

일의 미래 : ILO의 미래담론과 한국에의 함의

김근주 (한국노동연구원 부연구위원)

■ ILO의 ‘일의 미래’ : 미래 담론에 관한 ILO의 접근법

국제노동기구(ILO)는 제1차 세계대전에 대한 국제 공동체의 대응으로 1919년 설립된 국제기구로서, 제2차 세계대전 이후 사회 정의(Social Justice)와 노동권을 촉진하기 위한 UN의 전문적인 독립기구(특별기구)로 국제사회에서 역할을 담당하고 있다.¹⁾ UN의 특별기구 중 ILO는 참여 및 협력, 그리고 의사결정에서 노사정의 삼자구성을 원칙으로 하고 있다는 점이 특징적이다. ILO는 정부뿐만 아니라 민간단체를 정규 구성원으로 인정하는 유일한 정부 간 국제조직이다. 그러므로 ILO는 정부 간 공식 국제기구이면서, 다른 한편으로는 국제 NGO 단체와 같은 비정부조직의 성격을 갖고 있다. 이에 따라 ILO가 제시하는 사회적 담론 역시, 노동에 대한 근본적인 가치를 지향하는 주제임은 물론 노사정의 구체적인 역할을 도출해야 하는, 실천적 담론으로 인식해야 한다.

1) ILO는 1919년 창설 당시 베르사유 조약에 기반한 국제연맹의 전문기구로 출발하였다. 그리고 이후 1944년 필라델피아 선언에 의하여 현장을 재정립한 후 1946년 UN의 전문기관으로 편입되었다. UN 산하에는 다양한 기구가 있는데, 크게 ① 사업 또는 기금을 위한 기구(United Nations Programmes and Funds), ② 전문·독립기구(Specialised Agencies & Related Organisations), ③ 기타 기구 및 기관(Other Bodies)으로 구분된다. ILO는 전문·독립기구 중에서 1865년 설립된 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU), 1873년 설립된 세계기상기구(World Meteorological Organisation, WMO), 1874년 설립된 세계우편연합(Universal Postal Union, UPU)에 이은 네 번째로 긴 역사를 가지고 있다.

이러한 맥락에서 ILO의 창립 100주년을 맞아 제시하고 있는 ‘일의 미래’와 그 속에 포함된 실천과제들은 전환점을 맞은 ILO의 미래 가치에 대한 방향 제시임과 더불어, 각 회원국의 노사정에 대한 구체적인 대응방안의 방향을 제시하는 것으로 이해할 수 있다.

ILO가 제시한 화두는 ‘일의 미래’ 혹은 ‘더 나은 노동의 미래’이다. 4차 산업혁명과 디지털 전환의 시대에서 ‘work’의 미래를 대비하기 위한 노사정의 준비 사항을 제시하고자 하는 ILO의 입장에서는 단순히 고용형태의 변화나 일자리의 예측을 넘어서,²⁾ 포괄적인 일 내지 노동의 미래상에 대한 큰 그림을 제시하고자 하고 있다. 노동을 둘러싼 환경의 변화(기술, 일자리, 기업, 무역 등)와 함께 그 속에서 유지되어야 할 기본 기조를 다시 확인하고자 하는 ‘일의 미래 보고서’를 종합적으로 이해하기 위해서는 익숙한 것과 새로운 것에 대한 구분, 즉 기존의 ILO에서 지속적으로 추구해온 이념이 어떻게 구체화되었는지, 그리고 과거에 제시되지 못했던 새로운 문제들은 무엇이 있는지를 확인하는 것이 필요하다.

4차 산업혁명, 그리고 이를 설명하는 사물인터넷, 빅데이터, 클라우드와 공유경제, 디지털 등을 활용한 생산방식과 서비스, 비즈니스 모델의 변화가 가져올 일자리와 일하는 방식의 변화는 산업구조와 노동시장에서 다양한 시나리오들을 만들어내고 있다. 하지만 이러한 논의 속에서, 새로운 것에 대한 미지의 두려움을 포함한 관심에 비하여, 상대적으로 익숙한 것에 대한 확인 과정은 진부하게 느껴지는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 이번 ILO의 ‘일의 미래 보고서’는 여전히 ‘인간 중심 의제’가 ILO의 기본적 접근 방식이라는 것을 확인하고 있다.

■ Decent Work 논의를 통해 본 Future of Work

ILO의 ‘일의 미래’에 관한 논의는 이제 시작 단계이다. 그러나 새로운 것과 익숙한 것에 대한 혼재, 그리고 그 속에서 변하지 않는 것들에 대한 재확인이라는 과정은 지난 20여 년간 진행되어 왔던 Decent Work 논의를 생각나게 한다.

2) 예컨대 World Economic Forum에서 나오는 “The Future of Jobs”의 경우, 4차 산업혁명 시대의 고용과 기술, 그리고 노동력의 변화(Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth)에 초점을 맞추고 있다는 점에서 그 범위는 물론 목적에서도 ILO의 ‘일의 미래’보다 더 명확하다고 할 수 있다.

1999년 국제노동회의에서 천명한 ‘Decent Work’의 개념은 ILO가 설립된 1919년 이후 지속적으로 주장되어 왔던 가치와 이념들을 재구성하고 종합한 것이다. 2000년대 이후 양극화가 세계 공통의 문제로 제기되는 상황에서 “불공평한 결과를 초래하는 세계화에 대하여 노동의 대응이 적절하지 못했다는 비판으로부터 출발”한 이 개념은 2000년대 ILO의 지속적인 논의를 통해서 구체화되어 왔다.³⁾

‘일의 미래’ 보고서에서도 확인되듯이, 기술 활용 및 관리에 기반한 ‘Decent Work’의 촉진 역시 기술에 대한 ‘인간주도’ 접근방식의 일환으로 인식되고 있다. 흥미로운 점은 ‘Decent Work’를 둘러싼 다양한 논의 속에서, 적어도 우리나라의 맥락에서는 이를 어떻게 번역하는지, 그리고 그 담론을 어떻게 재배치하는지에 관한 인식의 차에서는 ‘자유롭고 공평하며 안전하고 인간적 품위가 존중되는 조건 속에서 남녀 모두 종사하는 생산적인 노동(work)’이라는 다소 추상적인 개념 정의로부터 출발하였다.⁴⁾ 기존에 ‘Decent Work’에 대한 번역을 보면, ‘양질의 노동’, ‘양질의 일자리’, ‘품위 있는 노동’ 등으로 번역되었다. 그러나 일찍이 ‘크게 문제되지 않을 정도의 적당하다는 의미를 가진 decent라는 용어가 가진 의미가 정확하게 전달되지 않는 문제⁵⁾’는 ‘Decent Work’ 논의를 추상적으로 만드는 원인이 되기도 하였다. 일반적으로 ‘Decent Work’는 ‘양질의 일자리’로 가장 많이 번역되는 듯하다. 그런데 ‘양질의 일자리’라는 표현은 ① ‘Decent Work = Good Job’으로 오해될 가능성이 있다는 점, ② work를 단순히 일자리로 해석할 경우 decent work에 포함되어 있는 실업자에 대한 사회보장체계가 간과될 수 있다는 점을 고려한다면, 적절하지 않은 표현이다. 결국 ILO의 논의를 포괄적으로 담기 위해서 ‘일다운 일’이라는, 다소 동어반복적인 의역이 가장 적절하다고 생각된다.⁶⁾

3) ILO 역시 신자유주의적 분위기에서 양적 고용 확대 정책에 대하여 긍정적 입장을 나타낸 바 있다. 즉 ‘어떤 직업이든 무직보다는 낫다(Any job is better than none)’라는 관점에서 고용의 확대를 우선시한 의제들이 1980년대 ILO를 지배하였다고 해도 과언이 아니다.

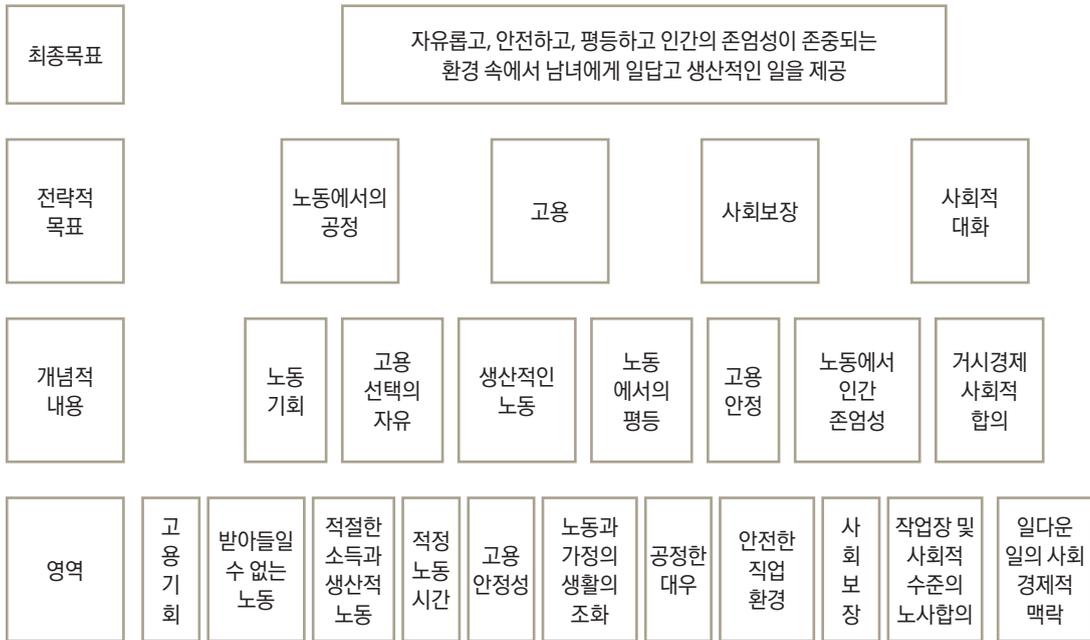
4) ILO는 1999년 87차 국제노동회의(International Labour Conference 87th Session 1999)에서 사무총장 보고서를 통해 ‘자유롭고, 안전하고, 평등하고 인간의 존엄성이 존중되는 환경 속에서 남녀에게 일하고 생산적인 일을 제공하는 것이 ILO의 당면한 최우선 목표’라고 주장함으로써 모든 사람들에 대해 일다운 일(decent work)을 보장하는 것이 ILO의 최종 목표임을 분명하게 하였다.

5) 이상현(2005), 「ILO Decent Work, 무엇을 어떻게 할 것인가?」, 『국제노동브리프』 7월호, 한국노동연구원, p.4.

6) 실제 각 사회마다 decent가 의미하는 바가 달라질 수밖에 없기 때문에 이를 명확히 번역하기란 쉽지 않은 일이다. 다만 Decent Work 개념을 통하여 종래와 달리 ILO에서 고용 문제에 관하여 고용의 양이 아

ILO는 ‘일다운 일’이라는 최종적인 목표를 달성하기 위한 전략적인 목표로서 노동에서의 권리 제고, 고용, 사회보장, 사회적 대화 등 네 가지를 제시하였다.

[그림 1] 일다운 일(decent work)의 구조



자료 : 황준욱(2005), 「ILO의 ‘일다운 일(decent work)’에 대한 발전적 논의」.

‘일다운 일’의 전략적 목표를 달성하기 위하여, 2000년대 중반 이후, 회원국들의 ‘일다운 일’ 수준을 비교하기 위한 지표화 필요성이 다양한 차원에서 제기되었다. 각 회원국의 ‘일다운 일’의 종합적 평가를 위한 통계적 지표에 대한 논의는 2013년부터 ILO에서 제시되었는데, 2017년 기준으로 ‘일다운 일 지수(Decent Work Indicators)’는 18개의 ‘주요’ 지표; 25개의 ‘부가적’ 지표; 12개의 ‘배경적’ 지표로 구성되었다.

닌 질에 관심을 기울여야 한다는 메시지를 전달하고 있다는 점에는 이론(異論)의 여지가 없을 듯하다.

<표 1> DWI 주요 지표: 10개 기본 요소 & 4개 중심 요소

4개 중심 요소	I. 국제노동기준 및 노동에서의 기본 권리와 원칙(1998년 ILO 선언)		
	II. 일자리 창출	III. 사회적 보호	IV. 사회적 대화
지표	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 대비 고용률 - 실업률 - 청년(15~24세) 니트 인구 - 비공식 고용 비율 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로빈곤층 비율 - 저임금 근로자 비율 - 과도한 근로 시간 - 아동 노동 - 중대 산업재해율 - 65세 이상 연금 수령 인구 - 공공사회복지지출비율 (GDP 대비 %) 	<ul style="list-style-type: none"> - 노동조합 조직률 - 사용자단체 조직률 - 단체교섭 적용률 - 결사의 자유 및 단체교섭의 권리
	<ul style="list-style-type: none"> - 불안정 고용률 - 성별 직종분리 - 여성 경영진 비율 		

자료 : ILO 홈페이지 참조 저자 작성.

<표 2> DWI 부가 지표

4개 중심 요소	I. 국제노동기준 및 노동에서의 기본 권리와 원칙(1998년 ILO 선언)		
	II. 일자리 창출	III. 사회적 보호	IV. 사회적 대화
지표	<ul style="list-style-type: none"> - 청년 실업률 - 교육수준별 실업률 - 총 고용 대비 자영업 종사자 비율 - 비농업 취업 인구(임금근로) 비율 	<ul style="list-style-type: none"> - 실질임금 평균 - 평균 임금 대비(%) 최저 임금 - 통상 근로 시간 - 근로자별 연간 근로 시간 - (시간제) 불안전 고용률 - 위험 환경의 아동 노동 - 근로 감독(Labour Inspection) (근로자 10,000명당 근로감독관) - (기초) 의료보험(health care) 적용 인구를 	<ul style="list-style-type: none"> - 파업 및 직장폐쇄
	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직/정규직 근로자 수 및 임금 - 성별 임금 격차 - 외국인/이주/지방 노동자 등의 차별 해소 대책 		

자료 : ILO 홈페이지 참조 저자 작성.

‘일다운 일’을 국가 단위에서 지표화하는 것은 단순히 수치적 고용을 넘어서는 고용의 질을 전반적으로 측정하여, 전략적 목표를 달성하고자 하는 데 의의가 있다. 다만 ‘일다운 일’ 논의에서 지표화를 통한 회원국들의 비교는 각 국가별 노동제도와 현실을 그대로 반영하기 힘들

기 때문에, ‘일다운 일’을 달성하기 위한 촉진제의 역할이라고 보아야 할 것이다.⁷⁾

다소 추상적인 ‘일다운 일’이 추구하는 지향점에 관한 인식은 논자(論者)마다 약간씩 차이가 있다. 다만 그 반대 개념에 해당하는 ‘수용 불가능한 형태의 노동(Unacceptable Forms of Work: UFW)’에서 나타난, ILO의 지향점에 관한 의견들은 ‘일다운 일’ 논의보다 명확하다.

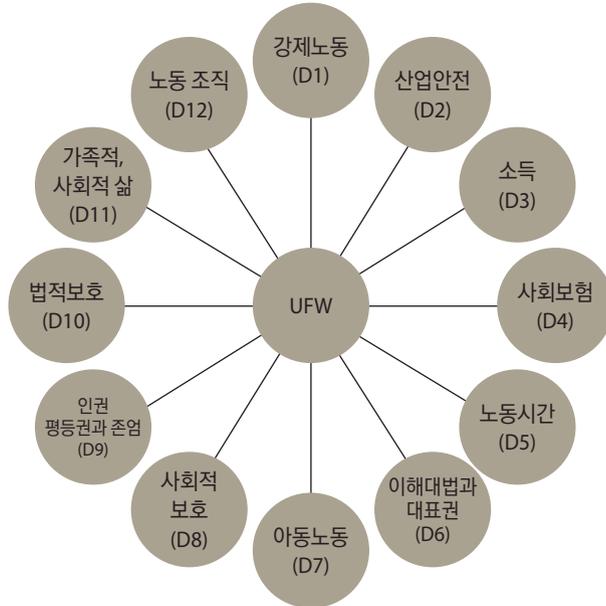
ILO는 노동권의 보장과 향상을 위하여 ‘국제노동기준을 통한 최저기준 설정’ 방식을 도입하고 있다.⁸⁾ ‘일다운 일’을 달성하려면 어떠한 노력을 하여야 하는 것은 ILO의 전통적인 규율 방식에서 직접적으로 도출되지 않지만, ‘수용 불가능한 형태의 노동’이 어떤 것인지에 관한 최저 기준을 제시하는 것은 국제노동기준을 통해 일응 추정 가능하다.

이러한 기준에 따라 호출형 근로와 무급가족종사자와 같은 비공식노동, (아동) 강제노동 등이 대표적인 UFW로 지적되고 있다.

7) DWI를 ILO의 지난 20여 년 동안 ‘일다운 일’ 의제의 결과물로 인식하는 경우도 있다. 그러나 노동에 관한 지수들은 각 국가 간의 평면적인 비교 또는 해당 국가에서의 시계열적인 변화를 추정하기 위한 것으로, 다양한 요인들이 작용하는 한 나라의 노동시장과 노사관계, 그리고 노동·사회 법제도를 정확하게 반영하는 데 한계가 있다.

8) ILO는 이상적 목적을 달성하기 위한 구체적인 수단으로 협약과 권고를 활용하고 있다. ILO의 목적은 사회 정의를 기초로 하는 세계의 항구적인 평화를 확립하는 것이다. 이에 따라 ILO는 기본적 노동권 확립, 근로조건 개선, 생활 수준 향상, 경제적·사회적 안정 증진을 위한 종합적인 활동을 하는데, 그중에서 협약과 권고를 제정하여 회원국들에 비준 및 채택을 하도록 하는 활동은 가장 오래된, 그리고 가장 중요한 활동으로 인식되고 있다. 협약과 권고는 구체적인 이행 방식을 법규의 형식으로 제시하고자 하는 데 그 목적이 있다. 이에 따라 ① 적용 범위(대상), ② 권리의 내용(요건), ③ 이행 방식을 포함한 사항들을 법규(regulations)의 형식으로 규정한다. 협약은 회원국에 있어서 구체적 의무를 발생시키는 규범(obligation creating instruments)으로, 비준을 통하여 각 회원국의 법체제적 효력에 따라 구속력을 갖게 된다. 이에 반하여 권고는 기준을 확정하기 위한 것(standard defining instruments)으로, 회원국이 이를 채택한 경우라 하더라도 특별한 법적 효력이 발생하지 않고 국내법령에 대한 가이드라인 기능만을 담당한다. 이처럼 협약과 권고는 회원국의 국내법 및 관행에 직간접적인 영향을 미치므로, 이들 양자를 국제노동기준(International Labour Standards)이라고 하며, 이 중에서 협약을 법적 구속력이 있는 국제노동기준(legally binding International Labour Standards)이라고 한다. 국제노동기준에 관한 보다 자세한 설명은 김근주(2016), 『국제기준의 근로조건 규율 : ILO 협약을 중심으로』, 한국노동연구원, p.17 이하 참조.

[그림 2] UFW의 판단을 위한 고려 요소



■ 일의 미래 : 보편적 노동권과 사회보장의 재확인

우리는 경제, 사회정책, 기업관행에서 사람과 일을 우선시하는 사회적 합의를 강화하는 일의 미래를 위한 인간중심 의제를 제안한다. 이 의제는 세 가지 행동의 축으로 구성되어 있다. 이 세 가지 축은 현재와 미래의 경제성장, 평등, 지속가능성을 증진할 것이다.⁹⁾

이번 ILO 일의 미래 보고서에서 제시하고 있는 큰 틀은 ① 인간능력에 대한 투자, ② 노동제도에 대한 보장과 증진, ③ 지속가능한 ‘일다운 일’을 위한 투자이다. 이를 전략적 의제 또는 분야별 의제라고 해도 좋을 것이다. 이러한 내용들의 구체적인 실천은 ‘인간주도’ 접근 방식하에서 이루어져야 하며, 그 구체적인 분야로 평생학습, 노동시장의 전환제도, 보편적 사회보장제도, 성평등, 보편적 노동권, 노동시간 자율성과 일-생활 균형, 사회적 대화, 일다운 일

9) ILO(2019), 『더 나은 미래를 위한 일』, 일의 미래 글로벌위원회, 고용노동부 번역본, p.4.

을 제시하고 있다.

이러한 내용은 ‘일다운 일’ 논의에서는 물론, 지난 100여 년간 ILO가 국제기준을 통해 제시한 것으로, ‘일의 미래’ 담론은 근본적인 다른 접근법을 제시하는 것이 아니라, 지난 100여 년간의 ILO의 입장을 확인하고, 변화하는 모습을 어떻게 활용하고 포섭할 것인지에 관한 논의라는 점을 명확하게 하고 있다.

노동자 단체는 노동자 단결을 위한 디지털 기술 등 혁신적인 조직 기법을 활용할 필요가 있다. 다양한 직장 및 국가의 노동자는 디지털 수단을 통해 단체를 조직할 수 있으며 새로운 형태의 연대활동에 참여할 수 있다. 디지털 기술을 통해 노동자 단체는 전통적 작업장 밖의 노동자와 연결해 효과적 전략 수립을 위한 데이터마이닝(data mining), 클라우드 워킹(crowd-working) 플랫폼이나 이전 가능 혜택에 대한 정보 공유 등 새로운 서비스를 제공할 수 있다. 다른 시민사회 단체들과의 연대를 통해 많은 것을 얻을 수 있지만, 비공식 경제 내 여성 자영업자, 농촌 노동자, 디지털 플랫폼 노동자를 포함하는 노동자 단결을 대체하지는 못한다. 비공식경제 노동자는 단결, 협동조합과 지역사회 단체와의 협력을 통해 자신의 상황을 개선해왔다. 노동자 단체는 포용적인 단결 전략을 채택하고 비공식 노동자까지 회원으로 포함해야 한다. 이는 공식화로의 경로이자 포용의 수단이 된다.¹⁰⁾

사물인터넷, 공유경제 등 새로운 변화와 제4차 산업혁명 등이 가시화되는 시점에서 보편적인 노동권과 시간주권, 사회적 대화와 사회보장의 강화를 다시 한 번 이야기하는 것은 다소 진부하고 새롭지 않게 느껴질 수도 있다. 하지만, 보편적 인권과 국제기준을 통해 국내의 입법·사법·행정의 문제점을 파악하고, 기본적 인권에 관한 ILO의 의견을 반영하면서 개선방안을 모색하는 것은 ILO 회원국으로서 가장 기본적이며, ‘느리지만 올바른’ 길이라는 점은 명확하다.

흔히 노동관련 제도의 개선방안을 모색함에 있어서 다양한 해외 사례들은 정책적 방향에 큰 영향을 미쳐 왔으며, 현재까지 한국의 노동체계에는 주요 선진국들의 제도와 현실이 많은

10) ILO(2019), 『더 나은 미래를 위한 일』, 일의 미래 글로벌위원회, 고용노동부 번역본, p.26(밑줄은 저자).

영향을 미쳐 온 것이 사실이다. 다른 국가의 새롭고 선도적인 대응의 경우에는 더 참신하게 다가오는 것도 사실이다.

하지만 정작 이러한 국가들의 사례들을 종합적으로 고려한 ILO 협약에 관해서는, 그 주목도가 높지 않다. ILO의 협약 및 권고, ILO 차원의 결정들은 단순히 국내 제도 개선에 참고가 될 뿐만 아니라, 협약의 비준과 관련하여 직접적인 국내법적 효력도 문제될 수 있으므로 제도 개선 연구에서는 ILO 협약에 관한 연구가 좀 더 참고될 필요가 있다. 그리고 무엇보다도 정부를 중심으로 하여 ILO 협약 비준에 대한 적극적인 태도와 준비가 요구된다. 결사의 자유 같은 미비준 기본협약에서 요구하는 것은 헌법상 노동 3권의 실질적인 발현이다. 또한 거버넌스 협약에서는 노사정이 ILO 및 국내 정책 결정에 있어서 실질적인 협의를 하고, 근로감독의 실효성을 증진시키고자 한다. 또한 전문협약에서는 노동보호기준을 합리적으로 설정하여 근로자 보호와 함께 사회적 정의를 달성하고자 한다. 이러한 ILO의 목표는 우리가 지속적으로 추구해 온 목표와 다르지 않은데, 이는 ILO 협약이 회원국들의 의무임과 동시에 보편적 노동의 이념에 바탕을 둔 최저기준이기 때문이다.¹¹⁾ **KLI**

11) 2019년 3월 7일(목)에 개최된 「더 나은 노동의 미래를 위한 도전과 과제 : ILO 일의 미래 보고서가 한국에 주는 시사점」 토론회 자료집을 보면, 「더 나은 노동의 미래를 위한 도전과 과제」에 대한 발표와 토론들에서 모두 다 「미래」, 「도전」, 「과제」에 주목한 듯하다. 다만 박은정 교수만이 「보편적 노동권 보장」을 주제로 토론하면서 ILO 핵심협약비준을 이야기하고 있다. 노동법제도를 연구한 사람들의 한계인지 모르겠지만, 「더 나은 노동」에 주목하는 사람들이 더 늘어나길 희망한다.

참고문헌

- 김근주(2016), 『국제기준의 근로조건 규율 : ILO 협약을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 이상헌(2005), 「ILO Decent Work, 무엇을 어떻게 할 것인가?」, 『국제노동브리프』 7월호, 한국노동연구원.
- 황준욱(2005), 「ILO의 ‘일다운 일(Decent Work)’에 대한 발전적 논의」, 『노동리뷰』 4월호, 한국노동연구원.
- ILO(2019), 『더 나은 미래를 위한 일』, 일의 미래 글로벌위원회, 고용노동부 번역본.
- ILO·경제사회노동위원회(2019), 「더 나은 노동의 미래를 위한 도전과 과제 : ILO ‘일의 미래보고서’가 한국에 주는 시사점」, 공개토론회 자료집.