

G20 워싱턴 노동·고용 장관회의의 평가와 한계

- 한국의 후진적 '노동 국격'을 떠올리다.

2010.05.04 | 이상동_새사연 연구센터장 | sdlee@saesayon.org

목 차

1. G20 노동·고용 장관회의 개최의 배경
2. G20 노동·고용 장관회의 내용적 기초 : ILO의 글로벌 보고서
3. G20 노동·고용 장관회의 결과 : 채택된 권고문(Recommendations) 주요 내용
4. 평가와 과제
5. 나가며 : 노동 후진국 한국은 ILO 핵심협약부터 비준하라.



<http://saesayon.org>

요약

이 글은 지난 4월 20일부터 21일 워싱턴에서 열린 최초의 G20 노동·고용 장관회의의 내용을 확인해보기 위해 작성되었다. 여전히 G20 회의는 금융 부문이 중심에 있으나 현재의 글로벌 경제 상황이 고용분야에 있어서도 국제적 협력을 강화하고 노동 기준을 준수해야 한다는 공감의 높아지고 있는 것을 반영한다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 G20 노동·고용 장관회의에서 채택된 권고문의 내용과 이를 둘러싼 배경을 확인해보고 고용의제를 보다 높은 정치적 이슈로 격상시키는 데 기여하고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

또한 이 글은 G20 정상회의 개최를 앞두고 있는 한국의 ‘노동 국격’이야말로 후진적이라는 사실을 환기시키고자 한다. 한국은 노동 기준과 노동을 통한 사회정의의 증진에 있어서 국제적 명성과 권위를 인정받고 있는 ILO에 가입되어 있다. 그러나 ILO가 가입을 희망하는 회원국들에게 강력히 요구하고 있는 핵심협약, 그 중에서도 가장 핵심이라 할 수 있는 결사의 자유 협약(87, 98호)과 강제노동금지 협약(29, 105호)을 비준하지 않고 있다. 노동의 기본권이 제대로 보장되지 않고 노동자 보호의 기초라 할 수 있는 노동조합의 설립조차 부정되는 한국의 현실이 겹쳐져 연상되는 대목이다. 10퍼센트에 불과한 노동조합 조직률, 세계 최장의 노동시간에 시달리는 한국의 ‘노동 국격’은 G20 국가에서 가장 후진적이라 평가할 수밖에 없다.

이번 장관회의는 다음 다섯 가지의 전향적 내용을 담은 권고문을 채택하고 폐막되었다.

- 지속가능한 미래 성장을 담보하기 위한 일자리 창출의 가속화
- 사회적 보호 시스템 강화와 적극적 노동시장 정책의 증진
- 고용과 빈곤 완화를 국가와 글로벌 경제 전략의 중심으로 설정.
- 일자리 질의 향상
- 미래 도전과 기회에 대한 노동력의 준비

이러한 전향적인 내용에도 불구하고 이를 실행할 의지가 의심받고 있는 것이 사실이다. 이번 G20 장관회의가 말의 성찬, 각 국 장관들의 자화자찬에 그칠 우려가 높다는 뜻이다. 장관회의의 불분명한 책임성, 떨어지는 국제적 관심과 감시 때문이다.

더구나 ILO의 권고에 가장 충실하고 고용정책의 시행에 적극적인 유럽의 국가들이 아이슬란드 화산 폭발이라는 불의의 사고로 워싱턴 회의에 참가하지 못했다.

G20 노동·고용 장관회의 권고문이 실행될 수 있도록 국내외의 노력이 배가되어야 할 것이고 이른바 ‘출구전략’이 미숙한 상태로 시행됨으로써 재발할 수 있는 글로벌 경제의 재 침체에 경고를 보내야 한다. 또한 ILO와 같은 국제적 노동기구의 지위가 세계은행, IMF, OECD 등의 다른 국제 경제정책 기구 이상으로 격상될 수 있도록 요구해야 한다.

한국의 임태희 노동부 장관은 이번 G20 노동·고용 장관회의에서 이른바 한국의 ‘녹색 일자리’ 정책을 소개하는 데 중점을 기울인 것으로 알려졌다. 한국 내에서조차 ‘회색 일자리’로 비판받는 정책이 버젓이 국제 회의장에서 거론된 것이다. 여전히 시장에 의존하는 신자유주의적 고용정책에 매진하는 한국의 실상과 이번 G20 장관회의의 권고문은 완전히 반대 방향으로 가고 있다.

본
문

1. G20 노동·고용 장관회의 개최의 배경

G20의 유이(二)한 장관회의

지난 4월 20일과 21일에 걸쳐 미국 워싱턴에서는 G20 국가들의 노동·고용 장관회의가 최초로 개최되었다. 노동·고용 장관회의는 G20 회의에서 재무 장관회의와 함께 유이(二)한 장관회의이다. 그만큼 고용에 관한 의제가 중요한 현안으로 등장하고 있음을 알 수 있다.

올해 11월 한국에서 개최될 예정인 G20 회의는 널리 알려져 있다시피 이른바 서방 선진 7개국회의가 신흥국가들을 포함하는 방식으로 외연이 확대된 것이다. 이러한 외연의 확대는 단순한 형식의 변화 이상의 함의를 가진다. ‘달러’라는 기축통화물 기반으로 금융화를 추구해 오던 신자유주의 경제 질서가 위기에 빠진 상황에서 ‘새로운 국제 질서’는 G7만으로 구축할 수 없다는 것을 의미하기 때문이다. 현재의 국제 정치경제는 금융불안정과 글로벌 불균형이라는 아주 어려운 과제를 안고 있다. 금융불안정의 진원지이자 소비위축의 상황에 놓인 미국과 몇몇 선진국들만으로는 이 과제를 해결하기 어렵다는 것이 대부분의 인식이다.

‘위기 이후’ 현안으로 떠오른 글로벌 고용 문제

한편 G20 회의가 진행되는 과정에서 국가의 적극적 재정지출 정책으로 글로벌 경제 침체의 위기를 일정하게 관리할 수 있게 되었다. 일단 급한 불을 끈 G20 국가들에게 있어 ‘위기 대응’ 과정에서 파생시킨 갖가지 문제들이 또 다른 현안으로 등장하고 있다. G20 회의가 ‘위기 대응’에서 위기 이후‘로 전환되는 성격을 분명히 보여준 것은 지난 해 미국 피츠버그에서 열린 G20 정상회의라 할 수 있다.

바로 이 피츠버그 회의에서 미국의 제안으로 노동·고용 장관회의의 개최가 결정되었다. 피츠버그 회의에서 가장 크게 부각된 화두는 이른바 ‘지속가능한 균형성장 Strong, Sustainable and Balanced Growth’이었다. 이 화두의 등장은 점차 경제회복의 기미를 보이는 글로벌 경제가 여러 거시경제 지표의 호전에도 불구하고 글로벌 불균형과 온존한 자산 거품, 그리고 고용의 문제에 있어서는 별반 개선의 기미를 보이지 않고 있음을 반증하는 것이다.

물론 G20 회의에서 ‘지속가능한 균형성장’이라는 화두가 제기된 배경에는 미국과 영국이 강자로 떠오르고 있는 중국 등 신흥국가들의 책임성과 비용분담을 촉구하고자 하는 의도가 깔려있는 것이 사실이다. 글로벌 불균형의 최대 수혜자이자 문제 해결의 주요 책임자로 이들 국가들을 부각시키고자 한 것이다. 이런 측면에서 볼 때 노동·고용 장관회의가 고용문제에 대한 국제적 협력이라는 명분을 내세우고는 있으나 실질적인 역할을 하지 못할 가능성이 있는 것도 사실이다.

장관회의에서 역할이 부각된 ILO

한편 G20 노동·고용 장관회의의 개최가 결정되자 국제노동기구(ILO)가 가장 적극적으로 움직이고 있다. 노동·고용 장관회의는 아직 G20의 각국 정부와 여론으로부터 크게 관심을 얻고 있지 못한 상황이다. 여전히 G20의 논의가 재무장관, 중앙은행 회의와 FSB(금융안정이사회)가 핵심이기 때문이다. 이번 워싱턴 회의에서도 노동·고용 장관회의의 책임성이 다소 불분명한 가운데 국제적 논의를 이끌어갈 유일한 조직이 ILO가 되고 있다고 할 수 있다.

잘 알려져 있다시피 스위스 제네바에 본부를 둔 ILO는 유엔 산하기구로써 노사 대표와 정부 대표가 각각 1 : 1 : 2의 비율로 총회(국제노동총회, ILC)를 구성한다. 1차 세계대전 직후인 1919년 설립되어 그동안 ‘하루 8시간 노동’, ‘노동은 상품이 아니다.(1946년 필라델피아 선언)’, ‘노동기본권 선언(1998년)’ 등의 목직한 활동으로 노벨평화상을 수상하기도 하였다.

ILO의 주요 연혁

1919년 ILO 헌장제정, 1회 총회(워싱턴) : 하루 8시간 노동 등 6개 협약, 6개 권고 채택
1926년 기준 적용에 관한 감독시스템 마련
1944년 필라델피아선언 “Labor is not a commodity”
1969년 노벨 평화상
1998년 노동 기본권 선언

ILO가 이번 G20 노동·고용 장관회의에서 역할을 하게 된 것은 지난 90년의 역사에서 수행한 각종 노동 및 사회정의 활동에서만 연유한 것은 아니다. 또한 ILO가 보유하고 있는 각종 국제 노동통계의 분석 및 발표 능력에 있는 것만도 역시 아니다. 이상 ILO의 공헌과 능력 이외에도 ILO가 21세기 노동의제로 제시한 ‘Decent Work(양질의 일자리)¹⁾’이 사실상 유일한 국제적 고용의제 기능을 하고 있기 때문

이다. 이번에 G20의 고용·노동 장관들이 한 자리에 모이긴 했으나 국제적 고용 의제를 논의하기에는 준비된 내용들이 없는 탓에 ILO의 고용의제가 그 기초가 된 것은 어찌 보면 당연한 귀결이라 할 수 있다.

2. G20 노동·고용 장관회의의 내용적 기초 : ILO의 글로벌 보고서

ILO는 지난 해 말 G20 노동·고용 장관회의에 제출하기 위해 두 가지 보고서를 발표하였다. 하나는 세계적 경제위기 이후 글로벌 일자리 변동과 관련한 통계적 수치에 관한 것이고 다른 보고서는 위기 상황에서 펼쳐지고 있는 각국의 거시경제 정책의 고용 효과에 관한 보고서이다.

위에서 언급한 ILO의 두 보고서는 G20 노동·고용 장관회의 후 나온 결과물인 권고문(Recommendations)의 중요한 기초가 되었다. 따라서 장관회의를 평가하기에 앞서 ILO의 보고서 내용을 간략히 확인하고자 한다. ILO의 보고서는 장관회의 관련 성과는 별도로 최근 각국의 고용정책 교훈을 살펴보는 데에도 도움을 준다. 다음은 ILO 보고서 "Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience"의 주요 내용이다.

<2010년 현재 글로벌 고용 상황 평가>

- 매우 미흡한 회복 국면
- 실업률의 변화가 국가별로 차이가 나타남
- 개별 국가에서 여성과 남성의 고용성과는 대조적인 경향이 흔히 발견
(대부분의 국가에서 남성 실직이 더 크게 나타났으나, 한국의 경우에는 여성 실직이 더 크게 나타남)

ILO의 글로벌 고용 평가에서 국가별 성과 비교가 주목된다. (아래 표 참조) 경제위기가 각 국가의 GDP와 실업률에 끼친 충격의 정도는 다르게 나타나고 있으며, 일반적으로 GDP 충격이 클수록 실업률 상승폭이 크다. 그러나 독일의 경우에는 GDP 충격이 컸음에도 불구하고 실업률은 거의 정체된 것으로 나타나 국제적인 관심이 집중되고 있다.

1) decent work의 적당한 번역어를 찾기는 쉽지 않다. 괜찮은 일자리, 양질의 일자리 등으로 번역되는 것이 일반적이지만, decent라는 단어에는 '품위' 또는 '품격'의 뉘앙스도 포함된다. 즉, decent work은 인간다운 일자리 또는 노동에 대한 가치를 표현한다.

독일의 고용 성과가 좋은 이유는 노동시간을 감축하면서 해고를 최대한 억제한 효과 때문으로 평가된다. 경제위기 와중에 독일은 주 3,4일제, 하루 노동시간 단축, 일시 조업 중단의 방법을 광범위하게 사용하였다. 이러한 제도는 ‘짧은 근로’를 의미하는 'Kurzarbeit(쿠르츠아르바이트)' 라는 이름으로 널리 알려져 있는데, 독일에서는 감원 조치 대신에 노동시간을 단축하였을 경우 임금 감소분의 약 3분의 2를 고용보험기금에서 보전해 준다. 독일에서는 2009년에 150만 명이 이 혜택을 받았으며, 이는 전일제 일자리 약 50만개, 고용률 1퍼센트에 해당한다. 전 세계적으로 제조업 부문의 고용충격이 가장 커 약 600만 명이 일자리를 잃었음에도 불구하고 제조업 강국인 독일에서는 오히려 고용 충격이 약하게 나타날 수 있었던 배경이 되었다.

표 1. 경제위기가 G20 국가들의 GDP와 실업률에 끼친 충격 (2009년 중의 변화)

		실업률			
		감소	다소 증가 (0~1.5 %p)	크게 증가 (1.51~3.0 %p)	매우 크게 증가 (3.0 %p 초과)
GDP	증가	인도네시아	아르헨티나 오스트리아 브라질 중국 한국 사우디 아라비아		
	다소 충격 (-2.5 ~ 0%)		남아공	프랑스	미국
	큰 충격 (-2.51 ~ -4.99 %)			영국 캐나다	스페인 터키
	매우 큰 충격 (-5.0% 이상)		이탈리아 독일 일본 멕시코		

주: 실질 GDP 변화율, 실업률 변화(%p) 기준

자료: ILO (2010), "Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience" p.3

경제위기와 고용, 노동정책의 교훈

ILO의 보고서는 2009년과 2010년에 집중해서 각 국가별 고용 정책의 실체를 담고 있다. 이를 간단히 표로 요약하면 아래와 같다. 위기 과정에서 실시된 각 국의 고용

정책은 국가별 맥락에 따라 성과의 정도는 달라지겠으나, 아래 표의 내용들은 비교적 공통된 교훈이라 할 것이다.

G20 국가들은 갖가지 고용정책을 펼침으로써 2009년과 2010년에 걸쳐 약 2100만 개의 일자리를 유지, 창출한 것으로 평가된다. 물론 그럼에도 불구하고 이 기간 동안 G20 국가의 실업자는 약 3400만 명이 증가한 것은 사실이다. 다시 말해서 고용정책이 충분하게 실행되었다고 평가할 수는 없다.

G20 국가들의 경험을 보면, 주로 재정지출을 통한 노동수요 자극 정책이 펼쳐지긴 했으나, 이외에도 사회적 보호 조치와 훈련 프로그램들, 그리고 최저임금 정책이나 사회적 대화 정책 등도 중요하게 다루어져야 함을 알 수 있다.

표 2. 세계 경제위기 이후 각종 고용 노동정책의 G20 국가들의 경험

연번	항목	주요 내용
1	정책 패턴의 변화	노동시장 정책이 급격하게 변화하는 경향. 실험적 조치들도 다수 시도. (주요)재정을 통한 노동수요 자극 정책, 사회적 보호 강화 프로그램, 고용 및 기술 증진 프로그램 등이 사용됨
2	G20국가 전체적으로 약 2,100만개 일자리 유지/ 창출	재량적 재정 자극 - 800만('09), 670만('10) 일자리 자동 경제안정화장치 - 620만('09), 미상('10) *같은 기간 실업자 증가는 3,400만
3	재정지출 효과	시기, 규모, 구성 요소 등이 효과성을 결정
4	SOC 재정지출	신흥국가 약 GDP 1%, 선진국 약 0.4% 투자 고용효과는 매우 다양 -경제구조, 정책역량, 기업행위 분산적(Decentralizing) 공공지출이 효과적-중소기업, 지역경제, 노동집약적 투자 유인
5	노동시간 단축	실업률 감소, 기술력 유지, 고용연계에 매우 효과적 소위 '사중손실효과'는 완전히 제거할 수는 없으나 중요 지점은 아님.
6	중소기업 지원	네 가지 정책 범주-금융접근성, 세제혜택, 고용 보조, 시장 기회 제고-로 구분됨. 정부의 SOC 투자가 중소기업 지원 효과를 나타내기 위해서는 다음이 고려되어야 함 1) 정부 발주에 있어 일정 기업규모 이상을 요구하는 조건 폐지 2) 소규모 프로젝트 발주 3) 정부 조달에 있어서 중소기업 비율 특정 4) 고용집약도 높은 중소기업에 우호적인 조건 제시
7	임시 보조금	깊은 침체 국면에서 고용 보조금 정책은 중요한 역할을 함. 정책의 종류와 각 정책의 성과는 국가별로 다양함. 고용유지 보조금, 저임금노동자 감소 타겟팅 보조금, 사회보험료 감면, (취약계층) 신규노동 보조금, 저임금 노동자 소득 보전 등을 사용
8	사회보호 시스템의 확충	실업급여, 건강보험, 연금, 아동 수당 제도 등이 많은 G20 국가에서 확충됨. 이러한 경향은 1997년 동아시아 위기 당시 사회지출을 대폭 감축한 것과 대비됨. 특히 실업급여의 경기역행적 효과가 뚜렷. (독일 등의) 보험료를 감소 정책과 결합할 때 경기역행 효과 확대
9	타겟팅 고용 프로그램	다른 대안이 없을 때, 소위 취약집단들을 타기팅하는 공공부문의 직접 고용 프로그램 사용이 정당화됨.

		전통적인 건설 부문 고용에서 최근 사회서비스 부문, 환경 서비스부문, 공동체 부문(multi-sectoral community-driven program)으로 점차 변화
10	고용서비스 강화	많은 국가에서 공공고용서비스를 확대하고 스태프 채용을 확대 일부 국가에서는 민간고용 agency와의 협력 강화 위기 이전 수 십년 동안 고용서비스 지원자의 의무가 강화되고 재취업의 인센티브가 강화되는 개혁이 이루어져 왔음. 경제위기 이후 이러한 조치들의 성과는 재평가되는 계기가 되고 있음. 취약계층, 이민자, 청년, 노령, 저숙련자 지원이 중요해짐. 장기실업자의 '낙인효과' 감소 때문. 'work-first'에서 'train-first'로의 전환이 일부에서 이루어지고 있음.
11	경기회복 이후를 대비한 훈련 프로그램	거의 모든 국가에서 경제 침체가 돌입하면서 훈련 및 기술 개발 투자 확대가 발견됨. 최근 G20 정상회의는 ILO에 '훈련 전략'을 준비할 것을 요청해 옴.
12	최저임금 유지 또는 상승	독일, 일본, 한국, 러시아, 터키, 영국 등은 평균 실질임금 감소. 브라질, 일본, 러시아, 영국, 미국 등은 최저임금 상승. 최근 임금 정책은 생산성-임금 연계의 해체, 임금불평등의 확대, 중위임금의 정체 등에 대항하는 수단으로 인식되는 경향
13	사회적 대화	위기 상황에서 사회적 대화가 긍정적 역할을 할 수 있는 범위들은 다음과 같음. - 비상적인 재정조치에 대한 사회적 파트너들의 컨설팅 - 각종 기업 및 고용 정책에 대한 지지 - 최저임금 교정에 있어서의 참여 - 비정규 고용 관련 입법화 - 기업 구조조정, 특히 대규모 고용이 동반될 경우의 개입 또는 재정지원 등

자료: ILO(2010), "Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience" 발췌 요약

3. G20 노동·고용 장관회의의 결과 : 채택된 권고문(Recommendations) 주요 내용

4월 개최된 최초의 G20 노동·고용 장관회의는 이상의 ILO 보고서에 바탕하여 이틀 간에 걸쳐 진행되었다. 장관회의에서는 최종적으로 G20 정상들에게 제출하는 권고문을 채택함으로써 폐막이 되었는데, 상당히 전망적인 내용들을 담고 있는 것으로 평가된다. 권고문의 주요 내용들을 확인해 보자.

권고안의 서문

- 권고안은 2008-2010년까지 시행된 각종 경기회복 조치들로부터의 일자리 창출 수준을 높이는 것과 관련된 피츠버그 G20 정상회의의 주장들이 재확인되는 것으로 시작.
- 다음으로 이미 발표된 조치들이 고용회복을 위해 지속되어야 하며 추가적인 조치들도 필요하다고 지적함. G20 국가에서 동시에 글로벌 수요를 촉진하고 보다 많은

일자리를 창출하며 일자리 성장과 소득 향상의 동시적 달성을 위한 조화된 노력을 강조.

- 특히 중요한 부분은 “각국 정부가 위기 이전부터 구축되어 왔던 도전”들에 직면해 있음을 지적한 것임. 노동자와 생산성 이익을 폭넓게 공유해야 한다는 것과 노동자의 기본권과 사회적 대화의 증진이라는 관점이 언급됨. 또한 각 국가의 실제적 노력(best practice), 지속가능한 성장을 위한 교육, 건강 보험과 연금에 대한 접근성 강화(사회적 보호 차원) 등을 지지함.

- 서문의 마지막은 ILO의 배경 보고서를 환영함. OECD와 G20 피츠버그 정상회의에서 명령된 것. 또한 글로벌 일자리 협정과 ILO의 Decent Work 아젠다가 언급되었음. 마지막 문단은 ILO가 G20 논의의 틀이 “강력하고 지속가능하며 균형된 성장”에 강력히 기여하며, 이를 위해 “정책적 조화 (policy coherence)”에 기여해야 한다는 ILO의 권고를 강조하고 있음.

지속가능한 미래 성장을 담보하기 위한 일자리 창출의 가속화

Accelerate Job Creation to Ensure a Sustained Recovery and Future Growth

- “기존 정책의 강화, 고용 조치에 대한 보다 깊은 고려”를 재언급. SOC 투자, 건강, 교육 그리고 공적 안전망에 대한 지원, 그리고 녹색 일자리에 대한 투자가 강조됨.

- “일자리 나누기 또는 유지 프로그램”, 빈곤가구와 취약그룹을 타기팅하는 일자리 정책 권고. 여기서 공공 부문의 긍정적인 효과, 농촌지역의 인프라, 취약아동 프로그램들의 긍정적인 효과를 강조. 장관들은 이러한 조치들이 그 자체뿐만 아니라 내수의 회복을 통해 글로벌 경제에도 도움이 될 것임을 중요하게 강조.

사회적 보호 시스템의 강화와 적극적 노동시장 정책의 증진

Strengthen Social Protection Systems and Promote Active Labour Market Policies

- 사회적 보호 시스템과 적극적 노동시장 정책의 강화. 특별히 실업자 대책들이 대부분 실업자들에게 불리하거나 적절하지 않다는 점을 감안하여 사회적 보호 시스템을 견비한 적극적 노동시장 정책이 강조되고 있음.

- 사회적 보호 시스템에 대한 지출은 회복 기초를 계속 유지하게 함으로써 서비스 제공 일자리 창출이라는 복합적 효과가 기대하고 있음. 이러한 투자들의 긍정적인 거시경제적 효과에 대한 주의를 또 다시 지적함.

- 현금 이전, 영양 보조, 기본 건강 서비스에 대한 공공 지출, 주거 지원, 아동과 노인 및 장애인에 대한 지원 등을 통한 빈곤 가구에 대한 소득 지원을 포함한 다양한 조치들을 통해 기본적인 사회 계층의 요구가 지원되어야 함.
- 사회적 보호 시스템의 확장을 위한 다국적 개발 은행에 의한 지원을 높일 것을 권고함. 그리고 ILO가 이러한 시스템을 설계하고 구축함으로써 많은 국가들을 지원할 것을 요청함. 이는 1990년대에 광범위하게 확산된 세계은행 주도의 접근에 대한 중요한 대안으로 여겨지고 있음.

고용과 빈곤 완화를 국가와 글로벌 경제 전략의 중심에 둬.

Place Employment and Poverty Alleviation at the Centre of National and Global Economic Strategies

- 이 부분은 한 달 전의 초안에서는 없었던 부분임. 각국 정부 정책의 정합성과 조화성, 국제 경제정책에 관여하는 여러 국제기구들에 책임성의 정합성과 조화성을 높일 것을 요구하기 위한 것임.
- 강력하고 지속가능한 균형 성장이 decent work(양질의 일자리)과 사회적 통합, 사회적 지속가능성이라는 우리가 추구하는 미래를 보장해 주는 제도들 사이에 ILO의 참여를 환영함.
- 국제 기구들은 위기와 위기 이후의 정책 활동에 있어 ILO의 기준과 글로벌 일자리 협약(Global Jobs Pact)을 고려해야 한다는 것에 장관들의 의견 일치를 봄. ILO와 IMF, 세계은행, WTO와 OECD 등의 기구들 사이에 협력이 강화되어야 함.

일자리 질의 향상

Improve the Quality of Jobs for Our People

- 이 부분은 현재의 위기가 일어나기 전에도 수많은 국가들이 임금과 고용 그리고 소득 격차 확대 등의 관점에서 악화 또는 정체의 경험을 해 오고 있다는 것을 인식하는 것으로 시작함. 장관들은 이러한 오래된 문제들을 정의하는 “교정 조치”를 요구하고 “최저임금 정책과 사회적 대화, 단체 협상”의 개선을 지지하고 있음.
- 장관들은 비정규 고용의 급격한 확대를 강조하고 많은 국가들에서 “위기가 작업장에서의 기본권을 약화시키거나 청소년, 이민자 등을 포함하는 취약 부문 노동자들의 착취로 이어지지 않아야 한다”는 조치들을 요구함.

미래 도전과 기회에 대한 노동력의 준비

Prepare Our Workforces for Future Challenges and Opportunities

- G20 피츠버그 회의의 “훈련 전략”이 차기 G20 토론토 정상회의에도 전달될 예정. 교육과 생애 훈련을 포함하고 있으나 성장 전략과도 연계할 것을 지적함.

4. 장관회의 평가와 한계

‘말의 성찬’ 권고문이 실제 실행될 지 의문

장관회의에서 채택한 권고문을 보면, ILO와 국제 노동계가 요구해 왔던 몇 가지 사항이 채택되지 않은 점이 있긴 하지만, 전반적으로 현 시기 ‘고용 없는 회복’에 필요한 조치들을 담고 있는 것으로 평가할 만하다.

권고문에 대한 긍정적 평가에도 불구하고 이번 장관회의의 가장 큰 문제점은 이러한 결론들이 과연 실행될 것인가를 신뢰하기 어렵다는 점이다. 장관회의의 결론들은 피츠버그 정상회의나 ILO 보고서를 재확인하는 ‘말의 성찬’은 돋보이지만, 다음 토론토 G20 정상회의에서 어떠한 전략을 논의할 것인지에 대해서는 아무런 언급이 없다. 다음 정상회의, 또는 두 번째 노동장관 회의까지 G20 국가들이 상호 교류를 통해 보다 진전된 권고안을 준비하도록 노동계와 시민사회가 지속적인 압력을 가해야 할 것으로 보인다.

미숙한 ‘출구전략’의 위험이 충분히 언급되지 않음.

장관회의는 마지막 자리에서 경제위기 와중인 2009-2010년 중에 각 국가 정부의 노력으로 약 2100만 개의 일자리가 유지되거나 창출되었다는 ILO의 추정을 재확인하였다. 그러나 노동계에서 지적해 온 바와 같이 같은 기간에 실업자가 전 세계적으로 3400만 명이 늘었고 더 많은 수의 노동자들이 아예 시장에서 소외되고 있다는 사실에 대해서는 언급이 없었다.

더구나 경기회복 프로그램을 위해 확대시켜 온 재정지출이 이제는 재정적자의 위험으로 다가오고 있고, 재정지출을 감축시켜야 한다는 정치적 압력에 놓인 상황에서 미숙한 “출구전략”의 위험에 대해서는 논의가 충분하지 않았다. 이른바 출구전략의 시행은 글로벌 경제의 침체를 다시 촉발할 수 있고 이는 파괴적인 결과를 초래하게 될 것이다.

국제 노동계에서는 “보다 견고한 성장과 보다 풍부한 일자리를 보장하는 적극적 아젠다”를 장관회의에 계속해서 요구해 왔으나 장관회의는 “추가적 고용 조치를 고려한 정책”을 권고하는 언급으로만 그쳤다. 이는 충분하지 않으며 각국 정부는 글로벌 수요와 고용을 지지하기 위한 보다 더 강화된 행동이 필요하다.

ILO의 역할을 획기적으로 강화시켜야

권고문은 빈곤가구의 고용 창출에 목표를 두는 것, 소득 불평등을 교정하는 조치들 - 특히 최저임금 정책과 사회적 대화 그리고 노조와의 단체협상을 위한 제도적 장치 등- 취약 산업부문에 대한 주목 등이 포함되었다. 이는 적절하고도 중요한 언급으로 평가할 만하다. 또한 여기에 ILO 기준과 글로벌 일자리 협정에 대한 국제적 장치를 포함하고 ILO의 역할을 여러 차례 언급한 것도 진전된 것이라 할 수 있다. 국제 노동계는 ILO가 고용과 사회적 보호를 위한 이른바 ‘고용-사회-세계은행’을 준비하는 유력한 기구가 되어야 한다는 주장을 오래 전부터 제기해 왔던. 기존의 세계은행 중심의 국제 개발 정책은 폐기되어야 하며, 다국적 개발 은행은 사회정의와 소득 불균형을 시정하는 데 관심을 두어야 한다는 맥락에 있다. 이번 장관회의에서는 일부 이러한 관점이 포함되어 있는 것으로는 보이나, 확고한 인식의 차원에까지는 이르지 못하고 있다.

또한 국제 노동계는 ILO 총회 형태를 연상시키는 노사정 공동 태스크포스를 설립하여 ‘글로벌 균형 성장’을 지속적으로 점검해야 한다고 주장해 왔다. 이번 장관회의에서는 이러한 공동 태스크포스에 대해서는 아무런 언급이 없다.

이외에도 국제적 경제협력의 가장 중요한 요소 중의 하나로 노동 기준을 포함시키고 하려는 “지속가능한 경제활동을 위한 글로벌 헌장(Global Charter for Sustainable Economic Activity)”의 채택이 실패로 결론난 것도 한계로 지적될 수 있다.

마지막으로 G20 정상회의에서부터 줄곧 강조되어 왔던 “훈련 전략”에 있어서 공급 측 조치만이 강조되고 있는 것은 문제점으로 지적된다. 노동의 질 제고에 있어서 응답 고용주(수요 측)의 책임과 역할에 대한 언급이 있어야 했으나 권고문에는 빠진 것이다.

5. 나가며 : 한국은 ILO 협약부터 비준하라.

이번 G20 장관회의의 권고문은 한국에서도 실제로 시행되어야 할 것들이다. 권고문의 성과와 한계를 감안해 현재 우리나라에서 특별히 강조되어야 할 지점들을 요약해 보면 다음의 세 가지를 지적할 수 있을 것이다.

- 사회적 대화와 집단적 협상에 대한 강화
- 적절한 사회적 보호 시스템의 설립과 강화
- 취약그룹에 대한 고용 창출
- 글로벌 일자리 협약 실행
- G20 논의 틀에서 ILO의 역할

한편 장관회의의 성과와 한계를 논의하기에 앞서 한국이 국제적 기준에 있어서 대단히 후진적인 노동 기준을 갖고 있음을 먼저 언급되어야 할 것이다. 고준담론 같은 장관회의의 권고문보다 더욱 절실한 문제라 할 것이다.

한국의 후진적 ‘노동 국격’을 한눈에 알게 해 주는 것이 바로 ILO 핵심 협약에 대한 비준 상황이다. 우리나라는 ILO가 가입을 희망하는 회원국들에게 강력히 요구하고 있는 핵심협약, 그 중에서도 가장 핵심이라 할 수 있는 결사의 자유 협약(87, 98호)과 강제노동금지 협약(29, 105호)를 비준하지 않고 있다.

ILO의 핵심 협약과 한국의 비준 현황	
- 총 8개	
- 1998년 노동기본권 선언으로 확정. 8개 핵심 협약은 노동기본권의 4대 기본 원칙에 대해 각각 두 개씩의 협약으로 구체화된 것임.	
- 4대 기본 원칙	
결사의 자유 및 단체교섭권의 효과적 인정	
모든 형태의 강제 및 의무노동 금지	
효과적인 아동노동 철폐	
고용 상 직업상 차별 철폐	
- 목적 : 공평을 제거하고 지속가능하며 형평성장을 이룩하기 위한 기본 원칙	

표 3. 미비준 ILO 핵심협약

협약 번호	제목	협약 작성연도	주요 내용
87호	결사의 자유와 조직할 권리 보호	1948	국가의 잠재적 제한이나 침해로부터 결사의 자유 보호 (국가 행정을 담당하는 공무원에게도 적용)
98호	조직 결성 및 단체교섭권	1949	노동자와 사용자의 권리. 노사 각각 상대방 조직에 지배 개입하는 것 금지
29호	강제근로	1930	강제근로의 정의와 예외 규정. 강제근로는 형벌에 처해

			야 합을 규정
105호	강제근로 철폐	1957	강제근로 금지의 구체적 상황 규정

노동의 기본권이 제대로 보장되지 않고 노동자 보호의 기초라 할 수 있는 노동조합의 설립조차 매도되는 한국의 현실이 겹쳐져 연상되는 대목이다. 10%에 불과한 노동조합 조직률, 세계 최장의 노동시간에 시달리는 한국의 ‘노동 국격’은 G20 국가에서 가장 후진적이라 평가할 수밖에 없다.

