

勞 動 經 濟 論 集  
第22卷 (2), 1999.12, pp. 77~97  
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

## 정부의 직접고용창출정책과 간접고용창출정책\* -정부지원 인턴제와 순고용창출보조금(NJCS) 정책 중심으로-

이 효 수\*\*

### < 목 차 >

- |   |                                |
|---|--------------------------------|
| I. 서론                                     | III. 순고용창출보조금 정책: NJCS 모델      |
| II. 정부지원 인턴제도와 임금보조금 제도:<br>현황과 문제점       | 1. NJCS 모델의 기본모형과 경제적 효과<br>분석 |
| 1. 정부지원 인턴제도: 인력지원제도                      | 2. NJCS 모델과 노동시장 유연성           |
| 2. 임금보조금 제도(wage subsidy pro-<br>grammes) | 3. NJCS 모델의 실행프로그램             |
|   | 4. NJCS 모델의 정책효과               |
|   | IV. 결 론                        |

## I. 서론

대부분의 선진국들은 1980년대 이후 대량실업의 장기화로 어려움을 겪고 있다.

\* 본 논문은 1999년 5월 한국노동경제학회 하계학술세미나의 발표논문, "순고용창출보조금(NJCS)정책의 경제적 효과분석"을 수정 보완 한 것이다. 본 논문에 대하여 여러 가지 유익한 논평을 하여 주신 심사자에게 감사드린다.

\*\* 영남대학교 통상 및 경제학부 교수

대량실업은 1997년말 외환위기이후 한국에서도 대단히 주요한 경제적, 사회적, 정치적 이슈로 되었다. 대량실업이 발생하면 인적자원의 낭비와 국민생산 및 국민소득의 창출기회의 상실이 큰 규모로 발생하게 된다. 그 뿐만 아니라, 대량실업은 빈곤을 확산시키고 분배의 불평등을 심화시켜 사회적 정치적 긴장을 고조시킨다.

특히 대량실업이 장기화되면 이러한 문제의 심각성은 훨씬 더 가중된다. 그런데, 유럽의 역사적 경험이 보여주는 바와 같이, 후기산업사회에서는 급속한 노동절약적 기술진보로 인하여 전통적 산업부문에 있어서 고용흡수력이 큰 폭으로 저하하기 때문에 고용흡수력이 높은 신산업을 창출하지 못하면 일단 생성된 대량실업이 장기화될 가능성이 대단히 높아진다.

경기순환 과정에서 단순히 수요부족으로 인하여 발생하는 실업은 경기회복 과정에서 자연스럽게 흡수되기 때문에 단기적 실업대책이나 경기부양책 등이 유효할 수 있다. 그러나 후기산업사회에서는 전통산업부문의 고용흡수율이 대단히 낮아 일단 발생한 대량실업은 경기가 회복되어도 여전히 높은 수준을 유지할 가능성이 대단히 높기 때문에 단기적 미봉적 실업대책을 실시하여서는 안 된다.

현재 한국에서 발생하고 있는 대량실업도 이러한 특성을 지니고 있기 때문에, 정부가 일시적으로 막대한 재정을 투입하여 응급처치형의 단기적 미봉적 실업대책을 실시하기보다는 미래지향적 가치창조형 실업대책을 실시하여야 한다 (이효수 1999).

이러한 정책기조 설정의 타당성은 유럽의 경험적 과제에서도 추론될 수 있다. 유럽 및 여타 OECD에서 장기적 대량실업을 경험하고 있는 국가들이 몇 가지 중요한 공통적 문제에 직면하고 있다. 이들 국가들이 해결해야 할 과제는 첫째 기존 고용기회의 축소 없이 새로운 고용기회를 창출하는 방법, 둘째 고용기회의 공평성을 제고시키는 방법, 셋째 고기능 고임금 직종을 창출하는 방법, 넷째 민간부문이 그 직무들을 시장변화에 신속하게 적응하도록 유인하는 방법, 다섯째 정부의 대규모 실업대책 비용 수요를 줄이는 방법 등을 찾는 것이다 (Dehesa and Snower 1997, 2).

장기적 대량실업을 경험하고 있는 국가들이 이러한 다섯 가지의 공통적 정책과제에 직면하고 있다는 사실은 우리에게 대단히 중요한 사실을 암시해 준다. 즉, 이들 정책과제들은 단기적 미봉적 실업대책으로는 해결될 수 없고 미래지향적 가치창조형 실업대책에 의해서만 해결될 수 있다는 점이다.

미래지향적 가치창조형 실업대책을 실효성 있게 수립 추진하기 위해서는 다음 몇 가지 기본 원칙이 지켜져야 한다. 첫째 정부가 직접적으로 실업문제를 해결하려고 노력하기보다는 민간부문의 미래지향적 가치창조형 고용창출을 적극적으로 유인할 수 있는 인프라를 구축하여야 한다. 즉, 정부는 직접고용창출정책보다 간접고용창출정책에 치중하여야 한다. 직접고용창출정책은 공공근로사업 등과 같이 정부가 직접적으로 고용을 창출하는 정책이다. 그리고 간접고용창출정책은 정부가 민간부문의

고용창출을 유도하거나, 민간부문이 고용을 창출할 수 있는 환경을 조성하는 정책이다. 정부는 고용의 주체가 아니므로, 직접고용창출정책은 본질적으로 미봉책이 될 수밖에 없고 미래지향적 가치창조형 실업대책이 될 수 없다. 물론 정부도 공무원 채용하는 등 고용주의 측면을 지니고 있다. 그러나 정부의 고용능력은 민간부문과 달리 부가가치 창출능력에 의존하는 것이 아니라 재정수입 확보능력에 의존한다. 따라서 정부부문의 비대화는 민간부문에 대한 조세부담의 가중과 규제강화 등으로 민간부문의 고용을 축출하는 결과(crowding-out effect)를 가져올 수 있다.

둘째 정부가 직접고용창출정책을 실시하는 경우에도, 그것이 미래지향적이고 가치창조적인 실업대책이 되도록 노력하여야 한다. 공공근로사업 등을 미래에 가치를 창출할 수 있는 사업으로 추진하기 위해서는 공공근로사업을 잡다한 사업으로 분산 추진하지 말고 대형화 집중화하여 정보화 인프라 구축사업, 공원조성 및 관광개발사업 등과 같은 지역개발사업과 연계하여 추진하여야 한다 (이효수 1999). 대량실업이 장기화되고 있는 상태에서 직접고용창출정책이 소모적으로 이루어지면 정부의 재정적자가 누적되어 다음기의 고용창출을 더욱 어렵게 만든다.

셋째 실업정책의 효율성과 실효성을 담보하기 위해서는 모든 실업정책을 철저히 경제원리에 기초하여 수립 실시하여야 한다. 실업정책이 경제원리에 기초하지 않을 경우, 그 정책은 투입되는 예산에 비하여 실효성이 낮을 수밖에 없고, 공정개입의 질서를 파괴하고, 도덕적 해이마저 크게 확산시키게 된다.

대량실업기에 실업정책의 실효성을 극대화하기 위해서는 또한 최소의 정책수단으로 다양한 정책목표를 함께 달성 할 수 있도록 정책이 개발되어야 한다. 대량실업기의 실업문제는 대단히 복잡하기 때문에 개별사안별로 실업정책을 수립하면, 실업정책이 대단히 복잡하고 산만하게 된다. 이 경우 한편으로 정책이 지나치게 분산되어 실업정책실시를 위한 예산과 인력, 행정력이 분산되어 정책의 실효성을 담보하기가 어렵게 된다. 그리고 다른 한편으로 정책이 중복될 가능성이 높고 정책전달체계의 확립이 어려워 예산과 인력의 낭비가 크게 발생하게 된다. 따라서 우리는 정책수단을 개발할 때 정책효과와 정책의 효율성을 잘 분석하여, 유사한 정책들은 하나의 정책으로 통합 실시하여야 한다.

우리는 이러한 관점에 입각하여 직접고용창출정책과 간접고용창출정책의 경제적 효과를 분석하고자 한다. 그런데, 이 논문에서는 직접고용창출정책 가운데 정부지원 인턴제 등 정부의 직접적 인력지원제도로 논의의 범위를 제한하고자 한다. 그리고 간접고용창출정책도 다양하고 방대한 내용을 담고 있기 때문에, 논의의 범위를 정부의 각종 임금보조금정책으로 제한한다. 그리고 현재 정부가 시행하고 있는 각종 임금보조금정책의 문제점을 지적하고, 이들 정책들을 '순고용창출보조금정책(Net Job Creation Subsidy(NJCS) Policy)'으로 단일화함으로써 정책의 실효성을 크게 제고할 수 있다는 것을 이론적으로 보여주고자 한다.

## II. 정부지원 인턴제도와 임금보조금제도: 현황과 문제점

### 1. 정부지원 인턴제도: 인력지원제도

#### 가. 정부지원 인턴제도의 현황

정부지원 인턴사원 제도는 대졸자에게 산업현장경험의 기회를 제공하여 사회적응력을 제고하고, 장래취업능력을 배양하는 것을 목적으로 하고 있다 (노동부 1999, 283-284). 그러나, 이 제도는 실제적으로 대량실업상황에 직면하여 신규대졸실업문제를 완화하기 위하여 마련되었다. 정부는 각 대학에 졸업생수의 일정비율에 해당하는 대졸미취업자를 대상으로 하는 인턴추천권을 부여하고, 대학은 인턴대상기관을 발굴하여 대졸미취업자를 추천 파견한 후, 대상기관과의 약정에 따라 인턴에게 정부로부터 지원 받은 인턴수당을 1인당 월 50만원씩(5대그룹소속 기업은 40만원) 6개월간 지급한다.

정부는 300여개 대학에 인턴추천권을 부여하고, 1999년 2월 졸업인원의 8.5%에 해당하는 3만 7천명에게 인턴기회를 부여하였다. 그러나 그후 정부는 정부지원 인턴제가 실효성이 있다고 판단하여, 그 대상을 고졸 미취업자에게까지 확대하였다.

그러나, 한국노동연구원 실업대책모니터링센터의 모니터링 보고서에 의하면, 이 제도는 그렇게 실효성이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 모니터링센터는 정부지원 인턴제의 전달경로가 노동관서-대학-대상기관-인턴의 4단계로 이루어져 대상기관 및 인턴에게 선택의 폭이 좁고 업무절차가 복잡하여 실효성이 낮다고 지적하고, 이의 개선을 위하여 전달경로를 노동관서-대상기관-인턴의 3단계로 축소할 것을 제안하고 있다.

그러나 이 제도의 한계성은 전달경로상의 문제라기보다는 이 제도가 경제원리에 기초하고 있지 않은 데서 발생하는 본질적인 문제이다. 이 제도는 경제적 유인기능(incentive principle)에 기초하고 있지도 않고, 한계원리(marginal principle)에 기초하고 있지도 않다. 이러한 문제점은 정부지원 인턴제만 갖고 있는 문제가 아니라 민간부문에 대한 정부의 모든 인력 지원제도가 갖고 있는 공통적인 문제이다. 그래서 우리는 정부지원 인턴제의 경제적 효과를 분석하고, 이에 기초하여 이 제도가 갖고 있는 문제점을 검토 평가하고자 한다.

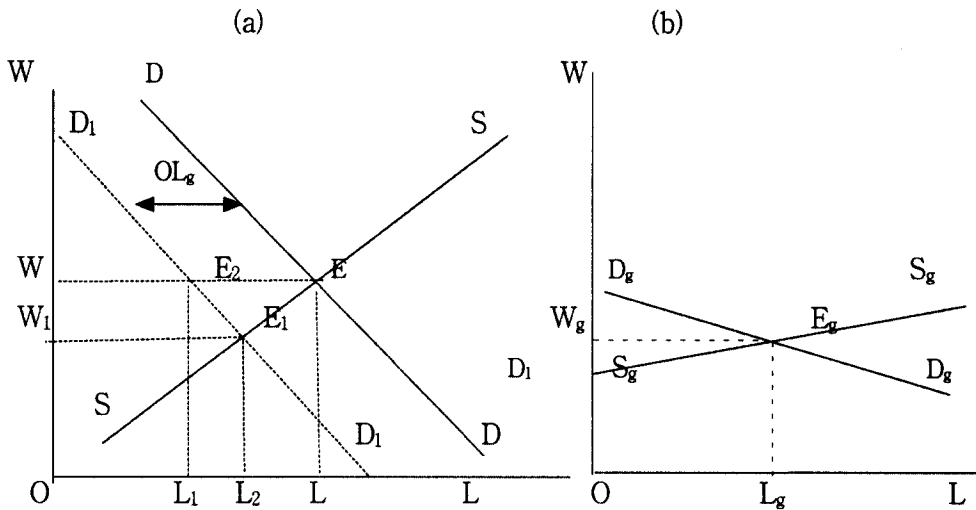
나. 정부지원인턴제의 경제적 효과분석과 문제점

1) 인력지원제도와 최적고용: 자중손실(deadweight loss), 전치효과(displacement effect), 대체효과(substitution effect)

기업이 정부지원 인턴제를 활용하면서 인력을 관리하는 방법은 2가지 경우가 있을 수 있다. 하나는 정부지원 인턴 노동력을 고려하여 인력을 최적관리 하는 방법이다. 즉, 이것은, (그림 1)과 같이, 기업이 인력을 채용하는 과정에서 정부지원 인턴의 활용을 전제로 하여 전략적 선택을 하는 경우이다.

그리고 다른 하나는 정부지원 인턴 노동력을 고려하지 않고 인력을 최적고용하는 방법이다. 이 경우에는, (그림 2)와 같이, 정부로부터 인턴 노동력이 지원되면 과잉고용이 이루어지게 된다.

<그림 1> 노동력지원정책: 최적고용의 경우



만약 모든 기업이 최적고용상태로 인력을 관리하고 있다면 정부지원 인턴제의 경제적 효과는 어떻게 나타나겠는가? 상품시장과 노동시장이 완전경쟁상태에서 기업이 최적고용상태를 유지한다는 것은 기업이 이윤극대화를 실현할 수 있도록 고용상태를 유지한다는 것을 의미한다.

정부지원 인턴제가 없었다면 (그림1)의 (a)에서 균형임금수준은 OW이고, 균형고용량은 OL이다. 정부지원 인턴제가 있는 경우, 노동시장을 비인턴 노동시장(그림 1-a)과 인턴시장(그림 1-b)으로 구분할 수 있다.

그런데 정부가 인턴시장(그림 1-b)에서 OWg의 인턴수당을 지불하고, OLg의 인턴을 선발하여 기업에 인력지원을 하면, (그림 1-a)에서, 기업의 노동수요곡선은

DD에서 D1D1으로 이동하게 된다. 이 경우, 임금이 하방경직적이면, 정부지원 인턴제의 실효성을 완전히 상실시킬 정도로 자중손실(deadweight loss) 및 전치효과(displacement effect)와 대체효과(substitution effect)가 크게 발생할 가능성이 높다. 자중손실(deadweight loss)은 인력지원, 보조금, 세금공제 등 정부지원이 없었더라도 고용되었을 노동력에 대한 정부지원을 말한다. 전치효과(displacement effect)는 정부지원에 의하여 채용된 노동력에 의하여 치환되는 현직 노동력(incumbent employees)을 말한다. 대체효과(substitution effect)는 정부지원을 받은 기업이 비용우위 나아가서 가격경쟁우위를 확보함으로써 정부지원을 받지 못한 기업의 노동력이 해고되는 것을 의미한다 (Snower 1997, 41-42).

즉, 임금이 하방경직적인 경우 (그림1-a)에서 기업은 실질적으로 OL1의 노동력을 고용하고, 만약 정부지원 인턴제가 없어서면 고용하였을 L1L을 정부지원 인턴으로 치환(displacement) 한다. 이 경우 정부지원 인턴제는 총고용량에는 전혀 변화를 주지 못하고 오히려 인턴들의 정규직 취업기회만 감소시키는 결과를 초래한다. 이것은 또한 동일한 크기의 자중손실이 발생하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 제도는 또한 기업간 공정경쟁을 어렵게 함으로써 대체효과를 발생시킨다.

그리고, 임금이 하방경직적이지 아니라면, 수요곡선 이동의 결과로 초기균형점 E는 새로운 균형점 E1으로 이동하게 된다. 이 경우에도 정부지원 인턴제로 인하여 기업의 실질 고용량은 OL에서 OL2로 오히려 LL2만큼 감소한다. 물론 이 경우 임금 하락효과가 작용하기 때문에 기업의 실질고용량이 정부지원 인턴제에 의하여 정부로부터 기업에 공급되는 노동력 LL1과 같은 규모로 감소되지는 않지만 여전히 전치효과가 작용한다.

즉, 정부지원 인턴제가 실시되고 기업이 합리적 인력관리를 할 경우, 기업이 정부지원 인턴과 같은 규모로 노동수요를 대체하지는 않는다 하여도, 노동수요의 일부를 치환(displacement)할 것이기 때문에 기업의 실질고용량은 오히려 감소될 가능성이 높다.

## 2) 정부지원 인턴제와 과잉고용

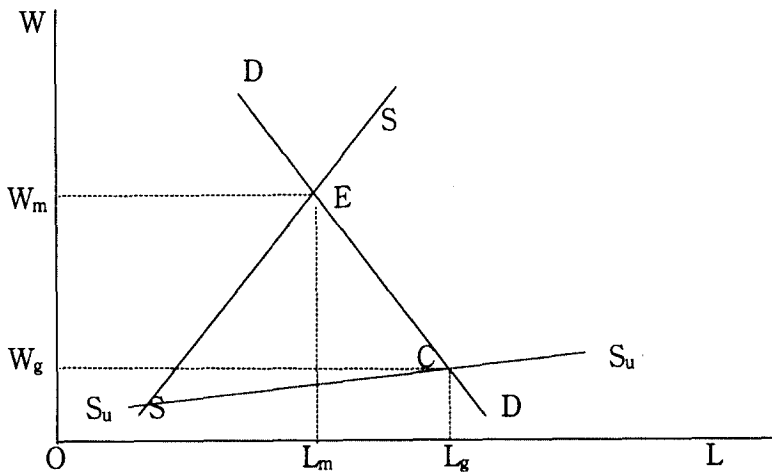
기업이 정부지원 인턴노동력을 고려하지 않고 인력을 최적관리하고 있다고 하자. 이 경우 정부가 기업에 대하여 정부지원 인턴노동력을 제공하면 기업은 노동력을 과잉고용 하게 된다.

(그림 2)에서 DD는 기업의 노동수요곡선이고, SS는 노동공급곡선이다. 그리고 OWg는 기업이 정부지원 인턴에 대하여 추가적으로 지급하는 수당이고, SuSu는 정부지원 인턴제에 대한 노동공급곡선이다.

(그림 2)에서 정부지원 인턴제가 없다면, 기업은 OWm의 임금으로 OLm의 노동력을 고용한다. 그런데 만약 기업이 OWg의 수당으로 인턴사원 또는 공공근로자 LmLg의 노동력을 사용할 수 있다면, 기업은 인턴에게 지급하여야 할 비용이 무시

할 수 있을 정도로 적기 때문에  $LmLg$ 를 보조인력으로 활용하려 할 것이다. 이 경우 정부는  $LmLg \times$ (인턴 1인당 정부지원 수당)의 재정으로  $LmLg$ 의 실업자에게 일시적으로 취업기업을 제공하여 실업률을 다소 낮출 수 있을지 모르지만, 다음과 같은 부작용을 초래할 위험성이 대단히 높다.

<그림 2> 노동력지원정책: 과잉고용의 경우



기업이 정부로부터 지원 받은 노동력에게 기존 노동력과 동일한 업무를 부과할 경우 차별적 처우에 대한 근로자의 불만이 고조된다. 따라서, 기업은 정부로부터 지원 받은 과잉노동력을 기존 노동력의 업무보조나 잡일 등을 수행하게 할 가능성이 높다. 기업은 그들을 핵심노동력으로 육성할 의지가 없으므로 그들에게 교육훈련의 기회를 제공하지 않는다. 그 결과, 지원노동력의 생산성 및 효율성은 낮을 수밖에 없고, 오히려 기업의 구조조정이나 효율성제고를 어렵게 만든다. 노동자들도 인적자본의 축적기회를 상실하게 된다.

### 3) 내부자·외부자 문제(the insider-outsider problem)

내부자·외부자 이론(the insider-outsider theory)에 입각하여 정부의 인력지원 제도를 평가하여 보면, (그림 1)의 경우보다 (그림 2)와 같이 될 가능성이 높다. 즉, 정부지원인력은 이중고용계약의 문제를 안고 있기 때문에, 기업이 필요에 의하여 스스로 노동시장에서 채용한 노동력은 내부자(the "insiders")로 되고, 정부지원 인력은 외부자(the "outsiders")로 된다. 정부지원인력은 내부자에 비하여 노동이동비용이 상대적으로 낮은 진입자(the "entrants")도 아니고, 아예 노동이동비용이 높게 가깝다는 의미에서 외부자(the "outsiders")이다.

고용주 입장에서나 근로자의 입장에서 모두 정부지원인력의 勞動異動費用(labor turnover cost)은 거의 무시할 수 있을 정도로 낮다. 노동이동비용은 첫째 채용, 훈련, 해고비용, 둘째 내부자의 협력적 활동의 상실에서 발생하는 비용, 셋째 고용안정성이 努力(work effort)에 미치는 효과의 상실에서 발생하는 비용 등을 포함한다 (Lindbeck and Snower 1988, 12).

기업은, 정부지원 인턴을 보조인력으로 사용할 경우, 정부지원 인턴에 대하여 어떠한 채용, 훈련, 해고 비용도 지불하지 않는다. 기업은 또한 그들에게 내부자와 같은 수준의 소득이나 고용을 보장해 줄 의사를 갖고 있지 않기 때문에, 정부지원인력으로부터 적극적 협력이나 노력을 기대할 수 없다. 근로자들도 기업으로부터 고용보장, 임금, 기술 등을 받을 수 있을 것으로 기대하고 있지 않기 때문에 해고에 대한 위협을 느끼지 않는다. 따라서 해고의 위협을 회피하기 위하여 기업에 대하여 적극적 협력이나 노력을 기울일 필요가 없다.

이 경우 기업은 정부지원인력에 대하여 교육훈련비용을 지불하려 하지 않을 것이므로 인턴들도 능력개발을 기대할 수 없다. 이것은 신규학졸자의 노동시장 적응 능력 제고라는 당초의 정책목표를 실현할 수 없다는 것을 의미한다.

#### 4) 인력지원제도와 이중고용계약의 문제(dual contract problem)

인력지원제도는 고용계약자와 노동력 사용자가 다르다. 특히 정부지원 인턴제도는 명분상으로는 정부가 신규학졸자의 노동시장에의 적응력 제고를 위하여 인턴수당을 지급하는 것으로 되어 있다. 그러나 실제적으로는 정부가 실업대책의 일환으로 신규대졸실직자를 일시적으로 고용하여 기업에 인력을 제공하는 제도이다. 따라서, 이 경우 임금지급자와 고용계약자는 정부이고 노동력 사용자는 기업이다.

이같은 이중고용계약 구조하에서, 기업은 정부지원 인턴에 대하여 모니터링 수단을 전혀 갖고 있지 않고 주인-대리인(principal-agent) 관계도 모호하기 때문에 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 심각하게 발생할 수 있다.

#### 5) 기타 문제점

정부인력지원제도는 지금까지의 경제적 효과분석에서 본 바와 같이 많은 본질적인 문제들을 안고 있어 정책 효율성이 대단히 낮을 뿐만 아니라, 그 실효성을 담보할 수 없다. 이 제도는 이러한 본질적인 한계로 인하여 그밖에도 다음과 같은 문제를 생성시킬 가능성이 높다.

첫째 자원배분을 왜곡시키고 노동시장의 이중구조를 심화시켜 고용구조의 질을 저하시킬 가능성이 높다. 둘째 합리적 인력관리와 인재형성을 저해할 가능성이 높다. 셋째 이 제도는 기업구조조정과 이윤극대화원리와 모순되기 때문에, 기업의 구조조정과정에서 노사불신 및 노사갈등을 확산시킬 가능성이 높다.



## 2. 임금보조금제도(wage subsidy programmes)

### 가. 임금보조금제도의 내용

임금보조금제도는 기본적으로 상대적으로 경쟁력이 약한 노동자 즉 실업자나 실직위험에 있는 노동자나 취약노동자들(disadvantaged workers)을 추가적으로 채용한 기업에 대하여 국가가 사회적 이익(the social benefits)과 기업의 사적 이익(the private benefits)의 차이를 기업에 보조함으로써 고용을 유지·촉진하고자 하는 제도이다 (Phelps 1997, 206-244). 우리 나라에서 현재 실업대책의 일환으로 시행되고 있는 대표적인 임금보조금제도는 고용유지지원금제도, 종업원인수기업에 대한 특별지원, 채용장려금제도 등이 있다.

#### 1) 고용유지지원금제도

고용유지지원금은 경기불황, 기업구조조정 등으로 고용조정이 불가피한 사업주가 근로시간단축, 휴업, 훈련, 사외파견, 휴직, 인력재배치 등 고용유지조치를 취할 경우, 동 고용유지기간 동안 근로자에게 지급한 임금의 최대 2/3와 훈련비를 180일간 지급하는 제도이다. 이 제도는 종전에는 근로시간단축, 휴업, 훈련 등의 고용유지조치를 동시에 실시하는 경우 하나의 조치에 대해서만 지원금을 지급하였으나 앞으로는 동시에 실시하는 2개이상의 각 고용조치에 대해서도 모두 지원금을 지급하고, 지원기간도 종전에는 연간 6개월이었던 것을 연간 180일(1999년 2월 1일부터 6월 30일 사이에 고용유지조치를 취하는 경우에는 200일간)로 확대 조정하였다 (노동부 1999).

#### 2) 종업원인수기업에 대한 특별지원

경영이 악화된 사업을 인수한 사업주로서 종전사업 소속근로자가 사업지분의 50%를 초과하여 취득하고 종전사업 근로자의 60%이상이 인수한 기업에 재배치되어 근로자의 고용유지를 계속하는 경우 재배치인원 1인당 40~80만원을 지원하는 제도이다 (노동부 1999, 94).

#### 3) 채용장려금제도

채용장려금은 고용조정으로 인한 이직자를 분기당 5명 (또는 당해 기업 근로자의 5%)이상을 지방노동관서의 알선에 의하여 채용한 사업주에게 채용근로자에 지급한 임금의 2/3(중소기업)~1/2(대기업)을 6월간 지급하는 제도이다. 특히 1999년 2월 1일부터 동년 6월 30일 사이에 이 제도를 활용한 사업주에게는 월 1명만 채용하여도 지원금을 지급한다. 그리고 장기실직자를 채용하면, 중소기업의 경우 그들에게 지급한 임금의 3/4을 그리고 대기업의 경우 2/3를 지원한다(노동부 1999, 91).

인력부족업체가 지방노동관서에 구인신청을 하면 지방노동관서는 알선장을 송부

하여 해당자를 알선한다. 그리고 지방노동관서가 알선한 근로자를 채용한 기업은 지방노동관서에 채용장려금신청서를 제출하고 지원금을 수령한다. 정부는 1998년 3/4분기에 처음으로 5억 4천 7백만원을 투입하여 1,000명에게 채용장려금을 지원하였고, 4/4분기에는 57억 9천 2백만원을 투입하여 4,962명에게 채용장려금을 지원하였다(중앙고용관리소). 정부는 1999년 상반기 중 고용보험기금 1,607억원을 채용장려금으로 투입하여 3만8천명의 실직자를 채용할 계획이다(노동부 1999, 92).

#### 나. 임금보조금제도의 개선방향

현재 우리나라에서 시행되고 있는 고용유지지원금제도는 이 제도의 수요자이면서 수혜자인 사업주들로부터도 실효성이 없는 제도라는 비판을 받고 있다. 그 뿐만 아니라, 임금보조금제도는 기업의 해고회피노력을 지원함으로써 기업의 구조조정 노력을 사전에 막고 문제의 근본적인 해결을 지연시킨다는 비판을 받기도 한다(김동헌 외 1999).

앞서 지적한 바와 같이 정도의 차이는 있지만 임금보조금제도도 정부인력지원제도처럼 자중손실(deadweight loss), 전치효과(displacement effect), 대체효과(substitution effect)로 인하여 그 실효성이 상당히 제약을 받는다.

정부가 기업이 보조금과 관계없이 고용을 유지하려고 했던 인원과 보조금으로 인하여 실제로 고용을 유지하게 된 인원을 구분할 수 있는 정확한 정보를 갖고 있다면, 자중손실이나 전치효과를 예방할 수 있을 것이다. 그러나 이에 대한 정보의 비대칭성이 상당히 크게 존재하기 때문에 임금보조금제도에서 자중손실이나 전치효과가 크게 발생할 가능성이 높다.

이는 고용창출보조금과 고용유지보조금의 고용효과에 대한 실증분석의 결과에서도 확인되고 있다. Schwans(1982)는 1970년대 유럽에서 실시되었던 4가지 고용창출보조금과 2가지 고용유지보조금의 고용효과를 분석하였다. 그 결과 4가지 고용창출보조금의 경우 전체 보조금 지급자수에서 실제로 고용이 창출되었다고 추정되는 인원이 차지하는 비중은 15%에서 40% 수준이내에 있었다. Casey and Bruche(1985)도 유럽에서 실시된 각종 보조금 프로그램의 고용효과 분석을 통하여, 순고용효과는 일반적으로 10%정도이며 25%를 넘지 못한다고 주장하고 있다. 한국의 경우 이에 대한 실증분석이 제대로 이루어져 있지 않아 그 정도를 알 수 없지만, 한국에서도 자중손실은 유럽에 못지 않게 클 것으로 추정된다.

한국에서는 자중손실 문제를 떠나서 고용안정사업이 부진한 실정에 있다. 김동헌 외(1999)는 그 주된 이유로 첫째 구조조정에 따른 인원감축의 불가피성으로 인해 기업의 고용유지 노력을 단기적으로 지원하는 현 제도가 크게 활성화되기 어려운 경제적 환경을 지적하고 있다. 둘째 지원제도가 너무 복잡하고 지원요건 및 절차가

너무 엄격하다는 점을 지적하고 있다.

임금보조금제도가 복잡하고 지원요건 및 절차가 까다로운 것은 이 제도가 갖고 있는 본질적 한계인 자중손실과 전치효과를 최소화하기 위한 전략의 산물이다. 그러나 지원요건과 절차를 강화하면 정책의 효율성이 떨어지고 그 실효성을 담보할 수 없다. 임금보조금제도의 본질적 한계는 정보의 비대칭성에서 비롯되는 것이므로, 이를 최소화 할 수 있는 정책대안이 모색되어야 한다. 우리는 그 대안으로 순고용창출보조금제도(net job creation subsidy scheme) 즉 NJCS 모델을 제시한다.

### Ⅲ. 순고용창출보조금 정책: NJCS 모델

#### 1. NJCS 모델의 기본모형과 경제적 효과 분석

순고용창출 보조금(NJCS) 정책은 순고용창출이 있는 기업에 대하여 순고용창출에 따른 인건비 증가액의 일정비율에 해당하는 금액을 고용보험이나 정부의 실업대책예산에서 기업에 보조금으로 지급하는 정책을 말한다. 개별기업의 순고용창출(net job creation)은 일정기간에 그 기업에서 생성된 총고용창출(total job creation)에서 총고용파괴(total job destruction)를 차감한 것이다.

우리는 (그림 3)을 이용하여 순고용창출보조금(NJCS)의 경제적 효과를 분석해 보고자 한다. 수요·공급이론에 의하면, 보조금 정책의 경제적 효과는 수요곡선과 공급곡선의 탄력성에 따라 다르게 나타난다. 대량실업 하에서 노동공급은 완전탄력적일수 있고, 실업률이 낮아지면 노동공급곡선의 탄력성은 점차 작아지게 된다. 여기서는 노동공급곡선이 완전탄력적인 경우와 그렇지 않는 경우로 구분하여 NJCS의 경제적 효과를 분석해 보고자 한다.

#### 가. 노동공급곡선이 완전탄력적인 경우

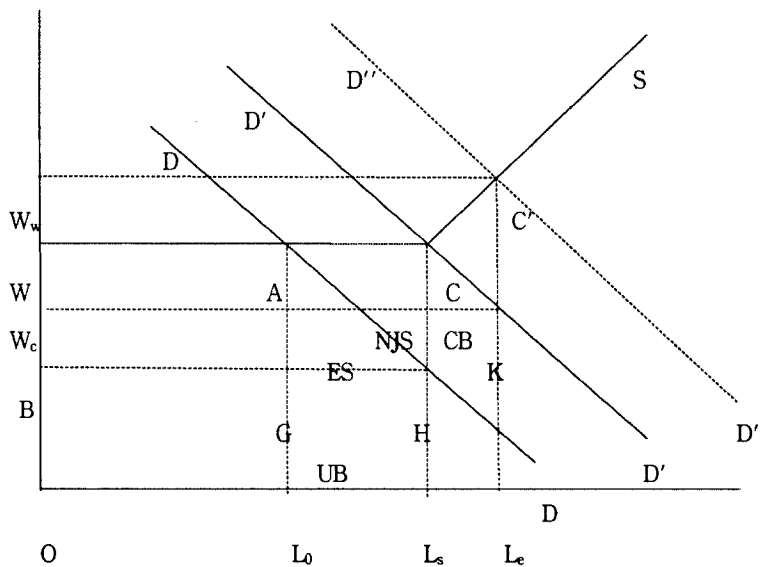
대량실업이 발생하여 임금이 안정되어 있는 경우를 상정하자. 여기서 OW는 생존비수준의 임금이 아니고, 시장이 청산되지 않고 노동이 초과공급 되고 있는 임금수준이다. 이것은 Lewis의 생존비수준에서 무제한 노동공급의 경우와 근본적으로 다르다. 즉, 임금수준 OW는 생존비수준이나 최저임금수준을 나타내는 것이 아니라, 시장원리에 의하여 결정되었든 아니면 제도적 요인에 의하여 결정되었든 관계 없이 실제적으로 존재하는 평균임금수준이다. 이것은 현실적으로 생존비수준의 임

금에 비하여 높은 수준에 있을 가능성이 높다. 여기서 문제가 되는 것은 OW의 임금수준에서도 고용되기를 원하는 노동이 과잉공급 되어 실업상태에 있다는 점이다.

즉, OW의 임금수준에서 OLs의 노동공급이 이루어지지만, 고용주들은 OL0의 량만 고용하기 때문에 LOLs의 실업이 발생하고 있다. 실업을 줄이기 위해서는 순고용창출이 이루어져야 한다. 여기서, 고용수준이 OL0를 초과한다면 고용창출(job creation)이 고용파괴(job destruction)를 초과하여 순고용창출(net job creation)이 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 정부가 순고용창출률을 증가시키기 위하여 노동력 1인당 임금 가운데 일부인 CH(=BW)를 순고용창출보조금(net job creation subsidy)으로 지급한다 하자. 이 경우 수요곡선 DD는 D'D'으로 이동되고, 균형점은 A에서 C로 이동한다. 이 경우 신규채용된 근로자가 받는 임금수준은 1인당 OW이다. 그리고, 신규채용자 1인에 대하여 기업이 지불하는 임금은 OB이고, 순고용창출을 한 기업에 대한 정부보조금은 BW이다. 그리고, 고용량은 OL0에서 OLs로 증가하여 LOLs만큼의 순고용창출이 이루어지고 그 결과 같은 규모로 실업이 감소하게 된다.

정부가 노동수요곡선의 탄력성에 대해서 정확한 정보를 갖고 있다면, NJS의 순고용창출보조금( $\Delta ACH$ )으로 LOLs의 실업을 감소시킬 수 있다. 이 경우 자중손실(deadweight loss)은 발생하지 않을 것이다. 물론, 노동수요곡선이 상대적으로 더 비탄력적이면, 동일한 량의 순고용창출을 위하여 보다 많은 보조금이 지급되어야 할 것이고, 그 반대의 경우도 성립할 것이다.

〈그림 3〉 순고용창출보조금(NJCS) 정책



정부가 노동수요곡선의 탄력성에 대한 정보를 갖고 있지 않아 순고용창출 노동력 모두에 대하여 동일하게 1인당 CH의 보조금을 지급한다면, ES( $\Delta GAH$ ) 크기의 자중손실(deadweight loss)이 발생한다. 그런데 여기서 1인당 실업급여액을 OB라고 하고 1인당 순고용창출보조금을 BW(=CH)라 하면, 실업급여율은  $b=OB/OW$ , 순고용창출보조금율은  $j=BW/OW$ 로 된다. 이 경우에 만약 순고용창출노동력 가운데 실업급여대상 노동력에 대해서만 이 제도를 적용하고, 그리고 또한  $b \geq j$ 이면, 정부의 추가지원 없이 실업급여액으로 고용을 창출할 수 있다. 정부는 자중손실을 최소화하기 위하여 순고용창출률에 비례하여 보조금 지급률을 다르게 할 수 있을 것이다. 정부가 만약 순고용창출률이 높은 기업에 대하여 보조금 지급률을 높게 하면 실업을 보다 빨리 감소시킬 수 있을 것이다.

#### 나. 노동공급곡선이 완전탄력적이 아닌 경우

현재 고용수준이 OLs라 하자. 이 경우 OW는 시장청산 임금수준이다. 기업이 OLs를 상회하여 추가적으로 고용을 증가시키려면, 임금을 인상하여야 한다. 즉, 노동공급곡선이 더 이상 완전탄력적이 아니다.

(그림 3)은 우리에게 2가지 중요한 메시지를 준다. 첫째 노동공급곡선과 노동수요곡선이 비탄력적으로 될수록 NJCS의 고용창출효과는 작아진다. 즉, 동일한 보조금을 사용하여도 고용효과는 낮게 나타난다. 둘째 고용주가 지불하는 임금과 피용자가 받는 임금이 모두 상승한다. 셋째 보조금은 노동수요곡선과 노동공급곡선의 탄력성의 크기에 반비례하여 수요자와 공급자에게 귀속된다. 즉, 노동공급곡선이 비탄력적으로 될수록 보조금의 고용주 귀착율이 작아지므로, 고용주에 대한 보조금의 유인효과가 작아진다.

따라서, 노동공급곡선이 비탄력적으로 되면 NJCS의 지급률을 축소하거나, 실업급여대상자에 대해서만 제한적으로 적용할 필요가 있다. 만약  $b \geq j$ 를 유지한다면, 실업급여를 지급하는 것보다 NJCS를 지급하는 것이 기업, 근로자, 고용보험공단 모두에게 유리하다. 즉, NJCS를 지급하면 실업이 예방되어 실업급여를 지급할 필요가 없다. NJCS는 실업에 대한 예방 정책이고, 실업급여는 이미 발생된 실업자에 대한 생계보호정책이다.

## 2. NJCS 모델과 노동시장 유연성

순고용창출보조금(NJCS) 정책은 노동시장 유연화 전략과 양립될 수 있는 정책이다. 이 정책은 기본적으로 소극적인 고용유지정책이 아니라 적극적인 고용유지·확대정책이다. NJCS는 순고용창출이 있는 경우에만 지급된다. 단순히 현재의 고용

수준을 유지하거나 고용을 감축시키는 기업에 대해서는 NJCS는 지급되지 않는다.

즉, NJCS 정책은 고용창출이 가능한 기업은 적극적으로 고용을 창출하도록 유도하고, 현실적으로 고용조정이 불가피한 기업은 고용조정을 하도록 허용하는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있다. 대량실업이 이미 발생한 상태에서 단순히 고용을 유지하는 것으로 실업문제를 해결할 수 없고, 적극적으로 고용을 창출하여야 한다. 경쟁력이 없어 고용조정이 불가피한 기업이 무리하게 고용을 유지할 경우 기업의 경쟁력 회복이 지연되거나 상실되어 장기적으로 고용창출기회가 오히려 상실될 수 있다.

물론, NJCS정책과 고용유지지원금정책을 병행하여 실시하는 것이 보다 효과적일 경우도 있다. 중장기적으로는 고용조정이 필요 없지만 일시적으로 고용유지에 어려움을 겪고 있는 기업이 다수 존재하고, 실업의 도미노 현상이 심하게 일어나고 있는 경우에는 이 두 가지 정책을 병행 실시하면 단기적으로 정책효과가 크게 나타날 수 있다.

### 3. NJCS 모델의 실행프로그램

#### 가. 목표실업률관리정책

순고용창출보조금정책은 실업률에 따라서 다르게 적용될 수 있다. 정부가 대량실업문제를 해결하기 위하여 재정 등 고용보험이외의 실업대책자금을 조달 투입할 경우, 정부의 목표실업률 수준으로 실업이 감소할 때까지 순증고용노동력 모두에 대하여 이 제도를 적용할 필요가 있다. 그러나, 대량실업문제가 해결된 이후에는 실업급여대상자를 채용하는 경우에만 NJCS프로그램을 적용하여야 할 것이다.

정부는 정책목적에 따라 이 정책을 다양한 방법으로 실시할 수 있다. 고용창출능력은 기업의 규모, 산업, 직종에 따라 서로 다르고, 그것은 또한 경기회복기의 각 단계에서도 서로 다르게 나타날 것이다. 그래서 정부는 정책효과를 극대화하기 위하여 정책목적에 따라서 기업규모별, 산업별, 직종별로 순고용창출보조금지급률을 다르게 적용할 수 있다.

#### 나. 실업자특성별 실업률 관리정책

그리고, 실업구조는 노동력 특성에 따라 다르다. 특정 노동력은 실업유입율도 높지만, 실업탈출율도 높다. 어떤 노동력은 실업유입율은 높는데 실업탈출율은 낮다. 그에 따라 실업기간에 차이도 발생하게 된다. 노동력은 사용하면 질이 향상되고, 저장보존이 불가능하고 사용하지 않으면 시시각각으로 소멸되는 특성을 지니고 있

기 때문에, 실업자는 실직기간에 기능 기술, 지식 등과 직장에의 적응능력을 상실하게 된다(이효수, 1984). 이러한 현상은 실업기간이 장기화 될수록 가속적으로 발생하게 된다. 장기실업은 개인에게 이러한 인적자본의 소실과 경제적 손실을 가져다 줄 뿐만 아니라 정신적 고통을 가져다줌으로써 가정파괴를 유발하고 한 인간을 파멸시킬 수 있다. 장기실업자의 증가는 심각한 사회문제를 일으킬 수 있다. 따라서 정부는 장기실업자가 증가하지 않도록 적극적인 정책을 실시하여야 한다. 또한 신규실업자와 전직실업자 그리고 취약노동자(disadvantaged workers)에 대하여 서로 다른 정책적 접근이 필요할 경우도 있다. 그래서 정부는 노동력 특성이나, 실업기간별 노동력, 신규 및 전직실업자, 취약노동자의 채용에 대하여 서로 다른 고용창출보조금지급률을 적용할 수도 있다.

정부는 NJCS프로그램을 이용하여 여러 가지 정책목표를 달성할 수 있다. 장기실업자대책의 경우를 예를 들어보자. 앞서 지적한 바와 같이, 모든 사람은 장기간 실업상태에 놓이게 되면 자신의 지식이나 기술이 진부화 되고, 불규칙적인 생활에 익숙하여져서 직장생활에 필요한 생산적인 작업습관 등을 상실하게 된다. 따라서 장기실업자에 대한 노동수요곡선은 비탄력적으로 된다. 이것은 장기실업자를 채용하는 기업에 대하여 정부는 보다 많은 보조금을 지급하여야 한다는 것을 의미한다. 정부는 생활보조금지급 대상으로 되어 있는 장기실업자들을 기업에 추천하고 그들을 채용하는 기업에 대해서는 보조금을 지급할 수 있다. 이 경우의 보조금은 실업급여액에서 충당하는 것이 아니라 장기저소득실직자의 생활보조금에서 충당할 수 있을 것이다.

#### 다. NJCS의 보완정책: 교육·훈련 바우처(Educational and Training Vouchers)

NJCS 프로그램은 그 자체가 개별 근로자들의 고용안정을 보장하여 주지는 못한다. 즉, 기업은 NJCS 프로그램 하에서 일정기간에 해고자 수 보다 채용자 수가 크면 보조금을 받을 수 있다. 물론 기업은 채용비용과 해고비용을 최소화하려고 할 것이기 때문에 해고를 자제할 가능성이 높지만, NJCS프로그램 자체가 해고를 방지하지는 않는다. 문제는 기업이 기술변화 속에서 생산성이 낮아진 노동력을 해고하고, 새로운 기술 하에서 생산성이 높은 노동력을 외부에서 채용하는 전략을 구사하는 경우이다. 예를 들어 기술변화에 의한 탈숙련화로 생산성이 낮아진 5명을 해고하고 잘 훈련된 10명을 외부노동시장에서 채용하면 5명에 대하여 NJCS를 받을 수 있다. 기업간에 이러한 경쟁이 확산되면, 기업이 인재형성을 위한 노력을 기울이고 인재형성을 위한 사회적 비용이 크게 증가하고 아울러 기업의 해고유인이 증가할 가능성이 있다.

이러한 현상을 예방하기 위하여 교육·훈련바우처(Educational and Training Vouchers (ETV)) 제도를 도입할 필요가 있다. 즉, 기업이 전직훈련을 시키지 않고 종업원을 해고할 경우 해고자에게 ETV를 발행 주도록 한다. 예를 들어, 기업이 해고자에게 3개월 분의 ETV를 발행하면, 해고자는 ETV로 본인에게 가장 유용한 전직교육을 받을 수 있을 것이다. 그리고 만약 해고자가 곧바로 취업되면 ETV를 사용할 수 없기 때문에 기업은 ETV 비용을 지불하지 않아도 된다.

이 제도는 한편으로 기업의 해고비용을 증가시킴으로써 해고를 자제시키는 효과를 가지고 있고, 다른 한편으로 기업의 인재형성 노력을 유도할 뿐만 아니라 인재형성을 위한 사회적 비용을 최소화 할 수 있는 효과를 가져올 수 있다.

#### 4. NJCS 모델의 정책효과

##### 가. 실질적 고용창출효과: 고용유지 및 채용장려

순고용창출보조금(NJCS) 정책은, (표1)에서 보는 바와 같이, 정부지원 인턴제, 고용유지보조금, 채용장려금 제도에 비하여 실질적 고용창출효과가 뛰어나다. 이 정책은 고용유지 및 채용장려 효과를 동시에 지니고 있다. 즉, 순고용창출이 이루어지기 위해서는 적어도 현재의 고용수준을 유지하고 추가적으로 노동력을 채용하여야 한다.

앞서 본 바와 같이, 정부지원 인턴제는 자중손실, 대체효과, 전치효과, 이중계약문제 등을 야기 시킴으로써 실질적인 고용창출효과를 기대하기 어렵다. 그리고, 고용유지보조금정책은 전치효과나 이중계약문제를 발생시키지 않고 실업증가를 일시적으로 제어하는 효과는 갖고 있지만 실질적인 고용창출효과는 갖고 있지 않다.

순고용창출보조금(NJCS) 정책은 단순한 채용장려금정책과는 달리 전치효과(displacement) 즉 대체해고 문제를 예방할 수 있다. 즉, 채용장려금정책의 경우 기존의 근로자를 많이 해고하고 신규채용자를 증가시키면 노동비용을 크게 줄이면서 정부로부터 보조금을 받을 수 있다. 이 경우 채용장려금정책으로 실업이 오히려 증가하거나, 정책효과가 대단히 미미하게 나타날 수 있다. 이 과정에서 자중손실과 대

〈표1〉 정부지원 인턴제, 임금보조금(고용유지보조금, 채용장려금) 그리고 NJCS

	직접고용창출정책 (정부지원 인턴제)	간접고용창출정책(임금보조금)		NJCS
		고용유지보조금	채용장려금	
자중손실	발생	발생	발생	발생
대체효과	발생	발생	발생	발생
전치효과	발생	발생하지 않음	발생	발생하지 않음
이중계약문제	발생	발생하지 않음	발생하지 않음	발생하지 않음



체해고가 크게 발생하기 때문에 정부는 막대한 실업예산을 낭비하면서, 실질적으로 일자리 창출효과는 그렇게 크게 기대할 수 없다.

그러나, NJCS는 자중손실을 완전히 제거할 수 없지만, 전치효과(displacement) 즉 대체해고 문제는 완전히 예방할 수 있다. 기업은 NJCS와 관계없이 순고용창출(NJC)을 할 수 있고, 정부가 이것을 정확하게 판단할 수 없기 때문에 자중손실이 발생할 수 있다. 그러나, NJCS는 신규채용 고용량을 기준으로 하지 않고, 고용의 순증가량을 기준으로 하기 때문에 대체해고(displacement) 문제를 생성시키지 않는

대체해고가 크게 발생하기 때문에 정부는 막대한 실업예산을 낭비하면서, 실질적으로 일자리 창출효과는 그렇게 크게 기대할 수 없다.

그러나, NJCS는 자중손실을 완전히 제거할 수 없지만, 전치효과(displacement) 즉 대체해고 문제는 완전히 예방할 수 있다. 기업은 NJCS와 관계없이 순고용창출(NJC)을 할 수 있고, 정부가 이것을 정확하게 판단할 수 없기 때문에 자중손실이 발생할 수 있다. 그러나, NJCS는 신규채용 고용량을 기준으로 하지 않고, 고용의 순증가량을 기준으로 하기 때문에 대체해고(displacement) 문제를 생성시키지 않는다. 따라서 NJCS는 자중손실은 완전히 예방할 수는 없지만, 고용창출효과는 반드시 기대할 수 있다.

#### 나. 고용구조의 질적 저하 최소화 및 노사갈등예방

순고용창출보조금(NJCS)정책은 정부의 직접적 인력지원정책과 달리 노동공급자를 대상으로 한 정책이 아니라 노동수요자를 대상으로 한 정책이기 때문에, 정책 그 자체가 노동시장의 이중구조를 생성시키지는 않는다. 기업은 순고용창출 노동력에게 지급되는 임금총액의 일정비율에 해당하는 금액을 정부로부터 보조금(NJCS)으로 받지만 채용된 노동력에 대해서는 차별대우하지 않는다. 비록 기업이 차별대우를 한다 하여도 그것은 NJCS정책과 무관하다. 즉, 기업은 기업의 전략적 선택에 따라 고기능 고임금 노동력을 채용할 수도 있고 저임금 임시직 노동력을 채용할 수도 있을 것이다. 그러나 정부의 보조금은 일정률로 지급되기 때문에 고임금 노동력을 채용하면 더 많은 보조금을 받을 수 있고, 저임금 임시직 노동력을 채용하면 더 적은 보조금을 받게 될 것이다. 따라서 이 정책은 노동시장구조의 질적 저하를 초래시키지 않는다.

#### 다. 인적자원관리 효과: NJCS와 ETV

앞서 지적한 바와 같이, 순고용창출보조금정책(NJCS)은 교육·훈련바우처(ETV)와 병행 실시하여야 실효성을 제고할 수 있는데, 이 과정에서 인적자원의 개발 관

리 효과를 확산시킬 수 있다.

#### 라. 신산업육성정책 및 창업지원정책과 보완효과

정부는 민간부문에 대한 지원 및 규제정책을 통하여 간접적인 방법으로 고용창출을 유도하는 정책을 실시할 수 있다. 대표적인 간접고용창출정책(indirect policy for job creation)은 정부가 각종 행정규제의 혁파, 세제·금융·행정 지원체제를 통하여 민간의 투자 및 창업환경의 적극적인 개선을 통하여 고용을 창출하는 정책이다. NJCS는 그 자체로서 신산업육성 및 창업지원 효과를 지니고 있다.

#### 마. 총후생

순고용창출보조금정책은 정부뿐만 아니라 고용자 피용자 모두에게 이익을 가져다준다. 앞서 본 바와 같이 신규채용된 노동력이 받는 임금은 OW이지만, 고용주가 실질적으로 부담하는 임금은 OB이다. 즉, 고용주들은 현재보다 낮은 노동비용으로 필요한 노동력을 채용할 수 있고, 신규채용된 노동력은 기존 노동력과 동일한 임금을 받을 수 있게 된다. 그 결과 자연히 노동력 차별대우에 따른 노사갈등도 발생하지 않는다. 정부도 실업을 예방할 수 있고, 실업급여로 NJCS를 지급할 수 있기 때문에 예산을 절약할 수 있다.

#### 바. 실업정책 및 실업대책예산의 효율성과 실효성

실업정책이 효율성이 높으려면 정책이 단순하고 집행이 용이하여야 한다. 실업정책의 실효성이 높으려면 자중손실(deadweight loss), 전치효과(displacement effect), 대체효과(substitution effect)가 최소화되어야 한다. NJCS는 단순하고 집행이 용이할 뿐만 아니라, 다른 보조금 정책들과 마찬가지로 자중손실과 대체효과를 제거할 수는 없지만 전치효과를 예방할 수 있어 고용창출 효과를 가져올 수 있다.

NJCS는 고용이 창출되지 않았다면 실직자에게 지급되어야 할 실업급여로 충당될 수 있기 때문에 실업대책예산의 낭비를 막고 실효성을 제고할 수 있다.

## IV. 결 론

경기순환 과정에서 발생한 실업과 달리, 후기산업사회에서 발생한 대량실업은 경기가 회복되어도 신산업이 육성되지 않으면 장기화 될 가능성이 높다. 경기순환 과정에서 발생한 실업은 경기가 회복되면서 해소될 수 있기 때문에, 거시경제정책수단을 사용한 경기부양책으로도 해결될 수 있다. 후기산업사회에서 발생한 대량실업은 단순한 수요부족실업이 아니라 경제시스템의 전환(shift) 과정에서 발생한 구조적 실업이기 때문에 단기적인 경기부양정책이나 공공근로사업 등으로 해결할 수 없다. 이러한 특성의 실업을 해결하기 위해서는 미래지향적 가치창조적 실업대책을 수립 실시하여야 한다.

즉, 정부는 직접적으로 고용을 창출하는데 주력하기보다는 민간부문의 고용창출을 지원하고 민간부문이 고용을 창출할 수 있는 인프라를 구축하는데 주력하여야 한다. 이것은 대량실업이 장기화될 가능성이 높을수록 정부는 직접고용창출정책보다 간접고용창출정책에 중점을 두어야 한다는 것을 의미한다. 왜냐하면, 정부는 본질적으로 고용의 주체가 아니므로, 공공근로사업, 정부지원 인턴제와 같은 직접고용창출정책은 단기적 미봉책이지 근본적인 고용정책이 될 수 없기 때문이다. 장기 대량실업 하에서 정부가 간접고용창출정책보다 직접고용창출정책에 주력하게 되면, 실질적으로 실업문제는 해결되지 않고 재정적자만 누적된다. 이와 같이, 미래에 가치창출을 유발하지 못하는 재정적자는 민간부문에 조세부담을 가중시켜 실업문제의 해결을 더욱 어렵게 만든다.

그리고 이 논문은 정부의 직접고용창출정책의 한 예로서 정부지원 인턴제의 경제적 효과를 분석하고 있다. 정부가 민간부문에 인력을 지원하는 실업대책은 경제원리에 맞지 않아 실효성이 낮을 뿐만 아니라, 여러 가지 부작용을 생성시킨다는 것을 보여주고 있다. 즉, 정부지원 인턴제는 자중손실(deadweight loss), 전치효과(displacement effect), 대체효과(substitution effect)가 상당히 크게 나타나고 있어 실업정책으로서 실효성이 없다. 그 뿐만 아니라, 이 제도는 내부자-외부자 문제를 안고 있어, 기업은 정부지원인력을 보조인력으로 사용할 수밖에 없고, 보조인력에 대하여 교육·훈련비용을 지불하려 하지 않을 것이므로 인턴들도 능력개발을 기대할 수 없다. 이것은 신규확출자의 노동시장 적응능력 제고라는 당초의 정책목표를 실현할 수 없다는 것을 의미한다. 이 제도는 또한 이중고용계약의 문제를 안고 있어, 주인-대리인(principal-agent) 관계가 모호하고 기업은 정부지원 인턴에 대하여

모니터링 수단을 전혀 갖고 있지 않기 때문에 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 심각하게 일어날 가능성이 높다. 이 제도는 또한 노동시장의 이중구조를 심화시켜 고용구조의 질을 저하시킬 가능성이 높다. 그리고 기업의 구조조정과정에서 노사불신 및 노사갈등을 확산시킬 가능성이 있다.

이 논문은 또한 인력지원정책보다는 임금보조금정책을 지지하지만, 고용유지지원금제도는 자중손실이 크게 발생할 가능성이 높고 채용장려금제도는 자중손실 뿐만 아니라 전치효과가 크게 일어날 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다. 이 논문은 고용유지지원금제도와 채용장려금제도를 순고용창출보조금(NJCS) 정책으로 대체할 것을 제의하고 있다. 다만 단기적인 어려움을 겪고 있는 기업에 대해서는 고용유지지원금제도를 적용할 필요가 있다.

그리고 순고용창출보조금(NJCS) 정책을 고용보험제도 및 교육·훈련바우처(ETV) 제도와 연계하여 실시하면 정책 실효성을 보다 제고시킬 수 있다. 이 제도는 첫째 고용유지 및 채용장려 효과가 있을 뿐만 아니라, 전치효과(displacement effect)가 낮아 실질적 고용창출효과가 높다. 둘째 이 정책은 노동시장 유연화 전략과 양립할 수 있다. 셋째 NJCS 정책은 신산업육성정책과 창업지원정책과 보완효과가 뛰어나다. 넷째 NJCS 프로그램은 목표실업률관리 정책이나 실업자 특성별 실업률 관리 정책 등에 다양하게 활용할 수 있다. 다섯째 이 정책은 직접고용창출 정책과 달리 고용구조의 질적 저하나 노사갈등을 유발하지 않는다. 여섯째 순고용창출보조금(NJCS)은 고용이 창출되지 않았다면 실직자에게 지급되어야 할 실업급여로 충당될 수 있기 때문에 실업대책예산의 낭비를 막고 실효성을 제고할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 김동헌·김미란·이주환, '고용유지지원사례 연구와 제도개선 방안', 한국노동연구원, 1999.
- 노동부, 「'99년 종합실업대책 세부사업계획」, 1999.2.
- 이효수, 「노동시장구조론-한국노동시장의 이론과 실증-」, 법문사, 1984.
- 이효수, '미래지향적 가치창조형 실업정책', 「사회과학연구」 제18집 제2권, 영남대학교 사회과학연구소 (<http://yu.ac.kr/~iss>), 1999.
- 중앙고용정보관리소, 「고용보험통계월보」, 각월호.
- Casey, Bernard and Gert Bruche, "Active Labor Market Policy: An International Overview", *Industrial Relations*, Vol.24, no.1, 1985.
- Katz, Lawrence F., "Wage Subsidies for the Disadvantaged", in Richard B. Freeman and Peter Gottschalk, *Generating Jobs*, Russell Sage Foundation, 1998.
- Lindbeck, A., and D. J. Snower, eds., *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, The MIT Press, 1988.
- Phelps, Edmund S., "Wage subsidy programmes: alternative designs", in Dennis J. Snower and Guillermo de la Dehesa, eds., *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.
- Schwansse, Peter, "European Experience", in Robert H. Haveman and John L. Palmer, eds., *Jobs for Disadvantaged Workers: The Economics of Employment Subsidies*, The Brookings Institution, 1982.
- Snower, Dennis J. and Guillermo de la Dehesa, eds., *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.
- Snower, Dennis J., "Evaluating unemployment policies: underlying theories", in Dennis J. Snower and Guillermo de la Dehesa, eds., *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge University Press, 1997.