

한국의 노동시장은 경직적인가?

이인재·이연정*

I. 문제 제기

노동시장의 유연화는 지난 10년간 한국경제의 중요한 화두 중의 하나였다. 이 문제를 둘러싸고 그간 많은 학문적·정책적 논쟁이 진행되었고 다양한 견해가 표출되어 왔다. 그러나 아직도 ‘우리나라의 노동시장이 얼마나 유연한가?’ 하는 논쟁의 출발점에서조차 명확한 합의가 이루어지지 않고 있다.

우리나라의 노동시장이 경직적이라는 견해는 IMF와 World Bank 등의 국제경제기구 및 외국인 투자기업들을 중심으로 제기되고 있다. 이들의 공통적인 견해는 노동시장의 경직성이 한국경제의 경쟁력을 저해하는 주요한 요인이며 국내기업의 투자와 외국인 투자에 부정적인 영향을 미치고 있다고 주장한다. 특히 노동시장의 과도한 규제로 인하여 고용의 탄력적 조정이 매우 어려워 노동시장 전체의 효율성이 크게 저하되고 있다고 평가한다.

그러나 이와 반대로 우리나라의 노동시장이 충분히 유연하다는 반론도 만만치 않게 제기되고 있다. 이 견해는 외환위기 이후 비정규직을 중심으로 한 비교적 고용조정이 용이한 대체적 고용형태가 확산되었으며, 중소기업의 비중을 중심으로 한 2차 노동시장에서의 이동성이 매우 높다는 사실을 지적한다. 또한 엄격하다고 주장되는 고용보호법 제에도 불구하고 기업에서는 명예퇴직 형태로 고용조정이 적지 않게 진행되고 있다는 사실 등을 들어 노동시장의 경직성을 주장하는 견해를 반박한다.

이러한 노동시장의 경직성에 대한 상반된 주장의 타당성을 평가하기 위해서는 국제

* 이인재=한국노동연구원 연구위원(leeinjae@kli.re.kr).

* 이연정=한국노동연구원 객원연구원(clare7937@nate.com).

비교의 관점에서 우리나라 노동시장의 유연성 정도를 객관적으로 평가하는 작업이 필요하다. 지금까지 노동시장의 경직성을 주장하는 견해나 이를 반박하는 견해 모두 그 중요한 근거로서 자신의 주장에 부합하는 한정된 노동시장 유연성에 관한 국제비교 지표를 제시하여 왔기 때문이다. 이 글에서는 기존에 자주 사용되었고 신뢰할 만하다고 인정되는 노동시장 유연성 지표와 새로운 국제비교 자료를 폭넓게 활용하여 우리나라 노동시장의 유연성 정도를 재평가해 보기로 한다.¹⁾

II. 다양한 지표로 평가한 우리나라 노동시장의 유연성

노동시장 유연성의 국제비교를 위해서는 각국의 노동시장 유연성 정도를 측정하여 객관화하는 작업이 필요하다. 그러나 정성적인 성격을 가질 수밖에 없는 유연성을 정량적으로 지수화하는 작업은 본질적으로 매우 어려운 작업이다.

그간 노동시장의 유연성을 측정하는 방법으로는 다음과 같은 세 가지 방법이 사용되어 왔다. 첫째는 경영자에 대한 설문조사를 통한 평가방법이다. 이는 각국의 경영자들에게 직접 노동시장 규제가 심한지 또는 노동시장이 유연한지를 질문하여 이를 기준으로 규제 또는 유연성의 정도를 지수화하는 방법이다. 둘째는 노동시장의 법제, 특히 고용조정 유연성을 촉진하거나 저해하는 중요한 제도적 요인에 주목하여 노동시장에서 행하여지고 있는 법규제를 항목별로 평가하여 지수화하는 방법이다. 셋째는 기업 또는 산업 수준에서의 생산성과 노동의 한계생산성간의 갭이 축소되는 속도로 유연성을 측정하는 방법이다. 이 방법은 실제의 고용조정이 얼마나 유연하게 이루어지고 있는가를 통계적 방법을 활용하여 분석하고 이를 기초로 한 국가의 노동시장 유연성을 평가한다. 이하에서는 각각의 방법 중에서 비교적 인지도가 높은 대표적인 평가지수들을 소개한다.

1. 경영자의 주관적 평가

경영자의 설문조사를 통해 노동시장 유연성을 평가한 것 중 대표적인 것으로 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)이 매년 발표하는 세계경쟁력보고서(Global Competitiveness

1) 노동시장의 유연성은 노동시장의 자원배분의 효율성(efficiency)과 관련된 개념이므로 단순한 국제비교를 넘어선 엄밀한 이론적 분석이 전제되어야 한다. 이에 관해서는 이인재, 『노동시장 유연성의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004 참조.

Report)와 스위스 국제경영개발원(IMD)이 매년 발간하는 World Competitiveness Yearbook이 있다.

WEF의 세계경쟁력보고서의 세부 지표 중에는 사용자의 고용·해고의 자율성과 관련된 항목이 있는데 이를 노동시장 유연성 지수로 활용할 수 있다. 이에 따르면 우리나라는 OECD 27개국 중 12번째로 사용자의 고용·해고의 자율성이 높은 것으로 나타난다.

IMD는 노동시장 규제(labor market regulations) 지표를 설정하여 고용·해고의 관행이나 최저임금제 등의 노동시장 규제가 유연성을 저해하는 정도를 설문조사를 통해 평가한다. IMD의 평가결과에 의하면 우리나라는 OECD 주요 27개 국가 중에서 25위로 노동시장 규제가 매우 심한 나라로 분류된다(표 1 참조).

이렇게 경영자에 대한 설문조사라는 동일한 방식을 취하고 있음에도 불구하고 WEF와 IMD는 우리나라 노동시장의 유연성에 대해 매우 상반된 평가를 내리고 있다.

〈표 1〉 경영자의 설문조사에 나타난 우리나라 노동시장의 유연성

	2000	2001	2002	2003
WEF: 사용자의 해고·고용의 자율성	7위	9위	9위	12위
IMD: 노동시장 규제 지수	18위	18위	20위	25위

주: 비교대상 국가를 OECD 27개국으로 한정하였음.

자료: Global Competitiveness Report 2000-2004, World Competitiveness Yearbook 2000-2004.

2. 노동시장 제도의 경직성: 노동시장법제의 비교

노동시장법제의 국제비교 중 가장 많이 인용되는 것은 OECD의 고용보호법제 지수이다. OECD는 1999년과 2004년의 두 차례에 걸쳐 회원국의 고용보호법제를 정규직 고용보호, 임시고용 규제, 집단해고 규제의 세 가지 항목으로 나누어 평가하였다. 평가는 각국의 법령, 단체협약 및 고용계약의 관행 등을 참조하여 각 항목별로 세부지표를 점수화하여 이루어졌다. 구체적으로 정규직 고용보호의 정도에 관해서는 해고절차의 불편도, 해고통고기간 및 해고수당, 해고의 어려움 등을 고려하였다. 임시고용 규제에 관해서는 유기계약과 파견계약을 대상으로 사용사유(파견대상) 설정여부, 갱신횟수 제한, 최장 반복기간 등을 고려하여 지수화하고 있다. 마지막으로 집단해고 규제에 관해서는 집단해고의 정의, 추가통지 요건(노조 및 행정기관에 대한 신고), 추가적인 유예기간, 사용자의 특별비용 부담여부 등을 평가하고 있다.

OECD의 2003년 평가 결과에 따르면 우리나라는 28개 OECD국가 중 고용보호법제의 유연성이 12위(version 2)로 나타난다. 항목별로는 정규직 고용보호 정도가 16위, 임시고용의 규제가 17위, 집단해고 규제가 3위이다. 이는 1999년의 전체 13위(version 2), 정규

직 고용법제 유연성 18위, 임시고용 유연성 17위, 집단해고 규제 4위와 크게 다르지 않다.2) 결국 우리나라의 고용보호법제 수준은 OECD 회원국 중 중간 수준이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 OECD의 고용보호법제의 유연성

	1990년대 후반	2003
정규고용 보호지수	18위	16위
임시고용 보호지수	17위	17위
집단해고 지수	4위	3위
종합지수(version 1)	12위	16위
종합지수(version 2)	13위	12위

주 : version 1은 정규고용 보호지수와 임시고용 보호지수의 단순평균임. version 2는 정규고용 보호지수와 임시고용 보호지수 및 집단해고 지수를 가중평균한 것임.

자료 : OECD, *Employment Outlook*, 1999, 2004.

OECD의 고용보호법제 지수는 비교대상을 OECD국가로 한정하였기 때문에 우리나라 고용보호법제 유연성의 국제적 수준을 평가하는 데는 한계가 있다. 보다 정확한 평가를 위해서는 우리와 국민소득 수준이 유사한 국가로 비교대상을 확대하는 것이 필요하다. 이러한 목적에 부합하는 국제비교 지수로서는 최근에 발표된 Djankov 외(2003)의 노동시장 규제지수가 있다3).

Djankov 외(2003)는 노동시장 규제를 세 가지 법적 영역, 즉 고용관계법(employment laws), 집단적 노사관계법(industrial relations laws), 사회보장법(social security laws)으로 나누고 각각의 분야에 대한 지수를 산출하고 있다. 이 중 고용관계법 지수가 OECD 고용보호지수에 상응하는 노동시장 유연성의 지표라고 할 수 있다.

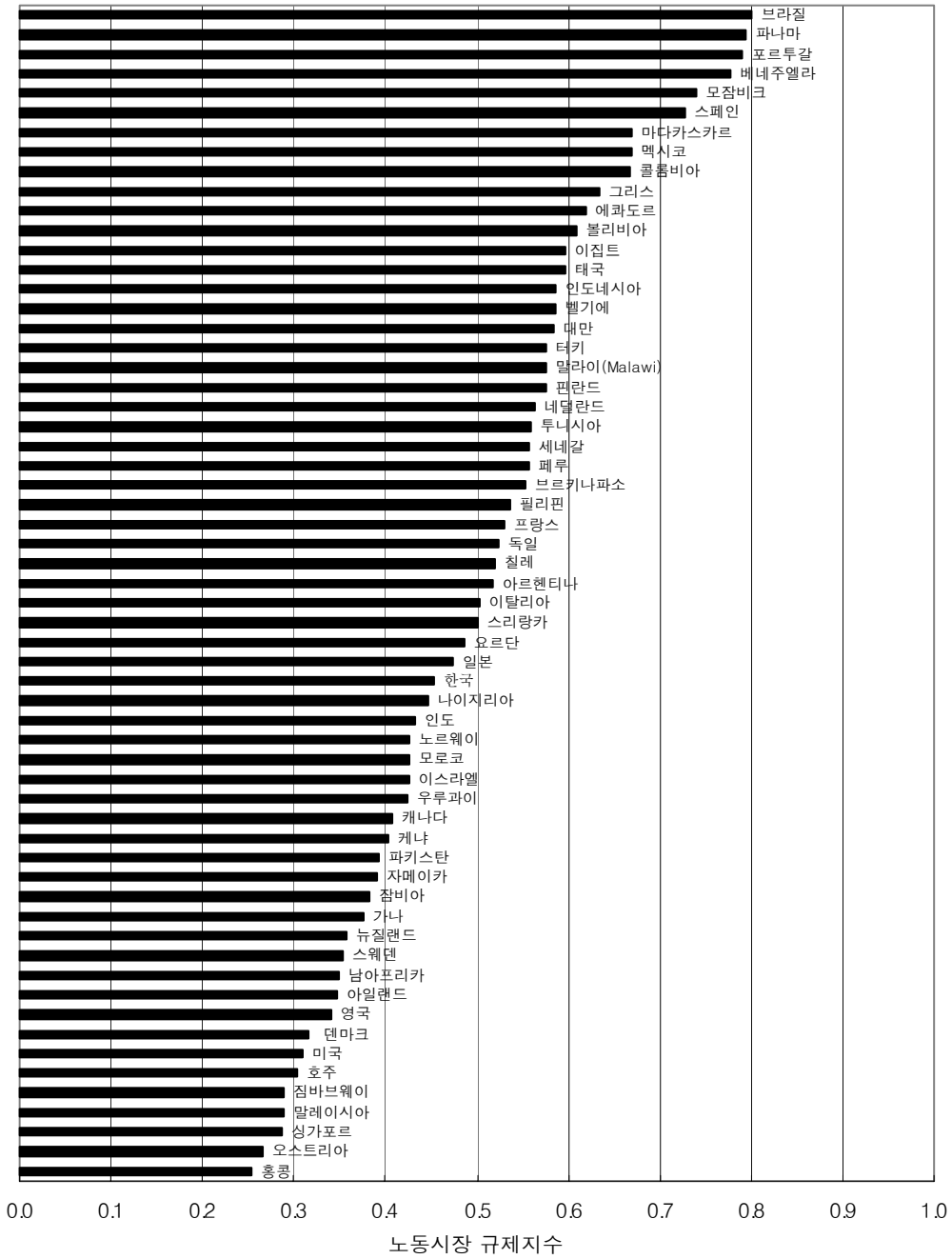
고용관계법은 개별 근로계약의 형성, 개별 근로계약의 법정최저기간(mandatory minimum terms)과 조건, 계약관계의 종결을 포함한 개별적 근로관계를 규율한다. 따라서 고용관계법의 규정들을 (i) 대체적 형태의 고용계약(alternative employment contract) (ii) 근로조건(labor standards) (iii) 고용보장(job security)으로 나누어 각각의 영역에 대해 여러 가지 지표들을 수집하여 하위 지수로 산정하고, 이를 이용하여 고용관계법 지수를 산정한다.

하위 항목을 구체적으로 살펴보면, 대체적 형태의 고용계약은 전형계약을 대체하는

2) OECD는 1999년 우리나라 고용보호법제 유연성 지수 산정에 문제가 있었음(퇴직금을 해고수당으로 간주할 수 있는지의 문제, 해고통고기간의 문제 등)을 인정하여 2003년 고용보호법제의 유연성 지수 산정시 이를 반영하였다.

3) Djankov et al., "The Regulation of Labor" NBER Working Paper, 2003.

[그림 1] 노동시장 규제의 국제비교(Djankov, 2003)



세 가지 형태인 파트타임, 유기(fixed-term), 가사노동(family member)계약을 상정하고 대체고용계약 계약의 허용정도와 특징들을 고려하고 있다. 근로조건의 규제는 (i) 근로시간 규율에 있어서의 유연성(휴게, 주당 최대근로시간, 초과근로수당, 야간·주말근무 제한) (ii) 비근로일에 대한 의무지급(연차, 휴가, 출산휴가 포함) (iii) 최저임금 입법 등에 관한 규제를 포함한다. 고용보장은 (i) 해고사유 (ii) 해고절차 (iii) 해고통지기간 (iv) 해고수당 (v) 해고에 대한 헌법상 보호원리를 포함하는 법적 보호를 다루고 있다.

Djankov 외(2003)의 평가에 따르면 우리나라는 전체 평가대상 국가 85개국 중 38번째로 노동시장 규제가 비교적 유연한 나라로 나타난다. 조사대상국 중 중상위 정도에 해당된다고 할 수 있다. 세부 지표별로 보면 대체적 고용형태와 고용보장에 관해서는 규제가 상대적으로 심하지 않은 반면 (대체적 고용형태의 규제 한국 0.35, 전체 평균 0.59; 고용보장의 규제 한국 0.26, 전체 평균 0.35), 근로조건에 관해서는 상대적으로 규제가 심한 것 (한국 0.75, 전체 평균 0.63)으로 나타난다. [그림 1]은 주요 국가들의 노동시장 규제지수를 나타낸 것이다.

3. 고용조정 유연성: 고용조정속도의 비교

한편 노동시장 규제라는 제도적 측면이 아니라 실제적인 고용조정이 얼마나 유연하게 이루어지고 있는가를 통해서도 노동시장의 유연성 정도를 측정할 수 있다. 여기에서는 2004년 3-digit UNIDO Industrial Statistics Database를 사용하여 각국의 고용조정속도를 산출하여 보았다. UNIDO Database는 1963~2002년까지 3-digit ISIC 코드(revision 2)에 상응하는 28개 제조업 부문의 고용과 임금 데이터를 포함하고 있다. 분석에는 자료의 누락 등을 감안하여 표본기간을 1980~2002년으로 제한하고 분석국가를 60개국에 한정하였다.

고용조정속도의 산출에 이용된 기본적인 추정식은

$$\Delta e_{jt} = \lambda Gap_{jt} + \delta_{jt} + \epsilon_{jt}$$

이다. 여기에서 Δe_{jt} 는 고용변화의 로그 값이며, Gap_{jt} 는 적정고용량과 실제고용량 사이의 차이를 나타낸다.⁴⁾ 시간과 산업특수적인 효과를 고려하기 위하여 δ_{jt} 산업×시간 고정효과(fixed effects)를 포함하였다. 여기에서 관심이 있는 계수는 λ 로 고용조정속도를

4) Gap_{jt} 는 기업의 최적고용결정 모델의 분석을 통해 도출된 결과를 이용하여 추정하였다. 이인재, 『노동시장 유연성의 국제비교』, 한국노동연구원, 2004. 참조.

나타낸다. λ 는 0에서 1사이의 값을 갖는다. 고용조정속도의 구체적인 수치가 나타내는 의미는 산업의 최적고용량과 현재 고용량의 차이가 당해연도에 얼마나 조정되는가를 나타낸다. 예를 들어, 어떤 국가의 고용조정속도가 0.5라면 최적고용량과 현재 고용량 차이의 50%가 당해연도에 조정됨을 의미한다. 따라서 λ 값이 1에 접근할수록 고용조정이 원활하게 진행되고 있다는 것을 의미하며, 반대로 λ 값이 0에 접근할수록 고용조정이 더디게 진행된다는 것을 의미한다.

[그림 2]는 각국의 고용조정속도 추정결과를 보여주고 있다. 추정결과에서 나타나듯이 우리나라의 고용조정속도는 0.696으로 매우 빠른 것으로 나타난다. 이는 분석대상 60여개국 중 9위에 해당된다. 따라서 고용조정속도를 기준으로 판단하여 보면 우리나라 제조업 부문의 고용조정은 다른 나라에 비해 매우 원활하게 진행되고 있다고 할 수 있다.

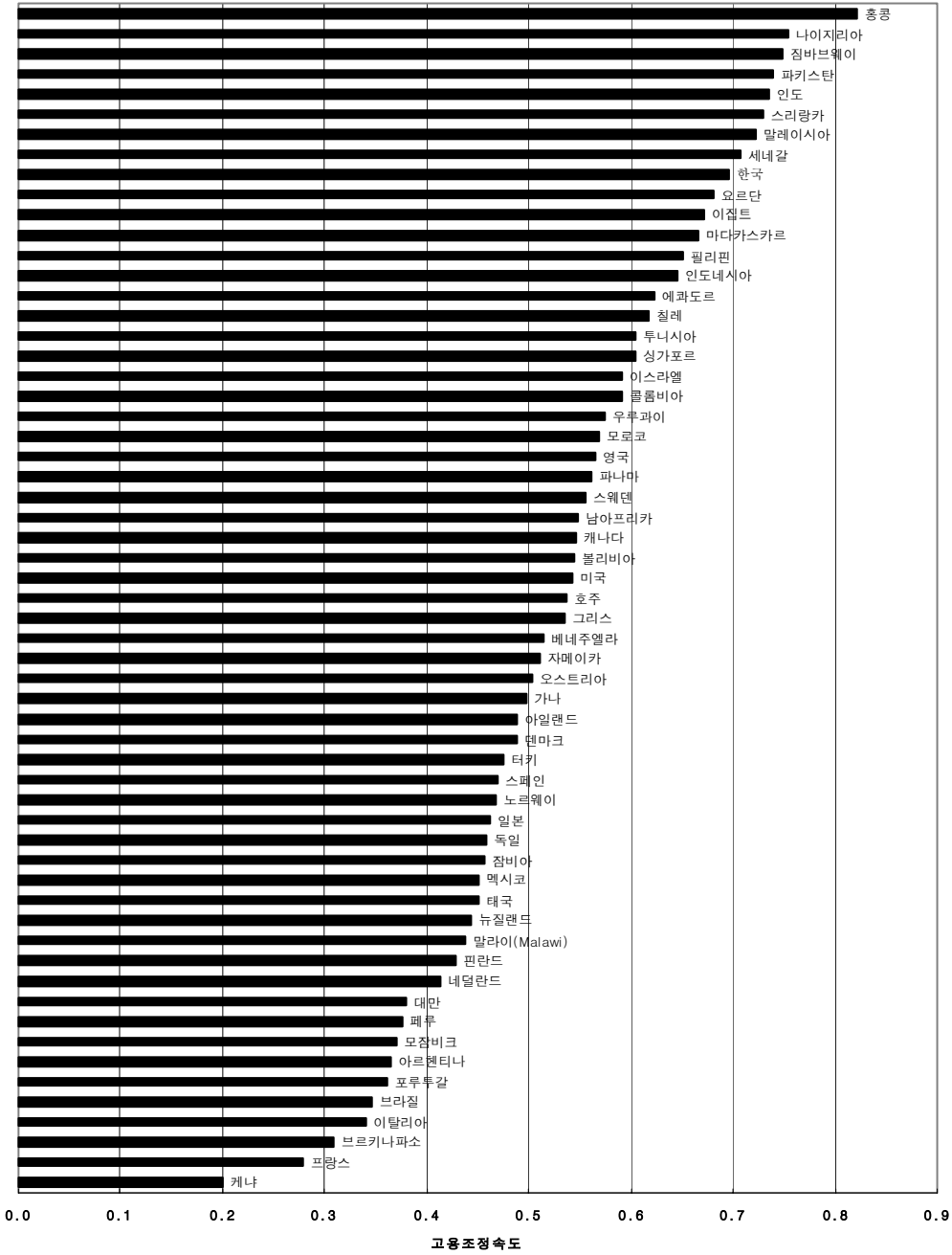
III 논의 및 시사점

지금까지 우리나라의 노동시장 규제 정도에 관한 객관적인 평가를 위하여 노동시장 규제에 관한 인지도가 높거나 비교적 합리적인 대표적 지표들을 소개하였다. 이들을 기초로 판단한 우리나라 노동시장의 유연성 정도를 종합적으로 평가하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 전반적인 노동시장의 규제수준은 소득수준이 중위인 국가들보다는 낮고 선진국 수준보다는 높다고 할 수 있다. 이는 IMD를 제외한 모든 지표에서 확인된다. <표 3>을 보면 국민소득이 중상위권인 우리나라 노동시장의 규제수준은 0.446으로 국민소득이 중위권인 국가들의 평균인 0.546보다는 낮지만 국민소득 상위 25% 국가의 평균 0.407보다는 높다. 따라서 우리나라 노동시장 규제의 수준은 대략 국민소득 수준에 상응하는 정도라고 할 수 있다.

한편 노동시장의 규제 정도는 <표 4>에서 보는 바와 같이 법체계에 따라서 상당한 차이를 보이고 있다. 이는 영미법계 국가들과 대륙법계 국가들 사이에 존재하는 법원칙의 차이와 노동시장 규제에 대한 근본 철학의 차이에서 연유한다. 이 표에 따르면 노동시장 규제의 정도는 영미법계-스칸디나비아법계-독일법계-프랑스법계 국가의 순으로 규제의 정도가 높아진다. 독일법계 국가인 우리나라의 규제 정도는 독일법계 국가들 전체 평균인 0.460보다 조금 낮은 수준이다. 따라서 법체계를 기준으로 평가하여 보아도 전형적인 독일법계 국가에서 벗어나지 않는다고 할 수 있다.

[그림 2] 고용조정속도의 국제비교



〈표 3〉 국민소득 수준과 노동시장 유연성

	하위 25%	25%~75%	상위 25%	전체	한국
노동시장 규제 (Djankov)	0.501 (0.125)	0.546 (0.144)	0.407 (0.123)	0.500 (0.144)	0.446
고용조정속도	0.570 (0.182)	0.525 (0.111)	0.486 (0.147)	0.526 (0.141)	0.696

주: ()안은 표준오차.

〈표 4〉 법체계와 노동시장 유연성

	영미법계 국가	프랑스법계 국가	독일법계 국가	스칸디나비아법계 국가	한국
노동시장 규제	0.385 (0.089)	0.606 (0.105)	0.460 (0.119)	0.418 (0.115)	0.446
고용조정속도	0.576 (0.146)	0.499 (0.143)	0.500 (0.119)	0.485 (0.053)	0.696

주: ()안은 표준오차.

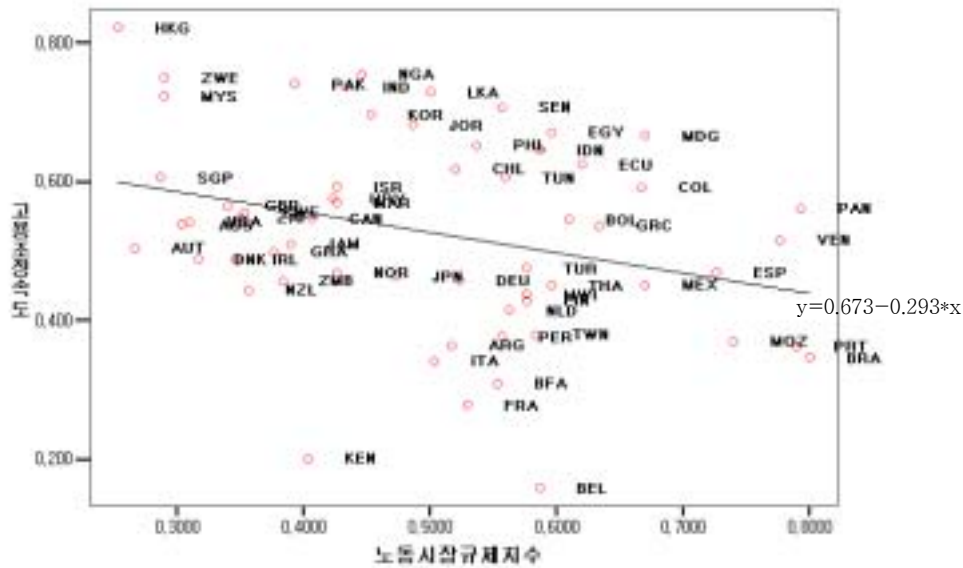
둘째, 고용조정속도의 관점에서 본 우리나라의 노동시장의 유연성 정도는 매우 높은 것으로 나타난다. 우리나라의 고용조정속도는 전체 평균인 0.526을 훨씬 상회하고 있다. 노동시장 규제는 노동시장에서의 원활한 고용조정을 저해한다. [그림 3]에서 보는 바와 같이 노동시장 규제와 고용조정속도간에는 통계적으로 유의미한 부(-)의 관계가 성립한다. 특징적인 점은 우리나라의 경우 노동시장 규제 정도에 비해서 고용조정속도가 매우 높은 것으로 나타난다는 점이다.

우리나라의 노동시장 규제 정도와 고용조정속도간의 현저한 괴리는 하나의 의문을 제기한다. 즉 노동시장의 규제로 설명되지 않는 고용조정의 유연성을 어떻게 설명할 것인가 하는 문제이다. 여기에 대해서는 몇 가지 가설이 제기될 수 있다. 우선 우리나라의 경우 그간 고도경제성장을 경험하면서 산업간의 부문간 이동(sectoral shift)이 급격히 일어났다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 제조업만을 가지고 분석한 데이터로 고용조정속도의 전반을 이야기하는 데는 한계가 있을 수 있다. 또 다른 하나는 노동시장 규제의 실효성의 문제이다. 우리나라의 경우 법의 실효적 집행률이 낮아 노동시장 규제의 규범력이 낮고 따라서 법과 현실간의 괴리가 발생할 수 있다고 하는 것이다. 그러나 이러한 견해들은 경제성장률과 노동시장 규제의 실효성을 통제하여도 여전히 많은 부분이 설명되지 않는 채 남아 있다는 점을 고려할 때 설득력이 약하다.

마지막으로 우리나라에서의 노동시장 규제와 고용조정 유연성의 차이를 기업수준에서의 임금의 경직성(wage inflexibility)에서 찾는 견해가 있다. 이 견해에 의하면 우리나라 기업의 경우 호봉제와 연공급 성격이 강한 임금체제로 인하여 임금의 가격기능이 미흡하고 이에 따라 기업이 임금을 통한 가격조정보다는 수량적인 고용조정에 의존하는

경향이 강하다는 것이다. 이러한 과도한 고용조정 필요성에서 야기되는 마찰들이 개별 기업 수준에서 꾸준히 제기되고 있는 고용조정의 “체감 경직성”을 높이는 주요한 원인이 될 수 있다.⁵⁾ 이러한 소위 ‘임금경직성 가설’이 어느 정도의 설명력을 가지는지의 여부에 대해서는 앞으로 보다 심도 있는 논의가 진행되어야 할 것이다.

[그림 3] 노동시장 규제지수와 고용조정속도의 관계



5) 이에 관한 시론적 논의로는 한국노동연구원, 『노동시장 경직성의 실태와 원인』, 2004. 참조.