

勞 動 經 濟 論 集
 第 23 卷(1), 2000. 6. pp. 167~190
 © 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

賃金 및 雇傭政策의 運營方向*

유 경 준**

◀ 抄 錄 ▶

1997년 말 외환위기 이후 한국의 노동시장은 빠르게 변화하고 있다. 외환위기에서 2년이 경과한 현재 실업률이 빠르게 하락하고 임금수준은 위기 이전으로 회복하였으나, 고용수준은 아직 회복되지 않은 상황이며, 분배구조가 외환위기 전에 비해 상당히 악화된 것으로 파악되고 있다. 현재의 상황에서 우려되는 것은 1970년대 이후 유럽에서 발생한 것처럼 고실업이 지속되는 현상이다. 본고에서는 균형실업률의 추정을 통하여 이러한 우려가 현실로 나타날 수 있는 가능성에 대하여 경고하고 있다. 향후 고용 및 실업정책의 최우선 목표는 본원적인 일자리 창출을 통해 구조적 실업률을 저하시키기 위한 종합적인 정책을 시행해야 할 시기라 판단된다.

I. 序 論

1997년 말 시작된 외환위기 이후 노동시장은 많은 변화를 겪고 있다. 외환위기 이전 2%대를 나타내던 실업률은 1998년에 급격히 증가하여 6.8%까지 기록하였으나 1999년에는 평균 6.3%로 감소추이를 보이고 있다. 한편 명목임금상승률은 1970년대 이후 처음으로 마이너스(-2.5%)를 기록하였으나, 1999년에는 다시 반등하여 12.1%의 상승률을 나타내는 등 노동시장의 주요 변수들이 빠르게 변화되고 있다. 또한 1999년 현재 실질임금수준은 외환위기 이전의 상황으로 회복되었으나, 1999년의 경제활동참가율은 1997년의

* 2000년 3월 한국노동경제학회, 한국노사관계학회, 한국노동법학회 합동정책토론회에서 발표된 논문임.
 본고의 작성시 자료정리에 많은 도움을 준 KDI 이희숙 연구원에게 감사드린다.

** 한국개발연구원 연구위원

62.2%보다 낮은 60.5%로서 고용수준은 여전히 회복되지 못한 상태이다. 뿐만 아니라 외환위기에 따른 소득분배구조의 악화로 중산층의 이분화 징후를 보이고 있으며¹⁾, 절대빈곤선 이하의 빈곤 가구도 외환위기 이전에 비하여 두 배 정도 증가한 것으로 파악되고 있다.

본 연구는 현재의 노동시장 상황이 과거와는 다른 형태로 전개되고 있으며, 현 시점에서 노동정책 선택이 앞으로 우리 경제가 어떤 길을 걷게 될 것인가에 대해 중요한 영향을 미치게 될 것이라는 판단하에, 외국의 경험을 토대로 향후 우리 나라 노동시장 정책에 대한 시사점을 얻고자 작성되었다. 제Ⅱ장에서는 최근 고용, 임금 및 분배구조 등의 동향을 통해 현 상황에 대한 문제 제기를 다룰 것이다. 또한 여기서는 단기균형실업률인 NAWRU(non-accelerating wage rate of unemployment)의 도출을 통하여 현재의 임금상승률과 실업수준의 적정성을 검토할 것이며, 제Ⅲ장에서는 최근 OECD국가들의 노동시장정책 방향 중에서 임금결정수준 및 체제와 관련된 최근의 정책 변화를 통해 우리 나라 노동시장정책에 대한 시사점을 살펴볼 것이다. 그리고 마지막으로 제Ⅳ장에서는 요약 및 결론을 다룰 것이다.

Ⅱ. 現狀況의 認識 및 問題의 提起

1. 고용, 임금 및 분배구조의 변화추이

가. 고용지표의 변화추이

실업률 8.6%, 실업자수 188만명을 기록했던 1999년 2월 이후 경기회복과 강력한 실업대책의 시행으로 실업률은 꾸준히 감소하여 1999년에는 평균 6.3%를 기록하였으며, 2000년에는 4.5% 내외의 실업률을 기록할 것으로 전망되고 있다.

그러나 고용수준은 위기 전인 1997년에 비하여 아직 회복된 상태로 보기는 어렵다. 즉 위기 이전(1997년)의 경제활동참가율은 62.2%를 기록하였으나, 1999년에는 60.5%에 불과하였으며, 2001년에도 경제활동참가율은 1997년 수준으로 회복되지 못할 것으로 전망되고 있다.

또한 신규 노동시장 진입자들로 주로 구성되는 청소년층(15~24세)의 실업률이 외환위기 이전의 7%(20만명) 내외에서 1998년 16.0%, 1999년 14.2%로 증가하였으며, 1년 이

1) 중산층의 이분화 현상에 대해서는 유경준(2000b)을 참조.

상 장기실업자의 비중도 계속 증가하고 있는 것으로 추정되어²⁾ 경기외적 요인인 구조적 실업률이 높아지고 있는 것으로 파악되는 상황이다.

〈표 1〉 최근의 고용지표 추이

(단위 : 천명, %)

	1997	1998		1999			
				1/4	2/4	3/4	4/4
15세 이상 인구	34,842 (1.6)	35,362 (1.5)	35,765 (1.1)	35,616 (1.2)	35,715 (1.2)	35,820 (1.1)	35,910 (1.0)
경제활동인구	21,662 (2.0)	21,456 (-1.0)	21,634 (0.8)	20,854 (-0.4)	21,797 (0.3)	21,914 (1.2)	21,972 (2.1)
	취업자	21,106 (1.4)	19,994 (-5.3)	20,281 (1.4)	19,105 (-3.3)	20,362 (0.6)	20,695 (3.2)
	실업자	556 (30.5)	1,461 (162.8)	1,353 (-7.4)	1,749 (48.3)	1,435 (-3.1)	1,220 (-23.6)
비경제활동인구	13,180 (1.1)	13,906 (5.5)	14,131 (1.6)	14,762 (3.6)	13,918 (2.5)	13,906 (0.9)	13,938 (-0.6)
경제활동참가율	62.2	60.7	60.5	58.6	61.0	61.2	61.2
실업률 [계절조정치]	2.6 [-]	6.8 [-]	6.3 [-]	8.4 [7.6]	6.6 [6.7]	5.6 [5.9]	4.6 [4.9]

주 : ()안은 전년동기대비 증감률.
 자료 : 통계청, 「경제활동인구월보」, 1999년 각호.

〈표 2〉 노동시장 추이 및 전망

(단위 : 천명, %)

	1997	1998	1999	2000p	2001p
경제성장률	5.0	-5.8	10.2p	7	5.5
생산가능인구	34,842	35,362	35,765	36,176	36,528
경제활동인구	21,662	21,456	21,634	22,140	22,538
경제활동참가율	62.2	60.7	60.5	61.2	61.7
취업자수	21,106	19,994	20,281	21,144	21,568
실업자수	556	1,461	1,353	996	969
실업률	2.6	6.8	6.3	4.5	4.3

주 : p는 전망치를 의미
 자료 : 통계청, 「경제활동인구월보」, 각호(전망치는 필자 추정치).

2) 장기실업자의 비중을 통계청에서는 공식적으로 발표하지 않고 있다. 다만, 구직기간이 1년 이상인 실업자의 비중을 발표하고 있으나, 외국 기준의 장기실업자의 정의와는 맞지 않다. 장기실업자의 비중은 경제활동인구조사 테이프 원자료를 이용하여 추정하고 있으며, 한국개발연구원과 한국노동연구원의 추정 결과는 1998년 이후 모두 증가하는 것으로 나타나고 있다.

나. 임금지표의 변화추이

-2.5%를 기록했던 1998년의 명목임금상승률(10인 이상 사업체 기준)은 1999년에는 12.1% 증가를 기록하였다. 이는 외환위기 이전인 1997년(1,463천원) 대비 9.3% 상승한 수치이며, 소비자물가 상승분을 감안한 실질임금도 1997년(133만 5천원) 대비 0.8% 상승하여 1997년 수준을 회복한 것으로 나타나고 있다.

〈표 3〉 임금관련 주요지표 동향(비농전산업)

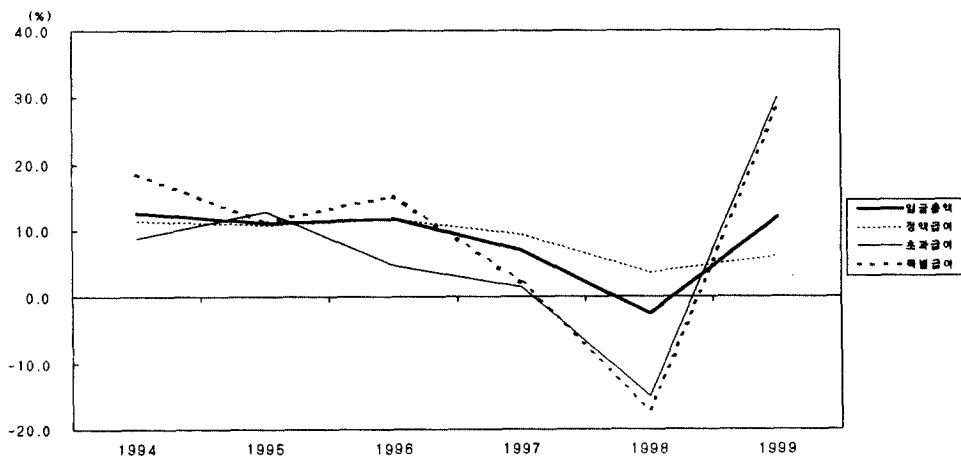
(단위 : 천원/월, %)

	1997	1998	1999	1999			
				1/4	2/4	3/4	4/4
임금총액	1,463	1,427	1,599	1,511	1,532	1,639	1,712
명목임금 증감률	7.0	-2.5	12.1	5.6	10.6	15.6	16.1
소비자물가 증감률	4.5	7.5	0.8	0.7	0.6	0.7	1.3
실질임금 증감률	2.4	-9.3	11.1	4.9	10.0	14.8	14.6

자료 : 노동부, 「매월노동통계조사보고서」, 각호.

1999년의 임금상승률을 내역별로 살펴보면 정액급여는 111만 4천원으로 6.1%, 초과급여는 13만 1천원으로 30.1%, 특별급여는 35만 4천원으로 28.3% 상승하여 1999년의 임금 상승이 경기회복에 따른 초과급여와 특별급여에 의해 주도되고 있음을 알 수 있다. 이

〔그림 1〕 내역별 임금증감률 추이



자료 : 노동부, 「매월노동통계조사보고서」, 각호.

는 1998년의 내역별 임금상승률이 주로 초과급여와 특별급여에 의해 감소되었음을 고려할 때, 경제회복에 따른 반등에 주로 기인한 것임을 알 수 있다.

다. 소득분배구조의 변화추이

최근 급속한 경기회복 및 그에 따른 임금상승 등으로 도시근로자가구의 평균소득은 증가하고 있으나, 소득수준의 회복 정도는 소득계층간 비대칭적으로 나타나고 있다. 1999년 3/4분기의 전체 도시근로자가구 1인당 평균소득은 경제위기 이전의 수준을 어느 정도 회복하고 있으나 계층별로 볼 때 상위 10% 계층의 소득수준은 1997년 3/4분기 수준을 이미 상회하고 있는 반면, 하위 20% 계층의 경우에는 아직도 80% 수준에 그치고 있는 것으로 나타나고 있다.

외환위기 이후 크게 악화된 소득분배 상황은 경기회복에도 불구하고 아직 뚜렷한 개선의 조짐을 보이지 않고 있다.³⁾ 소득지니계수나 상·하위 소득계층간 소득비 등의 지표에서 볼 수 있듯이 외환위기 이후 확대된 빈부격차는 크게 줄어들지 않고 있다. 도시근로자가구의 전체 소득에서 근로소득이 차지하는 비중이 평균 80%를 상회하고 있는 점을 감안할 때, 이러한 소득분배 악화현상은 근로소득의 분배 변화에 주로 기인하고 있는 것으로 판단된다.

한편 빈곤 확산 정도를 살펴보면, 외환위기 이후 급속히 증가했던 절대빈곤가구(빈곤선 이하 가구)는 최근 경기회복 및 실업 감소와 함께 다시 줄어들고 있는 추세에 있다. 빈곤가구율은 1998년 3/4분기 중 위기 이전의 2.5배 수준(10.3%)까지 상승하였으나, 1999년 3/4분기에는 7.4%까지 다시 하락하였다.

그러나 아직도 절대빈곤 수준이 외환위기 이전보다 크게 높은 수준이며, 또한 경기회복 효과가 아직 경제 전반에 확산되지 못하여 체감빈곤 정도도 여전히 높은 수준이다.

이러한 외환위기 이후의 절대빈곤 증가는 크게 전반적인 소득수준의 감소와 분배구조의 악화라는 두 요인에 기인하고 있다. 이러한 성장요인과 분배요인의 절대빈곤 변화에 대한 기여도를 '분해분석방법(decomposition analysis)'⁴⁾을 통해 살펴볼 경우, 분배악화

3) 경제위기 전후의 분배구조 변화에 대한 자세한 내용은 유경준(2000b) 참조.

4) 빈곤율 변화의 분해방법

$P(z/\mu, L)$ 를 일정시점에 있어서의 빈곤선이 z , 평균소득이 μ , 로렌츠곡선이 L 인 빈곤비율을 나타낸다고 하면, 시점 1과 시점 2 사이에 변화된 빈곤비율은 아래와 같이 분해된다.

$$P_2 - P_1 = \underbrace{P(z_2/\mu_2, L_1) - P(z_1/\mu_1, L_1)}_{\text{경제성장요소}} + \underbrace{P(z_1/\mu_1, L_2) - P(z_1/\mu_1, L_1)}_{\text{소득분배균등화요소}} + R_{\text{잔차요소}}$$

* 자세한 내용은 Ravallion(1992) 참조.

〈표 4〉 최근 소득분배 상태의 변화추이(도시근로자가구 기준)

(단위 : 천원, %)

	1997				1998				1999		
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
1인당 평균소득	631.1	611.0	667.2	612.8	614.9	578.6	572.4	591.0	617.1	583.9	626.3
• 하위10%(a)	224.3	245.2	253.2	238.1	175.5	175.7	169.0	192.5	183.2	187.3	202.9
• 하위20%(b)	281.2	294.5	307.7	294.4	249.1	239.9	231.0	254.3	241.2	247.9	262.6
• 상위10%(c)	1310.4	1222.6	1320.6	1212.7	1369.6	1326.3	1257.1	1293.3	1465.8	1290.0	1342.7
c/b(배)	5.84	4.99	5.22	5.09	7.80	7.55	7.44	6.72	8.00	6.89	6.62
c/a(배)	4.66	4.15	4.29	4.12	5.50	5.53	5.44	5.09	6.08	5.20	5.11
GINI계수	26.61	24.83	25.20	24.49	29.00	28.94	28.82	27.83	30.69	28.17	28.19

자료 : 통계청의 도시가계자료를 이용하여 계산

〈표 5〉 절대빈곤 비율의 추이(도시근로자 가구소득 기준)

(단위 : %, 가구)

		1997	1998				1999			
			年間	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
전 체	빈곤비율	4.2	9.1	8.4	9.2	10.3	8.5	9.6	9.0	7.4
	빈곤가구	258,721	520,268	488,414	528,293	584,389	479,976	527,403	501,342	412,132
	전체가구	6,100,449	5,727,266	5,813,896	5,759,143	5,660,302	5,675,722	5,480,867	5,555,256	5,573,648

주 : 1) 근로자가구의 경우만 분석하였음.

2) 빈곤선(poverty line)은 1999년 보건사회연구원 최저생계비 추계 결과(대도시 및 중소도시 가중평균치)를 기준으로 소비자물가 상승률을 반영하여 조정.

예) 1999년 4인 가구 기준 빈곤선 : 958,396원

자료 : 통계청, 『도시가계연보』, 1997, 1998, 1999년 각 분기별 자료

요인과 경기변동요인이 공히 절대빈곤 확산에 기여한 것으로 나타나고 있다.

즉, 절대빈곤층 증가의 약 50% 정도가 분배악화요인에 기인한 것으로 추정되고 있는데, 이는 단순한 경기부양만으로는 늘어난 절대빈곤을 낮추는 데 한계가 있음을 시사해 주고 있다.

〈표 6〉 최근 빈곤증가 요인의 분해분석 결과

기 간	빈곤율 증가	소득감소요인	분배악화요인	잔 차
1997. 3/4~1999. 3/4	100.0%	43.8%	49.8%	6.4%

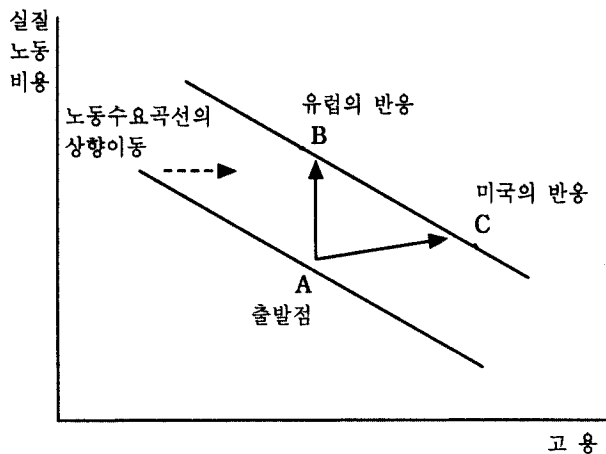
2. 문제의 제기

가. 고용과 임금

앞에서 설명한 고용과 임금의 최근 변화추이에서 우려되는 것은 1970년대 중반 오일 쇼크 이후 유럽과 미국에서 나타난 경제성과의 상반된 현상에 관한 것이다.

유럽에서는 1970년대 중반 이후 장기간 고실업이 지속되었다. 유럽에서 지속적으로 실업이 증가한 시기는 저성장기와 경기침체에 집중되었으며, 불황 뒤에 이어진 호황기 동안에 비례적으로 고용이 증가하지 못한 이유는 고용수준이 증가하기 이전에 임금이 상승한 사실에 기인한다. 이러한 이유를 설명하는 가장 유력한 이론은 실업과 임금에 대한 내부자-외부자(insider-outsider) 모형이다. 취업하고 있는 내부자의 경우 강력한 노동조합이나 고용보호법의 보호를 바탕으로 교섭을 통하여 노동생산성의 증가만큼 실질임금이 상승하게 되었다. 이에 따라 유럽에서는 높아진 노동비용 때문에 자본집약적 생산양식으로 전환되어 생산성 증가가 고용 증가를 수반하지 못하게 되어 외부자인 실직자나 신규 노동시장 진입자의 추가적인 고용을 유도하지 못한 결과를 초래한 것이다. 그러나 미국에서는 (그림 2)에서 보는 바와 같이 유럽의 같은 기간과 비교하여 고용이 증가하는 상황이 발생하였는데 이는 실질임금 상승이 생산성 증가보다 낮게 결정되어 고용 증가를 가져 왔기 때문이다.⁵⁾

(그림 2) 1970년대 중반 이후 노동비용과 고용의 변화 : 미국과 유럽



자료 : IMF(1999).

5) (그림 2)의 논의는 유럽과 미국의 대비를 위하여 정형화(stylized options)에 근거한 그림이다.

나. 일자리 창출과 분배

선진국의 경우, 노동시장 구조조정을 통한 실업의 감소와 소득분배의 악화는 정의 상관관계를 가지며, 고용의 증가와 소득분배의 악화도 다소 약하지만 정의 상관관계를 가지는 것으로 알려져 있다(OECD, 1997). 그러나 노동시장의 구조조정은 전반적인 소득분배의 악화를 가져올 가능성에도 불구하고, 빈곤층의 노동소득분배는 일자리를 가짐으로써 불평등도가 개선되는 고용효과(employment effect)와 임금격차가 확대됨으로써 불평등도를 악화시키는 임금효과(income effect)의 상대적인 관계에 따라 소득분배의 방향이 달라질 수 있다.

〈표 7〉 개인과 가구의 노동소득의 분포 : 국가별 · 시기별 비교

	1980년경 (MLD 수준)	1990년경 (MLD 수준)	변화율 (1980~90)	1990년경 의 순위
전일근로자의 개별 소득(연간근로)				
미국(1979~91)	0.14	0.17	+17.6	1
독일(1984~92)	0.15	0.12	-18.1	3
캐나다(1981~91)	0.15	0.16	+5.9	2
네덜란드(1983~91)	-	0.09		5
스웨덴(1981~92)	0.08	0.11	+34.9	4
전근로자의 개별 소득				
미국(1979~91)	0.47	0.47	-1.0	1
독일(1984~91)	0.27	0.27	-1.8	3
캐나다(1981~91)	0.45	0.46	+2.1	2
네덜란드(1983~91)	0.16	0.25	+62.1	4
스웨덴(1981~92)	0.16	0.22	+38.5	5
생산가능인구의 개별 소득				
미국(1979~91)	1.41	1.25	-11.0	3
독일(1984~91)	1.50	1.38	+8.1	2
캐나다(1981~91)	1.26	1.19	+5.5	4
네덜란드(1983~91)	2.15	1.67	-22.1	1
스웨덴(1981~92)	0.61	0.77	+27.5	5
생산가능인구의 가구소득				
미국(1979~91)	0.59	0.66	+13.3	3
캐나다(1981~91)	0.88	0.68	-22.8	2
네덜란드(1983~91)	1.21	0.97	-19.8	1
스웨덴(1981~92)	0.35	0.54	+54.8	4

주 : MLD(mean log deviation) 지수는 로그소득과 로그평균소득의 차이를 합하여 표본수로 나누어 준 값을 의미(즉 $\sum \log(\mu - y_i)/n$), 지니계수 등 다른 지수와 비교하여 빈곤층의 소득분포를 민감하게 반영함.

자료 : OECD(1996b).

OECD(1996b)의 연구 결과에 따르면, 전일근무자(full-time workers)를 대상으로 소득 불평등도를 측정한 경우 미국은 유럽국가보다 높은 불평등도를 보이고 있으나, 구매력 지수(purchasing power parity)를 고려한 경우의 빈곤층 평균소득은 네덜란드를 제외한 유럽국가보다 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 <표 7>에서 보듯이 생산가능인구(working age population)의 불평등도는 미국이 유럽국가보다 낮은 것으로 나타나고 있어, 불평등도에 있어 고용효과가 임금효과를 상회하는 것을 알 수 있다. 이는 일자리의 제공이 빈곤계층을 고려한 불평등도의 개선에 매우 중요한 역할을 하고 있어, 소득불평등도와 일자리 증가의 상충관계(trade-off)가 성립하지 않을 수도 있음을 보여주고 있다.⁶⁾

다. 임금상승률과 실업의 관계

실업률의 개념은 여러 가지로 분류할 수 있으나, 최근 OECD국가에서는 실업률을 경기적 실업률과 구조적 실업률로 양분하는 방법이 널리 사용되고 있다. 경기적 실업률은 경기의 변동에 따라 변화하는 실업률을 의미하며, 구조적 실업률은 경기의 변동만으로는 변화되지 않는 경제의 구조적 요인 즉, 기술진보, 고용보호법의 엄격성 정도, 임금 결정구조, 근로시간제도, 실업급여의 수준 등에 의해 결정되는 실업률을 의미한다.

따라서 실업률의 대부분이 구조적 실업률이라면, 실업률을 낮추려는 팽창적인 거시정책은 임금이나 물가만을 상승시킬 뿐 구조적 실업률을 낮추지는 못하는 것으로 인식되고 있다.

현재의 우리 나라의 실업대책은 사회적 통합의 목표 아래 실업률을 낮추는 방향으로 설정되는 경향이 있다. 이는 고실업이 사회적 통합(social cohesion)을 저해하기 때문에 정책적 수단으로 정당화될 수도 있다. 현재의 상황에서 제기될 수 있는 근본적인 질문은 “현재 우리 나라에 있어 임금상승과 관련된 균형실업률은 어느 정도인가?”라는 것이다. 왜냐하면 빠른 경제회복에 따라 경기적 실업률이 대부분 제거되었다면 향후의 실업대책은 구조적 실업률의 파악과 그 변화에 초점을 맞춰 올바른 정책방향을 선택하는 것이 경제의 안정적 운영이라는 장기적인 관점에서 타당하기 때문이다.

즉, 현재의 실업률이 다른 지표들과 비교하여 적절한 수준에 있다면, 향후 노동시장 정책은 임금상승이나 물가상승을 유발하는 경기부양보다는 구조적 실업률을 저하시키기

6) 미국에 있어 생산가능인구의 개별 소득불평등도의 하락이 고용효과가 임금효과를 상쇄한 결과에 의한 것이 아닐 수 있다는 반론이 제기될 수 있다. 즉, 고용효과가 임금효과를 상회하지 않더라도 전일근무자(full-time workers)가 아닌 단시간근로자(part-time workers)의 불평등도가 개선되었다면 생산가능인구의 불평등도는 개선될 수 있다는 견해이다. 논리적으로는 가능한 추리라 생각되지만 <표 7>을 자세히 보면 단시간근로자를 포함하는 전근로자의 개별 소득의 불평등도가 미국에 있어 분석기간 동안 약 1%의 MLD 개선이 있었고, 생산가능인구의 개별 소득의 개선은 약 11%임을 미루어 볼 때, 분석기간 동안 미국 생산가능인구 개별 소득의 불평등도 개선은 주로 고용효과에 의존하고 있음을 알 수 있다.

위한 구조개선 정책을 통하여 노동시장 유연성 제고를 집중적으로 추진해야 하기 때문이다.

본고에서는 위와 같은 문제 제기하에, OECD국가에서 주로 사용하고 있는 임금상승을 가속하지 않는 실업률((NAWRU: non-accelerating wage rate of unemployment) 개념을 이용하여 최근 우리 나라에 있어서의 단기균형실업률 수준을 측정하고 이를 이용하여 향후 실업대책의 방향을 설정하고자 한다.

본고에서 물가상승을 가속하지 않는 실업률((NAIRU: non-accelerating inflation rate of unemployment)을 채택하지 않고 NAWRU를 채택한 이유는 노동시장에는 직접적으로 영향을 미치지 못하나, 물가에 영향을 미치는 외부적인 공급요인의 충격들을 배제하기 위해서이다.

1) 모형의 설정

OECD 모형에 근거하여 가격결정방정식, 임금결정방정식, 노동공급함수의 세 가지 구조식을 축약형으로 유도하면 아래와 같은 필립스곡선 형식의 NAWRU식이 유도될 수 있다(OECD, [1999]).

$$NAWRU = U - [\Delta U / (\Delta^2 w - \Delta(\Delta w)^e)](\Delta w - (\Delta w)^e)$$

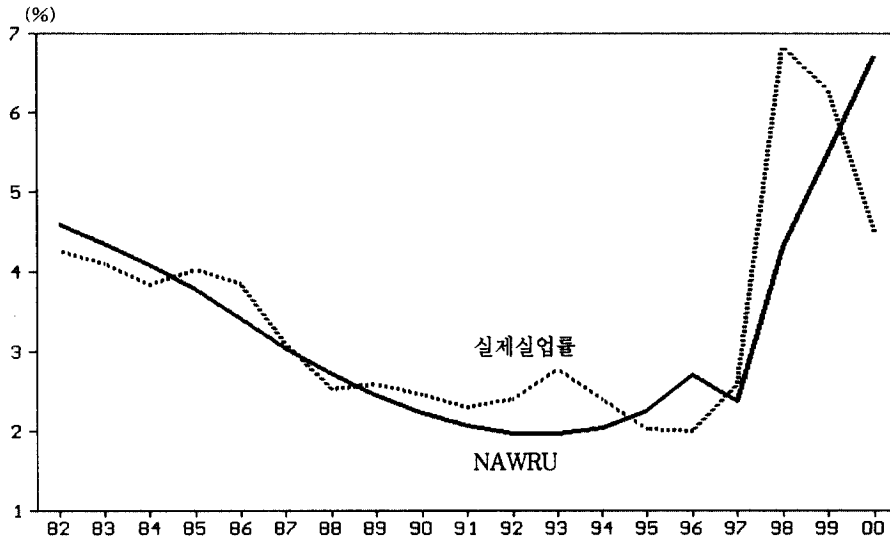
여기서 U는 실업률 수준, w 와 w^e 는 각각 임금상승률과 기대임금상승률의 로그형태를 의미하고, Δ 과 Δ^2 는 1차 및 2차 차분을 의미하며, 기대임금상승률의 대리변수로는 호드릭-프레스코트의 평활치(Hodric-Prescott filtering)를 사용하였다(유경준(2000a) 참조).

2) 추정 결과

단기균형실업률인 NAWRU는 당해 연도의 실업률과 임금상승률이 주어진 상태에서 구할 수 있다. 따라서 본고에서는 1999년의 실업률 6.3%와 1999년 11월 현재 평균임금상승률은 10.6%를 1999년의 실업률과 임금상승률로 사용하였고, 2000년의 NAWRU를 구하기 위하여 2000년의 실업률은 정책 목표치인 4.5%로 놓고, 임금상승률은 12.5%라 가정한 후 위의 추정방식에 의거하여 NAWRU를 구하였다.

그 결과 (그림 3)에서 보듯이 1999년의 NAWRU는 5.5%, 2000년은 6.7%로 추정되어 1999년의 경우는 실제실업률이 단기균형실업률보다 높았으나, 2000년에는 그 반대의 상황을 보이는 것으로 나타나고 있다.

[그림 3] 실제실업률과 단기균형실업률(NAWRU)의 추이



유럽 몇 개국의 실증분석 결과 실업수준 감소에 따른 임금상승률의 효과는 외부의 부정적인 충격에 의해 NAWRU는 증가하는 경향이 있지만, 긍정적인 충격 — 특히 거시경제정책에 의해 유도된 —의 경우 NAWRU는 잘 감소되지 않는 경향이 있는 것으로 나타났다(IMF, 1999).

이 점은 정책을 입안할 때 매우 유념해야 할 요소로 여겨지는데, 구조적 실업률의 감소를 유도하지 않는 거시경제정책은 장기적으로 임금이나 물가의 상승만을 초래할 뿐 실제실업률 자체를 낮추는 데는 효과가 크지 않다는 점을 의미하고 있는 것이다.

1999년과 2000년의 추정 결과를 해석하여 보면, 1999년에는 실제실업률이 단기균형실업률보다 높아 적극적인 실업대책이 필요한 시기였다고 판단할 수 있다.

그러나 2000년에 실업률이 4.5%, 임금상승률이 12.5%로 실현된다면 NAWRU는 6.7%로 추정되어 실제실업률보다 단기균형실업률이 높게 되어 2000년 이후 추가적인 임금이나 물가의 상승을 유발할 가능성이 매우 높음을 시사하고 있다.⁷⁾

7) 여기서 사용한 2000년의 임금상승률은 KDI의 내부 추정치이다. 여기서 제기될 수 있는 문제는 2000년의 실업률이나 임금상승률이 예상치와 달라질 경우 현재의 해석이 유지될 수 있느냐는 것이다. 이에 대한 답변을 위하여 1999년의 평균임금인상률을 실현치인 12.1%를 사용하고, 2000년의 실업률이 4.5%라는 가정하에 몇 가지 다른 2000년의 임금상승률을 대입하여 NAWRU를 구하였다. 그 결과, 2000년의 임금상승률이 13.5% 이상이 되는 경우 실제실업률과 NAWRU의 관계는 본 연구의 결과(2000년의 경우 실제실업률이 NAWRU보다 하위에 있다는)와 일치하였고, 12.5%에서 13% 사이의 구간에서는 1999년에 이미 NAWRU가 실제실업률보다 상위에 있는 결과가 추정되었으며, 12% 이하의 임금상승률이 실현될 경우

3) 시사점

사회적 통합(social cohesion)을 위해 실업대책의 목표를 단기적인 실업률의 하락에 둘 수도 있겠으나, 장기적으로는 구조적 실업률이 하락되지 않는 한 지나치게 급속한 실제실업률의 하락은 임금, 물가 등 다른 거시적 변수에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있으므로 일자리 창출을 통한 구조적 실업률의 하락에 목표를 두는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 반대로 이야기하면 구조적 실업률이 하락되기 이전의 빠른 임금상승은 기업의 입장에서는 노동비용의 증가를 의미하기 때문에 현재 고용되어 있는 근로자들은 혜택을 받을 수 있으나, 현재 실업자나 신규 노동시장 진입자인 청년층 근로자들은 고용되기 어려워지기 때문에 장기실업자로 전락하거나 청년층의 실업률을 높이는 결과를 초래할 수 있다는 점을 의미하기도 한다. 이러한 점들은 [그림 2]에서 보았듯이 1970년대 오일 쇼크 이후 유럽의 노동시장에서 발생한 내부자-외부자 문제(insider-outsider problem) 유발을 통하여 실업이 실업을 발생시키는 실업고착현상(hysteresis)의 발생 가능성을 의미하기도 한다.

또한 김대일(2000)에 따르면, 1998년 동안 공공부문에서 13만 7천명의 순고용 증가가 발생하였는데, 이러한 공공부문의 고용 증가가 없었다면 동 기간 취업자수는 19만 1천 명이 아닌 32만 7천명이 감소하였을 것이라는 것을 의미한다 하였다. 따라서 1998년의 실업률은 공공근로 등의 실업대책이 없었다면 최소한 0.6%포인트는 높았을 것으로 예상되며, 1999년에는 더욱 강력한 실업대책이 시행되었음을 고려할 때 1%포인트 내외의 실업률은 정부의 실업대책에 의해 조절될 수 있음을 의미한다. 따라서 현재의 실업률은 구조적 실업률이 제거되지 않은 상태에서 약 1%포인트 정도 낮아진 실업률이라고 볼 수 있다.

따라서 고용 창출은 단기적인 대책보다는 기본적으로 노동시장 유연성 제고를 위한

는 매우 불규칙한 NAWRU가 추정되었다. 12% 이하 임금인상률하의 이러한 불규칙한 NAWRU의 추정치가 나오는 이유는 최근 우리 나라의 급변하는 실업률과 임금상승률을 적용시킨 NAWRU 모형 자체의 한계점이거나 현재의 상황에서 2000년의 임금상승률이 12% 이하로 실현되기는 어렵다는 점을 암시할 수도 있다. 필자는 이에 대해 전자 쪽에 무게를 더 두고 싶으며, NAWRU에 대한 연구는 계속 진행 중이기 때문에 구체적인 해석은 뒤로 미루고자 한다. 현재로서는 올해의 실업률이 4.5% 이하로 시현될 가능성이 많다. 2000년의 실업률이 4.2%로 시현될 경우 위의 NAWRU의 추정 결과에 대한 해석은 임금상승률이 14% 이상일 때 유효하며, 12.5%에서 13.5% 사이의 구간에서는 1999년에 이미 NAWRU가 실제실업률을 상회하는 상황으로 변화하고, 12% 이하인 경우는 실업률 4.5%대와 동일하게 매우 불규칙적인 NAWRU가 추정된다. 마지막으로 모형의 한계가 아니라면 임금상승률의 수치에 의심이 간다. 현재 공식적으로 발표되는 임금상승률은 노동부의 통계로서 상용고용자 10인 이상 사업체의 임금상승률이다. 만약 10인 미만 사업체의 1999년 임금상승률이 12.1%보다 아주 낮다면, 그리고 그러한 현상이 구조조정기에 해당되는 1999년에 나타난 특수한 현상이었다면 이러한 임금상승률을 이용한 추정 결과는 상당한 오류를 내포할 수도 있다(이 점에 대해서는 한국개발연구원(2000), pp.64~65 참조).

장기적이고 종합적인(comprehensive) 정책에 의해 달성될 수 있으므로 향후 실업대책의 목표는 실업 문제보다는 고용과 그와 관련한 분배 문제를 중심으로 설정되어야 할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 最近 OECD國家의 賃金決定構造 및 政策方向의 變化

본 장에서는 앞 장에서 제기된 일자리 창출을 위하여 OECD국가에서 1990년대 들어 시행하고 있는 임금교섭구조 및 임금결정구조에 대한 정책변화 방향에 대하여 서술하고자 한다. 즉 구조적 실업률의 하락을 위하여 OECD국가에서 시행하고 있는 임금관련 정책변화 방향에 대한 분석을 다룰 것이다. 주로 다룰 분야는 임금결정구조의 유연성과 관련한 노사관계관행 및 법개정, 삼자협약(tripartite central agreement)을 통한 소득정책협약이며, 이를 중심으로 최근 OECD국가의 변화를 살펴보고 그에 따른 시사점을 얻고자 한다.

OECD국가에서는 경제회복의 관건으로 높아진 구조적 실업률을 하락시키기 위하여 길게는 20년, 짧게는 10년 정도의 일자리 창출 전략(job strategy)을 추구하고 있다. 그 결과 장기적이고 종합적인 일자리 창출 전략을 추구한 나라들은 최근 경제상황이 호전되는 등 가시적인 성과가 나타나고 있으며, 그렇지 못한 국가들은 여전히 좋지 못한 경제상황이 지속되고 있는 것으로 보고되고 있다(OECD, 1997). 종합적인 정책의 의미는 안정적인 거시정책의 실시, 고용보호법의 완화, 임금결정구조의 유연화, 탄력적 근로시간제의 도입, 실업급여의 관대함 정도 등에 의해 결정되는 노동시장 유연성 제고, 조세와 사회보장제도의 개선을 통한 근로의욕 고취, 교육 및 훈련제도의 개선을 통한 실업자의 신속한 취업, 상품시장의 경쟁 촉진, 기술혁신 및 이전의 원활화, 적절한 기업육성책 마련 등의 동시적인 추구를 의미한다.

1. 임금결정구조의 변화와 노동시장 성과

가. 임금결정구조의 변화

임금결정과정의 구조는 주로 기업 차원에서 결정되는 미국이나 캐나다와 같이 아주 분권화된 국가도 있고, 벨기에나 오스트리아, 그리고 스칸디나비아 국가들처럼 아주 중앙화된 국가들도 있다. 나머지 유럽국가들은 양극 사이에 스펙트럼화되어 있다. 임금교

섭에 있어 중앙화의 개념은 여러 형태로 구성되어 있다. 첫 번째는 노조조직률이며, 그 외는 협상 결과가 기업에게 한정되느냐, 산별 또는 국가 차원으로 확대 적용되느냐의 여부이다. 임금교섭이 기업 또는 사업장 차원에서 대다수 결정된다 하더라도, 그 결과가 노동조합, 사용자 또는 양자 모두 높은 파급 경로를 가지고 있다면 임금결정구조는 집중화되어 있다고 볼 수 있다. 다음 <표 8>은 1980~94년 기간의 임금교섭수준과 파급 정도의 두 가지 기준에 따라 18개 선진국의 임금교섭구조를 정리한 것이다. 우리나라는 임금결정은 기업/사업장 차원에서 주로 이루어지며, 파급의 정도는 임금이나 동종 사업장의 영향을 많이 받기 때문에 중상 정도라고 판단된다.

이 표에서 알 수 있는 것은 1980년대 이후 OECD국가의 임금결정구조는 대략 분권화 경향이 있는 것으로 나타나고 있다는 것이다.

<표 8> OECD 18개국의 임금교섭구조 : 1980~94

파급 정도	임금결정수준		
	중앙 차원	산별 차원	기업/사업장 차원
낮 음		뉴질랜드→ 영국→	미국 캐나다
중 간	스웨덴→	벨기에 덴마크 프랑스 네덜란드 ←포르투갈 스페인 스위스	
높 음	핀란드→	호 주 오스트리아 ←노르웨이	

주 : 화살표는 1980~94년 기간의 변화 방향을 의미.
 자료 : OECD(1994), Table 5-1에서 재구성.

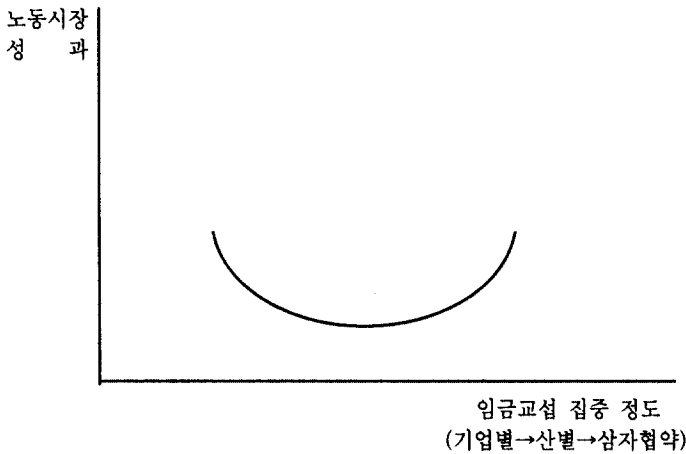
나. 임금결정구조와 노동시장 성과

임금결정에 있어 중앙집중화 정도와 노동시장에서의 성과 간의 관계는 일률적이지 않다(IMF, 1999). 미국과 같이 아주 낮은 집중화의 상황에서는 노동시장에서의 성과는 시장경쟁에 의해 결정되는 임금수준과 동일하게 여길 수 있다. 집중화의 정도가 높아질수록 시장에서의 성과는 강력한 노동조합의 영향력(내부자의 힘)이 반영되어 실질임금수준이 높아지게 되고, 구조적 실업률이 높아지는 경향이 있다. 그러나 노동조합 조직률이

높고, 임금교섭이 집중화되어 있는(또는 한 부분의 교섭 결과의 파급효과가 큰) 국가들은 실질임금이 과도하게 상승되는 부정적인 영향이 교섭과정에서 반영되기 때문에 노동시장에서의 성과는 실질임금 안정과 낮은 실업률로 나타나기도 한다.

이러한 임금교섭의 집중화 정도와 노동시장 성과간의 정형화된 “등근 언덕형(hump-shaped)⁸⁾” 관계는 미국과 같이 임금교섭구조가 분권화된 국가나 오스트리아나 아일랜드와 같이 아주 집중화된 국가의 좋은 노동시장 성과나 프랑스나 스페인처럼 양자의 사이에 있는 국가의 좋지 못한 노동시장 성과를 설명해 주고 있다 할 수 있다.

(그림 3) 임금교섭 집중화 정도와 노동시장 성과간의 관계



다. 임금결정체제와 관련된 노사관계법의 변화

뉴질랜드는 OECD회원국 중 노동시장의 규제를 최소화한 1991년 고용계약법(Employment Contracts Act)을 제정하면서 1990년대 전반에 노사관계법의 기본개혁을 이룩한 유일한 국가이다. 이 법은 협상에서 근로자를 대표하는 노조의 배타적 권리를 폐지하였고, 클로즈드숍과 그 밖의 노조에 우호적인 법을 폐지하고 2차 파업을 수행할 권리를 금지시켰다. 더 나아가, 이 법은 정부가 제3자로서 부문별 협상에 개입하였던, 다년간 유지되어 오던 체계를 폐지하고, 사용자와 근로자에게 좀더 적절한 계약을 체결할 자유를 부여하면서 전국 차원의 부문별 협상에 대한 지원을 중단하였다.

호주는 1988년부터 기업단위 협상을 고무해 오면서 노사관계법 개혁을 착수하였다. 이 법은 강제적인 노조주의와 고용에 있어 노조 가입자를 선호하는 것을 금지하고, 2차

8) ‘등근 언덕형(hump-shaped)’ 관계는 Calmfors and Driffil(1988)에서 처음 언급되었다. (그림 3)을 반대로 보면 그림의 형태가 등근 언덕형이다.

파업을 금하는 규정과 불법적인 노사행위에 관한 제재를 강화하였다. 간소화된 보상체계는 적절한 최저임금과 근로조건의 안전망을 제정하는 최소한의 기능은 유지할 것이다.

앞의 나라와는 달리 1990년대 전반에 유럽에서 어떠한 노사관계법의 변화가 감지되지 않은 경우도 있었다. 영국의 1980년대 노사관계법 개정은 1993년에 보충되었는데, 이는 주로 노조가 법적으로 파업을 행하는 상황을 법적으로 제한하는 내용이었다. 노조조직률과 노조인정 사업장의 감소 경향은 1990년대에 계속 이어졌는데, 이는 1980년대 법적 변화로부터 시차를 두고 나타난 효과라 여겨진다. 1990년대 그리스의 단체협상 개정에서는 파용자 50인 이상 사업체만이 근로자들과 직접 협상할 수 있는 권리를 부여하였고, 스페인에서는 개인 기업이 특별한 사정이 있을 때 부문별위원회 협약에서 참여하지 않을 수 있는 가능성을 열어놓았다. 이탈리아의 삼자협약은 두 가지 협상수준(부문별 또는 기업단위 계약)에서의 조율을 강화할 수 있는 1993년 소득정책협약 내용에 동의하였다. 벨기에는 1996년에 노사관계법과 임금결정과정을 변화시켰다. 즉, 부문단위의 임금 상승은 중앙 차원에서 협상된 제한에 따라야 하고, 중앙단위에서 결정될 수 있는 최대 임금증가는 이웃한 3개국의 기대되는 평균임금 증가에 제한을 두었다. 사회당사자들이 합의에 도달하지 못하면 정부는 법령으로 임금 증가를 고정하였다.

유럽 내에서는 법개정 없이도 임금결정 과정이 다소 큰 분권화 경향을 보이며 전개되어 왔다. 독일에서는 기업단위의 암묵적 협의가 법적 배경이 없음에도 불구하고, 기업단위에서 임금이 결정될 수 있었다. 통독 이후, 독일의 기본 노사관계는 보다 위협에 처하게 되었는데, 이는 사용자들이 구동독 지역에서 덜 조직화되었고 일부 회사들이 임금결정에 있어서 보다 많은 자율성을 확보하기 위해 일부 부문의 사용자조합에서 탈퇴하는 현상이 두드러졌기 때문이다. 덴마크에서는 기업단위에서 결정된 임금이 근로자의 효율적인 임금결정임을 보여 왔는데 최저임금은 부문단위에서 책정되었다. 그리고 스웨덴의 경우는 교섭단위가 부문수준으로 이동하였다.

2. 삼자협약과 소득정책협약(income policy agreements)의 변화

OECD의 많은 국가들은 인플레이와 실업을 줄이기 위해 임금협상 결과에 영향을 미치려는 시도를 오랜 동안 계속해 왔다. 이 목표를 위해 정부는 다양한 수단을 이용하였다: 첫 번째 수단은 국가 차원에서 견딜 수 있을 만큼의 임금증가 수준을 알리기 위해 인플레이션 목표와 임금증가 여지에 관한 의견을 제시하는 것, 두 번째는 경제개발을 검토하고 임금상승 여지를 평가하기 위한 정규적(노르웨이) 또는 특별(독일, 오스트리아)한

〈표 9〉 OECD국가의 임금협약 개혁과 소득정책협약

A. 임금협약 개혁

		개 정 내 용
호 주	1992	1988년 노사관계법을 Certified Agreements(CAs)를 통한 기업 차원 협상을 장려하는 것으로 개정. 기존의 2단계 보상체계를 임금 및 근로조건 의 안전망을 상향시키는 것으로 대체
	1993	경영유연화협약(EFAs)에 따라 노조가 없거나 일부만을 대표하는 사업 장에서는, 비록 노조가 협약 비준과정에 개입하지만 경영자가 근로자와 직접 협상을 벌일 수 있게 됨. 유연화 조항의 확대 적용으로 사업장에서 의 일반적인 급여조건을 개인적인 필요에 따라 조정할 수 있게 됨.
	1996	EFAs를 대체한 호주사업장협약(AWAs)에 따라 기업별 교섭이 더욱 장 려
벨 기 에	1993	1995~96년 실질임금 동결. 1994년 이후부터 임금증가를 결정에 필요한 가격지수에 담배, 주류, 연료와 같은 높은 세금이 부과되는 품목은 제외 하는 방식으로 바뀜.
	1996	고용촉진과 경쟁력 보호조항에 관한 법(Law on Employment Promo-tion and the Preventive of Competitiveness)에서는 벨기에의 주요 무역국에서 예상되는 노동비용 상승분을 가중평균한 것에 기초한 임금 증가율에 상한선을 지정
그 리 스	1997	1997년 11월 사회당사자간에 체결된 협정에는 다음의 조항이 포함되어 있음. i) 초과근로비용을 줄이기 위해 장기에 걸친 근로시간 산정; ii) 가장 높은 실업을 보일 것으로 예측되는 지역에서 결정된 국가 최저임 금에 기초한 고용법 도입(부문·기업간 협상에서 도출); iii) 시간제근로 사용에 장애가 되는 부분을 제거하여 시간제근로 촉진; 그리고 iv) 사적 구직기관(private job placement agencies)을 허용
이탈리아	1992~93	자동임금지수화를 통한 Scale Mobile System 폐지
뉴질랜드	1991	고용계약법은 개인별 또는 집단별로 합의된 고용계약을 통한 기존의 중 앙집중된 보상체계를 변화시켰으며, 노조가입자에 대해 계약상 특혜를 주는 행위, 근로자에게 부당한 방법으로 노조에 가입토록 하는 행위, 클 로즈드숍을 협상을 하는 행위 등을 불법으로 규정함. 최소한의 고용보호 를 제외하고 해고예고기간 및 퇴직수당 관련 법적 보호의무는 없음.
스 페 인	1994	노동시장개혁 일환으로 노사당사자들로 하여금 Labour Ordinances (ordenanzas)보다 단체협약에 참여할 것을 지시. Ordinances들은 각 부 문별로 고용기간 및 근로조건을 관할하였는데, 직종분류(job classifi-cation), 급여증가(salary increment), 초과근로 등에 대해 꽤 경직적이었 던 것으로 보임.
	1997	1997년 노동법은 단체협상과정을 간소화하고 개선시킬 조치를 포함. 특 히, 임금협상이 지역 또는 기업 차원에서 진행될 것을 제안. 노동시장 유연성 증대는 전문직과 일자리에 관해 포괄적인 정의를 내리는 것에 의해 촉진 가능

B. 소득정책협약

		개 정 내 용
호 주	1983~95	연방정부와 포괄적인 호주노총은 8가지의 물가 및 임금협약을 체결. 동협약에서는 호주노총에 대해 추가적인 사회정책의 확대로 합의된 임금협상 결과를 이행할 것을 보장
핀 란 드	1992	1993년 이후 임금동결 지속. 그러나 지정된 값을 초과하는 물가인상분만큼 보상
	1995	계약임금 내에서 동일 비율 상승. 그러나 지정된 값을 초과하는 물가인상분만큼 보상(정부는 소득세 및 실업보험기금에 대한 근로자 기부금을 삭감)
아일랜드	1991~93	최소 절대증가치 내에서 연간 임금증가율을 결정. '지방협상조항'에 따라 사용자는 노동임금 및 조건에 대한 대가로 생산력 증가(상한선 설정)에 대해 협상할 수 있도록 허용
	1994~96	예측되는 물가상승에 기초하여 연간 임금상승 상한선 설정. 생산성 증가에 따른 추가적인 임금상승 없음(정부는 근로자들에게 세금부담을 낮추고 저소득근로자에게 집중하여 세금을 완화)
이탈리아	1992~96	1992년 7월 <i>scala mobile</i> (인플레이션에 따른 자동임금지수)을 폐지한 소득정책 협약의 뒤를 이어 1993년에 2단계 국가적 임금협상시스템 제정. 새로운 시스템하에서는 4년제 국가적 노동계약은 국가 차원에서 노사관계를 관리하고, 2년제인 임금협약은 정부의 인플레이션 목표에 따라 임금의 명목증가율 규제. 기업 차원에서는 더 높은 수익과 생산성 증가를 반영하여 목표인플레이션 초과치 추가지급 가능. 1996년 삼자협약은 비정규적 근로계약을 확대할 수 있게 하였으며, 경제적으로 쇠퇴하는 지역의 지방자치단체와 노사당사자간의 계약은 계약상 최저임금보다 낮게 고정된 임금을 허용.
네덜란드	1992~93	임금안정을 위해 낮은 임금인상을 권고
	1995~97	정부는 두 가지 최저임금 지불규모(최저임금에 근접한 것과 단체협상에서 결정된 최저임금보다 더 낮은 급여를 받는 'opening clauses')의 지정과 사용 권장
노르웨이	1993	자국의 주력산업의 국제경쟁력 유지를 위한 임금책정을 위해 '연대 대안(Solidary Alternative)' 협정이 정부 및 노사당사자에 의해 채택
포르투갈	1996	정부의 인플레이션 목표에 근거하여 임금을 책정하고, CPI의 인플레이션의 월별 변화가 목표치에서 벗어나면 자동적으로 조정
스웨덴	1991~93	1991년 1월과 1993년 3월 기간 동안 임금증가율을 감소시키기 위한 노사당사자들간의 '안정화 협의회(Stabilisation agreement)' 구성

자료 : OECD(1999)에서 재인용.

삼자간 논의체 구성을 통한 것, 세 번째는 임금결정에 영향을 미치기 위해 세금을 낮추거나 지출을 증가시키는 등의 일방적인 방법, 네 번째는 정부 스스로가 적절한 임금안정을 위한 대가를 지불하기 위한 삼자협약 구성(핀란드, 아이슬란드, 아일랜드, 노르웨이), 다섯 번째는 사회당사자들간의 협의체가 부재한 경우 임금 결정에 정부의 직접적 개입(벨기에).

삼자간 중앙임금협약(tripartite central wage agreements)은 임금결정에 영향을 미치기 위해 1990년대 유럽국가에서 나타났다. 이 위원회의 주된 특징은 임금상승을 과거지향의 지수화 위주의 메커니즘보다는 향후의 정부 인플레이 목표에 기초를 두고 있다는 것이다. 예를 들어, 1992년 이탈리아의 삼자협약은 지수화(indexation) 위주의 오랜 관행⁹⁾을 정부의 인플레이 목표에 기초한 임금협상으로 대체할 것을 요구하였다.

<표 10>에 제시된 나라들의 임금안정을 위한 삼자협약이 1990년대의 물가하락과 노동시장 성과에 어느 정도 공헌하였는지는 명확하지 않다. 정부의 인플레이션 목표에 따라 임금을 책정하는 것을 기본으로 하면서 이탈리아, 아일랜드, 포르투갈에서의 통화가치 하락에 따른 인플레이션의 악순환을 막는 데 중요한 역할을 하였으며, 단기간에 걸쳐 실업을 감소시켰다. 더군다나 소득정책기구는 노사당사자간의 갈등을 완화시키고 대화를 용이하게 유도하면서 경제 효율성을 증가시키고 보다 장기적인 관점에서 실업을 낮추었다. 그러나 재정 건전도에 대한 소홀함은 장기적으로 경제성장에 좋지 않은 영향을 미칠 수도 있고, 노사당사자간의 협상은 노동시장정책이 취해지는 속도에도 부정적인 영향을 줄 수도 있다.

위의 OECD국가의 소득정책협약에서 시사받을 수 있는 사실은 OECD국가에서는 1990년대 들어 구조적 실업률을 저하시키기 위하여 중앙 차원의 소득정책협약을 시행하였다는 점이다. 우리 나라나 외국에서 그동안 경험한 소득정책은 노동시장에 왜곡을 가져올 뿐 임금의 안정에는 기여하지 못하는 임시방편적인 정책으로 인식되고 있다. 이리함에도 불구하고 1990년대 들어 OECD 대부분의 국가들이 주로 노사정의 협약을 통하여 소득정책을 강화하고 있는 이유는 일자리 창출에서 찾을 수 있다. 강력한 노동조합의 존재나 실업급여 등의 존재로 노동시장에서 임금의 가격조절 기능이 작동하지 않는 경우, 노동시장 기능에 대한 왜곡이 이미 존재하고 있는 것으로 보기 때문에 이러한 왜곡을 교정하고 고용을 늘리기 위하여 소득정책의 측면을 강화하고 있는 것이다. 즉, 생산성 증가분이 모두 임금상승으로 이전되는 경로를 막고, 생산성 증가의 일부를 누구도

9) 이는 이탈리아에서 1975년에 시작된 스칼라 모빌(scala mobile) 협약을 의미하는데, 물가조정수당인 스칼라 모빌은 근로자의 실질임금을 보장하기 위하여 근로자의 장바구니 물가에 근거하여 측정된 생계비 상승에 따라 임금을 연동시키는 방법을 의미한다. 이 제도는 높은 인플레이의 주원인으로 지적되어 1992년에 폐지되었다.

보호해 주지 않는 외부자(outsiders)인 실업자나 신규 노동시장 진입자의 고용으로 전환하기 위한 방편의 하나로 사용하고 있는 것이다. 이러한 정책방향은 일자리 제공 자체

〈표 10〉 1990년대 OECD국가에서의 소득정책협약(삼자협약에 기초)

		임금 조 항	그 밖의 조 항
이탈리아	1992~93	임금지수(indexation) 메커니즘의 해체. 임금을 정부 인플레이션 목표에 기초하여 책정	사회보장과 노동시장정책이 협약당사자들간의 협상의 주된 사항
핀란드	1992	1993년 임금동결 지속, 그러나 소비자물가지수(CPI)가 지정된 값을 초과하면 임금은 물가가 초과된 만큼 증가	정부는 실업급여 강화에 대한 의무 조항 삭제
	1995	계약임금 내에서 동일 비율 상승. CPI가 지정된 값을 초과하면 그 차이를 보상	정부는 소득세 및 실업보험기금에 대한 근로자의 기금을 삭감(이에 따른 정부예산 비용은 1997년 GDP의 약 1/2%로 추정)
아일랜드	1991~93	최소 절대증가치 내에서 연간 임금 증가율을 결정. '지방협상조항'에 따라 사용자는 노동임금 및 조건에 대한 대가로 생산력 증가(상한선 설정)에 대해 협상할 수 있도록 허용	
	1994~96	예측되는 물가상승에 기초하여 연간 임금상승 상한선 설정. 생산성 증가에 따른 추가적인 임금상승 없음.	정부는 근로자들에게 세금부담을 낮추고 저소득근로자에게 집중하여 세금을 완화. 또한 정부는 복지, 의료, 교육, 주택에 대한 지출을 증가
네덜란드	1992~93	적정 수준의 임금이 정부에 의해 주도	
노르웨이	1993	자국의 주력산업의 국제경쟁력을 유지시키기 위한 임금책정을 위해 '연대대안(Solidarity Alter native)' 협정이 정부 및 협약당사자에 의해 채택	정부는 임금협상과 국제경쟁력을 고려한 안정적 환율 유지
포르투갈	1996	정부의 인플레이션 목표에 근거하여 임금 책정. 임금수준이 CPI 인플레이션의 월별 변화(예상 정도에서 특정 수준 이상 변화시)에 따라 자동적으로 조정	세금 및 사회보장체제뿐만 아니라 고용과 노동시장 법안의 개혁

자료 : OECD Economic Surveys, 각호.

가 빈곤층의 분배 문제를 해결할 수 있는 첫 단계라고 볼 수 있기 때문에 분배 측면에서도 바람직한 방향으로 인식되고 있는 것이다.

IV. 要約 및 政策的 示唆點

1997년 말 외환위기 이후 한국의 노동시장은 빠르게 변화하고 있다. 외환위기에서 2년이 경과한 현재 실업률이 빠르게 하락하고 임금수준은 위기 이전으로 회복하였으나, 고용수준은 아직 회복되지 않은 상황이다. 현재의 상황에서 우려되는 것은 1970년대 이후 유럽에서 발생한 것처럼 고실업이 지속되는 현상이다. 적극적인 경기부양이나 실업대책은 경기적 실업률을 저하시킬 수는 있으나 구조적 실업률은 저하시킬 수 없다. 따라서 구조적 실업률이 저하되지 않은 상황에서 무리하게 실업률을 하락시키고자 하는 노력은 임금의 상승과 물가의 상승으로 이어져 본원적인 일자리 창출을 저해하게 된다. 본원적인 일자리 창출은 장기실업자나 청년층으로 대표되는 신규 노동시장 진입자들을 노동시장에 고착(attachment)시켜 줌으로써 유럽에서 발생한 내부자-외부자 문제를 발생시키지 않게 한다. 따라서 지나치게 빠른 임금상승은 본원적인 일자리 창출을 저해함으로써 외부자(실업자나 신규근로자)로 하여금 노동시장 진입을 막고 실업의 함정이나 빈곤의 함정에 빠지게 할 수 있음을 유의하여야 한다.

2000년에 추정된 임금상승을 가속하지 않는 실업률(임금안정실업률)인 NAWRU는 6.7% 정도로 현재의 2000년 실업률 예상치인 4.5%를 상회하는 수준으로 파악되고 있다. 또한 현재의 실업률은 정부의 적극적이고 과도한 실업대책의 영향으로 실제실업률보다 최소 1%포인트 정도 과소 추정되고 있는 것으로 여겨지고 있다. 이는 2000년 이후 추가적인 임금이나 물가상승을 유발할 가능성이 매우 높음을 시사하고 있으며, 유럽에서 경험한 고실업이 지속되는 현상이 우리 나라에도 발생할 수 있음을 의미하기도 한다. 따라서 정부는 공공근로로 대표되는 과도한 실업대책은 지양해야 할 시기로 판단되며, 공공근로는 실업대책의 일환이 아니라 빈곤대책으로 통합되어야 한다고 판단된다.

현재 고용 및 실업정책의 최우선 목표는 본원적인 일자리 창출을 통해 구조적 실업률을 저하시키기 위한 종합적인 정책의 시행에 두어져야 한다고 판단된다. 이를 위해서는 일자리 창출을 위하여 수십년 동안 경험을 축적한 OECD국가의 경험을 참고할 필요가 있다. 그들은 구조적 실업률을 낮추고 일자리를 창출하기 위하여 안정적인 거시정책의 실시, 고용보호법의 완화, 임금결정구조의 유연화, 탄력적 근로시간제의 도입, 실업급여

의 관대함 정도 등에 의해 결정되는 노동시장 유연성 제고, 조세와 사회보장제도의 개선을 통한 근로의욕 고취, 교육 및 훈련제도의 개선을 통한 실업자의 신속한 취업, 상품시장의 경쟁 촉진, 기술혁신 및 이전의 원활화, 적절한 기업육성책 마련 등의 포괄적인 정책을 지속적으로 수행하여 왔다. 그 결과 장기적이고 포괄적인 정책을 시행한 영국, 아일랜드, 뉴질랜드 등은 가시적인 경제성과가 나타나고 있다.

현재 OECD국가에서는 일자리 창출을 위하여 임금결정구조를 개별 기업의 상황에 맞게 분권화를 지속적으로 추구하고 있으며, 임금상승률의 결정은 과거의 물가상승률이나 생산성 증가 등의 지수화에 의존하던 정책을 포기하고 미래지향적으로 물가상승의 예측치만큼 설정한 후 그 변동분은 사후적으로 고려하는 소득정책협약(income policy agreements)을 추구하고 있다. 이는 일자리 창출을 통하여 경제의 성과를 기존의 취업자 외에 실업자와 신규근로자에 배분하기 위한 수단으로 사용하고 있음을 의미한다.

한편 노동시장 유연성 제고를 통한 일자리 창출은 소득분배를 악화시키는 경향이 있다는 점이 유럽과 미국에서 발견된 경험 중의 하나이다. 따라서 일자리 창출과 분배의 상충관계(trade-off)를 염두에 둘 필요는 있으나, 일자리 창출은 일자리를 가짐으로써 불평등도를 개선하는 고용효과(employment effect)가 임금격차의 발생으로 불평등도를 확대시키는 임금효과(income effect)를 상쇄할 경우 오히려 분배구조를 개선시킬 수도 있다.

또한 분배구조를 개선하는 정책방향은 어느 정도의 분배가 적절한지에 대한 기준—지니계수가 0.3이 바람직한 것인지 0.35가 바람직한 것인지에 대한 가치 판단—이 없이는 구체적인 정책목표를 설정할 수 없다.

소득분배의 악화를 방지하기 위한 각국의 전략은 다양하지만 크게 영미식과 대륙식 두 가지로 분리할 수 있다. 대륙식은 전사회구성원에 있어 현 상태보다 더 확대된 임금을 분포를 원하지 않으며, 이런 철학이 일자리 창출보다는 형평성 추구가 더 중요하다고 여기고 있다. 이와는 대조적으로 영미식에서는 고용 창출에는 어느 정도 확대된 임금을 분포를 당연한 것으로 받아들이는 한편, 빈곤층의 지나친 확대는 사회적 통합(social cohesion)에 저해된다는 판단하에 빈곤층에 대한 보호조치를 통해 분배 문제의 갈등을 해결하고 있다. 현재 양자의 선택에 의한 경제 성과의 결과는 후자가 더 나은 것으로 평가되고 있다.

이러한 점을 고려할 때 당분간 우리의 선택은 일자리 창출을 위하여 분배구조가 어느 정도 악화되는 것은 감수하고, 빈곤의 퇴치를 통하여 사회적 통합의 기초를 형성한 후에 경제발전의 경로에 따라 전체의 소득분배구조를 개선하는 방향으로 나아가야 할 것으로 여겨진다.

參 考 文 獻

- 김대일. 「경제위기 이후의 고용창출 유형분석」. 미발표연구, 한국개발연구원, 2000.
- 노동부. 「매월노동통계조사보고서」. 각호.
- 유경준. 「균형실업률의 측정」. 미발표연구, 한국개발연구원, 2000a.
- _____. 「IMF 이후 소득분배 및 빈곤의 변화와 외국의 정책방향」. 『KDI 정책포럼』, 한국개발연구원, 2000b, 3.
- 통계청. 「경제활동인구월보」. 각호.
- _____. 「도시가계조사 테이프」. 각 분기별 자료.
- 한국개발연구원, 「KDI 경제전망」. 제17권 제1호, 2000. 4.
- IMF. *World Economic Outlook*. 1999.
- Calmfors, Lars and John Driffil. "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance." *Economic Policy*, No. 6. April 1998.
- OECD. *Employment Outlook*. 1994.
- _____. *Employment Outlook*. 1996a.
- _____. *OECD Economic Outlook*. 1996b.
- _____. *Economic Surveys*. 각호.
- _____. *Implementing the Jobs Strategy*. 1997.
- _____. *Implementing the OECD Jobs Strategy : Assessing Performance and Policy*. 1999.
- Ravallian, Martin. *Poverty Comparison : A Guide to Concepts and Method*, The World Bank, 1992.

abstract

The Labor Market Policy for 21st Century

Gyeongjoon Yoo

The Korean labor market is changing very fast after the economic crisis. In the middle of 2000, the unemployment rate has decreased to the less than 4% and wage income has recovered to its pre-crisis level. However, the number of employed and the labor market participation rate has not yet recovered, and income inequality is widening. In this situation, there is some concern about the potential for the hysteresis phenomenon, which occurred in Europe after 1970, and means that a high unemployment rate could continued regardless of price levels.

Therefore, focus should be placed on the labor market policy for the 21st century reducing structural unemployment through creation of jobs in order to solve problems of unemployment and income distribution simultaneously.