

OECD Employment Outlook - 2005 Edition

Summary in Korean

OECD 고용 전망 보고서 - 2005 년도 판

국어 개요

사설

세계화: 도전요소에 대처하기

John P. Martin

고용·노동·사회문제위원회장

2005 년 6 월

수입규모 증대, (이따금 생산의 해외 유치와 직결된) 외국인직접투자 유치, 이민 인구 유입 등의 다방면에 반영된 세계화 모습은 최근에 다수 OECD 국의 고용 불안정 격화에 한 몫했다. 일부 평론가들은 세계화와 함께 상당수 실직이 산업계뿐 아니라 여태껏 비교역 부문이었던 서비스업에까지 점차 대두되면서 많은 OECD 노동자가 임금 및 근로여건의 하향조정 압력을 받는다고 주장한다. 이와 같은 추이가 (ICT 부문, 인터넷같이) 급변하는 기술과 결부될 경우, 실직 위험은 주로 육체 노동자에만 한하지 않고, 많은 사무직 봉급자에게마저 타격을 가할 수 있을 것이다. 이러한 불안감은 유럽연합의 확대와 동시에 엄청난 잉여 노동력을 갖춘 중국과 인도 2 개국이 급속도로 세계무역체제에 통합하며 더욱 격화되었다.

이 불안감이 유럽 대륙을 필두로 한 대다수 OECD 국이 상대적으로 부진한 고용 성장을 기록하면서 더 격화되었다는 점은 그리 놀랄 만하지 않다. 이런 와중, OECD 는 OECD 전반에 걸친 2005-2006 년 고용 기록에 소폭의 개선을 예상하고 있다. 현 추세를 감안하여, 2006 년 OECD 지역의 실업자 수는 3 천 6 백만 명을 육박하게 될 것인데, 이는 2004 년보다 겨우 1 백만 명이 덜한 수준이다.

*세계화는 생활 수준의 향상을
기약하는데...*

무역과 투자의 자유화가 고용 및 생활수준 향상의 중대한 원천이 되었음을 입증하는 과거 사례에 비추어 볼 때, 이와 같은 우려는 이에 완전 대조된 반응이다. 실로, 시장 개방 확장은 모든 참여국에게 신규 사업 기회를 제공해 주며, 소비자의 선택권을 촉진시키고, 실질소득 증대를 가능케 한다. 더욱이 과거 경험을 통해 보호주의적 정책은 막다른 골목에 이르게 한다는 것을 알고 있다: 무역에 더 개방되었던 국가는 덜 개방되었던 국가보다 경제성장에서도 높은 수준을 이루는 경향을 보였다.

... 그러나 조정 비용이 초래되기도 한다.

하지만 교역으로 이득을 보기 위해, 일국은 교역상대국보다 상대적 효율성이 열등한 경제활동 분야를 탈피하여, 효율성이 더 나은 경제활동 분야로 생산 요소를 집중할 필요가 있다. 즉, 실직 건수가 일부 부문에 초래되는 것은 신규 고용 기회가 다른 부문에 초래되는 것과 마찬가지로 세계화 과정의 불가피한 잔재임을 뜻한다. 이 때에 대두된 도전요소는 남아 있는 근로자를 신규 일자리에 맞춰 가는 조정이 가능한 순조로이 진행되도록 하는 데 있다.

조정의 도전요소 규모는 올바른 시점에서 측정할 필요가 있다. 실로 OECD 국에 집계된 실직 건수 가운데 극히 일부만이 무역 및 투자 자유화에 직접 기인한다고 할 수 있다. 그 예로, 15개 OECD 국의 1900-2000년 데이터를 보면, 제조업 부문에서 수입 경쟁이 뛰어났던 산업에 의한 고용 기여도는 평균 4%에 불과했음을 알 수 있다. 하지만 조정은 자동적인 것도 진통이 없는 것도 아니다. 1장에 드러난 대로, 수입 경쟁이 높은 산업에서 실직한 노동자는 재고용이 더디며, 일단 재고용되어도 다른 부문의 실직자보다 더 큰 폭의 임금 감축을 겪게 된다. 이는 교역에 의한 해고 노동자가 다른 실직자에 비해 나이가 더 들고, 교육 수준도 미달된 경향이 있으며, 더 수시로 쇠퇴 중인 직업과 산업에 연관된 전문성을 갖추고 있음을 시사하는 바가 크다.

*교역에 의한 해고노동자 대상의
프로그램은 특정 여건에서 정당화될지
모르는데...*

다른 집단에 비해 교역해고 노동자는 조정에 애로를 더 심하게 겪는 경향은 있으나 그렇다고 이들을 위한 특정 정책방안을 수립해야 하는 것은 아니다. 하지만 교역 쇼크로 일부 특정 지역에 악영향이 과도로 가중되어, 현지 노동시장에 대량 해고가 발생되고, 즉석에 남아 있는 일자리 대안도 거의 없다면, 이는 목표지향적인 지원대책 및 재고용 서비스를 집행할 명분이 될지 모른다. 실제로 2장의 예가 보여주듯, 지역간 고용 불균형은 수시로 지속적이며, 이는 노동자의 지역간 이동이 비교적 원활한 국가에서조차 꾸준한 현상이다. 마찬가지로 목표지향적 프로그램도 무역·투자 자유화의 악영향이 산업 전체에 확장됐을 경우나 도입하는 것이 의미가 있을지 모른다 - 이 문제는 쇠퇴 산업 부문이 이미 불경기에 처한 지역에 위치했을 때에 특히 예리해진다. 그러나 목표지향적 대책이 다양한 측면을 갖는다는 점을 감안하면, 이들이 때론 조정의 *사실상* 장애물로도 변할 수 있음을 인식해야 한다. 따라서, 동 방안은 활용을 삼가고, 순차적 조정을 수월히 할 목표를 강력히 추구하며, 활용에 기한을 둬야 바람직하다.

더욱이 교역해고 노동자는 본인 상황이 무역·투자 흐름의 자유화로 기타 사회 계층의 소득 및 복지 증진을 이루고자 정부가 계획한 정책결정의 결과이기에 그들이 공공 지원책에 특별 권리를 갖는다는 주장을 하기도 한다. 같은 맥락에서, 교역해고 노동자를 위한 특정 지원 없이는 무역 자유화 계획 추진이 불가능할지 모른다는 결론의 논증은 앞서 기술한 논증의 변형으로, 미국이 곧잘 활용한다. 만일 이러한 정치경제적 논증이 널리 통용되어, 교역해고 노동자가 노동시장에서 유사한 어려움에 처한 다른 노동자에 비해 더 많은 지원을 선정받게 된다면, 이로 초래될 수 있는 효율 및 형평성 훼손을 극소화토록 유의해야 할 것이다.

*... 그렇지만 선행 목표는 재취업
유인구조를 장려하면서 실직자 전반에
걸쳐 소득지원을 제공하는 데 그 의의가
있다*

이와 같은 특정 상황을 제외하면, 교역해고의 도전요소는 실직이 통상 제기하는 도전요소와 그리 다르지 않다. 결과적으로 여기서 요구된 우선적 정책사항은 실직자에게 새 일자리로의 이동을 장려함과 동시에 실업자 전반에 걸쳐 소득 지원을 제공하는 것이다.

실업급여는 수입경쟁 및 해외진출기업 부문의 ‘패자’를 보상하는 가장 명백한 방법이다. 실업급여는 국제경제통합의 편익 및 비용 분포를 보다 고르게 만들면서 형평성 목표 제고에 기여할 수도 있다. 나아가 실업급여로 구직자는 본인 기능이 최대한으로 활용될 일자리를 찾는 데 더 오랜 시간을 보낼 수 있게 되어, 유효성 목표도 개선될지 모른다. 하지만 실업급여는 교역해고 노동자들의 적극적 일자리 구색에 대한 의욕을 저하하는 경향도 있어 비효율이 야기될 수도 있다. 교역해고 노동자의 과거 일자리 경험 및 근로기능이 남아 있는 일자리 요건에 거의 들어맞지 않을 경우, 이들의 노동 공급 의욕은 훨씬 크게 훼손될지 모른다. 나아가 이들은 재취업에 이르기 위해 전형적으로 상당한 임금 감축을 감수치 않으면 안 될 것이다. 이 경우에 실업급여액 수준은 과거 소득에 비하면 상당히 보잘것 없는 듯하나, *향후 기대* 소득보다는 훨씬 더 높은 수준일 수도 있어, 이로써 강력한 실업 함정이 창출될지도 모른다.

전반적인 정책적 요건은 해고노동자에게 조정의 기회 및 유인책을 제공하는 데 역점을 두는 것이므로, 노동시장에서 해고노동자의 퇴출을 부추기는 방안들, 예로 조기퇴직, 작업장애급여, 일자리 구색을 엄격한 조건부로 내세우지 않는 실업급여 등의 활용은 피하는 것이 바람직하다. 실제로 해고노동자가 노동시장과 긴밀한 관계를 유지할 수 있도록 만전을 기함이 바람직하다. 하나, 정책입안자는 적절한 실업 급여와 근로의욕 보전의 양대 의무 사이에 곤란한 상충관계를 곧잘 직면하게 됨을 인식해야 할 것이다.

근로를 재정 면에서 실업급여 수급보다 더 매력적으로 만드는 것이 이를 달성할 수 있는 한 가지 방법인데...

이 상충관계를 해소할 수 있는 한 가지 방법은 일자리를 찾는 구직자에게 재정 인센티브를 부여하는 것이다. 이와 같은 취직 중의 in-work 수당은 저소득자를 전형적 대상으로 하기 때문에 대규모 자중손실의 위험을 줄이는 방향으로 동 수당을 설정함이 바람직하다. 그런데 과거 경험을 통해 동 수당이 근로 인센티브 촉진에 효과적인 방법이 될 수 있음을 알고 있다 (3 장). 한편, 이전 직장과 새 직장간의 소득 격차를 일부 상쇄해 주는 임금보험제도는, 현재 주목받는 혁신사항으로, 이미 프랑스, 독일, 미국의 몇 국가에서 해고노동자들이 더 신속히 새 일자리에 이르는 것을 장려할 목적으로 시도되고 있다. 하지만 동 제도는 고안 차원에 어려움을 제기하고, 아직 엄밀한 평가도 받지 못했다.

... 활성화 전략은 고안이 잘 될 경우, 신규 고용에 대한 접근을 촉진시킬 수 있고...

고용촉진 '활성화' 전략은 적정수준의 사회급부와 강력한 근로 의욕 양대가 서로 일치를 이루는 데 절대 필요하다 (4 장). 구직활동지원, 상담, 직업훈련 및 여타 재취업 서비스 등을 포괄한 동 전략은 교역해고 경우에 특히 적합한 사항이다. 실로, 변화하는 교역 추이에 적응해 가려면 노동력이 쇠퇴산업에서 성장산업으로 원활히 이동하는 것이 필수적이다. 예로, 구식의 근로기능을 갖춘 해고노동자들이 적절한 재교육훈련 프로그램을 통해 적당한 비용에 새 일자리에 맞는 기능을 습득할 수 있다면 이들의 재진입은 그만큼 수월해질 수 있다. 하지만 적극적 노동 프로그램은 신중히 고안해야 할 것이다. 예로, 해고노동자의 다수 경우, 특히 나이 든 노동자 경우, 재교육훈련에 상당한 투자비가 들 것인 신규 직업으로 이동보다는 동 부문 내에서 재고용을 장려하는 것이 더 일리가 있는지 모른다. 이 점은 쇠퇴산업조차 높은 노동자 이동률에 힘입어 적잖은 고용을 이루고 있다는 점을 감안할 때 실현 가능한 사항이다. 또한 동 산업에서 새 일자리를 얻는 노동자는 그만큼 소득 면에 손실이 훨씬 덜하다. 요컨대, 교육훈련 및 여타의 고강도 방안은 구직활동 지원만으로는 충분치 않은 이들, 즉 비교적 소수에 한하여 적용함이 바람직하다.

효과적인 고용서비스 고안, 고용서비스의 영향력 평가, 비용 대비 효과적으로 판단된 프로그램 제공 확대 등에 제기된 일반 도전요소 가운데, 해고노동자에게 적절히 개별화된 서비스를 제공하는 것이 중요 측면을 이룬다. 아울러 고용 서비스 성과의 우수한 관리가 이러한 도전요소를 충족시키는 실마리가 된다 (5 장).

... 실직의 사전 통고에 잇따른 구직활동 지원이 도움이 될 수 있는 또다른 영역은...

교역 충격에 따른 실직은 때때로 사전 예측이 충분히 가능하며, 노동자 해고 이전 때부터 조정 지원책을 개시할 수 있다. 해고 실시에 앞선 사전 통고 기한은 수시로 법률에 명시돼 있으며, 이로써 사전 발효성 있는 조치를 취할 여유 기간이 생길 수 있다. 물론 근로자가 사전에 직접 나서서 새 일자리 구색에 착수하는 것도 중요한 사항이다. 사전 통고를 받은 해고노동자의 실업 기간은 아무런 사전 예고 없이 해고된 노동자에 비해 더 단축된 경향이 있으며, 사전에 해고 통고를 받았던 자는 해고 후의 임금 수준에 긍정적인 영향을 받는다는 징후도 다소 있다. 나아가 해고를 공표한

기업에 취업알선기능을 담당하는 직원을 급파하는 조치나, 정리해고 기업의 구내에 공직 사무소를 대신 창출하는 조치마저 각별한 도움이 될지 모른다.

... 그리고, 더 일반적으로, 원활한 기능의 노동시장이 자리 잡도록 해야 할 것이다

노동시장이 전반적으로 월등한 성과를 이루게 되면, 해고노동자들의 구직활동 지원은 훨씬 더 수월해질 것이다. 이 맥락에서, 노동시장이 활력을 띠게 하고, 또한 근로 연령대 인구가 근로의 기회 및 의욕을 제공받도록 하는 것이 그 어느 때보다 더 한층 중요한 사항이다. 이를 실현하고자 OECD는 현재 진행 중인 *일자리 전략*의 재평가 작업을 통해 포괄적인 기본 틀을 제공하려고 한다.

결국, 세계화로 인한 조정 비용은 정책적 대응으로 인식시키고, 다루는 것이 좋다

세계화가 현재 OECD 국의 노동시장이 겪고 있는 어려움의 주 원인이라는 주장은 전반적으로 과장된 사실이다. 그러나, 시장 개방으로 득을 보게 되기까지의 그 과정은 조정 비용을 초래하기는 한다. 따라서 재취업 기회 촉진과 동시에 실업자 보상을 겨는 일반 정책방안을 주 토대로 삼아 이 조정 비용 사안을 인식시키고, 다루는 것이 바람직하다. 세계화로 인한 근로자 조정의 도전요소를 끝내 인식하지 못하여, 지극히 필요해진 개혁 실시 기회를 놓친다면, 교역의 개방정책을 향한 여론 지지는 무산되어질지 모른다.

© OECD 2005

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

OECD 저작권 및 원본 출판물의 표제를 언급할 경우
본 개요를 복제할 수 있습니다.

다국어 개요는 영어와 불어로 각각 발간되었던 OECD 원본 출판물의
발췌문을 번역한 것입니다.

OECD 출판물과 개요는 OECD Online Bookshop
www.oecd.org/bookshop/에서 무료로 제공되고 있습니다.

자세한 정보는 OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate 부로 문의하여 주시기 바랍니다.

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 기구 웹사이트 www.oecd.org/rights/를 방문하시기 바랍니다.

