



OECD와 EU의 고용전략

전병유(한국노동연구원 연구위원)

주요 선진국들과 유럽 국가들은 전후 30여 년 동안의 장기호황이 막을 내리면서 구조적인 실업 문제에 직면하게 된다. 대부분의 국가에서 오일쇼크에 따른 경기침체가 어느 정도 회복된 이후에도 실업률은 떨어지지 않았다. 이에 따라 개별 국가 차원이 아닌 국제기구 차원의 고용전략을 모색하게 되었다. OECD는 구조적 실업 문제에 대처하기 위하여 1994년에 고용전략(Jobs Strategy)을 수립하였으며, EU는 1997년에 독자적인 고용전략(European Employment Strategy)을 수립하여 추진하고 있다.

그러나, 고용전략을 추진하게 된 배경이 비슷함에도 OECD와 EU는 실업과 고용 문제에 대해서 상이한 접근과 처방을 제시하고 있다. OECD는 1994년 OECD Jobs Study에서, 시장의 경직성이 시장 기능을 왜곡시켜 환경 변화에 따른 경제의 적응력(adaptability)을 저해함으로써 구조적 실업이 만성화되었다는 진단을 내리고, 시장 기능 회복을 위한 구조개혁 조치를 통해 경제의 적응력을 제고시켜야 한다는 처방을 내리고 있다. 반면 EU의 고용전략은 유럽의 전통적인 사회정책모델에 기초하고 있다. 즉 EU 고용전략은 EU 회원국들의 실업률이 1990년대 중반까지 11%를 넘어서면서 정부지출을 크게 압박하고 유럽복지시스템(European welfare system)에 중대한 위협을 가져오게 되었고, 경제통합 과정에서 구조조정에 따른 실직 또는 사회적 덤핑(social dumping)이 초래되어 이것이 유럽의 고용 상황을 더욱 악화시킬 것이라는 판단에 기초하고 있다.

기존의 OECD와 EU의 고용전략을 비교 연구한 자료에 따르면, OECD 고용전략은 신고전주의적 관점(neo-classical perceptions)에서 시장 기능을 중시하여 시장에 기초한 해결책(market-based solutions)을 제시하고 있는 반면, EU 고용전략은 사회적 시장이론(social market theory)의 토대 위에서 시장 기능에 의한 부정적 영향을 완화하고 시장 성과를 제고시키기 위한 정부의 역할을 지지하는 경향이 있

다고 보고 있다. OECD 고용전략은 복지국가(welfare state)를 시장의 탄력성에 대한 잠재적 방해물로 그리고 개별 고용주와 정부재정에 대한 부담으로 간주하는 경향이 있는 반면, EU 고용전략은 복지국가를 안정성(security)을 증진시킴으로써 변화를 수용토록 하고 그럼으로써 성장을 촉진할 수 있는 생산적 요인(productive factor)으로 보는 경향이 있다는 것이다. 또한, OECD 고용전략은 노동시장의 탄력성에 중점을 두는 반면, EU 고용전략은 전통적으로 취업가능성(employability)의 제고를 크게 강조해 오는 등 능동화를 위한 사회정책(activating social policy)에 좀더 중점을 두고 있다.

EU 고용전략은 유럽의 구조개혁을 향한 포괄적 접근이기는 하지만, 유럽복지국가의 특징을 이루는 높은 수준의 사회적 보호를 포기하지 않겠다는 뜻을 여전히 강하게 내포하고 있으며, EU 고용전략에서 사용되는 '적응력(adaptability)'이라는 개념도 시장에서의 인센티브(market incentives)를 의미하기보다는 노동자 단체와의 협의 등 작업 조직에 의존하고 있는 개념이라는 점에서 OECD 고용전략에서 사용되는 탄력성(flexibility)이라는 개념과도 다르다. 즉 EU 고용전략이 한편으로는 취업가능성의 증대를 추진하면서, 다른 한편으로는 경제의 적응력 증대를 강조해 오기는 했지만, EU 고용전략은 탄력성과 안정성의 균형을 바탕으로 한 작업조직의 현대화를 통해 적응력의 증대를 달성하고자 하고 있다는 점에서 OECD 고용전략이 시장의 탄력성 증대를 통해 시장 기능을 회복함으로써 경제의 적응력을 증대하고자 하는 접근과 다르다.

OECD와 EU는 서로 다른 경제적 관점을 가지고 있으면서 그 경제적 관점에 따라 이들 제도·정책·법규를 서로 다르게 조합해 가고 있다. 그러나 동시에 양 고용전략은, 경제적 관점의 차이로 인하여 고용보호법규, 최저임금 등 일부 사항에서는 여전히 차이를 보이고 있기는 하지만, 기능·생산성을 반영해 임금이 결정되는 임금차등화(wage differentials), 일을 통한 소득(making work pay), 적극적인 노동시장정책, 평생학습 등 핵심 개념에 대하여 공유의 폭을 넓혀가는 등 세부 정책에서는 사실상 큰 차이가 없어지고 있다. 또한, 이들 제도·정책·법규의 조합과 그 상호작용은 국가에 따라 상이하게 나타나며 그 결과 서로 다른 정책조합을 가지고도 유사한 노동시장 성과를 낼 수 있다는 점도 서로 공유하고 있는 것으로 판단된다.

특히 최근 들어 EU는 관대한 복지시스템을 개혁하고 시장 기능을 회복해야 한다는 측면을 점차 더 강조하고 있으며, OECD도 경제적 효율성뿐만 아니라 사회적 목표와도 조화될 수 있는 정책조합을 모색하기 시작했다. 따라서 OECD 고용전략과 EU의 고용전략은 점차 현실정책적 측면에서 수렴화 과정에 있다고 생각할 수 있다.