

영국의 취약고용 : 숨겨진 노동인력들의 현주소

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

최영준 (영국 비스대대학교 사회정책학과 조교수)

“나는 4:30분 전에 일을 마쳐본 적이 없어요. 나는 고용알선사무소에 가서 담당자에게 내 임금을 달라고 하면, 그들은 가능하지 않다고 합니다. 나는 돈이 필요해요. 나는 매일 하루에 12시간씩 일을 하고 있지만, 월세를 낼 돈도, 먹을 것을 살 돈도 없어요. 내가 마지막 임금을 받은 것은 2~3주 전이었어요. 담당자는 보안담당자를 부르겠다고 하면서 나에게 나가라고 하죠” (식품가공업 파견근로자)

“나는 여기에서 일하는 것보다 보스니아에서 전쟁 때 있었던 경험이 더 좋았지요. 여기에서 나의 기대는 높았지만, 나는 부당하게 대우를 받아왔어요.” (가금(家禽)업 공장 노동자)

위의 내용은 마치 제3세계 혹은 개발도상국의 노동자에 의한 것이라는 생각을 가지게 되지만, 이는 최근 영국노총(Trade Union Congress : TUC)의 취약고용(Vulnerable Employment) 위원회에서 펴낸 보고서에서 인용된 내용이다. TUC는 취약고용 노동자들의 진술과 인터뷰, 그리고 전문가들의 견해를 종합해서 지난 5월에 ‘Hard Work, Hidden Lives(고된 노동, 숨겨진 삶)’이라는 제목의 보고서를 출판하였다. 235쪽에 달하는 이 보고서에서 TUC는 이 개념에 대한 정의부터 고용보호에 관한 다양한 이슈들, 그리고 심도 깊은 정책 제언에 이르기까지 ‘취약고용’에 대해 포괄적으로 다루었다. 본 글에서는 이 보고서가 다룬 ‘취약고용’의 개념과 이와 밀접히 관련된 고용보호와 고용권 등 영국의 현황에 대해 보고서의 내용을 토대로 소개하고자 한다.

보고서에서는 취약고용을 “고용주와 노동자의 관계에서 권력 불평등으로 인해 사람들을 지속적인 빈곤과 불공평의 위협에 위치시키는 불확실한 일”이라고 정의하고 있다. 고용주와 노동자 사이의 권력 불평등은 노동자의 법적 권리, 고용에 대한 약관, 혹은 개인적인 특징 등 다양한 요

소에 의해서 증가될 수 있다. 또한, 이들의 직업은 대체로 불안정하며 낮은 급여를 받는 특징을 가지고 있고, 근로환경이나 조건을 개선시키기 위해 집단행동을 할 수 있는 기회가 거의 존재하지 않는다. 또한 위원회에 따르면, 취약고용에 있는 많은 노동자들은 고용 문제에 대해서 어떠한 조치도 취해질 수 없다고 믿고 있으며, 문제에 대해 행동을 취하는 것에 대해 두려움을 가지고 있다고 보고하고 있다.

위의 정의로 취약고용의 수를 정확히 파악하는 것은 쉽지 않다. 또한, 취약고용의 상당수가 공식적인 통계에는 잡히지 않는 경우가 많다. 예를 들어, 얼마나 많은 노동자가 비공식 부문에서 일하고 있는지를 파악하기는 매우 어려우며, 파견노동자에 대한 통계 역시 얼마나 정확한지 알 수 없다. 이러한 제한점에도 불구하고, 기존의 자료를 이용하여 얼마나 많은 수의 노동자가 취약고용의 위협에 처해 있는지를 생각해 볼 수 있다(표 1 참조). 영국에 현재 약 500만 명 이상의 노동자가 '저임금'¹⁾을 받고 있다. 하지만, 저임금을 받고 있다는 사실 자체가 취약고용의 위협에

〈표 1〉 취약고용의 위협에 처해 있는 노동자의 수

취약함의 형태	노동자의 수
일정 자격이 없으며, 시급 6.5파운드 미만의 노동자	942,157명 (2007 노동력 조사)
시급 6.5파운드 미만의 한시적노동자(일정자격이 없는 노동자 제외) : 한시적 노동자는 약 20.4%의 계약직노동자와 15.7%의 계절노동자, 16.8%의 파견노동자, 35.4%의 임시노동자, 그리고 11.7%의 기타 비정규직이 포함됨.	551,562명 (2007 노동력 조사)
시급 6.5파운드 미만의 집에서 일하는 노동자 (자격증이 없는 노동자와 한시적 노동자 제외)	52,924명(노동력 조사 2007)
	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 : 1,546,643명 • 여성 : 958,919명 (62%) • 남성 : 587,729명 (38%)
기록되지 않은 이주노동자 추산	430,000명 (내무부 2002)
비공식 경제에서 일하는 사람들 추산	보고되지 않은 소득이 약 GDP 대비 1.75%로 추산
	전체 : 보수적으로 추산하여 약 500,000명

1) 저임금 노동자는 영국에서 계속 증가하는 추세에 있다고 보고되고 있다. 1977년의 경우 전체 노동자의 12%가 중위소득의 2/3보다 적게 받았지만, 이는 1998년 21%로 증가하였고, 최근 2006년에는 23%로 더욱 증가하였다(6.67파운드 시간당). 저임금 노동자의 경우 여성이 약 60%로 남성보다 더 많다.

노출되었음을 보여주는 것은 아니다. 저임금 노동자 중 안정적인 직업을 가졌을 수 있으며, 향후 더욱 좋아질 가능성이 있는 직업을 가졌을 가능성이 있다. 보고서에서는 노동력 조사를 기반으로 하여 취약고용에 노출되어 있는 노동자를 추산하였다. 하지만, 노동력 조사에서는 이주민의 비율이 상대적으로 낮게 책정되었을 가능성과 불법이주민과 비공식 부문 노동자들의 추산을 보수적으로 한 결과라는 것을 염두 할 필요가 있다. 이러한 분석에 따르면 약 200만 명의 노동자들이 취약고용에 노출되어 있다고 볼 수 있다.

정부의 한 부서 용역연구에 따르면 남성보다는 여성이, 일반인보다는 장애인이, 영국에서 출생한 사람보다는 이주민의 경우 (특히 이슬람교도일 경우) 더욱 취약고용에 노출될 가능성이 높다고 보고하고 있다. 이들은 대체로 저임금·비숙련 노동을 하고 있으며, 소규모 사업장에 고용되어 있을 가능성이 높다고 보고되고 있다. 또한, 취약고용은 젊은층에서 최근 많이 발견되고 있다고 보고되고 있다. 한 조사에 따르면 17%의 젊은 노동자들이 그들이나 그들의 동료가 안전하지 않은 근로환경에 노출된 적이 있다고 밝히고 있으며, 22%가 그들이 아파서 임금이 삭감된 적이 있었다고 보고하고 있다. 이와 함께, 특정 부문에서 일하는 노동자들이 다른 부문에 비해서 더욱 위험에 노출될 가능성도 보고되고 있다. 특히 케어시설, 청소, 호텔, 식당, 그리고 미용, 보안 등의 부문에서 취약고용의 가능성이 높다고 보고되었다.

무역산업부(Department of Trade and Industry)의 한 조사에 따르면 지난 2년간 6.9%의 노동자가 개인적으로 불공평한 처우를 받았거나, 위협이나 성적인 학대를 당한 경험이 있다고 밝히고 있다. 이러한 처우를 받은 경우는 장애나 오랜 질병을 가진 경우 15.1%로 평균보다 매우 높으며, 동성애자의 경우 13.8%, 흑인의 경우 12.5%, 여성의 경우 7.7%로 다른 집단에 비해 상대적으로 높았다. 하지만, 이러한 불공평은 반드시 불법을 통하여 이루어지는 것은 아니다. 예를 들어, 파견노동자는 다른 정규노동자에 비해서 같은 노동에도 불구하고 더 적은 임금을 받을 수 있으며, 휴가나 다른 사회보장급여에 있어서도 불평등한 처우를 받을 수 있다. ‘가짜 자영업자(Bogus self-employment)’의 경우 자율성을 가지고 일하지 못하면서도, 다른 노동자들에게 주어지는 대부분의 고용권(employment right)을 누리지 못한다.²⁾ 이와 함께, 여타 비정규직들 역시 정규직에게 주어지는 고용권을 충분히 누리지 못하고 있는 것으로 밝혀졌다. 비정규직의 경우 대체로 직업안정성과 해고절차 등과 관련된 고용권이 정규직에 비해서 상당히 약하며, 가족과 노동조합과 관련된 고용권에서 부분적으로 보장을 받고 있지 못하다.

또한, 취약고용이 노동자들의 건강과 대인관계에 안 좋은 영향을 미친다는 조사가 있다. 작업장에서의 문제들은 개인의 정신건강과 가족이나 친구들 등의 대인관계에 영향을 미치고 또한 미래의 구직에도 영향을 미치게 된다. 이러한 경험은 종종 실업으로 이어지게 하기도 한다. 더 나아가 이러한 취약고용을 경험한 사람들은 '저임금-실업'의 악순환에 빠질 가능성이 더욱 높다는 연구가 있다. 다시 말해 저임금이 고임금으로 올라가는 첫 단계라기보다는 저임금 근로자가 실업 확률이 높고, 실업 후 노동시장에 재진입했을 경우 다시 저임금 근로자가 될 가능성이 높다는 것이다.

보고서는 취약고용의 증가에 대해서 다음과 같은 요소를 중요한 배경으로 설명하고 있다. 첫째, 지난 10년간의 경제성장과 증가하는 고용률에도 불구하고 노동시장의 불평등도는 여전히 강하게 존재하고 있다. 한 예로 전체 고용률은 75%이지만, 비숙련 노동력의 고용률은 약 50%로 월등히 낮다. 둘째, 직업과 고용의 패턴이 변화하고 있다. 숙련 노동력이 여전히 필요하지만, 많은 비숙련 노동력도 필요한 노동시장의 구조이며, 이러한 변화들이 양극화를 불러오고 있다. 셋째, 점점 더 많은 피고용인이 소규모 사업장에서 일하고 있다. 현재는 40% 이상의 노동자들이 99인 이하의 사업장에서 일하고 있으며, 이는 1999년에 비해서 4%가 증가한 수치이다. 넷째, 기업의 공급 라인이 늘어나고 있으며, 공공부문이나 민간부문에서 기존에 기업 내에서 담당하던 일들을 외주하는 경우가 증가하고 있다. 한 연구에 따르면, 약 84%의 고용주가 외주계약을 활용하고 있으며, 이 중 14%는 전에 기업 내에서 하던 일을 외주계약으로 하고 있다고 응답했다. 다섯째, 파견노동자의 수가 급증하고 있다. 현재 한시적 노동자 중 17%를 점하고 있으며, 이는 1997년 13%에 비해서 상당히 증가한 수치이다. 여섯째, 직접 현금으로 주어지는 비공식 노동이 증가하고 있다. 일곱째, 노동시장에서 이주민의 수가 점차 증가하고 있다. 마지막으로 여성 노동시장참가율은 증가하고 있는 데 반해서, 임금에 있어서 남녀 불평등은 여전히 존재하고 있다. 1997년 노동당 정부가 들어선 이후 다양한 세금이나 급여 정책들로 이러한 불평등도가 서서히 줄었음이

2) 가짜 자영업자(Bogus self-employment)란, 자신이 일에 대해 자율성이나 독립성을 가지고 있지 않으면서도 자영업자로 분류되는 노동자들을 일컫는다. 예를 들어 건설노동자, 전화판매노동자, 집에서 일하는 노동자 등이 이에 속하며, 점차 다양한 피고용인들이 '자영업자'로 분류되는 경우가 영국에서 최근에 증가하고 있는 추세이다. 이러한 경우, 이들은 자신이 고용주이기 때문에 고용권을 누리지 못하는 결과를 가져오게 된다.

발견되고 있지만, 여전히 사회적 문제가 되고 있다.

하지만, 취약고용의 존재가 불가피한 것은 아니다. 실제로 모든 선진국들이 비숙련 노동력과 저임금 노동자들을 가지고 있지만, 그들의 경험은 각국마다 매우 상이하게 나타나고 있다. 얼마나 고용이 취약한지는 정치적인 그리고 경제적인 결정자들의 선택에 달려 있다. 영국의 경우 1891년 의회가 ‘적정임금결의안(Fair Wage Resolution)’을 통과시킨 이후로 고용권 확보를 위해 다양한 법안들이 제정되어 왔다. 특히, 1997년 노동당 정부가 들어선 이후 고용권에 대해 더욱 강조가 되기 시작하였다. 새로운 노동당 정부에 의하여 최저임금제가 도입되었고, 여성 노동자들에게 유리한 출산휴가 등과 같은 다양한 가족친화정책이 도입 및 확대되었다. 이에 더하여 근로시간 규제를 도입하여 근로시간과 휴가자격 등을 새롭게 규제하였다. 하지만, 전 총리인 토니 블레어(Tony Blair)가 밝힌 바와 같이 영국은 여전히 세계의 주요 경제 선진국 중 노동시장을 가장 가볍게 규제하는 국가라고 분류할 수 있다. 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 유럽연합 국가이면

<표 2> 유럽연합 국가들의 고용보호 입법과 고용률

국가	고용보호 입법의 엄격성	고용률(%)	고용보호 입법 순위(낮은 순위)	고용 순위
영국	1.1	71.4	1	6
아일랜드	1.3	69.9	2	8
헝가리	1.7	57.7	3	17
덴마크	1.8	77.1	4	1
체코	1.9	66.3	5	10
슬로바키아	2.0	60.7	6	14
핀란드	2.1	71.7	7	5
폴란드	2.1	57.8	8	16
오스트리아	2.2	72.5	9	4
네덜란드	2.3	76.5	10	2
이탈리아	2.4	59.1	11	15
벨기에	2.5	62.1	12	13
독일	2.5	69.9	13	7
스웨덴	2.6	75.7	14	3
프랑스	2.9	65.3	15	12
스페인	3.1	66.0	16	11
포르투갈	3.5	68.1	17	9

서 OECD 국가이기도 한 나라 중 영국은 가장 낮은 고용보호 입법체계를 가지고 있다. 선진국들을 전체적으로 볼 경우 이는 미국에 이어 두 번째로 낮은 것이다. 비록 최근에 다양한 고용권에 관련한 법들이 입법되었지만, 중요한 문제점은 법을 집행할 만한 인프라가 충분히 구축되어 있지 않다는 점이다. 이와 함께 <표 2>가 시사하는 바는 고용보호 입법의 엄격성과 고용률 간에 뚜렷한 관계는 없다는 것이다. 다시 말해서, 고용권의 확대나 엄격성이 고용률을 낮추거나 높이는 역할을 하지는 않으며, 고용률을 설명하기 위해서는 다른 요인들이 필요하다.

정부의 고용권 집행에 대한 미온적 태도와 함께 지적되는 중요한 문제점은 고용권에 대해 매우 낮은 인지도이다. 최근 무역산업부에 따르면, 단지 17%의 응답자만이 일에 대한 자신의 권리에 대해서 잘 알고 있다고 응답했다. 또한 노동자 중 63%가 근로시간의 제한에 관한 법령이 있는 것에 대해서 알고 있었으며, 단지 25%가 조금 넘는 사람들이 근로시간 제한의 구체적인 내용에 대해서 알고 있는 것으로 드러났다. 불공평한 해고에 대한 규정은 90%가 넘는 노동자들이 알고 있었지만 단지 6%의 응답자가 1년이 지난 후부터 불공평한 해고에 대해 보호받을 수 있다는 사실을 알고 있었다. 실제로 56%는 고용 첫 날부터 보호받을 수 있는 것으로 알고 있었다.

또한 연구 결과는 가장 낮은 임금을 받는 이들이 고용권에 대해서 가장 적게 알고 있을 확률이 높음을 보여주고 있다. 같은 조사에서 12.5%의 비숙련 노동자가 자신이 고용권에 대해 잘 알고 있다고 대답했다. 다른 조사에서는 39.7%의 비숙련 노동자가 출산휴가 권리에 대해서 잘 알고 있었는데 반해서 매니저 지위의 노동자들 중 61.4%가 이에 대해 잘 알고 있다고 응답했다. 최저 임금에 대해서는 대체로 높은 인지도를 보였지만(93%), 구체적인 자격조건에 대한 지식은 제한적이었다. 특히 이러한 낮은 인식은 이주민이나 소수민족에게서 일반적으로 발견되었으며,³⁾ 노동시장에서의 약자들이 고용권에 대해 일반적으로 낮은 인식수준을 가지고 있음이 보고되었다. 정리하자면, 취약고용의 위험에 쉽게 노출되어 있는 집단이나 개인일 경우 더욱 고용권에 대한 인식이 낮다는 것이 발견되었다.

피고용인뿐만 아니라 고용주들의 낮은 인식도 문제가 된다. 기존 연구에 따르면 작은 사업장을 소유한 고용주들일수록 고용권에 대한 인식이 낮다는 것이 발견되고 있다. 작은 사업장을 대상으로 한 조사에서 단지 약 20% 정도의 고용주만이 고용권에 대한 지식에 자신이 있다고 답변하였

3) 특히 언어장벽으로 인해서 발생하는 건강과 안전 등과 관련된 문제점들이 많은 것으로 보고되고 있다.

다. 하지만, 출산휴가나 최저임금, 혹은 근로시간 제한 등에 대한 자세한 사항에 대해서는 대체로 잘 모르는 것으로 나타났다. 한 예로 단지 12.2%의 고용주가 18세부터 21세까지의 정확한 최저 임금을 안다고 파악되었다. 이러한 고용권에 대한 낮은 인지도는 자연스럽게 고용보호법안에 대한 낮은 순응도로 이어지고 있다. 실제로 고용권을 위반하는 사례의 대부분도 10인 이하의 소규모 사업장 고용주이다. 또한 소규모 사업장과 동시에 저임금 사업장에서 고용주는 가장 낮은 고용권에 대한 인식을 보였다. 예를 들어, 호텔 및 요식업에 종사하는 고용주 중 10명 중 한 명은 노동자가 4주간의 유급휴가를 가질 수 있다는 사실을 모르고 있었다.

피고용인과 고용주의 낮은 고용권에 대한 인지도는 일부 정부에 책임이 있는 것으로 보인다. 정부는 고용권에 대한 캠페인에 상대적으로 매우 적은 예산을 할당하고 사용하고 있는 것으로 드러나고 있다. 근로시간이나 파견근로에 대한 규제, 출산휴가나 유급휴가 등의 다양한 고용권에 대한 인지도를 높이는 캠페인 예산은 전혀 할당되어 있지 않다. 다만, <표 3>에서 보는 바와 같이 최저임금에 관한 캠페인 예산이 있지만, 이 역시 매우 낮아 2007~2008년 전까지는 급여 사기 방지를 위한 캠페인 예산의 5%에도 미치지 못하였다. 이는 2007~2008년에 120만 파운드급증하였는데, 이를 통하여 다양한 혁신적인 캠페인이 실시되고 있다. 한 예로 최저임금을 홍보하기 위한 캠페인 버스를 저소득·저임금 지역을 중심으로 운행하고 있다. 하지만, 여전히 최저임금 등에 대한 공공의 인지는 매우 낮은 상태이며, 심지어 구직센터의 상담가들 역시 정확한 정보를 알고 있지 못한 경우가 많다. 그러므로 폭 넓은 고용권에 대한 캠페인이 노동자와 고용주 동시에 실시될 필요성이 있다.

이러한 문제점들에 대한 보고와 함께 이 보고서는 고용보호의 확대와 고용권의 공고화, 그리고 고용권에 대한 인지도를 높이기 위한 다양한 정책적 제언을 하였다(pp.219-230). TUC의 이 보고서는 영국경제의 호황기였던 지난 10년 동안 배경으로 하였다는 점에서, 그리고 향후 몇 년

<표 3> 정부의 다양한 공공인식 캠페인에 사용되는 예산

(단위 : 파운드)

캠페인	2004-2005 예산	2005-2006 예산	2006-2007 예산	2007-2008 예산
급여 사기	6,960,000	7,459,000	6,568,000	N/A
건강식단(과일과 야채)	1,300,000	900,000	920,000	N/A
북동지역 투자와 시장개발	1,302,000	3,374,000	4,450,000	N/A
최저임금	315,754	328,603	118,000	1,200,000

간 경제침체가 예상되는 시점에서 발표되었다는 점에서 더욱 주목이 된다. 다시 말해서, 경제 호황과 취약고용이 반드시 반비례의 관계가 있는 것은 아니라는 점을 보여주며, 반대로 경제의 상황이 악화될 것으로 예상되는 시점에서는 향후 정부의 적극적인 개입이 없을 경우 취약고용 노동자가 더욱 증가할 수 있을 것이라는 예상을 동시에 하게 된다. 본 보고서에 대해서 정부가 어떠한 정책을 가지고 대응할지 주목된다. □

참고문헌

- Trade Union Congress(2008), “Hard Work, Hidden Lives,” The Full Report of the Commission on Vulnerable Employment.