

勞 動 經 濟 論 集
 第27卷(2), 2004. 8, pp. 117~138
 © 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

노동시장 유연성 제고 모형

박 동 운*

이 글은 일반적으로 받아들여질 수 있는 노동시장 유연성 모형이 아직 정립되어 있지 않다는 점을 감안하여 노동시장 유연성 제고 모형을 제시하고, 이를 바탕으로 미국, 일본, 독일, 한국 노동시장 유연성을 비교하기 위해 쓴 것이다. 필자는 경제정책이론을 바탕으로 노동시장 유연성 제고를 정책목표로 보고 간접적 조정, 직접적 조정, 정책적 조정으로 나누어 정책수단을 11가지, 정책방안을 40여 가지로 분류했는데 이는 노동시장 유연성 내용을 포괄적으로 포함하고 있다는 점에서 기존 연구와의 차이를 나타낸다. 필자는 이 모형을 바탕으로 미국, 일본, 독일, 한국 노동시장 유연성을 평가했는데 평가 결과를 노동시장 유연성이 높은 나라부터 쓰면 미국, 일본, 한국, 독일이다.

—주제어: 노동시장 유연성, 노동시장 유연성 제고, 간접적 조정, 직접적 조정, 정책적 조정

I. 서 론

‘노동시장 유연성’은 유행가처럼 친숙하게 사용되는 용어이지만 그 개념은 아직 정립되어 있지 않다. 노동시장 유연성이란, 유럽에서는 사용자가 근로자를 마음대로 해고하고 임금을 삭감하는 의미로, 미국에서는 사용자가 근로자를 강하게 만들고 근로자로 하

투고일: 2004년 2월 10일, 심사일: 2004년 2월 19일, 심사완료일: 2004년 8월 12일

* 단국대학교 상경대학 경제학 전공(dupark@dankook.ac.kr)

여금 노동이동을 쉽게 할 수 있도록 숙련도를 높이는 의미로 사용된다는 견해도 있다 (Brodsky, 1994). 이러한 견해를 바탕으로, 노동시장 유연성이란 생산요소인 노동을 보다 효율적으로 사용하려는 기업전략이나 국가정책과 관련된다고 말할 수 있을 것이다.

그런데 노동시장이 일반적인 상품시장과 마찬가지로 균형을 쉽게 유지할 수만 있다면 노동시장은 구태여 유연화될 필요가 없을 것이다. 노동시장은 현실적으로 법과 제도, 관행, 노사관계, 정보부족, 규제 등으로 인해 균형을 유지하기가 쉽지 않다. 따라서 노동시장 유연성은 제고될 필요가 있는 것이다.

이 글의 목적은 일반적으로 받아들여질 수 있는 노동시장 유연성의 모형이 아직 정립되어 있지 않다는 점을 감안하여 노동시장 유연성 제고 모형을 제시하고, 이를 바탕으로 미국, 일본, 독일, 한국 노동시장 유연성의 수준을 비교하려는 데 있다. 비교 대상국 수가 한정된 이유는 자료의 한계 때문임을 미리 밝혀둔다.

본 서론에 이어 제II장에서는 노동시장 유연성 제고의 필요성과 이에 관한 연구가 등장하게 된 배경을 개관하고, 제III장에서는 노동시장 유연성 제고 모형을 논의할 것이다. 이어 제IV장에서는 노동시장 유연성 제고 모형을 바탕으로 미국, 일본, 독일, 한국을 중심으로 노동시장 유연성의 수준을 비교한 후 제V장에서는 결론을 내릴 것이다.

II. 노동시장 유연성 제고의 필요성과 관련연구

제II장에서는 노동시장 유연성 제고의 필요성이 등장하게 된 배경과 이와 관련된 연구를 개관한다.

1. 노동시장 유연성 제고의 필요성

선진국들은 1, 2차 유가파동 이후 저성장, 고실업, 인플레이션 등을 경험하게 되자 처음에는 실업률을 낮추기 위해 고용보호에 관심을 두었다. 고용보호란, 한 마디로 채용조건과 해고조건을 까다롭게 하여 사용자의 채용과 해고를 제한함으로써 근로자의 피해를 적게 하려는 사회조항이다. 그러나 오래지 않아 선진국들은 지나친 고용보호는 실업을 감소시키기보다는 오히려 증가시킨다는 것을 깨닫게 되었다. 이를 계기로 선진국들은

성장률을 높이고 실업률을 낮추기 위해 1980년대에 들어와 구조개혁을 추진하기 시작했다.

최초의 구조개혁은, 1976년 IMF로부터 그 때까지는 사상 최대인 39억 달러의 구제금융을 받게 된 영국에서 1979년 대처 수상이 집권하면서부터 본격적으로 추진되기 시작했다(주한영국대사관, 1998). 대처 수상은 영국 경제가 각종 규제, 법과 제도, 노조 파워, 과도한 복지지출 등으로 경직되어 있다는 사실을 깨닫고 영국 경제의 구조개혁을 과감하게 추진하기 시작했다. 이와 때를 거의 같이하여 뉴질랜드에서는 1984년 롱이 정부가 정권을 잡은 후 영국과 비슷한 내용으로 구조개혁을 과감하게 추진하기 시작했다(박동운, 2000).

영국과 뉴질랜드는 구조개혁을 과감하게 추진하여 성공을 거두어 갔다. 이를 계기로 OECD는 회원국들에게 구조개혁 추진을 권장하면서 1990년 『구조개혁의 진전』이라는 보고서를 통해 OECD 국가들이 추진해 온 구조개혁의 방향과 내용을 처음으로 요약했다(OECD, 1990). OECD는 이 보고서에서 첫째, 회원국들의 구조개혁의 내용을 보고하고 둘째, 다음 단계에서 추진되어야 할 구조개혁의 방향을 제시하며 셋째, 구조개혁에 관한 다각적인 감시가 회원국들의 구조개혁 추진에 기여할 수 있다고 보기 때문에 보고서를 발간한다고 쓰고 있다.

이 보고서에 나타나 있는 OECD 국가들의 구조개혁의 내용과 방향은 다음과 같다.

- ① 금융시장: 개방화
- ② 해외직접투자: 장애요인 감축
- ③ 요소시장과 상품시장: 경쟁 강화
- ④ 경쟁정책: 규제완화 및 철폐
- ⑤ 국제무역: 자유화
- ⑥ 농업: 보조금지급 폐지
- ⑦ 산업정책: 경쟁력 강화
- ⑧ 노동시장: 유연성 제고
- ⑨ 공공부문: 경쟁원리 도입으로 효율성 제고(민영화)

이들 구조개혁의 내용과 방향은 9개 항목으로 구성되어 있는데 ‘노동시장 유연성’ 제고는 여덟째 항목에 나타나 있다. 이들 항목들은 한결같이 구조개혁이란 경제에 경쟁원리를 도입하여 시장경제 활성화를 이룩하는 것임을 보여준다. 이를 바탕으로 필자는 “노

동시장 유연성 제고란 노동시장에 경쟁원리를 도입하여 법과 제도, 관행, 노사관계, 정보 부족, 규제 등으로 인해 경직된 노동시장을 유연하게 만들어 줌으로써 노동시장의 효율성을 높여 궁극적으로는 경제활성화를 이룩하는 것"이라고 표현하고자 한다.

그런데 OECD는 앞에서 언급한 『구조개혁의 진전』을 발표하기에 앞서 '높고 지속적인 실업'을 설명할 수 있는 요인이 무엇인가를 정리하기 시작했다. OECD가 추진한 최초의 연구에 따르면, 이들 요인은 다음과 같이 여섯 가지로 요약된다: 부적절한 경제성장, 노동절약적 기술발전, 저임금 개발도상국들과의 경쟁, 지나치게 많은 실업보상, 실업기간과 구직의 어려움간의 인과관계, 그리고 노동시장의 비효율적 기능(OECD, 1986a).

이 무렵 효율적인 미국 노동시장이 유럽의 실업문제를 해결할 수 있는 대안으로 관심이 모아졌다. 1974~84년 간 미국은 1,800만개의 일자리를 만들었으나 OECD 유럽국가들은 하나도 만들지 못했고, 특히 프랑스, 독일, 영국 등은 심지어 일자리 감소까지 기록한 것이다(Brodsky, 1994). 이와 관련하여 1985년경부터는 '높고 지속적인 실업' 문제를 해결하는 방안으로 노동시장 유연성 제고가 주요 정책으로 부상했고, 1986년부터는 OECD를 중심으로 노동시장 유연성 제고에 관한 연구가 본격적으로 추진되기 시작했다(OECD, 1986b).

2. 기존연구 개관

여기에서는 대표적이라고 평가되는 몇 가지 기존연구를 간략하게 개관하기로 한다(박동운, 1997a, 2003).

가. OECD 전문가보고서

OECD는 전문가보고서를 통해 노동시장 유연성의 범위를 여섯 가지로 나누어 그 내용을 다음과 같이 제시했다(OECD, 1986a).

- 노동비용: 임금수준, 임금격차, 비임금노동비용
- 근로조건: 고용보호, 노동계약 형태
- 근로관행과 근로유형: 근로시간, 근로환경, 근로조직
- 규칙과 규제: 일반규칙, 조세, 소기업관련 규제
- 노동이동: 외부이동, 내부이동

- 교육과 훈련: 교육, 훈련

나. OECD 기술보고서

OECD는 기술보고서를 통해 노동시장 유연성의 범위를 세 가지로 나누어 그 내용을 다음과 같이 제시했다(OECD, 1986b).

- 노동비용: 실질임금, 상대임금, 비임금노동비용
- 노동이동: 직장이동, 지역이동, 직업이동
- 기업내 유연성: 수량적 유연성, 기능적 유연성

다. Sarfati-Kobran 연구

Sarfati와 Kobran는 공동연구를 통해 노동시장 유연성의 범위를 다섯 가지로 나누어 그 내용을 다음과 같이 제시했다(Sarfati-Kobran, 1988).

- 노동비용: 임금노동비용, 비임금노동비용
- 고용조정: 고용형태, 해고권, 사회보호제도
- 근로시간 감축, 정년퇴직 연령 축소, 근로시간 재편성
- 근로조직: 새로운 기술에 맞는 근로조직 마련, 기술의 다양화, 직업이동
- 훈련과 기술: 훈련, 기술 습득

라. OECD 일자리 연구

OECD는 일자리 연구를 통해 노동시장 유연성의 범위를 다섯 가지로 나누어 그 내용을 다음과 같이 제시했다(OECD, 1994).

- 임금조정: 실질 및 상대임금, 노동시장 경쟁도, 상품시장 경쟁도, 최저임금과 복지조항, 노사관계 등
- 고용조정: 노동이동, 고용보호, 조기퇴직계획, 근로시간 단축과 파트타임근로, 적극적 노동시장정책 등
- 기술과 경쟁: 기술, 교육, 훈련 등
- 실업관련 복지계획
- 조세

그런데 이들 연구는 노동시장 유연성 제고와 관련하여 개별적으로는 의미가 있지만 이를 종합하여 하나의 '틀'로 만드는 데는 미흡한 점이 많다고 판단되었다. 이 문제를 해결하기 위해 필자는 이들 연구를 다음과 같이 '종합형'이라는 이름으로 다시 정리했다 (박동운, 1997b, 2003).

마. 종합형

- 노동비용: 임금수준, 상대임금, 비임금노동비용
- 노동이동: 직장이동, 지역이동, 직업이동
- 근로시간 및 근로관행: 근로시간, 근로관행
- 고용조정: 수량적 조정, 기능적 조정
- 적극적 노동시장정책: 공공부문 고용서비스, 교육 및 훈련, 고용보조, 장애인지원, 청년대책

종합형에 따르면, 노동시장 유연성 제고 범위는 크게 노동비용, 노동이동, 근로시간 및 근로관행, 고용조정, 적극적 노동시장정책 등 다섯 가지로 나누어진다. 종합형은 노동시장 유연성 제고 범위를 포괄적으로 포함한다고 판단되어 필자는 이를 노동시장 유연성 제고 모형으로 발전시킬 필요를 느꼈다.

Ⅲ. 노동시장 유연성 제고 모형

여기에서는 앞에서 개관한 노동시장 유연성에 관한 기존연구를 바탕으로 필자가 발전시킨 노동시장 유연성 제고 모형을 제시한다. 먼저 이론적 접근방법을 논의한 후 모형을 제시할 것이다.

1. 이론적 접근

필자는 OECD 연구를 바탕으로 제Ⅱ장에서 노동시장 유연성 제고란, “노동시장에 경

쟁원리를 도입하여 법과 제도, 관행, 노사관계, 정보부족, 규제 등으로 인해 경직된 노동 시장을 유연하게 만들어 줌으로써 노동시장의 효율성을 높여 궁극적으로는 경제활성화를 이룩하는 것"이라고 밝혔다. 이렇게 본다면, '노동시장 유연성 제고'는 경제정책 목표에 해당한다. 그런데 대부분의 경우 노동시장 유연성 제고는 노사간에 합의가 이루어지면 기업이 추진하게 되므로 이는 기업전략에 해당한다. 어쨌든 노동시장 유연성 제고는 이론적인 측면에서 경제정책과 관련된다고 말할 수 있다(김적교, 1996).

경제정책은 일반적으로 정책목표, 정책수단, 정책방안으로 나누어진다. 경제정책을 구체적으로 거시경제정책이라고 하자. 거시경제정책 목표는 완전고용, 물가안정, 국제수지 개선, 소득재분배, 그리고 적정 성장으로 나누어진다. 이렇게 볼 때, 노동시장 유연성 제고는 거시경제정책 목표의 하나인 완전고용이 되는 셈이다.

이러 정책 목표를 달성하기 위해서는 정책수단이 선택되어야 한다. 그런데 이에 앞서 필자는 제II장에서 언급한 '종합형'의 노동시장 유연성 제고 범위를 조정할 필요를 느꼈다. '종합형'에 나타난 노동시장 유연성의 다섯 가지 범주는 노동비용, 고용조정(노동이동, 근로시간 및 근로관행, 그리고 고용조정을 한데 묶음), 정책 세 가지로 축소될 수 있다고 보았기 때문이다.

이에 관한 이론적 근거는 다음과 같다. 첫째, 노동비용의 경우에 노동비용 상승 완화는 노동에 대한 수요 증가를 통해 고용을 증가시킬 것이다. 따라서 필자는 이를 간접적 조정이라고 부르기로 한다. 둘째, 고용조정은 여러 가지 방법을 통해 근로자를 직접적으로 조정함으로써 고용을 증가시킬 것이다. 따라서 필자는 이를 직접적 조정이라고 부르기로 한다. 그런데 많은 연구들은 고용조정을 수량적 고용조정과 기능적 고용조정으로 나누고 있는데 필자도 이를 따르기로 한다(경총, 1994). 셋째, 정부는 노동시장정책 실시, 법과 제도 도입 및 개선 등을 통해 고용을 증가시킬 수 있을 것이다. 따라서 필자는 이를 정책적 조정이라고 부르기로 한다.

이렇게 분류하면 정책수단과 정책방안 선택은 어렵지 않다. 예를 들면, 노동시장 유연성 제고를 위해 간접적 조정인 노동비용 상승 완화는 임금 상승 완화, 생산성 증가, 임금제도 개선, 임금수준 다양화, 비임금노동비용 상승(또는 임금 이외의 노동비용 상승) 완화 등을 통해 이루어질 수 있기 때문이다.

이제 이를 보다 구체적으로 논의하기로 한다.

가. 간접적 조정

간접적 조정이란, 노동시장 유연성을 간접적으로 높이는 방법이다.

간접적 조정은 노동비용 상승 완화와 관련된다. OECD의 한 연구에 따르면, 수요의 임금탄력성은 약 -1이다(OECD, 1994). 이는 임금 상승이 완화되면 노동수요가 증가하여 고용이 증가한다는 것을 의미한다.

노동비용 상승 완화는 크게 단위노동비용¹⁾ 상승 완화와 비임금노동비용 상승 완화로 나누어진다. 단위노동비용 상승 완화는 임금 상승 완화, 생산성 증가, 임금제도 개선, 임금수준 다양화 등에 의해 이루어질 수 있다. 비임금노동비용 상승 완화는 소위 복리후생비 감소를 통해 이루어질 수 있다.

관련된 내용은 [그림 1]의 오른쪽 네모 안에 나타나 있다. 이는 정책방안이다.

나. 직접적 조정

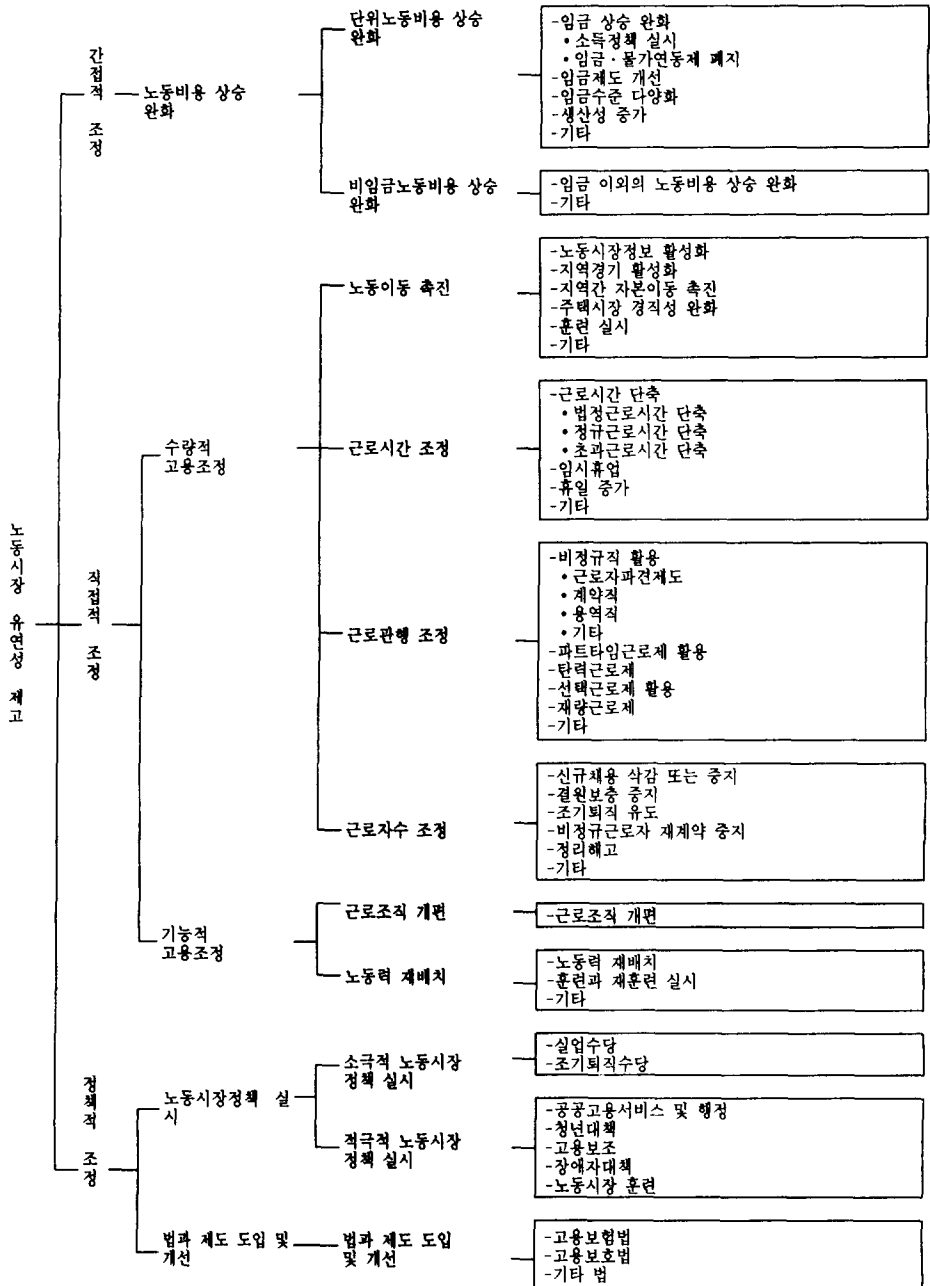
직접적 조정이란, 노동시장 유연성을 직접적으로 높이는 방법이다. 직접적 조정은 근로자를 직접적으로 조정하는 것으로 이는 고용조정이라는 말로도 사용된다.

고용조정에 관한 연구는 대부분 필자가 사용하는 '직접적 조정'을 수량적 고용조정과 기능적 고용조정으로 나눈다. 수량적 고용조정은 근로자를 양적으로 조정하는 것인데 필자는 그 내용을 노동이동 촉진, 근로시간 조정, 근로관행 조정, 근로자수 조정으로 나눈다. 기능적 고용조정은 근로자를 기능적으로 조정하는 것인데 필자는 그 내용을 근로조직 개편, 노동력 재배치로 나눈다.

이를 차례대로 간략히 설명하기로 한다. 다음에서 처음 네 가지는 수량적 고용조정이고, 그 다음 두 가지는 기능적 고용조정이다. [그림 1]의 오른쪽 네모 안의 내용은 정책방안이다.

1) 임금상승률은 높거나 낮거나 그 자체만으로는 아무런 의미가 없다. 임금상승률은 노동생산성 증가율과 연관시킬 때에야 비로소 의미를 갖게 된다. 이 점을 감안할 때 우리는 '단위노동비용'이라는 지표를 사용해야 한다. 단위노동비용 변화율은 임금상승률에서 노동생산성 증가율을 뺀 나머지가이다. 단위노동비용이 플러스이면 노동비용 상승을, 마이너스이면 노동비용 하락을 의미한다.

(그림 1) 노동시장 유연성 제고 모형



자료: 박동운, 『노동시장의 유연성』, 자유기업원, 1997. 10, pp. 70-71. 이 표는 본래의 표를 다소 보완한 것임.

1) 노동이동 촉진

직장간, 지역간, 직업간 노동이동이 어려우면 노동시장이 경직되어 실업이 증가할 것이다. 이 경우에 노동시장정보 활성화, 지역경기 활성화, 지역간 자본이동 촉진, 주택시장 경직성 완화, 연금제도 개선 등은 노동이동을 촉진시킬 수 있다고 OECD는 권고한다.

2) 근로시간 조정

근로시간 조정은 실업 감소에 기여할 것이다. 실업 감소를 위해서라면 임금조정을 통해 정규근로시간을 삭감하여 감원 없이 근로를 계속하는 것이 바람직하다. 여기에다 초과근로시간을 삭감 또는 폐지하거나 일시휴업을 도입하는 것도 바람직하다.

3) 근로관행 조정

근로관행 조정은 실업 감소에 기여할 것이다. 예를 들면, 정규근로 비중을 낮출 수 있도록 고용형태를 다양화하면 이는 실업 감소에 기여할 것이다. 이와 관련하여 OECD는 회원국들에게 임시근로제, 파트타임근로제, 계약근로제, 파견근로제, 변형근로제 등의 도입을 권장한다. 거의 모든 선진국에서는 다양한 고용형태가 빠른 속도로 발전해 오고 있다.

4) 근로자수 조정

경기가 불황인 상태에서 선택할 수 있는 고용조정 의 한 방법은 근로자수 감소이다. 이와 관련된 정책방안은 신규채용 삭감 또는 중지, 결원보충 중지, 조기퇴직 유도, 비정규근로자 재계약 중지, 해고 등이다.

5) 근로조직 개편

기능적 고용조정은 근로자수를 감축하지 않고 효율성을 높이는 방법이다. 기업이 구조변화에 적응하지 못하면 불황에 빠져 일자리가 감소하게 되므로 새로운 기술에 맞게 근로조직을 개편하면 일자리는 감소하지 않고 효율성이 증가할 수 있다.

6) 노동력 재배치

기업이 구조변화에 따라 노동력을 재배치하면 일자리는 감소하지 않고 효율성이 증가

할 수 있다. 그런데 노동력 재배치에서는 훈련과 재훈련 실시가 이루어져야만 성과를 높일 수 있다.

다. 정책적 조정

정책적 조정이란, 정부가 개입하여 노동시장 유연성을 높이는 방법이다. 이 경우에 정부의 역할은 두 가지로 나누어진다. 하나는 정부가 노동시장의 기능이 제대로 작동할 수 있도록 지출을 통해 직접적으로 개입하는 노동시장정책인데 이는 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책으로 나누어진다. 다른 하나는 정부가 역시 노동시장의 기능이 제대로 작동할 수 있도록 법과 제도 도입이나 개선을 통해 간접적으로 개입하는 법과 제도 관련 정책이다.

1) 소극적 노동시장정책 실시

소극적 노동시장정책은 오늘날 대부분의 선진국들이 실시하고 있는 실업보험제도로써 실업자 생계보호가 우선인 실업수당 지급이 정책수단이다. 여기에다 조기퇴직자를 위해 지급되는 조기퇴직수당이 포함된다.

2) 적극적 노동시장정책 실시

적극적 노동시장정책은 OECD 권고에 따라 회원국들이 실업감소를 목적으로 실시하고 있는 정책수단이다. 이는 다음과 같이 다섯 가지 정책방안을 포함한다

- 공공고용서비스와 행정
- 청년대책
- 고용보조
- 장애인대책
- 노동시장훈련

3) 법과 제도 도입 및 개선

노동시장 유연성 제고는 대부분 기업에 의해 자율적으로 이루어진다. 예를 들면, 어찌다가 기업이 파산위기에 몰리게 되면 그 기업은 살아남기 위해 구조조정을 추진하게 될

것이다. 이를 위해 기업은 근로자수를 줄이고, 투자를 줄이고, 근로조직을 개편하는 등 소위 다운사이징을 추진하게 될 것이다.

이 과정에서 만일 법적 근거가 마련되어 있지 않으면 구조조정은 계획대로 이루어지기 어렵다. 이를테면, 해고의 경우 노조가 이를 받아들일 수 없다는 이유로 머리에 띠를 두르고 파업만 계속한다면 이 기업은 회생하기는커녕 결국에는 파산으로 치닫게 될 것이다. 이럴 때 정부가 해야 할 일은 법적 근거를 마련하여 기업의 회생을 돕는 일이다. 이는 곧 노동시장 유연성을 높일 수 있도록 정부가 합리적인 법과 제도를 도입하거나 개선하는 일이다. 이것이 바로 노동시장 유연성 제고를 위한 정책적 조정으로서 법과 제도의 역할이라고 필자는 생각한다.

관련된 내용은 [그림 1]의 오른쪽 네모 안에 나타나 있다. 이는 정책방안이다.

2. 노동시장 유연성 제고 모형

지금까지 논의한 내용을 바탕으로 필자가 발전시킨 노동시장 유연성 제고 모형은 앞에서 제시한 [그림 1]에 나타나 있다. 간단한 설명을 다시 곁들일 필요가 있을 것 같다.

먼저 표의 맨 왼쪽에 나타나 있는 ‘노동시장 유연성 제고’는 경제정책 목표에 해당한다. 이는 간접적 조정, 직접적 조정, 정책적 조정으로 나누어지고, 각 조정은 구체적인 내용을 나타내고 있다. 예를 들면, 간접적 조정의 구체적 내용은 노동비용 상승 완화이다.

간접적·직접적·정책적 조정을 위한 구체적인 정책수단은 꼭대기의 ‘단위노동비용 상승 완화’에서 마지막의 ‘법과 제도 도입 및 개선’에 이르기까지 모두 11가지이다. 정책수단을 위한 정책방안은 약 40여 가지로 네모 안에 나타나 있다. 정책수단은 더 포함될 수도 있다.

IV. 노동시장 유연성의 국제비교: 미국, 일본, 독일, 한국

노동시장 유연성 평가나 국제비교에 관한 논의는 별로 눈에 띄지 않는다. 노동시장 유연성 평가기준은 기껏해야 고용보호 수준인데 이는 지나치게 추상적이다(Morin and Vicens, 2001).

이 점을 감안하여 필자는 앞에서 제시한 노동시장 유연성 제고 모형을 바탕으로 미국, 일본, 독일, 한국 노동시장 유연성을 평가하기로 한다.²⁾ 이는 OECD가 발표한 '고용보호'를 제외하고, 필자가 처음으로 시도하는 노동시장 유연성의 국제비교가 아닌가 생각된다. 자료의 한계 때문에 네 나라만 포함시켰다.

1. 평가방법

필자는 제Ⅲ장에서 노동시장 유연성 제고 모형을 제시했다. 이 모형은 노동시장 유연성 제고를 정책 목표로 삼고 이를 실현하기 위한 11가지 정책수단을 포함하고 있다. 관련된 내용은 <표 1>의 세 번째 칼럼 '평가항목'에 다시 나타나 있다. 여기에서는 이 항목들을 바탕으로 노동시장 유연성을 평가할 것이다.

먼저 평가기준 선정을 설명한다.

필자는 11가지 정책수단을 평가기준으로 선정했는데 그 이유는 이들 정책수단과 관련된 자료를 손쉽게 얻을 수 있기 때문이다. 그런데 필자는 11가지 정책수단보다는 40여 가지 정책방안(그림 1)의 맨 오른쪽 네모 안에 들어 있는 항목들을 평가기준으로 선정하여 이를 지수화한다면 보다 신빙성 있는 결과를 얻을 수 있을 것으로 기대한다.³⁾ 이 점에서 볼 때, 필자가 11가지 정책수단을 평가기준으로 선정하여 얻은 결과는 하나의 시론(試論)이라는 점을 밝혀둔다.

평가방법을 간략하게 설명한다. 첫째, 노동시장 유연성 제고를 위한 11가지 정책수단을 대상으로 평가한다. 둘째, 평가방법으로는 지수화에 필요한 자료의 한계 때문에 점수투표제를 적용한다. 점수투표제란 평가대상 항목에서 순위가 가장 높은 나라부터 가장 낮은 나라에 이르기까지 일정한 점수를 부여하여 마지막에 이를 합산한 다음 등급을 매기는 방법이다. 여기에서는 네 나라의 등급을 평가하므로 순위에 따라 점수를 각각 4점, 3점, 2점, 1점을 준다. 순위가 높을수록 점수가 높다.

2) 이는 필자가 줄져 『한국 노동시장, 지금 어디로 가고 있는가—Q&A』 노동시장 유연성의 국제비교』(FKI미디어, 2003. 7)에서 시도한 내용이다.

3) 여기에서 말하는 '지수화'란 OECD의 고용보호지수나 Fraser Institute의 경제자유지수와 관련된다. 다음을 참고하면 도움이 된다. Gwartney, J. and Lawson, R. with Edwards, C., Park, W., Rugsy, V. and Wagh, S., *Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report*, The Fraser Institute, 2002; OECD, *The OECD Employment Outlook*, 1999.

〈표 1〉 노동시장 유연성의 평가 내용

조정방법	조정내용	평가항목	점수 및 등급 순위
간접적 조정	노동비용 상승 완화	1. 단위노동비용 상승 완화 2. 비임금노동비용 상승 완화	일본(4) > 미국(3) > 독일(2) > 한국(1) 일본(4) > 미국(3) > 한국(2) > 독일(1)
직접적 조정	수량적 고용조정	3. 노동이동 촉진 4. 근로시간 조정 5. 근로관행 조정 6. 근로자수 조정	한국(4) > 미국(3) > 일본(2) > 독일(1) 미국(4) > 독일(3) > 일본(2) > 한국(1) 미국(4) > 한국(3) > 일본(2) > 독일(1) 미국(4) > 일본(3) > 독일(2) > 한국(1)
	기능적 고용조정	7. 근로조직 개편 8. 훈련 실시	----- 독일(4) > 미국(3) > 한국(2) > 일본(1)
정책적 조정	노동시장정책 실시 법과 제도 도입 및 개선	9. 소극적 노동시장정책 실시 10. 적극적 노동시장정책 실시 11. 법과 제도 도입 및 개선	한국(4) > 미국(3) > 일본(2) > 독일(1) 한국(4) > 일본(3) > 독일(2) > 미국(1) 미국(4) > 일본(3) > 한국(2) > 독일(1)

자료: 평가항목은 [그림 1]의 내용이고, 평가자료는 <부록> 참조.

2. 평가자료

미국, 일본, 독일, 한국 노동시장 유연성을 평가하기 위해 필자는 1990년대 이후의 기간을 대상으로 삼고, 주로 OECD가 발표해 온 노동관련 자료 등을 활용했다. 각 변수에 관한 간략한 설명과 자료는 다음과 같다. 자료 출처는 부록에 포함시켰다.

- (1) 단위노동비용 상승률: 각주 1)에서 설명한 대로 임금상승률과 노동생산성 증가율을 연계시켜 단위노동비용 상승률을 구한 다음 1990~2001년 간의 연평균 상승률로 평가
미국(-0.2%), 일본(-1.2%), 독일(1.5%), 한국(2.0%)
- (2) 노동비용 중 임금 이외의 노동비용 비율: 주로 서베이를 통해 얻어지는 임금 이외의 노동비용이 노동비용에서 차지하는 2001년 또는 2002년의 비율로 평가
미국(27.4%), 일본(18.3%), 독일(44.9%), 한국(30.8%)
- (3) 노동이동 촉진: 단기실업률이 높다(낮다)는 것은 실업자가 될 가능성이 높다(낮다)는 것을, 장기실업률이 높다(낮다)는 것은 실업자로 남아 있을 가능성이 높다(낮다)는 것을 의미하는데 다이내믹한 경제에서는 단기실업률은 높아도 장기실업률은 낮을 것으로 기대되므로 이 두 가지 실업률을 연계시키는 것이 바람직하다고 판단되어 2000년 장기실업률/단기실업률 비율로 평가
미국(6.0/31.9), 일본(25.5/23.9), 독일(51.5/11.7) 한국(2.3/59.5)

- (4) 근로시간 조정: 법정 근로시간수 또는 법정 근로시간 법제화 여부로 평가
미국(법제화 안함), 일본(40시간), 독일(40시간, 유연함), 한국(40시간)
- (5) 근로관행: 정규직이 아닌 경우 근로관행은 주로 임시직과 관련된다고 보고 OECD의 임시직 보호수준 순위로 평가
미국(1위), 일본(17위), 독일(18위), 한국(16위)
- (6) 근로자수 조정: 근로자수 조정은 주로 정규직과 관련된다고 보고 OECD의 정규직 고용보호 순위로 평가
미국(1위), 일본(20위), 독일(21위), 한국(26위)
- (7) 근로조직 개편: 자료 부족으로 등급평가에서 제외함
- (8) 훈련 실시: OECD가 발표해 오고 있는 적극적 노동시장정책 중 훈련지출 비율 2001년 자료로 평가
미국(27%), 일본(10%), 독일(28%), 한국(26%)
- (9) 소극적 노동시장정책 실시: OECD가 발표해 오고 있는 GDP 대비 실업보험지출 비율 2001년 자료로 평가
미국(0.30%), 일본(0.55%), 독일(1.90%), 한국(0.16%)
- (10) 적극적 노동시장정책 실시: OECD가 발표해 오고 있는 노동시장정책 지출 중 적극적 노동시장정책 지출 비율 2001년 자료로 평가
미국(33%), 일본(55%), 독일(38%), 한국(66%)
- (11) 법과 제도 도입 및 개선: OECD의 정규직, 임시직 등의 고용보호 순위로 평가
미국(1위), 일본(14위), 독일(20위), 한국(17위)

3. 평가 결과

평가 결과는 <표 1>의 오른쪽 '점수 및 등급 순위'에 나타나 있다.

노동시장 유연성의 평가점수는 다음과 같다: 미국-32점, 일본-26점, 한국-24점, 독일-18점. 이들 네 나라 평가에서 노동시장 유연성은 미국이 가장 높고⁴⁾ 그 다음이 일본,

4) 세계경제포럼(WEF)이 조사한 노동시장 유연성 정도는 역시 미국이 가장 높고, 그 다음으로 영국이 높은 것으로 최근 밝혀졌다.

한국이고 독일이 가장 낮다.

참고로 고용보호 순위를 바탕으로 평가한 노동시장 유연성의 등급은 다음과 같다: 미국-1위, 일본-14위, 한국-17위, 독일-20위.

이와 같은 결과를 우리는 어떻게 설명할 수 있는가? 여기에서는 이들 나라의 노동시장의 특징을 바탕으로 간략하게 설명하기로 한다(박동운, 2003). 이 설명에서 한국은 제외시키기로 한다. 한국은 이들 나라의 노동시장의 특징으로부터 교훈을 얻을 수 있다는 점에서 구태여 포함시킬 필요를 느끼지 않기 때문이다.

가. 미국 노동시장의 특징

- ① 임금이 주로 노조 파워가 아닌 시장원리에 따라 결정되므로 노동시장 유연성이 높다.
- ② 사실상 고용보호가 없고, 고용보호가 세계에서 가장 약하기 때문에 노동시장 유연성이 높다.
- ③ 노동시장 규제가 약하기 때문에 고용형태가 다양하여 노동시장 유연성이 높다.
- ④ 일시해고제도가 실업보험제도와 연계되어 있어 사용자는 아무 때나 근로자를 해고할 수 있고, 근로자는 저항없이 이를 받아들이므로 노동시장 유연성이 세계에서 가장 높다.
- ⑤ 단기실업률이 높아 실업자가 될 가능성은 OECD 회원국 가운데서 가장 높지만, 고용기회가 많아 장기실업자가 될 가능성은 가장 낮아 노동시장 유연성이 높다.

나. 일본 노동시장의 특징

- ① 노동력 부족을 해결하기 위해 도입된 종신고용제도가 노동시장을 경직시켰다.
- ② 종신고용제도 유지를 위해 도입된 연공급 임금제도가 기업의 노동비용을 가중시켜 노동시장을 경직시켰다(Watanabe, 2000).
- ③ 종신고용제도 관행 때문에 일본 기업은 정리해고와 같은 과격한 고용조정을 하지 않아 노동시장 유연성이 낮은 편이다.
- ④ 임금과 고용 경직성으로 인해 파트타임근로를 비롯하여 비정규직 고용이 빠르게 증가해 왔다.
- ⑤ 종신고용제도로 인해 기업별 노조가 발전했고, 이로 인해 고용 유연성이 더욱 낮아졌다.

다. 독일 노동시장의 특징

- ① 독일은 노조 파워, 노동자경영참여제도, 경쟁 없는 교육제도로 인해 노동시장이 경직된 대표적인 나라이다.
- ② 산업별 노조의 단체협약은 연방입법부의 결정보다도 사실상 더 막강한 파워를 갖고 있으므로 노동시장이 오랫동안 경직되어 왔다.
- ③ 노동자경영참여제도로 인해 노동시장이 경직될 대로 경직되어 기업은 경쟁력을 잃었다.
- ④ 산업별 노조의 단체협약에 따라 임금이 결정되므로 임금 유연성이 지나치게 낮다.
- ⑤ 노동비용 가운데서 소위 복리후생비 비중이 세계에서 가장 높아 노동시장이 경직되었다.

V. 결 론

이 글은 노동시장 유연성의 모형이 아직 정립되어 있지 않다는 점을 감안하여 노동시장 유연성 제고 모형을 제시하고, 이를 바탕으로 미국, 일본, 독일, 한국 노동시장 유연성을 비교하기 위해 쓴 것이다.

필자는 이 글에서 경제정책이론과 연관시켜 노동시장 유연성의 제고 모형을 발전시켰다. 필자는 노동시장 유연성이란, 노동시장에 경쟁원리를 도입하여 경제를 활성화시키는 것으로 보고 이 모형을 발전시켰다. 이 모형은 기존연구와는 달리 간접적 조정, 직접적 조정, 정책적 조정 등 세 가지로 나누어 노동시장 유연성 제고를 위한 정책수단을 열 한 가지로 분류했다. 이 모형은 기존연구에 비해 훨씬 포괄적이라는 특징을 지니고 있다.

필자는 이 모형을 바탕으로 하나의 시론(試論)으로서 미국, 일본, 독일, 한국의 노동시장 유연성을 평가했는데 그 결과는 노동시장의 유연성이 높은 순서대로 쓰면 미국, 일본, 한국, 독일이다.

이 모형에서는 노동시장 유연성이 점수투표제를 적용하여 평가되었는데 이는 고용보호지수(OECD, 1999)나 경제자유지수(Gwartney, et al., 2002)처럼 지수화를 바탕으로 평가되는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 김적교. 『경제정책론』. pp. 77-96. 서울: 박영사, 1996.
- 민경국. 「독일경제가 망하고 있다」. 『에머지』(2003. 4): 169-188.
- 박동운. 「노동環境 變化와 노동市場의 柔軟性 提高」. 『勞動經濟論集』 제20권 제1호 (1997a): 233-267.
- _____. 『노동시장의 유연성』. pp. 63-81. 서울: 자유기업원, 1997b
- _____. 『構造改革과 失業對策—OECD 국가들의 經驗을 중심으로—』. 아산재단 연구총서 제59집. 서울: 집문당, 2000. 5.
- _____. 『한국 노동시장, 지금 어디로 가고 있는가—<Q&A> 노동시장 유연성의 국제 비교』. 서울: FKI미디어, 2003. 7.
- 주한영국대사관. 『IMF 이후—영국의 經驗—』. 서울: 주한영국대사관, 1998. 10.
- 한국경영자총협회. 『고용조정 의 이론과 실제』. 서울: 한국경영자총협회, 1994.
- Bosch, G. "Working time: Tendencies and emerging issues." *International Labour Review* 138 (2) (1999): 131-149.
- Brodsky, Melvin. V. "Labor Market Flexibility: a Changing International Perspective." *Monthly Labor Review* (Nov. 1994): 51-65.
- Cobet, A. E. and G. A. Wilson. "Comparing 50 Years of Labor Productivity in US and Foreign Manufacturing." *Monthly Labor Review* (June 2002): 51-65.
- Gwartney, James D. and Lawson, Robert, A. with Edwards, C., Park, W., Rugs, V. and Wagh, S. *Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report*. Vancouver, B. C.: The Fraser Institute, 2002.
- Morin, Marie-Laure and Vicens, Christine. "Redundancy, Business Flexibility and Workers' Security: Findings of a Comparative European Survey." *International Labour Review* 140 (1) (2001): 45-67.
- OECD. *Labour Market Flexibility, Report by a High-level Group of Experts to the Secretary-General*. Paris: OECD, 1986a.

- _____. *Flexibility in Labour Market*, A Technical Report. Paris: OECD, 1986b.
- _____. *Progress in Structural Reform*, supplement to *OECD Economic Outlook* 47. Paris: OECD, 1990.
- _____. *The OECD Jobs Study Part I and II*. Paris: OECD, 1994.
- _____. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 1999.
- Sarfati, H. and C. Kobran. ed. *Labour Market Flexibility, A Comparative Anthology*. Brook Field: Gower, 1988.
- Watanabe, Susume. "The Japan Model and the Future of Employment and Wage Systems." *International Labour Review* 139 (3) (2000): 307-333.

부록 : <표 2>의 자료 출처

1. 단위노동비용:

Cobet, A. E. and G. A. Wilson, "Comparing 50 Years of Labor Productivity in US and Foreign Manufacturing." *Monthly Labor Review* (June 2002): 51-65.

2. 임금 이외의 노동비용:

미국: Employer Cost for Employee Compensation, 1986-2001(www.bls.gov/ecthome.htm).
2001. 8. 29.

일본: 『勞政時報』(<http://www.rosei.or.jp>). 2002. 12. 6일. 9-23.

독일: 민경국. 『독일경제가 망하고 있다』. 서울: 『에머지』(2003. 4): 169-188.

한국: 노동부. 『사업체조사보고서』(<http://www.molab.go.kr>).

3. 노동이동:

OECD. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 2002.

4. 근로시간:

Bosch, G. "Working time: Tendencies and Emerging Issues." *International Labour Review* 138 (2) (1999): 131-149.

5. 근로관행:

OECD. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 1999.

6. 근로자수 조정:

OECD. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 2002.

7. 근로조직:

적절한 자료를 구하기 어려움.

8. 훈련:

OECD. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 2002.

9. 소극적 노동시장정책:

OECD. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 2002.

10. 적극적 노동시장정책:

OECD. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 2002.

11. 법과 제도 도입 및 개선:

OECD. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 1999.

abstract

A Model on Enhancing Labor Market Flexibility

Dong Un Park

The purpose of this article is to show a model on enhancing labor market flexibility and to compare labor market flexibility, considering that the model on labor market flexibility, universally acceptable, are not found. The writer classified the scope of labor market flexibility into three parts such as indirect adjustment, direct adjustment and policy adjustment. The writer further classified the contents of labor market flexibility into eleven sub-parts. This kind of classification regarding labor market flexibility is unique and comprehensive. Based on this classification, the writer measured the degree of labor market flexibility of four countries such as USA, Japan, Germany, and Korea. According to the results, the ranks of labor market flexibility are USA, Japan, Korea, Germany.

Key words: labor market flexibility, enhancing labor market flexibility, indirect adjustment, direct adjustment, policy adjustment