

2004 OECD 고용전망의 주요 내용과 의의

정 형 우

(주OECD대표부 노무관)

■ 머리말

2003년 9월, 무려 6년 만에 개최된 OECD 노동장관회의 참석을 위해 파리에 모인 30개국 노동장관들은 향후 '인구감소로 인한 노동력 부족'이 회원국이 당면한 새로운 도전이며, 이에 효과적으로 대처하는 것이 고용정책의 핵심 과제라는 데 의견을 같이하고, 지난 1994년의 고용전략¹⁾을 변화된 환경에 비추어 새롭게 조명하기로 합의한 바 있다. OECD는 이에 따라 2004년부터 2년간의 일정으로 신고용전략 마련을 위한 연구·검토 작업을 진행하고 있으며, 그 일환으로 작성된 것이 금년 「고용전망(Employment Outlook)」이다. 아래에서는 금년 고용전망의 주요 내용과 그 의의를 살펴보기로 한다.

■ 2004 고용전망의 메시지

OECD는 최근의 고령화에 대응하여 향후에도 지속성장(sustained development) 및 생활수준 향상을 도모하는 것이 당면한 과제이며, 이를 위해 보다 많고 좋은 고용(More and Better Jobs)을 창출하는 것이 고용정책의 화두라고 강조하고 있다. 특히 이를 위해 그 동안 노동시장에서 소외되어 왔던 여성, 고령자 등 소위 한계계층을 적극 활용하는 정책의 필요성을 제안한다. 또한

1) OECD는 회원국의 만성적 고실업 문제 해결을 위해 1992년부터 정책연구과제로서 고용연구(Jobs Study)를 추진한 바 있으며, 그 결과 1994년 고용촉진을 위한 10가지 고용전략(Jobs Strategy)을 도출하였다. 1994 OECD 고용전략의 주요 내용은 근로시간의 유연성 제고, 임금 및 노동비용의 탄력성 제고, 적극적 노동시장정책의 확대·강화, 노동력의 기술·기능 숙련도 및 경쟁력 제고 등이다.

평생훈련 시스템의 구축을 통해 생산성 증대 및 고용안정을 도모하는 것도 중요하며, 동시에 일에 대한 유인(incentives)을 높여 전체 고용률을 높이고 실업자의 노동시장 복귀를 촉진하는 등 소위 고용지향적 사회정책(employment oriented social policy)을 지속하여 추진해 나갈 것을 권고하고 있다.

■ 2004 고용전망 주요 내용

노동시장 동향 및 전망

OECD는 올해 30개 회원국 전체의 고용은 최근의 부진²⁾을 탈피하고 0.8% 성장을 달성할 수 있을 것으로 예측하고 있다.³⁾ 특히 미국이 작년(0.9%성장)에 이어 1.0% 성장을 보임으로써 전체 회원국 고용증진의 동력으로 작용할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 일본 또한 작년의 급격한 회복에 이어 올해는 마이너스 성장에서 탈피할 수 있을 것⁴⁾이라는 전망을 내놓았다. 한편 우리나라는 작년의 마이너스 성장(-0.1%)에서 벗어나 1.7% 고용성장을 이루게 될 것이라고 예측하고 있다.

한편, OECD는 2004년 전체 회원국 실업률을 6.9%로 전망하고 있으며, 우리나라는 3.3%로 회원국 중 최저치를 나타낼 것으로 예측하고 있다.⁵⁾ 2003년 연간 근로시간은

우리가 여전히 2,390시간으로 유일하게 2,000시간 이상을 일하는 국가로 기록되었으며, 네덜란드가 1,323시간으로 최저, 프랑스 1,453시간(자영업자 포함), 미국 1,777시간, 일본 1,846시간으로 보고되었다.⁶⁾ OECD는 특히 고령화 현상을 감안할 때, 성장 어젠더(agenda)와 고용 어젠더가 중복되는 측면이 적지 않다고 본다. 즉, 근로연령 인구의 임금노동참여율을 높이는 것이 경제성장은 물론 고용을 증진하는 길이라고 본다. 이와 관련, OECD는 시간제 근로의 활성화는 한 나라의 노동시장 참여율과 전체 노동력의 활용률을 높이고, 나아가 일과 가정(또는 여가)의 조화(reconciling)를 이루는 길이 될 수 있다고 제안한다.⁷⁾

고용보호 규제와 노동시장 성과

OECD는 먼저 과거 15년간 회원국에서 고용보호(해고규제) 법제(Employment Protection Legislation: EPL)의 수렴 현상이 있었으며

2) 2003년까지 미국을 필두로, 유로권 지역의 침체에 따라 전체 OECD 회원국의 고용은 2002년 0.1% 성장, 2003년 0.3% 성장에 불과했다.

3) 스페인이 2.8%의 고용증진으로 최고, 네덜란드가 -0.9%로 최저. 기타 프랑스가 0.2% 성장, 독일 -0.3% 예상.

4) 1991~2001년간 일본의 고용성장은 0.1%에 불과. 2002년은 -1.3%, 2003년은 -0.2% 성장 등 지속적인 경기침체의 영향을 보여주고 있다.

5) 유로 경제권의 전반적 침체를 반영, 독일 8.8%, 프랑스 9.9%, 이탈리아 8.6%, 스페인 10.9%를 기록할 것으로 전망. 한편, 영국은 최근의 호조를 지속하여 유럽 평균 9.1%에 훨씬 못미치는 4.8%를 달성할 것이며, 일본 5.0%, 미국 6.0%로 전망.

6) OECD는 과거 30년간 정규직의 근로시간 단축, 시간제 근로의 증가(네덜란드가 대표적) 등으로 인해 근로시간이 지속적으로 단축되어 왔으며, 특히 자녀를 가진 여성의 노동시장 참여가 늘어나고, 이들이 주로 시간제 근로에 종사한 것 또한 전반적 근로시간 단축에 기여한 것으로 평가하고 있다.

7) 전체 고용성과 및 개인복지와의 연계성을 검토하고 이를 통해 정책적 함의를 얻기 위해서는 생애에 걸친 근로시간(life-cycle working time)을 산출해 보는 것이 중요하며, 일과 가정의 조화(여성의 노동시장 참여 증진) 등 향후 주요 정책 이슈와의 관련성하에 근로시간 이슈를 살펴보는 작업이 필요한바, 신고용전략 마련 과정에서 이들 이슈가 다루어질 것이다.

그 방향은 규제를 완화하는 것이었다고 정리한다. EPL은 ‘존재하는 일자리 보호’라는 사명에는 충실했으나, 동시에 사용자의 비용을 높이고 신규채용에 부정적으로 작용했으며, 세계화, 기술변화로 대변되는 최근의 급변하는 환경에 대한 적응문제를 야기했다고 지적한다. 그러면서도 1994년 고용전략에서 EPL에 대한 부정적 평가⁸⁾가 주류를 이루었던 것에서 탄력성과 고용안정성의 조화, EPL과 사회적 보호 목적 간의 조화를 찾고자 하는 새로운 지향성을 보여주고 있다. 이는 전통적으로 낮은 EPL을 유지하는 가운데 탁월한 고용지표를 나타낸 미국⁹⁾ 같은 나라도 존재하지만, 동시에 적정 수준의 EPL을 유지하면서도 여타 정책수단(적극적 노동시장정책, 고용안정서비스·실업보험 강화 등 사회안전망 구축 등)을 적절히 혼합, 노동시장의 역동성을 잃지 않는 가운데 유로권의 전통적인 사회통합 이념을 구현하고 있는 덴마크(탄력성과 안정성이 조화된, 소위 유연안정성(flexicurity) 모델) 같은 나라도 존재하고 있는 현실을 반영한 것으로 보인다. 즉, OECD는 노동시장의 안정성을 고용안정성(employment), 새로운 직업을 빠르게 구할 수 있는 기회의 보장(직업안정서비스 강화), 소득안정성(income security) 등

세 가지 분야가 있다고 보고, 향후 신고용전략 마련 과정에서 이 같은 정책수단간의 조화방안 모색에 중점을 두어 분석을 시도할 것으로 보인다.

한편, 우리나라는 이번 OECD의 EPL 분석 결과 2.0의 점수를 받아 해고 경직성이 그리 높지 않은 국가로 평가되었다.¹⁰⁾

임금결정기제(노동조합, 최저임금 등)의 기능과 성과

OECD는 1970년 이후의 고용자료 분석 결과, 높은 임금과 고용성과(employment outcome) 간에는 상충관계가 존재하며, 특히 임금안정을 이루지 못함으로써 상당 기간 고실업을 겪기도 했다고 평가한다. 한편, 동 기간중 노동조합 조직률은 지속적으로 하락하여 왔으며, 우리나라의 경우는 조직률(11%), 단체교섭 적용범위(10%) 등에서 최저수준을 나타내고 있다.¹¹⁾ OECD는 또한 1970년 이후 노동조합의 존재, 교섭의 범위, 중앙임금교섭 기제의 존재는 전체 임금불평등 상승으로 결과했다는 분석을 내놓고 있다. 이와 관

8) OECD는 1994년 고용전략의 고용보호제도 개혁 부분에서 비록 ‘규제 정도가 높아 경제 구조조정과 신규채용을 저해하는 경우’라는 단서를 달기는 했지만, ‘EPL 완화’를 권고하고 있다. 이는 당시 강한 EPL로 대변되는 EU의 높은 실업률과 이에 대비되는 미국의 낮은 EPL에 대한 고려도 있었던 것으로 평가된다(1991~2001년 미국의 평균 고용증가는 1.5%였던 반면, EU는 0.7%에 불과).

9) 미국은 해고 근로자에 대한 실업수당 재원 마련을 위해 해고기업에 대해 세금을 부과(experience rating system)하는 국가로도 잘 알려져 있다.

10) OECD는 각 회원국의 EPL을 평가함에 있어 해고 경직성에 따라 0~5점까지의 점수를 부여, 가장 해고가 쉬운 미국이 0.7점, 포르투갈이 가장 해고가 어려운 나라로 3.5점의 점수를 획득. 우리나라는 2.0점으로 고용탄력성이 중간 수준에 위치하는 것으로 평가(전체 평가 대상 28개국 중 12위). 한편, 일본과 덴마크가 1.8점으로 9위, 유럽 선진국은 대부분 2.2~3.5점대에 위치하여 경직적인 EPL을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

11) 2000년 현재 OECD 회원국의 평균 조직률은 34%, 단체교섭 적용범위는 60%이다. 1970년 이후 조직률이 상승한 나라는 벨기에 및 북구의 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등 4개국이다. 한편, OECD 회원국 중 조직률이 가장 낮은 나라는 프랑스로 10%에 불과하지만, 이 나라의 단체교섭 적용범위는 90% 이상으로 최고 수준에 속한다.

련, OECD는 향후 신고용전략 마련 과정에서 단체교섭의 조직(중앙화, 분산화)이 노동시장 성과에 미치는 영향을 분석하는 것을 핵심으로 하되, 세제 및 사회보장급여, 임금 관련 실정법령, 임금결정 과정에서의 정부 개입 여부 등을 포함한, 보다 거시적인 분석을 실시할 계획이다.

보다 많고 좋은 일자리를 위한 능력개발

OECD는 특히 고령사회로 접어들면서 취업률(employment rate)의 증진은 물론, 노동시장에서의 성과증진을 위한 교육·훈련의 중요성이 커지고 있으며, 근로자 능력개발은 이들의 생산성 및 노동수요 증가와도 커다란 관련성을 갖는다고 강조한다. OECD는 통계적으로 성인에 대한 교육·훈련을 10% 증가시킬 때 경제활동참가율이 0.4% 증가하고, 실업률은 0.2% 감소한다고 한다. 연령 및 학력을 기준으로 볼 때, 청년과 고학력자의 경우는 훈련이 임금에 큰 영향을 주는 것으로 나타났으며, 고령자와 저학력자의 경우는 고용안정(job security)에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 노동시장의 유연성 이슈와 관련해서도 OECD는 근로자의 기술(력)향상을 통해 궁극적으로는 시장의 유연성 증진에 기여하게 된다고 본다. 다만, 남은 숙제는 근로자 능력개발의 재원을 누가, 어떻게 조달할 것인가라고 하겠다. OECD는 노·사·정부의 공동 부담(cofinancing)을 해결책으로 제시하고 있으며 이 문제와 관련, 향후 신고용전략 마련의 일환으로 훈련을 활성화하기 위해 필요한 조건은 무엇인지, 그 과정에서 정부의 역할은 무엇이며, 궁극적인 수혜자는 누구인지 등에 대해 보다 심도 있는

검토를 실시할 계획이다.

비공식고용과 임금경제로의 전이 촉진

OECD는 비록 측정이 쉽지 않음에도 불구하고 OECD의 선진 경제권에서 비공식 고용(informal employment)이 차지하는 비중을 약 5% 정도로 보고 있다.¹²⁾ 비공식 고용은 저임금, 세금 탈루, 사회보장부담금 탈루¹³⁾ 등 다양한 문제를 내포하고 있으며, 이들 문제의 해결을 위해서는 세제개혁, 관리 및 규제의 합리화 등 다양한 정책수단의 동원을 통해 이들을 공식 고용으로 전환시키는 작업이 요구된다는 것이다. 다만, OECD는 비공식고용의 정의가 명확하지 않고, 회원국별로 GDP 등 통계를 산출하는 방식이 상이하며, 선행연구도 부족한 점을 감안, 보다 신중한 접근을 통해 이 문제에 접근하기로 하되, 향후 신고용전략 마련을 위한 검토·분석 과정에서 공식 부문으로의 진입 유인(incentives)뿐 아니라 이를 저해하는 장벽에 대해서도 실증적인 분석을 행할 계획이다.

■ 2004 고용전망의 의의

2003년 노동장관회의 공동성명을 통해 각국 노동장관들은 OECD로 하여금 고령화, 출산율 저하 및 이로 인한 노동력 부족이라는 새로운 도전에 직면하여 고용정책의 새로운 지향점을 탐색해 볼 것을 주문했다. 이

12) OECD는 EU의 경우, 비공식 고용으로 인한 세금 손실액이 전체 GDP의 4~5%로 추정.

13) OECD는 한국, 멕시코, 헝가리 등에서 사회보장기여금 수납률이 30% 정도 미달하고 있으며, 자영업자의 세금 미납률도 매우 높은 편이라고 분석.

를 배경으로 OECD는 2004년부터 새로운 고용전략의 마련을 위해 다양한 검토·분석을 행하고 있으며, 그 일환으로 나오게 된 것이 이번 고용전망이다. 즉, 고용과 EPL, 훈련과의 관계성에 대한 새로운 검토가 필요하며, 분배형평성 문제에 대해서도 새로운 조망이 요구된다는 것이다. 근로시간 또한 일과 가정의 조화, 고용과의 관련성하에 분석되어야 하며, 특히 최근의 새로운 현안인 비공식 고용에 대해서도 보다 관심을 갖고 원인과 대책을 마련해야 할 시점이라는 것이다. OECD는 앞으로 세금과 사회보장급여 간 상호작용과 고용과의 관계성, 일에 대한 보상(Making Work Pay) 전략, 고용안정서비스와 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy)의 역할 등에 대해서도 심층적인 분석을 행하고, 이들 결과를 종합, 2006년에 다시 한번 노동장관회의를 개최한다는 계획을 갖고 있다.¹⁴⁾

OECD 고용전략 개정의 배경인 고령화 및 노동력 감소 문제는 우리가 안고 있는 과제이기도 하다. 따라서 우리가 안고 있는 여성·고령자 활용, 고용안정서비스 강화 등 주요 이슈와 관련하여 OECD와의 협력관계를 강화해 나갈 필요가 있을 것이며, 이를 위해서는 노동부는 물론 한국노동연구원 등 관련 연구기관이 적극 참여하는 가운데 우리의 고용정책과 OECD 고용전략과의 연계성 강화를 도모하는 노력이 한층 요구되는 시점이라고 하겠다.

14) OECD 고용노동사회위원회는 비활동인구의 노동시장참여 전략이 매우 중요하며, 이는 거시경제적 수요 측면에 대한 검토도 함께 필요한 사안이므로 신고용전략 마련 과정에서 경제위원회와도 긴밀히 협조, 보다 종합적인 고용전략을 고안해 낼 계획이다.