

Decent work : 무엇을 어떻게 측정할 것인가?

이상현* (ILO 선임연구원)

■ Decent work 과 지표작업

국제노동기구(ILO)의 최근 활동을 압축적으로 보여주는 것으로 알려진 Decent work 개념은 ‘자유롭고 공평하며 안전하고 인간적 품위가 존중되는 조건 속에서 남녀 모두 종사하는 생산적인 일’을 지칭하는데, 불행히도 아직까지 적절한 한국말 번역이 없다. “양질의 노동”이나 “괜찮은 노동” 등으로 번역되기도 하지만, 크게 문제가 되지 않을 정도로 적당하다는 의미를 가진 decent 이라는 영어 의미가 잘 전달되지는 않는다.¹⁾ 각 사회마다 decent 가 의미하는 바가 경제성장이나 사회발전 정도에 따라 달라질 수밖에 없으므로, Decent work 는 말 자체에 상대성을 내포하고 있다. 사실 이 개념에는 애매모호한 면도 있고, 역설적이게도 바로 이 애매모호함 때문에 더 적용하기 쉽고 따라서 호소력이 큰 면도 있다는 점을 부정하기는 힘들다. 하지만, 보다 중요한 것은 이 개념이 1970년대 이후로 완전 고용 달성이라는 기치하에 고용량에 대한 일방적 강조에서 벗어나, 고용의 질(quality of employment)에도 관심을 기울여야 한다는 지향을 내포하고 있다는 점이다. 말하자면, 단순한 고용 여부가 아니라 어떻게 고용되어 있느냐 하는 문제도 중요하다는 것이다.

* 이 글에 제시된 견해는 필자 개인 견해이며, ILO 공식적 견해를 반드시 반영하는 것은 아님을 밝혀둔다.

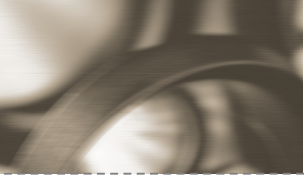
1) 이 때문에 이 글에서는 Decent work 라는 영문 표현을 사용하기로 한다.

고용의 질을 강조하게 되면, 대규모 실업의 존재를 거론하면서 ‘한가한’ 얘기로 치부되곤 한다. 당장 일자리 찾아서 먹고 사는 것이 중요하지, 고용조건에 대한 고려는 이차적이라는 얘기도 있다. 하지만 현실상황은 그리 단순치 않다. 우선 고용량과 관련한 세계통계를 보면 한 가지 기이한 것은 일부 개발도상국의 고용률(employment-to-population ratio)이 선진국보다 높고, 게다가 저교육층의 실업률이 매우 낮다는 점이다. 상대적으로 취약한 것으로 알려진 나라에서 가장 취약한 계층이 고용기회에 관한 한 유리한 위치를 점하고 있는 셈이다. 물론 짐작하듯이, 이들 나라 고용률이 높은 것은 비공식 고용(informal employment) 비율이 높기 때문이고, 취약계층의 실업률이 낮은 것은 이들에게 ‘실업’은 ‘사치’이며 거리에 나가서 품팔이라도 해야 생존할 수 있기 때문이다. 이 경우 고용량과 관련된 지표에 기초한 노동 관련 정책은 속된 말로 ‘번지수 잘못 잤은’ 정책이 되기 쉽다. 사실 개발도상국 실업통계의 유의미성에 대해서는 회의적인 견해가 지배적이다. 따라서 고용량의 변화를 본다 하더라도 어떤 형태의 고용이 사라지고 생겨나는지에 대한 분석이 중요하다는 것이다. 선진국의 경우도 마찬가지다. 노동시장 유연성과 노동계층의 다양화로 인해 다양한 고용형태가 생겨나고 있고, 신규 고용창출이 고용조건 악화를 동반하는 경우도 적지 않다. 특히 여성, 고령층, 청년층 등과 같은 취약계층에 이러한 경향이 집중적으로 나타나, 사회통합에 대한 중대한 도전이 되고 있다. 따라서 보다 공정하고 효율적인 노동정책을 위해서는 고용의 질에 대한 면밀한 검토가 필수불가결하다.

정책적 초점이 변하면 통계도 변하기 마련이다. 고용의 질이 중요하다면 그 변화를 관찰하고 판단할 통계적 수단이 필요하다. Decent work 관점에서 통계를 개발할 때 결정적인 것은, 사회적으로 받아들이기 힘든(unacceptable) 노동을 하고 있는(따라서 decent 하지 않은), 또는 이러한 노동조건을 가진 노동형태에서 일할 가능성이 높은 취약그룹이 어느 정도 규모로 존재하는가 하는 점이다. 다시 말해서 통계적 평균은 큰 의미가 없으며, 가장 열악한 상황에 있는 계층과 분포를 알아내야 한다. 동시에, 제도적 중요성을 부인하지는 않지만, 보다 중요한 것은 특정 제도가 실제로 어떤 효과를 발휘하는가 하는 점이다. 따라서 특정한 법률의 존재보다는 그 법률의 실제적 효과와 적용대상 노동자의 범위가 더 중요해진다.

■ Decent work 지표

이러한 관점에서 ILO에서는 11가지 분야에서 29가지 지표를 제시하여 현재 여러 가지 방식으로



〈표 1〉Decent work 관련 29가지 지표

분야	Decent work 세부 지표
고용기회	<ul style="list-style-type: none"> 경제활동참가율 고용률 실업률 청년고용률 비농업부문 임금노동 비율
철제되어야 할 노동	<ul style="list-style-type: none"> 학교에 다니지 않는 아동 비율 임금 노동 또는 자영업에 종사하는 아동 비율
적당한 수입과 생산적 노동	<ul style="list-style-type: none"> 저임금 고용 비율 주요 직종 평균 수입 (earnings)
적절한(decent) 노동시간	<ul style="list-style-type: none"> 장시간 노동 비율 시간 관련 과소고용 비율 (time-related underemployment)
고용안정성	<ul style="list-style-type: none"> 재직기간이 1년 미만인 임금노동자 비율 임시 임금노동자 비율 (employees with temporary work)
일과 가정의 양립	<ul style="list-style-type: none"> 의무교육 연령 이하의 아동을 가진 여성들의 취업률
고용 평등	<ul style="list-style-type: none"> 성별 직종 분화 경영 행정 직종에서 여성이 차지하는 비율
안전한 작업환경	<ul style="list-style-type: none"> 치명적 부상 빈도 근로감독관 비율 산업재해보험 적용을 받는 임금근로자 비율
사회보장	<ul style="list-style-type: none"> 공공사회보장 지출 (GDP 대비) 현금소득보전 지출 (GDP 대비) 현금소득보전 수혜자 비율 연금 수혜자 비율 (65세 이상) 연금 가입자 비율 (경제활동인구 대비) 평균 연금액 (중간 또는 최소 수입 대비)
사회적 대화	<ul style="list-style-type: none"> 노조가입률 단체임금협약 적용률 파업과 직장폐쇄 빈도
경제사회적 맥락	<ul style="list-style-type: none"> 비공식 고용

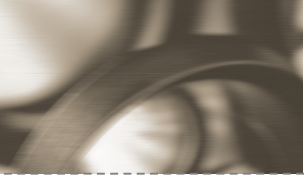
개념적 적실성과 통계 가능성을 실험하고 있는 중이다.²⁾ 이 지표가 제시된 이후 다양한 논쟁이 현재 까지 계속되고 있고, 주요 의사결정권을 가진 이사회에서는 일부 그룹들(특히 사용자 그룹)이 지표 개발 자체에 난색을 표하고 있는 상태이므로, 이 지표는 최종적인 것도 공식적인 것도 아님을 미리 밝혀 둔다.

우선 고용량과 관련된 분야로 5가지 지표가 있는데, 실상 이들 일부 지표들간에 상관관계가 높을 가능성이 있다. 이 때문에 일부에서는 지표를 좀더 단순화 하자는 주장도 있지만, 결국은 각 지표가 가지고 있는 각각의 장점이 인정되어 5가지 모두 선택되었다. ‘경제활동참가율’, ‘고용률’ 그리고 ‘실업률’에 대해서는 별다른 설명이 필요 없을 것이다. 일반적으로는 고용률이 경제활동참가율보다는 경제성장률과 상관관계가 높은 것으로 알려져 있다. ‘청년실업률’은 전 세계적으로 실업문제가 청년층에 집중되는 데 대한 문제의식을 반영하고 있다. ‘비농부문 임금 노동자 비율’은, 개발도상국의 경우 비농부문 임금노동(특히 공식부문)이 대다수 노동자들이 원하는 고용형태라는 점을 감안해서 고용기회를 전반적으로 보여주는 지표가 될 것으로 기대하고 있다. 이 때문에 비농부문 임금 노동자 중 여성 비율은 UN의 성평등 관련 새천년 목표(Millennium Goal) 지표로 채택되어 있다. 물론 이 지표는 도시 비공식 부문의 규모를 추산하는 보조 지표로도 사용될 수 있다.

‘철폐되어야 할 노동’과 관련된 두 가지 지표는 아동노동 규모를 추산하려는 것으로 아마도 한국에서는 적실성이 떨어질 것이다. ‘학교에 다니지 않는 아동 비율’은 아동노동 규모 대리변수로 사용될 수 있는 것으로 알려져 있을 뿐만 아니라, 아동을 노동하지 않게 하는 소극적 전략이 아니라 이들에 대한 적절한 교육기회 제공이라는 적극적 전략이 중요하다는 점을 반영하고 있다. ‘임금노동 또는 자영업에 종사하는 아동 비율’은 사실상 가장 위험한 상태에 놓여 있는 아동의 규모를 측정하려고 하는 것으로, 가족노동을 배제함으로써 일반적인 노동력 조사 등을 통해서도 추산이 가능하다는 장점도 갖고 있다.

임금소득과 관련해서도 두 가지 지표가 제시된다. 우선 ‘저임금고용 비율’의 경우 그 중요성에 대해서는 공감대가 형성되어 있지만, 저임금의 정의에 대해서는 논란이 무성하다. 현재는 중앙값(median) 미만의 시간당 임금을 받는 노동자의 비율을 측정하는 방법이 추정방식의 단순성 때문에 선호되고 있다. 이미 많은 나라에서 최저임금 수준을 결정하기 위해 임금 중앙값 통계를 발표하고 있

2) 보다 자세한 내용은 참고문헌에 제시된 글을 참조하라.



다. 물론 이 방식은 저임금노동자를 과대평가할 가능성이 높을 뿐만 아니라 극빈 노동층의 임금소득 변화를 포착하기 힘들다. 따라서 10분위 분포를 이용하거나 세계은행의 빈곤선(poverty line)을 활용하는 가능성도 검토되고 있다. ‘주요 직종 평균수입’의 경우는 평균임금을 추정하거나 추세를 보고자 하는 것이 아니라, 임금격차의 규모나 추세를 판단할 근거 지표를 개발하기 위함이다. 특히 남녀 임금격차 규모를 은행원, 교사, 간호사, 용접공, 컴퓨터 프로그래머 등과 같은 직종의 평균임금을 통해 다소 단순한 방식으로 추정해 보려는 것이다. 이를 위해 ILO의 「직종별 임금 및 노동시간 통계에 관한 10월 조사」를 통해 수집된 통계를 이용하는 방안이 대두되었으나, 이 통계의 정확성에 대한 회의도 만만치 않다.

‘적절한 노동시간’으로는 장시간노동과 과소노동 관련 두 가지 지표가 있다. 우선 장시간노동은 주 50시간 이상 노동을 지칭하는데, 이는 노동자들이 주 50시간 이상 지속적으로 노동할 경우 정신적 또는 육체적 건강을 저해할 수 있다는 연구 결과에 기초하고 있다. 최근 연구 결과에 따르면, 적지 않은 선진국에서 장시간노동 비율이 증가했다. ‘시간 관련 과소노동’은 정반대의 상황으로, 노동자들이 현재 노동시간보다 더 많은 시간을 일할 의지가 있을 뿐만 아니라 당장이라도 그렇게 할 수 있는 상황을 지칭한다. 특히 개발도상국에서는 과소노동이 저임금소득과 직결되어 있고, 선진국에서는 유사한 개념인 ‘비자발적 파트타임 노동(involuntary part-time work)’의 빈도가 특히 여성층에 집중적으로 발견된다.

‘고용안정성’은 일반적으로 노동자들이 매우 중시하는 사항이지만, 수량화하기가 쉽지 않아 현재 두 가지 지표만 고려되고 있다. 고용안정성 문제는 정의상 미래의 고용이 어느 정도 보장되어 있느냐 하는 점과 관련되어 있음에도 불구하고, 미래 고용안정성을 측정하기란 쉽지 않다. 따라서, 과거 고용패턴을 통해서 고용안정성을 측정해 보자는 취지에서 ‘재직기간(job tenure)이 1년 미만인 임금노동자 비율’이 제시되었다. 물론 재직기간이 1년 미만인 노동자들의 고용안정성이 낮지 않을 수도 있고(예를 들어 정규직에 최근 취직한 청년), 재직기간이 길다고 해서 고용안정성이 높지 않을 수도 있다. 이런 문제를 보완하기 위해 보다 직접적으로 고용계약 형태가 임시고용(temporary work)인 노동자 비율을 분석하는 방법을 생각해 볼 수 있다. ‘임시 임금노동자 비율’ 지표도 이런 맥락에서 제시되었는데, 가장 큰 문제는 각국마다 임시노동자의 통계상 정의가 달라서 국가간 비교가 쉽지 않다는 점이다.

일과 가정생활을 보다 균형있게 조화시키는 정책에 대한 관심이 최근 고조되고 있다. 그런 관심사

를 반영하기 위해 통계지표 작업이 다각도로 진행되고 있으나, 이 또한 개념상 통계상 난점이 많다. 지표로 제시된 ‘의무교육 연령 이하의 아동을 가진 여성들의 취업률’은, 취학연령 이전의 아동을 돌봐줄 곳이 없을 경우 여성들이 지불노동에 참여하기는 힘들다는 가정에 기초해 있다. 물론 이 가정은 선진국에는 타당할 수 있으나, 미취학 아동 보육문제보다는 생존소득(subsistence income) 확보가 우선인 개발도상국의 경우에는 논란의 여지가 많다. 실제로, 이 지표를 이용할 경우 개발도상국의 상황은 선진국에 비해 오히려 나올 때가 많다.

‘고용평등’과 관련해서는 이미 많은 지표들이 나와 있다. 그 중 ILO에서 특히 관심을 두는 것은 직종별 그리고 직장내 차별이다. 우선 여성고용이 증가하여 고용량에서는 고용평등이 이루어지더라도 고용량 증가가 특정한 직종에서만 이루어져서 결국에는 직종별 ‘성적 불평등’이 초래되는 경향을 지속적으로 감시하기 위해 ‘성별 직종분화’ 지표가 제시되었다. 다른 한편, 여성들이 승진과정에서 차별받는 정도(이른바 “glass ceiling”)를 파악하기 위해 ‘경영 행정 직종에서 여성이 차지하는 비율’도 제시되었다. 흥미로운 것은, ‘성별 직종분화’ 지표는 선진국에서, ‘경영 행정 직종에서 여성이 차지하는 비율’은 개발도상국이 높다는 것이다.

‘안전한 작업환경’ 분야에서 제안된 지표들은 상대적으로 논란의 여지가 적고, 이미 많은 나라에서 관련 통계를 수집, 발표하고 있다. ‘치명적 부상 빈도’와 ‘산업재해보험 적용을 받는 임금근로자 비율’이 대표적인 예다. ‘근로감독관 비율’의 경우에는, 감독관 숫자 그 자체보다는 운영과정이 더 중요하다는 점에서 비판을 받기도 한다. 하지는 근로감독의 강도(intensity)를 수량화할 방법이 현재로는 없기 때문에, 당분간은 근로감독관 숫자에 기초한 지표를 사용할 수밖에 없을 듯하다.

사회보장 관련 지표로는 무려 5가지나 제안되었다(‘공공사회보장 지출’ ‘현금소득보전 지출’ ‘현금소득보전 수혜자 비율’ ‘연금 수혜자 비율’ ‘연금 가입자 비율’ ‘월평균 연금액’). 각각의 지표가 나름대로 의미 있다는 점은 인정되지만, 우선 그 숫자가 너무 많고 중복 가능성도 다분히 있다는 우려도 있다. 하지만, 사회보장의 경우 수혜자 숫자뿐만 아니라 수혜액도 중요하기 때문에 어떤 사회보장 측면을 지표화하더라도 두 가지 지표가 필요하다는 점이 고민거리다.

‘사회적 대화’ 관련 지표는 전통적인 방법을 따랐다. 노조가입율이나 파업/직장폐쇄 관련 지표는 이미 ILO 노동통계연감(ILO Yearbook of Labour Statistics)을 통해 발표되고 있다. 단체임금협약 적용률의 경우에는, 노조가입률과 단체협약 적용률이 현저히 다른 나라(예, 프랑스)가 많아서 노조가입률이 ‘사회적 대화’의 효과를 보여주는 데 한계가 있다는 점이 고려되었다. 하지만 일부 선진국을 제

외하고는 해당 통계자료가 존재하지 않는다.³⁾

■ 전망과 과제

개념적으로나 통계적으로나 Decent work 지표 작업은 이제 시작에 불과하다. 29개의 지표와 관련한 몇가지 문제점은 이미 지적한 바 있다. 보다 근본적인 문제는, 국제적 차원의 지표 작업은 궁극적으로 개별국가에서 수집하는 통계자료의 범위와 정확성에 달려 있다는 점이다. 하지만, 일부 지표들의 개념적 명확성을 확인하기 위해서 필요한 통계자료조차도 때로는 찾기 힘들다. 특히 개발도상국의 경우는 기본적인 노동력 조사(labour force survey) 이외에는 노동시장 관련 통계활동이 거의 없는 경우가 허다하다. 이러한 통계자료 부족 문제를 저렴하게 해결하기 위한 일환으로, ILO는 기존의 노동력 조사에 일부 Decent work 지표 관련 설문을 새로이 추가하는 방식을 시도한 적이 있는데(예, 필리핀), 현재 그 결과를 분석하고 있는 중이다. 하지만, Decent work 지표가 광범위한 분야를 포괄하고 있는 이상, 기존의 설문조사에 새로운 질문을 추가하는 방식에는 근본적인 한계가 있다.

고용의 질과 관련한 유럽연합 차원의 통계활동은 이런 점에서 시사적이다. 유럽표준 노동력 조사와 유럽 가구 패널 통계는 고용의 질에 관한 풍부한 정보를 제공하고 있다. 또한 바로 다음에 이어지는 글(기획특집-EU)에서 지적된 것처럼 고용조건과 관련해서는 이미 수차례 진행된 유럽 근로조건 조사(European survey on working conditions)가 고용조건 변화를 분석하고 새로운 정책을 개발하는데 중요한 자료로 활용되고 있다. 따라서 고용의 질에 대해 사회적 관심이 높은 나라에서는, 보다 생산적인 논의를 위해서 이와 유사한 조사를 체계적으로 실시하는 방법을 검토해 볼 필요가 있다. 노동시장 구조가 점점 더 복잡해지고 개별적인 노동자들이 처한 고용상황이 분화되는 만큼, 보다 정확하고 적실한 통계에 입각한 사회적 대화에 대한 필요성은 어느 때보다도 높다 할 것이다. **KLI**

3) 마지막 지표인 비공식 고용 비율은 다른 지표와는 달리 보조적인 성격을 가지고 있어 자세한 설명은 제외했다.

참고문헌

- 이상현 (2005). 「세계화, 유연화 그리고 양극화」. 『노동교육』 2005년 3월
- Anker, R. et al. (2002). “Measuring decent work with statistical indicators”. ILO Policy Integration Department Working Paper No. 2.
- Bescond, D. et al. (2003). “Seven indicators to measure decent work : an international comparison” *International Labour Review* 142(2).
- ILO (2003). General Report to the 17th International Conference of Labour Statistician, Report I. Geneva: ILO.
- Lee, S. (2004). “Working-hour gaps: trends and issues” in Messenger ed. *Working Time and Workers’ Preferences in Industrialized Countries: Finding the Balance*. London: Routledge.
- UNECE/ILO/Eurostat Seminar on the Quality of Work, May (2005), Geneva (<http://www.unece.org/stats/documents/2005.05.labour.htm>): ‘고용의 질’ 과 관련된 가장 최근의 통계적 논의.