

코로나19 재난 상황의 필수노동자 지원 정책을 누가 지지하는가?: 보건의로, 돌봄, 청소, 배달노동자에 대한 시민인식 패널조사 데이터 분석*

신진욱**

박선경***

이 연구는 2020~21년에 수행한 코로나19 시민인식 패널조사 데이터를 이용하여 보건의로, 돌봄, 청소, 배달, 운수, 물류 등 이른바 필수업무종사자들의 처우개선 정책에 누가 왜 동의 혹은 반대하는지 분석했다. 첫째, 의사나 보건의로 공무원보다 의료·돌봄·청소 업무에 종사하는 노동자들이 더 많은 지지를 받았다. 둘째, 필수노동자의 처우개선에 대한 동의 및 동의 지속에는 코로나19 감염이나 경제적 피해 경험, 실직과 소득감소 등 위험의 인지, 정부의 재난 대응에 대한 긍정 평가가 강한 영향을 미쳤다. 셋째, 경제적 지위의 설명력은 일관되지 않았다. 연구결과는 필수노동자들에 대한 사회적 연대가 무엇보다 사람들의 직간접적인 재난 경험과 정부 역할의 중요성 인지와 같은 상황 변수에 의해 큰 영향을 받으며, 따라서 재난 상황에 형성된 기회의 창을 활용할 수 있는 정치적 역량이 제도개선 노력의 성공을 위해 중요함을 시사한다.

주제어: 코로나19, 재난, 필수노동자, 처우개선, 사회적 연대

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었다(NRF-2018 S1A3A2075609).

** 주저자, 신진욱은 베를린자유대학교(Freie Universität Berlin)에서 박사학위를 취득하고 현재 중앙대학교 사회학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 민주주의, 정치담론, 사회운동, 사회불평등, 복지정치 등이다(socioshin@cau.ac.kr).

*** 교신저자, 박선경은 뉴욕대학교(New York University)에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 인천대학교 정치외교학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 비교정치, 정치경제, 정치레짐 및 한국정치이다(skpark@inu.ac.kr).

I. 서론

코로나19 재난 상황을 경험하면서 국민들의 생명·안전과 사회 유지를 위한 필수업무 종사자들의 역할과 경제적 실태에 대한 사회적 관심이 커졌고 그에 상응하는 정책 대응도 이뤄지고 있다. 이전에 사회적으로 크게 주목받지 못했던 직업군인 배달·택배 종사자의 노동환경에 대한 관심이 증가했고, 간호사와 기타 의료인력의 노고와 처우개선 문제에 대한 공감도 커졌다. 그러나 이러한 필수노동자들의 고용·소득과 근로조건, 사회보장을 개선하기 위한 정책에 대해 얼마나 견고한 사회적 공감대가 존재하는지는 국내외 학계에서 아직 충분히 연구되지 않았다.

그런 학문적 공백을 메우기 위해서 이 연구는 2020년과 2021년에 두 차례에 걸쳐 수행한 패널조사 데이터를 이용하여 의사, 간호사, 기타의료인력, 돌봄노동자, 청소·배달·운수·물류노동자, 보건의료 공무원 등 필수업무종사자들의 처우개선을 얼마나 많은 사람이 지지하는지, 어떤 직업군의 필수업무종사자가 특별히 많은 사람의 지지를 받는지, 필수업무종사자의 처우개선에 대한 찬성 여부, 찬성의 지속 또는 변심을 설명하는 가장 강력하고 일관된 요인은 무엇인지를 분석했다.

코로나19는 감염의 공포와 이동의 제한만 초래한 것이 아니라 사람들의 일자리와 소득, 노동의 일상에까지 큰 영향을 미쳤다. 봉쇄와 방역 조치로 직장, 학교, 돌봄기관들이 폐쇄되었고 그로 인한 어려움은 저소득층 등 사회적 약자들에 특별히 가중되었다. 대량실업, 취업난 악화, 고용상황 악화에 따른 취업자들의 협상력 약화, 근로시간 감소와 소득감소, 1인 가구의 사회적 고립에 따른 심리질환 등 실로 다양한 형태로 사람들은 팬데믹의 고통을 경험했으며 그 영향은 장기간 휴터효과를 낳을 것으로 우려되고 있다(Cantillon et al., 2021; ETUI, 2020; OECD, 2021; Rhee & Svirydzenka, 2021; Schwab, 2020).

그와 같은 팬데믹 상황에서 인류는 새로운 위협에 직면했지만, 다른 한편으로는 예전부터 존재하던 사회문제를 자각하게 된 면도 있다. 그처럼 코로나19를 계기로 사회적 관심을 받게 된 것 중 하나가 이른바 ‘필수업무종사자’, 그중 특히 ‘필수노동자’의 중요성이다. 팬데믹 상황에서 사회적 거리두기와 봉쇄 등 여러 방역 조치가 시행되는 가운데, 사회를 유지하고 사회구성원들의 기본적 필요를 충족시키기 위해 중단될 수 없는 업무를 수행한 사람들이 감염의 위험과 과로, 인력부족, 극도의 스트레스를 겪으며 일하고 있는 현실이 사회적 주목을 받게 되었다(Blau et al., 2021; Fernández-Reino et al., 2020; Gaitens et al., 2021; Kane & Tomer, 2021; Paul, 2020; Reich, 2020; Reid et al., 2020).

그러한 필수업무 중 특히 팬데믹과 비대면 상황에 직결되는 핵심 분야로서 보건의료, 돌봄, 배달·택배노동 등을 꼽을 수 있으며, 그 밖에도 교육기관, 비상상황 대응업무(경찰, 소방관, 응급의료 등), 식재료와 식료품의 생산·가공, 필수 소매업, 공공교통운수, 교정기관, 군대, 전기·통신 등 폭넓은 부문이 여기에 해당된다. 그런데 이 부문 종사자들은 감염과 과로, 심리적 압박, 가족과의 단절 등 많은 개인적 희생과 위험을 안은 채 일하고 있는 현실이다. 따라서 필수노동자들의 안전을 위한 조치를 비롯하여 노동강도, 고용안정성, 임금, 사회보장, 인력확충 등 처우개선이 시급하다.

이러한 상황에서 최근 국내의 여러 선행연구가 코로나19가 필수업무종사자들에게 미치는 영향, 필수노동자들의 전반적인 고용·소득 실태와 노동환경, 그리고 정책대안 등이 주제들을 폭넓게 다루었다(박고은·김규혜, 2021; 박선경·신진욱, 2021; 신수정, 2021; 이승윤 외, 2021; Lee et al., 2021). 뿐만 아니라 필수업무나 필수노동자 개념을 중심에 두지 않더라도 그에 해당하는 보건의료, 돌봄, 청소, 배달노동자 등의 현황 및 정책적 과제들에 관한 연구들이 최근 특히 코로나19 상황과 결부되어 활발히 수행되고 있다(김영, 2021; 박선경·김희강, 2021; 석재은, 2020; 이다혜, 2021; 이은경, 2021).

그러나 필수노동자들의 상황을 개선할 정책대안들을 현실에서 구현하려면, 그러한 변화를 지지하거나 반대하는 정치사회적 힘들이 무엇인지 정확히 파악해야 한다. 의사, 간호사, 청소노동자, 배달·운수노동자에 이르기까지 다양한 필수업무종사자들이 모두 사회적 인정과 지지를 받는가? 부자들은 저소득 필수노동자를 위한 더 많은 재정 지출에 찬성하는가? 필수업무에 종사하는 비정규노동자들의 고용보호와 복지확대를 위한 정책을 다른 비정규노동자들이 지지하는가? 코로나19와 같은 재난의 경험은 직업, 소득, 이념의 차이를 넘어 필수노동자에 대한 지지를 높이는가?

이 같은 질문들에서 출발하여, 본 연구는 미시적 차원에서 누가 왜 필수노동자들의 처우개선에 찬성하는지, 어떤 사람이 필수노동자 처우개선 정책에 대한 지지를 지속했고 어떤 사람이 지지를 철회했는지를 추적했다. 이를 위해 본 연구는 (1) 코로나19 피해경험과 위험인지, 정부의 코로나19 대응에 대한 평가 등의 상황 변수, (2) 정치성향 및 이념성향, 사회적 신뢰와 같은 인지적 요인, 그리고 (3) 자산·학력·세대·성별 등 사회인구학적 속성들의 상대적인 영향력을 통계적으로 분석하였다.

II. 개념정의와 연구배경

1. 개념체계와 핵심 쟁점: ‘필수성’과 ‘노동자성’

코로나19 확산 이후 ‘필수노동자’에 관한 많은 논의와 연구가 이뤄지고 있지만, 현실에 대한 보다 정밀한 이해와 정책 대응을 위해 필요한 세분화된 개념체계는 아직 충분히 다듬어지지 않은 상태다(이승윤 외, 2021). 필수노동자 또는 필수업무종사자를 정의하기 위해 먼저 규명되어야 하는 것은 ‘필수성(essentialness)’의 의미다. 필수노동자나 필수종사자를 말하기 위해서는 먼저 그러한 노동과 활동이 행해지는 제도적 영역이 전제되어야 하는데 ‘필수산업’, ‘필수업무’, ‘필수서비스’ 등의 개념이 그에 해당한다.

국제노동기구(ILO)는 ‘필수 서비스(essential services)’를 “그것의 중단이 그 사회의 인구 전체 또는 일부의 생명, 안전, 건강을 위협하게 되는” 서비스로 정의했다(ILO, 2001). 경제협력개발기구(OECD)는 필수서비스를 “지역 경제 작동의 중심에 있”으며 “경제활동의 지속에 결정적인” 서비스로 정의했다(OECD, 2020). 코로나19 대응을 위해 미국 국토안보부가 2020년 8월에 작성하였고 미국 질병청(CDC)이 정책수립의 기반으로 삼은 ‘필수인프라’ 산업 및 직업 목록은 아래와 같다(DHS, 2020).

〈표 1〉 필수인프라의 산업 부문과 해당 직업군의 예

산업 부문	직업군
보건의료	병원·약국 종사자, 의약품·의료기기 공급자, 장례업자, 돌봄노동자
식품·농업노동자	식품가공 및 제조 노동자, 식료품점·편의점 종사자, 농업종사자, 배달·창고노동자
사법·공공안전·응급	소방관, 응급의료요원, 교정기관 종사자, 경찰, 응급서비스 종사자, 건물보안요원
교통·운송	대중교통기관 종사자, 청소노동자, 우편업무 종사자, 자동차산업 노동자
필수 제조업	필수 물품 제도 및 공급 부문의 종사 노동자
에너지	에너지 부문 종사자, 석유·천연가스 부문 종사자, 전기 부문 노동자
공공서비스	공공일자리 종사자, 배관·전기 기술자, 도로·건물 종사자
통신	통신 인프라 종사자
기타	국방, 금융 등 기타 필수 서비스 부문 종사자

그런데 위와 같은 다양한 필수 부문의 ‘종사자’와 필수 ‘노동자’는 그 의미가 같지 않다. 예컨대 대표적 필수 부문인 보건의료 분야에 종사하는 사람은 의사, 간호사, 간

호조무사, 의료기관의 청소·경비·시설·급식노동자를 모두 포함한다. 그런데 이들은 소득, 고용형태, 근로환경, 사회적 지위 등 모든 면에서 대단히 다르며, 이들 사이에 차별구조가 존재하기도 한다. 즉 ‘필수노동자’는 ‘필수업무종사자’의 일부지만 둘은 간단히 호환가능한 개념으로 혼동되면 안 되는 것이다.

이 차이는 실제 여러 선행문헌에서 예리하게 다뤄졌다. 예를 들어 미국에서는 필수업무종사자의 계층화가 인종적 균열축에 따라 이뤄져서 흑인, 라티노가 다수인 하층 필수노동자에 대한 인종적 편견이 있고, 유럽에서도 의사 등 전문직 필수업무종사자와 저숙련 이주민 필수노동자들에 대한 사회적 시선이 상이한 것으로 나타난다(Bulat, 2019; Hainmueller & Hiscox, 2010; Naumann et al., 2018). 그러므로 필수업무종사자들 중에서 정확히 어떤 집단이 그 사회적 기여와 헌신에 비해 저평가되고 있고 정책적 지원이 필요한지를 특정할 수 있으려면, 사회시스템에 대한 기능적 ‘필수성’을 강조하는 ‘필수업무종사자’라는 상위개념 내에서 특히 그러한 서비스를 공급하는 노동자들의 ‘노동자성’을 강조하는 ‘필수노동자’ 개념을 구분할 필요가 있다.

코로나19 상황에서 필수노동자는 국제적으로 다양한 용어로 불리고 있다. 그중 ‘essential workers’, ‘key workers’, ‘critical workers’ 등은 그 의미가 상당히 중첩되는 인접 개념들로 볼 수 있다. ILO, OECD, IMF, UN 등 국제기구에서 이 개념들은 종종 혼용되며, ‘critical key workers’, ‘essential and critical workers’처럼 느슨하게 중복해서 조합되기도 한다. 이와 달리 ‘최전방 노동자(frontline workers)’ 또는 ‘최전방 필수노동자(frontline essential workers)’는 필수노동자 중 특히 코로나19 상황에서 감염 위험을 안고서 대면 노동을 해야 하는 집단을 가리키는 하위개념이다(CDC, 2020).

여기서 주목을 요하는 점은, 이미 코로나19 이전부터 이 필수노동자들의 ‘필수성’과 ‘노동자성’의 긴장관계에서 여러 쟁점과 문제가 발생해왔다는 사실이다. 필수업무의 기능적 필수성을 강조하는 관점에서는 노동자들의 결사권, 파업권, 단체행동권 등 일부 기본권이 제한될 수 있으며, 공익적 목적을 위해 이들의 희생을 의무화할 수 있는 논리가 종종 도출되곤 했다(신수정, 2021). 그런 의미에서 “모든 노동은 필수적이며 보호되어야 한다”는 말도 원론적으로 타당하지만,¹⁾ ‘필수노동자’의 ‘필수성’ 개념에는 특정한 역사적 맥락과 쟁점이 함축되어 있는 것이다. 이에 대해 ILO는 기능적 필수성을

1) UN Office of the High Commissioner for Human Rights. ““Every worker is essential and must be protected from COVID-19, no matter what.” – UN rights experts” May 18, 2020. <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25892&LangID=E> (접근일: 2022년 2월 20일)

명분으로 노동자의 기본권을 침해할 위험을 경계하면서 엄격한 조건에 한하여 파업권을 제한할 것을 권고해 왔으며, 그들이 수행하는 업무의 사회적 필수성 때문에 일반적으로 희생을 요구하는 것이 아니라 노동자들의 기여와 권리 사이에 이익 균형(balance of interests)을 위한 조치가 적극적으로 시행되어야 함을 강조해왔다(Knäbe et al., 2019).

그러한 역사적 맥락에서 보면 코로나19 시대에 필수노동자들의 높은 사회적 기여와 낮은 사회적 인정 간의 간극은 감염병 상황으로 일시적으로 발생한 새로운 문제가 아니라, 오래된 구조적 문제와 노사 간 쟁점의 연장선상에 있다. 필수노동자들이 것처럼 사회시스템 내에서의 기능적 중요성에 비해 저평가되고 다양한 종류의 위험에 지속적으로 노출되는 현실은, 보다 심층의 사회적 차별과 불평등 구조에 긴밀히 연결되어 있다. 고용주에 일방적으로 유리한 계약, 노동시장 내 연령, 성별, 교육, 숙련에 따른 격차가 대부분의 필수노동자 직업군에 존재하며, 많은 나라에서 이러한 구조적 취약성은 이주, 인종, 종교 등에 따른 문화적, 정치적 차별의 구조와도 맞닿아 있다. 그렇기 때문에 단순히 사회필수 업무라는 기능적 중요성 때문에 당연히 많은 사람이 그 종사자들의 처우개선을 지지할 것이라고 단언할 수 없다. 본 논문이 필수노동자 처우개선 정책에 대한 사회적 지지 기반의 폭과 지속성을 분석하려는 이유가 여기에 있다.

2. 코로나19 시대의 필수노동자 현황과 선행연구

필수노동자는 코로나19 위기의 초기부터 주목받았다. 미국에서 노동부 장관을 지낸 로버트 라이시는 2020년 4월에 가디언지에 기고한 널리 알려진 글에서 팬데믹의 영향에 따라 네 개의 계급을 구분한 바 있다. (1) 'The Remotes'는 안전한 비대면 활동을 할 수 있는 전문가, 경영자, 기술자 등이며, (2) 'The Essentials'는 사회의 유지를 위해 필수적인 기능에 종사하기 때문에 감염 위험을 안고 일하는 직업군, (3) 'The Unpaid'는 팬데믹으로 인해 실직하게 되는 집단, (4) 'The Forgotten'은 감옥, 요양 시설 등 폐쇄된 집합수용시설에서 집단감염 위험이 가장 높은 집단인데, 이중 뒤의 세 계급이 팬데믹 상황에서 각기 다른 방식으로 큰 위험에 노출될 것이라는 점을 라이시는 경고했다(Reich, 2020).

이 세 집단이 모두 코로나19 상황의 장기화 속에서 사회적 관심의 대상이 되었지만, 그중 특히 필수노동자 집단은 노동시장 내의 다수 인구층을 포함할 뿐 아니라 재난 상황에서 사회 주요기능의 유지에 결정적 역할을 한다는 점에서 중요성을 갖는다. 그런데 바로 이 부문의 종사 노동자들이 불안정한 고용상태와 저임금, 열악한 노동환

경, 산업안전 환경의 미비 등 많은 심각한 문제 속에서 일하고 있다는 사실이 코로나 19를 계기로 주목받게 된 것이다(OECD, 2022; Reid et al., 2020). 미국에서 CDC 필수산업 목록을 토대로 수행된 경험적 조사 결과에 따르면, 실제로 다양한 필수업무 종사자 직업군 가운데 코로나19 상황에서도 재택근무를 할 수 없었던 최전방 필수노동자들은 저학력·저숙련·저임금 노동자가 다수인 것으로 확인되었다(Blau et al., 2021).

이들의 감염 위험은 실제로 매우 컸다. 대면 접촉을 해야 하는 노동자들의 코로나 19 감염률은 일반인의 몇 배에 달한 것으로 조사되었다. 미국 직업안전보건국(OSHA)에 접수된 필수서비스 부문 노동자들의 민원 분석결과에 따르면, 노동자들이 감염 위험을 호소하는 민원 빈도의 증가가 실제 이후 해당 직장에서 코로나 사망자 발생과 강한 상관관계를 가질 정도로 이들이 감지하는 위험은 실질적이었다. 나아가 이들은 본인의 안전 뿐 아니라 가족과 지인들에게 바이러스를 옮길 위험에 대해 극도의 불안과 죄책감을 경험하는 것으로 보고되었다(Gaitens et al., 2021).

이처럼 열악한 고용·소득 상황에서 감염과 사망의 위험을 감내해야 하는 현실에 대해서 회사, 직장상관, 정부, 사회여론이 보이는 무관심과 무책임은 노동자들에게 깊은 '도덕적 상처(moral injury)'를 남긴다는 점이 많은 문헌에서 지적되었다. 여기서 도덕적 상처란, 사람들의 도덕적 코드를 훼손하는 행위나 사건, 또는 도덕적 기대에 상응하는 행위의 부재로 인해 생겨나는 정신적 고통을 뜻한다. 어린이·노인 등 취약 집단의 희생을 초래한 인재(人災), 조직 상관이나 결정권자의 무책임, 재난 희생자들에 대한 사회적 지지의 부재로 인해 당사자들이 겪는 분노와 좌절이 여기에 해당한다(Williamson et al., 2020). 코로나19 상황에서 필수노동자들의 감염 위험과 열악한 노동환경에 대해 회사, 정부, 사회가 무관심, 무대응의 태도를 보인다면 노동자들은 분노와 고립감, 모욕감, 무력감, 자학 등의 정신적 고통을 경험하게 된다.

그런데 필수노동자들의 감염 위험, 노동환경, 업무 스트레스와 도덕적 상처는 각 사회의 제도 환경과 정부 대응에 따라 그 폭과 강도가 상이하다. 많은 선진국이 코로나 19를 계기로 향후 다양한 감염·기후 재난에 대비하여 직업안전보건(OSH: Occupational Safety and Health) 시스템을 대폭 확충했다(ILO, 2021). 뿐만 아니라 독일을 비롯한 유럽 복지국가의 정부들은 최전방 필수노동자들에게 방역안전 장비 제공, 보너스 등 현금지원, 최저임금 인상 등 다양한 형태로 경제적 보상을 확대했고 자녀 돌봄의 기회를 우선적으로 제공하는 등의 적극적 대응을 했다(김유휘, 2020; Kane & Tomer, 2021). 그와 달리 최전방 노동자들에 대한 특별한 배려가 부족했던 곳에서 이들은 종종 감염, 과로, 번아웃과 우울증 등 심리질환의 희생자가 되었다.

한국에서도 코로나19 확산과 더불어 사회적 거리두기로 일상적인 삶의 패턴이 바뀌었고 이전에 사회적으로 주목받지 못했던 직업군인 택배·배달노동자에 대한 사회적 관심이 증가했다. 또한 확진자 치료와 돌봄의 중요성이 커지면서 간호사와 그 밖의 의료인력, 돌봄서비스 종사자들의 기여와 이들이 처한 어려움, 처우개선 과제에 관해 논의가 활발해졌다. 서울시 성동구가 선도적으로 2020년 9월에 《필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례》를 제정·시행했으며(이승운 외, 2021), 정부는 2020년 12월에 《필수노동자 보호·지원 대책》을 발표하고 대응을 구체화했다.

뒤이어 2021년에 여러 정책과 법제 개선이 이뤄졌다. 택배, 쿠팡서비스, 대리운전 종사자 등 14개 직종 종사자에 대한 산재보험 및 고용보험 적용이 확대되었고(2021년 7월, 2022년 1월 시행), 택배·배달 종사자를 지원하는 《생활물류서비스법》(2021년 7월 시행), 민간 가사서비스 종사자에 관련된 《가사근로자법》(2021년 6월 시행), 그리고 앞에 여러 번 언급된 《필수업무종사자법》(2021년 5월 제정, 11월 시행) 등과 같이 필수노동자의 보호·지원을 위한 계획 수립 및 집행의 근거를 마련하는 여러 법률이 제정되었다.

이와 더불어 돌봄, 보건의료, 배달·택배·물류, 청소노동자 등 핵심 직업군 종사자들의 사회경제적 실태와 문제해결을 위한 정책대안에 관한 연구들이 활발히 이뤄지고 있다. 이승운·백승호 교수 등이 ILO에 제출한 한국 필수노동자 조사보고서는 한국에서 다양한 분야의 필수노동자들을 망라한 질적 연구를 수행했다(Lee et al., 2022). 이 연구는 민간 및 공공병원과 공공기관의 청소노동자, 버스기사, 집배노동자, 야간배달노동자 등과 심층면접한 사례연구를 수행했는데, 그에 따르면 한국에서는 코로나19 이전부터 필수서비스 부문 노동자들이 고용·소득의 안정성, 노조 등 조직자원, 법적·제도적 보호, 인력공급, 노동과정 등에 대한 통제권 등 여러 면에서 취약하여, 필수업무에 준하는 많은 육체적·심리적 수고를 요구받으면서도 그 업무를 달성하기 위해 종사자가 동원할 수 있는 조직적·사회적 자원은 부족한 부정합성이 있는 것으로 확인되었다.

종사부문별로 보면, 돌봄 영역에서 박고은·김규혜는 코로나19 상황에서 필수노동자의 현황 연구의 맥락에서 돌봄노동자 사례에 대한 질적 연구를 수행했는데, 여기서도 코로나19 이전부터 존재하던 높은 노동강도와 고용·소득 불안정 등의 문제가 팬데믹 위기 상황에서 더 심화되었을 뿐 아니라 감염 위험과 새로운 산업재해 위험까지 더해진 상황에서 인력지원이나 소득보장 등 대응책은 여전히 미비한 상황을 보고했다(박고은·김규혜, 2021). 석재은(2020)은 것처럼 돌봄노동자들이 불안정한 고용상태에서 적절한 제도적 지원과 보호를 받지 못한 채 경제적으로도 저평가되고 있는 근본적인 원인으로 돌봄노동의 “비주류화와 평가절하”를 들었다.

한편 보건의로 분야에서는, 한국이 인구 대비 전체 병상 수는 국제비교상 높은 편이지만 인구 대비 또는 민간 대비 공공병원 및 병상 수는 대단히 적은 데다 인구 대비 보건의로 인력의 수도 매우 부족하다는 점이 지적된다(이은경, 2022). 이런 배경에서 코로나19 상황에 급증하는 의료서비스 수요가 충족되지 못할 수 있다는 점과 더불어, 보건의로 노동자의 노동강도 과부하가 심해진다. 코로나19 시기에 보건의로 노동자들은 우울, 불안, 불면 등 정신적 어려움을 심하게 겪었는데 여기에는 감염 위험, 업무 스트레스, 응급상황 등 업무 자체의 요인, 재난 상황에서 역할과 운영 방식의 변화, 장기간의 고립, 가족에 대한 걱정 등이 복합적으로 작용한다(이소희, 2021).

택배·배달노동 역시 코로나19 상황에서 그 중요성이 높아지면서, 이 부문 노동자들의 과로사 등 문제들도 함께 커졌다. 코로나19 이전에도 온라인쇼핑 증가, 새벽배송 확산, 배달플랫폼 증가, 1인 가구 증가 등 요인으로 택배·배달업이 성장 중이었는데, 코로나19로 이 업종 노동자들에 대한 사회적 관심이 더욱 커졌다. 이 부문 노동자들 중에 상용직 비율은 전체 산업의 상용직 비율의 절반 밖에 안 되는 데 반해, 대부분 특고종사자인 자영업 성격의 종사자 비율은 전체 산업 내 비율의 두 배나 된다. 또한 택배회사-대리점-택배기사, 또는 음식점-배달앱업체-배달노동자 등으로 연결되는 복잡 다양한 계약형태에 놓여 있다. 이러한 여러 이유로 이 부문 노동자들은 제도적 보호망 바깥에 놓여 있는 경우가 많아서 고용불안정, 과로사, 사고사, 스트레스 등 많은 신체적, 정신적 위험에 노출된다(김진하·황민영, 2021; 배규식, 2020; 조규준, 2021).

청소·시설·경비노동자들도 필수기관 종사자로 빠질 수 없다. 청소·경비 관련 단순노무직의 90% 가까이가 50대 이상 중고령 노동자며 50% 이상이 중졸 이하 저학력자인데, 그중 청소원과 환경미화원은 70% 가까이가 여성노동자로서 '저학력·고령·여성' 등 여러 취약한 속성이 이 부문 노동자들에게 중첩되어 있어서 이들은 복합적 차별을 경험한다. 대다수 청소노동자들이 코로나19 확산 이후 정신적, 신체적 어려움의 가중을 호소하고 있는데, 무엇보다 소독 등 새로운 업무가 추가되고, 노동강도가 강화되며, 업무방식이 변화하여 일을 더욱 어려워지는 등의 여러 요인이 작용한다. 그러나 이런 문제를 경감시키기 위한 추가인력 채용도, 마스크와 안전 공간 제공 등 보호 조치도 없는 상태이며, 게다가 종사자들 내에서도 정규직/비정규직 등 고용형태 차이에 따라 차별적인 보호 조치가 행해지고 있다(김영, 2021; 이승윤 외, 2018; 최나현·김영, 2021).

Ⅲ. 연구 질문과 변수 구성

1. 연구 자료와 질문

앞에서 살펴본 것처럼 한국에서도 필수노동자들의 현황과 정책 과제에 관해 사회적 관심과 학술 연구가 활발해지고 있지만, 이들의 처우개선을 위한 정책들이 얼마나 폭 넓은 지지를 받으며 그러한 지지 의견이 얼마나 지속되는지에 관한 체계적 분석은 미흡한 상태다. 이러한 공백을 메우기 위해 본 연구는 ‘거버넌스의 다양성’ SSK 연구사업단과 한국리서치가 함께 시행한 웹조사(휴대전화 문자와 이메일을 통해 url 발송) 데이터를 사용하여 분석했다. 표본의 다양성을 확보하기 위해 지역별, 성별, 연령별 기준 비례할당추출 방식을 사용했고 전국 만 18세 이상 85세 미만 성인 남녀를 대상으로 설문응답자를 모집하였다. 1차 조사는 2020년 8월 19일부터 24일까지 시행되어 총 1,507명이 응답을 완료하였고 표본오차는 95% 신뢰수준에서 최대허용 표집오차는 $\pm 2.5\%p$ 이다. 2차 조사는 2021년 8월 19일부터 30일까지 시행되어 총 1,103명이 응답했고 표본오차는 95% 신뢰수준에서 최대허용 표집오차는 $\pm 3.0\%p$ 이다. 연구의 주요 질문은 다음 세 가지로 압축된다.

- (1) <질문 1> 필수업무종사자 중 누가 가장 지지받는가? 의사, 간호사, 기타의료인력, 돌봄노동자, 의료기관의 비의료노동자, 배달운수물류노동자, 보건의료공무원 등 다양한 필수업무종사자 중에서 의사와 같은 고학력 전문직에 대한 더 많은 보상이 사회적으로 더 많이 지지받는가, 아니면 간호사나 돌봄·청소·배달 노동자가 더 많이 지지받는가?
- (2) <질문 2> 필수업무종사자의 처우개선에 동의하는지 반대하는지를 설명해주는 가장 강력한 변수는 무엇인가? 필수업무종사자에 대한 지지는 정치성향이나 이념에 따라 달라지는가, 아니면 코로나19 피해경험이나 위험인지에 따라 달라지는가? 재산이 넉넉한 사람이 필수노동자를 더 지지하는가, 아니면 재산이 적은 사람이 더 연대하는가?
- (3) <질문 3> 2020년 1차 조사와 2021년 2차 조사를 비교했을 때, 코로나19 상황의 장기화에도 불구하고 필수노동자의 처우개선에 대한 지지를 지속한 사람들은 어떤 특성을 갖고 있으며, 반대로 1차에서는 찬성이었지만 2차에서 반대로 돌

아선 사람들은 어떤 사람들인가? 필수노동자에 대한 사회적 지지의 지속성은 어떤 요인에 의해 설명되는가?

문항에서는 코로나19에 대응하는 국내외의 필수노동자 보호·지원 정책들이 가장 대표적인 필수업무 분야로 간주하고 있는 보건의료, 돌봄, 환경미화, 배달·운수·물류를 택하여 ① 의사, ② 간호사, ③ 간호조무사 등 기타 의료인력, ④ 요양보호사나 간병인, ⑤ 병원청소노동자 등 비의료인 노동자, ⑥ 배달·운수·물류센터 노동자, ⑦ 보건의료 분야 공무원으로 서브문항을 구성했다. 응답자들에게 “코로나19 위기대응에서 필수적인 역할을 하는 직업군의 사람들이 있습니다. 아래에 제시된 사람들에 대해 정부가 무엇을 제공해야 한다고 생각하십니까?”를 묻고, 임금인상이나 처우개선 등 ① 적극적 조치 제공, ② 적절하게 제공, ③ 필요하지만 국가가 관여할 일이 아님, ④ 조치가 필요 없음 등 4개 보기 중에서 선택하도록 했다(〈표 2〉).

〈표 2〉 문항 질문과 서브문항의 필수업무종사자 분류

문항	보기	필수업무종사자 분류
“코로나19 위기대응에서 필수적인 역할을 하는 직업군의 사람들이 있습니다. 아래에 제시된 사람들에 대해 정부가 무엇을 제공해야 한다고 생각하십니까?”	① 임금인상이나 처우 개선 등의 적극적 조치를 많이 제공	의사
	② 임금인상이나 처우 개선 등을 적절한 선에서 약간 제공해야 한다	간호사
	③ 임금인상이나 처우 개선이 필요하지만 국가가 관여할 일은 아니다	간호조무사 등 기타 의료인력
	④ 임금인상이나 처우개선 등 조치가 필요 없다	요양보호사나 간병인
		병원청소노동자 등 비의료인 노동자
		배달·운수·물류센터 노동자
		보건의료 분야 공무원

2. 이론적 가설과 변수 구성

사회필수업무 종사자들의 처우개선 정책에 대한 동의 및 동의의 지속 여부에 영향을 미치는 요인을 설명하기 위한 본 연구의 이론적 가설들은 크게 (1) 코로나19 효과, (2) 인지적 성향, (3) 사회인구학적 속성이라는 세 범주로 묶을 수 있으며, 각 범주 안에서 보다 구체적인 작업가설들이 조작화될 것이다.

(1) **코로나19 효과**: 우선 고려할 수 있는 유력한 가설은 코로나19라는 재난 상황의

경험이 최전방 필수노동자들에 대한 태도를 보다 긍정적 또는 부정적 방향으로 변화시킬 수 있는 가능성이다. 공동체의 위기 또는 개인적 피해를 경험한 사람들은 열악한 노동환경 속에서 사회필수 업무를 수행하고 있는 노동자들의 처우개선에 대한 지지에 더 많이 동의할 수 있다. 그러나 반대로 전체 사회의 위기 상황에서 '모두 힘들다', '나도 힘들다'고 생각할 수도 있으며, 그럴 경우 필수노동자들의 처우개선을 위한 정책이 특혜에 해당하며 불공정하다고 여겨서 지지가 낮을 수 있기 때문에 한국 사례에서 이 가설의 타당성 여부가 관심사가 된다.

선행연구를 보면, 예를 들어 2021년에 유럽에서는 저숙련 이주노동자들을 포함하여 코로나 위기 상황에서 사회 필수기능을 수행하는 부문에 종사하는 노동자들에 대한 여론의 긍정적 태도가 코로나19 이전과 비교하여 높아졌고, 이러한 인식 변화가 안정화 될 경우에 저숙련 이주자 필수노동자들의 고용확대와 처우개선에 유리한 정책 환경이 조성될 수 있을 것으로 기대되기도 하였다(Fernández-Reino, 2021; Fernández-Reino et al., 2020). 그러나 유럽 여러 나라에서 발생한 노동자 집단감염 사례에서 볼 수 있듯이, 노동·복지제도가 잘 갖추어져 있는 나라에서도 저임금 노동자들의 열악한 현실에 의미 있는 변화를 가져올 만큼의 정책을 얼마나 많은 시민이 적극적으로 지지할지 더 면밀한 검증이 필요하다.

(2) 인지적 성향: 정치성향, 이념성향, 사회적 신뢰 등과 같이 비교적 장기적으로 지속되는 인지적 성향도 코로나19 상황에서 필수노동자의 처우개선 정책에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 좌파 정당을 지지하고 진보적 이념 성향을 갖는 사람이 코로나19의 개인적 피해경험이나 위험인지 정도와 별개로 필수노동자를 지지할 수 있으며, 반대로 보수-우파 성향의 사람들이 노동자 처우개선을 위한 정책에 반대하거나 찬성 태도가 오래 가지 않을 수 있다.

인지적 성향의 또 하나의 예로 사회적 신뢰 가설을 들 수 있다. 서유럽인들은 필수노동 업무를 수행해줄 이주노동자를 받아들이는 데는 동의하면서도 이들을 경계하는 시선을 갖고 있으며, 또한 필수노동의 사회적 중요성은 인식하면서도 그것의 가치는 폄하하는 등의 이중성을 보이는 것으로 나타난다(Bulat, 2019). 그런 관점에서 본다면 사회적 신뢰의 정도가 높은 사람들은 다양한 지위의 필수업무종사자들에게 그 사회적 중요성만큼 처우개선을 하는 데에 동의할 가능성이 높지만, 신뢰 정도가 낮을 때는 차별적이거나 비일관적인 태도를 보일 가능성이 높을 것이다.

(3) 사회·인구학적 속성: 끝으로 개인의 직업, 고용형태, 자산 등의 사회구조적 속

성이나 연령·성별 등 인구학적 속성이 필수노동자에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있다. 이와 관련된 하나의 흥미로운 쟁점으로서, 재정부담 가설과 지위경쟁 가설의 논쟁이 있다. 재정부담 가설은 처우개선이거나 복지지출에 대한 우려 때문에 필수노동자에 대한 부정적 태도가 형성된다는 것이다. 이 관점에서는 의사·엔지니어 등 고학력 전문직에 대해서보다 저임금 필수노동자에 대해서 부정적 인식이 많을 가능성이 있으며, 특히 소득이나 자산이 많은 상위계층이 하위계층 필수노동자의 복지 확대에 반대할 가능성이 높을 것으로 본다.

반면 지위경쟁 가설은 노동시장의 위계에서 필수노동자들과 유사한 지위에 있는 사람들이 오히려 필수노동자에 대한 정부와 사회의 지원에 반대하는 경향이 있다고 본다. 예를 들어 자신의 일자리를 위협하거나 노동력 공급 확대로 임금이 하락할 것을 우려하여 필수노동자 처우개선에 대해 부정적 태도를 취할 수 있으며, 자신과 유사한 상황에 있는 필수노동자들에게 혜택이 주어지는 것이 불공정하다고 느낄 수도 있다 (Hainmueller and Hiscox, 2010; Naumann et al., 2018).

〈표 3〉 이론적 가설과 변수 구성

이론적 가설	변수
(1) 코로나19 영향	① 코로나19 피해경험 및 위험인지
	② 코로나19에 대한 정부 대응 평가
	③ 문재인 대통령 국정수행 평가
(2) 인지적 성향	④ 주관적 이념성향 (자기평가이념)
	⑤ 사회적 신뢰의 수준
	⑥ 고용형태(상용/임시/일용/특고/프리랜서)
(3) 사회·인구학적 속성	⑦ 학력, 자산 계층
	⑧ 연령, 성별

① 코로나19에 따른 경제적 피해를 측정하기 위해서 코로나19로 인해서 본인이나 가족의 소득 악화 그리고 본인의 종사 업종 경제상황 악화²⁾에 대한 문항들을 사용하여, 세 가지 질문에 대한 평균값을 측정했다. 소득 감소 외에도 코로나19 감염 위험,³⁾

2) 이 문항의 정확한 표현은 다음과 같다. “코로나19로 인해 지난 6개월간 귀하 본인과 국가를 비롯한 전반적인 경제상황이 어떻게 변했다고 생각하십니까? 1. 나의 소득, 2. 나의 가구 전체 소득, 3. 내가 일하는 업종의 경제상태, ①매우 좋아졌다, ②약간 좋아졌다, ③동일하다, ④약간 나빠졌다, ⑤매우 나빠졌다.” 위 세 가지 문항 답변에 대해 나빠졌을수록 숫자가 큰 5점 척도로 측정했다.

코로나19로 인한 실적 위협⁴⁾ 코로나19로 인한 근무형태 변화⁵⁾ 등 주관적으로 인식하는 위협의 정도도 확인했다. 피해의 종합적인 규모를 알기 위해서 위의 여섯 가지 문항을 표준화한 후 평균값을 사용하였다. 수치가 클수록 피해나 위협을 많이 느끼는 의미를 의미한다.

② 코로나19대응평가는 코로나19에 대한 국가 기관의 대응을 평가한 문항을 사용하여 측정하였다. 대통령, 행정부, 전문방역기관(질병관리본부 등) 및 지방자치단체의 네 가지 정부기관들이 각각 코로나19와 관련해서 잘 하고 있는지 혹은 못하고 있는지를, '매우 못하고 있다'에서 '매우 잘하고 있다'까지 총 5점 척도로 측정했다.

③ 대통령 국정운영 평가를 사용했는데, 매우 못함에서부터 매우 잘함까지 총 5점 척도로 측정되었다.

④ 이념은 자기평가를 이념으로 측정했다. 본인의 정치이념이 진보와 보수 중 어디에 속한다고 생각하는지 묻는 문항에 대한 답변을 사용했고, 0점을 진보, 5점을 중도, 10점을 보수로 표기한 그림에 스스로의 이념을 표시하게 하여서 총 11점 척도의 연속형 변수이다.

⑤ 사회적 신뢰가 높은 사람일수록 타 직업군에 대한 처우개선에 동의하는 문화적 태도를 가질 확률이 높다. 이를 확인하기 위해 '일반적으로 사람들을 어느 정도 신뢰하십니까?'라는 물음에 대한 응답을 매우 불신부터 매우 신뢰까지 5점 척도로 측정된 변수를 사용하였다.

⑥ 지위경쟁가설을 확인하기 위해서는 고용형태에 대한 정보를 사용하였다. 고용이 안정적으로 보장되어 있는 정규직에 비해, 임시·일용직이나 프리랜서·특고·아르바이트 등 고용형태가 불안정한 사람일수록 필수노동자들과의 지위경쟁을 느낄 확률이 높다고 보고, 고용형태를 안정성을 기준으로 분리하였다. 고용형태를 묻는 질문에서 응답의 보기는 상용직(정규직 및 무기계약직), 임시직, 일용직, 프리랜서·특수형태근로종

3) 이 문항의 정확한 표현은 다음과 같다. “귀하께서는 본인이 코로나19에 감염될 위험이 얼마나 크다고 생각하십니까? ①매우 적다, ②다소 적다, ③크지도 적지도 않다, ④다소 크다, ⑤매우 크다, ⑥잘 모름.” 응답 중 잘 모름이라고 답한 사람은 결측값으로 하고, 위험이 적다에서부터 크다가까지의 총 5점 리커트척도로 측정하기도 하였다.

4) 이 문항의 정확한 표현은 다음과 같다. “귀하께서는 코로나19로 인해 실직할 위험이 얼마나 크다고 생각하십니까? ①매우 적다, ②다소 적다, ③크지도 적지도 않다, ④다소 크다, ⑤매우 크다, ⑥잘 모름.” 변수 코딩 방식은 각주 2번에서 언급한 것과 동일하다.

5) 이 문항의 정확한 표현은 다음과 같다. “코로나19로 인해 귀하는 다음의 근무형태 변화를 경험한 적이 있습니까? 경험한 것을 모두 선택해 주세요 ①변화없음, ②유급휴직, ③무급휴직, ④권고사직, ⑤해고, ⑥이직.” 변화가 없다고 응답한 사람을 0으로 나머지 모든 응답을 1로 한 더미변수로 코딩했다.

사자, 아르바이트 시간제, 고용주, 자영업자, 무급가족종사자의 총 8개로 제공되었는데, 이 중 상용직만을 1로 코딩하고 나머지를 0으로 코딩하여 더미변수로 측정하였다.⁶⁾

⑦ 통제변수(학력, 자산, 연령, 성별) 중에서 재정부담 가설을 검증하기 위해 학력과 자산 변수를 가지고 고학력자나 고자산층이 저임금 필수노동자층의 처우개선에 특별히 부정적이거나 비일관적인지를 보았다. 학력은 초등학교 졸업, 중학교 졸업, 고등학교 졸업, 전문대 졸업, 대학교 졸업 및 대학원 졸업까지 총 6단계로 구분된 6점 척도이다. 자산은 가구 자산으로서 5천만원 미만부터 9억원 이상까지 각각 1억원 단위로 구분된 11점 척도이다.

⑧ 연령은 20대부터 60대 이상까지를 각각의 더미변수로 측정하였고 20대를 기준 변수로 삼았다. 성별인 여성이 1인 더미변수이다.

이와 더불어 재난지원금 지급에 대한 태도의 영향도 함께 측정했다. 재정건전성을 우선시하는 보수이념을 지지한다면 필수직업군의 처우개선을 위해 정부가 무엇인가를 해야 한다는 의견에 반대할 가능성이 있다. 코로나19 위기 속에서 이러한 정부지원과 재정부담 논쟁이 가장 부각된 것은 정부의 재난지원금 지급 당시였다. 재난지원금이 재정에 부담이 되므로 지급하지 않아야 한다고 생각하는 사람일수록 필수직업군의 처우개선에도 부정적일 수 있고, 반대로 재난지원금 지급에 긍정적인 사람은 필수직업군의 처우개선을 위한 정부의 조치도 지지할 확률이 높을 수 있다. 이런 가능성을 통제하기 위해 재난지원금에 관해서 ‘국가재정을 고려해 추가 지급하지 말아야 한다’라는 의견을 1로, 재난 지원금 지급에 찬성한 의견(7)을 0으로 한 더미변수를 사용하였다.

-
- 6) 여기서 자영업자와 고용주가 비상용직 범주에 포함되는데, 한국에서 자영업자는 2020년 통계청 「경제활동인구조사」에서 자영업자의 85.9%가 영세한 1인 자영업자로 확인되는 등 대다수가 불안정한 상황에 있으며, 고용주는 본 연구의 1차 조사에서 6명, 2차 조사에서 9명으로 표본 내 비중이 매우 작아서 더미변수 구성이 가능하다고 판단했다.
- 7) 해당 문항에 대한 보기는 재난지원금에 관해서 ①소득에 상관없이 전 국민에게 지급해야 한다, ②소득을 고려해 선별적으로 지급해야 한다, ③국가재정을 고려해 추가 지급하지 말아야 한다, ④잘 모름이라는 보기로 제시되었고, 세 가지 문항을 각각의 더미변수로 측정하여 각각 분석에 포함하였다. 다음 장의 분석결과를 보여준 표에서는 추가지급반대를 1로, 나머지를 0으로 한 더미변수의 결과만 보여주었고, 다른 두 개의 더미변수 결과는 유의미하지 않아서 본문내에 별도로 표시하지 않았다.

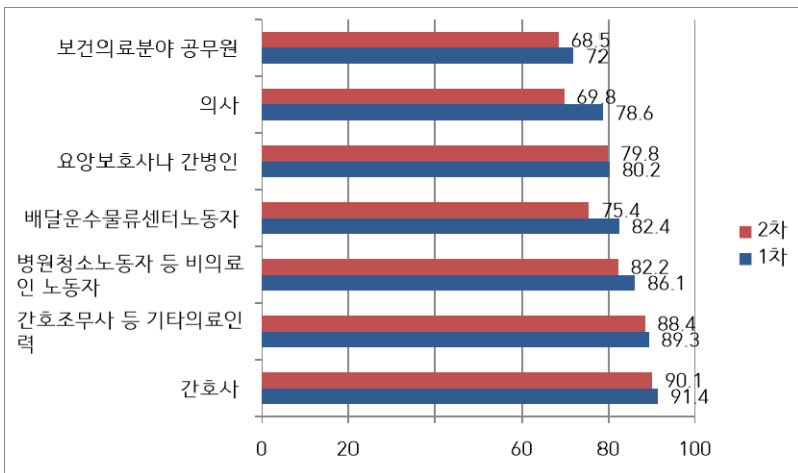
Ⅳ. 분석결과

1. 어떤 필수업무 직업군이 가장 많이, 안정적으로 지지받는가?

먼저 기술통계를 보면, 아래 <그림 1>은 각 직업군의 처우개선에 찬성하는 응답율을 1차와 2차 조사별로 나타낸 표다. 그림 안의 숫자는 1차 조사에서의 총 1,507명과 2차 조사에서의 총 1,103명 중 매우 동의 혹은 다소 동의한다고 응답한 사람들의 비율이다. 우선 우리는 필수업무종사자들의 처우개선에 대해 압도적 다수의 사람들이 동의하고 있음을 확인할 수 있다. 1차와 2차를 통틀어 가장 많은 사람들이 처우개선에 찬성하는 직업인 간호사의 경우 찬성 비율이 90%를 넘으며, 간호조무사 등 기타의료인력에 대해서도 평균 89%가 처우개선에 동의했다.

감염병 재난 상황에서 최전방 필수업무 종사자들의 처우개선에 대한 지지가 높은 것은 어떻게 보면 당연할 수도 있다. 하지만 <그림 1>의 조사 결과는 눈여겨볼 만한 차이를 보여준다. 필수업무종사자는 의사·엔지니어·공무원 등 상·중간계층부터 저숙련·저임금 노동자에 이르기까지 넓은 스펙트럼을 포괄한다. 그런데 조사결과를 보면 간호사, 기타의료인력, 병원청소노동자 등의 처우개선에 대한 동의율이 1,2차 평균 84%~90%에 이른 것과 달리, 의사와 공무원의 처우개선에 대한 동의율은 각각 74%, 70%로 낮은 편이었고 특히 2021년 조사에선 60%대로 내려갔다.

<그림 1> 필수업무 직업군들의 처우개선 정책에 대한 동의율 비교



〈그림 1〉에서 주목해야 할 또 한 가지 점은 필수업무 종사자의 처우개선에 대한 지지의 지속 여부다. 1차 조사 이후 일 년의 시간이 흘렀음에도 불구하고 다수의 필수직업군에 대한 우호적인 태도는 대체로 큰 차이 없이 유지되고 있다. 간호사, 간호조무사 등 기타의료인력, 병원청소노동자 등 비의료인 노동자, 그리고 요양보호사나 간병인의 처우개선에 대한 동의율은 1%포인트 내외의 차이를 보일 뿐 매우 유사하다. 그와 달리 의사와 배달운수물류노동자에 대한 지지도는 각각 9%포인트와 7%포인트 감소했다. 의사와 배달운수물류노동자의 처우개선에 대한 1차와 2차 조사의 응답을 아래의 〈표 4〉와 같이 교차비교를 해보았다. 괄호 안의 퍼센트는 1차와 2차 조사 모두에 참여한 총 1,103명을 대상으로 한 비율이고 가로는 2차 조사의 응답이고 세로는 1차 조사의 응답이다.

〈표 4〉 의사와 배달운수물류노동자의 처우개선에 대한 1차와 2차 조사결과 비교

1차 조사	2차 조사			2차 조사				
	의사			배달운수물류노동자				
		반대	동의	계		반대	동의	계
반대		142명	94명	236명		102명	94명	196명
		12.87%	8.52%	21.40%		9.25%	8.52%	17.77%
동의		191명	676명	867명		169명	738명	907명
		17.32%	61.29%	78.60%		15.32%	66.91%	82.23%
계		333명	770명	1,103명		271명	832명	1,103명
		30.19%	69.81%	100%		24.57%	75.43%	100%

〈표 4〉에서 왼쪽은 의사에 대한 의견으로, 1차 조사와 2차 조사 모두에서 의사의 처우개선에 동의한 사람은 총 676명(61.29%)이고, 1차와 2차 조사 모두에서 처우개선에 반대한 사람은 총 142명(12.87%)이다. 흥미로운 것은 1차와 2차 조사 사이에 의견 변동인데, 1차에서 의사의 처우개선에 찬성했지만 2차 조사에서 처우개선 반대로 의견을 변경한 사람은 191명(17.32%)으로, 1차 조사에서 처우개선에 반대했지만 2차 조사에서 동의하게 된 사람(94명, 8.52%)보다 더 많다.

〈표 4〉의 오른쪽은 배달운수물류노동자의 처우개선에 대한 의견으로, 1차 조사와 2차 조사 모두에서 처우개선에 동의한 사람은 총 738명(66.91%)이며, 두 차례 조사에서 모두 처우개선에 반대한 사람은 102명(9.25%)이다. 1차 조사에서 배달운수물류노동자의 처우개선에 찬성했다가 2차 조사에서 반대로 의견을 변경한 사람은 169명

(15.32%)이고 1차 조사에서 처우개선에 반대했지만 2차 조사에서 찬성으로 의견을 변경한 사람은 94명(8.52%)이다.

의사는 필수업무 종사자 중에서 학력, 소득, 업무자율성, 사회적 지위 등 모든 면에서 가장 상층에 속하는 데 반해, 배달운수물류노동자의 다수는 고용과 소득의 불안정성과 산업재해의 위험이 높은 대표적 사례이라는 점이 흥미롭다. 그렇다면 상이한 구조적 위치에 있는 두 필수종사자 직군인 의사와 배달운수물류노동자의 처우개선 동의율이 함께 하락한 것을 설명해주는 변수가 무엇인지가 주목된다. 3절에서 이에 대한 분석결과를 제시할 것이다.

2. 누가 필수업무종사자의 처우개선을 가장 지지하는가?

이제 필수업무종사자들의 처우개선에 동의할 확률에 영향을 미치는 변수가 무엇인지 보자. 이를 위해 두 번의 패널조사를 활용한 패널회귀분석을 실시하였다. 패널데이터 분석은 동일한 응답자를 대상으로 한 반복조사이기 때문에 개별 응답자들의 관찰된 특성뿐만 아니라 관찰되지 않은 특성까지 통제할 수 있어서 누락변수편의(omitted variable bias)가 없다는 큰 장점이 있다.

〈표 5〉는 총 일곱 개의 필수직업군에 대한 처우개선 의견을 분석한 패널다중선행회귀분석결과이다. 변동효과모델(random effect model)과 고정효과모델(fixed effect model)을 모두 분석했고 두 모델의 결과로 하우스만 테스트를 한 뒤, 모든 설명변수가 모든 시간에서 외생적이라고 보는 변동효과모형의 가정이 성립하지 않았음을 확인했다. 이에 본문에서는 고정효과모델의 결과만을 보고하였고, 변동효과모델은 부록에 별도로 기재하였다. 고정효과모형에서는 시간에 따라 변하지 않는 변수들은 자동적으로 통제되므로 성별변수는 모형에서 탈락되었다.⁸⁾ 표본 추출 시 지역별 할당을 했기 때문에 같은 지역 응답자 간에 독립성이 떨어지고 다른 지역 응답자들 간 독립성이 높은 문제가 있으므로 이를 교정하기 위해서 모든 모델에서 광역시도 단위에서 보정된 표준오차(cluster-robust standard errors)를 사용하였다.

8) 학력이나 직업, 가구자산 등 변수는 1차와 2차 조사 사이에 큰 변동이 없는 경우가 대부분이지만, 1년 간 변화가 있는 소수의 응답자가 있어서 고정효과모델에서 해당 변수들이 탈락되지 않았다.

〈표 5〉 필수업무종사자 처우개선에 대한 태도의 패널회귀분석

고정효과 모델	모델 1 의사	모델 2 간호사	모델 3 간호조무사, 치료사, 위생사 등 기타 의료인력	모델 4 요양보호사 나 간병인	모델 5 병원 청소노동 자나 급식사 등 비의료인노동자	모델 6 배달운수 물류센터 노동자	모델 7 보건의로 분야 공무원
코로나19 대응 평가	-0.075* (0.031)	0.011 (0.026)	0.036 (0.026)	0.064* (0.028)	0.007 (0.027)	0.067* (0.030)	0.049 (0.030)
대통령평가	0.061 (0.034)	-0.004 (0.029)	-0.010 (0.029)	-0.044 (0.031)	0.003 (0.030)	0.029 (0.032)	-0.005 (0.033)
이념	-0.011 (0.021)	-0.011 (0.018)	-0.019 (0.018)	-0.002 (0.019)	-0.019 (0.019)	-0.005 (0.020)	-0.006 (0.021)
사회신뢰	0.065 (0.044)	0.014 (0.037)	0.072 (0.037)	0.033 (0.040)	0.093* (0.039)	0.084* (0.042)	0.079 (0.043)
코로나19 개인피해	0.067 (0.052)	0.131** (0.044)	0.163*** (0.044)	0.092 (0.047)	0.189*** (0.046)	0.139** (0.050)	0.128* (0.051)
고용형태: 상용직=1	0.014 (0.076)	0.151* (0.065)	0.046 (0.065)	0.113 (0.069)	0.116 (0.068)	0.172* (0.073)	-0.003 (0.075)
가구자산	-0.028 (0.016)	-0.000 (0.014)	0.015 (0.014)	-0.000 (0.015)	0.017 (0.014)	-0.024 (0.016)	-0.003 (0.016)
학력	-0.108 (0.057)	-0.118* (0.049)	-0.099* (0.049)	-0.069 (0.052)	-0.030 (0.051)	-0.050 (0.055)	-0.055 (0.057)
30대	-0.165 (0.189)	-0.135 (0.161)	-0.326* (0.161)	0.330 (0.172)	-0.164 (0.169)	-0.231 (0.182)	-0.321 (0.187)
40대	-0.255 (0.229)	-0.074 (0.194)	-0.230 (0.195)	0.512* (0.209)	-0.147 (0.204)	-0.472* (0.220)	-0.220 (0.226)
50대	-0.503 (0.269)	-0.136 (0.229)	-0.416 (0.230)	0.400 (0.245)	-0.340 (0.240)	-0.914*** (0.259)	-0.383 (0.266)
60대	-0.483 (0.306)	-0.010 (0.260)	-0.302 (0.261)	0.366 (0.278)	-0.301 (0.272)	-0.942** (0.294)	-0.298 (0.302)
상수	3.143*** (0.625)	3.661*** (0.531)	3.427*** (0.533)	2.804*** (0.569)	3.022*** (0.557)	2.377*** (0.601)	2.358*** (0.619)
관찰개수	2,610	2,610	2,610	2,610	2,610	2,610	2,610

17개 광역시도 차원의 고정효과를 넣었으나 표에 표시하지 않았고, 광역시도 클러스터가 반영된 표준오차(Clustered Standard errors)가 괄호안에 보고되었음. 연령변수의 기준범주는 20대임.

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

〈표 5〉의 결과를 보면, 총 일곱 개의 필수직업군 중 가장 많은 직업군에 대해서 치우개선 찬성 여부에 영향을 미친 변수는 코로나19 피해경험과 위험인지였다. 코로나19로 인한 경제적 피해를 많이 겪었거나, 감염·실직·무급휴직 등 위험의 인지가 큰 사람일수록 간호사(모델 2), 기타의료인력(모델 3), 병원청소노동자 등 비의료종사자(모델 5), 배달운수물류노동자(모델 6)과 보건의료공무원(모델 7)의 치우개선에 찬성할 확률이 높았다.

두 번째로 강한 영향력을 보인 변수는 정부의 코로나19 대응에 대한 평가였다. 정부가 코로나19 대응을 잘 했다고 긍정적으로 평가하는 사람들일수록 요양보호사나 간병인(모델 4)과 배달운수물류노동자(모델 6)의 치우개선에 찬성할 확률이 높는데, 반대로 의사(모델 1)의 치우개선에 반대할 확률이 높았다. 말하자면 코로나19 상황에서 정부대응에 대한 신뢰와 본인의 피해·위험인지가 필수노동자에 대한 연대감을 강화했다.

흥미로운 발견은 노동시장 지위경쟁 가설에 관련된 변수다. 분석결과에 의하면, 정규직·무기계약직 등 안정적인 상용직에 종사하는 사람들이 임시·일용직, 특수형태근로종사자, 프리랜서 등 불안정한 고용상태에 있는 사람들보다 간호사(모델 2)와 배달운수물류노동자(모델 6)의 치우개선에 찬성할 확률이 높았다. 앞의 IV장 1절에서 보았듯이 ‘누가 더 많이 지지받는가?’의 면에서 직업적 지위 위계의 상대적으로 하위에 해당하는 필수직업군이 더 많이 지지받고 있었지만, 이들을 ‘누가 더 많이 지지하는가?’의 면에서는 안정적 고용상태에 있는 사람들이 통계적으로 유의미하게 더 높은 동의율을 보였다는 것이다. 본 연구에서는 상용직 값을 1로 하고 나머지를 0으로 하여 더미변수로 사용했기 때문에 비상용직 내의 이질성이 보다 세밀하게 측정되지 못한 면이 있지만, 전체 취업자 중 상용직 비율이 절반을 넘는다고 된다고 했을 때 본 연구의 측정방식은 타당한 근거가 있으며 지위경쟁 가설이 일정한 설명력을 갖는다고 볼 수 있다.

정치적 당파성, 자기평가가 이념, 사회적 신뢰 등 응답자의 내면적 성향은 부분적으로만 설명력을 보이거나, 설명력을 갖고 있지 않았다. 타인에 대한 신뢰가 높은 사람일수록 병원의 비의료노동자(모델 5)와 배달운수물류노동자(모델 6)의 치우개선에 찬성할 확률이 높았고, 대통령 국정운영에 대한 평가나 주관적 이념 성향은 일부의 변동효과 모델에서 유의미한 효과를 보인 경우도 있었지만 고정효과모델에서는 통계적으로 유의미한 효과가 없었다.

통계변수 중에서 주목할 부분은 오늘날 불안정한 고용상황과 제도적 보호의 사각지대의 대표 사례로 꼽히는 택배운수물류노동자에 대한 지지 여부에 세대 변수가 미치는 효과다. 30대를 제외하고 40대, 50대, 60대 모두 음의 계수를 보여주고 있는데, 기준 범주인 20대와 비교하면, 30대를 제외한 다른 모든 세대가 20대에 비해서 필수노동자

의 처우개선에 동의할 확률이 낮다는 의미이다. 반대로 말하면, 40대 이상 기성세대에 비해서 20대의 청년세대가 택배운수물류노동자의 처우개선에 찬성할 확률이 높다는 점이다. 지금 20대가 ‘능력주의 세대’라거나 평등의 가치에 반대하여 절차공정성을 중시하는 세대라는 식의 미디어담론과 달리, 오히려 20대가 택배운수물류노동자의 처우개선에 대해 더 강한 연대감을 표하고 있는 것으로 나타났다.

3. 누가 필수업무종사자에 대한 지지를 유지 혹은 철회하는가?

마지막 세 번째 주제로, 필수업무종사자의 처우개선에 대해 1,2차 조사에서 지속적으로 찬성한 사람이 누구며, 2020년에는 찬성했지만 2021년에 반대로 돌아선 사람이 누구인가라는 문제를 살펴본다. 본 연구가 사용하는 두 차례의 패널자료의 가장 큰 장점은 시간에 따른 동일 인물의 의견 변화를 추적할 수 있다는 것이다. <표 4>에서 두 번의 조사 간 응답 차이가 큰 배달운수물류노동자와 의사에 대한 처우개선 응답을 교차비교 했는데, 본 장에서는 어떤 특징을 가진 응답자들이 1차에 비해 2차에서 의견을 바꾸었는지 혹은 바꾸지 않았는지를 분석하고자 한다. 1차 조사에 비해 2차 조사에서 처우개선에 대한 동의를 하락이 가장 컸던 두 직업군인 의사와 배달운수물류노동자가 여기서의 분석대상이다.

분석을 위해 종속변수는 두 가지 방식으로 측정했는데, 첫째, 1차와 2차에서 모두 처우개선에 찬성한다고 응답을 유지한 사람을 1로 나머지를 0으로 한 더미변수(“찬성 유지”)를 만들었다. 즉, 이들은 <표 4>에서 4사분면에 해당하는 사람들이고 총 676명(61.29%)로 가장 많은 사람이 여기에 해당한다. <표 6>과 <표 7>의 모델 1과 모델 2가 이 첫 번째 더미변수를 종속변수로 한 분석결과이다. 둘째, 1차에서는 처우개선에 찬성했지만 2차에서는 처우개선에 반대한다고 의견을 변경한 사람을 1로, 나머지는 0으로 한 두 번째 더미변수를 만들었다. 이들은 <표 4>에서 3사분면에 해당하는 이들로 총 191명(17.32%)이다. <표 6>과 <표 7>의 모델 3과 모델 4가 두 번째 더미변수를 종속변수로 한 분석결과이다.

주요 독립변수의 측정은 두 가지 방식을 사용했다. 첫 번째로는 정부의 코로나19대응평가, 대통령평가, 이념, 사회신뢰, 그리고 코로나19개인피해 변수들을 2차 조사의 응답값으로 측정했다. 1차와 2차 간 의견을 비교하는 것이기에 때문에 1차 조사 때의 응답값이 아닌 후행하는 2차 조사의 응답값을 독립변수로 보는 것이 적절하기 때문이다. <표 3>과 <표 4>에서 홀수 모델이 이런 측정법을 사용한 독립변수를 포함한 모델이다.

두 번째로는 다섯 가지 주요 독립변수의 변동값을 사용했다. 즉, 정부의 코로나19 대응평가, 대통령평가, 이념, 사회신뢰, 그리고 코로나19개인피해 변수들의 1차 조사와

2차 조사 간 차이를 본 것이다. 예를 들어 정부의 코로나19대응 평가 의 경우, 2차 조사 응답값에서 1차 조사 응답값을 뺀기 때문에 해당 변수가 양의 값이 나온다면 이는 1차 조사에 비해서 2차조사 때 정부가 코로나19 대응을 더 잘했다고 긍정적으로 평가한다는 의미가 된다. 아래의 <표 6>와 <표 7>에서 짝수 모델이 이런 측정법을 사용한 독립변수를 포함한 모델이다. <표 6>은 의사의 처우개선에 대한 의견을, 그 다음에 나오는 <표 7>은 택배노동자의 처우개선에 대한 의견을 종속변수로 한 로짓분석이다. 모든 모델에서 광역시도 차원의 고정효과를 넣어서 관찰불가능한 지역별 차이를 통제했고, 광역시도 단위에서 보정된 표준오차(cluster-robust standard errors)를 사용했다.

<표 6> 의사의 처우개선에 대한 의견: 1차와 2차 비교분석

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
	의사 처우개선			
	찬성유지		변경:찬성 → 반대	
정부의 코로나19 대응평가	0.206*		-0.149	
	(0.081)		(0.103)	
대통령 평가	-0.196**		0.109	
	(0.075)		(0.102)	
이념	0.024		-0.030	
	(0.034)		(0.057)	
사회신뢰	0.383***		-0.240	
	(0.100)		(0.128)	
코로나19 개인피해	0.741		-0.143	
	(0.846)		(1.095)	
△대통령평가		0.079		0.015
		(0.075)		(0.132)
△코로나19정부대응평가		-0.021		0.060
		(0.093)		(0.126)
△이념		-0.025		0.024
		(0.071)		(0.127)
△사회신뢰		0.076		-0.119
		(0.090)		(0.106)
△코로나19 개인피해		-0.141		0.020
		(0.179)		(0.235)

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
	의사 처우개선			
	찬성유지		변경:찬성 → 반대	
재난지원금 추가지급반대	-0.123 (0.151)	-0.084 (0.146)	0.317* (0.161)	0.307 (0.158)
고용형태(정규직=1)	-0.091 (0.122)	-0.086 (0.116)	0.036 (0.151)	0.039 (0.149)
가구 자산	-0.036* (0.018)	-0.028 (0.018)	0.000 (0.023)	-0.005 (0.021)
학력	-0.114* (0.048)	-0.098* (0.049)	0.042 (0.095)	0.033 (0.093)
여성	0.322*** (0.088)	0.287** (0.093)	0.004 (0.145)	0.006 (0.148)
30대	-0.465** (0.158)	-0.391* (0.154)	-0.204 (0.280)	-0.237 (0.262)
40대	-0.983*** (0.156)	-0.892*** (0.165)	0.359 (0.253)	0.304 (0.245)
50대	-0.947*** (0.137)	-0.790*** (0.156)	0.092 (0.230)	0.000 (0.254)
60대	-0.740*** (0.137)	-0.535*** (0.154)	-0.091 (0.300)	-0.234 (0.319)
상수	0.575 (0.381)	1.622*** (0.313)	-0.293 (0.786)	-1.107* (0.497)
사례수	1,103	1,103	1,103	1,103
Pseudo R-squared	0.0471	0.0350	0.0417	0.0377
Log Likelihood	-701.6	-710.4	-487.2	-489.2

17개 광역시도 차원의 고효과를 넣었으나 표에 표시하지 않았고, 광역시도 클러스터가 반영된 표준오차(Clustered Standard errors)가 괄호안에 보고되었음. 연령 변수의 기준 범주는 20대임.

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

우선 의사의 처우개선에 대한 의견 유지와 변경을 결정짓는 요인을 먼저 살펴보면, 2021년 2차 조사 시점에 정부의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가하는 사람일수록, 대통령의 국정운영을 부정적으로 평가하는 사람일수록, 사회신뢰가 높을수록, 자산이 적을수록, 학력이 낮을수록, 여성일수록, 그리고 20대일수록 1차와 2차 조사 모두에서 의사의 처우개선에 대해서 찬성한다고 응답할 확률이 높은 것으로 나타난다.

1차에서 필수노동자 처우개선 정책에 찬성했다가 2차에서 반대로 변경한 사람들의 특징을 설명하는 유의미한 변수는 발견할 수 없었다. 그 이유를 추측해보면, 본 연구의 1차 조사가 실시된 2020년 8월 이후 수개월 동안 ‘의사 파업’과 의사국가시험 거부, 채용시 허용 등을 놓고 사회적 갈등이 격렬하게 일어났던 점이 2021년 2차 조사에서 의사 처우개선에 대한 의견에 영향을 미쳤을 수 있다.

〈표 7〉 배달운수물류노동자의 처우개선에 대한 의견: 1차와 2차 비교분석

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
	택배노동자 처우개선			
	찬성유지		변경:찬성 → 반대	
정부의 코로나19 대응평가	0.492*** (0.080)		-0.390*** (0.105)	
대통령 평가	-0.142* (0.062)		0.093 (0.083)	
이념	0.001 (0.038)		-0.002 (0.040)	
사회신뢰	0.321*** (0.078)		-0.157 (0.117)	
코로나19 개인피해	0.405 (0.676)		-0.155 (0.863)	
△대통령평가		-0.104 (0.059)		-0.026 (0.091)
△코로나19정부대응평가		0.220* (0.098)		-0.347 (0.221)
△이념		0.010 (0.035)		0.028 (0.045)
△사회신뢰		0.074 (0.086)		-0.179 (0.106)
△코로나19 개인피해		0.031 (0.130)		-0.046 (0.169)
재난지원금 추가지급반대	-0.287* (0.132)	-0.399** (0.138)	0.394 (0.232)	0.499* (0.241)
고용형태(정규직=1)	-0.221 (0.132)	-0.201 (0.118)	0.116 (0.252)	0.097 (0.250)

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
	택배노동자 처우개선			
	찬성유지		변경:찬성 → 반대	
가구 자산	-0.108*** (0.018)	-0.099*** (0.018)	0.075** (0.027)	0.074** (0.027)
학력	-0.075 (0.043)	-0.060 (0.042)	0.070 (0.065)	0.055 (0.067)
여성	0.321*** (0.093)	0.351*** (0.106)	-0.534*** (0.112)	-0.560*** (0.109)
30대	0.185 (0.206)	0.190 (0.208)	-0.144 (0.256)	-0.065 (0.264)
40대	0.006 (0.214)	0.192 (0.217)	-0.298 (0.271)	-0.371 (0.290)
50대	0.358 (0.223)	0.610** (0.209)	-0.275 (0.242)	-0.396 (0.244)
60대	0.404 (0.227)	0.665** (0.210)	-0.295 (0.285)	-0.409 (0.296)
상수	1.107* (0.551)	2.882*** (0.300)	-2.074*** (0.586)	-3.543*** (0.475)
사례수	1,103	1,103	1,103	1,103
Pseudo R-squared	0.0887	0.0644	0.0770	0.0743
Log Likelihood	-638.1	-655.1	-436	-437.3

17개 광역시도 차원의 고정효과를 넣었으나 표에 표시하지 않았고, 광역시도 클러스터가 반영된 표준오차(Clustered Standard errors)가 괄호안에 보고되었음. 연령 변수의 기준 범주는 20대임.

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

한편 <표 7>의 배달운수물류노동자 처우개선에 대한 1, 2차 조사결과를 보면, 정부의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가하는 사람일수록, 대통령의 국정운영을 부정적으로 평가하는 사람일수록, 사회신뢰가 높을수록, 자산이 적을수록, 그리고 여성일수록 1차와 2차 조사 모두에서 의사의 처우개선에 대해서 찬성한다고 응답할 확률이 높다. 의사와 배달운수물류노동자 모두 1~2차 조사에서 모두 처우개선에 동의할 확률을 설명하는 변수가 거의 일치한다.

그런데 의사의 경우 1차 찬성에서 2차 반대로 의견이 변할 확률을 설명하는 유의미한 변수가 발견되지 않은 데 반해, 배달운수물류노동자에 대해서는 정부의 코로나19

대응을 부정적으로 평가할수록, 자산이 많을수록, 남성일수록, 50~60대 중노년층일수록 찬성에서 반대로 변경할 확률이 높은 것으로 분석되었다. 우선 주목할 점은 정부의 재난 대응에 대한 긍정 평가 여부가 필수업무종사자의 처우개선에 대한 찬성 여부를 강력히 설명했을 뿐 아니라, 1,2차 조사에서 찬성 의견의 지속 여부에도 분명한 영향을 보였다는 사실이다.

한편 자산이 많은 사람이 배달운수물류노동자의 처우개선에 대한 찬성 의견을 지속할 가능성이 특히 낮은 점도 주목하게 된다. 자산이 적은 사람들은 의사든 노동자든 필수업무종사자의 처우개선에 대한 지지가 지속적이었던 데 반해, 자산이 많은 사람들은 배달운수물류노동자에 대해서는 처음에 처우개선에 찬성했더라도 반대로 돌아설 확률이 높았고 의사에 대해서는 그렇지 않았다. 하지만 앞서 비상용직 종사자의 필수노동자 처우개선 지지가 상용직보다 약했던 조사결과와 함께 본다면, 경제적 지위는 사회적 연대에 일관된 설명력을 보이지 않는 것으로 평가할 수 있다.

V. 결론

이 연구는 2020~21년에 수행한 코로나19 시민인식 패널조사 데이터를 이용하여 필수업무종사자들의 처우개선 정책에 얼마나 많은 사람이 동의하며 어떤 직업군이 가장 폭넓은 지지를 받는가, 그리고 필수업무종사자의 처우개선에 대한 동의의 정도와 1, 2차 조사에서 동의의 지속 여부를 설명하는 가장 강력한 요인은 무엇인가를 분석했다.

여기서 검증하고자 했던 이론적 가설은 코로나19 감염 또는 경제적 피해의 경험, 정부의 재난 대응의 긍정적 경험 등 상황 변수가 필수노동자의 처우개선에 대한 동의 여부와 지속성에 강한 영향을 미치는가, 아니면 정치·이념·신뢰 성향과 같은 개인들의 인지성향이 코로나19 상황에서도 힘을 발휘하는가, 또는 고용, 소득, 자산 등 사회적 지위 변수가 필수노동자에 대한 연대 여부로 이어지는가? 라는 쟁점이었다. 그런 논쟁의 맥락에서 분석결과를 종합해보자.

첫째, “어떤 필수업무 직업군이 가장 많이, 안정적으로 지지받는가?”라는 질문에 대하여 기존의 많은 연구가 필수업무종사자 중 전문직에 비해 저숙련 노동자들이 사회적 기여에 상응하는 인정을 받지 못하는 문제를 지적했는데, 이 연구에서는 의사·공무원보다 간호사, 간호조무사, 청소노동자 등에 대한 지지 여론이 훨씬 더 폭넓은 것으로 나타났으며 이들 필수노동자의 처우개선 정책에 대한 매우 높은 동의율은 거의 하락하지 않고 유지되었다. 필수노동자 처우개선을 위한 정책을 지지하는 여론 환경은 코로나19 상황 동안에 존재했다는 뜻이다.

둘째, “누가 필수업무종사자의 처우개선을 가장 지지하는가?”라는 질문에 대하여, 의사를 제외한 모든 필수업무종사자의 처우개선 동의율에 가장 강력한 설명력을 보인 변수는 코로나19 피해경험과 실업·소득감소 위험의 인지, 정부의 코로나 대응에 대한 긍정 평가였다. 한편 지위경쟁 가설이 어느 정도 입증되어, 상용직이 임시·일용직, 프리랜서·특고, 시간제 노동자보다 필수노동자의 처우개선에 동의할 확률이 유의미하게 높았다. 필수노동자들과 마찬가지로 불안정한 고용상황에 있는 사람들이 사회구조적 지위의 유사성에 따른 연대 효과를 보이진 않았다는 뜻이다.

셋째, “누가 필수종사자 처우개선 정책에 대한 동의를 유지하거나, 동의에서 반대로 변경했는가?”라는 질문에 대하여, 1~2차 조사에서 동의율 하락폭이 컸던 의사와 배달 운수물류노동자의 두 사례를 분석했을 때 코로나19 변수가 여기서도 강하게 작용하여 정부의 코로나 대응에 대한 평가가 부정적일수록 배달운수물류노동자의 처우개선에 대해 동의에서 반대로 바뀔 확률이 높았다. 한편 자산하층은 모든 필수업무종사자의 처우개선을 계속 지지할 확률이 높았던 데 반해, 자산상층은 배달운수물류노동자의 처우개선에 대해 동의에서 반대로 변경할 확률이 높았다.

종합적으로 평가하자면, 필수노동자의 처우개선 정책에 대한 동의율 및 동의의 유지에 가장 폭넓고 강력하며 지속적인 영향을 미친 변수는 코로나19의 상황 변수였다. 즉 코로나19로 인한 감염 또는 경제적 피해 경험, 실업과 소득감소 등 위험의 인지, 정부의 재난 대응에 대한 긍정 평가였다. 사회적 위기 상황에서 개인적인 부정적 경험과 공공적 대응의 긍정적 경험이야말로 다른 사회구성원들에 대한 공감과 연대를 강화하는 데에서 큰 힘을 발휘할 수 있으며, 이러한 기회의 창을 활용할 수 있는 정치적 역량이 제도개선의 성공 여부에 영향을 미친다는 것을 시사한다.

■ 참고문헌

- 김영. 2021. 복합적 차별과 코로나19 감염위험: A시 지하철 청소노동자의 팬데믹 하 노동경험과 감염경험을 중심으로. 《도시연구》, 19: 11-58.
- 김유휘. 2020. “코로나19 위기와 독일 장기요양제도의 대응.” 《국제사회보장리뷰》, 13: 60-70.
- 김진하·황민영. 2021. “택배기사 근로환경 문제와 개선 방안.” 서울연구원. 《정책리포트》, 319: 1-24.
- 김희강·박선경. 2021. “코로나19, 돌봄부정의, 돌봄포용국가.” 《한국행정학보》, 55(2): 55-80.
- 박고은·김규혜. 2021. “필수노동자의 일터 위험은 재난 시기에 어떻게 확대 (재)생산 되는가.” 《비판사회정책》, 71: 83-124.
- 박선경·김희강. 2021. “코로나19 위기 속 돌봄의 공공성과 국가 역할에 대한 인식.” 《한국과 국제정치》, 37(1): 117-152.
- 박선경·신진욱. 2021. “코로나19와 국가역할 확대에 대한 국민 인식: 이념성향, 재난 피해, 정부대응, 재난지원금의 영향.” 《한국과 국제정치》, 37(1): 153-189.
- 배규식. 2020. “코로나19로 늘어난 택배와 배달노동.” 《월간 교통》, 269: 2-4.
- 석재은. 2020. “코로나19 국면에서 재조명된 장기요양 돌봄노동자의 취약성과 사회적 과제.” 《한국사회복지학》, 72(4): 125-149.
- 신수정. 2021. “필수노동자에 대한 법적 보호 방안.” 《사회법연구》, 44: 25-52.
- 이다혜. 2021. “코로나19와 노동법의 과제.” 《법과사회》, 66: 71-109.
- 이소희. 2021. “코로나19가 보건의료업무 종사자에게 미치는 영향과 지원 방안.” 《신경정신의학》, 60(1): 19-22.
- 이승윤·백승호·박고은·김규혜·박성준. 2021. 「성동구 필수노동자 실태조사 및 지원 정책 수립에 관한 연구」. 2021년 2월. 중앙대학교 산학협력단.
- 이승윤·서효진·박고은. 2018. “청소노동자는 왜 불안정한가? 하청 여성 청소노동과 한국 사회안전망의 허구성.” 《산업노동연구》, 24(2): 247-291.
- 이은경. 2021. “포스트 코로나 시대의 공공보건의료 인프라 강화 방안.” 《재정포럼》, 307: 10-35.
- 조규준. 2021. “배달 플랫폼 노동의 특징과 문제.” 한국노동연구원 《노동리뷰》, 191: 45-58.
- 최나현·김영. 2021. “여성 청소노동자의 노동조건과 작업장 배제에 관한 연구: 초·중·고등학교 환경미화원을 중심으로.” 《여성학연구》, 31(1): 207-252.

- Blau, Francine D., Koebe, Josefine, & Meyerhofer, Pamela A. 2021. "Who are the essential and frontline workers?" *Business Economics*, 56: 168-178.
- Bulat, Alexandra. 2019. "High-skilled Good, Low-skilled Bad"? British, Polish and Rumanian Attitudes towards Low-skilled EU Migration." *National Institute Economic Review*, 248: 49-57.
- Cantillon, Bea, Seeleib-Kaiser, Martin, & van der Veen, Romke. 2021. "The COVID-19 crisis and policy responses by continental European welfare states." *Social Policy Administration*, 55: 326-338.
- CDC(U.S. Centers for Disease Control and Prevention). 2020. "Interim List of Categories of Essential Workers Mapped to Standardized Industry Codes and Titles" <https://www.cdc.gov/vaccines/covid-19/categories-essential-workers.html#> (접근일: 2022년 2월 19일)
- DHS(U.S. Department of Homeland Security, Cybersecurity & Infrastructure Security Agency. 2020, "Guidance on the Essential Critical Infrastructure Workforce: Ensuring Community and National Resilience in COVID-19 Response." <https://www.cisa.gov/publication/guidance-essential-critical-infrastructure-workforce> (접근일: 2022년 2월 19일)
- ETUI. 2020. *COVID-19 and the World of Work: The Impact of a Pandemic*. Brussels: European Trade Union Confederation.
- Fernández-Reino, Mariña. 2021. "Public attitudes to labour migrants in the pandemic: occupations and nationality." *Migration Observatory*, 30 July 2021. University of Oxford.
- Fernández-Reino, Mariña, Sumption, Madeleine, & Vargas-Silva, Carlos. 2020. "From low-skilled to key workers: the implications of emergencies for immigration policy." *Oxford Review of Economic Policy*, 36(1): 382-396.
- Gaitens, Joanna, Condon, Marian, Fernandes, Eseosa, & McDiarmid, Melissa. 2021. "COVID-19 and Essential Workers: A Narrative Review of Health Outcomes and Moral Injury." *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18: 1446-1464.
- Hainmueller, Jens, & Hiscox, Michael J. 2010. "Attitudes toward Highly Skilled

- and Low-skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment.” *American Political Science Review*, 104(1): 61-84.
- ILO. 2001. *Labour Legislation Guidelines*. International Labor Organization. <https://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/llg/main.htm> (접근일: 2022년 2월 23일).
- ILO. 2021. *Anticipate, Prepare, and Respond to Crises: Invest Now in Resilient OSH Systems*. International Labor Organization.
- Kane, Joseph W., & Tomer, Adie. 2021. “Valuing Human Infrastructure: Protecting and Investing in Essential Workers during the COVID-19 Era.” *Public Welfare Management & Policy*, 26(1): 34-46.
- Knäbe, Timo, & Carrión-Crespo, Carlos R. 2019. “The Scope of Essential Services: Laws, Regulations and Practices. International Labor Office.” WP 334. Geneva: ILO.
- Lee, Sophia Seung-yoon, Baek, Seung-ho, Ko, Tae-eun, Ko, Ma-um, & Kim, Gyu-hye. 2022. *Valuing the Essential: Building resilience in the world of work - Republic of Korea Country Study*. International Labour Organization.
- Naumann, Elias, Stoetzer, Lukas, & Pietrantouno, Giuseppe. 2018. “Attitudes towards highly skilled and low-skilled immigration in Europe: A survey experiment in 15 European countries.” *European Journal of Political Research*, 57: 1009-1030.
- OECD. 2021. *Risks that matter 2020: The long reach of COVID-19*. OECD Publishing.
- OECD. 2020. “COVID-19 and key workers: What role do migrants play in your region?” 26 November 2020.
- Paul, Ruxandra. 2020. “Europe’s essential workers: Migration and pandemic politics in Central and Eastern Europe during COVID-19.” *European Policy Analysis*, 6: 238-263.
- Reich, Robert. 2020. “COVID-19 pandemic shines a light on a new kind of class divide and its inequalities.” *The Guardian*. 26 April 2020.
- Reid, Alison, Ronda-Perez, Elena, & Schenker, Marc B. 2020. “Migrant workers, essential work, and COVID-19.” *American Journal of Industrial Medicine*, 64: 73-77.

- Rhee, Chang Yong, & Sviryzdenka, Katsiaryna (ed.). 2021. *Policy Advice to Asia in the COVID-19 Era*. International Monetary Fund.
- Schwab, Klaus. 2020, "Covid-19 is a litmus test for stakeholder capitalism," *Financial Times*, 25 March 2020.
- Williamson, Victoria, Murphy, Dominic, & Greenberg, Neil. 2020. "COVID-19 and experiences of moral injury in frontline key workers." *Occupational Medicine*, 70(5): 317-319.

Who Supports Policies for Essential Workers During the COVID-19 Crisis? An Online Panel Survey Data Analysis on Public Preferences Regarding Essential Workers in South Korea

Jin-Wook Shin & Sunkyoung Park

The purpose of this paper was to analyze South Korean public preferences on policies regarding essential workers such as healthcare workers, care workers, cleaning workers, and transportation and logistics workers on the front lines of the COVID-19 pandemic crisis. Using a two-wave panel survey conducted in 2020 and 2021, this paper analyzed how many citizens support policies for essential workers such as wage increases or improvements to their workplace environment, which types of workers gain more favorable public support, and the reasoning for the variation on public opinion on them. First, empirical analysis revealed that healthcare workers, care workers, and cleaning workers receive more support than doctors and healthcare public officers. Second, among individual-level determinants of policy support, those who experience personal damages from COVID-19 (medical damage as well as economic damage) and evaluate the government responses positively, tend to support policies for essential workers. Individual economic status has more nuanced implications, as those experiencing insecurity are more likely to continue supporting policies regarding essential workers, while those who are wealthier tend to lessen their initial support regarding essential workers as the COVID-19 crisis persists.

※ Keywords: COVID-19 Pandemic Crisis, Essential Workers, Improvement on the Workplace Environment