

The 8th ASIA Future Forum

제8회 아시아미래포럼

SPECIAL ADDRESS 특별강연

EXPERIMENT OF GLOBAL BASIC INCOME 글로벌 기본소득의 실험

Speaker / 연사

Guy Standing / Founder Member and Honorary Co-President, Basic Income Earth Network (BIEN)
가이 스탠딩 / 기본소득지구네트워크 공동대표

ADAPTING LABOR AND SOCIAL POLICIES TO 21ST CENTURY CAPITALIST CONDITIONS AND THE 4TH INDUSTRIAL REVOLUTION 21세기 노동 · 사회 정책의 미래

Speaker / 연사

Sandra Polaski / Former Deputy Director-General for Policy, International Labor Organization(ILO)
샌드라 폴라스키 / 前 국제노동기구(ILO) 부총재

SPEAKER

**Guy Standing**

Founder Member and
Honorary Co-President,
Basic Income Earth Network
(BIEN)

Guy Standing is Professorial Research Associate at SOAS University of London. He is a Fellow of the British Academy of Social Sciences and co-founder and now honorary co-president of the Basic Income Earth Network (BIEN), an international NGO that promotes basic income.

He was previously Professor of Development Studies in SOAS, Professor of Economic Security at the University of Bath, Professor of Labour Economics at Monash University, and Director of the International Labour Organization's Socio-Economic Security Program. He has been a consultant for many international bodies, including the United Nations, the European Commission and the World Bank, has worked with the Self-Employed Women's Association (SEWA) in India for many years, and was Director of Research for President Nelson Mandela's Labour Market Policy Commission for South Africa.

His latest book is <Basic Income: And How We Can Make It Happen>(2017). Other recent books are <The Precariat: The New Dangerous Class>(2011), which has been translated into 19 languages; <A Precariat Charter: From Denizens to Citizens>(2014); with others, <Basic Income: A Transformative Policy for India>(2015), and <The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay>(2016).

연사

**가이 스탠딩**

기본소득지구네트워크
공동대표

가이 스탠딩은 런던대학교 동양아프리카연구대학(SOAS) 교수, 영국 사회과학학술원(British Academy of Social Sciences) 회원이며 기본소득을 지지하는 국제 NGO인 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)의 공동 창립자이자 현 공동 명예회장이다.

런던정경대학교(SOAS)에서 개발학 교수, 바스대학교에서 경제안보 교수, 모나시대학교 노동경제학 교수, 국제노동기구(ILO) 사회경제안보 프로그램 국장을 역임했다. 다년간 국제연합(UN), 유럽연합 집행위원회(EC), 세계은행(WB) 등 국제기구의 자문위원으로 활동해 왔으며, 인도 자가고용 여성노동자협의회(SEWA)와 함께 일해 왔다. 남아프리카 공화국 넬슨 만델라 전 대통령 정부 산하 노동 시장정책위원회 연구 이사로 일했다.

그의 최근 저서에는 올해 출간된 <Basic Income: And How We Can Make It Happen> (기본 소득: 그 실현 방안에 대하여, 2017)을 포함해, 현재까지 19개 언어로 번역된 <The Precariat: The New Dangerous Class>(프레카리아트: 새로운 위험한 계급, 2011), <A Precariat Charter: From Denizens to Citizens>(프레카리아트 헌장: 주민에서 시민으로, 2014), <Basic Income: A Transformative Policy for India>(기본 소득: 인도를 위한 변혁적 정책, 2015), <The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay>(자본주의의 부패: 왜 자본소득자는 번창하고 노동은 보상받지 못하는가, 2016) 등이 있다.

ABSTRACT

The Growing Precariat under Rentier Capitalism

We live in paradoxical times, when the free market rhetoric is triumphant, yet when more of the income and power are going to those who use or benefit from non-market devices.

Contrary to Keynes' prediction of "the euthanasia of the rentier" during the 20th century, rentier capitalism has flourished in the neo-liberal phase of the Global Transformation. In the name of promoting liberalised markets, governments and international agencies have constructed a system that has resulted in a rising share of income going in forms of rent, linked to the possession of assets and their contrived scarcity, rather than the production of goods and services. The resultant inequality is not due to improved brilliance by the winners but to changes in the rules. It is neither morally nor economically defensible.

Three trends highlight an impending crisis. First, a global intellectual property regime has been constructed, with patents now worth over \$16 trillion and rising remorselessly. In a beggar-my-neighbour competition in fiscal policy, Governments are boosting the rewards going to holders of intellectual property. Second, they are providing more regressive subsidies to attract or retain foreign investment. Third, globally the share of income going to labour is shrinking.

Drawing on a trilogy of recent books, this presentation will describe how rentier capitalism is being strengthened, how more income is going to the plutocracy and plutocratic corporations, and how the precariat is being disadvantaged in favour of rentiers.¹

The spotlight will be on the precariat, the definition and the reasons for its growth. It is the only 'class' that has a direct interest in opposing rentier capitalism. So far, its revolt has been populist and mostly fanned by the political right. The final part will sketch policies for reducing inequality and economic insecurity, drawing on the second book, A Precariat Charter.

¹ G.Standing, Corruption of Capitalism: Why rentiers thrive and work does not pay(London: Biteback, 2016); The Precariat: The New Dangerous Class (London, Bloomsbury, 2011); A Precariat Charter: From Denizens to Citizens (London, Bloomsbury, 2014). The Precariat has been translated into 20 languages, including Korean. The latest book takes forward a theme in the trilogy: Basic Income.....And how we can make it happen (London, Pelican, 2017).

초록

지대(Rentier) 자본주의 하에서 증가하는 프레카리아트

우리는 역설적인 시대에 살고 있다. 자유시장의 수사학이 승리하고 있지만 비시장 장치를 이용하거나 그것으로 혜택을 보는 사람들에게 더 많은 소득과 권력이 주어지는 시대를 목도하고 있는 것이다.

20세기에 케인즈가 '자본소득자(rentier)의 안락사'를 예언한 것과 달리, 지대 자본주의는 전 세계가 신자유주의로 전환되는 국면에서 번성하고 있다. 자유주의 시장의 장려를 명목으로 정부와 국제기구는 재화와 용역의 생산보다, 소득 중 임대료 지출 비중을 점점 늘리고, 부동산과 같은 자산 보유의 희소성을 인위적으로 높인 시스템을 만들었다. 그 결과 초래된 불평등은 승자의 재능이나 능력 향상이 아닌, 규칙 변경으로 인한 것이다. 그것은 도덕적으로나 경제적으로 모두 타당하지 못하다.

다음의 세 가지 추세는 임박한 위기의 심각성을 보여준다. 첫째, 세계 지적재산권 체제가 구축되어 현재 특허권의 가치는 이미 16조달러를 넘어섰고 갈수록 더 증가하고 있다. 경쟁적인 '근린궁핍화'(이웃나라 거지 만들기) 재정정책 아래, 각국 정부는 지적재산권 보유자에게 돌아가는 보상을 확대하고 있다. 둘째, 각국 정부는 외국 자본 투자를 유치하거나 유지하려고 더 많은 역진적 보조금을 제공하고 있다. 셋째, 전 세계적으로 노동에 대한 소득 분배가 줄어들고 있다.

최근 발표한 3부작을 토대로, 본 발표에서는 지대 자본주의가 강화되는 방식, 자본가들과 재벌 기업에 더 많은 소득이 분배되는 과정, 그리고 자본소득자들의 이익 추구를 위한 프레카리아트(precariat)의 희생 등을 다룰 것이다.¹

발표는 프레카리아트와 그 정의, 증가 이유에 초점을 맞춘다. 프레카리아트는 지대 자본주의의 저지에 직접적인 관심을 두는 유일한 '계급'이다. 현재까지 그들의 반발은 포퓰리즘적 성향을 띠었으며 대부분 정치적 우파가 선통해왔다. 발표 말미엔, 앞서 언급한 3부작 중 두 번째 책인 〈프레카리아트 헌장〉의 내용을 기반으로 불평등과 경제적 불안정을 줄일 정책을 제시하고자 한다.

¹ 가이 스탠딩의 최근 3부작은 〈자본주의의 부패: 왜 자본소득자는 번창하고 노동은 보상받지 못하는가〉(Corruption of Capitalism: Why rentiers thrive and work does not pay, 2016), 〈프레카리아트 헌장: 주민에서 시민으로〉(Precariat Charter: From Denizens to Citizens, 2014), 〈기본소득: 그 실현 방안에 대하여〉(Basic Income: And how we can make it happen, 2017)를 일컫는다. 이 가운데 〈프레카리아트 헌장〉은 한국어판(프레카리아트: 새로운 위험한 계급)을 포함해 20개 언어로 번역됐다. 가장 최근작인 〈자본주의 부패...〉는 3부작의 주제 중 하나인 기본소득 논의를 더욱 발전시킨 것이다.

SPEAKER

**Sandra Polaski**

Former Deputy Director-General for Policy, International Labor Organization(ILO)

Sandra Polaski is an independent expert on labor and social policy at the international and national levels. She was the Deputy Director-General for Policy of the International Labour Organization(ILO) from 2012-2016. In that capacity she provided overall leadership for the Organization's research, statistics, policy analysis and policy advice for the ILO's 185 Member States. She served as the ILO Sherpa to the G20 and led ILO's work in the G20 Employment Working Group and BRICs employment ministers track.

Prior to joining the ILO, Ms. Polaski served as U.S. Deputy Undersecretary of Labor in charge of the International Labor Affairs Bureau, where she led U.S. government work on labor rights and working conditions in global supply chains and bilateral and regional policy dialogues with other governments. Earlier she directed a research and policy program focusing on economic growth, trade, development, livelihoods and income distribution at the Carnegie Endowment for International Peace, a global think tank.

She has testified before committees on foreign affairs, trade, finance and employment of the European Parliament, U.S. Senate, U.S. House of Representatives and Canadian Senate. She has spoken in a wide variety of multilateral fora and published widely.

She was educated at the Johns Hopkins School for Advanced International Studies(SAIS), University of Wisconsin and University of Dayton and holds an honorary doctorate from Middlesex University.

연사

**샌드라 폴라스키**

前 국제노동기구(ILO) 부총재

샌드라 폴라스키는 국내외에서 인정받는 노동과 사회정책 분야의 권위자다. 그녀는 2012년부터 2016년까지 국제노동기구(ILO) 부총재로 활동하며 185개 회원국에 대한 조사, 통계, 정책분석 및 정책자문을 총괄해왔다. ILO 셰르파로 G20에서 활동하며 G20 고용 실무그룹과 BRICs의 고용부장관 모임에서 ILO를 대표했다.

ILO에서의 활동 이전에는 미국 노동부 부차관으로 국제 노동국을 이끌며 세계 공급망 내 노동권 및 노동조건과 관련된 미국정부의 역할을 수행하고, 정부 간 양자 및 지역 정책 대화를 주도하였다. 그전에는 글로벌 싱크탱크인 카네기 국제 평화기금에서 경제 성장, 무역, 개발, 생계 및 수입 분배에 관한 연구 및 정책 프로그램을 총괄했다.

유럽의회, 미국 상원, 미국 하원 및 캐나다 상원의 외교, 무역, 금융 및 고용 관련 위원회에서 의견을 제시해왔으며, 다양한 다자 간 포럼에서 연설하고 관련 자료를 폭넓게 발표해왔다.

존스 홉킨스 국제대학원(SAIS), 위스콘신대학교, 데이턴대학교에서 수학하였으며 미들섹스 대학교에서 명예박사학위를 수여하였다.

ABSTRACT

Adapting Labor and Social Policies to 21st Century Capitalist Conditions and The 4th Industrial Revolution

To discuss the future of work and how to adapt labor and social policies for this future it is necessary to begin by asking “when is the future of work?” Are we discussing the challenges of the short term—today and tomorrow, the foreseeable future? Or are we discussing a more distant future of work, several decades away, involving developments we can try to project but can't really know?

This question is very important because changes in policy that can have fundamental effects on workers, labor markets, households and incomes must be based upon a good analysis of the nature and extent of challenges and identification of the problems to be solved. Many factors that have disrupted the “present of work” have been developing for years or decades and are likely to persist into the near-term future of work. New factors that are emerging and visible today may be persistent or may be transitory. And technological changes, geopolitical factors and unforeseen developments are likely to pose challenges in the long term that we cannot predict with any confidence today.

The paper will first quantify the major trends that have affected labor markets over recent decades, assess the scale of newer developments and project some of the impacts of emerging technologies. This will establish a baseline for the problems to be addressed.

Based on this overview of the present and foreseeable future, the paper will then lay out a series of core principles that should guide the design of policies for the 21st century and 4th industrial revolution. These principles are based on observation of the historical development of labor market and social policies and include consideration of the meaning and function of work for the individual, society and economy.

The third section of the paper discusses how these principles can be applied in practice, with a focus on higher income, technologically advanced economies in general and Korea in particular. The proposals will be evaluated for their short and longer-term effectiveness.

The fourth section will briefly examine some competing proposals, and evaluate their relative strengths and weaknesses.

The final section will address the prospects for sound policy and political responses and conclude.

초록

21세기 자본주의와 4차 산업혁명 시대의 노동·사회 정책을 생각하며

일의 미래와 그에 따른 노동·사회 정책 조정 방안을 논의하려면 먼저 다음과 같은 질문을 던져야 한다. ‘그 일의 미래란 언제를 말하는가?’ 우리는 단기간 즉 오늘과 내일, 예측가능한 미래의 과제들을 논의하고 있는가? 아니면, 추측을 시도하지만 정확히는 알 수 없는 발전양상이 동반될 수십년 뒤 더 먼 일의 미래를 논의하고 있는가?

이 질문은 매우 중요하다. 노동자, 노동시장, 가계, 소득에 근본적인 영향을 미칠 수 있는 정책의 변화는 과제의 특성과 규모에 대한 적절한 분석, 해결해야 할 문제의 파악에서 출발해야 하기 때문이다. ‘일의 현재’를 혼란에 빠뜨린 많은 요인은 수년간 또는 수십년간 형성되어왔으며 가까운 미래에도 지속될 것이다. 오늘날 부상하고 있는 새로운 요인들은 항구적일 수도 일시적일 수도 있다. 그리고 기술적 변화와 지정학적 요인, 예상치 못한 발전은 현재의 우리가 전혀 예측할 수 없는 여러 과제를 먼 미래에 제시할 수 있다.

본 발표에서는 먼저 최근 수십년 동안 노동시장에 영향을 미쳐온 주요 추세를 정량화하고, 새로운 발전의 규모를 평가하며, 새로운 기술이 끼칠 영향 일부를 전망해볼 것이다. 이를 통해 우리가 다루어야 할 문제가 무엇인지를 가능해볼 수 있을 것이다.

이와 같은 현재와 예측가능한 미래에 대한 개관을 바탕으로, 본 발표는 21세기와 4차 산업혁명에 대비한 정책설계에 지침이 되어야 할 일련의 핵심원칙을 제시할 것이다. 이 원칙들은 노동시장과 사회정책의 역사적 발전에 기반을 두며 개인과 사회, 경제를 위한 노동의 의미와 기능을 고려한 것이다.

세 번째로는 이러한 원칙들을 실제로 적용할 수 있는 방안을 논의할 것이다. 전반적으로는 소득수준이 높고 기술이 발전한 경제를 다룰 것이며 개괄적으로는 한국의 상황을 살펴볼 것이다. 이러한 제안들의 장단기 효과 또한 평가할 것이다.

네 번째로는 서로 대립하는 제안들을 대략 살펴보고 상대적인 강점과 약점을 평가할 것이다.

마지막으로는 건전한 정책과 정치적 대응에 대한 전망을 제시한 뒤 발표를 마무리하고자 한다.

21ST CENTURY CAPITALISM AND THE 4TH INDUSTRIAL REVOLUTION:

ADAPTING LABOR AND SOCIAL
POLICIES TO MEET THE CHALLENGES

Sandra Polaski

21세기 자본주의와 제 4차 산업혁명:

새로운 사회적 과제 해결을 위한
노동, 사회 정책을 생각하며

샌드라 폴라스키

I. WHAT ARE THE MAIN
CHALLENGES?

II. WHAT ARE THE BEST
RESPONSES?

I. 우리 사회는 어떤
어려움을 마주하게 될까?

II. 가장 좋은 대응책은 뭘까?

WHAT ARE THE MAIN CHALLENGES?

- Will work disappear?
- When is the (relevant) future?
- What are the known challenges?

가장 큰 어려움은 뭘까?

- 일자리가 사라지게 될까?
- “미래” 는 정확히 언제일까?
- 이미 예견된 어려움은 뭘까?

WILL WORK DISAPPEAR?

- What history tells us about the impact of new technologies on employment levels
- What productivity is telling us about the impact of new technologies

일자리가 사라지게 될까?

- 신기술의 등장은 실업률에 어떤 영향을 미쳤는가? 기술 발전의 역사를 돌아보자.
- 신기술과 생산성의 상관관계는 어떨까?

WHEN IS THE FUTURE?

- Trends toward insecure employment, low pay, rising inequality have been developing for decades and continue to grow
- The advent of new forms of work through online platforms extends this pattern

‘미래’는 언제인가?

- 고용 불안정성, 저소득, 불평등이 지난 수십년간 확대되었고, 더욱 심해질 것으로 예상됨
- 온라인 노동 등 새로운 형태의 일의 등장 이 이러한 경향을 더 심화시킴

WHAT ARE THE KNOWN CHALLENGES?

지금,
어떤 문제가 있나

CHALLENGES IN KOREA

- Employment relationship: 1/3 of workers are now engaged in non-standard work (temporary contracts, part-time work, dispatched)
- They earn 36% less and most are not covered by the national pension and unemployment insurance schemes
- Particularly affected: women and older workers

한국 사회의 문제들

- 전체 노동인구의 1/3이 비정규직
(기간제, 시간제, 파견 고용)
- 이들의 평균 소득은 정규직보다 36% 낮으며
고용보험, 국민연금 등을 보장받지 못함
- 여성과 노인은 이러한 고용불안정성에 더 취약함

CHALLENGES IN KOREA

- Almost a quarter of Korean workers earn low pay (workers earning less than two-thirds of median pay and bonuses), the second highest incidence of low pay in the OECD
- Wage inequality and relative poverty are high
- Elder poverty is a serious problem: at 49.6 percent relative poverty is four times the OECD average

한국 사회의 문제들

- 전체 노동자의 1/4 가량이 저임금에 시달리는데,
이는 OECD국가중 두번째로 높은 수치
*저임금: 평균 보너스와 임금의 2/3보다 적은 경우
- 높은 임금 격차와 심각한 상대적 빈곤
- 노인 빈곤이 심각한 사회문제:
49.6%에 달하는 노인층의 상대적 빈곤율.
OECD 평균치의 4배 수준

CHALLENGES IN KOREA

- Existing labor laws and regulations are often not effectively enforced, particularly minimum wage standards and social contributions
- Low levels of representation by trade unions: ILO supervisory committees have repeatedly called for reforms of the Trade Unions and Labour Relations Adjustment Act

한국 사회의 문제들

- 현존하는 노동법과 규제들이 현실 속에서 충분히 작동하지 않고 있음. 특히, 최저임금과 각종 사회보장이 지켜지지 않음.
- 노조의 대표성이 낮음. 국제노동기구(ILO)는 지속적으로 한국 정부에 단결 및 단체 교섭의 자유를 보장하는 ILO 협약 비준과 노조 및 노사관계 조정법의 개정을 촉구하고 있음.

CHALLENGES IN KOREA

- Digital nomads: how many?
- Good data is lacking, but in US online platform workers make up less than 1% of the work force
- Oxford study shows that in Asia as a whole, the supply of and demand for online freelance labor amounts to about 1/5 of that observed in the US

한국 사회의 문제들

- 디지털 노마드: 얼마나 많은 사람이 이런 형태의 노동을 하는가?
- 충분한 데이터가 수집되지 않았으나, 미국의 경우 전체 노동자의 1% 미만이라고 알려짐.
- 영국 옥스포드대의 연구 결과에 따르면, 아시아 전체에서 발생하는 온라인 기반 프리랜서 노동의 수요/공급은 미국의 1/5 수준

II. WHAT ARE THE BEST POLICIES?

II. 가장 좋은 정책 대안은 뭘까?

FRAMEWORK

- Address known and existing challenges first
- Construct an adequate employment and social protection floor, a foundation of guaranteed rights and protections that individuals and households can count on
- Reexamine as new challenges arise

논의의 기본 틀

- 지금 존재하는 문제를 공론화해야 함.
- 적절한 고용 및 사회안전망 구축: 개인과 가정이 기본적 권리와 보장을 누릴 수 있게 함
- 새로운 어려움이 나타날 때마다 그에 맞는 해결책을 찾기 위한 사회적 논의가 필요함

FRAMEWORK

- This framework assumes that work will not disappear—nor should it disappear
 - Work organizes the contributions of individuals to the society and economy, contributes to the individual's sense of purpose and social engagement and builds social cohesion
 - The fact that some work is harmful or leaves the worker in poverty points to policy failures to ensure adequate compensation and protections

논의의 기본 틀

- 위와 같은 논의의 기본 틀에서 출발한다는 것은, 일이 사라지지도 않을 것이며 사라져서는 안 된다는 것을 의미한다.
 - 사람은 일을 통해서 사회에 참여하고 목표 의식을 갖게 된다. 이를 통해서 사회와 경제에 기여하며, 이러한 과정은 사회적 포용의 과정이기도 함.
 - 일이 누군가에게 해가 되거나, 일을 해도 빈곤 상태를 벗어나지 못하는 것은 노동에 대한 적절한 보상과 사회적 보호를 만들어내지 못한 정책의 실패로 보아야 함.

SOCIAL FLOOR IN KOREAN CONTEXT

- Reforms should be sufficient to:
 - improve incomes and job security for workers currently in non-standard employment and converge their status, wages and benefits to those of permanent workers
 - address elder poverty through reforms to pensions, wages and job tenure

한국의 사회적 안전망

개혁을 통해 아래와 같은 목적을 달성해야 함:

- 노동자의 소득을 높이고, 비정규 노동자의 고용 안정성 및 임금, 사회적 혜택을 정규직 노동자에 준하는 수준으로 끌어올려야 함.
- 연금과 소득, 정년 관련 제도를 개혁해 노인 빈곤 문제를 해결해야 함.

SOCIAL FLOOR IN KOREAN CONTEXT

- ensure compliance with labor laws, minimum wages and required social contributions and a level playing field among firms
- improve the ability of workers to organize into trade unions and bargain collectively to defend their rights
- reform the tax system to increase government revenues for the social floor and other public goods and to address increasing inequality

한국의 사회적 안전망

- 최저임금, 사회보장부담금 등 노동법을 준수하고, 기업들은 공정한 경쟁을 해야 함.
- 노동조합 조직 및 단체교섭을 촉진해 노동자들이 자신의 권리를 보호할 수 있도록 함.
- 사회적 안전망, 공적 서비스를 충분히 제공해 심화되는 불평등에 대응해야 함. 그를 위해서는 세제 개편을 통해 정부 수입을 증대해야 함.

COMPETING PROPOSALS

- Universal basic income
 - At what level would the basic income be set?
 - What would be the cost? Who would pay?
 - Who wins, who loses?
- Current experiments and what we can learn

서로 다른 여러 제안들

보편적 기본소득

- 어느 정도 수준의 기본소득이 적절한가
- 비용은 얼마나 소요되는가? 누가 부담하나?
- 누가 혜택을 보고, 누가 손해를 보나?
- 기본 소득 실험을 통해 얻은 교훈

COMPETING PROPOSALS

- Public employment programs: government serves as the employer of last resort
 - Based on a preference for providing useful work to individuals or households in exchange for a guaranteed income
 - Examples from US, India
 - Pros and cons

서로 다른 여러 제안들

- 공공 고용 제도: 소득 보장의 조건으로 국민 개인이나 가정에 유익한 노동을 제공하도록 하는 방식에 대한 선호를 바탕으로 한다.
- 대공황 시기 미국, 인도 등지에서 시도되었음
- 장점과 단점이 있음

COMPETING PROPOSALS

- Reducing the labor tax wedge
 - Does it encourage hiring?
 - Loss of revenue to social insurance systems that are funded by the payroll taxes
 - Alternative sources of revenue for social protection

서로 다른 여러 제안들

- 조세격차 감소
 - *역자 주: 조세격차란 고용주가 근로자에게 지급하는 임금 중 소득세와 사회보장기여금, 국민연금, 건강보험, 고용보험이 차지하는 비율로 조세 격차가 클수록 근로자의 세 부담은 가중됨.
- 이 조치가 취업률을 높일 것인가?
- 급여세로 유지되는 사회보험 체계의 자금기반에 손실이 생길 우려가 있음.
- 사회 보장을 위한 다른 자금원 확보 필요

CONCLUSION

This is a promising moment for real progress in Korea, with a new administration elected to improve living standards, equality and social cohesion while transitioning to a new economic model based on domestic demand and economic sustainability. . .

결론

삶의 질을 개선하고 평등과 사회적 포용의 확대를 중시하는 새 정부가 등장한 지금 이 시점이 한국이 실질적 진보로 나아갈 골든타임이다. 이를 위해서는 내수 확대와 지속가능성에 기반한 새로운 경제 모델 수립이 필요하다.

CONCLUSION

Korea can benefit from the accumulating evidence that sound and equitable labor and social protection will strengthen economic sustainability and productivity over the short, medium and long term.

결론

튼튼하고 공정한 노동 및 사회 보장 확보가 단기, 중기는 물론 장기적인 한국 경제의 지속가능성과 생산성 향상으로 이어질 것임을 증명하는 많은 연구 결과와 데이터가 제시되고 있다.

Adapting labor and social policies to 21st century capitalist conditions and the 4th industrial revolution

Introduction

Over recent decades the economic prospects facing households and workers across most advanced economies have changed in substantial ways. For many it has been a change for the worse: less job security, less wage growth, erosion of employment-based social protection, more precarious economic prospects, increasing inequality. With this decades-long evolution as a backdrop, the advent of work and services arranged through the internet have added a new element. Still further into the future, questions loom about the impact of technology, in particular artificial intelligence and robotization, on overall employment levels. All of these developments have raised questions about the future of work: are societies now confronting a profoundly different scenario with regard to future jobs and incomes?

To discuss the future of work and how to adapt labor and social policies for this future it is necessary to begin by asking “*when* is the future of work?” Are we discussing the challenges of today, tomorrow and the foreseeable future? Or are we discussing a more distant future of work, decades away, involving developments we can try to project but can’t really know? From the perspective of policy making, this question is very important because changes in policy can have fundamental effects on workers, labor markets, households and incomes. They must be based upon a firm understanding of the nature and extent of challenges and identification of the specific problems that should be addressed.

Many of the factors that have disrupted the “*present* of work” have been developing for years or decades and are based on forces that are likely to persist into the near and medium-term future. New factors that are emerging and visible today may be persistent or may be transitory. And more distant technological changes, political factors and unforeseen events are likely to pose challenges in the long term that we cannot predict with any confidence today.

This paper is intended to bring analytical clarity and focus to the issues that confront workers, households and policy makers in the spheres of employment and social protection. It takes stock of the challenges that have already emerged and assesses the likely impacts of new developments, spanning both the present and the future of work. It addresses the issues from the perspective of advanced economies, with a particular focus on Korea.

The paper will first quantify the impacts of major changes in labor markets and incomes over recent decades, assess the scale of newer developments and project the likely impacts of emerging technologies. This will establish a baseline for the problems to be addressed.

Based on this overview of the present and foreseeable future, the paper will then lay out a framework for designing policies for the 21st century and 4th industrial revolution, followed by illustrations of how these principles can be applied in practice, focusing on Korea. The next section will briefly examine some competing proposals, and evaluate their relative strengths and weaknesses. The final section will address the prospects for sound policy and political responses and conclude.

21 세기 자본주의와 4 차 산업혁명 시대의 노동, 사회 정책을 생각하며

들어가며

지난 수십 년 동안 대부분의 선진국 가정과 노동자의 경제전망에 큰 변화가 있었다. 대부분 사람들에게 변화는 부정적인 방향으로 일어났다. 고용 안정성은 나빠지고, 임금 상승률이 낮아지고, 고용에 바탕을 둔 사회 보호 제도는 붕괴됐으며, 더 불안정한 경제 전망, 불평등의 확대 등으로 나타났다. 수십 년간 일어난 이러한 변화 속에서 인터넷을 통해 중개되는 일과 서비스의 출현은, 미래 전망에 새로운 국면이 되었다. 미래를 논함에 있어 기술의 영향, 특히 인공지능과 로봇화가 전반적인 고용 수준에 미치는 영향에 관한 질문이 계속 제기되고 있다. 이러한 모든 발전은 일의 미래에 관한 다음과 같은 질문을 불러 일으켰다. “오늘날 사회는 일자리나 소득과 관련하여 과거와 전혀 다른 시나리오에 직면했는가?”

일의 미래와 새로운 노동과 사회 정책에 대해 논의하고자 한다면, 다음과 같은 질문으로 시작해야 한다. “일의 미래는 언제인가?” 오늘이나 내일과 같은 예측 가능한 가까운 미래의 문제를 논하고 있는가? 아니면 현재로서는 전망만 할 수 있을 뿐 확신할 수 없는 더 먼 미래를 논하는가? 노동자, 노동 시장, 가계 및 소득에 근본적 영향을 미칠 수 있는 정책 입안의 관점에서 볼 때 이 질문은 매우 중요하다. 정책 변화는 이러한 도전의 성격과 범위에 대한 명확한 이해와 다뤄야 할 구체적인 문제를 명확히 한 상태에서 이루어져야 한다.

‘현재의 일’을 어렵게 하는 많은 요인들은 수 년, 또는 수십 년간 만들어져 왔으며 이는 중기적 미래까지는 계속해서 영향을 미칠 것이다. 오늘날 새로 생겨나는 요인들 중 어떤 것들은 지속적으로 영향을 미칠 것이고, 어떤 것은 금세 사라질 것이다. 더 먼 미래에 일어날 기술적 변화나 정치적 영향, 지금 예측할 수 없는 사건들이 장기적 변화 과정에서 새로운 도전과 어려움을 가져올 것이다.

나는 이 발표를 통해 고용과 사회 보호라는 측면에서 노동자, 가계, 정책입안자가 직면한 문제에 대해 명확히 분석하고자 한다. 발표를 해 나가며 이미 나타난 여러 문제들을 살펴보고 현재와 미래의 일 모두에 영향을 드릴 새로운 요소들을 검토해 나갈 것이다. 이 발표는 선진 경제권의 관점에서 본 것이며, 한국에 특별히 초점을 맞추고자 한다.

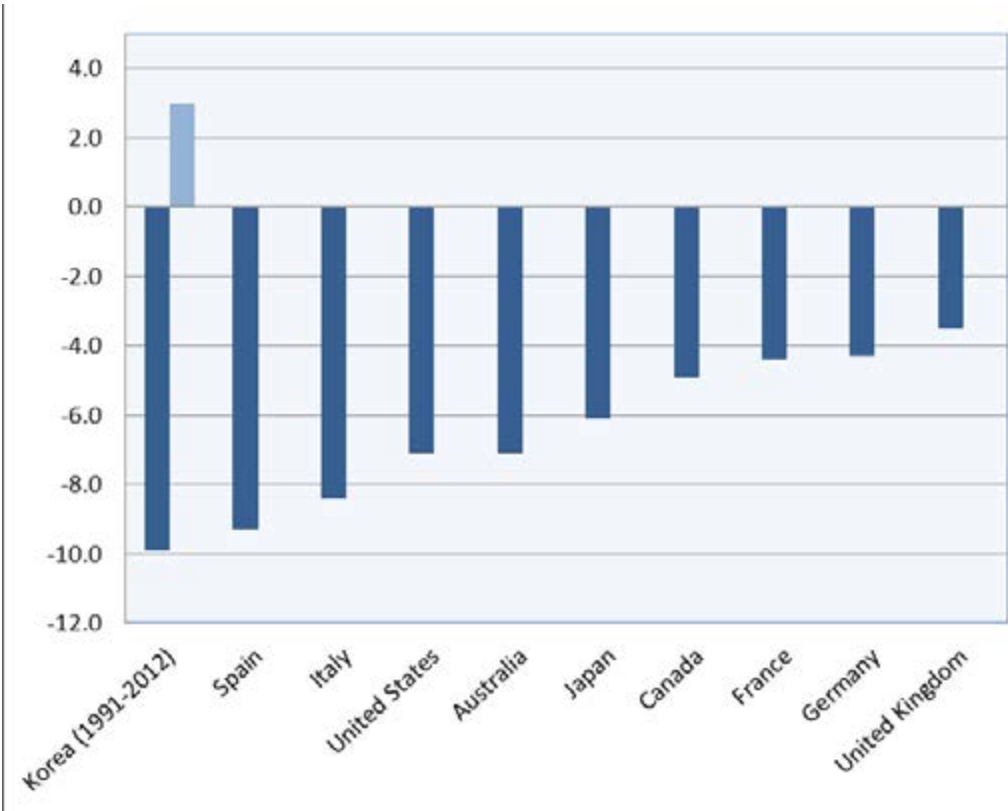
본 발표에서는 먼저 최근 수십 년 동안 노동 시장과 소득에 어떤 중요한 변화가 있었는 지 수치를 통해 알아보고, 새로운 현상이 어떤 규모인 지 평가하고, 새로운 기술이 어떤 영향을 줄 것인 지 전망을 해 볼 것이다. 이를 통해 해결해야 하는 문제의 출발점을 제시하고자 한다

이와 같은 현재와 예측 가능한 미래에 대한 개관을 바탕으로 본 발표는 21 세기와 4 차 산업혁명을 위한 정책 설계의 틀을 제시하고, 이 원칙들을 어떻게 한국에 적용할 것인지를 집중해 논의하고자 한다. 다음으로 서로 상반되는 의견을 살펴보고 각각의 강점과 약점을 분석한다. 마지막으로 올바른 정책과 정치적 대응을 전망하며 발표를 마무리한다.

Evolving labor market and social protection challenges

To begin assessing the ongoing changes in employment and social protection, it is instructive to start at the broadest macroeconomic level, the division of gross national income between labor and capital. There has been a significant reduction in the share of total national income going to labor (wages and other compensation) compared to the share going to capital (owners and investors) over recent decades, across all advanced G20 countries as well as in many other countries (Figure 1).

Figure 1. Changes in labor shares in advanced G20 economies 1970-2014

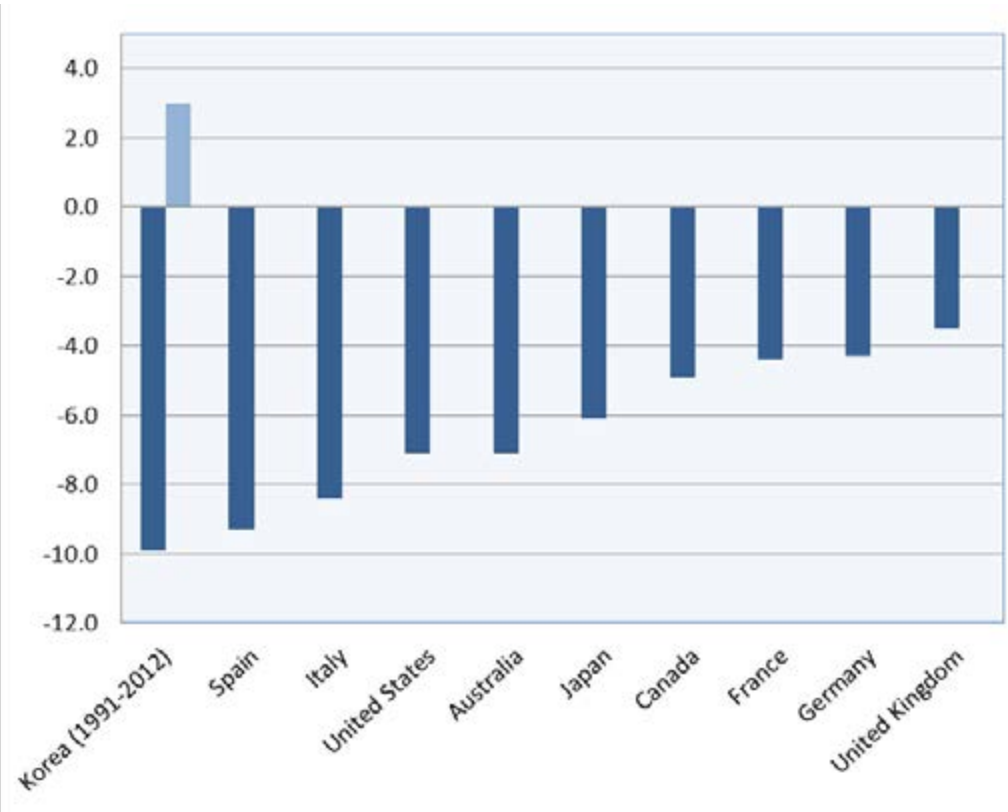


Note: Labor income share measures the ratio of compensation of employees to gross value added, both measured in nominal terms (unadjusted labor income share). The ratio does not capture labor income of the self-employed and so adjustments are made to include that income. For the Republic of Korea both unadjusted (light blue) and adjusted (dark blue) labor shares are given. Source: International Labor Organization (ILO) based on AMECO Database and ILO Databases (ILO et al 2015).

진화하는 노동 시장과 사회 보장의 과제

고용과 사회 보장 측면에서 일어나는 변화를 평가하기 위해서는 거시 경제 수준에서 논의를 시작하는 것이 도움이 될 듯하다. 국민 총소득이 노동과 자본에게 어떻게 분배되고 있는지를 살펴보자. 지난 수십 년 동안 모든 선진 G20 국가를 비롯한 많은 다른 국가에서 자본 (사주 및 투자자)에게 돌아가는 몫에 비해 노동(임금 및 기타 보상)의 몫이 크게 감소했다[그림 1].

[그림 1] G20 국가들의 노동 분배율 변화 (1970년부터 2014년까지)



주: 여기서 노동 소득 분배율은 총 부가가치 가운데 피고용자가 받는 노동의 대가의 비율이며 두 값 모두 명목상의 소득으로 측정된다 (조정되지 않은 노동 소득 분배율). 이 비율은 자영업자의 노동소득은 나타나지 않기 때문에, 조정된 노동 소득 분배율에서는 이를 포함시킨다. 한국의 경우, 조정되지 않은 노동소득 분배율 (밝은 파란색)과 조정된 노동소득 분배율 (진한 파란색)을 모두 제시하였다. 출처: 국제노동기구 (ILO), AMECO 데이터베이스와 ILO 데이터베이스에 근거(ILO et al 2015).

This shift is now well-documented and there is broad agreement that the causes include globalization, technological change, changing incentives facing firms and changing political dynamics. The relative contribution of these different factors is highly debated and varies among countries.¹

Within this broad pattern, the reduction in labor's share has come about through several main channels, discussed below. These include:

- the changing nature of the employment relationship, with more jobs becoming temporary, part-time or otherwise diverging from the standard employment relationship;
- stagnation or even decline in median real wages in many countries;
- weakened labor market institutions; and
- gaps in social protection coverage.

Employment relationship

With respect to the employment relationship, for most of the 20th century the standard employment relationship was based on a contract between an employer and employee that provided full-time work, expectation of periodic wage increases in line with productivity increases and coverage of social benefits. This was true in most advanced economies and was also the norm in Korea. Today that relationship has become less common.

In Korea, fully one-third of workers are now engaged in non-standard work, including those on temporary contracts, part-time work and dispatched work.² These workers earn 36 percent less per hour than regular workers, even though their skills are comparable.³ Their disadvantage extends to benefits as well: 54.8 percent of non-standard workers are not covered by a national pension and 64 percent are not covered by unemployment insurance.⁴ Women and older workers are disproportionately represented among non-standard workers in Korea, discouraging labor force participation by these groups.

Wages

Stagnant or declining wages have also contributed to the decline in labor's share of national income in most countries. Global real wages have grown more slowly than global economic growth over recent decades. Since the financial crisis of 2007-8, wage growth has not recovered to pre-crisis levels (Figure 2). The very rapid rise of wages in China over the last 15 years has been a major exception to that pattern. Excluding China, the deceleration of wage growth is even more dramatic. Slow wage growth is problematic for many reasons. At the macroeconomic level, it subtracts from household consumption and domestic demand. As a result, economies grow more slowly, rely more on exports (other countries' demand) or depend more on household debt. Slower wage growth also leaves more households in poverty. Each of these consequences pose problems for growth, stability and equity.

이러한 변화는 여러 자료를 통해 확인할 수 있으며, 세계화, 기술 변화, 기업 내 인센티브의 변화와 정치적 변화 등이 원인으로 작용한다는 데 폭넓은 공감대가 형성되어 있다. 이 다양한 요인의 영향력 정도는 상대적이며, 국가마다 다르다.¹

이 같은 다양한 영향 속에서, 노동소득 분배율의 감소는 다음과 같은 몇 가지 주요 채널을 통해 이루어졌다.

- 임시직, 시간제 등 일반적인 고용 관계에서 벗어나는 일자리가 증가하는 것 같은 고용 관계의 성격 변화
- 많은 국가에서의 실질 임금의 중앙값이 정체하거나 감소.
- 약화된 노동시장 제도들; 그리고,
- 사회보장 적용범위의 격차.

고용 관계

고용 관계에 있어서, 20 세기 대부분 기간에 일반적인 고용 관계는 고용주와 풀타임 업무를 제공하는 피고용인 간의 계약이었다. 이런 계약은 생산성 증가에 따라 주기적으로 임금이 오르고 사회보장 혜택을 받으리란 기대에 기반을 두고 있었다. 이것은 대부분의 선진국에서도 마찬가지였고 한국에서도 일반적인 고용 관계였다. 그러나 이러한 고용 관계는 오늘날 예전만큼 일반적이지 않게 되었다.

한국 노동자 중 3분의 1은 비정규직, 즉 임시직, 시간제, 파견직 등에 종사하고 있다.² 비정규직 노동자는 정규직 노동자와 동일한 능력을 갖추고 있다고 해도 그들보다 시간당 36% 적은 임금을 받는다.³ 비정규직 노동자들의 겪는 불이익은 다음과 같이 사회적 혜택 면에서도 존재한다: 비정규직 노동자의 54.8%는 국민연금의 적용을 받지 않으며 64%는 실업 보험의 적용을 받지 않는다.⁴ 비정규직 문제를 다루는 과정에서 여성과 고령자는 잘 드러나지 않는데, 이는 이들의 노동의 참여를 저해하는 이유 중 하나가 된다.

임금

임금이 증가하지 않거나 감소했다는 사실 역시 대부분의 국가에서 전체 국민 소득 중 노동 분배율의 감소 원인으로 작용했다. 전 세계에서 실질 임금은 최근 수십 년간 세계 경제 성장률보다 더 느린 속도로 증가했다. 2007년~2008년의 금융 위기 이후 임금 상승률은 아직 위기 이전 수준으로 회복되지 못했다 (그림 2). 지난 15년간 중국에서의 급속한 임금 상승은 이러한 양상 속에서 눈에 띄는 예외였다. 중국을 제외하면, 임금 상승률의 둔화는 더욱 뚜렷해진다. 느린 임금 상승은 여러 가지 이유로 문제가 된다. 거시 경제 수준에서, 그것은 가계 소비와 국내 수요를 감소시킨다. 결과적으로 경제 성장이 느려지고, 수출 (다른 나라의 수요)에 의존하거나, 가계 부채에 더 의존하게 된다. 느린 임금 상승은 또한 더 많은 가구를 빈곤 상태로 만들고, 결국 성장, 안정성 및 형평성에 문제를 일으키게 된다.

¹ ILO et al 2015.

² OECD 2016.

³ Ibid.

⁴ ILO 2016b.

¹ ILO et al 2015

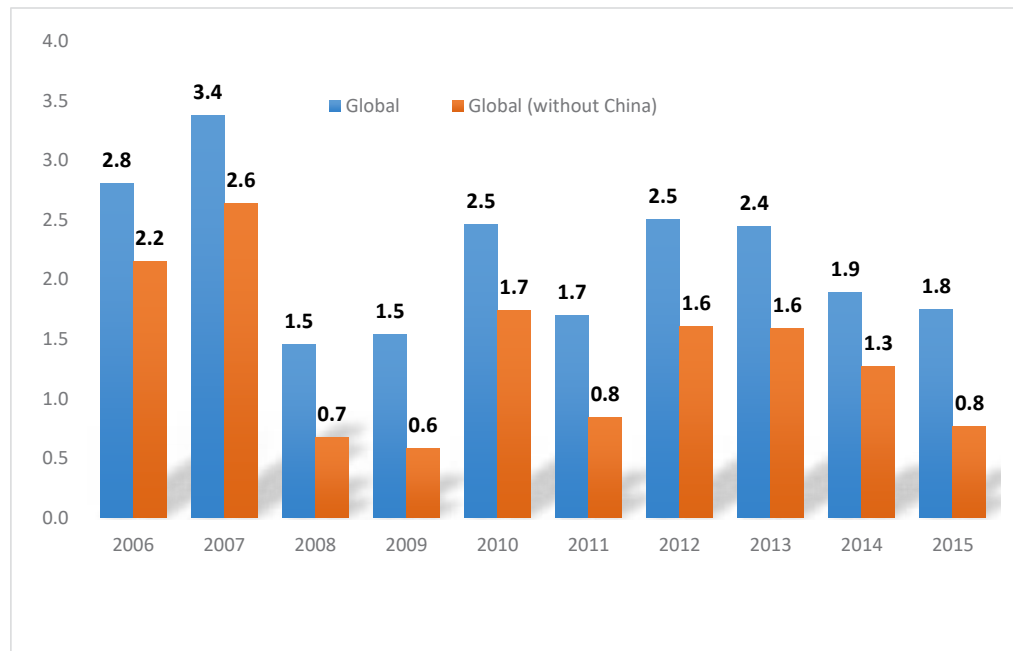
² OECD 2016.

³ Ibid.

⁴ ILO 2016b.

Wage growth in Korea has been somewhat higher than the global average, as would be expected of a rapidly growing economy in the process of convergence from developing to advanced economy status. However almost a quarter of Korean workers earn low pay (defined as full time workers earning less than two-thirds of median pay including bonuses), the second highest incidence of low pay in the OECD.⁵ Wage inequality and relative poverty are high, reflecting the already mentioned wage gaps between standard and non-standard workers, among other factors.

Figure 2. Annual average global real wage growth, 2006 – 2015



Source: ILO estimates based on official national sources, as recorded in the ILO Global Wage Database (ILO 2016a).

Labor market institutions

Among the factors that have contributed to worsening labor income shares, a significant role has been played by the widespread weakening of labor laws and regulations and the decline of union representation and collective bargaining in many countries. These developments have often come about as attempts by governments to stimulate economic growth and indeed have been encouraged by some international organizations. However accumulating evidence shows that labor market deregulation and repression of trade unions do not have net positive effects on growth or job creation and they are likely to increase inequality and reduce social cohesion.⁶

Existing labor laws and regulations are often not effectively enforced. A lack of enforcement of minimum wage standards and social contributions has been noted in Korea, contributing to the problems of inequality and relative poverty.⁷ Low levels of representation by trade unions

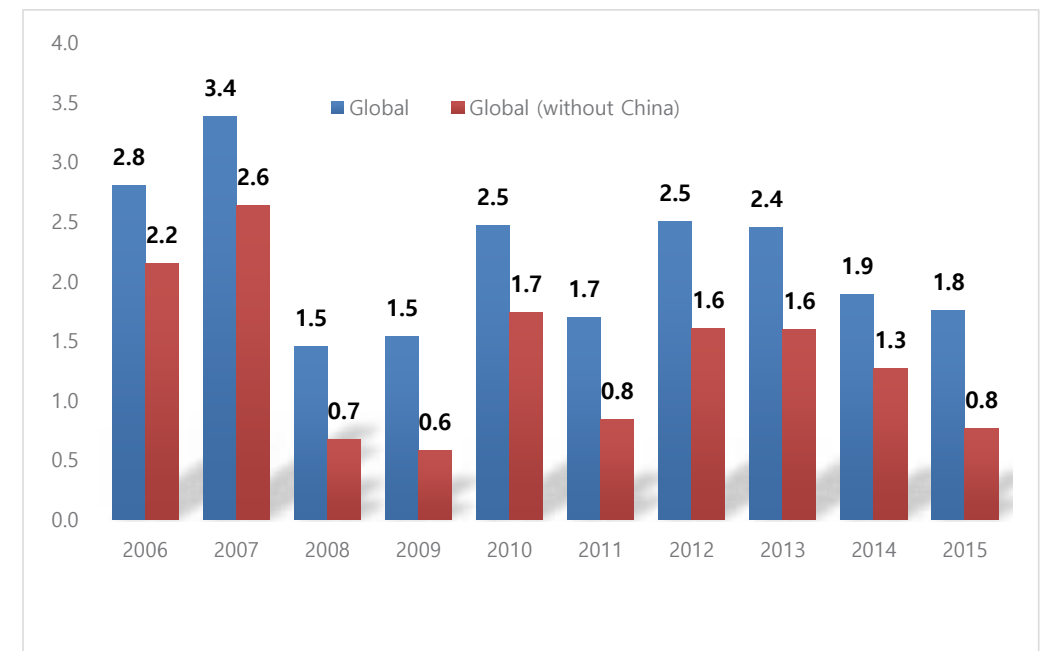
⁵ OECD 2016.

⁶ World Bank Group 2015; ILO et al 2015.

⁷ OECD 2016.

한국의 임금 상승률은 세계 평균보다 다소 높았는데, 이는 개발 도상국에서 선진국으로 발전하며 경제가 지속적으로 성장할 것으로 예상했기 때문이다. 그러나 한국 노동자의 4분의 1 가량은 낮은 임금을 받아 (상여금을 포함한 중위임금의 3분의 2 미만을 받는 전일제 노동자를 말함), 한국은 OECD 국가 중 두번째로 낮은 임금의 국가였다.⁵ 또한 임금 불평등과 상대적 빈곤의 지수가 높은데, 이는 여러 요인 중에서 앞서 언급한 정규직 노동자와 비정규직 노동자 간의 임금 격차를 말해주는 것이다.

[그림 2] 전 세계 연간 실질 평균 임금 상승률 (2006년부터 2015년까지)



출처: ILO (ILO 국제 임금 데이터베이스 (ILO 2016a)에 기록된 공식적인 국가 자료에 근거한 추정치.)

노동 시장 제도

노동소득 분배율 악화에 큰 영향을 미치는 요인 중 하나는 많은 나라에서 만연한 노동법과 규제의 약화, 노조 대표성과 단체 교섭력의 쇠퇴 등이다. 이러한 변화는 종종 경제 성장을 자극하기 위해 정부가 의도한 결과인데, 국제기구가 이를 장려하기도 했다. 그러나 축적되어 온 여러 증거는 노동 시장 규제 완화와 노조에 대한 억압이 성장과 일자리 창출에 긍정적으로 작용한다는 생각이 옳지 않다는 것을 보여 준다. 이러한 조치는 불평등을 심화하고 사회 통합을 저해할 가능성이 있다.⁶

기존의 노동법 및 규제가 효과적으로 시행되지 않는 경우가 종종 있다. 기업의 최저 임금 보장이나 사회적 책임이 강력하게 규제되지 않았던 한국에서는 불평등과 상대적 빈곤이라는 문제가 커졌다.⁷ 노조의 약화된 대표성으로 인해 대부분의 노동자는 노조가 자신들의 이익을 옹호하고 노사 간의 권력

⁵ OECD 2016.

⁶ World Bank Group 2015; ILO et al 2015.

⁷ OECD 2016.

result in a situation where most workers cannot count on a union to advocate for their interests and help to balance the power relationship between management and labor. With regard to Korea, ILO supervisory committees have repeatedly called for reforms of the Trade Unions and Labour Relations Adjustment Act and urged the country to ratify ILO Conventions 87 and 98, which cover freedom of association and collective bargaining.⁸ The International Trade Union Confederation this year added Korea to its list of the ten worst countries for workers' rights.⁹

Social protection coverage

Social protection programs, such as pensions, employment insurance and income support for the poor, are designed to stabilize incomes and protect households from excessive economic risk. They are critical elements of policies to reduce poverty and inequality. Such programs can be contributory, through payroll payments made in advance by workers and employers or tax payments, or non-contributory, financed through general government revenues.

The ILO estimates that only 27 percent of the world's population enjoy adequate social protection and notes that while emerging economies have made progress in extending their social protection systems, a number of advanced economies have weakened their systems as a result of fiscal consolidation (austerity).¹⁰

In Korea, the law requires that all private sector workers must be covered by the National Pension Scheme (NPS), National Health Insurance (NHI) and the Employment Insurance System (EIS). However, studies have found that while most workers in standard employment relationships do enjoy coverage, 51 percent of non-standard workers do not have employment-based health care coverage and, as noted above, 55 percent do not have pension coverage and 64 percent are not covered by the EIS.¹¹

New online work platforms and the impact of emerging technologies

A new pattern of work has emerged in recent years in which people find work through online platforms, sometimes called the 'gig economy' or "digital nomads". Attempts to measure the extent of this work have been limited by the availability of data. However in the U.S. studies have consistently found that only about 0.4 to 0.7 percent of the labor force engages in such work.¹² A recent study of growth patterns in online platform work found that after a short period of rapid growth the number of new entrants typically levels off and more than half of participants exit within 12 months.¹³ An ongoing study of the global extent of such work suggests that even this low level of participation in the U.S. is still much higher than in other countries and regions.¹⁴ For example in Asia as a whole, the supply of and demand for online

관계에 균형을 맞추는 데 기여할 것이라고 신뢰하지 않는다. 한국에 대해 ILO 감독위원회는 수차례 노조 및 노사 관계 조정법의 개혁을 촉구해 왔으며 단결 및 단체 교섭의 자유를 보장하는 ILO 협약 87, 98의 기준을 촉구해 왔다.⁸ 국제노동조합총연맹(ITUC)은 올해 한국을 노동자 권리 보장 면에서 가장 열악한 10대 국가 리스트에 올렸다.⁹

사회 보장 범위

연금, 고용 보험 및 빈곤층을 위한 소득 지원과 같은 사회 보호 프로그램은 소득을 안정시키고 과도한 경제적 위험으로부터 가계를 보호하기 위해 고안되었다. 이러한 장치들은 빈곤과 불평등을 줄이기 위한 정책의 핵심 요소이다. 이 같은 혜택은 노동자와 고용주의 급여세 혹은 세금 납입을 통해 혜택 당사자가 일정액을 일부 분담해야 하는 시스템이거나 혹은 국가 수입으로 100% 지원되는 경우도 있다.

ILO는 세계 인구의 27%만이 적절한 사회 보호의 혜택을 누리고 있으며, 신흥 경제 강국들이 사회 보호 제도 확대에 있어 진전을 보이는 반면 많은 선진국이 재정 건실화 (긴축 정책)를 위해 이 같은 제도를 약화시켰다고 지적했다.¹⁰

한국의 경우, 법적으로는 모든 민간 부문 노동자는 국민연금 제도 (NPS), 국민 건강 보험 (NHI) 및 고용 보험 제도 (EIS)의 적용을 받아야 한다. 그러나 연구에 따르면 대부분의 정규직 노동자들이 이러한 혜택을 누리고 있는 반면, 비정규직 근로자의 51%는 고용 기반 건강 보험에 가입되어 있지 않으며, 앞서 언급했듯 55%는 연금 제도 적용을 받지 않고 있으며, 64%는 고용 보험 제도의 혜택을 누리지 못하고 있다.¹¹

새로운 온라인 노동 플랫폼 및 새로운 기술의 영향

새로운 형태의 노동이 최근 들어 부상하고 있다. 사람들은 이제 온라인 플랫폼을 통해서 일을 찾고 있다. 이러한 현상은 '긱 이코노미 (gig economy)'나 '디지털 유목민'이라는 신조어를 낳았다. 이러한 노동이 얼마나 되는 지 알아보기 시도했지만 데이터가 부족해 어려웠다. 그러나 미국에서의 여러 연구는 공통적으로 전체 노동 인구의 0.4-0.7%만이 이 같은 형태의 노동에 종사하고 있다고 보고 있다.¹² 온라인 플랫폼 노동의 성장 양상에 관한 최근 연구에 따르면 새로 이 영역에 진입하는 사람의 수가 단기간에 급속도로 증가한 이후, 그 수가 줄어들기 시작하고, 이후 12개월 이내에 절반 이상이 그만둔다.¹³ 세계적 수준에서 진행되고 있는 이러한 노동에 대한 연구는 미국 내에서 이러한 노동 방식은 미미한 규모라고 알려져 있지만, 다른 국가나 지역과 비교하면 상대적으로 높은 편이라는 것을 보여준다.¹⁴ 예를 들어

⁸ 사례는 다음을 참조할 것: ILO 2015; 한겨레신문 2017년 3월 27일 보도

⁹ ITUC 2017.

¹⁰ ILO 2014.

¹¹ OECD 2016; ILO 2016b.

¹² 예를 들어, 미국 재무부 세금분석국 (Office of Tax Analysis) 분석가의 2014년 세금 신고에 기초한 연구에 따르면, 전체 세금 신고자의 0.7%에 해당하는 약 109,700명이 긱 이코노미 참여로 발생한 소득을 신고했다 (Jackson et al. 2017). 다른 연구들은 온라인 플랫폼 노동 종사자 수를 더 적게 보고했다.

¹³ Farrell and Greig 2016

¹⁴ OII October 2017.

⁸ See for example ILO 2015; The Hankyoreh, March 27, 2017.

⁹ ITUC 2017.

¹⁰ ILO 2014.

¹¹ OECD 2016; ILO 2016b.

¹² For example a study by analysts at the Office of Tax Analysis of the U.S. Department of Treasury based on filings for 2014 found that about 109,700 tax filers, amounting to 0.7 percent, reported income based on participation in the gig economy (Jackson et al. 2017). Other studies have found even smaller shares.

¹³ Farrell and Greig 2016

¹⁴ OII October 2017.

freelance labor amounts to only about one-fifth of that observed in the U.S.¹⁵

The impact on a very small segment of the overall workforce should, nonetheless, be seen in the context of the longer-term trend of rising labour market insecurity and non-standard work that has plagued most advanced economies for decades. It is part of a continuum of erosion of the standard employment relationship that in the past provided the framework for important labor rights and social benefits.

Looking beyond the short and medium-term horizon, further technological progress, political trends and unforeseen developments will pose new challenges that we cannot predict today. With regard to technological changes, there have been claims that robotization and artificial intelligence will eliminate broad swaths of jobs, including those that require middle and even high skill levels. While it can be anticipated that these technologies will automate many activities currently performed by humans, there is no reason to think that this round of technological innovation will be fundamentally different from previous rounds. In the past, even dramatic breakthroughs in technology (e.g., electricity, computers) did not lead to an overall diminution of employment, but rather to significant shifts of labor demand across sectors and skill levels. New technologies typically lead to creation of new jobs based on complementarity between humans and machines or by stimulating new demand due to new products and economic growth. This is the pattern observed in the 1st, 2nd and 3rd industrial revolutions.

In this context it is worth noting what is called the “productivity puzzle”. Developments in the application of the latest generation of technologies (including current stage robotics and artificial intelligence, the 4th industrial revolution) have not led to broad productivity growth that would be capable of eliminating jobs on a large scale. Indeed, they have not even interrupted a long-term trend of *slowing* productivity growth in most advanced economies, including Korea.¹⁶ While full exploration of this topic is beyond the scope of this paper, the observed trends suggest that predictions of massive job destruction by these technologies are unfounded.

The challenges facing workers and policy makers today have developed over a number of years or decades. They have resulted from economic forces that are likely to persist into the near and medium-term future. They have also resulted from mistaken policies, such as labor market deregulation, weakening of trade unions, fiscal consolidation and reduction of taxes on the wealthy, policies that were touted as ways to stimulate growth. The accumulating data across countries have now demonstrated the failure of those policies to achieve sustainable growth and have demonstrated their adverse effects on equality and social cohesion.¹⁷ They were guided by unfounded ideology or political capture of governments by the wealthy and investors. These trends will persist unless significant political effort is mounted to correct them. Thus, the baseline for the *future* of work is the *present* of work. If current problems are not dealt with effectively, the labor markets and social protection systems of tomorrow will be built upon the current unsatisfactory equilibrium of inequality, insecurity and overwork.

아시아 전체에서 관찰되는 온라인을 통한 프리랜서 방식의 노동에 대한 수요 공급은 미국의 5분의 1 수준에 불과하다.¹⁵

비록 이것이 전체 노동 인구 중 극히 적은 수의 사람에 대해 미치는 영향이라고 하더라도, 이는 대부분의 선진국에서 수십 년간 문제가 되어온 장기적인 노동시장의 불안정성과 비정규 노동의 증가라는 장기적 맥락 속에서 이해되어야 한다. 이는 과거에 중대한 노동권과 사회적 보장을 위한 기본 프레임을 제공했던 정규직 고용의 붕괴의 연속선상에서 일어나는 일이기 때문이다.

중단기적으로 볼 때, 더 큰 기술적 진보, 정치적 추세와 지금 예측하기 어려운 발전은 지금은 예상하기 어려운 새로운 난제들을 안겨 줄 것이다. 기술 변화와 관련해서는 로봇화와 인공지능이 중간과 높은 수준의 기술을 필요로 하는 일자리까지 포함해 광범위한 일자리를 앗아갈 것이라는 주장이 있다. 이러한 기술들이 현재 인간이 수행하는 많은 활동을 자동화할 것으로 예상할 수 있지만, 이러한 기술적 혁신이 지난 시대의 기술적 혁신과 근본적으로 다를 거라 생각할 이유는 없다. 과거에는 기술의 획기적인 발전(예: 전기, 컴퓨터의 발명)으로 인해 고용이 전반적으로 감소하는 대신 업종 및 기술 수준에 따라 노동 수요가 크게 바뀌고 있는 했다. 신기술은 일반적으로 인간과 기계의 상보성에 의해, 혹은 신제품 및 경제 성장으로 인한 새로운 수요 활성화에 의해 새로운 일자리 창출이라는 결과를 낳는다. 이는 지난 1차, 2차, 3차 산업혁명에서 관찰되었던 양상이다.

이런 맥락에서 ‘생산성 퍼즐’이라고 불리는 것에 주목할 가치가 있다. 최신 기술(현 단계의 로봇공학 및 인공지능, 제 4차 산업 혁명 포함) 적용의 발전은 수많은 일자리를 없앨 수도 있는 광범위한 생산성 향상으로 이어지지 않았다. 또한, 최신 기술의 적용에도 불구하고 한국을 포함한 대부분의 선진국에서는 생산성 성장 둔화의 장기적인 추세가 지속되었다.¹⁶ 이 주제에 대한 깊이 있는 논의는 이 발표의 범위를 넘어서지만, 현재까지 발견된 경향들은 이러한 최신 기술의 적용으로 인해서 일자리가 대거 축소될 것이라는 예측은 근거가 없다는 점을 시사한다.

오늘날 근로자와 정책 입안자가 직면한 과제는 수년 혹은 수십 년에 걸쳐 형성되어 왔다. 중단기의 미래에도 지속적으로 영향을 미칠 경제적 동력, 요소, 요인에서 비롯된 결과이다. 노동 시장 규제 완화, 노동조합 약화, 긴축 재정 및 부유층에 대한 세금 감면, 성장 촉진 수단으로 홍보된 정책 등 잘못된 정책의 결과이기도 하다. 여러 나라에서 축적된 데이터가 지속가능한 성장 면에서 이들 정책의 실패와 평등, 사회 화합에 미치는 부정적 영향을 입증하고 있다.¹⁷ 이들 정책은 근거가 부족한 사상이나 혹은 부유층과 투자자들의 정권 장악에 의해서 추진되어 왔다. 이 문제를 해결하기 상당한 정치적 노력이 없다면 이러한 경향성은 지속될 수밖에 없다. 따라서 ‘일의 미래’에 대한 출발점은 ‘일의 현재’가 제공한다고 볼 수 있다. 현재 직면한 문제를 효과적으로 해결하지 않으면 내일의 노동 시장과 사회 보장 제도 역시 현재의 불평등, 불안정 및 과도한 노동으로 인한 불균형 위에 세워질 것이기 때문이다.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ OECD 2017.

¹⁷ See for example IMF 2017, Ostry et al 2016.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ OECD 2017.

¹⁷ 사례는 다음을 참조할 것: IMF 2017, Ostry et al 2016.

Framework and principles to guide policies for the 21st century and 4th industrial revolution

To address the problems of labor markets today and prepare for future developments, it is important to begin by identifying the broad objective to be achieved and the role of government in achieving this objective. This creates a framework that can guide the detailed policy choices that must be made across a range of issues and programs. The broad objective should be to construct and continue to update an adequate employment and social protection floor. Such a floor provides a foundation of guaranteed rights and protections that encompasses employment and labor rights, social insurance systems and other publicly provided or mandated support to households. Taken together this constitutes a set of minimum guarantees, a social contract with government that individuals and households can count on.

A social floor serves numerous policy and economic purposes. It can smooth income across economic cycles, individual setbacks and the life cycle and prevent or reduce poverty. It can insure individuals and households against risks that could otherwise have long-term deleterious effects on their incomes, well-being and productivity. It enables workers to invest in education and training and make decisions on employment and mobility based on expectations about the likely returns to their effort. It constrains firms to respect a set of rights and standards and to make contributions to social protection systems. It prevents them from externalizing their costs to society or competing with other firms by undercutting social norms and obligations. It can help ensure that wages and living standards rise in line with productivity growth for the broad population. Together these effects contribute to long-term economic performance and stability through channels that include more equal income distribution, stronger domestic consumption and further productivity increases.¹⁸

This framework assumes that work will not disappear, and as already noted there is no current evidence or historical precedent to suggest that it will. Nor should work disappear. It organizes the contributions of individuals to society and the economy and contributes to the individual's sense of purpose and to social engagement, which are requirements for human realization. The fact that some work is harmful or leaves the worker in poverty points to policy failures to ensure adequate compensation and protections.

An employment and social protection floor is constructed over time and involves choices on a range of questions, for example, how to assign rights and obligations to different economic actors; how to correct for market failures; how to establish social insurance systems that are adequate, efficient and affordable. Given this complexity it is necessary to establish principles and priorities based on the specific national context and the nature and size of the challenges.

The social floor can be constructed through various combinations of labor, social and tax policies. These include:

- Labor policies such as minimum wages, maximum hours and acceptable working conditions including safety and health and terms of employment. They also include non-discrimination laws and the rights of workers to organize and bargain.
- Social protection policies such as pensions, affordable health care, unemployment benefits, paid leave, welfare benefits and compensation in case of workplace injury or illness. They should be structured to improve equity and to address any exclusion of

21 세기와 4 차 산업혁명을 위한 정책에 지침이 될 기본 틀(framework)과 원칙

오늘날 노동 시장의 문제를 해결하고 미래 발전을 준비하기 위해서는 성취해야 할 광범위한 목표와 이러한 목표의 달성에 대한 정부의 역할을 파악해야 한다. 이를 통해 다양한 쟁점과 사례에 적용할 세부적인 정책적 선택에 지침을 제공할 수 있는 기본 틀이 만들어진다. 보다 궁극적인 목표는 적절한 고용 및 사회적 보호 최저선(social protection floor)을 구축하고 이를 지속적으로 업데이트하는 것이다. 이는 고용과 노동에 있어서의 권리, 사회 보험 시스템과 각 가정에 기본적으로 제공되는 필수 지원과 같은 사회가 보장하는 권리와 보호의 기반(foundation)을 제공한다. 종합하자면, 이는 개인과 각 가정이 기대할 수 있는 가장 최소한의 보호를 제공하겠다는 국가의 사회적 계약이다.

사회적 보호 최저선은 다양한 정책과 경제적 목적 달성에 기여한다. 이를 통해 경기 전환, 개인적 재정난 및 인생 주기에 상관없이 소득 수준을 원활하게 유지할 수 있으며, 빈곤을 예방하거나 줄일 수 있다. 개인과 가구의 소득, 복지, 생산성에 장기적으로 해로운 영향을 미칠 수 있는 위험으로부터 보호받을 수도 있다. 또한, 노동자들의 교육과 훈련에 투자하고, 그들의 노력에 대한 적절한 보상 정도를 예측해서 고용이나 전직과 관련된 결정을 내릴 수 있으며, 기업들로 하여금 노동자의 권리를 존중하도록 하고 사회 보장 제도에 기여하도록 규제할 수도 있다. 기업들이 그들의 비용을 사회로 외부화시키거나 사회적 규범과 의무를 소홀히 함으로써 다른 회사와의 경쟁에서 우위를 차지하는 것을 방지할 수도 있다. 여기에 더해, 사회 보호 최저선을 구축함으로써 더 많은 노동자가 생산성 증대에 따른 임금과 생활 수준의 향상을 경험할 수 있도록 보장할 수 있다. 이러한 효과들은 더 평등한 소득 분배, 더 많은 수요와 그로 인한 생산성 증대를 통해 장기적인 경제적 성장과 안정성 향상에 기여한다.¹⁸

이러한 기본 틀은 일자리의 소멸을 가정하고 있지 않으며, 앞서 언급했던 일자리가 사라질 것이라는 증거는 현재에도 역사적으로도 찾기 어렵다. 또한, 일자리는 사라져서는 안 된다. 그것은 개인이 사회와 경제에 공헌할 수 있도록 하고, 인간의 실현을 위한 필수 요소인 개인의 목적의식 고양 및 사회적 참여에 기여한다. 일부 일자리가 유해하거나 노동자를 빈곤 상태에 빠뜨리는 이유는 적절한 보상과 보호를 보장하지 못하는 정책적 실패 때문이다.

고용 및 사회적 보호의 최저선은 오랜 시간을 거치며 만들어졌고, 그 과정에서 다양한 경제적 주체에게 어떻게 권리와 의무를 적절히 분배할 것인가, 어떻게 시장의 실패를 바로잡을 것인가, 어떻게 적절한 사회 보험 시스템을 만들 것인가 하는 질문과 사회적 선택이 이뤄졌다. 이러한 복잡성을 감안할 때 구체적인 국가 상황과 직면한 과제의 특성 및 규모에 따라 원칙과 우선순위를 수립하는 것이 필요하다.

사회 보호의 최저선은 노동, 사회 및 세금 정책의 다양한 조합을 통해 구축될 수 있다. 다음과 같은 사항들이 포함된다.

- 최저 임금, 최대 근무 시간 및 안전과 보건 면에서 바람직한 노동 조건, 고용 조건 등을 아우르는 노동 정책. 이러한 정책에는 차별 금지법과 노동자들의 단체권과 교섭권이 포함된다.
- 연금, 적절한 수준의 의료비(일반적인 사람들이 감당할 수 있는 수준의 의료비), 실업수당, 유급 휴가, 업무 중 상해 또는 질병에 대한 복지 혜택 및 보상과 같은 사회 보호 정책. 이들 정책은

¹⁸ Stiglitz(2012)와 Dabla-Norris et al.(2015)의 연구는 이들 채널에 대해 유용한 설문 조사를 제공하고, 중산층과 빈곤층에 대한 영향을 평가했다.

¹⁸ Stiglitz 2012; Dabla-Norris et al. 2015 provide a useful survey of the channels through which this occurs and evaluate the impacts on the middle class and the poor.

particular groups. Their credibility and long-term economic viability are also important considerations.

- Tax policies to improve social equity through redistribution and to raise adequate funding for social protection systems and other public goods such as infrastructure and education. They can also provide incentives or disincentives to workers and firms that can affect behaviors and assist government in achieving desired objectives.

The choice of particular policies and policy combinations should be guided by the precautionary principle. If there is a chance that policy changes could cause harm to the public, particularly to vulnerable members, they should not be undertaken without rigorous experimentation or additional proof of benefits and measures to deal with risks. This point is revisited in the section on alternative proposals below.

Applying the framework and principles in practice

In Korea, the current context includes the large and rising share of non-standard work, large share of low-paid workers, rising inequality, elder poverty, youth unemployment, women's status, excessive working time and changing demographics. Constructing an adequate social floor in Korea will require reforms to achieve fair social and economic outcomes. Reforms should be sufficient to:

- improve incomes and job security for workers currently in non-standard employment and converge their status, wages and benefits to those of permanent workers
- address elder poverty through reforms to pensions, wages and job tenure
- correct exclusions of particular groups from labor and social protections and ensure the adequacy of protections for vulnerable groups and individuals
- improve enforcement of labor laws and required social contributions to ensure compliance and a level playing field among firms
- strengthen protections for trade union organizing and collective bargaining to improve the ability of workers to defend their rights
- reform the tax system to increase government revenues to provide the above and other public goods and to increase income and wealth equity
- anticipate and prepare for rapidly changing demographics.

Some of these reforms will require legislative changes while others can be achieved through regulatory and administrative changes. The following paragraphs provide a sample of how some of these changes can be achieved and how the policies interact.

With regard to wages and poverty, the 16.4 percent minimum wage increase already decided for 2018 is a good first step. Almost a quarter of Korean workers are in low-wage work and will be affected by this change. Higher minimum wages will also tend to push up wages for those above the minimum wage level. The plan to reach a minimum wage of at least 10,000 won by 2020 is socially desirable and economically sound. Korea has experienced the largest gap between productivity growth and wage growth of any advanced economy over recent decades.¹⁹ From 1995 to 2013 productivity growth averaged more than 4 percent annually, while real median compensation (wages and benefits) increased only 2.3 percent per year. The

¹⁹ Schwellnus et al 2017.

사회적 평등을 향상시키고 누군가가 배제되지 않는 방향으로 추진되어야 한다. 정책의 신빙성과 장기적인 경제적 실행 가능성 또한 중요한 고려 사항이다.

- 재분배를 통해 사회적 형평성을 개선하고, 사회 보장 시스템과 인프라, 교육과 같은 공적 소비에 대한 적절한 자금 지원을 가능케 하는 세금 정책. 이러한 정책은 또한 노동자들과 기업들에게 인센티브를 주거나 동기 부여를 제공함으로써, 정부가 원하는 목표를 달성하는 데 도움이 되도록 그들의 행동 방식에 영향을 준다.

특정 정책 및 정책 조합에 대한 선택은 예방의 원칙을 따라야 한다. 정책 변경이 국민, 특히 취약한 사회 구성원 집단에 해를 끼칠 가능성이 있으면, 철저한 실험이나 이 같은 위험에 대응할 수 있는 방법을 구축하지 않고서 선불리 시행에 옮겨서는 안 된다. 이 점에 대해서는 대안과 제안에 대해 논의할 때 다시 살펴볼 것이다.

기본 틀과 원칙을 실제로 적용하기

한국의 현재 상황은 다음과 같은 요소들로 요약된다. 비정규직 일자리와 저임금 노동자의 큰 비중, 불평등의 증가, 청년 실업, 여성의 지위의 문제, 노인 빈곤, 과도한 노동 시간과 변화하는 인구 지형 등이다. 한국에서 적절한 사회 보호 최저선을 구축하려면 공정한 사회경제적 결과를 달성하기 위한 개혁이 필요하다. 이러한 개혁은 다음을 충족시켜야 한다.

- 현재 비정규직으로 고용된 노동자들의 소득 및 고용 안정성을 개선하고, 이들의 지위, 임금 및 수당을 정규직 노동자의 수준으로 향상
- 연금, 임금 및 고용 유지 기간 개혁을 통한 노인 빈곤 퇴치
- 노동 및 사회 보호 제도의 혜택에서 배제나 차별을 막고 취약 계층의 적절한 보호 보장
- 노동법 집행과 사회 보험 부담 이행 관리를 강화함으로써 법의 준수와 기업 간 평등한 경쟁 조성
- 노동자의 권리 방어 능력을 향상하기 위해 노조 조직 및 단체 교섭에 대한 보호 강화
- 앞서 언급된 것들을 비롯해 다양한 공공재의 제공이 가능하도록 정부 수입을 늘리고, 소득과 부의 형평성을 개선할 수 있도록 세금 제도를 개혁
- 급격한 인구 통계적 변화를 예측하고 준비

이러한 개혁 가운데 일부는 법률적 변화를 필요로 하며, 일부는 제도나 행정적 변화를 통해서도 실현 가능하다. 다음 문단에서는 이런 변화를 가져올 방법, 이 과정에서 어떤 정책적 상호 작용이 필요한지를 제시하고자 한다.

임금과 빈곤 부분에서 한국은 2018년에 최저 임금을 16.4% 인상하기로 했는데, 이는 좋은 시작으로 볼 수 있다. 한국 노동자의 약 4분의 1이 저임금 노동에 종사하고 있고 이들이 이 변화의 영향을 받을 것이다. 최저 임금이 높아지면 최저 임금 수준 이상의 소득을 올리는 사람들의 임금도 오른다. 2020년까지 최소 시간당 1만 원의 최저 임금을 달성하려는 계획은 사회적으로 바람직하고 경제적으로도 도움이 된다. 한국은 최근 수십 년간 그 어떤 선진국보다 더 큰 생산성 증가율과 임금

difference went into corporate profits and very high incomes at the top of the ladder and did not “trickle down”. It is well overdue for wages to catch up to the productivity increases already achieved.

This will also have a positive impact on future productivity growth, as an increasing body of robust evidence shows that wage increases drive productivity increases, not the other way around. When wages are low, employers have less incentive to invest in new equipment and more efficient processes. Many studies of minimum wage increase in advanced economies have shown that in the face of a significant increase, employers will increase the efficiency of their equipment and processes so as not to sacrifice profits.²⁰ This leads to overall gains in productivity, both within firms and across the economy as more productive firms replace less productive ones. Some in Korea have claimed that higher wages (and resulting investment) will lead to redundancies and less job creation. However, this is not what the evidence shows. Instead, the higher wages support increased domestic consumption, particularly by low and middle-income or debt-constrained households, and this increase in consumer demand leads to increased labor demand, offsetting the effect of productivity gains. As Korea aims to transition from its decelerating export-led growth model, the income-led, domestic demand growth approach is most appropriate. Wage increases are an essential component and minimum wage increases are a key policy tool to nudge the economy toward a higher income equilibrium in the context of a sustainable economic model.

The planned minimum wage increases will have a significant impact on non-standard workers, because their wages are more than a third lower than standard workers' wages on average. However, closing the gaps and deterring employers' use of non-standard arrangements will also require other legal, regulatory and administrative changes. For example, reforms to restrict use of fixed term contracts for work of an ongoing nature are needed and it is also important to reduce the cost incentives for employers to use temporary and part-time work by reducing the gap in social contributions between standard and non-standard work. The government must also strengthen enforcement, as weak monitoring and failure to enforce penalties for non-compliance with minimum wages and social contributions have allowed abuses to grow. In this context trade unions also have a role to play. The government should strengthen and facilitate workers' rights to organize and trade unions should negotiate to end unequal arrangements. Public education campaigns and simple methods for workers to seek redress have also been shown to be effective elements of compliance.

Elder poverty is a serious problem in Korea: at 49.6 percent relative poverty is four times the OECD average and absolute poverty among the elderly stands at 30 percent and is considered a factor in high elderly suicide rates, which are far above the OECD average.²¹ Alleviating this problem should be a priority and will require measures on several fronts. Older workers are often pushed out by employers due to their higher wages or perceptions of less skill and effort on their part. Laws against discrimination based on age should be strengthened and effectively enforced. The exceptionally long hours faced by workers of all ages in Korea should be shortened and this would have a positive effect on older workers in particular. Older workers are disproportionately represented in non-standard work and so measures to curb this type of work will help them as well. As noted, 55 percent of current non-standard workers do not have pension coverage, which means the problems will get worse in the future if not addressed now. Some small progress has been made to bring non-standard workers under the national pension

상승률 간의 격차를 경험해 왔다.¹⁹ 1995 년에서 2013 년까지 생산성 증가율은 평균 4% 이상이었지만 실질적인 보상(임금 및 복리후생)은 연간 2.3%만이 증가했다. 이러한 차이는 결과적으로 기업의 이익과 사다리 꼭대기 계층의 매우 높은 임금으로 이어졌으며, 그 부는 아래층으로까지 퍼지지 않았다. 증가한 생산성만큼 임금 수준 역시 이미 오래 전에 상승했어야 했다.

이는 또한 미래의 생산성 향상에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 점차 더 많은 자료가 입증하듯, 생산성 향상이 임금 인상을 불러일으키는 것이 아니라 임금 인상이 생산성을 증가시킨다. 임금이 낮을수록 고용주가 새로운 장비나 더욱 효율적인 공정에 투자하려는 동기도 줄어든다. 선진국의 최저 임금 인상에 대한 많은 연구에 따르면 고용주는 최저 임금의 상당한 인상에 따라 자신들의 이익을 유지하기 위해 장비 및 공정의 효율성을 높인다.²⁰ 결국 생산성이 높은 기업이 생산성이 낮은 기업을 대체하게 되기 때문에 기업 내에서도 경제 전반에서 생산성이 전반적으로 향상된다. 한국에서 일부 사람들은 임금 상승(그리고 그를 위한 투자)이 감원 조치 혹은 일자리 감소로 이어질 것이라고 주장했다. 그러나 이것은 증거 자료들이 보여주는 사실과는 다르다. 오히려 임금 수준이 높아지면 특히 저소득층, 중산층이나 부채가 있는 가구에서의 소비 증가로 내수가 증가하며, 이러한 소비 수요의 증가는 노동 수요 증가로 이어지며 생산성 향상의 효과를 상쇄한다. 한국이 둔화된 수출 주도형 성장 모델에서 벗어나려고 하는 상황에서 가장 적절한 전략은 소득 중심의 내수 성장 전략이다. 이를 위해 임금 인상은 필수 요소이며 최저 임금 인상은 지속 가능한 경제 모델의 맥락에서 고소득 균형으로 경제를 전환하기 위한 핵심 정책 수단이다.

최저 임금 인상은 비정규직 노동자들에게 상당한 영향을 미칠 것이다. 현재 비정규직의 임금은 정규직 평균 임금보다 3분의 1 이상 낮기 때문이다. 이 격차를 좁히고 고용주가 비정규직 고용을 선호하는 것을 막으려면 추가적 법적 조치, 규제 및 행정적 변경이 필요하다. 예를 들어, 계속 진행되는 성격의 업무에 대한 기간제 고용을 제한하기 위한 개혁이 필요하며, 정규직과 비정규직 간의 사회 보험 부담금 차이를 줄임으로써 고용주가 임시 및 시간제 고용을 선호하는 비용적 요인을 없애는 것이 중요하다. 정부는 또한 법 집행을 강화해야 한다. 취약한 감시와 최저 임금 및 사회 보험 부담 관련 법 위반에 대한 처벌 없이는 권리 침해가 증가할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 노조 역시 수행해야 할 역할이 있다. 정부는 노조 조직에 대한 노동자 권리를 강화하고 촉진해야 하며 노조는 불공평한 고용 계약을 근절하기 위해 협상해야 한다. 노동자들이 부당한 계약을 바로 잡을 수 있도록 돕는 공교육 캠페인과 간단한 방법 제시 또한 기업의 노동법 준수에 효과적인 요소로 밝혀졌다.

한편, 노인 빈곤은 한국에서 심각한 사회 문제다. 49.6%에 달하는 노년층의 상대 빈곤율은 OECD 국가 평균보다 4 배나 높으며, 30%에 이른 노년층 절대 빈곤율은 역시 OECD 평균을 훨씬 웃도는 높은 노인 자살률의 요인으로 지적된다.²¹ 이 문제를 완화하는 것이 최우선 과제이며 이를 위해서는 여러 영역에서 조치가 필요하다. 고령 근로자는 이들의 임금 수준이 비교적 높다는 이유, 또는 능력이나 노력이 부족하다는 인식 때문에 고용주들에게 기피되는 경향이 있다. 연령 차별을 금지하는 법을 강화하고 효과적으로 추진해야 한다. 특히 한국의 모든 연령층 노동자들이 겪고 있는 장시간 노동도 단축되어야 하며, 이러한 조치는 고령 노동자에게 특히 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 고령 노동자는 비정규직에서 불균형적으로 많기 때문에 비정규직을 제한하는 조치가 도움이 될 것이다. 앞서 지적한 바와 같이,

¹⁹ Schwellnus et al 2017.

²⁰ WBG 2015

²¹ OECD 2016

²⁰ WBG 2015.

²¹ OECD 2016.

scheme but much more is needed. This will require both better enforcement and changes in regulations that allow some temporary and part-time workers to be excluded from coverage and contributions. Pensions in general are too low, replacing only around one-quarter of the average wage, and contributions to the contributory pension system will need to be raised in order to fund adequate benefits for a population that is aging rapidly.

Financing the social floor will also require reforms to Korean tax policies. Tax revenue is among the lowest of OECD countries and will have to rise to provide social benefits and public goods for Koreans that are in line with other advanced economies.²² Increased revenue should be based on more progressive taxation, both of individual incomes and corporate profits, fewer exemptions and better collection and enforcement. Fiscal redistribution in Korea, through both taxes and transfers, is the second lowest among advanced economies and far below the average.²³ Recent research by the IMF shows that advanced economies can increase tax progressivity without hampering growth and that fiscal redistribution is an essential tool to deal with inequality.²⁴

Other policy challenges must also be addressed, including relatively high youth unemployment and relatively low participation by women. The examples of policy reforms discussed above would also benefit these groups, although more detailed policies will also be needed. However, the illustrative examples show that there are many practical, mutually reinforcing steps that can be taken together to build an adequate social and labor floor for Korea.

Competing proposals: strengths and weaknesses

Given the challenges facing advanced economies, it is not surprising that a robust debate over suitable policy responses is emerging. In Korea, the election of new government serves to put these debates in a context in which real progress could be made in a short period of time. I discuss three alternative approaches that have been proposed that differ in important ways from those suggested in this paper and consider their effects on equity and social fairness, their costs and possible consequences. Those approaches are universal basic income, guaranteed employment and reduction of payroll contributions.

Universal basic income

A universal basic income (UBI), would provide a single, uniform payment from government to every individual (or every adult) in a country. This would be paid regardless of income: poor, middle class or wealthy would all get the same payment. The idea is that this would guarantee a minimum level of income and the individual would be free to choose whether to work at paid employment, or do volunteer or unpaid work or not to work at all. This idea is being debated in the U.S., Canada and some European countries. The idea originated with libertarian economists and philosophers who place the highest value on the individual and the free market. They are suspicious of government and their idea is that a basic income could be used to buy whatever service the individual wants—education, health care, pension—rather than those services being provided to all by government. They claim that this approach would avoid the

현재의 비정규직 노동자의 55%는 연금 보험의 적용을 받지 않으므로, 지금 이 문제가 해결되지 않으면 앞으로 더 악화할 것이다. 비정규직 노동자에 대한 국민연금 제도 적용에 약간의 진전이 이루어졌지만, 훨씬 더 큰 변화가 필요하다. 이를 위해서는 일부 임시직 및 시간제 노동자에 대한 사회 보장 적용과 부담금 납입 의무를 제외를 허용하는 규정을 바꿔야 한다. 또한, 일반적으로 연금액은 너무 낮아서 평균 임금의 겨우 4분의 1 수준에 해당할 뿐이며 급속하게 고령화되는 인구에 적절한 혜택을 제공하기 위해서는 기여제 연금제도운영(contributory pension system)의 비중이 더 높아져야 한다.

사회 보호 최저선 구축에 자금을 조달하기 위해서는 한국 조세 정책에 대한 개혁이 필요할 것이다. 한국의 조세 수입은 OECD 국가 중 가장 낮으며 다른 선진국 수준에 준하는 사회 복지 및 공공재를 국민에게 제공하기 위해서는 조세 수입을 늘려야 한다.²² 이는 보다 진보적인 과세, 개인 소득과 기업 이익 모두에 대한 과세, 면세 범위 축소, 더 효율적인 징수 및 집행에 기반을 두어 이루어져야 한다. 한국의 재분배 수준은 선진국 가운데 끝에서 두 번째로 낮으며 평균보다 훨씬 낮다.²³ IMF는 최근 연구를 통해 선진국은 성장 억제 없이도 조세 정책의 진보성을 향상할 수 있으며, 재정적 재분배는 불평등을 해결하는 필수적인 도구라고 밝혔다.²⁴

비교적 높은 청년 실업률과 상대적으로 낮은 여성 노동 인구 등 정책적 과제도 해결되어야 한다. 앞서 논의한 정책 개혁의 사례는 이들 집단에도 도움이 될 것이다. 물론 더욱 섬세한 정책 변화가 필요하다. 그러나 여러 실례는, 한국에 적절한 사회 및 노동 최저선을 구축하기 위해 함께 적용될 수 있는 실용적이고 상호 보완적인 조치들이 있다는 것을 보여 준다.

상반되는 제안들: 각각의 장단점

선진국이 직면한 어려움을 고려할 때 적합한 정책적 대응에 대한 열띤 논의는 전혀 놀라운 일이 아니다. 한국의 경우, 새 정부를 결정하는 선거가 있었는데, 이는 단기간 내에 유의미한 진보를 가능하게 하는 토론의 장을 열었다. 나는 이 발표에서 제안된 것과는 중요한 면에서 다른 세 가지 정책적 제안을 소개하고, 이 제안들의 형평성, 사회적 공정성, 비용 및 가능한 결과에 대해 논하려고 한다. 세 가지 제안은 보편적 기본 소득, 고용 보장 프로그램 및 급여 내 사회 보호 부담금 삭감이다.

보편적 기본 소득

보편적 기본 소득(UBI: Universal Basic Income)은 한 국가의 모든 개인 (또는 모든 성인)에게 정부로부터 같은 수준으로 지원된다. 즉, 저소득층, 중산층 또는 부유층 모두에게 소득에 관계없이 같은 액수를 지원하는 것이다. 이는 최저 소득 수준을 보장하고 각 개인이 자신의 의사에 따라 유급 직종, 자원봉사, 무보수 노동을 택하거나 혹은 아예 일하지 않는 쪽을 택할 수 있다는 뜻이다. 이러한 제안은 미국, 캐나다 및 일부 유럽 국가에서 논의되고 있으며, 개인과 자유시장에 가장 높은 가치를 부여하는 자유주의 경제학자와 철학자들이 처음 주장했다. 그들은 정부의 역할에 대해 회의적이며, 개인이 자신이 원하는 모든 서비스(교육, 건강 관리, 연금)를 국가에서 받는 대신 기본 소득을 이용해 구매할 수 있다고

²² Ibid.

²³ Ibid. 2015

²⁴ Ibid. 2017

²² Ibid.

²³ IMF 2015.

²⁴ IMF 2017.

costs and inefficiency of targeted welfare and unemployment programs and eliminate disincentives to work for fear of losing benefits.

Today some more socially-oriented thinkers have also embraced the idea. Their stated reason is that current welfare, employment insurance and other income protection programs can require compliance with terms that may be demeaning to the individual. They tend to believe that future technological changes will eliminate so many jobs that incomes will have to depend on something other than work. So basic income can be advocated by people with very different perspectives on society, work and individual freedom.

A serious discussion of the UBI approach must ask and answer a series of practical questions. At what level would the basic income be set? What would it cost? Who would pay for it? Who wins, who loses? When one attempts to answer these questions, it becomes clear that UBI poses large challenges in terms of equity, adequacy and affordability. With regard to equity, giving monthly payments to wealthy and upper-income individuals financed by general tax revenues poses a clear issue of fairness, particularly at a time when their incomes have grown enormously compared to middle- and lower-income groups. Proponents argue that payments to the wealthy could be recovered through more progressive taxation. However advanced economies tax systems have become less progressive over recent decades and tax avoidance by the wealthy is a known problem.²⁵ With respect to adequacy, monthly payments in the range of US\$500 to US\$1000 are contemplated in current proposals or pilot versions of basic income.²⁶ In advanced economies that range would not lift an individual or the typical family above the poverty line, while for the elderly it would represent a cut compared to most current pension benefits. Thus, it would likely increase poverty and inequality. With respect to affordability, a system that provides substantial payments to 100 percent of the population is obviously much more expensive than welfare, unemployment and pension payments that cover only part of the population. For example, in the U.S., a monthly UBI of \$1000 for the entire adult population would cost approximately \$2.9 trillion dollars per year, compared to a total U.S. federal budget of \$3.8 trillion in 2016. Funding for UBI would either require massive, unprecedented tax increases or would have to divert funding from social spending which amounts to about \$2.3 trillion of the budget, and includes Social Security, unemployment insurance, Medicare, Medicaid, ACA subsidies and other health care programs. If the UBI were financed by replacing all of these federal social welfare payments, the impact would be to sharply worsen incomes for low- and middle-income retirees, the unemployed, the poor and many others. In addition, purchasing health insurance to replace lost Medicare, Medicaid and other coverage could consume most or all of the UBI. Calculations that have been done for other advanced economies come to roughly similar conclusions.

That said, the specific requirements of some current public income support programs in some countries can indeed be bureaucratic or can push people into low-wage, insecure employment. The proper response to address these criticisms would be to experiment by giving basic income without any conditionality to those who already qualify for public income support due to unemployment, low income or other reasons. In fact, this is the approach being taken in some current experiments. For example, in Finland, a two-year experiment with partial basic income replaces current public unemployment and welfare payments for a target group of currently

생각한다. 그들은 이러한 접근법이 국가의 복지 및 고용 실업 프로그램의 높은 비용과 비효율을 해결하고 사회적 혜택을 잃지 않기 위해 일해야 하는 구조를 개선할 것이라고 본다.

오늘날에는 좀 더 사회 지향적인 사상가들도 이 제안을 포용하기 시작했다. 이들은 그 이유로 현재의 복지, 고용보험, 소득보장 제도가 지원을 위해 개인의 품위를 손상시키는 여러 제약과 조건을 수반하기 때문이라고 설명한다. 또한, 그들은 미래 기술 변화가 많은 일자리를 없앨 것이기 때문에 노동을 통한 임금 확보가 아닌 다른 소득원이 필요할 것이라고 생각한다. 이처럼, 기본소득은 사회, 노동, 개인의 자유에 대해 서로 다른 입장의 사람들까지도 포용한다.

그러나, 보편적 기본 소득을 진지하게 논의하려면 다음과 같은 실질적인 질문들에 대해 답해야 한다. 기본 소득을 어느 수준으로 할 것인가? 그 비용은 얼마나 소요되는가? 누가 그 비용을 감당할 것인가? 누가 이익을 보고 누가 손해를 보는가? 이러한 질문에 대한 답을 찾는 과정에서 보편적 기본 소득이 형평성, 적절성 및 부담 가능성 측면에서 큰 어려움을 갖는다는 것이 분명해진다. 먼저 형평성 면에서 볼 때, 부유층 및 고소득층에도 일반 조세 수입 때문에 조달되는 월별 소득을 지급하는 것은 형평성에 대한 논쟁을 일으킬 수 있다. 특히 이들의 소득이 중산층 및 저소득보다 과도하게 늘어나 있는 상태라면 더욱 논란의 여지가 크다. 이 방안의 지지자들은 부유층에 대한 지불은 진보적인 과세를 통해 회수될 수 있다고 주장한다. 그러나 여러 선진국에서 지난 수십 년간 과세 체계의 진보성은 점차 더 감소하는 경향을 보이며, 부유층의 조세 회피는 이미 사회 문제로 대두되어 있다.²⁵ 지급액의 수준 면에서는 매달 500 달러에서 1,000 달러가 여러 제안과 시범 운영을 통해 이루어지고 있다.²⁶ 선진국에서 그 범위는 개인이나 일반 가정의 경제 수준을 빈곤선 이상으로 끌어올리지 못하지만, 노년층에게 현재 지급되고 있는 연금 액수의 삭감을 초래할 수 있다. 따라서 빈곤과 불평등이 심화할 가능성이 있다. 비용적으로 감당할 수 있을지 살펴보면, 전체 인구에게 상당한 액수의 기본소득을 제공하려면 인구 일부를 대상으로 하는 복지나 실업수당, 연금에 드는 비용보다 훨씬 많은 비용을 필요로 한다. 예를 들어 미국에서 모든 성인에게 1,000 달러의 월별 기본 소득을 제공한다면 연간 약 2조 9천억 달러가 필요하다. (2016년 미연방 전체 예산이 3조 8천억 달러다) 기본 소득에 자금을 조달하기 위해서는 엄청난 규모의 전례 없는 세금 인상이나 사회 보장, 실업 보험, 메디케어(Medicare), 메디케이드(Medicaid), ACA 보조금 및 기타 건강 관리 프로그램을 포함하는 약 2조 3천억 달러에 달하는 사회 지출 예산에서 자금을 끌어와야 한다. 이 모든 연방 사회 복지 급여로 기본 소득의 재원을 조달한다면, 저소득 및 중간 소득층 퇴직자, 실업자, 빈곤층 및 기타 많은 국민의 소득 수준이 크게 악화할 수 있다. 또한 메디케어, 메디케이드 및 기타 보험을 대체하기 위해 민간 건강 보험에 가입하기 위해서는 기본 소득의 대부분 또는 전부를 사용해야 할 수도 있다. 다른 선진국을 모델로 한 계산 역시 대략적으로 비슷한 결론에 도달한다.

즉, 공공의 소득 지원 프로그램을 수행하기 위한 세부적 조건을 살펴보면 이들이 매우 관료적 행정을 수반하거나 저임금과 고용 불안정을 초래할 수 있음이 명확하다. 이러한 비판에 대한 적절한 대응책은 실업, 저소득 또는 기타 이유로 국가에서 소득 지원을 받을 자격이 있는 사람들에게 조건 없이 기본

²⁵ Ibid.

²⁶ 네덜란드는 여러 도시의 복지 수급자에게 월 900 유로(약 1,000 달러)의 기본 소득을 제공하는 실험을 시작했다. 핀란드에서 실시되는 시범 프로젝트에서는 월 550-600 유로(약 650-700 달러)가 제공된다. 스위스는 혜택 수준을 명시하지 않은 보편적 기본 소득 제안에 대해 2016년 6월에 국민 투표를 실시했다. 결과는 부결이었다.

²⁵ Ibid.

²⁶ The Netherlands has launched an experiment to provide a basic income of 900 euros (about \$1000) per month to welfare recipients in several cities in the Netherlands. Finland's pilot project provides €550 to €600 per month (about \$650-\$700) to a test group. Switzerland held a referendum in June 2016 on a universal basic income proposal that does not specify a level of benefits. It was rejected by voters.

unemployed recipients, based on a national randomized sample. The payment level is set at the minimum level of current benefits (€550 to €600 a month). The target group will not be required to search for or take jobs or comply with other requirements of current programs. The goal of the experiment is to determine how this “no-strings” approach will affect job seeking, work volume and income among the target group compared to those under the current programs. Follow-up interviews will also probe the level of economic stress, general well-being, health, social relations, experiences with government, etc. Neither this nor any other experiment currently underway amount to universal basic income; instead, they replace traditional payments to the poor and/or unemployment benefits. However, they may provide some insight on behavioral responses to the reduction of conditionality. Will people be better off if they make their own choices with no social or governmental requirements?

Guaranteed employment programs

An alternative approach can be found in public employment programs in which the government serves as the employer of last resort for those who need income but cannot find jobs. These programs have been used at times of high unemployment in the U.S. and other advanced economies, for example during the great depression of the 1930s, and are currently being used in emerging economies such as India with impressive success. There have been a number of recent experiments that fund work programs run by non-profit groups that offer employment to those on low-incomes, either as an alternative to welfare and other assistance for the poor or as a condition for continued receipt of public benefits. In these programs the goal is to organize socially useful work that creates public assets (parks in the U.S., rural roads and schools in India) or socially useful services, such as companionship or household help for elderly people, tutoring for students and so on. They guarantee an income and usually provide training to the participants. Such an approach is based on a preference for providing useful work to individuals or households in exchange for a guaranteed income.

The contrast between this approach and basic income serves to illuminate important factors involved when thinking about income assistance programs. One factor is the social and psychological importance of work to the individual. Another is the social perception of rights and responsibilities and the impact that has on creating and sustaining social cohesion. Basic income or UBI places emphasis on individual freedom and leaves all choices to the individual; whereas public employment guarantees provide income in exchange for social service. It is beyond the scope of this paper to delve further into these profound questions, but they should be part of any public discussion of how societies provide an income floor. And just as countries (or localities) may experiment with basic income they should also experiment with guaranteed employment. A rigorous side-by-side experiment could produce truly useful information and guidance. In any case radical changes to current social protection approaches should not be considered without a much fuller understanding of the tradeoffs involved and the impact on inequality, poverty, social solidarity and individual wellbeing.

Reducing the labor tax wedge

A third alternative approach is the proposal to lower payroll-based taxes and social contributions (sometimes called the labor tax wedge) in order to reduce the overall cost of labor, with the expectation that this will encourage more hiring. This approach is based on the standard partial equilibrium economic model of labor markets, in which employers will hire

소득을 제공함으로써 이러한 제도를 실험하는 것이다. 사실상 이것은 현재 실행되고 있는 실험에서 취하고 있는 접근법이기도 하다. 한 예로 핀란드에서는 무작위로 선정된 현재 실업수당을 받는 국민을 대상으로 현재 시행 중인 실업 보험과 복지 시스템 대신 2년간의 부분적 기본 소득에 대한 실험이 진행된다. 기본 소득 수준은 현재 이들이 받는 사회 보장 수준을 고려해 정해진다(매월 550 유로에서 600 유로). 수혜자는 구직 활동이나 취직 등 기존 사회 보장 정책에서 필수로 정해진 활동을 할 의무는 없다. 이 실험의 목적은 이처럼 조건 없는 소득 지원이 대상 그룹의 구직 활동, 노동 시간(양), 그리고 소득에 미치는 영향을 알아보는 것이다. 실험 후 면담 조사를 통해서 이들의 경제적 스트레스, 전반적인 복지, 건강, 사회관계, 정부에 대한 평가 수준이 분석될 것이다. 이 실험은 물론이고 현재 실행되고 있는 다른 어떤 실험에서도 완전한 보편적 기본 소득을 실험하지는 않는다. 대신 전통적으로 지급되어 온 빈곤계층 지원금이나 실업 수당을 기본 소득으로 대체하는 방식을 실험한 것이다. 이러한 실험이 사회적 지원의 조건부 방식 폐지에 대한 사회적 반향을 살펴보는 계기가 될 것이다. 사람들은 사회, 국가가 제시한 조건 없이 개인이 선택하는 방식의 사회적 지원을 더욱 선호할까?

고용 보장 프로그램

또 다른 대안적인 접근법은 정부가 소득이 필요하지만, 일자리를 찾을 수 없는 사람들을 위해 최후의 수단으로 제공하는 공공 고용 프로그램이다. 이러한 프로그램은 미국을 비롯한 다른 선진국에서 실업률이 높은 기간 동안 적용됐으며(예: 1930년대 대공황 시기), 현재 인도 등 신흥 국가에서 실행되면서 큰 성과를 거두고 있다. 최근 이루어진 다수의 실험에서는 비영리단체가 운영하는 직업 프로그램에 자금을 제공하여 저소득층에게 복지 수당이나 다른 보조금 대신 혹은 사회 보호 혜택을 지속해서 받는 조건으로서 일자리를 제공했다. 이러한 프로그램의 목표는 공적 자산(미국의 공원, 인도의 농촌 지역 도로 및 학교) 또는 노인을 위한 돌봄이나 가사 제공, 학생을 위한 개인 교습 등과 같은 사회적으로 유용한 서비스를 창출할 수 있는 일자리를 조직하는 것이다. 이러한 일자리는 소득을 보장할 뿐 아니라 보통의 경우 참여자들에게 직업 훈련 역시 제공한다. 이러한 접근법은 소득 보장의 조건으로 국민 개인이나 가정에 유익한 노동을 제공하도록 하는 방식에 대한 선호를 바탕으로 한다.

이 접근법과 기본 소득 사이의 극명한 차이는 소득 지원 프로그램을 논할 때 고려해야 할 중요한 요소가 무엇인지 보여준다. 한 가지는 개인에게 일이 갖는 사회적이고 심리적인 중요성이다. 또 하나는 권리와 의무에 대한 사회적 인식이며, 사회적 결속을 형성하고 유지하는 데 미치는 영향이다. 기본 소득 또는 보편적 기본 소득 제도는 개인의 자유를 강조하고 모든 선택을 개인에게 맡긴다. 반면, 공공 고용 보장은 사회적 서비스의 대가로 소득을 제공한다. 이러한 심오한 질문들에 대한 더 깊은 논의는 본 발표의 범위를 벗어나지만, 이런 논의는 사회에서 최저 소득을 제공하는 방법에 대한 공적인 토론의 일부가 되어야 한다. 또한, 국가(또는 지역)는 기본 소득과 마찬가지로 고용 보장 제도를 실험해야 한다. 이러한 다양한 실험을 통해 유용한 정보와 지침을 얻을 수 있을 것이다. 현재의 사회 보호 접근법에 대한 급진적인 변화는 어떤 경우라도 그것이 초래하는 손실과 불평등, 빈곤, 사회적 연대 및 개인 복지에 미치는 영향에 대한 충분한 이해 없이 고려되어서는 안 된다.

조세 격차 삭감

세 번째로 소개할 대안적 접근법은 전반적 인건비를 줄이기 위해 소득에 비례한 조세 부담률 및 사회 보장 부담금(조세 격차)을 낮추고 이를 통해 고용 확대를 촉진하는 방안이다. 이 접근법은 고용주가 한계 수입과 한계 비용이 같아지는 수준까지 인력을 고용하는 노동 시장의 표준 부분 균형 경제 모델을

labor up to the point at which its marginal revenue product equals its marginal cost. Reducing employers' contributions to pensions and other social programs would reduce their labor costs.

The economists (and some international organizations such as the IMF and OECD) who have advocated this approach typically do not address the loss of revenue to the social insurance systems that are funded by the payroll taxes. Therefore, they hold out a gain in terms of increased labor demand without addressing the loss in terms of income protections and overall demand. When advocates do address this loss, they typically call for the revenue to be made up through increased consumption taxes (e.g., value-added taxes) or property taxes. These alternatives pose several problems. First, payroll contributions to social insurance programs are usually progressive, as contributions rise with income, whereas consumption taxes are regressive, since lower income groups spend a higher proportion of their incomes on consumption rather than savings. In the context of high and rising inequality, a shift from more to less progressive taxation is an undesirable step in the wrong direction. Second, in a macroeconomic context of weak aggregate demand, both at the global level and in most countries, shifting taxation from production to consumption also represents a step in the wrong direction. In the case of property taxes, these are typically paid to local entities such as cities, whereas payroll taxes support national social programs. This mismatch between the entity accruing the revenues and the entity paying the benefits would be difficult if not impossible to resolve.

Prospects for sound policy and political responses

With regard to the 4th or subsequent industrial revolutions, it is essential to remember that human beings create technology, human beings create markets and human beings must master their use and effects by creating rules, regulations and expectations that technological advances and markets in general must serve the greater good of society. The neoliberal ideology tried to create the illusion that technology and markets are autonomous forces which must be accepted without social intervention or regulation. However abundant evidence now shows that neoliberal, deregulatory policies have produced high and increasing inequality, high household debt levels, financial crises and lower growth over the medium and long-term. When societies recognize that economic outcomes can be determined by their political choices, they are in a position to debate, examine evidence and make better policy decisions.

Building an adequate framework of labor protections and social benefits for the 21st century is a complex and politically challenging project. However, it is one that is essential if societies are to avoid further erosion of living standards for the majority of people, further fraying of social cohesion and repeated bouts of economic instability. The major innovations in labor and social protection during the 20th century in the west were the result of growing awareness of problems, public debate, and protest over the need for solutions, expert analysis of options, and—in most cases—social or economic crises. It was only then that electorates selected lawmakers who promised and then mustered the courage to act. Today, it is reasonable to assume that public discontent with economic insecurity and rising inequality will continue to mount and will be reinforced by the sense that labor and social protections are slipping away from many workers and households. History provides abundant examples that this force can power progressive reforms to labor and social policy. Unfortunately, there are also abundant examples of candidates and parties that use it for scapegoating and diversionary policies that increase social conflict and leave problems to fester. Real progress depends upon public

기반으로 한다. 연금 및 기타 사회 보장에 대한 고용주의 부담금을 줄이면 인건비가 절감된다는 이론이다.

이 접근법을 옹호하는 경제학자들 (IMF 및 OECD 와 같은 일부 국제기구 포함)은 일반적으로 고소득에 부과하는 세금의 감소로 인해 사회 보장 수입의 손실에 대해서는 논하지 않는다. 따라서 소득 보호와 전반적인 수요 측면에서의 손실에 대한 해결 없이 노동 수요 증가 측면에서의 이익만을 제시하고 있다. 이러한 손실이 논의되는 경우에는 보통 소비세(예: 부가가치세)나 재산세 인상을 통한 수입이 해결책으로 제시된다. 이러한 대안은 몇 가지 문제를 유발할 수 있다. 첫째, 소비세는 저소득층일수록 소득을 저축보다 소비에 더 많이 지출하게 된다는 점에서 보수적인 세금인데 반해 높은 소득군의 사람들이 사회 보장에 더 많은 자금적 기여를 하도록 하는 것은, 고소득자에게 세금을 더 많이 물린다는 점에서 진보적인 정책이다. 불평등이 더욱 심화되고 있는 상황에서, 더욱 진보적인 과세에서 더 보수적인 과세로의 전환은 바람직하지 못한 변화다. 둘째, 총 수요 감소라는 거시 경제적 맥락에서 고려할 때, 생산에서 소비로의 과세 변경은 국제적, 개별 국가적 맥락 어떤 상황에서도 바람직하지 않다. 재산세의 경우 보통 도시 등의 지역 정부에 납부되지만 소득에 기반한 세금은 국가 사회 보장의 자금원이 된다. 조세 수입을 축적하는 기관과 사회 혜택을 제공하는 기관 간의 불일치 문제를 해결하는 것은 매우 어렵거나 거의 불가능하다.

건전한 정책과 정치적 대응에 대한 전망

4 차 혹은 그 뒤를 이을 산업혁명과 관련해 우리가 반드시 기억해야 할 것은 기술과 시장은 모두 인간의 손에서 태어났고 따라서 이들의 목적과 영향을 통제할 제도와 규제를 통해 이들을 관리하고 이러한 진보와 시장의 활동이 사회를 더 좋은 곳으로 만드는데 기여하도록 해야 한다는 것이다. 신자유주의 이데올로기는 기술과 시장이 사회적 개입이나 규제 없이 받아들여져야 할 스스로 움직이는 힘이라는 환상을 만들었다. 그러나 신자유주의적이고 비규제적 정책들이 더 많은 불평등, 가계부채, 금융위기를 만들고 중장기적으로도 저성장을 가져온다는 것을 밝히는 증거들이 많이 존재한다. 우리가, 그리고 사회가 경제 활동의 결과 역시 정치적인 선택으로 만들어 질 수 있다는 것을 깨닫는다면, 이들 역시 논쟁의 주제가 되고 토론과 실증적 논의를 거치게 되는데, 그렇게 되면 더 좋은 정책적 선택을 결정을 내릴 수 있게 된다.

21 세기를 위한 노동 보호 및 사회적 혜택의 적절한 기본 틀(프레임)을 구축하는 작업은 복잡하고 정치적으로 힘겨운 프로젝트이다. 그러나 이는 사회 대다수 구성원의 생활 수준의 악화를 막고, 사회 통합의 균열과 반복되는 경제 불안정 위기를 방지하기 위해서는 반드시 달성해야 할 과제다. 20 세기 서구에서 일어난 노동 및 사회 보호 분야의 주요 혁신은 사회 문제에 대한 인식이 높아지고, 공개 토론, 해결책을 요구하는 시위, 선택 가능한 정책에 대한 전문적 분석, 그리고 (대부분의 경우) 사회적 또는 경제적 위기에 대한 대응의 결과였다. 이러한 모든 과정을 거친 후에야 비로소 유권자들이 자신들의 의사를 대표할 정책 입안자를 선출했으며 용기 있게 행동에 나섰다. 오늘날 경제적 불확실성과 불평등 증가에 대한 대중의 불만은 점차 더 퍼질 것이며, 많은 노동자와 가정이 노동 및 사회 보호의 혜택에서 제외되고 있다는 점에서 이러한 불만은 더 심화할 것이라고 보는 것이 타당하다. 역사는 이러한 대중의 힘이 노동 및 사회 정책의 혁신적인 개혁에 원동력을 제공할 수 있다는 여러 사례를 보여준다. 하지만 불행히도 이러한 불만을 책임 전가 및 견제 전략을 펼치는 데 이용해 사회 갈등과 문제를 악화시키는 정치인과 정당에 대한 역사적 사례도 많다. 진정한 사회적 진전은 대중의 교육과 참여 및 근본적인

education and mobilization and political parties that offer sound strategies to address the underlying problems and the political will and leadership to undertake them.

In Korea, this is a promising moment to achieve real progress, with a new administration that was elected to improve living standards, equality and social cohesion while transitioning to a new economic model based on domestic demand and economic sustainability. Korea can also benefit from the accumulating evidence that sound and equitable labor and social protection can be achieved without sacrificing growth and indeed will strengthen economic sustainability and productivity over the short, medium and long term.

문제를 해결하기 위한 건전한 정책을 제공하는 정당, 정치적 의지, 그리고 이를 실행에 옮기는 리더십에 달려 있다.

한국은 지금 진정한 진보를 이룰 매우 희망적인 시기를 맞이하고 있다. 새 정부는 내수와 경제 지속 가능성을 기반으로 한 새로운 경제 모델로 전환하면서 생활 수준, 평등 및 사회 통합을 개선하고자 하며, 이러한 정부의 노력과 함께 한국 사회가 실질적인 진전을 이룰 수 있을 것이라 기대된다. 또한, 한국은 성장을 저해하지 않고도 건설하고 공정한 노동과 사회 보장 달성이 가능하다는 것을 보여주는 많은 증거들을 활용할 수 있을 것이며, 장단기적으로 경제적 지속 가능성과 생산성을 강화할 수 있을 것이다.

References

Dabla-Norris, Era, Kalpana Kochhar, Frantisek Ricka, Nujin Suphaphiphat, and Evridiki Tsounta. 2015. *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. IMF Staff Discussion Note 15/13. Washington: International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

Farrell, Diana and Fiona Grieg. 2016. “The Online Platform Economy: Has Growth Peaked?” JPMorgan Chase & Co. Institute, November 2016. Available at: <https://www.jpmorganchase.com/corporate/institute/document/jpmc-institute-online-platform-econ-brief.pdf>

International Labour Office (ILO). 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Available at: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--en/index.htm>

ILO Governing Body. 2015. *374th Report of the Committee on Freedom of Association*. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_357167.pdf

ILO. 2016a. *Global Wage Report 2016/17: Wage inequality in the workplace*. Available at: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2016/WCMS_537846/lang--en/index.htm

ILO. 2016b. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf

ILO, International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), World Bank Group (WBG). 2015. *Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes*. Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministers Meeting and Joint Meeting with the G20 Finance Ministers, Ankara, Turkey, 3-4 September 2015. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_398074.pdf

International Monetary Fund (IMF). 2015. “Republic of Korea: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation”. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Korea-Staff-Report-for-the-2015-Article-IV-Consultation-42952>

IMF. 2017. “Tackling Inequality”. IMF *Fiscal Monitor* October 2017. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>

International Trade Union Confederation (ITUC). 2017. *2017 ITUC Global Rights Index*. Available at: <https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2017-18767>

Jackson, Emilie, Adam Looney, and Shanthi Ramnath. 2017. *The Rise of Alternative Work Arrangements: Evidence and Implications for Tax Filing and Benefit Coverage*. Office of Tax

References

Dabla-Norris, Era, Kalpana Kochhar, Frantisek Ricka, Nujin Suphaphiphat, and Evridiki Tsounta. 2015. *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. IMF Staff Discussion Note 15/13. Washington: International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

Farrell, Diana and Fiona Grieg. 2016. “The Online Platform Economy: Has Growth Peaked?” JPMorgan Chase & Co. Institute, November 2016. Available at: <https://www.jpmorganchase.com/corporate/institute/document/jpmc-institute-online-platform-econ-brief.pdf>

International Labour Office (ILO). 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Available at: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--en/index.htm>

ILO Governing Body. 2015. *374th Report of the Committee on Freedom of Association*. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_357167.pdf

ILO. 2016a. *Global Wage Report 2016/17: Wage inequality in the workplace*. Available at: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2016/WCMS_537846/lang--en/index.htm

ILO. 2016b. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf

ILO, International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), World Bank Group (WBG). 2015. *Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes*. Report prepared for the G20 Labour and Employment Ministers Meeting and Joint Meeting with the G20 Finance Ministers, Ankara, Turkey, 3-4 September 2015. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_398074.pdf

International Monetary Fund (IMF). 2015. “Republic of Korea: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation”. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Korea-Staff-Report-for-the-2015-Article-IV-Consultation-42952>

IMF. 2017. “Tackling Inequality”. IMF *Fiscal Monitor* October 2017. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>

International Trade Union Confederation (ITUC). 2017. *2017 ITUC Global Rights Index*. Available at: <https://www.ituc-csi.org/ituc-global-rights-index-2017-18767>

Jackson, Emilie, Adam Looney, and Shanthi Ramnath. 2017. *The Rise of Alternative Work Arrangements: Evidence and Implications for Tax Filing and Benefit Coverage*. Office of Tax

Analysis Working Paper 114. U.S. Department of the Treasury. Available at:
<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/WP-114.pdf>

OECD. 2016. OECD Economic Surveys: Korea 2016. Available at:
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en

OECD. 2017. Compendium of Productivity Indicators 2017. Available at:
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2017_pdtvy-2017-en#.WeNCSV1ryy8

Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani and Davide Furceri. 2016. “Neoliberalism: Oversold?”
IMF Finance and Development, Vol. 53, No. 2. Available at:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>

Oxford Internet Institute (OII) iLabour Project. October 2017. “Online Labour Index”.
Available at: <http://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/>

Schwellnus, Cyrille, Andreas Kappeler and Pierre-Alain Pionnier. 2017. “Decoupling of wages
from productivity: Macro-level facts”. *OECD Economics Department Working Papers*, No.
1371. Available at: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/decoupling-of-wages-from-productivity_d4764493-en#page1

Stiglitz, Joseph. 2012. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our
Future*. New York: W. W. Norton & Company.

The Hankyoreh. March 27, 2017. “ILO asks S. Korean gov’t for notification about
Prosecutors’ investigation into Samsung union busting.” Available at:
http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/788172.html

WBG. 2015. *Balancing Regulations to Promote Jobs: from employment contracts to
unemployment benefits*. Available at:
<http://www.worldbank.org/en/topic/jobsanddevelopment/publication/balancing-regulations-to-promote-jobs>

Analysis Working Paper 114. U.S. Department of the Treasury. Available at:
<https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/tax-analysis/Documents/WP-114.pdf>

OECD. 2016. OECD Economic Surveys: Korea 2016. Available at:
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-kor-2016-en

OECD. 2017. Compendium of Productivity Indicators 2017. Available at:
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2017_pdtvy-2017-en#.WeNCSV1ryy8

Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani and Davide Furceri. 2016. “Neoliberalism: Oversold?”
IMF Finance and Development, Vol. 53, No. 2. Available at:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>

Oxford Internet Institute (OII) iLabour Project. October 2017. “Online Labour Index”.
Available at: <http://ilabour.oii.ox.ac.uk/online-labour-index/>

Schwellnus, Cyrille, Andreas Kappeler and Pierre-Alain Pionnier. 2017. “Decoupling of wages
from productivity: Macro-level facts”. *OECD Economics Department Working Papers*, No.
1371. Available at: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/decoupling-of-wages-from-productivity_d4764493-en#page1

Stiglitz, Joseph. 2012. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our
Future*. New York: W. W. Norton & Company.

The Hankyoreh. March 27, 2017. “ILO asks S. Korean gov’t for notification about Prosecutors’
investigation into Samsung union busting.” Available at:
http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/788172.html

WBG. 2015. *Balancing Regulations to Promote Jobs: from employment contracts to
unemployment benefits*. Available at:
<http://www.worldbank.org/en/topic/jobsanddevelopment/publication/balancing-regulations-to-promote-jobs>

PLENARY SESSION

종합토론

NEW PARADIGM OF DISTRIBUTION AND THE ROLE OF LEADERSHIP

분배의 새로운 패러다임과 리더십

Moderator / 좌장

An Heejung / Governor, Chungcheongnam-do

안희정 / 충청남도지사

Panelist / 토론

Guy Standing / Founder Member and Honorary Co-President, Basic Income Earth Network (BIEN)

가이 스탠딩 / 기본소득지구네트워크 공동대표

Sandra Polaski / Former Deputy Director-General for Policy,
International Labor Organization(ILO)

샌드라 폴라스키 / 前 국제노동기구(ILO) 부총재

David Walker / Contributing Editor, 「Guardian Public Leaders Network」, Guardian Media Group

데이비드 워커 / 「가디언 퍼블릭 리더스 네트워크」 편집위원

Min Hyungbae / The Head of Gwangsan-gu, Gwangju

민형배 / 광주광역시 광산구청장 (전국사회연대경제 지방정부협의회회장)

MODERATOR



An Heejung
Governor,
Chungcheongnam-do

- Current**
Governor, Chungcheongnam-do
- Career**
1994 Secretary-General of Local Self-Governing Practice Research Institute
2001 Secretary-General of the Election Office of Presidential Candidate Roh Moohyun
2002 State Affairs Manager of the Secretariat of Presidential Candidate Roh Moohyun from the Millennium Democratic Party
2002 State Affairs Manager of the Secretariat of the 16th President-Elect Roh Moohyun
2003 Assistant Director of the Millennium Democratic Party's National Strategy Research Institute
2003 Chairperson of the Preparatory Committee for Founding District Chapter in Nonsan, Geumsan and Gyeryong of the Uri Party
2005 Researcher at the Asiatic Research Institute Korea University
2007 Permanent Chairperson of the Executive Committee for the Participatory Government Evaluation Forum, Permanent Representative of the Participatory Government Evaluation Forum, Daejeon, Chungcheongnam-do
2008 Member of the Supreme Council of the Minjoo Party, Chairperson of the Regional Committee in Nonsan, Geumsan and Gyeryong
2008 Director of the Institute for Better Democracy
2009 Chairperson of the Minjoo Party's Special Committee for Promoting the Original Plan for Happy Cities
2010 36th Governor of Chungcheongnam-do
2014 37th Governor of Chungcheongnam-do

좌 장



안희정
충청남도지사

- 현재**
충청남도지사
- 주요경력**
1994 지방자치실무연구소 사무국장
2001 노무현 대통령 후보 경선 사무실 사무국장
2002 새천년민주당 노무현 대통령 후보 비서실 정무팀장
2002 제16대 노무현대통령 당선자 비서실 정무팀장
2003 새천년민주당 국가전략연구소 부소장
2003 열린우리당 논산·금산·계룡 지구당 창당 준비위원장
2005 고려대 아세아문제연구소 연구원
2007 참여정부 평가포럼 상임집행위원장, 대전충남 참여정부 평가포럼 상임대표
2008 민주당 최고위원, 민주당 논산·금산·계룡 지역위원장
2008 더좋은민주주의 연구소 소장
2009 민주당 행복도시 원안추진특별위원회 위원장
2010 제36대 충청남도지사
2014 제37대 충청남도지사

PANELIST

**Guy Standing**

Founder Member and
Honorary Co-President,
Basic Income Earth Network
(BIEN)

Guy Standing is Professorial Research Associate at SOAS University of London. He is a Fellow of the British Academy of Social Sciences and co-founder and now honorary co-president of the Basic Income Earth Network (BIEN), an international NGO that promotes basic income.

He was previously Professor of Development Studies in SOAS, Professor of Economic Security at the University of Bath, Professor of Labour Economics at Monash University, and Director of the International Labour Organization's Socio-Economic Security Program. He has been a consultant for many international bodies, including the United Nations, the European Commission and the World Bank, has worked with the Self-Employed Women's Association (SEWA) in India for many years, and was Director of Research for President Nelson Mandela's Labour Market Policy Commission for South Africa.

His latest book is <Basic Income: And How We Can Make It Happen>(2017). Other recent books are <The Precariat: The New Dangerous Class>(2011), which has been translated into 19 languages; <A Precariat Charter: From Denizens to Citizens>(2014); with others, <Basic Income: A Transformative Policy for India>(2015), and <The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay>(2016).

토론

**가이 스탠딩**

기본소득지구네트워크
공동대표

가이 스탠딩은 런던대학교 동양아프리카연구대학(SOAS) 교수, 영국 사회과학학술원 (British Academy of Social Sciences) 회원이며 기본소득을 지지하는 국제 NGO인 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)의 공동 창립자이자 현 공동 명예회장이다.

런던정경대학교(SOAS)에서 개발학 교수, 바스대학교에서 경제안보 교수, 모나시대학교 노동경제학 교수, 국제노동기구(ILO) 사회경제안보 프로그램 국장을 역임했다. 다년간 국제연합(UN), 유럽연합 집행위원회(EC), 세계은행(WB) 등 국제기구의 자문위원으로 활동해 왔으며, 인도 자가고용 여성노동자협의회(SEWA)와 함께 일해 왔다. 남아프리카 공화국 넬슨 만델라 전 대통령 정부 산하 노동 시장정책위원회 연구 이사로 일했다.

그의 최근 저서에는 올해 출간된 <Basic Income: And How We Can Make It Happen> (기본 소득: 그 실현 방안에 대하여, 2017)을 포함해, 현재까지 19개 언어로 번역된 <The Precariat: The New Dangerous Class>(프레카리아트: 새로운 위험한 계급, 2011), <A Precariat Charter: From Denizens to Citizens>(프레카리아트 헌장: 주민에서 시민으로, 2014), <Basic Income: A Transformative Policy for India>(기본 소득: 인도를 위한 변혁적 정책, 2015), <The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay>(자본주의의 부패: 왜 자본소득자는 번창하고 노동은 보상받지 못하는가, 2016) 등이 있다.

PANELIST

**Sandra Polaski**

Former Deputy Director-General for Policy, International Labor Organization(ILO)

Sandra Polaski is an independent expert on labor and social policy at the international and national levels. She was the Deputy Director-General for Policy of the International Labour Organization(ILO) from 2012-2016. In that capacity she provided overall leadership for the Organization's research, statistics, policy analysis and policy advice for the ILO's 185 Member States. She served as the ILO Sherpa to the G20 and led ILO's work in the G20 Employment Working Group and BRICs employment ministers track.

Prior to joining the ILO, Ms. Polaski served as U.S. Deputy Undersecretary of Labor in charge of the International Labor Affairs Bureau, where she led U.S. government work on labor rights and working conditions in global supply chains and bilateral and regional policy dialogues with other governments. Earlier she directed a research and policy program focusing on economic growth, trade, development, livelihoods and income distribution at the Carnegie Endowment for International Peace, a global think tank.

She has testified before committees on foreign affairs, trade, finance and employment of the European Parliament, U.S. Senate, U.S. House of Representatives and Canadian Senate. She has spoken in a wide variety of multilateral fora and published widely.

She was educated at the Johns Hopkins School for Advanced International Studies(SAIS), University of Wisconsin and University of Dayton and holds an honorary doctorate from Middlesex University.

토론

**샌드라 폴라스키**

前 국제노동기구(ILO) 부총재

샌드라 폴라스키는 국내외에서 인정받는 노동과 사회정책 분야의 권위자다. 그녀는 2012년부터 2016년까지 국제노동기구(ILO) 부총재로 활동하며 185개 회원국에 대한 조사, 통계, 정책분석 및 정책자문을 총괄해왔다. ILO 셰르파로 G20에서 활동하며 G20 고용 실무그룹과 BRICs의 고용부장관 모임에서 ILO를 대표했다.

ILO에서의 활동 이전에는 미국 노동부 부차관으로 국제 노동국을 이끌며 세계 공급망 내 노동권 및 노동조건과 관련된 미국정부의 역할을 수행하고, 정부 간 양자 및 지역 정책 대화를 주도하였다. 그전에는 글로벌 싱크탱크인 카네기 국제 평화기금에서 경제 성장, 무역, 개발, 생계 및 수입 분배에 관한 연구 및 정책 프로그램을 총괄했다.

유럽의회, 미국 상원, 미국 하원 및 캐나다 상원의 외교, 무역, 금융 및 고용 관련 위원회에서 의견을 제시해왔으며, 다양한 다자 간 포럼에서 연설하고 관련 자료를 폭넓게 발표해왔다.

존스 홉킨스 국제대학원(SAIS), 위스콘신대학교, 데이턴대학교에서 수학하였으며 미들섹스 대학교에서 명예박사학위를 수여하였다.

PANELIST

**David Walker**

Contributing Editor,
「Guardian Public Leaders
Network」, Guardian Media
Group

David Walker is Contributing Editor with Guardian Public Leaders Network, part of Guardian Media Group, and has extensive experience in communications, research and public management. After a Harkness Fellowship in the US, he pursued a career in journalism, working with The Economist, The Times of London, the BBC and the Guardian.

He was Managing Director Communications and Public Reporting at the Audit Commission(the government agency supervising local authorities and the police). His board experience includes Places for People, a provider of social housing, the Nuffield Trust, the National Centre for Social Research and the Economic & Social Research Council, the government agency supporting social science. He is currently Deputy Chair of Central and North-West London National Health Service Foundation Trust, which operates community and mental health services across a wide geography.

David is a member of the Ethics and Governance Council of UK Biobank and holds honorary academic positions at University College, London and City University. His books include <Sources Close to the Prime Minister>(with Peter Hennessy), <Media Made in California>(with Jeremy Tunstall), <Municipal Empire, Exaggerated Claims> and, with Polly Toynbee, <Better or Worse>, <Unjust Rewards>, <The Verdict>, <Cameron's Coup> and <Dismembered>.

토론

**데이비드 워커**

「가디언 퍼블릭 리더스
네트워크」 편집위원

데이비드 워커는 「가디언 미디어 그룹」에 속한 「가디언 퍼블릭 리더스 네트워크」의 편집위원이며 커뮤니케이션, 연구 및 공경영 분야에 풍부한 경험을 보유하고 있다. 하크니스 펠로우십(Harkness Fellowship)을 받아 미국에서 연구 활동을 한 후 〈이코노미스트〉, 〈더 타임스 오브 런던〉, 〈BBC〉, 〈가디언〉 등과 함께 일하며 저널리즘 분야에서 경력을 쌓았다.

영국 지역기관과 경찰을 감독하는 정부기관인 감사위원회(Audit Commission)에서 커뮤니케이션 및 공공보고 이사를 역임하였다. 사회적 주택 공급 단체인 플레이시즈포피플(Places for People), 너필드트러스트(Nuffield Trust), 국립사회연구센터(National Centre for Social Research)와 사회과학 연구를 지원하는 정부기관인 경제사회연구협의회(Economic & Social Research Council) 등에서도 이사를 역임하였다. 그는 현재 정신 건강 등 영국 의료보험 서비스를 위한 기금 조직인 국민보건서비스(NHS) 중앙·북서부 파운데이션 트러스트의 사무총장이다.

영국 바이오뱅크(UK Biobank) 윤리와 거버넌스 협의회 회원이며 유니버시티 칼리지 런던(UCL)과 시티대학교에서 명예 연구직을 맡고 있다. 저서로는 〈Sources Close to the Prime Minister〉(수상과 가까운 소식통, 피터 헨네시와 공저), 〈Media Made in California〉(캘리포니아에서 탄생한 미디어, 제레미 턴스톨과 공저), 〈Municipal Empire, Exaggerated Claims〉(지방 자치제국, 과대 포장된 주장들) 등이 있다. 또한, 폴리 토인비와 공저한 〈Better or Worse〉(더 좋거나 더 나쁘거나), 〈Unjust Rewards〉(부당한 보상), 〈The Verdict〉(평결), 〈Cameron's Coup〉(캐머런의 쿠데타), 〈Dismembered〉(분열) 등이 있다.

ABSTRACT

Agents of Change

There's wide agreement on the problem: split labour market, polarisation of income distribution, a legion of losers, precarious and under-employment, labour's diminishing share of national income, weakened collective bargaining, victimhood in international trade.

Its social consequences are evident: indecent income and wage subsidy, cruel welfare policy, spatial (city-region) divergence.

But there's less certainty about how trends play out in politics, electoral choice and attitudes, for example towards labour migration. The UK referendum on membership of the European Union is a case study in the (complex) effects of inequality and felt victimhood. Labour market analysts and commentators can fall prey to excess rationality. They deploy functionalist arguments (e.g. shared ownership or profit sharing would be good for corporate capitalism; less precarious employment would boost consumer demand). But business is deaf and pursues short run self-interest.

Progressives can imply that the principles of social justice are immanent; that the identification of abuses will in and of itself change hearts and minds. They won't. Sometimes it seems as if The Future itself has casual weight – as in techno-determinist arguments around the Fourth Industrial Revolution. But machines turn in consonance with financial advantage. Caveat emptor/caveat cantor.

Redistribution of power as of income, like social mobility, is becoming a zero-sum game. When have power and pelf ever voluntarily been relinquished?

Discourse ought to more focused on agency: who/what forces change that will involve (employers, owners of capital) in loss?

There's labour itself. But its institutions (unions) have decayed. Does revival depend on the state?

Some writers spy new classes. The precariat, workers by brain, youth have been lined up as motors of history, but when might these groups self-identify, cohere and take action?

Possibilities abound with gender. Labour force participation by women has some way to travel; there's a burgeoning politics of children. Demography will force change. Unless older citizens are left to rot in their beds, the structure of employment and reward must bend.

Locality is both the envelope and seedbed of innovation and advance. Mayors are leading east and west.

Across the globe stalks identity. But the politics of nation, tribe and social group may swallow and suppress employment rights, technology and progress.

초록

변화의 동인

문제가 무엇인가에 대해서는 광범위한 합의가 이루어져 있다. 분열된 노동시장, 소득분배의 양극화, 수많은 패배자들, 불안정하고 불안정한 고용, 국민소득에서 노동소득이 차지하는 비율의 감소, 단체교섭력의 약화 및 국제무역에서의 손해가 그것이다.

이러한 문제는 낮은 소득과 임금보조금, 냉혹한 복지정책 그리고 도농 지역 격차 등의 사회 현상을 야기한다.

하지만 노동 이주 문제에서 보듯 현재의 추세가 정치나 투표성향에 어떤 영향을 미치는지 확실히 예측할 수 없다. 유럽연합(EU) 탈퇴에 대한 영국의 국민투표 결과는 불평등과 희생자 심리의 (복합적인) 효과에 관한 사례연구 주제다.

노동시장 분석가와 평론가는 과도한 합리성에 빠질 수 있다. 그들은 기능주의적 주장을 전개한다(예: 공동 소유나 이익 공유는 기업 자본주의에 이로울 것이며, 불안정한 고용이 줄어들면 소비자 수요는 증가할 것이다). 그러나 재계는 이러한 목소리에 귀 기울이지 않으며 단기간의 이익 충족을 추구한다.

진보주의자들은 사회정의의 원칙을 누구나 보편적으로 가지고 있는 것이라 보기 때문에 잘못된 점을 파악하는 것 자체로 마음과 생각에 변화가 일어날 수 있다고 주장할지 모른다. 그러나 그럴 일은 없을 것이다.

때로 미래는, 기술 결정론자들이 4차 산업혁명을 대하는 것처럼, 가벼운 것으로 여겨지기도 한다. 그러나 기계는 경제적 이익을 위해 움직인다. 매수자 위험부담(Caveat emptor/caveat cantor)의 원칙을 기억해야 한다.

권력과 소득의 재분배는 계층 이동성처럼 제로섬 게임이 되어가고 있다. 역사적으로 권력과 부를 자발적으로 포기한 선례가 있는가?

담론은 변화의 주체에 더 초점을 맞추어야 한다. 누가 혹은 무엇이 (고용주, 자본가가) 손실을 감내해야 하는 변화를 강제할 것인가?

노동은 여전히 존재한다. 하지만 그 기관들(노동조합들)은 붕괴했다. 노조의 부흥은 국가에 달려 있는가?

일부 작가들은 새로운 계급을 탐색하기 시작했다. 프레카리아트, 지식노동자, 젊은이들이 역사의 원동력으로 제시되었지만, 이들이 언제 그러한 정체성을 깨닫고, 모이고, 행동을 취할 수 있을 것인가?

가능성은 젠더(gender)에 달려있다. 여성의 노동참여율은 여전히 낮고, 아동 이슈를 둘러싼 정치가 급성장하고 있다.

인구구성이 변화를 불가피하게 만들 것이다. 노년인구를 그저 집안에 방치해둘 것이 아니라면 고용과 보상의 구조가 바뀌어야 한다.

지역성은 혁신과 발전의 바탕이자 모판이다. 동양과 서양 모두에서 시장들이 정치적 핵심인물로 부상하고 있다.

정체성의 정치가 전 세계로 퍼지고 있다. 그러나 국가, 민족 및 사회집단의 정치는 노동권, 기술과 진보를 삼켜버리고 억제할 수 있다.

Agents of change

David Walker
Contributing Editor, Guardian (London)
Former managing director, Audit Commission
Co-author Unjust Rewards 부당한 보상
Member, Ethics and Governance Council UK Biobank

변화의 동인 (Agents of change)

데이비드 워커 (David Walker)
「가디언 퍼블릭 리더스 네트워크」 편집위원
전 영국 감사위원회 이사
<부당한 보상> (Unjust Rewards) 공저자
영국 바이오뱅크 윤리와 거버넌스 위원회 위원

We all know what the problem is

✪ Across the OECD world, the problems of income and labour reward have been extensively analysed.

✪ Agreement is firm. Even the IMF now declares in favour of more redistributive taxation and labour market reform.

✪ Unfair, precarious, weak, losers, victims ...



우리 모두 문제를 인식하고 있다

✪ OECD 국가 전반에 걸쳐 소득 및 노동의 대가 문제는 광범위하게 분석되었다.

✪ 이견은 거의 없다. 이제는 IMF조차도 재분배를 위한 과세와 노동시장 개혁에 찬성한다.

✪ 불공평, 불안정, 취약함, 패배자, 피해자...



But the politics run all in directions

The effects of labour market crisis don't play out predictably in terms of:

- ⊛ Attitudes
- ⊛ Electoral behaviour
- ⊛ Partisan/party identification



하지만 정치는 예측 불가능하다

노동시장의 위기로 인한 영향은 특히 아래와 같은 측면에서 예측불가능하게 나타나고 있다.

- ⊛ 유권자의 태도
- ⊛ 투표성향
- ⊛ 지지/소속 정당



Why are progressives so rational?

- Good arguments don't win
- Enlightenment doesn't dawn
- Holders of power and their thinktanks and media don't cede ground
- Getting from here → there
- When has power/money ever voluntarily been relinquished?

진보주의자들은 왜 그리도 이성적인가?

- 좋은 주장이 받아들여지지 않는다.
- 깨우친다고 바로 변화하지 않는다.
- 권력자들과 그들의 싱크탱크, 미디어는 힘을 포기하지 않는다.
- 여기에서 → 저기로
- 역사상 권력과 부를 자발적으로 포기한 선례가 있는가?

Labour



노동



New and rising classes?

- Who is making a nuisance of themselves?
- Guy Standing's precariat
- Workers by brain, university educated, controllers of technology
- Youth workers anyhow. representatives of the precariat
- The elderly
- Marginalised groups

새롭게 부상하는 계급?

- 누가 소란을 피우고 있는가?
- 가이 스탠딩(Guy Standing)의 프레카리아트 (precariat)
- 지식노동자, 대학졸업자, 기술관리자
- 청년노동자들. 프레카리아트의 대표집단
- 노인
- 사회소외계층

Women

Is this man potentially a revolutionary?
Could a crisis in a glamour sector lead to a widespread review of behaviour and workplace practice, including rewards?

Women's place in the workforce is under severe scrutiny – not just by women themselves

Legislative movement meets shopfloor pressure?



여성

이 남성은 잠재적인 혁명가인가?
연예 및 영화 산업(glamour sector)의 위기는 직장 내 행동, 관행, 대가를 광범위하게 검토하는 계기가 될 수 있을 것인가?

직장 내 여성은 여성 스스로뿐만 아니라 그 외 모두로부터 까다로운 검증을 받는다.

입법활동은 현장의 요구를 잘 반영하고 있는가?



Locality

Localism is hailed by many, east and west, as both the envelope and seedbed of innovation and advance.

Rise of mayors as significant political figures, offering leadership on social and employment policies



지역성

지역중심주의(localism)는 동서양을 막론하고 혁신과 발전의 바탕과 모판(seedbed)으로 여겨진다.

각 도시 시장들이 사회 및 고용 정책을 선도하는 핵심 정치지도자로 부상하고 있다.



Identity



정체성



PANELIST

**Min Hyungbae**

The Head of Gwangsan-gu,
Gwangju

Min graduated from the Department of Sociology at Chonnam National University in 1984. In 2003, he obtained his doctorate in Sociology from Chonnam National University Graduate School, for a dissertation entitled “Structural Transformation of the Regional Newspaper Market and Cultural Politics of the Local Newspaper”. Since 1988, he has served as a journalist and editorialist of the Jeonnam Ilbo, representative of civic groups, and college professor. He has served as presidential secretary of social coordination under the participatory (Roh) government. In June 2010, he was elected as the head of Gwangsan-gu of Gwangju. As a creative self-governing expert, he led the administration of the area with the aim of creating “the better Gwangsan-gu for people to live in”. He was successfully re-elected in June 2014.

His major books include: <Regional Political Power Structure and Culture Politics of Media> (2004), <Regional Vision and Cultural Hub City Gwangju> (2005), <Dialogue: Cultural Hub City Gwangju, the Ten Landscapes> (2008), <Self-Governing Means Progress> (2013), and <Power of Tomorrow> (2015).

토론

**민형배**

광주광역시 광산구청장
(전국사회연대경제 지방정부
협의회장)

1984년 전남대 사회학과를 졸업하였으며, 2003년 지역 신문시장 구조 변화와 지방신문의 문화정치로 전남대학교 대학원에서 사회학 박사 학위를 취득했다. 1988년부터 전남일보 기자·논설위원 및 시민단체 대표, 대학교수를 거쳐 참여정부(노무현 정부) 때 청와대 사회조정비서관을 지냈다. 2010년 6월 광주 광산구청장에 당선되어, 창조적인 자치 전문가로서 ‘사람 사는 세상 더 좋은 광산’을 목표로 구정을 추진했다. 2014년 6월 광산구청장 재선에 성공했다.

주요 저서로는 2004년 <지역 권력 구조와 언론의 문화정치>, 2005년 <지역의 비전과 광주문화 중심도시>, 2008년 <대화: 문화 중심도시 광주, 열 개의 풍경>, 2013년 <자치가 진보다>, 2015년 <내일의 권력>.

ABSTRACT

New Paradigms of Distribution-Basic Income and Social Economy

Distribution has been made through two types of wages. One is the “market wage” at a workplace, and the other is the “social wage” that is provided in forms of welfare services. I think the notion of basic income suggested by Professor Guy Standing can become a new paradigm of distribution. In the future, basic income will be added to the market wage and social wage as a mechanism to share the wealth produced by society as a whole.

Professor Standing was concerned that if “a low basic income replaces welfare expenditure,” basic income will take the place of a social wage and cannot have a meaningful effect. I wonder if there are any theoretical plans or practical experiences regarding this.

Former ILO Deputy Director-General Sandra Polaski provided the diagnosis that “basic income should replace social security.” The premise of the diagnosis is that basic income and social security cannot coexist, and I’d like to hear about the grounds for this belief. I think that it is possible for basic income and social security to co-exist. In Korea, unemployment benefits and basic pension are a variation of cash support and basic income, and they are not incompatible with the existing social security system.

I totally agree with Polaski’s argument for the limitation of non-regular worker employment and expansion of the wage income. Working as a chief of a local government, I have pressed forward with some policies as my priority. Those are the conversion of non-regular workers to regular workers and introduction of a living wage. My beliefs about this are the same as hers on this matter.

I also totally agree with the view that we should prevent the benefits created by new technology from being enjoyed exclusively by a select few, by means of formulating policies to strengthen workers’ right to speak and obtain bargaining power. However, I believe this is “traditional paradigms of distribution,” rather than “new paradigms of distribution,” and that its effect is limited to raising the “market wage” level.

We are seeking new paradigms of distribution because the traditional paradigm has reached its limit, and as far as I know, “basic income” can be one of the new paradigms. I do not know if basic income is the right answer. But what we need now is new thinking about a new distribution mechanism beyond the market wage and social wage. For this reason, I believe we need to adopt an attitude to move the discussion forward on a more radical basis. In this respect, I find that the arguments put forward by Polaski are different from mine.

When the common point between Professor Standing and Polaski is made into a question, the question can be “Will basic income encroach on social security?” Polaski speculated that it would, and Standing was concerned that it would. I hope there will be in-depth research and discussion on this theme.

초록

분배의 새로운 패러다임 – 기본소득과 사회적 경제

지금까지 분배의 양태는 두 가지였습니다. 하나는 작업장 내에서 받는 ‘시장임금’, 나머지 하나는 복지서비스 등의 형태로 제공되는 ‘사회임금’입니다. 가이 스탠딩 교수가 제안하고 있는 기본소득은 분배의 새로운 패러다임이 될 수 있다고 생각합니다. 그러니까 시장임금과 사회임금에 이어 앞으로 기본소득이 사회가 함께 생산한 부의 나눔 메커니즘으로 추가될 것이라고 봅니다.

스탠딩 교수의 우려대로 만약 “낮은 기본소득으로 복지 지출을 대체”해 버리면, 사회임금의 자리를 기본소득이 차지한 것 외에 다른 의미가 없을 것입니다. 이에 대한 이론적 복안, 현실적인 경험이 있는지 궁금합니다.

샌드라 폴라스키 전 ILO 부총재는 “기본소득은 사회보장을 대체해야 가능하다”고 진단합니다. 기본소득과 사회보장이 병존할 수 없다는 전제를 두는 셈인데 이에 대한 근거를 듣고 싶습니다. 저는 기본소득과 사회보장의 병존이 가능하다고 봅니다. 한국에서 시행되고 있는 실업급여, 기초연금 같은 현금 지원이 변형된 형태의 기본소득인데 기왕의 사회보장 제도와 충돌하지 않습니다.

비정규직 사용을 제한하고 임금소득의 증대를 주장하는 폴라스키 전 부총재의 입장에 저는 전적으로 동의합니다. 지역정부의 수장으로 일하면서 제가 가장 강력하게 추진한 정책이 공공부문 비정규직의 정규직 전환이었고, 생활임금의 도입이었습니다. 폴라스키 전 부총재의 주장과 동일합니다.

노동자의 발언권과 협상력을 강화하는 정책 수단을 써서 신기술이 만들어낸 이익을 소수가 독점하지 못하도록 해야 한다는 주장에 대해서도 전적으로 동의합니다. 하지만 이 부분은 ‘분배의 새로운 패러다임’이라기 보다는 ‘분배의 고전적 패러다임’이고 그나마 ‘시장임금’ 수준을 높이는 효과에 한정된다고 생각합니다.

분배의 고전적 패러다임이 한계에 봉착했기 때문에 새로운 패러다임을 모색하는 것이고 그 중 하나가 ‘기본소득’인 것으로 알고 있습니다. 기본소득이 정답인지는 저도 잘 모르겠습니다. 다만 지금 우리에게 필요한 것은 시장임금과 사회임금을 넘어선 새로운 분배 메커니즘에 대한 상상력일 것입니다. 때문에 논의의 내용과 수준을 좀 더 래디컬하게 진행시키는 태도가 필요하다고 생각합니다. 이 대목에서 저는 폴라스키 전 부총재의 주장에 대한 아쉬움이 있습니다.

스탠딩 교수와 폴라스키 전 부총재의 주장 중 공통점을 질문의 형태로 풀면 “기본소득은 사회보장을 잠식할 것인가?”가 될 것입니다. 폴라스키 전 부총재는 잠식한다고 진단했고, 스탠딩 교수는 잠식을 우려하고 있습니다. 이 주제를 가지고 깊은 연구와 토론이 있었으면 합니다.

Gwangsan-gu office once established a cooperative association (Clean Gwangsan) with cleaning workers. At the time, a contract cleaning company went bankrupt and cleaning workers were at risk of losing their jobs. Through the cooperative association, Gwangsan-gu office could maintain the continuity of public services. It was a third path that was not directly related to social security, workers' bargaining power or basic income. In this way, cleaning workers arose who had the dual status of manager and worker. The total expenditure incurred by Gwangsan-gu office did not change, and the only thing that changed was the relationship with and within official labor, but workers' wages increased by about 25%. In addition to that, the hierarchical ranking system changed into an equal worker-to-worker relationship and working conditions, such as equipment provision, rest times and a cleaner working environment, improved dramatically. Naturally, their social solidarity activities became more active both inside and outside the cooperative association. After seeing this, I think that the "social economy" as a corporate body of business and labor, can be a new paradigm of distribution beyond the antagonistic capital-to-labor relationship.

Areas that could not be covered by Clean Gwangsan were still being cleaned by four contract cleaning companies on a commission basis. Later, we did away with the commission system, and established the Facilities Management Corporation to cover areas that were cleaned by the four companies. Quasi-direct management was virtually transformed into direct management, and a single salary step system was applied as the wage system. As with Clean Gwangsan, only the relationship of official labor changed and the total expenditure incurred by Gwangsan-gu office was the same as had been incurred previously with the private contract cleaning companies. However, it made a difference. Workers' wages increased by about 25% again this time.

Intermediary exploitation disappeared and the dividend resulting from this was returned to workers. A more elegant word that has the same meaning as "intermediary exploitation" is "administration." Certainly, there are areas that require refined administration. In such cases, the portion of wages that goes to administrative costs needs to be acknowledged. However, these days, administration accounts for quite a large part of wages in many areas even when its role is vague. This portion assigned for administrative costs can be returned to workers in their wages directly or through the government's tax system for redistribution. Through basic income, cash is paid to the workers who deserve to be paid in a redistributive manner. I do not think this way is ethically wrong.

광산구는 위탁업체의 파산으로 해고 위기에 놓은 청소노동자들과 함께 협동조합(클린광산)을 만들어 공공업무의 연속성을 유지한 경험이 있습니다. 사회보장이나 노동자의 협상력, 기본임금과는 직접적인 관련성이 없는 '제3의 길'이었습니다. 경영자이자 노동자인 이중지위를 가진 청소노동자들이 탄생했습니다. 광산구가 지출한 비용총액은 동일한 채로 단지 공무노동의 관계구조를 바꿨을 뿐인데 노동자들의 급여는 25%가량 올랐습니다. 뿐만 아니라 노-노 관계의 위계질서가 평등하게 바뀌었고 근무용품이 지급되며 휴식과 청결 등 근무여건이 획기적으로 개선되었습니다. 자연스럽게 안팎으로 사회적 연대 활동 또한 활발해졌습니다. 그래서 저는 '자본 대 노동'이라는 대립 구조를 넘어서 기업 및 노동 결합체로서 '사회적 경제' 또한 분배의 새로운 패러다임이라고 생각합니다.

클린광산이 커버하지 못한 영역은 4개 업체가 여전히 위탁방식으로 청소를 해왔습니다. 이 부분은 위탁을 없애고 시설관리공단을 설립해 통합했습니다. 준직영제를 사실상 직영으로 전환했고 급여방식은 단일호봉제를 적용했습니다. 클린광산과 마찬가지로 단지 공무노동의 관계구조를 바꿨을 뿐이고 광산구가 지출한 비용총액은 동일했습니다. 하지만 결과는 달랐습니다. 여기에서도 노동자들의 임금이 25% 정도 올랐습니다.

중간착취가 사라져 그 몫이 노동자들에게 돌아간 것입니다. 중간착취를 우아하게 개념화시킨 말이 '경영'입니다. 세련된 경영이 필요한 분야가 분명히 있을 겁니다. 그 경우 경영 쪽이 가져갈 몫을 인정해 줄 필요가 있습니다. 그러나 오늘날 많은 부분에서 경영의 역할이 모호한데도 심각한 수준으로 과도한 몫을 가져가고 있습니다. 이 부분을 노동자들이 투쟁을 통해 되돌려 받는 형식이 있고, 정부가 세제를 통해 재분배하는 방식이 있습니다. 그 중 기본소득은 재분배를 주권자에게 현금으로 지급하는 방식입니다. 저는 이 방식이 윤리적으로 나쁘지 않다고 봅니다.

This April, I performed an experimental study on basic income and the study subjects were college students in their 20s. I will skip over the details of the research methodology. The results of the study showed that when basic income is provided, thoughts about marriage, children, jobs, housing, culture and consumption are changed in a direction that is “better for society” and more “humane.” Before the basic income was provided, the standards by which they selected a spouse were the spouse’s economic level or social status. After basic income was provided, they considered intrinsic values, such as the spouse’s personality and love, to be more important. I think this experiment basically shows the same results as the experiment performed by Professor Standing at Madhya Pradesh, India.

The Moon Jaein government, which was propelled to power on the basis of public candlelight protests, has raised the minimum wage by 16.4% for the next year, which is a record increase. I believe that the living wage system introduced on the initiative of local governments (12 metropolitan local governments, 79 lower level local governments) was the driving force behind the minimum wage rise. Local governments led the way, and the state government followed. Living wage and minimum wage not only increase the income of low-income earners but also affect the wage system of small and medium-sized businesses and large companies with a domino effect. As can be seen here, there are many policies that the government can take to adjust redistribution, such as expansion of social services and expansion of fiscal spending in different areas such as life, safety and health hygiene.

I understood that Professor Standing talked of basic income in a context where the government directly introduces policies while Polaski talked of basic income in a context where the government helps labor. Either way, we all know that the role of government (local/state) is important. I hope that the discussion about the government’s role will continue to be debated and advanced.

As long as capitalism lasts, I think Polaski’s argument will be valid. But in my optimistic view, we can add “new paradigms of distribution” to her argument. In my optimistic view, I am in support of basic income. Finally, I would like to add my opinion that the combination of capital and labor and the social economy, which is based on such principles as “sociality” and “democracy,” can be “new paradigms of distribution”.

올해 4월 저는 20대 대학생들을 대상으로 기본소득에 관한 실험연구를 진행했습니다. 자세한 연구방법론은 생략하겠습니다. 연구 결과, 기본소득이 제공될 경우 결혼, 자녀, 직업, 주거, 문화, 소비 등에 관한 생각이 ‘사회에 좋고’ 좀 더 ‘인간적인’ 방향으로 바뀐다는 점을 확인했습니다. 예컨대 기본소득 제공 전에는 배우자의 선택 기준이 경제적 수준이나 사회적 지위였는데, 기본소득 제공 후에는 성격이나 사랑 등 본질적 가치를 중시했습니다. 스탠딩 교수가 인도 마디아프라데시 마을에서 진행한 기본소득 실험 결과와 근본에서 같다고 생각합니다.

촛불항쟁으로 탄생한 문재인 정부는 내년 최저임금을 16.4% 올렸습니다. 역대 최고 수준입니다. 각급 지자체가(광역시 12곳, 기초 79곳)가 선도적으로 도입한 생활임금제가 최저임금 상승의 견인차 역할을 했다고 봅니다. 지역정부가 앞장 서고 중앙정부가 뒤따른 경우입니다. 생활임금과 최저임금은 소득이 낮은 이들의 소득을 높여주는 것뿐 아니라 도미노처럼 중소기업 및 대기업의 임금체계에도 영향을 미칩니다. 이처럼 나라 전체의 소득재분배를 조정하는 정부의 정책수단은 얼마든지 많습니다. 예컨대 사회서비스 확대, 생명·안전·보건위생 분야의 재정지출 확대 등이 있습니다.

스탠딩 교수가 말하는 기본소득은 정부가 직접 정책을 밀어 넣는 방식이고, 폴라스키 전 부총재의 말은 정부가 노동 쪽을 돕자는 것으로 이해합니다. 어느 방향이든 정부(지역/중앙)의 역할이 중요하다는 건 우리 모두 알고 있습니다. 이 부분, 그러니까 정부의 역할에 대한 논의도 좀 더 진척시켰으면 합니다.

자본주의가 지속되는 한 폴라스키 전 부총재의 주장은 그대로 유효하다고 생각합니다. 다만 그 주장 위에 ‘분배의 새로운 패러다임’을 엮을 수 있다는 것이 저의 낙관적인 전망입니다. 그 전망 중 하나로 기본소득을 저는 지지합니다. 자본과 노동의 결합방식, 기업경영의 의사결정 방식 등에서 ‘사회성’, ‘민주성’을 원리로 삼고 있는 사회적 경제도 ‘분배의 새로운 패러다임’이라는 의견을 보탬니다.

The 8th ASIA Future Forum
—
New Paradigms of
Distribution
Basic Income and Social
Economy

Min Hyungbae
The Head of Gwangsan-gu, Gwangju
President, Association of Korean Local Governments for Social Economy and Solidarity

The 8th ASIA Future Forum
제8회 아시아미래포럼
—
분배의 새로운 패러다임
기본소득과 사회적 경제

민형배
광주광역시 광산구 구청장, 한국사회경제연대지방자치단체장협회 회장

Distribution



분배



Q1.

"When welfare expenditure is replaced with a low basic income,
Are there any theoretical plans or practical experiences?

Q1.

"낮은 기본소득으로 복지지출을 대체"했을 경우
이론적 복안이나 현실적인 경험에 있는가?

Q2.

The diagnosis says that "basic income should replace social security."
What are the grounds for the premise that the two cannot coexist?

Q2.

"기본소득은 사회보장을 대체해야 가능하다"고 진단
두 개가 병존할 수 없다는 전제의 근거는 무엇인가?

- Limiting non-regular worker employment
- Increasing wage income
- Strengthening workers' right to speak and bargaining power

Conversion of non-regular workers to regular workers in the public sector
& Introduction of living wage

However, this deals with “traditional paradigms of distribution”, and has a limited effect on raising the level of the market wage.

- 비정규직 사용 제한
- 임금수능 증대
- 노동자의 발언권과 협상권 강화

공공부문 비정규직의 정규직 전환
& 생활임금 도입

하지만, ‘분배의 고전적 패러다임’이고
시장임금 수준을 높이는 효과에 한정

Here is my new ID card!

Gwangsan-gu Office announced “zero non-regular worker” on Aug. 16, this year, for the first time nationwide in the public sector.
7 years after 2011, when the decisive action of converting non-regular workers into regular workers was carried out in the public sector, for the first time nationwide.



“새 신분증 나왔어요”

광산구는 올해 8월 16일 전국 최초로 공공부문 비정규직 제로 선언
2011년 전국 최초 공공부문 정규직화 이행 이후 7년



What we need now is

**Imagination about
A New Distribution Mechanism
beyond market wage and social
wage**



지금 우리에게 필요한 것은

시장임금과 사회임금을 넘어선
새로운 분배 메커니즘에 대한 상상력



Q3.

**Will Basic Income Encroach on
Social Security?**

Q3.

기본소득은 사회보장을 잠식할 것인가?

Looking for the 3rd Path

Clean Gwangsan Cooperative Association

A cleaning company reported the closure of business due to management failure

Looked for ways with cleaning workers who were at risk of losing their jobs

Cleaning workers' Cooperative Association Established



저3억 김짓기

클린광산협동조합

광산 3억 청수기일
경영실패로 폐업신고

임대료 없음 위기에 처한
청수노동자 급기야 함께 봉기도함

청소노동자
협동조합 설립

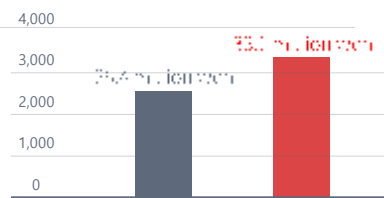


Changes after the establishment

- A 25% wage rise
- Leveling-off of rank relationship
- Expansion of convenient facilities
- Smooth flow of equipment provision
- Contribution to the community

Same total expenditure
(cleaning agency working expenses)
Monthly average 70 to 75 million won

average annual salary **rise** 25% ↑

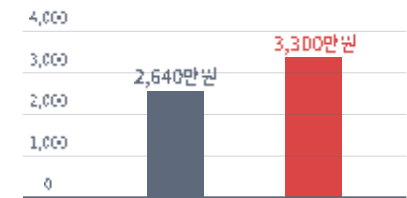


설립 이후 변화

- 임금 25% 상승
- 계급관계 수평화
- 편의시설 확충
- 장비지급 원활
- 지역사회 공헌

지급총액 (청수노동자 수입비) 동일
월평균 7,000만원~7,500만원

평균연봉 인상 25% ↑



Reform the old practice of 30 year monopoly by a private agency

Gwangsan-gu Facilities Management Corporation

Dish function	Wage system	Note
Quasi-tenement management	Single Step System	4 million won / year
Unit price management	Single Step System	4 million won / year

After the establishment of Gwangsan-gu Facilities Management Corporation

Single Salary Step System Applied to Wage System

Any yearly rise of 3-10 million won (25% ↑)

Same Work, Same Wage Realized

30년 노조 기간내행의 낮은 폐단 혁신

광산구 시설관리공단

구분	급여체계	비고
준직영제	호봉제	연 4,000만원
본당단가제	지원액에 따라 매년 책정	연 2,500만원

시설관리공단 설립 후

급여방식 단일 호봉제 적용
연 300~1,000만원 상승 (25% ↑)

동일노동 동일임금 실현Different World, Different Life
Basic Income System

When basic income is provided

Thoughts about marriage, children, jobs, housing, culture and consumption Change in **a direction that is “better for society” and more “humane.”**

[Excerpt of the Results of Experiments, Research on Basic Income System]

- When basic income is provided, the number of people who are not working increases.
- When basic income is provided, the number of people who are not working increases.
- When basic income is provided, the number of people who are not working increases.
- When basic income is provided, the number of people who are not working increases.

Consideration
Team 100다른 세상, 새디른 삶:
기본소득제

기본소득이 제공될 경우

결혼, 자녀, 직업, 주거, 문화, 소비 등에 관한 생각이
‘사회에 좋고’ 좀 더 ‘인간적인’ 방향으로 바뀐다

[기본소득, 사실확인 보고서]

- 1.1.2019년 1월 1일부터 기본소득제 실시
- 2.1.2019년 1월 1일부터 기본소득제 실시
- 3.1.2019년 1월 1일부터 기본소득제 실시
- 4.1.2019년 1월 1일부터 기본소득제 실시

Consideration
Team 100

View of Marriage - Marriage Intention



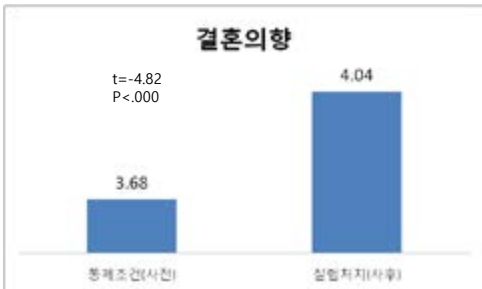
(unit : 5 points)

Category	Total	Gender	
		Men	Women
No. of Case	102	55	47
Control condition	25-29	12.7	25.5
	30-34	74.5	68.1
	35+	12.7	6.4
Treatment condition	25-29	43.6	51.1
	30-34	49.1	42.6
	35+	7.3	6.4

(unit : %)

- Marriage intention has increased at a statistically significant level.
- Marriage refusal or judgment deferral decreased a lot, while marriage intention significantly increased.

결혼관 - 결혼의향



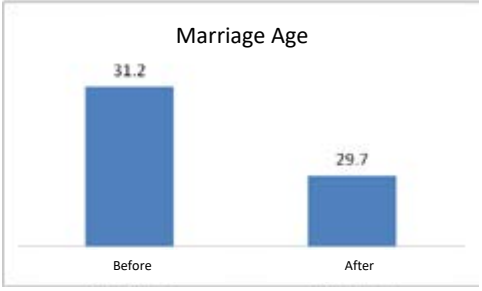
(단위 : 5점)

구분	전체	성별	
		남자	여자
사례수	102	55	47
통제조건	결혼안함	8.9	12.8
	판단유보	32.7	42.6
	결혼함	58.4	44.7
처치조건	결혼안함	4.9	6.4
	판단유보	12.7	19.1
	결혼함	82.4	74.5

(단위 : %)

- 결혼의향이 유의미한 수준에서 높아짐
- 결혼 거부하거나 판단 유보가 크게 줄고, 결혼의향이 매우 높아짐

View of Marriage - Marriage Age



(unit : average, age)

Category	Total	Gender	
		Men	Women
No. of Case	102	55	47
Control condition	25-29	12.7	25.5
	30-34	74.5	68.1
	35+	12.7	6.4
Treatment condition	25-29	43.6	51.1
	30-34	49.1	42.6
	35+	7.3	6.4

(unit : %)

- Marriage age dropped from 31.2 to 29.7, at a statistically significant level.
- The marriage seeking age concentrated at ages in the early 30s and spread across the age ranges of late 20s and early 30s.

결혼관 - 결혼 나이



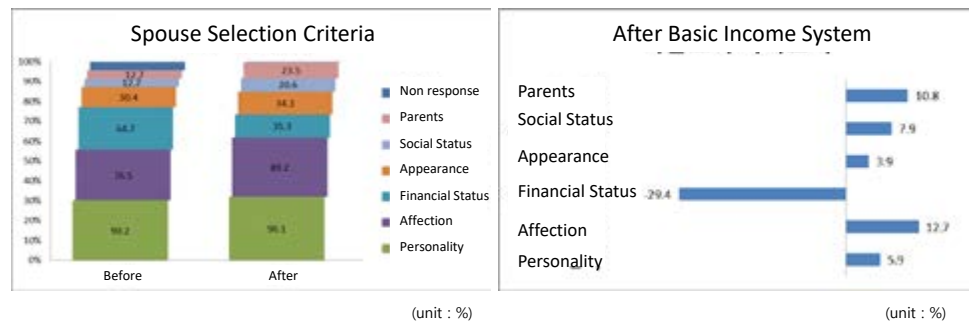
(단위 : 평균, 세)

구분	전체	성별	
		남자	여자
사례수	102	55	47
통제조건	25-29	12.7	25.5
	30-34	74.5	68.1
	35+	12.7	6.4
처치조건	25-29	43.6	51.1
	30-34	49.1	42.6
	35+	7.3	6.4

(단위 : %)

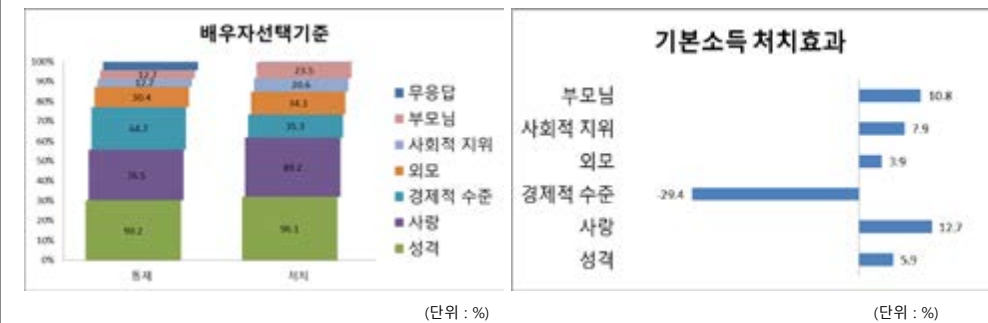
- 결혼시기가 31.2세에서 29.7세로 유의미한 수준에서 빨라짐
- 결혼적령기가 30대 초반에 집중하던 것이 20대 후반과 30대 초반으로 옮겨짐

View of Marriage - Standards in Selecting a Spouse

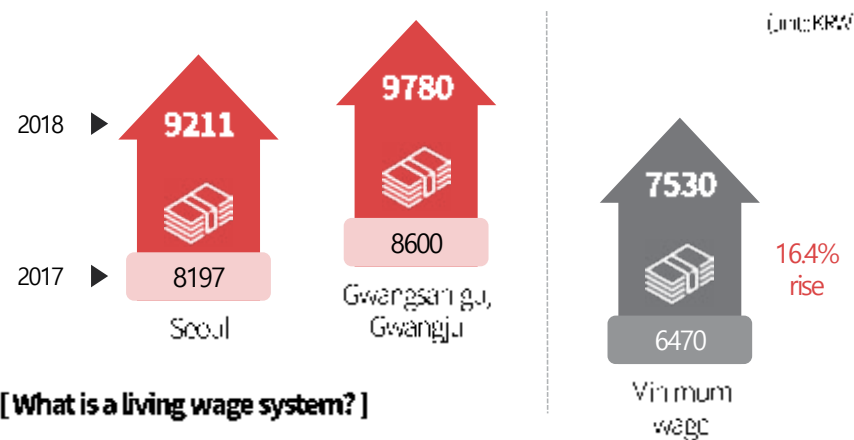
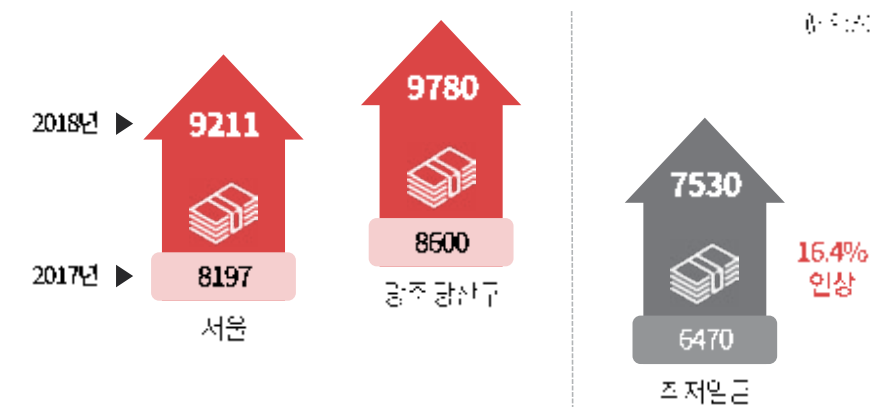


- Basically, the spouse's personality and affection were the major priority factors in selecting a spouse.
- The spouse's personality, affection, parents and appearance became more important in accordance with the basic income system.
- In contrast, the financial status fell from the priority list.

결혼관- 배우자 선택기준



- 근본적으로, 배우자의 성격과 사랑이 배우자선택의 최우선
- 기본소득제로 인하여 배우자의 성격, 사랑, 부모, 외모는 강화
- 반면, 경제수준은 우선순위에서 크게 배제

For a better quality of life beyond livelihood
Living Wage System생계를 넘어 삶의 질 향상을 위한
생활임금제

[생활임금제란?]

비정규직 노동자 등 최저수준의 생계·의료급여를 위한 최저임금보다 높은 수준의 임금을 지급하는 제도

Amount of
Living Wage**8,600 won**

(2017 minimum hourly wage 6,470 won)

**1,797,400 won**

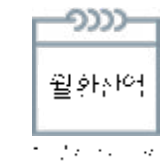
(minimum wage 1,352,230 won)

Yearly maximum **5,280,000 won**
Income rise expected

생활임금액

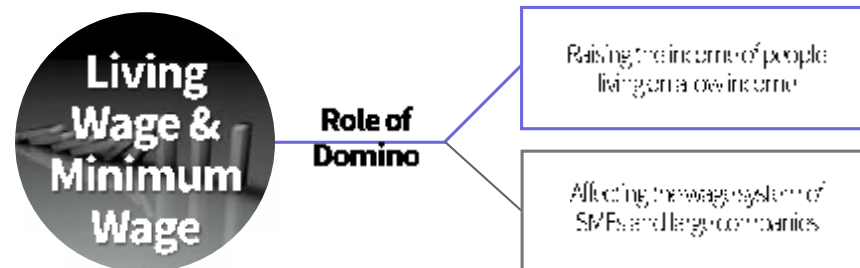
**8,600원**

(2017년 최저임금 시급 6,470원)

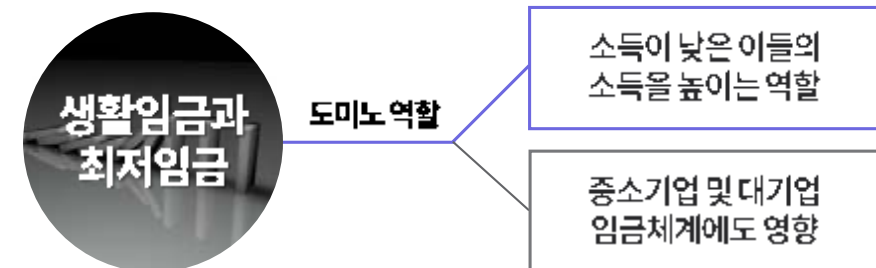
**1,797,400원**

(최저임금 1,352,230원)

연 최대 **5,280,000원**
소득상승 기대



※ Further discussion is needed about the role of governments (local, state) regarding the direction for basic income



※ 기본소득 방향 관련 정부(지역/중앙)의 역할에 대한 논의 더 필요

...
New Paradigms of
Distribution

Basic Income and Social Economy

...
분배의 새로운 패러다임

기본소득과 사회적 경제