勞 動 經 濟 論 集
第21卷(1), 1998. 6. pp.195~227
ⓒ 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

新政府 勞動市場政策 - 分析的 政策提案

조 우 현 · 조 준 모*

< 目 次 >

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 韓國勞動市場의 硬直性과 勞動市場 柔軟化 提高政策
Ⅲ. 構造調整과 失業對策
Ⅳ. 知識基盤經濟를 위한 勞動市場政策
Ⅴ. 追加的인 몇가지 提言

Ⅰ. 머리말

지금부터 3년간은 고실업으로 사람들은 고통을 받게 된다. 실업상태에서의 무소득, 기존 노동자의 임금삭감, 금융교란 · 고금리 및 고환율 · 원자재난이라는 공급 측면 충격에 의한 고물가와 실질임금 감소는 노동자의 극심한 생활고를 낳을 것이다. 지난 35년간 일반인들이 경험하지 못했던 이러한 고통은 IMF구제금융 기간이 끝난다고 하더라도 해소되지 않을 것처럼 보인다. 왜냐하면 선진국은 지식경제로 진입하고, 후발개도국은 한국형 성장모형을 답습하며 추격해 오는 가운데, 한국은 미래를 위한 준비는 커녕 발등에 떨어진 불끄기에 급급하여, 3년 후에는 IMF위기가 극복된다고 하더라도 선진국과 후발국 사이에서 진퇴양난의 새로운 위기가 도래할 것이기 때문이다. 그리하여 김대중 정부 5년은 8~10%에 이르는 고실업이 지속되는 경제가 될 가능성이 높다. 이러한

* 조우현 = 숭실대 경제학과 교수, 조준모 = 숭실대 경제학과 교수.

예측을 가지고 김대중 정부가 체계적이고 일관된 노동시장정책을 추구하여야 할 것이다.

우리가 제시하는 노동시장정책은 기존의 노동시장정책과 달리 다음 세 가지 특징을 지닌다. 첫째, 우리는 한국노동시장에서의 수요·공급이 작용하는 현실적 모습이라는 실증분석 결과에 의해 도출되는 노동시장정책 즉, 實事求是的 정책을 제안한다. 둘째는 노동공급의 이면에 작용하는 우리나라의 교육·훈련제도, 가구주 단독 소득에 의존하는 가계제도와 노동수요 이면에 작용하는 산업구조와 기업조직이라는 제도적 요인을 고려하는 노동시장정책을 제안한다. 셋째, 현재 미국과 유럽에서 진행되고 있고 우리나라에서 곧 전개될 지식기반사회의 관점에서 우리나라 노동시장정책을 평가하고 조망한다.

즉, 우리 경제의 현실 그리고 미래 전망에 관한 분석에 의거한 노동시장정책을 제안한다는 의미에서 우리는 이 논문의 부제로서 '분석적 정책제안'을 추가시켰다. 이러한 특징을 갖는다고 하더라도 우리가 김영삼 정부의 정책을 평가한 후, 신정부가 바꾸어 나가고 새로이 추구하여야 할 점을 제시하지 않고 있다는 점이 이 논문이 갖는 한계가 된다. 신정부의 노동시장정책이 2~3년 집행된 후, 김영삼 정부의 정책과 비교·평가하는 일은 추후의 작업으로 남겨 놓겠다.

이 논문의 내용은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 우리나라 민간부문 및 공공부문 노동시장에 관한 실증적 결과를 토대로 노동시장 유연성 제고의 구체적 정책방안이 제시된다. 임금 경직성, 고용조정 경직성, 내부노동시장 경직성을 진단한 후, 관련된 정책처방을 제시한다. 제Ⅲ장에서는 산업구조와 기업지배구조의 조정과정에서 야기될 실업대책을 논의한다. 자연실업률을 추정하며 자연실업률 3% 이하로 실업률을 저하시키려는 어떠한 확대 재정·금융정책은 시도되어서는 안 된다는 새로운 관점이 부각된다. 또한 사상 유례없는 실업과 관련된 대책에 있어서는 민간에의 위탁(outsourcing)의 원칙, 직업훈련기관간의 경쟁에 의해 산업 수요와 부합하는 직업훈련을 실직자가 받는 방법으로서 직업교육 바우처(voucher)제도를 제안하며, 실업대책으로서 대학교·대학원 정원 완전자율화 등을 우리는 제안한다. 제Ⅳ장에서는 고용조정과 구조조정은 기업이 지식기반기업(knowledge-based firm)으로 전환되는 첫 단계로서 필요하다는 관점을 제시한다. 지식기반기업을 형성하기 위한 환경여건에 대한 정책을 우리는 제시한다. 제Ⅳ장은 세계화 시대와 정합성을 갖는 노동시장정책이라는 특징을 지닌다. 제Ⅴ장에서는 제Ⅱ~Ⅳ장에서 논의하지는 않았으나 제Ⅱ~Ⅳ장의 비교적 긴 논의에 못지 않게 중요한 추가적 주제, 산업재해, 성 차별 및 지역 차별에 대한 정책을 간결히 제시한다.

Ⅱ. 韓國勞動市場의 硬直性과 勞動市場 柔軟化 提高政策

노동시장 유연성이란 일반적으로 외부환경 변화에 인적자원이 신속하고 효율적으로 배분 및 재분배되는 노동시장의 능력을 지칭하며, 유연노동시장이란 다름 아닌 경쟁노동시장이다. 노동시장 유연성은 ① 임금 유연성 ② 수량적 유연성(고용조정, 고용형태의 다양화·외부화) ③ 기능적 유연성 ④ 노동정책 유연성으로 나누어질 수 있다(정인수, 1997).

1. 민간부문 노동시장의 구조와 몇 가지 경직성의 식별

가. 한국 노동시장이 미국·유럽과 다른 점

미국·유럽에서는 강력한 산업별 노동조합의 존재에 의한 경직성 즉, 노동공급자인 근로자의 집단적 선택에 의한 경직성, 기업 내부자(insider)에 의한 기업 외부자(outsider)에 대한 진입제한, 최저임금제라는 노동공급자인 근로자에 대한 보호적 조치에 의한 경직성 또는 잘 정비된 사회보장제에 의해 야기되는 실업자의 장기실업화 등 노동공급측과 관련된 경직성이 강조되고, 노동시장 유연성도 그 원인과 관련된 처방인 임금 유연성 확보, 고용형태 다양화에 의해 근로자 선택폭의 확대, 기업별 교섭 권장, 사회보장제 축소 등이 추구되었다.

미국·유럽과 달리 우리나라에서는 강력한 산별 노동조합도 없고, 최저임금제는 명목적으로 운영되어 실효성이 없으며, 사회보장제는 극히 취약하다. 우리나라 노동시장은 노동공급측과 관련된 경직성보다 노동수요측 요인에 기인하는 경직성이 대단히 강한 특징을 지닌다. 구체적으로 독과점대기업, 재벌기업은 고성장·고부가가치를 누리고 고임금을 지급한다. 고임금은 독과점지대 일부를 배분하는 것일 수도 있고, 작업 노력을 유발시키는 효율성 임금정책의 결과 때문일 수도 있다. 중소기업, 계열·하청기업 등은 저성장·저부가가치 때문에 저임금을 지급한다.

고임금기업군(群)과 저임금기업군(群)이라는 노동수요 특성은 노동시장을 1차노동시장과 2차 노동시장으로 분단시키고 있다. 동질적 노동자에 대해서 고임금기업군에서 고임금을 지급하고, 저임금기업군에서 저임금을 지급할 때, 저임금기업군의 노동자들이 고임금기업군으로 이동함에 동일노동에 대한 동일임금이 성립하면 경쟁적 노동시장이

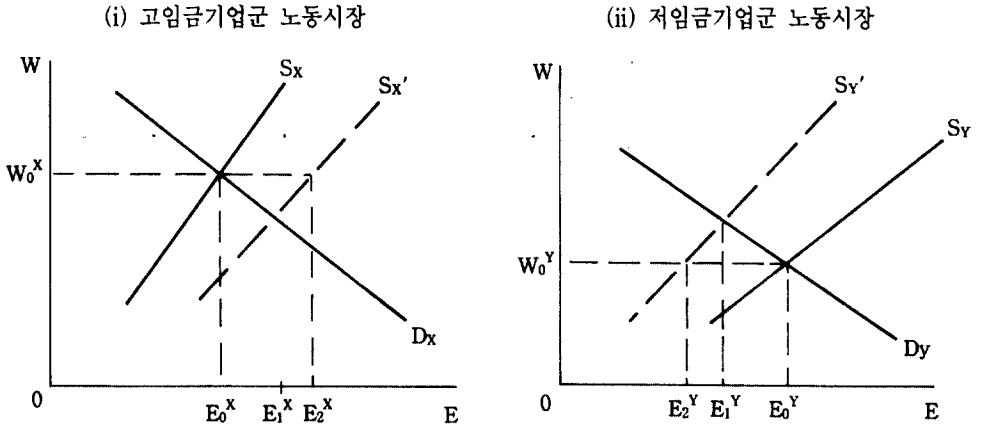
작용하고 있다고 할 것이다. 그러나 1차 노동시장으로 이동한 저임금기업군의 노동자들이 취업기회를 얻지 못하고 실업상태에 빠지고, 동일노동에 대해 현격하게 상이한 임금이 지속되면, 이는 노동의 자유이동에의 상당한 제약을 가하는 경직성이 존재한다는 것을 반증한다. 이와 같이 노동자의 자유이동의 제약 때문에 고임금기업군이 작용하는 1차 노동시장과 저임금기업군이 작용하는 2차 노동시장 간에 동일노동에 대해 현격하게 상이한 임금이 지속되는 노동시장구조를 분단노동시장이라고 부른다. 미국·유럽과는 달리 분단노동시장이 우리나라 노동시장의 특징이 된다(조우현· 강창희, 1996).

나. 분단노동시장과 임금 경직성

이제 우리나라의 분단노동시장에서 임금 경직성과 고용조정 경직성을 설명하고자 한다.

경제가 X산업과 Y산업이라는 두 부문으로 나누어진다고 가정하자. X산업은 고임금기업군이며 Y산업은 저임금기업군이다. X산업과 Y산업에 인문계 고졸의 생산직이 고용되고, 이들의 인적자본량은 동일하며 Y산업의 생산직은 1~2주의 훈련만 받으면 X산업의 생산직으로 취업될 수 있다고 하자. [그림 1]의 (i)에는 X산업 생산직 노동시장, [그림 1]의 (ii)에는 Y산업 생산직 노동시장이며, 양시장에서 최초의 균형은 (W_0^X, E_0^X), (W_0^Y, E_0^Y)라고 하자.

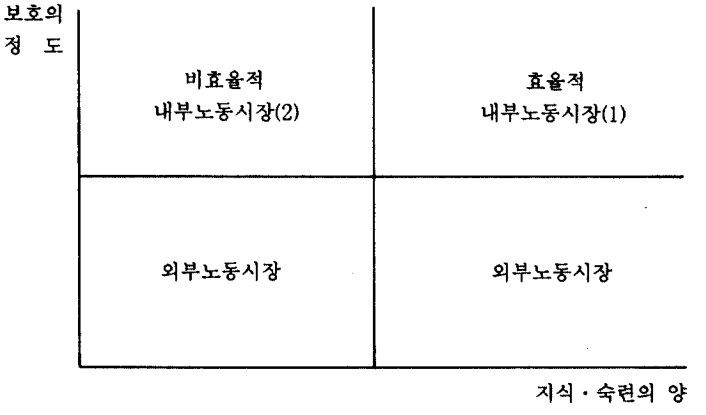
[그림 1] 분단노동시장의 예시



X산업과 Y산업간 노동자에 대한 현격한 임금격차는 X산업의 독과점지대 일부를 노동자에 배분한 결과이거나 기업의 효율성임금 정책의 결과이다. 상호지급보증에 의한 기업의 과다한 채무경영, 은행·기업·정부간의 유착에 의한 대출, 계열기업간 상호출자업 및 가공자본에 의한 증복·과잉투자 등의 기업경영 관행에서 발생하는 地代의 일부를 노동자에게 배분한다든지, 아니면 노동자의 자발적 노력과 헌신을 유도하기 위해서 고임금이 지불되었다.

고임금기업군의 내부노동시장은 비효율적 내부노동시장에 의해 특징지워지고 있다. 여기서 비효율적 내부노동시장이라 함은 〔그림 2〕의 (2)영역이다. 경력연수별로 숙련·기술·지식이 증가함에 임금이 동반 상승하는 것을 효율적 내부노동시장이라고 하며, 숙련 증가 없이 연령이 증가한다는 이유 때문에 임금이 상승하는 것을 비효율적 내부노동시장이라고 할 수 있다.

〔그림 2〕 비효율적 내부노동시장



이제 두 산업에서 동일한 인적자본량을 가진 생산직간의 상대임금격차(W_0^X/W_0^Y) 때문에 Y산업의 생산직 근로자들은 X산업의 노동시장으로 직장이동한다. 〔그림 1〕의 (ii)에서 S_Y가 S_Y'로 좌측이동한다. 또한 종전에 비경제활동인구로 있던 사람들이 W_0^X라는 높은 임금 때문에 경제활동참가를 한다. Y산업의 노동공급은 감소하고 X산업의 노동공급은 증가함으로써 즉, 〔그림 1〕의 (i)에서 S_X가 S_X'로 이동함에, 동일노동에 동일임금이 확립되는 경향성이 있다. 이 과정에서 一國의 인적자원은 각 산업부문에도 효율적으로 배분된다. 이러한 Y산업으로부터의 자유이동과 X산업에서의 고용흡수의 용이성이 유연노동시장의 특징이다.

저임금업체에서는 남성일(1996), 이주호(1996)가 논의한 바와 같이 한계지불능력 때문에 임금은 상방경직성을 갖는다. 저임금업체가 한계지불능력 때문에 W_0^Y를 지속적으로 지급하는 경직성을 가지면 2차 노동시장에서는 [그림 1]의 (ii)에서 E_0^Y와 E_2^Y 만큼의 인력난이 관찰된다.

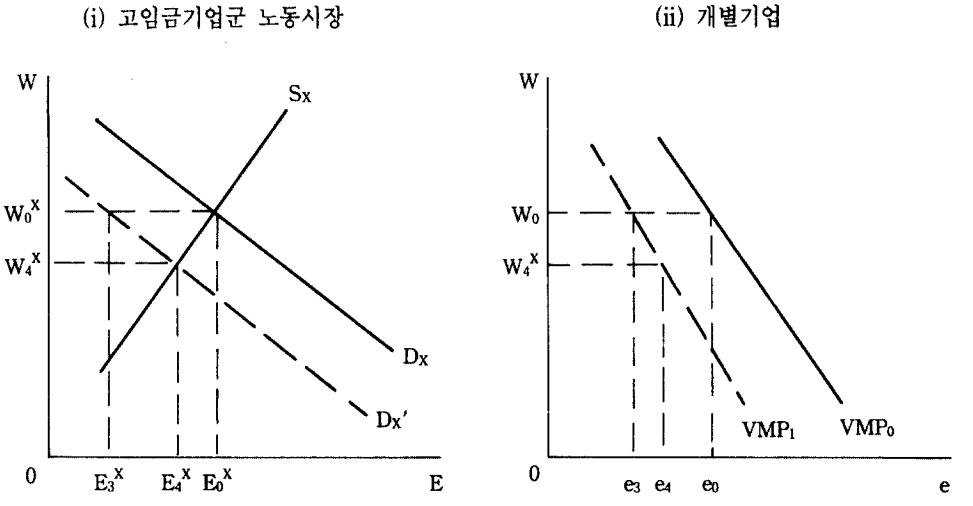
반면 고임금업체에서는 W_0^X가 하방경직성을 갖고 있어 계속 유지된다고 하자. 고임금업체에서는 독점지대 공유나 효율성임금 정책에 의해 신규채용 노동자에게 고임금을 지급하고 그 이후에는 비효율적 연공급제라는 제도가 작용하고 있다. 이러한 임금경직성이 있으면 노동공급은 X산업에서 S_X에서 S_X'으로 증가하여도 고용은 증대하지 않는 현상이 발생한다. 즉 [그림 1]의 (i)에서 $E_0^X E_1^X$만큼의 대기실업이 있게 된다. 따라서 우리나라에서는 노동수요측 요인에 기인하는 임금 경직성이 문제가 된다. 고임금기업군에서 임금이 개인의 능력과 생산에의 기여도에 상응하도록 조정되는 임금체계 즉, 임금 유연성 및 파트타임, 파견노동을 채용하는 고용형태 다양화라는 고용조정 유연성이 효율적 자원배분을 위해 필요하게 된다.

다. 고용조정 경직성

이제 IMF구제금융시, 금융교란으로 인한 기업자금난, 고환율로 인한 기업의 원자재난으로 인하여 그리고 임금삭감, 실질임금하락, 실업자의 무소득 등에 기인하는 유효수요 부족 등으로 인하여 X산업에 대한 노동수요가 크게 감소하였다고 하자. 구체적으로 [그림 3]의 (i)은 [그림 1]의 (i)을 재생한 것이다. 즉 X산업 노동시장에서 노동수요 감소가 있어 D_X가 D_1^X로 이동하면 고용은 E_0^X에서 E_3^X로 감소될 것이다. [그림 3]의 (ii)에는 고임금기업군에 속한 개별기업의 노동수요곡선은 VMP_L이 VMP_0에서 VMP_1으로 이동함에 고용은 e_0에서 e_3으로 하락하게 됨을 보여주고 있다. 이때 e_0에서 e_3으로의 신속한 고용조정은 노동자의 자발적 이직에 의해 부분적으로 이루어지기도 하며, 재직근로자의 노동시간 조정에 의해 이루어지기도 하지만 보다 중요하게는 정리해고의 용이성과 직결되어 있다. 정리해고가 법적으로 금지되어 있는 경우(우리나라의 1998년 이전의 노동법)에는 신속한 고용조정이 일어나지 않아 기업의 경영수지 악화로 기업의 폐업·도산이 일어난다. 따라서 기업의 폐업·도산에 의해 실업규모는 정리해고에 의한 실업규모보다 훨씬 크게 된다. 때로 기업은 작업공정 일부를 하청으로 맡긴다든지 아니면 소사장제에 의한 내부하청을 시행함으로써 기업 자신의 고용을 감소시킬 수도 있다. 개별기업의 e_0에서 e_3으로의 고용조정은 여러 공장과 사업체를 갖

고 있는 기업의 경우 타공장 및 사업장에로의 배치전환 및 전직(job transfer)의 형태를 띠기도 한다. 또한 개별기업의 e_0에서 e_3으로의 고용조정은 기존의 정규직 노동자 대신 임시직, 파트타임, 파견노동의 채용이라는 형태를 띠면서 이루어질 수도 있다.

[그림 3] 고용조정의 용이성과 고용 수준



기업 고용조정의 용이성(해고의 자유 및 다양한 고용형태의 이용)은 [그림 3]의 (i)에서 기업 폐업·도산의 경우보다는 높은 고용 수준인 $E_3{}^X$를 보장할 것이다. 뿐만 아니라 실업자가 증가함에 따라 임금 감액이 이루어지면 즉 임금 유연성이 있게 되면, 고용은 [그림 3]의 (i)에서 $E_3{}^X$보다 높은 $E_4{}^X$수준에서 이루어지게 된다. 따라서 고임금기업군에서는 고용조정 유연성뿐만 아니라 임금 유연성이 요청된다.

라. 기능적 유연성의 결여와 비효율적 내부노동시장

우리나라에서는 일본과 마찬가지로 연공급체계가 지배적 임금지급 형태가 되어 있으나, 일본과는 달리 연공급이 노동자 숙련형성과 연결되지 못함으로써 우리나라는 비효율적 연공급제를 가지고 있다. 우리나라 노동시장의 경직성을 논의할 때, 비효율적 내부노동시장이라는 경직성은 대단히 중요한 위치를 차지하고 있다.

우리나라 기업 차원 노동자 기술·기능 형성에 관한 연구들에서 실증적으로 확인된 사실은 우리나라 제조업 생산직의 숙련형성의 폭은 좁고 깊이는 대단히 얕아, 제조업

생산직의 숙련 수준은 일반적으로 저숙련, 단능공의 경향을 보이고 있다는 점이다.

우리나라 핵심적 대기업에 있어서도 생산직 노동자에 대한 현장외 훈련, 현장훈련 그리고 배치전환 등의 측면에서 노동자에 대한 기업의 체계적 훈련제도는 빈약하여, 숙련의 폭의 확대가 이루어지지 않고 있으며, 숙련형성의 유인체계로서 근로자 숙련 중시 기업지배구조가 결여되어 있고 동시에 직능급에 의한 임금지급이 이루어지지 않아 노동자는 숙련형성에 강한 유인을 제공하지 않고 있다(조우현, 1995).

생산직 노동자에 대해서뿐만 아니라 과학자·공학기술자에 대한 유인체계도 거의 없음이 최근 크게 부각되고 있다. 류재우(1997)는 노동부의 임금구조실태 조사에서 전문기술직종을 선정한 후 기술직에서 대졸자의 평균임금을 공학기술자의 임금으로 정의한 후, 공학기술자는 예외없이 남자라는 점을 감안하여 대졸남자 대비 대졸공학기술자의 평균임금비율을 1981년에서 1995년까지 계산하였다. 류재우에 의하면 대졸남자 대비 대졸공학기술자의 상대임금 평균이 1981년에서 1995년까지 경력 1~3년(1년 이상~3년 미만), 3~6년, 6~9년, 9~12년, 12년 이상 집단으로 나누어 계산하면 각각 1.022, 1.009, 1.007, 1.006, 0.929로서, 12년 이상 경력자 집단을 제외하고는 기술자가 아주 근소하게 차이가 나는 임금을 받고 있을 뿐이며, 더 심각한 것은 경력이 높아질수록 상대임금이 낮아진다고 하였다. 반면 미국의 경우 공학기술자의 평균임금은 대졸자 전체에 비해 20~50% 가량 높으며, 공학기술자가 생애경력의 후반기에 경영관련 직무로 옮아가는 경향까지 고려할 경우에는 그 비율이 70% 가량까지 높아진다고 하였다.

기술·기능 및 전문과학기술 축적에 대한 보상적 임금격차 및 기술·기능 인력 및 전문과학 인력과 여타 인력간의 생산성 격차에 따른 임금 격차 즉, 경쟁적 임금 격차를 우리나라 기업들이 형성하고 있지 못한 것은 우리나라의 임금체계가 동일학력의 입사동기들에 대해서는 평등임금을 지급하며, 그 이후는 경직적 연공급에 의해 임금이 상승하는 방식을 취하고 있기 때문이다.

우리나라 생산직 노동자의 숙련이 전반적 저수준에 머물고 있고 공학기술자·과학자들이 대우를 받지 못하는 그 이유는 우리나라 기업이 포드주의적 대량생산의 작업체계(최종현 회장의 표현으로는 '임가공'산업)를 갖고 있기 때문이다. 구체적으로 우리나라 주요 기업에서는 일본으로부터 부품·원자재의 수입, 한국에서의 조립가공 그리고 미국에의 수출이라는 한·미·일 연결형 무역구조에서 대부분의 노동자들이 조립라인에서 단순반복적 조립가공의 일을 수행해 왔기 때문이다.

2. 공공부문 노동시장의 특징과 경직성

우리나라 노동시장과 미국·유럽 노동시장간의 차이점이 극명하게 드러나는 분야가

공공부문 노동시장의 경직성이다. 우리나라 노동시장 유연성 논의에서 공공부문 유연성은 전혀 언급되고 있지 않거나 언급되고 있다 하더라도 대단히 부분적인 몇 가지 사항만 언급되고 있을 뿐이다. 노동시장 유연성이 주로 정부출연기관과 재계 연구소에서 제기됨에 관료조직의 이해관계를 해치지 않으려는 의도적인 노력으로 해서 민간부문 노동시장 경직성만 부각되었을 수가 있다. 또는 공공부문 노동시장에 대한 실증적 분석의 결여의 결과일 수도 있다.

우리나라 공공부문 노동시장에서 고용과 임금의 주요 특징은 최근 조우현(1997), 이종훈(1998)의 연구에서 밝혀지고 있다. 우선 공무원 고용의 특징은 다음 세 가지이다.

첫째, 우리나라 일반공무원수(1994년 90.8만명)는 OECD의 일반적 추세보다 크게 낮다.

둘째, 우리나라에는 국방·안보관련 공무원 및 공기업, 정부출연기관 등에서 신분은 공무원이 아니나 정부예산에 의해 급여를 받는, 사실상의 공무원 또는 은폐된 공무원 수는 지나치게 많다(1994년, 추정인원 85.2만명).

셋째, 은폐된 공무원과 일반공무원과의 합계로 정의되는 총공무원수는 우리나라 경제규모에 비해 지나치게 과다한 상태 즉, 과다 고용상태에 있다.

공공부문 임금의 특징은 다음 네 가지이다.

첫째, 우리나라 공무원과 민간부문간의 평균급여 격차는 OECD국가 중 중위권에 속할 정도로 높다.

둘째, 공무원 부문과 민간부문간의 순임금 격차는 시간급 기준으로는 거의 없고, 화이트칼라 그룹내에서 순임금 격차를 측정하면, 화이트칼라 공무원 남자는 민간부문 화이트칼라 남자보다 5.10% 낮으나 화이트칼라 공무원 여자는 민간부문보다는 13.3% 높다.

셋째, 순임금 격차에 있어서 공기업 근로자들은 민간부문 근로자보다 시간급 기준으로 10.2% 높은 임금을 받고 있으며. 비금전적 혜택을 감안하면 민간부문과의 총보상격차 수준은 현격히 높아진다.

넷째, 비금전적 혜택을 고려하면 공무원에 대한 총보상은 민간부문 근로자에 대한 총보상보다 높다. 이종훈(1998)은 임금·퇴직금·연금 및 퇴직연령의 차이를 감안했을 때, 공무원의 생애소득이 민간부문 근로자보다 24.2% 높고, 300인 이상의 민간대기업의 근로자보다 14.4% 높은 것으로 추정하였다.

이와 같은 공무원 노동시장의 고용과 임금의 특징은 공공부문의 고임금과 과다고용이며, 이는 경직적 노동시장의 대표적인 예가 된다.

공공부문의 노동시장 유연성 추구는 민간부문 노동시장 유연성 제고에 자극자 및 촉진자로서 역할을 한다. 해방 이후 민간부문이 취약할 때 공공부문의 임금 및 고용관행

이 민간부문의 모형설정자(pattern setter)의 역할을 해온 바가 있다. 해방 이후 40년 이상 지난 현시점에서는 민간부문 노동시장이 보다 중요한 위치를 차지하고 있지만, 관주도의 한국 경제의 체질상 공공부문의 유연성은 민간부문에 모형설정자가 될 수 있다.

공공부문 유연성의 첫째 과제는 공기업 민영화, 정부출연기관 기능의 민간 대학연구소에의 위탁이다. 즉 외부화(externalization), 아웃소싱(outsourcing)이야말로 공공부문 유연성의 첫 단계로서 외부화, 아웃소싱에 의해 은폐된 공무원수를 과감하게 줄여야 한다. 신정부가 일반공무원을 줄이는 것을 공공부문 혁신으로 이해하는 것은 크게 잘못된 일이다.

둘째, 일반공무원의 채용에서 시험에 의한 경직적 방법보다 면접 및 자격심사에 의한 유연한 방법으로 바뀌어야 한다.

셋째, 고위공무원 임용에서 내부승진에 의하는 내부노동시장 의존형과 동시에 외부채용에 의존하는 외부노동시장 의존형이라는 두 방법을 동시에 채택하여야 한다.

넷째, 급여 결정에서 개인의 능력과 직업 능력을 반영하는 직능급제 또는 연봉제를 도입하여야 한다.

3. 노동시장 유연화 정책

민간부문 및 공공부문에 있어서 노동시장 유연성 제고정책에 대한 제안은 크게 네 가지 즉, ① 임금 유연성 ② 내부노동시장에로 진입장벽 완화라는 유연성 ③ 고용형태 다양화라는 고용 유연성 및 탁아제도 정비라는 정책 유연성 ④ 외부화 및 아웃소싱으로 나누어지는데, 이 중 세 가지는 여기서 논의하였고 외부화 및 아웃소싱은 제Ⅳ장의 3의 '가'항에서 논의된다.

가. 임금 유연성의 확립

우리나라 기업의 현재의 비효율적 연공급제가 개인의 능력 및 생산성을 반영하며, 개인의 노력에 대한 보상을 할 수 있도록 직능급제 및 연봉제로 바뀌어야 할 것이다. 특히 입사동기생에게 동일임금을 지급하는 관행을 바꾸어, 이공계·기술계의 생산성 기여도를 반영하는 급여체계인 직능급을 확립해야 할 것이다. 이때 직능급제 및 연봉제의 시행에 있어서는 공정한 평가가 능력 및 생산성 발휘의 핵심적인 유인체계가 됨을 유의하여야 한다. 직능급제 및 연봉제 임금체계는 민간부문뿐만 아니라 공무원, 교사, 교수, 공기업, 언론 등 모든 부문에서 시행되어야 한다. 비효율적 내부노동시장을 효율적 내부노동시장으로 바꾸어 가는 첫 단계는 개인의 능력과 생산성 반영의 임금체계 확립

이다.

나. 내부노동시장에로의 진입장벽 완화

능력과 생산성에 의거한 임금체계가 확립됨과 동시에, 외부노동시장에서 교육·훈련을 마친 전문가를 서류심사 및 면접에 의해 채용할 수 있도록 채용방식에 있어서 큰 변화가 있어야 한다. 예컨대, 초·중학교 교사의 20%, 고등학교 교사의 40%까지는 박사학위 소지자로 서류심사 및 면접에 의해서 중도채용할 수 있도록 교사임용방식의 변경이 있어야 한다. 동시에 외부노동시장의 고급인력을 내부노동시장의 상급직에 채용할 수 있도록, 상급직에서의 진입장벽이 크게 낮아져야 한다. 공무원의 상급직, 공기업 상급직, 판·검사의 상급직 등 모든 부문에서 외부노동시장을 활용하는 방식이 도입되어야 한다. 재벌 계열기업에의 입사시험, 교사 임용고사, 행정고시, 사법고시, 공기업 입사시험 등 보통 20대의 젊은 나이에 한번 합격하면 정년까지 고용을 보장하는 제도는 바뀌어져야 한다.

다. 고용형태의 다양화 추구 및 탁아제도의 정비

파견근로(1998년 2월 법 개정으로 생산직종을 제외한 전직종 허용), 파트타임, 임시직, 계약직, 재택근로 등 다양한 형태의 고용을 억제하거나 규제하는 법규를 완화하여 고용형태 다양화로 여성 및 청년층의 고용기회를 크게 창출하여야 한다. 파견근로제, 파트타임제가 특히 여성고용 기회창출에 실효성을 갖추어 남성 단일가구주에 의한 가구소득 확보가 아니라 부부맞벌이에 의한 가구소득 확보가 이루어지도록 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 노동공급의 이면에 있는 가계제도에 있어서 이러한 변화는 노동시장 유연성을 높이는 데 크게 기여하게 될 것이다.

여성의 경제활동참가를 뒷받침하는 탁아제도의 정비는 여성의 고용안정을 위해서 필수불가결하며, 이는 어제·오늘의 이야기가 아님에도 불구하고 정책입안자들이 결단을 못 내리고 있는 분야이다. 최소의 경비로 양질의 탁아시설을 제공하여야 여성들이 육아와 관련하여 비자발적으로 노동시장을 떠나는 것을 억제할 수 있다. 탁아제도의 미비는 고용형태 다양화가 정착되는 데 걸림돌이 되며, 기혼여성을 유휴화시키는 요인이 된다는 의미에서, 즉 저렴한 양질의 탁아시설은 여성의 경제활동으로의 진입을 촉진하고, 퇴출을 억제한다는 의미에서 一國의 인적자원의 효율적 이용을 가능하게 한다. 동사무소, 우체국, 학교 시설 등을 복층화하여 민간업체에 임대함으로써 최소의 경비로 질 좋은 탁아시설을 최대로 확보할 수 있을 것이다(Bai · Cho, 1995).

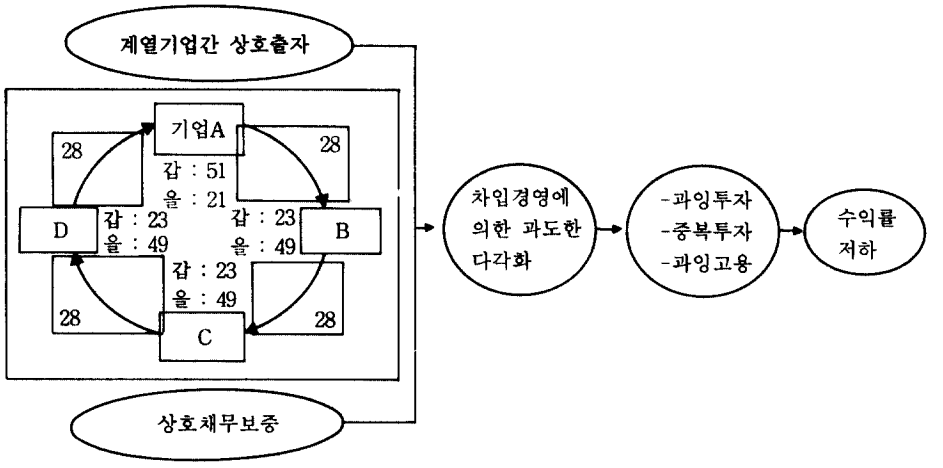
Ⅲ. 構造調整과 失業對策

1. 한국의 기업지배구조와 대량실업의 위기

IMF 협약시대에서는 [그림 3]에서 설명된 정태적인 노동수요 감소 및 개별기업의 고용조정 과정에서 실업이 발생할 뿐만 아니라, IMF시대 이전에는 예상되지 못했던 쇼크와 이에 따른 기업구조조정 과정에서 대량실업이 발생하게 된다. 금융교란에 의한 자금난, 고환율에 의한 원자재난뿐만 아니라 IMF 협약에 의거 요구되는 기업경영 투명성의 제도개혁은 우리나라의 대량실업을 최소한 3년간 지속시킬 것이다.

IMF 협약시대, 기업들이 기업구조조정 과정에서 대량실업을 발생시키게 되는데, 이는 미국·유럽의 실업과 본질적으로 다른 성격의 실업이다. 앞으로 향후 3년간 기업구조조정 과정에서 대량실업이 진행될 것이므로 실업대책(즉 실업노동자에 대한 재고용 기회의 창출)은 정부가 예측하는 4.5~5%의 실업률이라는 안이한 예상에 근거해서는 안 되며 최소 8% 이상의 고실업이 2~3년간 지속된다는 예측하에서 수립되어야 함을 무엇보다도 강조하고자 한다. 우리는 우리나라 대량실업의 원인이 구조적인 요인이므로 최소한 3년 지속될 것이라고 예측하는 구조적 근거를 [그림 4]를 이용하여 간결히 설명하도록 하겠다.

[그림 4] 재벌의 상호출자와 차입경영 메커니즘



한국의 재벌은 지난 30년간 규모를 급속히 팽창시키는 과정에서 소유지배를 유지하기 위해 분사적 다각화를 통해 계열사간 상호출자와 상호채무보증에 의한 부채 조달이라는 독특한 수단을 사용하였으며, 이 두 가지 수단으로 해서 소유집중이 더욱 가속화되는 순환적인 과정이 작용해 왔다(장지상, 1995).

[그림 4]의 좌측 부문에 나타나 있듯이 회사 A, B, C, D가 있다고 하자. '갑'은 재벌총수를 칭하고, '을'은 다수의 소액주주를 총칭한다. 회사 A에서는 갑은 최대주주로서 경영권을 장악할 수 있다. 회사 B에서는 갑의 자본은 23에 불과하며 을의 49보다 훨씬 작다. 그러나 A가 보유한 자본 72의 42% 즉, 28을 B에 투자한다고 하자. 그러면 회사 B에서 갑의 자본은 51이 되고 갑은 최대주주로 행세할 수 있다. 따라서 갑은 개인지분으로는 을에 훨씬 못 미치지만 회사 B의 경영권도 장악한다. 같은 방법으로 회사 C와 D의 경영권도 갑에게 귀속된다. 그리고 각 회사의 자본금 가운데 28씩은 순전히 상호출자로 인한 가공적인 것이다. 각 회사의 실질적 자본은 회사 A, B, C, D는 각각 72로서 네 회사의 실질적 총자본은 288이다. 이 가운데 갑의 지분은 120에 불과하고 을의 지분이 168인데도 불구하고 을 아닌 갑이 지배적 대주주로 행세하게 된다. 현실에서는 을이 단일개인이 아니고 수많은 소액주주들이다. 이 예가 보여주는 것은 갑의 개인지분율이 실제로 120/288=0.42에 불과한데도 각 기업에 대해서는 51%의 의결권을 행사할 수 있으며 을은 실질적으로는 최대주주이어야 하나 현실적으로는 소액주주로 전락한다. 계열기업의 숫자가 많아질수록 재벌총수는 더 낮은 지분율을 가지고서도 각 기업의 경영권을 완전하게 장악할 수 있기 때문에 재벌총수는 분사적 다각화를 지속하려는 유인을 갖게 된다.

상호채무보증이란 계열기업 A가 금융기관으로부터 돈을 빌릴 때 다른 계열기업 B가 채무이행의 보증을 서고, 다시 B가 돈을 빌릴 때는 A가 보증을 서는 것으로서, 재벌총수의 입장에서 보면 문자 그대로 자신의 빚에 대해 자신이 보증을 서는 제도이다. 재벌총수는 상호출자로 계열기업을 많이 창설하여 상호지급보증으로 금융기관 차입금을 최대로 끌여들여 사업을 확장해 왔다. 이러한 의미에서 계열사간 상호지급보증제도는 한편으로는 소유집중을 존속시키고 다른 한편으로는 과도한 다각화 및 부채경영을 낳게 된다.

재벌이 1970년대 및 1980년대에 팽창해 나갈 때, 산업활동에 필요한 인적·물적 자원을 충원하고 보유하여, 다른 산업분야로 다각화해 나갈 때 보유하고 있던 인적·물적 자원들을 재배치해 왔는데(장지상, 1995), 경제가 중·저 성장기에 접어듦에 재벌의 팽창이 저지되고 따라서 재벌기업들이 보유한 인적·물적 자원의 유휴화는 심각하게 되어, 이들 과잉자원이 기업의 경영성과 및 생산성의 향상에 저해요인이 되었다.

1996년과 1997년에 이르러서는 과다한 다각화와 과도한 부채경영 및 과잉고용의 비

효율성이 부각되고 계열기업의 부도가 나면 재벌그룹 전체가 부도의 위기에 몰림으로써, 대량실업의 원인이 되었던 것이다.

[그림 4]에 요약되어 있듯이 상호채무보증과 계열기업간 상호출자 → 차입경영에 의한 과도한 다각화 → 과잉·중복투자, 과잉고용 → 기업수익률 저하 → 재벌계열기업의 부실화 → 재벌 전체의 부도위기 → 금융기관의 부실채권 누적, 금융부실화 → 해외신인도 저하, 외환위기 → IMF 조건부 자금지원을 결과하게 되었다.

이러한 차입경영의 부작용을 근절시키기 위해 IMF협약에 의거 추진되는 것은 상호지급보증 금지와 결합재무제표 작성의 의무화이다. 상호채무보증을 금지하면(물론 자산재평가의 도움도 있겠지만) 1996년 말 30대 재벌 부채비율 450%를 앞으로 200% 수준으로 낮추는 데 기여하여 과다한 차입경영에 제동이 걸릴 것이다.

결합재무제표 작성에 의해 계열기업간 가공자본에 의한 출자가 상계되어 재벌의 총자본금은 감소되고, 상호지급보증에 의한 부채총액은 증가되고, 재벌의 총매출액에서 내부거래가 상계됨에 매출 외형이 크게 줄므로서 재벌기업들의 과도한 차입경영의 지속은 사실상 억제될 것이다. 그리고 내부거래에 의해 기업의 부와 이윤이 기업 바깥으로 유출되는 것이 억제될 것이다.

1998년은 고환율에 의한 원자재난에 기인하는 정리해고와 고금리에 기인하는 기업부도 및 파산에 기인하는 대량실업이 특징적이며, 1998년 하반기~1999년에는 기업구조조정 과정에서 차입경영이 축소되는 과정, 과다고용이 정리되는 과정에서의 대량실업이 지속된다. 공급 측면에서의 교란요인 때문에 발생하는 연쇄적 도산으로 인한 대량실업과 구조조정 과정의 감량경영(다운사이징 및 리엔지니어링)의 과정에서의 대량실업은 임금삭감으로 인한 명목임금 감소와 물가상승으로 인한 실질임금 감소, 실업자의 무소득에 기인하는 유효수요 부족에 의해 가중될 것이다.

2. 자연실업률의 추정과 중요성

향후 최소 3년간 대량실업이 진행될 때 실업률이 어느 정도까지 상승할 것인가를 예측하는 것이 중요하다. 이보다 더 중요한 것은 실업대책을 강구하는 데 있어서, 어느 정도의 실업률 이상의 실업률에 대해 정부가 적극적 개입을 할 것인가를 가름하는 것이다. 우리의 제안은 자연실업률 이상의 실업률에 대해서는 정부가 적극적 개입을 해야 할 것이며, 자연실업률 이하의 실업률에 대해서는 정부가 개입을 해서는 안 된다는 것이다.

자연실업률이란 노동시장 정보의 불완전성 때문에 발생하는 구직과정에서의 실업, 구인·구직간 합치(match) 또는 불합치(mismatch) 과정에서 발생하는 실업 등 인플레이

션율에 대한 기대가 완전하다고 하더라도 노동시장에서 발생하는 일정 수준의 실업이다.

우리는 Gordon(1982)과 Jinsoo Hahn(1996)의 방법을 따라 필립스곡선 모형에서 인플레이션 함수식을 추정한 후 공급 측면의 영향이 없는 상태에서 인플레이션이 가속되지 않는 실업률 수준을 결정함으로써 자연실업률을 추정하였다.

필립스곡선에 기초해서 다음과 같은 식을 설정한다.

$$\triangle \ln W_t = \alpha_0 + \alpha_1 U_t + \alpha_2 Z_{1t} + \upsilon_{1t} \quad \cdots\cdots (1)$$

식 (1)은 임금상승률이 실업률(U)의 감소함수이고 임금상승률의 기타 결정요인 벡터 Z_{1t}으로는 이직의 효율성을 반영하는 변수로 입직률/이직률의 비율(Replacement Ratio : RP)을 사용하고[1] 또한 인구구조의 변화를 반영하는 여성 취업자의 비율의 변화(DW), 노동생산성(Q, GDP/근로자수)을 변수로 사용한다.

한편 물가상승률 방정식은 공급 측면으로부터의 압력을 측정하기 위해 다음과 같이 설정한다.

$$\triangle \pi = \beta_0 + \beta_1 \triangle \ln W_t + \beta_2 Z_{2t} + \upsilon_{2t} \quad \cdots\cdots (2)$$

즉, 물가상승률의 변화는 임금상승률과 기타 요인 Z_2의 함수이다. 식 (1)과 (2)를 정리하면 다음 식을 얻을 수 있다.

$$\triangle \pi = \gamma_0 + \gamma_1 U_t + \gamma_2 Z_{1t} + \gamma_3 Z_{2t} + \eta_t$$
$$\gamma_1 < 0, \ \gamma_2 > 0 \quad \cdots\cdots (3)$$

식 (3)을 추정한 결과는 다음과 같다.

$$\triangle \pi_t = -0.00947 U_{t-1} - 0.02882 \ln Q_t + 0.06125 DW + 0.05278 RP + \eta_t \quad \cdots\cdots (4)$$
$$(-3.825) \qquad (-4.057) \qquad (2.112) \qquad (4..150)$$

DW=2.215, ( ) 안은 t값, 추정기간 1982. 3/4~1997. 3/4

(4) 식[2]에서 π는 소비자물가상승률(%)

---

1) Hall(1979)은 입직률이 증가함에 따라 효율적 이직의 한계비용을 낮추어 효율적 이직률을 증가시킨다고 주장한다. 이를 수용할 경우 Replacement Ratio는 이직 가운데서 효율적 이직의 비율을 나타내어 이직의 효율성을 반영한다.

2) 우리는 Jinsoo Hahn의 추정기법을 따라 식 (3)에서 상수항을 제거한 회귀식을 추정하였다. Jinsoo

U = 실업률

Q = 노동생산성

DW = 총취업자 중 여성취업자 비율의 변화율

RP = 입직률/이직률

이 추정 결과를 이용하여 인플레이션이 가속화되지 않는 실업률을 구한 결과는 <부표 1>에 정리되어 있으며 <표 1>에는 연도별 자연실업률 평균치의 변화를 실었다.[3)]

〈표 1〉 한국의 자연실업률 : 1982~96

(단위 : %)

연 도	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
자연실업률	4.42	3.61	3.75	4.06	3.53	2.88	2.49	2.44	1.99	2.08	2.23	2.33	1.98	1.68

우리는 식 (4)를 이용하여 성장률 시나리오에 의한 자연실업률을 시뮬레이션하여 다음 결과를 얻었다(시뮬레이션 방법은 <부록 1>에 설명되어 있다.).

〈표 2〉 자연실업률의 시뮬레이션(1996년 기준)

(단위 : %)

자연실업률	연간 성장률
1.68	7
2.57	6
3.46	5
4.35	4
5.24	3
6.13	2
7.02	1
7.91	0
8.80	-1
9.69	-2

Hahn(1996)의 연구는 1982년에서 1993년까지의 데이터로 인플레이션의 축약식(Reduced Form)을 추정하였다. 회귀변수로는 수입물가지수의 자연대수의 증분, 노동생산지수의 자연대수의 증분, 이직률 등을 사용하였으며 실제실업률이 3분기에 낮은 원인으로 더미변수를 취하였다. 그러나 실제 통계를 보면 3분기 실제실업률이 타분기에 비해 낮지도 않고 더미를 취하지 않을 경우 모형의 설명력이 떨어지는 것으로 나타난다.

3) 이전의 자연실업률에 관한 연구들(Jinsoo Hahn, 1996 ; 장동구, 1996)은 1980년대의 안정적이며 단조적인 변화를 가진 자연실업률 추정 결과를 제시하고 있다. 그러나 1998년 정리해고 및 파견업 허용 등 노동시장 유연화가 촉진되고 IMF의 불황이 지속화됨에 따라 자연실업률은 임의보행(Random Walk)할 가능성이 높다. 이러한 경우 King, Stock and Waston(1995)의 방법으로 자연실업률을 시간에 따라 변화할 수 있는 확률추세의 형태로 모형화가 필요하리라 본다.

우리의 자연실업률 추계에 의하면, 1998년 연간 성장률이 정부 예측치와 같이 1% 수준이면 실업률은 7.0%, 연간 성장률이 금융경제연구원 및 KDI 예측치와 같이 -1% 수준이면 실업률은 8.8%까지 될 수도 있다.

최근 WEFA(Wharton 계량경제예측연구소)는 *Asia Economic Outlook* 2월호에서 우리나라 1998년 성장률 -1.97%, 실업률 7.2%, 1999년 성장률 2.05%, 실업률 6.8%, 2000년 성장률 5.7%, 실업률 5.5%로 추정하였다. 우리는 2000년 성장률 5.5%일 때 자연실업률은 <표 2>에 의거 약 3.0%라고 추정하겠다. 즉, 우리는 3% 자연실업률 이상의 실제실업률에 대해서 정부의 적극적 노동시장정책이 필요하는 논점을 신정부에 제시한다. 만약 금년의 실업률이 8% 수준에 이른다면 실제실업률 8%와 자연실업률 3%의 차이인 5%의 추가적 실업에 대한 적극적 노동시장정책이 필요하다.

정부가 실업대책을 세우는 데 있어서 자연실업률의 개념은 중요하다. 3% 이하로 실업률을 줄이려는 노력을 해서는 안 된다. 과거 노태우 정부의 이승윤 경제팀, 김영삼 정부의 박재윤 경제팀은 3%의 자연실업률 이하로 실업률을 줄이려 확대재정금융정책을 시행해 왔는데, 이는 고물가 상승률을 낳고 따라서 기업의 부채경영에 도움만 제공하고 구조조정을 오히려 더디게 하였던 것이다. 김대중 정부가 실업대책을 수립하는 데 있어서 실업률을 자연실업률인 3% 이하로 줄이려는 노력을 하지 않는다는 시각을 갖는 것이 우선적으로 중요하다.

3. 실업대책

자연실업률 이상의 실업률과 관련된 실업대책은 첫째, 쇠퇴·사양산업에 고용되어 있던 노동자들의 기술로부터 성장산업에서 요구되는 기술에로의 전직훈련 및 재취업훈련이 중심이 되어야 하며, 둘째, 효과적인 구인·구직 정보망을 설치하여 구인·구직 합치가 보다 효율적으로 이루어지도록 하여야 하며, 셋째, 실업대책에서는 노동부만의 대책이 아니라, 앞으로 신설될 경제대책조정회의에서 노동부, 교육부, 내무부, 산업부, 정보통신부 등 유관부서와 종합적 조정에 의거하여 이루어져야 하며, 넷째, 실업자 재훈련의 근본적 방향은 노동부 관료조직의 비대화가 아니라 민간부문에의 위탁(out-sourcing)에 의한 것이어야 한다(심재용, 1997).

가. 실업자 재훈련 방식

1) 민간부분에의 위탁의 원칙

실업자는 크게 증가하나 공공직업훈련기관으로는 한국산업인력공단 산하 직업훈련원

22곳과 기능대학 19곳, 지방자치단체가 운영하는 10여 곳에 불과하며, 대부분 기능인력 양성기구이다. 특히 고학력자 및 화이트칼라를 대상으로 하는 재훈련·전직훈련을 위한 기관은 전무한 상태이다. 전문훈련기관이 많아야 외부노동시장이 원활히 작용할 수 있다. 다양한 분야의 직업세계와 관련된 전문훈련기관이 없어 외부노동시장이 발달되어 있지 않으면, 노동수요 변화에 인력이 탄력적으로 공급될 수 없다. 특히 정리해고 → 기업경쟁력 강화 → 실업 흡수라는 연결고리에서 기업경쟁력이 강화되어도 실업자가 적절한 전직·재취업훈련을 받지 않으면 실업 흡수로 자동적으로 이어지지 않아 노동시장 유연화 정책의 지속적 추진에 중대한 애로(bottleneck)가 발생하게 된다.

전문훈련기관이 취약한 현실에서 정부가 새로운 훈련기관을 만들고, 인력을 채용하여 훈련을 실시하는 것은 별다른 효과도 없이 예산낭비만 낳을 가능성이 있다. 오히려 정부는 실업계 고교, 전문대학 및 4년제 대학과 계약에 의한 훈련을 실시하는 방안을 시행하여야 한다.

2) 고졸자를 위한 재취직 훈련제도

특히 고졸자를 위한 6개월~1년 과정의 직업능력개발 단기대학을 설치하되, 실업계 고교 및 전문대학에 대한 규제를 완화하여, 실업계 고교 및 전문대학이 겸업하여 단기대학을 전국에 20개 가량 개설하고 고용보험에서 그 교육·훈련비를 지원하여야 한다.

교육부 또한 교지 등 학교 신설요건에 대한 규제를 완화하여 대도시(서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 인천 등) 소재 실업계 고교 교지 면적을 3~4단위로 분할하여 각 단지 내에서 특성화 직업능력개발 단기대학을 실업계 고등학교 및 전문대학 내에서 설립이 가능하도록 관련법규를 정비하여야 할 것이다.

3) 화이트칼라를 위한 재취직 훈련제도

앞으로 기업(금융업 포함)의 구조조정에서 화이트칼라의 대량실업이 일어나고, 이들의 재취직 훈련제도도 거의 전무하다고 할 수 있다. 대학과 전문대학의 시설을 활용하여 6개월~1년과정의 창업학교 등을 포함한 직업능력개발 대학교 또는 직업능력개발 센터를 전국에 20개 가량 운영하고, 교육훈련비를 지원하여야 한다.

나. 교육구좌제에 의한 개인의 동기유발과 교육바우처에 의한 훈련의 효율성 증진

최근 교육부는 '教育口座制'를 도입하여 직업훈련원, 전문학원, 사회교육원, 대학기관 등에서 이수한 과목의 학점을 누적할 수 있게 하여 추후 기술사·기능사 및 전문자격증 신청시 이를 인정하는 제도를 1998년 3월부터 시행할 것을 발표하였다.

이때에도 실업자 재취직 교육훈련을 지원하되, 훈련기관의 경쟁에 의해 보다 나은 교육훈련을 받을 수 있도록 교육바우처(voucher) 또는 교육전표제도의 도입이 있어야 한다. 교육바우처제도란 근로자가 본인의 필요에 부응하는 훈련기관을 선택하여 교육전표를 제출 후 수강하고, 정부는 훈련기관이 수집한 교육전표량이라는 훈련실적에 따라 훈련기관에 재정지원하는 제도를 말한다. 개인이 앞으로 유망분야 및 성장분야를 가장 잘 파악하고 있다는 관점에서, 유망·성장분야에의 필요기술인력을 양성하며, 동시에 교육훈련비 지원이 낭비되지 않게 하자면 교육바우처제도는 반드시 도입되어야 한다.

다. 직업안정기능의 보강

우리나라의 구인·구직 정보망은 실로 취약하다. 취업자의 2~3%만이 공공직업소개소의 알선으로 구직하였고, 대부분 친구 및 친지를 이용하는 전근대적 정보망에 의존하고 있다(Bai & Cho, 1995). 정부는 직업안정망 확충을 위해 1996년 서울·대구·광주에 인력은행을 설치·운영하고 있으며, 부산·인천·대전 등 대도시에 인력은행을 추가 설치하며, 지방노동관서에 민간상담원을 배치하고 지방노동사무소를 종합고용서비스센터로 개편할 예정이며, 모든 고용정보를 DB(data-base)화하는 취업정보망을 구축하려 하고 있다.

이러한 방안과 더불어 근로자파견사업체로 하여금 겸업주의 원칙에 입각하여 민간직업소개소를 할 수 있도록 하며, 동시에 해외노동력 수입도 할 수 있도록 하여, 민간종합고용서비스센터로 나아갈 수 있도록 유인하여야 하며, 이를 위한 법·제도의 정비가 있어야 한다.

라. 고학력 신규학졸자 실업대책

1) 고등교육제도의 정원 자율화의 원칙

신규 대학졸업자들의 비취업률은 1997년 현재 전문대학의 경우 24.5%, 4년제 대학의 경우 38.2%에 이르며, 이 수치들은 각각 50%(1985년에 이 수준을 기록하였음)로 올라갈 것으로 보여, 고학력자 실업 문제에 특별한 조치가 있어야 할 것이다. 수도권 지역에 있어서 향후 3년간 전문대졸자의 4년제 대학 편입 및 대학원 정원을 한시적으로 완전 자율화하여 교육제도에로 실업자들을 흡수하여야 할 것이다. 고실업시대 학부모의 부담증대가 우려될 수 있으나, 대학 및 대학원의 현행 입학정원 이상의 입학자들의 등록금은 거의 대부분 장학금으로 사용하게 한시적으로 의무화할 수도 있을 것이며, 교육부의 대학 지원금을 이 분야에 집중투입하는 정책을 수립할 수도 있을 것이다.

2) 석·박사 졸업자 장교임관제의 재도입

미국의 경우, 60년대 중반~70년대 초 월남전이 진행될 때, 대학 및 대학원 입학자에게 강제징집을 연기하여 줌으로써 대학 및 대학원 진학자가 사상 유례없이 증가하였고, 30년이 지난 오늘 美 우주·항공·첨단분야 및 R&D 분야에 종사하는 대부분의 고급인력이 그 시기에 집중육성된 역사적 경험을 갖고 있다. 대만의 경우는 국립·사립 관계없이 대학원 진학자에게 1인 생계비의 약 2분의 1을 보조해 주는 정책을 지금까지 시행하며, 이들이 군입대시 장교로 임관되기 때문에, 고급전문인력이 고등교육제도에서 양성되고 있다.

우리나라에서도 대학원(석·박사과정) 입학자에 군복무를 단축시키며 졸업후 장교로 임관시키는 제도를 도입하면, 그리고 우리가 앞에서 언급한 교사임용방식의 변경이 미치는 효과까지 감안한다면 대학원 교육은 크게 활성화되며, 강력한 청년층 실업대책이 될 수 있고, 미래 지식기반사회에 필요한 전문고급인력을 양성할 수 있게 된다. 대학교육의 내용이 부실한 것은 사실이나, 대학 및 대학원 정원을 자율화함으로써 대학간의 경쟁을 유도하고 그 과정에서 산업수요에 부응하는 교육제도로써 대학교육이 구조조정될 수 있다고 판단된다.

마. 공공봉사요원제도 도입 및 자원봉사 조직망 확충

자연보호, 국립·도립공원 관리, NGO 자원봉사, 해외 낙후지역 봉사, 신체부자유자에 대한 복지서비스 제공 등의 분야에 실직한 젊은 남·여성들을 배치하고 이들에게 최저임금 수준을 지급할 수도 있다. 이들에게 추후 진학, 공무원 임용, 취업 등에 있어서 加點(post-service credit)제도에 의해 혜택을 제공하는 방안을 고려하여야 한다(이창호, 1998). 실직되어 사회적으로 無用한 자원으로 간주되어 절망감과 패배감 속에 사는 것보다, 젊은이들이 공익에의 봉사와 공동체에의 봉사를 익히는 것은 오히려 사회적으로 대단히 유용한 생산적 투자가 될 수 있다.

뿐만 아니라 재직중인 전문경영자, 과학기술자, 엔지니어 등으로 구성된 자원봉사 조직을 만들어 퇴직자 창업지원 등에 대거 투입될 수 있도록 하여야 할 것이다.

바. 실업대책 재원조달방법

정부는 노·사·정 합의에 의해 1998년도 실업대책 예산을 4조 5천억원에서 5조원으로 상향조정하려 하고 있으나, 추가적 재원조달방식은 아직 명확하게 제시되고 있지 않다. 우리는 정부의 재원조달방안의 1998년 예산요구안에 담긴 내용과 크게 다르지 않을

〈표 3〉 실업대책관련 1998년도 예산요구와 확보방안

	'98 예산요구	예산 확보 방안
○이미 확보된 예산 (대부분 고용보험기금임)	1조원	1조원
○추가 요구 예산 -고용보험기금 -국민연금등 재특회계 -일반회계	 1조 3천억원 1조 4천억원 9천 7백억원	 1조 3천억원 不可. IBRD차관으로 2조 지원가능 442억원 지원가능
	약 4조 5천억원	약 4조 5천억원

자료 : 노동부

것으로 판단하여 <표 3>에 나타난 실업대책관련 1998년 예산요구안을 평가하고, 그 대안을 제시하고자 한다.

1) 개 요

노동부는 1998년도 실업률을 4.4%로 추정한 후(1998년 2월 실업률은 4.5%를 이미 상회하고 있음), 약 4조 5천억원의 재원을 마련하고자 하고 있다. 4조 5천억원 중 이미 확보된 1998년 예산은 1조원(대부분 고용보험기금임)이며, 추가요구예산은 약 3조 5천억원(이 중 고용보험기금 확충 1조 3천억원), 재특회계 1조 4천억원, 일반회계 9천억원으로 충원 예정으로 되어 있다. 그러나 재경부는 고용보험기금 확충에 의한 1조 3천억원 재원확보, IBRD 차관도입으로 약 2조원까지 지원, 일반회계에서는 442억원만 추가 지원하는 방침으로 있다.

2) 평가와 개선방안

1998년 실업대책 예산 4조 5천억원의 재원 중 50% 이상인 2조 3천억원(이미 확보된 예산 1조원과 고용보험기금 확충 1조 3천억원의 합)을 고용보험 재원에 지나치게 의존하고 있고, 45%에 이르는 2조원을 IBRD차관 등에 의존함으로써 재원조달 자체가 불투명하게 되어 있다. 뿐만 아니라 사회보장제도에 대한 정부지원의 후진성은 실업대책 예산에도 그대로 나타나 4조 5천억원 중 0.1%에 불과한 442억원을 일반회계에서 지원하는 것으로 나타나고 있다.

<표 4>에 의하면, 우리나라 조세부담률은 일본·미국 수준까지 높아졌으나, 사회보장비를 포함한 조세부담률은 선진국에 비해 대단히 낮다.

〈표 4〉 조세제도의 국제비교

(단위 : %)

국 가	조세부담률 Ⅰ (조세/국민총생산)	조세부담률 Ⅱ (사회보장비 포함)
한 국(1992)*	19.4	19.9
일 본(1989)	21.1	29.8
미 국(1989)	20.7	27.7
영 국(1989)	30.5	36.2
프랑스(1989)	23.7	42.9
독 일(1989)	24.6	40.0
스웨덴(1989)	40.1	53.4

주 : * 한국의 조세부담률 Ⅱ는 민간의 의료보험료 및 연금갹출료를 포함한 수치임.
자료 : 이상영, 「조세구조와 세제개혁」, 『한국경제 : 쟁점과 전망』, 지식산업사, 1996.

선진국과 같이 사회보장비를 조세로 징수하여 일반회계로부터 지원하는 방식이 도입되어야 한다. 고용보험재정 확충에 있어서도 1998년도 실업대책 예산 중 약 2분의 1인 2조 2,500억원은 정부 일반회계에서 충당될 수 있도록 하여야 할 것이다.

우리나라는 사회보장에 대한 정부지출이 OECD 평균수준의 4분의 1에서 7분의 1밖에 되지 않는다. 이번 기회에 고용보험 재원을 일반회계에서 충당하여야 할 것이다. 구체적으로 재정확보의 주요한 방안은 재산세제의 합리적 조정이다. 예컨대, 현재 토지보유세는 시가 대비 0.04%로서, 미국의 37분의 1, 영국의 31분의 1 수준에 불과하다. 재산세제의 합리적 조정은 대통령 캠페인 과정에서 김대중 후보에 의해 공약으로 제시된 만큼, IMF 협약시대의 고실업에 대한 재정확보 방안이 되어야 한다.

Ⅳ. 知識基盤經濟를 위한 勞動市場政策

1. 21세기 지식기반기업의 조직형태

이제 노동시장 유연화와 구조조정을 왜 추구하는가라는 근본적인 질문을 노·사·정에게 던질 시점에 도달하였다.

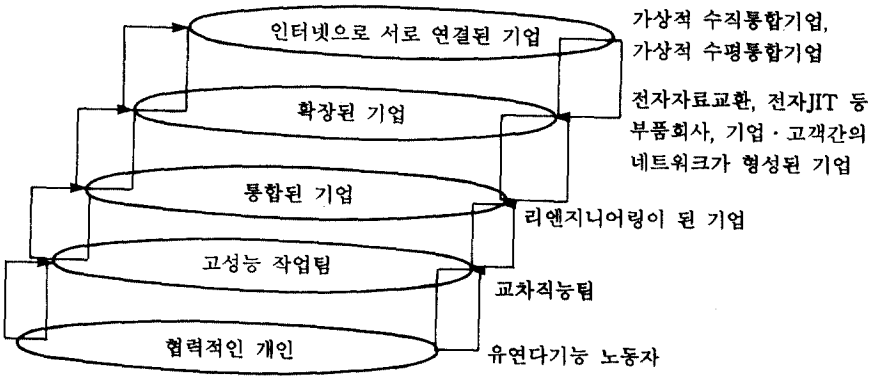
1998년 3월부터 긴급한 경영상의 이유에 의한 정리해고를 주된 내용으로 하는 제Ⅱ장의 노동시장 유연화 제고정책이 수행된다고 하자. 제Ⅲ장에서 논의한 바와 같이 구조조정을 겪으면서 기업이 상호지급보증 금지에 의해 과다한 채무경영을 청산하고, 결합

재무제표에 의해 기업경영의 투명성을 확보하며, 대내적 감시제(소액주주 등에 의한 감시통제)와 대외적 감시통제(인수합병시장, 채권은행단의 감시·감독) 등에 의해 기업경영의 효율성이 이루어진다고 하자.

이러한 조치들은 한국 경제가 지식기반경제(Knowledge-based economy : 인간의 지식·정보·숙련의 창조적이며 능동적인 활용·응용·적용이 가장 중시되는 경제)로 나아가기 위한 필요조건이지 결코 충분조건이 될 수가 없다.

정보통신기술의 급속하고도 광범위한 적용 결과 ① 지식경제는 일반화되며, ② 종전의 수직적 통합기업, 수평적 통합기업 또는 복합기업(conglomerate)에서 전자자료교환, 전자 JIT(just-in-time)가 도입되고 가상적 수직적 및 가상적 수평적 통합기업이 형성되는 가상화(virtualization)가 크게 촉진되며, ③ 기업은 고성능 작업팀(흔히 포스트 포디즘(post·Fordism)적인 또는 유연한 작업조직 및 생산방식을 지칭함) 중심의 기업으로 분자화(molecularization)가 진행되며, ④ 기업 각 부문인 설계, 기계제작, 부품구매, 제조, 출하, 판매, 서비스간의 의사소통, 정보교환, 상호조정이 신속하게 이루어지고 기업 부문간 직급간·직능간 장벽이 크게 허물어지며, 고성능 작업팀간의 상호 네크워크화(internetworking)가 기업조직의 주요 특성(그림 5 참조)으로 된다. 이러한 네트워크형 기업에서는 개인으로서 다양성과 창의력이 존중되며 정보와 지식의 활용·응용·적용을 행하는 자유의지가 중요할 뿐만 아니라, 네트워크형 기업조직이 원활히 운영되도록 협조하는 자질을 갖춘 개인이 필수불가결하다는 의미에서 '협조적' 개인이 요청된다.

〔그림 5〕 21세기 경제에서 기업조직



출처 : Tapscott(1995).

2. 1단계 수량적 유연성과 2단계 기능적 유연성의 접근방식

선진국은 이미 지식경제에 진입하였고 기업조직은 [그림 5]가 보여주는 조직과 유사하게 변화하고 있으나, 우리나라는 아직도 '임가공'의 산업구조 및 포드주의적 대량생산방식을 가지고 있다. 선진국과의 경쟁에서는 격차가 벌어지고, '임가공' 산업으로 '무장'한 후발국인 중국 등이 추격해 옴에 따라 우리나라 경제는 그야말로 진퇴양난 상태에 있음을 3년 후에는 명백히 부각하게 될 것이다. 노동시장 유연성제고, 구조조정 그리고 지식경제로의 이행이 단계적·체계적으로 이루어져야 한다. 이러한 체계적인 시스템에 대한 인식의 공유, 여론의 지지, 그리고 각 부처간 유기적 정책집행이 있어야 할 것이다. 유감스럽게도 IMF 때문에 발등의 불 끄기에 급급하여 그러한 정책조정은 이루어지지 않고 있다. 새로 신설될 경제대책조정회의에서 다루어야 할 주제는 노동시장 유연성 제고, 구조조정 및 지식경제로의 이행이라는 체계적 시스템이다.

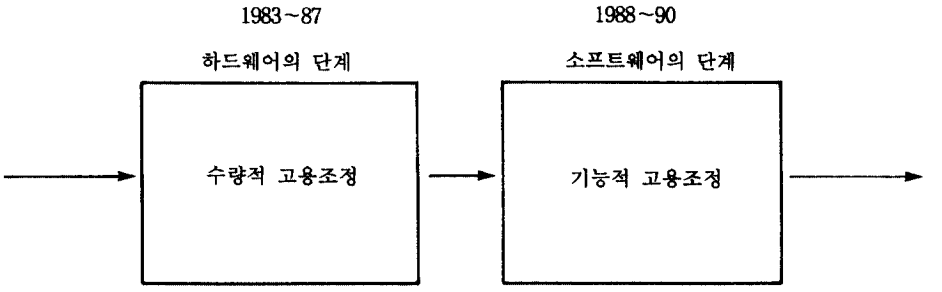
IMF 협약시대가 끝나면, 3년 후에는 한국 경제는 새로운 고용 위기에 직면하게 될 것이다. 우리나라의 '임가공' 산업들이 외국의 저임금 노동력을 이용하기 위하여 海外立地移轉을 행하고, IMF 구제금융시대를 거치면서 국내 보호장벽이 크게 낮추어지면 우리나라의 높은 실업률은 8% 수준[4]을 계속 유지할 가능성도 있다. 물론 <표 1>에서 경제성장률 5.5% 수준에서는 자연실업률 3%이라고 추정한 바 있는데, 지식경제로의 진입이 지체됨에 따라 자연실업률 수준도 크게 상승하게 될 것이다.

산업구조 조정기에 대부분의 논자들은 정리해고, 노동시장 유연성 이슈에 매몰되어 있는 것처럼 보인다. 그러나 조준모(1997)는 『미국의 고용조정 : 경험과 시사점』에서 [그림 6]과 같은 GE의 단계적 고용조정방식을 제시하면서, 각 기업은 1단계에서는 효율적인 기업조직을 갖추기 위한 고용조정과 구조조정을 행하고, 2단계에서는 지식기반기업으로 나가기 위한 기능적 유연성 제고방안들을 실천해야 한다는 관점을 제시하였다. 김대중 정부는 1단계의 구조조정과 고용조정은 2단계 지식기반기업으로 나아가기 위한 필요조건에 불과하다는 비전을 가지고 노동시장정책을 시행하여야 할 것이다.

---

4) 1997년 10월 발표된 부츠 앨런 & 해밀턴사의 보고서인 「21세기를 향한 한국경제의 재도약」에서는 현재 한국의 실업률이 2%, 유보실업률이 9%라고 하였다. 여기서 유보실업이란 외국과의 비교에서 이미 경쟁력을 상실했으나 국내시장 보호장벽 때문에 감추어져 있는 실업을 의미한다. 세계화와 더불어 우리나라의 실업률은 8% 이상 상승할 가능성이 실재하고 있다고 할 것이다.

[그림 6] 제너널 일렉트릭(GE)의 단계별 고용조정



3. 기능적 유연성 환경조성을 위한 정책

가. 대기업 사업체 매각 및 分社化 경영

GE의 구조조정의 1단계 사례에서 핵심적인 것은 사업체 매각 및 分社化 경영이다. [그림 5]에 나타난 지식기반기업 조직의 핵심 중의 하나도 分社化에 의해 가상적 수직통합 및 가상적 수평통합 기업이라는 네트워크형 기업조직의 일반화이다. 우리나라 대기업들이 分社化 경영을 진행시키면, 중소기업 중심의 새로운 시대가 열릴 것이다. 중소기업이 중심이 되어 중부가가치·중성장의 기업들이 두텁게 형성되면, '중소기업 한계지불능력' 가설이 시사하는 노동시장 분단도 크게 완화되며, 따라서 노동시장 유연화를 크게 진전시킬 것이다. 중부가가치·중성장의 중소기업들에 의한 고용창출과 산업흡수가 우리나라의 고실업을 해결하는 핵심적 처방이 될 것이다. 따라서 分社化를 억제하는 규제를 시급히 정비하여야 할 것이다. 이주호·김대일(1997, 55~58쪽)이 강조한 상품시장에서의 경쟁촉진에 의한 노동시장 유연성 제고라는 정책제안의 구체적 정책처방은 사실 分社化 경영에 의한 중소기업 기반확대에 있다.

공공부문의 分社化는 민영화 및 아웃소싱이다. 예컨대, 담배인삼공사를 전국 3개 지역권으로 분할 매각하여 민영화를 하여야 한다. 물론 외국인 투자가도 민영화에 참여할 수 있어야 한다. 아웃소싱의 예는 정부출연기관 기능과 예산을 거의 예외없이 민간대학에 위탁하는 것이다.

나. 지식기반 중소기업 지원정책의 추진

우리는 자유시장경제원리를 강조하되, 이데올로기적으로 그 원리를 강조하는 것이 아

니라 실용적인 관점에서 강조한다. 즉, 실용적 관점이란 우리나라 중소기업이 주로 저부가가치·저성장의 기업군으로 구성되어 있기 때문에 정부는 지방의 균형발전 차원에서 중소기업 지원에 있어서는 적극 나서야 한다는 점이다. EU(European Union)에서도, WTO체제에서도 공유되고 있는 자유주의 정책은 지역균등발전을 위한 중소기업 지원을 허용하고 있다는 사실을 결코 간과하여서는 안 된다. '시장에 맡겨라'라는 자유주의 정책은 우리나라의 극단적 자유주의론자의 주장이며, 이는 세계의 흐름을 읽지 못한 탁상공론임을 유의하여야 한다.

특히 지역별로 정보고속도로망을 갖춘 인터넷 체제를 중소기업에 확산시키며, 전자자료교환, 전자 JIT 등 유연제조공법('agile' 생산방식) 등과 관련된 응용소프트웨어 개발의 혜택을 중소기업에 보급시켜, 중소기업이 지식기반기업으로 전환하는 데 따르는 비용과 고통을 줄여 주고, 혁신의 성공 가능성을 높여야 할 것이다. 이 점과 관련한 구체적 정책은 전국 10개의 지방도시에 대학·지방정부·산업간의 네트워크망을 갖는 과학기술도시(technopolis)를 형성하여 지방의 유수한 이공계 대학들을 재정지원하여 지식·기술집약적 중소기업의 창업 인큐베이터(incubator) 또는 중소기업 기술지원 계약연구조직(CRO) 기능을 수행하도록 하여야 할 것이다.

중소기업 지원에 있어서 인적자원계정(human resource accounting)의 도입과 세금감면제도의 도입은 대단히 유효할 수가 있다. 신정부는 인적자원계정 개발팀을 구성하여 올해 안에 구체적 모형을 개발하려고 한다. 조우현(『세계의 노동자 경영참가』, 48쪽)이 제안한 바와 같이 인적자원개발 투자비를 감가상각할 수 있도록 하고 세금감면을 제공하면 지식기반 중소기업의 큰 경제적 유인체계가 될 것인바, 이는 기업 회계기준 제38조만 개정하는 것으로 충분하기 때문에 금년에 법개정을 할 것을 권한다.

다. 교육제도의 개혁

선진국의 최대 약점은 인구의 고령화이다. 지식기반경제에서 개인은 초등학교에서 대학에 이르기까지 장기간 정보교육을 받고, 평생학습체계에서 지속적 능력개발을 수행하며 네트워크 사회 및 산업에서 협조성과 독자성을 동시에 발휘하는 '협조적' 개인이다. 유럽 및 미국의 고령화는 대학 진학자 절대수를 감소시키고 있기 때문에 지식기반의 중소기업들은 지식기반경제에 필요한 인력이 있는 곳으로 海外立地移轉을 행한다. 세계화시대, 자본은 더 이상 '고정된 생산요소'가 아니라 '유동하는 생산요소'이다. 외국 기업들이 국내에 들어와, 고용기회를 창출하고 국내 기업들에게는 기술이전이 이루어지도록 하자면 '협조적 개인'이 두텁게 양성되는 방향으로의 교육개혁이 있어야 한다.

이러한 교육개혁은 국내의 지식기반 중소기업에 필요인력을 공급하기 위해서도 필수

불가결하다. 우리가 앞서 논의한 대학·대학원 정원 완전자율화, 직업능력개발에서 학점은행제와 교육바우처제도의 동시적 시행뿐만 아니라, 초·중등·고등학교의 사립교육기관에서는 학생모집, 등록금, 교사 선발 및 채용, 교과과정 등에 있어서 완전자율화가 필수적이다.

현행의 대학·대학원 정원규제 및 교육평준화 정책과 관련된 규제는 사교육제도 자율화라는 교육제도도 국제규범과 맞지 않을 뿐만 아니라 선진국의 약점인 고령화에 대해 우리나라가 효과적으로 대응하는 것을 저해하며, 그 결과 선진국으로의 진입을 저지하는 세계화시대에 역행적 규제이므로 신정부에서는 철폐하는 것이 마땅하다.

김대중 정부는 21세기에 필요한 인력을 양성한다는 관점에서 교육부와 노동부를 통합하여 (가칭) '과학·교육·훈련부'를 창설하여야 할 것이다.

Ⅴ. 追加的인 몇가지 提言

비교적 장문인 이 논문을 마치면서 우리는 앞의 논의를 요약할 생각은 갖지 않는다. 우리는 추가적으로 산업재해정책, 여성차별대책, 지역차별대책을 제시하면서 이 글을 마치도록 하겠다.

유연노동시장이란 차별이 없는 즉, 공정 기회가 성·지역 차이없이 제공되는 노동시장이며, 위험한 일에 대해서는 그렇지 않은 일과 보상적 임금격차가 성립되는 노동시장이다.

우리나라에서 여성차별은 세계에서 유례없는 현상으로 정부의 적극적 정책이 필요한 분야이다. 여성고용할당제를 시행하되 공무원, 공기업, 학계, 언론계 등의 분야에 국한하여 신규 채용시부터 적용하는 점진적 시행방법을 택하되, 상기 분야에서는 철저히 시행할 것을 권고하고자 한다.

지역차별에 관해서는 학계에서 박기성(1990)의 연구가 유일하다시피 할 정도로 자료가 부족하다. 성차별 및 인종차별이 심각하면 이에 대한 조사 및 기초통계의 축적이 있기 마련이듯이, 지역차별에 관한 통계도 그렇게 되어야 한다. 조사대상자 부친의 고향에 관한 정보를 통계청의 고용통계조사, 사회통계조사, 때로는 연 1회의 경제활동인구조사, 노동부의 임금구조통계조사 등에 삽입하여, 지역차별의 실상에 관한 통계를 작성하는 진지한 노력을 기울여야 할 것이다.

여권에서 현재 추진하고 있는 인재지역할당제도 즉, 사법시험, 행정고시, 공인회계사, 변리사 등 9개 국가고시의 합격자를 전국 10개 지역권역 인구비례에 의해 뽑는 제도는

反시장적 조치라고 할 수 있다. 우리가 앞서 논의한 지역균형발전을 위한 지식기반 중소기업 육성, 테크노폴리스의 중심이 되는 지방 이공계 대학의 육성, 외국기업을 유치할 지방공단 건설 등에 있어서 소외지역에 집중투자하는 방식 즉, 市場順應的 제도건설 방식을 취하는 것이 바람직하다.

산업재해에서 사망에 관한 통계는 정확하다고 판단된다. 우리나라는 근로자 1천명당 사망자수를 나타내는 사망자 천인율은 세계적으로 가장 높다. 이 통계는 하락하기는커녕 최근에는 오히려 상승하는 경향성을 보이고 있다. 산업재해 예방을 위한 정부의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 산업재해정책을 발생신고주의에 입각하여 작성된 통계에 의존하는 지난 20년간 지속하여 온 어리석은 관행에서 벗어나, 신정부는 산업재해에 관한 사업체 표본조사를 실시하고 이에 입각하여 산업재해정책을 수립할 것을 촉구하고자 한다.

단기적으로는 산업재해관련 사항을 노사협의회 의결사항으로 하여 산업재해에 가장 정확한 정보를 갖고 있는 노동조합으로 하여금 산재예방에 적극적 역할을 수행하도록 하여야 할 것이다.

민주적 시장경제(또는 사회적 시장경제)론의 핵심이 유연(또는 경쟁) 노동시장을 형성하고, 유연(또는 경쟁) 노동시장의 부작용 및 결함을 교정하는 제도를 민주적으로 조직된 강력한 정부가 만들어 나간다는 데 있다고 할 때, 우리가 이 논문에서 밝힌 처방들은 민주적 시장경제에서 추구하여야 할 정책처방이 된다고 할 것이다.

參 考 文 獻

김유배, "기업의 구조조정과 고용·실업대책", 한국노사관계학회 동계정책토론회 발표논문, 1998. 2.

김장호, 「고용안정의 제도경제학」, 『노동경제논집』, 제20권 제1호, 1997.

남성일, 「고임금·인력난, 무엇이 문제인가?」, 『노동경제논집』, 제19권 제1호, 1996.

대통령직 인수위원회, 『국민의 정부, 품질혁신을 위한 100대 국정과제』, 1998.

류재우, 「우리나라의 공학기술자 노동시장」, 『노동경제논집』, 제20권 제2호, 1997.

박기성, 「지역차별의 경제학」, 『노동경제논집』, 제13권, 1990.

박동운, 「노동환경 변화와 노동시장의 유연성제고」, 『노동경제논집』, 제20권 제1호, 1997.

심재용, 『직업훈련과 정부의 역할』, 한국노동연구원, 1997.

어수봉, 「노동시장 유연화를 위한 정책과제」, 『노동경제논집』, 제20권 제2호, 1997.

어수봉 · 유경준 · 강순희, 『21세기 노동시장정책』, 한국노동연구원, 1997.

이종훈, 「인건비 예산효율화 방안」, 『국가예산과 정책목표』, 1998. 3(근간).

이주호, "고용대책과 인적자원개발," KDI, 1996.

_____ · 김대일, 「노사관계개혁과 노동시장변화」, 『KDI 정책연구』, 제19권, 1997.

이창호, "실업대책을 위한 민 · 관 파트너십", 경제살리기 범국민운동 제3차 토론회 토론자료, 1998. 1.

장동구, 「우리나라 잠재GDP의 추정」, 『경제분석』, 한국금융경제연구소, 제2권 제1호, 1996. 2.

장지상, 「재벌과 국제경쟁력」, 『한국경제 : 쟁점과 전망』(안병직 엮음), 지식산업사.

정인수, 『주요국 노동시장정책의 변화』, 한국노동연구원, 1997.

조우현, 「전략적 핵심기업의 인적자원개발방식, 그 중요성과 실상」, 『경제학연구』, 제43집 제3호, 1995.

_____, 「21세기 지식경제와 기업의 고용, 인적자원개발 및 노사관계」, 『노동경제논집』, 제20권 제1호, 1997.

_____, 「공무원과 민간부문 근로소득 비교분석」, 한국공공경제학회 2차 학술대회 발표논문, 1997, 『경제학연구』, 제46집 제1호, 1998(근간).

_____, "고용안정대책," 경제살리기 범국민운동 제3차 토론회 발표문, 1998. 1.

_____, 『세계의 노동자 경영참가』, 창작과 비평사, 1996.

_____ · 강창희, 「유휴인력과 인력난 병존의 경제분석」, 『노동경제논집』, 제19권 제1호, 1996.

조준모, 『미국의 고용조정 : 경험과 시사점』, 한국노동연구원, 1997.

Bai, Moo Ki and Woo Hyun Cho, *Women's Wages and Employment in Korea*, Seoul National University Press, 1995.

Gordon, R.J., "Inflation, Flexible Exchange Rates, and the Natural Rate of Unemployment," Martin Neil Baily, ed., *Workers, Jobs, and Inflation*, Brookings Institution, 1982.

Jinsoo Hahn, "The Natural Rate of Unemployment in Korea: Estimation and Implications", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 22, 1996, pp. 63~76.

Robert E. Hall, "A Theory of the Natural Unemployment Rate and the Duration of Employment", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 5, 1979, pp. 153~169.

Tapscott, Don, *The Digital Economy*, McGraw-Hill, 1996.

〈부표 1〉 분기별 자연실업률의 추정

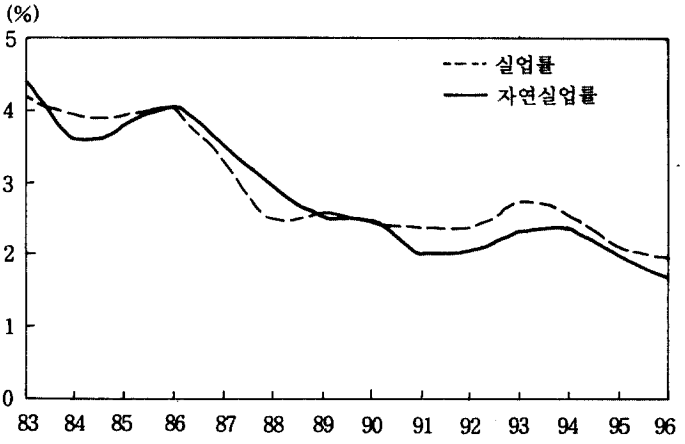
분기	실업률	자연실업률	분기	실업률	자연실업률
1983 1	4.26	5.44	1990 1	2.55	2.90
2	4.36	4.08	2	2.51	2.32
3	4.31	3.46	3	2.44	2.23
4	4.20	4.70	4	2.44	2.31
1984 1	4.11	5.21	1991 1	2.45	1.51
2	4.01	2.87	2	2.41	2.15
3	3.94	2.49	3	2.39	2.03
4	3.92	3.88	4	2.35	2.26
1985 1	3.85	4.57	1992 1	2.31	2.53
2	3.72	2.71	2	2.29	1.80
3	3.82	2.94	3	2.33	1.77
4	3.91	4.79	4	2.36	2.20
1986 1	4.02	4.98	1993 1	2.40	2.49
2	4.23	3.20	2	2.48	1.93
3	4.16	3.71	3	2.63	2.28
4	4.03	4.35	4	2.72	2.57
1987 1	3.85	4.47	1994 1	2.79	2.59
2	3.51	2.87	2	2.76	2.27
3	3.41	3.26	3	2.65	2.05
4	3.30	3.52	4	2.55	2.40
1988 1	3.11	3.69	1995 1	2.41	2.23
2	2.76	2.31	2	2.26	1.97
3	2.57	2.64	3	2.14	1.64
4	2.51	2.88	4	2.07	2.07
1989 1	2.53	3.07	1996 1	2.02	1.94
2	2.56	2.07	2	1.97	1.83
3	2.60	2.17	3	1.98	1.26
4	2.57	2.67	4	1.96	1.68

附錄 : 自然失業率 變化 시뮬레이션 方法

자연실업률은 공급 측면에 교란요인이 없다면 물가상승률이 지속적으로 상승하거나 하락하는 경향을 보이지 않는 상태에서의 실업률로 정의될 수 있으며, 어느 경제든 항상 존재하기 마련인 구조적 실업, 마찰적 실업, 계절적 실업이 이의 구성요인이다.

아래의 그림은 본 연구에서 추정된 자연실업률과 실제실업률을 비교하여 나타낸다.

〔그림 1〕 실업률과 자연실업률



위의 그림을 보면 자연실업률은 1982년 이래로 단조감소하는 것으로 나타났고 실제실업률이 자연실업률을 선행하여 단조감소하는 이력현상(Hysterisis)을 나타내어, 단조증가의 이력현상을 보이는 미국의 경우와는 상반되는 결과이다. 이는 실제실업률이 자연실업률에 선행하여 감소해 감에 따라 근로자의 노동시장 진입이 늘고 이에 상응하는 인적자본의 숙성이 자연실업률을 감소시키는 역할을 한 것으로 추측된다.

앞으로 IMF 경제위기가 초래한 고실업은 자연실업률을 증가시킬 것으로 예상되며, 3년 뒤 경제위기가 극복된다고 하여도 이미 높아진 자연실업률이 감소하는 데는 장시간이 요할 것으로 예상된다. 이미 저성장-고실업-고인플레 시대에 진입한 상황에서 실업률 전망은 자연실업률 추정에 의거함이 타당하다. 실제실업률과 자연실업률의 괴리는 예상치 못한 경제적 충격이 존재할 때만 발생하며 다른 충격이 없다면 실업률은 자연

실업률로 복귀하게 된다. 성장률 시나리오에 의거하여 과거의 실제실업률을 이용하여 미래의 실업률을 단순추정하는 것은 경제적인 논리가 결여되어 있다. 본 부록에서는 앞으로의 인플레이션이 높은 수준으로 머무르되 비가속적인 상황에서의 자연실업률이 어떻게 변화할 것인가를 시뮬레이션을 통해 전망하여 본다.

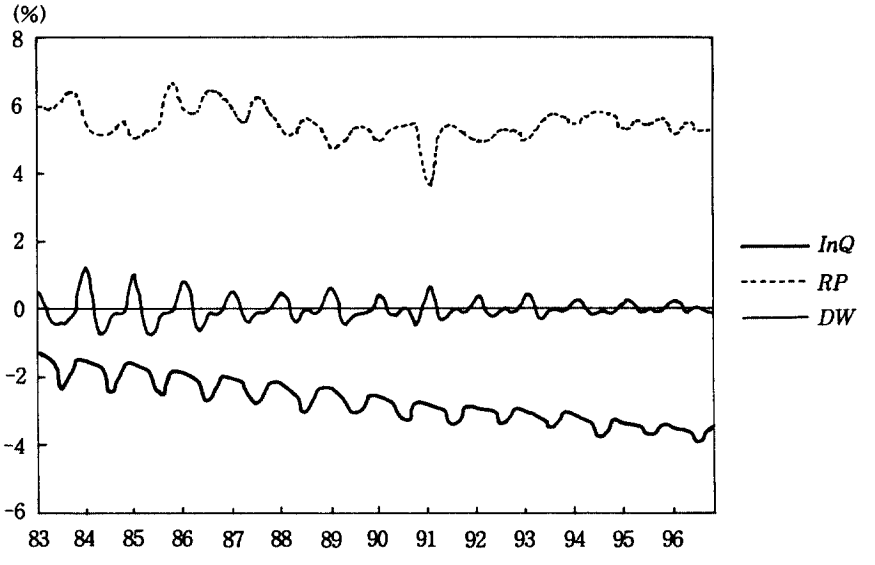
자연실업률 추정을 위한 식 (4)에서 $\triangle\pi=0$(비가속 인플레이션)를 대입하여 정리하면 자연실업률 U^*는 다음과 같은 식으로 정리될 수 있다.

$$U^* = 6.4678DW + 5.5734RP - 3.043\ln Q$$

위 식에서 DW, RP와 $\ln Q$가 U^*에 미치는 효과는 다음의 그림을 통해 나타난다. 다음의 그림은 DW, RP 그리고 Q의 자연실업률의 크기를 결정하는 데 있어서 상대적 기여도를 나타낸다. RP는 자연실업률 수준을 높이는 가장 중요한 원인이나 1980년대 이래로 자연실업률을 단조감소시키는 주된 원인은 노동생산성의 증대인 것으로 나타난다. DW는 유의적이기는 하나 그 영향력이 미미한 것으로 나타났다.

위의 식에서 Q는 분기별 노동생산성(GDP/취업자수)을 나타내며 g와 l를 분기별 GDP성장률과 분기별 취업자수 변화률로 정의할 때 $\triangle\ln Q = g - l$ 가 된다. $\ln Q$의 회귀계수 3.043이란 분기성장률이 0.01 변화할 때 자연실업률이 3.043 변화함을 의미하여 연간 GDP성장률이 1%(0.01) 감소할 때 자연실업률은 3.043/4(=0.76)씩 증가하게 된다.

[그림 2] 자연실업률의 결정요인



성장률의 변화에 따라 RP(=입직률/이직률)의 변동치는 다음의 추정식에 의해 살펴볼 수 있다.

$$RP = 2.041 - 0.095 \ln GDP - 0.00895d1 - 0.09994d2 - 0.057321d3 + \varepsilon_t$$
$$(7.327)\ (-3.691) \qquad (0.326) \qquad (-3.76)\ \ (-2.1697)$$

(di는 분기별 더미, ( ) 안은 t값, 1982. 3/4~1997 3/4)

GDP성장률이 1% 감소할 때마다 RP의 변화에 의한 자연실업률은 0.13(5.573*0.095*0.25)씩 증가한다. DW는 자연실업률의 변화에 유의적이기는 하나 미미한 영향만을 미쳐 $\ln Q$와 RP에 의한 자연실업률의 변화는 성장률이 1% 감소할 때마다 0.89(0.76+0.13)씩 증가하는 것으로 추정된다.