

# 유럽연합에서의 고용의 질

Timo Kauppinen (생활 및 근로조건 개선을 위한 유럽재단 연구원)

## ■ 도입

유럽연합(EU) 사회모델 현대화의 주된 원칙은 질(質)적인 접근이다. 사회모델의 현대화는 유럽집행위원회(European Commission)의 사회정책 어젠더<sup>1)</sup>에서 시작되었다. 2000년 3월 리스본에서 열린 유럽이사회(European Council)에서 리스본전략이라고 하는 야심적이고 광범위한 성명서를 발표하면서 사회정책 어젠더의 중요성은 더욱 커졌다. 이 전략은 2010년까지 유럽연합을 지속가능한 경제 성장이 가능하고, 보다 나은 많은 일자리가 제공되고, 사회적 결속이 탄탄한, 세계에서 가장 경쟁력 있는 역동적 지식(dynamic knowledge)기반의 경제로 육성할 목표를 세웠고, 이 전략적 목표로 유럽연합 사회모델의 갱신도 시급해졌다. 하지만 이는 새로이 제시된 목표는 아니었고, 1991년 유럽연합 탄생 이후 정책 어젠더 갱신의 필요는 계속 존재해 왔다. 사회정책 어젠더는 근로생활의 질(quality of work life)이라는 개념을 유럽 복지 구축의 주요 추진요소 중 하나로 유럽연합 정책토론의 무대에 올려 놓았다.

1) Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. "Social Policy Agenda", 2000.

리스본전략과 사회정책 어젠더에 따라, 유럽이사회(유럽연합 회원국 국가수반 회의)는 2001년(스톡홀름과 니스 회의) 노동과 고용의 질(quality of work and employment) 결정에 중요한 10개의 기준을 채택, 유럽집행위원회 커뮤니케이션 2001<sup>2)</sup>에 발표하기에 이른다. 이 커뮤니케이션은 유럽 노동인구와 경제에 혜택이 돌아가는 방식으로 정책을 정련할 수 있도록, 고용지표의 수준 개선 등 명료한 운영 절차와 탄탄한 분석 기반을 제공하고 있다. 고용위원회(EMCO)는 10개 기준(dimension)에 따라 고용의 질(quality in work) 관련 지표를 논의, 합의하였고, 이를 이사회에서 승인하고, 2001년 12월 라에켄(Laeken) 유럽이사회<sup>3)</sup>에서 발표했다.

유럽연합 25개 회원국에 큰 영향을 미치는 중기적 변화 관점에서 유럽 사회모델의 현대화는 시급한 과제로 등장했다. 빠른 속도로 진행되는 유럽인구의 고령화와 그에 따른 사회보장제도의 재정확충과 근로조건·건강·삶의 질 등에 있어 고령화 인구의 필요 충족 등 여러 당면 과제들이 존재한다. 지식사회로의 이전은 유럽경제의 중요하고 지속적인 구조조정으로 이어질 것이고, 교육, 훈련, 작업조직에 대한 접근방식도 바꿀 필요가 있다. 세계화가 진행되는 가운데, 그리고 유럽연합의 확산을 목전에 두고, 유럽연합 국민들은 끊임없이 변화를 겪고 이에 적응해야 하기 때문에 사회정책도 이를 지원할 역량을 갖춰야 한다. 또한 지속적으로 생산성을 발전시켜 유럽연합 회원국의 국제적 경쟁력을 유지해야 할 필요가 있다. 중기 평가에서 생산성, 경쟁력, 고용촉진에 집중할 필요가 지적되었다. 일자리의 질은 여전히 아젠더에서 중요한 자리를 차지하고 있지만 이제는 유럽의 경제적 목표와 좀 더 깊은 관련을 갖게 되었다.<sup>4)</sup>

이 글의 목표는 유럽이라는 체제하에서 고용의 질 개념을 좀 더 심도 깊게 검토하는 데 있다. 우선, 고용의 질을 유럽이사의회의 10개 기준에 따라 분석하고, 그 다음에는 ‘고용의 질’의 역할을 지속가능한 고용 성과, 생산성 향상, 사회적 통합의 관점에서 검토해 보고, 요약 부분에서는 직업의 질을 새롭

2) Employment and social policies: A framework for investing in quality, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2001) 313 final, 20.06.2001.

3) Indicators of Quality in Work, Report by the Employment Committee to the Council, 14263/01, 23.11.2001.

4) Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004.



게 갱신된 ‘성장과 일자리를 위한 파트너십(Partnership for growth and jobs)’ 리스본전략<sup>5)</sup> 맥락에서 검토한다.

## ■ 다양한 질적인 차원에서 이루어진 발전 검토

2003년에 발표한 커뮤니케이션에서 유럽집행위원회는 고용의 질이 유럽연합의 정책에서 하나의 매개변수로 표현되지는 않는다는 사실을 강조했다. 질(質)이라는 개념은 다차원(multidimensional)적이고, 상호영향 관계의 여러 다양한 요소로 구성되어 있으며, 10개의 변수는 각각 2~5개의 지표를 가지고 있다. 질(質)은 균형과 해당 상황에서 각 요소가 갖는 상대적 중요성(relative weight)에 따라 결정되는데, 그 측정이 쉽지는 않다. 하지만, 그런 다차원적인 측면을 통해 유럽연합의 다양성이 충분히 고려될 수 있다는 장점이 있다.<sup>6)</sup>

### 1. 본질적인(내인적) 일자리의 질

이 기준(dimension)은 임금과 지위면에서 노동자가 직업에 만족하고, 직업이 경력개발에 적합한지를 가늠 짓는 특정 일자리의 특성을 가리킨다. 주관성 때문에 측정이 쉽지는 않지만, 유럽연합 복지목표 달성과 관련된 주요 요인이다. 노동시장 참여를 증가시키기 위해서는 양질의 일자리가 제공되어야 한다. 취약계층의 입장에서는 노동시장에 신규 진입하면서 임금이나 사회보장이 낮은 일자리를 감수해야 하는 경우도 있겠지만, 경력개발을 할 수 있는 가능성은 노동시장 참여 지속에 필수적이다.

5) Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy. Communication to the spring European Council. Brussels, 02.02.2005COM(2005)24

6) 이 지수들은 고용의 질 증진을 위한 아래 커뮤니케이션 내용에 기초하고 있다. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of regions. Brussels 26.11.2003. COM(2003)728 final.

## 2. 숙련, 평생교육, 경력개발

2003년 고용지침(Employment Guidelines 2003)은 생산성, 경쟁력, 적극적 고령화(active aging) 촉진을 위해 공공기관, 개인, 기업 등 모든 분야에서 인적자원에 대한 투자를 확대하고, 교육과 훈련시스템의 질과 효율성을 개선할 필요를 강조하고 있다. 교육과 훈련의 성인 참여는 대부분 회원국에 있어 중요한 이슈이며 관심거리로, 가장 시급한 이슈는 모든 사람들에게 교육의 기회를 부여하는 일이다. 교육을 가장 필요로 하는 그룹은 기술수준이 낮고 연령이 높은 노동자들, 임시직이나 파트타임 노동자들, 소기업 노동자들이다. 이들은 또한 교육 기회가 가장 낮은 그룹이기도 하다.


## 3. 남녀평등

남녀평등은 그 자체로 하나의 질 기준으로 평생교육, 일과 생활의 균형(work-life balance) 또는 유연성과 안정성과 같은 다른 질적 기준의 발전에 많이 좌우된다. 리스본전략은 여성의 취업률을 2005년까지 57%, 2010년까지 60% 이상으로 끌어올린다는 목표를 갖고 있다. 이와 관련, 여성을 위해 보다 많은 일자리뿐 아니라 보다 나은 일자리를 창출해야 한다. EU는 고용, 실업, 임금, 직업 및 산업별 분배(occupational and sectoral distribution)<sup>7)</sup>면에서 다수의 남녀간 격차를 줄일 계획이다.

## 4. 직장보건과 안전

직장내 사고와 업무 관련 질병 및 직업병, 직업 관련 영구적 장애의 빈번한 발생으로 인한 장기 결근은 낮은 수준의 직장보건과 안전이 노동시장이 끼칠 수 있는 영향을 보여주는 단적인 예이다. 유럽 연합에서 2000년 총 1억 5,800만 근무손실 일수가 발생했는데 이는 사고 1건당 평균 20일에 해당한다. 약 35만 명의 노동자들이 사고로 인해 직업을 바꾸어야만 했다. 약 30만 명의 노동자들이 여러 등급의 영구적인 장애를 갖고 있고, 15,000명은 노동시장을 완전히 떠났다. 보다 많은 사람들을 노동시

7) 더 자세한 내용은 Working Paper of the Commission Services, "Gender pay gaps in European labour markets.", SEC (2003)937 of 4.9.2003 참고



장으로 유지·유지해야 할 필요로 볼 때, 그리고 좀 더 다급한 요인인 고령화를 고려할 때, 직장보건과 안전을 증진해야만 한다.

## 5. 유연성과 안정성

세계화, 계속되는 구조조정, 지식기반경제로의 이행 등을 고려할 때, 유럽 노동시장은 좀 더 변화에 적극적으로 대응해야 한다. 즉 기업과 노동자 양측 모두 작업조직, 근무시간, 계약조건, 국가적 또는 지리적 이동성(mobility) 면에서 좀 더 유연성을 발휘해야 한다. 동시에 노동자들이 노동시장의 지속적인 통합과 발달을 이룩하고 변화를 좀 더 폭넓게 받아들이기 위해서 질적인 면에서 적절한 수준의 안정성이 요구된다.

## 6. 노동시장 접근가능성과 통합

통합적 노동시장 촉진은 새로운 유럽고용전략(European Employment Strategy)<sup>8)</sup>에서 가장 중요한 3대 목표 중 하나이다. 통합적 노동시장은 일할 수 있고 일하고자 하는 노동연령의 모든 시민들이 노동시장에 진입하고 머물 수 있는 시장을 말한다.

## 7. 작업조직 및 일과 생활의 균형

작업조직 및 일과 생활의 균형은 다른 질적 기준에서 다뤄지는 아래와 같은 다양한 양상에 의해 결정된다. 유연한 근로시간 등 보다 유연성 있는 근무방법과 형태 도입; 자녀와 다른 부양가족에게 적절한 보살핌 제공 여부; 유연성과 안정성 사이에 보다 균형 잡힌 접근방식; 기존 보건과 안전 법령의 적용 개선; 노동자들의 직장에서 발생하는 변화 적응을 위한 기업단위의 평생교육.

8) COUNCIL DECISION, of 4 October 2004 on guidelines for the employment policies of the Member States (2004/740/EC)

## 8. 사회적 대화와 노동자참여

사회적 대화(social dialogue)는 고용의 질 제고 및 유럽고용전략의 성공을 위한 주요 요인이다. 특히 단체협약은 사회적 파트너들이 노사관계를 형성하고 고용의 질을 개선하는 데 있어 중요한 방편이 된다. 이외에도 다른 형태의 노동자참여, 특히 정보와 협의 메커니즘, 노사협의회(works council) 및 보건과 안전표준 충족 등 다른 안건을 다루는 직장협의회 참여도 강화되어야 한다.

## 9. 다양성과 비차별

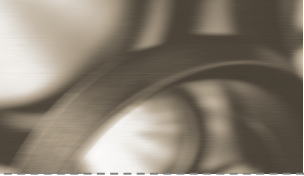
EU조약(EU Treaty)과 법률에서 모든 노동자들은 성별, 연령, 장애, 인종 차별 없이 평등한 대우를 받아야 한다는 원칙이 성립된 바 있다. 이러한 법적 의무 이외에도, 점점 더 많은 수의 조직이 다양성 관리(diversity management)가 이루어져야만 조직으로서 제대로 기능할 수 있다는 사실을 인식하고 있다. 다양성 관리는 모든 직원들의 잠재 생산성을 최대화하기 위해 다양한 문화적 배경의 직원들의 필요를 충족시키고, 노동자와 관리자 모두에게 성, 인종, 연령, 국적과 관련된 차이 인식을 강화하는 것이다.

## 10. 전반적 업무성과

이 기준에서는 생산성 면에서의 성장을 측정한다. 전체 노동력의 1인당, 근로시간당 GDP를 퍼센트로 측정한다. 전반적으로 고용의 질, 생산성, 그리고 전반적인 업무성과는 서로에게 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타난다. 하지만 EU 고용과 생산성 성장패턴과 관련한 중요한 사실은 1990년대에 비해 2000년 초반에 생산성 증가가 더 낮았다는 점이다. 그 결과 리스본전략이 수정되었고 유럽연합 정책의 주요 쟁점 중 하나로 생산성 증진이 등장하게 되었다.

### ■ 고용의 질적 측면에 대한 감독

유럽집행위원회는 보고서를 통해 고용의 질 발전 상황을 감독하고, 그 결과를 유럽이사회, 유럽의



회, 기타 관련 중요 기관에 알리고 있다. 관련 데이터는 유럽의 고용<sup>9)</sup> 등의 출판물이나 유럽통계청(Eurostat) 및 유럽연합이사회를 위해 준비된 각종 조사보고서를 통해 수집된다. 유럽연합의 고용과 삶의 질 개선 관련 정보 수집과 분석을 지원하고 감독하기 위해 4개의 기관이 설립되었다.<sup>10)</sup> 이 중 ‘생활 및 근로조건 개선을 위한 유럽재단(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)’은 생활 및 근로조건을 조사하고, 노사관계 이슈를 분석하고, 그 구조적 변화를 추적한다. 예로, 2001년 유럽집행위원회 커뮤니케이션<sup>11)</sup>과 관련해서, 유럽재단은 1990년 이후 진행된 근로조건 조사를 통해 고용의 질 개념 논의에 참가했고, 조사 목적으로 질적 지표를 아래 4개의 요소로 분류한 바 있다:<sup>12)</sup>

- 경력과 고용안정성 보장
- 노동자의 건강과 복지 유지 및 증진
- 숙련과 역량 개발
- 일과 생활의 조화

[그림 1]을 보면 노동과 고용의 질은 여러 기준과 지표로 구성되어 있고, 또 지표간 연관관계가 있

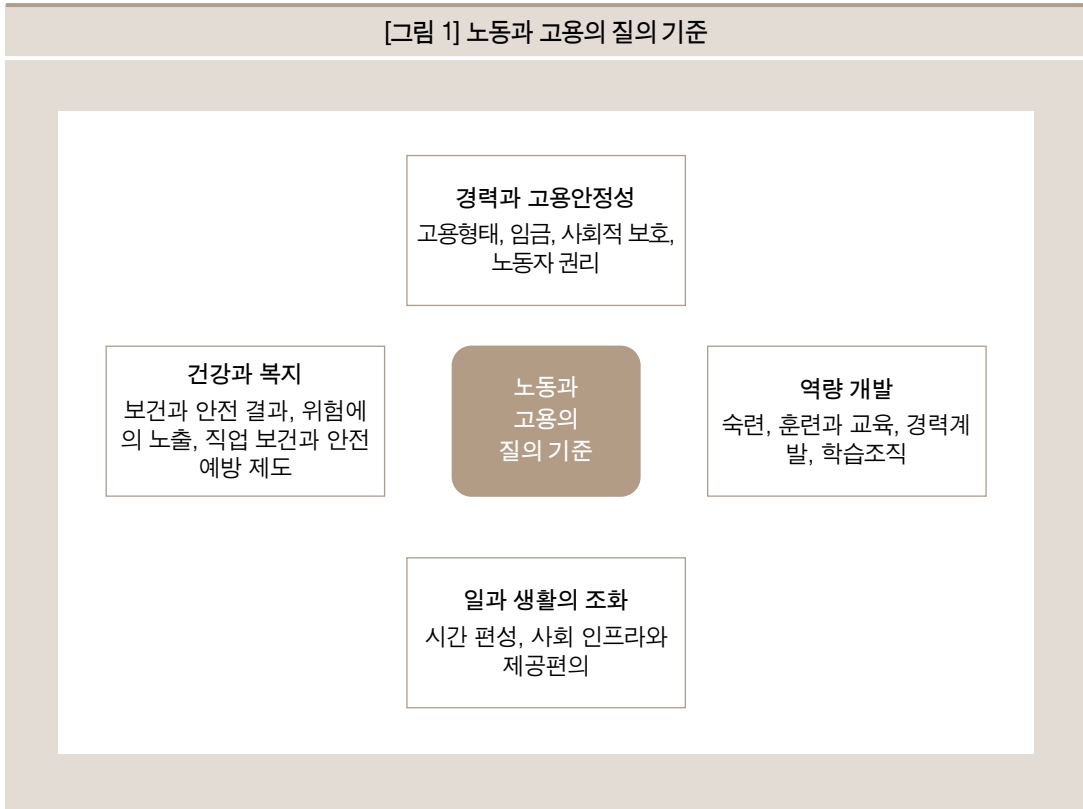
9) European Commission, Employment in Europe 2002, July 2002.

10) 아일랜드에 소재한 ‘생활 및 근로조건 개선을 위한 유럽재단’은 생활조건, 근로조건, 노사관계, 구조적 변화를 연구하는 기관이다([www.eurofound.eu.int](http://www.eurofound.eu.int)). 두 번째, 스페인의 ‘직업안전과 보건을 위한 유럽 에이전시(European Agency for Safety and Health at Work)’는 근로환경에서의 안전과 보건 이슈를 감독한다([www.agency.osha.eu.int](http://www.agency.osha.eu.int)). 그리스의 ‘직업훈련개발 유럽센터(European Centre for the Development of Vocational Training, CEDEFOP)’는 직업훈련시스템 분석을 맡고 있다([www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr)). 마지막으로 오스트리아의 ‘인종주의와 외국인 배척에 관한 유럽 모니터링 센터(European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)’는 인종주의와 외국인 배척 현상에 관한 정보를 모으고 있다([www.cdt.eu.int](http://www.cdt.eu.int)).

11) Improving quality in work: a review of recent progress. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of regions. Brussels 26.11.2003. COM(2003)728 final

12) Quality of work and employment in Europe. Issues and challenges. Foundation paper. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

[그림 1] 노동과 고용의 질의 기준

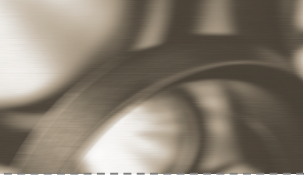


음을 알 수 있다. 근로조건 조사, 생활조건 조사, 기업 조사 등 유럽재단 조사 프로젝트는 각각의 질적인 요소를 실제 통계를 이용해 채우는 역할을 한다. 한 예로 [그림 2]를 보면 네덜란드에서 전체 노동자의 1/3이 파트타임으로 일하는 반면, 스페인에서는 5%만이 파트타임 노동자들이고, 유럽연합의 평균은 17%이다. 이런 데이터는 2000년 고용의 질 조사의 한 예일 뿐이다. 5년마다 이루어지는 조사를 통해 고용의 질적 변화도 분석된다. 다음 [그림 3]을 보면 노동 강화(intensification)가 지속되고 있음을 알 수 있다. 작업속도가 늘고 마감은 더 촉박해졌다.

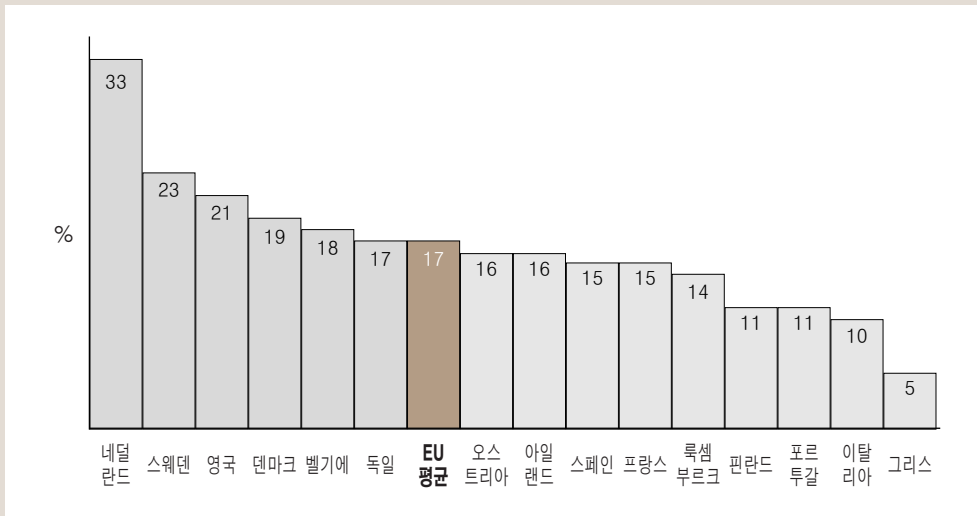
## ■ 고용의 질 및 유럽고용전략의 목표

유럽연합 모든 회원국은 1997년 유럽연합 암스테르담조약(European Union Amsterdam Treaty)에

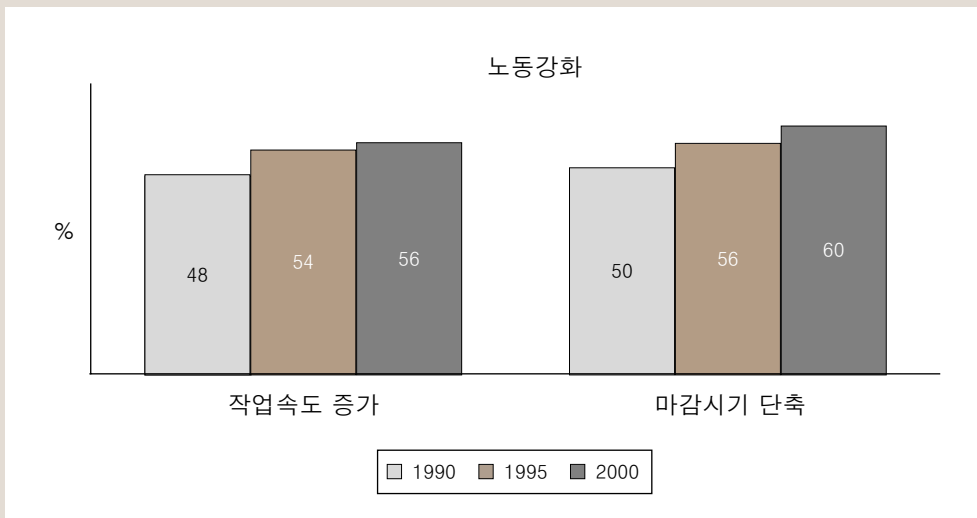




[그림 2] 유럽연합 국가별 파트타임 근로자 비율



[그림 3] 작업 속도 증가 및 마감시기 단축



의해 사용자단체와 노동조합의 전국 조직이 협의를 통해 국가별 고용계획을 작성해야 할 의무가 있다. 리스본전략과 니스 유럽이사회 이후, 고용의 질 및 생산성 향상이 2001년, 2002년 고용지침에서 주요 이슈로 떠올랐고, 2003~2005년 고용지침<sup>13)</sup>에서는 3대 중요 목표 중 하나였다. 나머지 2대 목표는 완전고용과 사회적 통합이다. 이는 노동자의 복지와 사회적 통합 증진, 생산성과 고용증대에 있어 중요하다. 유럽의 성공은, 따라서 서로 연관된 ① 완전고용, ② 노동생산성과 고용의 질, ③ 사회적 결속과 통합 등이 3대 목표와 관련 있다.

커뮤니케이션 2003은 노동과 고용의 질 관련 조사 프로젝트에서 밝혀진 연관관계를 다루고 있다. 예로, 유럽연합 회원국에서 전반적인 고용 성과와 고용의 질 사이에 긍정적인 연관관계가 분명히 나타나는 반면, 질(質) 낮은 일자리의 비율과 고용률 사이에는 부정적인 상관관계가 있다. 특히 여성과 중간 및 높은 수준의 숙련기술을 지닌 사람들<sup>14)</sup>의 경우 이런 부정적 관계가 뚜렷해진다. 실직 상태에서 질이 낮은 일자리(특히, 교육 기회가 없는 일자리)로 옮겨간 사람들의 경우 종종 다시 실직할 위험이 높다.


EU 전체와 여러 회원국의 산업간 비교를 보면 고용의 질과 노동생산성 간에 긍정적 관계가 있음을 알 수 있다. 또한 직업 관련 건강 문제와 직장내 사고로 인해 EU GNP의 3~4%에 해당하는 생산손실이 발생한다. EU에서 근무손실일수 관련 보건비용은 매년 200억 유로에 달한다.

생산성 증가는 인적자원의 수준뿐 아니라 경제에서 숙련된 인적자원의 산업별 분포 현황에 의해 결정된다. 고숙련 인력의 혁신산업 집중은 본질적으로, 특히 서비스산업의 경우에는 지식 전파(knowledge spillover) 면에서도 유익하다. 중간 수준과 낮은 수준의 기술을 갖춘 인력이 높은 수준의 교육을 받은 인력의 부문간 이동(mobility)으로 혜택을 받을 수 있다는 증거도 나와 있다.

정성적·정량적 연구는 새로운 작업조직, 좀더 유연하고 계층성은 줄어든 작업방법, 노동자참여 강화, 새로운 보상과 성과측정 시스템 등 업무체제의 새로운 형태를 보여주는데, 이는 생산성과 고용

13) COUNCIL DECISION, of 4 October 2004 on guidelines for the employment policies of the Member States (2004/740/EC)

14) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and social committee and the Committee of regions. Brussels 26.11.2003. COM(2003)728 final. Original research results are from the Employment in Europe 2001.



을 늘리는 효과가 있다. 사회적 대화와 노사관계는 고용과 생산성의 질 향상에 있어 큰 영향을 끼칠 수 있다.

고용의 질이 하락하는 것은 사회적 소외 및 가난과 상관관계가 크다. 이는 이전에 보유했던 노동시장에서의 지위(특히 실직)와 1년 전 갖고 있던 일자리의 성격이 현재 일자리의 지위에 끼치는 영향이 크기 때문이다. 비활동상태(inactivity)에서 다시 노동시장으로 재편될 가능성도 크게 줄어드는데, 여성과 고령노동자의 경우 이러한 경향이 더욱 두드러진다.

## ■ 리스본전략의 중간 평가

2004년 네덜란드 Wim Kok 전 수상이 의장을 맡은 고위그룹에서 리스본전략의 진척상황이 검토된 바 있다. 그 결과 유럽이 전략이 제공하는 변화 가능성을 성취할 가능성이 낮다는 의견이 지배적이었다. 이러한 분석에 따라 위원회는 '성장과 일자리를 위한 파트너십'이라는 새로운 커뮤니티 케이션을 내놓았다. 이렇게 새롭게 바뀐 전략은 다음 세 가지 이슈에 초점을 맞추고 있다:

- 유럽을 투자와 일하기 좋은 곳으로 만들어야 한다.
- 지식과 혁신이 유럽 성장의 원동력이 되어야 한다.
- 정책은 기업이 보다 낮고 많은 일자리를 창출할 수 있도록 해야 한다.

새로운 전략은 관련 법률을 투자와 고용을 촉진하는 방법으로 일신할 필요를 언급하며 생산성과 경쟁력의 중요성을 강조하며, 2010년까지 지식과 혁신 투입을 GDP의 3%로 늘릴 것을 목표로 하고 있다. 고용의 질 개선도 여전히 전략에 포함되는데, 유럽은 보다 많고 좋은 일자리를 필요로 한다고 강조하고 있다. 인적자원에 투자하고, 지식과 숙련을 강화하고, 평생기회를 위해 평생교육을 도입하고 노동자들이 좀더 빨리 적응할 수 있도록 돕고, 기회의 평등을 보장함으로써 근로생활의 질을 높여야 한다. 이는 유럽집행위원회가 사회적 파트너들이 성장과 일자리 증진을 위해 근로생활의 질 개선을 논의하고 정책을 마련하는 데 고려하길 권고하는 이슈들이다.

마지막으로, 유엔유럽경제위원회(UNECE), 국제노동기구(ILO), 유럽집행위원회는 좀 더 통합적인 방식으로 고용/실업 지표를 보완하기 위해 고용의 질 지표를 연구할 워킹그룹을 구성한 바 있다. OECD와 EU 회원국 등의 많은 기구들이 서로 다른 별도의 프레임워크에서 지표를 개발해 왔다. 한

---

예로, ILO는 다수 프로젝트에서 고용의 질을 Decent work<sup>15)</sup> 라는 개념에 따라 분석했다. 이제 좀 더 통합적인 방식으로 접근이 가능할지 논의해 볼 필요가 있다. 워킹그룹의 관련 연구 결과는 2년 후에 유럽 통계학자 회의(Conference of European Statisticians)에서 보고될 것이다.

15) Decent Work: Universality and Diversity. ILO, International Institute for Labour Studies. Discussion paper DP/159/2005.