

2016.05.23

제 3 호

KLSI

ISSUE PAPER

www.klsi.org

포괄적 노동시장을 위한 재규제 *Re-regulating for inclusive labour markets*

Jill Rubery

(European Work and Employment Research Centre, University of Manchester)

번역 : 홍주환 | 한국노동사회연구소 부소장

[목차]

1. 서론
2. 고용 규제와 내부자/외부자 구분
3. 내부자/외부자 구분을 넘어서
4. 기본틀의 적용
5. 결론

부록

참고문헌

한국노동사회연구소

주소 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

www.facebook.com/ksiedit

<요약>

돌봄노동과 비정규계약, 비공식고용 그리고 조직 경계를 넘나드는 복잡한 고용관계의 증가 등으로 인해 현재의 고용규제가 적절하고 포괄적인 보호를 제공하지 못하고 있다는 국제적 증거들이 증가하고 있다. 그 결과 주류 경제학자들은 고용관련 규제의 철폐를 요구하고 있고, 여타 평론가들도 표준고용관계 및 관련 규제가 오직 내부자들에게만 도움이 되고 있으며 고용상의 지위와 무관하게 보편적인 사회적 보호가 제공될 필요성에 더욱 주목해야 한다고 주장한다.

이 논문은 더욱 보편적인 사회적 보호를 강화하고, 사용자로 하여금 매우 다양한 고용상의 지위에 대하여 고용보호를 확대적용하고 촉진할 것을 의무화하는 것을 결합한 새로운 접근이 필요하다고 주창한다. 이 접근의 핵심 주장은 다음과 같다. 첫째, 사용자들이 너무 많은 비용을 국가에 떠넘기고 복지시스템에 적절한 금전적 기여를 하지 않는다면 사회적 보호는 유지될 수 없다. 둘째, 고용규제는 소득 및 사회적 보호뿐만 아니라 그 외 여러 기능을 한다. 본문에서는 고용규제의 8가지 기능을 확인한 후, 규제를 더욱 포괄적이게 하고 사용자의 책임을 촉진하기 위한 관련 개혁방안을 제안한다. 마지막으로, 더욱 보편적인 사회적 보호와 확장된 고용규제는 주로 국가의 적극적인 태도에 달려 있지만, 노동자와 시민이 자기 목소리를 내고 또 권리의 이행을 감시 및 촉진할 기회를 확대하는 것 또한 고려되어야 한다고 주장하며 관련된 몇 가지 개혁 방안을 제안한다.

포괄적 노동시장을 위한 재규제

Re-regulating for inclusive labour markets

Jill Rubery

(European Work and Employment Research Centre, University of Manchester)

번역 : 홍주환 | 한국노동사회연구소 부소장

* 원문은 <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Portals/0/Documents/international-labour-organization.pdf>에서 확인할 수 있습니다. 이 번역물은 국제노동기구(ILO)의 번역 게재 허가를 받았습니다.

1. 서론

노동시장을 규제하는 방식을 바꾸어야 한다는 목소리들이 여기저기에서 들리고 있다. 여기에는 규제가 시장의 순수한 작동을 왜곡시키는 것으로 보는 주류 경제학자들의 목소리만 있는 것은 아니다. 규제 변화를 요구하는 목소리에는 표준고용관계(standard employment relationship)와 연계되어 있는 전통적인 고용규제 및 사회적 보호가 적용되는 인구 부분의 협소화(Stone & Arthur, 2013; Vosko, 2010), ‘주변부 노동’의 증가(Vosko, 2010) 또는 새로 형성되고 있는 계급인 프리카리아트(precariat)의 부상(Standing, 2011)으로 표현되는 이중주의(dualism)의 증대(Palier & Thelen, 2011) 등을 우려하는 연구자들의 목소리들도 포함되어 있다. 규제가 단순히 비효과적인 것이 아니라 그 자체로 불평등의 원인인지에 대해서 서로 관점이 다르긴 하지만, 이 연구자들은 주류 경제학자들과 마찬가지로, 규제는 내부자들에게 적용되며 외부자에게는 적용되지 않는다는 인식을 공유한다. 그리고 정책적 해결방안으로, 고용상의 지위와 관계없이 사회적 보호를 더욱 포괄적으로 적용하는 쪽으로 이동할 것을 공통적으로 주장한다(Vosko, 2010; Standing, 2011). 한편, 이것은 발전도상국 -새로운 사회적 보호 조치들이 점점 더 고용상 지위와 무관해지고 있고 또 종종 각출하지 않는 방식으로 비공식부문으로까지 확대되고 있는- 이 경제 발전 이후에 겪는 문제이기도 하다.

현재의 규제 및 보호 형태와 관련되어 있는 4개의 주요 문제들은 다음과 같이 구분될 수 있다. 첫째, 여러 나라들에서 고용 및 사회적 보호의 폭이 점점 더 좁아지고 있는 것. 둘째, 사용자를 확정하고 효과적으로 규제하기가 어려운 것. 셋째, 부불(不拂, unpaid) 돌봄노동에 가치가 부여되지 않는 것. 마지막으로, 주변부에서 일하는 자들의 인권 박탈이 증가하는 것. 이것들은 대응이 필요한 중요하고 심각한 공백이다. 그렇지만 이 논문은 주로 사회정책에 집중하는 현재의 개혁안들이 [상기 공백을 메우기에는] 너무 협소하게 규정되어 있다는 주장을 전개한다. 현재 진행되는 논쟁들은 상기 결함들에 초점을 맞추고 있지만, Heinz & Lund(2012)와 Martinez Franzoni &

Sanchez-Ancochea(2013; 2014)가 지적한 바와 같이, 이 논쟁들은 고용과 사회적 보호 사이의 거시-경제적 연계를 놓치고 있고, 또 고용규제의 기능을 사회적 보호의 기능으로 축소시키고 있다. 그리하여 사용자의 행동을 변화시키고자 하는 직접적인 시도를 포기하고 사용자를 방치하고 있다. 사용자들은 특정한 방식으로 고용을 배치함으로써 인센티브를 적용받을 수도 있고 지구적 경쟁 또는 지구적 상품 사슬에 의해 고용의 선택에 있어서 제한을 받을 수도 있다. 하지만 사용자들은 여전히 누구를 어떠한 조건에서 고용할 것인가에 대한 최종 결정을 내린다. 사회적 포괄범위의 확대를 위한 정책은, 사용자들이 더 많은 부류의 사람들을 고용하려 하고 또 제대로 된 일자리 개념에 부응하는 일자리를 더 많이 공급하려 하지 않는 한, 효과적일 수 없다.

이 글에서는 개혁에 대한 미묘한 차이를 갖는 다면적인 접근 사례들이 네 단계로 제시될 것이다. 첫째, 우리는 여러 학문 영역에서 제기되고 있는 개혁 요구에 관한 논쟁들을 검토한다. 둘째, 우리는 △사회정책의 개혁 △사용자 의무의 확장 △강제 및 통제의 강화 등의 3개 항목별로 몇 가지 일반적인 개혁 원칙을 확인한다. 이 세 가지 접근은 사회적 권리를 고용상 지위로부터 분리시킬 필요가 있다는 점을 인정하는 한편, 사회정책이 고용규제에 대한 ‘대체재’가 아니라 ‘보완재’라고 보는 입장을 전제로 한다. 이러한 주장을 전개하면서 우리는 8개의 서로 다른 고용 규제 기능을 밝힌다. 셋째, 포괄적 노동시장을 위한 개혁 프로그램이 담아야 할 것이 무엇인지를 앞에서 밝힌 8개의 기능들 별로 요약한다. 마지막으로, 결론에서는 앞에서 제기된 제안들이 진보적인 규제개혁을 위한 장기적인 정치 프로젝트에 대해 갖는 함의를 살펴본다.

2. 고용규제와 외부자/내부자 구분

고용규제에 반대하여 가장 영향력 있고 지속적으로 제기된 주장은 주류 경제학에서 나오고 있다(Lee & McCann, 2011:3). 이를 대표하는 1994년 경제협력개발기구(OECD)의 일자리 연구(OECD, 1994), 세계은행의 기업 활동 지표(Botero et al., 2004) 등을 떠받치고 있는 전제는, ‘가장 효율적인 시장은 제도적 제약으로부터 자유롭다’는 것이다. 그러나 OECD의 분석(OECD, 2006)을 포함한 폭넓은 증거들(Howell, 2004; Howell et al., 2007; Berg & Kucera, 2008)은 규제와 거시 고용성과 사이의 직접적인 상관관계를 밝히지 못하였다. 결국 경제성장은 이 논쟁을 종식시키지 못하였고 대신에 ‘성과’에서 ‘사회정의’ 이슈로의 용어상의 변화를 가져왔을 뿐이다. 한편, 이렇듯 높은 수준으로 규제가 작동하는 경제가 탈규제화한 경제와 유사한 수준의 성과를 보였음에도(OECD, 2006), 고용규제는 그것이 외부자에 비해 내부자에게 유리하다는 이유로 여전히 유해한 것으로 간주되었다. 사실상 이러한 경험적 발견들은 단지 몇몇 소수의 연구들에 의존하고 있다(이에 대한 논평으로는 Rubery, 2011을 보시오). 또한 이러한 국가비교 연구들은 주변 집단을 포착하지 못하는 위험이 있는 제한적인 제도권 자료를 주로 활용하여 왔다.

이론적이고 방법론적인 비판들에도, ‘내부자/외부자 분석’은 여전히 경제위기 및 그 이후 시기 추진된 고용 탈규제(정책)에 정당성을 부여해 왔다. 예컨대, 유럽연합(EU) 집행위원회(2011: 7)는 “무기계약 노동자에 대한 과보호를 축소하고 외부의 또는 일자리 시장의 주변에 있는 노동자

들에 대해 보호를 제공하는” 개혁을 촉구했다. 그렇지만 [이러한 요구 아래] 실제로 일어난 것은 △유기계약 보호의 축소 △최저임금 인하 △단체협약 확대의 제한 및 기업의 단체협약 침해 허용 등으로 인해 주변 집단에 대한 보호가 약화하는 것이었다(ETUI, 2014).

더욱 놀라운 것은 EU가 추진한 방침 안에는, 규제를 더욱 포괄적이게 하고 긴축 조치에 취약한 집단을 보호하는 정책이 결여되어 있다는 점이다. 이것은 여타 지역에서 경제위기 동안 전개된 상황과 대조적이다. 한국에서는 1997년 경제위기 시 실업보호가 확대되었다(Lee & Yoo, 2008). Freeman(2009)에 따르면, 2002년 아르헨티나 통화위기 당시 고용 및 사회적 보호의 강화가 평가절하에 대한 조정 조치와 함께 이루어졌다. 포괄성을 높이기 위한 적극적 정책이 없는 경우, [포괄적 정책을 모색하기 위해] 더욱 포괄적인 형태의 고용 및 사회 보호를 모색하는 법학 및 기타 사회과학 분야의 연구 성과에 주목할 필요가 있다.

Freedland(2013)은 표준고용관계 규제의 정도와 그것의 고용 관행에 대한 영향이 법률 체제에 따라 중요한 차이를 보인다고 주장하였다. 그렇지만 어쨌든 ‘표준고용관계’는, 표현되는 방식과 의미는 다양하지만, 여전히 선진국 및 기타 국가들에서 고용규제의 이정표가 되어 왔다. 그런데 최근에 발간된 두 개의 영향력 있는 문헌은 표준고용관계의 재생을 모색하기보다는 새로운 패러다임을 추구할 것을 주장하고 있다. 이를 간략히 소개하면 다음과 같다.

먼저, Stone & Arthurs(2013)는 주로 경험적 사례를 제공한다. 세계는 변화하였고, 이제는 더 적은 사람들이 표준고용관계의 적용을 받으며, 그것의 재생에 대한 관심 및 가능성이 적다. 이 연구는 표준고용과 비표준고용 사이의 자의적인 구분을 어떻게 넘어설 것인가에 대한 오래된 법률적 논쟁에 대한 최선의 공헌으로 간주될 수 있다. 이 논쟁의 역사적 맥락을 간단히 살펴보면, Deakin(1986)의 연구는 노동력을 구분함에 있어서 영국 고용법에서의 고용지속성 범주의 역할에 대한 초기의 비판에 해당한다. Collins(1990)는 수직통합조직의 해체로 인해 발생한 계약법상의 복잡성을 지적하였다. Supiot(2001)는 돌봄노동을 포괄할 수 있도록 사회권을 확대하고 또 적용 범위를 협소하게 할 여지를 줄이기 위해 고용상 지위에 대한 규제를 확장할 것을 제안하였다. McCann(2012)은 고용규제를 가사노동자까지 확대할 수 있는 가능성을 탐색하였고, Freedland & Kountouris(2001)는 개별적 고용관계 개념을 주창하면서 현재 자영업으로 다루어지는 다수의 사람들을 포괄하기 위해 규제가 확대되어야 한다고 보았다. 이러한 기존 논쟁의 맥락에 비추어 봤을 때, Stone & Arthurs(2013)은 표준고용관계를 권리의 핵심적인 준거틀로 바라보지 않는다는 점에서 더 많이 나아간 것 같다. 이것은 표준노동관계를 유연하고 더욱 포괄적이게 하며, 또 계약의 다양성 및 생애주기 패턴에 개방적이도록 확대할 것을 제안한 Bosch(2004)의 논의와 대조적이다.

다음으로, 정치경제학자 Vosko(2010)의 저작은 국제노동기구(ILO)와 EU가 채택하고 있는 규제 정책들을 ‘표준노동관계 중심적인 규제 방식’이라고 보면서 거부한다. 표준노동과 비표준노동 사이의 점증하는 분절 문제를 해결하기 어렵다는 것이다. Vosko는 표준노동과 비표준노동 사이의 구분, 그리고 지불노동과 부분 돌봄노동 사이의 구분을 만들어내는 표준노동관계에 대해 좀 더 이데올로기적 입장을 취한다. 요컨대 비표준노동 형태에까지 확대하거나 돌봄노동을 포함시키는 방식으로 표준고용관계를 살리기 위한 노력은, 표준고용관계에 근접한 집단들에 대해서만 보호를 제

공하는 것이고, 따라서 새로운 구분과 위계를 재설정하게 된다는 것이다. 이러한 분석은 “고용관계로부터 사회권으로의 전환”을 주창한 Fredman(2004: 301)의 논의와 같은 법학자들의 논의에서도 찾아볼 수 있다.

Vosko(2010)와 Fredman(2004)에게 있어서, 표준고용관계는 불평등의 구조적 원인이자 시대착오적인 방식이다. 그 대안적 방안은 노동력 전반에 대해 동등한 대우를 보장하기 위해 모든 형태의 노동에 평등한 지위를 부여하는 것이다. Vosko는 돌봄노동에 대한 Supiot의 제안이나 표준노동관계의 적용범위를 확대하자는 Bosch(2004)의 주장이 그럴 듯하지만 부분적인 해결책일 뿐이라고 본다. Vosko가 보기에 이탈을 측정하기 위한 표준의 설정은 불가피하게 위계를 세우게 되며, 표준이 제공하는 여타 기능들 특히 정규적이고 충분한 일거리를 제공하도록 사용자에게 의무를 부과하는 역할과 같은 것들을 제대로 고려하지 못한다. 하지만 모든 형태의 고용을 하나의 범주로 묶으면 사용자들은 침체기 동안 고용계약 유지라는 일반적인 의무를 점차로 벗어던지려 할 수도 있다(Supiot, 2001). Stone & Arthurs(2013)은 이러한 추세가 이미 시작되었고 되돌리기 힘들게 되었다고 보지만, Vosko와 Fredman은 고용관계에서의 지속성에 특권을 부여하는 것이 그 자체로 차별적이고 분열적이라고 본다.

이 두 책은 정책의 재건에 대한 입장에서도 매우 다르다. Stone & Arthurs(2013)는 재규제를 위한 거대한 체계를 제시하지 않고, 정치적으로 재규제를 꺼리는 분위기에서 실현가능할 것 같은 정책들에 초점을 맞추면서, 주로 새로운 형태의 규제에서의 미시 수준 실험들과 관련된 사례들만을 제출하고 있다. 이와는 달리 Vosko는 초국적 지구시민권의 발전이라는 개념을 가지고 취약임노동과 표준임노동, 저불노동과 부분돌봄노동, 그리고 시민과 비시민 사이에 그어진 구분에 대처하는 세계라는 “대안적 상상력”을 제공한다. 그러나 어느 접근방식도 여기서의 목표에 부합하지 않는다. Stone & Arthurs의 실현가능성에 대한 강조는 일련의 개혁 원칙에 반하는 것으로 평가되는 최근의 실험들을 배제한다. 반대로 상상력에 대한 Vosko의 논의는 즉각적인 실현가능성을 넘어서는 것이다. 토론은 원칙적이지만 구체적인 행동가능성은 모호하며 주요 행위자들이 특정되지도 않는다. 더욱 보편적인 권리 전달은 암묵적으로 국가에 기대고 있지만, Vosko의 초국적 시민권이라는 상상력에서는 초국적 국가 행위에 암묵적으로 의존함으로써, 국민국가는 권력과 정당성을 상실한다.

고용규제의 핵심에 있는 표준고용관계의 지속가능성에 관한 논쟁은 평행선을 달리고 있으며, 이중주의라는 용어와 관련되어 있는 내부자/외부자 구분의 발전 또는 강화에 대한 여타 사회과학의 관점들과 겹친다. 이 논쟁에는 다음과 같은 논의들이 포함된다. △정치 개입에서의 내부자/외부자 구분에 대한 정치학의 분석(Rueda(2005) 및 그 동료들의 논의 참조) △생활기회에 대한 외부자 지위의 생애단계별 영향 및 기타 원인을 축소시킬 수 있는 이행적인 노동시장에 관한 학제간 논쟁(Schmid & Gazier, 2002) △새로 등장한 강화되고 있는 이중주의에 대한 노사관계 및 사회정책에서의 논쟁(특히 Palier & Thelen(2010), Emmenegger(2009), Hassel(2014) 참조) △현재의 고용형태 및 사회보호에 내재되어 있는 젠더관계의 불평등에 관한 페미니즘 논쟁(Vosko, 2010; Fredman, 2004; Wajcman, 1991) 등등.

특정 학문분과로 구분하기 어렵지만, 이 넓은 분야에서 아마도 학술연구 영역 외부에 가장 잘

알려진 연구는 Standing(2011)의 ‘프리카리아트의 부상’에 관한 분석이다. Standing(2011)은 고용 및 사회보호에 대한 기존의 접근들을 강하게 비난하고 있는데, 그것들에 △노동자주의적(고용상 지위에 부여되는 보호에 대한 비판) △위계적(차별금지 정책이 주로 지위상 이득을 얻는 여성들에 제한되어 있다는 것) △강제적(예를 들어, 조건부 사회정책의 증가가 실업자 및 비경제활동인구에게 나쁜 직업을 강요한다는 것)이라는 딱지를 붙이고 있다. Standing의 해결책은 시민들이 스스로 결정을 내릴 수 있도록 모든 사람에게 기본소득을 제공함으로써 노동의무의 증대를 역전시키는 것이다. Standing에 따르면 사용자들은 사람들이 일하도록 설득하여야만 할 것이다. 일하도록 하는 압력에 저항할 권리가 침해되는 것에 주목하고, 또 사용자가 사람들이 일하도록 유혹해야 하는 대안적인 세상을 상상하면서, Standing의 연구는 현재의 “일 먼저” 주술에 대한 참신하고 중요한 비판을 제시하고 있다. 이를 바탕으로 스칸디나비아의 성인 노동자 모델을 유토피아로 간주하는 생각을 공격한다.

이러한 Standing(2011)의 분석과 해결책에 대해, 굳이 Stone & Arthurs의 실현 가능성 검증을 들이대지 않더라도, 두 개의 핵심적인 비판이 제시될 수 있다. 첫째, 표준생활기준을 보호하기에 적합한 기본소득을 보장하는 장기적인 사회적, 경제적 및 정치적 조건이 정해져 있지 않다는 것이다. 진보적 정부는 합리적으로 관대한 기본소득을 도입할 수 있지만, 몇몇 유럽 나라들에서 긴축과 함께 사회보호가 빠르게 삭감되어온 것에서 볼 수 있듯이, 이것은 여전히 추후에 손상될 수 있다. 두 번째 비판의 초점은 모든 고용규제를 시장에 남겨두자는 Standing의 제안이다. 이를테면 그는 일자리의 전면적 상품화를 요구함으로써 -이렇게 되면 일이 자발적인 것이 될 것이므로- 부당한 관행 및 종업원과 경영진 사이의 권력관계상의 모든 이슈가 노동자주의적 보호의 필요 없이 확실히 해결될 것이라고 제안한다. 그러나 Vosko가 논의한 바와 마찬가지로, 보호의 기능은 시민들 사이의 사회적 보호와 연대에 관한 것이며, 사용자에게 책임을 지울 필요에 관한 것이 아니다. 조직은 복잡한 정치적 제도이다. 따라서 [Standing 중점적으로 제안하는] 노동시장 중단이라는 위협이 어떤 상세한 “노동자주의 규제” 없이도 공정한 대우를 확보하는 데 충분한 수단이 될 것 같지는 않다.

Standing은 프레카리아트가 사회적 보호로부터 점차적으로 배제되고 또 주류 정치로부터 단절되는 경우의 정치적 불안정 위험에 대해서도 고려하고 있다. 이것은 Rueda(2005) 및 그 동료들의 연구와 맥을 같이 하는데, 그 연구의 전제는 정부가, 가끔은 외부자를 희생시키면서 중위투표자를 보호하고자 하고, 그에 따라 그 배제와 우익의 급진적 정치운동을 초래한다는 것이다. 이러한 배제 정책은 더 보수적이거나 신자유주의적인 체제뿐만 아니라, 사회민주주의 체제에서도 발견된다. 더구나 King & Rueda(2008)에 따르면, 자본은 값싼 노동을 추구하는 내재적인 경향이 있다. 만약 노동시장체제가 너무 높은 수준의 최저임금 수준을 설정하면, 값싼 노동은 더 비공식적이거나 비정규 부문에서 발견될 것이고, 따라서 모든 사회는 그 기능적 등가물을 갖게 된다는 것이다. 이러한 입장은 주변 노동자들을 보호하고자 하는 노력이 오히려 비생산적일 수 있으며, 돕고자 하는 이들에게 해가 될 것이라는 주류 경제학의 입장과 매우 유사하다. 그러나 그들의 주장은 불확실한 데이터에 기초하고 있다. 예컨대, 스웨덴 비정규노동의 높은 비율(King & Rueda, 2008: 292, and table 7)이 이러한 주장을 정당화하기 위해 사용되었다. 하지만 스웨덴의 파트타

임 노동은 더 규제되고 숙련노동이며, 더 높은 임금을 받는다는 사실은 논의되지 않았다. Rueda의 접근은 Schmid & Gazier(2002)가 내놓은 이전의 이행기 노동시장 분석과 대조적인데, 이들은 제대로 된 정책혁신은 외부자가 일자리를 얻는 기회를 갖는 대신 내부자는 라이프 싸이클에서의 유연성을 얻게 되어 지속적 장시간 고용의 필요성 함정에 덜 빠질 수 있게 함으로써, 모두에게 이로운 결과를 가져올 수 있다고 주장한다. 이렇게 더 적극적인 접근을 함으로써 내부자와 외부자 사이의 일정한 이해관계 정렬이 가능할 수 있다. 한편, 이는 외부자가 내부자보다 고용보호에 정말로 덜 우호적인지에 대해 의문을 제기했던 Emmengger(2009; 2010)이 Rueda를 비판하면서 취한 입장과 궤를 같이 한다.

Palier & Thelen(2010)은 프랑스와 독일과 같은 나라들에서 이중주의가 증가하는 것에 대해 새로운 설명을 제시한다. 그들은 이러한 경향을 서로 밀접하게 결합되어 있는 노사관계, 노동시장 및 사회보호체계에서의 변화가 서로 보완적이고 강화시키는 과정을 거친 결과로 바라본다. 즉, ‘자본주의 다양성 관점’에서 가설로 제기되었던 안정성과 포괄성을 촉진시키는 제도적 상보성이 아니라, 이러한 상호의존성이 노동조합, 사용자 및 국가가 주변부의 희생 아래 핵심부를 보호하고자 함으로써 이중주의를 향한 추동력을 창출하였다는 것이다(Hassel, 2014도 보시오). 그런데 이 연구는 -예를 들어 더 많은 여성과 더 많은 이주자를 포함하는 쪽으로의- 노동력 변화가 발생하고, 따라서 이중주의의 증대는 부분적으로 이전에 배제되었던 집단, 특히 독일의 경우 여성의 노동시장 통합에 따른 것일 수도 있다는 점을 간과한다. 그렇지만 이 분석들은 비정규적이고 유연한 고용을, 사회보호에의 접근에 있어서 분절의 증대와 연결시킨다. 이것은 사회보호, 돌봄서비스, 가족체계, 교육체계, 생산 및 무역 등을 포함하는 한 사회모델의 핵심적 제도 영역을 서로 연결시키는 데 있어서 고용이 수행하는 중추적인 역할을 보여준다(Rubery, 2010). 이러한 상호연결의 현실태가 의미하는 바는, 사회보호체계로의 변화는 고용체계와 함께 조화를 이루고 또 고용체계에 의해 유지되어야 할 필요가 있다는 것이다(Heinz & Lund, 2012). 따라서 고용과 사회보호를 변화시키기 위한 정책은 각각의 사회모델 구조에 특수한 것으로 보이는 서로 다른 영역들 사이의 연계를 고려할 필요가 있다(Bosch et al 2007; 2009).

영역들의 상호연결에 대한 이러한 강조는 페미니즘 연구의 내부자/외부자 논쟁에 대한 관점과 같은 맥락에 있다. 페미니스트들은 표준고용체계가 노동시장제도의 기능으로서만 종종 잘못 간주되어, 표준고용체계가 의존하고 있는 가족 및 재생산영역에서의 제도적 배열을 무시한다는 점을 문제 삼는다(Vosko, 2010; Fredman, 2004; Wajcman, 1991). 여성의 돌봄노동은 남성이 표준고용체계에 참여하고 사용자가 고용의 지속성과 긴 노동시간을 요구할 수 있는 전제가 된다. 이 분석은 단지 표준고용체계 개념 유지가 바람직하다는 것에 대해 의문을 제기할 뿐만 아니라, 더 많은 사회보호가 가계경제를 돌보는 보이지 않는 외부자에게 전달되도록 하는 통합적 접근의 개혁을 요청한다.

3. 외부자/내부자 구분을 넘어서

이상의 다양한 논쟁들은, 점점 더 그 중요성이 증대하고 있지만, 대부분 그동안 항상 존재했던 현재의 규제체계가 안고 있는 많은 단점들을 강조한다. 이를 개괄하여 보면, 고용규제와 사회적 보호의 개혁과 부활과 관련된 주요 이슈에는 다음의 4가지가 포함된다.

- ① 많은 나라들에서 고용 및 사회보호의 범위가 점차 좁아지고 있는 것.
- ② 책임 있는 사용자를 특정하고 효과적으로 규제하는 것의 어려움.
- ③ 부분 돌봄노동에 대한 가치 부여의 결여.
- ④ 주변부에서 일하는 사람들에 대한 인권 박탈의 증가.

상기 4개의 문제는 더 큰 포괄성을 위해 고용 및 사회적 규제의 광범위한 개혁을 추구할 충분한 동기를 제공한다. 이에 대한 진보적인 개혁의제는 내부자/외부자라는 고집스럽고 잠재적으로 악용될 수 있는 구분 방식으로부터 분리되어야 한다. 또한, Hirshman(1991: 11)이 “고집의 수사학”이라고 이름붙인, 진보적 정책에 반하여 사용되는 전술을 회피하기 위해 새로운 개혁의 언어가 만들어질 필요가 있다. 이를테면 규제들이 배제된 자들에게 손해를 입히면서 상대적으로 특권적 종업원들을 지지하기 때문에, 진보적 규제 -여기에서는 고용 보호-의 지지자들은 잘못 지도되고 있거나 또는 부정직한 것으로 간주되는 함정을 피해야 한다는 것이다. 이러한 인식 틀에서는 더 넓은 불평등은, 예를 들어 노동과 자본 사이의 불평등은 간과될 수도 있다. 긴축정책 조치들은, 그것이 취약한 사람들에게 더 해가 됨에도, 이렇듯 특권적 지위를 과도하게 누리는 노동자들에 대한 보호를 줄이겠다는 수사에 의해 촉진되어 왔다(그 변화와 관련해서는 ETUI, 2014를 보시오). 그런데 한편으로, 모든 직업에 대한 경쟁의 증가가 외부자에게 불이익이 될 수 있다는 주장도 가능하다. 외부자들은 차별과 편견으로 인해 고용에 접근함에 있어서 어려움을 겪는 집단에 속할 가능성이 더 크다. 따라서 Emmenegger(2010)가 주장하듯이, 고용안정에 대한 선호는 차별 위험의 차이를 반영한다. 실업자, 여성, 고령 노동자들과 같은 외부자들은 개인적으로 직업안정을 확보할 가능성이 적음에도 [다른 조건을 포기하고] 직업안정을 선호할 수 있다. 나아가 현재의 보호에 반대하는 주장은, 더욱 포괄적인 방식으로 안정성을 재건하고자 하는 명백한 정치적 의지가 없다면, 제도화된 보호의 해체를 촉진하는 방향으로 귀결될 위험이 있다.

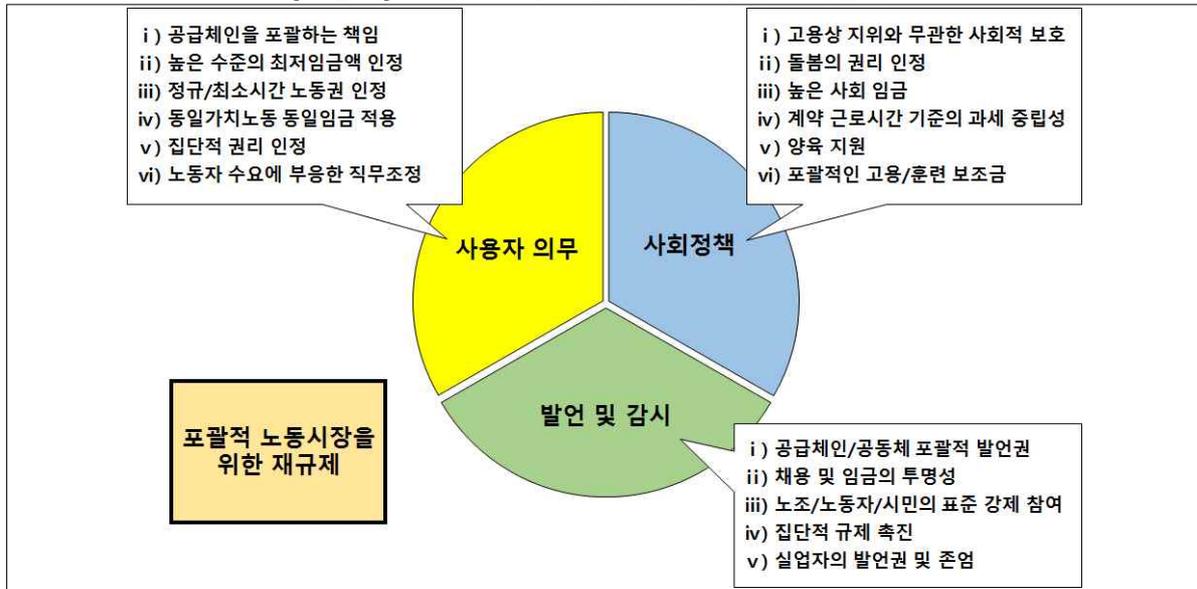
대안적인 고용정책은 불안정적인 직업에 종사하는 사람들에 대한 더 나은 보호 형태를 개발할 뿐만 아니라, 불안정한 고용 추세를 멈추거나 역전시키길 수 있는 방침을 포함할 필요가 있다. 앞의 문제에만 대응하는 것은 고용계약 조건을 결정하는 핵심 행위자인 사용자의 책임성을 사실상 무시하는 것이다. 분절 이론에 따르면, 분절되거나 분할된 노동시장을 만드는 것은 사용자의 선택, 투자 및 유지 결정이다(Osterman, 1984; 1994; Rubery, 1978; 2007). 이러한 분화는 다양한 형태의 사회적 층화에 의해 영향을 받을 수 있다. 하지만 표준노동규제가 제기하는 ‘성인’의 이상형에 부합하지 않는 사람들에 대해 고용 기회를 제한하는 구분을 강화하고 재생산하는 것은, 결국

사용자의 행위이다. 사용자 개념의 불완전성 증대(Weil, 2012; Marchington et al., 2005; Prassl, 2015를 보시오)도 고용관행에 대한 사용자의 영향을 통제하고 틀잡기 위한 노력을 축소시키는 이유가 될 수 없다. 대신에 공급 체인과 프랜차이즈 망을 포괄하는 더 많은 ‘공동 사용자의 책임성’이 요구될 수 있다(Weil, 2012; Marchington et al., 2005). 더 많은 고용이 일국의 법적 경계 외부에서 활동하는 클라이언트에 의해 통제되면, 양질의 노동 조건을 촉진하기 위한 국가 규제를 사용하기가 더 어려워진다. 그런데 이 주장은 국제적인 규제 노력을 더욱 강화하기 위해 사용되어야 한다. 이 논문에서는 상세하게 다루지 않지만, 국가 행위의 폭이 제한된다는 인식 또한 과장된 것일 수 있다. 매우 규제적인 경제와 탈규제적인 경제가 글로벌 시장에서 계속 경쟁하고 있는 발전진산업국가들 사이에서는 특히 그렇다. 또한 탈규제화된 자유시장경제에 대한 연구들에 따르면, 그 결과는 동일하게 낮은 수준의 고용조건 창출이 아니라 고용조건 및 보상의 분산 증대다. 이것은 준(準)지대(rent)의 배분에 사용자 재량권이 행사되고 있는 것을 의미한다(Simon, 2010).

이 주장은 개혁의제에 국가가 정하는 사회정책만이 아니라, 사용자의 의무에 대한 강화도 포함할 필요가 있다는 것을 의미한다. 이 의무들은 국가 또는 단체교섭 또는 그 모두에 의해 만들어질 수 있다. 그 메커니즘이 무엇이든지 -영국의 맥락에서 적어도 처음에는 대체적으로 국가가 제정한 것이 될 것인데, △새로운 권리를 발전시키는 방법뿐만 아니라 △[노동자의] 주장을 촉진하고, △[사용자의 의무를] 강제하며 권리와 규제를 감시하는 방법 또한 발견될 필요가 있다. 이러한 세 측면에 대한 장기적인 접근방법은 [그림 1]에 제시되어 있다.

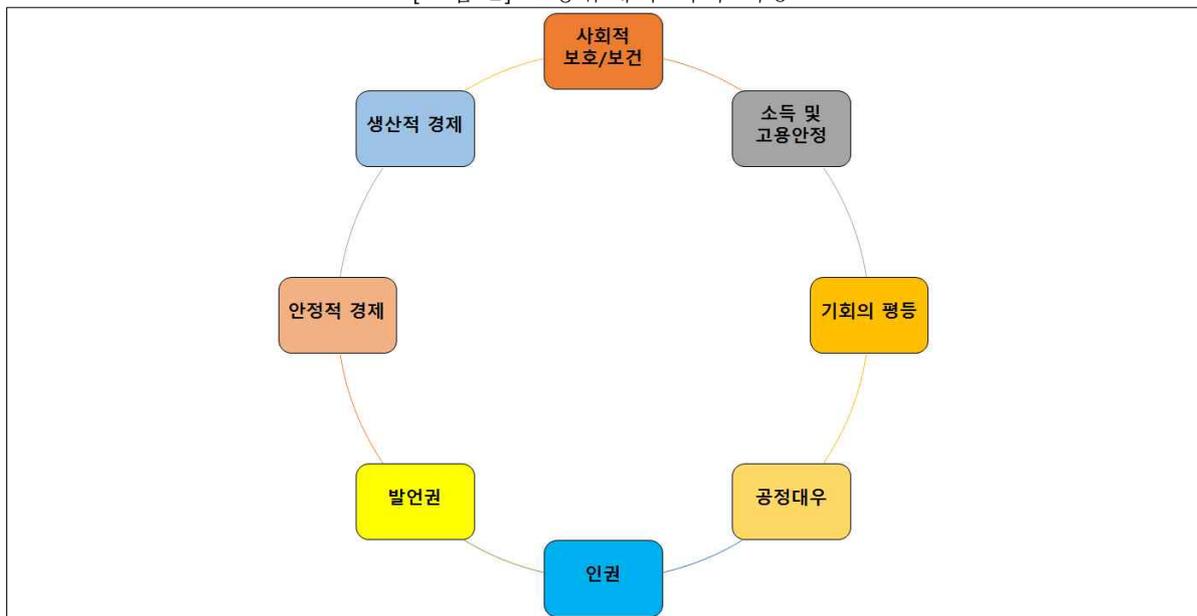
세 개의 핵심 주제가 여기서 제안된 전략을 관통하고 있다. 즉, △사회적 권리와 보호를 고용상 지위와 분리시키는 것, △노동에서의 권리를 비정규 및 주변 노동력 집단에까지 확장하는 것, △공정한 대우에 대한 감시와 압력을 촉진하기 위해 고용관행상의 투명성을 촉진시키는 것 등이 바로 그것이다. 앞의 두 주제는 일반 원칙이다. 예를 들어 Standing과 Vosko의 연구에 나타난 것과 같이, 고용관계에 대한 대안으로 새로운 형태의 사회적 보호를 제안하는 것은 개혁 필요성의 일부에 대해서만 부응할 뿐이다. 이는 이중주의와 불안정의 주된 원인이 사용자의 전략과 행위임에도, 전체적인 그림에서 사용자를 지워내는 것이라는 볼 수 있다. 또한 사회정책 제안을 사용자에 대한 규제와 분리시키는 경우, 표준고용관계 방식의 고용을 확대할 뿐, 표준고용관계에 있지 않은 자들을 대상으로 저지르는 불법에 대한 처벌은 축소될 가능성이 더 커진다. 이러한 조건은 대안적 정책이 점진적이고 소규모적인 변화를 제안하는 Stone & Arthur의 방식을 넘어설 것을 촉구한다. 한편, 세 번째 주제인 투명성에 대한 강조는, 부분적으로 더 집단적인 반응을 촉진할 명확한 기회 의 부재에 대한 반응이다. EU는 최근 동일임금 주장 추구의 근거가 될 수 있는 정보를 제공하면서 투명성의 중요성을 강조했다. 불평등에 대한 인식의 증대는 불공정 임금에 대한 새로운 집단적인 반응을 자극할 수 있다. 미국에서 점거 운동(occupy movement)에 이은 불평등 논쟁의 시작과 함께 발생한, 패스트푸드 노동자 및 기타 저임금 노동자들의 파업과 같은 반응은 그 대표적인 사례라 할 것이다(Milkman, 2013). 사실상 더 많은 투명성, 그리고 사용자가 더 공개적으로 책임지도록 하는 정보의 사용 없이, 포괄적인 노동시장이 마련될 수 있을 거라 상상하기는 힘들다.

[그림 1] 포괄적 노동시장을 위한 정책 프레임워크



[그림 1]에 제시된 세 방향의 접근의 전제는, ‘고용이 경제 및 사회 체계의 중추적 역할을 하기 때문에, 고용보호의 기능은 사회적 보호 제공에 결코 한정되지 않는다’는 것이다. 고용은 많은 시민의 일상 경험을 형성할 뿐만 아니라, 생산과 사회적 재생산의 접착면으로 작동한다(Rubery, 2010). 한편, 고용 중심성은 그것의 다면적 성격과 결합돼 있기 때문에 개혁의제는 더욱 다면적이 될 필요가 있다. 이러한 입장에서 봤을 때 [그림 2]에 제시된 최소 8개의 고용규제 기능이 개혁의제에서 다루어질 필요가 있다. 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

[그림 2] 고용규제의 여러 기능



첫째, 고용규제는 비고용 기간 동안 종업원의 사회적 보호에 대한 접근을 구체화한다. 표준고용 관계가 여러 배제 효과를 낳게 하는 것이 이 지점이다(Vosko, 2010; Standing, 2011). 따라서 주요 이슈는 더욱 보편적인 사회적 보호와 더욱 확장된 탈상품화를 마련하는 것이다. 하지만 최근의 연구자들이 밝힌 바와 같이(Heintz & Lund, 2012; Martinez Franzoni & Sanchez-Ancochea, 2013), 복지국가의 재정적 기반이 주로 공식적 고용에만 기초하는 경우에는 세금체계 외부의 비공식고용 관행에 대한 보편적 보호가 지속될 수 없을 수도 있다. 따라서 사회적 보호 문제는 고용 개혁 없이 해결될 수 없으며, 고용과 사회적 보호 사이의 양방향 상호작용이 인식될 필요가 있다.

고용규제의 두 번째 목표는, 사회적 재생산을 위해 소득의 안정을 제공하는 것이다. 예컨대 노동시간이 보장된 표준고용과 노동시간이 일정하지 않은 불안정 비표준적 직업 사이에 강한 분리가 존재할 수 있다. 이런 경우 사회적 보호는 예를 들어 고용수당과 같은 것을 통해 일부 보장될 수 있지만, 그 비용 문제는 다시 사용자의 행위에 의존한다.

고용에 대한 접근권은 세 번째 목표다. 노동시장 배제는 사용자의 선택적 채용 정책의 결과로 간주될 수 있기 때문에 규제되어야 한다. 예를 들어 차별받지 않을 권리의 보장은 배제 및 주변화에 대한 중요한 보호가 될 수 있다. 고용규제의 네 번째 목표는 고용 위계구조 속에서 공정한 대우를 확보하는 것, 즉 공정한 조건과 공정한 과정이다. 현재의 내부자들은 직접 혜택을 받지만, 외부자들은 고용이 가능할지라도 대부분 불공정한 조건과 자의적인 관리의 위협에 처할 수 있다. 따라서 개혁은 현재 주변화되고 비표준적인 노동자들에게 공정한 대우를 확대하는 방법, 그리고 균열된 사용자 책임 아래에 있는 고용에 대해 규제의 적용 범위를 재고하는 방법에 초점을 맞출 필요가 있다(Weil, 2012; Marchington et al., 2005). 고용규제의 다섯 번째 목표는 차별받지 않을 권리, 존엄성에 대한 권리 등을 포함한, 인권에 대한 존중을 확보하는 것이다(Sayer, 2007). 더욱 포괄적인 규제체계는 고용 외부에 존재하는 사람들의 인권을 보장할 필요가 있다. 이들은 [정당한 제도적] 혜택을 요구할 때 국가기관으로부터 부당한 압력과 강요에 처하기 쉽기 때문이다(Chan & Bowpitt, 2005). 규제의 여섯 번째 목표는 노동자의 발언 및 대표에 관한 권리를 확보하는 것이다. 개혁 의제는 작업장 내외에서 더욱 포괄적인 권리가 보장되도록 하는 데 초점을 맞출 필요가 있다.

마지막 두 가지 고용규제 목표는 ‘경제적 안정’과 장기적인 ‘생산성 증가’를 촉진시키는 역할을 하는 것이다. 이는 거시경제와 관련되어 있다. 이러한 안정성 및 생산성 증가라는 고용규제의 기능은, 예를 들어 불경기에 일자리 나누기로 혜택을 받을 수 있고, 또 암묵적 지식과 숙련으로 생산성 증가에 기여할 수 있는 내부자들의 지위를 강화하는 것으로 보일 수도 있다. 그렇지만 이는 결국, 안정성 및 고(高)생산성이라는 전반적인 목표들을 기각하지 않으면서도 어느 정도까지 혜택이 확장되고 일반화될 수 있는지를 밝히는 문제이다.

따라서 개혁 의제는 표준고용관계와 연계된 배제 문제에 대처할 필요가 있으며, 좀 더 야심차게 추진될 필요가 있다. 사회모델에 대한 ‘사용자’ 및 ‘고용관행’의 지속적인 중심성을 전제로 한다면, 개혁의제에는 사용자가 좀 더 포괄적인 고용관행을 책임지고 또 촉진하도록 하고, 더불어 더 보편적인 사회적 보호를 제공하도록 할 수 있는 정책들이 포함되어야 한다.

4. 기본 틀의 적용

부록에 실린 [표 1]은(20-21쪽 참조) 앞에서 살펴본 고용규제의 8개의 목표를 관통하는 개혁 의제의 개요를 제시하고 있다. [표 1]의 첫째 열에는 8개의 목표별로 내부자/외부자 프레임과 관련된 현재의 문제들이 제시되어 있다. 이어지는 3개의 열에는 △사회정책 개혁 △사용자 의무의 확장 △규제에 대한 순응 및 감시를 개선하기 위한 방법 등을 담았다. 여기서 마지막 문제가 중요하다. 요컨대 작업장에서 노조가 쇠퇴하고 있고, 또 규제가 미치는 영향이 불확정적일 뿐만 아니라(McCann et al., 2014), 규제가 견제와 균형 없이 수행되는 경우 경영진의 관점에서 재해석될 수 있다는(Dean et al., 2011) 증거들이 고려되어야 한다. 이러한 증거들을 고려한다면, 규제의 준수를 촉진하기 위한 새로운 전략들은, 그 목적이 저임금노동의 사용자에게 대한 일반적인 통제를 증대시키기 위한 것일 경우, ‘생활임금 캠페인’ 등 작업장 외부에서 전개되는 새로운 사회운동의 지지를 끌어들이는 것이 중요하다는 전제 위에 수립되어야 한다.

[표 1]의 목적은 구체적인 정책을 제시하는 것이 아니라 일반적 원칙에 기초하여 개혁에 관한 모형을 제공하기 위한 것이다. 실현가능한 개혁은 각각의 국가적 맥락에 따라서 다를 것이기 때문이다. 즉, 포괄성과 관련하여 현존의 규제가 결여하고 있는 것을 확인할 수 있도록 하고, 이에 기초하여 더욱 포괄적인 고용 및 사회체계를 위한 개혁의 방향을 확인하도록 하는 것이 목표다. [표 1]에 제시된 다수의 개혁안들은 아직 시도되거나 검증되지 않은 것들이며, 따라서 이에 대한 아래 검토는 사변적일 수도 있다. 하지만 그것은 [주류 경제학자들이 주장하듯] 탈규제된 노동시장이 더 효율적이라거나, [앞에서 살펴본 연구자들이 주장하듯] 고용보호를 넘어서는 사회적 보호를 촉진하는 중요하다는 주장 등, 내부자/외부자 논쟁 내부에서 제안된 여타 논의들의 경우도 마찬가지이다. 아래에서는 [표 1]에 요약된 개혁 방향을 논의하면서, 그에 따르는 특정한 규제 조치들 또는 접근방식들 중 몇 가지 사례를 검토할 것이다.

4.1 사회적 보호 및 보전에 대한 접근

고용상 지위와 사회적 보호가 서로 얽히게 된 [역사 및 제도적] 기원은 나라마다 다르다. 예를 들어 영국에서 고용에 대한 규제의 형성은 사용자가 사회적 보호 규제 및 체계를 준수할 필요성이 증대한 것과 연결돼 있다(Deakin & Wilkinson, 2005). 한편, 사회적 보호가 ‘보험 원리’를 따르는 경우, 고용상 지위와 사회적 보호의 연계가 강하다. 또한 사회보험 수혜 인구와 사회복지 적용 인구 사이의 간극 혹은 불평등이 클 가능성이 높다. 사회적 보호를 고용경력과 연계시키는 방식은, 각국의 특정 자격 범주 및 고용유형에 따라, 기간, 지속성, 노동시간 및 고용계약상 지위 등으로 다양하다(Leschke, 2007a; 2007b). 예컨대 Leschke(2007a)는 4개국을 조사한 연구에서, 동일하게 국제노동기구(ILO) 실업자 규정에 의거하더라도, 그 중 사회복지급여(social benefit) 수급자격을 갖는 실업자의 비중은 국가별로 매우 큰 차이가 있음을 확인했다. 어떤 나라들은 사회복지급여를 시민권과 연계했다. 예를 들어 덴마크와 네덜란드에서는 전체 사회복지급여에서 그 몫이 줄어들고 있긴 하지만 연금에 대해 그렇게 하고 있다(Ginn, 2004). 사회복지급여의 보편성은 기

여금 요건을 완화하거나, 주된 자녀양육자로 보내는 시간에 대한 유예기간 설정 등의 방식으로 개선될 수도 있다. 후자는 영국에서 국가연금에 적용되고 있지만 낮은 정액 연금에 대해서만 주어지고 있다.

비정규노동자 또는 부분 돌봄노동을 제공하는 사람들에 대한 보호에서의 격차는 나라에 따라서 매우 다르다. 이에 대한 포괄성을 강화하기 위한 세 가지 개혁 원칙이 제시될 수 있다. 첫째, 국가가 의무적으로 제공하는 사회복지급여의 수준이 높아야 한다. 이는 사용자에 따라서 (예를 들어 모성급여 또는 연금과 같은) 국가급여에 추가적으로 덧붙여지는 불균등한 부가연금을 회피하기 위해서다. 둘째, 수급자격은 고용지위와 관계없이 주어져야 한다. 이것의 주된 사례는 영국의 보건의료서비스이다. 보험 기반의 보건의료 서비스는 유럽에서는 흔한 경우로, 고용지위와 관계없이 접근 가능하다. 물론 이것은 예를 들어 여성의 남성부양자에 대한 의존성을 지속시킬 수 우려가 있다. 사회적 보호를 고용지위로부터 분리하기 위해서는, 돌봄노동에 부여되는 지위를 향상시켜야 한다. 이것은 가족에 대한 자격부여보다는 개인에 대한 자격부여를 통해서 더욱 효과적일 것으로 보인다. 셋째, 복지기금에 대한 사용자의 기여분을 유지하거나 더 높여야 한다. 보편적 사회보호 체계가 노동시장 동향에 의해 위협을 받은 경우로 코스타리카 사례를 들 수 있다. 사용자들은 공식적 종업원의 사회복지에 대해서만 비용을 지불하였고, 따라서 사회적 보호를 지탱하기 위한 재정적 기반이 약화되었다(Martines Franzoni & Sanchez-Ancochea, 2013). 영국에서는 저임금노동자를 고용하고 있는 사용자에 대한 기여금 면제가, 단시간 저임고용의 증가를 촉진하고 또 복지국가에 대한 재정 지원을 제한하고 있을 수도 있다. 기여금을 개인 또는 고용계약에 직접 연계시키기보다는, 총임금대장을 기준으로 사용자에게 과세하는 것을 고려할 필요가 있다.¹⁾

4.2 소득 및 고용의 안정

소득안정은 고용안정 및 사회적 보호 양자에 의존하게 된다. 외부자 또는 주변 노동자들은 종종 충분한 임금소득을 얻지 못하기 때문에, 이들의 소득보호를 위해서는 높은 수준의 사회복지급여가 중요하다. 그렇지만 임금 수준과 노동시간의 확보도 중요하다. 이것은 (최저 노동시간이 보장되지 않은) 호출노동계약의 증가로 인해 영국에서 논쟁이 된 바 있다(Resolution Foundation, 2013). 실업자는 호출노동을 하기에 어려움이 있는데, 그것은 소득이 불충분하고 가변적일 수 있고, 또 그 일을 그만두면 복지급여 관련 불이익을 받을 수 있기 때문이다. 종업원들은 일자리를 매개로 한 복지급여를 통해 일정하게 소득보호를 받을 수 있다. 하지만 이 경우 사용자들이 저임금을 지급하거나 필요에 따라 노동시간을 변경하는 식으로, 적정한 소득을 보장한 책임을 국가에 넘길 위험이 존재한다(Rubery & Grimshaw, 2014). 적어도 한 달에 평균 일주일 이상 노동시간을 보장 받을 권리를 확대한다면, 필요한 경우 근로시간의 유연성을 보장하면서도 종업원과 국가 모두를

1) 독일에서 '미니잡'으로 알려진 저소득 직업도 노동자와 사용자에게 지원금을 제공한다. 소득에 대한 과세는 면제된다. 또한 노동자는 사회복지급여 기여금을 부담할 필요가 없고, 사용자는 2015년 최저임금제의 도입 때까지 시간당임금을 낮게 책정할 수 있다. 그렇지만 영국과는 달리 사용자는 이들 노동자에 대한 높은 수준의 사회복지급여 기여금을 지불해야 한다. 따라서 복지국가의 재정적 기반을 유지하고 보조금을 줄일 수 있다.

보호할 수 있을 것이다.

소위 내부자들에게 주로 한정된 것이긴 하지만, 많은 나라들에서 ‘직업안정’의 규제는 소득보호를 뒷받침하고 있다. 일자리 보호 축소에 대한 저항은 사회적 보호가 취약하고 또 사회복지급여가 낮은 경우에 더욱 강할 것이다. 고용보호는 먼저, 자의적이고 불공평한 처우에 대한 방어막이 되며, 다음으로, 불황기 또는 구조조정기의 비용분담에 도움이 된다. 전자와 관련된 보호는 고용계약의 조건 및 기간에 관계없이 아마도 모든 노동자들에게 확대될 것이다. 예를 들어 영국에서 성차별 및 인종차별과 관련하여 이러한 규제가 이미 진행되고 있다. 후자와 관련해, 일자리 상실에 대한 보상이 고용기간과 연계되어야 하는지 여부는 더욱 복잡한 이슈다. 고용기간이 긴 개인은 바로 고용된 사람에 비해 그 특정 직무에 더 많이 투자한 것이다. 따라서 직무와 사업장에서의 권리 문제는 근속기간이 긴 노동자와 짧은 노동자 사이에서 선택함에 있어서의 공정성 문제를 넘어선다. 더욱이 장기근속을 한 사람은 더 많은 실업 위험에 직면할 것이다(Tinsley, 2012). 반대로 최근에 취업한 종업원은 이 기회를 오랫동안 기다려왔을 수 있고, 그 혜택을 받을 시간이 적었으며 또 어찌면 더 생산적인 노동자일 수도 있다. 이러한 점들에 대한 고려는 △높은 수준의 사회복지급여, △(유럽의 유연안정성 논쟁과 같은 맥락의) 고용될 기회의 개선, △장기 근속자에 대한 높은 보수 등과 같이 다양한 보호들의 혼합을 생각하게 한다.

4.3 고용기회의 평등

사용자는 고용에 있어서 문지기에 해당한다. 사용자의 채용과 선택 및 유지 전략은 고용기회를 결정한다. 실업, 돌봄노동 또는 파트타임노동으로 인한 단속적인 고용은 장기적으로 상흔을 남기는 결과를 초래한다(Gangl, 2006; Olsen & Walby, 2004). 더욱이 비정규고용으로 보내는 동안 받은 훈련이나 자격증은 새로운 경력을 보장하기에 불충분 할 수 있다. 사실상 새로운 진입에 대한 주요 장벽은 경력이 단속적인 노동자들에 대한 사용자의 태도에 있다. 이것은 종업원의 재훈련을 고무시키는 것을 주된 이슈로 삼았던 유럽에서의 유연안정성 논쟁과 대조적이다.

사용자의 채용에 대한 대부분의 제약은 차별금지법과 관련되어 있다. 현재 유럽에서 차별금지법은 성, 인종, 종교, 성적지향성 및 연령 등을 모두 포괄한다. 연령 규범의 변화가 채용에서 단속적인 경력을 가능하도록 하는 데에 있어서 매우 중요하지만, 또한 연령과 관련된 사회 규범을 변화시키기 위한 적극적인 개입도 요구된다. 이와 관련해 재교육 프로그램의 인가는 사용자에게 긍정적인 신호로 작용할 수도 있을 것이다. 그러나 영국에서 사용자들은 [종업원의] 자격획득 또는 교육에 대해 제한적인 관심만 기울이고 있는 것으로 보인다(UKCES, 2011). 노동시장 구조는 생애주기 단계별로 적응할 수 있도록 더 유연할 필요가 있다. 또한 실업에 처한 사람들에게 더 개방적일 필요가 있다. 현재의 관심은 고용가능성과 노동자를 시장에 맞추는 것에 쏠려 있지만, 시장 또한 노동자에게 맞춰질 필요가 있다(Schmid, 2010). 다시 말해, 만약 경력자, 고령노동자 그리고 부분장애인을 고용과 더 연계시키는 것이 목표라면, 고용이 개인의 상황에 적응할 필요가 있다는 것이다(Deakin, 2009).

부분장애인과 보호자에 대해서도 부가적인 사회적 지원이 필요할 수 있다. 보호자에 대해서는

다른 돌봄 제공도 필요하고, 또 고용지위의 상실 없이 고용 단속이 가능한 휴가 제공도 필요하다 (Supiot, 2001). 이러한 종류의 지원은 여성에게 특히 중요하다. 하지만 Standing이 주장하듯이, 현재 이러한 지원은 ‘(노동시장) 지위상의 이점’을 누릴 수 있는 여성들에게만 적용되고 있다. 그러한 지원에 대한 대안 중 하나로, 자녀 출산으로 인한 경력 단절을 여성에게 강요하는 것이 제안될 수 있다. 이는 성 차이를 강화하는 것이다. 그런 반대편에, 유급 출산휴가가 (고용상지위에 관계없이) 모두에게 제공돼야 한다는 강력한 주장이 있다. 그것은 고용상태에 있지 않은 사람들이 출산 후에 구직 압력에 처하지 않아야 하기 때문이다. Blofield & Martinez(2015)가 확인한 바와 같이, 유급 휴가가 종업원이 아닌 사람에게도 부여되는 경우, 특히 비공식노동자와 자영노동자의 비중이 높은 나라들에서 진보적인 결과를 가져온다. 또한 노동생활의 균형을 개선하고 사용자의 젠더 편견을 줄이며 돌봄노동의 분담을 촉구하기 위해서, 휴가가 여성뿐만 아니라 남성에게까지 확대되어야 한다는 강력한 주장도 존재한다.

4.4 공정한 대우

공정성에는 ‘분배’ 차원과 ‘절차’ 차원이 있다. 비표준적 또는 주변적 노동자들은 두 차원 모두 관련되는 문제들에 직면한다. 포괄적 노동시장은 모든 유형의 계약에 적용되는 높은 수준의 최저 임금액을 필요로 한다. 저숙련 일자리들로 구성된 조직들 사이의 임금격차가 낮은 경우, 아웃소싱의 인센티브 또한 감소한다(Grimshaw et al., 2010). 비공식경제는 규제의 직접적인 영향 외부에 존재한다. 하지만 최근의 연구에 따르면, 법정최저임금은 비공식경제에서 일하는 노동자들의 임금에 영향을 미치는 강력한 등대효과를 갖는다. 비록 그 중에서 상대적으로 높은 임금을 받는 노동자에게 한정되지만 말이다(Boeri et al., 2013; Ham, 2011).

공정성은 상대적 임금격차 또는 소득 필요와 관련될 수 있다. 몇몇 나라들에서 사회운동은 최저임금이 아니라 ‘생활임금’에 기초한 표준을 촉진시켰다(Reich et al., 2014). 생활임금은 고용 외부에 있는 사람들에게 대한 사회적 보호 기준과 고용규제를 연결시키는 기초를 제공한다. 그렇지만 사업장에서 부가적인 책임성, 숙련 또는 노력에 대한 보상을 어떻게 할 것인가라는 이슈는 여전히 해결되지 않고 있다.

최저기준은 노동의 유연성을 규제하기 위해서도 필요하다(Rubery & Grimshaw, 2014). 이러한 규제 중에는 최저 노동 기간, 업무 스케줄 변경에 대한 사전고지 등에 관한 권리가 포함될 수 있다. 또한 사용자의 유연고용 형태 활용을 통제하기 위한 조치를 취하고 유연한 노동에 대한 인센티브를 변경시킬 수 있다. 예를 들어 안정성의 결여를 보상하기 위해 유연한 노동에 추가임금 지급을 요구함으로써, 표준고용관계에서 벗어나는 경향을 역전시킬 수 있다. 이것은 임시노동자에 대해 더 높은 최저임금을 설정하는 호주의 관행을 적용하는 것이라고 말할 수 있다. 호주에서는 임시노동자들의 높은 급여는 주로 유급휴가나 휴일과 같은 여타 급부가 없는 것에 대한 보상이다. 이러한 조건은 임시노동자들에게 사회복지급여 수급권 -실제로 적용되지는 않는- 을 보장하는 [이에 따라 사용자의 저임금 지급을 정당화하는] 영국의 관행보다는 [불안정노동 보호에] 더 효과적일 수 있다(CIPD, 2013). 그렇지만 여타 사회복지급여의 결여에 대한 보상으로서가 아니라,

스케줄 및 시간에서의 유연성 자체 때문에 프리미엄이 주어지는 경우도 있다.

노동에 대한 공정한 대우 문제는 최하위 집단에 대해서만이 아니라 고용 위계 전반에까지 확장된다. 공정한 임금과 관련하여 주된 법률적 규제는 동일가치노동 동일임금의 원리이다. 하지만 이것은 현재 남자와 여자 사이에만 적용되고 있고, 사업장 전체에 적용되는 일반적 원리가 아니다. EU의 임시노동에 관한 지침은 사용자 회사에서 12주 이상 일한 후에는 직접고용 노동자와의 임금동일성을 요구하고 있다. 공정임금 원칙의 혜택을 받는 적용범위를 확대하기 위해, 작업장, 조직 또는 공급체인 내의 모든 사람들에게 이 권리를 확대하는 경우도 있을 수 있다. 한편, 사용자에게 더 많은 재량권을 부여할 뿐만 아니라, 임금차이에 대한 민감성을 축소시킴으로써 공정한 대우에 대한 감시를 더욱 어렵게 만드는 ‘개인별 임금제도’가 확대되고 있다. 이에 따라서 직무형태에 기반해 노동자들 사이의 비례적이고 공정한 임금을 촉구하기 위한 규제 필요성도 증가하고 있다. 아마도 높은 임금 투명성과 성별 임금 감시로 인해, 임금 교섭이 더욱 개별화됐음에도, 소득 불평등 확대로 이어지지 않았던 스웨덴의 경험이 제시될 수 있다(Anxo & Ericson, 2012). 동일가치노동 동일임금의 원리를 확대하는 것은 공정한 임금에 대한 더 일반적인 헌신을 촉구할 수 있다. 하지만 한편으로, 아직까지는 조직 내에서 공정성을 증대시키기 위한 조치들은 기업 및 산업 부문 사이의 격차를 줄이기 위해 높은 수준의 최저임금액과 결합될 필요가 있다.

복잡하게 연결된 조직들에서 공정한 과정에 대한 책임이 실제로 어디에 존재하는지는 불분명하다(Marchington et al., 2005). 순수한 자영노동자를 제외하고, 근로계약을 맺고 있는 모든 노동자들은 사용기업의 불공정한 대우로부터 파견노동자들을 보호하기 위해 작업장 고충처리 절차의 적용을 받을 필요가 있다. 예를 들어 미국의 사례에서처럼, 서로 결합되어 있는 고용조직 내의 종업원에 대한 사용자 공동책임(Earnshaw et al., 2002; Weil, 2010), 하청업체 직원에 대한 책임을 하청업체에만 부과하는 것보다 더 나을 수 있다. 미국은 ‘공동사업자 책임’이라는 개념을 갖고 있다. 흥미롭게도 독일의 새로운 국가 최저임금 규제도 거래처 공급 체인 전체에 대해 법 준수 의무를 부과하고 있다.

4.5 인권

원칙적으로 차별받지 않을 권리와 같은 몇몇 인권은 고용관계에 있는 모든 사람들에게 직접적인 효력을 갖고 적용된다. 그것은 기간 또는 고용지위 요건에 대해 제한을 두지 않고 있다. 그렇지만 많은 나라들은 이 권리를 효과적으로 강제하지 못하고 있다. 강제조치의 개선은 불만 제기 비용을 축소하는 수단을 필요로 할 수도 있다. 여기에는 비용이 들지 않는 더 나은 고충처리 절차 뿐만 아니라, 실질적으로부터의 보호와 빈약한 서류로 인한 배제를 방지하는 것이 포함된다. 어쩌면 존엄 및 존중의 상실에 매우 취약한 또 다른 집단들은 실업급여를 받고 있는 사람들이다. 공공관료가 실업급여 신청자를 존중하도록 요구하는 것은, 그 신청자들이 국가가 결정하고 또 “길거리 수준”의 관료들이 부과한 특정한 방식으로 행동하도록 하는 압력의 증가를 부분적으로나마 교정하는 조치들일 수 있다(Lipsky, 1980). 독자적인 불만제기 시스템이 확립되거나 강제될 필요가 있지만, 그것은 “복지식객”이라는 수사가 변화하는 경우에 비로소 효과가 있을 것이다. 돌봄을 책

입지는 사람들은, 돌봄의 질과 유효성에 유해한 영향을 준다면, 취업에 대한 강요로부터 보호되어야 한다. 관련 연구들에 따르면, 영국에서는 독신부모에게 유효한 돌봄방식에 일자리 형태를 맞추는 데 충분한 관심이 기울여지지 않고 있다(Whitworth, 2013).

4.6 발언권

주변화된 노동자들의 발언권 및 대의권의 보장은 그 권리들을 강제하는 메커니즘일뿐만 아니라 그 자체로 권리이기도 하다. 주변화된 노동자들은 세 가지 유형의 대의권 격차에 직면할 수 있다. 즉, △사업장에서의 발언을 위한 제도적 장치가 없을 수 있고, △예를 들어 파견업체와 같은 다른 조직에 고용되어 있는 경우 참여 자격이 없을 수도 있으며, 또는 △단시간노동 또는 사회생활과 맞지 않는 노동시간 또는 (예를 들어 이민자인 경우) 의사소통 문제로 인해 참여하기 어려울 수도 있다. 각각의 격차는 서로 다른 개혁전략을 요구한다. 사업장에 속한 모든 사람들에게 정보 및 상담에 관한 권리를 확대하는 것은 매우 직설적인 대안이다. 그러나 기업지배구조상의 이해당사자 권리가 부여되고 있는 경우에도, 이해당사자 및 그들의 권리를 특정하는 것은 매우 복잡한 문제이다. 표준고용관계 유형의 계약관계에 있는 사람들을 넘어서서 발언권과 대의권을 확장할 필요성은 분명하다. 그러나 그 확장 범위는 동일한 사업장에서 일하는 사람들까지 일수도 있고, 공급 체인에 속한 사업장에서 일하는 사람들도 포괄하는 것까지일 수도 있다.

제도적 격차를 매우기 위해서는 사업장 내부의 새로운 메커니즘뿐만 아니라, 미국의 “청소부에게 정의를’ 캠페인과 같이 공동체 또는 공급체인을 포괄하는(Erickson et al, 2002), 사업장 외부의 새로운 메커니즘이 필요할 수도 있다. 이와 유사한 다른 예로는 영국과 미국의 생활임금 캠페인(ACAS, 2013; Reich et al., 2014)이 있다. 이러한 외부의 발언 및 대의 메커니즘은 공동체 구성원들을 위한 공정한 노동조건 제공이라는 이슈에 초점을 맞출 수도 있고, 또는 사용자들이 준수해야 하는 외부적 기준을 정하는 것과 같이 직업별 기준을 설정하고자 할 수도 있다. Vosko & Thomas(2014)에 따르면 온타리오 주에서 무노조 사업장에 최저고용기준을 강제하는 데 노동조합 및 기타 노동자단체의 연계가 중요하였다.

가장 어려운 이슈는 실업자 그리고 돌봄노동자들과 같이 임금노동 외부에 있는 사람들에게 발언권 및 대의권을 부여하는 것이다. 고용되어 있지 않은 사람들의 조직이 생겨나거나 지원받을 수 있지만, 숙련을 향상시키거나 사회적 접촉을 유지할 수 있도록 지원함으로써 다시 일을 할 수 있도록 하려면, 그 조직들이 직업별협회나 전문가협회 또는 노동조합과 연계되는 것이 중요하다.

4.7 안정된 경제

고용규제는 사용자가 노동자를 정리해고할 유인을 줄이거나 일자리 분담을 촉구함으로써, 불황 시기에 경제 안정화를 지원할 수 있다. 이를 통해 사람들이 해고되고 소비를 축소하는 등의 경로로 경제적 하위계층이 증가하는 것을 막을 수 있다. 이러한 정책들은 내부자들에게 우호적이다. 그렇지만 더 급진적인 고용조정 등의 대안은 수요의 하락을 [따라서 경기침체를] 강화시킬 수 있

다. 이는 최근의 금융위기 때 고용변화 정도가 각국의 규제조치에 따라 매우 다르게 나타났던 것에서 알 수 있다(Messenger & Ghosheh, 2013). 따라서 내부자에게 직접적으로 혜택을 주는 조치는 고용을 전반적으로 보호할 수 있고, 따라서 경기 하강을 제한할 수 있다. 그렇긴 하지만, '일자리 나누기' 방식을 경기하강이 시작되는 시점에서 비표준적인 일자리 또는 고용 외부에 있는 사람들에게까지 확대할 수도 있다. 더욱이 만약 경기하강이 특정 산업부문에서 발생하는 경우, 경제를 안정시키기 위한 조치들은 산업별 구조조정을 무기한으로 연기하기 위해 활용되어서는 아니 된다. [그러한 구조조정은 경제구조를 건전하게 변화시키기 위해 필요한 것일 수 있기 때문이다.] 고용규제는 또한 거시적 제도들의 배열을 뒷받침할 수도 있다. 예컨대, 조절이론은, 2차 세계대전 이후 시기 정기적인 임금인상을 보장함으로써 포드주의 시대의 대량소비 시장을 지탱하는 데에 집단적 임금결정제도가 수행한 역할을 강조한 바 있다(Boyer, 1979). 표준고용관계 체계도 마찬가지로, 노동수요가 감소하는 시기에도 유급고용을 유지하도록 함으로써 복지국가 발전을 위한 비용을 축소시켰다(Supiot, 2001). 따라서 개인 또는 집단 횡단적인 동등치우 문제는 단지 사회정의의 이슈이기만 한 것은 아니다. 고용 및 사회복지 체계의 안정은 가용한 일자리 규모, 그리고 사회부조를 제공하는 국가의 능력에 영향을 미친다.

고용상 지위들을 모두 포괄하는 '통합적 보호'에 관한 일부 제안은 '노동의 상품화의 심화'라는 위험을 안고 있다. 따라서 상황을 개선하고자 하려면, 전체 고용체계 전반에 유연성을 확산시킴으로써 결과적으로 간접적으로 복지국가 비용과 개인의 불안정성을 증가시키지 않도록 하는 것이 중요하다. 영국에서 제안된 통합급여 체계가 여기에 해당한다. 새로운 체계는 다양한 형태로 발생하는 비용의 더 많은 부분을 사용자가 국가로 떠넘길 수 있게 하였다. 이에 따라 사용자는 일군의 저임금 직원에게 주어지던 노동시간 보장 조치를 자신에게 유리하 변화시킬 수 있었다(Rubery & Grimshaw, 2014). 저임금 종업원들에게는 전체 유급 노동시간이 줄어들면 국가가 부담하는 부가연금 수급자격이 주어진다.

4.8 생산적 경제

한편으로 노동력에 대한 투자를, 다른 한편으로 고용된 노동자들의 헌신을 촉진하는 제도를 통해, 장기적인 생산성 증가의 활성화를 기대할 수 있다. Marsden(1999)은 이것이 표준고용관계의 쌍방에 이익이 되며, 따라서 그것의 광범한 활용과 장기적인 생존을 뒷받침할 것으로 본다. 내부 종업원들은, 그들의 일자리에 대한 암묵적인 또는 실질적인 경쟁자인, 저비용의 외부자에 대해 우위를 제공하는 적합한 기술과 암묵적 지식을 개발할 것이다. 장기근속의 종업원들은, 회사에 시간과 노력을 투자하였고 또 그 투자로부터 자신의 사회적 정체성의 많은 부분을 도출하기 때문에, 자신의 회사와 직업에 재산권과 같은 형태의 이해관계를 갖게 되는 것으로 생각될 수도 있다.

핵심 이슈는 내부자 형태의 고용관계로부터 상호이익이 발생하는 경우, 그 일자리의 비중을 어느 정도로 확대할 여지가 있는지이다. 요컨대 노동을 더 쉽게 처분할 수 있는 '더 상품화된 고용관계' 변화 추세가 역전 불가능한 경향인지, 아니면 만약 사용자가 고용규제라는 "유익한 강제"(Streeck, 1997)에 노출되면, 장기적인 고용관계를 재발견하고 현재의 생산성 수준에서 비용

을 삭감하는 대신에 생산성을 증대시키기 위해 종업원의 역량을 개발하는 방향으로 변화할 것인 지에 관한 것이다. 후자의 접근은 고용규제를 더 넓은 범위의 일자리와 조직에서 더 높은 생산성을 자극하기 위해 정규적이거나 더 나은 유급고용을 확대하는 수단으로 바라본다. 이것은 비관주의적인 주류 관점과 대조적이다(Lindbeck & Snower, 2002). 주류의 관점은 내부자의 지위를 시장주도적이지 않은 일자리로까지 확장하려는 노력이, 직업 해체, 실업 증가 또는 비공식 경제 확대로 이어질 것이라고 본다. 반면 낙관적인 관점은 사용자의 종업원에 대한 투자 촉구가, -아마도 지금까지 유럽에서 발견되었던 것들보다 훨씬 더 야심찬 '개인별 교육훈련 계좌제도'를 통해서 일 터인데(Cedefop, 2009)- 표준고용관계 유형의 지위에 있는 사람들에게만 한정되지 않는다면, 양질의 고용을 확대할 것이라고 가정한다. 예를 들어 장기적인 고용관계는, 고용상태를 유지할 수 있도록 하면서 유급휴가나 유연한 노동을 할 권리를 제공한다면, 그리고 숙련을 활용하고 잠재력을 개발할 기회가 지속적으로 보장된다면, 더 많은 여성들에게로 확대될 수 있다. 여성노동자들이 [출산과 육아 등에 대해 제도로 보호받지 못함으로 인해] 노동시장을 떠나거나 사용자를 바꾸도록 강요되는 경우, 이것은 언제나 빈번한 직업지위 하락(Connolly & Gregory, 2008) 또는 필요 이상의 장기적인 경제활동 불참으로 이어진다.

장기적인 생산성 증대를 뒷받침하는 데 있어서 양질의 고용관계가 수행하는 역할은 노동자가 고용관계에서 자신의 중요한 이익의 원천을 확보할 수 있도록 하는 것이다. 그러한 이익은 특정한 종업원들과 그들의 지식 및 헌신에 대한 사용자의 의존에 근거한다. 그런데 이는 고용관계 내부에 있는 사람들과 조직 외부에 있는 사람들 사이의 분절을 낳을 수도 있다. '쉽게 처분할 수 있는 노동'이라는 원리가 고용체계 전반에 확산되고 상호의존이라는 개념을 대체하는 한, 이윤은 계속 올라갈 수도 있지만, 전반적인 생산성과 국민소득은 더 낮아지는 결과가 나타날 것이다. 따라서 상호의존성의 발전을 위한 기초를 제공하는 고용규제(Marsden, 1999)는 또한 임금 분배와 생활 수준의 저하에 맞선 더욱 거시적인 투쟁을 배양할 것이다.

5. 결론

현재의 고용규제는 개혁적 목표와 필요에 부합하지 않는다는 주장과 증거들이 국제적 수준에서 제시되고 있다. 특히 개발도상국에서, 그리고 여성의 노동과 관련하여, 비(非)표준적 고용계약을 맺고 있는 사람들에게까지 제반 권리의 적용범위를 확대하고, 또 조직의 경계를 넘어서는 더욱 복잡한 고용관계에 대해서도 제반 권리를 보장하기 위한 방법을 찾아야 하는 명확한 필요가 존재한다. 더 많은 불이익을 받고 있는 사회집단들은, 직업의 질에 관계없이, 또 개인의 필요에 맞도록 과업과 시간표를 조정함이 없이, 그저 일을 하라는 압력에 처해 있다. 하지만 이러한 관행에 대한 타당한 비판들은 표준고용관계 방식 규제 - 즉, △사용자 행위에 대한 제한, △고용기간의 지속성, 근로시간 및 소득의 보장, △종업원의 공정한 대우와 발언 메커니즘 제공 등을 사용자에게 요구하는 규제- 를 포기할 것을 전제하지 않는다. 이 글에서 결론적으로 제시하는 주장은 사용자의 책무성 부과가 어떤 개혁 의제에서도 핵심이 되어야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 노동조건이 악화

될 수 있을 뿐만 아니라, 더 많은 노동력 탈상품화 비용이 국가나 가족에게 이전될 수 있다는 것이다. 표준고용관계 방식 계약 범위에 속하지 않는다는 이유로 받게 되는 불이익을 축소시키기 위해, 새로 높은 수준의 법정 최저기준과 여타 메커니즘을 비롯하여, 표준고용관계를 확장하고 강화하는 정책이 필요하다. 사실 표준고용관계는 OECD 나라들에서 최소한 약한 형태로라도 여전히 우세하다. 따라서 사용자가 노동비용을 국가에 이전할 여지를 축소시키기 위해 표준고용관계상의 계약과 관련된 조항들이 강화되고 개선할 필요가 있다. 노동조합이 약하고 사용자의 힘이 강한 나라들에서는 노동자와 시민이 통제를 행사할 수 있는 새로운 방법을 강구하는 것이 중요하다. 여기서 우리는 시민들에게 중요한 지식을 제공하고, 또 만약 투명성이 사회 규범으로 자리 잡도록 하는 것을 강조하였다. 그렇게 된다면 고용규제가 어떤 진보적 정책 조치들보다도 더 뒤집기 어려운 것이 될 것이라는 것이라고 판단하기 때문이다.

또한 우리는 이 개혁의제가 내부자/외부자 수사에 얽매이지 않으면서 추구될 수 있다는 주장도 제시했다, 사실 탈제도화된 경쟁적 노동시장으로의 움직임은 사용자와 노동자 사이의 상호 의존성을 축소시킬 수도 있다. 이 상호의존성은 장기적인 생산성 증가의 기초가 된다. 따라서 당장에는 단기이윤과 주주가치가 장기적인 발전과 폭넓은 이해당사자들의 이익보다 우선될 수도 있다. 이에 대응하기 위해서는 고용관계 안에서의 이 상호의존성으로부터 나오는 사회적 이익을 보존하고, 개발하며, 확대하는 한편, 동시에 노동과 소득을 필요로 하는 사람들에게 더 보편적인 권리와 지원을 제공할 필요가 있다.

9쪽에서 제시하였던 [그림 1]은, 사회정책, 고용정책, 발언 및 감시 메커니즘을 포괄하는 세 방향의 접근을 요약한 것이다. 고용규제의 기능이 거시경제적이고 사회적인 재생산과 노동의 공정성이라는 목표를 포함하는 다면적인 것으로 인식된다면, 고용관계를 발전시키고 사회적 보호를 고용 지위와 분리시키는 것에 근거하여 행위할 필요성이 더욱 분명해진다. 사업장 관행에 공정성을 심기 위한 노력은 사용자가 점차 시야에 보이지 않게 되었다는 이유로 간단히 포기되어서는 아니 된다. 마찬가지로 사회적 보호가 고용 지위에 결합되어 있는 경우, 그 권리의 고리를 풀거나 고용 외부의 사람들에게 유사한 권리를 부여할 수 있는 기회를 찾아야 한다. 행위자들의 역할 또한 다루어질 필요가 있다, 진보적인 개혁의제의 진전은 분명히 진보적인 국가에 달려있지만, 국가의 태도는 변화할 수 있고 또 국제적 압력에 의해 변화를 강요받을 수도 있다. 이러한 문제들은 진보적 개혁 정책들을 곤란에 빠지게 할 수도 있지만, 정책의 효과적인 이행 가능성을 높이기 위해서는 투명성 요건, 보편적 권리와 최저기준에 대한 공적 인식의 촉진, 공급체인을 포괄하는 책무성 원칙의 확립과 같은 새로운 강제 메커니즘과 관행들에 주의를 기울일 필요가 있다.

부록

[표1] 포괄적 노동시장 개혁의제 : 고용규제의 8개 차원

	내부자/외부자 문제	사회정책 개혁	표준고용관계의 확대	발언, 강제 및 감시의 개선
사회적 보호 및 보건	<ul style="list-style-type: none"> 비표준적 노동자 및 돌봄노동자의 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 접근 및 기여와 고용지위의 분리 	<ul style="list-style-type: none"> 기여(금)이 고용 지위 또는 소득과 연계되지 않도록 임금대자에 대한 과세를 고려 	<ul style="list-style-type: none"> 보편적 급부를 통한 수급률 및 인정의 증대
개인 소득 및 고용 안정	<ul style="list-style-type: none"> 비표준적 노동을 통한 회피 	<ul style="list-style-type: none"> 재직자 급부의 높은 최저임금 및 노동시간 보장과의 연계 	<ul style="list-style-type: none"> 높은 최저임금 및 노동시간 보장 (공급체인 포함) 자의적 해고로부터의 보호 	<ul style="list-style-type: none"> 공개성, 보편적 최저기준, 공동체의 집합행위
고용 기회	<ul style="list-style-type: none"> 경력단절자 및 작업장 적응이 필요한 노동자에 대한 차별 돌봄 및 보호자에 대한 지원의 결여 	<ul style="list-style-type: none"> 장애인의 고용 및 작업조건 지원 실업자 및 복직자의 훈련 인정 보육 및 유급휴가에 대한 지원 (실업자 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> 연령에 따른 채용 차별 금지 강제 보호자의 노동시간표 조정 부분장애인 등에 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 노동자 수요 및 연령별 차별 조정 실패에 대응하기 위한 기회의 강화
공정한 고용조건	<ul style="list-style-type: none"> 계약 및 사용자에 따른 고용 조건의 차이 고충처리절차로부터의 배제 보수의 불평등 증가 	<ul style="list-style-type: none"> 불공정한 고용조건으로 인한 퇴직자에 대한 급부 제재의 제거 	<ul style="list-style-type: none"> 공급체인 포괄하는 높은 최저기준 네트워크 조직 고용기준의 공동사용자 책임 사업장 고충처리체계의 비정규노동자 포괄 규칙적/최저근로시간 및 동일노동 동일임금 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 높은 수준의 최저임금으로 분절 인센티브 낮춤 감시를 통한 임금 및 노동시간 투명성 증대 공동사용자에 대한 청구권 허용 높은 수준의 최저기준 촉진을 위한 공동체 기반의 생활임금 캠페인

내부자/외부자 문제	사회정책 개혁	표준고용관계의 확대	발언, 강제 및 감시의 개선
<p>차별금지 및 존엄의 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> 차별 및 존중의 부재로 인한 수급자 및 이민자 등에 대한 더 많은 차별 	<ul style="list-style-type: none"> 수급권자에 대한 괴롭힘 및 강제 축소 정책 임노동을 원하는 보호자를 위한 전제조건으로서 양질의 돌봄 	<ul style="list-style-type: none"> 고충발의 또는 불이익처분으로 인한 실직 보호 	<ul style="list-style-type: none"> 불만 수용의 (재무적/고용상) 비용 축소. 수급권자를 위한 독자적인 고충처리체계
<p>발언권 및 대의권</p> <ul style="list-style-type: none"> 노동자 및 하청업자 배제 실업자의 발언권 결여 	<ul style="list-style-type: none"> 실업자, 보호자 및 수급권자의 발언 기회 	<ul style="list-style-type: none"> 정보수집 및 상담권/작업장 전 노동자의 이해당사자 권리 /회사 및 공급체인 전체 포괄 	<ul style="list-style-type: none"> 시민 및 노동자 집단의 권한 강화를 위한 투명성 및 높은 최저기준 실업자 및 주변적 노동자를 위한 발언권 제도
<p>고용 안정</p> <ul style="list-style-type: none"> 재직자 및 무기계약 풀타임 노동에 대한 보호, 여타의 경우 보호 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 사업장에 대한 사회정책 지원 사용자의 수요증감 비용 회피를 불허하는 재직자 급부체계 	<ul style="list-style-type: none"> 모든 유형의 계약에 대해 일 자리 나누기 및 보조금 확대 	
<p>생산성 증가</p> <ul style="list-style-type: none"> 비정규노동자의 교육훈련 및 고성과 작업체계 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 실업자를 포함한 모든 사람들을 위한 교육훈련 보조 	<ul style="list-style-type: none"> 넓은 범위의 작업장 및 노동자에 대해 고생산성작업장 촉진 및 양질의 고용관계/훈련 기회 확대 더 많은 노동자들을 위한 고용관계 강제 위해 휴가절차 및 종업원 친화적인 유연성 확장 	<ul style="list-style-type: none"> 휴가권, 유연성 및 교육훈련의 강제

참고문헌

- ACAS (2013) What is the living wage? <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=4157>
- Anxo, D.; Ericson, T. 2012. *The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in the Swedish public sector*, Report For EU Social Dialogue Unit, European Work and Employment Research Centre
<https://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Swedennational%20report.pdf>
- Barrientos, A. 2013. *Social assistance in developing countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berg, J.; Kucera, D. (eds) 2008. In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world, ILO, Geneva.
- Blofield, M.; Martinez Franzoni, J. 2015. “Maternalism, co-responsibility and social equity: A typology of work–family policies,” *Social Politics* 22 (1): 38-59.
- Boeri, T.; Garibaldi, P.; Ribeiro, M. 2011. “The lighthouse effect and beyond,” *Review of Income and Wealth* Series 57, Special Issue, May S54-S78.
- Bosch, G. 2004. “Towards a new standard employment relationship in Western Europe,” *British Journal of Industrial Relations* 42, p. 617-636.
- _____; Rubery, J.; Lehndorff, S. 2007. “European employment models under pressure to change,” *International Labour Review* 146, 3/4: 253-277.
- _____; _____. (eds) 2009. *European employment models in flux: A comparison of institutional change in nine European countries*, Basingstoke: Palgrave.
- Botero, J.; Djankov, S.; La Porta, R.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. 2004. “The regulation of labor,” *The Quarterly Journal of Economics*, November, pp.1339-1382.
- Boyer, R. 1979. “Wage formation in historical perspective: the French experience,” *Cambridge Journal of Economics* 3 (2): 99-118.
- CEDEFOP, 2009. Panorama: Individual learning accounts,
http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5192_en.pdf
- Chan, C.K.; Bowpitt, G. 2005. “Human dignity and welfare systems,” Bristol, Policy Press.
- Collins, H. 1990. “Independent contractors and the challenge of vertical disintegration to employment protection laws,” *Oxford Journal of Legal Studies* 10 (3): 353-380.

- Connolly, S.; Gregory, M. 2008. "Moving down: Women's part-time work and occupational change in Britain 1991-2001," *Economic Journal* 118(526): F52-F76.
- Crouch, C. 2011. *The strange non-death of Neoliberalism*, Cambridge and Malden, MA: Polity Press/John Wiley & Sons.
- Deakin, S. 1986. "Labour law and the developing employment relationship in the UK," *Cambridge Journal of Economics* 10, 225-246.
- _____. 2009. "Capacitas: contract law and the institutional preconditions of a market economy" in S. Deakin and A. Supiot (eds): *Labour and employment law and economics*, Oxford: Hart Publishing.
- _____; Wilkinson, F. 2005. *The law of the labour market: Industrialization, employment and legal evolution*, Oxford, Oxford University Press.
- _____; McLaughlin, C.; Chai, D. 2011. *Gender inequality and reflexive law: the potential of different regulatory mechanisms for making employment rights effective*, Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 426.
- Earnshaw, J.; Rubery, J.; Cooke, F. 2002. *Who is the Employer?* Institute of Employment Rights.
- Emmenegger, P. 2009 "Barriers to entry: Insider/outsider politics and the political determinants of job security regulations," *Journal of European Social Policy* 19 (2): 131-146.
- _____. 2010. *Gendering insiders and outsiders: Labour market status and preferences for job security*, REC-WP 02/2010, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWOE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.
- Erickson, C.; Fisk, C.; Milkman, R.; Mitchell, D.; Wong, K. 2002. "Justice for janitors in Los Angeles: Lessons from three rounds of negotiations," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 40, pp. 543-567.
- ETUI. 2014. *Benchmarking Working Europe 2014*, Brussels.
- EU Commission. 2011. *Annual Growth, Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis*, COM(2011) 11 final.
- Fredman, S. 2004. "Women at work: the broken promise of flexicurity," *Industrial Law Journal* 33(4): 299-319.
- Freedland, M. 2013 "Burying Caesar: What was the standard employment contract?" in K.

Stone and H. Arthurs, op.cit.

_____; Kountouris, N. 2011. *The legal construction of personal work relations*, Oxford: Oxford University Press.

Freeman, R. 2009. *Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: Market distortions or efficient institutions?* NBER Working Papers 14789, National Bureau of Economic Research, Inc.

Gangl, M. 2006. “Scar effects of unemployment: An assessment of institutional complementarities,” *American Sociological Review*, 71 December: 986–1013.

Ginn, J. 2004. *Actuarial fairness or social justice? A gender perspective on redistribution in pension systems*, CeRP Working Paper No. 37/04
http://cerp.unito.it/english/publications/cerp_wp.htm#2004.

Ham, A. 2013. *Revisiting the effects of minimum wages in developing countries: Evidence from a particular policy change in Honduras*, available at SSRN:
<http://ssrn.com/abstract=2217835> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2217835>.

Hassel, A. 2014. “The paradox of liberalization—Understanding dualism and the recovery of the German political economy,” *British Journal of Industrial Relations* 52(1): 57–81.

Heintz, J.; Lund, F. 2012. *Welfare regimes and social policy, a review of the role of labour and employment*, UNRISD Research Paper No.2012–4.

Hirschman, A. 1991. *The rhetoric of reaction: Perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Howell, D. 2004. *Fighting unemployment: The limits of free market orthodoxy*, Oxford University Press, Oxford.

Howell, D.; Baker, D.; Glyn, A.; Schmitt, J. 2007. “Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence,” *Capitalism and Society*, 2 (1): 1-71.

Jepsen, M.; Serrano Pascual, A. 2006. ‘The concept of the ESM and supranational model building’ in M. Jepsen and P. Serrano (eds): *Unwrapping the European social model*, Bristol: Policy Press

King, D.; Rueda, D. 2008. “Cheap labor: The new politics of “bread and roses,” in *Industrial Democracies’ Perspectives on Politics*, 6 (June): 279-97.

Lee, B-H.; Yoo, B-S. 2008. ‘The Republic of Korea; from flexibility to segmentation’ in S. Lee and F. Eyraud (eds): *Globalization, flexibilization and working conditions in Asia and the Pacific*, ILO, Geneva.

- Lee, S.; McCann, D. 2011. *Regulating for decent work, New directions in labour market regulation*, ILO and Palgrave.
- _____; _____. 2008. 'The World Bank's "Employing Workers" index: Findings and critiques - A review of recent evidence', *International Labour Review* 147 (4): 416-432.
- Lindbeck, A.; Snower, D. 2002. *The insider-outsider theory: A survey*, Discussion Paper 534, IZA, Bonn.
- Leschke, J. 2007. *Gender differences in unemployment insurance coverage – a comparative analysis*, Discussion Paper, Berlin: WZB.
- _____. 2007b. *Are unemployment insurance systems in Europe adapting to new risks arising from non-standard employment?*, DULBEA Working Paper, Research Series, N°07-05.RS, Brussels: Université Libre de Bruxelles.
- Lipsky, M. 1980. *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage Foundation, New York.
- Marchington, M.P.; Grimshaw, D.; Rubery, J.; Willmott, H. 2005. *Fragmenting work: Blurring organisational boundaries and disordering hierarchies*, Oxford: Oxford University Press.
- Marsden, D. 1999. *A theory of employment systems micro-foundations of societal diversity*, Oxford: Oxford University Press.
- Martínez Franzoni, J.; Sánchez-Ancochea, D. 2013. "Can Latin American production regimes Complement universalistic welfare regimes?: Implications from the Costa Rican case" *Latin American Research Review*, 48 (2) pp. 148-173.
- _____; _____. 2014. "The double challenge of market and social incorporation progress and bottlenecks in Latin America," *Development Policy Review* 32 (3): 275–298.
- McCann, D. 2012. "New frontiers of regulation: Domestic work, working conditions, and the holistic assessment of nonstandard work norms, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 34(1).
- McCann, D.; Lee, S.; Belser, P.; Fenwick, C.; Howe, J.; Luebker, M. (eds). 2014. "Creative labour regulation indeterminacy and protection in an uncertain world advances" in *Labour Studies*, ILO and Palgrave.
- Messenger, J.; Ghosheh, N. 2013. *Work sharing during the Great Recession*, Edward Elgar.
- Milkman, R. 2013. "Back to the future? US Labour in the New Gilded Age," *British Journal of Industrial Relations* 51:4 pp. 645–665.

- OECD. 1994. *The Jobs Study*, Paris.
- _____. 2006. *Employment Outlook*, Paris.
- Olsen, W.; Walby, S. 2004. *Modelling gender pay gaps*, EOC Working Paper Series 17, Manchester: Equal Opportunities Commission.
- Osterman, P. 1994. 'Internal labour markets: Theory and change' in C. Kerr and P.D. Staudohar (eds): *Labour economics and industrial relations: Markets and institutions*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- _____. 1984. *Internal labour markets*, Boston, MIT Press.
- Palier, B.; Thelen, K. 2010. "Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany," *Politics & Society* 38(1): 119 –148.
- Prassl, J. 2015. *The concept of the employer*, Oxford: Oxford University Press.
- Reich, M.; Jacobs, K.; Dietz, M. 2014. *When mandates work*, Berkeley: UC Press.
- Resolution Foundation. 2013. *A matter of time: The rise of zero hours contracts*, available at: http://www.resolutionfoundation.org/media/media/downloads/A_Matter_of_Time_-_The_rise_of_zero-hours_contracts_final_1.pdf.
- Rubery, J. 1978. "Structured labour markets, worker organisation and low pay," *Cambridge Journal of Economics*, 2 (1): 17-36.
- _____. 2007. "Developing segmentation theory: A thirty year perspective," *Économies et Sociétés* 28 (6): 941-964.
- _____. 2011. "Towards a gendering of the labour market regulation debate," *Cambridge Journal of Economics* 35 (6): 1103-1126.
- _____. 2010. "Institutionalizing the employment relationship" in G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O. Pedersen and R. Whitley (eds): *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 497-526.
- Rueda, D. 2005. "Insider–outsider politics in industrialized democracies: The challenge to social democratic parties," *American Political Science Review*, 99 (February): 61-74.
- Sayer, A. 2007. "Dignity at work: Broadening the agenda," *Organization* 14(4): 565–581.
- Schmid, G. 2010. "Beyond flexicurity: Active securities for flexible employment relationships," *Alternatives to flexicurity conference*, Madrid, http://www.guentherschmid.eu/pdf/2010/Madrid_Schmid_TLM-2.pdf.

- _____.; Gazier, B. 2002. *The dynamics of full employment, Social integration through transitional labour markets*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Simón, H. 2010. “International differences in wage inequality: A new glance with European matched employer–employee data,” *British Journal of Industrial Relations* 48 (2): 310–346.
- Standing, G. 2011. *The precariat: The new dangerous class*, London and New York, Bloomsbury Academic.
- Stone, K.; Arthurs, H. 2013. *Rethinking workplace regulation: Beyond the standard contract of employment*, New York: Russell Sage Foundation.
- Streeck, W. 1997. “Beneficial constraints: On the economic limits of rational voluntarism” in J.R. Hollingsworth and R. Boyer (eds): *Contemporary capitalism: The embeddedness of institutions*, Cambridge, Cambridge University Press: pp.197-219.
- Supiot, A. (ed). 2001. *Beyond employment, changes in work and the future of Labour Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Tinsley, M. 2012. *Too much to lose: Understanding and supporting Britain’s older workers Policy Exchange*,
<http://www.policyexchange.org.uk/publications/category/item/toomuch-to-lose-understanding-and-supporting-britain-s-older-workers>.
- UKCES. 2011. *Employers and the recruitment of unemployed people: An evidence review*, Briefing Paper.
- Vosko, L. 2010. *Managing the margins gender, citizenship, and the international regulation of precarious Employment*, Oxford: Oxford University Press.
- _____.; Thomas, M. 2014. “Confronting the employment standards enforcement gap: Exploring the potential for union engagement with employment law in Ontario, ” *Canada Journal of Industrial Relations* 56 (5): 631-652.
- Wajcman, J. 1991. “Patriarchy, technology, and conceptions of skill,’ *Work and Occupations* 18(1): 29-45.
- Weil, D. 2012. *Examining the underpinnings of labor standards compliance in low wage industries*, New York: Report for Russell Sage Foundation.
- Whitworth, A. 2013. *Tailor-made? Single parents’ experiences of employment support from Jobcentre, Plus and the Work Programme*, Gingerbread, London:
https://www.shef.ac.uk/polopoly_fs/1.284059!/file/Tailor-made-Full-report-12mar2013.PDF