

OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis

Summary in Korean

2009 년도 OECD 고용전망 보고서: 일자리 위기에 대응

국어 개요

- OECD 고용전망 보고서는 OECD 권역의 노동시장 및 고용 현황에 관한 OECD의 연례 보고서입니다.
- 2009 년도 보고서는 금융, 경제 위기가 노동시장에 미치는 영향을 주로 다룹니다.
- 대부분의 OECD 국가에서 전례 없는 속도로 실업이 증가한 경우가 흔하며, 2010년에는 실업 증가가 더욱 심화될 것으로 보고합니다.
- 노동시장 정책과 사회 정책이 어떻게 하면 근로자와 저소득 가정이 위기의 폭풍우를 돌파하고, 근로빈곤층과 건강상 문제가 있는 개인이 노동시장에서 기반을 유지하는 데 최선의 도움을 줄 수 있을지 검토합니다.

일자리 위기의 긴 그림자를 막으려면

금융, 경제 위기가 급속히 일자리
위기로 이어졌다...

세계 경제가 지난 50년 이래 최악의 금융, 경제 위기에 처한 가운데 근로자와 그 가정이 심각한 타격을 입고 있다. 2008년 하반기 이후로 많은 OECD 국가와 비 OECD 국가에서 생산이 크게 감소하여 고용이 급락하고 실업이 치솟았다. 이전의 심각한 경제 침체기 때와 마찬가지로 청년, 저숙련자, 이민자, 소수인종, 그 중에서도 임시직이나 비정규직 등 취약 그룹은 이미 실직의 타격을 가장 크게 받고 있다.

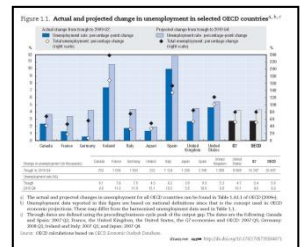
... 단기 일자리 전망은 어둡다

단기적인 경제 및 노동시장 전망은 불확실성이 크다. 보고서 작성 시점에서 최악의 상황이 끝나고 회복 기미의 징후가 커지고 있다. 그러나 단기 고용 전망은 어둡다. OECD의 최신 예측 자료에 따르면 생산 증가는 2010년 상반기에야 증가세를 회복하고 성장은 연말까지 완만할 것이다. 아무튼 일자리 창출은 생산 회복 이후로 크게 늦어질 것이다. 이러한 결과 OECD 실업률은 2010년 내내 계속 증가하여 하반기에는 전후 최고치인 10%(5700만 실업)에 근접할 것으로 예상된다.

장기화된 실업 위험의 주기적 상승,
노동시장과 잠재 생산에 부정적
영향

주된 위험은 이러한 큰 폭의 실업 증가가 대부분 구조화되어 많은 실업자가 장기 실업자로 전락하거나 노동인구에서 이탈하는 것이다. 이 반갑지 않은 현상은 과거 불경기에 많은 OECD 국가에서 나타났는데 생산이 잠재력을 회복했어도 실업이 위기 이전 수준과 비교해 더 높은 상태를 유지했으며 위기 이전 수준으로 떨어지는 데만도 여러 해가 걸렸다. 이 지속적 현상은 인적 자본과 구직 활동 감소의 결과로 고용주에게 장기 실업자가 덜 매력적인 피고용자가 되기 때문이다.

그림 1.1 선별한 OECD
국가의 실제 및 예상 실업
변화



각국 정부는 최근 이 지속적인 높은 실업 위험에 대응하는 조치를 취하고 있다

노동시장 정책과 사회 정책은 구직자의 빠른 취업 복귀를 촉진하고 구직자의 숙련도 강화로 경기 회복이 속도를 얻을 때 더 생산적인 일자리로 이동할 수 있게 함으로써, 가파른 실업 상승의 지속화 방지에 핵심 역할을 한다. OECD 국가들이 총체적인 수요를 지원하기 위해 최근 도입한 재정 부양책에는 대부분 근로자와 저소득 가정에 미치는 위기의 부정적 영향을 완충하기 위한 추가적인 노동시장 및 사회 정책 수단이 포함된다.

안전망이 강화되고 있다...

제 1 방어선은 경기 침체기 동안 실직자에게 필수적인 소득 지원을 제공하는 사회 안전망(실업 급여와 사회 복지)이다. 실업 급여는 많은 실직자의 소득 수준에 따라 자동적으로 세분되었지만 일부 OECD 국가, 특히 시간제와 임시직, 기타 비정규직 근로자가 노동인구의 상당 부분을 차지하는 국가에서는 그러한 급여의 보장이 약하다. 시간제, 임시직, 기타 비정규직 근로자는 종종 제일 먼저 해고되고 급여 수급권이 취약하다. 많은 국가에서 보장을 확대하려는 노력이 있었고 어떤 경우에는 급여 수급 기간을 최대한 늘려 안전망의 효과 상승을 꾀했다. 그러나 그러한 조치는 실직 기간을 늘릴 수도 있으므로 근로유인에 대한 악영향을 최소화하도록 신중히 계획해야 한다.

... 적극적 노동시장 정책에 지출하고 있으나, 더 많이 해야 한다

동시에, 각국 정부는 구직자의 구직 활동을 돕는 적극적 노동시장 정책(ALMP)을 위한 자원 확충도 추구했다. 그러나 재정 부양책 중 사용 가능한 전체 자원, 그리고 현 위기에서 실직의 규모 및 속도와 비교할 때 ALMP 지출 증가는 많은 국가에서 상당히 미미하다. 노동시장 정책에 추가적인 공공지출을 요구할 때에는 실제적인, 그리고 앞으로 예상되는 공공부채 때문에 많은 국가에서 공공재정에 대한 제약이 커지고 있음을 생각해야 하지만, 그 요구는 비용 효과를 근거로 정당화될 수 있다. 우리는 이제 이 영역에서 무엇이 효과적이고 무엇이 효과가 없는지에 관해 많은 것을 안다. 덧붙여 이번 호 전망 보고서에서는 효과를 최대화하려면 ALMP 지출 구성이 주기에 따라 어떻게 변해야 하는지에 관한 OECD의 새 연구 결과를 강조한다.

효과적인 재취업 서비스는 지속적인 높은 실업에 대응하는 데 실질적 효과를 낼 수 있다...

핵심 우선순위는 급속히 증가하는 구직자 계층에 효과적인 고용 서비스를 제공하고 그들 중 취약한 사람들이 노동시장에서 소외되어 적극성을 잃지 않게 하는 것이다. 많은 국가는 성공적인

그림 1.18 적극적 노동시장 정책에 대한 재량적 지출

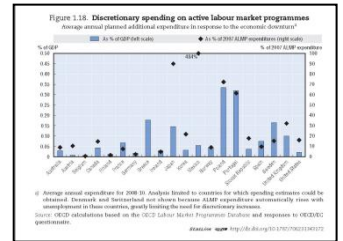
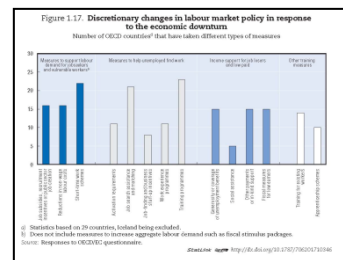


그림 1.6. 실업 급여 관용도

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Austria	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Belgium	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Canada	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Denmark	15	15	15	15	15	15	15	15	15
France	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Germany	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Greece	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Ireland	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Italy	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Japan	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Spain	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Sweden	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Switzerland	15	15	15	15	15	15	15	15	15
United Kingdom	15	15	15	15	15	15	15	15	15
United States	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Average	15	15	15	15	15	15	15	15	15

그림 1.17 경제 침체에 대응하는 노동시장 정책의 재량적 변화



활성화/상호의무 전략 실행을 위해 지난 10년 간의 순조로운 진척에 의지할 수 있는데 수혜자가 급여와 재취업 서비스를 받는 대신 급여 수급을 조건으로 구직 활동, 직업 훈련, 고용 프로그램에 참여하게 하는 것이다.

중요한 것은 이 과거의 성공을 토대로 삼고, 단지 구직자를 소개할 만한 일자리가 적다고 활성화 전략을 버리지 않는 것이다. 대신 활성화 전략에는 깊은 불황이라는 상황에 맞는 수정이 필요하다. 침체기가 끝날 때까지 핵심적인 구직 지원 유지가 필수적이다. 깊은 불황에서도 새로운 시장 기회를 개척할 수 있는 기업들이 많은 일자리를 창출하며, 고용 서비스는 이러한 빈자리를 빨리 채우는 데 결정적 역할을 할 수 있다.

*... 그러나 “훈련우선” 접근법으로
다소 이동이 있어야 한다*

동시에, OECD 연구 결과는 활성화에 맞춰진 초점과 자원을 위기 전에 주류를 이뤘던 “근로우선” 접근법에서 장기 실업 위험이 높은 사람들을 위한 “훈련우선” 접근법으로 다소 이동하는 것이 바람직하다고 제안한다. 이 제안은 현재에 특히 중요하다고 할 수 있는데 세계 경제 위기가 OECD 국가에서 구조조정을 가속하고 있고, 기술 습득 및 훈련을 촉진하는 조치가 근로자들이 새로운 일자리에 필요한 기술을 제대로 갖추는 데 중요한 역할을 할 수 있기 때문이다.

*노동수요를 유지하는 조치 또한
대상을 잘 정하고 일시적이라면
도움이 될 수 있다*

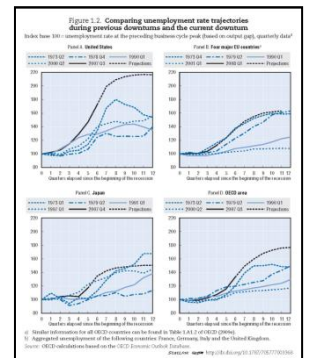
불황 중에 기업들은 수요 붕괴와 대규모 신용 위기에 타격을 입었고 그 결과는 대량 해고였다. 많은 OECD 국가는 기업의 근로자 유지나 고용을 장려하는 보조금을 도입하거나 확대했다(단기 근로 제도, 고용 보조금, 사회보장 납부금 삭감 등). 단기적으로 보조금은 노동수요 지원에 긍정적 역할을 하고 있다. 그러나 보조금은 과거 높은 사중비용이 종종 문제가 되었다. 이 비용을 최소화하려면 보조금 제도는 수요가 일시적으로만 침체된 기업과 장기 실업 위험이 높은 근로자로 **대상을 잘 정해 일시적으로** 실시하는 것이 중요하다. 이 핵심 사항을 고려하지 않으면 보조금 제도는 일자리 보존 효과가 떨어질 뿐만 아니라 기우는 기업에서 확장하는 기업으로 꼭 필요한 근로자 재배치에 제동을 걸어 경기 회복에 장애물이 된다.

올해의 고용전망 보고서에서는 근로자 이동성은 물론 일자리 생성과 소멸 과정을 살펴보고 생산성 성장에 미치는 영향을 평가한다. 나아가 근로빈곤의 심도 있는 해석, 소득 잠재력이 낮은 개인의 근로유인을 촉진하고 그 가정의 생활 수준을 지원할 수 있는 정책 방법을 제공한다. 또한 질병 및 장애 급여 수급의 경향을 검토하고 건강상 문제가 있는 개인의 노동시장 참여를 촉진할 수 있는 정책을 분석한다.

일자리 위기: 고용 및 사회 정책에 주는 의미는?

정부는 현재 경제 및 일자리 위기의 사회적, 경제적 비용을 제한하기 위해 강력히 대응할 필요가 있다. 첫째 우선순위는 실업자와 지원이 필요한 기타 근로자에 대한 소득 지원을 적절하고 접근 가능하게 하는 것이다. 새로운 일자리를 찾게 하는 유인책이 약화되지 않는다면, 어떤 국가에서는 실업 급여 기간이나 비정규직 근로자 보장의 일시적 확대가 바람직할 수 있다. 둘째 우선순위는 효과적인 적극적 노동시장 정책을 확대하여 더 많은 구직자에게 필요한 재취업 지원을 제공하고 장기 실업 증가를 최소화하는 것이다. 핵심 구직 지원을 침체가 끝날 때까지 지속해야 하며, 더 취약한 구직자들이 노동시장에서 소외되지 않도록 직업 훈련, 고용 보조금, 연수 보조금에 더 역점을 두는 것이 필요할 수 있다. 또한 조기 퇴직과 장애 급여의 유혹을 이겨내어 경기 회복에 대비한 유효 노동공급을 유지하는 것이 중요하다.

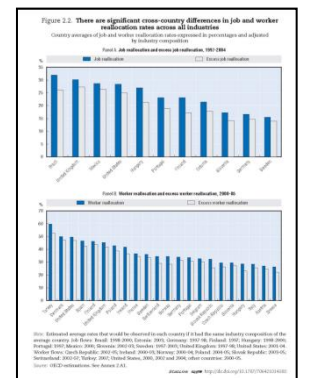
그림 1.2 이전 침체기와 현재 침체기의 실업률 곡선 비교.



산업, 기업, 근로자 특성과 일자리 흐름, 근로자 흐름의 관계는?

침체기에도 신생 기업은 꾸준히 탄생하는 한편 기존 기업은 확장하거나 축소되고 폐업한다. 이 과정에서 많은 일자리가 생성되고 근로자가 고용된다. 동시에 많은 자리가 사라지고 근로자가 고용주를 떠난다. 총 일자리 흐름(기업에 의한 일자리 생성과 소멸)과 총 근로자 흐름(고용과 해고)에 관한 국제적으로 조화된 자료의 증거를 보면 OECD 국가에서 연평균 20% 이상의 일자리가 생성 및/또는 소멸되고 모든 근로자의 약 1/3 이 고용주에게 채용 및/또는 해고된다. 그러나 일자리 흐름과 근로자 흐름은 국가별, 산업별, 근로자 유형별로 크게 다르다. 미국과 영국 같은 국가는 총 일자리 흐름과 총 근로자 흐름이 대부분의 유럽 대륙 국가보다 거의 2 배가 크다. 재배치 과정은 생산성을 강화하는 것으로 보이는데 대부분 국가에서 일자리 소멸은 오래되고 효율이 떨어지는 기업에서 더 많고 일자리 생성은 역사가 짧고 효율이 높은 기업에서 더 많다.

그림 2.2 모든 산업 분야에서 일자리 및 근로자 재배치에 국가별로 상당한 차이가 있다



근로는 최선의 빈곤 해독제인가?

고용은 빈곤 위험을 상당히 감소시키나 모든 문제를 해결하지는 않는다. OECD 권역 평균으로, 근로자가 1인 이상 있는 가정에 사는 개인의 7%가 빈곤하다. 근로빈곤은 매우 짧은 시간제 근로나 매우 짧은 연중 고용 기간 등 불충분한 근로 참여와 종종 관계가 있기도 하지만 실질적인 다른 중요한 요인이 있다. 특히 빈곤율은 자녀가 있는 가정이 더 높다. 이 측면에서 사회적 이전이 핵심 역할을 하는데 가장 취약한 가정을 정확히 대상으로 할 수 있기 때문이다. OECD 권역 평균으로, 사회적 이전은 근로빈곤율을 절반 가까이 줄인다. 이 중 재직자 급여 제도는 잘 계획되고 법이나 단체 협약으로 구속력을 갖는 최저 임금과 결합된다면 중산층에 특히 효과적일 수 있다. 거꾸로 근로빈곤 위험은 근로 시간이나 고용 기간, 가족 구성보다 시간당 임금률과 연관성이 훨씬 낮으므로 최저 임금 자체로는 근로빈곤 완화에 효과적이지 않다.

장애 급여 편입 (및 중단): 정책 역할과 개인 환경 평가

장애 급여 지급률은 OECD 국가 대부분에서, 특히 여성, 청년, 정신 건강상 문제가 있는 계층에서 증가했다. 건강 문제가 장애 급여로 유입되는 중요한 동기 같지만 다른 개별적, 근로 관련 요인도 근로자 유지와 장애 급여 편입에 중요하다. 장애 급여 지급률은 또한 국가마다 다른 것으로 나타났는데 부분적으로는 경제 및 노동시장 조건이 다르기 때문이지만 주된 이유는 장애 정책이 매우 다양하기 때문이다. 실제로 새로운 OECD 장애 정책 지표를 보면 장애 정책의 관용도 측면과 고용 통합 요소 모두에서 다양성이 발견된다. 동시에, 대부분 국가가 지난 10년 동안 지급권을 까다롭게 하는 한편 고용 통합을 개선했다. 이는 장래성 있는 발전인데 더 관대한 장애 정책은 수혜자 수를 늘리고 더 포괄적인 고용 및 재활 프로그램은 지급률을 낮춘다는 실증사례가 있기 때문이다.

그림 3.5

OECD 국가의 근로 빈곤

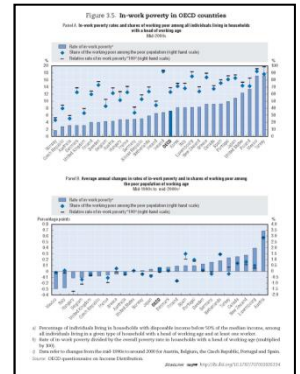
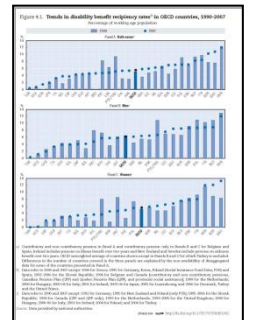


그림 4.1

OECD 국가의 장애 급여 지급률

경향, 1990-2007



© OECD 2009

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

본 개요의 복제는 경제개발협력기구의 저작권 및 해당 출판물의 제목이 명시될 때에만 허가됩니다.

본 개요는 다음과 같은 영어 붙어 제목으로 출판된 경제협력개발기구 출판물 중에서 발췌한 내용을 번역한 것입니다.

본 개요는 경제협력개발기구의 온라인 서점에서 무료로 보실 수 있습니다.

홈페이지 주소: www.oecd.org/bookshop/

자세한 정보는 OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate 부로 문의하여 주시기 바랍니다. 이메일: rights@oecd.org 팩스: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France



본 기구 웹사이트 www.oecd.org/rights/를 방문하시기 바랍니다.