

선진국에서의 ‘고용의 질’ 개념의 발전

Francis Green (영국 켄트대학교 경제학과 교수)

■ ‘고용의 질(quality of work)’의 중요성

‘노동과 고용의 질’은 많은 산업국에서 경제분석가와 정책결정권자들 사이에서 최근 중요 논의 주제로 등장했다. 실업감소라는 기존 이슈에 더해서 사람들이 이미 갖고 있는 일을 어떻게 충분히 보상하며 만족스러울 수 있도록 보장할 것인가에 관심이 생긴 것이다. 이에 따라 “보다 많고 나은 일자리 (more and better jobs)”가 2003년 가을 OECD 국가 고용담당 장관 회의의 주제가 되었다. 유럽집행위원회(European Commission)는 이에 앞서 이미 ‘고용의 질’을 측정하고 개선하기 위한 장기 비전을 개발하고 있었고, 2000년 리스본 회의에서 유럽연합 회원국의 국제경쟁력 고취 노력의 일환¹⁾으로 이를 발표한 바 있다.

‘고용의 질’을 향상시켜야 하는 이유 중 하나는 취업률을 늘리고 실업을 줄여야 하기 때문으로, 이러한 필요는 국제적으로 널리 인정되고 있다. 특히 고령화사회일수록, 건강상의 이유로 장기 결근이나 조기퇴직을 통해 노동인구 조기이탈이 발생해 사회보장제도가 훼손될 수 있다. ‘고용의 질’ 개선을 통해 비경제활동인구를 다시 노동시장으로 복귀시킬 수 있다.

‘고용의 질’ 향상은 많은 나라에서 경쟁전략의 일부로도 주창되고 있다. 고임금 국가의 노동자들

1) European Commission (2003) 참고

이 훨씬 낮은 임금에도 기꺼이 일하고자 하는 개발도상국의 노동자와 세계시장에서 경쟁할 수 있는 유일한 방법은 고속련 기술을 요구하는 일자리를 갖는 수 밖에 없다. 하지만 ‘좋은 일자리(good jobs)’ 추구가 OECD 회원국인 선진국에서만 벌어지고 있는 현상은 아니다. 국제노동기구(ILO) 역시 경제수준이 낮은 국가에서 노동기준을 보호하기 위해 ‘decent work’ 개념을 촉진하고 있다.

일자리 질은 항상 복지와 깊은 관련이 있다. 대부분의 시민들은 일생의 상당부분을 임금근로자로써 일을 하고, 이를 통해 생계를 이어갈 뿐 아니라 정체성을 찾고 자아를 성취하게 된다. 하지만 다수 노동자들이 현대산업사회에서 고단한 노동자의 삶에 대해, 그리고 자신의 일에 대한 압박과 통제가 점점 더 그 강도를 더해간다고 말하고 있다. 경제적으로는 점점 더 풍요로워지는 환경에 살고 있어도 직업면에서의 삶의 질에 대해서는 불평하고 있다.

이렇게 ‘고용의 질’이 선진산업국가에서 정책결정권자의 관심사가 되어야 할 이유는 여럿 있지만 정작 그 의미가 무엇인지, 또는 이를 어떻게 측정해야 할지에 대해서 일관성 있는 이해가 부재한 상황이다. 이러한 격차 때문에 ‘고용의 질’ 이슈는 고용정책 개발에 있어 아직 주 결정요인이 되지 못하고 있다. 하지만 일자리의 질을 구성하는 요소 중 일부는 첨단 논의대상이 되기도 한다. 그 예로 교육훈련기회, 또 최근에는 탄력적 근무시간제(flexi-time)나 직장내 보육시설 제공 등의 ‘일과 생활의 균형(work-life balance)’에 관한 정책이 논의되고 있다. 이 글에서는 ‘고용의 질’ 개념이 발전해 온 모순적인 길을 되돌아 보고, 제안된 일부 조치를 검토해 본다. 또한 정책결정권자들이 할 수 있는 역할이 무엇인지도 살펴본다.

■ 정의와 측정 : 결코 쉽지만은 않다

‘고용의 질’을 정의하기란 쉽지 않은데, 임금, 미래전망, 직업특성과 조건, 동료직원과 상관과의 관계 등 직업과 관련된 여러 요인들이 있기 때문이다. 이 중 어느 요인이 가장 중요하다고 단정짓기는 어렵다.

경제학자들은 임금만을 강조하는 경향이 있는데, 지속적이기만 하다면 고임금 일자리가 다른 조건과는 아무 상관없이 좋은 직업이라는 주장이다. 이에 반대하는 사람들은 일에서 얼마나 성취감을 얻을 수 있고 보람을 느낄 수 있는지가 더 중요하다고 생각한다.

이러한 견해 차이는 바로 직업의 내인(內因)적인 면과 외인(外因)적인 면 사이의 차이 때문이다. 내



인적인 면은 일 자체에 초점을 두는 반면, 외인적인 면은 임금, 고용안정성, 승진 전망 등을 아우른다. 경쟁이 심하고 유연성이 높은 노동시장에서 노동자는 임금은 낮지만 내인적으로 보다 만족스러운 일자리를 선택할 수 있다고 주장할지도 모른다. 아니면 임금은 높지만 일 그 자체의 충족감은 떨어지는 직업을 선택할 수도 있다. 그런 경우 시장은 직업의 질의 내인적인 면을 더 중시할 것이다. 하지만 노동시장이 그 정도로 자유롭고 개방적이라고 동의할 전문가는 거의 없고, 유럽집행위원회도 내인적인 면과 외인적인 면을 둘 다 측정하고자 노력해 왔다.

객관적 통계로 쉽게 측정할 수 있는(예: 임금률) 일의 특성과, 실질적이지만 계량화가 쉽지 않은(예: 직장 동료간의 사회적 관계 정도) 특성과의 차이도 있다. 불가피하게 연구와 정책 모두 측정 가능한 면에 중점을 두고 이루어지게 되며, 많은 국가에서 수 년 동안 소득불평등(*inequality of earnings*)을 주로 다루어 왔다. 불평등의 심화는(특히 불공평하다고 여겨질 때) 일자리의 질 하락의 원인이 된다. 그래서 OECD는 지난 10여 년간 소득불평등에 중점을 두고 연구를 해 왔고, 그 결과 대부분의 OECD 회원국에서 고임금의 일자리가 보다 빠르게 증가해 왔음을 알 수 있었다. 하지만 영국 등 일부 국가에서 저임금의 일자리가 중간 수준의 임금을 지불하는 일자리보다 빠르게 증가한 것도 사실이다. 이는 일자리의 질적인 면에서 양극화 현상이 발생해 왔음을 의미하는 것으로, 정책 결정권자들이 관심을 가져야 할 것이다.

소득불평등의 예로, 같은 일을 하고도 여성이 남성보다 적은 임금을 받는, 즉 성별 임금격차(*gender wage gap*)를 들 수 있다. 공평성의 원칙에 어긋나므로, 정책결정권자들은 이도 일자리의 질을 저하하는 요소로 여겨왔다.

성별 임금격차가 심할 경우, 이러한 차별이 여성과 남성 노동력의 효율적인 배치를 가로막아 기업의 경쟁력까지 저하될 수 있다. 이러한 가능성은 일자리의 질을 이해하는데 있어 세 번째 차이점, 즉 노동자와 사용자 사이의 관점 차이와 관련 있다. 종종 노동자 입장에서 양질의 일자리가 기업에게도 좋게 마련이다. 예로, 기술 수준이 높은 직업은 노동자에게 보다 큰 충족감을 주고 사용자는 보다 나은 경제적 성과를 올릴 수 있다. 하지만 임금과 투입되는 노력의 양 등과 관련해 갈등상황이 발생할 수도 있다. 일반적으로 사용자는 비용절감을 위해 낮은 임금을 지불하고자 하고, 노동자는 보다 높은 임금을 원하게 된다.

일자리의 질은 실제 그 일을 하는 노동자 입장에서 가장 잘 정의될 수 있다. ILO도 같은 맥락에서 ‘decent work’ 를 아래와 같이 정의하고 있다.

“Decent work의 목표는 일반노동자의 입장에서 가장 잘 표현될 수 있다. Decent work는 일자리와 미래 전망, 근무조건, 일과 생활 간의 균형을 가리키며, 자녀를 학교에 보내거나 아동 노동으로부터 지키는 일을 의미한다. 또 남녀평등, 공평한 인정(equal recognition), 여성이 스스로 선택하고 자신의 삶을 독립적으로 이끌어 갈 수 있도록 하는 것이다. 시장에서 경쟁하고 새로운 과학기술을 습득하고, 건강을 유지하는 개인 능력과도 관련 있다. 또한 사업가적 기술을 개발하고 그 생성에 일조한 부의 정당한 몫을 받고 차별당하지 않는 것이다. 소속된 직장과 공동체에서 제 소리를 내는 일이다. ….. 모든 사람들에게, Decent work란 인간의 존엄성을 보장하는 일이다” (국제노동기구(ILO), 2001: pp7-8).

이러한 ILO의 정의는 그 의미가 분명하다. 빈부 수준과 관계없이 모든 나라에서 일자리의 질에 관한 옹호단체 활동에 큰 틀을 제시할 수 있다. 하지만 이러한 틀은 정책수단만큼 직접적인 효과는 없다. 관련 측면을 쉽게 측정할 수 없을 뿐 아니라 강경한 친(親)노동자 성향을 가지고 있기 때문이다.

이와는 대조적으로 유럽집행위원회가 ‘고용의 질’ 개념을 연구하는 목적 중 하나는 세계경제에서 유럽연합 국가들의 경쟁력을 증진시키는 데 있다. 고용에 대한 질(質)적인 관심은 유럽을 ‘지속가능한 경제성장이 가능하고, 보다 나은 많은 일자리가 제공되고, 사회적 결속이 탄탄한, 세계에서 가장 경쟁력 있는 역동적 지식(dynamic knowledge)기반의 경제’로 육성할 목표를 세운 2000년 리스본전략 비전에서 시작되었다. 이 목표를 달성하기 위해 품질이 고용정책 등 모든 정책에서 중요한 요소가 되어야 한다고 생각했고, 이에 따라 유럽집행위원회는 이미 존재하거나 쉽게 개발할 수 있는 통계적 지표로서 측정가능한 방법으로 일자리의 질을 정의하는 작업에 나섰다. 회원국의 진척 상황을 평가할 수 있도록 지표는 측정가능해야 하지만, 동시에 지표를 통해 리스본에서 세운 목표를 반영하는 일자리의 질 정의를 명확히 하고자 했다. 이렇게 개발된 지표는 일의 내인적·외인적 요인을 구분하면서 후자에 더 무게를 두고 있다. 또한 사용자뿐 아니라 노동자의 관심사도 반영하고자 노력했다.

하지만 결국 유럽집행위원회는 일자리의 질 개념에 대한 포괄적 정의를 채택하지는 않았다. 때로 상반되는 사용자와 노동자의 이해관계와 직업의 다양한 측면을 고려할 때 이는 불가능했을 것이다. 그 대신, 유럽집행위원회의 정의를 ‘고용의 질(quality in work)’ 측정이라 부르고 있다. 이는 서로 다른 관점, 즉 노동자와 사용자의 관점에서 본 ‘고용의 질’ 정의를 하나의 표현에 담고자 한 노력을 반영하고 있다. 하단의 표는 고용의 질을 고려하는 10가지 기준이다.

유럽집행위원회의 '고용의 질(quality in work)' 기준(dimension)

- ① 본질적인(내인적) 일자리의 질
- ② 숙련, 평생교육, 경력개발
- ③ 남녀평등
- ④ 직장 보건과 안전
- ⑤ 유연성과 안정성
- ⑥ 노동시장 접근가능성과 통합
- ⑦ 작업조직 및 일과 생활의 균형
- ⑧ 사회적 대화와 노동자 참여
- ⑨ 다양성과 비차별
- ⑩ 전반적 업무 성과

이 표는 '고용의 질(quality in work)'이 내포하는 어려움을 반영한다. 예로, 생산성은 ⑩에 언급되어 있지만 임금은 언급되지 않고 있다. 노동경제학자들은 일자리의 질의 주요 지표로서 임금이 고려되지 않았다는 것을 납득하지 못한다. 거기다 투입되는 노력의 양에 대한 언급도 없다. 하지만 일자리의 질의 중요 지표로서 숙련과 교육이 언급되었음에 대해서는 아무런 이론도 없다.

다른 한편으로 개인적으로 나는 일자리의 주요 측면을 5개-숙련, 투입 노력량, 자치권, 임금, 일자리의 위험성(고용 불안정 포함)-로 제한하여 일자리의 질에 대해 좀 더 집중적인 접근방식을 택해 분석했다. 이 5개 측면은 노동자가 직업에서 필요로 하는 바를 기반으로 정의되었으며, 원칙적으로 측정가능해서, 일자리의 질 관련 추세를 관찰할 수 있다 (Green, 2006).

■ 정부정책

유럽집행위원회의 표를 전체적으로 보면, 이미 지난 수십 년 동안 유럽국가들이 이행해 온 여러 개의 정책개발계획이 하나의 큰 제목 아래 담겨 있는 것을 알 수 있다. 유럽연합 근로시간지침 (European Directive on Working Time)과 같은 보건과 안전조치 및 차별금지법 등을 예로 들 수 있다. 유럽집행위원회의 일의 질 정책계획이 기존의 정책을 넘어 회원국 정책에 새로운 영향을 얼마만큼이나 미칠는지를 측정하기란 다소 어렵다.

하지만 모든 OECD국가들이 새롭게 보여주는 보다 폭넓은 관심을 보면, 최소 몇몇 정부에서 일자리의 질에 영향을 미칠 수 있는 조치를 고려 중이라는 사실을 알 수 있다. 예로, 영국에서 일과 생활의 균형(work-life balance) 개선을 위한 노력의 일환으로 노동자에게 좀 더 탄력적인 근무시간을 요청할 권한을 부여한 바 있다. 일자리의 질에 대한 관심은 어제 오늘의 일은 아니다. 많은 정부에서 오랫동안 산업내 숙련형성을 위한 시스템을 지원해 왔다. 일자리의 질은 이전부터 존재해 오던 이슈로, 현대에 들어 새로운 관점에서 조망되고 있다고 할 수 있다.

정부는 보건과 안전한 작업환경을 감독하고 규제할 의무를 인지하고 있다. 지난 수십 년 동안 여러 국가가 작업장의 환경개선을 이루어 왔고 그 결과 직장내 사고수가 줄어드는 효과가 나타났다. 불행히도 이러한 개선은 빨라진 작업속도, 맞벌이부부 가구의 근무시간 증가로 그 빛을 잃었고, 과도한 업무량과 관련한 정신적 스트레스가 더욱 확산되고 있다. 이러한 경향에 정부가 어떻게 대처할 수 있을지에 대해서는 아직 의견이 분분하다.

정부는 또한 노동시장에서 취약한 입장의 노동자들이 부당하게 착취당하지 않도록 보호해야 할 책임도 있다. 법정 최저임금제가 이러한 착취를 제한하는 효과적인 방법이 될 수 있고, 대부분의 국가에서 도입된 상태이다. 하지만 이는 노동인구 중 일부에만 효과가 있다. 모든 노동자들의 임금을 관리하려는 정부의 보다 야심적인 시도는 보통 거시경제 환경을 통해 할 수 있는 일로 제한되어 있다. 지난 50년 동안 정부가 소득정책을 통해서 임금을 직접 관리하고자 했던 사례는 드물다.

일자리의 내인적 측면 개선은 직업을 풍요롭게 하는 노력을 수반해야 한다. 일상 업무를 처리하면서 노동자가 자신의 재량을 발휘할 수 있고 업무 구성 기획에 참여할 수 있어야 한다. 시장경제에서 생산성을 유지하면서, 노동자의 필요를 보다 잘 충족시키기 위한 직업의 재디자인 면에서 스칸디나비아반도 국가들이 가장 앞서 있다. 스웨덴에서 직장생활의 질 전략은 1970년대부터 발전되어 왔는데 주로 노동조합의 압력 때문이었다. 이를 통해 일의 질 개선에 있어 정부의 상명하달식 정책보다 사용자와 노동자 조직의 참여가 필요하다는 사실을 알 수 있다. **KLI**

참고문헌

- European Commission (2003). Improving quality in work: a review of recent progress,



Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2003) 728 final.

- Green, F. (2006). Demanding Work. The Paradox of Job Quality in the Affluent Economy. Woodstock, Princeton University Press.
- International Labour Office (2001). Reducing The Decent Work Deficit: A Global Challenge. Geneva, International Labour Office.