

# 유럽의 노동시장과 일자리창출정책 I

한국노동연구원 국제협력실

경기 침체와 실업이 세계적인 경제·사회적인 이슈로 등장하고 있다. 2004년 국제노동브리프는 1997년부터 완전고용을 유럽연합(EU)공동의 목표로 삼고 국가별로 다양한 고용전략을 추진해 오고 있는 유럽연합 국가들의 일자리창출을 위한 정책들을 소개하고자 한다. 이번 호에서는 유럽연합의 노동시장 상황과 유럽고용전략(EES)을 개괄하고, 다음 호부터는 5회에 걸쳐 신 유럽고용전략(EES)의 세부 고용지침 아래서 유럽연합 회원국이 어떤 고용정책을 이행하고 있는지, 적극적 노동시장정책, 기업활동을 통한 일자리창출, 유연성과 안정성, 여성 고용, 청년 고용정책 등으로 분류하고 구체적으로 다룰 예정이다. 이 글은 유럽위원회 고용사회국의 유럽고용전략(EES) 홈페이지의 자료들을 요약 정리한 것이다. ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm))

## 1. 유럽연합 노동시장

유럽연합에서는 2002년과 2003년 계속된 경기 침체의 여파로 2003년 초부터 고용률<sup>1)</sup> 변화는 거의 없었고, 2003년 유럽연합 전체 실업률은 8.1%로 2002년 7.7%에서 약간 상승했고, 2004~2005년에도 큰 폭의 고용률 증가를 기대하기 어려운 상황이다. 지난 5년간 유럽연합에서 완전고용, 노동의 질과 생산성 향상, 사회통합 강화라는 유럽고용전략(EES)의 목표를 달성하기 위해 국가별로 시행해 오고 있는 노동시장 개혁들의 결과로 경기 침체의 충격이 완화될 수는 있었지만, 여전히 경기회복과 지속적인 노동시장 개혁 없이는 고용 정체와 고실업이 우려되는 상황이다.

2002년의 고용률은 64.3%(실업률 7.7%), 청년

고용률은 40.6%(실업률 15.1%), 고령자 고용률은 40.1%, 여성 고용률은 55.6%이다(표 1 참고).

## 2. 유럽고용전략(EES)

### -공동 고용정책의 필요성

1980년대부터 침체되기 시작했던 유럽의 노동 시장은 1990년대 초반 유럽연합 15개 국가 전체의 실업률이 10%를 웃돌면서, 실업자가 수가 1천7백만 명 이상으로 늘어나게 되자 유럽 각국 정부가 고용을 최우선 과제로 삼게 되었다.

그러나 1990년대 초반에 이미 유럽통합이 상당히 진척되고 있었음에도 노동시장의 구조적 문제를 해결할 수 있는 유럽 공통의 거시경제학적 전략은 아직 없었다. 차츰 이런 구조적 문제가 기술비관론, 일자리 없는 성장, 세계화로 인한 제3세계와의 경쟁심화 뿐만 아니라, 국가별 정책의 실패 때문이라는 인식이 조성되었고, 1991년 12

1) 생산가능인구 중 취업자 비율

[표 1] 유럽연합 주요 노동관련 지표

(단위 천명, %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
인구	361,457	363,426	364,799	365,967	366,986	367,765	368,948	370,079	371,655	373,483	375,106
생산가능인구	242,786	244,013	244,726	245,315	246,042	246,535	247,377	248,050	248,932	249,888	250,623
총 취업자	157,989	155,523	155,419	156,480	157,475	159,019	161,766	164,541	167,724	169,781	170,415
취업자(15~64세)	148,589	146,560	146,337	147,357	148,294	149,620	151,961	154,926	157,903	160,074	161,038
고용률(15~64세)	61.2	60.1	59.8	60.1	60.3	60.7	61.4	62.5	63.4	64.1	64.3
청년 고용률(15~24세)	42.5	39.4	38.0	37.5	36.9	37.2	38.2	39.4	40.4	40.8	40.6
고령자 고용률(55~64세)	36.3	35.8	35.7	36.0	36.3	36.4	36.6	37.1	37.8	38.8	40.1
여성 고용률	49.7	49.2	49.3	49.7	50.2	50.8	51.6	52.9	54.1	55.0	55.6
플타임 근로자	-	-	-	55.5	55.4	55.6	56.2	57.2	58.1	58.7	58.9
실업자	14,442	16,709	17,410	16,860	17,149	16,933	16,030	14,950	13,557	12,893	13,560
실업률	-	10.1	10.5	10.1	10.2	10.0	9.4	8.7	7.8	7.4	7.7
청년실업률	-	20.2	20.9	20.4	20.8	20.0	18.5	16.9	15.4	14.6	15.1
장기실업률	-	4.4	5.0	4.9	4.9	4.9	4.4	4.0	3.5	3.1	3.0

출처: *Employment in Europe 2003*, Statistical Annex

월 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)을 통해 시작된 유럽경제통화동맹(EMU) 하의 거시경제 정책혼합에서도 고용이 중요한 요소라는 인식이 자리 잡기 시작했다.

**-1993년 백서와 에센 전략**

1993년 유럽위원회<sup>2)</sup>가 ‘성장, 경쟁력 및 고용에 관한 Delor 백서(Delor's White Book on Growth Competitiveness and Employment)’를 발간하게 된 것을 계기로 유럽차원에서의 고용에 관한 논의가 본격화되었고, 1994년 에센 전략(Essen Strategy)<sup>3)</sup>이 도입되어 각 회원국은 독

자적인 정책을 실시하되 매년 유럽이사회<sup>4)</sup>의 평가를 거치기로 합의하였고, 1996년 유럽이사회에서는 고용문제를 다룰 영구적 기구로 고용과 노동시장이사회(Employment and Labor Market Committee)의 설립이 의결되었다. 그러나 이 때까지도 EU 고용정책 수립에 있어서 유럽위원회(Commission)의 역할은 OECD나 ILO에서와 유사한 성격의 고용동향과 전망 보고, 연구, 분석 등을 통한 정부간 협조를 촉구하는 수준으로, 에센 전략도 구속력이 없는 유럽위원회의 결정에

2) European Commission: 유럽연합의 행정기구로 입법 및 예산 제안권과 국제협상권(체결권은 이사회)을 가지고 있다.  
3) 에센에서 열린 유럽이사회(European Council)에서 합의된 5개 공동 목표.

1. 직업훈련을 통한 인적자원 개발, 2. 적절한 임금정책을 통한 생산적인 투자 증진, 3. 노동시장제도의 효율성 강화, 4. 지역적 이니셔티브를 통한 새로운 일자리 원천 개발, 5. 청년, 장기실업자, 여성 등 구체적 목표 집단별 고용증진  
4) European Council: 유럽연합 회원국 정상간의 회담으로 연 2회 정례회담을 통해 유럽통합에 관련된 일반적인 목표와 공동체 활동에 대한 회원국간 적절한 조정을 행한다.

바탕을 두고 있어 법적 근거, 강력한 영속적인 기구, 장기적인 전망이 결여되어 있었다.

### -암스테르담 조약

유럽 차원의 고용 및 노동시장정책의 개발이 초국가적인 성격을 띠게 된 것은 1997년 6월 암스테르담 조약(Amsterdam Treaty)이 합의된 후의 일로, 암스테르담 조약에서도 고용정책에 있어서 회원국들이 가지는 독자적인 권한에는 변함이 없지만 고용을 경제 및 통화문제와 마찬가지로 '공동의 관심사'로 강조하면서, 고용창출을 위해 유럽연합 차원의 정책과 활동에 있어서 고용창출을 목표로 삼을 것을 명시하는 '고용 주류화(employment mainstreaming)' 원칙을 채택하고 유럽이사회와 위원회에 고용정책에 더 많은 권한을 부여하고 유럽의회가 정책결정 과정에 참여할 수 있도록 했다.

암스테르담 조약을 통해 국가별 감독절차가 확립되어, 유럽위원회와 이사회는 매년 공동고용보고서(Joint Employment Report)를 통해 회원국의 고용정책을 검토하는 것이 합의되었다. 뿐만 아니라 유럽위원회는 매년 고용지침(Employment Guideline)을 제시하고 이사회에서 이를 채택하여 회원국 정부는 이 고용지침에 따라 국가별 활동계획(National Action Plan)을 개발하도록 하고, 이사회는 매년 회원국의 국가별 활동계획 시행을 감독하여 각 회원국에 권고(Recommendation)를 한다. 이 밖에도 고용 및 노동시장 정책에 관한 자문활동을 위해 고용이사회(Employment Committee)를 설립하도록 했다.

### -유럽고용전략(EES)

이를 바탕으로 1997년 11월 룩셈부르크에서 열린 일자리 정상회담(Luxemburg Job Summit)

에서 유럽고용전략(EES)이 수립되었다. 룩셈부르크 절차(Luxembourg Process)라고도 불리는데, 1. 고용 가능성 증진, 2. 일자리창출과 기업이 정신 장려, 3. 적응성 증진, 4. 남녀평등이라는 4가지 원칙(pillar)과 각 원칙별 고용지침(employment guideline)<sup>5)</sup>이 채택되었고, 1998년부터 국가별 이행이 합의되었다.

2000년 3월 리스본에서 열린 유럽이사회에서 지속가능한 경제성장과 더 나은 일자리와 사회통합이 가능한 경쟁력 있고 역동적인 지식기반 경제를 목표로 리스본 전략(Lisbon Strategy)<sup>6)</sup>을 수립하고 2010년까지 10년간 전체 고용률을 70%로, 여성 고용률을 60%로 증가시킨다는 구체적인 완전고용<sup>7)</sup> 목표가 도입 되었다(표2 참고).

### -신 유럽고용전략(New EES)

1997년 수립된 유럽고용전략(EES)은 2002년까지 5년간 이행되었으며, 2002년 3월 바르셀로나 이사회에서 이에 대한 평가를 거쳐, 2003년 4월 유럽위원회가 새로운 지침과 권고를 채택하면서 6월 이사회에서 신 유럽고용전략(New EES) 수립 되었다.

2003년 6월 유럽이사회에서 채택한 2003~2006년간 시행될 새로운 고용전략(New Employment

5) 1998~2002년까지 각 원칙별로 수평적 지침들이 22~18개 채택되었고, 2003년 신 유럽고용전략(New EES)에서는 3가지 포괄적 목표 하에 10개 지침이 채택된다.

6) 2000년 3월 리스본에서 개최된 유럽이사회(European Council)에서 지식기반경제하의 고용정책 시행을 위해 완전고용이 목표로 추가되었고, 현재까지 유지되고 있는 완전고용, 노동의 질과 생산성 향상, 사회통합 강화라는 3가지 주요 목표(objective)가 확립되었다.

7) 2001년 스톡홀름 이사회에서 2005년까지 전체 고용률 67%, 여성 고용률 50%, 2010년까지 고령자 고용률 50%라는 중간 목표가 추가 설정되었다.

Strategy)에서는 1. 완전고용, 2. 노동의 질과 생산성 향상, 3. 사회통합 강화라는 3가지 포괄적 목표(three overarching objectives)와, 10가지 세부 지침(specific guideline: ① 실직자와 비경제활동인구를 위한 적극적이고 예방적 정책개발 및 이행, ② 일자리창출과 기업가 정신 장려, ③ 노동시장의 적응성과 이동성을 증진 및 변화에의 적응, ④ 인적자원 개발과 평생학습 증진, ⑤ 노동공

급 증가 및 고령자 활성화 정책, ⑥ 남녀평등 증진, ⑦ 취약계층의 노동시장에서의 차별 폐지 및 통합 증진, ⑧ 근로의욕 고취를 위한 인센티브 지급, ⑨ 비공식 일자리를 정규직으로 전환, ⑩ 고용에서의 지역적 고용격차 해소)을 제시하고, 이 고용전략의 성공적인 이행을 위해 유럽의회와 사회적 파트너들 및 다른 이해관계자들의 참여(good governance and partnership)를 촉구했다.

[표 2] 유럽연합 국가별 고용 목표

회원국	고용률	국가별 목표			
		전 체	여 성	고 령	비고
	2002년				
EU	64.3	2010년: 70% 2005년: 67%	2010년: 60% 2005년: 57%	2010년: 50%	
덴마크	75.9	2010년:75% (일자리6만개창출)			리스본 고용목표 달성
네덜란드	74.4		2010년: 65%		리스본 고용목표 달성(고령자 제외) 소수 민족 2005년까지 54%, 2010년까지 청년실업률이 전체 실업률의 2배 넘지 않 도록.
스웨덴	73.6	2004년: 80% (20~64세)			리스본 고용목표 달성
영국	71.7		2010년:편부모 70%		리스본 고용목표 달성
오스트리아	69.3		2005년까지 65%		리스본 고용목표 달성(고령자 제외)
포르투갈	68.2	2005년: 67%	2010년까지 60%	2010년까지 50%	고용목표는 최소한 현재 고용수준을 유지
핀란드	68.1	2010년:75% (2007년까지 일자리 10만개창출)			리스본 고용목표 근접 (여성고용은 목표 이상)
독일	65.3	-	-	-	국가별 목표 없음
아일랜드	65.3	-	-	-	국가별 목표 없음
룩셈부르크	63.7	-	-	-	국가별 목표 없음
프랑스	63.0	2006년: 65%	2006년: 60%	2006년:40%	
벨기에	59.9	2007년:65% (일자리 20만개창출)			
스페인	58.4	-	-	-	국가별 목표 없음
그리스	56.7	2008년까지 62% (일자리창출 30만개)	2008년까지 50%		2008년:청년고용 5% 2008년:전체실업률 6%, 여성실업률 8%
이탈리아	55.5	2005년까지 58.5%	2005년까지 46%	2005년까지 40%	

출처: Draft Joint Employment Report 2003/2004, Annex

**-유럽고용전략(EES)의 특징**

유럽고용전략(EES)의 고용지침들은 강제성이 없으며, 주요 특징으로 유럽차원에서 조정된 고용전략(Co-ordination of Employment Policies at EU Level)이라는 점과 개방적 조정방식(Open Method of Co-ordination)을 고수한다는 점들을 들 수 있다.

유럽차원에의 조정된 고용전략이라는 의미는 고용정책에 일련의 공동목표를 설정하고, 다음과 같은 체계를 마련하여, 회원국의 참여에 기반을 두고 유럽연합차원에서 국가별 고용정책을 매년 새롭게 마련하고, 감독, 검토, 재조정한다.(신 EES 아래서의 각국별 고용 목표는 표 2참고)

-고용지침(Employment Guideline: 개별 회원국들이 고용정책 마련에 우선적으로 고려해야 할 유럽연합 차원의 세부적 공동 고용목표),

-국가별 활동계획(National Action Plan: 국가별로 지난 1년간 고용지침이 어떻게 이행되었는지를 보고하고, 향후 1년간 어떤 정책으로 이행될지 계획하는 보고서),

-공동고용보고서(Joint Employment Report: 유럽위원회와 이사회가 공동으로 전체 회원국의 국가별 활동계획(NAP)을 검토한 후 매년 봄의 이사회에 제출하는 보고서로 국가별 활동전략을 유럽차원에서 비교·분석하면서 국가별 구체적인 정보를 제공),

-권고(Recommendation: 이사회에가 가중 다수결로 채택하는 위원회가 제안한 국가별 권고를 채택하고 발간, 제재사항이 아니라 NAP를 분석한 후 회원국별로 제시되는 추가 지침)

개방적 조정방식은 보충성(subsidiarity), 수렴(convergence), 목표관리(management by object), 국가별 감독(country surveillance), 통합적 접근방식(integrated approach) 이라는 5가

지 원칙을 바탕으로 한다.

-보충성: 유럽연합 공동의 조약과 목표 아래서, 개별 회원국들이 책임을 가지고 고용정책의 이행 방식을 결정한다.

-수렴: 유럽연합이 공동 합의한 완전고용이라는 포괄적 목표와 구체적인 목표 달성을 위해 노력한다.

-목표관리: 적합한 모니터링과 평가를 위해 양적·질적 지표를 활용한다.

-국가별 감독: 매년 발간하는 보고서를 통해 모범사례를 지적해서 회원국간의 효율적인 정책 경험을 교환하도록 한다.

-통합적 접근: 고용지침이 적극적 노동시장 정책 뿐 아니라, 사회, 교육, 조세, 기업 및 지역정책에까지 확대되어 다양한 분야의 정책과 일관성 있고 조화로운 구조개혁을 이룬다.

이 두 가지 주요한 특징 이외에 또 한 가지 주목할만한 것은, 포괄적 목표와 10가지 고용지침과 관련된 모든 정책 개혁과 시행과정에서 성 주류화(gender mainstreaming)적인 접근법을 택할 것을 명시하고 있다는 점이다.