

〈게리 베커(Gary Becker) 교수 간담회〉
인적자본이론이 한국 노동시장정책에 주는 함의

김주섭·박수향 편*



게리 베커(Gary Becker)(78) 미국 시카고대학 교수는 인적자본이론의 미시적 기초를 확립한 공로와 인종차별, 가족, 범죄 등과 같이 기존 경제학자들이 다루지 않았던 사회적 주제들을 경제학적 방법으로 분석하는 새로운 분야를 개척한 공로로 1992년 노벨경제학상을 수상하였다.

세계적인 석학으로 인적자본이론의 대가이자 많은 사회적인 문제를 경제학적으로 분석해 온 게리 베커 교수가 내한하여 한국노동연구원을 방문하였다. 게리 베커 교수는 9월 5일 한국노동연구원 주최로 열린 간담회에서 현재 한국 노동시장이 직면한 여러 가지 문제에 대해서 정부의 역할과 그 한계를 날카롭게 지적하였다. 여기서는 간담회 내용을 정리해서 소개한다.

◆ 한국의 경우, 노동시장 경직성이 노동생산성 향상의 최대 걸림돌

노동생산성을 결정하는 요인으로는 개인의 인적자본, 노동장에게 투자되는 물적자본의 양, 기술발달 수준, 노동시장의 효율성 등 몇 가지를 꼽을 수 있는데, 한국의 경우에는 노동시장의 효율성이 가장 큰 문제인 것 같다. 한국 노동시장에서 비정규직이 차지하는 비율이 35%에 이른다고 하는데, 이는 노동시장이 효율적으로 작동하지 않는다는 신호이다.

한국경제에서의 문제를 해결하기 위해서는 우선 더 많은 물적자본 투자를 이끌어내야 한다. 국내기업이든 외국기업이든 한국에 투자를 확대하도록 하여야 한다. 둘째는 노동시장이 더 유연해야 한다는 점이다. 이미 한국경제는 글로벌 경제에 많이 편입되어 있기 때문에 노동시장이 보다 유연해져야만 변화하는 환경에 대응할 수 있을 것이다.

* 김주섭=한국노동연구원 연구관리본부장(jskim@kli.re.kr).
박수향=한국노동연구원 책임연구원(soohyang@kli.re.kr).

게리 베커 교수의 개회 강연(opening remarks) 요지

우선 노동경제학의 진화에 대해 말하고자 한다. 지난 50~60년간 노동경제학은 많은 변화를 경험하였다. 그 변화는 노동경제학이 시장이론과 인적자본이론(Human Capital Theory)으로 재구성된 것으로 집약될 수 있다.

나의 학부 시절에 노동경제학은 경제학의 주류분야가 아니었다. 노동문제에 관한 분석은 제도적 접근이 주를 이루었다. 나는 경제학적 분석 방법을 활용하는데 있어 노동경제학을 크게 고려하지 않았으며, 프린스턴대학 학부에 다닐 때에 노동경제학을 수강하지도 않았다. 시카고대학 경제학과 박사과정에 진학하였을 때에도 상황은 마찬가지였다. 한 가지 일화를 소개하자면, 내가 시카고대학에서 인종차별을 주제로 박사학위 논문을 쓰고 있을 때, 당시 시카고대학의 젊은 노동경제학 교수인 알버트 리스(Albert Rees) 교수는 내게 노사관계센터에서 노동경제학에 대해 공부하면 지원해 줄 수 있다고 제안하였다. 이에 대해 나는 다분히 모욕적이라고까지 여기며 지원하지 않았다.

내가 노동경제학에 관심을 가지게 된 계기는 그렉 루이스(Gregg Lewis) 교수를 만나고 부터이다. 이 분은 저서를 많이 남기지는 않았지만 경제학적인 분석 도구를 노동경제학에 적용하려는 여러 가지 시도를 하고 있었다. 그를 만난 이후 나는 임금, 노사관계 등에도 경제학적인 분석 방법이 적용될 수 있다는 점을 깨닫게 되었으며, 노동경제학의 잠재력에 눈을 뜨기 시작했다. 나는 학위논문에서 이러한 분석 방법을 이용한 노동차별 분석을 포함하였다. 그 후 시카고대학의 노동경제학에 대한 새로운 접근방식이 다른 학교로 전파되었으며, 전 세계적으로 확산되었고, 또한 한국에도 확산되었다.

노동경제학은 임금 결정요인, 임금과 고용과의 상호관계, 일자리 결정요인 등에 대한 새로운 해석이 등장하면서 중요한 발전을 이루게 된다. 과거에는 좋은 일자리를 얻는 것이 순전히 운에 의한 것처럼 설명되어져 왔다. 그러나 인적자본이론이 등장하면서 일자리에 대한 해석을 바꾸어 놓았다. 좋은 일자리를 얻기 위해서는 더 높은 수준의 숙련(skills)과 더 많은 인적자본이 요구되어진다는 인적자본이론이 일자리와 임금에 대한 연구에 새로운 시각을 제공하게 된 것이다.

노동경제학에서 소득은 상당부분 개인의 숙련에 의해 결정된다고 본다. 만약 그렇지 않다면 시장기능이 잘못 작동되고 있는 것이다. 많은 나라에서 이러한 이론이 상당한 설명력을 갖고 있음이 입증되었다. 고졸자보다 대졸자가 보수를 많이 받는다는 것, OJT(On-the-Job Training)를 받은 근로자가 더 높은 임금을 받는다는 것 하는 등의 사실이 이러한 이론에 설득력을 더해준다. 인적자본이론에 입각한 노동경제이론은

초기에는 유럽뿐 아니라 미국에서도 철저히 거부당했지만, 현대의 노동경제학에서는 보편적인 개념으로 인정되고 있다.

루이스 교수도 말했듯이 노동경제학은 시장이론으로 보아야 한다. 노동에 있어서도 수요, 공급이 존재하고, 근로자들이 이동하며, 기업의 부침이 있다. 또한 떠오르는 직종, 사라지는 직종이 있다. 이것이 노동경제학의 근간이다. 재차 강조하지만 노동경제이론은 시장이론이다. 숙련의 습득과정과 노동시장 기능의 작동방식, 이 두 가지가 접목되어 오늘날 노동경제학의 근간을 이루고 있다.

노동경제학 연구자들이 이러한 노동경제학의 역사와 의미를 바로 이해할 필요가 있다고 생각한다.

최근의 환경은 이전에 비해 많이 변했다. 중국은 동일한 생산품을 보다 저렴하게 생산하고 있으며, 한국이 수출시장에서 경쟁하고 있는 일본은 기술혁신을 가속화해 나가고 있는 상황이다. 이러한 상황에 대응하여 혁신을 이루어가기 위해서는 노동시장의 유연성을 확대해 나가는 것이 매우 중요하다.

◆ 취약계층 보호를 위한 최고의 노동정책 해법은 노동시장 기능 활성화

경제학의 기본적인 목적은 취약계층을 보호하는 것이다. 그러나 취약계층을 위한 정책에는 좋은 정책과 나쁜 정책이 있다. 명심해야 할 점은 나쁜 정책으로 인한 피해는 고스란히 취약계층에게 전가된다는 것이다. 한국에서 취약계층 보호를 위한 노동정책은 다음의 두 가지가 중요하다. 첫째는 노동시장이 보다 유연해져야 한다. 한국 노동시장에서 비정규직이 차지하는 비중이 35%에 이른다고 하는데, 이것은 기업이 정규직의 해고가 어렵기 때문에 비정규직 고용이라는 대안을 마련했기 때문이다. 기업의 입장에서는 해고가 용이한 비정규직을 고용하는 것이 단기적으로 경영에 더 유리한 것은 말할 필요가 없다. 근로자의 입장에서는 정규직은 문제가 없는데 비정규직이 고통을 받는다.

비정규직 문제에 있어서 최고의 해결 방안은 노동시장에 유연성을 확대하는 것이다. 기업들에게 비정규직을 고용할 인센티브를 주어서는 안 된다. 경기가 안 좋으면 정규직 이더라도 근로자를 해고할 수 있어야 하고, 근로자의 임금이 삭감되어야 한다. 어느 한 기업의 상황이 안 좋으면 그 기업의 근로자들이 다른 기업으로 이동해서 일할 수 있도록 하는 것이 노동자를 보호하는 것이다. 정부의 해고 규제는 비정규직 문제를 해결하는 것이 아니라 문제의 근원이다. 기업을 자유롭게 해야 비정규직이 줄어들 것이라 생

각한다.

노동시장의 유연성을 확대한다는 것은 해고와 고용을 자유롭게 한다는 것이다. 해고를 자유롭게 한다고 하면 근로자들이 피해를 입는다고 생각하는데, 반드시 그런 것은 아니다. 기업의 측면에서 해고와 고용이 자유롭다는 것은 근로자들에게는 일자리가 충분히 존재하고, 비슷한 임금수준의 다른 일자리로 이동하기가 수월하다는 것을 의미하기 때문에 실업이 크게 증가하지 않는다. 노동시장의 유연성이 부족하면 먼저 여성 등 소외계층이 가장 어려움을 겪는다. 한국에서는 청년층의 실업률이 평균보다 높다고 들었는데, 그 원인을 노동시장 유연성 부족의 측면에서 생각해 볼 수 있겠다.

둘째는 노동시장에도 인적자본에 대한 매개(intermediary)기능이 효율적으로 작동해야 한다는 점이다. 한국에서 다른 부문에서는 수요자와 공급자를 연결시켜 주는 매개기능이 활성화되어 있는데, 노동시장에서는 매개기능이 잘 작동하지 않는 것으로 보인다. 인적자본의 매개기능은 여러 가지로 취약계층에게 도움을 줄 수 있다. 전직과 직업선택, 직업정보 제공 등 다양한 형태의 도움을 줄 수 있으며, 이러한 것이 노동시장 유연화를 촉진시킬 수 있다고 생각한다.

고용서비스를 통한 근로자 보호는 경쟁을 통해 이루어져야 한다. 고용서비스가 독점적으로 이루어지는 경우에 취약계층에 대한 착취가 많이 발생할 수 있다. 고용서비스와 관련한 또 다른 이슈는 공공이 중심이 되어야 하는가 혹은 민간이 주도해야 하는가의 문제이다. 이 문제에 대한 해답은 수요자가 어떠한 기관을 이용하는 것이 보다 유리한가를 생각해 보면 될 것이다. 미국의 경우에는 분명히 민간기관에 대한 선호가 공공에 비해 훨씬 높다. 미국에도 공공이 운영하는 고용알선서비스센터가 존재하지만, 사람들이 민간에서 제공하는 서비스를 보다 많이 이용하고 있다. 만약 공공에서 제공하는 서비스가 보다 이득이 된다면 사람들이 민간기관의 서비스를 이용할 이유가 없을 것이다.

◆ 노조의 순기능 확대

경제에는 노조의 역할이 있다. 경쟁이 보장된 환경에서라면 근로자들과 사용자 간에 협력적인 관계를 유지하는 것은 경제발전에 큰 도움이 된다. 그러나 노조가 독점적인 지위를 가지고 한 산업을 멈출 수 있을 만큼의 파워를 가지고 있다면 문제다. 노사관계를 개선하여 노조의 순기능을 확대하는 것이 요구된다.

◆ 일자리 창출은 민간에서 주도하는 것

한국의 경제성장률이 약간 둔화되었다. 실업률이 높아지고 고용창출이 줄어들고 있는

데, 이는 한국만의 상황은 아니다. 세계 경기가 둔화되고 있고, 글로벌화로 각국의 경제가 서로 영향을 미치고 의존하기 때문이다. 일부에서는 정부가 무언가 해줘야 한다고 생각할 수 있지만, 정부도 요술방망이는 갖고 있지 않다. 경제이론을 보면 정부에 지원을 요구하는 압력이 행해지면 정부 정책의 효율성이 떨어질 경우가 많다. 정책이 특정 이해당사자에게 특혜로 작용할 가능성이 크다. 민간부문에서도 경쟁이 있는 것이 일자리 창출에 유리하다. 경쟁이 있다면 쉽게 창업이 가능해지며, 이는 또한 노동시장에 유연성을 부여하게 된다.

정부가 일자리를 창출하는 정책을 시행한다고 하지만 전적으로 일자리 창출은 민간에서 주도하는 것이다. 일반적으로 일자리 창출 엔진을 보면 중소기업에서 이를 주도한다. 신생기업이 그렇다. 전 세계 500대기업을 보면, 미국의 기업은 오래된 기업도 있지만 신생기업도 많다. 월마트, 오라클, 마이크로소프트, 구글 등이 널리 알려진 기업들이는데 이들이 모두 하이테크 기업은 아니다. 반면 유럽의 기업들은 굉장히 오래된 기업들이 많다. 이것은 유럽에서는 창업이 쉽지 않기 때문인데, 한국에서도 사정이 유럽과 비슷하다. 세계은행 창업 용이성 지수에 따르면, 미국은 5위권, 일본은 25위권, 한국은 100위권 밖으로 나타났다.

정부가 일자리 창출을 이끌어갈 필요가 없다. 불황기에 실업자를 대상으로 구직 지원을 위한 보조금을 지원하는 것이 바른 정책이지만, 일반적인 경제상황에서 노동시장이 효율적으로 운영되고 민간부문에서 경쟁이 보장되며, 창업 용이성이 높다면 정부가 별다른 정책을 추진하지 않더라도 완전고용이 가능할 것이다. 자본과 노동을 단기적으로는 서로 파이를 차지하기 위해 경쟁하지만, 장기적으로는 자본이 증가하면 임금이 올라가는 상호 보완관계라는 점을 인식할 필요가 있다.

◆ 정부의 역할

현대 사회에서 정부는 매우 중요한 역할을 담당하여야 한다. 가장 중요한 정부의 역할은 국가 안전 보장(security)에 관한 역할일 것이다. 내적인 안전 보장과 외적인 안전 보장의 역할을 수행하는 것은 국가의 중요한 역할이다.

둘째는 사회안전망을 관리하는 역할이다. 건강이 나쁜 국민들, 재해를 당한 국민들, 의사결정을 제대로 하지 못하는 처지에 있는 국민들, 이들을 위해 정부가 사회안전망을 구축하고 관리하는 것 또한 국가의 중요한 역할이 될 것이다. 건강과 은퇴에 대한 영역에서도 정부의 역할이 필요할 것이라고 본다.

셋째는 적절한 규제(regulation)를 설계하고 집행하는 것도 정부의 역할이다. 세제(tax structure)를 설계한다든지, 최소한의 반독점 규제라든지, 경쟁을 촉진하기 위한 제도를

설계한다든지 하는 등의 역할을 담당하여야 할 것이다.

이 외에도 인프라 건설, 교육 등 여러 가지 공공정책 분야에서 정부의 다양한 역할이 요구되고 있다. 그러나 정부가 너무나 많은 부분에서 과도한 규제를 하는 것은 바람직하지 않다. 반독점 규제 등 경쟁을 촉진시키기 위한 정부 정책은 필요하나, 노동시장 규제, 관세 및 국세에 있어서의 과도한 한계세를 설정, 교육 분야에서의 과도한 규제 등 불합리한 규제는 바람직하지 않다. **[11]**