

세계적인 기관의 우리 노동관련 제도 평가를 어떻게 수용할 것인가?

배규식 (한국노동연구원 노사관계본부장)

요즈음에 나라별, 지역별, 팀별, 기업별, 개인별 경쟁을 촉진하는 수단으로 많이 이용되는 것이 등수 테이블(league tables)이다. 가장 손쉽게 볼 수 있는 것이 학교에서 학생들의 시험 성적을 등수를 매기고, 입학시험에서 등수를 매겨 합격과 불합격을 결정하는 것이다. 등수 테이블은 각 비교대상들을 일정한 기준에 따라 일렬로 세워 등수를 매김으로써 사람들이 아주 편리하게 비교대상들을 평가할 수 있도록 하는 점에서 상당한 이점이 있고 그런 점에서 점점 더 유행을 타고 있다. 그동안 스위스 국제경영대학원에서 매년 발표하는 세계경쟁력연보(World Competitiveness Yearbook), 세계경제포럼(WEF)에서 발표하는 세계경쟁력보고서(Global Competitiveness Report) 그리고 세계은행의 기업환경보고서(Doing Business Report) 등도 경쟁력, 기업환경, 각종 규제 문제들을 다루면서 각 나라별로 항목별로 등수를 매기고 있다. 이들 보고서에서 한국의 등수가 매겨질 때마다 국내 언론에서는 그 등수의 등락을 둘러싸고 정책당국에 대한 비판과 국내의 노동 문제가 골칫거리로 거론된다. 다수의 언론에서는 이들 보고서 결론의 타당성, 조사방법의 문제는 의심조차 하지 않는다. 그러나 모든 것을 등수를 매길 수 있는 것은 아니다. 등수를 매길 수 없는 것은 등수를 매길 때는 우스꽝스러워지거나 의미가 없는 경우도 적지 않다.

세계은행의 기업환경보고서(Doing Business Report)는 기업활동을 하는 데 나라별로 각종 규제가 얼마나 장애나 비용으로 작용하는지 12가지 항목으로 분류해 평가한 뒤 나라별로 등수를 매기고 있다. 기업의 관점에서 노동규제를 포함한 규제 문제에 대해 어떤 것이 강한지 약한지를 나라별로 일정한 기준과 인덱스(index)에 따라 측정하여 비교 발표하고 있다. 여기에는 노동규제가 중요한 항목으로 들어가 있다. 세계은행의 기업환경보고서에 대한 독립적인 평가그룹(independent Evaluation Group)이 평가한 바와 같이 기업환경보고서는 때로는 유용한 기준과 규제개혁의 방향을 제시하며 논쟁을 일으켰다. 때로는 저성장의 개발도상국에서 강한 노동규제로 인해 투자나 기업활동에 걸림돌이 되어 온 경우 이를 개혁하는 유용한 수단으로 활용될 수 있었다. 국제사용자기구에서는 기업환경보고서가 노동시장 유연성과 일자리 안전성 사이에 균형을 맞추는 노동법적인 접근을 하고 있다고 주장한다.

그러나 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제는 모든 나라의 고민이기도 하다. 세계은행의 Doing Business Report는 노동시장의 안전성과 공정성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 고민은 없다. 더구나 1980년대 중반 이후 각국에서 노동시장의 규제완화로 노동시장의 격차가 점차 확대되어 사회적 양극화가 심화되면서 정치적 논란거리가 되고 있는 상황에서 노동시장의 안전성과 공정성 확보를 고려하지 않고 규제완화, 비용만을 기준으로 적용한 보고서를 내어 각국에 참고하여 적용하라고 하는 것은 설득력이 떨어진다. 규제에 의한 사회적 혜택을 간과하고 민간분야의 비용만을 강조하여 정책 우선순위를 왜곡한다는 비판을 낳았다.

ILO 이사회에서 세계은행의 노동자 고용지표를 검토한 결과도 비판적이다. 노동자 고용지표가 투자환경, 노동시장 성과측정 지표로 부적절하며, 지표화 과정의 심각한 방법론적·기술적 문제, 사회보호 최소화과 유연성 극대화가 최적이라는 가정의 문제, 노동시장 규제와 노동시장의 성과와의 관계에 대한 근거 부재 등이 지적되었다. 이런 ILO 이사회 보고서의 비판적인 내용은 세계은행의 기업환경보고서에 대한 독립적인 평가그룹의 평가에서도 부분적으로 확인되고 있다. 기업환경보고서는 법적 규제의 부담을 평가하는 데는 유효할 수는 있으나 기업환경의 수준을 나타내는 지표는 아니며 그렇게 사용되어서는 안 된다고 지적하고 있다. 또한 기업환경보고서에 단체교섭이나 강제노동과 같은 특정 노동기준을 반영해야 한다는 주장도 있었다.

많은 나라들이 경제성장의 궁극적인 목적을 국민들의 '생활과 복지'의 개선에 두고 있다면, 기업하기 좋은 조건만을 만들기 위해 노동, 생활과 복지의 조건을 규제로 보고 이를 경쟁적으로 저하하도록 하는 데 높은 점수를 주는 것은 ITUC의 Bakvis가 비판한 것처럼 일방적일 수 있다.

한 나라의 노동규제는 그 나라의 경제사회적 맥락인 기업지배구조, 사회보장제도와 연계, 노사관계, 노동의 이동성과 횡적인 노동시장의 발달, 직업훈련제도, 교육과 임금격차 등과 다른 보완적이거나 연계되어 있는 사회적 제도 및 관행과 연계하여 분석될 때 의미를 가질 수 있을 것이다. 이들 연계되거나 보완적인 제도나 관행과의 연계를 보지 않은 채 노동규제를 떼어서 분석할 때는 때로는 맹목적일 수 있다. 이를테면, 사회보장과 복지혜택이 잘 보장된 덴마크에서 기업이 해고를 자유롭게 할 수 있는 것과, 사회보장과 복지혜택이 미약하게 갖추어진 우리나라에서 기업이 해고를 자유롭게 하는 것을 같게 평가할 수는 없다.

그런 점에서 세계은행의 경영진은 기업환경보고서가 정책결정자들이 정책개혁을 기획할 때 사용하는 여러 가지 도구의 하나로 사용되고 있고 또 그렇게 하는 것이 타당할 것이라는 결론을 내리고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 세계은행의 기업환경보고서를 비롯하여 스위스 국제경영대학원의 세계경쟁력연보 그리고 세계경제포럼의 세계경쟁력보고서를 참고를 하되 그 보고서의 한국관련 평가를 금과옥조처럼 여길 필요는 없다. 우리의 제도와 관행의 문제점을 개혁하고 약점을 보완하면서 우리 시스템이 갖는 장점의 전체성을 해치지 않도록 해야 할 것이다. 기업환경보고서의 노동자 고용지표도 노동규제의 편익을 고려하지 않는 방법론상의 문제, 실증적 근거의 취약성 등이 갖는 근본적인 문제를 안고 있음에야 더욱 그러하다.

얼마전 KBS 드라마의 대왕 세종에서 중국 명나라의 역법을 불변의 보편적인 천문역학으로 알고 있던 당시 유학자들에 대해 조선의 기후에 맞는 역법을 개발하여 농사를 짓는 데 도움을 주고자 했던 세종이 대립하는 장면들이 나온다. 변화하는 외부 환경에 맞추어 우리의 실정과 조건에 맞도록 노동관련 제도와 관행을 유지·변화시켜 나갈 것인가를 고민해야 할 것이다. 노동분야에서도 문제가 되는 것은 어떤 도그마에 사로잡혀 현실을 보편적이라고 강변되는 특정 기준이나 도그마에 꿰어맞추려는 무모한 시도이다. 현실은 언제나 변화하고 있다. **KLI**