

제1차 노동과 정치의 미래:

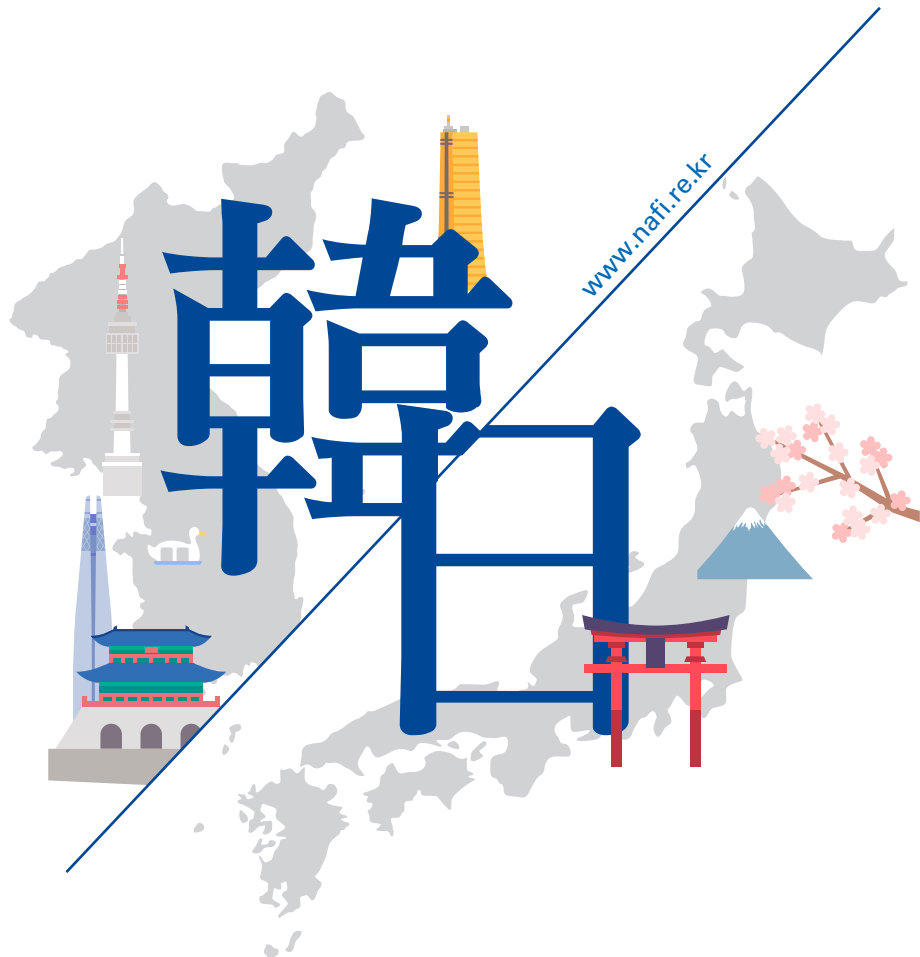
한국과 일본의 대화

일시

2023.09.05.(화) 09:45~17:30

장소

국회의원회관 제2간담회의실



국회미래연구원



龍谷大学

개 | 회 | 사

안녕하십니까, 국회미래연구원장 김현곤입니다.

오늘 한일 양국의 전문가들을 모시고 노동과 정치의 미래를 주제로 한일 미래대화를 개최하게 된 것을 정말 뜻깊게 생각합니다. 먼저, 이 자리에 참석하신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다. 특히, 오늘 세미나를 위해서 멀리 일본에서 한국까지 직접 방문해주신 일본의 발표자와 토론자 분들께 진심으로 감사드립니다.

한국과 일본은 같은 동아시아 문화권에 속해있고, 자본주의와 민주주의로 체제 이행에 성공한 국가라는 공통분모가 있습니다. 그러나 비슷한 만큼 차이도 큼니다. 바로 그 점이 연구자의 비교 정치·비교사회학적 지적 호기심과 상상력을 자극하지 않을까 싶습니다. 물론 우리가 해외사례를 연구하는 이유는 지적 호기심을 채우려는 것만은 아닙니다. 결국 비교의 목적이란 우리 자신에게 유익한 교훈을 찾기 위해서입니다. 타국을 이해할수록 우리의 문제를 해결하기 위한 새로운 아이디어를 발견할 수 있기에 이번 <제1차 한국과 일본의 미래 대화>를 기획하게 되었습니다.

오늘 이 자리가 양국의 청년과 노동, 정치라는 공통의 학술적 고민을 함께 나누고 해법을 모색하는 유익한 시작점이 되리라 기대합니다. 서로를 알려면 양국 학자가 관심사를 충분히 나누는 <열린 대화>가 우선입니다. 연구자들이 다양한 내용을 공유할 수 있도록 가능한 주제를 폭넓게 잡고, 사전 행사는 최대한 생략해 발표와 토론 시간을 충분히 확보한 이유이기도 합니다.

오늘 포럼은 류코쿠대학의 여러분께서 함께 만들고 한국 국회까지 방문해주시지 않았다면 불가능했을 것입니다. 이번 프로젝트 대표이자 토론자인 타다토모 케이시(只友景士) 교수님, 류코쿠대학에서 행사를 함께 기획하고 발표를 맡아주신 안주영 교수님, 발표를 해주시는 츠마키 신고(妻木進吾) 준교수님, 토론을 해주시는 오키노 츠네히사(奥野恒久) 교수님, 이시다 토루(石田徹) 명예교수님, 나지마 카츠히사(南島和久) 교수님, 마츠우라 사토코(松浦 さと子) 교수님까지, 오늘의 자리를 함께해주시는 류코쿠대학의 일곱분께 진심으로 감사드립니다.

그리고, 국회미래연구원에서 오늘 포럼의 기획을 함께하고 발표와 토론을 맡아주신 박현석 박사님, 박상훈 박사님, 이상직 박사님, 정혜윤 박사님과 행사를 함께 준비해준 이효림 연구행정원과 연구기획팀에도 감사드립니다.

아무쪼록 오늘 이 자리가 한일 전문가들간의 발표와 토론을 통해 청년과 노동, 정치와 민주주의의 현재를 공유하면서 더 나은 미래를 함께 모색하는 유익하고 의미있는 열린 대화의 장이 되기를 희망합니다. 감사합니다.

2023.9.5.

국회미래연구원 원장 김 현 곤

식 | 순

	일시	내용
사전 행사	9:45~9:55(10분)	개회사(국회미래연구원 김현곤 원장)
	9:55~10:00	장내 정리
1부	10:00~12:30	발표1 일본 젊은층의 정치적 관심과 비정치적 실천 사이의 괴리? : “젊은층과 민주주의”에 관한 설문조사 妻木進吾 (츠마키 신고, 류코쿠대학 경영학부 준교수, 사회학)
		발표2 불안한 일본, 분노한 한국-7개국 인식조사로 본 동아시아 청년의 마음 이상직(국회미래연구원 부연구위원, 사회학) 笹野美佐恵(사사노미사에, 이바라키대학 현대사회학과 전임강사, 사회학)
		발표3 청년정치에 대한 유권자 설문 조사 박현석 (국회미래연구원 거버넌스그룹장, 정치학)
		토론1 박상훈(국회미래연구원 연구위원, 정치학)
		토론2 只友景士(타다토모 케이시, 류코쿠대학 정책학부 교수, 경제학) 토론3 奥野恒久(오쿠노 츠네히사, 류코쿠대학 정책학부 교수, 법학)
	12:30~14:00	점심식사
2부	14:00~16:30	발표4 노동자대표기능의 재검토 - 노동시간 규제를 둘러싼 정책과정의 비교 안주영(류코쿠대학 정책학부 교수, 정치학)
		발표5 한국 정년제도의 정치과정 - 일본과 비교의 관점에서 정혜윤(국회미래연구원 부연구위원, 정치학)
		발표6 한국은 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 될 수 있었나 박상훈(국회미래연구원 연구위원, 정치학)
		토론1 정혜윤(국회미래연구원 부연구위원, 정치학) 토론2 石田徹(이시다 토루, 류코쿠대학 명예교수, 정치학) 토론3 南島和久(나지마 카주히사, 류코쿠대학 정책학부 교수, 행정학)
	16:45~17:30	종합토론
	17:30~	저녁식사

발표1	5
일본 젊은층의 정치적 관심과 비정치적 실천 사이의 괴리?	
: “젊은층과 민주주의”에 관한 설문조사	
妻木進吾(츠마키 신고, 류코쿠대학 경영학부 준교수, 사회학)	
발표2	23
불안한 일본, 분노한 한국-7개국 인식조사로 본 동아시아 청년의 마음	
이상직(국회미래연구원 부연구위원, 사회학)	
笹野美佐恵(사사노미사에, 이바라키대학 현대사회학과 전임강사, 사회학)	
발표3	49
청년정치에 대한 유권자 설문 조사	
박현석(국회미래연구원 거버넌스그룹장, 정치학)	
발표4	71
노동자대표기능의 재검토 - 노동시간 규제를 둘러싼 정책과정의 비교	
안주영(류코쿠대학 정책학부 교수, 정치학)	
발표5	95
한국 정년제도의 정치과정 - 일본과 비교의 관점에서	
정혜윤(국회미래연구원 부연구위원, 정치학)	
발표6	123
한국은 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 될 수 있었나	
박상훈(국회미래연구원 연구위원, 정치학)	
부록 (국회미래연구원 노동 관련 연구, 2022-2024년)	157

발표1

일본 젊은층의 정치적 관심과 비정치적 실천 사이의 괴리?:
“젊은층과 민주주의”에 관한 설문조사

妻木進吾 (츠마키 신고, 류코쿠대학 경영학부 준교수. 사회학)

일본 젊은층의 정치적 관심과 비정치적 실천 사이의 괴리? : “젊은층과 민주주의”에 관한 설문조사

妻木進吾 (츠마키 신고, 류코쿠대학 경영학부 준교수)

王子常 (왕지창, 류코쿠대학 정책학연구과 박사과정생)

清水万由子 (시미즈 마유코, 류코쿠대학 정책학부 준교수)

1 시작하며

“젊은층과 민주주의”를 주제로 한 연구 프로젝트의 일환으로, 지난 2022년 1~2월 사이에 류코쿠 대학(龍谷大学)의 학생들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 보고하고자 한다.

흔히 일본의 젊은 세대가 갖는 특징으로 낮은 투표율을 비롯하여 정치적 무관심이 지적되고 있지만, 반면 자원봉사 활동이나 지역 활성화 활동, 사회적 과제 해결을 목적으로 하는 사회적 기업 활동 등의 비정치적 실천 활동에 대한 관심과 참여는 높아지고 있는 것은 아닌가. 본 연구 프로젝트는 일본의 젊은이들에게 자주 발견되는 이러한 정치적 관심과 비정치적 실천 사이의 괴리 현상에 대해 주목하고자 한다.

이러한 인식은 본 연구 프로젝트의 멤버 중 상당수가 소속된 류코쿠대학교 정책학부의 교육 활동 중 직관적으로 이해되어 왔던 학생상(学生像)과도 부합한다. 동 학부는 “지역 공공 인재의 육성”을 교육 목표로 내걸고, 정규 과정을 통해서도 지역사회의 과제 발견과 그에 대한 해결과 실천을 도모하는 PBL(Problem-based learning) 과목을 도입하고 있다. 그로 인해 “지역사회에 도움이 되고 싶다”라는 동기를 가진 학생들이 일정 수 입학하고 있으며, 저출산 고령화 현상으로 인한 활력 저하로 고민하는 지역에서의 주민과의 교류 활동이나, 지역사회 활기 조성 활동, 일자리 창출 등을 목적으로 하는 PBL 과목이나 세미나 활동의 프로젝트에도 매년 많은 학생들이 참가하고 있다(清水・只友, 2021 ; 櫻井ほか, 2021 ; 今里, 2021 ; 石原, 2021). 한편, 선거에서의 투표나 데모 활동 등의 정치 행동에 대한 관심이나 의욕은 대체로 낮아, PBL 과목 중 하나의 프로젝트로 대학 내 사전 투표소의 설치를 실현시켰던 바는 있지만, 이를 통해 투표에 참여한 학생 수는 타 학부와 정책학부 모두 많지 않았다.

지난 30년간 일본에서 20대 이하 세대의 선거 투표율은 전 연령 투표율과 비교해 대략

20% 정도 낮은 추이를 보이고 있다. 예를 들면 2021년 중의원 의원 총선거 투표율이 55.9%였는데 반해 20대에서는 36.5%였다(총무성 웹사이트). 젊은층의 투표율은 여전히 낮았지만 연령이 상승해도 투표율이 상승하지 않는 코호트 효과도 나타나고 있다. 한국이나 미국, 프랑스 등의 뉴스에서는 종종 젊은층을 포함한 시민들이 거리로 나와 시위나 행진을 하는 모습이 비춰지고 있지만, 일본에서 그러한 모습을 찾아볼 수 있는 경우는 드물다. 물론 일본에서도 2000년대에는 산발적이긴 하지만 젊은이들을 중심으로 한 반(反)빈곤 시위가 일어났었고, 2015~2016년의 SEALDs의 활동은 대중매체를 통해서도 주목을 받고는 했다. 그러나, 이러한 소수 젊은이들의 행동을 대다수의 젊은층은 차가운 눈으로, 때로는 눈살을 찌푸리며 바라보고는 한다.

일본 젊은 층의 정치에 대한 무관심, 조금 더 강한 어조로 얘기하자면 정치에 관여하고 싶지 않은 의향은 내각부에 의한 「우리나라와 각국 젊은층의 의식에 관한 조사」(2018) 등의 국제 비교 조사에서도 분명히 나타난다. 이 조사에 따르면 자국 정치에 관심이 있다는 비율은 일본이 43.5%, 한국 53.8%, 미국 64.9%와 비교해 낮게 나타난다. ‘사회를 보다 좋게 만들기 위해 나는 사회의 문제 해결에 관여하고 싶다’고 생각하는 비율도 일본에서는 42.3%로 한국 68.4%, 미국 72.6%에 비해 두드러지게 낮게 나타났다.

일본 젊은이들의 정치에 대한 낮은 관심, 즉 때로는 지역 공헌에는 일정한 관심을 보이면서도 정치에 대해서만큼은 관심이 저조한 이유는 무엇일까. 본 글을 통해서 보고하고자 하는 설문조사는 이러한 물음을 해명하기 위한 한 가지 시도로서 실시된 것이다.

2 젊은층에게 있어서의 친밀권(親密圈)과 공공권(公共圈)

젊은 세대에게 나타나는 정치적 관심과 비정치적 실천의 괴리 현상은 친밀권·공공권의 문제를 통해 이해할 수도 있다. 젊은이들이 가족이나 친구, 취미를 공유하는 관계 등, 친밀권 안에 틀어박혀서, 정치를 포함한 다양한 타자가 존재하는 공공권에 대한 관심을 잃고 있다는 이해이다.

사이토 준이치(齋藤純一)의 정의에 따르면 공공권은 “사람들의 ‘사이’에 있는 공통의 문제에 대한 관심에 의해 성립”하는 것이며, 친밀권은 “구체적인 타인의 삶·생명에의 배려·관심에 의해 형성·유지되는”는 것으로 설명된다(齋藤, 2000). 친밀권은 구체적이고 개별적인 인

간관계로 이루어지지만, 공공권은 보다 보편적이고 일반적인 사회와 개인과의 관계의 세계라고 할 수 있다. 친밀권에 대한 젊은층의 몰입은, 일본에서는 반세기 가까이 걸쳐 나타난 경향이기도 하다. 아사노(淺野, 2011)는, 오늘날 젊은이의 특징 중 하나로서, 친구 관계의 중요성과 그것에 대한 충실도의 상승을 지적하고 있다. 지역에 대한 애착도 역시 1977년부터 2008년까지 꾸준히 상승하고 있는데, 그 이유는 “친구가 그곳에 있기 때문”이다. 이 같은 경향은 젊은이들의 친밀권에 대한 몰입이, 공공권으로부터의 철수라는 결과를 초래하고 있다는 시각의 한 근거가 되고 있다.

국립청소년교육진흥기구에 의한 「고교생 사회참여 의식조사 보고서-일본·미국·중국·한국 비교」(2021), 그리고 앞서 언급한 내각부의 「우리나라와 각국 젊은층의 의식에 관한 조사」(2018) 등에서도 ‘친밀권에 몰입해 공공권에서 철수하는’ 청년상을 살펴볼 수 있다.

젊은층이 공공권에서 철수했다고 생각 되어지는 배경으로서, 야마다(山田, 2009)는 1960년대 말 학생운동의 좌절, 소비사회화의 진행 등에 의해 젊은층의 문화가 대항성과 자율성을 상실하게 되었다고 지적한다. 또, 오랜 기간 대학생에 의한 국제 워크 캠프를 진행해 온 니시오 유우시(西尾雄志)등은 젊은층이 사회경제적 불안정화와 빈곤화에 빠져 있는 한편, 자원봉사 활동은 활발히 이뤄지고 있는 것은 무엇 때문인가라는 의문에 대해, 젊은이들이 자신감과 자기인정을 찾기 위해 자원봉사 활동에 참가하고 있는 것이 아닌가 하는 가설을 제기하고 있다(西尾·日下·山口, 2015). 현대의 젊은이들은 빈곤, 장애, 질병 등의 “근대적 불행”보다 정체성의 위기나 삶의 어려움이라는 “현대적 불행”(小熊, 2009)을 안고 있으며, 이로 인해 자기 인정 욕구를 자원봉사 활동을 통해 채우려 하고 있다. 따라서 워크 캠프와 같은 자원봉사 활동은 공적 성격을 지니며 사회 변혁으로도 이어질 가능성을 내포하고 있다고 얘기한다(西尾·日下·山口, 2015). 여기서 문제가 되는 것은 친밀권과 공공권의 왕복에 의해 젊은이들이 자기실현과 사회개량을 일체화된 것으로 파악할 수 있는가 하는 점이다.

현대의 일본 젊은이들은 자기승인 욕구를 안고 친밀권에 몰입해, 공공권의 의사결정 과정에는 참여하지 않는 수동적인 소비자로서 살고 있는 것인가. 혹은 니시오 등이 제기한 것처럼 젊은층의 친밀권과 공공권은 서로 접속될 수 있는 것일까.

3 조사의 개요

본 보고서에서 이용하고 있는 데이터는 류코쿠대학 “청년과 민주주의” 연구 프로젝트가 주체가 되어, 웹 양케이트 폼으로 실시한 설문조사 “젊은이와 민주주의에 관한 양케이트”의 결과이다. 본 조사는 류코쿠대학교 학생을 대상으로 2021년 1월 17일부터 2월 7일 사이에 이뤄졌으며, “청년과 민주주의” 연구 프로젝트에 참여하는 교원이 담당하는 수업 수강생 등에게 응답을 요청하는 형태로 실시되었다. 그 결과 본 조사는 301표의 유효응답을 얻을 수 있었다.

응답자 301명의 속성을 살펴보면, 응답자 중 입학 1년차는 54.8%, 2년차가 21.6%, 3년차가 15.9%, 4년차가 7.0%, 5년차 이상이 0.7%였으며, 1년차가 응답자의 절반 이상을 차지했다. 소속 학부는 문학부 18.3%, 경제학부 10.3%, 경영학부 14.0%, 법학부 12.3%, 국제학부 8.3%, 정책학부 36.9%였다. 응답자 중 정책학부 소속이 많은 이유는 응답을 요청한 교원의 상당수가 정책학부 소속으로, 학부 전공과목 수업을 통한 권유가 있었던 데에 기인한다. 성별은 여성이 46.2%, 남성이 52.5%였으며, 기타가 1.3%였다. 또 유학생은 응답자 중 3.3%였다. 응답자의 기본적인 생활 조건을 살펴보면 1인 가구가 30.9%, 친족과 동거가 67.4%였다. 또한 76.7%가 아르바이트를 하고 있었으며, 주 평균 아르바이트 시간은 14.8시간, 주 20시간 이상 16.5%였다.

4 정치적 관심에 영향을 준 요인

본 조사연구의 출발점이 되었던 것은, 지역공헌에는 일정한 관심을 보이면서도 정치에 대한 관심이 저조한 이유는 무엇인가 하는 물음이었다.

지역사회의 문제에 대한 관심(‘당신은 당신이 살고 있는 지역사회의 문제에 어느 정도 관심을 갖고 있습니까’)과 정치에 대한 관심(‘당신은 현재의 자국 정치에 대해 얼마나 관심을 갖고 있습니까’) 사이의 관계를 통해, 본 조사의 출발점이 되었던 문제의식과 관련한 상황을 살펴보고자 한다. 「표1」은 지역사회 문제에 대한 관심 여부와 자국 정치에 대한 관심 여부의 크로스 집계 결과로, 각 셀 상단에는 전체 %, 그 하단에는 가로 행 관련 %를 함께 보여준다. 이를 살펴보면, 지역문제와 정치 모두에 관심이 있다고 응답한 응답자는 115명으로, 본 조사 대상자의 39.5%(전체%)를 차지하는 반면, 어느 쪽에도 관심이 없는 사람이 74명(25.4%)이었다.

또 지역문제에 대한 관심은 있지만 정치에 대한 관심은 없는 사람이 35명(12.0%)이었고, 반대로 지역문제에 대한 관심은 없지만 정치에 대한 관심이 있는 경우는 67명(25.4%)이었다.

「표1」에서 제시한 설문은, ‘지역사회의 문제’를 ‘당신이 살고 있는 지역사회의 문제’로 한정시키고 있는 등, 앞서 언급한 문제의식을 충실히 측정하고 있는 것은 아니지만, 「표1」을 통해 보면 지역공헌에는 일정한 관심을 보이면서도 정치참여에 대한 관심이 저조한 층은 그다지 큰 비율을 차지하고 있지 않다. 또 「표1」의 셀 하단 행%을 통해 정치에 대한 관심을 갖고 있는 응답자를 중심으로 보면, 지역사회 문제에 관심이 있는 층에서는 정치에 관심이 있다는 응답이 76.7%로, 지역사회 문제에 관심이 없는 층에서의 47.5%보다 29%포인트 정도 높아, 두 관심이 결합되어 있음을 알 수 있다.

표1. ‘지역사회 문제에 대한 관심’과 ‘자국 정치에 대한 관심’

	정치에 대한 관심 있음	정치에 대한 관심 없음	합계
지역사회 문제에 대한 관심 있음	115	35	150
	39.5%	12.0%	51.5%
	76.7%	23.3%	100.0%
지역사회 문제에 대한 관심 없음	67	74	141
	23.0%	25.4%	48.5%
	47.5%	52.5%	100.0%
합계	182	109	291
	62.5%	37.5%	100.0%

이하에서는 자국정치에 대한 관심에 주목해 보고자 한다. 자국 정치에 대한 관심도는 앞서 본 지역사회 문제에 대한 관심 뿐 아니라, 국정선거가 있으면 투표에 참여하고 싶다는 의욕과도 강하게 연결되어 있으며(상관계수 0.53($p < 0.01$)), 재판관을 맡아보고 싶다는 의욕과도 연결되어 있다(상관계수 0.36($p < 0.01$)). 나아가 ‘사회를 보다 좋게 하기 위해 사회문제 해결에 관여하고 싶다’(상관계수 0.27($p < 0.01$)), ‘미래의 국가나 지역의 책임자로서 적극적으로 정책 결정에 참여하고 싶다’(상관계수 0.43), ($p < 0.01$), ‘내가 참여함으로써, 변화하길 바라는 사회 현상이 조금은 바뀔지도 모른다’(상관계수 0.41($p < 0.01$)))에 대한 응답과도 양의 상관관계를 보이고 있다. 지역사회 문제에 대한 관심이나 정치·사법에의 참가 의욕, 사회 문제 해결에 대한 참여, 정책 결정에의 참여 지향, 사회 변혁의 유효성 감각과도 결부되어 있는 ‘자국 정치에 대한 관심’에 영향을 주는 요인은 무엇일까.

(1) 조사 대상자의 속성과의 관계

먼저 응답자의 속성과의 관계를 살펴보면 학부나 학년에 따른 차이는 보이지 않는다. 학부나 학년이 다르더라도 자국 정치에 대한 관심에 있어서 유의미한 차이를 보이고 있지 않다. 이번 데이터에서는, 대학에서의 교육이 학생들의 자국 정치에 대한 관심에 영향을 미치고 있는 모습은 찾아볼 수 없었다.

표2. 정치에 대한 교육과 ‘정치에 대한 관심’

	관심 있음	관심 없음	합계
교육을 확실히 받아왔다.	68.7%	31.3%	32
교육을 그런대로 받아왔다.	62.9%	37.1%	199
교육을 거의 받지 못했다.	62.6%	37.6%	64
교육을 전혀 받지 못했다.	25.0%	75.0%	4
합계	62.9%	37.2%	299

‘지금까지 중·고교·대학에서, 정치에 대한 교육을 받아 왔습니까’를 묻는 설문 결과 살펴보면(「표2」), 대학 교육 뿐만 아니라, 지금까지의 정치 관련 교육이 자국 정치에 대한 관심을 높이고 있지는 못하다는 것을 알 수 있다.

또 부모의 학력, 1인 가구인지 여부와의 관계를 살펴봐도 차이는 보이지 않는다. 이처럼 가족의 계층적 배경을 포함하여, 조사 대상자의 속성 중 상당수가 자국 정치에 대한 관심과의 관계에 있어서 유의미한 차이를 보이고 있지 않다. 이번 조사에서 파악한 항목 중 유일하게 차이가 나타나는 것은 성별이다. ‘(정치에) 매우 관심이 있다’는 비율은 남성이 20.3%인 반면 여성의 경우 7.2%였으며, ‘매우 관심이 있다’, ‘관심이 있는 편이다’의 합계치도 남성이 67.8%, 여성이 55.8%로, 남성층에서의 비율이 높게 나타나고 있다.

(2) 봉사활동과의 관계

봉사활동 경험은 자국 정치에 대한 관심으로 이어지는가. 본 조사 대상자의 자원봉사 경험을 다시 확인해 보면, 코로나19 유행 시기에 학업 생활을 하고 있었다는 점의 영향이 큰 것으로 보이지만, ‘현재 봉사활동을 하고 있다’는 비율은 6.3%에 불과했다. ‘이전에 한 적이 있다’고 응답한 44.9%를 합치면 봉사활동 경험 비율은 51.2%이다. 이러한 자원봉사 경험은 ‘현재 살고 있는 지역사회의 문제에 대한 관심’의 정도와 결부되어 있다(「표3」). 한편, 자국 정치에

의 관심에는 영향을 미치고 있지 않다(표4).

표3. 봉사활동 경험과 ‘지금 살고 있는 지역사회에 대한 관심’

	관심이 있음	관심이 있는 편임	관심이 없는 편임	관심이 없음	합계
봉사활동 경험 있음	21.5%	42.3%	25.5%	10.7%	149
봉사활동 경험 없음	16.2%	23.5%	36.8%	23.5%	136
합계	18.9%	33.3%	30.9%	16.8%	285

이러한 경향은, ‘당신은 무엇을 할 때에 생활의 충만함을 느끼니까’라는 질문을 10개 항목과 관련시켜, 이를 다시 ‘그러하다’로부터 ‘그렇지 않다’까지 4가지의 경우로 나눠서 묻는 설문 결과를 통해서도 알 수 있다. 10개 항목 중 한 가지로 ‘봉사활동 등 사회를 위해 도움이 되는 일을 하고 있을 때’라는 항목이 있는데, 이에 대한 응답과 자국 정치에 대한 관심 사이에 유의미한 연관성은 나타나지 않았다. 봉사활동 참여로 보람을 얻고는 있지만, 봉사활동이 공공성을 띠고 정치적 관심으로 연결되는 회로 역할을 한다는 니시오 등(西尾等, 2015)의 주장과 같은 내용의 것을 이번 조사 결과에서는 찾을 수 없었다.

표4. 봉사활동 경험과 ‘자국 정치에 대한 관심’

	매우 관심이 있음	관심이 있는 편임	관심이 없는 편임	관심이 없음	합계
봉사활동 경험 있음	17.0%	49.0%	26.1%	7.8%	153
봉사활동 경험 없음	12.1%	48.6%	30.7%	8.6%	140
합계	14.7%	48.8%	28.3%	8.2%	293

(3) 사회인식과의 관계

조사 대상자의 다양한 속성 뿐 아니라 정치에 대한 교육과 자원봉사 경험 역시 정치에 대한 관심으로 이어지지 않고 있다. 그렇다면 사회에 대한 현상인식은 어떨까. ‘당신은 자국 사회에 만족합니까 불만입니까’에 대한 물음을 ‘만족’에서 ‘불만’까지 4가지의 정도로 나누어 물어본 결과를 살펴보면, 불만이라고 응답할수록 정치에 대한 관심이 높아지는 경향은 보이지만, 상관계수는 -0.13($p < 0.05$)로써 그다지 강한 연결관계를 나타내고 있지는 않다. 또한 ‘당신은 어떠한 것이 자국 사회의 문제라고 생각합니까’를 묻는 문항에 대해, 다양한 ‘사회적 문

제”를 들어 복수 선택으로 응답하게 한 결과를 보면, ‘젊은이의 의견이 반영되고 있지 않다’

(상관계수 $-0.17(p<0.01)$), ‘성실한 이에게 보상이 있지 않다’(상관 계수 $-0.14(p<0.05)$)의 두 가지 항목에 있어서, 두 항목 모두에 대해 그렇게 생각하는 층에게서 정치에 대한 관심이 높게 나타나고 있다. 정치에 대한 관심 사이에 유의미한 연관성을 보인 것은 이 두 가지 항목 뿐이며, 그 밖의 다양한 차별이나 격차 문제, 빈곤 문제나 환경 문제 등에 대한 문제 인식은 정치에 대한 관심으로 연결되고 있지 않다.

(4) 본인의 장래전망이나 다양한 사고방식과의 관계

다양한 속성, 정치에 대한 교육이나 자원봉사 경험은 정치에 대한 관심으로 이어지고 있지 않았다. 또한 사회의 현 상황에 대한 불만이나 문제 인식은 정치에 대한 관심의 강도와 연결되어 있지만 이는 제한적이었으며, 그렇게 강한 연결관계를 보이고 있지 않다. 그렇다면 응답자 자신의 장래의 전망, 규범의식이나 사회관의 경우는 어떠할까.

표5. 장래전망과 ‘자국 정치에 대한 관심’

	관심 있음	관심 없음	합계
희망이 있다	72.7%	27.3%	44
희망이 있는 편이다	68.5%	31.5%	149
희망이 없는 편이다	55.1%	44.9%	69
희망이 없다	38.5%	61.5%	26
합계	63.2%	36.8%	288

「표5」는 ‘당신은 자신의 장래에 대해 밝은 희망을 가지고 있습니까?’를 묻은 결과와 자국 정치에 대한 관심(2건) 사이의 관계를 보여준다. ‘관심이 있다’라고 응답한 비율은, ‘희망이 있다’고 생각하는 이들 중에는 72.7%, ‘희망이 있는 편이다’ 중에는 68.5%, ‘희망이 없는 편이다’ 중에는 55.1%, ‘희망이 없다’ 중에는 38.5%로 나타나고 있으며, 자신의 장래에 대해 희망을 갖고 있을수록 자국 정치에 관심을 갖는 비율이 높으며, 희망을 갖지 못하는 층일수록

1 구체적인 ‘문제’로 들고 있는 것은, ‘신분과 가문이 지나치게 중시되고 있다’, ‘성별에 따른 차별이 있다’, ‘인종에 따른 차별이 있다’, ‘종교에 따른 차별이 있다’, ‘학력에 따라 수입과 직업에 격차가 발생한다’, ‘윤리적 도의적으로 옳은 것이 받아들여지고 있지 않다’, ‘빈부의 차이가 있다’, ‘성실한 자가 보상받지 못한다’, ‘젊은이들의 의견이 반영되고 있지 않다’, ‘치안이 문란하다’, ‘풍속이 문란하다’, ‘취업하기 어렵고 실업도 많다’, ‘노인 및 장애인 등에 대한 사회복지가 충분치 않다’, ‘환경 파괴에 대해 국민들이 무관심하다’, ‘좋은 정치를 하지 못하고 있다’의 16개 항목이다.

그 비율이 낮아졌다.

또한 규범의식, 사회관 등 다양한 사고방식과 관련한 10개 항목²에 대해 ‘그렇게 생각한다’~‘그렇지 않다고 생각한다’까지 4가지의 경우를 나눠서 물었을 때 나타나는 응답과, 자국 정치에 대한 관심과의 관계를 살펴보면, 2개의 항목에서 5% 수준으로 유의미한 차이가 나타났다. ‘인생에 있어서 타인과 연결되거나 사회적인 책임을 다하는 것이 중요하다’(표6), ‘일을 진행하는데 있어서, 제대로 절차를 거치는 것이 중요하다’(표7)의 두가지 항목이 그것이며, 두 가지 모두에 있어서 그렇게 생각한다고 응답한 층에서 자국 정치에 대한 관심이 높게 나타났다(모두 $p<0.05$). ‘어떤 이유가 있어도 괴롭힘을 가해서는 안 된다’, ‘어떤 이유가 있어도 약속은 지켜야 한다’, ‘어려운 사람을 보면 부탁을 받지 않더라도 도와줘야 한다’는 항목에서는 유의미한 차이가 나타나지 않았다는 점을 감안할 때, ‘인생에 있어서 타인과 연결되거나 사회적 책임을 다하는 것이 중요하다’는 응답을, ‘규범의식의 정도’로 파악하여, 그것이 정치에 대한 관심으로 연결되고 있다고 해석하기는 어렵다. 정치에 대한 관심의 정도와 결부되어 있는 것은, ‘타인과 연결되는 것’을 통해서 사회적 역할을 수행하는 것이 아닐까.

자신의 장래에 대해 밝은 희망을 갖고 있으며, ‘타인과 연결되어 사회적 책임을 다하는 것’, ‘제대로 절차를 거치는 것’을 중시하는 층에서, 정치에 대한 관심이 높게 나타나는 것을 볼 수 있다.

표6. ‘타인과 연결되어 사회적 책임을 다하는 것이 중요하다’와 ‘자국 정치에 대한 관심’

	관심 있음	관심 없음	합계
그렇게 생각한다	70.8%	29.2%	161
그렇게 생각하는 편이다	54.9%	45.1%	122
그렇지 않다고 생각하는 편이다	46.2%	53.8%	13
그렇지 않다고 생각한다	33.3%	66.7%	3
합계	62.9%	37.1%	299

2 다음의 10개 항목이다. ① 어떠한 이유가 있어도 괴롭힘을 가해서는 안 된다, ② 어떤 이유가 있어도 약속은 지켜야 한다, ③ 어려운 사람을 보면 부탁을 받지 않더라도 도와줘야 한다, ④ 남에게 피해를 주지 않으면 무엇을 하든 자유롭다, ⑤ 무엇이든 효율적으로 진행하는 것이 중요하다, ⑥ 인생에 있어서 다른 사람과 연결되거나 사회적 책임을 다하는 것이 중요하다 ⑦ 일을 진행하는 데 제대로 절차를 거치는 것이 중요하다, ⑧ 소득 격차를 완화하는 것은 정부의 책임이다, ⑨ 빈곤에 빠지는 것은 본인의 책임이다, ④ 정치 이야기는 학교나 아르바이트 장소 등 밖에서는 하지 않는 것이 좋다.

표7. '절차를 확실히 거치 것이 중요하다'와 '자국 정치에 대한 관심'

	관심 있음	관심 없음	합계
그렇게 생각한다	73.6%	26.4%	53
그렇게 생각하는 편이다	64.1%	35.9%	142
그렇지 않다고 생각하는 편이다	53.2%	46.8%	77
그렇지 않다고 생각한다	58.8%	41.2%	17
합계	62.6%	37.4%	289

(5) '가족'과 정치에 대한 관심

자기 인식 등과 관련된 8가지 항목³에 대하여 '그렇게 생각한다'~'그렇지 않다고 생각한다'의 4가지의 경우로 물은 결과와 자국정치에 대한 관심 사이의 관계를 살펴보았을 때, 5% 수준에서 유의미한 차이가 나타난 항목은 '자신의 부모로부터 사랑받고 있다(소중히 여겨지고 있다)'(「표8」)였으며, 10% 수준에서 유의미한 차이를 보인 것은 '자신의 생각을 명확하게 상대방에게 전달할 수 있다'(「표9」)이며, 모두 그러하다고 응답한 층에서 자국정치에 대한 관심이 높게 나타났다.

표8. '자신의 부모로부터 사랑받고 있다'와 '자국 정치에 대한 관심'

	관심 있음	관심 없음	합계
그렇게 생각한다	65.5%	34.5%	200
그렇게 생각하는 편이다	62.0%	38.0%	71
그렇지 않다고 생각하는 편이다	53.3%	46.7%	15
그렇지 않다고 생각한다	20.0%	80.0%	10
합계	62.5%	37.5%	296

'나는 나 자신에게 만족한다', '나에게는 장점이 있다고 느끼고 있다', '스스로가 도움이 되지 않는다고 강하게 느낀다'(반대)라고 하는, 자존감과 관련된 항목에서는 유의미한 경향이 나타나지 않았던 점을 생각하면, 자존감의 정도가 정치에 대한 관심을 높이는 형태로 직접적인 영향을 미치고 있다고는 말할 수 없다. '자신의 부모로부터 사랑받고 있다고 생각한다'

3 다음의 8가지 항목이다. ① 나는 나 자신에게 만족하고 있다, ② 나에게는 장점이 있다고 느끼고 있다, ③ 자신의 부모로부터 사랑받고 있다고 생각한다, ④ 내 생각을 상대방에게 명확하게 전달할 수 있다, ⑤ 잘 될지 모르는 것에도 의욕적으로 임한다, ⑥ 지금이 즐거웠으면 좋겠다고 생각한다, ⑦ 스스로가 도움이 되지 않는다고 강하게 느낀다, ⑧ 사람은 믿을 수 없다고 생각한다.

가 나타나고 있는 것은 자존감이라기보다는 부모와의 양호한 관계나 부모에 대한 신뢰감이며, 그 원인 혹은 결과로서 가족 간의 양호한 커뮤니케이션이 존재하고 있으며, 그것이 ‘자신의 생각을 상대에게 명확하게 전달할 수 있다’라고 하는 자기 인식으로 연결되어 있는 것인 지도 모른다.

표9. ‘자신의 생각을 상대에게 명확하게 전달할 수 있다’와 ‘자국 정치에 대한 관심’

	관심 있음	관심 없음	합계
그렇게 생각한다	70.8%	29.2%	161
그렇게 생각하는 편이다	54.9%	45.1%	122
그렇지 않다고 생각하는 편이다	46.2%	53.8%	13
그렇지 않다고 생각한다	33.3%	66.7%	3
합계	62.9%	37.1%	299

일반적인 자존감이 아니라, 가족과의 관계가 자국 정치에 대한 관심과 연결되어 있다는 것은 ‘당신이 어떤 때에 충만하다고 느끼니까’라는 물음에 대한 결과에서도 드러난다. ‘가족과 함께 있을 때’, ‘친구나 동료와 함께 있을 때’, ‘연인과 함께 있을 때’가 제시되었을 때, ‘그렇게 생각한다’부터 ‘그렇지 않다고 생각한다’까지의 4가지 경우를 묻은 결과와 자국 정치에 대한 관심(4진)과의 상관관계를 보면, 5% 수준에서 유의미한 경향을 보인 것은 ‘가족과 함께 있을 때’(상관계수 0.16($p<0.01$))뿐이며, ‘가족과 함께 있을 때’에 충만감을 느끼는 층일수록 자국 정치에 대한 관심이 높은 경향을 보였다.

나아가, ‘당신은 가족과 정치에 대해 이야기할 기회가 있습니까?’를 물었을 때의 결과를 보아도(표10), 그러한 기회를 갖고 있는 경우일수록 정치에 대한 관심이 높은 경향이 분명히 나타나고 있다(상관계수 0.42($p<0.01$)). 마찬가지로 ‘당신은 친구와 정치에 대해 이야기할 기회가 있습니까?’(표11)라는 물음에 대해서도, 정치에 대한 대화의 기회가 있을수록 정치에 대한 관심이 높게 나타나는 경향을 볼 수가 있다(상관계수 0.43($p<0.01$)). 이들 경우에 있어서, 정치에 대해 이야기하는 것이 정치에 대한 관심을 높이는 것으로 연결될 뿐 아니라, 역의 관계, 즉 정치에 대한 관심이 높은 이가 가족이나 친구와 정치에 대해 이야기하는 것이라고 생각할 수도 있다. 그러나 ‘부모로부터 사랑받고 있다’는 생각이 강하고, ‘가족과 함께 있을 때’에 충만감을 느끼는 층일수록 정치에 대한 관심이 높다는 경향을 고려하면, 가족 간의 양호한 커뮤니케이션이 존재하고, 그곳에서 이루어지는 정치와 관련한 대화가 정치에 대한 관심을 강화한다는 인과적 흐름이 존재하는 것 역시 분명해 보인다.

5 글을 마치며

이상과 같은 조사 결과로부터 밝혀진 지금까지의 내용들을 정리해 보고자 한다. 자국 정치에 대한 관심이 높은 것은, 부모로부터 사랑받고 있다고(소중히 여겨지고 있다고) 여기는 사람이며, 자신의 장래에 대해 밝은 희망을 가질 수 있는 사람이며, 자신의 생각을 명확하게 상대방에게 전달할 수 있는 사람이다. 부모로부터 사랑받고 있다고 여기지 않는 사람들, 자신의 장래에 대하여 밝은 희망을 갖지 못하는 사람들, 자신의 생각을 상대방에게 명확하게 전달하지 못하는 사람들은, 희망을 견지할 수 있는 사회 구축의 가능성을 정치에 요구할 수 없으며, 또 요구하지도 않는 것일까. 또한 ‘다른 사람과 연결되어 사회적 책임을 다하는 것’, ‘절차를 거치는 것’을 중시하는 층에서 있어서 정치에 대한 관심이 높게 나타나는 것은, 사회적 책임으로서의 정치(참여), 반드시 거쳐야 하는 절차로서의 정치(참여)라는 ‘정치’관, ‘정치’인식을 나타내고 있을 것이다.

그렇기 때문에 다양한 차별과 격차 문제, 빈곤문제와 환경문제 등의 문제인식은 정치에 대한 관심과 연결되어 있지 않으며, 정치에 대한 관심으로 연결시키는 것은 ‘젊은이들의 의견이 반영되고 있지 않다’거나, ‘성실한 자가 보상받지 못한다’는 데 대한 문제인식 뿐이다. 다양한 차별이나 격차, 빈곤이 정치에 대한 관심으로 연결되어 있지 않았다는 점을 고려할 때, 여기서의 ‘젊은층’이란 격차나 불평등에 직면한 넓은 의미의 젊은이가 아니라, 응답자 자신을 나타내는 의미로서의 젊은이이며, ‘보상받지 못한 성실한 자’ 역시 격차나 불평등, 차별 때문에 보상받지 못하는 자가 아니라 응답자 자신을 가리키는 것일 것이다. 정치적 관심으로 연결되는 것은 ‘(나 자신과 같은) 젊은이들의 의견이 반영되지 않고 있다’, ‘(나와 같은) 성실한 사람이 보상받지 못하고 있다’는 것을 문제 삼는 인식인 것은 아닌가.

그렇기 때문일까. 봉사활동에의 참여는 자기인정적 충만감을 가져올 수 있고, ‘지역사회 문제에 대한 관심’을 환기시키기도 하지만, 공공성을 띠고 정치적 관심으로 연결시키는 회로는 되지 못하고 있다. 본 연구 프로젝트에서의 파악하고자 했던 정치적 관심이란, 공공권에서 일어나는 여러 과제와 이를 둘러싼 정치의 반응에 대한 불만을 안고, 현상에 대한 이러한 불만을 해소하기 위해 투표나 서명 활동을 하는 등의 일련의 정치참가 행위를 상정한 것이었으며, 그러한 행위를 하고자 하는 적극적이고 변화 지향적인 ‘정치적 관심’의 유무를 파악하는 것을 의도하고 있었다. 그러나 지금까지 정리된 내용에서 보듯, 정치적 관심은 이 같은 당초의 예상과는 크게 다른 것이었다.

나카니시 신타로(中西新太郎, 2019)는 “젊은층은 정치에 관심이 없다는 상식”은 일본사회에서 “정치적 관심을 갖지 않고 살아 간다는 ‘도야(陶冶)’가 계통적으로 추구된” 결과이며, “신규 졸업자를 기업질서에 원활하게 접속시키는 일본형 청년기는 정치적 관심을 저해하는 정치적 배제를 필수 불가결한 조건으로 삼고 있다”고 지적한다. “정치적 관심이 없는 것이야말로 사회생활을 큰 탈 없이 보내기 위한 처세술”이며, “정치문제, 사회문제로 간주되는 이슈에 대해 직접 행동하는 것은 안정된 사회질서에 대한 반역으로 간주”되어 왔다. 이러한 나카니시의 주장은 이번 조사 결과와도 일치하고 있다. 본 조사를 통해 파악된 것은, 이러한 정치적인 것의 배제가 일어나는 사회에 있어서의 정치에 대한 관심이 갖는 모습일 것이다.

참고 문헌

- 浅野智彦 (2011) 『若者の気分 趣味縁からはじまる社会参加』 岩波書店。
- 浅野智彦 (2011) 『若者の気分 趣味縁からはじまる社会参加』 岩波書店。
- 小熊英二 (2009) 『1968』 (上・下) 新曜社。
- 齋藤純一 (2000) 『公共性』 岩波書店。
- 清水万由子・只友景士 (2021) 「龍谷大学政策学部「政策実践・探究演習(国内)」の科目開発過程」 『龍谷政策学論集』 10(2), 187-207.
- 櫻井あかね・白石克孝・的場信敬・石倉研 (2021) 「大学地域連携の発展プロセスと課題解決へのアプローチ法：洲本市の域学連携事業を事例に」 『龍谷政策学論集』 10(2), 147-164.
- 石田徹 (2019a) 「若者の政治参加と投票率向上に向けた課題解決型学習の取り組み」 石田徹・高橋進・渡辺博明編 『「18歳選挙権」時代のシティズンシップ教育：日本と諸外国の経験と模索』 218-221.
- 石田徹 (2019b) 「参議院議員選挙期日前投票所の学内設置と実施に向けた学生の取り組み」 石田徹・高橋進・渡辺博明編 『「18歳選挙権」時代のシティズンシップ教育：日本と諸外国の経験と模索』 222-225.
- 今里佳奈子 (2021) 「PBL教育を通じた大学と地域の連携構築に関するアクション・リサーチ：京丹後市宇川地区におけるゼミでのPBLを通して」 『龍谷政策学論集』 10(2), 131-146.
- 石原凌河 (2021) 「防災PBLにおける学生・地域住民の主体性に関する一考察—政策実践・探究演習(国内)「京丹後防災プロジェクト」を事例として—」 『龍谷政策学論集』 10(2), 43-58.
- 中西新太郎 (2019) 『若者保守化のリアル—「普通がいい」というラディカルな夢』 花伝社
- 西尾雄志・山口健一・日下涉 (2015) 『承認欲望の社会変革：ワークキャンプにみる若

... 발표1. 일본 젊은층의 정치적 관심과 비정치적 실천 사이의 괴리? : “젊은층과 민주주의”에 관한 설문조사

者の連帯技法』京都大学学術出版会

山田真茂留（2009）『〈普通〉という希望』青弓社。

総務省ウェブサイト「国政選挙の年代別投票率の推移について」（最終閲覧
日：2022年8月12日）

발표2

불안한 일본, 분노한 한국 - 7개국 인식조사로 본 동아시아 청년의 마음

이상직 (국회미래연구원 부연구위원, 사회학)

笹野美佐恵 (사사노미사에, 이바라키대학 현대사회학과 전임강사, 사회학)

불안한 일본, 분노한 한국 - 7개국 인식조사로 본 동아시아 청년의 마음

이상직 (국회미래연구원 부연구위원, 사회학),
사사노미사에 (이바라키대학 현대사회학과 전임강사, 사회학)

목차

1. 7개국 청년의 마음을 읽다

2. 사회 인식과 자아 인식의 괴리

- 1) 사회문제 인식에서의 차이
- 2) 자아 인식에서의 차이

3. 미래 자아상 유형으로 본 사회의 모습: 가족주의 유형의 비중

4. 가족주의라는 생애 경로의 여지: 규범적 차원

- 1) 성역할 인식에서의 차이
- 2) 가족의 의미에서의 차이

5. 가족주의라는 생애 경로의 여지: 구조적 차원

- 1) 노동시장에서의 남녀의 위치
- 2) 변화의 속도 차이

6. 전환기 동아시아 청년의 두 마음: 불안과 분노

1 7개국 청년의 마음을 읽다

이 글은 2018년에 일본 내각부에서 7개국 청년을 대상으로 실시한 사회조사 결과를 검토해 일본과 한국 청년의 마음의 구조를 읽어보려는 시도다. 여기서 7개국은 일본, 한국, 미국, 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴이다. 조사 대상은 2018년 당시 13세에서 29세인 이들로, 출생년도로는 1989년생부터 2005년생이다. 요컨대 1990년대생이 핵심 집단이다.

먼저 분석 자료부터 소개하고자 한다. 우리가 분석한 자료는 일본 내각부가 2013년부터 5년마다 실시하는 ‘일본과 외국 여러 나라의 청년 의식에 관한 조사’로 2018년 자료다. 2018년 조사 당시 조사대상국과 응답자 수는 각각 일본(1,134), 한국(1,064), 미국(1,063), 영국(1,061), 독일(1,049), 프랑스(1,060), 스웨덴(1,051)이다.

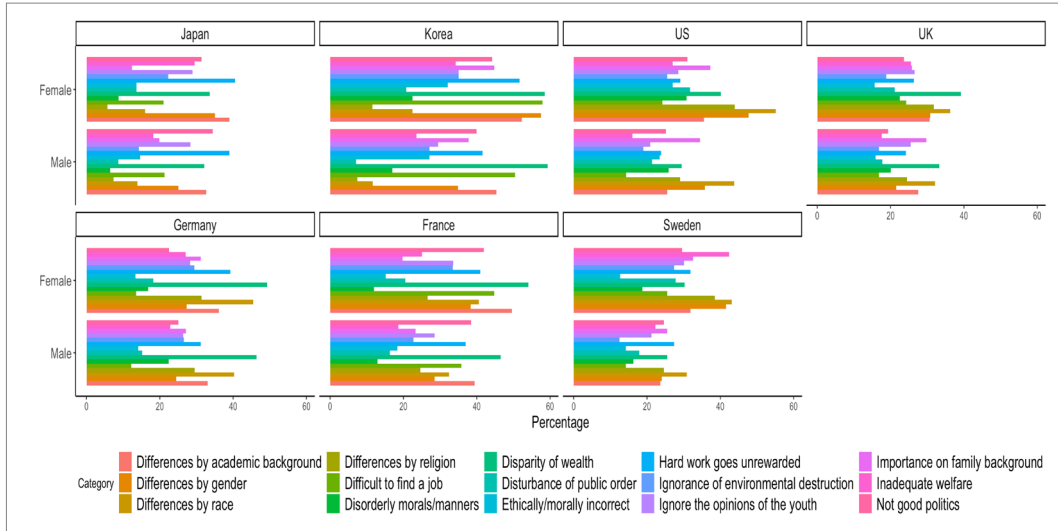
조사영역은 (1) 인간관계, (2) 국가·사회관계, (3) 지역사회·봉사관계, (4) 직업관계, (5) 학교관계, (6) 가정관계로 구분된다. 조사기간은 2018년 11월부터 12월까지였으며 각국 모두 1,000 샘플 회수를 원칙으로 조사되었다. 각국의 통계 데이터에 근거해 성별, 연령별, 거주지역별로 표본수가 할당되었다.

2 사회 인식과 자아 인식의 괴리

1) 사회문제 인식에서의 차이

우선 7개국 청년이 자국의 사회 문제에 대해 어떤 생각을 갖고 있는지 확인해보자. 다음 그림은 “당신은 본인 나라 사회에서 어떤 것이 문제라고 생각하십니까? 이 중에서 해당되는 것을 몇 개라도 선택해 주십시오(복수응답 가능).”라는 질문 아래에 제시된 ‘문제들’에 대해 “문제라고 생각한다”고 답한 이들의 비율을 나라별로, 성별로 구분해 표시한 것이다.

〈그림 1〉 7개국 청년의 사회문제에 대한 인식



제시된 문제는 총 15개이다. 위 그림에서 가장 아래 막대는 ‘①번 문제’에 대한 응답을, 가장 위쪽 막대는 ‘⑮번 문제’에 대한 응답을 나타낸다. 전반적인 ‘문제인식’의 수준을 보면, 한국, 프랑스, 미국이 상대적으로 높은 편이고, 스웨덴, 영국, 일본이 낮은 편이다. 독일이 중간 수준을 나타낸다. 성별로 보면, 여성이 남성보다 전반적인 문제인식 수준이 높다. 문제별로 보면 학력이나 젠더에 따른 차이, 부의 격차, 노력에 대한 비보상, 청년의 목소리 비반영, 부적절한 복지, 가족배경 중시 등에 대해 상대적으로 강한 문제의식을 갖고 있다.

- ① 학력에 따라 소득이나 일자리에 격차가 있다(Differences by academic background)
- ② 성별에 따른 차별이 있다(Differences by gender)
- ③ 인종에 따른 차별이 있다(Differences by race)
- ④ 믿는 종교에 따라 차별이 있다(Differences by religion)
- ⑤ 취업이 어렵고 실업자도 많다(Difficult to find a job)
- ⑥ 풍속이 문란하다(Disorderly morals/manners)
- ⑦ 빈부격차가 있다(Disparity of wealth)
- ⑧ 치안이 문란하다(Disturbance of public order)
- ⑨ 윤리적, 도덕적으로 옳은 것을 받아들이지 수 없다 (Ethically/morally incorrect)

- ⑩ 열심히 일해도 보상을 받지 못한다(Hard work goes unrewarded)
- ⑪ 환경 파괴에 대해 국민들이 무관심하다(Ignorance of environmental destruction)
- ⑫ 청소년의 의견이 반영되지 않는다(Ignore the opinions of the youth)
- ⑬ 신분이나 가문이 너무 중요시된다 (Importance on family background)
- ⑭ 노인, 신체장애인 등에 대한 사회 복지가 충분하지 않다(Inadequate welfare)
- ⑮ 좋은 정치가 이루어지지 않는다(Not good politics)

그렇다면 나라별로 살펴보자. 이 글에서 주목하는 것은 동아시아 국가에 속하는 일본과 한국 청년의 마음이다.

일본 청년은 전반적으로 각 세부 문제가 ‘문제다’라고 생각하는 이들의 비율이 낮은 편이다. 가장 높은 경우에도 40%가 넘지 않는다. 문제 항목에 따른 응답 분포의 구조는 여성과 남성이 크게 다르지 않은 가운데 문제의식의 전반적인 수준은 여성이 남성보다 높다. 학력, 젠더, 가족배경, 부에 따른 차이가 있다고 생각하며, 노력이 제대로 보상받지 못하고 좋은 일자리도 찾지 어렵다고 생각한다. 청년의 목소리가 잘 반영되지 않는다고 생각한다. 성별 차이는 ‘젠더 차이’와 ‘부적절한 복지’ 등에서 다소 나타난다(여성이 더 많이 ‘문제라고 생각’한다). 그런데 ‘문제가 있다’고 생각하는 이들의 비율은 평균 30% 내외에 머무른다.

한국 청년은 일본 청년에 비해 각 세부 항목이 ‘문제다’라고 생각하는 이들의 비율이 전반적으로 높다. 특히 주목되는 지점은 여성의 높은 문제의식이다. 한국 청년 여성 가운데 “젠더에 따른 차이가 있다”고 답한 이들은 60%에 이른다. 일본 여성은 40%가 되지 않는다. 한국 여성은 “좋은 정치가 이루어지지 않는다”고 응답한 이들도 45% 가까이 된다. 일본 여성은 10% 정도다.

요컨대 일본은 자기 나라에서 이러저러한 것들이 문제라고 생각하는 이들이 한국보다 적다. 이러한 차이는 전반적인 것이지만, 특히 젠더 차이에서 뚜렷하게 나타난다. 즉 한국 청년 여성의 문제의식이 매우 뚜렷하게 나타난다. 이러한 차이를 어떻게 해석할 수 있을까?

차이는 두 가지 방식으로 해석할 수 있다. 첫째, 먼저 두 나라의 실제 문제 수준의 차이에서 비롯된 것으로 해석할 수 있다. 즉 일본이 한국보다 사회문제가 적다고, 또는 사회문제 수준이 낮다고 해석하는 것이다. 둘째, 사회문제의 수준보다는 사회문제를 인식하고 문제시하는 해석의 틀에서 차이가 있다고 해석할 수 있다.

이 글에서 일본과 한국 양국의 문제의 실제 수준을 본격적으로 비교하지는 않는다. 노동시장 구조에 주목해 양국의 차이를 살펴보기는 할 것이다. 여기에서는 인식 수준을 여러 차원에서 검토하는 가운데 답의 실마리를 찾아보고자 한다.

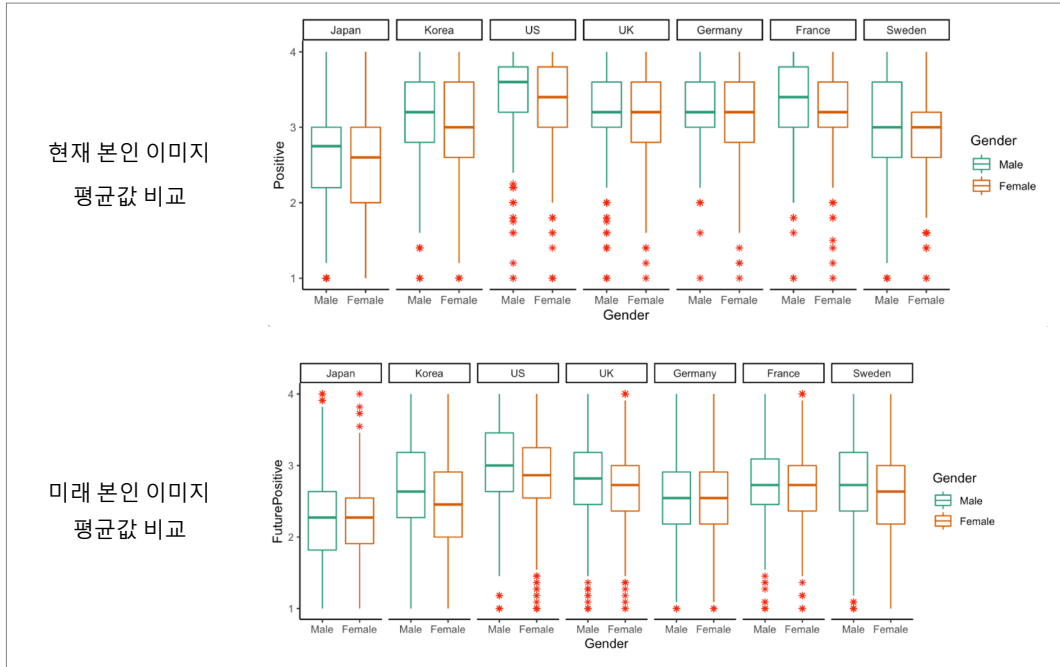
2) 자아 인식에서의 차이

일본과 한국 양국 청년의 인식 차이의 성격을 다른 차원에서 확인하기 위해 일종의 자기 평가 문항을 살펴보았다. 다음 그림은 자아 이미지를 ‘현재’와 ‘미래’로 구분해 묻은 질문에 대한 응답 분포를 국가별, 성별로 구분해 나타낸 것이다. 위쪽 그림은 ‘현재 본인에 대한 이미지’ 5가지 문항(① 나에게 만족한다, ② 나에게 장점이 있다, ③ 부모부터 사랑을 받고 있다, ④ 본인 생각을 잘 전달할 수 있다, ⑤ 잘 안될 때도 적극적으로 임하다)에 대해 긍정적인 경우의 평균값을 나타낸 것이다. 아래 그림은 ‘미래 본인 이미지’에 대한 문항 11가지 문항(① 부자가 되고 있다, ② 자유롭게 살고 있다, ③ 세계에서 활약한다, ④ 많은 사람한테 도움이 된다, ⑤ 유명해지고 있다, ⑥ 자녀를 키우고 있다, ⑦ 부모를 소중히 한다, ⑧ 행복해지고 있다, ⑨ 결혼한다, ⑩ 출세한다, ⑪ 해외에 살고 있다)에 대해 긍정적인 경우의 평균값이다¹. 즉 두 그림 모두에서 y축의 값이 높을수록 자신의 이미지를 긍정적으로 평가한다고 읽을 수 있다.

앞서 제기한 첫 번째 질문에서 확인한 일본과 한국의 차이가 실제 사회문제 수준에서의 차이를 반영하는 것이라면, 아무래도 자아 인식에서도 일본 청년의 인식이 한국 청년의 인식보다 긍정적일 것이라고 짐작해 볼 수 있다. 문제가 적은 사회에서 사는 사람들이 문제가 많은 사회에서 사는 사람들보다 자신의 삶을 긍정적으로 볼 것이라고 예상할 수 있기 때문이다.

1 각 문항에 대해 ① 그렇다, ② 어느 쪽이라고 하면 그렇다, ③ 어느 쪽이라고 하면 그렇지 않다, ④ 그렇지 않다 중 하나를 선택하도록 했다. 여기서 점수가 낮을수록 해당 문항에 대해 긍정적으로 인식한다고, 즉 긍정적인 가치를 나타낸다고 해석했다. <그림 2>에서는 점수가 높을수록 긍정적인 가치를 나타내는 것으로 표현하기 위해 보기 값을 역코딩했다.

〈그림 2〉 현재와 미래에 대한 본인 이미지 7개국 비교

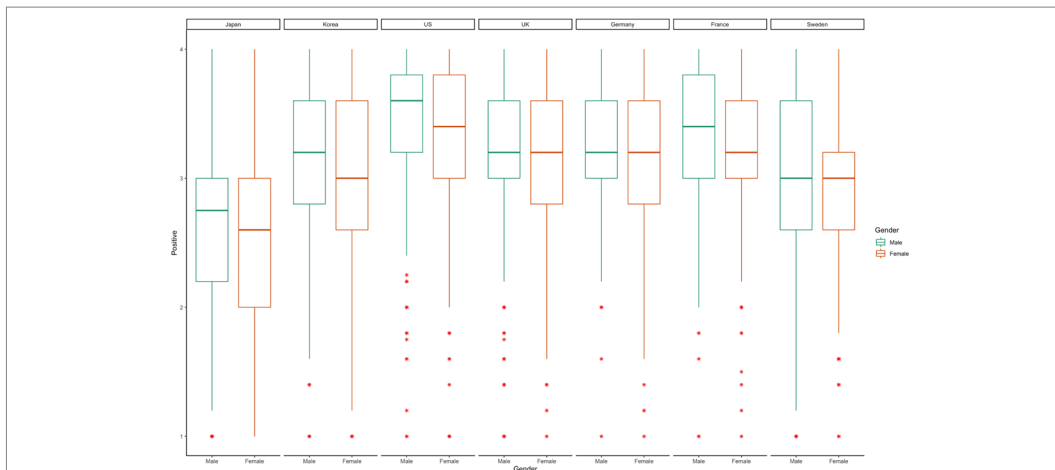


〈그림 2〉의 위쪽 그림을 먼저 보자. 일본 청년은 나머지 6개 국가와 구별되는 위치에 있다. 즉 현재 자아 이미지 긍정 수준이 일본 청년에게서 가장 낮다. 여성은 남성보다 더 낮다. 7개 국 전반으로 보면 미국과 프랑스가 비교적 높고, 영국과 독일이 그 다음 수준이며, 스웨덴과 한국이 그 다음 수준이다. 다른 나라와의 차이도 흥미로운 해석의 지점이지만 이 글에서는 일본과 한국의 차이에 주목할 것이다.

미래의 본인 이미지에서도 일본 청년은 나머지 6개국과 구별될만큼 낮은 위치에 있다. 여기서는 남성과 여성의 평균 차이가 없다. 한국 청년은 일본 청년보다 긍정적이다. 다만, 여성은 남성보다 긍정적 인식 수준이 낮은 편이다.

지금까지 살펴본 〈그림 2〉에서의 일본과 한국의 응답 차이와 앞의 〈그림 1〉에서 확인한 차이를 종합해 보자. 일본 청년은 사회에 대한 문제 인식 수준이 높지 않으나, 즉 불만이 적으나, 스스로에 대한 평가와 전망은 그다지 긍정적이지 않다. 한국 청년은 사회에 대한 문제 인식 수준이 높으나, 즉 불만이 많으나, 스스로에 대한 평가와 전망은 비교적 긍정적이다.

〈그림3〉 불안감 수준 7개국 비교



그렇다면 일본 청년은 불안해 하고 있다고, 한국 청년은 분노해 있다고 말해 볼 수도 있을까? 〈그림 3〉은 ‘불안감’을 직접적으로 묻고 있는 문항에 대한 응답 분포를 정리한 것이다. “현재 또는 미래에 대한 불안감에 대해 묻겠습니다.”라는 질문 아래에 12가지 질문을 제시하고 각 질문에 대해 4가지 보기(① 불안하다, ② 어느 쪽이라고 하면 불안하다, ③ 어느 쪽이라고 하면 불안하지 않다, ④ 불안하지 않다) 중 하나를 고르게 했다.² 〈그림 3〉은 12가지 질문에 대한 답의 평균값을 나타낸 것으로, 점수가 높을수록 불안감 수준이 낮은 것이다. 여기에서도 응답값을 국가별로, 성별로 표시했다. 응답분포는 〈그림 2〉의 위쪽 그림, 즉 현재 본인 이미지를 묻고 있는 문항의 응답분포와 유사한 모습이다. 일본 청년은 나머지 6개 나라와는 구별될만큼 불안감 수준이 높다. 여성은 남성보다 불안감 수준이 더 높다.

지금까지 확인한 세 그림을 종합해보자. 〈그림 1〉과 〈그림 2〉를 종합하면, 일본 청년과 한국 청년은 ‘긍정적인 사회인식-비판적인 자아인식’, ‘비판적인 사회인식-긍정적인 자아인식’이라는 대조형을 보인다. 우리는 이러한 차이를 ‘불안한 일본 청년’과 ‘분노한 한국 청년’으로 규정해 보고자 한다. 한국 청년의 ‘분노’를 직접적으로 확인한 것은 아니지만, 적어도 일본 청년이 ‘불안’해 한다고는 말할 수 있을 것 같다. 이러한 규정이 어느 정도 설득력이 있다면, 우리는 이런 질문을 던져볼 수 있다. 왜 일본의 청년은 불안하고, 한국의 청년은 분노하는가? 그

2 12가지 항목은 다음과 같다. ① 일을 제대로 할 수 있을까? ② 직장 내 인간관계를 잘 맺 수 있을까? ③ 일하는 곳의 미래는 어떨까? ④ 몇 살까지 일할 수 있을까? ⑤ 노후 연금은 어떻게 될까? ⑥ 해고당하지 않을까? ⑦ 충분한 수입을 얻을 수 있을까? ⑧ 전근(근무지의 이동)이 있을까? ⑨ 사회의 경기 동향은 어떨까? ⑩ 일과 가정생활의 양립은 가능할까? ⑪ 건강, 체력적인 면은 문제없을까? ⑫ 취업이 가능한지, 일을 계속할 수 있는지?

리한 차이는 어디에서 비롯된 것일까? 이것이 이 글이 답하고자 하는 질문이다.

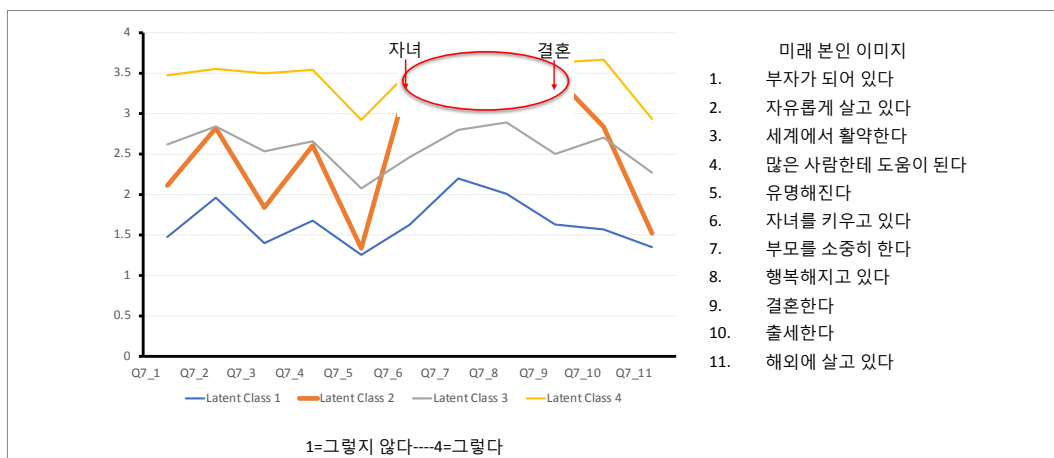
질문의 대상은 양국 청년의 ‘심리’이자 ‘마음’이다. 그렇지만 그러한 마음의 차이는 결국 청년이 살아가는 사회에서 찾을 수밖에 없다. 우리가 관심이 있는 것은 양국 청년의 마음의 구조에서 나타나는 사회의 구조이자 문화의 구조다. 이하에서는 그러한 사회적인 것에서의 차이가 어떠한지를 살펴보고자 한다.

3 미래 자아상 유형으로 본 사회의 모습: 가족주의 유형의 비중

‘마음’과 ‘사회’를 연결하기 위해서는 연결 고리가 필요하다. 그렇게 하기 위해 우리는 ‘마음의 구조’를 국가 차원에서, 성별로 보던 것과는 달리 개인 차원에서 마음의 구조를 유형화해보고자 한다. 즉 특정한 마음의 구조 유형에 따라 집단을 구분하고 이들 집단의 비중을 확인해 각 국가의 사회 환경의 특징을 드러내어 보려는 것이다.

앞에서 소개한 ‘미래의 본인 이미지’ 문항에 대한 응답 패턴에 따라 7개 국가 청년 전체의 자아 이미지 유형을 크게 4개로 구분할 수 있다. <그림 4>는 잠재집단분석(Latent Profile Analysis) 기법으로 11개 항목³에 대한 응답 패턴을 유형화한 결과를 나타낸 것이다.

〈그림4〉 7개국 청년의 미래 본인 이미지 유형



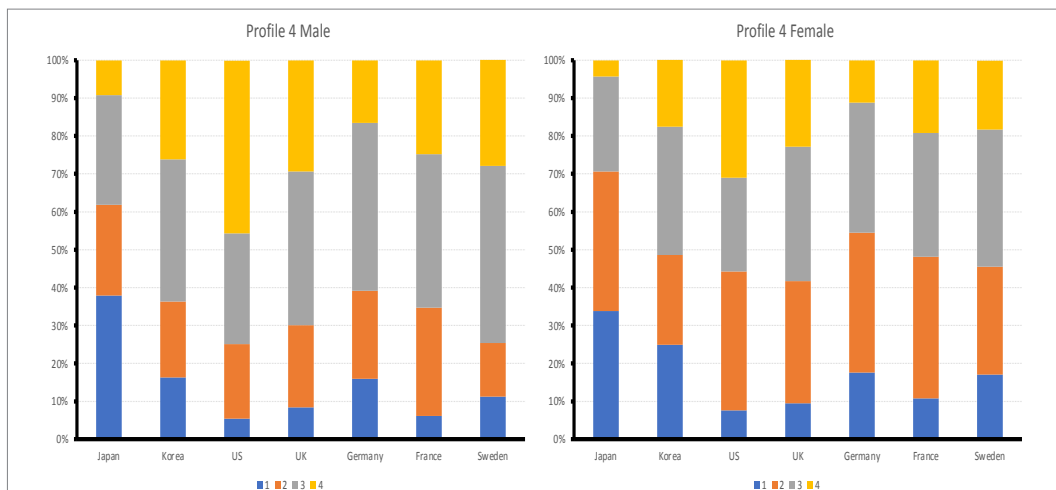
3 <그림 2> 앞에서 소개한 문항 보기를 참조. 상대적으로 앞의 5개 항목은 개인의 성취를 강조하는 이미지이고, ⑥-⑨번 항목은 상대적으로 (가족)관계적 가치를 강조하는 이미지라고 볼 수 있다. 전반적으로 볼 때 개인의 성취보다는 관계적 가치에 긍정하는 수준이 좀 더 높다.

유형 1은 해당 사항 11개에 대한 긍정 수준이 전반적으로 낮다. 그나마 긍정 수준이 높은 항목은 “자녀를 키우고 있다”, “부모를 소중히 한다”, “행복해지고 있다”, “결혼한다” 등과 같은 가족관계 형성과 관련된 것이다. 그러나 전반적으로 긍정적인 수준이 낮은, 미래의 자아상이 가장 부정적인 유형이라고 볼 수 있다. 유형 3과 유형 4는 유형 1과 항목별 응답 분포는 유사한 구조를 갖는다. 차이는 전반적인 수준이 다르다는 것이다. 유형 3은 긍정적인 수준이 중간 수준이고, 유형 4는 긍정적인 수준이 가장 높은 수준이다. 즉 유형 4는 “유명해진다”와 “해외에 살고 있다” 항목을 제외한 모든 항목에서 전반적으로 긍정 수준이 높다.

독특한 유형은 유형 2이다. 이 유형에서는 이른바 ‘개인 성취’ 이미지에 대한 긍정 수준과 ‘관계 성취’ 이미지에 대한 긍정 수준의 격차가 뚜렷하다. ‘관계 성취’ 이미지에 대한 감정이입 수준이 훨씬 높다. “자녀를 키우고 있다”, “부모를 소중히 한다”, 행복해지고 있다”, “결혼한다”에 대한 긍정 수준은 전반적인 긍정 수준이 가장 높은 유형 4와 유사하다. 반면 개인 성취를 시사하는 항목에서는 일관되게 낮은 긍정 수준을 보이고 있다. “유명해진다”와 “해외에 살고 있다” 항목에 대한 긍정 응답 수준이 가장 낮은 편이라는 점도 눈에 띈다. 즉 이 유형은 가족관계를 이루는 삶을, 가족관계에 헌신하는 삶을, 자신의 미래 이미지로 갖고 있다. 이 유형은 어떤 의미에서는 전통적인 가족주의에 부합하는 이미지라고 볼 수도 있다.

〈그림 5〉는 이렇게 도출한 4개 유형이 나라별로 어느 정도 비율을 구성하는지 표시해본 것이다. 여기에서도 남성과 여성으로 구분했다. 일본 남성부터 보자. 가장 눈에 띄는 것은 유형 1의 높은 비중과 유형 4의 낮은 비중이다. 즉 전반적으로 미래 자아상이 긍정적이지 않은 이들이 많다. 한국의 경우 유형 1의 비중이 독일과 함께 중간 수준에서 크지만, 유형 4의 비중도 상당 수준으로 크다. 즉 일본만큼 부정적이지는 않다. 긍정적인 수준이 높은 나라는 미국, 영국 등이다. 앞에서 확인한 가족주의적 특색을 가진 유형 2의 비중은 일본과 프랑스, 독일이 다소 크고, 스웨덴, 미국, 한국이 다소 적다.

〈그림5〉 미래 자아상 유형별 비중 7개국 비교



오른쪽 그림은 여성 청년의 유형별 비중을 국가별로 나타낸 것이다. 남성과 마찬가지로 일본 여성의 경우 유형 1의 비중이 크고, 유형 4의 비중은 작다. 한국 여성 청년에서도 유형 1의 비중은 작지 않다. 그렇지만 일본 여성에 비하면 작다. 또한 유형 4나 유형 3의 비중도 꽤 크다. 주목할만한 특징은 유형 2의 비중에서 나타난다. 일본 여성에서 유형 2의 비중은 약 40%에 이른다. 즉 일본 청년 여성의 40%는 앞으로 결혼해 자녀를 키우고 부모를 소중히 여기는 것에서 행복을 찾는 이미지를 전망하고 있는 것이다. 이러한 이미지의 비중은 미국이나 독일과 같은 국가에서도 높게 나타난다. 차이가 있다면 일본은 전반적으로 부정적인 자아 이미지를 보이는 가운데 그런 이미지의 비중이 크다면, 독일과 미국은 전반적으로 긍정적인 자아 이미지를 보이는 가운데 가족주의적 이미지도 일정 비중으로 전망된다는 것이다. 여기서 주목할 것은 한국 여성의 경우 유형 2의 비중이 7개국 가운데 가장 적다는 점이다.

〈그림 5〉는 두 가지 측면에서 통념과는 다른 모습을 나타낸다. 이른바 개인주의 국가들로 알려진 서구권 국가에서도 ‘가족주의’적 가치를 전망하는 이들이 상당 비중으로 있다는 점이다. 반대로 가족주의 국가로 분류되는 일본과 한국의 경우 가족주의 가치에 대한 동일시 수준이 상당히 다르다는 점이다. 여기서 주목하는 것은 일본 청년들의 상당 수가 가족관계 형성이라는 이미지를 생애 경로로 전망하고 있다는 점이다. 특히 여성에게서 그러한 경향이 강하게 나타난다. 이것은 한국 여성에게서 그러한 경향이 가장 약하게 나타난다는 점과는 뚜렷한 대조를 보인다. 이러한 발견은 이후 성역할 인식에서의 국가별 차이에서도 나타난다.

4 가족주의라는 생애 경로의 여지: 규범적 차원

1) 성역할 인식에서의 차이

청년의 마음의 구조 유형으로 확인한 일본과 한국 사회의 차이에서 주목할 지점은 성역할 관계에서의 인식 차이였다. 이것은 매우 중요한 것을 시사한다. 그것은 한 사회에서 생산-재생산 관계가 조직되는 방식에서의 차이, 또는 그러한 관계에 대한 규범과 인식이 조직되는 방식에서의 차이가 ‘불안’과 ‘분노’로 규정한 일본 청년과 한국 청년의 마음의 차이를 드러내는 지점이 될 수 있다는 것을 시사한다.

이 지점에 주목해 여기에서는 일본과 한국 청년의 성역할 인식이 어떻게 나타나는지를 여러 측면에서 비교해보고자 한다. 세 문항에 대한 응답으로 확인했다. 먼저 결혼에 대한 가치를 묻는 문항에 대한 동의 여부를 확인했다. 이어서 “남자는 돈을 벌고 여자는 가정을 지켜야 한다”는 문항과 “자녀가 어릴 때에는 어머니가 자녀를 돌봐야 한다”라는 문항에 대한 동의 여부를 확인했다.

〈그림 6〉 7개국 청년 결혼가치 비교(성별)



〈그림 6〉은 결혼에 대한 태도를 나타낸다. 왼쪽에서 오른쪽으로 갈수록 연령이 13세로부터 29세로 올라간다. 위에서부터 각 영역은 ‘결혼해야 한다’(빨간색), ‘결혼하는 것이 좋다’(초록색), ‘결혼은 하지 않아도 된다’(파란색), ‘결혼 하지 않는 것이 좋다’(보라색)로 대답한 사람의 비율을 나타낸다. 여기서 눈에 띄는 집단은 한국 여성이다. 한국 여성 청년은 ‘결혼해야 한다’의 비율이 어느 국가보다 낮고, ‘결혼하지 않는 것이 좋다’의 비율은 어느 국가보다 높다. 한국 남성은 결혼에 대한 강한 확신을 가진 이들은 적지만 ‘결혼하는 것이 좋다’고 답한 이들의 비율은 꽤 높다. 한편 일본의 경우 여성과 남성 모두 한국 청년보다는 결혼에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. ‘결혼해야 한다’고 생각하는 이들의 비중도 15% 내외로 있다. 결과적으로 한국은 남성과 여성의 결혼 인식 차이가 꽤 큰 편이다.

〈그림 7〉은 ‘남자는 돈을 벌고 여자는 가정을 지켜야 한다’에 대한 찬반 의견을, 〈그림 8〉은 ‘자녀가 어릴 때에는 어머니가 자녀를 돌봐야 한다’에 대한 찬반 의견을 연령별로 나타낸 것이다. 왼쪽에서 오른쪽으로 갈수록 연령이 13세로부터 29세로 올라가는 것이며 빨간색은 찬성, 파란색은 반대의견을 나타낸다.

〈그림 7〉 7개국 청년 성역할태도 비교(성별):
‘남자는 돈을 벌고 여자는 가정을 지켜야 한다’에 대한 찬반 의견



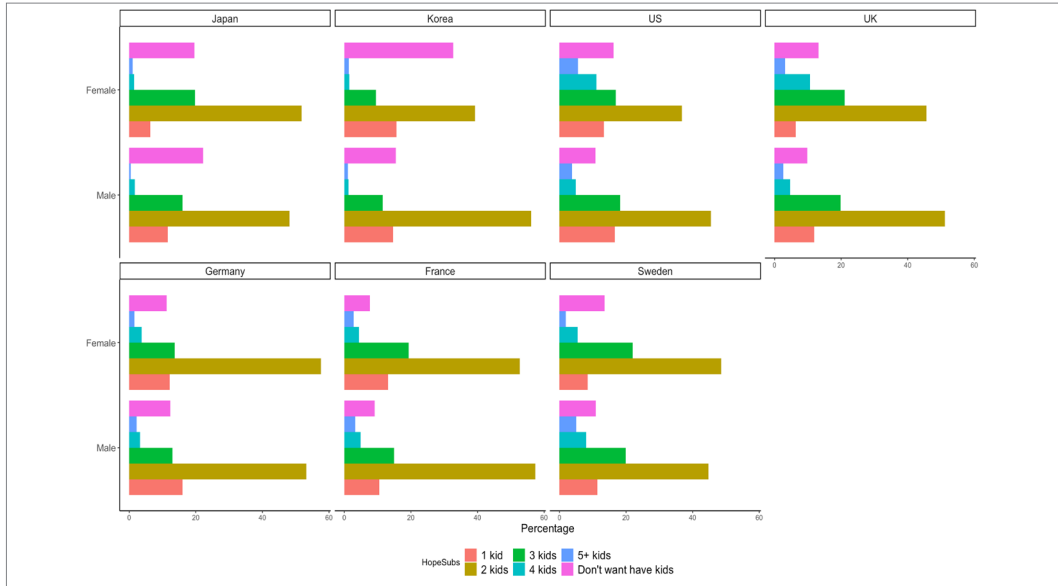
〈그림 7〉부터 보자. ‘남자는 돈을 벌고 여자는 가정을 지켜야 한다’에 대한 찬반의견을 보면 가족주의 유형으로 분류되는 한국과 일본에서 반대 의견이 강하다. 특히 한국에서는 어느 나라보다 반대하는 사람이 많고 여성의 경우 대부분이 강한 반대 의견을 표현하고 있다. 일본 남성은 찬성하는 비율이 높다. 남성의 경제적인 역할을 상대적으로 높게 의식하고 있는 것으로 보인다. 한국과 일본의 차이는 일본 여성의 취업 형태가 대부분이 파트타임 노동인 점을 감안하면 모순적이지 않다. 다음 절에서 살펴보겠지만 한국은 여성의 취업 형태가 단시간 노동이 아니고 여성 스스로도 일본에 비해 커리어 지향이 높다. 어느 나라보다 고등교육을 받은 여성들이 이제 가정 역할에 전념하는 것을 거부하는 것으로 보인다.

**〈그림 8〉 성별 7개국 청년 성역할태도 비교:
‘자녀가 어릴 때는 어머니가 자녀를 돌봐야 한다’에 대한 찬반의견**



‘자녀가 어릴 때는 어머니가 자녀를 돌봐야 한다’에 대한 찬반 의견(〈그림 8〉)에서도 복지 국가 체제별 차이가 확인된다. 자녀가 어릴 때 어머니가 돌봐야 한다는 가치 규범은 일본에서 ‘3세아 신화’라고 불린다. 그러나 그러한 가치 규범이 젊은 세대에서는 지지되지 않는 것으로 나타난다. 한국의 젊은 여성은 어머니의 자녀 양육 전념 책임을 강하게 부정한다. 한국 남성의 부정 인식 수준도 나머지 6개국 청년 남성의 수준보다 높다.

〈그림 9〉 성별 7개국 청년 희망자녀수 비교



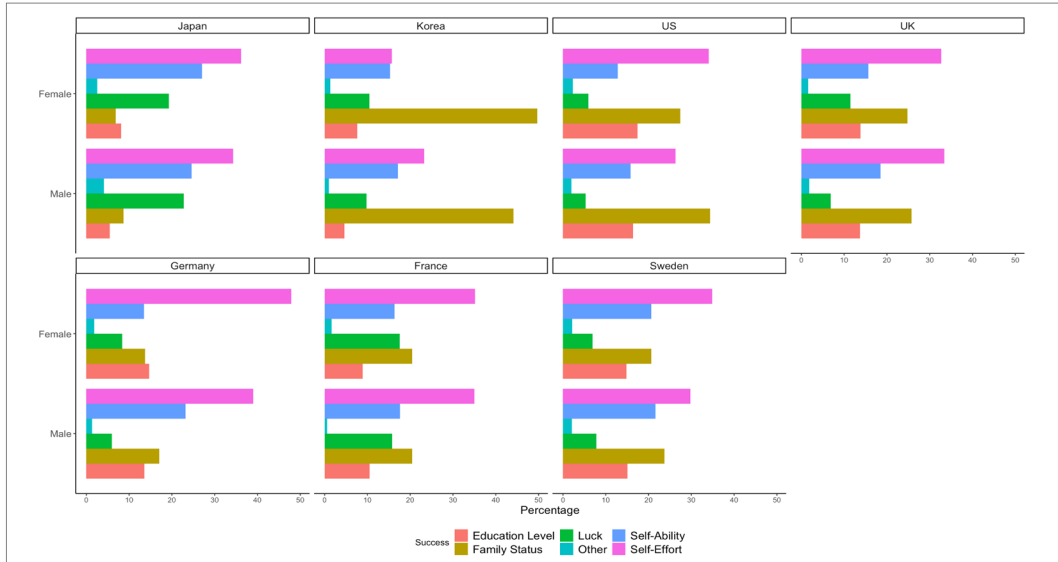
〈그림9〉는 각국 청년이 답한 희망 자녀 수를 나타낸다.⁴ 결과를 보면, 모든 나라에서 근대 가족의 가치를 반영하듯 2명의 아이를 희망하는 사람이 가장 많다. 그 다음으로는, 한국과 독일, 영국을 제외하면 3명을 답한 이들이 많다. 여기에서도 한국 여성의 응답이 두드러진다. 즉 “아이는 갖고 싶지 않다”고 대답한 사람이 어느 나라보다 많다. 한국과 대조적으로 일본에서는 “아이는 필요 없다”고 생각하는 사람들이 여성보다 남성 사이에서 많다.

2) 가족의 의미에서의 차이

이처럼 성역할분리에 대한 태도에서 확인된 일본과 한국의 차이를 어떻게 해석할 수 있을까? 그것은 어쩌면 가족관계에 대한 의미 부여 방식에서의 차이를 드러내는 것일 수 있다.

4 “당신은 총 몇 명의 자녀를 원하십니까? 이미 자녀가 있는 경우 이 있는 경우, 그 자녀를 포함하여 답변해 주십시오(답변은 1개만 가능합니다).”라고 묻고 있다.

〈그림 10〉 성별 7개국 청년 사회에서 성공하기 위해 중요하다고 생각하는 요인 비교



〈그림 10〉은 “사회에서 성공하기 위해 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답 분포를 나타낸 것이다. 6개 보기 중에 하나를 고르게 했다. 그것은 ① 학력, 교육수준, ② 신분, 가문, 부모의 사회적 지위, ③ 운이나 찬스, ④ 기타, ⑤ 개인의 능력, ⑥ 개인의 노력이다.

이 그림에서 가장 눈에 띄는 국가는 한국이다. 한국 청년은 압도적으로 ‘가족 지위’를 성공의 핵심 요인으로 꼽았다. 반면 개인의 노력을 꼽은 이들은 남녀 평균 20%가 되지 않았다. 이러한 패턴은 나머지 6개 국가와는 정반대의 모습이다. 다른 국가에서 가장 많이 꼽힌 요인은 ‘노력’이다. ‘가족 지위’의 영향력도 그 다음 요인으로 꼽힐 정도로 그 비중이 낮지는 않지만 핵심은 노력이다. 일본의 경우 가족 지위를 꼽은 이들은 다른 6개 국가와 구별될 만큼 적다. 흥미로운 것은 일본의 경우 ‘능력’을 성공 요인으로 꼽은 이들의 상당 비중으로 있다는 점이다. 운을 요인으로 꼽은 이들의 비중이 상대적으로 높은 것도 특징이다.

가족 지위를 성공의 핵심 요인으로 본다는 것은 가족 관계의 형성을 도구적 관점에서 바라본다는 뜻으로 해석할 수 있다. 한국에서 결혼과 출산은 넓은 의미에서 사회적 지위 재생산(상승)을 위한 수단으로 해석된다. 출산과 양육은 철저하게 가족 단위로 이루어지고, 자녀의 사회적 지위가 곧 부모(가족)의 사회적 지위로 이해된다. 거꾸로 자녀의 사회적 지위는 부모(가족)의 사회적 지위로부터 오는 것이라고 이해된다. 따라서 이러한 지위 재생산의 전망이

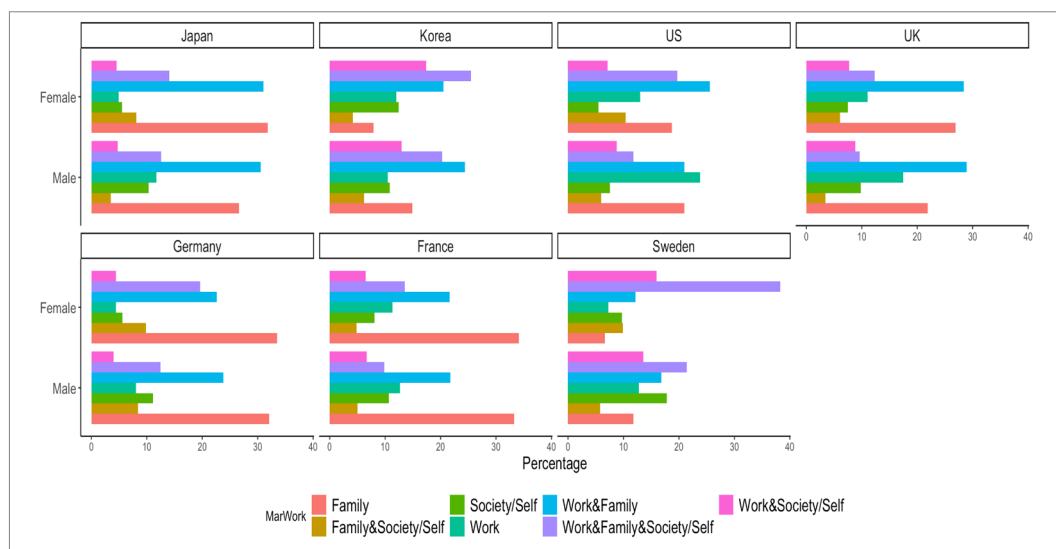
불투명할 경우 결혼과 출산은 고유한 의미를 갖지 못한다. 한국의 저출산 현상의 기저에는 가족 형성을 통해 사회적 지위 재생산이 어려워진 2000년대 이후의 상황이 반영되어 있다. 가족 단위로 재생산을 도모했던 방식이 해체되고 있다.

일본 청년은 본인 노력이 가장 중요하다고 믿고 있으며 동시에 운이라고 생각하는 이들도 어느 나라보다 많다. 부모의 영향은 어느 나라보다 믿지 않는다. 성공 여부는 본인이 스스로 해결해야 하는 사적 영역에 속하는 문제라고 생각한다. 한국에 대한 해석의 관점에서 보면 이러한 일본 청년의 태도는 (사회적 지위 재생산이라는 도구적 가치가 아닌) 가족 형성의 고유한 가치를 일정 수준 인정하고 있다는 것으로 해석될 있다. 한편 성공의 요인을 ‘개인’이나

‘운’에서 찾은 경향은 사회에 대한 문제 인식이 약한 것과도 연결된다. 한국 청년이 사회에 강하게 문제제기를 하는 것이 성공의 요인이 자신의 외부(가족 배경)에 있다는 인식과 연결 되는 것과 같은 맥락이다.

〈그림11〉은 ‘인생의 우선순위’를 묻는 문항에 대한 응답 분포를 나타낸다. 7개 보기 중 하나를 선택하도록 했다.⁵

〈그림 11〉 7개국 청년의 인생의 우선순위(일, 가족, 지역사회/나) 비교(성별)



5 7개 보기는 다음과 같다. ① 「가정생활」을 우선시하고 싶다. ② 「가정생활」과 「지역·개인생활」을 모두 우선시하고 싶다. ③ 「지역·개인 생활」을 우선시하고 싶다. ④ 「일」을 우선시하고 싶다. ⑤ 「일」과 「가정생활」을 모두 우선순위에 두고 싶다. ⑥ 「일」과 「가정생활」과 「지역·개인생활」을 모두 우선순위에 두고 싶다. ⑦ 「일」과 「지역·개인생활」을 모두 우선순위에 두고 싶다.

일본의 경우 남녀 모두 우선 순위로 꼽힌 세 가지는 “일과 가족”, “가족”, “일과 가족, 지역, 개인생활”이었다. 여성은 가족을 첫번째로 꼽았고, 남성은 일과 가족을 첫번째로 꼽았다. 가족을 중요하게 꼽은 국가는 독일과 프랑스이고, ‘가족’과 ‘일과 가족’을 비슷한 수준으로 꼽은 국가는 영국이다. 스웨덴은 모든 사항을 두루 중요하게 생각한다는 응답자가 상대적으로 많다. 이 그림에서 구별되는 국가는 한국이다. 한국은 스웨덴과 마찬가지로 ‘가족’이 중요하다고 생각하는 이들의 비중이 매우 낮다. 특히 여성에서는 10%가 되지 않는다. 반면 남녀 모두 ‘일과 가족’이 중요하다고 꼽은 이들의 비중이 크다. 특히 주목할 지점은 한국 청년의 경우 ‘일과 사회, 개인’을 중요시한다고 답한 이들의 비중이, 즉 ‘가족’을 우선순위에서 배제한 응답자의 비중이 높다는 것이다.

이러한 결과를 <그림 10>의 결과와 종합해보면 한국 사회의 가족에 대한 복합적 태도가 드러난다. 한국 청년은 사회적 성공 요인으로 가족 지위를 꼽고 있지만, 인생에서의 우선 순위에서 정작 가족은 빠져 있다. 이것은 가족에 대한 도구주의적 태도와 함께, 그러한 도구주의적 태도가 더 이상 유효한 생애 전략이 되지 못하는 한국 사회의 모습을 드러낸다. 즉 한국 청년은 더 이상 자신의 생애를 성별 역할 분리를 전제한 가족 관계의 맥락에서 생각하지 않는다. 반면 일본 청년은 여전히 자신의 삶을 가족을 단위로 생각한다. 상대적으로 ‘자아 인식’이 약하다.

이러한 차이를 어떻게 해석할 수 있을까? 가족관계가 살아있고, 실제로 그러한 삶을 꿈꾸는 이들이 많다는 것은 그 사회가 그만큼 안정적인 재생산 관계를 유지하고 있기 때문이 아닐까? 그렇다고 답하기에는 일본 청년의 전반적인 우울감을 설명하기가 곤란하다. 불안감을 설명하기가 곤란하다. 이러한 점을 고려할 때 가족에 대한 가치 부여는 적극적인 태도라기 보다는 소극적인 태도로 해석될 여지가 있다. 반대로 한국의 경우 기존의 성별 분업에 근거한 재생산 관계는 규범적으로 해체된 것으로 보인다. 그러나 한편으로는 그러한 해체 경향 속에서 젠더 관계가 (긍정적인 방식으로) 재편될 여지도 나타날 수 있다.

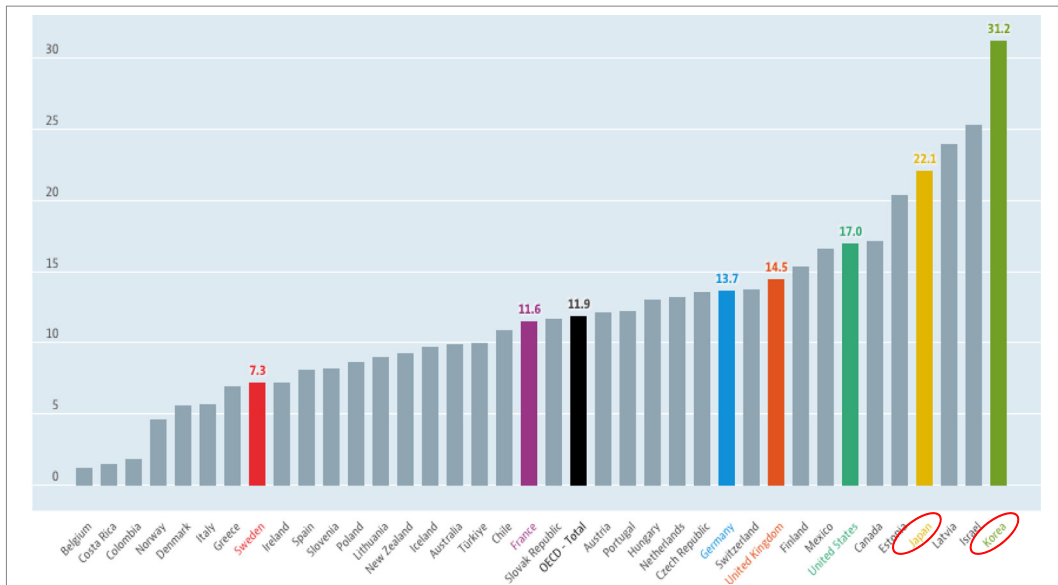
요컨대 일본 사회는 안정적인 가부장제가 유지되는 가운데 성별 역할 분리에 따른 차별과 변화로의 지체가 불안의 맥락일 수 있다. 반면 한국 사회는 불안정한 가부장제가 해체되는 가운데 성별 역할 규범이 재편되는 혼란기에서 새로운 관계 형성을 위한 긴장이 사회적 비판의식의 형태로 나타나는 것일 수 있다. 특히 한국 사회의 경우 최근의 변화 속도가 매우 빨랐기에 이른바 세대 차이가 더욱 강한 형태로 나타날 수도 있다. 이러한 가설을 몇 가지 성별 노동 시장 지표로 확인해보고자 한다.

5 가족주의라는 생애 경로의 여지: 구조적 차원

1) 노동시장에서의 남녀의 위치

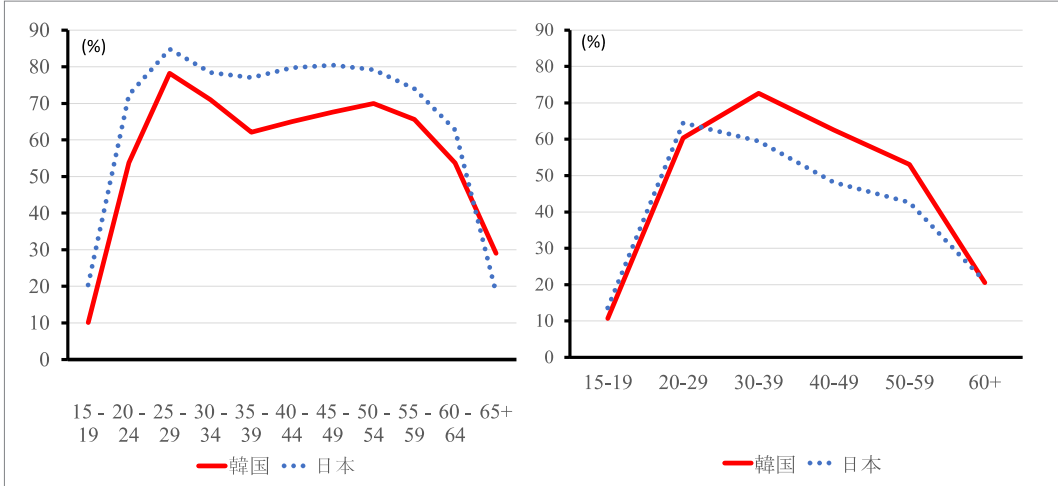
노동시장에서의 남녀 위치를 보여주는 대표적인 지표는 성별 임금 격차다. <그림 12>는 OECD 회원국의 성별 임금 격차 수준을 나타낸다. 이 글에서 다룬 7개 국가는 유채색으로 표시했다. 이 그림에서 일본과 한국은 성별 임금 격차가 높은 수준으로 나타난다. 격차가 가장 큰 국가는 한국이다.

〈그림 12〉 OECD 국가 남녀 임금격차 비교(2022)



이는 남성과 여성이 노동시장에서 받을 수 있는 임금이 구조적으로 다르다는 점을, 그만큼 생산관계에서 성별 격차가 있다는 점을, 나타낸다. 다르게 말하면 임금 격차는 생산-재생산 관계가 성별 역할 분리 구조로 짜여 있다는 점을 시사한다. 즉 이 그림으로만 보면 일본과 한국은 가부장제 사회라고, 특히 한국이 그 수준이 높다고 말할 수 있다.

〈그림 13〉 한일 여성 고용율(좌)과 정규직 비율(우) 비교(2022)



주: 일본의 정규직 고용률은 연령별 고용자(임원 제외) 중 정규직 직원/종업원 인구의 비율을 의미하며, 한국의 정규직 고용률은 연령별 임금근로자 중 정규직 인구의 비율을 의미함.

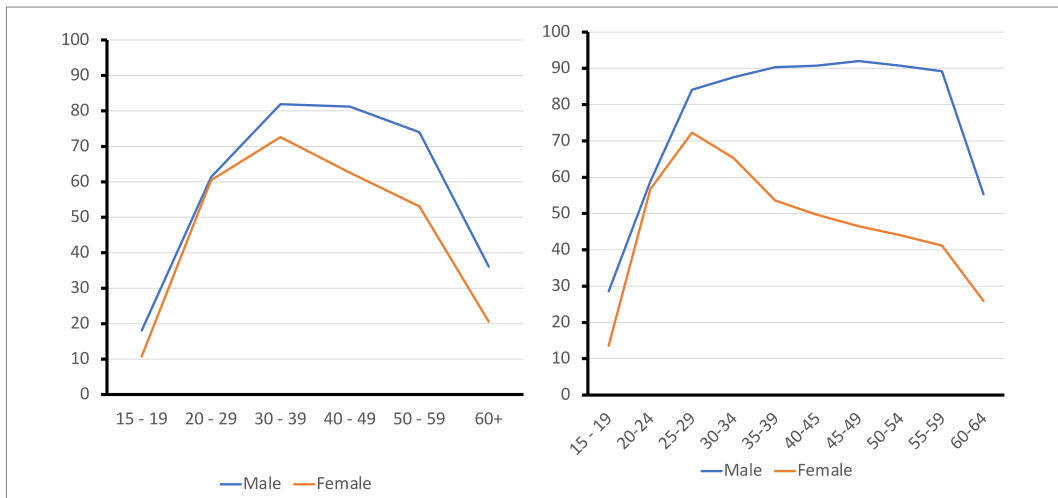
자료: 통계청 '경제활동인구조사', '성.연령별 근로형태별 취업자'(한국), 총무성 통계청 '노동력조사'(일본)

그런데 고용율이나 정규직 비율과 같은 취업 관련 지표로 보면 조금 다른 모습이 나타난다. 〈그림 13〉은 2022년 기준 한국과 일본 여성의 연령대별 고용율과 연령대별 정규직 비율을 나타낸다. 연령대별 고용율을 나타낸 왼쪽 그림을 보면, 한국 여성은 65세 이상 연령대를 제외하고는 모든 연령대에서 일본 여성보다 고용율이 낮다. 특히 30대와 40대에서 양국의 차이가 크다. 한국 여성은 특히 이 연령대에서 결혼이나 출산 등으로 노동시장에서 퇴장하는 이들이 많다. 그런데 오른쪽 그림을 보면 다소 다른 양상이 나타난다. 한국 여성은 일본 여성보다 정규직으로 일하는 이들의 비율이 높다. 특히 30-40대에서 양국의 차이가 크다.

오른쪽 그림과 왼쪽 그림을 종합해서 읽으면, 한국 여성은 30-40대에 일정 인구가 노동시장에서 퇴장하는 한편, 노동시장에 남아 있는 이들 가운데에는 정규직으로 일하는 이들이 많다고 해석할 수 있다. 일본 여성은 전반적으로 약 80%가 노동시장에 참여하지만 그 가운데 약 절반은 비정규직으로 일한다. 즉 높은 비정규직 비율이라는 특징과 높은 취업율은 서로 연결되어 있는 것으로 보인다. 이러한 차이는 양국에서 성역할이 조직되는 모습이 다르다는 점을 시사한다. 즉 어떤 의미에서는 일본에서 남녀 역할이 더 안정적으로 구분되어 있다 고도 볼 수 있다.

다른 그림을 보자. <그림 14>는 한국과 일본의 연령대별 정규직 비율을 성별로 구분해서 나타낸 것이다. 왼쪽 그림이 한국이고 오른쪽 그림이 일본이다.

<그림 14> 한일 남녀 연령별 정규직 비율 비교(2022)



주: 일본의 정규직 고용률은 연령별 고용자(임원 제외) 중 정규직 직원-종업원 인구의 비율을 의미하며, 한국의 정규직 고용률은 연령별 임금근로자 중 정규직 인구의 비율을 의미함. 한국은 성/연령별 근로형태(비정규직)별 취업자 수에서, 일본은 연령별 취업자 수 및 연령별 고용형태별 취업자 수에서 연구자가 계산함.⁶

자료: 통계청 '경제활동인구조사', '성.연령별 근로형태별 취업자'(한국), 총무성 통계청 '노동력조사'(일본)

먼저 성별에 따라 한국과 일본의 차이가 서로 다른 방식으로 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다. 한국 남성의 경우 정규직 비율이 가장 높은 연령대는 30-40대로 그 수준은 약 80%이다. 이 수준은 50대가 되면 하락하고, 60대가 되면 급감한다. 20대에서도 정규직 비율은 60% 수준이다. 반면 일본 남성의 경우 20대 중반부터 50대까지 정규직 비율이 90%를 유지하고 있다. 60대 초반에 그 비율은 급감하지만 그래도 50% 후반대 수준이다. 일본 남성은 노동시장에 본격적으로 진입하는 20대 중반부터 60대 중반 이전까지 비교적 안정적인 노동시장 지위를 유지한다. 반면 한국 남성은 그나마 안정적인 시기가 30-40대의 20년으로 짧다. 이 시기에도 정규직 비율은 80%에 불과하다.

반면 여성 노동자의 지위는 앞에서 확인했듯이 한국이 일본보다 안정적이다. 고용율은 낮지만 노동시장에 있는 이들의 경우 한국 여성의 정규직 비율이 일본 여성의 정규직 비율보다

6 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7006S
https://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.html#hyo_9

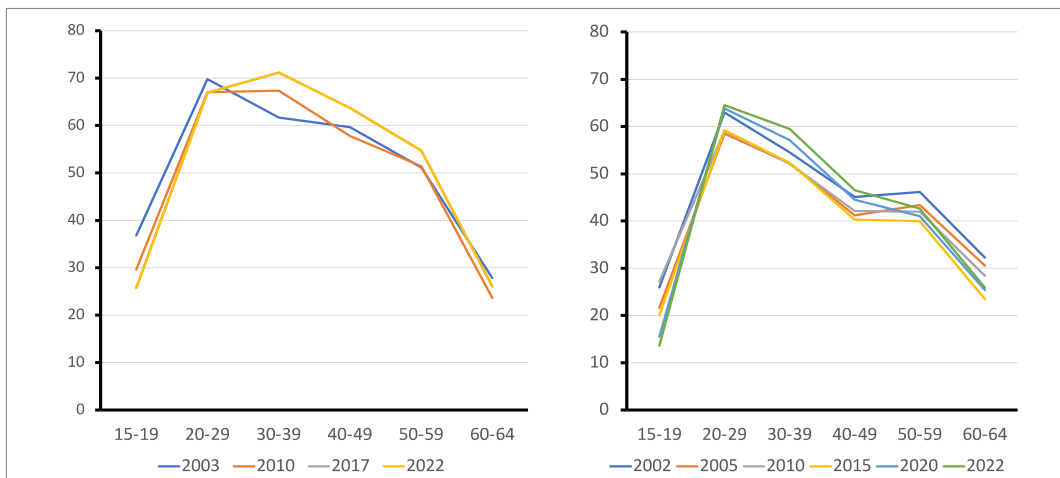
높다. 특히 30-40대에서 그 차이가 두드러진다.

남성과 여성의 지위를 종합하면, 한국은 일종의 불안정한 가부장제 사회라고 말할 수 있고, 일본은 안정적인 가부장제 사회라고 말할 수 있다. 고용율을 보면 여성의 노동시장 참여 수준이 낮다는 점에서 성별 분리 수준이 한국에서 더 높다고 말할 수 있을지 모른다. 그런데 남성에서도 한국은 일본보다 고용율이 낮다. 한국은 남성의 노동시장 지위가 불안정한 가운데 여성의 노동시장 참여 양상이 다양화하는 경향도 확인된다. 이것은 결혼을 전제로 하지 않는 독자적인 생애 경로의 출현과 맞물려 나타나는 현상이다. 즉 한국의 경우 전반적으로 노동시장 지위가 취약한 가운데 노동지위에서의 남녀 차이가 일관된 패턴으로는 나타나지 않는다고 정리해 볼 수 있다.

일본은 남성의 노동시장 지위가 안정되어 있는 가운데 여성은 비정규직으로 일하는 경력이 주된 이력으로 유지되고 있다. 남성과 여성의 노동시장 지위는 결혼을 매개로 연결될 수 있다. 즉 일본에서 노동시장 지위는 성별에 따라 뚜렷하게 구별된다. 이렇게 보면 일본의 가부장제는 여전히 물질적 토대를 유지하고 있는 것으로 보인다.

이러한 양국의 차이는 최근에 와서 더 두드러지는 경향을 띠고 있는 것으로 보인다. <그림 15>는 지난 20년 동안 여성의 연령대별 정규직 비율이 어떻게 변해왔는지를 나타낸다. 왼쪽 그림이 한국이고, 오른쪽 그림이 일본이다.

〈그림 15〉 한일 여성 연령별 정규직 비율 시계열 변화 비교(2002/2003-2022)



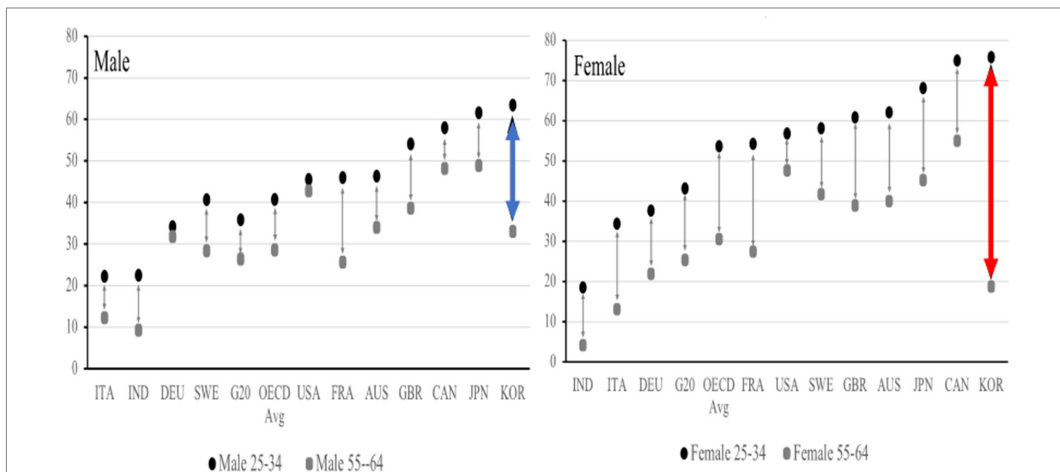
자료: 통계청 '경제활동인구조사', '성.연령별 근로형태별 취업자'(한국), 총무성 통계청 '노동력조사'(일본)

한국에서는 과거 20년 동안 여성의 정규직 비율이 꾸준히 상승해 왔다. 특히 그동안 출산 및 양육의 시기로 여겨진 30대에서의 정규직 비율이 10%p 이상 증가한 것을 확인된다. 변화의 추이로 보면 과거에 비해 오늘날 안정적인 환경에서 일하는 여성이 늘어났고 그에 따라 남녀 차이도 축소되고 있다. 반면 일본에서는 지난 20년 사이에 정규직으로 일하는 여성이 20-30대에서 다소 증가했으나 40-50대에서 크게 감소하고 있어서 이른바 I자형태의 구조가 유지되고 있다. 출산 연령이 상승하면서 정규직 비율이 크게 하락하는 시기가 30대 이후로 다소 늦춰졌을 뿐이다. 기혼 여성은 한번 노동시장에서 퇴장했다가 아이가 어느 정도 컸을 때 다시 복귀하는데 그 때의 일자리는 대부분 정규직이 아닌 파트타임이다. 이러한 방식의 노동 이력은 지난 20년 사이에 큰 변화가 없다.

2) 변화의 속도 차이

그렇다면 왜 <그림12>에서 본 것처럼 OECD 국가들 가운데 한국에서 남녀임금격차가 가장 크게 나타나는가? 그것은 평균값으로 비교했기 때문이다. 최근 코호트에서는 격차가 다른 식으로 나타날 수 있다. 이것을 이해하기 위해서는 한국 여성이 경험한 압축적 고학력화라는 사회 변화를 고려할 필요가 있다.

〈그림 16〉 한국여성의 부모세대와 자녀세대의 고등교육 이수 수준 차이



자료: OECD database

주지하다시피 오늘날 한국의 대학진학률은 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이다. 특히 남성보다 여성의 고등교육 이수 수준이 더 높다. 여기서 주목해야 할 것은 부모 세대의 고등교육 이수 수준과 자녀 세대의 고등교육 이수 수준의 격차다. 근대화에 따라 자녀 세대의 교육 수준이 부모 세대보다 높아지는 것은 일반적인 경향이지만, 한국 여성의 교육수준은 압축적으로, 그러니까 단시간에 큰 폭으로, 높아졌다.

2021년에 55-64세인 부모 세대는 1957-1966년 출생 코호트다. 한국전쟁을 겪은 직후였던 당시에 한국은 세계 최빈국 중 하나였다. 많은 가구는 한정된 가족 재원을 딸보다는 아들에게, 특히 맏아들에게 집중 배정했고, 이는 주로 교육 투자의 형태로 이루어졌다. 이후 경제가 성장하는 한편 자녀 수도 줄어들면서 딸과 아들의 구분 없이 적극적으로 교육 투자를 하게 되었다. 그 결과 오늘날 한국의 1987-1996년 출생 코호트의 고등교육 이수 수준은 75.6%로 부모 세대인 1957-1966년 출생 코호트의 18.8%에 비해 폭발적으로 상승했다. 모녀 간 고등교육 이수 수준 차이는 60%p 가까이 나며, 이는 아들 세대(63.5%)와 아버지 세대(33.1%)의 교육 수준 차이보다 크다. 후기 근대의 혁명적인 변화는 여성의 라이프코스가 전업주부에서 평생노동자로 전환된 것(Goldin 2006; Esping-Andersen 2007)인데, 전환의 전제는 여성의 교육수준 상승이다. 고등교육을 받지 못하고 결혼하여 출산하고 가사육아노동에 전념할 것으로 기대되었던 부모세대와 달리, 고등교육을 받고 높은 인적자본을 갖추고 임금노동자로 일하게 된 딸 세대의 라이프코스는 부모세대와 혁신적으로 다른 궤적을 밟게 된다.

6 동아시아 청년의 두 마음: 불안과 분노

이러한 변화의 측면에서 일본과 한국은 서로 다른 길을 밟고 있는 것으로 보인다. 여전히 일본과 한국은 비교사회 연구의 맥락에서 유사한 사회경제적, 문화적 맥락을 가진 ‘동아시아 가족주의 국가’로 분류된다. 실제 평균값으로 보면 두 사회의 위치가 그리 멀지 않다. 그러나 최근 코호트에 한정해서 보면, 또는 <그림 16>과 같이 과거 세대와 현재 세대의 차이에 주목해서 보면, 양국은 상당히 다른 모습을 보여준다. 일본은 일찍이 변화를 시작했지만 변화의 과정은 비교적 점진적이었다. 한국은 비교적 늦게 변화를 시작했지만 변화의 과정은 급진적이었다. 이러한 차이가 오늘날 청년 세대의 인식 구조에서도 나타나는 것으로 보인다. 그 차이는 앞으로 더욱 뚜렷하게 드러날 것이다. 그렇기에 우리는 두 사회를 비교하는 창으로 청년에 더욱 주목할 필요가 있다.

최근의 변화를 추동하고 있는 것은 특히 한국의 청년들이고, 한국의 청년 여성이다. 변화의 방향을 전망하기는 어렵다. 바람직한 변화의 방향을 말하기도 쉽지는 않다. 다만 한국 청년은 지금과 같은 틀로는 안된다는 점을 분명하게 자각하고 있는 것으로 보인다. 새로운 질서와 규범은 만들지 못했지만, 적어도 기존의 질서와 규범은 효력을 다했다는 점을 깨닫고 있는 것으로 보인다. 가부장제가 불안정하기에 젠더관계에 긴장이 드러나고 있지만, 긴장에 대응하는 과정에서 기존 젠더관계를 재편할 가능성을 찾아 나갈 수도 있다. 나름대로 긍정적인 자아상과 비판적인 사회인식의 조합은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

일본 청년은 어떤 측면에서는 한국의 청년보다 안정적인 사회경제적, 문화적 맥락에 놓여 있는 것으로 보인다. 다만, 그러한 맥락이 과거에 만들어진 것이라는 점에서, 점차 변화의 요청이 커질 것으로 전망된다는 점에서, 오늘날 청년들에게 적극적인 의미는 주지 못하고 있는 것으로 보인다. 그 자체가 만족스럽지 않을 수도 있고 지속되기 어렵다고 생각할 수도 있다. 이러한 정서가 부정적인 자아상으로 표현된 것이 아닐까 짐작한다.

요컨대 일본의 청년은 나름의 안정성을 바탕으로 생활하면서 불안해 하고 있고, 한국의 청년은 변화를 모색하려는 지향 속에서 분노하고 있다. 이것이 우리가 이 글에서 소개한 분석으로 내린 잠정적인 규정이자 결론이다. 이러한 마음의 구조가 제시하는 메시지를 좀 더 넓은 맥락에서 해석하자면, 일본과 한국 청년이 보여주는 마음의 구조는 후기 근대 사회로의 전환기에 동아시아 사회가 직면한 제도적 부정합성에 따른 긴장을 두 가지 버전으로 드러내는 것이라고 말할 수 있다.

참고문헌

- Esping-Andersen, G. 2009. Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles. Polity.
- Goldin, Claudia. 2006. "The quiet revolution that transformed women's employment, education, and family." American economic review 96(2): 1-21.

발표3

청년정치에 대한 유권자 설문조사

박현석 (국회미래연구원 거버넌스그룹장, 정치학)

청년정치에 대한 유권자 설문조사

박현석 (국회미래연구원 거버넌스그룹장, 정치학)

1 서론

우리는 청년의 정치대표성에 대한 유권자들의 의견을 조사하기 위해서 전국에 거주하고 있는 1,000명의 유권자들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석할 계획이다. 설문조사에서는 유권자들이 청년정치인에 대해 어떻게 인식하고 있는가, 그리고 청년정치인 육성을 위해 거론되고 있는 정책들에 대한 유권자들의 의견은 무엇인가에 대해 조사하였다. 조사는 설문조사 업체 마크로밀 엠브레인에 의뢰하여 2020년 12월 15일부터 18일까지 4일간 온라인 설문조사로 진행되었다. 응답자의 연령별, 성별, 지역별 분포는 아래와 같다(〈표 1〉 참조).

최근 청년 정치에 대한 관심이 고조되면서 청년 정치와 관련된 선행연구도 유사한 주제에 대해 조사하고 분석한 바 있다. 청년의 정치대표성을 제고할 필요성에 대한 연구들은 앞선 장에서 많이 다루었는데, 청년 정치인에 대한 유권자들의 인식에 대해 경험적 자료를 통해 본격적으로 분석한 사례로는 정다빈·이재묵(2020)의 연구를 들 수 있다. 이 장에서 분석하고 있는 설문자료는 기존의 연구의 성과를 참고하여 구성되었지만, 사전 연구와 분명한 차별성을 갖고 있다. 정다빈·이재묵(2020)은 유권자들의 청년 정치에 대한 인식에 대해 묻는 질문들을 중심으로 하여 유권자들이 청년정치인을 지지하는 요인에 대해 분석하였다. 이번에 진행한 연구는 청년정치 활성화에 대한 유권자들의 인식조사에 더해 실제로 국회의원, 광역의원, 기초의원 등 각급 선거에서 청년 후보자에게 투표한 경험이 있는가를 질문하고 유권자들이 청년 후보에게 투표했거나, 투표하지 않았던 이유를 조사하고 분석한다.

이에 더해 이 연구는 한국에서 청년 집단이 과소대표되고 있다는 문제의식 하에 청년 정치를 활성화 할 수 있는 방안을 찾는데 목적이 있기 때문에, 유권자들의 인식 조사에 더해 청년 정치 활성화를 위한 다양한 정책수단들에 대한 유권자들의 선호에 대한 조사를 병행하여 정책적 함의를 찾을 수 있는 토대를 구축하고자 한다.

2 표본집단의 성격

〈표 1〉에서 확인할 수 있듯이 1,000명의 응답자들이 거주지별, 연령별로 전체 인구 구성과 근사하게 분포되어 있으며, 성별도 각 항목마다 일대일에 근접하도록 구성되어 있다.

〈표 1〉 응답자의 거주지별, 성별, 연령별 분포

		20대	30대	40대	50대	60대	계
서울	남자	19	20	21	20	16	96
	여자	21	20	21	21	18	101
부산	남자	6	6	7	8	7	34
	여자	6	6	7	8	8	35
대구	남자	5	4	5	6	4	24
	여자	4	4	5	6	5	24
인천	남자	6	6	7	7	5	31
	여자	5	5	6	7	5	28
광주	남자	3	3	3	3	2	14
	여자	3	2	3	3	2	13
대전	남자	3	3	3	3	2	14
	여자	3	3	3	3	2	14
울산	남자	2	2	3	3	2	12
	여자	2	2	3	3	2	12
경기	남자	26	27	32	31	21	137
	여자	23	25	31	30	21	130
강원	남자	3	2	3	4	3	15
	여자	2	2	3	4	3	14
충북	남자	3	3	3	4	3	16
	여자	2	2	3	4	3	14
충남	남자	4	4	5	5	4	22
	여자	3	3	4	4	4	18
전북	남자	3	3	4	4	3	17
	여자	3	2	4	4	4	17
전남	남자	3	3	4	5	4	19
	여자	2	2	3	4	4	15
경북	남자	4	4	5	6	6	25
	여자	3	4	5	6	6	24

		20대	30대	40대	50대	60대	계
경남	남자	6	6	8	8	6	34
	여자	5	5	7	8	6	31
계		183	183	221	232	181	1,000

서울과 경기, 인천의 세 곳을 합하면 총 523명으로 전체 표본 1천명 중에서 약 반을 넘는 숫자를 차지하고 있으며 연령대 별로는 40대와 50대가 200명대 초반, 나머지 연령대가 약 180명 정도로 분포되어 있다.

〈표 2〉 학력별 분포

	초졸 이하	중졸	고졸	전문대 재학/졸업	4년제대학 재학/졸업	석사 재학/졸업	박사 재학 이상
남자	2	4	56	74	309	48	17
여자	0	2	102	89	257	29	11
계	2	6	158	163	566	77	28

학력별로는 고졸 미만이 총 166명, 전문대 재학 및 졸업이 163명, 4년제 대학 재학 및 졸업생이 566명, 대학원 석사 재학 이상이 105명이다.

3 유권자들의 청년정치에 대한 인식조사

이번 설문조사에서는 유권자들의 청년정치 또는 청년정치인에 대한 인식을 조사하기 위해서 (1) 국회 내 청년정치인의 비율, (2) 청년 후보자에게 투표해본 경험 횟수, (3) 청년 정치인에게 투표했거나 투표하지 않은 이유에 대해 질문해 보았다.

첫 번째로 국회 내의 청년정치인의 비율이 적절한가를 질문하기 위해서 연령별(문13), 계층별(문17)로 어떤 집단이 국회에 더 많이 진출해야 하는가에 대해 물었다. 〈표 3〉을 살펴보면 총 455명의 응답자가 40대가 더 많이 진출해야 한다고 생각하고 있었으며 30대가 230명으로 2위, 50대가 194명으로 3위를 차지하였다. 이어서 20대가 더 많이 진출해야 한다고 생각하는 응답자는 43명이고, 60대 이상의 경우 18명에 불과한 것으로 나타났다. 21대 국회의 평균연령이 54.9세인 점을 감안한다면 응답자들은 현재와 비교할 때 전반적으로 국회의원의 연령이 젊어져야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 젊은 연령대 중에서도 40대가 더

많이 늘어나야 한다고 대답한 응답자가 45.5%를 차지했지만, 20대에 대해서는 4.3%의 응답자만이 20대를 골랐다는 점으로 볼 때 20대 국회의원의 필요성에 대해서는 아직까지 많은 유권자들이 지지하지 않는다는 점을 확인할 수 있었다. 30대는 전체 연령대 중 40대에 이어서 2위를 차지했으나 23%의 응답자들이 더 늘어날 필요가 있다고 응답하였다. 이 결과는 다수의 유권자들이 연령대로 보면 40대 정도가 되어야 국회의원 직을 수행하기에 충분한 경험과 능력을 가지고 있을 것이라고 보고 있으며, 20대와 30대의 청년정치인들에 대해서는 현재까지 높은 신뢰를 보내고 있지 않고 있다고 해석할 수 있다.

〈표 3〉 연령별 국회진출에 대한 인식

	20대	30대	40대	50대	60대	잘 모름	계
계	43	230	455	194	18	60	1,000
남자	23 (4.51%)	114 (22.35%)	248 (48.63%)	90 (17.65%)	9 (1.76%)	26 (5.10%)	510 (100%)
여자	20 (4.08%)	116 (23.67%)	207 (42.24%)	104 (21.22%)	9 (1.84%)	34 (6.94%)	490 (100%)
40세 미만	37 (10.01%)	153 (41.80%)	124 (33.88%)	22 (6.01%)	1 (0.27%)	29 (7.92%)	366 (100%)
40세 이상	6 (0.95%)	77 (12.15%)	331 (52.21%)	172 (27.13%)	17 (2.68%)	31 (4.89%)	634 (100%)
자녀 없음	37 (9.32%)	138 (34.76%)	155 (39.04%)	32 (8.06%)	2 (0.50%)	33 (8.31%)	397 (100%)
자녀 있음	6 (1.00%)	92 (15.26%)	300 (49.75%)	162 (26.87%)	16 (2.65%)	27 (4.48%)	603 (100%)
대재 미만	11 (3.34%)	66 (20.06%)	139 (42.25%)	83 (25.23%)	8 (2.43%)	22 (6.69%)	329 (100%)
대재 이상	32 (4.77%)	164 (24.44%)	316 (47.09%)	111 (16.54%)	10 (1.49%)	38 (5.66%)	671 (100%)
더불어 민주당	11 (2.89%)	93 (24.41%)	190 (49.87%)	65 (17.06%)	4 (1.05%)	18 (4.72%)	381 (100%)
국민의힘	2 (1.43%)	21 (15.00%)	56 (40.00%)	43 (30.71%)	8 (5.71%)	10 (7.14%)	140 (100%)
정의당	6 (10.00%)	18 (30.00%)	23 (38.33%)	12 (20.00%)	1 (1.67%)	0 (0.00%)	60 (100%)

	20대	30대	40대	50대	60대	잘 모름	계
보수	8 (3.64%)	51 (23.18%)	94 (42.73%)	38 (17.27%)	7 (3.18%)	22 (10%)	220 (100%)
중도	15 (4.52%)	73 (21.99%)	145 (43.67%)	69 (20.78%)	8 (2.41%)	22 (6.63%)	332 (100%)
진보	20 (4.46%)	106 (23.66%)	216 (48.21%)	87 (19.42%)	3 (0.67%)	16 (3.57%)	448 (100%)

질문: 귀하는 다음 중 어느 세대가 좀 더 많이 국회에 진출해야 한다고 생각하십니까?

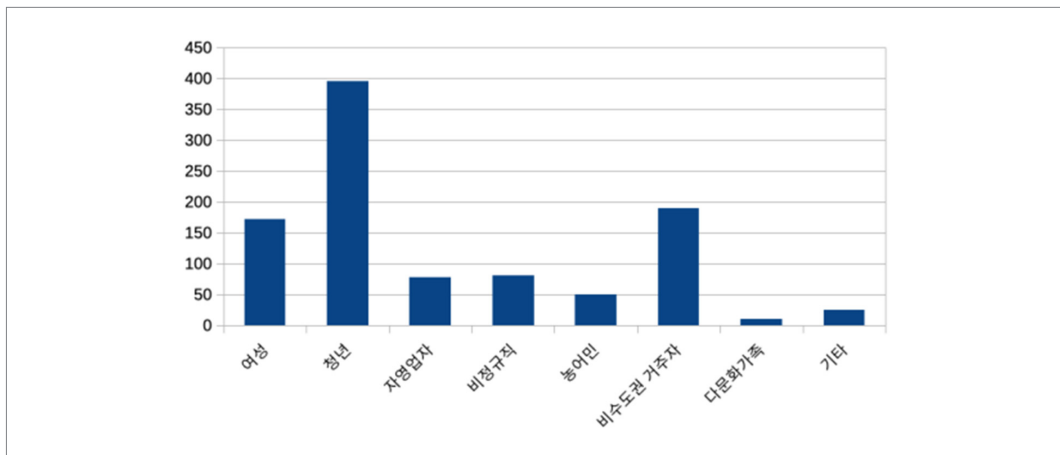
응답자들을 집단별로 구분해 보면 전반적으로 남성과 여성 사이에는 연령별 국회 진출에 대한 인식에 큰 차이점을 보이지 않고 있다. 전체 유권자들의 분포와 비교할 때 남성들은 40대 국회의원이 늘어나야 한다는 견해가 좀 더 많은 반면, 여성들은 50대 국회의원들이 늘어나야 한다고 대답한 응답자의 비율이 전체 표본에 비해 근소한 차이로 높았다. 소득수준의 경우에는 통계적으로 유의미한 상관관계를 발견할 수 없었다.

반면 연령대에 따라서 인식의 차이를 보여주었는데, 40세 미만의 경우는 전체 표본의 응답자 분포와 비교할 때 20대와 30대가 더 많이 진출해야 한다는 응답이 현저히 많았고, 40대와 50대가 늘어나야 한다는 응답자의 비율은 적은 것으로 나타났다. 반면 40세 이상의 응답자들은 40대와 50대가 더 많이 진출해야 한다고 응답한 비율이 전체 표본에 비해 더 높고 20대와 30대를 선택한 비율은 낮았다. 자녀가 있는 응답자와 자녀가 없는 응답자의 경우도 40세 이상과 40세 미만의 응답자의 비율과 대동소이한 것으로 나타났다. 자녀가 있는 응답자들은 40대 이상의 응답자들과 유사한 분포를 보였고, 자녀가 없는 응답자들은 40대 미만의 응답자들과 흡사한 유형으로 응답했다. 연령대와 자녀유무가 서로 상관관계가 높기 때문에 나타나는 현상으로 보이는데, 결국 40대 이상이고 자녀가 있을수록 청년 정치인이 확대되어야 할 필요성에 대해 공감하는 정도가 낮았다. 학력의 경우에도 4년제 대학 재학 이상의 학력을 가진 응답자들이 전체 평균에 비해 30대와 40대 정치인이 많아져야 한다고 응답한 비율이 높았지만, 연령과 자녀 유무 변수에 비해서는 그 영향이 작은 편이었다.

정치적 변수들의 영향을 살펴보면 당적의 경우 지지정당에 따라서 차이가 나타났음을 발견할 수 있었다. 더불어민주당을 지지하는 응답자들 중에서는 30대와 40대 국회의원의 더 늘어나야 한다고 응답한 비율이 각각 전체 평균에 비해 근소하게 큰 것으로 나타났지만, 국

민의힘 지지자들의 경우는 50대와 60대 국회의원이 더 늘어나야 한다고 응답한 비율이 전체 평균에 비해 높게 나타났다. 정의당 지지자들은 20대와 30대가 더 많이 진출해야 한다고 응답한 비율이 높았고 더불어민주당과 비교해도 20대 젊은 청년정치인들이 더 많이 국회에 진출해야 한다고 생각하고 있었다. 이념성향은 0이 매우 보수적이고 5가 중도, 10이 매우 진보적이라고 상정하고 본인의 성향을 고르도록 질문하였는데, 0-4로 대답한 응답자들은 보수, 5는 중도, 6-10은 진보로 묶어서 살펴보았다. 전체평균과 비교할 때 이념성향의 영향은 그리 크지 않은 가운데 진보적 응답자들이 중도나 보수에 비해서 40대 의원이 더 많아져야 한다는 응답을 많이 한 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 계층별 국회진출에 대한 인식



이번에는 계층별로 어느 집단이 국회에 더 진출할 필요가 있는지를 질문해 보았다(문17 1 순위). 응답자들이 여성, 청년, 자영업자, 비정규직, 농어민, 비수도권 거주자, 다문화가족, 기타 중 국회에 더 진출할 필요가 있는 계층이 무엇인지 선택하도록 하였는데, 청년을 선택한 응답자가 395명으로 가장 많았고, 다음으로 189명이 비수도권 거주자를 선택하였다. 3위는 여성으로 172명의 응답자가 여성을 선택하였다(그림 1). 특기할 사항은 자료를 살펴보면 172명 중 132명이 여성 응답자라는 사실이다. 청년을 선택한 응답자 395명 중 보수성향은 83명, 중도성향은, 134명, 그리고 진보 성향은 178명으로 나타나 청년이 더 많이 진출할 필요가 있다고 응답한 응답자들 중에서는 진보 성향의 응답자들이 다수였다. 앞서 분석한 <표 1>의 결과는 젊은 정치인들이 국회의원으로 보다 많이 진출할 필요가 있지만, 40세 이하의 청년 정치인들의 국회 진출 활성화의 필요성에 대해서는 유보적이었음을 보여주었다. 하지만 청년

들을 여성, 비정규직 등 다른 비주류 집단과 비교한 결과 청년 정치인들의 국회진출의 필요성이 크다는 응답이 큰 차이로 다수를 차지하였다. 유권자들은 우리 사회의 다양한 균열 구조 중에서 세대간 균열 이슈가 중요하다고 인식하고 있으며, 특히 청년 세대의 의견이 정치에 적극적으로 반영될 필요가 있다고 생각하고 있는 것으로 판단된다.

다음으로 “귀하는 더 많은 청년정치인이 국회의원으로 선출될 필요가 있다고 생각”하는지 묻은 질문(문18)에 대한 응답을 살펴보았다. 전반적으로 청년 세대 출신 국회의원이 많아져야 한다는 데에 공감대가 형성되었지만, 세부적으로 살펴보면 집단간에 차이를 발견할 수 있었다. 전체 응답자 중 63.3%가 더 많은 청년 정치인이 국회의원으로 선출될 필요성이 있다고 응답하였고, 보수적 이념성향의 응답자들과 국민의 힘을 지지하는 응답자들을 제외하면 모든 집단에서 필요하다고 응답한 비율이 60%를 상회하였다. 하지만 “매우 필요하다”는 응답과 “별로 필요하지 않다”는 응답에서는 집단간에 차이가 나타났다.

이전 질문과 마찬가지로 남성과 여성간의 차이는 크지 않았다. 앞서 살펴본 질문들과 마찬가지로 여성들의 경우 청년 국회의원의 비율 확대에 대해 다소 소극적으로 지지하는 경향을 보여주었다. 여성 응답자 사이에서 “필요하다”는 응답은 전체 응답자에 비해 다소 높게 나타났지만, “매우 필요하다”는 응답자의 비율은 낮았고, “별로 필요하지 않다”는 응답자의 비율은 높았다. 연령의 경우는 40대 미만에서는 별로 필요하지 않다는 응답이 전체 평균에 비해 낮게 나타났고, 매우 필요하다는 응답이 높은 비중을 차지했다. 반면 40대 이상에서는 반대로 별로 필요하지 않다는 응답이 21.61%로 전체 평균 18.4%보다 높게 나타났고, 매우 필요하다고 답한 응답자가 상대적으로 적었다. 연령대에 따른 국회진출 필요성을 묻는 질문에서는 연령 변수와 자녀 유무가 유사한 분포를 보였으나, 이번 질문의 경우 자녀 유무 변수가 큰 영향을 미치지 않았다. 학력 변수도 마찬가지로 대학 재학 미만의 학력을 가진 응답자와 대학 재학 이상의 학력을 가진 응답자 모두 전체 응답자 합계에서 나타난 분포와 큰 차이를 보이지 않았다.

반면 정치 변수는 이 질문에 대한 대답에 큰 영향을 주고 있다. 국민의힘 지지자들이 청년 정치인의 국회진출 필요성에 대해 긍정적인 답변을 한 비율이 상대적으로 낮았고, 더불어 민주당이 전체 응답자 합계의 분포보다 높은 비율로 필요하다는 의견을 나타냈다. 정의당 지지자들은 “매우 필요하다”는 응답자가 21.67%로 전체 응답자와 비교할 때 높은 비율을 차지했다. 보수정당에 비해 진보 성향의 정당이 청년 정치인들의 국회 진출 필요성에 더 많이 공감

하였고, 진보정당인 정의당 지지자들이 가장 적극적으로 지지하고 있었다. 이념 성향 변수도 유사한 패턴을 보여주고 있다. 보수 성향의 유권자들은 전체 응답자 분포와 비교할 때 청년 국회의원 확대의 필요성에 대해 공감도가 낮았다. 진보 성향의 응답자들 중 20.98%가 청년 정치인의 국회 진출을 확대하는 것이 매우 필요하다고 응답해 보다 적극적인 지지 의견을 보여주었다. 중도적 유권자들은 보수와 진보 사이에 위치해 있다.

〈표 4〉 청년 국회의원의 비율 확대에 대한 의견

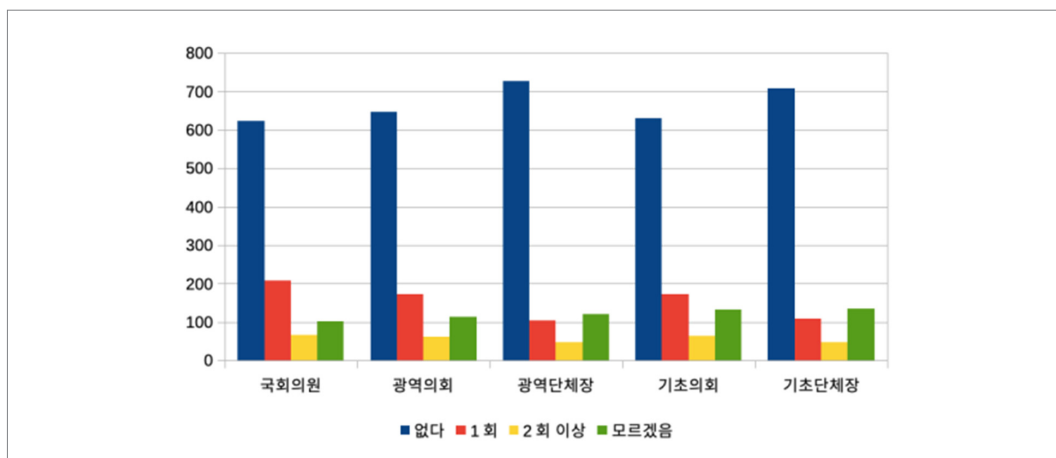
	전혀 필요하지 않다	별로 필요하지 않다	필요하다	매우 필요하다	계
계	28	184	633	155	1,000
남성	19 (3.73%)	90 (17.65%)	313 (61.37%)	88 (17.25%)	510 (100%)
여성	9 (1.84%)	94 (19.18%)	320 (65.31%)	67 (13.67%)	490 (100%)
40세 미만	10 (2.73%)	47 (12.84%)	234 (63.93%)	75 (20.49%)	366 (100%)
40세 이상	18 (2.84%)	137 (21.61%)	399 (62.93%)	80 (12.62%)	634 (100%)
자녀 없음	13 (3.27%)	65 (16.37%)	239 (60.20%)	80 (20.15%)	397 (100.00%)
자녀 있음	15 (2.49%)	119 (19.73%)	394 (65.34%)	75 (12.44%)	603 (100.00%)
대재 미만	13 (3.95%)	62 (18.84%)	211 (64.13%)	43 (13.07%)	329 (100%)
대재 이상	15 (2.24%)	122 (18.18%)	422 (62.89%)	112 (16.69%)	671 (100%)
더불어민주당	5 (1.31%)	53 (13.91%)	251 (65.88%)	72 (18.90%)	381 (100%)
국민의힘	10 (7.14%)	32 (22.86%)	86 (61.43%)	12 (8.57%)	140 (100%)
정의당	0 (0.00%)	5 (8.33%)	42 (70.00%)	13 (21.67%)	60 (100%)
보수	8 (3.64%)	59 (26.82%)	128 (58.18%)	25 (11.36%)	220 (100%)

	전혀 필요하지 않다	별로 필요하지 않다	필요하다	매우 필요하다	계
중도	12 (3.61%)	62 (18.67%)	222 (66.87%)	36 (10.84%)	332 (100%)
진보	8 (1.79%)	63 (14.06%)	283 (63.17%)	94 (20.98%)	448 (100%)

청년 정치인들의 국회 진출을 늘려야 할 필요성에 대한 유권자들의 인식을 종합해 보면 성별이나 학력의 차이는 크게 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 하지만 연령 및 자식 유무, 지지하는 정당, 정치적 이념성향 등에 따라서 젊고 자식이 없으며, 정의당 또는 더불어민주당을 지지하고 정치적으로 진보적 이념 성향을 가진 응답자들이 청년 정치인들의 원내 진출 필요성에 공감하고 있었다. 이와 같은 결론은 최근에 진행된 선행연구(정다빈·이재묵 2020)의 발견과도 일맥상통하는 내용이다.

하지만 이 연구는 기존의 연구들이 청년 정치의 활성화에 대한 의견을 묻은 질문을 활용한 것에서 멈추지 않고 실제로 청년후보에게 투표한 경험이 있는 유권자들이 청년 후보에게 투표했거나 투표하지 않은 이유가 무엇인지에 대해 조사해 보았다. <그림 2>에서 확인할 수 있듯이 약 2/3 정도의 유권자들은 청년 후보자에게 투표해 본 경험이 없는 것으로 나타났다. 큰 차이는 아니지만 광역단체장과 기초단체장 등 단체장의 경우 투표한 경험이 없다는 응답이 국회의원, 광역의회 의원, 기초의회 의원의 경우보다 높게 나타났다.

〈그림 2〉 청년 후보자에게 투표한 경험



기초의회나 광역의회가 국회에 비해서 청년들에게 문턱이 낮을 수도 있음에도 불구하고 유권자들에 대한 조사결과 청년 후보에게 한번이라도 투표해 본 경험이 있는 경우는 국회의원 선거가 약 400명에 이르고 있으며 광역의원과 기초의원의 경우도 비슷한 숫자의 응답자들이 투표 경험이 있다고 응답하였다.

종합적으로 보면 각급 선거에서 실제로 청년후보에게 투표해 본 경험이 1번이라도 있다고 응답한 응답자는 모두 377명이었다. 이들에게 청년후보에게 투표한 이유를 묻자 가장 많은 218명의 응답자가 “기성 정치인들의 실망스러운 행태에 대해 경고가 필요하다”고 답했고, 뒤 이어 71명의 응답자는 “청년들의 인구 구성비에 비해 청년 정치인의 비율이 낮다”고 응답했다. “청년 후보자의 자질이 우수하다”고 대답한 응답자는 63명, “청년 후보자가 지역 현안을 잘 챙긴다”를 선택한 응답자는 17명이었다. 기성 정치인들에게 경종을 울리기 위해 청년 후보자에게 투표했다는 의미는 청년 후보자를 적극적으로 지지하는 것은 아니지만 청년 후보자의 존재에 대해 인식하고 있으며, 청년 후보자가 기성 정치인들과 차별성을 가질 것이라는 기대를 갖고 있음을 뜻한다. 하지만 다수의 응답자들이 청년 후보자를 선택한 이유로 기성 정치인에 대한 경고의 의미로 투표했다고 응답했다는 점으로 볼 때, 청년 정치인들의 역할에 대한 기대가 이들의 성과가 보다 나을 것이라는 긍정적인 기대감으로까지는 이어지지 않는 것으로 보인다. 청년 후보자들의 자질이나 성실성 등을 이유로 든 응답자는 상대적으로 비중이 낮았다는 점이 이와 같은 측면을 보여주고 있다.

반면 청년 후보자에게 투표해 본 경험이 없는 응답자들은 총 780명¹인데 이중 가장 많은 360명의 응답자가 “청년후보자에게 투표하고 싶어도 청년 후보자가 없다”고 대답했다. 뒤 이어 224명의 응답자가 “나이에 관계없이 가장 우수한 후보자를 선택하였다”고 답했고, “청년 후보자는 자질과 경험이 부족하다”, “힘있는 기성 정치인이 지역 현안을 잘 챙긴다”고 대답한 응답자가 각각 146명과 27명이다. 청년 후보자가 없어서 투표를 하지 못했다고 대답한 응답자들이 만일 청년 후보가 있었다면 이들에게 투표했음지는 예상하기 어렵지만, 이 응답자들이 청년 후보자가 있을 경우 청년 후보자에게 투표했다고 결론을 내릴 수 없다는 점은 자명하다. 나이와 무관하게 가장 우수한 후보자에게 투표했다는 대답이 그 뒤를 이었다는 점에서

1 청년후보자에게 투표해 본 경험이 있는 유권자(문19-1)와 그렇지 않은 유권자(문19-2)를 합할 경우 총 표본수인 1,000명을 넘게 된다. 문19-1에서는 한번이라도 투표해 본 경험이 있는 유권자들에게 투표를 한 이유에 대해 물었고, 문19-2에서는 한번이라도 투표를 안해본 경험이 있는 경우 투표하지 않은 이유에 대해 질문하였다. 따라서 두 질문에 대한 응답자의 합이 전체 표본수보다 많은 것이다. 예를 들어 국회의원 선거에서는 청년 후보에게 투표해본 경험이 있으나 광역의원 선거에서는 그렇지 않을 경우 두 개의 질문에 모두 답을 할 수 있다.

볼 때, 청년 후보자들이 여전히 자질과 경험의 측면에서 경쟁력을 인정받는데 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

이 설문조사에서는 앞서 다루었던 청년 정치인의 원내 진출 확대가 필요한가를 묻는 질문(표 4)의 후속질문으로 그렇게 생각하는 이유에 대해 물어보았다. 이 질문은 비교를 위해서 청년 후보자에게 투표한 이유에 대한 질문과 동일한 방식으로 진행되었다.

보다 많은 청년 정치인들이 국회로 진출할 필요가 있다고 대답한 788명의 응답자들 중에서 압도적 다수인 518명이 “기성 정치인들의 실망스러운 행태에 대해 경고가 필요하다”고 답했고, 197명이 “청년들의 인구 구성비에 비해 청년 정치인의 비율이 낮다”고 답했다. 뒤이어 소수의 응답자들이 청년 후보자의 우수한 자질과 지역 현안에 대한 이해도를 선택했다. 청년 정치인의 원내 진출을 장려할 필요가 없다고 대답한 응답자들 중 102명이 “청년 후보자는 경험과 자질이 부족하다”고 답했고, 96명은 “나이에 관계없이 가장 우수한 후보자를 선택해야 한다”고 응답했다.

실제로 청년후보자에게 투표를 했거나 하지 않았던 이유와, 청년 정치인의 국회 진출 활성화 여부에 대한 이유를 묻는 질문에 대한 응답자들의 대답을 살펴보면 두 가지 질문에 대한 응답이 흡사한 분포를 보여주고 있다. 결국 청년 후보자의 경력과 능력에 대해 유권자들은 유보적 입장을 가지고 있으며, 청년 후보자에게 투표를 했더라도 기성 정치인들에게 경고를 보내기 위해 대안으로 선택한 경우가 다수였다고 분석해 볼 수 있다. 청년들이 인구에서 차지하는 비중에 비해 과소대표되고 있기 때문에 청년 정치인을 육성해야 한다는 주장에 대해 다수의 유권자들은 아직 적극적으로 공감하고 있지 않다고 판단된다.

이번에 진행한 유권자들의 청년 정치인에 대한 인식조사를 분석한 결과에 따르면 결국 청년 정치인들의 원내 진출을 확대하기 위해서는 (1) 청년 정치인들의 출마 빈도가 높아져야 하고, (2) 청년 정치인들이 사전에 정치적 경험을 쌓아서 경력과 전문성을 높일 수 있는 교육 및 훈련과정이 필요하다는 점을 유추해 볼 수 있다. 다수의 응답자들이 청년 후보자에게 투표하지 않은 이유로 청년 후보자들이 없었기 때문이라는 대답을 선택했다는 점에서 유권자들이 청년 후보에 대해 관심을 가지고 있다는 점을 발견할 수 있었다. 따라서 청년 후보자들과 유권자들의 접점을 늘리는 일이 가장 시급한 과제라고 판단된다. 이어 다수의 응답자들이 청년 정치인들을 기성 정치인들의 대안으로 고려하고 있지만, 이는 기성 정치인들이 많은 문제점을 보여주고 있기 때문이며 청년 후보들이 기성 정치인보다 더 나을 것이라는 인식에서 비롯

한 결과는 아니었다. 경고의 의미로 청년 정치인들을 대안으로 고려했다는 점은 일단 긍정적이지만, 이와 같은 청년 후보에 대한 관심과 지지가 보다 적극적인 청년 정치인의 원내 진출로 이어지기 위해서는 청년 정치인들이 체계적으로 훈련되고 육성될 수 있는 여건이 조성되어야 한다는 점을 시사하고 있다.

다음 장에서는 청년 정치인들의 활동을 장려하기 위해서 거론되고 있는 정책들에 대해 유권자들이 어떻게 생각하고 있는지 조사한 결과를 소개하고 분석할 것이다.

4 청년 정치인 양성방안에 대한 유권자들의 인식 조사

앞서 살펴본 바와 같이 청년 후보자에게 투표해 본 경험이 없다고 대답한 응답자들 중에서 가장 많은 인원이 청년 후보가 없어서 투표할 수가 없었다고 응답했다. 청년 후보가 나왔다고 해서 이들이 청년 후보에게 투표할 것이라고 예측할 수는 없지만 청년 후보자가 있었다면 청년 후보자들의 목소리에 관심을 가지고 일부는 청년 후보자들에게 투표를 했을 것이다. 따라서 청년 정치의 활성화를 위해서 청년후보의 공천을 할당제를 통해 확대해야 한다는 견해가 대두되고 있다. 실제로 국회의원 선거를 앞두고는 개혁정책의 일환으로 청년후보 공천 할당제가 논의되어 왔으나, 그 성과는 미흡했다고 평가할 수 있다.

이번 조사에서는 공천할당제와 청년 정치인에 대한 지원 정책들에 대한 유권자들의 인식에 대해서 조사하였다. 우선 공천할당제부터 논의를 시작해 보면 전체 조사대상 1,000명 가운데 469명이 대체로 찬성한다고 응답했으며, 55명이 적극 찬성한다고 답했다. 이 둘을 합치면 과반수를 상회하는 숫자로 청년공천 할당제에 대해 다수의 유권자들이 긍정적인 인식을 가지고 있었다.

이번 조사에서는 여성 공천 할당제에 대한 유권자들의 인식에 대해서도 물어보았는데 348명이 대체로 찬성을 택했고 321명이 대체로 반대를 선택했다. <그림 1>에서 나타났듯이 청년, 여성, 비수도권 출신 등 과소대표된 그룹 중 국회 진출을 확대해야 할 필요성이 높은 집단을 묻는 질문에 대해 다수의 응답자들이 청년 그룹을 선택했다. 청년공천 할당제와 여성공천 할당제에 대한 질문에 대한 응답을 비교해 볼 때에도 유권자들은 유사한 선호를 보여주고 있었다. 청년공천 할당제에 대해서는 다수의 유권자들이 호의적인 반응을 보여준 반면, 여성공천 할당제는 비교적 논쟁적인 이슈로 인식되고 있는 것이다.

청년들의 정치참여를 유도하는 다른 제도로 선거연령 하향조정을 들 수 있다. 피선거권과 선거권은 서로 다른 개념이지만, 40대 이하의 청년층에서 청년 정치인의 국회진출 확대를 지지한다는 점에서 선거 연령을 하향 조정하는 것은 청년들의 국회진출 활성화와 연관이 되어 있는 이슈이다. 2020년 총선부터 이미 선거연령을 만19세로 낮췄고, 만18세의 경우 고등학교 학생들의 선거참여가 대폭 확대되는 만큼 이 사안에 대해서는 332명이 대체로 찬성하고 262명이 대체로 반대하여 의견이 엇갈리고 있다. 여성 공천 할당제와 선거연령 추가 하향조정 등 유관 이슈들과 비교할 때 청년 공천 할당제는 과반수에 가까운 인원이 대체로 찬성한다는 의견을 밝히는 등 폭넓은 지지를 얻고 있는 사안임을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 청년(39세 이하) 공천 할당제에 대한 견해

	적극 반대	대체로 반대	대체로 찬성	적극 찬성	잘 모름	계
계	115	282	469	55	79	1,000
남성	78 (15.29%)	154 (30.20%)	226 (44.31%)	28 (5.49%)	24 (4.71%)	510 (100%)
여성	37 (7.55%)	128 (26.12%)	243 (49.59%)	27 (5.51%)	55 (11.22%)	490 (100%)
40세 미만	35 (9.56%)	79 (21.58%)	187 (51.09%)	27 (7.38%)	38 (10.38%)	366 (100%)
40세 이상	80 (12.62%)	203 (32.02%)	282 (44.48%)	28 (4.42%)	41 (6.47%)	634 (100%)
자녀 없음	39 (9.82%)	99 (24.94%)	199 (50.13%)	25 (6.30%)	35 (8.82%)	397 (100%)
자녀 있음	76 (12.60%)	183 (30.35%)	270 (44.78%)	30 (4.98%)	44 (7.30%)	603 (100%)
대재 미만	35 (10.64%)	86 (26.14%)	154 (46.81%)	12 (3.65%)	42 (12.77%)	329 (100%)
대재 이상	80 (11.92%)	196 (29.21%)	315 (46.94%)	43 (6.41%)	37 (5.51%)	671 (100%)
더불어 민주당	32 (8.40%)	101 (26.51%)	207 (54.33%)	27 (7.09%)	14 (3.67%)	381 (100%)
국민의힘	31 (22.14%)	48 (34.29%)	52 (37.14%)	5 (3.57%)	4 (2.86%)	140 (100%)
정의당	4 (6.67%)	11 (18.33%)	33 (55.00%)	9 (15.00%)	3 (5.00%)	60 (100%)

	적극 반대	대체로 반대	대체로 찬성	적극 찬성	잘 모름	계
보수	37 (16.82%)	74 (33.64%)	82 (37.27%)	10 (4.55%)	17 (7.73%)	220 (100%)
중도	37 (11.14%)	92 (27.71%)	149 (44.88%)	7 (2.11%)	47 (14.16%)	332 (100%)
진보	41 (9.15%)	116 (25.89%)	238 (53.13%)	38 (8.48%)	15 (3.35%)	448 (100%)

청년 공천 할당제에 대한 지지도는 그룹별로 차이를 나타냈다. 표본 전체의 분포와 비교할 때 남성들이 대체로 반대와 적극 반대 의견이 더 높은 편이었고, 여성의 경우 대체로 찬성 의견이 표본 전체의 분포보다 높게 나타났다. 여성들이 공천 할당제에 대해 더 높은 지지를 보내고 있는 것이다.

연령 변수를 살펴보면 예상대로 젊은 세대가 청년 공천 할당제를 보다 적극적으로 지지하고 있음을 확인할 수 있다. 40세 미만의 응답자의 경우 51.09%가 대체로 찬성, 7.38%가 적극 찬성 의견을 밝혀서 60%에 육박하는 과반수가 청년 공천 할당제에 찬성했다. 하지만 40세 이상의 응답자들의 경우 44.48%가 대체로 찬성, 4.42%가 적극 찬성을 선택하여 이 또한 낮은 수치는 아니지만 과반수를 넘는 40대 미만 응답자의 강력한 지지에 비해서는 지지의 강도가 약하다. 연령 변수와 마찬가지로 자녀 유무 여부도 청년공천 할당제에 영향을 미치고 있다. 자녀가 없는 응답자들의 경우 50.1%가 대체로 찬성, 6.30%가 적극 찬성 의견을 발한 반면, 자녀가 있는 경우는 44.7%가 대체로 찬성, 4.98%가 적극 찬성을 선택하였다.

학력 변수의 경우는 큰 영향을 미치고 있다고 보기에 어려운 측면이 있다. 대학 재학 미만의 응답자들과 비교할 때 대학 재학 이상의 응답자들은 적극 찬성의 비율이 더 높았으나 대체로 반대의 비율 또한 더 높게 나타났다. 대체로 찬성 비율은 약 47%로 비슷하게 나타났고, 대학 재학 미만에 속하는 응답자들은 잘 모른다는 의견의 비중이 상대적으로 높았다.

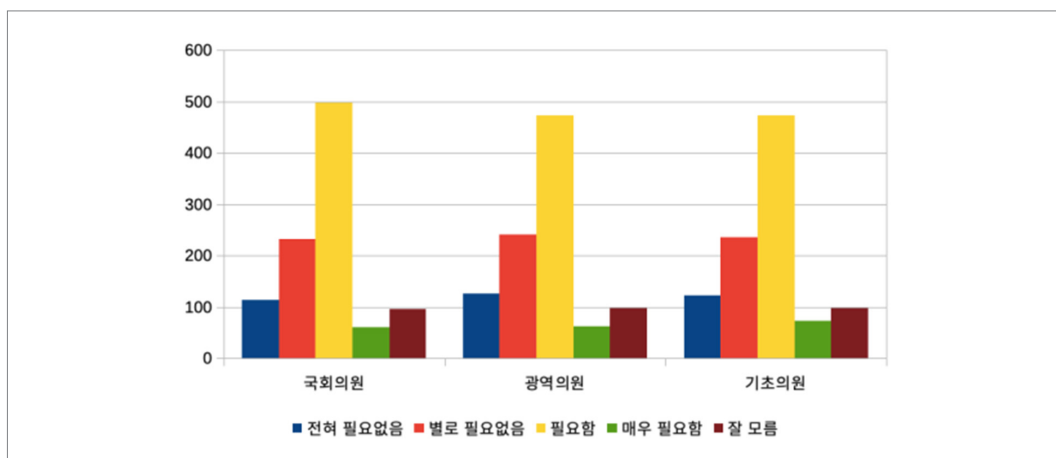
정치적 변수들을 살펴보면 정의당 지지자들 중에는 55%가 대체로 찬성, 15%가 적극 찬성을 선택하여 청년 공천할당제를 적극 지지하였고, 더불어민주당이 그 뒤를 이어 과반수 이상의 응답자가 청년 공천할당제를 지지한다고 대답했다. 반면 국민의 힘 지지자들의 경우 대체로 찬성이 37.14%, 적극 찬성이 3.57%로 둘을 합쳐도 40%에 머물러서 정의당, 더불어민주당과 큰 차이를 보여주었다. 지지정당 변수의 영향을 종합해 보면 진보정당 지지자들이 청년

공천 할당제를 강력하게 지지하며 민주당 지지자들도 적극적으로 지지하지만, 보수정당 지지자들은 반대와 적극반대가 과반수를 넘어서 반대 의견이 찬성을 압도하였다.

이념 성향의 경우 청년 후보의 원내진출 활성화에 관한 질문과 마찬가지로 진보적 성향의 응답자들이 청년 후보 공천할당제를 더욱 적극적으로 찬성하고 있었다. 진보 성향의 유권자들의 선호를 보다 자세히 살펴보기 위해 0에서 10까지로 분류된 이념성향 질문에 대한 답변과 청년 후보 공천할당제에 대한 찬반을 연계해 살펴보면 진보성향 유권자들 중에서도 중도와 가까운 중도 진보 유권자들이 청년 공천 할당제 지지자의 다수를 형성하고 있었다.

결론적으로 보면 진보정당 지지자들과 진보 성향의 유권자들, 그리고 젊은 세대와 여성들이 청년 공천할당제를 적극적으로 지지하고 있었다.

〈그림 3〉 각급 선거에서 청년 공천할당제의 필요성

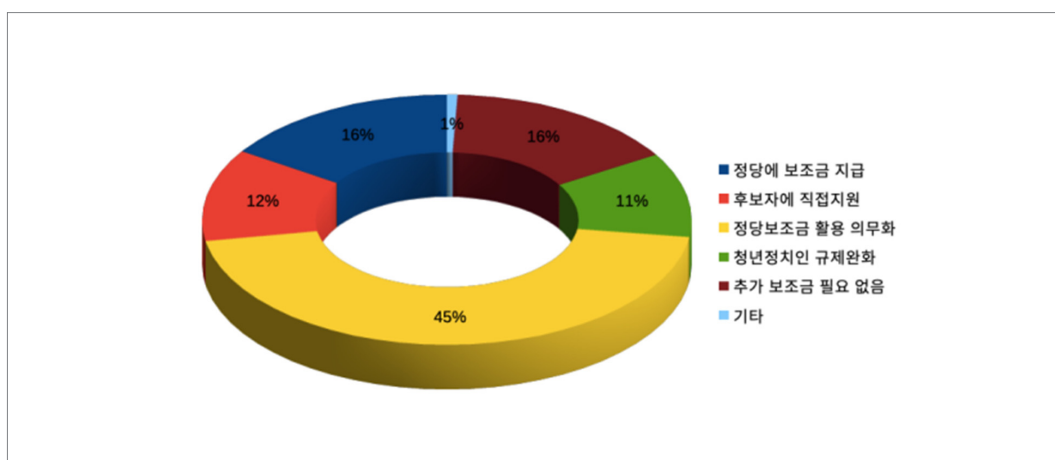


유권자들은 청년 공천 할당제를 도입한다면 어떤 선거에서 그 필요성이 더 크다고 생각하고 있을까? 〈그림 3〉은 국회의원, 광역의원, 기초의원 선거에서 청년 공천할당제가 필요한가에 대해 질문하였다. 기초 및 광역의원의 경우 청년 정치인들의 접근성이 보다 높을 수도 있는만큼 지방선거부터 청년공천 할당제를 실시하자는 의견이 높을 것으로 예상했으나, 응답자들의 답변은 선거의 종류와 무관하게 일관된 패턴을 보여주었다. 각급 선거에서 청년 공천 할당제가 높은 지지를 얻고 있었으며, 특히 국회의원 선거에서 미세하게 더 많은 수의 찬성 의견이 관찰되었다.

청년 공천할당제와 함께 거론되고 있는 청년정치 활성화를 위한 정책적 대안으로 청년 정

치인에 대한 보조금 지급을 들 수 있다. 이미 일부 정당에서 청년 후보들에게 공천기탁금을 할인해 주는 등 나름대로 청년 후보들의 부담을 덜어주기 위한 대책을 시행하고 있지만 아직은 역부족이라고 평가할 수 있다. 청년 정치인들에게 보조금을 지급하는 방법으로는 청년 정치인을 공천하는 정당을 통해 지원하는 방법, 후보자에게 직접 지원하는 방법, 기존의 정당보조금의 일부를 청년 후보들에게 할애하도록 하는 방법 등이 있다. 대안적인 보조금 지급 방법에 대한 유권자들의 선호를 물어보았다.

〈그림 4〉 청년 정치인 보조금 지급방법에 대한 유권자 선호도

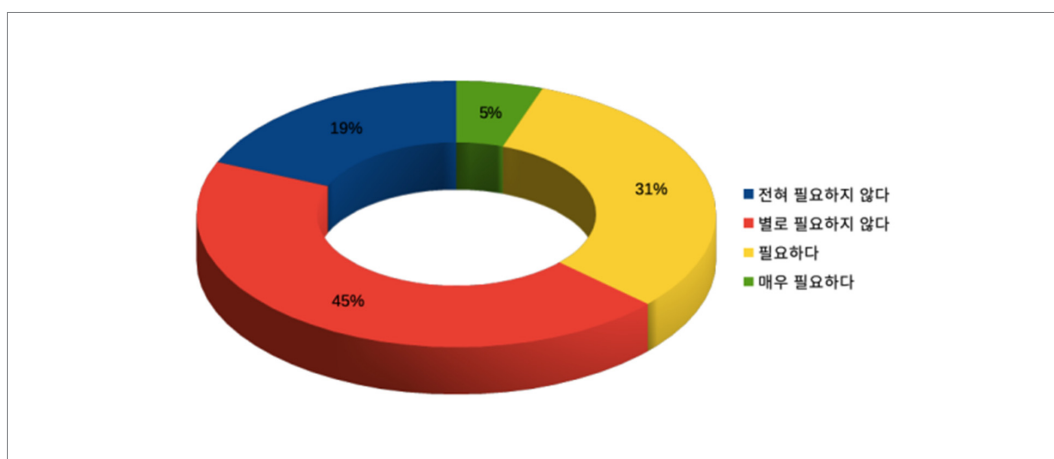


가장 많은 유권자들이 선호한 방법은 정당에 이미 지급되고 있는 경상보조금의 일부를 청년정치 발전을 위해 사용하도록 의무화하는 방안이었다. 이 방법은 추가적인 재정지출을 필요로 하지 않으며 정당 보조금을 보다 생산적으로 활용할 수 있는 방법으로 기대되기 때문에 다른 방법에 비해서 보다 많은 지지를 얻었다고 생각된다. 두 번째로는 청년후보를 공천하는 정당에 청년정치 활성화를 위한 보조금을 지원하는 방법이 2위(158명)를 차지했고, 추가적인 청년정치인 보조금을 지급할 필요가 없다는 견해가 근소한 차이로 3위(156명)로 나타났다. 이 외에 청년 정치인들에게 정부에서 추가적인 보조금을 직접 지급하는 방안이 12%, 청년 정치인들이 보다 자유롭게 정치자금을 모금할 수 있도록 규제를 완화하는 방안이 11%의 선택을 받았다.

전반적으로 보면 청년에 대한 보조금 지급에 반대하거나 소극적인 의견이 27%를 차지했지만(청년 정치인에 대한 보조금 지급에 반대하는 의견이 16%이고 규제완화를 통해 스스로 모금하도록 하자는 의견이 11%), 어떤 방식으로건 보조금을 지급하는 것이 바람직하다는 의

견이 약 73%로 압도적인 지지를 받았다. 전체 응답자의 45%는 추가적인 재정 투입을 하지 않고 기존의 정당 보조금 중 일부를 청년들에게 할애하도록 하는 것이 바람직하다고 보았고, 추가적인 재원을 투입하는 방안은 28%의 지지를 얻었다는 점에서 볼 때 유권자들은 청년 정치인에 대한 지원 확대에는 공감하고 있지만 청년 정치인을 위한 추가적인 자원 투입에는 주저하고 있었다. 이와 같은 선호를 표출하게 된 원인은 청년 정치의 중요성에 대한 인식이 미흡한 측면도 있겠지만 기존의 정당보조금이 방만하게 사용되고 있다는 불신에서 기인하는 바도 클 것이라고 추정할 수 있다.

〈그림 5〉 피선거권 연령 하한조정에 대한 유권자의 선호



최근 연구(Stockemer and Sundström 2018)에 따르면 피선거 연령의 하향조정이 청년 정치 활성화에 영향을 주는 것으로 분석되었다. 현재 한국에서 국회의원 선거나 지방의원 선거에 출마하려면 선거일 현재 만25세 이상의 국민이어야 한다. 이번 조사에서 선거 출마연령 기준을 내리는데 대한 의견을 물은 결과 45%의 응답자들이 별로 필요하지 않다고 답했고, 19%는 전혀 필요하지 않다는 의견을 제시하였다. 64%의 압도적 다수가 피선거권 연령 하한 조정에 반대하고 있는 것이다. 피선거권 연령의 하향조정이 필요하다고 본 응답자들은 36%였다.

같은 조사에서 선거연령을 18세로 하향 조정하는 안에 대해서도 의견을 물었는데 461명의 응답자들이 대체로 필요없거나 절대로 필요없다고 응답했고, 478명의 응답자들이 필요하거나 반드시 필요하다고 응답했다. 선거 연령 하향 조정도 역시 논쟁적인 사안이지만, 피선거권 연령기준 하향조정과 비교하면 유권자들이 상대적으로 열린 자세로 접근하고 있다는 점을 알 수 있다. 이번에 만19세로 선거연령을 하향조정하면서 다양한 우려들이 제기되었지만

큰 잡음 없이 정착하는 과정을 지켜보면서 유권자들이 선거연령 하향 조정에 대해서는 상대적으로 거부감이 줄어들었다고 짐작할 수 있다.

5 소결

이 장에서는 유권자들의 청년 정치에 대한 인식에 대해 조사하고, 청년 정치 활성화를 위한 각종 방안들에 대한 유권자들의 선호도를 조사 분석하였다. 청년 정치인들에 대한 인식 조사 결과에서는 지지정당, 이념성향 등 정치적 요인들이 일관되게 중요하게 작용하는 것으로 나타났다. 사회경제적 요인들은 연령 변수를 제외하면 질문에 따라 다른 양상을 보여주었다.

응답자들은 전반적으로 젊은 정치인들이 더 많이 정치권으로 유입되어야 한다고 생각하고 있으며 이들을 지원할 수 있는 제도적 방안을 마련하는데 긍정적인 입장을 보이고 있었다. 특히 40세 미만의 응답자들이 청년의 정치세력화에 대해 이슈를 넘나들며 일관되게 큰 지지를 보내고 있다는 점을 확인할 수 있었다. 상대적으로 장년 세대는 청년 정치인의 국회 진출에 대해 조심스러운 입장이었다 하지만 어떤 연령대의 국회의원들이 더 많이 국회에 진출해야 하는가라는 질문에 대한 장년층의 응답을 살펴보면 다수의 응답자가 60대 이상에 비해 40대와 50대가 늘어나야 한다고 답하였다. 장년층이라고 해서 60대의 경륜을 중시하는 것이 아니고 40대와 50대의 유입이 필요하다고 보고 있으며, 이들을 청년으로 분류할 수는 없으나 장년층의 입장에서 경험을 획득한 젊은 정치인이 40대와 50대로 인식되고 있는 것으로 추정해 볼 수 있다.

청년 정치인의 국회 진출의 중요성을 국회에서 과소대표되는 다른 집단들과 비교해 본 결과 40%의 응답자들이 청년들의 정치권 진입을 최우선 과제로 생각하고 있었으며 비수도권 출신과 여성의 국회 진출은 각각 약 20%의 지지를 얻었다. 이어 다른 집단과 비교하지 않고 청년 정치인들의 국회 진입 확대의 필요성에 대해 물은 결과 63%의 응답자가 필요하다는 답변을 선택하였다. 청년 정치인의 역할 확대에 대한 지지도는 진보적 이념성향을 지닌 응답자일수록, 그리고 진보정당을 지지하는 응답자일수록 더 강하게 나타났다.

응답자들 가운데 그동안 국회의원, 광역의원, 기초의원 등 각급 선거에서 청년 후보에게 한 번이라도 투표를 해 본 경험을 가지고 있는 응답자는 1,000명중 377명이었다. 이들 중 다수가 기성 정치인들에 대해 경고를 주기위해 청년 후보자에게 투표했다고 밝혔으며, 그 다음으

로는 청년 정치인의 비율이 청년 인구의 비율에 비해 낮기 때문에 청년 후보에게 투표했다고 응답했다. 청년 후보가 능력이 뛰어나거나 자질이 우수해서 투표했다는 응답은 소수였다. 이런 점에서 볼 때 청년 후보자에게 투표할만큼 청년 정치에 대해 관심을 가지고 있는 유권자들도 여전히 청년 정치인의 경험과 자질에 대해서 의문을 제기하고 있다는 점을 발견할 수 있었다. 반면 청년 후보자에게 투표해 본 적이 없는 응답자들은 청년후보가 없기 때문에 투표할 수 없었다는 답변이 가장 많았다.

이와 같은 결과는 우리가 청년 정치인을 양성하기 위해서 무엇을 해야 하는가에 대해 의미 있는 시사점을 제공해 준다. 일단은 청년 후보들이 공천을 받아서 유권자들과 만날 기회를 넓히는 작업이 반드시 필요하다. 이에 더해 청년 정치인들에게 정치를 경험하고 능력을 쌓아나갈 수 있는 기회를 제공해서 청년 정치인들의 경쟁력을 향상시켜야만 이들이 선거전에서 승리할 기회를 높일 수 있다는 점 또한 명확하게 나타났다. 유권자들은 청년들이 과소대표 되기 때문에 지지해야 할 필요성에 대해서도 인식하고 있으나 아직까지 청년 후보자들의 능력에 대해 유보적인 태도를 가지고 있다고 판단된다.

청년정치인들이 유권자와 만날 수 있는 기회를 넓히기 위해서 거론되는 제도 중 하나로 청년후보 공천할당제를 들 수 있다. 이번 조사 결과 과반수 이상의 응답자들이 청년후보 공천할당제에 찬성하고 있었다. 여성후보 공천할당제가 부분적으로 이미 도입되어 있지만 이에 대해서 34% 정도의 응답자들이 대체로 찬성한다는 견해를 밝혔고, 비슷한 숫자의 응답자들이 대체로 반대한다는 의견을 제시한 점을 볼 때 여성후보 공천할당제는 여전히 폭넓은 합의에 바탕을 둔 지지를 얻지 못하고 있다. 반면 청년후보 공천할당제에 대한 응답자의 답변은 상대적으로 매우 높은 찬성률을 보여주고 있다는 점에서 청년 정치의 활성화에 대한 희망을 발견할 수 있었다.

이에 더해 청년 후보들의 정치활동을 지원하기 위해서 보조금을 추가적으로 지급하는 방안에 대해 유권자들의 의견을 들어 보았다. 청년 후보자에게 보조금을 지급하자는 의견이 절대 다수를 차지했지만, 45%의 유권자들은 기존의 정당보조금을 활용하여 청년정치인을 지원하는 것을 가장 선호한다고 답변하면서 추가적인 재원을 투입하는 데에 부정적 의견을 보여주었다. 이와 같은 견해는 기존의 정당 보조금이 정책개발이라는 목적에 맞도록 효율적이고 효과적으로 사용되고 있지 않다는 인식의 결과라고 조심스럽게 짐작해 볼 수 있다.

지금까지의 결과로 보면 청년후보 공천할당제는 유권자들의 지지가 높은 만큼 정치권과의

합의를 통해 적극적으로 추진할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 이에 더해 청년 후보에 대한 지원은 기존의 정당보조금을 활용하여 청년 정치 발전을 위해서 의무적으로 일부를 사용하도록 하는 방안을 적극적으로 고민해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

Stockemer, Daniel and Aksel Sundst'm. 2018. "Age Representation in Parliaments: Can Institutions Pave the Way for the Young?" *European Political Science Review* 10(3), 467-490.

정다빈·이재묵. 2020. 누가 청년 정치인을 지지하는가? 『연구방법논총』 5(3): 1-28.

발표4

노동자대표기능의 재검토 - 노동시간 규제를 둘러싼 정책과정의 비교

안주영 (류코쿠대학 정책학부 교수, 정치학)

노동자대표기능의 재검토 - 노동시간 규제를 둘러싼 정책과정의 비교¹

안주영 (류큐쿠대학 정책학부 교수, 정치학)

그간 일본과 한국에서는 장시간 노동의 시정 방안이 논의되어 왔으며, 2018년에는 시간외 근로의 규제에 관한 법 개정이 이루어졌다. 법 개정의 정책 과정에 있어서 노동자 측 내셔널 센터로, 일본에서는 ‘렌고(連合)’가, 한국에서는 ‘한국노총’이 참여하였고, 이들 모두 해당 법 개정을 종합적으로 수용, 평가하고 있었다. 그러나 이에 대하여, 다른 내셔널센터 혹은 취약 노동자를 대표하는 노동조합과 노동단체 뿐만 아니라, 해당 조직 내부에서도 장시간 노동 시정에 대한 법적 규제가 여전히 매우 미흡하다는 비판이 등장하였고, 한일 양측 모두 노동 내부에서 갈등이 발생했다.

노동시간 규제를 둘러싼 법 개정의 정책 과정에서 양국 모두 비슷한 구도로 노동 내부의 갈등이 발생하고 있는 것이다. 본 장에서는 한일 양국에서 왜 이러한 공통점이 나타났는지 분석하고, 기업별 노사관계라는 관행속에서 중요한 쟁점이 되고 있는 노동자 대표성의 문제를 살펴보고자 한다.

1 노동시간 규제의 변화와 노동자 대표성 문제

본 절에서는 한일 양국의 노동시간 규제가 어떤 대립 구도를 거치며 개정되었는지 정리하고, 이러한 개정에서 노동자 대표성의 문제를 확인한다. 그리고 취약 노동자층을 보호하기 위한 노사자치와 법적 규제에 있어서 새로운 균형이 필요함을 확인하고자 한다.

1) 한국과 일본의 노동시간 규제와 대립 구도

일본에서는 2018년 6월 이른바 ‘일하는 방식 개혁’ 관련법이 통과되어 8 개의 노동법이 개

1 이 글은 필자가 일본어로 집필한 「労働者利益代表機能の再検討—労働時間規制をめぐる政策過程の日韓比較から」『大原社会問題研究雑誌』(769号, 2022年)을 대폭 수정해서 한글로 번역한 것이다.

정되었다. ‘일하는 방식 개혁’을 둘러싼 다양한 주제 중에서도 주요 쟁점 중 하나였던 것이 시간외 근로의 상한에 대한 규제였다. 그동안 노사합의에 따라 이루어져 왔던 시간외 근로에 대해서는 강제규정으로서의 상한이 존재하지 않아 시간외 근로 규제가 없는 것이나 다름 없다는 지적이 있어왔다. 즉, 노사가 합의만 하면 이론적으로 몇 시간이라도 시간외 근로가 가능했다. 그러나 이번 법 개정을 통하여, 노사합의에 우선하는 시간외 근로 상한에 관한 규정이 포함되었다. 시간외 근로는 원칙적으로 월 45시간 및 연간 360시간을 한도로 하고(강제규정, 처벌 없음), 특례조항으로 월 100시간 미만과 연간 720시간의 상한을 설정하였다. 또한, 각 근무 사이에 11 시간의 휴식을 보장하는 인터벌 제도가 사업주의 노력 의무로 도입되었다. 한편 한국에서는 2018년 2월과 2020년 12월 두 차례에 걸쳐 연장근로에 대한 법 개정이 이루어졌는데, 2018년의 법 개정으로 주 28 시간까지 가능했던 연장근로가 주 12시간까지로 제한되었고, 근로시간 규제 적용제외 업종도 10개에서 5개로 축소되었다. 이러한 변화와 함께 휴일근로에 대한 가산임금 할증률의 명확화, 관공서의 공휴일 유급휴일화, 연소근로자의 근로시간 단축도 이루어졌다.

한편, 노동시간의 단축과 더불어 노동시간 유연화를 촉진하는 법 개정 또한 이루어졌다. 일본에서는 규제 강화의 대안으로 플렉스 타임제의 정산기간 상한을 연장하는 한편, 일정 조건을 충족하는 근로자에게는 근로시간과 휴일 및 심야 할증임금이 규제 적용에서 제외되는 고도 전문직 제도가 도입되었다. 한국에서는 앞서 언급한 노동시간 규제 강화가 시행되며 제도의 소프트랜딩이 중요한 쟁점이 되었고(이상희 2019), 노동시간의 유연화가 이루어졌다. 2020년에는 또 한 차례의 법 개정을 통해 변형근로시간제의 단위기간이 3개월에서 6개월로 확대되는 한편, 선택적 근로시간의 정산기간도 1 개월에서 3 개월로 연장되었다. 이들 조치는 업무량 변동이 큰 기업이 시간외 근로 수당을 지급하지 않고 근로시간을 조정할 수 있도록 재량권을 확대하는 것이었다. 이러한 노동시간 유연화의 완화를 위해 노동시간 규제 적용제외 업종에 대해서는 근무간 인터벌제도가 의무화되었다.

이상과 같이 한일 양국에서 노동시간 규제 강화와 노동시간 유연화를 동시에 담은 노동법 개정이 이루어졌다. 이 개정을 둘러싸고 노사의 첨예한 대립이 있었음은 두말할 나위도 없지만, 본 장에서 주목하고자 하는 것은 양국에서 공통적으로 발생한 노동 내부의 대립이다. 일본에서는 후생노동성 노동정책심의회에서 배제된 전국노동조합총연맹(이하 전노련) 및 과로사 유족회, 노동변호단은 물론 연맹 산하 일부 조직들도 법 개정을 비판했다. 한국에서는 대통령 직속 노사정위원회에의 참석을 거부하고 있는 전국민주노동조합총연맹(이하 민주노총)

뿐만 아니라, 협상 당사자인 한국노총 내부에서도 반대의견이 나오고 있다. 즉, 한일 모두 노동정책 과정에 참여하고 있는 내셔널 센터와 그 상층부는 법 개정에 대체로 찬성하는 반면, 그 외의 내셔널 센터나 취약 노동자를 대표하는 노동조합, 유족회 등 노동단체는 반대하고 있는 거의 동일한 대립 구도 속에서 법 개정이 이루어진 것이다.

2) 노동시간 규제 방법 및 노동자 대표성 문제

노동시간 규제 방식은 크게 미국형 간접규제와 유럽형 직접규제로 분류할 수 있다(鶴 2010:13-14). 미국은 노동시간을 직접 규제하지 않고 기업 측에 법정 노동시간을 초과하는 노동에 대한 할증임금을 부담하게 한다. 반면, 유럽 국가들은 법정 근로시간 이상의 시간의 근로를 기본적으로 금지하고, 최저 휴식시간을 보장하고 있다. 일본과 한국에서는 법정 근로시간을 초과하는 노동에 대해 원칙적으로 금지하고 있다는 점에서는 유럽형 직접 규제에 가깝다. 다만, 두 나라 모두 예외적으로 과반수 대표의 동의에 의해 법정근로시간을 초과하는 근로가 가능하며, 초과근로에 대한 할증임금이 부과된다. 장시간 노동의 억제가 사실상 할증임금에 의존하고 있다는 점에서 일본과 한국은 미국형 간접규제에 가깝다고 할 수 있다.

문제는 기업 입장에서는 할증임금이 오히려 할인임금이 되기 때문에 시간외 근로의 억제 효과가 미미하다는 점이다(久本·瀬野·北井 2023: 127-130). 상여금이나 사회보험료 등의 기업 부담이 할증임금 산정에 포함되지 않기 때문에 할증임금이 적용되더라도 기업의 부담은 크지 않다. 이 때문에 기업 측은 비용 절감을 위해서 인력 충원보다는 시간외 근로에 오랫동안 의존해 왔다(久本 2015: 134-135). 한·일 노동조합은 기업별 노동조합이라는 구조 속에서 기업 경쟁력도 중시할 수밖에 없었기에, 기업 측에 협력하여 낮은 기본급을 시간외 수당으로 보충하기 위해 시간외 근로를 받아들였다(寺井 2012: 182; 深谷 2015: 39-40; 尹辰浩 2006). 즉, 한국과 일본에서의 장시간 노동은 기업 측의 요구 뿐만 아니라 노동조합의 협력 하에 유지되어 온 것이다.

이와 같은 상황 속에서 양국 모두 시간외 근로에 대한 추가 규제를 강화하는데 있어서 여러 어려움을 겪어 왔기 때문에, 노동시간 규제의 정책과정에 관한 선행연구들을 살펴보는 것은 큰 의미를 지닌다. 먼저 정부 주도의 일방적인 정책 과정의 문제점을 지적하는 연구가 있다(戒野 2019). 1990년대 이후, 노동정치에 있어서의 정부 주도 현상은 많은 연구에서 지적되어 왔고, 이제는 정설처럼 여겨지기도 한다. 그러나 에비스노에 따르면, 이러한 정부 주도

의 법 개정은 노사 양측의 노동시간에 대한 생각과 현장의 운용을 경시하는 결과를 낳고, 실제 운용에 있어서도 혼란을 초래할 수 있기 때문에 노사의 주체성 회복을 필요로 한다. 다음으로 정부, 사용자, 노동조합의 각 행위자 간의 대립, 협상, 타협의 산물로 이해하는 연구가 있다(高瀬 2020). 정부가 주도권을 쥐고 노사 양측의 주장을 절충하는 형태로 법 개정이 이루어졌다는 주장이다. 마지막으로 노동시간 규제가 불충분한 것은 애초에 기업별 노동조합의 조직적 약점 때문이라고 지적하는 연구도 있다(鷺谷 2017). 와시아는 노동조합이 기업 내 기준이 아닌 사회적 수준에 눈을 돌려 노동조건 개선의 제반 과제를 다룰 필요가 있다고 지적한다.

이들 연구는 일본의 노동시간 규제 정책과정의 중요한 특징을 각각 지적하고 있지만, 그것의 역동성, 특히 노동 내부의 갈등까지 파악하기에는 미흡하다고 할 수 있다. 실제로 앞서 언급했듯이, 노사정 협상에 임했던 렌고와 한국노총은 스스로 수용한 타협안에 대해 다른 노동단체뿐만 아니라 내부에서도 거센 비판에 직면했다. 협의회라는 노동정책 과정에서의 실질적인 노동자 대표성을 의심받고 있는 것이다. 노동자 보호의 방법에는 노사자치와 법적 규제가 있지만, 일본과 한국에서는 노동조합이 기업별로 형성되어 왔기 때문에 비정규직이나 중소기업 노동자들은 노조로 조직화되기 어렵다. 따라서 이들 노동자들은 노사자치로 자신의 이익을 지킬 수단이 없어 필연적으로 법적 규제에 의존할 수밖에 없다(森岡 2016).

그러나 법적 규제를 더욱 필요로 하는 이들 노동자들은 조직화되어 있지 않기 때문에 법적 규제를 결정하는 정책 과정에 그들의 목소리가 반영되기는 어렵다. 이러한 문제는 5 장에서 살펴볼 바와 같이 플랫폼 노동이라는 모호한 노동 형태가 늘어나는 상황에서 더욱 중요한 쟁점이 되고 있다. 이러한 근로 형태는 노사관계나 법적 규제의 바깥에 위치하기에, 각 국은 이와 같은 틀을 어떻게 균형 있게 조정하고 플랫폼 노동자를 보호할 것인가라는 과제에 직면하게 되기 때문이다.

대표성 문제에 대해서는 한·일 정부도 인식하고 있으며, 협의회와 구조와 구성도 변화하고 있다. 일본에서는 2016년 7월 26일 설치된 ‘일하는 방식에 관한 정책결정과정 전문가회의’가 제안한 ‘노사 동수의 3자 구성에 꼭 얹매이지 않는 체제로 논의를 진행하는 것이 좋다’는 의견이 받아들여져, 이듬해 7월 31일에는 공익위원으로만 구성된 후생노동성 노동정책기본 부회가 새롭게 설치되었다. 한편, 한국에서는 앞서 언급한 바와 같이 노사정위원회 5 명의 노동자 대표 위원 중 3 명이 취약 노동자를 대표하도록 법 개정이 이루어졌다. 또한 한국에서는 이러한 약순환의 고리를 끊기 위해 노동조합이 기업별 조직에서 산업별 조직으로 전환하여

노동조합의 대표성을 재구축하려 하고 있다. 그러나 이러한 양국의 조직 전환 정도와 제도적 정비에도 불구하고, 이번 노동시간 규제 정책 과정을 살펴보았을 때 한·일 모두 취약 노동자층의 이익을 어떻게 대변할 것인가의 문제는 여전히 남아있다.

본 장에서는 한일 양국 모두 노동정책 과정에서의 노동자 대표성이 문제시 되어 협의회 제도에 변화가 나타나고 있음에도 불구하고, 시간외 근로 규제와 관련하여 노동정책 과정에 포함 되어 있는 노동자 대표가 취약 노동자층의 목소리를 충분히 반영하지 않은 채 법 개정을 용인하고 있는 대표 기능의 문제에 주목하여 분석하고자 한다.

2 노동시간 단축의 역사와 계기

노동시간 규제를 둘러싼 지금까지의 과정은 한·일 모두 유럽과 다르다. 유럽의 노동조합은 1960년대의 경우 가족적인 삶을 요구하며 주 40시간 노동을 달성한 후, 1980년대에 워크셰어링의 개념에 입각하여 주 35 시간을 요구하여 노동시간 단축을 실현했다(西谷 2015: 10-11). 반면 일본에서는 1987 년부터 10년에 걸쳐 점진적으로 주 40시간의 법정 노동시간이 실현되었고, 한국에서도 2003 년부터 8년에 걸쳐 실현되었다. 유럽에 비해 노동시간 단축은 뒤쳐져 있으며 목표도 느슨한 편이다. 또한, 법정 노동시간 단축에도 불구하고 한일 양국의 장시간 노동은 OECD 국가 중 여전히 심각한 수준이다. 본 절에서는 노동시간 단축의 역사와 최근 시간외 근로의 규제 강화에 이르게 된 계기를 살펴보고자 한다.

1) 주 40시간 노동으로 이어지는 한·일 노사 대립

일본과 한국 모두 전후 한동안 법정 노동시간은 1일 8시간, 주 48시간으로 유지되어 왔다. 1980년대에 들어서면서 법정 노동시간 단축 움직임과 그 대가로 노동시간 유연화가 시작되었고, 이때부터 노동시간 규제를 둘러싼 거시적 정책 차원의 노사 대립이 본격화되었다. 노동시간 규제를 둘러싼 노사대립이 격화된 주 40시간으로의 결정 과정을 되짚어 볼 필요가 있겠다.

일본에서는 1947년 근로기준법이 제정되어 법정 근로시간이 1일 8시간, 주 48시간으로 정해졌고, 노사협정으로 시간외 근로(할증임금 25%)가 가능해졌다. 한국에서도 1953년 근로기준법이 제정되어 일본과 마찬가지로 법정 근로시간은 1일 8시간, 주 48시간이며 당사자

간 합의에 따라 주 12시간까지 연장근로(할증임금50%)가 가능해졌다. 제정 당시 주 48시간이라는 법정 노동시간은 선진국과 비교해도 손색이 없는 수준이었지만, 여기서부터 법정 노동시간을 단축하는 데는 한국과 일본 모두 거의 반세기가 걸렸다.

일본에서는 1980년대 들어서 정부가 무역 마찰을 배경으로 경제 구조조정을 추진할 수 밖에 없었고, 그 일환으로 노동시간 단축을 국정의 중요한 과제로 삼게 되었다. 즉, 일본의 노동시간 단축은 국제적인 비판과 압력에 의해 진행된 것이다(島田 2016: 66). 그러나 정부가 중요 과제로 내세웠음에도 불구하고 노동시간 단축은 순조롭게 진행되지 못했다. 법정 노동시간을 40시간으로 개정하면서 당분간 46시간으로 한다는 내용으로 1987년 9월 노동법 개정이 이루어진 후, 1997년 4월 중소기업에 대한 유예조치가 종료되고 완전한 주 40시간제가 시행되기까지 무려 10년의 시간이 걸렸다.

이러한 가운데 정부는 노동시간 단축을 원활하게 추진하기 위해 기업 지원책과 함께 노동시간 유연화를 동시에 진행했다. 1992년 시간단축촉진법 제정 및 이듬해 6월 동법 개정으로 기업에 대한 상담·지원 및 보조금 지급이 이루어지게 되었으며, 1987년 개정으로 도입된 재량근로제는 1998년에 기획업무형 재량근로제로 대상이 확대되었다. 재량근로제는 시간 외 근로수당을 지급하지 않아도 되는 여지를 늘리는 것으로, 기업 측의 비용절감 조치였다.

노동시간 단축을 위해 여러 정책이 실행되었으나, 장시간 노동문제의 핵심이라 할 수 있는 시간외 근로에 대한 규제는 방치되었다. 1995년 9월 구(舊) 노동부 근로기준법연구회 노동시간법제분과 보고서에서는 시간외·휴일근로에 대해 할증임금 억제력만으로는 불충분하고 일률적으로 규제하는 것이 가장 효과적인 방법이라고 명시하고 있지만, 이후 노동법 정책의 방향이 시장주의화 되면서 상한규제가 전면적으로 검토되는 일은 없었다(濱口 2018: 540).

한편, 한국에서는 1988년 민주화 운동 직후 노동조건 개선이 이루어지면서 법정 근로시간을 주 48시간에서 44시간으로 단축하는 내용의 근로기준법 개정이 1989년 3월에 통과되었다. 그러나 경영계의 반대로 44시간으로의 단축은 순차적으로 진행되었고, 1991년 10월 1일부터 전면 시행 되었다. 법정 근로시간 단축이 다시 논의되기 시작한 것은 1997년 발생한 아시아 외환위기 직후였다. 이 경제위기가 한국 경제와 사회에 미친 영향은 엄청난 것이었다. 이를 상징하는 지표 중 하나가 실업률의 상승으로, 1997년 2.6%였던 실업률은 이듬해 7.0%까지 치솟았고, 수많은 기업 도산과 그에 따른 해고가 발생했다. 이에 대한 대응책으로 등장한 것이 고용 불안과 대량 실업을 완화하기 위한 워크셰어링이었다. 당시 김대중 정부에서 경

제위기 극복을 위한 노사정위원회가 신설되어 노동시간 단축을 위한 협상이 진행되었다. 그 결과 2000년 10월 23일 ‘근로시간 단축 관련 기본합의문’이 노사정 3자에 의해 발표되어 법정 근로시간을 40시간으로 단축하고 휴일·휴가제도를 국제기준에 맞추는 방침이 확정되었다. 그러나 세부적인 내용을 놓고 노사가 첨예하게 대립하면서 협상이 난항을 겪었고, 2002년 7월에 이르러 노사정위원회 교섭은 결렬되었다.

이러한 상황에 변화를 가져온 것은 한국의 금융노조, 금속노조 등 개별 노조의 노력이었다. 금융노조는 2002년 7월부터 사용자 은행과 주 5일제 근무를 실시하기로 합의했고, 이에 따라 재벌계 대기업에서도 주 5일제가 2003년 노사교섭의 주요 의제로 떠올랐다. 같은 해 7월에는 금속노조가 단체교섭에서 주 5일제 도입을 요구해 실현시켰다. 이렇게 개별 기업이나 산업에서 노동시간 단축이 진행되면서 법정 노동시간 단축에 대한 여론의 지지도 높아졌다. 이를 바탕으로 같은 해 8월부터 국회에서 노동시간 단축에 관한 논의가 재개되어 같은 달 29일 근로기준법이 개정되었다.

이에 따라 주 40시간이라는 법정 노동시간이 도입되는 한편, 일본과 마찬가지로 법정 노동시간 단축에 따른 기업 부담을 경감하는 조치도 취해졌다. 시간외 근로 한도는 기존대로 주 12시간을 유지하되, 한시적으로 3년간은 주 16시간까지 허용하기로 했다. 또한, 시간외 근로 할증임금에 대해서도 기존 할증률 50%를 유지하되, 3년간 시간외 근로 첫 4시간분에 대해서는 25%의 할증률을 한시적으로 적용하도록 했다. 또한, 노동시간 단축에 따른 기업 측에 대한 보상으로 변형근로시간제 단위기간을 1개월에서 3개월로 확대했다. 일본의 재량근로제와 마찬가지로 기업 측의 시간외 근로수당을 줄이기 위한 수단으로 활용되는 것으로, 경영계가 강력하게 요구했던 내용이다. 한국에서도 단계적으로 수용되어, 2011년에는 전면 시행되었다.

위와 같이 한국과 일본 모두 주 40시간의 법정 노동시간에 도달하기까지 노사의 격렬한 대립이 있었고, 그 단축의 대가로 규제완화도 이루어졌다. 그러나 장시간 노동의 근본적인 원인인 시간외 근로시간 규제는 양국 모두 거의 논의되지 않았고, 시간외 근로 할증임금 적용률과 그 적용범위만이 주요 쟁점이 되었다. 즉 노동시간 상한선 설정을 통한 직접적 규제보다는 할증임금 부담을 기업 측에 부과하는 간접적 규제가 주를 이루어 왔다.

2) 시간외 근로의 직접 규제를 둘러싼 논의의 계기

2018년부터 시작된 한일 양국의 노동시간규제법 개정은 그동안 방치되어 왔던 시간외 노동에 대한 법적 규제를 어디까지 할 것인가가 쟁점이 되었고, 노동시간에 대한 직접적인 규제가 처음으로 본격 논의되는 계기가 되었다. 그러나 그 계기는 노사의 주체적인 노력에 의한 것이 아니라, 일본에서는 정부, 한국에서는 사법부의 주도를 통해 이루어졌다. 아래에서는 한·일 양국에 있어서의 위 과정을 각각 정리해보고자 한다.

일본에서 장시간 노동을 시정하기 위한 노력으로 가장 먼저 주목해야 할 것은 2014년에 제정된 과로사 등 방지대책 추진법이다. 이 법은 ‘과로사 등에 관한 조사 연구 등을 규정함으로써 과로사 등의 예방을 위한 대책을 추진함으로써 과로사 등을 없애고, 일과 생활을 조화롭게 하여 건강하게 일할 수 있는 사회의 실현에 이바지함을 목적’(제 1조)으로 제정되었는데, 그 출발점은 2008년 과로사변호단 전국연락회의와 일본노동변호단 각 전국총회에서 ‘과로사방지기본법’ 제정을 요구하는 결의’에 있다. 이러한 움직임은 유족과 변호인단으로 구성된 과로사방지기본법제정실행위원회 결성 및 초당적 의원연맹 발족과 의원 입법으로 이어졌고, 법 제정에 이르게 되었다. 이 과정에서 알 수 있듯이 과로사방지대책추진법은 노동조합보다는 유족을 중심으로 한 시민운동의 성과였다고 할 수 있다(岩城 2016).

하지만 과로사 방지를 위해서는 노동시간 단축이 필수적임에도 불구하고 동법에서는 이에 대한 구체적인 방안이 언급되지 않았으며, 노동시간 단축에 대해서도 직접적인 언급은 이뤄지지 않았다. 과로사 등 방지대책 추진법 제정 자체는 평가할 만한 것이지만, 동시에 노동시간 단축에 대한 기업 측의 강한 저항과 노동조합의 무력함을 보여주는 것이라고도 할 수 있다(西谷 2015: 12). 실제로 시간외 노동의 상한 규제에 대한 논의는 같은 시기에 이루어졌지만, 이러한 논의는 법에 반영되지 않았다.

2013년 12월 5일 발표된 내각부 규제개혁회의의 ‘노동시간 규제 재검토에 관한 의견’에서는 건강 확보를 위해 노동시간의 양적 상한제 도입이 필요하다’고 밝히고 있다. 이는 이듬해 6월 24일 발표되어 각의 결정된 『『일본재흥전략』개정 2014』에서도 “장시간 노동을 시정하기 위해 법 위반이 의심되는 기업 등에 대해 근로기준감독서의 감독지도를 철저히 하는 한편, ‘아침형’ 근무방식의 보급과 장시간 노동 억제 방안 등을 검토한다”고 언급하고 있다. 이에 따라 노동정책심의회 노동조건 분과회의에서는 고도전문직 제도 도입 등 노동시간 유연화와 함께 장시간 노동 억제에 대한 검토가 시작되었다. 그러나 경영계의 반대로 시간외 근로

상한 규제는 결론을 내리지 못하고, 고숙련과 재량근로제 확대에 대해서는 노동자 대표의 반대 의견이 병기된 채로 채택되었다.

심의를 거쳐 2015년 3월 국회에 제출된 근로기준법 개정안에는 시간외 근로의 상한 규제는 포함되지 않았고, 고숙련 및 재량근로제 확대가 포함되었다. 이는 일본 경단련이 2013년 4월 발표한 보고서 '노동자의 활약과 기업의 성장을 촉진하는 노동법제'의 내용이 반영된 형태로 법 개정이 추진된 것이라고 볼 수 있다. 이 보고서는 근로기준법의 획일적 규제가 문제라며, 노사 자율성을 증시하는 노동시간 법제 개혁을 주장하고 있다. 시간외 노동의 상한 규제보다 노동시간의 유연화가 워라벨의 실현과 다양한 노동자가 일하기 좋은 환경을 조성할 수 있다고 주장하고 있는 것이다. 그러나 이 개정안과 동시에 제출된 근로자 파견법 개정안에 대한 논의가 집중된 결과, 노동시간 규제는 전혀 논의되지 못한 채 폐기되었다.

이후 시간외 근로 상한제가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2015년 9월 아베신조(安倍晋三) 총리가 '아베노믹스 2단계'의 일환으로 비정규직 격차 해소와 장시간 노동 억제를 주요 정책 과제로 내세우면서부터이다. 같은 해 10월 아베 총리를 의장으로 하는 '1억 총활약 국민회의'가 설치되면서 논의가 진행 되었고, 이듬해인 2016년 6월 각의에서 결정된 '일본 1억 총활약 플랜'에는 '이른바 36협정(근로기준법 제 36조에 근거한 노사합의)의 시간외 근로시간 상한 규제에 대한 재검토를 개시한다'고 명기 되었다. 이에 따라 후생노동성에는 '일과 생활의 조화를 위한 시간외 근로 규제에 관한 검토회'가 급히 설치되었고, 같은 해 9월 9일 첫 회의 이후 논의가 진행되어 2017년 2월 1일 논점 정리 내용이 발표되었다. 쟁점이었던 상한 규제에 대해서는 "각 기업의 자율적인 노력에 맡기는 것만으로는 한계가 있기 때문에, 36 협정의 시간외 노동 규제에 대한 법 개정을 검토할 필요가 있다"고 명기되었다. 같은 날 열린 제 6회 일하는 방식 개혁 실현 회의에서 아베 총리가 직접 "장시간 노동의 시정을 위해서는 별책을 부과하고, 시간외 근로의 한도를 몇 시간으로 할 것인지 구체적으로 규정하는 법 개정이 필수적이다"라고 말하며 노사 합의를 강력히 요구했다. 이처럼 일본에서는 이른바 관저 주도로 시간외 근로 규제가 본격적으로 논의되기 시작했다.

한국에서도 주 40시간 법정 근로시간 도입 이후 여전히 장시간 근로가 개선되지 않아 시간외 근로의 시정이 쟁점이 되어 노사정 간 논의가 진행되었다. 노사정위원회는 2010년 6월 8일 '근로시간·임금제도 선진화를 위한 노사정 합의문'을 발표하면서 제 1항에 '노사는 장시간 노동 관행을 개선하고 고용창출 기반이 확대될 수 있도록 적극 노력한다'고 명시했다. 그

리나 그 구체적인 방법을 놓고 위원회에서 노사가 참여하게 대답했고, 공익위원이 중재를 시도했지만 합의에 이르지 못했다(배규식 2015). 가장 큰 이유는 시간외 근로에 대한 행정해석에 있었다. 시간외 근로는 주 12시간까지 가능했지만, 고용노동부는 행정해석으로 근로기준법에서 정한 1주를 '휴일을 제외한 소정근로일'로 규정했기 때문에 소정근로일이 아닌 2일은 법적으로 1주일에 포함되지 않고, 12시간에 더해 2일간의 노동시간 16시간도 포함한 주 28시간이 사실상 시간외 근로로 가능했다(武井 2019).

노동대표와 공익위원들은 행정해석상 주 68시간까지 가능한 노동시간에서 휴일 노동시간 16시간을 줄여 주 52시간까지로 해야 한다는 의견을 냈지만, 사측의 반대로 노사정위원회에서 합의가 이루어지지 않았다. 이것이 바뀌게 된 계기는 위에서 언급한 행정해석을 둘러싼 법원의 판결이었다. 휴일근로에 대해 시간외 근로 할증임금 50%에 더해 휴일근로 할증임금 50%를 가산하여 지급해야 한다는 판결이 하급심에서 내려진 것이다. 이 판결은 행정해석상 5일로 여겨져 왔던 1주를 7일로 본 것이다. 이 판결이 대법원에서 확정되면 그동안 법정 근로시간 40시간에 연장근로 12시간과 휴일 16시간을 더해 지급하던 것이 불법이 된다. 즉, 행정해석으로 회색지대에 머무를 수 있었던 시간외 근로에 대한 입법적 해결이 시급한 과제가 된 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 한일 양국은 장시간 노동을 시정하기 위해 시간외 노동을 억제해야 한다는 점 자체는 노사 양측 모두 인식하고 있었으나, 법적 규제 강화에 대해서는 사측의 반대로 인해 실현되지 못했다. 이런 가운데 노사 협의가 아닌 일본에서는 관청 주도로, 한국에서는 사법부의 판단에 의해 시간외 근로에 대한 법적 상한 규제가 본격적으로 논의되기 시작했다.

3 시간외 근로규제의 정치과정과 문제점

이 장에서는 시간외 근로 규제를 강화하는 한편, 노동시간의 유연화가 어떻게 진행되었는지를 살펴보고, 그 정치과정의 문제점을 밝히고자 한다.

1) 시간외 근로 규제를 둘러싼 노사의 공방

앞서 언급했듯이 한·일 양국은 시간외 근로에 대한 법적 규제 강화라는 방향성은 결정되었

지만, 그 세부적인 내용을 둘러싸고 노사의 대립이 계속되고 있다. 아래에서는 한일 양국의 대립 구도를 정리해 보고자 한다.

일본의 경우, 아베 총리가 적극적으로 시간외 근로시간 상한제 도입을 추진했지만, 경영계는 여전히 노사 자율로 결정해야 한다는 입장을 굽히지 않았다. 정부는 상한제 도입의 가장 큰 걸림돌이 경영진에 있다고 판단하고, 정부 내에서 안을 마련해 경영진과 물밑 협상을 진행했다. 2016년 9월 13일자로 작성된 정부 내 문서에서는 시간외 근로의 원칙을 월 45시간, 연간 360시간으로 하되 두 가지 예외규정을 두었다.

하나는 연구개발직 등의 규제 적용 제외, 다른 하나는 부득이한 특정 경우의 상한을 월 100시간, 2개월 평균 월 80시간, 연간 720시간으로 하는 것이었다. 정부는 이 방안에 대해 경영진의 합의를 이끌어냈지만, 그 직후 같은 해 10월 7일 유족 기자회견에서 밝혀진 대형 광고 대행사 텐츠 신입사원의 과로 자살 사건은 정부 내부와 경영진의 분위기를 일거에 바꿔놓았다(澤路·千葉·賛川 2019: 71-74). 텐츠 신입사원 사건은 과로사 등 방지대책 추진법에 따라 같은 해 처음으로 발간된 ‘과로사 등 방지대책 백서’와 맞물려 큰 화제를 불러일으켰다. 이런 상황에서 과로사 인정 기준인 ‘발병 전 1개월간 100시간’ 또는 ‘발병 전 2~6개월간 평균 80시간’을 초과근무의 상한선으로 삼는 것은 과로사 라인의 초과근무를 사실상 용인하는 것을 의미해 여론의 반발을 불러일으켰다. 렌고는 오랫동안 방치되어 있던 시간외 근로의 상한규제가 실현된다는 의의는 크지만, 이 수준의 상한규제로는 수용하기 어렵다며, 고즈 리키오 회장은 상한규제가 본격적으로 논의되기 시작한 2017년 2월 제6차 일하는 방식 개혁 실현 회의에서 “월 100시간은 도저히 있을 수 없다고 생각한다. 과로사 인정선과의 거리감을 명확히 할 필요가 있다”고 말했다. 렌고의 예상 이상의 반발로 결론이 미뤄지면서 정부안에 있는 ‘특정 경우’에 있어서의 상한 규제를 어디까지 낮출 수 있는지가 쟁점이 됐다.

그러나 경영계는 불리한 상황에서도 정부안에서 물러서지 않으려는 태도를 보였다. 고즈 회장이 ‘도저히 있을 수 없다’고 발언한 다음 7차 회의에서 일본 경단련의 사카키바라 사다유키 회장은 상한 규제 자체에는 찬성하면서도 ① 엄격한 상한 규제로 인해 기업의 국제 경쟁력이 저하되는 것에 대한 우려, ② 중소 영세기업의 대응이 어렵다는 점, ③ 관리 감독자(관리자)에게 과도한 부담이 될 것이라는 점의 세 가지 우려를 언급하며 “지난번 회의에서 월 100시간은 도저히 불가능하다는 발언도 있었지만, 상한 규제 수준에 대해서는 지금 말씀드린 이 세 가지를 충분히 고려한 현실적인 구체안을 마련해야 한다”고 강하게 뜻을 박았다. 다음 달 실

행계획 결정을 앞에 둔 이와 같은 노사정 대표의 논의에 대해 아베 총리는 이날 회의 말미에 “노사 양측의 책임 있는 논의를 부탁한다”며 노사 합의 형성을 강력히 요청했다.

여기서부터 다시 한번 노사 협상이 시작되었지만, 일본 경단련은 성수기 월 100시간이라는 숫자를 지우지 않겠다는 강경한 입장을 견지하고 있었다. 렌고에서 교섭을 담당했던 우오미 나오토(逢見直人) 사무국장과 무라카미 요코(村上陽子) 종합노동국장은 이 100이라는 숫자 자체는 지울 수 없다고 판단하고 ‘1개월 100시간 미만’이라는 문구를 제안했다(澤路·千葉·費川 2019: 82). 이에 대해 일본 경단련은 100‘까지’를 포함한 안을 고수했고, 결국 2017년 3월 13일 일본 경단련과 렌고의 ‘시간외 근로의 상한 규제 등에 관한 노사합의’에서는 ‘월 100시간을 기준치로 한다’고 하여 여전히 100 ‘미만’이나 ‘이하’냐에 대한 합의는 이루어지지 않았다. 이 노사합의 직후 아베 총리는 사카기바라 회장, 고즈 회장과 회담을 갖고 “100시간 미만으로 하는 방향으로 검토해 달라”고 요청했고, 양 회장은 이를 받아들이기로 했다(日本經濟新聞 2017.3.14). 이를 바탕으로 같은 달 17일 제9차 일하는 방식 개혁 실현 회의에서 시간외 근로의 상한 규제 등에 관한 정노사 제안이 제출되었고, 쟁점이었던 100시간 ‘이하’인지 ‘미만’인지 여부는 ‘미만’으로 합의되었다. 노사가 가장 대립했던 쟁점에 대해 합의가 이뤄짐에 따라 제10차 일하는 방식 개혁실현회의(28일)에서 예정대로 ‘일하는 방식 개혁 실행계획’이 결정됐다.

한국에서는 앞서 언급한 바와 같이 사법부의 판결을 계기로 그동안 행정해석에 의해 변칙적으로 운영되어 온 시간외 근로에 대한 입법적 조치가 필요하게 되었지만, 노사합의에 의한 법 개정은 어려운 상황이었다. 4장에서 자세히 살펴보겠지만, 2015년부터 노사정위원회에서 논의를 거듭하여 같은 해 9월 13일 발표된 ‘노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의’에 노동시간 단축을 위한 법 정비도 방침에 포함되었으나, 노조의 거센 반발에 부딪혀 무산되었다. 법 개정이 시급한 과제였음에도 불구하고 박근혜 대통령 탄핵 등 정국의 혼란으로 법 개정은 전혀 진행되지 않았다. 상황이 다시 움직인 것은 2017년 5월에 탄생한 문재인 정부였다. 문재인 정부는 다양한 노동정책 중 장시간 노동의 시정을 내세우며 행정해석으로 주 28시간까지 가능한 시간외 근로 단축에 나섰다(脇田 2019).

시간외 근로를 주 28시간에서 12시간으로 단축하는 것은 노사 간 어느 정도 합의가 이루어졌지만, 초점은 사법부 판결에서 나온 휴일근로와 시간외 근로의 할증임금 중복 적용 문제였다. 앞서 언급했듯이 행정해석 상 1주를 5일로 간주하여 주 12시간과 휴일근로 16시간이 연

장근로로 가능했지만, 휴일근로 16시간에 휴일근로 할증임금(50%)에 더해 연장근로 할증임금(50%)을 적용할 것인지가 쟁점이 된 것이다. 노동계는 할증임금 중복 적용을 주장한 반면, 경영계는 이에 반대했다. 결국 합의가 어려워 보이자 임금과 노동시간 문제를 분리하여 논의하고, 공무원 외의 노동자에게도 공휴일을 유급휴일로 보장하는 방안이 제시되어 노사합의가 이루어졌다(이영주 2018: 144). 이로써 경영계 입장에서는 할증임금 중복 문제가 해소되고, 노동계 입장에서는 노사합의로 대기업과 공무원에게만 확실하게 보장되던 공휴일이 취약 노동자들에게도 법적으로 보장되는 계기가 되었다.

다만 경영계가 강력히 요구한 변형근로시간제 단위기간 연장은 부칙으로 다음 법 개정의 과제로 미뤄졌다. 문재인 정부는 이후 이를 추진해 2018년 10월 24일 경제관계장관회의에서 변형근로시간 단위기간 확대를 발표했다. 다음 달 5일 정부와 여야 5당 원내 대표가 변형근로시간제 단위기간 확대 등을 포함한 노동시간 개선 입법을 추진하기로 합의했고, 같은 달 9일 국회 환경노동위원회는 노사정위원회에서 노사 합의를 요청했다. 이에 따라 노사정위원회 제1차 본위원회가 같은 달 22일 개최되어 노동시간제도개선위원회를 설치하고 여기서 노사정 논의를 진행하게 되었다.

노사뿐만 아니라 국회도 노동시간 개선의 필요성을 인식하고 있는 가운데, 제도 개선은 이미 합의된 것으로 보였으나 구체적인 내용을 두고 노사는 계속 대립했다. 근로시간제도개선 위원회에서 경영측 대표들은 변형근로시간제 단위기간을 현행 3개월에서 1년으로 연장 요구하고, 변형근로시간제 도입 요건을 현행 근로자 대표와의 서면합의에서 개별 근로자의 동의와 근로자 대표와의 협의로 완화해 줄 것을 요구했다. 노동시간의 탄력적 운용을 통해 할증임금 부담을 줄이겠다는 취지였다. 반면, 노동계는 제도 변경의 필요성 검증을 요청하며, 변형근로시간제 단위기간 확대에 반대하면서도 이를 대체할 수 있는 보호조치를 요구했다(경제사회노동위원회 2018). 이러한 논의 끝에 2019년 2월 19일 경영자 대표인 한국경영자총협회와 노동자 대표인 한국노동조합총연맹은 노사 합의를 도출했다. 주요 내용은 ① 변경근로시간제 단위기간을 최대 6개월로 연장, ② 근무간격제 도입 의무화, ③ 서면합의한 근로시간의 변경은 근로자 대표와 협의한다는 세 가지로, 노사의 주장을 절충하는 형태였다.

이처럼 한일 양국 모두 노사가 대립하는 국면도 있었지만, 기본적으로 상한제라는 방향성 자체는 공유하고 있었기 때문에 정부의 중재를 받는 형태로 양국 모두 시간외 근로 규제에 대한 노사정 합의가 이루어졌다.

2) 노사합의문을 둘러싼 노동 내부의 갈등

시간외 노동 규제에 대해 일본 경단련과 렌고, 한국경총과 한국노총이라는 주요 경영자 단체와 노동조합이 합의문을 작성할 수 있었지만, 이를 둘러싸고 한일 양국의 노동계 내부에서 큰 대립이 발생했다.

일본에서는 상한규제를 명문화시켜 월 100시간 ‘미만’을 얻어냈다고 평가하는 렌고에 대해 다른 노동단체에서는 ‘월 100시간’ 부분에 대한 비판의 목소리가 터져 나왔다. 다른 단체의 입장에서 100시간 ‘이하’인지 ‘미만’인지 등의 기준은 애초부터 무의미한 기준이었다. 전노련은 노사합의 직후인 2017년 3월 14일 하시구치 기요시 사무차장의 담화문을 발표해 “과로사를 유발하는 장시간 노동을 근로기준법에 명시하는 등 계약 이외의 그 무엇도 아니다”라며 합의에 반대 입장을 밝힌 뒤 “36협정에서 정한 시간외 근로의 상한을 한도기준을 참고해 월 45 시간 이내로 배제하고 있는 노사가 적지 않은데, 법이 100시간의 시간외 근로를 허용한다는 잘못된 메시지가 흘러나와 시간외 근로를 증가시키게 될 것”이라고 강한 우려를 표명했다. 또한 일본노동변호단과 과로사변호단 전국연락회의, 전국과로사를 생각하는 가족의 모임 등 3개 단체도 15일 공동성명을 발표하고 “매우 부적절한 것이기 때문에 결코 찬성할 수 없다”며 정부와 노사단체에 “노동자의 생명과 건강을 지키고 생활과 업무의 조화를 도모할 수 있는 노동시간 상한규제가 이루어져야 한다”고 요구했다(日本労働弁護団ほか, 2017).

렌고도 이러한 비판을 의식해 전국 과로사를 생각하는 가족회 회원들과 여러 차례 면담하고 대화를 나눴다. 고즈 렌고 회장은 가족회와 ‘협력하고 있다’고 하면서도 “테라니시 요코 대표를 비롯한 가족회 분들의 진심어린 마음을 받으면서 노력해 왔지만, 현재는 과로사·과로자살이라는 비합리적인 현실을 바꾸기 위한 출발점에 불과하다”(神津 2017: 58)라며 이러한 비판을 의식하고 있었다. 이러한 일련의 태도로 인해 “렌고는 눈에 띄는 국회 활동을 하지 않을 뿐만 아니라 조속한 법안 통과를 요구하며 다른 노동단체나 과로사를 생각하는 가족회, 노동변호사회 등과 단절된 움직임을 보였다”는 혹독한 비판이 후에 제기되기도 했다(伊藤 2020: 152).

이처럼 다른 노동 관련 단체들의 의문을 제기하는 가운데, 시간외 근로에 대한 노사 합의가 이루어졌고, 그대로 법 개정도 진행되었다. 또한, 시간외 근로 상한선 설정의 대가로 재량근로제 확대와 고도 전문직 제도에 대해 그동안 일관되게 반대 입장을 견지해왔던 렌고가 이를 수용하는 모습을 보였다. 이에 대해 조직 내 반발이 거세게 일어났고, 렌고 집행부는 재량근로제와 고도 전문직에 대해서는 노사정 합의를 포기할 수밖에 없었다. 이후 국회 심의에

들어가 우여곡절 끝에 고도 전문직만 법 개정으로 도입되었고, 노동시간 규제를 둘러싼 렌고 내부의 혼란은 여전했다.

한국에서도 노사정 합의문에 대해 한국노총 안팎에서 거센 비판이 쏟아졌다. 한국의 또 다른 전국 단위인 민주노총은 노사합의 당일인 2019년 2월 19일 성명을 내고 “사용자단체는 단위기간 확대, 주당 노동시간 결정, 강제력 없는 임금보전 방안 등 원하는 것을 얻어낸 반면, 노동자는 건강권, 자기주도적 노동과 임금을 잃었다”고 비판했다. 또한 한국노총 내에서도 다음날 산하 최대 조직인 전국금속노동조합연맹과 전국화학노동조합연맹이 민주노총 산하 같은 업종단체와 공동성명을 발표하며 “사용자단체가 단위기간 확대, 주당 노동시간 결정, 임금보전 면제 등을 얻어낸 반면, 노동자는 자기주도적 노동권, 건강권, 임금 등을 양보했다”며 정노사 합의는 야합이며 무효라고 선언했다. 이러한 산하 조직 일부의 비판과 더불어 한국노총에 큰 타격을 준 것은 비정규직, 여성, 청년을 대표해 노사정위원회에 참여했던 3명의 노동자 대표 위원들의 반대였다. 2019년 3월 7일 노사정위원회 제2회 본위원회회의가 개최되어, 노사의 본 합의를 주 내용으로 하는 안건을 처리할 예정이었으나, 위 3명의 위원이 합의안을 강하게 비판하며 불참했다. 근로자 대표 과반수의 참석이 없으면 안건을 상정할 수 없기 때문에 5명의 근로자 대표 위원 중 3명이 불참해 의결이 불가능했다. 앞서 언급했듯이 3명은 모두 한국노총이 추천한 인물로, 말하자면 배반이었다.

3명의 노동자 대표 위원은 한국노총, 한국경영자총협회 및 정부 관계자와 물밑 협상을 진행했지만, 3, 4차 본위원회에 계속 불참했다. 이 때문에 합의안 의결은 이뤄지지 못한 채 미뤄졌다. 사태가 장기화되자 노사정위원회 위원장은 책임을 지고 자신을 포함한 위원 전원의 사퇴를 대통령에게 요청했다. 이 과정에서 앞서 3명의 노동자 대표 위원은 모두 교체됐다. 노사정위원회 본위원회 위원이 재구성된 후 같은 해 10월 11일 제5차 본위원회가 개최되어 변경된 노동시간제 합의문이 의결되었다. 이 합의안을 기초로 한 법안이 국회에 제출되어 법 개정이 이루어졌다. 이상에서 살펴본 바와 같이, 한·일 양국은 시간외 근로에 관해서는 노사 간의 대립보다 노동 내부의 격렬한 대립이 해소되지 않은 채 법 개정이 이루어졌다고 할 수 있다.

3) 노동자 이익 대표의 취약성

지금까지 살펴본 바와 같이 노동시간 규제를 둘러싼 노사 간의 대립은 격렬했다. 양측 모두 시간외 근로 규제 강화라는 방향은 정해져 있었지만, 세부적인 내용을 놓고 경영측이 강

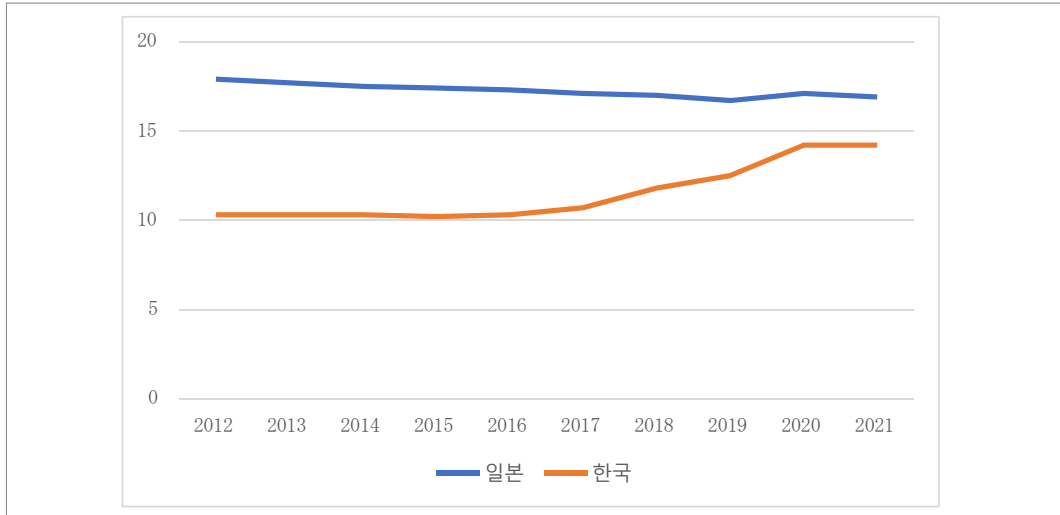
하게 반대하면서 협상이 난항을 겪었다. 다만 노동시간 규제의 정책과정에서 장기간 방치되었던 이 문제를 해결하기 위해 협상 당사자인 렌고와 한국노총 집행부는 무엇보다도 경영계와의 타협을 중시했다.

이러한 렌고와 한국노총의 태도는 노동정책 과정에 노동자 대표로 참여하는 노동조합의 대표성에 대한 과제를 제기하고 있다. 애초에 일본에서는 렌고 외에 전노련과 전노협이 전국적 구심점으로, 한국에서는 한국노총 외에 민주노총이 존재하고 있다. 일본에서는 전노련과 전노협이 노동자 위원을 임명하는 측에 의해 배제되고 있고, 한국에서는 민주노총이 정책의 정당화 수단에 불과하다고 비판하며 스스로 탈퇴하고 있다. 어느 쪽이든, 양국 모두 내셔널 센터 전부가 노동정책과정에 포섭되어 있다고 볼 수 없다.

더 나아가, 양국 모두 <그림 2-1>에서 확인할 수 있듯이 노동조합 조직률이 20%에 훨씬 못 미치는 수치를 보이고 있다. 조직화되지 않은 대부분의 노동자들이 영세기업 노동자와 비정규직이라는 점을 감안하면, 법적 규제에 의존할 수밖에 없는 취약 노동자들은 이러한 정책과정에서도 배제되고 있다고 할 수 있다. 이러한 구도 속에서 일본에서는 일본노동변호단과 과로사 유족회가 렌고의 합의안을 비판했고, 한국에서는 한국노총에서 추천한 취약 노동자 대표위원이 마지막까지 정노위 합의안에 반대했다.

지금의 노동정책 과정에 렌고와 한국노총만 포함되어도 되는가라는 형식적인 노동자 대표성의 측면뿐만 아니라, 취약 노동자의 이익이 이들 내셔널 센터에 의해 충분히 대변되고 있는가라는 실질적 대표성의 측면에서도 의문이 제기된 것이다. 노동시간 규제 관련 법 개정은 렌고와 한국노총의 노동자 대표성이 노동 내부로부터 부정 당하는 모양새가 되었다.

그림 2-1 일본과 한국의 노동조합 조직률



(출처) 일본의 「노동조합 기초조사」와 한국의 「전국 노동조합 조직현황」을 바탕으로 필자 작성.

또한 이러한 노동자 대표성 문제는 정책 과정뿐만 아니라 기업 차원에서도 중요한 쟁점이 되고 있다. 노동시간 규제 유연화에 대해 과반수 노동조합 또는 과반수 근로자 대표의 서면 협정이나 서면합의를 요구하는 법률이 한일 양국에서 증가하고 있다. 일본에서는 1987년 근로기준법 개정시 변형근로시간제, 재량근로제 등 노동시간 유연화를 위한 제도의 도입에 있어 과반수 대표와 사용자 간의 노사합의 체결을 요건으로 삼았다. 한국에서도 일본과 마찬가지로 1997년 근로기준법 개정시 변형근로시간제, 선택적 근로시간제 도입 등 근로시간 변경에 대해 근로자 대표와의 서면합의가 필요했다. 노동조합이 조직화되지 않은 기업의 노동자를 대변하기 위한 과반수 대표라는 제도의 중요성이 커지고 있는 오늘날, 근로자대표 기능의 문제는 노사관계의 중요한 쟁점으로 앞으로 더욱 부각될 것으로 보인다(西谷 2021; 權五晟 2021).

그러나 한일 양국 모두 과반수 대표가 근로조건 설정을 담당하는 중요한 존재가 되어 그 역할이 점점 커지고 있음에도, 한일 모두 과반수 대표의 선출 방법이 법으로 규정되어 있지 않고 경영자의 의향에 따라 선출되는 사례도 많아 그 대표성이 문제시되고 있다(和田 2021; 朴銀貞 2021). 이에 대한 대응으로 한일 양국 모두 과반수 대표 선출에 관한 정책을 내놓고 있다. 일본에서는 일하는 방식 개혁 관련 법에서 사용자의 의사에 따라 선출된 사람이 아닌 자

등의 선출 요건 명시와 선출방법을 명확히 하였고, 한국에서도 2020년 9월 16일 노사정의 '근로자 대표 제도 개선 합의문'이 발표되어 과반수 대표 선출 방법에 대한 가이드라인이 제시되었다. 다만, 노동자 다수의 의견을 어떻게 명확히 하고, 과반수 대표가 실질적인 노동자 대표로서의 역할을 할 수 있을지는 여전히 과제로 남아있다.

4 노동자 대표로서의 노동조합의 과제

한일 양국 모두 기업주의적 노동시장 관행이 장시간 노동, 성불평등, 근로빈곤 등 다양한 문제를 야기하는 요인으로 지목되어 최근 정부는 이 관행의 개혁에 나서고 있다. 정부 주도로 시작된 개혁 시도는 기존의 고용 관행을 크게 변화시키는 것으로, 개혁의 방향을 두고 노사정간의 치열한 대립이 벌어졌다. 본 장에서 살펴본 바와 같이, 노동시간 규제를 둘러싸고 노사 대립뿐만 아니라 노동 내부의 치열한 대립구도가 나타났다. 노동시간은 임금과 함께 노사관계의 가장 중요한 주제이지만, 일본과 한국에서는 오랫동안 노사자치의 문제로 여겨져 왔기 때문에 노동정치의 관점에서 이 문제가 다뤄진 적이 거의 없었다. 그러나 최근 한국과 일본 모두 노사자치만으로는 장시간 노동 문제를 해결할 수 없다는 인식이 확산되면서 노동시간 규제를 강화하는 법 개정이 이루어졌다. 본 장에서는 그 정책 과정에서 노사정 협상에 참여한 내셔널 센터가 합의한 내용에 대해 한일 양국의 다른 내셔널 센터와 취약노동자를 대표하는 노동조합, 노동단체 등이 왜 강력하게 반대했는지에 주목하여 분석하였다. 노동자 대표로 참여했던 내셔널 센터는 노사정의 치열한 공방을 배경으로, 노동 내부의 의견을 충분히 듣지 않고, 노사정이 합의하는 것에만 초점을 맞춰 논의를 진행했기 때문에 노동 내부의 거센 비판에 직면하게 된 것이다.

그동안 노사관계나 노동정책 과정의 관행과 제도에서 한일 양국은 유사점이 많다고 여겨졌지만, 최근 한국에서는 산별노조로의 전환이 진행되고 노사정위원회 구성이 법 개정되는 등 다른 부분도 눈에 띄게 나타나고 있다. 이런 가운데 노동시간 규제를 둘러싼 한일 양국의 정책 과정에서의 노사 대립과 노동 내부의 대립 구도는 매우 유사성을 보인다. 거기에는 취약노동자의 이익대표의 기능부전이라는 공통된 문제가 있다. 이 과제에 대한 노력도 한일 양국에서 나타나고 있지만, 이 장에서 명확히 드러난 바와 같이 여전히 취약 노동자는 노동정책 과정에서 소외되고 있다고 할 수 있다.

다만, 양국의 노동시간 규제를 둘러싼 정책과정은 취약 노동자의 의견이 전달되지 않는다

는 점에서 대표성의 문제가 드러난 것이 사실이지만, 한일 양국의 과반대표제와 한국의 노사정위원회 사례는 제도적 정비만으로는 이 문제가 해결되지 않는다는 것을 동시에 보여주고 있다. 즉, 협의회라는 3자 협의의 장이 형해화 되지 않고, 노사정이 취약한 입장에 있는 노동자의 의견을 존중하는 실효성 있는 논의를 하는 것, 그리고 무엇보다도 협상에 참여하는 노동자 대표위원과 그 선정에 책임이 있는 내셔널센터가 실질적인 노동자 전체의 대표로서의 태도를 갖는 것이 필수적이다. 이번 노동시간 규제를 둘러싼 법 개정 공방은 취약 노동자의 목소리를 어떻게 정책 과정에 반영하고, 또 보호할 것인가라는 명제를 한일 노동정치에 있어서의 과제로 남기고 있다.

참고 문헌

<日本語>

- 浅倉むつ子他編（2018）『労働運動を切り拓く—女性たちによる闘いの軌跡』旬報社。
- 安周永（2013）『日韓企業主義的雇用政策の分岐—権力資源動員論からみた労働組合の戦略』ミネルヴァ書房。
- 安周永（2021a）「拡大するプラットフォーム労働と岐路に立つ労働政治—日韓、欧米の労働組合動向比較」『龍谷政策学論集』第10巻2号、11-25頁。
- 安周永（2021b）「常態化する労働政治のインフォーマル・プロセス—日韓『働き方改革』比較の視点から」『日本比較政治学会年報』23号、87-113頁。
- 安熙卓（2021）『労使関係の日韓比較』文眞堂。
- 伊藤圭一（2020）「労働法制はようになってきたか」基礎経済科学研究所東京支部編『労働組合をどうする—その強化への挑戦』本の泉社。
- 李相熙·武井寛訳（2019）「韓国の長時間労働と労働時間規制」『労働法律旬報』1950号、7-16頁。
- 岩城穰（2016）「過労死・過労自死をなくすために、どう活用するか？—過労死防止大綱の策定過程と概要」『職場の人権』94号、1-11頁。
- 戎野淑子（2019）「働き方改革関連法の審議と労使関係—労働時間法制について」『日本労働研究雑誌』702号、63-74頁。
- 大森真紀（2010）「労働政策におけるジェンダー」木本喜美子·大森真紀·室住眞麻子編『社会政策のなかのジェンダー』明石書店。
- 金美珍（2018）『韓国「周辺部」労働者の利益代表』晃洋書房。
- 神津里季生（2017）「暮らしの底上げ 第48回常識は常識」『サンデー毎日』2017年4月9日。

権五晟・脇田滋訳（2021）「企業内労働組合と勤労者代表制」『労働法律旬報』1981号、23-29頁。

澤路毅彦・千葉卓朗・贅川俊（2019）『ドキュメント「働き方改革」』旬報社。

島田陽一（2016）「労働時間法政策のこれから」『日本労働研究雑誌』677号、64-76頁。

武井寛（2019）「韓国労働時間法の改正—有給休日と法定労働時間短縮をめぐって」『労働法律旬報』1932号、15-20頁。

高瀬久直（2020）「働き方改革における労働時間法制の形成過程」『安田女子大学紀要』第48号、89-98頁。

鶴光太郎（2010）「労働時間改革」鶴光太郎・樋口美雄・水町勇一郎編『労働時間改革—日本の働き方をいかに変えるか』日本評論社。

寺井基博（2012）「労働時間論の法的考察」石田光男・寺井基博編『労働時間の決定—時間管理の実態分析』ミネルヴァ書房。

西谷敏（2015）「労働時間の思想と時間法制改革」『労働法律旬報』1831・32号、8-19頁。

西谷敏（2021）「労働者代表の将来」『労働法律旬報』1981号、8-22頁。

日本労働弁護団ほか（2017）「真に実効性のある労働時間の上限規制を求める緊急共同声明」『労働法律旬報』1893号、53頁。

濱口桂一郎（2018）『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構。

朴銀貞・山川和義訳（2021）「韓国の勤労者代表制度」『労働法律旬報』1981号、40-49頁。

久本憲夫（2015）『日本の社会政策（改訂版）』ナカニシヤ出版。

久本憲夫・瀬野陸見・北井万裕子『日本の社会政策（第3版）』ナカニシヤ出版。

深谷信夫（2015）「長時間労働を生みだす要因を考える」『労働法律旬報』1831・32号、34-41頁。

森岡孝二(2016) 「労働時間の決定における労使自治と法的規制」 『日本労働研究雑誌』 677号、53-63頁。

脇田滋(2019) 「韓国・文在寅政権と労働法改革をめぐる動向」 『労働法律旬報』 1932号、6-14頁。

和田肇(2021) 「労働者代表制度の機能と課題」 『労働法律旬報』 1981号、30-39頁。

鷺谷徹(2017) 「労働時間問題をめぐる政策対抗—『働き方改革実行計画』をめぐって」 『中央大学経済研究所年報』 第49号、129-147頁。

尹辰浩·佐藤静香訳(2006) 「韓国の労働時間短縮過程と今後の課題」 『大原社会問題研究所雑誌』 573号、13-38頁。

<한글>

경제사회노동위원회(2018) 「제2차노동시간제도개선위원회전체회의자료」 (12월 26일)

배규식(2015) 노동시간단축 『월간노동리뷰』 121호、pp40-53。

이영주(2018) 근로시간단축법개정의 경과와 쟁점 『노동법 포럼』 제24호、pp143-179。

※ 그 외에 인용되어 있는 신문기사, 성명, 회의록에 대해서는 본문을 통해서 출처를 명시하고 있음.

발표5

한국 정년제도의 정치과정 - 일본과 비교의 관점에서

정혜윤 (국회미래연구원 부연구위원, 정치학)

한국 정년제도의 정치과정 - 일본과 비교의 관점에서

정혜윤 (국회미래연구원 부연구위원, 정치학)

1 들어가며

1) 문제제기

이 글은 2016(2017)년부터 실시된 '60세 이상 정년제(이하 '60세정년제')의 정책과정을 일본과 비교를 통해 비판적으로 검토해 정책위기를 '과정'의 문제로 분석하고자 한다. 엄밀한 비교연구는 아니다. 일본 제도화 과정의 몇가지 측면에 집중해 우리 문제를 보다 분명히 하려는 것이다. 제도 자체에 대한 효과 분석이 목적도 아니다. 정책 연구가 충분하거나 필요하지 않아서는 아니다. 아직 '60세정년제'에 대한 효과에 대한 평가는 엇갈리고, 심층 분석과 평가가 있어야 더 유익한 대안도 논할 수 있다. 다만 연구설계가 인과관계를 중심으로 설정되면 효과 유무와 양적 수준만 논의되기 쉽다.

민주주의란 공공정책에 관한 통제권을 두고 정당 간 선거경쟁을 제도화한 정치체제다. 정책은 정치에 의해 형성되고, 정책 집행의 피드백 효과는 행위자들의 선호·관심·의미에 영향을 미치기에 제도형성의 정치과정도 중요하다. 다양한 정책조합은 선거·정당·의회·행정부로 이어지는 정치대표체제와 시장이익을 조정하는 기능대표체제가 상호보완적으로 영향을 미치고 변화를 가져온다. 선순환이 이루어지지 못하면 제도의 규범과 원칙, 시장 작동, 정치연합은 각각 별도 영역처럼 움직이고 행위자들은 예기치 못한 결과를 맞이할 수 있다(안재홍 2013, 21-22). 나라마다 사회상태가 다른 데 장기를 이식하듯 '제도 이전(institution transfer)'이 불가능한 이유이다. 더욱이 고령자의 고용기한을 연장하는 제도는 기업과 노동자는 물론 중고령자와 청년노동자, 정규직과 비정규직 간 다양한 문제상황에서 여러 가치와 이해관계가 충돌할 수 있어 행위자 간 고도의 조율과 타협의 기반이 취약하면 제도 작동이 어렵다. 정책 실패를 정치세력의 의지나 진정성 부족, 정교한 프로그램의 부재로 단순화하지 않으려면 해외제도 소개 이상의 정책과정에 대한 이해가 필요하다.

비교 대상을 일본으로 삼는 이유는 무엇인가? 한일 양국의 법조문이나 제도는 일견 유사해도 그 실태가 달라서다.

2) 왜 일본을 비교의 준거로 삼았나

첫째, 양국 모두 법적 정년은 동일한 60세다. ‘60세정년제’는 한국은 2016(2017)년에, 일본에서는 1998년에 법적 의무가 되었다.¹

둘째, 정년연장이나 폐지는 전세계적 현상이지만, 도입 맥락과 역사는 차이가 있다. 유럽 연합국가들은 1970년대 청년실업을 세대 간 해결하기 위해 조기퇴직을 독려했었다. 이후 저성장-복지재정 악화를 경험하며 연금개시 연령을 높이고 정년연장을 추진해 오히려 노동조합이 정년연장을 반대하기도 한다. 반면 일본은 1980년대까지 완전고용상태에 가까웠고, 급격한 저출산고령화를 경험하며 노동력 공급 부족을 넘어서 공동체 존속에 대한 위기감에서 정년 연령을 높여왔다는 점에서 우리와 유사한 부분이 있다.

셋째, 양국 고용체제는 연공임금체제, 기업별노조, 노동시장이 기업 내외부 이중구조로 발달했다는 점에서 공통분모가 있는데, 이는 고령자 고용연장의 제약 요소다. 고령자 재직기간이 늘어나면 기업의 인건비 부담이 늘어난다. 중고령자 정규직에게 잔류기회를 늘려주는 대신, 청년이나 비정규직 노동자의 기회 박탈로 이어지거나 해석될 여지가 크다. 노-사는 물론 노-노 간 이해 충돌의 요소가 있다. 공적 복지가 상대적으로 취약한 동아시아 복지국가에서 ‘고용’은 복지를 대체해왔다. 복지체제가 갑자기 전환하지 않는한 가파른 인구고령화 시대에 고령자 고용문제는 풀어야 할 사회적 과제이지 않을 수 없다.

그런데 양국 법조문이나 제도적 환경은 일견 비슷해도 실태의 차이가 존재한다.

첫째, 일본의 60세정년은 규범 수준이 높다. 후생노동성의 2021년 1월8일 발표한 고령자 고용상황 조사에 의하면, 60세정년을 넘겨 계속 일하길 희망하면 거의 전원이 재고용된다. 2012년부터 ‘65세까지고용의무화(이하 ‘65세고용의무화’)이후 99%의 기업에 노동자가 65세까지 일할 수 있는 제도가 존재한다.² 다른 조사를 확인해도 정규직 사원중 자사 내 근무를

1 한자는 한국에서는 「停年」, 일본에서는 「定年」을 사용하지만, 한국식 발음은 ‘정년’으로 같음. 일본은 2012년부터 ‘65세까지 고용확조조치’를 의무화하고 있어, 정년연장, 정년제폐지, 계속고용 모두를 선택할 수 있어 엄밀한 의미의 정년제만을 의미하지 않으나, 한일비교를 위해 일본도 ‘정년제도’, ‘정년제’라는 용어로 통일. 일본의 법정정년은 60세임.

2 이하 기업의 고령자고용 현황 조사는 일본후생노동성의 2021년 1월 8일 발표한 「令和2年「高齢者の雇用状況」」을 토대로 하고 있음.

계속할 비율은 50대 후반까지 10명 중 7명, 60대 전반도 4명 정도다(労働政策研究・研修機構 2020a).

반면 한국은 법적 정년까지 일하지 못하는 노동자가 많다. 2022년 5월 통계청 경제활동인구조사의 ‘주된 일자리 퇴직 연령’은 평균 49.3세다. 60세정년제가 시행 8년차이지만 바뀌지 않았다. 법적 정년과 실제 퇴직연령 간 10년 이상 격차 존재하며, 비자발적 이유로 실업하는 노동자가 40%에 이른다. 법적 정년까지 고용보호 수준이 양국의 가장 큰 차이다(緒方桂子 2021).

둘째, 기업규모별 격차가 크다. 후생노동성 조사에 의하면 일본에서 2012년부터 의무화된 ‘65세고용의무화’는 기업규모에 상관없이 99%의 기업에 존재한다. 특히 ‘65세고용의무제’는 정년제폐지, 정년연장, 계속고용제(재고용) 중 선택할 수 있는데 중소기업의 경우 오히려 인건비부담이 높은 정년연장을 선택한 비율이 높다. 65세·70세가 넘어도 일할 수 있는 제도를 갖춘 기업도 중소기업이 더 많다. 기업규모가 작을수록 전반적으로 노동력 확보에 적극적이다.

반면 2016년 법시행 이후 한국에서 300인 이상 사업체에서 ‘60세정년제’도입 비율이 90%를 넘지만, 300인 미만 사업장의 경우 정년제 자체가 없는 비율이 79%에 이른다. 물론 정년제가 없다고, 반드시 실제 퇴직 연령이 낮다는 의미는 아니지만 고용보호 효과를 알 수 없다. 기업규모별 격차가 크다보니 정년연장의 혜택이 공공부문·대기업 등 특정 계층에만 집중될 것이라는 비판은 경영계만의 주장만은 아니다. 정년연장이 노동시장 이중구조를 심화시킬 것이라는 문제제기가 계속되며 ‘65세정년’ 논의도 동력이 떨어진다.

양국 모두 정년제를 도입시 ‘60세이상’으로 하도록 정하고 있으나 정년제 미도입 자체가 위법사항이 아니다. 실태 격차는 법조문이나 법원의 해석상 차이만으로 설명하기 어렵다. 이 점에서 정책형성의 정치과정에 주목할 필요가 있다.

3) 어떻게 연구할 것인가

이 글의 이론적 관심사는 코포라티즘이다. 코포라티즘도 노동세력의 힘과 전략에 따라 복지와 노동정치의 변화를 설명하는 권력자원론(Power resource theory)과 마찬가지로 노동의 정치세력화를 중요 변수로 삼으나, 이론의 초점이 정책결정 및 집행과정에 있다.

전후 서유럽 노동정책에서 노동 및 자본 조직의 대표들과 조정을 거친 후 법안을 의회에 이송하는 방식. 이른바 코포라티즘적 방식이 선호되었던 이유는 선거-정당-의회-행정부로 이어지는 정치대표체계와, 시장이익을 조정하는 기능 대표체계가 상호 보완적으로 작동하고 선순환이 가능해야 거래비용(구성원 동의 도출에 드는 비용)과 순응비용(집합적 의사결정결과를 준수해야할 집단이 지불하는 비용)을 최소화할 수 있어서다.

세계화 이후 한일 양국의 노동정책과정을 ‘코포라티즘’으로 규정할 수 있을지 여부는 학술과 현실의 오랜 쟁점이었는데 구체적 논의는 다소 차이가 있다. 1998년 한국 노사정위원회는 코포라티즘의 시작점이었으나 IMF경제위기 시기 국가적 비상사태를 해결하는 데 기여했다는 주장부터, ‘정리해고제’ 도입이나 ‘파견법 규제완화’ 등 신자유주의 구조조정을 관철하는 동원기제라는 평가까지 상반된 해석이 존재한다. 그런데 비판자나 찬성론자나 코포라티즘을 일종의 이념형(ideal type)으로 설정해 한국 ‘노동정책과정’에 대한 설명보다 노동조합의 노사정위원회 참여를 둘러싼 규범적 논의가 압도한다. 결과적으로 비판론자들은 시행된 ‘정책내용’이 노동 이해를 배제한다는 총론적 평가에 집중하거나, 긍정론자들은 해외 사회협약 사례나 합의기구의 정치·역사적 맥락을 소거하고 긍정적 내용이 구현될 가능성에만 집중하는 경향이 있다. 즉 과정보다 결과에 집중한다.

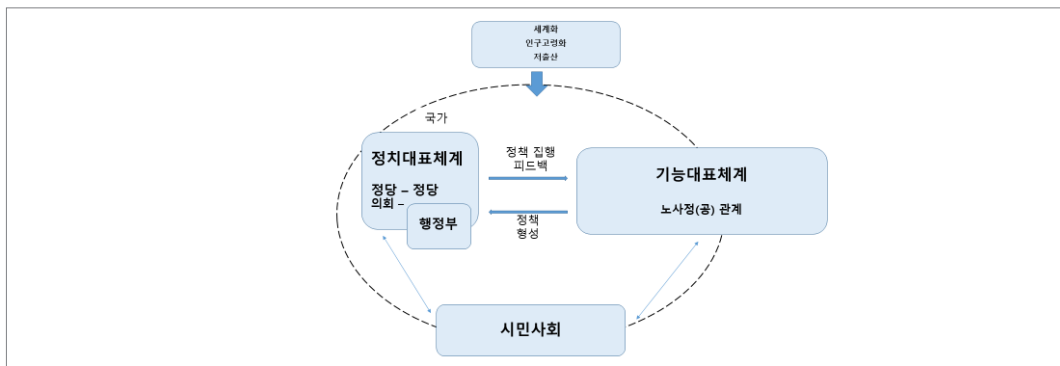
이에 비해 일본 노동정책과정을 둘러싼 논쟁은 1990년대 이후 조직화된 노동권력의 약화(中北浩爾 2009; 2015)나 노동조합의 인사이더 전략의 한계(安周永 2013)를 비롯해 노동시장의 규제완화가 심화되었다는 비판적 맥락도 있으나 정책과정 자체도 주목한다. 합의제적 후생노동성심의회에서 정부와 국회의 다수가 지배하는 정책과정의 변화, 구성원의 동의 도출 비용을 낮추기 위해 심의회 삼자합의가 아닌 정부의 수상직속위원회가 주도하는 정책과정에 초점이 있다. 노사조차 스스로 심의회를 무력화시키고 정당간 로비를 통한 국회에서 힘대결에 주력해 ‘3자합의’제 방식의 변용을 지적한다(三浦まり 2002; 2006; 中村圭介 2006; 2008, 神林龍·大内伸哉 2008; 花見忠·山口浩一郎·濱口桂一郎 2008; 濱口桂一郎 2014).

상술한 양국 논의는 파견법이나 노동기준법(근로기준법) 등 노동시장 유연화조치를 분석해왔다. 그렇다면 한일 양국 ‘정년제’를 분석대상으로 삼아 정책이 노사정합의와 국회를 오가며 합의를 거치는 과정, 구성원의 동의 도출 속도를 본다면 어떠할까. 일본 노동정책과정은 여전히 합의제적 요소가 존재한다면, 한국은 노사정과 국회 합의를 거치고 법조문 자체에 노사의 정치적 교환을 담고 있어도 ‘합의주의’로 보기 어렵다는 것이 본 연구의 가설이다. 양국

산업구조나 고용체제의 차이도 있지만 정책이 결정되고 시행되는 과정의 차이가 제도 실태의 차이와 연관될 수 있다는 점이 연구의 가정이기도 하다.

과연 양국 기능대표체제서 이해 조정, 이것이 정치대표체제에서 수렴되고 반영되어 입법과 정부 집행으로 이어지는 방식, 시민사회가 다시 국회와 정부로 보내는 피드백 역시 양국이 유사할까. 시장 작동과 정치연합은 유기적으로 연계될까 혹은 별도 영역처럼 움직일까. 행위자 합의에 드는 비용 등 이른바 제도도입 과정의 ‘속도’는 이후 이해관계자의 순응도와 어떻게 연관될까. 아쉽게도 위 질문을 충분히 다루기에 양국 사례 조사가 같은 수준으로 이루어지지 못했다. 일본 조사는 정년제도와 시행실태에 집중하며 정책 과정의 몇 가지 특징 포착에 집중했고 상대적으로 노사정 및 국회 회의록에 대한 검토나 관련자 면접은 충분하지 못했다. 제도 자체와 효과를 다루는 연구는 상당하나 정치과정을 다루는 연구는 찾기 어렵고, 시간이 경과해 조사에 어려움이 있었다. 한국의 경우 도입과정 당시 회의체 기록과 국회 기록, 당사자 면접은 이루어졌으나 조사가 광범위하진 않다. 양국 제도 자체를 설명하는 연구를 통해 본 질문에 대해 알아보고자 했고, 간접적 정보를 통해 해석적 서술을 하기도 하였다. 아래 구조틀이 그 자체로 분석 방법을 보여주는 것은 아니지만 비교 가능한 설명과 서술을 안내하는 기준으로 삼고자 한다.

[그림 1] 정책과정에서 정치대표체제와 기능대표체제의 연계



출처: 안재홍(2013, p.85. [그림 3-1]의 수정)

학술연구 및 국회 속기록·위원회 회의록이나 신문 등 자료 등의 문헌분석을 검토하고 면접 조사를 진행했다. 면접조사는 일본의 경우 일본노동정책연구·연수기구 총괄연구위원(오학수), 일본노동조합총연합회 소속 정책담당자(노동조건국 오오쿠보 아키코[大久保曉子]국장,

노동법제국 하세가와 토모노리[長谷川智則 부장]2인을 대상으로 전문가 세미나와 질의응답 중심의 온라인 줌회의 2회(22.7.7, 7.21)를 실시하고 추가 서면 질의 응답(22.8.29.)등 총 3번의 조사를 진행했다. 한국의 면접조사는 2012~3년 60세 정년제입법 과정 당시 국회나 노사협의체에서 논의과정에 직접 참여해 논의를 이끌었던 노동조합 정책담당자, 국회 보좌진, 노사정협의체를 진행한 실무진, 꾸준히 노사정회의체에 참석했던 전문가(교수)에게 4인에게 총 4번(22.9.21, 11.4 오전, 오후, 11.8)의 온·오프 면접(서면·온라인 포함)조사를 실시했다. 한국은 민감한 내용도 있어 익명으로 처리한다.

2 정년제 정책과정의 역사

1) 일본의 단계적·점진적 정책과정

가. 정년제 도입의 역사

일본 정년제는 ‘노력의무’에서 ‘법적 의무’, 대상자 ‘한정’에서 ‘확장’으로 단계적이고 점진적으로 도입된 것이 특징이다.

정년제는 1940년대부터 민간기업에서 장기고용시스템과 함께 도입되었다. 1970년대초까지 기업의 정년은 55세가 대다수였다. 고령자고용을 언급한 최초의 법률은 1971년 제정된 ‘중고령자 등의 고용촉진에 관한 특별조치법’이었다.

60세정년제는 1976년[제3차 고용대책 기본계획]에서 “60세를 목표로 정년연장을 추진한다”고 각의에서 결정하며 본격 논의가 시작된다(堤健造 2020). 1986년에 ‘노력의무화’하기로 결정했고 1998년부터 ‘의무화’를 결정하며 총 22년이 소요되었다.

‘65세고용의무화’는 정년연장을 포괄해 재고용 등 고용기한을 65세까지 연장할 수 있는 제도로 역시 점진적으로 도입된다. 1990년에 처음 논의되기 시작, 2000년에는 ‘65세고용’을 ‘노력의무화’하기로 결정했으며, 2004년 ‘단계적 의무화, 2012년 ‘희망자전원 65세고용 의무화’로 22년이 소요되었고, 13년의 경과조치도 존재한다. 2025년에 완전히 모든 사업장에서 법적 의무가 될 예정이다. ‘70세까지 취업 노력의무화’도 2021년부터 시행되어 단계적으로 실시되고 있다.

나. 연금 수급연령의 단계적 인상과 정년연령의 연계

우리 국민연금과 유사한 일본 후생연금수급 연령도 정년연령과 연계되어 단계적으로 상승한다. 일본 후생연금은 정액부분과 보수비례부분으로 되어있는데 정액연금은 우리 노령연금에 가까워 전체 국민이 수령한다. 정액부분은 1998년 60세정년이 법적 의무가 된 이후, 60세에서 2001년부터 1년씩 연장되어 2013년까지 65세로 조정된다. 임금생활자 수급액의 상당부분을 차지하는 보수비례연금은 60세에서 2013년부터 1년씩 상향 조정, '65세고용의무화'가 완전히 실시되는 2025년에 65세로 연금수급 연령 상승도 완료된다.

〈표 1〉 고령자고용안정법과 공적 연금제도의 주요 개정 내용

제·개정 년도	주요내용	시행시기
1976	[제3차 고용대책 기본계획] “60세를 목표로 정년연장을 추진한다”	
1986	60세정년 노력의무화(1986년 10월 시행)	1986년 10월
1990	희망자 대상, 정년 후 재고용 노력 의무화	
1994	60세정년 의무화 * 연금 정액 부분의 수급개시 연령을 65세로 단계적 인상	1998년 4월
2000	65세고용 노력 의무화 * 연금의 보수비례 부분의 수급개시 연령을 65세로 단계적 인상	2000년 10월
2004	65세고용 단계적 의무화(대상자 한정)	2006년 4월
2012	65세고용 의무화(희망자전원, 2025년까지 경과조치有)	2013년 4월
2020	70세 취업기회확보의 노력의무화	2021년 4월

출처: (이호창 2021, 11-12; 堤建造 2020, 2-3, 오학수 2018, 488)로 재구성

2) 한국의 불연속적·외재적 정책과정

가. 19대 국회(2012년) 이전 논의

한국은 1991년부터 고령자고용촉진법이 제정되며 '60세정년제'가 기업의 권고사항이었다. 일본의 1986년 '60세정년 노력의무화'와 유사하나 시장에서 작동은 차이가 크다. 일본은 '의무화' 전 이미 90%의 기업이 '60세정년제'를 도입했지만, 한국의 경우 국회에서 '60세정년'이 심사되는 2013년까지 도입사업장은 7.0%에 불과했다.

더욱이 국민연금 수급연령과 정년은 무관하게 논의되었다. 1998년 국민연금법이 개정되며 2013년부터 단계적으로 국민연금 수급개시연령이 60세에서 1세씩 65세까지 상향된다. 당시 대다수 기업이 '55세퇴직제'를 채택했지만 오히려 수급연령이 상향되었다.³ 그럼에도 법적 정년과 수급연령의 괴리로 인한 소득 공백에 대한 논의는 없었다.

국회에서 정년제도 개선 논의는 그로부터 십년이 지나 2007년에 처음 있었다. 11월 7일 한나라당 소속 배일도의원 등 12인이 “국민연금 수급연령과 정년이 맞지 않으므로 권고조항을 의무화하자”는 내용의 고령자고용법개정안을 발의했다. 그러나 법안심사소위 기록을 확인하면 논의 자체가 몇 줄 되지 못한다. 당시 노동부차관은 의원들의 질문에 재계 설득에 성공하지 못했다고 의견을 밝힌다. 환경노동위원회 법안심사 소위원회장은 법안을 폐기하기로 결정했고 다른 의원들도 별 다른 이익을 제기하지 않는다.⁴

18대 국회에서도 2010년 2월 18일 자유선진당의 이재선의의원 등 10인, 같은 해 8월 16일 강성천의원 등 10인이 법안을 발의했으나 논의가 거의 없었고 국회가 종료되며 자동 폐기되었다.

17·18대와 달리 19대 국회에서 논의가 진전된 이유는 정년연장이 박근혜 대통령의 공약 이어서다. 박근혜대통령은 [고용안정과 일자리 지키기]항목에 '60세 정년'을 법제화와 임금 피크제를 함께 실시하겠다고 약속했다.⁵ 이듬해 2012년 4월 19대 총선 과정에서도 민주당과 새누리당 양당 모두 '60세정년제'를 공약으로 내세웠다. 실제로 국회 법안소위 논의에서 민주당 홍영표의원은 박근혜대통령과 새누리당과 민주당 모두의 공약이었다며 법개정 필요성을 강조한다.⁶

3 한국 국민연금제도 자체가 늦게 성립되어서 정년제와 연계되지 않은 이유도 있음. 1973년에 국민복지연금법이 제정되었지만, 5인 이상 노동자까지 확대된 것은 1993년, 1995년에 농어촌 등 지역가입자로 확대, 1998년에 도시지역 비임금생 활자까지 포함하는 '전국민연금'의 시대가 열림. 즉 1998년 전국민연금으로 확대되는 과정에서 연금제의 장기 발전을 위한 광범위한 구조개혁이 논의되었고, 그 과정에서 급여율 인하(70%에서 60%), 최소가입기간의 단축(15년에서 10년)과 함께 수급 연령도 60세에서 65세로 늦추어짐. 당시 1998년 국회 법안 심사과정에서 환노위 전문위원은 “명예퇴직, 조기 퇴직 또는 계급·직급정년제 및 정리해고 등으로 정년이 거의 지켜지지 않고 있는 현실에 비추어 볼 때 고령자에 대한 고용관행의 변화가 전제되지 않는다면 재취업은 사실상 불가능하게 되어 퇴직후 연금수급까지의 상당한 기간 동안 소득보 장이 이루어지지 못하는 결과가 될 것이므로 연금수급연령의 연장은 이러한 면 등을 고려하여 신중을 기해야 할 것”이라 는 발언을 하지만 별다른 쟁점은 되지 못했음. 보건복지위원회 법안심사소위원회 회의록(1998년5월13일).pp.12-13.

4 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록(2008년 2월 13일). pp.30-31.

5 행정안전부 대통령 기록관 제 18대 대통령당선인 박근혜(http://18park2013.pa.go.kr/policy/eyepledge_1.html) 정책 공약.

6 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록(2012년 9월 18일). p.27.

19대 국회에는 관련 의원발의안이 총 5건에 이른다. 민주당의 이목희, 홍영표의원만 아니라 새누리당 소속 김성태, 이완영, 정우택의원도 60세정년을 위해 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」개정안을 발의했다.

발의 법안 내용을 확인하면 보수정당이 오히려 기업에 부담을 줄 수 있는 강력한 제재규정을 넣었다. 새누리당의 정우택의원은 기업이 정년을 지키지 않을 경우 3년 이하의 징역/혹은 3000만 원 이하의 벌금의 벌칙조항 두자고 했고, 같은 당 이완영의원은 1억 원 이하 벌금에 처하자는 의무규정을 넣어 제출했다. 국회 환노위 전문위원이 경제범죄에서 신체형과 자유형은 없어지는 추세라고 밝히며 처벌조항은 삭제되었으나 전반적으로 60세 정년제 도입 자체에 여야 의견 차가 크지 않았다.

〈표2〉 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 발의안

발의 날짜	발의	결과
2012-07-26	이목희의원 등 10인	대안반영폐기
2012-08-01	홍영표의원 등 13인	대안반영폐기
2012-08-14	김성태의원 등 10인	대안반영폐기
2012-08-16	정우택의원 등 14인	대안반영폐기
2012-08-22	이완영의원 등 11인	대안반영폐기
2013-04-30	위원장 통합안	원안 가결

출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

나. 국회 심사의 특징

당시 국회 기록을 보면 2012년 9월18일부터 첫 심사가 시작되어 환경노동위원회 고용노동법안 소위에서 총 4번, 환노위 전체에서 1번 심사를 거쳐 본회의에서 2013년 4월 30일 가결된다.

여야 의원들 모두 한국 조기퇴직(명예퇴직)이 심각하고, 인구고령화 속도에 따른 생산가능인구 감소, 고령 빈곤의 문제가 심각하다는 데에 대체로 동의한다. 특히 1991년부터 고령자 고용촉진법이 제정되며 ‘60세 이상 정년제’가 기업의 권고사항이었지만 실제 퇴직연령이 40대 후반에서 50대 초반이라는 데에 문제의식을 같이했다.

“법적 권고조항과 의무조항일 때 (기업이) 받아들이는 게 틀리지 않는가. 의무조항이 되면

기업도 조기퇴직 실시에 명확한 이유가 있어야 할 것”⁷이란 발언에서 확인할 수 있듯이 여야 의원들은 권고보다 ‘법적 의무’가 시장에 변화를 가져오리라 기대했다. 고용노동부 차관은 ‘법적 의무화’가 꼭 조기퇴직 방지를 위한 근거가 되지 못한다고 답변하지만 그 이상 논의는 없었다.

일부 환노위위원은 “한국 장기근속자의 비율이 낮고 사내하청 등 간접고용을 사용하는 등 기업의 인력관리시스템, 일자리 구조에 전반적으로 문제가 있으므로 이에 대한 논의가 필요하다”는 의견을 밝히기도 했으나 이 역시 논의가 진전되지 않았다.⁸

오히려 의원들은 정년만 연장하면 기업에 부담이 되므로 ‘60세정년’을 의무화하는 대신 임금체계개편을 주장하기도 했다. 이후 쟁점은 ‘임금피크제 등 임금체계개편 등 조항’, ‘60세 정년제 시행 시기’, ‘기업 규모별로 시점 차이’에 대한 내용으로 전환된다. 즉 ‘권고’에서 ‘의무’로 법이 바뀐다고 제도가 시장에서 실제로 작동할 수 있는지 여부는 관심사가 아니었다.

5개 국회의원발의안은 여야 조정으로 환노위위원장안으로 통합되어, 2013년 4월 30일에 국회를 통과한다. 3년 후인 2016년부터 시행하기로 결정했으며 300인 미만사업장은 2017년부터 시행한다는 1년의 경과조치만 있었다. ‘60세 정년’이 시행되는데 22년이 소요된 일본과 비교하면 우리 논의 속도는 신속하다. 법적의무로 만들어 기업에게 임금체계개편 등 인건비 부담을 경감시키면 고령노동자의 근속기간이 늘어날 것이라는 다소 막연한 가정하에 논의가 급진전 되었다.

3 대표체계에서 정책과정

1) 일본의 노사공 합의과정

1990년대 이전까지 일본의 노동법제는 공·노·사 3자로 구성된 후생노동성 노동정책심의회에서 합의안을 만들었고 국회는 이를 그대로 추인하는 형태로 통과해왔다. 1990년대 이후에는 심의회에서 수상직속위원회를 통해 합의를 강요하거나 파행되며 국회에서 힘대결로 수정되기 시작한다. 그런데 정년제의 경우 파견법처럼 심의회에 노동계가 불출석하거나, 노동

7 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록(2012년 9월 18일), p.27.(한정애 의원 발언 등)

8 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록(2012년 9월 18일), p.26(은수미 의원).

기준법 개정과정처럼 국회 여야당 대결로 심의회 결정이 대폭 수정되는 현상을 찾기 어렵다.⁹

일본 노동정책심의회는 법률 성격에 따라 7개 분과회(노동조건·안전위생·직업안정·장애
인고용·고용환경균등·근로자생활·인재개발)와 그 아래 16개의 부회로 나뉘는데 고령자정책
은 직업안정분과회의 ‘고용대책기본문제 부회’에서 다루어진다. 후생노동성 홈페이지에는
성청재편으로 후생노동성이 새롭게 출발후 제 16차 회의(2004년 9월 8일)부터 101차 회의
(2021년 2월 26일)까지 속기록과 위원명단과 의제, 관련 참고 자료가 있다. 해당 회의체가 고
령자정책만 논하진 않으나 중요 입법사항을 결정할 때에는 집중 심의가 이루어진다.

물론 관료가 일정한 정책방향을 가지지 않은 것은 아니다. 다만 그 과정이 노사가 합의 가
능한 수준으로 이루어진다. 가령 ‘65세 정년’이 합의되기 이전 2003년 고이즈미 2차 내각에
서 7월 후생노동 직업안정국장은 간담회를 통해 “정년을 연장해야한다”는 보고서를 정리했
고, 사카구치 치카라(坂口力)후생노동상은 12월 21일 강연에서 “생활불안을 막으려면 연금
개시에 맞추어 65세로 의무화하고, 할 수 없으면 이유를 명시하도록 해야한다”는 의견을 공
개적으로 밝히기도 했다.

경영계는 이에 대해 “개별기업 노력에 맡겨야한다”며 정년연장 법제화에 반대했다. 일본
재계에도 65세까지 정년이 연장되면 청년고용에 악영향을 줄 것이라는 의견이 존재했다. 경
단련의 551개 회원사 조사에 의하면 ‘65세고용 의무’를 부여할 경우 약 40%의 기업이 청년
채용 감소에 영향이 있을 것이라 밝히기도 했다.¹⁰

이후 노동정책심의회 부회에서 논의가 거듭되며 2004년 1월 20일 기업측도 65세고용제
를 의무로 하는 데에 합의한다. 노사가 연금지급개시 연령이 65세까지 올라가니 일하는 기간
을 늘려 수입 공백 기간을 최소화해야한다는 생각에 공감대가 있어서다. 다만 최종 합의는 기
업의 인건비 부담을 고려해 ‘65세정년연장’이 아니라 ‘고용연장’이었고, 세 가지 사항(정년연
장, 계속고용, 정년제 폐지) 중 하나를 선택할 수 있게 되었다. 또한 노사합의가 되면 ‘재고용
대상자’를 ‘한정’할 수 있다는 예외조치도 허용하기로 했다. 경영계는 예외조치를 환영했지만
노동계는 희망자 일부만 고용되는 재고용제도에 우려를 표하기도 했다.¹¹

이후 후생노동성은 2010년 11월에 ‘향후 고령자고용에 대한 관련 연구회’를 설치하고

9 https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-rousei_126982.html(후생노동성 심의회 및 연구회 등 일정 및 회의록)

10 아사히(朝日)신문. 2003년 10월 22일.

11 아사히(朝日)신문. 2004년 1월 20일.

2011년 3월 연구회 보고서를 발표한다. 이를 바탕으로 심의회에서 2011년부터 4차례에 걸쳐 검토가 이루어졌다. 노사는 대상자를 한정하지 않고 ‘희망자전원’에 65세고용을 의무로하기로 합의했다. 해당 법안은 2012년 12월 국회를 통과한다. 다만 2025년까지 경과조치를 두어 준비 기간을 가지도록 했다. ‘70세고용연장조치’도 2020년에 국회를 통과했다. 역시 점진적이고 다양한 노사의 선택이 가능하다.

일본의 노사정회의는 수십년동안 같은 의제에 대해 논의를 이어간다. 합의안이 만들어지면 이를 토대로 국회 심의후 입법이 된다. 다시 심의회부회에서 시행 이후 시장과 시민사회의 피드백을 토대로 후속 대책과 논의가 뒤따르는 것이 특징이다.

2) 한국의 노사정공 합의

가. 노-사-정-공 합의 시도와 실패

한국에도 노사정의 논의 공간은 있었다. 노사정위원회에서 2012년 3월 9일부터 2013년 3월 8일까지 1년간 총 18차에 걸쳐 노·사·정·공이 격주로 2시간씩 회의를 진행했다. 명칭은 ‘세대간상생위원회’로 고령노동문제 뿐 아니라 청년실업도 함께 논의해 세대연대를 꾀한다는 목적이었다. 정년문제를 다루는 공식회의체였고 주제별로 심도 있는 논의가 이루어졌다.

그러나 ‘60세정년’에 관한 합의는 이루어지지 못했다. 최종 18차 회의 때 ‘공익위원 권고문’만 나왔다. 권고문도 노사 양측 동의가 필요해 원론적 내용에 머물렀다. “정년60세 도입이 불가피하다”고 서술할 뿐 “도입 시기는 종합고려”한다고만 되었다. 당시 회의에 참여했던 구성원 중 1인은 “긴 기간 동안 계속 만나 많이 노력했는데 이걸 남기기 위해 그랬나 싶었다”며 아쉬움을 표하기도 했다(인터뷰참여자D).

나. 한국과 일본 노사(정)공 회의체의 차이

그렇다면 구체적으로 한국과 일본의 노사정공 회의체는 무엇이 다를까.

첫째, 한국 노사정위원회는 일본 노동정책심의회와 비슷한 노사 대화를 표방하나 구성과 운영방식이 다르다. 우선 인원 구성에 차이가 있다. 일본심의회는 공익대표, 노동자대표, 사용자대표의 3자가 10인씩 동수로 구성된다. 원칙적으로 노사의 ‘정상교섭’을 중시해 상대적으로 공익위원의 발언 자체가 적다. 노사는 대참자를 허용하나 공익위원은 전문가 개인 의견

이라 대참이 불가능하다(諏訪康雄2021). 정부는 회의 운영 실무진이지 결정 주체가 아니다.

그런데 한국 회의체는 위원장 포함 20인 위원 중 노사 대표자는 각 3인씩 총 6인뿐이었다. 반면 정부위원이 5인이고, 공익위원이 8인, 간사가 각 1인으로 구성되었다. 정부는 대참도 가능하다. 회의체 구성 자체가 노사 간 교섭보다 정부가 공익위원을 동원해 정책방향을 정하고 영향력을 발휘하기 용이하다. 한국에서 1998년 처음 노사정위가 출범했을 때 노-사-정 각 2인씩 동수였으나, 1999년 9월 3기 노사정위부터 노사보다 정부위원과 공익위원의 숫자가 훨씬 압도적인 규모로 운영이 계속되었다. 20년이 지나 문재인정부시기 경제사회노동위원회로 개편하며 본위원회에서 노사 대표가 각 5인으로 10인, 공익위원이 4인, 정부2인, 위원장 1인으로 바뀌었다. 그러나 여전히 본위원회 하부 단위인 각 의제·업종별위원회에서 공익위원의 숫자가 노사보다 많다. 더욱이 경사노위는 대통령자문기구로 위원장을 비롯해 회의 참석하는 관료와 공익위원에게는 행정부의 영향력이 강할 수밖에 없다. 노사도 정상교섭보다 자신들과 친화적 행정권력이나 공익위원과 협력에 대한 유인이 높아지기 쉽다.

둘째, 일본 회의체에 비해 노사정 논의에 연속성이 없다. 물론 노사정 논의는 고용노동부가 주관한 2012년도 3월 28일부터 1년간 고용정보원에서 ‘고령사회인력 정책포럼’도 열렸고 국회 법안 통과 시점인 2013년에 ‘장년고용포럼’¹²도 있었다. 그럼에도 공식 합의 회의체는 1년간 운영된 ‘세대간상생위원회’뿐이었고, 2013년 3월 이후 8년간 다시 발족하지 않았다. 이후 2021년 ‘고령사회대응 연구회’가 출범해 6개월간 한시적적으로 운영되고 종료되었다. 2023년 7월에 아예 노사당사자를 제외한 ‘초고령사회 계속고용 연구회’가 열리기 시작했다.¹³ 회의체가 만들어질 때마다 이름부터 새롭게 정하고 참석자도 바뀌며, 의제부터 조정을 다시 시작한다. 노사가 공유된 인식을 확장하거나 제도 시행후효과를 검토하거나 후속대책을 논하기 어렵다. 즉 한국에서 노사합의가 어려운 이유는 노사관계의 차이도 있겠으나, 애초에 인식을 공유하고 장시간 논의를 이어갈 장이 불안정하다.

셋째, 노사정 논의가 국회에서 가지는 구속력이나 위상이 다르다. 이는 노사 간 수용성과 양자 교섭에 대한 유인의 차이를 가져올 수 있다. 일본 국회는 심의회에서 노사 합의를 거쳐 ‘답신’을 만든 후 이를 토대로 국회 심의가 시작된다. 과거에 비해 심의회 합의안이 국회에서 수정되는 현상은 정년제과정에서도 찾아볼 수 있다. 가령 2012년 ‘희망자전원 65세고용의

12 연합뉴스(2012년 3월 28일) “제1차 고령사회인력정책 포럼 개최”, 2022년9월21일(인터뷰 참여자 A)

13 경제사회노동위원회 홈페이지 참고.

무화’원안은 국회에서 합의안이 수정되었는데 ‘심신장애로 인해 업무수행이 곤란한 자에 대한 사업주가 취해야할 조치에 관한 지침’이 추가되었다. ‘일할 수 없는 사람까지 고용을 계속 연장하는가’라는 재계의 우려를 민주·자민공명당 여야가 받아들여 법안을 수정한 것이다. 국회 수정안이 사용자가 ‘심신장애로 계속고용이 어려운 자’를 자의적으로 판단할 수 있어 본래 ‘희망자전원’이란 법개정 취지에서 벗어난다는 의견도 있었다(山口大輔 2021). 그럼에도 국회 논의는 노사정과 별도로 할 수는 없으며, 정년제의 경우 심의회합의를 벗어나는 심각한 수정은 찾기 어렵다. 또한 제도 실시후 노사 양측 시민사회에서 다시 피드백을 토대로 심의회에서 후속 논의가 이루어지기 때문에 보완책을 만들 수도 있다.

반면 한국 국회 심의나 법안 발의는 노사 합의나 이들 심의 내용을 토대로 삼는 관행을 찾기 어렵다. 노사정 회의체에 참여했던 전문가(면접자D)는 “노사합의안이 있었으면 국회에서 받아들이는 것이 좀 나았을 것이다”고 밝혔으나, 국회 속기록에는 합의는 커녕 노사정에서 다른 공식 이전조차 찾아볼 수 없다. 심사 시기를 보아도 노사 심사 이후 국회 발의와 심사가 시작된 게 아니다. 오히려 국회 속기록에는 “우리 노사가 그럴 수준이(합의를 할 수 있는 수준이)아니다”, “노사자율로 맡기면 안 된다”는 발언도 있다. 당시 국회 심의에 참여했던 보좌진(면접자B)도 노사정 논의가 이슈가 되거나 국회 심사의 근거가 되지 못했다고 설명한다.

넷째, 한국에서 노동제도가 결정되는 공간은 노사정보다 국회이다. 그런데 선술한 바와 같이 국회 심의는 법조문을 만드는 데 집중해 이것이 효과적인 제도가 될 수 있는가에 대해 깊은 논의가 어려웠다. 시간 자체도 18회에 걸친 노사정 논의에 비한다면 심의 횟수는 4번에 불과하고 시간 자체도 훨씬 짧다. 즉 애초에 합의되고 조율된 안건이 아니라 처음부터 논의를 시작하나 시간도 길지 않으니 깊은 논의보다 개별 법조문에 집중한다. 나아가 논의의 연속성이 없다. 2012년과 2013년 법통과 당시 국회 심사가 집중되었을 뿐이다. 이후 국회에서 후속 대책이나 입법효과를 논의는 없었다. 국회 지원조직인 입법조사처에서 2018년에 ‘60세정년제’의 효과를 논의하는 입법영향보고서가 1번 나왔을 뿐이다. 그렇다고 보고서를 토대로 국회에서 후속대책을 논한 것도 아니다.

다섯째, 정부영향력의 차이가 크다. 일본 후생노동성심의회에서 관료는 결정 주체는 아니다. 사무국의 역할을 맡는다. 후생노동성이 회의체 운영을 위해 일본 재계와 노동 단체는 물론 정부 성청과 부서 내외 의견조정, 내각법제국의 의견조정, 여야 국회의원에게 설명하는 역할을 맡는다. 물론 후생노동성이 노사가 논의할 보고서를 만들고 수상직속위원회를 통해 정

부주도성이 커졌지만 노동정책 심의회는 노-사 합의가 일차적이다. 관료가 중재·조정하는 역할도 중요하다.

반면 한국 노사정협의체에는 정부와 공익위원의 구성 비율이 높고, 국회 심의도 전적으로 고용노동부에 의존한다. 국회 심의 기록의 상당 부분이 국회전문위원의 발제와 고용노동부 차관의 의견을 듣고 의원들 질문과 답변이 대부분이다. 노사 정상교섭에 대한 유인이 높지 않을 수 밖에 없다. 노사가 양보하고 조정해 문제를 해결하기보다, 본인들에게 우호적 대통령의 선출, 실무를 담당할 관료와 비공식 접촉이 정책결정과 집행에 유리할 수 있어서다.¹⁴

일본은 '관료의 역할'이 중요한 국가다. 일본정치학의 오랜 쟁점은 통치 주체가 '관료인가 정치인인가'였고 1990년대 이후 일본 정치의 구호는 '(관료가 아닌)정치 주도'였다. 그런데 적어도 정년제 과정을 비교하면 한국이 관료의 영향력이 막강하다. 혹은 노-사라는 시민적 자율결사체와 정치결사체인 정당의 역할이 허약하다고 볼 수도 있겠다.

다. 노사 간 정치적 교환을 법제도화

한국 법률에는 노사 간 정치적 교환을 그대로 담고 있다. 노측에 유리한 조치인 “정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주는 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다”라고 임금체계개편, 이른바 ‘임금피크제’를 명시했다. 노동자가 고용연장 기회를 얻는 대신 사용자의 지불능력 한계를 배려해 임금삭감을 허용하는 제도를 그대로 법조문화한 것이다.

한국에서 종종 ‘일본 임금피크제’가 참고 사례로 제시된다. 그런데 정작 일본에는 ‘임금피크제’라는 용어는 없다.¹⁵ 물론 법조문에 임금체계개편을 명시하지 않을 뿐 임금조정이 없다는 의미는 아니다. 일본 노동자의 임금은 50대 전반까지 상승하다 60세까지 횡보하는 등 조정이 있다. 고용연장과 임금삭감이란 노사 간 교환은 자연스럽게 이루어진다. 정년 전 삭감 수준은 60세 이전에 총액 대비 10~20% 수준이고, 60세를 넘으면 재고용 시점에는 임금이 30~40% 정도 삭감된다.¹⁶

14 국회 심의 이전에 2011년 포럼을 주도하거나 법제화 이후 2013년 협의나 후속 조치를 마련한 고용노동부 관료의 이야기가 상당 부분을 이루었다.(2022년 9월 21일, 인터뷰 A).

15 이 점은 이호창(2015)의 연구는 물론 2022년 오학수(2021)세미나 및 인터뷰에서도 동일하게 언급.

16 일본 정년제 시행 이후 임금조정에 대해서는 이호창(2015) 연구에 자세히 서술

한국도 고용연장에 따른 임금감액 조치는 노-사 합의를 거치도록 되어있다. 그러나 노사 간 합의 수준이 높지 않다. 사용자가 어쩔 수 없이 법제화에 맞추어 정년제를 도입하는 대신, 노동자에게 임금삭감을 강제한 경우가 많다. 특히 임금피크제는 구성원의 수용성이 떨어져 임피제의 연령차별의 요소나 노사합의에 대한 절차적 정당성을 문제 삼는 소송도 계속되었다. 2022년 5월에는 대법원에서 처음으로 ‘임금피크제 무효’판결이 있었고 이후 줄소송이 예고되는 등 많은 사업장에서 분쟁이 지속되고 있다.¹⁷ 은행권에서는 임피제가 ‘시니어노조’를 비롯해 제2노조가 탄생의 계기가 되어 무효 소송을 주도하고 있어 노-사뿐 아닌 노-노 갈등의 원인이기도 하다.¹⁸

4 정부의 집행과 피드백

1) 일본

가. 노사의 자율적 합의형성

일본의 노사(공) 합의와 입법이 선택지가 넓고 단계적으로 이루어졌기에 개별 노사관계에서도 정년제에 대한 점진적이고 자주적인 합의 형성이 가능했다. 60세정년제 기업별 도입현황을 살펴보면 알 수 있는데, 기업상황에 따라 시행 시기, 임금이나 고령자 직무개발, 직책정년제 등 인사적체 해소 방안이 자율적으로 결정되었다는 점을 알 수 있다.

〈표3〉에서 확인할 수 있듯이 파나소닉(舊마쯔시타 전기)이나 토시바(東芝)같이 전기·전자 등 비교적 성장산업에 속하고 정년연장 대상자가 많지 않은 기업은 임금을 깎지 않고 정년연장도 1970년대에 실시하기 시작했다. 반면 신일본제철(철강산업)과 같이 성숙산업에 접어든 기업은 고령자 인건비 부담이 있어 정년연장 시기를 늦추거나 임금을 억제하는 형태로 도입했다.¹⁹ 그럼에도 신일본제철에서 ‘60세정년제’가 실시된 것은 1991년으로 일본에서 법적 의무가 되기 7년 전이다. 즉 일본 법률은 노력 의무를 부여하거나 경과조치를 충분히 가진 후 대다수 노사가 이를 수용했을 때 ‘법적 의무’가 된다. 일본에서 ‘법적 의무’란 최종적이고 선

17 연합뉴스(2022.5.27.) “노동부, 대법원판결, 정년유지형 임금피크제 모두 무효 ‘아냐’”

18 자세한 내용과 이를 다루는 참고문헌은 정혜윤 외(2021) 참고.

19 해당 내용은 오학수(2014), “일본의 정년제와 중고령 인력 활용방안 연구”, 안종태 외, 『정년 60세 시대 인사관리 이렇게 준비하자』, 호두나무, pp.64-95.에 자세히 소개.

언적 의미를 가진다.

〈표 3〉 60세정년제 인사노무관리 변화 사례

	60세 정년시행	임금	직책정년제	고령자용 직무개발
신일본제철	1981년부터 단계적 시행, 1991년 60세	정년연장자 기본급 평행	직책정년제 (55세)	출향 / 전직
후지쯔	1966년부터 단계적 시행, 1972년 60세	정년연장자 임금인상 억제	없음	없음
파나소닉 (구 마쯔시타전기)	1955년부터 단계적 시행, 1972년 60세	특별한 조치 없음	없음	전직지원(6개월 유급휴가)
토시바	1968년부터 단계적 시행 1970년 60세	특별한 조치 없음	없음	자회사 설립 후 출향, 직종 전환
닛산자동차	1973년 60세 정년	55세 이후 정년연장자 정기승급 금지	직책정년제 (55세)	경미한 직무 변경/ 업무 부하 경감 설비투자
일본생명	1982년 60세 정년	연장자 임금 감소	직책정년제 (57세)	간단한 직무/ 희망직무 조사 후 배치 노력
아사히가세	1981년부터 단계적 시행 1984년 60세	정년연장 전 80%, 그 후 50세 이후 임금 커브 낮추어 정년연장자 감소 조치 폐지	직책정년제 미도입/직능자격 승격 속도 3년 늦춤	정년연장 전과 같은 업무/업무부담 경감 설비투자, 자회사 설립 출향
동경가스	단계적 연장, 1986년 60세	정년연장자 55세 임금과 동일	불명	불명

출처: 2022년 국회미래연구원 『고령자 고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』 (탐색연구) 중 오학수와 비공개 세미나 (2022.7.7.) 발제문,

나. 정부의 정년연장 지원제도

일본 노사가 합의가 비교적 용이한 데에는 정부가 제도 정착을 위해 노사 양측에 인센티브가 있는 제도를 개발해와서다. 노동자 개인에게 임금을 보조해주는 고령자고용계속급부가 대표적이다. 수급대상은 고용보험에 가입기간이 5년 이상인 60~65세 노동자로, 60세를 넘어서 임금이 60세 시점과 비교해 75% 미만인 노동자에게 지급된다. 현재 가장 많은 기업이

활용하는 제도이다.²⁰ 기업은 고령노동자를 계속 고용하며 발생하는 인건비 부담을 덜 수 있고, 노동자도 임금이 일부 줄어들어도 보조금을 수령해 생활 안정을 도모할 수 있다. 계속고용제가 실시된 이후 평균적으로 60세 넘어 일하는 노동자의 임금은 60세 시점(월급) 대비 평균 60~70% 수준이다(労働政策研究・研修機構 2020b). 고령자 간 임금 격차, 고령자 처우개선의 한계를 보완할 수 있다는 점에서도 중요하다.

사실 일본에서 2019년부터 '동일노동 동일임금'(노동계약법제 21조, 균등대우규정)이 실시되며 정년퇴직 후 재고용된 촉탁노동자와 재직노동자의 임금 차이가 있으면 법규위반의 소지가 발생한다. 관련 소송이 이어지며 판결이 잇달았는데 법원은 정년 이후 같은 업무를 수행하는 고령자에게 60% 정도 이상 임금 지급을 마지노선으로 보고 있다(原昌登 2021). 제도가 실시된 1995년에는 급부액이 임금의 25%였으나 2003년부터 15%로 줄었고 2025년에는 10%로 축소 예정이다.

그 밖에도 임금과 연금을 동시 수령하는 노동자의 경우 합계 월수령액이 일정 액수 이상일 경우 연금액의 전부나 일부를 지급정지 하도록 하는 '재직노령연금'이란 제도가 있다. 연금의 재분배기능을 강화하고 재정건전성을 꾀하려는 제도이다.²¹ 이에 일본 고령자는 한국 고령자에 비하면 비교적 생활이 안정적이다. 60대가구의(2019년 5월 기준) 평균 세대 수입은 35.5만 엔이고 생계비는 평균 25.6만 엔으로 나타났다(労働政策研究・研修機構 2020a, 67).

2) 한국

가. 노사에게 유인이 낮은 정부지원책

한국도 고령자계속고용장려금, 고령자고용지원, 신중년 적합직무고령장려금 등 중소·중견기업에게 고용을 촉진하고 장려하는 제도가 있다. 그런데 지원액이 최대 월 30만원, 최대 2년으로 고령자고용을 촉진하기에 액수가 낮고²² 시행사업에 따라 다른 중소기업 사업과 겹

20 78%의 기업이 제도를 인지하고 있으며, 63.6%가 이용함. 労働政策研究・研修機構(2020), 『高齢者の雇用に関する調査(企業調査)』, 198.p.94.

21 60세 이상 후생연금 수급권자가 재직 중일 경우, 임금(보너스 포함)과 연금의 합계 월수령액이 60대 전반에는 28만 엔, 65세 이상이면 47만 엔을 넘는 경우, 연금액의 전부 혹은 일부를 지급 정지하도록 제도가 설계. 2022년 4월부터는 생활수준의 상승을 고려해 28만 엔에서 47만 엔이 넘는 경우로 변경됨. 아울러 제도 자체가 단계적으로 65세로 연금수급 연령 인상을 뒷받침하는 제도이기에 2025년에 완료 예정.

22 2020년 6월 11일 중소기업중앙회의 실태조사에 의하면 '고령자계속고용장려금'에 대해 기업들은 적어도 1인당 월 58만 원 정도 지급이 필요하다 답변함. 중소기업중앙회 보도자료 (2020년 6월 11일)

쳐 집행률이 떨어진다.²³ 그 밖에 중장년일자리희망센터, 생애경력설계서비스, 고령자인재은행, 신중년경력형일자리 등의 제도가 있으나 아직 열악한 고령일자리시장을 개선한다고 보기 어렵다.

일본 제도와 가장 큰 차이는 은퇴 후 노동자 개인의 급격한 생활하락을 방지하는 제도가 없다는 점이다. 물론 일본 임금보조금 제도도 5년 이상 가입해야 해 비정규직이나 근로기간이 짧으면 아예 수령하지 못한다. 기업이 보조금을 고려해 재고용시 임금을 깎는다는 비판도 있다. 그럼에도 기업은 인건비에 부담을 덜고 노동자는 퇴직 후 급격한 생활하락을 방지할 수 있다. 반면 한국 정부는 기업에 정년연장을 외재적으로 강제했으나 유인책은 크지 않다. 특히 대기업의 경우 정년연장의 유인책이 없다. 실제로 법시행 이후 일부 중소기업에서 고령층의 고용 확대를 가져오기도 했으나 인건비 부담을 느낀 기업들은 2016년 법시행 이전부터 권고 사직이나 조기퇴직 등 고용조정을 실시해 고령자고용 자체에 큰 유의미한 효과가 없었다는 분석도 있다(남재량 2018; 정진호 2022).

일본에 비해 현재 한국 고령세대가 연금소득으로(공적연금과 개인연금 포함) 노후를 대비하기 어렵다. 통계청의 2022년 5월 경제활동인구조사 중 고령층 부가조사 결과에 의하면, 60-79세까지 연금 수령자 비율은 전체 고령자 중 66.1%, 월평균 연금수령액은 69만원, 월평균 25~50만 원 수령자도 44.4%에 이른다. 150만 원 이상 수령하는 사람은 10.7%에 불과하다. 더욱이 현재 국민연금 수급연령 상향조치와 정년연령은 연계되지 않았다. 2014년부터 국민연금 수급연령이 60세에서 1년씩 단계적으로 늘어나 2033년이 되면 전 국민의 수급연령이 65세로 상승한다. 현재 60세정년제를 지속할 경우 국민 전원이 '소득 크레바스(Income Crevasse)', 이른바 연금기간까지 소득이 없는 기간이 발생한다.

60세 정년제가 논의된 2012년 국회에서 연금수급 연령에 대한 언급이 있었다.

“이명박정권 초 정부는 연금수급연령과 정년을 맞추라는 의견을 보건복지부와 고용노동부가 가졌던 것으로 아는데, 왜 정년연장에 반대하는가, 연금수급연령과 맞추어야 한다.”²⁴ 그러나 더 이상 논의는 진전되지 못했다.

23 서울신문 2020년 8월 10일

24 환경노동위원회 법안심사소위원회 회의록(2012년 9월 18일), p.23.

나. 공공부문에서 제도를 강제하며 분쟁 야기

한국 정부정책의 성격은 공공부문 집행과정에서 알 수 있다. 공공부문이야말로 정년연장의 혜택이 주어지는 공간이다. 그런데 업종별 실태를 비교하면 오히려 다른 업종에 비해 구성원의 제도 수용성이 높지 않다(박명준 외 2015; 정혜윤 외 2020). 정혜윤 외(2020) 조사에 의하면 민간기업의 경우 노사합의로 사업장 상황에 따라 임피제를 도입하기도 했지만 받아들이지 않은 경우도 많다. 또한 일부 제조-IT 등은 노동자 고용기간을 연장하는 대신 임금을 조정하고 사용자는 인건비 부담을 줄이며 노사가 서로 이득을 꾀한 경우도 있었다.

반면 공공부문은 임피제가 정부지침에 따라 일괄적으로 실시되며 노사는 물론 조직 분쟁의 가장 큰 요소가 되었다. 당시 임금피크제는 단순히 정년문제 해결을 위해 등장한 의제가 아니라 성과급 임금체계개편과 함께 박근혜정부가 ‘고용유연성 제고’를 위한 노동개혁패키지 중 하나였다. 공공기관은 60세정년제 입법을 앞두고 정년을 연장하는 한편 임금피크제도 동시에 실시했다. 또한 임피제노동자의 임금만 깎는 것은 차별의 요소가 있어 ‘임피제 적합 별도 업무’를 부여했다. 아울러 임피제로 절약한 인건비로 ‘청년의무고용제’를 실시했다. 문제는 이 모든 절차가 기관 자율성도 없고 노사의 합의 수준도 낮게 일시에 강제되었다는 점이다. 사실 공공기관 중에는 이미 정년이 연장되거나 60세를 넘긴 사업장도 있었다. 그런데 정부가 제도를 강제하니 정년연장의 효과 없이 임금삭감만 받아들인 경우도 있다. 국책은행과 같이 기관 특성에 맞게 정년 전 명예퇴직해 인력 순환을 유도한 곳도 더 이상 자율성을 발휘할 수 없었다. 지침에 따라 단기간에 만든 ‘임피제 적합업무’는 대부분 조직에서 불필요한 업무인 경우가 많았다. 임피제노동을 수행하는 당사자는 주변화된 직무수행으로 자존감이 하락하고 조직의 실무인력은 줄어들었다. 더욱이 임피제인원에 따라 청년채용 인원이 할당되는데, 기재부에서 정해진 총액인건비에 예산이 묶여있으니, 결국 실무인력의 수당을 삭감하는 식으로 대응한 사업장이 많았다. 그로 인한 세대갈등, 노노 갈등도 적지 않다.²⁵ 정부는 공공부문에서 민간과 시장을 유도할 수 있는 모델을 제시하지 못했다. 제도를 도입하고 집행 과정이 급격하고 일방적이라 구성원의 자율성이 심각하게 훼손되며 제도에 대한 구성원의 수용성이 크게 떨어진다.

25 임피제의 고용연장 효과나 청년채용의 효과에 대해서는 논쟁이 분분하나 공공부문에서 임피제 경험의 문제점에 대한 내용은 논쟁의 여지가 없을 정도로 유사한 문제가 지적되었음.

5 결론

이 글은 2016(2017)년부터 실시된 정년제도의 효과나 구성원 수용성을 제도자체만 아니라 정책과정에 있다고 간주하고 일본과 비교분석을 수행했다.

일본 정년제는 제도 도입과 시행 속도가 단계적이고 점진적이다. 60세(65세, 70세)정년제는 노사 상호 선택지를 가질 수 있는 형태로 진행되었다. 노-사-공 회의체에서 지속해 논의되고 합의되면 정책안이 국회에서 수렴되는 형태로 정책과정이 진행되었다. 제도를 논의하는 노-사-공 삼자 협의체가 노사 간 정상교섭을 유도하도록 운영될 뿐 아니라 장기간 의제를 다루니 합의가 진전되고 후속대책이 논의된다. 정부는 노-사 간 상호 인센티브가 있는 제도를 운영해 개별 기업에게 수용성을 높인다. 제도가 법적 의무가 되기 전 기업 상당수는 이미 제도를 수용해 '법적 의무'란 최종 선언의 의미를 가진다. 2000년대 이후 정부주도성이 강해졌어도 노-사-공 삼자 합의관행에는 연속성이 있고, 정부는 조정자로서 역할도 수행한다. 일본에서 법과 정책은 사회적 행위 조율을 돕는 내재적이고 최종적 기능을 한다

반면 한국 정년제는 도입과 시행속도가 일본에 비해 빠르고 논의과정은 불연속적이다. 노사정 논의가 있기는 하나, 노사정회의체가 대통령소속 자문기구로서 행정부당파성을 피하기 어려우며, 정부와 공익위원이 영향력을 행사하기 쉽다. 회의체 자체가 연속성이 없어 논의가 축적되지 않는다. 국회도 노사정 논의를 존중하는 문화가 없으니 합의안이 나와도 변동가능성이 높아 노사가 합의할 유인도 적다. 국회 심사도 선거 등 정치적 조건이 변화하며 갑작스럽게 이루어져 내용이 축적되지 않는다. 법제화 과정은 빠르지만 제도 시행 후 효과를 검토하거나 시장에서 수용성을 높일 방법을 논의하는 경우는 드물다. 법조문 자체에 노사합의를 담고 있으나, 정부가 제도 자체를 강제하며 오히려 분쟁의 요소가 커진다. 한국의 법과 정책은 행위자들에게 외재적이고 구속적이지만 규율로서 기능하지 못한다.

한일 정년제 정책과정을 비교하면 일본 정책과정은 합의제적 정책과정의 경로의존성이 존재한다. 심의회에서 노사가 점진적으로 구성원의 순응성을 높이도록 합의를 거쳐 제도를 만들고 국회도 이를 존중해 법안을 만들어 시행한다. 제도 자체가 개별 노사에 자율성을 가지도록 선택지가 있고 충분한 유예기간을 두거나 단계적으로 실시한다.

우리 국회는 다수파주의와 합의제적 성격을 모두 가지고 있다. 국회는 안전 조정을 비롯해 소위-상임위-법사위를 넘어가는 과정에서 전원 합의를 원칙으로 하기에 극소수 여야 쟁점법

안을 제외하고 본회의 표결까지 올라간 법안은 여야통합안인 경우가 대다수다. 정년제 법안도 형식적으로는 노사정 합의를 시도했고 국회 심사도 거쳤으며 법조문 자체는 아예 노사의 교환을 담고 있다. 그러나 이익대표체계에서의 조정은 형식적이고 정치대표체계와 선순환하지 못한다. 노사정과 국회 논의도 연속성이 없어 정책은 행정부당파성에 좌우되기 쉽다. 국가가 강제조정자로서 역할을 수행하지만 입법과 제도 시행과정에서 합의 수준이 낮으니 시장에서 기대한 효과는 발휘되기 쉽지 않다. 구성원의 수용성은 떨어진다. 정책은 기대한 효과를 가져오지 못하고 여러 파열음은 계속된다. 시행 이후 이해관계자 정책에 대한 이해와 생각의 차이가 크니 진전된 합의를 이루기 어렵고 사후 정책을 만드는 과정도 빈약하다. 제도의 규범과 원칙, 시장 작동, 정치연합의 각각 별도의 영역처럼 움직이며 선순환 한다고 보기 어려운 것이 우리 현재이다.

한국코포라티즘 논의는 하나의 협의체기구로 이해되는 경향이 있다. 이에 노사 합의를 위한 회의체 구성과 논의 과정, 국회와의 관계, 정부의 역할은 상대적으로 중요하게 다루어지지 않았다. ‘코포라티즘’이나 ‘사회적대화’ 등 개념이 적지 않게 소비되면서도 노사의 교섭이란 본래 목적은 거세되거나, ‘사회통합’, ‘노동존중사회’, ‘코로나위기극복’ 등등 정부의 슬로건이나 목적을 위해 노사를 수동적으로 참여시키는 행위로 생각하는 경향도 있었다. 이에 정작 노동정책 개선이나 입법과제가 논의될 때 정치적 맥락과 분리되어 논의된다. 사회적대화를 추진하는 집권세력조차 노사합의는 형식이고 빠른 입법만이 목표가 된다. 보수정당계 세력은 아예 노사합의를 거추장스러운 형식으로 여긴다. 그런데 본 연구에서 살펴보았듯이 구성원의 합의가 빈약한 제도가 좋은 결과를 가져올 수 있을지 되돌아 볼 일이다.

2023년 1월 27일 고용노동부는 ‘제4차 고령자고용촉진기획계획’을 발표했고 연내 ‘계속 고용로드맵’을 만들기로 결정했다. 내용은 일본 ‘65세 고용연장’내용을 부분적으로 차용하고 있으나, 정작 추진 방식은 차이가 크다. 지난 수십년 노사 최대 갈등 의제였던 ‘직무·성과 임금체계개편 지원’을 포함해 ‘신속히’ 추진하겠다고 밝혔다. 얼마전 7월 27일에는 노사정협의체에서 아예 ‘노사를 제외’한 전문가와 정부관계자만 참여하는 연구회가 발족했다.

고령노동 문제는 우리사회가 풀어야할 과제이다. 그러나 일본 제도 몇가지만 차용한다고 그 결과가 같지 않다는 점은 ‘60세정년제’를 통해서도 이미 확인할 수 있다. 해외제도에 대한 파편적 소개가 아니라 더 많은 정책의 정치적 맥락을 밝히는 정치과정 연구가 필요하다.

참고문헌

- 경제사회노동위원회(2022). 『고령사회대응연구회 활동보고서』 .
- 김준(2018). 『60세 이상 정년 의무화의 입법영향분석』 . 국회입법조사처.
- 남재량(2018). 『정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구』 , 한국노동연구원.
- 박명준·김주현·노광표·이호창·임상훈·Heike Schroeder(2015). 『노동력 고령화에 대한 노사관계적 대응 - 양상과 과제』 .한국노동연구원.
- 박철우·이영민·정동열 편(2018). 『한국의 장년고용』 , 화산미디어.
- 안재홍(2013). 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편』 . 서울: 후마니타스.
- 이호창(2015), “고령화에 대한 한국 기업의 대응양상 : 기업체 설문조사분석”, 박명준·김주현·노광표·이호창·임상훈·Heike Schroeder, 『노동력 고령화에 대한 노사관계적 대응 - 양상과 과제』 , 한국노동연구원. 95-121.
- _____ (2022), “일본의 고령자 고용정책”, 경제사회노동위원회, 『고령사회대응연구회 활동보고서』 .197-236.
- 오학수(2014), “일본의 정년제와 중고령 인력 활용방안 연구”, 안종태 외, 『정년 60세 시대 인사관리 이렇게 준비하자』 , 호두나무, 64-95.
- _____ (2018), “일본 사례를 통해 미래를 보다: 일본의 고령자 고용정책과 효과.”, 박철우·이영민·정동열, 『한국의 장년고용』 , 화산미디어, 522-523.
- _____ (2022.7.7.), “2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색”. 비공개 세미나 발제문.
- 정진호(2022), “60세 정년의무화의 고용효과”, 경제사회노동위원회, 『고령사회대응연구회 활동보고서』 . 159-174.
- 정혜윤·박명준·홍종윤(2020). 『인구고령화와 정년제도 개선 방안 연구』 , 한국노총 중앙연구원.
- _____·권혜원·이종수(2021). 『금융권 임금피크제도 현황과 정년연장 방안 연구』 . 한국노총 중앙연구원.

최장집(2006), “노동 없이 민주주의 발전 어렵다 - 정이환, 현대노동시장의 정치사회학 (후마니타스, 2006) 서평”, 『아세아연구』 125, 141-187.

통계청(2022.7.26.). 『2022년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과』 .

Jiyeoun Song.(2014). Inequality in the Workplace Labor Market Reform in Japan and Korea. Cornell University Press.

Yun, J. W.(2010). “Unequal Japan: Conservative corporatism and labour market disparities.” British Journal of Industrial Relations, 48:1, 1-25.

安周永(2013). 『日韓企業主義的雇用政策の分岐：権力資源動員論からみた労働組合の戦略』 . 京都：ミネルヴァ書房.

緒方桂子(2021), 「日本における高齢者の雇用政策と法的課題」 『노동법논총』 51, 1-35.

諏訪康雄(2021), 「労働政策審議会—労働政策の形成過程における合議体の機能」 『日本労働研究雑誌』 731, 4-13.

堤健造(2020), 「高齢者雇用の現像と課題—一定年制と継続雇用制度を中心に—」 『調査と情報—ISSUE BRIEF』 1091, 32-41, 国立国会図書館.

中北浩爾.(2008), 「「脱組織化」する政治と労働組合」 『労働調査』 463, 4-7. 2008b. 「連合と政治」 『生活経済政策』 553, 19-27.

_____(2009), 「日本の労働政治—民主主義体制の変容と連合」 新川敏光・篠田徹編, 『労働と福祉国家の可能性—労働運動再生の国際比較』, 14-30, ミネルヴァ書房.

_____(2015), 「労働政治の変容と第二次安倍政権」 『労働調査』, 542, 10-13.

仲村圭介(2006), 「改革の中の逸脱—労働政策」 東京大学社会科学研究所 編, 『「失われた一〇年」を超えて [II] 小泉改革への時代』, 251-277, 東京大学出版会.

- _____ (2000), 「逸脱?それとも変容?—労働政策策定過程をめぐって.」 『日本労働研究雑誌』 571, 17-24.
- 花見忠・山口浩一郎・濱口桂一郎.(2008), 「鼎談 労働政策決定過程の変容と労働法の未来 (特集 近時の労働立法をめぐって) .」 『季刊労働法』 222, 4-26.
- 濱口桂一郎.(2014), 「労働政策過程をどう評価するか(特集アベノミクスの労働政策を点検する)」 『季刊労働法』 , 245, 70-87.
- 原昌登(2021), 「継続雇用制度における定年前後の労働条件の相違に関する不合理性判断のあり方—名古屋自動車学校事件を手がかりとして—」 『成蹊法学』 94, 189-209.
- 三浦まり(2002), 「労働規制: 新しい労働政治と拒否権.」 樋渡展洋・三浦まり, 『流動期の日本政治. 「失われた十年」 の政治学的検証』 , 259-277. 東京大学出版会.
- _____. (2006). 「連合の政策参加.」 仲村圭介・連合総合生活開発研究所 編, 『衰退か再生か: 労働組合活性化への道』 , 169-192. 勁草書房.
- 山口 大輔(2012). 「少子高齢化に伴う高齢者の雇用に向けた国会論議— 高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部改正 —」 『立法と調査』 参議院事務局企画調整室編集. 334, 32-41.
- 日本労働組合連合会(2020.9.17.), 「改正高齢者雇用安定法を踏まえた労働組合の取り組みについて」 , 『第12回中央執行委員会確認』 .
- _____ (2022.7.21.), 『2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용·노동정책을 위한 입법과정론 모색』 , 비공개 세미나 발제문.
- 厚生労働省(2021.1.8.), 「令和2年「高齢者の雇用状況」集計結果を公表します」 , 『Press Release』 .
- 労働政策研究・研修機構(2020a), 『高齢者の雇用に関する調査（企業調査）』 , 198.
- _____ (2020b), 『60代の雇用・生活調査 調査シリーズ』 , 199.

(2021), 『70歳就業時代の展望と課題—企業の継続雇用体制
と個人のキャリアに関する実証分析—労働政策研究報告書』, 211.

일자별 신문기사.

일자별 인터뷰 녹취록.

일자별 국회 환경노동위원회 심사 회의록.

발표6

한국은 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 될 수 있었나

박상훈 (국회미래연구원 연구위원. 정치학)

한국은 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 될 수 있었나

박상훈 (국회미래연구원 연구위원, 정치학)

1 한국의 정당 : 어제와 오늘

1) 왜 당원인가

정당은 변하지 않기 위해 끊임없이 변하는 존재다. (현대 정당론의 가장 권위 있는 해설자라 할 수 있는 피터 메이어가 말하듯) 정당들의 ‘체계’가 균형^{equilibrium}의 원리로 작동한다면 ‘조직’으로서 정당을 움직이는 원리는 근본적으로 적응^{adaptation}이다. 정당은 살아남기 위해서도 변화하고 달라져야 하는 것이다. (정당론의 고전 가운데 한 권을 저술한 미국의 정치학자 샤프슈나이더가 강조했듯이) 정당이 움직이는 세계는 공식적인 차원만큼이나 비공식적 차원이 크게 존재한다. 정당은 보이는 것만이 아니라 보이지 않는 비가시성의 넓은 세계를 갖는다.

(현대 정당론의 완성자 라고 할 수 있는 사르토리가 효과적으로 이론화했듯이) ‘정당 체계’라고 불리는 ‘가시성의 정치 영역’에서 정당들은 자신들의 이기적인 욕구나 조직적인 목적보다 훨씬 더 공익적이어야 하는 압박에 직면한다. 하지만 ‘정당 조직’으로 정의되는 ‘비가시성의 정치 영역’에서 개인과 세력은 훨씬 더 원초적이고 자기 계파나 정파의 이익을 추구하는 데 주저함이 없다. (앤서니 다운스가 자신의 공간 모델에서 잘 다루었듯이) 가시성의 영역에서 정당들의 이념 위치나 정책 위치가 서로 가까워질 수는 있어도 서로를 뛰어넘어 이동할 수는 없다. 반면 당내에서 정파나 계파들이 이해관계에 따라 좌우를 넘나들며 누구와도 거래할 수 있는 것은, 그것이 정당의 내부인 비가시성의 세계에서 벌어지는 일이기 때문이다.¹

1 정당론에 대한 여러 이론가와 그들의 핵심 주장에 대해서는 박상훈(2017)을 참조할 것. 위에서 언급된 정당론을 대표하는 저서들의 서지 사항을 국내 번역본을 기준으로 소개하면 다음과 같다. 피터 메이어 지음, 함규진·김일영·이정진 옮김, 『정당과 정당 체계의 변화』(오름, 2011); E. E. 샤프슈나이더 지음, 현재호·박수형 옮김, 『절반의 인민주권』(후마니타스, 2008); 조반니 사르토리 지음, 정현주 옮김, 『정당과 정당체계』(후마니타스, 2023); 앤서니 다운스 지음, 박상훈·이기훈·김은덕 옮김, 『경제이론으로 본 민주주의』(후마니타스, 2013).

당원은 비가시성의 정당 조직 안에서 가장 크고 권위 있는 존재이며, 정당의 가장 중요한 존립 기반이다. 당원이 정당을 만든 것이 아니라 정당이 당원을 만들었지만, 정당의 성장과 성공은 당원 없이 이루어지지 않는다. 표와 재정의 상당 부분을 책임지고, 정당을 사회와 생활 세계로 연결하며, 당내 의사 결정 과정에서 최종적으로 정당성의 기초를 제공하기 때문이다(호프마이스터 2021, 180-185; van Biezen, Mair & Poguntke 2012, 42). 따라서 정당들이 내세우는 담론이나 그에 따른 외형적 변화가 실제로는 ‘구조적 무변화’나 ‘예기치 못한 변형’을 동반하게 된다면, 당원이야말로 그 변화와 무변화 내지 변형의 여러 특징을 효과적으로 분석할 수 있는 적절한 소재가 아닐 수 없다.

2) 한국적 예외?

비교 정치의 맥락에서 한국의 정당들이 보여 주는 변화는 특별하다. 당원 수는 줄고 정당 수는 늘고 있는 것이 오늘날 정당정치의 지배적인 경향인데(호프마이스터 2021, 180) 한국의 사례는 정반대의 경향을 보여 준다. 정당은 줄고 당원 수는 폭증했다. 본문에서 자세히 살펴볼겠지만, 다른 나라에서 유사 사례를 찾기 어려울 정도로 지난 20년 동안 한국의 당원 수는 폭발적으로 늘었다.

반면 상위 두 정당 아래 제3당 이하 정당이 차지하는 의석 비중은 급격히 줄었다. 2016년 출범한 20대 국회에서 양대 정당의 의석 독점률이 81.7%인 것에 비해 2020년에 출범한 21대 국회에서는 94.3%에 이르게 되었다. 2인에서 5인 선거구까지 있는 지방선거의 경우 상황은 더 심하다. 2018년과 2022년의 지방선거에서 양대 정당의 의석 독점률은 각각 95.7%에서 98.8%였다.

전통적으로 한국의 정당은 당원보다는 간부, 지역보다는 중앙을 중심으로 운영되어 왔다. 오랫동안 권위주의 체제를 운영해 온 집권 여당은 국가를 정점으로 ‘안정된 조직 구조’를 유지해 왔고,² 야권의 경우는 ‘양김 정치’라는 표현이 함축하고 있듯이 대중적 지지자를 가진 정당 보스를 중심으로 ‘안정된 지도부’를 유지해 왔다. 그에 반해 자발적으로 당비를 내거나 정당 활동에 참여하는 당원은 찾아볼 수 없었는데, 그런 의미에서 전통적으로 한국의 정당은

‘멤버십에 기반을 둔 대중정당’과는 확연히 다른 유형을 가졌다고 할 수 있다. 이익대표의

2 정당 이전에 국가를 먼저 장악한 다음에 만들어진 자유당, 공화당, 민정당의 사례를 통해 권위주의 집권 여당을 ‘국가 파생 정당’으로 정의하고 있는 박상훈(2017)을 참고할 것.

성격에서도 TK(대구 경북), PK(부산 경남), 호남 향우회, 충청 향우회의 사례에서 볼 수 있듯이 지연과 학연이 중심이 된 후원-수혜 관계가 정당과 사회를 잇는 주된 연계망이기도 했다.

변화의 전환점은 2004년이였다. ‘지구당 폐지’, ‘법인과 단체의 정치자금 기부 금지’ 등 정치관계법의 대대적인 개편이 그때 이루어졌다. 기존 정당들과는 종류가 다른 민주노동당이 원내에 진입한 것도 2004년이였다. 민주노동당은 ‘무상 이슈’와 ‘비정규직 이슈’를 중심으로 한국의 정당정치에 신선한 충격을 가져다주었다. 6개월간 당비 2,000원을 내야 하는 ‘진성 당원제’를 도입하며 2003년 11월 창당한 열린우리당이 민주화 이후 최초로 원내 과반 의석을 차지한 것도 2004년이였다. 권위주의 시기부터 이어져 온 이른바 ‘3김 정치’가 끝나고 새로운 인물과 세력에 의한 ‘3김 이후 정치’가 본격적으로 시작되었음을 2004년은 상징한다. 이 전환의 과정에서 정당을 둘러싼 변화와 개혁의 주장이 폭발적으로 제기되었다.

당시 제기된 주장들은 서로 방향을 크게 달리했다. 한쪽에서는 현실성이 없는 ‘당원 중심 모델’을 고집하기보다는 아예 ‘지지자 중심의 정당 모델’을 지향해야 한다고 주장했다. 원외의 중앙당에 의존하는 것이 아닌 선출직 중심의 ‘원내 정당화’를 하자는 주장이나, 조직보다는 디지털 플랫폼에 의존하는 ‘네트워크 정당’, ‘사이버 정당’, ‘디지털 정당’을 지향하자는 주장 등이 그와 짝을 이루며 개진되기도 했다. ‘정당 공천 폐지’ 등을 내세우며 정당정치를 대신해 ‘시민 정치’를 해야 한다는 주장도 있었다.

다른 한쪽에서는 당비를 내고 참여하는 ‘당원 중심의 대중정당’, ‘책임 있는 대중 정당’을 강조하는 흐름이 있었다. 정당의 계층적 정체성이나 이념적 지향을 강조하는 흐름도 있었고, 기존 정당 안에서도 노동, 여성, 청년, 직능과 같이 사회적 요구를 적극적으로 당내로 조직해야 한다는 주장이 있었다. 당원 정치교육은 물론 당직자와 선출직 출마자 교육 프로그램을 만들어야 한다는 주장은 물론, 지역에 기반을 둔 ‘풀뿌리 분권 정당’을 지향해야 한다는 주장도 이와 맥을 같이 하는 면이 있었다.

흥미로운 것은 지난 20년 가까운 변화의 시간 동안 정당들은 이 모든 요구를 수용했다는 사실이다. ‘국민 참여’라는 이름으로 지지자는 물론이고 유권자 일반에까지, 무분별하다 싶을 정도로 외부자에게 정당의 의사 결정을 개방했다. 반면 당비를 내는 당원의 참여를 늘리기 위한 당원 관련 제도의 변화도 계속되었다.³ 노동조합과 협회 등 다양한 이익집단과의 연계도

3 민주당의 경우 가장 최근이라 할 2018년 8월부터 2022년 8월까지 4년 동안에만 당규 가운데 ‘당원 및 당비 규정’을 무려 18회 개정했다(더불어민주당 2022, 88).

계속 확대했고, ‘을지로위원회’나 ‘노동위원회’ 등 직능 관련 당내 기구들의 역할과 위상도 높아졌다. ‘정책 당원’, ‘정책 대의원’ 제도를 신설할 정도였다. 이와 동시에 SNS는 물론 여론조사를 활용한 당내 의사 결정 제도를 과감하게 도입했다. 원내 대표의 권한과 의원들의 자율성이 크게 강화되는 등 원내 정당화의 노력도 계속되었다. 또한 17개 시도 지부와 지역 위원회의 역할을 늘리고 당원 자치, 지역 자치 등의 다양한 시도도 확대되었다.

지금 와서 돌아보면 신기하다 싶을 정도로, 위와 같이 서로 양립할 수 없을 것 같았던 방향의 이런저런 시도가 공존하고 또 병행되었으며, 실제로도 시도에 상응하는 변화를 가져왔다. 한국의 정당은 더 이상 옛날의 정당이 아니게 되었다. 정당정치의 선진국들이 ‘당원 없는 정당’을 걱정하고(Dalton and Wattenberg 2000) ‘현대판 간부 정당’의 출현에 대한 논란(Koole 1996)을 이어 오고 있는 가운데, 지금 한국 정치는 전혀 다른 문제로 고심 중이다.

3) 발전 혹은 퇴행?

분명 정당들은 바뀌고 달라졌다. 다만 그 성격을 정의하는 일은 간단하지 않다. 상상할 수 없을 정도로 개방적인 정당이 되었지만, 그렇다고 당내 조직과 역할 체계가 축소되거나 줄어든 것도 아니다. 더 이상 간부 정당이라고 말할 수 없을 만큼 당원이 늘었고 참여도 확대되었지만, 그렇다고 대중정당이라고 하기는 어렵다. 오히려 선출직이 중심이 되는 엘리트 정당의 성격은 과거와 비교할 수 없을 만큼 강화되었다.

정당 교부금이 엄청난 규모로 늘었다는 점에서는(대중 당비보다 국가 예산에 의존하는) 카르텔 정당cartel party에 가까워졌다. 그럼에도 다양한 이익 결사체들에 의한 후원은 물론, 당비 수입의 규모는 빠르게 늘었다. 국회의원 총선이 있던 2020년 우리 정당들의 국고보조금과 당비 수입 총액은 각각 910억 원과 680억 원이었다. 하지만 선거가 없던 2021년에는 국고보조금과 당비 수입이 460억 원과 620억 원 정도였다(중앙선관위 2022, 565-567).⁴

놀랍게도 모든 측면의 변화가 혼재되어 있고, 아직은 어느 방향의 정당 모델이 자리 잡을지는 확정적이지 않다. 전환의 과도기라고 말할 수도 있고, 아니면 지금과 같은 ‘하이브리드형 정당’의 특성이 오랫동안 지속될 가능성도 없지 않다. 정당들 사이에서 각자의 특성이 커지는 것도 아니고, 변화의 방향이 점차 분기되고 있는 것도 아니다. 조직 구조에 있어 차이가 커진

4 물론 전체 당비 수입에서 일반 당원들이 낸 당비가 차지하는 비중은 지극히 작다. 이에 대해서는 뒤에서 자세히 살펴볼 것이다.

것도 아니다. 상황은 그 반대다. 당원 관련 제도를 포함해 정당들의 조직은 구조적으로나 기능적으로 더 유사해졌기 때문이다. 당내 대의 구조나 집행 체계 및 당원 규정에서 지도부 선출, 공직 후보 경선, 원내 정당 운영 방식에 이르기까지, 조직으로서 정당의 모습은 여야 사이에서 빠르게 수렴되었고, 지금은 어느 정당이나 구조적으로 비슷해졌다.

정당의 활동 양식도 비슷해졌다. 모든 정당의 정책 결정은 여론에 따라 계통 없이 이루어진다. 매일 국민투표를 하는 것처럼 빈번하게 이루어지는 여론조사가 모든 정당에 절대적인 영향력을 미치는 것도 다를 바 없다. 정당 양극화가 극단적으로 심화된 것 같지만, 실제 양대 정당의 이념적 차이는 거의 없다는 점도 흥미로운 일이다(박상훈 2020). 사르토리의 정당 유형 분류에서 대표적인 기준인 ‘이념’과 ‘실용’의 스펙트럼상에 우리 정당들을 위치시킨다면 극단적으로 실용 쪽에 가깝다. 양대 정당은 모든 계층에 지지를 호소하는 ‘국민정당’이고 ‘포괄 정당’이다.

중도 유권자를 두고 경쟁한다는 점에서도 다른 것이 없다. 지향하는 가치를 중심으로 보면, 경쟁의 방향은 ‘원심적’이기보다 ‘구심적’이다. 경제 선진국을 지향하는 발전주의나 성장주의 역시 녹색 성장, 포용 성장, 혁신 성장 등의 이름으로 모든 정당에서 변함없이 강력하다. 복지 수급의 범위를 확대하는 일에 반대하지 않으면서도 증세나 조세 부담을 늘리는 문제는 물론이고 연금과 보험료 인상을 둘러싸고도 양대 정당의 소극적 태도는 완고하다. 그런 점에서 우리 정치의 ‘감세 국가’ 지향성은 여전히 강하다.⁵ 정당 간 차이가 전혀 없다고는 할 수 없겠지만, 유형의 차이가 아니고 정도의 차이일 뿐이다.

이상과 같은 변화와 무변화의 여러 측면을 정당의 맨 저층인, 당원의 차원에서 조명해 보는 것이 갖는 분석적 가치는 크다. 오래전 뒤베르제가 말한 대로(Duverger 1959, 63), 당원은 ‘정당의 본질’이다. 학생 없는 학교를 생각할 수 없듯이 당원 없는 정당도 생각할 수 없다. 당연히 지난 20년 가까운 한국 정당들의 변화 노력은 당 조직의 하부구조인 당원의 세계에도 엄청난 영향을 미쳤다. 문제는 당원의 세계를 있는 그대로 들여다보는 것이 지극히 어렵다는 사실에 있다. 누가 당원이 되는가? 당원의 구성과 참여는 어떻게 변화해 왔을까? 그간의 정당 변화가 갖는 발전의 측면과 퇴행의 측면은 당원의 역할과 활동을 어떻게 바꿔 놓았을까? 누가 당원을 불러들이고, 무엇이 당원을 떠나게 혹은 떠나지 못하게 만드는가?

안타깝게도 질문의 중요성에 비해 자료는 빈약하다. 어떤 질문에도 실증적 객관화에 미칠

5 이런 관점의 연장선에서 한국 정치를 ‘조세 없는 민주주의’로 정의하는 논의에 대해서는 손낙구(2022)를 참조할 것.

민한 답을 내놓을 수 없는 상태다. 그래서 한국행정연구원과 한국정당학회 그리고 국회미래연구원이 참여한 공동연구팀은 정당의 중요 행위자이자 정책 결정자라고 할 수 있는 국회의원들과 당직자를 대상으로 면담 조사를 진행했다. 더불어민주당과 국민의힘 그리고 정의당 의원 20여 명이 2022년 9월 16일과 2022년 12월 2일 이틀 동안 의원 집담회 형식의 조사에 응해 주었다. 2022년 12월 16일에 국민의힘 미래국 당직자와의 면담 조사가 있었고, 더불어민주당 조직국 및 디지털전략실 당직자와의 면담 조사는 2022년 12월 23일에 있었다.

인터뷰 형식의 공식적인 면담 조사는 유익했지만 동시에 한계도 있었다. 무엇보다도 공개적으로 이야기할 수 있는 범위 밖의 ‘비가시성의 정치’ 영역을 탐색할 수 없었다. 이런 문제를 보완하기 위해 전·현직 국회의원들과 지방의원 및 중앙당과 시도 지부 당직자 그리고 조직국 경험에 있는 전·현직 당직자들과 폭넓은 비공식 인터뷰를 가졌다. 공식적인 자료에서는 파악할 수 없는 당내 상황이나 당원의 현황은 이들의 증언을 통해 파악했음을 밝혀 둔다.

2 당원 폭증, 정당 분열, 국회 불안정

1) 폭증하는 당원 수 : 당원 1천만 시대

중앙선관위가 정당들로부터 제출받아 발표한 “2021년도 정당의 활동 개황 및 회계보고”에 따르면, 2021년 대한민국의 당원 수는 총 1,042만9,000여 명에 달했다. 당원 1천만 시대가 도래한 것이다.

〈표 1〉 한국의 당원 수 변화

(단위: 천 명)

년도	당원 수	인구수 대비 비율(%)	년도	당원 수	인구수 대비 비율(%)
2004	1,955	4.0	2013	5,298	10.1
2005	2,692	5.5	2014	5,246	10.2
2006	2,930	6	2015	5,837	11.3
2007	3,760	7.6	2016	6,102	11.8
2008	3,878	7.8	2017	7,508	14.5
2009	4,124	8.3	2018	7,826	15.1

년도	당원 수	인구수 대비 비율(%)	년도	당원 수	인구수 대비 비율(%)
2010	4,791	9.5	2019	8,658	16.7
2011	5,102	10.4	2020	8,771	16.9
2012	4,782	9.4	2021	10,429	20.2

자료 : 중앙선관위(2022, 23).

이 수치는 인구 대비 20.2%, 유권자 대비 23.6%에 해당한다(중앙선관위 2022, 14-20). 대선과 지방선거가 있었던 2022년 자료가 나온다면, 사실상 유권자 4명 가운데 한 명은 당원인 나라가 되어 있을 것이다.

2021년 중앙선관위 선거연수원이 발표한 “각국의 정당·정치자금제도 비교연구”에 따르면, 정당정치의 역사가 가장 오래된 영국의 보수당 당원은 약 20만 명(2021년 기준)이고 노동당 당원은 50만 명 정도(2020년 11월 기준)다. 전체적으로 당원 규모는 인구 대비 2% 정도이지만, 그 가운데 당원이 12만5000명인 스코틀랜드국민당(2018년 12월 기준)과 12만 명인 자유민주당, 5만 명인 녹색당(2019년 9월 기준)의 당원 증가가 주목을 받았다(중앙선관위선거연수원 2021, 128-129). 좀 더 최근 자료를 보면 그때보다 당원 수는 전체적으로 약간 줄었다.

〈표 2〉 영국의 당원 수

(단위: 천 명)

정당	당원 수	기준일
노동당	432	2021
보수당	172	2022
스코틀랜드국민당	104	2021
자유민주당	74	2021
녹색당	54	2021

자료 : Burton and Tunncliffe(2022, 4).

대중정당의 모델 국가라 할 독일, 그 가운데 150년의 역사를 가진 독일 사민당의 당원 수는 41만 명 정도다. 가장 오랜 기간 집권한 기민당과 기사당은 합해서 56만 명 정도다. 다른 정당의 당원 수를 모두 합치더라도, 130만 명 정도다. 30년 전 200만 당원 시대에서 매우 완만

하게 줄어 왔지만, 2017년 1.8% 증가하고 2018년 및 2019년에 0.25%가 감소한 것에서 볼 수 있듯이, 전체 당원 수는 어느 정도 안정을 이루고 있다. 기민당과 사민당 등 큰 정당의 당원 감소와 녹색당의 당원 증가 추세가 엇갈리고, 자민당과 녹색당, 좌파당 등에서 30세 이하 입당 비율이 증가하는 등 전체적인 추세가 어느 정도 균형을 맞추고 있는 것으로 보고되고 있다(중앙선거관리위원회 2021, 153-156).

〈표 3〉 독일의 당원 수

(단위: 천 명)

기민당	기사당	사민당	녹색당	자민당	좌파당	독일대안당
406	139	419	97	66	61	35

자료 : 중앙선거관리위원회(2021, 153).

주요 정당들의 몰락에 가까운 변화를 경험한 이탈리아와 프랑스, 그리고 스페인의 당원 자료는 현재로서는 큰 의미를 갖지 않는다. 비교적 안정된 정당정치를 보여 주는 스웨덴의 경우 2018년에서 2020년 사이의 상황을 보면 〈표 4〉와 같다. 다른 나라에 비해 당원 규모가 여전히 높다 해도 인구 대비 3% 정도임을 알 수 있다.

〈표 4〉 스웨덴의 당원 수

(단위: 천 명)

정당명	2018-2019년 당원수	2019-2020년 당원수
사회민주노동당	95	90
온건당	48	45
민주당	30	32
중앙당	29	26
좌익당	25	24
기독교민주당	21	26
자유당	16	14
녹색당	12	11

자료 : 중앙선거관리위원회(2021, 172).

비민주주의 국가 가운데 강력한 당-국가 체제를 유지하며 4대 1의 경쟁을 뚫어야 당원이

될 수 있는 있는 중국이 2022년 기준 인구 대비 7.1%가 공산당 당적을 가진 것과 비교해 봐도(『한국경제』 2022/06/29), 인구 대비 20%가 넘는 한국의 당원 규모는 놀랍다. 역사적으로도 이런 당원 규모는 (1945년 기준) 약 850만 명에서 900만 명의 당원을 가졌던 독일 나치당에서나 찾을 수 있을지 모른다(미국홀로코스트박물관 2023; Nonnenmacher & Spier 2019, 15).

규모만이 아니라 속도는 더욱 놀랍다. 2021년 한 해 동안 166만 명 정도가 늘었다. 2011년 이후 10년 사이에 500만 명 가까이 늘었다. 2004년과 비교하면 무려 800만 명 이상이 늘었다.

한마디로 말해 당원 수가 경이로운 수준으로 폭증한 것이며, 이는 지난 30년간 꾸준히 당원 수가 감소하는 추세를 보여 온 정당정치 선진국들과 비교할 때 독특한 현상이 아닐 수 없다. 한국의 1천만 당원은 세계 정치학계에 보고되고 설명되어야 할 특별한 문제가 되었다.

2) 잦은 정당 분열과 지도부 붕괴

당원 폭증은 정당 발전의 결과물일까. 그 반대다. 정당들은 계속 분열했고, 리더십은 안정되지 못했다. 2004년 이후 2022년까지 18년 동안 민주당 계열은 총 8회나 당명을 바꿔야 할 만큼 분열의 위기를 겪었다. 2015년 이후 7년 동안 같은 당명을 유지해 오고 있는 더불어민주당은 9번의 비대위 체제를 겪었다.⁶ 다시 말해 전당대회를 통해 선출된 지도부의 임기 도중에, 중앙선관위에 대표자 변경을 총 17회나 신청해야 했다는 뜻이다.

정당의 ‘비대위 체제’는 흥미로운 사례다. 과거 비대위는 주로 집권당의 탄압에 대응하기 위한 야당 내부의 투쟁 기구 이름이었다. 당연히 지도부는 그대로 있었다. 2004년 이후 정당 비대위는 달랐다. 선관위에 ‘대표자 변경 신고’를 해야 하는, 사실상 붕괴된 당 지도부의 대체물이었기 때문이다.

6 정당의 대표자 변경 신청 없이 이루어지는 이름뿐인 비대위나 당내 혁신위는 제외한 숫자다.

〈표 5〉 한국 정당의 분열과 지도부 붕괴 : 민주당 계열

집권여부	시기	유형	
		창당, 합당, 당명 개정	비대위 체제
집권당	2003년		
	2004년	열린우리당(대표자: 김원기)	
	2005년		임채정 비대위 정세균 비대위
	2006년		유재건 비대위
	2007년	대통합민주신당 (대표자: 오충일)	
반대당	2008년	통합민주당 (대표자: 손학규, 박상천) 민주당(대표자: 손학규)	
	2009년		
	2010년		
	2011년	민주통합당(대표자: 한명숙)	
	2012년		
반대당	2013년	민주당(대표자: 김한길)	
	2014년	새정치민주연합 (대표자: 김한길, 안철수)	문화상 비대위
	2015년	더불어민주당(대표자: 문재인)	
	2016년		김종인 비대위
집권당	2017년		
	2018년		
	2019년		
	2020년		
	2021년		도종환 비대위 윤호중 비대위
반대당	2022년		윤호중·박지현 비대위 우상호 비대위
합계	17회	8회	9회

국민의힘 계열 정당도 사정은 다르지 않았다. 1997년 11월부터 2012년 2월 12일까지 같은 당명을 유지했던 한나라당은 2010년 10월 정몽준 당 대표와 지도부가 총사퇴한 이후 비대위 체제를 반복했다. 그때 이후 12년이 채 안 되는 기간 동안 비대위 체제를 총 10회나 경

힘했다. 새누리당으로 당명을 바꾼 2012년 이후부터 최근인 2022년까지 10년 동안 총 4회나 당명을 바꿔야 할 만큼 분열의 위기도 겪었다. 요컨대 중앙선관위에 비정상적 대표자 변경을 12년 동안 총 14회나 신청해야 했다는 뜻이다.

전체적으로 보면 여야를 대표하는 두 정당이 2004년 이후 총 31회나 정당 분열 및 지도부 붕괴를 경험했는데, 이는 번갈아 집권해 온 거대 정당조차 평균 1년 안팎을 주기로 지도부 붕괴 및 비대위 체제의 형태로 정당 재편이 이루어졌다는 것을 의미한다.

〈표 6〉 한국 정당의 분열과 지도부 붕괴 : 국민의힘 계열

집권 여부	시기	유형	
		창당, 합당, 당명 개정	비대위 체제
반대당	2003년		
	2004년		
	2005년		
	2006년		
	2007년		
집권당	2008년		
	2009년		
	2010년		김무성 비대위
	2011년		정의화 비대위
	2012년	새누리당(대표자: 박근혜)	박근혜 비대위
집권당	2013년		
	2014년		이완구 비대위
	2015년		
	2016년		김희옥 비대위 인명진 비대위
반대당	2017년	자유한국당(대표자: 홍준표)	
	2018년		김병준 비대위
	2019년		
	2020년	미래통합당(대표자: 황교안) 국민의힘(대표자: 이준석)	김종인 비대위
	2021년		
집권당	2022년		주호영 비대위 정진석 비대위
합계	14회	4회	10회

전통적으로 한국의 정당들은 ‘단단한 조직력을 갖는 여당’, ‘안정된 보스를 갖는 야당’의 특징을 유지해 왔다(윤왕희 2022). 한나라당이 15년을 유지한 것이나, ‘양김’으로 대표된 야당들이 안정된 지도부를 유지한 것이 대표적인 예다. 2004년 이후는 달라졌다. 짧은 주기로 지도부는 붕괴했고, 재창당과 당명 변경이 이어졌다. 정당의 대표라는 자리는 그야말로 누구나 오를 수 있지만 오래는 앉을 수 없는, 일종의 단기 용도에 가까워졌다. 가장 분열적인 정당들이 세계 최고의 당원 수를 가진 사실은 분명 놀라운 일이다.

3) 과도한 외부 영입과 인적 교체

정당을 대표하는 선출직 공직자인 국회의원들은 어떨까. 그들 대부분은 정당이 육성해 낸 인물이기보다 당 밖에서 영입된 경우가 많다. 국회의원으로 정치 경력을 시작하는 비례대표 의원들도 수두룩하다. 교체는 빈번하지만 평균 연령에서 국회가 젊어진 것도 아니다. 20~30대 의원의 비율은 매우 낮다. 전체적으로 보면, 매 선거마다 50% 안팎의 의원이 교체되고, 초·재선 의원이 전체의 4분의 3을 차지하는 국회가 되었지만, 평균 연령은 50대 후반으로 세계에서 가장 늙은 유형에 속한다. 그 이유는 새로 들어온 초선 의원의 평균 연령이 50대 초중반으로 사실상 연령 저하 효과가 없기 때문이다(박상훈 2022).

흥미로운 것은 늙은 국회인데 다선 의원이 많은 것도 아니라는 사실이다. 독일의 앙겔라 메르켈과 미국의 낸시 펠로시가 20여 년간 의회 안에서 정당 대표로서 당을 이끌거나, 영국의 윈스턴 처칠이 62년이나 하원의원을 지내는 등의 일은 불가능한 것이 우리 국회다. 10선 이상의 상임위원장이 수두룩한 미국은 말할 것도 없거니와, 독일이나 스웨덴처럼 5선 이상이 상임위원장을 하고 15선 안팎의 의원이 개회를 주도하는 보통의 의회와도 거리가 멀다.

정당정치가 잘 자리 잡은 나라의 경우 선수選數에 따라 의원의 비율이 안정적으로 분포되어 있고, 그 사이에서 신구의 조화와 신진대사가 자연스러운, 유기체의 모습을 띤다. 조선의 평균 연령은 40세 안팎이며, 10선 이상의 의원들이 정치의 중심을 잡아 준다. 2022년 현재 독일 의회는 13선이 최다선 의원이고, 상임위원장은 평균 5선이며, 전체 의원의 36.3%를 차지하는 초선 의원의 평균 연령은 42세다(정순영 2023). 반면 우리는 압도적 다수가 나이든 초·재선이다. 2020년 총선 당시 기준으로 볼 때, 초선 가운데 20~40대는 50명이 안 되는 반면, 50대 이상은 100명이 훨씬 넘었다.

〈표 7〉 연령별 21대 국회의 초선 의원 분포

(2020년 6월 1일 기준, 만 나이)

20대	2명	50세 미만	42명
30대	11명		
40대	30명		
50대	88명	50세 이상	113명
60대~	25명		

자료: 김승미(2023).

당적 보유 기간은 짧고 선출직 경험이 없는 초선 의원이 많은 것도 특징이다. 21대 초선 의원 가운데 절반은 당적 보유 기간이 2년 미만이고, 선출직 경험이 있는 초선 의원은 23%로 국회의원으로 선출직 경력을 시작하는 의원이 77%인 것으로 나타났다. 반면 2021년 선출된 독일 연방의회 초선 의원은 전체 735석 가운데 39.8%인 268명이다. 초선 의원의 당적 보유 기간은 평균 15.3년이고, 지방의원 등 선출직 경험자는 88.3%였다.

〈표 8〉 한국 21대 국회의 초선 의원 상황

	전체 (156명)	지역구 (112명)	비례대표 (44명)
평균 나이	52.5세	53.2세	50.8세
성별	남: 116명 (74%) 여: 40명 (26%)	남: 98명 (87%) 여: 14명 (13%)	남: 18명 (40%) 여: 26명 (60%)
선출직 경험 보유	36명 (23%)	32명 (28%)	4명 (9%)
당적 보유 기간 중간값	2년	4년	1년 미만

자료: 김승미(2023).

선수 교체는 많은데, 내부 신진대사는 없는 우리 정당들에서 경륜이나 정치적 지혜가 존중될 리는 없다. 현직 의원의 절반은 다음 선거에서 곧 또 바뀔 것이며, 초선의 75%는 다음 국회에서 볼 수 없을 것이다. 그간의 국회가 그랬다. 다른 나라는 어떨까? 우리와 유사한 혼합형 선거제도를 채택하고 있는 독일과 일본, 뉴질랜드의 경우 지난 10여 년 사이의 선거에서 초선 비례의원이 재선되는 비율은 각각 70%, 62.8%, 62.4%였다. 재선이 안 되더라도 정

당 주변에서 정치 경력을 지속하는 경우를 포함하면 그 비율은 훨씬 더 높아진다(유성진·김은경·김진주 2022).

국회의원으로 정치 경력을 시작해서 초선으로 마치고, ‘전 국회의원’이라는 이름으로 방송가 등에서 고소득 전문직 경력을 이어 가고 있는 의원들을 기준으로 보면, 우리 국회는 경력을 쌓고 전직하는 일회용 일자리에 가깝다. 교체 압박에 시달리는 현직 의원의 상황도 크게 다르지 않다. 어떻게 해서든 공천을 받는 일에 목을 매야 하는 것이 현실이기 때문이다. 이런 상황에서 소신과 책임을 중시하는 의원들이 성장할 수는 없다.

가치나 이념, 정책 등에서의 합리적인 차이를 바탕으로 당내 다원주의를 발전시킬 여유 같은 것이 있을 리는 더더욱 없다. 오로지 ‘친윤’인지 ‘비윤’인지, ‘친명’인지 ‘비명’인지로 의원들을 분류하는 정당 현실은 이런 구조에서 발원한다. 불안정한 정당 정체성, 분열하는 지도부, 단기적 교체를 반복하는 의원을 가진 한국의 두 거대 정당은 어떻게 세계 최고의 당원을 보유할 수 있게 되었을까? 이제 당 안의 세계로 들어가 보자.

3 만들어진 당원의 세 유형

1) 당원 아닌 당원

당원 폭증은 정당들의 꾸준한 조직화 사업의 성과일까? 당원 폭증이 지역에 기초를 둔 풀뿌리 정당 조직의 발전적 성장의 산물이었다면, 당원 가입은 하루에 수천 명씩 꾸준히 증가했어야 했다. 현실은 다르다. 입당 원서는 경선과 선거 주기에 따른 특정 시점에 쇄도하듯 한꺼번에 들어온다. 개인들의 자율적 결정이 아니라 집단적으로 만들어지는 현상이라는 뜻이다.

정당이 표방하는 정전에 동의하는 사람들의 입당이라고 보기도 어렵다. 그랬다면 적극적으로 당 활동에 참여하는 지역 당원들이 늘어야 했다. 선거 시기에는 지역 당원들의 자원봉사도 많아져야 했다. 하지만 그런 일은 없었다. 유급 선거 운동원을 구매하지 않으면 전화 선거운동은 물론 길거리 인사조차 어려운 것이 우리의 선거 현실이다. 당원 규모는 세계 최고인데, 정당의 선거는 ‘당원의 힘’이 아니라 여전히 ‘돈의 힘’으로 치른다. 그렇다면 1천만 당원은 과연 누구일까?

역순으로 생각해 보자. 우선 현재 당원으로 등록된 사람 가운데 자신이 당원인지도 모르는

당원의 규모는 얼마나 될까? 2019년 조사된 자료에 따르면, 자신이 당원임을 인지하고 있는 조사 대상은 5.8%였다(허석제 2019). 이것이 현실을 잘 반영하는 수치라면, 같은 기간 선관위에 신고된 2019년 당원 수 가운데 71.4%는 자신이 당원인지를 모르는 상태에서 당원으로 선관위에 보고된 숫자라는 계산이 나온다.

최근의 한 조사가 보여 주는 현실은 더 적나라하다. 더불어민주당 광주시당은 2023년 2월에 당원 정비를 위해 전체 당원의 15%인 6만 명을 선별해 조사했는데, 지역구별로 많게는

‘유령 당원’이 95%에 달했다고 발표한 바 있다. 당비를 내겠다고 약정한 당원 가운데 40%가 당비를 내지 않거나 계좌번호가 존재하지 않는 것으로 나타났다(kbc광주방송 2023/02/23). 비공식 인터뷰에 나선 현직 의원 가운데 자신의 지역구 당원의 70%는 자신도 모르는 사람이고 그 70%의 당원 역시 자신이 당원이 되어 있는지 모를 것이라고 말하는 이도 있었다. 어떤 측면에서 보든 선관위에 등록된 당원 수 가운데 최소 3분의 2 이상이 허수라는 사실에는 변함이 없어 보인다.

정당들의 당규를 기준으로 당원은 크게, 당비를 내지 않는 당원과 당비를 내는 당원으로 나뉜다. 이 가운데 ‘일반 당원’으로 불리는 전자의 당원 대부분이 허수 당원이라는 사실에 대해서는 의원들과 당직자들 모두 의견을 같이 했다. ‘당원 아닌 당원’이라고 부를 수 있는 이들은 크게 다음과 같은 유형으로 구성되어 있다.

첫째는 오래된 당원 명부에 있는 명단 가운데 당적 유지 의사를 확인하지 않은 채 누적시켜 온, 이름뿐인 당원들이다. 둘째는 새로 명단에 들어왔지만, 자기도 모르는 사이에 당원으로 가입된 사람들이다. 2019년 이전 대부분의 신규 당원들은 종이로 된 입당 원서 묶음에 포함되어 한꺼번에 가입되었는데 이들 가운데 상당수가 이에 해당한다. 셋째는 아주 오래전 지인의 부탁으로 당원 가입을 허락하기는 했으나, 사실상 당원으로서의 그 어떤 활동도 하지 않아 온 사람들이다. 그들 역시 자신의 이름이 당원 명부에 남아 있다는 사실을 알지 못한다.

물론 이름뿐인 당원들이 명단에 남아 있다는 것만으로는 거대한 당원을 가진 정당의 비밀이 모두 설명되지 않는다. 정당들은 입당 시 반드시 연락처를 기재하게 하고, 입당과 동시에 문자를 보내는 등의 절차를 발전시켜 왔기 때문이다. 따라서 명부에 이름만 남아 있는 일반 당원들과는 달리 신규 입당하는 당원의 경우, 자신도 모르는 사이에 입당하게 되는 일은 점차 어려워지고 있는데, 이제 당원의 문제는 실제로 당비를 내고 입당하는, 혹은 그렇게 입당을 시키는 사람들에게 초점이 맞춰질 수밖에 없다. 이들은 누구이고 그 규모는 얼마나 될까.

2) 매집된 당원

계속되는 당원 폭발의 비밀은 자발적 당원 가입보다 누군가에 의한 당원 매집에 있다. 당원 매집은 누가 하는가? 공직 선거 입후보자들이다. 지역구에서 당선된 국회의원 가운데 자신이 매집한 당원의 수를 묻는 질문에 2,000명에서 5,000명 사이로 답한 사람이 가장 많았다. 지방의원 가운데는 500명에서 1,500명 사이로 답하는 사람이 가장 많았다. 물론 그 이상을 매집한 의원들도 있었다.

매집된 당원들 대부분은 후보자의 친지이거나 지연·학연에 따른 향리적^{parochial} 관계로 이루어진다. 정상적인 의미의 시민 참여와는 거리가 멀다는 이야기다. 이들의 정보를 모아 한꺼번에 입당 원서에 적어 내는 것이 그간의 관행이었다. 지인들의 당원 가입으로도 부족하면 매집책을 두고 직능단체, 종교단체, 노동조합, 체육계, 동창회 등에서 모은 명단을 제출했다고 증언한 사람도 있었다. 온라인을 통해 당원으로 가입하는 경우가 점점 더 많아지고 있지만, 온라인으로든 종이로 된 입당 원서를 통해서든 여전히 당내 경선을 주기로 한꺼번에 접수되는 양상은 달라지지 않았다.

상황이 이러하다 보니 이중 당적도 불사하는 사례가 많다. 이중 당적은 철저히 음성적으로 이루어지는 일이라 잘 드러나지 않는데, 가끔 묘한 형태로 문제가 되곤 한다. 대표적으로 지방선거 때 출마자의 이중 당적 문제가 경쟁 후보자에 의해 제기되는 경우다. 영남 지역에서는 민주당 계열 정당의 출마자 가운데 국민의힘 계열 정당에 당원으로 등록되어 있는 경우가 많았다. 호남 지역에서는 국민의힘 계열 정당의 출마자 가운데 민주당 계열 정당에 당원으로 등록되어 있는 경우가 많았다. 그런데 그런 사실이 드러날 때마다 선관위는 당사자가 인지하지 못한 상태에서 누군가에 의해 입당된 것이므로 자진 탈당하는 것으로 사태를 마무리 짓고는 했다. 불법이 발생했지만, 지금 우리 관행이 그러므로 그러려니 하고 넘어가는 것이다. 당직자들 누구도 그 규모를 추정하지는 못하지만, 상당수의 당원이 이중 당적일 거라는 데는 모두가 동의한다. 특히 정의당 당원 가운데 상당수가 민주당의 이중 당적을 유지하고 있을 것으로 추정하는 이도 있었다.

당원 매집과 이중 당적도 불사하는 이 무모한 일을 벌이는 것이, 정당 간 경쟁에서 자당 후보의 지지표를 늘리기 위해서일까? 아니다. 핵심은 당내 경선에 있다. 당원 비율이 높은 곳은 어딜까? 정당 간 경쟁이 심한 곳일 것 같지만, 그렇지 않다. 그보다는 당내 경선에 모든 것을 쏟아야 하는 곳이다. 정당 간 경쟁성은 낮고 반대로 당내 경선에서의 갈등은 높은 지역일

수록 당원 비율이 높다. 선거인 수 대비 당원 비율이 가장 높은 곳은 전북, 전남, 광주로 각각 54.3%, 48.8%, 45.0%다(중앙선관위 2022, 20-32). 거의 두 명의 유권자 가운데 한 명이 당원이라는 뜻이다. 선거 경쟁이 치열한 도시 지역보다 비도시 지역의 당원 비율이 높은 것도 잘 알려진 사실이다. 직업 분포에서 가장 높은 비율을 보여 준 직업군도 11.2%를 차지한 농업 어업 종사자였다(허석제 2019).

이들 매집된 당원도 대부분 허수에 가깝다. 당원임을 인지하고 있다 하더라도, 도와 달라는 후보자에게 표만 줄 뿐 그 이상은 관심이 없다. 당원 수는 세계 최고지만 정당 활동에 참여하는 당원은 거의 없는 현실이 이를 말해 준다. 그러므로 문제의 핵심은 매집의 대상이 되어 급조된 당원보다, 그런 매집을 주도한 사람들에게 있다. 이들로 인해 음성적 동원, 보이지 않는 부패 가능성이 커진다. 다단계 동원 체계는 물론, 매집책에 대한 은밀한 보상 체계가 작동하고 있다고 증언하는 사람도 있었다. 정치 참여와 동원이 돈이 되고 사업이 되는 현실이라는 것이다. 지방자치 단체의 인사와 예산, 사업 인·허가권은 그 재물이다. 군수, 시장, 구청장 등 단체장들이 비리로 계속 사법 처리 대상이 되는데도 개선되지 않는 것은 당원을 만드는 일이 일종의 ‘신종 비즈니스’가 되었기 때문이다.

당비를 내지 않는 일반 당원이 아니라 당비를 내는 당원, 즉 민주당은 ‘권리 당원’, 국민의힘은 ‘책임 당원’이라고 부르는 사람들에게 좀 더 초점을 맞춰 보자. 우선 당비 1,000원을 내면 언제든지 권리 당원, 책임 당원이 된다. 앞서 인용한 “2021년도 정당의 활동 개황 및 회계 보고”에 따르면, 2021년 당비를 납부한 당원 수는 213만 명 정도다. 전체 신고된 당원 가운데 20.5%가 당비를 낸 것으로 보고되었다. 민주당이 130만 명 정도였고, 국민의힘이 61만 명 정도로, 거대 양당을 기준으로 보면 당비 내는 당원은 191만 명 안팎임을 알 수 있다. 당비 내는 당원이 기준인 서구적 의미에서 한국의 당원은 등록된 당원의 5분의 1에 불과하다.

물론 이 숫자만으로도 세계 최고 수준의 당원 규모임에는 틀림없지만, 이들 모두가 꾸준하고 성실하게 당비를 납부하는 당원인 것도 아니다. 우선 당비를 냈다고 해서 당직 및 공직 후보자에 대한 선출권을 갖는 것은 아니라는 사실에 주목해야 한다. 민주당의 경우 당비 1,000원을 6개월을 납부해야 ‘자격 있는’ 권리 당원이 되고 국민의힘은 3개월을 내야 ‘자격 있는’ 책임 당원이 된다. 허수로 가득 찬 당원을 가진 정당들의 공직 후보 및 당직 후보 경선을 지배하는 것은 이들이다. 2022년 3월 9일 대통령 선거에서 민주당과 국민의힘 각각 ‘자격 있는’ 권리 당원과 책임 당원의 수는 각각 72만여 명과 57만여 명이었다. 민주당의 경우 6개월 이

상 당비를 납부한 사람은 권리 당원의 절반에 불과한 반면, 국민의힘은 한 번 이상 당비 납부자 가운데 대부분이 3개월 이상 당비를 납부했다. 자격을 갖춘 권리·책임 당원을 기준으로 보면 한국의 당원은 130만 명 정도임을 알 수 있다. 이것이 끝이 아니다.

일반적으로 권리·책임 당원의 입당은 크게 두 경로로 이루어진다. 한 경로는 국회의원 선거와 지방선거 경선 시기에 당내 후보자들을 위해 입당하는 경우로 대부분 17개 시도당을 통해 이루어진다. 이들 신규 당원은 시도당이 입당 원서를 받고 자격 심사를 한다는 점에서, 그나마 전통적인 의미의 '지역 당원'에 가깝다. 물론 그들 가운데 실제 정당 활동에 참여하는 사람은 많지 않다. 다만 적어도 시도당 입당에서는 누가 입당을 권유했는지 정도는 아는 당원들이다. 입당을 주선한 경선 후보자, 입당 원서에 추천인으로 이름을 올린 후보자의 입당에서는 향후 자신의 조직 대상이나 지역민이기도 하다.

다른 경로는 지역의 총선이나 지방선거 경선 후보자가 아니라 대선 후보자 내지 당 대표 후보자를 위해 입당하는 당원들이다. 크게 보아 그들은 정당이나 지역 후보자를 위해서가 아니라 자신들이 바라는 대통령이나 당 대표를 만들고 지키기 위해 당비를 내고 당원이 되는 사람들이다. 오늘날 당원 문제의 초점은 점차 이들이 되고 있다. 이들은 허수 당원이나 매집된 당원처럼 수동적인 존재가 아니다. 그들은 자신의 당을 지배하고자 하는 적극적인 당원이라는 점에서 새로운 당원들이다. 한국의 정당사에서 이들의 출현은 특별하다.

3) 지배하려는 당원

이 새로운 당원 가운데 상당수는 시도당이 아니라 중앙당을 통해 입당하는 온라인 당원이다. 이들은 중앙당이 자격 심사를 해서 입당이 되는 매우 특별한 존재들이다. 당원 명부 비치 의무가 있는 시도 지부에는 각자의 주소지에 따라 단지 명부로만 있을 뿐이다. 이들은 전형적인 지역 당원과는 개념이 다른, 일종의 중앙 당원들이다. 시도 지부에 명부가 있고, 경선 때가 되면 지역위원회에 명단과 연락처가 잠깐 제공된다 해도, 실제 이들의 관심은 중앙의 당 대표와 대선 후보에게 맞춰져 있다.

시도 지부나 지역위원회 입당에서는 이들이 누구인지 알 수도 없고, 관리하지도 못하는 당원들이다. 이들 역시 지역에는 관심이 없다. 그럼에도 그들이 중앙당의 결정 과정에서 발휘하는 지배력은 비교할 수 없을 만큼 막강하다. 대선 후보 경선, 당 대표 선거는 물론 지도부 선거 전반과 의원들의 일상 활동에도 직접 관여하고 통제하려는 열정은 매우 강하다. 이들 가운

데 대다수가 바로 팬덤 당원들이다.

팬덤 당원은 팬덤 리더와 직접 연결되고 싶어 한다. 팬덤 리더가 중심이 되어 당을 위로부터 수직적으로 통제하는 것을 보조하는 일에 사명감을 갖는다. 당에서 오래 활동해 온 핵심 당원·대의원·당직자들을 특권 집단이나 부패 집단으로 몰아붙여 팬덤 리더를 지키려는 열정이 이들을 움직이는 동력이라는 점에서, 정당보다는 리더 개인에게 더 큰 충성심을 집중시키는 당원이다. 그런 의미에서 이들은 ‘자발적으로 동원된’ 모순적 특성을 가진 당원들이다. 입당은 물론 탈당 역시 자신들의 요구를 표출하는 행동으로 선택한다는 점에서 가장 적극적인 행동 당원들이다.

그들은 당적 보유 기간이 가장 짧은 신규 당원들이다. 일반적으로 정당은 풀뿌리 지역 당원과 지역 지부를 중심으로 중앙으로 올라갈수록 피라미드형 동심원 체계가 더 조밀하게 짜이는 조직 구조를 특징으로 한다. 당 활동을 오래 할수록 역할과 책임이 커지는 구조를 가져야 정당은 안정된다. 정치에 대한 다양한 경험을 통해 균형적이고 성숙한 정치관을 갖는 것도 이들 오래된 당원들이다. 하지만 새로운 팬덤 당원의 등장과 함께 정당의 상향식 피라미드형 구조는 깨졌다. 이들의 출현으로 전통적인 의미의 지역 당원 및 지역 대의원과는 별도로, 팬덤 리더가 중심이 된 하향식 수직 구조가 중앙당을 중심으로 단기적으로 만들어지기 시작했다. 팬덤 리더들만 통제할 수 있는 이 팬덤 당원들은 한국의 정당 구조에 새로운 변화를 몰고 오고 있다.

이 신규 팬덤 당원들은 정당의 오래된 지역 기반이나 하층 기반을 허물고 싶어 한다. 대의원이 중심이 된 당의 대의 체계를 없애고 당 대표와 당원의 직접 소통, 직접 결정을 원하고 그에 따라 당이 하향식으로 일사 분란하게 움직이길 바란다. 경쟁하는 정당들에 대해 최대한 적대적이고 공격적인 입장을 견지한다. 의견이 다르면 당직자나 의원, 동료 당원 누구라도 관용하지 못한다. 다른 정당보다 당내 이견 집단을 더 싫어하고 혐오하는 것으로 보일 정도다. 그런데도 자신들의 무례한 행동을 개혁적이고 민주적인 것으로 당연시한다. 이들로 인해 정치 양극화는 빠르게 심화되었다.

이를 정당화하는 논리가 ‘당원 중심주의’다. 이들은 지역도 대의원도 필요 없는 새로운 정당 모델을 추구한다. 기존의 지역, 직능, 대의원 기반의 정당 구조를 대신해 최근 입당한 권리·책임 당원과 당 대표를 직접 연결시키는 새로운 정당 구조를 만들고 싶어 한다. 정당 직접 민주주의, 당원 직접 정치는 그들의 이상이고 신조다. 그들은 자신과 뜻을 같이 하는 사람과

만 정치하길 원한다.

팬덤 당원이 처음 주목을 받은 것은 온라인 입당이 권장된 2016년 이후다. 이른바 ‘문빠’가 중심이 되어 10만 명 가까이 온라인 당원을 가입시킨 것이 계기가 되었다. 몇 년 전까지 민주당은 이들이 주도했다고 해도 과언이 아니다. 2022년 대선과 이후 당 대표 선거를 기점으로 이번에는 이재명 팬덤이 같은 방식을 이어 갔다. 대선 패배에도 불구하고 신규 당원이 짧은 시간에 14만 명이 증가했다. 팬덤 리더를 위해 정당을 어떻게 지배할 수 있는지를 팬덤 지지자들이 빠르게 익혀 가고 있는 새로운 사례라 할 수 있다.

국민의힘의 경우는 이준석 대표가 등장한 이후 같은 경향이 발전해 오고 있다.⁷ 특히 책임 당원은 이준석 대표 체제에서 급증했다. 국민의힘 발표에 따르면, 2021년 6월에서 9월 사이 당비를 납부하는 당원이 26만 명 늘었는데, ‘2040’ 당원이 절반에 가까웠다. 책임 당원은 23만 명이 되었고, 2022년 대선 때는 그 규모가 세 배 정도로 늘었다. 온라인 당원도 10만 명을 넘어섰고, 당이 운영하는 소셜 미디어 팔로워는 40만 명이 되었다. 이 정도면 국민의힘도 옛날의 당이 아니다.

2016~17년 대통령이 탄핵되고 이후 탈당과 분당을 거듭하면서 국민의힘의 오랜 지역 조직은 무너졌고, 오래된 당원들의 충성심도 크게 약화되었다. 중앙 당직자나 당 활동가들 역시 정신적으로 깊은 상처를 입었으며 안정된 당 생활을 할 수 없게 되었다. 인터뷰에 응해 준 당직자는 자당 대통령 탄핵과 이로 인한 분당의 경험은 당에 파멸적인 영향을 미쳤고, 오래된 당원들이 지역에서도 잘 나서 주지 않아 선거에 어려움이 많다고 표현했다. 5년 만에 대선에서 승리한 것은 당의 현실과 무관하다고도 말했다. 대선 승리 직후에도 두 번의 비대위 체제를 겪어야 했던 것에서 알 수 있듯이, 남아 있는 상처와 새로운 변화 속에서 당내 분열과 위기 요인이 지속될 수밖에 없는 정당이 되었다는 것이다.

분명 정당 내부보다 정당 밖 여론을 주도하는 아웃사이더가 지배하는 정치, 정당 조직과 구성원들로부터의 신망보다 사나운 팬덤에 휘둘리는 정치는 과거에는 없던 새로운 현상이다. 정당정치의 아웃사이더나 팬덤의 눈으로 볼 때, 이제 정당은 쉬운 공략 대상이고 값싼 매물이다.

그간 국민의힘에서 대통령 후보가 되려면, 여론조사 50%와 책임 당원 50%로 이루어지는

7 국민의힘 관련 책임 당원 관련 통계는 윤왕희(2022)를 참조했다.

경선에서 승리하면 되었다. 당 대표가 되려면 여론조사 30%와 책임 당원 70%의 경선에서 승리하면 되었다. 지금은 당원 100% 경선이라고 하지만, 본질적으로는 달라질 것이 없다. 여론은 최대한 자극적인 이슈를 통해 움직일 수 있다. 책임 당원 가입은 큰 비용이 들지 않는다. 대형 교회 하나 정도가 움직여도 당은 휘청거린다.

2022년 3월 대통령 선거에서 책임 당원 57만 명 가운데 64%인 36만 명이 참여했으니, 3개월 당비라고 해봐야 다 합해 10억 원 정도다. 민주당도 다를 바 없다. 2022년 대선 경선에서 자격을 갖춘 권리 당원 72만 명 가운데 70%가 참여했다고 하더라도, 그들이 낸 당비 역시 크게 잡아 30억 원이면 된다.

혹자는 양당 합해서 당비가 40억 원 정도밖에 안 된다면 선관위에 신고된 정당들의 당비 수입이 2020년 680억, 2021년 620억 원이었다는 앞서의 진술과 왜 그렇게 큰 차이가 나는지 의아해 할지 모른다. 월 1,000원의 당비를 내는 권리·책임 당원과는 달리 우리 정당들은 일정한 역할을 맡은 구성원들에게 직책 당비를 받는다. 민주당을 기준으로 보면 전국대의원대회 대의원은 월 1만 원, 중앙위원 월 5만 원, 각급 위원회 위원장은 월 10만 원, 상설위원회 위원장과 전국위 위원장은 월 20만 원, 당무위원은 월 50만 원, 사무총장, 원내 대표, 정책위 위원장, 최고위원은 월 150만 원, 당 대표는 200만 원을 직책 당비로 낸다.

시도당은 각급 위원회 위원장과 상무위원은 월 5만 원, 시도당 운영위원은 월 20만 원, 시도당 위원장은 월 100만 원의 당비를 낸다. 당 소속 공직자들의 경우 기초 의회 의원은 월 10만 원, 광역 의회 의원은 월 20만 원, 기초단체장은 월 50만 원, 국회의원은 월 100만 원, 국회 상임위원장, 시도지사, 장관은 월 150만 원, 국회 부의장과 대통령은 월 200만 원을 낸다. 지역위는 대의원의 경우 월 2,000원, 운영 위원은 월 5,000원, 각급 위원회 위원은 월 1만 원, 원외 지역 위원장은 월 10만 원을 낸다(더불어민주당 2022, 122).

이처럼 선관위에 신고된 당비 수입의 대부분은 당직이 없는 보통의 권리·책임 당원이 아니라 직책 당비를 내는 당원의 기여분에 절대적으로 의존한다. 당원의 규모와 상관없이 한국의 정당은 변형된 간부 정당의 특성이 여전히 강하다는 사실을 알 수 있는 대목이다. 물론 이 돈으로 정당이 운영되는 것도 아니다. 국회의원 총선이 있던 2020년 정당들에 지급된 국고 보조금은 907억 원 정도였다. 이를 바탕으로 정당들은 총 2480억 원 정도를 그해 지출했다. 선거가 없었던 2021년에는 정당들의 당비 수입과 국고보조금을 기초로 총 1379억 원 정도를 정당들이 지출했다. 대선과 지방선거가 있던 2022년에는 1420억 원의 국고보조금을 정

당들이 받았다. 당비 수입과 전체 지출 통계가 아직 나오지 않았지만, 아마도 정당 지출은 역대 최고 수준이었을 것이다. 권리·책임 당원을 대선 경선에 참여하게 하는 데 드는 당비가 모두 합쳐 40억 원 정도인 것을 감안하면, 누구든 이 거대한 판을 지배해 보려는 것은 매력적인 기획이 아닐 수 없다.

정당 소속 의원들이 운영하는 국회와 지방의회 예산은 1조 원이 넘고, 대통령이 된다면 600조 원 이상의 정부 예산을 주도할 수 있다. 이 대단한 기회를 정당 밖 아웃사이더들이 지나칠 수 없을 것이다. 권력에 야심이 있고, 혐오로든 아첨으로든 여론을 자극하고, 정당보다 자신을 추종하는 팬덤을 동원할 수만 있다면, 정당은 매입할 만한 투자 대상이 되었다. 그러는 동안 정당은 당원 수만 증가했지, 조직력이나 정책 능력은 늘지 않았다. 대통령 선거는 사실상 후보 캠프가 주도하며 정당이 주도하지 못한다. 집권을 해도 정당은 정부를 운영하지 못한다. 어떻게 보든 정당은 정치에 소명 의식을 가진 정치인들의 세계가 아니게 된 것이다.

팬덤은 정당들이 싸구려가 된 것의 결과이다. 누구나 여론을 움직일 힘을 가지면 정당을 장악할 수 있다. 단순 산술로만 말하면, 10만에서 30만 명 정도가 10억에서 30억 원 정도의 당비를 내고 당의 결정을 좌우한다면 대통령도 되고, 당 대표도 되고, 정부도 장악할 수 있는 정치가 되었다. 정당이 (엄청난 규모의 국가 예산을 운용할 수 있는 잠재력에 비해 장악하는 데 드는 구입 비용은 너무 적게 드는) 매물이 된 것에서 한국 정치의 많은 문제들이 잉태되고 있는 것이다.

4 한국의 정당 현실

1) 저발전된 대의원제

정당의 주권 기관은 전당대회다. 즉, 전국대의원대회가 정당의 주권체라고 할 수 있다. 그런 의미에서 정당의 꽃은 대의원이다. 대개 대의원은 지역을 기초로 아래로부터 위를 향할수록 대표를 누적해 가는 방식으로 구성된다. 그 위에 정당의 상임 대의기관 및 집행 기구가 놓인다. 그런 의미에서 정당 조직은 ‘지역대표 체계’를 특징으로 한다. 이는 이익집단이 ‘직능대표 체계’를 특징으로 하는 것과 대비된다. 물론 정당도 직능이라는 이름으로 기능 대표 체계를 강화할 수는 있다. 하지만 정당이 정당인 한 지역을 풀뿌리 기반으로 하는 대표 체계가

중심이라는 사실은 달라질 수 없다. 지역 대의원이 아닌 직능 대의원이나 정책 대의원이 당의 대표 체계를 운영하는 정당은 존재하기 어렵다.

한국의 정당 조직에서 가장 저발전된 영역이 대의원 제도다. 17개 시도당에 평균 5명 안팎의 유급 당직자를 둘 수 있는 큰 정당을 기준으로 볼 때, 정당들의 지역 기반은 지극히 취약하다. 사실상 경선 관리 기능 이상을 할 여력이 없다고 해도 과언이 아니다. 그 아래 지구당은 2004년 법적으로 불법이 되었다. 물론 지금은 폐지된, 과거 지구당에 해당하는 단위마다 지역위원회 내지 당원협의회가 있다. 대개의 당원협의회는 당원이나 대의원이 아니라 현직 국회의원이 주도한다. 지역 대의원을 선출하는 데 있어 국회의원의 영향력은 절대적이다. 이처럼 인사권을 가진다는 점에서 지구당은 법적 존재로서는 없는 것처럼 보이나, 사실상 편법으로 존재한다고 해도 과언이 아니다.

정당의 대의원은 최대 2만5000명 정도다. 이들의 다수는 당비 월 2,000원을 내는 지역 대의원과 월 1만 원을 내야 하는 전국 대의원이다. 하지만 이들 대의원의 존재는 권리·책임 당원들과 사실상 관계가 없다. 어느 정당이든 지역위와 시도 지부는 선출직 혹은 선출직을 지망하는 위원장들에 의해 주도된다. 이들을 지방의원 및 단체장들과 유급 당직자들이 보좌한다.

이들이 사실상 각급 위원회, 상무위원, 운영위원은 물론 지역 대의원과 전국 대의원을 만들어 낸다. 이들을 모두 아울러 정당의 지부와 지역위원회에서는 ‘핵심 당원’이라고 부르는데, 이런 당원 분류는 당규에 있는 것은 아니지만 관행적으로 사용된다. 이들을 한국의 양당 정치를 이끄는 기간 당원으로 본다면, 기껏 5만 명 정도라 볼 만하다. 하지만 지금의 지역위, 지부를 움직이는 위원들과 대의원들이 위원장의 ‘확장된 팔’에 가까운 역할을 한다는 현실을 고려하면, 사실상 자율적으로 참여하고 활동하는 당원은 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

숫자로서의 당원은 많은데 실제 대의원으로 나서는 당원은 거의 없는 현실이 지금의 우리 정당이다. 지역의 풀뿌리 기반에서부터 당원이 만들어지고 참여하고 성장하고 그 결과로 대의원이 되어야 하는데, 그럴 수 없는 정당이 된 것이 문제를 악화시키고 있다. 당원의 매집, 참여, 동원의 매개는 지역의 생활 세계에서 활동하는 정당이 아니다. 정당의 정견이나 가치에 이끌려 당의 활동에 참여하는 당원이 존재할 수 없는 구조에서 작동하는 것은 선출직 내지 선출직을 지망하는 위원장들의 개인화된 영향력이다. 풀뿌리 정치는 없고 권력 정치만 있는 정당에서 당의 토대가 자율적 당원 참여라고 말할 수는 없다. 새로운 종류의 팬텀 당원들이 정당을 빠르게 지배하게 된 것은 바로 이런 허약한 정당 구조의 산물이다.

2) 풀뿌리 기반 없는 정당 조직

지구당 없이 풀뿌리 대의원 구조가 발전할 수는 없겠지만, 지구당이 법적으로 허용된다 해도 달라지리라 기대하기는 어려울 것이다. 정당이 누구를 위해 존재하는지를 설명하지 못한 채, 공식 획득의 통로로만 기능하는 한 앞으로도 정당 참여의 이유는, 누가 대선 후보가 되고 누가 당 대표가 되는지에 따른 권력이나 영향력이 될 수밖에 없다. 경선과 선거가 모든 것이 되는 정당에서 남는 것은 당직과 공직이라는 관직 획득을 위한 열정밖에 없을 것이다.

그렇다면 가망 없는 대의원 제도를 없애고 당원 직접 결정 체제로 대체하면 어떨까? 이는 팬덤 당원들이 바라는 변화다. 대의원이 없는 정당, 당원과 당 대표가 직접 연결되어 당 활동을 위로부터 일사분란하게 통제하고 운영하는 정당의 비전은 민주주의의 미래와 관련해 어떤 의미를 갖는가? 당 상근 기구와 의원들에게 자율적 역할이 부여되지 않고 당원과 당 대표가 결정한 방향에 헌신하는 것만 가능한 정당을 당원 중심의 민주주의라고 한다면 그런 민주주의는 과연 어떤 민주주의일까?

“국가의 주인이 국민이듯 정당의 주인은 당원이다.”라고 말할 때는 몇 가지 전제나 제한이 필요하다. 국가나 정부와는 달리 정당은 자율적 결사체이고 임의 조직이다. 강제 조직이 아니기에 원하면 소속될 수도 있고, 원하지 않으면 소속감을 버릴 수도 있는 것이 정당이다. 무국가나 무정부, 무국적은 감수할 수 있는 선택이 아니다. 하지만 당적이 없는 무당파는 얼마든지 선택할 수 있다. 자기 나라를 버리고 마음대로 다른 국가나 정부의 구성원이 되는 것을 선택할 수는 없겠으나, 지지했던 정당을 버리고 다른 당에 가입하는 것에는 제한이 없다.

국가나 정부와 달리 자율적 결사체는 특정의 가치 지향을 매개로 사람들에게 참여를 권유한다. 그에 대한 기대와 공급이 상호 만족될 때만 정당과 당원의 관계는 유지된다. 마음대로 선택할 수도 마음대로 버릴 수도 없는 강제 조직이기에 국가와 정부는 시민 전체의 의사를 물어 적법하게 주권을 위임해야 하나, 정당은 그럴 수 없다. 정당은 자신들이 발전시켜 온 정견이 생명이다. 그러한 정견을 당의 조직과 문화, 전통으로 발전시켜 가는 것이 중요하다. 그 속에서 성장해 온 정당 활동가와 당직자, 대의원의 역할이 안정되어야 한다.

당의 오래된 이들 구성원이 자부심을 갖지 못하면 정당은 누가 운영해도 상관없이 이익만 챙기면 되는 사기업에 가까워진다. 당의 풀뿌리 기반으로서 지역위원회와 각급 위원회가 활력 있는 역할을 해야 하고, 최종적으로는 그들의 대의 기구인 전당대회, 즉 전국대의원대회

가 최종적 주권 기관이 되어야 한다. 그렇지 않고 갓 들어온 신규 당원들, 매집된 당원들, 동원된 당원들이 모든 것을 당원에게 넘기라고 하고, 누구는 쫓아내고 누구는 일하게 하고, 자신들과 자신들이 지지하는 대표가 마음대로 정당을 이끌게 하면 민주적 정당이 아니라 전체주의적 정당에 가까워진다. 그런 정당에서는 필연적으로 다중의 정념을 권력 장악에 악용하는 야심가를 승자로 만든다.

참여만으로 작동하는 민주주의는 없다. 민주주의는 참여가 아니라 평등한 참여에 기초를 둔 체제이고, 평등한 참여는 대표의 포괄성, 즉 사회의 다양한 요구들이 더 넓게 대표될 가능성의 함수다. 대표의 질이 좋아야 참여의 질도 좋다. 그렇지 않고 좁은 대표의 문제를 그대로 둔 채 국민 참여만 강조하면 민주주의는 목소리 큰 소수의 지배로 전락한다는 것이야말로 대중 정치의 보편적 진실이다. 그렇게 되면 한 사회의 정치적 열정은 권력 투쟁에서 승자가 될 상위 두 정당 간의 극단적 다툼에 몰리게 되고, 여기에 대중이 동원되는 일도 순식간에 이루어진다.⁸ 상대를 동료 시민이나 동료 정치인으로 여기기보다 공격해야 할 대상으로 몰아붙이며, 그런 것이 관행이 될 때쯤이면 정당정치는 강한 성격의 팬덤 리더들 사이의 권력 게임으로 퇴락하고 만다.

정당 내부도 마찬가지다. 대표의 체계를 대신해 당원의 직접 참여로 정당을 운영하게 되면 정당은 민주화되는 것이 아니라 여론의 주목을 받는 인물 중심으로 더 개인화된다. 국민 주권을 강조할수록 포퓰리즘의 한 유형인 국민투표 민주주의(plebiscitarian democracy)가 되고, 셀럽 엘리트들의 개인적 영향력이 더 강해지듯, 정당도 다르지 않다. 일이 그렇게 되면 정치가 아니라 전쟁의 논리가 지배한다. 그 속에서는 정치를 하는 정치인은 주목받을 수 없고, 전투적인 성향을 가진 포퓰리스트가 주목받고 또 승자가 된다. 이를 지지하는 열성 시민, 열성 당원들이 무례해지고, 언론은 이들의 싸움을 부추기고, 세상은 팬덤들이 열광하는 검투장처럼 되는 일도 피할 수 없다.

3) 대통령 권력에 휘둘리는 정당

정당의 문제를 정당 내부의 관점에서만 설명할 수는 없을 것이다. 정당party은 ‘전체의 부분

8 캐나다와 이스라엘, 대만과 아르헨티나 등에서 공천 과정에 참여할 수 있는 권리를 신규 당원으로 확대했을 때 나타났던 부작용으로 인스턴트 당원, 기회주의적 당원, 매수된 당원의 양산과 무더기 입당, 당비 대납 등 있었다는 점에 대해서는 하잔·라한(2019)의 6장을 참고할 것.

part'이고, 결국 정치의 전체적인 변화에 민감하게 반응할 수밖에 없는 특징을 갖기 때문이다. 그렇다면 왜 우리의 정당은 외부자에 취약한 조직이 되었을까?

정치학자들은 한국의 민주화가 보여 준 특징을 '협약에 의한 이행'으로 정의하곤 한다. 권위주의 세력의 온건파와 민주화 세력의 협상파가 협력을 약속하고 실천해서 점진적으로 민주화를 진척시켰다는 뜻이다. 덕분에 군부는 큰 저항 없이 평화적으로 병영으로 돌아갔고, 정치는 권위주의 시절 야당을 이끌었던 '3김'(김영삼·김대중·김종필)이 주도했다. '3김'에게도 겉으로 보기엔 오늘의 팬덤 정치가들처럼 열정적 지지자들이 있었다. 하지만 기본적으로 그들은 의회정치를 존중했다. 정당을 통해 정치의 기반을 다진 사람들이다. 권력 독점보다는 세력 연합이 그들의 정치 방식이었다. 문제는 그 이후였다.

노무현 대통령 이후 4명의 대통령은 모두 민주화 이후 정치 경력을 시작한 사람들이다. 합리적 기대로만 보면 '반독재 민주화'의 열정에 매달리기보다 '민주화 이후의 민주주의'를 다원주의의 방향으로 이끌어야 했지만, 3김 이후의 정치는 대통령 권력을 둘러싸고 더 독점적이고 더 양극화된 방향으로 치달았다. 과거 3김 정치에서의 파벌은 '동교동계'나 '상도동계'처럼 오랫동안 정치를 함께한 인연이 중심이 되거나, 호남이나 영남 같은 지역 기반에 따라 분류되곤 했다. 하지만 3김 이후 이른바 대통령 파벌은 그런 역사성도 공통의 기반도 없다는 점에서 새로웠다. 오로지 현직 대통령이 가진 권력 그 자체가 파벌을 정의하는 모든 것이었다.

대통령 권력이 당내 세력화의 노골적 원천이 되자, 정치는 곧 대통령 게임으로 협소화되었다. 앞서 대통령이 되기 위한 싸움이 정치를 지배하고, 대선 승패에 과도한 뭉이 걸린 양극화 정치에 관한 이야기를 했는데, 아마도 거기에서 그쳤으면 다행이었을지 모른다. 대통령이라는 최고 권력을 둘러싼 정치 양극화는 몇 번의 단계 변화로 이어졌다.

첫째는 전직 대통령(노무현)과 현직 대통령(이명박)의 싸움이었고 그 결과는 불행했다. 둘째는 대통령 권력과 의회 권력의 싸움이였다. 이명박 정권 시절이던 2009년 이른바 대통령 공약 사안을 실현해야 한다는 명목으로 이루어진 '입법 100일 작전'이 대표적인 예이다. 당시 국회는 유사 전쟁터처럼 변했다. 셋째는 대통령과 집권당 사이의 당정 분리 원칙이 폐지되고 '당정 통합'으로 대체된 변화였다. 박근혜 대통령의 '친박 공천'에서 시작된 이 변화의 끝은 '내부 총질', '배신 정치' 등의 신조어를 만들 정도로 집권당 안에서 대통령에 대한 비판을 허용하지 않는 양상으로 이어졌다.

혹자는 대통령 권력이 정당정치의 중심으로 자리 잡은 것이 다원주의적 민주주의의 발전

에는 부정적이겠지만, 정당의 안정과 통합에는 기여하지 않았을까 생각할지도 모르겠다. 현실은 그 반대였다. 대통령이 정치에서 차지하는 영향력이 커질수록 정당은 분열, 지도부 붕괴, 비상대책위원회를 꺾어야 했다. 이것이 (앞서 살펴본 세 단계의 변화에 이은) 네 번째 단계의 변화로, 3김 이후 정치의 가장 큰 특징이 바로 여기에 있다. 이때부터 우리 정당들은 지도부 총사퇴, 비대위, 조기 전당대회를 무한 반복했다.

노무현 정권 동안엔 여당인 민주당 계열에서 2004년 열린우리당 출범 이후 수시로 지도 체제가 바뀌었다. 2005년에 임채정 비대위, 정세균 비대위가 있었고 이듬해엔 유재건 비대위 체제였다. 그리고 2007년 대통합민주신당 체제로 대선을 치른 뒤에도 당명 교체, 지도부 교체, 비대위 체제가 이어졌다. 이명박 정권 역시 임기 후반인 2010~2012년 동안 여당인 한나라당과 새누리당에서 연 1회 꼴로 비대위가 등장했다.

여야의 비대위 정치는 이후로도 이어져, 이제는 비대위가 일반적인 당 지도 체제처럼 여겨질 정도가 되었다. 당장 윤석열 정권 출범 이후 국민의힘은 짧은 주호영 비대위 체제를 거쳐 정진석 비대위 체제로 운영되었다. 야당 역시 윤호중·박지현 비대위, 우상호 비대위를 거쳐 이재명 대표 체제가 들어서기 전까지 비대위 체제 안에서 갈등을 반복했다. 여야 양당만 계산해도 2020년 이후 3년이 채 안 된 기간 동안 지도부 붕괴는 9차례나 발생했다.

민주주의에서 정당은 사회의 다양한 이해관계와 갈등적 요구를 정부와 국가로 연결하는 기능을 할 때 그 가치가 빛난다. 그렇지 않고 국가 권력, 대통령 권력과 같은 사이클로 움직이는 정당은 '당-국가 체제'의 특징으로, 이는 전체주의 국가에서 흔히 볼 수 있는 현상이다. 아마 체제가 전체주의라면 이런 정당은 작동할 수 있을 것이나, 체제는 민주주의인데 정당의 역할이 권력을 옹호하고 보호하는 것으로 좁아지면, 정당은 유지될 수 없다.

이 단계에서 나타난 다섯 번째 변화가 팬텀 정치다. 팬텀 정치는 대통령을 위한, 대통령이 되기 위한, 전직·현직·차기 대통령들의 게임이다. 당의 내부는 대통령을 둘러싼 권력 투쟁의 쟁투장이 되는 정치가 지배한다. 당내 경선은 물론 당권 장악에 과도한 열정이 동원되면서 정당은 사회의 다양한 이해와 요구를 대표하고 매개하고 집약하는 정당 본래의 기능을 상실한다. 대신 당은 대통령 게임의 보조적 수단으로 전락한다. 이것이 팬텀 정치다. 대통령이 되기 위해서도, 대통령 권력의 안정화를 위해서도, 당을 자기 것으로 만들어야 한다는 조바심만 있는 정치다. 당내 이견과 반발을 팬텀을 통해 통제하고 지배하고 싶은 욕구를 감추지 못하는 정치가 팬텀 정치다.

팬덤 정치는 계속될 것이나 그 때문에 정당은 위기에 취약해질 수밖에 없다. 정당이 자생적 기반을 갖지 못한 채, 대통령이 되려는 사람, 대통령이 된 사람에 휘둘리는 정치가 불가피하기 때문이다. 대통령의 자리는 그 끝이 명확하다. 최고의 공직이기 때문이다. 권력의 부침은 필연적이고, 그 생명은 길어야 5년이다. 그래서 정당의 기능과 역할이 전직이든 현직이든 차기든 대통령을 보호하는 역할로 좁아지면 정당이 '뗏다방'처럼 변한다. 정치인들은 공직이든 당직이든 권력의 뗏을 선점하는 데만 관심을 가질 수밖에 없다. 하지만 결국 부질없는 일이다.

큰 선거가 있을 때 승리한 정당은 살아남고 패배한 정당은 존폐 위기를 겪는다. 최소한 지도부 몰락은 피할 수 없다. 과거에는 대선 패배 정도가 되어야 정당의 위기가 발생했다. 그 뒤에는 총선은 물론 지방선거 패배로도 정당의 지도부가 붕괴했다. 이제는 보궐선거 패배나 여론조사 결과만 나빠도 위기를 겪는다. 대선을 치른 2022년, 패자가 된 민주당만이 아니라 승자가 된 국민의힘도 지도부 붕괴를 겪었다. 한 해 동안 양당 모두 두 번씩, 비대위만 네 번 있었다. 전례가 없는 일이다.

이것으로 끝일까. 그렇지 않다. 팬덤 정치는 정당을 끊임없이 괴롭힌다. 의원도, 당직자도, 대의원도, 오래된 당원도 안정된 당 생활을 하기 어렵다. 팬덤 리더도 편안한 것은 아니다. 언제 지지율이 떨어질지, 언제 조사받고, 언제 감옥에 가게 될지 그들도 늘 지옥문 앞을 서성여야 한다. 팬덤 리더의 명멸에 따라 팬덤 지지자 현상도 명멸을 반복한다. 그런 의미에서 팬덤 정치란 권력 투쟁만 있고 사회나 공동체를 위한 정치는 찾아보기 어려워진 정당들, 바로 그들이 낳은 어두운 그림자가 아닐 수 없다. 팬덤 정치는 정치를 적敵과 我, 우리와 그들로 단순화시키지만 그 누구도 행복할 수도, 안심할 수도 없는 민주주의를 낳고 있다.

5 짧은 결론

사르토리가 지적했듯이, 정당은 민주주의라는 “체제의 역량”을 향상시키는 기능을 할 때만 긍정된다(사르토리 2023, 71). 정당이 그런 기능을 못하게 되면 언제든 파당^{faction}으로 공격받을 각오를 해야 한다. 파당과 달리 정당은 공동체적 책임 의식을 존재 이유로 삼는다. 다른 누구도 아닌 자신들이 공동체의 미래를 좀 더 낮게 변화시킬 수 있음을 증명해야 한다. 이를 위해 정당은 “국가의 모든 권력과 권위를 가지고 자신들의 공동 계획을 실행에 옮기기 위한 적절한 수단”임을 나타내기 위해 “구성원 모두가 동의하는 특정의 원리”를 형성해야 한다.

정당이 내세우는 정견이나 이념, 가치가 대표적이지만, 정당이 배출해 낸 공직 후보자들에게서 볼 수 있는 신념의 체계^{belief system} 등은 모두 이를 가리킨다.

정당이 민주주의 정치체제의 역량을 강화하고 사회를 통합하는 기능을 하는 것을 정당 본래의 속성으로만 설명할 수는 없다. 정당이 그런 노력을 하게 되는 것은 정당 구성원들이 공통으로 견지하는 신념뿐 아니라, 다른 정당의 존재로 인해 그렇게 하도록 압박을 받을 때 가능하다. 그런 압박이나 제약이 없을 때 정견이나 이념은 공허한 약속이 되고 신념의 후퇴는 제어될 수 없다. 정당정치는 복수의 정당들이 만들어 내는 '상호작용의 체계'를 필요로 한다. 일당제는 민주주의와 양립할 수 없다. 다른 정당들과의 상호작용의 '체계'가 만들어 내는 민주적 효과가 없기 때문이다. 정당정치는 개별 정당의 차원과는 별도로 정당'들'이 만들어 내는 다원적 체계의 차원에서 이해되고 설명되어야 한다. 하지만 팬덤 정치, 팬덤 정당은 상대당의 존재, 상대 당 지지자의 존재를 용인할 수 없는 일당주의의 심리를 키운다.

정당이 파당으로 퇴행하듯, 정당 체계도 나빠질 수 있다. 공익을 위한 경쟁이 아니라 공적 자산을 경쟁적으로 약탈하는 정치 계급들^{political classes}의 쟁투장으로 전락할 수 있다. 시민과 대중, 지지자의 역할도 나빠질 수 있다. 정당들이 경쟁적으로 만들어 낸 공익적 대안들을 두고 최종 결정권^{the last say}을 행사하는 주권자로서가 아니라, 파당 지도자들의 권력 투쟁에 도구나 흥기로 동원될 수 있다. 자신과 의견이 다른 모두를 (그들이 정당이든, 정치인이든, 언론이든, 시민단체든, 가족이든, 동료 시민이든 상관없이) 적대시하고 공격할 수 있다. 자신과 같은 의견을 가진 시민만 참여하게 하고 그들과만 협력하게 되면서, 정치도 양극화시키고 사회도 분열시키며 인간들 사이의 모든 관계를 위태롭게 만들 수 있다.

결론적으로 말해, 세계 유례없는 한국의 당원 폭증은 정당 발전보다는 정당 퇴행, 정당정치 몰락과 병행하는 현상이 아닐 수 없다. 책임 있는 참여도 아니다. 매집된 참여이고 지배의 욕구를 실현하고자 하는 참여가 압도한다. 그런 점에서 지금과 같은 당원의 폭증은 민주적인 정당정치를 발양시키기보다, 정치를 권력 쟁취를 위한 도구에 불과한 것이자, 사회를 분열과 해체로 이끄는 가속 페달이 되도록 만들 수 있다. 당원 폭증을 가져오는 당내의 잘못된 경선 제도와 관행은 정당을 끝없는 내부 갈등에 시달리게 하고, 시민을 분열시키며, 한국판 포퓰리즘이라 할 팬덤 정치를 심화시키는 결과를 낳는다. 지금의 당원 폭증은 정당이 좋아지고 있는 증표가 아니라, 반대로 정당이 좋아져야 할 절박한 이유를 보여 주는 확실한 사례가 아닐 수 없다.

참고문헌

- 다운스, 앤서니 지음. 박상훈·이기훈·김은덕 옮김. 2013. 『경제이론으로 본 민주주의』. 후마니타스.
- 메이어, 피터 지음. 함규진·김일영·이정진 옮김. 2011. 『정당과 정당체계의 변화』. 오름.
- 박상훈. 2017. 『정당의 발견(증보판)』. 후마니타스.
- 박상훈. 2020. “한국의 정치 양극화가 갖는 유형론적 특징.” 박상훈 엮음. 『양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까』. 국회미래연구원 연구보고서 20-28.
- 박상훈. 2022. “과도한 ‘물갈이 영입 공천’이 민주 정치를 어렵게 한다.” 국회미래연구원 칼럼 <미래생각>(02/16).
- 사르토리, 조반니 지음, 정현주 옮김. 근간. 『정당과 정당체계』. 후마니타스.
- 샤츠슈나이더, E. E. 지음. 현재호·박수형 옮김. 2008. 『절반의 인민주권』. 후마니타스.
- 손낙구. 2022. 『조세 없는 민주주의의 기원』. 후마니타스.
- 윤왕희. 2022. “‘비호감 대선’과 정당의 후보 경선에 관한 연구 : 경선 방식과 당원구조 변화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제21권, 제2호(통권 55호).
- 하잔, 르우벤, 기드온 라훗 지음. 김인균·길정아·성예진·윤영관·윤왕희 옮김. 2019. 『공천과 정당정치』. 박영사.
- 허석재. 2019. “누가 당원으로 가입하나?” 미래정치연구소 편. 『한국의 당원을 말하다』. 푸른길.
- 호프마이스터, 빌헬름 지음, 토마스 요시무라 발행, 2021. 『민주주의를 형성하는 정당 : 국제적 시각에서 이론과 실전』. 콘라드 아데나워 재단 한국사무소
- KBC광주방송. 2023. “민주당 광주 당원 15% 조사 ... 95%가 허수?”(02/23).
- Bartolini, S. 1983. “The Membership of Mass Parties: The Social Democratic Experience 1889-1978.” H. Daalder and P. Mair eds. Western European Party System. Continuity and Change, Sage.
- Burton, M. and R. Tunnicliffe. 2022. “Membership of political parties in Great

- Britain.” Research Briefing, 30 August, House of Commons Library.
- Dalton, R. and M. Wattenberg. 2000. *Parties Without Partisans*. Oxford University Press.
- Duverger, Maurice. 1959. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Wiley.
- Katz, R. S. and P. Mair. 1995. “Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party.” *Party Politics* 1(1).
- Koole, Rund A. 1996. “Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party.” *Party Politics* 2(4).
- Nonnenmacher, Alexander, Tim Spier. 2019. “Introduction: German Party Membership in the 21st Century.” *German Politics* 28:2.
- Scarrow, S. 2015. *Beyond Party Members. Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford University Press.
- van Biezen, I, P. Mair and T. Poguntke. 2012. “Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe.” *European Journal of Political Research* 51(1).
- van Haute, E. 2015. “Joining isn’t Everything: Exit, Voice, and Loyalty in Party Organizations.” R. Johnston and C. Sharman eds. *Parties and Party Systems: Structure and Context*. UBC Press.

부록

국회미래연구원 노동 관련 연구, 2022-2024년

2022년 국회미래연구원 연구보고서(22-11호)

한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화

이상직 부연구위원(연구책임), 정혜윤 부연구위원, 박상훈 연구위원 역임

□ 연구배경 및 목적

이 연구는 한국사회의 노동건강 문제가 전환기적 맥락에 놓여 있다는 판단 하에 노동건강 문제가 한국사회에 구조화된 맥락과 측면을 종합적으로, 역사적으로 검토하려는 시도다. 이 연구는 노동건강 문제가 규정되어 온 맥락을 역사적으로 검토하고 시민사회와 의회에서 노동건강 문제가 다루어져 온 정치 과정을 분석한다. 이를 통해 이 연구는 노동건강에 관한 관점을 공학, 법률, 보건의료 등의 관점에서 정치·사회학적 관점으로 확장될 필요성을 강조한다.

□ 주요내용

보고서는 크게 6개 부 18개 장으로 구성된다. 1부에서는 한국 노동건강 문제의 현황을 살펴본다(1-3장). 2부에서는 노동건강문제가 사회적으로 의제화되는 맥락과 과정을 살펴본다(4-6장). 3부에서는 노동건강문제의 당사자이자 노동건강 관련 정치 과정의 주요 행위자인 노동계와 경영계의 조직적 활동을 살펴본다(7-9장). 4부는 노동건강 관련 법과 행정을 다룬다(10-12장). 5부는 중대재해처벌법의 제정 과정과 주요 내용을 상세하게 검토한다(13-14장). 6부는 노동건강 문제 개선을 위한 관점과 방법론을 모색한다(15-18장).

□ 정책대안 및 시사점

이 보고서는 ‘노동건강체제’라는 새로운 개념을 제시하면서 노동건강의 문제가 결국 한국 사회 전체의 문제라는 점을 설득력 있게 보여준다. 보고서의 주요 장들은 우리 사회가 노동자의 건강을 어떻게 생각해왔는가를, 나아가 우리 사회가 생명을 어떻게 생각해왔는가를 보여준다. 이러한 종합적인 시각과 정치 과정에 주목하는 관점은 노동안전보건 문제에 대한 그동안의 접근을 한층 넓히는 데에 기여할 수 있을 것이다. 특히 (의회) 정치의 역할을 고민할 때에 시사점을 줄 수 있을 것이다.

목차

서론: 건강하고 안전한 일터의 미래를 위하여(이상직)

제1부 현황

제1장 산업재해의 추이(박선영, 산업안전보건연구원 정책제도연구부)

제2장 산업재해의 구조(양선희, 동국대학교 경주병원 직업환경의학과)

제3장 고용관계의 변화: 사내하도급을 중심으로(박종식, 한국노동연구원 노사관계연구본부)

제2부 의제화

제4장 노동건강 의제의 지식화: 고통이 사실이 되기까지 (윤진하, 연세대학교 보건대학원)

제5장 노동건강 의제의 사회화: 언론을 중심으로(김지환, 경향신문 정책사회부)

제6장 노동건강 의제의 정치화: 노동안전보건단체 활동을 중심으로
(이진우, 한일병원 직업환경의학센터)

제3부 행위자

제7장 노동계의 활동 1: 한국노총(김광일, 한국노동조합총연맹 산업안전보건본부)

제8장 노동계의 활동 2: 민주노총(최명선, 전국민주노동조합총연맹 노동안전보건실)

제9장 경영계의 활동: 경총을 중심으로(임우택, 한국경영자총협회 안전보건본부)

제4부 법과 행정

제10장 산업안전보건 법제사: 산업안전보건법과 산업재해보상보험법을 중심으로
(전형배, 강원대학교 법학전문대학원)

제11장 행정 구조: 문제점과 혁신방안(정진우, 서울과학기술대학교 안전공학과)

제12장 법원과 판례(박다혜, 전국금속노동조합 법률원)

제5부 중대재해처벌법 시대의 등장

제13장 입법 과정: 3당 보좌진의 경험과 인식(정혜윤)

제14장 법의 구조(권오성, 성신여자대학교 지식산업법학과)

제6부 대안 형성을 위한 논의

제15장 왜 시스템인가(백도명, 녹색병원 직업병·환경성질환센터)

제16장 재난·재해의 정치 과정: 가슴기살균제 참사를 중심으로
(임기홍, 경남연구원 포용협력사회연구실)

제17장 노동건강의 의회 정치: 로벤스 보고서를 중심으로 (박상훈)

제18장 포괄적 일터 안전보건 관리체계 구축 방안(류현철, 한국노동안전보건연구소)

결론: 한국 노동건강체제의 성격(이상직)

2023년 국회미래연구원 연구보고서 발간(예정)

노동의 미래와 국회의 역할: 거버넌스와 정책과정

내부: 정혜윤 부연구위원(연구책임), 이상직 부연구위원, 박현석 연구위원, 박상훈 연구위원
외부: 박 운(한양대학교 경영학과 박사수료), 고민지(서울대학교 사회학과 박사과정),
이병권(서울대학교사회복지학과 석사 졸업), 강경희(서울대학교 사회학과 석사과정)

□ 문제의식 및 연구질문

“한국의 노동정책은 어디에서 누가 어떻게 결정하는가”

- 노동 정책연구가 개별 제도의 효과 유무를 따지고 단편적 입법 대안을 찾는 데에 지나치게 집중한다는 문제의식에서 출발, 구성원의 부적응이나 정책실패의 원인을 찾으려면 제도가 만들어지고 이해관계가 조정되는 제도의 정치과정 연구가 필요하다고 생각
- 노동정책 과정의 최상위 거버넌스에 대한 연구

□ 연구대상 및 방법

- 환경노동위원회와 경제사회노동위원회(노사정위원회)를 중심으로 분석
 - 제도(구조), 사람(구성), 활동의 분석
- 중앙 단위(집단적 노사관계)와 지역 단위(광주형일자리) 노동정책의 정치과정 분석

□ 분석 관점

- 규범적 접근보다 현상 분석
- 주요 연구질문
 - “왜 환경노동위원회는 기피위원회가 되었는가(누가 환경노동위원회 위원이 되는가)”
 - “노·사·정·공익은 누구이고, 누가 지배하는가(권력이 있으며, 이익이 되는가)”

“왜 효과나 역할이 없다며 행위자들은 이탈과 협박을 반복하며 참여하고, 25년 간 기구는 지속되는가”

(예상 목차)

제1부 노동 정치과정 연구, 왜 필요한가

- 1장. 문제제기: 노동 없는 국회, 당사자 없는 입법
- 2장. 한국민주주의에서 노동 의제가 다루어지는 방식: 대통령제에서 의회의 동학

제2부 노동정책, 누가 어디에서 어떻게 결정하는가

- 3장. 경제사회노동위원회(노사정위원회)의 구조와 구성(인물)
 - 1. 구조와 구성의 변화를 이야기한다
 - 2. 노·사·정·공은 누구이고, 누가 지배하는가
- 4장. 환경노동위원회의 위상과 역할
 - 1. 환경노동위원회는 어떻게 변화했는가
 - 2. 누가 환경노동위원회의 위원이 되는가(왜 기피 위원회가 되었는가)
 - 3. 어떤 법안이 발의되고 통과되는가
- 5장. 중앙단위: 집단적 노사관계 변천의 정치과정
- 6장. 지역단위: 광주형일자리를 통해 본 지역코포라티즘의 현재

제3부. 한국적 유형화와 국회의 역할

- 7장. 결론: 한국 노동정책과정의 특징과 대안

2023년도 국회 공동연구(입법조사처·국회미래연구원) 보고서 발간(예정)

민주화 이후 노동개혁의 정치과정

정혜윤 부연구위원(연구책임), 이상직 부연구위원

□ 연구대상 및 방법

- 민주화 이후 주요 노동법제의 정치과정을 분석
- 노동(노사관계)개혁이란 용어는 김영삼정부시기부터 등장해 정치·사회의 주요 의제가 되었으나 ‘개혁’의 의미와 방향을 둘러싸고 다양한 주체 간 상반된 맥락에서 논의가 진행되어 이해관계의 조정보다 갈등과 혼란이 지속됨. 법제의 쟁점과 입법과제를 밝히는 것도 중요하지만 정책 기획·형성 과정의 맥락을 검토하는 작업이 필요. 그 과정에서 국회는 복수 이해관계자를 대표하는 통치기관으로서 이해관계자 간 갈등을 대표하고 조정했는지, 논의를 지속해 공동체 차원의 합의를 도출했는지 그 과정을 살펴볼 필요가 있음.

□ 노동개혁 국회공동연구팀 과제의 일환으로 기획(분권 발간)

- 입법조사처는 최근 노동개혁을 둘러싼 주요 법제의 쟁점을 밝히고, 입법 과제를 정리
- 국회미래연구원은 해당 주요 법제의 정치과정을 밝히기로 함

□ 예상 목차

제1장 들어가며: 왜 노동개혁의 정치과정인가

제2장 비정규직법, 파견법 결정의 정치과정

제3장 노동시간 법제의 정치과정

제4장 나가며: 노동개혁 성공을 위한 정치적 조건은 무엇인가

2024년도 국회미래연구원 연구 계획

노동의 미래와 정책거버넌스: 고용노동부 연구

정혜윤 부연구위원(연구책임), 이상직 부연구위원, 박현석 연구위원, 박상훈 연구위원

□ 문제의식

- 국회 차원에서 견제와 감시의 대상인 행정부인 고용노동부를 분석해 고용노동정책 과정에서 정부의 역할을 검토하고 국회의 역할을 모색
- 지난 2022년, 2023년도 『노동』연구 결과를 비롯해 상당수 국회 관계자의 증언에 의하면, 노동 의제의 계발부터 최종 결정과 집행까지 고용노동부 등 정부에게 상당한 권한과 주도권이 있음. 선행연구는 <정부>를 단일 주체로 가정하거나 결과론적 해석에 그쳤음. 그러나 고용노동부는 본부와 6개의 지방청 및 40개의 지청과 2개 출장소, 소관 업무를 위임 받은 15개 위원회, 각종 산하기관으로 이루어진 1,000명이 넘는 거대 조직으로 이들의 결정과 집행은 다차원적 조직 차원에서 다루어지는 것이 타당함. 즉 고용노동부의 구조와 동학을 이해해야 노동정책 과정에서 정부 역할을 입체적으로 조명할 수 있을 것.
- 고용노동부 산하 위원회도 준사법·입법 기관으로서 개별·집단 노동 갈등이나 분쟁을 조정하거나(ex. 중앙노동위원회) 논의·협의·심의·자문기구(ex. 최저임금위원회) 등등 각종 위원회가 노동정책 형성에 미치는 영향력이 상당하지만 이에 대한 연구도 부재
- 고용노동부의 역사와 구성, 조직의 운영과 역할, 정당과 시민사회의 관계, 예산집행과 정책추진 방법 등을 분석한다면 한국 노동정책의 결정과 집행의 실제적 현실에 접근 가능
- 일본 및 프랑스 등 국가에서 관료제-행정기구 역할이 큰 나라의 노동 관련 거버넌스의 차이를 밝히는 비교연구를 통해 한국형 통치구조를 파악하고 노동정치의 유형론적 특징을 규명
- 국회 주요 역할은 행정부 견제와 감시에 있음. 고용·노동행정의 주체이자 노동 거버넌스의 핵심 축인 고용노동부에 대한 비판적 분석은 국회출연 연구기관만이 가능한 독창적 작업

예상 목차

1부 노동 정책 거버넌스 연구 왜 필요한가

제1장. 노동정치와 노동행정, 환경노동위원회와 고용노동부

제2장. 비교 정치적 맥락: 프랑스와 일본에서 노동행정의 특징은 무엇인가

2부 고용노동부의 역사와 구조

제3장. 행정 부처에서 고용노동부의 위상과 역사(규모와 예산 등등)

제4장. 중앙 본부, 소속기관(지방청과 지청, 위원회), 산하기관의 구조와 역할의 변화

제5장. 주요 인적 구성의 변화

3부. 고용노동부는 어떻게 정치와 사회와 만나는가

제6장. 행정부 내 고용노동부 - 고용노동부와 대통령실의 관계, 부처 간 관계

제7장. 입법부와 고용노동부의 협력과 긴장, 갈등 - 입법 발의와 심사, 국정감사 속의 고용노동부

제8장. 시민사회와 고용노동부 - 위원회에서 관료는 어떻게 노사와 만나는가

제9장. 전문가와 고용노동부 - 용역연구와 공익위원을 매개로 한 전문가 활용의 정치

4부. 사례연구: 고용노동부는 최저임금의 제반 과정에서 어떤 역할을 하는가

제10장. 합의제 행정기관에서 부처의 역할과 권력 관계: 최저임금위원회의 구성과 심의와 의결 과정

제11장. 준사법 행정기관으로서 시민사회에서 역할과 위상: 근로감독 등 최저임금법 위반 감시와 행정지도

제12장. 국회 입법의 (실질적) 지원 기관: 최저임금법 개정과정에서 고용노동부의 역할

5부. 노동행정의 현재와 국회의 역할

제13장. 한국형 노동행정의 특징과 구조

제14장. 국회 역할의 모색

式 | 次

	日時	내용
事前 行事	9:45~9:55	開式の辞 (国会未来研究院 キム・ヒョンゴン 院長)
	9:55~10:00	場内整理
1部	10:00-12:30	発表1 日本の若者にみる政治的関心と非政治的実践の乖離？ - 「若者と民主主義に関するアンケート」調査 妻木進吾(龍谷大学経営学部・准教授、社会学)
		発表2 不安を感じる日本、怒っている韓国—7カ国の認識調査から見た東アジア青年の心 イ・サンジク(国会未来研究院・副研究委員、社会学) 笹野美佐恵 (茨城大学現代社会学科・専任講師、社会学)
		発表3 青年政治に関する有権者のアンケート調査 パク・ヒョンソク(国会未来研究院・ガバナンスグループ長、政治学)
		討論1 パク・サンフン(国会未来研究院 研究委員、政治学) 討論2 只友景士(龍谷大学政策学部・教授、経済学) 討論3 奥野恒久(龍谷大学政策学部・教授、法学)
	12:30~14:00	昼食
2部	14:00-16:30	発表4 労働者利益代表機能の再検討—労働時間規制をめぐる政策過程の日韓比較から 安周永(龍谷大学政策学部・教授、政治学)
		発表5 韓国の定年制度をめぐる政治過程—日本と比較の観点から チョン・ヘユン(国会未来研究院・副研究委員、政治学)
		発表6 韓国はなぜ「1千万人の党员を持つ国」になれたのか パク・サンフン(国会未来研究院・研究委員、政治学)
		討論1 チョン・ヘユン(国会未来研究院・副研究委員、政治学) 討論2 石田徹(龍谷大学・名誉教授、政治学) 討論3 南島和久(龍谷大学政策学部・教授、行政学)
	16:45~17:30	総合討論
	17:30~	夕食

発表1	173
日本の若者にみる政治的関心と非政治的実践の乖離？ - 「若者と民主主義に関するアンケート」調査から- 妻木進吾（龍谷大学経営学部・准教授、社会学）	
発表2	191
不安を感じる日本、怒っている韓国 —7カ国の認識調査から見た東アジア青年の心 イ・サンジク（国会未来研究院 副研究委員、社会学） 笹野美佐恵（茨城大学現代社会学科・専任講師、社会学）	
発表3	219
青年政治に関する有権者のアンケート調査 パク・ヒョンソク（国会未来研究院 ガバナンスグループ長、政治学）	
発表4	241
労働者利益代表機能の再検討 —労働時間規制をめぐる政策過程の日韓比較から 安周永（龍谷大学政策学部・教授、政治学）	
発表5	265
韓国の定年制度をめぐる政治過程—日本と比較の観点から チョン・ヘユン（国会未来研究院 副研究委員、政治学）	
発表6	297
韓国はなぜ「1千万人の党员を持つ国」になれたのか パク・サンフン（国会未来研究院 研究委員、政治学）	
付録(国会未来研究院の労働に関する研究、2022-2024年)	333

発表 1

日本の若者にみる政治的関心と非政治的実践の乖離？
- 「若者と民主主義に関するアンケート」調査から -

妻木進吾（龍谷大学経営学部・准教授, 社会学）

日本の若者にみる政治的関心と非政治的実践の乖離？ - 「若者と民主主義に関するアンケート」調査から -

妻木進吾（龍谷大学経営学部・准教授）

王子常（龍谷大学大学院政策学研究科・博士後期課程）

清水万由子（龍谷大学政策学部・准教授）

1 はじめに

「若者と民主主義」をテーマとした研究プロジェクトの一環として龍谷大学生を対象に2022年1～2月に実施したアンケート調査の結果を報告する。

日本の若年世代においては、投票率の低さなど政治的無関心が指摘される一方で、ボランティア活動や地域活性化、社会課題を解決する社会的起業など非政治的な実践活動への関心と参加は高まっているのではないかと——本研究プロジェクトは、日本の若者についてしばしば指摘される、こうした「政治的関心と非政治的実践の乖離」という現象への着目からスタートした。

こうした捉え方は、本研究プロジェクトメンバーの多くが所属する龍谷大学政策学部における教育活動の中で、直感的に理解される学生像とも符合する。同学部は「地域公共人材の育成」を教育目標に掲げ、正課科目でも地域での課題発見と解決策の実践に取り組むPBL（Problem-based learning）を導入している。そのため、「地域社会の役に立ちたい」といった入学動機を持つ学生が一定数入学し、少子高齢化など活力低下に悩む地域で住民との交流やにぎわいづくり、生業創出などに取り組むPBL科目やゼミナール活動のプロジェクトに例年多くの学生が参加している（清水・只友，2021；櫻井ほか，2021；今里，2021；石原，2021）。一方で、選挙における投票やデモ行動などの政治行動への関心や意欲はおしなべて低く、PBL科目における一つのプロジェクトが大学内の期日前投票所の設置を実現させたものの、それを利用して投票した学生は、他学部も政策学部も同様に少なかった（石田2019a；石田2019b）。

この30年間を通じて、日本において、20歳代以下の国政選挙の投票率は、全年齢の投票率と比べておおむね20ポイント程度低く推移している。たとえば、2021年集議院議員

総選挙の投票率55.9%に対して20歳代では36.5%であった（総務省ウェブサイト）。依然から若者の投票率は低かったが、年齢が上昇しても投票率が上昇しないコーホート効果も見られる。韓国や米国、フランスなどのニュースではしばしば、若者を含む市民が街頭に繰り出しデモ行進する姿が映し出されているが、日本においてそうした姿が見られることはまれである。日本においても確かに、00年代には若者を中心とする反貧困デモが散発的にではあれ行われたし、2015～2016年のSEALDsの活動はマスメディアにも盛んに取り上げられた。しかし、そうした少数の若者の取り組みを、多くの若者は冷めた目で、時には眉をひそめて眺めている。

日本の若者の政治への関心の低さ、もっといえば政治に関わりたくない意向は、内閣府による「我が国と諸外国の若者の意識に関する調査」（2018）などの国際比較調査からも明らかである。同調査によると、自国の政治に関心があるとする割合は、日本では43.5%と、韓国53.8%、アメリカ64.9%と比べて低い。「社会をよりよくするため、私は社会における問題の解決に関与したい」と考える割合も、日本では42.3%と、韓国68.4%、アメリカ72.6%と比べ、その低さが際立っている。

日本の若者における政治への関心の低さ、時には地域貢献には一定の関心を示しながらも、政治への関心が低調なのはなぜなのだろうか。今回報告するアンケート調査は、この問いを解明するための一歩として実施されたものである。

2 若者にとっての親密圏／公共圏

若年世代における政治的関心と非政治的実践の乖離という現象は、親密圏／公共圏の問題として理解することもできる。若者が家族、友人、趣味のつながりなどの親密圏に閉じこもり、政治を含む多様な他者が存在する公共圏への関心を失っているという理解である。

齋藤純一の定義によれば、公共圏は「人々の〈間〉にある共通の問題への関心によって成立」するものであり、親密圏は「具体的な他者の生／生命への配慮・関心によって形成・維持される」ものとされる（齋藤、2000）。親密圏は具体的・個別的な人間関係からなるが、公共圏はより普遍的・一般的な社会と個人との関係の世界ということになる。若者の親密圏への没入は、日本では半世紀近くにわたり見られる傾向である。浅野

(2011) は、今日の若者の特徴の一つに、友人関係の重要性と充実度の上昇があるとする。地域への愛着度も1977年から2008年まで一貫して上昇しているが、その理由は「友だちがいるから」である。こうした傾向は、若者が親密圏へ没入した結果、公共圏からの撤退という結果を招いているという見方の一つの根拠となっている。

国立青少年教育振興機構による「高校生の社会参加に関する意識調査報告書—日本・米国・中国・韓国の比較—」（2021）、先にも挙げた内閣府による「我が国と諸外国の若者の意識に関する調査」（2018）などからも、「親密圏に没入し、公共圏から撤退する」若者像を見てとることができる。

若者が公共圏から撤退したと考えられる背景として、山田(2009) は1960年代末の学生運動の挫折、消費社会化の進行などにより若者文化が対抗性と自律性を失ったことを指摘する。また、長年、大学生による国際ワークキャンプに伴走してきた西尾雄志らは、若者が社会経済的な不安定化・貧困化に陥っている一方でボランティア活動は活性化しているのはなぜか？という疑問に対して、若者は自信と承認を求めてボランティア活動に参加するのではないかという仮説を提起している(西尾・日下・山口, 2015)。現代の若者は、貧困、障害、病いなどの「近代的不幸」よりもアイデンティティの危機や生きづらさなどの「現代的不幸」(小熊, 2009)を抱え、自己承認欲求をボランティア活動によって満たそうとしており、ワークキャンプのようなボランティア活動は公共性を帯びて社会変革へつながる可能性も秘めているとも言う(西尾・日下・山口, 2015)。ここで問題となるのは、親密圏と公共圏との往復により、若者が自己実現と社会改良を一体のものとして捉えることは可能なか？という点である。

現代日本の若者は、自己承認欲求を抱えて親密圏に没入し、公共圏における意思決定に参加しようとせず、受動的な消費者として生きているのだろうか。あるいは、西尾らが提起したように、若者の親密圏と公共圏は接続されうるのだろうか。

3 調査の概要

本報告で用いるデータは、龍谷大学・「若者と民主主義」研究プロジェクトが主体となって、webアンケートフォームで実施した質問紙調査「若者と民主主義に関するアンケート」の結果である。本調査は、龍谷大学の学生を対象として、2021年1月17日から2

月7日を回答期間として、「若者と民主主義」研究プロジェクトに参加する教員が担当する授業の受講生等に回答を呼びかける形で実施した。その結果、301票の有効票が得られた。

回答者301名の属性を見ると、入学1年目が54.8%、2年目が21.6%、3年目が15.9%、4年目が7.0%、5年目以上が0.7%であり、1回生が半数以上を占めた。所属学部は文学部18.3%、経済学部10.3%、経営学部14.0%、法学部12.3%、国際学部8.3%、政策学部36.9%となっている。回答者に政策学部が多いのは、回答を呼びかけた教員の多くが政策学部所属であり、学部専攻科目の授業で呼びかけたことによる。性別は女性が46.2%、男性が52.5%、その他が1.3%である。また、留学生は回答者のうち3.3%だった。回答者の基本的な生活スタイルについて見ると、1人暮らしが30.9%、親族と同居が67.4%であった。76.7%がアルバイトをしており、週平均アルバイト時間は14.8時間である。週20時間以上も16.5%いた。

4 政治的関心に影響を与える要因

本調査研究の出発点となったのは、地域貢献には一定の関心を示しながらも、政治への関心が低調なのはなぜなのだろうかという問いであった。

地域社会の問題への関心（「あなたは、あなたの住んでいる地域社会の問題に関心を持っていますか」）と政治への関心（「あなたは、今の自国の政治にどのくらい関心がありますか」）との関係から、この出発点となった問題意識に関わる状況を見てみる。表1は、地域社会の問題への関心の有無と、自国政治への関心の有無のクロス集計結果であり、各セル上段に全体%、下段に行%をあわせて示している。これをみると、地域問題・政治の両方に関心がある者が115人、本調査対象者の39.5%（全体%）を占める一方で、いずれにも関心がない者が74人（25.4%）であった。また、地域問題への関心はあるが、政治への関心はない者は35人（12.0%）であり、逆に地域問題への関心はないが、政治への関心はある者は67人（25.4%）であった。

表1として示した設問は、「地域社会の問題」が「あなたの住んでいる地域社会の問題」に限定されているなど、先に挙げた問題意識を忠実に測定するものとはなっていないが、表1をみる限り、地域貢献には一定の関心を示しながらも、政治参加への関心が低

調であるという層はそれほど大きなボリュームとしては存在していないようである。また、表1のセル下段の行%を見ると、政治への関心がある割合は、地域社会の問題に関心がある層で76.7%と、ない層47.5%より29ポイント程度高くなっており、ふたつの関心は結びついていることもわかる。

表1 「地域社会の問題への関心」と「自国の政治への関心」

	政治への 関心あり	政治への 関心なし	合計
地域社会の問題への 関心あり	115	35	150
	39.5%	12.0%	51.5%
	76.7%	23.3%	100.0%
地域社会の問題への 関心なし	67	74	141
	23.0%	25.4%	48.5%
	47.5%	52.5%	100.0%
合計	182	109	291
	62.5%	37.5%	100.0%

以下では、自国の政治への関心に注目していく。自国の政治への関心の高さは、先に見た地域社会の問題への関心だけでなく、国政選挙があれば行きたいという意欲とも強く結びついており（相関係数0.53（ $p<0.01$ ））、裁判員を務めてみたいという意欲とも繋がっている（相関係数0.36（ $p<0.01$ ））。さらに、「社会をよりよくするために、私は社会における問題の解決に関与したい」（相関係数0.27（ $p<0.01$ ））、「将来の国や地域の担い手として積極的に政策決定に参加したい」（相関係数0.43（ $p<0.01$ ））、「私の参加により、変えてほしい社会現象が少しは変えられるかもしれない」（相関係数0.41（ $p<0.01$ ））においても正の相関が見られた。地域社会の問題への関心や政治・司法への参加意欲、社会問題解決への関与志向、政策決定への参加志向、社会変革の有効性感覚とも結びつく「自国政治への関心」に影響を与える要因とは何か。

(1) 属性との関係

まず、属性との関係を見ると、学部や学年による違いは見られない。どの学部であっても、学年が違ってても、自国政治への関心に有意な差は見られない。今回のデータからは、大学での学びが学生の自国政治への関心に影響を与えている様子は窺えない。

表2 政治についての教育と「政治への関心」

	あり	なし	合計
しっかり受けてきた	68.7%	31.3%	32
それなりに受けてきた	62.9%	37.1%	199
ほとんど受けてこなかった	62.6%	37.6%	64
まったく受けてこなかった	25.0%	75.0%	4
合計	62.9%	37.2%	299

「これまで、中学・高校・大学で、政治についての教育を受けてきましたか」と尋ねた結果との関係を見ると（表2）、大学に限らず、これまでの政治に関する学びは、自国政治への関心を高めるものとはなっていないことがわかる。

また、父母の学歴、一人暮らしか否かとの関係を見ても違いは見られない。このように、生育家族の階層的背景を含む調査対象者の属性の多くは、自国政治への関心との間に有意な差が見られなかった。今回の調査で把握した項目で唯一、差が見られたのは性別である。「非常に関心がある」割合は男性20.3%に対して女性では7.2%と、「非常に関心がある」「どちらかといえば関心がある」の合計では男性67.8%に対して女性では55.8%と、男性でその割合が高くなっている。

(2) ボランティア活動との関係

ボランティア活動経験は、自国政治への関心へと繋がっていくのであろうか。本調査対象者のボランティア経験を再度確認しておくと、コロナ禍の時期に学生生活を過ごしている影響が大きいと思われるが、「現在、ボランティア活動をしている」割合は6.3%に過ぎない。「以前したことがある」44.9%を合わせると、ボランティア活動経験割合は51.2%となる。こうしたボランティア経験は、「住んでいる地域社会の問題への関心」の高さと結びついている（表3）一方で、自国政治への関心には影響していない（表4）。

表3 ボランティア活動経験と「住んでいる地域社会の問題への関心」

	もっている	どちらかとい えばもっている	どちらかとい ばもっていない	もっていない	合計
ボランティア経験あり	21.5%	42.3%	25.5%	10.7%	149
ボランティア経験なし	16.2%	23.5%	36.8%	23.5%	136
合計	18.9%	33.3%	30.9%	16.8%	285

こうした傾向は、「あなたはどんな時に充実していると感じますか」として10項目を挙げ、「あてはまる」から「あてはまらない」の4件で尋ねた結果との関係からも伺える。10項目のひとつに「ボランティア活動など社会のために役立つことをしているとき」があるが、その回答と自国政治への関心の間に有意な結びつきは見られなかったのである。ボランティア活動への参加によって充実感を得てはいるが、西尾ら(2015)が見出したようなボランティア活動が公共性を帯びて政治的関心へと接続する回路を、今回の調査結果から見出すことはできなかった。

表4 ボランティア活動経験と「自国の政治への関心」

	非常に関心がある	どちらかといえば関心がある	どちらかといえば関心がない	関心がない	合計
ボランティア経験あり	17.0%	49.0%	26.1%	7.8%	153
ボランティア経験なし	12.1%	48.6%	30.7%	8.6%	140
合計	14.7%	48.8%	28.3%	8.2%	293

(3) 社会認識との関係

さまざまな属性だけでなく、政治に関する学びやボランティア経験なども、政治への関心には繋がっていない。では、社会に対する現状認識についてはどうだろうか。

「あなたは、自国の社会に満足していますか。それとも不満ですか」と、「満足」から「不満」の4件で尋ねた結果との関係を見ると、不満であるほど政治への関心が高い傾向は見られるが、相関係数-0.13 ($p < 0.05$) と強い結びつきではない。また、「あなたは、どのようなことが自国の社会で問題だと思いますか」と、さまざまな「社会的問題」を挙げ¹、複数選択で尋ねた結果との関係をみると、「若者の意見が反映されていない」（相関係数-0.17 ($p < 0.01$ ））と「まじめな者がむくわれない」（相関係数-0.14 ($p < 0.05$ ））の二つで、いずれもそう考える層で政治への関心が高い傾向が見られた。政治への関心との間に有意な結びつきが見られたのはこの二つのみであり、その他のさまざまな差別や格差問題、貧困問題や環境問題などの問題認識は政治への関心と結びついていない。

1 具体的な「問題」としては、「身分や家柄が重要視されすぎている」「性別によって差別がある」「人種によって差別がある」「信じる宗教によって差別がある」「学歴によって収入や仕事に格差がある」「倫理的、道義的に正しいことが受け入れられない」「貧富の差がある」「まじめな者がむくわれない」「若者の意見が反映されていない」「治安が乱れている」「風俗が乱れている」「就職が難しく、失業も多い」「老人、身体障がい者などに対する社会福祉が十分でない」「環境破壊に対して、国民が無関心である」「よい政治が行われていない」の16項目である。

(4) 自分の将来展望やさまざまな考え方との関係

さまざまな属性、政治に関する学びやボランティア経験は政治への関心には繋がっておらず、社会の現状への不満や問題認識は政治への関心の強さと結びついているが、限定的であり、またそれほど強い結びつきではない。では、回答者自身の将来展望、規範意識や社会観はどうだろうか。

表5は、「あなたは、自分の将来について明るい希望を持っていますか」と尋ねた結果と、自国政治への関心（2件）との関係を表している。「関心あり」の割合は、「希望がある」72.7%、「どちらかといえば希望がある」68.5%、「どちらかといえば希望がない」55.1%、「希望がない」38.5%と、自分の将来に明るい希望を持っているほど自国政治への関心がある割合が高く、明るい希望を持てない層ほどその割合が低くなっている。

表5 将来展望と「自国の政治への関心」

	関心あり	関心なし	合計
希望がある	72.7%	27.3%	44
どちらかといえば希望がある	68.5%	31.5%	149
どちらかといえば希望がない	55.1%	44.9%	69
希望がない	38.5%	61.5%	26
合計	63.2%	36.8%	288

また、規範意識、社会観などさまざまな考え方10項目²について、「そう思う」～「そう思わない」の4件で尋ねた結果と、自国政治への関心との関係を見ると、2項目で5%水準で有意な差が見られた。「人生において、他者とつながったり社会的な責任を果たすことは重要だ」（表6）、「物事を進めるうえで、しっかりと手続きを踏むことは重要だ」（表7）の2項目であり、いずれもそう思う層で自国政治への関心が高い傾向が見られた（いずれも $p<0.05$ ）。「いかなる理由があっても、いじめをしてはいけない」、「いかなる理由があっても、約束は守るべきだ」、「困っている人を見たら、頼まれなくても助けてあげるべきだ」といった項目では、有意な差が見られなかったことを考える

2 次の10項目である。①いかなる理由があっても、いじめをしてはいけない、②いかなる理由があっても、約束は守るべきだ、③困っている人を見たら、頼まれなくても助けてあげるべきだ、④他人に迷惑をかけなければ、何をしようと自由だ、⑤何事も効率的に進めることが重要だ、⑥人生において、他者とつながったり社会的な責任を果たすことは重要だ、⑦物事を進めるうえで、しっかりと手続きを踏むことは重要だ、⑧所得格差を埋めるのは政府の責任だ、⑨貧困に陥るのは、本人の責任だ、⑩政治の話は、学校やバイト先など外ではしない方がよい。

と、「人生において、他者とながたり社会的な責任を果たすことは重要だ」との結びつきを、「規範意識の高さ」とまとめ、それが政治への関心の結びつきと解釈することはできない。政治への関心の高さと結びついているのは、「他者とながる」ことを通じて社会的役割を果たすことなのではないだろうか。

自分の将来に明るい希望を持ち、「他者とながり社会的責任を果たすこと」「手続きを踏むこと」を重視する層において、政治への関心の高さが見られるようである。

表6 「他者とながり社会的な責任を果たすことは重要だ」と「自国の政治への関心」

	関心あり	関心なし	合計
そう思う	70.8%	29.2%	161
どちらかといえばそう思う	54.9%	45.1%	122
どちらかといえばそう思わない	46.2%	53.8%	13
そう思わない	33.3%	66.7%	3
合計	62.9%	37.1%	299

表7 「しっかりと手続きを踏むことは重要だ」と「自国の政治への関心」

	関心あり	関心なし	合計
そう思う	73.6%	26.4%	53
どちらかといえばそう思う	64.1%	35.9%	142
どちらかといえばそう思わない	53.2%	46.8%	77
そう思わない	58.8%	41.2%	17
合計	62.6%	37.4%	289

(5) 「家族」と政治への関心

自己認識等にかかわる8項目³について、「そう思う」～「そう思わない」の4件で尋ねた結果と、自国政治への関心との関係を見ると、5%水準で有意な差が見られたのは、

「自分の親から愛されている(大切にされている)と思う」(表8)、10%水準で有意な差が見られたのは、「自分の考えをはっきり相手に伝えることができる」(表9)であり、いずれもそう思う層で、自国政治への関心が高い傾向が見られた。

3 次の8項目である。① 私は、自分自身に満足している、② 自分には長所があると感じている、③ 自分の親から愛されている(大切にされている)と思う、④ 自分の考えをはっきり相手に伝えることができる、⑤ うまくいくかわからないことにも意欲的に取り組む、⑥ 今が楽しければ良いと思う、⑦ 自分は役に立たないと強く感じる、⑧ 人は信用できないと思う。

表8 「自分の親から愛されていると思う」と「自国の政治への関心」

	関心あり	関心なし	合計
そう思う	65.5%	34.5%	200
どちらかといえばそう思う	62.0%	38.0%	71
どちらかといえばそう思わない	53.3%	46.7%	15
そう思わない	20.0%	80.0%	10
合計	62.5%	37.5%	296

「私は、自分自身に満足している」「自分には長所があると感じている」や「自分は役に立たないと強く感じる」（逆）といった、自尊感情に関わる項目においては有意な傾向は見られなかったことを考えると、自尊感情の高さが直接政治への関心を高める形で影響しているとは言えない。「自分の親から愛されている(大切にされている)と思う」が表しているのは、自尊感情というより、親との良好な関係、親への信頼感であり、その原因あるいは結果として家族間での良好なコミュニケーションが存在しており、それが「自分の考えをはっきり相手に伝えることができる」といった自己認識に繋がっているのかもしれない。

表9 「自分の考えをはっきり相手に伝えることができる」と「自国の政治への関心」

	関心あり	関心なし	合計
そう思う	70.8%	29.2%	161
どちらかといえばそう思う	54.9%	45.1%	122
どちらかといえばそう思わない	46.2%	53.8%	13
そう思わない	33.3%	66.7%	3
合計	62.9%	37.1%	299

一般的な自尊感情ではなく、家族との関係が自国政治への関心と結びついていることは、「あなたはどんな時に充実していると感じますか」と尋ねた結果からも伺える。「家族といるとき」「友人や仲間といるとき」「恋人といるとき」について、「あてはまる」から「あてはまらない」の4件で尋ねた結果と自国政治への関心（4件）との相関関係をみると、5%水準で有意な傾向が見られたのは「家族といるとき」（相関係数0.16（ $p<0.01$ ））だけであり、「家族でいるとき」に充実感を感じる層ほど自国政治への関心が高い傾向が見られた。

さらに、「あなたは、家族と政治について話す機会はありますか」と尋ねた結果を見

ても（表10）、そうした機会があるほど自国政治への関心が高い傾向がはっきり見られる（相関係数0.42（ $p<0.01$ ））。同様に、「あなたは、友人と政治について話す機会がありますか」においても（表11）、話す機会があるほど自国政治への関心が高い傾向が見られる（相関係数0.43（ $p<0.01$ ））。これらは、政治について話をするのが政治への関心を高めているという結びつきだけでなく、逆の因果、つまり、政治への関心が高い者が家族や友人と政治について話すのだとも考えられる。しかし、「親から愛されている」という思いが強く、「家族でいるとき」に充実感を感じる層ほど、政治への関心が高いという傾向を踏まえると、家族間での良好なコミュニケーションが存在しており、そこでなされる政治についての話題が政治への関心を強めているという因果の流れが存在することも確かであろう。

表10 「家族と政治について話す機会」と「自国の政治への関心」

	関心あり	関心なし	合計
よくある	97.6%	2.4%	41
ときどきある	73.8%	26.3%	137
あまりない	35.2%	64.8%	88
まったくない	48.5%	51.5%	33
合計	62.9%	37.2%	299

表11 「友人と政治について話す機会」と「自国の政治への関心」

	関心あり	関心なし	合計
よくある	100.0%	0.0%	13
ときどきある	82.4%	17.6%	74
あまりない	59.0%	40.9%	132
まったくない	44.3%	55.7%	79
合計	62.7%	37.3%	298

5 おわりに

本調査の結果から明らかになったこれまでの知見を少し整理してみたい。

自国政治への関心が高いのは、親から愛されている(大切にされている) と思うことができ、自分の将来に明るい希望を持つことができる人びとであり、自分の考えをはっきり相手に伝えることができる人びとである。親から愛されていると思えない人びと、自分の将来に明るい希望を持てない人びと、考えをはっきり相手に伝えることができない人びとは、明るい希望を持つことができる社会構築の可能性を政治に求めることもできない／しないのであろうか。また、「他者とつながり社会的責任を果たすこと」「手続きを踏むこと」を重視する層において、政治への関心の高さが見られることは、社会的責任としての政治(参加)、押さえるべき手続きとしての政治(参加)という「政治」観、「政治」認識を表しているのだろう。

そうであるがゆえに、さまざまな差別や格差問題、貧困問題や環境問題などの問題認識は政治への関心と結びついておらず、政治への関心に結びつくのは、「若者の意見が反映されていない」「まじめな者がむくわれない」という問題認識だけである。さまざまな差別や格差、貧困が政治への関心と結びついていなかったことを考えると、ここでの「若者」とは格差や不平等に直面する若者ではなく、回答者自身を表すものとしての若者であり、「報われないまじめな者」もまた、格差や不平等、差別ゆえに報われない者ではなく、回答者自身を指すのだろう。政治的な関心に結びつくのは、「(私自身そうである) 若者の意見が反映されていない」「(私のような) まじめな者がむくわれない」ことを問題とする認識なのではないか。

それゆえだろうか、ボランティア活動への参加は、自己承認的な充実感を得るものとはなっているし、「地域社会の問題への関心」を喚起もするが、公共性を帯び、政治的関心へと接続する回路とはなっていない。

本研究プロジェクトでは、政治的関心とは、公共圏における諸課題に関して、政治による対応への不満を抱き、現状への不満を解消するために投票や署名活動などの政治参加を行う、という一連の行為を想定し、それらの行為をとりたいという積極的かつ変革志向の「政治的関心」の有無を把握することを意図していた。しかし、これまでの整理から明らかなように、把握された政治的関心は、こうした当初の想定とは大きく異なっている。

中西新太郎（2019）は、「若者は政治的関心がないという常識」は、日本社会において「政治的関心を持たずにいきることの『陶冶』が系統的に追求された」結果であり、「新規学卒者を企業秩序にスムーズに接続させる日本型青年期は、政治的関心を阻害する政治的排除を不可欠の一環としていた」とする。「政治的関心のなさこそが、社会生活を大過なく過ごすための処世術」なのであり、「政治問題、社会問題とみなされる 이슈について直接行動を起こすことは、安定した社会秩序への反逆のようにみなされ」た。

こうした中西の整理は、今回の調査結果と整合的である。本調査で把握されたのは、この政治的排除社会における政治への関心であろう。

参考文献

- 浅野智彦（2011）『若者の気分 趣味縁からはじまる社会参加』岩波書店。
- 小熊英二（2009）『1968』（上・下）新曜社。
- 齋藤純一（2000）『公共性』岩波書店。
- 清水万由子・只友景士（2021）「龍谷大学政策学部「政策実践・探究演習（国内）」の科目開発過程」『龍谷政策学論集』10(2), 187-207.
- 櫻井あかね・白石克孝・的場信敬・石倉研（2021）「大学地域連携の発展プロセスと課題解決へのアプローチ法：洲本市の域学連携事業を事例に」『龍谷政策学論集』10(2), 147-164.
- 石田徹（2019a）「若者の政治参加と投票率向上に向けた課題解決型学習の取り組み」石田徹・高橋進・渡辺博明編 『「18歳選挙権」時代のシティズンシップ教育：日本と諸外国の経験と模索』218-221.
- 石田徹（2019b）「参議院議員選挙期日前投票所の学内設置と実施に向けた学生の取り組み」石田徹・高橋進・渡辺博明編 『「18歳選挙権」時代のシティズンシップ教育：日本と諸外国の経験と模索』222-225.
- 今里佳奈子（2021）「PBL教育を通じた大学と地域の連携構築に関するアクション・リサーチ：京丹後市宇川地区におけるゼミでのPBLを通して」『龍谷政策学論集』10(2), 131-146.
- 石原凌河（2021）「防災PBLにおける学生・地域住民の主体性に関する一考察—政策実践・探究演習（国内）「京丹後防災プロジェクト」を事例として—」『龍谷政策学論集』10(2), 43-58.
- 中西新太郎（2019）『若者保守化のリアル—「普通がいい」というラディカルな夢』花伝社
- 西尾雄志・山口健一・日下渉（2015）『承認欲望の社会変革：ワークキャンプにみる若者の連帯技法』京都大学学術出版会

・・・ 発表1. 日本の若者にみる政治的関心と非政治的実践の乖離? 「若者と民主主義に関するアンケート」調査から -

山田真茂留（2009）『〈普通〉という希望』青弓社。

総務省ウェブサイト「国政選挙の年代別投票率の推移について」（最終閲覧日：2022年8月12日）

発表2

不安を感じる日本、怒っている韓国
—7カ国の認識調査から見た東アジア青年の心

イ・サンジク（国会未来研究院 副研究委員、社会学）

野美佐恵（茨城大学現代社会学科・専任講師、社会学）

不安を感じる日本、怒っている韓国 —7カ国の認識調査から見た東アジア青年の心

イ・サンジク（国会未来研究院 副研究委員、社会学）
笹野美佐恵（茨城大学現代社会学科・専任講師、社会学）

1. 7か国の若者の心を読む

2. 社会認識と自己認識の乖離

- 1) 社会問題における認識の差異
- 2) 自己認識における差異

3. 将来の自己像のタイプから見る社会の姿：家族主義タイプの割合

4. 家族主義という生涯経路の余地：規範的次元

- 1) 性役割認識における差異
- 2) 家族の意味における差異

5. 家族主義という生涯経路の余地：構造的次元

- 1) 労働市場における男女の位置づけ
- 2) 変化の速度における差異

6. 転換期における東アジア青年の二つの心：不安と怒り

1 7か国の若者の心を読む

本稿は、2018年、日本内閣府が7か国の青年を対象に行った社会調査の結果を検討し、日本と韓国の青年における心の構造を読み解く試みである。7か国とは、日本、韓国、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデンである。なお、調査対象は、（2018年基準）13歳から29歳の若者で、生年月日は、1989年生まれから2005年生まれとなっている。要するに、1990年代生まれが中核集団である。

まず、分析資料から紹介したい。私たちが分析した資料は、内閣府が2013年から5年ごとに実施している「日本と外国諸国の青年の意識に関する調査」で、2018年のデータである。2018年当時の調査対象国と回答者数は、日本（1,134）、韓国（1,064）、アメリカ（1,063）、イギリス（1,061）、ドイツ（1,049）、フランス（1,060）、スウェーデン（1,051）である。

調査領域は（1）人間関係、（2）国家・社会関係、（3）地域社会・ボランティア関係、（4）職業関係、（5）学校関係、（6）家庭関係に分けられる。調査期間は、2018年11月から12月までで、各国とも1,000のサンプルを回数するという原則の下で調査された。なお、各国の統計データに基づき、性別、年齢別、居住地域別にサンプル数が割り当てられた。

2 社会認識と自己認識の乖離

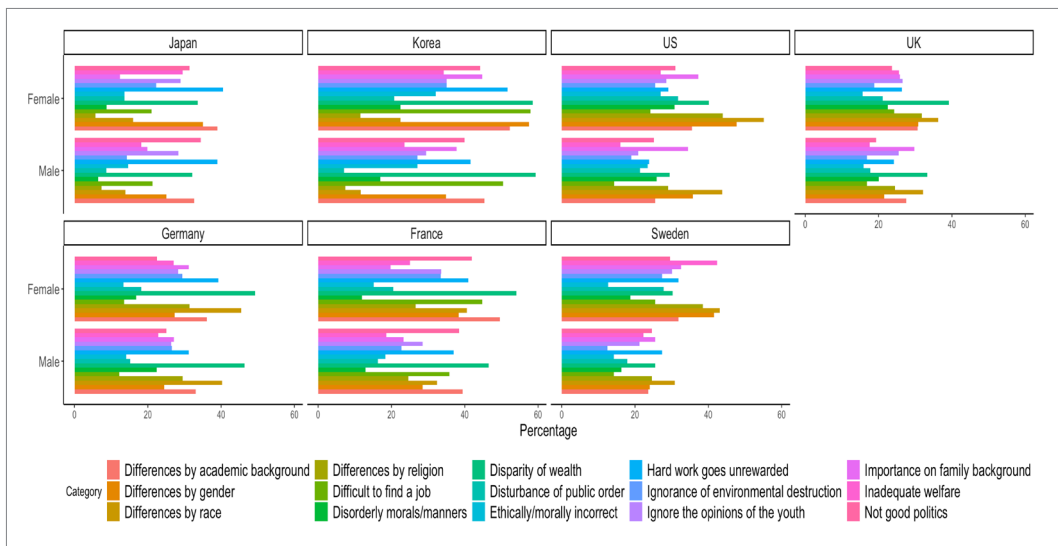
1) 社会問題における認識の差異

それではまず、7か国の青年が、自国の社会問題についてどのように考えているかを確認してみよう。次の図1は、「あなたは自国の社会でどのようなことが問題だと思いますか。この中から該当するものを選んでください（複数回答可）」という質問の下に、提示された「問題」について、「問題だと思う」と答えた人の割合を国別、性別に分けて示したものである。

提示した問題は以下のとおりで、全15問である。下の図の中、下段のバーは、「①番問題」に対する回答を、上段のバーは、「⑮番問題」に対する回答を示している。全体

的な「問題認識」のレベルを見ると、韓国、フランス、米国が比較的高く、スウェーデン、イギリス、日本が低くなっている。また、ドイツが中間レベルを示している。性別で見ると、女性が男性より全体的な問題意識レベルが高くなっている。なお、問題別に見ると、学歴やジェンダーによる差、富の格差、努力に見合わない報酬、若者の声が反映されない、不適切な福祉、身分や家柄 を重視などに対して、比較的に強い問題意識を持っていた。

図1 7か国青年における社会問題に対する認識



- ① 学歴によって所得または仕事に格差がある (Differences by academic background)
- ② 性別による差別がある (Differences by gender)
- ③ 人種による差別がある (Differences by race)
- ④ 信仰する宗教による差別がある (Differences by religion)
- ⑤ 就職が難しく、失業者も多い (Difficult to find a job)
- ⑥ 風習が乱れている (Disorderly morals/manners)
- ⑦ 貧富の格差がある (Disparity of wealth)
- ⑧ 治安が乱れる (Disturbance of public order)

- ⑨ 倫理的、道徳的に正しいことを受け入れることができない (Ethically/morally incorrect)
- ⑩ 頑張っても報われない (Hard work goes unrewarded)
- ⑪ 環境破壊に対し、国民が無関心である (Ignorance of environmental destruction)
- ⑫ 青少年の意見が反映されない (Ignore the opinions of the youth)
- ⑬ 身分や家柄が重要視されすぎている (Importance on family background)
- ⑭ 高齢者や身体障害者などに対する社会福祉が十分ではない (Inadequate welfare)
- ⑮ 良い政治が行われていない (Not good politics)

それでは、国別に見ていこう。本稿で注目するのは、東アジア諸国に属する日本と韓国の若者の本音である。

日本の若者は、全体的に見てそれぞれの問題については「問題だ」と考える人の割合が低くなっている。最も高い場合でも40%を超えない。問題項目による回答分布の構造は、女性と男性に大きな違いはないが、問題意識の全体的レベルは、女性の方が男性より高くなっている。学歴、性別、家柄、富による差があると思われ、努力に見合わない又は良い仕事を見つけるのも難しく、若者の声が反映されていないと思っているようである。男女の差は、「ジェンダー差」や「不適切な福祉」などでやや見られる（女性の方が「問題だと思う」割合が高い）。だが、「問題がある」と思う人の割合は、平均30%前後にとどまっている。

韓国の若者は、日本に比べ、それぞれの項目について「問題である」と考える人の割合が高い。とくに注目すべきところは、女性の高い問題意識である。韓国の青年女性のうち、「ジェンダーによる違いがある」と答えた人は、60%に達する。日本の女性は、40%にも満たない。また、韓国女性は、「良い政治が行われていない」と回答した人も45%近くなっている。日本の女性は10%程度となっている。

要するに日本は、自国でそのようなことが問題だと思える人が韓国よりは少ない。こうした差異は、全体的なものだが、とくにジェンダーの違いで顕著に現れる。いわば、韓国の若者女性の問題意識が非常に明確に現れている。このような差異をどう解釈すれば良いのだろうか。

こうした差異は、2つの方法を用いて解釈することができる。第1に、まず両国の実際の問題レベルの違いに由来するものと解釈することができる。すなわち、日本の方が、韓国より社会問題が少ない、または社会問題のレベルが低いと解釈することである。第2に、社会問題のレベルではなく、社会問題を認識して問題視する解釈の枠組みそのものに違いがあると解釈することである。

本稿では、労働市場構造に注目し、両国の違いには触れるが、日韓両国における問題意識に対する現状を本格的に比較することはしない。ここでは、問題認識水準を様々な次元で検討する中で、答えの糸口を探っていきたい。

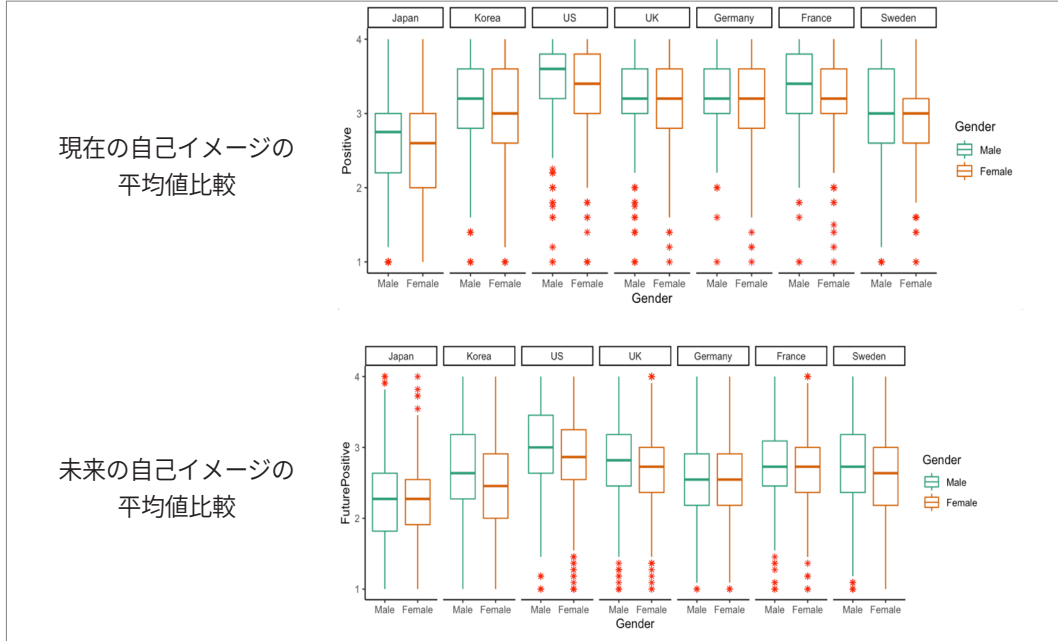
2) 自己認識における差異

日韓両国の若者の認識差の性質を別の次元で確認するために、ある種の自己評価項目を調べてみた。以下の図2は、自己イメージを「現在」と「未来」に分けた質問に対する回答分布を国別、性別に分けて示したものである。上段は、「現在の自分に対するイメージ」の5つの項目（①自分に満足している、②自分に長所がある、③親から愛されている、④自分の考えをうまく伝えられる、⑤うまくいかないときも積極的に取り組む、について肯定した場合の平均値を示したものである。下段は、「将来の自分像」についての11項目、①お金持ちになっている、②自由に生きている、③世界で活躍している、④多くの人の役に立つ、⑤有名になっている、⑥子供を育てている、⑦親を大切にしている、⑧幸せになっている、⑨結婚している、⑩出世している、⑪海外に住んでいる、に対して肯定した場合の平均値である¹。すなわち、両図ともy軸の値が高いほど、自分のイメージをポジティブに評価していると読み取ることができる。

先に提起した最初の質問で確認した日本と韓国の違いが、実際の社会問題の水準での差異を反映しているのであれば、おそらく自己認識においても、日本の若者の認識が韓国の若者の認識よりもポジティブであると推測することができよう。なぜならば、問題の少ない社会で暮らす人々の方が、問題の多い社会で暮らす人々よりも自分の人生をポジティブに捉えると予想できるからである。

1 各問題について、①そうである、②どちらかといえばそうである、③どちらかといえばそうでない、④そうでないのいずれかを選択するようにした。ここで、点数が低いほどその項目について肯定的に認識する、すなわち、肯定的な価値を示すと解釈した。図2の下段では、点数が高いほど肯定的な価値を示すものとして表現するために、ビューの値を逆コーディングした。

図2 現在と未来に対する本人のイメージ（7か国比較）

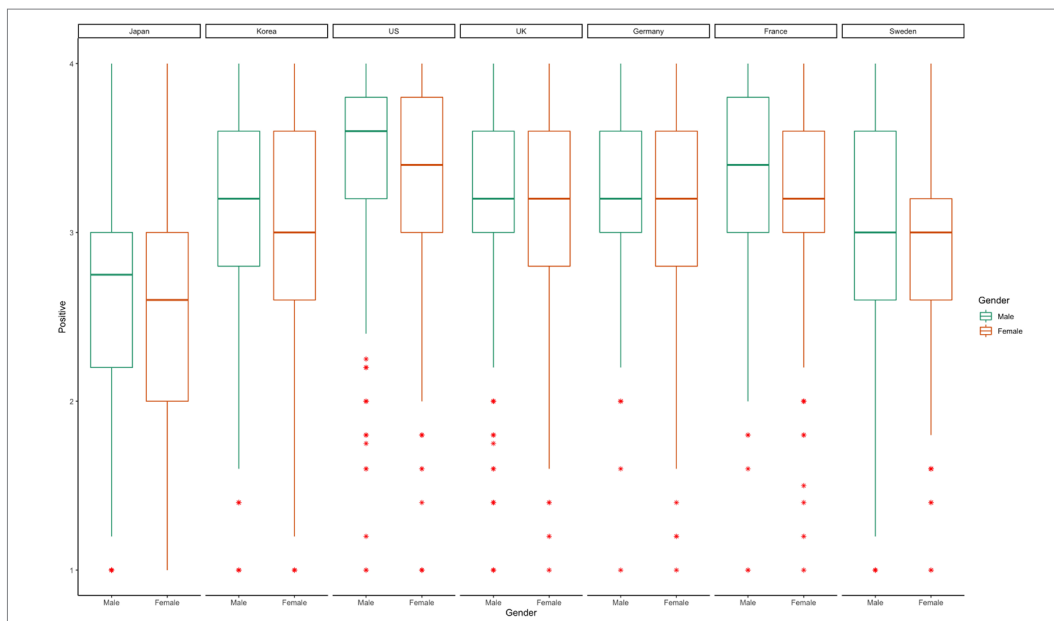


それではまず、図2の上の図を見てみよう。日本の若者は、他の6か国と区別される位置にある。すなわち、現在の自己イメージ肯定レベルが日本の若者の中で最も低い。また、女性の場合は、男性よりも低くなっている。7か国全体で見ると、アメリカとフランスが比較的高く、イギリスとドイツがその次のレベルであり、スウェーデンと韓国がその次のレベルである。他の国との差異も興味深い解釈のポイントだが、本稿では日本と韓国の差異に注目したい。

将来の自己イメージにおいても、日本の若者は他の6か国と区別されるほど低い位置にある。ここでは男性と女性の平均の差はない。韓国の若者は、日本の若者よりポジティブであるといえる。ただし、女性の場合は、男性よりポジティブな認識レベルが低くなっている。

これまで見てきた図2において、日本と韓国の回答の差異と、先の図1で確認した差異を総合してみよう。日本の若者は、社会に対する問題認識レベルが高くない、つまり不満は少ないが、自分自身に対する評価と展望はそこまでポジティブではないということである。韓国の若者は、社会に対する問題意識は高い、すなわち、不満が多いが自分自身に対する評価と展望は比較的正ティブであるということである。

図3 不安感レベル7か国比較



それでは、日本の若者は不安を感じているとし、韓国の若者は、怒りを感じていると言えるのだろうか。上記の図3は、「不安感」を直接的に問う質問に対する回答分布をまとめたものである。「現在または将来に対する不安感についてお聞きします」という質問に対し、12の質問を提示し、各質問に対して4つの選択肢（①不安だ、②どちらかといえば不安だ、③どちらかといえば不安ではない、④不安ではない）のいずれかを選択させた²。図3は、12の質問に対する回答の平均値を示したもので、スコアが高いほど不安感が低いことを示している。ここでも回答値を国別、性別で表示した。回答分布は、図2の上の図、すなわち、現在の自己イメージを問う質問の回答分布と類似している。日本の若者は、他の6か国と区別されるほど不安感が高くなっており、女性の場合は、男性よりも不安感のレベルが高くなっている。

ここまで見てきた3つの図を総合してみよう。図1と図2を総合すると、日本の若者と韓国の若者は、「肯定的な社会認識＝批判的な自己認識」、「批判的な社会認識＝肯

2 12項目は、次の通りである。①仕事をきちんとこなせるか？②職場の人間関係をうまく結びつけることができるか？③働く場所の将来はどうだろうか？④何歳まで働けるだろうか？⑤老後の年金はどうなるのか？⑥解雇されないだろうか？⑦十分な収入が得られるだろうか？⑧転勤（勤務地の移動）はあるのか？⑨社会の景気動向はどうか⑩仕事と家庭の両立は可能か⑪健康、体力的な面は問題ないのか？⑫就職が可能か、仕事を続けられるか？

定的な自己認識」という対照型を示している。私たちは、この差異を「不安な日本の若者」と「怒りの韓国若者」と規定してみたい。韓国の若者の「怒り」を直接的に確認したわけではないが、少なくとも日本の若者が「不安」を感じているとは言えるだろう。

このような規定がある程度説得力があるとすれば、私たちは次のような質問を投げかけてみることができる。「なぜ日本の若者は不安を感じ、なぜ韓国の若者は怒るのか。」その違いはどこから由来するものだろうか。本稿は、このことを問いかけている。

なお、質問の対象は、両国の若者の「心理」であり「心」である。だが、そのような心の違いは、結局、若者が生きる社会の中で見つけるほかない。私たちが興味を持っているのは、両国の若者の心の構造から現れる社会の構造であり、文化の構造である。以下では、そうした社会的なものにおける差異がどのようなものであるかを確認したい。

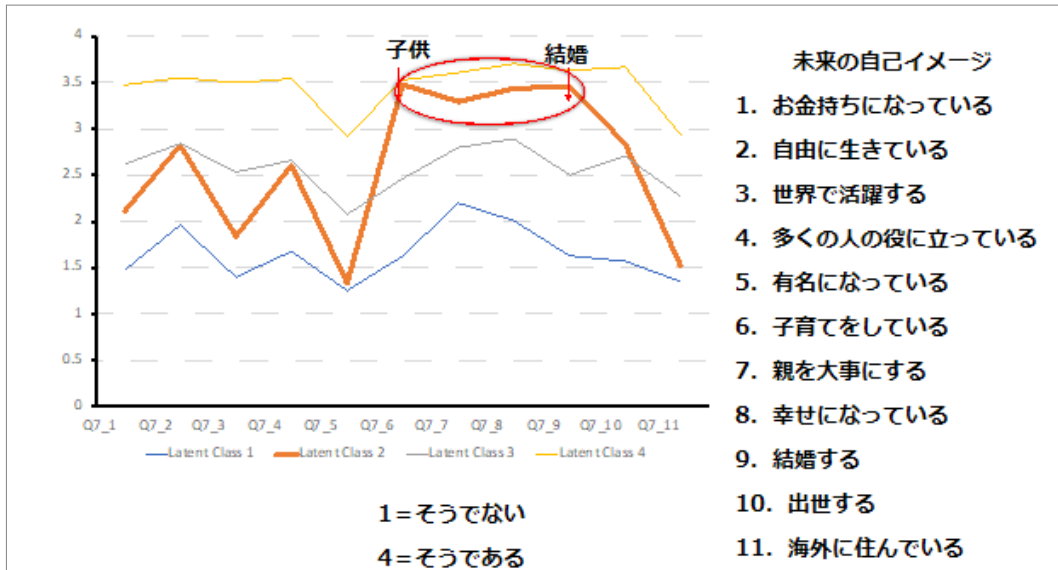
3 将来の自己像のタイプから見る社会の姿： 家族主義タイプの割合

「心」と「社会」を繋ぐためには、何らかのつながりが必要である。そのために、私たちは「心の構造」を国レベルあるいは性別等で捉えるのではなく、個人レベルで心の構造を類型化することを試みる。すなわち、特定の心の構造類型によって集団を区分し、これらの集団の割合を確認することで、各国の社会環境の特徴を明らかにしようとするものである。

先に紹介した「将来の自己イメージ」の問いに対する回答パターンによって、7か国の若者の全体の自己イメージ類型を大きく4つに分類することができる。以下の図4は、潜在集団分析（Latent Profile Analysis）という技法で11項目³に対する回答パターンを類型化した結果を示したものである。

3 図2の前で紹介した項目例を参照。比較的に前の5つの項目は個人の達成を強調するイメージであり、⑥～⑨の項目は、比較的（家族）関係の価値を強調するイメージといえる。全体的に見ると、個人の達成というよりも、関係的価値を肯定するレベルがやや高くなっている。

図4 7か国若者の未来自己イメージ類型



類型1は、該当する11項目に対するポジティブレベルが全体的に低い。唯一ポジティブレベルが高い項目は、「子育てをしている」、「両親を大事にしている」、「幸せになっている」、「結婚する」など、家族関係の形成に関連するものである。だが、全体的にポジティブなレベルが低く、将来の自己イメージが最もネガティブなる類型といえる。

類型3と類型4は、類型1と項目別回答分布においては類似した構造を持つ。差異は、全体的なレベルが異なるということである。類型3は、ポジティブなレベルが中程度であり、類型4は、ポジティブなレベルが最も高いレベルである。いわば、類型4は、「有名になる」と「海外に住んでいる」を除き、すべての項目で全体的にポジティブなレベルが高くなっている。

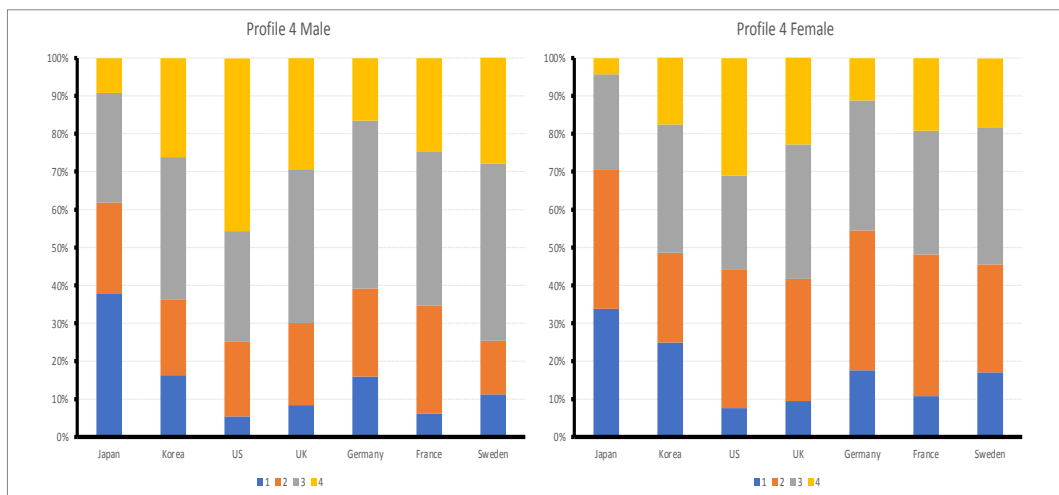
ユニークなのは、類型2である。この類型では、いわゆる「個人的達成」イメージに対する肯定レベルと「関係的達成」イメージに対する肯定レベルのギャップがはっきりとしている「関係的達成」イメージに対する感情移入レベルがはるかに高い。「子育てをしている」、「親を大事にしている」、「幸せになっている」、「結婚している」に対する肯定レベルは、全体的に肯定レベルが最も高い類型4と同様である。一方で、個人の達成を示唆する項目では、一貫して低い肯定レベルを示している。「有名になっている」と「海外に住んでいる」項目に対する肯定的な回答レベルが最も低いという点も目

立つ。すなわち、この類型は、家族関係を築く生活を、家族関係に献身する生活を、自分の未来像として持っているといえる。この類型は、ある意味、伝統的な家族主義に合致したイメージといえるかもしれない。

以下の図5は、こうして導き出した4つの類型が、国別にどの程度の割合を占めるかを示したものである。ここでも男性と女性に分けている。そえでは、日本男性から見てみよう。最も目立つのは、類型1の高い割合と類型4の低い割合である。すなわち、全体的に将来の自己像がポジティブでない人が多い。

韓国の場合、類型1の割合は、ドイツと並んで中程度から多いが、類型4の割合もかなり多い。すなわち、日本ほどネガティブではないということである。ポジティブな水準が高い国はアメリカ、イギリスなどである。先に確認した家族主義的な特徴を持つ類型2の割合は、日本とフランス、ドイツがやや大きく、スウェーデン、アメリカ、韓国がやや少なくなっている。

図5 将来の自己像のタイプ別割合の7カ国比較



右の図は、女性若者の類型別の割合を国別に示したものである。男性と同様、日本女性の場合、類型1の割合が大きく、類型4の割合は低くなっている。韓国の女性若者でも類型1の割合は低くない。だが、日本女性に比べると低くなっている。また、類型4や類型3の割合もかなり高くなっている。注目すべき特徴は、類型2の割合に現れている。日

本女性で類型2の割合は、約40%に達している。すなわち、日本の若者女性の40%は、将来結婚して子どもを育て、親を大事にすることに幸せを見出すイメージを展望しているのである。このようなイメージの割合は、アメリカやドイツのような国でも高くなっている。差異があるとすれば、日本の場合は全体的に否定的な自己イメージを示す中で、そうしたイメージの割合が高いに対し、ドイツと米国は全体的に肯定的な自己イメージを示す中で、家族主義的なイメージも一定の割合で見込まれているということである。ここで注目すべき点は、韓国女性の場合、類型2の割合が7カ国の中で最も低くなっているという点である。

なお、図5は、二つの側面で通説とは異なる姿を示している。それは、いわゆる個人主義国家として知られる欧米諸国でも、「家族主義」的価値を展望する人々がかなりの割合でいるという点である。

逆に、家族主義国家に分類される日本と韓国の場合、家族主義の価値観に対する「同一視」レベルがかなり異なるという点である。ここで注目すべき点は、日本の若者のかなりの数が家族関係形成というイメージを生涯の経路として展望しているという点である。とくに、女性からその傾向が強く現れている。このことは、こうした傾向が最も低くなっている 韓国の女性と比べれば明らかに対照的であるといえる。こうした発見は、この後の性役割認識における国別の差でも現れている。

4 家族主義という生涯経路の余地：規範的次元

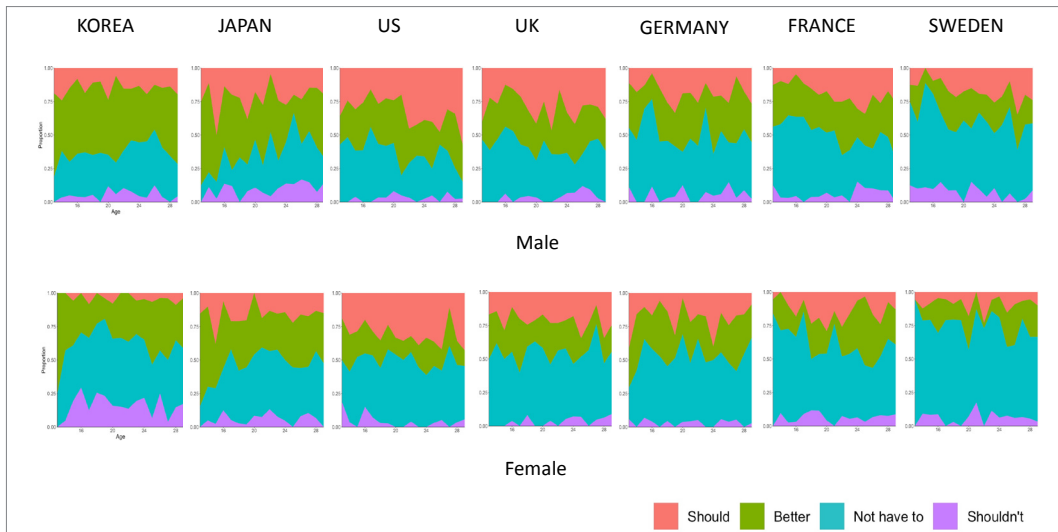
1) 性役割認識における差異

若者の心の構造類型で確認した日本と韓国社会の差異で注目すべき点は、性役割の関係における認識の差異である。これは、非常に重要なことを示唆している。いわば、一つの社会で生産と再生産関係が組織される方式での差異、あるいはそうした関係に対する規範と認識が組織される方式での差異が「不安」と「怒り」と規定した日本の若者と韓国の若者の心の差を表わす地点になり得ることを示唆しているということである。

この点に注目し、ここでは日本と韓国の若者の性役割の認識がどのように現れているかを様々な側面から比較してみたい。まず、3つの質問に対する回答として確認した。そ

れから、結婚に対する価値を問う質問に対する同意有無を確認した。次に、「男はお金を稼ぎ、女は家庭を守らなければならない」という質問項目と「子供が幼い時には母親が子供の世話をしなければならない」という質問項目に対する同意有無を確認した。

図6 7か国の若者における結婚価値観の比較（性別）



上記の図6は、結婚に対する態度を示す。左から右に行くほど年齢が13歳から29歳に上がる。上から各領域は「結婚しなければならない」（赤色）、「結婚した方が良い」（緑色）、「結婚はしなくても良い」（青色）、「結婚しない方が良い」（紫色）と答えた人の割合を表す。ここで目立つ集団は韓国女性である。韓国の若者女性は、「結婚しなければならない」の割合がどの国よりも低く、「結婚しない方が良い」の割合はどの国よりも高くなっている。韓国男性は、結婚に対する強い確信を持つ人は少ないが、「結婚した方が良い」と答えた人の割合はかなり高くなっている。一方で、日本の場合、女性と男性はいずれも韓国の若者よりは、結婚に対して肯定的に評価している。「結婚しなければならない」と考える人の割合も15%前後となっている。結果的に韓国は、男性と女性の結婚認識の差がかなり大きいといえよう。

以下の図7は、「男はお金を稼ぎ、女は家庭を守らなければならない」という質問に対する賛否意見を、図8は、「子供が幼い時には母親が子供の世話をしなければならない」とに対する賛否意見を年齢別に示したものである。左から右に行くほど年齢が13歳から29歳に上がるので、赤は賛成を、青は反対意見を示す。

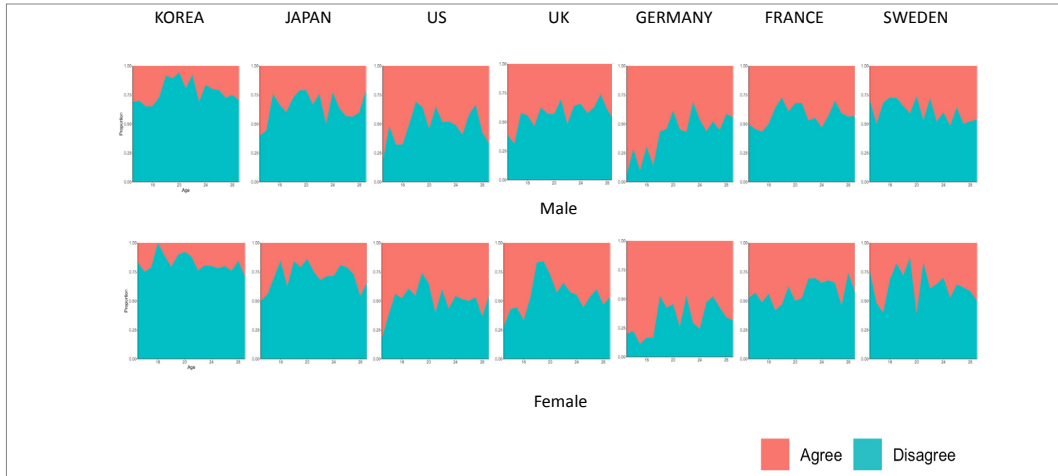
図7 7か国青年性役割態度比較（性別）
「男はお金を稼ぎ、女は家庭を守らなければならない」に対する賛否意見



それでは、上記の図7から見てみよう。「男はお金を稼ぎ、女は家庭を守らなければならない」に対する賛否意見を見ると、家族主義類型に分類される韓国と日本で反対意見が強いことはわかる。とくに韓国では、どの国よりも反対する人が多く、女性の場合は、ほとんどが強い反対意見を表現している。

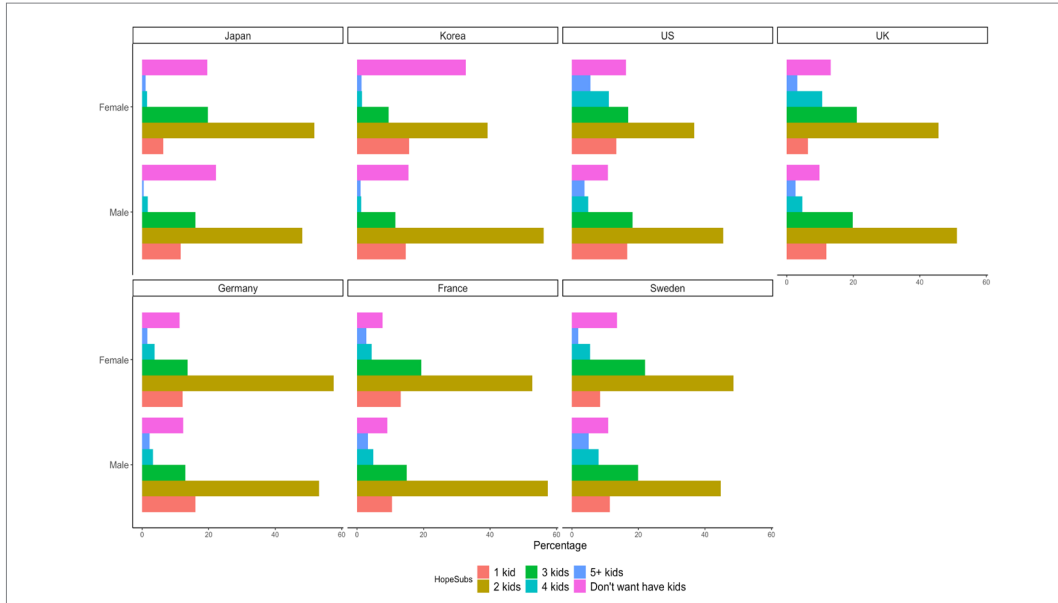
日本の男性は、賛成する割合が高くなっている。男性の経済的な役割を相対的に高く意識しているようである。韓国と日本の差異は、日本女性の就職形態が大部分がパートタイム労働である点を考慮すれば矛盾していないといえる。次節でも触れるが、韓国は女性の就職形態が短時間労働ではなく、女性自らも日本に比べてキャリア志向が高い。どの国よりも高等教育を受けた女性は、今や家庭の役割に専念することを拒否しているようである。

図8 性別7か国若者における性役割に対する態度の比較:
「子供が幼い時は母親が子供の面倒を見なければならない」に対する賛否意見



上記の図8、「子供が幼い時は母親が子供の世話をしなければならない」に対する賛否意見では、福祉国家体制別の差異が確認された。子供が幼い時に母親が世話をしなければならないという価値規範は、日本で「3歳児神話」と呼ばれている。だが、そのような価値規範が若い世代では支持されないことが分かった。韓国の若い女性は、母親の子育て専念責任を強く否定している。韓国男性の否定認識水準も、残り6か国の青年男性の水準より高くなっている。

図9 性別7か国における若者の希望子供数の比較



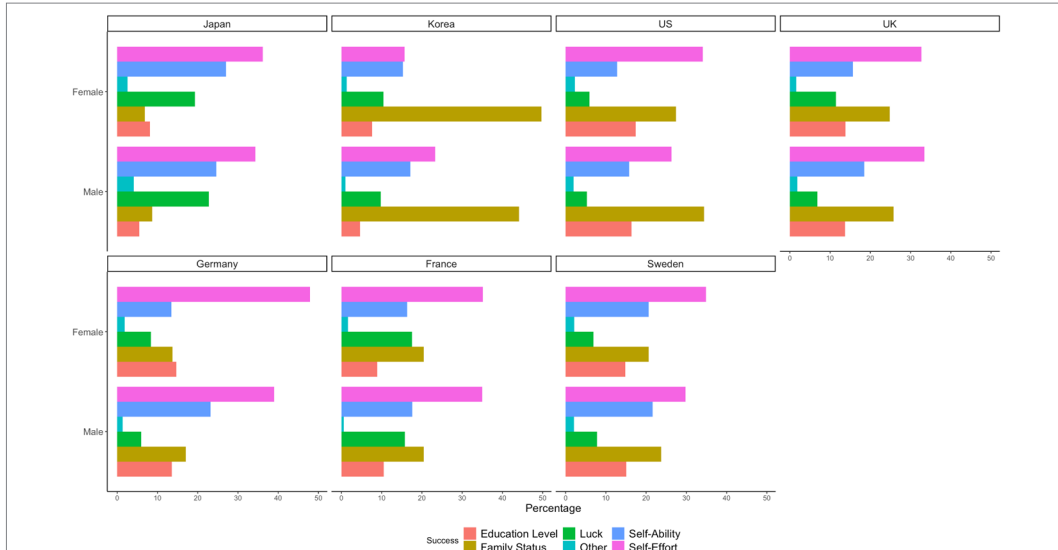
上記の図9は、各国青年が答えた希望の子供数を示す⁴。結果を見ると、すべての国で近代家族の価値を反映しているように、2人の子供を希望する人が最も多い結果が出た。その次に、韓国とドイツを除けば、「3人」と答えた人が多い。ここでも韓国女性の回答が目立つ。すなわち、「子供は欲しくない」と答えた人がどの国よりも高くなっている。韓国とは対照的に、日本では「子供はいらない」と考える人が女性より男性の間に高い割合を占めていた。

2) 家族の意味における差異

このように性役割の分離に対する態度から確認された日本と韓国の差異をどう解釈すれば良いのだろうか。もしかしたら家族関係に対する「意味づけ方式」の差異を表わしているのかもしれない。

4 「あなたは何人の子供が欲しいですか？すでに子供がいる場合がある場合、その子供を含めて教えてください（回答は1つのみ可能）」と質問した。

図10 性別7か国における「若者社会で成功するために重要」と思う要因の比較



上記の図10は、「社会で成功するために最も重要なことは何だと思うか」という質問に対する回答分布を示したものである。6つの選択肢中から1つを選ばせた。質問は次の通りである。①学歴、教育水準、②身分、家柄、親の社会的地位、③運やチャンス、④その他、⑤個人の能力、⑥個人の努力と設定した。

この図10で最も目立つ国は韓国である。韓国の若者は、圧倒的に「家族の地位」を成功の核心要因に挙げていた。一方、個人の努力を挙げた人は男女平均20%に過ぎなかった。このようなパターンは、他の6か国とは正反対の姿である。他国で最も多く挙げられた要因は「努力」であった。「家族地位」の影響もその次の要因に挙げられており、その比重が低くはないが、核心は「努力」となっている。日本の場合、家族の地位を挙げた人は他の6か国と区別されるほど少くなっている。興味深いのは、日本の場合、「能力」を成功要因に挙げた人たちの相当部分があるという点である。運を要因に挙げた人たちの割合が相対的に高いのも特徴である。

家族の地位を成功の核心要因として捉えていることは、家族関係の形成を道具的観点から眺めるという意味と解釈できる。韓国で結婚と出産は、広い意味で社会的地位再生産（上昇）のための手段と解釈されている。出産と養育は、徹底的に家族単位で行われ、子供の社会的地位、すなわち親（家族）の社会的地位として理解される。逆に、子供の社会的地位は、親（家族）の社会的地位から来るものと理解される。よって、こうした地位再生

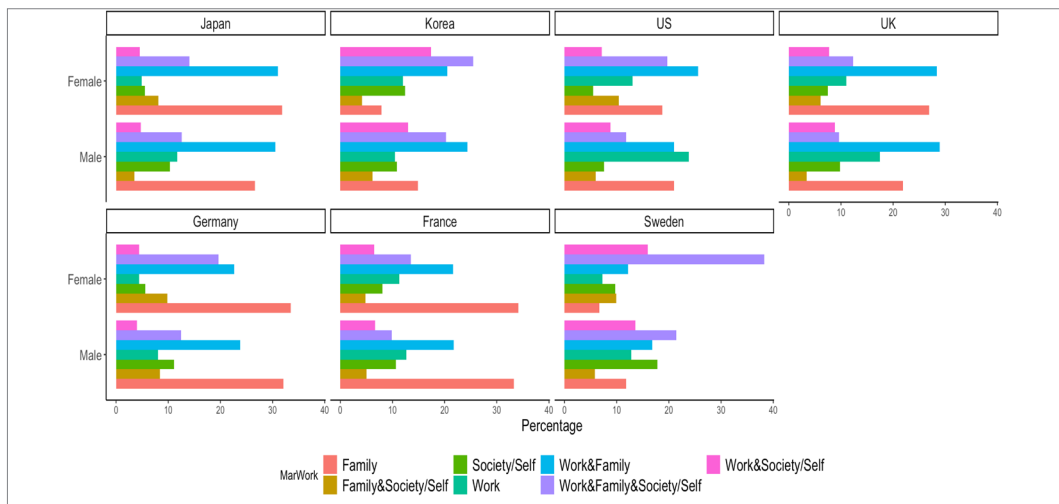
産の見通しが不透明な場合、結婚と出産は固有の意味を持たない。韓国の少子化現象の底には、家族形成を通じて社会的地位の再生産が難しくなった2000年代以降の状況が反映されている。家族単位で再生産を図っていた方式が解体されているとも言えよう。

日本の若者は、本人の「努力」が最も重要だと信じているようで、同時に運だと考える人もどの国よりも多くなっている。「親の影響」は、どの国よりも低くなっている。成功するかどうかは、自ら解決しなければならない私的領域に属する問題だと捉えている。韓国に対する解釈の観点から見れば、このような日本の若者の態度は（社会的地位再生産という道具的価値ではなく）家族形成の固有な価値を一定水準認めていると解釈できる。

一方、成功の要因を「個人」や「運」だと思う傾向は、社会に対する問題認識が弱いことにもつながる。韓国の若者が社会に対し、強く問題提起をすることは、成功の要因が自分の外部（家族背景）にあるという認識とつながっているのと同じ脈絡であろう。

以下の図11では、「人生の優先順位」を問う質問に対する応答分布を示す。7つのうち、1つを選択するようにした⁵。

図11 7か国の若者における人生の優先順位（仕事、家族、地域社会/自分）比較（性別）



5 7つの選択肢は、次のとおりである。①「家庭生活」を優先したい。②「家庭生活」と「地域・個人生活」の両方を優先したい。③「地域・個人生活」を優先したい。④「仕事」を優先したい。⑤「仕事」と「家庭生活」の両方を優先順位に置きたい。⑥「仕事」と「家庭生活」と「地域・個人生活」の両方を優先順位におきたい。⑦「仕事」と「地域・個人生活」の両方を優先順位におきたい。

日本の場合、男女とも優先順位として挙げられた3つは、「仕事と家族」、「家族」、「仕事と家族、地域、個人生活」であった。女性は、家族を第一に挙げ、男性の場合は、仕事と家族を第一に挙げていた。家族を大事に思う国はドイツとフランスで、「家族」と「仕事と家族」を似たような割合として挙げた国はイギリスであった。スウェーデンは、すべての事項をあまねく重要だと考えるという回答者が相対的に多くなっている。この図11で区別される国は、韓国である。韓国は、スウェーデンと同様に「家族」が重要だと考える人々の比重が非常に低くなっている。とくに、女性の場合は10%にも満たない。一方、男女ともに「仕事と家族」が重要だと挙げた人々の比重が大きい。とくに、注目すべきところは、韓国の若者の場合、「仕事と社会、個人」を重要視すると答えた人々の割合、すなわち「家族」を優先順位から排除した回答者の比重が高いということである。

このような結果を上記の図10の結果と総合してみると、韓国社会の家族に対する複合的態度がわかる。韓国の若者は、社会的成功要因として家族の地位を挙げてはいるが、人生での優先順位から家族は抜けている。このことは、家族に対する「道具主義的態度」とともに、そのような「道具主義的態度」がもはや有効な生涯戦略にならない韓国社会の姿を表している。

すなわち、韓国の若者は、これ以上自分の生涯を性別の役割分離を前提とした家族関係の脈絡で考えないようである。他方、日本の若者は、依然として自分の人生を「家族単位」として捉えている。なお、相対的に「自我認識」が弱いといえよう。

このような差異をどう解釈すれば良いのだろうか。家族関係が機能していて、実際にそのような人生を夢見る人が多いというのは、その社会がそれだけ安定した再生産関係を維持しているからではないだろうか。そう答えるには、日本の若者たちに広がっている「憂鬱感」や「不安」を説明することができない。このような点を考慮すると、家族に対する価値付与は、積極的な態度というよりは消極的な態度と解釈される余地がある。一方で韓国の場合、既存の性別分業に基づいた再生産関係は、規範的に解体されたものと見られる。だがその一方では、そのような解体傾向の中でジェンダー関係が（肯定的な方式で）再編される余地も想定できる。

要するに、日本社会は、安定した家父長制が維持される中で、性別役割分離に伴う差別と変化への遅滞が不安の脈絡となっているのかもしれない。一方で韓国社会は、不安

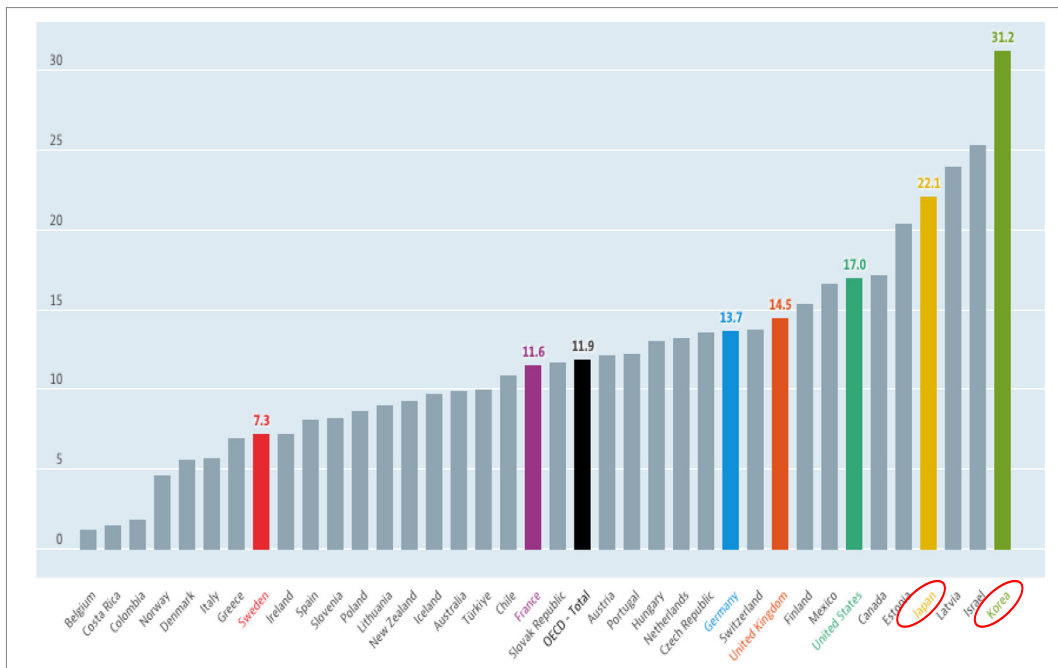
定な家父長制が解体される中、性別役割規範が再編される混乱期において、新しい関係形成のための緊張が社会的批判意識の形で現れる可能性がある。とくに韓国社会の場合、喫緊の変化速度が非常に速かったため、いわゆる世代差がより強い形で現れる可能性もあろう。次節では、このような仮説を用いた「性別労働市場指標」を通じて確認してみよう。

5 家族主義という生涯経路の余地：構造的次元

1) 労働市場における男女の位置づけ

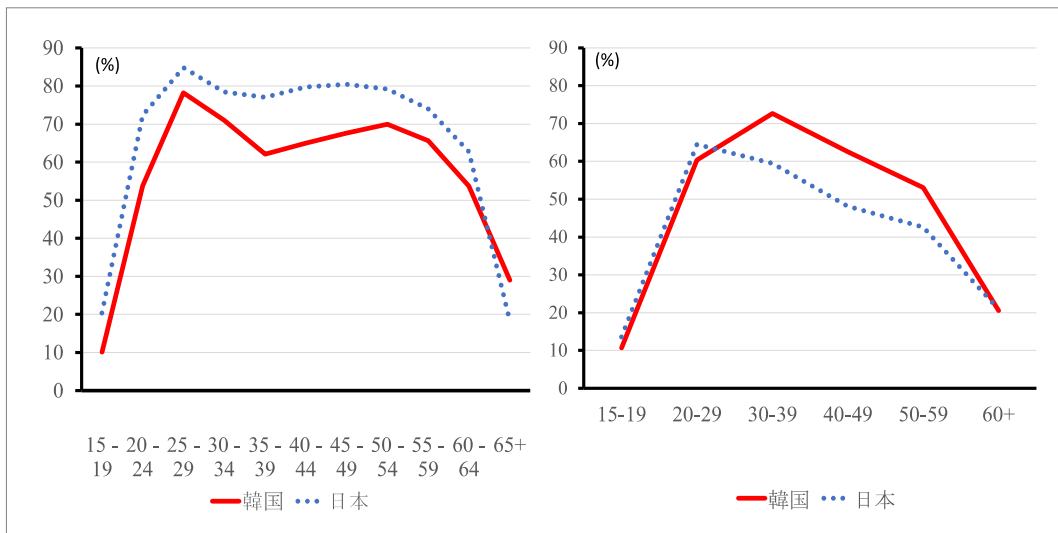
労働市場における男女の位置を示す代表的な指標は、性別賃金格差である。以下の図12は、OECD加盟国の性別賃金格差水準を示すものである。本稿で取り上げている7カ国は、油彩色で表示した。この12図で日本と韓国は、性別賃金格差が高い水準であることが分かる。格差が最も大きい国は韓国である。

図12 OECD諸国男女賃金格差比較 (2022)



このことは、男性と女性が労働市場で受け取ることができる賃金が構造的に異なっているという点、それだけ生産関係で性別格差があるという点を示している。言い換えれば、賃金格差は、生産＝再生産関係が性別役割分離構造で組みられているという点を示唆している。すなわち、この図12だけで見る限り、日本と韓国は家父長制社会であり、とくに韓国の方がその水準が高いと言える。

図13 韓日女性雇用率(左)と正規職比率(右)比較(2022)



注:日本の正社員雇用率は、年齢別雇用者(役員を除く)のうち、正社員/従業員人口の割合を意味し、韓国の正社員雇用率は、年齢別賃金労働者の中で正社員人口の割合を意味する。

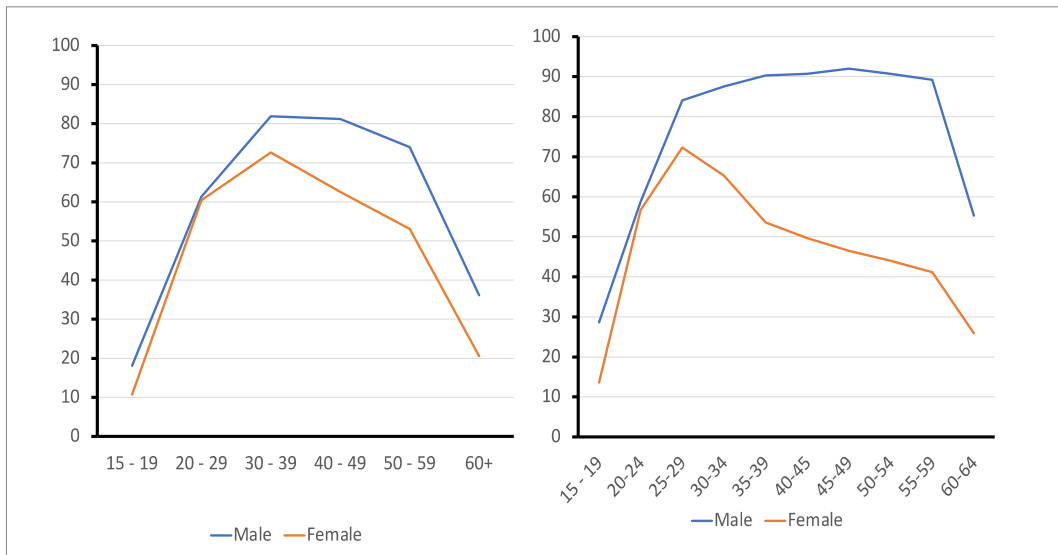
出所:統計庁「経済活動人口調査」、「姓・年齢別労働形態別就業者」(韓国)、総務省統計庁「労働力調査」(日本)

ところが、雇用率や正規職比率のような就職関連指標で見ると、少し異なる姿が現れる。上記の図13は、2022年基準で韓国と日本女性の年代別雇用率と年代別正規職比率を示している。年代別雇用率を示した左図を見ると、韓国女性は、65歳以上の年齢層を除き、全ての年代で日本女性より雇用率が低くなっている。とくに、30代と40代で両国の差が大きくなっている。韓国女性は、とくに、この年齢帯で結婚や出産などで労働市場から退場する人が多くなっている。ところが、右側の図を見ると、多少違う様相が現れている。韓国女性は、日本女性より正規職として働く人々の割合が高く、とくに30~40代で両国の差が大きくなっている。

右図と左図を総合してみると、韓国女性は、30~40代で一定人口が労働市場から退場している一方、労働市場に残っている人々の中には正規職として働く人々が多いと解釈できる。

日本女性は、全般的に約80%が労働市場に参加しているが、そのうち約半分は、非正規職として働いている。すなわち、高い非正規職比率という特徴と高い就職率は、互いに連結されていると見られる。このような差異は、両国における性役割が組織される姿が違うという点を示唆する。すなわち、ある意味では日本男女の役割がより安定的に区分されているとも考えられる。

それでは他の図を‘見てみよう。図14は、韓国と日本の年代別正規職比率を性別で区分して表したものである。左の図が韓国、右の図が日本となっている。



注:日本の正社員雇用率は、年齢別雇用者（役員を除く）のうち正社員・従業員人口の割合を意味する。
 韓国の正社員雇用率は、年齢別賃金労働者の中で正社員人口の割合を意味する。韓国は、性別・年齢別労働形態（非正規職）別就業者数から、日本は、年齢別就業者数及び年齢別雇用形態別就業者数から研究者が計算した⁶。
 出所：統計庁「経済活動人口調査」、⁷「姓・年齢別労働形態別就業者」（韓国）、
 総務省統計庁「労働力調査」（日本）

6 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7006S
https://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.html#hyo_9

まず、性別によって韓国と日本の差異が異なる方式で現れるという点に注目する必要がある。韓国男性の場合、正規職比率が最も高い年齢は30~40代で、その水準は、約80%となっている。この水準は、50代になると下落し、60代になると急減する。20代でも正規職の割合は60%水準となっている。一方、日本男性の場合は、20代半ばから50代まで正規職比率が90%を維持している。60代前半にその割合は急減するが、それでも50%後半の水準となっている。

日本男性は、労働市場に本格的に進入する20代半ばから60代半ば以前まで比較的安定した労働市場の地位を維持している。一方、韓国男性は、安定的な時期が30~40代の20年と短くなっている。この時期にも正規職の割合は80%に過ぎない。

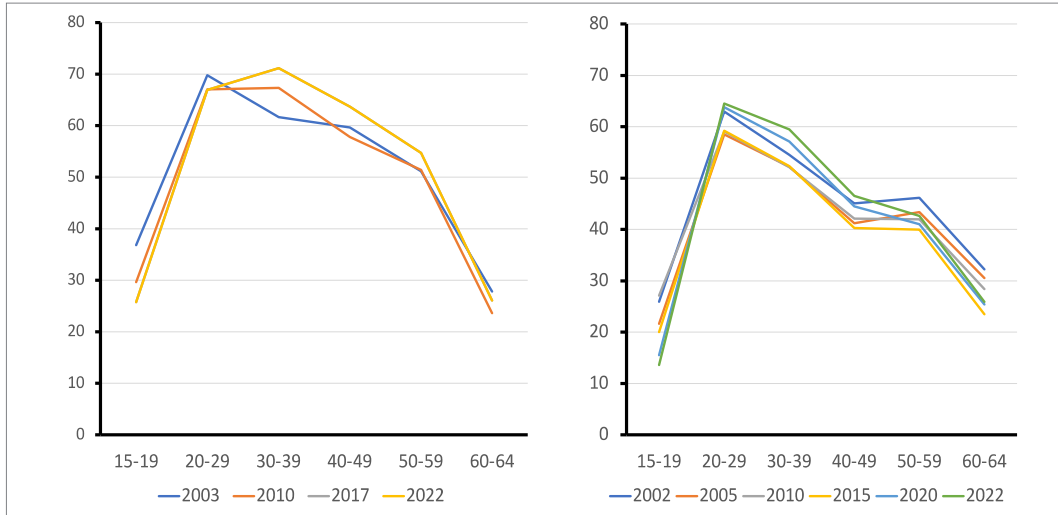
他方で女性労働者の地位は、先に確認したように韓国が日本より安定的である。雇用率は、低いが、労働市場にいる人々の場合、韓国女性の正規職比率が日本女性の正規職比率より高くなっており、とくに30~40代でその差が目立つ。

男性と女性の地位を合わせてみると、韓国は一種の不安定な家父長制社会と言え、日本は安定した家父長制社会といえる。雇用率を見れば、女性の労働市場参加水準が低いという点で性別分離水準が韓国でさらに高いと言えるかもしれない。だが、男性でも韓国は、日本より雇用率が低くなっている。韓国は、男性の労働市場地位が不安定ななか、女性の労働市場参加様相が多様化する傾向も確認された。このことは、結婚を前提としない独自の生涯経路の出現とかみ合って現れる現象であろう。すなわち、韓国の場合、全般的に労働市場の地位が脆弱な中で労働地位での男女差が一貫したパターンでは現れないと整理することができる。

日本は、男性の労働市場の地位が安定している中、女性は、非正規職として働く経歴が主な履歴として維持されている。男性と女性の労働市場の地位は、結婚を媒介に連結されることができる。すなわち、日本で労働市場の地位は、性別によって明確に区別されている。このことからすれば、日本の家父長制は、依然として物質的土台を維持しているものと見られる。

このような日韓両国における差異は、最近になってさらに目立つ傾向を見せている。以下の図15は、ここ20年間、女性の年代別正規職比率がどのように変わってきたかを示しているものである。左が韓国で、右が日本となっている。

図15 日韓女性における年齢別正規職の割合、時系列変化比較（2002/2003~2022）



出所：統計庁「経済活動人口調査」、「姓・年齢別労働形態別就業者」（韓国）、総務省統計庁「労働力調査」（日本）

韓国では、過去20年間、女性の正規職比率が着実に上昇してきた。とくに、これまで出産および養育の時期と見なされてきた30代での正規職比率が、10%p以上増加したことが確認される。変化の推移から見ると、過去に比べ、今日では安定した環境で働く女性が増え、それに伴い男女差も縮小している。

一方で日本では、ここ20年間、正規職として働く女性が20~30代から多少増加しているが、40~50代から大きく減少しており、いわゆるL字型の構造が維持されている。出産年齢が上昇し、正規職の割合が大幅に下落する時期が30代以降に多少遅れただけのように見られる。

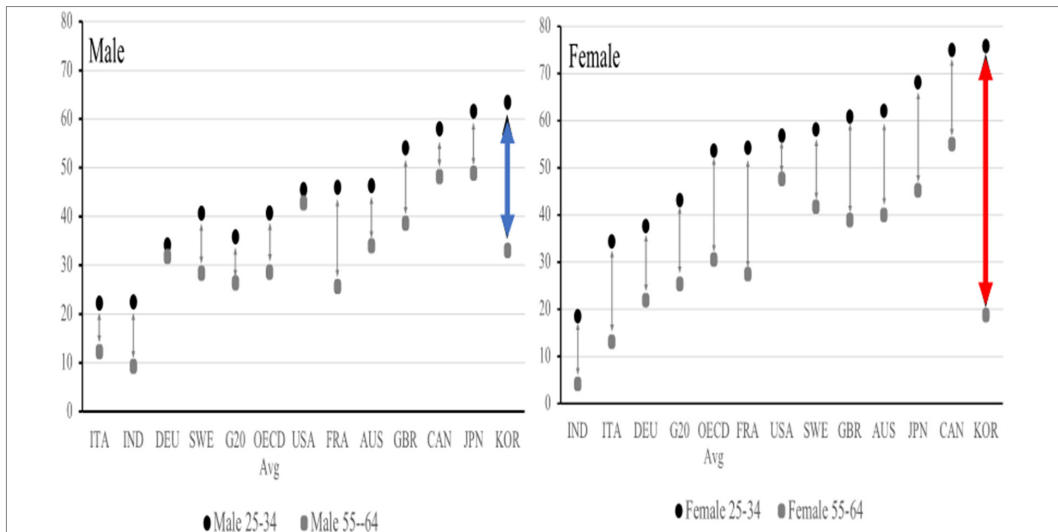
既婚女性は、一度労働市場から退場し、子供がある程度大きくなった時に再び復帰するが、そのときの働き口は、そのほとんどが正規職ではなくパートタイムである。このような方式の労働履歴は、過去20年間に大きな変化がないようである。

2) 変化の速度における差異

それではなぜ、上記の図12で確認したように、OECD国家の中において韓国で男女賃

金格差が最も大きく現れるのだろうか。その理由は、平均値で比較したからであろう。最近「コホート」では格差が異なるように現れることがある。このことを理解するためには、韓国女性が経験した「圧縮的高学歴化」という社会変化を考慮する必要がある。

図16 韓国女性における親世代と子世代の高等教育履修水準の差異



出所：OECD database

周知のとおり、今日の韓国の大学進学率はOECD加盟国の中で最も高い水準である。とくに、男性より女性の高等教育履修水準が高くなっている。ここで注目すべき点は、親世代の高等教育履修水準と子供世代の高等教育履修水準の格差である。近代化にともない、子供世代の教育水準が親世代より高くなるのは一般的な傾向であるが、韓国女性の教育水準は圧縮的、すなわち、「短時間で大幅に」高くなったのである。

2021年に55~64歳の親世代は、1957~1966年生まれのコホートである。朝鮮戦争直後の韓国は、世界最貧国の一つであった。多くの世帯は、限られた家族財源のなか、娘よりは息子に、とくに長男に集中して配分し、そのお金は主に「教育投資」の形で行われた。

以後、経済が成長する一方、子供の数も減り、娘と息子の区別なく積極的に教育投資をするようになったのである。その結果、今日の韓国において、1987~1996年生まれコホートの高等教育履修水準は75.6%で、親世代である1957~1966年生まれコホートの

18.8%に比べて爆発的に上昇している。

母娘間の高等教育履修水準の差は60%p近くあり、これは息子世代（63.5%）と父親世代（33.1%）の教育水準の差より大きい。後期近代の革命的な変化は、女性のライフコースが専業主婦から生涯労働者に転換されたこと（Goldin 2006; Esping-Andersen 2007）であるが、転換の前提は女性の教育水準上昇でもある。

高等教育を受けられず、そのまま結婚し出産し、家事や子育てに専念すると期待された親世代とは異なり、高等教育を受け、高い人的資本を備え、賃金労働者として働くことになった娘世代のライフコースは、親世代と「革新的に異なる軌跡」を踏むということになる。

6 転換期における東アジア青年の二つの心「不安と怒り」

このような変化の中で日本と韓国は、異なる道を歩んでいるようである。依然として日本と韓国は、比較社会研究の脈絡で類似した社会経済的、文化的脈絡を持つ「東アジア家族主義国家」に分類される。

実際の平均値から見れば、二つの社会の位置はそれほど遠くない。だが、近年のコホートに限定してみたり、上記の図16のように過去世代と現在世代の違いに注目してみると、両国はかなり異なる姿を見せていることがわかる。

日本は、早い段階から変化を始めたが、その変化の過程は比較的漸進的なものであった。その一方で韓国は、比較的遅く変化を始めたが、その変化の過程は急進的なものであった。このような差異が、今日の若者世代の認識構造にも現れていると考えられる。その差異は、今後さらに明らかになっていくだろう。そのため、私たちは二つの社会を比較する窓として、若者たちにさらに注目する必要がある。

最近の変化を主導しているのは主に韓国の若者たちであり、韓国の若者女性である。変化の方向を見通すのは難しい。また、望ましい変化の方向を述べることも容易ではない。ただし、韓国の若者は、今日のような枠組みではいけないという点を明確に自覚しているようである。新しい秩序と規範は作れなかったが、少なくとも既存の秩序と規範は効力を果たしたという点に気づいているようである。

家父長制が不安定なこともあり、ジェンダーの関係においては緊張感が現れている

が、その緊張に対応する過程で既存のジェンダー関係を再編する可能性を探していくこともできよう。また、それなりに肯定的な自我像と批判的な社会認識の組み合わせは、そのような脈絡で理解することができるだろう。

日本の若者は、ある意味では韓国の若者より安定した社会・経済的、文化的脈絡に置かれているようである。ただ、そのような脈絡が過去に作られたという点、次第に変化の要請が大きくなると展望されるという点で、今日の若者たちに積極的な意味は与えられずにいるものと見られる。それ自体が満足できないかもしれないし、持続しにくいと思うかもしれない。このような情緒が否定的な自我像で表現されたのではないかと推察する。

要するに、日本の若者は、それなりの安定性をもとに生活しながらも何かを不安に思っており、韓国の若者は、変化を模索しようとする志向の中で怒っている。これが私たちが本稿で紹介した分析を通して出した暫定的な規定であり結論である。

このような心の構造が提示するメッセージをより広い脈絡で解釈すると、日本と韓国の若者が見せる心の構造は、後期近代社会への転換期に東アジア社会が直面した制度的不正合成にともなう緊張を2つのバージョンで表わすことだと言える。

【参考文献】

Esping-Andersen, G. 2009. Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles. Polity.

Goldin, Claudia. 2006. "The quiet revolution that transformed women's employment, education, and family." American economic review 96 (2) : 1-21.

発表3

青年政治に関する有権者のアンケート調査

パク・ヒョンソク（国会未来研究院 ガバナンスグループ長、政治学）

青年政治に関する有権者のアンケート調査

パク・ヒョンソク（国会未来研究院 ガバナンスグループ長、政治学）

1 序論

青年の政治代表性に関する有権者の意見を調査するため、筆者らは全国に居住している1,000人の有権者を対象に実施したアンケート調査結果の分析を計画した。アンケート調査では、有権者が青年政治家に対し、どのように認識しているのか、また、青年政治家の育成のために議論されている各政策に対する有権者の意見はどのようなになっているのかを調査した。調査は、アンケート会社であるマクロミルエムブレインに依頼し、2020年12月15日から18日までの4日間、オンラインアンケート形式として行った。回答者の年齢別、性別、地域別分布は、以下の通りである（〈表1〉参照）。

最近、青年政治に対する関心が高まったこともあり、青年政治に関する先行研究について類似のテーマを調査し、分析した経緯があった。青年の政治代表性を高める必要性に対する研究はすでに提示されているが、青年政治家に対する有権者の認識に対する経験を元にした資料を通じて本格的に分析した事例としては、チョン・ダビン、イ・ジェムク（2020）の研究が挙げられよう。この章で分析しているアンケート資料は、既存の研究成果を参考にして構成されているが、事前研究とは明確な差別化が図られている。チョン・ダビン、イ・ジェムク（2020）は、有権者の青年政治に対する認識についての質問を中心とし、有権者が青年政治家を支持する要因について分析した。今回の研究では、青年政治の活性化に対する有権者の認識調査に加え、実際に国会議員、広域議員、基礎議員など、各級選挙において青年候補者に投票した経験があるかを問い、有権者が青年候補に投票したり投票しなかった理由を調査し分析する。

それに加え、今回の研究は、韓国において青年集団が過小に代表されているという問題意識の下、青年政治の活性化方法を探ることを目的としているため、有権者の認識調査に加えて青年政治活性化のための多様な政策手段に対する有権者の志向に対する調査を並行させ、政策的含意を導く土台を構築しようと考えた。

2 標本集団の性格

〈表1〉で確認できるように、1,000人の回答者は居住地、年齢別に全体人口構成に近い形で分布されており、性別も項目ごとに1対1に近い数値として構成されている。

〈表1〉 回答者の居住地別、性別、年齢別分布

		20代	30代	40代	50代	60代	合計
ソウル	男子	19	20	21	20	16	96
	女子	21	20	21	21	18	101
釜山 (プサン)	男子	6	6	7	8	7	34
	女子	6	6	7	8	8	35
大邱 (テグ)	男子	5	4	5	6	4	24
	女子	4	4	5	6	5	24
仁川 (インチョン)	男子	6	6	7	7	5	31
	女子	5	5	6	7	5	28
光州 (クァンジュ)	男子	3	3	3	3	2	14
	女子	3	2	3	3	2	13
大田 (テジョン)	男子	3	3	3	3	2	14
	女子	3	3	3	3	2	14
蔚山 (ウルサン)	男子	2	2	3	3	2	12
	女子	2	2	3	3	2	12
京畿 (キョンギ)	男子	26	27	32	31	21	137
	女子	23	25	31	30	21	130
江原 (カンウォン)	男子	3	2	3	4	3	15
	女子	2	2	3	4	3	14
忠清北道 (チュンチョンブクト)	男子	3	3	3	4	3	16
	女子	2	2	3	4	3	14
忠清南道 (チュンチョンナムド)	男子	4	4	5	5	4	22
	女子	3	3	4	4	4	18
全羅北道 (チョルラブクト)	男子	3	3	4	4	3	17
	女子	3	2	4	4	4	17
全羅南道 (チョルランナムド)	男子	3	3	4	5	4	19
	女子	2	2	3	4	4	15
慶尚北道 (キョンサンブクト)	男子	4	4	5	6	6	25
	女子	3	4	5	6	6	24
慶尚南道 (キョンサンナムド)	男子	6	6	8	8	6	34
	女子	5	5	7	8	6	31
合計		183	183	221	232	181	1,000

（この表では）ソウルと京畿、仁川の3か所を合わると合計523人で、全体標本1,000人の中、約半分を越える数値を占めており、年代別には40代と50代が200人台前半、その他の年代が約180人程度に分布している。

〈表2〉 学歴別分布

	小卒以下	中卒	高卒	短大 在学/卒業	4年制大学 在学/卒業	修士 在学/修了	博士以上
男子	2	4	56	74	309	48	17
女子	0	2	102	89	257	29	11
合計	2	6	158	163	566	77	28

学歴別では高卒未満が合計166人、短大在学および卒業が163人、4年制大学在学および卒業生が566人、大学院修士在学以上が105人となっている。

3 有権者の青年政治に関する認識調査

今回のアンケートでは、有権者の青年政治または青年政治家に対する認識を調査するために（1）国会内における青年政治家の割合、（2）青年候補者に投票した経験回数、（3）青年政治家に投票したり投票しなかった理由について質問を試みた。

まず、国会内における青年政治家の割合が適切かを尋ねるために、年齢別（問13）、階層別（問17）とし、どの集団が国会により多く進出すべきかについて尋ねた。〈表3〉を見れば、合計455人の回答者が40代がより多く進出するべきであると考えており、30代が230人で第2位、50代が194人で第3位を占めた。続いて20代がより多く進出するべきであるとする回答者は43人で、60代以上の場合は18人に過ぎないことが分かった。

第21代国会の平均年齢が54.9歳であることを考慮すれば、回答者は現在に比べて一般的に国会議員の年齢が若くなければならないと考えていることが分かった。若い年齢層の中でも40代がもっと増えるべきだと答えた人が45.5%を占めたが、20代に対しては、4.3%の回答者のみが20代を選んだという点、20代国会議員の必要性については未だ多くの有権者が支持していないという点を確認することができた。30代は、全年代のうち40代に続き第2位を占めたが、23%の回答者がより進出する必要があると答えた。この結果を年代別にみると、40代位になってはじめて国会議員職を遂行するのに十分な経験

と能力を持つと考えており、20代と30代の青年政治家に対しては、そこまで信頼できないものと解釈することができる。

〈表3〉 年代別国会進出に対する認識

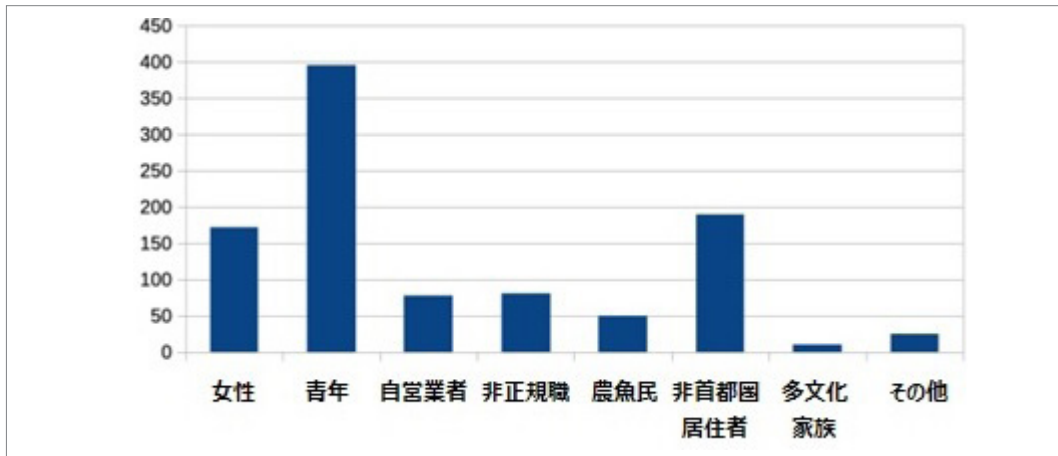
	20代	30代	40代	50代	60代	わからない	合計
合計	43	230	455	194	18	60	1,000
男子	23 (4.51%)	114 (22.35%)	248 (48.63%)	90 (17.65%)	9 (1.76%)	26 (5.10%)	510 (100%)
女子	20 (4.08%)	116 (23.67%)	207 (42.24%)	104 (21.22%)	9 (1.84%)	34 (6.94%)	490 (100%)
40歳未満	37 (10.01%)	153 (41.80%)	124 (33.88%)	22 (6.01%)	1 (0.27%)	29 (7.92%)	366 (100%)
40歳以上	6 (0.95%)	77 (12.15%)	331 (52.21%)	172 (27.13%)	17 (2.68%)	31 (4.89%)	634 (100%)
子なし	37 (9.32%)	138 (34.76%)	155 (39.04%)	32 (8.06%)	2 (0.50%)	33 (8.31%)	397 (100%)
子あり	6 (1.00%)	92 (15.26%)	300 (49.75%)	162 (26.87%)	16 (2.65%)	27 (4.48%)	603 (100%)
大学在学 未満	11 (3.34%)	66 (20.06%)	139 (42.25%)	83 (25.23%)	8 (2.43%)	22 (6.69%)	329 (100%)
大学在学 以上	32 (4.77%)	164 (24.44%)	316 (47.09%)	111 (16.54%)	10 (1.49%)	38 (5.66%)	671 (100%)
共に民主党	11 (2.89%)	93 (24.41%)	190 (49.87%)	65 (17.06%)	4 (1.05%)	18 (4.72%)	381 (100%)
国民の力	2 (1.43%)	21 (15.00%)	56 (40.00%)	43 (30.71%)	8 (5.71%)	10 (7.14%)	140 (100%)
正義党	6 (10.00%)	18 (30.00%)	23 (38.33%)	12 (20.00%)	1 (1.67%)	0 (0.00%)	60 (100%)
保守	8 (3.64%)	51 (23.18%)	94 (42.73%)	38 (17.27%)	7 (3.18%)	22 (10%)	220 (100%)
中道	15 (4.52%)	73 (21.99%)	145 (43.67%)	69 (20.78%)	8 (2.41%)	22 (6.63%)	332 (100%)
リベラル	20 (4.46%)	106 (23.66%)	216 (48.21%)	87 (19.42%)	3 (0.67%)	16 (3.57%)	448 (100%)

質問：あなたは次のうち、どの世代がより多く国会に進出すべきだと思いますか？

回答者を集団ごとに分けてみると、全体的に男性と女性の間には年代別においても国会進出に対する認識に大きな差は見られなかった。全体有権者の分布と比較すると、男性は40代の国会議員が増えるべきだという見解が多い一方で、女性は50代国会議員が増えるべきだと答えた回答者の割合が全体標本に比べわずかな差で高かった。所得水準の場合においては、統計的に有意な相関関係を見出すことはできなかった。

一方で、年代によって認識の差は見られたが、40歳未満の場合は全体標本の回答者分布と比較すると20代と30代がより多く進出すべきであるとする回答が明らかに多く、40代と50代がより進出すべきであるとする回答者の割合は少ないということが分かった。このほか、40歳以上の回答者は40代と50代がより多く進出すべきであると答えた割合が全体標本に比べて多く、20代と30代を選択した割合は低かった。子供がいる回答者と子供がいない回答者の場合も、40歳以上と40歳未満の回答者の割合と大同小異であることが分かった。子供がいる回答者は40代以上の回答者と類似した分布を示し、子供がいない回答者は40代未満の回答者と類似したタイプであった。これは年代と子供の有無が互いに相関関係が高いために現れる現象と見られるが、結局、40代以上かつ子供がいるほど青年政治家が拡大されなければならない必要性に対して共感する程度が低かった。学歴の場合も4年制大学在学以上の学歴を持つ回答者が全体平均に比べて30代と40代の政治家がより多く進出すべきであると答えた比率が高かったが、年代と子供有無の変数に比べてはその影響は少ない。

政治的変数の影響を見ると、党籍については支持政党によって差が見られることが分かった。「共に民主党」を支持する回答者の中では30代と40代の国会議員がより増えるべきであると答えた割合がそれぞれ全体平均に比べて僅差で大きいことが分かったが、「国民の力」支持者の場合は、50代と60代国会議員がよりに増えるべきだと答えた割合が全体平均に比べて高く見られた。「正義党」支持者は20代と30代がより多く進出すべきだと答えた割合が高く、「共に民主党」に比べても20代の若い青年政治家がより多く国会に進出するべきであると考えていた。理念性向は、0が非常に保守的で、5が中道、10が非常にリベラル的だと想定して本人の志向を選ぶように質問したが、0-4で答えた回答者は保守、5は中道、6-10はリベラルにまとめておいた。全体平均と比べると、理念志向の影響はそれほど大きくない中、リベラル的回答者が中道や保守に比べて40代議員がもっと多くなるべきであるという回答を多くしたことが判明した。



〈図1〉 階層別国会進出に対する認識

今回の調査では階層別にどの集団が国会にさらに進出する必要があるのかを質問してみた（問17 1位）。回答者が女性、青年、自営業者、非正規職、農漁民、非首都圏居住者、多文化家族、その他の中で国会にさらに進出する必要がある階層は何かを選択するようにしたが、青年を選択した回答者が395人で最も多く、次に189人が非首都圏居住者を選択した。第3位は、女性で172人の回答者が女性を選択した（図1）。特記すべき事項は、資料を見れば172人のうち132人が女性回答者であったということである。青年を選択した回答者395人のうち保守志向は83人、中道志向は134人、そしてリベラル志向は178人となり、青年がさらに多く進出する必要があるとした回答者の中ではリベラル志向の回答者が多数を占めた。先立って分析した〈表1〉の結果は、若い政治家が国会議員としてより多く進出する必要があるとするものであったが、40歳以下の青年政治家の国会進出活性化の必要性に対しては留保的なスタンスであったことが示された。だが、青年を女性、非正規職など他の非主流集団と比較した結果、青年政治家の国会進出の必要性が大きいという回答が大差で多数を占めた。有権者は、韓国社会の多様な亀裂構造の中で世代間の亀裂問題が重要であると認識しており、とくに、青年世代の意見が政治に積極的に反映される必要があると考えていると判断される。

次に「あなたは、より多くの青年政治家が国会議員に選出される必要があると思うか」と尋ねた質問（問18）に対する回答を調べた。全般的に青年世代出身の国会議員が多くなるべきだということに共感が見られるものの、細かいところでは集団間の差異が

見られた。全体回答者のうち63.3%がより多くの青年政治家が国会議員に選出される必要があると答え、保守的理念志向の回答者と「国民の力」を支持する回答者を除けば、すべての集団で必要だと答えた比率が60%を上回った。だが、「非常に必要だ」という回答と「あまり必要ではない」という回答では集団間の差異が現れた。

前回の質問と同様に、男性と女性の差は大きくなかった。先の質問と同様に、女性の場合、青年国会議員の比率拡大に対して多少消極的に支持する傾向を示した。女性回答者の間で「必要だ」という応答は全体回答者に比べて多少高く見られたが、「非常に必要だ」という回答者の割合は低く、「あまり必要ではない」と回答した割合は高かった。年齢については、40代未満では「あまり必要ではない」という回答が全体平均に比べて低く見られ、「非常に必要だ」という回答が高い割合を占めた。一方で、40代以上では逆に「あまり必要ではない」という回答が21.61%で全体平均18.4%より高く見られ、「非常に必要だ」と答えた回答者が相対的に少なかった。年代による国会進出の必要性を尋ねる質問では、年齢変数と子供の有無が類似した分布を見せたが、今回の質問の場合、子供の有無変数は大きな影響を及ぼさなかった。学歴変数も同様に、大学在学未満の学歴を持つ回答者と大学在学以上の学歴を持つ回答者の両方が全体回答者合計で見られた分布と大きな差は見られなかった。

他方、政治変数はこの質問に対する答えに大きな影響を与えている。「国民の力」の支持者が青年政治家の国会進出の必要性に対して肯定的な回答をした割合が相対的に低く、「共に民主党」が全体回答者合計の分布より高い比率で必要であるという意見を示した。「正義党」支持者は「非常に必要だ」と回答した回答者が21.67%で全体回答者と比較すると高い比率を占めた。保守政党に比べてリベラル志向の政党が青年政治家の国会進出の必要性により多く共感し、リベラル政党である正義党支持者が最も積極的に支持していた。理念志向の変数も類似したパターンを示している。保守志向の有権者は、全体回答者分布と比較すると、青年国会議員拡大の必要性に対して共感度が低かった。リベラル志向の回答者のうち、20.98%が青年政治家の国会進出を拡大することが非常に必要だと答え、より積極的な支持意見を示した。中道派の有権者は保守とリベラルの間に位置している。

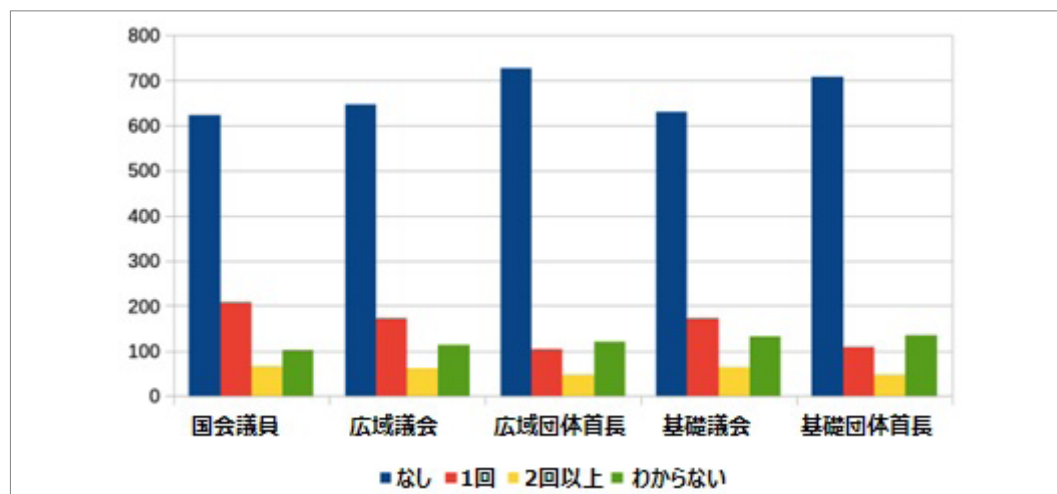
〈表4〉 青年国会議員の割合拡大に対する意見

	全く 必要ではない	あまり 必要ではない	必要だ	とても必要だ	合計
合計	28	184	633	155	1,000
男性	19 (3.73%)	90 (17.65%)	313 (61.37%)	88 (17.25%)	510 (100%)
女性	9 (1.84%)	94 (19.18%)	320 (65.31%)	67 (13.67%)	490 (100%)
40歳未満	10 (2.73%)	47 (12.84%)	234 (63.93%)	75 (20.49%)	366 (100%)
40歳以上	18 (2.84%)	137 (21.61%)	399 (62.93%)	80 (12.62%)	634 (100%)
子なし	13 (3.27%)	65 (16.37%)	239 (60.20%)	80 (20.15%)	397 (100.00%)
子あり	15 (2.49%)	119 (19.73%)	394 (65.34%)	75 (12.44%)	603 (100.00%)
大学在学 以下	13 (3.95%)	62 (18.84%)	211 (64.13%)	43 (13.07%)	329 (100%)
大学在学 以上	15 (2.24%)	122 (18.18%)	422 (62.89%)	112 (16.69%)	671 (100%)
共に民主党	5 (1.31%)	53 (13.91%)	251 (65.88%)	72 (18.90%)	381 (100%)
国民の力	10 (7.14%)	32 (22.86%)	86 (61.43%)	12 (8.57%)	140 (100%)
正義党	0 (0.00%)	5 (8.33%)	42 (70.00%)	13 (21.67%)	60 (100%)
保守	8 (3.64%)	59 (26.82%)	128 (58.18%)	25 (11.36%)	220 (100%)
中道	12 (3.61%)	62 (18.67%)	222 (66.87%)	36 (10.84%)	332 (100%)
リベラル	8 (1.79%)	63 (14.06%)	283 (63.17%)	94 (20.98%)	448 (100%)

青年政治家の国会進出を増やす必要性に対する有権者の認識を合わせてみると、性別や学歴の差は大きく影響しないものと見られる。だが、年齢および子供の有無、支持する政党、政治的理念志向等によって、若くて子供がおらず、正義党または共に民主党を

支持し、政治的にリベラル的理念志向を持つ回答者が青年政治家の院内進出の必要性に共感していた。このような結論は、最近行われた先行研究（チョン・ダビン、イ・ジェムク 2020）の発見とも一脈相通じる内容である。

しかし本研究では、既存の研究が青年政治の活性化に対する意見を尋ねた質問を活用するに留まらず、実際に青年候補に投票した経験のある有権者が青年候補に投票したり投票しなかった理由が何かについて調査を試みた。〈図2〉で確認できるように、約2/3程度の有権者は、青年候補者に投票した経験がないことが分かった。大きな差ではないが、広域自治体首長や基礎自治体首長などの団体長の場合、投票した経験がないとの回答が国会議員、広域議会議員、基礎議会議員の場合より高く見られた。



〈図2〉 青年候補者に投票した経験

基礎議会や広域議会の方が国会に比べて青年にとってはハードルが低いにも関わらず、有権者に対する調査結果において青年候補に一度でも投票した経験がある場合は国会議員選挙が約400人に達しており、広域議員と基礎議員の場合も同様の数の回答者が投票経験があると回答した。

総合的に見れば、各級選挙において実際、「青年候補に投票した経験が一度でもある」と答えた回答者は合計377人だった。彼らに青年候補に投票した理由を尋ねると、最も多い218人の回答者が「既成政治家の失望的な行動に対して警告が必要だ」と答

え、続いて71人の回答者は「青年の人口構成比に比べて青年政治家の比率が低い」と答えた。「青年候補者の資質が優秀だ」と答えた回答者は63人、「青年候補者の方が地域の抱える懸案をよく考える」という選択肢を選んだ回答者は17人であった。既成政治家に警鐘を鳴らすために青年候補者に投票したということの意味は、青年候補者を積極的に支持するわけではないが、青年候補者の存在を認識しており、青年候補者が既成政治家と差別性を持つという期待を持っているということを示している。だが、多数の回答者が青年候補者を選択した理由として、既成政治家に対する警告の意味で投票したと答えたという点から見れば、青年政治家の役割に対する期待が彼らの成果がより良いという肯定的な期待感にはつながらないものと見られる。青年候補者の資質や誠実さなどを理由に挙げた回答者は、相対的に割合が低かったという点もこうした傾向を示している。

一方で、青年候補者に投票した経験のない回答者は合計780人¹だが、この中で最も多い360人の回答者が「青年候補者に投票したくても青年候補者がいない」と答えた。続いて224人の回答者が「年齢に関係なく最も優秀な候補者を選択した」と答え、「青年候補者は、資質と経験が足りていない」、「力のある既成政治家が地域の抱える懸案をよく管理している」と答えた回答者が各々146人と27人だった。「青年候補者がいないため投票できなかった」と答えた回答者が仮に青年候補がいたら彼らに投票したかどうかは予想し難いが、その回答者が青年候補者がいたとしても青年候補者に投票したと結論を下すことはできないという点は明らかである。「年齢とは関係なく最も優秀な候補者に投票した」という回答がその後に続いているという点から見れば、青年候補者が依然として資質と経験の側面から競争力を認められようと苦慮しているということが分かる。

同アンケートでは、先に取り上げた青年政治家の院内進出拡大が必要かどうかを問う質問（表4）にづく質問として、そのように考える理由について尋ねた。この質問は、比較のために青年候補者に投票した理由に対する質問と同じ方式とした。

より多くの青年政治家が国会に進出する必要があると答えた788人の回答者の中で圧倒的多数である518人が「既成政治家の失望した行動に対して警告が必要だ」と答え、197人が「青年の人口構成比に比べて青年政治家の比率が低い」と答えた。続い

1 青年候補者に投票した経験のある有権者（問19-1）とそうでない有権者（問19-2）を合わせた場合、総標本数である1,000人を超えることになる。問19-1では、一度でも投票した経験のある有権者に投票をした理由について尋ね、問19-2では、一度でも投票をしなかった経験がある場合、投票しなかった理由について質問した。したがって、二つの質問に対する回答者の合計が、全体標本数より多いということである。例えば、国会議員選挙では青年候補に投票した経験があるが広域議員選挙ではそうでない場合、二つの質問に全て答えることができる。

て、少数の回答者が青年候補者の優秀な資質と地域の抱える懸案に対する理解度を選択した。青年政治家の院内進出を奨励する必要がないと答えた回答者の中で102人が「青年候補者は、経験と資質が不足している」と答え、96人は「年齢に関係なく最も優秀な候補者を選択しなければならない」と答えた。

実際、青年候補者に投票したりしなかった理由と、青年政治家の国会進出活性化の可否に対する理由を尋ねる質問に対する回答者の答えをみれば、2つの質問に対する応答が酷似した分布を示している。結局、青年候補者の経歴と能力に対して有権者は留保的立場を示しており、青年候補者に投票をしたとしても既成政治家に警告を送るために代案として選択した場合が多数であったと分析できる。青年が人口に占める割合に比べて過疎代表とされているため、青年政治家を育成しなければならないという主張に対し、多数の有権者は、未だ積極的には共感していないと判断できる。

今回行われた有権者の青年政治家に対する認識調査を分析した結果によれば、結局、青年政治家の院内進出を拡大するためには（1）青年政治家の出馬頻度が高くなければならず、（2）青年政治家が事前に政治的経験を積み、経歴と専門性を高められる教育および訓練課程が必要であるという点を推測することができる。多数の回答者が青年候補者に投票しなかった理由として、「青年候補者がいなかったため」という回答を選択したという点で、有権者が青年候補に対して関心を持っているということが今回の発見であった。したがって、青年候補者と有権者の接点を増やすことが最も急がれる課題であると判断できる。続いて、多数の回答者が青年政治家を既成政治家の代案としては考慮しているが、それは既成政治家が多くの問題点があるためであり、青年候補が既成政治家より良い選択肢であるという認識に由来する結果ではなかったということであった。警告の意味として青年政治家を代案として考慮したという点はひとまず肯定的ではあるが、このような青年候補に対する関心と支持がより積極的な青年政治家の院内進出につながるためには、青年政治家が体系的に訓練され育成される環境が造成されなければならないことを示唆している。

次章では青年政治家の活動を奨励するために議論されている政策に対して有権者がどのように考えているのかを調査した結果を紹介し分析する。

4 青年政治家養成計画に対する有権者の認識調査

先に述べたように、青年候補者に投票した経験がないと答えた回答者の中で最も多い人数が「青年候補がいなくて投票できなかった」と回答したものであった。青年候補が出たからといって、有権者が青年候補に投票すると予測することはできないが、青年候補者がいたら青年候補者の声に関心を持ち、その一部は青年候補者に投票することになるだろう。こうしたことから、青年政治の活性化のために青年候補の公認（公薦）をクォータ制を通じて拡大しなければならないという声が高まっている。実際、国会議員選挙を控えては改革政策の一環として青年候補公認クォータ制が議論されてきたが、その成果は不十分であったと評価できる。

今回の調査では公認クォータ制と青年政治家に対する支援政策に対する有権者の認識について調査した。まず、公認クォータ制から議論すると、全体調査対象1,000人のうち469人が概ね賛成すると答え、55人が積極的に賛成すると答えた。この二つを合わせれば、過半数を上回る数字で青年公認クォータ制に対して多数の有権者が肯定的な認識を持っていたということになる。

今回の調査では、女性公認クォータ制に対する有権者の認識についても訪ねたところ、348人が概ね賛成を選び、321人が概ね反対を選択した。〈図1〉で見られたように青年、女性、非首都圏出身など過疎代表されたグループの中、国会進出を拡大しなければならない必要性が高い集団を尋ねる質問に対して多数の回答者が青年グループを選択した。青年公認クォータ制と女性公認クォータ制に対する質問に対する回答を比較してみても、有権者は類似した意見を示した。青年公認クォータ制に対しては多数の有権者が好意的な反応を示したが、女性公認クォータ制には比較的論争的な 이슈と認識されているといえる。

青年の政治参加を誘導する他の制度としては選挙年齢引き下げも挙げられる。被選挙権と選挙権は互いに異なる概念であるが、40代以下の青年層で青年政治家の国会進出拡大を支持するという点、選挙年齢を引き下げるということは、青年の国会進出活性化と関連がある論点である。2020年総選挙からすでに選挙年齢を満19歳に引き下げ、満18歳の場合、高校生の選挙参加が大幅に拡大するだけに、この事案に対しては332人が概して賛成し、262人が概して反対し意見が錯綜している。女性公認クォータ制と選挙年齢の引き下げなど、関連イシューと比較すれば、青年公認クォータ制は、過半数に近い人

数が概して賛成するという意見を明らかにするなど幅広い支持を得ている事案であることを確認できる。

〈表5〉 青年（39歳以下）公認クォータ制に対する見解

	強く反対	概ね反対	概ね賛成	強く賛成	わからない	合計
合計	115	282	469	55	79	1,000
男性	78 (15.29%)	154 (30.20%)	226 (44.31%)	28 (5.49%)	24 (4.71%)	510 (100%)
女性	37 (7.55%)	128 (26.12%)	243 (49.59%)	27 (5.51%)	55 (11.22%)	490 (100%)
40歳未満	35 (9.56%)	79 (21.58%)	187 (51.09%)	27 (7.38%)	38 (10.38%)	366 (100%)
40歳以上	80 (12.62%)	203 (32.02%)	282 (44.48%)	28 (4.42%)	41 (6.47%)	634 (100%)
子なし	39 (9.82%)	99 (24.94%)	199 (50.13%)	25 (6.30%)	35 (8.82%)	397 (100%)
子あり	76 (12.60%)	183 (30.35%)	270 (44.78%)	30 (4.98%)	44 (7.30%)	603 (100%)
大学在学 未満	35 (10.64%)	86 (26.14%)	154 (46.81%)	12 (3.65%)	42 (12.77%)	329 (100%)
大学在学 以上	80 (11.92%)	196 (29.21%)	315 (46.94%)	43 (6.41%)	37 (5.51%)	671 (100%)
共に民主党	32 (8.40%)	101 (26.51%)	207 (54.33%)	27 (7.09%)	14 (3.67%)	381 (100%)
国民の力	31 (22.14%)	48 (34.29%)	52 (37.14%)	5 (3.57%)	4 (2.86%)	140 (100%)
正義党	4 (6.67%)	11 (18.33%)	33 (55.00%)	9 (15.00%)	3 (5.00%)	60 (100%)
保守	37 (16.82%)	74 (33.64%)	82 (37.27%)	10 (4.55%)	17 (7.73%)	220 (100%)
中道	37 (11.14%)	92 (27.71%)	149 (44.88%)	7 (2.11%)	47 (14.16%)	332 (100%)
リベラル	41 (9.15%)	116 (25.89%)	238 (53.13%)	38 (8.48%)	15 (3.35%)	448 (100%)

青年公認クオータ制に対する支持率はグループ別に差が見られた。標本全体の分布と比較すると、男性が概ね反対というように、強く反対する意見がより高い傾向であり、女性の場合は、概ね賛成する意見が標本全体の分布よりも高くなっていた。女性が公認クオータ制に対してより高い支持を示しているということである。

年齢変数をみると、予想通り、若い世代が青年公認クオータ制を積極的に支持していることが確認できる。40歳未満の回答者の場合、51.09%が概ね賛成、7.38%が強く賛成する意見を示し、60%に迫る過半数が青年公認クオータ制に賛成した。だが、40歳以上の回答者の場合、44.48%が概ね賛成、4.42%が強く賛成を選択し、これもまた低い数値ではないが、過半数を超える40代未満回答者の強力な支持に比べては支持の強度が弱い。年齢変数と同様に、子供の有無も青年公認クオータ制に影響を及ぼしている。子供のいない回答者の場合、50.1%が概ね賛成、6.30%が強く賛成する意見を示す一方で、子供がいる場合は、44.7%が概ね賛成、4.98%が強く賛成すると答えた。

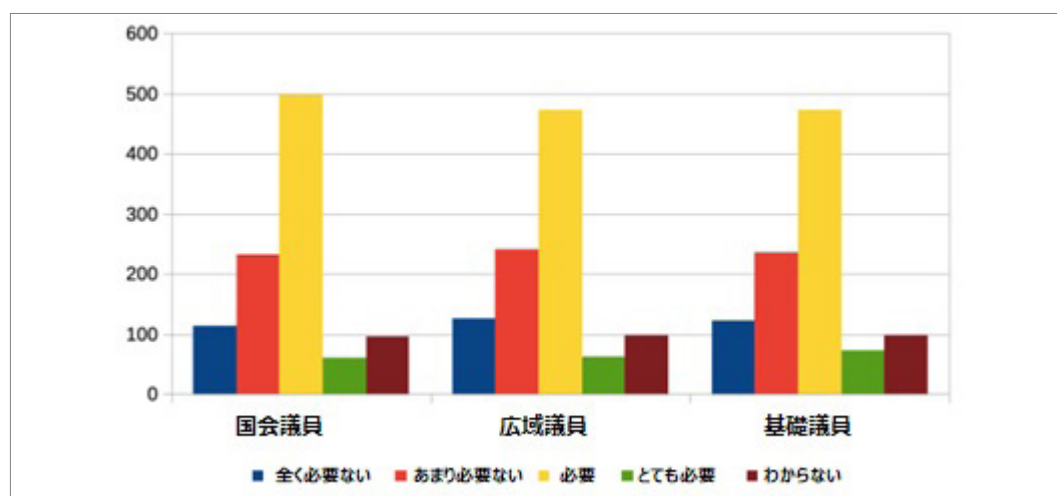
学歴変数については大きな影響を及ぼしているとは言い難い側面がある。大学在学未満の回答者と比較すると、大学在学以上の回答者は強く賛成する割合がより高かったが、概ね反対の割合も高い傾向にあった。概ね賛成する割合は、約47%で似たように見られ、大学在学未満に属する回答者は、よくわからないという意見の割合が相対的に高かった。

政治的変数をみると、「正義党」支持者の中には55%が概ね賛成、15%が強く賛成を選択し、青年公認クオータ制を積極的に支持し、「共に民主党」がその後に続き、過半数以上の回答者が青年公認クオータ制を支持すると答えた。他方で、「国民の力」支持者の場合、概ね賛成が37.14%、強く賛成が3.57%で、二つを合わせても40%に留まり、「正義党」、「共に民主党」とは大きな差異を示した。支持政党変数の影響を合わせてみれば、リベラル政党支持者が青年公認クオータ制を強力に支持し民主党支持者も積極的に支持するが、保守政党支持者は反対と強く反対が過半数を越え、反対意見が賛成を圧倒した。

理念志向については、青年候補の院内進出活性化に関する質問と同様に、リベラル志向の回答者が青年候補公認クオータ制をより積極的に賛成していた。リベラル志向の有権者の好みをより詳しく調べるために、0から10までに分類された理念志向の質問に対する回答と青年候補公認クオータ制に対する賛否を連携してみると、リベラル志向の有権者の中でも中道に近い中道リベラル有権者が、青年公認クオータ制支持者の多数を形

成していた。

結論的に見れば、リベラル政党支持者とリベラル志向の有権者、そして若い世代と女性が青年公認クォータ制を積極的に支持していたといえる。

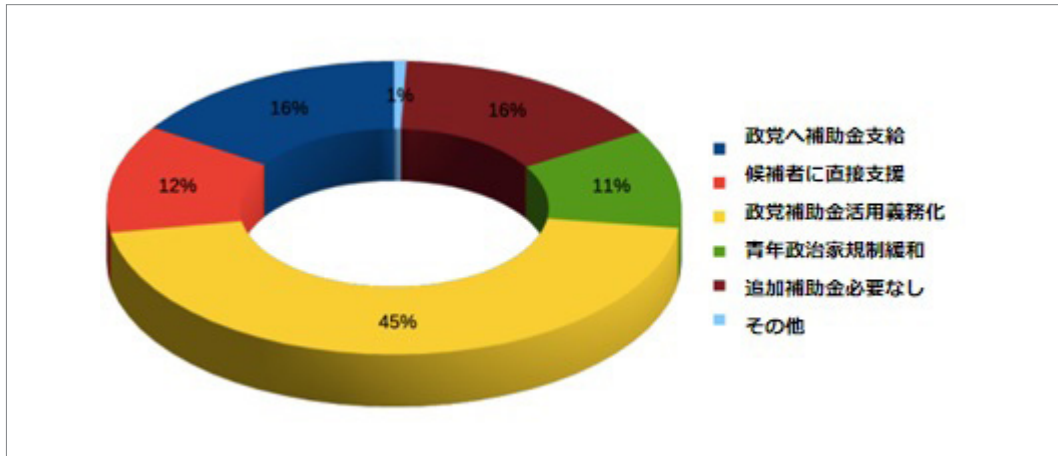


〈図3〉 各級選挙における青年公認クォータ制の必要性

有権者は青年公認クォータ制を導入するとしたら、どの選挙でその必要性がより大きいと考えているだろうか。〈図3〉は、国会議員、広域議員、基礎議員選挙で青年公認クォータ制が必要かどうかについて質問したものである。基礎および広域議員の場合、青年政治家の接近性がより高いこともありうるだけに、「地方選挙から青年公認クォータ制を実施しよう」という意見が高いと予想したが、回答者の回答は選挙の種類とは関係なく一貫したパターンを示した。各級選挙で青年公認クォータ制が高い支持を得ており、とくに国会議員選挙でぐくわずかにより多くの賛成意見が見られた。

青年公認クォータ制とともに取り上げられている青年政治活性化のための政策的代案として青年政治家に対する補助金支給が挙げられる。すでに一部政党が青年候補に公認寄託金を割引するなど、それなりに青年候補の負担を減らすための対策を施行してはいるが、未だ力不足と評価できる。青年政治家に補助金を支給する方法としては、青年政治家を公認する政党を通じて支援する方法、候補者に直接支援する方法、既存の政党補助金の一部を青年候補に支給する方法などがある。代案的な補助金支給方法に対する有

権者の意見を尋ねた。

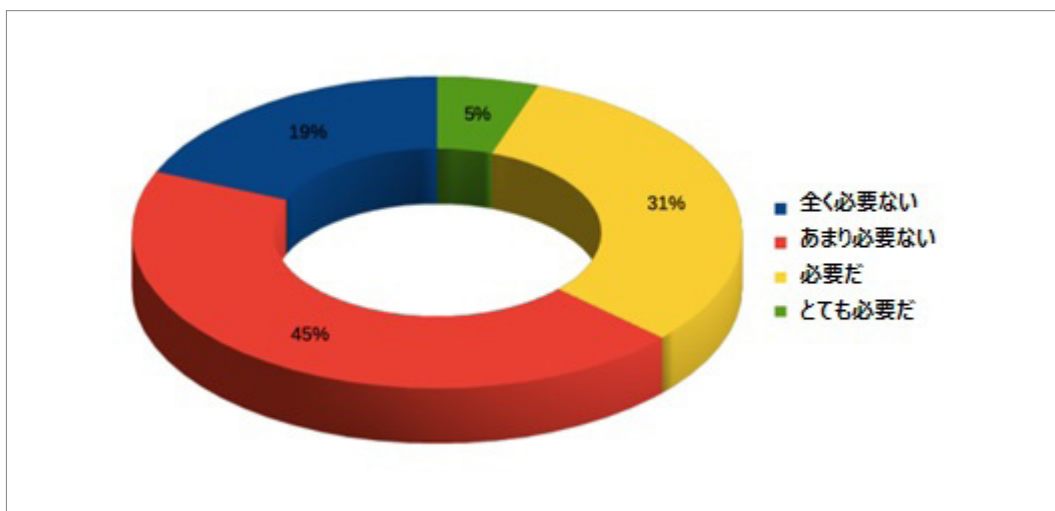


〈図4〉 青年政治家補助金の支給方法に対する有権者の意見

最も多くの有権者が好む方法は、政党にすでに支給されている経常補助金の一部を青年政治発展のために使うように義務付けるという案だった。この方法は、追加的な財政支出を必要とせず、政党補助金をより生産的に活用できる方法として期待されているため、他の方法に比べより多くの支持を得たと考えられる。2番目には、青年候補を公認する政党に青年政治活性化のための補助金を支援する方法が第2位（158人）となり、追加的な青年政治家補助金を支給する必要はないという見解が僅差で第3位（156人）となった。この他、青年政治家に政府から追加的な補助金を直接支給する案が12%、青年政治家がより自由に政治資金を募金できるよう規制を緩和する案が11%となった。

全般的に見れば、青年に対する補助金支給に反対したり消極的な意見が27%を占めているが、（青年政治家に対する補助金支給に反対する意見が16%で、規制緩和を通じて自ら募金するようにしようという意見が11%）、どんな方式であれ、補助金を支給するのが望ましいという意見が約73%で圧倒的な支持を受けた。全体回答者の45%は追加的な財政投入をせず、既存の政党補助金の一部を青年に割くことが望ましいとされており、追加的な財源を投入する案は28%の支持を得たという点、有権者は青年政治家に対する支援拡大には共感しているものの、青年政治家のための追加的な財源投入には躊躇していた。このような意見が見られた原因は、青年政治の重要性に対する認識が不十分な側面もあるだろうが、既存の政党補助金が蔓延に使われているという不信から起因す

るところも大きいと推測できる。



〈図5〉 被選挙権年齢引き下げ調整に対する有権者の意見

最近の研究（Stockemer and Sundström 2018）によれば、被選挙年齢の引き下げ調整が、青年政治活性化に影響を与えると分析されている。現在、韓国で国会議員選挙や地方議員選挙に出馬するためには、満25歳以上の国民（選挙日基準）でなければならない。今回の調査で選挙出馬年齢基準を引き下げることに対する意見を尋ねた結果、45%の回答者が「あまり必要ない」と答え、19%は「全く必要ない」という意見であった。64%の圧倒的多数が被選挙権年齢引き下げに反対しているということである。「被選挙権年齢引き下げが必要」との回答者は36%にとどまった。

同調査で選挙年齢を18歳に引き下げる案についても意見を尋ねたところ、461人の回答者が概ね「必要ない又は、絶対に必要ない」と答え、478人の回答者が「必要又は、必ず必要だ」と答えた。選挙年齢引き下げもやはり争点ではあるが、被選挙権年齢基準引き下げと比較すれば、有権者が相対的に開かれた姿勢で接近しているということが分かる。今回、選挙年齢を満19歳にし多くの懸念が提起されたが、大きな騒動なく定着する過程を見守ながら、有権者が選挙年齢引き下げに対して相対的に拒否感が相対的に減ったものと推測できる。

5 小括

本稿では、有権者の青年政治に対する意識について調査し、青年政治活性化のための各方法に対する有権者の意見を調査分析した。青年政治家に対する意識調査結果では、支持政党、理念志向など政治的要因が一貫して重要に働くことが明らかとなり、社会経済的要因は年齢変数を除けば質問によって異なるパターンが見られた。

回答者は全般的に若い政治家がより多く政界に流入しなければならないと考えており、彼らを支援できる制度的方法を設けるために肯定的な立場を示した。とくに、40歳未満の回答者が青年の政治勢力化に対して争点化を経ながらも一貫して大きな支持を送っているという点を確認することができた。相対的に壮年代（韓国では50~64歳までを指す）は、青年政治家の国会進出に対して慎重な立場だったが、どの年代の国会議員がより多く国会に進出すべきかという質問に対する壮年層の回答をみると、多数の回答者が60代以上に比べ、40代と50代が増えるべきだと答えていた。壮年層だからといって60代の経緯を重視するというわけではなく、40代と50代の流入が必要だと見なしており、彼らを青年に分類することはできないが、壮年層の立場から経験を獲得した若い政治家が40代と50代と認識されているものと推測できる。

青年政治家の国会進出の重要性を国会で過小代表される他の集団と比較した結果、40%の回答者が青年の政界進出を最優先課題と考えており、非首都圏出身と女性の国会進出はそれぞれ約20%の支持を得た。続いて、他の集団と比較せずに青年政治家の国会進出拡大の必要性について尋ねた結果、63%の回答者が必要だと回答した。青年政治家の役割拡大に対する支持率はリベラル理念志向を持つ回答者ほど、そしてリベラル政党を支持する回答者ほどより強くみられた。

回答者のうち、これまで国会議員、広域議員、基礎議員など各級選挙で青年候補に一度でも投票した経験を持っている回答者は1,000人中、377人だった。このうち、多数が既成政治家に対して警告を与えるために青年候補者に投票したと明らかにし、その次には、青年政治家の比率が青年人口の比率に比べて低いために青年候補に投票したと答えた。青年候補が能力が優れていたり、資質が優秀で投票したという回答は少数だった。このような点から見ると、青年候補者に投票するほど青年政治に関心を持っている有権者も依然として青年政治家の経験と資質に対して疑問を提起していることが分かった。一方で、青年候補者に投票したことのない回答者は、青年候補がいなかったため投票できな

かったという回答が最も多かった。

このような結果は、私たちが青年政治家を養成するために何をすべきかについて、意味のある示唆を提供してくれる。ひとまず青年候補が公認を受けて有権者と会う機会を広げる作業が必ず必要である。このことに加え、青年政治家に政治を経験し、能力を積んでいく機会を提供し、青年政治家の競争力を向上させてこそ、彼らが選挙戦で勝利する機会を高めることができるという点も明らかになった。有権者は、若者が過小評価されているため、支持の必要性は認識しているものの、未だ若い候補者の能力について留保的な態度を取っていると判断できる。

青年政治家が有権者と会える機会を広げるために取り上げられている制度の一つとしては、青年候補公認クォータ制が挙げられる。今回の調査結果、過半数以上の回答者が青年候補公認クォータ制に賛成していた。女性候補公認クォータ制は、部分的にすでに導入されているが、これに対して34%程度の回答者が概ね賛成するという見解を示し、似たような数字の回答者が概して反対するという意見を提示した点、女性候補公認クォータ制は、依然として幅広い合意に基づく支持は得ていない点が重要である。一方、青年候補公認クォータ制に対する回答者の回答は、相対的に非常に高い賛成率を示しているという点、青年政治の活性化に対する希望を発見することができた。

加えて、青年候補の政治活動を支援するために補助金を追加的に支給する方法について有権者の意見を尋たという点についてである。「青年候補者に補助金を支給しよう」という意見が絶対多数を占めたが、45%の有権者は、既存の政党補助金を活用して青年政治家を支援することを最も好むと答え、追加的な財源を投入することに否定的意見を示した。このような見解は、既存の政党補助金が政策開発という目的に合うように、効率的かつ効果的に使われていないという認識の結果だと推測することができる。

これまでの結果から見れば、青年候補公認クォータ制は、有権者の支持が高いだけに、政界との合意を通じて積極的に推進できる方法を探らなければならないだろう。加えて、青年候補に対する支援は、既存の政党補助金を活用して青年政治発展のために義務としてその一部を使用するようにする方法を積極的に考慮すべきだろう。

【参考文献】

Stockemer, Daniel and Aksel Sundstöm. 2018. “Age Representation in Parliaments: Can Institutions Pave the Way for the Young?” *European Political Science Review* 10 (3) , 467-490.

チョン・ダビン、イ・ジェムク。 2020。誰が青年政治家を支持するのか？『研究方法論叢』5 (3) :1-28。

発表4

労働者利益代表機能の再検討 —労働時間規制をめぐる政策過程の日韓比較から

安周永（龍谷大学政策学部・教授、政治学）

労働者利益代表機能の再検討 ―労働時間規制をめぐる政策過程の日韓比較から¹

安周永（龍谷大学政策学部・教授、政治学）

日本と韓国では、長時間労働の是正が議論となり、2018年に時間外労働の規制に関する法改正が行われた。法改正の政策過程に労働者側として関わったのは、日本では連合、韓国では韓国労総の各ナショナルセンターであり、ともにこの法改正を総合的には容認、評価していた。これに対し、他のナショナルセンターや脆弱な労働者を代表する労働組合・労働団体のみならず、組織内からも長時間労働是正に対する法的規制は未だ極めて不十分だとの批判が出て、どちらも労働内部での対立が生じた。労働時間規制をめぐる法改正の政策過程においては、両国とも同様な構図で労働内部の対立が生じているのである。本章では、なぜ今回、日韓でこのような共通点が見られたかを分析し、日韓ともに企業別労使関係の慣行で重要な争点となっている労働者代表性の問題を検討することにした。

第1章 労働時間規制の変化と労働者代表の問題

本節では、日韓における労働時間規制がどのような対立構図で改正されたのかを整理し、こうした改定での労働者代表の問題を確認する。その上で、脆弱な労働者を保護するための労使自治と法的規制の新たな均衡が必要であることを確認することにした。

1. 日韓の労働時間規制と対立構図

日本においては、2018年6月にいわゆる働き方改革関連法が成立し、8本の労働法が改正された。多岐にわたる「働き方改革」のテーマの中で、主要争点の一つが時間外労働の上限規制であった。これまで、労使協定締結の上で行われる時間外労働に対しては、

1 本稿は、安周永（2023年）「労働者利益代表機能の再検討―労働時間規制をめぐる政策過程の日韓比較から」『大原社会問題研究雑誌』769号を修正したものである。

強行規定としての上限は存在せず、時間外労働規制はないも同然と指摘されてきた。すなわち、労使が合意さえすれば、理論上何時間でも時間外労働が可能であった。しかし今回の法改正で、労使合意に優越する時間外労働の上限に関する規定が盛り込まれた。時間外労働は原則月45時間および年360時間が限度とされ（強行規定、罰則なし）、特例条項として月100時間未満と年720時間の上限が設定された。さらに、各勤務間の11時間の休憩を保障するインターバル制度が事業主の努力義務として導入された。また、韓国においては、2018年2月と2020年12月の2度にわたって時間外労働に対する法改正が行われた。2018年法改正では、週28時間まで可能だった時間外労働は週12時間までとなり、労働時間規制の適用除外業種も10から5に縮小された。このような変化に加えて、休日労働に対する加算賃金の割増率の明確化、官公署の公休日の有給休日化、年少労働者の労働時間短縮も行われた。

一方で、このような労働時間短縮に加えて、労働時間の柔軟化を促す法改正も行われた。日本においては、規制強化の代替としてフレックスタイム制の清算期間の上限が延長されるとともに、一定の条件を満たす労働者に対し、労働時間や休日及び深夜割増賃金が規制適用除外となる高度プロフェッショナル制度が導入された。韓国においては、上述した労働時間の規制強化が行われてから、そのソフトランディングが重要な争点となり（李相熙 2019）、労働時間の柔軟化が行われた。2020年に再び行われた法改正では、変形労働時間制の単位期間が3カ月から6か月まで拡大されるとともに、選択的労働時間の清算期間も1カ月から3カ月まで延長されることとなった。これら措置は、業務量変動が大きい企業が時間外労働手当を支払わず労働時間を調整する裁量権を拡大するものであった。この労働時間の柔軟化を緩和するために、労働時間規制の適用除外業種においては勤務間インターバル制度が義務化された。

以上のように、日韓とも労働時間の規制強化と労働時間の柔軟化とを併せ持つ労働法改正が行われた。この改正をめぐって労使の激しい対立があったのは言うまでもないが、本章が注目するのは、両国ともに生じていた労働内部の対立である。日本において、厚生労働省の労働政策審議会から排除されている全国労働組合総連合（以下、全労連）および過労死の遺族会や労働弁護団に加え、連合傘下組織の一部も法改正を批判し、韓国においては、大統領直轄の労使政委員会への出席を拒否している全国民主労働組合総連盟（以下、民主労総）のみならず、交渉当事者である韓国労総の内部からも反対意見が出ていた点である。すなわち、日韓とも労働政策過程に参加しているナショナ

ルセンターとその上層部が法改正に概ね賛成していたのに対し、その他のナショナルセンターや脆弱な労働者を代表する労働組合、遺族会などの労働団体はそれに反対するというほぼ同じ対立構図の中でどちらも法改正が行われたのである。

2. 労働時間規制の方法と労働者代表の問題

労働時間規制の方法は、大きく分けると、アメリカ型間接規制とヨーロッパ型直接規制として分類できる（鶴 2010:13-14）。アメリカは、労働時間を直接規制せず、企業側に法定労働時間を超える労働に対する割増賃金を負担させる。一方、ヨーロッパ諸国は、法定労働時間以上の時間外労働を基本的に禁止するとともに、最低休憩時間を保障する。日本と韓国においては、法定労働時間を超えた労働に対しては原則禁止されている点では、ヨーロッパ型の直接規制に近い。しかしながら、両国ともに、例外として過半数代表の同意によって、法定労働時間を超えた労働が可能であり、時間外労働に対する割増賃金が課される。長時間労働の抑制が事実上割増賃金に依存しているため、日本と韓国はアメリカ型の間接規制に近いと言える。

問題は、企業側からすれば割増賃金はむしろ割引賃金となるため、時間外労働の抑制効果が乏しいことである（久本・瀬野・北井 2023: 127-130）。賞与や社会保険料などの企業負担が割増賃金の算定に含まれないため、割増賃金が適用されても、企業の負担は重くならないのである。そのため企業側は、コスト抑制のため人員補充よりも時間外労働に長年に渉り頼ってきた（久本 2015: 134-135）。日韓の労働組合は企業別労働組合という構造の中で企業競争力も重視せざるを得ず、企業側に協力し、安い基本賃金を時間外労働手当で補填するため、時間外労働を受け入れていた（寺井 2012: 182; 深谷 2015: 39-40; 尹辰浩 2006）。すなわち、日韓において長時間労働は企業側の要求だけではなく、労働組合の協力の下で維持されてきた。

このような状況で両国ともに時間外労働の規制強化は容易に進められたわけではないため、日本における労働時間規制の政策過程に関する先行研究を検討することの意義は大きい。はじめに、政府主導による一方的な政策過程の問題点を指摘する研究である（戎野 2019）。1990年代以降、労働政治における政府主導は多くの研究で指摘され、もはや定説との感もある。しかし、戎野によれば、こうした政府主導の法改正は労使双方の労働時間に関する考え方と現場の運用を軽視する結果となり、実際の運用に混乱が生じ

うるため、労使の主体性の回復が必要である。次に、政府、使用者、労働組合の各アクター間の対立・交渉・妥協の産物として理解する研究がある（高瀬 2020）。政府がイニシアティブを握る中で、労使双方の主張を折衷する形で法改正がなされたという主張である。最後に、労働時間規制が不十分なのは、そもそも企業別労働組合の組織的弱点によるものと指摘する研究である（鷺谷 2017）。鷺谷は労働組合が企業内の基準ではなく社会的水準に目を向け、労働条件改善の諸課題に取り組む必要があると指摘する。

これらの研究は、日本における労働時間規制の政策過程の重要な特徴をそれぞれ指摘してはいるが、そのダイナミズム、特に労働内部の対立まで把握するには、不十分であると言わざるを得ない。実際、先述したように、政労使の交渉に当たった連合と韓国労総は、自ら容認した妥協案につき、他の労働団体のみならず、内部からも激しい批判にさらされた。審議会という労働政策過程における実質的な労働者代表性が問われているのである。労働者保護の方法には、労使自治と法的規制があるが、日本と韓国では労働組合が企業別に形成されてきたため、非正規労働者や中小零細企業労働者は組合に組織化されにくい。そのため、これら労働者は、労使自治で自らの利益を守る手段を持たず、必然的に法的規制に依存せざるを得ない（森岡 2016）。

しかし、法的規制がひととき必要なこれら労働者は、組織化されていないため、その声は法的規制を決定する政策過程に反映されにくい。こうした問題は、第5章で検討するように、プラットフォームワークという曖昧な就労形態が増えていく中で、一層重要な争点となる。これらの就労形態は、労使関係や法的規制の外側に位置しているため、各国はこれらの枠組みをどのように均衡させ、プラットフォームワーカーを保護するのが課題となるからである。

代表性の問題については日韓の政府も認識しており、審議会の構造や構成も変化している。日本では2016年7月26日に設置された「働き方に関する政策決定プロセス有識者会議」の「必ずしも公労使同数の三者構成にとられない体制で議論を行った方がよい」との提言を受け、新たに公益委員のみで構成される厚労省の労働政策基本部会が翌年7月31日に設置された。一方、韓国においては前述の通り、労使政委員会の5人の労働者代表委員中、3人が脆弱な労働者を代表するよう法改正された。しかも、韓国においては、この悪循環を断ち切るべく、労働組合が企業別から産業別の組織へと転換させ、労働組合の代表性を再構築しようとしている。ただ、このように両国で組織転換の度合いや制度面の整備にもかかわらず、今回の労働時間規制の政策過程をみる限り、日韓とも

脆弱な立場の労働者をいかに利益代表するべきかという問題は依然残されているのである。

本章では、日韓ともこのように労働政策過程における労働者の代表性が問われ、審議会の制度にも変化が見られているにもかかわらず、時間外労働規制について、労働政策過程の労働者代表が、脆弱な労働者の声を十分に反映しないままに法改正を容認する代表機能の問題に着目し、分析することにした。

第2章 労働時間短縮の歴史と契機

労働時間規制をめぐるこれまでの過程は、日韓ともヨーロッパとは異なっている。ヨーロッパにおいては労働組合が1960年代に充実した家族的生活を求めて週40時間を達成した後、1980年代にワークシェアリングの発想から週35時間を求め、労働時間短縮を実現させた（西谷 2015: 10-11）。他方、日本では週40時間の法定労働時間が1987年から10年かけ漸進的に実現され、韓国では同じく2003年から8年かけ実現された。ヨーロッパに比べると、労働時間短縮は遅れている上、目標も緩いままである。加えて、法定労働時間短縮にもかかわらず、日韓の長時間労働はOECD諸国の中で依然として深刻な状況にある。本節では、労働時間短縮の歴史と今回の時間外労働の規制強化に至る契機を考察することにした。

1. 週40時間労働に至る日韓労使の対立

日韓とも戦後しばらく、法定労働時間は1日8時間および週48時間で維持されてきた。1980年代に入り、法定労働時間短縮の動きと、その代償としての労働時間の柔軟化も始まり、ここから労働時間規制をめぐるマクロ政策レベルでの労使対立が本格的となった。労働時間規制をめぐる労使対立が激しくなった週40時間への決定過程を遡って確認する必要がある。

日本においては、1947年に労働基準法が制定され、法定労働時間が1日8時間及び週48時間となり、労使協定によって時間外労働（割増賃金25%）が可能となった。韓国においても、1953年に勤労基準法が制定され、日本と同様に法定労働時間は1日8時間及び週48時間となる一方、当事者間の合意によって週12時間まで時間外労働（割増賃金50%）

が可能となった。設定当時、週48時間という法定労働時間は先進国と比べても遜色ないレベルであったが、ここからの法定労働時間の短縮には日韓とも、ほぼ半世紀を要した。

日本では1980年代に入ってから、政府が貿易摩擦を背景に経済構造調整を進めざるを得ず、その一環で労働時間短縮を国政の重要課題に位置付けることになった。すなわち、日本の労働時間短縮は、国際的な批判や圧力により進んだのである（島田 2016: 66）。しかし政府が重要課題として掲げたにもかかわらず、労働時間短縮は順調に進まなかった。法定労働時間を40時間に改定しつつ当面46時間とするとの内容で1987年9月に労働法改正がなされてから、1997年4月に中小企業への猶予措置が終了し、完全週40時間制が実施されるまで、実に10年を要したのである。こうした中で政府は、労働時間短縮を円滑に進めるため、企業支援策とともに労働時間の柔軟化も同時に行った。1992年の時短促進法の制定および翌年6月の同法改正により、企業への相談・援助や助成金支給が行われるようになったほか、1987年改正で導入された裁量労働制は、1998年には企画業務型裁量労働制へと対象が拡大した。裁量労働制は時間外労働手当を支払わずにより余地を増やすもので、企業側のコスト削減の措置であった。

労働時間短縮のため様々な施策は行われたが、長時間労働問題の核心とも言うべき時間外労働に対する規制は置き去りにされた。1995年9月の旧労働省労働基準法研究会労働時間法制部会報告では、時間外・休日労働について割増賃金の抑制力だけでは不十分であり、一律に規制することが最も効果的な方法として考えられると明記されたものの、その後、労働法政策の方向性が市場主義化されたことで、上限規制が正面から検討されることは暫くなかった（濱口 2018: 540）。

一方、韓国においては、1988年の民主化運動直後に労働条件の改善がなされ、法定労働時間を週48時間から44時間に短縮する内容の勤労基準法改正が1989年3月に成立した。ただ、経営側の反対により44時間への短縮は順次進められることとなり、1991年10月1日から完全実施された。法定労働時間短縮がそれから再び議論されるようになったのは、1997年に生じたアジア通貨危機の直後であった。この経済危機が韓国の経済と社会に与えた影響は甚大であった。それを象徴する指標の一つが失業率の上昇で、1997年に2.6%であった失業率は翌年7.0%にまで跳ね上がり、数多の企業倒産やそれに伴う解雇が生じていた。その対応策として浮上したのが、雇用不安と大量失業を緩和するためのワークシェアリングであった。当時、経済危機を克服するための政労使の協議体として金大中政権の下、労使政委員会が新たに設置され、ここで労働時間短縮の交渉も行われ

た。その結果、2000年10月23日に「勤労時間短縮関連基本合意文」が政労使三者により発表され、法定労働時間を40時間とするとともに、休日・休暇制度を国際基準に合わせる方針が固まった。しかしながら内容の詳細部分をめぐり労使が激しく対立して交渉は難航し、2002年7月に至って労使政委員会交渉は決裂した。

この状況に変化をもたらしたのは、韓国の金融労組や金属労組など、個別の労働組合の取り組みであった。金融労組は2002年7月から使用者の銀行と週5日制勤務を実施することで合意し、これを受けて財閥系の大企業でも週5日制が2003年の労使交渉の主要議題となった。同年7月には金属労組が団体交渉で週5日制の導入を要求し、実現させた。このように個別の企業や産業での労働時間短縮が進み、法定労働時間短縮への世論の支持も広がった。これを踏まえ、同8月から国会で労働時間短縮に関する協議が再開され、同月29日に勤労基準法が改正された。

これにより、週40時間という法定労働時間が導入された一方、日本と同様に法定労働時間短縮による企業負担を軽減する措置も講じられた。時間外労働の上限は従来通り週12時間が維持されたものの、時限的に3年間は週16時間まで許容されることとなった。また、時間外労働の割増賃金についても、従来の割増率50%が維持されたものの、3年間は時間外労働の最初の4時間分については25%の割増率が時限適用されるようになった。さらに、労働時間短縮に伴う企業側への補償として、変形労働時間制の単位期間が1カ月から3カ月に拡大された。日本の裁量労働制と同様、企業側の時間外労働手当を減らす手段に用いられるもので、経営側が強く求めていたものであった。韓国でも施行に関しては段階的に進められ、2011年に完全実施となった。

以上のように、日韓とも週40時間の法定労働時間に辿り着くまでには、労使の激しい対立があり、その短縮と引き換えに規制緩和も行われた。ただ、長時間労働の根本的原因であった時間外労働時間の規制は、ほとんど両国とも議論されず、時間外労働の割増賃金の適用率とその適用範囲のみが主な争点となっていた。ここまでも労働時間の上限設定による直接規制よりも、割増賃金の負担を企業側に課すことによる間接規制が主眼だったのである。

2. 時間外労働の直接規制をめぐる議論の契機

2018年からの日韓における労働時間規制の法改正は、これまで置き去りにされていた

時間外労働について法的規制をどこまで行うかが争点となり、労働時間に対する直接規制が初めて本格的に議論された機会であった。しかしその契機は、労使の主体的な取り組みではなく、日本では政府、韓国では司法府のイニシアティブによるものであった。以下、日韓それぞれの過程について整理したい。

日本において、長時間労働是正の取り組みとしてまず注目すべきなのは、2014年に制定された過労死等防止対策推進法である。同法は「過労死等に関する調査研究等について定めることにより、過労死等の防止のための対策を推進し、もって過労死等がなく、仕事と生活を調和させ、健康で充実して働き続けることのできる社会の実現に寄与することを目的」（第1条）として制定されたが、その出発点は、2008年の過労死弁護団全国連絡会議と日本労働弁護団の各全国総会における「『過労死防止基本法』の制定を求める決議」であった。これらの動きが、遺族や弁護団からなる過労死防止基本法制定実行委員会の結成や超党派議員連盟の発足と議員立法を生み、法制定に至った。この過程からも窺えるように、過労死防止対策推進法は、労働組合よりも遺族を中心とした市民運動の成果だったと言える（岩城2016）。

とはいえ、過労死防止には労働時間の短縮が不可欠にもかかわらず、同法にはその具体的方策が触れられておらず、労働時間短縮にすら正面から言及されていない。過労死等防止対策推進法の制定自体は評価できるものであるが、逆に労働時間短縮に対する企業側の強い抵抗と労働組合の無力とを示すものであるとも言える（西谷 2015: 12）。実際のところ、時間外労働の上限規制に関する議論は同時期になされていたが、こうした議論は同法に反映されていなかったのである。2013年12月5日に発表された内閣府の規制改革会議の「労働時間規制の見直しに関する意見」では、「健康確保を徹底するために、労働時間の量的上限規制の導入が必要である」と明記され、翌年6月24日に発表され閣議決定された「『日本再興戦略』改訂2014」でも、「長時間労働を是正するため、法違反の疑いのある企業等に対して労働基準監督署による監督指導を徹底するとともに、『朝型』の働き方の普及や長時間労働抑制策等の検討を行う」と言及された。これを受け、労働政策審議会労働条件分科会では、高度プロフェッショナル制度導入など労働時間の柔軟化とともに、長時間労働抑制について検討が始まった。しかし、経営側の反対により、時間外労働の上限規制は結論に至らず、高プロと裁量労働制の拡大について、労働者代表の反対意見が併記されたまま採択された。

審議会を経て2015年3月に国会に提出された労働基準法改正案には、時間外労働の上

限規制は含まれず、高プロと裁量労働制の拡大が盛り込まれた。これは日本経団連が2013年4月に公表した報告書「労働者の活躍と企業の成長を促す労働法制」が反映された形で法改正が進められようとしたと言える。同報告書は、労働基準法の画一的規制が問題としており、労使自治を重視した労働時間法制改革を訴えている。時間外労働の上限規制より、労働時間の柔軟化がワーク・ライフ・バランスの実現と多様な労働者が働きやすい環境を整えることにつながると主張しているのである。しかしながら、同改正案と同時に提出された労働者派遣法改正案に激しい議論が集中した結果、労働時間規制は全く審議されないまま廃案になった。

その後、時間外労働の上限規制が本格的に議論されるようになったのは、2015年9月に安倍晋三首相が「アベノミクス第2ステージ」の一環として非正規労働の格差是正と長時間労働抑制を主な政策課題として掲げてからである。安倍首相を議長とする一億総活躍国民会議が同年10月に設置される中で議論が進み、翌2016年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」には、「いわゆる36協定（労働基準法第36条に基づく労使協定）における時間外労働の上限規制について再検討を開始する」と明記された。これを受けて厚労省に「仕事と生活の調和のための時間外労働規制に関する検討会」が急遽設置され、同年9月9日の初回会議以降、議論が進められた結果、2017年2月1日に論点整理が発表された。争点であった上限規制については、「各企業の自主的な取組に任せるだけでは限界があることから、36協定における時間外労働規制の在り方について、法改正を検討する必要がある」と明記された。同日行われた第6回働き方改革実現会議では、安倍首相自身が「長時間労働の是正については、罰則付きで、時間外労働の限度が何時間かを具体的に定めた法改正が不可欠であります」と述べ、労使合意を強く求めた。このように、日本においては時間外労働の規制が、いわゆる官邸主導により本格的に議論されるようになった。

韓国でも週40時間の法定労働時間の導入以降、依然として長時間労働は改善されなかったため、時間外労働の是正が争点となり、政労使間で議論が進められた。労使政委員会は2010年6月8日に「勤労時間・賃金制度先進化のための労使政合意文」を発表し、その第1項に「労使政は、長時間労働の慣行を改善し、雇用創出基盤が拡大できるよう積極的に努力する」と掲げていた。しかし、その具体的方法をめぐっては委員会で労使が激しく対立し、公益委員が仲裁を試みたものの、合意に至らなかった（裴圭植 2015）。

その大きな理由は、時間外労働に関する行政解釈にあった。時間外労働は週12時間ま

で可能であったが、雇用労働部（日本の旧労働省に相当）は行政解釈によって、勤労基準法で定められている1週を「休日を除いた所定労働日」としたため、所定労働日ではない2日間は法律上の1週に含まれず、12時間に加えて2日間の労働時間16時間も含めた週28時間が時間外労働として事実上可能であった（武井 2019: 16）。労働代表と公益委員は、行政解釈により週68時間まで可能な労働時間から、休日の労働時間分16時間を減じ、週52時間までとすべきと意見したものの、経営側の反対によって労使政委員会での合意形成がなされなかったのである。

これが変わる契機となったのは、上述した行政解釈をめぐる裁判所の判決であった。休日労働に対し、時間外労働の割増賃金50%に加えて、休日労働の割増賃金50%も加算して支給すべきとの判決が下級審で出されたのである。この判決は、行政解釈では5日とされてきた1週を、7日と見なすものであった。この判断が大法院（日本の最高裁判所に相当）で確定すれば、これまで時間外労働12時間と休日16時間を法定労働時間40時間に加えていたものが違法となる。つまり行政解釈でグレーゾーンとして可能であった時間外労働につき、立法的解決が急迫の課題となったのである。

以上のように、日韓とも長時間労働是正のため時間外労働の抑制が必要であるという点自体は労使双方が認識していたものの、その法的規制強化については、経営側の反対により実現できなかった。こうした中、労使協議ではなく、日本においては官邸主導により、韓国においては司法判断によって、時間外労働に関する法的上限規制が本格的に議論されるようになった。

第3章 時間外労働規制の政治過程と問題点

本節では、時間外労働規制を強化する一方で、労働時間の柔軟化がどのように進んだのかを検討した上で、その政治過程での問題点を明らかにしたい。

1. 時間外労働規制をめぐる労使の攻防

上述したように、日韓とも時間外労働の法的規制強化の方向性は決定されたものの、その詳細をめぐっては労使のつばぜり合いが続いた。以下では、日韓それぞれの対立の構図を整理しておきたい。

日本においては、安倍首相が時間外労働の上限規制を積極的に推進したものの、経営側が上限規制は労使自治で決めるべきとの見解を依然として崩さなかった。政府は、上限規制の最も高いハードルは経営側にあると判断し、政府内で案をまとめ、経営側と水面下での交渉を進めた。2016年9月13日付で作成された政府内文書では、時間外労働の原則は月45時間、年360時間としながら、二つの例外規定が設けられた。一つは、研究開発職などの規制適用除外であり、もう一つは、やむを得ない特定の場合の上限を月100時間、2か月平均で月80時間、年720時間とするものであった。政府はこの案について経営側から合意を取り付けたが、その直後、同年10月7日の遺族記者会見で判明した大手広告代理店・電通新入社員の過労自殺が、政府内や経営側の雰囲気を一変させた（澤路・千葉・賛川 2019: 71-74）。この電通新入社員の過労自殺は、過労死等防止対策推進法に基づき同年初めて刊行された「過労死等防止対策白書」と合わせ、大きく衆目を集めた。このような中で、過労死の認定基準とされている「発症前1か月間に100時間」あるいは「発症前2～6か月間平均で80時間」を時間外労働の上限とすることは、過労死ラインの残業を事実上容認することを意味し、世論を鑑みても困難であった。連合は、長年放置されていた時間外労働の上限規制が実現する意義は大きいとしつつも、この水準の上限規制では受け入れがたいとし、神津里季生会長は、上限規制が本格的に議論されるようになった2017年2月の第6回働き方改革実現会議で「1か月100時間などは到底あり得ないと考えます。過労死認定ラインとの間の距離感を明確なものとすることが必要」と述べた。この連合の予想以上の反発によって結論がずれ込み、政府案にある「特定の場合」の上限規制がどこまで下げられるかという点が争点となった。

ただ経営側は不利な状況でもなお、政府案からの後退には難色を示していた。神津会長が「到底ありえない」と発言した次の第7回会議の席上、日本経団連の榊原定征会長は、上限規制自体には賛成した上で、①厳しい上限規制によって企業の国際競争力が低下するという懸念②中小零細企業の対応が困難であるという点③管理監督者（管理職）に過度な負担がかかる懸念の3点に言及し、「前回、この会合で1か月100時間などは到底あり得ないといった御発言もございましたが、上限規制の水準につきましては、今、申し上げたこの3点を十分に踏まえた現実的な具体案を策定すべき」と強く釘を刺した。翌月の実行計画決定を目の前にしたこのような労使トップの議論の応酬を受け、安倍首相は同回の最後に「胸襟を開いての責任ある議論を労使双方にお願いしたい」と述べ、労使の合意形成を強く求めた。

ここから改めて労使の交渉が始まったものの、日本経団連は繁忙期の1カ月100時間という数字は消さないという強硬な立場を堅持していた。連合から交渉に当たっていた逢見直人事務局長と村上陽子総合労働局長は、この100という数字自体は消せないものと判断し、「1カ月100時間未満」の文言を提案した（澤路・千葉・賛川 2019: 82）。これに対しても日本経団連は、100「まで」を含む案に固執し、結局のところ、2017年3月13日の日本経団連と連合の「時間外労働の上限規制等に関する労使合意」では、「単月は100時間を基準値とする」とされ、依然として100「未満」か、「以下」かという点は合意形成されなかった。この労使合意直後、安倍首相は榊原会長、神津会長と会談し、「ぜひ100時間未満とする方向で検討いただきたい」と要請し、両会長はともにこれを受け入れることにした（日本経済新聞 2017年3月14日）。これを踏まえ、同17日の第9回働き方改革実現会議では、時間外労働の上限規制等に関する政労使提案が提出され、争点となっていた100時間「以下」か、「未満」かという点は、「未満」となって了承された。労使が最も対立した争点について合意が形成されたことから、第10回働き方改革実現会議（同28日）で予定通り「働き方改革実行計画」が決定された。

韓国においては、前述したように、司法判断を契機として、これまで行政解釈により変則的に運用されてきた時間外労働に対する立法措置が必要となったものの、労使合意による法改正は困難な様相であった。第4章でさらに検討するように、2015年から労使政委員会で議論が重ねられ、同年9月13日に発表された「労働市場構造改善のための労使政合意」に、労働時間の短縮に向けた法整備も方針に含まれていたが、労働組合の猛反発によって頓挫した。法改正が緊急の課題であったにもかかわらず、朴槿恵大統領の弾劾などの政局の混乱で法改正は全く進まなかった。事態が再び動かししたのは、2017年5月に誕生した文在寅政権であった。文政権は、多様な労働政策の中で、長時間労働の是正を掲げ、行政解釈で週28時間まで可能な時間外労働の短縮に乗り出した（脇田 2019）。

時間外労働の週28時間から12時間への短縮は、労使間に一定程度合意は形成されていたものの、焦点は司法判断で出された休日労働と時間外労働の割増賃金の重複適用の問題であった。上述したように、行政解釈で1週が5日と見なされ、週12時間と休日労働の16時間が時間外労働として可能であったが、休日労働の16時間には休日労働の割増賃金（50%）に加えて時間外労働の割増賃金（50%）が適用されるかが争点となったのである。労働側は割増賃金の重複適用を主張したのに対し、経営側はこれに反対していた。結局、合意が困難と見られたことから、賃金と労働時間の問題は分けて議論され、公務

員以外の労働者にも祝日を有給休日として保障する案が浮上し、労使合意が成立した（李映周 2018: 144）。これにより、経営側からすれば割増賃金の重複問題は解消されることになり、労働側からすれば労使協定で大企業や公務員のみ確実に保障されていた祝日が、脆弱な労働者にも法的に保障されることになった。

ただ、経営側が強く要求した変形労働時間制度の単位期間の延長は先送りされ、付則で次回法改正での課題とされた。文政権はその後これを進め、2018年10月24日に経済関係長官会議で変形労働時間の単位期間拡大を発表した。翌月5日には政府と与野党5党の院内代表が変形労働時間制度の単位期間拡大などを含む労働時間改善の立法化を進めることで合意し、同9日に国会の環境労働委員会は、労使政委員会での労使合意を要請した。これを踏まえ、労使政委員会の第1回本委員会が同22日に開催され、労働時間制度改善委員会を設置し、ここで政労使の議論を行うこととなった。

労使だけでなく国会も労働時間改善の必要性を認識する中、もはや制度変更は合意済みかに見られたが、具体的な内容をめぐって労使は引き続き対立した。労働時間制度改善委員会で経営者代表は、変形労働時間制度の単位期間を現行の3カ月から1年まで延長要求するとともに、変形労働時間制度の導入要件を現行の労働者代表との書面合意から、個別労働者の同意と労働者代表との協議とする緩和を求めた。労働時間の弾力的運用により割増賃金の負担を減らす狙いであった。一方、労働側は制度変更の必要性の検証を要請し、変形労働時間制の単位期間の拡大に反対しつつも、その代替となる保護措置を求めた（経済社会労働委員会 2018）。こうした議論の末、経営者代表の韓国経営者総協会と労働者代表の韓国労総は2019年2月19日に労使合意した。その主な内容は①変更労働時間制度の単位期間の最大6カ月への延長②勤務インターバル制度の導入の義務化③書面合意した労働時間の変更については労働者代表との協議とすることの3点であり、労使の主張を折衷する形となった。

以上のように、日韓とも労使が対立する局面はあったものの、元々上限規制の方向性自体は共有していたことから、政府の仲裁を受ける形で、時間外労働規制について、どちらも政労使の合意形成が実現された。

2. 労使合意文をめぐる労働内部の対立

時間外労働の規制について、日本経団連と連合、韓国経営者総協会と韓国労総という

主要経営者団体と主要労働組合が合意文を作成できたものの、これをめぐっては、日韓とも労働内部で大きな対立が生じた。

日本においては、上限規制を明記させ月100時間「未満」を勝ち取ったとする連合に対し、他の労働団体からは「月100時間」の部分について批判の声が噴出した。他団体からすれば、100時間「以下」か、「未満」かなどという点は元より意味のないハードルであった。全労連は、労使合意直後の2017年3月14日に橋口紀塩事務局次長の談話を発表し、「過労死をもたらず長時間労働を労働基準法に明記するなど、改悪以外のなにものでもない」と合意への反対を示した上で、「36協定で定める時間外労働の上限を、限度基準を参考に月45時間以内におさえている労使は少なくないが、法が100時間もの残業を許容するとの誤ったメッセージが流れ、時間外労働を増長させてしまう」と強い懸念を示した。また、日本労働弁護団と過労死弁護団全国連絡会議、全国過労死を考える家族の会の3者も、同15日に共同声明を発表し、「きわめて不適切なものであるから到底賛同できない」として、「政府と労使団体に対し、労働者の命と健康を守り、生活仕事の調和を図ることができるような労働時間の上限規制がなされるべきであること」を要求した（日本労働弁護団ほか 2017）。

連合もこのような批判を意識し、全国過労死を考える家族の会メンバーとは何度も面会し話し合いを持っていた。神津連合会長は家族会と「連携をさせていただいてきた」としつつ、「寺西笑子代表をはじめとした家族の会の方々の心の底からの強い思いを受けながら取り組んできたが、現状は過労死・過労自殺という非常識な現実をくつがえす確証を得るためのスタート地点にすぎない」（神津 2017: 58）とし、こうした批判を意識していた。これら一連の姿勢から、「連合は表立つ国会行動をしないばかりか、速やかな法案成立を求めると意見表明し、他の労働団体や過労死を考える家族の会、労働弁護団などと隔絶した動きをした」という厳しい批判も後になされた（伊藤 2020: 152）。

このように他の労働関連団体からは疑問視される中で、時間外労働に関する労使合意は形成され、そのまま法改正も進められた。さらに、時間外労働の上限設定の引き換えとして、裁量労働制拡大と高度プロフェッショナル制度に関しては、これまで一貫して反対の立場であった連合がこれを受け入れる姿勢を見せていた。これに対しては組織内の猛反発が生じたため、連合執行部は裁量労働制と高プロについては政労使合意を断念せざるを得なかった。その後、国会審議に入り、紆余曲折の末、高プロのみが法改正で導入されたが、労働時間規制をめぐる連合内の混乱は明らかであった。

韓国においても、労使合意文に韓国労総の内外から厳しい批判がなされた。韓国のもう一つのナショナルセンターである民主労総は、労使合意当日の2019年2月19日に声明を発表し、「使用者団体は単位期間拡大、週単位の労働時間の決定、強制力のない賃金補填方案など望んでいたものを勝ち取ったのに対し、労働者は健康権、自己主導的な労働と賃金とを失った」と批判した。さらに韓国労総内でも翌日、傘下最大組織である全国金属労働組合連盟と全国化学労働組合連盟が、民主労総傘下の同じ業界団体と共同声明を発表し、「使用者団体が単位期間拡大、週単位の労働時間の決定、賃金補填免除などを勝ち取ったのに対し、労働者は自己主導的な労働の権利と健康権、賃金とを譲ってしまった」として、政労使の合意は野合であり無効だと宣言した。このような傘下組織の一部からの批判に加え、韓国労総にとって痛手となったのは、非正規労働者、女性、若者の各代表として労使政委員会に参加していた3人の労働者代表委員の反対であった。2019年3月7日に労使政委員会第2回本委員会が開催され、労使の本合意を主な内容とする案件は処理される予定であったが、上述の委員3人が合意案を強く批判し欠席した。労働者代表の過半数の出席がなければ案件は上程できないため、5人の労働者代表委員のうち、3人が欠席したことで議決ができなかった。先述通り3人はすべて韓国労総が推薦しており、いわばその造反であったと言える。

3人の労働者代表委員は、韓国労総、韓国経営者総協会および政府関係者と水面下では交渉したものの、第3、4回本委員会に欠席し続けた。そのため合意案件の議決はなされないまま、先送りされた。事態の長期化につれ、労使政委員会の委員長は、責任を取る形で自らを含め、充て職以外全員の免職を大統領に申し入れた。こうした過程で、先の3人の労働者代表委員はすべて交代することとなった。労使政委員会本委員会のメンバーが改めて構成された後の同年10月11日に第5回本委員会が開催され、変更労働時間制に関する合意文が議決された。この合意案を基本とする法案が国会に提出され、法改正がなされた。

以上のように、日韓とも時間外労働に関しては、労使間の対立以上に、労働内部での激しい対立が収まらないまま法改正が行われたと言える。

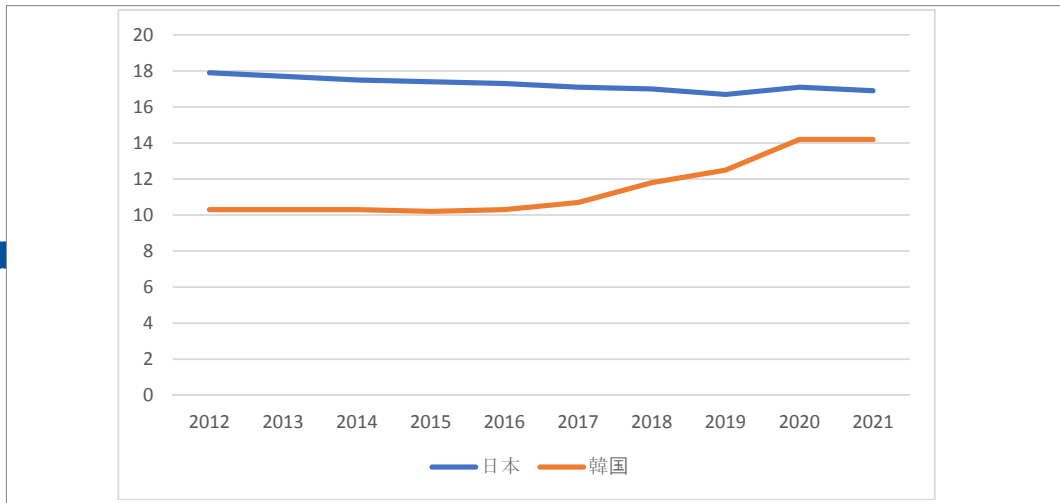
3. 労働者利益代表の脆弱性

ここまで見てきたように、労働時間規制をめぐる労使間対立は激しかった。ともに時

間外労働の規制強化の方向性は決まっていたものの、詳細な内容をめぐっては、経営側が激しく反対し、交渉は難航したのである。ただ、労働時間規制の政策過程においては、長らく放置されていたこの問題を解決するため、交渉当事者である連合と韓国労総執行部は、とりわけ経営側との妥協を重視した。

このような連合と韓国労総の姿勢は、労働政策過程に労働者代表として参加する労働組合の代表性に課題を突き付けている。そもそも日本においては、連合に加えて全労連と全労協がナショナルセンターとして、韓国においては韓国労総に加えて民主労総が存在している。日本においては全労連と全労協が労働者委員を任命する側によって排除されており、韓国においては民主労総が政策の正当化の手段にすぎないと批判し、自ら脱退している。いずれにしろ、両国ともに、ナショナルセンターの全てが労働政策過程に包摂されているとは言えない。

さらに言えば、両国ともに図2-1で確認できるように、労働組合の組織率は、20%を下回っている。組織化されていないほとんどの労働者は、零細企業の労働者と非正規労働者であることを踏まえると、法的規制に依存せざるを得ない脆弱な労働者は、こうした政策過程からも排除されていると言える。こうした構図の中で、日本においては、日本労働弁護団と過労死の遺族会が連合の合意案を批判しており、韓国においては、韓国労総から推薦された脆弱な労働者の代表委員が最後まで政労使の合意案に反対した。今の労働政策過程に連合と韓国労総のみが含まれてよいのかという労働者代表性の形式的な側面だけではなく、脆弱な労働者の利益がこれらのナショナルセンターによって十分に代表されているのかという実質的な代表性という側面からも、疑問が出されたのである。労働時間規制に関する法改正は、連合と韓国労総の労働者代表性が労働内部から否定される形となった。



(出所) 日本の「労働組合基礎調査」と韓国の「全国労働組合組織現況」から筆者作成。

さらに、こうした労働者代表性の問題は、政策過程のみならず、企業レベルでも重要な争点となりつつある。労働時間規制の柔軟化に対し、過半数労働組合あるいは過半数労働者代表者による書面協定や書面合意を必要とする法律が日韓とも増えている。日本においては、1987年の労働基準法改正の際、変形労働時間制度や裁量労働制など労働時間の柔軟化を進める諸制度の導入にあたって、過半数代表者と使用者との労使協定の締結が要件とされた。韓国においても日本と同様、1997年の勤労基準法改正の際に、変形労働時間制度や選択的労働時間制度の導入など労働時間の変更について、勤労者代表者との書面合意が必要とされた。労働組合が組織化されていない企業の労働者の声をくみ上げるための過半数代表者という制度が重要性を増している今日、労働者代表機能の問題は労使関係の重要争点として今後さらに浮上すると思われる（西谷 2021; 権五晟 2021）。

しかし、日韓とも、過半数代表者が労働条件の設定を担う重要な存在となり、その役割は益々大きくなっているが、日韓ともに過半数代表者の選出方法が法律で規定されてきた訳ではなく、経営者の意向で選出される事例も多々あったため、その代表性は問題視されている（和田 2021; 朴銀貞 2021）。これに対する対応として日韓ともに過半数代表の選出に関する方針が打ち出されている。日本では働き方改革関連法で、使用者の意向に基づいて選任された者でないことなど選任要件の明記や選出方法が明確化され、韓国でも2020年9月16日に政労使の「勤労者代表制度改善合意文」が発表され、過半数代

表者に関する選出方法のガイドラインが提示された。ただし、労働者多数の意見をいかに明確化し、過半数代表が実質的な労働者代表としての役割を果たすかは依然として課題として残されている。

第4章 労働者代表としての労働組合の課題

日韓ともに、これまでの企業主義的労働市場の慣行が長時間労働、ジェンダー不平等、ワーキング・プアといった様々な問題を引き起こす要因とされ、政府は近年この慣行の改革に取り組んでいる。政府のイニシアティブから始まった改革の試みは、従来の雇用慣行を大きく変えるものであり、改革の方向性をめぐって政労使で激しい対立が繰り広げられた。本章で考察したように、労働時間規制をめぐっては、労使対立のみならず、労働内部の激しい対立構図が見られた。労働時間は、賃金とともに労使関係の最も重要なテーマであるが、日本と韓国では長らく労使自治の問題とされてきたため、労働政治の観点からこの問題が扱われることはほとんどなかった。しかしながら、日韓とも近年、労使自治のみでは長時間労働の問題は解決できないとの認識が広がる中で、労働時間の規制を強化する法改正が行われた。本章は、その政策過程で、政労使交渉に臨んだナショナルセンターが合意した内容に対し、なぜ日韓とも他のナショナルセンターや脆弱な労働者を代表する労働組合、労働団体などが強く反対したのかという点に注目し分析した。労働者代表として参加していたナショナルセンターは、政労使の激しい攻防を背景に、労働内部の意見を十分に聞き入れず、政労使が合意することをとりわけ重視して議論を進めたため、労働内部からの厳しい批判にさらされることになったのである。

従来、労使関係や労働政策過程における慣行や制度で、日韓は類似点が多いと考えられてきたが、近年韓国では産別労働組合への転換が進捗したり、労使政委員会の構成が法改正されたりなど、異なる部分も目立っている。こうした中、労働時間規制をめぐると日韓の政策過程での労使対立や労働内部の対立構図は非常に似通っていた。そこにあるのは、脆弱な労働者の利益代表の機能不全という共通した問題である。この課題への取り組みも日韓両国で見られてはいるが、本章で明らかとなったように、依然として脆弱な労働者は労働政策過程から疎外されていると言えよう。

ただ、両国の労働時間規制をめぐると政策過程は、脆弱な労働者の意見が届かないとい

う意味で、確かに代表機能の問題が顕在化したものといえるが、日韓両国の過半数代表制と韓国の労使政委員会の事例は、それが制度整備だけでは解決しないことも同時に示している。すなわち、審議会という三者協議の場が形骸化せず、政労使が脆弱な立場の労働者の意見を尊重した実効性ある議論を行うこと、何より交渉に参加している労働者代表委員とこの選定に責任を持つナショナルセンターによる労働者全体の実質的な代表としての立ち振る舞いも不可欠である。今回の労働時間規制をめぐる法改正の攻防は、脆弱な労働者の声をいかに政策過程に反映し保護するのかという命題を、日韓の労働政治に改めて課題として突き付けている。

参考文献

<日本語>

- 浅倉むつ子他編（2018）『労働運動を切り拓く一女性たちによる闘いの軌跡』旬報社。
- 安周永（2013）『日韓企業主義的雇用政策の分岐—権力資源動員論からみた労働組合の戦略』ミネルヴァ書房。
- 安周永（2021a）「拡大するプラットフォーム労働と岐路に立つ労働政治—日韓、欧米の労働組合動向比較」『龍谷政策学論集』第10巻2号、11-25頁。
- 安周永（2021b）「常態化する労働政治のインフォーマル・プロセス—日韓『働き方改革』比較の視点から」『日本比較政治学会年報』23号、87-113頁。
- 安熙卓（2021）『労使関係の日韓比較』文眞堂。
- 伊藤圭一（2020）「労働法制はどうなってきたか」基礎経済科学研究所東京支部編『労働組合をどうする—その強化への挑戦』本の泉社。
- 李相熙・武井寛訳（2019）「韓国の長時間労働と労働時間規制」『労働法律旬報』1950号、7-16頁。
- 岩城穰（2016）「過労死・過労自死をなくすために、どう活用するか?—過労死防止大綱の策定過程と概要」『職場の人権』94号、1-11頁。
- 戎野淑子（2019）「働き方改革関連法の審議と労使関係—労働時間法制について」『日本労働研究雑誌』702号、63-74頁。
- 大森真紀（2010）「労働政策におけるジェンダー」木本喜美子・大森真紀・室住眞麻子編『社会政策のなかのジェンダー』明石書店。
- 金美珍（2018）『韓国「周辺部」労働者の利益代表』晃洋書房。
- 神津里季生（2017）「暮らしの底上げ 第48回常識は常識」『サンデー毎日』2017年4月9日。
- 権五晟・脇田滋訳（2021）「企業内労働組合と勤労者代表制」『労働法律旬報』

報』1981号、23-29頁。

澤路毅彦・千葉卓朗・賛川俊（2019）『ドキュメント「働き方改革」』旬報社。

島田陽一（2016）「労働時間法政策のこれから」『日本労働研究雑誌』677号、64-76頁。

武井寛（2019）「韓国労働時間法の改正—有給休日と法定労働時間短縮をめぐる」『労働法律旬報』1932号、15-20頁。

高瀬久直（2020）「働き方改革における労働時間法制の形成過程」『安田女子大学紀要』第48号、89-98頁。

寺井基博（2012）「労働時間論の法的考察」石田光男・寺井基博編『労働時間の決定—時間管理の実態分析』ミネルヴァ書房。

西谷敏（2015）「労働時間の思想と時間法制改革」『労働法律旬報』1831・32号、8-19頁。

西谷敏（2021）「労働者代表の将来」『労働法律旬報』1981号、8-22頁。

日本労働弁護団ほか（2017）「真に実効性のある労働時間の上限規制を求める緊急共同声明」『労働法律旬報』1893号、53頁。

濱口桂一郎（2018）『日本の労働法政策』労働政策研究・研修機構。

朴銀貞・山川和義訳（2021）「韓国の勤労者代表制度」『労働法律旬報』1981号、40-49頁。

久本憲夫（2015）『日本の社会政策（改訂版）』ナカニシヤ出版。

深谷信夫（2015）「長時間労働を生みだす要因を考える」『労働法律旬報』1831・32号、34-41頁。

森岡孝二（2016）「労働時間の決定における労使自治と法的規制」『日本労働研究雑誌』677号、53-63頁。

脇田滋（2019）「韓国・文在寅政権と労働法改革をめぐる動向」『労働法律旬報』1932号、6-14頁。

和田肇（2021）「労働者代表制度の機能と課題」『労働法律旬報』1981号、30-39頁。

鷺谷徹（2017）「労働時間問題をめぐる政策対抗—『働き方改革実行計画』をめぐって」『中央大学経済研究所年報』第49号、129-147頁。

尹辰浩・佐藤静香訳（2006）「韓国の労働時間短縮過程と今後の課題」『大原社会問題研究所雑誌』573号、13-38頁。

<韓国語>（ハングルを筆者が翻訳したものである）

経済社会労働委員会（2018）「第2次労働時間制度改善委員会全体会議資料」（12月26日）

裴圭植（2015）「勤労時間短縮」『月間労働レビュー』121号、40-53頁。

李映周（2018）「勤労時間短縮法改正の経過と争点」『労働法フォーラム』第24号、143-179頁。

※ほか引用している新聞記事、声明や議事録については、本文中に出典を明記している。

発表5

韓国の定年制度をめぐる政治過程 —日本と比較の観点から

チョン・ヘユン（国会未来研究院 副研究委員、政治学）

韓国の定年制度をめぐる政治過程—日本と比較の観点から

チョン・ヘユン（国会未来研究院 副研究委員、政治学）

1 はじめに

1. 問題の提起

本稿は、2016（2017）年から実施された韓国の「60歳以上定年制」（以下、60歳定年制という。）の政策過程を、日本との比較を通じて批判的に検討し、政策危機の「過程」の問題として分析する。ただし、本稿の狙いは厳密な比較研究ではなく、日本の制度化の過程のいくつかの側面に焦点を当て、韓国の問題をより明確にしようとするものである。なお、本稿は制度そのものの効果分析が目的ではない。また、「政策研究が十分」または「必要ないから」などの理由から分析を試みるものでもない。未だ「60歳定年制」に対する効果に対する評価は区々である。深い分析と評価があつてこそ、より有益な代案や議論ができる。本稿が懸念するのは研究設計が因果関係を中心に設定される場合、効果の有無と量的レベルだけが議論されやすい傾向がある点である。

民主主義とは、公共政策に関する統制権をめぐる、政党間の選挙競争を制度化した政治体制のことである。政策は政治によって形成され、政策執行のフィードバック効果は行為者の好み・関心・意味に影響を与える。このため、制度形成にかかる政治過程も重要である。様々な政策の組み合わせは、選挙・政党・議会・行政府につながる政治代表体系と市場利益を調整する機能代表体系が相互補完的に影響を及ぼし、変化をもたらす。よき循環が行われなければ、制度の規範と原則、市場の作動、政治連合はそれぞれ別領域のように動き、行為者たちは予想外の結果を迎える可能性がある（アン・ジェフン 2013, 21-22）。

また、国ごとに社会状態が異なるにも関わらず、（無理矢理に）臓器を移植かのように「制度移転」(institutional transfer) は不可能である。さらにいえば、高齢者の雇用

期限を延長する制度は、企業と労働者はもちろん、中高年と青年労働者、正規と非正規の間における複雑な問題状況のなか、様々な価値と利害関係が衝突する可能性があるものであって、行為者間の高度な調整と妥協の基盤が整わなければ、制度の適正な作動は難しい。政策の失敗を「政治勢力の意志や真正性の欠如」「洗練されたプログラムの不在」というように単純化することを避けるためには、海外制度の紹介以上の政策過程に対する理解が必要である。

日本を比較対象とする理由は、日韓両国の法条文や制度は一見似ていても、その実態が異なるからである。

2. 日本を比較対象とした理由

第1に、日韓両国の法定定年は同じ60歳であり、「60歳定年制」は、韓国では2016（2017）年、日本では1998年に法定義務化がなされている¹。

第2に、定年延長や廃止は世界的な現象であるが、その導入の背景や歴史は、異なっている。EU諸国は1970年代、世代間の青年の失業問題を解決するために、早期退職を奨励した。その後、低成長、福祉財政の悪化を経験し、年金受給開始年齢を引き上げ、定年延長を推進した経緯もあるが、労働組合は定年延長に反対した。その一方で、日本の場合、1980年代までは完全雇用状態に近く、のちに急激な少子高齢化を経験し、労働力供給不足を乗り越え、共同体の存続に対する危機感から定年年齢を引き上げてきた。この点は韓国と似ている。

第3に、日韓両国の雇用制度は年功賃金制度、企業別労働組合、労働市場が企業内外の二重構造という形で発達してきたという点が共通しており、これは、高齢者雇用延長の制約要素となっている。高齢者の在職期間が長くなれば、企業の人件費負担が増える。すなわち、中高年正規雇用者に残留の機会を増やす代わりに、「青年や非正規雇用労働者の仕事が奪われる」と解釈される余地が大きい。このことは、労使関係はもちろん、労働者間の利益相反を含んでいる。公的福祉が比較的脆弱な東アジアの福祉国家におい

1 漢字は韓国では「停年」、日本では定年を使うが、韓国式の発音「チョン・ニョン」で同じ。日本は、2012年より「65歳までの雇用確保措置」を義務化しており、定年延長、定年制廃止、継続雇用のいずれかを選択できるようになっており、厳密な意味での定年制のみを意味しないが、日韓比較のために日本も「定年制度」「定年制」という用語で統一。日本の法定定年は60歳である。

て「雇用」は福祉の代替となってきた。福祉体制が突然として転換しない限り、急激な人口高齢化時代に高齢者雇用問題は解決すべき社会的課題であることは間違いないであろう。

ところが、両国の法条文や制度的環境は一見似ているように見えても、その実態においては異なっている。第1に、日本の60歳定年は規範水準が高い。厚生労働省が2021年1月8日に公表した高齢者雇用状況調査によると、60歳定年を超えて働き続けることを希望すれば、ほぼ全員が再雇用されるという。2012年からの「65歳までの雇用義務化」（以下、65歳雇用義務化という。）以降、99%の企業で労働者が65歳まで働ける制度が存在しているということである²。その他の調査をみても正社員のうち自社内で勤務を続ける割合は50代後半まで10人中7人、60代前半も4人程度となっている（労働政策研究・研修機構2020a）。

他方、韓国は法定定年まで働けない労働者が多くなってきている。2022年5月の統計庁経済活動人口調査の「主な仕事の退職年齢」は、平均49.3歳となっている。60歳定年制の施行から8年余りが経過しているがこの状況は変わっていない。法定定年と実際の退職年齢の間に10年以上の差が存在し、韓国では非自発的な理由で失業する労働者が40%に達している。この点は法定定年までの雇用保護レベルが両国における最も大きな違いである（緒方桂子2021）。

第2に、韓国では企業規模別の差が大きい。厚生労働省の調査によると日本で2012年から義務化された「65歳雇用義務化」は企業規模に関係なく99%の企業に存在するとされている。とくに「65歳雇用義務制」は、定年制廃止、定年延長、継続雇用制（再雇用）の中から選択できることとなっているが、中小企業の場合はむしろ、人件費負担の高い定年延長を選択する割合が高いという。また、65歳~70歳を超えても働ける制度を備えた企業も中小企業の方が多いとされている。なお、企業規模が小さいほど、全体的に労働力確保には積極的であるという。

他方、韓国では2016年の法施行以来、300人以上の事業体で「60歳定年制」の導入率が90%を超えているが、300人未満の事業体の場合、定年制それ自体がない割合が79%となっている。もちろん、定年制がないからといって、必ずしも実際の退職年齢が低いと

2 以下の企業の高齢者雇用状況調査は、厚生労働省が2021年1月8日に発表した『令和2年「高齢者の雇用状況」』をもとに作成している。

いう意味ではないが、雇用保護効果は分かりにくいだろう。また、企業規模別の格差が大きいだけに、定年延長の恩恵が公共部門や大企業など特定の層だけに集中するという批判があるが、これは経営分野に限られたものではない。このように、定年延長が労働市場の二重構造を深刻化させるという問題提起が続いており、「65歳定年」をめぐる議論は勢いを失っている。

両国とも定年制導入した場合、（年齢基準を）「60歳以上」と定めているが、定年制未導入自体が違法なわけではない。実態的な格差は、法条文や裁判所の解釈上の違いだけでは説明しにくい。この点については政策形成の政治過程に注目する必要があるだろう。

3. どのように研究するのか

本稿の理論的関心は、コーポラティズムである。コーポラティズムも労働勢力の実力と戦略とによって、福祉と労働政治の変化を説明するパワーリソース理論（Power resource theory）と同様に、労働界の政治勢力化を重要な変数とするものであるが、理論の焦点は政策決定及び執行過程にある。

例えば、戦後、欧州の労働政策において、労働及び資本組織の代表者と調整を経た後、法案を議会に移送する方式が提起されてきた。いわゆる「コーポラティズム的方式」である。この方式が好まれた理由は、選挙、政党、議会、行政につながる政治的な利益代表のシステムと、市場での利益を調整する職能代表のシステムが相互補完的に機能し、その好循環ができれば、取引費用（構成員の同意を得るためにかかる費用）と順応費用（集合的意思決定結果を遵守しなければならない集団が支払う費用）を最小限に抑えることができるからであった。

グローバル化以降、日韓両国の労働政策過程を「コーポラティズム」と規定できるかどうかは、学会と実務の間で長年争われてきたが、具体的な議論においては多少異なる部分がある。1998年、韓国労使政委員会は韓国版の「コーポラティズム」の出発点とされた。これについては、IMF経済危機期に国家非常事態を解決するために貢献したという点から、「整理解雇制」の導入や「派遣法規制緩和」など新自由主義的構造調整を貫徹する動員メカニズムであったという点まで、異なる解釈が存在している。だが、批判論者も賛成論者も、コーポラティズムを一種の理念型（ideal type）として設定し、韓国の「労働政策過程」についての説明よりは、労働組合の労使政委員会参加をめぐる規範

的な議論であるという解釈が圧倒的である。その結果、批判論者は、実施された「政策内容」が労働の理解を排除するという総論的評価に集中している。また、肯定論者は、海外の社会協約事例や合意機構の政治や歴史的脈絡を排除し、肯定的な内容が実現される可能性だけに集中する傾向がある。いわば、過程より結果に集中するということである。

これに対し、日本の労働政策過程をめぐる議論は、1990年代以降、組織化された労働権力の弱体化（中北浩爾 2009;2015）や労働組合のインサイダー戦略の限界（安周永 2013）をはじめ、労働市場の規制緩和が深化したという批判的な文脈もある一方、政策過程自体も注目されている。また、合意制の厚生労働省審議会から政府と国会の多数派が支配する政策過程の変化や構成員の同意を得るのにかかる費用を下げるために、審議会の三者合意ではなく、政府の首相直属委員会が主導する政策過程に焦点を置いている。労使でさえ、自ら審議会を無力化し、政党間ロビー活動を通じた国会での力学に注力し、「三者合意」方式の変容を指摘するものもある（三浦まり 2002; 2006; 中村圭介 2006; 2008, 神林龍・大内伸哉 2008; 花見忠・山口浩一郎・濱口桂一郎 2008; 濱口桂一郎 2014）。

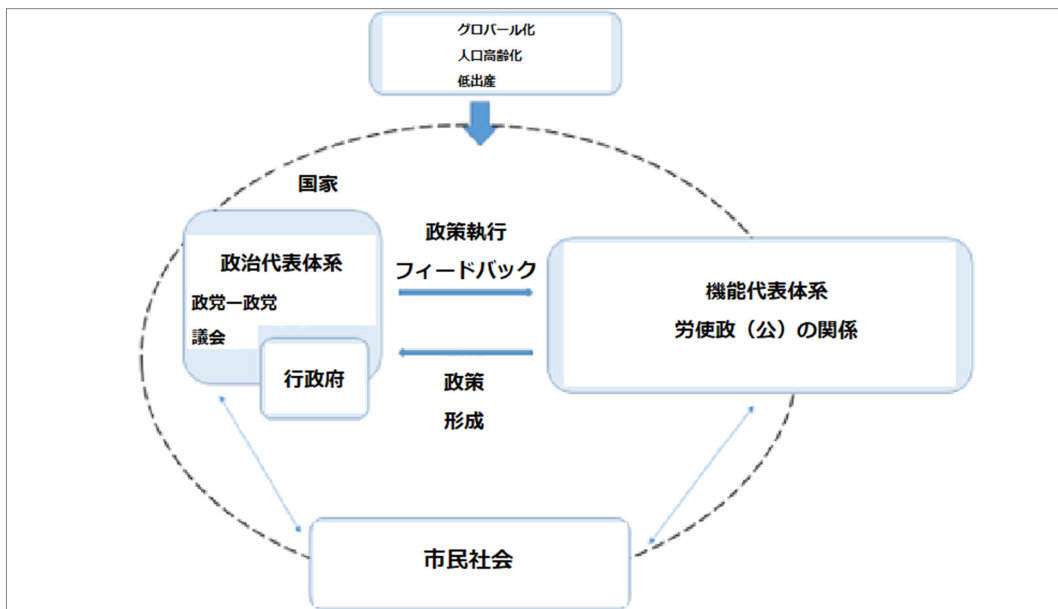
上記の両国の議論は、派遣法や労働基準法（労働基準法）などの労働市場柔軟化措置を分析するものであった。では、日韓両国の「定年制」を分析対象として、政策が労使政合意と国会を行き来して合意を経る過程、あるいは構成員の同意を得る速度を見るとどうだろうか。韓国は、日本の労働政策過程には依然として「合意制的要素が存在する」とするならば、労使間・政府・国会の合意を経て、法条文に労使の政治的交換を含んでいても、「合意主義」と見なすのは難しいというのが本研究の仮説である。また、両国の産業構造や雇用体制にも違いはあるが、政策が決定され施行される過程における違いが、制度実態の違いと関連する可能性があるというのが本研究の仮定でもある。

果たして、職能代表システムにおける「利害調整」が政治の利益代表システムで反映されているのだろうか。立法府と政府執行部につながる方法や市民社会と国会とのフィードバックのあり方についても、両国は類似しているのだろうか。市場作動と政治連合は有機的に連携しているのだろうか、それともそれぞれの領域で自律的に動くのだろうか。行為者の合意を得る費用などを含めた制度導入過程の「速度」は、その後の利害関係者の順応度とどのように関連するのだろうか。

日本の調査は、定年制と施行実態に集中するなど政策過程のいくつかの特徴の把握

に集中しており、労使政及び国会議事録の検討や関係者インタビューについては比較的不十分であった。制度自体と効果を扱った研究は、かなりの程度存在しているが、政治過程を扱った研究は見出しにくく、時間が経過していることもあり、調査は困難であった。韓国の場合、導入過程当時の会議体の記録と国会の記録、当事者へのインタビューは行われているが、調査は広範囲に及んでいなかった。両国の制度自体を説明する研究を通じて本問題について調べ、間接的な情報を通じて解釈的な記述をすることもあった。以下の構造フレーム（図1）は、それ自体が分析方法を示すものではないが、比較可能な説明と記述を導く基準とすることとしたい。

図1 政策過程における政治代表体系と機能代表体系の連携



出所：アン・ジェフン（2013, p.85. 図3-1を修正）

本研究では既往研究および国会記録、委員会議事録や新聞等資料の文献分析を検討しつつインタビュー調査を行った。インタビュー調査は、日本については日本労働政策研究・研修機構総括研究委員（オ・ハクス）、日本労働組合総連合会所属の政策担当者（労働条件局大久保 暁子局長、労働法制局長谷川智則部長）2名を対象に、専門家セミナーと質疑応答中心のオンラインズーム会議を2回（22.7.7；7.21）実施し、追加書面質疑応答（22.8.29.）など、計3回の調査を行った。韓国のインタビュー調査は、2012～2013

年の60歳定年制立法過程当時、国会や労使協議会で議論過程に直接参加して議論を主導した労働組合政策担当者、国会補佐官、労使協議会を進行した実務陣、労使協議会に継続的に参加した専門家（教授）4人に、計4回（22.9.21、11.4午前・午後；11.8）のオン・オフ面接（書面・オンラインを含む）調査を実施した。韓国においては機微な内容が含まれているため匿名とする。

2 定年制政策過程の歴史

1. 日本の段階的な政策過程

1) 定年制導入の歴史

日本の定年制は、「努力義務」から「法的義務」、対象者「限定」から「拡大」に段階的に導入されたのが特徴である。

日本の定年制は1940年代から民間企業の長期雇用システムとともに導入されたものである。1970年代初頭まで企業の定年は55歳が大半であり、高齢者雇用を言及した最初法律は1971年に制定された「中高年者等の雇用促進に関する特別措置法」であった。

60歳定年制は、1976年の「第3次雇用対策基本計画」によって、「60歳を目標に定年延長を推進する」ということが閣議決定され、本格的な議論が始まった（堤健造 2020）。また、1986年に「努力義務化」、1998年には「義務化」が決定されるなど、合計で22年が費やされた。

「65歳雇用義務化」は、定年延長を包括し、再雇用など雇用期限を65歳まで延長できる制度であり、こちらも段階的に導入される形となった。本件は1990年に初めて議論され、2000年には「65歳雇用」を「努力義務化」することが決定され、2004年の「段階的義務化」、2012年の「希望者全員65歳雇用義務化」で22年かかり、13年の経過措置も設けられた。なお、2025年にはすべての事業所で法的義務化される予定であり、「70歳までの雇用努力義務化」も2021年から施行され、段階的に実施されている。

2) 年金受給年齢の段階的引き上げと定年年齢の連携

韓国の国民年金と類似した日本の厚生年金の受給年齢も、定年年齢と連動し、段階的

に上昇してきた。日本の厚生年金は、定額部分と報酬比例部分で構成されているが、定額年金は韓国の老齢年金に近く、国民全員が受け取ることになっている。定額部分は、1998年に60歳定年が法定義務化されたあと、60歳という基準が2001年より1年ずつ延長され、2013年までは65歳と調整された。賃金生活者の受給額の大部分を占める報酬比例年金は、60歳という基準が2013年より1年ずつ延長され、「65歳雇用義務化」が完全に実施される2025年には年金受給年齢も65歳として引き上げが完了した。

表1 高齢者雇用安定法と公的年金制度の主な改正内容

改正年度	主な内容	施行日時
1976年	「第3次雇用対策基本計画」 "60歳を目標に、定年延長を推進"	
1986年	60歳定年、努力義務化(1986年10月施行)	1986年 10月
1990年	希望者対象、定年後の再雇用努力義務化	
1994年	60歳定年の義務化 * 年金定額部分の受給開始年齢を65歳に段階的に引き上げる。	1998年4月
2000年	65歳雇用努力義務化 * 年金の報酬比例部分の受給開始年齢を65歳に段階的に引き上げる。	2000年10月
2004年	65歳雇用段階的義務化（対象者限定）	2006年4月
2012年	65歳雇用義務化（希望者全員、2025年まで経過措置あり）	2013年4月
2020年	70歳就労機会確保の努力義務化	2021年4月

出所：（イ・ホチャン2021, 11-12；堤建造 2020, 2-3, オ・ハクス 2018, 488）を再構成

2. 韓国の不連続的・外在的な政策過程

1) 第19代国会（2012年）以前の議論

韓国は、1991年から高齢者雇用促進法が制定され、企業において「60歳定年制」は勧告事項であった。このことは、日本における1986年の「60歳定年努力義務化」と似ているが、市場での運用については大きな違いがある。日本の場合、義務化する前段階ですでに90%の企業が「60歳定年制」を導入していたが、韓国の場合には国会で「60歳定年」が審査される2013年まで、その導入事業所は7.0%に過ぎなかった。

さらに、国民年金の受給年齢と定年は無関係に議論された。1998年に国民年金法が改正され、2013年から段階的に国民年金の受給開始年齢が60歳から1年ずつ65歳まで引き上げられた。当時、ほとんどの企業が「55歳退職制」を採用していたにも関わらず、受給年齢が引き上げられたということである³。それでも法定定年と受給年齢の乖離による所得空白に対応することが議論されたことはなかった。

国会での定年制度改善の議論は、それから10年後の2007年に初めて行われた。11月7日、韓進党所属のペ・イルト議員をはじめ12人が「国民年金の受給年齢と定年が噛み合わないの、勧告条項を義務化しよう」という内容の高齢者雇用法改正案を発議した。だが、法案審査小委員会の記録を確認すると、議論自体が数行にとどまっているという現状であった。当時の労働部次官は議員の質問に対し、「財界の説得に成功しなかった」と述べている。環境労働委員会の法案審査小委員長は法案を廃棄することを決定し、他の議員もとくに異議を唱えることはなかったとされている⁴。

第18代国会でも2010年2月18日、自由選進党のイ・ジェソン議員をはじめ10人、同年8月16日、カン・ソンチョン議員をはじめ10人が法案を発議したが、関連する議論はほとんどなく国会が終了したことで自動廃棄となった。

17・18代国会とは異なり19代国会で議論が進んだ理由は、定年延長が朴槿恵大統領の公約と関係していたからである。朴槿恵大統領は、「雇用安定と雇用を守る」項目において、「60歳定年」を法制化し、それとともに「賃金ピーク制」を実施すると約束した⁵。翌年の2012年4月、第19代総選挙の過程でも民主党とセヌリ党の両党とも「60歳定年

3 韓国の国民年金制度、それ自体が遅れて成立されたため、定年制とは連動できなかったという理由もある。1973年、国民福祉年金法が制定されたが、5人以上の労働者まで拡大されたのは1993年のことであった。また、1995年に農漁村などの地域加入者に拡大、1998年に都市部の非賃金生活者まで含む「全国国民年金」の時代が開かれた。いわば、1998年に全国国民年金に拡大される過程で、年金制度の長期発展のための広範な構造改革が議論され、その過程で給与率の引き下げ（70%から60%）、最低加入期間の短縮（15年から10年）とともに、受給年齢も60歳から65歳に引き下げられたということである。当時、1998年の国会法案審査過程で環境労働委員会の専門委員は、「名誉退職、早期退職または階級・職級定年制や整理解雇などで定年がほとんど守られていない現実に照らしてみれば、高齢者に対する雇用慣行の変化が前提とならない場合、再就職は、事実上不可能となり、退職後、年金受給までの相当期間、所得保障が行われない結果になるので、年金受給年齢の延長はこのような面などを考慮して慎重に検討すべきである」という発言をしたが、大きな争点にはならなかった。保健福祉委員会法案審査小委員会会議録（1998年5月13日）.pp.12-13.

4 環境労働委員会法案審査小委員会議事録（2008年2月13日）pp.30-31.

5 行政安全部大統領記録館 第18代大統領当選者である朴槿恵の政策公約(http://18park2013.pa.go.kr/policy/eyepledge_1.html)。

制」を公約として掲げていた。実際、国会法案小委員会の議論で民主党のホン・ヨンピョ議員は、「朴槿恵大統領とセヌリ党、民主党両方の公約だった」とし、法改正の必要性を強調した⁶。

表2 「雇用上の年齢差別の禁止及び高齢者雇用促進に関する法律」発議案

発議日時	発議	結果
2012年07月26日	イ・モクヒ議員等 10人	代案反映廃棄
2012年08月01日	ホン・ヨンピョ議員等 13人	代案反映廃棄
2012年08月14日	キム・ソンテ議員等 10人	代案反映廃棄
2012年08月16日	チョン・ウテク議員等 14人	代案反映廃棄
2012年08月22日	イ・ワンヨン議員等 11人	代案反映廃棄
2013年04月30日	委員長統合案	原案可決

出所：国会議案情報システム (<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

2) 国会審査の特徴

当時の国会記録を見ると、2012年9月18日より最初の審査が開始され、環境労働委員会雇用労働法案小委員会で計4回、環境労働委員会全体で1回の審査を経て、本会議で2013年4月30日に可決された。

与・野党議員は、韓国の早期退職（名誉退職）問題が深刻であり、人口高齢化のスピードによる生産年齢人口の減少、高齢者の貧困問題が深刻であることに概ね同意していた。とくに、1991年から高齢者雇用促進法が制定され、「60歳以上定年制」が企業の勧告事項となったが、実際の退職年齢は「40代後半から50代前半である」ということで問題意識を共有していた。

「法的勧告条項と義務条項の場合、（企業側の立場としては）受け入れ方に違いがあるのではないか。義務条項となれば、企業側も早期退職の実施においては明確な理由がなければならない」⁷という発言からも分かるように、与・野党議員は勧告より「法的義務」が市場に変化をもたらすことを期待していた。雇用労働部次官は、「法的義務化」が必ずしも早期退職防止のための根拠にはならないと答えていたが、それ以上の議論が

6 環境労働委員会法案審査小委員会議事録（2012年9月18日）p.27.

7 環境労働委員会法案審査小委員会議事録（2012年9月18日）,p.27.（ハン・ジョンエ議員の発言など）

交わされることはなかった。

一部の環境労働委員会の委員は、「韓国の場合、長期勤続者の割合が低く、社内下請けなど間接雇用を利用するなど、企業の人材管理システム、雇用構造全般に問題があるため、これに対する議論が必要」という意見を示していたが、これも審議までは進まなかった⁸。

むしろ議員らは定年を延長するだけでは企業に負担がかかるため、「60歳定年」を義務化する代わりに賃金体系の改編をすべきだと主張していた。その後、争点は「賃金ピーク制など賃金体系改編などの条項」「60歳定年制の施行時期」「企業規模による観点の違い」等に関する内容に転換されていった。すなわち、「勧告」から「義務」に法律が変わったからといっても、制度が市場で実際に機能するかどうかは関心事ではなかったということである。

5つの国会議員発議案は与・野党の調整で環境労働委員長案に統合され、2013年4月30日に国会を通過した。その3年後の2016年からの施行が決定され、300人未満の事業体については2017年から施行するという1年間の経過措置がついた。「60歳定年」施行に22年かかった日本と比較すると、韓国はスピード感がある。韓国の場合は法的義務化することで、「企業に賃金体系改編など人件費負担を軽減させれば、高齢労働者の勤続期間が長くなるだろう」という漠然とした仮定で議論が急進したのである。

3 代表体系における政策過程

1. 日本の労・使・公における合意過程

1990年代まで日本の労働法制は、公・労・使の三者で構成される厚生労働省の労働政策審議会で原案が作成され、国会はそれをそのまま追認してきた。1990年代以降は、首相直属の審議会で合意したり、国会の政治力学で修正されたりするようになった。だが、定年制については、労働者派遣法のように審議会に労働界が出席しなかったり、労働基準法改正のように与野党対立で審議会の決定が大幅に修正されたりすることはなか

8 環境労働委員会法案審査小委員会議事録（2012年9月18日）, p26（ウン・スミ議員）

った⁹。

日本の労働政策審議会は、法律の性格によって、7つの分科会（労働条件・安全衛生・職業安定・障害者雇用・雇用環境均等・労働者生活・人材開発）とその下に位置する16の部会に分かれている。高齢者政策は、このうちの職業安定分科会の「雇用対策基本問題部会」で扱われている。厚生労働省のホームページには、2001年の省庁再編で厚生労働省が新たにスタートした後の第16回会議（2004年9月8日）から101回会議（2021年2月26日）までの速記録と委員名簿と議題、関連参考資料が掲載されている。当該会議体が高齢者政策だけを議論するわけではないが、重要な立法事項を決定する際には、集中審議が行われている。

もちろん、官僚が一定の政策的方向性を持っていないわけではない。ただ、その過程は労使が合意できるレベルで行われている。例えば、「65歳定年」が合意される前の2003年7月、第2次小泉内閣の下では、厚生労働省職業安定局長が懇談会を通じて「定年を延長すべきだ」という報告をまとめ、坂口力厚生労働大臣は12月21日の講演で「生活不安を防ぐために年金開始に合わせて65歳を義務化し、それができない場合は、その理由を明示するようにすべきだ」という意見を明らかにしていた。

これに対し経営者側は「個別企業の努力に任せるべきだ」としており、定年延長法制化には反対であった。また、日本財界においても65歳まで定年が延長されると、青年の雇用に悪影響を与えるという意見が存在していた。経団連の551社の会員企業調査によると、「65歳雇用義務」を付与する場合、約40%の企業が青年の雇用の減少に影響があると回答していたという¹⁰。

その後、労働政策審議会では議論が重ねられ、2004年1月20日、企業側も65歳雇用制を義務化することに合意した。労使ともに年金受給開始年齢が65歳までに上がるので、働く期間を増やして収入の空白期間を最小化しなければならないという考え方に共感したからであった。ただし、最終合意は、企業の人件費負担を考慮して「65歳定年延長」ではなく「雇用延長」とされ、3つの事項（定年延長、継続雇用、定年制廃止）のいずれかを選択できる形となった。また、労使合意になれば「再雇用対象者」を「限定」することができるという例外措置も認められることとなった。経済界は例外措置を歓迎し

9 https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-rousei_126982.html（厚生労働省審議会及び研究会等の日程及び議事録）

10 朝日新聞。2003年10月22日。

ていたが、労働界は希望者の一部だけが雇用される再雇用制度に懸念を示していた¹¹。

その後、厚生労働省では2010年11月、「今後の高齢者雇用に関する研究会」が設置され、2011年3月に研究会報告書が発表された。これをもとに審議会において2011年から4回にわたり検討が行われた。労使は対象者を限定せず、「希望者全員」に65歳雇用を義務付けることに合意した。同法案は、2012年12月に国会を通過した。ただし、2025年までは経過措置が設けられ、準備期間が用意されることとなった。また、「70歳雇用延長措置」も2020年に国会を通過し、同様に段階的で多様な労使の選択が可能とされた。

日本の労使政会議は数十年間同じ議題について議論を続けてきた。合意案が作られると、これを基に国会審議を経て立法化された。法施行後は再び審議会の部会で市場と市民社会のフィードバックを基にフォローアップ対策と議論が続く。これが日本の特徴である。

2. 韓国の労使政公合意

1) 労・使・政・公の合意における試みと失敗

韓国にも労使政公の議論の場はあった。労使政委員会にて2012年3月9日から2013年3月8日までの1年間、計18回にわたり労・使・政・公が隔週で2時間ずつ会議が行われてきた。その名称は、「世代間相生委員会」であり、高齢労働問題だけでなく青年失業も一緒に議論することで、世代間の連帯を図ろうとする目的があった。この委員会は定年問題を扱う公式会議体であり、テーマごとに深い議論が行われた。

だが、「60歳定年」に関して合意がなされることはなかった。最終の第18回目の会議で「公益委員勧告文」が公表されたのみであった。勧告文は、労使双方の同意が必要なものもあり、原論的内容に止まった。また、「定年60歳導入は避けられない」とし、その導入時期については「総合的に検討する」という内容とされた。当時、会議に参加したメンバーの1人は、「長い間ずっと努力してきたのに空しい」と悔しさを口にしていた（インタビュー参加者D）。

2) 日本と韓国における労・使・公会議体の違い

具体的に日本と日本の労・使・公会議体は、それでは、何が違うのだろうか。

11 朝日新聞。2004年1月20日。

第1に、韓国の労使政委員会は、日本の労働政策審議会と同様の労使間の対話を標榜するが、構成と運営方法が異なっている。まず、人員の構成に違いがある。日本の審議会は、公益代表（学識経験者）、労働者代表、使用者代表の三者が10人ずつ同数で構成されている。原則的に労使の「正常な交渉」を重視し、公益委員の発言は比較的少ない。労使は代理出席を認めるが、公益委員は専門家の個人的意見であり代理出席は認められていない（諏訪康雄2021）。なお政府は、会議運営の実務者であり決定主体ではない。

ところが韓国の会議体は、委員長を含む20人の委員のうち、労使代表は各3人ずつ計6人だけであり、このほかに政府委員が5人、公益委員が8人、幹事が各1人で構成される。政府側は代理出席も可能である。すなわち、会議体の構成それ自体が労使間の交渉というよりも政府が公益委員を動員して政策的な方向性を決め、影響力を発揮しやすくされている。韓国で1998年に初めて労使政委員会が発足した時は、労使政の各2人ずつという同数であったが、1999年9月の第3期労使政委員会を経て、労使より政府委員と公益委員の数が圧倒的に多い規模で運営されてきた。20年後、ムン・ジェイン政権では、経済社会労働委員会に改編され、本委員会で労使代表が各5人ずつ10人、公益委員が4人、政府2人、委員長1人になった。だが、本委員会の下部単位である各議題・業種別委員会では、依然として公益委員の数が労使より多かった。さらに、経産労委は、大統領直属の諮問機関であり、委員長をはじめ、会議に出席する官僚と公益委員には行政の影響力が強かった。その構造は、労使も正常交渉よりも自分たちに友好的な行政権力や公益委員との協力に対する誘因が高くなりやすいというものであった。

第2に、日本の会議体に比べると、韓国の労使政の議論には連続性がないという点を指摘することができる。もちろん、労使間の議論は、雇用労働部が主管した2012年3月28日から1年間、雇用情報院で「高齢社会人材政策フォーラム」も開かれ、国会法案通過時点である2013年には「長年雇用フォーラム¹²⁾」も設けられた。それでも公式合意会議体は、1年間運営された「世代間共生委員会」だけであり、2013年3月以降の8年間、これが発足することはなかった。その後、2021年に「高齢社会対応研究会」が発足され、6か月間は一時的に運営されたものの、それだけで終了した。2023年7月には、労使当事者を除いた「超高齢社会継続雇用研究会¹³⁾」が開かれた。会議体が作られるたび

12 連合ニュース（2012年3月28日）「第1回高齢社会人材政策フォーラム開催」、2022年9月21日（インタビュー参加者A）

13 経済社会労働委員会ホームページを参考

に、その名称が新たに決められ、参加者も入れかわり、議題設定から調整がやり直しとなった。こうした状況のなか、労使が共有した認識を広げたり、制度施行後の効果を検証したり、フォローアップ対策を議論することは難しかった。すなわち、韓国で労使合意が難しい理由は、労使関係の違いもあるが、そもそも認識を共有し、長時間議論を続ける場が不安定であったということである。

第3に、労・使・政の議論が国会で持つ拘束力や位相が異なるという点をいうことができる。これは、労使間の受容性と二国間交渉への誘因の違いをもたらす可能性がある。日本の国会は審議会で労使合意を経て「答申案」を作成した後、これをもとに国会審議が始まるという方式である。過去の経験と同様に審議会の合意案が国会で修正される現象は定年制の審議過程でも見られた。例えば、2012年の「希望者全員65歳雇用義務化」原案は国会で合意案が修正されたが、「心身障害により業務遂行が困難な者に対する事業主が取るべき措置に関する指針」が追加された。また、「働けない人まで雇用を延長するのか」という財界の懸念を民主党が提起し、自民・公明両党がこれを受け入れて法案を修正した。国会での修正案は、使用者側の「心身障害で継続雇用が困難な者」を恣意的に排除する余地もあるため、本来の「希望者全員」という法改正の趣旨から外れるという意見もあった（山口大輔2021）。とはいえ、国会審議は、労使政と切り離すことはできず、定年制の場合、審議会の合意から離れたような重大な修正はなかったようである。また、制度実施後、労使両方は、市民社会からのフィードバックをもとに、審議会でのフォローアップが行われるため、対策を追加することもできよう。

一方、韓国国会の審議や法案の発議においては、労使合意やこれらの審議内容を基礎とする慣行がほとんどないようである。労使政会議体に参加した専門家（面接者D）は、「労使合意案があれば、国会で受け入れた方が良かっただろう」と述べていたが、国会速記録には、合意どころか、労使政で扱った公式の異論すら見当たらない。審査の日時を見ても、労使審査の後に国会発議と審査が始まったというわけではない。むしろ、国会速記録には「労使がそのレベル（合意できるレベル）ではない」や「労使の自律に任すべきではない」などの発言も見られた。当時、国会審議に参加した補佐官（インタビューA）も、労使間の議論が話題となったり、国会審査の根拠になったりすることはなかったと説明していた。

第4に、韓国において労働制度が決定される空間は、労使というよりも国会であるということを描き出すことができる。なお、前述したように、国会審議は法条文を作ることに

集中したあげく、その有効性について深く議論されることはなかった。日時にしても、18回にわたる労使政の議論に比べれば、国会での審議回数は4回に過ぎず、はるかに短かった。いわば、そもそも合意や調整がなされる議題ではなく、最初から議論は開始するがその時間も十分ではないため、深い議論よりは個別法条文に集中するという事になっていった。さらに、議論の連続性がないという点も指摘することができる。2012年と2013年には当時の国会審査が集中されただけであった。もちろん、その後の国会でフォローアップ対策や立法効果が議論されることもなかった。その後、国会支援組織である立法調査処で2018年に「60歳定年制」の効果を議論する立法影響報告書が1回出ただけであった。とはいえ、報告書を基に国会でフォローアップ対策が議論されることもなかった。

第5に、韓国では政府の影響力の差が大きいという点を指摘することができる。日本の厚生労働省審議会において官僚は決定主体ではなく、事務局の役割を担う。厚生労働省が会議体運営のためには、日本の財界や労働団体はもちろん、政府省庁や部署内との意見調整、内閣法制局の意見調整、与・野党の国会議員に説明する役割を事務局は担っている。もちろん、厚生労働省は、労使が議論するための報告書を作成したり、首相直属の委員会を通じて政府主導性が高まったりはするが、労働政策審議会は、労使合意が第一である。また、官僚が仲裁、調整する役割も重要である。

一方、韓国の労使政協議体には、政府と公益委員の構成比率が高く、国会審議も完全に雇用労働部に依存している。国会審議記録のかかなりの部分が国会専門委員の発題と雇用労働部次官の意見を基にした議員の質疑応答が大半である。労使正常交渉に対する誘因が高くないのは当然であろう。労使が譲歩して調整して問題を解決するよりも、自らの陣営に友好的な大統領の選出、実務を担当する官僚との非公式な接触が政策決定と執行において有効に働くからであるとも言えよう¹⁴。

日本は「官僚の役割」が重要な国である。日本の政治学の長年の争点は、統治の主体が「官僚か政治家か」であり、1990年代以降、日本政治のスローガンは「（官僚ではなく）政治主導」であった。だが、少なくとも定年制のプロセスを比較すると、韓国のほうが官僚の影響力が強いようである。あるいは、労使という市民的自律結社と政治結社である政党の役割が弱いということもできる。

14 国会審議前の2011年、フォーラムを主導したり、法制化後の2013年、協議やフォローアップを行った雇用労働部官僚の話がかなりの部分を占めている（2022年9月21日、インタビューA）。

3) 労使間の政治的交換を法制度化

韓国の法律には、労使間の政治的交換がそのまま盛り込まれている。労働側に有利な措置である「定年を延長する事業または事業場の事業主は、その事業または事業場の状況に応じて賃金体系の改編など必要な措置をしなければならない」とする賃金体系改編、いわゆる「賃金ピーク制」が明記されている。労働者が雇用延長の機会を得る代わりに、使用者の支払能力の限界が考慮され、賃金削減を許容する制度をそのまま法制化したというわけである。

韓国ではしばしば「日本の賃金ピーク制」が参考事例として提示される。だが、実際、日本には「賃金ピーク制」という用語はない¹⁵。もちろん、法条文に賃金体系改編を明記していないだけで賃金調整がないという意味ではない。日本の労働者の賃金は50代前半まで上昇し、60歳まで横ばいするなど調整が見られる。雇用延長と賃金削減という労使間の交換は自然に行われる。定年前の削減水準は、60歳以前は総額に対して10～20%水準であり、60歳を超えると再雇用時点では賃金が30～40%程度削減される¹⁶。

韓国も雇用延長に伴う賃金減額措置は労使合意を経ることになっている。だが、労使間の合意レベルは高くなっていない。使用者が仕方なく法制化に合わせて定年制を導入する代わりに、労働者に賃金削減を強要するということが多く見られる。とくに賃金ピーク制は、構成員の受容性が低く、賃金ピーク制の年齢差別の要素や労使合意の手続き的正当性を問題視する訴訟も続いてきた。2022年5月には、最高裁で初めて「賃金ピーク制無効」の判決が出され、その後も訴訟が続くなど、多くの事業場で紛争が続いている¹⁷。金融業界では、賃金ピーク制が「シニア労組」をはじめとする第二労組が誕生するきっかけとなっており、またこれが無効訴訟を主導しており、労使間だけでなく労働者間の対立の主因ともなっている¹⁸。

15 この点は、イ・ホチャン（2015）の研究はもちろん、2022年のオ・ハクス（2021）セミナー及びインタビューでも同じように言及。

16 日本の定年制施行後の賃金調整については、イ・ホチャン（2015）の研究に詳しく述べている。

17 連合ニュース（2022.5.27.）"労働部、最高裁判決、定年維持型賃金ピーク制はすべて無効"ではない"

18 詳細とそれに関する参考文献は、チョン・ヘユン他（2021）参考

4 政府の執行とフィードバック

1. 日本

1) 労使の自律的合意の形成

日本の労使（公）合意と立法は、選択肢が広く、段階的に行われる。このため、個々の労使関係においても定年制に対する段階的かつ自主的な合意形成が可能であった。60歳定年制の企業別導入状況を見ると、企業の状況に応じて施行時期、賃金や高齢者の職務開発、役職定年制など人事における社員滞留の解決策が自律的に決定されたことが分かる。

以下の表3でも確認できるように、パナソニック（旧松下電器）や東芝のように電気・電子などの成長産業に属する定年延長対象者が多くない企業は、賃金を下げないまま定年延長も1970年代に実施し始めた。一方、新日本製鉄（鉄鋼業）のように成熟過程の企業では、高齢者の人件費負担があり、定年延長時期を遅らせたり、賃金を抑制したりする形で導入された¹⁹。

新日本製鉄で「60歳定年制」が実施されたのは1991年で、日本国内で法的義務化される7年前である。いわば日本の法律は努力義務を付したり、経過措置を十分にとったりした後、大多数の労使がこれを受容してようやく「法的義務」となる。すなわち、日本における「法的義務」とは、最終的かつ宣言的な意味を持つといえよう。

表3 60歳定年制における人事労務管理の変化例

	60歳定年施行	賃金	役職定年制	高齢者向け 職務開発
新日本製鉄	1981年から段階的施行 1991年、60歳	定年延長者 基本級平行	役職定年制 (55歳)	出向・転籍
富士通	1966年から段階的施行 1972年、60歳	定年延長者 賃金引き上げ抑制	なし	なし
パナソニック	1955年から段階的施行 1972年、60歳	特になし	なし	転職支援 六か月有給休暇

19 該当内容は、オ・ハクス（2014）、「日本の定年制と中高年人材活用方案の研究」、アン・ジョンテほか、『定年60歳時代の人事管理、こうして準備しよう』、pp.64-95に詳しく紹介。

	60歳定年施行	賃金	役職定年制	高齢者向け 職務開発
東芝	1968年から段階的施行 1970年、60歳	特になし	なし	自社設立の後、出向や 職務転換
日産自動車	1973年、60歳定年	55歳以降定年延長 者、定期昇給禁止	役職定年制 (55歳)	軽微な職務変更、業務 負担軽減、設備投資
日本生命	1982年、60歳定年	延長者賃金減少	役職定年制 (57歳)	簡単な職務、希望職務 を調査し、配置できる よう努力
旭化成	1981年から段階的施行 1984年、60歳	定年延長前80%、 その後、50歳以降 賃金カーブを下げ 定年延長者減少措 置を廃止	役職定年制 未導入、 職能資格 昇給速度を 3年遅らせる	定年延長前と同じ業 務、業務負担軽減、設 備投資、自社設立出向
東京ガス	段階的延長、1986年、 60歳	定年延長者55歳 賃金と同様	不明	不明

出所：2022年国会未来研究院『高齢者雇用・労働政策のための立法過程論の模索』（探索研究）
オ・ハクスとの非公開セミナー（2022.7.7.）の発題文

2) 政府の定年延長支援制度

日本の労使が比較的容易に合意できるのは、政府が制度定着のために労使両方にインセンティブのある制度を開発してきたからである。例えば、労働者個人に賃金を補助する高齢者雇用継続給付が代表的である。受給対象は、雇用保険加入期間が5年以上の60～65歳の労働者となっており、60歳を超えて賃金が60歳時点と比較して75%未満の労働者に支給される。

これは現在、最も多くの企業が活用している制度でもある²⁰。企業は、高齢労働者を引き続き雇用することで発生する人件費負担を軽減することができ、労働者も賃金の一部減少したとしても助成金を受け取ることで生活安定を図ることができる。継続雇用制度が実施された後、平均60歳を超えて働く労働者の賃金は、60歳時点（月給）に対して平均60～70%水準となっている（労働政策研究・研修機構2020b）。高齢者間の賃金格

20 78%の企業が制度を認知しており、63.6%が利用している。労働政策研究・研修機構（2020），『高齢者の雇用に関する調査（企業調査）』198.p.94.

差、高齢者処遇改善の限界を補うことができるという点でもこのことは重要である。

実際、日本では2019年から「同一労働同一賃金」（労働契約法制21条、均等待遇規定）が実施され、定年退職後に再雇用された嘱託労働者と在職労働者の間で賃金差があれば、法規違反の素地が発生した。これに関連する訴訟が続き、判決はまちまちであるが、裁判所は、定年後に同じ業務を行う高齢者に60%程度以上の賃金支払いを限界と見ている（原昌登 2021）。なお、制度が実施された1995年には、給付額が賃金の25%だったが、2003年から15%に減り、2025年には10%に縮小されると予定されている。

他にも、賃金と年金を同時に受け取る労働者の場合、合計月収額が一定額以上の場合、年金額の全部または一部を支給停止する「在職老齢年金」という制度もある²¹。これは年金の再分配機能を強化し、財政の健全化を図るための制度である。これにより日本の高齢者は、韓国の高齢者に比べ、比較的安定した生活を送っていると言える。なお、60代世帯の（2019年5月現在）平均世帯収入は35.5万円、生計費は平均25.6万円であるという（労働政策研究・研修機構2020a, 67）。

2. 韓国

1) 労使に誘因が低い政府支援策

韓国にも高齢者継続雇用奨励金、高齢者雇用支援、中高年適合職務高齢者奨励金など、中小・中堅企業に雇用を促進、奨励する制度がある。だが、支援額が最大月30万ウォン（約3万円程度）、最大2年で、高齢者雇用を促進するには金額が低く²²、施行事業によっては他の中小企業事業と重なることもあり、執行率は低くなる²³。その他、中高年雇用希望センター、生涯キャリア設計サービス、高齢者人材銀行、中高年キャリア型雇用などの制度があるが、まだ劣悪な環境にある高齢者雇用市場を改善できるとは考えにくい。

21 60歳以上の厚生年金受給権者が在職中の場合、賃金（賞与を含む）と年金の合計月収額が60代前半は28万円、65歳以上は47万円を超えると、年金額の全部または一部を支給停止するように制度が設計。2022年4月からは生活水準の上昇を考慮し、28万円から47万円を超える場合に変更。また、制度自体が段階的に65歳への年金受給年齢引き上げを支える制度であるため、2025年に完了予定。

22 2020年6月11日、中小企業中央会の実態調査によると、「高齢者継続雇用奨励金」について、企業は少なくとも1人当たり月58万ウォン（5.8万円）程度の支給が必要だと回答した。中小企業中央会報道資料(2020年6月11日)

23 ソウル新聞 2020年8月10日。

日本の制度との最大の違いは、退職後の労働者個人の急激な生活低下を防ぐ制度がないという点である。もちろん日本の賃金補助金制度も5年以上加入しなければならず、非正規雇用や労働期間が短いとまったく受け取ることができない。企業が補助金を考慮し、再雇用時に賃金を下げているという批判もある。それでも企業は人件費の負担を軽減し、労働者は退職後の急激な生活低下を防ぐことができる。他方韓国政府は、企業に定年延長を外在的に強制しているがその誘因は大きくない。とくに大手企業の場合、定年延長の誘因がない。実際、法施行後、一部の中小企業で高齢者の雇用拡大をもたらしたが、人件費負担を感じた企業は、2016年の法施行前から勧告退職や早期退職などの雇用調整を行い、高齢者雇用自体に大きな効果がなかったという分析もある（ナム・ジェリョン 2018; チョン・ジンホ 2022）。

日本に比べ、現在の韓国の高齢世代が年金収入（公的年金と個人年金を含む）で老後を準備するのは難しい。統計庁の2022年5月の経済活動人口調査のうち、高齢層付加調査の結果によれば、60~79歳までの年金受給者の割合は全体の高齢者の66.1%、月平均年金受給額は69万ウォン（6.9万円程度）、月平均25~50万ウォン（2.5~5万円程度）の受給者も44.4%に達する。150万ウォン（15万円程度）以上を受け取る人は10.7%に過ぎない。さらに、現在の国民年金受給年齢の引き上げと定年年齢は連動していない。2014年から国民年金の受給年齢が60歳から1年ずつ段階的に引き上げられ、2033年になると全国民の受給年齢が65歳に上がることになる。現在の60歳定年制を継続する場合、国民全員が所得クレバス（Income Crevasse）があるため、いわゆる年金期間まで所得がない期間が発生することになる。

60歳定年制が議論された2012年の国会では、年金受給年齢について以下の言及があった。

「李明博政権初期、政府は、『年金受給年齢と定年を合わせる』という意見を保健福祉部と雇用労働部が持っていたと思うが、なぜ定年延長に反対するのか、年金受給年齢と合わせなければならない。」²⁴⁾

だが、これ以上議論は進まなかった。

24 環境労働委員会法案審査小委員会議事録（2012年9月18日）p.23。

2) 公共部門が制度を強制し、紛争を引き起こす

韓国政府の政策の特性は公共部門の執行過程をみれば分かる。公共部門こそ、定年延長の恩恵が与えられる空間である。だが、業種別の実態を比較すると、むしろ他の業種に比べて構成員の制度受容性が高くない（パク・ミョンジュン他 2015; チョン・ヘウン他 2020）。チョン・ヘウン他（2020）の調査によると、民間企業の場合、労使合意で事業場の状況に応じて任置制度を導入したこともあるが、受け入れていない場合も多い。また、一部の製造・IT等では、労働者の雇用期間を延長する代わりに賃金を調整し、使用者は人件費負担を減らし、労使が互いに利益を得る場合もあった。

一方で公共部門は、賃金ピーク制が政府の指針に従って一括的に実施され、労使はもちろん、組織紛争の最大要因となった。当時、賃金ピーク制は、単に定年問題を解決するために登場した議題ではなく、成果給賃金体系の改編とともに朴槿恵政権が「雇用の柔軟性向上」のための労働改革パッケージの一つとしていたものである。公共機関は、60歳定年制の立法を控えて定年を延長する一方、賃金ピーク制を同時に実施した。また、賃金ピーク制労働者の賃金だけを削るのは差別的要素があり、「賃金制適合別途業務」が付与された。さらに、賃金制で節約した人件費で「青年の無期雇用制」が実施された。

問題は、このすべての手続きが機関の自律性もなく、労使の合意レベルも低いまま一度に強制されたという点である。実際、公共機関の中には、すでに定年が延長されたり、60歳を超えたりした事業場もあったが、政府が制度を強制したがゆえに、定年延長の効果がなく、賃金削減だけを受け入れた場合も見られた。

国策銀行のように、機関の特性に合わせ、定年前に名誉退職して人材循環を誘導したところも、もはや自律性を発揮することはできなかった。指針に基づいて短期間に作られた「賃金ピーク制適合業務」は、ほとんどの組織で不要な業務である場合が多かった。また、賃金ピーク制労働を遂行する当事者は、周辺化された職務遂行によって従業員のプライドが低下し、組織の実務人材は減少する結果をもたらした。さらに、賃金ピーク制の人数に応じて青年採用人数が割り当てられたが、企画財政部（Ministry of Economy and Finance）が定めた総額人件費に予算が縛られているため、結局、実務人員の手当を削減する形で対応した事業場が多かった。こうしたことによる世代間の対

立、労使間の対立も少なくなかった²⁵。政府は、公共部門から民間と市場を誘導できるモデルを提示できなかった。制度の導入と執行過程が急激かつ一方的であったため、構成員の自律性の損傷度合いは深刻であり、制度に対する構成員の受容性は大きく低下していた。

5 結論

本稿では、2016（2017）年から実施された定年制の効果や構成員の受容性を、制度そのもののだけでなく政策過程にあると考え、日本との比較分析を行った。

日本の定年制は、制度導入と施行のスピードが段階的であった。60歳（65歳、70歳）定年制は、労使が相互に選択できる形で行われた。労・社・公会議体で継続的に議論され、合意されると政策案が国会で収斂される形で政策過程が進められた。日本では制度を議論する労・社・公三者協議会が労使間の正常な交渉を誘導するように運営されるだけでなく、長期間に渡り議題を扱うので合意が進み、その後の対策が議論されていた。政府は、労使間の相互インセンティブのある制度を運営し、個別企業の受容性を高めていた。制度が法的義務になる前に、多くの企業はすでに制度を受け入れ、「法的義務」には最終宣言の意味があった。

2000年代以降、政府主導性が強くなっても、労・社・公の三者合意慣行には連続性があり、政府は調整者としての役割も果たしてきた。すなわち、日本において法と政策は、社会的行為の調整を助ける内在的かつ最終的な機能を果たすものであるといえる。

その一方で、韓国の定年制は、日本に比べて導入と施行のスピードが速く、議論の過程においては不連続的であった。労使政の議論はあるものの、労使政会議体が大統領所屬の諮問機関として行政の党派性を避けるべく、政府と公益委員が影響力を行使しやすかった。また、会議体自体に連続性がなく、議論が蓄積されないという傾向も見られた。国会も労使間の議論を尊重する文化がないため、合意案が出て変動される可能性が高く、労使が合意する誘因も少ない。また、国会審査も選挙など政治的条件が変化するなかで突然行われるため、内容が蓄積されない。すなわち、法制化の過程は速いが、

25 賃金ピーク制の雇用延長効果や青年雇用の効果については議論が分かれるが、公共部門における賃金ピーク制経験の問題点については、議論の余地がないほど同様の問題が指摘されている。

制度施行後の効果を検証したり、市場での受容性を高める方法を議論することはほとんどないといってよい。さらには、法条文に労使合意を盛り込んではいるが、政府が制度を強制することで、むしろ紛争の要素として大きく働く傾向がある。韓国の法と政策は、行為者に外在的で拘束的だが、規律として機能していないということである。

日韓の定年制政策過程を比較すると、日本の政策過程には合意制的政策過程の「経路依存性」が存在する。審議会で労使が徐々に構成員の順応性を高めるように合意を経て制度を作り、国会もこれを尊重して法案を作り施行する。また、制度自体が個別労使に自律性を持たせるように選択肢があり、十分な猶予期間を設けたり、段階的に実施されたりしている。

韓国国会は、多数派主義と合意制的性格を両方持っている。国会は議案調整をはじめ、いわゆる常任委・法司委（Legislation and Judiciary Committee）を通過する過程で全員合意を原則としているため、ごく少数の与・野党の争点法案を除けば、本会議の採決まで上がった法案は与・野党統合案の場合が大半を占めている。また、定年制法案も形式的には労使政合意を試み、国会審査も経て、法条文にも労使のやり取りが盛り込まれている。だが、利益代表体系での調整は形式的であり、政治代表体系とは善循環していない。それに、労使政と国会の議論も連続性がなく、政策は行政の党派性に左右されやすい。さらには、国家が強制調整者として役割を果たすが、立法と制度施行過程で合意レベルが低いため、市場で期待した効果が発揮されにくくなっている。こうしたこともあって構成員の制度の受容性は低いといえる。

加えて、政策は期待した効果をもたらず、様々な破裂音が続くこととなる。制度施行後、利害関係者の政策に対する理解と考え方の違いが大きいため、進展した合意を導き出すことが難しく、事後政策を作る過程も貧弱となる。いわば、制度の規範と原則、市場の作動、政治連合のそれぞれが別々の領域のように動き、好循環しているとは言い難いのが韓国のいまの現状である。

韓国のコーポラティズムは一つの協議体機構として理解される傾向がある。そのため、労使合意のための会議体の構成と議論過程、国会との関係、政府の役割は比較的重要視されていない。「コーポラティズム」や「社会的対話」などの概念が少なからず使用されてはいても、労使の交渉という本来の目的が排除されたり、「社会統合」「労働尊重社会」「コロナ危機克服」など政府のスローガンや目的のために労使を受動的に参

加させる行為であると捉える傾向もあった。

そのため、実際に労働政策の改善や立法課題が議論される際には、政治的な文脈から切り離されて議論されている。社会的対話を推進する政権勢力でさえ、労使合意は形式的であり、迅速な立法だけが目標となるということである。保守政党系勢力は、労使合意のことを取えて「面倒な形式」だと捉えている。だが、本研究で触れてきたように、構成員の合意が不十分な制度が果たして良い結果をもたらすことができるかについては再検討の必要がある。

2023年1月27日、韓国の雇用労働部は「第4次高齢者雇用促進企画計画」を発表し、年内までに「継続雇用ロードマップ」を作ると述べた。その内容は、日本の「65歳雇用延長」の内容を部分的に借用しているが、推進方式は大きく異なっている。韓国政府は過去数十年、労使最大の対立議題でもあった「職務・成果賃金体系改編支援」を含め、「迅速に」推進すると明らかにした。また、先日7月27日には、労使政協議体から「労使を除外」した専門家と政府関係者だけが参加する研究会が発足された。

高齢労働問題は韓国社会が解決すべき課題である。だが、日本の制度をいくばくか借用しても必ず同じ結果になるとは限らない。このことは既に「60歳定年制」を通じて確認することができよう。海外制度の断片的な紹介ではなく、より多くの政策の政治的脈絡を明らかにする政治過程の研究がなされるべきである。

【参考文献】

経済社会労働委員会(2022).『高齢社会対応研究会活動報告書』.

キム・ジュン(2018).『60歳以上定年義務化の立法影響分析』.国会立法調査処.

ナム・ジェリャン(2018).「定年60歳以上義務制施行による雇用効果研究」、韓国労働研究院.

パク・ミョンジュン、キム・ジュヒョン、ノ・グァンピョ、イ・ホチャン、イム・サンフン、Heike Schroeder(2015).「労働力の高齢化に対する労使関係的対応 - 様相と課題』.韓国労働研究院.

パク・チョルウ、イ・ヨンミン、チョン・ドンヨル編(2018).『韓国の長年雇用』、火山メディア.

アン・ジェフン(2013).「福祉資本主義政治経済の形成と再編』.ソウル:フマニタス.

イ・ホチャン(2015), "高齢化に対する韓国企業の対応様相：企業アンケート分析", パク・ミョンジュン、キム・ジュヒョン、ノ・グァンピョ、イ・ホチャン、イム・サンフン、Heike Schroeder, 『労働力高齢化に対する労使関係的対応 - 様相と課題』, 韓国労働研究院. 95-121.

_____ (2022), "日本の高齢者雇用政策", 経済社会労働委員会, 『高齢社会対応研究会活動報告書』 .197-236.

オ・ハクス(2014), "日本の定年制と中高年人材活用方案の研究", アン・ジョンテ他, 『定年60歳時代の人事管理、こうして準備しよう』, 64-95.

_____ (2018), "日本の事例を通して未来を見る：日本の高齢者雇用政策と効果.", パク・チョルウ、イ・ヨンミン、チョン・ドンヨル, 『韓国の長年雇用』, 火山メディア, 522-523.

_____ (2022.7.7.). "2022年国会未来研究院探索研究： 高齢者雇用・労働政策のための立法過程論の模索". 非公開セミナー発題文.

チョン・ジンホ(2022), "60歳定年義務化の雇用効果", 経済社会労働委員会, 『高齢社会

対応研究会活動報告書』. 159-174.

チョン・ヘユン、パク・ミョンジュン、ホン・ジョンユン(2020). 「人口高齢化と定年制度改善方案研究」, 韓国労働組合中央研究院.

クォン・ヘウォン、イ・ジョンス(2021). 「金融圏の賃金ピーク制度の現況と定年延長方案の研究」. 韓国労働組合中央研究院.

チェ・ジャンジュプ(2006), "労働なくして民主主義の発展は難しい、チョン・イファン、現代労働市場の政治社会学(フマニタス、2006)書評", 『アジア研究』 125, 141-187.

統計庁(2022.7.26.). 「2022年5月経済活動人口調査高齢者付加調査結果」

Jiyeoun Song.(2014). Inequality in the Workplace Labor Market Reform in Japan and Korea. Cornell University Press.

Yun, J. W.(2010). "Unequal Japan: Conservative corporatism and labour market disparities." British Journal of Industrial Relations, 48:1, 1-25.

安周永(2013). 『日韓企業主義的雇用政策の分岐：権力資源動員論からみた労働組合の戦略』. 京都：ミネルヴァ書房.

緒方桂子(2021), 「日本における高齢者の雇用政策と法的課題」 『노동법논총』 51, 1-35.

諏訪康雄(2021), 「労働政策審議会—労働政策の形成過程における合議体の機能」 『日本労働研究雑誌』 731, 4-13.

堤健造(2020), 「高齢者雇用の現像と課題—一定年制と継続雇用制度を中心に—」 『調査と情報—ISSUE BRIEF』 1091, 32-41, 国立国会図書館.

中北浩爾.(2008), 「「脱組織化」する政治と労働組合」 『労働調査』 463, 4-7. 2008b. 「連合と政治」 『生活経済政策』 553, 19-27.

- _____ (2009), 「日本の労働政治—民主主義体制の変容と連合」 新川敏光・篠田徹編, 『労働と福祉国家の可能性—労働運動再生の国際比較』, 14-30, ミネルヴァ書房.
- _____ (2015), 「労働政治の変容と第二次安倍政権」 『労働調査』, 542, 10-13.
- 仲村圭介(2006), 「改革の中の逸脱—労働政策」 東京大学社会科学研究所 編, 『「失われた一〇年」を超えて [II] 小泉改革への時代』, 251-277, 東京大学出版会.
- _____ (2000), 「逸脱?それとも変容?—労働政策策定過程をめぐって」 『日本労働研究雑誌』 571, 17-24.
- 花見忠・山口浩一郎・濱口桂一郎.(2008), 「鼎談 労働政策決定過程の変容と労働法の未来 (特集 近時の労働立法をめぐって) 」 『季刊労働法』 222, 4-26.
- 濱口桂一郎.(2014), 「労働政策過程をどう評価するか(特集アベノミクスの労働政策を点検する)」 『季刊労働法』, 245, 70-87.
- 原昌登(2021), 「継続雇用制度における定年前後の労働条件の相違に関する不合理性判断のあり方—名古屋自動車学校事件を手がかりとして—」 『成蹊法学』 94, 189-209.
- 三浦まり(2002), 「労働規制: 新しい労働政治と拒否権」 樋渡展洋・三浦まり, 『流動期の日本政治. 「失われた十年」の政治学的検証』, 259-277. 東京大学出版会.
- _____. (2006). 「連合の政策参加」 仲村圭介・連合総合生活開発研究所 編, 『衰退か再生か: 労働組合活性化への道』, 169-192. 勁草書房.
- 山口 大輔(2012). 「少子高齢化に伴う高齢者の雇用に向けた国会論議— 高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部改正 —」 『立法と調査』 参議院事務局企画調整室編集. 334, 32-41.
- 日本労働組合連合会(2020.9.17.), 「改正高齢者雇用安定法を踏まえた労働組合の取り組みについて」, 『第12回中央執行委員会確認』.
- _____ (2022.7.21.), 『2022년 국회미래연구원 탐색연구: 고령자고용』

노동정책을 위한 입법과정론 모색』, 비공개 세미나 발제문.

厚生労働省(2021.1.8.), 「令和2年「高年齢者の雇用状況」集計結果を公表します」, 『Press Release』.

労働政策研究・研修機構(2020a), 『高年齢者の雇用に関する調査（企業調査）』, 198.

_____(2020b), 『60代の雇用・生活調査 調査シリーズ』, 199.

_____(2021), 『70歳就業時代の展望と課題—企業の継続雇用体制と個人のキャリアに関する実証分析—労働政策研究報告書』, 211.

日付別新聞記事。

日付別インタビュー記録。

日付別国会環境労働委員会審査議事録。

発表6

韓国はなぜ「1千万人の黨員を持つ国」になれたのか

パク・サンフン（国会未来研究院 研究委員、政治学）

韓国はなぜ「1千万人の黨員を持つ国」になれたのか

パク・サンフン（国会未来研究院 研究委員、政治学）

1 韓国の政党：昨日と今日

1) なぜ黨員なのか

政党は変わらないために絶えず変化する存在である。（現代政党論において最も権威のある解説者であるピーター・メイヤーが言うように）政党の「体系」がバランス（equilibrium）の原理で機能するならば、「組織」として政党を動かす原理は、根本的に適応（adaptation）である。（政党論の古典の中、一冊を執筆したアメリカの政治学者シャッツシュナイダーが強調したように）政党が動く世界は、公式的な次元と同様に非公式な次元が大きく存在する。政党は、目に見えるものだけでなく、目に見えない不可視性の広い世界を持つ。

（現代政党論の完成者ともいえるサルトルが効果的に理論化したように）「政党体系」と呼ばれる「可視性のある政治領域において政治領域」において、政党は、自分たちの利己的な欲求や組織的な目的よりもはるかに公益的でなければならないという圧力に直面する。だが、「政党組織」として定義される「非可視性の政治領域」において個人と勢力は、はるかに原始的で、自分の派閥や政派の利益を追求することに躊躇がない。（アンソニー・ダウنزが自身の空間モデルでよく扱ったように）可視性の領域において政党のイデオロギーの位置付けや政策の位置付けが互いに近づくことはできても、お互いを超えて移動することはできない。他方、党内で政派や派閥が利害関係によって左右を越えて行き来しながら誰とも取引できるのは、それが政党の内部である不視認性の世界で行われる故のことである¹。

1 正当性論に対する複数の理論家とその核心的な主張についてはパク・サンフン(2017)を参照すること。上記で言及された政党論を代表する著書の書誌事項を国内翻訳版を基準に紹介すると、以下の通りである。ピーター・メイヤー著、ハム・ギュジン/キム・イルヨン/イ・ジョンジン訳、「政党と政党体系の変化」(オルム、2011); E. E. シャツ

党員は不可視性の政党組織の中で最も大きくて権威ある存在であり、政党において最も重要な存立基盤である。党員が政党を作ったのではなく、政党が党員を作ったが、政党の成長と成功は、党員なしでは成り得ない。党員は票と財政の大部分を担当し、政党を社会と生活領域につなぎ、党内の意思決定過程で最終的に正当性の基礎を提供するからである(Hofmeister 2021, 180-185; van Biezen, Mair & Poguntke 2012, 42)。よって、政党の掲げる言説やそれに伴う外形的な変化が実際には「構造的無変化」や「予期せぬ変形」を伴うのであれば、党員こそ、その変化と無変化ないし変形の様々な特徴を効果的に分析できる適切な素材といえる。

2) 韓国的例外

比較政治の文脈において、韓国の政党が示す変化は特別である。党員数は減り、政党数は増えるのが今日の政党政治の支配的な傾向だが（ホフマイスター2021, 180）、韓国の事例は正反対の傾向を示している。すなわち、政党は減り、党員数は爆発的に増加したということである。本論で詳しく触れるが、このことは他の国では類似例がないほど、過去20年間に於いて韓国の党員数は、爆発的に増加してきた。

一方、上位二政党の下第3党以下の政党が占める議席の割合は、急激に減少した。2016年、発足した第20代国会で両大政党の議席独占率が81.7%だったのに対し、2020、発足した第21代国会では94.3%に達することとなった。2人～5人の選挙区までである地方選挙の場合、状況はより深刻である。2018年と2022年の地方選挙において、両大政党の議席独占率は、それぞれ95.7%と98.8%であった。

伝統的に韓国の政党は、党員よりは幹部、地域よりは中央を中心に運営されてきた。長い間、権威主義体制を運営してきた与党は、国家を頂点として「安定した組織構造」を維持してきた²、野党の場合は、「両キム政治」（金泳三・金大中政権）という表現が意味するように、大衆的支持者を持つ政党のボスを中心に「安定した指導部」を維持してきた。それに対して、自発的に党費を払ったり、政党活動に参加する党員は見当た

ツシュナイダー著、チェン・ホ・ソンジョン著、パク・スヒョン訳、「半分の人民民主権」フマニタス、2008); ジョバンニ・サルトリ著、チョン・ヒョンジュ訳、「政党と政党体系」(フマニタス、2023); アンソニー・ダウンス著、パク・サンフン著、イ・ギョンフン著、キム・ウンドク訳、「経済理論で見た民主主義」(フマニタス、2013)。

2 政党より前に、国家を先に支配した後に作られた自由党、共和党、民政党の事例を通じて、権威主義政権と与党を「国家派生政党」と定義しているパク・サンフン(2017)を参照すること。

らなかったが、その意味で、伝統的に韓国の政党は「メンバーシップに基づいた大衆政党」とは明らかに異なるタイプと言える。利益代表の性格においても、TK(大邱・慶尚北道)、PK(釜山・慶尚南道)、湖南郷友会(全羅道・チョルラド)、忠清南道郷友会(忠清道・チュンチョンド)という事例でも分かるように、地縁と学縁が中心となった後援と受益の関係が政党と社会をつなぐ主な連携網でもあった。

こうした中、2004年は変化の転換点となった。「地区党廃止」、「法人と団体の政治資金寄付禁止」など、政治関係法の大改編が行われた。既存の政党とは異なる民主労働党が院内に進出したのも2004年であった。民主労働党は、「無償化問題」と「非正規雇用問題」を中心に、韓国の政党政治に新鮮な衝撃をもたらした。6ヶ月間2000ウォンの党費を払わせる「真性党員制」を導入し、2003年11月に創党した「開かれたウリ党」(ヨルリンウリトウ)が民主化以降、初めて院内過半数の議席を獲得したのも2004年であった。また、権威主義時代から後を継いできたいわゆる「3金政治」(金泳三・金大中・金鍾泌)が終わり、新しい人物と勢力による「3金以降の政治」が本格的に始まったことを象徴するようになったのも、2004年のことである。この転換の過程で、政党をめぐる変化と改革の主張が爆発的に提起されるようになった。

当時、提起された主張における方向性は、互いに大きく異なっていた。片方では、現実性のない「党員中心のモデル」を主張するのではなく、「支持者中心の政党モデル」を目指すべきだと主張した。また、院外の中央政党に依存するのではなく、選出職中心の「院内政党化」をしようという主張や、組織ではなくデジタルプラットフォームに依存する「ネットワーク政党」、「サイバー政党」、「デジタル政党」を目指そうという主張などが議論された。それから、「政党公認廃止」などを掲げ、政党政治に代わって「市民政治」をすべきだという主張もあった。

一方では、党費を払って参加する「党員中心の大衆政党」、「責任のある大衆政党」を強調する流れがあった。それに、政党の階層的アイデンティティやイデオロギー的志向を強調する流れもあり、既存の政党内でも労働、女性、青年、職能などの社会的要求を積極的に党内に組織しなければならないという主張があった。また、党員の政治教育はもちろん、党職員と選挙立候補者の教育プログラムを作るべきだという主張はもちろんのこと、地域に基盤を置く「草の根分権政党」(プルプリブンクォン)を目指すべきだという主張もあった。

興味深いのは、過去20年間の変化の中、政党は、そのすべての要求を受け入れてきたという事実である。「国民参加」という名目で支持者はもちろんのこと、有権者一般に及ぶまで、無分別と言って良いほど外部者に政党の意思決定を開放した。一方で、党費を支払う党員の参加を増やすための党員関連制度の変化も続いた³。労働組合や協会など多様な利益集団との連携も引き続き拡大し、「乙支路委員会」（ウルチロ・地名のこと）や「労働委員会」など職能関連の党内機構の役割と地位も高まった。それは、「政策党員」、「政策代議員」制度を新設するほどのものであった。それと同時に、SNSはもちろん、世論調査を活用した党内意思決定制度を果敢に導入した。また、院内代表の権限と議員の自律性が大幅に強化されるなど、院内正当化の努力も続いてきた。それから、17の地方支部と地域委員会の役割を増やし、党員自治、地域自治などの多様な試みも拡大されてきた。

今思えば不思議に思えるほど、上記のように互いに両立されないとされた方向性においては、様々な試みが共存し並行して行われ、その試みに見合った変化をもたらした。要するに、韓国の政党は、もはや昔の政党ではなくなったということである。政党政治の先進国が「党員なき政党」を心配し（Dalton and Wattenberg 2000）、「現代版の幹部政党」の出現に対する議論（Koole 1996）が続く中、今、韓国の政治は全くそれとは異なる問題に悩んでいる。

3) 発展か退化か？

確かに政党は、変わってきている。ただし、その性格を定義することはそう簡単ではない。想像を絶するほど開放的な政党にはなったが、だからといって党内の組織と役割分担が縮小したり、減ったわけでもない。それに、もはや幹部政党とは言えないほど党員が増えており、参加も拡大されてきたが、だからといって大衆政党とは言い難い面がある。むしろ、選出職が中心となるエリート政党の性格は過去とは比較できないほど強化された。

政党交付金が膨大な規模で増えたという点（国民の党費より国家予算に依存する）では、カルテル政党（cartel party）に近づいたと言える。それでも様々な利益団体による後

3 民主党の場合、最も最近である2018年8月から2022年8月までの4年間だけでも、党規のうち「党員及び党費規定」を18回も改正してきた(共に民主党2022, 88)。

援はもちろん、党費収入の規模は急速に増えてきた。国会議員総選挙があった2020年、韓国の政党の国庫補助金と党費収入の総額は、それぞれ910億ウォンと680億ウォンであった。だが、選挙が行われなかった2021年においては、国庫補助金と党費収入が460億ウォンと620億ウォン程度であった（中央選挙管理委員会2022, 565-567）⁴。

驚くべきことに、あらゆる側面の変化が混在しており、どのような政党モデルが定着するかはまだ確定的ではない。転換の過渡期とも言えるし、今のような「ハイブリッド型政党」の特徴が長く続く可能性も否めない。政党の間でそれぞれの特徴が大きくなっているわけでもなく、変化の方向が徐々に分岐しているわけでもない。また、組織構造において、その違いが大きくなったわけでもない。状況はその逆である。党員関連制度を含め、政党の組織は、構造的にも機能的にもより似てきているからである。党内の代議員構造や執行体系や党員規定から指導部選出、公職候補者選挙、院内政党運営方式に至るまで、組織としての政党の姿は、与野党の間で急速に収束し、今はどの政党も構造的に似ている。

また、政党の活動様式も似てきた。すべての政党の政策決定は、世論によって系統なく行われる。毎日国民投票を行うように、頻繁に行われる世論調査がすべての政党に絶対的な影響力を及ぼすのも同様である。政党の二極化が極端に深まっているようにも見えるが、実際、両大政党のイデオロギー的な違いはほとんどないという点も興味深いことだ（パク・サンフン 2020）。サルトリの政党類型分類において代表的な基準である「イデオロギー」と「実用」のスペクトルに韓国の政党を位置づけるならば、極端に実用の方に近い。両大政党はすなわち、すべての階層に支持を訴える「国民政党」であり、「包括政党」である。

中道志向の有権者をめぐる競争するという点においても違いはない。目指す価値を中心に見ると、競争の方向性は「遠心的」ではなく「求心的」である。経済先進国を目指す発展主義や成長主義においても、グリーン成長、包摂成長、革新成長などの名目で、すべての政党において相変わらず強力に働く。また、福祉受給の範囲を拡大することに反対せず、増税や租税負担を増やす問題はもちろんのこと、年金と保険料の引き上げをめぐることも、両大政党の消極的な態度は頑固である。そういう意味で韓国政治の「

4 もちろん、全体の党費収入から見れば一般党員が支払う党費が占める割合は極めて小さい。これについては、後ほど詳しく説明する。

減税国家」指向性は依然として強い⁵。いわば、政党間の違いが全くないとは言えないが、それは種類の違いではなく、程度の違いに過ぎないということである。

以上のような変化と不変の様々な側面を、政党の最下層である党員の次元から照らしてみることの分析的価値は実に大きい。かつてデュヴェルジェが述べたように（Duverger 1959, 63）、党員は「政党の本質」である。「学生のいない学校」が想定できないように、「党員なき政党」も想定することはできない。当然、過去20年における韓国政党の変化と努力は、党組織の下部構造である党員の世界にも多大な影響を与えた。問題は、党員の世界をありのままに見ることが極めて難しいという事実にある。誰が党員になるのか、党員の構成と参加はどのように変化してきたのか、これまでの政党の変化が持つ発展と退行において党員の役割と活動をどのように変えたのだろうか、誰が党員を呼び込み、何が、党員を離脱させたりするのだろうか。

残念ながら、質問の重要性に比べて資料は極めて少ない。どのような質問にも実証的客観化に影響するような答えを出すことができないという状態である。そこで、韓国行政研究院と韓国政党学会、それから国会未来研究院が参加した共同研究チームは、政党の重要な行為者であり政策決定者と言える国会議員と党職員を対象にインタビュー調査を行った。2022年9月16日と2022年12月2日の2日間、共に民主党と国民の力、そして正義党の議員20名余りが議員懇談会形式の調査に答えてくれた。2022年12月16日に国民の力未来局の党職員とのインタビュー調査が行われ、2022年12月23日には、共に民主党組織局及びデジタル戦略室の党職員とのインタビュー調査が行われた。

インタビュー形式の調査は有益であったが、同時に限界もあった。何よりも、公に話せる範囲外の「不可視性の政治」領域を探ることができなかったのである。このような問題を補完するために、元・現職国会議員や地方議員、中央党と市区町村支部党員、そして組織局の経験を有する元・現職党員と幅広い非公式インタビューを行った。公式の資料では把握できない党内の状況や党員の現状は、彼らの証言を通じて把握したことを明らかにしておく。

5 このような視点の延長線上で韓国政治を「租税のない民主主義」と定義する議論については、ソン・ナクグ(2022)を参照。

2 党員の爆発的増加、政党分裂、国会の不安定化

1) 爆発的に増加する党員数：党員1千万人時代

中央選挙管理委員会が政党から提出を受けて発表した「2021年度政党の活動概況及び会計報告」によると、2021年の韓国の党員数は、合計1,042万9,000人余りに達した。いわば、党員1千万人時代が到来したということである。この数字は、韓国の人口比20.2%、有権者比23.6%に相当する（中央選挙管理委員会2022、14-20）。大統領選挙と地方選挙が行われた2022年のデータが出れば、事実上、「有権者のうち4人の1人は党員」という国になるだろう。

表1 韓国の党員数の変化

(単位：千人)

年度	党員数	人口数 対比 割合(%)	年度	党員数	人口数 対比 割合(%)
2004	1,955	4.0	2013	5,298	10.1
2005	2,692	5.5	2014	5,246	10.2
2006	2,930	6	2015	5,837	11.3
2007	3,760	7.6	2016	6,102	11.8
2008	3,878	7.8	2017	7,508	14.5
2009	4,124	8.3	2018	7,826	15.1
2010	4,791	9.5	2019	8,658	16.7
2011	5,102	10.4	2020	8,771	16.9
2012	4,782	9.4	2021	10,429	20.2

出所：中央選挙管理委員会（2022, 23）。

2021年、中央選挙管理委員会選挙研修院が発表した「各国の政党政治資金制度の比較研究」によると、政党政治の歴史が最も古いとされるイギリスの保守党の党員は、約20万人（2021年基準）、労働党の党員は、50万人程度（2020年11月基準）である。全体的に党員規模は、人口比2%程度だが、その中で党員が12万5,000人のスコットランド国民党（2018年12月基準）と12万人の自由民主党、5万人の緑党（2019年9月基準）の党員増加が注目された（中央選挙管理委員会選挙研修院2021、128-129）。より最近のデータを

見ると、当時より党員数は全体的に若干減少傾向である。

表2 イギリスの党員数

(単位：千人)

政党	党員数	基準日
労働党	432	2021
保守党	172	2022
スコットランド国民党	104	2021
自由民主党	74	2021
緑の党	54	2021

出所: Burton and Tunnicliffe (2022, 4)

大衆政党のモデル国と言われるドイツ、その中でも150年の歴史を持つドイツ社民党の党員数は41万人ほどである。最も長い期間、政権を握ったキリスト教民主・社会同盟を合わせると56万人程度だ。他の政党の党員数をすべて合わせても、130万人程度である。30年前の200万党員時代から非常に緩やかに減少してきたが、2017年には1.8%増加し、2018年と2019年には0.25%減少したことからわかるように、全体の党員数はある程度安定している。キリスト教民主・社会同盟など大きな政党の党員減少と緑の党の党員増加傾向が交錯し、自民党や緑の党、左翼党において30歳以下の入党比率が増加するなど、全体的な傾向がある程度バランスが取れていると報告されている(中央選挙管理委員会選挙研修院2021, 153-156)。

表3 ドイツの党員数

(単位：千人)

CDU	CSU	SPD	B90	FDP	Linke	AfD
406	139	419	97	66	61	35

出所: 中央選挙管理委員会選挙研修院 (2021, 153)

主要政党の崩壊に近い変化を経験したイタリアとフランス、それからスペインの党員データは、現時点では大きな意味を持たない。比較的安定した政党政治を示しているスウェーデンの場合、2018年から2020年までの状況を見ると、以下の(表4)のようにな

る。他の国に比べて党员規模が比較的に高いとはいえ、人口比3%程度であることが分かるだろう。

表4 スウェーデンの党员数

(単位：千人)

政党名	2018-2019年 党员数	2019-2020年 党员数
社会民主労働党	95	90
穏健党	48	45
民主党	30	32
中央党	29	26
左翼党	25	24
キリスト教民主党	21	26
自由党	16	14
緑の党	12	11

出所：中央選挙管理委員会選挙研修院（2021, 172）

非民主主義国家の中で強力な党・国家体制を維持し、4対1の競争を突破しなければ党员になれない中国が2022年基準で人口比7.1%が共産党の党籍を持つのと比較しても（「韓国経済」2022年06月29日）、人口比20%を超える韓国の党员規模は驚くべきものである。歴史的にみても、このような党员規模は（1945年基準）約850万人から900万人の党员を抱えていたドイツのナチス党でしかなかったかもしれない（米国ホロコースト博物館2023; Nonnenmacher & Spier2019, 15）。規模だけでなく、そのスピードはさらに驚くべきものである。2021年のたった1年で166万人ほど増加した。2011年以降の10年間では500万人近く増えた。2004年と比較すると、なんと800万人以上が増えたということになる。

一言で言えば、党员数が驚異的レベルで爆発的に増加したものであり、これは過去30年間、着実に党员数が減少する傾向を示してきた政党政治先進国と比較すると、きわめてユニークな現象であるといえる。韓国の1千万人の党员は、世界の政治学界に報告され、説明されるべき独特な問題であろう。

2) 頻繁な政党分裂と指導部の崩壊

党員の爆発的増加は、政党発展の結果なのだろうか。実は、その逆である。政党は、分裂し続け、リーダーシップは安定されなかった。2004年から2022年までの18年間、民主党系は、合計8回も党名を変えなければならぬほど分裂の危機を経験してきた⁶。2015年以降、7年間同じ党名を維持してきた共に民主党は、9回の非対委（非常対策委員会）体制を経験した。いわば、全党大会を通じて選出された指導部の任期中に、中央選挙管理委員会における代表者の変更を計17回も申請しなければならなかったということである。

政党の「非対委体制」は興味深い事例である。過去、非対委は、主に政権与党の弾圧に対応するための野党内部の闘争機構を称するものであった。当然、指導部はそのままだった。2004年以降の政党非対委はそれとは異なっていた。選挙管理委員会に「代表者変更申告」をしなければならず、事実上、崩壊した党指導部の代替物であったからである。

表5 韓国政党の分裂と指導部の崩壊：「民主党」系列

執権	時期	類型	
		創党、合党、党名改正	非対委体制
執権党	2003年		
	2004年	開かれたウリ党 (代表：キム・ウォンギ)	
	2005年		イム・チェジョン 非対委 ジョン・セギョン 非対委
	2006年		ユ・ジェゴン 非対委
	2007年	大統合民衆党 (代表：オ・チュンイル)	
反対党	2008年	統合民主党 (代表：ソン・ハッキュ、 パク・サンチョン) 民主党 (代表：ソン・ハッキュ)	
	2009年		
	2010年		
	2011年	民主統合党 (代表：ハン・ミョンスク)	
	2012年		

6 政党の代表者変更申請なしで行われる、いわゆる「名ばかりの非対委」や「党内革新委員会」などは除いた数字である。

執権	時期	類型	
		創党、合党、党名改正	非対委体制
反対党	2013年	民主党 (代表：キム・ハンギル)	
	2014年	新政治民主連合 (代表：キム・ハンギル、アン・ チョルス)	ムン・ヒサン 非対委
	2015年	共に民主党 (代表：ムン・ジェイン)	
	2016年		キム・ジョンイン 非対委
執権党	2017年		
	2018年		
	2019年		
	2020年		
	2021年		ド・ジョンファン 非対委 ユン・ホジュン 非対委
反対党	2022年		ユン・ホジュン、 パク・ジヒョン 非対委 ウ・サンホ 非対委
合計	17回	8回	9回

「国民の力」系列の政党も事情は変わらなかった。1997年11月から2012年2月12日まで同じ党名を維持していた「ハンナラ党」は、2010年10月にチョン・モンジュン党代表と指導部が総辞職して以降、非対委体制を繰り返してきた。それ以来、12年足らずの間、非対委体制を計10回も経験してきた。「セヌリ党」に党名を変えた2012年から2022年まで10年間、4回も党名を変えなければならないほど、分裂の危機を経験してきた。要するに、中央選挙管理委員会においては、異常な代表者変更を12年の間において合計14回も申請しなければならなかったということである。

全体的に見ると、与野党を代表する2つの政党が2004年以降、合計31回もの政党分裂と指導部崩壊を経験してきたが、これは交互に政権を握ってきた巨大政党でさえ平均1年前後を周期として指導部崩壊と非対委体制という形で政党の再編が行われたことを意味する。

表6 韓国政党の分裂と指導部の崩壊：「国民の力」系列

執権	時期	類型	
		創党・合党・党名改正	非対委体制
反対党	2003年		
	2004年		
	2005年		
	2006年		
	2007年		
執権党	2008年		
	2009年		
	2010年		キム・ムソン 非対委
	2011年		ジョン・イファ 非対委
	2012年	セヌリ党 (代表：パク・クネ)	パク・クネ 非対委
執権党	2013年		
	2014年		イ・ワング 非対委
	2015年		
	2016年		キム・ヒオク 非対委 イン・ミョンジン 非対委
反対党	2017年	自由韓国党 (代表：ホン・ジュンピョ)	
	2018年		キム・ビョンジュン 非対委
	2019年		
	2020年	未来統合党 (代表：ファン・ギョアン) 国民の力 (代表：イ・ジュンソク)	
	2021年		
執権党	2022年		チュ・ホヨン 非対委 チョン・ジンソク 非対委
合計	14回	4回	10回

伝統的に韓国の政党は「堅固な組織力を持つ与党」、「安定したボスを持つ野党」の特徴を維持してきた（ユン・ワンヒ 2022）。韓進党が15年間維持したことや、「両キ

ム政治」に代表される「野党が安定した指導部を維持」してきたことが代表的な例である。2004年以降は、それとは異なり、短い周期で指導部は崩壊し、再創党と党名変更が続いてきた。「政党の代表」という座は、誰でも登ることはできても長く座ることはできないというある種の短期的なものとなった。もっとも分裂的な政党が世界最高の党員数を持つという事実は確かに驚くべきことであろう。

3) 過度な外部補強と人材の入れ替え

政党を代表する選出職の公職者である国会議員の場合はどうだろうか。彼らのほとんどは、政党が育ててきた人物というよりは、党外から補強（党員の受け入れのこと）されることが多い。国会議員として政治歴を始める比例代表議員も多い。交代は頻繁に行われるが、平均年齢からすれば、国会が若くなったわけでもなく、20～30代の議員の割合は極めて低い。全体で見ると、選挙ごとに50%前後の議員が入れ替わり、初・再選議員が全体の4分の3を占める国会にはなっているが、平均年齢は50代後半という世界で最もシニアなタイプに属する。その理由は、新しく入ってきた初当選議員の平均年齢が50代前半から半ばとなっており、事実上、年齢低下効果がないということである（パク・サンフン 2022）。

興味深いのは、シニアな国会なのに多選議員が多いわけではないという点である。ドイツのアンゲラ・メルケルやアメリカのナンシー・ペロシがここ20年間、議会の中で政党代表として党を率いたり、イギリスのウィンストン・チャーチルが62年間も下院議員を務めたようなことは、韓国国会では不可能であろう。また、10選以上の常任委員長が多数を占めている米国は言うまでもなく、ドイツやスウェーデンのように5選以上が常任委員長を務め、15選前後の議員が開会を主導する普通の議会とも程遠い。

政党政治が定着している国の場合、当選数に応じて議員の割合が安定的に分布されており、その中で新旧の調和と新陳代謝が自然な有機体の形をしている。初選の平均年齢は、40歳前後で、10選以上の議員が政治の中心を担っている。2022年現在、ドイツ議会は13選が最多当選議員となっており、常任委員長は平均5選、全議員の36.3%を占める初当選議員の平均年齢は42歳となっている（チョン・スンヨン2023）。一方で韓国は、圧倒的多数が高齢の初選・再選となっている。2020年総選挙当時の基準から見ると、初当選者のうち20～40代は50人にも満たないのに対し、50代以上は100人をはるかに超えている。

表7 年齢別の第21代国会初当選議員の分布

(2020年6月1日現在、満年齢)

20代	2人	50歳未満	42人
30代	11人		
40代	30人		
50代	88人	50歳以上	113人
60代以上	25人		

出所：キム・スンミ（2023）

党籍保有期間が短く、当選経験のない初当選議員が多いのも特徴である。第21代初当選議員のうち半分は党籍保有期間が2年未満となっており、選出職経験のある初当選議員は23%、国会議員として選出職のキャリアを始める議員が77%となっている。他方で、2021年に選出されたドイツ連邦議会の初当選議員は、全体735議席のうち39.8%の268人である。初当選議員の党籍保有期間は平均15.3年で、地方議員等の選出職経験者は88.3%となっている。

表8 韓国における第21代国会初当選議員の状況

	全体 (156人)	地域区 (112人)	比例代表 (44人)
平均年齢	52.5歳	53.2歳	50.8歳
性別	男：116人(74%) 女：40人(26%)	男：98人(87%) 女：14人(13%)	男：18人(40%) 女：26人(60%)
選出職経験有り	36人(23%)	32人(28%)	4人(9%)
党籍保有期間平均値	2年	4年	1年未満

出所：キム・スンミ（2023）

選数の交代は多いが、内部の新陳代謝はないという韓国政党からみるに、政治的知恵が尊重されるはずはないだろう。現職議員の半分は次の選挙で再び変わっていくだろうし、初当選者の75%は、次の国会ではもういないだろう。これまでの国会がそうであった。それでは、他の国の場合はどうだろうか。私たちと同様の混合型選挙制度を採用しているドイツや日本、ニュージーランドの場合、過去10年間の選挙において、初当選の

比例議員が再選される割合はそれぞれ70%、62.8%、62.4%であった。再選されなくても政党周辺で政治歴を継続する場合を含めると、その割合はさらに高くなるだろう（ユ・ソンジン、キム・ウンギョン、キム・ジンジュ 2022）。

国会議員として政治のキャリアを始め、初選で終わり、「元国会議員」という名前でマスコミ業界などで高所得の専門職キャリアを続けている議員を基準にしてみると、韓国国会はキャリアを積んで転職するという使い捨ての仕事に近いといえる。交代圧力に苦しむ現職議員の状況も大差ない。どうにかして公認を受けることに命をかけなければならないというのが現実である。こうした状況の中、信念と責任感を重視する議員が成長するわけがない。

また、価値やイデオロギー、政策などにおける合理的な違いに基づき、党内の多元主義を発展させる余裕などあるはずがない。ただただ「親尹」か「非尹」か（伊大統領のこと）、「親明」か「非明」（野党代表：李在明のこと）かで議員を分類する政党の現実、このような構造に由来するものである。不安定な政党のアイデンティティ、分裂する指導部、短期的な交代を繰り返す議員を持つ韓国の2大巨大政党は、なぜ世界最大規模の党员数を保有できるようになったのだろうか。それでは、党の中の世界に入ってみよう。

3 作られた党员の3つのタイプ

1) 党员ではない党员

党员爆増は、政党の着実な組織化事業の成果なのか。仮に、党员爆増が地域に基盤を置いた「草の根政党」組織の発展的成長の産物ならば、党员加入は一日に数千人ずつ着実に増えているはずであろう。だが現実とは違う。入党願書は、予備選と選挙サイクルに伴う特定の時期に殺到するように一斉に寄せられる。ということは、個人の自律的な決定ではなく、集団的に作られる現象ということを意味する。

政党が標榜する正見に同意する人々の入党とも言い難い。もしそうであれば、党活動に積極的に参加する地域党员も増え、選挙の時期には、地域党员のボランティアもともに増加するはずである。だが、そんなことはなかった。有給選挙運動員（意味不明でし

た)を購入しなければ、電話選挙運動はもちろん、街頭挨拶すら難しいのが韓国選挙の現実であろう。党员規模は世界最高なのに、政党の選挙は「党员の力」ではなく、依然として「お金の力」で行われる。では、1千万人の党员は一体誰なのか。

逆の順序で考えてみよう。まず、現在党员として登録されている人のうち、自分が党员であることを知らない党员の規模はどれくらいなのだろうか。2019年に行われたアンケートによれば、自分が党员であることを認識している調査対象は5.8%だった(ホ・ソクジェ2019)。これが現実をよく反映した数値であるならば、同期間、選挙管理委員会に申告された2019年の党员数のうち、71.4%は自分が党员であることを知らない状態で党员として選挙管理委員会に報告されたという計算になる。

最近のある調査が示す現実はさらに酷い。共に民主党光州市党は、2023年2月、党员整備のために全党员の15%である6万人を選別して調査したところ、地域区別に多いところでは「幽霊党员」が95%に達したと発表した。党費を払うと約束した党员の中でも40%が党費を払わなかったり、口座番号が存在しないということが分かった(KBC光州放送2023年02月23日)。非公式インタビューに応じた現職議員の中には、自分の選挙区の党员の70%は自分でも知らない人であり、その70%の党员も自分が党员になっているかどうか分からないと言う人もいた。どの側面から見ても、選挙管理委員会に登録された党员数のうち、少なくとも3分の2以上が「幻」という事実には変わりがないようだ。

各政党の党規を基準にして、党员は大きく、党費を払わない党员と党費を払う党员に分けられている。このうち、「一般党员」と呼ばれる前者の党员の大半が幻の党员であるという事実については、議員と党職員たちの意見が一致した。「党员ではない党员」と呼べる人たちは、大きく次のようなタイプに構成されている。

第1に、古い党员名簿にある名簿のうち、党籍維持の意思を確認せずに積み重ねてきた、名前だけの党员である。第2に、新たに名簿に入ったが、自分も知らないうちに党员として加入された人である。2019年以前のほとんどの新規党员は、紙の入党願書の束に含まれた形で一斉に加入されるが、そのうち相当の数がこれに該当する。第3に、かなり以前に知人の頼みなどで党员加入に同意はしたものの、事実上、党员としての活動は一切していない人である。彼らも自分の名前が党员名簿に載っていることは認識していないという。

もちろん、名前だけの党员が名簿に残っているだけで、巨大な党员を持つ政党の秘密

をすべて明らかにすることはできない。政党は、入党時に必ず連絡先を記入させ、入党と同時にメールを送るなどの手続きを発展させてきたからである。よって、名簿に名前だけが残っている一般党員とは異なり、新規入党する党員の場合、自分も知らないうちに入党することは次第に難しくなっている。もはや党員の問題は、実際に党費を払って入党する、あるいはそうして入党させる人々に焦点が当てられることになる。彼らは一体誰で、その規模はどのくらいなのか。

2) 買収(買集)された党員

継続する党員爆発の秘密は、自発的な党員加入よりも誰かによる党員買収にある。党員の集めは誰がするのか。それは公職選挙立候補者である。選挙区で当選した国会議員のうち、自分が集めた党員の数を探ねたところ、2,000～5,000人と答えた人が最も多かった。地方議員の中では、500～1,500人と答えた人が最も多かった。もちろん、それ以上を集めた議員もいた。

集められた党員のほとんどは、候補者の親族であったり、地縁・学縁に基づく郷里的な(parochial) 関係から成り立っている。通常の意味での市民参加とは程遠いということである。彼らの情報を集めて一斉に入党願書に書き出すのがこれまでの慣習であった。知人の党員加入だけでは足りず、職能団体、宗教団体、労働組合、体育界、同窓会などから集めた名簿を提出したと証言した人もいた。オンラインを通じて党員に加入するケースがますます増えているが、オンラインであれ紙媒体の入党願書であれ、依然として一定の周期に一斉に受付される様相は未だ変わっていない。

このような状況なので、二重党籍も辞さないケースが多い。二重党籍は徹底的に裏で行われるため、表にはあまり出てこないが、たまに妙な形で問題になることがある。代表的に、地方選挙の際、出馬者の二重党籍問題が競合候補者によって提起される場合だ。嶺南地域では、「民主党」系政党の出馬者のうち、「国民の力」系政党に党員として登録されている場合が多かった。湖南地域では、「国民の力」系政党の出馬者のうち、「民主党」系政党に党員として登録されている場合が多かった。ところが、そのような事実が明らかになるたびに、選挙管理委員会は、「当事者が認知していない状態で誰かによって入党されたのだから、自発的に脱党する」という形で事態を終わらせていた。すなわち、違法な行為が発生したにも関わらず、「これで慣習がそうだから仕

方ない」と済ませるということである。党員の誰もがその規模を推定することはできないが、相当数の党員が二重党籍であることは誰もが同意するだろう。とくに正義党の党員のうち、相当数が民主党の二重党籍を維持していると推定する人もいた。

党員集めと二重党籍も辞さないこの無謀なことをするのは、政党間競争で自党候補の支持票を増やすためなのか？いや、そうではない。核心は、党内競争にある。党員比率が高いところはどこだろうか。政党間競争が激しいところだろうと思われるかもしれないが、そうではない。それよりも、党内競選にすべてを注がなければならないところである。政党間の競争性は低く、逆に党内での争いが激しい地域ほど党員比率が高い。選挙人数に対する党員比率が最も高いのは全北、全南、光州で、それぞれ54.3%、48.8%、45.0%だ（中央選挙管理委員会2022、20-32）。このことは、ほぼ2人の有権者のうち1人が党員であることを意味する。選挙競争が激しい都市地域より、非都市地域の党員比率が高いこともよく知られている事実である。職業分布で最も高い割合を示した職業群も11.2%を占めた農林漁業従事者だった（ホ・ソクジェ 2019）。

これら集められた党員もほとんどは「幻」に近い。党員であることを認識していても、助けを求める候補者に票をあげるだけで、それ以上の関心はない。党員数は世界最高を誇るが、政党活動に参加する党員はほとんどいないという現実がそれを物語っている。よって、問題の核心は、党員集めの対象となって急造された党員よりも、その党員集めを主導した人々にある。彼らによって、陰性的な動員、目に見えない腐敗の可能性が大きくなる。ネズミ商売のような動員体制はもちろん、党員集めに対する密やかな報酬体系が動いていると証言する人もいる。政治参加と動員がお金になり、ビジネスになる現実ということである。自治体の人事や予算、事業の許可権はその財宝である。郡長、市長、区長などの団体長が汚職で司法処理の対象となり、話題になっていてもこうしたことが改善されないのは、党員を作ることが「新種のビジネス」になっているからである。

党費を払わない一般党員ではなく、党費を払う党員、いわば民主党は「権利党員」、国民の力は「責任党員」と呼ぶ人々にもう少し焦点を当ててみよう。まず、党費1,000ウォンを払えばいつでも権利党員、責任党員になる。先に引用した「2021年度政党の活動概況及び会計報告」によると、2021年に党費を支払った党員数は213万人程度となっている。全体の申告された党員のうち、20.5%が党費を支払ったと報告された。民主党が130万人程となっており、国民の力が61万人程で、巨大両党を基準にすれば、党費を支

払う黨員は191万人前後であることが分かる。党費を支払う黨員が基準となっている欧米的な観点からみれば、韓国の黨員は、登録された黨員の5分の1に過ぎないということになる。

もちろん、この数字だけでも世界最高水準の黨員規模であることは間違いないが、これら全員が安定的かつ誠実に党費を納める黨員であるとは限らない。まず、党費を払ったからといって、党職および公職候補者に対する選挙権を持つわけではないという事実注目しなければならない。民主党の場合、党費1,000ウォンを6ヶ月間納付してこそ「資格のある」権利黨員になり、国民の力は3ヶ月間納付してこそ「資格のある」責任黨員になる。幻で満たされた黨員を持つ政党の公職候補及び党職候補の競走を支配するのは彼らなのである。2022年3月9日の大統領選挙で、民主党と国民の力の「資格ある」権利黨員と責任黨員の数は、それぞれ72万人余りと57万人余りだった。民主党の場合、6ヶ月以上党費を納付した人は権利黨員の半分に過ぎないのに対し、国民の力は1回以上の党費納付者のうち、ほとんどが3ヶ月以上党費を納付した。資格を持った権利黨員と責任黨員を基準にすると、韓国の黨員は130万人程度であることが分かる。これで終わりではない。

一般的に、権利・責任黨員の入党は大きく二つのルートで行われる。一つ目は、国会議員選挙と地方選挙の候補者のために入党するルートで、ほとんどが17の市道党を通じて行われる。これらの新規黨員は、市道党が入党願書を受け取り、資格審査をするという点で、伝統的な意味での「地域黨員」に近い。もちろん、彼らの中で実際の政党活動に参加する人は多くない。ただし、少なくとも市道党の立場からすれば、誰が入党を勧めたかぐらいは分かる黨員である。入党を手配した候補者、入党願書に推薦人として名前を挙げた候補者の立場では、今後の自分の組織対象や地域住民であったりもする。

その他のルートとしては、地域の総選挙や地方選挙の候補者ではなく、大統領候補や党代表候補のために入党する黨員である。大きく見れば、彼らは政党や地域の候補者のためではなく、自分たちが望む大統領や党代表を作り、守るために党費を払って黨員になる人である。今日において、黨員問題の焦点は、次第に彼らに向かっている。彼らは幻の黨員や集められた（買収された）黨員のように受動的な存在ではなく、自分の党を支配しようとする積極的な黨員という点、「新しい黨員」といえよう。このように、韓国の政党史において彼らの出現は、重要である。

3) 支配しようとする党员

この新しい党员のうち、かなりの数は、市道党ではなく、中央党を通じて入党するオンライン党员である。この党员は、中央党が資格審査をして入党する非常に特別な存在である。党员名簿を備える義務のある市区町村支部には、住所地ごとに名簿があるだけである。これらは、典型的な地域党员とは概念が異なる、一種の中央党员である。市道支部に名簿があり、選挙の時期になると地域委員会に名簿と連絡先が一時的に提供されることはあっても、実際、彼らの関心は中央の党代表と大統領候補に焦点を置いている。

市道支部や地域委員会の立場では、彼らが誰なのか分からず、管理することもできないという党员である。もちろん、彼らも地域には関心がない。それでも彼らが中央党の決定過程で発揮する支配力は極めて強大なものである。大統領候補競選、党代表選挙はもちろん、指導部選挙全般と議員の日常活動にも直接的に関与し、統制しようとする情熱は非常に強い。彼らの大半がファンダム（fandom）党员である。

ファンダム党员は、ファンダムリーダーと直接つながりたがる。ファンダムリーダーが中心となり、党を上から垂直的に統制することを補助することに使命感を持つ。党で長く活動してきた中核党员、党役員を特権集団や腐敗集団として追い込み、ファンダムリーダーを守ろうとする情熱が彼らを動かす原動力であるという点、政党よりもリーダー個人に大きな忠誠心を集中させる党员であるといえる。その意味で、彼らは「自発的に動員された」ともいえる矛盾した特性を持つ党员である。入党はもちろん、脱党も自分たちの要求を表明する行動として選択するという点で、最も積極的に行動する党员である。

彼らは、党籍保有期間が最も短い新規党员である。一般的に、政党は「草の根の地域党员」と地域支部を中心に中央に上がるほど、ピラミッド型の同心円体系がより密集する組織構造を特徴とする。党活動を長くすればするほど役割と責任が大きくなるという構造こそ、政党は安定するだろう。政治に対する多様な経験を通じて、バランスのとれた成熟した政治観を持つのもこれらの古い党员である。だが、新しいファンダム党员の登場とともに、政党のボトムアップのピラミッド型構造は崩れた。彼らの出現により、伝統的な意味での地域党员や地域代議員とは別に、ファンダムリーダーが中心となったトップダウン型の垂直構造が、中央党を中心に短期的に作られ始めたのである。ファンダムリーダーだけがコントロールできるファンダム党员は、韓国の政党構造に新たな変

化をもたらしている。

この新規ファンダム党員は、政党の古い地域基盤や下層基盤を壊したいと考えている。代議員が中心となった党の代議員制度をなくし、党代表と党員の直接的コミュニケーション、直接的な決定を望み、それによって党がトップダウンで一致団結して動くことを望むのである。また、競合する政党に対しては最大限敵対的で攻撃的な立場をとる。それに、意見が異なれば、党職員や議員、仲間の党員の誰にも寛容ではない。いわば、他の政党よりも党内の異見集団をより嫌悪し、嫌悪しているように見えるほどである。それなのに、自分たちの無礼な行動を改革的で民主的なものとして当然視する。こうしたこともあり、政治の二極化は、急速に深刻化してきている。

これを正当化する論理が「党員中心主義」である。彼らは、地域も代議員も必要ない新しい政党モデルを追求する。既存の地域、職能、代議員ベースの政党構造に代わって、最近入党した権利・責任党員と党代表を直接結びつける新しい政党構造を作りたいと考えている。政党直接民主主義、党員直接政治は、彼らの理想であり信条である。彼らは自分と志を同じくする人とだけ政治をしたいと考えているのである。

ファンダム党員が初めて注目を浴びたのは、オンライン入党が推奨された2016年以降のことである。いわゆる「ムンパ」（文大統領のおっかけという韓国語の悪口）が中心となり、10万人近くのオンライン党員を加入させたことがきっかけとなった。数年前まで民主党は、彼らが主導したと言っても過言ではないだろう。2022年の大統領選挙とその後の党代表選挙を起点に、今度は、李在明（イ・ジェミョン）ファンダムがこの後を継ぐこととなった。また、大統領選挙に落選したにも関わらず、新規党員が短期間で14万人増加することとなった。要するに、ファンダムリーダーのため、政党をどのように支配するかをファンダム支持者たちが素早く習得しているという「新しい事例」といえる。

国民の力（保守系与党）の場合は、李俊錫（イ・ジュンソク）代表が登場してから上記と類似した傾向が発展してきた⁷。とくに、責任党員は、李俊錫代表体制の下で急増した。国民の力の発表によれば、2021年6月～9月の間に党費を納める党員が26万人増え、「2040」（年齢のこと）党員が半分近くを占めている。責任党員は23万人となり、2022年の大統領選挙では、その規模が3倍程度に増えるという。オンライン党員も10万人を超え、党が運営するソーシャルメディアのフォロワー数は、40万人となった。この水準な

7 「国民の力」に関する責任党員関連の統計は、ユン・ワンヒ（2022）を参照した。

らば、国民の力も古い党ではない。

2016～2017年、大統領が弾劾された後、脱党と分党を繰り返し、国民の力の長い地域組織は崩壊し、古い党員の忠誠心も大きく弱体化した。中央党職員や党活動家も精神的に深い傷を負い、安定した党生活ができなくなった。インタビューに答えてくれた党職員は、「自党大統領の弾劾とそれによる分党の経験は党に破滅的な影響を及ぼし、古い党員が地域でもうまく動いてくれず、選挙に困難が多い」と表現した。また、「5年ぶりの大統領選挙で勝利したのは、党の現実とは無関係だ」と述べた。大統領選勝利直後にも2回もの非対委体制（非常対策委員会のこと）を経験しなければならなかったことから分かるように、「残った傷と新たな変化」の中で、党内の分裂と危機要因が持続するしかない政党になったということである。

確かに政党内部よりも政党外部から世論を主導するアウトサイダーが支配する政治、それから、政党組織と構成員からの信頼よりも猛烈なファンダムに振り回される政治は、過去にはなかった新しい現象である。政党政治のアウトサイダーやファンダムの目線から見ると、今や政党は簡単な攻略対象であり、安い売り物である。

これまで「国民の力」党で大統領候補になるには、世論調査50%と責任党員50%で行われる競走で勝つことが条件だった。党代表になるには、世論調査30%と責任党員70%の競走で勝つことが条件だった。今は党員100%競走というが、本質的に変わることはない。世論は、最大限刺激的な話題を通じて動かすことができる。それに、責任党員加入は、大きな費用がかからない。大型教会一つぐらいが動けば、党は揺らぐだろう。

2022年3月の大統領選挙で責任党員57万人のうち、64%の36万人が参加したので、3ヶ月の党費と言っても10億ウォン程度である。これは民主党も同じである。2022年の大統領選で資格のある権利党員72万人のうち、70%が参加したとしても、彼らが出した党費も大きく見積もって30億ウォンといって良いだろう。

一部の人は、両党合わせて党費が40億ウォン程度しかないならば、選挙管理委員会に申告された政党の党費収入が2020年680億ウォン、2021年620億ウォンであったという先の記述となぜそんなに大きな差があるのか疑問に思うかもしれない。月1,000ウォンの党費を払う権利・責任党員とは異なり、政党は、一定の役割を担う構成員から役職党費を受け取る。民主党を基準に見ると、全国代議員大会代議員は月1万ウォン、中央委員は月5万ウォン、各級委員会委員長は月10万ウォン、常設委員会委員長と全国委員会委員長は

月20万ウォン、党務委員は月50万ウォン、事務総長、院内代表、政策委員長、最高委員は月150万ウォン、党代表は200万ウォンを役職党費として支払う。

市道党の場合、各級委員会委員長と常務委員は月5万ウォン、市道党運営委員は月20万ウォン、市道党委員長は月100万ウォンの党費を支払う。党所属の公職者の場合、基礎議会議員は月10万ウォン、広域議会議員は月20万ウォン、基礎自治体長は月50万ウォン、国会議員は月100万ウォン、国会常任委員長、道知事、長官は月150万ウォン、国会副議長と大統領は月200万ウォンを支払う。地域委員会の場合、代議員は月2000ウォン、運営委員は月5000ウォン、各級委員会委員は月1万ウォン、院外地域委員長は月10万ウォンを支払う（共に民主党2022, 122）。

このように、選挙管理委員会に申告された党費収入の大半は、党職のない普通の権利・責任党员ではなく、役職党費を支払う党员の貢献分に絶対的に依存している。党员の規模に関係なく、韓国の政党は変形された幹部政党の特性が依然として強いという事実も見て取ることができる。もちろん、そのお金で政党が運営されるわけではない。国会議員総選挙があった2020年に政党に支給された国庫補助金は9、07億ウォン程度であった。これを基に政党は、合計2480億ウォン程度をその年に支出した。選挙が行われた2021年には、政党の党費収入と国庫補助金を基に、政党は合計1379億ウォン程度を支出した。大統領選挙と地方選挙が行われた2022年には、1420億ウォンの国庫補助金を政党が受け取った。党費収入と全体支出の統計はまだ出ていないが、おそらく政党の支出は史上最高水準となったはずである。それに、権利・責任党员を大統領選に参加させるためにかかる党費が全部合わせて40億ウォン程度であることを考えれば、誰にでもこの案件は魅力的に感じるだろう。

政党所属議員が運営する国会と地方議会の予算は1兆ウォンを超え、大統領になれば600兆ウォン以上の政府予算を主導できる。この絶好の機会を政党外のアウトサイダーが見逃すはずがない。権力に野心があり、嫌悪であろうとお世辞であろうと世論を刺激し、政党よりも自分を追従するファンダムを動員することさえできれば、政党は購入する価値のある投資対象となった。その間、政党は党员数だけが増え、組織力や政策能力は伸びていなかった。大統領選挙は事実上、候補者キャンプが主導し、政党は主導できない。政権を取っても政党は、政府を運営できない。どう考えても、政党は、政治に召命意識を持つ政治家の世界ではなくなってしまったのである。

ファンダムは、政党が「安っぽく」なった故の結果である。誰でも世論を動かす力を持てば、政党を支配することができる。単純な計算で言えば、10万から30万人程度が10億から30億ウォン程度の党費を払って党の決定を左右すれば、大統領にもなり、党代表にもなり、政府も支配できる政治になったわけである。政党が（膨大な規模の国家予算を運用できる潜在力に比べ、支配するためにかかる費用はあまりにも少ない）売り物になったことから、韓国政治の多くの問題が生まれている。

4 韓国政党の現実

1) 遅れた代議員制度

政党の主権機関は、全党大会である。すなわち、全国代議員大会が政党の主権体といえる。その意味で、政党の花は代議員である。大体、代議員は地域を基礎に下から上に向かうほど代表を累積していく方式として構成される。その上に政党の常任代議員機関および執行機関が置かれる。その意味で、政党組織は「地域代表体系」を特徴とする。これは利益集団が「職能代表体系」を特徴とするのに対比される。もちろん、政党も職能という名目で機能代表体系を強化することはできる。だが、政党が政党である限り、地域を草の根基盤とする代表体系が中心であるという事実が変わりはない。地域代議員ではない職能代議員や政策代議員が党の代表体系を運営する政党は成り得ない。

韓国の政党組織において、最も遅れている分野は代議員制度である。17の市道党に平均5人前後の有給党員を置くことができる大きな政党を基準にすると、政党の地域基盤は極めて脆弱である。事実上、選挙管理機能以上の余裕がないと言っても過言ではない。その下に位置する地区党は、法的に違法となった（2004年）。もちろん、今は廃止された。現在は、かつての地区党に相当する単位ごとに地域委員会ないし党員協議会がある。ほとんどの党員協議会は、党員や代議員ではなく、現職国会議員が主導する。地域代議員を選出する上で国会議員の影響力は絶対的である。このように人事権を持つという点で、地区党は法的存在としてはないように見えるが、事実上、便法的に存在していると言っても過言ではない。

政党の代議員は最大2万5000人程度である。これらの大半は、党費月2000ウォンを支

払う地域代議員と月1万ウォンを支払う全国代議員である。しかし、代議員の存在は、権利も責任も党員とは事実上関係はない。どの政党であれ地域委員会と市道支部は、選出職あるいは選出職を目指す委員長たちによって主導される。これらを地方議員や団体長と有給党職員が補佐する。

これらが事実上、各級委員会、常務委員、運営委員はもちろん、地域代議員と全国代議員を作り出している。これらすべてを合わせて、政党の支部と地域委員会では「中核党員」と呼ぶ。このような党員の分類は、党規には言及されておらず、あくまでも慣習的に使用されている。これらを「韓国の両党政治をリードする期間党員」とすれば、せいぜい5万人程度と見るべきだろう。だが、現在の地域委員会や支部を動かす委員と代議員が委員長の「拡張された腕」に近い役割を果たしている現実を考慮すると、実際、自律的に参加して活動する党員はほとんどいないと言っても過言ではない。

数としての党員は多いが、実際の代議員になる党員はほとんどいないのが今の韓国政党の現実である。地域の「草の根」のような基盤から党員が作られ、参加し成長し、その結果として代議員になるはずなのに、それができない政党になっていることが問題を悪化させている。党員の獲得、参加、動員の媒介は、地域の生活世界で活動する政党ではない。政党の正見や価値観に導かれて党の活動に参加する党員が存在できない構造で機能するのは、選出職ないし選出職を目指す委員長の個人化された影響力である。「草の根」政治はなく、権力政治だけがある政党で、「党の土台は、自律的な党員の参加である」とは言えないだろう。新しい種類のファンダム党員が急速に政党を支配するようになったのは、まさにこのような脆弱な政党構造の産物である。

2) 「草の根」のような基盤がない政党組織

地区党なしで「草の根」代議員構造が発展することはできないが、地区党が法的に許可されるとしても、何か変わることを期待するのは難しいだろう。政党が誰のために存在するのかを説明できないまま、公職獲得の通路としてのみ機能する限り、今後も政党参加の理由は、誰が大統領候補になり、誰が党代表になるかによる権力や影響力となるほかない。競選と選挙がすべてとなる政党に残るのは、党職と公職という官職獲得のための情熱ほかないだろう。

だとすると、見込みのない代議員制度を廃止し、党員直接決定体制に置き換えたらど

うだろうか。これはファンダム党员が望む変化である。代議員がいない政党、党员と党代表が直接つながり、党活動を上から一斉に統制して運営する政党のビジョンは、民主主義の未来と関連してどのような意味を持つのだろうか。党常勤機構と議員に自律的な役割が与えられず、党员と党代表が決定した方向に献身することしかできない政党を党员中心の民主主義とするならば、そのような民主主義は果たしてどのような民主主義なのだろうか。

「国家の主人が国民であるように、政党の主人は党员である」と言うには、いくつかの前提や制限が必要である。国家や政府とは異なり、政党は自律的な結社であり、任意組織である。強制組織ではないので、望めば所属することもできるし、望まなければ「所属感を捨てる」こともできるのが政党である。無国家や無政府、無国籍は許容範囲ではないが、党派のない無党派はいくらでも選択できる。自分の国を捨てて勝手に他の国や政府の構成員になることを選ぶことはできないが、支持していた政党を捨てて他の政党に加入することに制限はない。

国家や政府とは異なり、自律的な結社は特定の価値志向を媒介として人々に参加を勧誘する。それに対する期待と供給が相互に満たされるこそ、政党と党员の関係は維持される。勝手に選ぶことも、勝手に捨てることもできない強制組織であるため、国家と政府は市民全体の意思を確認し、合法的に主権を委任しなければならない。だが、政党はそうすることができない。政党は、自分たちが発展させてきた正見が命なのである。そのような正見を党の組織と文化、伝統として発展させていくことが重要であり、その中で成長してきた政党活動家や党员、代議員の役割が安定しなければならない。

党のシニアな構成員が誇りを持たない限り、政党は誰が運営しても利益さえ得られれば良い私企業に近づく。党の「草の根」基盤として、地域委員会と各級委員会が活力的な役割を果たし、最終的には彼らの代議機関である全党大会、すなわち、全国代議員大会が最終的な主権機関にならなければならない。そうでなく、新規党员、集められた党员、動員された党员がすべてを党员に任せ、誰を追い出し、誰を働かせ、自分たちが支持する代表が勝手に政党を率いるようにしてしまうと、民主的政党ではなく、全体主義政党に近づく。そのような政党では必然的に多重の情念を権力掌握に悪用する野心家を勝者にしたりする。

参加だけで機能する民主主義はない。民主主義は参加ではなく、「平等な参加」を基

礎とした体制であり、「平等な参加」は、代表の包括性、すなわち、社会の多様な要求がより広く代表される可能性の関数である。代表の質が良ければ参加の質も良い。そうではなく、狭い代表の問題を放置して国民参加だけを強調すれば、民主主義は声の大きい少数の支配に転落するというのが大衆政治の普遍的な真実である。そうになると、一社会の政治的情熱は、権力闘争で勝者になる上位2つの政党間の極端な争いに追い込まれ、そこに大衆が動員されることもあつという間に行われる⁸。相手を仲間の市民や仲間の政治家として見るのではなく、攻撃すべき対象として追い込み、それが慣行になる頃には、政党政治は強い性格のファンダムリーダー間の権力争いに退化してしまうだろう。

政党内部も同様である。代表の体系に代わって党员の直接参加で政党を運営すると、政党は民主化されるどころか、世論の注目を浴びる人物中心となり、さらに個人化されていく。国民主権を強調すればするほど、ポピュリズムの一種である国民投票民主主義（plebiscitarian democracy）になり、セレブエリートたちの個人的な影響力がより強くなるように、政党も同様である。そうになると、政治ではなく戦争の論理が支配する。その中だと、政治をする政治家は注目されず、戦闘的な傾向を持つポピュリストが注目され、また勝者になる。それを支持する熱心な市民、熱心な党员が無礼になり、マスコミは彼らの戦いを煽り、世界はファンダムが熱狂する剣闘場のようなになることも避けられない。

3) 大統領の権力に振り回される政党

政党の問題を、政党内部の観点だけで説明することはできないだろう。政党（party）は、「全体の一部party」であり、結局、政治の全体的な変化においては敏感に反応せざるを得ない特徴を持つからである。では、なぜ韓国政党は、外部者に脆弱な組織になったのだろうか。

政治学者は、韓国の民主化が示した特徴を「協約による履行」と定義することがある。権威主義勢力の穏健派と民主化勢力の交渉派が協力を約束し実践し、徐々に民主化を進めたという意味である。そのおかげで軍部は、大きな抵抗なく平和的に兵舎に戻り、政治は権威主義時代に野党を率いた「3金」（金泳三、金大中、金鍾泌）が主導

⁸ カナダとイスラエル、台湾とアルゼンチンなどで公選過程に参加できる権利を新規党员に拡大した際に現れた副作用として、インスタント党员、機械主義的な党员、買収された党员の量産と大量入党、党費の代納などがあった点については、ハザン・ラハト（2019）の6章を参照。

した。「3金」にも一見、今日のファンダム政治家のように熱狂的な支持者がいた。だが、基本的に彼らは、議会政治を尊重していた。政党を通じて政治の基盤を築いた人々なのである。権力独占ではなく、勢力連合が彼らの政治方式だった。問題はその後だった。

盧武鉉大統領以降の4人の大統領は、いずれも民主化後に政治家としてのキャリアをスタートさせた人だ。合理的な期待だけで見れば、「反独裁民主化」の情熱に固執するのではなく、「民主化後の民主主義」を多元主義の方向に導くべきだったが、「3金」以降の政治は、大統領の権力をめぐってはより排他的で、より二極化した方向に進むこととなった。過去の「3金」政治における派閥は、「東僑東系」（金大中大統領の派閥）や「上道東系」（金泳三大統領の派閥）のように、長い間政治を共にした縁が中心であったり、湖南や嶺南のように地域によって分類されることが多かった。だが、「3金」以降のいわゆる大統領派閥は、そのような歴史性も共通基盤もないという点で新鮮だった。ただし、現職大統領が持つ権力そのものが派閥を定義するすべてだった。

大統領権力が党内勢力化の露骨な源泉となり、政治はすぐに「大統領ゲーム」に狭められた。先に、大統領になるための争いが政治を支配し、大統領選の勝敗に過度な分担がかかった二極化政治に関する話をしたが、おそらくそこで終わればよかったのかもしれない。大統領という最高権力をめぐる政治の二極化は、いくつかの段階の変化につながった。

第1に、盧武鉉大統領と李明博大統領の戦いであり、その結果は不幸だった。

第2に、大統領権力と議会権力の戦いであった。李明博政権の2009年、いわゆる大統領公約事項を実現するという名目で行われた「立法100日作戦」がその代表的な例である。当時、国会はまさに戦場のようになっていたことである。第3に、大統領と与党間の政政分離原則が廃止され、「政政統合」に置き換えられた変化である。朴槿恵大統領の「親朴公約」から始まったこの変化の終わりは、「内部銃撃」、「裏切り政治」などの新語を作るほど、与党内で大統領に対する批判を許さない様相につながった。

一部の人は、「大統領権力が政党政治の中心になったことは、多元主義民主主義の発展には否定的だが、政党の安定と統合には貢献したのではないか」と考えているかもしれない。だが、現実には、その逆だった。大統領が政治で占める影響力が大きくなるほど、政党は分裂、指導部の崩壊、非常対策委員会を経験しなければならなかった。これ

が（先に述べた3段階の変化に続く）第4段階の変化であり、「3金」以降の政治の最大の特徴がここにある。この時から、私たちの政党は指導部総辞職、非対委、早期全党大会を無限に繰り返してきた。

盧武鉉政権の間は与党である民主党系で、2004年の開かれた「ウリ党」の発足以降、頻繁に指導体制が変わっていた。2005年にはイム・チェジョン非対委、チョン・セギョン非対委があり、翌年は、ユ・ジェゴン非対委体制となった。そして2007年には、大統合民主新党体制で大統領選挙を行った後も党名交代、指導部交代、非対委体制が続いてきた。李明博政権も任期後半の2010～2012年の間、与党であるハンナン党とセヌリ党で年1回ペースで非対委が登場した。

与野党の非対位政治はその後も続き、今では非対位が一般的な党指導体制のように思われるようになった。ユン・ソクヨル政権発足後、国民の力は短いチュ・ホヨン非対委体制を経て、チョン・ジンソク非対委体制で運営された。野党もユン・ホジュン、パク・ジヒョン非対委、ウ・サンホ非対委を経てイ・ジェミョン代表体制が入るまで、非対委の中で対立を繰り返していた。与野党だけで計算しても、2020年以降、3年足らずの間に指導部崩壊は9回も起きた。

民主主義において政党は、社会の多様な利害関係と対立的な要求を政府と国家につなぐ機能をするときこそ、その価値が発揮される。そうでなく、国家権力、大統領権力と同じサイクルで動く政党は「党・国家体制」の特徴であり、これは全体主義国家でよく見られる現象である。仮に、全体主義であれば、このような政党は機能できるだろうが。体制は民主主義であるのに、政党の役割が権力を擁護し保護することに絞られると、政党は維持できないだろう。

この段階で現れた5つ目の変化がファンダム政治である。ファンダム政治は、大統領のための、大統領になるための、「前・現職・次期大統領のゲーム」である。党の内部は、大統領をめぐる権力闘争の争奪戦の場となる政治が支配する。当党内の競走はもちろん、党権の掌握に過度の情熱が動員され、政党は社会の多様な理解と要求を代表し、媒介し、集約する政党本来の機能を失う。その代わりに党は、「大統領ゲームの」補助的な手段に転落する。これがファンダム政治なのである。すなわち、大統領になるためにも、大統領権力の安定化のためにも、党を自分のものにしなければならないという焦りだけがある政治である。また、党内の異論と反発をファンダムを通じてコントロール

し、支配したい欲求を隠せない政治がファンダム政治と言えよう。

このようなファンダム政治はおそらく続くだろう。だが、そのために政党は、危機に脆弱になるほかない。なぜならば、政党が自生的基盤を持たないままだと、大統領になろうとする人、大統領になった人に振り回される政治が避けられないからである。大統領の座は、その終わりが明確である。権力の浮き沈みは必然的で、その寿命は長くても5年だろう。そのため、政党の機能と役割が、前職であれ現職であれ次期大統領を保護する役割に絞られると、政党は「浮いた部屋」のようになる。いわば、政治家は、公職であれ党職であれ、権力の分け前を先取りすることだけに関心を持つほかない。だが、結局は無駄なことではないだろうか。

大きな選挙がある時、勝利した政党は生き残り、落選した政党は存亡の危機を経験する。少なくとも指導部の没落は避けられない。過去には大統領選挙の落選程度でなければ、政党の危機は生じなかったが、その後は総選挙はもちろん、地方選挙の落選でも政党の指導部が崩壊することとなった。今は、補欠選挙の落選や世論調査の結果が悪くても危機を経験することになる。大統領選挙が行われた2022年、敗者となった民主党だけでなく、勝者となった国民の力も指導部崩壊を経験した。一年の間に両党とも2回ずつ、非対委だけで4回あった。前例のないことである。

これで終わりなのだろうか。ファンダム政治は政党を絶えず悩ませる。議員も、党職員も、代議員も、古参党员も、安定した党生活は難しい。それは、ファンダムリーダーも同様である。いつ支持率が下がるか、いつ取り締められるか、いつ刑務所行きになるのか、いつも地獄の門の前で待機しなければならない。ファンダムリーダー状況によって、ファンダム支持者状況も左右されることを繰り返す。そういう意味で、ファンダム政治とは、権力闘争だけがあり、社会や共同体のための政治は見られなくなった政党、まさに彼らが生み出した暗い影ではないだろうか。ファンダム政治は、政治のことを「敵と我」、「私たちと彼ら」に単純化させるが、誰も幸せになれず、誰も安心できない民主主義を生み出している。

5 結論

サルトリが指摘したように、政党は民主主義という「体制の能力」を向上させる機能をするときにのみ、正当に評価される(Sartori 2023, 71)。政党がそのような機能を果たせなくなれば、いつでも党派(faction)として攻撃される覚悟をしなければならない。党派とは異なり、政党は、共同体的責任意識を存在理由とする。他の誰よりも「自分たちが共同体の未来をより良く変化させることができる」と証明しなければならない。このため、政党は「国家のすべての権力と権威を持って自分たちの共同計画を実行に移すための適切な手段」であることを示すために、「構成員全員が同意する特定の原則」を形成しなければならない。政党が掲げる政見やイデオロギー、価値観が代表的だが、政党が排出した公職候補者に見られる信念の体系(belief system)などはすべてこのことを示している。

政党が民主主義政治体制の能力を強化し、社会を統合する機能を果たすことを、政党本来の属性だけで説明することはできない。政党がそのような努力をするようになるのは、政党構成員が共通に堅持する信念だけでなく、他の政党の存在によって、圧力を受けてこそ可能となる。そのような圧力や制約がない場合、政見や理念は空虚な約束となり、信念の後退は制御できない。政党政治は、複数の政党が作り出す「相互作用の体系」を必要とする。一党制は、民主主義と両立できない。なぜならば、他の政党との相互作用の「体系」が生み出す民主的効果がないからである。政党政治は、個々の政党の次元とは別に、政党が作り出す多元的体系の次元で理解され、説明されなければならない。だが、ファンダム政治、ファンダム政党は、相手党の存在、相手党支持者の存在を容認できない一党主義の心理を突く。

政党が党派に退化するように、政党体系も悪くなる可能性がある。例えば、公益のための競争ではなく、公的資産を競争的に略奪する政治階級(political classes)の争奪戦場に転落する可能性がある。また、市民と大衆、支持者の役割も悪くなる可能性がある。それに、政党が競争的に作り上げた公益的代替案をめぐる最終決定権(the last say)を行使する主権者としてではなく、派閥指導者たちの権力闘争に道具や凶器として動員される可能性もある。自分と意見が異なるすべての人を(彼らが政党であれ、政治家であれ、マスコミであれ、市民団体であれ、家族であれ、仲間の市民であれ、関係なく)敵視し、攻撃することができる。自分と同じ意見を持つ市民だけを参加させ、彼ら

とだけ協力するようになり、政治も二極化させ、社会も分裂させ、人間間のすべての関係を危うくすることができる。

結論として言えば、世界でも前例のない韓国の党員爆増は、政党の発展というより、政党の退化、政党政治の没落と並行する現象に違いないということである。責任感のある参加ではなく、動員された参加であり、支配の欲求を実現しようとする参加が圧倒的である。その点、今のような党員の爆発的増加は、民主的な政党政治を発展させるのではなく、権力獲得のための道具に過ぎず、社会を分裂と解体に導くアクセルペダルにも成り得る。党員爆増をもたらす党内の誤った選挙制度と慣行は、政党を終わりのない内部対立に苦しみ、市民を分裂させ、韓国版ポピュリズムと言えるファンダム政治を深化させる結果をもたらす。今日における党員の爆発的増加は、政党が良くなっている証拠ではなく、逆に政党が良くならなければならないという絶望的な理由を示す確かな事例であろう。

【参考文献】

- ダウNZ、アンソニー著、パク・サンフン／イ・ギョンフン／キム・ウンドック
訳。2013. 「経済理論で見た民主主義」フマニタス、メイヤーピーター 著、ハ
ム・ギュジン、キム・イルヨン、イ・ジョンジン訳。2011. 「政党と政党
体系の変化」オルム。
- パク・サンフン。2017. 「政党の発見（増補版）」フマニタス。
- パク・サンフン。2020. “韓国の政治の二極化が持つ類型論的特徴”
- パク・サンフン編。 「二極化した政治、何が問題であり、どのように改善できるの
か」国会未来研究院研究報告書 20-28.
- パク・サンフン。2022. “過度な水換え採用公約が民主政治を難しくする”. 国会未来研
究院コラム<未来思考>(02/16).
- サルトリ、ジョバンニ著、チョン・ヒョンジュ訳。 「政党と政党体系」フマニタス。
- シャッツシュナイダー, E. E. 著. ヒョン・ジェホ、パク・スヒョン訳。2008. 「半分の
人民民主権」フマニタス。
- ソン・ナクグ。2022. 「租税のない民主主義の起源」フマニタス。
- ユン・ワンヒ。2022. “非好感大統領選と政党の候補者競選に関する研究：競選方式と
党員構造の変化を中心に。”「韓国政党学会報」第21巻、第2号（通巻55号）
- ハザン、ルーベン、ギデオンのラハト著。キム・インギョン、ギル・ジョンア、ソ
ン・イエジン、ユン・ヨンギョン、ユン・ワンヒ訳。2019. 「公約と政党政
治」パク・ヨンソサ
- ホ・ソクジェ。2019. “誰が党員に加入するか?” 未来政治研究所編。 「韓国の党員を語
る」プルンギル。
- ホフマイスター、ヴィルヘルム著、トーマス・ヨシムラ発行、2021. 「民主主義を形
成する政党：国際的な視点から理論と実践」
- コンラッド・アデナワー財団韓国事務所

KBC光州放送. 2023. ”民主党光州党員15%調査...95%が虚数?”(02/23).

Bartolini, S. 1983. “The Membership of Mass Parties: The Social Democratic Experience 1889-1978.” H. Daalder and P. Mair eds. *Western European Party System. Continuity and Change*, Sage.

Burton, M. and R. Tunnicliffe. 2022. “Membership of political parties in Great Britain.” Research Briefing, 30 August, House of Commons Library.

Dalton, R. and M. Wattenberg. 2000. *Parties Without Partisans*. Oxford University Press.

Duverger, Maurice. 1959. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Wiley.

Katz, R. S. and P. Mair. 1995. “Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party.” *Party Politics* 1(1).

Koole, Rund A. 1996. “Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party.” *Party Politics* 2(4).

Nonnenmacher, Alexander, Tim Spier. 2019. “Introduction: German Party Membership in the 21st Century.” *German Politics* 28:2.

Scarrow, S. 2015. *Beyond Party Members. Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford University Press.

van Biezen, I, P. Mair and T. Poguntke. 2012. “Going, Going, ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe.” *European Journal of Political Research* 51(1).

van Haute, E. 2015. “Joining isn’t Everything: Exit, Voice, and Loyalty in Party Organizations.” R. Johnston and C. Sharman eds. *Parties and Party Systems: Structure and Context*. UBC Press.

付録

国会未来研究院の労働に関する研究、2022-2024年

2022年度「国会未来研究院」研究報告書(22-11号)の紹介

韓国の労働健康体制：形成・構造・変化

イ・サンジク副研究委員(研究責任者)、チョン・ヘユン副研究委員、パク・サンフン研究委員 編

□ 研究の背景と目的

本研究は韓国社会の「労働健康」問題が転換期的な文脈に置かれているとの判断の下に、同問題が韓国社会に構造化されている文脈と、その多様な側面を、総合的・歴史的に検討するための試みである。この研究は労働健康問題が規定してきた文脈を歴史的に検討し、市民社会と議会において労働健康問題がどのように扱われてきたかを、その政治過程を中心に分析する。これを通して、本研究は労働健康問題を扱うための視野を、工学、法律、保健医療的な観点からより広げ、政治・社会的な観点まで拡張する必要があることを強調する。

□ 主な内容

本報告書の内容を大別すると、6部・18章に構成されている。第一部は、韓国の労働健康問題の現状について考察する(第1章～第3章)。第二部は、労働健康問題が社会的にアジェンダ化される文脈とその過程を考察する(第4章～第6章)。第三部は、労働健康問題の当事者であり、労働健康問題に関わる政治過程の主なアクターでもある労働界と経営界の組織的な活動を検討する(第7章～第9章)。第四部は、労働健康問題に関わっている法と行政について扱う(第10章～第12章)。第五部は、「重大災害処罰法」の制定過程とその主な内容について具体的に検討する(第13章～第14章)。第六部は、労働健康問題の改善のために必要な観点と方法論を模索する(第15章～第18章)。

□ 政策対案と示唆点

本報告書は、「労働健康体制」という新しい概念を提示し、労働健康をめぐる問題が、結局韓国社会の全般に関わっている問題であることを説得的に論証する。本報告書

の各章は、我々の社会は労働者の健康についてどのように考えていたか、さらに、我々の社会は生命についてはどのように考えていたかを如実に示している。このような総合的な観点に立脚し、政治過程に注目する本報告書は、労働安全保健問題をめぐるこれまでのアプローチをより豊かにするために寄与することができる。特に、（議会）政治の役割を考察するとき、その示唆する所は少なくないと思う。

目次

序論：健康で安全な職場の未来のために（イ・サンジク）

第一部。現状

第1章 労働災害の推移（パク・ソンヨン、産業安全保健研究院 政策制度研究部）

第2章 労働災害の構造（ヤンソンヒ、東国大学慶州病院 職業環境医学科）

第3章 雇用関係の変化：社内下請けを中心に（パク・ジョンシク、韓国労働研究院労働関係研究本部）

第二部 アジェンダ化

第4章 労働健康アジェンダの知識化：苦痛が事実になるまでに
（ユン・ジンハ、延世大学 保健大学院）

第5章 労働健康アジェンダの社会化：メディアを中心に（キム・ジファン、京郷新聞 政策社会部）

第6章 労働健康アジェンダの政治化：労働安全保健団体の活動を中心に（イ・ジンウ、ハンイル病院 職業環境医学センター）

第三部 アクター

第7章 労働界の活動1：韓国労総（キム・グァンイル、韓国労働組合総連盟 産業

安全保健本部)

第8章 労働界の活動 2：民主労総（チェ・ミョンソン、全国民主労働組合総連盟労働安全保健室）

第9章 経営界の活動：経総を中心に（イム・ウテック、韓国経営者総協会 安全保健本部）

第四部 法と行政

第10章 産業安全保健の法制史：「産業安全保健法」と「産業災害補償保険法」を中心に（ジョン・ヒョンベ、江原大学 法学専門大学院）

第11章 行政の構造：問題点とその革新のための方案（ジョン・ジンウ、ソウル科学技術大学 安全工学科）

第12章 裁判所と判例（パク・ダヘ、全国金属労働組合 法律院）

第五部 「重大災害処罰法」の時代の登場

第13章 立法過程（チョン・ヘユン、三党の補佐官の経験と認識）

第14章 法の構造（クォン・オソン、誠信女子大学 知識産業法学科）

第六部 代案形成のための議論

第15章 なぜシステムなのか（ペク・ドミョン、緑色病院 職業病・環境性疾患センター）

第16章 災難・災害における政治過程（イム・ギホン、慶南研究院 包容協力社会研究室）

第17章 労働健康の議会政治（パク・サンフン）

第18章 包括的な職場の安全保健管理体系の構築のための方案（リュ・ヒョンチョル、韓国労働安全保健研究所）

結論：韓国における労働健康体制の性格（イ・サンジク）

2023年度「国会未来研究院」研究報告書(刊行予定)

労働の未来と国会の役割：ガバナンスと政策過程

チョン・ヘユン副研究委員（研究責任者）、イ・サンジク副研究委員、
パク・ヒョンソク研究委員、パク・サンフン研究委員
パク・ウン（漢陽大学 経営学科 博士課程修了）、ゴ・ミンジ（ソウル大学 社会学科 博士課程）、
イ・ビョンゴン（ソウル大学 社会福祉学科 修士卒業）、カン・ギョンヒ（ソウル大学 社会学科 修士課程）

□問題意識及び研究における問い

“韓国の労働政策は、何処で、誰によって、決められるのか”

労働政策研究が個別の制度における効果の有無のみを問い、断片的な立法対案を探ることに過度な注目が集まっているとの問題意識から出発する。構成員の不適応や政策の失敗における原因を探するためには、制度が作られ、利害関係が調整される過程、つまり、制度における政治過程について考察する必要がある・労働政策過程における「最上位ガバナンス」に関する研究

□研究対象及び研究方法

- ・「環境労働委員会」や「経済社会労働委員会（労・使・政委員会）」を中心として分析
- 制度（構造）、人（構成）、活動の分析
- ・中央単位（集团的労使関係）と、地域単位（「光州型雇用」）における政治過程を分析

□分析の観点

- ・規範的なアプローチよりは、その現状を分析
- ・研究における主な問い
- “なぜ「環境労働委員会」は忌避される委員会になったのか（誰が「環境労働委員

会」の委員になっているのか) ”

- “労・使・政・公は誰であり、誰が支配しているのか（誰が権力を持ち、誰に利益になるのか） ”

“効果や役割がないと言いながら、アクターたちはどうして離脱と脅かしを繰り返しながらも参加しており、その機構はどうして25年間も持続されたのか”

(予想される目次)

第一部 労働政治の過程に関する研究はなぜ必要なのか

第1章 問題の提起：労働のない国会、当事者のない立法

第2章 韓国民主主義における労働アジェンダが扱われるパターン：大統領制における議会の動き方

第二部 労働政策は、誰によって、何処で、どのようにして決められるのか

第3章 「経済社会労働委員会（労・使・政委員会）」の構造と構成（人物）

1. 構造と構成における変化を語る
2. 労・使・政・公は誰であり、誰が支配しているのか

第4章 「環境労働委員会」の地位を役割

1. 「環境労働委員会」はどのような変化を経たのか
2. 誰が「環境労働委員会」の委員になるのか（なぜ忌避される委員会になったのか）
3. どのような法案が発議され、成立されるのか

第5章 中央単位：集团的労使関係の変遷とその政治過程

第6章 地域単位：「光州型雇用」を通して見る地域におけるコーポラティズムの現在

第三部 韓国事例の類型化と国会の役割

第7章 結論：韓国の労働政策過程における特徴と対案

2023年度国会共同研究（立法調査処・国会未来研究院）報告書（刊行予定）

民主化以後、労働改革の政治過程

チョン・ヘユン副研究委員（研究責任者）、イ・サンジク副研究委員

□ 研究対象及び研究方法

- ・ 民主化以降の主な労働法制における政治過程を分析。
- ・ 労働（労使関係）改革という用語は金(キム) 金泳(ヨン) 泳三(サム) 三政権期から登場し、政治・社会におけ主要なアジェンダになった。しかし、その「改革」の意味をめぐっては、様々な主体の間で、相反する文脈の上で議論が展開され、利害関係の調整よりはむしろ対立と混乱が続く状態を招いたとも言える。こうした状況を分析するためには、法制における争点や、その立法課題を明らかにすることも重要ではあるが、政策の企画・形成過程の文脈を検討する作業も必要である。複数の利害関係者を代表する統治機関としての国会は、利害関係者の間での対立を代表し調整することに成功したのか、また、その議論の過程を通して、共同体レベルの合意を導き出したのかについて考察する必要がある。

□ 労働改革に関する国会の共同研究課題の一環として企画（分冊刊行）

- ・ 「立法調査処」は、最近の労働改革をめぐる主要な法制の争点を明らかにし、その立法課題をまとめる。
- ・ 「国会未来研究院」は該当する主要法制における政治過程を明らかにする。

□ 予想される目次

第1章 はじめに：なぜ労働改革の政治過程なのか

第2章 非正規職法、派遣法の決定とその政治過程

第3章 労働時間に関する法制における政治過程

第4章 おわりに：労働改革の成功のための政治的条件は何であるのか

2024年度国会未来研究院の研究計画

労働の未来と政策ガバナンス：雇用労働部に関する研究

チョン・ヘユン副研究委員（研究責任者）、イ・サンジク副研究委員、
パク・ヒョンソク研究委員、パク・サンフン研究委員

□ 問題意識

- 国会による牽制と監視の対象でもある行政府の雇用労働部を分析することを通して、雇用・労働政策過程における政府の役割を検討し、国会の役割を模索する。
- 2022年・2023年度における「労働」研究の結果を含め、多数の国会関係者からの証言によると、労働に関するアジェンダの形成から、その最終的な決定や執行まで、雇用労働部などの政府機関が握っている権限と主導権は相当程度に達していることが分かる。これについて今までの先行研究は「政府」を単一の主体として仮定するなど、結果論的な解釈に留まっている。しかし、雇用労働部はその本部と六つの地方庁、40個の支庁、二つの出張所、所管業務が委任されている15個の委員会、各種の傘下団体に組織され、その構成員も1,000名を超える巨大な組織である。当然、そこで行われる決定と執行についても、多次的で組織的なレベルで行われていると想定することが妥当であるだろう。つまり、雇用労働部の構造やダイナミックスを理解することで、労働政策の決定過程における政府の役割をより立体的に考察することができる。
- 雇用労働部の傘下に置かれている委員会は、準司法・立法機関として、個別的・集団的な労使対立や紛争を調整する役割を果たしており（例：中央労働委員会）、また、議論・協議・審議・諮問機構など（例：最低賃金委員会）の各種の委員会は、労働政策の形成にも相当程度の影響力を及ぼしているものの、それについての研究は不在している状態である。
- 雇用労働部の歴史と構成、組織の運営と役割、政党と市民社会との関係、予算の執

行と政策の進め方などを分析することによって、韓国の労働政策の決定と執行の現実をより实际的に捉えることができる。

- ・日本やフランスのように、官僚制・行政機構の役割が大きい国における労働ガバナンスと比較研究を通して、韓国型統治構造を把握し、労働政治における類型論的な特徴を究明する。
- ・国会の主な役割は行政府の牽制と監視である。雇用・労働行政の主体であり、労働ガバナンスの核心的な軸でもある雇用労働部に対する批判的な分析は、国会出捐の研究機関のみで遂行できる独創的な作業である。

予想される目次)

第一部 労働政策のガバナンス研究はなぜ必要なのか

第1章. 労働政治と労働行政、「環境労働委員会」と雇用労働部

第2章. 比較政治的な文脈：フランスと日本における労働行政の特徴とは何であるのか

第二部 雇用労働部の歴史と構造

第3章. 行政各部のなかでの雇用労働部の地位と歴史（規模と予算など）

第4章. 中央本部、所属機関（地方庁と支庁、委員会）、傘下機関の構造と役割の変化

第5章. 人的構成における主な変化

第三部. 雇用労働部はどのようにして政治と社会に会っているのか

第6章. 行政府の中の雇用労働部－雇用労働部と大統領府との関係、政府各部との関係

第7章. 立法府と雇用労働部の間での協力、緊張、対立－立法発議と審査、国政調査のなかの雇用労働部

第8章. 市民社会と雇用労働部－官僚と労・使は委員会のなかでどのような形で会っているのか

第9章. 専門家と雇用労働部 – 国家支援研究と公益委員を媒介とした専門家活用の政治

第四部 事例研究：雇用労働部は最低賃金の諸般過程のなかで、どのような役割を果たしているのか

第10章. 合意型行政機関における行政各部の役割と権力関係：「最低賃金委員会」の構成、審議、議決の過程

第11章. 準司法行政機関としての雇用労働部が市民社会の中で持つ地位と役割：「勤労監督」など最低賃金法の違反監視と行政指導

第12章. 国会立法の（実質的な）支援機関：最低賃金法の改定過程における雇用労働部の役割

第五部 労働行政の現在と国会の役割

第13章. 韓国型労働行政の特徴と構造

第14章. 国会の役割の模索

한일 포럼
韓日フォーラム

인 쇄	2023년 9월
발 행	2023년 9월
발 행 인	김 현 곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	명문인쇄공사(02-2079-9200)

