

OECD Employment Outlook - 2006 Edition: Boosting Jobs and Incomes

Summary in Korean

2006 년도 OECD 고용전망보고서: 일자리 및 소득 증대 촉진

국어 개요

20년간 지속된 실업 증가에 맞서 1994년 OECD 국은 노동시장의 성과 향상을 위한 일련의 정책 권고사항으로 OECD 일자리 전략을 광범위하게 인준하였다. 이후 10년 동안 대부분의 OECD 국가 정책당국은 더 많은 과제사안을 안게 되었다. 당초 일자리 전략은 주로 고질적인 고실업률 감소에 역점을 두었다. 이 목표는 다수국이 여전히 해결해야 할 중요사안으로 남아 있으나 인구 고령화의 부정적 결과 해소가 급해지면서 한편으로 노동시장 참여에 대한 장애요소 제거가 보다 절실한 최우선 과제로 대두되었다. 아울러 개인과 기업이 기술 진보 및 세계화에 따른 변화로 이익을 거두고, 또 이 변화에 신속히 적응하게 하는 일이 핵심 추가 사안으로 떠오른 시점이다.

동 보고서에서는 노동시장의 성과 제고에 기여한 신규 정책 사례를 살펴본다. 동 보고서는 ‘일자리 및 소득 증대 촉진: OECD 일자리 전략의 재평가를 통한 정책적 시사점’이라는 제하의 수반정책 보고서에 소개된 OECD 일자리 전략 수정판의 기초 분석틀로 활용된다. 후자 보고서는 필요한 개혁과정을 안내하기 위해 정책 권고의 수정 사항을 일렬 게재하고 있다.

동 작업으로 얻은 핵심 교훈은 OECD 노동시장의 우수 성과 이룩에 4대 주축이 절대 필요하다는 점인데, 이 4대 주축은 적절한 거시경제정책 설정, 구직활동은 물론 노동시장 참여에의 장벽 해소, 노동수요에 대한 노동·상품시장의 장애요소 제거, 노동인력의 기술 및 능력 개발 촉진 등을 관련한다.

건전한 거시경제정책이 노동시장의 우수 성과 달성에 한몫한다.

실증적 분석작업으로 알 수 있듯이 건전한 거시경제정책 운영이 경제성장과 고용 지속에 기여하는 요소다. 요컨대 물가 안정과 건전 국가재정은 실질금리 인하를 수반하여 투자 진작 및 노동 생산성 증진을 유도하면서 결국 임금 인상과 고용 증진의 기반을 마련한다. 한편 낮은 실질이자율은 노동생산성 및 고용면에 추가 잠재 이익을 유발하여 혁신 촉진을 도모할 수 있다. 아래 논의한 바, 거시경제정책은 경제안정 도모에 중요한 역할을 수행하며 나아가 구조개혁에 따른 이익 도출에도 한몫한다.

노동시장 참여와 구직활동에서의 장벽 해소

조세·복지급여개혁은 잘 고안된 ‘활성화’정책과 병행될 경우 노동시장 참여 증진에 효과적이었음이 입증된 바 국고에 지나친 비용 부담을 가중하지 않는 방향으로 이들 개혁을 신중히 고안하여 집행함이 바람직하다.

근로유인 촉진을 위해 복지급여 수준이나 그 혜택 기간을 줄이는 방법이 있다. 하지만 신규 실증사례에서 알 수 있듯이, ‘활성화’정책을 잘 고안하여 효과적으로 집행할 경우, 근로의욕저하 효과가 상쇄되고 비근로자의 재취업 기회가 확대되어 동시에 사회목표달성을 이루는 결과를 볼 수 있다. 활성화 정책 방안을 충분한 재원을 조달받은 효과적인 공공직업안정기관이 운영함으로써 실업자의 적극적 구직활동과 새 일자리 물색을 장려하는 여건이 형성되어진다. 효과적인 활성화 정책은 당근·채찍 혼합 활용과, 직업알선의 공공·민간기관을 통해 실업자의 구직 노력을 뒷받침하면서 이들의 적극적 구직 활동을 유도할 것에 취지를 둔다. 이 정책은 근로빈곤 해소와 함께 근로에 대한 재정 유인을 촉진하는 근로복지급여 in-work benefits 등의 세제혜택 개혁으로 보완할 수 있다.

이러한 접근법이 질병, 장애, 사회원조, 모·부자가정을 겨냥 급여 등 고용 외 급여에까지 확장된 국가가 더러 있다. 이 조치는 절대 필요하기도 한데 실로 상급 급여 수급자 수의 증대와 함께 실업자 감소에 진전을 보았던 국가가 다수 있던 바다. 마찬가지로 국가정부는 연금제도의 조정작업을 통해 수명 연장으로 절실했던 근로자의 근로기간 연장에 유리한 유인책을 마련하는 중이다.

아울러 보육 지원, 시간제 고용상의 장애요소 제거 등 가정친화적인 정책 활용으로 특정 계층의 노동 참여 촉진 및 복지 혜택에서 근로로의 전환을 도모할 수 있다.

고용규제와 임금체계 관행의 적절한 조절과 상품시장의 경쟁력 제고

세제개혁과 복지급여개혁이 노동시장 참여를 촉진하는 여건 하 초래된 추가 노동 공급을 흡수하도록 다양한 정책조치를 마련하여 노동수요 확대를 유도하는 것 또한 중요해진다.

첫째, (고용주와 고용자 간의 합의로 실시하는) 유연한 근로시간체계 및 시간제 고용 촉진을 위한 정책조치는 근로시간에 대한 근로자의 선택폭을 넓히면서, 젊은 부모, 고령근로자 등 특정 계층의 노동인력 참여 촉진에도 기여할 수 있다.

둘째, 과도로 엄격한 법률은 노동 이동에 저해를 가하여, 경제활동의 역동적 효율성을 낮추고 일자리 창출을 억제하는 결과를 낼 것이다. 이런 와중 근로자에게 적정한 고용보호를 제공하면서 동시에 노동시장의 역동성 제고를 불러일으키는 혁신적인 개혁 진로가 등장한 바, 이는 법률 질차의 예측가능성 강화와 유연안전성 ‘flexicurity’ 확보에 기초하고 있다. 유연안전이란 실직자에게 효율적인 재취업 서비스 제공과 소득 지원을 보장하면서 동시에 고용주의 고용·해고 결정을 수월하게 하는 접근법을 뜻한다. 하지만 영구계약의 고용보호는 그대로 유지한 채 기간제 계약의 고용보호만을 낮추는 식의 부분적 개혁은 오히려 근로층의 이원화 격화, 사회의 불평등 악화, 이어 생산성 증가의 위축현상을 야기할 위험성이 있다.

셋째, 실질임금의 유연한 조절을 통해 공급·수요부문의 압력에 대처함이 바람직하다. 이 맥락에서 동 보고서는 분권적 타결, 집권적 타결 양자가 수시로

부문 차원에서만의 타결보다 더 나은 고용성과를 수반함을 시사하는 바가 크다. 최근 연구 결과에서 알 수 있듯이 적당한 수준의 법정 최저임금은 고용에 걸림돌이 되는 일이 거의 없고, 이 수준 미만의 임금자 중 젊은층, 여타 취약계층에게는 적정 사회급여 수급이 절대 필요 사항이 된다. 한편 최저임금은 근로복지급여가 잘 고안되었을 경우, 급여 수급보다 근로 활동을 선택케 하는 이점이 있어 근로복지 급여제를 유용하게 보완할 수 있다.

넷째, 높은 급료세나 사회적 비용은 특히 생산성이 낮은 근로층의 고용을 뚜렷이 경감시킨다는 점이 실증사례에 확실히 드러난다. 저급료 근로자의 근로유인 촉진을 위한 세계개혁은 경제성장에 유리한 건전 재정·세제구조 맥락에서 절대 필요한 구성 요소의 하나로써 고안, 집행시킴이 바람직하다.

마지막으로 반경쟁적인 상품시장 규제는 고용에 역효과를 미친다는 실증적 결과가 도출되었다. 실로 이런 관행은 뚜렷한 성장 잠재력을 지닌 부문에서의 신규 사업 창출을 저해하고, 보다 일반적으로는 인위적으로 높은 가격을 유지하게 함으로써 결국 경제 전체의 실질임금평균을 침체시킨다. 한편 신기업 창설에 있어서의 법적 장애나 행정 장벽 해소 역시 기업이 정신을 고취하는 환경 조성에도움이 될 것이다.

근로자가 올바른 기술을 습득하게 함으로써 더 나은 급료의 일자리가 보다 많이 창출된다

평생교육은 빈곤 경감 및 불평등 해소와 동시에 고도의 경제성장 달성에 기여할 수 있다. 교육훈련을 받은 이는 받지 못한 이보다 취업 전망이 더 밝다는 확실한 실증사례가 있으며 또한 교육훈련은 임시 고용 체제에서 안정 고용으로의 전환을 촉진하기도 한다. 하지만 모든 국가 경우에 교육훈련 접근 차원에서 성인 노동력 분포는 고루지 못한 상태이며, 이 중 최저 학력자, 최저급 기술자들이 훨씬 낮은 교육훈련 참여율을 보인다.

평생교육 정책은 제일 먼저 교육훈련 시장의 원활한 기능 발휘를 보장해야 한다. 이 맥락에서 잘 고안된 근로능력지표, 직업안내, 제공된 교육과정의 내용 및 결과에 관한 정보, 교육훈련 제공자의 성과 관리를 유용히 활용할 수 있다.

근로자 능력개발을 위한 투자는 재정적, 시간적 제약을 수반하기도 한다. 실로 고용자 능력개발에 있어 개별 기업은 당해기업 특유의 기술 투자에 반해 일반적 기술 투자에 있어서는 - 비록 이 투자가 경제 전체적으로 볼 때 가치 있는 투자가 될 수 있을지라도 - 충분한 재정유인을 받지 못할 수 있다. 물론 이 영역에 관한 심층 연구 작업이 향후 더 필요하긴 하나 이미 목격한 바, 교육훈련 목적의 공공지원이 개인 혹은 기업의 비용 부담으로 뒷받침될 경우, 다시 말해 교육훈련의 공동재정 요소가 있을 경우, 공공지원의 효율성이 보다 높아진다. 아울러 특히 불이익 계층이 겪는 시간상의 제약은 훈련휴가제 도입을 통해 해결할 수 있다. 일반적으로 평생교육 정책의 고안 및 집행에 있어 사회 파트너의 적극적인 참여가 프로그램의 성공을 부추기는 작용을 한다.

정책영역과 거시정책적 역할 간의 상호작용 및 상승효과

생산성 증진이나 유가 인상 등의 거시경제적 충격과 구조정책들 간의 상호작용이 노동시장의 성과 여부 결정에 중요한 역할을 한다.

경제전반에 걸친 충격은 여타 정책과 상호작용하면서 고용에 피해를 줄 수 있으므로 과도한 거시경제 변동의 예방과, 유해한 충격의 완화 노력이 중요해진다. 이 맥락에서 대부분의 OECD 국가가 곧잘 명시적 또는 묵시적 물가안정목표로써 확립해 놓은 안정지향적 통화정책이 유용한 역할을 수행할 것이다. 재정정책 차원에서도 자동안정화기능 규칙이 작용하여 총수요의 안정화를 도모하며, 또한 국가지출 및 과세체제의 임의적 변화로도 총수요 안정화를 촉진할 수 있다. 하지만 이러한 변화 도입으로 실제 보게 되는 결과는 실망스러울 수도 있다는 평가다. 재정 안정화는 국내 통화정책을 갖추지 않은 국가 경우에 특히 중요한 사안이다. 하지만 재정정책이 안정화 목적의 역할을 수행하기 위해서는 전면의 건전 공공재정 구축이 꼭 필요한데 최근 해 다수 OECD 국가가 불행히도 이런 경우가 아니었다.

안정지향적 거시경제정책은 노동·상품시장 개혁으로부터 고용 이익을 유도하는 효과를 내기도 한다. 한편 통화 및/혹 재정 정책은 구조개혁으로 초래된 경제활동의 공급 잠재력 증가를 이내 흡수함으로써 조정작업이 시장체제에만 맡겨져 있을 때보다 더 빠른 속도로 거시경제 안정화를 이루게 하는 이점이 있다. 총수요가 총공급에서 지나치게 벗어나지 않도록 보장하는 것 역시 국민이 개혁을 적극 수용하게 만드는 방법의 하나다.

일괄 정책

지난 20년간의 경험에서 알 수 있듯이, 노동시장의 우수 성과 달성 및 유지에 있어 정책, 기관의 유일한 쌍짓기는 없다. 성공적 성과를 보인 국가 가운데 몇몇은 엄하지 않은 고용보호법률과 동시에 낮은 수준의 복지급여, 복지급여 자본조달 목적의 특별 과세 등의 조치를 병행하며, 단체 합의는 한정적 역할만을 수행한다. 결과적으로 국고의 적은 비용 부담으로 높은 취업률을 이루긴 하지만 소득 격차가 대체로 큰 편이다. 단체 타결 조정과 사회적 대화가 특징인 여타 성공 국가를 보면, 관대한 복지급여 제공을 보장하면서도 교육훈련 기회 및 다양한 적극적 노동 프로그램을 제공하여 구직자 활동을 부추기는 입장이다. 그리고 국가의 고용 관련 규제는 여타 성공 국가에 비해 제약이 심한 편이다. 이들은 높은 고용, 소폭의 소득 격차의 결과를 이루긴 했으나 이는 높은 예산비용 부담을 수반하게 되었다.

이 2가지 일괄정책의 공통사항은 거시경제 안정과 상품시장의 높은 경쟁력이 중요시된다는 점이다. 아울러 대부분의 성공 국가 경우를 보면, 구직에 대한 지원이 강력히 뒷받침되어 있다.

각국은 동 전략 수정판의 4대 주축을 자국가 기관 및 관행에 일관된 방향으로 집행시켜야 할 것이다. 하지만 정책 권고사항의 도입 과정에서 이에 따른 비용 부담이 특정 계층, 조직화된 계층에 유독 집중된 반면 그 혜택은 비조직화된 계층에 보다 확대적으로 보급되는 경향이 있어 각국 정부는 국민의 강한 저항에 부딪힐 수 있다. 게다가 비용부담은 개혁 과정의 초기부터 눈에 드러나는 반면 이로 보는 혜택은 시간이 지나야지만 가시화되는 특징인 것도 애로사항이다.

하지만 이 집행상의 어려움이 정책적 무위를 택하게 하는 이유가 돼선 안 된다. 실로 이 무위는 노령화로 생활수준이 크게 하향 압력을 받는 현 상황에서 생활수준의 향상 잠재력을 가시화할 수 있는 기회 상실, 노동시장의 부진한 성과 유지라는 역효과를 결국 보게 될 것이다. 지난 10년간 몇몇 국이 이룩시킨 성공 사례를 토대로, 개혁에 대한 정치적 의지가 충분할 경우 어떤 목표 달성이 가능한지를 관찰할 수 있다.

© OECD 2006

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

본 개요의 복제는 경제개발협력기구의 저작권 및 해당 출판물의 제목이
명시될 때에만 허가됩니다.

본 개요는 다음과 같은 영어 불어 제목으로 출판된 경제협력개발기구 출판물 중에서 발췌한 내용을
번역한 것입니다.

본 개요는 경제협력개발기구의 온라인 서점에서 무료로 보실 수 있습니다.
홈페이지 주소: www.oecd.org/bookshop/

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

이메일: rights@oecd.org

팩스: +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.

