유럽연합(European Union)의 고용정책

주 OECD대표부 노무관
정 형 우

경기 침체와 실업이 세계적인 경제·사회적인 이슈로 등장하고 있다. 2004년 『국제노동브리프』는 1997년부터 완전고용을 유럽연합(EU) 공동의 목표로 삼고 국가별로 다양한 고용전략을 추진해 오고 있는 유럽연합 국가들의 일자리창출을 위한 정책들을 소개하고자 한다. 이번 호에서는 최근 재평가된 유럽고용전략(new employment strategy)의 내용을 검토하고, OECD 고용정책과의 차이점을 살펴본다.

1. 들어가는 글

최근 유럽연합(European Union: 이하 EU라 함)은 '90년대 말의 호황기 이후 세계경제의 침체와 함께 경제 침체는 물론 고용사정 또한 매우 악화되는 등 어려움을 겪고 있다. 이 같은 상황은 '90년대 초반의 그것과 흡사한 것처럼 보인다. 그러나 문제는 '90년대 초 EU차원의 고용전략을 마련, 시행해 오는 과정에서 상당 부분 좋아졌던 각종 고용지표가 최근에 몰아닥친 구조적 도전(structural challenge)[1]과 경기적 충격(cyclical shock)의 파도에 휩쓸리면서 다시 악화되었다는 것이며, 과연 이 같은 새로운 도전에 직면하여 어떻게 하면 질적·양적으로 만족할 만한 고용을 이루어낼 수 있을가에 초점이 맞추어져 있다. EU에서의 최초 고용전략 논의는 '90년대 초반 급상승했던 실업률 문제로부터 비롯되었는데, 1992년부터 본격 논의를 시작하여 1993년 Essen 전략을 마련한 바 있고, 2000년의 Lisbon 전략, 그리고 최근의 경제 및 고용환경 악화를 반영한

1) 구조적인 도전은 세계화, 경제권 통합(EU, NAFTA 등), 정보통신기술(Information, Communication Technology; ICT) 등 기술혁신은 물론, 인구의 고령화 등을 들 수 있다. 특히, 고령화의 경우 OECD 회원국을 대상으로 그 추세를 살펴보면, 제2차 세계대전 이후의 베이비붐(baby-boom) 세대가 노동시장에 진입하면서 비교적 젊은 인구구조를 형성해 왔으나, 이들이 은퇴 연령에 이르는 2010년을 전후로 본격적인 고령사회로 진입할 것으로 전망되고 있다. 특히, 출산율이 지속적으로 감소되고 있는 상황임을 감안할 때(우리의 경우 2002년 현재 1.17로 OECD 최저 수준), 생산활동인구(15~64세) 대비 부양인구(0~14세 및 65세 이상) 비율이 2010년의 48.9%을 저점으로, 2030년에는 60.7%까지 상승할 것이라는 점에 주목할 필요가 있다(UN 및 OECD의 전망). 무엇보다 고령인구 부양비(20~64세 대비 65세 이상 인구 비율)는 2000년의 23.8%에서 2050년에는 50% 수준에 이를 것이라고 하니, 가히 고령화의 빠른 속도를 실감하지 않을 수 없다.

2003년의 고용전략 재평가 보고서에 이르기까지, "양질의 고용과 고용확대"를 동시에 이룩하고자 회원국간 정책의지를 결집하고 있다. 아래에서는 EU 고용전략을 중심으로 그 채택 배경과 발전 과정 및 최근의 자체 재평가 내용을 살펴보기로 한다. 아울러, 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development; OECD라 함)의 고용전략(Jobs Strategy)을 함께 살펴봄으로써 EU 고용전략과의 유사점과 차이점을 살펴보는 기회도 가져 보고자 한다.

2. EU 고용전략의 발전 과정과 주요 내용

가. EU 고용전략의 도입과 전개

EU 고용전략은 실업문제가 심각했던 '90년대 초의 상황을 배경으로 '90년대 초반부터 본격적인 논의가 시작되어,[2] 1993년 Essen이사회(Council)에서 Essen 전략을 채택한 것이 최초이다. 당시 EU지역의 실업률은 '90년의 7.5%에서 '94년 11.4%로 급격히 악화되었으며, 동 기간 동안 6백만 개의 일자리가 사라진 것으로 보고되었다. 더욱이 그 기간 동안 만들어진 일자리는 그 대부분이 기간제 등 불안정하고 취약한 것들이었다.

이 같은 상황에서 1994년 12월 개최된 Essen 이사회는 마스트리히트(Maastricht) 조약에서 채택되었던 경제검토 절차[3]와 같이, 고용에 있어서도 다자검토(multilateral monitoring)를 행하기로 합의하였다. 이 때 Essen 이사회가 EU회원국에 권고한 5가지 전략(measures)은 ① 훈련(평생학습 포함) 촉진을 통한 고용기회 증진, ② 작업조직 및 근로시간의 탄력화(more flexible), 지방의 사회적 서비스에서의 일자리 창출, ③ 저기능 근로자 고용유인 증대를 위해 비임금 노동비용 감면, ④ 고용안정서비스 개혁을 통한 적극적 노동시장정책 추진, 실업자의 노동시장 복귀 유인책(incentives) 개발, ⑤ 장기실업의 덫에 빠진 취약그룹의 노동시장 참여 증진책 마련 등으로서 현재의 EU 고용전략의 모태가 된 것으로 평가된다. 그 후 1998년 3월 유럽평의회(European Commission)는 유럽사회기금(European Sicial Fund; ESF)의 사용과 관련하여 고용력(employability), 창업(entrepreneurship), 적응력(adaptability; 기업과 근로자 모두) 및 동등기회(equal opportunity) 증진 등 4가지[4]를 고용정책의 주요 영역(pillars)으로 설정하였는데, Essen 이사회의 권고와 일맥상통하는 내용이라고 할 수 있다.

한편, 1997년에는 EU조약에 고용정책 규정(8장)이 신설되었다. 이 후 암스테르담 이사회 및 룩셈부르크 정상회의(Jobs Summit)를 거치면서, 1998년 6월 EU 정상회의는 '높은 수준의 고용(a high level of employment)'을 이념(priority)으로 하는 '암스테르담 조약(Treaty)'을 체결하였다. 암스테르담 조약이 Essen 조약과 차별성을 갖는 것은 무엇보다 연례 고용지침(annual employment guidelines)을 마련, 이를 기초로 각 회원국이 자국의 고용정책(National Action Plan)을 수립토록 하며,[5] EU이사회는 동 연간 지침을 통해 회

2) 1993년 성장, 경쟁 및 고용(Growth, Competitiveness, and Employmnet)에 관한 들로백서(Delors Whitepaper)를 발간하였다. 주요 내용은 고용정책과 재정·사회보장 및 평등정책을 연계함으로써 궁극적으로는 고용친화적 환경을 조성한다는 것 등이다.

3) EU 재정경제이사회('93.12)에서 최초 채택한 경제정책 가이드라인으로서, 실업 축소, 가격 및 환율 안정, 공공재정의 건전성 확보를 핵심 목표(key objectives)로 설정했다.

4) 이들 4가지 기준은 모두가 지역고용의 활성화(initiatives)와 연계될 것을 강조하고 있다.

원국의 고용지침 이행을 촉구(또는 정책권고)하고 각 회원국의 고용정책을 조정한다는 것으로서,[6] 향후 리스본 전략 도출의 시금석이 되었다.

나. 리스본 고용전략의 채택

이 같은 과정을 거쳐 2000년 3월, EU이사회는 향후 10년간의 고용정책 방향을 담은 리스본 전략(Lisbon Strategy)을 채택하게 된다. 리스본 전략은 그 동안 EU에서 발전시켜 온 고용전략을 집대성, 재정비하여 장기적 전망(Vision)을 제시한 것으로서, 고용·경제 및 사회정책을 밀접히 연계시키면서 EU의 전략목표[7]를 달성하기 위한 수단을 제시한 것이다. 리스본 전략은 EU 고용전략의 정점을 이루는 것으로서, 이후의 EU 고용전략은 이를 기초로 정책수단간 우선순위를 정한다거나, 지침의 내용을 단순화·명확화한 데 지나지 않다고 할 수 있다.

리스본 이사회는 EU 지역의 고용이 성별 취업률(및 실업률) 격차가 크고, 서비스 산업에서의 고용이 미국에 비해 취약하며, 고용의 지역간 편차가 클 뿐더러, 실업의 형태도 장기의 구조적 실업의 문제를 안고 있고(실업자의 절반 이상이 1년 이상 실업), 교육·훈련에 대한 투자 부족으로 인해 특히 ICT 분야에서 현저한 기술격차가 나타났으며, 고령자 고용률이 너무 낮다고 분석하고 있다. 이 같은 문제 분석을 기초로 채택된 리스본 전략의 고용목표는 한 마디로 '보다 많고, 좋은 고용'이다. 동시에 급격한 인구고령화 현상 및 남녀간 고용평등 목표를 감안, '2010년까지의 고용목표'를 함께 제시하고 있는데, 첫째, 전체 취업률은 2000년 현재의 61%에서 중간 단계인 2005년에 67%를 거쳐 2010년에는 70%를 달성한다는 것이다.[8] 둘째, 여성 취업률은 2000년 51% 수준에서 2010년에 60%를 달성하며(2005년 57%), 셋째, 고령자(50~64세) 취업률은 2010년까지 50% 이상을 구현한다는 것이다.[9]

리스본 전략은 향후의 전략적 지표(Indicators) 또한 제시하고 있는데, 이를 보다 구체적으로 살펴보면, ① 정보화 사회의 구축(eEurope 실행계획 마련), ② 연구 및 투자 활성화, ③ 창업 및 혁신적 기업(특히 중소기업) 진흥을 위한 환경 조성, ④ 시장 활성화를 위한 경제개혁 단행, ⑤ 효율적이고 통합적인 금융시장 구현, ⑥ 거시경제정책의 조정(재정통합, 성장과 고용을 뒷받침하기 위한 공공재정의 지속 가능성 확보), ⑦ 지식사회에 대응한 교육·훈련 증진, ⑧ EU 사회정책의제의 추진, ⑨ 보다 많고 좋은 고용(사회적 대화를 통한 적극적 노동시장정책 추진), ⑩ 사회보장제도의 현대화(연금제도 개혁 등), ⑪ 사회 통합의 증진(차별금지 및 균등기회 보장, 빈곤 해소) 등

5) EU의 고용전략은 EU회원국간 고용정책의 통합 및 조정을 강조하면서도, 각 회원국으로 하여금 자국의 상황에 맞는 고유한 고용정책의 수립을 장려하는 것이 특징이라고 할 수 있다.

6) 이를 위해 EU 이사회는 각 회원국으로 하여금 매년 고용보고서를 제출토록 하고, 이를 기초로 회원국의 고용수단을 점검(examine)하기로 합의.

7) 리스본 이사회는 EU의 새로운 전략목표를 "지구상에서 가장 경쟁력 있고 역동적인 지식기반경제를 구축"하되, "지속 가능한(sustainable) 경제성장, 보다 많고 좋은 고용(more and better jobs) 및 보다 견고한 사회통합(greater social cohesion)"을 함께 달성하는 데 두고 있다.

8) EU는 2004년 5월의 10개국 신규 가입(현재 15개국에서 25개국으로 확대)을 감안할 때, 2010년까지 70% 취업률 목표를 달성하기 위해서는 향후 2천만개의 일자리가 새롭게 창출되어야 한다고 분석하고 있다.

9) 보다 구체적으로는, 리스본 이사회에서는 2010년까지의 전체 취업률(employment rate) 목표(70%)와 여성취업률 목표(60%)를 설정하였고, 그 후 2001년 스톡홀름 이사회에서 2005년까지의 중간 목표(전체 및 여성 취업률) 및 2010년까지의 고령자 취업률 목표를 추가 설정하였다.

이 그것이다.

한편, EU조약은 사회정책 규정(11장)에서 EU 사회정책의 범위가 산업안전보건, 근로조건, 소외계층 통합, 사회적 협의(정보교환 및 협의) 및 남녀간 기회균등(균등처우 포함)을 포괄하는 것으로 명시하고 있다. EU는 이를 기초로 '95년부터 행동계획(Social Action Programme)을 수립, 시행해 왔는데, 리스본 전략 채택 이후인 2000년 12월의 Nice 이사회는 향후 5년간의 EU 사회정책 의제(Social Agenda)를 채택하였다. EU 사회정책 의제의 핵심 지향은 탄력성(flexibility)과 안정성(security)의 조화를 통한 변화 적응력 제고, 지역간 편차 해소, 빈곤 및 모든 형태의 차별 철폐, 사회보장(social protection) 현대화, 성평등(gender equality) 증진 등으로서, 이를 EU 고용전략과의 관계성하에서 검토해 본다면, 궁극적으로는 높은 수준의 사회보장(사회구성원간 형평성 증진)을 누리는 가운데 완전고용을 달성함을 목표로 하고 있는 것이다(EU 고용전략에 사회정책 의제 포함).

다. 스톡홀름 고용전략

리스본 전략 채택 1년 후인 2001년 3월에 개최된 스톡홀름 이사회는 고용증진, 경제개혁, 지식기반경제하에서의 연구 및 투자 증진, 사회 통합이라는 4가지 문제 영역을 제시하면서, 이 같은 문제에 대처하기 위한 정책수단으로서 10가지 우선추진 과제(priority area)를 설정하였는데, 이는 리스본 정책지표를 보다 체계적으로 정리한 것이다. 이를 보다 자세히 살펴보면, ① 보다 많고, 좋은 고용(이를 위해 세제 및 사회보장제도를 개편),[10] ② 세계화 및 지식기반사회에 대응한 새로운 노동시장의 형성(교육 및 훈련을 통해 지식, 기술의 향상을 도모[11]), ③ 경제개혁 추진(재화 및 용역의 생산, 전달의 효과성 확보를 위해 물류개선 및 경쟁정책을 도입), ④ 효율적이고 통합적인 금융시장 구축, ⑤ 타당한 규제정책(투명하고, 효과적이며, 적용 가능한 규제환경을 조성), ⑥ 정보문맹 퇴치 등 e유럽 건설(ICT 등 신기술의 개발 및 보급), ⑦ 정보기술 격차 해소(기술격차의 구조적 원인 분석, 적정한 훈련 제공), ⑧ 연구, 혁신, 창업가 정신 함양, ⑨ 첨단기술(frontier technology) 육성, ⑩고령사회에 대응한 효과적 사회보장체제 구축(사회통합 및 참여) 등 10가지이다.

라. 2002년 고용전략

EU는 암스테르담 조약 및 리스본 전략의 기본취지를 반영하여 연례고용지침(guidelines)을 수립해 오고 있다. 이미 살펴보았지만, 연도별 지침은 리스본 전략의 목표 달성을 중심축으로 하면서 동시에 변화된 경제·사회적 환경을 반영, 약간의 수정을 가하고 있는데, 2002년 고용지침은 각 개별지침이 지향하는 바 수평적 목표(horizontal objectives)[12]를 설정하고, 4개의 중심목표(pillars)[13] 및 18개의 개별지침을 제시하고 있다. 2002년 고용지침에 반영된 18개 개별지침은 적

10) EU는 성별, 서비스산업 및 지역간의 편차, 장기실업, 기술 및 연령별 고용격차 등 6개 부문에 있어서의 고용격차(employment gaps)를 문제 영역으로 제시.

11) EU는 최근 창출된 새로운 일자리의 80%가 고학력 분야(관리직, 전문직, 고기능직)라고 분석하고 있다.

12) 2002년 고용전략은 그 수평적 목표로서 2010년까지 완전고용(70% 취업) 달성, 고용의 질 증진, 평생훈련학습, 사회적 당사자의 역할과 기여 등을 제시하였다.

13) 고용력(employability) 향상, 창업(entrepreneurship) 증진, 적응력(adaptability) 제고, 기회균등(equal opportunities) 강화 등 4가지 목표를 말한다.

극적 노동시장정책 강화;[14] 여성, 고령자, 장애인 등 노동시장 취약계층의 노동시장 진입 또는 재진입 촉진방안 마련; 교육·훈련 내실화; 세제 및 사회보장제도 개혁; 경직적 노동시장제도 개혁 또는 작업조직(근로시간)의 탄력화; 창업촉진 및 이를 통한 고용창출 등이 그 핵심 내용이다.

마. 2003년 신고용전략

EU 경제권은 '90년대 말을 정점으로 전반적인 경제 침체와 함께 고용환경 또한 악화일로를 걷고 있으며, 동시에 유럽연합의 확대를 목전에 두고 있다. 이 같은 상황에서 2002년 EU 이사회는 암스테르담 조약 이후 5년간의 EU 고용전략 추진성과를 종합 평가(review)하였다. 동 평가작업을 기초로, 변화된 상황과 새로운 도전에 대한 대응방안을 강구하고, EU 고용전략의 효과성을 높이고자 마련된 것이 2003년의 신고용전략(New Employment Strategy)이다.

먼저 EU 신고용전략은 리스본 전략의 균형잡힌 이행을 위해 3가지 주요목표(overarching objectives)를 설정하고 있다. 완전고용(full employment), 고용의 질과 생산성 증진(improving quality and productivity at work), 사회통합과 노동시장 편입 강화(strengthening social cohesion and an inclusion)가 그것이다. 2003년 브뤼셀 이사회는 이들 3가지 핵심목표 달성을 위한 10가지 행동지침(specific guidelines) 또한 설정하였는데, 이는 리스본 전략의 내용을 보다 단순하고 명확하게 재정리한 것이다. 2003년 신고용전략상의 10개 고용지침을 구체적으로 살펴보면 다음 표와 같다.[15]

3. EU 고용전략에 대한 반성

2003년 3월의 브뤼셀 이사회는 신고용전략의 채택과 별도로 EU 고용작업반(European Employment Taskforce)을 설치, 고용정책에 있어서의 주요한 도전과 그에 대응하는 실질적 개혁방안을 제시토록 결의하였다. 이는 2000년대로 진입하면서 세계경제가 침체를 겪고, 그에 따라 EU지역의 고용 또한 상당 부분 악화된 현실[16]을 반영한 것으로서, 리스본 전략 이후 추진되어 온 EU 고용전략의 실효성을 재검토하기 위한 것이었다.

EU 고용작업반은 2003년 11월 검토보고서(Jobs, Jobs, Jobs – Creating more employment in Europe)를 제출하였는데, 그 주요 내용(main

14) 청년의 경우는 실업기간 6개월 이내, 성인의 경우는 12개월 이내에 훈련, 재훈련, 고용연수 등 기회를 부여하고, 실업자 상담, 구직알선 등 고용안정 기능을 보다 내실화하는 등 궁극적으로는 근로자의 고용가능성(employability)을 높이는 것을 그 핵심으로 한다.

15) 정상고용(regular employment) 증진 문제와 관련하여 EU는 "undeclared work"를 본질상 합법적인 임금활동이나, 등록 또는 보고되지 않은 노동으로 정의하고 있다. EU는 동 "undeclared work"의 규모가 EU 전체 GDP의 7~16%에 이르고 있는 것으로 평가하고 있으며, 전체 기업환경 및 고용의 질 개선(이들이 사회보험 또는 산업안전보건 문제 등에서 배제된다는 관점에서), 그리고 사회 통합 및 사회보장제도의 지속 가능성 등 문제를 감안할 때 정상고용으로 전이되는 것이 중요하다고 보고 이의 억제를 위한 정책 마련을 권고하고 있다(undeclared work는 2004년판 OECD Employment Outlook의 한 章으로도 다루어질 예정이다).

16) EU지역의 실업률은 '97년의 60.7%에서 2002년 64.3%로 증가되기는 하였으나, 이는 '90년대 말 호황의 여파로 인한 것이었으며, 문제는 2002년부터 고용증가율이 둔화되고, 2003년에는 64.2%로 하락하고 있다는 것이다. 동시에 실업률도 2001년 7.3%, 2002년 7.6%, 2003년 8.1% 등 상승일로에 있다. 그 결과 2003년 한 해 실업자 규모가 13.5백만명에 이르렀으며, 이 중 3.3백만명이 청년이고 전체 실업자 중 5백만명이 장기실업자라고 한다.

[표] 2003년 신고용전략상의 10개 고용지침

10개 세부고용지침	주요 내용
장기실업 예방, 실업자 및 비경제활동 인구의 노동시장 참여 지원(Active and preventive measures for the unemployed and inactive)	기술습득 지원; 고용서비스 강화; 2010년까지 장기실업자의 25%가 훈련, 재훈련, 고용연수 등에 참여
고용창출, 창업장려(Job creation and entrepreneurship)	기업, 특히 소기업의 창업 또는 확산이 고용의 동력이므로 혁신 또는 투자 우호적인 기업환경 조성, 창업규제 완화, 기업 금융지원
변화에 대한 적응력, 노동시장에서의 이동성 증진(Address change and promote adaptability and mobility in the labor market)	규제적 고용법규 정비; 다양한 고용형태 및 근로시간의 탄력성 보장; 저기능 근로자에 대해서는 훈련을 통해 고용력을 제고; 직장 및 지역간의 이동성 증진(자격, 능력의 투명성 확보 및 인증제도 도입) 등
인적자원개발 및 평생학습 지원(Promote development of human capital and lifelong learning)	교육 및 훈련의 효과성 제고; 기술불일치 문제 해소, 교육수준 및 훈련참여율 향상; 기업의 훈련투자 확대를 통한 생산성, 경쟁력 증진 및 활동적 고령화 도모
노동력 공급의 확대, 활동적 고령화 증진(Increase labor supply and promote active ageing)	2001년 59.9세인 실제 퇴직연령을 2010까지 5년 연장; 훈련/산업안전보건 강화를 통한 활동적 고령화 증진; 이주자 활용
성평등(Gender equality)	교육·훈련, 임금, 승진 등에서의 차별 해소; 고용 및 실업에서의 성간 격차 해소; 일과 가정의 조화를 위해 2010까지 0~3세아는 33%, 3세~취학전 아동에 대해서는 90%를 수용 가능하도록 보육시설을 확충
노동시장 취약계층 통합 및 차별해소(Promote the integration of and combat the discrimination against people at a disadvantage)	저학력, 저기능, 장애인, 이주자 등 취약계층의 고용력 및 고용기회 확대, 차별 해소
고용유인 증대(make work pay through incentives to enhance work attractives)	세제(저임금자 세금부담 완화) 및 사회보장제도(대체율, 수급기간) 개혁, 고용급부(in work benefit) 등을 통해 고용유인 확대; 직업소개의 효율성 증진
정상고용의 증진(transform undeclared work into regular employment)	기업환경 단순화, 세제상 유인제공 및 법집행 강화 등을 통해 불법노동(undeclared work)을 근절
지역간 고용편차 해소(address regional employment disparities)	낙후지역에 대한 민간경제활동, 투자 증진; 인적자원투자 확대 및 적절한 기반(infrastructure) 조성

findings)은 첫째, 고용증대는 많은 경우 경제성장에 좌우되는 것이 사실이지만, 동시에 고용확대 자체가 경제성장의 요인(key factors)이 된다는 것이다. 따라서, 고령화 및 인구감소 현상에 직면하여 EU지역에서 고용을 확대하기 위해서는 여성, 고령자, 저기능자, 장애인 및 장기실업자 등 소위 취약계층을 노동시장으로 유인하는 조치가 필요하다고 제안한다. 둘째, 지속 가능한 성장과 고용증대를 이루기 위해서는 무엇보다 노동생산성의 증대가 필요한데, 이를 뒷받침하기 위한

투자(물적 투자 및 인적자원 투자) 활성화가 요구된다고 한다. 셋째, 고용의 질과 기술수준 향상을 통해 경제의 효율성과 생산성을 높이고, 이를 통해 고용을 늘려나가는 전략이 필요하다고 본다.[17] EU 고용작업반은 이 같은 분석을 기초로 ① 기업 및 근로자의 적응력 제고(창업증진을 통한 고용창출, 연구·혁신의 진흥과 전파, 탄력성과 안정성을 겸비한 노동시장 구축[18]), ② 노동시장 참여를 위한 유인 부여("make work pay" 정책의 실효적 추진,[19] 적극적 노동시장정책의 강화, 여성의 노동시장참여 증진을 위한 획기적 대책 마련, 조기퇴직제도 개혁 등 고령화 대비 포괄적 전략 마련 및 시행, 이주자 통합정책 추진, ③ 인적자원투자 확대(능력발전 지원, 인적자원투자의 상호 분담, 평생학습의 조장) 등 3가지를 핵심과제(essential clusters)로 제시하고 있다.

4. EU 고용전략과 OECD 고용전략 비교

가. OECD 고용전략 채택 배경과 내용

OECD는 회원국의 만성적 고실업 문제가 급격히 부각되면서 이를 해결하기 위해 1992년부터 정책연구 과제로서 고용연구(Jobs Study)를 추진한 결과, 1994년 고용촉진을 위한 10가지 고용전략(Jobs Strategy)을 채택하였다. OECD는 회원국이 실업, 특히 구조적 실업에 시달리고 있는 것은 각 회원국이 사회적 목표(social objectives) 달성을 위해 추진해 온 각종 정책의 부작용으로 인한 것이라는 분석을 내놓았다. 즉 사회정책의 수행이 노동 및 생산시장에서의 경직성을 초래하고, 그 결과 세계화 및 기술변화에 대응하는 시장의 적응력(adaptability)을 감퇴시켰다는 것이다. OECD는 이 같은 분석을 기초로 구조조정(structural reform) 정책에 초점을 두되, 이와 병행하여 적절한 거시경제정책을 수립·시행함으로써 정책의 효과성을 높이도록 권고하고 있다.

OECD 고용전략은 ① 인플레 중립적 국내 수요성장을 통한 경제회복 지원, 적정 규모의 투자증진 등 적절한 거시경제정책 수립, ② 독점구조 완화 등 생산시장의 경쟁촉진, ③ 기초과학 연구투자 등을 통해 기술적 know-how를 창출하고 이를 적절히 보급, ④ 창업비용 인하 및 기업규제 완화, 관련 정보제공 등 창업을 지원, ⑤ 공공직업안정기관의 기능 개선, 청년 등 취약계층을 겨냥한 일자리 창출 대책 등 적극적 노동시장정책 강화, ⑥ 학교에서 일터로의 전이를 원활히 하기 위해 산학협력을 강화하고, 평생학습체제를 강화하는 등 노동력의 기술 숙련도 및 경쟁력을 제고, ⑦ 실업자의 노동시장 복귀 촉진을 위해 실업보험을 개선하고, 동시에 사회보장급여 및 세제 개혁을 통해 일하는 복지(making work pay)를 구현, ⑧ 단기 또는 생애에 걸쳐 근로시간의 탄력성을 제고(노사협상)하고, 조기퇴직을 장려하는 현행 제도를 개선(고령자 노동시장참여 연장, 확대), ⑨ 임금 탄력성을 높이고(최저임금제가 고용을 저해하지 않도록 개선 등), 비임금 노동비용을

17) 동 보고서는 고용 및 생산성의 확대가 성공의 핵심(key conditions; 경제성장의 잠재력인 동시에 리스본 전략의 핵심요소)이라고 제안하고 있다.

18) 고용(계약) 및 노동시간 탄력성을 확대하여 전체적인 노동시장에 활력을 불어넣되, 사회보장제도, 적극적 노동시장 프로그램, 단체협약 및 평생학습 등의 기능 활성화를 통해 새로운 형태의 안정성(new forms of security)을 확보할 필요가 있다는 것으로서, 덴마크의 경우 최대한 유연한 고용관계를 설정하되, 실업보험 및 적극적 노동시장정책의 기능을 강화하고 있다.

19) 동 작업반은 많은 EU국가에서 임금, 세제 및 사회보장제도(실업급여 포함)가 상호 작용하여 일하고자 하는 유인을 없애고 있다고 분석하고 있다.

완화, ⑩ 해고관련 규제 합리화, 고용보장제도 개혁(기간제 고용 허용 등) 등 10가지 권고사항(recommendations)을 담고 있다.[20]

나. 양 고용전략의 비교

이상에서 살펴본 바와 같이, OECD의 고용전략은 변화에 대응하기 위한 적응력 향상을 목표로 구조개혁을 핵심 정책대안으로 제시하되, 이를 뒷받침하기 위해 거시 및 상품시장 정책의 개혁을 함께 권고하고 있다. 이처럼 OECD 고용전략과 EU 고용전략은 본질적으로 매우 유사한 내용을 갖고 있으나, OECD의 그것이 시장을 중시하는 영미식 모델에 근거하고 있다면, EU의 전략은 사회통합을 강조하는 유럽사회모델(European Social Model)에 기초를 두고 있다고 할 수 있다.[21] 또한, EU의 고용전략은 사회정책과의 긴밀한 관련성하에서 사회통합 및 사회적 형평성을 제고하기 위한 균형된 정책을 강조하고, 정책마련 과정에서의 사회적 당사자 참여 및 사회적 대화를 중시하고 있다는 점에서는 차이가 있다고 할 것이다.

5. 맺는 글: EU 고용전략의 시사점

이상에서 살펴보았지만 EU의 고용전략은 단순한 실업대책 또는 고용확대 정책에 머무르기보다는, 중장기적인 관점하에 경제 및 사회정책을 아우르는 종합적 고용증진, 지속 가능한 성장정책을 추구함에 그 특징이 있다고 할 수 있다. OECD에서도 마찬가지이지만 EU 고용전략 또한 실업해소 및 고용확대를 위해서는 공급 및 수요 측면을 동시에 분석, 대처방안을 마련하는 것이 효과적이라는 입장을 분명히 하고 있다. 동시에 적극적 노동시장정책의 집행에 있어서는 대상을 명확히 하여 구직자의 수요에 맞는(tailor made) 고용서비스를 제공하는 것이 중요하다고 지적한다(이를 위해 직업안정서비스의 내실화, 개혁을 제시). 한편 유휴인력의 노동시장 참여 증진을 위해서는 실업급여제도(실업자의 구직, 훈련참여와 고용안정기관이 제공하는 일자리 수용의무 부과 등), 세제 및 사회보장급여 전반을 함께 재검토하여 최소한 “근로 극빈층(working poor)”의 문제를 해결해야 한다고 제안한다.

우리의 경우도 최근 변화에 대한 적응과 효율성 확보를 위해 탄력성에 대한 요구가 증가하는 반면, 실업문제 해소가 발등의 불인 상황에서 고용의 질(비정규 근로 등)과 안정성에 대한 욕구 또한 커져 가고 있다. 동시에, 전체 인력의 활용도가 높지 않은 상황에서 여성과 고령자 등 소위 노동시장 취약계층의 참여증진 문제가 논의되기도 한다. EU 고용전략을 검토하면서 한 가지 참고할 만한 사실은 EU는 고용이 독립변수로서 경제성장을 높이고 궁극적으로는 지속 발전을 가능하게 하는 요소로 보고 있다는 점이다. 향후 고용이라는 복합적 정책과제를 검토함에 있어 EU의 고용전략 추진 경험은 우리에게 많은 참고가 될 수 있을 것이다.

---

20) OECD는 2003년 9월 노동장관회의 결론을 기초로, 2004~2005간 고용노동사회위원회(Employment, Labor and Social Affairs Committee)를 통해 고용전략 개정작업(고령화 현상 등 변화된 고용환경을 감안 새로운 고용전략 마련)을 진행하고, 그 결과를 2006년 각료이사회(Ministerial Council Meeting)에서 논의하기로 하였다.

21) 영미식 모델은 변화에 대한 적응력과 탄력성이 높고, 그 결과 고용창출력 또한 높은 반면, 소득불평등 또한 심화되고 있는 문제가 있다. 반면, 유럽식 모델은 사회보장 수준이 높은 형평적 모델임에는 분명하나, 변화에 대한 적응이 늦고 실업률도 높은 문제가 있다고 지적되고 있다.