

세계은행의 기업환경보고서에 대한 국제사용자기구 성명서

국제사용자기구(IOE)¹⁾

■ 머리말

“기업환경보고서(Doing Business Report)는 개혁이 필요한 분야를 파악하고 정부가 개혁을 실천할 유인책을 제공한다.”²⁾ 세계 많은 나라에서 사용자(employers)는 비효율적인 규제에 어려움을 겪고 있으며 이러한 규제는 성장과 고용창출을 가로막는 실질적인 장애물이 되어 경제발전을 저해한다. 역설적이게도 경제발전 정도나 국민의 여건이 최악인 나라에서 최악의 규제를 발견하게 된다. 기업환경보고서는 객관적 지표를 통해 각국의 기업환경을 비교하는 데서 영향력을 가진다. 가령 어느 나라에서는 기업 등록을 하는 데 300일이 걸리는 반면, 다른 나라에서는 15분이면 된다는 등의 지표를 통해 기업활동을 하기에 용이한지의 여부를 판단하는 것이다. 올해의 기업환경보고서에서 지적하듯이 비효율적인 규제는 여성 등 취약계층에 가장 큰 영향을 미치는 경우가 많다.

1) IOE는 1920년에 설립된 국제기구로서 사회, 노동정책의 전 분야에서 기업을 대표한다. 회원제로 운영되며 현재 138개국 145개 국가사용자연맹을 회원으로 두고 있다. IOE는 2008년 기업환경보고서에 관한 연구원의 문의에 대해서 특별한 입장을 밝히지 않은 관계로, 이번 기획특집에서는 기존에 발표된 성명서의 내용을 소개하는 것으로 세계은행의 2008년 기업환경보고서에 대한 IOE의 입장을 간략히 소개한다.

2) IOE 회원인 미국 국제기업협의회(United States Council for International Business)가 오늘 주최한 뉴욕 행사에서 Abraham Katz IOE 회장이 한 연설 대목. (26 September 200).

기업환경보고서는 규제 완화가 아닌 규제의 효율화를 주장한다. 세계은행은 규제가 미비한 많은 분야에서 오히려 재산 등록, 투자자 보호, 계약 준수 등 규제를 추가할 것을 요구하기도 한다.

고용 관련 지표도 마찬가지로 기업환경보고서는 고용규제의 유연성을 강조하는 것이지 일부의 주장처럼 대대적인 규제 완화를 요구하는 것이 아니다. 실제로 기업환경보고서의 고용지표는 ILO의 기본적인 노동원칙과 작업장에서의 권리에 완전히 일치하며 187개에 달하는 ILO 노동협약 중 4개에서만 언급하는 사안도 언급하고 있다. 예를 들어, 고용의 용이성 항목에서 1위를 기록한 그루지아의 경우 노동기본권을 구성하는 8개 ILO 협약을 모두 비준한 나라이다. 세계은행은 모든 정부는 노동시장의 유연성과 고용안정성 사이의 균형을 도모해야 한다고 적확하게 지적하면서 성장이 둔화된 나라 중 노동법규가 지나치게 엄격한 경우가 많다는 사실을 언급하고 있다.

IOE와 세계은행은 기업의 창업과 발전을 촉진할 수 있는 규제 개선과 국가환경을 만들어 나가는 노력에서 서로 중요한 동맹관계를 유지한다. 향후 수개월 동안 IOE와 회원들은 각국별로 기업환경보고서의 발표를 홍보하는 데 긴밀히 협력할 것이다.

■ 5개의 고려사항

IOE는 ILO 기준이 기업환경보고서의 내용과 기본 지표를 통해 나타나는 세계은행의 고용창출 접근법과 연관성이 있는지 여부를 논의하는 데 도움이 될 만한 5가지 고려사항을 제안한다.

1. 세계은행의 기업환경프로젝트는 경제발전, 규제, 고용창출의 상호관계를 언급한다.
2. 고용 관련 지표는 ILO 기준 중 4개에만 연관된다.
3. 기업환경보고서는 노동시장 유연성과 직업안정성 사이에 균형을 맞추는 노동법적 접근을 주장한다.
4. 기업환경보고서는 근로자 보호가 전무한 비공식 경제를 축소하는 방안을 제안한다.
5. 기업환경보고서는 근로자에게 불리한 노동법 개정으로 이어지지 않았다.

향후 논의를 진척시킬 수 있는 방법을 제안하면서 본 성명서의 결론을 내리고자 한다.

경제발전, 규제, 고용창출 간의 관계

“새로운 일자리 기회를 창출하려면 투자, 성장, 기업가정신을 뒷받침하는 환경이 필수적이다.” UN 경제사회위원회 2006년 각료선언문에서 인용한 말이다. 이는 적절한 정책, 규제적 기반, 창업, 고용 사이의 관계에 대한 다양한 국제 선언문에서 드러난 공감대를 반영하는 것이다.

기업하기 좋은 규제적 환경이라 함은 규제의 부재를 의미하는 것이 아니다. 엄격한 기업규제가 반드시 바람직한 사회적 결과로 이어지지 않는 것과 마찬가지로 훌륭한 기업환경이라고 해서 반드시 규제가 적은 것은 아니다. 경제발전에 성공한 나라는 모두 규제를 하지만 이는 자국의 환경에 적합하고 기업에 대한 비용과 부담이 최소화되는 방향으로 이루어진다. 그러기 위해서 간혹 법규를 간소화하거나 철폐할 필요가 있기도 하다. 이러한 맥락에서 볼 때 세계은행의 기업환경보고서는 기업에 우호적이거나 배타적인 기업 규제환경의 다양한 특징을 조명하는 중요한 역할을 한다.

기업환경보고서는 특히 여성근로자에게 불리한 규제를 파악하는 데 많은 도움이 된다. 예를 들어, 여성의 야간근로 금지, 남편의 동의 없이 부동산 명의 등록이나 창업금지 등 명시적인 차별조항을 조명해 왔다. 2009년 기업환경보고서에서는 이를 본격적인 주제로 다룰 것이다.

라틴아메리카, 인도, OECD 국가의 사례를 보면 엄격한 고용규제는 노동시장 진입과 고용성장의 장애물이 된다는 것이 오늘날의 학술적 이론이다.³⁾ 그러나 아프리카의 경우 이러한 주장을 뒷받침할 만한 근거가 부족한데 주된 이유는 공식 경제의 규모가 미미하기 때문이다.

“2008년 기업환경보고서(Doing Business 2008)는 세계은행의 가장 설득력 있는 역할이 바로 이러한 데이터를 생성하는 것임을 다시 한번 상기시켜 준다. 이러한 데이터는 비용이 높지만 매우 귀중한 공공재가 될 수 있기 때문이다.”

— Financial Times, 2007년 9월 26일

3) 이러한 주제를 다루면서 Doing Business를 연구 데이터로 사용한 100건 이상의 최신 학술논문의 목록은 다음 사이트에서 찾아볼 수 있다(2007년 6월 기준) <http://www.doingbusiness.org/>

고용 관련 지표는 ILO 기준 중 4개에만 연관된다

세계은행의 기업환경보고서 근로자고용지표(EWI)와 노동기본권은 서로 상충되지 않는다. EWI는 다양한 변수를 통해 규제 유연성을 측정하는 것이며, 특정 국가가 노동기본권을 준수하는지 여부를 판단하는 것이 아니다. 기본 협약을 모두 준수하면서도 EWI에서 상위 점수를 획득할 수 있다. 그루지아가 대표적인 예이다.

“기업환경보고서 EWI와 ILO의 노동기본권 협약은 상충되지 않는다.”

— 국제금융공사(IFC) 이사회 제출 보고서, 2007년 6월

EWI의 방법론은 완전히 다른 문제를 검토하기 위한 것이다. 구체적으로 다음과 같다. ① 노동 계약의 유형, ② 연수생 임금 지급 여부, ③ 근로시간, 초과근무에 대한 제약, ④ 잉여인력의 해고에 대한 규칙, ⑤ 임금외 인건비(사회보장분담금, 급여세 등), ⑥ 해고비용. 이러한 문제는 ILO 협약 중 4개에서만 언급하고 있다.

- 고용보장 : 고용의 종료에 관한 협약(Termination of Employment Convention (No. 158)), 1982;
- 근로시간 : 주당 휴식에 관한 협약(Weekly Rest (Industry) Convention (No. 14)), 1921;
- 근로시간 : 야간근무에 관한 협약(Night Work Convention (No. 171)), 1990 ;
- 근로시간 : 유급휴가에 관한 협약(Holidays with Pay Convention (Revised)) (No. 132)), 1970.

Doing Business의 변수와 관련된 4개 ILO 협약의 비준율은 매우 저조하다 (예: 야간근무에 관한 협약(No.171)은 9개국 비준에 불과).

기업환경보고서는 노동시장 유연성과 직업안정성 사이에 균형을 맞추는 노동법적 접근을 주창한다

기업환경보고서의 고용지표가 실제로 측정하는 것은 관료주의와 노동시장 유연성이다. 기업환경보고서는 강력한 사회보장제도와 일관된 입장을 취하며 엄격한 고용규제에 대한 대안으로 이러한 제도를 지지한다.

많은 나라에서는 노동시장 유연성과 고용안정성 사이의 균형을 이루고자 노력한다. 일부는 적절한 균형을 찾기도 하고 일부는 그렇지 못하기도 하다. 기업환경보고서는 노동법규가 노동시장 참여 확대에 장애물로 작용하는 지점을 파악하는 데 도움이 된다.

예를 들어, 기업환경보고서는 애초에 실현불가능한 보호를 설정해 놓은 국가를 언급한다. 두 개의 예를 들 수 있겠다. 시에라리온에서는 근로자를 해고하기 위해서는 189주(weeks)의 퇴직금을 지급해야 한다. 에리트리아의 근로자들은 세계 최고 수준인 34일의 유급휴가를 받을 수 있다. 그러나 이러한 보호조항은 전체 인력의 극소수에게만 실제로 적용된다는 것이 슬픈 현실이다(주로 공공부문 근로자).

이러한 규제는 극소수에게만 적용되기 때문에 근로자, 사용자 모두에게 불리하다. 많은 나라에서 대다수의 근로자는 과도한 규제 등의 요인으로 비공식 경제로 몰리면서 노동권이나 보호를 전혀 받지 못하고 있다.

기업환경보고서는 근로자 보호가 전무한 비공식 경제의 원인을 분석한다

효과적인 기업규제를 갖춘 나라에서는(기업환경보고서에서 최상위권에 속하는 나라들) 대체적으로 비공식 경제의 규모가 작다. 규제적 제약이 심한 나라는(최하위권에 속하는 나라들) 공식 경제보다 비공식 경제의 규모가 크다. 세계은행은 볼리비아 인구 880만 명 중 민간부문의 공식 경제에 속한 근로자는 4만 명에 불과한 것으로 추정한다. 인도의 경우 인구 11억 명 중 3,000만 명에 불과하다. 말라위에서는 1,200만 명 중 5만 명이다. 모잠비크는 2,000만 명 중 35만 명이다.

이런 나라에서 엄격하거나 비적절한 노동규제는 직간접적으로 애초의 취지에 정반대되는 결과를 가져온다. 즉, 전체 인력을 희생시키면서 소수의 근로자를 보호하는 것이다.

기업환경보고서는 각국의 기업환경을 개선하도록 지원함으로써 근로자들이 비공식 경제에서 공식 경제로 이전하여 노동권 보호가 개선되도록 돕는다. 멕시코는 개혁을 거친 후 등록된 기업 수가 약 6%, 고용률은 2.6% 상승하는 효과를 보았다. 한 연구에 따르면 페루에서 창업 규제를 상위권 국가의 수준으로 간소화하면 비공식 경제의 규모는 전체 경제 대비 60%에서 37%로 축소될 것이라고 한다. 공식 기업은 단지 근로자를 공식 경제로 편입하고 노동권 보호를 강화하는 것 뿐 아니라 고용규모가 비공식 기업의 4배에 달하므로 고용창출 증대의 효과도 가져올 것이다.

기업환경보고서는 근로자에게 불리한 노동법 개정으로 이어지지 않았다

기업환경보고서에 대한 신랄한 공격이나 세계적으로 노동권을 저해한다는 주장이 제기되는 것을 보면 기업환경보고서에서 언급하는 개혁이 대부분 노동규제에 대한 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 사실은 오히려 정반대이다. 기업환경보고서 순위에 포함된 178개국 중 2006~2007년 기간 동안 노동법을 대폭 개정된 경우는 12개국에 불과하다. 그 중 8개국은 노동시장 유연성을 증대시켰으나 나머지 4개국은 오히려 노동규제를 강화했다. 뿐만 아니라 이러한 변경으로 노동권이 축소되었다는 근거는 없다.

■ 향후 계획

기업환경보고서는 정책입안자들에게 귀중한 도구임은 분명하나 오직 하나의 도구에 불과하며 한계가 있는 것도 사실이다. 세계은행은 기업환경보고서에서 사용하는 변수를 개선하기 위해 끊임없이 노력해 왔으며 이에 따라 보고서를 업데이트하고 조정한다.⁴⁾ 세계은행은 고용지표(EWI)

4) 예) 고용보장 : 고용의 종료에 관한 협약(Employment security: Termination of employment Convention(158), 34개국 비준)과 해고비용지표(Firing Cost Index)와의 상관관계(사전 통지 요건, 퇴직금, 벌금 등). 기업환경보고서는 현재 순위를 산정하면서 8주 임금을 초과하는 해고비용만 측정한다. 즉, 최대 8주 임금에 해당하는 퇴직금, 사전 통지, 벌금 등을 허용해도 고용의 용이성 순위에 악영향을 미치지 않을 수 있다.

와 관련하여 ILO에게 지원을 요청했다.

1. IOE는 기업환경보고서의 근로자고용지표(Employing Workers Index)를 개선하기 위해 ILO와 세계은행이 협력을 더욱 강화할 것을 제안한다. 협력방법을 구체화하기 위해 조속한 시일 내에 3자 대표단이 세계은행과 만날 것을 제안하는 바이다.
2. 최근 ILO와 세계은행 사이의 협력을 고무적으로 평가한다. ILO 정책일관성방안(policy coherence initiative)은 공동 연구를 더욱 발전시킬 수 있는 유익한 수단이 될 것으로 본다. 특히 ILO 협약의 이행(compliance)을 주제로 공동연구를 실행하면 유의할 것으로 본다. **KLI**