

유럽 : 고용전략에서 성장과 일자리를 위한 전략으로

Bernald H. Casey (워릭대학교 고용연구소 연구위원)

■ 머리말

1990년대 초반 유럽에서는 높은 실업률에 대해 개별 국가 차원뿐 아니라 초국가적 차원에서 정책 대응을 하기 시작했다. 이러한 초국가적 차원의 정책대응 중 특히나 주목을 받았던 것이 유럽고용 전략(1997)과 OECD 일자리전략(1994)이다. 본고에서는 유럽고용전략(EES)의 기원과 유럽고용 전략이 이후 성장과 일자리를 위한 전략(2005)으로 진화 발전한 내용을 주로 다룬다. 본고는 모두 6개 장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 유럽고용전략의 전신이라고 할 수 있는 전략에 대해서 살펴보고, 1990년대 취한 조치 중 이후 유럽연합의 통치 조약에 ‘고용 편’이 포함되도록 한 조치에 대해 설명한다. 제2장에서는 ‘룩셈부르크 프로세스’와 유럽고용전략의 초기 운용방식에 대해 설명한다. 제3장에서는 전략의 기본이 되는 가정과 이러한 가정이 촉발시킨 정책의 방향성에 대해 설명한다. 제4장에서는 유럽연합이 유럽의 경제사회적 발전에 영향을 주고자 의욕적으로 개시한 리스본 의제에 대해 소개한다. 제5장에서는 이러한 노력에 대해 운용하기 불가능하고 비현실적이라는 인식이 생기기 시작한 배경과 합리화 노력을 통해 유럽고용전략이 성장과 일자리를 위한 자리로 재탄생하게 된 과정을 보여준다. 그리고 본고의 마지막 장인 제6장에서는 유럽연합이 수립한 고용 전략을 평가해 보고 이를 통해 시사점을 주고자 한다.

■ 제1장 : 유럽고용전략의 전신

유럽고용전략이 올해로 꼭 10주년을 맞게 되었지만 사실 그 기원은 그 이전으로 거슬러 올라간다. 유럽석탄철강공동체(ECSC)가 1951년 제정한 파리조약이 바로 그 기원이라 할 수 있는데, 파리조약은 석탄과 철강부문에 우수한 노동자를 충분히 확보하기 위한 조치였으나, 이후 철강부문의 경쟁력 제고를 위해 구조조정을 단행할 경우 어려움을 겪게 되는 지역과 노동자를 지원하는 제도의 틀이 되었다는 점이 보다 중요하게 평가되고 있다.

유럽경제공동체(EEC)를 설립하는 기본 틀을 제공한 1957년 로마조약의 경우 유럽사회펀드(ESF)의 설립 외에는 고용에 대해 거의 언급하지 않았다. 유럽사회펀드는 노동자의 지역적·직업적 이동성을 제고하고자 했다. 이후 1980년대 중반까지는 유럽경제공동체가 사회적 성격뿐만 아니라 경제적 성격도 존재한다는 점이 강조되지 않았으며, 유럽 차원에서의 ‘사회적 대화’의 전통이 적극적으로 강조되지도 않았다.

그럼에도 불구하고 경제적 통합에 대한 노력은 지속되었다. 유럽경제공동체, 유럽석탄철강공동체, 유럽원자력공동체(EAEC)를 통합해 유럽연합을 설립한 1992년 마스트리히트 조약은 단일시장 설립뿐 아니라 단일시장 설립을 위해 유럽경제통화연맹의 설립을 목표로 삼고 있다. 유럽경제통화연맹(EMU)으로 가기 위해서는 경제의 통합이 필수적이었다. 마스트리히트 조약은 물가, 공공적자, 공공부채 등에 대해 목표를 설정할 수 있는 길을 터주었다. 매년 광범위한 경제정책지침(BEPG)이 발표되었으며, 회원국은 연례 ‘통합보고서’를 제출할 의무가 있었다. 이에 대해 유럽위원회가 논평을 하고 권고안도 낼 수 있다. 무엇보다도 유럽연합의 경제재무장관이사회(ECOFIN)와 유럽위원회에서 공식적인 논평을 낼 수 있으며 극단적인 상황에서는 유럽이사회가 적절한 조치를 취하지 않은 회원국에게 제재를 가할 수도 있다.

대다수 회원국이 치솟는 실업률로 골머리를 앓던 시기에 이렇듯 경제이슈에 대해 집중하게 되면서 유럽위원회는 유럽의 사회적 측면을 재조명하면서 이에 대한 조치를 취할 수밖에 없게 되었다. 1993년에는 ‘성장, 경쟁력, 고용’이라는 제하에 백서가 발간되어 고용이 제목에까지 등장하게 되었다. 1994년 에센 이사회 회의에서는 실업 문제를 중점적으로 다루었고 회원국에게 일련의 정

책권고안을 제공하였다. 정책권고안은 청년층과 노동시장에서 소외되는 사람들에 대한 문제를 주로 다루었다. 구제방안 마련이 독려되었고 유럽사회기금의 재원도 언급되었다. 그러나 보다 중요한 것은 마스트리히트 조약에서 도입된 경제모니터링 절차와 유사한 고용모니터링 절차가 발표되었다는 점이다. 유럽연합 경제재무장관이사회, 노동장관이사회와 함께 유럽위원회는 회원국의 국가보고서를 취합하여 연례평가 및 지침안을 마련해야 했다. 유럽이사회에서는 이렇게 마련된 연례평가 및 지침안을 참고하여 추가 권고안을 낸다.

유럽고용전략은 에센 조약으로 수립된 절차에 법적 근간을 제공한 1997년 암스테르담 조약에서 구체화되었다. 1997년 말 특별 ‘일자리 정상회담’이 룩셈부르크에서 소집되었다. 이 자리에는 각국 정부, 유럽위원회뿐 아니라 ‘노사단체’도 참석하였다. 여기에서 유럽위원회는 최초의 고용지침을 발표하였다.

암스테르담 조약은 ‘경제사회 발전과 고용증가’의 활성화로 유럽연합의 목표를 조정하였다. 일자리 정상회담에서 이러한 내용은 재차 강조되었다. 관련 문건은 실업률이 ‘사회통합에 위협’이 되는 ‘용인할 수 없는’ 수준이라는 말로 운을 떼고 있다. 동시에 “건실한 거시경제 기반과 진정한 내부노동시장을 기반으로 한 경제환경 개선 없이는 실질적이고 영구적인 고용 확대의 가능성도 없다”는 점을 강조하였다. 이러한 기조는 암스테르담 조약에서도 찾아볼 수 있다. 이에 따라 암스테르담 조약은 회원국과 유럽공동체가 “고용과 경제상황에 발맞추어 숙련, 숙달되고 적응력이 뛰어난 노동력과 노동시장 육성을 위해 함께 정책 개발 노력을 경주”해야 한다고 요구하는 한편 동시에 ‘광범위한 경제정책지침(BEPGs)’을 준수해야 한다고 점을 강조하였다.

암스테르담 조약으로 유럽고용이니셔티브는 과거와는 다른 지위를 확보하게 되었지만 고용대책 지원에 추가 재원이 배분되지는 않았다. 일자리 정상회담의 종결문서에서 유럽고용전략을 ‘회원국의 고용정책을 조율’하는 것으로 단정하였듯이 고용대책은 개별국가의 책임이었다. 따라서 “광범위 경제정책지침은 그 성격, 지침의 대상자 및 회원국에 미치는 영향 등에 따라 이행 정도가 다를 수 있다. 보정원칙(principle of subsidiary)도 지켜져야 한다.” 유럽사회기금의 재원은 사용 가능하다. 그러나 일자리 정상회담의 결정에는 “사용 가능한 곳에서 고용 니즈를 충족”하는 데 사용되어야 한다는 일반론만이 담겨 있다.

■ 제2장 : 룩셈부르크 프로세스

일자리 정상회담은 ‘마스트리히트 프로세스’와 유사한 ‘룩셈부르크 프로세스’를 주도하였다. 각 회원국은 고용에 관한 연간 국가행동계획을 수립해야 했다. 이러한 국가행동계획은 일개 정부 부처가 계획 수립을 주도했다 하더라도 특정 부처가 아닌 정부의 명목하에 제출되었다. 무엇보다도 조율이라는 부분을 강조하여 고용, 재무, 교육, 사회 등 모든 관련 부처가 참여하고 일조하도록 했다. 또한 중앙정부 이외 지방정부 등의 참여와 기여도 촉구했다. 이는 회원국 중 연방정부의 성격을 갖는 경우 이를 존중하는 동시에 지방정부가 정책 실행을 주도하면서 정책 입안에 유용한 경험을 축적해 왔다는 견해에 따른 것이다. 또한 ‘노사단체’도 참여하도록 했다. 이러한 접근법은 ‘사회적 대화’의 전통을 존중한 것이기도 하지만 노동현장이 정책 실행에서 맡게 되는 역할의 중요성에 대한 인식에서 기인한 것이다.

일자리 정상회담에서는 연례 과정을 마련하였다. 지침이 발표되고 국가행동계획이 수립되면 유럽위원회는 ‘개별실행계획 검토회의(peer review)’를 조직하여 발표국이 간략한 발표를 하면 미리 정해진 2~3개 국가가 질의를 한다. 이후 각 개별 국가행동계획에 대해 논평을 준비하고 공동고용 보고서를 발표한다. 공동고용보고서는 개별 회원국을 위한 권고안의 기본이 됨은 물론 지침을 갱신하기 위한 제안서의 토대가 된다. 이렇게 마련된 권고안과 제안서를 유럽이사회가 확정하는 것으로 일련의 과정이 정리되고 다시 새로운 과정이 시작된다.

개별 실행계획 검토회의를 갖고 개별 국가행동계획을 배포하는 것은 상호학습을 촉진하기 위해서이다. 또한 각 회원국이 국가행동계획에 ‘우수사례’를 포함시키도록 권고하였다. 우수사례의 확산은 별도의 과정을 통해 더욱 활성화되었다. 회원국이 특정 정책이나 정책관련 조치를 설명하기 위해 연구방문 등을 주선하고 그 외 회원국의 관료는 이러한 방문에 참석하고 질의를 하도록 초대되었다. 연구방문에 대한 보고서와 여기서 개선된 견해는 이후 출간되었다. 이에 부가적으로 유럽 위원회는 고용성과 평가에 대한 지표를 개발할 것을 권고하였으며, ‘벤치마킹’이라는 표현이 자주 사용되었다. 그러나 마스트리히트 프로세스와 달리 리스본 프로세스에서는 목표를 달성하지 못했다 해도 불이익이 가해지지는 않았다. 사실 마스트리히트 프로세스와 리스본 프로세스는 모두 ‘개

별 실행계획 검토회의'에 의존하고 있으며, 어느 정도는 '이름을 알려 창피주기(naming and shaming)'라는 방법에 의존하였다. 마스트리히트 프로세스에서는 '창피주기'가 더 자주 활용된 반면, 룩셈부르크 프로세스에서는 선의의 노력이 칭찬되었다.

■ 제3장 : 정책방향

최초의 고용지침은 고용가능성, 기업가정신, 적응가능성, 기회의 균등 등 4대 '축'으로 구성되었다. 첫 번째 축인 고용가능성에서는 구직자와 취업 중인 노동자의 기술향상책이 마련되었고, 두 번째 축인 기업가정신에서는 자영업 장려책, 소규모기업 지원책, '고용친화'적 조세제도 마련 정책 등이 선보였다. 세 번째 축인 적응가능성에서는 피고용인의 안정을 저해하지 않는 선에서 보다 유연한 노동시간 적용, 노동계약 형태의 유연성 강화 등이 장려되었다. 네 번째 축인 기회의 균등에서는 노동시장의 성불평등을 해소하고 가정친화적 고용관례를 장려하고 장애인의 고용참여를 지원하는 대책이 마련되었다. 시간이 흐르면서 고용지침은 "사회보장 대신 일을 통한 소득증대 (making work pay)"에 대한 논의를 확대하게 되었다. 특히 재취업 또는 복직한 경우 사회수당은 중단되는데, 반면 높은 한계세율이 적용될 경우 이중고를 겪을 수밖에 없기에 높은 한계세율이 적용되지 않도록 했다. 또한 소수민족과 노인에게도 균등한 기회가 제공되어야 한다는 지적이 나오기 시작했다. 마지막으로 유럽고용전략이 단순한 일자리 증가뿐 아니라 증가된 일자리의 질까지 신경 쓰면서 (보건, 안전 등) '일자리의 질'도 관심이 주목되었다.

유럽고용전략은 공급에 관한 이야기라고 정리할 수 있다. 개인의 취업능력과 의지를 고취하자는 것이다. 노동수요 관련 대책은 전무한 실정이다. 일자리 정상회담에서 '고용지원을 위한 유럽공동체의 대책'에 대해 논의했으나 이들은 내부노동시장과 세계 경쟁력 제고를 위한 대책이었다. 게다가 인구변화가 노동력과 재정에 미치는 영향에 대한 인식이 증대되면서 유럽고용전략이 효과적인 노동공급 증대에서 맡는 역할은 더욱 중요해졌다. 또한 노동공급이 늘어나면 임금상승을 적정 수준에서 제어하게 될 것이라고 가정하였다. 임금결정은 '노사단체'의 책임으로 간주됨에 따라 고용지침 자체에서는 임금정책을 언급하지 않았다. 그럼에도 불구하고 일자리 정상회담에서는 유럽연

합이 임금억제정책을 채택하는 것은 중요하다고 강조하였다. 이와 유사한 내용은 마스트리히트 프로세스하에서 발표된 다양한 권고안에 포함되어 있으며, 고용지침까지는 아니더라도 광범위 경제정책지침의 일부로 포함되었다.

회원국이 광범위 경제정책지침을 준수해야 한다는 암스테르담 조약의 요구사항에서 유럽고용 전략의 기본 입장이 무엇인가를 분명히 확인할 수 있다. 그와 동시에 일자리 정상회담에서는 “건실한 거시경제 기반과 진정한 내부노동시장을 기반으로 한 경제환경 개선 없이는 실질적이고 영구적인 고용 확대의 가능성도 없다”는 점과, 거시경제적 환경과 관련하여 “안정과 건실한 공공재정, 구조개혁에 집중한 성장정책을 추구하는 것이 중요”하다는 점을 분명히 했다.

■ 제4장 : 리스본 의제

유럽연합정책을 주도했던 자신감은 2000년 리스본에서 최고조에 달했다. 여기에서 유럽이사회는 2010년까지 유럽이 “일자리 양적·질적 성장, 사회결속 강화 등을 동반한 지속가능한 경제 성장이 가능한 전세계에서 가장 경쟁력있고 역동적인 지식기반경제”가 되어야 한다고 선언했다. 유럽이사회는 여기서 멈추지 않고 회원국간의 협력을 독려한 조약의 일반조항에 기초하여 연금, 사회적 통합, 보건, 장기치료 등의 분야에서 유럽 차원의 대책을 마련하기 시작했다. ‘리스본 프로세스’는 ‘공개조정방식(Open Method of Coordination)’에 공식적인 지위를 부여하였다. 자발적 참여가 바탕이 된다는 점 외에는 지침과 목표 발표, 계획수립, 개별 실행계획 검토회의, 연구방문, 우수사례 발표, 벤치마킹 등 마스트리히트나 룩셈부르크 프로세스에서 개발된 절차와 유사했다. 여기에서도 유럽위원회는 약식 보고서를 작성하고 권고안을 마련해야 했다.

리스본 의제는 야심찬 계획이었다. 수많은 공개 조정방식의 과정 및 이와 유사한 과정이 공존했다. 이들 과정이 중복되기도 했다. 광범위 경제정책지침에서는 임금, 노동시장의 유연성, 조기퇴직률 하락의 필요성에 대해서도 언급하고 있다. 연금에 관한 공개 조정방식에서는 노인인구의 고용 문제도 거론될 수밖에 없었다. 또한 노인인구의 소득 적정성 및 빈곤에 대한 문제도 제기되었다. 이러한 노인인구의 소득 적정성과 빈곤 문제는 사회통합에 관한 공개 조정방식의 주제이기도 하

며 사회통합에 관한 우려는 유럽고용전략에서도 기회균등 차원에서 논의되었다. 보건과 고용의 관계, 보건과 은퇴의 관계도 인식되어야 한다. 이는 보건 및 사회간호서비스가 고용인이 된다는 차원에서 이해되어야 할 뿐 아니라 가족이 이러한 간호를 제공할 경우 이를 수행하기 위해 유급직에 전혀 참여할 수 없거나 참여가 줄어들 수 있다는 점에서 접근되어야 한다.

리스본 의제가 야심찬 것이었다면 리스본 의제의 일부인 유럽고용전략도 야심차다고 평가할 수 있다. 지침은 매년 변경되지만 매년 그 수가 증가하여 19개였던 것이 2002년까지 24개로 증가하였다. 마찬가지로 지표의 개발도 줄을 이어 2002년까지 35개의 주요 지표와 60개의 관계 지표가 개발되었다. 보고 과정은 중복되었고 시간이 많이 소요되었다. 또한 유럽연합은 신규 회원국을 맞을 준비를 하고 있었다. 2004년까지 10개국에 신규 가입하기로 예정되어 있었다.¹⁾ 이들 신규 가입 예정국 중 1개국을 제외한 모든 국가가 소국이었으며 거의 모든 국가가 기존 회원국보다 빈곤하였다. 몇몇 국가의 경우 빈곤 수준이 더욱 심하였다. 그럼에도 불구하고 신규 가입국도 전술한 프로세스 전부에 참여해야 했다. 또한 동일한 결과가 기대되었다.

‘보고서 작성의 피로감’과 중복성에 대해 인지하게 되면서 이러한 다양한 프로세스를 합리적으로 재정비하는 노력이 경주되었다. ‘재정비’ 작업은 2003년에 시작되어 2005년에 완료되었다. 유럽고용전략은 마스트리히트 프로세스와 룩셈부르크 프로세스를 통합하게 된다. 이에 따라 회원국은 일군의 지침에 대해 하나의 보고서만 작성하면 되었다. 게다가 거시·미시 지침을 해마다 새로 작성하기보다는 3년에 한 번씩만 조정하도록 했다. 따라서 보고서 작성은 3년에 한 번으로 줄어들었으며 그 중간에는 간단하게 업데이트만 하면 되었다. 또한 지침 제도의 단순화 작업도 진행되었다. 노동공급 증가 및 사회보장제도의 현대화, 노동자와 기업의 적응가능성 향상, 인적자원을 위한 투자 증가 등 3대 포괄적 ‘목표’ 하에 8개의 고용지침을 두는 등 그 수가 감소하였다. 지표의 수도 29개로 감소하였다.

1) 1986년까지 회원국의 수는 12개국이었으며, 1995년에는 15개국으로 늘어났다. 2004년에 동유럽 8개국을 포함한 10개국이 추가로 회원으로 가입했으며, 2007년에도 예전에 사회주의 국가였던 2개국이 추가로 가입했다.

■ 제5장 : 성장과 일자리를 위한 전략

유럽이사회의 요청에 따라 2003년과 2004년 작성된 2개의 보고서가 재정비 과정에 영향을 미쳤다. 첫 번째 보고서는 ‘주요 고용관련 정책과제’를 검토하고 회원국이 ‘신유럽고용전략을 집행하고 관련 목표를 달성’하고자 할 때 ‘즉각적이고 직접적으로’ 이들 국가를 지원할 수 있는 ‘현실적 개혁조치’를 파악하고자 했다. 두 번째 보고서에서는 “유럽경제가 리스본 목표를 달성하려면 어떠한 일관된 정책이 필요한지, 이러한 일관된 정책을 구성하는 조치에는 어떠한 것이 있는지 파악”하고자 했다. 첫 번째 보고서에서는 유럽고용전략이 소수의 비교적 단순하고 포괄적인 목표에 집중해야 한다고 주장했으며, 두 번째 보고서에서는 성장과 일자리를 위한 단일 전략을 권고하였다. 첫 번째 보고서에서는 이미 인구에 회자되고 있던 내용, 즉 유럽연합이 “2010년까지 일자리의 양적·질적 성장, 사회결속 강화 등을 동반한 지속가능한 경제성장이 가능한 전세계에서 가장 경쟁력있고 역동적인 지식기반경제”가 되겠다는 의욕적인 목표를 달성하지 못할 수 있는 상황이라는 점을 지적하였다.

실제로 유럽고용전략 시행 5년 동안 실현된 고용성장 성과의 이면에는 저조한 생산성 증가가 있었다. 게다가 다른 도전 과제들도 표면화되기 시작했다. 유럽위원회는 노령화가 재정에 미치는 비용부담에 대해 주목하기 시작했다. 광범위 경제정책지침은 이러한 비용을 제어하고 은퇴시기를 늦출 필요가 있다는 점을 지적했다. 고용지침에서도 “활동적인 노령”과 노인인구가 은퇴 시기를 늦추도록 하는 대책 등을 장려하였다. 이러한 결과로 대대적인 정책 변경이 초래되었으며 2005년 유럽고용전략은 성장과 일자리를 위한 전략의 일부로 편입되었다.

명칭을 변경한 것은 시사하는 바가 크다. 룩셈부르크 프로세스가 마스트리히트 프로세스에 종속되어 있으며 따라서 건설한 거시경제정책이 고용성과를 거두는 관건이라는 점을 명시하는 것이라 할 수 있다. 다음의 두 가지 점에 특히 주목할 만하다. 먼저 2005년 고용지침에는 회원국에게 고용친화적 노동비용과 임금책정 절차를 확보할 것을 장려하는 임금에 관한 권고사항이 들어 있다. 둘째, 유럽위원회와 유럽이사회는 사회보장이 ‘생산적 요소’라는, 다시 말해 사회보장이 종업원의 책임감과 생산성을 제고함으로써 기꺼이 변화를 수용하도록 하여 노동의 유연성을 향상시키고 사

회결속과 안정 구축에 도움이 될 것이라는 명제를 재고하기 시작했다. 이제 유럽위원회와 유럽이사회는 사회보장이 '비용적 요소'라는 쪽으로 선회하고 있다. 고용과 생산성이 증대될 경우에만 지금의 사회보장제도의 비용을 감당할 수 있다는 것이다.

성장과 일자리를 위한 전략 중 고용관련 부분은 유연성과 안정성을 통합하여 만든 신조어인 '유연안정성(flexicurity)'에 대해 언급하고 있다. 성장과 일자리를 위한 전략에서는 노동자가 비록 동일한 근무지는 아닐지라도 지속적으로 취업할 수 있고, 일하지 않는 기간에는 적정 수준의 임금과 이후 재취업의 기회가 주어질 수 있는 환경을 육성하고자 한다. 이러한 개념은 새로운 것이 아니며 적응가능성 '축'에서 회원국에게 업무의 생산성과 경쟁력을 높이고 유연성과 안정성 간의 균형을 이루고자 탄력적 근무시간제 등 업무 구성을 현대화하는 방법을 찾도록 한 최초의 고용지침에도 들어 있다. 해당 고용지침에서는 연간 근무시간제도, 시간제 근무, 평생훈련, 커리어휴식 제도 등도 언급되었다. 또한 회원국에게 새로운 계약 형태하의 근로자가 기업의 니즈에 부합하는 적정 수준의 안정성과 직업적 지위 등을 확보할 수 있도록 해야 한다고 독려했다.

이후 '유연안정성' 관련 대책은 확대되어 보다 전통적인 적극적 노동시장정책, 직업소개, 자문제도 등을 포함하게 되었다. 또한 실직이나 전직 등으로 인해 연금 혜택 등 향후 수급권에 부당한 손해가 가지 않도록 해야 한다는 점도 인지되었다. 그러나 '유연안정성'을 최대화하는 최적의 방법은 근로자의 자격, 능력 등을 유지, 향상시켜 '고용가능성'을 제고하는 것이다. 게다가 그 책임은 우선적으로 개인이 지게 된다. 정부가 물론 지원할 수는 있지만 개인의 자기책임이 강조되고 있다.

■ 제6장 : 전략 평가

유럽위원회는 유럽고용전략 도입 후 5년을 평가하며 "최근 수년간 유럽연합의 노동시장 성과는 눈에 띄게 향상"되었다고 결론지었다. 동시에 "노동시장 성과 개선 중 유럽고용전략의 도입이 미치는 영향이 얼마나 되고, 경제성장으로 인한 것은 얼마나 되는지를 가늠해 보기란 여간 어려운 일이 아니라는 점을 시인하였다. 우선 전략의 상당 부분이 이미 특셈부르크 프로세스가 출범되기 전부터 회원국의 정치적 의제"로 다루어지고 있었다. 또한 "구조개혁의 장기적인 특성에 비해 평가

대상 기간이 상대적으로 짧다는 점을 고려할 때 유럽고용전략의 전반적인 영향에 대한 평가를 실시하는 것은 어렵다". 따라서 평가는 결과보다는 과정에 보다 치중하여 실시되었다.

평가를 통해 프로세스에서 몇 가지 보완점이 있다는 것이 확인되었다.

먼저 국가행동계획은 설명이나 데이터는 풍부할지 모르나 '계획'이라는 목표를 달성하지는 못했다. 국가행동계획은 할 수 있고, 해야만 하는 일을 적시한 전략적 문서라기보다는 현재까지 무엇을 했는지에 대한 보고서였다.

둘째, 국가행동계획은 중앙정부만의 영역으로 남아 있었다. 중앙정부 외 기관의 기여는 제한적이었으며 '사회적 파트너 전통'을 가지고 있다고 하는 국가에서도 노사단체의 참여는 과거나 현재나 의심스러운 수준일 뿐이다.

셋째, 상호학습에 대한 열망과 '성공사례'에 대한 이해를 바탕으로 한 정책 개발은 요원하기만 했다. 평가 결과가 거의 존재하지 않고, 그나마 존재하는 평가 결과는 유럽연합 이외에서 실행한 대책이거나 유럽고용전략이 도입되기 전 시도되었던 대책에 관한 것이었다. 상당수 회원국에 '평가 문화'가 존재하지 않았고 이는 지금도 마찬가지이다. 개별 실행계획 검토회의도 의도했던 성과를 내지 못하는 듯하다. 검토회의는 '극장'이라고 불렸으며, 참여국은 상호 존중의 제스처로 발표 내용에 대해 지나치게 깊이 파고들려 하지 않았다. 연구방문도 별반 다르지 않아 논의된 대책을 자국으로 이전, 실행하려면 제도적·문화적으로 넘어야 할 산이 참으로 많다는 점을 재확인하면서 끝나는 경우가 많았다. 연구종결보고서는 널리 배포되지도 않았다. 사실 배우려는 분위기도 조성되어 있지 않아 "우리가 제일 잘 알지", "우린 특별 케이스"라는 분위기가 만연하였다.

넷째, 유럽위원회나 개별 회원국이 유럽고용전략과 사회기금을 통합한 정도는 매우 제한적인 수준일 뿐이었다. 실제로 유럽사회기금은 5년을 주기로 운영되는 반면, 유럽고용전략은 연단위로 운영되는 등 그 주기에 차이가 있고, 유럽사회기금의 목표집단과 우선과제와 유럽고용전략의 목표집단과 우선과제가 정확히 일치하지 않는 등 목표에도 차이가 있었기 때문에 유럽사회기금과 유럽고용전략을 통합하는 작업은 매우 어려웠다.

마지막으로 유럽고용전략은 폭넓은 참여를 이끌어내지도 못했다. 정치인들은 국내에서 유럽고용전략에 대해 거의 언급하지 않았다. 이는 정치인에게만 국한된 것이 아니라 사용자와 노동자 단체도 마

찬가지였다. 주로 유럽 차원에서 논의되고 협상된 것으로 유럽연합본부가 위치한 브뤼셀 밖에서는 학자들만이 관심을 가질 뿐이었다. 좋은 결실을 맺기 위해서는 일자리 현장에서의 집행이 반드시 필요하다는 점을 고려할 때 전술한 상황은 심각한 영향을 끼쳤다. 일자리 정상회담에서는 ‘사회적 파트너’에게 상당한 역할을 맡겼다. 노사단체들은 정책 입안뿐 아니라 정책 실행의 책임도 지게 되었다. 고용가능성 축에서는 “훈련, 근무경력, 훈련생제도, 기타 대책 등의 가능성을 증가시키자는 취지의 협약을 체결할 것을 장려”했다. 마찬가지로 적응가능성 축은 “적정 수준에서 협약을 협상”할 것을 권했다. 이러한 협약의 사례가 존재하기는 하나 ‘전략’ 실현의 일환으로 체결된 것은 거의 없다. 그러나 유럽고용전략이 지나온 자리를 살펴보면 고용전략이 어떠한 것인가에 대해 유용한 지표들을 제공해 준다. 고용증진을 위해 전체적인 접근법을 구사하는 것이 중요하다는 점을 보여준다. 먼저 성공적인 거시경제정책은 성공적인 사회보장정책과 성공적인 고용정책 모두를 위해 중요하다. 둘째, 인구노령화 문제에 있어 고용 문제를 동시에 연금 문제로 생각하는 것도 매우 중요할 것이다. 셋째, 고용과 소득안정성이 존재할 경우에만 사회보장이 생산적 요소가 될 수 있기 때문에 유연성 확대가 가능할 것이다.

유럽고용전략의 경우, 이러한 연결고리가 항상 명확히 존재하는 것은 아니다. 리스본 의제의 다양한 부분이 적절하게 통합되지 않았으며 정비 작업도 부분적으로만 이루어졌다. 성장과 일자리를 위한 전략은 거시경제의 안정성과 자유시장의 구현만이 중요하다는 인상을 준다. 거시경제정책과 고용, 사회정책 간의 양자 관계가 충분한 평가를 받지 못하고 있다. 단기적인 노력을 기울이다가 중기적인 결실을 보는 경우도 있겠지만 정책에 대한 설명이 필요하고 낙오자에 대한 적절한 보상도 이루어져야 한다.

마지막으로 유럽고용전략은 정책 학습에 대해 시사하는 바가 많다. 먼저 증거 자료가 갖추어져 있을 경우 정책에 대한 신뢰도가 증대될 뿐 아니라 정책 운영 중에 변경, 조정해야 하므로 이의 토대가 되는 평가는 중요하다. 둘째, 다른 국가에서 성공적으로 집행한 정책은 선례가 될 수는 있지만 이를 비판없이 그대로 모방하는 것은 바람직하지 않다. 국가마다 처한 상황이나 체계 등이 존중되어야 하기 때문이다. 마지막으로 학습은 실수를 통해 얻게 된다. 자신의 실수일 수도 있고 다른 사람의 실수일 수도 있다. 자신의 실수를 통한 학습이라면 평가가 선행되어야 할 것이고 다른 사람의 실수를 통한 학습이라면 정보공유가 그만큼 중요하다는 것을 방증한다. **KLI**