

근로감독행정 유형의 라틴 모델 소개 및 시사점

정선욱 (미국 코넬대학교 노사관계학 박사과정)

■ 머리말

신자유주의(neo-liberalism) 정책에 대한 수정 및 보완의 필요성에서 비롯된 국가의 개입 정책이 지구촌 곳곳에서 나타나고 있는 가운데, 특히 라틴 아메리카와 유럽 일부 국가의 근로감독행정 분야에서 이런 현상이 두드러지고 있다. 가장 가시적인 지표 중의 하나인 근로감독관 숫자의 증가를 예로 들어 보면, 프랑스는 2010년까지 700명의 근로감독인력을 증원, 모로코는 최근(2005년) 기준 300명의 인력에 50명을, 스페인은 2000년 이후 근로감독인력의 30% 이상을 증원하였다. 라틴 아메리카의 과테말라, 도미니칸공화국, 아르헨티나, 코스타리카, 엘살바도르, 우루과이 등은 근로감독인력을 확충하고 교육훈련 및 보수 등 시스템을 눈에 띄게 개선하였다 (Piore & Schrank, 2008).

이러한 규제 르네상스(regulation renaissance)와 아울러 학계의 논의도 활발해졌다. 기술발전, 세계화, 비정형 일자리의 증가 등 근로감독 업무의 효율화 및 인력 증가를 요하는 요인들이 늘어감에 따라 근로감독행정의 베스트



프랙티스(best practices) 및 베스트 시스템(best systems)에 대한 논의가 최근 몇 년 사이에 급격히 늘었다. 이 글에서는 이런 맥락에서 최근 주목을 받고 있는 근로감독행정의 라틴 모델(Latin Model)을 소개하고 이 모델이 직접적으로는 앵글로 아메리칸 모델을 지향하는 국가들에게, 간접적으로는 근로감독행정의 효율화 및 개선방안에 고민하고 있는 여타 국가들에게 어떤 시사점을 주는지 알아보기로 한다.¹⁾

■ 라틴 모델(Latin Model)

라틴 모델은 MIT대학의 마이클 피오레(Michael Piore)를 중심으로 일군의 학자들에 의해 근로감독행정 유형의 롤 모델로 제시되었다. 라틴 모델은 독자적 발전되었다기보다는 그 뿌리를 프랑스 근로감독 모델에 두고 있다. 19세기 프랑스의 근로감독행정 모델이 그 이후 남부 유럽(스페인, 포르투갈 등)에 의해 받아들여졌고 다시 이 모델이 라틴 아메리카에 전파된 것이다. 이런 의미에서 라틴 모델은 많은 면에서 프랑스 모델과 궤를 같이하며, 이 논의의 중심에 선 학자들 사이에서 종종 프랑코-아이베리안(Franco-Iberian) 모델로 불리기도 한다. 관련 학자들 사이에서, 전반적인 유형 구분에 초점을 둘 때는 프랑코-아이베리안 모델로, 라틴 아메리카의 최근 변화 양상과 지역적 특징에 초점을 둘 때는 라틴 모델로 불리고 있다. 좀 더 자세히 설명하면, 앵글로 아메리칸 유형에 대한 비판적 관점에서 사용될 때는 전자의 용어가 사용되는 경우가 많고, 라틴 아메리카의 개발도상국들에서의 근로감독행정 유형이 지난 10여 년 사이에 급격한 변화의 모습을 보였다는 것에 초점을 둘 때는 후자의 용어로 더 많이 쓰인다. 이 글에서는 Michael Piore, Andrew Schrank 등의 원문에 충실하여 라틴 모델로 통칭하기로 한다.²⁾

1) Richthofen(2002)은 각국의 근로감독의 제도적 유형을 4가지, 즉 General Patten, Anglo Scandinavian Patten, Federal Patten, Specialist and Associated Inspectorates Patten로 구분하였다. Rochthofen (2002)과 Piore의 구분과의 차이점, 후자가 목적론적인경에서 하나의 롤 모델로 제기되었다는 것이다.

2) Piore & Schrank(2008), Schrank(2007, 2008a, 2008b), Piore(2002, 2004, 2007).

주요 특징

핵심부터 요약하면, 라틴 모델은 크게 두 가지 특징을 가지는데, 첫째, 근로감독행정의 개입 범위가 노동법제와 노동행정이 적용되는 모든 범위에 해당하고 근로감독관이 높은 재량권을 가진다. 그리고 한 기관에 의해 근로감독이 수행되며 개개 근로감독행정관의 임무가 지역 단위로 조직되어 있다. 라틴 모델의 주창자들은 좀 더 명확한 대비를 위해 앵글로 아메리칸 모델과 비교 설명을 하고 있다.³⁾ 라틴 모델은 기본 전제 및 철학에서 앵글로 아메리칸 모델과 대비된다. 앵글로 아메리칸 모델에서는, 사용자가 손익계산을 한 후 법규 위반(미준수)이 더 수지타산이 맞는 경우 노동법을 지키지 않는다고 본다. 즉 적발될 확률 및 벌금을 법규를 준수했을 때 지불되는 비용과 비교해 본 후 유리한 쪽으로 행동을 옮긴다는 것이다. 따라서, 이 전제하에서는 향후 사용자의 기회적 행동을 방지하기 위해 벌금을 높이고 근로감독을 강화시켜 사용자에게 법규 위반시의 예상 비용을 인지시켜서 순응비율을 높이는 것이 해결책으로 제시된다. 반면, 라틴 모델에서는 법규 미준수를 무지와 비효율의 산물이라고 본다. 즉 법규 미준수를 사용자가 잘 모르기 때문이기도 하고, 혹은 준비가 되어 있지 않아 발생하는 일이기 때문에 이에 대한 해결책은 징벌을 부과하는 대신 설득, 교육, 자문을 통해 사용자들의 법 준수율을 높이는 것이 더욱 효과적이라고 본다. 라틴 모델은 사용자들에게 벌금 부과에 앞서 그들이 스스로 정정할 기회를 주고 이러한 과정에서 근로감독관이 다기능 컨설턴트 역할을 수행하게 된다.⁴⁾ 이러한 철학적 차이점을 바탕으로 라틴 모델은 크게 다음의 두 가지 점에서 앵글로 아메리칸 모델과 대비된다.

3) 라틴 모델(프랑코 아이베리안 모델)과 앵글로 아메리칸 모델의 비교는 규제이론의 억제 모델(deterrence model)과 설득 및 교육 모델(Pedagogical Model)과 맥이 닿아 있다. 규제이론의 다양한 논의, 즉 전반적인 큰 틀에서 라틴 모델과 앵글로 아메리칸 모델의 비교는 억제(deterrence)와 협조(cooperative), 억제(deterrence)와 순응(compliance), 경성법(hard law)과 연성법(soft law), 대응(reactive)과 예방(preventive), 집행(enforcement)과 순응(compliance)의 논의와 큰 틀에서 다르지 않다. 근로감독행정에 관한 최근의 논문에서 MIT의 Robert Pires(2008)와 보스턴대학의 David Weil(2008)는 라틴 모델을 억제 모델의 반대편에 있는 것으로 간주하고 있다.

4) 라틴 모델(Latin Model)과 프랑코 아이베리안 모델(Fraco-Iberian Model)의 차이점을 찾는다면, 프랑스



포괄성 · 통합성

라틴 모델에서는 전체의 노동관련 법규가 하나의 기관에 의해 감독된다. 하나의 기관과 일정한 감독관에 의해 전체 노동관련 법규 준수 여부가 감독되며, 사업장 안의 어떤 사항에 대해서도 지도가 가능하다. 이에 반해, 앵글로 아메리칸 모델은 감독 기능이 고도로 분업화 · 전문화되어 있다. 가령, 미국의 예를 보면, 안전보건사항은 OSHA(Occupational Safety and Health Administration), 근로기준은 DLWHD(Department of Labor's Wages and Hours Division), 연금, 의료보험은 EBSA(Employee Benefits Security Administration), 단체협상은 FMCS(Federal Mediation and Conciliation Service), 차별 문제는 EEOC(Equal Employment Opportunity Commission), 이주노동자 문제는 USCIS(Unites States Citizenship and Immigration Services)에서 감독하고 있다.

교육성 · 융통성

라틴 모델은 벌금을 부과하는 것보다 무지한 사항에 대해 지속적인 교육훈련을 통해 준수하게끔 이끄는 것에 중점을 둔다. 중요한 사실은 근로감독관에게 상당한 재량권이 부여된다는 것이다. 이에 따라 근로감독관은 융통성을 가지고 교육, 설득, 징벌을 사용하면서 사용자가 준수하도록 이끄는 역할을 한다. 이에 반해, 앵글로 아메리칸 모델은 법규에 따라 꼼꼼히 징벌(going by the book)하는 것에 일차적 목적을 둔다. 감독권한의 분화를 통해 각각의 감독기관 소속의 근로감독관은 사업장에 나와 자신에게 부여된 권한을 규정대로 행사하게 된다. 스타일을 비교하자면, 앵글로 아메리칸 모델은 채찍(징벌)에 주안점을 두고 있다면, 라틴 모델은 많은 경우 당근(교육, 설득)에 더 주안점을 두면

나 스페인 등의 유럽 국가들과 비교해 볼 때, 라틴 아메리카의 경우 근로감독을 받는 대부분의 기업이 영세 소규모 업체이기 때문에 인적 · 물적 자원부족으로 근로기준법에 무지한 경우가 많고, 또한 비효율적으로 사업이 운영되는 경우가 많기 때문에 근로감독관의 융통성, 설득, 교육, 컨설팅 등의 기능이 더욱 빛을 발할 수 있다는 것이다.

5) 라틴 모델의 주장자들은 이 부분에서 Lipsky(1980)의 최일선의 행정집행자를 예로 들면서 근로감독관의

서 채찍을 병행하고 있다는 점이다.⁵⁾ 근로감독관의 스타일을 비유해 보면, 앵글로 모델은 경찰관이자 검사로, 라틴 모델은 선생님이나 자문관으로 생각해 볼 수 있다. 마이클 피오레에 따르면, 라틴 아메리카나 프랑스의 근로감독관은 스스로를 징벌자나 집행자로 보기보다는 도덕적 권위의 수호자로 보고 있다고 한다.

■ 예상되는 단점 및 보완책

하지만, 라틴 모델에도 여러 문제점들이 존재한다. 정치적으로 후견주의, 정경유착, 부정부패 등이 만연한 라틴 아메리카 현실에서 근로감독관들에게 부여된 과도한 재량권이 일관적으로 공정하게 사용될 수 있는가에 대한 우려이다. 이에 대해 라틴 모델을 주창하는 학자들은 몇 가지 해결책을 제시한다. 첫째, 어려운 선발 과정을 통해 수준 높은 전문가들을 뽑고 이들에게 높은 급여와 신분상의 독립을 보장하는 방법, 둘째, 정치적 부패와 연고주의로 인해 재량권의 일탈과 개인적인 기준의 다양성으로 인한 재량권의 비일관적 사용을 막기 위해 암묵적 지식(tacit knowledge) 성격의 재량권 사용 기준에 대한 보다 근본적이고 철저한 개량화이다. 셋째, 더 나아가 이들은 제도적 측면에서 라틴 아메리카의 근로감독을 지속적·체계적으로 향상시키자는 의미에서 가칭 ‘라틴 아메리카 노동행정연구소’를 발족할 것을 제안하기도 한다(Schrank & Piore, 2007).

■ 시사점

라틴 모델은 직접적으로는 앵글로-아메리칸 모델을 추구하는 국가들(미국, 아일랜드 등), 넓게는 근로감독행정 유형에 시사점을 주고 있다.⁶⁾ 오바마 정권 탄생을 전후로 미국의 노사관계 전문가들은 미국 노동행정(근로감독) 시스템의 재정비를 촉구하였다(Kochan, 2008). 현재의 상황은 근로감독

역할을 설명하고 있다.

6) Teague(2009)는 아일랜드 근로감독행정 개혁에 대해 라틴 모델의 적용을 제안하였다.



행정기관이 너무 세분화되어 있는데다가 그 기능이 징벌적인 점에 치우쳐 있어서 전반적으로 효율성이 떨어지고 기업에 긍정적인 효과를 주지 못하고 있다는 것이다. 즉 현재의 여러 기관 간의 노동의 분화와 협소한 법규 집행 시스템으로는 근로감독이 사용자들의 반감과 저항만 불러일으킬 뿐 윈윈 관계(win-win)로 발전하지 못한다는 것이다. 이러한 현상은 두 차례의 공화당 임기를 거치면서 더 악화되었다. 규제완화에 중점을 둔 부시행정부는 세분화·전문화된 근로감독기관의 구조개혁에 대한 철저한 고민 없이 예산을 삭감해 노동행정감독의 인적·물적 자원(resources)이 왜소화되어 미국 스타일의 장점이었던 세분화된 기관의 고도의 전문적 기능들이 많이 약해졌다는 것이다. 이런 의미에서 라틴 모델은 미국 내 근로감독행정이 융통성, 교육성, 통합성 등을 더 고려해야 한다는 주요 논거로서 사용되고 있다. 더 나아가, 라틴 모델은 근로감독기능 및 근로감독관의 역할 설정에 대한 진지한 화두를 던져주고 있다. Michael Piore (2007)는 ILO 컨퍼런스에서 근로감독관 역할 설정의 변화를 제시했다. 그는 신자유주의자들의 주장, 즉 엄격한 근로감독 및 높은 수준의 노동규범은 당위성은 있을지 몰라도 실제 현장에서의 생산성 및 효율성, 공정한 경쟁에 방해가 되기 때문에 비현실적이라는 주장에 대항하기 위해서는, 단순히 도덕이나 규범적 논지에 기대는 것 이상의 새로운 시각이 필요하다고 주장한다. 즉 기업 측에서 환영할 수 있을 정도로 근로감독기능이 기업에게 가시적인 성과를 주어야 도덕적 논지가 어필할 수 있다고 주장한다. 자세히 말하면, 그는 근로감독관의 업무 특성상 작업장의 장단점을 골고루 살필 수 있는 점을 고려해 근로감독관은 베스트 프랙티스 컨설턴트 기능을 수행할 수 있어야 한다고 주장한다.

라틴 모델에 대한 최근 논의는 아직 부족한 점이 많다. 프랑코-아이베리안 모델(Franco-Iberian)과 명확하게 구분짓기가 쉽지 않은 점, 주요 샘플이 라틴 아메리카의 소규모 국가(도미니카공화국 등)인 탓에 중국, 인도, 러시아 등 국가 행정기능이 단기간에 개선되기에는 인적·물적 자원이 부족한 대규모 개발도상국에 적용 가능성에 대한 의구심, 라틴 모델이 자생적인 노력이라기보다는 북미국가와 시민단체의 무역 연계에 따른 압박이 크게 영향을 끼쳤다는 점 등에서 논란이 제기될 수 있다. 하지만 세계화, 기술의 발전, 비정형 일자리의 증가 등 근로감독에 대한 수요가 급증하는 현 상황(Weil, 2008)에서 대부분의 국가에서 근로감독에 대한 예산 증가가 쉽지 않은 점을 고려할 때 어떻게 효율적으로 근로감독을 수행해야 하는지, 어떻게 사용자(employer)와 정부를 설득해 근로감독 예산 증가를 위한 우군을 확보할 것인지에 대한 새로운 시각을 던져주고 있다. 요약해서 말하면, 라틴 모

델에서 제기되는 근로감독관의 역할 재정의를 세 마리 토끼, 즉 균등한 발전, 괜찮은 일자리의 지속적 창출, 생산성의 증가 등 노사정 각각의 관심사를 한 번에 추구할 수 있다는 괜찮은 논지를 제공할 수 있다고 주장하고 있다(Piore, 2007). **KLI**

참고문헌

- Kochan, Thomas (2008), “A Labor Policy Strategy for Transforming the American Workplace,” <http://www.takecarenet.org/>
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: SAGE.
- Piore, Michael (2002), “Rethinking International Labor Standards”, Presented at Conference on Labor and the Globalization of Production held in the Center for Economic Policy Analysis, New School University.
- ——— (2004), “Rethinking Mexico’s Labor Standards in a Global Economy,” Unpublished manuscript.
- ——— (2007), “Labor Inspectors: The Front Line in the Battle for Decent Work,” Presented at Making Decent Work a Global Goal and a National Reality of International ILO Conference.
- Piore, Michael & Schrank Andrew (2006), “Latin America: Revolution or Regulation?” Unpublished manuscript.
- Pires, Roberto (2008), “Promoting Sustainable Compliance: Styles of Labour Inspection and Compliance Outcomes in Brazil,” *International Labour Review* 147(2~3),: pp.199~229.
- Richthofen, Von Wolfgang (2002), *Labour Inspection*, ILO.
- Schrank, Andrew (2008a), “Labor Standards and Human Resources: A Natural Experiment in an



Unlikely Laboratory,” Unpublished manuscript.

- — (2008b), “Professionalization and Probity in the Patrimonial State: Labor Law Enforcement in the Dominican Republic,” Unpublished manuscript.
- Schrank, Andrew & Michael Piore (2007), “Norms, Regulations, and Labour Standards in Central America,” CEPAL–Serie Estudios y Perspectivas N. 77.
- Teague, Paul (2009), “Reforming the Anglo–Saxon Model of Labour Inspection: The Case of the Republic of Ireland,” *European Journal of Industrial Relations* 15(2), pp.207~225.
- Weil, David (2007), “Crafting a Progressive Workplace Regulatory Policy: Why Enforcement Matters,” *Comparative Labor Law and Policy Journal* 28(2), pp.125~153.
- — (2008), “A Strategic Approach to Labour Inspection,” *International Labour Review* 147(4), pp.349~375.