
라틴아메리카 노동조건 개관¹⁾

위르겐 벨러

위르겐 벨러(Jürgen Weller)는 베를린자유대학교 정치경제학자이다. 유엔라틴아메리카경제위원회(CEPAL) 경제부문 사무관으로 일하고 있다. 최근에는 라틴아메리카 노동시장의 변동, 노동법규와 정책, 청소년고용 부문에 대한 연구를 수행 중이다.

I. 들어가는 말

노동, 특히 보수를 받는 노동은 경제적·사회적 의미와 그 가치 때문에, 계속해서 인간의 삶에서 중심적인 역할을 수행하고 있다. 노동을 한다는 것은 사회의 물질적 발전에 기여한다는 것을 의미한다. 노동을 해서 소득이 발생하면, 소득 수준에 따라 생존이 용이해지고 개인의 물질적 조건이 개선되기 때문이다. 따라서 근대부터 노동에 중심적인 역할이 부여되었고, 사람은 노동을 통해 사회적인 인정과 개인적인 만족을 얻게 되었다. 결국, 노동은 사회가 상호 작용하는 공간에 개인을 통합시킨다(Sen 1997).

1) 본고에서 개진된 의견은 전적으로 저자의 개인적인 견해로 저자가 근무하는 기관의 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

이런 전제와 동일한 맥락에서, 노동시장 진입을 통해 욕구를 충족하기 위해서는 양질의 일자리 획득을 저해하는 네 가지 유형의 배제를 극복해야 한다. 현대 사회에서 이 배제의 중요성은 시간이 흐르면서 차츰 변화해왔다.

- 노동시장에서의 배제(배제 1): 노동시장에 진입하고 싶지만 자신의 의지와 상관없는 요인들 때문에, 특히 가족에 대한 의무 때문에 경제활동인구에 합류하지 못하는 사람들(특히 여성들)을 지칭한다.
- 고용에서의 배제(배제 2): 구직 활동을 하지만 일자리를 얻지 못하는 사람들은 어떠한 노동에도 진입하지 못하고 배제되어 있다. 이러한 배제 상황은, 노동시장 상황의 전통적인 주요 지표인 실업률로 드러난다.
- 생산적인 일자리에서의 배제(배제 3): 노동 수요가 적거나 능력이 부족하거나 그 밖의 다른 이유 때문에 생산성이 높거나 중간쯤 되는 부문의 일자리를 구하지는 구하지 못한 상태에서 욕구를 충족하는 데 필요한 소득을 얻고자 일을 해야 하는 사람들은, 생산성이 낮은 부문으로 진입하는 경향이 있다. 생산성이 낮은 부문은, 전형적으로 질이 낮은 일자리를 양산한다. 이 경우, 문제는 양질의 일자리 창출을 가로막는 경제적·생산적 환경이다.
- 생산성이 높거나 중간쯤 되는 부문의 양질 일자리에서의 배제(배제 4): 생산성이 우수한 부문에 종사하지만 불리한 계약조건 때문에 관련 혜택을 정상적으로 받지 못하는 노동자를 지칭한다. 이 경우, 문제는 양질의 일자리 창출을 촉진하지 못하는 노동 법규이다.

노동 관련 배제의 범위와 특징은, 경제적·생산적 환경과 노동 법규라는 두 가지 본질적인 요소에 달려 있다. 이 중 첫 번째 요소인 경제적·생산적 환경은(경제성장, 노동생산성, 생산구조의 다양한 부문 간의 균열에 반영되고 있다) 노동조건 개선

을 위한 실질적인 토대를 만들어내는 한편, 두 번째 요소인 노동 법규는 노동시장 진입과 그에 따른 분배의 성격에 영향을 미친다. 그러나 이런 관계는 일방적인 것이 아니며, 이런 환경적 요소와 노동조건 간에는 되먹임(feedback) 과정이 존재한다(Weller y Roethlisberger 2011). 공급이라는 측면에서, 사회문화적 변화 과정은 노동환경의 변화에도 기여한다.

본고에서는 라틴아메리카에서 행해지는 네 가지 유형의 노동배제 전개과정과, 근자에 그 배제를 명시적으로 결정한 요인들을 분석한다. 최근 몇십 년간 이런 유형의 배제가 갖는 중요성은 두드러지게 변했다. 또한, 항시 존재하는 상당한 균열 외에 상대적으로 높은 경제성장 속에서 최근 이루어진 몇몇 개선점과, 고용의 질을 향상시키고자 수립한 정책이 눈에 띈다. 아울러 노동조건 개선을 위해 라틴아메리카 지역이 당면한 세 가지 과제를 살펴보고자 한다.

II. 네 가지 배제와 그 경향들

1. 제2차 세계대전 이후의 전개과정

2차 세계대전 이후 몇십 년간 노동시장 진입은 ‘주변부 포드주의’가 반영된 것이 특징이다(Hurtienne 1986; Lipietz 1987). 라틴아메리카 국가는 1차 상품 중심의 생산구조와 과두지배 체제를 극복하려고 노력하며, 중심부 국가에서 진행되는 포드주의적 규제(특히 복지국가, 조합 참여에 대한 강령 발전, 생산성 강화, 내적 요구를 자극하는 임금 상승을 통한 수익 분배) 지향했다. 그러나 이질적인 생산구조라는 환경에 덧붙여 한정된 범위에만 영향을 미치는 노동법규, 생산성 증대의 제약, 주요 동인의 사회정치적 약화로 인해 모범적인 노동기준은(상시 고용과 사회보장의 혜택을 누리고 노동조합에 참여하는) 노동연령인구는커녕 대다수의 노동자에게

도 적용할 수 없게 되었다.

이 시기에는 앞서 제시한 네 가지의 노동배제 유형 중 여성 참여율이 아주 저조하다는 특징을 띤 제1유형과, 도시 비공식 부문의 급속한 성장이 반영된 제3유형이 압도적으로 많았다(PREALC 1991). 이와 대조적으로, 라틴아메리카에서는 제2유형 배제의 주요 지표인 실업률은 낮은 상태였다. 이것은 대다수 가구의 저축이 미미했기 때문에 가족 구성원 중 단 한 명의 소득도 포기할 수 없는 상황에서 발생한 필연적인 결과였다. 이런 이유에서 실업을 면하기 위해 대개는 생산성이 낮고 소득이 낮은 업무에 진입하였다(지금도 많은 사람들이 그렇게 생활하고 있다). 그리하여 외환 위기의 결과로 1980년 6.1%에서 1984년 8.1%로 상승했던 도시 지역 실업률은 1987년에는 1980년 수준을 밑돌았다. 이 기간에 라틴아메리카의 경제성장이나 생산적 고용이 역동적으로 이루어지지 않았는데도 말이다.²⁾ 한편, 공공부문이나 생산성이 높은 민간부와 연계를 맺으며 노동시장에 성공적으로 진입한 사람들은 일반적으로 '중심부' 포드주의 기준에 따라 만들어진 노동조건을 열망할 수 있었다. 따라서 제4유형의 배제 또한 상대적으로 거의 두드러지지 않았다.³⁾

그러나 외환 위기 이후 라틴아메리카는 시장 자유화를 위해 전체적인 구조 개혁을 단행해야 했다. 처음에는 노동 개혁을 강조하지 않았으나, 초기 정책의 결과에 실망한 나머지 그다음 번에는 노동시장 규제 완화에 역점을 두었다(BID 1997). 사실상 이 기간에는 통상 규제를 확대하는 경향도 있었지만, 법률이나 단

2) 이 자료는 최근에 발표된 실업률과는 비교가 불가능하다. 그새 실업률 산정 방식이 달라졌기 때문이다.

3) 그렇지만 주변부 포드주의는 사회정치적 불안정으로 인하여 순환적 움직임을 보였다. 즉, 주변부 포드주의에 입각한 규제는 권위주의적인 규제에 대체되었고, 이후에는 새롭게 재편되었다. 게다가, 생산기반이 미약한 국가에서는 포드주의 기준을 유명무실하게 만드는 권위주의적이고 억압적인 관계가 지배적이었다.

체교섭을 통해 노동시장 규제를 완화하려는 경향이 두드러졌다.⁴⁾ 비록 국가에 따라 상당한 차이가 있으나 계약 관계의 유연화가 나타나는데, 이러한 유연화에는 최저임금, 저조한 수준의 노동조합 결성, 단체교섭 범위의 축소와 같은 수단을 통한 '노동법의 보호를 받지 못하는 노동'(deslaborización)이 포함되기도 한다. 항상 '법률상의' 규제 완화를 실시하지는 않지만 '실질적인' 규제 완화는 빈번하게 나타났다. 물론, 이런 경향이 철저하게 이루어지지는 않았다. 그 시기는 민주화 과정이라는 상황과 맞물려 있기도 하였으므로, 보호책도 강구되었는데 어떤 경우에는 노동자를 위한 것이었고, 어떤 경우에는 특정단체를 위한 것이었다 (Bronstein 1997).

따라서 90년대에는 노동배제의 나머지 두 유형인 제2유형과 제4유형이 중요해졌다. 제2유형은 공식 실업률이 점점 더 위협적인 현상으로 대두되었기 때문이고(그 원인을 파악하지는 못했지만),⁵⁾ 제4유형은 실질적·법률상 규제 완화와 더불어 '비전형적인' 노동관계가 대폭 늘어났기 때문이다. '비전형적' 노동관계에는 생산성이 높거나 중간쯤 되는 부문도 포함된다.

그렇다고 해서 다른 배제 유형이 중요하지 않았다는 의미는 아니다. 90년대에는 공식 실업률이 늘어난 것 외에도, 라틴아메리카 지역의 노동시장에서 저생산성 부문의 일자리 비중이 집중적으로 늘어났다는 점이 특징이다(CEPAL 2010c, 163). 일시적이고 미미한 경제성장을 하고 있는 상황에서 공식부문은 구조 개혁(상식과는 반대로 교역재 생산 부문의 노동 강도를 약화시키는 경향이 있다)을 단행하였지만 일자리 창출이라는 측면에서 거의 변화가 없었다.

4) 노동시장 규제 메커니즘에 관해서는 Betcherman, Luinstra y Ogawa(2001) 참고.

5) 기타 요인으로는 고용에 즉각적이고도 부정적인 영향을 미친 구조 개혁, 극도로 불안정한 경제성장(특히 2005년에서 2010년까지), 교육 수준 향상으로 인한 노동력 구조의 변화를 언급할 수 있겠다.

이런 맥락에서, 생산구조 부문 간에 생산성 격차가 확대되었다.⁶⁾ 실제로, 저생산성 부문의 취업자와, 중 상 생산성 부문의 취업자 간 소득 격차를 간접 지표로 활용하면, 1990년대 초반과 2002년경 사이에 마이크로기업의 평균 임금이 떨어졌다는 것을 볼 수 있다. 중소기업과 대기업 평균 임금도 73%에서 62%로 떨어졌다. 그러나 가장 큰 타격을 입은 건, 중소대기업의 평균 임금에 비해 99%에서 73%로 하락한 자영업자(전문적인 노동자도, 기술자도 아닌)의 소득이었다(CEPAL 2010c, 167).

2. 최근의 경향

이단 경제위기가 라틴아메리카에 영향을 끼치기 시작한 1998년부터, 당시 정책의 여러 부분에 대해 강력한 의문이 제기되었다. 노동 분야에서 광범위한 규제 완화를 실시하자는 제안은 논의에서 빠지지 않는 않았으나 정치적 중요성을 상실했다. 그 결과, 개혁은 개인적·집단적 노동관계 조정보다 노동시장 정책을 강화하는 데 역점을 두었다(Weller 2009a). 2003~2004년부터 라틴아메리카는 높은 경제 성장을 이룩하면서 일자리 창출과 고용의 조건 개선에 유리한 상황이 형성되었다. 그리고 여러 국가에서(특히, 90년대 지배적이었던 좌파 정권보다 더욱 좌파적 성향을 띤 정부에서) 노동조합 강화, 노사 간의 대화 추진, 직업훈련 및 정규직 고용 강화를 통하여 노동시장을 재조정하고자 하였다. 이런 맥락에서, 본고 초반부에 제시했던 4가지 배제의 현재적 모습을 개괄하고자 한다.

6) 각 부문 간, 그리고 각 부문 내에서의 생산성 격차 계산에 대한 칠레의 사례는 Infante B. y Sunkel(2009), 135-154, 특히 139 참고.

1) 노동시장으로부터의 배제

라틴아메리카 국가에서 노동참여율은, 경제협력개발기구(OECD) 국가보다 현저히 낮다. 이 두 그룹의 국가들이 매우 불안정하기는 하지만 말이다. 그럼에도 불구하고 남성의 노동참여율은 정체되고(어떤 경우에는 감소하기도 했다) 여성의 노동참여율이 대폭 증가한 결과, 노동참여율은 수십 년 전부터 비교적 안정적으로 증가했다. 여기에는 청년층의 교육기간 연장과 인구변화가 큰 몫을 했다. 청년층이 더 오랜 기간 교육을 받음으로써 청소년과, 가사노동에 종사하는 젊은 여성의 비율이 감소하였고, 인구변화로 인해 노년층의 비율이 증가했기 때문이다.

그러나 여전히 성별 간에 상당한 격차가 있는데,⁷⁾ 특히 가장 낮은 수준의 정규 교육을 받은 집단에서 두드러지게 나타난다. 남성 집단은 교육 수준이 각기 상이한데도 노동참여가 비교적 안정적인 데 비해 여성 집단에서는 상당한 편차가 존재한다. 거의 교육을 받지 못한 여성의 경우는 노동참여율이 매우 저조하고, 고등교육을 받은 여성은 같은 수준의 교육을 받은 남자와 마찬가지로 비교적 편차가 적었다.

남성의 노동참여율을 저조하게 만든 두 가지 요인은 여성에게도 작용하고 있다. 실제로 많은 나라에서 젊은 여성은 동년배의 남성보다 교육제도 내에 머물러 있는 시간이 더 많다.⁸⁾ 낮은 교육 수준의 여성과 저소득 가정 여성에게 불리한 노동참여 격차는, 여성의 노동참여율 증가 추세와 마찬가지로, 가사노동의 역할을 분석하면 이해 가능해진다. 요컨대 집안일과, 집안일에 대해 각 가정에서 접근 가능한 공적·사적인 대안이 없다는 점이 저조한 노동참여율을 상당 부분

7) 각국의 자료를 종합하여 산출한 단순평균에 의하면, 2009년 라틴아메리카 지역의 남성 노동참여율은 74.8%, 여성의 참여율은 47.1%이다(CEPAL 2010b, 114).

8) 15~17세 젊은이 중 66.3%의 여성과 57.5%의 남성이 학업에 매진하고 있다. 18~24세 집단에서는 각각 21.6%와 18.0%의 비율을 기록한다(OIT 2010, 199).

설명해준다. 예를 들어, 라틴아메리카 5개국 평균치를 보면, 1인당 소득이 하위 20%인 가정의 여성 중 46.5%가 가사노동에 전념하는 데 비해 소득이 상위 20%인 가정의 여성은 21.7%만이 가사노동에 전념한다(Weller 2009b). 집안일의 강도 또한 여기에서 중요한 역할을 한다. 가령, 온두라스에서는 6세 미만의 아동이 없는 가정의 여성 중 42.6%가 노동에 참여한다. 반면, 이 연령의 아동이 3명 이상 있는 가정의 여성이 노동에 참여하는 비율은 26.6%에 불과하다. 그럼에도 불구하고, 이런 상황은 가정의 성격에 따라 달라진다. 온두라스에서 6세 미만 아동이 3명 이상 있는 가정의 여성 중 3년 미만의 정규교육을 받은 여성의 노동참여율은 23.3%인 데 비해 13년 이상의 교육을 받은 여성은 71.5%가 노동에 참여한다(Weller 2009a, 25-26).

정책적으로 보면 현재 라틴아메리카는 칠레의 놀이방 설립, 콜롬비아 가정 복지단체의 공동체가정, 페루의 와와 와시(Wawa Wasi) 유아보육센터와 같은 수단을 동원함으로써 더 많은 여성이 노동에 참여하도록 지원하고 있다.

그러나 여성의 노동참여율은 여전히 낮고, 특히 시골에서는 더욱 그렇다. 여기에는 문화적 기준, 육아에 대한 대안이 없다는 것, 보수를 주고 여성을 고용하는 기회(드문드문 있는 임시직은 제외하고)가 상대적으로 더 적다는 요인이 작용한다. 시골 여성의 노동참여가 종종 과소평가된다는 문제점도 배제할 수 없다.

다른 한편으로는, 사회문화적 변동으로(부분적으로는, 라틴아메리카 사회의 도시화로 인한 변동) 집안일이 현격히 줄어들었다는 것을 꼽을 수 있다. 실제로 1990년대 초와 2000년대 중반 라틴아메리카 15개국의 평균을 보면, 가사노동에 전념하는 15~19세 여성의 비율이 25.2%에서 17.7%로, 20~24세 여성의 비율이 38.6%에서 27.2%로 감소하였다(CEPAL 2010c).

그럼에도 불구하고, 가사노동의 의무라는 장애물을 극복하고 노동시장에 진입한다는 것이 곧 가사노동이 공평하게 분담된다는 의미가 아니라는 점을 기억

할 필요가 있다. 일반적으로 여성이 가사노동에서 더 많은 일을 담당할 수밖에 없기 때문이다(Milosavljevic y Tacla 2007). 더구나 젊은 엄마의 비율이 높은 것과 같은 고질적인 병폐는 급속한 변화의 걸림돌이다.

결국, 노동시장으로부터의 배제라는 첫 번째 유형의 배제와 관련해서는 여성, 특히 교육수준이 낮은 여성에게 불리한 격차가 여전히 존재한다는 것을 확인할 수 있다. 이런 격차는 가정환경(소득, 가족 구성), 교육 수준, 지리적 환경과 관련이 있는데, 차츰 격차가 좁혀지고 있다. 문화 변동으로 인해, 남자는 밖에 나가서 돈을 벌어오고, 여자는 어머니 겸 주부라는 식의 '전형적인' 가정의 이미지가 점점 구식으로 변하고 있다. 그렇다고 해서 반드시 가사노동의 분담이 균등하게 이루어진다는 의미는 아니며, 노동시장 진입의 기회가 공정하게 부여된다는 의미도 아니다.

2) 고용으로부터의 배제

실업률은 2000년대에 들어선 이후 경제성장을 이루면서, 1990년대 때보다 더 탄력적으로 반응하였다. 2002년에 최대치인 11.1%를 기록한 후, 라틴아메리카 도시 실업률은 2008년 7.3%로 감소하였다. 2008~2009년 금융위기의 여파로 실업률은 더 이상 호전되지 않았지만 2010년에는 실업률이 감소해 90년대 초반과 비슷한 수준으로 돌아갔다(CEPAL 2010a).

이런 유형의 배제는 특히 실업률이 늘 평균을 초과하는 다음 세 개의 노동력 집단에 영향을 미친다. 첫째, 여성들, 그중에서도 교육 수준이 낮은 여성들이다. 둘째, 노동경험이 없는 젊은이들이다. 셋째, 중급 수준의 교육을 받은 남성들이다(CEPAL 2010d 참고).

공공정책을 통해 이런 유형의 배제를 극복하고자, 직업훈련(수요에 따른 방향 설정, 다양한 욕구에 따른 차별화된 프로그램 제공, 능력 재평가 등), 특히 청년층을 대

상으로 한 고용보조금(멕시코의 경우), 중개(신기술 도입, 탈집중화), 자영업이나 마이크로기업 창업 장려 등에 역점을 두었다. 경우에 따라, 교육 수준이 낮은 여성에게 직업훈련을 제공하여 노동시장 진입이 용이하도록 하였다.

다른 한편, 부정적인 의미의 노동 진입에 대해서도 언급해야겠다. 아동노동과 청소년노동이 이에 해당한다. 스스로가 보기에, 교육제도 내에 있는 것이 더 바람직하지만 어쩔 수 없이 일해야 하는 사람들을 가리킨다. 이런 사람들은 제3 유형처럼 생산적인 일자리에서 배제되는 아픔을 겪는다.

3) 생산적인 일자리로부터의 배제

라틴아메리카가 비교적 높은 경제성장을 이룬 2003~2004년부터, 생산성이 중상 이상인 부문에서 상당수의 일자리가 창출되기 시작했다. 이렇게 해서 도시 노동자의 노동참여는 2002~2003년 48.8%에서 2008~2009년 52%로 증가했다.⁹⁾ 동시에, 생산성 격차 확대도 억제되었다. 2002~2006년 사이에, 다양한 생산부문 간의 소득 격차가 다소 감소했다. 마이크로기업 셀러리맨의 평균임금은, 중소기업과 대기업 평균임금의 62%였는데 66%로 올랐던 것이다. 이에 비해 자영업자들의 소득은 73%에서 75%로 증가하는 데 그쳤다(CEPAL 2010c, 167).

그럼에도 불구하고, 라틴아메리카 생산 구조와 제도적 구조는 빈곤 수치를 실질적으로 낮추는 데 필요한 만큼 양질의 일자리를 창출하지는 못하고 있다. 실제로 2000년대 말엽 18개국의 단순평균에 의하면, 라틴아메리카 도시 취업자 중 23%가 빈곤하고, 그중 7%는 극빈자에 해당했다. 농촌 취업자의 경우(16개국 평균), 빈곤자 41%, 극빈자 22%로 도시 취업자보다 훨씬 높다.¹⁰⁾ 따라서 취업상태

9) 유엔라틴아메리카경제위원회 자료(CEPAL 2010d)를 바탕으로 필자가 계산한 수치. 17개국의 단순평균이다.

10) 유엔라틴아메리카경제위원회 자료(CEPAL 2010d)를 바탕으로 필자가 계산한 수치, 개인의 빈곤은 그

라는 점이, 빈곤 가능성을 감소시킬지언정¹¹⁾ 빈듯한 가계소득을 보장해준다고 보기는 어렵다.

빈곤은 취업자 중에서도 특히 자영업자와, 무모수 가사노동자에게 영향을 미치고, 그보다는 덜하지만 사기업 샐러리맨에게도 영향을 미친다.¹²⁾ 고용의 질을 가늠하기 어려운 또 다른 직업군은 가사노동 종사자다. 지불조건을 측정하기 어려운 데다 노동계약과 사회보장의 혜택을 기대하기 어렵기 때문이다(Tokman 2010).

이런 유형의 일자리에서 배제가 높은 수준으로 이루어진다는 것은, 사회보장제도의 보호 정도가 낮다는 것을 반영한다. 라틴아메리카에서는 마이크로기업 샐러리맨의 41.5%, 가사노동 종사자의 32.7%, 자영업자와 무모수 노동자의 24.9%만이 건강제도의 혜택을 받고, 이들의 연금제도 가입률은 각기 38.5%, 30.1%, 21.4%이다(OIT, 2010a). 그러나 지난 10년간 이에 대한 진전도 있었다. 예를 들어, 마이크로기업 월급노동자, 가사노동 종사자, 자영업자와 무모수 노동자의 연금제도 가입률이 각각 10%, 7%, 5%씩 상승했다. 아무튼, 저생산성 분야 종사자 대부분이, 품질 낮은 노동조건에서 계속 일한다는 것은 분명하다.

지난 10년 중 상당기간, 거시경제적 상황이 비교적 호전되었던 점이 생산적 일자리 창출에 긍정적인 영향을 미쳤다. 일자리 창출을 위해 크게 기여한 공공정

사람의 근로소득뿐만 아니라 기타 소득, 가족의 크기와 구성에 좌우된다는 것을 나타낸다.

11) 이 점은 비취업자와 비교해보면 분명하게 알 수 있다. 도시지역에서는 실업자 중 42%, 비경제활동인구 중 31%가 빈곤했고, 그중 각각 21%와 11%가 극빈자에 해당했다. 농촌지역에서는 실직자 53%와 비경제활동인구 49%가 빈곤했고, 그중 각각 31%와 28%가 극빈층이었다. 유엔라틴아메리카경제위원회 자료(CEPAL 2010d)를 바탕으로 저자가 계산한 수치.

12) CEPAL(2010d) 참고. 공격적인 성격이 미약한 부문에 진입할 때의 자발성 정도에 대한 흥미로운 논쟁이 있다(Perry 2007 참고). 물론, 이런 부문으로 진입하게끔 하는 동력은 다양각색이다. 그러나 기업이 제시한 조건의 약점을 상쇄할 만한 일자리가 보급되고 있다.

책 이외에도, 최근 국제적 금융위기 때 여러 국가들이 경기조정 수단을 이용했다는 점이 두드러진다. 그래서 경제위기의 영향이 우려한 것만큼 심각하지는 않았고, 회복 후 더욱 건실해질 수 있었는데 이 점은 고용에 유리하게 작용했다(Kacef y Jiménez 2009; CEPAL y OIT 2010). 게다가, 많은 국가가 마이크로기업, 중소기업과 대기업의 상생발전 정책 및 중소기업과 마이크로기업의 고용 장려 정책을 통해 생산 격차를 줄이려고 노력하고 있다(Chacaltana 2009).

4) 생산적 일자리 내 양질의 고용으로부터의 배제

앞서 언급했듯이, 유리한 거시경제적 상황은 제4유형의 배제를 극복하는 데 많은 도움이 되었다. 그러나 라틴아메리카 국가들은 노동정책의 방향을 재설정하기 시작했다. 특히, 최근 실시된 주요 정책 가운데 주목할 만한 사항은 다음과 같다(Weller 2009a).

- 라틴아메리카에서 노동조합화 정도가 눈에 띄게 감소한 후, 2000~2010년 사이에 여러 나라에서 노동조합이 증가하는 추세이다. 법률 개정으로 하도급 노동자와 가사노동 종사자를 위한 단체교섭이 용이해졌다.
- 많은 국가에서 하도급 계약을 규제하고 있다. 하도급 계약이 일반적인 노동 규범에서 빠져나가기 위한 수단으로 변질되었기 때문이다.
- 어떤 국가들은 현행 규정 준수를 독려하려는 목적에서 노동 감독을 강화했다.
- 절차상 더 신속하게 처리하고자 노동법을 개정하고 있는 중이다. 이것은 많은 경우, 형식적 권리를 실질적 권리로 변화시킨다는 걸 의미한다.
- 노사정 대화에 기초하여 각 부문별 규정 개선에 노력하였다.

이렇게 해서 2000년대 말엽에는, 6인 이상 사업장 노동자 중 83%가 건강 제도

보장을 받았고(2000년에는 79.7%이었는데, 이후 꾸준히 증가했다), 82.6%가 연금제도 혜택을 받았다(2000년에는 76.2%였다)(OIT 2010a). 그러나 근래에 노동조건이 개선되었음에도 불구하고 여전히 이런 노동자 5명 중 1명꼴로 기본적인 혜택을 받지 못하고 있다는 사실에 주목해야 한다.

2000년대, 특히 2004년부터 많은 국가에서 사회보장 혜택을 받는 일자리가 대폭 증가하였다(CEPAL 2010b, 22; 116). 2000년대 초반 아르헨티나, 파나마, 우루과이에서 이런 유형의 일자리가 압도적으로 감소하고, 코스타리카, 멕시코, 페루에서 다소 감소했는데, 이후 많은 국가에서 일자리가 매우 높은 비율로 증가했다. 신규 정규직 일자리가 창출되는 동시에, 기존 일자리가 정규직으로 전환되었기 때문에 가능한 일이었다. 정규직 전환은 2009년에도 여전히 유의미했다. 이 시기에는 정규직이 몇 나라에서만(엘살바도르, 멕시코, 그보다는 덜했지만 아르헨티나와 코스타리카에서도) 큰 폭으로 감소했고, 다른 나라에서는 예년에 비해선 증가 폭이 적었지만 꾸준히 증가하는 추세였다. 경제성장률이 매우 낮거나 심지어 마이너스 성장률을 보이는데도 정규직 고용이 늘었다는 점은, 기존의 일자리를 지속적으로 정규직으로 전환하였다는 것으로 설명할 수 있다.

국제노동기구 통계에 따르면, 2010년 라틴아메리카 5개국(콜롬비아, 에콰도르, 멕시코, 파나마, 페루)에서 비농업부문 고용의 56%는 공식부문 기업이 차지하고 있는데, 그중 44.5%가 정규직 고용이고 11.5%는 비정규직 고용이다(OIT 2010a, 47). 흥미롭게도 이러한 고용 구조는, 앞서 언급한 5개국에서 공식부문이 줄어든 2009년 경제위기 때 개선되었고, 회복기인 2010년에는 공식부문이 늘어났을 때도 개선되었다.

현재 사용할 수 있는 측정 방법을 통해 생산 활동 진입 메커니즘을 밝혀낸다는 것은 불가능하지만 기존의 방식과는 다른 노동조건을 확립할 수는 있다. 그 중에서 통상 노동조건이 가장 열악한 유사 독립(종속적인 일이지만 자영업으로 위

장한 일)과 재택근무(물론 각기 장단점이 있기 마련이지만 여하튼 정식 기업에서의 '일반적인' 일과는 차이가 있다), 하도급 계약직을 꼽을 수 있다(DIESSSE 2008). 더욱이, 이 지역에 강제노동과 같은 극심한 착취가 존재한다는 것은 부정할 수 없는 사실이고, 이런 것은 전통적인 측정 도구로는 포착되지도 않는다(OIT 2009, 19-20).

2000년대 초와 말의 불완전한 정보를 바탕으로 진행된 최근의 연구에 따르면, 고용의 질 지표는 어느 정도 개선되었다. 특히, 근로계약서 작성이 늘어났고, 빈곤 하한선에 못 미치는 급여를 받는 노동자 비율이 감소했고, 유급 휴가와 특별 수당 지급도 확대되었으며, 건강보험 및 연금을 보장하는 일자리가 늘었다는 것을 그 예로 들 수 있다(Weller y Roethlisberger 2011). 그러나 이런 지표 중 많은 부분에서, 여전히 수궁할 수 없을 정도로 낮은 수준의 급여를 받는 사람들이 있고, 노동자 집단 간에도 큰 격차가 있다는 사실이 드러난다. 예를 들어, 조합 결성 비율과 직업훈련 참여율이 지나치게 낮다. 고용의 질이 개선되고 있다고 하나 노동계약 기간은 예외이다. 즉, 고용 기간을 정하지 않은 평생 고용보다는 기간제 고용이 늘어나는 추세를 보이고 있다.

요약하면, 80년대까지는 제1유형과 제3유형의 배제가 주를 이룬 데 비해, 90년대에는 제2유형과 제4유형의 배제가 증가했다. 고용의 질 지표가 낮은 것에서 알 수 있듯이, 90년대 이후에도 4가지 유형의 배제가 존재했다. 이러한 상황은, 지난 10년간 어느 정도 개선된 것은 사실이지만 필요만큼 양질의 일자리를 제공하기에는 라틴아메리카 경제는 한계를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 국가가 시행하는 계획이나 프로그램에서 국가의 개입은 적절했다. 비록 한정된 예산 때문에 광범위한 보장을 해주지는 못하지만 말이다. 그러나 이런 사례는 현재까지는 몇몇 국가에서만 찾아볼 수 있기 때문에 라틴아메리카 전체를 대표한다고 할 수는 없다.

III. 세 가지 중요한 과제

본고를 마무리하기에 앞서, 라틴아메리카의 노동조건 개선 정책이 당면한 세 가지 과제를 강조하고자 한다. 노동시장의 특징인 고도의 고용 불안정성 문제, 현행 노동제도의 개선 문제, 노동조건 불평등 문제가 그것이다. 그렇지만 이에 앞서 정책적 수단을 통해 지속 가능한 고도 성장, 노동생산성의 지속적인 향상, 산업부문 간 생산성 격차 해소가 중요하다는 점을 강조해야겠다. 이로써 충분치는 않을지라도 라틴아메리카 노동조건 개선을 위한 환경이 조성되어야 한다 (Weller y Roethlisberger 2011).¹³⁾ 덧붙여, 앞서 논한 4가지 유형의 배제를 극복하기 위한 정책을 강화하고, 심화하고, 확대하고, 완전하게 해야 할 것이다.

앞서 살펴보았듯이, 고용의 질 지표처럼 실제 측정 가능한 변수 가운데 고용 불안정성이, 고도 경제성장을 이룬 최근에 유일하게 악화된 수치이다. 두말할 것도 없이 이 사실은, 국가경제가 국제시장에 통합되면 될수록 순환보직이 더욱 늘어난다는 의미이다. 이런 경제 환경에서 기업은(개별적으로나 부문으로나 경제 전반으로) 폐쇄 경제에서보다 더 많은 '타격'을 받기 마련이다. 1990년대에 많은 나라에서 도입한 개혁으로 인해, 기간제 고용이 확대되면서 이런 변화가 용이해지기는 했지만 개혁이 변화의 주된 요인은 아니었다. 많은 나라에서 기업 수뇌부는 노동 규정을 완화해야 한다고 거듭 주장한다. 그러면서도 수정해야 할 규정이 무엇인지 구체적으로 제시하지 않는 경우도 빈번하다.

한편, 노동 유연성이 높아진다는 것은 소득 불안정성도 그만큼 높아진다는 것으로, 노동자들에게는 위협적이다. 미래의 소득과 같은 보상수단이 없기 때문에

13) 이런 상황에서 라틴아메리카 지역의 당면과제는 경제적 성장을 더욱 지속 가능한 방법으로 변화시키기 위해 생산구조를 재편하고, 여기에 어울리는 '녹색 일자리'를 창출하는 것이다.

노동자의 경제적 안정이 위태로워진다. 특히 학력이 낮거나 중간 정도인 노동자에게 순환근무는 승진에 지장을 초래하기 일쑤이다. 결국, 노동 유연성이 높아진다는 것은 노동 불안정성이 더욱 커진다는 의미이다(OIT 2004; Echeverría, López, Santibáñez, Vega 2004; Henríquez, Riquelme, Gálvez, Morales 2006; Bucheli, Furtado 2002 참고).

아무튼, 라틴아메리카 국가들은 세계화를 피할 수도 없고, 피하려고 해서도 안 된다. 오히려 세계화 진입 과정에서 드러난 여러 문제점에 효과적인 대처 방안을 강구해야 하고, 특히 노동과 관련해서는 더욱 그렇다.¹⁴⁾ 노동시장이 점차 불안정해지면서 대두된 문제는, 고용 안정만이 불안정한 시장에서 그나마 노동자를 보호하는 핵심 수단이 될 수 있다는 것이다. 따라서 고용 안정이 발판이 되어야 다른 보호 수단도 가능해진다(OIT 2004). 이런 맥락에서, 최우선적인 과제는 실업보험의 도입이다(현재 라틴아메리카에는 실업보험이 거의 없다).

노동계약과 해고의 완전한 자유 또한 지양해야 할 문제이다. 특히 평생직장과 노동생산성의 긍정적인 상호관계를 고려하면 더욱 그렇다(Auer, Berg, Coulbaly 2005). 이는 효율적·능률적 목표 달성을 위해 협상을 통해 노동제도를 조정한다는 것이며, 평생고용도 그중 하나의 수단이다. 이때 변화하는 시장조건에 기업이 대응할 수 없을 정도의 과도한 장애물을 만들지 않아야 함은 물론이다(Weller, 2009a).

이런 맥락에서, 사회적 대화가 다시 중요성을 띤다. 노동자 조직의 약화와 규제 완화라는 국면이 지나간 이후, 라틴아메리카 국가들은 한편으로는 사회적 행위자들 사이의 대화와 협상을 통해 새로운 합의점을 모색해야 하는 과제를 안고 있으며, 다른 한편으로는 합법적 기준을 마련하여 노동시장이 효과적으로 작동

14) 아르헨티나에서의 논의를 예로 들 수 있다(Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2009).

하고 또 구조적 불리함으로부터 행위자를 보호해야 하는 과제에 직면하고 있다.

이를 위해서는, 여전히 많은 나라에서 제약과 박해를 받고 있는 노동조합주의를 자유롭게 발전시키는 것이 절실히 요구된다(CSI 2010). 그러나 실효를 거두려면 노동조합주의 또한 제 역할을 성찰하고, 현 사회경제적 맥락에서 전략적으로 무엇을 선택할 것인지 숙고해야 할 것이다(Frías, 2010; Ramos 2010).

결국, 라틴아메리카 사회에서 불평등 정도가 높은 것은, 노동시장이 제 역할을 다하지 못한다는 점과 관련이 있다. 4가지 유형의 배제에서 볼 수 있듯이, 급여와 고용의 질 등 노동조건의 다양한 지표 간에 큰 격차가 있고, 이것들은 각기 다른 교육 수준, 성별, 생산활동 진입 부문, 민족, 관할 지역에 속한 사람들에게 영향을 미친다. 이런 격차 중 많은 부분은 노동시장 외부의 불평등, 즉 빈곤과 사회적 취약성이 세대에서 세대로 전달되는 사회적 구조와도 연관되어 있다. 따라서 공공정책의 핵심 과제는 다양한 유형의 배제에 직면한 이들을 보호하고, 이 사람들이 배제를 극복하도록 스스로 역량을 강화하고, 노동시장 안팎의 불평등을 완화할 수 있는 방법을 개발하고 강화하는 데 있다(CEPAL 2010c).

_ 조혜진 옮김

원제와 출처

"Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina",
Nueva Sociedad, N° 232, marzo-abril de 2011, pp. 32-49.

참고문헌

- Auer, Peter; Berg, Janine; Coulibaly, Ibrahim(2005), “¿El trabajo estable mejora la productividad?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124/3, pp. 345-372.
- Betcherman, Gordon; Luinstra, Amy; Ogawa, Makoto(2001), “Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection”, *Social Protection Discussion Paper Series*, No 128, Washington, DC: Banco Mundial,
- BID(Banco Interamericano de Desarrollo)(1997), *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, DC., BID.
- Bronstein, Arturo S.(1997), “Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116 No 1, pp. 5-27.
- Bucheli, Marisa y Furtado, Magdalena(2002), “Impacto del desempleo sobre el salario: el caso de Uruguay”, *Desarrollo Económico*, No 165, pp. 4-6,
- CEPAL y OIT(2010), “Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009”, *Boletín CEPAL / OIT No 3, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe No 3*, junio de 2010.
- CEPAL.(2010a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL(2010b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Santiago de Chile: CEPAL, p. 114.
- CEPAL(2010c), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, XXXIII Periodo de Sesiones de la Cepal, Brasilia: CEPAL, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.
- CEPAL.(2010d), *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Chacaltana, Juan(2009), “Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas”, *Serie Macroeconomías del Desarrollo* No 98, Santiago de Chile: Cepal, pp. 23-48.
- CSI(Confederación Sindical Internacional)(2010), *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales*, CSI.
<http://survey.ituc-csi.org/+Whole-World+.html?lang=es>
- DIESSE (Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Socioeconômicos)(2008), *Relações e condições de trabalho no Brasil*, San Pablo: Dieese, pp. 73-147.
- Echeverría, Magdalena; Diego López, Ibcia Santibáñez y Humberto Vega(2004), “Flexibilidad

- laboral en Chile: Las empresas y las personas”, Cuaderno No 22, Santiago de Chile: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Frías, Patricio(2010), *Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile: Clacso.
- Henríquez, Helia; Verónica Riquelme, Thelma Gálvez y Gabriela Morales(2006), “Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile”, Cuadernos de Investigación No 30, Santiago de Chile: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Hurtienne, Thomas(1986), “Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt”, *Peripherie* No 22/23, pp. 60-110,
- Infante B, Ricardo y Osvaldo Sunkel(2009), “Chile: hacia un desarrollo inclusivo”, *Revista de la Cepal*, No 97, 2009, pp. 135-154, en particular p. 139.
- Kacef, Osvaldo y Juan Pablo Jiménez(comp.) (2009), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Lipietz, Alain(1987), *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism*, Londres: Verso.
- Milosavljevic, Vivian y Odette Tacla(2007), “Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades”, *Serie Mujer y Desarrollo* No 83, Santiago de Chile: Cepal.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social(2009), *Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina. Resumen ejecutivo*, Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina.
- OIT(2004), *Economic Security for a Better World*, Ginebra: OIT.
- OIT(2009), *The Cost of Coercion*, informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98a Sesión, Ginebra. especialmente pp. 19-20.
- OIT(2010a), *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, Lima: OIT.
- OIT(2010b), *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*, Lima: OIT.
- Perry, Guillermo E. et al.(2007), *Informality: Exit and Exclusion*, Washington, DC: Banco Mundial.
- PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe)(1991), *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago de Chile: OIT.
- Ramos, Joseph(2010), “Sindicalismo en el ‘Sur’ en la era de la globalización”, *Revista de la CEPAL*, N° 100, 4/2010, pp. 97-121.
- Sen, Amartya(1997), “Inequality, Unemployment and Contemporary Europe”, *International Labour Review*, vol. 136 No 2, pp. 155-171.
- Tokman, Víctor E.(2010), “Domestic Services in Latin America: Statistical Profile for Regulations”, *Mimeo*.
- Weller, Jürgen y Claudia Roethlisberger(2011), “La calidad del empleo en América Latina”, *Serie*

Macroeconomía del Desarrollo, Santiago de Chile: Cepal, en prensa.

- Weller, Jürgen(2009a), “Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina” en J. Weller (ed.), *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires; Siglo XXI Editores, pp. 11-64.
- Weller, Jürgen(2009b), “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”, Documento de Proyecto No LC/W.306, Santiago de Chile: Cepal/Sida.