

일자리 창출: 정부의 역할

“Just Jobs(정의로운 일자리)” 캠페인 개요

Just Jobs



일자리
기후친화 일자리
권리
사회보호
평등
포용

위기극복을 위한 새로운 사회계약(A New Social Contract for Recovery and Resilience)





일자리 창출: 정부의 역할

Just Jobs 캠페인 개요

글로벌 일자리 위기

코로나19는 전례없는 일자리 소멸과 노동자 생계수단의 상실을 초래하였다. 위기 발발 이후 2억5천5백만 개의 전일제 일자리가 사라졌으며, 2021년에는 1억3천만 개의 일자리가 더 사라질 위기에 처해 있다. 많은 정부들이 실직 방지를 위해 사회보호 확대와 피해업종에 대한 일시적 임금보조금 지급을 통해 일자리와 소득 보호 조치를 취해 왔다. 이러한 조치는 노동자에게 중요한 지원책이 되었지만 경제 재건과 완전고용 실현에는 불충분한 듯하다.

각국 정부는 강력하고 회복력이 빠르며 포용적인 경제위기 극복을 지원하기 위해 양질의 일자리 창출 정책을 수립할 수 있다. 그러나 과거의 경제위기와 금융위기 기간 중 많은 정부들이 채택했던 실패한 일자리 창출 전략을 되풀이해서는 안 된다. 이러한 전략은 빈곤과 불평등을 심화시키고 노동자 권리를 약화시켰다. 이들 국가들은 보건, 의료 및 기타 필수 서비스에 충분히 투자하지 않았기 때문에 팬데믹에 대비하지 못했고 효과적으로 대처할 수도 없었다.

2030년까지 5억7천5백만 개의 새로운 일자리 창출

ITUC는 완전고용을 위해 최선을 다하고 있으며, 2030년까지 5억7천5백만 개의 새로운 일자리를 창출하고 전세계 비공식경제의 절반인 최소 10억개의 비공식 일자리를 공식화한다는 글로벌 목표를 설정하였다. 이 목표치의 달성을 통해 UN 지속가능목표 8 (SDG 8)의 일환으로 “모든 사람들을 위한 생산적인 완전고용과 양질의 노동”을 실현한다는 정부의 결의가 이행될 것이다.

이러한 목표치를 달성하기 위해서는 공공 일자리 창출 및 인프라 개발, 친환경 업종, 돌봄경제 등 주요 영역에 대한 공공 투자 강화 등 적극적인 정부정책이 요구될 것이다. 각국 정부는 권리와 적정임금 및 노동조건이 보장되는 양질의 일자리를 창출해야 하며, 인센티브와 적절한 강제조치를 통해 비공식경제를 공식화해야 한다.

공식고용 지원과 일자리 질의 개선은 총수요 진작, 세수 확대, 경기회복 촉진에 도움이 될 것이다. 교육 훈련에 대한 투자를 통해 노동자들은 새로이 창출되는 일자리를 받아들일 준비를 함으로써 현재 진행되고 있는 광범위한 노동시장 변화를 기회로 활용할 수 있을 것이다. 이러한 전략은 보다 광범위한 정부 산업정책의 일부가 되어야 한다. 또한 각국 정부는 노동시장의 구조변혁을 관리하고, 국내산업 발전과 새로운 양질의 일자리 창출을 위한 인센티브와 방향을 제시하고 조율하는 데 선제적 역할을 해야 한다.

시행 중인 일자리 창출 계획

일자리 창출 계획의 주요 요소

- ✓ 국내산업과 공공투자 지원을 위한 산업정책 강화. 특히 민생에 직접 도움이 되는 기후친화 산업과 업종(예, 인프라개발 및 돌봄)
- ✓ 공공부문 일자리와 공공사업 프로그램 등 직접적 일자리 창출
- ✓ 규제, 인센티브, 조달 관행을 통한 양질의 노동 촉진
- ✓ 인센티브와 이행조치를 통한 비공식 경제 공식화
- ✓ 노동자가 새로운 일자리에 적응하도록 지원하기 위한 훈련 및 스킬 향상 투자
- ✓ 일자리계획 수립에 노동조합의 전적인 참여

일자리 창출 계획에 반하는 사항

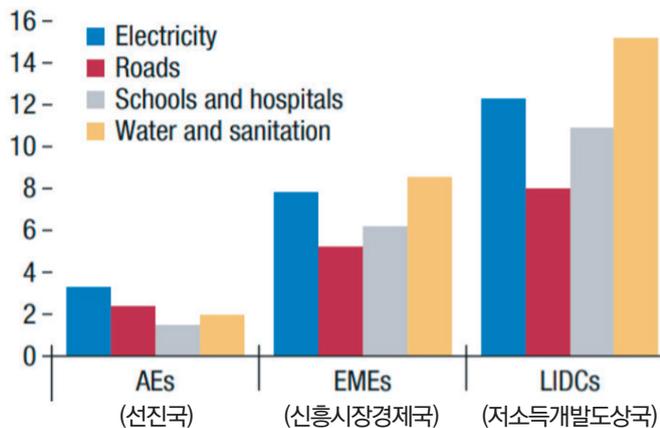
- ✗ 외국인 직접투자 유치 수단으로 저임금과 저하된 노동기준 이용
- ✗ 고용보호법을 상의 규제완화와 노동자 권리 약화
- ✗ 노동비용, 특히 임금 및 사회보장 부담금과 관련된 노동 비용 삭감
- ✗ 단체협약 불이행과 협상의 분권화 등 단체교섭 약화
- ✗ 일자리 유지/창출이 필요 없는 기업에 대한 무조건적인 감세 및 보조금 지급

공공투자의 승수효과(multiplier effect)

공공투자 확대는 일자리 창출과 전반적 고용수준에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 특히 인프라와 돌봄 등 노동집약 업종에 공공투자가 집중되는 경우에 그러하다. IMF 자료(그림 1)는 다양한 영역의 인프라 업종에 1백만 US달러를 더 투자할 경우, 직접적으로 얼마나 많은 일자리가 창출될 수 있는지 보여주고 있다. 일자리 창출 효과는 최빈국에서 가장 높게 나타난다. 선진국에서는 전통적 투자보다 친환경 투자에서 일자리 (창출) 강도(job intensity)가 더욱 높게 나타난다.

그림1: 공공투자 1백만 US달러 당 일자리 창출(선별된 인프라 업종)

출처: IMF(2020) Policies for the Recovery



인프라에 대한 공공투자는 일자리 창출뿐만 아니라 지역사회의 생활수준 유지 및 향상에도 도움이 될 수 있다. ILO에 따르면 많은 국가들이 인프라 확대와 유지에 충분한 관심을 기울이지 않아 인프라 격차가 확대되고 있다. 현재, 전세계적으로 인프라 지출에 연간 약 1조 US달러가 부족하다.

기후친화적 일자리

기후친화업종에 대한 투자는 일자리 창출 잠재력이 매우 크다. IMF는 선진국의 경우, 친환경 인프라에 대한 투자의 일자리 창출효과가 다른 유형의 인프라에 대한 투자보다 높다는 점을 강조하였다. 국제재생에너지기구(International Renewable Energy Agency: IRENA)는 재생에너지의 잠재력이 최대한 발휘될 경우 2050년까지 4천만명 이상을 고용할 수 있으며, 현재 약 5천8백만명인 에너지업종의 총 고용이 2050년까지 1억명에 달할 수 있다고 추산하였다. 또한 IRENA는 에너지효율성 향상 조치도 연간 약 250만개의 새로운 일자리를 창출하는 등 신속한 일자리 창출에 중요한 계기가 될 수 있다고 추산하고 있다.

도시 및 농촌의 물리적 인프라 교체와 확대, 디지털 인프라 개발의 일자리 창출 잠재력은 매우 크다. 예를 들어 미국 내 대중교통에 연간 10억 US달러를 투자하면 49,700개의 일자리가 생겨나고, 생산성이 크게 향상되며, 추가 GDP로 50억 US달러의 경제적 수익이 생길 것이라 추산되었다.

돌봄경제 일자리

특히 돌봄경제에 대한 투자는 직접적인 일자리 창출에 도움이 되는 것으로 나타났으며, 간접적 일자리 창출 측면에서도 강력한 승수효과가 있다. 그 이유는 주로 돌봄서비스가 일-생활 양립을 가능하게 하고 여성의 노동시장 참여 장벽을 제거하는 역할을 하기 때문이다. ILO는 GDP의 3.5%를 돌봄 경제에 추가 지출하면 2030년까지 2억6천9백만개의 일자리가 더 창출될 것이며(2015년 대비), 각 국가가 건강 및 교육관련 지속가능목표(SDG)를 달성할 수 있을 것이라 추정하였다. ITUC 분석 역시 국가별 편차는 있지만 개발도상국에서 GDP의 2%를 보건과 돌봄 부문에 추가로 투자할 경우, 전체 고용이 1.2%에서 3.2%까지 증가할 것임을 보여주었다(ITUC, Care Economy report 2017).

지속가능한 농업부문 일자리

지속가능한 농업에도 상당한 일자리 창출 가능성이 있다. 이미 전세계적으로 농업부문에는 약 10억 개의 일자리가 있으며, 이는 세계 GDP의 약 3%를 차지하고 있다. 2050년 전세계 인구를 먹여 살리기 위해서는 세계 식량생산이 70% 증가해야 할 것으로 예상되어 이 부문의 추가성장 잠재력과 효율성 및 생산성 향상의 중요성이 강조되고 있다. UN 식량농업기구(Food and Agriculture Organisation: FAO)는 친환경적이고 보다 지속가능한 농업관행으로 전환하면 식량공급의 질과 양이 개선될 수 있으며, 2050년까지 2억개의 일자리가 창출될 수 있다고 강조하였다. 세계적으로 대다수의 농업 노동자가 사실상 또는 법률상으로 노동법의 보호를 받지 못하기 때문에 농업 일자리의 질도 중요하다.

사람들을 돌보지 않으면 경제도 돌볼 수 없다

적절히 입안된 정부의 투자정책도 고용에 장단기적 영향을 미치며, 경제회복력을 강화하는 데 도움이 될 수 있음을 고려하는 것이 중요하다. 인프라 투자는 하드 인프라 프로젝트가 종료됨에 따라 시간이 지나면서 그 영향이 약화될 수는 있지만 단기고용에는 강력한 영향을 미친다. 이 때문에 경제위기 중에는 일자리 소멸에 대응하는 데 인프라 투자가 특히 도움이 된다. 돌봄경제 투자는 시간이 지나면서 고용에 장기적 영

향을 미칠 것이라 기대될 수 있으며, 코로나19 팬데믹에 의해 드러났듯이 많은 국가에서 만성적으로 재원이 불충분했던 보건, 교육, 보육, 장기요양 등 필수부문의 회복력을 구축할 수 있다. 기후친화 부문에 대한 투자는 고용에 단기적이며 장기적인 영향을 동시에 미치며, 기후변화로 야기된 구조 조정에 직면해 노동시장의 장기적 회복력을 구축하는 데 도움이 될 수 있다. 이러한 다양한 투자를 효율적으로 조합시키면 정부가 경제위기 중의 일자리 소멸에 대응하고 노동시장의 광범위한 구조 변동과 경제 전반을 지원하는 데 도움이 될 수 있다.

공공부문 투자와 공공고용프로그램 (public employment programmes: PEPs) 창출

거의 모든 국가에서 정부는 최대의 사용자로, 공공부문이 OECD 평균 모든 일자리의 약 21%를 차지하고 있다. IZA(노동경제연구소)에 따르면 특히 위기 중의 공공부문 고용 확대는 단기적 실업 감소에 효과적인 수단이 될 수 있으며, 경기침체의 공공부문 확대는 일자리 안정효과를 가져올 수 있다. 공공부문 고용은 민간서비스 등 경제 다른 부문의 수요를 창출할 수 있다.

공공부문 확대와 함께 공공고용프로그램(PEPs)은 흔히 구조적 실업기간 중 노동자에 대한 '최후수단의 사용자'(employer of last resort)로 기능하면서 강력한 일자리 창출 수단이 될 수 있다. 이러한 프로그램은 공공서비스(civil services) 확대를 통해서보다는 노동강도가 높은 생산활동을 통해 직접 고용을 창출하는 것으로, 정부가 공적인 재정지원으로 집행하는 장기적인 투자 프로그램이다. 이러한 조치는 시장기반(market-based) 고용기회가 부족해 자신을 부양할 수 없는 노동자들에게 고용을 제공하기 위한 것이다.

공공사업프로그램 사례로는 이디오피아의 생산적 안전망 프로그램(Productive Safety Net Programme), 인도의 전국농촌고용보장제도(National Rural Employment Guarantee Scheme), 남아공의 확대공공사업프로그램(Expanded Public Works Programme) 등이 있다. ILO에 따르면 PEPs는 흔히 인프라 개발과 유지, 자연자원 관리와 환경 복원을 통한 친환경 일자리 증진, 학교·병원·수도시설 등 사회적 자산 건설, 의료·교육·위생·사회서비스 개선을 위한 서비스 개발 등과 같이 일반 대중에게 혜택을 주는 부문에 초점을 맞추는 경향이 있기 때문에 사회에 널리 도움이 된다.

양질의 일자리 창출 촉진

적정임금과 안정된 고용계약 보장 등을 통한 양질의 일자리 지원은 총수요를 진작시켜 경제 선순환을 이룰 수 있고, 이는 다시 경제를 활성화하고 더 많은 일자리를 창출할 뿐만 아니라 세수를 확대해 공공재정의 안정을 기할 수 있다. 양질의 노동 강화는 일자리에 대한 유인을 높이고 핵심부문의 노동력 부족에 대응하는 데도 도움이 될 수 있다.

일자리 질 보장은 고용보호 등과 같은 중요한 규제 중에서도 최저임금을 적절히 규제하고, 노동기본권과 산업안전보건을 존중하며, 노동시간을 제한하는 데서 시작된다. ILO 백주년선언과 국제노동기준은 모든 노동자에 대한 권리, 보호, 일자리의 질을 위한 중요한 프레임워크를 제공한다.

규제 이외에도 정부는 다양한 방식으로 새로이 출현하는 일자리의 질을 유지할 수 있다. 정부는 공공사업프로그램 및 공공서비스 확대와 관련해 직접 임금과 노동조건을 설정할 권한을 갖고 있기 때문에 이러한 일자리가 양질의 일자리가 되도록 직접 보장할 수 있다. 공공사업프로그램과 공공부문에 대한 양질의 조건 제공은 민간부문의 임금과 노동조건에 대해서도 긍정적인 '신호'(signalling) 효과를 가질 수 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 경우, 공공사업프로그램에서 제공되는 임금은 최저임금보다 낮으며(예. 헝가리), 많은 국가에서 공공사업 노동자들은 최저임금 규정에서 제외되고 있다.

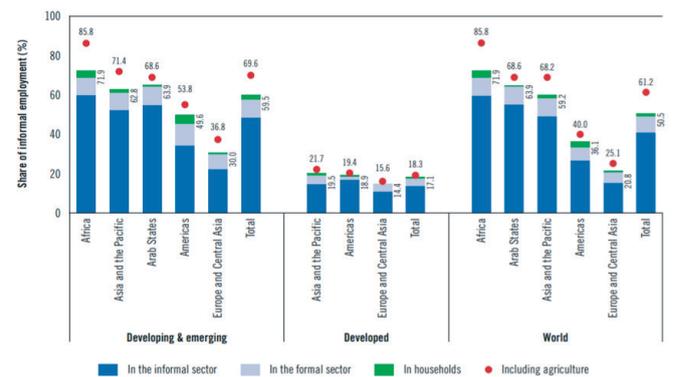
공공부문이 직접 주선하지 않는 일자리에 대해 정부는 기업이 양질의 일자리에 노동자를 고용하도록 장려조치를 취할 수 있다. 정부는 사용자에게 무조건적으로 보편적 지원금을 제공하기보다는 지원금을 받는 사용자들에게 정리하고 회피 또는 제한, 기업내 순일자리 창출(net job creation) 보장, 적정임금과 노동조건으로 노동자 고용(정규노동시간 포함), 장기적인 (또는) 무기계약 보장 등의 지원조건을 부과할 수 있다. 최근 프랑스는 최저임금의 1.6배 임금을 무기계약 청년노동자를 고용하는 기업에 대한 금융인센티브를 도입하였다. 이 조치의 목적은 자격이 낮고 고용전망이 적은 청년들에게 더 많은 소득과 직업안정성을 제공하기 위한 것이다. 이것은 팬데믹이 청년층의 일자리 전망에 미치는 영향을 고려할 때 더욱 중요하다.

마지막으로 각국 정부는 조달전략을 통해 일자리와 양질의 노동을 촉진할 수 있다. 이러한 전략은 명백히 지역 납품업자, 제조업체, 서비스 공급자를 격려하고 지원할 수 있으며, 제공되는 일자리의 질에 대한 명확한 조건을 설정할 수 있다. 조달전략은 노동시장에서 혜택을 받지 못하거나 저대표된 집단을 고용하라는 조건을 포함시킬 수 있다. 이러한 긍정적인 조달전략은 특히 조달이 널리 행해지는 기후액션과 관련된 모든 부문에서 양질의 노동을 지원하는 데 중요하다.

비공식부문을 공식부문으로 전환하기 위한 지원

세계노동력의 대다수(61%)는 비공식경제에 종사하고 있으며, 이들에게는 권리와 보호가 결여되어 있다. 그림2는 비공식성의 발생률이 지역별로 큰 편차가 있음을 보여주고 있다. 비공식성은 '플랫폼'기업 등 비표준적 노동의 증가로 고소득 국가에서도 많이 높아지고 있지만 특히 개발도상국과 신흥경제국에 많이 보급되어 있다. 비공식 노동자들은 대개 종합과세되지 않거나 당사자 분담 사회보장제도를 이용할 수 없기 때문에 경제사회 발전과 공공재정의 안정성에 큰 문제를 야기할 수 있다. 이러한 노동자들의 공식화를 지원할 필요가 있으며, 기존의 노동법과 사회보호제도가 어떻게 이들을 더 많이 포용할 수 있는지 검토할 필요가 있다.

그림2: 전체고용 중 비공식노동의 구성: 비공식부문, 공식부문, 가계부문



출처: ILO (2018) Women and men in the informal economy: A statistical picture

ILO 백주년 선언은 비공식경제 노동자를 포함해 모든 노동자가 노동보호 최저선을 보장받아야 하며, 사회보호를 이용할 수 있어야 한다는 점을 재확인하였다. 이 선언은 비공식경제로부터 공식경제로의 전환을 지원하기 위한 포부를 제시하고 있다.

‘비공식경제로부터 공식경제로의 전환’에 관한 ILO 권고 204 호는 인센티브와 강제조치를 동시에 활용할 필요성을 강조하면서 노동력의 공식화를 지원하기 위한 합의된 국제 프레임워크를 제시하고 있다. 인센티브 조치에는 신용과 자기자본 등 통합금융서비스에 대한 접근성 개선, 사업자등록비용 절감 및 준수비용 인하, 세금과 사회보장분담금 등록절차 간소화, 보다 손쉽게 이용할 수 있는 훈련 및 스킬 향상 조치, 사회보장에 대한 접근성 향상 등이 포함되지만 반드시 이에 국한되는 것은 아니다. 이와 함께 근로감독 강화, 보다 효율적이고 쉽게 이용할 수 있는 이의제기 및 탄원 절차, 불이행에 대한 국내법의 행정·민사·형사상 제재가 적절하고 적정하며 엄격히 집행되도록 보장하기 위한 조치 등은 비공식성을 줄이기 위한 중요한 조치이다.

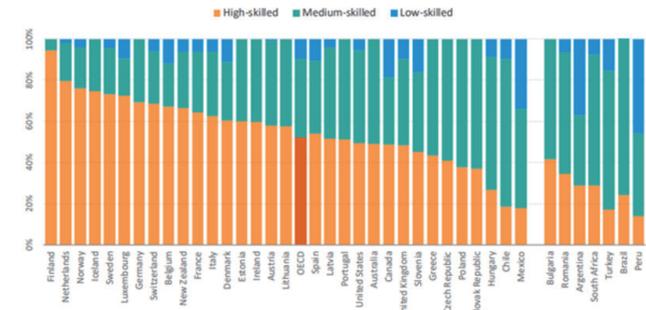
마지막으로, 비정형 노동의 증가를 고려해 고용과 관련된 오분류를 줄이고 사용자가 피고용인을 등록하고 이들에 대해 책임을 지도록 하는 것도 비공식성의 발생빈도를 낮추는 데 중요하다. 이와 관련해 캐나다, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 사우디아라비아 등 많은 국가들이 고용관계의 추정을 법에 명시하고 사용자의 입증책임에 대한 규정을 마련하였다.

스킬 훈련에 대한 투자

현 위기 이전에도 기술변화와 새로운 노동방식은 일자리와 피고용인에게 필요한 기술을 교란시켰다. 2017년, McKinsey Global Institute는 기술변화로 인해 3억7천5백만 노동자(세계 노동력의 14%)가 2030년까지 전직하거나 신기술을 습득해야 할 것이라 추산하였다. OECD는 노동시장 양극화로 일부 국가에서 중간수준의 스킬이 필요한 일자리에 대한 수요가 다소 감소하긴 했지만 거의 대부분의 국가에서 높은 수준의 스킬과 중간 수준의 스킬이 필요한 일자리에 대한 수요가 가장 높다고 지적했다(그림 3 참조). 그러나 코로나19 팬데믹은 노동시장에 극적 교란과 변동을 초래하였으며, 노동자들에게 새로운 노동시장에 맞게 자신의 스킬을 조정하라는 압력을 가하였다. ‘글로벌 딜’(Global Deal)은 스킬 저하와 노후화를 방지하고 성장업종 및 직종으로 쉽게 전환하기 위해서는 강도 높은 성년 학습제도가 그 어느 때보다 필요하다고 강조하였다. ILO 백주년선언에는 평생교육의 중요성이 부각되어 있다.

노동자가 새로운 스킬에 쉽게 접근하도록 하기 위해서는 직업교육과 훈련에 대한 공공투자가 매우 중요하다. 또한 많은 국가들은 사용자들이 노동자의 스킬 및 생산성 향상을 중시하도록 장려하기 위해 근로소득세나 훈련부담금을 활용하고 있다.

그림 3: 스킬 수준별 수요가 높은 고용 비율



Note: High, medium and low skilled occupations are ISCO occupational groups 1 to 3, 4 to 8 and 9 respectively. Shares of employment in each skill tier are computed as the corresponding employment in each group over the total number of workers in shortage in each country. Data refer to the latest year for which information is available.

Source: Elaborations based on the OECD Skills for Jobs database (2018).

국내산업 발전 촉진을 위한 산업정책

이러한 정책의 효과를 극대화하기 위해 정부는 이 정책들을 별개로 취급하지 말고 국내산업 발전을 지원하기 위한 일관된 산업정책의 일부로 보아야 한다. 산업정책은 방향을 제시하고 조율하며 인센티브를 제공함으로써 특정 경제 부문의 발전이나 성장을 촉진하기 위한 국가(또는 국가그룹)의 공식적인 전략적 활동에 해당한다. 일반적으로 산업정책은 공공투자, 금융 인센티브, 특정 무역정책, 경쟁정책, 교육 및 스킬 훈련, 기술, 혁신정책 등의 다양한 정책과 조치가 결합된 것이지만 반드시 이에 국한된 것만은 아니다. 국제기관들은 일자리 개발과 전반적 경제성장을 지원하는 데 있어 산업정책의 중요성에 대한 인식을 높여 왔다. 특히 IMF는 주로 수출지향적이며 기술혁신을 지원하는 강력한 산업정책이 동남아시아의 급속한 성장을 어떻게 뒷받침해 왔는지 인식해 왔다.

자국 산업정책 어젠다의 일환으로 점차 많은 국가들이 국내산업 발전 촉진 조치를 취해 왔다. 예를 들어 프랑스는 최근 생산설비를 프랑스로 재이전하는 프랑스기업을 장려하기 위해 산업 재이전 조치에 350억 유로를 투자할 것이라 발표하였다. 한국은 디지털화와 저탄소산업 발전을 지원하기 위해 160조원(1천4백10억 US달러) 규모의 “코리아 뉴딜”을 선포하였다. 권역별로 발전된 산업정책 관련 사례도 있다.

2020년, 유럽집행위원회는 ‘전지구적으로 경쟁력 있고 친환경적인 디지털 유럽을 위한 신산업전략’을 채택하였다. 이 전략은 특히 유럽산업의 경쟁력과 자율성 강화, 기후친화적 산업 개발, 전략적 디지털 인프라와 핵심실행기술(key enabling technologies) 지원을 추구한다.

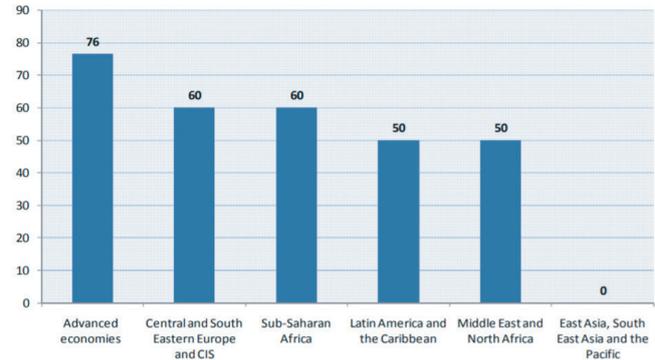
코로나19 팬데믹은 세계무역 의존도가 높은 일부 국가들의 취약성을 무참히 드러냈으며, 이에 따라 각국에서는 긴급한 사안으로서 어떻게 국가의 산업정책을 재검토하고 국내산업을 강화할 것인지에 대해 심사숙고하게 되었다. 가나의 노동조합은 국내산업의 경쟁력 확보와 원자재 생산의 자율성 확대를 위해 기존의 무역규칙을 어떻게 재논의해야 할 것인지 강조하였다. 남아공에서 팬데믹 초기의 개인 보호장비 부족은 현지 제조업을 강화할 필요성에 대한 국가적 차원의 논의를 활성화하였다. 이에 따라 1천4백만개의 마스크 등 개인보호장비와 기타 물품의 국내생산 전략에 관한 ‘국가교섭위원회’(National Bargaining Council)의 합의를 통해 수백개 중소기업에서 수천개 일자리가 보전되고 창출되었다. 이후 남아공정부는 농업가공 및 산업장비 등 다양한 영역에서 현지생산을 지원하기 위해 약 1조 란드(600억 US 달러)를 투자하는 등 국내제조업 발전을 더욱 촉진하기 위한 대규모 투자를 선언하였다.

실패한 일자리 창출 전략 되풀이 하지 않아야

많은 정부의 잘못된 일자리 창출 전략(흔히 국제금융기관이 장려하는)은 기업의 신규 노동자 채용을 장려하는 수단으로 노동시장 규제를 완화하고 임금을 삭감하라는 압력을 행사해 왔다. 이러한 전략은 지난 경제금융위기 중에 널리 이용되었는데 이를 통해 많은 정부들은 고용보호법률(EPL)을 약화시키고, 임시 비정규직 고용을 장려하였으며, 공공부문 임금과 최저임금을 포함해 임금삭감과 동결에 착수하였다. 그림4는 2008년부터 2012년까지 고용보호법률이 어느 정도 약화되었는지 보여주고 있다. 그러나 위기가 보여준 경험에 따르면 이러한 전략은 대개 노동자의 불안정성을 높이고 빈곤과 불평등을 심화시킨다. 많은 연구들은 그러한 정책이 명확한 고용증대효과가 있음을 증명하지 못했다는 사실을 보여주면서 노동시장 약화 권고를 지지하는 증거들을 의문시하였다. 예를 들어 노동시장 유연화조치에 대한 메타분석은 이러한 정책들이 실업 감소에 명백한 영향을 주지 않았음을 보여주었다.

그림4: 고용보호법제의 변화에 대한 글로벌 개관(2008-2012)

Panel A: Out of all the countries with legislative changes in employment protection legislation for permanent contracts, the percentage of those that reduced protection



출처: ILO (2012) *Employment Protection and Collective Bargaining: Beyond the deregulation agenda*

단체교섭 분권화와 기업의 단체협약 불이행 허용을 통한 단체교섭 약화는 소위 노동시장의 ‘경직성’을 줄임으로써 일자리를 촉진하기 위해 과거의 위기 중에 각국 정부가 이용했던 또 하나의 전략이었다. 그러나 ILO는 이러한 전략이 고용에 긍정적 효과를 미치지 않았으며, 오히려 임금과 노동조건 하향 압력을 행사하고 불평등을 심화시켰다고 강조하였다. 나아가 이러한 전략은 생산성을 감소시킴으로써 역효과를 낳는 것으로 나타났다.

사용자의 사회보장 부담금 납부의무 유예나 절감은 사용자 노동비용을 줄이고 고용을 촉진한다는 논거로 각국 정부가 채택한 또 하나의 전략이었다. 이러한 전략이 효과적이라는 증거가 없을 뿐만 아니라 흔히 노동자들이 사회보장 부담금 증가분을 납부함으로써 노동자 스스로가 부족분을 벌충하는 결과를 초래하였다(예. 루마니아). 이는 다시 노동자의 실수령액을 감소시키고, 위기 중 총수요를 더욱 하락시킬 위험이 있다. 사용자의 사회보장 부담금 축소는 사회보호제도의 재정적 기반을 위태롭게 한다.

글로벌 일자리 목표치 설정

2008년 ILO의 ‘사회정의와 공정한 세계화 선언’에서 노사정은 공동으로 ‘완전하고 생산적인 고용과 모든 사람을 위한 양질의 노동’이라는 포부를 선언한 바 있다. 각국 정부는 ‘양질의 노동과 경제성장을 위한 UN 지속가능 개발 목표 8’(SDG8)을 채택할 당시 이러한 다짐을 새로이 하였다. 또한 이렇게 함으로써 새로운 양질의 일자리 창출 지원이라는

목표와 지속가능하고 포용적인 경제발전을 위한 보다 광범위한 국제 어젠다 간의 관련성을 재확인하였다.

‘완전고용’에 대한 보편적 정의는 없지만 지속가능목표 8(SDG8)의 실현을 지원하기 위해 노동조합은 2030년까지 최소 5억7천5백만 개의 일자리 창출을 요구하고 있다. 이 목표치는 세계적으로 최고의 기능을 하는 노동시장에서 적어도 전세계적으로 75%의 고용을 실현한다는 목표에 기반한 것이다. 이 추정치는 현 노동력 인구 규모가 33억8천6백만명이며, 현재 전세계 노동시장 참여율이 58%라는 사실에 근거한 것이다. 이 목표치와 함께 노동조합은 노동자에게 보다 강화된 권리와 보호를 제공하기 위해 10억개의 비공식 경제 일자리(즉, 세계적으로 20억 비공식 노동자의 절반)의 공식화를 요구하고 있다. 비공식경제의 공식화는 세수 및 사회보장 부담금 확대를 통해 공공 재정에 긍정적 기여를 할 것이며, 비공식노동자가 빈곤에서 벗어나는 데 도움이 될 것이다.

실업을 저하보다는 고용 증대에 기초해 목표치를 설정하는 이유는 실업의 기준이 국가마다 다르기 때문이다. 더욱이 실업률에는 흔히 공식실업자로 간주되지 않는 비자발적 비활동 노동력이 제외된다. 예를 들어 오랜 기간 일자리를 구하다 포기한 ‘구직포기자’, 공식 돌봄제도의 부족으로 비자발적 퇴직을 한 부모/양육자(대개는 여성)가 배제된다.

이러한 글로벌 일자리 목표치는 향후 몇 년간 노동시장 규모와 관련해 예상되는 변화에 대한 설명을 감안한 것은 아니며, 남성이나 여성에게만 해당되는 일자리 창출의 양을 고려한 것도 아니다. 전세계적으로 지속적인 고용상 젠더 격차가 존재한다. 평균적으로 여성 고용률은 놀라운 정도로 남성에 비해 27% 포인트 낮다(남성은 74%, 여성은 47%). 따라서 성평등을 실현하고 모든 여성과 소녀들을 세력화하기 위한

지속가능목표 5(SDG5)를 비롯해 성평등과 관련된 국제적으로 합의된 약속을 이행하기 위하여 새롭게 창출되는 대다수의 일자리는 명백히 여성에게 돌아가야 한다. 여성들이 비공식부문에서 차지하는 비율이 훨씬 높기 때문에 적어도 비공식경제의 절반을 공식화하면 부차적으로 성평등에도 긍정적인 기여를 할 것이다. 공식화를 통해 비공식 경제 노동자들의 권리가 강화되고, 임금과 노동조건도 향상될 것이다.

이러한 글로벌 목표치의 달성은 야심차진 해도 실현 불가능한 것은 아니며, 지속가능목표 8(SDG 8)과 동일선상에서 고려되어야 한다. 이를 이행하기 위해 각국 정부는 견실한 산업정책 개발을 통해 저탄소경제로 전환하는 등 일자리를 창출하고 노동시장 구조변혁을 관리하기 위한 선제적 접근법을 취해야 한다. 또한 강력한 공공투자를 보장하고, 공공 일자리 창출에 착수하며, 국내산업 발전을 위한 인센티브, 방향, 조율을 제시해야 한다. 노동자들이 새로운 일자리에 임할 수 있도록 교육과 스킬 훈련을 지원하기 위한 조치가 필수적이다.

일자리 질은 모든 일자리 창출 전략의 핵심이 되어야 하며, 정부는 저임금과 낮은 노동기준에 의거해 고용을 유치하려는 비효과적 전략에 의존해서는 안 된다. 공식적 일자리를 창출하고 양질의 노동을 강화하기 위해서는 ILO권고 204호에 부합되게 비공식 경제의 공식화를 위한 유인책과 이행조치를 폭넓게 결합시켜야 한다.

마지막으로, 모든 일자리 창출계획이 성공하기 위해서는 사회적 대화가 필수적인 요소가 되어야 한다. 노동자의 직접적 대표로서 노동조합은 일자리 창출 조치를 개발하는 데 실질적으로 참여해야 한다. 노동조합은 영향을 받게 되는 노동자들의 요구를 가장 잘 이해하고, 결정된 조치에 대해 강력한 대중의 지지를 이끌어낼 수 있기 때문이다.

출처 및 추가 참고자료

ACTU (2020) [Rebuilding jobs and our economy beyond the COVID-19 crisis](#)

APTA (2020) [Economic Impact of Public Transportation Investment: 2020 Update](#)

Dosi et. al (2020) [The impact of deunionization on the growth and dispersion of productivity and pay](#)

FAO (2020) [Public employment programmes in the time of COVID-19](#)

FAO (2011) [Green Jobs for a Revitalized Food and Agriculture Sector](#)

Global Deal (2020) [Social Dialogue, Skills and COVID-19](#)

Heimberger (2020) [Does employment protection affect unemployment? A meta-analysis](#)

ILO (2012) [Weakened collective bargaining hurts recovery](#)

ILO (2018) [Women and Men in the Informal Economy](#)

ILO (2020) [Care Work and Care Jobs for the Future of Work](#)

ILO (2020) [Public Employment Programmes \(PEPs\): Creating decent jobs through national investments](#)

ILO (2020) [Temporary Wage Subsidies](#)

ILO Working Paper (2014) [Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF working papers?](#)

ILO and UN UNCTAD (2014) [Transforming Economies: Making Industrial Policy work for growth, jobs and development](#)

IMF (2019) [The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy](#)

IMF (2020) [Fiscal Monitor: Policies for the recovery](#)

ITUC (2016) [A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries](#)

ITUC (2017) [Investing in the Care Economy – Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies](#)

IZA (2014) [Public works programs in developing countries have the potential to reduce poverty](#)

IZA (2017) [The effects of public sector employment on the economy](#)

L20 (2018) [The case for wage-led growth](#)

OECD (2014) [Effective local strategies to boost quality job creation, employment, and participation](#)

OECD (2020) [Making the green recovery work for jobs, income and growth](#)

Stevens (2011) [Agriculture and Green Growth](#)

Storm and Capaldo (2019) [Labour institutions and development under globalization](#)

UNCTAD (2020) [Trade and Development Report](#)

World Bank (2012) [Balancing Regulation to Promote Jobs](#)



Publisher responsible in law:
Sharan Burrow, General Secretary

ITUC
5 Bld du Roi Albert II, Bte 1, 1210-Brussels, Belgium
Tel: +32 2 224 0211 Fax : +32 2 201 5815
Email: press@ituc-csi.org Web: www.ituc-csi.org

