

연구총서 2009-24

# 1990년대 이후 OECD와 EU의 노동시장정책 변화

유길상 · 안정화

한국노총 중앙연구원



## 발 간 사

2007년 하반기 미국의 금융위기 이후 전 세계가 거대한 불황을 겪고 있으며 한국 역시 2008년 이후 급격한 경기침체를 경험하고 있습니다. 현재의 한국의 상황은 단순한 경기침체를 넘어 경제위기로 진전되고 있는 가운데 경제위기는 고용위기로 전화되고 있습니다.

1997년 위기의 경험을 통해서 볼 때 경제위기는 총량적인 수준에서의 일자리 감소뿐만 아니라 일자리 질의 악화와 함께 심각한 임금격차의 확대를 동반합니다. 특히 고용과 임금의 양극화는 소비 감소를 통한 내수 위축뿐만 아니라 사회적 갈등을 증폭시킨다는 점에서 우려할 만합니다. 고용상황의 악화와 심각한 양극화 확대의 가능성은 기존의 양극화 문제가 뚜렷이 진전되지 못하고 있는 가운데 새로이 던져진 커다란 도전이라 할 수 있습니다.

고용상황의 악화와 양극화 문제의 심각성은 선진 각 국들이 지난 1980년대 이후 지속적으로 겪어왔던 문제이기도 합니다. 이 문제들에 대해 각 국은 자신들이 고유하게 형성해 온 제도적 맥락 하에 해법을 마련하여 대처하고자 하였습니다. 이러한 해법의 다양성은 OECD와 EU의 고용전략의 차이를 낳게 된 배경이기도 합니다. 시장기능을 중시하는 OECD의 고용전략과 사회적 형평성을 중시하는 EU의 고용전략이 그러합니다.

그러나 OECD와 EU의 고용전략은 선진 각 국들의 사회경제 정책이 그러했듯이 수렴과 발산의 과정을 겪게 됩니다. 예를 들면 1990년대 이후 EU의 고용전략은 과거보다 점차 시장기능을 고려하는 방향으로 보완되었으며, OECD의 고용전략은 기존의 접근이 사회적 형평성 등 사회적 목표를 훼손

하여 왔는지의 여부를 재검토하기 시작하는 등의 변화를 겪었던 것이 그 예입니다. 이러한 OECD와 EU로 대표되는 상반된 고용전략의 수립과 발산의 과정은 심각한 고용 및 양극화 문제를 겪고 있는 우리나라에도 시사하는 바가 적지 않은 것으로 판단됩니다. 이에 따라서 본 연구에서는 OECD와 EU의 고용전략을 소개함으로써 한국의 고용전략 수립에 필요한 기초자료를 제공하고, 노·사·정에게 주는 시사점을 도출하고자 합니다.

끝으로 본 연구를 맡아 수고한 유길상 교수, 안정화 박사의 노고에 감사를 전합니다. 그리고 본 연구의 내용은 연구자들의 개인적인 견해일 뿐, 한국노총의 공식적 견해와 다를 수 있음을 밝혀 둡니다.

2009년 12월

한국노총 중앙연구원 원 장 노 진 귀

# 목 차

I. 서 론	1
II. 1990년대 이후 OECD의 고용전략과 노동시장정책	4
1. 1994년의 OECD 고용전략	4
1) 고용전략 수립의 배경	4
2) 1994년 OECD 고용전략의 주요 내용	9
2. 2006년의 OECD 新고용전략	20
1) OECD 고용전략의 재검토 배경	20
2) 新고용전략의 내용	23
III. 1990년대 이후 EU의 고용전략과 노동시장정책	32
1. 리스본 전략 이전의 EU의 고용전략 수립을 위한 시도	32
1) 돌로르(Delors) 백서와 에센 전략	33
2) 1997년 암스테르담조약과 EU의 고용정책 가이드라인	34
3) 유럽고용협정	35
2. '리스본 전략'의 수립과 수정 보완	36
1) 2000년의 리스본 전략	36
2) 2000년의 '유럽 사회정책 아젠더'	46
3) 新유럽고용전략(2003)	47

4) 유럽고용TF 보고서(2004) .....	52
5) 新리슨본 전략의 채택(2005) .....	55
6) EU의 '성장과 고용을 위한 통합 가이드라인: 2005~2008' .....	59
3. EU 2020 전략(2010) .....	69
IV. OECD와 EU의 고용전략 비교 .....	77
1. 고용 .....	80
2. 임금교섭구조 .....	83
3. 최저임금 .....	86
4. 실업급여 .....	90
5. 적극적 노동시장정책 .....	93
V. 맺음말 .....	96
참고문헌 .....	102

## 표 목 차

〈표 2-1〉 1980~90년대의 OECD 국가들의 실업률과 실업자 수 .....	5
〈표 2-2〉 주요 OECD 국가들의 장기실업률 .....	6
〈표 2-3〉 OECD 국가들의 고용증가율 .....	7
〈표 2-4〉 1994년 OECD 고용전략의 주요 권고 사항 .....	11
〈표 2-5〉 2006년 OECD 新고용전략의 4대 전략과제와 20개 정책권고 .....	24
〈표 2-6〉 A유형 국가군과 B유형 국가군의 비교 .....	31
〈표 3-1〉 리스본 전략의 EU의 연도별 고용률 목표 .....	38
〈표 3-2〉 EU의 1997~2003.6월까지의 고용정책 가이드라인 .....	40
〈표 3-3〉 EU 新고용전략의 新고용정책 가이드라인(2003.7~2006) .....	41
〈표 3-4〉 고용의 질을 구성하는 EU의 10개 차원 .....	50
〈표 3-5〉 유럽고용TF의 정책제안 .....	54
〈표 3-6〉 국가경쟁력 순위 추이 .....	57
〈표 3-7〉 新리스본전략의 실행계획 .....	58
〈표 3-8〉 EU의 '성장과 고용을 위한 통합 가이드라인: 2005~2008' .....	60
〈표 4-1〉 OECD 국가들의 고용보호수준의 엄격성 지수 비교 .....	82
〈표 4-2〉 OECD 국가들의 노조조직률, 단체협약적용률, 초과적용률 비교 ..	85
〈표 4-3〉 OECD 국가들의 단체교섭 중앙집중화와 교섭단위간 조정수준 비교 .....	86
〈표 4-4〉 OECD 국가들의 최저임금 비교(2005) .....	89
〈표 4-5〉 실업 5년 동안의 평균 순소득대체율(2008) .....	92
〈표 4-6〉 OECD 국가들의 적극적 노동시장정책 지출 비교 .....	95
〈표 5-1〉 OECD 주요 국가들의 실업률 추이 .....	100

## 그림목차

[그림 3-1] OECD 국가들의 실업률 추이 .....	32
[그림 3-2] 新유럽고용전략의 구성 .....	51
[그림 3-3] 'EU 2020 전략'의 핵심 고용정책 .....	69
[그림 5-1] 경기침체기별 실업률 궤적의 비교 .....	97

# I. 서론

1960년대 이후 추진되어온 수출주도적인 경제발전전략과 함께 세계 최빈국 중의 하나였던 한국은 세계 역사상 가장 빠른 시기에 경제발전과 민주화를 달성하였으며, 한국의 압축적 경제발전모델은 ‘한강의 기적’으로 칭송받게 되었다. 그러나 한국은 1987년 민주화 이후 새로운 노사관계 환경 속에 효율적으로 적응하지 못해 1980년대부터 본격화된 고비용·저효율 경제구조가 심화되었다. 한국경제는 지식정보화, 기술진보, 세계화의 흐름에 잘 적응하지 못한 가운데 누적된 개발연대의 문제점으로 인해 1997년 말에 외환위기를 맞았다. IMF 구제금융으로 외환위기를 비교적 단기간 내에 극복하였지만 IMF가 요구한 가혹한 경제구조조정 프로그램에 따라 한국경제는 충격적이고 압축적인 구조조정이라는 희생을 당하였다. 외환위기 이후 한국의 경제와 노동시장에는 패러다임적인 변화가 발생하였다.

외환위기 이후 기업의 투자 및 인력관리 패턴이 근본적으로 변화하면서 경제성장률의 하락, 경제성장과 고용창출의 연계 약화, 수출부문과 내수부문의 연계 약화, 대기업과 중소기업 간의 양극화 심화, 중산층의 감소와 저소득층의 증가로 인한 소득과 임금의 양극화, 신규채용규모의 감축과 청년실업의 증가, 비정규직의 증가, 고령화 속의 조기퇴직의 확산, 고용불안 심화 등의 현상이 나타났다. 1960년대 이후 경제성장을 하면 소득도 향상되고 고용도 창출되던 전통적인 패턴에 이상이 온 것이다. 이에 따라 한국도 ‘고용 위기’에 직면하게 되었으며, 2008년 하반기에 발생한 미국 발 세계금융위기 이후 ‘고용 위기’에 대한 공포가 더욱 확산되고 있다.

정부는 세계금융위기를 비교적 성공적으로 극복하고 있음에도 불구하고 고용상황은 쉽게 호전되지 않자 2010년부터 대통령이 주재하는 ‘국가고용전략회의’를 매월 개최하여 고용문제에 대한 범부처적인 해결을 위해 노력하고 있으며, 2010년 상반기 중에 국가고용전략을 수립하여 발표할 예정으로 있다. 그만큼 한국에서도 고용의 위기가 당면과제로 등장한 것이다.

경제가 성숙단계에 들어선 선진국에서는 1970년대의 ‘오일쇼크(oil shocks)’ 이후의 경기회복에도 불구하고 높은 실업률이 지속되자 노동시장성과는 경기회복 등 거시경제상황뿐만 아니라 경제 및 노동시장의 구조적 요인에 의해서도 많은 영향을 받는다는 점을 직시하고 고용위기를 타개하기 위한 고용전략을 마련하기 시작하였다. OECD는 1990년대 초 세계경제침체의 여파에 따라 회원국들의 실업률이 가파르게 상승하자 고용문제에 효율적으로 대처하기 위한 전략마련에 착수하였으며, 1994년에 OECD 고용전략(Jobs Strategy)을 채택하였다. OECD 고용전략은 국제적 관점에서 수립된 최초의 고용전략으로서 시장의 경직성이 시장기능을 왜곡시켜 환경변화에 따른 경제의 적응력(adaptability)을 저해함으로써 구조적 실업이 만성화되었으며, 따라서 시장기능 회복을 위한 구조개혁 조치를 통해 경제의 적응력(adaptability)을 제고시켜야 한다는 내용으로 요약될 수 있다.

한편 유럽 국가들은 EU로의 경제통합과정에서 EU차원에서 실업문제에 공동 대처하기 위해 1997년에 유럽고용전략(European Employment Strategy)을 별도로 수립하였다. EU의 고용전략은 유럽의 전통적인 사회모델을 토대로 하여 작업조직의 현대화를 통해 노동자와 기업의 적응력(adaptability)을 제고하고 적극적 노동시장정책을 강화해 실업자의 취업가능성(employability)을 제고해 나감으로써 실업을 해소하고 고용을 증대시키고자 한다는 점에서 시장기능을 중시하는 OECD 고용전략과는 다소의 차이를 보이고 있다.

그러나 OECD와 EU의 고용전략을 자세히 살펴보면 EU의 고용전략은 점차 시장기능을 중시하는 방향으로 보완되어 왔으며, OECD의 고용전략은 기존의 접근이 사회적 형평성 등 사회적 목표를 훼손하여 왔는지의 여부를 재검토하기 시작하는 등 상호 접근해 오고 있으며, 양 고용전략 모두 취업취약계층의 고용률을 제고함으로써 노동력 활용도를 높이려는 접근을 하고 있다는 점에서 상호 수렴되어가는 모습을 보이고 있다.

OECD와 EU의 고용전략은 노동시장의 구조적 문제 해결을 위해 노동시장의 유연안전성 제고를 위한 논의가 본격화되고 있는 우리나라에도 많은 시사점을 주고 있는 바, 본 연구에서는 OECD와 EU의 고용전략을 객관적으로 소개함으로써 한국의 고용전략 수립에 필요한 기초자료를 제공하고, 노·사·정에게 주는 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 1990년대 이후 OECD의 고용전략과 노동시장정책

### 1. 1994년의 OECD 고용전략

#### 1) 고용전략 수립의 배경

OECD 고용전략이 수립될 1994년 당시에 대부분의 OECD 회원국에서는 실업이라는 것이 가장 두려운 현상으로 대두되었다. OECD 회원국들은 제2차 세계대전 이후 1970년대 초까지의 장기 호황 속에서 평균 3% 내외의 낮은 실업률을 경험하였다. 그러나 장기 호황에 뒤이은 1970년대 두 차례의 오일쇼크와 세계경제의 침체는 대공황 이후 겪지 못했던 높은 실업률을 가져왔다.

〈표 2-1〉 1980~90년대의 OECD 국가들의 실업률과 실업자 수 (단위 : %, 백만명)

국가	실업률(%)			실업인구(백만명)		
	'83~'93 평균	1995	1997	'83~'93 평균	1995	1997
미국	6.8	5.6	5.6	8.2	7.4	7.5
영국	9.2	8.2	7.5	2.5	2.3	2.1
일본	2.5	3.1	3.2	1.5	2.1	2.1
프랑스	9.9	11.6	12.2	2.4	3.0	3.1
독일	7.5	9.4	10.4	2.4	3.6	4.0
이탈리아	9.3	12.0	12.0	2.1	2.7	2.7
스페인	19.3	22.9	22.7	2.7	3.6	3.6
덴마크	9.7	10.0	9.2	0.3	0.3	0.3
스웨덴	3.2	7.7	7.2	0.1	0.3	0.3
EU 평균	9.5	11.2	11.3	14.6	18.4	18.8
OECD 평균	7.3	7.6	7.6	28.0	33.2	33.7

주 : 독일의 경우 1991년 이전은 서독의 자료임.

자료 : OECD, 『OECD Economic Outlook』, 1998.

1980년대 후반의 경기회복에 따라 실업률이 일시적으로 감소되기도 하였으나 1990년대 초부터 다시 증가하기 시작해서 1990년대 중반에는 10% 전후에 이르는 높은 수준의 실업률이 지속되었다.

〈표 2-1〉에서 볼 수 있는 것처럼 두 차례의 오일쇼크 속에 높아졌던 실업률은 1983-1993년 동안 7.3%로 다소 낮아지기 시작했으나 1995년과 1997년 각각 7.6%로 높아지기 시작했다. 특히 EU의 경우 9.5%에서 11%대로 높아졌다.

OECD 회원국 내의 전체 실업자 수는 1990년대 중반에 3천 3백 여 만 명에 달했다. 이는 1983~1993년의 평균 실업자 수인 2,800여 만 명에 비해 20% 이상 증가한 것이다. OECD Employment Outlook(2006)에 따르면 OECD 국가들의 전체 실업자 수는 1973년 10.3백만 명, 1975년 16.3백만 명, 1979년 17.9백만 명이던 것이 1983년 30.5백만 명, 1993년 34.2백만

명으로 급증하였다. 1980년대 초 이후 실업자 수는 세 배 이상 폭발적으로 증가한 것이다. 이러한 실업자의 급증은 각 국으로 하여금 고용문제를 주요한 정책과제로 삼게 하였다.

〈표 2-2〉 주요 OECD 국가들의 장기실업률

(단위 : %)

국가	1983		1991		1993		1995	
	6개월 이상	12개월 이상						
미국	23.9	13.3	12.9	6.3	20.1	11.5	17.3	9.7
영국	65.7	45.2	46.6	28.5	62.9	42.5	60.7	43.5
일본	32.8	13.3	37.5	19.1	34.0	15.1	38.2	18.1
프랑스	66.9	42.2	58.0	37.2	58.2	34.2	68.9	45.6
독일	65.8	41.6	54.1	31.5	59.6	40.0	65.4	48.3
이탈리아	80.0	57.1	84.2	68.0	75.9	57.3	79.4	62.9
스페인	72.8	52.4	68.4	51.1	69.6	50.1	72.2	56.5
덴마크	65.8	43.4	53.4	31.4	45.1	25.1	46.6	27.9
스웨덴	24.9	10.3	16.8	4.0	31.9	10.9	35.2	15.7

주 : 독일의 경우 1991년 이전은 서독의 자료임.

자료 : OECD, 『OECD Employment Outlook』, 1996.

OECD가 겪은 실업문제는 고용의 양에 한정된 것이 아니었다. 성별, 연령별 취약계층의 실업은 보다 심각했으며 다수의 국가에서 장기실업자의 비율이 크게 증가하였다. 6개월 이상 장기실업자의 비율이 60%를 넘는 국가들이 다수였으며, 1년 이상의 장기실업자 역시 40%를 상회하는 국가들이 대부분이었다. 〈표 2-2〉를 보면 미국과 스웨덴의 경우를 제외하면 각 국에서 60% 이상의 높은 장기실업률을 경험하고 있었다. 특히 이탈리아와 스페인의 경우 70%를 넘는 장기실업률을 보이고 있다. 장기실업률의 추이는 각 국별로 다양한 추이를 보이지만 대체적으로 1990년대 중반까지 해소되지 않고 지속되고 있었다. 실업이 단기의 경기순환적 성격을 넘어 구조적인 문제로

차리잡고 있었음을 보여주고 있는 것이다.

〈표 2-3〉 OECD 국가들의 고용증가율

(단위: %)

국가	'83~'93 평균	1994	1995
미국	1.8	2.3	1.6
영국	0.6	0.7	0.6
일본	1.2	0.1	0.1
프랑스	0.1	0.3	1.1
독일	0.7	-0.7	-0.2
이탈리아	0.0	-1.7	-0.6
스페인	0.6	-0.9	2.7
덴마크	0.2	-0.6	1.8
스웨덴	-0.6	-0.9	1.6
EU 평균	0.4	-0.3	0.6
OECD 평균	1.1	0.9	1.0

주: 독일의 경우 1991년 이전은 서독의 자료임.

자료: OECD, 『OECD Employment Outlook』, 1996.

실업자가 큰 폭으로 증가하고 있는 반면 일자리의 증가는 매우 느리게 진행되고 있었다. 미국을 제외하면 대부분의 국가들에서 일자리 수준이 1960년대에 비해 크게 증가하지 못하였는데 이는 주로 인구증가의 둔화와 경제활동참가율의 장기적 감소와 같이 나타났다. 특히 유럽 국가들의 경우 1994년 OECD 고용전략이 수립되던 해의 고용증가율은 마이너스 값이거나 정체 상태에 있었다. 〈표 2-3〉을 보면 미국, 영국, 프랑스 외의 다른 국가들은 1994년에 모두 고용이 감소하는 경향을 보였다.<sup>1)</sup> 새로운 일자리는 주로 서비스업

1) OECD 국가들 가운데 당시 호주와 뉴질랜드는 다른 국가들과 달리 예외적으로 높은 고용증가율을 기록하고 있다. 호주의 경우 1983~93년의 평균 고용증가율이 1.9%였던 반면 1994년과 1995년에는 각각 3.1%, 4.1%의 증가율을 보여준다. 이 당시 미국 등 앵글로색슨계 국가들의 경우에 상대적으로 낮은 실업률을 보인 반면 이들 국가들에서는 저임금노동자의 확산과 함께 소득의 양극화가 진행되고 있었다.

에서 창출되었으며, 일자리의 형태에 있어서도 자영업자의 비중이 증가하고, 파트타임 노동자들의 비중이 증가하는 현상이 두드러지게 나타났다.

실업자층이 구조적으로 광범하게 형성됨으로써 OECD는 경제성장만으로는 고실업 문제를 해결하는데 한계가 있음을 인식하기 시작했다. 이에 따라서 OECD는 1992년부터 고용 및 실업문제에 관한 포괄적인 조사와 연구에 착수하기 시작했는데, 1994년에 나온 두 권의 보고서는 당시 OECD의 고용 전략을 정리한 결과물이다.

첫 번째 보고서인 'The OECD Jobs Study : Evidence and Explanations (OECD, 1994a)'은 조사 및 분석 결과를 집대성한 것이며, 두 번째 보고서인 'The OECD Jobs Study : Facts, Analysis, Strategies (OECD, 1994b)'는 주요 분석결과와 함께 이를 토대로 수립된 일련의 정책권고를 수록한 것이다. 이 보고서들은 OECD 각료이사회에 보고되어 승인받음으로써 1994년에 정식으로 OECD 고용전략(Jobs Strategy)으로 채택되게 된다.

OECD Jobs Study(1994b)에 수록되어 있는 일련의 정책권고는 모든 회원국을 일반화하여 제시하고 있는 '일반정책권고(general policy recommendations)'에 해당한다.

이와 더불어 OECD는 회원국들마다 제도적·사회적·문화적 특징이 다양하고 노동시장의 상황이 각기 다르다는 점을 감안하여 'OECD 고용전략'의 틀 내에서 개별국가의 제도적·사회적·문화적 특징을 검토하여 각 국가별로 정책권고보고서(country-specific recommendations)를 발간하고 있다.

OECD는 실업문제뿐만 아니라 회원국의 인구고령화 문제에도 주목하여 2001년에 『고령화와 소득』(Ageing and Income), 2002년에 『고령화 사회를 위한 개혁』(Reforming for an Ageing Society) 등의 보고서를 발간한데 이어, OECD-고용노동사회위원회(ELSAC : Employment, Labor and Social Affairs Committee)에서는 2001년부터 각 국가별로 고령화문제에 대한 고용

대책을 평가하고 정책대안을 발굴하고자 하는 ‘고령자고용정책 검토프로젝트 (Project of thematic review of older workers)’를 시작하였다.

2003년에 개최된 OECD 고용·노동장관회의에서는 인구의 고령화 등 변화된 정책과제를 반영하고 지난 10년간 OECD 고용전략의 집행평가를 토대로 새로운 고용전략을 도출하기 위하여 ‘OECD 고용전략 재검토 프로젝트’에 착수하기로 결정하였다. 이 프로젝트에 따라 각 정책분야별로 진행되어 온 연구분석 결과는 매년도 OECD Employment Outlook에 수록되어 발표되었으며, 이를 토대로 종합보고서를 작성해 2006년에 ‘OECD 新고용전략’을 발표하게 된다.

## 2) 1994년 OECD 고용전략의 주요 내용

1994년에 작성된 OECD Jobs Study는 OECD 회원국들에서 고질화된 실업의 원인을 전후 형성된 시스템의 경직성에서 찾고 있다. 이들에 따르면 세계 경제는 기술혁신·세계화·무한경쟁으로 특징지을 수 있는데, 이러한 경제환경 하에서는 급변하는 환경변화에 신속히 적응할 수 있는 능력(adaptability)에 따라 경제의 성과가 좌우되게 된다. 그런데 대부분의 OECD 회원국들의 경우 제2차 대전 이후 경제호황기에 만들어진 각종 정책과 시스템이 경제를 경직적으로 만들어 환경변화에 적응하고 조정할 수 있는 능력을 저해함으로써 노동시장에서 일자리가 만들어지지 않고 구조적 실업이 증대하고 있다는 것이다.<sup>2)</sup>

---

2) 실업, 특히 구조적 실업의 원인을 둘러싼 논쟁은 노동시장의 경직성이나 과도한 복지 수준에 원인을 두는 연구와 이에 대한 반론으로 크게 구분해 볼 수 있다. 노동시장의 경직성을 구조적 실업의 원인으로 지목하는 연구들은 따라서 실업수당이나 최저임금의 축소, 노동조합의 약화 그리고 제반 고용보호 장치의 제거 등을 실업률 축소를 위한 정책방향으로 제시한다. 예를 들면 Siebert(1997)는 유럽의 실업률이 미국에 비해 높은 이유를 전체노동자들의 임금 경직성(수요변화에 따른 낮은 임금탄력성), 낮은 임금격차(미국에 비해 상대적으로 낮은 저임금노동자들의 임금탄력성), 중앙화된 임금교섭체

OECD Jobs Study(1994b)는 이와 같은 분석 결과를 토대로 경제를 경직적으로 만드는 각종 정책과 시스템을 개혁하여 경제를 보다 탄력적으로 만듦으로써 환경변화에 대한 경제의 적응능력을 높이고 이를 통해 일자리를 창출하고 구조적 실업을 감소시켜야 한다는 처방을 내리고 있다. 그리고 이를 위해서 각 정책 영역별로 필요한 구조개혁에 관한 일련의 정책권고를 제시하고 있는데 이것이 바로 'OECD 고용전략'이다.

1994년에 만들어진 OECD 고용전략은 9개의 정책 권고로 구성되어 있다.<sup>3)</sup>

---

계와 높은 노조조직률, 높은 사회보장 세금, 높은 수준의 고용보호법 등을 들고 있다. 마찬가지로 이와 관련한 대표적인 연구인 Nickell(1997)은 OECD 국가들을 대상으로 한 분석에 기초하여 실업의 원인이 숙련의 불일치, 노동조합(의 마크업), 세금, 실질이 자율 등에 있음을 주장한다. 이러한 연구 결과들의 연장선상에서 OECD(1994a), IMF(2003) 등은 실업률 축소의 대안으로서 노동시장의 탈규제화 정책을 권고한다. 그러나 최근에는 이에 대한 반론도 적지 않다는 점에 주목해야 한다. 노동시장의 경직성을 가져옴으로써 실업률을 높이는 것으로 지목되는 노동시장 제도들, 즉 고용보호법, 노동조합 등이 실제 그러한 역할을 하는지에 대해 Stockhammer(2004)와 같이 회의적으로 보는 연구들이 있기 때문이다. Stockhammer(2004)는 독일, 프랑스, 이탈리아, 영국 등 유럽 4개국과 미국을 대상으로 한 실증분석을 통해서 Nickell(1997)의 분석이 실증적으로 잘 뒷받침되지 못한다고 결론내리고 있다. 마찬가지로 Baker et al.(2004)은 경제학자들의 일반적인 신념과 달리 노동시장 제도들이 실업률을 증가시킨다는 기존의 분석결과(특히 IMF, 2003)가 통계적으로 강건하지 못함을 실증해 보이고 있다.

- 3) 1997년에 OECD는 상품시장에서의 독과점 및 노동시장에서의 내부자-외부자 완화에 관한 내용을 10번째 권고사항으로 추가한다. 그러나 여기에서는 1994년에 제시된 9개 권고사항만을 다룬다.

〈표 2-4〉 1994년 OECD 고용전략의 주요 권고 사항

1. 거시경제정책	거시경제정책이 구조개혁 정책과 상호작용하여 경제성장을 촉진시키고 경제 성장이 지속가능할 수 있도록 하기 위하여, 거시경제정책은 인플레이션이 유발되지 않도록 수립해야 한다.
2. 기술	기술적 노하우(technological know-how)의 발전을 위한 시스템을 개선하여 기술적 노하우의 개발과 확산을 증진시켜야 한다.
3. 노동시간	노동자와 사용자의 자발적으로 선택 하에 (단기 및 생애에 걸친)노동시간의 유연성을 증대시켜야 한다.
4. 기업가정신	기업의 창업과 확장에 대한 장애물과 규제를 제거하여 기업가정신 (entrepreneurship)을 고양시켜야 한다.
5. 임금 및 노동비용	임금이 지역노동시장 상황과 개별 숙련수준을 반영해 결정될 수 있도록 장애요인을 제거함으로써 임금과 노동비용을 보다 유연하게 만들어야 한다.
6. 고용보호법규(EPL)	민간부문의 고용확대를 방해하는 경우 고용보호법규를 개혁해야 한다.
7. 적극적노동시장 정책(ALMP)	적극적 노동시장정책을 강화하고, 그 효과를 제고시켜야 한다.
8. 숙련	교육훈련시스템의 광범위한 개혁을 통해 노동력의 숙련과 경쟁력을 향상시켜야 한다.
9. 사회보장급여	평등이라는 근본적인 사회적 목표는 노동시장의 효율적 기능을 크게 저해하지 않는 방식으로 달성될 수 있도록 세계 및 관련 부가급여제도를 개혁해야 한다.

자료 : OECD(1994), The OECD Jobs Study : Facts, Analysis, Startegies, OECD, p. 43.

이와 같은 9개 권고사항을 좀 더 세부적으로 정리하면 다음과 같다.

### (1) 적절한 거시경제정책의 수립

거시경제정책은 실업을 줄이는 두 가지 역할을 하고 있다. 단기에 있어서는 생산과 고용의 경기순환적 변동을 완화시키는 것이고, 장기에 있어서는 재정지출과 가격 안정에 기초하여 지속가능한 성장과 고용 시스템을 제공하는 것이다. 따라서 1994년 OECD는 경제의 일자리 창출 능력과 환경변화에 대한 적응 능력은 부분적으로는 거시경제환경에 의해 좌우되므로 인플레이션이나 디플레이션이 발생하지 않도록 국내총수요의 증가를 적절히 조절함으로써 경기회복을 지원하고, 재정적자를 축소하며 건전한 재정지출이

이루어지도록 하는 등 안정적인 거시경제환경이 조성될 수 있도록 건전한 거시경제정책을 추진할 것을 권고하고 있다.

거시경제환경이 안정되어야 시장의 행위자들이 중기 전망에 대해 보다 확신을 갖게 되고 노동시장 구조개혁에 대한 저항을 줄여 노동시장 구조개혁을 통한 고용창출 능력을 제고하기가 용이하게 된다. 구조개혁정책에 의해 시장의 경직성이 제거되고 자원이 효과적으로 배분될 수 있어야 거시경제정책도 적절한 총수요관리에 성공할 확률이 높아지게 된다는 것이다.

## (2) 기술적 노하우의 창출 및 확산

기술의 발전은 중기와 장기에 있어서 생산성과 고용 그리고 생활수준을 향상시키는 주요 원천이다. 노동절약적인 기술의 진보는 생산단위당 필요노동을 줄임으로써 단기에 있어서는 고용을 대체할 수 있다. 특히 저숙련 직종의 경우가 그러하다. 그러나 과정혁신과 연관된 높은 생산성은 실질소득을 증가시킨다. 그리고 새로운 상품과 서비스의 창출은 추가적인 수요를 발생시킴으로써 고용을 증가시키게 된다. 따라서 기술발전은 고용의 측면에서 보면 일자리의 파괴와 창조라는 양면성을 가지고 있는데 저임금·저생산성 일자리는 파괴하는 반면 고생산성·고임금·고기능의 일자리는 창조하는 경향이 있다. 그리고 전체적으로 보다 높은 고용수준과 소득증대를 수반한다.

따라서 정책은 신기술을 효과적으로 창출할 수 있는 사회 및 경제의 능력을 증대시키는데 초점을 두어야 한다. 이를 위해서 OECD는 기초과학연구를 통한 새로운 지식의 창출을 위해 투자하고, 기업들이 기술지식에의 접근을 용이하게 할 것을 권고한다. 또한 신기술의 창출과 확산을 방해하는 불확실성을 줄이고 기업들이 신기술을 보다 잘 흡수할 수 있는 여건을 조성하도록 권고하고 있다.

### (3) 노동시간 유연성의 증대

OECD는 단기 및 생애에 있어서의 노동시간의 유연성을 노사가 자발적으로 증가시킬 경우에 고용을 증가시킬 수 있다고 주장한다. 이 과정에서 중요한 것은 자발적인 파트타임 노동을 증가시키는 것이라고 OECD는 주장한다. 따라서 OECD는 정부에게 기존의 세제와 고용안정 규정들에 대한 검토를 통해서, 특히 파트타임 노동을 차별하는 규정들에 대한 검토를 통해서 노동시간의 단축을 용이하게 하고, 장애요인을 제거하는 역할을 담당할 것을 권고하고 있다.

1994년에 OECD는 이를 위해서 다음과 같이 보다 구체적인 권고를 하고 있다. 먼저 유연한 노동시간 제도의 출현을 방해하는 관련노동법을 제거하고 노사가 유연한 노동시간과 파트타임 노동에 관해 교섭할 수 있도록 권고하고 있다. 또한 공공부분에서의 파트타임 노동의 확대를 권고하고 있다. OECD는 단기적인 노동시간의 유연성 증대 이외에 생애에 걸친 노동시간의 유연성이 증대되어야 한다고 강조하는데 고령자가 조기퇴직하는 경우에 특별급여를 지급하는 고령자의 조기퇴직 유인제도(early retirement scheme)가 고령자들의 경제활동참가율을 현저히 떨어뜨리는 반면 청년들의 고용기회는 효과적으로 창조해내지 못함으로써 자칫하면 성장잠재력을 훼손하는 악순환에 빠지게 될 뿐 아니라 정부의 복지재정지출만 크게 늘린다는 점을 지적하고, 사회보장 시스템에서 조기퇴직을 유인하는 모든 금전적 장치를 제거하고 고령자들이 좀 더 오래 근로할 수 있도록 관련 정책과 제도를 정비하여 보다 퇴직경로를 설정해야 한다고 권고하고 있다.

#### (4) 기업가 정신의 고취

OECD는 민간부분에서 기업의 창업이 활발히 이루어질 수 있도록 폭넓은 지원이 있어야 함을 주장한다. 기업의 창업이 활발해지고 보다 혁신적인 기업이 육성되어야 일자리가 많이 창출될 수 있다는 점에서 기업의 창업 및 확장을 저해하는 각종 복잡한 행정절차와 규제 및 통제를 완화하여 기업가정신(entrepreneurship)을 고양해야 함을 권고한다.

그리고 기업가정신의 역동성은 고도로 훈련되고 탄력적인 노동력, 훌륭한 물적 인프라, 현대적인 통신수단, 사업서비스를 위한 넓은 네트워크, 기술개발연구를 위한 대학 및 연구기관과의 접근 용이성 등에 의해 고양된다는 점에서 이들 요소에 쉽게 접근하지 못하는 중소기업의 지원에 정부지원의 초점을 맞출 필요가 있다고 권고한다.

#### (5) 임금 및 노동비용 유연성의 증대

임금 및 노동비용과 관련하여 1994년 OECD는 유연성을 확대시키는 정책을 권고하고 있다.

OECD는 최저임금과 관련하여 높은 수준의 최저임금이 높은 비임금 노동비용과 결합되면 청소년과 저기능 노동자의 취업을 매우 어렵게 만든다는 점을 지적하면서 최저임금을 연령·지역별로 차등화 하는 등 유연하게 적용할 것을 권고한다.

OECD는 전국 또는 산업 단위의 임금교섭에 의해 임금이 일률적으로 결정되고 임금협약의 구속력을 다른 기업·지역·산업으로 확장하는 관행이 있는 국가의 경우 임금이 기술수준·생산성 등에 따라 탄력적으로 결정되는 것을 방해함으로써 기업들이 생산성이 낮은 노동자를 채용하는 것을 억제하

도록 하여 고용창출에 부정적 영향을 미치게 된다고 주장한다. OECD는 따라서 임금이 기술수준·생산성 등을 반영해 넓게 차등화되고 개별기업이 시장변화에 탄력적으로 반응할 수 있도록 산별교섭 결과가 같은 산업의 모든 기업과 노동자에게 통일적으로 적용되지 않도록 임금협약의 구속력 확장제도를 폐지하고 개별기업 차원에서 재교섭을 허용하는 ‘opening clause’를 도입할 것 등을 권고한다.

#### (6) 고용보호조항의 개혁

고용보호 조항은 장기고용을 가능하게 함으로써 노동자의 숙련형성과 기업에의 헌신을 돕는 역할을 하기도 하며, 반대로 원하지 않는 노동자를 계속 의무적으로 고용시켜야 하는 역할을 하기도 한다. 이와 관련하여 OECD는 민간부문에서 일자리가 창출되기 위해서는 기업들의 노동자 채용 유인이 저해되지 않아야 된다고 주장한다.

유럽 국가의 경우 과거에 사회적 형평을 위하여 설계되었던 각종 정책·제도들이 예상하지 않은 부작용을 일으켜 기업들의 노동자 채용 유인을 저해하여 실업을 증가시키는 요인으로 작용하였다. 높은 수준의 사회보장에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 노동자 고용 시마다 부과되는 높은 사회보장세와 사회보험료, 개별 기업과 노동자의 생산성과 기능 수준에 따른 임금 결정을 방해하는 중앙 집중화된 임금교섭과 높은 수준의 최저임금, 엄격한 고용보호법규(employment protection legislations: EPL) 등은 기업의 노동자 고용을 최소화하는 유인을 작용하여 실업문제를 야기하는 요인으로 작용한다. 높은 사회보장, 기타 사회정책 비용을 조달하기 위해서 고용주와 노동자에게 극히 높은 사회보장세·사회보험료 또는 소득세가 부과되는 경우 임금과 물가가 탄력적이어서 이와 같이 높은 비임금 노동비용을 상쇄시킬

수 있을 때에는 장기적으로 고용에 큰 영향을 미치지 않을 수 있으나 임금과 물가가 비탄력적이어서 이를 상쇄시킬 수 없을 때에는 고용에 부정적 영향을 미치게 되는데, 유럽 대륙 국가의 경우 임금과 물가 모두 경직적이어서 엄격한 고용보호와 높은 사회보장비용은 기업의 고용 창출을 억제하는 효과를 가져왔으며, 이는 실업문제로 이어져 왔다. 이와 같은 인식 하에서 OECD는 유럽국가들의 경우 사회보장 수준을 낮춤으로써 사회보장의 재원 확보를 위한 세율 또는 사회보험료율을 낮추거나 사회보장 재원조달을 소비세와 같은 다른 방식의 조세수입으로 변경할 것을 권고하고 있다.

고용보호법규(EPL)가 고용에 미치는 영향에 대해서는 그동안 많은 논란이 대두되어 왔는데, OECD Employment Outlook 2004는 회원국 노동시장 데이터를 좀 더 깊이 있게 분석한 뒤 다음과 같은 분석결과를 제시하고 있다. 첫째, '정규직 고용에 대한 고용보호법규(EPL)'가 엄격한 경우 인구집단에 따라 상이한 영향을 미치며 정규고용에 많이 취업하고 있는 성인남성의 고용률에는 거의 영향을 미치지 않는 반면, 새로이 노동시장에 진입하는 청소년 또는 고용·비경황상태를 반복하는 성인여성의 고용률에는 부정적 영향을 미친다. 둘째, 비정규직 고용의 증가는 '정규직 고용에 대한 고용보호법규(EPL)'가 얼마나 엄격한가 하는 것 보다는 '비정규 고용에 대한 고용보호법규'와 엄격성에 있어서 차이(difference in strictness)가 얼마나 되는가에 따라 영향을 받는다.

이러한 점에서 OECD(1994b)는 법규 또는 단체협약의 개정을 통해 경영상의 사유에 의한 고용조정이 보다 용이하도록 허용하고, 현재의 고용보호법규(EPL)가 경제의 구조조정과 노동력의 신규채용을 크게 저해하고 있는 경우에는 이를 완화해야 한다고 권고한다. 또한 OECD(1994b)는 기간제 고용 및 파견제 근로 등에 대한 규제도 완화할 것을 권고하면서, 기업의 비정규직 고용 남용을 방지하기 위해서는 정규직 고용에 대한 고용보호법규(EPL)를

완화되어야 한다고 권고한다. 그리고 고용보호법규(EPL)를 완화하는 대신에 실직으로 인해 초래되는 사회적 비용을 기업 내부화시키기 위하여 기간제 고용에 대한 계약 종료 시 특별수당을 지급토록 하거나 또는 실업 발생을 야기한 고용주에게 실업보험료를 추가로 납부토록 하는 등의 방법을 도입할 것을 권고한다.

### (7) 적극적 노동시장정책의 강화와 확대

노동시장 정책과 관련하여 실업자에게 소득을 제공하는 수동적인 역할로부터 재고용을 지원하는 보다 적극적인 역할로 전환되어야 한다는데 일반적으로 동의하고 있다. 적극적 노동시장정책(ALMPs)은 실업자의 직업능력의 향상 및 취업 지원을 통해 실업자의 취업가능성(employability)을 증대시키고 노동시장의 인력수급기능(job matching process)의 효율성을 증대시킴으로써 실업을 감소시킬 수 있다.

이와 관련하여 OECD는 종래의 소득지원을 목적으로 하는 소극적 노동시장정책 중심에서 적극적 노동시장정책 중심으로 정책의 중점을 변경해 나갈 것을 권고한다. 그리고 효과적인 적극적 노동시장정책으로 실업자의 취업가능성이 증가되면 이를 통해 외부자(outsiders)의 경쟁력이 제고됨으로써 내부자(insiders) 노동시장을 유연화 할 수도 있다고 주장한다.

유럽국가들과 같이 고용증대를 위한 정책수단으로 임금 유연화를 확대할 수 없는 경우에는 그 대안으로 적극적 기능적 유연화 정책으로서 노동시장 정책과 교육훈련에 매우 큰 중점을 두어야 한다고 권고한다. OECD Employment Outlook 2004는 적극적 노동시장정책을 효과적으로 강력하게 집행하는 경우 고용보호법규(EPL)의 부정적 효과를 상쇄시킬 수도 있다고 지적한다.

또한 OECD는 노동시장정책의 타겟(target)을 분명하게 설정하는 등 적극적 노동시장정책의 효과를 제고시켜야 한다고 권고한다. 적극적 노동시장정책이 잘 설계되는 경우 청소년, 여성, 저숙련 노동자에게 효과적이지만 각 회원국에서 실시되고 있는 많은 적극적 노동시장정책의 경우 정책목표 집단(target)이 불분명하고 전달시스템과 평가체제가 부실한 것으로 평가한다. 따라서 정책 목표집단을 보다 분명하게 설정하는 등 적극적 노동시장정책의 효과를 제고시켜야 한다고 권고한다.

OECD는 공공직업안정기관(PES)의 효율성을 제고시켜 나가면서 공공직업안정기관을 중심으로 취업알선 및 상담, 실업급여 지급, 노동시장프로그램 관리의 3대 기능을 통합하여 실업급여 수급자에 대한 적절한 취업지원 및 적극화(activation) 조치를 강화해야 한다고 권고한다.

### (8) 노동력의 숙련 및 경쟁력 증대

OECD는 OECD 경제가 고속련과 고임금 일자리를 육성하려 한다면 노동자들의 숙련과 경쟁력을 향상시키고 확장시키려는 정책이 노동자 평생동안 진행되어야 함을 권고한다. 즉, 교육훈련은 노동자들이 보다 좋은 일자리에 취업할 수 있도록 할 뿐 아니라 경제발전을 뒷받침하는 데 필요한 기능과 경쟁력을 갖추도록 한다는 점에서 매우 중요하다고 강조하면서 교육·훈련체제의 개혁을 권고한다.

특히, 고임금·고생산성 고용을 증대시키기 위해서는 평생학습이 강화되어야 한다는 점에서 기업과 노동자들의 지속적인 학습투자유인을 강화할 수 있도록 기업들에 대한 직업훈련부담금 또는 훈련지원금제도를 운영하고 노동자들이 생애에 걸쳐 업무수행과 교육훈련을 교대로 선택할 수 있도록 하는 지원체제를 정비해 나갈 것을 권고한다.

OECD는 청소년의 높은 실업문제를 해소하기 위해서 학교로부터 직업세계로의 이행과정(school-to-work transition)이 원활히 될 수 있도록 개선되어야 한다고 하면서, 이를 위해 다음과 같은 방안을 권고한다. 교육훈련이 노동시장 수요를 적절히 반영하도록 하고, 청소년을 대상으로 하는 견습제도(apprenticeship)와 같은 산학협동프로그램을 증진해야 하며, 청소년들의 직업훈련 참여를 촉진하기 위하여 국가적인 차원에서 직업훈련의 평가 및 인증체제를 설정할 것을 권고한다.

또한 기업들이 견습제도에 의한 직업훈련 기회를 충분히 제공할 수 있도록 훈련임금(training wage) 또는 훈련수당은 통상임금보다 낮은 수준에서 책정해야 하며, 교육훈련과정에서 적절한 직업지도(career guidance)를 제공하고 학교교육과 직업훈련 간의 균형을 통해 청소년들이 직업세계에 보다 잘 대비토록 할 것을 권고하고 있다.

### (9) 실업 및 관련 부가급여 제도의 개혁

세제 및 급여시스템(tax and benefit system)은 노동수요 측면에서는 노동력을 채용할 것인지의 의사결정에 영향을 미치는 한편, 노동공급 측면에서는 취업할 것인지의 의사결정에 영향을 미치게 된다.

OECD는 사회보장급여의 소득대체률(replacement rate)이 지나치게 높을 경우 사회보장급여 수급자의 취업의욕을 저해하여 사회보장급여에 계속 의존하는 '실업·비경황·빈곤에의 함정(unemployment, inactivity and poverty traps)'에 빠지게 된다고 지적하면서, 일할 수 있는 능력이 있는 사람은 사회보장급여에 전적으로 의존하는 것보다는 '일을 통한 소득(making work pay)'의 원리를 실현시켜 스스로 자립할 수 있도록 사회보장제도를 개혁하고 적극화조치(activation)를 강화하여야 한다고 권고한다.

사회보장급여 수급자의 구직활동의무 등 사회보장급여의 지급요건을 강화하고, 소득대체률이 지나치게 높은 경우에는 소득대체률을 낮추며, 사회보장급여가 장기간 지급되는 경우에는 적극적 노동시장 프로그램에 참여하는 것을 조건으로 사회보장급여를 지급하는 등의 정책을 권고한다.

OECD는 저소득 노동자의 취업 시 가처분소득의 증대를 위하여 이들 노동자의 근로소득에 부과되는 세금 및 사회보장기여금 납부 의무를 줄이고, 미국의 Earned Income Tax Credit 또는 영국의 Working Family Tax Credit과 같은 근로장려세제를 도입하여 사회보장급여 수급자가 취업을 하여 좀 더 많은 근로소득이 있으면 좀 더 유리하게 만듦으로써 '빈곤의 함정(poverty trap)'을 벗어날 수 있게 할 것을 권고한다.

OECD는 사회보장급여 수급자의 취업경력 및 구직활동노력 등을 확인하기 위한 공공직업안정기관의 정보시스템을 강화하고, 부정수급을 예방하고 적발하기 위한 메커니즘을 개발할 것 등도 권고한다.

## 2. 2006년의 OECD 新고용전략

### 1) OECD 고용전략의 재검토 배경

2003년의 OECD 고용·노동장관회의의 결정에 따라 OECD는 1994년의 고용전략 재검토에 착수하게 된다. 1994년의 OECD 고용전략이 회원국의 노동시장성과의 개선에 어느 정도 기여하였는지, 인구의 고령화 등 새로운 고용정책의 과제에 얼마나 효과적으로 대처할 수 있는지, 그리고 소득분배악화·고용불안·빈곤 등 다른 사회적 목표와 상반(trade-offs)관계를 초래하였는지 등을 검토해 정책 권고를 수정·보완·추가할 필요가 있는지를 검토하게 된다.

OECD Employment Outlook 2004에 수록되어 발표된 OECD 고용전략의 재검토 방향은 다음과 같다.

첫째, 여전히 진행되고 있는 높은 실업의 해소 문제, 그리고 고령화 문제의 해소와 관련된 것이다. OECD 회원국의 실업률은 1990년대 초에 비해 낮아지기는 하였으나 여전히 높은 수준에 머무르고 있다는 점에서 실업문제의 해소는 향후에도 고용전략의 주된 목표로 남아 있을 것이라고 확인하고, 인구의 급속한 고령화는 미래의 경제성장과 생활수준에 심각한 영향을 미치는 정책과제라는 점에서 향후 고용전략에는 실업 해소와 함께 노동공급 증대 및 노동력 활용도 제고가 중요한 목표가 될 것이다.

둘째, 보다 많은 일자리에서 보다 많고 좋은 일자리로의 전환을 통해서 사회적 통합을 추구하려는 것이다. 향후 OECD 고용전략은 단순한 'more jobs'이 아닌 'more and better jobs'을 추구하여야 되며, 이를 통해 고용률이 상대적으로 낮은 인구계층(under-represented groups), 즉 여성, 고령자, 저숙련자, 청소년, 편부모, 이주노동자, 장애인 등 고용취약계층의 노동시장 통합방안이 적극 모색되어야 할 것이다. 이와 같은 접근은 사회적 통합(social cohesion)을 증가시켜 사회적 목표와의 조화도 이룰 수 있을 뿐 아니라, OECD 회원국 전체로 볼 때 생산가능연령인구(working-age population)의 7~12%에 해당하는 추가적인 노동공급이 가능할 것으로 추계되고 있다고 지적한다.

셋째, 고용을 증대시키기 위한 수단은 공동체의 사회적 목표와도 조화를 이루어야 한다는 점이다. 고용을 증대시키기 위한 수단은 적절한 사회적 보호, 가정과 직장생활의 조화, 사회적 형평 등 다른 사회적 목표와도 적절한 조화를 이루어야 한다는 점을 강조하여 사회적 목표에 대해서도 많은 고려를 할 것임을 시사한다. 예를 들면 고용보호법규(EPL)가 완화되면 청소년·성인여성들의 취업기회가 확대될 수 있는 반면 성인남성의 고용불안을 가져올 수

있는 바, 고용보호법규가 고용에 미치는 부정적 영향이 적극적 노동시장정책 등과 같은 다른 정책수단으로 중립화될 수 있다면 고용보호법규는 복지증진에 긍정적 효과를 가질 수도 있다는 점에서 각 회원국의 실정에 따라 선택 가능한 보다 다양한 정책조합을 모색할 것이다. 즉, 미국과 같이 약한 수준의 고용보호법규를 토대로 노동시장성공과를 좋게 유지하고 있는 국가도 있는 반면, 덴마크와 같이 어느 정도의 수준의 고용보호법규는 유지하면서도 적극적 노동시장정책 프로그램과 포괄적인 실업보험으로써 실업자들의 취업가능성을 제고시킴으로써 노동시장의 기능을 효율적으로 유지시켜 나가는 국가도 있다는 점을 지적한다.

넷째, 상호의무와 같은 접근방법을 강화시키는 일이다. '일을 통한 소득(making work pay)'의 실현을 위한 실업급여 지급요건 강화, 소득대체율 감소 등과 같은 정책권고가 사회보호의 관점에서 취약계층을 도리어 급여시스템에서 영구히 탈락시킴으로써 빈곤상태로 빠지지 않도록 하는 데에 주의를 기울이면서 고용과 사회보호의 목표를 동시에 달성하고자 하는 '상호의무(mutual obligation)'<sup>4)</sup>와 같은 접근방법을 검토할 것이다.

다섯째, OECD 회원국에서 진행되는 기술진보는 저숙련 노동력에 대한 노동수요를 감소시키고, 그 결과 이들의 시장임금이 떨어져 소득 불평등이 확대되고 있다는 점에서 효율성과 형평성의 상반(trade-offs)관계를 완화하고 장기적으로 이들 계층에 대한 고용전망을 증대시키기 위한 방법으로서 '평생학습'이 특별히 주목하는 것이다.

이러한 방향에 기초하여 OECD는 2006년에 종전의 1994년 고용전략을 재평가하여 '보다 많고 좋은 일자리(more and better jobs)' 창출을 목표로

4) '상호의무(mutual obligation)'란 정부는 복지수혜자에게 상담, 구직활동지원 기타 재취업서비스를 제공하는 반면 복지수혜자는 그 대신의 의무로서 적극적으로 구직활동을 하거나 취업가능성을 증가시킬 수 있는 조치를 취할 의무를 지는 고용친화적 사회정책을 말한다.

하는 '新고용전략'을 발표하게 된다.

## 2) 新고용전략의 내용

### (1) 新고용전략의 구조

2006년에 발표한 OECD의 신고용전략은 4대 전략과제로 구성되어 있다. 첫 번째가 적절한 거시경제정책의 수립이며, 두 번째가 노동시장 참여 및 구직활동에의 장애요인 제거, 세 번째가 노동시장 및 상품시장에서의 노동수요 저해요인 해소, 마지막으로 네 번째가 노동력의 기능수준 및 경쟁력의 향상 촉진이다. 이 정책들은 회원국별 상황과 목적 및 정책 간 상호작용을 고려하여 패키지로 이행되어야 하며, 단일한 성공적 접근법은 없지만 정책패키지가 일관성이 있어야 한다는 점이 중요함을 강조한다.

### (2) 新고용전략의 4대 전략과제와 20개 정책권고

4대 전략과제는 다시 20개 정책권고로 세분화되어 있다. 첫 번째 전략과제인 적절한 거시경제정책의 수립은 물가안정 및 건전한 공공재정 확보 등 2개의 정책권고로 구성되어 있으며, 두 번째 전략과제인 노동시장에의 참여 및 구직활동에의 장애요인 제거에는 실업급여는 적극화조치와 연계하여 설계 등 7개의 정책권고로 구성되어 있다. 세 번째 전략과제인 노동시장 및 상품시장에서의 노동수요 저해요인 해소는 최저임금은 일자리창출이 저해되지 않는 수준에서 책정 등 9개의 정책권고로 구성되어 있다. 마지막으로 네 번째 전략과제인 노동력의 기능수준 및 경쟁력의 향상촉진은 기업과 노동자의 직업훈련에 대한 투자촉진 등 2개의 정책권고로 구성되어 있다. <표 2-5>는

2006년 OECD의 4대 전략과제와 20개 권고사항을 요약한 것이며, 이하는 그 세부 내용을 정리한 것이다.

〈표 2-5〉 2006년 OECD 新고용전략의 4대 전략과제와 20개 정책권고

- ① 전략과제 A : 적절한 거시경제정책의 수립
  - A-1. 물가안정 및 건전한 공공재정 확보
  - A-2. 경제안정화를 지향하는 거시경제정책 운용
  
- ② 전략과제 B : 노동시장 참여 및 구직활동에의 장애요인 제거
  - B-1. 실업급여는 적극화조치와 연계하여 설계
  - B-2. 고용지원서비스에의 참여의무화 및 PES의 역량 강화
  - B-3. PES의 성과는 장기적인 영향을 토대로 평가
  - B-4. 기타 사회급여도 취업활동을 유도하는 방향으로 설계
  - B-5. 연금 기타 사회복지 시스템은 조기퇴직 인센티브가 없도록 개혁
  - B-6. 일과 가정의 양립을 지원하는 정책을 추진
  - B-7. “일을 통한 소득(MWP)”을 위한 근로연계급여(in-work benefit) 도입 등
  
- ③ 전략과제 C : 노동시장 및 상품시장에서의 노동수요 저해요인 해소
  - C-1. 최저임금은 일자리창출이 저해되지 않는 수준에서 책정
  - C-2. 저소득 노동자에 대한 사회보험 부담수준을 경감
  - C-3. 임금협약의 사업장 단위 탄력성 증대
  - C-4. 기업의 진입장벽 및 창업규제 완화
  - C-5. 시장경쟁을 제한하는 국가에 의한 사업운영 축소
  - C-6. 탄력적 근로시간제, 시간제 근로의 촉진
  - C-7. 부당해고는 제한하되 경영상 이유에 의한 해고제한은 완화
  - C-8. 노동시장의 이중성을 완화하고 정규직과 비정규직 법제의 균형 유지
  - C-9. 노동법 및 사업등록법 개혁 등을 통한 비공식 노동의 축소
  
- ④ 전략과제 D : 노동력의 기능수준 및 경쟁력의 향상촉진
  - D-1. 기업과 노동자의 직업훈련에 대한 투자촉진
  - D-2. 산학연계 등을 통해 학교로부터의 직장으로의 이행을 지원

① 전략과제 A : 적절한 거시경제정책의 수립

A-1. 물가안정 및 건전한 공공재정 확보

거시경제정책은 잠재적으로 고용에 긍정적 효과를 줄 수 있도록 저금리를 유지하고 투자를 장려하는 한편 노동생산성을 제고함으로써 가격안정성과 건전재정을 목표로 하여야 한다.

A-2. 경제안정화를 지향하는 거시경제정책 운용

거시경제정책은 부정적 충격으로 인한 일시적 실업 상승이 영구화될 위험을 낮추는 한편 구조개혁의 혜택이 앞당겨 실현되는 것을 보장하도록 경제를 안정화하는 데 도움을 주어야 한다. 이를 위해서 첫째, 통화정책은 중기 가격안정을 추구하되, 이러한 목표에서 주어진 범위 내에서, 경제활동을 안정화하는 데 목표를 두어야 한다. 둘째, 재정정책은 건전재정의 회복 및 유지에 목표를 둬으로써 자동안정장치가 작동하도록 하고, 재량적 정책수단(discretionary policy)이 이를 보완하여야 한다.

② 전략과제 B : 노동시장 참여 및 구직활동에의 장애요인 제거

B-1. 실업급여는 능동화조치(Activation)와 연계하여 설계

실업급여의 임금대체율과 수급기간은 다른 사회보장급여와 마찬가지로 구직활동을 지나치게 저해하지 않는 수준을 유지하고, 특히 사회보장급여수준이 관대한 곳에서는 적절한 사회보장급여의 희생을 포함하는 잘 설계된 능동화 정책(activation policies)의 일환으로 강화된 근로가능성 기준(availability criteria)에 부합하도록 하여야 한다.

### B-2. 고용지원서비스에의 참여 의무화 및 PES의 역량 강화

고용서비스는 실업자들에게 심층면접과 일자리탐색 지원을 제공하되 미취업 상태에서 일정 기간이 지나면 강제적으로 적극적 노동시장 프로그램에 참여하도록 하여야 한다.

### B-3. PES의 성과는 장기적인 영향을 토대로 평가

고용서비스의 성과는 일자리 알선률과 재취업 노동자의 일자리 안전성을 기준으로 평가되어야 한다. 적극적 노동시장정책 프로그램을 정기적으로 검토하여 비효율적인 프로그램은 없애는 한편 구직자의 요구(needs)와 노동시장에 부합하도록 복합적인 프로그램이 조정되어야 한다.

### B-4. 기타 사회급여도 취업활동을 유도하는 방향으로 설계

일할 능력을 가진 자들이 병과 장애급부체계를 통해 노동시장을 떠나지 않도록 정책의 문을 단단히 감시하는 수단이 강화되어야 한다. 즉 장애급여 등을 받는 자들의 일할 능력을 주기적으로 검토하여 다소간의 일할 능력을 가진 사람들에게는 노동시장 지향적인 재활이 제공되어야 하는 한편 충분한 능력을 가진 자들에게는 일자리 복귀를 위한 일자리탐색 지원과 금전적 유인을 제공하여야 한다.

### B-5. 연금 기타 사회복지 시스템은 조기퇴직 인센티브가 없도록 개혁

조기퇴직체제를 폐지하는 한편 연금체제를 조기 노동시장 퇴장 유인을 제거하도록 개혁하고, 법정퇴직조향은 제거하여야 한다.

### B-6. 일과 가정의 양립을 지원하는 정책을 추진

육아지원을 포함한 가족친화적 정책들과 일과 가족생활을 조화시키는 것을

돕는 근로시간 조정을 통하여 가사의무라는 부담을 진 사람들을 고용하는데 장벽을 없애야만 한다.

B-7. “일을 통한 소득(MWP)”을 위한 근로연계급여(in-work benefit) 도입 등 고소득자들에 대한 지나친 조세왜곡을 일으키지 않는 범위에서 조세-사회부조 수급 개혁과 일을 통한 복지를 위한 재직자 급부(in-work benefits)를 포함하여 고용이 사회부조 수급보다 매력적이도록 만들어야 한다.

### ③ 전략과제 C : 노동시장 및 상품시장에서의 노동수요 저해요인 해소

C-1. 최저임금은 일자리창출이 저해되지 않는 수준에서 책정  
최저임금수준이 저생산성 노동자의 일자리 창출을 유의하게 저해하지 않도록 하여야 한다.

C-2. 저소득 노동자에 대한 사회보험 부담수준을 경감  
세율이 높고 예산상황이 허락하는 곳에서는 근로소득세를(특히 저임금노동자의 경우에) 감축하여야 하며, 건강보험료 역시 통제가능한 수준에 있어야 한다.

C-3. 임금협약의 사업장 단위 탄력성 증대  
업종별 단체임금교섭(sectoral collective agreements)이 광범위하게 실시되는 회원국에서는 개별 기업들이 노동자와사용자 간의 협약을 통해 상위 수준의 협약으로부터 벗어날(opt-out) 수 있도록 허용하는 조항이 도입되거나 강화되어야 하며, 단체교섭에서 ‘경영상 외연(administrative extension)’이 개혁되어야 한다.

#### C-4. 기업의 진입장벽 및 창업규제 완화

신규기업의 진출을 막는 법적 장애가 경쟁이 가능한 모든 영역에서 제거되어야 하며, 기업착수과정에서 경영부담이 감소되어야 하는 한편 개방된 국제무역과 재화 및 서비스에 대한 투자로 이행하여야 한다.

#### C-5. 시장경쟁을 제한하는 국가에 의한 사업운영 감소

경쟁을 제한하는 기업 활동에 대한 회원국 규제를 감축하여야 한다.

#### C-6. 탄력적 근로시간제 및 시간제 근로의 촉진

사용자와 노동자 간의 협약을 통한 유연한 근로시간의 출현을 방해하는 노동법제에서의 걸림돌은 제거되어야 한다. 조세와 사회보장제도는 일과 가정의 조화와 근로에서 은퇴로의 전환과정의 유연성을 돕는 시간제근로나 그 밖의 유연한 근로시간 협약에 대한 차별적 처우를 실시하지 않아야 한다.

#### C-7. 부당해고는 제한하되 경영상 이유에 의한 해고제한은 완화

지나치게 경직적인 고용보호법제는 개혁되어야 하며, 부당해고(unfair dismissal)(특히 성, 연령, 인종을 이유로 한)를 제재하는 조항은 설정하되 경제적 이유로 인한 해고에 대한 제약은 줄이고, 해고 비용과 행정적 절차는 보다 예측가능하게 만들어 법적 불확실성을 줄이는 한편 해고된 노동자가 새로운 일자리를 찾는 것을 돕도록 합리적인 해고예고기간(dismissal notice periods)을 설정하여야 한다.

#### C-8. 노동시장의 이중성을 완화하고 정규직과 비정규직 법제의 균형 유지

일부 회원국에서는 기간제와 임시근로 계약에 대한 규제가 완화되어야 하나 정규직 계약에 대한 규제를 그대로 놓아둔다면 이는 곧 노동시장 이중성을

심화시킬 것이며 장기적으로 노동시장성과를 손상시킬 것이다.

#### C-9. 노동법 및 사업등록법 개혁 등을 통한 비공식 노동의 축소

저임노동자(특히 영세사업체)에 대해 낮은 조세를 부과함으로써 공식고용으로 전환을 장려하고, 기업들이 공식적 일자리를 창출하기 쉽도록 노동규제와 사업등록요건을 개혁하고, 사회적 보호와 근로 간 밀접한 관련성을 통하여 노동자들이 그들의 일자리를 선언하도록 만들어야 한다.

#### ④ 전략과제 D : 노동력의 기능수준 및 경쟁력의 향상촉진

##### D-1. 기업과 노동자의 직업훈련에 대한 투자촉진

정부는 회원국별 관행에 따라 정의되는 사회적 파트너(social partners)와 협력하여 노동력의 숙련수준을 제고하는 조건을 만들어야 하며, 그 방법으로는

- 성인이 직업훈련과 근로경험을 통해 획득하는 새로운 역량을 인정하는 체계를 구축하고,
- 훈련공급자의 성과를 모니터링하고 시장기제의 사용을 통하여 훈련공급의 수준을 제고하도록 장려하고,
- 취약집단(disadvantaged groups)에게 유효한 학습기회를 제공하는 한편 민간주체로부터의 공동 재원조성을 포함하는 교육훈련프로그램을 지원하고,
- 연령제한을 완화하고 유연한 보상 계약을 가능케 하여 도제계약의 범위를 넓히고, 그리고
- 고용프로그램이 취약집단의 특유한 요구(needs)를 충분히 수용할 수 있도록 광범위하게 실시되도록 보장하여야 한다.

## D-2. 산학연계 등을 통해 학교로부터의 직장으로의 이행을 지원

교육으로부터 노동시장으로의 이행 과정을 촉진하기 위하여 핵심적으로 직업교육프로그램의 확충과 일반 정규교육과 직업교육 간 연계의 강화 및 경력지도(career guidance)의 개선을 통하여 교육으로부터의 조기탈락을 줄이는 한편 도제제도의 개선이나 더 많은 비공식채널을 통하여 교육과 일의 조화를 도와야 한다.

### (3). 다양한 정책조합과 고용성과

OECD Employment Outlook(2006)은 좋은 고용성과를 나타내기 위한 다양한 정책조합(policy-mix)이 가능하다고 하면서, 지난 10년간 좋은 고용성과를 나타낸 국가들을 다음 두 가지 유형으로 구분하고 있다.

첫 번째인 A유형은 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 영어권 국가들로서 낮은 수준의 고용보호법제, 낮은 조세부담 및 실업급여, 중간이하 수준의 ALMPs 지출을 결합한 시장의존적(market-reliant) 유형에 해당한다. 또한 낮은 수준의 노조 조직률 및 단체협약 적용률을 특징으로 한다.

두 번째인 B유형은 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등 북유럽을 포함한 일부 유럽국가들로서 중간 수준의 고용보호법제, 높은 수준의 사회안전망, 높은 수준의 ALMPs 지출과 상호의무(mutual obligation)를 결합한 국가들이다. 이들은 강력한 사회적 대화와 중앙집권적 또는 중앙에서 조정되는 노사관계가 특징이다.

OECD Employment Outlook(2006)은 이들 두 유형에 대한 분석을 통해서 두 유형 모두 경제성장에서도 좋은 성과를 나타낸 것으로 평가하고 있다. 다만 A 유형은 소득불평등 및 빈곤률이 높고, B 유형은 높은 재정적인 부담을 가지게 된다는 점을 지적하고 있다.

〈표 2-6〉 A유형 국가군과 B유형 국가군의 비교

	A유형	B유형	OECD 평균	한국	
고용보호법규(EPL)의 엄격성	1.38	2.13	2.01	2.00	
실업급여의 관대성	18.23	39.86	27.81	10.00	소득대체율 계량평가 결과
적극적 노동시장 프로그램 (ALMPs)	0.37	1.07	0.64	0.13	GDP 대비 ALMPs 비율
	15.76	64.14	29.25	-	1인당 GDP 대비 실업자 1인당 ALMPs 비율
노동조합 조직률	21.38	50.83	33.70	10.3	
단체협약 적용률	30.75	83.33	59.96	-	
단체교섭의 중앙조정(coordination) 정도	1.88	3.92	2.88	1.00	
생산물 시장 규제 정도	1.20	1.28	1.42	1.52	
고용률	70.92	71.91	66.1	63.8	
GDP 대비 노동시장프로그램 예산비율	0.98	2.68	1.86	0.35	
소득 불평등도 (Gini 계수)	0.315	0.256	0.294	0.344	
상대 빈곤률	11.78	7.77	9.64	16.5	중위소득의 50%미만

자료 : OECD, Employment Outlook 2006 및 각 년도

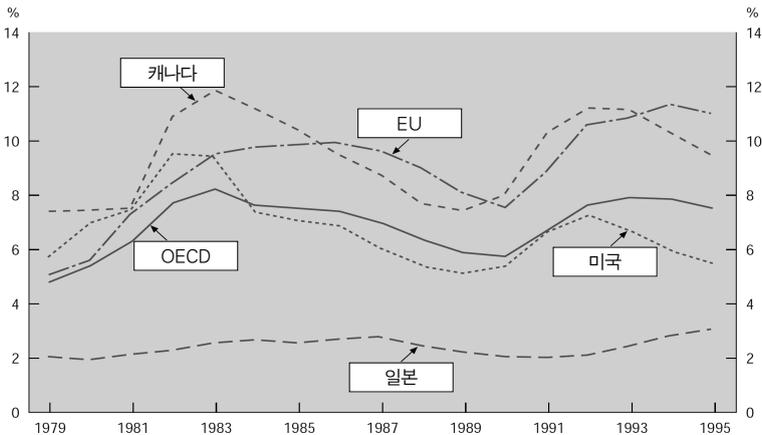
### Ⅲ. 1990년대 이후 EU의 고용전략과 노동시장정책

#### 1. 리스본 전략 이전의 EU의 고용전략 수립을 위한 시도

EU의 유럽고용전략은 유럽 국가들의 심각한 실업, 그리고 1990년대 유럽 화폐동맹(European Monetary Union: EMU)의 창설에 따른 정치적인 역학관계 속에서 수립되었다.

EU 회원국들의 실업률은 1990년대 초부터 다시 가파르게 상승하기 시작하여 1990년대 중반까지 11%를 넘어섰으며 일부 국가들에서는 이를 훨씬 상회함으로써 정부지출을 크게 압박하고 유럽복지시스템(European welfare system)에 중대한 위협이 되었다.

[그림 3-1] OECD 국가들의 실업률 추이



자료: OECD, 『OECD Jobs Strategy』: pushing ahead with the strategy, 1996.

이러한 가운데 유럽의 경제통합에 반대하는 목소리를 중심으로 유럽의 경제통합이 경제의 구조변경을 가져와 실직 또는 사회적 덤핑(social dumping)이 초래되고 유럽의 고용상황이 더욱 악화될 것이라는 주장이 점차 증가하였다.

이에 따라서 EU는 경제통합 과정에서 EU 차원에서 실업문제에 대처하기 위해 보다 적극적인 역할을 수행한다는 점을 보여줄 필요가 제기된 것이다.

### 1) 돌로르(Delors) 백서와 에센 전략

EU 차원의 고용정책은 EU 집행위원회 위원장 돌로르(Jacques Delors)의 『성장, 경쟁력과 고용에 대한 백서(White Paper on Growth, Competitiveness and Employment)』(1993년)에서 시작되었다. 이후 1994년 에센(Essen)에서 개최된 유럽이사회(European Council)에서 고용정책이 본격적으로 논의되기 시작함으로써 EU 차원의 고용정책이 이슈가 되기 시작했다.

그러나 EU 차원의 고용정책의 수립에 대해 회원국들 사이에 의견이 일치되지 못함으로써 실질적인 진전을 보는데 시간이 걸렸다. 실업문제에 대처하기 위해 EU 차원의 접근이 필요하다는 주장과 고용정책은 국가 주권에 속하므로 EU에 권한을 위임할 수 없다는 주장이 팽팽히 맞선 것이다. 이에 따라서 에센(Essen) 유럽이사회에서는 고용정책을 위한 5가지의 핵심조치(Essen Strategy)를 확인하고 이의 추진을 회원국들에게 권고하는 선에서 타협을 하였다.

유럽이사회에서 확인한 5가지의 핵심조치는 ① 직업훈련에의 투자증대, ② 보다 탄력적인 작업조직 및 생산성 증가분을 초과하지 않는 완만한 임금상승, ③ 채용에 관한 의사결정에 영향을 미칠 수 있을 정도의 비임금 노동비용의 감소, ④ 소극적 노동시장정책으로부터 적극적 노동시장정책으로의 전환,

⑤ 청소년, 장기실업자, 여성, 고령자 등 특정 목표집단(target group)에 대한 고용지원 수단의 강화로서 ①, ②, ③은 시장성을 보다 강화한 것이라면 ④, ⑤는 형평성을 보다 강화한 조치로 해석될 수 있다.

## 2) 1997년 암스테르담조약과 EU의 고용정책 가이드라인

EU의 회원국들은 1997년의 암스테르담조약에 EU가 달성해야 할 목표 중의 하나로 '높은 수준의 고용(a high level of employment)'을 규정(제2조)하였다. 이 목표의 달성을 위하여 '고용의 장(Title on Employment-제125조 내지 제130조)'을 처음으로 신설함으로써 유럽고용전략의 법률적 토대를 마련하였다.

고용문제를 EU 회원국들의 '공통관심사(a matter of common concern)'로 규정하고, 각 회원국의 독자적인 고용정책의 수립·집행을 인정하되 EU 차원에서 가이드라인을 제시하고 회원국의 정기적인 보고를 받아 동료 검토(peer review)를 통해 이를 검토한 후 정책 권고를 함으로써 EU 차원에서 고용정책을 조정해 나간다는 정책조정 절차를 마련한 것이다.

암스테르담조약이 1999년 5월에 발효되는 것으로 되어 있음에도 불구하고, 고용 문제의 시급성을 감안해 1997년 특별정상회담을 개최해 EU 고용전략을 수립하기로 결정하였다.

1997년에 룩셈부르크에서 고용정상회담(Jobs Summit)이 개최되었으며, 이 회담에서 처음으로 EU의 고용정책 가이드라인이 채택되었다.

EU의 고용정책 가이드라인의 내용과 범위를 둘러싸고 많은 논쟁이 발생하였는데, 집행위원회측은 매우 포괄적이고 세밀한 일련의 가이드라인을 제출한 반면, 고용정책은 국가주권에 속한다고 생각한 많은 회원국들의 반대에 따라 원안과 달리 많은 부분이 삭제되거나 축소되었다.

최종적으로 결정된 고용정책 가이드라인은 ① '취업가능성(employability)'의 제고, ② '기업가 정신(entrepreneurship)'의 증진, ③ 기업과 노동자들의 경제적·기술적 변화에 대한 '적응성(adaptability)'의 촉진, ④ 여성과 남성 사이의 '기회균등(equal opportunities)'의 증진이라는 4개 분야(pillars)의 19개의 세부가이드라인으로 구성되었다. 이를 '룩셈부르크 절차(Luxembourg Process)'라고 한다.

### 3) 유럽고용협정

EU는 각 회원국의 경제정책을 조정하기 위하여 1993년부터 '일반경제정책가이드라인(Broad Economic Policy Guideline; BEPG)'을 수립해 집행해 왔다.

EU는 상품시장과 자본시장의 경쟁증대를 위한 구조조정정책을 EU 차원에서 조정하기 위하여 1998년 별도의 정책조정절차를 마련하였으며, 이를 '카디프 절차(Cardiff Process)'라고 한다.

이로써 EU는 거시경제정책 등 일반경제정책에 대해서는 일반경제정책가이드라인(BEPG), 고용정책에 대해서는 룩셈부르크 절차(Luxembourg Process), 상품시장·자본시장의 구조개혁정책에 대해서는 카디프 절차(Cardiff Process)라는 3개의 정책조정수단을 구비하게 되었으나, 이들 정책조정수단 사이에 시너지효과가 부족하다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 따라 실질적인 고용증대와 실업감소를 위해서는 거시경제정책, 상품시장의 구조개혁, 고용정책이 효과적으로 통합되어 상호 강화시켜 주어야 할 필요가 있다는 점에서, 1999년 쾰른 유럽이사회는 3개의 정책조정수단을 긴밀히 연결하고 거시경제 대화절차(macroeconomic dialogue process)<sup>5)</sup>를 도입하는 내용의 유럽고용협정(European Employment

Pact)을 채택하였으며, 이를 ‘켈른 절차(Cologne Process)’라고 부른다.

유럽고용협정은 고용정책이 다른 경제정책과 분리되어 다룰 수 없다는 점과 임금정책은 고용정책의 중요한 구성요소라는 점을 강조하였다(Casey and Gold, 2000).

## 2. ‘리스본 전략’의 수립과 수정 보완

### 1) 2000년의 리스본 전략

1990년대에 들어 EU경제는 미국과의 격차가 더욱 확대되면서 위기감이 팽배하였다. 1인당 소득증가율이 1960~70년대에는 EU국가가 미국을 앞섰으나 1980년대부터 미국에 뒤지기 시작하더니 1990년대에는 그 격차가 확대되었다. 노동생산성 증가율도 1990년대 초반까지는 EU국가가 미국을 앞섰으나 1990년대 중반 이후 미국에 뒤지기 시작하였다. 이에 따라 EU는 1999년에 유로화 출범을 계기로 단일통화권이 형성되면서 미국을 따라 잡기 위한 전략을 수립하게 되었다.

EU는 2000년 3월 리스본에서 개최된 EU정상회의에서 2010년까지 향후 10년간 EU가 추진할 전략으로서 ‘성장과 고용을 위한 리스본 전략’을 채택하였는데, 이를 흔히 “리스본 전략(Lisbon Strategy)” 또는 “리스본 아젠더(Lisbon Agenda)”라고 한다.

리스본 전략은 “2010년까지 미국을 추월하여 세계에서 가장 역동적이고 경

---

5) ‘거시경제대화절차’란 1년에 2번씩 노동조합단체와 사용자단체의 대표, EU내 관련위원회와 집행위원회, 유럽중앙은행 등이 연석회의를 개최해 EU에서의 경제정책에 대한 의견을 교환하는 것을 말한다.

쟁력 있는 지식기반경제를 만든다.”는 것을 목표로 하였다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 2010년까지 달성해야 할 전략목표(strategic goal)를 ‘지속가능한 경제성장, 보다 많고 좋은 일자리, 보다 높은 사회적 통합을 실현하는 세계에서 가장 경쟁력이 있고 역동적인 지식기반경제의 구축’으로 설정하였다.

리스본전략은 전략목표를 달성하기 위하여 ① 정보화사회, 연구개발투자, 경제개혁을 가속화함으로써 지식기반경제·사회로의 이행을 준비하고, ② 인간에 대한 투자 증대 및 적극적 복지국가(active welfare state)의 구축을 통하여 유럽사회모델(European Social Model)을 현대화하며, ③ 적절한 거시경제정책의 조합을 추진함으로써 건강한 경제전망 및 지속적인 경제성장을 가능케 한다는 세부 실천계획을 수립하였다. 그리고 회원국의 정책에 대한 조정기능을 강화하기 위하여 계량목표를 설정하고, 성과측정을 위한 양적·질적 지표를 개발하기로 결정하였다. 이에 따라 2010년까지 고용율 70%, 실질경제성장률 3%, 일자리 2천만 개 창출, GDP 대비 R&D 투자비율 3% 등 구체적인 목표치를 설정하였다.

리스본 전략에서는 2010년까지 달성해야 할 목표로서 평균고용률을 2000년의 61%에서 2010년까지 약 70%로 증가시킨다는 목표를 설정하였으나, 이후 이 목표는 2001년에 스톡홀름 유럽이사회에서 2005년까지 67%로 증가시킨다는 중간목표가 설정되었고, 2010년까지의 고용률에 관한 <표 3-1>과 같은 목표를 설정하였다.<sup>6)</sup>

6) 리스본 전략 이후 EU(27개국)의 고용률 변화

- 전체 고용률 : 62.2%('00) → 65.4%('07), 3.2%p 증가
- 여성 고용률 : 53.7%('00) → 58.3%('07), 4.6%p 증가
- 고령자(55~64세) 고용률 : 36.9%('00) → 44.7%('07), 7.8%p 증가

〈표 3-1〉 리스본 전략의 EU의 연도별 고용률 목표 (단위: %)

	2000년	2005년	2010년
전체	61.0	67.0	70.0
여성	51.0	57.0	60.0
고령자(55~64세)	40.6	-	50.0

리스본 전략은 인간에 대한 투자 및 적극적·역동적인 복지국가의 건설이 유럽의 지식경제화 촉진에 도움이 될 뿐만 아니라 신경제의 출현에 따라 악화될 수도 있는 실업·사회적 배제(social exclusion)·빈곤 등의 사회문제의 방지를 위해서도 중요하다는 인식에서 출발해 유럽사회모델(European Social Model)의 현대화가 필요하다는 점을 강조하였다.

이러한 리스본 전략은 다음과 같은 측면에서 EU 고용전략에 중대한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

첫째, EU 고용전략은 리스본전략목표의 달성을 위하여 사회정책과 보다 긴밀한 관계를 가지고 발전하게 되었다.

둘째, EU 고용전략은 1997년 수립당시 설정되었던 실업 감소·사회적 포용(social inclusion)·성별 평등이라는 목표를 넘어서서 리스본전략목표를 달성하기 위한 EU의 핵심수단의 하나로 발전하게 되었으며, 완전고용과 함께 '고용의 질(job quality)'과 '생산성 증대'가 고용전략의 핵심목표로 설정되었으며, 인구의 고령화에 대응한 노동력 공급증대방안 및 지식기반사회에 대비한 평생학습 등이 중요한 정책과제로 설정되었다.

셋째, 리스본전략의 결정에 따라 EU의 회원국에 대한 고용정책의 조정기능 및 모니터링 기능이 강화되었으며, 이를 위하여 고용전략 각 분야에서 달성하여야 할 계량목표가 설정되었다.

EU는 고용전략을 실천하는데 있어서 지켜야 할 기본가이드라인을 1997년부터 채택하였다. 2002년까지의 EU 고용정책 가이드라인은 취업가능성

(employability), 적응성(adaptability), 기업가정신(entrepreneurship), 기회균등(equal opportunity)이라는 4개 분야(pillars)의 18개의 가이드라인으로 구성되어 있었다. 1997년부터 2003년 6월까지의 초기 EU 고용정책 가이드라인을 요약하면 <표 3-2>와 같다.

EU 고용정책 가이드라인은 EU 회원국들이 처해있는 낮은 고용·높은 실업 문제의 해소와 함께 성별 격차(gender gap), 지역간 편차(regional disparity), 노동시장에서 증가하는 인력수급 불일치의 문제 등과 같은 당면 과제에 대처하기 위한 것으로서 우선순위가 없이 균형있게(in a balanced manner) 추진하는 것을 강조하고 있으나, 실제에 있어서는 '취업가능성(employability)'의 분야가 회원국들에게 가장 중요한 것으로 인식되어 왔다 (Zijil, 2002).

〈표 3-2〉 EU의 1997~2003. 6월까지의 고용정책 가이드라인

분야	세부 가이드라인
취업가능성 (Employability)	1. 실업기간이 12개월(또는 6개월)에 도달하기 전에 모든 실업자에게 능동화 조치(activation measures)가 제공되어야 한다. 2. 세계 및 급여시스템은 실업자와 고용주에게 취업 및 채용 인센티브를 제공해야 한다. 3. 적극적 고령화(active ageing)를 위한 정책이 개발되어야 한다. 4. 평생학습을 위해 교육훈련시스템이 개선되어야 한다. 5. 모든 시민을 위한 e-learning이 개발되어야 한다. 6. 노동시장에서의 인력수급 불일치를 해소하기 위한 조치가 개발되어야 한다. 7. 사회적 포용(social inclusion)을 위하여 모든 형태의 차별이 금지되어야 하며, 취약계층을 위한 통합조치(integration measures)가 시행되어야 한다.
기업가정신 (Entrepreneurship)	8. 인력 1인당 부과되는 비용과 행정적 부담을 현저히 줄여야 한다. 9. 모든 장애요인을 제거함으로써 기업가정신을 고양하여야 한다. 10. 서비스분야에서의 고용잠재력을 최대한 활용해야 한다. 11. 고용정책에 지역발전의 측면이 반영되어야 한다. 12. 특히 저숙련·저임금 노동에 대한 조세·공과금을 현저히 감소시키고 대체 수입원을 개발해야 한다.
적응력 (Adaptability)	13. 모든 사회적 파트너들은 탄력성과 안정성의 조화를 바탕으로 작업조직의 현대화를 위해 모든 수준에서 협의하고 합의내용을 이행하여야 한다. 14. 법규의 프레임은 작업조직의 현대화를 위해 개혁해야 한다. 15. 사회적 파트너들은 평생학습을 위한 합의를 도출해야 한다.
기회균등 (Equal Opportunity)	16. 전체 가이드라인에 걸쳐 양성평등의 일반원칙(gender-mainstream approach)이 적용되어야 한다. 17. 성별 격차(gender gap)를 감소시키기 위한 노력이 강화되어야 한다. 18. 가정과 직장생활의 조화를 증진하기 위하여 가정친화적 정책(family-friendly policies)이 촉진되어야 한다.

자료 : Official Journal of the European Communities (2002.3.1)  
 (전병유 외(2005)에서 재인용)

그런데 2000년에 리스본 전략이 채택되면서 리스본 전략의 목표를 반영하여야 했으나 이 경우 그 구조가 매우 복잡해지고 가이드라인 간의 우선순위구조가 희미해질 뿐만 아니라 4개 분야(pillars) 간의 내재적 통합성(intrinsic coherence)도 상실되는 문제가 발생하였다. 이에 따라 EU는 고용정책 가이드라인의 구조를 단순화시킴으로써 이러한 문제를 극복하고 가이드라인간의 우선순위를 명확하게 하기 위하여 종전의 4개의 분야(pillars)의 18개 내외의

가이드라인은 <표 3-3>과 같이 10개의 우선순위를 가진 가이드라인으로 대체되었다. 이와 함께, 매년 결정되어 오던 가이드라인은 3년 주기로 변경되어 '新고용정책 가이드라인'이 2003년 7월에 EU이사회의 승인을 받아 2006년까지를 유효기간으로 하여 시행되었다.

<표 3-3> EU 新고용전략의 新고용정책 가이드라인(2003. 7~2006)

1. 실업자 등에 대한 적극적·예방적 조치
2. 일자리 창출과 기업가 정신의 고양
3. 노동시장에서의 변화에 대응한 적응력과 이동성의 증대
4. 인적자본의 개발과 평생학습의 촉진
5. 노동공급의 증대 및 적극적 고령화의 촉진
6. 양성 평등
7. 취업취약계층의 노동시장 통합강화 및 차별철폐
8. 일을 통한 소득
9. 비공식근로의 공식근로로의 전환
10. 지역 간 고용격차에의 대응

新고용정책 가이드라인은 (구)고용정책 가이드라인에 비하여 단순화되고 계량목표를 사용해 EU의 모니터링 기능을 강화한 것이 특징이다. 10개의 세부 가이드라인은 우선순위를 가지고 나열되어 있기 때문에 (구)가이드라인과 같이 4개의 분야에 따라 분류된 체계화된 조직구조는 더 이상 찾아 볼 수가 없다.

新고용정책 가이드라인은 고용 증가 및 실업 감소라는 전통적인 과제 이외에 인구의 고령화, 세계화, 지식기반사회로의 이행과 같은 리스본전략을 반영한 과제, 그리고 다양한 고용형태의 증가에 따라 보다 복잡해진 근로생활 등과 같은 새로운 정책과제도 포함하고 있다.

인구의 고령화가 궁극적으로 노동력의 감소를 가져와 경제성장잠재력과 사회보호시스템의 지속가능성을 저해한다는 점에서 유희노동력의 노동시장

참여증대를 통한 고용률의 제고에 큰 중점을 두고 있으며, 세계화와 지식기반사회로의 이전은 필연적으로 경제의 구조조정을 초래한다는 점에서 이에 대처하기 위한 인적자본투자와 평생학습에도 큰 중점을 두고 있다.

다양한 고용형태의 증가로 인해 학교와 근로생활간의 이동, 직업간의 이동, 서로 다른 고용지위간의 이동, 근로생활과 은퇴간의 이동, 근로와 훈련간의 이동 등 근로생활이 매우 복잡하게 되었다는 점에서 '유연성과 안전성의 조화'와 같은 문제에도 정책적 관심을 두고 있다.

각각의 세부가이드라인의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 실업자 등에 대한 적극적·예방적 조치

각 회원국은 장기실업을 예방하고 실업자·비경활인구 등의 노동시장 통합을 촉진하기 위하여 실업의 초기단계에서 개인별 수요를 확인해 개인별 실천계획(personalised action plans)을 수립하고, 이를 토대로 청소년에게는 실업 후 6개월 이전에, 성인에게는 실업 후 12개월 이전에 모든 실업자와 구직자에게 적절한 적극적·예방적 조치(active and preventative measures)를 취하여야 한다.

2010년까지 장기실업자의 25%가 직업훈련, 직무경험(work experience) 및 구직활동지원과 결합된 적극적 조치(active measure)에 참여토록 하여야 한다. 그리고 고용서비스 등 노동시장기구를 현대화하고 노동시장 프로그램의 효과성과 효율성을 정기적으로 평가하여야 한다.

② 일자리 창출과 기업가정신(entrepreneurship)의 고양

각 회원국은 기업가정신의 고양, 혁신 및 투자능력의 증대, 모든 기업에게 유리한 경영환경을 조성함으로써 '보다 많고 좋은 일자리(more and better jobs)'를 만들어내야 한다. 특히 기업의 활발한 창업과 연구개발투자를 통한 일자리창출을 위해 노력하여야 하며, 미국에 비해 아직도 고용 비중이 낮은 서비스산업을 육성함으로써 서비스분야에서의 일자리창출을 위해 노력하여야 한다.

이를 위하여 기업의 창업, 중소기업 등에 대한 행정적·법규적 부담을 단순화하고 감소시키며, 기업의 창업과 관리기법에 대한 교육훈련을 강화하여야 한다.

③ 노동시장에서의 변화에 대응한 적응력(adaptability)과 이동성(mobility)의 증대

각 회원국들은 노동자와 기업의 적응력을 증대시키기 위해 '적절하다고 판단되는 경우' 노동시장의 역동성과 취약계층의 고용에 부정적 영향을 미치는 고용보호법규의 '과도하게 규제적인 요소'를 개혁하고 사회적 대화와 기업의 사회적 책임을 증진시켜야 한다.

유연성과 안전성의 조화를 위하여 고용계약과 고용형태를 다양화하고, 저숙련 노동자의 직업훈련을 강화하며, 산업안전보건 등 근로조건을 증진하고 혁신적인 작업조직을 설계해야 하며, 직업간·지역간 노동력의 이동성을 증대시켜 기능인력의 부족과 인력수급불일치에 대처하여야 한다.

#### ④ 인적자본의 개발과 평생학습의 촉진

모든 개인들이 지식기반사회에서 필요한 기능을 습득할 수 있도록 하기 위하여 회원국들이 교육훈련시스템의 질과 효율성 증대 등 평생학습전략을 수립해 이행하여야 한다.

2010년까지 22세 청소년의 최소한 85%가 중등교육을 수료토록 하며, 25~94세 성인의 최소한 12.5%가 평생학습에 참여토록 하여야 한다. 그리고 생산성 및 경쟁력의 증대, 적극적 노령화(active ageing)를 목적으로 기업과 개인의 인적자원 투자를 증대시키기 위한 정책을 시행하여야 한다.

#### ⑤ 노동공급의 증대 및 적극적 노령화(active ageing)의 촉진

각 회원국들은 매력있는 일자리 조성, '일을 통한 소득(making work pay)', 기능 향상, 기타 적절한 지원수단 등 포괄적인 정책접근을 통해 모든 계층의 노동력 활용도를 제고시킴으로써 노동시장 참여도를 증가시키고, 적극적 노령화(active ageing)를 위하여 조기퇴직을 유도하기 위한 금전적 인센티브를 제거하며, 노령자를 위한 계속훈련, 산업안전보건, 유연한 작업조직 등 계속근로를 유도할 수 있는 근로조건을 증진시켜 나가야 한다.

2010년까지 EU 차원에서 노동시장에서의 퇴직연령을 2001년의 59.9세에서 5세 증가시키는 것을 목표로 설정하였다. 그리고 '적절하다고 판단되는 경우'에 는 이주노동자를 통한 추가적인 노동공급도 충분히 고려할 것을 권고한다.

#### ⑥ 양성 평등(gender equality)

양성평등을 신장시키기 위한 개별적인 정책수단의 추진과 함께 모든 고용

정책에 걸쳐 적용되는 양성평등의 일반원칙(gender mainstream approach)을 결합한 통합적 접근을 통해 여성의 노동시장참여를 증대시키고, 고용률·실업률·보수에 있어서의 성별 격차(gender gap)를 실질적으로 감소시켜 나가야 한다.

### ⑦ 취업취약계층의 노동시장 통합 강화 및 차별 철폐

학교조기중퇴자, 저숙련 노동자, 장애인, 이주자 및 소수인종 등과 같은 취업취약계층의 취업가능성을 증대시키고 이들에 대한 차별을 철폐함으로써 노동시장에 통합시킬 것을 권고한다.

2010년까지 조기중퇴자를 10% 감소시키고 취업취약계층과 외국인에 대한 실업률 격차를 현저히 감소시키는 목표를 설정하였다.

### ⑧ 일을 통한 소득(making work pay)

실업·빈곤·비경활 함정을 제거하고 고령자, 여성, 저숙련 노동자, 기타 취약계층의 노동시장 참여를 촉진시키기 위하여 금전적 인센티브를 개혁하되 근로빈곤층을 감소시킨다는 관점에서 세제 및 급여시스템을 개혁할 것을 권고한다.

‘사회적 보호의 적절한 수준을 유지’하면서 소득대체율, 사회보장급여 지급 기간, 효과적인 구직활동지원과 적절한 능동화 조치(activation measures)의 연계, in-work benefits의 도입 등을 검토하도록 권고한다.

그리고 ‘적절하다고 판단되는 경우’ 한계유효세율과 저임금노동자의 세부담을 완화하도록 권고한다.

⑨ 비공식근로(undeclared work)의 공식근로로의 전환

세무당국에 소득신고 등을 하지 않는 비공식근로(undeclared work)는 세수탈루 등을 통해 사회보장시스템의 재정을 약화시킨다는 측면에서 EU는 기업환경의 투명화, 세제 및 사회보장급여시스템의 변경, 법규의 집행 및 제재의 강화 등의 조치를 통해 비공식근로를 공식근로로 전환시켜 나갈 것을 권고한다.

⑩ 지역간 고용격차에의 대응

지역간 고용격차를 완화하기 위해 고용률이 저조한 지역을 대상으로 민간 분야 활동과 투자를 촉진하고 적절한 인프라 구축 및 인적·지식자본에 대한 투자에 대한 정책적 지원을 권고한다.

2) 2000년의 ‘유럽 사회정책 아젠더’

2000년 12월 니스(Nice)에서 개최된 EU이사회에서는 ‘유럽사회정책 아젠더(European Social Agenda)’를 채택하였다. ‘유럽사회정책 아젠더’는 향후 EU의 사회정책 추진방향을 ① 보다 많고 좋은 일자리(more and better jobs), ② 탄력성과 안전성의 조화를 통한 새로운 환경에의 적응력 증대, ③ 빈곤퇴치 및 모든 형태의 사회적 배제와 차별의 철폐, ④ 성별 평등의 촉진으로 정하였다.

‘유럽사회정책 아젠더’는 EU 고용전략의 측면에서 다음과 같은 의미를 가지고 있다.

첫째, ‘보다 많고 좋은 일자리(more and better jobs)’가 고용정책과 사회

정책이 달성해야 할 공통적인 목표로 설정됨으로써 완전고용과 함께 ‘고용의 질(job quality)’의 문제가 고용정책과 사회정책의 중요한 과제로 등장하였다.

둘째, 고용을 증대시키는 것이 유럽의 사회보장시스템을 장래에도 유지해 나갈 수 있게 한다는 점에서 고용친화적 사회정책(employment friendly social policy)의 강화를 중심으로 유럽사회모델을 현대화해 나가기로 하고, 이를 위하여 능동화 조치(activation measures)를 통한 개인의 취업가능성(employability) 제고, ‘일을 통한 소득(making work pay)’의 원리를 토대로 한 조세·급여체계의 개혁, 차별철폐·양성평등을 통한 잠재적인 노동공급의 증대 등을 핵심수단으로 제시하였다.

셋째, EU가 추구하는 유럽사회모델의 현대화는 ‘일을 통한 소득’(making work pay)의 원리에 따라 사회보장시스템을 개혁하고 지속가능한 연금체제와 보건의료체제를 수립하되 동시에 소득안정성(income security)과 사회적 포용(social inclusion)을 유지해 나감으로써 사회연대의 요구도 충족하면서 노동시장에의 참여를 유인할 수 있는 적극적 복지국가(active welfare state)를 달성하고자 하고 있다(CEC, 2000).

EU 고용전략은 리스본전략과 유럽사회 정책아젠더를 달성하기 위한 주된 수단이 되었으며, EU는 2010년까지의 리스본전략 목표를 경쟁력·역동성을 증대시키고자 하는 경제정책, 완전고용과 양질의 일자리 창출을 위한 고용정책, 양질의 사회와 사회적 통합을 위한 사회정책의 조합을 통해서, 즉 경제정책·고용정책·사회정책의 역동적인 상호작용을 통해 달성하고자 하고 있다(Commission, 2001).

### 3) 新유럽고용전략(2003)

EU는 2000년에 유럽사회정책 아젠더를 채택하면서 EU 고용전략을 전면적

으로 재검토하기로 결정하였다. 2002년 3월에 바르셀로나에서 개최된 EU 이사회에 제출된 EU 고용전략에 대한 5개년 평가보고서를 토대로 2003년 3월에 브뤼셀 EU 이사회에 향후 EU 고용전략의 개편방안에 관한 보고서를 제출하였으며, EU 고용전략은 新유럽고용전략(New European Employment Strategy)으로 대폭 개편되었다.

新유럽고용전략의 특징은 리스본 고용전략의 ‘강화’와 ‘단순화’로 요약할 수 있다. ‘강화’란 고용정책 가이드라인 안에 가능한 한 많은 계량목표를 설정함으로써 EU 회원국의 고용정책에 대한 모니터링을 강화하였다는 것을 의미하며, ‘단순화’란 고용정책 가이드라인의 구조와 내용을 단순화시켰다는 것을 의미한다.

新유럽고용전략은 리스본전략 목표인 ‘보다 많고 좋은 일자리(more and better jobs)’와 ‘보다 높은 사회통합(greater social cohesion)’을 반영하여 ① 완전고용, ② 고용의 질과 생산성의 향상, ③ 사회적 통합과 포용(social cohesion and inclusion)의 강화를 주요 목표(overarching objectives)로 설정하였다.

EU의 고용정책 목표 중 첫 번째인 ‘완전고용’은 노동의 수요와 공급을 증가시켜 완전고용을 달성하고, 실업과 비경제활동을 감소시킴으로써 지속적인 경제성장을 이루고 사회적 응집력을 강화시키는 것을 핵심으로 한다.

두 번째 고용정책 목표인 ‘고용의 질과 생산성 향상’은 일자리의 매력, 일자리의 질, 노동생산성을 향상시키고, 근로빈곤을 줄이는 노력과 함께 일자리의 질, 생산성과 고용 참가 간의 시너지를 최대화하는 것을 내용으로 한다.

세 번째 고용정책 목표인 ‘사회적 통합과 포용(social cohesion and inclusion)’의 강화는 사회적으로 노동시장에서 배제되는 경우를 줄이고 고용에서 어려움이 있는 집단이나 지역이 있다면 이들을 정책에 포함시키는 것을 강화하는 것을 내용으로 한다.

이러한 세 가지 고용정책 목표들은 서로 상충되는 것이 아니라 상호 보완적이며 상호 지원하는 것이라는 것을 新유럽고용전략은 강조한다.

新유럽고용전략에서는 ‘완전고용’의 목표와 ‘고용의 질’의 목표가 함께 리스본전략 목표 중의 하나인 ‘보다 많고 좋은 일자리(more and better jobs)’와 조응하며, ‘고용의 질’의 목표는 ‘완전고용’의 목표달성에 기여하게 된다. 즉, ‘고용의 질(job quality)’이 제고되면 취업을 보다 매력적인 것으로 만들어 노동공급이 늘어날 수 있게 되고, 이를 통해 고용률이 제고될 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 EU는 ‘고용의 질(quality at work)’을 구성하는 10개의 차원(dimensions)을 설정하고, 이를 계량적으로 측정하기 위한 지표를 개발하여 EU 회원국들에서 ‘고용의 질’이 어떻게 변화되어 있는지를 측정하고 있다. <표 3-4>에 따르면 ‘고용의 질’을 구성하는 10개 차원은 소득수준, 직무만족 등과 같은 일자리 본연의 질(intrinsic job quality) 외에도 교육훈련을 통한 경력발전, 양성평등, 산업안전보건, 유연성과 안정성의 조화, 직장가 가정의 조화, 사회적 대화 및 노동자 참여, 차별금지 등 다양한 차원을 포함하고 있다.

‘생산성 향상’의 목표에는 생산성이 증가되면 고용이 증대될 수 있다는 측면과 함께, 인적자본·기술에 대한 투자와 새로운 작업조직 등을 통해 지식기반사회를 준비해야 한다는 측면이 고려되어 있다.

EU는 ‘고용의 질’이 증가되면 생산성이 증대되고, 생산성이 증대되면 ‘고용의 질’이 증가될 수 있다는 관계를 설정하고 있다. 이와 같은 관계 설정은 내부노동시장의 중요성을 강조한 것이다. 유연성과 안전성의 조화, 사회적 대화 및 노동자 참여, 교육훈련 등을 통해 ‘고용의 질’이 증대되면 생산성이 증대될 수 있고, 생산성이 증대되면 고용이 증가해 완전고용을 달성할 수 있다는 것이다.

‘사회적 통합 및 포용의 강화’의 목표는 모든 여성과 남성의 고용증진, 노동시장에서의 차별철폐, 지역별 고용과 실업의 편차 감소 등을 포함하는 것이다.

이는 고용을 증가시키기 위해서는 취업취약계층을 노동시장에 효과적으로 통합시키는 것이 필수적이며, 이들을 노동시장으로 유인하기 위해서는 기본적으로 ‘고용의 질’이 높은 매력있는 일자리가 있어야 한다는 것을 강조한 것이다.

이러한 점에서 EU는 고용전략의 목표는 모두 상호 연관되어 있으며, 균형 있게 추진되어야 함을 강조하고 있다.

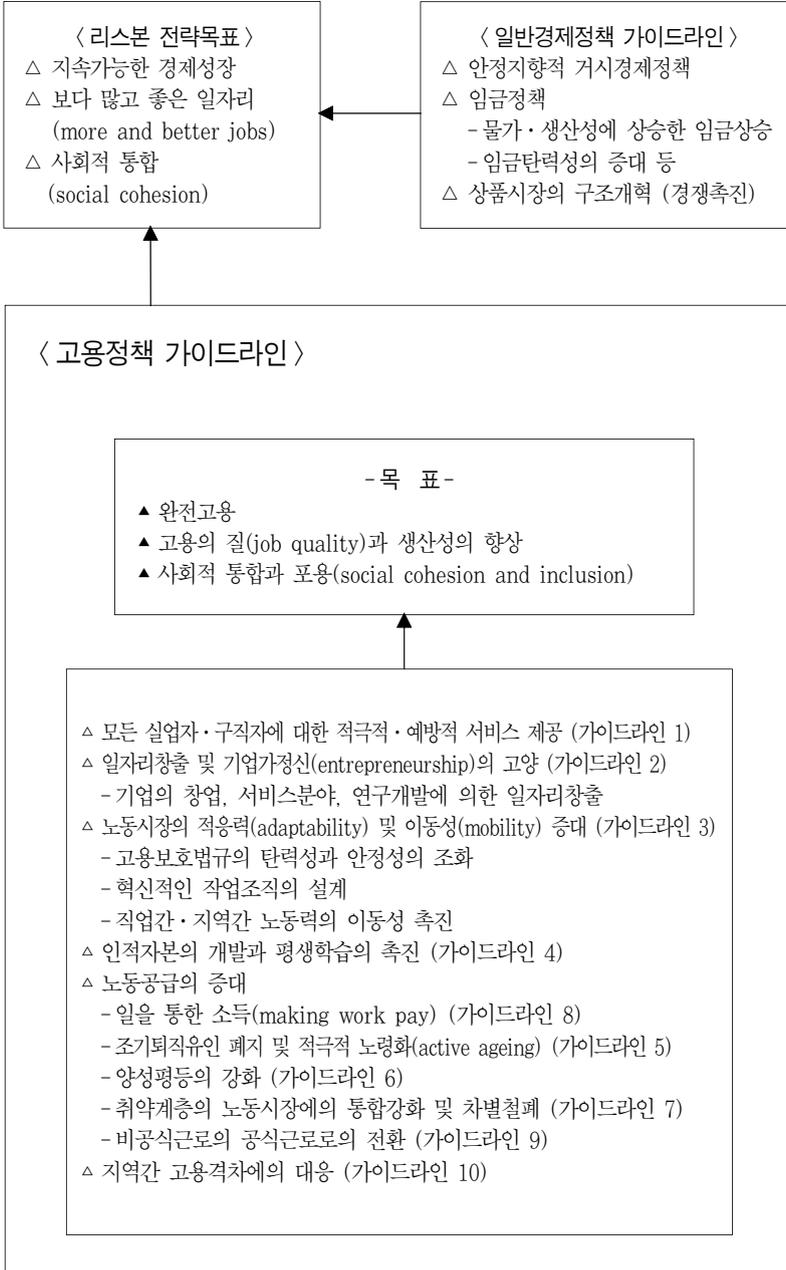
新유럽고용전략은 리스본 전략을 수정·보완한 것으로서 리스본 전략과 고용 정책가이드라인을 연계한 新유럽고용전략을 도식화하면 [그림 3-2]와 같다.

〈표 3-4〉 고용의 질을 구성하는 EU의 10개 차원

1. 일자리의 내재적 속성	일자리는 직무만족감을 줄 수 있어야 하며, 개인의 기능과 능력에 부합되어야 하고, 적절한 수준의 소득을 제공할 수 있어야 한다.
2. 기능, 평생학습 및 경력발전	평생학습을 위한 적절한 지원을 통해 개인의 잠재적 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 하여야 한다.
3. 양성평등	노동시장이 동등한 가치를 가진 일자리를 생애에 걸쳐 제공한다든 측면에서 남성과 여성에게 균등한 기회가 제공되어야 한다.
4. 산업안전보건	지속적인 노동시장참여와 취업을 유도하기 위해 신체적·심리적 측면에서 안전하고 건강한 작업조건이 제공되어야 한다.
5. 유연성과 안전성	노동자들이 변화에 대해 긍정적인 태도를 갖추도록 하기 위해 유연성과 안전성이 적절한 조화를 이루도록 하여야 하며, 이를 위해 실직자 또는 구직자에 대해 적절한 지원을 해 주고, 직업간·지역간 이동성(mobility)을 증대시키기 위한 적절한 지원을 통해 탄력적인 경력선택을 할 수 있도록 하여야 한다.
6. 노동시장에의 포용과 접근	노동시장에의 최초 진입자 및 실업·비경활 이후의 재진입자 등의 노동시장 접근을 용이하게 하고, 이들이 노동시장에 계속 남아있을 수 있도록 노동시장에의 포용(inclusion)을 강화하여야 한다.
7. 직장과 가정의 조화	근로시간제 등이 직장생활과 가정생활이 조화를 이룰 수 있도록 조성되어야 한다.
8. 사회적 대화 및 노동자 참여	노동자들이 회사와 직무생활에 대한 정보를 제공받고 참여할 수 있어야 한다.
9. 다양성과 차별금지	모든 노동자들은 연령, 장애, 인종, 종교 또는 성적 취향에 따른 차별을 받지 않고 동등하게 취급되어야 한다.
10. 업무 성과	EU 전 지역에 걸쳐 높은 수준의 노동생산성과 높은 수준의 생활수준이 달성되도록 하여야 한다.

자료 : Employment in Europe 2002 (Commission, 2002b)

[그림 3-2] 新유럽고용전략의 구성



#### 4) 유럽고용TF 보고서(2004)

EU국가들의 경쟁력이 미국에 뒤질 뿐만 아니라 1990년대 후반에 새로운 경제세력으로 부상한 BRICs 국가들의 추격으로 인해 서유럽의 탈공업화 현상이 가속화되어 EU국가들의 위기意識이 고조되었다. 유럽경제에 대한 위기가론이 증가하면서 리스본 전략의 수정 필요성도 제기되었다. 이러한 배경하에 2003년 3월 EU 유럽이사회는 리스본전략목표(Lisbon Strategic goal)을 달성하기 위하여 EU 고용전략의 정책과제와 정책수단을 제3자적 위치에서 독립적으로 재검토하여 리스본 전략을 수정보완하기 위하여 네덜란드의 전수상인 빔콕(Wim Kok)을 위원장으로 하고, 학자 5명과 노사대표 각 1명으로 구성된 유럽고용TF(European Employment Taskforce)를 구성하기로 결정하였다.

‘빔콕보고서’라고도 불리는 유럽고용TF의 보고서(Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe)는 2003년 11월 EU에 제출되었으며, 2004년 봄 EU이사회에서 정식으로 채택되었다.

유럽고용TF의 보고서는 특단의 노력을 기울이지 않으면 EU가 설정하고 있는 고용율 목표를 달성하기 어려울 것이라고 지적하면서, 현재 EU가 직면하고 있는 고용정책의 과제를 보다 근본적인 구조적 과제(structural challenges)와 경기순환적인 경제불황으로 나누어 제시하였다.

구조적 과제로서는 세계화, 경제통합, 기술혁신 등으로 대표되는 ‘경제변혁(economic transformation)’과 인구의 고령화에 따라 나타나는 ‘노동력의 감소와 고령화(shrinking and ageing workforce)’를 제시하고, 이들 구조적 과제가 경기순환적인 경기불황에 따라 발생하는 실업의 문제보다 훨씬 더 심각하다고 강조하면서, 경기불황에 대응한 단기대책은 이들 구조적 과제에 대응한 정책과 조화(compatible)를 이루면서 추진되어야 한다고 강조하였다.

유럽고용TF의 보고서에서 제시된 정책제안들은 <표 3-5>에 요약되어 있다. 이들 제안은 '경제변혁'에 대처하기 위하여 경제의 적응력(adaptability)을 증대시키고, 인구고령화에 따른 노동력의 감소와 고령화에 대처하기 위하여 노동공급을 늘려나가면서 평생학습에 대한 투자를 강화하여야 한다고 권고하였다. 유럽고용TF가 제시한 정책제안 중 주목할 만한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전통적으로 유럽고용전략은 취업가능성(employability)을 가장 먼저 강조해 왔는데 비해, 이 정책제안은 OECD 고용전략과 동일하게 '변화에 대한 적응력(adaptability)'에 가장 큰 무게를 둬으로써 기존의 EU고용정책 가이드라인과 비교해 정책의 주안점이 바뀌어야 한다고 제시하였다.

〈표 3-5〉 유럽고용TF의 정책제안

<p>1) 적응력(adaptability)의 증대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 창업활동의 촉진 및 고용창출의 최대화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 창업에 관한 행정적·법규적 규제완화 등 기업가정신을 고양시킬 것</li> <li>- 저숙련 노동자에 대한 비임금 노동비용을 감소시킬 것</li> <li>- 노동시장과 생산성을 반영한 고용친화적 임금이 형성되도록 하고, 산업과 지역에 따른 충분한 임금격차를 용인할 것</li> </ul> </li> <li>◦ 혁신과 연구의 개발 및 확산</li> <li>◦ 노동시장의 안전성과 결합된 유연성의 증진             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 표준고용계약의 유연성 정도를 평가하고 필요시 조정할 것</li> <li>- 고용주와 노동자에게 보다 많은 선택기회를 제공하기 위해 다양한 형태의 고용계약의 역할을 검토할 것</li> <li>- 모든 형태의 고용계약에 대해 적절한 안전성을 제공함으로써 이중노동시장의 발생을 방지할 것</li> <li>- 작업조직 현대화를 위해 정보통신기술과 유연적 근로시간제의 사용을 촉진할 것</li> <li>- 파트타임근로에 대한 장애를 제거하고 보다 매력적으로 만들 것</li> <li>- 노동시장의 이동성을 지원할 수 있도록 사회보호시스템을 개혁할 것</li> </ul> </li> </ul> <p>2) 노동시장에의 매력증대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 일을 통한 복지(make work pay)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세제와 급여의 새로운 균형을 통해 실업, 비경활, 저임금의 함정을 제거할 것</li> <li>- 비공식고용을 정규고용으로 전환시키는 노력을 강화할 것</li> </ul> </li> <li>◦ 적극적 노동시장정책의 강화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 실업자와 구직자에게 초기단계에서 개별화된 서비스를 제공할 것</li> <li>- 개인별 수요를 확인함으로써 능동화 프로그램의 효과를 제고할 것</li> <li>- 폐업 및 대규모 고용조정이 있는 경우 신속대응팀을 운영해 실업 또는 조기은퇴를 방지하기 위해 고용서비스를 제공할 것</li> <li>- 고용서비스의 지역 파트너십을 강화할 것</li> <li>- 취약청소년 및 장애인 등 가장 취업에 취약한 계층의 특별한 수요에 부응할 것</li> </ul> </li> <li>◦ 여성의 노동시장참여 촉진</li> <li>◦ 고령화에 대비한 포괄적 전략의 추진</li> <li>◦ 이주자 및 소수인종의 사회통합</li> </ul> <p>3) 인적자본에 대한 투지증대: 평생학습</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 인적자본의 교육수준을 증대시키기 위한 획기적 정책의 시행</li> <li>◦ 인적자원에의 투자에 대한 비용과 책임분담</li> <li>◦ 평생학습에 대한 접근의 용이성 제고</li> </ul> <p>4) 고용전략의 관리체계 강화</p>
--

둘째, 변화에 대한 적응력(adaptability)을 제고하기 위한 임금의 중요성을 적시하면서 임금정책을 고용정책의 테두리 내로 포함시키고, 임금격차(wage differentials)를 용인해야 하며, 노동시장상황과 생산성이 반영되어 임금이 결정되어야 한다고 하는 등 고용친화적 임금이 형성되어야 한다고 제시하였다.

셋째, 기존의 고용정책 가이드라인과 달리 노동시장의 유연성 증대에 보다 많은 비중을 두면서 경제의 적응력 증대를 위해 표준고용계약의 고용유연성·다른 형태의 고용계약 활용도 제고 등 고용유연성이 강화되어야 한다는 입장을 명확히 제시하였다.

오늘날 노동시장에서의 안전성(security)은 더 이상 과거와 같이 평생 동안 한 직업을 유지해야 하는 개념이 아니라고 하면서 '새로운 형태의 안전성(new security)'의 개념을 '노동시장에서 계속 발전할 수 있는 능력을 형성하고 유지시키는 것'으로 정의하고, 이는 좋은 보수와 근로조건, 평생학습, 차별로부터의 보호, 부당해고·실직시의 보호, 전직 시의 사회보장수급권 이전 등과 관련이 있다고 강조하였다. 그리고 모든 형태의 고용계약에 이와 같은 '새로운 형태의 안전성'을 적절히 제공함으로써 이중노동시장이 발생하는 것을 방지할 수 있다고 강조한다.

이와 같은 유럽고용TF의 보고서는 종래의 유럽고용정책 가이드라인에 비해 OECD 고용전략에 가장 접근한 정책제안을 제시한 것으로 볼 수 있다.

### 5) 新리스본 전략의 채택(2005)

리스본전략의 추진에도 불구하고 EU경제는 저성장과 생산성 하락으로 미국과의 격차를 좁히지 못하고 있었다. 1인당 국민소득은 1999년에 미국 대비 70.3%에서 2003년에는 71.1%로 소폭 증가에 그쳤으며, 동 기간 중 유

로지역의 연평균 GDP성장률은 미국보다 0.9%p가 낮았다. 리스본전략의 고용률 제고 목표는 2005년에 67%였으나 2003년에 65%에 그쳐 목표달성 가능성이 희박해졌다. 시간당 노동생산성은 1999~2003년에 미국 대비 91.9%에서 87.5%로 큰 폭으로 하락하였는데, 생산성 하락은 인적자원에 대한 투자 부족, 저생산성 일자리 증가, IT산업 비중이 낮고 IT기술의 활용 미흡 등에 기인한 것으로 분석되었다.

이처럼 EU국가들의 노동생산성, 1인당 소득, 경제성장률 등에서 미국에 비해 계속 열세인 상태가 좁혀지지 않고, IMD가 평가한 국가경쟁력 순위에서도 <표 3-6>에서 보는 바와 같이 유로화를 사용하는 EU 12개국의 평균 경쟁력은 20위권 내외였으며, 동유럽 국가들의 EU가입으로 EU 25개국의 경쟁력은 27위로 더욱 낮았다. 리스본전략의 모범국인 북유럽 국가들은 미국에 버금가는 강한 국가경쟁력을 보였으나 북유럽국가 등 일부 유럽국가를 제외하면 세계 1위인 미국에 비해 크게 열세를 보였다.

〈표 3-6〉 국가경쟁력 순위 추이

1994년	1996년	1998년	2000년	2002년	2004년
덴마크(4)	미국(1)	미국(1)	미국(1)	미국(1)	미국(1)
스웨덴(6)	덴마크(5)	네덜란드(4)	룩셈부르크(3)	룩셈부르크(2)	덴마크(7)
네덜란드(7)	네덜란드(7)	핀란드(5)	네덜란드(4)	핀란드(3)	핀란드(8)
독일(8)	룩셈부르크(8)	덴마크(8)	아일랜드(5)	네덜란드(4)	룩셈부르크(9)
오스트리아(9)	독일(10)	룩셈부르크(9)	핀란드(6)	덴마크(6)	아일랜드(10)
미국(10)	스웨덴(14)	아일랜드(11)	덴마크(12)	아일랜드(9)	스웨덴(11)
핀란드(12)	핀란드(15)	영국(12)	독일(13)	스웨덴(12)	오스트리아(13)
아일랜드(13)	오스트리아(16)	독일(14)	스웨덴(14)	오스트리아(15)	네덜란드(15)
영국(16)	벨기에(17)	스웨덴(17)	영국(15)	영국(16)	독일(21)
EU15(17)	EU15(19)	EU15(18)	EU15(17)	독일(17)	영국(22)
EU12(20)	영국(19)	EU12(19)	EU12(17)	EU15(17)	EU15(22)
벨기에(20)	프랑스(20)	프랑스(21)	오스트리아(18)	EU12(18)	벨기에(25)
프랑스(21)	EU12(21)	오스트리아(22)	벨기에(19)	벨기에(19)	EU12(25)
포르투갈(26)	아일랜드(22)	벨기에(23)	프랑스(22)	스페인(23)	EU25(27)
스페인(30)	이태리(28)	스페인(27)	스페인(25)	프랑스(25)	프랑스(30)
그리스(34)	스페인(29)	헝가리(28)	헝가리(27)	헝가리(30)	스페인(31)
이태리(35)	체코(34)	포르투갈(29)	포르투갈(28)	체코(32)	포르투갈(39)
체코(27)	포르투갈(36)	이태리(30)	이태리(32)	포르투갈(33)	헝가리(42)
헝가리(39)	헝가리(39)	그리스(36)	그리스(34)	이태리(34)	체코(43)
폴란드(41)	그리스(40)	체코(38)	체코(37)	그리스(36)	그리스(44)
	폴란드(43)	폴란드(45)	폴란드(40)	폴란드(45)	이태리(51)
					폴란드(57)

주: 1) ( )내는 국가경쟁력 순위

2) EU12, EU15, EU25는 각각 유로지역 12개국, EU15개국, 2004년 5월에 신규 가입한 10개국을 포함한 25개국에 대해 각국의 경제규모 비중을 경쟁력 순위를 곱하여 합산하여 계산  
 자료: IMD, World Competitiveness Yearbook, 각호

유럽경제에 대한 위기가 계속되는 가운데 유럽고용TF의 보고서가 2004년 봄 EU이사회에서 채택되자 이를 바탕으로 리스본 전략의 수정에 착수하였으며, 유럽고용TF의 정책제안을 기초로 하여 2005년 3월 23~23일에 EU 정상들은 브뤼셀에서 新리스본전략(New Lisbon Strategy)을 채택하였다.

新리스본전략은 성장과 고용에 초점을 두었다. 新리스본전략은 지식과 혁신, 투자와 고용환경 조성, 고용창출을 3대 핵심분야(Central Policy Area)로 삼고, <표 3-7>에 제시된 10대 실행계획(Lisbon Action Plan)을 채택하였다. 2010년에 역내 경제성장률을 3% 선으로 끌어올리고, 600만 명 이상의 고용을 창출하는 목표를 설정하였다.

<표 3-7> 新리스본전략의 실행계획

핵심분야	실행계획(Lisbon Action Plan)
투자과 고용하기 좋은 환경 조성	1. 역내시장의 확대 및 심화 - 서비스시장, 에너지, 운송시장 자유화 등 2. 개방적이고 경쟁력 있는 대내외 시장 확보 - DDA 및 FTA 추진, 정부구매시장, 정부보조금 축소 3. 규제 완화 - 행정비용 영향 평가시스템 구축 등 4. 인프라 개선 및 확충 - 범유럽네트워크(TENs) 추진
성장기반으로서 지식과 혁신	5. R&D 투자 확대 및 개선 - GDP의 3% 수준 달성 6. 혁신, IT, 자원의 효율적인 사용 - EU 특허제도, 벤처 지원, IT 및 미디어산업, 에너지효율화 등 7. 강한 산업기반 구축 - 하이테크산업 육성, 지역클러스터 조성 등
고용 창출	8. 노동시장 참여 확대 및 사회보장제도 현대화 - 기회균등 제공, 적극적인 노동시장정책, 인구 고령화 대책, 청년실업대책 (European initiative in Youth), 연금 및 사회보장제도 개혁 9. 기업 및 노동자의 적응성과 노동시장 유연성 제고 - 노동 이동성 제고, 고용 친화적 임금협상, 노동시장 유연성 촉진 10. 교육 및 훈련 강화를 통한 인적자원 투자 확대 - 평생교육, 직업훈련 및 교육 개선, 인적자원 투자 대폭 확대

자료 : European Commission, *Lisbon Action Plan*, 2005. 2. 3.

新리스본전략은 책임소재를 분명히 하기 위해 EU차원과 회원국 차원의 과제로 나누어 추진하도록 하였다. EU차원에서는 Lisbon Community program을 추진하고, 회원국 차원에서는 2005~2008년 동안 국가개혁프로

그램을 추진하도록 하였다. 회원국 차원의 국가개혁프로그램에는 경제주체들의 적극적인 참여를 유도하여야 한다는 것을 강조하였다. 新리스본전략을 완성하려면 각국 정부는 연금 및 의료시스템, 노동법, 정년 연장, 네트워크 산업 완전 자유화, 서비스시장 개방 등 민감한 사안들을 추진해야 하기 때문에 개혁프로그램에 정부(중앙 및 주정부)와 의회, 노사대표, 시민단체 등 경제주체들의 적극적이고 효율적인 참여를 유도하여 新리스본전략에 대한 일반인들의 공감대 형성에 주력하는 한편 新리스본전략의 궁극적인 목적이 복지수준의 하락이나 일자리 상실이 아니라 삶의 질 향상에 있음을 적극 홍보하여야 한다고 하였다.

#### 6) EU의 '성장과 고용을 위한 통합 가이드라인: 2005~2008'

EU는 완전고용, 일자리의 질과 생산성 향상, 사회적 통합과 포용이라는 리스본 전략의 3대 목표를 달성하고, 이를 위한 계량목표인 2010년까지 전체 평균 고용률 70%, 여성 고용률 60%, 고령자(55~64세) 고용률 50%를 달성하기 위해 2005년에 '성장과 고용을 위한 통합 가이드라인: 2005~2008 (Integrated Guideline for Growth and Jobs : 2005-2008)'을 발표하였다. '성장과 고용을 위한 통합 가이드라인(2005~2008)'은 크게 거시경제적 가이드라인 (가이드라인 1~6), 미시경제적 가이드라인(가이드라인 7~16), 고용 가이드라인 (가이드라인 17~24)으로 구성되었는데, 3개 분야 24개 통합 가이드라인의 개요는 <표 3-8>과 같다. 이하에서는 고용 가이드라인(가이드라인 17~24)에 대하여 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

〈표 3-8〉 EU의 '성장과 고용을 위한 통합 가이드라인: 2005~2008'

<p>1. 거시경제적 가이드라인(가이드라인 1~6)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경제적 안정의 확보</li> <li>2. 경제적·재정적 지속가능성의 보장</li> <li>3. 성장과 고용 지향적이면서 효율적인 자원의 배분 촉진</li> <li>4. 지속가능한 성장을 위한 경제적 안정의 확보</li> <li>5. 거시경제적 안정과 성장에 기여하도록 임금체계 개선</li> <li>6. 역동적이고 잘 작동되는 유로지역의 구축</li> </ol> <p>2. 미시경제적 가이드라인(가이드라인 7~16)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. R&amp;D 투자, 특히 민간기업에서의 R&amp;D 투자의 확대 및 개진</li> <li>8. 모든 형태의 혁신의 촉진</li> <li>9. ICT 기술의 확산과 효율적 사용의 촉진 및 완전 통합적인 정보사회의 구축</li> <li>10. EU 산업기반 비교우위의 강화</li> <li>11. 지속가능한 자원 활용의 촉진과 환경보호와 성장 간 시너지의 강화</li> <li>12. EU내부시장의 확대 및 심화</li> <li>13. 유럽 내외부의 개방적·경쟁적 시장의 보장 및 세계화 혜택의 확보</li> <li>14. 보다 경쟁적인 기업환경의 조성 및 더 나은 규제를 통한 민간부문의 촉진</li> <li>15. 기업가정신의 고양 및 중소기업 지원적 환경의 조성</li> <li>16. 유럽 인프라의 확장, 개선 및 연계 강화와 역내 국경간 사업의 완성</li> </ol> <p>3. 고용 가이드라인(가이드라인 17~24)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>17. 완전고용, 노동의 질과 생산성 향상, 사회적·지역적 통합의 강화를 목표로 한 고용정책의 시행</li> <li>18. 근로에 대한 생애주기적 접근의 촉진</li> <li>19. 통합적 노동시장의 보장, 근로유인제도의 강화, 취약계층과 비정규직자를 포함한 구직자에 대한 일을 통한 복지(make work pay)의 강화</li> <li>20. 노동시장 요구에 맞는 매칭(matching) 기능의 개선</li> <li>21. 고용안정과 함께 하는 유연성의 촉진, 노동시장 분절의 축소, 사회적 파트너들의 역할에 대한 정당한 인정</li> <li>22. 고용친화적인 노동비용제도 및 임금결정메커니즘의 발전</li> <li>23. 인적자본에 대한 투자의 확대 및 개선</li> <li>24. 새로운 경쟁적 요건에 대응한 교육훈련제도의 도입</li> </ol>
--

□ 가이드라인 17 : 완전고용, 노동의 질과 생산성 향상, 사회적·지역적 통합의 강화를 목표로 한 고용정책의 시행

EU 전체의 평균 고용률 70%, 여성 고용률 60% 이상, 그리고 고령층(55~

64세) 고용률 50% 이상을 달성하고, 실업자와 비경제활동인구를 축소시키기 위하여 각 회원국은 국가 고용률 목표를 정하여 추진하여야 한다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 고용정책은 다음과 같은 사항에 우선순위를 두어야 한다.

- ▶ 더 많은 사람들을 고용으로 끌어들이고 유지하도록 하여 노동공급을 증가시키고, 사회적 보호제도를 현대화한다.
- ▶ 노동자와 기업의 적응력(adaptability)을 증대시킨다.
- ▶ 더 나은 교육과 훈련을 통하여 인적자본에 대한 투자를 증대한다.

#### □가이드라인 18 : 근로에 대한 생애주기적 접근의 촉진

고용수준을 높이는 것은 경제성장을 촉진하고 사회통합적 경제를 촉진하기 위한 가장 효과적인 수단이다. 경제활동인구가 감소할 것으로 예상되고 있기 때문에 모든 연령계층에서 경제활동참가를 촉진하고, 근로에 대하여 새로운 생애주기적 접근(a new life-cycle approach to work)을 시도하며, 사회보호제도가 적합성, 재정적 지속가능성, 사회에서의 변화하는 요구에 대한 대응성을 확보할 수 있도록 현대화하여야 한다. 만성적인 성별 고용격차, 고령층과 청년층의 낮은 고용률을 해결하기 위하여 특별한 주의가 필요하다. 평균 실업률의 2배에 이르고 있는 청년실업률을 낮추기 위한 행동이 필요하다. 평생학습과 경력개발을 가능하게 하는 일자리의 질이 중요하며, 이를 위한 사회보호제도의 지원과 유인이 필요하다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 고용정책은 다음과 같은 사항에 우선순위를 두어야 한다.

- ▶ 유럽청년협약(European Youth Pact)에 제시된 것과 같이 청년층의 고용으로 이르는 길(employment pathways)을 증진시키고 실업을 감소시키기 위한 새로운 노력을 시도한다.
- ▶ 여성의 경제활동참가를 증가시키고, 고용·실업·임금에서의 성별격차를 줄이기 위한 단호한 조치를 취한다.
- ▶ 일과 개인생활의 조화를 향상시키고, 자녀 및 기타 부양가족에 대한 돌봄 서비스를 손쉽게 저렴하게 이용할 수 있도록 한다.
- ▶ 고용자에 대한 적합한 근로조건을 포함한 적극적 고려화를 지원하고, 산업안전상황을 개선하며, 근로를 유인할 수 있는 적절한 인센티브제도 및 조기퇴직을 억제하기 위한 제도적 장치를 마련한다.
- ▶ 연금과 건강보험제도를 포함한 사회보호제도의 적합성, 재정적 지속가능성, 요구의 변화에 대한 대응성이 증진되도록 사회보호제도를 현대화하여 사람들의 노동시장에 참여와 고용 유지 및 더 오랜 기간 동안의 근로생활을 할 수 하도록 한다.

□ 가이드라인 19 : 통합적 노동시장의 보장, 근로유인제도의 강화, 취약계층과 비경활자를 포함한 구직자에 대한 일을 통한 복지(make work pay)의 강화

구직자에 대하여 고용에의 접근을 촉진하고, 실업을 예방하며, 실업자가 노동시장에서 이탈하지 않도록 하며 실업자의 취업가능성을 증진시키는 것이 노동시장 참여를 제고하고 사회적 배제를 감소시키기 위한 필수요건이다. 이를 위해서는 효과적인 구직활동을 지원하고, 훈련과 기타 적극적 노동시장 조치에 대한 접근을 용이하게 하며, 일을 통한 복지를 통해 실업·빈곤·비경활의 함정으로부터 탈출하게 함으로써 노동시장 진입 저해요인을 분해하는 노력이 필요하다. 저숙련 노동자를 포함한 취약계층을 포함하도록 하는데 특

별한 주의가 필요하다. 차별을 철폐하고 장애인에 대한 고용기회를 제공하며, 이주민과 소수인종을 통합하는 것이 특히 중요하다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 고용정책은 다음과 같은 사항에 우선순위를 두어야 한다.

- ▶ 구직자의 개인별 요구를 조기에 인지하여 개인별 맞춤형 실천계획의 일환으로서의 구직활동 및 훈련에 대한 지원, 노동시장으로부터 점점 멀어져가는 사람들을 노동시장으로 통합하고 빈곤으로부터의 탈출을 지원하기 위하여 필요한 사회적 서비스를 제공한다.
- ▶ 조세와 사회보장급여제도의 근로유인효과 및 부작용에 대하여 정기적이고 지속적으로 평가한다.
- ▶ 서비스분야, 특히 지역차원의 서비스분야에서의 새로운 일자리의 원천을 개발한다.

#### □가이드라인 20 : 노동시장 요구에 맞는 매칭(matching) 기능의 개선

더 많은 사람에게 더 좋은 일자리를 제공하기 위하여 개별 국가 및 EU 차원의 노동시장인프라를 강화하여야 한다. 이러한 관점에서 EU 내에서의 노동자의 이동성을 보장하여야 한다. 제3국 국민의 이주에 의해 야기되는 국내 노동시장에서의 추가적인 노동공급에 대한 충분한 고려가 있어야 한다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 고용정책은 다음과 같은 사항에 우선순위를 두어야 한다.

- ▶ 노동시장기관, 특히 고용서비스를 현대화하고 강화하며, 개별 국가 및 EU차원에서 고용과 훈련 기회의 투명성을 강화한다.

- ▶ EU 내에서 국가 간의 노동자의 이동에 장애가 되는 요인을 제거한다.
- ▶ 기술 수요와 노동시장에서의 인력부족 및 장애요소들을 보다 잘 예측하고 대비한다.
- ▶ 경제적 이민을 적절하게 관리한다.

□가이드라인 21 : 고용안정과 함께 하는 유연성의 촉진, 노동시장 분절의 축소, 사회적 파트너들의 역할에 대한 정당한 인정

유럽은 경제적·사회적 변화를 예측하고 주도하며 흡수할 수 있는 능력을 향상시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 기업과 노동자의 요구를 충족시킬 수 있도록 노동비용을 고용친화적으로 발전시키고, 작업장 형태를 현대화하며, 유연성과 안정성이 조화를 이루는 노동시장을 발전시켜야 한다. 이는 분절노동시장의 출현을 예방하고 비공식근로를 감소시키는 데도 기여할 수 있다.

시장이 개방되고 새로운 기술이 끊임없이 도입되는 오늘날의 세계화된 경제에서는 기업과 노동자 모두 새로운 요구에 대응하여 기회를 만들어내야 하는 과제에 직면해 있다. 이러한 구조적 변화의 과정은 전체적으로는 성장과 고용에 긍정적인 영향을 미치지만 일부 기업과 노동자에게는 불리한 구조변환을 야기한다. 재화 및 용역의 수요에 대한 갑작스러운 변화에 효율적으로 대응하여 경쟁적인 기업으로 살아남기 위해서는 기업은 새로운 기술을 개발하고 습득하며 끊임없는 혁신을 하여야 하는데, 이를 위해서는 기업은 더욱 유연해져야 한다. 기업은 노동자의 개인적 선호와 가족구성의 변화 등과 관련된 더 나은 일자리의 질에 대한 수요의 증가에도 대응할 수 있어야 하며, 노동자의 고령화와 청년층 노동력의 감소에도 대응하여야 한다. 노동자들은 고용형태가 다양화되고 비정규직화 되며, 직장이동이 더욱 빈번해지는 환경변화에 대응하여 근로생애의 전 기간 동안 성공적으로 직업을 관리

해야하기 때문에 노동자들의 근로생활이 훨씬 복잡해지고 있다. 급변하는 경제와 구조조정의 과정 속에서 노동자들은 본인이 가지고 있는 정보 및 ICT 기술의 감퇴, 근로지위의 변화 등에 대응하여 새로운 근로방법을 신속하게 습득하여야 하며, 이를 위해 평생학습을 하여야 한다. 일자리를 위한 지리적 이동성이 촉진되어야 하고, 일자리를 더 넓은 지역에서 구하여야 할 필요성이 증대하고 있다.

이러한 환경변화에 대응하기 위하여 고용정책은 다음과 같은 사항에 우선 순위를 두어야 한다.

- ▶ 필요에 따라 근로계약과 근로시간을 다양하게 할 수 있는 고용법제를 채택하여야 한다.
- ▶ 비공식 일자리(undeclared work)의 문제에 대해 본격적으로 논의하여야 한다.
- ▶ 변화를 보다 잘 예견하고 긍정적으로 관리하기. 사회비용을 줄이고 적응을 촉진시키기 위한 경제구조조정을 포함한 변화에 대하여 더 잘 예측하고 적극적으로 관리하여야 한다.
- ▶ 산업안전 및 보건을 포함한 노동의 질과 생산성을 향상시키기 위하여 작업조직을 혁신적이고 적응력 있게 발전시키는 것을 촉진하고 확산하여야 한다.
- ▶ 훈련, 자영업, 창업, 지역적 이동을 포함한 직업적 지위의 전환을 지원하여야 한다.

□가이드라인 22 : 고용친화적인 노동비용제도 및 임금결정메커니즘의 발전

일자리 창출을 극대화하고, 경쟁력을 확보하며, 전반적인 경제구조에 기여

하기 위한 전반적인 임금체계의 발전은 경제순환에 따른 생산성 증가와 조화를 이루어야 하고 노동시장 상황을 반영하여야 한다. 일자리 창출, 특히 저임금 일자리의 창출을 용이하게 하기 위하여 비임금노동비용(non-wage labor costs)을 줄이고 세금구간(tax wedge)을 평가하는 노력을 기울여야 한다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 고용정책은 다음과 같은 사항에 우선순위를 두어야 한다.

- ▶ 사회 파트너들이 각자의 책임영역에서 생산성과 모든 수준에서의 노동시장 문제를 반영한 임금교섭구조를 발전시키고, 성별임금차별을 없애기 위하여 노력하는 것을 장려한다.
- ▶ 비임금 노동비용이 고용에 미치는 영향을 평가하여 임금구조와 수준을 적절히 조절하도록 하고, 특히 저임금노동자의 세금부담을 줄이도록 노력한다.

#### □가이드라인 23 : 인적자본에 대한 투자의 확대 및 개선

유럽은 인적자본에 투자를 확대할 필요가 있다. 너무 많은 사람들이 기술의 부족 또는 불일치로 인하여 노동시장에 진입하거나 잔류하는데 실패하고 있다. 모든 연령계층의 고용에의 접근성을 높이고, 노동의 생산성 수준과 질을 높이기 위하여 EU는 더 많고 더 효과적인 인적자본에 대한 투자와 평생 학습을 통하여 개인, 기업, 경제, 사회가 모두 혜택을 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

지식기반 및 서비스기반 경제는 전통산업에서와는 다른 기술을 필요로 하며, 기술변화와 혁신에 대응하여 기술은 끊임없이 업데이트되어야 한다. 노

동자들은 고용을 유지하고 직업을 통한 발전을 도모하기 위해서는 기술을 축적하고 정기적으로 새롭게 하여야 할 필요가 있다. 기업의 생산성과 경쟁력은 변화에 대응할 수 있는 노동력을 육성하고 유지하는 것에 달려 있다. 정부는 국민의 교육수준이 향상될 수 있도록 노력하여야 하고, 청소년들이 핵심직업능력을 갖출 수 있도록 하여야 한다. 모든 사회적 파트너들은 모든 국민들이 어려서부터 평생학습의 참된 문화를 발전시키고 함양시키는 것을 지원하고 촉진하는 역할을 수행하여야 한다. 인적자원에 대한 공적 및 사적인 1인당 투자를 현저하게 증가시키기 위하여, 그리고 인적자원에 대한 투자의 질과 효율성을 보장하기 위하여 모든 행위자들(actors) 간에 비용과 책임의 공정하고 투명한 분담이 중요하다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 모든 회원국들은 2006년까지 종합적인 평생학습전략을 수립하여야 하며, 고용정책은 다음과 같은 사항에 우선순위를 두어야 한다.

- ▶ 도제훈련 및 창업교육을 포함한 기초직업훈련(initial vocational training), 중등교육 및 고등교육을 받을 수 있도록 포괄적인 교육훈련 정책을 실시한다.
- ▶ 학교교육에서의 조기 중퇴자를 현저하게 감소시킨다.
- ▶ 유럽협약에 따라 특히 저숙련노동자 및 고령노동자에 대한 훈련기회 증진에 역점을 두면서 생애 전 기간에 걸쳐 지속적인 사내훈련에의 참가를 증진하는 시각에서 적절한 인센티브와 비용분담 매카니즘을 통하여 모든 학교, 기업, 공공기관 및 가정에서 효율적인 평생학습전략을 시행한다.

## □가이드라인 24 : 새로운 경쟁적 요건에 대응한 교육훈련제도의 도입

야심적인 목표를 세우고 모든 행위자들이 인적자본에 대한 투자수준을 높이는 것만으로는 충분하지 않다. 공급이 산업현장수요를 충족시키도록 하기 위해서는 평생학습체제가 변화하는 요구에 재정적으로 감당할 수 있고 (affordable), 접근이 가능하며(accessible), 대응적(responsive)이어야 한다. 교육훈련제도가 변화에 대해 적응 역량을 배양하는 것은 교육훈련제도의 노동시장에의 적합성과 지식기반경제사회의 요구에 대한 대응력을 향상시키는데 필요하다. ICT 기술은 고용주와 노동자의 요구에 맞는 맞춤형 교육훈련제도를 발전시키는데 사용될 수 있다. 일과 학습의 목적 모두에 있어서 노동력의 이동성 증대는 EU 전체 및 더 넓은 세계노동시장에서 고용기회를 얻는데 매우 중요하다. 따라서 유럽노동시장에서의 이동성을 제약하는 요인, 특히 자격과 직업능력에 대한 상호인정의 장애요인들을 제거하여야 한다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 고용정책은 다음과 같은 사항에 우선순위를 두어야 한다.

- ▶ 교육훈련의 유인제도, 개방성 및 질적 표준을 향상시키고, 교육훈련기회를 확대하며, 생애에 걸친 유연한 학습경로를 보장하고, 학생과 훈련생의 이동 가능성을 증진시킨다.
- ▶ 근로시간제도, 가족지원서비스, 직업안내, 그리고 적합하다면 새로운 비용분담방식에 의해 모든 사람이 교육훈련 및 지식에 접근하는 것을 용이하게 하고 다양하게 한다.
- ▶ 자격의 정의와 투명성을 향상하고, 비정규적인(non-formal and informal) 학습의 효과성을 인정·공인함으로써 새로운 직업적 요구에 대응한 핵심역량과 미래의 기술요건을 갖춘다.

### 3. EU 2020 전략(2010)

2010년 3월 3일 EU이사회는 2020년까지의 EU경제 청사진을 담은 ‘EU 2020 전략’을 발표하였다. ‘EU 2020 전략’은 경제성장을 견인할 3대 핵심사항으로 ‘스마트한 성장(smart growth), ‘지속가능한 성장(sustainable growth)’, ‘통합적 성장(inclusive growth)’을 선정하였다. ‘스마트한 성장’은 지식과 혁신에 기반한 경제를 육성하는 성장을, ‘지속가능한 성장’은 생산과정에서 탄소발생을 낮추고 자원을 보다 효율적으로 활용하며 경제의 경쟁력을 높이는 성장을, 그리고 ‘통합적 성장’은 고용률을 높이고 기술을 습득하며 빈곤을 감소시켜 사회적·지역적 통합을 촉진하는 성장을 의미한다.

[그림 3-3] ‘EU 2020 전략’의 핵심 고용정책

노동시장 참여와 일자리 창출의 강화	노동시장에 대한 접근의 촉진	노동시장 유연성과 안전성의 조화 (‘유연안전성’ 접근)	노동자의 기술과 자격의 향상	모든 수준에서의 노동이동성 증대
고용수준의 향상 및 일자리 창출에 대한 지원	통합적 노동시장의 촉진 및 청년층의 노동시장 통합 지원	4개 유연안전성 요소에 기반한 유연안전성 정책의 추진	새로운 직업에 필요한 새로운 기술을 갖춘 노동자의 공급	노동시장에서의 이행 촉진

자료 : European Commission, Consultation on the Future of the “EU2020 Strategy, 2009.

‘EU 2020 전략’의 개요는 [그림 3-3]과 같은데, 다음과 같은 5가지의 전략목표를 설정하고 있다.

- ▶ 20~64세 인구의 고용률을 75%로 높인다.
- ▶ EU GDP의 3%를 R&D에 투자한다.
- ▶ “20 / 20 / 20”의 기후 / 에너지 목표를 달성한다.
- ▶ 학교 조기 중퇴자 비중이 10% 미만인 되도록 하고, 청소년의 40% 이상이 대학을 졸업하게 한다.
- ▶ 빈곤의 위험에 처한 사람을 2천만 명 이하로 감축한다.

좀 더 세부적으로 보면 다음과 같다.

2000년에 추진된 리스본 전략은 EU가 글로벌 경쟁과 기술변화 그리고 고령화 사회에 직면하여 생산성과 경쟁력을 높일 필요성을 인정하면서 동시에 사회적 통합이 강화되어야 함을 강조하고 있다. 리스본 전략은 2005년에 중간평가를 통한 재추진 과정에서 성장(growth), 보다 많고 질 좋은 일자리(more and better jobs)를 더욱 강조하게 된다.

성장과 고용을 위한 리스본 전략은 EU의 경제 및 고용 정책에 대한 폭넓은 동의를 얻어내었다. 이 전략 하에 2005년에는 EU 위원회에 의해 폭넓은 경제 및 고용 정책 가이드라인이 채택되었으며, 2008년에 개정되었다. 채택된 24개의 가이드라인은 거시 경제, 미시 경제 그리고 노동시장의 개혁과 관련된 각 국의 개혁프로그램을 위한 기초를 제공하였다.

2008년에 시작된 금융 및 경제 위기는 심각한 고용 위기와 잠재성장률의 하락, 그리고 공공재정의 위기를 가져다주었다. 이 속에서 EU 집행위원회는 새로운 10년을 위한 새로운 전략으로서 '유럽 2020 전략'을 제안하였다. 유럽 2020 전략은 스마트한 성장(smart growth), 지속가능한 성장(sustainable growth), 통합적 성장(inclusive growth)을 모토로 한다.

유럽 2020 전략은 회원국들이 '스마트한 성장(smart growth)', 즉 지식과 혁신에 기반한 성장을 목표로 개혁을 수행해야 함을 권하고 있다. 이 전략에 따르면 개혁 정책은 교육의 질을 개선하고 그 교육에 모두가 접근할 수 있도록 해야 하며, 혁신과 지식이전을 촉진시키기 위해서 연구와 기업의 성과를 강화시킬 것을 주문하고 있다. 또한 기업가 정신을 고취시켜야 하고, 창조적 아이디어가 혁신적 상품, 서비스로 전화될 수 있도록 도와야 하며, 이 과정에서 정보통신 기술이 최대한 활용되는 것이 필수적임을 주문하고 있다.

또한 회원국들은 그들의 개혁프로그램에서 '지속가능한 성장(sustainable

growth)’을 목표로 해야 한다. 지속가능한 성장이란 자원-효율적이며, 지속 가능하고 경쟁력 있는 경제, 비용과 편익의 공정한 분배를 구축하는 것을 의미한다. 회원국들은 온실가스 배출을 감축시키기 위한 필요한 개혁을 수행해야 하며, 자원을 효율적으로 사용하고 녹색일자리 창출을 독려해야 한다.

또한 회원국들의 개혁은 ‘통합적 성장(inclusive growth)’을 목표로 해야 한다. 통합적 성장이란 화합하는 사회의 구축을 의미하는데, 이 속에서 구성원들은 경제와 사회에 능동적으로 참여할 수 있는 권한을 부여 받는다. 따라서 회원국들의 개혁은 모든 이들에게 노동시장에의 접근 기회를 평생 동안 제공함으로써 빈곤과 사회적 배제를 축소시키는데 목표를 두어야 한다. 이는 노동시장 진입에 따른 장벽, 특히 여성, 노령, 청년, 장애인, 이주노동자들의 노동시장 진입 장벽을 제거함으로써 이루어질 수 있다. 또한 회원국들은 경제성장의 과실을 모든 시민과 모든 지역이 나눌 수 있도록 해야 한다. 이렇듯 노동시장이 효과적으로 기능하기 위해서는 적절한 숙련의 형성, 일자리 질의 제고, 노동시장의 분절과 구조적 실업에 대한 적극적 대처와 함께 빈곤을 줄이기 위한 적절하고 지속가능한 사회적 보호와 적극적 통합이 회원국들의 개혁 프로그램의 핵심이어야 한다.

유럽 2020 전략은 파트너십 속에서 수행되어야 한다. 중앙정부와 지자체, 의회 그리고 사회적 파트너들과 시민사회의 대표자들 등 모든 사회 구성원들이 회원국들의 개혁 프로그램 수립 과정에 참여해야 한다.

유럽 2020 전략은 기존의 24개 가이드라인을 대체하는 통합 가이드라인으로 뒷받침된다. 유럽 2020 통합 가이드라인은 회원국들의 경제정책과 고용정책을 다루고 있으며 각 가이드라인은 유기적으로 결합되어 있다. 이 새로운 통합 가이드라인은 유럽이사회 논의 결과를 반영한 것으로서, 회원국들이 자국의 개혁 프로그램들을 수립하는데 있어서 기본 방향을 제시해 준다. 또한 EU 이사회가 회원국들에게 각 국에 맞는 권고사항을 마련할 때 그 기초

를 이룬다. 이 통합 가이드라인의 틀은 2014년까지 지속될 것이다.

‘유럽 2020 통합 가이드라인’ 10개의 주제는 다음과 같다.

- 가이드라인 1 : 정부 재정의 질과 지속가능성 보장
- 가이드라인 2 : 거시경제 불균형의 완화
- 가이드라인 3 : 유럽의 지역 불균형 완화
- 가이드라인 4 : R&D와 혁신에 대한 지원, 디지털 경제의 잠재력 촉발
- 가이드라인 5 : 자원활용의 효율성 개선과 온실가스배출 감축
- 가이드라인 6 : 기업 및 소비자 환경 개선, 산업기반의 현대화
- 가이드라인 7 : 노동시장 참여 증진, 구조적 실업 축소
- 가이드라인 8 : 노동시장 수요에 대응하는 숙련노동의 양성, 일자리의 질과 평생학습의 제고
- 가이드라인 9 : 교육훈련 성과의 개선, 대학진학을 제고
- 가이드라인 10 : 사회적 통합의 진전, 빈곤과의 전쟁

이 가운데 고용정책에 해당하는 가이드라인 7에서 가이드라인 10까지의 상세한 내용은 다음과 같다.

- 가이드라인 7 : 노동시장 참여 제고, 구조적 실업 축소

회원국들은 유럽이사회(European Council)에서 승인된 유연안정성(flexicurity) 원칙을 그들의 노동시장 정책에 통합시키고 적용하여야 함과 동시에 유럽사회기금(ESF: European Social Fund)을 활용하여 노동시장의 참여를 증진시키고 노동시장의 분절, 비경제활동의 증가, 성차별과 싸워

야 하며 구조적 실업을 감소시켜야 한다. 유연성(flexibility)과 안정성(security)을 실행하는 수단들은 서로 균형을 이루면서 강화되어야 한다. 따라서 회원국들은 유연하고 믿을만한 일자리, 적극적 노동시장 정책, 효과적인 평생학습, 노동이동을 원활히 하는 정책, 안전한 직업이동을 위한 적절한 사회안전망을 결합시켜 도입해야 한다.

회원국들은 사회적 대화를 진전시킴과 동시에 임시직(temporary), 불안정고용(precarious), 불완전고용(underemployment), 비공식 부문 고용(undeclared work)과 같은 노동시장의 분절 문제와 싸워야 한다. 직업이동은 적절히 보상받아야 한다. 고용의 질과 근로조건 문제는 저임금의 해소와 적절한 사회보장을 보장함으로써 다루어져야 하며, 이러한 정책은 유기계약 노동자나 자영업자에게도 적용되어야 한다. 고용서비스는 강화되어야 하며, 실업의 위험에 처한 노동자들, 청년들 등 모든 이들에게 열려 있어야 한다.

회원국들은 경쟁력과 함께 노동시장에의 참여를 높이기 위해서 각종 세제, 급여제도, 공공서비스에 대해 재검토해야 한다. 회원국들은 적극적인 고령화 정책, 성평등 정책, 동일임금 그리고 청년, 장애인, 이주노동자, 기타 취약계층의 노동시장으로의 통합을 통해 고용률을 높여야 한다. 일과 여가의 균형 정책은 실현가능한 지원과 작업조직의 혁신을 통해서 고용률을 높이도록, 특히 청년, 노령, 여성(특히 과학기술 분야에 종사하는 고숙련 여성인력)의 고용율을 높이도록 변해야 한다. 회원국들은 또한 노동시장의 신규진입자들이 직면하게 되는 장벽들을 제거해야 하며, 녹색일자리를 포함한 일자리의 창출과 자영업을 지원해야 하며한다. 또한 사회적 혁신을 진전시키고 지원해야 한다.

EU의 핵심목표는 2020년까지 20~64세의 여성과 남성 노동자들의 고용률을 75%까지 끌어올리는 것인데, 이 목표는 특히 청년노동자, 노령노동자, 저숙련 노동자, 그리고 합법적 이주노동자들의 고용률 제고를 통해 달성하고자 한다.

## □ 가이드라인 8 : 노동시장 수요에 조응하는 숙련노동의 양성, 일자리의 질과 평생학습의 제고

회원국들은 현재와 미래의 노동시장 수요에 적합한 지식과 숙련의 적절한 공급을 통해서 생산성과 취업능력을 제고시켜야 한다. 질 위주의 교육, 매력적인 직업훈련이 되어야 하며, 이러한 교육과 직업훈련은 평생학습을 위한 효과적인 인센티브의 제공, 모든 성인들에게 한 단계 숙련향상을 위한 기회 제공을 통해 보완되어야 한다. 회원국들은 직업능력 인증제도를 발전시켜야 하며, 노동자들의 직종간 지역간 이동에 따른 장애물을 제거해야 하며, 저숙련 노동자들을 지원하고 고령노동자들의 취업능력을 제고시키는데 회원국들의 지원을 집중해야 한다. 이와 함께 연구자들을 포함하는 고속런 노동자들의 훈련, 숙련, 경험 등을 강화시켜야 한다.

회원국들은 사회적 파트너 및 기업들과의 협력을 통해서, 직업훈련에 좀 더 쉽게 접근할 수 있도록 제도를 개선하여야 하며, 새로운 직업과 취업기회에 대한 체계적인 정보를 제공하는 교육을 강화시켜야 하며, 기업가정신을 고취시키고, 미래 숙련수요에 대한 전망 능력을 제고시켜야 한다. 평생학습에 있어서 노동자들의 숙련향상과 인적자원개발 투자를 위한 재정적 기여는 정부, 개인, 사용자 모두에 의해 이루어져야 한다. 청년들, 특히 실업상태에 있거나 교육 또는 훈련을 받고 있지 않은 청년들을 지원하기 위해서, 회원국들은 사회적 파트너들과 협력하여, 신규 졸업자들이 첫 일자리를 찾거나 추가 교육 및 훈련 기회를 받을 수 있는 제도를 수립해야 하며, 청년들이 실업상태에 놓이게 되면 신속히 개입해야 한다. 회원국들은 노동자들의 숙련 향상과 전망에 대한 정책들을 정기적으로 모니터링하면서 노동시장 수요에 대한 교육훈련 제도의 반응능력을 향상시키고 개선 지점들을 찾아야 한다. EU 기금들은 이러한 목표들을 지원하기 위해서 회원국들에 의해 충분히 뒷받침되어야 한다.

□가이드라인 9 : 육훈련 성과의 개선, 대학진학을 제고

회원국들은 질 높은 교육훈련에 모두가 접근할 수 있도록 하기 위해서, 그리고 그 효과를 향상시키기 위해서 교육훈련 제도에 효과적으로 투자하여야 한다. 이를 통해 EU의 모든 노동력의 숙련수준을 향상시키고 급변하는 노동시장의 수요에 대응하도록 해야 한다. 관련정책의 실행은 모든 부문을 포괄해야 하며(어린이들에 대한 조기교육에서부터 고등교육, 직업교육과 직업훈련 그리고 성인에 대한 직업훈련에 이르기까지), 일상적이고 비공식적인 상황에서의 학습까지 고려되어야 한다. 그리고 개혁들은 지식기반경제에서 모든 개인들이 필요로 하는 핵심능력의 습득을 목표로 해야 한다.

회원국들은 교육과 직업훈련 시스템 사이의 연관성과 개방성을 개선해야 한다. 이것은 특히 유연한 학습경로가 가능한 국가자격제도의 실행이나 교육/훈련 영역과 일자리 영역 사이의 협력을 통해 이루어져야 한다. 전문직에 대한 교육이 보다 매력적인 것이 되어야 한다. 고등교육이 보다 많은 이들에게 개방되고 많은 이들이 참여할 수 있어야 한다. 실업상태에 있거나 교육 또는 훈련 상태에 있지 않은 청년들의 수를 줄인다는 차원에서, 회원국들은 학교교육으로부터 조기 이탈하는 것을 막기 위한 모든 수단을 강구해야 한다.

EU의 핵심목표는 2020년까지 학교중퇴율을 10%까지 감소시키고, 30~34세 인구의 대학이상 고등교육 비율을 40% 이상으로 늘리는 것이다.

□가이드라인 10: 사회적 통합의 진전, 빈곤과의 전쟁

회원국들은 빈곤을 줄이기 위해서, 유럽사회기금(ESP: European Social Fund)의 충분한 활용과 함께, 고용기회를 확대하고 사회와 경제 정책에 모든

이들이 참여할 수 있도록 노력해야 한다. 또한 회원국들은 실현가능하고 지속가능한 높은 질의 민간 및 공공 서비스(온라인서비스 포함), 특히 의료서비스에 접근할 수 있는 동등한 기회를 부여하도록 노력해야 한다. 회원국들은 효과적인 차별시정 수단들을 강구해야 한다. 마찬가지로 사회적 배제와 싸우기 위해서는 노동시장에의 참여를 촉진시키고, 사회보호시스템, 평생학습, 적극적인 포용정책들이 강화됨으로써 삶의 다양한 단계에서 기회를 제공하고 배제의 위험으로부터 보호해야 한다. 사회보장 및 연금 제도는 사회적 응집력을 발휘하기 위해 적절한 소득지원과 의료서비스가 제공될 수 있도록 현대화되어야 한다. 물론 동시에 재정적으로 지속가능할 수 있어야 한다. 급여제도는 사회적 배제의 위험에 노출되어 있는 계층들, 특히 편부모 가계, 소수자, 장애인, 어린이와 청소년, 노령인구, 이주노동자, 노숙자와 같은 그룹들의 노동시장의 이행기 동안에 소득 안정을 보장하고 빈곤을 축소시키는데 초점을 맞추어야 한다. 또한 회원국들은 사회의 가장 취약한 계층들을 지원하기 위해서 사회적 경제(social economy)<sup>7)</sup>와 사회적 혁신(social innovation)을 적극적으로 진전시켜야 하다.

EU의 핵심목표는 빈곤선 이하에 있는 유럽 인구를 25% 이하로 축소시킴으로써 2천 만 명 이상을 빈곤으로부터 벗어나게 하는 것이다.

7) 경제는 민간부문과 공공부문 외에 제3의 부문, 즉 사회적 경제(social economy)로 구성되어 있는데 사회적 경제는 공동체나 자발적인 비영리활동, 사회적 기업 등을 포함한다.

## IV. OECD와 EU의 고용전략 비교

OECD 고용전략은 OECD 사무국이 중심이 되어 기술적인 관점에서 독립적인 분석을 통해 제안된 내용을 중심으로 회원국 각료이사회를 통해 수립한다. 반면에, EU 고용전략은 회원국 사이의 정치적 협의를 통해 수립하고 있다. 이에 따라 OECD 고용전략은 '어떻게 해야 하는가?'를 말하고 있는데 반하여 EU 고용전략은 '무엇이 가능한가?'를 말하고 있는 차이가 있다(Zijl et al., 2002).

또한 OECD 고용전략은 시장기능을 중시하여 시장에 기초한 해법을 제시하려는 경향이 강하다. 그리고 복지제도의 노동시장에 대한 부정적 효과에 유의하고 조세부담의 증가가 경제의 활력을 저해할 수 있음에 유의하는 경향이 강하다. 반면에 EU 고용전략은 사회적 시장이론과 복지국가적 관점에서 시장기능의 부정적인 영향을 최소화하려는 정부의 역할과 사회통합을 강조하는 경향이 강한 특징이 있다(Casey, 2004).

이와 같이 초기에는 OECD 고용전략과 EU 고용전략이 상당한 시각 차이가 있었다. 그러나 점차 그 경향이 상호 수렴해 가고 있다. OECD의 고용전략은 시장기능을 중시함으로써 경제적 효율성을 추구했던 초기의 전략으로부터 과거보다 사회적 목표와의 조화를 좀 더 강조하는 방향으로 변화를 시작하였다. 그리고 EU의 고용전략 역시 관대한 복지시스템에 대한 개혁과 시장기능의 회복을 과거에 비해 좀 더 강조하는 방향으로 변화를 시작함으로써 둘 사이에는 수렴하는 경향을 보이고 있다.

OECD는 1994년 일자리 창출을 통한 실업문제의 해소를 노동시장 전략의

주요 목표로 두었다. EU 역시 1997년 출범과 함께 높은 실업의 해소와 사회적 통합을 주요 목표로 하였다. 1990년대 OECD와 EU의 노동시장 정책 중 공통의 주요한 관심사는 높은 실업의 해소였던 것이다. 이후 EU의 고용 전략은 2000년 리스본 전략을 통해서 ① 완전고용, ② 고용의 질과 생산성 향상, ③ 사회적 통합과 포용으로 보다 구체적으로 전환되었다. 2000년대 들어 EU는 고령화 문제가 주요 정책과제로 추가하였으며, OECD 역시 주요 과제로 검토하고 있다. 이 속에서 OECD 고용전략과 EU 고용전략이 수렴 현상을 보이면서도 두 조직이 가지고 있는 오랜 전통 속에서 다소간의 차이가 유지되고 있다. 예를 들어 '보다 많은 일자리(more jobs)'에 초점을 두었던 OECD의 고용전략과는 달리 EU의 경우 '보다 많고 좋은 일자리(more and better jobs)'를 추구함으로써 고용의 양과 고용의 질을 조화시키려는 전략을 가지고 있으며, 더 나아가 고용의 질을 통해 고용의 양 문제를 해결할 수 있다는 입장을 가지고 있다. 질 높은 일자리가 생산성을 높이고 취업을 보다 매력적으로 만듦으로써 노동의 공급(고용의 양)을 증가시킬 수 있다는 것이다.

또한 EU는 2002년 Employment in Europe(Commission, 2002)을 통해서 고용의 질이 높은 직군의 비율과 고용률 사이에는 정의 상관관계가 있음을 밝히고, 이에 기초하여 고용의 질의 개선을 통해 고용률 증가가 이루어질 수 있다는 입장을 갖게 되는데 고용의 질에 대한 강조는 EU 고용전략의 주요한 특징이다.

OECD는 노동시장 규제완화를 통한 고용탄력성의 제고 등 시장친화적인 고용정책을 추진하는 경향을 가지고 있다. 반면에 EU의 고용정책은 고용탄력성 추구하고 같은 수량적 유연성의 확대 보다는 고성과작업장(high performance workplace)과 같은 기능적 유연성의 확대를 보다 강조하는 정책적 접근방식을 채택하고 있다.

또한 EU의 경우 OECD에 비해 상대적으로 사회적 파트너들 사이의 사회적 대화를 통한 정책의 형성을 보다 강조한다. 노동시장정책과 관련하여 상호 배타적인 목표와 입장들이 충돌할 때 사회적 대화는 이러한 충돌을 효과적으로 조절할 수 있는 기제로 보고 있다. 실제 EU는 사회보호·고용보호를 포함한 사회정책에 대해 사회적 파트너들과 협의하도록 사회적 협의 절차를 규정(EU 조약 제138조)하고 있다.

고용정책을 둘러싼 오랜 논쟁 중의 하나는 경제적 효율성(economic efficiency)과 사회적 형평성(social equity)의 관계이다. OECD는 경제적 효율성과 사회적 형평성이 상호 배타적인 관계, 즉 높은 사회적 형평성의 추구가 경제적 효율성을 저해할 수 있다고 본다. 반면에 EU는 경제적 효율성과 사회적 형평성이 상호 배타적 관계에 있지 않기 때문에 경제적 효율성과 사회적 형평성을 동시에 추구하는 것이 가능하다고 믿는다. 아래에서는 고용보호법규, 임금교섭구조, 최저임금, 실업급여, 적극적 노동시장정책을 둘러싼 경제적 효율성과 사회적 형평성 사이의 오랜 논쟁들을 소개함으로써 OECD 고용전략과 EU 고용전략의 차이를 보다 구체적으로 살펴본다.

그러나 이와 같은 입장 차이에도 불구하고 사회적 형평성과 관련하여 추구하고자 하는 사회적 보호수준의 정도에 차이가 있을 뿐 구체적인 정책에 있어서는 OECD와 EU 모두 '고용친화적 사회정책(employment-friendly social policy)', '일을 통한 소득(making work pay)' 등 노동력 활용도 제고를 통해서 경제적 목표와 사회적 형평성을 추구하고 있다는 점에서 문제의 해결방식이 유사해 지고 있음을 염두에 둘 필요가 있다.

## 1. 고용

고용의 유연성과 임금의 유연성, 즉 노동시장의 유연성은 상품의 수요변화에 대응한 수량적 유연성과 기술변화에 대응한 기능적 유연성으로 구분할 수 있다. 노동시장의 유연성(수량적 유연성과 기능적 유연성)은 경제에 대한 노동시장의 적응력을 높여줌으로써 노동시장의 성과(실업률, 고용률)를 높일 수 있다. 이 가운데 최근 초점이 되고 있는 노동시장의 유연성은 수량적 유연성에 해당한다.

고용보호법규(EPL)의 엄격성을 국가별로 비교하기 위해서 지수로 나타낸 것이 <표 4-1>이다. 지수는 1부터 6까지(높을수록 엄격함) 각 국의 고용보호 정도를 나타내고 있다. 이 지수는 몇 가지 지표들을 종합(평균)하여 산출한 것인데 다음의 세 가지 지표들을 담고 있다. ① 상시고용 노동자들에 대한 해고의 엄격성, ② 임시고용 노동자들에 대한 해고의 엄격성, ③ 집단적 해고의 엄격성. 각각의 지표들은 다시 계량화된 세부적인 지표들<sup>8)</sup>의 평균값으로 산출된다. 이 지수가 낮으면 소위 말하는 노동시장의 유연성(수량적 유연성)이 높으며 이 지수가 높으면 노동시장의 유성이 낮음(경직적임)을 의미한다.

<표 4-1>을 보면 미국, 영국, 캐나다, 아일랜드와 같은 영미권 국가들의 경우에 고용의 엄격성이 다른 국가들에 비해 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 반면에 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인과 같은 남부유럽국가들의 경우에는 상대적으로 높은 고용보호의 엄격성을 보여주고 있다<sup>9)</sup>. 대륙유럽 국가들과 북부유럽 국가들의 경우 고용엄격성은 영미권 국가들과 남부유럽 국가들의 중간 정도에 위치하고 있다.

8) 예를 들면 상시고용 노동자들에 대한 해고의 엄격성의 경우 행정절차, 해고예고시간, 지불금의 액수 등을 고려한다

9) 남부유럽 국가들의 경우 비정규직 비율이 높기 때문에(예를 들면 스페인) 이를 고려하면 정규직의 고용보호 엄격성이 북부나 대륙 유럽국가들에 비해 매우 높다고 할 수 없다.

〈표 4-1〉을 통해서 국가별 고용 엄격성의 특성뿐만 아니라 고용형태별 엄격성의 변화 추이도 살펴볼 수 있다. 정규직의 고용엄격성은 과거에 비해 다소 강화된 국들과 완화된 국가들이 혼재하고 있어서 전반적인 변화 경향을 찾기 어렵다. 따라서 정규직의 고용보호 수준은 전반적으로 변화하지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 비정규직의 경우 전반적으로 많은 국가들에서 엄격성이 완화된 것을 볼 수 있다. 벨기에의 경우 4.6에서 2.6으로 비정규직의 보호수준이 완화되었으며, 덴마크 역시 3.1에서 1.4로 크게 완화되었음을 볼 수 있다. 이와 같은 경향은 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴 등의 국가에서 두드러지게 나타난다. 정규직과 비정규직의 노동시장 보호수준의 변화를 보면 정규직의 보호수준은 큰 변화가 없는 반면에 비정규직의 보호수준은 많은 국가들에서 크게 완화됨으로써 두 집단 사이의 보호격차는 더욱 커졌다고 볼 수 있다. 즉 노동시장의 분절 정도가 더욱 심화된 것이다. 정규직과 비정규직의 이와 같은 경향에 반해 집단적 해고는 거의 변화가 없다.

OECD 고용전략은 노동시장의 규제완화를 통해서 시장친화적인, 탄력성이 높은 노동시장을 추진하는 정책을 기조로 하고 있다. 고용보호는 내부자를 보호하는 한편 외부자의 노동시장 진입을 어렵게 하는 경향이 있다는 주장, 그리고 고용보호법규(EPL) 지수가 높은 국가는 청년실업률이 높다는 주장, 고용보호의 엄격성은 노동시장의 경직성을 초래함으로써 효율적인 생산을 어렵게 한다는 주장(OECD, 2004)은 이러한 OECD 고용전략의 기조에 기초하고 있다. 반면에 EU의 고용전략은 고용탄력성의 추구하고 같은 수량적 유연성 보다는 고성과작업장과 같은 기능적 유연성을 보다 강조하는 정책적 접근방식을 취하고 있다.

〈표 4-1〉 OECD 국가들의 고용보호수준의 엄격성 지수 비교

국가	전체		정규직		비정규직		Collective	
	80년대 후반	2003년	80년대 후반	2003년	80년대 후반	2003년	80년대 후반	2003년
호주	0.9	1.2	1.0	1.5	0.9	0.9	2.9	2.9
오스트리아	2.2	1.9	2.9	2.4	1.5	1.5	3.3	3.3
벨기에	3.2	2.2	1.7	1.7	4.6	2.6	4.1	4.1
캐나다	0.8	0.8	1.3	1.3	0.3	0.3	2.9	2.9
체코	-	1.9	-	3.3	-	0.5	2.1	2.1
덴마크	2.3	1.4	1.5	1.5	3.1	1.4	3.9	3.9
핀란드	2.3	2.0	2.8	2.2	1.9	1.9	2.6	2.6
프랑스	2.7	3.0	2.3	2.5	3.1	3.6	2.1	2.1
독일	3.2	2.2	2.6	2.7	3.8	1.8	3.5	3.8
그리스	3.6	2.8	2.5	2.4	4.8	3.3	3.3	3.3
헝가리	-	1.5	-	1.9	-	1.1	2.9	2.9
아일랜드	0.9	1.1	1.6	1.6	0.3	0.6	2.4	2.4
이탈리아	3.6	1.9	1.8	1.8	5.4	2.1	4.9	4.9
일본	2.1	1.8	2.4	2.4	1.8	1.3	1.5	1.5
한국	-	2.0	-	2.4	-	1.7	1.9	1.9
멕시코	-	3.1	-	2.3	-	4.0	3.8	3.8
네덜란드	2.7	2.1	3.1	3.1	2.4	1.2	3.0	3.0
뉴질랜드	-	1.5	-	1.7	-	1.3	0.4	0.4
노르웨이	2.9	2.6	2.3	2.3	3.5	2.9	2.9	2.9
폴란드	-	1.7	-	2.2	-	1.3	4.1	4.1
포르투갈	4.1	3.5	4.8	4.3	3.4	2.8	3.6	3.6
스페인	3.8	3.1	3.9	2.6	3.8	3.5	3.1	3.1
스웨덴	3.5	2.2	2.9	2.9	4.1	1.6	4.5	4.5
스위스	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	3.9	3.9
터키	-	3.7	-	2.6	-	4.9	1.6	2.4
영국	0.6	0.7	0.9	1.1	0.3	0.4	2.9	2.9
미국	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	2.9	2.9

주 : 지수는 0~6 사이에 있으며, 지수가 높을수록 엄격한 고용보호제도임.  
 자료 : OECD(2004)

## 2. 임금교섭구조

고용과 임금은 노동시장에서의 수요와 공급뿐만 아니라 노동조합, 사용자, 정부와 같은 제도적 요인들에 의해서도 많은 영향을 받는다. 특히 각 국가별 제도적 요인들의 특징은 노동시장의 특징과 밀접한 연관이 있다. 예를 들어 사업장 수준, 산업수준 그리고 전국수준에서 노사는 교섭을 통해 임금 및 근로조건을 결정한다. 그리고 많은 국가들에서 전국수준의 총연맹은 최저임금, 고용보호법, 퇴직연령이나 가족정책 그리고 실업급여와 같은 노동시장 문제들을 가지고 정부와 교섭을 한다.

중앙집중화된 임금교섭구조나 조정된 시장경제(Coordinated Market Economy, CME)의 특징을 갖는 국가들의 노동시장과 분권화된 임금교섭구조나 자유주의 시장경제(Liberal Market Economy, LME)의 특징을 갖는 국가들의 노동시장에는 많은 차이가 있다. 전자의 국가들이 경제적 효율성보다는 사회적 형평성을 쫓는 EU 고용전략의 기조에 가깝다면 후자의 국가들의 경우 사회적 형평성보다는 경제적 효율성을 보다 추구하는 OECD 고용전략의 기조에 더욱 가깝다고 할 수 있다.

각 국의 단체교섭 구조, 교섭유형, 노조조직률과 단체협약적용률 등에 대한 정보는 노사의 활동이 고용과 임금에 미치는 영향에 대한 각 국별 특징을 보여준다.

OECD 국가들의 노조조직률은 일부 국가들의 경우 꾸준히 그 수준이 유지되고 있지만 1980년대 초를 정점으로 다소 하락하는 경향에 있다. 그럼에도 불구하고 전체노동자 가운데 노사가 체결한 단체협약의 적용대상 비율을 나타내는 단체협약적용률은 여전히 높은 수준에 있다. 노조가 행사하는 실질적인 교섭력은 이 단체협약적용률이 더 잘 보여줄 수 있다.

〈표 4-2〉는 노조조직률과 함께 단체협약적용률의 국가별 편차를 보여준다.

유럽 국가들의 경우 노조조직률이 매우 높아서 단체협약적용률과 큰 차이가 나지 않거나 노조조직률이 낮더라도 단체협약초과적용률(단체협약적용률-노조조직률)이 높아서 실질적인 노조의 교섭력은 높은 수준에 있음을 알 수 있다. 노조의 높은 교섭력의 수준은 조정된 시장경제의 특징을 보다 잘 나타낸다.

〈표 4-3〉은 단체교섭의 중앙집중화 수준을 1에서부터 5까지 보여준다. 가장 낮은 1은 기업수준의 교섭이 지배적인 경우를 나타내며 가장 높은 5는 전국수준의 교섭이 지배적인 경우를 나타낸다. 그런데 기업수준의 분권화된 교섭도 산업 또는 전국 수준의 교섭에 의해 조정(coordinated)되는 경우가 많다. 따라서 단체교섭의 성격을 분석하는데 있어서는 지배적인 교섭 수준과 함께 조정 수준을 함께 고려하는 것이 바람직하다. 〈표 4-3〉은 OECD 국가들의 교섭구조의 중앙집중화 수준과 조정 수준을 보여주고 있다.

교섭구조의 중앙집중화 수준과 실업률 사이의 관계는 통상 역U자 모형을 띤다고 주장된다. 즉 교섭구조의 중앙집중화 수준이 낮으면 실업률이 낮다가 중앙집중화 수준이 높아질수록 실업률은 올라간다. 그리고 중앙집중화 수준이 중간정도를 넘어 더 높아지면 다시 실업률이 낮아지는 특성을 보인다는 것이다. 이는 중앙집중화 수준이 중간정도인 교섭구조(예를 들면 산별교섭구조)의 경우 분권화됨으로써 보다 나은 고용성과를 낼 수 있음을 의미한다. 이러한 주장의 근거는 지역 또는 산업수준에 존재하는 다양한 생산성의 편차이다. 예를 들어 중앙집중화된 교섭구조 하에서 임금은 생산성을 적절히 반영하지 못함으로써 저생산성 산업이나 지역에서 실업을 증가시키게 된다. 분권화된 교섭구조가 갖는 우월성에 대한 또 다른 주장은 분권화된 교섭구조일수록 생산성에 기초한 임금을 지불하기 때문에 효율성이 높아진다는 것이다.

실증분석에 따르면 교섭구조의 조정수준(coordination)이 높을수록 실업률이 낮은 것으로 나타난다. 그리고 중앙집중화 수준과 실업률 사이에는 역U자의 관계를 갖는다. 즉 중앙집중화 수준이 낮은 경우(분권화 수준이 높은

경우)와 높은 경우에 실업률이 낮고, 중간 수준의 경우에 실업률이 높은 특성을 갖는다(Calmfors and Driffil, 1988). 반면에 Di Tella and MacCulloch(2005)는 패널 자료에 기초한 분석을 통해서 교섭구조의 중앙집중화 수준이 높을수록 실업률이 높다는 실증분석 결과를 보여주기도 한다.

시장친화적인 자유주의 시장경제(LME)의 정책이 보다 낫은 경제적 성과와 노동시장의 결과를 낳는지, 아니면 사회적 형평을 고려하는 조정된 시장경제(CME)가 보다 낫은 성과를 낳는지에 대한 관심은 오랫동안 지속되어 왔다. 최근 OECD 국가들의 교섭구조는 점차 분권화되어가고 있다. 더욱이 2007년 하반기 이후 진행된 세계 경제의 깊은 불황은 차후 어느 정책이 보다 나은 결과를 보여주는지에 대한 시험대가 될 것으로 보인다.

〈표 4-2〉 OECD 국가들의 노조조직률, 단체협약적용률, 초과적용률 비교 (단위 : %)

국가	단체협약적용률	노조조직률	초과적용률
오스트리아	95	37	58
호주	80	25	55
벨기에	90	56	34
캐나다	32	28	4
덴마크	90	74	16
핀란드	80	76	4
프랑스	90	10	80
독일	90	25	65
이탈리아	80	35	45
네덜란드	80	23	57
노르웨이	70	54	16
포르투갈	80	24	56
스페인	80	15	65
스웨덴	90	79	11
스위스	40	18	22
영국	31	31	0
미국	14	13	1

주 : 2000년 기준  
자료 : OECD(2004)

〈표 4-3〉 OECD 국가들의 단체교섭 중앙집중화와 교섭단위간 조정수준 비교

국가	중앙집중화 수준	교섭단위간 조정수준
오스트리아	3	4
호주	2	2
벨기에	3	4.5
캐나다	1	1
덴마크	2	4
핀란드	5	5
프랑스	2	2
독일	3	4
이탈리아	2	4
일본	1	4
네덜란드	3	4
노르웨이	4.5	4.5
포르투갈	4	4
스페인	3	3
스웨덴	3	3
스위스	2	4
영국	1	1
미국	1	1

주 1) 중앙집중화 수준은 숫자가 낮을수록 기업 또는 사업장 수준의 교섭이 지배적이며, 높을수록 전국수준의 단체협약이 우선시 되는 경우임. 중간은 산별 단체교섭이 지배적인 경우임.

주 2) 교섭단위간 조정수준은 숫자가 낮을수록 기업 또는 사업장 수준의 교섭이 상위수준의 교섭과 연관이 없는 경우이며, 높을수록 정기적인 패턴교섭이 존재하거나 전국수준의 최상위조직에 의해 조정되는 수준이 높은 정도를 나타냄.

자료 : OECD(2004)

### 3. 최저임금

최저임금은 노동자들에게 지급되는 임금의 하한선을 정하는 제도로서 저임금계층의 빈곤 완화를 통해 안정적인 가계의 재생산과 지속가능한 성장에 일조하고 임금불평등을 완화시킴으로써 사회통합적 역할을 수행하기 위해 도입되어 왔다 그러나 최저임금의 수준과 결정방법에 국가별 다양한 편차가 존재할뿐만 아니라 최저임금이 노동시장에 미치는 영향에 대해서도 상반된

주장이 존재한다. 이렇듯 최저임금의 다양한 수준과 그 영향에 대한 상반된 시각은 경제적 효율성과 사회적 형평성을 둘러싼 OECD 고용전략과 EU 고용전략의 차이와도 밀접한 연관이 있다.

〈표 4-4〉는 OECD 국가들의 평균임금 대비 최저임금의 비율, 시간당 최저임금(유로화 기준, 2005), 월평균 최저임금(유로화 기준, ppp), 그리고 최저임금의 결정방식을 정리한 것이다. 평균임금 대비 최저임금 비율<sup>10)</sup>은 국가별로 가장 낮은 한국의 27%에서부터 아일랜드, 포르투갈의 53%에 이르기까지 매우 다양하다. 대체적으로 영국, 미국, 캐나다와 같은 영미국가들이 최저임금이 낮은 편이며 유럽국가들이 최저임금이 높은 편임을 볼 수 있다.

최저임금의 결정방법 역시 국가별로 다양함을 볼 수 있다. 〈표 4-4〉를 보면 최저임금의 결정에 있어서도 대부분의 국가들이 법으로 정하는 최저임금 수준을 적용받지만 벨기에, 덴마크, 핀란드, 독일, 이탈리아 등은 단체교섭을 통해 최저임금의 수준을 결정하는 등 국가별로 다양한 결정방식이 존재함을 알 수 있다.

최저임금이 기본적으로 빈곤 완화와 사회통합적 역할의 수행을 위해 도입되었지만 그 효과와 관련하여서는 이론적, 실증적 차원에서 논쟁 중에 있다. 한편으로는 최저임금의 상승이 기업의 고용여력을 줄이고 저임금계층, 특히 청년고용을 대체할 수 있는 부정적 측면이 있다는 지적이 있다. 다른 한편으로는 그와 같은 부정적 측면이 현실에서 발견되지 않는다는 실증적 분석 결과 역시 존재한다. 또한 최저임금의 부정적 측면을 강조하는 주장과는 정반대로 효율임금이론에서처럼 노동자들에 대한 관리감독이 원활하지 않거나 감독하는데 많은 비용이 드는 대기업의 경우에 최저임금의 상승은 노동자들

10) 평균임금이 상위임금 소득자의 영향을 많이 받기 때문에 중위임금 대비 최저임금의 비율이 더 선호되지만 중위임금에 대한 미시자료가 부족하기 때문에 많은 수의 국가별 비교에는 평균임금 대비 최저임금 비율이 자주 사용된다.

의 직무상실비용을 높임으로써 노동자들로부터 높은 생산성을 얻게 하여 주며 결국 고용에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 주장도 있다. 또한 높은 최저임금은 개별 노동자 측에서는 고용을 유지하기 위해서 교육을 통해 자신의 생산성을 높이려고 하는 유인을 발생시키며 기업 측에서는 높은 최저임금이 고생산성 직무를 더 많이 만들게 하는 유인을 발생시킬 수 있다. 따라서 일반적인 경쟁적인 노동시장의 경우에 최저임금이 고용을 감소시키는 것으로 예측되지만, 현실에 존재하는 시장의 불완전성은 최저임금이 고용과 복지를 증가시킬 수도 있게 한다. 이렇듯 상반된 주장은 고용에 미치는 최저임금의 효과를 실증분석한 연구들에서도 그대로 나타난다. 예를 들어 *Dolado et al.*(1996)의 연구는 유럽의 사례를 통해서 비록 그 효과가 기존 연구들에서 과장되어 있기는 하지만 최저임금이 고용에 부정적 효과(특히 청년층의 경우)를 미치고 있음을 보여주고 있다. 반면에 1999년에 도입된 영국의 법정최저임금이 고용에 미친 영향을 분석한 *Stewart*(2004)는 최저임금이 연령별 성별 고용에 어떠한 영향도 미치지 못하였음을 보여주고 있다.

최저임금을 둘러싼 이론적으로 실증적으로 상반된 주장은 OECD 고용전략과 EU 고용전략의 차이를 통해서도 나타난다. OECD의 경우 최저임금이 갖는 부정적 측면을 강조하고 이를 최소화할 수 있는 정책을 권고한다. 최근 선진국들은 최저임금 상승에 따른 기업의 비용부담을 완화시키기 위해서 기업의 조세나 사회보장분담금을 경감시켜 주거나, 영국에서처럼 저임금계층의 보호와 기업의 비용부담 완화라는 상충되는 목표를 이루기 위해서 청년층의 최저임금을 상대적으로 낮게 하는 방식 등 연령별로 차별화하기도 한다. 이러한 각 국의 변화는 최저임금이 갖는 부정적 측면을 최소화 할 수 있는 정책적 노력의 반영이기도 하다.

반면에 EU의 경우 최저임금이 갖는 사회통합적 기능을 보다 강조하는 경향이 있다. 각 국에서 소득격차가 커지면서 일자리의 충족만으로 장기적인 선

순환의 성장구조를 이루기 어렵다는 인식이 확산되고 있다. 근로빈곤층(working poor)이 광범위하게 자리잡고 있는 현실 속에서 내수가 확보되지 않아 수출입에 의한 대외경제에 의존하는 경향이 더욱 깊어지는 현상이 심화되고 있기 때문이다. 이러한 변화는 최저임금과 같은 빈곤 완화와 사회통합적 기능을 수행하는 제도가 최근에 더욱 중요해지고 있는 이유이기도 하다.

〈표 4-4〉 OECD 국가들의 최저임금 비교(2005)

국가	평균임금 대비 최저임금 비율	최저임금 (시간당, €)	최저임금 (1개월, €) ppp	결정방법
호주	-	7.25	1,277	
오스트리아	-	-	-	단협/법률
벨기에	43	6.93	1,220	단체교섭
캐나다	35	4.75	836	법률
체코	39	1.58	278	법률
덴마크	-	-	-	단체교섭
핀란드	-	-	-	단체교섭
프랑스	52	7.51	1,322	법률
독일	-	-	-	단체교섭
그리스	-	3.29	578	법률
헝가리	38	1.28	225	법률
아이슬랜드	-	-	-	단체교섭
아일랜드	53	7.43	1,308	단체교섭
이탈리아	-	-	-	단체교섭
일본	40	4.15	731	법률
한국	27	2.64	464	-
룩셈부르크	-	-	-	법률
네덜란드	39	7.30	1,284	법률
뉴질랜드	48	4.98	877	법률
폴란드	40	1.35	237	법률
포르투갈	53	2.08	366	법률
스페인	40	3.40	599	법률
터키	-	2.78	489	법률
영국	39	6.40	1,127	법률
미국	31	3.48	613	법률

자료: Boeri and van Ours(2008)

## 4. 실업급여

실업급여는 노동시장에서 발생하는 위험으로부터 노동자들을 보호하는 역할을 한다. 실업급여는 재직노동자에 대한 사용자들의 임의적 해고를 어렵게 하는 고용보호법규와는 달리 일자리를 잃은 이후 실업상태에 있는 동안에 노동자들에게 대체소득을 제공하는 역할을 담당한다.

실업급여는 실직 초기에 비해 시간이 지나면 지날수록 대체로 소득대체율이 낮아지는 구조를 가지고 있다. 시간이 경과함에 따라서 지급되는 실업급여가 작아지도록 하여 실직노동자는 자신의 인적자원가치가 낮아지기 전에 적극적으로 구직활동에 참여하도록 유도하기 위한 것이다. 이러한 급여수준 역시 각 국별로 다양한 편차를 보이고 있다. <표 4-5>는 OECD 국가들의 실직 후 5년 동안의 평균 순소득대체율을 보여주고 있다.

실업급여 역시 그 급여의 수준과 제공 기간이 노동시장에 미치는 영향에 대해서 많은 연구들이 진행되어 왔으며, 이 역시 다양한 연구결과들이 이어져 왔다. 실업급여가 유보임금(reservation wage)에 어떠한 영향을 미치는지, 실업급여의 수급기간과 소득대체율은 실제 실업에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서 그동안 많은 연구들이 이루어져 왔다. 이와 관련하여 Nickell(1997)과 같은 연구는 실업급여가 실업률을 증가(실업급여 1% 증가 시 실업률 1.1% 증가)시킨다는 분석결과를 보여주고 있다. 반면에 Baker et al.(2004)은 경제학자들의 일반적인 신념과 달리 노동시장 제도들이 실업률을 증가시킨다는 기존의 분석결과가 통계적으로 강건하지 못함을 실증해 보이고 있다.

실업급여는 유보임금을 상승시켜 노동시장의 크기를 축소시킬 가능성을 제공한다. 그럼에도 불구하고 실업급여가 존재하는 이유는 민간부분의 보험으로부터 보호받지 못하는 광범한 실업의 위험에 대한 보험을 실업급여가

제공해 줄 수 있기 때문이다. 민간부분의 경우 실업을 회피하거나 구직활동에 참여하려 하지 않는 급여수급자의 도덕적 해이나 역선택 문제 때문에 쉽게 참여할 수 없다.

이렇듯 실업급여의 존재 이유(공적 보험의 필요성)와 실업급여가 미칠 수 있는 노동시장에의 부정적 영향은 제도시행에 있어 세심한 조절이 필요함을 보여준다.

〈표 4-5〉 실업 5년 동안의 평균 순소득대체율(2008)

(단위 : %)

가구	사회부조 받지 않는 경우					사회부조 받는 경우				
	무자녀		자녀 2명		평균	무자녀		자녀 2명		평균
	단독 가구	외벌이 2인 가구	편부모 3인 가구	외벌이 4인 가구		단독 가구	외벌이 2인 가구	편부모 3인 가구	외벌이 4인 가구	
호주	36	56	57	66	54	36	56	57	66	54
오스트리아	51	53	64	66	59	51	59	65	72	62
벨기에	62	59	73	66	65	62	59	73	66	65
호주	11	12	34	35	23	32	46	60	64	50
체코	21	24	41	30	29	38	57	61	67	55
덴마크	59	60	73	69	65	71	n/a	81	n/a	n/a
핀란드	48	57	71	66	60	54	71	71	84	70
프랑스	52	54	62	62	57	52	58	65	69	61
독일	23	25	42	41	33	48	57	71	73	62
그리스	17	18	30	26	23	17	18	30	26	23
헝가리	10	10	31	29	20	30	50	57	66	51
아일랜드	37	57	61	67	55	64	82	67	87	75
이탈리아	9	9	10	9	9	9	9	10	9	9
일본	9	9	15	12	11	53	69	78	92	73
한국	6	6	8	6	7	23	34	45	52	38
룩셈부르크	17	16	33	32	25	57	71	69	81	70
뉴질랜드	43	61	62	65	58	43	61	62	65	58
노르웨이	26	27	78	44	44	54	67	81	90	73
폴란드	32	32	55	35	38	35	45	61	51	48
포르투갈	46	46	53	50	49	53	58	64	69	61
슬로바키아	6	6	16	15	11	27	38	45	48	39
스페인	26	40	44	44	38	42	45	52	54	48
스웨덴	34	34	63	57	47	56	66	69	76	67
스위스	23	23	26	26	24	64	74	74	80	73
영국	46	55	56	74	58	46	55	68	74	61
미국	12	12	11	10	11	18	23	40	46	32

자료 : OECD Statistics Portal.

## 5. 적극적 노동시장정책

적극적 노동시장 정책(ALMPs)은 노동시장의 이동을 원활히 함으로써 노동시장의 기능을 개선시키는데 있다. 적극적 노동시장 정책에는 네 가지 주요 기능들이 있다. 첫째는 직업훈련(Training), 둘째는 고용보조금(Subsidized Employment), 셋째는 공공고용서비스(Public Employment Services, PESs), 마지막으로 적극화(Activation) 조치들이다.

직업훈련(Training)은 실업자들, 일자리를 잃을 우려가 있는 노동자들 그리고 현직 노동자들에게 직업훈련을 제공하는 것이다. 다음으로 고용보조금(Subsidized Employment)의 주요 내용은 민간부분의 일자리 창출, 유지에 대한 지원, 취약계층에 대한 고용 보조금 지급 등이다. 공공고용서비스(PESs)는 직업진로지도, 일자리 상담, 실업급여의 지급 및 관리를 의미한다. 마지막으로 적극화 조치(Activation)는 실업자들이 일자리 탐색을 보다 적극적으로 수행할 수 있도록 강제하는 것을 주요 내용으로 하고 있는데, 일자리를 찾기 위한 적극적인 노력(직업훈련의 이수나 일자리 탐색 등)이 없을 경우 실업급여의 지급을 중단하거나 축소하는 것이 그 예이다.

각국이 적극적 노동시장 정책을 어느 정도 중요하게 여기는 지에는 상당한 차이가 있다. 이러한 차이는 <표 4-6>은 각국의 GDP 대비 적극적 노동시장 정책의 지출 비율을 정리한 것이다. 적극적 노동시장 정책 전체의 경우 그 지출은 상당히 다양한데 미국과 한국은 GDP의 0.13%로서 가장 낮은 지출 비율을 보이는 반면 덴마크의 경우 GDP의 1.74%를 적극적 노동시장 정책에 지출함으로써 10배가 넘는 차이를 보이고 있다. 이러한 차이는 세부 항목별로 볼 때 직업훈련과 공공고용서비스, 고용보조금 등에서도 그대로 나타난다. 대체적으로 미국, 영국, 캐나다 등 영미권 국가들과 한국, 일본 등 아시아 국가들이 유럽국가들에 비해 적극적 노동시장 정책의 지출이 낮은 편이다.

적극적 노동시장 정책의 효과성에 대해서는 상반된 실증분석 결과들이 존재한다. 상담이 실업자들의 구직에 긍정적인 효과를 미친 것을 연구한 Gorter and Kalb(1996), 적극화 프로그램이 실업자들의 구직기간을 단축시켰음을 보여주는 Graversen and van Ours(2008) 등의 연구는 적극적 노동시장 정책이 노동시장의 효율성에 효과적임을 보여주는 연구들이다. 반면에 Heckman, J.J., R.J. LaLonde and J. A. Smith(1999) 등은 프로그램 참여자의 노동시장 성과에 큰 영향을 미치지 않는다고 정리하고 있다.

〈표 4-6〉 OECD 국가들의 적극적 노동시장정책 지출 비교

(단위 : %)

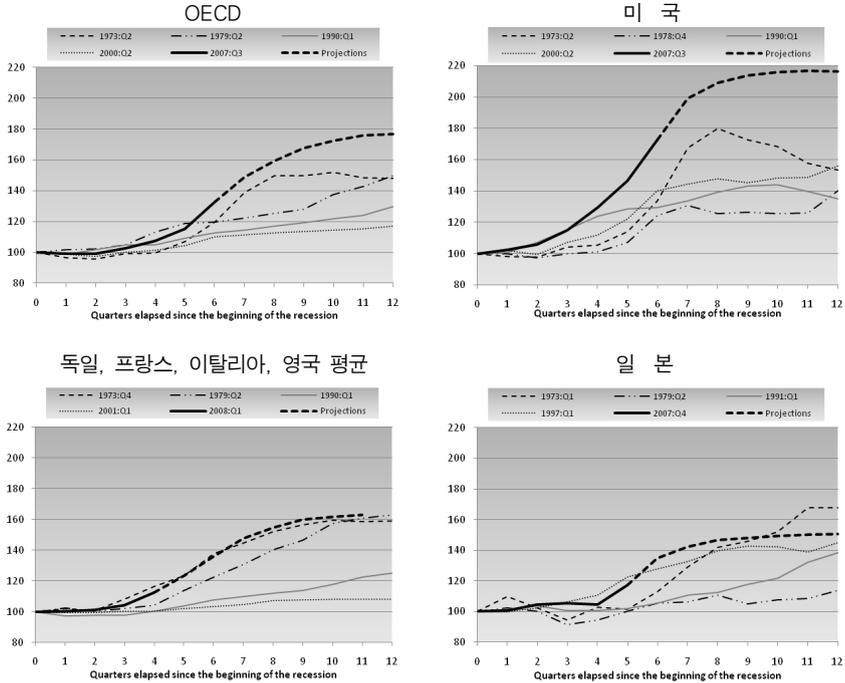
국가	전체	직업훈련	공공 고용서비스	고용보조금	기타
호주	0.45	0.04	0.26	0.08	0.07
오스트리아	0.62	0.33	0.17	0.04	0.08
벨기에	1.08	0.20	0.23	0.39	0.26
캐나다	0.32	0.08	0.16	0.02	0.06
체코	0.25	0.01	0.12	0.03	0.11
덴마크	1.74	0.51	0.32	-	-
핀란드	0.89	0.37	0.20	0.07	0.25
프랑스	0.90	0.29	0.25	0.18	0.18
독일	0.97	0.25	0.35	0.10	0.27
그리스	-	0.03	-	-	-
헝가리	0.29	0.04	0.09	0.06	0.10
아일랜드	0.63	0.24	0.12	0.21	0.06
이탈리아	0.54	0.20	0.08	0.01	0.25
일본	0.25	0.04	0.19	-	-
한국	0.13	0.04	0.03	0.01	0.05
멕시코	0.02	0.01	-	0.01	-
네덜란드	1.33	0.13	0.49	0.18	0.53
뉴질랜드	0.39	0.17	0.12	0.01	0.09
노르웨이	0.75	0.37	0.12	0.07	0.19
폴란드	0.43	0.10	0.07	0.03	0.23
포르투갈	0.69	0.29	0.17	0.03	0.20
스페인	0.78	0.17	0.13	0.09	0.39
스웨덴	1.32	0.34	0.23	-	-
스위스	0.76	0.29	0.14	-	-
영국	0.49	0.09	0.38	0.01	0.01
미국	0.13	0.05	0.03	0.01	0.04

자료: Boeri and van Ours(2008)

## V. 맺음말

세계 경제는 전후 최악의 경기침체를 경험하고 있으며 심각한 고용문제를 동반하고 있다. 경제위기는 고용위기로 전화하고 있으며, 경제위기의 완화 전망에도 불구하고 고용문제는 상당기간 심화될 것으로 전망된다. [그림 5-1]은 주요 경기침체기별 실업률의 궤적을 비교한 것이다. 1970년대 이후 주요 경기침체기의 실업률 궤적에 비해 2007년 이후 진행되고 있는 최근의 세계경제 위기(굵은선)가 고용에 얼마나 큰 영향을 주고 있는지 잘 보여주고 있다.

(그림 5-1) 경기침체기별 실업률 궤적의 비교



주 : 선행 경기순환기의 정점 시점의 실업률 = 100  
 자료 : OECD, 『OECD Economic Outlook』, 2009.12.

과거의 경험을 보면 경제위기에 따른 심각한 불황은 경기회복 초기까지 높은 구조적 실업을 동반하게 되며 이 대규모 실업을 해소하는 데에는 상당한 시간이 걸림을 보여준다.<sup>11)</sup>

향후 고용문제는 각 국들의 주요한 정책과제가 될 것이다. 실업은 노동자 개인에게는 육체적 정신적 건강의 손상과 함께 인적 자본의 형성에 악영향을 미침으로써 잠재소득을 떨어뜨리며, 사회적으로는 범죄율 상승 등 사회적 비용의 증가, 경제적으로는 구조적 실업의 지속이 소비여력의 잠식과 함께

11) 경기순환적 실업의 급증이 구조적 실업의 상승을 동반하면서 높은 실업률이 지속되는 현상을 이력현상(hysteresis)라고 하는데, 이력현상은 경제위기의 충격에 비례함.

저성장 함정의 순환 고리의 시발점이 될 수 있다. 따라서 최근의 대규모 실업과 저고용 상태, 그리고 이의 지속 가능성은 고용문제가 각 국가들의 주요 정책 화두가 될 것임을 보여준다.

이 속에서 최근 각 국 정부는 다양한 고용전략들을 통해 고용위기에 따른 사회적 경제적 손실을 최소화할 필요성을 느끼고 있다.

먼저 일자리를 잃은 사람들에게 소득을 지원하는 소극적 노동시장을 우선적으로 시행하고 있으며, 다음으로 적극적 노동시장을 확대시킴으로써 실업자들의 재고용 가능성을 높이고 장기실업을 최소화하고 있다. 이와 관련하여 OECD(2009)는 소극적 노동시장정책과 관련하여 실업급여 지원기간의 임시적인 확대 또는 비정규노동자들을 포괄하는 지급 대상의 확대를 고려해 볼 수 있음을 지적한다. 또한 적극적 노동시장 정책과 관련하여서는 불황기 동안 실업자들의 일자리 탐색에 대한 지원은 지속되어야 하나 그보다 강조되어야 할 것은 직업훈련, 고용보조금, 공공부분의 일자리 창출(그리고 기타 보조금이 지원되는 일자리 체형 사업들)이며 이들은 적극화(activation) 제도들을 지탱하기 위해서 그리고 취약계층이 노동시장으로부터 유리되지 않도록 하기 위해서 필요하다고 말한다.

세대간 일자리 대체 문제도 다시금 떠오르고 있다. 1990년대 이후 주요 선진국들은 장년층의 조기은퇴를 통한 청년층 일자리 추진 정책이 실패함으로써 조기은퇴촉진정책에서 고통자 고용촉진 정책으로 선회하고 있다. 일자리 대체 현상은 과장된 경향이 있다. 지속가능한 성장을 유지하기 위해서는 숙련된 노동력을 지속적으로 유지하는 것이 중요하며, 조기퇴직시 이를 다시 되돌리는 것은 어렵다. 이와 관련하여 세대간 일자리 대체를 가정하여 조기퇴직과 같은 방식으로 청년층 일자리 문제를 해소하려는 정책은 지양되어야 할 것이다.

고용문제는 고용의 총량(고용률, 실업률)만의 문제가 아니다. OECD의 고용정책은 1994년의 시장친화적인 more jobs 정책(OECD, 1994a)에서 사

회적 형평성과 통합을 좀 더 고려한 2006년의 more and better jobs (OECD, 2006) 정책으로 전환된다. 구조적 위기 시에 겪는 실업의 증가는 성별, 연령별, 고용형태별 취약계층, 즉 여성, 청년과 노년층, 비정규직 등에 집중되는 경향이 있다. 취약계층 고용불안의 심화는 소득 양극화의 심화와 저성장 순환의 주요 원인 고리 역할을 하게 된다. 최근 OECD는 취약계층의 구조적 증가 속에서는 일자리의 증가가 만병통치약은 아니며 근로빈곤 (in-work poverty)의 해소가 중요함을 지적한다. 이렇듯 최근의 고용위기에 대해서도 OECD의 고용전략과 EU의 고용전략은 다소간 유사해 지는 경향을 엿볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 OECD와 EU의 고용전략은 각국이 형성해온 제도와 그 경로의존성으로 인해 여전히 다소간의 정책적 차이를 안고 있다. OECD 고용전략은 여전히 시장기능을 중시하여 시장에 기초한 해법을 제시하려는 경향이 강하며, 복지제도의 노동시장에 대한 부정적 효과에 유의하고 조세부담의 증가가 경제의 활력을 저해할 수 있음에 유의해야 한다고 주장한다. 반면에 EU 고용전략은 사회적 시장이론과 복지국가적 관점에서 시장기능의 부정적인 영향을 최소화하려는 정부의 역할과 사회통합을 강조하는 경향이 강한 특징이 있다. 또한 앞에서 언급된 것처럼 OECD는 경제적 효율성과 사회적 형평성이 상호 배타적인 관계, 즉 높은 사회적 형평성의 추구가 경제적 효율성을 저해할 수 있다고 본다. 반면에 EU는 경제적 효율성과 사회적 형평성이 상호 배타적 관계에 있지 않기 때문에 경제적 효율성과 사회적 형평성을 동시에 추구하는 것이 가능하다고 믿는다. 이러한 고용전략의 차이는 각국의 고용정책에도 고스란히 드러난다. 이와 관련하여 미국, 영국 등 자유시장경제(liberal market economy) 국가들과 독일, 프랑스 등의 조정된 시장경제(coordinated market economy) 국가들의 고용성과는 이들 국가들이 추진해왔던 정책의 우월성을 둘러싼 논쟁을 다시금 촉발시킬 것으로

보인다.

세계적인 고용위기 속에서도 국가그룹별 고용성과에 차이가 나타나고 있으며, 시장친화적인 앵글로 색슨계 시스템 및 정책으로의 수렴 또는 발산을 둘러싼 자본주의 다양성 논쟁(이른바 VoC(Varieties of Capitalism) 논쟁)(Hall and Soskice, 2001)과 관련하여 최근에 한쪽으로 수렴되지 않고 여전히 유효하다는 연구들(Engelen et al, 2010)이 잇따르고 있기 때문이다.

<표 5-1> OECD 주요 국가들의 실업률 추이 (단위 : %)

국가	실업률(%)							
	'83~'93 평균	1997	2007	2008	2009			
					1분기	2분기	3분기	4분기
미국	6.8	5.6	4.6	5.8	8.1	9.2	9.7	10.0
영국	9.2	7.5	5.3	5.6	7.0	7.8	7.8	7.8
일본	2.5	3.2	3.9	4.0	4.5	5.2	5.4	5.2
프랑스	9.9	12.2	8.3	7.9	8.8	9.3	9.1	9.6
독일	7.5	10.4	8.3	7.9	7.3	7.7	7.9	7.5
이탈리아	9.3	12.0	6.1	6.8	7.4	7.5	7.8	-
스페인	19.3	22.7	8.3	11.4	16.4	17.9	18.6	19.0
덴마크	9.7	9.2	3.8	3.4	4.8	5.9	6.0	-
스웨덴	3.2	7.2	6.2	6.1	7.6	8.7	8.7	9.0
EU 평균	9.5	11.3	7.1	7.0	8.3	8.8	-	-
OECD 평균	7.3	7.6	5.7	6.0	7.5	8.2	-	-

주 : 독일의 경우 1991년 이전은 서독의 자료임.

자료 : OECD, 『OECD Employment Outlook』, 1998.12.

OECD, 『OECD Employment Outlook』, 2009.12.

<http://stats.oecd.org>

<표 5-1>은 1980년대 이후 주요한 시기별로 각 국가의 실업률을 정리하여 보여주고 있다. 각 국은 앵글로색슨계 국가(미국, 영국), 대륙유럽국가(프랑스, 독일), 남부유럽국가(이탈리아, 스페인), 북부유럽국가(덴마크, 스웨덴) 그리고 EU와 OECD로 분류하여 실업률을 나타내고 있다. 1980년대와 1990년대에 보여주었던 앵글로색슨계 국가들의 낮은 실업률은 이들 국가들에서 보여주

었던 높은 노동시장의 (수량적) 유연성이 많은 국가들의 모범사례로가 된 주요 이유이기도 한다. 또한 2007년과 2008년에 보이고 있는 유럽국가들의 낮은 실업률과 앵글로색슨계 국가들의 높은 소득격차는 OECD가 경제적 효율성뿐만 아니라 사회적 형평성을 고려하게 된 주요 이유이기도 하다. 이 가운데 최근 2007년 하반기 이후 벌어지고 있는 세계 경제위기와 각 국의 실업률 추이는 향후 각 국가 그룹들, 그리고 OECD와 EU의 고용전략의 정책적 차이점이 어떠한 효과를 낼지에 대한 논쟁의 시발점이 될 것으로 보인다.

최근 실업률 지표만을 보면 한국의 고용상황은 나쁘지 않은 편이다. OECD 국가들 중 실업률이 가장 낮은 편에 속하기도 한다. 그러나 실망실업자 등 실질적인 실업에 해당하는 인구가 높고 이에 따라 경제활동참가율 등의 지표가 여전히 OECD 평균에 미치지 못하고 있다. 고용전망이 어두워 구직을 단념하는 인구가 많고, 양질의 일자리를 쉽게 얻지 못하는 까닭에 많은 청년층들이 취업준비를 하고 있다. 두텁게 자리잡은 비경제활동인구로 인해 고용률은 OECD 국가 가운데 낮은 편(30개 국 중 22위)에 속한다. 더욱이 장시간 근로, 높은 비정규직 비율과 함께 소득격차가 상당히 큰 편이다.

이 속에서 OECD와 EU의 정책과 그 흐름들은 한국에 많은 시사점을 줄 것으로 보인다. 무엇보다도 고용, 임금 등 노동시장의 악화가 지속될 경우 실질적인 경기회복과 성장의 선순환을 기대하기는 어렵다는 것이 대체적인 시각이다. 무엇보다도 정책의 시행에 있어서 사회적 대화를 통한 사회적 동의의 과정이 그 실효성을 높인다는 것은 역사적으로 확인할 수 있는 바이다.

## 참고문헌

- 전병유(2004), 『OECD와 EU의 고용전략』, 『국제노동브리프』, vol.2, no.6, 한국노동연구원.
- Baker, Dean, Andrew Glyn, David Howell, and John Schmitt(2004), “Unemployment and Labor Market Institutions: The Failure of the Empirical Case for Deregulation”, *ILO Working Paper*, No. 43, Geneva.
- Boeri, T. and J. van Ours(2008), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press.
- Calmfors, L. and J. Driffil(1988), “Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance”, *Economic Policy*, Vol. 6, pp. 12~61.
- Casey Bernard. and Michael Gold(2000), *Social Partnership and Economic Performance: the Case of Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Commission of the European Communities(2001), *EU Employment and Social Policy, 1999~2001: Jobs, Cohesion, Productivity*, European Commssion, Brussels.
- Commission of the European Communities(2001), *EU Employment and Social Policy, 1999-2001: Jobs, Cohesion, Productivity*, Brussels.
- Commission of the European Communities(2002), *Employment in*

- Europe 2002: Recent Trends and Prospects, Brussels.
- Commission of the European Communities(2009), *Consultation on the Future of the “EU2020 Strategy”*, Brussels.
- Di Tella, R. and R. MacCulloch(2005), “The consequences of labor market flexibility: Panel evidence based on survey data”, *European Economic Review*, Vol. 49, no. 5: pp. 1225~1259.
- Dolado, J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis, and C. Teuling(1996), “The economic impact of minimum wages in Europe”, *Economic Policy*, Vol. 23, pp. 317~72.
- Engelen, E., M. Konings and R. Fernandez(2010), “Geographies of Financialization in Disarray”, *Economic Geography*, Vol. 86, No. 1.
- Gorter, C. and G.R.J. Kalb(1996), “Estimating the effect of counselling and monitoring the unemployed using a job search model”, *Journal of Human Resources*, Vol. 31, pp. 590~610.
- Graversen, B. K., and J. C. van Ours(2008), “How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program”, *Journal of Public Economics*, Vol. 92, pp. 2020~2035.
- Hall, P. A. and D. Soskice(2001), *Varieties of Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- Heckman, J. J., R. J. LaLonde and J. A. Smith(1999), “The economics and econometrics of active labor market programs”, in Ashenfelter, O. and D. Card(eds.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam: Elsevier.
- IMF(2003), Chapter IV, Unemployment and labor market institutions:

- why reforms pay off, in *World Economic Outlook*. pp. 129~150.
- Nickell, Stephen(1997), "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 3, pp. 55~74.
- OECD(1994a), *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(1994b), *The OECD Jobs Study: Fact, Analysis, Strategies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(1995), *The OECD Jobs Strategy: Implementing the Strategy*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(1996a), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(1996b), *The OECD Jobs Strategy: Pushing ahead with the strategy*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(1996c), *The OECD Jobs Study: Implementing the Strategy*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(1998), *OECD Economic Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(2004), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(2006), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD(2009), *OECD Economic Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- Siebert, Horst(1997), "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 3, pp. 37~54.
- Stewart, Mark B.(2004), "The employment effects of the national minimum wage", *Economic Journal*, 114: C110~C116.
- Stockhammer, Engelbert(2004a), "Explaining European Unemployment:

Testing the NAIRU Story and a Keynesian Approach”,  
*International Review of Applied Economics*, Vol. 18, No.1, pp. 3~24.

Zijl, M., M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser and H. A. Keuzenkamp(2002), *Dutch Experiences with the European Employment Strategy*, Research in commission of the Ministry of Social Affairs and Employment.



〈저자 약력〉

- 유길상
  - 한국기술교육대학교 교수
  
- 안정화
  - 고려대학교 강사

**1990년대 이후  
OECD와 EU의 노동시장정책 변화**

---

- 발행연월일 2009년 12월 1일 인쇄  
2009년 12월 31일 발행
  - 발행인 장석춘
  - 발행처 한국노동조합총연맹  
서울특별시 영등포구 여의도동 35번지  
TEL : (02) 6277-0161 FAX : (02) 6277-0169
  - 조판·인쇄 (주)삼영프린텍 (02-2279-6292)
  - 등록일자 1981년 8월 21일
  - 등록번호 제13-31호
-



## 〈한국노총 중앙연구원 연구서적〉

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
1	비조합원의 집단적 노동관계법상 지위	김상호	1995년
2	사회경제환경변화와 노동운동	최영기, 김대환, 어수봉	1995년
3	산업안전과 노동운동	윤조덕	1995년
4	외국인 노동자와 노동정책	어수봉, 권혜자	1995년
5	한국의 노동복지(노동조합의 역할과 복지정책)	송호근	1995년
6	90년대 한국의 노동조합	이재열, 권현지	1996년
7	기술변화와 노동운동(은행업을 중심으로)	조순경, 권현지, 최성애	1996년
8	노동운동과 신사회운동의 연대 1	조돈문 편저	1996년
9	노동운동과 신사회운동의 연대 2	조돈문 편저	1996년
10	노동자 능력개발을 위한 노동조합의 역할	박덕제	1996년
11	생계비와 임금정책	윤진호 편저	1996년
12	세계화 흐름에 대한 노동법적 대응	하경호, 김상호	1996년
13	참경영과 노동조합의 과제	황석만, 박준식, 노진귀	1996년
14	한국의 노동조합과 조합원 참여	정이환, 황덕순	1997년
15	1996년 단체협약 분석	권혜자	1997년
16	근로자의 경제적 공동결정에 관한 연구(1)	강희원	1997년
17	노동조합 운영의 현황과 과제	권현지	1997년
18	노동자 경영참여의 세계적 추세와 전망	황석만 편저	1997년
19	민영화와 노사관계	김우영	1997년
20	비정규직노동자의 실태와 노동운동	권혜자	1997년
21	복수노조하에서의 단체교섭(프랑스를 중심으로)	김상호	1997년
22	사회보험과 노동운동	김진수, 유길상	1997년
23	단체협약 국제비교(경영참가를 중심으로)	김상호	1997년
24	복수노조 병존시 단체교섭에 관한 연구	오문완	1997년
25	여성노동과 노동운동의 과제(여성조합원 중심으로)	황석만	1997년
26	택시노동자의 안전과 보건	양길승, 김우영	1997년
27	A STUDY ON MULTINATIONAL COMPANIES IN ASIA-PACIFIC:	김우영	1997년
28	노동조합교육의 현황과 과제	이호창 편	1998년
29	한국의 노동조합 연결망	김용학, 송호근	1998년
30	일본의 노동조합 조직과 역할분담	노진귀	1998년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
31	연구총서1 (연구서적 요약분) 노동법 연구	한국노총 중앙연구원	1998년
32	연구총서2 (연구서적 요약분) 경제·사회정책과 노동운동	한국노총 중앙연구원	1998년
33	연구총서3 (연구서적 요약분) 한국노동운동의 전망과 과제	한국노총 중앙연구원	1998년
34	연구총서1 (연구서적 요약분) 노조활동의 미래지향적 방향 모색	한국노총 중앙연구원	1998년
35	한국노총의 능력개발사업 추진을 위한 조사연구	어수봉	1998년
36	근로자의 경제적 공동결정에 관한 연구(2)	강희원	1998년
37	노조전임자의 법적보호에 관한 연구	김상호	1998년
38	산별노조건설에 대한 기업별 노조의 전망	권혜자	1998년
39	임금체계 유연화와 노동의 대응	권혜자	1998년
40	노동자 입장에서 본 세계개혁 방안	이진순	1998년
41	고용구조재편의 세계적 추세와 노동조합운동의 대응	김성희 편저	1998년
42	고실업 시대 직업 안정 서비스 제고 방안	어수봉	1998년
43	노동조합 재정연구(한국노총 중심으로)	황석만	1999년
44	아파트 근로자의 고용승계에 관한 연구	김상호	1999년
45	일본유니온리더의 경력형성 및 조합원교육의 실태	김 훈	1999년
46	실업자의 노동시장이행과정분석과 실업대책	김우영	1999년
47	고용정책·고용보험제도와 노조의 참여	권현지, 엄규숙, 이호창	1999년
48	비정규노동자의 규모, 법적지위, 조직화 방안	권혜자, 박선영	1999년
49	일본 직업능력개발정책의 변화와 현황	이호창	1999년
50	작업장 재편과 노조의 전략	이호창	1999년
51	경제사회변동에 따른 사회보험제도의 재구성과 노조의 대응 전략	엄규숙	1999년
52	공기업 구조조정의 현황과 사례	권혜자, 강익구, 한인임	1999년
53	고용위기하에서의 협약자치에 관한 고찰	김상호	1999년
54	산별조직화와 산별노사관계에 관한 법적 고찰	김상호	1999년
55	실업방지와 고용안정정책 - 일본고용안정제도와와의 비교	금동신, 김순희	1999년
56	종업원지주제의 문제점과 개혁방안	이호창	1999년
57	사업양도시 고용승계에 관한 입법론적 고찰	김영문	1999년
58	노동조합조직규모의 변화와 조직화대방안	권현지	1999년
59	여성고용위기와 비정규노동자의 확산	권혜자	1999년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
60	노동시간 단축의 쟁점과 과제	김성희	1999년
61	노동운동과 숙련, 직업능력개발	이호창	1999년
62	학술·예술 정보분야에 종사하는 근로자의 보호문제	김상호	1999년
63	경제위기후 청년 고용의 변화와 노동조합 정책과제	권혜자	1999년
64	국민기초 생활보장법과 노동운동	엄규숙, 김연명, 허선	1999년
65	고용안정조직과 직업훈련 연계방안 1	엄규숙	1999년
66	공공부문의 단체교섭에 관한 연구	김상호	1999년
67	산재보험과 노동운동	윤조덕	1999년
68	고용조정과 유연화에 대한 노동의 대응방식 연구	김성희	근간
신서1	단체교섭과 쟁의행위	임준택	2000년
신서2	노동시간 단축	이광석	2000년
신서3	한국재벌체제와 기업지배구조 개선방안	김 균, 정중호, 권혁진	2000년
69	여성관련 노동법 및 정책연구	이광택	2000년
70	전자산업 대기업의 노사관계와 작업장체제	김성희	2000년
신서4	국제화와 노동운동	윤진호	2000년
신서5	노동자 보호법제정을 둘러싼 논의와 일본노동조합(렌고)의 방침	이호창	2000년
71	노동시간 단축의 고용효과	김성희	2000년
72	공공부문 단체교섭에 관한 실태조사	강중호	2000년
신서6	한국의 경제적 불평등 구조	남기곤	2000년
73	노동판례의 동향	유정엽	2000년
신서7	프랑스의 기간제, 파견제, 단시간제 근로자 보호관련 규정	김상호 번역	2000년
74	모성보호비용의 사회분담화 방안	엄규숙	2000년
75	공무원 직장협의회법에 관한 비교법적 고찰	김상호	2000년
76	프랑스의 경영참가제도 연구	김상호	2000년
77	저숙련체제의 문제점과 숙련지향적 노사관계의 구축방안	이호창	2000년
78	지식정보화, 고용구조, 노동운동	이호창	2000년
79	고용안정조직과 직업훈련 연계방안 2	엄규숙	2000년
80	공적연금제도 개선방안에 대한 검토	엄규숙	2000년
81	2000년 임금의 쟁점과 노동조합 정책과제	권혜자	2000년
82	비정규 노동의 결정요인과 경제적 효과	권혜자	2000년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
신서8	교원노동조합 개정방향 모색	이일권	2000년
신서9	임금정책	김유선	2001년
83	노동시간단축의 새로운 쟁점과 적용모델 연구	김성희	2001년
84	산별노조체제의 유형선택과 전환과제	김성희	2001년
85	금융산업 주5일제 도입여건과 구현방안	김성희, 신동민	2001년
86	김대중정부 노동관련정책 평가	김성희, 신동민, 권혜자, 엄규숙	2001년
87	한일투자협정에 대한 인식과 대응	이호창	2001년
88	2002년 한국노총 표준생계비	안정화	2001년
89	경제위기 전후 단체협약 분석	안정화	2001년
90	비정규직노동자에 대한 법적 보호	서장권	2001년
91	공무원노동자에 대한 법적 보호	서장권	2001년
92	퇴직금과 기업연	이호창	2001년
93	자동차 운수업의 노동시간 단축	김성희	2001년
94	한국노동자 정치의식 연구 V	김성희	2001년
95	유럽복지제도 비교	엄규숙·이용갑	2001년
연구총서 2002-01	한국의 비정규직 노동자 - 산업별 심층 사례연구 -	윤정향, 조은주	2002년
연구총서 2002-02	한국 노동자 정치의식 연구VI - 2002년 2차 한국노총 조합원의 정치의식 연구결과 분석 -	서복경	2002년
연구총서 2002-03	아파트 근로자의 법적보호에 관한 연구 - 목동 10단지 아파트노조 사례를 중심으로 -	김상호	2002년
번역시리즈 2002-01	U젠센동맹 조직통합 과정	이원보, 임종철	2002년
연구총서 2002-04	해외노조통합 사례연구	안정화	2002년
연구총서 2002-05	산별노조와 금속노동자 운동	정승국, 한동균	2002년
연구총서 2002-06	노동자정당의 이념과 목표에 관한 연구	강명세	2002년
연구총서 2002-07	1987년 이후 노동체제의 변동과 노사관계	조효래	2002년
연구총서 2002-08	기업연금, 노동조합, 복지체제	정승국	2002년
연구총서 2002-09	공공부문노동분쟁의 해결방안에 관한 연구	서장권	2002년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2002-10	비정규노동자 문제와 노동조합	김유선, 이병훈, 한동우, 이광택, 조진원	2002년
연구총서 2002-11	기초소득(Basic Income)의 도입 가능성 연구	윤정향	2002년
연구총서 2002-12	노동자의 입장에서 본 한국의 조세·재정개혁	이재은	2002년
연구총서 2002-13	정리해고의 정당성판단과 법제개선방향	서장권	2002년
연구총서 2002-14	경제위기 전후 노동시장의변화	안정화	2002년
연구총서 2002-15	성과주의 인사관리제도와 노동조합 대응방안	김성희, 원인성	2002년
연구총서 2002-16	서비스부문의 노동과정 연구	조은주	2002년
연구총서 2003-01	연금제도 개정과 노동조합	윤정향	2003년
연구총서 2003-02	각 국 노동조합 전국중앙조직의 조직구조 및 운영방식	안정화	2003년
연구총서 2003-03	보건의료 시스템의 국제비교연구	정승국	2003년
연구총서 2003-04	노동조합단체 상근간부 인적자원관리 현황과 개선 방안	김부창	2003년
연구총서 2003-05	공무원노동조합운동	신광영, 김종법, 노광표, 박장현, 인수범, 홍주환	2003년
연구총서 2003-06	사회보험 운영에의 가입자단체 참여방안 연구	김용하	2003년
연구총서 2003-07	중소영세사업장(50인 미만) 노동자의 근로실태 및 복지욕구에 관한 연구	권나현, 김유선	2003년
연구총서 2003-08	이탈리아 좌파노조의 노선전환과 최근 노사관계 동향	김종법, 정승국	2003년
연구총서 2003-09	청년노동자의 노조의식과 조직화 방안	이택면	2003년
연구총서 2003-10	비정규 노동자 조직화를 위한 정책 연구	조진원, 손정순	2003년
연구총서 2003-11	국제노동운동의 현황과 새로운 흐름	윤효원, 강총호, 윤영모	2003년
연구총서 2003-12	청년 고용 실태와 노동조합의 정책과제	권혜자	2003년
연구총서 2003-13	기업간 관계와 임금불평등 - 자동차 산업의 원하청 관계를 중심으로 -	안정화	2003년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2003-14	비정규직 노동자에 대한 차별금지와 입법과제	서장권	2003년
연구총서 2003-15	'고용 및 직업생활상의 차별금지법'의 필요성 및 제정 방안에 관한 연구	이광택	2003년
연구총서 2004-01	산재발생의 사업주 책임에 관한 개선방안	조흥학	2004년
연구총서 2004-02	직장폐쇄에 대한 법적고찰	김기우	2004년
연구총서 2004-03	고령화로 인한 노동시장의 변화와 대응과제	허윤정	2004년
연구총서 2004-04	노조운동의 경제사회정책 - 신케인즈주의와 제3의 길	임운택, 정승국	2004년
연구총서 2004-05	근로빈곤층의 실태와 노동조합의 대응방안 연구	홍경준, 최옥금	2004년
연구총서 2004-06	GATS협약에 따른 서비스 교역의 자유화와 노조의 대응전략 과제	임운택	2004년
연구총서 2004-07	공공부문의 임금결정체제와 개선방안	황선자	2004년
연구총서 2004-08	외국인투자기업 노사관계와 노동조합의 정책과제	김순희	2004년
연구총서 2004-09	제조업공동화와 노동조합의 대응	노광표, 정원호, 황선웅	2004년
연구총서 2004-10	일반 사법상 근로자보호제도에 관한 연구 - 독일민법전(BGB)의 고용계약과 근로계약 -	박지순	2004년
연구총서 2004-11	일반 사법상 근로자보호제도에 관한 연구 II - 스위스 채무법을 중심으로 -	김상호	2004년
연구총서 2005-01	복수노조 시행에 따른 노사관계와 제도의 변화	조흥학, 이병훈, 김기우	2005년
연구총서 2005-02	전임자 급여지급에 관한 실태와 당위성	조흥학, 허윤정	2005년
연구총서 2005-03	사법제도개혁에 따른 노동분쟁제도의 재정립 - 노동법원설립의 당위성에 관하여 -	조흥학	2005년
연구총서 2005-04	한국 노동자 경영참여의 현황과 전망	이승협	2005년
연구총서 2005-05	복수노조와 산별노조 시대의 단체교섭구조 개선방향	김유선, 김인재, 김태현, 이병훈, 이승욱, 정승국, 조용만, 조흥학	2005년
연구총서 2005-06	사용자단체 연구	김영두, 노광표	2005년
연구총서 2005-07	노동시간단축 시행 현황과 효과 분석을 통해 본 개선 방안	김성희, 이혜수, 황선웅	2005년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2005-08	노동운동의 미래 - 현대자본주의의 대항권력 -	임운택, 이병훈, 동춘, 박승욱, 김유선, 태수, 이정식, 이상학	2005년
연구총서 2005-09	전자·정보적 노동감시와 노동통제 - 노동자 저항으로서 반(反)감시운동의 가능성 -	이 철	2005년
연구총서 2005-10	무역자유화와 노동시장 - 외국문헌고찰을 중심으로 -	김우영	2005년
연구총서 2005-11	산재노동자의 삶의 질 제고를 위한 산재보험제도 개혁방안	김순희, 김우영, 박종희, 최재욱	2005년
연구총서 2005-12	고용안정과 노동조합의 정책과제 - 고용안정사업을 중심으로 -	김순희	2005년
연구총서 2005-13	2006년 한국노총 표준생계비	황선자	2005년
연구총서 2005-14	임금체계 및 결정방식의 유연화와 노동조합	황선자	2005년
연구총서 2005-15	주주자본주의에 따른 기업지배구조 및 노사관계의 변화	박현미, 노진귀, 임운택	2005년
연구총서 2005-16	노사갈등 해결현황과 과제	박현미	2005년
연구총서 2005-17	2005년 단체협약 분석	김기우	2005년
연구총서 2005-18	장애인 고용실태 및 고용확대방안 - 노동조합의 역할과 과제를 중심으로 -	허윤정	2005년
연구총서 2005-19	서울지역 노사정 협력 모델 발전 방향	김종진, 김현우	2005년
연구총서 2005-20	지방자치단체 환경미화업무 민간위탁의 문제점과 대안	김성희, 손정순, 남우근, 이유민	2005년
연구총서 2006-01	사회보험운영의 노사참여에 관한 연구	조흥학, 김우영, 김순희, 김기우, 지원순	2006년
연구총서 2006-02	노동자참여(EMPLOYEE INVOLVEMENT)와 비정규직 고용	권순식, 박현미	2006년
연구총서 2006-03	정보통신기술이 노동시장에 미치는 영향	박수명, 허윤정, 이순성	2006년
연구총서 2006-04	노동조합 지도자 리더십에 관한 연구	권순식, 김승호	2006년
연구총서 2006-05	비정규직 노동조합 조직화 과제 및 정규직 노조 대표기체에 대한 탐색적 연구	노진귀, 권순식, 진숙경	2006년
연구총서 2006-06	신자유주의 세계화에 따른 소득불평등과 노동조합의 대응	황선자, 이철	2006년
연구총서 2006-07	복수노조하에서 노사협의회의 기능에 관한 연구	김기우, 방준식	2006년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2006-08	성 평등지표 개발과 성평등실현을 위한 노동조합의 과제	박현미, 박진희	2006년
연구총서 2006-09	노동조합의 진단과 실태	조흥학	2006년
연구총서 2006-10	단체협약의 지역적 구속력제도에 관한 연구 - 프랑스를 중심으로 -	김상호	2006년
연구총서 2006-11	참여적 노사관계의 제도화 방안	박 동	2006년
연구총서 2006-12	대학생의 노사관계 및 사회의식 변화와 노조의 대응	박준식, 정동일, 김영범	2006년
연구총서 2006-13	선진국의 노동교육과 직업능력개발 파트너십	이호창	2006년
연구총서 2006-14	노동자의 정치적 위상을 제고하기 위한 정치의식조사결과	정영태	2006년
연구총서 2006-15	지역에서의 파트너십과 노동조합의 역할	정인수	2006년
연구총서 2006-16	'고용의 질' 측정지표 개발에 관한 연구	어수봉, 조세형	2006년
연구총서 2006-17	노동조합의 정치적 극대화 방안 연구	송태수	2006년
연구총서 2006-18	화이트칼라 노동자의 고용 및 노동조합 의식 실태 연구	김유선, 김종진, 홍주환	2006년
연구총서 2006-19	독일 및 미국의 자동차산업 단체협약	이승협, 최인이, 홍주환	2006년
연구총서 2006-20	세계의 주요 노동조합총연맹 규약 비교 연구	한국노동사회연구소(KLSI)	2006년
연구총서 2006-21	선진국 노동조합의 조직혁신정책과 한국노동운동에의 시사점	윤진호	2006년
연구총서 2006-22	노동자의 산업정책 개입방안	김성희	2006년
연구총서 2006-23	한국기업의 고용책임성 평가 - 기업의 고용측면 사회책임 지수 개발과 적용	김성희, 김민정, 황선웅, 홍지연, 황규수	2006년
연구총서 2006-24	비정규 노동자의 대중적 조직화 방안 연구	한국비정규노동센터	2006년
연구총서 2006-25	비정규직법 해설서	김상호, 유정엽, 최영진, 김기우, 조삼제	2006년
연구총서 2006-26	노동조합 운동의 발전전략 연구	이병훈, 윤정향	2006년
연구총서 2006-27	일반노조의 운영실태와 과제	전종덕	2006년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2006-28	지역노동운동 활성화와 관련한 지역대표자 의식조사	박 운	2006년
연구총서 2006-29	비정규직의 노동이동과 고용안정서비스제고를 위한 정책과제	권혜자	2006년
연구총서 2006-30	1970, 80년대 노동자, 노동조합, 한국노총	황석만	2006년
연구총서 2006-31	사회개혁적 노동조합주의와 참여, 연대 : 한국노총 조합원 의식 분석	정승국	2006년
연구총서 2007-01	8.15해방 이후의 한국노동운동	노진귀	2007년
연구총서 2007-02	21세기 새로운 사회복지정책	원석조	2007년
연구총서 2007-03	산업화와 민주화를 넘어서	박준식	2007년
연구총서 2007-04	노사협력, 지역협치에 관한 연구	권순식	2007년
연구총서 2007-05	외국인 노동자의 노조가입 욕구 및 성향에 관한 연구	이창익, 정숙희	2007년
연구총서 2007-06	산별노조 전환 매뉴얼	박현미	2007년
연구총서 2007-07	필수유지업무 범위에 관한 연구	김기우, 권혁	2007년
연구총서 2007-08	산업별 조직체계에 따른 입법과제 연구	김기우, 전윤구	2007년
연구총서 2007-09	저임금노동과 노동조합의 대응	황선자	2007년
연구총서 2007-10	2007 조합원 생활시간 실태조사	김종각	2007년
연구총서 2007-11	기업의 사회적 책임과 노동조합의 대응	권순식, 김영두	2007년
연구총서 2007-12	세계화와 제도 - 노동시장제도와 복지제도의 변화를 중심으로 -	황선자, 이철	2007년
연구총서 2007-13	2008년 한국노총 표준생계비	한국노총	2007년
연구총서 2007-15	노동조합과 사회개혁	정영태	2007년
연구총서 2007-16	한국의 사용자와 사용자단체에 관한 연구	김동원, 전인, 김영두	2007년
연구총서 2007-18	한국의 저임금 고용 : 그 결정요인과 정책과제	윤진호	2007년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2007-19	근로시간 단축을 촉진하고 지원하는 법제도 개선과제	정인섭	2007년
연구총서 2008-01	노동운동 회고와 미래	한국노총	2008년
연구총서 2008-03	노조간부 교육수요 조사연구	박현미	2008년
연구총서 2008-04	개별적 근로관계에 관한 최신 노동판례 연구	김기우	2008년
노총연구원신서 2008-01	인구감소·저출산사회의 미래- 고용과 생활의 질을 높여야	노진귀 번역	2008년
연구총서 2008-05	싱가폴노총의 교육·서비스기능에 관한 연구	노진귀	2008년
연구총서 2008-06	미국 노동조합의 지역 노동시장정책	황선자	2008년
연구총서 2008-07	양극화 극복을 위한 대기업의 기여방안 연구	조성재, 한동균	2008년
연구총서 2008-08	근로시간 단축을 위한 과제 - 특별법 제정을 중심으로	김형민	2008년
연구총서 2008-09	한국노총 비정규 노동운동 사례 연구	한국노총비정규 노조연대회의	2008년
연구총서 2008-10	법정근로시간 단축효과	김유선	2008년
연구총서 2008-11	영국의 노동당과 노동조합	채준호	2008년
노총연구원신서 2008-02	노동자 자본: 노동자 연금의 힘	김성진 번역	2008년
연구총서 2008-12	일본의 렌고와 젠로렌의 정책패러다임 비교	이창익	2008년
연구총서 2008-13	일과 가족의 균형을 위한 노동조합의 역할과 과제	박현미, 박진희	2008년
연구총서 2008-14	비정규직의 근로관계 종료에 관한 법적 고찰 - 기간제 근로를 중심으로 -	김기우	2008년
연구총서 2008-15	탈사회주의 이행기 사회의 노동조합 변화양상에 관한 연구 : 러시아와 중국의 국가-노동관계의 비교연구를 중심으로	우태현	2008년
연구총서 2008-16	국제기본협약의 체결실태 및 활용에 관한 연구	한동균, 정명희	2008년
연구총서 2008-17	양극화 극복과 사회통합을 위한 노동 - 사회정책적 제안 -	여기구	2008년
연구총서 2008-18	생활임금운동과 노동조합	황선자, 이철	2008년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2008-19	공공부문 지배구조의 변화와 공기업 경영합리화	심용보	2008년
연구총서 2008-20	대처정부의 신자유주의 정책에 대한 영국노동조합운동의 대응	강충호, 허찬영	2008년
연구총서 2008-21	북한의 공장 및 노동 실태 분석	차문석, 김지형	2008년
연구총서 2008-22	근로자의 산업안전보건에 관한 권리 연구 - 독일, 미국, 일본을 중심으로 -	정진우	2008년
연구총서 2008-23	사회적 책임경영과 노동조합의 역할	박준식	2008년
연구총서 2008-24	여성노동정책의 의제실정을 위한 한국노총 성평등 실태 기초조사 보고서	여성노동법률지원센터	2008년
연구총서 2008-25	외국 산별노조의 임금정책 및 임금인상요구안 결정기준 연구	인수범, 김종법, 박명준	2008년
연구총서 2008-26	노동조합의 지역사회복지체제 참여방안에 관한 연구	인수범, 이정봉	2008년
연구총서 2008-27	덴마크의 유연안정성에 관한 현황과 평가	윤진호	2008년
연구총서 2008-28	간부의참여, 간부의 활동 - 독일 노동조합의 의사결정구조와 교육훈련을 중심으로 -	정미경	2008년
연구총서 2008-29	일본노동조합의 임금정책과 노사교섭 -2000년대 춘투를 중심으로-	오학수	2008년
연구총서 2008-30	노총 지역조직기능 국제비교연구 - 독일, 영국, 미국, 일본, 스웨덴, 아일랜드 -	노진귀, 정미경, 한승현, 채준호, 손혜경, 계인선, 오학수	2008년
연구총서 2009-01	고용유지 매뉴얼	노무법인B&K/한국노총	2009년
연구총서 2009-02	주요 국가들의 경제위기 탈출과 고용전략	어기구, 심창학, 손혜경, 신법철, 채준호, 은수미	2009년
연구총서 2009-03	공공부문 민영화 및 구조조정 모델연구	김성규, 채준호	2009년
연구총서 2009-04	정부의 공공계약정책을 통한 근로조건 개선방안 연구	황선자, 이철	2009년
연구총서 2009-05	일과 생활균형제도의 현황과 과제	박현미	2009년
연구총서 2009-06	근로관계의 종료에서 본 사회적 보호필요성에 관한 법적 고찰	김기우	2009년
연구총서 2009-07	지역수준의 일자리창출 사례연구	한동균	2009년
연구총서 2009-08	독일, 일본, 한국 노총연구기관 비교연구	노진귀	2009년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2009-09	경제위기와 저소득층 보호정책의 평가 및 대안 연구	어기구, 전영호	2009년
연구총서 2009-10	노동조합의 조직문화 실태에 관한 조사연구 - 조합원의 노조 몰입도를 중심으로 -	김성규, 최인이	2009년
연구총서 2009-11	노동조합 지역조직의 역할과 시사점 - 미국의 지역노동조합협의회(CLCs)를 중심으로 -	황선자, 이철	2009년
연구총서 2009-12	지역조직 운영사례 비교연구 - 한국노총 경기도 지역본부 사례를 중심으로 -	박현미, 심영보	2009년
연구총서 2009-13	비정규직법상의 차별시정 사례에 관한 연구	김기우	2009년
연구총서 2009-14	기업수준의 일자리창출 및 유지 사례연구	한동균, 문지선	2009년
연구총서 2009-15	사업장수준 유연성과 안전성에 관한 시론적 조사연구	노진귀, 우태현, 황선자 어기구, 김성규, 박현미 한동균	2009년
연구총서 2009-16	2008-09 경제위기와 한국의 노동	김성규, 송태수, 이상학 이덕재, 김상호	2009년
연구총서 2009-17	경제위기가 노사관계에 미치는 영향과 정책과제 연구	인수범, 이주환	2009년
연구총서 2009-18	주요국 산별노조 규약 비교분석 - IG - Metall, UNITE, UAW -	이정희	2009년
연구총서 2009-19	경제위기가 여성고용에 미치는 영향과 정책과제 연구	이주희	2009년
연구총서 2009-20	비정규직 정책에 대한 국제비교연구 - 파견근로 단체협약과 법제도 비교 -	안정화	2009년
연구총서 2009-21	고용관련 재정지출의 재분배 효과 분석	이상동	2009년
연구총서 2009-22	우리나라 사회안전망 구축동향과 개선과제 - 2009년도 연차보고서 -	어기구, 이용하, 이용갑, 김동현, 박능후	2009년
연구총서 2009-23	고용위기에 대한 국제노동운동의 대응	김성진, 이인덕 정명희, 윤효원	2009년