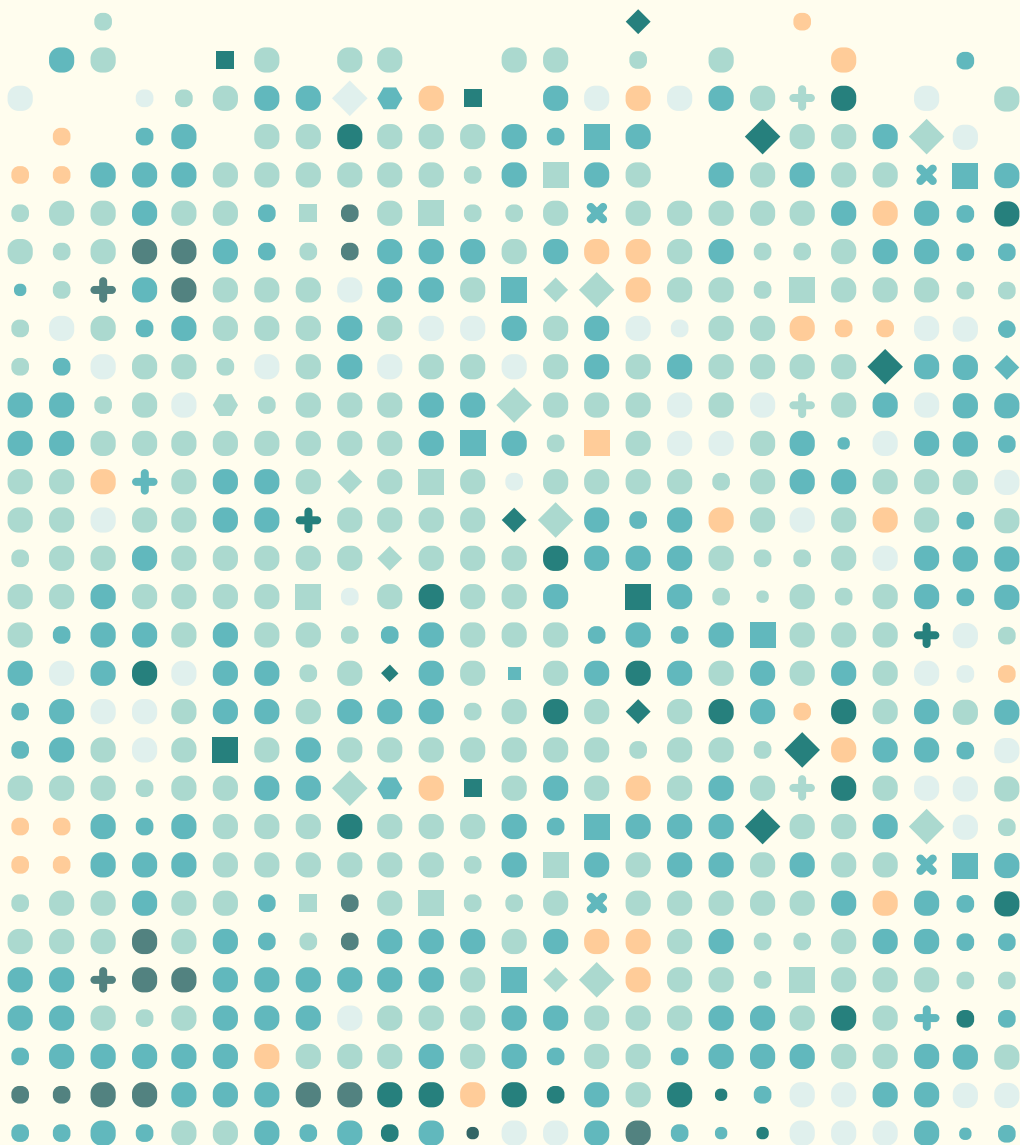


서울의 거시고용상황과 노동상담사업의 관계

서울시 노동자종합지원센터를 중심으로

박정우



서울의 거시고용상황과 노동상담사업의 관계

-서울시 노동자종합지원센터를 중심으로-

박 정 우 (서울노동권익센터 연구위원)

I. 서론

- 신자유주의 패러다임 확대와 아시아 금융위기 이후 한국에서는 저임금, 고용안정, 사회적 보호에서 배제되고 권리옹호를 받지 못하는 일자리들이 빠르게 증가하기 시작함. 그리고 이것은 한국 노동시장의 구조에 뿌리깊이 자리 잡아, 매년 노동시장 관련 논의에서 중요한 이슈로 자리잡음.
- 한국의 노동시장은 거시적인 고용충격에 신속하고 유연하게 반응하기 위해 유연화되었다고 평가할 수 있음. 그 유연화된 노동시장은 비정규직 양산을 의미함.
- 비정규직 보호를 위한 중앙정부의 정책적 노력과 함께, 서울시는 지방정부 차원에서도 정책적 역량을 확대하기 시작함. 비정규직 확대와 노동권 배제이라는 노동문제를 지방정부가 주도적으로 개선하고자, 지방정부 차원에서 취약노동계층을 위한 지원사업을 추진하였음.
- 서울시는 노동정책 중 핵심으로 노동상담을 시행하였음. 이 사업은 고용안정과 사회적 보호, 권리옹호 등 노동권에서 취약성을 보이는 노동계층에게 노동규정, 노동법 위반 여부 확인, 대응 전략 수립, 구제 지원, 지원가능한 복지정책 등 상담과 구제를 진행하는 것을 목적으로 시행되고

있음.

- 서울시를 따라 다른 지방정부들도 지방정부 차원에서 노동정책의 일환으로 노동상담을 체계적으로 확대하기 시작함.

□ 그러나 지방정부의 노동정책은 그 사업의 효과가 목적을 달성하고 있는지 불투명하고, 노동상담사업이 최근 빠르게 증가하고 있으나 무슨 이유로 이것이 증가하고 있는지 구체적으로 설명되지 못하고 있음.

- 기존의 평가는 전문가들의 판단에 따른 평가 또는 자원의 투입(input)차원의 평가나 노동정책 발전의 지향성을 갖고 법적·정책적·행정적 조건에 대한 평가가 주를 이루었음(노광표, 2014¹⁾; 참여연대, 2019²⁾; 민주노총, 2019³⁾).
- 실증적인 데이터를 바탕으로, 지방정부가 추진한 노동정책의 결과(output)와 효과와 관련된 평가는 부재함. 지방정부가 시행하고 있는 노동상담사업이 거시고용의 상황이 악화되면 취약계층에게 서비스가 제공되는지, 그리고 무슨 상담이 이루어지고 있는지 분석하는 것이 필요해보임.
- 거시고용상황과 노동상담사업의 관계를 실증적으로 분석하는 것은 이중화된 노동시장 및 취약계층에 대한 노동권 보호의 측면, 지방정부의 노동행정 영역 구축 측면에서 정책적·행정적 함의를 갖는다고 할 수 있음.

□ (연구목적) 2015~2020년 서울시 노동상담DB를 활용하여, 서울시의 노동상담사업이 거시고용상황에 따라 어떤 관계를 가지고 있는지 분석하고자

1) 노광표(2014) 지방정부 노동정책의 평가와 과제, 한국노동사회연구, 이슈페이퍼 2014-11
2) 참여연대(2019) 광역지방정부의 노동행정 현황과 과제, 참여연대 이슈리포트
3) 민주노총(2019) 지방정부 노동정책 실태와 시사점, 민주노총 정책연구원

함. 또한, 2020년 코로나19 고용충격에 따라 상담의 분포와 유형에 어떤 변화가 있었는지 살펴보고자 함.

□ (연구질문) 서울시 노동자종합지원센터의 노동상담사업은 거시고용상황의 변화와 어떤 관계를 가지고 있을까?

- 1) 서울시 노동상담은 어떤 대상에게, 무슨 유형으로 이루어져 왔을까? 2020년 코로나19로 인해 고용충격이 큰 시기에 어떤 대상에게 상담이 이루어졌고, 무슨 상담이 이루어졌을까?
- 2) 서울시 노동상담건수는 경제활동참가율, 고용률, 실업률의 거시고용지표들과 어떤 관계를 가지고 있을까? 그리고 각 인구집단별 거시고용지표들과 어떤 관계를 가지고 있을까?

□ (연구대상) 서울시 노동상담서비스를 이용한 노동자

□ (연구자료) 2015~2020년 월별 서울시 노동상담DB과 경제활동인구조사

□ 연구방법 및 모형

- 1) (시계열 분석) 성별·연령별·고용형태·지역·사업체규모별 상담 분포와 상담 유형
- 2) (단계적 결합회귀분석) 노동상담건수, 경제활동참가율(경제활동인구, 비경제활동인구), 고용률(취업자), 실업률(실업자), 노동상담센터수, 1인당 지역총생산⁴⁾

4) 2020년 서울의 1인당 grdp는 전국gdp의 2020년 역성장률(-0.9%)을 곱하여 추정함.

II. 본론

1. 노동상담 시계열 분석

1) 노동상담의 양적 증가

- 2015~2020년 지난 5년 간의 자료를 살펴보면, 서울시 노동권익기관의 노동상담사업은 연평균 70% 수준의 높은 증가율을 보이며 빠르게 증가함.
- 사업시작 첫 해인 2015년 2,179건으로 시작했던 상담건수는 5년 후 2019년까지 17,194건으로 약 8배 이상으로 늘었음. 다만, 그 증가율은 감소 경향을 보이고 있음.
- 그러나 2020년 22,336건으로 2019년대비 30.1% 증가하면서, 코로나19로 인한 경제충격이 상담건수 증가로 이어진 것으로 보임.

〈표-1〉 연도별 서울시 노동권익기관 상담건수

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
상담건수	2,179	6,744	10,847	14,728	17,194	22,366
증가율	-	209.5	60.8	35.8	16.7	30.1

- 특히, 상담건수가 크게 확대된 2020년에 월별로 주목해보면, 사회적 재난 현상이 상담건수에 반영된 것을 알 수 있음. 즉, 코로나19의 확진자 증가 추세와 상담건수의 추세가 일치하는 경향을 보임.
- 상담건수 3,4월과 6,7월, 11월 세 번의 증가를 보임. 2월 1,686건이던 상담건수는 3월 2,247건으로 33.3% 급증하였음. 3월은 코로나가 국내에서 확산된 초기임. 그리고 6~8월 상담건수가 다시 증가하기 시작함. 이는 코로나19의 2차 파동이 있던 8월과 유사함. 마지막으로 11월과

12월 각각 13.8%와 6.7%로 증가함. 이는 코로나 3차 파동의 시기임.

- 코로나19 사회 재난이 확산될 때 마다 실업위험이 커지고, 그것이 노동 상담건수 증가로 나타나는 것으로 보임.

〈표-2〉 2020년 월별 서울시 노동권익기관 상담건수

	1월	2월	3월	4월	5월	6월
상담건수	1,643	1,686	2,247	2,098	1,907	2,214
증감율	-	2.6	33.3	-6.6	-9.1	16.1
	7월	8월	9월	10월	11월	12월
상담건수	2,125	1,643	1,645	1,539	1,751	1,868
증감율	-4.0	-22.7	0.1	-6.4	13.8	6.7

2) 인적속성별 분포

- (성별) 여성보다 남성이 노동상담서비스의 이용에 더 활발한 것으로 보임. 그러나 여성 이용 증가율이 더 빠르게 늘어감에 따라, 그 격차가 점점 줄어들고 있음.

- [그림-1]의 성별 노동상담건수 분포를 보면, 지난 5년 간 남성이 여성보다 이용하는 경우가 많았음. 그러나 그 격차는 점점 줄어들고 있으며, 특히 2020년엔 여성의 이용이 급격히 늘어 그 격차가 거의 줄어들음.
- 서울의 노동시장은 지속적으로 여성의 종사자수와 경제활동참가율이 늘어나는 특징을 보여줌(박정우, 2019)⁵⁾. 여성의 노동상담건수가 늘어나는 것은 이와 같은 특징으로 설명이 될 수 있음. 여성의 경제활동이 더욱 늘어나는 서울 노동시장의 특징을 고려할 때, 향후 여성의 노동상담 이용이 더욱 활발해져서 남녀 이용격차는 현재보다 점점 줄어들 것으로 보임.

5) 박정우(2019) 서울의 노동 동향 16~17, 서울노동권익센터

- 2020년에 남성과 여성의 노동상담이용의 격차가 거의 미미하게 줄어든 것은 여성의 실업률이 남성보다 높았던 시기이기 때문임(KOSIS, 2020)⁶⁾. 향후 여성의 실업률이 평년과 같이 남성보다 더 내려간다면, 다시 여성의 이용이 더 낮아질 수 있음.

- (연령) 중장년이 청년과 노년보다 노동상담서비스 이용에 더 활발한 것으로 나타남. 그러나 청년과 노년의 이용이 활발해지는 양상을 보이고 있음.

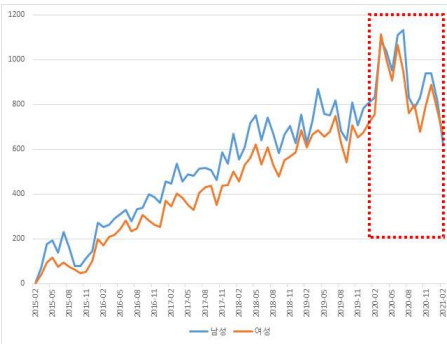
 - [그림-2]의 연령별 노동상담건수 분포를 보면, 40~59세의 중장년이 가장 활발히 이용하고 39세 이하의 청년, 그리고 60세 이상의 노년이 그 다음 순을 보임. 그러나 청년과 노년의 이용이 점점 활발해지고 있는 것을 알 수 있음.
 - 39세 이하 청년과 60세 이상 노인은 경제활동참가율이 지속적으로 늘어나는 특징을 보임(KOSIS, 2020). 특히, 노인의 경제활동참가율은 다른 연령대보다 눈에 띄게 늘고 있어, 향후 노년들의 노동상담서비스 이용이 더 커질 것으로 예측됨.
 - 2020년에 주목해보면, 연령대별 실업률의 상승이 노동상담서비스 이용 변화에 큰 영향을 준 것을 알 수 있음. 경제활동인구조사에 따르면 청년들의 실업률은 다른 연령대보다 코로나19 충격을 크게받은 것으로 나타나는데, 노동상담서비스 이용도 처음으로 청년들이 중장년을 넘어서는 현상을 보여줌.

6) KOSIS(2020) 경제활동인구조사

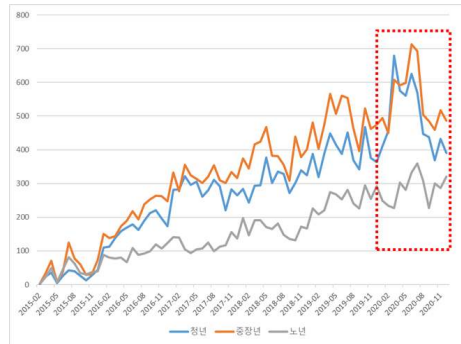
〈표-3〉 성별·연령별 노동상담 분포

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
성별	남성	1,396 -	3,810 (172.9)	5,985 (57.1)	7,933 (32.5)	8,921 (12.5)	11,263 (26.3)
	여성	760 -	2,906 (282.4)	4,684 (61.2)	6,520 (39.2)	7,929 (21.6)	10,419 (31.4)
연령	청년 (39세 이하)	286 -	2,024 (607.7)	3,400 (68.0)	3,696 (8.7)	4,715 (27.6)	5,954 (26.3)
	중장년 (40~59세)	549 -	2,473 (350.5)	3,842 (55.4)	4,675 (21.7)	5,865 (25.5)	6,599 (12.5)
	노년 (60세 이상)	413 -	1,133 (174.3)	1,438 (26.9)	1,997 (38.9)	3,039 (52.2)	3,430 (12.9)

[그림-1] 성별 노동상담 분포



[그림-2] 연령별 노동상담 분포



- (고용형태) 노동상담서비스는 정규직보다 비정규직이 이용하는 경향이 더 컸음. 그러나 정규직의 이용증가율이 비정규직보다 높아 그 격차가 점점 줄어들고 있음.
- 노동상담사업은 민간노무법인을 이용하기 어려운 취약노동계층에게 서비스를 제공한다는 목적에 맞게, 서비스가 이루어지고 있는 것을 알 수 있음.

- 그러나 정규직이 더 빠른 이용증가속도를 보이고 있어, 서비스의 보편성이 더 커지는 경향이 확인됨. 과거 정규직은 비정규직 이용의 1/2 수준이었으나 2019년을 보면 2/3 수준을 보이고 있음.
- 한편, 2020년의 변화에 주목해보면, 비정규직의 상담증가율이 정규직보다 크게 늘어남. 이는 비정규직의 실업위험이 더 큰 것이 반영된 결과로 보임. 그러나 정규직에서도 노동상담건수가 크게 증가하는 것을 보여, 실업위험이 이들에게도 나타난 것을 알 수 있음. 세부분석에 따르면, 해당 정규직은 대부분 10~100인의 중소·중견기업의 정규직이었음⁷⁾.

□ (비정규직 세부형태) 지난 5년 간 흐름을 살펴보면, 비정규직 세부형태 중 전일제비정규직(기간제, 5인미만 정규직, 무기계약직), 간접고용(파격, 용역, 사내하청), 비전형노동자(특고, 일용직), 단시간비정규직 순으로 나타남. 그러나 2020년엔 비전형노동자의 이용이 급격하게 증가하여, 가장 많은 이용 비중을 보였음.

- 노동상담사업은 비정규직 중에서 전일제비정규직, 간접고용노동자, 비전형노동자에 할당되는 경우가 많았으며, 단시간노동자는 이용하는 비중이 낮았음.
- 증가 추세에 주목하면, 전일제 비정규직, 비전형 노동자, 간접고용 노동자는 상담건수 자체는 증가하고 있지만 증가율은 감소하고 있음. 반면, 단시간비정규직은 증가율이 등락을 반복하고 있음.
- 2020년엔 비전형노동자와 간접고용노동자가 매우 가파른 이용증가율을 보였음. 이는 이들에게 코로나19의 고용불안정의 충격이 반영된 것으로 보임. 신태중(2020)⁸⁾은 서울시의 비정규직 중에서도 일용직, 특수고용·

7) 2020년 노동상담건수를 사업체규모와 고용형태로 교차분석을 해보면, 정규직의 경우 5~10인 미만 958건(21.3%), 10~30인 미만 958건(21.3%), 30~100인 미만 638건(14.2%), 100인 이상 543건(12.1%), 무응답 1396건(31.0%)로 나타남.

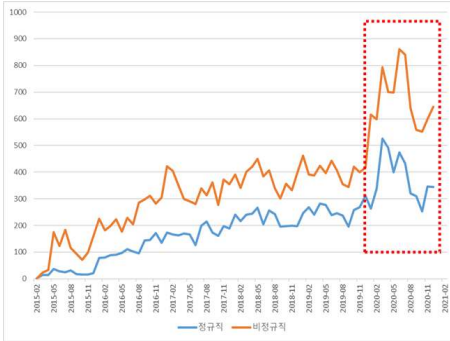
8) 신태중(2020) 서울지역 코로나19 취약계층노동자 노동실태와 지원방안, 서울노동권익센터

프리랜서·플랫폼노동자의 노동시간·임금 감소 비율이 높다고 밝힘.

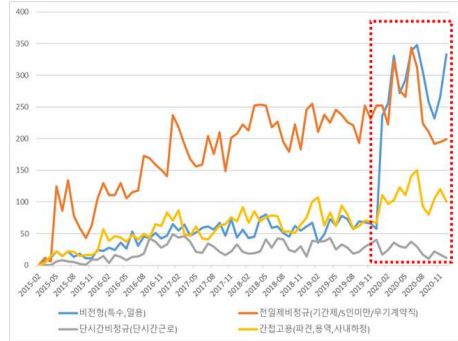
〈표-4〉 고용형태·근로계약서·사회보험 유무별 노동상담 분포

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
고용 형태	정규직	222 -	1,341 (504.1)	2,099 (56.5)	2,701 (28.7)	3,070 (13.7)	4,497 (46.5)
	비정규직	1,081 -	2,920 (170.1)	4,062 (39.1)	4,518 (11.2)	4,847 (7.3)	8,102 (67.2)
비정 규직 세 부 형 태	비전형 (특수,일용)	155 -	449 (189.7)	690 (53.7)	693 (0.4)	757 (9.2)	3,470 (358.4)
	전일제비정규 (기간제/5인미만/ 무기계약직)	712 -	1,614 (126.7)	2,277 (41.1)	2,663 (17.0)	2,788 (4.7)	3,018 (8.2)
	단시간비정규 (단시간근로)	46 -	241 (423.9)	372 (54.4)	321 (-13.7)	385 (19.9)	279 (-27.5)
	간접고용 (파견,용역, 사내하청)	168 -	616 (266.7)	723 (17.4)	841 (16.3)	917 (9.0)	1,335 (45.6)
근로 계 약 서	작성	618 -	2,227 (260.4)	3,078 (38.2)	3,886 (26.3)	4,732 (21.8)	7,371 (55.8)
	미작성	393 -	988 (151.4)	1,343 (35.9)	1,364 (1.6)	1,365 (0.1)	1,733 (27.0)
	무응답	1,166 -	3,377 (189.6)	6,286 (86.1)	9,345 (48.7)	10,977 (17.5)	13,098 (19.3)
사 회 보 험	가입	643 -	2,245 (249.1)	2,854 (27.1)	3,556 (24.6)	4,429 (24.6)	7,006 (58.2)
	미가입	324 -	867 (167.6)	1,144 (31.9)	1,079 (-5.7)	1,128 (4.5)	1,484 (31.6)
	무응답	1,212 -	3,632 (199.7)	6,849 (88.6)	10,093 (47.4)	11,637 (15.3)	13,876 (19.2)

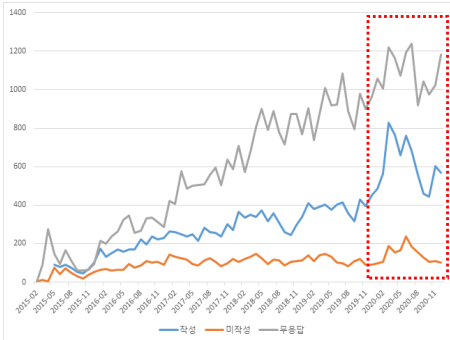
[그림-3] 고용형태별 노동상담 분포



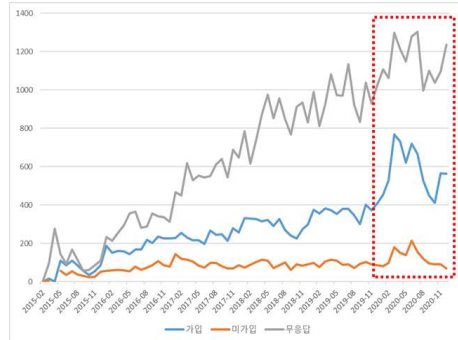
[그림-4] 비정규직 세부형태별 노동상담 분포



[그림-5] 근로계약서 작성 여부별 노동상담 분포



[그림-6] 4대보험 가입 여부별 노동상담 분포



3) 사업체 속성별 분포

□ (사업체 규모) 노동상담서비스는 중소·중견기업의 이용이 많아, 취약계층을 지원한다는 사업의 목적에 맞게 이루어지고 있음을 알 수 있음.

- 사업체 규모별 노동상담서비스 이용 현황을 살펴보면, 10인 미만과 10~100인 미만이 대부분 이용하고 있음.
- 한편, 2019년 이후 100인 이상의 큰 규모의 사업체에서도 이용하는 비중이 커지고 있는 것으로 나타남. 다만, 본 상담DB의 100인 이상은 파

견업체가 많을 것으로 보여, 100인 이상이더라도 취약성이 큰 집단이 많을 수 있음.

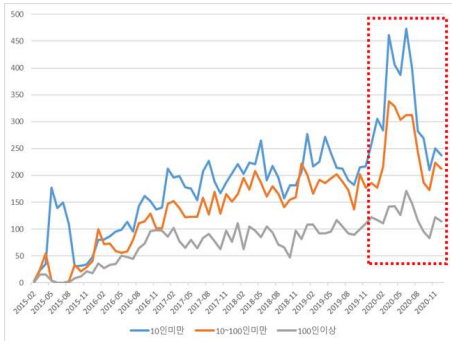
- 또한, 코로나19의 실업충격이 있던 2020년엔 사업체 규모가 작을수록 이용증가율이 크게 급증함. 10인 미만은 45.6%가, 10~100인 미만은 37.4%가 급증함. 이는 코로나19의 충격이 소규모사업장에서 크게 나타났다는 신태중(2020)의 연구와 일치함. 즉, 실업의 충격이 많았던 곳에 노동상담서비스가 많이 제공되었다는 것을 알 수 있음.
- (회사소재지) 서울지역별로 상담이용의 분포를 보면, 동남권(서초, 강남, 송파, 강동), 서남권(강서, 양천, 구로, 영등포, 동작, 관악), 동북권(성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원), 도심권(용산, 중구, 종로), 서북권(마포, 서대문, 은평) 순으로 나타남.
- 이는 사업장과 종사자가 많이 분포한 순서로, 지역적 특성이 상당히 반영된 결과로 보임⁹⁾.
- 2020년의 상담이용은 서북권을 제외한 4개 지역에서 30~40% 수준에서 급증하였음. 다만 서북권은 매우 큰 폭으로 증가함. 이는 2020년에 마포와 은평에 노동상담기관이 2개가 추가설치되면서 나타난 인프라 효과가 큰 것으로 보임.
- 한편, 자료에 담진 않았으나 경기도 및 다른지역의 회사에서도 서울 노동권익기관에 상담서비스 요청이 많이 나타났음.

9) 2018년도 기준 동남권은 사업체가 195,457개 종사자가 1,621,712명이고, 서남권은 사업체가 224,285개 종사자가 1,417,662명이고, 동북권은 사업체가 200,020개 종사자가 920,108명이고, 도심권은 사업체가 121,722개 종사자가 796,763명이고, 서북권은 사업체가 81,901개 종사자가 454,691명임.

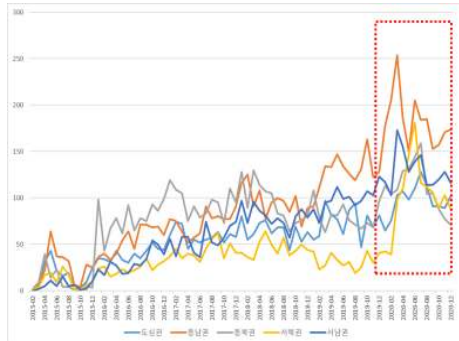
〈표-5〉 사업체규모·회사소재지별 노동상담 분포

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
사업체규모	10인미만	781 -	1,384 (77.2)	2,294 (65.8)	2,464 (7.4)	2,723 (10.5)	3,964 (45.6)
	10~100인미만	211 -	1,054 (399.5)	1,705 (61.8)	2,113 (23.9)	2,204 (4.3)	3,028 (37.4)
	100인이상	95 -	703 (640.0)	961 (36.7)	1,023 (6.5)	1,230 (20.2)	1,488 (21.0)
회사소재지	도심권	175 -	465 (165.7)	704 (51.4)	772 (9.7)	889 (15.2)	1,173 (31.9)
	동남권	261 -	651 (149.4)	881 (35.3)	1,154 (31.0)	1,539 (33.4)	2,203 (43.1)
	동북권	104 -	936 (800.0)	1,132 (20.9)	1,131 (-0.1)	958 (-15.3)	1,334 (39.2)
	서북권	110 -	291 (164.5)	516 (77.3)	549 (6.4)	382 (-30.4)	1,231 (222.3)
	서남권	62 -	368 (493.5)	662 (79.9)	960 (45.0)	1,187 (23.6)	1,553 (30.8)

[그림-7] 사업체규모별 노동상담 분포



[그림-8] 회사소재지별 노동상담 분포



2. 노동상담 유형 분석

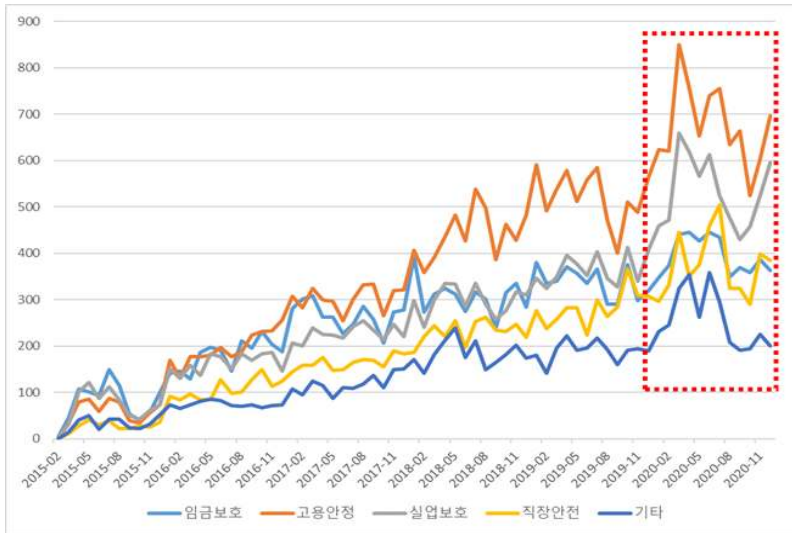
- 다양한 상담의 유형은 4가지의 유형으로 나누어서 살펴봄.

- 2015~2020년 간 노동상담의 유형은 고용안정, 실업보호, 임금보호, 직장 안전 순으로 나타남.
 - (고용안정) 고용안정(징계/해고/인사, 근로시간/휴일/휴가/휴직) 관련된 상담은 지난 5년 간 가장 많은 비중 꾸준히 차지하고, 증가율에서도 빠르게 증가함.
 - (실업보호) 실업보호(퇴직금, 실업급여, 4대보험)와 관련된 상담은 꾸준히 증가하여, 임금체불을 넘어 두 번째로 가장 많은 비중을 차지하게 됨. 특히, 2020년 코로나19 위기에서 고용안정의 증가율보다 실업보호에 대한 증가율이 더 크게 나타남. 즉, 실업안전망의 중요성이 확인되는 것을 알 수 있음.
 - (임금보호) 임금보호(임금체불, 최저임금)와 관련된 상담은 지속적으로 증가하고 있으나, 다른 상담유형에 비해 그 증가율이 상대적으로 낮음. 이는 2019과 2020년 최저임금과 관련된 상담이 줄었기 때문으로 보임. 그러나 임금체불에 대한 상담은 2018년 이후 다시 증가세를 보이고 있음.
 - (직장안전) 직장 내 안전(근로계약/취업규칙, 산재, 직장내괴롭힘/성희롱/폭행, 노조)과 관련된 상담은 가장 빠른 증가율을 보이고 있음. 특히, 직장내괴롭힘과 관련된 상담은 가파른 상승세를 보이고 있음. 이는 2019년 통과된 직장내괴롭힘방지법의 영향과 그에 대한 사회적 감수성이 높아지고 있기 때문으로 보임.

〈표-6〉 상담유형별 노동상담 분포

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
임금보호	869 -	2,168 (149.5)	3,193 (47.3)	3,682 (15.3)	4,061 (10.3)	4,740 (16.7)
임금체불	775 -	1,845 (138.1)	2,815 (52.6)	3,020 (7.3)	3,388 (12.2)	4,314 (27.3)
최저임금	94 -	323 (243.6)	378 (17.0)	662 (75.1)	673 (1.7)	426 (-36.7)
고용안정	632 -	2,342 (270.6)	3,636 (55.3)	5,297 (45.7)	6,291 (18.8)	8,120 (29.1)
징계/해고 /인사	420 -	1,253 (198.3)	1,899 (51.6)	2,449 (29.0)	2,905 (18.6)	4,236 (45.8)
근로시간/휴일 /휴가/휴직	212 -	1,089 (413.7)	1,737 (59.5)	2,848 (64.0)	3,386 (18.9)	3,884 (14.7)
실업보호	772 -	1,959 (153.8)	2,726 (39.2)	3,579 (31.3)	4,383 (22.5)	6,395 (45.9)
퇴직금	415 -	1,209 (191.3)	1,685 (39.4)	2,133 (26.6)	2,319 (8.7)	2,773 (19.6)
실업급여	356 -	573 (61.0)	707 (23.4)	1,025 (45.0)	1,552 (51.4)	2,865 (84.6)
4대보험	1 -	177 (17,600.0)	334 (88.7)	421 (26.0)	512 (21.6)	757 (47.9)
직장안전	286 -	1,287 (350.0)	1,968 (52.9)	2,772 (40.9)	3,392 (22.4)	4,486 (32.3)
근로계약/취 업규칙	106 -	600 (466.0)	814 (35.7)	1,173 (44.1)	1,426 (21.6)	1,938 (35.9)
산업재해	135 -	508 (276.3)	824 (62.2)	1,104 (34.0)	1,084 (-1.8)	1,060 (-2.2)
직장내괴롭힘 /성희롱/폭행	25 -	94 (276.0)	117 (24.5)	166 (41.9)	523 (215.1)	1,041 (99.0)
노조	20 -	85 (325.0)	213 (150.6)	329 (54.5)	359 (9.1)	447 (24.5)
기타	344 -	891 (159.0)	1,413 (58.6)	2,206 (56.1)	2,274 (3.1)	3,095 (36.1)

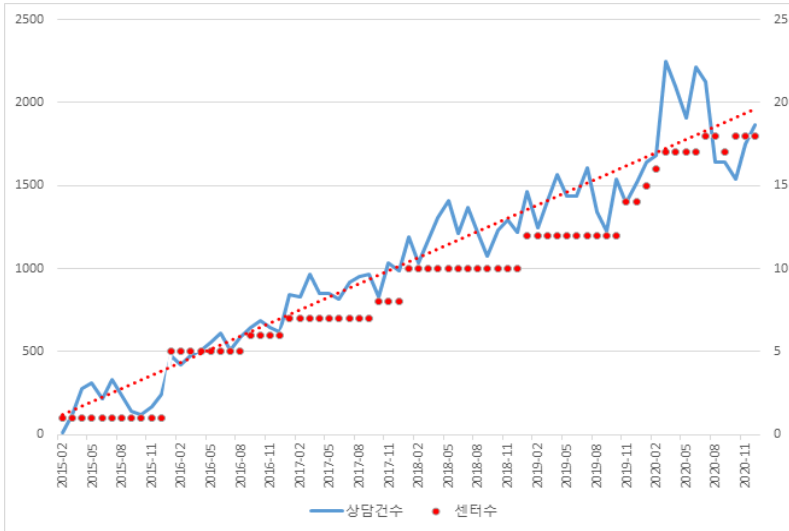
[그림-9] 상담유형별 분포



3. 거시고용상황과 노동상담의 관계 분석

- 서울시의 노동상담사업은 지난 5년간 인프라를 형성하고 사업을 홍보하는 과정이었음. 즉, 지난 5년 간 노동상담은 행정인프라가 커져가는 효과가 매우 크다고 할 수 있음.
- 아래의 [그림-10]을 보면, 월별 상담건수의 증가는 노동권익기관의 증가와 매우 밀접한 관계가 있다는 것을 알 수 있음.
- 다만, 2020년은 행정인프라 구축 효과를 웃도는 상담건수 증가가 확인됨.
- 이에 따라, 거시경제의 상황변화와 노동상담사업 간 관계성을 알기 위해서는 인프라 구축 효과를 통제하고, 거시경제가 상담건수에 미치는 영향을 파악해볼 필요가 있음.

[그림-10] 노동권익기관의 증가와 상담건수의 증가



- 노동상담건수를 종속변수로 하고, 거시경제지표를 독립변수로, 노동권익 기관과 1인당 지역별 총생산(GRDP)를 통제한 단계적 결합회귀분석(Stepwise Pooled-OLS Regression)을 시행하였음.
- 모든 연구모형의 조정된 R제곱값은 94% 수준으로 매우 높은 수준의 설명력을 보이는 것으로 나타남.
- <표-7> 분석결과에 따르면, 서울의 노동상담건수는 거시경제지표와 관계성이 있었음. 특히, 거시경제지표 중 경제활동참가율과 실업률이 상담건수가 영향을 주는 것을 알 수 있음.
- 경제활동참가율은 상담건수와 3개의 모형 중 2개의 모형에서 정의 관계를 보였음. 이는 전체 인구 중 비경제활동인구가 줄고 경제활동인구가 늘면 노동상담건수가 증가하는 경향이 있다는 것을 의미함.
- 실업률은 모든 모형에서 상담건수와 정의 관계를 보여, 견고한 경향을 나타내는 것을 알 수 있음. 이는 경제활동인구 중 실업자가 증가하면 노

노동상담건수가 증가한다는 것을 알 수 있음.

- 반면, 고용률은 노동상담과 일관된 경향성이 확인되지 않음.

〈표-7〉 거시고용지표와 노동상담건수의 관계

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
경제활동 참가율	70.91			174.16**	74.39*	
고용률		4.18		-102.75*		73.09
실업률			59.34*		61.93*	107.00**
센터수	87.91***	80.35***	82.12***	90.84***	90.51***	89.94***
1인당 지역총생산	0.04*	0.05**	0.04**	0.03	0.03	0.03*
상수	-5794.82**	-2011.05	-1784.16**	-5808.67**	-6003.35**	-5948.61**
N	71	71	71	71	71	71
r2_a	0.94	0.94	0.94	0.95	0.95	0.95
F	382.32	361.12	385.33	306.08	304.44	302.73

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

- (성별 거시고용지표) 〈표-8〉과 〈표-9〉로 남성과 여성의 거시고용지표를 나누어서 살펴보면, 남성보다 여성의 거시경제지표가 노동상담건수가 변화에 유의미한 관계를 보이는 것을 확인하였음.

- 남성의 경제활동참가율과 실업률은 뚜렷한 경향성을 일관되게 보이지 않음.
- 여성의 경제활동참가율과 실업률은 노동상담건수와 정의 관계를 보이는 것으로 나타남. 즉, 여성의 경제활동참가율과 실업률이 높아지면, 노동상담건수가 상승하는 경향을 보임. 이는 서울의 노동상담건수는 여성의 고용활동에 영향을 받는다는 것을 알 수 있음.

〈표-8〉 남성 거시고용지표와 노동상담건수의 관계

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
남성경제활동 참가율	52.32			99.58*	38.15	
남성고용률		4.54		-65.31		38.15
남성실업률			57.22		45.94	74.28*
센터수	90.78***	80.51***	86.73***	93.13***	93.27***	93.06***
1인당 지역총생산	0.04**	0.05**	0.04*	0.04*	0.04*	0.04*
상수	-5433.23*	-2106.21	-1520.15**	-3950.80	-4238.51	-4241.43
N	71	71	71	71	71	71
r2_a	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94
F	378.74	361.14	383.40	291.07	290.19	289.52

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

〈표-9〉 여성 거시고용지표와 노동상담건수의 관계

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
여성경제활동 참가율	48.42			164.41**	64.45*	
여성고용률		6.78		-105.08*		66.05*
여성실업률			44.47		57.44*	93.45**
센터수	80.85***	80.32***	77.30***	77.98***	77.65***	77.42***
1인당 지역총생산	0.04*	0.05**	0.05***	0.04*	0.04*	0.04*
상수	-3922.48**	-2057.57	-2025.80** *	-4671.70**	-4959.45**	-5067.96**
N	71	71	71	71	71	71
r2_a	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94
F	375.88	361.46	378.54	301.16	300.37	299.40

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

- (연령별 거시경제지표) <표-10~12>로 청년, 중년, 노년으로 나누어 거시 고용지표를 살펴보면, 서울시의 노동상담사업은 중년과 노년의 경제활동과 관련성이 높으며 청년은 관련성이 없는 것이 확인됨.
- 청년의 거시고용지표는 노동상담건수 변화에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타남. 다만, 여기서 청년을 통계청 자료의 한계로 29세 이하로 분류하여 앞의 상담DB와의 연령에 차이가 있어, 제한적인 사실로 이해되어야 할 것임.
- 중년의 거시고용지표는 노동상담건수 변화에 상당한 관계를 가지고 있으며, 중년의 경제활동참가율과 실업률이 올라갈수록 노동상담건수가 증가하는 정의 관계를 보임.
- 노년의 거시고용지표는 실업률이 유의미한 관계를 갖는 경향을 보였음.

<표-10> 청년(29세 이하) 거시고용지표와 노동상담건수의 관계

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
청년경제활동 참가율	-18.49			-11.33	-26.64	
청년고용률		-25.92		-23.95		-27.58
청년실업률			1.54		11.41	-5.68
센터수	74.04***	71.57***	80.16***	68.56***	72.60***	70.44***
1인당 지역총생산	0.06**	0.06***	0.05**	0.07**	0.07**	0.07***
상수	-1028.60	-685.85	-1783.61**	-312.32	-774.47	-579.33
N	71	71	71	71	71	71
r2_a	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94
F	365.65	377.15	361.07	279.96	272.03	279.26

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

〈표-11〉 중년(30~59세) 거시고용지표와 노동상담건수의 관계

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
중년경제활동 참가율	86.96*			122.44*	83.83*	
중년고용률		35.19		-37.55		71.58*
중년실업률			98.14*		92.65	151.20**
센터수	86.55***	81.68***	83.51***	87.43***	89.63***	88.84***
1인당 지역총생산	0.03*	0.05**	0.04*	0.03	0.03	0.03
상수	-7945.39**	-4289.96*	-1705.43**	-7778.21**	-7658.89**	-6787.01**
N	71	71	71	71	71	71
r2_a	0.94	0.94	0.94	0.94	0.95	0.95
F	397.00	369.77	383.94	297.14	311.31	309.95

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

〈표-12〉 노년(60세 이상) 거시고용지표와 노동상담건수의 관계

	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5	모형6
노년경제활동 참가율	25.16			74.85	39.07*	
노년고용률		6.85		-45.24		30.05
노년실업률			26.32		38.27*	46.30*
센터수	75.87***	78.97***	79.83***	74.51***	73.33***	75.18***
1인당 지역총생산	0.05**	0.05**	0.04**	0.05**	0.04**	0.04**
상수	-2718.37**	-2041.61*	-1645.36**	-2815.96**	-3054.47** *	-2722.68**
N	71	71	71	71	71	71
r2_a	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94	0.94
F	371.62	362.22	374.94	284.57	295.69	289.85

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

IV. 결론

본 연구는 지방정부의 노동정책의 효과성에 대한 문제의식을 갖고, 지난 2015~2020년 5년 간 추이를 바탕으로 2020년의 코로나19 시기의 특징에 초점을 맞추었음. 또한, 서울시가 진행하는 노동상담사업의 증가 추세와 거시 고용지표의 관계성을 분석하였음. 추이 분석에 따르면, 코로나19의 국면에선 고용충격이 있었던 2020년엔 노동상담건수가 평년과 달리 양적으로 급증하였음. 이용분포를 보면, 우리가 일반적으로 취약계층으로 여길 수 있는 여성, 청년, 비정규직, 비전형의 특수 및 일용직, 간접고용, 중소기업이 급격히 증가하였음. 그리고 상담유형으로는 고용안정, 실업보호, 직장안전과 관련된 내용이 크게 늘었음.

관계성 분석에 따르면, 서울시 노동상담사업이 거시고용지표 중 경제활동참가율과 실업률과 관계가 있음을 확인하였음. 이는 노동상담사업이 경제활동 중 실업률이 높아지는 경우와 정적인 관계성이 있다는 것을 알 수 있음. 특히, 전체 인구 중 남성보다는 여성이, 청년보다는 중년과 노년의 거시고용지표가 관련성이 높다는 것을 확인하였음.

위 두 가지 결과를 함께 살펴보면, 서울시의 노동상담사업은 고용상황악화 시에 취약계층 지원 효과가 있다는 것을 알 수 있었음. 특히, 여성과 중년들의 고용상황의 악화는 노동상담건수가 늘어나게 하는 요인임을 확인함. 중년과 여성 그리고 중년여성은 유연화된 노동시장에 있는 대표적인 대상으로, 노동상담사업은 정책적으로 유연화된 노동시장에 따른 문제를 일부 완화하고 있다고 할 수 있음. 서울시 노동정책은 노동상담을 통해 노동권에 대한 주체적 대응력 향상, 정책적 접근성 향상, 심리적 안정에 소프트웨어적인 지원을 타당하게 수행하고 있어, 노동정책의 분권화 측면에서 고유영역을 구축했다고 할 수 있음.

행정적으로, 지방정부의 노동상담사업은 독자적인 정책 영역을 확보하고 있

는 것으로 보임. 이와 같은 결과는 향후 다른 지방정부가 서울시의 선도적인 노동상담사업을 벤치마크하는 타당성을 뒷받침할 수 있을 것임. 제2차 서울시 노동정책기본계획의 정책방향을 연구한 신태중(2019)¹⁰에 따르면, 정치적으로 지속가능한 지방정부 노동행정을 위해서는 지방정부 노동행정 예산의 확대, 중앙정부와 지방정부 내 노동정책 유관기관 간 협력 강화, 광역단위와 자치구 단위의 노동정책의 연계 강화, 지방정부 설립 노동권익기관 간 협력체계 구축을 제시하고 있음. 이와 같은 행정적 내실화는 서울시 노동상담사업의 효과성을 더욱 높일 수 있을 것으로 보임.

10) 신태중(2019) 노동존중특별시 서울의 2차 노동정책기본계획 정책방향, 서울노동권익센터



동향과 이슈 2021-01

발행일 2021. 10. **발행인** 이남신

발행처 서울노동권익센터

03191 서울시 종로구 청계천로 105 전태일기념관 5층

Tel. 02)6935-4349 Fax. 070-8250-4349 www.labors.or.kr