

정 책 과 제 도

‘괜찮은 일자리’의 감소를 줄이자(I)*

박진희**

◆ 새로운 틀의 정립

- “모든 사람들을 위해 ‘괜찮은 일자리’(decent work)를 확보하자”라는 아젠다는 ILO가 추구하는 노동시장의 현대화와 쇄신이라는 목표를 충족시키고자 승인되었으며, 다음의 4가지 목적을 담고 있음.
 - 우리 시대의 주요한 과제인 괜찮은 일자리의 창출에 ILO의 역량을 집중
 - 응집력있는 노사정협약(tripartism)과 집단행동을 강화하기 위해 노사정 모두가 공감할 수 있는 공통기반에 대한 합의를 도출
 - ILO의 제도개혁 및 현대화의 지도원리로 활용
 - 다른 제도들 및 행위자들과의 협의 및 상호작용을 도울 수 있는 분명한 정책 방향성(identity)을 제공
- 괜찮은 일자리를 위해 취해진 일관된 ILO의 움직임은 다음과 같이 요약됨.
 - 노동의 기준, 기본 원칙들과 권리들, 고용, 사회보장, 그리고 사회적 협의(social dialogue) 등으로 ILO의 작업 프로그램들을 재조직
 - 새롭게 만들어진 선언 촉진에 관한 프로그램, 위기 대처 그리고 사회-경제적 안정 촉진 프로그램, 기존 프로그램들을 확대, 재구성, 재활성화시킨 산업안전에 관한 핵심 프로그램 확립
 - 적절한 프로그램과 예산 확보

* 이 글은 2001년 8월에 개최된 제89회 국제노동회의(International Labour Conference)에 제출된 사무총장보고서(report of the director-general) “Reducing the Decent Work Deficit”를 요약·정리.

** 한국노동연구원 책임연구원(parkjh@kli.re.kr).

- 전략적 정책 수립
 - 추가 예산 지원의 확보 필요
 - 남녀 평등과 성차별 철폐에 관한 전략적 정책을 수립
 - 인적자원정책 및 절차의 보완과 사무국과의 적절한 단체협상과정을 구축
 - 조직적 접근을 용이하게 하기 위해 고위경영팀 구성
 - 더 효율적이고 효과적인 분류기준 설정, 촉진, 적용과 더 나아가 기준의 규약화 가능성을 타진하기 위하여 합의를 기반으로 한 일련의 과정들을 시행
 - 더 효과적인 지지(advocacy)와 홍보를 통해 ILO의 위상을 강화
 - UNAIDS와 협력하여, HIV/AIDS에 대한 주요 프로그램을 착수.
 - 실질적으로 기술적 협력 뿐 아니라 작업장에서의 기본권과 원칙들에 관한 이용 가능한 정보를 늘리기 위해 노동에서의 기본원칙들과 권리들에 대한 선언을 작성하기 시작.
 - 1999년 최악의 아동노동에 관한 협약의 비준을 위해 성공적인 캠페인을 실시. 2년만에 70개국 이상의 비준을 받는 등 ILO 역사상 가장 빠른 협약비준율을 기록
 - 사회보장의 미래(the future of social security)에 대한 필수적이고 시의적절한 평가를 시작.
 - ILO 구성원 및 UN 총회의 요청에 따라 고용을 위한 쏘지구적 아젠다를 준비하고 있으며, 2001년 11월 처음으로 쏘지구적 고용 포럼을 조직
- 이후 과제는 국가차원과 다국간 체계(multilateral system) 하에서 결속력을 높이기 위해, ILO내에 통합된 정책들의 창출이라는 난제를 처리하는 것임.
 - 도식화(formulation)에서 실행(implementation)으로 나아가는 것은 꽤 많은 일자리의 다른 차원들을 명확히 하는데 도움이 되었으며, 결국 꽤 많은 일자리에 대한 지지자들을 늘렸을 뿐만 아니라 그 개념에 대한 이해를 심화시켰음.
 - 꽤 많은 일자리라는 아젠다는 ILO 사명(mandate)을 실행하는 데 4가지 방식으로 기여함.
 - 꽤 많은 일자리는 모든 사람들의 보편적 열망을 반영하며, 자유, 평등, 안전 그리고 인간존엄의 조건들 속에서 생산적 노동을 획득하고자 하는 사람들의 희망들과 관련된 개인의 인격적 목표이자 국가의 발전 목표임.
 - 꽤 많은 일자리는 노동의 권리, 사회적 협의 및 사회보장 영역에서의 ILO 역사적 사명과 고용 및 기업을 둘러싼 성장 및 발전 아젠다를 결합하는 하나의 단일한 아젠다로 통합된다는 사실은 공유된 목표들을 위해 일관된 접근이 가능하다는

점에서 정책결정의 틀을 제공함. 이 접근은 또한 ILO의 노사정 구성원들이 당면한 쟁점들에 대해 조화(accommodation)에 도달하게 함으로써 장기적이고 협력적인 협약안을 도출하는 토대를 제공

- 괜찮은 일자리는 프로그램들과 활동들을 조직하는 방법
 - 괜찮은 일자리는 대외 협상(external dialogue)과 파트너십을 위한 기반임. 원대하며 통합적인 아젠다이기 때문에, 다자간 체계의 다른 조직과 시민사회와의 대외 협상과 파트너십을 위한 정책 기반을 제공
- 괜찮은 일자리 아젠다는 야심찬 프로그램으로 청사진이라기보다는 이정표로서 상이한 지역적, 국가적 맥락 속에서 구현되어야 하며, ILO와 구성원들 모두의 창조적이고 협력적인 노력을 요구하며, 경험의 공유를 통해 발전되어야만 하는 테마임.

◆ 변화하는 세계에서 근사한 일자리의 목표

- 노동은 삶을 지속시키고 기본욕구를 해결하기 위한 수단이며 근로자 뿐 아니라 주위의 사람들 모두에게 자신들의 정체성을 확인시키는 수단으로 개인선택, 가족의 복지 그리고 사회보장 측면에서 매우 중요
- ILO는, 필라델피아 선언에서 명시하고 있는 바와 같이, “근로자의 숙련도 및 성과를 정확하게 평가하고, 공공복지(common well-being)에 최대한 기여할 수 있는 직업에 근로자들이 고용”되도록 하는 프로그램들을 개발, 진행시켜야할 의무가 있으며 “자유와 존엄성의, 경제적 안전과 동등한 기회의 조건”에 있어 모든 이의 권리를 인정하며, “모두에게 성공의 결실의 공정한 분배를 보장”해야 할 중요성을 강조하는 바 이것이 곧 괜찮은 일자리의 기초를 확인하는 것임.
 - 괜찮은 일자리는 인간의 존엄성을 보호하는 것임.
- 괜찮은 일자리의 부족은 충분한 고용기회의 부재, 부적합한 사회보장, 노동의 권리에 대한 거부 그리고 사회적 협의의 부족이 표출되는 것임.
- 고용격차 : ILO의 공식기준으로 100명의 노동자 중 6명은 완전 실업자. 다른 16명은 빈곤선이하의 생활을 하는 극빈노동인구임.
 - ※ 이들은 낮은 생산성과 장시간 노동으로 특징 지워지는 한편 일시적이거나 불확실하게 고용된 상태이거나 실업자로 계산되지 않은 채 노동력으로부터 배제되는 인력으로 빈민은 선진국이나 개발도상국 모두 존재함.
 - ※ 세계고용보고서는 노동시장의 신규진입자를 흡수하여 실업을 줄이기 위해서

- 는 다음 10년 동안 5억 개의 신규일자리가 필요할 것이라고 추정하고 있음.
- 노동에의 접근은 빈곤에서 벗어나는 가장 확실한 방법이며, 생산적 노동을 하는 것은 부를 창출하는 기본 방식으로 건전하며 지속적인 투자와 성장, 글로벌 경제의 이익 창출, 기업가와 기업을 위한 공공지원정책 및 환경은 고용창출을 주도하는 근사한 일자리 아젠다의 원동력임.
 - 권리 격차 : ILO는 1998년 노동에서의 기본 원칙들과 권리들에 대한 선언에 이후 결사자유의 거부와 강제노동 및 아동노동 그리고 차별의 빈도가 노동세계에 지속적으로 미치는 영향 정도등을 포괄하여 권리 격차를 보여주는 작업을 하고 있음.
 - ※ 국제노동연구소(International Institute for Labour Studies)의 지속적인 연구는 5개국 중 거의 2개 국가에 결사자유에 있어 심각한 문제가 있음을 보이고 있으며, 몇몇 경우는 의도적인 결정의 결과이므로 정치적 의지 및 실행을 통해 종결될 수 있는 반면, 다른 경우는 잘 계획된 정책들, 민간의 이니셔티브, 확대된 기술적 협력과 더 효율적인 ILO의 감독기구를 통해 처리될 수 있다고 보고 있음.
 - 사회보장 격차 : 전 세계인구의 20%만이 적절한 사회보장의 혜택을 받는 것으로 나타났으며, 많은 저소득 국가들에서 노인과 취업불능자(invalidity), 질병과 보건을 위한 공식보호가 매우 낮았고, 산업안전에 대한 조치가 부족한 것으로 밝혀졌음.
 - 모두를 위한 기본적인 보호는 사회정의와 경제의 역동성에 근본적으로 필요한 사항이며 근로자들이 자신의 능력들을 최대한 발휘하는데 있어 본질적인 요소임.
 - 사회적 협의(dialogue) 격차 : 조직과 제도 그리고 종종 태도에서의 결점들을 반영하는 격차로 대표성의 격차라고도 할 수 있음.
 - ※ 농업근로자, 가내수공업자, 소규모의 고용주, 공공부문 근로자, 이민 노동자를 포함하는 소위 비공식적 부문에 종사하는 근로자와 고용주는 노사정 삼자 대화에서 배제되거나 그들의 이익을 대변할만한 조직이 없음.
- 관측은 일자리를 위한 기회확대는 이상의 결점들을 극복하고, 경쟁시장의 원리가 작동될 수 있도록 하는 정책들을 요구하며, 경제적 이익 및 사회정의의 실현을 위해 시장의 역동성을 이용해야 함.

◆ 정책 목표

- 괜찮은 일자리는 ILO의 모든 가입국가들에게 적절하며 실천적인 정책 아젠다
 - 모든 국가들이 동일한 절대적 조건들을 목표로 할 수 있다고 제안할 수 없으며, ILO나 다른 어느 누구로부터의 정책개입으로도 저개발국가들에서의 노동조건들을 G7 수준으로 끌어올리지 못할 것임.
 - 그러나 상이한 발전단계에 존재하는 각 국가들이 각각의 특수한 상황과 가능성을 고려하여 괜찮은 일자리의 감소를 줄인다는 목표를 수립하고, 국제 공동체는 그 노력을 지원한다는 것은 실행가능하며, 전 세계 시민들이 공유하는 기대임.
 - 괜찮은 일자리는 발전 전략 내에 고용, 권리, 사회보장 및 사회적 합의를 결합하는 방식을 제공

◆ 기회

- ILO의 괜찮은 일자리에 대한 비전은 범세계적으로 지지를 얻고 있음.
 - UN총회 특별회기에서 괜찮은 일자리에 관한 ILO의 프로그램을 전폭적으로 지지
 - 교황 요한 2세는 괜찮은 일자리를 위한 지구적 제휴(global coalition) 요구를 지지
 - 남아공 음베키 대통령은 “괜찮은 생활수준, 적절한 영향섭취, 건강, 교육, 그리고 괜찮은 일자리는 공통의 목표들이다”고 언급
 - UNDP 인간발전보고서 2000은 “착취없는 괜찮은 일자리의 자유”를 기본적 자유의 7가지 유형들 중의 하나로 인정
 - 해운협동위원회(the Joint Maritime Commission)는 괜찮은 일자리를 전세계에 촉진하기 위해 ILO 캠페인의 선구자가 될 것을 선언
- 이상과 같이 괜찮은 일자리에 대해 우호적인 경향이 존재하지만, 글로벌 경제에서 괜찮은 일자리의 가치들이 뿌리내리기 위한 정책들과 제도들이 필요
- 괜찮은 일자리를 위한 ILO의 노력으로 ILO의 위상이 높아졌으며, 영향력있는 행위자임을 보여주었음. 그러나 이것으로는 불충분하며, ILO의 지식을 확대·심화시켜 국경을 초월하는 강력한 노사정 삼자동맹을 구축해야 함.
- 노사정 삼자 구성원이 글로벌 경제에 필요한 사회적 지도(maps)를 작성하는데 중심적인 역할을 해야한다는 데 동의해야 함.

◆ **괜찮은 일자리의 가치를 구체화하는 국가 및 지역 정책 능력의 개발**

- **괜찮은 일자리의 아젠다를 수행하기 위한 목표는 다음과 같음.**
 - 더 나은 지식, 자료 그리고 정책방안을 통해 국가수준에서 괜찮은 일자리에 대한 통합적 접근이 정착될 수 있도록 ILO구성원들과 공동작업을 제고
 - 비공식부문에서 괜찮은 일자리의 목표를 달성할 수 있는 방향을 모색
 - 청년고용확대를 위한 노력 추구
 - 기업 및 사회 사업가의 장벽을 제거, 소규모 기업의 설립, 성장 및 노동조건 개선을 위한 노력 확대
 - 사회적 협의의 장에서 많은 여성 지도자들을 지원하며, 괜찮은 일자리 아젠다에서 필요로 하는 고용주들과 노동자들의 능력을 배양
 - 사람들의 요구와 열망 그리고 그것들이 해결될 수 있게 하는 사회적·경제정책들을 이해하는 지도자를 육성
- **이상의 목표를 실현하기 위해 다음과 같은 일을 수행**
 - 글로벌 경제에서 경제적, 사회적, 환경 목표들이 함께 성취될 수 있도록 지속적인 발전과 성장을 위한 균형있고 통합적인 접근방식에 대한 지지 구축
 - 구체적인 성과가 만들어질 수 있는 영역에서 캠페인을 벌임.
 - ※ 예를들어 아동노동의 최악의 형태들을 제거하기 위한 노력을 강화하고 증가시킴. 작업장에서의 건강과 안전에 대한 세계적인 인식의 필요성을 증대
 - 작업장에서부터 글로벌 정상회담에 이르는 모든 수준에서 ILO선언의 메시지를 확산
 - 국가들이 자발적으로 더 신속하게 전진하도록 만드는 규범(standard)분야의 새로운 메커니즘들과 제도들을 연구
 - 특히 글로벌 계약이라는 맥락에서, ILO의 목표들과 원칙들을 반영하는 자발적인 민간 이니셔티브들과 사회적으로 책임 있는 투자와 관련된 회사와의 적극적 관계를 발전시킴.
 - 글로벌 경제에서 사회진보를 촉진할 수 있는 정책들과 제도들에 대한 주요 의견과 논의의 포럼으로서 전세계화의 사회적 중요성에 대한 관리기관인 노동분과의 역할을 강화
- **ILO는 모든 수준에서 새로운 의견들을 경청할 태도를 지녀야 함.**
 - ILO의 관심들을 이해하는 법, 경제학 및 다른 분야의 커리큘럼을 발전시키기 위

해 대학이나 경영연구소들(management institutes)들과 공동 연구, ILO 아젠다를 심화시키고자 하는 전 세계 그리고 지역 연구 네트워크들의 허브가 되도록 함.

- 또한 근사한 일자리의 목표를 중심으로 지역 당국 및 그 조직들과의 강력한 연계를 발전시킬 수 있음.
- 기부와 공동행동에 참여하고, 괜찮은 일자리를 수행하기 위한 자원마련에 동참할 것을 요청
- ‘열려있는’ 제도를 운영하여 현지사정에 귀기울이며 다른 사람의 말을 경청하고 다른 사람을 이해시킬 수 있는 보다 나은 능력을 발전시켜야 함.
- 괜찮은 일자리의 목표는 ILO 혹은 각 국가의 노동부의 업무에 불과한 것이 아니라 ILO 가입국 및 파트너들의 개별적이며 집단적인 책임임.
 - 괜찮은 일자리 아젠다는 고용주, 노동자, 정부, 그리고 사회 내 다른 행위자들이 주요 장애물들을 해소하고 균형 잡힌 대응책들을 제시하기 위해 함께 힘쓸 때 가장 잘 추구될 것이며, 이러한 공동의 노력들은 상호 강화 하는 방식으로 모든 수준에서 - 지역, 국가 및 세계 수준에서 - 수행될 필요가 있음.
 - 함께 나아갈 때에만 이 목표들을 달성 혹은 격차들을 없애는데 성공할 수 있음.