

OECD 국가의 노동시장정책 동향 및 복지정책과 연계의 시사점

Labour Market Policies in OECD Countries and Their Implications for Korea

김태은 한국보건사회연구원 연구원

1. 서론

최근 정부는 고용률을 70%¹⁾까지 높이는 것을 국정운영의 최우선 목표로 설정하고, 이를 달성하기 위한 로드맵을 발표하였다. 자본주의 사회에서 일부 자산가를 제외한 거의 대부분의 사회 구성원이 노동시장의 참여를 통해 개인의 삶을 영위하고 사회의 유지와 발전에 기여하고 있다는 점에서 “고용”은 국민의 체감과 직결되며, 국가 경제에서 차지하는 중요성도 매우 높다.

그러나 이러한 정책적 중요성과 관심에도 불구하고 실질적 성과를 달성하기에는 넘어야 할 산이 많다. 전 세계적으로 고용 없는 성장이 이어지고 있으며, 노동시장 유연성 및 이중성은 높아져왔다. 또한 우리 사회의 노동시장정책을 포함한 사회보장체계는 여전히 많은 문제를 해결해나가는 과정에 있으며, 새로운 사회문제 및

사회적 위협의 등장으로 제도적 안정기에 접어들기까지는 상당기간이 더 소요될 것으로 보인다. 때문에 정책 목표의 효과적인 달성을 위해서는 보다 근본적이고 장기적인 차원에서 방향성과 그 접근 방법이 검토될 필요가 있다.

본 고에서는 최근의 경제위기를 전후하여 OECD 주요국의 노동시장현황과 정책적 대응의 동향을 살펴보고, 노동시장정책과 복지정책의 연계를 통한 보다 장기적인 차원의 정책적 방향성에 대한 시사점을 모색해보고자 한다.

2. OECD 국가의 노동시장정책

1) 실업 현황 및 전망

2008년 전세계에 밀어닥친 금융위기와 경제

1) 고용률은 생산가능인구 중 취업자가 차지하는 비율로 우리나라의 고용률은 90년대 이후 ‘고용없는 성장’의 지속과 성장을 하려오며 10여년간 60%대 초반에 머무르고 있음.

불황의 여파로 <표 1>과 같이 거의 대부분의 국가들이 실업의 증가를 경험한바 있고, 이러한 추이는 당분간 지속될 것으로 전망되고 있다(OECD, 2013). OECD 전체 실업률²⁾은 2008년 6.1%에서 최고 8.5% 수준까지 증가하였고, 경제위기 이후 5년이 경과한 2012년에 이르기까지 약8% 수준에 머무르고 있다³⁾.

개별 국가의 실업률은 2012년을 기준으로 일본(4.3%), 오스트리아(4.3%), 스위스(4.1%), 한국(3.2%), 노르웨이(3.1%)에서는 실업률이 5% 이하로 나타난 반면, 스페인, 그리스의 경우 25% 내외의 높은 수치를 보이고 있다.

경제위기를 전후한 실업률 변화를 살펴보면, 2005~2008년 평균과 경제위기 직후인 2009년과의 차이는 스페인(8.7%p), 미국(4.3%p)에서 가장 높게 나타났다. 반면, 폴란드(-3.9%p), 독일(-1.6%p), 호주(-0.3%p)에서는 경제위기 직후 실업률이 오히려 낮아진 것으로 나타났다.

2012년을 기준으로 경제위기 이전과의 실업률 변화를 살펴보면 스페인(15.7%p), 그리스(15.5%p), 포르투갈(7.9%p), 이탈리아(3.8%p) 등 남유럽국가에서 실업률이 매우 높은 수준으로 상승하였고, 덴마크(3.5%p), 미국(3.1%p), 뉴질랜드(3.0%p), 영국(2.6%p) 등에서도 실업률이 상승하였으나 남유럽국가들에 비해서는 상대적으로 낮은 변동폭을 보였다. 반면 일본(-0.2%p), 한국(-0.2%p), 독일(-3.7%p)에서는 경제위기 이전보다 오히려 실업률이 감소하였다. 나머지 국가들에서는 실업률 변동폭이 상대

적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

2014년 실업률 전망을 살펴보면 미국(-1.1%p), 독일(-0.5%p), 뉴질랜드(-0.5%p), 캐나다(-0.4%p), 덴마크(-0.2%p), 오스트리아(-0.2%p)에서 2012년에 비해 실업률 감소가 예상되었으나 그리스(4.2%p), 스페인(3.0%p), 포르투갈(3.0%p), 이탈리아(1.9%p) 등 남유럽 국가들에서는 여전히 실업률 증가추이가 지속될 것으로 예상되었다. 한편, 스웨덴, 영국, 한국 등 나머지 국가들에서는 실업률이 거의 일정하게 유지되거나 상대적으로 소폭의 변화를 보일 것으로 전망되었다.

OECD 전체 실업률 전망은 개별국가의 차이가 상쇄되어 2012년 8.0%에서 2014년 8.1%로 거의 일정하게 유지되어 현재의 상황에 비해 크게 개선되지 않을 것으로 전망되고 있다.

[그림 1]과 같이 경제위기(Trough), 현재(Current Q4 2012), 향후 전망(Projected Q4 2014)의 시점별 실업률을 살펴보면 네덜란드, 프랑스, 벨기에, 이탈리아, 그리스, 스페인 등에서는 '경제위기<현재<향후 전망>' 순으로 점차적으로 실업률이 증가 추이에 있는 것으로 나타났다. 반면 독일, 미국, 캐나다 등에서 '향후 전망<현재<경제위기>' 순으로 실업률이 감소하고 있으며, 한국과 일본, 영국 등에서는 '경제위기=현재=향후 전망'의 실업률이 동일하거나 거의 비슷한 수치를 유지하고 있음을 확인할 수 있다.

2) 실업률은 경제활동인구 중 실업상태에 놓여 있는 인구의 비율로 OECD에서는 일반적으로 4주간 일자리를 찾기 위해 노력했음에도 취업을 하지 못한 사람을 실업자로 분류하고 있음.

3) 2013년 4월 현재 OECD 평균 실업률 8.0%에 해당하는 약 4,800만명 이상의 OECD 구성원이 실업상태에 놓여있음.

표 1. OECD 주요국가의 실업률 현황 및 전망

(단위: labour force 대비 %)

구분	2005~2008년 평균	2009년		2012년		2014년	
	(A)	(B)	(B-A)	(C)	(C-A)	(D)	(D-C)
스페인	9.3	18.0	8.7	25.0	15.7	28.0	3.0
그리스	8.7	9.5	0.8	24.2	15.5	28.4	4.2
포르투갈	7.7	9.5	1.8	15.6	7.9	18.6	3.0
이탈리아	6.8	7.8	1.0	10.6	3.8	12.5	1.9
폴란드	12.1	8.2	-3.9	10.1	-2.0	11.3	1.2
프랑스	8.3	9.1	0.8	9.9	1.6	11.1	1.2
미국	5.0	9.3	4.3	8.1	3.1	7.0	-1.1
OECD	6.8	8.3	1.5	8.0	1.2	8.1	0.1
스웨덴	6.1	8.2	2.1	8.0	1.9	8.0	0.0
영국	5.3	7.6	2.3	7.9	2.6	7.9	0.0
핀란드	7.3	8.3	1.0	7.7	0.4	8.1	0.4
벨기에	7.8	7.8	0.0	7.6	-0.2	8.8	1.2
덴마크	4.0	6.0	2.0	7.5	3.5	7.3	-0.2
캐나다	6.3	8.3	2.0	7.3	1.0	6.9	-0.4
뉴질랜드	3.9	6.1	2.2	6.9	3.0	6.4	-0.5
독일	9.0	7.4	-1.6	5.3	-3.7	4.8	-0.5
네덜란드	4.6	5.6	1.0	5.2	0.6	5.5	0.3
호주	4.0	3.7	-0.3	5.2	1.2	7.0	1.8
일본	4.5	4.8	0.3	4.3	-0.2	4.7	0.4
오스트리아	4.1	5.0	0.9	4.3	0.2	4.1	-0.2
스위스	3.8	4.3	0.5	4.1	0.3	4.4	0.3
한국	3.4	3.6	0.2	3.2	-0.2	3.2	0.0
노르웨이	3.2	3.1	-0.1	3.1	-0.1	3.3	0.2

자료: OECD(2013), OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, Paris.

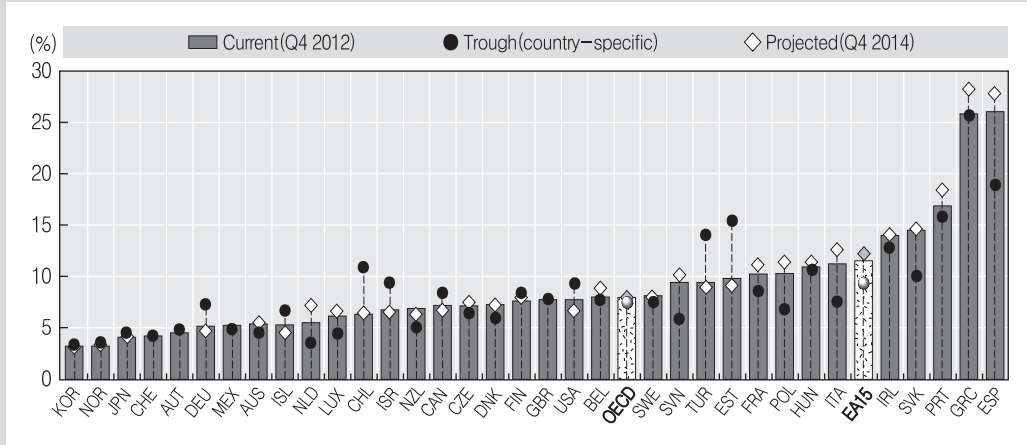
2) 적극적노동시장정책의 동향

앞서 살펴본 개별국가의 실업률 현황 및 전망 결과에서 경제위기로 인한 노동시장의 영향은 국가별로 차이가 있었음을 확인할 수 있다. 이러한 차이는 개별 국가의 경제 및 사회 환경의 특수성과 정책적 개입의 형태 및 방향성이 결합

되어 반영된 결과로 이해할 수 있다. 노동시장에서의 정책적 개입은 주로 실업(또는 고용)과 관련된 것으로 실업급여 중심의 소극적노동시장정책과, 실업예방 및 실업자의 재취업을 돕는 적극적노동시장정책으로 구분할 수 있다.

실업급여는 실업자에게 소득의 단절에 대한 현금 위주의 실업수당을 사후적으로 지급하는

그림 1. OECD 국가의 시점별 실업률 변화



자료: OECD(2013). OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, Paris.

경제적 지원이며, 적극적노동시장정책은 이와 대비되는 개념으로 실업으로의 이행을 방지하고 취업과 직업훈련을 지원하여 실업자가 된 사람들을 가능한 빨리 재취업하도록 돕는 역할을 수행한다.

<표 2>의 노동시장정책의 지출 수준 및 지출 방식을 통해 OECD 주요국가의 적극적노동시장정책의 대응방식을 가늠해보면 2011년을 기준으로 덴마크(3.91%)와 스페인(3.71%)에서 가장 높은 수준을 보이고 있으나 두 국가의 적극적 프로그램과 소극적 프로그램의 지출비중은 큰 차이가 있다.

덴마크는 스페인과 지출수준은 유사하지만 적극적 프로그램과 소극적 프로그램 모두에서 높은 지출 수준을 보이고 있으며, 적극적 프로그램이 더 높은 비중을 차지하고 있다. 황금삼각형 모델로 잘 알려진 덴마크의 노동시장정책은 해고가 용이한 유연한 노동시장, 실업상태에

놓였을 때 실업이전의 생활수준 유지를 가능하게 하는 관대한 실업급여 그리고 새로운 일자리의 연결을 돕는 적극적노동시장정책이 유기적으로 작동하는 체계로 구축되어 있다. 덴마크는 실업자들이 일자리 찾는 것을 장려하고 도움을 주는 체계화된 노동시장정책을 갖추고 있으며 이러한 배경에서 높은 지출 수준과 적극적 프로그램의 높은 비중을 설명할 수 있고, 덴마크와 유사한 구조를 갖춘 스웨덴에서도 비슷한 양상을 확인할 수 있다.

반면 스페인을 포함한 포르투갈, 이탈리아 등 남유럽국가들에서는 높은 실업률에 대한 정책 대응이 실업급여가 주를 이루고 있기 때문에 소극적 프로그램이 차지하는 비중이 훨씬 높게 나타나고 있다. 비단 남유럽 국가뿐만 아니라 거의 대부분의 국가에서 적극적 프로그램 보다 소극적 프로그램의 비율이 높게 나타나고 있다. 한국 경우 노동시장정책 지출수준이 매우 낮은

표 2. OECD 주요국가의 노동시장정책 관련 공공사회복지지출 현황(2011년)

(단위: GDP 대비 %)

구분	전체 (A)	적극적 프로그램		소극적 프로그램	
		(B)	비중(B/A)	(C)	비중(C/A)
덴마크	3.91	2.26	57.8	1.65	42.2
스페인	3.71	0.88	23.7	2.83	76.3
벨기에	3.68	1.59	43.2	2.09	56.8
네덜란드	2.74	1.11	40.5	1.63	59.5
핀란드	2.49	1.02	41.0	1.47	59.0
프랑스	2.34	0.93	39.7	1.40	59.8
오스트리아	2.03	0.75	36.9	1.28	63.1
포르투갈	1.93	0.59	30.6	1.34	69.4
독일	1.82	0.79	43.4	1.03	56.6
이탈리아	1.78	0.41	23.0	1.36	76.4
스웨덴	1.72	1.09	63.4	0.63	36.6
OECD	1.46	0.58	39.7	0.86	58.9
스위스	1.12	0.59	52.7	0.53	47.3
캐나다	0.91	0.26	28.6	0.65	71.4
노르웨이(2009)	0.90	0.50	55.6	0.40	44.4
그리스(2009)	0.90	0.20	22.2	0.70	77.8
호주	0.80	0.29	36.3	0.51	63.8
영국(2009)	0.80	0.30	37.5	0.50	62.5
폴란드	0.72	0.42	58.3	0.30	41.7
미국	0.71	0.14	19.7	0.57	80.3
뉴질랜드	0.69	0.27	39.1	0.41	59.4
한국	0.64	0.33	51.6	0.31	48.4
일본	0.62	0.27	43.5	0.35	56.5

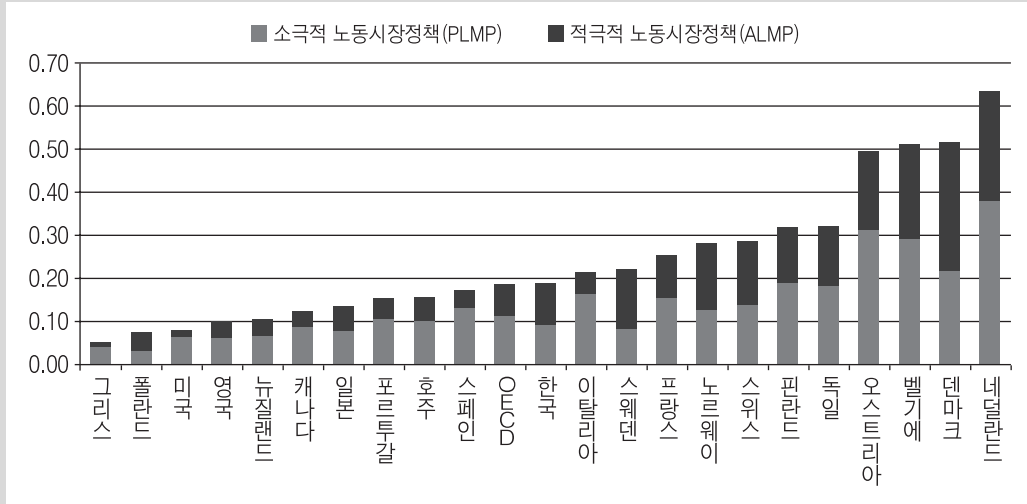
주: 그리스, 영국, 노르웨이는 2009년 자료임.
 자료: OECD(2013). OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, Paris.

반면 적극적 프로그램의 지출비중이 더 높게 나타나고 있다.

[그림 2]는 <표 1>의 실업률과 <표 2>의 노동시장정책 지출을 함께 살펴본 것으로 실업률 1%당 노동시장정책의 지출수준을 나타낸 것으로 전체 노동시장정책의 지출수준과 정책 대

응방식의 차이를 보여준다. 덴마크, 벨기에, 오스트리아의 경우 실업률에 비해 상대적으로 높은 노동시장정책 관련 지출을 보이고 있으며, 특히 네덜란드는 다른 국가들에 비해 상대적으로 매우 높은 수준을 보이고 있다. 반면, 그리스, 폴란드, 미국, 영국 등에서는 실업률에 비해

그림 2. 실업률 1%당 노동시장정책 관련 공공사회복지지출 현황(2011년)



자료: OECD Stat를 활용하여 계산

상대적으로 낮은 노동시장지출을 나타내고 있다. 우리나라의 경우 OECD 평균과 유사한 수준으로 스페인, 이탈리아 등과 유사한 수치를 보이고 있다.

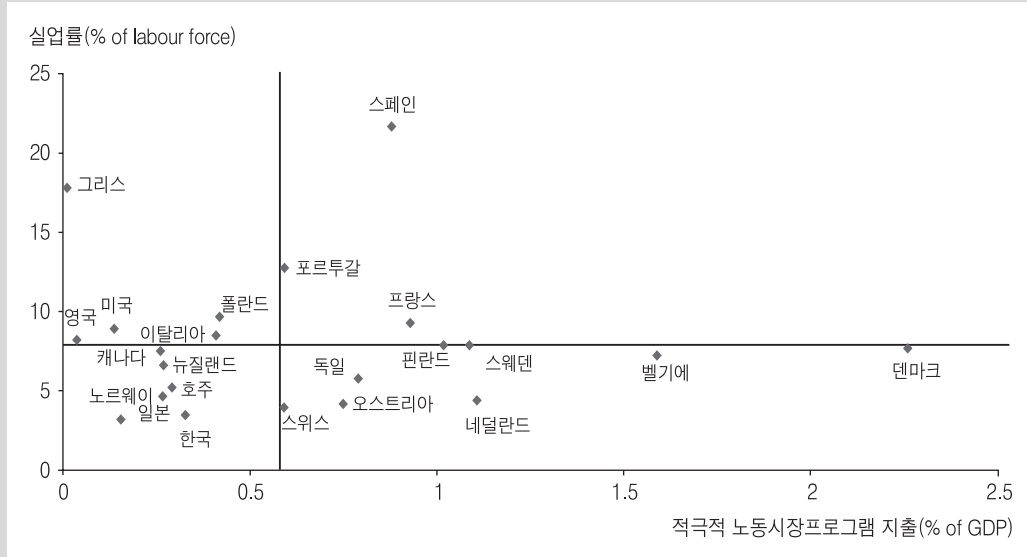
노동시장정책의 지출을 수준을 비교할 때 지출의 수준뿐만 아니라 소극적 프로그램과 적극적 프로그램의 역할 분담을 함께 고려해야 한다. 특히 대다수의 국가들에서 적극적노동시장 프로그램을 통해 실업감소와 고용창출에 대응⁴⁾하고 있다는 점에서 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

[그림 3]은 실업률과 적극적노동시장프로

그램의 지출을 나타낸 것으로 실업률과 적극적노동시장프로그램의 지출수준에 따라 국가별로 차이를 보여주고 있다. 앞서 언급한 것과 같이 덴마크는 상대적으로 높지 않은 실업률에도 불구하고 적극적노동시장프로그램의 높은 지출을 보이고 있으며, 반면 스페인은 매우 높은 실업률에도 불구하고 평균을 약간 상회하는 지출 수준을 보이고 있다. 우리나라의 실업률과 적극적노동시장프로그램의 지출은 OECD 평균보다 낮은 수준으로 노르웨이, 일본, 호주 등과 유사하며, 반면 스위스, 독일 등에서는 실업률은 우리와 큰 차이를 보이지 않고 있으나 적극적노동

4) 적극적노동시장정책의 실업감소(또는 고용증가)에 미치는 영향에 대해서는 서로 상반된 논의가 있으나, 본 고에서는 거의 대부분 국가들이 적극적노동시장정책을 도입하여 실업률 감소와 고용창출에 대응하고 있다는 점에서 긍정적 효과를 전제하고자 함.
 - 적극적노동시장정책이 실업감소에 긍정적 영향을 미친다고 주장하는 연구: Jackman, Pissarides and Savouris(1990); Layard, Nickell and Jackman(1991); Nickell(1997); Layard(1997); Esteve(2007); 강철희·김교성·김영범(2001); 김형기(2008) 등
 - 반면 효과가 없다고 주장하는 연구: Calmfors(1993); Skedinger(1994); Regner(1997) 등
 - 채구목(2011). 적극적노동시장정책이 실업에 미치는 영향, 한국사회복지학, 63(3), pp.187~211, 한국사회복지학회, 재인용.

그림 3. OECD 주요국가의 실업률과 적극적노동시장정책 부문 공공사회복지지출(2011년)



주: 실선은 OECD 평균
자료: OECD Stat.

시장프로그램의 지출수준은 상대적으로 높게 나타났다. 이들 국가의 적극적노동시장정책은 <표 3>과 같다.

앞서 언급한 국가들 가운데 독일의 경우 사회 보험이 사회보장체계의 주를 이루고 있고, 실업

률 수준이 우리와 유사하게 나타나고 있으며, 그리고 분단을 경험했다는 점에서 특히 주목할 만하다. 독일은 통일이후 구동독지역의 실업률이 상당히 높은 수준을 보였으나, '노동시장 서비스의 현대화(Modeme Dienstleitungen am

표 3. OECD 주요국의 전반적인 적극적노동시장정책 동향

국가	내용
노르웨이	1) 실업자들을 위한 활성화 정책 2) 근로무능력급여의 도입: 기존의 임금을 100% 보장하는 질병수당 등 근로무능력급여는 낮은 실업률을 유지하는 데 기여함 3) 질병·재활·장애급여를 수급자하는 실업자도 포함: 일자리 찾기의 한계를 인지 4) 공공고용서비스(PES: Public Employment Service)의 기능을 강화 - 작업장 의사의 역할과 규모를 확대 - 2010년 근로지원보조금(Work Assessment Allowance) 도입

<표 3> 계속

국가	내용
일본	1) 고용서비스(상대적 낮은 지출) 2) 실업보험은 기간이 제한되어 있고, 수급 조건이 까다로움(나이, 근로 경험, 자산조사, 참가해야 하는 세션, 일자리 검색) 3) 다른 유럽 국가들 보다 높은 실업률 4) 공공고용서비스(PES: Public Employment Service)는 보다 비용효과적으로 관련 정책을 운영 - 일본대지진 당시 피해를 입은 노동자들에 대한 적극적 노동시장프로그램을 통한 집중 지원 5) 기본적인 사회보장 제공과 정부에 의해 지원되는 고용 서비스를 통해서 노동시장의 문제점을 해결하려고 함
호주	1) 고용서비스는 계약에 의해 민간에서 담당 - 낮은 실업률, 높은 고용률 유지 2) 원스톱 복지서비스 기관(Centrelink) - 급여 관리 주체 - 구직자 분류 및 평가 시스템 - 필요한 일자리의 조건들을 정리하고 조건에 해당되는 사람을 선정하여 급여승인을 정당화 함 3) 노동부 - 국가적 데이터베이스를 구축하고 서비스제공자의 성과를 평가 - 성과 평가를 통해 계약의 연장과 종결을 결정할 수 있음 - 서비스 비용 지불 방법 결정과 제공자의 성과에 따른 비용 지불 - 좋은 성과를 보이는 서비스 제공자가 시장에서 생존 가능
스위스	1) 실업급여는 국가차원에서 지원되고 지역의 고용서비스는 각 주별 운영(국가적 지원을 받음) - 실업 기간을 최소화 시키려는 목적 2) 정기적으로 지역의 고용사무실의 활동 사항을 평가 3) 공공고용서비스(PES: Public Employment Service) - 경험이 있는 전문가들로 구성(일자리 알선 등 적극적노동시장프로그램 소개와 급여 승인 지원) 4) 실업급여는 중앙에서 고용서비스는 지역단위에서 운영되는 방식은 비교적 약한 활성화 정책으로 이어질 수 있음

자료: OECD(2013). OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, Paris.

Arbeitsmarkt)’ 보고서가 정책에 반영되기 시작하면서 <표 4>와 같이 2006년 이후 상황이 호전되기 시작하였다(이정우, 2012)⁵⁾.

독일이 기존 제도를 통한 정책적 대응의 한계와 획기적인 노동시장정책의 도입 필요성이 증대됨에 따라 실업으로 인한 상실소득을

5) 독일의 고용정책은 “이정우(2012). 고용보험 및 고용정책, 주요국의 사회보장제도 -독일-, 한국보건사회연구원”의 연구를 상당부분 참고하였음.

표 4. 독일의 실업자 규모와 실업률 추이(2000~2010년)

(단위: 천명, %)

연도	실업자 규모		실업률			
	구서독지역	구동독지역	구서독지역		구동독지역	
			I	II	I	II
2000	2,529	1,359	8.7	7.8	18.8	17.4
2005	3,246	1,617	11.0	9.9	20.6	18.8
2006	3,007	1,480	10.2	9.1	19.2	17.3
2007	2,486	1,291	8.4	7.5	16.8	15.1
2008	2,145	1,123	7.2	6.4	14.7	13.1
2009	2,320	1,103	7.8	6.9	14.5	13.0
2010	2,232	1,013	7.4	6.6	13.4	12.0

주: 1) I은 임금근로를 희망하는 사람들의 실업률을 의미

2) II는 임금근로 또는 자영업의 구분이 없이 근로활동을 원하는 사람들 중 실업률을 의미

자료: 이정우(2012). 고용보험 및 고용정책, 주요국의 사회보장제도 -독일-, 한국보건사회연구원, pp.249. 재인용

보장해 주는 임금대체적 기능 중심의 기존의 ‘실업보험제도(Arbeitslosenversicherung)’에서 탈피하여 고용의 보호 및 지원 그리고 근로유인을 장려하는 ‘고용능력지원보험(Beschäftigungsfähigkeitsversicherung)’으로 기능을 전환⁶⁾한 것은 우리에게 상당한 시사점을 제공한다.

독일과 마찬가지로 사회보험을 중심으로 하는 우리나라의 사회보장체계에서 노동시장정책은 현금급여를 중심으로 하는 실업급여가 주요한 대응이 되는데 이와 같이 단편적인 사후 대응만으로는 한계가 있다. 새로운 일자리를 찾기가까지 실업급여 부담은 상당하지만 실업상태의 개선은 쉽지 않기 때문이다. 또한 비정규직

근로자 등과 같이 고용취약계층으로 분류되는 집단의 경우 이마저도 지원받기가 어렵기 때문에 소위 ‘좋은 일자리’로의 재취업은 기대하기 어렵게 되며, 당장의 현실적 어려움을 극복하기 위해 또 다시 사회적 보호가 충분하지 못한 일자리로 돌아가는 악순환이 발생할 가능성이 높다. 우리나라의 경우에도 실업률의 억제나 실업자의 보호뿐만 아니라 적극적인 취업지원과 이를 통한 고용률 제고를 정책의 목표로 삼는 전환이 요구되고 있으며, 우리의 최근 정책적 패러다임의 변화 움직임은 이러한 관점에서 중요한 의미를 갖는다⁷⁾.

6) 이정우(2012). 전거서.

7) 그러나 간과하지 말아야 할 것은 우리나라의 경우 노동시장에 대한 기존의 정책적 대응체계 구축이 충분하지 못한 상황에서 극단적인 정책 전환은 상당한 위험성을 내포하고 있다는 것임. 제도의 발전과 사회변화를 동시에 경험하고 있는 우리의 현실에서 실업자에 대한 충분한 보호도 수반되어야 함.

3) 활성화 정책(Activation Policy)으로의 확장

우리나라의 경우 고용률 제고를 위한 관련 정책의 패러다임 전환이 이루어지고 있는 시점에서 적극적노동시장정책을 넘어 실업상태에 있는 동안의 삶을 영위할 수 있는 실업급여와 함께 구직자들이 일자리를 찾는 노력을 더 적극적으로 하도록 촉진하거나 취업 가능성을 높이도록 촉진하는 체계화된 활성화정책으로의 확장이 검토될 필요가 있다.

활성화정책에 대한 정의는 아직 합의되지 않고 있으나 일반적으로 적극적 노동시장 정책이 특정한 개별 프로그램을 지칭하는데 반해 활성화 정책은 프로그램을 넘어서 정책의 지향까지 함축하고 있다. 활성화 정책은 근로능력이 있는 급여 수급자들의 재취업과 더 나은 일자리로의 이동을 촉진하기 위해 급여수급 요건을 바꾸고 각종 적극적 노동시장 정책에 대한 참여를 의무화하는 근로연계복지 정책과 근로유인 정책, 사회서비스제공 정책을 포함하는 정책으로 정의할 수 있다(황덕순, 2009)⁸⁾.

정체되어 있는 고용률을 획기적으로 제고하기 위해서는 앞서 살펴본 독일의 사례에서와 같이 보다 근본적인 차원의 정책 방향의 전환이 필요하다. 기존의 전통적인 노동시장정책은 보다 포괄적인 활성화 정책의 범주에서 재검토되고 개선되어야 하며, 제도적 체계의 확장이 요구된다.

최근 OECD 국가들의 활성화정책에 대한 핵

심적인 추세를 살펴보면(OECD, 2013), 첫째, 실업수당제도가 잘 갖추어진 모든 국가들에서는 복지의존성을 방지하기 위한 강력한 활성화 제도를 통해 정책적 효과가 추구되고 있다. 이러한 제도가 성공적이기 위해서는 구직 지원과 취업역량 향상으로 구성되어야 하고, 고용 및 훈련 프로그램에 의무적으로 참여하는 요건으로 보강되어야 한다. 둘째, 편부모, 장년 실업층, 완전하지 못한 근로능력자와 같은 대상의 급여수급에 있어서 구직활동 요건을 도입하거나 확장시키는 개혁이 지속적으로 추진되고 있다. 이러한 개혁이행의 초반에는 대상자가 비경제활동 지위를 상실하기 때문에 실업률이 일부 상승할 수 있으나 이들이 다시 일자리를 찾는 데 도움을 주는 것으로 증명되고 있다. 셋째, 활성화정책을 성공적인 이행을 위해 복지제도와 취업지원 서비스의 협력과 중앙정부와 지방정부 사이의 예산배분의 문제와 같은 구조적인 개혁이 요구된다. 마지막으로, 공공 및 민간 취업서비스의 효율성은 구직자와 현지의 노동시장 특성이 반영된 취업결과의 수치를 바탕으로 하는 경우 실적관리를 통한 개선이 가능하다.

3. 노동시장정책과 복지정책 연계의 시사점

실업은 개인의 삶의 질을 저하시키고, 국가의 실업급여 지출을 늘려 재정 부담을 증가시킨다. 때문에 실업의 멍에 빠지지 않게 사전적으로 예

8) 황덕순(2009). 활성화 정책의 의미와 시사점, 국제노동브리프, 글로벌 포커스, 10·11·12호, pp.1~3, 한국노동연구원.

방하고, 실업에 처한 경우 가급적 신속하게 일 자리를 다시 구할 수 있도록 하는 정책적 지원은 개인과 국가 모두에 필수적이다. 그러나 우리사회는 서구 선진국에 비해 사회안전망 구축이 상대적으로 미흡한 현실로, 실업이라는 상황에 직면할 경우 개인이 겪는 사회·경제적 어려움이 상당하고, 이를 벗어나기도 쉽지 않다. 특히 노동시장의 유연성이 높아지는 상황에서 이와 관련한 정책적 노력은 매우 중요하다.

최근 복지분야에서 논의되는 거의 대부분의 이슈는 노동시장정책과 매우 밀접하게 얽혀있으며, 노동시장정책 또한 마찬가지로 복지정책과 연결되어 있다. 자본주의 경제체제에서 노동시장 참여를 통한 경제활동은 복지의 토대를 제공하고, 복지는 양질의 노동력을 유지시켜 경제활동에 기여하는 유기적 순환구조로 매우 밀접하게 연결되어 있기 때문이며, 이러한 복합성은 갈수록 심화될 것으로 예상된다.

복지와 고용의 이슈는 복잡하게 얽혀 있거나 여러 가지 문제들이 복합적으로 작용하여 발생하는 경우가 많기 때문에 복지정책과 노동시장정책은 상호 유기적으로 작동하여야 정책목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있으며, 장기적 관점에서 설계되어야 한다. 적절한 정책적 개입

은 순환구조의 유지를 위해 필수적이며, 이러한 개입은 사후적 대응으로 이루어지기 보다는 사전적이고 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 그러나 우리 사회의 그동안의 정책적 대응은 각 분야별로 단편적이고 사후적인 접근이 주를 이루고 있어 유기적 연계와는 다소 거리가 있었던 것이 사실이며, 국민의 수요와 욕구를 충족시키기에는 한계가 있었다.

복지와 고용의 선순환체계를 구축하고 있는 선진국가의 경험에 우리사회의 특수성을 고려하여 장기적인 지속성을 담보할 수 있는 정책목표 및 방향성을 설정하고, 이를 달성하기 위한 개선노력의 우선순위를 정하여 실현방안을 모색하는 노력이 이루어져야 한다. 복지정책과 고용정책 모두의 본질적 목적달성에 기여할 수 있는 정책적 방향설정의 중요성이 증대되고 있으며, 이들 정책의 유기적 연계와 제도적 정합성을 제고하는 것이 정책목표의 달성을 보다 효과적으로 가능하게 할 것이다.

노동시장정책과 복지정책은 별개의 정책이 아니라 동일한 목표를 공유하고 있다는 것을 견지할 필요가 있으며, 정책영역의 구분은 용어와 소관 부처의 구분일 뿐 국민의 체감은 차이가 크지 않다는 사실을 되새겨야 할 것이다. 보건의
복지