

정 책 과 제 도

‘괜찮은 일자리’의 감소를 줄이자(Ⅲ)*

박진희**

◆ 글로벌 경제에서의 사회적 진보

□ 우리가 일하고 있는 세계

○ 세계화의 유형 및 방향에서 양극화가 확대

- 혁신과 부의 창출에 대한 능력이 존재하는 곳에서는 소득은 증가하지만, 이러한 소득증가는 지속적인 불평등, 점증하는 배제, 경제변동에 따른 불확실성과 불공정한 규칙들에 의한 것임.

※ 국가들 사이의 격차와 불균형은 막대하며 증대하고 있음. 1960년 가장 부유한 국가들의 1인당 GDP는 가장 가난한 국가들의 14배였으나 1998년 그 격차는 34배로 커졌음.

- 디지털 양분화(digital divide)가 심화

○ 세계화에 대한 극단적인 관점이 존재 : 세계화 혐오증(globophobia)과 세계화 애호증(globophilia)

- 세계화 애호자들(globophilics)에게 세계화는 부와 복지의 원천으로 인식됨.
- 세계화 혐오자들(globophobics)에게 세계화는 소수의 부자와 거대기업의 이익을 위해 근로자들을 체계적으로 파괴하는 것을 의미하며, 진보의 원천이 아닌 인간성에 대한 위협으로 인식됨.

* 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).

- 우리 시대의 현상을 규정하는 이러한 두 가지 경쟁적 시각들은 공동의 기반이 존재하지 않는 것처럼 보이나 세계화를 진척시키는 새로운 방식을 찾고자 하는 바램과 그렇게 하지 못할 수도 있다는 사실을 드러내는 것임.
- 글로벌 경제에서 필요한 새로운 규칙 및 규범, 메커니즘과 제도를 어떻게 제정할 것인가, 즉 경제적·사회적 메커니즘이 공동의 이익을 향하도록 어떻게 관리할 것인가를 말해 줄 수 있는 신호 등을 필요로 함.
 - 이러한 의견 차이들 속에서 나타는 문제인식에서 모두를 위한 관철은 일자리의 기회 확대를 달성하는 것이 글로벌 경제를 위한 적절한 목표라는 사고가 광범위하게 수용되어 가고 있음.
- 현재 우리는 공정한 규칙에 근거한 국제체제가 필요. 이것은 세계화의 지배구조를 향한 새로운 행로가 출현해야 함을 의미. 지배구조는 단지 정부에 관한 것이 아니라 사회 전체가 자신의 업무들을 관리하는 방식에 관한 것. 그것은 가치 및 사회적 목표가 사람들의 행위에 영향을 주는 방식들을 포함함.

□ 무역과 노동규범들에 관한 논쟁들

- 세계화에 대한 논쟁은 노동규범과 고용에 관한 것임.
 - 글로벌 경제하에서 핵심 노동규범의 중요성을 주장
 - 첫째, 아동노동과 강제노동과 같은 문제는 기본적인 인권에 대한 보편적 존중을 촉진해야 한다는 주장
 - 둘째, 경제통합이 사회복지 프로그램과 노동규범들을 쇠퇴시키는 압력을 발생시키고 있다는 주장
 - 셋째, 핵심 노동규범들이 다른 노동규범들과 어우러져 발전목표의 실현을 위한 틀을 제공함으로써 무역 및 자본 유출입으로부터 기대되는 경제발전과 함께 사회적 진보를 촉진해야 한다는 주장
- 일부에서는 상이한 문화가 상이한 인권규범들을 가질 수 있으며, 핵심 노동규범들은 부유한 선진국들이 가난한 개발도상국들에게 부과하는 의무라고 주장. 이 논쟁들은 증대하는 경제적 상호의존 상황에서 자기 자신의 직무, 수단들과 목표들을 재검토할 수 있던 ILO의 3자포럼을 포함한 수많은 다양한 포럼들에서 제기
- 지난 10여간 나타난 네 가지 중요한 동의영역들을 보면,
 - 첫째, 1995년 코펜하겐 사회정상회담에서부터 1998년 노동에서의 기본원칙들과 권리들에 대한 ILO선언의 채택에 이르는 국제적 동의는 글로벌 경제에 사회적

토대를 제공할 핵심 노동규범들의 취지를 바탕으로 구축

- 둘째, 국제 공동체는 많은 경우에 관련 규범들을 배치하고 관리함에 있어 ILO의 능력을 재확인
 - 셋째, 불공정 거래 및 위장된 보호주의로 특징지어졌던 사회적 조항 논쟁에 대해 1996년 WTO 싱가포르장관 선언과 노동에서의 기본원칙들과 권리들에 대한 ILO 선언은 노동규범들은 보호무역의 목적을 위해 사용되지 말아야 하며 어떤 국가의 비교우위를 문제삼지 말 것을 승인. 즉, 어떤 국가가 풍부한 저임금 노동력으로 인해 향유하는 비교우위는 무역에서의 정당한 이익으로 승인
 - 넷째, 노동의 기본 원칙들과 권리들이 발전의 통합적 부분 그 자체라는 점의 승인
- 규범추진에 대한 ILO 접근은 상호의견 교환 및 파트너십에 근거
 - 노사정 3자간 참여를 통해 공명정대한 절차들과 민주적 감독 하에서 작동
 - 국제적 틀을 허용하되 자발적인 국가적 행동에 의존
 - 근로자의 권리를 유지시키는 것이 사회를 변화시키기 위한 역사적으로 보증된 방식임을 인정
 - 사회적 진보와 근로자들의 사회적 향상이 입법 및 제도적 변화를 추동해 왔던 사회적 투쟁과 사회적 협의의 여러 형태들을 통해 실현되었음을 명심
 - ILO의 회의 시스템은 이 과정들의 결과임.
 - 우리는 개발도상국 및 선진국 모두 수용가능한 방식으로 글로벌 경제하에서의 사회적 토대를 구축한다는 목적을 계속 추구해야 함.

□ 통합되는 세계에서의 고용

- 전지구적 경제통합의 추진력인 기술진보는 새로운 고용기회들을 창출
 - ※ 정보통신산업의 진보 결과로 하이테크 서비스 산업들과 통신센터들의 성장기회를 제공함으로써 일자리와 소득증가 기회를 창출
- 세계화의 고용효과들에 대한 활발한 논의가 계속되고 있음.
 - 경제통합은 어떤 분야에서의 일자리 상실을 그리고 다른 분야에서의 고용창출을 의미. 공공정책들은 통합이 전달할 수 있는 긍정적인 직·간접적 고용효과들을 달성하는데 있어 중요한 역할을 함. 특히 외국직접투자와 국내기업들의 연계를 촉진하여 그것의 간접적인 고용창출 효과를 높일 수 있음. 그러나 글로벌 경제에서의 격렬한 경쟁이 고용의 질을 떨어뜨릴 위험이 상존
- 핵심 노동규범들과 고용 양자는 더 광범위한 괜찮은 일자리 아젠다의 일부분을 구성

따라서, 쟁점은 글로벌 경제에서 관찮은 일자리를 늘리는 것 그리고 더 일반적으로 세계화의 사회적 차원들을 보다 잘 해결하는 것임.

- 노동과 다른 사회정책들은 글로벌 기회를 포착하기 위한 경제·사회적 목표를 통합할 수 있는 일관된 발전전략의 일부가 되어야 함. 이것이 바로 관찮은 일자리 접근법의 목표임. 또한 기본권들이 고용, 사회보장 및 사회적 협의와 나란히 그리고 상호 보조적으로 촉진되어야 한다는 것을 의미

□ 동의 형성

- 논쟁과 여러 발전목표를 추구하기 위해 공감대를 형성하는 것이 매우 중요하며, 폭넓은 동의를 형성하기 위해 기존의 세계화 추진의 사회적 차원의 주제들은 가치 있는 제도적 틀을 제공
 - 모두를 위해 세계화를 어떻게 작동시킬 것인가에 대한 공동의 비전을 건설하는데 중요한 역할을 할 것임.

◆ ILO 행동을 위한 새로운 지향들

□ 규범적 행위와 관찮은 일자리

- 규범적 행위는 관찮은 일자리를 현실화시키는 데 필수불가결한 도구임.
 - 첫째, 규범들은 전제조건(기본원칙들과 권리들), 내용(질과 안전의 어떤 기준들을 충족시키는 노동) 그리고 관찮은 일자리가 성취될 수 있는 과정(사회적 협의)를 고려할 때 관찮은 일자리의 의미를 명확히 규정
 - 둘째, 규범들은 립 서비스가 아니라 법률과 실천 속에서 ILO의 목표들의 성취로 나아가는 엄격한 지표이며 ILO의 감독시스템은 갱신된 협정의 실행들을 모니터하고 권고사항의 수용을 촉진하는데 이용할 수 있는 가장 발전된 수단이므로 규범들은 관찮은 일자리를 실천하는데 일조
- 그러나 규범적 행위와 관찮은 일자리의 관계는 결코 일방통행적인 것이 아니라 규범적 행위를 위한 새로운 경계를 표현. 특히 비공식부문에서의 규범들이 갖는 효력은 의문임.
 - 규범적 행위가 명백한 한계들을 어떻게 처리하였는지에 대한 방식을 보면,
 - 첫째, 보편성이라는 쟁점. 관찮은 일자리에 대한 열망은 보편적이며 그래서 그것을 실행하기 위해 최선의 노력을 다하는 것이 의무임. 그러나 이 열망의 내용은 각 국가의 상황들과 가능성들에 의존. 관찮은 일자리의 보편성을 보장하는

것은 다양한 차원에서의 진보의 보편성을 보장하는 것을 의미

- 둘째, 상호의존이라는 쟁점. 괜찮은 일자리 요소들의 상호의존이 그것들을 결합하기 위한 단일한 정식이 존재함을 의미하는 것은 아님.

○ 우리는 규범분야에서 다른 새로운 메커니즘들과 제도들을 계속 조사해야 함.

□ 사회영역에서의 새로운 민간 이니셔티브들에 대한 대응

○ 괜찮은 일자리와 다른 사회적 쟁점들의 다양한 측면들과 관련하여 시민, 소비자, 투자자, 노동자, 기업, 다른 민간 행위자들 등 새로운 민간 이니셔티브들이 급속히 성장하였음. 이러한 이니셔티브들이 신뢰할 만한 것이 되려면 공동의 틀, 모니터링과 인증이 필요

- ILO 그리고 함께 일하는 구성원들은 글로벌 수준에서 등장하고 있는 이러한 이니셔티브들과 제도들에 관한 지식을 연마해야 함.

□ 발전전략에서의 괜찮은 일자리

○ 괜찮은 일자리가 발전 아젠다의 중심에 있다고 주장했음. 괜찮은 일자리가 목적이라고 그것을 원하는 모든 사람들에게 충분한 노동이 되어야 한다면, “충분한, 생산적인 그리고 자유롭게 선택된 고용”이라는 우리 제도의 목표에 대처해야 함. 글로벌 경제에서의 지속적인 고용격차는 고용을 촉진할 수 있는 더 효과적이며 포괄적인 전략들을 요구.

- 이것이 글로벌 고용포럼에서 고용을 위한 글로벌 발전 아젠다로 구체화될 것이며 4가지 주요 특징은,
 - 첫째, 기업가정신, 투자를 가능케 하는 환경, 노동시장정책, 성 불평등, 건강, 숙련, 무역, 기술 혹은 거시경제정책 어느 것이건 고용에 영향을 주는 주요 정책 쟁점들을 아우르는 포괄적인 것
 - 둘째, 다자간 체계 내·외부에서 괜찮은 일자리의 촉진에 기여할 수 있는 모든 사람들간의 제휴와 파트너십을 위한 기반을 제공
 - 셋째, 고용에 집중되지만 괜찮은 일자리의 기본틀의 일부분으로 자리매김하며, 따라서 사회보장, 기본권들과 사회적 협의회와의 연계 본질적인 부분
 - 넷째, 노동의 성장과 번영에의 기여에 대한 긍정적 전망을 중심으로 수립됨.
- 또한 고용정책에 대한 이러한 포괄적 접근은 지역수준에서, 그 중에서도 아프리카를 위한 일자리 프로그램(Jobs for Africa program)에서 적용되고 있음.

- 노동의 권리와 사회보장이 비공식 경제와 관련하여 더욱 의미를 갖고 있음을 보여줘야 함. 사회안전망은 공식경제를 넘어서야 하며, 비공식부문에서의 배제를 극복하기 위해 교육과 직업훈련을 확대하고, 노동자의 고용가능성 및 생산성뿐 아니라 기업실적을 개선하고, 점차 생계를 위한 노동에서 괜찮은 일자리를 위한 기회로 변화시켜야 함. 특히 기술이 노동세계에서 분할을 심화시킬 위협이 있기 때문에 우리는 지식경제와 비공식경제 사이에 가교를 건설해야 함.

□ **괜찮은 일자리에 대한 ILO 정보베이스의 개선**

- 우리가 분명하게 투자할 필요가 있는 하나의 중요한 영역이 우리의 정보시스템임.
 - 모두를 위한 decent work의 목표를 추진하기 위해 ILO는 성과와 문제점들을 측정하고 모니터하며, 이 쟁점들에 대한 구성원들과 공공의 요구에 부응해야 함. 따라서 분석, 평가 그리고 정책 디자인을 지원할 수 있도록 괜찮은 일자리의 모든 측면들에 대한 최신의 그리고 쉽게 이용가능한 정보를 갖추어야 함.
 - 현재 우리의 정보시스템은 괜찮은 일자리 감소의 부분적인 그리고 때때로 초보적인 그림만을 제공. 특히 노동빈민에 관한, 고용의 질과 소득을 포함하는 고용 축소에 관한 체계적인 정보가 필요. 또한 사회보장과 작업장에서의 안전을 보장 받지 못하는 근로자가 얼마나 되는지에 대해서도 파악해야 함. 우리는 우리 구성원들 사이의 사회적 협의정도 그리고 일반적으로 의견표명에서의 대표성의 부족에 대해서도 알아야 함. 이 모든 정보는 성별로 분류되어야 함.
 - 우리는 우리의 데이터, 통계베이스의 디자인과 실행에 주요한 투자를 해야 함.

◆ **정부 그리고 노동조합과 경영자단체에 대한 도전들**

- ILO는 정부, 근로자, 경영자 조직이 직면하고 있는 주요한 도전들에 대해 전략적 지원과 서비스를 제공하고 이것을 괜찮은 일자리 아젠다의 절대적인 부분으로 구성해야 함.
- 정부, 근로자, 경영자가 직면하는 주요한 도전들은 다음과 같음.
 - 정부는 권리를 보호하고, 접근을 촉진하며, 불평등, 배제와 싸우며 안전을 고양시키는 제도들을 수립하고 지원해야 함. 정부는 광범위한 정당성을 갖고 있으며, 모두가 존중하는 기본규칙들을 수립하기 위해 국제수준에서 함께 일해야 함. 정부가 직면하는 도전은 효율성, 능력, 신뢰 그리고 시민들의 요구에 대한 응답능력이 될 것임.

- 노동조합 또한 새로운 목표들을 수립하고 새로운 방식으로 일하도록 요구됨. 노동대중을 조직하고 대표하는 경제적·사회적·정치적 환경은 전세계적으로 엄청나게 변하고 있으며, 그에 따라 노조로 하여금 자신들의 역할과 전략들을 재고하도록 만들고 있음. 대량생산시대는 끝나고 있으며, 미래의 노조는 민간서비스 영역에서 수많은 더 소규모의 고용단위들도 조직화해야 할 것임. 단체협상은 더 분산화될 것임.
 - 고용유형도 여성근로자의 비중 증가 및 정규직 근로자 비중의 감소 등 변화하는 추세임. 노조는 정규직 노동자들도 포괄할 수 있는 새로운 조직기술들을 채택해야 함. 노조가 직면하고 있는 주요한 도전들은 가족 책임들과 공동체에의 참여가 생산적이며 소질을 발휘하는 고용과 결합될 수 있는 새로운 방식을 발견하는 것임. 노조에 대한 도전은 작업장을 넘어 조합원들의 다양한 요구를 반영하는 것임.
 - 경영자단체 또한 새로운 글로벌 경제에서 기업들의 요구를 만족시킬 서비스들을 확인하고 발전시켜야 할 문제에 직면. 자유화와 세계화의 맥락에서 기업들의 생존 그리고 그들이 생산하는 일자리와 소득은 기업경쟁력에 의존하고 있으며, 고용주 조직들이라고 해서 이 법칙에서 예외는 아님. 대표성의 역할에 있어 대부분의 고용주 조직들은 주로 대규모 공식부문의 기업들을 계속 포괄하고 있으나 많은 국가들에서 비공식부문의 기업들이 중요함에도 불구하고 경영자단체에서는 효과적으로 발언권을 갖지 못했음. 경영자단체에 대한 도전은 비공식부문을 포함하는 모든 곳에서 기업들의 일상 경영에 반영될 원칙들로 만드는 것임.
- 나는 더 효율적인 조직이 근로자와 경영자 모두에게 핵심이라고 믿고 있음. 그것은 갈등에 대한 해결책을 발견하여 개선된 실행을 위한 영역들을 확인하기 위한 건설적인 사회적 협의의 전제조건이며, 고용조건 개선, 만족스러운 투자수익 그리고 고용증대에 있어 핵심임.

◆ 지속적인 방향성의 견지

- 팬찮은 일자리를 현실화하기 위해서는 우리는 강력하면서 응집력있는 삼자관계를 바탕으로 나아가야 함.
- 이 보고서는 ILO와 그 구성원들이 대응할 수 있는 방법들을 제안. ILO는 우리의 작업 속에서 다른 사람의 의견을 경청하며, 우리의 지식기반을 심화시켜야 함. 그리고 개인들과 그 가족들의 요구를 심사숙고함으로써 학습, 리더십 그리고 연결고리(Leverage)를 통해 전세계로 확산되어야 함.

- 우리가 모두 함께 할 때, 우리는 글로벌 관창은 일자리의 감소를 막는 데 축소에 일조할 수 있는 기회를 갖게 됨.