

## OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Korean

---

### OECD 고용전망 : 2004 년판

국어 개요

#### Reassessing the OECD Jobs Strategy

OECD 고용전략 재평가

By John P. Martin

Director for Employment, Labour and Social Affairs

*OECD “일자리 전략”은 유용했으나 십년이 지난 지금 재평가가 필요하다.*

십년 전, OECD 회원국은 고용전략(Jobs Strategy) 계획서를 제시하여 지속적인 고실업 퇴치를 위한 개혁을 꾀했다. 이 고용전략은 1997년 처음 시행되었던 유럽 고용 전략과 공통점이 많다. OECD 고용전략은 출범 이래 내내 회원국간 정책 논의에서 막대한 영향력을 행사해왔다. 아울러 고용전략을 가장 많이 적용한 국가가 또한 노동시장 실적을 향상시키는데 있어서도 비교적 높은 성과를 올리는 경향이었다고 1999년 일자 사무국 평가는 시사했다.

하나 OECD 국가는 1999년 이후 시행된 또 다른 여러 노동시장정책의 결과로 다소의 변화를 보게 되었다. 이런 까닭에 2003년 9월 파리에서 모임을 가진 OECD 국 고용노동장관들은 최근의 경험과 앞으로 주어진 과제를 바탕으로 지금이 고용전략의 재평가사업에 착수할 때라는 데에 공감했다.

*실업문제는 아직 끝나지 않은 상태다...*

우선 한 예로, 고실업은 아직 사라지지 않았다. 실제로, 현재 OECD 국 실업률은 1994년 바로 전 수준을 하회하는 실정이다. 지난 OECD 전망(본 1장 참조)에 따르면 고성장을 유지할 몇몇 국가(특히 미국)와 경제 회복 중인 대개의 여타국(특히 일본, 유럽연합 회복은 덜한 정도)의 덕으로 향후 2년에 실업률은 조금 감소된다고 한다. 그렇지만 다수 국가의 실업률은 여전히 칠팔십년대 보다 높은 수준을 유지할 형편이다.

*그리고 인구고령화에 대처, 더 많고 더 좋은 일자리가 필요하다.*

동시에 인구고령화는 미래 경제성장과 국민생활수준에 커다란 변화를 가져오는 이유로 정책 아젠다상 중요 쟁점으로 떠오르는 상황이다. 따라서 더 많고 더 좋은 일자리 창출이 이에 맞서는 최고의 해결책이라는 데에 장관들은 의견을 모았으며 특히 현재 노동시장에서 불리한 조건에 있거나 실업과 무력한 노동시장의 악영향을 첨예하게 받는 취약계층의 일자리 문제해결이 시급하다고 밝혔다. 더군다나 이를 해결할 수 있는 여지가 충분히 있다. 왜냐면 OECD 근로 연령의 인구 평균 35%가 비고용 상태인데 이 중 대다수는 일할 수 있을뿐 아니라 종종 일하기를 원하는데도 통계상에는 “비근로자”로 분류되고 있기 때문이다. 이같은 분류는 국가간의 실제 격차를 상당히 왜곡시키면서 호주, 네덜란드, 뉴질랜드 및 북유럽국(핀란드 제외), 북아메리카, 스위스, 영국의 비고용률은 30% 미만 수준을 보이는 반면 벨기에, 중앙유럽 동유럽, 그리스, 이탈리아, 멕시코, 터키의 비고용률은 40% 수준을 상회하는 실정이다.

고용전략은 지속적인 고실업 해소가 다수 국가에 핵심 문제로 대두되었던 당시에 공식화되었다. 따라서 더 많고 더 좋은 일자리 창출이 시급한 현재 고용전략의 재평가는 고용전략의 내용 중 어떤 면을 개정하고 혹은 확장할 필요가 있는지를 검토하는 데에 의의가 있다.

*하나 고용개선 정책은 여타 사회목표와도 조화시켜야 한다. 예를 들어 정부는 일자리 안정 등의 사회목표에 주의를 기울여야 할 것이다.*

더 많고 더 좋은 일자리 추구가 아무리 우선목표여도 다른 사회목표를 겸할 필요가 있는데 이 사회목표는 적절한 사회보장망, 일과 가정 양립 도모, 자국민 우선특혜에 준한 형평한 결과 등을 포함한다.

고용보호법률 (EPL) 개혁이 바로 중요한 예이다. 본 2 장이 시사하듯 EPL 의 완화는 고용주의 근로자 채용 편리를 도모하여 노동시장 진입이 어려운 청년과 여성 등 근로자층의 취직 가능성을 향상시킬 수 있다. 그에 반해, EPL 개혁은 고용자 해고를 수월하게 하면서 청년과 노령 근로자가 겪는 일자리 불안정을 동시에 악화시킬 수 있다. 아울러 어떤 종류의 개혁이 고용법률에 적용되어야 하는지에 주목해야 한다. 본 2 장을 보면 몇몇 국가는 고용증진을 위해 지난 10 년 동안 임시 일자리와 여타 “비정규직”에 관한 조항을 간소화한 반면 영구 정규직 고용보호는 원래 상태를 유지시켰다. 그 결과 “비정규직” 형 고용의 범위는 확대된 반면 비정규직 당사자는 항상 고용 조건을 자유로이 선택할 수 있는 입장이 아니었다. 이 단계에서 정규직의 규칙을 수정할 때에 비해 비정규직만의 개혁을 시도할 때는 그 비용과 이익이 어느 정도 달라지는지 그리고 여타 노동시장, 상품시장 정책과 그 해당기관은 이 비용과 이익 형성에 실제 어느 정도 영향을 미치는지에 대해 연구해 볼 필요가 있다.

요컨대 원활한 실업급여제도, 효과적인 재취직 서비스, 경쟁력 있는 상품시장, 그리고 해고로부터의 웬만한 사회안전망이 갖춰졌을 때에 비로소 노동시장 활성화와 소득 및 직업 안전성, 이 두개의 조건 양립이 가능하다. 이 차원에서 여러 정책 혼합의 종류는 무엇인지 그리고 국가에 따라 어떻게 변하는지의 정밀한 연구는 재평가의 주안점이다.

### *근로의욕의 증진을 위한 방법...*

고용전략의 몇몇 권고는 근로의욕 분발에 명백한 도움은 되지만 사회보장 차원에서 애매한 문제를 발생시킬 수 있다. 실제로 복지 급여액 또는 급여기간을 줄이면 장기간 수급자가 근로로 되돌아가는 경우가 늘 것이다. 아울러 실업급여 수급자격 조건을 상당히 간축하면 일할 수 있는 이들이 노동시장을 벗어나는 것을 막을 수 있다. 그렇지만 이러한 조치는 노동시장의 배치가 곤란한 인력을 복지급여 대상에서 완전히 퇴출시키거나 빈곤상태에 빠뜨리게 할 수 있으므로 이들에게 상당한 주의를 기울이지 않으면 안 된다.

이 시점에서 보면, 복지급여에 관한 소위 “상호책임” 접근방식은 고용목표와 사회보장목표 모두를 지향하는데에 기여 할 수 있다. 이 접근방식은 복지급여 수급자에게 상담, 구직활동지원 및 여타 재취직 서비스를 제공토록 한다. 하나 지속적인 경제적 지원을 받는 대신 그들 역시 활발한 구직 활동에 나서거나 각자의 고용 가망성을 향상시키도록 노력하지 않으면 안 된다. 최근 몇 년동안 이런 차원의 고용전략을 반영한 사회정책의 계획, 시행 및 효율성을 기재한 자료가 많이 모아졌다. 따라서 이러한 고용촉진 활성화 정책이 재취직 도모에 실제로 효과가 있었는지, 또 이러한 경우 고용 서비스의 역할은 무엇이었는지 특히 복지급여 중 OECD 다수 회원국에서 그 수가 지난 10 년에 대폭 늘어난 상병급여, 장애급여 및 편부모 보조급여의 혜택자는 고용 서비스를 통해 어떤 이익을 보았는지에 대해 재평가에서 특별히 조사할 것이다.

일자리를 얻게되면 당사자와 그 가족은 틀림없이 이익을 보게 된다. 이런 이유로 소위 “일을 통한 복지(making-work-pay)” 정책(예로 고용을 조건으로 저임금자 소득을 사회복지급여보다 높게 설정 혹은 저임금 근로자를 위한 고용주 사회보장기여 삭감 따위의 조항)은 잠재인력의 근로유인에 도움이 될 수 있다. 세액공제제도의 개혁 중 효과가 있는 것과 없는 것을 구별하고 이 개혁과 최저임금의 상호 관계를 더 깊이 연구하는 것이 재평가의 또 다른 주요 목적이다.

### *고용의 유연성이 일과 가정의 양립에 미치는 영향...*

고용전략의 일반 정책방향 중 하나는 “근로시간 유연성” 확대의 필요성을 다루는데, 실제 다수 OECD 국에서 “표준 외의” 노동시간표 사용이 증가되었고 특히 파트타임 고용, 표준 노동시간 외 고용과 일정치 않은 노동시간표 사용이 늘어났다.

이는 위의 방책이 고용 확대에 공헌할 수 있다는 기대에 상당한 근거가 된다. 예를 들어 파트타임 선택권을 확충하면 젊은 부모의 일과 자녀양육 조화가 용이해지고, 노령근로자는 각자 직업발전(career)에 투자하게 되며 기업 역시 훨씬 유연한 노동시간표 덕으로 수시 변하는 필요노동량에 수월히 대처할 수 있다. 그러나 본 1 장이 시사하듯 여타 근로시간제도는 일과 가정 양립에 겪는 근로자의 어려움을 감소하기 보다는 악화시키는 경향이다. 실제로 노동시간의 사전 예측이 어렵고 유난히 장시간을 요구하는 작업뿐만 아니라 야간 및 주말 작업 경우 근로의무와 가족의무 사이에서 갈등이 무척 심해진다고 근로자들은 전한다. 특정 집단의 고용률 확대를 도모하려면 더더욱 일과 가정 양립을 개선시키는 방향을 모색해야 할 것이다. 최초 고용전략에 이미 내포된 이 문제점은 재평가에서 더 많은 주의를 받을 것이다.

### *...평생교육의 중요성을 강조하는 숙련도 위주의 급료차별화제도가 확산된 결과*

지난 20 년의 OECD 권 기술진보는 숙련 노동에 이익이 된 반면 오히려 미숙련 노동에는 불리하게 작용해왔다는 가정을 뒷받침하는 증거가 많다. 이는 고용과 형평, 두 목표 사이의 조정이 필요하다는 것을 의미한다. 실로 (고기능 근로자와는 상대적으로) 저기능 근로자는 노동수요의 지탱을 위해 그들 임금삭감을 감수해야 할지도 모른다. 왜냐하면 본 3 장이 시사하듯 지난 20 년 동안 계층간 임금격차는 계속 늘어난 반면 고용 증대는 오히려 이 임금격차가 가장 많이 증가한 국가에서 자주 심화됐기 때문이다.

평생교육은 장기적 고용 가망성을 제고하면서 효율성 및 형평 목표조정을 수월히 하는 효과적인 수단일 수 있다. 실제로 다른 조건이 같은 상태에서 직업훈련을 받는 근로자는 그렇지 못한 동료보다 일자리를 유지할 가능성도 더 높다는 것이 본 4 장의 경험적 증거이다. 게다가 일자리를 잃어도 전에 미리 직업훈련을 받아 놓았으면 재취직 가망성 역시 상대적으로 높다. 또한 특정 집단을 겨냥하는 직업훈련 정책으로 이 집단이 심한 실직을 겪지 않을 것이라는 증거도 있다. 즉, 이 집단 전체에는 순고용 효과가 있다는 것이다. 일자리가 쉽게 타격 받고 취직, 실직 또는 비근로 상태를 자주 전전하여 노동시장정책의 적절한 적용이 애매한 저임금 근로층 같은 경우 특히 직업훈련의 덕을 볼 수 있다. 아울러 직업훈련을 통해 고령근로자 역시 캐리어 확대의 가능성과 희망을 실현할 수 있다.

이 모든 증거는 작년 *고용 전망서*가 보고한 증거와 마찬가지로 고용전략의 주적인 평생교육의 중요성을 강력히 입증한다. 그러나 평생교육 부분은 좀 더 구체적인 정책 제안을 요한다. 이 차원에서 여러 공동자금조달 형식과 저학력자, 여타 소수계층 숙련도에 대한 투자동기를 분발하는 정책은 각각 성과가 어떻게 달라지는지 재평가를 통해 살펴볼 것이다.

### *무신고 일자리에서 공식 고용으로의 전환을 간소화하는 것이 중요하다.*

중앙 및 동유럽의 몇몇 OECD 국, 멕시코와 터키는 남유럽 부분 및 다수의 OECD 비회원국과 마찬가지로 근로자 상당 부분이 비공식 혹은 무신고 상태 일자리를 갖고 있고/있거나 그들 근로소득은 관련된 조세나 사회보장기여금 대상이 안되도록 무신고된 상태이다. 이 현상은 저생산성의 함정으로 몰고 갈 위험이 있다. 또한 이렇게 되면 공공재 투자에 쓰이는 조세부담 기준이 흐트러져 사회단결과 경제성장에 결정적 요소인 교육제도 및 사회보장제도의 적절한 적용이 불가능해진다. 최초 고용전략의 일반정책방향은 무신고 근로의 언급이 없었으므로 재평가는 이 부분에 대한 권고를 전개할 것이다.

첫 단계로, 공식고용으로 전환을 수월하게 하는 방법을 모색하도록 본 5 장은 포괄적 정책 분석을 전개한다. 먼저 개혁되어야 할 규정이 다소 있다. 특히 세제와 사회보장제도는 일관성을 추구해야 하고 공식고용이 수반하는 번거로운 규정과 행정적 요구를 재검토해야 한다. 그러나 현존 규제를 더 제대로 이행할 필요가 있으므로 세무조사관이나 노동감독관의 작업이 원활히 이루어지는 환경을 수립해야 한다. 사회보장과 고용증진을 우선한 정책은 실제의 빈곤 계층에 까지 그 영향이 미쳐야 하는데 이는 실령 고용이 비공식 경제하에 이루어졌어도 마찬가지다. 아울러 공식 경제로의 통합과정에 박차를 가하는 정책조치를 구상해야 한다. 대체로 보아 이 정책의 성과는 정부 행정기관의 자질에 상당히 좌우되는 것 같다.

*끝으로 정책목록과 대안정책 패키지를 평가해야 한다.*

고용전략은 서로 독립적인 권고사항을 기록한 목록이라고 종종 취급되었다. 하나 경험에 의하면 정책과 기관은 서로의 상호 작용을 통해 고용상태와 경제 쇼크 회복기간 수준에 영향을 미칠 수 있다. 따라서, 노동시장 참가를 고무하는 정책은 수요부문의 장애물 해소를 겸하면서 더 많은 효과를 거둘 수 있다. 수요부문 문제는 보조적인 거시경제 환경을 조성하고 생산품시장 경쟁력을 향상시키거나 혹은 심하게 경직된 고용 규제를 완화시키면서 해결된다. 한 예를 들면, 강력한 경쟁력을 굳히는 생산품시장의 규정을 개혁하면 활기찬 노동시장 프로그램은 수요변화(무역 자유화가 원인)에 따른 실직자의 재취직 가능성 제고에 더욱 기여할 것이다.

덴마크, 네덜란드와 미국 이 국가들은 서로 정책 배경과 기관이 다른데도 비슷한 높은 고용률을 달성한 이유가 무엇인지 정책간의 상호관계와 보충관계를 고려하여 살펴볼 것이다. 실제 재평가의 의의 중 하나는 서로 상이한 개혁 “접근법”이 가능한지 아닌지를 이해하는 것이다.

*재평가는 2년 후 OECD 장관들에게 제출될 것이다.*

요컨대 고용노동장관들의 요구에 의해 OECD 는 고용전략 재평가사업에 착수하게 됐다. 금년과 내년의 *고용 전망보고서*는 재평가의 몇몇 증거사항을 실을 것인데 이 증거를 토대로 정책방향과 권고의 세부사항을 수정하거나 확장시켜 나갈 것이다. 한편 재평가의 주요 결과는 2년 후 OECD 장관회의에서 논의될 예정이다. 이른바 각 국가가 고용목표와 사회목표를 모두 고수하면서 구조변화에 적응할 수 있게끔 균형잡힌 개혁 아젠다를 설정하는 것이 주요 과제이다.

© OECD 2004

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.  
OECD 저작권 및 원본 출판물의 표제를 언급할 경우  
본 개요를 복제할 수 있습니다.

다국어 개요는 영어와 프랑스어 표제로 각각 발간되었던  
OECD 출판물의 발췌문을 번역한 것입니다.

**OECD 출판물과 개요는**  
**[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)에서 제공되고 있습니다.**

자세한 정보는 Public Affairs and Communications Directorate 의  
OECD Rights and Translation 부에서 담당합니다.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

본 기구의 웹사이트 [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)를 방문하세요.

