨지는 일을 통한 성공에 긍정적 전망을 하기 어렵다면 노동시장의 불확실성을 높일 수 있는 이주민 유입을 긍정적으로 보기는 어려울 것이기 때문이다.

II. 선행연구 검토와 연구의 관점

1. 선행연구 검토

이주민 유입으로 인한 위협인식 증가에 초점을 맞춘 연구들은 위협은 기본적으로 희소한 자원을 둘러싼 경쟁에서 비롯되는 것으로서, 경제적 요인 뿐만 아니라 사회적 지위와 정치적 권력에 대한 것일 수 있다고 본다. 이러한 위협은 이주민 증가에 따른 일자리 경쟁이나 세금부담과 같은 경제적 위협으로 인식될 수도 있고, 외부집단의 규모 증가로 인한 주류집단의 가치와 문화의 약화와 같은 상징적 또는 문화적 위협으로 인식될 수도 있다(Esse et al., 2001; Meuleman et al., 2009). 전자는 사회적 갈등에 경제적 요인을, 후자는 사회적 갈등에 정체성의 충돌에 주목한다. 이렇게 내국인들이 이주민 증가에 따른 변화를 내국인에 대한 위협으로 받아들이면 이주민에 대한 부정적 인식이 형성된다.

후자인 이주민의 문화적 위협에 따른 사회적 갈등에서는 ‘우리’와 ‘그들’을 구분하는 내국인의 주류집단 의식에서 이주민에 대한 거부감이 발생하는 것이기 때문에, 이주민에 대한 거부감을 버리기가 쉽지는 않지만 이주민과의 피상적 접촉이 아닌 친밀한 접촉의 기회가 더 주어진다면 이주민에 대한 막연한 거부감이 초래할 정치적 위험성은 줄여볼 수 있을 것이다(남보영·홍이준, 2021; 최영미·이나련, 2016). 그리고 실제로 내국인의 국민정체성이 혈통 중심에서 시민권 중심으로 변화되어 간다면 문화적 충돌의 근거는 약해질 수 있다(황정미, 2010, 2011; Kim, Noh, and Yang, 2015). 그런데 전자인 경제적 요인과 관련된 사회적 갈등은 한 사회의 분배와 재분배를 둘러싼 갈등과 직간접적으로 연결되어 있기 때문에 내부의 불평등을 적극적으로 이해해야 하고 이에 대해 대응해야 한다. 그런 점에서 이주민 증가에 따른 경제적 이해 갈등에 주목한 선행연구들의 논의들은 경제적으로 이주민 유입과 증가가 필요한 상황에서도 내국인의 방어적 태도가 형성되는 현실적인 이유를 설명하는 데 도움이 된다.

이주민의 유입이 가져오는 위협인식 형성에서 경제적 이해 갈등에 주목하는 연구들은(Burgoon, 2014; Citrin et al., 1997; Esse et al., 2001; Mayda, 2006; Meuleman et al., 2009; Quillian, 1995), 경제적 이해 갈등이 이주민에 대한 주관적 인식에 부정적 영향을 미치는 현실적인 이유가 된다는 점을 지적한다(Coenders et al., 2003). 직접적으로 노동시장에서의 일자리 경쟁이 발생하기도 하지만, 간접적으로 경제적 이해 갈등이 발생할 수도 있다. 여러 연구에 따르면 실업률이 높아지는 시기에 이주민에 대한 부정적 인식이 강해지는 경향이 있으며(Meuleman et al., 2009), 이주민과 내국인의 문화적 격차보다는 경제적 격차가 더 큰 사회에서 이주민에 대한 부정적 인식이 더 강하다는 점에서(Burgoon, 2014), 경제적 이해 갈등은 간접적으로도 이주민에 대한 태도 형성에서 중요하다. 이러한 경제 상황의 간접적 영향이 말하는 것은 경제적 위협인식은 실질적인 개인 간 경쟁에서 발생할 수도 있지만, 집단 간 경쟁에 대한 방어적 태도에 의해 형성되는 경향이 있다는 점이다(Citrin et al., 1997; Quillian, 1995). 실질적 경쟁에서 위협을 느끼는

집단이 있을 수 있고, 다른 한편 개인적인 경제 상황과는 무관하게 경기가 안 좋고 실업률이 증가하는 시기에 노동시장의 지위에 불안을 느끼거나, 외부집단인 이주민의 보호를 위한 세금부담을 염려하면서 이주민에 대한 부정적 인식이 커질 수 있다. 일자리 경쟁과 같은 실질적인 경쟁은 개인 간 경쟁의 문제라면, 경제 상황에 따른 불안과 염려는 이주민 증가에 대한 주류집단 반응의 문제일 것이다. 그래서 전자를 ‘외적 위협’으로, 후자를 ‘인지된 위협’으로 구분하기도 한다(정하나, 2016: 90; Coenders et al., 2003: 8). 결국 제로섬 게임으로 집단 간 경쟁을 보는 ‘위협인식’이 이주민에 대한 인식형성에 중요한 것이다(Esses et al., 2001). 서구 사회에서 개인의 경제적 상황 또는 노동시장에서의 취약성이 이주민에 대한 태도 형성에는 영향을 미쳤지만(Coenders et al., 2003), 그 영향이 다소 미약하거나 결과가 혼재한 경우가 있는 반면, 개인의 경제적 상황에 상관없이 국가 경제 상황에 대한 비관적 평가는 이주민을 사회적 부담을 증가시키는 부정적 존재로 인식하는 데 강하게 영향을 미치는 것으로 나타나기도 했다(Citrin et al., 1997). 대체로 이주민에 대한 부정적 태도 형성에는 직접적인 일자리 경쟁과 같은 개인 간 경쟁보다는 불안한 경제 상황에서 주류집단의 이주민에 대한 방어적 반응이 중요하다는 것이다(Quillian, 1995: 588-589).

결국 경제적 이해와 갈등에 관련된 위협인식 연구들을 보면 경제적 상황은 이주민에 대한 태도에서 중요한데, 위협인식 형성을 경제 상황에 대한 내국인과 이주민 개인 간 갈등의 문제로만 한정할 수는 없다는 점을 파악할 수 있다. 물론 노동시장의 취약계층이 이주민과의 경쟁에 더 민감할 수는 있다. 그러나 이 문제만으로 이주민에 대한 태도를 이해하는 것은 한계가 있다는 것이다. 국내 연구들을 보면, 저학력자나 실업자들이 이주민에 대해서 더 부정적인 견해를 보이는 등, 취약계층이라고 볼 수 있는 집단이 이주민에 대해 더 부정적 태도를 보여주기도 했다(윤상우·김상돈, 2010; 원숙연, 2015; 정기선·이선미, 2011). 동시에 국내 연구에서 객관적인 노동시장 지위에서 취약한 계층, 저소득 노동자나 비정규직 노동자들이 이주민에 대해 뚜렷하게 더 부정적인 태도를 보이는 것은 아니라는 결과도 있다(노혜상,

2021; 조정인, 2011). 아직까지 이주노동자들이 주로 내국인들이 취업하지 않은 한정된 일자리에서 일하기 때문에 이들이 국내 노동자들과 직접적으로 경쟁하지 않고, 이로 인해 한국에서는 아직 뚜렷하게 노동시장에서 불안정한 지위에 있는 노동자들이 이주민에 대해서 배타적 태도를 보이지 않는다고 해석할 수 있다. 다만 서구 사례에서 보듯이 이주민에 대한 부정적 인식이 내국인들이 경제 상황이 안 좋다고 느끼는 시기에 분명 커지는 경향이 있고, 한국에서도 비정규직의 증가 등의 불안정 고용이 계속 사회적 이슈가 되는 만큼 이러한 상황에서 이주노동자들이 늘어날수록 이들을 직접적인 경쟁 상대가 아니더라도 노동시장의 고용불안을 더 확대할 수 있는 경제적 위협 요인으로 볼 가능성도 배제하기 어려울 것이다. 즉 노동시장의 고용불안이 한국 사회에서 분명 문제가 되고 있는 만큼, 이주민 유입은 객관적인 근거와는 별도로 노동시장의 상황을 변화시키는 요인으로 인식될 수 있다. 그런 점에서 내국인의 자신이 처한 노동시장 상황에 대한 인식은 이주민 유입에 대한 태도와 유의미한 관계가 있을 것으로 예상해 볼 수 있다.

2. 연구의 관점: 일을 통한 상승 이동 인식과 자기보호의 태도

한국에서 일을 통한 상승 이동의 의미는 성공에 대한 한국인의 독특한 기대와 연결하여 이해할 필요가 있다. 한국에서는 한편으로는 성공에 대한 강한 규범이 작동하고 있고, 다른 한편으로는 개인 노력에 의한 성공이 말하는 공정한 기회와 공정한 보상이라는 공정성이 매우 중요한 가치로 떠오르게 되었다. 지난 몇 십년간 금융자본주의화와 함께 전 세계적으로 개인의 노력에 대한 응답으로서의 사회적 상승은 성공의 중요한 지표로서 사회적 부추김을 받았지만(마코비츠, 2020; 맥나미·밀러 주니어, 2015; 로이스, 2015; 샌텔, 2020), 성공에 대한 집착과 상승 욕구가 한국인에게 특히 강하게 나타난 것은 사실이다(강수돌, 2021; 박권일, 2021; 이철승, 2021). 세계가치관조사 6차 조사(2010-2014)까지 조사된 문항에는 “성공이 인생에서 중요한가”(여기서 성공은 “다른 사람이 자신의 성취를 인정해 주는 것”을 의미함)를 묻는 문항이

있는데, 한국인 응답자의 81%(약한 정도에서 강한 정도로 긍정 응답)가 성공이 인생에서 중요하다고 답했다. 몇 다른 동아시아 국가들을 보면, 일본 응답자의 48.6%, 대만 응답자의 48.7%가 그렇다고 답했다.²⁾ 최근 한국 사회의 공정 담론은 이러한 성공 욕구와 관련이 깊다고 볼 수 있다. 성공한 사람은 상승 욕구를 실현함으로써 개인 노력에 따른 성공을 정당화할 수 있는 반면, 상승에 좌절하거나 비관적인 사람은 곤혹스러움을 경험한다. 사회적 대세는 상승의 기류에 편승하는 것이다. 상승 기류에 편승하기 어려운 사람들도 상승 이동에 대한 기대를 포기하는 것이 쉽지 않다. 어렵지만 이러한 대세를 따라가려고 한다.

그런데 한국인에게 성공은 대체로 물질적 성공을 말한다고 볼 수 있다. 세계가치관조사 7차 조사(2017-2022)에 나타난 한국인의 가치 지향을 보면, 한국인은 탈물질주의적 태도에 비해서 물질주의적 태도를 훨씬 강하게 드러내는 것으로 나타난다(탈물질주의자 4.1%, 물질주의자 45.0%, 혼합주의자 50.9%), 그런 점에서 성공을 중요하게 여기는 한국인은 물질적 성공을 추구하는 경향을 가지고 있으며, 이로 인해 한국 사회에서 오늘날 불평등 문제로 당면한 많은 사회문제들은 사회경제적 지위 경쟁에서 비롯된 것으로 이해할 수 있다. 물질적 성공에 대한 한국인의 강한 기대가 바람직한가에 대한 판단과는 별도로, 이러한 물질적 성공에 대한 기대가 현실적으로 실현되기 어렵다는 문제가 있다. 한국에서는 사실상 물질적 성공을 위한 상승 이동의 통로가 위쪽에서 매우 좁아지는 ‘병목’ 현상으로 인해 기대와 현실의 격차가 매우 큰 상황에서, 위쪽 상층의 유인이 클수록, 아래쪽의 상승 욕구는 커지게 된다는 지적도 설득력이 있다(김동춘, 2022: 36-37). 통로가 좁아 그 통로를 통과할 확률은 낮지만, 아래쪽의 상승 욕구가 커지기 때문에 대부분 경쟁에서 벗어나려 하지 않는다. 그러나 현실적으로 상승 이동이 쉽지

2) 세계가치관조사의 응답 비율은 온라인 분석을 통해서 얻을 수 있다(World Values Survey, Online Data Analysis, <http://www.worldvaluessurvey.org/>). 본 논문에서는 필요한 부분에서 6차 조사(2010-2014) 자료와 7차 조사(2017-2022) 자료의 온라인 분석 결과를 제시한다.

않다. 개인 노력에 의한 성공을 노리는 대다수 한국인들에게 노동시장의 현실은 녹록하지 않다. 노동시장의 통계 지표들을 보면, 2023년도 기준 전체 임금근로자 수 대비 비정규직근로자 수 비율은 37.0%(남성 29.8%, 여성 45.5%)이며, 정규직근로자 임금 대비 비정규직근로자 임금 비율은 48.4%이다(시간당 임금총액 비율은 2022년 70.6%).³⁾ 한편 대기업근로자 임금 대비 중소기업근로자 임금 비율을 보면, 2023년도 기준 53.6%이며, 이 수치는 2000년대의 변화만 보더라도, 2000년 65.0%에서 꾸준히 하락해 온 수치이다.⁴⁾ 임금근로자만이 아니라 전체 경제활동인구를 봤을 때도 성공에 대한 기대와 가능성에는 큰 격차 있는 것이 현실이다. 전체 경제활동인구 가운데 비임금근로자로서의 다수 영세자영업자의 힘겨운 상황이나(김도균·김태일·안중순·이주하·최영준, 2017), 임금근로자로 인정받지 못하는 1인 개인사업자 근로자의 증가(이주희·정성진·안민영·유은경, 2015)는 대기업 정규직 근로자를 제외한 일하는 대다수 한국인의 경제적 불안정성을 말해준다.

한국에서 상승 욕구는 크지만, 현실적인 노동시장의 상황에서 개인 노력에 의한 성공이 불확실하면 불안이 클 수밖에 없는 상황이다. 여기서 주목해 볼 흥미로운 지점은 사회경제적 지위 경쟁이 심한 경우에 지위불안으로 나타나는 심리적 방어기제에 대한 것이다(윌킨슨·피켓, 2019). 이러한 방어기제에 대한 설명을 보면, 사람들은 외부불안에 대응하기 위해 불안한 상황을 통제하려는 심리적 보상을 추구한다는 것이다(Goode, Keefer, and Molina, 2014; Landau, Kay, and Whitson, 2015; McCoy, Wellman, Cosley, Saslow, and Epel, 2013). 그런데 그러한 심리적 보상 추구는 현실의 문제를 정확하게 보고 이를 해결하고자 하는 것과는 다르다. 오히려 현실의 개선과 모순되는 인식과 태도를 보일 수 있다. 중요한 점은 심리적 보상의 추구가 불안에 대응하는 방어적 기제라는 것이다. 능력주의 규범이 강한 사회에서는, 경쟁을

3) 비정규직비율과 비정규직근로자 임금비율(정규직근로자 임금 대비 임금비율, 시간당 임금비율)은 통계청 누리집에서 검색한 정보이다(<https://kostat.go.kr/unifSearch/search.es>).

4) 자료는 통계청 누리집에서 검색하였다(<https://kostat.go.kr/unifSearch/search.es>).

통한 상승 이동 욕구는 크지만, 이러한 경쟁을 통한 성공에 불확실성이 있을 때, 즉 구체적으로 개인 노력에 대한 보상의 보장이 불확실할 때 불안이 커 지는데, 이때 이러한 불안을 통제하기 위해 자기보호의 방어적 태도가 형성될 수 있다. 자기보호의 태도는 개방적이기보다는 배타적인 성격을 가질 수 있다.

한국 사회에서도 성공에 대한 기대와 현실의 격차에 대응하는 방식에서 독특한 점이 분명 보인다. 보건사회연구원의 2019년 사회통합보고서를 참고 해 보면, 2016년부터 2019년까지 한국의 소득격차가 크다고 여기는 응답자의 비율이 2016년 81.7%에서 2019년 86.5%로 증가하였다(김문길·우선희·곽윤경·정해식·이정윤·김미곤, 2019: 65). 그리고 세계가치관조사 6차, 7차 자료를 참고해 보면, 2010년과 2018년 두 시기에, 개인 노력에 의한 성공 가능성에 동의하는 비율이 2010년 67.1%에서 2018년 45.7%로 큰 폭으로 줄어들었다. 그러나 두 시기에 더 평등한 소득을 바라는 응답률은 2010년 32.7%에서 2018년 21%로 오히려 줄어들었다. 대신에 이 시기에 사회통합의 조건으로 ‘노력에 대한 대가를 얻을 수 있는 사회’가 1순위로 선택되었는데, 이러한 예는 소득격차가 커지는 상황에서 개인 노력에 의한 사회이동에 대한 열망을 여전히 보여준다(김문길, 2020). 소득격차가 크다고 인식하고 개인 노력에 따른 성공의 기회가 줄고 있다고 보더라도 소득격차 자체를 줄 이기를 바라기보다는 공정한 방법이라면 더 큰 소득격차도 지지할 수도 있다 (우명숙·남은영, 2023). 평등한 결과보다는 ‘노력에 대한 대가’라는 공정성이 더 중요하다는 것이다.

이런 상황에서 자기 노력이나 실력에 의한 성공이라는 규칙을 위반한 사람들에게 대한 철저한 응징을 주장하는 담론들과 정치적 요구들까지 생겨난다 (김내훈, 2022; 엄혜진, 2021). 자기 실력이 아닌 기준으로 성공한 사람들 일반에 대한 응징을 주장할 뿐만 아니라, 더 나아가 사회적 약자에 대한 우대 또한 자기 실력에 의한 성공의 룰을 어긴 불공정으로 비판하고, 약자에게 주어진 기회를 얻지 못한 사람들이 역차별을 당하는 것으로 주장한다. “능력이 검증되지 않은 사람에게 응분의 푸대접이 가해지는 것만큼은 확실해야 한다” (김내훈, 2022: 48)는 정치적 요구들이 한국 20대 청년들의 공정 의식에서

나타나고 있다는 지적이 있다(김내훈, 2022; 엄혜진, 2021). 자기 실력에 의한 성공에 불안을 느끼는 사람들, 또는 더 나아가 그러한 실력에 의한 성공의 룰이 약화되는 것에 대해 불안을 느끼는 사람들은 심리적으로, 정치적으로 자기보호의 방어적 논리를 만들어내는 것으로 해석할 수 있다. 그것의 옳고 그름을 떠나 자기 노력에 따른 성공 또는 상승 이동에 대한 불확실성은 자기 방어적 심리와 공정에 대한 독특한 요구들과 관련되는 것으로 볼 수 있다.

개인 노력에 의한 성공을 의미하는 일을 통한 상승 이동은 공정한 기회와 보상이라는 능력주의적 원칙을 필요로 하고, 성공에 대한 기대는 공정성의 감수성과 연결된다. 그렇기 때문에 개인 노력인 일을 통한 상승 이동이 어렵다는 것은 공정한 기회와 보상의 원칙이 제대로 이루어지지 않는다는 것이고, 이는 공정한 기회와 정당한 결과를 보장받을 수 없는 불확실성을 말해준다. 일을 통한 상승 이동에 대한 불확실성으로 인해 개인들은 사회 제도나 규칙 변화가 가져올 경쟁의 유불리에 민감하게 된다. 이는 부정적 상황과 불확실함을 피하고자 하는 자기보호의 논리를 형성할 수 있다. 이러한 공정의 감수성과 연결된 자기보호의 태도가 한국 사회에서 부상하고 있다는 점에서, 일을 통한 상승 이동 인식이 이주민 수용에 대한 태도와 관련성을 가지는지 주목해 볼 필요가 있다. 내국인들이 직접적인 일자리 경쟁이 아니더라도 불안한 경제 상황을 인지할 때 이주민으로 인한 사회적 비용 부담에 대한 우려를 드러내는 방어적 태도를 보일 수 있다는 선행연구의 지적이 있다(Citrin et al., 1997; Meuleman et al., 2009; Quillian, 1995). 이 글도 이러한 내국인의 방어적 태도에 관심을 가지고 일을 통한 상승 이동 인식의 특징에 주목하여, 이러한 인식에서 자기보호의 방어적 태도가 형성될 수 있음을 확인해 보고자 한다. 이를 구체적으로 보여주기 위해 공정한 기회와 보상으로 이루어지는 일을 통한 상승 이동의 기대가 낮을수록, 이주민 수용성이 낮을 것이라는 가설을 제시한다. 이때 이주민 수용에 대한 내국인의 태도는, 이주민의 뚜렷한 경제적 위협이 존재하는 것이 아니더라도, 이주민 유입이 가져올지도 모르는 고용불안 확대 등의 부정적 상황이나 불확실성을 경계하는 하나의 방어적 태도로 해석해 보고자 한다.

III. 연구 방법

1. 자료

이 연구는 세계가치관조사(World Values Survey)의 가장 최신 자료인 7차 조사(2017-2022)의 한국 자료를 분석한다. 세계가치관조사 7차 조사는 전 세계 51개국을 대상으로 하였으며, 연구대상은 18세 이상 성인이다. 표본은 무작위확률 표집방식으로 추출하였으며, 대면 면접조사 방식으로 조사하였다. 한국 자료는 2018년 조사자료(조사기간: 2017.12.24.~2018.1.16.)이며, 표본수는 총 1245명이다. 세계가치관조사 한국 자료에는 ‘이주민 수용성’을 측정하는 문항들이 포함되어 있고, ‘일을 통한 상승 이동 인식’의 변수로 활용할 문항들도 함께 포함되어 있어, 이 자료는, 일을 통한 상승 이동 인식과 이주민 수용성의 관계를 확인해 볼 수 있다는 점에서, 분석에 적합한 자료로 판단된다. 불평등과 불공정성을 묻는 문항들은 한국 자료에만 포함된 문항들인데, 이 연구에서는 일을 통한 상승 이동을 보여주는 문항들로 ‘취업 기회의 공정성’, ‘비정규직에서 정규직으로의 전환 가능성’을 묻는 문항을 활용한다. 한국을 포함한 모든 국가 자료에 포함된 공통문항인 ‘근로에 의한 성공 가능성’을 묻는 문항도 일을 통한 상승 이동 인식을 보여주는 문항으로 활용한다.

2. 변수 및 자료의 특성, 분석방법

이 연구는 일을 통한 상승 이동에 대한 부정적 인식과 이주민 수용성의 관계를 분석하고자 한다. 분석에 필요한 변수들을 <표 1>에서 정리하여 제시하고 있다.

〈표 1〉 변수의 정의 및 측정

변수		정의와 측정
종속 변수	이주민 수용성	① 이주민의 국가 발전 기여 인정: “외국에서 온 이주민들이 우리나라의 발전에 어떤 영향을 주고 있다고 생각하십니까?”에 대한 동의의 정도를 5점 척도로 측정(1점=전혀 도움이 안된다~5=매우 도움이 된다)한다. 점수가 높을수록 우리나라 발전에 대한 이주민의 기여에 더 동의하는 것을 의미한다. ② 이주민 유입에 대한 개방성: “외국인 노동자를 어떻게 대해야 한다고 생각하십니까?”에 대한 개방성 정도를 4점 척도로 측정한다. 원래의 응답을 역코딩하여 이주민 유입에 개방적일수록 높은 점수를 부여한다(1=외국인이 오지 못하도록 금지한다, 2=외국인 입국자의 수를 엄격히 제한한다, 3=직장을 잡았을 경우에 허가한다, 4=원하는 누구든 입국을 허가한다). 점수가 높을수록 이주민 유입에 더 개방적임을 의미한다. ③ 이주민 수용성: ① + ②로 측정(최소값 2점~최고값 9점). 점수가 높을수록 이주민에 대한 수용성이 높다는 것을 의미한다.
독립 변수	일을 통한 상승 이동에 대한 부정적 인식	
	취업 기회의 불공정	“귀하는 현재 우리 사회에서 모든 사람의 취업 기회가 부모 혹은 지인의 사회경제적 능력과 상관없이 공정하다고 생각하십니까?”에 대한 응답을 10점 척도(1=매우 공정함~10=전혀 공정하지 않음)로 측정한다. 점수가 높을수록 취업 기회가 더 불공정하다는 것을 의미한다.
	정규직 전환의 불가능	“귀하는 현재 우리 사회에서 개인의 노력으로 비정규직에서 정규직으로 옮겨갈 가능성이 어느 정도라고 생각하십니까?”에 대한 응답을 10점 척도(1=매우 가능성이 높음~10=전혀 가능성이 없음)로 측정한다. 점수가 높을수록 비정규직에서 정규직으로의 전환이 더 어렵다는 것을 의미한다.
	운과 배경에 의한 성공	“다음과 같은 의견에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까? 열심히 일하면 결국 잘 살게 된다(1점), 열심히 일하는 것보다 운과 배경이 좋아야 한다(10점)”에 대한 응답을 10점 척도(1=열심히 일하면 결국 잘 살게 된다 1점~10=열심히 일하는 것보다 운과 배경이 좋아야 한다)로 측정한다. 점수가 높을수록 개인의 근로와 노력에 의한 성공이 더 어렵다는 것을 의미한다.
통제	성별(더미)	1=남성, 0=여성

변수		정의와 측정
변수	연령	응답자의 연령. 연속변수
	최종학력	1~9점으로 서열화. 1=무학~9=대학원(박사) 졸업
	가구소득	응답자의 한 달 가구소득 금액. 연속변수
	취업여부(더미)	1=취업(풀타임, 파트타임, 자영업) 0=미취업(은퇴, 주부, 학생, 실업)
	결혼여부(더미)	1=기혼 0=미혼 (동거, 이혼, 별거, 사별 포함)
	이념적 지향(진보성)	“우리사회에서 진보와 보수를 구별한다고 할 때, 선생님께서는 어디에 속하십니까?”를 10점 척도(1=진보~10=보수)로 측정된 결과를 역코딩하여 점수가 높을수록 진보적인 지향을 갖는 것을 나타낸다.
	내집단 신뢰	내집단 신뢰는 ①나의 가족, ②나의 이웃, ③개인적으로 아는 사람에 대한 종합적 신뢰를 말한다. 각 집단에 대한 신뢰에 대한 응답을 역코딩하여 4점 척도(1=전혀 신뢰하지 않는다~4=매우 신뢰한다)로 측정된 결과를 합산하여 평균값을 구한다. 점수가 높을수록 내집단 신뢰가 높다는 것을 의미한다.
	외집단 신뢰	외집단 신뢰는 ①처음 만난 사람, ②다른 종교를 믿는 사람, ③다른 국적을 가진 사람에 대한 종합적 신뢰를 말한다. 각 집단에 대한 신뢰에 대한 응답을 역코딩하여 4점 척도(1=전혀 신뢰하지 않는다~4=매우 신뢰한다)로 측정된 결과를 합산하여 평균값을 구한다. 점수가 높을수록 외집단 신뢰가 높다는 것을 의미한다.
	국가자공심	“귀하는 대한민국 국민인 것이 얼마나 자랑스러우십니까?”에 대한 응답을 역코딩하여 4점 척도(1=전혀 자랑스럽지 않다, 2=별로 자랑스럽지 않다, 3=어느 정도 자랑스럽다, 4= 매우 자랑스럽다)로 측정한다.

종속변수는 이주민 수용성이다. 이주민 수용성은 이주민의 국가 발전 기여 인정에 동의하는 정도를 측정하는 문항과 이주민 유입에 대한 개방성을 측정하는 문항을 합쳐 생성하였다(문항에 대해서는 <표 1> 참조). 두 문항을 각각 보면, 우선 이주민의 국가 발전 기여 인정을 묻는 문항은 이주민이 우리나라 발전에 기여하고 있음에 대한 동의 정도를 측정하는 문항이며, 응답은

“외국에서 온 이주민들이 우리나라의 발전에 어떤 영향을 주고 있다고 생각하십니까?”에 대한 동의의 정도를 5점 척도(1=전혀 도움이 안된다~5=매우 도움이 된다)로 측정한 값을 가진다. 다음으로 이주민 유입에 대한 개방성을 묻는 문항은 이주민 유입에 두려는 제한의 정도를 측정하는 문항인데, 응답은 “외국인 노동자를 어떻게 대해야 한다고 생각하십니까?”에 대한 개방성 정도를 4점 척도(1=외국인이 오지 못하도록 금지한다, 2=외국인 입국자의 수를 엄격히 제한한다, 3=직장을 잡았을 경우에 허가한다, 4=원하는 누구든 입국을 허가한다)로 측정한 값을 가진다. 이주민의 한국 입국에 제한을 두지 않을수록 이주민 유입에 개방적인 태도를 가진 것으로 본다. 두 문항을 ‘이주민 수용성’이라는 변수로 합치기 위해 두 문항, 즉 ‘이주민의 국가 발전 기여 인정’ 문항과 ‘이주민 유입에 대한 개방성’ 문항에 대해 요인분석을 실시하였다. 요인분석의 결과, 두 문항에 대한 하나의 성분이 추출되어, 두 문항이 하나의 성분으로 묶이는 것을 확인하였다(〈표 2〉). 요인과 각 문항 간의 상관관계를 보여주는 요인적재값이 각각 0.76으로 높게 나타나, 요인분석 결과는 두 문항을 하나의 변수로 합치는 데 타당성이 있음을 보여준다. 두 문항을 합쳐 생성한 이주민 수용성 변수는 이주민의 한국 사회 기여에 얼마나 긍정적이며, 이주민 유입에 얼마나 개방적인지를 종합적으로 보여주는 변수이다. 두 문항의 응답을 측정한 값(이주민의 국가 발전 기여 1~5점, 이주민 유입에 대한 개방성 1~4점)을 합친 결과, 종속변수인 이주민 수용성 변수는 2~9 사이의 점수를 가지며, 점수가 높을수록 이주민을 더 수용하는 태도를 말한다.

〈표 2〉 종속변수 문항 요인분석 결과

종속변수 문항	성분 1
이주민의 국가 발전 기여 인정	.760
이주민 유입에 대한 개방성	.760

추출 방법: 주성분 분석

독립변수는 일을 통한 상승 이동에 대한 부정적 인식이다. 개인 노력으로서의 일에 의한 성공에 대한 부정적 인식을 보여주는 변수들로 구성하였다. 첫 번째 독립변수는 일을 통한 성공에서 기회가 공정한지에 대한 부정적 인식을 보여줄 수 있는 '취업 기회의 불공정' 변수인데, 이는 노동시장에서 취업 기회가 부모나 지인의 사회경제적 배경과 상관없이 공정한가에 대한 부정적 인식이다. 두 번째 독립변수는 개인 노력에 따라 더 나은 지위로의 변화가 가능한가에 대한 부정적 인식으로서 '정규직 전환의 불가능' 변수인데, 구체적으로 이 변수는 개인의 노력으로 비정규직에서 정규직으로 전환 가능한가에 대한 부정적 인식이다. 세 번째 독립변수는 취업시장을 넘어 사회적으로 개인 노력에 따른 성공이 가능한가에 대한 부정적 인식으로 '운과 배경에 의한 성공' 변수이다. 이는 열심히 일하면 성공할 수 있다는 기대에 대한 부정적 인식이다. 각 독립변수는 모두 10점 척도로 측정되며, 점수가 높을수록 일을 통한 상승 이동에 대해서 부정적으로 인식하고 있는 것으로 보고자 한다. 독립변수 문항들이 이 글의 분석에 적합한가에 있어서는 한계가 있지만, 한계 내에서 세 독립변수들을 일을 통한 상승 이동 인식 변수들로 개념화하는 데 큰 무리는 없다고 판단하였다. 각 변수의 문항들은 한국 사회의 상황을 묻는 것이기 때문에, 응답자가 본인의 상황에 얼마나 근거해서 응답했는지는 정확하게 알기는 어렵다. 대체로 응답은 본인이 당면한 한국 사회의 현실에 대한 인식으로 이해할 수 있다.

통제변수로는 우선 사회인구학적 변수로서, 성, 연령, 최종학력, 취업여부, 결혼여부를 포함한다. 선행연구에서 사회인구학적 변수들의 유의미 정도가 다르게 나타나 뚜렷한 예측을 하기는 어렵다. 단 교육수준은 어느 정도 이주민 수용성과 뚜렷한 관계를 보이는 것으로 나타난다. 즉 교육수준이 높을수록 이주민에 대해서 더 수용적인 태도를 보이는 것으로 나타난다(윤상우·김상돈, 2010; 정기선·이선미, 2011; 황정미 외, 2007). 다음으로 사회적 가치와 규범으로서 이념적 지향, 내집단 신뢰, 외집단 신뢰, 국가자긍심을 포함한다. 선행연구들의 연구결과를 고려하여, 이주민 수용성 태도와 관련되는 사회적 가치와 규범 변수들을 통제변수로 포함한다.

이념적 지향은 보수와 진보라는 정치적 지향의 정도를 말한다. 이념적 지향은 학자마다 구분하는 방식은 다르지만, 다른 이념적 지향은 지향하는 가치가 다른 만큼 사회 이슈와 정책에 다른 입장을 가지는 것으로 이해할 수 있다(헤이우드, 2014). 보수와 진보를 가르는 기준은 다양하지만, 보수는 공동체의 동질성과 권위를 주로 강조하고, 진보는 개인의 권리와 평등을 강조한다고 볼 수 있을 것이다(레이코프, 2015; 유시민, 2017). 진보적 이념은 이주민 수용에 우호적이고, 보수적 이념은 이주민 수용에 비우호적일 수 있다. 진보적 성향을 가질수록, 이주민에 대한 수용 정도가 높다는 결과를 제시하는 연구가 있다(조하영·김석호, 2020).

내집단 신뢰와 외집단 신뢰는 신뢰의 두 차원이다. 여기서 신뢰와 사회자본 일반에 대한 이해가 필요하다. 신뢰는 사회자본의 한 차원인데, 사회자본은 사회적 관계에 내재한 속성으로 협력적 행동을 촉진한다고 이해되며(Putnam, 1993), 신뢰와 함께 사회연결망이 사회자본의 주요 구성요소로서 언급된다(Rothstein, 2005). 이 연구에서는 사회자본의 하나인 신뢰의 하위유형으로 내집단 신뢰와 외집단 신뢰를 활용한다. 내집단 신뢰는 가까운 관계에 대한 신뢰를 말하며, 외집단 신뢰는 먼 관계에 대한 신뢰를 말한다(이재혁, 1998; Delhey, Newton, and Welzel, 2011). 선행연구에서 신뢰 변수는 많이 활용되지는 않았지만, 사회를 신뢰할수록 이주민에 대한 태도가 긍정적이라는 연구 결과가 있다(권진·경승구, 2016). 한편, 이주민 태도와 관련된 선행연구들 중에는 사회자본의 하나로서 사회단체에 대한 참여와 이주민 태도의 관계를 살펴본 연구들이 있는데, 개방적 사회단체에 대한 참여가 이주민 수용과 긍정적 관계를 가지는 것으로 나타났다(곽윤경, 2020; 김진·강혜진, 2019; 이재철, 2017; 이희창, 2018). 신뢰나 사회단체 참여 등의 사회자본은 협력적 관계를 촉진하여, 낯선 사람으로서 이주민을 수용하는 데 긍정적 영향을 미칠 것으로 볼 수 있다. 그런데 신뢰의 종류를 나뉘보면 하위유형별 이주민 태도와 서로 반대 방향으로 관계를 가질 수 있어서 신뢰의 유형을 나눠 통제변수로 활용하고자 한다. 이 연구에서는 신뢰 변수를 내집단 신뢰와 외집단 신뢰로 구분하여 활용한다. 사회자본 연구에서는 내집단 신뢰는

친근한 사람에 대한 신뢰로서 폐쇄적 성격을 가지며, 외집단 신뢰는 낯선 사람에 대한 신뢰로서 개방적인 것으로 주로 논의한다. 따라서 외집단 신뢰는 이주민 수용성과 긍정적 관계를, 내집단 신뢰는 부정적 관계를 보일 수 있다(이재혁, 1998; Delhey et al., 2011).

한편 대한민국을 자랑스러워할수록 국민 동질성을 강조하여 이주민 수용성이 낮아질 수 있다고 예측할 수 있어 국가자긍심을 통제변수로 포함한다. 국민정체성의 영향을 분석한 여러 연구들은 혈통을 중요하게 여기는 종족적 정체성을 가질수록 이주민 수용성이 낮다는 점을 보여주었다(권진·경승구, 2016; 이회창, 2018; 정기선·이선미, 2011; Byrne, 2011; Heath and Tilley, 2005). 또한 단일민족에 대한 자긍심이 높을수록 이주민에 대해서 배타적이라는 연구 결과도 있어(황정미, 2010), 국가자긍심은 단일민족에 대한 자긍심이나 혈통을 중시하는 국민정체성과 유사한 변수로 활용하고자 한다.

〈표 3〉은 변수들의 기술통계를 제시하여 자료의 특성을 보여준다. 종속변수인 이주민 수용성을 보면, 평균이 5.68이며, 이 값은 중간값 5.5보다 약간 큰 값이다. 이주민 수용성에서 응답자들은 평균적으로 중간 정도를 보인다. 일을 통한 상승 이동에 대한 인식을 보면, 취업 기회 불공정의 평균은 5.82, 정규직 전환 불가능은 5.98, 운과 배경에 의한 성공은 5.54이며, 중간값인 5.5보다 조금씩 높게 나타난다. 취업 기회의 공정이나 정규직 전환 가능성에 대한 부정적 전망이 근로에 의한 성공에 대한 부정적 전망보다 더 강한 것으로 나타난다. 역으로 말하면 취업 기회와 정규직 전환에 대한 기대와 비교해서 근로에 대한 보상에 대한 기대에서는 덜 부정적이다. 이는 노동시장에서의 현실에 부정적인 사람도 자신의 노력에 대한 사회적 보상에 대한 기대는 버리지 않기 때문일 수 있다.

이주민의 수용성을 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시한다. 각 종속변수에 관한 다중회귀분석에서는 먼저 독립변수를 제외한 다른 변수들을 투입한 모델 1을 먼저 분석하고, 이후 독립변수인 일을 통한 상승 이동 인식 변수들까지 투입한 모델 2를 분석한다.

〈표 3〉 자료의 특성

변수	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
이주민 수용성	1245	5.68	1.06	2	9
취업 기회의 불공정	1245	5.82	1.72	2	10
정규직 전환의 불가능	1245	5.98	1.72	1	10
운과 배경에 의한 성공	1245	5.54	1.87	1	10
연령	1245	45.63	15.03	18	88
최종학력	1245	5.12	1.61	1	9
가구소득(단위:만원)	1245	426.37	202.20	0	3000
이념적 지향(진보)	1245	5.73	1.76	1	10
내집단 신뢰	1245	9.62	1.20	3	12
외집단 신뢰	1245	6.05	1.67	3	11
국가자긍심	1245	2.91	0.55	1	4
변수	빈도		백분율		
성별(더미)	여성	638	51.2		
	남성	607	48.8		
취업여부(더미)	취업	857	68.8		
	미취업	388	31.2		
결혼여부(더미)	기혼	898	72.1		
	미혼	347	27.9		
전체	1245		100		

IV. 분석 결과

1. 독립변수와 통제변수 간 상관관계 분석 결과

〈표 4〉는 회귀분석에 투입된 변수들 중 인구사회학적 변수들을 제외한 독립변수와 통제변수 간의 상관관계를 보여주는 상관계수를 제시하고 있다. 이 중 독립변수들 간의 상관관계를 보면, 취업 기회의 불공정, 정규직 전환의 불가능, 운과 배경에 의한 성공 변수들 간의 상관관계에서 취업 기회의 불공정과 정규직 전환의 불가능 변수 간 상관관계가 0.567로서 다소 높게 나타나고, 다른 관계에서는 높은 상관관계가 나타나지 않는다.

〈표 4〉 상관관계 분석 결과: 독립변수와 통제변수 간 상관계수

	1	2	3	4	5	6	7
1	1	.567***	.072*	-0.033	-.127***	-.092**	.193***
2	.567***	1	.000	-0.024	-.149***	-0.047	.154***
3	.072*	.000	1	-0.021	-0.01	-.116***	.000
4	-0.033	-0.024	-0.021	1	.331***	.227***	0.003
5	-.127***	-.149***	-0.01	.331***	1	.075**	-0.002
6	-.092**	-0.047	-.116***	.227***	.075**	1	-.083**
7	.193***	.154***	.000	0.003	-0.002	-.083**	1

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

1 = 취업 기회의 불공정; 2 = 정규직 전환의 불가능; 3 = 운과 배경에 의한 성공; 4 = 내집단실패;
5 = 외집단실패; 6 = 국가자긍심; 7 = 이념적 지향(진보)

2. 회귀분석 결과: 일을 통한 상승 이동 인식과 이주민 수용성의 관계

〈표 5〉 이주민 수용성에 관한 회귀분석 결과

변수	모델 1	모델 2
	B(Beta)	B(Beta)
성별 (더미)	.021(.010)	.015(.007)
연령	.002(.024)	.001(.018)
최종학력	.030(.046)	.022(.033)
가구소득	1.534(.003)	1.909(.004)
취업 여부(더미)	-.034(-.015)	-.024(-.010)
결혼 여부(더미)	-.068(-.029)	-.083(-.035)
이념적 지향(진보)	.049(.081)**	.059(.097)**
내집단 신뢰	.055(.062)*	.059(.067)*
외집단 신뢰	.095(.149)***	.083(.131)***
국가자긍심	.139(.072)*	.113(.059)*
취업 기회의 불공정		.001(.002)
정규직 전환의 불가능		-.074(-.120)***
운과 배경에 의한 성공		-.053(-.093)**
상수	3.719***	4.556***
R2	.050	.071
N	1245	1245

* $p<.05$, ** $p<.01$, *** $p<.001$.

주: 비표준화(B), 표준화(Beta) 계수를 모두 제시함.

〈표 5〉는 일을 통한 상승 이동에 대한 부정적 인식과 이주민 수용성의 관계에 관한 회귀분석 결과를 보여준다. 모델 1은 일을 통한 상승 이동에 대한 인식과 독립변수들을 제외한 나머지 통제변수들의 관계를 보여준다. 사회

인구학적 변수들은 이주민 수용성과 유의미한 관계를 갖지 않는다. 즉 성, 연령, 최종학력, 가구소득, 취업여부, 결혼여부 등의 사회인구학적 변수들은 이주민 수용성과 유의한 관계를 보이지 않는다. 반면 사회적 가치와 규범, 이념 변수들은 이주민 수용성과 유의한 관계를 보인다. 진보적 성향을 가질 수록, 가까운 사람들에 대한 신뢰를 말하는 내집단 신뢰와 낯선 사람들에 대한 신뢰를 말하는 외집단 신뢰가 높을수록, 대한민국에 대한 자긍심을 가질수록, 이주민을 수용하는 정도가 높게 나타난다.

신뢰의 하위유형인 내집단 신뢰와 외집단 신뢰에 주목해 보면, 일단 외집단 신뢰는 타인에 대한 신뢰를 말하기 때문에 외집단 신뢰가 높을수록 이주민 수용성이 높다는 결과는 예상한 대로이다. 반면 내집단 신뢰와 이주민 수용성의 관계는 예상과 다르게 나타나는데, 이는 흥미로운 부분이다. 내집단 신뢰는 아는 사람들에 대한 신뢰이기 때문에, 이주민에 대해서 배타적일 수 있는 신뢰이다. 그러나 내집단 신뢰가 높은 사람들이 이주민을 더 수용하는 태도를 보인다. 이주민을 수용하는 데 있어서 낯선 사람들에 대한 외집단 신뢰는 물론 중요하지만, 동시에 가족을 포함하여 이웃과 지인을 신뢰하는 사람들이 이주민을 이웃으로 맞을 준비가 더 되어 있다고 볼 수 있다. 즉 내집단 신뢰가 이주민을 이웃으로 맞이하는 데 배타적인 태도가 아니라 수용하는 태도와 연결된다고 볼 수 있다.

국가자긍심의 경우, 국가자긍심이 높을수록 한국인의 동질성을 더 중요하게 여길 수 있어 국가자긍심이 높으면 이주민 수용성이 낮을 것으로 예상하였으나, 분석 결과는 대한민국에 대한 자긍심이 더 높을수록 이주민을 더 수용할 수 있음을 보여준다. 한국인들이 한민족이라는 혈통을 중시하는 국민정체성보다는 대한민국 국적과 한국어 사용을 강조하는 국민정체성을 더 많이 가지고 있다는 연구 결과가 있는데(최현, 2007), 국가자긍심은 혈통보다는 대한민국 ‘국민’을 강조하는 국민정체성과 유사하다고 볼 수 있고, 이로 인해 국가자긍심은 민족적 동질성보다는 정치적 의무와 권리를 강조하는 시민적 국민정체성과 유사하게 이주민 수용성과 긍정적 관계를 가지는 것으로 해석할 수 있겠다.

일을 통한 상승 이동에 대한 인식을 보여주는 독립변수들을 포함한 모델 2의 결과를 보면, 우선 모델 1에서 이주민 수용성과 유의한 관계를 보인 통제변수들은 그대로 종속변수와 유의한 관계를 보여주고 있다. 이어서 독립 변수들의 영향을 보면, 개인 노력에 의한 정규직 전환을 더 부정적으로 볼수록, 그리고 노력과 근로에 의한 성공을 더 부정적으로 볼수록, 이주민을 덜 수용하는 태도를 보인다. 취업 시장에서의 공정한 기회에 대한 인식은 이주민 수용성과 유의한 관계를 갖지 않지만, 경쟁의 결과로서의 상승 이동에 대한 인식은 이주민을 수용하는 태도와 유의한 관계를 갖는다. 경쟁의 기회보다는 경쟁의 결과에 대한 인식이 이주민 수용성에서 더 중요하다는 점을 알 수 있다. 개인 노력에 의한 정규직으로의 전환이나 근로에 의한 성공이 한국 사회에서 얼마나 가능한가에 대한 인식에서 부정적인 인식을 한다는 것은 본인의 객관적인 상황과는 별도로 대체로 성공의 전망에서 불확실한 상황을 인식하고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 일을 통한 상승 이동의 불확실성이라는 인식은 평등보다는 공정을 더 중요하게 여기고, '노력에 대한 대가'를 기대하는 다수의 한국인들에게, 성공의 룰이 제대로 관철되고 있지 않다는 인식으로 해석할 수 있다. 성공의 룰이 제대로 관철되지 않고 있다는 인식은 이주민에 대한 태도와 연결될 수 있는데, 이러한 인식을 하는 사람들은 이주민 증가의 유불리에 민감해질 수 있기 때문이다. 한국 사회에서 일을 통한 성공에 문제가 있다고 보는 사람들이 이주민 유입에 부정적인 태도를 보인다는 것은, 이들이 이주민의 증가가 내국인들에 부정적인 것으로 여긴다고 해석해 볼 수 있다. 불확실한 상황에서 불안을 감소하기 위한 자기보호의 심리적 기제가 작동하는 경향이 있다는 선행 연구들에 기대보면(Goode et al., 2014; Landau et al., 2015; McCoy et al., 2013), 이때 나타나는 이주민에 대한 태도는 불확실한 상황에 대한 자기보호의 방어적 태도로 이해하는 것도 설득력을 가질 수 있을 것이다.

V. 결론

이주민 유입에 따른 사회적 갈등에서 이주민의 '경제적 위협'에 주목하는 선행연구들은 이주민과의 일자리 경쟁에서 객관적으로 취약한 집단들이 이주민 수용에 부정적이거나, 또는 개인의 객관적 상황과는 상관없이 불안한 경제 상황에서 이주민 권리와 보호에 필요한 경제적 부담을 내국인에 대한 경제적 위협으로 인식하는 방어적 태도가 형성된다는 점을 보여주었다(Burgoon, 2014; Citrin et al., 1997; Esse et al., 2001; Mayda, 2006; Meuleman et al., 2009; Quillian, 1995). 내국인의 객관적 취약성과 집단적인 방어적 태도 모두 이주민에 대한 부정적 태도 형성에서 중요하다. 이 글은 이 두 설명들 중에서 내국인의 객관적 취약성보다 내국인의 '방어적' 태도에 주목해 보고자 했다. 다만 선행연구에서는 불안한 경제적 상황을 인식하는 내국인들이 이주민의 유입으로 인한 사회적 비용 부담을 염려해서 이주민을 경제적 위협으로 인식하고 이들의 유입에 부정적 태도를 보일 수 있다고 설명했는데(Citrin et al., 1997; Meuleman et al., 2009; Quillian, 1995), 이 글은 다른 각도에서 방어적 태도를 이해해 보고자 했다. 경기 호황이나 불황, 실업률의 증가나 감소 등은 장기화될 수도 있지만, 그 자체는 유동적인 면이 있다. 이 글에서는 이러한 유동적인 상황보다는 일을 통한 성공이라는 한 사회의 지속적인 욕구와 기대를 사람들이 어떻게 인식하고 있는가가 이주민 수용에서 방어적 태도와 관련되는지에 주목하고자 했다.

분석 결과를 보면, 일을 통한 상승 이동이 한국 사회에서 불확실하다고 볼수록 이주민 수용에 더 부정적 태도를 보였다. 이러한 이주민 수용의 부정적 태도를 어떻게 해석할 것인가가 중요할 것이다. 이 글은 이러한 태도를 확실한 인과관계로 설명하지 못하는 한계를 가지고 있지만, 일을 통한 성공에 대한 기대가 공정성으로서 한국 사회에서 매우 중요해져 왔다는 점에 주목하여 설명해 보고자 했다. 지위경쟁에서 나타나는 심리적 방어 태도 논의에 의존하여(Goode et al., 2014; Landau et al., 2015; McCoy et al., 2013), 성공에 대한 기대가 불확실할 때 부정적 상황을 경계하는 방어적

태도가 형성될 수 있고, 이러한 자기보호의 방어적 태도가 이주민 수용에 대한 부정적 태도에서도 나타나는 것이라고 해석해 보고자 한다. 이 연구는 이런 점에 주목하고 결과를 보여주었다는 점에서 의의를 가지고 있다. 다만 이러한 방어적 태도에 대한 확실한 인과관계 자체를 보여준 것은 아니기 때문에, 이러한 인과관계를 보여줄 수 있는 추후 연구는 다른 자료와 다른 연구방법을 통해서 이루어질 필요가 있을 것이다.

일을 통한 상승 이동에 대한 부정적 인식이 여러 사회현상에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있을 것인데, 이 글은 이주민 수용성 태도와 관련해서 이 인식에 주목해 보았다. 이러한 인식이 방어적 태도를 형성할 수 있다는 점에서, 이 방어적 태도는 사회적 약자나 타인에 대한 배타적인 태도로 나타날 수 있다는 문제가 있다. 개인 노력에 의한 성공이 불확실할수록 이주민 수용에 부정적인 이유를 외부인에 대한 경계심으로 이해할 수 있기 때문이다. 이런 결과 해석에 비추어 이 연구의 정책적 함의를 제시해 볼 수 있다. 이주민 수용성을 높이하고자 할 때, 우선 한국의 이중노동시장에 대한 고민이 필요하다. 이주민의 유입이 앞으로 더 필요하고 불가피하더라도, 정규직과 비정규직, 그리고 대기업과 중소기업 간 격차를 말하는 노동시장의 이중성 문제와 관련된 불평등을 해결해 나가지 않으면, 이주민을 받아들여야 하면서도 이주민 유입에 대한 우려와 불만이 커질 수 있다고 예상해 볼 수 있다. 또한 이주민 수용성을 높이기 위해서는 사회이동에 대한 인식에 주목해야 한다. 열심히 일하면 성공한다는 기대가 낮을수록 이주민을 수용하는 데 부정적 태도를 보이는데, 열심히 일하면 성공한다는 기대를 우리가 소위 능력주의에 대한 믿음으로 볼 수 있다면, 한 사회의 능력주의에 대한 실망이 이주민에 대한 배타적 태도와 연결될 수 있다는 것은 위험한 신호로 여겨질 수 있다. 노력에 대한 대가와 성공을 확신하지 못할수록 불확실성으로 인한 불안을 이주민에 대한 배타성으로 표출할 가능성이 있기 때문이다. 이러한 관점으로 보면, 일을 통한 성공에 불안을 느끼면서 이주민에 대해서 배타적인 사람들 자체를 부정적으로 생각할 수 있다. 그러나 역으로 이들을 그러한 상황에 처하지 않도록 하는 것이 더 중요하다고 볼 수 있다. 개인 노력

을 통한 성공으로서의 상승 이동에 대한 기대는 긍정적인 의미에서 생각해 볼 수 있는데, 그러한 능력주의에는 노력에 따른 보상을 바라는 사람들의 평범한 기대가 반영되어 있을 것이다. 하층이든 중산층이든 어떤 계층에 속 하든 사회이동에 대한 기대는 사회적으로 보편적인 면이 있고, 각자의 기준으로 상승 이동을 기대하고 동시에 실망할 수 있다. 그런데 보편적인 기대로서 노력에 대한 보상과 이를 통한 성공에 대한 기대가 불확실할수록 이주민 수용에 배타적일 수 있다는 점에서, 배타성을 낮추기 전에, 불확실성으로 인한 불안의 이유를 들여다볼 필요가 있을 것이다. 이주민 유입이 필요하더라도 이주민 유입에 대한 경계심이 생겨날 수 있는 상황이 우선 문제라고 봐야 하고, 그래서 공정한 기회와 노력에 대한 대가가 제대로 실현되고 있는지를 성찰하면서 우리 내부의 불평등 문제와 노동시장의 이중성 문제에 적극적인 해결책을 제시하는 노력이 필요할 것이다.

끝으로 이 글의 의의를 다시 한번 짚고, 동시에 연구의 한계와 추후 과제를 제시하고자 한다. 이 연구는 ‘일을 통한 상승 이동 인식’이 한국 사회에서 중요해졌다는 점에 주목하여, 이러한 인식이 이주민 수용성과 관련된다는 점을 보여주었고, 이주민 수용을 위해 우리 내부의 불평등과 불공정의 문제를 더 적극적으로 성찰할 것을 제안했다. 다만 이 주제에 대한 더 발전된 연구를 위해서 이 글의 여러 한계를 지적하고, 추후 과제를 제시하고자 한다. 우선 세계가치관조사의 최신자료인 7차 자료를 활용하였으나, 한국 자료는 2018년에 수집된 자료이기 때문에 이후의 변화를 담기 어렵다는 한계를 가지고 있다. 그리고 이 글에서 일을 통한 상승 이동 인식이 이주민 수용 태도에서 중요하다는 점을 강조하였는데, 인과관계 자체를 밝힌 것은 아니며, 또한 한국 자료만을 분석했기 때문에 이것이 한국에서만 나타나는 것인지 아니면 일반화할 수 있는 것인지 분명하게 말하기는 어렵다. 이런 점들 외에도 상승 이동 인식과 이주민 수용성 태도의 관계가 사회인구학적 집단별로 다르게 나타나는지, 예컨대, 성별로, 또는 세대별로 다르게 나타나는지를 이 글에서 다루지는 못했다. 추후에 다른 최신 자료를 통해서 인과관계를 밝힐 수 있는 연구를 이어갈 수 있고, 또한 비교 연구를 통해서 이러

한 관계가 한국적 특징인지 아닌지를 판단해 볼 수 있으며, 더 나아가 인구 사회학적 집단별로 관계가 다르게 나타나는지, 왜 그런지도 비교해 볼 수 있을 것이다.

2024년 6월 10일 접수
2024년 8월 16일 수정 완료
2024년 7월 29일 게재 확정

참고문헌

- 강명세. 2020. “극우포퐁리즘이란 누가 지지하며 어떤 정당들인가?” 「JPI 정책 포럼」 3: 1-18.
- 강수돌. 2021. 「강자 동일시: 무엇이 우리의 행복을 가로막는가」. 사무사책방.
- 곽윤경. 2020. “다문화 수용성에 영향을 미치는 요인: 사회적 자본을 중심으로.” 「다문화사회연구」 13(2): 5-26.
- 구해근. 2022. 「특권 중산층: 한국 중간계층의 분열과 불안」. 창비.
- 권진·경승구. 2016. “이주민에 대한 한국인의 이중적 태도 연구.” 「사회복지 정책」 43(1): 165-185.
- 김내훈. 2022. 「급진의 20대: K-포퐁리즘, 가장 위태로운 세대의」. 서해문집.
- 김도균·김태일·안종순·이주하·최영준. 2017. 「자신에게 고용된 사람들: 한국의 자영업자 보고서」. 후마니타스.
- 김동춘. 2022. 「시험능력주의: 한국형 능력주의는 어떻게 불평등을 강화 하는가」. 창비.
- 김문길. 2020. “사회통합 실태 및 인식의 변화와 결정 요인 그리고 정책 함의.” 「보건복지포럼」 280: 49-61.
- 김문길·우선희·곽윤경·정해식·이정운·김미곤. 2019. 「사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구(VI) - 사회통합 상태 진단 연구보고서」. 한국보건 사회연구원.
- 김영명. 2013. “한국의 다문화 담론에 대한 비판적 고찰.” 「한국정치외교사 논총」 35(1): 141-174.
- 김진·강혜진. 2019. “사회 자본과 사회적 관용-단체 참여와 유형별 소수자에 대한 관용의 관계.” 「한국정책학회보」 28(4): 111-144.
- 김진희. 2019. “한국 성인의 다문화수용성 비판과 이주민에 대한 편향적 태도 분석.” 「평생학습사회」 15(2): 127-153.
- 남보영·홍이준. 2021. “외국이주민과의 직접 접촉 경험과 다문화 수용성 -

- 간접 접촉 유형에 따른 조절효과를 중심으로.” 『사회과학연구』 37(3): 181-208.
- 노혜상. 2021. “이주민은 어떤 집단으로 인식되는가: 경쟁집단 가설과 취약 계층 가설을 중심으로.” 연세대학교 행정학과 석사학위 논문.
- 레이코프(George Lakoff). 2015. 「코끼리는 생각하지 마: 진보와 보수, 문제는 프레임이다」. 유나영 역. 와이즈베리.
- 로이스(Edward Royce). 2015. 「가난이 조종되고 있다: 합법적 권력은 가난을 어떻게 지배하는가?」. 배충효 역. 명태.
- 마코비츠(Daniel Markovits). 2020. 「엘리트 세습: 중산층 해체와 엘리트 파멸을 가속하는 능력 위주 사회의 함정」. 서정아 역. 세종서적.
- 맥나마·밀러 주니어(Stephen J. McNamee and Robert K. Miller Jr). 2015. 「능력주의는 허구다: 21세기에 능력주의는 어떻게 조작되고 있는가」. 김현정 역. 사이.
- 민지선·김두섭. 2013. “거주지역의 외국인 비중이 외국인에 대한 사회적 거리 감에 미치는 영향.” 『한국인구학』 36(4): 71-94.
- 박권일. 2021. 「한국의 능력주의: 한국인이 기꺼이 참거나 죽어도 못 참는 것에 대하여」. 이데아.
- 샌텔(Michael Sande). 2020. 「공정하다는 착각: 능력주의는 모두에게 같은 기회를 제공하는가」. 함규진 역. 와이즈베리.
- 시사주간, 2020.6.21. “[기자수첩] 이주노동자에게 ‘이직의 자유’ 줄 때가 됐다.” <https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=28589091&memberNo=16745602&vType=VERTICAL> (검색일: 2024.7.1.).
- 엄혜진. 2021. “성차별은 어떻게 ‘공정’이 되는가? 페미니즘의 능력주의 비판 기획.” 『경제와사회』 132: 47-79.
- 우명숙·남은영. 2023. “불평등 인식이 재분배와 소득분배에 대한 선호에 미치는 영향: 불평등하다고 인식할수록 평등을 더 지지하는가?” 『국정 관리연구』 18(2): 1-29.
- 유시민. 2017. 「국가란 무엇인가」. 돌베개.

- 원숙연. 2015. “신-사회위험’(new social risk)?-이주외국인에 대한 인식 구조와 영향요인.” 『Crisisonomy』 11(10): 41-62.
- 윌킨슨·피켓(Richard Wilkinson and Kate Pickett). 2019. 「불평등 트라우마: 소득 격차와 사회적 지위의 심리적 영향력과 그 이유」. 이은경 역. 생각아름.
- 윤상우·김상돈. 2010. “사회적 가치관이 한국의 다문화 수용성에 미치는 영향.” 『사회과학연구』 36(1): 91-117.
- 윤인진. 2016. “다문화 소수자에 대한 국민인식의 지형과 변화.” 『디아스포라 연구』 10(1): 125-154.
- 이주희·정성진·안민영·유은경. 2015. “모호한 고용관계의 한국적 특성 및 전망.” 『동향과 전망』 95: 252-289.
- 이병렬·김희자. 2011. “한국이주정책의 성격과 전망.” 『경제와사회』 90: 320-362.
- 이재철. 2017. “사회자본과 다문화 수용성에 대한 한국인의 태도 및 인식 분석.” 『정치정보연구』 20(2): 275-304.
- 이재혁. 1998. “신뢰의 사회구조화.” 『한국사회학』 32: 311-335.
- 이철승. 2021. 「쌀 재난 국가: 한국인은 어떻게 불평등해졌는가」. 문학과 지성사.
- 이희창. 2018. “국민정체감과 이주민에 대한 태도: 사회단체 참여의 조절효과.” 『국가정책연구』 32(2): 79-107.
- 정기선·이선미. 2011. “한국인의 국민정체성 국제비교연구: 자격요건 평가를 중심으로.” 『비교한국학』 19(1): 45-72.
- 정하나. 2016. “다문화 사회의 위협인식에 대한 영향요인: 한국인과 거주 외국인의 인식 차이를 중심으로.” 『한국사회정책』 23(2): 83-112.
- 조정인. 2011. “누가 왜 여성결혼이민자들과 생산기능직 근로자들의 유입 증가를 반대하는가: 문화적 위협변인과 경제적 위협변인의 영향력 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 45(2): 281-305.
- 조하영·김석호. 2020. “한국인의 정치적 이념의 분화: 이주민 포용 인식에 대한 정치적 이념과 권위주의 성향의 상호작용을 중심으로.” 『조사연구』

21(4): 35-62.

최서리·이창원. 2021. “한국의 취업이민정책과 인적자본 시민권.” 「다문화 사회연구」 14(3): 279-324.

최영미·이나련. 2016. “외국인 및 이주민에 대한 인식에 관한 연구.” 「다문화와 평화」 10(3): 149-166.

최현. 2007. “일반논문: 한국인의 다문화 시티즌십 (multicultural citizenship): 다문화 의식을 중심으로.” 「시민사회와 NGO」 5(2): 147-174.

한겨레. 2023.11.28. “‘열악한 일자리’ 이주노동자 역대 최대 늘린다…처우는 뒷전.” <https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/1118104.html> (검색일: 2023.12.23.).

헤이우드(Andrew Heywood). 2014. 「사회사상과 정치 이데올로기」. 양길현·변중현 역. 오름.

황정미. 2010. “한국인의 다문화 수용성 분석: 새로운 성원권의 정치학(politics of membership) 관점에서.” 「아세아연구」 53(4): 152-184.

_____. 2011. “다문화 담론의 확산과 ‘국민’의 경계에 대한 인식변화: 의식 조사 결과 분석을 중심으로.” 「재외한인연구」 24: 7-41.

황정미·김이선·이명진·최현·이동주. 2007. 「한국사회의 다민족 다문화 지향성에 대한 조사연구」. 한국여성개발원.

Berg, Linda and Mikael Hjerem. 2010. “National Identity and Political Trust.” *Perspective on European Politics and Society* 11(4): 390-407.

Burgoon, Brian. 2014. “Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe.” *World Politics* 66(3): 365-405.

Byrne, Jennifer. 2011. “National Identity and Attitudes toward Immigrants in a “Multicreedal” America.” *Politics & Policy* 39(4): 485-514.

Citrin, Jack, Donald P. Green, Christopher Muste, and Cara Wong. 1997. “Public Opinion toward Immigration Reform: The Role of Economic Motivations.” *The Journal of Politics* 59(3): 858-881.

Coenders, Marcel, Marcel Lubbers, and Peer Scheepers. 2003. “Majority

- Populations' Attitudes towards Migrants and Minorities." Report for the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Ref. no. 2003/04/01. https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/16962/coenders_03_majorityreport1.pdf?sequence=1. (검색일: 2023.12.20.).
- Delhey, Jan, Kenneth Newton, and Christian Welzel. 2011. "How General Is Trust in 'Most People'? Solving the Radius of Trust Problem." *American Sociological Review* 76(5): 786-807.
- Esses, Victoria M., John F. Dovidio, Lynne M. Jackson, and Tamara L. Armstrong. 2001. "The Immigration Dilemma: The Role of Perceived Group Competition, Ethnic Prejudice, and National Identity." *Journal of Social Issues* 57(3): 389-412.
- Goode, Chris, Lucas A. Keefer, and Ludwin E. Molina. 2014. "A Compensatory Control Account of Meritocracy." *Journal of Social and Political Psychology* 2(1): 313-334.
- Heath, Anthony F. and James R. Tilley. 2005. "British National Identity and Attitudes towards Immigration." *International Journal on Multicultural Societies* 7(2): 119-132.
- Jones, F. L. and Philip Smith. 2001. "Individual and Societal Bases of National Identity: A Comparative Multi-level Analysis." *European Sociological Review* 17(2): 103-118.
- Kim. Seokho, Minha Noh, and Jonghoe Yang. 2015. "What Made the Civic Type of National Identity More Important among Koreans? A Comparison between 2003 and 2010." *Development and Society* 44(3): 535-563.
- Landau, Mark J., Aaron C. Kay, and Jennifer A. Whitson. 2015. "Compensatory Control and the Appeal of a Structured World." *Psychological Bulletin* 141(3): 694-722.

- Mayda, Anna Maria. 2006. "Who Is against Immigration? A Cross-country Investigation of Individual Attitudes toward Immigrants." *The Review of Economics and Statistics* 88(3): 510-530.
- McCoy, Shannon K., Joseph D. Wellman, Brandon Cosley, Laura Saslow, and Elissa Epel. 2013. "Is the Belief in Meritocracy Palliative for Members of Low Status Groups? Evidence for a Benefit for Self-Esteem and Physical Health via Perceived Control." *European Journal of Social Psychology* 43(4): 307-318.
- Meuleman, Bart, Eldad Davidov, and Jaak Billiet. 2009. "Changing Attitudes toward Immigration in Europe, 2002-2007: A Dynamic Group Conflict Theory Approach." *Social Science Research* 38(2): 352-365.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quillian, Lincoln. 1995. "Prejudice as a Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigrant Racial Prejudice in Europe." *American Sociological Review* 60(4): 586-611.
- Rothstein, Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

The Relationship between Perceptions of Upward Mobility through Work and Immigrant Acceptance

Woo, Myungsook

Associate Professor, Division of Public Sociology
and Korean Unification/Diplomacy,
Korea University Sejong Campus

Nam, Eun Young

Senior Research Fellow, Asia Center,
Seoul National University

Abstract

Noting that the increase of immigrants in South Korean society may lead to increased social conflict, this study aims to explore new factors related to immigrant acceptance in order to reduce social conflict. The focus of the study is to test the hypothesis that the lower the expectation of upward mobility through work, the lower the acceptance of immigrants. To do so, we analyze Korean data from the 7th Wave of the World Values Survey (2017-2022) using multiple regression analysis. The independent variables are negative perceptions of the possibility of upward mobility through work, and they include perceptions regarding unfairness of employment opportunities, inability to transition to regular employment, and success due to luck and background. The dependent variable, immigrant acceptance, encompasses recognition of immigrants' contributions to national development and openness to immigrant influx. The results of the analysis show that perceptions of transition to regular employment and perceived success through work have a strong relationship with immigrant acceptance. The more negative the perception of transition to regular employment and the more negative the perception of success through work, the lower the level of immigrant acceptance. In conclusion, in order to increase immigrant acceptance, we need to actively think about the problems of the dual labor market to alleviate anxiety about upward mobility through work, and furthermore, we need to find solutions

to inequality issues to ensure that hard work is fairly rewarded.

Key Words: immigrant acceptance, perceptions of upward mobility through work, individual effort, success, self-protection, defensive attitudes

기업의 임금피크제 도입과 운영에 관한 종단적 연구*

김 준** · 강 혜 진*** · 김 수 한****

요 약

2013년 정년 60세 의무화 이후 한국 기업의 임금피크제 도입이 빠르게 확산되면서 법적 분쟁과 사회적 관심도 높아졌다. 본 연구는 2005~2019년 사업체패널조사 자료를 통해 임금피크제 도입 요인, 유형, 중단 및 변경 요인을 체계적으로 분석했다. 연구 결과, 임금피크제 도입은 고용연장보다는 노동 유연화 요인에 더 큰 영향을 받았다. 고령자 비율은 도입에 큰 영향을 미치지 않았으나, 고용 유연화를 추구하는 기업은 도입 가능성이 높았다. 정부의 영향을 받는 공공기관과 대기업도 정부의 고용정책에 따라 임금피크제를 도입했다. 노사관계가 원만한 기업일수록 임금피크제를 도입할 가능성이 높았고, 성과배분제를 운영하는 기업에서는 도입 가능성이 컸다. 기간제 비율이 높은 기업은 정년보장형 임금피크제를 도입할 가능성이 높았다. 고령자 비율이 높을수록 제도 중단이나 변경 가능성이 컸고, 우호적 노사관계는 제도 변경에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이 연구는 임금피크제 도입이 고령 인력 활용보다는 인건비 부담 완화와 노동력의 유연한 활용을 위한 목적이 크다는 것을 보여준다.

주제어: 임금피크제, 고령화, 노동 유연화, 정부정책, 노사관계

* 이 연구의 일부는 <2022년 한국산업노동학회 가을 정기학술대회>와 <2022년 한국사회학회 정기사회학대회>에서 발표되었다. 논평과 조언을 주신 한국노동연구원 김정우 전문위원, 서울대학교 사회학과 권현지 교수께 감사드린다. 심사과정에서 세심한 제언을 통해 논문을 발전시킬 수 있게 해 주신 논평자에게 감사드린다.

** 제1저자, 고려대학교 노동학협동과정 박사수료 (purity91@hanmail.net)

*** 공동저자, 고려대학교 노동학협동과정 박사수료 (200902622@songpa.go.kr)

**** 교신저자, 고려대학교 사회학과 교수 (kimsoohan9@korea)

I. 서론

2013년 정년 60세 의무화 이후 임금피크제를 도입한 한국 기업의 수는 빠르게 증가했다. 그러나 2022년 5월 대법원이 임금피크제에 대하여 무효 판결을 내리면서 임금피크제는 노동 및 산업 현장의 핵심 이슈가 되었다. 이 판결로 인하여 임금피크제에 대한 노동자들의 불만이 법적 근거를 획득했고, 개별기업 노조들은 사측에 임금피크제 관련 재협상을 요구하고 있다. 노동계에서는 그동안 지속적으로 주장하고 있던 임금피크제 폐지를 더 강하게 요구하고 있다.

한국이 고령화 사회로 접어들면서, 고령 노동자의 고용유지와 청년층의 일자리 창출을 동시에 달성하기 위한 다양한 제도가 도입되고 있다. 이 중 임금피크제는 고령 노동자의 임금을 조정하는 대신 고용을 보장하는 중요한 제도로 자리 잡았다. 임금피크제의 주된 목적은 정년제도와 연공급 임금체계의 단점을 보완하고, 고령 노동자의 고용을 유지하기 위함이다. 연공급 임금체계에서는 노동자의 근속연수가 증가할수록 임금이 지속적으로 상승하여, 고령 노동자의 임금 부담이 기업에 과도하게 작용한다. 이는 고령 노동자의 고용을 유지하거나 정년을 연장하는 것을 어렵게 만들며, 이러한 문제를 해결하기 위해 임금피크제가 도입되었다(장지연, 2003; 김정한, 2005). 임금피크제를 통해 정년이 가까워지는 고령 노동자의 높은 임금을 조정함으로써 고용주는 인건비 부담을 줄이고, 고령 노동자는 더 오래 일할 수 있는 기회를 얻게 된다.

고용보험법 시행령 제28조는 사업주가 근로자 대표의 동의를 받아 정년을 연장하거나 정년퇴직 이후 임금을 줄이는 제도를 임금피크제로 규정하고 있다. 하지만 임금피크제에 관한 명확한 법률적 정의와 운영방식에 대한 정부의 지침이 부족한 상황에서, 노동 현장에서는 다양한 형태의 임금피크제가 혼재되어 사용되고 있다. 이는 정부의 고령사회 정책 방향과 기업이 처한 상황이 일치하지 않아 임금피크제에 대한 인식과 대응이 서로 다르기 때문이다. 고령화 사회에 대응하기 위한 정부정책과 비용 절감을 추구하는 기업의 요구, 고용연장과 임금 삭감에 대한 노동자의 이해관계 등이 복합적으로

작용하면서 임금피크제의 다양한 형태가 나타나게 되었다(김을식·김도균·최석현·이지혜, 2015; 김동배, 2015).

한국 기업에서 사용되고 있는 임금피크제는 대략 세 가지 유형으로 분류된다. 첫째, 정년보장형은 정년 이전 일정 시점부터 임금을 점차 줄여가지만, 기존의 정년을 보장하는 방식이다(박종희, 2004). 둘째, 정년연장형은 기존의 정년을 연장하는 조건으로 일정 시점부터 임금을 삭감 조정하는 방식이다. 셋째, 고용연장형은 기존 정년을 유지하고, 정년 퇴직자를 비정규직으로 재고용하는 방식이다.

임금피크제는 다양한 형태와 운영방식으로 인해 몇 가지 쟁점을 안고 있다. 첫째, 임금피크제가 합리적 이유 없이 고령 노동자를 차별하는 것인지에 대한 법적 논란이 있다. 대법원은 임금피크제가 합리적 이유가 없는 연령 차별에 해당할 수 있다고 판시했다. 이에 따라 기업들은 임금피크제의 도입 목적, 노동자들이 입는 불이익의 정도, 임금 삭감에 대한 대상 조치의 도입 여부 및 그 적정성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 둘째, 임금피크제가 고용연장의 수단인지, 아니면 비용 절감을 위한 수단인지에 대한 논란도 있다. 명예퇴직을 촉진하는 수단으로 사용되는 경우, 임금피크제는 고용연장의 본래 목적을 훼손할 수 있기 때문이다(박종희, 2004; 정숙희, 2015).

선행연구는 주로 임금피크제의 개념적 정의와 유형 분류에 초점을 맞추었으며, 고령화 사회에 대한 대응으로서의 효과성에 주된 관심을 두고 진행되었다¹⁾. 그러나 임금피크제가 실제로 어떻게 운영되고 있는지, 그리고 법적

1) 임금피크제에 관하여 다양한 연구가 진행되어 왔다. 임금피크제 도입의 법적 문제점과 개선방안(박종희, 2004; 이희성, 2005; 방준식, 2016), 임금피크제 정착방안, 현황 및 문제점(박성준, 2006; 박성준·김기승, 2009), 임금피크제의 효과(윤현중·류성민·양지윤, 2014; 정석구, 2016; 남재량, 2017; 고은정·양동훈·지형주, 2018; 허욱·구자숙, 2019; 김승태·박서현·손세호·오종석, 2021; 남국현, 2021), 임금피크제 사례연구(김명식, 2013), 일본 임금피크제 도입과 비교연구(김정환, 2017), 공공기관 임금피크제에 관한 연구(이선우·조경훈, 2013; 임옥빈·김봄이·박선규, 2018; 윤재희·이수경, 2019), 제도설계, 임금피크제에 관한 소고(박민생, 2006; 이승길, 2013), 임금피크제 도입 요인(권소영·김성국, 2012; 노우진·최충, 2019) 등에 대한 연구가 있다.

분쟁에서 나타나는 문제점을 충분히 다루지 못했다는 한계가 있다. 또한, 임금 피크제가 고용연장과 비용 절감이라는 상반된 목적을 어떻게 조화시키고 있는지에 대한 심층적 분석이 부족하다(권소영·김성국, 2012).

본 논문은 상술한 기존 연구의 한계를 보완하고, 임금피크제의 도입 요인, 유형, 중단 및 변경 요인, 그리고 주요 쟁점들을 분석하고자 한다. 특히, 기업이 임금피크제를 도입한 주요 원인이 고령 인력의 고용연장인지, 아니면 인건비 절감과 노동력 유연화를 위한 전략적 선택인지에 대해 탐구할 것이다. 또한, 정부의 정년 연장 의무화 정책이 기업의 임금피크제 도입에 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 노동조합이 임금피크제 도입 및 운영에 미친 영향은 무엇인지를 분석할 것이다. 이를 통해 한국 기업의 임금피크제 도입과 관련된 다양한 요인들을 파악하고, 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 임금피크제의 발전 배경

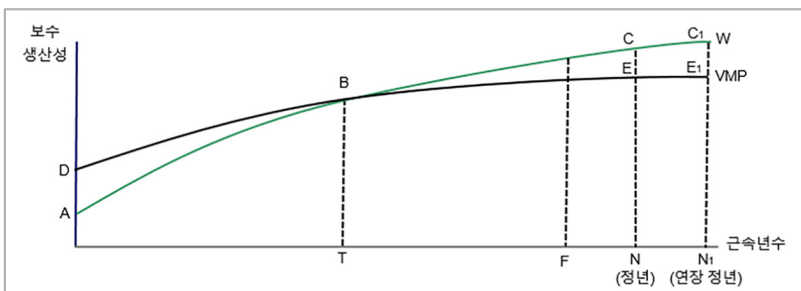
1. 임금피크제와 정년제도

임금피크제는 근속연수를 기준으로 임금이 절정에 다다르게 되면 다시 일정 비율로 감소하도록 임금을 감액하는 대신 고용을 보장하는 제도이다(고용노동부, 2016). 정부의 정책당국자들이 임금피크제가 가지는 고용보장과 고용연장의 측면을 강조한다면, 연구자들은 임금체계의 변화에 더 주목한다. 장지연(2003)과 김정한(2005)은 임금피크제에 대해 근속연수를 기준으로 임금이 절정에 다다르게 되면 다시 일정 비율로 감소하도록 보수체계를 설계하는 것으로 노사 간 합의에 따라 채택되어 운영되는 임금제도로 정의한다.

임금피크제가 고안된 계기는 정년제도와 연공급 임금체계의 단점을 보완하고, 고령자의 고용을 유지하기 위함이다. 연공급 임금체계에서는 노동자의 근속연수가 증가할수록 임금이 지속적으로 상승하여, 고령 노동자의 임금 부담이 기업에 과도하게 작용한다. 이는 고령 노동자의 고용을 유지하거나

정년을 연장하는 것을 어렵게 만든다. 이러한 문제를 해결하기 위해 도입된 임금피크제는 연령과 함께 임금이 증가하는 기존의 임금체계를 바꾸어, 정년이 가까워지는 고령 노동자의 높은 임금을 조정하는 제도이다. 고용주는 정년 연장으로 인한 인건비 부담을 줄이고, 고령 노동자는 더 오래 일할 수 있는 기회를 얻게 된다. 이 제도가 도입된 배경을 이해하기 위하여 우선 정년제와 연공급 임금체계에 대한 설명이 필요하다.

〈그림 1〉은 근속연수에 따른 생산성과 보수의 관계 및 변화를 시각적으로 보여준다. 이연임금이론(deferred wage theory)에 따르면, 노동자의 경력 초기에는 생산성이 보수보다 낮고, 경력이 쌓임에 따라 생산성이 높아지면서 보수가 생산성을 초과하는 구조를 가진다(Lazear, 1979). 기업은 노동자들에게 채용 이후 초반기(청년기)에는 생산성보다 낮은 임금을 지급한다. 일정한 기간이 경과한 시점 T 이후인 후반기(장년기)에는 생산성보다 높은 임금을 지급한다. 정년 시점인 N 지점에서 전체 생애임금을 계산해 보면, 생산성보다 낮게 지급한 임금 $\triangle ABD$ 와 생산성보다 높게 지급한 임금 $\triangle BCE$ 가 동일하다(〈그림 1〉 참고). 따라서 기업은 노동자가 제공한 전체 생산성에 대한 정당한 보상을 지급하였다고 할 수 있다.



Lazear 1979: 1265 재구성

〈그림 1〉 정년제도와 연공급 임금체계

정년제와 연공급 임금체제는 노동자에게는 장기적인 고용 안정성을, 기업에게는 숙련된 노동자를 유지할 수 있는 장점을 제공한다. 만약 노동자가 N 보다 이른 시기에 이직이나 사직을 하면 자신이 기여한 생산성보다 낮게 받은 임금을 회수할 수 없기 때문에 장기근속을 선택하게 된다. 이를 통해 기업은 이직과 신규 채용에 따른 비용을 절감할 수 있다(이상민·이아영, 2016). 또한 기업은 감독비용(monitoring cost)을 줄일 수 있다. 임금이 생산성을 초과하게 되는 T 이후의 시점에서 노동자가 근무 태만으로 해고되면, 장년기로 이연된 임금을 수령할 수 없기 때문에 근무 태만 유인이 억제된다(이수경, 2017).

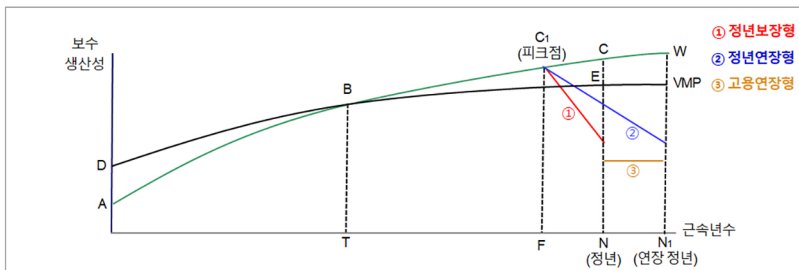
연공급 임금제도는 노동자의 장기근속이 필요한 기업 환경하에서 기업이 선호하는 제도이다. 초기 산업화 시대의 기업은 노동자의 숙련 형성을 위해 암묵적 장기고용을 약속하였고, 경제의 고속 성장으로 노동자의 연령 증가에 따른 임금 상승은 부담이 크지 않았다(박우성·안종태·오학수·안희탁·박희준·윤동열·성상현·유규창·김동배, 2014). 노동조합의 역할이 미비한 산업화 초기에는 장기고용에 따른 고임금 담보는 노동자에게 강력한 유인이 되었다(노용진, 2011; 노용진·김미란, 2016). 그러나 산업 성숙기에 들어서면서 기업은 지속적인 고수의 창출이 어려워졌지만, 노동조합의 지속적인 임금 인상 압박으로 임금 상승률이 높아졌다(황선웅, 2017). 따라서 2000년대 한국 기업들은 연공급제에서 벗어나기 위한 임금체계 개편을 꾀하였고, 중고령자들을 대상으로 명예퇴직, 정리해고 등 양적인 고용 유연화 정책도 실시하였다(장지연, 2003; 조준모, 2001).

2. 임금피크제의 정의와 유형

흥미로운 점은 임금피크제에 관한 명확한 법률적 정의와 운영방식에 대한 정부의 지침이 없다는 것이다. 임금피크제에 관한 법률과 법원의 판결 모두 모호성이 존재한다. 고용보험법 시행령 제28조는 사업주가 근로자대표의 동의를 받아 정년을 60세 이상으로 연장하거나 정년을 56세 이상 60세

미만으로 연장하면서 55세 이후부터 일정 나이, 근속시점 또는 임금액을 기준으로 임금을 줄이는 제도를 임금피크제로 보고 임금피크제 지원금을 지급하도록 규정하고 있다. 또한 정년을 55세 이상으로 정한 사업주가 정년에 이른 사람을 재고용하면서 정년퇴직 이후부터 임금을 줄이는 경우도 임금피크제로 보고 있다.

임금피크제와 관련된 법적인 분쟁이 지속되는 이유는 임금피크제가 기업 현장에서 다양한 형태로 혼재되어 사용되고 있기 때문이다. 다양한 유형이 혼재하는 이유는 정부의 고령사회 정책, 기업의 상황과 필요에 따라 임금피크제에 대한 인식과 대응이 다르기 때문이다. 또한, 고령화 사회에 대응하면서도 비용 절감을 추구하는 기업의 요구가 복합적으로 작용하면서, 임금피크제의 다양한 형태가 나타나게 되었다. 법원의 판결문도 이러한 상황을 반영하고 있다. 하급심에서는 임금피크제를 고령 노동자들의 고용유지 및 안정, 청년층의 새로운 일자리 창출 및 고령화 사회에 대응하기 위한 제도로 판단하고 있다. 즉, 고령 노동자들의 임금을 일부 축소하는 대신 정년을 연장 또는 유지하여 지속적인 경제활동을 보장하는 제도라는 것이다²⁾.



* 자료: Lazear(1979: 1265) 재구성

* 임금피크제 종류 ① 정년보장형: 현재의 정년을 보장하되 정년 이전 일정 시점부터 임금을 조정하는 방식

② 정년연장형: 현재의 정년을 연장하는 조건으로 일정 시점부터 임금을 조정하는 방식

③ 고용연장형: 정년을 유지하되 정년퇴직자를 재고용하지만 정년 이전에 비해 임금을 조정하는 방식

〈그림 2〉 임금피크제의 3가지 유형

한국 기업에서 사용되고 있는 임금피크제는 대략 세 가지 유형으로 정리할 수 있다(행정자치부, 2015, 이수경, 2017; <그림 2> 참고). 첫째, 정년보장형은 정년 이전 일정 시점(C1)부터 임금을 점차 줄여가지만 대신 기존의 정년(N)을 보장하는 방식이다. 이는 초반부터 한국 기업에 가장 많이 도입되었으나(박종희, 2004), 최근 대법원에서 무효 판결을 받을 만큼 분쟁의 요인을 안고 있는 유형이다(<그림 2>의 ①유형). 둘째, 정년연장형은 기존의 정년(N)을 N1까지 연장하는 조건으로 일정 시점(C1)부터 임금을 삭감 조정하는 방식이다. 정년 60세 의무화 법률이 시행되면서 많은 기업에서 이 유형을 도입했으며, 이는 법적 요구에 대응하기 위한 방식이다(<그림 2>의 ②유형). 셋째, 고용연장형은 기존 정년(N)은 유지하고, 정년 퇴직자를 비정규직으로 재고용하는 방식이다. 이는 정년 이전에 비해 낮은 임금으로 조정하는 방식으로, 기업 입장에서는 낮은 임금으로 숙련도 높은 노동자를 사용할 수 있는 이점을 가진다(<그림 2>의 ③유형).

결론적으로, 임금피크제는 명확한 법적 정의와 운영방식의 부재로 인해 다양한 형태로 사용되고 있으며, 이에 따른 법적 분쟁도 지속되고 있다.

3. 임금피크제의 도입과 변화

한국에서 임금피크제가 처음 도입된 것은 IMF 외환위기 극복을 위해 희망퇴직과 명예퇴직 등 조기퇴직이 강제되었던 2000년대 초반이다. 일본에서 임금피크제가 고령사회의 대안으로 마련된 것과는 달리, 한국에서는 임금 삭감 및 인건비 절감의 수단으로 활용되었다(박종희, 2004). 기업 구조조정이 심각한 사회문제로 대두되면서, 일부 기업은 노사합의 하에 정년을 보장하면서 일정 부분 임금을 삭감하는 일종의 ‘정년보장형 임금피크제’를 시도하였다(노우진·최충, 2019). 그러나 이 방식은 임금 삭감 수단으로 악용될 수 있다는 비판을 받았고(김정한, 2008; 이승길, 2013), 이에 따라 2000년대 초반에는 임금피크제에 대한 부정적 인식과 저항감으로 인해 도입률이 저조했다(정숙희, 2015).

2010년대에 들어 정부는 저출산·고령화로 인한 노동 인구 감소에 대응하기 위해 정년 연장을 추진했다. 한국은 2000년에 고령화 사회, 2017년에 고령사회, 2025년에는 초고령사회로 진입할 것이 예상되어 인구 고령화에 대한 대책이 필요했다. 이에 정부는 정년을 60세까지 의무적으로 연장하는 입법을 단행하였으며, 정년 연장은 임금 총액의 증가와 장년층의 근속 기간 연장으로 기업에 과도한 재정적 부담과 인력 운영의 경직성을 초래할 것이라는 우려가 제기되었다(이승길·이주호, 2015). 이를 완화하기 위해 정부는 기업들에게 임금체계 개편 등의 필요한 조치를 유도했다(김철, 2020). 2013년 “정년 60세 의무화” 도입 이후 한국 기업의 임금피크제 도입률은 빠르게 증가했다. 그 결과 2009년 300인 이상 사업장 임금피크제 도입률은 13.7%에 불과했지만, 2019년에는 54.1%로 증가했다(고용노동부, 2020).

‘정년 60세 의무화’와 함께 주로 도입된 임금피크제는 평균 55세였던 정년 연령을 60세로 연장하면서 일정 시점부터 임금을 조정하는 ‘정년연장형 임금피크제’이다. 정년연장형 임금피크제 도입에 대한 반응은 대체로 긍정적이었다. 대한상공회의소(2011)에서 실시한 ‘개인별 찬반 의견 설문조사’에 따르면 71.4%가 임금피크제 도입에 찬성하는 것으로 나타났다(권소영·김성국, 2012). 이는 한국이 지속 가능한 성장을 이루기 위해서는 중고령자의 고용 유지 및 고용확대를 위한 정책 방안이 필요하다는 학계와 현장의 주장과도 일치하기 때문이다(김정환, 2008). 이러한 맥락에서 임금피크제는 노·사·정이 한발씩 양보한 정책적 대안으로 수용되었다.

그러나 정부의 고령화 정책은 기업들의 노동 유연화 전략과 반대되는 방향으로 진행되었기 때문에, 기업들은 쉽게 수용할 수 없었다. 정년을 연장하면 기업은 인건비 부담이 증가하기 때문이다. 연공급 시스템하에서는 <그림 1>의 NN1 구간에서처럼 생산성보다 높은 임금을 지급해야 하며, $\triangle ABD$ 보다 $\triangle BC1E1$ 이 더 크게 되므로 기업 입장에서는 이를 상쇄할 새로운 균형점을 찾을 수밖에 없다. 이연임금이론을 바탕으로 ‘정년 연장과 함께 임금피크제를 동시에 도입하여 기존의 정년 시점에서 받는 고임금을 고령 노동자의 저생산성에 맞추어 삭감하는 것이 타당하다’는 논리 하에 임금피크제가 제안

되었다(이상민·이아영, 2016). 정년 연장의 완충적 대안으로 임금피크제가 본격적으로 도입되기 시작했다.

그러나 2022년 5월, 대법원은 임금피크제에 대해 무효 판결을 내렸다(대법원 2022. 5. 26. 선고 2017다292343 판결). 대법원은 임금피크제가 합리적 이유가 없는 연령 차별에 해당한다고 판시했다. 판결에 따르면 임금피크제의 합리적 이유를 판단함에 있어 1) 임금피크제 도입 목적의 타당성, 2) 대상 근로자들이 입는 불이익의 정도, 3) 임금 삭감에 대한 대상 조치의 도입 여부 및 그 적정성, 4) 임금피크제로 감액된 재원이 임금피크제 도입의 본래 목적을 위해 사용되었는지 등 여러 사정을 종합적으로 고려해야 한다. 이 판결로 인해 임금피크제가 본격적으로 도입된 지 10여 년이 지난 시점에서 임금피크제와 관련한 분쟁이 산업 현장의 주요 이슈가 되고 있다.

하급심에서는 임금피크제의 유형 여부에 따라 일률적으로 임금피크제의 유효성을 판단하기보다는 근로자에게 초래되는 불이익의 정도와 대상 조치 등을 판단 요소로 삼아 사안에 따라 개별적, 구체적으로 판단하고 있다. 정년보장형 임금피크제의 경우에도 임금 삭감에 대한 충분한 대상조치가 없어 무효라고 판단한 사례³⁾도 있지만, 임금피크제의 적용 기간이나 감액률이 과도하지 않고 충분한 대상조치가 이루어졌음을 근거로 유효하다고 판단된 사례⁴⁾도 나타나고 있다. 정년연장형 임금피크제의 경우 정년이 연장된 사실이 가장 중요한 대상조치로 보아 정년보장형 임금피크제보다는 그 효력이 인정될 가능성이 크다⁵⁾. 다만, 정년연장형 임금피크제라도 임금 삭감이 과도하여 근로자에게 초래하는 불이익이 크고 대상조치가 충분하지 않은 경우 임금피크제의 유효성이 부정될 수 있다⁶⁾.

3) 부산지방법원 2023. 5. 25. 선고 2022가합44060 판결

4) 서울고등법원 2023. 8. 18. 선고 2022나2049787 판결; 서울고등법원 2023. 9. 15. 선고 2022나2045983 판결

5) 서울중앙지방법원 2022. 6. 16. 선고 2019가합592028 판결; 서울중앙지방법원 2023. 1. 19. 선고 2020가합604507 판결

6) 서울중앙지방법원 2023. 5. 11. 선고 2020가합575036 판결; 서울고등법원 2021. 9. 8. 선고 2019나2016657

임금피크제의 내용은 도입 당시 기업의 상황이나 배경, 목적에 따라 다르기 때문에, 임금피크제의 유효 여부는 도입 목적과 근로자의 불이익 정도, 대상조치 등을 개별적, 구체적으로 고려하여 판단하여야 한다.

Ⅲ. 임금피크제 도입 요인 및 연구가설

1. 고용연장

임금피크제는 연공급 임금체계를 시행하는 한국과 일본에서 고령화 문제에 대한 해법으로 제시된 고용연장과 이에 따른 기업의 인건비 부담에 대한 대안으로 논의되기 시작했다(고은정·양동훈·지형주, 2018; 이지만·박성훈·정승화·강철희·조상미, 2012). 따라서 고용연장과 임금 유연화의 측면에서 임금피크제의 도입을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

베이비부머 세대의 수명 연장과 저출산으로 한국은 고령사회로 진입하고 있었다. 저출산으로 인해 노동시장에 새로 유입될 노동자의 수는 줄어들고, 고령의 베이비부머들이 노동시장을 떠나면 생산 가능 인구 비율이 감소하고 경제 성장 둔화로 이어질 가능성이 크다(노우진·최충, 2019). 이를 해결하기 위해 정년연장이 고안되었다. 저출산·고령사회에서 발생하는 청년 인력 공급 부족 현상으로 고령 인력 활용의 필요성이 높아져, 고령 노동자의 정년퇴직 시기를 늦춤으로써 노동 가능 인구수 감소를 완화하고자 한 것이다(이지만 외, 2012). 그러나 한국은 연공급제 임금체계를 주로 운영하기 때문에 정년연장으로 인한 인건비 부담이 발생한다(김정환, 2017). 기업은 임금피크제를 통해 이 문제를 해결하려 했다. 숙련된 고령 노동자를 합리적인 인건비로 고용연장할 수 있는 정년연장형 임금피크제는 기업에도 이익이 되기 때문이다.

한국의 경우 고령 노동자의 고용을 연장하기 위한 정년 60세 의무화와 연계하여 임금피크제가 도입되었기 때문에, 사업체의 고령 노동자 비율은 임금

피크제 도입과 밀접한 관계가 있다(노우진·최충, 2019). 특히 노동자 수가 많고 자산 규모가 큰 제조업 기반의 대기업들은 기업 내 고령자 비율 증가로 인한 인건비 부담이 높아져 임금피크제 도입에 적극적인 태도를 보일 가능성이 높다⁷⁾. 특히 정년연장형 임금피크제는 기술 및 노하우가 축적된 장기 근속 고령 노동자의 고용을 유지하면서 인건비 부담을 낮출 수 있다는 이점을 제공한다. 따라서 상대적으로 높은 숙련도가 필요하며 인건비 부담이 큰 기업은 임금피크제 도입에 적극적인 자세를 보일 것이다(이상민·이아영, 2016).

반면, 여성 비율이 높은 기업이나, 소기업, 단일 사업체 등은 임금피크제 도입에 소극적일 가능성이 있다. 많은 경우 여성들에게 주어지는 일자리는 정규직보다는 비정규직, 대기업보다는 중소기업, 제조업보다는 서비스업 등 근무 여건이 열악한 경우가 많다(김문수, 2016). 최근 증가하고 있는 여성들 일자리가 주로 저임금 직종과 산업에 집중되어 있으며, 해당 직종에서도 여성들은 남성과 상당한 임금 격차를 경험하고 있다(권현지·김영미·권혜원, 2015).

한국 기업의 정년제도 및 장기 고용체제는 남성 노동자를 중심으로 만들어졌다. 정년이 보장된 고용체제에서 남성들은 고위직 승진과 장기근속에 따른 임금 상승을 누릴 수 있었다(신광영·문수연, 2022). 반면, 여성은 종신 고용에서 배제되고, 따라서 승진과 고임금 기회에서도 배제되어 왔다. 신광영(2011)에 의하면 동일한 조건에서 여성의 임금이 남성의 임금에 비해서 30% 정도 낮은 것으로 나타났다. 직종 내 여성 비율과 임금 간의 관계에 대하여 실증적으로 분석한 연구에 의하면 직종 내 여성 비율이 증가함에 따라 해당 직종에 종사하는 개별 노동자의 임금수준도 낮아지는 것으로 나타났다(조수철·김영미, 2020).

2022년 여성의 평균 근속연수는 5.7년이고 남성의 평균 근속연수는 8.2년으로 2.5년의 격차가 있었다(여성가족부, 2023). 여성 비율이 높은 기업은 근속연수가 짧기 때문에 고용연장의 필요성도 낮을 것으로 보인다. 또한 노동자들에 대한 임금 부담이 낮고, 정년을 보장할 필요가 없는 일자리 비율이

7) 고용형태별 근로실태조사에 의하면 노동자의 평균연령이 2008년 38.0세에서 2017년 41.6세로 3.6세 증가하였다. 2021년에는 43.0세에 이른다(통계청, 2021).

높은 경향이 있다. 따라서 여성 비율이 높은 기업은 임금피크제 도입 필요성이 낮을 것이다. 이상의 논의를 통해 아래의 가설을 도출하고자 한다.

가설 1-1: 고령자 비율이 높은 기업에서 임금피크제를 도입할 가능성이 높을 것이다.

가설 1-2: 여성 비율이 높은 기업에서 임금피크제를 도입할 가능성이 낮을 것이다.

2. 노동 유연화

노동 유연화는 노동자의 수를 조정하는 고용 유연화와 노동자의 임금을 직접 삭감하여 비용을 절감하는 임금 유연화로 나뉜다. 노동 유연화는 빠르게 변화하는 시장 상황에 신속하게 적응하기 위하여 다양한 방식으로 노동력을 활용하는 것이다(Esping-Andersen & Regini, 2000). 1997년 IMF 구제금융과 2008년 세계경제위기를 겪으면서 한국 기업들은 노동 유연화를 적극적으로 활용했다(구건서, 2011). 이에 더하여 최근 급속한 기술변화와 글로벌화로 인하여 기업의 시장경쟁은 갈수록 치열해지고 있다. 임금을 일부 조정하는 제도인 임금피크제는 한국 기업에서 임금 유연화 방안으로 활용되고 있다.

1) 임금 유연화

인구 고령화로 인해 기업 내 고연차 직원 비율도 높아졌다. 한국노동연구원의 보고서에 따르면 55세 이상 근로자 비중이 2015년에는 18.4%에서 2021년에는 23.7%로 증가했으며, 중소기업에서는 2015년 20.6%에서 2021년 26.6%로 증가했다. 같은 수의 노동자를 고용하더라도 고령 직원의 비율이 늘어나면 기업의 인건비 부담이 높아진다. 이러한 이유로 연공급제 임금체계는 기업의 부담이 된다(유규창, 2022). 따라서 기업들은 연령을 기준으로 하는 연공급제를 성과나 직무에 근거한 임금체제로 전환하는 임금 유연화를

추진했다. 임금피크제는 성과급제 및 직무급제와 더불어 한국 기업이 도입한 대표적인 임금 유연화 방법이다. 공공기관의 대표적인 임금제도 개편 사례로 성과연봉제, 직무급제와 함께 임금피크제가 있다(이장원·김동배·신재욱, 2023).

성과연봉제와 직무급은 한국 기업에서 임금 유연화의 일환으로 도입되었다. 성과연봉제는 빠르게 확산되어 한국 기업의 일반적인 임금체제로 자리 잡았지만, 직무급은 도입 시도가 많았음에도 불구하고 아직 일반적인 임금체제로 자리 잡지 못하고 있다(김현옥·이명주, 2020).

임금피크제 또한 기업의 임금체계를 조정하는 한 방법이다. 성과급이나 직무급이 전체 노동자를 대상으로 하는 것과 달리, 임금피크제는 고령 노동자만을 대상으로 한다. 따라서 고령자 비율이 높은 기업이 임금피크제를 도입하여 인건비 부담을 낮추려 할 가능성이 크다. 또한 성과배분제나 직무급 등 다른 임금체계를 도입한 기업들도 임금피크제 도입에 긍정적인 가능성이 높다. 높은 인건비 부담은 기업경영의 효율성을 높이기 위해 고령자의 임금을 조정하는 주요 요인으로 작용하기 때문이다(박성준·김기승, 2009). 결과적으로 임금 유연화를 통해 경영효율화를 추구하는 기업은 임금피크제도 도입할 가능성이 높다. 특히 성과배분제를 도입한 기업들은 고임금·고령 노동자의 임금을 삭감하기 위해 임금피크제를 선호할 것이다.

가설 2-1: 임금 유연화는 임금피크제 도입에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2) 고용 유연화

노동력의 유연성을 확보하는 대표적 방식은 정규직 감원과 비정규직 확대이다(조돈문, 2015). 정규직 해고는 절차나 요건이 엄격하고, IMF 이후 정리해고의 후유증을 경험했기 때문에 최근 한국의 고용 유연화 방식은 명예퇴직을 통한 고용조정이 주로 이루어지고 있다. 명예퇴직 제도는 근속연수나 연령 등 일정 기준을 충족한 노동자가 자발적으로 퇴직하며 규정상의 퇴직금 외에 별도의 가산금을 받는 제도이다(최경화, 2001). 경영자총협회는 '경총

명예퇴직제도 운영지침(2014.11.13)'을 발표하며 명예퇴직제도 활성화를 권고했다. 이는 정부의 '정년 60세 의무화'와 배치됨에도 불구하고, 많은 기업에서 고용 유연화를 위해 명예퇴직을 전략적으로 활용했다. 이러한 현상으로 한국의 주된 일자리 퇴직 연령은 2013년 49.4세에서 2021년 49.3세로 낮아졌다(통계청, 2021). 임금 노동자의 퇴사 사유를 보면 정년퇴직은 9.6%에 불과하고, 비자발적 조기퇴직 비중이 41.3%를 차지한다. 비자발적 조기퇴직의 세부 사유는 권고사직·명예퇴직·정리해고가 15.6%, 사업부진·조업중단이 16.0%, 직장 휴·폐업이 9.7%이다(통계청, 2021).

명예퇴직이 일상화된 상황에서 도입된 임금피크제는 고용연장의 수단이 아니라 명예퇴직을 촉진하는 수단이 되기도 한다. 기업은 임금피크 시점에서 노동자에게 명예퇴직 여부를 확인한다. 노동자가 명예퇴직을 거부하면 그다음 해부터는 20~40% 삭감된 임금을 받게 되어 명예퇴직을 선택하는 노동자가 늘어나게 하는 방식이다. 임금피크제는 비자발적 퇴직의 촉진제 역할을 하는 것이다. 특히 임금피크제의 세 가지 유형 중 정년보장형이 이에 해당한다.

명예퇴직 제도는 비용이 많이 들기 때문에 기업들은 정규직을 줄이고 비정규직을 늘리는 것을 선호한다. 기업들은 명예퇴직 등으로 생긴 빈 일자리에 정규직 대신 기간제 채용을 늘리거나 (사내)하청 비중을 늘려 고용 유연화를 강화하고 있다.

김승태·박서현·손세호·오종석(2021)의 연구에 따르면 임금피크제 도입 후 정규직 비율은 낮아지고 비정규직 비율은 높아졌다. 임금 유연화를 추구하는 기업들은 고용 유연화 정책에도 적극적이다. 마찬가지로 고용 유연화를 추구하는 기업들은 임금피크제 도입에도 적극적 태도를 보일 것으로 예상된다. 이러한 기업에서는 고령자의 고용연장이 목적이 아닌 비용 절감을 위한 정년보장형 임금피크제를 도입할 가능성이 높다. 이상의 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 도출하고자 한다.

가설 2-2: 고용 유연화는 임금피크제 도입 가능성을 높일 것이다.

가설 2-3: 고용 유연화는 정년보장형 임금피크제 도입 가능성을 높일 것이다.

3. 정부정책

임금피크제는 2003년 신용보증기금이 처음 시행한 이후 대한전선, 대우조선해양, 한국수자원공사⁸⁾ 등에서 연달아 도입하였고, 금융권을 시작으로 제조업, 공공부문으로 확산되었다(송원영, 2008). 한국의 임금피크제는 2000년대 초중반 기업의 구조조정과 함께 명예퇴직을 반 권유, 반 강제하던 시대 분위기 속에서 조기퇴직에 대한 대안으로 활용되었다(김정환, 2017). 초기 임금피크제는 시대적 상황과 노사 양측의 이해관계에 의하여 민간 자율 주도로 도입되었다.

그러나 2013년 ‘정년 60세 의무화’와 함께 임금피크제가 본격적으로 도입되면서 정부 주도로 변했다. 박근혜 정부는 임금체제 개편 의무를 규정한 고령자고용촉진법에 근거하여, 2015년 5월 「공공기관 임금피크제 권고안」을 확정하고, 공공기관과 지방공기업에 임금피크제 도입을 의무화했다(김철, 2020). 이 권고안은 모든 공공기관에서 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입하도록 하고 있다. 기존에 임금피크제를 도입하여 운영 중인 기관에 대해서도 권고안에 따라 제도를 수정·보완하도록 했다(김철, 2020). 즉, 모든 공공기관은 임금피크제를 도입하고, 전 직원을 대상으로 해야 하며, 현 정년이 60세 이상인 기관이나, 직급별 정년이 상이하여 일부 직급만 정년을 연장하는 경우에도 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입하도록 했다(고용노동부, 2015).

당시 공공기관 임금피크제 운영 현황을 보면 기존 정년은 평균 만 59.4세였으나, 임금피크제 도입 및 고령자고용촉진법의 시행에 따라 정년은 60.2세로 증가했다(국회예산정책처, 2019). 많은 공공기관의 정년은 이미 60세였고, 임금피크제를 시행 중인 기관이 다수였지만, 정부는 확실적인 기준을

8) 한국수자원공사는 노사 간 1년여간 고민을 거듭한 끝에 정부투자기관으로서는 처음으로 임금피크제를 시행하였다. 한국수자원공사에서는 신규사업 부진, 인력적체, 명예퇴직 제도의 활성화로 인한 불안감, 근로자의 고령화에 따른 인건비 부담 등으로 조직성장이 정체됨에 따라 근로자 전체 현장 설명회와 설문조사를 통해 97%라는 압도적 찬성을 얻어 2003년 말 임금피크제 도입에 합의하게 됐다(고용노동부, 2004).

제시하며 강제로 재조정을 시행했다. 결과적으로 공공기관은 정년 연장의 효과는 크지 않았고, 기존의 정년을 보장하는 정년보장형 임금피크제 도입이 이루어졌을 가능성이 크다.

또한, 정부는 2015년 6월 「제1차 노동시장 개혁 추진방안」을 발표하고 민간 부문으로 임금피크제 확산을 적극적으로 추진했다. 30대 기업집단과 조선·금융·제약·자동차 등 6개 업종을 중심으로 임금피크제 모델을 개발·확산하면서 551개의 중점 관리 대상 사업장에 대해서는 현장 지도와 컨설팅을 지원하고 임금피크제 지원금 연장 등 민간 부문의 임금피크제 도입을 유도했다(정책브리핑, 2015.6.17). 2015년 10월 고용노동부는 「업종별 임금피크제 일반모델안」을 제시했고, 2016년 1월에는 「취업규칙 해석 및 운영지침」을 통해 민간 부문에 임금피크제 도입을 위한 취업규칙 변경 절차와 기준을 제시했다.

정부의 민간 부문 임금피크제 추진에 대해 노동계는 강하게 반발했으나, 대기업과 같은 규모가 큰 기업들은 정부정책에 따라 임금피크제를 도입할 수밖에 없었다. 조직 규모가 큰 기업은 정부정책에 영향을 받을 가능성이 높으며, 제도적인 압력에 민감하게 반응한다(Dobbin & Sutton, 1998; Edelman, 1992; Goodstein, 1994; Ingrams & Simons, 1995; Taylor & Walker, 2003). 국회입법조사처(2018)에 따르면 2015년 기준 ‘정년을 60세 이상으로 설정하고 있는 단일 정년제도 운용기업’의 비중이 56.7%에 달한다. 이미 정년이 60세 이상인 기업에서도 정부의 정책 추진으로 인해 임금피크제 도입 압박을 받았다. 이러한 기업들은 정년보장형 임금피크제를 도입할 수밖에 없었다. 정부 주도로 경제 개발을 이룩한 한국의 기업문화에서, 대기업과 같은 규모가 큰 기업은 정부정책에 크게 영향을 받을 수밖에 없다. 정부정책과 관련된 위의 논의를 통해 다음의 가설을 도출하고자 한다.

가설 3-1: 공공기관은 정년보장형 임금피크제를 도입할 가능성이 높을 것이다.

가설 3-2: 기업 규모가 클수록 임금피크제를 도입할 가능성이 높을 것이다.

4. 노사관계

고용주와 노동자는 평등하고 자유로운 계약관계에 있다고 하지만, 실제 고용주의 영향력은 대부분 노동자를 압도한다. 헌법과 법률은 이러한 현실을 반영하여 노동자들을 보호할 수 있는 최소한의 장치를 마련하고 있다. 헌법은 노동3권을 보장하며, 노동법은 단체협약 체결을 통해 노동조건에 대한 변경이 실현되도록 규정하고 있다(김형배·박지순, 2021).

단체협약 체결은 노·사 자치의 영역으로, 그 내용이나 절차가 현저히 합리성을 벗어나지 않는다면 임금체제 개편도 단체협약을 통해 가능하다. 2013년 「고령자 고용촉진법」 개정 시 임금피크제 도입도 노·사 합의에 의한 단체협약을 통해 도입하도록 했다. 고령자 고용촉진법 제19조의2(정년연장에 따른 임금체제 개편 등)는 “정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체제의 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다”고 규정하고 있다.

임금피크제는 노동자의 고용보장(정년보장 또는 정년연장)이 이루어지는 대신 임금 삭감, 신분 변화, 직무조정 등 노동조건 저하가 발생할 수 있어 노사 간 쟁점이 될 수 있다(신정식, 2013). 2000년대 초반 도입된 정년보장형 임금피크제는 비용 절감을 위한 기업의 구조조정의 대안으로 활용되었다는 점에서 노동자들에게 부정적 평가를 받고 있다(이선우·조경훈, 2013). 노동조합은 임금피크제를 근로조건 불이익 변경으로 판단하여 제도 도입에 저항할 수 있다. 특히 사업체 내 노동자 다수가 노동조합에 속해 있다면, 노동조합은 독점력을 행사하여 노·사 합의에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(노우진·최충, 2019).

하지만 노동조합이 모든 유형의 임금피크제를 반대하는 것은 아니다. 정년보장형 임금피크제를 임금 삭감과 정리해고의 수단으로 인식하지만, 정년연장형이나 고용연장형 임금피크제는 고령 노동자의 정년과 고용연장의 이점을 제공하기 때문에 노동조합도 긍정적인 태도를 보인다(권소영·김성국, 2012). 또한, 임금피크제 도입은 노·사 합의에 따른 임금체제 개편의 성격을 가지기

때문에 노동조합이 있는 사업장에서 임금피크제를 도입할 가능성이 크다.

또한, 노동조합은 조직의 소통체제로 작용할 수 있으므로 임금피크제의 안정적인 운영에도 기여할 수 있다(Freeman & Medoff, 1984). 노사 간 상호 관계에서 신뢰와 존중이 존재하지 않는 적대적인 노사관계의 경우, 제도의 도입이 쉽지 않으며, 한쪽 의견만 반영된 제도는 조직과 구성원 모두에게 악영향을 끼칠 수 있다(전영준, 2021). 따라서 노사관계가 우호적인 경우, 임금피크제의 효과가 더욱 크게 나타날 것이다. 즉, 노사관계가 우호적인 기업에서 임금피크제를 도입하면 생산성, 품질, 혁신성 향상이 더욱 높아질 가능성이 높다(윤현중·류성민·양지윤, 2014).

노사관계가 좋은 기업일수록 임금피크제 도입 및 개선이 원활하게 진행될 가능성이 높다. 임금피크제가 잘못 설계된 경우, 노사 협의를 통해 제도를 변경할 수 있으며, 환경 변화로 인한 제도의 부작용에도 유연하게 대처할 수 있다. 예를 들어, 한국철도공사 노사는 2018년 임금 감액률을 낮추기로 합의했고, 포스코는 2022년 임금피크제를 폐지하는 합의를 이루었다. 따라서 우호적인 노사관계는 임금피크제의 변경, 중단에도 긍정적인 영향을 줄 것이다. 이상의 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설을 도출하고자 한다.

가설 4-1: 노동조합은 임금피크제 도입 가능성을 높일 것이다.

가설 4-2: 우호적 노사관계는 임금피크제 중단과 유형 변경에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

IV. 연구방법

1. 연구자료

본 연구는 한국노동연구원의 사업체패널조사(Workplace Panel Survey, WPS) 자료를 활용하였다. 사업체패널의 모집단은 30인 이상을 고용한 사업

체로, 1차(2005년)부터 8차(2019년)까지 격년마다 사업체 단위 조사가 시행되었다. 2005년부터 2019년까지 임금피크제 도입 여부에 대한 조사가 이루어졌으며, 2007년부터는 각 사업장에 도입한 임금피크제 유형에 대한 조사도 함께 이루어졌다. 따라서 이 자료를 활용하여 기업이 언제, 그리고 어떤 유형의 임금피크제를 도입했는가를 분석하는 것이 가능하다. 특히, 정년연장 의무화 시점인 2016년 이후의 조사 결과는 임금피크제 결정요인을 분석하는 데 있어 의미가 있을 것으로 판단된다.

사업체패널조사 자료는 사업장 특성, 재무 현황 등 기본적 정보는 물론, 본 연구가 필요로 하는 고용연장과 관련한 변수(정년제도, 고령자 비율, 여성 비율), 노동 유연화와 관련한 변수(비자발적 퇴사자 비율, 기간제 근로자 비율, 성과배분제), 정부정책과 관련한 변수(공공기관 여부), 노사관계와 관련한 변수(노동조합 존재 여부, 우호적 노사관계)를 포함하고 있어 한국 기업의 임금피크제 결정요인을 분석하기에 매우 적합한 자료이다. 4,836개 사업체가 1차부터 8차 조사에 포함되었으며 민간부문은 4,693개, 공공부문 143개이다. 결측치를 제외하고 2005년부터 2019년까지 분석에 포함된 사업체는 총 2,331개이다.

2. 측정

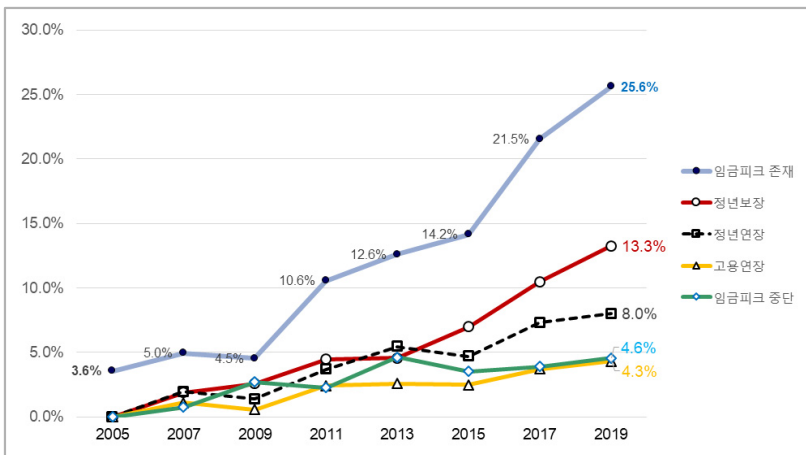
1) 종속변수

이 연구에서 종속변수는 임금피크제 존재와 존속 여부이다. 구체적으로 조사 시점에서 해당 사업체에 임금피크제가 도입되었는지, 도입되었다면 어떤 유형의 임금피크제를 도입했는지, 그리고 임금피크제도를 도입한 이후 이 제도가 중단되었는지 또는 다른 유형의 임금피크제로 전환되었는가이다.

첫 번째 종속변수는 조사 시점에서 사업체에 임금피크제의 도입되었는지와 도입된 제도의 유형이다. “귀 사업장에는 임금피크제가 도입되었습니까?”라는 질문으로 도입 여부를 측정했으며, 도입 여부를 이항변수(0/1)로 측정했다.

임금피크제의 유형은 정년보장형, 정년연장형, 고용연장형 중 어떤 형태의 임금피크제를 가지고 있는가를 물었고, 각 유형의 존재 여부를 이항변수(0/1)로 측정하였다.

두 번째 종속변수는 임금피크제의 중단 및 변경이다. 이 변수는 직전 패널조사($t-1$)에서 임금피크제를 도입한 사업체가 이번 패널조사(t)에서 해당 제도를 유지하고 있는지를 측정한다. 임금피크제 중단은 직전 조사($t-1$)에서 임금피크제를 시행하던 사업체가 이번 조사(t)에서 제도를 중단한 경우 '1'로 코딩하며, 제도를 유지한 경우에는 '0'으로 코딩했다. 임금피크제 변경은 직전 조사($t-1$)에서 시행하던 임금피크제의 유형이 이번 패널조사(t)에서 다른 유형으로 변경된 경우 '1'로 코딩하고, 기존과 동일한 제도를 유지한 경우에는 '0'으로 코딩했다.



〈그림 3〉 임금피크제를 도입한 사업체 비율, 2005년-2019년 (N=4,836)

〈그림 3〉은 2005년부터 2019년 사이 이 연구에 포함된 4,836개 사업체 중 임금피크제를 도입한 기업의 비율을 보여준다. 이 그림에서는 임금피크제 도입 비율, 임금피크제 유형(정년보장형, 정년연장형, 고용연장형), 및 임금

피크제 중단 비율을 각각 나타낸다. 임금피크제를 도입한 기업의 비율은 2005년 3.6%, 2009년 4.5%에 불과했으나, 2011년에는 10.6%, 2015년 14.2%, 2017년 21.5%로 증가하였다. 2019년에는 30인 이상을 고용하는 사업체 중 약 25.6%가 임금피크제를 도입하였으며, 이 중 13.3%는 정년보장형, 8%는 정년연장형, 4.3%는 고용연장형을 채택하고 있다. 또한, 직전 조사에서는 임금피크제를 실시했으나 2019년에는 이를 중단한 기업의 비율은 전체 조사 대상의 4.6%로 나타났다.

2) 독립변수

선행연구를 바탕으로 본 연구에서는 임금피크제의 도입과 유형 선택, 중단 및 변화에 영향을 줄 수 있는 주요한 요인들을 독립변수로 설정하였다. 독립변수는 고용연장, 노동 유연화, 정부정책, 노사관계 등으로 분류하여 분석을 실시하였다. 분석모형에 포함된 변수의 기술통계(평균, 표준편차, 최소값, 최대값)는 <표 1>에 제시하였다.

<표 1> 기술통계

구분		변수	평균	표준편차	최소	최대
고용연장		정년제도 존재	0.778	0.416	0	1
		고령자(50_55세) 비율	0.182	0.208	0	1
		여성비율	0.296	0.250	0	1
노동 유연화	고용 유연화	비자발적 퇴사자 비율	0.184	0.290	0	1
		기간제 근로자 비율	0.068	0.168	0	1
		하도급 거래 여부	0.284	0.451	0	1
	임금 유연화	남성 신입 초임	8.257	1.786	6.136	16.118
		인당 고용비용	51.164	23.366	1.070	220.310
		인사관리 목적_인건비	3.379	0.908	1	5
		성과배분제	0.352	0.478	0	1

구분	변수	평균	표준편차	최소	최대
정부정책	공공기관	0.058	0.234	0	1
	노동자 수	4.886	1.213	0	10.434
	기업 자산 규모	10.894	2.394	1.386	19.288
	단일 사업체	0.602	0.490	0	1
노사관계	고용조정 결정	0.496	0.500	0	1
	노조 존재	0.328	0.470	0	1
	우호적 노사관계	3.784	0.454	1	5
통제변수	시장경쟁	6.363	0.898	1	5
	금융/보험업	0.030	0.171	0	1
	서비스업	0.194	0.395	0	1
	제조업	0.418	0.493	0	1

먼저, 고용연장과 관련하여 정년제도의 존재, 고령자 비율, 여성 비율을 분석에 포함하였다. 정년제도가 존재하고 고령자 비율이 높은 기업에서는 정년연장 및 고용연장에 대한 요구가 클 가능성이 있다. 따라서 고용연장을 위한 방안으로 임금피크제 도입이 이루어졌을 수 있다. 정년 제도의 존재와 고령자 비율은 이러한 요구를 확인하기 위한 적절한 변수이다. 한편, 여성 비율 변수는 상대적으로 임금수준이 낮고 근속연수가 짧은 여성 일자리 비율이 높은 기업에서의 고용연장 필요성과 임금피크제 도입 간의 관계를 확인하기 위한 변수로 적절하다.

노동 유연화는 고용 유연화와 임금 유연화로 구분하여 고용 유연화 관련 변수로는 비자발적 퇴사자 비율, 기간제 근로자 비율, 하도급 거래 여부를 설정하였다. 권고사직, 명예퇴직, 정리해고 등의 비자발적인 퇴사자 비율은 고용 유연화 정도를 확인하기에 가장 적절한 지표이다. 기간제 근로자와 하도급 거래 등 비정규직 및 간접 고용은 고용 유연화의 대표적인 방안 중 하나이다.

임금 유연화와 관련된 변수는 먼저 남성 신입 초임을 설정하였다. 연공급은

초임을 기준으로 호봉이 높아짐에 따라 임금이 일정 비율로 높아지기 때문에 남성 신입 초임이 높은 기업일수록 중·고령 노동자 인건비가 높아질 것이기 때문에 남성 신입 초임은 임금피크제 도입과 밀접한 연관성이 있을 것이다. 그 외에도 인건비와 관련이 있는 변수인 인당 고용비용이 높은 기업, 인사관리 목적이 인건비 절감인 기업, 성과배분제(성과급)를 도입한 기업을 변수로 설정하였다.

정부정책과 관련된 변수로는 공공기관 여부, 노동자 수, 기업 자산 규모, 단일 사업체 여부를 포함하였다. 노동자 수와 기업 자산 규모, 단일 사업체 여부는 대기업 등 규모가 큰 기업과 정부정책 간의 관계를 확인하기 위한 변수로 사용하였다. 노사관계와 관련된 변수로는 고용조정 결정 여부, 노조 존재 여부, 노사관계 상태를 분석에 포함하였다. 고용조정 결정 여부는 감원 등 고용조정의 결정에서 노동자의 관여 정도를 측정하는 변수이며, 노사관계 상태는 노사가 상호 우호적인지, 약속을 잘 지키는지, 정보교환이 잘 이루어지는지 등을 나타내는 변수이다. 이러한 변수들은 노사관계에 따른 임금피크제 도입의 영향을 판단하기 위함이다.

통제 변수로는 시장경쟁, 업종 등을 분석에 포함하였다. 시장경쟁은 국내 시장에서 주력 제품이나 서비스의 경쟁 정도를 측정하며, 시장경쟁 정도가 임금피크제 도입에 미친 영향을 확인하기 위한 변수이다. 또한, 산업군과 임금피크제 간의 관계를 확인하기 위해 제조업 등 다양한 산업군 변수를 포함하였다.

3) 분석 모델

이 연구의 관심은 임금피크제 도입에 영향을 미치는 요인, 그리고 도입된 임금피크제의 유형 선택에 영향을 미치는 요인을 분석하는 것이다. 첫째, 임금피크제 도입과 도입 후 중단 및 변화를 분석하기 위해 로지스틱 회귀분석을 사용했다. 이 분석은 종속변수가 이항변수(도입 여부 또는 중단 여부)일 때 적합한 방법이다. 로지스틱 회귀분석은 독립변수들이 종속변수에 미치는

영향을 로그 오즈비로 표현하며, 각 독립변수가 종속변수의 발생 확률에 미치는 영향을 추정한다. Stata 명령어 `xtlogit`을 활용하여 패널데이터를 분석했다.

둘째, 임금피크제를 도입한 사업체에 대해 정년보장형, 정년연장형, 고용연장형 중에서 사업장에서 어떤 형태의 임금피크제가 선택되었는지, 그 유형을 선택하는 요인을 분석하기 위해 다항 로지스틱 회귀분석(multinomial logistic regression)을 사용했다. 다항 로지스틱 회귀분석은 종속변수가 세 개 이상의 범주를 가지는 경우에 적합하며, 각 범주에 대한 독립변수의 영향을 평가할 수 있다. 이 분석에서는 각 임금피크제 유형(정년보장형, 정년연장형, 고용연장형)을 기준 범주와 비교하여 독립변수들이 각 유형을 선택할 확률에 미치는 영향을 추정한다. 이를 위해 Stata 명령어 `mlogit`을 활용했다.

V. 분석 결과

〈표 2〉는 임금피크제 도입 및 변경에 대하여 분석한 모형과 임금피크제 도입 유형에 대하여 분석한 모형으로 나누어 결과를 정리한 것이다. 먼저 임금피크제 도입 및 변경 모형에서는 임금피크제를 도입하였는지, 도입하지 않았는지를 로지스틱 회귀분석으로 분석했다. 이 모형을 통해 고용연장, 노동 유연화, 정부정책, 노사관계 등의 다양한 요인 중 사업체의 임금피크제 도입에 영향을 주는 요인을 확인할 수 있다.

임금피크제의 도입 유형 모형에서는 다항 로지스틱 회귀분석을 활용하여 정년보장형, 정년연장형, 고용연장형 중 어떤 형태의 임금피크제가 도입되었는지를 분석하였다. 분석 결과를 고용연장, 노동 유연화, 정부정책, 노사관계 등의 요인으로 구분하여 차례로 설명한다.

〈표 2〉 조직특성이 임금피크제 도입 및 도입 유형에 미치는 영향

구 분		임금피크제 도입 및 변경			임금피크제 도입 유형				
		제도 도입	제도 중단	제도 변경	정년보장	정년연장	고용연장		
고용연장		정년제도 존재	0.973*** (0.213)	-0.232 (0.290)	0.095 (0.228)	0.833*** (0.219)	0.895*** (0.231)	0.861** (0.289)	
		고령자 비율 (50-55세)	-0.728 (0.453)	1.388* (0.690)	1.542*** (0.430)	-0.382 (0.390)	0.324 (0.368)	-0.343 (0.523)	
		여성비율	-0.970* (0.404)	0.120 (0.674)	-0.776 (0.398)	-0.441 (0.277)	-0.095 (0.276)	-1.612*** (0.459)	
		비자발적 퇴사자 비율	0.033 (0.195)	0.254 (0.352)	0.210 (0.236)	0.108 (0.178)	0.219 (0.182)	0.234 (0.275)	
노동 유연화	고용 유연화	기간제 비율	0.959 (0.503)	0.954 (0.766)	-0.075 (0.607)	0.992* (0.420)	-0.079 (0.505)	0.640 (0.599)	
		하도급거래여부	0.218 (0.123)	0.011 (0.210)	0.173 (0.149)	0.235* (0.110)	0.079 (0.115)	0.032 (0.167)	
		남성신입초임	0.028 (0.038)	-0.047 (0.088)	-0.199 (0.106)	0.044 (0.042)	0.035 (0.043)	0.057 (0.053)	
		인당 고용비용	0.005 (0.003)	0.006 (0.006)	0.005 (0.004)	0.006* (0.003)	0.007** (0.003)	0.008* (0.004)	
	임금 유연화	인사관리 목적 인건비 절감	0.054 (0.062)	-0.070 (0.109)	-0.123 (0.078)	0.082 (0.060)	-0.035 (0.061)	-0.120 (0.088)	
		성과배분제	0.628*** (0.119)	-0.456* (0.208)	0.130 (0.147)	0.590*** (0.109)	0.600*** (0.113)	0.091 (0.162)	
		정부정책	공공기관	2.120*** (0.320)	-0.527 (0.776)	0.616* (0.314)	1.376*** (0.183)	1.023*** (0.206)	0.688* (0.313)
			노동자 수	0.172* (0.079)	-0.101 (0.143)	0.019 (0.077)	0.078 (0.052)	-0.013 (0.055)	0.245** (0.085)
			기업자산 규모	0.206*** (0.047)	0.194* (0.085)	0.114* (0.047)	0.193*** (0.032)	0.146*** (0.033)	-0.060 (0.053)
			단일사업체	-0.403* (0.168)	-0.189 (0.301)	-0.340 (0.179)	-0.156 (0.126)	-0.425** (0.133)	-0.094 (0.179)
노사관계	고용조정 결정 사용자 일방적	-0.024 (0.113)	-0.060 (0.191)	0.076 (0.143)	0.013 (0.109)	0.165 (0.112)	-0.110 (0.161)		
	노조존재	0.712*** (0.181)	-0.060 (0.322)	0.177 (0.179)	0.563*** (0.123)	0.609*** (0.128)	-0.109 (0.189)		
	우호적 노사관계	0.841*** (0.188)	0.621 (0.344)	0.639*** (0.172)	0.547*** (0.117)	0.631*** (0.122)	0.762*** (0.174)		
	시장경쟁	0.031 (0.065)	-0.219 (0.122)	-0.074 (0.081)	0.087 (0.058)	0.016 (0.061)	0.072 (0.087)		
기타요인	금융/보험업	-0.237 (0.436)	-1.233 (1.041)	-0.304 (0.476)	-0.390 (0.264)	-0.178 (0.277)	-0.186 (0.461)		
	서비스업	0.454 (0.313)	-0.037 (0.618)	0.173 (0.313)	0.297 (0.200)	0.385 (0.216)	-0.185 (0.340)		
	제조업	0.583** (0.194)	0.813* (0.344)	0.479** (0.178)	0.473*** (0.126)	0.538*** (0.131)	0.277 (0.178)		
		연도	0.389*** (0.018)	0.369*** (0.032)	0.138*** (0.018)	0.304*** (0.015)	0.263*** (0.015)	0.218*** (0.021)	
상수		-794.057*** (36.841)	-754.353*** (64.439)	-284.901*** (35.913)	-622.707*** (30.481)	-539.202*** (30.515)	-446.730*** (42.332)		

설명: *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$; 괄호 안의 숫자는 표준오차

고령자 고용연장

정년제도는 임금피크제 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정년제도를 가진 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 임금피크제를 시행할 가능성이 약 2.6배(오즈비=2.645) 높다. 또한, 임금피크제 도입 유형 모형에서는 모든 유형에서 통계적으로 유의미한 긍정적 효과를 보인다(〈표 2〉 참조). 정년제도가 있는 경우, 기업은 임금피크제를 도입하여 고령자의 고용을 유지하고 기업의 인건비 부담을 완화하고자 할 가능성이 크기 때문이다(고은정 외, 2018; 이지만 외, 2012).

고령자 비율이 높을수록 임금피크제를 도입할 가능성이 증가할 것이라는 가설은 지지되지 않았다. 일반적으로 임금피크제는 저출산 고령화로 인한 노동력 부족 문제를 해결하기 위해 정년연장과 함께 도입된 것으로 알려져 있다(고은정 외, 2018; 이지만 외, 2012). 하지만, 본 연구의 결과는 한국의 임금피크제가 고령화 문제와 직접적인 관계없이 도입되었음을 시사한다. 한국의 임금피크제는 고령화가 본격적으로 심화되기 전에 도입되기 시작하여, 고령화 문제와 관계없이 다른 요인에 의해 촉진되었음을 보여준다(김정환, 2017; 노우진·최충, 2019). 고령자 비율은 임금피크제의 중단 및 변경에 유의미한 영향을 미쳤다. 50-55세 이상의 고령자 비율이 1% 증가할 때마다 임금피크제를 중단할 가능성이 약 4배 높아지며, 다른 유형의 임금피크제로 전환할 가능성은 약 4.7배 증가한다(〈표 2〉 참조). 기업 내 고령자 비율이 높을수록 제도 변경이나 폐지 요구가 커지며, 이러한 요구가 결과에 반영된 것으로 보인다. 또한, 정년보장형과 고용연장형보다는 정년연장형 도입에 긍정적인 결과를 보였으나 통계적으로 유의미하지 않았다.

여성 비율이 높은 기업은 임금피크제를 도입할 가능성이 크게 감소한다. 기업 내 여성의 비율이 1% 증가할 때마다 임금피크제를 도입할 확률은 약 62% 감소한다(〈표 2〉 참조). 김문수(2016)에 의하면 여성 비율은 정년을 보장할 필요가 없는 비정규직에서 높게 나타난다. 한국의 여성 일자리는 상대적으로 근무 여건이 열악하고 저임금 노동자 비율이 높다(권현지 외, 2015).

따라서 여성 비율이 높은 기업은 인건비 부담을 낮추기 위한 임금피크제를 도입할 필요가 줄어드는 것으로 이해된다. 이러한 결과는 한국이 아직 남성 위주의 노동시장을 이루고 있음을 시사한다(신광영·문수연, 2022). 따라서 가설 1-2는 지지되었다.

임금 유연화 및 고용 유연화

임금 유연화 관련 변수들은 대부분 임금피크제 도입에 긍정적인 영향을 미쳤으나, 통계적으로 유의미한 결과는 나타나지 않았다. 그러나 성과배분제와 임금피크제 도입 간의 관계는 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 성과배분제를 시행하는 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 임금피크제를 도입할 확률이 약 87% 더 높다(〈표 2〉 참고). 성과배분제는 경영 성과에 따라 사후적으로 집단적 성과급을 배분하는 제도로, 임금 유연성 확보를 위한 대표적인 임금 정책 중 하나이다(김태균, 2019; 박성준·김기승, 2009). 따라서 성과배분제를 운영하는 기업은 인건비를 유연하게 운영하기 위해 임금피크제를 도입할 가능성이 증가한다고 이해된다. 성과배분제는 정년보장형과 정년연장형 도입 모두에 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 인당 고용비용의 경우 정년보장형, 정년연장형, 고용연장형 임금피크제 모두 유의미한 결과를 보였다. 가설 2-1은 지지되었다.

고용 유연화는 임금피크제 도입에 긍정적인 요인으로 작용했으나, 통계적으로 유의미한 결과는 나타나지 않았다. 이는 비자발적 퇴사자 비율과 같은 고용 유연화의 일부 변수들이 임금피크제 도입과 직접적인 상관관계를 보이지 않았음을 시사한다. 그러나 기간제 근로자 비율과 하도급 거래 여부는 정년보장형 임금피크제 도입에 있어 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 이는 고용 형태의 유연성을 유지하면서 고령자의 고용을 보장하려는 기업의 전략이 반영된 결과로 해석될 수 있다(구건서, 2011). 한편, 공공기관을 제외하고 민간 부문만을 분석한 결과에서는 기간제 근로자 비율이 높은 기업은 임금피크제를 도입할 가능성이 컸으며, 통계적으로 유의미한 결과가 나타났다(〈표 3〉 참고). 따라서 가설 2-2와 2-3은 지지되었다.

정부정책의 영향

공공기관의 경우 정부의 ‘공공기관 임금피크제 도입 의무화’ 정책의 영향이 뚜렷하게 나타났다(김철, 2020). 임금피크제 도입과 정년보장형, 정년연장형 임금피크제 도입에서 통계적으로 매우 의미있는 결과를 보였다. 또한, 공공기관은 고용연장형 임금피크제 도입에서도 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 가설 3-1은 지지되었다.

기업의 규모가 클수록 임금피크제 도입에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설은 통계적으로 유의미한 결과를 나타냈다. 노동자 수와 기업 자산 규모가 클수록 임금피크제를 도입할 가능성이 높았다. 이는 대기업과 같이 규모가 큰 민간기업이 정부의 임금피크제 도입 유도 정책에 영향을 받았기 때문이다(노우진·최충, 2019).

노동조합과 우호적 노사관계

마지막으로 노사관계를 살펴보면, 고용조정 결정을 사용자 단독으로 처리하는 기업은 임금피크제 도입에 부정적인 경향을 보였으나, 통계적으로 유의미하지 않았다. 반면, 노조가 존재하는 기업은 노조가 없는 기업에 비해 임금피크제를 도입할 확률이 약 2배 더 높아진다(표 2) 참고). 이는 노동조합이 임금피크제를 무조건 부정하지 않으며, 임금피크제의 내용이 합리적인지 여부가 중요하다는 것을 시사한다.

또한, 노사관계가 원만한 기업은 임금피크제 도입에 긍정적인 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 제도 변경에도 매우 강한 통계적 유의성을 나타냈다. 최근 임금피크제와 관련하여 법적 분쟁 등 노사 간 다툼이 빈번해지고 있는 상황에서, 이러한 연구 결과는 노사관계가 좋은 기업은 임금피크제를 도입한 후 변함없이 유지하는 것이 아니라 상황 변화에 따라 제도를 보완하거나 문제점을 개선하는 등 노사가 유연하게 대처할 수 있음을 보여준다(전영준, 2021). 따라서 가설 4-1과 4-2도 지지되었다.

〈표 3〉 조직특성이 임금피크제 도입 및 도입 유형에 미치는 영향 (공공기관 제외)

구 분		임금피크제 도입 및 변경			임금피크제 도입 유형				
		제도 도입	제도 중단	제도 변경	정년보장	정년연장	고용연장		
고용연장	정년제도 존재	1.060*** (0.225)	-0.278 (0.295)	0.089 (0.235)	0.845*** (0.245)	1.017*** (0.253)	0.788** (0.291)		
		-0.541 (0.461)	1.504* (0.703)	1.660*** (0.436)	-0.151 (0.417)	0.543 (0.373)	-0.095 (0.533)		
		-0.896* (0.409)	0.117 (0.694)	-0.838* (0.408)	-0.487 (0.296)	-0.238 (0.287)	-1.362** (0.471)		
		-0.009 (0.210)	0.255 (0.368)	0.107 (0.253)	0.034 (0.201)	0.102 (0.198)	0.219 (0.292)		
노동 유연화	고용 유연화	1.236* (0.550)	1.373 (0.792)	0.253 (0.631)	1.088* (0.513)	0.332 (0.542)	1.109 (0.631)		
		하도급거래여부	0.171 (0.124)	0.029 (0.215)	0.158 (0.151)	0.158 (0.116)	0.069 (0.117)	0.062 (0.170)	
		남성신입초임	0.007 (0.043)	-0.028 (0.091)	-0.182 (0.108)	0.009 (0.055)	0.010 (0.051)	0.025 (0.062)	
		인당 고용비용	0.007 (0.004)	0.004 (0.006)	0.004 (0.004)	0.006* (0.003)	0.008*** (0.003)	0.010* (0.004)	
	임금 유연화	인사관리 목적 인건비 절감	0.045 (0.064)	-0.088 (0.112)	-0.081 (0.081)	0.057 (0.065)	-0.014 (0.064)	-0.085 (0.092)	
		성과배분제	0.631*** (0.123)	-0.366 (0.213)	0.182 (0.153)	0.684*** (0.120)	0.567*** (0.119)	0.170 (0.171)	
		정부정책	공공기관						
			노동자 수	0.192* (0.083)	-0.113 (0.149)	0.030 (0.081)	0.167** (0.058)	-0.001 (0.059)	0.206* (0.092)
			기업자산 규모	0.214*** (0.050)	0.185* (0.089)	0.126* (0.050)	0.186*** (0.036)	0.164*** (0.036)	-0.065 (0.057)
			단일사업체	-0.424* (0.178)	-0.229 (0.312)	-0.269 (0.188)	-0.363* (0.145)	-0.310* (0.142)	-0.045 (0.189)
노사관계	고용조정 결정 사용자 일방적	0.019 (0.116)	-0.109 (0.195)	0.069 (0.147)	0.011 (0.116)	0.163 (0.115)	-0.090 (0.166)		
	노조 존재	0.696*** (0.186)	0.020 (0.332)	0.220 (0.182)	0.518*** (0.130)	0.558*** (0.132)	-0.006 (0.196)		
	우호적 노사관계	0.810*** (0.191)	0.631 (0.356)	0.593*** (0.176)	0.554*** (0.126)	0.621*** (0.128)	0.739*** (0.181)		
	시장경쟁	0.065 (0.070)	-0.149 (0.125)	-0.087 (0.086)	0.127* (0.064)	0.013 (0.065)	0.043 (0.093)		
기타요인	금융/보험업	-0.542 (0.469)	-1.017 (1.062)	-0.495 (0.543)	-0.440 (0.291)	-0.625 (0.347)	-0.541 (0.555)		
	서비스업	0.125 (0.364)	0.016 (0.675)	0.026 (0.373)	-0.182 (0.302)	0.411 (0.259)	-0.564 (0.446)		
	제조업	0.525** (0.193)	0.879* (0.354)	0.481** (0.179)	0.395** (0.132)	0.533*** (0.134)	0.265 (0.179)		
	연도	0.361*** (0.018)	0.383*** (0.034)	0.139*** (0.019)	0.292*** (0.016)	0.243*** (0.016)	0.200*** (0.022)		
상수		-738.415*** (37.422)	-781.211*** (67.858)	-285.984*** (37.685)	-597.887*** (33.049)	-499.329*** (31.770)	-411.128*** (43.778)		

설명: *** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$; 괄호 안의 숫자는 표준오차

정부가 공공기관의 임금피크제 도입을 정책적으로 개입한 결과, 민간 부문에도 영향을 미친다는 주장에 대해서도 검증할 필요가 있다. <표 3>은 공공기관을 제외하고 민간 부문만을 대상으로 분석한 결과이다. 분석 결과, 공공기관을 포함한 경우와 민간 부문만을 분석한 경우 모두 유사한 통계치를 나타냈다. 이는 공공기관 여부와 관계없이 한국 기업의 임금피크제 도입 요인은 유사하며, 정부정책이 민간기업에도 영향을 미쳤음을 시사한다.

VI. 결론 및 함의

2013년 정년 60세 의무화 이후 지난 10년간 임금피크제를 도입한 기업은 빠르게 늘었다. 임금피크제를 도입한 기업이 늘어남에 따라 임금피크제와 관련한 법적인 분쟁도 늘어나고 있으며, 이에 대한 사회적 관심도 높아지고 있다. 그동안 임금피크제에 관한 다양한 연구가 진행됐지만, 국내 선행연구는 주로 임금피크제의 법적 문제점과 개선방안, 임금피크제의 효과 분석 등에 초점을 맞추었다. 반면, 임금피크제를 도입한 기업의 특성과 임금피크제 도입에 영향을 준 요인에 관한 체계적인 연구는 부족한 상황이다.

본 연구는 2005년부터 2019년까지 수집된 사업체패널조사 자료를 이용하여 임금피크제 도입 요인, 유형, 중단 및 변경 요인, 그리고 주요 쟁점을 분석하였다. 선행연구를 바탕으로 임금피크제 도입 요인을 고용연장, 노동 유연화, 정부정책, 노사관계로 구분하여 살펴보았다.

연구 결과, 한국 기업의 임금피크제 도입에는 고용연장보다는 노동 유연화 요인이 더 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 구체적으로 고령자 비율이 높을수록 임금피크제를 도입할 가능성이 증가하지 않았다. 이는 한국 기업의 임금피크제 도입이 고령화 문제와 직접적인 관계없이 다른 요인에 의해 촉진되었음을 보여준다(김정환, 2017; 노우진·최충, 2019). 반면, 고용 유연화 변수 중 기간제 비율이 높은 기업은 임금피크제를 도입할 가능성이 컸다. 또한, 임금 유연화 변수 중 성과배분제를 운영하는 기업은 임금피크제를

도입할 가능성이 컸다. 임금을 조정할 수 있는 임금피크제는 임금 유연화의 대표적인 방법의 하나로, 노동 유연화를 적극적으로 활용하는 기업에서는 임금피크제 도입이 필요했음을 시사한다(구건서, 2011).

한편, 기업의 여성 비율이 높을수록 임금피크제를 도입할 가능성이 작았다. 이는 여성 비율이 높은 기업이 상대적으로 인건비 부담이 낮고, 임금피크제를 통한 인건비 절감 필요성이 적기 때문이다. 한국의 여성 노동자는 상대적으로 낮은 임금을 받고 열악한 근무 조건에서 일하는 경우가 많기 때문에, 여성 비율이 높은 기업에서는 임금피크제 도입 필요성이 낮다고 판단된다(권현지 외, 2015; 김수한·신동은, 2014).

또한, 한국 기업의 임금피크제 도입에는 정부정책의 영향이 컸다. 공공기관은 정부 주도의 임금피크제 도입 정책의 영향을 크게 받았고, 노동자 수와 기업 자산 규모가 큰 민간기업도 정부정책의 영향을 받아 임금피크제를 도입한 것으로 나타났다(김철, 2020; 노우진·최충, 2019). 반면, 단일 사업체는 임금피크제를 도입할 가능성이 낮았다. 이는 대규모 기업집단이 정부정책의 압박을 더 많이 받기 때문으로 해석된다.

노사관계도 임금피크제 도입에 큰 영향을 미쳤다. 노동조합이 존재하는 기업과 노사관계가 원만한 기업일수록 임금피크제를 도입할 가능성이 높았다. 이는 임금피크제가 합리적으로 설계되면 노동조합이 이를 긍정적으로 받아들일 수 있음을 시사한다. 또한, 노사관계가 우호적인 기업은 임금피크제를 도입한 후에도 제도를 유연하게 변경하거나 보완할 수 있었다. 이는 임금피크제 도입 후에도 노사 간 대화와 협의를 통해 제도를 보완하거나 문제점을 개선할 수 있음을 보여준다(전영준, 2021).

기업이 도입한 임금피크제 유형에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 노동 유연화 요인에서 주로 정년보장형 임금피크제가 유의미한 영향을 받는 것으로 나타났다. 기간제 비율이 높고 하도급 거래를 하는 기업일수록 정년보장형 임금피크제를 도입할 가능성이 높았다. 이는 노동 유연화를 추구하는 기업이 비용 절감을 위해 정년보장형 임금피크제를 도입할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 반면, 여성 비율이 높은 기업은 고용연장형 임금피크제를

도입할 가능성이 낮았다.

임금피크제 중단과 유형 변경에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 고령자 비율이 높을수록 제도를 중단하거나 변경할 가능성이 높았다. 이는 고령자가 임금피크제의 직접적인 적용 대상이 되므로, 불합리한 경우 제도의 변경이나 중단에 대한 요구가 클 수밖에 없기 때문이다. 또한, 우호적 노사관계는 임금피크제 변경에 매우 강한 통계적 유의성을 나타냈다. 이는 노사간 신뢰와 협의가 제도의 유연한 변경을 가능하게 한다는 것을 보여준다.

이 연구는 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 한국 기업의 임금피크제 도입은 고령 인력 활용을 위한 고용연장보다는 인건비 부담 완화와 노동력의 유연한 활용을 위한 노동 유연화 요인이 더 크게 작용하고 있다. 둘째, 임금피크제는 정부정책의 영향을 많이 받으며, 공공기관뿐만 아니라 민간기업도 예외가 되지 않았다. 셋째, 노동조합이 임금피크제 도입에 무조건 반대하지 않으며, 합리적으로 설계된 임금피크제는 오히려 노동조합의 지지를 받을 수 있다. 넷째, 노사관계가 우호적일수록 임금피크제가 도입된 후에도 환경 변화에 맞추어 제도를 변경하거나 보완할 가능성이 크다. 이는 우호적 노사관계 하에서 임금피크제가 본래의 취지와 목적에 맞게 사용될 수 있음을 시사한다.

향후 연구과제를 제시하며 글을 마무리한다. 임금피크제는 정년, 임금, 업무 배정 등 노동자의 근로조건에 상당한 영향을 미친다. 따라서 임금피크제의 도입 과정에서 노동자들이 가진 생각과 도입에 찬성하거나 반대한 요인을 심층적으로 살펴볼 필요가 있다. 또한, 임금피크제 유형의 선택과 다른 유형으로의 변경이 어떻게 이뤄지는지도 연구하는 것이 중요하다. 최근 정년 연장 논의가 활발히 진행되고 있으며, 이를 위한 임금 개편 논의도 함께 이루어지고 있다. 향후 정년 연장에서 임금피크제가 어떤 역할을 할 수 있을지에 대한 연구가 필요하다. 청년 일자리 제공과 초고령사회 대응을 위해 임금피크제를 어떻게 재설계할 것인가에 대한 후속 연구가 이루어지기를 기대한다.

2024년 6월 18일 접수

2024년 8월 21일 수정 완료

2024년 7월 15일 게재 확정

참고문헌

- 고용노동부. 2004. “공공부문에도 임금피크제 도입 바람 불어...”. 고용노동부
보도자료(2004년 6월 23일자).
- 고용노동부. 2015. 『공공기관을 위한 임금피크제 매뉴얼』.
- 고용노동부. 2016. 『임금피크제·장년근로시간단축제 도입 안내서』.
- 고용노동부. 2020. 『정년제 및 임금피크제 도입 현황』.
- 고은정·양동훈·지형주. 2018. “임금피크제 도입이 기업의 인건비와 노동생
산성에 미치는 영향에 관한 연구”. 『경영컨설팅연구』. 18(1) : 1-12.
- 구건서. 2011. “성과주의 인적자원관리와 저성과자에 대한 해고의 정당성”.
고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 국회예산정책처. 2019. 『2018회계연도 공공기관 결산 분석 I 【중점】』.
- 김준. 2018. “60세 이상 정년 의무화의 입법영향분석”. 국회입법조사처.
- 권소영·김성국. 2012. “한국기업 임금피크제 도입의 결정요인에 관한 연구”.
『경상논총』. 30(4) : 1-21.
- 권현지·김영미·권혜원. 2015. “저임금 서비스 노동시장의 젠더 불평등”. 『경제와
사회』. 107 : 44-78.
- 김동배. 2015. “노동시장개혁 쟁점정리-정년연장”. 『노동리뷰』. 121 : 54-63.
- 김문수. 2016. “비정규직 경력단절 여성의 돌봄노동·가사노동이 노동시장
재진입 만족도에 미치는 영향”. 『인적자원개발연구』. 19(4) : 81-118.
- 김명식. 2013. “임금피크제 유형별 기업운영 사례연구”. 서울기독대학교 대학원
박사학위논문.
- 권소영·김성국. 2012. “한국기업 임금피크제 도입의 결정요인에 관한 연구”.
『경상논총』. 30(4) : 1-21.
- 김수환·신동은. 2014. “기업 내 여성관리자의 성차별 경험”. 『한국사회학』.
48(4) : 91-125.
- 김승태·박서현·손세호·오종석. 2021. “임금피크제 도입에 따른 고용효과 분석”.
『경제연구』. 39(4) : 183-200.

- 김을식·김도균·최석현·이지혜. 2015. “임금피크제의 쟁점과 과제”. 『이슈&진단』. 214 : 1-25.
- 김정한. 2005. “[발제문] 고령화 사회의 보상관리”. 한국노사관계학회. 68-92.
- 김정한. 2008. “임금피크제 도입실태 및 정책과제”. 『노동리뷰』. 48 : 33-44.
- 김정환. 2017. “한국의 임금피크제 정착 방안에 대한 연구 : 일본과의 비교를 중심으로”. 『국방기술품질』. 18(4) : 224-234.
- 김철. 2020. “공공기관 임금피크제 도입 5년, 쟁점과 개편방향”. 『사회공공연구원 이슈페이퍼』. 2020(01).
- 김태균. 2019. “임금피크제, 상여금 월 쪼개기, 노동유연화 그리고 노동자계급의 대응 방안”. 『정세와 노동』. 150 : 59-82.
- 김현옥·이명주. 2020. “직무중심 인사제도 구축을 위한 직무급 도입 영향요인 분석”. 『전문경영인연구』. 23(4) : 405-419.
- 김형배·박지순. 2021. 『노동법강의』. 신조사.
- 남국현. 2021. “임금피크제의 도입이 고용 및 노동생산성에 미치는 영향”. 『직업능력개발연구』. 24(2) : 261-284.
- 남재량. 2017. “임금피크제 도입 사업체의 고용성과연구”. 『제9회 사업체패널학술대회』. 한국노동연구원.
- 노용진. 2011. “2000년대 중반의 노동조합과 생산직 근로자의 임금체계”. 『산업관계연구』. 21(3) : 123-151.
- 노용진·김미란. 2016. “호봉제와 근속연수별 임금격차”. 『산업관계연구』. 26(1) : 1-25.
- 노우진·최충. 2019. “사업체의 임금피크제 도입 결정요인”. 『응용경제』. 21(2) : 93-122.
- 대한상공회의소. 2011. “임금피크제에 대한 직장인 인식 조사”. 대한상공회의소 보도자료(2011년 5월 16일자).
- 박민생. 2006. “임금피크제제도 설계 연구”. 『인적자원관리연구』. 13(4) : 53-70.
- 박성준. 2006. 『임금피크제 도입 기업지원 방안의 문제점』. 한국경제연구원.

- 박성준·김기승. 2009. “우리나라 임금피크제의 현황과 문제점에 관한 연구”. 『인적자원관리연구』. 16(3) : 85-100.
- 박우성·안종태·오학수·안희탁·박희준·윤동열·성상현·유규창·김동배. 2014. 『정년 60세 시대 인사관리』. 호두나무.
- 박종희. 2004. “임금피크제의 허와 실”. 『산업관계연구』. 14(2) : 23-46.
- 방준식. 2016. “임금피크제의 도입에 따른 법적 문제”. 『법학연구』. 24(2) : 133-150.
- 송원영. 2008. “고용체계 변화에 따른 한국과 일본의 임금피크제 비교 연구”. 인하대학교 대학원 석사학위논문.
- 신광영. 2011. “한국의 성별 임금격차”. 『한국사회학』. 45(4) : 97-127.
- 신광영·문수연. 2022. “한국의 성별 임금격차 구조”. 『산업노동연구』. 28(2) : 49-85.
- 신정식. 2013. “연구논단 : 정년연장에 따른 임금피크제 도입 유형과 쟁점”. 『임금·HR연구』. 21(3) : 66-75.
- 여성가족부. 2023. “2023 통계로 보는 남녀의 삶”. 여성가족부 보도자료(9월 5일자).
- 유규창. 2022. “정년연장과 임금체계 개편 방향”. 『월간 노동법률 창간 30주년 기념 심포지엄 정년연장과 임금체계 개편 방향』.
- 윤재희·이수경. 2019. “인구·경제·조직 측면에서 공기업 임금피크근로자 분석”. 『한국콘텐츠학회논문지』. 19(1) : 174-186.
- 윤현중·류성민·양지윤. 2014. “임금피크제 : 현황과 주요 이슈”. 『동중아시아연구』. 25(1) : 116-138.
- 이상민·이아영. 2016. “정년연장과 시간제근로”. 『산업관계연구』. 26(1) : 27-49.
- 이선우·조경훈. 2013. “정부 임금피크제 도입에 관한 연구 : 공기업 사례를 중심으로”. 『한국인사행정학회보』. 12(3) : 213-231.
- 이수경. 2017. “공공부문 임금피크제만족도와 임금피크제수용도가 퇴직예정자의 퇴직태도와 퇴직준비에 미치는 영향”. 경기대학교 대학원 박사학위논문.

- 이승길. 2013. “고령자 고용 촉진법에 따른 임금피크제에 관한 소고”. 『노동법학』. 0(48) : 31-93.
- 이승길·이주호. 2015. “임금피크제의 도입에 따른 취업규칙의 불이익변경에 관한 소고”. 『아주법학』. 9(1) : 147-172.
- 이장원·김동배·신재욱. 2023. 『공공부문 임금체계 개편 쟁점과 추진방안』. 한국노동연구원.
- 이지만·박성훈·정승화·강철희·조상미. 2012. “국내, 일본 기업 사례 비교분석을 통한 임금피크제의 실행 효과와 그 향후 과제”. 『인적자원관리연구』. 19(1) : 1-26.
- 이희성. 2005. “임금피크제도입과 문제점에 관한 법정정책고찰”. 『법과정책연구』. 6(2) : 603-623.
- 임옥빈·김봄이·박선규. 2018. “공공기관 임금피크제시행 실태 분석”. 『글로벌경영학회지』. 15(3) : 175-204.
- 장지연. 2003. 『고령화시대의 노동시장과 고용정책 I』. 한국노동연구원.
- 전영준. 2021. “협력적 노사관계가 기업성장에 미치는 영향”. 『한국지방행정학보』. 18(3) : 123-149.
- 정석구. 2016. “성과보상제와 임금피크제가 기업의 생산성에 미치는 영향”. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정숙희. 2015. “정년연장과 임금피크제”. 『노동법포럼』. (15) : 75-130.
- 조돈문. 2015. “스웨덴 노동시장의 유연성-안정성 균형 실험: 황금삼각형과 이중보호체계”. 『산업노동연구』. 21(2) : 99-137.
- 조수철·김영미. 2020. “한국 노동시장 내 직종의 여성화와 성별 임금격차: 가치절하 기제의 성별화된 임금효과”. 『산업노동연구』. 26(3) : 283-322.
- 조준모. 2001. “우리나라 노동제도 결정에 관한 비판적 소고”. 『노동정책연구』. 1(2) : 81-106.
- 한국노동연구원. 2023. “사업체패널조사를 활용한 대·중소기업 식별과 기업 규모별 고용현황”. 『패널브리프』. 24(2023-03).

- 행정자치부. 2015. 『지방공기업 임금피크제 권고안』.
- 허욱·구자숙. 2019. “임금피크제인식이 직무만족에 미치는 영향”. 『조직과 인사관리연구』. 43(4) : 125-154.
- 황선웅. 2017. “노동조합이 비조합원 임금에 미치는 영향: 지역 수준 분석”. 『산업노동연구』. 23(2) : 79-108.
- Dobbin, F., & Sutton, J. R. 1998. “The strength of a weak state: The rights revolution and the rise of human resources management divisions.” *American Journal of Sociology*, 104(2) : 441-476.
- Edelman, L.B. 1992. “Legal ambiguity and symbolic structures: Organizational mediation of Civil Rights Law”. *American Journal of Sociology*. 97(6) : 1531-1576.
- Esping-Andersen, G. & Regini, M. 2000. *Why Deregulate Labour Markets?*. Oxford University Press.
- Freeman, R. B. & Medoff, J. L. 1984. *What Do Unions Do?*. New York: Basic Books.
- Goodstein, D.J. 1994. “Institutional pressures and strategic responsiveness: Employer involvement in work-family issues”. *Academy of Management Journal*. 37(2) : 350-383.
- Ingrams, P. & Simons, T. 1995. “Institutional and resource dependence: Determinants of responsiveness to work-family issues”. *Academy of Management Journal*. 38(5) : 1466-1483.
- Lazear, E.P. 1979. “Why are there mandatory retirement?”. *Journal of Political Economy*. 87(6) : 1261-1284.
- Taylor, P. & A. Walker. 2003. “Age Discrimination in the Labor Market and Policy Responses: The Situation in the United Kingdom”. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. 28(4) : 612-624.

Adoption and Implementation of Wage Peak Systems in Korean Firms

Kim, Jun

PhD Candidate, Program in Labor Studies, Korea University

Kang, Heajin

PhD Candidate, Program in Labor Studies, Korea University

Kim, Soohan

Department of Sociology, Korea University

Abstract

Since the retirement age was mandated at sixty in 2013, there has been a notable increase in the adoption of wage peak systems by Korean companies, leading to legal disputes and heightened public interest. This study systematically analyzes the factors influencing the adoption, types, discontinuation, and changes in wage peak systems using data from the 2005–2019 Workplace Panel Survey. The findings indicate that wage peak adoption is more influenced by labor flexibility factors than by employment extension considerations. The proportion of older workers did not significantly impact adoption rates; however, companies prioritizing labor flexibility were more likely to implement wage peak systems. Public institutions and large companies, in alignment with government employment policies, also adopted these systems. Companies with favorable labor relations and those utilizing performance-based pay systems were more likely to adopt wage peaks. Additionally, companies with higher proportions of temporary employees were more inclined to adopt wage peak systems with guaranteed retirement ages. Higher proportions of older workers were associated with a greater likelihood of discontinuing or changing the system, and favorable union relations positively impacted these changes. This study suggests that the adoption of wage peak systems is primarily driven by the desire to reduce labor cost burdens and achieve flexible labor use, rather than specifically focusing on the employment of older workers.

Key Words: wage peak system, aging workforce, labor flexibility, government policy, labor relations

윤석열 정부의 문화정책 방향성에 대한 재검토 : ‘K-콘텐츠’와 ‘지역개발’이라는 발전틀, 그리고 문화예술

김 설 아*

요 약

본 연구는 윤석열 정부 문화정책의 방향성을 검토한 논문으로, 현 정권의 문화정책이 한류문화에서 확장된 ‘K-컬처’라는 문화산업과 ‘문화도시’라는 지역에 기반을 둔 문화사업, 이 두 가지 축을 중심으로 구체화되고 있음에 주목하면서 이러한 문화정책적 발전틀이 어떻게, 어떠한 과정을 통해 진화되어 왔는지를 검토해본다. 이를 위해 먼저 본 연구는 한국에서 문화정책이 구체화되기 시작한 1990년대부터의 각 정권별 문화정책의 특징과 방향성을 살피면서, 무엇이, 어떠한 시대적 또는 환경적 요소가 이러한 틀의 형성에 영향을 주었는지를 분석한다. 그리고 그러한 정책적 틀의 역사적 진화 속에서 윤석열 정부의 문화정책의 정책적 방향성, 즉 문화를 경제발전의 동력으로 삼는 정책적 지향성 또한 형성된 것임을 이해하면서, 그럼에도 윤석열 정부의 문화정책이 이전의 정책들과 어떤 점에서 차별점을 보이는지, 또는 어떤 면에서 연결성을 지니는지, 현재적 시점에서 어떠한 문제점들을 내포하고 있는지 등을 분석적 시각으로 살펴본다. 이와 함께 문화정책 본연의 목적이 되어야 했던, 하지만 문화산업과 지역문화사업에 몰두한 성과주의 문화행정으로 인해 항상 정책적 관심의 대상에서 벗어나 있던 문화예술 분야에 대한 현 문화정책도 진단해본다.

주제어: 문화정책, K-컬처, 문화도시, 문화산업, 지역, 관광

* 홍익대학교 불어불문학과/ 문화예술경영대학원, soelah@hongik.ac.kr

I. 들어가며

지난 2024년 2월, 문화체육관광부(이하 문체부)는 2022년 ‘윤석열 정부 120대 국정과제’ 이후 2022년, 2023년의 업무계획들을 거쳐 문화 분야 관련 정책들을 보충, 발전시킨 ‘2024년 주요정책 추진계획 - 문화로 행복한 사회, K-컬처가 이끄는 글로벌 문화강국’을 발표했다. 세부 내용을 둘러보지 않더라도 본 업무계획의 부제목 ‘문화로 행복한 사회, K-컬처가 이끄는 글로벌 문화강국’은 현 정권이 ‘문화’를 어떻게 바라보고 ‘문화’에게 바라는 바가 결국 무엇인지를 충분히 시사하고 있다. ‘문화로 행복한 사회’란 첫 번째 문구는, 윤정부의 국정 비전인 “다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라”와 상통한다. 국정과제가 전체적으로 국가의 시장경제 활성화와 국민의 경제 수준 성장을 목표로 하고 있는 만큼, 여기 문화정책계획의 제목에서 말하는 ‘행복’이란 결국 국민의 경제력 증가를 뜻하는 것이 될 것이다. 그 다음의 문구는, 무엇을 바탕으로 대한민국의 경쟁력을 성장시킬 것인가, 즉 경제 성장의 도구에 대한 답이 될 것이다. ‘K-컬처’는 한국 문화산업의 주류로 자리 잡은 ‘한류’ 또는 ‘K-콘텐츠’ 사업을 글로벌 시대에 맞게 바꾸어 표현한 단어로, ‘K-컬처가 이끄는 글로벌 문화강국’이란 ‘한국의 문화산업을 통한 경제성장’의 또 다른 표현이라 할 수 있다.

여기서 조금 더 나아가 본 문체부 업무계획의 내용을 대략적으로 살펴보면, 부제목에 표기된 ‘문화’라는 단어는 단지 K-콘텐츠 산업이라는 문화산업만을 뜻할 뿐 아니라, 지역발전을 위한 ‘지역문화사업’이라는 뜻 또한 함축하고 있음을 이해하게 된다. 다시 말해 지역의 문화, 즉 지역의 사회적 자산이라 할 수 있는 지역의 삶, 역사, 생활환경, 자연자원, 토속적 특성 등을 ‘문화도시’ 또는 관광사업 등과 같은 구체적인 계획을 통해 사업화시켜 지역 삶의 질을 높이고 지역경제를 살리는 것, 이 또한 본 문화계획의 주된 목표인 것이다.

그런데 K-컬처를 통한 ‘문화산업’ 발전과 지역에 기반을 둔 ‘문화사업’ 개발이라는 두 개의 축을 중심으로 한 윤석열 정부 문화정책의 틀은 사실 이번

정권이 새롭게 그려낸 그림은 아니다. K-콘텐츠 산업에 대한 적극적인 지원과 육성책, 그리고 문화를 통한 지역 살리기 정책은 이전 정권인 문재인 정부 또는 그 전의 박근혜 정부의 문화정책에서도 중요한 부분을 차지했었던 것이다. 모든 정부가 정권 교체기에 문화정책에 있어 이전 정권과의 차별성을 주장해왔던 만큼 일반적으로 각 정부 문화정책의 지향성과 내용은 집권 정당의 정책적 이념이 반영되어 이전과는 달리 변화해 왔을 것이라 여겨지지만, 실질적으로 각 정권의 전체적인 문화정책의 틀은 통시적인 시각으로 관찰했을 때 별다른 변화를 보이지 않는 것이다.

사실 문화정책에 대한 적지 않은 연구들은 한국 문화정책의 흐름이 큰 틀에서 봤을 때 1990년대 중반 이후부터 많이 변화하지 않았음을 보여준다. 물론 정권교체에 따라 때마다 정책 수행자들이 전면 교체되고, 이전 정권의 색깔을 지우려는 수사적 전략 속에서 상징적인 표현이 달라지긴 했어도 한국의 문화정책은 위에서 언급한 두 개의 축을 항상 유지해 왔다는 것이다 (염신규, 2022.06.14.). 본 논문은 바로 이러한 두 개의 특징으로 요약되는 한국 문화정책의 발전적 틀에 주목하면서, 이 정책의 발전적 특징과 흐름에 대한 이해 속에서 현 정권의 문화정책에 대한 분석을 진행하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 우선, 어떻게 한국의 문화정책이 'K-컬처'라는 수출주도형 문화산업과 '문화도시'로 대표되는 지역개발사업, 이 두 개의 축을 중심으로 그 발전의 틀을 구성해 왔는가, 란 질문을 던진다. 그리하여 문화부가 개설되고 문화정책이 구체화된 1990년대부터의 각 정권별 문화정책의 특징과 방향성을 살피면서, 무엇이, 어떠한 시대적 또는 환경적 요소가 이러한 틀의 형성에 영향을 주었는지를 살펴보고자 한다. 그리고, 결국 그러한 정책적 틀의 진화 속에서 윤석열 정부 문화정책의 방향성 또한 결정된 것임을 이해하면서, 그럼에도 윤석열 정부의 문화정책이 이전 정권들의 정책과 어떤 점에서 차별성을 가지고 있는지, 또는 어떠한 면에서 특정 정권과의 연결성을 지니고 있는지 등도 분석적 시각으로 살펴보고자 한다. 이와 함께 콘텐츠 '문화산업'과 '지역문화의 사업화'라는, 성과에 있어 정량화가 가능한 두 개의 큰 정책적 줄기에 가려 주목을 덜 받아 왔지만, 문화정책 본연의

목표가 되어야 했던, 대중의 삶에 가장 맞닿아 이에 가장 직접적인 영향을 줄 수 있는 ‘문화·예술’ 분야의 현재 정책에 대한 진단과 평가 또한 진행하며, 그 방향성과 특징을 세세히 짚어보고자 한다.

II. 정권별 문화정책의 발전 방향

1. 1990년대-2000년대: 문화의 경제적 가치에 대한 인식 확대

1) 문화정책의 시작

대한민국에서 문화부가 설치된 것은 1990년 3월, 노태우 정권(1988-1993) 하에서이다. 그 이전의 정권까지 중앙정부의 문화 담당부처로는 1968년에 만들어진 문화공보부가 있었으나, 본 부서의 주된 업무는 국가홍보와 언론·방송에 대한 규제로, 문화예술 분야에 대한 업무는 문화재의 보존·관리와 문화예술기관 관리 등에만 제한되어 있었다(배관표·이민아, 2013). 1987년 민주화 운동, 대통령 직선제의 도입, 군사정권의 점진적인 쇠퇴, 1988년 서울 올림픽 대회, 그리고 경제적 자유주의의 확산 등은 이 시기 시민들의 자유로운 사회적, 문화적 활동에 대한 욕구를 자극했고, 곧 정부에서는 문화를 전담하는 부처의 필요성이 본격적으로 논의되기 시작했다. 1990년 출범한 문화부는 ‘문화주의’, 즉 ‘모두에게 문화를’이라는 새로운 정책이념을 제시하였고, 이때 3백 명의 전문가 의견과 3천명의 관계자 의견을 취합한 ‘문화발전 10개년계획’을 발표한다. 이 계획은 관리와 통제, 규제 위주에서 벗어나 참여와 진흥에 초점을 둔 문화정책들을 제안하였는데, 특히 국민의 문화향수권과 참여권 확대를 강조하여 문예진흥과 문화복지를 실현하는 쪽으로 정책의 방향을 전환하겠다는 강한 의지를 담고 있었다(윤용중·소병희, 1998; 박광국·이종열·주효진, 2003). 하지만 이 때 만들어진 문화정책들 중 법제화된 정책이 단 한 개도 없었고, 예산의 부족으로 새로운 정책의 구체

적인 형성과 집행이 어려웠으며, 이렇게 부족했던 문화예산에서 기존의 정책인 문화재나 문화예술기관의 관리항의 비중이 월등히 높았다는 사실들은 노태우 정권의 문화정책이 결국 과거 권위주의 시절 문화정책의 제도를 그대로 답습했다는 것을 보여준다(이병량, 2004; 배관표·이민아, 2013).

문화부의 정책에 있어 실질적인 변화가 나타난 때는 김영삼 정권(1993-1998)에서 문화체육부가 신설된 이후부터이다. 1993년 3월 문화부와 체육청소년부가 통합되어 출범한 문화체육부는, 1년 후인 1994년 김영삼 대통령이 청와대 업무보고에서 '부가가치가 높은 문화산업을 육성' 시킬 것을 지시함에 따라(박광무, 2010), 기존 문화담당 부처에는 존재하지 않았던 문화산업국을 설치하게 되고 이후 교통부의 관광국 업무도 흡수하게 된다(김남조, 2002). 문화산업국의 설치와 함께 김영삼 정부에서 의결된 문화산업 관련 법률안의 비율은 37.5%에 달하게 되는데, 노태우 정권에서 관련 법률안이 12.5%를 차지했던 것에 비해 그 비율이 엄청나게 증가했음을 알 수 있다(배관표·이민아, 2013). 이러한 변화는 당시 문화예산에서도 관찰된다. 1996년부터 문화예산 항목 중 하나인 문예진흥부문은 문화산업, 관광진흥, 문화산업육성, 관광지 개발 등의 세항들을 포함하게 되는데, 이와 함께 문화사업과 관광사업이 문화예산에서 차지하는 비중은 월등히 높아지게 된다. 정권초기인 1994년 문화예산 중 문예진흥항이 차지하는 비중이 12.6%였다면 1996년에는 22.6%까지 증가하게 된다.

이렇게 한국의 문화정책에서 문화산업과 관광이 의미있는 분야로 주목을 받게 된 데에는 1980년대 이후 세계 각국이 일종의 경제정책이념으로 받아들여야만 했던 '탈규제' 또는 '세계화'의 역할이 컸다. '탈규제'와 함께 각국의 수출입 장벽을 허물고 자유로운 자본의 흐름을 강조했던 '세계화'는 신자유주의 시대로의 진입을 알리던 국제적 현상으로, 그 과정 속에서 세계는 국가 간에 수출입이 될 수 있는 대상이 형태가 있는 물질적인 재료 또는 상품만이 아닌 무형의 문화 또한 포함될 수 있음을 목도하게 된다. 1993년에 개봉된 영화 '쥬라기공원'이 바로 문화의 경쟁력과 경제적 힘을 세계적으로 증명했던 대표적인 예로, 당시 한국에서는 '잘 만든 영화 한편'이 한국 자동차

수출의 총액을 능가할 만큼의 수익도 벌어들일 수 있음을 역설한 언론 기사들이 사회적인 주목을 받았다. 이후 정부는 문화의 경제적 가치에 대한 논의를 문화정책의 방향성 안으로 끌어넣게 된다(김종업, 2004).

1998년, 여야의 정권교체 속에서 출범한 김대중 정부(1998-2003)는 첫 번째 정책공약으로 “문화예술에 대한 검열제도를 폐지하고 창작·표현의 자유를 최대한 보장하여 자율적인 문화예술 환경을 조성하겠다”는 목표를 내세웠다. 김대중 정부 문화정책 개혁의 한 줄기인 ‘문화정책에서의 민주적 가치 실현’이란 목표가 강조된 공약으로, 이후 정부는 소위 ‘지원은 하되 간섭하지 않는다’는 ‘팔길이 원칙(Arm’s length principle)’을 기조로 삼고 문화예술분야에 대한 다양한 규제를 철폐 또는 완화하게 된다. 하지만 이러한 규제완화의 다이내믹한 실행은, 문화예술분야의 민주화를 넘어선, 문화산업에 대한 집중적 지원의 효율성을 높이기 위한 것이기도 했다(염신규, 2022.02.23). 실제로 일본 대중문화개방 등과 같은 세계 시장으로의 국내 문화시장 개방이라는 현실은 한국 정부로 하여금 문화 경쟁력 성장이라는 해결책을 강구할 수밖에 없게 하였고, 이러한 신자유주의적 흐름의 압박 속에서 정부의 문화정책은 점점 ‘문화의 경제적 가치’ 극대화라는 쪽으로 경도될 수밖에 없었다(이병량, 2004).

김대중 정부 문화정책의 또 다른 줄기라 할 수 있는 ‘문화의 경제적 부가 가치 증대’는 이러한 배경 속에서 점점 문화정책의 중심축을 차지하게 되는데, 사실 이러한 변화는 당시의 조직개편과 문화예산의 확대라는 과정 속에서도 잘 드러난다. 이전의 문화부가 정부조직개편을 통해 ‘문화관광부’로 개칭(1998)된 사실, 이와 함께 문화관광부가 이전 공보처의 방송, 광고, 신문, 잡지 등의 미디어 분야 업무를 이관 받아 그 조직과 기능이 확대된 사실 등은 정부의 문화산업 강조라는 정책적 방향의 변화를 보여준다 하겠다. 이러한 문화담당부서의 확대와 함께 문화예산에 대한 확충의 요구가 자연스럽게 수용되면서 ‘문화예산 1% 달성’이라는, 1990년대 초중반부터 꾸준히 논의되어 왔고 김대중 정부의 중요한 정책 목표가 되기도 한 본 공약이 드디어 실현되게 된다. 그리고 이렇게 확대된 문화예산의 상당 부분은 문화산업과 관광

진흥을 위한 정책에 편성된다.¹⁾

관광산업이 정책적인 면에서 주목을 받게 된 계기는 1997년 외환위기였다. 사회적으로 국민들의 해외여행이 외환위기의 한 원인으로 지목된 가운데, 관광수지에 대한 사회적 관심이 높아지면서 외환위기를 극복할 수 있는 대안으로 관광산업이 언급되기 시작한다(김남조, 2002). 김영삼 정권 말기에 발표된 '문화비전 2000'은 현대적 의미의 관광, 즉 문화관광산업의 개발을 강조했는데, 이러한 관광의 경제적 가치에 대한 관심은 이후 김대중 정부의 문화관광부에서 구체적인 정책들로 실천되어 나갔다. 관광지개발, 문화관광자원개발, 7대 문화관광권개발, 생태·녹색관광자원개발 등이 김대중 정부 관광정책의 주된 내용들로, 이들 대부분은 지역의 관광산업자원 개발²⁾에 초점을 맞추고 있었다(이병량, 2004). 이러한 관광산업 진흥책들은 1995년 이후 자리를 잡기 시작한 지방자치제도의 발전과 맞물려, 지역문화를 통한 관광산업 발전, 그리고 이에 기반한 지역발전이라는 김대중 정부의 지역문화사업 계획이 자리를 잡아가는데 많은 기여를 하게 된다. '지역문화의 해'로 선포된 2001년은 지역, 문화, 관광이 한데 어우러져 여여가며 지역 중심 '문화의 사업화'가 이루어지기 시작한 기점이라 할 수 있다.

2) '신성장동력'으로의 문화

2003년 출범한 노무현 정부(2003-2008)는 김대중 정부의 문화정책을 더욱 세분화된 구조로 강하게 이끌고 나가는 모습을 보여준다. 김대중 정부가 발전시킨 모두가 참여하고 모두가 향유할 수 있는 문화환경 만들기 정책은, 민간의 문화예술활동 참여, 즉 '문화민주주의' 가치³⁾를 내세운 노무현 정부에

-
- 1) 특히 2000년에 이후 이 두 분야에 대한 예산은 대폭 증가한다. 1998년 문화예산에 있어 '관광진흥'과 '문화산업' 예산의 비중은 각각 4.3%, 1.7%를 차지했으나, 2002년에는 차례로 15.9%, 14.1%의 비중을 차지하게 된다(이병량, 2004).
 - 2) 구체적인 사례로 '남해안관광벨트개발', '유교문화권관광개발' 등을 들 수 있다.
 - 3) 1980년대 프랑스의 프랑수아 미테랑 정권하에서 개념화된 문화정책 기조로, 이는 이전의 '문화민주화' 정책 철학이 지지하던 고급문화의 경계를 무너뜨리면서 아마추어 문화활동, 소수의 문화, 문화산업, 일상의 삶, 삶의 방식과 질, 사회적

의해 구체화되었다. 그 결과 만들어진 문화정책안이 2004년의 ‘창의한국’으로, 이는 추진목표를 ‘창의적인 문화시민’, ‘다원적인 문화사회’, ‘역동적인 문화국가’로 제시하고 있다. 그리고 이러한 ‘자율, 참여, 분권’의 원리를 기반으로 한 ‘창의한국’과 함께 문화예술교육 정책의 본격화, 문화향유 사업의 양적 확대들을 위한 정책들이 시행된다.

‘참여정부’가 ‘분권과 자율’이라는 국정원리 하에 세운 문화정책 ‘창의한국’은 문화민주주의의 이념적 가치를 강조하는 동시에, 문화를 경제 발전의 동력으로 삼고자 했던 전 정권들의 의도 또한 강하게 이어 나가는 모습을 보여준다. 문화를 국가발전을 위한 ‘신성장동력’이라 표현하고 있는 정책문구는 문화산업 분야에 대한 정부의 강력한 의지를 담고 있다 하겠는데, 실제로 노무현 정부 문화정책의 방향은 정권의 중후반기로 갈수록 문화의 경제적 측면을 강조하는 경향을 보여준다.

〈표 1〉 노무현 정부 문화정책의 발전과정

	2004	2005	2006
비전	창의적 문화시민 다원적 문화사회 역동적 문화국가	창의한국 달성	창의한국: 문화로 부강한 대한민국
정책 방향	- 문화와 개인: 문화참여를 통한 창의성 제고 - 문화와 사회: 문화정체성과 창조적 다양성 제고 - 문화와 경제: 문화를 국가 발전의 신성장동력화 - 문화와 지역: 국가균형 발전의 문화적 토대 구축 - 문화와 세계: 평화와 번영을 위한 교류협력증진	- 선진한국: 문화관광레저 산업의 신성장동력화 - 국민통합: 광복60주년, 모두에게 열린 문화	- 계층, 지역, 장르 간 문화양극화 극복 - 문화, 관광, 레저스포츠 산업 핵심 역량 강화

자료: 이병량·황설화(2012), 각 년도 「문화정책백서」 참조

관계, 개인의 창조력 개발까지 문화의 범주 안으로 끌어 들인다. 그러면서 문화 민주주의는 시민들 각자가 자신의 창작력, 표현 능력, 소통의 능력을 발전시킬 수 있는 기회를 부여받도록 하면서 이들 시민들 삶의 모든 방면에 문화적 가치가 발현되도록 하는 것을 목표로 삼는다(김설아·이병민, 2017).

위의 <표 1>에서 볼 수 있듯이, 2004년에 제시된 '창의한국' 비전은 2006년 '창의한국: 문화로 부강한 대한민국'으로 구체화 된다. 정책방향에서도 2005년, 2006년을 지나면서 2004년의 5개 기본방향이 2개로 압축되는 가운데, 2005년 이후에는 문화·관광·레저스포츠 산업의 활성화 계획이 정책방향의 한 줄기를 차지하게 된다. 이 안에서 정권 초기, '문화분권'을 통해 지역의 문화적 참여와 향유의 수준을 높이려한 정책적 의도 또한 점점 문화를 통해, 관광을 통해 지역경쟁력을 살리는 방향으로 변화하게 된다.

2000년대는 한국이 신자유주의의 물결 속에서 세계적인 주목을 받기 시작한 시기이다. 1990년대 이후, 세계화의 흐름 속에서 방송영상물 또는 영화 등의 문화콘텐츠에 대한 글로벌 시장이 전 세계적으로 국가 간에 개방되면서 한국드라마와 한국대중가요가 아시아권 국가에서 인기몰이를 하게 되는 현상이 일어난다. 추후 '한류'라 불리게 되는 이 현상은 1990년대 말부터 중국과 동남 아시아권에서 시작되어 확대되기 시작하는데, 한국사회가 이를 제대로 체감하기 시작한 시기가 바로 노무현 정권기인 2000년대 초중반이다. 이후 한국사회가 한국 대중문화 콘텐츠의 수출 증가와 외국관광객의 국내로의 유입 증가라는 대중문화산업의 부차적인 경제 효과를 목도할 수 있었던 만큼, 당시의 정부가 문화산업과 관광산업의 활성화에 점진적으로 더 많은 힘을 쏟았던 것은 어쩌면 당연한 정책적 처사였을 지도 모른다. 실제로 노무현 정부 시기의 문화산업과 체육관광에 관련한 법률안의 비율은, 문화산업이 34.2%, 체육관광이 29.1%으로, 두 분야의 법률안의 합은 전체 문화정책 관련 법률안 중 절반을 훌쩍 넘는 63.3%를 차지했다(배관표·이민아, 2013).

2008년에 출범한 이명박 정부(2008-2012)의 문화정책은 '품격 있는 문화국가, 대한민국'을 비전으로 내세운다. 네 개의 기본목표를 제시하였는데, '멋있는 한국인, 창조적인 문화예술의 나라', '잘사는 한국인 콘텐츠산업으로 부유한 나라', '정겨운 한국인, 세계인이 다시 찾는 관광의 나라', '신나는 한국인, 어디서나 스포츠를 즐기는 나라'가 그것이다.

〈표 2〉 이명박 정부의 문화정책

	2008	2010
비전	품격 있는 문화국가, 대한민국	더 큰 문화국가, 품격 있는 대한민국
정책 목표 (중점 과제)	- 멋있는 한국인, 창조적인 문화예술의 나라 - 잘사는 한국인, 콘텐츠산업으로 부유한 나라 - 정겨운 한국인, 세계인이 다시 찾는 관광의 나라 - 신나는 한국인, 어디서나 스포츠를 즐기는 나라	1. 문화향유 기반 확대 2. 콘텐츠산업의 경쟁력 강화 3. 선진형 관광레저산업 육성 4. 우리문화의 위상제고
정책 방향 (세부 과제)	• 전통문화와 정신의 현대적 변용 및 창조적 활용 • 문화산업을 신성장동력으로 육성 • ‘선택과 집중’을 통한 경쟁력 제고 • 사회적 약자에 대한 문화향유 기회의 확대 • 국가정책 수립시 문화적 관점 반영 • 정부·지방자치단체·민간 간의 ‘실용적 역할 분담’ • ‘녹색성장’을 위해 녹색생활문화 기반 확충 및 사회적 공감대 형성 • 콘텐츠 수출 기반 조성 및 저작권 보호 강화 • ‘문밖을 나서면 15분 안에 스포츠를’	1. - 국가상징문화 공간 조성 - 창의적 문화환경 조성 - 예술의 창조역량 강화 - 계층, 지역 간 문화불균형 해소 2. - 활력있는 콘텐츠 시장 조성 - 핵심 콘텐츠 육성 및 마케팅 지원 - 미디어 산업 활성화 기반 조성 - 저작권 보호 및 이용 활성화 3. - 국민관광 활성화 - 명품 관광 콘텐츠 육성 및 마케팅 강화 - 스포츠산업 육성 기반 마련 4. - 문화정체성 확립 및 시민의식 함양 - 스포츠의 글로벌 경쟁력 제고 - G20대비 문화교류 전략화 - 미래사회 적응 기반 구축

자료: 「2008 문화정책백서」(문화체육관광부, 2009a), 「2010년 주요업무계획」(문화체육관광부, 2009b)의 자료를 종합·정리한 것

2008년 네 개의 기본목표의 내용에서 볼 수 있듯이, 이명박 정부 문화정책 전반의 내용은 이전 정권의 문화정책, 즉 문화콘텐츠 산업과 지역의 관광산업을 활성화하는 정책적 틀을 유지하고 있음을 볼 수 있다. ‘문화산업’이란 용어가 ‘콘텐츠산업’으로 구체화 되고, 관광을 문화콘텐츠와 엮은 ‘명품 관광 콘텐츠’와 같은 새로운 문화정책적 용어가 풍부하게 사용되면서 오

히려 이명박 정부의 문화정책은 노무현 정부 정책이 진화된 듯 한 인상을 주기도 한다. 물론 문화예술분야에 대한 지원이나 자원배분에 있어 이명박 정부가 '선택과 집중'이라는 효율의 원칙을 따르게 되면서 민간의 문화예술 정책에 대한 참여도와 주도성이 감소하게 되는 등 이전 정권과의 차별성을 보이기는 하지만, 이는 정책 수행 방식의 차이일 뿐, 두 정권의 문화정책에 있어 문화의 산업적 가치와 국가 경제발전에서의 역할을 강조하는 근본적인 목표는 별다른 차별성을 보이지 않는다(이병량·황설화, 2012).⁴⁾

2. 2010년대: 한류산업과 지역문화개발

2013년 출범한 박근혜 정부(2013-2017)는 '문화융성'을 '경제부흥, 국민 행복, 평화통일 기반구축'과 함께 4대 국정과제로 내세우며 문화정책을 국정 의 전면에 내세운다. 문화융성이란 문화 자체의 발전이 정치, 경제 등 다른 분야로 확산해 사회발전을 견인한다는 뜻으로 문화발전이 전 분야의 기본원리로 작동해 국가발전의 토대가 된다는 것을 의미했다. 이러한 정책기조는 문화재정 2% 달성과 문화기본법 제정을 내세운 3대 전략과 10대 과제의 형태로 구체화된다(문화체육관광부, 2013).

4) 「2008 문화정책백서」에 따르면 이명박 정부는 노무현 정부의 문화정책의 한계를 강조하면서도 “지난 정부에서 추진해온 다양한 정책들 -문화예술교육정책, 공간 문화정책, 사회적 취약계층 정책, 문화산업 및 관광, 체육 정책- 을 기존 정책과의 연계성 속에서 지속적으로 추진”할 것을 선언하고 있다. 또한 “추상적이고 새로운 정책 담론과 방향을 만들어내는 것 보다는 구체적인 현장의 문제를 개선하는 데 정책적 노력을 기울”이겠다며 문화정책의 내용에 큰 변화가 없을 것임을 알려주고 있다(문화체육관광부, 2009a).

〈표 3〉 박근혜 정부 문화정책

문화융성정책(3대 전략, 10개 과제)			
문화참여 확대	- 문화재정2%, 문화기본법 - 문화참여기회, 문화격차해소 - 문화다양성 증진 - 행복한 생활문화 공간조성		
문화예술 진흥	- 예술인 창작지원 강화 - 문화유산 보존 및 활용 - 인문정신문화의 진흥		
문화와 산업의 융합	- ‘한국 스타일’ 콘텐츠 창조 - 고부가가치 융·복합 관광 - 스포츠 활성화로 건강한 삶		
문화체육관광부 주요업무계획			
2013		2015	
문화가 있는 삶, 행복한 대한민국		문화로 행복한 삶	
문화로 국민행복 가꾸기	- 생애주기별 맞춤형 문화복지 - 예술인 창작안전망 구축 - 정신문화 진흥과 문화유산 보존	문화국가 브랜드 구축	- 국가브랜드 제고를 통한 국민 자긍심 고취 - 한류를 통한 문화영토 확대
문화로 창조경제 이끌기	- 콘텐츠 산업 육성 - 스포츠산업 국제경쟁력 제고 - 고부가가치·품격 한국관광	문화기반 핵심 서비스 산업 육성	- 융합형 디지털 문화콘텐츠 산업 육성 - 선순환의 예술 창작 생태계 조성 - 창조적인 문화인력 양성 - 저작권 보호 등 동반성장 기반 구축
문화국가 만들기	- ‘코리아 프리미엄’ 창출 - 문화적 관점 사회적 확산 - 국민 공감, 따뜻한 소통	문화 가치의 확산	- 생활·지역 속 문화의 일상화 - 다양한 문화공간 조성 - 인문정신·전통문화로 건강한 사회구현

자료: 문화체육관광부 2013년, 2014년 주요업무계획 정리

‘문화융성’ 정책은 전 정권의 지나치게 실용과 효율을 앞세운 경제활성화 정책에 대한 비판을 의식한 박근혜 정권이 내세운 국가책임 하의 복지 지향 정책 중 하나로, 그 수사적 용어와 표현이 더욱 화려해졌을 뿐, 사실 그 세부적 내용은 이명박 정부 때에 비해 크게 달라진 점은 없었다. 곧이어 구체화된 2013년 문화체육관광부(이하 문체부)의 주요업무계획은 ‘문화융성’의 기조에 맞게 ‘문화가 있는 삶’을 비전으로 내세우며 국민들의 문화복지를 강조하는

정책들을 우선순위에 두고 있음을 볼 수 있다(〈표 3〉 참조). 이후 2015년에 이르게 되면 문체부가 콘텐츠 산업을 강조하는 정책들을 우선적으로 업무의 위쪽에 둔 것뿐만 아니라, 업무 전반이 한류 문화산업의 진흥에 힘을 주고 있음을 볼 수 있다. 또한 박근혜 정부가 대표적 국가경쟁력 고취 전략으로 내세운 '창조경제'론이 문화정책 전반에 모세혈관처럼 확장되어 창조 또는 창작의 개념이 한류, 국가, 콘텐츠의 개념들과 융합되어 가는 것 또한 볼 수 있다. 2015년 문체부 업무계획 자료집 제목인 "문화콘텐츠 힘으로 국민행복 키우고 문화영토 늘린다"에서 볼 수 있듯이, 정권 중반기에 접어든 박근혜 정부의 문화정책의 중심은 문화복지가 아닌 한류문화산업으로 쏠리게 된다. 실제로 2014년, 2015년 문화분야 지원예산 변화 현황을 살펴 본 한 연구는 2014년 대비 2015년 예산이, 문화예술(순수예술)분야에서는 2% 감소한 반면, 문화콘텐츠산업, 체육, 관광, 문화및관광일반 등의 4개 분야에서는 차례대로 18%, 29%, 11%, 14% 증가했음을 보여주었다(김희석, 2016).

박근혜 정부가 역시나 힘을 주었으면서 다음 정권인 문재인 정권과의 문화 정책 분야에서의 연계성을 만들어가게 된 부분은 지역문화발전 정책에서이다. 2013년 5월, 정부는 국정발표에서 문화특화지역조성사업인 '문화도시·문화마을' 사업을 추진하기로 발표한다. '문화도시'는 문화적 자산이 풍부하고 중장기 문화기본계획을 수립하여 문화적 창조도시 사업을 추진시킬 수 있는 능력을 갖춘 시·군을, '문화마을'은 주민협의체를 통한 문화적 사회활동이 활발하거나 잠재적 문화역량이 높은 마을을 대상으로 한 지역문화개발사업이다. 2014년부터 시작된 문화특화지역조성사업은 이후 6년간 지속되었고 이후 문재인 정권의 '법정문화도시' 사업에 대한 구체적인 밑그림으로도 작용했다.⁵⁾ '문화도시·문화마을' 사업이 '법정문화도시' 사업의 구체적인 프로그램 기획 및 개발에 있어 도움을 주었다면, 박근혜 정부 때 제정, 시행되기 시작한

5) 실제로 법정문화도시 1차와 2차에 선정된 도시들의 경우, 과거 문화특화조성사업에 선정된 도시들이 대부분 예비문화도시로 선정되기도 하였다. 특히, 법정문화도시 선정 시 문화특화조성사업 추진 도시의 경우, 문화특화사업들을 연계하여 추진하는 것이 장려되었다.

‘지역문화진흥법’은 ‘법정문화도시’ 사업의 직접적인 법적 근거로 작용하게 된다. 본 법은 지역의 문화적 가치를 바탕으로 지속가능한 도시 발전을 목표로 한 문화도시 조성에 관한 구체적인 법적 내용들을 담고 있다(최종철, 2014).

2017년 출범한 문재인 정부(2017-2022)는 대한민국 헌정 사상 최초의 쉼위로 인한 선거로 탄생한 정부로, “국민의 나라, 정의로운 대한민국”을 국정지표로 내세우며 문화정책에 있어 “자유와 창의를 넘치는 문화국가”를 목표로 설정한다(정준모, 2024.01.29). 그러나 곧 박근혜 정권의 ‘문화예술계 블랙리스트’ 사태가 심각한 사회 문제로 떠오르고, 이후 문화예술계의 성폭력(미투) 사태를 맞게 되면서 문재인 정부는 이전 정권과는 다소 다른 형태의 문화정책을 제시한다. 그러한 가운데 문재인 정부는 노무현 정부 시기 강조되던 민간 당사자 주도성이란 문화민주주의적 지향점을 다시 꺼내들고 종합적인 문화정책의 혁신을 밀고나간다. 그렇게 해서 나온 정책이 바로 2018년의 <문화비전 2030 사람이 있는 문화>이다. 본 정책은 “사람이 있는 문화”라는 비전과 함께 3가지 가치 지향(자율성, 다양성, 창의성) 속에서 3대 방향과 9대 의제, 의제별 사업계획을 제시한다.

<표 4> 문재인 정권의 문화정책 <문화비전 2030 사람이 있는 문화> (2018)

비전	사람이 있는 문화		
가치	자율성	다양성	창의성
3대 방향	1. 개인의 자율성 보장	2. 공동체의 다양한 실현	3. 사회의 창의성 실현
9대 의제	• 개인의 문화권리 확대 • 문화예술인·종사자의 지위와 권리 보장 • 성평등 문화실현	• 문화다양성의 보호와 확산 • 공정하고 다양한 문화생태계 조성 • 지역문화분권 실현	• 문화자원의 융합역량 강화 • 미래와 평화를 위한 문화협력 확대 • 문화를 통한 사회적 사회혁신

자료: 「2018 문화예술정책백서」(문화체육관광부, 2019)

한류문화산업 또는 관광이나 스포츠산업 진흥에 대한 강조를 ‘3대 방향’이나 ‘9대 의제’의 문구에서 뺀 본 계획안은 언뜻 보기에 이 세 분야에 대한

사업 계획을 담고 있지 않은 듯 하기도 하다. 실질적으로는 '공정하고 다양한 문화생태계 조성'과 '미래와 평화를 위한 문화협력 확대' 의제들이 각각 이 세 분야에 대한 사업계획을 포함하고 있는데, 전자는 '문화예술·콘텐츠시장 공정 환경 조성, 공정한 스포츠 문화 형성, 예술의 다양성 확대를 위한 생태계 조성'이라는 과제들을, 후자는 '문화·체육·관광분야 남북 교류협력사업 획기적 전환, 문화콘텐츠 해외진출을 위한 전략적 지원, 지원과 상호협력을 통한 국제교류 확대, 아시아 문화교류 확대' 등의 과제들을 제시한다.

2021년 문체부 업무계획은 '문화로 되찾은 국민일상, 문화로 커가는 대한민국'이라는 비전 하에 4대 전략과 15대 과제를 제시한다.

〈표 5〉 문화체육관광부 2021년 업무계획

비전	문화로 되찾는 국민일상, 문화로 커가는 대한민국	
4대 전략 및 15대 과제	1. (문화회복) 문화생태계 회복	2. (문화행복) 문화향유 확대
	① 코로나 위극복 및 회복지원	⑤ 국민 문화소비 지원 강화
	② 디지털·비대면 전환	⑥ 문화가치 회복·확산
	③ 예술인 복지 및 권리보장 강화	⑦ 문화인프라 지속 확충
	④ 스포츠 혁신 및 공정성 제고	⑧ 지역문화 진흥 및 균형발전
	3. (문화경제) 문화산업 육성	4. (문화외교) 문화국가 도약
	⑨ 콘텐츠산업 경쟁력 강화	⑬ 신한류 지속 확산
	⑩ 저작권 강국 기반 마련	⑭ 국제문화 교류·협력 강화
	⑪ 관광산업 재도약 지원	⑮ 문화선도국가 기반 구축
	⑫ 스포츠산업 지속 육성	

자료: "2021년 업무계획: 문화로 되찾는 국민일상 문화로 커가는 대한민국." (문화체육관광부, 2021)

〈표 5〉는 2020년 코로나 사태 이후에 나온 문체부 업무계획으로, 코로나 위기로 인한 국가경제 활동의 위축을 극복하기 위해 전반적으로 관광산업과 콘텐츠산업 증진을 강조하게 된다. 실제로 15대 과제 중 ③예술인 복지 및 권리보장 강화, ④스포츠 혁신 및 공정성 제고, ⑥문화가치 회복·확산, ⑦문화인프라 지속 확충, ⑫스포츠산업 지속 육성, 이 5개 과제를 제외한 굵은

글씨의 나머지 10개 과제는 모두 (지역)관광산업 또는 콘텐츠산업 발전과의 연계성 하에서 사업을 구체화하고 있다. 지역, 문화, 관광을 엮어 문화와 관광을 통해 지역의 경쟁력을 높이려는 ⑧지역문화 진흥 및 균형발전 과제는 구체적으로 지역의 문화자원을 활용하여 문화경쟁력을 강화하는 ‘법정문화도시’ 사업과 관광산업 진흥을 위한 ‘관광거점도시’ 육성 과제를 제시하고 있다.

2018년부터 2021년까지의 문화분야 재원의 추이를 보더라도 콘텐츠 분야에 대한 정부 지원이 여전히 큼을 알 수 있다. 지역과 관광의 경우, 2020년 경우 코로나 사태와 함께 문화예술분야 지원이 크게 증가하고 관광분야에 대한 지원이 감소함을 볼 수 있으나, 문화도시사업에 대한 지원이 ‘문화예술’ 분야나 ‘문화행정일반’에 크게 포함되어 있음을 감안하면 지역문화에 대한 예산의 증가 또한 적지 않음을 알 수 있다.

〈표 6〉 2018-2021 문체부 재정 추이

(단위:억원)

분야	2018	2019	2020	2021	연평균증가율
문체부 재정	52,578	59,233	64,803	68,637	9.3%
문화예술	16,396	18,852	21,213	22,165	10.6%
콘텐츠	7,131	8,292	9,650	10,259	12.9%
관광	14,021	14,140	13,491	14,998	2.3%
체육	11,850	14,647	16,961	17,594	14.1%
문화행정일반	3,180	3,302	3,488	3,621	4.4%

자료: 「문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적」(국무조정실, 2021)

3. 윤석열 정부의 문화정책

2022년 여야정권교체와 함께 출범한 윤석열 정부는 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘사는 국민의 나라’라는 국정비전 아래 4개의 기본부문(정치·행정, 경제, 사회, 외교·안보)에 ‘미래’와 ‘지방시대’ 등을 더해 6개의 국정목표를 제시한다. 그리고 뒤이은 7월, ‘국민과 함께하는 세계일류 문화매력국가’라는 비전의

문화정책을 발표한다. 다음 장의 <표 7>은 윤석열 정권에서의 문체부 업무 계획을 2022년부터 2024년까지 정리해 놓은 것이다. 2022년 문화계획을 보게 되면 5가지 핵심 추진 제 중 'K-콘텐츠'와 지역균형시대'가 2번과 5번 사업으로 제시되어 있음을 볼 수 있다. 2번은 한류의 확장을 지원하는 사업으로 이전 정권까지 이어오던 문화계획을 이어받은 반면, 5번의 '지역균형시대, 문화가 열겠습니다'는 이전 정권의 지역문화분권 및 지역공동체의 자생력 강화를 강조하던 관점을 많이 줄이면서 '문화·체육·관광', 즉 지역문화콘텐츠 개발과 관광산업을 지역발전과 한데 엮은, '지역경제 살리기' 관점의 사업들을 제시한다. 이러한 관점은 이후의 문체부 업무계획에서 더욱 구체화된다.

<표 7> 윤석열 정부 연도별 문화정책 (2022~2024년)

2022	비전	국민과 함께하는 세계일류 문화매력국가		
	추진 방향	1. (자유) 자유를 기반으로, 독창성과 도전정신을 높이는 창작환경 조성 2. (공정) 온 국민이 공정하고 차별 없이 문화를 누림 3. (변영) 문화를 통해 변영을 선도하는 글로벌 문화리더국가 역할 확대		
	핵심 추진 과제	1. (1단계) 국민 품으로 ⇒ (2단계) 살아 숨 쉬는 청와대로 만들겠습니다. 2. 우리 경제의 도약, K-콘텐츠가 이끌겠습니다. 3. 자유의 가치와 창이가 넘치는 창작환경을 만들겠습니다. 4. 문화의 공정한 접근기회를 보장하겠습니다. 5. 지역균형시대, 문화가 열겠습니다.		
2023	비전	국민과 함께하는 문화매력국가 한국문화(케이컬처)가 이끄는 국가도약, 국민행복		
	가치	자유·혁신/공정·연대		
	목표	케이-콘텐츠, 수출강자 위상 강화	한국(케이) 관광으로 국제관광 무대주도	국민의 공정한 문화접근기회 확대
	핵심 추진 과제	(자유·혁신) 한국문화(케이컬처)가 이끄는 국가변영	1. 케이-콘텐츠, 수출 지형을 바꾸는 승부수 (게임체인저) 2. 2023, 관광대국으로 가는 원년 3. 한국문화(케이컬처)의 차세대 주자, 예술	
		(공정·연대) 한국문화(케이컬처)로 행복해지는 국민	4. 문화의 힘으로 지역균형발전 5. 공정한 문화접근기회 보장 6. 현장 속으로, 다시 뛰는 한국(케이) 스포츠	

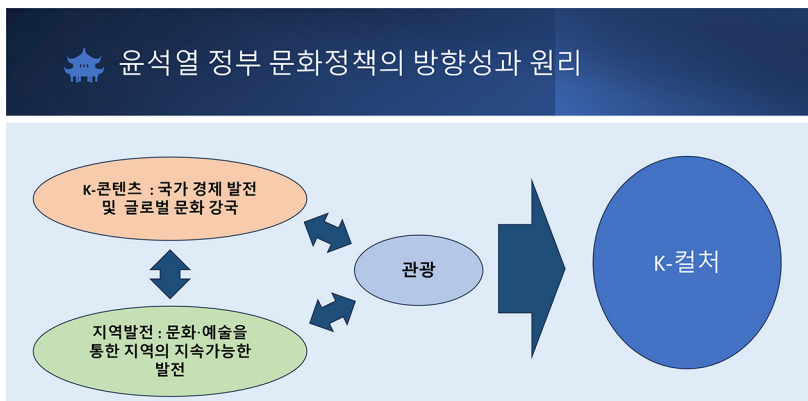
2024	비전	문화로 행복한 사회, K-컬처가 이끄는 글로벌 문화강국					
	가치	문화&민생		문화&경제		문화&미래	
	목표	국민문화 예술 관람률	'23년 58.6% →'24년 80%	방한 관광객	'23년 1,103만 →'24년 2천만	대한민국 문화 호감도 (국가이미지) '23년 70.1% →'24년 73%	
		국민여가 만족도	'23년 60.7% →'24년 65%	K-콘텐츠 산업	'22년 150조 →'24년 170조		
	스포츠 산업			'22년 78조 →'24년 86조			
	핵심 추진 과제	1	문화생활 지원을 위한 국민 문화여가비 부담 완화		1. 일반국민 문화여가비 부담 경감 2. 취약계층 여가비 지출 경감 3종 패키지 3. 창작자 및 영세 업체 지원		
		2	수출과 내수 선순환으로 역동경제 이끄는 문화산업 육성		1. 글로벌 시장의 선두주자, K-콘텐츠 2. 방한 2천만 달성 프로젝트 3. 일상 스포츠 활성화로 스포츠 산업 도약		
		3	K-컬처 시대 선도하는 글로벌 신문화전략		1. 새로운 K-컬처의 원동력, 예술 2. 파리올림픽 계기 K-컬처 프로젝트 3. 전략적 문화교류 협력 강화		
		4	지역소멸 등 사회문제를 해결하는 문화		1. 지역 문화 자생력 키우기 2. 인구감소지역, 문화관광 특별 지원 3. 사회문제 해결형 인문문화		
5		청년과 함께 미래를 준비하는 문화		1. 인공지능, 디지털 기술 선제적 대응 2. 청년문화활동 및 참여 기회 확대 3. 공정과 혁신 기반 구축			

자료: 문화체육관광부 업무계획 2022년, 2023년, 2024년 참고 및 재정리

2023년과 2024년의 문화정책은 전면에 K-컬처(또는 케이컬처)라는 용어를 내세우며 문화산업 발전에 집중하는 모습을 보여준다. 그런데 여기서의 K-컬처라는 용어는 단순히 한류문화만을 일컫는 표현이 아님을 짚고 넘어가야 한다. 윤석열 정부와, 역시 한류문화산업에 몰두했었던 이전 정부들의 문화정책의 차이점은 바로 여기에 있다. 윤석열 정부의 K-컬처라는 용어는 외국이 선호하는 한국대중문화 콘텐츠, 즉 단순한 한류콘텐츠만을 말하는 것이 아니라, '수출이 가능하거나 관광 상품으로 개발할 수 있는 한국의 모든 것'이란 의미 또한 지니고 있다. 한국문화 전반을 상품으로 보고 이를 세계에 알려, 수출의 경로를 통해 수익을 창출하거나 또는 해외 관광객들의 한국으로의

유입을 도모하도록 하는 것, 이것이 바로 윤석열 정부 문화정책의 목표인 것이다. ‘경제적 가치가 있는 한국의 문화’ 개발 논리가 주된 원칙으로 자리를 잡게 되면서 문화의 모든 분야가 K-컬처와 관계를 갖게 되는데, 2023년 이후의 과제들이 이를 잘 보여준다. 2023년 정책의 경우, 핵심추진과제가 ‘한국문화(케이컬처)가 이끄는 국가번영’/ ‘한국문화(케이컬처)로 행복해지는 국민’ 이렇게 두 부분으로 구분되어 있음을 볼 수 있는데, <표 7>이 보여 주듯이 K-콘텐츠뿐만 아니라 관광, 순수예술, 스포츠, 그리고 지역개발에까지 K-컬처의 의미가 부여되어 있음을 알 수 있다.

지역이 K-컬처에 속한다는 이야기는 달리 말해, 지역의 풍광, 토속적 음식, 역사와 전통, 유적지, 지역민의 삶 등과 같은 지역의 문화를 경제적 가치가 있는 자원으로 간주하고 이 자원을 지역민이 (관광산업 개발이라는 지향점을 가지고) 효과적으로 개발하여 지역이 혼자서도 살아나갈 수 있는 경제력을 갖추도록 해야 한다는 의미라 하겠다. 이렇게 윤석열 정부부터 지역 문제는 문화적 분권보다는 경제적 자생력 키우기의 방향으로 자리를 굳히게 된다. 이러한 방향성을 잘 보여주는 것이 바로 새롭게 재정비 된 ‘대한민국 문화도시’ 사업으로, 사실 문화도시 사업은 문재인 정권 시기의 ‘법정문화도시’ 사업 때부터 경제적 성장동력으로서의 문화 활용이 강조되어 오기도 하였다.



<그림 1> 윤석열 정부 K-컬처 문화정책의 원리

문화의 경제적 가치와 역할을 그 어느 정권보다도 강하게 강조하고 있는 윤석열 정부 문화정책의 방향성은 위 <그림1>에서 보여주는 세 개의 콘셉트, K-콘텐츠, 지역발전, 관광으로 요약이 가능할 듯하다. 이 세 개의 분야는 긴밀히 연결되어 있는데, 즉 K-콘텐츠가 관광객의 유입을 만들어 지역 및 국가의 관광산업을 일으키고, 관광은 또 지역발전 계획의 일부로 편입되어 지역의 문화·예술을 통한 관광프로그램 개발을 촉진시키고, 이러한 지역의 새로운 문화·예술콘텐츠 개발은 국내 콘텐츠 산업, 즉 음악 또는 공연 분야와의 연계 속에서 풍부해 질 수 있다는 논리인 것이다. 그리고 이렇게 세 개의 분야가 상호지속적이면서 순환적 관계를 이어가는 구조에서 K-컬처가 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있다는 것이 이번 정권 문화정책의 핵심내용이라 하겠다.

III. 윤석열 정부 문화정책의 방향성에 대한 진단과 평가

앞에서 보았듯이 윤석열 정부는 자신의 K-컬처 문화정책을 크게 K-콘텐츠, 지역발전, 관광이라는 세 가지 콘셉트를 중심으로 해서 구체화했다 할 수 있다. 이번 장에서는 각각의 콘셉트에 관계된 정책들의 내용을 살펴가며, 윤석열 정부가 과거부터 구축되어 온, ‘한류/ K-콘텐츠 문화산업’, ‘지역문화개발사업’이라는 두 개 축 중심의 문화정책 발전틀을 어떠한 식으로 개조 또는 지속시키고 있는가를 분석, 평가해 보려한다. 이와 함께 문화정책 본연의 목적이 되어야 했던, 하지만 한류‘문화산업’과 지역‘문화사업’에 몰두한 성과주의 문화정책 행정으로 인해 항상 정책적 관심의 대상에서 벗어나 있었던 문화예술 분야의 정책 부문도 살펴보려 한다.

1. K-콘텐츠

문체부 자료에 따르면, 2024년 문체부 예산은 6조 9,796억 원으로, 전년 대비 3.5% 증가하였다. 예산안을 발표하면서 문체부 장관은 2024년 예산안이

“전 세계인들이 열광하는 K-컬처의 매력을 지속적으로 뽑어내고 더 강력한 경쟁력을 갖추게 하는 데 중점을 두고 편성”되었음을 밝혔다(문화체육관광부, 2023).

〈표 8〉 2024년 문체부 예산편성

(단위: 억원, 총지출 기준)

구분	'23년 본예산		'24년 예산안		전년 대비 증감	
	예산액(A)	비중(%)	정부안(B)	비중(%)	(B-A)	%
합계	67,408	100.0	69,796	100.0	2,388	3.5
문화예술	23,140	34.3	22,704	32.5	- 436	- 1.9
콘텐츠	11,738	17.4	12,988	18.6	1,250	10.7
관광	12,339	18.3	13,664	19.6	1,325	10.7
체육	16,398	24.3	16,701	23.9	303	1.8
기타	3,792	5.7	3,739	5.4	-53	-1.4

자료: “2023년 주요업무 추진계획-한국문화(케이컬처)가 이끄는 국가도약, 국민행복-”(문화체육관광부, 2023a)

K-콘텐츠산업을 위한 모펀드 출자 확대를 통해 K-콘텐츠 수출, IP(지식재산) 확보 등에 투자하는 것, 해외 비즈니스센터 10개소 및 해외 콘텐츠 기업지원 센터를 추가 설치토록 하여 한국 기업의 활동을 지원하는 것, 그리고 세계적인 “OTT 중심의 산업구조 개편에 대응, 치열한 글로벌 경쟁 속 업계 종사자들의 전문역량을 강화하기 위해” OTT·방송영상콘텐츠 전문인력 양성 프로그램 위한 지원을 늘리는 것 등이 콘텐츠 분야의 대표적인 예산책 내용들이다.

이전의 한류 산업 또는 지금의 K-콘텐츠 산업과 관련한 정부의 지원책에 대해 기간 학계나 전문가 분야에서 항상 논의가 되어왔던 것은 정부가 문화 분야 지원에 있어 양적 성장을 이루는 분야, 즉 성과가 쉽게 나타나는 분야에 대한 지원을 강화해왔다는 점이다. 그런데 사실 ‘문화’라는 것의 양적 성장을 가늠하는 것은 어려운 일이고, 아무리 문화산업 분야가 수치적으로 많은

성장을 증명해 낸들, 이 음반 판매의 수치를 두고 또는 영화의 관객 수나 시청률의 수치를 두고 그 콘텐츠를 생산해 낸 사회의 문화적 수준이 높고 깊다는 것을 증명해 내기란 쉽지 않다. 한류가 과거 한국사회 대중문화의 자생적이고 다각적인 발전의 축적 속으로 생긴 결과물이란 것을 감안한다면, 즉 압축적인 경제발전 구조와 독재적 정치구조 사이의 틈새에서 생겨난, 수치로는 나타나지 않는 문화적, 예술적 상상력에 기대어 점진적으로 형성된 역사적 결과물임을 생각했을 때, 사회의 질적인 성장 과정이 그 사회의 문화적인 것의 형성에 기여하는 바는 실로 대단하다 볼 수 있다.

한 사회가 질적으로 성장한다는 것은 그 사회가 다양한 국면을 맞이하고, 그리하여 거기서 파생된 여러 갈등, 다양성과 다원성 등을 자신 안에 녹여 스며들게 한다는 것이다. 다양함의 경험이 많을수록 갈등도 늘어나겠지만, 그만큼 거기서 파생된 사회적, 문화적 상상력을 습득할 기회 또한 증가하게 된다. 그리고 우리는 이 다양함이라는 것을 학교에서, 사회의 교육시스템에서 처음으로 접하게 된다. 다양함의 경험이 이후 한 사회의 상상력, 조금 더 구체적으로 표현하자면 대중문화 콘텐츠 생산에 대한 자양분이 되는 창작력의 원천임을 감안할 때, 현재 한국정부의 교육 정책은 창작력의 단기적 생존만을 지원하는, 장기적인 창작력과 창의력 양성은 기대할 수 없는 구조를 만들어 나가고 있는 듯하다. 특히 대학교육에 있어 인문·사회과학 분야의 절대적인 축소를 유도하는 현 교육정책은, 창의력 강화를 통해 K-콘텐츠의 경쟁력 확보를 지향하고자 하는 현 정부의 문화정책과는 확실히 배치된다 할 수 있다. 'OTT·방송영상콘텐츠 전문인력양성프로그램'과 같은 단기적인 전문인력교육시스템만으로는 K-콘텐츠의 질적 향상, 더 나아가 K-컬처의 지속성은 확보될 수 없는 것이다.

2. 지역 : 관광산업과 문화도시

2024년 문체부 예산편성에서 관광분야는 콘텐츠 분야와 동일하게 전년대비 10.7%의 증가율을 보였다(〈표 8〉 참조). '한국방문의 해' 예산을 대폭 확대

하여(178억 원, 78.0% 증가) 방한 분위기를 조성할 수 있는 대규모 캠페인, K-pop 콘서트 등 메가이벤트 개최에 대한 지원을 늘렸고, 청와대 복합예술 공간 개발에 대한 지원도(330억 원, 40.5% 증가) 늘렸으며, 관광사업체 융자지원을 확대(6,017억원, 25.4% 증가)하였다.

사실 관광분야는 지역살리기와 직접적으로 관련이 있는 분야로, '지역소멸', '지역 간 문화 불균형' 등의 문제들을 풀어나갈 실마리를 제공해 줄 수 있는 좋은 열쇠이다. 그렇기에 이전 정권들 하에서 실행되어 왔던 ('문화마을·문화도시사업' 또는 '법정문화도시'와 같은) 문화예술을 통한 지역발전사업 모델과 관광산업을 세심하게 엮어가면서 지역의 문화행정시스템 또한 개선시킬 새로운 지역발전사업모델을 만들어 낼 수 있었음에도, 본 정권은 그보다는 대형 이벤트와 지역의 대형 축제 중심의, 즉 양적 성과를 중시하는 성과중심주의 문화행정 사업계획들을 내놓았다. 그런데 여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 이러한 성과 위주의 문화행정이 비단 본 정권의 문제만이 아닌, 이전 문제인 정권 시기의 문화정책의 참여, 자발성, 자기주도성이란 기조 아래에서도 꾸준히 넘쳐흘렀다는 점이다(염신규, 2022.06.14). 사실 성과중심적인 문화행정은 한국정부가 문화산업의 경제적 가치에 눈을 뜨기 시작한 1990년대 이후부터 꾸준히 이어져온 일종의 습관적 행정방식이라고도 할 수 있겠다.

윤석열 정권의 국정 목표 중 '국가경제 살리기'가 국정의 중심축으로 작동하고 있는 만큼, 문화는 국가경제발전 사이클을 돕는 중요한 동력이라는 역할을 부여받게 된다. 윤석열 정부는 이전 정권들보다 더 강하게 '문화'의 경제적 가치를 강조하게 되는데, 이러한 의도가 확연히 드러나는 정책이 바로 '대한민국 문화도시' 사업이다. 2023년 6월, 문체부는 지역중심 문화 균형발전 선도사업으로 진행되던 5차 법정문화도시 선정을 중단하고 '대한민국 문화도시 추진전략 및 지정 가이드라인'을 발표한다.

〈표 9〉 대한민국 문화도시 6대 추진 전략

6대 추진 전략	
1. 자유로운 문화창조	창의적 문화를 창출하는 도시
2. 자유로운 문화누림	자유롭게 문화를 누리는 도시
3. 자유로운 문화혁신	문화로 지역경제가 살아나는 도시
4. 사람연대	주민-문화·예술인-청년-기업-대학 등 다양한 주체의 파트너십으로 지속가능한 발전 선도
5. 정책연대	문화-산업-관광-생활-교육 등 지역 정책의 구심점으로 지역 문화발전 선도
6. 지역연대	문화도시-인근도시 등 행정구역을 넘어서는 광역형 도시로 지역문화 동반성장 선도

자료: “[지역중심 문화균형발전 선도사업] 대한민국 문화도시추진전략 및 지정 가이드라인”(문화체육관광부, 2023b)

대한민국 문화도시 사업이 이전의 법정문화도시 사업과 가장 크게 차이는 나는 부분은 투자 자원 조달 형식에 있어서이다. 법정문화도시의 사업 운영 재원이 대부분 정부보조금에 기대고 있었다면, 대한민국 문화도시 사업은 국가지원 뿐만 아니라 민간투자에 근거한 재정 운영을 의무화한다. 다시 말해 문화로 도시, 지역을 살리되 민간자본이 매혹을 느낄 만큼의, 즉 결과적으로 직간접적 이익이 민간투자자들에게 돌아갈 만큼 ‘경제적으로’ 가치있고 매혹적인 문화자원을 발굴, 개발해야한다는 의미인 것이다. 사실 이러한 정책적 방향은 장기적인 관점에서 중앙정부 보조금이 종료되었을 때 문화도시사업을 어떻게 지속시킬 것이냐는 문제, 즉 그동안 법정문화도시의 한계점으로 지적되었던 사업의 지속성 부분에 대한 방안으로써 제시된 것이라 할 수 있다(한국문화관광연구원, 2021). 그러나 정부의 이러한 방안에 대해, 민간투자에 대한 의존도가 높아질 경우 지역의 문화적 특성에 근거해 지역 정체성을 지역민 스스로가 세워야 하는 본 사업의 취지가 흐려지지는 않을지,

즉 지역사업의 공공성 또는 공익성을 어떻게 지켜내야 할지에 대한 논의가 진행되기도 하였다.

한국 문화도시사업에 대한 모델이 되었던 영국 문화도시(City of culture)의 경우, ‘레벨링업 펀드’, ‘UK 커뮤니티 리뉴얼 펀드’, ‘문화발전펀드’ 등 장소기반재생 사업을 위한 다양한 공적 자금책이 마련되어 있고 지역과 공적 자금기관과의 전략적 파트너십 체결을 도와주는 환경 또한 조성되어 있어 문화도시 사업의 공공성은 단단히 유지될 수 있었다(문화체육관광부·한국국제문화교류진흥원, 2024). 또한 유럽문화도시의 성공한 한 예로 꼽히는 프랑스 ‘릴2004(Lille 2004)’, 그리고 그 뒤를 이어 지속되는 ‘릴3000(Lille 3000)’의 경우, 문화예술을 통한 릴 도시재생 사업에 대한 민간기업의 지원이 전체 예산의 35%를 뛰어넘음에도 메세나법에 근거한 문화예술 후원기업 세금감면특혜로 인해 사업의 공공성은 침해받지 않고, 오히려 기업의 문화예술에 대한 후원이 늘어나는 결과를 맞이하게 된다(김설아·이병민, 2017). 이러한 문화도시 모델의 성공적인 예들은 문화예술을 통한 지역재생 사업의 성공은 자본의 투자도 중요하지만 그 자본의 유입을 관리하는 공적시스템의 역할에도 달려있음을, 그리하여 자본과 공공성의 힘의 밸런스가 잘 맞춰졌을 때 성공적인 지역재생이 이루어질 수 있음을 보여준다. 대한민국 문화도시 사업의 공공성 유지를 위해선 한국 지역문화의 특성을 반영한 촘촘한 구성의 행정시스템 마련이 필요하다 하겠다.

3. 문화예술

2023년 12월 28일, 문체부는 문화예술분야에 대한 정책을 세부적으로 구체화 한 ‘문화예술 3대 혁신전략, 10대 핵심과제’를 발표한다.

〈표 10〉 문화예술 3대 혁신전략, 10대 핵심과제

최고의 예술, 모두의 문화	
국격에 맞는 세계적 수준의 예술인 단체 육성	국민누구나, 전국 어디에서나 마음껏 누리는 문화예술
1. 예술인 지원의 혁신	2. 국민의 문화향유 환경 혁신
- 순수예술지원확대	- 잠재관객 발굴
- 예술 창작 지원 방식의 개선	- 사각지대 없는 향유 지원
- 예술영재·청년예술인 양성	- 문화로 지역균형발전
- 한국 문화예술의 해외진출 지원	- 권역별 문화예술 거점 인프라 조성
3. 문화예술 정책구조의 혁신	
- 사업·축제 대표 브랜드로 전면 재구조화	
- 문화예술 지원체계 개편	

자료: “문화예술 3대 혁신전략, 10대 핵심과제”(문화체육관광부, 2023c)

윤석열 정부 취임 이후, 문화계에서는 이전 정권 하에서 문화예술분야에 서의 보조금 사업들이 방만, 부실하게 운영되어왔고 중복된 사업들도 많아 이에 대한 개선이 필요하다는 논의가 지속되어 왔다. 그리하여 기존 사업들의 통·폐합, 그리고 그에 따른 문화예술기관 역할의 재정립이란 계획이 새로운 문화정책의 핵심적인 과제가 되리라 예측되었다(최준영, 2024). 그리고 실제로 2023년 12월에 발표된 문화예술부문에 관한 정책계획서는 ‘3. 문화예술 정책구조의 혁신 - 사업·축제 대표 브랜드 전면 구조화’ 부분에서 ‘소액 다건 사업 통폐합하여 대표 브랜드 사업화’와 ‘주요 축제를 중심으로 소규모 축제를 연계하여 대표 축제로 재탄생’이라는 구체적인 정책들을 제시하였다.

민간 당사자 중심이라는 기조를 중심으로 최대한 많은 문화예술인들의 이해관계를 담아내려 했던 문재인 정권의 문화정책은 ‘소액다건’의 방식으로 최대한 많은 문화사업을 지원하는 방향을 채택해 왔으나, 민간의 자기주도성이 형성, 실현될 수 있는 환경, 즉 열린 공론장의 미흡한 형성, 디테일한 문화행정과 시스템의 변화 부족으로 인해 결국 본래의 취지와는 다른 결과, 즉 사업의 방만·부실 운영이라는 결과를 맞이하게 되었다(염신규, 2022.06.14.).

윤석열 정부의 문화예술 부분 정책에 대한 혁신은, 문체부의 '문화예술 3대 혁신전략, 10대 핵심과제'가 보여주듯이, 바로 이 부분에서 강하게 이루어졌다 하겠다. 그리고 이 과정에서 '민간의 자기주도성'은 밀려나게 되고, 이후 관료중심의 행정 주도성이 그 자리를 차지하게 된다.

이러한 혁신 과정에서 그 동안 문화민주주의적 지평을 확장해 준 주제들, 즉 지역문화분권, 거버넌스, 생활문화, 문화다양성 등과 현시점에서 강하게 필요성이 제기되는 주제, 즉 기후위기, 지속가능성 등에 대한 내용은 생략되거나 축소되었다. 그리고 그 빈자리에 들어온 것이 바로 앞의 여러 문화정책 관련 표에서 확인할 수 있었던 '대표작가, 해외진출, 대표예술단체, 대표축제, 대표브랜드화' 개념들이다(최준영, 2024). 이렇게 '대형, 메가, 대표'를 내세우는, 즉 표면적인 계량적 측면의 성과를 지향하는 윤석열 정부의 문화정책은 정책구조 및 행정과 관련하여 다액소건 방식, 즉 '선택과 집중의 지원체계'를 지향하고, '실용과 효율의 문화행정'을 강조했던 이명박 정부의 문화정책과 흡사하다는 평가를 받고 있다.

'비정상의 정상화'라는 구호 아래 민간보조금 사업을 축소 또는 통폐합하면서 이루어진 문화예술분야에 대한 예산감축은(전년대비 1.9% 감소, <표 8> 참조) 공공예술 지원 사업비 삭감, 생활문화 및 시민의 문화 향유를 위한 사업 폐지, 문화예술교육 지원 사업비 삭감 등을 통해 이루어졌다. 이는 어찌 보면 윤석열 정부의 문화정책이 제시하고 있는 '국민 누구나 누리는 문화예술'이라는 문구, 즉 '문화예술의 보편적인 향유'라는 목표에 모순되는 결정이라고도 할 수 있을 것이다.

문화예술 분야가 정량적으로는 표현될 수도, 평가될 수도 없는 한 사회의 정신적 가치의 성장을 밀받침해주는 자양분인 것을 감안한다면, 문화정책은 무엇보다 장기적인 안목으로 시민 삶의 질적 향상, 사회적 다양화와 창의성 확대라는 질적 성장의 목표를 향해 꾸준히 그리고 세심하게 고찰 되어야만 한다. 민간 주도성이든, 관료행정 주도성이든, 이러한 정책적 이념과는 거리를 둘 수 있는, 효율적이면서도 포괄적인 기능의 문화 거버넌스 수립과 이를 뒷받침 할 수 있는 문화행정 시스템의 개발이 필요한 이유이다.

IV. 결론

한국의 문화정책은 1990년, 노태우 정권 하에 문화부가 설치된 이후 점진적인 발전을 시작했다. ‘문화주의’, 즉 ‘모두에게 문화를’ 이라는 정책이념을 제시했던 이 시기의 문화정책은 아직 과거 권위주의 시절 문화정책의 제도를 답습한 모습이었다. 문화정책에 있어 실질적인 변화가 나타난 때는 김영삼 정권(1993-1998)에서 문화체육부가 신설된 이후부터이다. ‘탈규제’와 ‘세계화’의 세계적인 흐름 속에서 문화의 경제적 가치에 눈뜨기 시작한 김영삼 정부는 문화산업과 관광산업을 의미있는 문화정책 분야로 인식하기 시작한다. 1998년 출범한 김대중 정부(1998-2003)는 한편으로 ‘문화정책에서의 민주적 가치실현’을 내세워 문화예술분야의 자율적인 창작 환경 조성에 힘을 쓰는 동시에, 다른 한편으로 ‘문화의 경제적 부가가치 증대’를 위한 정책의 구체화에 심혈을 기울인다. 한국의 경제 되살리기를 위한 문화산업진흥과 관광산업개발이 김대중 정부 문화정책의 중심축을 이루어 갔는데, 이 시기부터 지역, 문화, 관광이 한데 어우러진 지역문화사업이 문화정책의 한 줄기를 차지해 가기 시작한다.

2003년 출범한 노무현 정부(2003-2008)는 문화민주주의 가치를 내세우며 ‘자율, 참여, 분권’이란 기치아래 모두를 위한 문화향유 환경 만들기 정책을 구체화하는 한편, 문화를 국가의 ‘신성장동력’으로 삼으며 문화산업 분야에 대한 적극적인 지원을 펼쳐나갔다. 2000년대 초중반이 한류문화의 확대와 이로 인한 국내 관광산업의 활성화를 경험하던 시기였던 만큼, 정권 후반으로 갈수록 문화산업 분야에 대한 지원 정책은 문화정책의 중심축으로 이동하게 된다. 정치적 이념의 차이를 내세우며 다른 식의 국정 운영을 약속했던 이명박 정부(2008-2012)였지만 문화정책에 있어 ‘콘텐츠산업’과 ‘관광 콘텐츠 육성’책을 제안하며, 이전 정권 문화정책의 틀을 이어나가게 된다. 2013년 출범한 박근혜 정부(2013-2017)는 ‘문화융성’ 정책을 국정 전반에 내세우며 문화의 중요성을 강조했다. 전반적으로 한류산업의 진흥을 위한 문화콘텐츠 산업 발전에 힘을 주고 있으며 관광산업증진에 힘쓰고 있다는

면에서 이전 정권들의 문화정책 발전들을 이어가고 있다. 특히 눈에 띄는 점은 지역문화발전 정책에 있어 지역, 문화, 관광을 이어주는 더욱 세밀한 지역발전사업구조 구성에 대한 기반을 박근혜 정부가 마련해 주었다는 점이다. '지역문화진흥법' 제정과 문화특화지역조성사업인 '문화도시·문화마을' 사업은 이후 문재인 정권의 법정문화도시 사업에 대한 기틀을 잡아주었다 하겠다.

2017년 출범한 문재인 정부(2012-2022)는 노무현 정권 시기 강조되던 민간 주도성이란 문화민주주의적 지향점을 다시 꺼내어 문화정책의 혁신을 밀고 나갔다. 이후 2020년 코로나 사태를 지나게 되면서 문재인 정부의 문화정책은 이러한 위기에서 야기된 국가 경제활동의 위축을 극복하기 위해 전반적으로 관광산업과 콘텐츠 산업의 발전 계획을 강조하게 된다. 이와 함께 박근혜 정권의 지역문화개발사업의 뒤를 이은 '법정문화도시' 사업을 추진시켜 나갔다. 2022년 여야의 정권 교체와 함께 출범한 윤석열 정부는 강한 국가경제발전 사이클 안에 '문화'를 장착시키고, K-콘텐츠, 관광산업, 지역발전으로 점철되는 문화정책을 'K-컬처'의 이름으로 묶어 개념화하면서 이를 구체화시켜 나간다.

현 윤석열 정부의 문화정책을 요약하는 두 가지 단어, 'K-컬처'와 '대한민국 문화도시'는, 엄연히 따지자면, 2022년 이후 새롭게 만들어진 정책 용어가 아니다. 이는 대한민국 문화정책의 지난 20년간의 성과와 발전과정이 축적되어 형성된 역사적 결과물이자 정책적 축적물이라 할 수 있다. 태생부터, 더 정확히 말해 대한민국 정부수립 때부터 '국가경제발전'이란 과업의 무게를 지고 태어난 우리였기에, 현재의 문화정책이 이러한 'K-컬처'와 '문화도시'라는 경제발전의 동력 시스템 안에서 구체화되는 현실은 어쩌면 우리가 맞아야 할 당연한 결과였는지도 모른다. 굳이 현재의 문화란 자본주의의 미학적 포장에 불과하다는 이글턴의 시각을 빌리지 않더라도(테리 이글턴, 2021), 우리는 현재 한국의 문화정책이 얼마나 경제 중심주의적인지, 시장 중심적인지 충분히 알고 있다.

지금의 우리는 이러한 역사적 결과물인 발전들의 구조를 굳이 바꿀 필요도, 매몰차게 비판할 필요도 없다. 우리가 해야 할 일은 아마도 이러한 발전들의

구조를 바꾸려는 것보다, 이에 대한 보완구조를 만들어 나가는 일일 것이다. 공공성과 공익성을 담보할 수 있는 문화적 거버넌스의 구도 확립, 창의력 양성을 위한 교육시스템의 질적 발전구도 기획, 문화예술의 보편적인 향유를 보장할 수 있는 문화적 커뮤니케이션 체제의 확립 등, 정부가 시도할 수 있는 정책들은 매우 다양하다. 정부는 많은 정책들을 시도해야 한다. 효율성도 경험에서 나오기 때문이다. 문화는 새롭게 생성되는 것이다. 새로운 정책적 시도 속에서 문화에 대한 새로운 관점과 정의가 도출되기를 바란다.

2024년 8월 5일 접수
2024년 8월 28일 수정 완료
2024년 8월 16일 게재 확정

참고문헌

- 김남조. 2002. “관광조직과 예산 운영의 변화와 특성” 『한국관광정책』 2002년 4월호.
- 김설아·이병민. 2017. “프랑스 릴(Lille)의 문화와 예술을 통한 도시재생 과정에 대한 고찰: 릴 2004(Lille 2004)와 릴 3000(Lille 3000)을 중심으로.” 『우리춤과 과학기술』 제13권 제2호: 145-176.
- 김종엽. 2004. 「우리는 다시 디즈니의 주문에 걸리고」. 한나래.
- 김희석. 2016. “박근혜 정부의 순수예술분야 지원정책 - ‘문화융성’의 예산 반영도 고찰-.” 『문화예술경영학연구』 제9권 제1호: 29-59.
- 국무조정실. 2021. 「문재인정부 4년 100대 국정과제 추진실적」. 서울: 국무조정실.
- 문화체육관광부. 2003. 「2003 문화정책백서」. 서울: 문화관광부.
- _____. 2004. 「2004 문화정책백서」. 서울: 문화관광부.
- _____. 2005. 「2005 문화정책백서」. 서울: 문화관광부.
- _____. 2009a. 「2008 문화정책백서」. 서울: 문화체육관광부.
- _____. 2009b. 「2010년 주요업무계획: 더 큰 문화국가, 품격 있는 대한민국」. 서울: 문화체육관광부.
- _____. 2011. 「2010 문화예술정책백서」. 서울: 문화체육관광부.
- _____. 2013. 「2013 문화정책백서」. 서울: 문화체육관광부.
- _____. 2019. 「2018 문화예술정책백서」. 서울: 문화체육관광부.
- _____. 2021. “2021년 업무계획: 문화로 되찾는 국민일상 문화로 커가는 대한민국.”
- _____. 2022. “2022년 업무계획: 세계를 선도하는 문화강국 국민이 체감하는 문화일상.”
- _____. 2023a. “2023년 주요업무 추진계획-한국문화(케이컬처)가 이끄는 국가도약, 국민행복-.”
- _____. 2023b. “[지역중심 문화균형발전 선도사업] 대한민국 문화도시추진

전략 및 지정 가이드라인”

_____. 2023c. “문화예술 3대 혁신전략, 10대 핵심과제”

_____. 2024. “2024년 주요정책 추진계획-문화로 행복한 사회, K-컬처가 이끄는 글로벌 문화강국-.”

문화체육관광부·한국국제문화교류진흥원. 2024. “한영문화도시교류”

문화체육관광부·한국문화관광연구원. 2007. 「2006 문화정책백서」. 서울: 문화체육관광부.

_____. 2010. 「2009 문화정책백서」. 서울: 문화체육관광부.

박광국. 2008. “문화행정 60년의 분석과 과제.” 「한국사회와 행정연구」 19(3): 77-101.

박광국·이종열·주효진. 2003. “문화행정조직의 개편과정 분석: 비전-목표-하위목표를 중심으로.” 「국정정책과학회보」 7(1): 233-254.

박광무. 2010. 「한국 문화정책론」, 서울: 김영사.

배관표·이민아. 2013. “한국 문화정책의 대상과 전략의 변화 -1988-2012-.” 「한국정책학보」 제22권 제1호: 137-170.

양건열. 2015. “박근혜정부의 문화정책 성과와 과제” 「한국정책학회 하계학술대회 발표논문집」 192-207.

염신규. 2022.02.23. “대선폭집: 문화정책과 국가주의4 제16,17대 대선-문화정책 격변, 전진과 후퇴의 시대에 대한 회고”, 「문화정책리뷰」 <https://culture-policy-review.tistory.com/204>

_____. 2022.06.14. “‘K컬처’와 ‘문화도시’, 한국 문화정책이 쌓은 두 개의 거탑과 윤석열 정부 문화정책 전망”, 「문화정책리뷰」 <https://culture-policy-review.tistory.com/219>

이글턴(Eagleton, T). 2021. 「문화란 무엇인가」. 이강선 역, 문예출판사.

이병량. 2004. “한국 문화정책의 변화추이와 내용에 관한 분석: 문화예산을 중심으로.” 「한국정책과학회보」 8(3): 99-125.

이병량·황설화. 2012. “정책이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화정책.” 「한국정책연구」, 12(3): 255-270.

- 윤용중·소병희. 1998. “문화예술 부분에 대한 공공지원의 현황분석: 문예진흥기금을 중심으로,” 『문화경제연구』, 1(1): 117-137.
- 정준모 (2024.01.29). “대한민국 문화정책 흑역사(2) IMF에도 문화예산 1%를 달성한 김대중 정부” 〈한국경제〉, <https://www.hankyung.com/article/202401221047i>
- 최종철. (2014). “「지역문화진흥법」 시행과 관련한 문화도시·문화마을 조성” 『건축과 도시공간』 n.13(2014-03) 91-93.
- 최준영. (2024.05). “동시대 문화예술 현장을 고려한 문화예술 정책구조 혁신의 필요성” 『A SQUARE-아르코 웹진』 vol.10., https://www.arko.or.kr/asquare/webzine.cs?webzineId=vol10&webzineNm=square_102&wvrId=102
- 한국문화관광연구원. 2021. 「지역문화 성과협약형 포괄보조방식 도입방안 연구」, 서울: 한국문화관광연구원.

Reflections on the Direction of the Yoon Government Cultural Policies : The Development Framework of ‘K-culture’ and ‘Regional Development’, and the Arts and Culture

Soel-ah KIM
Hongik University

Abstract

This paper examines the direction of the Yoon government cultural policy, noting that its cultural policy is centered on two pillars: the cultural industry of “K-culture,” which has expanded from Hallyu culture, and the region-based cultural projects of “Cultural city,” and examines how and through what processes these cultural policy frameworks have evolved. To do so, this study first examines the characteristics and direction of cultural policy under each administration since the 1990s, when cultural policy began to take shape in Korea, and analyzes what and what period or environmental factors influenced the formation of these frameworks. Understanding that the historical evolution of such policy frameworks has shaped the policy direction of the Yoon administration’s cultural policy, i.e., the policy direction of using culture as an engine for economic development, this study analyzes how the Yoon administration’s cultural policy differs from or is connected to previous policies, and what problems it poses at the present time. It also analyzes the current cultural policy toward the cultural sector, which should have been the main objective of cultural policy, but which has always been out of the focus of policy attention due to the performance-oriented cultural administration that is preoccupied with the cultural industry and local cultural projects.

Key Words: Cultural Policy, K-Culture, Cultural City, Cultural Industry, Region, Tourism.

한국 언론의 정당성 위기와 극복 방안의 모색 : 언론 제도의 신뢰도와 정파성 문제를 둘러싼 관점의 전환*

박진우**

요약

이 연구는 새롭게 거대한 사회적 논쟁 주제로 떠오른 한국의 언론 개혁 문제에 부합하는 새로운 이론적 관점과 이론적 자원의 확보를 목표로 삼는다. 이 연구는 현재 한국 언론이 처해있는 위기 상황을 정당성 위기(legitimation crisis)라는 관점에서 접근한다. 이는 언론이 직면한 '응보의 시간(time of reckoning)', 즉 그동안 언론 제도가 전제해 왔던 규범적 기준과 인식론적 권위의 심각한 추락 및 괴리 상황을 지칭하는 표현이다. 구체적으로 여기서는 첫째, 한국 언론이 오랫동안 유지해 왔던 규범적 층위에서 나타난 위기의 증표로서의 '신뢰도 위기', 둘째, 언론 제도의 경계가 재구성되는 과정에서 나타난 '헤게모니 위기', 그리고 한국 언론이 이러한 위기 국면의 사실상 유일한 돌파구로 삼고 있는 전략적 정파성이 이야기하는 '위기의 악순환 국면'으로 나누어 살펴본다. 결론적으로 이 연구는 한국 언론이 오랫동안 구축해 왔던 제도적 정당성이 대중들에게 총체적으로 의심받는 상황에 처해 있으며, 그것의 극복은 이 모든 기준들의 재구성을 위한 지속적인 작업에 착수할 수 있는 언론 내부의 역량에 달려 있음을 주장한다.

주제어: 언론 제도, 정당성 위기, 언론 신뢰도, 헤게모니 위기, 정파성

* 이 논문은 2024년도 건국대학교 KU학술연구비 지원에 의한 결과임.

** 건국대학교 신문방송학과, jinwoo421@gmail.com

I. 문제 제기

시대별로 한국 언론의 현재 상황을 진단하는 학술적 시도는 지속적으로 이루어졌다. 그리고 이는 2024년 현재에도 그러하다(cf. 김동원, 2024; 심석태, 2023; 조항제, 2023; 최영재, 2024). 이는 한편으로는 정치권력과 언론의 관계에 대한 시대적 맥락의 검토이지만, 동시에 문제 자체는 새로운 환경 속의 언론 자체의 존재 방식에 대한 물음과 연결되어 있는 경우가 대부분이다. 이 연구가 주목하는 대상은 그중에서 후자에 해당한다. 미국의 어느 언론학자의 표현처럼 “응보(reckoning)의 시간”(Callison & Young, 2020)에 지금 우리 언론은 직면해 있기 때문이다. 오랫동안 기성 언론이 누려 왔던 사회문화적 헤게모니는 커다란 위기에 봉착해 있다. 많은 시민들과 (언론학자들을 포함한) 업계 종사자들은 일상적인 뉴스 보도 자체의 품질이 나날이 떨어지고 또 신뢰하기 어렵다고 목소리를 높인다. 그리고 이 진단은 별로 틀리지 않다. 온갖 이슈들이 ‘세상을 어지럽히는’ 언론 보도에 의해 한층 부정적으로 증폭되고 있다는 비난이 쏟아진다. 그럴진대 이러한 ‘응보의 시간’에 직면한 한국 언론에게 어떤 미래 비전이나 최소한의 낙관이 가능할까?

분명한 점은 오랫동안 민주주의의 향상을 위해 갈등을 중재하고 치유하는 중요한 사회적 매개체라는 역할을 부여받았던 언론이 오늘날 자신의 정당성 기반을 급속히 상실하고 있다는 사실이다. 2022년의 대선과 2024년 총선과 같은 중요한 정치적 이벤트의 국면에서 갈등은 - ‘가짜뉴스’/허위조작정보, 유튜브, 정치 양극화, 녹취파일/녹취록, 압수수색과 같은 어지러운 말들 속에서 - 한층 심화되고 있다. 한국의 민주주의와 정치는 이제 사실상 ‘부족화’된 정치 집단들 간의 극한 대립의 장으로 변모하면서 정치적인 상호 이해가 거의 불가능한 상황에까지 이르고 있다는 진단도 제출되었다(심석태, 2023). 여기서 한국 언론은 ‘사회적인 갈등을 매개하고 중재하는 민주주의의 구현자라는 규범적 역할 수행자’로 부여받아 왔던 오랜 기대를 사실상 방관하고 있다는 비판에 직면해 있다. 대중들의 시선으로는 오히려 제도권 정당의 행태와 맞물려 그러한 갈등을 적극적으로 부추기고, 이를 통한 심의나

속의 과정을 직접 무력화시키면서, 정치적인 권력과 시장에서의 지배력을 한껏 향유하는 존재가 바로 한국 언론의 모습에 가깝다.

이 연구는 한국 언론이 직면한 ‘응보의 시간’을 일차적으로 저널리즘의 ‘정당성 위기(legitimation crisis)’의 한 국면으로 해석한다. 하버마스가 사용한 이 용어는 1970년대 후기 산업사회로의 이행이라는 역사적 맥락에서 체계의 구성 요소들이 생활세계로부터 분출하는 여러 가지 새로운 형태의 도덕적 요구들을 수용할 능력을 상실한 순간에 발생하는 괴리 현상을 지칭한다. 기술의 발전, 테크노크라시의 형성과 새롭게 등장한 참여 정치의 대립과 같은 현상들이 서로 충돌하는 가운데 이를 체계가 수용하지 못하는 상황에서, 사회적 통합과 체계 통합의 심각한 괴리가 발생한 것은 당대의 가장 첨예한 정당성 문제(legitimation problem)였다(Habermas, 1975). 그리고 이러한 괴리 현상은 이후 하버마스에 의해 ‘생활세계의 식민화(colonization of life world)’로 재정의된 바 있다.

물론 여기서는 이 용어를 직접적으로 하버마스 이론을 적용하겠다는 목적으로 사용한 것은 아니다. 저널리즘의 장을 둘러싼 논의들이 곧장 ‘체계 통합과 사회 통합의 괴리’로 연결되기는 여러 측면에서 난점이 매우 많다(즉, 매우 어렵다)¹⁾. 그렇지만 일단 이 용어가 제기하는 역사철학적 차원의 유용성을 고려한다면, 그러니까 시대적·역사적 맥락에서의 괴리 현상의 전면화 및 이에 따른 새로운 도덕적 요구의 왜곡 현상이라는 측면에 주목한다면, 저널리즘 연구의 영역에서도 이 용어의 유용성은 적지 않을 것이다. 칼슨(Carlson, 2017)과 같은 연구자들은 이를 인식론적으로 기존의 저널리즘에 주어졌던 일체의 권위(authority)가 추락하는 상황에서, 보다 나은 미래를 향한 출구를 어디에서 찾을 수 있을지에 대하여 질문을 던지는 일이라고 정의한다. 그리고 권위의 추락은 분명히 누군가에게 엄중한 책임을 묻고, 개선(개혁)을 위한 체제 차원에서의 프로그램을 마련함으로써 극복 가능할 수도 있다(Callison & Young, 2020). 언뜻 손쉬운 대답이지만, 과연 그러한 개혁의

1) 저널리즘 세계의 전개 과정을 이러한 분석틀을 통해 본격적으로 검토하는 일은 차후의 과제로 남겨두고자 한다.

프로그램이 어떤 식으로 가능할까? 그리고 주어진 체제 조건 속에서 개혁의 범위는 어디까지일까? 이런 질문으로 향하면 결코 답변이 쉽지 않다. 역사적으로 여러 차례 한국 언론의 병폐와 언론 개혁에 대한 아래로부터의 요구에 대응하는 처방이 제도적·정책적으로 시도되었지만, 그럼에도 별다른 성공의 경험 없이 오히려 괴리의 폭과 범위가 한층 심해졌던 것에서도 확인할 수 있다(조항제, 2020; 2023). ‘응보의 시간’은 이처럼 어쩔 수 없이 통과해야 할 기나긴 우회로를 우리 앞에 펼쳐놓는다. 바로 그러한 출발점을 살펴보는 것이 이 연구가 시도하는 논의의 중심 주제에 해당한다.

언론 제도의 정당성을 둘러싼 의구심의 증폭은 사실 전 세계적인 현상이기도 하다. 그것은 기성 언론(소위 ‘레거시 미디어’)이 처한 경제적 위기와 신뢰 위기를 통해 표출된다. 다수의 연구들은 이미 본격적인 디지털 전환의 국면에서 자신의 경계를 끊임없이 위협받고 있으며, 아울러 대중들에 대한 신뢰의 기반 역시 나날이 붕괴하고 있다고 오래 전부터 지적하였다(대표적으로 Reese, 2021). 레거시 미디어의 경제적 위기와 신뢰 추락, 기성 언론 제도와 수용자 간의 체계적인 ‘괴리(out of sync)’ 현상, 그러한 틈새를 파고 들면서 기성 저널리즘의 사회적·윤리적·직업적 정당성을 점차 대체하고 있는 ‘경계 위의 난입자들(interlopers)’에게 더 큰 정치적 권위가 부여되는 현상 등이 언론 제도 위기의 핵심적인 속성으로 제기된다(Carlson & Lewis, 2020). 무엇보다 정치와 언론 양자에서 낡은(outdated) 요소들이 끈질기게 잔존하면 제도 자체의 괴리 혹은 탈구(dysfunction)를 지속시킨다는 점에서 그렇다.

이 연구는 이처럼 저널리즘의 ‘정당성 위기’라는 틀 속에서 언론 제도를 둘러싼 변화, 그리고 언론과 정치의 관계를 둘러싼 낡은 요소들의 탈구 현상에 주목한다. 특히 오늘날의 한국 언론에서 이러한 탈구 현상의 주요 양상으로 제기되는 쟁점들 - 정파성의 강화와 의견 양극화(polarization), 기성 언론의 엘리트 중심적 보도 경향의 강화, 디지털 저널리즘의 엔터테인먼트화/타블로이드화 경향의 강화 등 - 을 이러한 틀 속에 수렴해 보고자 한다. 그리고 이는 결과적으로 언론의 정치적·제도적 권위의 유지에 필요한 합의 자체가 붕괴되는 상황으로 표출되고 있음을 주장한다. 한국 언론은 과연 이러한

상황에서 한층 성숙한 제도로서의 '진정성(authenticity)' 회복이 가능할까? 가능하다면 어떤 방식으로 그러할까? 그러한 회복이 반드시 필요한 일인가? 이를 위해 무엇보다도 당사자인 언론인에게는 무엇이 요청되고 있을까? 우리에게 제기되고 있는 질문들은 이처럼 계통을 잡기도 어려울 만큼 복잡하고 또 심층적이다. 하지만 이렇게 서로 뒤엉킨 실타래를 풀어가기 위한 도구로서 이 연구는 언론 제도의 정당성 위기의 세 가지 계기들을 통해 현실을 재구성해 보고자 한다. 그 과정에서 얽힌 문제의 해법을 찾아나가는 길을 마련하는 논의를 한층 고도화시켜 보고자 한다.

II. 언론 제도의 정당성 위기 : 이론적 쟁점

언론 제도의 정당성 위기는 그동안 언론 제도가 전제해 왔던 규범적 기준과 인식론적 권위의 추락 현상을 통해 우선적으로 표출된다(Carlson, 2017). 언론 제도의 정당성 위기라는 문제제기 자체를 이론적으로 가장 체계적으로 규명한 맷 칼슨(Matt Carlson)의 저서는 이를 '지식생산 활동(knowledge-producing activity)으로서의 저널리즘'이 특정한 사회적 배경 속에서 자신의 지적 권위가 도전받거나 고립되는 상황으로 규정한다. 대중들이 어느 순간 도대체 왜 이 뉴스가 진실하다고, 이 언론사가 믿을 만하다고 우리가 생각해야 하는지를 근본적으로 의문시한다는 것이다. 이 순간은 또한 저널리스트들이 자신들의 보도 행위를 통해 어떻게 대중들에게 스스로의 정당성을 교섭(negotiating)해 왔는지를 되짚어 보게 만드는 순간이다(Carlson, 2017: 65).

이러한 이론적 논의 속에는 여기서 살펴볼 몇 가지 중요한 전제들이 포함되어 있다. 하나는 저널리즘은 그동안 자신들의 일상적이고 제도화된 실천 양식을 토대로 대중들에게 자신의 권위를 구축해 왔던 그 역사적 과정의 상대성을 충분히 자각할 필요가 있다는 점이다. 다른 하나는 특정 시점에 특정한 주체들에 의해 이러한 권위와 정당성이 부인되는 순간이 도래하면, 즉각 이를 재구성하기 위한 지속적인 작업에 착수해야 한다는 점이다(Ekström &

Westlund, 2019). 마지막으로 이 문제는 벤슨(Benson, 1999)의 언급처럼 뉴스 생산자로서의 저널리즘/저널리스트가 생산자로서의 권위를 이끌어 냈던 핵심적인 현실적 토대인 ‘뉴스 취재원’과의 (정치적) 관계 및 이로부터 야기되는 사회문화적 권력의 장을 재구성하는 과제부터 시작되어야 한다.

1. 인식론적 오리엔테이션의 역사성, 혹은 규범적 원칙의 상대성

먼저 다룰 사항은 역사적으로 저널리즘이 어떻게 자신의 권위를 구축해 나갔는지를 되돌아 보는 일이다. 역사적으로 형성된 저널리즘 정당성의 핵심적인 기제는 뉴스 생산이라는 저널리스트 실천(노동)에 부여된 규범적 정당성이다(워드, 2007). 이는 전문직주의(professionalism)이라는 직업적 정체성, 특정한 뉴스 형식과 글쓰기 양식을 통해 부여받은 ‘텍스트의 권위’, 그리고 자신들의 특권적인 사회적 평판을 유지하기 위한 목적에서 끊임없이 재생산한 ‘정당화의 서사’라는 핵심적인 요소들을 통해 구현되어 왔다(Carlson, 2017). 아울러 저널리즘 외부적으로는 주로 사회경제적 엘리트인 주요 취재원과의 특권적인 관계, 테크놀로지와와의 광범위한 접촉 가능성, 그리고 수용자 대중 특히 자신들에 대한 비평(비판)과의 적절한 관계를 유지할 수 있는 역량 등, 자신들을 둘러싼 외부적인 저널리즘 생태계 전반을 조정해 낼 수 있는 역량을 통해 정당성의 원천은 완성된다(Carlson & Lewis, 2015). 다른 용어로 표현하자면, ‘체제 정당성’의 핵심 요소에 해당하는 이 내용이 그동안 역사적으로 형성되었던 저널리즘 장의 권위의 원천이자 정당성 주장의 근거였다.

저널리즘 연구에서 이 문제에 비판적으로 접근하는 인식론적·방법론적 토대를 구축하려는 논의는 2000년대 초반 엑스트룀(Ekström, 2002)의 이론적 프레임을 통해 선구적으로 제기된 바 있다. 그는 여기서 - TV 저널리즘에 한정된 것이긴 하였지만 - 저널리즘의 인식론적 기반을 3가지 영역 - 지식의 형태(forms of knowledge), 지식의 생산(production of knowledge), 그리고 지식 주장의 대중적 수용(public acceptance of knowledge claims) - 으로 구분하였다(Ekström, 2002: 261). 사실 이 논문의 주장은 뉴스 텍스트가 무엇

보다 자명한 진실의 반영이며 따라서 ‘팩트와 정확성(accuracy)’이 여기서 가장 중요하다는 학계의 오랜 규범적 전제에 대하여 도전하는 것이다. 즉 저널리즘 연구가 반드시 뉴스 텍스트만 연구하는 것은 아니며, 저널리즘의 정당성 기반 역시 그러하다는 뜻이다. 그가 보기에는 이미 1970년대부터 (되돌아보건대 불행히도 그 시기에만) 뉴스라는 지식의 생산 과정 전반이 규범적 영역을 넘어서는 일상적·구조적 실천의 제약을 받는 사회학적 탐구의 영역임이 드러났다. 뉴스를 사회학, 혹은 뉴스를 에스노그래피는 제도화된 뉴스 생산 루틴(routine)과 시스템화, 그리고 효율성 추구와 표준화를 통해 이루어지는 뉴스 생산의 과정에 주목하였다.

문제는 저널리즘 제도가 서서히 이러한 실천 양식들을 보다 전문직주의에 부합하는 표준적인 절차로 규범화시키는 방향으로 나아갔다는 점이다 (Stonbely, 2015; 박진우, 2015). 앤더슨(C. W. Anderson)의 지적처럼 그 과정에서 현재 저널리즘 제도의 우연성(contingency)에 대한 개방적인 인식 자체가 결정적으로 사라져 버렸다(Anderson, 2017, p. 63). 이와 더불어 저널리즘과 뉴스가 하나의 단일한 것이 아님을 감안한다면, 서로 다른 매체 유형과 취재 영역에 따라 각기 별개로 존재하는 인식론적 오리엔테이션과 취재 보도의 구체적인 실천 양상이 지극히 다양함에도 불구하고, 그 모두가 단일한 규범적 기준 속에 갇혀버리게 되었다(Ekström, Ramsälv & Westlund, 2021; Matheson & Wahl-Jorgensen, 2020).

2. 디지털 시대의 경제적 도전과 수용자 관계의 진화

사태는 오늘날과 같은 디지털 혁신의 시대에 더욱 복잡해진다. 언론 제도의 정당성에 대한 근본적인 질문이 제기된 배경과 원인은 매우 다양하지만, 디지털 환경으로의 급격한 변화가 무엇보다 중요한 동인으로 자리잡고 있음을 부인할 수 없다. 이는 두 가지 차원에서 저널리즘 장에 근본적인 변화를 야기한 것이다. 하나는 매체 상호간의 지형의 구조적인 변화, 다른 하나는 그러한 상황에서 벌어지는 저널리즘 실천의 질적 하락이다.

우선 매체 상호간의 지형의 구조적인 변화라는 측면에서 언론학자 채드윅(Andrew Chadwick)이 주창한 ‘하이브리드 미디어 시스템(hybrid media system)’이라는 용어에 주목해볼 필요가 있다. 이 논의의 출발점은 과거 저널리즘의 전부로 인식되었던 전통적 인쇄매체와 방송은 이제 자신들만의 독점적 지위를 점차 상실하고 있으며, 대신 수용자의 일상 속으로 유튜브와 같은 디지털 미디어의 형태들이 나날이 영향력을 증대시키고 있다는 관찰이다. 그 과정에서 하이브리드 미디어 시스템은 낡은/새로운 미디어, 정치인/저널리스트, 전문직 기자/아마추어 블로거, 공동체 미디어/글로벌 대형 미디어 등과 같은 방식으로 저널리즘 연구에서 이분법적인 구분의 대상으로 간주되었던 현상들을 새롭게 검토할 것을 요구한다. 이들 구분의 대상들은 이제 완전히 새로운 방식으로 서로 결합되면서 상호작용의 과정을 거치기 시작하였기 때문이다(Chadwick, 2017: 4).

이러한 변화는 디지털 저널리즘의 실천 양상 속에서 드러나고 있다. 이미 2000년대 이후 뉴스를 이용하는 환경이 디지털 중심으로 변화함에 따라 뉴스 생산자들은 자사의 콘텐츠를 더욱 효과적으로 유통시키기 위해 다양한 소셜 미디어에 공유 가능한 형태로 재가공(repurposing) 혹은 맞춤제작(customizing)하기 시작하였다. 그리고 실제로 언론사 뉴스 웹사이트 트래픽(이는 경제적 보상과 직결된다)의 상당 부분이 소셜 미디어에서 유입되어 발생하였다(Westlund, 2013; Mitchell, & Page, 2014). 애초에 언론사가 고품질의 뉴스 및 콘텐츠를 생산했다 하더라도 디지털 중개자들을 거치면서 정확도가 떨어지는 내용이 추가되거나 조작되는 사례도 늘어났다. 심지어 언론사 스스로가 뉴스의 품질에 공을 들이기보다 더 빠른 속도로 많은 이용자들에게 도달하기 위한 전략에 몰두하였다. 그러면서 정보의 오염도가 급속도로 증가되었다. 또한 알고리즘의 작동으로 뉴스 이용자들이 자신이 선호하는 정보나 뉴스만을 선택적으로 소비할 수 있는 필터 버블 현상이나 에코 챔버 현상도 나타나고 있다는 실증적 연구는 너무나도 많다. 요컨대, 매체 환경의 변화가 대중의 확증 편향을 강화시키고 사람들 간의 의사소통 방식과 사회적 자본의 형성에 영향을 미치면서 뉴스 소비, 나아가 우리 사회의 여론 형성 및 집단적

의사결정 메커니즘에 변화를 초래하고 있다는 것이다(Winter, Metzger, & Flanagan, 2016; Kilgo et al., 2018). 그리고 이러한 진단의 이면에는 비교할 수 없이 급속히 위기가 심화된 기성 언론의 현실이 자리 잡고 있다.

이 문제를 앞서 언급한 저널리즘 정당성의 인식론적 요소들과 결부시켜 보자. 이러한 과정은 궁극적으로 뉴스 생산자에게 제도적으로 부여되었던 권위, 달리 표현하자면 ‘지식 생산자의 사회문화적 권력’(Gieryn, 1999, p. 1)의 해체를 불가피하게 요구한다. 현실적으로 언론 제도는 자신에게 닥친 정당성 위기를 한국 언론의 오랜 정파적 전통이 대중들에게 야기하는 부정적 효과, 그리고 이에 대한 반응으로 확산되고 있는 유튜브 등의 대안적 언론 활동의 ‘기형적인 성장’의 결과로 해석하는 경향이 강하다. 이는 물론 기성 언론보다는 유튜브 등의 매체에 보다 큰 신뢰성을 부여하는 뉴스 수용자들의 행동을 통해 즉각 확인되는 사실이다.

하지만 문제는 그리 간단치 않다. 언론의 정파성과 대안적 뉴스 미디어 활동에 대한 수용자 집단의 담론에 대한 연구는 기존의 정량적인 언론 관련 분석 지표에서는 확인할 수 없는 요소들, 즉 저널리즘에 대한 평가를 구성하는 여러 가지 문화적 요소들에 관해 매우 중요한 설명을 제공한다. 예컨대 과학적인 근거나 자료가 아니라 대중 사이에서 공유되는 상식을 기반으로 삼는 소위 ‘저널리즘의 통념 이론(folk theories of journalism)’이 그러하다. 대중은 다양한 출처의 뉴스들을 여러 가지 방식으로 이용하면서 저널리즘을 이해하기 위해 문화적으로 일종의 상징(symbolic resources)을 소비하며 공유하는데, 이러한 상징의 일상성을 통해 일반 대중이 저널리즘에 영향을 주고받는 양상을 입체적으로 이해할 수 있게 된다는 것이다(Nielsen, 2016; Palmer, Toff & Nielsen, 2020; Swart & Broersma, 2021).

결과적으로 디지털 뉴스 생산의 조건은 우리에게 뉴스 생산 작업과 수용자 관계에서 작동하는 여러 행위자들의 물질성(materiality)에 대해 한층 주목할 것을 요구한다. 이는 주로 디지털 기술의 발전에 따라 뉴스 생산의 영역에서도 인간의 행위 못지않게 비인간 행위자(non-human agency)의 역할이 커지고 있고, 따라서 작업 현장에서 양자의 상호관계를 그 자체로 본질

적인 영역으로 간주해야 하는 현실과 관련이 있다. 그렇기에 저널리즘의 인식론적 기반은 텍스트 자체의 정당성이라는 오랜 규범적 전제를 통해서만 더 이상 설명되기 어렵다. 그보다는 저널리스트들이 지속적으로 만들어 내는 뉴스 생산의 흐름, 그들의 실천을 통제하는 루틴과 규범을 포괄하는 보다 시스템적인 요소, 그리고 이 생산물을 공유하는 수용자 대중과의 공통의 감정 모두로부터 우리는 저널리즘의 새로운 정당성의 원천을 이끌어낼 필요가 있다.

3. 취재원 관계, 혹은 언론과 정치의 권력 관계에 대한 재검토

그와 더불어 지금까지 저널리즘이 누려 왔던 규범적 권위와 정당성의 원천이 - 지배적인 인식론적 오리엔테이션을 넘어서 - 궁극적으로 현실적인 권력에서 기인한다는 점을 열린 자세로 받아들이 필요성이 한층 커진다. 저널리즘의 권위란 결국 역사적으로 사회경제적 권력을 누려왔던 세력과 수립해 왔던 오랜 관계라는 측면에서 본다면 쟁점은 명확하다. 물론 저널리즘은 이러한 권력에 직접적으로 종속되었던 것은 아니었다. 오히려 보다 적절한 방식으로 권력과의 거리를 상정하고, 이를 이론화하는 다양한 규범적 기준을 마련해 왔던 것이 사실이다(Carlson, 2017). 그렇지만 정치 그 자체의 체계적인 부식, 정치적 행위를 지배하는 미디어 논리(media logic)의 전방위적 확산, 그리고 소셜 미디어 플랫폼과 같은 새로운 기술적 행위자 - 동시에 새로운 '경제적 권위의 주체' - 와 맺은 관계에서 사실상 일방적인 의존 현상이 벌어지는 것에 대한 해답이 오랜 규범에서 도출될 수 있는 것은 아니다. 또한 정치적·경제적 권력과의 관계에서 자신의 위치로부터 '탈구(dislocation)된 현실'(Ekström & Westlund, 2019)을 바로잡을 방법을 손쉽게 찾아내기 어렵다. 그리고, 적어도 권력 관계의 재구성이라는 측면에서 보자면, 수용자 대중은 저널리즘이 자신의 정당성 - 즉 '저널리즘적 지식의 정당성' - 을 새롭게 구축할 수 있게 만들 수 있는 오랜 경험을 보유한 중요한 설득과 교섭의 대상일 수밖에 없다.

III. 한국 언론 제도의 정당성 위기 국면 : 세 가지 층위

여기서는 현재 한국 언론이 직면한 정당성 위기의 여러 측면들을 앞서의 논의를 바탕으로 세 가지 측면으로 구분하여 살펴보고자 한다. 하나는 규범적 층위에서 나타난 위기의 증표로서의 신뢰도 위기, 다른 하나는 언론 제도의 경계가 재구성되는 과정에서 나타나는 헤게모니의 위기이다. 그리고 마지막 하나는 한국 언론이 이러한 위기 국면의 돌파구로 삼고 있는 ‘전략적 정파성’이 이야기하는 위기의 악순환 국면이다.

1. 규범적 기준 붕괴의 가시적 지표, 혹은 언론 제도의 신뢰도 위기

언론에 대한 신뢰(trust)라는 주제는 매우 중요하다. 그것은 해당 사회의 저널리즘이 얼마나 수용자들에 대해 자신의 민주주의적 지향성을 보여주고 있는지를 평가하는 중요한 기준으로 간주되기 때문이다(Moran, 2023). 그리고 이는 해당 사회의 민주주의에서 저널리즘의 역할에 대한 대중의 이해, 역할 수행 퍼포먼스에 대한 대중의 평가를 직접 가시적으로 보여준다(Vos, 2023). 그런 면에서 이는 직접적으로 해당 사회의 민주주의적 가치의 수호자이자 ‘지식생산 제도(knowledge-producing institution)’로서의 저널리즘에 대한 규범론적 정당성이 어떻게 구성되는지를 보여주는 기준일 수 있다(Carlson, 2017).

언론의 신뢰도 추락은 한국 언론의 오랜 정당성 위기를 실증적으로 검증할 수 있는 중요한 지표에 해당한다. 최근 수 년 동안 한국 언론의 신뢰도에 대한 평가는 꾸준히 악화되고 있다. 국내외에서 발표되는 각종 지표들, 예컨대, 로이터 저널리즘 연구소의 디지털 뉴스 리포트 조사, 한국언론진흥재단에서 수행한 언론수용자 조사, 그리고 한국기자협회 등에서 실시한 각종 조사 결과들이 이를 보여준다(김위근·안수찬·백영민, 2018; 한국언론진흥재단, 2023; Newman et al., 2022). 로이터 연구소의 연례 조사에서 몇 년 동안 한국이 조사 대상국 중 최하위를 차지하였던 사례는 일화적이지만 그럼

에도 상징적인 의미가 매우 큰 사태였다. 이는 결국 한국 언론을 둘러싼 수용자 대중의 지배적인 ‘뉴스에 대한 불신’이 매우 자명한 일로 보이도록 만드는 중요한 지표이기도 하였다. 대중들이 뉴스 미디어를 ‘정치적 제도에 종속된 한 부분’으로 간주할수록, 언론에 대한 신뢰도는 더욱 빠른 속도로 추락하는 모습도 나타나고 있다. 한편으로 이는 정치와 언론이 공유하는 제도적 속성, 그리고 제도적 신뢰의 연동 관계를 지적한 기존 문헌들이 이미 강조하였던 것이다(Cook, 1998; Reese, 2022). 그렇다면 과연 ‘신뢰받는 언론’의 시대 자체가 종말을 고했는가, 만약 그러하다면 그것은 곧 언론의 규범적 역할 자체의 붕괴를 의미하는가?

여기서는 이 문제를 ‘저널리즘의 정당성’이라는 관점으로 재구성해 보고자 한다. 저널리즘의 정당성 차원에서 언론의 신뢰 문제는 전통적으로 언론이 자신의 ‘제도적 신화(institutional myth)’(Reese, 2021), 즉 ‘정보의 게이트키퍼’로서의 자기 정체성 확립을 위해 대중적으로 반드시 충족해야 할 규범적 기준으로 간주되어 왔다. 그리고 레거시 미디어는 오랫동안 중요한 정치적·사회적 삶의 현장에 대한 유일한 접근자, 목격자, 관찰자라는 측면에서, 아울러 자신들의 전문직으로서의 위상을 유지하는 한에서, 대중들의 신뢰를 받는 것이 너무나 당연한 일이라고 생각하였다. 이는 오랫동안 결코 틀린 말이 아니었다. 또한 이는 저널리즘이 시장에서 ‘사서 볼 만 한 것’으로서의 자신의 위상을 유지하였던 중요한 근거였다(Pickard, 2015; Moran & Nechushtai, 2022). 문제는 이러한 위상에 동의해 왔던 대중들의 기대와 그들의 실천 간에 발생한 거대한 간극, 혹은 불일치의 상황일 것이다. 이는 저널리즘의 정당성 유지라는 내적 목적을 위해 필수적인 역할 기대의 실현을 위한 ‘교섭 과정의 실패’(Raemy & Vos, 2021)로부터 연유한다. 일부에서 시작되어 서서히 더욱 많은 대중들이 저널리즘의 오랜 게이트키퍼로서의 역할 충족에 대해 좌절감을 표출하기 시작한 것이다. 문화사회학자 앤 스윌들러(Ann Swidler)의 개념을 원용하자면, 여기서는 ‘가치보다 문화가 선행한다’(Swidler, 1986). 즉 지속적인 교섭의 실패가 진행되면서, 이제는 저널리즘 규범을 둘러싼 가치와 대중들의 실천의 결합이 서서히 느슨해지다가

불현듯 단절되어 버리는 국면으로 나아가는 것이다.

그렇기에 만약 고전적인 규범적 이원론, 그러니까 ‘신뢰/불신’을 ‘선/악’으로 바라보는 관점을 우리가 여전히 유지한다면, 오늘날의 신뢰 추락은 무슨 수를 써서라도 즉각 원상복귀 시켜야 할 중대한 사안으로 간주될 것이다. 하지만 이러한 현상을 향후 저널리즘의 새로운 정당성 구축이라는 관점에서 본다면, 그것 또한 대단히 ‘생산적’일 수 있는 것이기도 하다. 다소 과한 주장일 수 있지만, 이미 규범적 이원론 자체가 뉴스 생태계의 통합력이 더 이상 유지되기 어려운 오늘날의 환경에 부적절한 기준일 수 있다는 주장도 적지 않게 발견된다(Tsfati & Capella, 2003; Fisher, 2016; Moran, 2023). 오히려 한층 복잡한 미디어 제도 속에서, 그리고 미디어 제도 자체의 정당성이 의문에 부쳐지는 시대적 상황 속에서, 이 문제는 우리에게 뉴스 미디어의 신뢰가 어떻게 존재하고 구축되는지에 대한 새로운 관점과 기준을 요구하고 있다. 그렇기에 과거 수용자 개인의 ‘수용(reception)’ 과정에 주목 하였던 언론 신뢰 연구의 전통에서 조금 벗어나서, (예컨대 뉴스 생산, 재원, 유통, 수용자 측정 등을 포함하는) ‘저널리즘 영역 전반의 인프라스트럭처에 대해 종합적으로 접근하는 관점의 전환도 시급하다(오현경, 2022; Moran & Nechushtai, 2022). 그것은 오늘날 ‘전문직 저널리스트’ 뿐 아니라 비전통적인 저널리스트, 그리고 (지위와 상관없이 상존하는) ‘좋고 나쁜’ 각양각색의 저널리즘 행위자들(기자, 매체, 유통 방식 등) 일체를 포괄하는 새로운 미디어 시스템의 개념을 구축하기 위한 출발점이기도 하다.

그러므로 다소 대담하게 주장하자면, 우리는 반드시 전문직 언론인이 생산하였다고 그 뉴스를 신뢰할 필요는 없다. 현실 속에는 누가 만들었건 관계없이, 그저 ‘좋은 저널리즘과 나쁜 저널리즘’이 있을 뿐이다. 신뢰란 지극히 상대적인 개념임을 염두에 둔다면, 우리는 저널리즘이 무엇이어야 하는지에 대한 우리 자신의 비전 혹은 기대에 비추어 이에 부합하는 뉴스 생산자, 뉴스 기관 등에 대한 신뢰의 개념을 재구성할 수 있어야 한다.

2. 헤게모니의 위기, 혹은 저널리즘의 권위 상실

저널리즘과 그 규범, 원칙, 그리고 그것의 제도적 작동 방식 전반에 걸친 대중들의 인식의 재조정 역시 중요한 문제이다. 앞서 언급한 대로 저널리즘은 원래 역사적인 형성물이었다는 점에서 논의를 시작할 수 있을 것이다. 그것은 19세기말 혹은 20세기 초반에 뉴스 생산에 종사하는 직업적 언론인들을 중심으로 구축되었던 하나의 거대한 역사적 형성물이자 이데올로기적 속성을 가지는 것이었다. 그것의 ‘헤게모니 위기’(Norone, 2015: 313)가 이제 현실화되었다. 존 네언(John Nerone)이 ‘저널리즘의 헤게모니 위기’라고 부르는 현상은 핵심적으로 오랫동안 유지되어 왔던 ‘정당한 뉴스 생산자’라는 기준을 통해서 더 이상 저널리즘과 아닌 것의 경계를 유지하기가 매우 어려워진 오늘날의 상황을 지칭한다(Nerone, 2015, 314쪽). 그의 논의는 지금은 오랫동안 자리 잡아 왔던 여러 구성 요소들의 조정(coordination) 국면이 시작되었다는 평가와 더불어, 이를 대체하는 새로운 ‘헤게모니적 형태’가 무엇인지에 대한 의문을 함께 제기하는 데 초점을 맞추고 있다(ibid.: 325).

이러한 상황은 분명히 언론 제도 내부, 외부 모두에 걸쳐 나타나고 있는 문제적 상황의 산물이다. 외부적인 측면에서 보자면, 이는 1987년 이후 민주화 국면에서 한국 언론이 거쳐왔던 역사적 경로와 밀접한 관련이 있다. 핵심적으로 정치적 민주주의의 심화에도 불구하고, 언론 영역에서의 민주화의 진전은 그리 크게 이루어지지 않았다. 신문과 방송이라는 레거시 미디어의 영역에서는 권력에 의해 사실상 독과점적 체제를 유지해 왔던 언론 시장의 획기적인 개방이 이루어졌음에도 불구하고, 언론 시장의 과점적 구조는 실질적인 변화가 거의 없었다. 조항제(2020)의 분석처럼 “강력한 사주 중심의 내적 지배와 시장의 안정적 과점, 세 신문의 공동 행위를 통한 블록화, 핵심 수용자층인 중·노년층의 투표 결집력[을 통한] 공동의 목표인 시장 확대”(210쪽)를 위하여 일련의 개혁적 정부의 정책에 지속적인 반기를 드는 전략이 지배적이었다. 보수 정권 시기의 국가 권력은 이러한 충돌의 국면에서 어떤 방식으로든 자신들과 기성 언론과의 연합 관계를 유지하기 위한 다소 시대착

오적인 시도들을 주도하였고, 이는 우리가 기억하고 있는 여러 사건들이나 보도 참사에서 확인되었다(〈PD수첩〉 사태, 댓글공작, 세월호 보도 참사 등).

그와 더불어 디지털 기술의 등장 이후 한국 언론이 보여준 지체 현상 역시 외부적 환경 못지 않은 영향을 끼쳤다. 최영재(2022)는 포털과 소셜 미디어의 압도적 영향 속에서 언론사가 자신들의 뉴스 가치의 결정권과 뉴스 유통의 통제권을 사실상 상실하고 이를 ‘외부’에 양도한 상황으로 뉴스 생태계가 변화하였다고 진단한다. 따라서 ① 편파와 분열, 혐오의 언어로 가득찬 정치 뉴스의 양산, ② 어부지 기사와 같은 표절과 저질의 뉴스 상품으로 시장교란 행위를 일삼으면서도 수치심을 모르는 윤리적 마비 상태, ③ 언론 조직과 기자들이 ‘기레기’로 호명당하면서도 항변조차 못하고 있는 상황, 그리고 ④ 뉴스 콘텐츠가 허접한 뉴스 상품들로서만 유통되는 ‘저널리즘의 계토화’ 현상이 나타나고 있다고 말한다. 즉 디지털 전환이라는 시대적 국면에서 자신들의 어떤 혁신의 기회, 역량, 동력도 발휘하지 못한 채, 여전히 포털과 같은 외부적 행위자들에게 자신들이 생산한 뉴스의 운명을 전적으로 맡기고 있는 상황이 벌어지는 퇴락의 양상이라는 것이다(최영재, 2024, 57쪽).

기성 언론의 헤게모니의 붕괴를 상징적으로 보여주는 대표적인 사례는 오늘날 유튜브와 같은 디지털 신생 플랫폼과의 경쟁 국면을 해석하는 담론 형태일 것이다. 디지털 시대의 정치는 과거보다 훨씬 극단적인 용어로 자신들의 정치적 지향이나 목표를 보다 직접적으로 대중들에게 제시할 수 있는 기술적 환경을 심분 활용하고 있음은 주지의 사실이다. 그렇기에 유튜브를 비롯한 소셜 미디어를 둘러싼 ‘가짜뉴스’ 논쟁, 에코챔버와 정치적 양극화에 관한 논쟁은 끊이지 않는다. 특히 2016년 미국 대선에서 트럼프가 당선된 이후 널리 확산된 ‘가짜뉴스’라는 레토릭은 이를 보여주는 시대적 징표와도 같다(박진우, 2020). 트럼프 시대의 미국 정치에서는 일부 언론사나 언론인들의 대중적인 정당성을 훼손하는 목적으로 정치 권력이 주로 활용하던 용어였다. 그런데 한국 언론의 경우 이 용어를 기성 언론이 주도적으로 나서서 ‘정당성을 가지지 못한(illegitimate) 언론 활동’을 통칭하는 것으로 간주하는 담론이 두드러지고 있다. 전통적인 언론의 장에서 활동하지 않았던 주체

들에 의해 유튜브 등의 플랫폼을 중심으로 전개되는 다양한 언론 및 언론 비평 활동 전반을 깎아내리는 도구로 기능하였다는 의미이다. 이러한 활동의 정치성이 한층 강화되면 이제 보수적인 기성 언론매체들의 ‘오보, 왜곡·편파보도’ 사례들마저 가짜뉴스로 간주되어 규제 당국의 직접적인 개입 대상으로 변하거나, 혹은 징벌적 손해 배상의 대상으로 이를 규정하는 입법이 시도된다. 기성 언론사로 간주되지 않는 대다수 시민언론의 목소리들 역시 (자신들에게 정치적으로 불리할 경우) 간단히 가짜뉴스로 치부되기도 한다.

3. 한국 언론의 정파성과 정당성 문제

한국 언론의 정파성, 나아가 ‘정치 병행성(parallelism)’(조항제, 2020; 박진우·김철아, 2024)이라는 쟁점은 매우 오랫동안 광범위하게 다루어졌던 중요한 학술적 관심사였다. 이는 그만큼 한국 언론의 정치 병행성, 그리고 언론의 정파성 문제가 오랫동안 축적되어 왔던 구조적인 것임을 보여준다.

그런데 언론-정치 병행성의 문제가 가장 심각한 현상으로 지적되었던 시기는 보수정부가 연이어 집권한 2010년대 초중반이었다. 이 시기는 오랫동안 한국 언론과 정치권이 여러 가지 방식으로 유착되었던 것과는 질적으로 다른 차원의 보수화가 진행되었던 시점이었고, 그것은 오랜 권력 중심의 정치-언론 병행성이 변화한 헤게모니 위기의 국면(신자유주의적 사회 재편, 갈등의 강화)에서 한층 강화되었던 측면이 있다. 이 과정에서 표현의 자유에 대한 실질적인 위협이 새롭게 가해졌다(조항제, 2020, 309쪽). 그런 면에서 2009년 이명박 정부에서 추진되었던 미디어법 날치기 통과와 뒤이은 종합편성채널의 도입, 그리고 보수 언론사 4개에 그것이 할당되었던 이 시점은 한국 언론의 지형을 그 이전과는 비교할 수 없을 정도로 구조적으로 보수화시키면서 정파적 갈등을 일상화시킨 가장 중요한 변곡점이었다. 각 방송사의 종사자 다수가 해직을 포함한 극단적인 인사 조치에 시달렸고, 그것이 장기적으로 방송계 내부의 직업 정신과 윤리의 균열에 끼친 영향은 현재까지도 가늠하기 힘들 정도로 막대하다. 그러면서 공영방송을 중심으로 벌여

지는 ‘언론인 내부의 정치화와 갈등 문제’가 한국 언론의 정파성의 구조적 양상을 보여주는 시금석처럼 대중들의 시선 속에 드러나기 시작하였다.

그로부터 또 십수 년이 지난 지금, 우리가 겪고 있는 현실은 이보다 훨씬 ‘낙후’된 것으로 보이기도 한다. 보수언론의 ‘진영화’ 및 정치권력과의 연합을 통한 이념화 및 세력 추구, 이에 대응하는 방식으로 진보언론이 ‘결집’하는 대항적 구조의 성립은 이제 저널리즘 자체의 고유한 원칙이라는 기준을 사실상 무력화시키는 단계에 접어들었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 조항제(2020, 313쪽)의 지적처럼 2016년 촛불이라는 성과를 일구어냈던 중요한 행위자였던 TV조선이나 <조선일보>에게도 중요한 것은 그 직후에 다가온 새로운 권력의 창출과 이에 대한 개입이었지, 자신들의 위대한 저널리즘의 성취가 전혀 아니었다. 심석태(2023)의 지적대로, 마치 이에 대응이라도 하듯이, 이를 비판하는 진보적인 언론의 대응 양상들도 서서히 진영화되고 고착화되고 있다. 그리고 이를 가능케 만드는 언론계 내부적인 ‘병든’ 직업 관행과 직업의식 역시 이제는 고착화 단계에 접어들었다고 표현하는 것이 더 나을 것이다. 그렇기에 “민주주의가 단지 언론 때문에 실패한 것은 아니지만 분명하게 언론은 실패를 거들었다”(조항제, 2020, 311쪽)는 진단은 중요하다. 여러 차례의 정당간 정권 교체와 촛불·탄핵과 같은 정치적 경험의 축적되는 과정에서도 민주주의의 민주화와 언론의 민주화가 항상 같은 방향으로 또 비슷한 속도로 진행되지 않고 있다. 오히려 그 방향과 속도는 이제 대중들의 일반적인 기준에 비추어 현기증을 불러 일으킬 정도로 서로 엇갈리고 뒤엉킨 양상을 보여주고 있다 하겠다.

일반적인 ‘의견 다양성’의 표출, 이를 통한 여론의 다원주의 구현이라는 오랜 이해 방식 자체는 이미 무력화된 것에 가깝다. 예컨대 유럽 지역의 언론에서 관찰되는 ‘내적/외적 다원주의(internal/external pluralism)’의 원칙에 기반할 경우, 어떤 언론사도 해당 사회의 역사적, 구조적 경험 속에서 형성된 이념적 정향을 바탕으로 비교적 일관된 사회적 관점과 태도를 유지할 수 있으며, 이는 그 자체로 존중받을 수 있다. 이러한 유럽식 저널리즘 풍토에서의 사례들은 그 자체로 해당 언론사의 ‘저널리즘의 독립성’을 구현

하는 징표로 이해되기도 하였다. 그렇지만 이러한 모습을 한국 언론에서 관찰할 수 있을까? 이미 한국 언론이 정파성을 표출하는 양상은 이러한 단계를 훨씬 지나치고 있다고 말해도 무방할 것이다(박진우·김설아, 2024). 다수의 사례들은 이러한 ‘성향의 일관성’보다는, 언론인 자신 혹은 소속 언론사와 어떤 형태로든 이해 관계를 공유하는 특정 정당에 대한 ‘일관된 지지’로 표출되는 것이 일반적이라고 말한다. 그럴 경우 이 과정에서 사안에 따라 정치적 이해 관계를 중심으로 때로는 보도의 비중을 조정하거나, 논의의 초점을 이동시키거나, 심지어 사실관계마저 왜곡하는 보도를 하여도 무방하다는 논리가 확산되는 것을 제어하기 무척 어려워진다.

그 속에서 “언론의 위기를 즐기는 사람들”(심석태, 2024, 25쪽)도 점점 늘어나고 있다. 각종 기구들에서의 ‘자리 욕심, 그리고 이에 관한 여야 간의 지분 나누기 관행도 그치지 않는다. 이러한 정파성이 작동하는 언론 생태계 내에서 최대한 자신의 이익을 추구하는 인사들도 적지 않다. 언론계 내부에서도 자신들이 처한 위기에 애써 눈감으려는 사람들이 이런 손쉬운 해결책을 선호한다. 많은 경우 이들에게 한국 언론의 구조적 위기는 ‘포털과 유튜브의 잘못’이며, 언론의 정파성은 ‘강성’ 수용자들의 편향된 인식의 문제일 뿐이다. 결국 ‘내가 할 수 있는 게 없다’는 뜻이다. 틀린 말은 아니지만, 지나치게 편리한 현실 인식임을 부정하기 어렵다. 이런 생각이 주요 조직의 의사결정권자들에게 널리 퍼져 있다면, 그 조직의 미래는 당연히 없다. 젊은 기자들의 인력 유출 역시 당연한 일이다.

언론을 향한 논의 자체도 정치화되기 시작하였다. 한편으로는 언론 보도를 둘러싼 불만을 표출하는 정권이 동원하는 각종 고소, 수사, 압수수색의 양상들, 다른 한편으로는 이를 비판하거나 지지하는 시민들의 목소리, 비판적인 유튜브 채널들의 활동 등이 서로 뒤섞여 있다. 심석태(2023: 6)는 “지금 한국에서 정파성은 모든 언론윤리 규범을 무력화시키는 블랙홀”이라고 진단한다. 정파적인 대립을 기본 전제로 삼아서 언론이 특정 사건에 대해서도 기본적인 사실 확인이 이루어지지 않은 보도도 아무 문제가 없다는 듯이 버젓이 내보내면서도 그것을 그리 문제라고 생각하지 않기 시작했기 때문이다.

언론 지형이 이처럼 정파화되어 버린 상황에서는, 언론 비평 활동 그 자체도 다분히 정치적 경향성을 분명히 하기 마련이다. 특정 보도에 대한 언론계나 학계 내부에서의 사후적인 평가의 과정 역시 이러한 상황에서는 불가능하다.

정치와 언론의 유착관계를 한층 긴밀하게 만드는 여러 제도적 장치들에 대한 수술의 필요성은 현 정권을 거치면서 한층 강화되고 있다. 현재의 각종 언론 제도가 어떤 방식으로 작동하는지에 대한 인식을 바탕으로, 이 제도가 '원래의' 기능을 할 수 있도록 만드는 일은 매우 중요하다. 하지만 그 방법은 그리 간단하지 않다. 이는 어떤 제도를 정교하게 설계하더라도 벌여졌던 일이다. 우리가 역사적으로 보아왔던 무수한 공영방송 관련 사건들 - 사장 '임명권'에 대한 해석, 기이한 법적 논리를 동원한 인사 조치, 위원회 위원 임명의 지연 사태 등 - 은 결국 어떤 제도를 도입하든 반드시 허점은 있기 마련임을 보여주고 있다.

IV. 결론 : 한국 언론의 정당성 위기 극복을 위한 선택

오늘날 한국 언론이 처해 있는 저널리즘 생태계 속에서 저널리즘 제도의 정당성 위기의 배경과 원인, 그리고 해법을 둘러싼 지형 자체는 대단히 도전적인 과제를 제기한다(Entman & Usher, 2018). 언론의 정파성 심화와 신뢰도 하락, 대중의 뉴스 소비의 패턴이 새로운 디지털 매체로 이동하는 현상은 더 이상 저널리즘 내부의 노력만으로 해결하기 어려운 문제이다. 저널리즘의 사명과 원칙을 실현해 오던 기성 미디어의 시장 내 지배력이 현저히 축소되고, 이들의 여론 영향력 또한 저하됨에 따라, 기존 저널리즘의 제도적 기반도 빠르게 와해되고 있다. 그 과정에서 정보와 뉴스에 대한 통제력을 누가 가질 것인지를 둘러싼 내부적인 경쟁은 물론 수용자 대중과의 주도권 경쟁도 한층 강화되고 있다(Carlson, 2017; Belair-Gagnon & Holton, 2018).

결론적으로 이 연구는 현재 한국 언론이 직면한 정당성 위기의 문제는

매우 복잡적이며, 몇몇 중요한 영역에서는 인식의 근본적인 전환의 필요성을 제기한다는 점을 주장한다. 정파성과 신뢰의 개념을 오랜 규범적, 실천적 개념으로 한정시키지 말아야 한다(배정근·박진우·오현경, 2021; 오현경, 2022). 그것은 뉴스 자체의 품질 혹은 특정 언론사의 신뢰도 문제만으로 한정되지 않는다. 이는 뉴스의 생산과 소비, 그리고 언론 활동을 둘러싼 제도 전체에 대한 질문과 직결된다. 뿐만 아니라, 그간 언론사에 대하여 누적된 인식, 디지털 공간에서 활동하는 ‘인플루언서’들의 정파적 혹은 사회적인 영향력, 그리고 수용자들이 뉴스를 일상적으로 접하는 포털 사이트나 소셜미디어 등 전통적인 저널리즘 제도의 외부에서 형성된 요인들에 보다 개방적인 자세로 접근할 필요가 있다. 그렇기에 여기서는 결론적으로 이러한 쟁점들을 다음 개념적 축을 중심으로 재구성될 필요가 있다는 점을 제안한다.

- 규범적 원칙의 재구성을 위한 개념적 노력 : 저널리즘 제도와 실천 관행에 대한 언론인/수용자 인식의 괴리 혹은 불일치(out of sync), 상호간의 ‘잘못 인도된 강박(misguided obsession)’의 현실적 양상에 대한 국내외 연구 성과를 검토하고, 이를 언론 현장의 현실 진단과 결부시키는 과정에서, 저널리즘 제도의 새로운 규범적 원칙의 재구성을 위한 개념적 노력을 수행한다.
- 언론 장을 둘러싼 경계 작업(boundary work)의 활성화 및 이를 통한 경계의 재구성 : ‘언론권력’과 ‘대안언론’, ‘정치적 양극화’, ‘소셜 미디어’와 ‘안티소셜미디어(anti-social media)’ 등의 제반 현상들에 대해 언론 장의 경계 작업이라는 관점에서 역사적·개념적인 재검토를 수행한다. 특히 오늘날의 디지털 저널리즘 환경의 경계 해체 및 ‘반정치적 정치(anti-political politics)’의 맥락에서 새롭게 재구성되어야 할 질문들을 본격적으로 검토한다.

- 언론-정치 병행성과 정파적 양극화에 대응할 수 있는 실질적인 방안의 모색 : 무엇보다 이를 통해 대중에게 저널리즘 제도의 정당성과 진정성 회복이 가능하다는 확신을 줄 수 있는 현실적 기반의 재검토 작업에 언론 현장이 즉각 착수할 필요가 있다.

그와 더불어 던져야 할 질문은 이 모든 물음의 한복판에 있는 언론인 자신들일 것이다. 적어도 1987년 이후 가깝게는 2017년의 국정농단 사태 이래, 한국 언론에 던져진 여러 가지 질문 가운데 언론인의 위상, 언론의 책무와 언론인의 선택 문제가 그리 큰 주목을 받은 적은 사실 별로 없는 편이다. 하지만 돌이켜보면 대부분의 쟁점들은 매우 고질적인 것들이다. 여러 폭발적인 정치적·사회적 이슈들 속에서 대중들의 가장 큰 적대감을 불러일으켰던 대상은 일부 언론인들도 물론 있겠지만, 그보다는 한국 사회의 특권적 엘리트 계층의 전반적인 행태였을 것이다. 우리가 흔히 ‘고전적 전문직’으로 분류하는 엘리트 집단들 - 법률가, 의사, 교수 등 - 이 하나같이 전문직 의식의 결여와 최악의 윤리 의식 마비 상태를 보여주는 모습을 우리는 생생히 관찰하고 있다. 이는 단지 검찰이나 법조인, 파업에 나선 의사들에 한정되지 않는다. 이들과 결코 이해관계를 달리하지 않을 (필자를 포함한) 대다수 언론학자들도 그 속에 포함될 것이다.

이와 같은 총체적인 병폐가 드러나는 것을 한국 사회의 구조적 맥락에서 특정 개인의 일탈로 묘사하기에는 너무 심각한 사태라는 의문에서 이 글은 시작되었다. 한국의 언론인들의 현실을 설명할 수 있는 새로운 이론적 관점은 어디에서 시작될 수 있을지를 살펴보고, 이를 변화한 상황 속에서 새롭게 설명할 수 있는 방안은 무엇일까 고민해 본다. 필자는 여전히 한국의 언론인들이 지금보다는 더 직업적으로 자신감을 가지고, 또 사회적으로 존중받아야 한다고 생각한다. 그러기 위해서는 자신들이 가지고 있는 직업적 가치관, 민주주의에 대한 열망과 실천의 의지가 보다 뚜렷해지고, 이를 자신들의 핵심적인 직업 정체성의 단위로 삼을 수 있는 새로운 행위 전략의 마련이 필요하다는 입장이다. 사실 그럴 수 있는 환경이나 토대는 너무 척박하

다. 하지만 가능성도 결코 닫혀 있지 않다. 그럴수록 이들이 일상적인 일터의 구조, 이들이 정치권력과 광고주 혹은 편집국 간부들에 의해 어떻게 통제받고 또 좌절하게 되는지를 보다 냉철한 언어로 설명할 수 있어야 한다고 생각한다. 그 문제들이 언론계 내부에서부터 보다 절박한 위기 의식으로 표출되기를 기대한다. 언론 현장과 학계 모두에 여전히 보다 구체적인 질문과 구체적인 해답이 필요하다. 지금 한국 사회 전체가 맞닥뜨린 뜻밖의 소용돌이가 이와 같은 작업을 한 단계 진척시킬 수 있는 좋은 전환점이 될 수 있기를 소망한다.

2024년 8월 2일 접수
2024년 8월 28일 수정 완료
2024년 8월 19일 게재 확정

참고문헌

- 김동원. 2024. 한국 정치의 양극화와 미디어 내용규제 협치의 가능성. 2024년 한국언론정보학회 봄철 정기학술대회 발표문(2024. 5. 25. 충남도립대).
- 김위근·안수찬·백영민. 2018. 『한국의 언론 신뢰도 : 진단과 처방』. 서울: 한국언론진흥재단.
- 박진우. 2015. 한국 언론의 전문직주의와 전문직 프로젝트의 특수성 : 언론-정치 병행관계의 한국적 맥락. 『한국언론정보학보』, 74호: 177-195.
- 박진우. 2020. ‘가짜뉴스’라는 기호를 다루는 사람들 : 저널리즘, 정보기술, 그리고 대중들의 문화정치. 『사이버커뮤니케이션학보』, 제37권 4호: 149-195.
- 박진우·김설아. 2024. 한국 언론의 권력화와 위기에 대한 재검토 : 언론·정치 병행성의 구조적 진화와 언론 자율성의 후퇴, 1987~2022. 『한국사회』, 제25집 1호: 77-107.
- 배정근·박진우·오현경. 2021. 『언론 신뢰 구축을 위한 새로운 접근』. 서울: 한국언론진흥재단.
- 심석태. 2023. 『불편한 언론 : 정파적 언론 생태계, 현실과 해법』. 서울 : 나눚.
- 오현경. 2022. 언론 신뢰도의 개념적 고찰. 『언론과 사회』, 30권 1호: 99-132.
- 워드(Ward, S. J). 2007. 『언론 윤리의 재발견 : 객관성에 대한 역사적·철학적 탐구』. 서울 : 에피스테메.
- 조항제. 2020. 『한국의 민주주의와 언론』. 서울 : 컬처룩.
- 조항제. 2023. 공영방송 반세기, 선 자리와 갈 길. 『방송문화연구』, 제35권 1호, 7-49.
- 최영재. 2024. 한국 방송심의 제도의 실패와 법체계적 정당성 개혁 방안. 2024년 한국언론정보학회 봄철 정기학술대회 발표문(2024. 5. 25. 충남도립대).
- 한국언론진흥재단. 2023. 『2023 언론수용자 조사』. 서울: 한국언론진흥재단
- Ahva, L. 2017. “Practice theory for journalism studies : Operationalizing the concept of practice for the study of participation”. *Journalism*

- Studies*, 18(12): 1523-1541.
- Anderson, C. W. 2017. "Newsroom ethnography and historical context". pp. 61-79. in P. J. Boczkowski, & C. W. Anderson, (eds.). *Remaking the News : Essays on the Future of Journalism Scholarship in the Digital Age*. Cambridge, MA : The MIT Press.
- Belair-Gagnon, V., & Holton, A. E. 2018. "Boundary work, interloper media, and analytics in newsrooms". *Digital Journalism*, 6(4): 492-508.
- Benson, R. 1999. "Field theory in comparative context : A new paradigm for media studies". *Theory and Society*, 28(3): 463-498.
- Callison, C. & Young, M. L. 2020. *Reckoning : Journalism's Limits and Possibilities*. Oxford and New York : Oxford University Press.
- Carlson, M. 2017. *Journalistic Authority : Legitimizing News in the Digital Era*. New York : Columbia University Press.
- Carlson, M. & Lewis, S. C. (eds.). 2015. *Boundaries of Journalism: Professionalism, Practices and Participation*. New York: Routledge.
- Carlson, M. & Lewis, S. C. (2020). "Boundary work". pp. 123-135. in K. Wahl-Jorgensen & T. Hanitzsch. (eds.). *The Handbook of Journalism Studies*. 2nd edition. New York: Routledge.
- Chadwick, A. 2017. *The Hybrid Media System : Politics and Power*. 2nd ed. Oxford : Oxford University Press.
- Clark, L. S., & Marchi, R. 2017. *Young People and the Future of News: Social Media and the Rise of Connective Journalism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Cook, T. E. 1998. *Governing the News*. Chicago : University of Chicago Press.
- Ekström, M. 2002. "Epistemologies of TV journalism : A theoretical framework". *Journalism*, 3(3): 259-282.

- Ekström, M., Ramsälv, A. & Westlund, O. 2021. "The epistemologies of breaking news". *Journalism Studies*, 22(2): 174-192.
- Ekström, M. & Westlund, O. 2019. The dislocation of digital journalism and the study of misinformation. *New Media & Society*, 22(2): 205-212.
- Entman, R. E. & Usher, N. 2018. "Framing in a fractured democracy: Impacts of digital technology on ideology, power and cascading network activation". *Journal of Communication*, 68(2): 298-308.
- Fisher, C. 2016. "The trouble with 'trust' in news media". *Communication Research and Practice*, 2(4): 451-465.
- Gieryn, T. F. 1999. *Cultural Boundaries of Science : Credibility on the Line*. Chicago : University of Chicago Press.
- Habermas, J. 1975. *Legitimation Crisis*. Boston : Beacon Press.
- Kilgo, D. K., Harlow, S., García-Perdomo, V., & Salaverría, R. 2018. "A new sensation? An international exploration of sensationalism and social media recommendations in online news publications". *Journalism*, 19(11): 1497-1516.
- Kohring, M. & Matthes, J. 2007. "Trust in news media development and validation of a multidimensional scale". *Communication Research*, 34(2): 231-252.
- Matheson, D. & Wahl-Jorgensen, K. 2020. "The epistemology of live blogging". *New Media & Society*, 22(2): 300-316.
- Mitchell, A. & Page, D. 2014. *Social, Search, & Direct: Pathways to Digital News*. Pew Research Center Report. Retrieved from https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/8/2014/03/pathways_to_news_toplevel.pdf
- Moran, R. E. & Nechushtai, E. 2023. "Before reception : Trust in the news as infrastructure". *Journalism*, 24(3): 457-474.

- Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C. T., Eddy, K., & Nielsen, R. K. 2022. *Reuters Institute Digital News Report 2022*. Reuters Institute. Retrieved from https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-06/Digital_News-Report_2022.pdf
- Nielsen, R. K. 2017. "Folk Theories of Journalism : The many faces of a local newspaper". *Journalism Studies*, 17(7): 840-848.
- Palmer, R., Toff, B., & Nielsen, R. K. 2020. "'The media covers up a lot of things': Watchdog ideals meet folk theories of journalism". *Journalism Studies*, 21(14): 1973-1989.
- Pickard, V. 2015. "The return of the nervous liberals : Market fundamentalism, policy failure, and recurring journalism crises". *The Communication Review*, 18(2): 82-97.
- Raemy, P. & Vos, T. 2021. "A negotiative theory of journalistic roles". *Communication Theory*, 31: 107-126.
- Reese, S. D. 2021. *The Crisis of the Institutional Press*. Cambridge : Polity.
- Stonbely, S. 2015. "The social and intellectual contexts of the US "newsroom studies", and the media sociology today". *Journalism Studies*, 16(2): 190-207.
- Swidler, A. 1986. "Culture in action : Symbols and strategies". *American Sociological Review*, 51: 273-286.
- Swart, J., & Broersma, M. 2022. "The 'Trust Gap': Young People's Tactics for Assessing the Reliability of Political News". *The International Journal of Press/Politics*, 27(2): 396-416.
- Westlund, O. 2013. "Mobile news: A review and model of journalism in an age of mobile media". *Digital journalism*, 1(1): 6-26.
- Winter, S., Metzger, M. J., & Flanagin, A. J. 2016. "Selective use of news cues: A multiple-motive perspective on information selection in social media environments". *Journal of Communication*, 66(4): 669-693.

Legitimation Crisis of Korean Journalism and Its Retrieval : Changing Perspective on the Trust Problems and Political Partisanship of Journalism Institution*

Jin-Woo Park
Konkuk University

Abstract

This study aims to suggest new theoretical perspectives and resources to reflect on the issue of media reform, which has once again emerged as a topic of great social debate. This study approaches the current crisis of the Korean journalism as a legitimation crisis. This refers to the 'time of reckoning' faced by the news media, that is, a serious gap between the normative standards and epistemological authority that the media system has been premised on. Specifically, this is, first, a 'crisis of credibility' as a sign of a crisis that has emerged in the normative layer that the Korean journalism has maintained for a long time; second, a 'hegemony crisis' that has emerged in the process of reorganizing the boundaries of the media system; and the Korean media's response to this crisis. In fact, it can be divided into the 'vicious cycle of crisis' caused by strategic political partisanship, which is considered the only breakthrough. In conclusion, this means that the institutional legitimacy of Korean journalism has built for a long time is in a situation where the public is in total doubt, and that overcoming this depends on the ability of the media to undertake continuous work to reorganize all these standards.

Key Words: Journalism Institution, Legitimation Crisis, Trust of News Media, Hegemonic Crisis, Political Partisanship (Journalism)

* This Paper was supported by Konkuk University in 2024.

최근 연금개혁 논의에 대한 비판적 고찰*

문 현 경** · 류 재 린***

요 약

한국 공적연금 체계는 재정적 지속가능성(fiscal sustainability)과 급여 적정성(adequacy), 보편적 포괄성(universal coverage)이라는 삼중(三重) 위기를 해결해야 하는 상황에 놓여있다. 축소와 확대를 논의할 만한 재정적 지속가능성과 급여 적정성의 위기는 충분히 도래했다. 그러나 최근 연금개혁 논의는 그것에 치중하다 보니 사각지대 완화를 통한 보편적 포괄성의 확보는, 재정안정론과 소득보장론 모두 강조하고 있는데도 충분히 논의되지 않고 있다. 또한, 보편적 포괄성을 통한 주요 수혜 대상은 저소득 지역가입자와 여성, 특수형태근로종사자 등과 같은 불안정한 가입 집단이나 이들은 정치적 동원을 통한 조직적인 목소리를 표출하기 힘든 집단이다. 본 연구는 전술한 문제의식에 근거하여 최근 연금개혁 논의를 내용과 과정 측면에서 비판적으로 고찰하고자 한다. 여러 국민연금 관련 자료와 본 연구의 시뮬레이션에 기초했을 때, 보편적 포괄성은 현재 충분히 확보되지 못한 상황으로써 획기적인 정책 개입 없이 이러한 현상은 앞으로도 유지될 것으로 보인다. 이와 같은 현실은 연금개혁이 지연되는 상황에서 더욱 심화되고 있다. 향후 정부와 정당, 노동조합 등이 보편적 포괄성을 확보하는 데 주력해야 하며, 과감한 정책 대안이 나오길 기대한다.

주제어: 연금개혁, 연금정치, 국민연금, 보편적 포괄성

* 본 연구는 문현경(2024)과 류재린(2024)을 수정 및 보완하여 작성한 점을 밝힌다.

** 제1저자, 국민연금연구원, goldmedal6@nps.or.kr

*** 교신저자, 한국보건사회연구원, jaerinryu@kihasa.re.kr

I. 서론

2022년 제5차 국민연금 재정계산을 기점으로 본격적으로 시작한 최근 연금 개혁 논의는 2년간의 지난(持難)한 과정을 거치고 있다. 개별 이해관계자 간 인식 및 선호의 이견은 좁혀지지 않을뿐더러, 이를 전략적으로 조정하면서 개혁의 조타수 역할을 맡아야 하는 정부는 상당히 소극적인 자세를 보인다. 그 외중에 한국 공적연금 체계는 재정적 지속가능성(fiscal sustainability)과 급여 적정성(adequacy), 보편적 포괄성(universal coverage)이라는 삼중(三重) 위기를 해결해야 하는 상황에 놓여있다. 한국 연금개혁은 전술한 엄중한 도전과제에 직면하는 상황에서 나아가지 못하고 표류 중이다.

최근 연금개혁 논의의 출발점으로 돌아가 보자. 2022년 3월 제20대 대통령 선거를 앞두고 주요 4당의 후보는 연금개혁 관련 공약과 발언을 내놓으면서 정치적인 추동력은 확보되는 듯했다. 특히, 윤석열 대통령은 후보 시절 대통령 직속 ‘공적연금개혁위원회’를 공약(국민의힘, 2022: 135)으로, 대통령 부임 4달 후에는 ‘연금개혁위원회’를 120대 국정과제 중 하나로 내세우며 정권 차원의 관심사로 내세웠다(대한민국정부, 2022: 81). 그러나 제5차 국민연금 재정계산과 국회 연금개혁 특별위원회(이후 연금특위), 그 산하 공론화위원회(이후 공론화위)를 거치면서 연금개혁을 둘러싼 이해관계자 간 갈등은 물론 이해관계자에 대한 비판 역시 심화되었다. 전자는 국민연금 소득대체율 인상 등을 내세우는 소득보장론과 보험료를 인상과 크레딧 및 보험료 지원제도의 확충 등을 선호하는 재정안정론 간 이견에서 비롯한다. 두 집단 간의 공방은 단순한 연금정책 측면에 그치는 것을 넘어서 복지국가의 수준과 방향성을 둘러싼 정치·이념적 측면으로도 확대되고 있다. 이해관계자에 대한 비판과 관련해서는 이들 간 이견이 최근 연금개혁 논의에서 새로이 등장한 것이 아니라 지난 20여 년간 되풀이된 사안이라는 점이다. 갈수록 연금개혁의 성격이 복잡·다양해지는 것과 달리, 새로운 담론을 제공하기보다 기존과 유사한 사람과 조직 간에 신뢰와 타협보다 이념 중심의 구도가 형성된 것도 한몫할 것이다(김지영, 2024). 한편, 연금개혁을 3대 개혁 중 하나로 내세우며

집권한 윤석열 정부는 개혁안의 설계와 사회적 합의 관점에서 적극적이지 못한 형국이다. 대선 공약이던 대통령 직속 ‘공적연금 개혁위원회’의 설치는 120대 국정과제에서 제외되면서, 결국 국회 소속의 연금특위가 대신 출범했다. 사회적 합의의 확보라는 명분과 함께, 연금개혁 추진에 따른 책임 소재를 한 곳이 아닌 여러 지점으로 분산하는 비난 회피(blame avoidance)라는 목적 또한 있을 것이다(Shinkawa, 2003: 29).

전술한 요소에서 연금개혁을 둘러싼 이해관계자 간 갈등과 전략, 정부의 행태 등은 연금정치(pension politics)를 구성하는 핵심 요소이다(Pierson, 1994). 그러나 한국 연금개혁 논의에서 나타나는 연금정치는 상황이 다른데도 마치 선진 복지국가의 연금정치와 비슷한 모습을 보인다. 선진 복지국가의 연금정치는 급여 적정성을 확보한 상황에서 재정적 지속가능성을 추구하는 방식과 전략, 그리고 그 과정에서 상이한 소득·위험집단과 노동시장 외부자(outsiders) 대상의 정책을 마련하는 측면에 주목한다(Häuserman, 2010). 따라서 연금개혁을 축소와 확대로만 보는 이분법을 넘어서서 다양한 이해관계와 행위자, 전략 등이 나타나는 다차원적 영역(multi-dimensional space)으로 규정한다(김영순, 2024: 42-43). 반면, 한국의 연금정치는 양적 축소와 확대라는 단차원적 영역(unidimensional space)에 주로 머무르는 문제가 있다. 최근 연금개혁 논의가 보험료율과 소득대체율이라는 모수 조정과 이에 따른 기금소진 연도 등에 중점을 두다 보니, 재정안정론과 소득보장론 모두 사각지대 완화를 통한 보편적 포괄성을 확보하려는 논의는 충분하지는 않다. 보편적 포괄성의 주요 수혜 대상은 저소득 지역가입자와 소상공인은 물론, 최근의 사회·경제적 환경 변화 속에서 배제될 가능성이 큰 여성과 특수형태근로종사자, 플랫폼종사자 등의 불안정 가입 집단이다. 재정안정론에서 주장하는 보험료율이 인상되면 이들의 국민연금 가입 이력은 더욱 불안정해질 텐데, 관련 대책은 체계적으로 논의되고 있을까? 다른 한편으로 소득보장론에서 주장하는 소득대체율이 인상되면 이들에게는 그 혜택이 상대적으로 저조하게 돌아갈 텐데, 상대적으로 간헐적이거나 짧은 가입 기간을 채워줄 수 있는 대책은 있을까? 국민연금 외에 기초연금으로 연금 불안정성을

상쇄하기 위한 대책은 강구하고 있을까? 이에 대하여 정부는 어떤 관점과 전략을 갖고 있을까?

본 연구는 전술한 문제의식에 따라 최근 연금개혁 논의를 비판적으로 고찰하는 것을 주요 내용으로 한다. 우선, 제2장은 최근 연금개혁과 연금정치에 대한 내용을 개괄적으로 논의하고자 한다. 제3장에서는 ‘내용’ 측면에서 최근 연금개혁 논의를 비판적으로 고찰하려고 한다. 특히, 개혁논의에서 간과되고 있는 보편적 포괄성의 중요성과 현 실태, 미래 상황 등을 여러 실증자료를 통해 파악할 것이다. 제4장에서는 ‘과정’ 측면에서 최근 연금개혁 과정을 비판적으로 살펴볼 것이다. 마지막으로 제5장은 본 연구의 주요 내용을 요약하면서 몇몇 정책 제언을 시도하면서 마무리하고자 한다.

II. 최근 연금개혁과 연금정치

정부가 공적연금 체계를 어떻게 구성하고, 어느 정도의 재원을 쓸 것인지 등은 어떤 복지국가를 지향할 것인지와 연결된다. Esping-Andersen의 1990년 저작인 ‘The Three Worlds of Welfare Capitalism’은 이를 대표적으로 보여준다. 산업사회를 통한 경제적 번영과 이에 따른 중산층의 성장에 대응하기 위해 자유주의 복지국가(liberal welfare states)는 기존 낮은 수준의 보편주의에 시장이 제공하는 사적 복지를 확대한 반면, 사회민주주의 복지국가(social democratic welfare states)는 2층의 공적 소득비례 보험제도를 운영했다(Esping-Andersen, 1990: 25~26). 그 결과, 공공 사회지출(public social expenditure)에서 연금제도가 차지하는 비중은 복지국가 유형마다 구별되는 경로의존성을 띤다. 아래 <표 1>에서 파악할 수 있듯이, 연금과 의료는 복지국가의 핵심 정책으로서 어떠한 유형의 복지국가인지 나타내는 주요 정책분야이다. 이러한 이유로 인해 세계은행은 1994년 ‘Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth’를 발표하여 연금 패러다임을 공적에서 사적으로 이동하려는 신자유주의적 관점을

보였다(World Bank, 1994).¹⁾ 즉, 연금 패러다임의 전환을 통해 기존 복지국가 및 사회정책 접근법을 바꾸는 시도이다(Deacon, Hulse and Stubbs, 1997).

〈표 1〉 사회정책 영역별 공공 사회지출의 GDP 비중(2017~19년 혹은 최신 년도)

		현금			서비스			총 공공 사회지출
		연금 (노령 및 유족)	생산가능 인구대상 소득지원	합계	의료	기타 모든 서비스	합계	
보수주의 복지국가	GDP 비중(%)	11.8	5.0	16.8	7.8	2.7	10.5	28.1
	상대 비중(%)	42.0	17.7	59.8	27.7	9.6	37.3	100.0
사회 민주주의 복지국가	GDP 비중(%)	8.5	5.1	13.6	6.4	6.4	12.8	27.5
	상대 비중(%)	30.8	18.5	49.4	23.2	23.2	46.4	100.0
자유주의 복지국가	GDP 비중(%)	5.4	3.5	8.9	7.4	1.9	9.3	18.4
	상대 비중(%)	29.3	19.1	48.4	40.3	10.4	50.7	100.0
OECD 회원국 평균	GDP 비중(%)	7.8	3.7	11.5	5.6	2.3	8.0	19.9
	상대 비중(%)	39.2	18.5	57.8	28.1	11.6	40.2	100.0
한국	GDP 비중(%)	3.0	1.3	4.3	4.4	1.8	6.2	10.8
	상대 비중(%)	27.8	12.0	39.7	40.9	16.9	57.8	100.0

자료: OECD(2020: 3), 김연명(2022: 9)에서 재인용함

결국, 공적연금을 어떻게 조정할 것인지는 누구를 위한, 어떤 복지국가로 갈 것인지를 여실히 보여준다. 보수주의 복지국가에서 강조하는 지위 혹은 계급 격차를 위해 공적 소득비례연금을 유지하는 방향은 다른 조건들이 같다면 (*ceteris paribus*) 근로자 중심 혹은 남성 생계부양자 모델(*male breadwinner model*)을 존속시킬 것이다. 예를 들어, 일본 공적연금은 모델 가구(*model family*)라는 개념을 통해 소득대체율 50%라는 하한선을 설정하여 근로자와 남성 중심의 관점을 드러낸다.²⁾ 반면, 사회민주주의 복지국가는 체제 유지를

1) 이는 세계은행으로부터 1990년대 중·후반 재정지원을 받은 라틴 아메리카와 동유럽 국가를 중심으로 실행되었다(문현경·유현경, 2019: 58~59).

위한 재원을 마련하기 위해 완전고용(full employment)을 적극적으로 권장하며, 이를 통해 여성 또한 노동시장에 참여하는 기회를 보장받는다(Esping-Andersen, 1990: 28). 그 결과, 전통적으로 여성이 맡았던 양육과 돌봄 등의 역할과 비용 부담은 가정에서 국가로 이전되는 효과가 나타난다.

그러나 사회·경제적 환경이 변화하면 복지국가의 핵심인 공적연금은 자연스레 재편 압박을 받는다. 첫 번째 변화는 전통적인 복지국가가 대응하던 구(舊) 사회적 위험(old social risks)에 투입되는 재정 지출은 엄격히 통제(cost-containment)되는 반면, 교육과 직업훈련 등 사회투자 정책(social investment policies)은 확대하는 것이다. 여기서 공적연금에는 보험료를 인상이나 소득대체율 인하, 수급연령 인상 등과 같은 재정적 지속가능성 조치가 적용된다. 두 번째 변화는 재정적 지속가능성 조치 속에서도 기존, 그리고 새로운 환경 변화에서 고용 및 소득 불안정성이 심화하는 여성이나 비정규직 등 노동시장 외부자에게는 사회적 보호가 강화된다. 예를 들어, 라틴 아메리카에서 2000년대 초반 이후 확대된 비기여형의 사회연금(social pensions)은 비공식 부문 노동자 대상의 사회적 보호를 확대하기 위한 조치였다(Ciccía and Guzmán-Concha, 2023).

종합하면, 공적연금은 양적으로 통제되는 반면 질적으로 개선되면서 내부자와 외부자 간 격차는 완화하는 방향으로 재편된다. 따라서 사회·경제적 환경 변화에서 나타나는 연금정치는 굉장히 복잡한 양상으로 전개되며, 비난 회피(blame avoidance)와 생색내기(credit claiming)가 혼재하는 특징을 띤다. 특히, 전자는 축소의 가시성을 떨어뜨리거나 책임소재를 분산화하여 정치적 위험을 줄이는 방향으로 전개된다(Pierson, 1994). 축소 대상인 공적연금은 기존 제도에서 경로의존성을 유지해 온 이해관계(interests)가 오랫동안 형성되었기 때문이다. 예를 들어, 독일과 프랑스, 이탈리아에서

2) 모델 가구는 남성이 후생연금(厚生年金)의 평균 소득월액으로 40년간 일하고, 여성이 40년간 전업주부인 가족을 뜻한다. 그러나 모델 가구에서 남성은 근로자만 포함되어 자영자는 배제되는 것이 특징이다(전창환, 2021: 263). 그만큼 남성 중심, 근로자 중심의 관점이 투영된 연금정책이라고 할 수 있다.

1990년대 초부터 2000년대 후반까지 나타난 연금개혁은 ① 정치적 동원력이 힘든 청년 세대에 삭감 효과를 집중하고, ② 삭감 수준이 낮은 조치부터 실행하는 방식으로 이루어졌다(Bonoli and Palier, 2007). 이러한 공통점은 우연히 나타나기보다 3개국에서 개혁을 단행하기 위한 전략 차원에서 고안되었다. 그만큼 개혁 지지자는 변화 거부자의 이해관계에 직접적으로, 전면에서 도전하기보다 주변부에서 규정을 수정하거나 추가하는 방식으로 간접적인 변화를 유도하도록 한다. 마지막으로 세 번째 변화는 연금정치를 형성하는 주요 행위자와 이들의 선호가 분화된다. 전통적인 연금정치와 달리, 때때로 노동자와 자본 간의 계층 연대(cross-class alliances)가 나타나며, 노동자 내, 자본 내 선호 분화가 나타나기도 한다(문현경·김혜진, 2023; Häuserman, 2010).

다만, 한국 사회정책과 공적연금은 선진 복지국가와 동일한 차원에서 비교하기 곤란하다는 점을 주지할 필요가 있다. 연금정치의 양상 또한 마찬가지로, 한국과 선진 복지국가는 상당히 다를 수밖에 없다. 첫째, 복지국가의 태동이 공적연금을 중심으로 나타난 선진 복지국가와 달리 한국은 그 역사가 매우 짧다. 국민연금은 1988년 도입 이후 35년이라는 길지 않은 기간에 제도가 채 성숙하기도 전에 축소 지향적인 개혁 경로를 밟았기 때문에, 이해관계자의 반대 정도는 거셀뿐더러 유연한 개혁전략을 설계하기 어렵다. 둘째, 조세 재원의 기초연금을 선(先) 도입하고 보험료 재원의 공적 소득비례 연금을 후(後) 도입한 다수의 선진 복지국가(예: 스웨덴, 핀란드, 캐나다, 영국)와 달리, 한국은 정반대의 순서가 나타났다. 국민연금은 1988년 도입되었으나 부분 적립식과 노동시장 내 자영자의 큰 비중 등으로 인해 광범위한 사각지대와 심각한 노인 빈곤을 낳았고, 기초연금이 이에 대응하기 위해 2007년 도입되었다. 그러나 국민연금의 더딘 개선을 기초연금의 도입으로 보완하기 위한 취지와 달리, 후자의 빠른 확대 속에서 두 제도는 때로는 대체적인 관계를 형성한다. 특히, 공적연금의 확대를 강조하는 소득보장론의 연대체인 공적연금강화국민행동(이후 연금행동)까지 최근 기초연금의 확대를 경계하는 목소리를 표출하고 있다(연금행동, 2023: 22~23). 셋째, 선진 복지국가는 복잡·다양한 사회정책 쟁점(인구, 재정, 노동시장 등)에 기민하게 반응하여

연금제도를 재편하고 있지만, 한국은 이에 둔감한 모습을 보인다. 전자는 연금 확대기와 축소·재편기를 시기별로 겪어서 유연한 조정이 그나마 쉬웠던 데 비해, 후자는 둘을 구분할 수 없기 때문이다. 즉, 국민연금은 소득보장 및 노인빈곤 해소라는 기본적인 기능을 발휘하기 전부터 축소를 경험하고 있다. 이에 따라 공적연금의 질적 개선을 통한 불안정성 완화 논의는 그 중요성에도 불구하고 개혁 의제의 전면에 등장하지 못하는 한계가 있다.

최근 연금개혁 논의는 제5차 국민연금 재정계산(2022~23년)과 국회 연금 특위(2022~24년) 등을 통해 국민연금 보장성 확대와 재정안정성 강화를 요구하는 목소리가 동시에 분출되고 있다. 연금 확대기를 맞이하기 전부터 축소가 도래했기 때문이다. 그러다 보니, 각 진영은 유연하게 개혁안에 합의하기보다 정치·정책적 공방을 지난 2년간 지속하고 있다. 특히, 양 진영은 보험료율과 소득대체율이라는 모수 조정과 이에 따른 기금 소진 연도 등에 주목하는 개혁논의를 펼치고 있다. 다만, 집단 간 공방이 지속된 나머지 그 속에서 소외(혹은 간과)되는 중요한 쟁점이 존재한다. 그중 핵심은 사각지대 완화를 통한 보편적 포괄성을 제고하는 것이다. 전술했듯이, 이는 선진 복지 국가에서 사회·경제적 환경 변화 속에서 공적연금이 재편하는 과정에서 나타난다. 급여 적정성을 확보한 상황에서 재정적 지속가능성을 제고하고, 그러는 와중에서도 연금 불안정 집단을 대상으로 포괄적인 조치를 취한다. 그러나 한국 연금체계는 동일한 시기에 세 가지 도전과제를 해결해야 하는 중차대한 상황임에도, 보편적 포괄성 논의는 후 순위로 밀려있었다.³⁾ 예를 들어, 특수형태근로종사자의 사업장가입자 전환, 크레딧 제도의 확대 및 지원 방식 변화(수급권 발생 시점→사전 지원) 등은 2012~13년 제3차 국민연금 재정계산부터 검토되었으나(보건복지부, 2013) 의미 있는 변화는 없었다. 지금까지 주로 기초연금으로 포괄성을 제고하는 대응을 펼친 것 또한 국민연금에서의 체계적인 논의와 가시적인 성과를 가져오지 못한 원인으로 꼽을 수 있다.

3) 예를 들어, 국회 연금특위 민간자문위원회에서 제출한 활동 보고서에는 관련 논의가 상당히 빠져있다(김연명·김용하, 2023). 구체적으로 사회·경제적 환경 변화의 본질과 이것이 연금제도에 미치는 영향, 향후 대책에 대한 분석적인 논의는 없다.

보편적 포괄성을 확보하기 위한 학계의 논의는 활발하게 이루어졌다. 노동시장 변화 관점에서 김윤영·백승호(2022)와 주은선(2023)은 노동시장 불안정성이 연금 불안정성으로 이전되지 않도록 관련 정책 대응을 주문한다. 젠더 관점에서 이다미·한겨레·남재욱·정해식(2022)은 여성의 노동시장 안정성 확보와 함께 재분배 기능에 충실한 공적연금의 결합이 성별 연금격차를 완화할 수 있다고 주장한다. 최근에는 종합적인 관점에서 윤희원·류재린·김해진·김아람(2021)은 문제의 시급성과 포괄 가능성을 기준으로 사각지대 완화 우선 대상을 설정하여 맞춤형 대책을 주문한 바 있다. 다만, 이러한 학계 논의는 개혁 이해관계자의 핵심 의제로 이어지지 않는 아쉬움이 있다. 보편적 포괄성 확보 대책의 주요 수혜 대상이 저소득 지역가입자나 여성, 소상공인 등인 점을 고려하면, 연금정치 관점에서 봤을 때 재정안정론에서 더욱 체계적인 논의와 정책 설계를 해야 재정안정의 수용성을 높일 수 있다.⁴⁾ 그러나 대개 재정안정론은 사각지대 완화가 필요하다는 선언적 수사 정도로 그치고 있다. 소득보장론 역시 보편적 포괄성의 제고에 관심은 있으나 소득 대체율의 인상에 주력한 나머지 관련 논의는 원론적인 수준에 그친다. 한편, 정부는 여전히 단기적인 사각지대 해소에 초점을 두는 반면, 만성적인 불안정성에 노출된 집단이 안정적인 가입 이력을 쌓게 하기 위한 정책 관점의 전환을 펼치지 않는다(류재린·문현경, 2022: 59). 본 연구는 전술한 점을 제3장과 제4장에서 구체적으로 논의하고자 한다.

Ⅲ. 최근 연금개혁 논의의 비판적 고찰 ①: ‘내용’ 측면

우리나라는 연금제도가 충분히 성숙한 해외 선진국들과 달리 광범위한 급여 사각지대와 적용 사각지대가 존재한다. 통계청의 「고령자 통계」에 따르면,

4) 실제 연금개혁의 역사를 돌아보더라도, 1998년과 2007년 개혁 모두 상당한 재정 안정화 조치와 함께 도시 지역 자영자 확대와 기초노령연금과 같은 사각지대 완화 조치가 뒤따랐다.

2022년 기준 65세 이상 노인의 공적연금 수급률⁵⁾은 57.6% 수준이며(통계청, 2023), 2020년 기준 공적연금(국민연금+특수직역연금) 가입률도 18~59세 경제활동인구의 81.4%에 그친다(유희원 외, 2021). 이처럼 낮은 보편적 포괄성은 실질 소득대체율을 낮출 뿐 아니라 가입자 간 기여 격차를 낳는 주된 원인이 된다. 그동안의 연금개혁 논의에서도 사각지대 해소 필요성이 강조되었으나, 보험료 지원과 크레딧 제도를 확대해야 한다는 원론적인 논의만 있었을 뿐, 구체적인 개선 방안과 제도 효과를 제시하지 못했다.

보편적 포괄성의 문제는 원론적인 논의에 그칠 만큼 결코 가벼운 주제가 아니다. 보편적 포괄성이 급여 적정성 및 재정적 지속가능성과 트릴레마(trilemma) 관계를 형성하고 있으며⁶⁾, 소득대체율과 보험료율의 조정 효과 역시 보편적 포괄성의 정도에 따라 달라지기 때문이다. 아래 <그림 1>은 이를 보여준다. 주지하듯이, 급여 적정성과 재정적 지속가능성은 상충관계를 지닌다(Ⓑ). 더 많은 급여를 지급하기 위해서는, 더 많은 재정이 필요하다. 그런데 보편적 포괄성과 급여 적정성 사이에도 상충관계가 존재한다(Ⓐ). 예를 들어, 사각지대에 속한 저소득층을 더 많이 포괄하면, 전체 가입자의 평균 기준소득월액(A값)이 낮아지면서 신규 노령연금 수급자의 급여 수준도 낮아질 수 있다. 재정적 지속가능성과 보편적 포괄성도 상충관계를 지닌다(Ⓒ). 국민연금이 저소득층을 포괄할수록 A 급여분이 증가하여 재정 부담이 커질 수 있다. 이와 같은 트릴레마는 모수개혁의 효과를 가늠하기 어렵게 만드는 요인이다.

5) 65세 이상 인구 대비 공적연금(국민연금과 특수직역연금) 수급자 수의 비율이다.

6) 유종성(2022)은 노후 소득 유지, 소득재분배, 재정 안정화를 국민연금의 트릴레마로 정의한다. 국민연금의 보편적 포괄성과 다른 두 요소 간 상충관계의 상당 부분이 국민연금의 재분배 기능(A값)에 기인한다는 점에서 두 정의는 맥이 닿는 부분이 있다.



자료: 류재린(2023)

〈그림 1〉 국민연금의 트릴레마(trilemma)

현재 국민연금의 보편적 포괄성은 어떠한 수준일까? 연금제도가 성숙하면 사각지대가 완화되는 등 보편적 포괄성 문제가 자연스레 풀리지 않을까? 본격적인 논의에 앞서, 국민연금에서 적용 사각지대가 급여 사각지대로 이어지는 경로를 살펴보자. 국민연금 노령연금은 소득대체율(급여 계수), 가입 기간, 생애 평균소득(B값), 수급 개시 시점의 전체 가입자 평균 기준소득월액(A값)에 따라 결정된다. 여기서 소득대체율은 전체 가입자에게 공통으로 적용되는 상수이며, A값과 B값은 노동시장에서 결정되는 값이다. 다시 말해, 적용 사각지대가 급여 사각지대로 이어지는 주된 경로는 가입 기간이라 할 수 있다.⁷⁾ 이때, 가입 기간을 늘리는 방법은 연금제도에 포괄되어 보험료를 내거나 사회적 기여 활동(출산과 군 복무)을 통해 크레딧을 인정받는

7) 물론, 소득 측면에서도 가입 종별 기준소득월액 격차가 심각하다는 문제가 있다. 2023년 기준, 사업장가입자와 지역가입자의 평균 기준소득월액은 각각 337만 원과 144만 원으로 약 192만 원의 격차를 보인다(국민연금공단, 2023). 이러한 가입 종별 기준소득월액 격차는 장기간에 걸쳐 급여 격차를 심화시키며, 명목임금 상승률과 A값 상승률의 차이를 낳아 간접적으로 급여 적정성을 낮추는 요인으로 작용한다(김수완, 2019). 가입 종별 격차가 발생하는 것은 지역가입자의 전반적인 소득수준이 사업장가입자에 비해 낮고, 지역가입자의 소득파악률이 낮아 이들에 대한 자격 관리가 어렵기 때문이다(류재린 외, 2022). 전자는 사회보험에서 해결할 수 있는 문제가 아니며, 후자는 연금 개혁의 논의 범위를 벗어난 것이라 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 가입 기간 문제로 논의를 한정한다.

것이다. 이중 절대적으로 큰 비중은 전자이며 그 실태를 보여주는 대표적인 지표가 가입률과 징수율이다.

먼저, 가입률을 살펴보자. 국민연금 DB를 통해 파악한 특수직역연금 가입자를 포함한 공적연금 가입률은 18~59세 경제활동인구 대비 81.4% 수준이며, 18~59세 총인구 대비 59.1%다(유희원 외, 2021). 국민연금이 소득 활동 중인 18~59세 국민 전체를 의무가입 대상으로 포괄한 지 25년이나 지난 점을 고려하면 여전히 낮다. 더구나 노동시장에서의 지위에 따른 가입률 격차도 존재한다.⁸⁾ <표 2>에 따르면, 2023년 기준, 임금근로자의 공적연금 가입률은 89.6%이지만, 비임금근로자의 가입률은 이보다 7.4%p 낮은 82.2%이다. 임금근로자 내에서도 상용직의 가입률(99.2%)이 임시·일용직(52.4%)에 비해 높고, 정규직의 가입률(97.5%)이 비정규직(71.5%)에 비해 높다. 비임금근로자의 경우 고용주의 가입률(92.4%)이 자영자의 가입률(77.8%)보다 높다.⁹⁾ 지난 10년간 이러한 격차가 조금씩 완화되는 추세이지만, 그간의 가입률 격차는 장기간에 걸쳐 가입 기간과 급여 수준에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

8) 종사상 지위 및 고용 형태와 공적연금 가입상태를 확인할 수 있는 자료로는 경제활동인구조사와 여러 패널조사 자료가 있다. 전자는 공식적인 고용 통계를 산출하는 자료이나 국민연금과 특수직역연금의 가입을 함께 조사하여 국민연금 가입률을 정확히 파악할 수 없다는 한계가 있고, 후자는 국민연금 가입을 구분할 수 있으나 세부 집단에 대한 대표성이 다소 떨어진다는 한계가 있다. 본 연구는 세부 고용 형태별로 가입률 차이가 존재하는 것을 확인하는 것이 주된 목적이었기에 경제활동인구조사 자료를 활용하였다.

9) 한편, 사업장 규모별로도 가입률 격차가 존재하는데, 류재린·문현경(2021: 39)에 따르면, 사업장 규모가 커질수록 공적연금 가입률이 높아진다. 2021년 기준 5인 미만 사업장의 공적연금 가입률은 66.7%이지만, 300인 이상 사업장의 공적연금 가입률은 98.6%였다.

〈표 2〉 종사상 지위별 공적연금 가입률

(각 년도 8월 기준, 단위: %)

	임금근로자								비임금근로자		
	전체	상용직	임시·일용직	정규직	비 정규직	한시직	시간제	비전형	전체	고용주	자영자
2013	80.5	99.2	40.3	88.5	61.1	77.0	30.6	55.0	69.7	81.8	64.0
2015	81.5	99.1	41.5	90.0	60.0	75.9	32.5	53.0	72.3	83.3	66.6
2017	83.9	99.2	45.2	92.8	61.3	76.9	36.9	55.9	75.9	85.6	71.2
2019	85.5	99.2	46.4	95.2	64.1	75.2	43.2	55.9	78.5	89.3	73.3
2021	88.1	99.2	52.6	96.6	70.1	81.9	49.5	61.6	79.6	91.1	74.9
2023	89.6	99.2	52.4	97.5	71.5	82.2	50.5	67.0	82.2	92.4	77.8

주: 가입률은 18~59세 근로자 대비 공적연금(국민연금 및 특수직역연금) 가입자 비율을 의미함
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로 형태별 부가 조사」, 각 년도 8월

다음으로 징수율을 살펴보자. 징수율 역시 가입자 간 격차가 존재한다. 「2022년 국민연금 통계연보」에 따르면, 사업장가입자의 징수율은 98.7%인 반면, 지역가입자의 징수율은 73.2%에 불과하다(국민연금공단, 2022). 국민연금법은 지역가입자가 보험료를 장기간 체납하는 경우 체납분을 압류하는 등 제재를 가하도록 정하고 있지만(국민연금법 제95조, 제95조의 3), 여전히 지역가입자의 징수율은 눈에 띄게 개선되지 않고 있다. 한편, 사업장가입자 내에서도 사업장 규모에 따른 격차가 존재한다. 2020년 기준, 5인 미만 사업장의 징수율은 54.4%인 반면, 500인 초과 사업장의 징수율은 99.5% 수준이다(류재린·문현경, 2021:55). 이러한 징수율 격차는 장기간에 걸쳐 보편적 포괄성과 급여 적정성에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 한가지 주목할 점은 고용 지위가 열악한 일부 임금근로자들이 사업장가입자가 아닌 지역가입자로 가입하고 있다는 점이다. 경제활동인구조사에 따르면, 2023년 8월 기준 임시·일용직의 52.4%가 국민연금에 가입해 있는데, 이 중 50.1%(전체 임시·일용직의 26.3%)가 지역가입자이다. 동 집단에 속한 이들은 가입률과 징수율의 영향을 동시에 받으므로, 안정적으로 가입 이력을 확보할

가능성이 더욱 낮다. 현재 국민연금은 당연가입자 중 사업장가입자가 아닌 자를 지역가입자로 구분하고 있으므로, 임시·일용직뿐만 아니라 사업장가입자로 포괄되지 못한 모든 불안정 노동자가 유사한 상황에 놓여있다.

전술한 가입률과 징수율의 문제는 절대적인 가입 기간을 짧게 만들 뿐 아니라 가입 기간의 상대적인 격차를 낳는다. 2021년 기준, 신규 노령연금 수급자의 평균 가입기간은 224개월(18.6년)에 불과하며 가입자 간 가입 기간의 격차도 상당하다(유호선 외, 2022). 가입 종별로 보더라도, 2020년 12월 기준 사업장가입자의 평균 가입 기간은 135개월인 반면, 지역 소득신고자의 가입 기간은 114개월, 납부예외자의 가입 기간은 41개월에 불과하다(국민연금공단 내부 자료).¹⁰⁾ 노령연금 수급권을 확보한 가입자의 비율도 사업장가입자는 48.9%지만, 지역 소득신고자는 37.1%, 납부예외자는 7.6%에 불과하다. 성별 가입 기간 격차 또한 심각하다. <표 3>에 따르면, 가입 상한에 가까워질수록 남녀 간 가입 기간 격차가 점차 벌어지는데, 55~59세의 경우 약 10년의 격차가 존재하고 있다(문현경, 2024). 이는 노령연금의 수급권 확보 기간과 유사한 수준이다.

<표 3> 연령별 남녀의 평균 가입 기간 격차 (단위: 년)

	18~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세
2016	0.1	0.2	-0.9	-1.0	0.1	3.7	6.9	9.5	9.3
2017	0.1	0.2	-0.8	-0.9	0.0	3.2	6.6	9.4	9.7
2018	0.1	0.2	-0.8	-0.9	0.0	2.6	6.3	9.0	10.0
2019	0.1	0.2	-0.7	-0.9	0.0	2.2	5.8	8.6	10.2
2020	0.1	0.2	-0.7	-0.9	-0.1	1.7	5.3	8.1	10.2
2021	0.1	0.3	-0.6	-0.9	-0.1	1.4	4.8	7.7	10.0
2022	0.1	0.2	-0.6	-0.9	-0.2	1.2	4.2	7.2	9.7

자료: 국민연금 PDW(접속 일자: 2023년 9월 18일), 문현경(2024)에서 재인용

10) 납부예외자 약 310만 명 중 가입 이력이 없는 약 67만 명(납부예외자의 21.6%)은 제외하고 계산한 값이다.

더욱 큰 문제는 지금까지 살펴본 문제들이 앞으로도 지속될 가능성이 크다는 점이다. 이는 국민연금 재정계산의 제도변수 가정을 통해 간접적으로 확인할 수 있다. 재정계산에 사용되는 제도변수는 경제활동인구 대비 국민연금 가입률, 지역가입자 비율, 납부예외자 비율, 징수율 등의 변수들이다. 이는 여러 연구의 전망 결과를 재정추계전문위원회에서 논의하여 조정한 것으로, 가정한 동시에 전망치이다. <표 4>에 따르면, 제5차 국민연금 재정계산에서는 국민연금 가입률이 증가하는 동시에 지역가입자 비율과 납부예외자 비율이 감소할 것으로 전망하였다. 또한, 지역가입자의 징수율은 현 수준에 비해 소폭 증가한 77.7% 수준에 머물 것으로 전망하였다(국민연금 재정추계전문위원회, 2022). 이를 반영한 실질적인 보험료 납부자 비율은 2040년 기준 경제활동인구 대비 82.2% 수준이다. 즉, 앞으로도 가입 종별 간의 징수율 격차가 크게 개선되지 않고, 적용 사각지대도 계속 남아 있으리란 전망이다.

<표 4> 제5차 국민연금 재정계산의 제도변수 가정

(단위: %)

구분	2023년	2025년	2030년	2035년	2040년
국민연금 가입률	92.6	93.5	93.8	93.9	94.1
지역가입자 비율	31.4	30.9	27.9	25.5	23.6
지역가입자 납부예외자 비율	40.0	39.2	38.0	36.3	34.3
지역가입자 징수율	72.1	73.9	75.9	76.8	77.7
사업장가입자 대비 지역가입자 소득	46.0	46.7	46.4	46.1	46.0
보험료 납부자 비율 ¹⁾	75.2	76.7	79.0	80.7	82.2

주: 사업장가입자의 징수율 가정은 공개되지 않았기에, 제4차 재정계산에서 적용된 98.6%를 적용하여 계산했다.

자료: 재정추계전문위원회(2022)를 저자 일부 수정

결과적으로 향후 국민연금 가입 기간도 많이 늘어나지 않으리라고 전망된다. 제4차 국민연금 재정계산 결과에 따르면, 노령연금 신규수급자의 평균

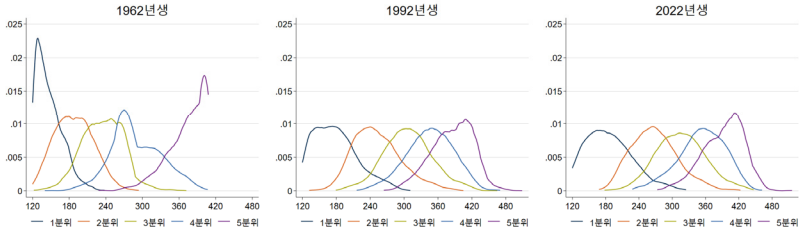
가입 기간은 2025년 19.8년에서 2050년 23.3년, 2088년 26.8년으로 소폭 증가할 전망이다(보건복지부, 2018; 유호선 외, 2022: 37).¹¹⁾ 가입자 내 격차 역시 앞으로는 지속될 전망이다. 한국보건사회연구원의 마이크로 시뮬레이션 모형인 KIHASA SIM의 시뮬레이션 결과에 따르면(〈그림 2〉 참고),¹²⁾ 미래에도 가입자 간 급여 수준에 따른 가입 기간 격차(a), 생애 노동 이력에 따른 가입 기간 격차(b)), 그리고 성별 격차(c))가 여전히 남아 있을 것으로 전망된다.

지금까지의 논의를 정리해보면, 현재 국민연금에는 고용 형태, 사업장 규모, 성별, 가입 종별 등에 따른 가입률과 징수율 격차가 존재한다. 이는 이미 상당한 가입 기간 격차를 초래했으며, 앞으로도 오랜 기간 잔존하여 급여 사각지대를 야기할 것으로 보인다. 이는 보편적 포괄성을 확보하기 위해 원론적인 논의에 그칠 것이 아니라 더욱 심도 있는 대책 마련이 절실하다는 것을 시사한다. 최근 고용 형태가 복잡·다양화되고, 비표준 고용관계가 늘어나는 등 노동시장의 구조가 사회보험 체계에 우호적이지 않은 방향으로 변하고 있는 점을 고려하면, 더욱 그러하다. 실질적인 대책이 마련되지 않으면, 이미 발생한 문제들이 계속해서 악화될 것이기 때문이다. 연금제도가 성숙하고 있으니 보편적 포괄성이 개선될 것이라는 기대는 지나치게 낙관적이다.

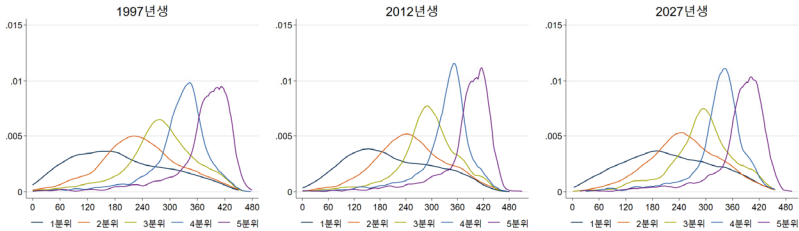
11) 제5차 국민연금 재정계산에서는 신규 노령연금 수급자의 평균 가입 기간을 제시하지 않았다(국민연금 재정계산위원회 외, 2023)

12) 이는 제5차 국민연금 재정계산의 가입률 가정을 적용한 것이다. 본 연구는 지면 제약상, 이 모형에 대한 자세한 설명을 생략한다. 자세한 내용은 류재린 외(2023)를 참조하길 바란다.

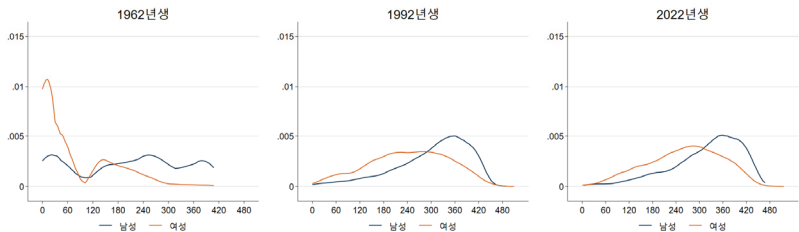
(a) 신규 노령연금 수급자의 코호트별-급여분위별 가입 기간



(b) 신규 노령연금 수급자의 코호트별-생애 상용기간 분위별 가입 기간



(c) 신규 노령연금 수급자의 코호트별-성별 가입 기간



주 1: (a)의 급여 수준 분위는 신규 노령연금 수급자의 노령연금액을 기준으로 구분한 5분위를 의미하며, 각 그림은 1962년생(2024년 신규수급자), 1992년생(2057년 신규수급자), 2022년생(2087년 신규수급자)을 기준으로 산출한 가입 기간 분포이다.

주 2: (b)의 생애 상용기간 분위는 18~59세 사이의 상용근로기간을 기준으로 구분한 5분위를 의미하며, 각 그림은 1997년생(시뮬레이션 시작 시점인 2015년 기준 18세, 2062년 신규수급자), 2012년생(2030년 기준 18세, 2077년 신규수급자), 2027년생(2045년 기준 18세, 2092년 신규수급자)을 기준으로 산출한 가입 기간 분포이다.

주 3: (c)의 각 그림은 1962년생(2024년 신규수급자), 1992년생(2057년 신규수급자), 2022년생(2087년 신규수급자)을 기준으로 산출한 성별 가입 기간 분포이다.

자료: KIHASA SIM을 이용하여 저자 작성.

〈그림 2〉 세부 집단별 가입 기간 전망

그렇다면, 현재 우리는 보편적 포괄성을 확보하기 위해 얼마나 노력하고 있을까? 그간 국민연금은 ① 사업장 적용 대상 확대, ② 보험료 지원 확대, ③ 크레딧 제도 확대, ④ 자격관리 강화 등을 통해 적용 사각지대를 축소해 왔다. 특히, 2000년대까지는 사업장 적용 대상을 확대하는 데 주력했다면, 2010년대부터는 보험료 지원과 크레딧 제도를 확대하는 데 주력해 왔다(유희원 외, 2021). 이로 인해 적용 사각지대는 점차 줄어드는 중이다. 그런데 최근 정부는 보험료 지원사업에 투입되는 재정을 축소하고 있다. 국회예산정책처(2024: 75)의 자료에 따르면, 2019~24년에 국민연금 보험료 지원사업에 든 재정은 연평균 8.4%씩 감소해 왔다. 2022년에는 지역가입자와 가사 근로자에 대한 보험료 지원제도가 신설되었지만, 기존에 시행되던 두루누리 사회보험료 지원사업(연평균 -12.1%), 농·어업인 지원사업(연평균 -3.3%, 예술인보험료 지원사업(연평균 -1.4%)에 소요되던 재정은 감소했다. 이는 그간 연금개혁 논의에서 제시했던 원론적인 대책도 제대로 시행되기 어려운 상황임을 시사한다.

IV. 최근 연금개혁 논의의 비판적 고찰 ②: ‘과정’ 측면

보편적 포괄성의 중요성과 달리 관련 논의가 효과적으로 진행되지 않은 배경은 무엇일까? 이는 이번 장에서 기술할 ‘과정’ 측면의 비판점과 연결된다. 앞에서 언급했듯이, 여성과 소상공인, 특수형태근로종사자 등의 불안정 가입 집단은 정치적 동원(political mobilization)을 통한 조직적인 목소리를 표출하기 어렵기 때문이다. 따라서 이러한 문제는 전통적인 계급 기반의 연금정치와 다른 접근법을 통해 해결된 사례가 없지 않다. 대표적으로 일부 노동자와 자본 간의 계층 연대(cross-class coalitions)(Häuserman, 2010)나 불안정 노동자의 주장에 주목하는 정치·제도적 환경의 조성(Ciccía and Guzmán-Concha, 2023), 정규직 중심 노동조합과 불안정 노동 집단 간 사회적 연대(Durazzi, Fleckenstein and Lee, 2018) 등이 새로운 접근법이다.

물론, 이의 전제조건은 연금 불안정 집단에 정치·정책적 관심을 두고 이들의 불안정성을 줄여줄 수 있는 담론과 대안을 생산할 수 있는 주체가 있어야 한다. 그 주체가 자신이 주장하는 개혁안이 전면 수용되지 않더라도, 선거나 정당 경쟁(electoral/party competition)을 거치면서 일부 수용될 가능성이 크기 때문이다. 과거 2007년 연금개혁에서 조세 재원의 기초노령연금금이 도입된 것이 대표적인 사례이다. 기초노령연금은 당시 광범위한 국민연금 사각지대에 주목한 야당(당시 한나라당과 민주노동당)과 노동조합 등의 가입자단체가 줄곧 주장하여 관철했던 결과물이다(Kim and Choi, 2014). 정부는 개혁논의 중반(2003~05년)까지 이들의 목소리에 소극적이었다가, 2006년 이후 유시민 前 보건복지부 장관과 여당의 협상 기조에 따라 기초노령연금을 수용한 바 있다.

현재 연금개혁 논의의 국면 또한 공적연금의 보편적 포괄성을 확보하는데 기여할 수 있는 유력한 주체는 외견상 정부와 정당, 노동조합일 것이다. 그러나 정부는 제3장 후반에서 언급했듯이 사각지대 완화에 대한 재정 소요를 최근 줄이고 있으며, 기존의 크레딧 제도나 지역가입자 보험료 지원제도 또한 관대성을 낮게 유지하고 있다. 게다가, 전자는 외국 크레딧 제도와 달리 국민연금 기금을 재원으로 사용하면서 조세 투입 비중이 엄격히 통제된다(실업 및 출산 크레딧). 제도 자체로만 보면 정부가 사회·경제적 환경 변화에 따른 연금 현대화를 위해 적극 개입한 것으로 보이지만, 재원과 관대성 측면에서 보면 여전히 소극적인 규제자(regulator)로 활동하는 것이다.¹³⁾ 정당은 정부와 보조를 같이 맞추면서 개혁안의 마련에 매우 소극적으로 나서고 있다. 한편, 노동조합은 최근 연금개혁 논의에서 독립적으로 활동하기보다 연금행동이라는 연대체와 보조를 맞추면서 소득대체율 인상 중심의 개혁 선호를 내세운다. 그 결과, 보편적 포괄성 측면에서 분석적인 논의는 부족할뿐더러 이를 통한 급여 인상의 효과가 제한적이라는 이유로 소득대체율

13) White and Goodman(1998)은 한국과 같은 발전주의 복지국가에서 정부는 복지제도의 운영이나 관리에 집중할 뿐 직접적인 조세 투입은 지양하는 규제자의 역할을 맡는다고 봤다.

인상보다 후 순위로 밀린다(연금행동, 2023: 106). 또한, 기초연금은 국민연금 가입 이력이 불안정한 노동 집단에게 상당한 도움이 될 수 있는데도(이다미 외, 2022) 국민연금 소득대체율이 인상되면 중·장기적인 축소를 검토할 수 있다고 주장이 제기된다(한국노동조합총연맹, 2024). 이는 노동조합과 이에 기반한 민주노동당이 2007년 연금개혁에서 기초노령연금의 도입을 주장한 것과 상반된다.

지금까지는 행위자의 관점에서 최근 연금개혁 논의과정에서 보편적 포괄성 논의가 후 순위로 밀린 것을 비판했다면, 다음의 내용은 또 다른 관점에서 비판을 전개하고자 한다. 구체적으로 연금개혁이 타결되지 못하고 지속해서 지연되는 이유를 살펴볼 것인데, 이것이 보편적 포괄성이 연결되는 이유는 선 순위가 합의되지 못하면 후 순위는 자연스레 밀리기 때문이다. 그 결과, 특수형태근로종사자의 사업장가입자 전환, 크레딧 제도의 확대 및 지원 방식 변화(수급권 발생 시점→사전 지원) 등은 10여 년 전부터 논의되었음에도 어떠한 진전이 없었다.

우선, 위원회와 위원 구성, 논의 구조 등이 경직적이다. 성공적인 연금개혁을 이뤄낸 국내·외 사례를 분석한 문현경(2022)은 공통 요소를 도출했는데, 그중에서 최근 연금개혁 논의와 연결되는 요소는 다음과 같다. 첫째는 대화 및 타협 의지가 있는 10명 이내의 위원 구성, 둘째는 위원회 운영의 명확한 목표와 충분한 시간, 자원의 확보이다. 최근 연금개혁 논의는 양 지점에서 불충분한 모습을 보였다. 한국 연금개혁의 쟁점은 갈수록 복잡·다양해지는 것과 달리, 여전히 위원회와 위원 구성은 소득보장과 재정안정 간의 기계적 균형을 맞추면서 운영되고 있다. 특히, 국회 연금특위 민간자문위원회의 공동위원장은 각 진영을 대표하는 인물로 임명되고 위원 역시 양분되면서 애초에 합의가 어려운 논의 구조를 지녔다. 국민연금을 넘어서 기타 연금제도 중심의 개혁안은 자연스레 배제되었고, 그 속에서 기초연금은 지급범위를 축소하는 방향으로 논의가 전개되었다(김연명·김용하, 2023: 23~25). 이는 제5차 국민연금 재정계산과 국회 연금특위, 그 산하 공론화위원회에서 되풀이되었다. 양 진영은 과거부터 최근까지 유사한 인적 구성에 기반

하여 활동하면서, 연금개혁의 과제를 실용적으로 풀기보다 갈수록 정치·이념 공방으로 번지고 있다(김지영, 2024). 결과적으로 최선의 선호(first-order preferences)를 앞세우는 데 집중하는 탓에 때때로 차선·차악의 대안을 논의하여 접점을 찾아야 하는 기회를 놓치고, 연금개혁의 타이밍이 지속해서 지연되고 있다. 최선의 선호란 국민연금 소득대체율의 조정이라는 일원화된 대안을 뜻하는데, 이 속에서 보편적 포괄성 논의는 후 순위로 밀릴 수밖에 없다. 한편, 국민연금 재정계산위원회나 국회 연금특위, 그 산하 공론화위는 이해관계가 첨예하게 걸리는 다수 위원으로 이루어지는데도 충분한 활동 시간을 보장받지 못했다. 특히, 공론화위는 출범 초기부터 제21대 국회 임기가 끝나는 5월 말까지 활동하는 것이 정해진 탓에 소득보장과 재정안정 외의 이슈는 충분히 논의되지 못했다. 그 속에서 보편적 포괄성의 제고를 통한 연금 불안정성 완화 이슈는 자연스레 간과될 수밖에 없었다.

다음으로, 연금개혁의 공방과 갈등은 효과적으로 조정되지 못하면서 연금 정치가 후퇴하는 결과가 나타났다. 이는 윤석열 정권 초기부터 시작되었는데, 대통령 직속 ‘공적연금개혁위원회’의 설치라는 대선 공약이 명확한 설명 없이 국회 연금특위로 그 소속이 이전되었기 때문이다. 연금개혁의 조타수 역할을 맡아야 할 정부가 개혁추진이 가져올 정치적 위험에 따른 비난 회피(blame avoidance)를 택했다는 의심을 받는 대목이다. 제5차 국민연금 재정계산에서 무려 24가지 시나리오를 내놓으면서 명확한 정부안을 내놓지 않은 것도 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 연금개혁 논의를 이어받은 국회 연금특위는 위원인 국회의원을 중심으로 논의하지 않고, 민간자문위원회로 구체적인 논의를 넘겼다. 대신, 국회 연금특위는 민간자문위원회나 공론화위에서 내놓은 안에 대한 비판 위주의 활동만 하고 있다. 예를 들어, 공론화위를 적극 지원하겠다고 밝힌 정부는 시민대표단이 1안(보험료율 9%→13%, 소득대체율 40%→50%)을 선택한 후에 “공론화에서 많은 지지를 받은 안에 대해 재정의 지속가능성을 우려하는 목소리가 있는 것이 사실이다. 당초 재정안정을 위해 연금개혁을 논의한 것인데, 도리어 어려움이 가속되는 것 아니냐는 걱정도 한다.”고 사실상 반대했다(조수빈, 2024). 연금특위의 일부

위원과 전문가 역시 공론화위의 선택을 부정하는 발언을 하기도 했다(설지연, 2024). 이들이 취했어야 할 태도는 시민대표단의 선택은 존중하면서도 불충분하게 논의된 쟁점을 살피면서 건설적인 정책 논의를 하는 것이다. 정부와 정당은 연금개혁의 주요 행위자로 적극 활동하기보다 사회적 합의라는 대원칙 속에 숨으면서 소극적인 모습을 보였다(〈표 5〉 참고).

〈표 5〉 지연되는 연금개혁

		내용
2021년	12월 14일	집권 후에 공적연금개혁위원회를 만들어 임기 내 그랜드플랜을 제시(관훈클럽 토론회)
2022년	2월 14일	대통령 직속 공적연금개혁위원회 설치(대선 공약 발표)
	7월 22일	여야 간에 국회 연금특위 설치 합의
	7월 26일	공적연금 개혁위원회를 통해 사회적 합의도출을 위한 기반 마련(120대 국정과제 발표)
	10월 25일	국회 연금특위 제1차 전체 회의
2023년	3월 29일	구체적인 합의안 도출 실패, 소득보장론과 재정안정론의 모수개혁안 포함
	4월 27일	국회 연금특위 활동 기간 연장 결정
	10월 19일	제5차 국민연금 재정계산위원회 최종보고서 제출, 24가지 개혁 시나리오 포함
	11월 16일	국회 연금특위 2기 활동을 종합한 최종보고서 제출, 소득보장론과 재정안정론의 모수개혁안 포함, 연금개혁 공론화 추진 결정
2024년	1월 16일	국회 연금특위 산하 공론화위 구성
	2월 5일	공론화위 제1차 전체 회의
	4월 22일	시민대표단의 조사 결과 발표, 소득보장 중심의 1안이 다수 지지 획득
	4월 24일	정부는 시민대표단의 다수 선택에 반대 표명
	5월 23일	이재명 더불어민주당 대표가 윤석열 대통령에 연금개혁 주제로 영수회담 제안
	5월 24일	윤석열 대통령 영수회담 제안 거부
	5월 26일	대통령실에서 연금개혁은 국민 의사 반영하여 제22대 국회에서 추진해야 한다는 입장, 모수개혁보다 구조개혁이 우선
	5월 29일	제21대 국회 폐원

마지막으로 연금개혁을 주도적으로 이끄는 정부나 전문가집단의 합의가 지체되는 이유를 언급하면서 과정 측면의 비판을 마무리하고자 한다. 정부나 전문가집단 대다수는 기초·국민연금에 가입하지 않는 대신, 공무원연금이나 사학연금에 가입하고 있다. 따라서 합리적 선택 이론(rational choice theory) 관점에서 보면, 자신의 효용과 관계없는 연금개혁을 적극 이뤄내야 하는 동기나 이해관계(interest)가 충분치 않으며 단행되지 않더라도 정치적 책임성(political accountability)을 지지 않는 경우가 대부분이다.¹⁴⁾ 그렇다면, 합리적 행위자는 현상 유지 편향(status quo bias)을 강하게 띠 수밖에 없다. 특히, 기초·국민연금의 주무 부처인 보건복지부에서 연금개혁을 담당하는 관료들은 관련 부서에 순환 보직을 통해 배치되는데 자신의 임기 중에 연금개혁이 이뤄지지 않더라도 특별한 책임을 지지 않는다. 전문가집단 또한 마찬가지다. 최근 연금개혁 논의에서 파악할 수 있듯이, 지난 2년간, 나아가 2007년 연금개혁 이후 이어졌던 지연된 연금개혁의 논의 속에서 책임성을 갖고 진지하게 반성한 경우를 목격하기 힘들다. 연금개혁 논의가 재개되면 새로운 전문가가 충원되기보다 기존에 활동한 전문가집단이 재차 등장하여 동일한 지점에서 갈등이 생겨나고 조정되지 못한다. 소득보장론과 재정안정론 모두에게 해당할 것이다. 이러한 정부와 전문가집단의 상황에서 정작 연금개혁은 지속해서 지연되면서 골든타임을 놓치고 있고, 그 속에서 큰 피해를 보는 것은 연금 불안정 집단일 것이 틀림없다.

14) 이는 반대로 특수지역연금 개혁에 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없다는 논리로 이어진다. 공적연금에서 이를 보여주는 단적인 예로 지급보장 명문화의 존재 여부를 들 수 있다. 최근에 국민연금의 신뢰가 저하되면서 지급보장 명문화가 필요하다는 논의가 활발하게 이어지고 있으나 기획재정부의 반대에 직면한 상황이다(이은주, 2023). 대신 공무원과 군인이 가입하는 공무원연금과 군인연금은 지급보장 명문화가 있다. 반면, 동일한 특수지역연금인데도 사학연금은 지급보장 명문화가 없다. 국민연금과 달리, 공무원연금과 군인연금은 지급보장 명문화가 왜 있을까? 동일한 특수지역연금인데도 사학연금은 왜 없을까? 두 질문의 답변은 정책결정자 자신의 가입 여부 측면에서 고민해 볼 필요가 있다.

V. 결론

본 연구는 최근 연금개혁 논의를 비판적으로 고찰했다. 먼저, 제2장에서는 최근 연금개혁과 연금정치에 대한 내용을 정리하며, 우리 연금제도가 처한 현실과 연금정치 간에 간극이 있음을 살펴봤다. 제3장에서는 그간의 개혁논의에서 간과되었던 보편적 포괄성의 중요성과 실태 및 전망에 대해 살펴보았고, 제4장에서는 그간의 연금개혁 과정을 비판적으로 고찰하였다. 본 연구는 전술한 내용을 토대로 몇 가지 정책 제언을 제시한다.

첫째, 탄력적인 논의 구조와 위원회 구성이 필요하다. 앞서 살펴본 것처럼 그간의 연금개혁 논의는 재정안정론과 소득보장론이라는 단차원적 영역에 국한되어, 마치 평행선을 달리듯 비슷한 논의를 반복해왔다. 이는 위원회 구성 및 논의 구조의 경직성과도 무관하지 않다. 연금제도의 여건이 계속해서 변해왔고 복잡·다양한 문제들이 끊임없이 대두되었음에도, 연금개혁의 논의 구조와 위원회의 구성은 크게 변하지 않았다. 이처럼 경직된 구조에서는 보편적 포괄성과 같이 다양한 차원의 문제들을 조명하기 어렵고, 정치적 동원력이 약한 집단의 이해관계를 충분히 고려하기도 어렵다. 논의 기한을 정해놓고 짧은 시간 안에 공론화를 추진한 것 역시 논의 구조의 경직성을 드러내는 것이다. 이처럼 논의 기간을 한정하는 경우 새로운 목소리에 귀 기울이기 어렵다. 향후 연금개혁 논의가 진전되기 위해서는 이러한 구조에서 벗어나 당면한 과제를 고려하여 논의구조와 위원회 구성을 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

둘째, 다원화되고 체계적인 대안 논의가 필요하다. 현재 우리 연금제도가 처한 상황은 명목소득대체율 조정 및 보험료율 조정만으로 대응하기 어렵다. 대부분의 위원회 구성원이 이에 동의하면서도, 논의 범위를 국민연금의 모수개혁으로 한정된 것은 이해되기 어렵다. 이를 개선하기 위해서는 먼저, 위원회의 논의를 구조개혁 논의로 확장해야 한다. 제도별 개선 방안에 대해 분절적으로 논의하는 것이 아니라, 다층체계 전반을 개선했을 때의 정책효과에 대해 논의해야만 한다. 노후 소득에서 공적연금이 어느 정도를 보장해

야 하는지, 각 제도는 어떠한 역할을 할 것이지 분명하게 제시해야만 한다. 한편으로, 각 개혁방안을 더욱 객관적으로 평가하기 위해서는 연금개혁의 원칙들과 그에 부합하는 평가지표를 명확하게 설정해야 한다. 각각의 논리를 지지하기 위한 지표만 제시할 것이 아니라 여러 지표를 동시에 놓고 비교해야만 한다. 이때, 정부가 지표계산에 필요한 분석 도구와 계산 결과를 제시하여, 불필요한 논쟁을 방지하여야 한다. 이 같은 다원화되고 체계적인 논의는 탄력적인 논의 구조를 전제로 한다. 경직된 구조에서 챗바퀴 돌 듯 각자의 최선책을 고집하기보다는 차선책에 대해서도 논의하고, 받아들일 수 있는 자세가 필요하다.

셋째, 포괄적 포괄성을 확보하기 위한 체계적인 논의가 필요하다. 특히, 불안정 노동자, 소상공인, 여성 등 사회보험 측면에서 불안정하고, 정치적 동원력도 약한 취약계층의 가입 기간 확충 방안을 구체적으로 논의할 필요가 있다. 앞선 3장에서 살펴본 것처럼 가입자 간 가입 이력 격차는 이미 상당한 수준이며, 장기적으로도 크게 개선되지 않을 가능성이 크다. 현재 시행하고 있는 지원책의 단순 확대로는 이를 해결하기 어렵다는 것을 인지하고, 획기적인 접근법을 고려해야 한다. 예를 들어, 김태일·신영민(2022)이 제시한 18세에 국민연금에 자동 가입시키거나 연금 불안정 계층에 보험료를 대폭 채워주는 파격적인 방안들도 위원회 차원에서 논의할 필요가 있다.

넷째, 선진화된 연금정치 문화를 조성해야 한다. 정부가 더 이상 비난을 회피하기 위해 소극적으로 대응하거나, 연금 개혁을 지연시켜서는 안 된다. 국회와 위원회 구성원들도 타협의 여지 없이 각자의 최선책만을 고집해서는 안 된다. 이상적인 것만을 추구하다가, 적절한 대응 시기를 놓치는 우를 범할 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 개혁 동기와 정치적 책임을 강화하기 위한 인센티브 구조에 관한 고민도 필요하다. 앞서 언급하였듯이 연금개혁 논의에 참여하는 이들의 대부분은 기초·국민연금 미가입자이며, 이들에게는 연금개혁을 적극적으로 이뤄내야 하는 동기와 책임이 없다. 이처럼 당사자성이 결여된 상황에서 논의가 지연되는 것은 어쩌면 당연한 일인지도 모른다. 향후 연금개혁이 담보하지 않기 위해서는 바람직한 연금정치 문화가

전제되어야 한다. 앞서 제시한 정책 제언들이 개선되면서, 우리의 연금정치 문화도 자연스럽게 성숙하기를 희망한다.

2024년 8월 12일 접수
2024년 8월 29일 수정 완료
2024년 8월 27일 게재 확정

참고문헌

- 공적연금강화국민행동. 2023. 「국민연금 대안보고서: 국민연금의 보장성과 지속가능성의 조화를 위하여」.
- 국민연금공단. 2022. 「2022년 국민연금 통계연보」. 국민연금공단.
- 국민연금공단. 2023. 「2023년 12월 국민연금 사업통계」. 국민연금공단 내부 자료.
- 국민연금재정계산위원회·국민연금재정추계전문위원회·국민연금기금운용발전 전문위원회. 2023. 「제5차 국민연금 재정계산 - 발표자료 -」. 2023. 8.30. https://m.nps.or.kr/jsppage/mobile/ne/HM_4D0002_01.jsp?hrnkMenuId=MW_NE&menuId=MW_NE_002&seq=28637 에서 2023. 10.16. 인출.
- 국민의힘. 2022. 「공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국」. 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집.
- 국회예산정책처. 2024. 「대한민국 사회보험」. 서울: 국회예산정책처
- 김연명. 2022. “복지국가의 탄생과 연금개혁의 방향: 재정안정과 연금개혁의 한국 복지국가에 대한 함의”. 「사회복지정책」 49(3): 5-26.
- 김연명·김용하. 2023. 「한국형 노후소득보장의 쟁점과 추진방안」. 국회 연금 개혁특별위원회 민간자문위원회 활동보고.
- 김영순. 2024. “연금개혁 한복판에서 호이저만 읽기: 대륙유럽국의 경험 분석과 한국에 주는 시사점 <서평도서: 「복지국가 개혁의 정치학: 대륙 유럽 복지국가의 현대화」, 남찬섭 역, 2015, 서울: 나눔의 집>”. 「한국사회 정책」 31(1): 41-46.
- 김수완. 2019. “세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는가?”. 「한국사회보장학회 정기학술발표논문집」 2019권 2호.
- 김윤영·백승호. 2022. “생애 불안정 노동 이력, 젠더와 연금급여의 관계 분석”. 「비판사회정책」 76: 87-113.
- 김지영. 2024. “21대 국회 연금개혁, 출발부터 잘못됐다 [연금개혁의 적 - 上].

2024년 8월 4일 이투데이.

대한민국정부. 2022. 「윤석열정부 120대 국정과제」. 2022년 7월.

류재린. 2023. “기초연금의 과제와 발전 방향: 이미 길은 정해졌는가?”.

2023년 10월 6일. 한국연금학회 2023년 제2차 정책세미나 발표 자료.

류재린. 2024. “지속가능한 노후소득보장체계 구축 방안: 기초연금 개편을 중심으로”. 제4차 약자복지 2.0 정책 세미나(2024년 6월 4일) 발표 자료.

류재린·문현경. 2022. “코로나19 확산이 국민연금 가입에 미치는 영향 분석”. 「사회보장연구」 38(2): 31-63.

류재린·이다미·이원진·권혁진·남운재·이병재. 2023. 「공적연금의 개혁 효과 분석을 위한 동태적 미시 모의실험 모형 개발」. 연구보고서 2023-29. 세종: 한국보건사회연구원.

문현경. 2024. “최근 연금개혁의 동학에 대한 고찰”. 2024년 6월 28일. 고려대학교 한국사회연구소 연례학술대회 발표 자료.

문현경·김혜진. 2023. “연금 개혁의 주요 행위자로서 사용자에게 대한 기초연구”. 「정부학연구」 29(3): 43-83.

문현경·유현경. 2019. 「다층연금체계 개혁의 동향 및 평가: 적립식 확정기여형 제도를 중심으로」. 연구보고서 2019-02. 전주: 국민연금연구원.

보건복지부. 2013. 「제3차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합 운영계획안」.

보건복지부. 2018. 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합 운영계획」.

설지연. 2024. “與 유경준 “국민연금 여론조사는 어른들이 책임 방기한 것” [인터뷰]”. 2024년 4월 28일. 한국경제.

유종성. 2022. “국민연금의 트라일레마, 해결방안을 찾아서”. 「사회보장연구」 38(3): 355-391.

유호선·이은실·정인영·김형수·이예인. 2022. 「국민연금 급여적정성 보장을 위한 최저소득보장 제도 도입 검토」. 프로젝트 2022-07. 전주: 국민

연금연구원.

- 유희원·류재린·김혜진·김아람. 2021. 「국민연금제도의 사각지대 현황과 대응 방안」. 정책보고서 2021-03. 전주: 국민연금연구원.
- 이다미·한겨레·남재욱·정해식. 2022. 「성별 연금격차의 국가비교 연구」. 연구 보고서 2022-38. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이은주. 2023. “[관가 in] 과정만 ‘후끈’했던 연금개혁안... ‘지급보장’ 놓고 팽팽 했던 두 부처”. 2023년 11월 14일.
- 재정추계전문위원회. 2022. 「국민연금 재정추계전문위원회 제14차 회의」. 2022.12.23. 재정추계전문위원회 회의자료.
- 전창환. 2019. “2019년 일본 공적 연금의 재정 검증: 기본 틀과 주요 내용, 그리고 시사점”. 「동향과 전망」 113: 254-290.
- 조수빈. 2024. “복지부, ‘더 내고 더 받기’ 연금개혁안에 사실상 반대... ‘재정 안정 우려’”. 2024년 4월 24일. 뉴스핌.
- 주은선. 2023. “특수형태노동자의 국민연금 가입상태 다양성: 노동경험, 정 체성, 사회보험 책임의 불일치”. 「비판사회정책」 81: 221-257.
- 통계청. 각년도. 「경제활동인구조사 8월 근로형태별 부가조사」.
- 통계청. 2023. 「2023년 고령자 통계」.
- 한국노동조합총연맹. 2024. “공론화위원회 이해관계자 공청회 진술문”. 2024년 2월 16일. 「공론화위원회 이해관계자 공청회 자료집」.

- Bonoli, G. and Palier, B. 2007. “When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems”. *Social Policy & Administration* 41(6): 555-573.
- Ciccia, R. and Guzmán-Concha, C. 2023. “Protest and Social Policies for Outsiders: The Expansion of Social Pensions in Latin America”. *Journal of Social Policy* 52(2): 294-315.
- Deacon, B., Hulse, M and Stubbs, P. 1997. 「Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare」. London: Sage.

- Durazzi, N., Fleckenstein, T and Lee, C, S. 2018. "Social Solidarity for All? Trade Union Strategies, Labor Market Dualization, and the Welfare State in Italy and South Korea". *Politics & Society* 46(2): 205-233.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. 「The Three Worlds of Welfare Capitalism」. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Häusermann, Silja. 2010. 「The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times」. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kim, W. S. and Choi, Y. J. 2014. "Revisiting the Role of Bureaucrats in Pension Policy-Making: The Case of South Korea". *Government & Opposition* 49(2): 264-289.
- Pierson, Paul. 1994. 「Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment」. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shinkawa, Toshimitsu. 2003. "The Politics of Pension Retrenchment in Japan". *The Japanese Journal of Social Security Policy* 2(2): 25-33.
- White, G. and Goodman, R. 1998. "Welfare Orientalism and the Search for an East Asian Welfare Model". pp. 3-24 in R. Goodman, G. White and Kwon, H. J. (eds). 「The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State」. London: Routledge.

A Critical Discussion on the Process of the Recent Pension Reform in South Korea

Hyungyung Moon
National Pension Research Institute

Jaerin Ryu
Korea Institute for Health and Social Affairs

Abstract

The public pension system of Korea is currently facing a triple crisis involving fiscal sustainability, adequacy of benefits, and universal coverage. The crises related to fiscal sustainability and adequacy have reached a point where discussions about the system's reduction and expansion are warranted. However, recent pension reform debates have overly focused on these aspects, leading to insufficient discussion on securing universal coverage through the mitigation of coverage gaps, despite both fiscal stability advocates and income security proponents emphasizing its importance. The primary beneficiaries of these reforms should include traditional low-income regional subscribers and small business owners and vulnerable groups such as women and workers in precarious jobs, like freelancers and platform workers, who are increasingly excluded due to recent socio-economic changes. This study critically examines the dynamics of recent pension reform discussions in light of the aforementioned issues. Chapter 2 provides an overview of pension reform and politics, including relevant theoretical discussions and a general examination of pension politics in Korea. Chapter 3 critically reviews the content of recent pension reform debates, focusing on the importance, current state, and prospects of universal coverage, which needs to be addressed in these discussions, using various empirical data. Chapter 4 takes a critical look at the process of recent pension reform discussions. Finally, Chapter 5 concludes the study by summarizing the main findings and offering several policy recommendations.

Key Words: pension reform, pension politics, National Pension Scheme, universal coverage

『한국사회』 투고 및 발행규정

- 제 1 조 (발간)** 고려대학교 한국사회연구소는 사회과학 분야 전문학술지인 <한국사회>라는 학술지를 발간한다.
- 제 2 조 (목적)** <한국사회>는 한국사회가 지니는 다양한 접근방법에 입각하여 학제간의 유기적 협력을 추구함으로써 사회과학 기초이론의 발전에 기여함과 동시에 한국 사회문제 해결에도 적극적으로 공헌할 것을 그 목적으로 한다.
- 제 3 조 (발간회수 및 일자)** <한국사회>는 연 2회, 2월 28일과 8월 30일에 발간한다. 단 편집위원회의 결의로 특집호를 발간할 수 있다.
- 제 4 조 (편집위원회)** 본 학술지의 발행을 위해 편집위원회를 둔다.
- 제 5 조 (편집위원회의 구성 및 임기)** 편집위원장은 한국사회연구소 운영위원 중 1인이 겸임하며, 10여명 내외의 편집위원을 둔다. 편집위원회의 임기는 2년을 원칙으로 하되, 연임할 수 있다. 편집위원장은 운영위원회에서 선임한다.
- 제 6 조 (편집위원회의 위촉)** 편집위원은 사회과학 분야의 연구업적에 있어서 탁월하며, 고려대학교 한국사회연구소의 제반학술활동에 적극적인 참여를 통해서 공로가 많은 사람을 편집위원장이 위촉한다.
- 제 7 조 (편집위원회의 임무)** 편집위원회의 임무는 다음과 같다.
1. 본 학술지의 편집방향의 결정 및 발행과 관련한 예산의 집회
 2. 논문심사의 방법 및 논문심사위원의 결정, 최종 게재여부의 결정
 3. 특집호의 발행 및 내용의 결정
 4. 본 학술지의 대내외적 홍보
- 제 8 조 (편집위원회의 개최)** 편집위원회는 연 2회 이상 개최하는 것을 원칙으로 한다.
- 제 9 조 (논문 심사)** 편집위원회에서 수행하는 논문심사 절차는 다음과 같다.
1. 원고접수는 연중 수시로 실시하나, 발행일로부터 3개월 전 원고모

집 및 발행과 관련된 공고를 한다.

- 2. 본 학술지에 투고하는 원고는 독창성을 갖는 원고이어야 하며 다른 학술지에 투고되거나 발표된 원고는 심사대상에서 제외한다.
- 3. 편집위원회는 투고된 논문에 대해 유관분야 심사자를 선정하여 심사를 위촉한다. 심사의 위촉은 연중 수시로 실시할 수 있다.
- 4. 신청된 논문은 3인 이상의 전문영역 학자들에 의하여 게재 여부가 결정된다. 심사위원은 게재 가(O), 재심(△), 게재 부적합(X) 등으로 논문을 평가한다.
- 5. 심사위원의 세부 심사기준은 ① 연구목적의 명료성, ② 분석의 엄밀성, ③ 이론적용의 타당성, ④ 연구방법의 타당성, ⑤ 논의 및 구성의 논리성, ⑥ 관련문헌의 취급, ⑦ 연구결과의 의의, ⑧ 문장의 가독성, ⑨ 논문의 독창성, ⑩ 논문제목의 적합성, ⑪ 연구주제의 중요성, ⑫ 이론적 기여도, ⑬ 방법론적 기여도, ⑭ 연구결과의 실용성 등으로 나뉘어진다.
- 6. 투고 원고에 대한 최종판정은 아래의 심사판정기준을 따라 게재 여부를 편집위원회에서 최종 결정한다.

초심결과			판정	게재 및 재심 과정
○	○	○		게재확정
○	○	△	게재가능	수정권고후 게재
○	○	X		수정을 전제로 게재
○	△	△		△에게 재심을 의뢰하여 1인 이상이 게재 가이면 게재가능
○	△	X	재심	△에게 재심을 의뢰하여 게재 가이면 게재가능
△	△	X		△에게 재심을 의뢰하여 2인 모두가 게재 가이면 게재
X	X	X		
X	X	△	게재불가	
X	X	○		

7. 재심 판정된 논문의 투고자가 재심에 응하지 않기로 알려진 경우 또는 재심용 원고가 편집위원회에서 정한 기한(재심판정일로부터 최대 1년) 내에 투고되지 않을 경우, 게재불가로 판정한다.
8. 논문의 접수, 심사의뢰, 최종원고 제출 등은 모두 전자메일을 이용한다.

제 10 조 (이의신청)

1. 논문 투고자가 게재불가 판정 결과에 불응할 경우 사유서를 제출하여 이의 제기를 할 수 있다.
2. 이의 제기가 접수되면, 편집위원회는 이의 제기된 심사논문의 원문, 심사 의견, 이의 제기 내용을 종합적으로 검토한다. 편집위원회는 이의 신청이 타당하다고 판단될 경우 게재불가 판정을 내린 심사위원을 대신하여 새로운 심사위원을 위촉하여 재심사를 진행한다. 이때 다시 한번 게재불가 판정이 내려지면 저자는 그 결과에 승복해야 한다. 이에 대한 이의 신청은 더 이상 받지 않는다.

제 11 조 (투고 규정) <한국사회>에 게재될 논문은 ‘<한국사회> 원고 작성 및 제출요강’에 맞추어 작성되어야 한다.

제 12 조 (게재) 원고분량은 원고지 150매 내외로 작성되어야 한다.

제 13 조 (저작권 활용동의 절차 및 권한명세)

1. 논문 투고자는 논문 투고 시, 연구윤리규정을 확인하여 이를 준수하고 연구윤리준수 협약서를 제출하여야 한다. 또한 게재확정이 된 논문의 경우, 최종 수정본을 제출할 때 저작권 양도 동의서를 작성하여 제출해야 한다.
2. 본 학술지에 게재되는 논문의 저작권은 한국사회연구소에 속한다. 본 학술지에 이미 게재되었거나 향후 게재되는 논문의 저작권은 한

국사회연구소에 귀속되며, 원고의 투고로서 논문의 저작권을 한국 사회연구소에 이양하는 것으로 본다.

제 14 조 (표절 방지)

논문 투고자는 논문 게재 확정 시, 최종본을 제출하기 전에 표절방지 프로그램을 사용하여 논문의 표절여부를 확인하는 등으로 표절방지를 위해 노력하여야 한다.

제 15 조 (개정) 이 규정의 개정은 편집위원장 또는 편집위원 1/3이상의 발의와 편집위원회 재직위원 2/3의 찬성으로 한다.

『한국사회』 연구윤리규정

제 1 장 총 칙

제 1 조 (목적) 본 연구윤리규정의 목적은 고려대학교 한국사회연구소(이하 본 연구소)에서 발행하는 전문학술지인 한국사회 (이하 본 학술지)에 투고되었거나 게재된 논문에서 연구부정행위가 발생하였을 시 이에 대한 검증 및 처리에 관한 사항을 규정하는 것이다.

제 2 조 (연구윤리)

1. (연구의 객관성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 연구수행의 전 과정에서 학문적 객관성을 유지하여야 하며, 의도적으로 연구결과 등을 누락, 추가, 변형해서는 안 된다.
2. (연구의 독창성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 타인의 연구업적을 존중하여야 하며, 투고 논문은 저자 본인의 것을 비롯한 기존의 연구 성과물과 차별되는 학문적 독창성을 확보하여야 한다.
3. (연구의 정직성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 연구수행과정이나 연구결과물의 출판과정에서 다음과 같은 연구부정행위를 해서는 안 된다.
 - (1) (연구수행과정에서의 정직성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 연구수행과정에서 위조, 변조, 표절 등의 연구부정행위를 해서는 안 된다.
 - (2) (연구출판과정에서의 정직성) 본 학술지에 논문을 투고하는 저자는 부당한 논문 저자 표기, 이중 투고, 중복 게재 등의 연구부정행위를 해서는 안 된다.

4. (연구의 공개성) 본 학술지에 논문을 게재한 저자는 다른 연구자의 요청이 있을 경우, 지적재산권상의 제약이나 기타 연구와 관련된 제한이 존재하지 않는 한, 관련 자료와 결과물을 적극적으로 제공하여 해당 연구자가 연구결과를 검토할 수 있도록 해야 한다.

제 2 장 연구부정행위

제 3 조 (위조) 위조라 함은 연구수행의 전 과정에서 존재하지 않는 자료나 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다. 단, 사회과학적 방법론에 근거하여 가상의 자료를 생성하여 분석을 하고, 이러한 사실을 논문에 밝힌 경우, 이를 위조로 보지 않는다.

제 4 조 (변조) 변조라 함은 연구수행의 전 과정에서 자료를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 단, 자료 내에 왜곡된 수치가 포함되어 있다고 믿을만한 합당한 사유가 있어 이를 제거하고, 이러한 사실을 논문에 밝힌 경우, 이를 변조로 보지 않는다.

제 5 조 (표절)

1. 표절이라 함은 국·내외 학술지, 학술대회나 세미나 등에서 발표된 논문, 연구보고서, 석·박사 학위논문, 서적, 잡지, 인터넷상의 문서 등을 통해 공개된 타인의 아이디어나 견해, 표현, 연구내용이나 결과 등을 인용 없이 기술하는 행위를 말한다.
2. 국내외 학술지에 게재된 자기 논문의 표현이나 연구내용, 결과 등을 인용 없이 사용하는 경우에도 표절로 본다(자기 표절). 그러나 자신의 아이디어를 나타내는 단어 등은 인용 없이 사용하더라도 표절로 보지 않는다.

3. 국·내외 학술지 이외의 매체를 통해 공개된 자기 글이나 논문 등을 기초로 논문을 작성하였고, 이를 논문에 밝혔을 경우 인용 없이 아이디어, 표현, 연구내용, 결과 등을 사용하더라도 표절로 보지 않는다.
4. 학계에서 통용되고 있는 보편적인 지식에 해당하는 글이나 그림, 아이디어, 연구결과 등은 인용 없이 이를 기술하더라도 표절로 보지 않는다.

제 6 조 (부당한 논문저자 표기) 부당한 논문저자 표기란 논문의 연구내용이나 결과에 일정한 기여를 한 사람에게 정당한 사유 없이 논문저자로 표기하지 않거나, 반대로 논문의 연구내용이나 결과에 일정한 기여를 하지 않은 사람을 논문저자로 표기하는 것을 말한다.

제 7 조 (이중 투고) 이중 투고란 본 학술지에 투고한 논문을 다른 국·내외 학술지에 투고하는 것을 말한다. 이미 국·내외 학술지에 투고한 논문을 본 학술지에 투고하는 것도 이중 투고에 해당한다.

제 8 조 (중복 게재)

중복 게재란 국·내외 학술지에 게재된 논문과 동일한 논문을 본 학회 학술지에 게재하는 것을 말한다. 그 반대로 본 학술지에 게재된 논문을 국·내외 학술지에 게재하는 것도 중복 게재에 해당한다.

제 9 조 (재투고)

1. 본 학술지에서 게재불가 판정을 받은 논문이나 이와 유사한 논문은 재투고할 수 없다.
2. 제1항의 규정에 의해 게재불가 판정을 받은 기존 논문과의 차별성 여부는 다음의 기준에 의거하여 판단한다.
 - (1) 연구의 목적, 방법, 범위, 자료, 결과, 논리전개방식 등의 항목

에 있어 최소한 2개 이상의 항목에서 기존 논문과 현저한 차이가 있어야 한다.

(2) 사용 언어의 차이는 차별성으로 인정하지 않는다.

제 3 장 연구부정행위의 처리절차

제 10 조 (편집위원회의 연구부정행위 조사)

1. 연구부정행위에 대한 제보가 있을 경우, 편집위원회는 관련 자료를 수집하여 제보의 신빙성을 확인해야 한다.
2. 제보가 신빙성이 있다고 판단할 경우, 편집위원장은 본 연구소 소장에게 연구윤리위원회의 설치를 요구하고, 연구윤리위원회로 하여금 연구부정행위에 대한 처벌을 요구해야 한다.

제 11 조 (연구윤리위원회의 설치)

1. 편집위원장이 연구부정행위에 대한 심의 및 의결을 위해 연구윤리위원회의 설치를 요구할 경우, 본 연구소 소장은 즉각 연구윤리위원회를 설치해야 한다.
2. 연구윤리위원회의 위원은 편집위원회 위원장을 포함하여 심의 안전에 대한 해당 분야 전문가 5명으로 구성한다.
3. 연구윤리위원회는 편집위원장이 요구한 사항을 심의하여, 연구부정행위 여부를 결정한다. 의결은 의원의 2/3 이상 출석에 2/3 이상 찬성으로 결정한다.
4. 연구윤리위원회는 심의를 위해 추가 조사를 할 수가 있으며, 당사자에게 소명기회를 부여할 수도 있다.
5. 연구윤리위원회는 심의 안전이 상정되는 대로 수시로 구성, 개최한다.

제 12 조 (이의 신청)

1. 연구부정행위로 판정된 논문의 저자는 연구윤리위원회에 1회에 한해 이의 신청을 할 수 있다.
2. 이의 신청을 받은 연구윤리위원회는 이의 신청의 타당성을 심의하여, 의결 내용을 수정 또 재확인할 수 있다.

제 13 조 (비밀보장의 의무)

1. 연구윤리위원회의 위원은 연구부정행위를 제보한 자의 신원을 공개해서는 안 된다. 단, 허위에 의해 연구부정행위를 제보한 사람은 보호대상에서 제외한다.
2. 연구윤리위원회의 위원은 연구부정행위로 최종 판정되기 전이나 연구부정행위가 아닌 것으로 판정되는 경우 해당 저자의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.
3. 비밀보장의 의무를 이행하지 않은 연구윤리위원회의 위원은 해당 행위를 한 것으로 인지된 날로부터 3년간 회원 자격을 정지시킨다.

제 4 장 별 칙

제 14 조 (연구부정행위에 대한 처벌)

1. 본 학술지에 투고된 논문이 제3조 내지 제8조에 9조에 해당하는 경우 다음과 같은 조치를 취한다.
 - (1) 해당 논문의 심사를 거부 또는 중단한다.
 - (2) 이중 투고의 경우, 해당 학술지 편집위원회에 이중 투고 사실을 통보한다.
 - (3) 해당 저자는 연구윤리위원회의 의결 시점으로부터 3년간 본 학술지에 논문을 투고할 수 없다.
2. 본 학술지에 게재된 논문이 제3조 내지 제8조에 해당하는 경우 다

음과 같은 조치를 취한다.

(1) 본 연구소 홈페이지에 이러한 사실을 공지한다.

(2) 해당 논문을 해당 학술지 논문 목록에서 삭제한다.

(3) 해당 저자는 연구윤리위원회의 의결 시점으로부터 3년간 본 학술지에 논문을 투고할 수 없다.

부 칙

제 1 조 (시행일) 본 규정은 본 연구소 운영위원회에서 통과된 날로부터 시행한다.

제 2 조 (규정의 개폐) 본 규정은 본 연구소 운영위원회의 의결로 개폐할 수 있다.

제 3 조 (규칙 재·개정)

1. 이 규약은 1998년 8월 3일부터 시행한다.

2. 제1차 개정에 의한 새로운 규정은 2008년 7월 1일부터 시행한다.

3. 제2차 개정에 의한 새로운 규정은 2009년 3월 2일부터 시행한다.

원고제출 및 작성 요강

원고제출

1. 투고논문은 독창성을 갖는 것이면서 학술연구에 기여할 수 있는 것이어야 합니다.
2. 제출된 논문은 익명의 심사위원들의 평가를 거치며 평가자가 수정을 요청할 경우 원고 제출자는 이에 응하거나 납득할 만한 답변을 서면으로 해야 합니다. 심사결과 부적격 판정이 내려질 경우 또는 수정 제의에 대한 답변이 없을 경우 편집위원회는 원고게재를 거부할 수 있습니다.
3. 원고는 수시로 접수합니다. 당해 원고마감은 발행일 30일전이며 발간예정일은 당해 2월 28일, 8월 30일입니다. 게재 원고에 대해서는 내규에 따라 게재료를 납부합니다.
4. 원고는 워드프로세서로 작성된 원고파일을 전자우편으로 전송하거나, 백색 A4 용지에 단면으로 출력한 원고 4부를 고려대학교 한국사회연구소 편집위원회로 우송합니다.

보낼 곳: 고려대학교 한국사회연구소

(우 02841) 서울특별시 성북구 안암로 145

Tel: 02) 3290-1651 / Fax: 02) 924-4365

E-mail: lab050@korea.ac.kr

Homepage: <https://socialresearch.korea.ac.kr/>

원고작성

1. 원고분량은 각주, 참고문헌, 도표, 부록을 포함하여 200자 원고지 120매 (흔글 97 기준)를 초과하지 않도록 합니다. 초과시 추가료를 납부하여야 합니다.

2. 원고작성의 기본적인 형식요건은 다음과 같다.

글자크기: 본문 10p, 각주 9p, 인용문단 9p

줄 간격: 170%

여백 주기: 좌우 3cm, 위 2cm, 아래 1.5cm, 머리말·꼬리말 각 1.5cm

3. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하고 한자 표기가 꼭 필요한 경우에는 괄호 속에 넣어서 쓸 수 있다. 기타 외국어는 첫 번에 한하여 한글 표기 뒤의 괄호 속에 넣어 쓴다.

4. 원고는 표지, 국문요약, 영문 주제어(Key Words) 순서로 구성한다.

5. 표지에는 논문제목, 필자의 이름, 소속, 연락처(이메일·전화·팩스)가 명기 되어야 한다. 필자가 복수일 경우에는 횡렬로 기재하되, 1명의 ‘제1저자’(교신저자)를 지정하여 명시하고 다른 저자들은 ‘공동저자’로 표기한다. 감사의 말이나 연구비 수령 사실은 각주로 기재한다.

6. 국문요약은 200자 원고지 5매 또는 A4용지 1/2장 이내 분량으로 작성한다.

7. 본문은 논문 제목을 첫머리에 기재하는 것으로 시작하며, 필자를 알아볼 수 있게끔 하는 표시나 서술은 삼가야 한다.

8. 본문 서술의 세부적인 요령은 다음과 같다.

1) 장·절·항·목의 번호는 “I”, “1”, “1)”, “(1)”의 순서로 매긴다.

2) 강조어는 ‘ ’, 인용구는 “ ”로 둘러싼다.

3) 전거는 저자명과 간행연도를 반드시 표기하고, 필요시 인용 페이지를 덧붙여 기재한다. 같은 저술을 되풀이 이용할 때도 그 방식은 같다.

구체적인 전거표기의 예는 아래와 같다.

(1) 저자명은 서술의 흐름에 따라 논문에 노출시킬 수도 있고, 괄호속에 넣어야 할 경우도 있다.

[예1] “...홍승직(1994: 23)은 ...”;

[예2] “...라 했다(홍승직, 1994: 23).”

(2) 외국인 저자명은 한글로 먼저 표기한 후 괄호 속에 원어로 표기한다.

[예1] “...밀즈(Mills, 1956)”

- (3) 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 가운데점으로 구분하고 항상 병기한다.

[예] “...(김용학 · 임현진, 2000)”

- (4) 3인 이상의 공동저술일 경우, 첫 번째 전거표기에서는 모든 저자의 이름을 제시하고 그 다음부터는 “외”(et al.)를 사용한다.

[예] “...(양춘 · 김문조 · 손장권 · 박길성 · 김철규, 2001)” ; “...(양춘 외, 2001)”

- (5) 출간예정인 저술은 “출간예정”(forthcoming)을, 미간행물은 “미간행”(unpublished)을 명기한다.

[예] “...(현영석, 2003 출간예정)” ; “...(Lee, forthcoming)”

9. 각주는 꼭 필요한 것만 달도록 하여, 가급적 10개 내외로 최소화시킨다.

10. 참고문헌의 나열은 본문에 인용 또는 언급된 것만으로 제한한다. 먼저한 국어 문헌을 저자명의 가나다순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌을, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다.

- 1) 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다.
- 2) 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간되어 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c...를 부가하여 구별하도록 한다.
- 3) 저자가 2인 이상일 때는 모든 저자의 이름을 기재해야 한다.
- 4) 학술회의 발표문은 발표 장소와 날짜를 명기한다.
- 5) 참고문헌 기재의 구체적인 예는 아래와 같다.

(1) 서적

최재석. 1990. 「현대가족연구」. 일지사.

임희섭. 1987a. “한국정치체계의 위기구조와 정책정향: 1961-86.”

고려대학교 아세아문제연구소 편. 「한국사회개발연구」. 고려대학교

출판부. pp. 193-218

_____. 1987b. “정보사회에서의 커뮤니케이션정책의 과제.” 고려대학교 아세아문제연구소 편. 「한국사회개발연구」. 고려대학교 출판부. pp. 125-149.

菅谷章(스가라 아기라). 1988. 「日本社會政策史論」. 東京: 日本評論社.

Berger, P. L. and H. M. Hsiao (eds.). 1988. *In Search of an East Asian Development Model*. New Brunswick: Transaction.

Cannell, C. F., P. Miller and L. Oksenkerg. 1981. “Research on Interviewing Techniques.” pp. 389-437 in S. Leinhardt(ed.). *Sociological Methodology*. San Francisco: Jossey-Bass.

Amsden, A. H. 1989. *Asian's Next Giants: South Korea and Late Industrialization* (인근달 역. 1990. 「아시아의 다음 거인: 한국의 후발 공업화」. 시사영어사).

(2) 학술지, 학위논문, 보고서, 인터넷문서

손장권. 2001. “정보사회의 환경과 조직변화.” 「한국사회」 4: 147-172.

Heckman, James. 1979. “Sample Selection Bias as a Specification Error.” *Econometrica* 47(1): 153-162.

Shin, Ho Hyun. 1990. “Shooling and Employment of Married Women in Korea.” Unpublished of Hawaii.

Krafcik, J. F. and J. D. Macduffie. 1989. “Explaining High Performance Manufacturing.” *Working Paper of IMVP*. MIT.

Kollock, P. and M. Smith. 1994. “Managing the Virtual Commons: Cooperation and Conflic in Computer Communities.”

<http://www.sscnet.ucla.edu/soc/csoc/vcommons.htm>.

(3) 번역서

휴이트(John P. Hewitt). 2001. 「자아와 사회: 상징적 상호작용주의 사회심리학」. 윤인진 역. 학지사.

클레크 · 히긴스 · 스파이비(S. R. Clegg, W. Higgins and T. Spybey).

1994. “경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의.” 공유식 · 김

혁래 · 박길성 · 유홍준 편. 「신경제사회학의 이해」. 역사비평사. pp. 195-210.

Weber, Max. 1951(1920). The Region of China translated by Hans H. Gerth. New York: Free Press.

11. 표와 그림은 다음과 같이 작성한다.

- 1) 하나씩 별지에 작성하되 본문 속에 들어갈 자리를 지정하여 “〈표 1〉 여기에 제시”와 같이 표시한다.
- 2) 제목은 “〈표 1〉...”과 같은 형식으로 표나 그림의 위에 적는다.
- 3) 설명주는 “주”로 시작하고 출처는 “자료: ”로 시작하여, 표나 그림의 아래에 적어 놓는다. 범례도 그림의 하단에 표시한다.
- 4) 표 속에 칸과 행에는 적절한 범주명을 반드시 넣어주어야 한다.
- 5) 표의 선은 맨 위에 맨 아래 선 및 첫 번째 열의 밑선 까지만 굵도록 한다.
- 6) 그림은 색을 넣어 그려도 좋으나, 인쇄시에는 흑백으로 표현됨을 유의한다.
- 7) 그림에는 x축과 y축과 곡선 · 면적 등으로 표현된 각 부분의 명칭을 반드시 붙여주어야 한다.
- 8) 통계적 유의도는 “* $p < .05$.” “* $p < .01$.” “*** $p < .001$ ”과 같이 표기한다.

심사자 여러분께 감사드립니다

아래의 분들은 2024년 한 해 동안 한국사회에 투고된 원고들을 적게는 한 번 많게는 여러 번 꼼꼼히 심사해 주셨습니다. 이에 편집위원회를 대신해 편집위원장은 깊은 감사의 인사를 드립니다. 앞으로도 많은 관심과 도움을 부탁드립니다. 감사합니다.

강수환	홍콩과기대	유용민	전남대 미디어커뮤니케이션학과
권태연	선문대학교 사회복지학과	이상길	연세대학교 커뮤니케이션대학원
권혁진	경상국립대사회과학대학	이상직	경북대 사회학과
김남옥	강원대 문화도시학과	이재경	서울시여성가족재단
김병선	계명대 언론영상학과	이지수	군산대 사회복지학과
김원섭	고려대 사회학과	이혜수	강원대학교 학술연구교수
김지영	서울시립대 도시사회학과	이희철	국립한국교통대학교 행정학과
김호진	한국직업능력연구원	장서현	고려대학교 사회학과
김화연	이민정책연구원	장안식	케이스탯리서치
류승완	중앙대 경영학부	정희경	광주대 사회복지학부
박세준	덕성여대 지식문화연구소	조민식	서정대학교 휴먼케어서비스과
박정민	고려대 인문융합연구원	주윤정	부산대학교 사회학과
심재웅	숙명여대 미디어학부	허준기	(재)광주광역시사회서비스원 정책연구실
왕재선	강원대학교 글로벌인재학부	홍성철	경기대 미디어영상학과

한국사회 제25집 2호

2024년 8월 28일 · 인쇄

2024년 8월 30일 · 발행

편집 · 발행/고려대학교 한국사회연구소

서울특별시 성북구 안암로 145

전화: 02-3290-1651 팩스: 02-924-4365

E-mail: lab050@korea.ac.kr

한국사회 투고: socialresearchku@gmail.com

Homepage: <https://socialresearch.korea.ac.kr/>

인쇄 · 출판/도서출판 새로운문화

전화: 02-313-1431 팩스: 02-313-1434

ISSN 1229-036X

Journal of Social Research

Vol.25 No.2 / August 2024

* 이 책은 한국리서치의 지원으로 발간되었습니다.

Institute of Social Research, Korea University
ISSN 1229-036X