

OECD 경기회복 중 고실업 극복방안 제안¹⁾

김태은 (고용노동부 국제협력관실 사무관)

■ 머리말: 경제위기 이후 노동시장

경기회복에도 불구하고 2010년 말 OECD 평균 실업률은 여전히 경제위기 때 상승했던 최고 실업 수준을 유지하고 있다. 또한 낮은 신규 취업, 높은 장기실업자 비율로 인해 고실업상태가 장기간 지속될 것으로 보인다.

한국, 독일 등 대부분의 국가에서는 경제위기에 따른 생산감소에 대해 노동력 비축(labor hoarding)과 근로시간 단축을 통해 대응했으므로, 경기회복 초기에는 생산 증가에도 불구하고 추가 고용이 약할 것이며, 성장잠

1) 이 글은 OECD에서 발간된 OECD Economic Outlook, Vol. 2011/1, 제 5장 Persistence of High Unemployment: What Risks? What Policies?의 주요내용을 요약한 것이다.

보고서 원문은 OECD (2011), OECD Economic Outlook, Vol. 2011/1, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2011-1-en 참조.

재력을 충분히 회복한 후에야 실업감소가 가능할 전망이다.

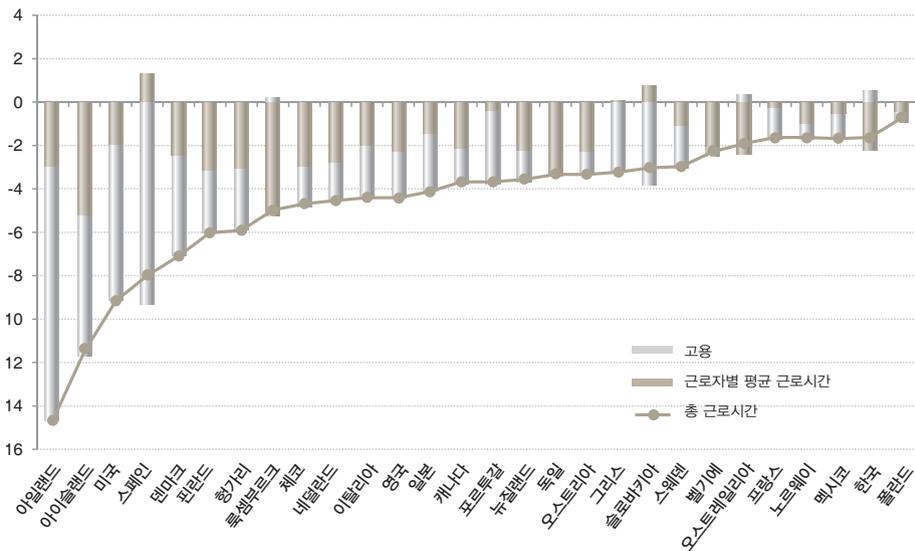
실업의 장기적 지속은 이력현상(hysteresis, 위기시 증가한 실업률이 경기회복 후에도 회복되지 않음) 및 광범위한 인적자본의 쇠퇴로 이어질 우려가 있으므로 주의가 필요하다. 본장에서 먼저 경제위기에 대한 각국의 노동시장 대응 현황을 살펴보고, 실업의 지속을 막기 위한 정책대안 및 시사점에 대해 살펴보고자 한다.

■ 노동시장의 대응과 실업지속 우려

경제위기 시 노동시장의 대응

경제위기로 인한 생산 감소에 따라 노동시장에서는 근로시간, 고용, 노동생산성을 조정하여 대응하였다. 대부분의 국가에서는 근로시간 감소 등 노동력 비축(labor hoarding)을 활용하여 총근로시간이 GDP보다 적게 감소하였으나 덴마크, 스페인, 미국 등 일부 국가에서는 고용을

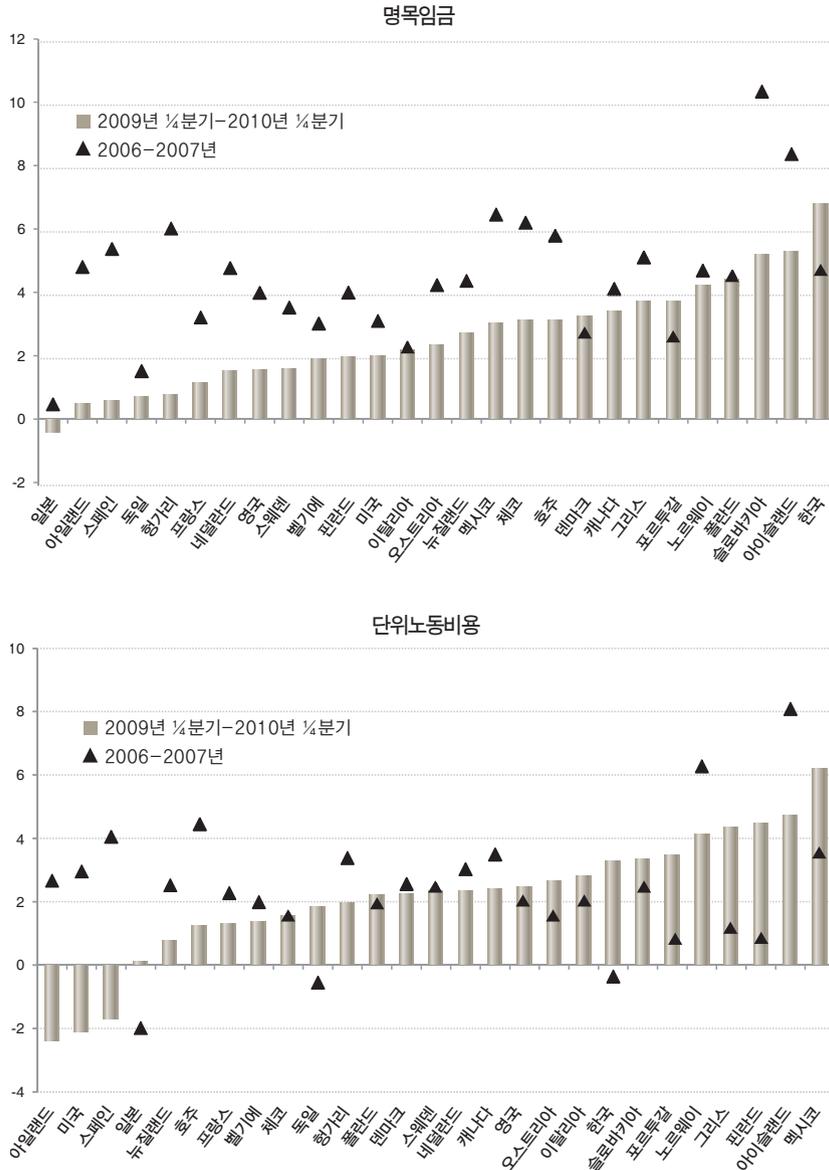
[그림 1] 국가별 총근로시간 감소



감축하여 총근로시간이 급감하였다.

한국, 독일, 벨기에의 경우 1인당 평균 근로시간 조정을 통해 총근로시간 감소분을 거의 완전

[그림 2] 명목임금과 단위노동비용



히 흡수하여 비교적 고용 감소의 영향이 적게 나타났다.

경기는 지속적으로 회복되고 있으나 총수요 증가 효과가 실업 감소로 연결되기에는 역부족이다. 경제위기 초기에 노동생산성 및 근로시간을 감소시킨 대다수 국가의 경우 경기회복시 신규 고용보다는 기존 근로자의 생산성을 증가시킬 것이기 때문이다. 따라서 성장잠재력을 충분히 회복한 경우에만 신규 채용을 통한 실업 감소 및 장기적·구조적 회복이 가능할 것이다.

임금 등 노동비용 역시 실업을 감소 추세에 영향을 미칠 수 있다. 산출량 급감에도 불구하고 임금은 온건히 조정되어 디플레이션 위험을 약화시켰다. 2009년 말~2010년 초 생산력 증가에도 불구하고 임금이 온건하게 증가하여 단위노동비용과 실업이 감소하였다. 한국은 특이하게도 위기 이전(2006~2007년)보다 위기 이후(2009~2010년)의 명목임금 상승률이 높은 것으로 나타났다.

■ 실업지속의 요인

경제위기 초기에는 신규 실업자의 진입 증가, 기존 실업자의 탈출 저조 모두 실업 상승에 기여했으나, 회복기에는 기존 실업자 탈출 부진이 실업지속의 주요 요인이다. 2009년 미국의 실업탈출 비율은 약 20%로 2007년의 절반 수준까지 하락하였고, 이는 미국에서 높은 실업이 지속되는 주요 원인이다

직종별 미스매치 역시 매칭 효율성 저하 및 실업의 주요 요인으로 파악된다. 많은 나라에서 건설, 도·소매 및 금융업 등 특정 직종에 실업이 집중되었다. 최근 제조업은 고용 반등 추세이나, 위기 이전에 호황이었던 건설업은 여전히 침체상태다. 특히 건설업에 큰 타격을 입은 국가는 장기실업의 증가를 경험하였고, 동 부문에 인력해고가 집중되어 매칭 문제가 심화되었다.

■ 실업지속과 이력현상(hysteresis)

실업지속과 높은 장기실업률은 노동시장 퇴장으로 이어질 위험이 있다. 현재까지는 실업이



노동시장 퇴장으로 이어진 증거는 없으나, 과거 극심한 경기침체 시 이력현상이 발생했던 경험에 비추어볼 때 그 가능성을 간과할 수는 없다.

노동시장 퇴장은 청년·저숙련 근로자 등 취약계층에 특히 집중되었다. 특히 청년층의 노동시장 퇴장은 노동공급 저하 및 낙인효과의 우려가 있으므로 이를 막기 위한 노력이 중요하다. 의무적 직업훈련 제도는 청년의 노동시장 접근성 유지 및 인적자원개발을 위하여 효과적이다.

고령자는 과거 경제위기 시 조기퇴직 인센티브 등으로 인해 노동시장에서 퇴장하는 경향이 있었으나, 급변 경제위기에는 실업 감소폭이 낮게 나타난 것이 특징이다. 그 원인의 하나는 그간 시행된 연금개혁 등 조기퇴직 억제정책의 효과일 수 있다.

장기 질병 및 장애급여는 그간 노동시장 조기퇴장 수단으로 활용되어 왔다. 경기침체 시 증가한 장애급여는 경제회복 이후에도 이전 수준으로 감소하지 않으므로 장애 비율 및 장기실업자가 급격히 증가한 국가는 향후 장애급여 수급자가 증가할 위험이 있다. 그러나 고령자 고용률 유지 및 장애급여 수급자격 강화 등으로 인해 위험이 완화될 것으로 보인다.

■ 고용촉진을 위한 정책대안

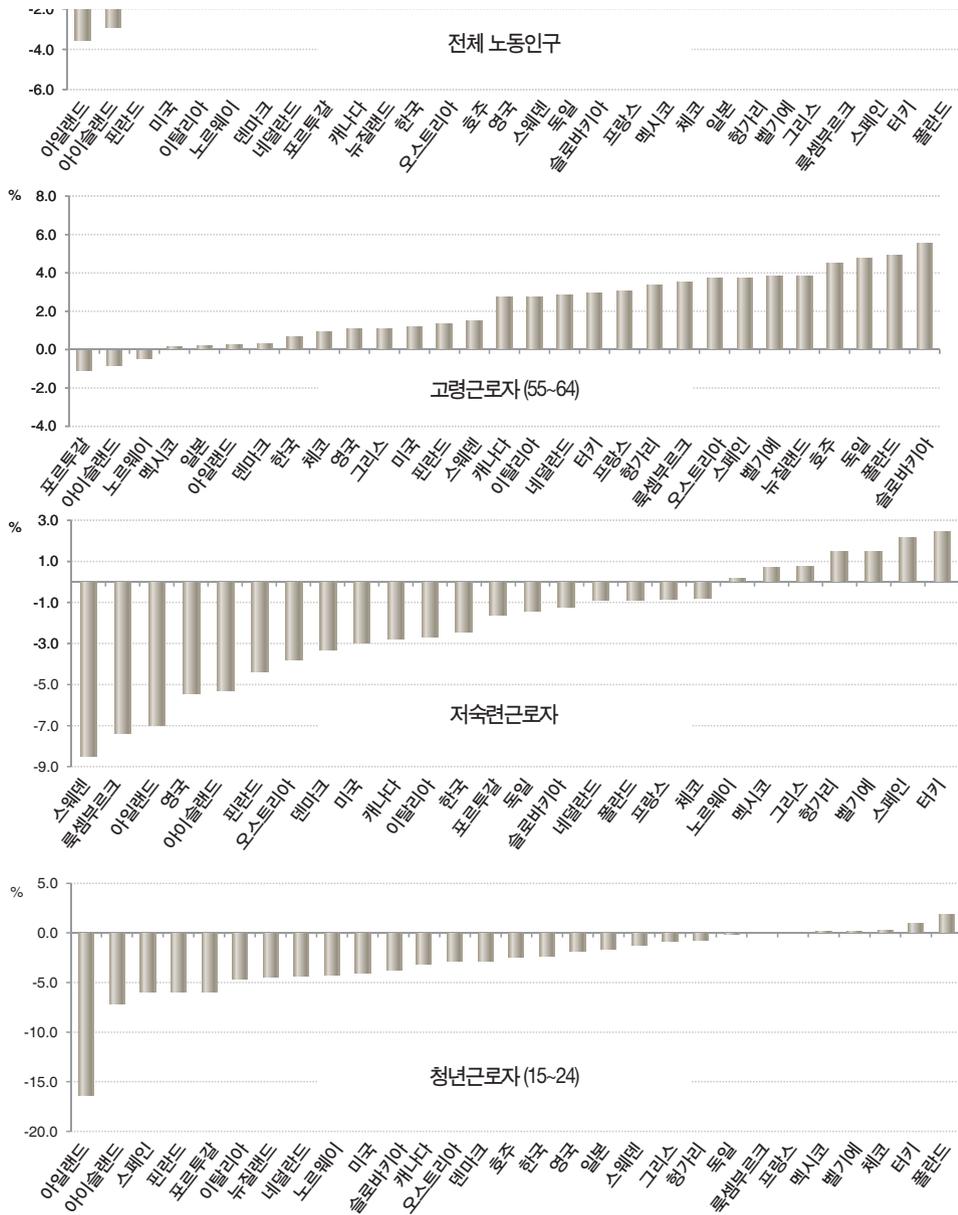
실업자 소득보조

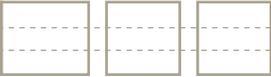
실업자 소득보조정책은 사회안전망 제공, 노동시장 참여유인 제공 등 다양한 목적을 수행한다. 하지만 잘못 설계된 실업급여 제도는 유보임금을 인상시켜 실업기간이 늘어날 수 있다.

많은 나라에서 위기대응책의 하나로 실업급여 수급기간을 연장하거나 지급대상을 확대하였는데, 특히 경기회복력이 약하고 실업이 지속되는 국가에서는 노동시장 퇴거방지 및 기타 급여의 수급방지를 위해 일정기간 실업급여 지급기간 연장이 지속되어야 할 것이다. 그러나 경기회복기에 즉시 철회해야 실업 증가를 막을 수 있다.

구직자 및 사업주 대상 고용 인센티브 제공과 연계하는 방안도 가능하다. 장애급여와 기타 근로연령 급여의 통합 및 공공고용서비스의 맞춤형 제공 등이 효과적이다.

[그림 3] 노동시장 퇴장





적극적 노동시장정책

적극적 노동시장정책은 구직자와 일자리 사이의 매칭을 강화하고 고용창출을 촉진하므로 경기회복 시에도 지속적으로 추진되어야 한다. 한국, 영국, 미국 등과 같이 위기시 총 구직자 및 직업상담원 1인당 구직자가 급증한 경우에는 특히 회복기에 구직지원에 대한 공공서비스를 확충할 필요가 있다. 또한 장기실업이 감소되는 시점에서는 직업훈련이 지속적으로 강화되어야 한다.

특히 급변 경제위기에서 큰 타격을 입은 청년 및 저숙련근로자에 대한 직업훈련을 집중적으로 강화해야 하나, 재정상태를 고려할 필요가 있다. 재정적 제약이 심각한 시기에는 저숙련근로자, 청년 등, 보다 목표 설정(targeting)이 된 정책이 필요하다. 한편, 빈 일자리 등 매칭이 어려운 일자리는 취약계층 대상 보조금 및 직접 일자리 창출과 연계할 수 있을 것이다.

노동부문 조세

높은 조세 격차는 실업수준을 높이고 실업탈출 비율을 감소시키므로 노동수요 진작을 위해 경기회복기의 급여세 삭감이 유용하다. 특히 신규 채용에 대한 세금 감면은 비교적 낮은 사중손실 및 순고용증가 효과가 있다. 또한 환경세나 소비세 등 부과 기준이 임금에 비해 광범위한 경우 고용 증진의 효과를 기대할 수 있다.

고용보호규제

정규직에 대한 엄격한 고용보호규제는 단기적으로 산출 충격을 완화하지만 실업을 지속시킬 수 있다. 네덜란드, 스페인 등, 대부분의 국가는 실업을 완화하기 위하여 기간제 근로를 허용하는 등 부분적인 고용규제 개혁을 추진한 바 있다. 기간제 근로의 경우 장기실업자의 노동시장 접근성을 높이고 임금이 유연하게 결정된다는 특징이 있으나, 이로 인한 노동시장 이중구조는 실업 이동성(turnover)을 증가시키고 장기적·구조적 실업을 감소시키지 못한다.

정규직 고용보호규제가 강하고 실업지속이 우려되는 국가에서는 정규직과 임시직 간의 격차를 완화함으로써 신규 채용을 증가하고 노동시장 이중구조를 극복할 수 있다. 정규직의 고용보

호규제 적용에 대한 불확실성 완화, 무기계약제 도입과 같은 임시직·정규직 통합방안을 제안하고 있다. 이러한 개혁의 이점은 추가예산 부담이 없다는 것이지만 또 한편으로는 정치적으로 집행이 어렵다는 단점이 있다.

■ 맺음말: 경제위기로 인한 시사점

경제위기 이후 회복기까지 지속되는 고실업 문제의 해결에 대하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 경제위기뿐 아니라 회복기에도 여전히 수요 측면의 경기부양책이 중요하다. 둘째, 실업급여 등 사회보험이 구직 인센티브 등 활성화 정책(activation)과 밀접히 연계된 경우 실업자의 소득보장 및 위기극복에 유용하다. 위기 이전에 각국에서 추진된 개혁으로 인해 경제 위기가 실업 증가에 사회보험이 유용하게 활용되었음을 알 수 있다. 셋째, 금번 위기에서는 청년실업의 증가에 비해 고령자실업은 상대적으로 낮게 나타나 세대 간의 상반된 결과가 나타났다. 위기 이전에 실시한 연금개혁 등 조기퇴직 유인억제정책이 고령자 노동시장참여 증가에 기여했을 수 있으나, 추가 분석이 필요하다. 넷째, 부분적 고용보호규제 개혁은 노동시장 이중구조를 심화시켜 위기의 타격이 취약계층에 집중되었다. 이에 정규직·비정규직을 통합하는 근로계약 신설 등 전반적인 고용보호규제 개혁이 필요하다. 다섯째, 다수 국가에서 실시한 고용유지지원금 등 근로시간 단축 제도는 위기의 충격을 효과적으로 완화한 것으로 드러났으므로 향후에도 위기대응책으로 활용할 필요가 있다. **KLI**