

ILO의 '일다운 일(decent work)'에 대한 발전적 논의

황 준 욱*

I. 머리말

정보통신기술과 이를 기반으로 하는 세계화는 노동 세계를 변화시키고 있다. 한편으로 국경 없는 자유시장 원리의 확대는 사회 전분야에 걸쳐 보다 높은 수준의 경쟁을 야기하고 있으며 이는 노동시간, 노동계약 형태, 고용조정 등의 분야에서 보다 유연한 노동을 요구하고 있다. 다른 한편으로 지식경제의 확산은 고용관계는 물론 작업장 및 노사관계 등 노동이 이루어지는 전분야에 걸쳐 노동방식과 작업조직을 변화시키는 등 중대한 영향을 미치고 있다.

노동을 둘러싼 거시적 및 미시적 환경의 급속한 변화가 진행됨에 따라 고용의 질은 현실에서 주요한 문제가 될 것으로 예상되며, 이에 대한 학문적 논의 또한 주요한 연구 영역으로 자리잡을 것으로 기대된다. 현재 우리나라에서는 고용의 질에 대한 본격적이고 활발한 논의가 아직 이루어지고 있지 않는 가운데 최근 '좋은 일자리(good job)'를 이용한 분석이 이루어지고 있다¹⁾.

이 글은 시의적 중요성에 비해 아직 논의가 부족한 고용의 질에 대한 논의를 활성화하기 위해 최근 ILO가 제시하고 있는 '일다운 일(decent work)'의 개념을 설명하고²⁾, 이

* 한국노동연구원 연구위원(hjunwook@kli.re.kr).

1) 전병유(2003)는 직종-산업 셀(occupation-sector cell)을 하나의 직업으로 간주하고 해당 직업의 평균보수 수준(중간값)을 기준으로 일자리를 10분위로 구분하여 1993~2002년 기간 동안 '좋은 일자리'의 변화를 설명하고 있다. 방하남·이상호(2004)는 노동하는 인간의 총체적 삶이라는 관점에서 좋은 일자리는 경제적 보상, 사회적 지위, 주관적 만족도라는 다차원적인 측면에서 정의되어야 한다고 주장한다.

2) decent work에 대한 우리말 번역은 양호한 노동/일자리, 양질의 노동/일자리, 괜찮은 일/일자리, 인간

개념이 가지고 있는 한계를 지적하며, 이에 대한 발전적 논의와 정책 시사점을 제시한다.

II. 일다운 일의 개념

1. ‘일다운 일’의 논의 배경

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

일다운 일이라는 개념은 ILO가 설립된 1919년 이후 ILO가 지속적으로 주장해 오던 가치와 이념들을 재구성하고 종합하여 제기된 개념으로 특히 사회정의와 인간적인 노동 조건의 제고라는 ILO의 기본적 가치를 반영한 개념이다(ILO, 2002). 1999년 ILO 보고서가 지적하고 있듯이 과거 20년 동안 급속하게 진행된 세계화된 경제는 인류에게 한편으로는 번영을 주었으며 동시에 다른 한편으로는 불평등의 결과를 가져다주었다. 이러한 불평등은 국가간, 지역간 뿐만 아니라 개인간, 기업간에도 발견되고 있으며 이러한 격차는 시간이 갈수록 그 정도가 심해져 많은 분야에서 양극화 경향을 보이고 있다. ILO의 일다운 일이라는 개념은 불공평한 결과를 가져오고 있는 세계화에 대한 노동의 대응이 지금까지 적절치 못했다는 비판으로부터 출발하여 이를 해결하기 위해 지금까지 다양하게 제기되어 오던 노력들을 포괄하기 위해 제기되었다. ILO가 2002년 설립한 ‘세계화의 사회적 차원에 대한 국제위원회(World Commission on the Social Dimension of Globalization)’도 2004년도 보고서를 통해 일다운 일이 세계화라는 흐름 속에서 노동의 위치를 찾을 수 있는 대안이라고 주장한다(WCSDG 2004).

적 노동/일자리 등 다양하게 이루어지고 있다. 이 글에서는 Decent Work가 포함하는 범위, 의미 등을 고려하여 ‘일다운 일’이라는 용어를 사용한다. 이는 ‘decent’에 해당되는 부분을 ‘양호한’ 혹은 ‘양질’이라는 용어로 해석할 경우 기능이나 능력이 우수한 일 혹은 노동으로 오해될 가능성이 있으며 ‘work’에 해당되는 부분을 ‘일자리’로 해석할 경우 ‘decent work’에 포함되어 있는 실업자에 대한 사회보상 체계 등의 요소들이 간과될 위험성이 있기 때문이다. 또한 ‘work’를 ‘노동’으로 해석할 경우 지나치게 광범위한 영역을 포함할 가능성이 있다. 이러한 점을 모두 고려할 때 ‘decent work’는 ‘많은 사람들이 괜찮다고 판단하는 일’로 해석하는 것이 용어상으로는 ‘일다운 일’이라고 표기함이 적당하다고 생각된다.

ILO는 일다운 일이라는 최종적인 목표를 달성하기 위한 전략적인 목표로서 노동에서의 권리 제고, 고용, 사회보장, 사회적 대화 등 4가지를 제시하였다. 여기서 노동권리는 노동자의 노동계약 형태, 노동장소, 조직화 여부를 불문하고 노동을 하는 자는 모두 가지는 것이며 따라서 비정형화된 임금노동자, 자영업자, 가사노동, 자원봉사적 노동 등 모든 유형의 노동을 포함한다. 고용의 영역은 고용기회의 양적인 확대와 더불어 질적으로도 고용기회에 대한 평등성과 임금, 산업안전 등의 영역에서 양질의 근로조건을 제공하는 것을 의미한다. 하지만 이러한 장치들이 완벽하게 구비되었다고 하더라도 일의 양호성이 충족되는 것은 아니다. 세계화에 기반한 경쟁심화는 급격한 산업구조의 변동을 가져올 수 있으며 이에 따라 실업의 위험에 대비한 대응책이 마련되어 있어야 한다. 일다운 일이라는 개념에는 노동의 취약성을 보호하기 위한 사회보장도 강조된다. 또한 고용에서의 안정성을 확보하고 노동의 기본적인 권리를 신장하며 고용을 늘리는 일은 기본적으로 한 사회의 여러 관련 주체간의 적극적인 참여를 기반으로 한 지속적인 대화와 타협을 통해 가능하다. 따라서 일다운 일의 확대를 위해서는 사회적 수준에서의 대화가 선결요건이 된다.

1999년 국제노동회의 이후 일다운 일에 대한 논의는 개념, 추진전략, 측정지표 개발에 집중되고 있으며, 특히 최근 각 회원국에 일다운 일을 확대하기 위한 정책적인 지원과 이에 대한 평가를 위해 계량적인 지표를 이용한 일다운 일 지표(Decent Work Indicator: DWI) 개발에 많은 연구가 이루어지고 있다.

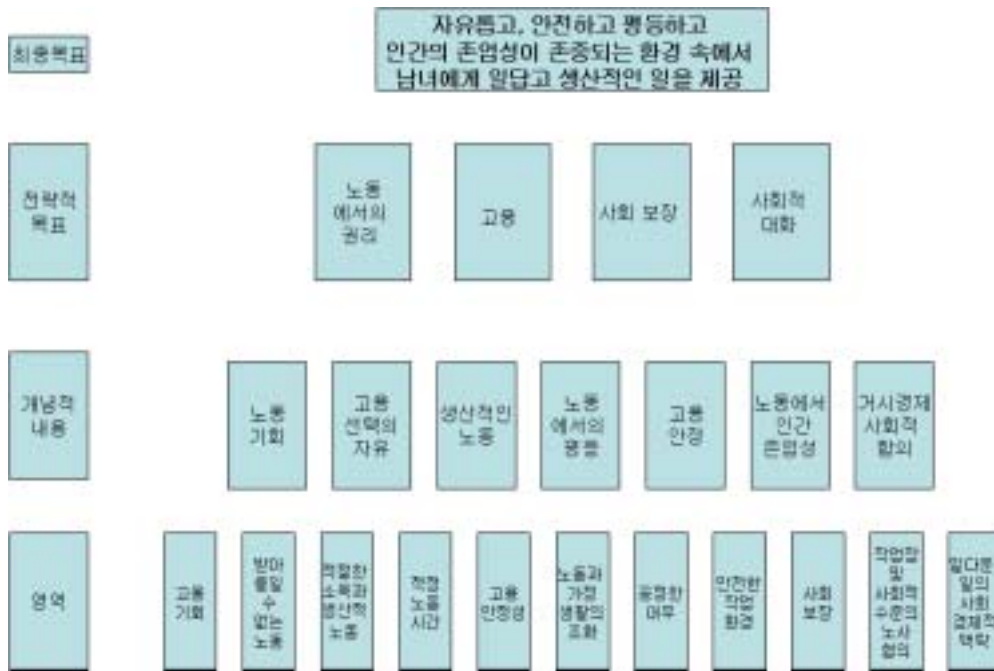
2. 일다운 일의 개념적 구조

ILO가 제시하는 일다운 일의 개념은 크게 노동기회(opportunities for work), 고용선택의 자유(freedom of choice of employment), 생산적인 노동(productive work), 노동에서의 평등(equity in work), 고용안정(security of work), 노동에서 존엄성(dignity at work) 등을 포함하며, 이외에도 일다운 일 확대를 통해 얻을 수 있는 국가경제 및 사회의 발전, 노동성과의 제고 등을 의미하는 일다운 일의 거시경제사회적 함의 또한 중요시한다(Anker et al., 2002).

이러한 개념을 기초로 ILO는 일다운 일 측정을 위해 11개의 영역에서 다양한 지표를 제시하고 있는데(Anker et al., 2002), 고용기회(employment opportunities), 받아들일 수 없는 노동(unacceptable work), 적절한 소득과 생산적 노동(adequate earnings and productive work), 적정노동시간(decent hours), 고용 안정성(stability and security of work), 노동과 가정생활의 조화(balancing work and family life), 공정한 대우(fair treatment in employment and at work), 안전한 작업환경(safe work environment), 사회보장(social protection), 작업장

및 사회적 수준의 노사협의(social dialogue and workplace relations), 일다운 일의 사회경제적 맥락(economic and social context of decent work) 등이다(그림 1 참조).

[그림 1] 일다운 일(decent work)의 구조



11개 영역들은 위에서 제시된 7가지 개념에 기초하여 아래와 같이 설명될 수 있다.

고용기회의 영역은 일다운 일의 정의상 가장 기본적인 부분을 차지한다. 고용기회가 제공되지 않는다면 이후의 노동과정에서의 형평, 안전, 존엄성 등의 구현가치는 존재할 수 없기 때문이다. 또한 일다운 일을 추구하기 위해서는 고용기회가 특정 계층 및 집단에 집중되어서는 곤란하다.

고용선택의 자유는 고용기회라는 말이 가지고 있는 양적이고 일방적인 의미를 제한하는 역할을 한다. 일다운 일을 측정하기 위해서는 고용선택에 있어 자유롭지 못한 일자리는 고용기회를 나타내는 지표에 포함되지 않아야 한다.

노동은 노동수행자에게 건강한 삶을 영위할 수 있는 생계수단인 임금을 제공해야 하며 그 수준은 노동자가 수행하고 있는 노동의 시장 및 사회적 가치에 적합한 수준이어야 한다. 이러한 시장적·사회적 가치는 기본적으로 생산적인 노동을 통해서 달성·유

지될 수 있다. 이러한 의미에서 적절한 소득과 생산적 노동은 일다운 일을 나타내는 중요한 영역이 된다.

적정한 노동시간은 자체적으로 근로조건을 규정하여 노동의 존엄성을 확보하는 기초적인 수단이 되고 임금산정의 가장 기초적인 단위로 활용되는 것은 물론 노동과 여가라는 인간의 가장 기본적인 생활조건을 규정함으로써 인간적인 노동을 구현하는데 주요한 요소이다.

고용기회가 충분히 제공되고 일자리가 적절한 임금과 적정노동시간하에서 수행되고 있다고 할지라도 해당 일자리를 잃을 가능성이 크다면 이는 일의 일다운을 심각하게 저해하는 요소가 될 수 있다. 일자리의 상실 및 이에 따른 구직과정 및 재취업은 개인과 가족에게 금전적인 피해는 물론 정신적인 피해를 가져다 줄 수 있기 때문이다. 하지만 고용 안정성 판단에는 약간의 추가적인 고려가 필요하다. 즉, 실업보상제도, 실업자 직업훈련 등 일자리의 상실에 대한 사회적인 보호장치를 마련하여 낮은 고용안정성이 일다운 일에 미치는 부정적 영향이 완화될 수 있는지의 여부를 고려하여야 한다.

노동과 가정생활과의 조화라는 영역은 우선적으로 노동에서의 양성평등과 관련이 있다. 현재와 같이 여성에게 육아 등 가사에 더 많은 책임이 주어진 현실에서 가사와 양립하기 힘든 노동조건 등은 여성의 노동 만족도와 생산성 하락은 물론이고 일자리의 유지마저도 어려워지는 상황을 초래할 수 있다. 하지만 동 영역을 좀더 발전적으로 사유해보면, 가정생활이라는 틀을 넘어 인간이 영위하는 기본적인 사회적 생활까지도 노동과 조화를 이루어야 할 대상이라고 본다면 가정의 영역은 양성평등은 물론 인간 존엄성을 확보하는데 필수적인 부분으로 볼 수 있다.

고용에서 공정한 대우는 기본적으로 채용(고용기회)으로부터 승진, 처우 등 직업수행과정에서의 제반 사항 및 동일한 가치를 지닌 노동에 대한 동일임금 등 ‘차별이 없는’ 대우를 포함한다. 차별의 영역은 인종, 성, 종교, 정치적 의견 이외에도 연령, 장애, 질병 등으로 확대될 수 있다. 더 나아가 공정한 대우라 함은 정상적인 환경에서 노동이 이루어질 수 있도록 폭력, 위협으로부터 해방되어 있어야 하며 고층에 대한 공정한 처리를 의미한다.

안전한 노동은 노동자의 기초적인 건강과 생명을 보호한다는 점에서 노동에서 인간 존엄성을 확보하는 가장 근본적인 수단이 된다. 이 외에도 안전한 노동은 안전한 작업환경을 제공함으로써 노동의 생산성을 제고할 수 있는 수단이 되기도 한다.

노동과정은 속성상 다양하고 많은 위험(risk)에 노출되어 있는데 취업, 실직, 재취업의 반복 속에서 위협받는 고용의 안정성, 노동과정에서의 산재, 퇴직후 맞게 되는 고령문제 등 각종 위험에 대해 사회적으로 보장해 주어야 할 필요가 있다. 이렇듯이 사회보장은 노동과정과 유리되어 있는 개념이 아니라 일다운 일을 제고하기 위한 수단이다.

노동자의 의견을 고용관계 및 노사관계에 반영하기 위해 개별적 혹은 집단적으로 표시하는 것은 인간으로서 노동자의 기본적인 권리이다. 또한 지금까지 설명된 일다운 일의 여러 가지 측면들은 실제 작업장에서 노조 등 노동자대표를 통하거나 혹은 개별적인 수준에서 이루어지는 노동자들의 자발적인 참여를 기반으로 달성될 수 있다. 따라서 사회적 대화와 노사관계는 노동자의 기본권을 보장하고 일다운 일 달성의 기초적인 수단 역할을 담당한다.

일다운 일을 둘러싼 동학적 관계는 노동이 이루어지고 있는 경제와 사회라는 맥락 속에서 고려되어야 한다. 이러한 의미에서 일다운 일이 가지는 경제적·사회적 맥락은 이의 확대뿐만 아니라 유지와 밀접한 관련이 있으며 역으로 일다운 일은 경제적·사회적 성과에도 중요한 영향을 미치게 된다.

마지막으로 주목해야 할 점은 일다운 일이라는 개념은 기본적으로 노동 및 고용의 질 확보가 생산성의 제고를 통해서 가능하다는 것을 상정하고 있다는 것이다. [그림 1]에서 본 바와 같이 생산적인 노동은 일다운 일의 주요한 개념적 요소가 되며, 주요 영역에서도 생산적인 노동은 노동자에게 적절한 소득과 연계하여 파악되고 있다. 이런 의미에서 일다운 일을 통하여 제시되고 있는 노동관련 기준들은 생산성 증진을 통한 성장의 논리와 배치되는 것이 아니라 생산성과 고용의 수준을 동시에 증진시켜 좀더 지속가능한 경제성장에 기여하는 도구이다(ILO, 2002: 163). 세계화의 진행 속에서 일다운 일이 갖는 개념적 의의는 생산성 증가에 대한 요구와 양과 질적인 면에서의 고용 증대가 일다운 일의 추구를 통해 동시에 추진될 수 있다는 데 있다.

3. 일다운 일(decent work)과 좋은 일자리(good job)

일다운 일 이외에도 노동 및 고용의 질 혹은 노동자 삶의 질을 나타내기 위하여 연구 목적, 연구자, 연구기관에 따라 여러 가지 개념들이 사용된다. 이 중 가장 대표적인 좋은 일자리와의 비교를 통해 일다운 일의 개념과 특성에 대해 더욱 자세히 살펴보도록 한다.

좋은 일자리(good job), 혹은 그렇지 않은 일자리(bad job)라는 구분은 어떤 일자리에 비교하여 더 나은(better) 일자리라는 의미를 포함한다는 의미에서 상대적인 개념이라고 할 수 있다. 따라서 비교기준이 문제가 되는데 기준은 학문적 영역, 가용한 자료의 여부 등에 따라 달라진다.

Jencks 외(1988)에 따르면 사회학에서는 좋은 일자리라는 개념이 직종간 비교에 국한되어 있고, 경제학 분야에서는 주로 노동에 대한 보수(특히, 금전적 의미)를 비교의 기준으로 삼아 비금전적인 부분에 대한 통합적인 기준이 부족하며, 심리학에서는 노동자의 주관적 만족도를 기준으로 비교하여 일자리 자체의 객관적 특성에 대한 고려가 부족하

다3). Jencks 외(1988)는 이를 보완하여 좋은 일자리를 측정하기 위한 11개 지표를 제시하고 있는데, 금전적 보상(급여+부가급여), 노동시간, 직종 특성, 직업훈련 및 승진기회, 고용 안정성, 교육요구, 작업 특성, 자율권, 권한, 노조 및 공공부문 혹은 민간부문 고용 등 조직적 요소 등이 그것이다.

좋은 일자리라는 개념은 이 개념이 가지고 있는 상대적 비교의 특성을 국가간 비교에 활용할 수 있다는 특성 때문에 국제기구(OECD, EU) 등에서 주로 사용하고 있다. EU(2001)에 따르면, 일자리의 질은 개별 일자리 수행자와 일자리와의 관계에서 상대적으로 논의되어야 할 사항이므로 일자리에 대한 근로자들의 주관적인 만족도와 일자리의 객관적인 특성을 동시에 고려하여야 한다. 객관적인 특성에 포함되는 요소로서 1995~2000년간 유럽 일자리의 질을 결정하는 것에는 고용계약 형태(상용직/임시직), 노동시간(시간제노동에서 자발성 여부), 일자리의 안정성(근속기간), 직업훈련(고용주 제공 훈련 비율), 직무상 지위/직무 감독/직무 내용, 근로조건 및 작업장 안전/보건 등이 있으며, EU는 이들 요소 중 자료 가용성을 고려하여 고용 안정성, 훈련에의 접근성과 진로 전망, 시간당 임금을 기준으로 일자리를 '장래성 없는 일자리(dead-end job)', '저임금/저생산성 일자리(low pay/productivity job)', '합리적 수준의 일자리(job of reasonable quality)', '우량 일자리(job of good quality)'로 분류하고 있다.⁴⁾ 비록 EU의 경우처럼 종합적인 지표는 아니지만 OECD 역시 일자리의 질을 나타낼 수 있는 몇 가지 개별 측정지표를 이용하여 보다 나은 일자리(better job)를 설명하고 있다(OECD, 2003). OECD는 각 회원국 일자리의 질을 임금(저임금과 임금격차), 노동조건(장시간 노동, 스트레스), 고용형태(시간제노동 및 임시노동), 고용 안정성 등의 기준을 통해 살펴보고 있다.

앞에서 설명한 일다운 일(decent work)과 좋은 일자리(good job)라는 개념간에는 양자 모두 고용 및 노동의 질(quality)을 다루고 있으며, 이를 측정하는 지표들을 제시하고 있다는 점에서는 유사하나 적용범위(coverage)와 이에 따른 접근방법(approach), 내부논리(logic), 이해의 맥락(context), 이해 및 접근수준(level)이라는 측면 등에서 뚜렷한 차이를 보여준다.

3) Green(2002)은 심리적 행복을 나타내는 지표로서 노동자의 만족도와 업무에서의 긴장(work strain)을 사용하고 있다.

4) 여기서 장래성 없는 일자리라 함은 고정계약, 단기간 계약 혹은 정형의 계약이 없이 노동하며 고용주가 제공하는 직업훈련을 받지 못하는 경우를 가리킨다. 저임금/저생산성 일자리란 개별 노동자가 받는 시간당 임금이 국가전체 시간당 임금의 중간값(median)의 75%에 미치지 못하나 고용의 안정성이 확보되고 고용주가 직업훈련을 제공하며 진로에 대한 전망은 가능한 경우를 의미한다. 합리적 수준의 일자리라 함은 최소한 적절한 수준의 임금과 생산성(decent pay/productivity)을 제공하고 고용 안정성과 고용주가 제공하는 훈련/진로 전망 중 어느 한 가지가 제공되는 것을 가리키며 우량 일자리는 적절한 수준의 임금과 생산성이 확보되고 고용 안정성과 고용주가 제공하는 훈련/진로 전망 모두가 제공되는 일자리를 의미한다.

첫째, 좋은 일자리는 정의상 취업상태에 있는 노동자만을 대상으로 하는 반면, 일다운 일은 모든 인류를 적용대상으로 한다. 좋은 일자리는 구직→채용→재직→퇴직→구직→재취업...→은퇴라는 노동생애 중 주로 재직과정에서 발견되는 점만을 일자리 구분기준으로 삼고 있으며 실직자 혹은 은퇴자 등에 대한 실업보상 및 사회보장에 대한 고려는 하고 있지 않다. 반면, 일다운 일은 취업자/비취업자, 임금노동자/자영업자 여부를 불문하고 모든 계층을 대상으로 하는 종합적이며 포용적인 접근방법이다(Sen, 2000). 둘째, 좋은 일자리는 노동에 대한 보상(compensation)이라는 측면에서 논리를 전개해 나가고 있는 반면, 일다운 일은 노동의 권리(rights)라는 논리하에 구성되어 있다. 일자리의 우량 여부는 임금, 승진, 사내 직업훈련 등 노동수행에 대한 보상으로부터 출발하여 특정 일자리가 합당한 보상을 제공하고 있는가를 판단한다. 이런 논리에서는 고용기회의 확대나 고용선택에 있어서의 자유는 고려대상에 포함되기 힘들다. 이와는 달리 일다운 일은 노동을 담당하는(취업여부와 관계없이) 인간이 가져야 하는 기본적인 권리로부터 출발한다. Sen(2000)이 지적하였듯이 이러한 사고 안에서는 노동자의 권리가 법적 규정여부에 선행하여 존중받아야 할 것으로 인정된다. 셋째, 좋은 일자리는 기본적으로 경제적인 개별 계약관계라는 맥락 속에서 이해되고 있고 사회·심리적인 요소가 포함되는 경우에도 개별적인 노동과 고용에 초점이 맞추어져 있는 반면, 일다운 일은 기존의 노동과 고용문제를 보다 넓은 범위의 경제·사회적 틀 속에서 이해하고 있다. 고용문제에 대한 보정적 장치로서 사회보장의 중요성 강조, 사회적 수준에서의 지속적인 대화 필요성 지적 등은 좋은 일자리 개념에 포함되지 않는 요소로서 일다운 일이 가지는 더 넓은 의미의 경제적·사회적 틀을 보여준다. 넷째, 좋은 일자리는 개별 기업 혹은 개별 국가 수준 혹은 각 국가의 국민이 단위가 되어 있는 국제적(international) 수준에서 시도되고 확보될 수 있으나 일다운 일은 Sen(2000)의 표현에 의하면 국민이 아닌 전세계 인류를 대상으로 국가간 관계보다 한 단계 높은 차원에서 문제를 파악하는 범세계적인(global) 접근 방법이다. 이는 일다운 일이라는 개념이 세계화라는 현상에 대응하여 제기된 것이므로 이에 대한 이해도 범세계적이어야 한다는 요구와 연결되어 있다.

좋은 일자리와 대비하여 살펴본 일다운 일의 특징을 요약하면, 일다운 일이라는 개념은 전세계 인류 전체를 그 적용대상으로 하는 보편적인 접근방법을 가지고 노동을 담당하는 기존의 노동과 고용관계를 뛰어넘는 보다 넓은 범위의 경제·사회적 맥락 속에서 인간의 기본적인 권리 확보를 위해 범세계적인 노력을 기울이기 위한 단일화된 개념적 틀이라고 볼 수 있다⁵⁾.

5) 이러한 넓은 의미의 시도는 UNDP(2001)의 인간발전지수(Human Development Indicator)에서도 찾아볼 수 있다.

Ⅲ. 일다운 일의 개념적 한계와 발전적 논의

1. 일다운 일의 개념적 한계

일다운 일은 현실에서의 적용과 개념의 구조라는 측면에서 한계를 보인다. 일다운 일은 세계화 속에서 노동의 기본적인 권리와 기준을 설정하고 이를 통하여 생산성 제고가 이루어짐으로써 고용과 경제성장이 동시에 가능하다는 개념이다. 하지만 일다운 일이 각국의 정책을 통하여 현실에 적용되는데 있어 여러 가지 한계가 제기될 수 있다. ILO가 제시하는 대표적인 현실적 한계는 일다운 일의 현실적 가능성(affordability), 보편성(universality), 일관성(coherency), 세계화된 경제 속에서의 실현 가능성(feasibility) 등 4가지로 구분될 수 있다(ILO, Report of the Director-General, 89th Session, 2001).

첫째, 일다운 일은 노동하는 인간의 기본적인 권리를 무엇보다 우선시하는 개념이다. 이러한 개념이 국가간·기업간 경쟁압력이 증대되는 세계화 추세가 가속화되는 상황에서 현실적으로 가능한가라는 근본적인 문제가 제기될 수 있다. 신자유주의적 관점을 따르면 일다운 일이 주장하는 노동자의 권리 및 고용 안정성 등 노동의 질에 대한 사회 및 기업 투자가 기업 활동에서의 유연성을 훼손시키고 비용을 증대시켜 중국에는 기업과 국가의 경쟁력을 낮출 수 있다는 주장이 가능하며, 이는 과연 일다운 일이 비용을 고려할 때 생산성을 제고할 수 있는가라는 의문을 제기한다. 둘째, 일다운 일은 노동을 담당하는 모든 인간에게 보편적으로 적용되는 개념이다. 적용영역에 있어 규율화되어 있는 제도권(formal sector)이나 비제도권(informal sector)은 물론이고 외형적으로 노동을 하고 있지 않는 실업자까지 적용대상에 포함시켜 이들에 대한 사회보장 필요성을 제기하고 있다. 이러한 보편적 접근방법은 정책의 실효성에 대한 의문을 야기할 수 있다. 정책 전달체계가 마련되어 있는 제도권에서는 대상자의 분명한 규정과 보다 정확한 정책서비스 제공이 가능하나 비제도권에서는 정책수혜 대상자 파악 및 선정이 어렵고 전달체계가 미비하여 의도된 정책 효과를 거두기가 어렵기 때문이다. 셋째, 일다운 일은 기존 고용관계보다 넓은 범위의 경제·사회적 맥락 속에서 구현될 수 있는 정책적 목표이다. 관련되어 있는 영역도 광범위하여 노동자 권리, 사회보장, 노사관계, 사회적 대화 등과 같은 측면뿐만 아니라 기업과 고용 측면까지 포함하고 있으며, 노동자, 기업가뿐만 아니라 각종 이익집단 등 다양한 이해관계자들이 존재하게 된다. 이러한 광범위한 영역과 다양한 이해관계자는 정책의 수립과 시행시 중요한 의미를 갖는 일관성의 문제를 제기할 수 있다. 넷째, 일다운 일은 세계화의 틀 속에서 범세계적인 접근이 필요한 정책수단

이다. 그런데 세계화된 경제 속에서는 개별 국가의 권한은 축소되어 가고 이와 상응하여 거대 다국적 기업의 확장, 국경을 넘나드는 거대 민간자본의 영향력이 확대되는 경향이 발견된다. 이러한 세계화된 경제는 일다운 일이 과연 개별 국가의 정책적 수단으로 실현가능한 것인가라는 의문을 제기한다.

이상과 같은 현실적용에서의 한계 이외에도 일다운 일이라는 개념은 구조적인 한계도 보인다. 이 개념은 고용기회, 고용에서의 선택자유 등 실제 노동이 현실화되기 (realize) 이전의 과정에서부터 임금, 노동시간, 고용 안정성, 노사관계 등 노동과정에서의 문제는 물론 사회보장, 거시적 경제사회적 맥락 등까지 광범위한 범위를 대상으로 하는 포괄적인 개념이다.

그러나 위에서 살펴본 일다운 일을 나타내는 11개의 대표적인 영역은 상호간 다양한 동학적 관계를 가지고 있다. 앞서 지적하였듯이 적정한 노동시간은 그 자체로서 고용의 질을 나타낼 수 있는 요소인 동시에 가족과 직장생활과의 조화 및 안전한 노동이라는 영역과 일반적으로 같은 방향으로 움직이는 요소가 된다. 즉, 적정한 수준의 노동시간 확보는 과다근로를 최소화하여 노동자의 건강증진과 가정생활과의 조화를 가져다 줄 수 있는 요소이다. 반면, 어떤 요소들은 때때로 일다운 일을 구성하는 다른 요소와 상쇄 (trade-off)될 수 있다. 상기하였듯이 시장에서의 경쟁압력에 부응하여 고용 안정성이라는 요소를 어느 정도 포기하면서 이에 대한 보정적 조치로 사회보장의 강화, 직업훈련 강화 등을 정책적 수단으로 채택할 수도 있다. 따라서 일다운 일의 분석은 이들 요소에 대한 포괄적인 검토와 동시에 요소간 관계에 대한 고려를 요구하고 있다(Ghai, 2002)

일다운 일에 대한 논의에서 이를 구성하는 요소들간의 관계(특히 trade-off 관계)의 중요성은 자연스럽게 요소간 우선순위(priority)에 대한 문제를 제기한다. 현실적으로 모든 요소들의 추구가 어려운 상황에서 특정 요소에 대한 포기와 다른 요소를 활용한 이에 대한 보정은 각 요소의 상대적 중요성에 따라 결정될 것이기 때문이다. 그런데 요소간 상대적 중요성을 가늠하는 일은 한 사회가 가지고 있는 가치에 좌우되는 경향을 가진다 (Ghai, 2002). 따라서 일다운 일에 대한 분석은 한 사회의 법적, 정치적, 경제적, 사회적 구조(structure) 및 제도(institution)구조와 제도에 대한 사전적인 고려를 필요로 한다.

구조와 제도에 대한 고려는 속성상 각 사회가 가지고 있는 다양성을 인정하면서 이루어진다. 우리는 여기서 일다운 일이 가지는 구조적 한계에 부딪히게 된다. 즉, 구조와 제도의 다양성을 인정하면서 어떻게 단일한 틀을 가지고 일다운 일을 구성하는 여러 요소들을 포괄적으로 파악하여 상호간에 비교를 할 수 있을 것인가라는 문제 제기이다.

2. 발전적 논의 및 정책 시사점

일다운 일의 추진이 야기될 수 있는 4가지 현실적 문제(비용현실성, 적용보편성, 정책 일관성, 세계화된 경제에서의 실현가능성)들을 고려할 때 일다운 일의 추진에 있어 몇 가지 중점 방향을 설정할 수 있다.

첫째, 일다운 일은 자체적으로 생산성을 증진시킴으로써 이에 대한 투자에 따른 비용을 상쇄하는 방향으로 추진되어야 한다. 이를 위해서는 일다운 일의 구현에 따르는 기업 및 사회의 비용과 생산성 제고효과에 대한 평가가 선행되어야 한다. 이를 바탕으로 일다운 일이 비용대비 순생산성 제고효과가 있음을 기업과 사회가 인식할 때 일다운 일의 추진이 효과적일 수 있다.

둘째, 일다운 일이 기존의 노동의 질과 관련된 개념들에 비해 우월한 점 중 하나는 제도화된 부분은 물론 가사노동을 비롯한 비제도화된 부분까지 포함하는 보편적인 개념이라는 점이다. 비제도화된 경제에 대한 적극적인 제도화 노력 및 비제도화된 경제에 포함되는 노동의 특성 및 현황에 대한 적극적인 파악 및 규명이 필요하다.

셋째, 일다운 일의 추진에 있어 제기되는 정책일관성 문제에 대응하기 위해서는 고용이라는 계약관계, 노동과 관련된 사회적 이해관계 및 의사결정관계 등 일다운 일에 포함되는 사항들을 대상으로 일다운 일과의 상관관계 등에 대한 심도 깊은 연구와 다양한 지식 및 정보의 축적이 필요하다⁶⁾. 또한 정책추진기구는 정책을 추진함에 있어 다양한 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하고 추진과정은 이해관계자들의 자발적인 참여를 통해 이루어져야 한다.

넷째, 일다운 일은 개념적으로도 혹은 현실적으로도 전세계적인(global) 차원에서 국가, 기업, 노동자단체들간 유기적인 협조를 통해 진행되어야 실효를 거둘 수 있는 정책 대안이다. 이런 의미에서 위에서 지적된 거대 다국적 기업 및 민간 거대자본 위주로 의사결정이 이루어지는 현재의 신자유주의적 세계화 틀 속에서는 실효성에 의문이 제기될 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 국가, 기업, 노동자단체는 물론 관련 사회단체 등이 참여하고 내부의 의사결정체제가 민주적으로 갖추어진 새로운 일다운 일을 위한 범세계적 틀이 만들어져야 한다. 또한 일다운 일의 추진에 있어서 범세계적인 수준, 국가 수준, 기업 수준 등에 있어 각각 가능한 정책 의제(agenda)가 마련되어야 한다.

다음으로 일다운 일의 구조적 한계를 고려할 때 일다운 일의 추진과 분석에 있어 핵심적인 대상(주제)과 이에 따른 사회적 우선순위의 선정이 필요하게 된다.

첫째, 일다운 일을 구성하는 요소들이 다양하고 상호간에 보완 내지는 상충(trade-off)

6) ILO Asia-Pacific이 최근 추진하고 있는 아시아 지역 노동관련 knowledge base 구축사업은 ILO의 궁극적 목표로서 일다운 일을 달성하기 위한 기초작업으로 이해될 수 있다.

관계를 가지는 상황하에서 일다운 일의 분석 및 추진에 있어 이를 구성하는 요소들간의 동학적 관계를 고려하여 이를 종합(synthesis)하는 작업이 핵심적인 요소가 된다. 분석측면에서는 일다운 일을 구성하는 다양한 요소간 순환관계(cycle)에 초점이 맞추어질 수 있고, 정책측면에서는 궁극적으로 일다운 일을 창출할 수 있는 사회내 일다운 일의 선순환(virtuous cycle) 구조 정착이 핵심적인 주제이어야 하며 가장 우선순위가 두어져야 할 부분이다⁷⁾.

둘째, 일다운 일의 추진에 있어 사회적 평등성의 추구는 주요한 정책 목표가 될 수 있다. 사회에 따라 특정 요소에 대한 중요성이 차이가 날 수 있으며 어떤 한 요소에 관해서는 고용의 질이 높은 반면, 다른 요소에 관해서는 낮은 경우가 발생할 수 있다. 이 경우, 평등성은 각 구성 요소 모두에 적용할 수 있는 보편적 개념으로서 작용할 수 있다. 즉, 일다운 일을 구성하는 각 요소들이 한 사회의 여러 계층(대기업 종사자/중소기업 종사자, 숙련자/비숙련자, 여성/남성, 노조원/비노조원 등)에 어떻게 배분되어 있으며 계층간 격차가 확대/축소되고 있느냐에 대한 고려는 그 자체로서 고용의 질을 표현해 주는 방법으로서 모든 사회에 동일하게 적용될 수 있는 방법이다⁸⁾.

이러한 논의는 기업 수준에서의 일다운 일을 추진할 때에도 적용될 수 있다.

ILO가 주장하는 일다운 일이라는 개념은 거시적(macro)이며 일국 수준에서 주로 다루어진다. 하지만 노동의 양호성은 개별 노동자의 노동과 삶의 조건을 규정하는 요소가 되고 이것이 구체적으로 구현되는(realize) 장은 해당 기업과 작업장에서의 노동과정, 구직과정 혹은 직업훈련과정 등 미시적인 범위가 된다. 이런 의미에서 기업(작업장) 수준에서의⁹⁾ 일다운 일은 국가(혹은 사회) 수준에서 접근만큼 중요한 의미를 지닌다.

기업 수준에서는 일다운 일을 구성하는 다양한 영역과 지표들은 구체적인 근로조건 및 작업환경으로 구현된다. 이러한 근로조건 및 작업환경은 국가 수준에서와 마찬가지로 각 지표간 연계 및 대체관계를 통해 구성된다. 더욱이 기업 수준에서는 지표간 관계에 대한 개별 노동자 및 기업의 주관적 판단이라는 요소도 고려되어야 한다. 일다운 일의 관점에서 노동시간과 임금이 대체관계(trade-off)에 있다면 노동시간과 임금의 여러 가능한 조합 중에서 어떤 기업과 노동자는 상대적으로 시간에서의 양호성을 포기하고 임금에서의 양호성을 선택할 수도 있으며 다른 기업과 노동자는 반대의 결정을 할 수도

7) 이와 같은 선순환 구조는 덴마크 사례에서 발견할 수 있다(ILO, 2003).

8) Hepple(2001)은 소극적인 의미에서의 '차별(discrimination)의 철폐'와 다른 적극적인 의미에서의 평등을 '실제적인 평등(substantive equality)'으로 표현하면서 이러한 실제적인 평등이 일다운 일이라는 개념의 핵심적인 부분이라고 주장한다.

9) 일다운 일의 적용범위를 고려할 때 작업장이라는 개념에는 실직자의 구인, 복지혜택 등의 과정도 포함한다.

있다.

앞서 설명한 일다운 일에 대한 동학적 접근과 평등이라는 기준의 활용은 기업 수준에서 일다운 일이 가지는 개념적 한계를 극복할 수 있는 수단이 될 수 있다. 기업 수준에서의 일다운 일(혹은 일답지 않은 일)을 형성시키는 동학적 구조를 파악하기 위해서는 이를 반영해 주고 있는 기업내 여러 주체들간 상호작용의 결과로 나타나는 복합적인 현상들(기업조직의 형태 및 운영 원리나 구성원들의 참여, 노동에서의 주체성 및 소외, 직무에서의 스트레스 문제 등)에 대한 주의 깊은 관찰이 필요하게 된다. 이러한 대상의 분석시 평등의 관점은 여전히 유효하게 사용될 수 있는데 기업간 혹은 기업내 집단간 격차의 문제가 주요 분석대상이 될 수 있다.

지금까지 우리는 ILO에서 제시하는 일다운 일(decent work)의 개념과 그 한계 및 향후 과제를 제시하였다. 그러나 이러한 개념 및 접근방법의 특성은 다국적 기업과 민간 거대자본을 중심으로 전개되는 세계화된 경제 속에서 노동을 담당하는 모든 인간들에게 보편적으로 적용될 수 있는 일관된 정책이 가능하며 이러한 정책이 비용 대비 생산성 제고효과를 가져올 수 있을 것이냐라는 근본적인 의문을 제기한다.

국제사용자기구(International Organization of Employers: IOE)의 일다운 일에 대한 평가는 이러한 시각을 잘 보여주고 있다. IOE는 일다운 일을 어떻게 운영화할 것이냐(how to operationalize it?)라는 물음에 대한 기업의 전략을 설명한 글에서 사용자의 입장에서 일다운 일은 무엇보다 고용기회의 창출을 필요로 하며, 전세계의 모든 노동자에게 보편적으로 적용될 수 없는 상대적인 개념으로, 적당한 수준의 지속가능한 경제발전과 능력을 갖춘 국가의 개별적 조건에 영향을 받는 것이라고 평가하고 있다(IOE, 2002). IOE는 분명하게 고용창출이라는 양적인 문제가 더 중요하다고 주장하고 있으며, 일다운 일의 구현에 있어서도 보편적 방법이 아닌 각자 조건에 맞추어 개별적으로 추진해 나가는 방법을 선호하고 있다.

이렇듯 국제노동기구(ILO)와 국제사용자기구(IOE)의 일다운 일에 대한 평가 및 관점에서의 큰 차이는 실제 일다운 일의 추진 및 달성에 있어 충분한 논의가 사전적으로 이루어지고 이를 통해 일정 수준의 사회적 합의가 필요함을 의미한다. 이를 위해서는 일다운 일을 구성하는 다양한 요소들에 대한 충분한 실증적 연구와 이들에 대한 국제적 비교 및 각 국별 특성에 따른 일다운 일의 선순환 구조에 대한 분석 등이 이루어져야 할 것이다. 이러한 국가 수준의 분석과 더불어 일다운 일이 구체적으로 실현되는 기업 수준에서도 일다운 일에 영향을 미치는 기업내 요소들과 거시경제사회적 제도 및 규율이 기업내 일다운 일에 미치는 영향 및 경로에 대한 사례 분석도 필요한 것으로 판단된다.

end

<참고문헌>

- 방하남·이상호(2004), 『좋은 일자리(Good job)의 개념구성 및 결정요인 분석』, 제5회 한국노동패널 학술대회 발표논문, 한국노동연구원.
- 전병유(2003), 『일자리 양극화와 양극화 경향』, 한국노동연구원.
- Anker R., I. Chernyshev, P. Egger, F. Mehran & J. Ritter(2002), "Measuring Decent Work with Statistical Indicators", Policy Integration Department Statistical Development and Alaysis Group Working Paper No.2, ILO, Geneva.
- Ghai D.(2002), "Decent Work: Concepts, Models and Indicators", International Institute for Labour Studies, Geneva.
- GREEN Francis(2002), "Work Intensification, Discretion and the Decline in Well-Being at Work", Paper prepared for the Conference on Work Intensification, Paris, 20-21 November.
- EU(2001), *Employment in Europe 2001*.
- Hepple B.(2001), "Equality and Empowerment for Decent Work", *International Labor Review*, Vol.140, No.1, pp.5~18.
- ILO(1999), "Decent Work", Report of the Director-General International Labour Conference, Geneva.
- ILO(2001), "Reducing the Decent Work Deficit - A Global Challenge", Report of the Director-General International Labour Conference, Geneva.
- ILO(2002), "Towards a Policy Framework for Decent Work", *International Review*, Vol.141, pp.161~174.
- ILO(2003), *Decent Work in Denmark*, Geneva.
- Jencks C., L. Perman & L. Rainwater(1988), "What Is a Good Job? A New Measure of Labor-Market Success", *The American Journal of Sociology*, 93;6, pp.1322~1357.
- Sen A.(2000), "Work and rights", *International Labor Review*, Vol.139, No.2, pp.119~128.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization(2004), *A Fair Globalization, Creating Opportunities for All*, ILO.