

ILO와 사회정의 실현 : 100년 된 임무의 활성화

Damian Grimshaw (ILO 연구국장)

국제노동기구(ILO)는 창립 이래 지난 100년간 일의 세계에서 권리 향상, 보호 강화 및 불평등 해소를 통해 사회정의 실현과 세계평화への 기여라는 고유한 임무를 수행해 왔다. 오늘날 일의 성격이 크게 변하였고 우리가 미래로 성큼 나아가고 있다는 점에 비추어 볼 때, 새로운 100년을 시작하는 2019년의 시점에 우리 앞에 놓인 가장 큰 질문은 ILO가 맡은 이 임무가 오늘날에도 여전히 시의성이 있는가이다.

유급노동에 생계를 의존하는 모든 사람이 복잡하고 두려운 도전에 직면해 있으며 기업과 정부는 이러한 도전과제를 헤쳐나가야 한다. 이러한 점 때문에 앞서 던진 질문에 대한 답을 시급히 찾을 필요가 있다. 기술의 발전, 기후변화의 위험, 인구통계학적 요인은 일의 미래에 난해한 문제들을 제기한다. 이 외에도 덜 언급되고 있지만 덜 중요한 것은 아닌 다른 도전과제들도 있다. 불평등의 확대, 여성이 노동시장에서 겪는 지속적인 불이익, 금융화(financialization)로 인한 불안정화 효과 등이다.

이러한 문제들이 하나로 결합되면 일의 세계에 대한 가공할 만한 도전과제가 된다. 따라서 우리가 직면한 이러한 도전과제들의 성격을 이해하는 것은 ILO가 발간한 **일의 미래 글로벌 위원회**(Global Commission on the Future of Work, 이하 위원회) 보고서¹⁾의 권고를 토대

* 본 원고의 프랑스어 버전은 『La Vie économique』에 게재되었으며 본 내용은 저자의 개인적 견해이며 ILO의 견해를 대표하는 것은 아니다.

1) 보고서는 다음 링크 참조, <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/>

로 사회정의 실현을 위한 새로운 국제적인 접근방식을 고안하는 데 반드시 필요하다.

기술 발전이 가져온 변화는 매혹과 두려움을 동시에 선사한다. 일본에서는 새로운 로봇이 노인돌봄 서비스를 제공하고 있다. 인공지능(AI)은 실시간 번역 서비스를 제공함으로써 정보와 데이터의 국제적 교류가 가능하도록 지원한다. ILO 본부가 있는 스위스에서는 저렴한 가격으로 고품질 가구를 생산하는 ‘코봇’(인간과 협업하는 로봇)이 활용되면서 고속련 일자리가 유지되고 있다.

이와 동시에 최근 ILO 보고서²⁾에 소개된 바와 같이 인공지능의 발전은 ‘마이크로태스크 근로자(microtask workers)’로 구성된 보이지 않는 집단을 양산하고 있다. 이 근로자들은 아마존 MTurk(Mechanical Turk)나 Microworkers와 같은 디지털 플랫폼을 통해 기업이 아웃소싱하고 경매 방식으로 배분되는 다양한 종류의 반복적이며 지루한 작업들을 수행한다.

광범위한 기술변화를 한눈에 살펴보면, 일부 일자리는 사라지고, 새로운 일자리가 다시 창출되며, 많은 일자리가 변형될 것이라는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 변화는 ‘인간 주도적’으로 전개되지 않으며 사회정의에 대한 관심이 이러한 변화를 주도하는 것도 아니다. 각국 정부대표가 ILO에 자주 하는 질문 중 하나는 미지수가 많고 급변하는 환경에서 미래 양질의 일자리를 위해서 우리가 어떠한 계획을 세워야 하는가이다. 즉 어떤 숙련과 교육이 필요하고 어떤 권리를 보장해야 하는가이다.

기후변화 및 경제의 녹색화를 통한 기후변화 완화 노력은 일의 세계에 또 다른 만만찮은 도전과제를 제기한다. 실제로 많은 국가와 도시가 ‘기후 비상사태’를 선포하고 있다. 하지만 문제는 인간활동으로 인한 환경적 과급효과가 국경을 초월하고 있다는 사실이다. 부유한 국가의 지속가능하지 않은 생산활동의 영향을 주로 저소득 국가의 국민들이 받는다는 사실은 부당함의 잔인한 장난이라고 할 수 있다. 예를 들어 IPCC(기후변화에 관한 정부간 협의체)는 해수면이 1미터 상승하면 베트남 농지의 7%가 침수될 수 있다고 경고했다. 몇 세대에 걸쳐 생계를 지탱해 준 일자리와 소득이 일거에 사라지게 되는 것이다.

환경효과 측면에서 선진국과 후진국 간의 불균형은 ‘환경오염산업의 이전’으로 더욱 악화

WCMS_662410/lang--en/index.htm

2) 보고서는 https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_645337를 참조.

된다. 최근 몇십 년간 외국인직접투자(FDI) 또는 무역협정을 통해 오염집약산업이 저소득 국가로 이전했다. 이로 인해 부유한 선진국에서 판매될 제품을 생산하는 더럽고, 유해하며, 안전하지 않은 일자리에 대한 수요가 폭증했다. 기후변화라는 매우 중요한 사안은 양질의 일자리에 막대한 영향을 미치므로 국제적 차원에서 시급히 관심을 기울여야 한다.

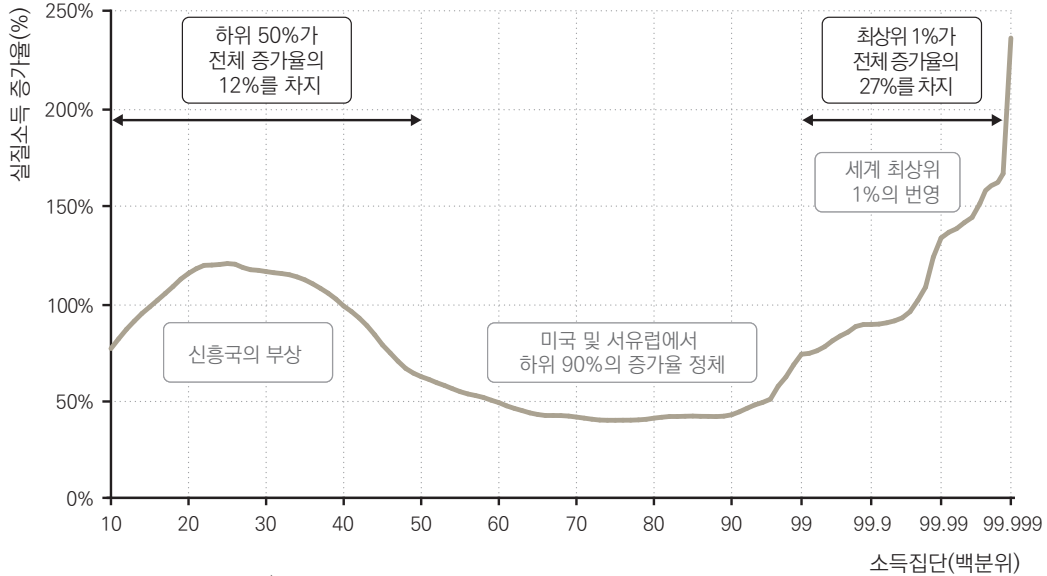
일의 미래에 대한 세 번째 주요 도전과제는 인구구조의 변화이다. 이에 관한 흥미로운 사실 하나는 고령화가 보편적으로 나타나는 현상이지만 국가 간에 동일하지 않은 특성이 존재하므로 고용, 연금 및 평생학습에 대한 상이한 정책적 해결방안이 필요하다는 것이다. 브라질에서는 ‘아래로부터의 고령화(aging from below)’가 진행되고 있으며, 이는 향후 몇십 년간 상당한 규모의 청년층이 핵심근로연령대에 진입한다는 의미이다. 따라서 학교에서 노동시장으로의 이행과정을 지원하고 양질의 일자리 기회를 창출하기 위해 총수요를 진작하는 것이 브라질의 고령인력을 위한 핵심 정책이 될 것이다.

반면 독일과 일본에서는 평균수명이 상당히 연장되고 두터운 핵심근로연령층이 고령인구로 이동함에 따라 ‘위로부터의 고령화(aging from above)’가 진행되고 있다. 부양비, 고용으로부터 지속가능한 수익을 창출하여 연금을 지원하는 방안, 필요한 경우 고령자를 위한 양질의 고용기회 제공이 논의의 중심이다. 미국은 인구구조가 독일보다는 브라질과 더 유사해 보인다는 점에서 흥미로운 사례이다. 그 이유는 무엇일까? 미국이 선진국 중에서 가장 젊은 인구구조를 가진 나라 중 하나에 속하는 이유는 바로 이민 때문이다. 따라서 미국에서는 독일이나 일본에서 발견되는 역삼각형 인구구조가 보이지 않는다.

앞서 두 번째 도전과제로 제시한 문제들은 잠재적으로 더 파괴적인 영향을 미칠 수 있다. 소득불평등은 지나치게 높고 빈부격차는 더 확대되고 있다. 소득불평등이 높을 경우 여러 시장신호가 왜곡되고 피드백 효과가 제대로 작동할 수 없다는 점에서 노동시장에 문제를 초래할 수 있다. 예컨대 빈곤율이 높은 국가의 경우(고용 이외의 소득보장이 불충분한 경우 자주 발생함) 근로자는 양질이라는 관점에서 최저기준에도 못 미치는 일자리를 수용할 가능성이 높다. 기업이 이를 가용 가능하며 일할 의지가 있는 노동력의 공급이 존재한다는 신호로 해석하게 되면, 고숙련 일자리를 설계하기 위한 유인책은 사라지고 고부가가치 고용창출 부문을 발전시키고자 하는 정부는 어려움을 겪게 되는 것이다.

극심한 빈곤상태에서 벗어나기 위한 일부 국가의 개혁이 큰 효과를 거두면서 국가 간 불평

[그림 1] 세계적인 불평등과 성장의 코끼리 곡선(1980~2016년)



자료 : WID.world(2017).³⁾

등 축소에 기여해왔다. 실제로 중국과 같은 일개 국가에서 이뤄진 생활수준의 개선은 전 세계적으로 불평등의 실상을 상당히 변화시켰다. 그러나 최근 몇십 년 동안 세계에서 가장 가난한 지역의 주민들은 소득전망이 최악으로 어두워지는 것을 경험했으며, 1%의 최상위 부유층은 엄청난 부를 축적했다(그림 1 참조). 극빈 수준이 하락하긴 했지만, ILO 자료에 따르면 아직 수억 명에 달하는 근로자들이 빈곤 속에서 계속 살아가고 있으며 양질의 생활수준을 영위하기까지는 가야 할 길이 먼 상황이다.

성평등 분야에서도 지속적인 불평등이 존재한다. 노동시장에서 성평등을 달성하지 못하면 가정과 시민생활에서도 성평등을 실현하지 못할 것이며 그 역도 마찬가지이다. 여성은 노동시장에서 과소대표되어 있고, 직업 사다리에서도 낮은 단계를 차지하고 있으며, 평균적으로 남성보다 소득이 적다. ILO가 70개국 이상(전 세계 임금종사자의 약 85% 수준)에서 수집한 자료에 따르면, 국가별 편차는 크지만 평균적으로 여성이 남성보다 20% 정도 임금을 적게

3) 보다 자세한 내용은 wir2018.wid.world 참조.

받는다.⁴⁾ 미투운동에서 볼 수 있듯이 성희롱과 성차별(특히 출산휴가 및 육아휴직 후 업무에 복귀하는 여성이 대상이 됨) 문제는 지속되고 있으며 이는 성평등 실현에 큰 장애물로 작용하고 있다.

마지막 도전과제는 장기투자에 대한 필요성이다. 각국 정부와 기업은 다수 이해관계자의 필요를 충족하는 장기투자에 우선순위를 부여할 필요가 있다. 기업의 경우 흔히 단기적인 기업가치 극대화를 기준으로 의사결정을 내리도록 압박을 받는다. 그러나 단기적인 가치에 집중하는 것은 미래 사회를 위해 기업 결정과 정부 정책의 세대 간 영향을 고려하도록 촉구하는 지속가능발전목표(sustainable development goals)에 대한 국제적인 합의와 상충될 수 있다. 장기투자는 숙련개발, 환경적으로 지속가능한 생산방식 및 제품과 생산과정의 혁신을 위한 재원을 제공할 수 있으며, 이는 보다 많은 이해관계자의 이익에 부합된다.

따라서 오늘날 세계적 상황은 심히 우려된다. 일의 세계의 변화하고 있는 현실을 외면하면 민주주의, 평등 및 연대의 가치와 같은 품위 있는 사회(decent society)의 핵심 축이 흔들릴 수 있다는 위기의식이 세계 곳곳에서 감지된다. 창립 100주년을 맞이하는 ILO는 현재의 기회를 최대한 활용할 것이다.

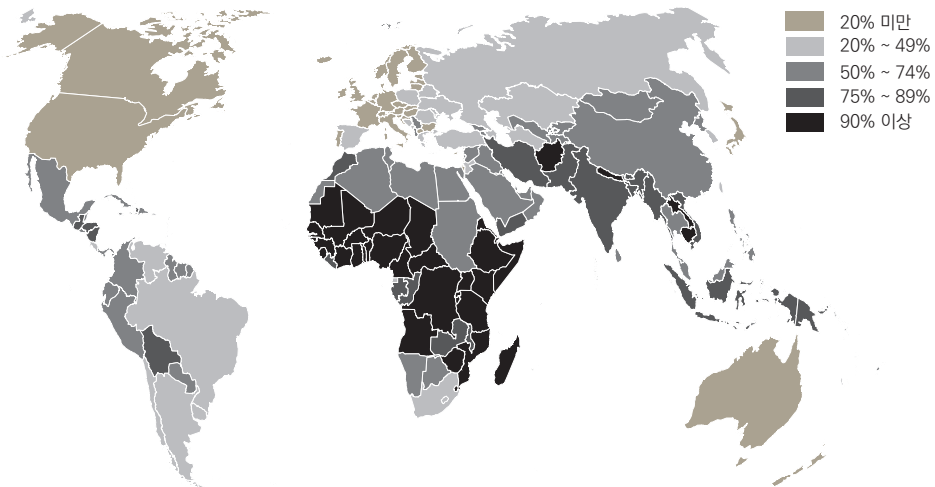
복잡한 도전과제들을 극복하기 위해서는 일의 세계에서 겪은 다양한 경험에 대한 집단지식을 지속적으로 확장하고 관심 있는 모든 이해 당사자들이 힘을 모을 필요가 있다. 매우 유용한 로드맵을 위원회가 제시하면서 사회계약을 강화할 것을 주장했다. **강화된 사회계약**은 미래 도전과제에 대응하는 과정에서 일하는 사람들의 이익을 우선적으로 고려하도록 보장하는 도구와 무기로 사용될 수 있다. 위원회 보고서의 표현에 따르면, “근로자들이 경제에 지속적인 기여를 한 것에 대한 대가로 경제적 진보의 정당한 몫, 권리에 대한 존중 및 위험으로부터의 보호”를 근로자들에게 제공하기 위해 일의 세계의 모든 당사자들이 협력해야 한다. 다시 말해서 사회계약을 활성화함으로써 사회정의를 실현해야 한다는 것이다. 이를 달성하기 위해서는 어떤 노력이 필요할까?

위원회는 세 가지 주요 분야에서 개입과 긴급조치가 필요하다고 촉구했다. 첫째, 노동의 상

4) 보고서는 https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_650553/lang--en/index.htm를 참조.

품화가 더 진행되는 것을 막기 위해 노동시장제도의 쇄신이 필요하다. 모든 형태의 고용에 종사하는 모든 근로자에게 기본권 및 기본적 근로조건(적절한 생활임금, 근로시간 제한 및 안전한 일터를 포함)을 보장하는 **보편적 노동권(universal labour guarantee)**이 가장 중요한 부분이다. 이는 사회적 보호를 비공식 고용에 종사하는 근로자에게까지 어떻게 확대할 것인가에 관한 세계적인 문제를 직접적으로 다룰 수 있다. 현재 세계 고용인구 5명 중 3명, 아프리카 대부분 지역에서 90% 이상이 비공식 고용에 종사하고 있다(그림 2 참조).

[그림 2] 총 고용 중 비공식 고용 비중(2016년)



자료 : ILO(2018), "Women and Men in the Informal Economy".

제도 쇄신은 또한 집단적 이해대변 기능의 활성화를 의미한다. 노조와 사용자 단체는 노동력의 변화를 보다 잘 대변하기 위해 혁신을 지속하고 있지만, 사회적 대화의 혜택과 범위를 극대화하고자 한다면 노력을 배가할 필요가 있다. 그리고 각국 정부는 결사의 자유에 대한 권리를 자영업과 비공식 경제에 종사하는 근로자들에게까지 확대함으로써 사회적 대화를 지원할 필요가 있다.

둘째, 현재 진행 중인 다양한 전환과정들을 '인간중심적' 발전 경로로 이끌 수 있도록 새로운 규칙이 필요하다. 국가들은 더 이상 GDP 성장 목표만을 좇아서는 안 된다. 사회정의가 목표라면 **성공을 측정하는 새로운 척도**가 필요하다. 경제활동의 사회적(건강 부작용 등) 및 환

경적 외부효과를 측정하는 척도와 경제성장의 분배적 성과를 측정하는 척도가 이에 포함된다. 나아가 각국 정부는 건전한 재정적 기반을 유지하고 공공서비스와 인프라에 대한 투자를 지원하기 위해 누진적이며 지속가능한 조세구조가 필요하다. 이를 위해 법인세율의 경쟁적인 인하를 중단하고 글로벌 기업에 대해 새로운 원천지국 과세를 도입하는 것이 요구된다. IMF가 주장하는 바와 같이 해외나 ‘텅빈 유명회사’에 은닉된 수십억 달러에 달하는 비생산적 자산을 해결하기 위한 창의적인 해결방안 역시 필요하다.

셋째, 인간능력에 대한 투자를 확대할 필요가 있다. 여성은 남성보다 개인의 능력을 잘 실현하지 못하고 있다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 돌봄책임의 동등한 분담, 급여구조의 투명성 제고, 혁신적인 가족지원 조치 및 직장 내 폭력과 괴롭힘의 근절을 성취하기 위해 **‘성평등을 위한 변혁적 의제(transformative agenda for gender equality)’**가 요구된다.

여성과 남성 근로자 모두가 21세기에 적합한 교육과 숙련을 습득할 수 있도록 지원해야 한다. 위원회는 급변하는 근로환경에서 보편적인 사회적 보호가 완충작용을 하는 **‘평생학습에 대한 보편적 권리(universal entitlement to lifelong learning)’**를 주장한다. 이렇게 하면 근로자는 일정 정도의 소득 안정성을 확보하고, 개인의 능력을 실현하며, 사회정의에 대한 의식을 형성한 상태에서 구기술 기업에서 신기술 기업으로, 또는 환경오염산업에서 청정산업으로 이행하는 방안에 관한 올바른 결정을 내릴 수 있다. 필요한 제도적 도구는 근로자의 생애단계별로 상이하며, 학업 종료 후 노동시장 진입기, 출산 후 노동시장 복귀기, 경력전환기, 연금소득 보충을 위한 근로연장기 또는 고령의 은퇴기에 따라 달라진다.

따라서 사회정의를 실현해야 하는 ILO의 임무는 그 어느 때보다 중요하고 시의성이 있다. 향후 과제는 일의 세계의 모든 행위자들이 사회정의 실현이라는 대단히 중요한 목표를 인식하고, 사회적 대화의 다양한 구조와 고용의 다양한 형태(비공식 가사노동자와 노점상에서부터 교사와 프리랜서 언론인에 이르기까지)에 동 목표의 규범력(normative power)을 적용시켜야 한다. 양질의 일자리가 미래 경제정책과 기업관행의 핵심요소가 될 수 있도록 모든 주체가 함께 노력할 때만 이를 달성할 수 있을 것이다. **KLI**