

영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석 (I)

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 영국

남궁준 (영국 유니버시티 칼리지 런던 법학 박사과정)

■ 머리말

2017년 7월 11일 영국의 현대 노동시장과 노동관계가 안고 있는 문제점과 이를 해결하기 위한 정책을 담은 보고서가 발표됐다.¹⁾ 이 보고서는 ‘단지 소수의 특권층만이 아닌 모두를 위한(works for all, not just the privileged few)’²⁾ 사회 건설을 국정목표로 설정한 현 보수당 정부가 상당한 정책의지와 자원을 투자한 연구 프로젝트의 결과물이다. 2016년 10월 Theresa May 총리는 Matthew Taylor를 연구책임자로 임명했고, 같은 해 11월 Paul Broadbent, Greg Marsh, Diane Nicol을 공동연구원으로 하는 팀이 꾸려졌다. 이후 약 6개월이 넘는 기간 동안 연구팀은 영국 내 여러 지역을 방문하며 다양한 부문·산업·직종의 근로자(employ-ee)·노무제공자(worker), 자영업자(self-employed), 사용자(예: Uber, Hermes)는 물론, 노동조합(예: TUC, Unison, GMB), 사용자단체(예: CBI, Business in the Community), 자영업자단체(예: BreadFundsUK), 정부기관(예: ACAS), 법률가단체(예: The Law Society), 법률회사(예: Leigh Day), 시민단체(예: Citizens Advice), 연구기관(예: CIPD) 등 거의 모든 이해관계자·전문가의 경험과 의견을 참조해 보고서에 반영했다.

1) *Good work: the Taylor review of modern working practices*, 11 July 2017. <https://www.gov.uk/government/publications/good-work-the-taylor-review-of-modern-working-practices>. 연구책임자인 Matthew Taylor의 성을 따 Taylor Review로 약칭되기도 한다.

2) 이는 2016년 7월 13일 Theresa May 총리의 취임연설에서 발표된 이래 핵심 국정 목표로 반복적으로 제시되고 있다(<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36788782>; <https://www.gov.uk/government/news/taylor-review-on-modern-employment-practices-launches>).

Taylor 보고서는 기술발전으로 인한 유연성(flexibility)의 혜택을 노동시장 참가자가 ‘공정하게’ 나누지 못하고, 모든 이에게 ‘괜찮은 일자리’가 주어지지 않는 것이 문제라는 인식에서 출발한다. 보고서는 현재 영국의 규범체계가 특히 Uber 기사나 Deliverloo 배달원으로 대표되는 이른바 ‘긱 경제(gig economy)’, 호출형근로(zero-hours contracts), 파견근로(agency working) 등의 새로운 고용관행에 효과적으로 대응하지 못하고 있다고 진단하고 이를 현대화하기 위한 다양한 정책을 제안한다. 또한 관련 문제의 즉각적 해결을 위한 정책개발만이 아닌, 고용·노동 법제도의 궁극적 목표를 발굴하고 그 달성을 위해 필요한 종합적·장기적 정책 방향을 제시한다. 따라서 보고서의 제언 중 일부는 충분히 구체적이어서 곧바로 집행이 가능하지만, 일부는 장기적·전략적 목표 제시에 머물기도 한다. 일부는 그 중간에 해당해, 원칙은 명확하나 구체적 실행을 위해 해당 부처 및 이해관계 당사자와의 추가적 협의·심의를 권고한다.

116쪽에 이르는 이 보고서는 서문과 참고문헌을 포함해 총 15장으로 구성되어 있다. 보고서는 먼저 정부의 모든 고용·노동정책이 지향해야 하는 규범적 목표로서 ‘좋은 일자리(good work) 마련’을 제안하고 그 이유를 밝힌다(제2장). 이어 ‘좋은 일자리’의 의미를 분석하고 관련 지표를 제시한 후(제3장), 영국의 현 노동시장 상황을 점검해 일자리의 질이 중요하다는 점을 재확인한다(제4장). 제5장부터 제13장까지는 보고서의 본론에 해당하며 각 장은 세부 목표 달성을 위한 정책을 추천하고, 제14장은 결론으로서 이상의 내용을 요약한다. 제5장은 정부가 가장 우선적으로 해결할 과제로서, 근로자·노무제공자·독립사업자 지위를 구별할 명확한 기준을 법령에 도입할 것을 주문한다. 이는 이후에 제시되는 모든 정책의 논리적·제도적 기반이 된다. 이 글은 보고서 제1장부터 제5장까지의 내용을 재구성해 요약 및 해설하고, 특히 제5장의 내용을 중점적으로 분석한다.³⁾

3) 제5장 중 긱 경제의 경우를 예시해 기본적 권리 보장과 유연성의 조화를 도모하는 내용은 제6장의 내용과 겹치므로 제6장을 분석하는 다음 글에서 함께 다룬다.

■ 노동시장 현황과 고용·노동 규제 (새로운) 목표

보고서는 영국 노동시장이 전체적으로 좋은 성과를 보이고 있다고 평가하였는데, 이에 대해서는 여러 양적 지표가 그 근거로 제시되었다. 최근 통계에 따르면, 고용률은 74.8%로서 사상 최고 수준이고, 실업률은 4.7%로 1975년 이래 최저를 기록하고 있으며, 비경제활동인구 비율 역시 21.5%로서 통계 작성 이래 가장 낮은 수치를 나타내고 있다.⁴⁾ 일반적 우려와 달리 일자리의 ‘해외유출(hollowing out)’은 실증적으로 뒷받침되지 않으며, 시간제근로와 자영업의 비중이 소폭 상승하기는 했지만, 전통적 정규직(full-time, permanent employment)이 여전히 주된 고용형태로 유지되고 있다.⁵⁾ 세후 임금소득수준(take home pay rates)의 정체가 문제로 종종 지적되지만, 세금수준과 세액공제까지 고려하면 위 금액은 G7 국가 중 최고이다.⁶⁾ 경제협력개발기구 고용보호지수(OECD employment protection index)에 따르면, 영국의 고용유연성은 프랑스와 스페인과 같은 주요 대륙 유럽 국가보다 훨씬 높지만 미국보다는 약간 낮다. 보고서는 영국의 노동시장 참여율(participation rate)이 유럽연합(European Union)과 OECD 평균보다 높고, 고용보호지수가 더 높은 프랑스, 스페인은 물론, 지수가 더 낮은 미국보다도 앞선다는 점을 강조한다.⁷⁾ 보고서는 전체적으로 영국 노동시장이 양적 측면에서 뛰어난 성과를 거두고 있고, 영국경총(CBI)의 의견을 인용하며 유연성을 이 강한 노동시장을 견인하는 핵심원인으로 설명한다.⁸⁾

보고서는 영국 노동시장의 고질적 문제와 새롭게 풀어야 할 과제도 제시한다. 저조한 실질 임금 성장, 낮은 생산성, 향상된 학력·직무능력을 충분히 활용하지 못하는 일자리, ‘공유경제’ 혹은 ‘긱 경제’를 포함한 새로운 사업모델, 자동화가 예시되었다.⁹⁾ 나아가 보고서는 거시적으로 양호한 고용·노동 지표가 반드시 모든 개별 시장 참가자, 특히 비전형근로에 종사하는 개

4) Taylor Review, p.17.

5) 전체 노동시장 참가자 중 60%, 근로자 중 71.2%가 이에 해당한다. id. pp.22~24.

6) id. p.7.

7) id. p.18.

8) id. p.17.

9) id. pp.28~29.

인의 양호한 근로조건을 담보하는 것은 아니라는 점을 지적한다.¹⁰⁾ 예를 들어 새로운 사업모델을 통해 기술적으로 가능해진 고용 유연성이 주로 그들의 비용으로 유지되면서 높은 고용률과 근로빈곤(poverty in work)이 함께 존재하는 상황을 우려한다.¹¹⁾ 보고서는 근로빈곤이 단순히 저임금만의 문제가 아니며, 예컨대 호출형 근로종사자의 경우 향후 근로일정을 예측할 수 없다는 점을 중요한 문제로 여긴다. 당장 몇 주 후, 심지어는 며칠 후 일이 주어질지 말지 모른다면 당장 생필품 구매 및 공과금 납부에 지장을 줄 뿐 아니라 휴가·여행과 같은 장기적 계획은 물론, 병원예약이나 가족생활 등 일상적 활동을 하는 데도 큰 어려움을 준다는 것이다.¹²⁾ 보고서는 이러한 상황을 계속적으로 만들어내는 노동시장은 현 정부가 추구하는 ‘모두를 위한’ 노동시장 모델이 될 수 없다고 주장한다.

보고서는 위에서 언급된 문제들을 해결할 단초로 양질의 일자리(quality work)를 제안한다. 보고서는 노동시장 내 고령근로자의 비중이 증가하고, 개별근로자의 총 근로기간이 증가하고 있다는 사실을 살핀다. 이러한 배경에서 일자리의 질은 한층 더 중요해진다. 삶의 질과 일자리의 질은 긴밀히 연결되어 있기 때문이다. 또한 일자리의 질은 노동시장 참가율, 생산성, 경제성과와 양의 상관관계가 있다.¹³⁾ 같은 맥락에서 낮은 질의 일자리는 근로자 직무능력·경험을 충분히 활용하지 못하고, 삶의 만족도와 생산성을 모두 떨어뜨리며, 종종 근로자 건강 악화와 그로 인한 사용자의 비용 상승을 유발하기도 한다.¹⁴⁾ 이러한 이유로 보고서는 정부가 양질의 일자리 창출을 위해 보다 적극적인 역할을 할 것을 권고한다. 노동시장의 양적 지표가 호조를 보이는 지금이야말로, 일자리의 질 측면에 관심을 기울여 선순환의 고리를 만들어 낼 적기라고 단언한다.

보고서는 일자리의 질에 대한 관점이 변하고 또 다양해진 점도 지목한다. 과거와 달리 현대인은 좋은 일을 평가할 때 임금 외에 다양한 요소를 살피고 높은 가치를 부여한다. 보고서는 이 판단이 주관적인 것으로 사람마다 기준이 다를 수밖에 없으며, 같은 사람도 생애주기에 따

10) id. p.26.

11) id. p.11.

12) id.

13) id.

14) id.

라 변할 수 있다고 이해한다. 그럼에도 그 중요성을 감안해 고용의 양적 지표를 점검하는 것과 동일한 방식으로, 정부가 주도적으로 좋은 일의 객관적 기준을 마련하고 각 일자리의 질적 수준을 측정해 공표할 것을 요청한다. 보고서는 선행연구를 참조해 다음의 6가지(세부 기준은 총 27가지) 지표, 즉 ① 임금, ② 고용의 질, ③ 교육·훈련, ④ 근로조건, ⑤ 일과 삶의 균형, ⑥ 집단적 협의절차 및 노동조합 참가를 양질의 일자리에 대한 측정기준으로 제시한다.¹⁵⁾ 보고서는 이 요소들이 (상호 배타적이지는 않지만) 때때로 하나를 위해 다른 하나를 희생해야 하는 상황이 존재한다는 점을 인정한다.

결론적으로 보고서는 노동시장과 규제체계에 대한 ‘영국모델(the British way)’이 거둔 양적 성취, 특히 높은 유연성의 장점을 잃지 않으면서, 일자리의 질적 향상에 초점을 맞춰 모두를 위한 노동시장 구축의 필요성을 역설한다.¹⁶⁾ 이를 위해 보고서는 모두에게 ‘좋은 일자리(good work)’를 제공하는 것을 고용·노동 법제도의 궁극적 목표로 제시한다. 이어 ‘공정한(fair), 양질의(decent) 일자리, 일하는 이가 역량을 키우고(development) 자아실현(fulfilment)할 수 있는 현실적 기회를 제공하는(with realistic scope) 일자리’를 좋은 일자리로 정의한다.¹⁷⁾ 보고서는 장기적으로 여러 유인을 통해 현대 노사관계 전략 및 국가목표에 부합하는 노동시장을 만들 것을 주문하지만, 동시에 가장 시급한 과제로 근로관계 기타 노무제공관계에서 발생하는 착취 방지를 촉구한다.¹⁸⁾ 앞서 살폈듯, 급변하는 노동시장 변화로 인한 비용을 불균형하게 부담하는 취약근로계층에게 최소한의 근로조건을 향유할 권리를 보장하는 것이다. 보고서는 이를 위한 첫 번째 과제로 실정 법령이 근로자 혹은 노무제공자 지위 판단 기준을 명확하게 정립할 것을 요청한다. 이것이 이루어져야 관계당사자가 자신의 지위를 정확히 인식하고 그에 따른 권리를 행사해 공정한 양질의 일자리를 가질 수 있기 때문이다. 이하에서는 이 문제를 상세히 검토한다.

15) 범유럽 연구프로젝트의 일환으로 Institute of Employment Research 및 다른 기관에 의해 개발된 The ‘QuInnE’ model of job quality. id. p.12.

16) id. p.31.

17) id. p.6.

18) id. p.8.

■ 현행 노동법의 고용형태 판단, 비판, 대안

세 가지 고용형태

영국 노동법제는 현재 고용형태를 크게 셋으로, ‘근로자(employee)’, ‘노무제공자(worker)’, ‘자영업자(self-employed)’로 나눈다.¹⁹⁾ 이는 이분법, 즉 근로자와 자영업자로 나누는 우리 법제와 구별된다. 우리 근로기준법상 근로자와 유사한 영국 노동법상 근로자 개념은 고용권법 제230조 1항에 의해 ‘근로계약을 체결한 자’로 정의된다.²⁰⁾ 그러나 동조는 2항에서 근로계약을 ‘역무(혹은 수습)계약’으로 규정한 것 외에 아무런 실체적 개념표지를 두지 않아,²¹⁾ 사실상 판례가 전적으로 근로자 개념을 규율하고 있다. 근로자에 해당하는 개인은 노동법상 모든 권리를 향유한다. 반대로 원칙적으로 노동법 보호를 받지 못하는 사람은 자영업자 혹은 독립사업자(independent contractor)이다. 그리고 이 중간에 노무제공자가 존재한다. 노무제공자는 일부 노동관계법령, 예컨대 고용권법 일부 규정,²²⁾ 노동조합 및 노동관계(통합)법²³⁾ 다수 규정, 국가최저임금법,²⁴⁾ 근로시간규정,²⁵⁾ 각종 차별금지법제²⁶⁾ 등이 적용되어 사용자에 의한 위법한 임금공제 금지, 최저(생활)임금, 유급휴가, 병가 등에 대한 권리가 보장된다.

19) 개별법령에 따라 이를 더욱 세분할 수도 있다. 영국 노동관계법이 적용되는 인적 범위를 (이 글의 근로자와 노무제공자를 포함해) 총 다섯으로 나누어 분석하는 연구로 심재진(2015), 「영국 노동관계법의 적용대상과 특수고용노동」, 『법과 기업 연구』 5(3), pp.79~80 참조.

20) Employment Rights Act 1996, Sec 230(1).

21) Employment Rights Act 1996, Sec 230(2).

22) Part II of the Act (임금 관련 권리), Employment Rights Act 1996.

23) Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992.

24) National Wage Act 1998.

25) Working Time Regulations 1998.

26) Part-time Workers (Prevention of Less Favourable Treatment) Regulations 2000, Agency Workers Regulations 2010 등.

예측이 어려운 현행 판례법 규제를 제정법 규제로 전환

근로자성 판단을 위해 법원은 사용자의 지휘감독권 및 통제권 보유 여부, 본인의 노동력을 직접 제공해야 하는지 아니면 다른 사람이 대신 노무를 제공해도 되는지 여부(일신전속성), 고용의 지속성·사용자의 일을 제공할 의무와 상대방의 업무수행 거절 권한 보유 여부(상호의 무성) 등을 검토한다.²⁷⁾ 이 요건 외에도 법원은 개별 사안의 구체적 특징을 종합적으로 고려해 근로자 여부를 결정한다.²⁸⁾ 그 결과 사실관계가 유사한 사례임에도 불구하고, 심판소와 법원에 따라 상이한 결론이 도출되는 경우가 빈번했고, 관계 당사자는 자신과 상대방의 지위를 예측하기 어렵게 되었다.²⁹⁾ 보고서는 바로 이 지점을 비판한다. 노동법상 자신의 지위를 아는 것은 권리행사의 필수조건이다. 현 상황에서는 고용심판소와 법원의 소송을 각오하지 않는 한 정당한 권리행사에 제약이 있을 수밖에 없다.³⁰⁾ 보고서는 이 문제를 법원의 재판이 아닌 입법적으로 해결할 것을 강하게 촉구한다. 즉 정부는 지금까지 법원에 의해 정립된 판단표지 혹은 징표를 제정법에 수용하되, 일반적·추상적 요건을 상위법령(법률, act)으로, 현실 변화에 능동적으로 대처하기 위한 구체적 세부기준은 행정법규(statutory instrument)나 지침(guidance)의 형태로 정비할 것을 주문한다.³¹⁾ 보고서는 판단기준이 제정법에 마련될 경우, 노동관계 당사자가 자신의 지위를 보다 확실하게 예측할 것으로 기대한다.

27) Taylor Review, p.33; Hugh Collins, K. D. Ewing, Aileen McColgan(2012), Labour Law (Cambridge: CUP), p.200.

28) Simon Deakin & Gillian S. Morris(2012), Labour Law (6th edn, Hart Publishing), pp.169~171.

29) 심재진(2015), 「영국 노동관계법의 적용대상과 특수고용노동」, 『법과 기업 연구』 5(3), p.81.

30) Taylor Review, p.33.

31) id. p.34.

3분법의 유지, 노무제공자 명칭 변경, 실체적 요건 완화

보고서는 법적 지위 판단의 실체적 기준에 대한 의견도 제시한다. 먼저 근로자 개념에 대한 판례법리는 대체로 잘 작동하고 있다고 평가한다.³²⁾ 그러나 현행법상 노무제공자 개념이 과도하게 모호하며 구별 개념인 근로자와 독립사업자와의 경계도 명확하지 않다고 비판한다.³³⁾ 보고서는 법원이 근로자와 노무제공자는 동일한 요건을 적용하되, 후자에 다소 완화된 기준을 요구한다고 이해한다.³⁴⁾ 그러나 진정한 자영업자/독립사업자가 아닌 자를 노동법으로 보호하기 위해 노무제공자 개념을 도입했다는 점을 고려하면, 이러한 입장은 합목적적이지 않다고 본다. 보고서는 그 입법목적을 잘 표현할 수 있도록 노무제공자 용어를 ‘종속사업자(dependent contractor)’로 대체하고, 지휘감독권 및 통제권을 누가 보유·행사하는지를 핵심 기준으로 삼아야 한다고 제안한다.³⁵⁾ 다시 말하면 일방 당사자가 충분한 정도로 타방의 노무제공 여부·시기·방식 등을 통제하는 한, 근로자 판단을 위한 다른 주요 기준, 즉 일신전속성 요건과 상호의무성 요건이 충족되지 않더라도 ‘종속사업자’로 인정될 수 있다는 것이다. 지금까지 판례는 일신전속성 요건을 결한 경우 원칙적으로 노무제공자로도 인정하지 않았다. 이를 고려할 때, 보고서의 제안은 단순한 명칭변경이 아닌 이 중간 개념의 실체적 범위를 확장하는 결과를 가져올 수 있다. 그리고 일신전속성과 상호의무성 요건은 근로자와 종속사업자를 구별하는 기준으로 사용될 수 있다.

32) id. p.36.

33) id. p.35.

34) id. p.36.

35) id.

■ 법적 지위·권리 인식제고 방안 및 세법과의 연계

근로조건명세서 제공 의무 강화

보고서는 노동관계 당사자가 제정법상 정비된 근로자·종속사업자·독립사업자의 요건을 확인해 자신의 지위 및 그에 수반한 노동법상 권리를 인식하는 것을 ‘좋은 일자리’ 마련의 첫째 조건으로 본다. 이를 위해 보고서는 법률이 열거하는 근로조건의 내용을 기술한 서면을 근로자에게 교부할 사용자의 의무를 확장할 것을 권고한다.³⁶⁾ 현재 근로계약서의 작성은 법적 의무가 아니지만 이 근로조건명세서의 작성 및 교부는 법적으로 강제된다.³⁷⁾ 명세서의 교부는 근로 시작 후 2달이 경과하기 전에 이루어져야 한다.³⁸⁾ 보고서는 명세서 교부대상을 ① 근로자만이 아닌 종속사업자(노무제공자)로 확장하고, ② 교부시기를 두 달 이내가 아닌 근로제 공 첫날로 당길 것을 주장한다. 아울러 수월한 제도 정착을 위하여 개별 부문·산업·기업의 특수한 사정을 고려해 다소의 변경을 거치면 곧바로 사용할 수 있는 근로조건명세서 표준양식을 정부가 마련할 것을 제안한다. 이때 평이한 언어를 사용해 누구라도 쉽게 이해할 수 있도록 제작할 것도 주문했다. 마지막으로 보고서는 사용자의 의무이행을 확보하기 위해 명세서 교부의무를 위반한 사용자를 상대로 금전배상을 소구할 수 있는 제도 정비를 요청한다.³⁹⁾

36) id. p.39.

37) Employment Rights Act 1996, Sec 1.

38) 이 근로조건명세서 자체가 근로계약은 아니다. 명세서의 내용이 근로계약 내용을 입증하는 결정적 증거로서 인정되는 것도 아니다. 이는 당사자 사이에 근로계약이 당해 명세서의 내용대로 체결되었다는 것을 강하게 추정해주는 일종의 증거이다. [1983] ICR 351.

39) Taylor Review, p.39.

온라인 정보제공서비스

보고서는 노동관계 당사자가 자신의 지위를 사전에 점검할 수 있도록 정부가 무료 온라인 서비스를 제공할 것을 권고한다.⁴⁰⁾ 이미 영국 국세청(HM Revenue & Customs)은 납세자가 세법상 자신의 법적 지위를 확인할 수 있도록 돕는 온라인 서비스를 시행 중에 있다.⁴¹⁾ 보고서는 이를 노동법 맥락에 적용해 근로자, 종속사업자 및 독립사업자는 물론 사용자도 관련 권리와 의무에 대한 정보를 얻을 수 있는 서비스로 개발할 것을 추천한다. 연구팀은 노동법상 법적 지위 판단기준에 대한 준비가 완료되기 전까지는 이 서비스가 현실화될 수 없다는 한계를 인정한다. 따라서 과도기적 대안으로 종속사업자와 독립사업자 구별에 초점을 맞춰 최저 임금법상 권리 혹은 병가에 대한 권리를 확인하는 서비스를 우선적으로 제공할 것을 제안한다. 또한 장기적으로 이 서비스 진단 결과를 노동법 권리 이행확보 수단과 연계하는 방안도 검토한다.

세법과의 연계

보고서는 좋은 일자리 마련이라는 목적을 달성하기 위해서는 장기적으로 노동법과 세법이 긴밀하게 연계되어야 한다고 보며 보고서 전체에 걸쳐 그 구체적 방안을 제시한다. 다만 제5장에서는 보고서가 채택한 노동법제의 3분법과 ‘근로자’와 ‘자영업자’ 두 범주로만 나누는 세법의 2분법의 충돌을 최소화하기 위한 원칙적 입장을 밝힌다. 노동법상 종속사업자(혹은 노무제공자)는 노동법상 근로자와 마찬가지로, 세법상 근로자 범주에 포함시켜야 한다는 것이 그것이다.⁴²⁾ 이를 위해 보고서는 조세심판소(tax tribunal)와 고용심판소(employment tribunal)의 관할을 서로의 관할로 확장시킬 것을 주문한다. 예를 들어 납세자의 법적 지위에 대한 조세심판소의 판단이 고용심판소를 기속하고, 그 반대 역시 가능하도록 제도를 보완해야 한다는 것이다.

40) id.

41) <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/employment-status-manual>

42) Taylor Review, p.38.

■ 맺음말

이 글은 Taylor 보고서의 제1장부터 제5장을 집중적으로 검토했다. 제5장은 보고서가 제안하는 모든 정책의 토대인 노동법상 지위 확인 문제를 다룬다. 연구팀은 다수의 전문가·이해관계자가 노동법의 인적 범위를 단순하게 근로자와 자영업자 둘로 나눌 것을 제안했지만 이를 거부했다고 기술한다. 근로자와 자영업자 중간에 위치한 종속사업자 집단이 신기술이 불러온 노동 유연성의 혜택을 충분히 활용할 것으로 기대하기 때문이다. 다만 보고서는 그 유연성이 해당 집단에 대한 불공정한 대우, 최저 수준 이하의 근로조건으로 이어지지 않도록 하는 방안을 고안한다. 이렇듯 보고서는 모든 노동시장 참가자가 누려야 할 정당한 권리보장과 유연한 노동시장 구축 사이에서 균형을 잡기 위한 노력을 기울인다. 그 노력이 어떻게 정책으로 구현되었는지에 대해서는 이후에 살펴보기로 한다. **KLI**