

# 유럽연합의 비공식 고용 : 현황과 문제 해결을 위한 정책적 접근법

Colin C Williams (영국 셰필드대학교 경영학과 교수)

Sara Nadin (영국 셰필드대학교 경영학과 조교수)

## ■ 머리말

유럽연합(EU) 내에 비공식 고용이 확대되고 있는 이유는 사용자의 사회보험료가 지나치게 높기 때문인가? 그렇다면 저임금 근로자를 고용하는 사용자의 사회보험료를 인하하거나 비공식 근로자를 공식화하는 사용자에게 사회보험료를 인하하는 것이 비공식 고용 문제를 해결하는 하나의 방안이 될 수 있는가? 이러한 질문에 답하기 위해서는, 먼저 비공식 고용의 이유를 포함하여 유럽연합 내 비공식 고용의 규모와 성격을 평가하고, 그 다음 비공식 고용에 대처하기 위해 유럽연합에서 채택하고 있는 정책적 접근방식을 살펴보아야 할 것이다. 그런 후에 저임금 근로자를 고용하는 사용자와 비공식 인력을 공식화하는 사용자에 대해 사회보험료를 인하해 주는 것이 발전적인 방향인지 객관적으로 검토하고자 한다.

## ■ 유럽연합 내 비공식 고용의 규모와 성격

유럽연합에서 비공식 고용이란, 세금, 급여 및 또는 노동법 관련하여 공공당국 신고 의무를 이행하지 않았다는 점 외에 모든 의미에서는 합법적인, 보수가 지급되는 활동을 가리킨다. 지금까지는 비공식 경제의 특성과 비공식 고용 참가 이유에 대한 이해가 부족하기 때문에 유럽연

합 내에서 이러한 ‘지하경제’ 대처방안에 대해 충분한 정보를 바탕으로 하는 논의는 거의 불가능하였다. 그러나 최근에 이러한 상황이 개선되기 시작하였다. 2007년에 유럽연합 27개국에서 26,665건의 일대일 면담을 통해 비공식 고용의 성격을 규명하기 위한 조사가 실시되었다. 여기에서 그 조사 결과를 간략하게 기술하고자 한다.

전체적으로, 조사 대상자의 5%는 조사 시점 이전 12개월 동안 비공식 고용에 종사한 바 있었다. 지난 12개월간 평균 비공식 근로기간은 약 200시간이었으며, 연평균 소득은 3,294유로 이는 유럽연합 전체 인구를 대상으로 평균하였을 때 1인당 164유로의 연간 소득을 의미한다. 이 조사는 해당 근로 유형을 살펴봄으로써 이전까지 세계적으로 거의 논의된 바 없는 매우 중요한 사실을 밝혀내었다. 유럽연합 전역에 걸쳐, 전체 비공식 고용의 다수(55%)는 친구, 친지, 지인 및 이웃을 위해 자체적으로(on an own-account basis), 20%는 기타 개인 또는 가구를 위해 자영업 형태로 이루어지고 있으며, 단지 20%만 비공식 임금고용이었고 나머지 5%는 그 유형을 알 수 없었다. 이러한 발견은 유럽연합 내 비공식 고용의 대다수가 친밀한 사회적 관계에 의해 이루어지고 있음을 보여준다는 점에서 중요하다. 따라서 비공식 고용은 이전에 생각했던 것보다 훨씬 더 가족적·공동체적 유대감에 의한 네트워크에 기반하고 있다고 할 수 있다.

## 비공식 고용 참여 동기

그렇다면, 왜 비공식 근로자들은 비공식 고용에 종사하고 있는가? 또한 왜 사람들은 공식 경제가 아니라 비공식 경제로부터 상품과 서비스를 구입하고 있는가? 오랫동안 비공식 고용의 제공자와 사용자-구매자는 오로지 금전적 이득이라는 동기에 의해서 행동하는 합리적인 경제적 주체로 여겨졌다. 그들은 비공식 고용을 제공하거나 비공식 근로자를 고용하는 비용을 적발 시 처벌 수준과 적발 위험을 고려한 비용과 비교한 후에 비공식 경제에 참여하기로 합리적인 경제적 결정을 내린다는 견해였다. 이러한 견해에 따라 정책입안자들은 비공식 부문에 종사하거나 참여를 고려하는 사람들이 직면하고 있는 비용-편익 비율을 바꾸는 데 목표를 두었다.

위와 같이 비공식 고용의 근본적 동기를 개념화하는 것이 타당한지를 평가하기 위해, 유럽연

합 차원의 '유로바로미터 조사(Eurobarometer survey)'를 통해 비공식적으로 근로자를 고용하는 이유에 대하여 알아보았다. 그 결과, 비공식 근로자를 고용하는 이들의 25%만이 단순히 비용절감을 이유로 들었으며, 그보다 더 많은 41%는 비용이 비공식 근로자 고용의 주된, 또는 부분적인 이유이기 는 하지만 유일한 이유는 아니라고 답하였다.

그렇다면, 비공식 근로자를 고용하는 다른 이유는 무엇일까? 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는, 필요한 상품이나 서비스의 제공이 공식 경제로는 부적합하거나 불가능하기 때문에 비공식 고용을 이용한다는 것이다. 달리 말하면, 공식 경제의 결함을 극복하기 위해 비공식 경제를 이용하고 있는 것이다. 그러한 결함으로는 가장 먼저 공식 경제에서 상품과 서비스의 공급이 유용성(availability)과 신뢰도(reliability)에 있어 불안정하다는 점을 들 수 있다. 가령, 다양한 업무를 수행할 수 있는 합법적 사업체가 충분치 않거나, 그러한 업체들이 업무를 제대로 수행하지 못하고 있다. 비공식 고용 사용자의 10%가 이러한 점을 비공식 근로자 고용의 이유로 들었다. 공식 경제의 또 다른 결함으로는 느린 공급 속도가 지적되었다. 비공식 경제에서는 상품과 서비스의 공급 속도가 더 빠르다는 주장이 많았다. 비공식 고용 사용자의 약 21%가 이러한 속도의 차이를 이유로 들었다. 공식 경제의 세 번째이자 마지막 결함은 공급의 질과 관련된다. 약 8%는 비공식 고용의 경우에 공급의 질이 더 높기 때문이라고 답하였다. 따라서, 이와 같이 비공식 고용 사용자에게 있어 비공식 고용 증가의 문제를 해결한다는 것은 상품과 서비스 공급의 유용성, 속도, 신뢰도, 질적인 측면에서 공식 경제가 안고 있는 결함을 해결하는 것과 더 관련이 깊다. 이러한 결함들이 해결되지 않는다면, 비공식 경제는 지속될 뿐만 아니라 오히려 더 확대될 것이다.

비공식 고용을 사용하는 또 다른 이유는 사회적이며 재분배적인 이유다. 우선적으로 비공식 고용 사용자들은 주로 그 근로자들에게 (가령, 실업상태에 있는 경우) 금전을 재분배하기 위해 그들을 고용한다. 실제로 약 11%는 금전적인 어려움에 처한 사람을 돕기 위해 비공식 근로자를 고용한다고 답했다. 두 번째는 그보다 더 사회적인 이유인데, 비공식 고용 사용자의 14%가 친구, 친지, 동료와 지인을 위한, 또는 그들에 의한 호의로 비공식 근로자를 고용했다고 답했다.

이와 같이 비공식 근로자 고용의 이유를 살펴본 결과, 분명한 점은 사용자들이 반드시 비용

절감을 추구하는 합리적인 경제 주체는 아니며 비용-편익 계산에 좌우되는 것도 아니다. 오히려, 그들은 공식 경제의 결합에 의해서 그러한 형태의 고용을 택하였으며, 사회적·재분배적 이유에 의해 비공식 고용을 이용하는 사회적 주체라고 할 수 있다.

비공식 근로자의 경우도 역시 여러 이유에 의해 비공식 취업을 택하고 있다. 더 높은 보수를 요구할 수 있다는 점이 비공식 취업 선택의 이유인 경우는 겨우 5%에 불과하였다. 이와 같이 비공식 고용이 합리적인 경제적 주체에 의해 단순히 금전적 이득을 이유로 이루어지는 자발적 결정인 경우는 거의 없다.

비공식 취업에는 다른 이유들이 존재한다. 한편으로는, 사용자들의 경우와 마찬가지로 공식 경제의 결합이 그 이유로 종종 거론된다. 비공식 근로자의 약 16%는 공식 경제에서 취업을 할 수 없었기 때문에, 13%는 세금과 사회기여금이 너무 높았기 때문에, 8%는 공식 경제의 지나치게 복잡한 관료주의와 비능률적 절차 때문에, 5%는 국가가 자신을 위해 아무것도 하지 않는데 세금을 납부할 이유가 없기 때문에 비공식 취업을 택했다고 답했다. 다른 한편으로는, 더 문화적이고 사회적인 이유들이 인용되었다. 약 23%는 단지 계절적인 작업이어서 신고할 가치가 없기 때문에 비공식으로 일하였다고 답했다. 또한 16%는 해당 지역·부문에서는 비공식 고용이 일반적이어서 실제적으로 다른 방법이 없었기 때문에, 12%는 신고 담당자가 비신고를 고집했기 때문에, 47%는 양측 모두에게 이익이 된다고 믿었기 때문에 비공식 근로자가 되었다고 답했다.

비공식 근로자의 사용자 측과 비공식 근로자 측의 이러한 설명은, 비공식 고용 문제를 해결하기 위해 넘어야 할 장벽이 무엇인지를 함축하고 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

## ■ 비공식 고용 문제 해결을 위한 정책적 접근법

비공식 고용 문제 해결에 관한 대부분의 연구는 크게 두 가지 접근법으로 나뉜다. 하나는 미이행건을 적발하여 처벌하는 전통적인 억제법(deterrence approach)이고, 다른 하나는 이행적

〈표 1〉 비공식 근로에 대한 정책적 접근

접근법	방법	대책
억제	적발 강화	데이터 매칭 및 공유 협력 전략(joining-up strategy) 협력 사업(joining-up operations)
	처벌	기피건 처벌 강화
이행 유도	예방책	이행 절차 간소화 직·간접적 세금 우대 자영업으로의 원활한 전환 새로운 근로 범주 도입 초소형 기업(micro-enterprise) 개발
	치유책	사용자·구매자 인센티브 - 서비스 바우처(service vouchers) - 특별 직접세(targeted direct taxes) - 특별 간접세(targeted indirect taxes) 공급자 인센티브 - 사회전반적 사면(society-wide amnesties) - 자발적 공개(voluntary disclosure) - 기업 자문 및 지원 서비스
	이행 강화	공식 근로의 혜택 강화 교육 동료 간 감시(peer-to-peer surveillance) 공정 세제 절차상 정의 재분배상 정의

태도를 가능케 하는 데 집중하는 새로운 접근법(Small Business Council, 2004; Williams, 2006; Williams & Renooy, 2009)이다. 〈표 1〉은 각 접근법과 관련된 정책과 구상안을 개략적으로 보여준다.

## 억제법

비공식 고용 문제 해결을 위해 전통적으로 이용되었던 지배적 방식은 억제법이었다. 이 방법

은 미이행건을 적발하고 처벌함으로써 태도의 변화를 유도하고자 한다. 이 접근법에서는 미이행자를 납세 회피로 인한 이득이 적발시 처벌에 의한 예상 비용보다 크다면 계속 납세를 기피하는 ‘합리적 경제적 주체’로 보고, 비공식 고용에 종사하거나 비공식 취업을 고려하는 자가 염두에 두고 있는 비용-편익 비율을 바꿈으로써 비공식 고용 참여도를 억제하는 데에 목적을 둔다. 이러한 목적을 달성하기 위해 비공식 고용 참여에 따른 실제 및 예상 위험 및 비용을 높이게 되며, 이를 위해서는 우선적으로 (전략 조정, 사업 및 데이터 공유 개선을 통해) 실제 및 예상 적발 비율을 높이고, 다음으로는 적발건에 대한 처벌과 제재를 강화한다. 따라서 억제법은 ‘불량한 (미이행) 태도’를 취하는 이들의 행동을 시정하기 위해 처벌이라는 ‘채찍’을 사용함으로써 태도적 변화를 유도하는 ‘부정적 강화(negative reinforcement)’ 접근법이다.

## 이행 가능성을 높이는 유도적 접근(enabling approach)

그러나 최근 몇 십 년간은 비공식 고용 문제 해법으로 유도적 접근법의 필요성이 더 커지고 있다. 그 주된 이유는, 비공식 부문에서 활동하고 있는 상당수가 기업가적 자질을 보이며 자영업자로 일하고 있다고 인정되기 때문이다. 결과적으로 그러한 노동은 활용해야 할 자산으로 재인식되었고 그러한 사업에 대해 억제적 방안을 가하는 대신에 공식 경제로의 이전을 지원하는 쪽으로 정책 방향이 이동하고 있다. 이러한 대책은 크게 세 가지 유형으로 나뉜다.

첫째, 예방적 대책으로 미이행건 발생을 애초에 막기 위한 방법이다. 이러한 대책에는 직·간접적 세금 우대, 원활한 자영업 전환 방안 개발과 함께, 이행 절차 간소화, 새로운 합법적 근로법주 도입, 기업 지원 및 자문 제공 등이 포함된다.

둘째, 이미 비공식 고용에 참여하고 있는 이들이 공식 부문으로 전환할 수 있도록 도와주는 치유적 대책이 있다. 여기에는 자발적으로 시정하는 경우에 대해 사회적·개인적 차원에서 사면 제공, 공식화 노력을 지원하는 기업 자문 및 지원 제공, 공식 근로를 이용하는 사용자 및 또는 소비자에게 다양한 특별 직·간접세 우대 제공 등이 포함된다.

셋째, 지속적 이행(commitment)을 위한 대책으로, 조세 윤리의 성실한 이행을 독려하기 위해

실시된다. 이러한 대책에는 앞서 언급한 바 있는 합법적 사업 종사에 따르는 인센티브뿐만 아니라 조세 교육, 공식 근로의 혜택에 관한 홍보, 동료 간 감시, 조세 공정성, 절차상 정의 및 재분배상 정의 추구가 포함된다.

이와 같이 서로 상반된 접근방식은 둘 중 하나만 택하여야 하는 상호 배타적인 관계가 아니다. 가령, 정부는 이행 절차를 간소화하면서 동시에 합법적 분야로의 진입을 유도하는 인센티브(사면 또는 사회보험료 인하)를 도입하고, 이후 미이행으로 적발된 이들에 대해 더 강력한 제재를 가하는 동시에 일반 국민에 대해 조세 윤리에 대한 성실한 이행을 촉구하기 위해 캠페인을 실시할 수도 있다. 따라서 이 두 가지 접근법은 이론적으로는 서로 병행하여 실시할 수 있는 여러 가능한 정책의 연속선상에 있다고 보는 것이 옳다. 물론, 실제로도 그러한가가 문제다. 유럽연합 국가들은 이러한 접근법을 모두 채택하고 있는가? 아니면 한 가지 접근법 또는 해당 대책들에 더 비중을 두고 다른 쪽에 대해서는 단지 말로만 그치고 있는가? 이에 답하기 위해 유럽연합 국가들이 실시하고 있는 정책의 성격과 방향에 대해 평가해 보도록 한다.

## ■ 유럽연합에서 비공식 고용 문제 해결을 위해 채택된 정책

2003년 7월 22일에 채택된 비공식 근로에 관한 유럽집행위원회 고용 가이드라인 제9호(European Commission's Employment Guideline)는 회원국이 취해야 할 정책적 접근에 관해 다음과 같이 매우 분명하게 기술하고 있다.

“회원국은 비공식 고용을 제거하기 위한 광범위한 행동과 조치를 개발·실시하여야 하며, 이러한 행동과 조치로서 사업 환경의 간소화, 세제 및 급여 체계의 저해 요인 제거 및 적절한 인센티브 제공, 법집행 개선 및 제재 조치 적용 등이 절충되어야 한다.”

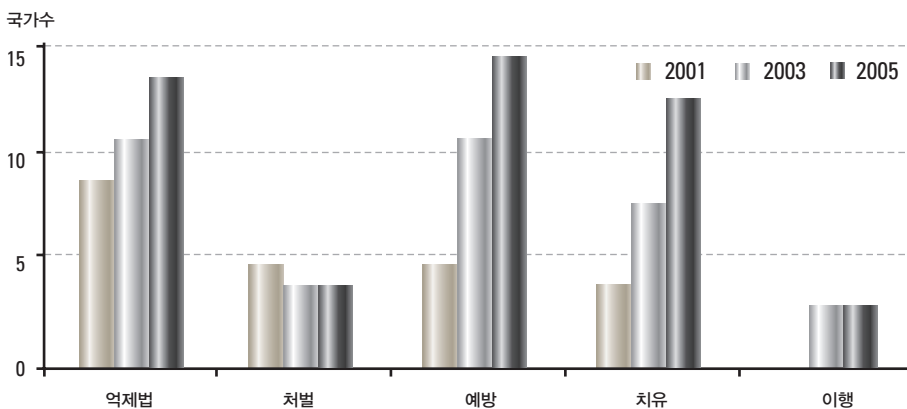
다시 말해, 비공식 고용을 제거하기 위해서는 ‘법집행 개선 및 제재 적용’의 형태로 미이행건에 대한 처벌뿐만 아니라 이행을 촉진하기 위한 다양한 유도적 방안, 즉 ‘사업 환경의 간소화’,

‘저해요인 제거’, ‘세제 및 급여 체계에 적절한 인센티브 제공’도 함께 이루어져야 한다. 따라서 유럽연합 회원국은 억제 대책과, 이행을 가능케 하는 예방적·치유적 대책을 병행하여야 한다고 권고하고 있다. 이 지침에 포함되지 않은 유일한 주요 대책은 조세 윤리에 대한 충성도를 촉진하는 대책이다. 그러나 이 대책도 이후 2007년에 공표된 ‘비공식 근로에 관한 2차 통신문(2<sup>nd</sup> Communication on Undeclared Work)’에 포함되었다(European Commission, 2007).

유럽연합 회원국이 이 지침을 어느 정도 수용하였는지를 평가하기 위해 먼저 각 회원국의 2001년과 2003년 국가고용행동계획(National Action Plans for Employment)과 2005~2008년 국가개혁프로그램(National Reform Programmes)을 분석하였다(그림 1). 그 다음으로 그 분석 결과를 보완하기 위해 여러 국가에서 실시되고 있는 정책들에 관한 국제적 검토 자료들, 즉 유럽고용관측소(European Employment Observatory)의 2004년과 2007년 검토서(European Employment Observatory, 2004, 2007), 유럽노사관계관측소(European Industrial Relations Observatory)의 비공식 고용 조사 결과(EIRO, 2005)를 분석하였다.

고용 가이드라인 제9호가 공표되기 전 2001년에 일반적으로 사용되었던 접근법으로서는 억제법(주로 처벌보다는 단속 강화를 통해)이 지배적이었고 일부 국가에서 예방책을 취하고 있었다. 그러나 2003년 고용 가이드라인 제9호가 공표된 이후 미이행건 처벌과 예방적 대책이 더

[그림 1] 유럽연합 27개국의 비공식 고용 문제 접근법





일반화되었을 뿐 아니라, 이행을 가능케 하는 치유적 대책도 더 많은 회원국에서 사용되기에 이르렀다.

대부분 국가들의 공통점은 조세 윤리의 성실한 이행 촉진을 목적으로 하는 조치들이 크게 결합되어 있다는 점이다. 그러나 유럽집행위원회가 'Stepping up the Fight Against Undeclared Work'를 통해 조세 윤리 강화를 위한 홍보 캠페인의 활용을 옹호하고 나서면서 상황은 바뀔 것으로 보인다(European Commission, 2007).

그런데 이러한 분석이 안고 있는 문제점은 단순히 여러 다른 정책들이 각 회원국과 관련하여 위의 문서들에서 언급되고 있는지 여부를 밝히고 있다는 데에 있다. 즉 소규모의 시범적 조치들도 대규모 주력 사업과 같은 비중으로 언급되고 있다는 뜻이다. 각 국가에서 여러 다른 정책에 대해 어느 정도의 비중이 주어져 있는지는 여전히 알 수 없다. 결과적으로, '채찍' 유형의 조치를 통해 미이행건을 처벌하던 방식에서 이행을 유도하기 위한 '당근' 유형의 유도 조치로 이동하고 있는 것과 관련하여 이 분석에서 밝히고 있는 정도는 상당히 과장되어 있을 수 있다. 그러나 그렇다 하더라도, 이 분석에 의하면 미이행 처벌, 다시 말해 억제적 접근법이 더 이상 유일한 비공식 근로 대처 방안이 아니며 유럽연합 전체적으로 이행을 유도하는 방식으로 이동하고 있음을 알 수 있다.

## ■ 비공식 근로 해결 수단으로서 사용자 사회보험료 인하

저임금 근로자를 채용하거나 비공식 인력을 공식화하는 사용자에게 사회보험료를 인하해 주는 것도 비공식 근로를 줄이는 한 가지 방법이 될 수 있다. 실제로, 이러한 방법은 이탈리아를 비롯하여 여러 유럽연합 국가에서 사용되고 있다. 대표적인 예로, 이탈리아는 2001년 10월부터 2003년 2월까지 '정규직 캠페인(Regularization Campaign)'을 벌였다. 이에 따라 세금, 사회보험료 등과 관련하여 점진적으로 인력을 정규직으로 전환한 사용자에게는 그에 대한 대가로 적용기간을 가질 수 있도록 소급 연금 납부액과 향후 3년간 세금 및 사회보험료를 인하해 주었다.

정규직화 계획이 이행되지 않거나 기한을 맞추지 못하는 경우에는 인하된 액수 대신 원래 부과된 세금과 사회보험료를 100% 내야만 했다. 이 전체 기간 동안 약 1,794명의 사용자가 참여하여 3,854명의 근로자가 정규직으로 전환(공식화)되었다(Meldolesi, 2003). 당초 이탈리아 정부는 훨씬 높은 규모의 공식화를 예상했었다. 그러나 비록 목표 달성에는 실패했지만, 상당한 ‘간접적’ 또는 ‘침묵의’ 정규화 효과를 가져왔다. 경기침체기였던 2001년 10월과 2002년 10월 사이에 전국적으로 385,000명의 근로자가 추가로 등록되었다. 소기업들은 (일반적으로 위험한 ‘자기부죄(self-incrimination)’ 양식으로 인식되고 있는) 근로자 정규화 양식 제출을 꺼려하면서도 결국 정규화하였고 간접적으로 ‘침묵의’ 공식화 과정으로 이어졌기 때문이다(Williams & Renooy, 2009).

2006년에 이탈리아에서 또 한 차례의 정규화 캠페인이 실시되었다. 사용자들은 사회복지부담금과 보험료 납부 규정 이행과 관련하여 (신청서 제출일로부터) 1년간 의무를 면제받았다. 결과적으로 이러한 ‘정규직화’ 계약을 통해 10,000여 명의 근로자가 정규직화되었다(Williams & Renooy, 2009).

이 방안이 논리적인 해결책으로 보일 수도 있지만 실제로는 몇 가지 문제점이 내포되어 있다. 사용자의 사회보험료 수준은 비공식 고용을 사용하는 여러 이유 중의 하나에 불과하기 때문에 사회보험료 인하는 전체 비공식 근로 중 작은 일부만을 해결할 뿐이다. 이러한 정책 방안은 비공식 근로의 다른 많은 이유들을 해결하지는 못한다. 한편으로, 이러한 이유들은 공식 경제가 안고 있는 여러 결함, 즉 공식화된 일자리의 부족, 공식 경제 내 근로와 관련된 관료주의와 함께 유용성, 속도, 신뢰성, 상품과 서비스 공급의 질이 낮다는 점과 관련이 있다. 다른 한편으로는 사회적·문화적 이유 때문에 비공식 부문에서 일하기도 한다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

- European Industrial Relations Observatory(2005), *Thematic Issue: Industrial relations and undeclared work*, <http://eurofound.europa.eu/eiro/thematicfeature11.html> (last accessed 15th February 2011).
- European Commission(2007), *Stepping up the Fight Against Undeclared Work COM(2007) 628 Final*, Brussels: European Commission.
- European Employment Observatory(2004), *European Employment Observatory Review*, Brussels: European Commission, Autumn 2004.
- \_\_\_\_\_(2007), *European Employment Observatory Review*, Brussels: European Commission.
- Meldolesi, L.(2003), "Policy for the Regulation of the Underground Economy and Employment," *Review of Economic Conditions in Italy* 1(1), pp. 89~116.
- Small Business Council(2004), *Small Business in the Informal Economy: Making the transition to the formal economy*, London: Small Business Council.
- Williams, C.C.(2006), *The Hidden Enterprise Culture: Entrepreneurship in the underground economy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Williams, C.C. and P. Renooy(2009), *Measures to Combat Undeclared Work in 27 European Union Member States and Norway*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.