

## OECD의 노동사회정책 논의 동향: 최근 주요 이슈와 우리의 과제

임 무 송

(노동부 주OECD 대표부 노무관)

민 주주의와 시장경제, 그리고 인 권존중이라는 3대 가치를 공유하는 30개 회원국의 정책협의체인 OECD<sup>1)</sup>에서 논의되는 이슈는 모든 정부 부처가 관련된다고 할 정도로 넓은 영역에 걸쳐 있지만, 이 글에서는 노동사회정책 논의동향을 소개하는데 초점을 맞추고자 한다.

우선 독자들의 이해를 돕기 위해 OECD의 조직과 논의구조를 간략히 설명하면, OECD는 이사회를 정점으로 노사단체를 대표하는 자문기구, 협력기구, 부속기구 등 다양한 관련조직을 가지고 있다. 기본적인 특징은 회원국 정부의 정책담당자들이 모여 정책을 협의하는 기구로서 의사결정방식은 전원합의제(consensus)이나, 동료검토(peer review)와 동료압력(peer pressure)을 통해 공통의 규범과 질서를 형성해 나간다는 점이다.

매년 5월경 열리는 각료이사회에서 기구의 전체적인 활동방향을 제시하고, 대사들이 한 달에 두 차례 정도 모이는 상주대표이사회가 의사결정을 하지만, 실질적으로는 각 정책분야별로 구성되

---

1) 경제협력개발기구로 번역되는 Organization for Economic Cooperation and Development는 1948년 제2차 세계대전 후 16개 서유럽국가를 회원으로 창설된 OEEC가 모체이며, 1961년 미국과 캐나다가 가입하면서 OECD로 전환하였고, 우리는 96년 12월에 29번째로 가입하였다.

어 있는 전문위원회<sup>2)</sup>와 이를 뒷받침하는 사무국의 각 사업국(Directorate)이 정책활동을 주도한다.<sup>3)</sup>

노동사회분야의 정책은 사무국의 고용노동사회국(DELSA)<sup>4)</sup>의 지원을 받는 고용노동사회위원회(ELSAC)<sup>5)</sup>가 중심이지만, 교육위원회(EdC, 교육훈련정책), 경제정책검토위원회(EDRC, 회원국 경제사회정책 종합검토), 수평사업(Horizontal Project)의 경우 담당 특별작업반(Ad Hoc Group) 등도 밀접하게 관련된다.

- 
- 2) 23개 전문위원회와 200여개 작업반 등의 논의기구에서 연 3,000일의 회의가 개최되며, 600명의 각국 상주대표 이외에 연 4만 명의 각국 대표단이 회의에 참석한다.
  - 3) 사무국은 사무총장-사무차장(5명)-국장-과장으로 이어지는 지휘체계 하에 2002. 12. 15 현재 총 2,356명이 일하고 있으며 정책연구 등 핵심인력인 전문직(A직급)은 883명(한국인은 8명)이다.
  - 4) 2002년 9월 사무국 조직개편에 따라 교육고용노동사회국(DEELSA)에서 교육국이 분리 독립됨에 따라 고용노동사회국으로 명칭이 변경되었다. 대신 지역개발국에 속해있던 지역경제고용개발(LEED) 프로그램이 고용노동사회국으로 복귀하였다.
  - 5) ELSAC 산하에는 고용, 국제이주, 고용실업통계, 사회정책 등 4개 작업반회의와 국제이주, 보건통계, 국민보건계정 등 정례 전문가회의와 장애인정책, 국가자격제도 등 각 프로젝트별 전문가회의가 운영되고 있다.

## ■ 노동사회정책 분야 주요 이슈와 논의현황

### 수평사업(Horizontal Project)<sup>6)</sup>

#### 지속발전(Sustainable Development)

지속가능한 발전이라는 개념은 1992년 유엔환경개발회의를 계기로 국제사회 전면에 부상되었는데 이제는 21세기 국가발전의 보편적인 패러다임으로 자리잡아가고 있다. OECD는 3년여의 연구성과를 모아 2001년 제출한 정책보고서에서 지속발전을 '경제적, 사회적, 환경적 측면이 균형을 이루는 통합적 개념'으로 정의하면서, 시장의 역할 강화, 정책통합 기능강화와 대중참여를 통한 투명성 제고, 과학기술의 역할 증대, 개도국의 세계화 참여 지원, 기후변화 적극 대응, 천연자원의 지속 관리 등을 정책전략으로 제시하였다. 2002년부터는 이를 발전시켜 지속발전특별작업반<sup>7)</sup>을 구성하고, 온실가스, 대기오염, 수질오염, 천연자원관리, 폐기물관리, 지속가능한 퇴직소득 등 6개 지표를 회원국 경제·사회·환경정책의 지속가능성 검토 메뉴로 합의하였으며, 2004년까지 EDRC의 회원국 경제검토 적용과정 등을 거

- 
- 6) 특정위원회가 아니라 OECD 기구 차원에서 추진되는 사업으로서 여러 전문위원회와 국(Directorate)이 참여하는 사업을 말한다.
  - 7) 우리나라는 외교, 재정, 산자, 복지, 환경부가 참여하고 있다.

쳐 지표개발을 완료할 예정이다. 그간의 OECD를 위시한 국제무대에서의 논의는 주로 지구환경문제와 결부하여 환경보전이라는 좁은 개념으로 해석되는 경향이 있었는데, 2002년 요하네스버그 정상회담을 계기로 노동계 등 NGO와 유럽 회원국들을 중심으로 사회적 측면에 대한 활동을 강화하라는 요구가 커짐에 따라 ELSAC에서는 지속가능한 사회발전도를 측정할 수 있는 지표개발 작업을 추진 중이다.

### 인구고령화(Ageing Population)

베이비붐 세대가 노년계층으로 자리잡는 2010을 기점으로 OECD국가의 인구고령화<sup>8)</sup>가 급속히 진행될 것으로 전망됨에 따라 인구고령화는 더 이상 미래의 문제가 아니라 OECD회원국들이 공통적으로 당면하고 있는 21세기 최대의 도전이 되고 있다. OECD는 '97년 실태 분석<sup>9)</sup>을 토대로 '98년 고령화 사회에서의 번영의 유지(Maintaining Prosperity in an Ageing Society) 보고서에서 7대 정책원칙(policy principles)<sup>10)</sup>을 제시한 이래 국가별 개혁 추진상

황을 모니터링<sup>11)</sup>하고 퇴직소득제도를 심층 비교 분석하여 왔다.<sup>12)</sup> 이상의 작업을 기초로 각 전문위원회는 인구고령화 대책을 주제별로 심화시키는 작업을 계속하고 있는데 ELSAC은 2001년부터 고령자 노동시장정책 검토사업(Old Worker Project)을 시작하였다. 1단계로 우리나라를 비롯한 10개국 검토사업이 진행되고 있으며, 2003년 OECD노동장관회의에 중간결과를 보고할 예정이다. 우리나라 검토보고서에서는 연금제도 개편<sup>13)</sup>을 비롯하여 연공급 임금체계 개편, 연령차별금지입법 등 종합적인 정책

---

직업능력 유지발전 지원, ③연금재정 건전성 강화, ④ 퇴직소득원천 다양화, ⑤보건의료와 장기요양(long-term care)의 비용효과성 제고, ⑥연금제도 발전에 상응하는 금융시장 인프라 구축 및 효과적 규제, ⑦국가적 전략 수립.

- 11) OECD, Reforms for an Ageing Society, 2000.
- 12) OECD, Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries, 2001. 9개국 : 네덜란드, 독일, 미국, 스웨덴, 영국, 이태리, 일본, 캐나다, 핀란드.
- 13) OECD는 강제적 공적연금(소득대체율 40%), 퇴직금제도를 전환한 확정기여형 의무적 기업연금, 그리고 개인연금의 3층 체계를 권고한다. 강제적 공적 연금은 국민기초생활보장법의 생계비 지원을 대체하는 전국민복지연금(대체율 20%)과 직역연금을 흡수해 민간과 공공의 수준을 통일한 확정급여형 소득 연계연금(대체율 20%)으로 구성하는 방안을 제시한다.

---

8) OECD 평균 생산가능인구(15-64세) 대비 고령자(65세 이상) 비율은 1960년대 15%대에서 2030년 35%에 달할 전망이다(근로인구 2명당 노인 1명의 인구구조).

9) OECD, Ageing in OECD Countries: A Status Report, 1997.

10) ①조기퇴직지원제도와 장기재직불이익 제도 폐지, ②고령자 취업기회 증진 및

권고<sup>14)</sup>를 제시하고 있다.

### 보건프로젝트(Health Project)

인구고령화가 의료보건지출, 나아가 국민경제에 미치는 영향이 날로 커짐에 따라 그 동안 OECD에서 산발적으로 이루어져 온 보건의료관련 사업을 확대한 보건프로젝트(Health Project)를 3개년 신규 수평사업으로 2001년 출범시켰다. 보건의료체계 성과측정 및 개선, 보건의료체계 성과차이 요인(보건의료인적자원, 민간의료보험, 신기술 등) 분석, 장기요양대책, 보건의료체계 종합평가 등 4개 주제로 나누어 진행하고 있다. 우리나라는 우선 보건의료체계 종합검토 사업에 참여하였는데 OECD는 참조가격제 도입 등 16개 정책권고를 제시한 바 있다.<sup>15)</sup>

14) 초안은 2002.6.21 KLI/OECD 공동세미나에서 발표되었고, 최종보고서는 2003년 초 발간될 예정인데, 분야별 정책권고 내용은 다음과 같다. ①고령자 소득지원과 근로(취업)유인의 균형 유지 : 법정퇴직금제도와 연금제도 종합 개편, 상병급여(sickness benefit) 도입, ②고령자 고용유지 촉진 : 강제퇴직연령 상향조정, 연공급 임금체계 개편, 고용보호규제 완화, 고령자 임금보조제도 지원조건 완화·수준 인상 및 대상 구체화, 고령자채용할당제 기준연령 상향조정, 연령차별금지입법, ③고령자 취업지원 : 교육훈련 기회 확대, 고령자 취업알선 민간기관 외주(sub-contracting) 검토, 산재·근로시간 등 근로조건 개선.

15) 보고서 전문을 OECD 홈페이지(www.

## ELSAC의 주요 사업과 이슈

### 노동시장

ELSAC은 OECD의 베스트셀러 중 하나인 고용전망(Employment Outlook) 보고서를 매년 발간하고 있는데, 전통적인 노동시장정책 뿐 아니라 비정규고용, 일자리의 질, 여성취업실태, 일과 가정의 조화, 빈곤의 동태 등 다양한 주제가 다루어지고 있다. 이 가운데 OECD가 최근 집중적인 관심을 기울이고 있는 이슈와 정책방향을 요약해보면 다음과 같다.

첫째, '90년대 중점사업으로 추진했던 OECD 고용전략(Jobs Strategy)을 한 걸음 발전시켜 적극적(active) 노동시장정책과 소극적(passive) 사회복지프로그램의 연계 강화를 권고한다. 사회정책과 노동시장정책의 전통적인 구분이 모호해지고 있는데, 사회지출은 생계지원 보다는 취업지원(active social spending)으로서의 성격이 강조되며, 조세와 사회정책 프로그램을 고용(취업)촉진(activation)의 시각에서 노동시장정책과 연계, 통합하여 접근한다. 따라서 당근(예: 사회복지급여, 취업알선 등 각종 지원)과 채찍(예: 구직활동, 훈련참여 등 사회급여 수급요건 강화)이 함께 사용되어야 한다. 같은 맥락에서 국가와 사회복지급여 수급자의 상호의무(Mutual Obligation)가

oecd.org)의 health 섹션에서 내려 받아 볼 수 있다.

강조되는데, 이는 자활책임의 무게중심이 국가, 사회에서 개인, 민간으로 옮겨가는 추세를 반영하는 것이기도 하다.

둘째, 막대한 공공지출을 수반해온 적극적 노동시장프로그램의 효과성에 대한 일부 비판에 대한 반응이라고도 볼 수 있는데, 정책의 효과를 높이기 위해선 대상집단을 구체화(targeting) 할 것이 권장된다. 이런 맥락에서 노인, 장애인, 여성, 청년, 저숙련자 등 취약집단별 프로그램 마련과 효과평가의 중요성이 강조되고 있다.

셋째, 공공직업안정망(PES)이 적극적 정책과 소극적 정책을 연계한 노동사회 정책 집행의 중심적 역할을 수행하는 방안을 제시한다. PES 개혁방향으로는 스위스, 호주, 네덜란드, 독일 등의 사례를 중심으로 지나친 지방화와 분권화의 문제점에 따른 중앙집중화 내지 통제된 분권화, 취업알선-실업급여지급-노동시장프로그램관리 등 3대 기본기능 통합, 민간기관 적극 활용, 경쟁원리 도입 등이 집중적으로 소개되고 있다.<sup>16)</sup>

넷째, 교육훈련분야에서는 인적자본(Human Capital)에서 한 걸음 더 나아가 사회적 자본(Social Capital)이라는

개념이 모색되고 있으나, 여전히 인적자원개발과 평생학습(Life-Long Learning)이 주된 이슈로 자리잡고 있다. 구체적인 사업으로는 성인학습(Adult Learning) 정책 국가별 검토 2차 라운드와 아울러 국가자격제도(NQS), 학교와 노동시장의 직업상담·진로지도, 성인능력조사 등의 프로젝트가 진행되고 있다.

다섯째, 국제이주(Migration) 분야는 인구고령화에 따른 생산인력부족 보완 대책으로서의 외국인력 활용방안과 고숙련인력 확보정책, 외국인력의 노동시장 및 사회적 통합 문제 등에 관심을 기울이고 있다. 특히, 외국인 문제를 단순히 취업 또는 사회적응이 아니라 통합(Integration)이라는 관점에서 접근하고 있는 것은 우리에게 많은 점을 시사한다.

여섯째, 무역과 노동기준에서는 회원국간의 의견대립으로 활동이 부진하여 현재 진행중인 아동노동 보고서의 후속사업이 없는 상태이나, 노동계의 압력활동으로 OECD다국적기업가이드라인 준수현황 모니터링에 대한 관심이 높아지고 있다.

### 보건사회정책

보건의료분야의 사업은 앞에서 살펴본 보건프로젝트를 중심으로 추진하는 한편, 회원국의 보건의료통계자료(예:OECD Health Data, System of Health Account)를 통해 정책을 비교하는 작업이 병행되고 있다.

---

16) 종합적인 최근동향은 2000년 7월 프라하 국제회의 발표자료를 정리한 OECD, Labour Market Policies and the Public Employment Service, 2001을 보고, 네덜란드 등의 최근자료는 주OECD 대한민국 대표부 홈페이지의 주요이슈를 참고하라.

사회정책 분야 주요 이슈는 첫째, 고용지향적 사회정책의 하나로 저숙련근로자 취업유인방안(Making Work Pay)이 집중 검토되고 있다. MWP는 취업해서 세후임금소득(after-tax wage)을 높이고 해당 근로자 채용 순비용(net cost)은 낮춤으로서 경제선상의 노동력을 복지의 함정(welfare trap)에서 일터(labour market)로 불러내려는 것으로서, 정책수단은 조세/사회보장분담금 인하 내지 보조금 지급, 사회급여/조세공제(tax credit) 지원, 최저임금보장 등을 들 수 있다. 둘째, 가정친화적 고용사회정책 분야에서는 여성의 취업실태 분석 및 일과 가정의 양립 지원제도 비교와 여성의 출산율, 아동발달 지원정책 검토 등이 이루어지고 있다. 셋째, 장애인정책 분야에서는 장애급여, 고용할당제, 차별금지 등 근로연령의 장애인의 고용 및 사회통합 촉진정책 비교검토 사업이 진행되고 있다.

### 한국 노동법과 노사관계

OECD 가입 당시에 상당수 회원국이 우리 노동법에 대해 문제제기를 하자 우리 정부는 결사의 자유를 국제기준에 부합되는 수준으로 개선하겠다고 약속하였고, 이에 따라 가입 이후 ELSAC을 통해 진전상황을 점검하는 절차(process)가 진행되어 왔다. 초기에는 빈번하게 노사관계법 검토회의가 개최되다가, 2000년과 2002년에는 노동시장·사회안전망·노사관계 종합검토와 그 후

속검토가 각각 실시되었고, 2004년 또는 2005년에 노사관계법 재검토가 이루어질 예정이다. 주요쟁점은 결사의 자유와 관련된 기업단위 복수노조와 노조 전임자, 공무원 노조, 구속 등 형사처벌 문제 등이며, ILO가 지적하는 필수공익사업, 노동관계지원신고, 조합원자격 등도 개선과제로 제시되었다.

### OECD/ELSAC 고용노동장관회의

약 5년 주기로 열리는 고용노동장관회의가 2003.9.15-16'보다 많은 이에게 보다 좋은 일자리를(Towards more and better jobs)'이라는 주제로 열릴 예정이다. 이 회의에서는 일자리의 질, 비경제활동의 함정, 공공직업안정서비스 개혁, 취약집단 고용촉진방안 등의 세부 주제를 가지고 그 동안의 노동사회분야 OECD 활동을 종합 평가하고 앞으로의 방향을 제시하게 될 것이다. 2003년도 OECD 고용전망(Employment Outlook) 보고서는 이를 뒷받침하는 참고자료로 특별히 기획하여 작성될 예정이다.

그 동안 국제기구를 바라보는 우리의 입장은 소극적이고 수동적인 측면이 강했다. 다시 말해 국제기구가 우리를 어떻게 평가하는가에 온통 귀를 기울였지 국제기구를 어떻게 활용할 것인가에 대해선 관심과 노력이 부족했다고 생각한다. 이러한 점에서 정책 연구를 주로 하는 OECD는 후발주자인 우리가 적극적으로 활용할 여지가 특히 많

은 기구라고 본다. 그런데, 정부 부처와 국책연구기관의 OECD온라인망(OLIS) 활용수준만 보더라도 OECD에 임하는 우리의 수준을 쉽게 알 수 있다.

시급한 과제로는 다음과 같은 것을 생각해볼 수 있다. 우선 정부 부처에 OECD 동향 모니터링 시스템을 갖추고, OECD에서 진행되는 사업은 각 부처 연구용역과제에 반영하여 국내에서 병행/보완연구를 진행시키는 것이 기본이 되어야 하겠다. 둘째, 9월 노동장관회의도 정부, 연구기관, 학계가 함께 참여하는 체제를 구축해서 '97년 이후 양적 팽창 중심으로 전개된 우리의 노동시장정책을 종합적으로 재점검하고 보완 발전시키는 계기로 활용해야 할 것이다. 셋째, OECD의 연구동향이나 결과를 정례적으로 국내에 전파, 활용할 뿐 아니라 우리의 장점은 널리 홍보할 수 있는 기회를 개발하는 것이 필요하다.<sup>17)</sup>

일각에서 OECD의 유용성에 대한 비판이 없지 않은데, 이는 30개 회원국의 이해관계에 대한 고려와 비교 가능한 자료중심의 분석 등 구조적인 문제점과 아울러 단기과제 중심의 우리 풍토와 후발가입국으로서의 한계 등이 함께 작용하는 결과라고 본다. 그러나 분명한

것은 OECD는 우리가 회원국이라는 동등한 입장에서 앞선 다른 나라들의 구체적인 정책을 함께 논의하고 살펴볼 수 있는 드문 기회이며, 우리가 적극 활용하지 않으면 OECD는 우리로부터 더욱 멀어질 것이라는 점이다. 이미 국제적으로 입지를 공고히 하고 있는 한국 노동연구원의 국제노동 브리프 창간이 OECD 활용에 있어 새로운 전기가 되기를 바란다.

---

17) 매년 또는 격년으로 노동시장정책 전반에 대한 국제회의를 OECD와 노동부(노동연구원)가 공동으로 우리나라에서 개최하는 것은 매우 효과적인 방안으로서 OECD사무국도 적극 환영할 것이다.