

OECD 노동장관회의 결과와 시사점

정 형 우

(주OECD 대표부 노무관)

■ 머리말

지난 9월 29~30일까지 프랑스 파리에 소재하고 있는 OECD 본부에서 OECD노동장관회의가 개최되었다.¹⁾ 직전 노동장관회의가 '97년 10월에 개최된 바 있으므로, 이번 회의는 6년 만에 열리게 된 것으로, 최근의 변화된 고용환경에 대응하여 각국이 진행하고 있는 노동정책을 검토해 봄은 물론, OECD 차원에서도 자체 고용전략을 재점검하는 데 의의를 두고 진행되었다. 우리 나라는 권기홍 노동부 장관을 수석대표로, 주요 의제별 논의에 적극 참여하였으며, 특히 본회의 제2세션에서 '취약계층(여성, 고령자 등)의 고용전망 및 직업능력개발'을 주제로 발제 연설을 하는 등 내실 있는 활동을 함으로써 노동외교 면에서도 커다란 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 아래에서는 노동장관회의 각 주제별 주요 논의 내용을 정리해 보고자 한다.

■ 포럼 (좋은 일자리/나쁜 일자리)

노동장관회의 본회의 전날 개최된 포럼에는 이번 노동장관회의에 참석한 각국의 수석대표는 물론 세계적인 고용분야 석학 및 국제노동기구(ILO)의 소마비아 사무총장도

1) 이번 노동장관회의는 '보다 많은 이에게 보다 좋은 일자리를(Toward more and better jobs)'을 주제로, 첫날인 29일에 포럼(주제: Good jobs/Bad jobs) 및 TUAC/BIAC 협의회, 둘째날인 30일(본회의)에 제1세션(주제: 취약계층의 노동시장 진입 촉진), 업무오찬(주제: 공공직업안정기관 개혁) 및 제2세션(취약계층의 고용전망 및 직업능력개발)으로 나누어 논의를 진행하였다.

참석하였다. 포럼의 발제자로 나선 영국 런던정경대학(LSE)의 R. Layard 교수는 우선 인간의 행복은 어떤 종류의 직업을 갖고 있느냐 하는 것보다, 직업의 유무 여부에 의해 보다 많이 좌우된다고 전제한다. 즉, 좋지 못한 직업이라고 해도 직업을 갖고 있는 것이 일자리가 없는 상태보다는 낫다는 것이 확인되고 있으며, 따라서, 국가정책적으로 실업자들이 일자리를 갖도록 하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 일자리의 질에 상관없이 실업자를 노동시장에 동원하되, 비용 효과적인 방안을 모색하는 것이 중요하다고 지적한다. 특히, 덴마크, 네덜란드 및 영국의 사례를 감안할 때, 복지급여 수혜시 조건(condition)을 부과²⁾하는 등 적극적 노동시장정책을 펼치는 것이 바람직하며, 조기퇴직자에 대해 제공되는 연금제도에 대해서도 혁신적 재검토가 필요하다고 주장한다.³⁾ 아울러 소위 나쁜 직업을 갖고 있는 사람들을 위해서는 고용급부(in-work benefits), 세금감면(tax relief) 등의 조치가 필요하며, 장기적으로 만족할 만한 수준의 급여가 보장될 수 있도록 충분한 능력개발 기회가 보장되어야 한다고 역설하였다.

발제자로 나선 호주는 현재 노동시장에서 가장 필요한 것은 실업자들이 일을 갖게끔 하는 것이며, 특히 편부모(lone parents), 여성 등 노동시장 취약계층의 참여 활성화 방

2) 고용안정기관 방문과 같은 구직 활동, 국가가 제공하는 훈련 참여 등.

3) 이미 프랑스, 독일, 이탈리아 등 유럽의 주요 국가에서는 고령화 및 노동력 부족 문제가 심각하게 인식되면서 연금제도 개혁이 주요 정책과제로 대두되고 있다. 연금제도 개혁의 주요 골자는 연금정년(기여기간) 연장 및 조기퇴직시 불이익 증가 등이며, 프랑스는 2003년 7월 정부가 연금개혁을 단행한 바 있다.

안이 필요하다고 제안한다. 아울러 나쁜 직업은 언젠가는 좋은 직업을 갖도록 하는 초석으로 기능하며, 다만 현재의 임시고용 및 시간제근로에서 벗어나 영구적인 일자리로 옮길 수 있도록 지원하는 것은 국가의 임무라고 강조하였다.

이에 대해 ILO의 소마비아 사무총장은 정치인이 실업문제를 말하지 않고 선거에서 승리하기 힘든 상황에서 보듯이, '실업문제 해결'은 전세계가 함께 안고 있는 커다란 숙제라고 역설하면서, 이 같은 난제를 원만히 해결하기 위해서는 고용문제가 경제사회정책의 중심이 되어야 하며, 고용증가 이슈는 생산성 증가나 빈곤퇴치만큼이나 중요한 문제로서 ILO, OECD, World Bank 등 관련 국제기구간 긴밀한 연계·협력이 필요하다고 제안하였다.

OECD 기업산업자문위원회(Business and Industry Advisory Committee: BIAC)는 국가, 사회 및 개인적 배경 등 보는 관점에 따라 평가가 달라질 수 있음에도 불구하고, 직업을 좋고 나쁘다는 식의 이분법적 논리로 구분하는 것은 적절치 않다고 반박한다. 최근의 노동시장에서 분명한 사실은 다양해지는 근로 선호도로 인해 다양한 근로계약 형태가 출현하고 있다는 것이며, 이에 대비하기 위해서는 고용의 유연성이 확보되지 않으면 안된다고 주장한다.

한편, OECD 노동조합자문위원회(Trade Union Advisory Committee: TUAC)는 직업의 질 문제가 해결된다면 생산성 및 성장가능성이 높아질 것이며, 그에 따라 노동시장의 참여 문제는 자연히 해결될 것이라는 입장을 굽히지 않았다.

이와 관련, 우리 수석대표인 권기홍 노동

부 장관은 OECD 보고서와 같이 여성의 경우 시간제 근로를 선호하는 경향이 많아 비정규근로가 반드시 나쁜 직업이라는 신화는 적절치 않을 수 있다고 전제하고, 중요한 것은 어떻게 고용을 창출할 것인가 하는 것과, 창출된 일자리가 나쁜 일자리가 되지 않도록 정책적 노력을 기울여 나가는 것이라고 역설하였다.

■ TUAC/BIAC 협의회 (노동장관회의 논의주제 전반에 대한 사용자단체와 노동조합의 의견)

BIAC은 먼저 이번 노동장관회의의 주제인 'More and Better Jobs'는 실현하기 어려운 과제라고 단언한다. BIAC의 입장에서 볼 때 보다 많은 일자리를 확보하기 위한 방안은 보다 많은 선택을 가능하게 하는 노동시장의 유연성이라고 역설한다. 보다 많은 일자리를 만들기 위해서는 투자가 필수적이며 이에 대한 정부의 지원이 뒷받침되어야 하나, 현실은 과도한 사회보장세 부담, 소규모 창업 규제, 노동시장 경직성 등 고용창출의 장애요인이 많이 존재하고 있음을 부인할 수 없다고 주장한다. 한편 인구고령화와 관련, 고령자가 지속적으로 경제활동을 할 수 있도록 조기퇴직제도를 점차 폐지해 나갈 필요성이 크다는 것과, 근로자의 고용안정, 경력발전을 도모하기 위한 평생학습의 중요성에 대해서도 적극적 입장을 보였다.

TUAC은 나쁜 일자리라도 최소한 실업상태 보다는 낫다는 단순한 접근은 위험하며, 직업훈련의 경우도 정작 훈련이 필요한 계층에게는 훈련기회가 별로 주어지지 않는,

형평성의 문제에 대해 고민이 필요하다는 입장을 내놓고 있다.

■ 본회의 제1세션 (취약계층의 활성화 방안)

발제자로 나선 캐나다 고용장관은 세계화, 지식기반사회의 진전과 함께 인적자본에 대한 투자가 그 무엇보다 중요하나, 캐나다의 경우 노동력 부족 현상이 매우 심각한 실정으로,⁴⁾ 이 같은 상황을 감안, 근로취약계층을 위해 ① 근로의욕을 감퇴시키는 재정적 요인 제거, ② 저임금 근로자에 대한 부가급여 지원, ③ 장애인에 대한 소득지원, ④ 일과 가정의 양립을 위한 신생아 부모 지원, ⑤ 사회적 동반자간 협력을 통한 지역사회내 직업능력개발 시설 건립 등을 추진하고 있다고 밝혔다. 아울러, 향후 검토가 필요한 과제로서, 취약계층에 대한 정부의 개입·지원 정도, 그 과정에서의 노사 역할, 비정규근로의 정확한 실태 등을 제시하였다.

이와 관련, EC는 통합적 노동시장 구축을 위한 향후 과제로서 차별철폐 입법, 국가별 상황에 맞는 취약계층의 노동시장 동원 프로그램 설계, 지방자치단체 및 시민사회간 파트너십 구축, 관련 예산확보 등을 제시하고 있다. 한편, 최근의 고용 문제는 단순히 고용 그 자체에 머물지 않고 국가경제에 지대한 영향을 미치는 사안이므로, 경제장관회의에서도 이 문제를 심도있게 검토할 필요성이 크다는 의견도 제시되었다.

4) 캐나다의 경우 2011년에 이르면 전체 노동력의 상당 부분이 이주근로자(migrant workers)로 대체될 가능성이 크다는 비관적 전망조차 나오고 있다고 한다.

권기홍 노동부 장관은 경기 하강기에는 근로취약계층이 보다 큰 영향을 받게 되므로 이들을 대상으로 하는 취업지원 정책수단이 강화되어야 한다고 강조하면서, 각 국가마다 경제사회적 환경과 노동시장 여건이 다르다는 점을 감안, 중점이 되는 동원대상과 전략을 선택할 필요가 있다고 제안하였다. 한국의 경우는 여성과 고령자들이 비경제활동인구로 남아 있는 현상이 심각한 문제이며, 특히 여성을 위해서는 부당한 차별금지, 보육시설 설치 운영, 저소득 가정에 대한 보육비 지원 등 대책이 필요하다는 의견을 제시하였다.

■ 업무오찬 [공공직업안정서비스 개혁]

발제자로 나선 노르웨이 노동장관은 취업 알선을 위해 지역별 기관들이 전국단위 기관과 협력체제를 강화하고 있다고 설명하면서, 앞으로의 과제로 지방자치단체와의 협력체제 구축, 관리비용 최소화, 기관간 경쟁체제 도입 등을 제시하였다. 일본은 공공직업안정기관 기능 강화,⁵⁾ 민간직업안정기관 역할 강화 및 지방정부의 역할 강화 등을 통해 개혁을 추진하고 있으며, 중앙정부는 취업실적 강화를 위한 기본 틀 제공에 주력하고 있다고 설명하였다. 논의 결과를 요약하면, 공공직업안정기관 개혁 논의는 분권화 및 중앙화의 정도 및 한계, 민간 부문 역할 강화 등이 핵심 이슈라고 할 수 있으며, 정보통신기술을 활용하여 직업정보를 제공하

5) 정보통신기술(ICT)을 활용한 인터넷 서비스(Hello Work Internet, '99년) 및 직업정보에 대한 핸드폰 서비스(Work Information Network) 체계를 구축.

는 등 공공직업안정기관(Public Employment Service: PES)의 기능강화 방안에 대해서는 대부분 공감을 표시하였으나, 민간기관과의 역할 분담, 지방분권화 등의 문제에 대해서는 각 국가의 상황이 다른 만큼이나 다양한 견해가 존재하는 것으로 보인다.

■ 제2세션 [취약계층의 고용전망 및 직업능력개발]

발제자로 나선 권기홍 노동부 장관은 근로취약계층은 취업이 되더라도 훈련기회의 부족 등으로 인해 경력개발 가능성이 낮으므로 이들의 고용촉진 및 고용안정을 위해서는 근로생애 전반에 걸친 지속적 능력개발이 필수적이라는 의견을 제시하면서, 이를 위해 근로취약계층에게 강한 학습동기를 부여하고 학습비용을 사회가 부담함으로써 '학습-고용-복지'가 연계되는 학습복지체제(Learnfare Society)를 건설'해 나갈 것을 주창하였다.

한편, 각 회원국은 평생학습을 위한 3자협의회 구성, 훈련실시 사업주에 대한 보조금 지급(멕시코); 개인재취업구좌⁶⁾, 의료산업 등 성장 원동력이 되는 분야의 집중 육성 및 법제화를 통한 인력투자 활성화(Workforce Investment Act: 미국) 등 자국의 관련 정책을 소개하기도 하였다. 제2세션의 논의 결과를 요약하면, 취약계층의 고용전망을 밝게 하고, 그들이 가진 지식기술의 고용 탄력성을 보장하기 위해서는 일자리 창출의 원동력 분야를 집중 개발하고 이들의 경력발전

6) 취업을 위해 필요한 서비스를 사용하고, 조기 재취직되는 경우 구좌 잔액은 조기재취업 수당으로 지급.

을 위한 훈련 등이 체계적으로 실시되어야 한다는 데는 의견이 모아졌으나, 구체적으로 훈련비용의 분담(누가, 얼마만큼) 및 훈련의 시기 문제, 훈련휴가제 또는 개인재취업구조제 등 직업능력개발을 위한 각종 제도적 기반 구축 문제, 제도운영 평가 등 각론에 대해서는 향후 보다 구체적인 논의가 필요하다는 의견이 지배적이었다.

■ 맺음말

[OECD 노동장관회의의 평가와 우리에게 대한 시사점]

이번 OECD 노동장관회의는 최근의 고용환경 변화를 감안, 1994년 작성된 OECD 고용전략(Jobs Strategy)⁷⁾의 효과 및 타당성을 재검토하고, 향후 핵심 이슈인 인구 노령화 및 노동력 부족 현상에 대처해 나가기 위한 방안으로서, 노동시장 참여 저해요소를 제거하고, 지속적 능력개발체제 구축을 위한 정책과제 도출에 목적이 두어졌다고 평가할 수 있다. 이는 1994년 고용전략이 실업 해소에 초점을 맞추었던 것에서, 향후 인구 감소라는 또다른 도전에 효과적으로 대처하기 위해서는 새로운 고용전략 마련이 절실하다

7) 1994년 작성된 OECD 고용전략(Jobs Strategy)은 당시의 만성적 고실업 해결 및 고용촉진을 목표로, 적절한 거시경제정책 수립(창업 및 소득지원), 기술적 지식(know-how)의 창출 및 보급 촉진, 근로시간의 유연성 제고, 창업분위기 진작, 임금 및 노동비용의 탄력성 제고(최저임금 재설계, 비임금 노동비용 인하, 저소득자 소득세 인하 등), 고용보장제도 개혁(해고규제 완화, 기간제 고용계약 허용 등), 적극적 노동시장정책의 확대 강화, 노동력의 기술·기능 숙련도 및 경쟁력 제고, 실업보험 및 관련 급여제도 개혁(소득대체율 인하, 일을 통한 복지 구현), 생산물시장의 경쟁 촉진(독점구조 완화) 등 10가지 정책권고안을 제시하고 있다.

는 인식에서 비롯된 것으로서, 이번 장관회의의 소주제들이 '좋은 일자리/나쁜 일자리, 취약계층(여성, 고령자 등)의 노동시장 진입 촉진, 취약계층의 고용전망 및 직업능력개발, 그리고 직업안정(Job Matchmaking) 기능의 강화'로 선정된 것으로도 그 흐름을 알 수 있다.

이와 관련, 이번 노동장관회의의 결론을 담은 성명서는 OECD ELSAC의 향후과제(Areas for Further OECD Work)를 제시하고 있는데, ① OECD Jobs Strategy(1994)의 타당성 검토를 계속해 나가되, 노동시장 참여 장애요인(barriers) 완화, 경력발전 증진, 구조적 실업 감소에 관한 OECD 권고에 초점을 맞추어 진행하고, ② 고용노동사회위원회(ELSAC)는 노동 및 훈련정책, 고용지향적 사회정책, 이주근로 등 문제(cross-cutting issues)에 초점을 맞추어 이들 분야의 진전 상황을 주기적으로 검토하며, ③ 또한 생산성 향상, 인적자본 형성 및 그 효과(고용 및 경력발전), 이주근로자 문제(사회통합 등) 등 핵심 이슈에 대해 심층 연구를 진행해 나갈 것을 천명하고 있다.

특히, OECD 사무국은 회의에 앞서, 장관회의 배경문서인 2003 고용전망(Employment Outlook)을 발간, 대다수 회원국이 공감하고 있는 소외계층(여성, 고령자 등)의 노동시장 참여 촉진, 전체 노동력의 고용 가능성 증진, 생산성 향상을 논의의 핵심으로 선정하는 등 논의의 초점이 흐려지지 않도록 유의한 것으로 보인다.

이번 OECD 노동장관회의의 주제 및 논의 내용과 관련하여, 우리의 경우도 OECD 회원국 중 가장 급속히 고령화되고 있는 사회임을 감안할 때, 잠재노동력의 최대 활용과

이들의 경력 및 능력발전이 단기적 관점에서
의 실업 및 노동시장 불일치(job mismatching)
문제 해소는 물론, 궁극적으로는 지속성장의
전제라고 하는 인식의 전환이 필요한 때라
고 판단된다. 이 같은 인식을 바탕으로, 향
후 새롭게 진행될 OECD 고용노동사회 분
야 논의에 보다 적극적으로 참여하고, 이 분
야의 논의 핵심 사항을 우리의 정책이슈에
활용해 나가는 접근과 함께(OECD를 적극
활용), 특히 여성을 비롯한 노동시장 소외집
단의 잠재적 인적자본을 최대한 활용하고,
고용안정기능의 효과성을 높이며, 지속적인
능력개발체제를 구축해 나가는 것이 당면한
과제라고 판단된다.

OECD에서 다루어지는 주요 이슈가 우리
의 관심사안과 크게 다르지 않다는 점을 감
안할 때, 앞으로 OECD 주요 사업 및 프로
젝트와 관련한 사업 재원을 상시 확보, 우리
의 정책 수요에 맞는 OECD 활동을 유도할
필요성이 크다고 하겠으며,⁸⁾ 노동부 및 산
하 공단, 한국노동연구원 등의 국제세미나·
워크숍 등을 연례사업으로 정착 발전시키고,
동 사업에 OECD 참여를 정례화하는 등 고
용노동사회 분야에서 OECD와의 교류협력
을 강화해 나갈 필요성이 크다고 하겠다.⁹⁾

8) 동시에 저비용으로 신뢰할 수 있고 객관적인 국제
비교연구 가능.

9) 일본은 후생노동성이 자발적 기여금 납부를 통해
OECD와 공동으로 매년 '아시아 노동시장 및 국제
이주동향'에 관한 국제회의를 개최하고 있으며, 우
리나라의 복지부(생산적 복지)와 교육부(평생학습,
인적자원개발)에서도 연례 OECD 국제회의를 개최
중.