

통권 제79호

KIPF 조세재정 브리프

OECD 보고서 『Good Jobs for All
in a Changing World of Work』
요약 및 정책함의

김문정 부연구위원

목 차

I. 들어가는 글	3
II. 도전과제와 정책방향	4
III. 일자리분야 조세 · 재정 정책	7
IV. 나가는 글	18

본 조세재정브리프는 OECD 2018년 보고서 『Good Jobs for All in a Changing World of Work 2018』 중 일부 내용을 발췌 · 요약한 것임

I

들어가는 글

- ▶ OECD에서는 일자리전략(jobs strategy) 시리즈의 일환으로 『Good Jobs for All in a Changing World of Work』 보고서(이하, OECD 보고서)를 지난 2018년 12월 발간함
 - ▶ (주요 내용) 무역화, 기술변화, 인구구조 변화라는 새로운 시대환경 속에서 일자리 정책을 어떻게 추진할 것인지에 대한 고민을 담고 있음
 - 일자리 정책이 △일자리의 양과 질, △노동시장 포용성, △노동시장 변화에의 탄력성 및 적응가능성을 제고해야 한다고 주장함
 - ▶ (기존 보고서) OECD 일자리전략 보고서는 1994년과 2006년에 발간된 바 있음
 - 1994년 보고서: 1980~90년대 OECD 회원국에서 지속된 높은 실업률에 대한 해결책을 거시정책, 기술혁신, 근로자숙련도 등의 측면에서 검토
 - 2006년 보고서: 1994년에 제시한 일자리전략이 여전히 유효함을 확인하고, 일자리의 양과 질을 동시에 개선하기 위한 정책·기관 간 상호작용성을 새로이 강조
- ▶ 본고에서는 OECD 보고서를 요약하고 정책함의를 검토함으로써, 우리 사회가 직면한 일자리 문제를 근본적이고 체계적으로 해결할 수 있는 조세·재정 정책을 고민하고자 함¹⁾
 - ▶ 조세·재정 분야를 중심으로 OECD 보고서의 내용을 정리
 - ▶ 본고의 구성은 다음과 같음
 - 제II장: OECD 보고서에서 제시한 노동시장 도전과제 및 전반적인 정책방향성 요약
 - 제III장: 각 정책 분야에서의 구체적인 조세·재정 정책 제시
 - 제IV장: OECD 보고서를 요약하고, 우리나라 노동시장 상황에서의 시사점 도출

1) OECD 일자리전략 보고서에 대한 자세한 번역본은 강희우 외(2019)를 참고

II

도전과제와 정책방향

1. 노동시장 도전과제

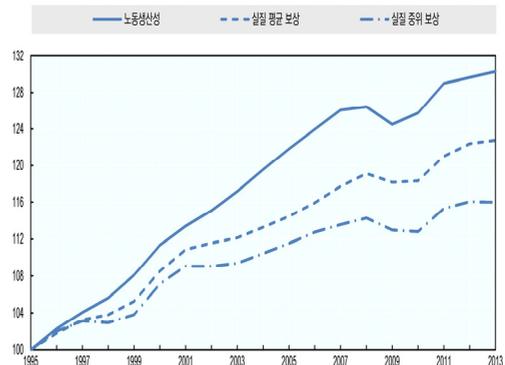
- ▶ (생산성 성장을 둔화) 근로자 1인당 자본비율 및 총요소생산성의 성장률이 모두 둔화되면서 많은 OECD 회원국에서의 노동생산성 성장세가 눈에 띄게 둔화되고 있음([그림 1](a) 참고)
 - ▶ 자본의 심화과정(capital deepening)이 늦추어진 것은 글로벌 금융위기 이후부터 현재까지 지속적으로 진행된 현상이라 할 수 있는 반면,
 - ▶ 총요소생산성 둔화현상은 글로벌 금융위기 이전부터 지속적으로 진행되어 온 현상
- ▶ (생산성향상으로부터의 수익분배 악화) 근로자의 중위임금의 성장률이 노동생산성 증가율에도 따라가지 못하는 등, 노동생산성 향상으로부터의 수익이 근로자들에게 적절히 분배되지 못하고 있는 상황임([그림 1](b) 참고)
 - ▶ 다수의 OECD 회원국에서 실질평균임금과 노동생산성 간의 격차가 심화되고 있고,
 - ▶ 실질중위임금(median wage)의 증가속도는 실질평균임금보다도 더 뒤쳐진 상황

그림 1 노동시장 도전과제: 노동생산성과 노동보상 측면

(a) 둔화되는 노동생산성 추세



(b) 노동보상과 노동생산성 격차 심화



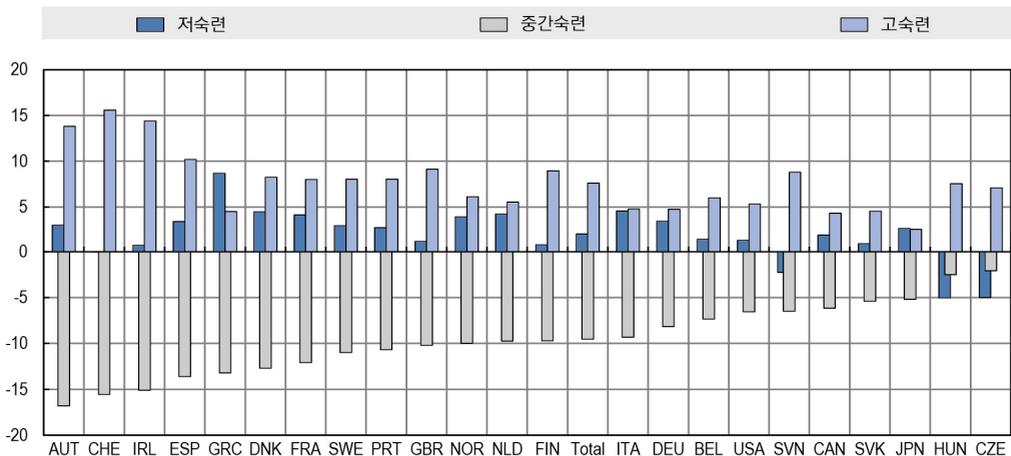
자료: (a) OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 2.1., p.27
 (b) OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 2.2., p.28

- ▶ (비동조화 원인) 노동생산성 성장률과 임금 성장률 간의 비동조화현상(decoupling)은 하이테크 기업에서 두드러지게 나타나며, 기업간 생산성 격차가 크게 확대되는 현상과 긴밀하게 연관되어 있음
 - ▶ (하이테크 기업 영향) 기술혁신 속도가 빠른 일부 기업 내에서 노동생산성과 임金の 비동조화 경향이 특히 두드러지고 있음
 - ▶ (기업 간 격차) 승자독식(winner-takes-all) 경제구조하에서 생산성과 임금의 기업 간 격차가 심화되고 있음

- ▶ (근로자보상 악화) 노동생산성-임금 비동조화 현상은 경제성장의 결실이 근로자에게 골고루 분배되고 있지 않다는 것을 의미하며, △자동화로 인한 중간일자리 상실, △취약계층 고용기회 축소 등의 현상과 결부지어 생각해볼 수 있음
 - ▶ (일자리 양극화) 탈산업화로 인하여 중간임금 일자리는 줄어들고 최상위-최하위 임금 일자리는 늘어나는 일자리 양극화 현상이 나타나고 있음(그림 2 참고)
 - 이직을 통한 일자리재분배(reallocation) 과정이 원활하게 이루어지지 않을 경우, 기존의 중간계층 소속 근로자들이 취약계층으로 전락할 가능성이 존재함
 - ▶ (취약계층 고용기회 축소) 고용기회는 전반적으로 개선되었으나, 여전히 25% 이상의 생산가능인구가 교육·훈련과정에 속하지 않으면서 수입을 동반한 취업상태에 있지 않음

그림 2 일자리 양극화: 1995-2015 기간 동안의 숙련수준별 고용변화

(단위: %p)



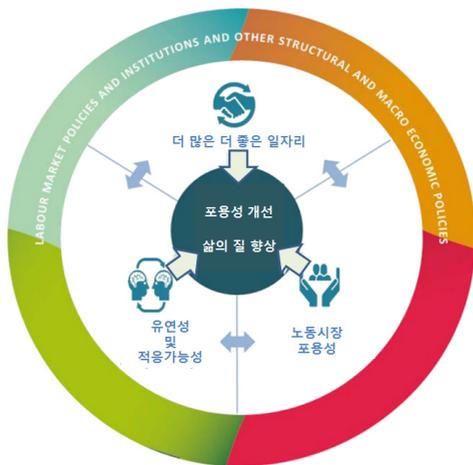
주: 고숙련(High skill jobs)에는 관리자/전문직/기술직이 포함, 중간숙련(Middle skill jobs)에는 사무직, 기능직, 기계공 등, 저숙련(Low skill jobs)에는 판매직, 노무직 등이 포함됨 (ISCO-88에서 제시된 직업분류코드에 따름)

자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 2.5., p.33

2. 노동시장 정책 방향

- ▶ OECD 보고서에서는 노동시장이 잘 작동(well-functioning)함으로써 포용적 성장을 이루고 및 삶의 질을 높일 수 있다는 것을 대전제로 하여, 생산성 향상, 좋은 일자리 창출, 근로여건 개선, 수익 분배성 강화 등을 추구할 수 있는 일자리정책을 추구하고자 함
- ▶ 노동시장 성과 분석 시 활용할 수 있는 개념체계이자, 노동시장 정책의 지향점으로서 △더 많은, 더 나은 일자리(more and better jobs), △노동시장 포용성(labour market inclusiveness), △탄력성과 적응가능성(resilience and adaptability)을 제안함(그림 3)과 <표 1> 참고
 - ▶ OECD 보고서는 노동정책과 비노동정책(거시경제, 금융, 교육, 주거, 지역, 지적재산권 등)이 ‘포용적 성장’이라는 장기적 목표 안에서 어우러질 필요가 있음을 강조
 - ▶ 각 분야별 노동시장 성과를 분석할 때 고려할 수 있는 지표가 <표 1>에 제시되어 있음
 - 예를 들어, ‘탄력성과 적응가능성’의 경우 GDP 1% 감소한 이래 3년 동안의 평균 실업률 증가분과 같은 지표 고려가능

그림 3 노동시장 상황 분석의 개념틀



자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 3.1., p.48

표 1 노동시장 성과 분석 개념틀

구분	구체적 사례 및 지표
더 많은, 더 나은 일자리	- 양적 측면: 실업률, 고용률, 근로시간 - 질적 측면: 월임금, 안정성, 근로여건
노동시장 포용성	- 고용기회·노동보상 분포와 관련 * 동태지표: 사회이동성, 경력개발 * 정태지표: 근로자 및 가계 소득분포, 계층별 일자리기회 접근성
탄력성과 적응가능성	- 개인·기관·사회가 경제충격을 흡수하고 변화에 적응하는 정도와 관련 * 기술(자동화, 디지털화 등)/기후/인구구조 변화 및 무역화

자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, p.47

III

일자리분야 조세·재정 정책

1. 일자리 양과 질을 제고하는 조세·재정 정책

- ▶ OECD 보고서에서는 일자리 문제를 해결하기 위한 정책을 노동생산성 향상, 공정한 임금과 노동과세, 상호책임성 강화라는 세 가지 측면에서 살펴보고 있음(〈표 2〉 참고)

표 2 일자리 양과 질을 제고하는 정책

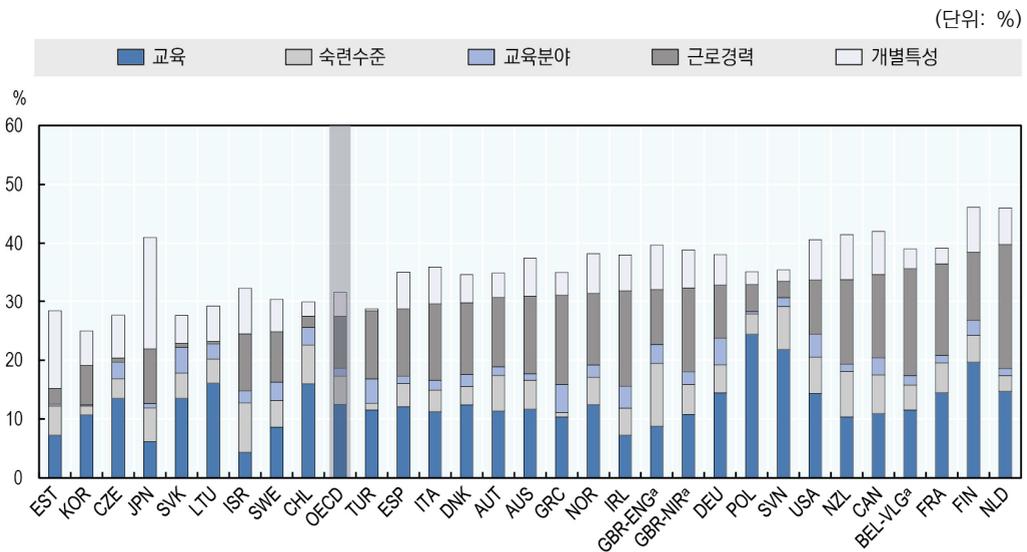
구분	문제의식
노동생산성 향상	· 노동생산성 향상은 임금수준과 일자리의 질을 높이기 위한 필요조건 · 노동생산성 향상을 위해서는 사용자와 근로자 양측의 노력이 동시에 요구됨
공정한 임금과 노동과세	· ‘노동생산성 향상’이 자동적으로 ‘노동보상 개선’으로 귀결되는 것이 아님 · 공정한 노동보상을 위해서 최저임금제 등의 노동시장 제도를 활용하는데, 이때 노동과세 방향을 함께 설정할 필요가 있음
상호책임성 강화	· 실업안전망, 청결한 근로환경 등과 같은 근로자 보호를 위한 각종 정책 및 제도적 조치는 필요 · 재정정책 대상자들의 근로의욕을 고취시키는 적극적 노동시장 정책이 필요, 즉 정부와 경제주체간의 상호책임성 강화가 중요

(1) 노동생산성 향상

- ▶ (문제의식) 숙련수준이 높은 근로자들을 확보하거나 업무 중 숙련을 적극적으로 활용함으로써 노동생산성이 향상될 수 있는데, 이러한 노동생산성 향상은 장기적으로는 임금 및 근로조건을 개선하기 위한 필요조건에 해당함
- ▶ 읽고 쓰는 능력 시험(literacy test) 성적이 우수한 경우 고용확률과 임금수준이 높은 것으로 나타나며, 임금 변동성의 1/3 가량이 경력·교육수준·숙련도에 의해 결정됨 (OECD, 2016) (〈그림 4〉 참고)

- ▶ (정책방향) 숙련 향상을 위한 정책 방안으로 (i) 생애주기에 걸쳐 근로자 숙련수준을 향상, 숙련수급을 실질적으로 매칭, (ii) 학습과 혁신이 용이한 근로여건의 형성, (iii) 습득된 숙련의 실질적인 활용가능성 제고 등을 고려할 수 있음
- ▶ (근로자 숙련수준 향상) 근로자 숙련을 향상시키기 위한 방법으로 △교육수준의 질을 이룬 시기부터 제고, △교육·훈련을 생애주기 기간 지속적으로 습득하도록 유도, △숙련의 수급수준을 적절히 매칭하는 방안 등을 고려할 수 있음
- ▶ 특히, 시장에서 요구되는 숙련과 교육현장에서 제공되는 숙련 수준을 적절히 매칭되도록 하는 과정에서 기업, 노동조합, 사회단체(social partners) 등이 역할 수행 가능

그림 4 임금변동성을 설명하는 요인



주: 교육(education), 숙련수준(skills proficiency), 교육분야(field of study), 근로경력(experience), 개별 특성(individual characteristics)가 임금(시간당 임금)변동성을 설명하는 정도를 비중(%)로 나타냄. 개별특성에는 성별, 혼인상태, 이민상태, 모국어 등이 포함됨. 실질 시간당 임금에 로그를 취한 값을 상기 언급한 변수를 설명변수로 취한 회귀분석 결과로부터 도출한 것

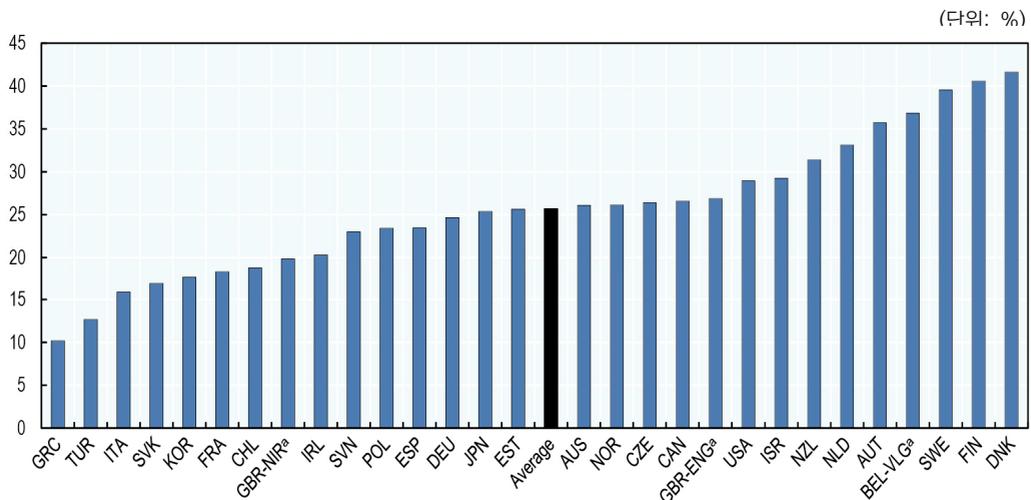
자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 7.1., p.115

- ▶ (학습과 혁신이 용이한 일자리) 많은 연구에서 기업의 고성능작업관리 시스템(high performance work and management, HPWM)²⁾이 임금 및 긍정적 근로여건과 양(+)의 상관관계를 보이는 만큼, HPWM 적용되는 일자리 비중을 늘릴 필요

2) 고성능작업관리란 “근로자들이 참여기회를 제공하고 업무에 대한 자율성을 증대시킴으로써 작업장 혁신을 가능하게 하는 일련의 인사관리 제도들의 조합”을 의미함(윤현중, 2014)

- ▶ HPWM 예시: 소규모 팀별 작업, 업무상의 재량권, 일자리 순환, 근로시간의 유연성, 그룹별 성과보상, 근로자 의견 반영 등
- ▶ HPWM이 정비되어 있는 일자리 비중은 OECD 평균 25%정도이며, 한국의 수치는 17% 가량으로 제시된 회원국 중 하위권에 해당(그림 5 참고)
 - HPWM 보편화를 위하여 표준적인 작업관리 지침을 정부가 제시하거나, 사용자-근로자간 사회적 대화(social dialogue)를 시도할 수 있을 것

그림 5 고성과작업시스템이 정비되어 있는 일자리 비중



자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 7.3., p.119

- ▶ (근로자의 효율적 재배치) 국가 총요소생산성과 숙련 수급에 근로자의 재배치(reallocation)가 결정적인 만큼, 근로자들이 일자리, 기업, 업종 간 효율적으로 재배치될 수 있도록 (i) 적절한 고용보호 수준을 유지하고, (ii) 기업의 창업과 근로자의 이직을 용이하게 하는 것이 필요
- ▶ 대부분의 OECD 회원국에서는 매년 20% 이상의 일자리가 창출되거나 소멸되고, 1/3 이상의 근로자들이 새로 채용되거나 이직하는 것으로 나타남(OECD, 2009)
- ▶ 고용보호 수준이 과도하게 높을 경우, 근로자들의 효율적 재배치가 어려워질 뿐 아니라, 기업으로 하여금 혁신 등 위험부담이 높은 활동을 기피하고 임시직 근로자들을 과도하게 사용하게끔 하는 결과를 낳을 수 있음

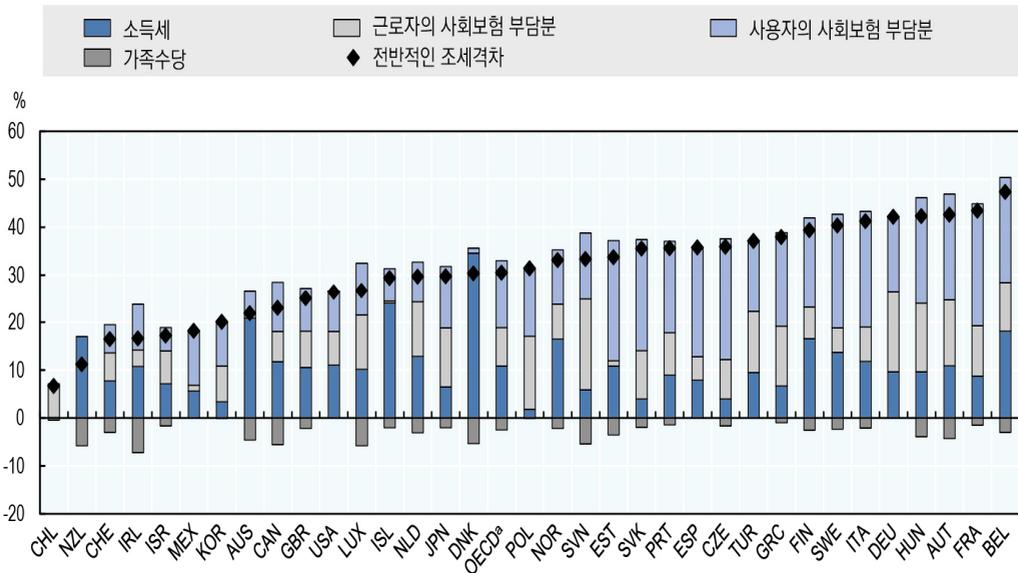
(2) 노동시장 제도와 과세제도간의 연계

▶ 임금결정구조와 조세정책 간의 보완성을 고려할 필요

- ▶ 노동조합·국가 등에서 정해지는 최저임금은 고용에 부정적 효과를 낼 수 있으나, 고용관련 조세(labour taxation) 제도로써 그러한 부정적 효과를 완화할 수도 있음

그림 6 조세격차의 구성요인 분해

(단위: %)



주: 해당 그림은 (혼인 여부, 자녀수, 맞벌이 여부 등에 따라 구분된) 8개의 서로 다른 가구형태에 대한 구한 조세격차의 평균값을 보여주고 있음. 전체 노동비용 대비 조세격차를 비율(%)로 나타냄
 자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 8.3., p.150

▶ 고용주가 부담하는 노동비용과 근로자가 실제로 체감하는 노동소득 간에는 조세격차(tax wedge)가 발생하게 되는데, 이러한 조세격차는 임금, 고용률, 실업률 등에 영향을 미칠 수 있음

- ▶ 조세격차란 개인소득세(personal income taxes), 급여세(payroll taxes), 고용주-고용인의 사회보험부담분(social security contributions)을 합한 값에서 노동비용(labour costs)을 제한 값으로 정의됨

- [그림 6]에서는 각 요인이 조세격차에 기여하는 정도를 국가별로 보여주고 있음

- ▶ 만약 실업급여에 대한 소득세가 면제되는 등, 근로소득과 비근로소득 간의 고용관련 조세가 차등화되는 경우 조세격차가 실업률에도 영향을 미칠 수 있음
- ▶ 조세격차가 노동시장 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 해당 국가의 임금조정 용이성, 사회보험 기여금-급여 간 구조 등에 따라 다를 수 있음
- ▶ 사회보장(social protection)기금을 운용하기 위해 과세기반을 확대하면 노동에 대한 조세 부담을 완화시킬 수 있고, 고용상태나 소득원천에 따른 이질적 재정정책으로 발생한 경제주체의 행동왜곡 가능성을 줄일 수 있다는 장점이 존재함
- ▶ 과세기반(tax base)을 확대하는 방안으로 고용관련 조세의 비효율성을 줄이거나, 다른 형태의 조세에 그 비중을 옮기거나, 제3의 수입원을 발굴하는 방법을 고려할 수 있음
 - ▶ (비효율 축소) 대상이 명확하지 않은 소득세나 부가가치세 감면제도의 규모 축소
 - 저임금 근로자 대상의 과세부담을 축소하여 노동시장 참여율 및 잠재 임금 제고 가능
 - ▶ (비중 변화) 사회보험 기여금 비중 줄이고, 급여세나 소비세 비중을 높일 수 있음
 - ▶ (추가적 수입) 조세부과 효율성 측면에서 부동산소득에 대한 과세를 고려 가능
- ▶ 노동소득의 조세 누진성을 강화하거나, 질병·장애·실업 등 근로자들이 처할 수 있는 위험비용의 일부를 고용주에게 부담하게 하는 것도 저임금 근로자의 노동기회 확대 방안으로 고려 가능

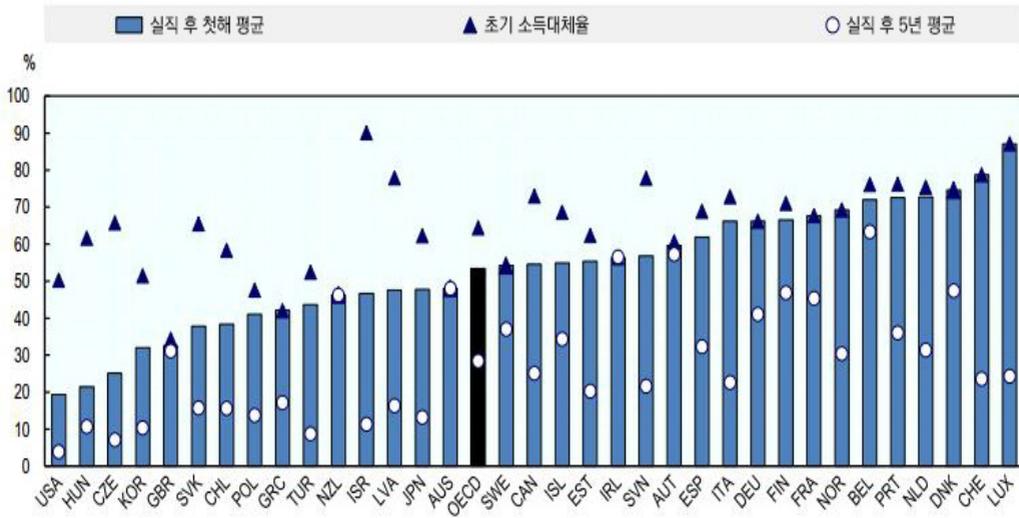
(3) 상호책임성 강화

- ▶ 일자리 문제 해결을 위해서는 실직 위험 및 고용상의 장애요인을 지닌 근로자들에 대한 사회안전망 구축도 필요
 - ▶ 노동시장 충격에 대비하는 사회안전망을 구축하여 일자리의 질적 수준을 개선
 - ▶ 근로유인, 고용가능성, 고용기회 등을 증진하기 위해 광범위한 적극적 노동정책 필요
 - ▶ 적극적 노동정책과 조세재정 정책이 결합되어 시행될 필요 있음
 - ▶ 양질의, 생산적이고 위생적인 노동환경을 제공할 필요
- ▶ 노동시장 정책은 적절한 수준의 노동공급을 지원할 수 있어야 하며, 이 점에서 양질의 고용기회가 충분하지 않은 저임금 근로자나 취업취약 계층에 대한 정책이 필요함
 - ▶ (근로빈곤 문제 해결) 실업급여나 실업부조를 통하여 실업상태에서의 소득을 보조

- 실업기간에도 기존 소비수준 유지가능, 거시적 자동안정화 기능 수행 가능
- 구직활동을 위한 시간을 제공 통한 일자리매칭의 질적 수준을 개선
- ▶ 실업급여나 실업부조 제도는 국가별로 상당히 이질적임(그림 7 참조)

그림 7 실업기간 동안의 소득대체율: 실업급여 제도의 국가간 비교

(단위: %)



주: 순소득대체율은 근로상태 소득에서 비근로상태 소득의 비율을 나타냄. 실업수당(unemployment benefits)은 실업급여(unemployment insurance), 실업부조(unemployment assistance), 가족수당(family benefits)의 합을 의미. 사회부조나 주거수당 등은 포함되지 않았음

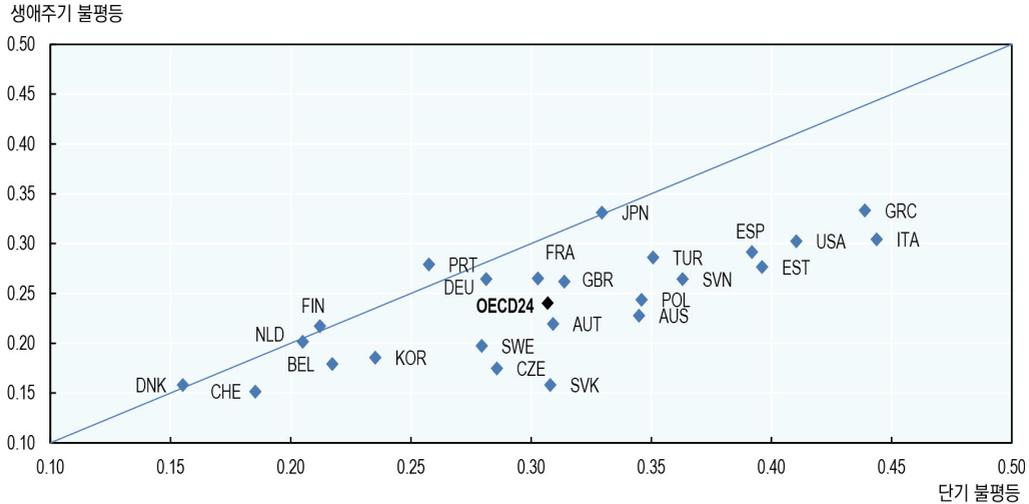
자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 9.1., p.167

- ▶ 근로의욕, 고용가능성, 고용기회를 낮추는 모든 종류의 장애를 검토하여 보편적이고 적절한 수준의 실업급여체계를 구축하고, 정부-급여수혜자 간 상호책임성(mutual obligations)을 강화할 필요 있음

2. 노동시장의 포용성 제고를 위한 조세·재정 정책

- ▶ 노동시장의 불평등은 상당히 지속되는 경향이 존재함(그림 8) 참고)
- ▶ 노동시장 내의 불평등을 해결하기 위한 조세·재정 정책을 고려할 때 다음의 세 가지에 주안점을 두어야 함

그림 8 단기 불평등과 생애주기 불평등 간의 관계



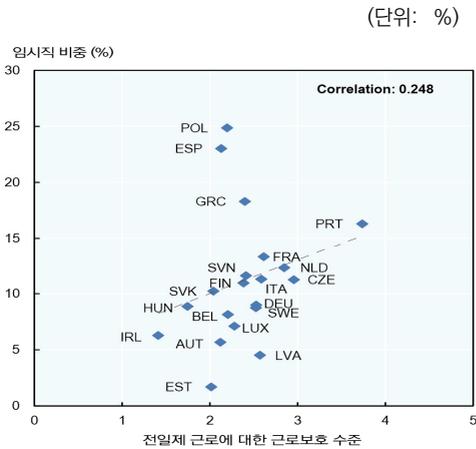
주: 소득불평등은 경찰인구 대상으로 계산되었고, 시간당 임금, 근로시간, 실업시 실업수당을 반영함. 국가별 개인의 패널 자료가 부재하기에, 생애주기 소득은 통계적 시뮬레이션 기법으로 도출함
 자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 10.1., p.201

- ▶ 첫째, 사회경제적 배경이 노동시장 성과에 미치는 영향을 최소화할 것
- ▶ 둘째, 양질의 일자리에 대한 접근성 및 개인의 경력개발 가능성을 증진할 것
- ▶ 셋째, 실질적인 재분배를 달성할 것
- ▶ 세대 간 사회이동성을 개선하기 위하여 공공교육 투자를 늘리고, 이른 시기부터 보건 및 가족 지원을 투입하며, 지역 및 공간상의 구획성(segmentation)을 줄이려는 노력 필요
 - ▶ 이때 공공교육이란 유아기의 교육 및 돌봄서비스부터 고등교육까지의 모든 과정을 이룸
 - ▶ 유아·아동에게 지원되는 공공자원의 사회적 가치가 성인 대비 상대적으로 클 수 있음
 - ▶ 지역·공간 간 구획성이 강하면 지역 내의 취약성이 세대 간에 되물림되는 경향이 존재
- ▶ 성인학습이 가장 필요한 저숙련 근로자들이 성인학습의 접근성이 가장 낮을 수 있으므로, 이에 대한 재정정책을 고안할 필요
 - ▶ 취약계층에 교육·훈련의 기회와 더불어 양질의, 개인맞춤형 조인과 정보를 제공할 필요가 있으며, 나아가 정책대상에게 맞춤형 정보를 제공할 수 있는 온라인 DB 구축도 필요
 - ▶ 교육·훈련 참가의 순편익을 늘리고, 고용자·노동조합의 역할도 강조할 필요

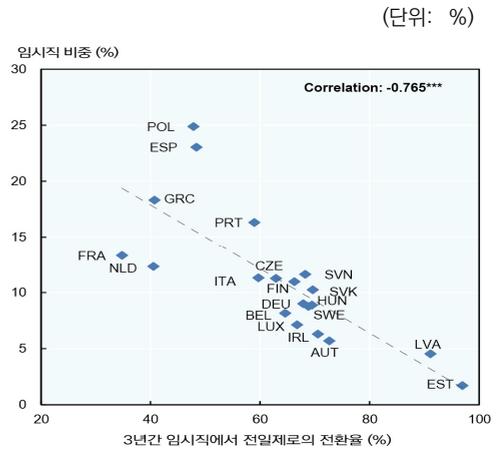
- ▶ 계약형태에 따른 이중적 노동시장 문제가 OECD 회원국에서 상당히 두드러지고 있는데, 이를 해결하기 위한 임시직 고용에 대한 비용을 상대적으로 더 높이거나 전일제 근로자에 대한 보호수준을 낮추는 방법을 고려할 수 있음
- ▶ 전일제 근로자에 대한 보호수준이 높을수록 임시직 비중이 높으며, 임시직 비중이 높을수록 임시직에서 전일제로 전환하는 비율이 낮음(그림 9) 참고)

그림 9 계약형태에 따른 이중적 노동시장

(a) 전일제 근로에 대한 근로보호 수준과 임시직 근로자 비중 간 상관관계



(b) 3년간 임시직에서 전일제로의 전환율과 임시직 비중 간 상관관계



자료: OECD 일자리 전략 보고서, 2018, Figure 10.4., p.212

- ▶ 플랫폼 경제, 자영업자, 비정형 근로자 등 새로운 노동시장 환경에서의 법적 규제 및 과세 가능 범주를 벗어나는 노동형태를 공식부문으로 전환하는 방법을 고민하여, 비정형 근로자 및 자영업자에게 실업안정망을 제공함과 동시에 정당한 과세원칙을 적용할 필요
- ▶ 자영업자(self-employed)에는 고용원이 없는 단독 자영업자(own-account)와 고용원이 있는 자영업자로 구분
 - 종속적 자영업자(dependent self-employed)란 형식적으로 “독립적”인 사업체를 운영하는 것처럼 보이지만 단일 계약(client)과 연결되어 있는 등, 자율성이 상당히 제한된 경우를 일컫음
- ▶ 각종 고용 관련 부담 및 과세 회피 목적으로 고용원이 없는 자영업자로 전환하는 경우나, 허위로 자영업자 신고를 하는 경우가 존재함

- 이들 근로자나 자영업자가 사후적으로 실업안전망의 혜택을 받게 되면, 기존의 다른 경제주체가 기여한 사회보험기금에 무임승차하는 셈
- ▶ 공식적인 정책제도 틀에서 벗어나 있는 자영업자를 제도권으로 유인하기 위하여 정부는 고용보호제도, 교육 및 훈련, 사회적 대화, 세금 및 사회보험 등의 정책 기제 활용 가능
- 비표준적인 노동형태에 대한 법적 정의 문제도 함께 고민할 필요

3. 탄력성과 적응 가능성 제고를 위한 조세·재정 정책

- ▶ 단기간 일자리(Short-Time Work, STW) 정책과 같은 재정정책이 정책대상자들에 의한 수용성(take-up)과 비용 효율성 간의 균형을 맞추어 설계된다면, 불황국면에서 대량해고 등의 고용충격을 완화하는 데에 효과적일 수 있음(표 3) 참고

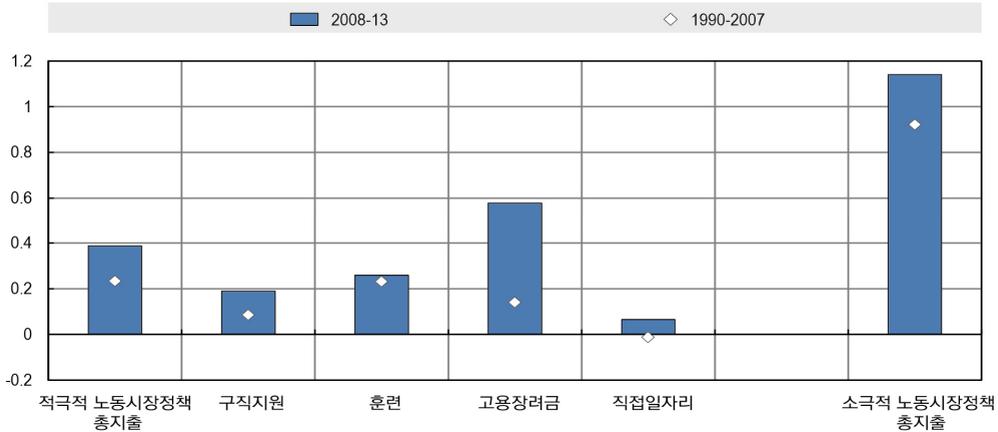
표 3 단기간 일자리 정책의 종류와 성공적인 정책시행 조건

단기간 일자리 정책의 다양한 기제	성공적인 단기간 일자리정책을 위한 조건
<ul style="list-style-type: none"> - 근로시간 단축 등을 통한 일자리 나누기 - 발생비용에 대한 정부·기업·근로자 간 공동부담 - 정책참여 위한 기업·근로자 자격요건 제시 - 참여기간 내 및 사후적으로 충족필요 요건 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 양호한 경기상황일 때 STW 프로그램을 설계* 경제주체의 정책 이해 제고 목적 - 경기불황 국면에만 작동하는 상태의존적(state-dependent) 정책을 설계할 것 * STW 관련 여러 기제를 활용하여 경기 호황 국면에서는 휴면상태가 되도록 설계

자료: OECD 보고서 pp. 294~295 내용을 기반으로 저자 정리

- ▶ 실업안전망 제도의 효과적 운영도 고용충격 완화에 도움이 될 수 있으나, 이러한 소극적 노동시장 정책을 위한 재정지원은 적극적 노동시장 정책 기제의 확대와 함께 이루어져야 함
- ▶ 대체적으로 소극적 노동시장 정책은 경제안정화 장치 역할을 수행하는 반면, 적극적 노동시장 정책은 경제상황에 탄력적으로 반응하지 못하는 경향(그림 10) 참고
- ▶ 경기불황 시기에 실업급여 기간이나 급여금액, 고용보험 가입요건 등을 완화하는 반면, 근로유인 강화를 위한 적극적 노동시장제도 조치(activation) 필요
 - (상호의무원칙) 정부는 실업급여 제공, 개인은 적극적으로 구직활동

그림 10 실업자 수에 대한 적극적·소극적 노동시장 정책 재정지원의 탄력성



자료: OECD 보고서 p. 298의 <그림 13.4> 인용

- ▶ 무역화, 기술발전, 인구변화 등의 변화하는 시대에 대한 적응력을 제고하기 위하여 △일자리, 기업, 업종, 지역 간 근로자 효율적 배치, △변화하는 시장에 대응하는 성인 교육 체계 마련, △해고 인력의 신속한 재배치 등을 추진할 수 있음(<표 4> 참고)

표 4 변화하는 시대에 대한 적응력 제고를 위한 정책

	정책 및 제도	구체적인 예시
지역 간 근로자의 효율적 배치	- 지역 간 이동성 제고	- 부동산 보유세 부과 - 주거 공급, 주거안정정책 - 주택소유(모기지 정책) 관련 혜택 제한
성인 교육체계 마련	- 숙련수급 불일치 문제 해결	- 성인교육에 대한 재정지원을 확대하여 기본적인 숙련수준 향상(단, 상호의무원칙 적용) - 해고실직 위험이 높은 취약근로자의 훈련인센티브 강화
해고 인력의 재배치	- 선제적 조치를 통하여 해고예상 인력의 노동시장 재배치 필요	- 임금보험제도 도입 통한 근로자 후생 증진 - 해고 통지에 대한 고용보호법 강화 - 해당 지역에 임시적인 공공고용서비스 제공

자료: OECD 보고서의 Chapter 14 기반으로 저자 정리

- ▶ 한편, 구조적 실업을 해결하기 위한 방안으로 기본소득과 직업보장 제도 등이 제시되기도 함
 - ▶ (기본소득) 모든 이에게 보편적으로 적용되며 간단한 형태의 재정지원
 - 구조적 실업의 대안으로 제시되나, 과세수준 증가, 빈곤층 대상 급여 수준 감소 가능 등의 쟁점사항 존재
 - ▶ (직업보장제도) 정부는 개인이 희망하는 직업을 최저임금 수준에서 제공하고, 개인도 주어진 일자리에서 주어진 몫을 수행
 - ‘소득보장’ 측면을 넘어 개인-사회의 연결고리를 제공한다는 점에서 긍정적이나, 공공부문 일자리가 임금보전 정책의 이상이 될 수 있는지에 대한 의문이 존재

IV

나가는 글

1. OECD 일자리전략 보고서 요약

- ▶ (도전과제) OECD 보고서에서는 기본적으로 노동생산성이 둔화되는 상황에서 근로자들의 보상 수준이 그마저도 따라가지 못하는 문제에 주목하고 이를 기업경쟁구조, 기술 변화, 근로불평등 심화 등과 연관지어 해석하고 있음
- ▶ (정책방향) OECD 보고서에서는 노동시장 성과 분석 시 활용할 수 있는 개념체계이자, 노동시장 정책의 지향점으로서 △더 많은, 더 좋은 일자리, △노동시장 포용성, △탄력성과 적응가능성 등을 제시하고 있음
- ▶ 각 정책방향과 관련된 조세·재정정책을 정리하면 <표 5>와 같음

표 5 조세·재정 정책 요약정리

지향점	구체적인 조세재정정책
더 많은, 더 나은 일자리	<ul style="list-style-type: none"> - 임금결정구조와 조세정책의 보완성 제고 - 사회보장 기금 관련 과세기반을 확대하여 노동에 대한 조세수입 부담 완화 및 경제주체 행동왜곡 가능성 축소 - 근로자 질병·장애·실업에 대한 고용주의 부담 확대 고려가능
노동시장 포용성	<ul style="list-style-type: none"> - 이른 시기부터 보건 및 가족재정지원 투입 - 지역 및 공간상의 구획성 축소 노력 필요 - 취약계층 대상의 성인교육 확대 - 정규직, 비정규직 간의 고용비용 격차 감소 - 비정형 노동, 자영업자들을 제도권 안으로 흡수하는 방안 마련
탄력성과 적응 가능성	<ul style="list-style-type: none"> - 경기불황 시 '단기간 일자리' 와 같은 재정정책 고려가능 - 실업급여 등 실업안전망을 확대하되, 적극적 기제도 함께 확대 필요 - 지역 간 원활한 근로자 이동을 위하여 주거대책 수립 필요 - 숙련수급 불일치 해결 위한 성인교육 재정지원 대폭 확대 - 해고 인력 재배치를 위한 선제적 조치 마련할 필요

2. 우리나라 노동시장에의 시사점

- ▶ 우리나라 노동시장 정책에서는 동태적 정책기제에 대한 관심이 적었던 것을 고려할 때, OECD보고서에서 세 번째로 제시된 노동시장 정책의 방향, '탄력성과 적응가능성'이 주는 정책적 함의가 클 수 있음
 - ▶ 우리나라에서는 주로 일시적인 경기불황에 대한 대책으로서 '적극적 노동시장 정책' 중심으로 일자리 정책을 시행해 왔음
 - ▶ 장기적인 관점을 견지하고, 노동시장의 동태성을 파악하려는 노력이 필요할 것
- ▶ 대량해고 등 고용위기 이전의 정부의 선제적 조치를 강조, 소극적 노동시장 정책과 적극적 노동시장 정책의 결합, 정부와 경제주체 간의 상호 책임성 강화 등의 메시지는 우리나라의 경우에도 유효한 정책제언이라고 판단됨
 - ▶ 고용위기 지역에 대한 사전적 조치는 결과적으로 더 효과적이고 비용 효율적일 수 있음
 - ▶ 실업부조 도입 등 실업안전망 강화와 함께 도덕적 해이를 줄일 수 있는 정책기제도 함께 고려해야 할 것
 - ▶ 정부-경제주체 간의 상호 책임성을 강화하여, 재정정책의 사중손실을 줄이고, 정책대상의 도덕적 해이 문제를 완화할 수 있을 것으로 기대
- ▶ 그러나 여전히 구조적 실업 등으로 인한 근본적 해결책은 OECD 보고서에서 제시되고 있지 않기 때문에 우리나라 상황에 맞는 정책을 스스로 발굴할 필요
 - ▶ 구조적 실업으로 인한 해결책으로서 기본소득, 직업보장 제도 등은 각 정책제언이 가지고 있는 한계로 인해 가까운 미래에 이러한 정책을 적용하기는 어려울 것으로 판단되며, 이러한 정책이 근본적 해결책인지에 대해서는 의구심이 존재
 - ▶ OECD 보고서에서는 변화하는 노동시장에 적응하기 위하여 '성인교육' 확대를 강조하고 있으나, 우리나라 상황에서 얼마나 효과적일지에 대해서는 확실하지 않음
 - 고등교육 취득률이 높은 우리나라의 경우, 성인교육에 대한 재정지원 투자의 한계 효과가 그리 크지 않을 수 있고, 중장년층의 추가교육 취득유인이 그리 높지 않을 수 있음
 - 노동수요가 분명한 숙련을 정부가 발굴하고, 이러한 숙련습득의 기회가 보다 일반적인 계층에게도 주어지도록 하는 것이 관건

| 참고문헌 |

- 강희우, 김문정, 김진아, 신동준, 이정은, 이정인, Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy 요약본, [http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/\[2019-No2\]-OECD-Good-Jobs-for-All-in-a-Changing-World-of-Work-2018/525825](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/[2019-No2]-OECD-Good-Jobs-for-All-in-a-Changing-World-of-Work-2018/525825)
- OECD (2018), Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- OECD (2016), "Skills use at work: Why does it matter and what influences it?", in OECD Employment Outlook 2016, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-6-en.
- OECD (2009), How Do Industry, Firm and Worker Characteristics Shape Job and Work Flows? <http://www.oecd.org/els/emp/45219606.pdf> (accessed on 30 October 2018)

■ 김문정 부연구위원 / 재정정책연구실(044-414-2342)

조세재정 **Brief** 2019. 4. 5(통권 제79호)

OECD 보고서 『Good Jobs for All in a Changing World of Work』 요약 및 정책함의

- 발행처: 한국조세재정연구원
- 주 소: 30147 세종특별자치시 시청대로 336
- 전 화: 044-414-2501
- 팩 스: 044-414-2509
- 인쇄처: (주)아미고디자인

