

# 한국의 실업과 실업정책

본 연구는 한국노동연구원과 서암학술재단의 공동지원  
으로 이루어진 것임.

## 目 次

I. 序論 : ‘低成長 高失業’과 失業政治 .....	1
1. 고실업의 충격 .....	1
2. 한국의 실업정책 : 몇 가지 전제 .....	5
II. 新自由主義的 處方에 대한 批判的 檢討 .....	13
1. 신자유주의와 김대중 정부의 딜레마 .....	13
2. 고용체제의 변화와 실업 .....	20
III. 先進國의 失業과 原因 : 政策開發을 위한 觀察 .....	35
1. 실업 추세와 특징 .....	35
2. 실업률 상승의 원인 : 논쟁적 관점 .....	41
3. 소결 : 정책개발의 난점 .....	54
IV. 韓國의 失業과 失業政策 .....	59
1. 실업구조의 분석 .....	59
2. 정책대안을 위한 몇 가지 전제 .....	72
3. 정책과제 - 부정적 요인의 제거, 긍정적 요인의 확대 .....	91

## 表 目 次

〈표 III-1〉 실업의 특징 : 집단별 실업률과 장기지속률 .....	38
〈표 III-2〉 주요국의 실업 유입률과 퇴출률 비교 .....	40
〈표 III-3〉 생산성 증가율 추이(1969~91) .....	46
〈표 IV-1〉 취업규모의 변화 .....	63
〈표 IV-2〉 산업별 취업자 변화 .....	65
〈표 IV-3〉 종사상지위별 변화 .....	65
〈표 IV-4〉 직업별 취업자 변화 .....	67
〈표 IV-5〉 성별 · 직업별 · 종사상지위별 취업자 변화율(1998. 7) .....	68
〈표 IV-6〉 연령별 취업자 변화 .....	69
〈표 IV-7〉 학력별 변화 .....	69
〈표 IV-8〉 전직유무별 실업자구성 .....	72
〈표 IV-9〉 실업대책 예산, 실적, 내용(1998. 5) .....	86
〈표 IV-10〉 실업정책 항목 분류 및 예산 .....	88
〈표 IV-11〉 정책유형의 국제비교 .....	90
〈표 IV-12〉 정책과제 .....	94

## 그림 目次

[그림 II-1] 직장안정도의 국제비교 .....	31
[그림 III-1] 실업률 추이(1970~95) .....	35
[그림 III-2] 실업 유입과 탈출률(유럽, 1992) .....	40
[그림 III-3a] 인플레이와 실업률의 관계(미국) .....	43
[그림 III-3b] 인플레이와 실업률의 관계(EU) .....	44
[그림 III-4] 직장안정도와 실업률(1981~90) .....	48
[그림 III-5] 혜택수준의 효과(1985) .....	50
[그림 III-6] 수급기간의 효과(1984) .....	51
[그림 IV-1] GDP, 인플레이, 실업률 추이(1961~98) .....	60
[그림 IV-2] 실업률과 인플레이(1968~98) .....	62
[그림 IV-3] 경제성장률과 실업률(1996~98) .....	62
[그림 IV-4] 시도별 실업률(1998. 7) .....	70
[그림 IV-5] 정부의 실업정책 : 골격 .....	84
[그림 IV-6] 실업정책 유형의 비교 .....	90
[그림 IV-7] 실업정책 골격의 수정 .....	91
[그림 IV-8] 균형실업의 결정 .....	98

## I. 序論 : '低成長 高失業'과 失業政治

### 1. 고실업의 충격

한국은 1997년 12월의 IMF사태를 계기로 건국 이후 최대의 위기를 맞고 있다. IMF사태의 원인은 여럿이지만, 대기업의 방만한 차입경영, 무분별한 외환도입, 금융체계의 낙후성 및 정부의 관리 소홀이 근본원인이라는 점은 이미 지적되어 온 바이다. 한국은 570억불에 달하는 IMF 구제금융을 받아 외환위기를 수습하는 대가로 IMF의 개혁요구를 조건없이 수용해야 하는 입장에 처해 있다. '이행각서' 형태로 제시된 개혁조항에는 부실 금융기관의 조속한 정리뿐만 아니라 재벌구조의 개혁과 노동시장의 유연성 제고가 핵심요건으로 명시되어 있다. 그리하여 정부는 지난 1월 '노사정위원회'를 급히 출범시켜 '정리해고제'를 합법화하고 실직자들에 대한 공적 지원제도를 보완하는 작업을 서둘렀다. 외환위기가 발생하기 이전인 1997년 중반기부터 기업의 연쇄부도와 도산 사태가 가속화되자 재벌기업을 포함하여 대부분의 기업들은 이미 '경영합리화'를 내세워 규모 축소를 단행하고 있었던 터이므로 정리해고가 전혀 낯선 것은 아니었지만, 노사정위원회에 의한 정리해고의 합법화조치는 급격한 경기위축과 함께 대량 실업을 예고하는 것이어서 주목을 요한다.

정부 관련 기관과 민간연구소의 예측에 따르면, 1998년 한 해 동안 약 1만 5,000개의 기업이 도산할 것으로 추산되며 실업자도 150~200만명에 이를 것으로 예상된다. 고물가, 고이자, 고환율은 소비와 기업투자의 급격한 위축을 초래하여 기업의 정상경영을 어렵게 만들고, 이에 따라 규모축소가 보편적 생존전략으로 채택되어 실업률 상승을 부채질하고 있다. 이를 입증이라도 하듯, IMF사태가 발생한 지 약 100일이 경과한 3월 중순

실업자 총수는 약 123만명, 실업률은 6%선으로 올라갔으며, 약 7개월이 경과한 6월말에는 실업자가 150만명, 실업률은 약 8%선으로 상승하였다. 성장률 1% 하락에 실업률이 0.4% 가량 증가한다고 보면, IMF가 권장하고 있는 마이너스 성장은 1998년도 한 해에만 4~5%의 부가실업을 유발할 것으로 보인다. 여기에 하반기 들어 정리해고가 본격화될 것을 감안하면, 1998년말 예상실업률은 적게는 7% 많게는 10%선에 달할 것으로 추산된다.

최근의 실업사태는 이른바 '고성장 저실업' 시대가 끝나고 '저성장 고실업' 시대가 개막되었음을 알리는 신호에 해당하다. '저성장 고실업'의 개막은 경제기적을 세계에 과시해 왔던 한국을 포함한 동아시아국가의 시각에서 보면 의미심장한 몇 가지 사실을 전해 주고 있다. 첫째, 제2차 세계대전 이후 자본주의 발전의 전반적 추세로 판단하건대, '고성장 저실업'을 구가해 왔던 한국을 포함한 동아시아는 대단히 특이한 예외적 유형에 속하였다는 점, 둘째, 그 예외를 창출하였던 '국가주도 자본주의'라는 경제체제는 세계시장의 변화에 적응할 신축성을 결여하고 있었으며, 그 신축성의 결여가 유리하게 작용할 시대는 지났다는 점, 셋째, 대부분의 유럽국가들이 1970년대 중반 이후 혹독하게 겪어 왔던 것처럼, 경제체제의 총체적 변화 속에서 '저성장 고실업' 현상은 향후 한국 경제의 주름을 지칭하는 핵심적 개념이 될 것이라는 점이다. 한국에는 낯설기 짝이 없는 '저성장 고실업'이란 무엇인가? 도대체 어떤 충격을 몰고 올 것인가? 한국 사회의 발전은 인적자본에의 의존성이 다른 국가에 비하여 훨씬 컸다는 점에서 인적자본의 손실을 의미하는 실업의 충격은 대단히 크고 중대하다. 고실업이 한국 사회에 미치는 충격을 각 영역별로 검토해 보면 다음과 같다.

우선, 사회적 영역을 살펴보자. 자본주의 사회에서 취직은 흔히 사회경제적 성취(socio-economic attainment)의 통로이자 수단으로 간주된다. 특히 평생직장 개념이 뿌리 깊은 한국에서 취직을 사회경제적 성취와 동일시하는 경향은 대단히 강하다. 그러나 최근의 대량실업사태는 생산직뿐만 아니라 사무직, 관리직을 막론하고 모든 직종에 보편적으로 발생하고 있

기에 일생을 한 회사에 봉사한다는 평생직장 개념이 붕괴되었다. 장기고용관행(long-term employment)이 더 이상 미덕이 아니라 오히려 기업경쟁력을 저하시키는 비효율적 제도로 지목받기 시작한 것이다. 임금생활자의 입장에서 보자면 장기고용관행 또는 평생직장 개념의 해체는 중장기적 ‘생애설계’(life design)를 불가능하게 만든다. 그것은 직장안정(job security)의 종언을 의미하기도 하고, 동시에 생애설계의 불안정성을 뜻하기도 한다. 이렇게 되면 직장이 사회적 신분의 획득창구로서보다는 생계유지수단이라는 보다 현실적 의미로 받아들여진다. 서구처럼, 수차례의 전직경험이 결코 예외적인 것이 아니라 오히려 구직자의 능력과 열성을 뜻하는 시대, 그리고 한 개 이상의 직장에 근무하는 파트타임이나 임시고가 늘어나는 시대가 시작되었다.

다음으로 고실업의 경제적 충격은 일차적으로는 국민총생산액의 하락으로 나타난다. 고실업은 일자리 축소와 경제활동인구의 절대적 감소, 즉 투입요인의 감소를 뜻하므로 기술혁신이 없는 한 고실업은 성장을 둔화를 초래한다. 또 요즘과 같이 기술혁신이 빠르게 일어나는 시대에 실업자는 기술의 낙후를 면할 수 없으며, 실업이 장기화될수록 노동시장에의 적응력과 경쟁력은 더욱 침식되게 마련이다. 고실업상태가 지속되면 실직자들은 자신이 갖고 있는 인적자본보다 낮은 직무를 원하는 하향지원 추세가 발생하는데, 이는 노동시장에서 직무와 노동력의 부조응(mismatch)을 부추겨 전체적으로는 노동생산성을 하락시키는 원인이 되기도 한다. 실업률 감축을 위한 인력재배치정책이나 임금지원책 등이 비용-이득(cost-benefits)의 측면에서 그다지 효과가 없는 경우가 종종 나타나는 것은 바로 직무-인력의 부조응 문제 때문이다. 고실업은 또한 소득의 하락과 소비수준의 감퇴를 가져와 내수시장을 결빙시키고 기업수요를 더욱 저하시키는 악순환을 초래한다. 따라서 고실업상태에서는 경기활성화를 위한 정부 재정정책의 효과가 잘 나타나지 않거나 오히려 인플레이를 자극하여 기업환경을 악화시키는 결과를 낳기도 한다. 경제기반의 총체적 재편성을 요구하는 IMF체제하에서 인플레이를 자극하지 않는 ‘생산적’ 실업정책을 개발하기가 그다지

쉽지 않은 이유가 바로 여기에 있다.

고실업의 정치적 충격은 보다 명확하다. 영국의 보수당 정권(1997), 스웨덴의 보수연합(1994) 등에서 보듯이 실업 극복에 실패한 정권은 선거에서 승리할 수 없다. 고실업은 정권에 대한 임금생활자들의 신뢰를 급격히 떨어뜨린다. 민주화를 성공적으로 이끌었던 스페인의 좌파연합이 우파에게 정권을 넘겨 주었던 것도 25%까지 근접하였던 실업률을 끌어내리지 못하였던 데에 일차적인 원인이 있다. 평균 10%의 실업률에 시달려 온 유럽 정당들은 이제 완전고용이라는 오랜 정치적 이상은 버렸지만, 일자리 창출이야말로 정권 획득에 가장 효과적이며 중요한 전략이라는 사실을 부인하지 않는다. '완전고용'이 1950~70년대 유럽 집권당들의 정치적 슬로건이었다면, '일자리 창출'로 수렴되는 여러 형태의 정책—예컨대 복지비 삭감, 외국인 노동자 추방, 외자도입—등은 1980~90년대 유럽 정당들이 앞다투어 내거는 선거전략이 되었다. 고실업은 공공정책의 내용과 재화의 분배를 둘러싸고 집단간, 계급간 갈등을 촉발시킨다. 실직자들을 위한 대규모 공공사업이나 실업보험, 실업부조 등에 소요되는 예산을 누가 부담할 것인가, 또는 어떤 계층이 정부의 재정정책에 가장 혜택을 많이 받는가의 문제를 둘러싸고 일어나는 정치적 갈등을 적절히 조정하지 못하면 그것은 곧 체제불안정으로 이어질 것이다. 한국과 같이 민주주의로의 이행이 완결되지 않아 집단적 이해갈등의 조정기제가 아직 미약한 국가에서 자원배분과 수혜비율, 수혜집단의 경계설정 문제를 둘러싸고 일어나는 극단적 투쟁은 민주화 프로젝트 자체를 무화시킬 위험을 높인다. 1998년 상반기 노사정합의를 이끌어 내고 합의사항을 실천하는 과정에서 우리는 여러 차례 이러한 위험을 경험한 바 있다. 또 체제불안정을 피하기 위하여 계급간 합의 이외의 방식에 호소하게 되면 클라이언텔리즘(clientelism) 또는 국가조합주의(state corporatism)와 같은 권위주의체제로 회귀하기 십상이다.

그러므로 실업률을 '관리가능한' 또는 '사회적으로 용인되는' 수준으로 끌어내리는 것이야말로 경제회생만큼이나 중요한 과제이다. 실업률 축소

를 위하여는 우선 경기활성화가 급선무라는 견해도 설득력이 있으나, 유럽처럼 ‘일자리 창출이 없는 성장’(jobless growth)도 있을 수 있기 때문에 한국의 실업정책은 성장정책의 종속물이 아닌 독자적 위치설정이 필요하다.

## 2. 한국의 실업정책 : 몇 가지 전제

지난 30년 동안 고도성장을 구가해 온 한국은 1980년대 이후 실업에 면역된 국가라고 할 만큼 완전고용에 가까운 취업률을 유지해 왔다.<sup>1)</sup> 1985~87년 평균 3.5%선의 실업기간을 제외하고는 1997년까지 3% 미만의 낮은 실업률을 지속하였다. 그렇다고 한국이 다른 국가에 비하여 우월한 실업정책을 실행하였다는 뜻은 아니다. 한국은 고도성장을 통하여 유희노동력과 신규노동력을 흡수하는 성장전략에 치중하여 왔기 때문에 오히려 본격적인 실업정책은 전무하였거나 주변집단에 초점을 맞춘 빈곤정책의 형태로 추진되었다. 실업정책의 핵심인 고용보험이 국민소득 1만불 시대를 목전에 둔 1995년에야 입안되어 1996년 7월부터 실행되었다는 점만 고려하더라도 한국이 실업현상에 얼마나 둔감했는가를 알 수 있다. 실업에 별다른 관심을 기울일 필요가 없었다는 사실은 그다지 나쁜 것은 아니다. 그러나 실업, 특히 구조적 실업에의 취약성을 내포한 상태에서 실업정책 마련에 소홀하였다는 점은 비판을 면할 수 없다. 현재의 대량실업사태는 완전취업을 자랑하던 한국 사회가 1970년대 중반 이후 서구를 괴롭혀 온 고실업위기에 결코 면역된 것은 아니었으며, 오히려 미래대응적 조정능력과 의지를 결여한 채 이미 유효성이 소진된 고성장패러다임에 안주하려는 사회는 언제든지 급격한 파국을 맞을 수 있다는 값비싼 교훈을 보여준다. 서구의 선진복지국가들이 저성장에도 불구하고 낮은 실업률을 유지하는 제도적 기제로서 적극적 노동시장정책(active labor market policy)을 오래

---

1) 실업을 측정하는 기준에 따라 실업규모가 달리 잡히는데, 불완전고용과 상용고가 아닌 임시고와 일고를 모두 합하면 한국의 실업률은 다소 올라갈 것이다. 그러나 한국은 고도성장 기간 동안 3% 미만의 낮은 실업률을 유지하여 왔다는 것이 일반적 견해이다.

전부터 실행해 왔던 것에 비하여, 한국은 고성장을 통하여 일자리를 창출하는 외에 이렇다할 실업정책을 마련하지 않았다.<sup>2)</sup> 한국 정부와 정치인, 관료들에게 실업정책은 단지 장애인과 산재노동자를 보호하는 정도의 '소극적' 개념으로 인식되었으며, 국가의 경제정책과 재정정책을 활용한 실업정책은 성장을 저해하는 낭비적·비효율적 요인으로 간주되었다.

이런 점이 정교하고도 신중한 정책적 기획능력을 요구하는 최근의 구조적 실업사태의 해결을 더욱 어렵게 만든다. 다시 말해 고실업위기는 성장우선주의의 패러다임에 집착하여 온 한국 정부, 정치인, 관료, 업계와 노동계, 그리고 국민 일반 모두에게 상당한 당혹감을 던져 주고 있다. 이 당혹감은 외환위기의 해결책으로 제시된 외국자본의 유치가 정리해고제의 합법화를 전제조건으로 하고 있다는 점에서 더욱 증폭된다. 외환위기의 해소→외국자본의 유치→정리해고제 도입→대량실업으로 이어지는 악순환을 전통적 수단인 경기부양책에만 의존하여 해결할 수 없다는 딜레마에 봉착한 것이다.

이런 상황은 김대중 정부의 정책선택의 범위를 현격하게 축소했다. 물론 김대중 정부가 기존의 정책노선과는 뚜렷이 구별되는 정책패키지를 개발하고 실행할 준비가 되어 있다고 판단할 수 있는 증거는 희박하다. 그러나 친노동성향이라는 일반적 평가를 입증이라도 하듯이, 김대중 정부는 IMF위기와 함께 급격하게 터져 나온 대량실업사태를 조기에 수습하려는 의지를 보였으며, 그에 걸맞는 몇 가지 혁신적 대안을 단기간에 내놓는 민첩성도 발휘하였다. 김대중 정부는 우선 고용보험을 확대하고 실직자의 생계를 보호하는 방안으로부터 출발하였다. 예를 들면, ① 고용보험 대상을 현행 10인 이상 사업장에서 1998년 10월 1일부터는 전사업장으로 확대 적용하고, ② 실업급여 수혜자격을 1년 이상 보험료 납부자에서 6개월 납부자로 하향 조정하고, ③ 실업급여 재원을 5조원으로 늘려 향후 1~3년

---

2) 한국에서 1960년대 중반까지 실업정책의 핵심적 수단은 이민장려정책이었다. 실업률이 5% 선 이하로 내려앉았던 1960년대 말에 실업정책은 곧 인력정책으로 대체되었으며, 인력난이 심화된 1970년대 중반부터는 본격적인 인력공급정책의 막이 올랐다. 정부 차원에서 실업문제가 거론된 것은 직업훈련의 필요성이 대두된 1986년경이었다.

간 대량실업에 따른 급여액 수요를 충당하며, ④ 실직자에게 전세자금과 자녀학자금 등의 생활자금을 저리로 대부하고, ⑤ 실직 후 1년간은 의료보험료를 50% 감면하고 의료보험 혜택을 계속 받을 수 있도록 한다는 것이다.

고용보험의 취약성을 일시에 보완하는 것 외에도, 실업 관련 정부예산을 약 10조원으로 늘려 직장안정, 창업, 중소기업고용지원, 공공사업 등을 동시에 펴나간다는 방침을 세웠다. 고용세 신설과 고용안정채권 판매를 통하여 부족한 재정을 조달하는 한편 부족한 자금은 세계은행과 IBRD 차관에서 부분적으로 충당한다는 계획도 발표하였다(자세한 내용은 부록 참조). 지난 고도성장기간 동안 실업대책이 전무하였다는 점에 비추어 김대중 정부의 이러한 초기 보완조치들은 실업정책의 패러다임을 바꾸는 획기적인 것임에는 틀림없다. 사실상 IMF체제와 같은 위기상황하에서, 그리고 경제 및 노동 관련 부처의 고위관료들이 실업행정에 지극히 미숙한 상태에서 그 정도의 민첩한 정책대안이 짧은 기간 내에 마련되었다는 것은 무척 다행스러운 일이며, 그런 만큼 김대중 정부의 노력은 높이 평가받을 만하다.

정책이 발표되는 과정에서 서로 시각을 달리하는 다양한 비판들이 쏟아졌다. 예를 들면 지나치게 많은 예산을 배정하였다, 기업재정이 어려운 상황에서 기업부담을 과중하게 늘렸다, 실직자 생계보호자금이 남용될 소지가 많다, 또는 그것만으로 폭증하는 실직자를 보호하기에는 턱없이 부족하다는 등이 그것이다. 실행하기가 어렵고 효과도 의심스러운 계획으로 국민들의 환심을 사는 데에 급급하다는 언론의 비판도 있었다. 이 비판들은 나름대로 상당한 설득력을 갖고 있다. 그러나 보다 본질적인 점은 다른 곳에 있다. 앞서서도 지적하였듯이, 한국은 성장업적에만 급급해 왔기 때문에 임금생활자를 보호하는 사회안전망이 대단히 취약하다는 점, 그리하여 고실업 시대로 진입하는 초기단계에 장기적 안목의 실업정책과 실업행정을 구축하는 것이 보다 중요하다는 점이 그것이다. 다양한 유형의 경기부양책과 실업정책을 활용하더라도 고실업사태를 제어할 수 없었던 유럽

의 경험을 고려하면, 장기적 수요부족에 대처하는 실업정책과 제도적 인프라를 이 기회에 구축하는 것이 가장 중요한 정책적 목적이 되어야 한다.

실직자의 생계보호책은 실업정책의 한 부분이며, 그것도 현금혜택에 해당하는 것이어서 여전히 '소극적 정책'(passive policy)의 한계를 벗어나지 못한다. 이것도 중요하지만, 이로부터 한 발 더 나아가 그 자체 경제성장을 촉진하는 형태의 '적극적 정책'(active policy)이 되어야 한다. 최근의 실업사태는 일시적 경기침체나 경기변동이 아니라 외환위기와 경제구조의 조정 실패라는 거시적 원인에서 기인하였고, 정리해고의 합법화 조치를 계기로 '기업중심적 노동시장'의 급속한 재편을 야기하고 있는 만큼, 실업정책은 경제정책과 노동시장정책이라는 보다 거시적 안목에서 접근해야 하는 것이다. 이는 실업정책을 경기변동의 하위영역으로 취급해 온 기존의 태도에서 벗어나 국가경제 부흥책(Economic Recovery Policy)의 핵심 수단으로 격상시키는 것을 의미한다. 그렇다고 서구의 복지국가들처럼 완전고용을 지양해야 한다는 것은 아니다.<sup>3)</sup> 현대사회에서 '취업과 일자리'는 어떤 유형의 복지혜택보다 중요한 것이다. 경제회복이 고실업률을 유지하는 형태의 것이라면 그다지 바람직하지 못하다. 저성장에 머물더라도 실업규모의 축소에 정책적 우선권이 부여되어야 한다. 이를 위하여 우선 실업정책을 경제정책의 최상위개념으로 격상시켜 고용과 경제안정이 동시에 이루어지는 형태의 정책패키지를 개발하는 것이 절실하다.

사실상 한국의 실업정책은 그 구상단계부터 '적극적 정책' 개념이 반영되어 있으며, 정부가 내놓는 최근의 정책대안들에도 경제정책과 연계시키는 발상이 없는 것은 아니다. 그런데 과연 적극적 개념에 걸맞는 정책목표와 예산배정, 행정인프라를 갖추었는가의 문제와, 경제희생과 임금생활

---

3) 서구 복지국가의 완전고용정책은 1990년대에 들어 그 명분과 실효성에 많은 의문이 제기되고 있다. 무엇보다 완전고용정책이 시장 경직성을 강화하여 경제성장에 악영향을 미치고 있다는 견해가 그것이다. 유럽동맥경화증(Euroclerosis)으로 빚대지는 노동시장의 상황은 신자유주의적 개혁의 대상이 되었다. 그러나 노동시장의 유연성 강화를 목표로 하는 신자유주의적 이념이 노동자의 보호막을 거두어들이는 폐단을 갖고 있음도 부정할 수 없다. 이는 여전히 논쟁거리이다. Schmidt and Schoemann(1994); Ulman, Dickens, Eichengreen (1993) 참조.

자 보호책이 서로 긍정적 상관관계를 창출하도록 일관성있게 짜여져 있는가에 대해서는 의문의 여지가 많다. 1998년도 상반기까지 도입된 정부의 실업정책은 유효하다고 판단되는 각종 프로그램들을 선별적으로 취사선택하여 묶은 일종의 혼합물이다. 개별 프로그램들의 효과에 대한 과학적 검증도 거치지 않았고, 정책패키지를 특징 짓는 총체적 원리와 이념도 분명치 않은 상태이다. 제도정립에는 시행착오도 필요하지만, 부작용과 비효율을 최소화하려면 정책 목표와 방향을 정확히 설정하고 그에 따른 종합적 청사진을 만들어 가는 것이 보다 중요하다. 일단 도입된 제도는 아무리 부작용이 크다고 하여도 수혜자집단이 형성되기 때문에 폐기하기가 쉽지 않다.

이 연구는 IMF사태에 의한 대량실업위기에 대처하는 현 정부의 정책과 이념이 '소극적 정책' 패러다임을 벗어나지 못하고 있다고 판단한다. 정책구상과 설계과정에서 적극적 개념이 어느 정도 반영되고는 있지만 그것은 단지 구상 차원에 머물고 있을 뿐 실제로 실행되고 있는 프로그램들은 단기적 현금혜택과 생계보조에 치중되어 있다. 또한 개별 프로그램들의 정책적 효과에 대한 과학적 검증을 결여한 채 가짓수를 늘려 나가는 방식의 정책개발은, 중국에 가서는 제도적 경화증에 걸릴 우려가 있다고 판단한다. 이런 판단들은 연구자로 하여금 정책적 대안들을 선불리 제시하는 것을 주저하게 만든다. 현 상황에서 보다 중요한 점은 새로운 정책아이디어를 개발하는 것이 아니라 이미 제시된 정책아이템들간에 불협화가 없는지를 검토하여 총체적 효과를 극대화하는 제도적 조정작업(coordination)일 것이기 때문이다(Saint-Paul, 1997). 제도적 조정작업에는 개별 프로그램들간의 상호조응을 비롯하여 노동시장관행과의 조응 여부, 행정인프라와 전문인력의 배양과 확보 문제가 모두 포함된다.

따라서 이 연구는 새로운 아이디어를 개발하기보다는 고실업 시대에 대처하는 실업정책의 기본방향과 큰 틀을 모색해 보려는 데에 일차적인 목적이 있다. '기본방향과 큰 틀'이라고 하면 조금 추상적인 면이 있으나, 제도설계의 초기단계일수록 뚜렷한 방향감각을 우선 정립하는 것이 무엇보다

다 중요하다. 최근 많은 연구자들이 실업정책에 관한 참신한 아이디어를 앞다투어 내놓고 있으나 그것의 유용성과 적합성 여부를 판단할 준거가 우리에게서 빈약한 실정이다. 이 준거를 마련하는 데에는 많은 점들에 대한 고려가 필요하다. 노동시장의 구조와 관행, 경제구조와 기업조직, 고용 관행, 정치체제와 집권 여당의 성격 등 거시적 항목을 포함하여 사용자와 노동자단체의 행위양식, 직장과 고용에 대한 노동자의 일상적 인식, 임금 생활자의 생활태도 등의 미시적 항목에 이르기까지 대단히 다양하고 폭이 넓다. 이 항목들을 모두 고려할 수는 없을 터이므로, 다음과 같은 몇 가지 전제로부터 차근차근 출발하고자 한다.

첫째, 3% 이하의 낮은 실업률은 자영업부문 및 건설업부문이 비대한 한국 경제구조의 특이성에서 기인한 것이다. IMF사태는 경제구조의 전면적 재편을 초래하고 있는바, 이에 따라 향후 한국의 자연실업률(natural rate of unemployment)은 약 5%선(약 100만명)으로 상승할 것으로 본다.<sup>4)</sup> 5% 실업률은 경제의 원활한 운영에 커다란 부담으로 작용하지 않으면서 '사회적으로 용인되는'(socially acceptable) 수준의 것이다. 따라서 정부는 5%를 상회하는 실업률을 정책 내부로 수용하는 목표를 설정하는 것이 바람직하며, 고실업의 장기화 경향에 대비하는 것이 보다 중요하다.

둘째, 정리해고제의 도입과 대량실업은 높은 생산성을 창출하던 기존의 고용체제를 전면 해체시켰다. 물론 장기고용관행이 점차 누적된 비효율성 때문에 기업경쟁력을 저해하는 주요인이 되었다는 점은 부인할 수 없지만, 고용유연성을 과도하게 강조하여 집단주의적 행위와 직무안정의 장점을 일시에 제거해 버리는 것도 반드시 득이 된다고 단정하기는 어렵다. 정리해고제가 합법화된 상황이라 할지라도, 향후 어떤 고용체제를 지향해야 할 것인가에 대한 엄밀한 검토가 선행되어야 한다.

셋째, 앞에서 강조하였듯이, 실업정책은 노동시장정책과 거시경제정책을

---

4) [그림 IV-2]를 참조. 자연실업률에 대하여는 여러 가지 견해가 있으나, 본고에서는 5% 선으로 보았다. 기업구조조정에 의한 '과잉인력 퇴출'과 정리해고제 도입에 의한 '고용유연성 증대'로 실업률이 종래보다 약 2~3%포인트 증가할 것으로 예상된다. 이에 관하여는 보완적 분석이 필요하다.

결합한 ‘양손 접근’(two-handed approach)의 결과물이어야 한다. 다시 말해 양자가 긍정적 상관관계를 갖고 서로 상승작용을 하도록 짜여져야 한다. 인플레이를 우려하여 정부 역할을 최소화할 경우 오히려 경기위축과 고실업의 악순환이 장기화된다. 적자재정을 꾸려서라도 일자리 창출에 적극 개입하고 늘어난 일자리로부터 세수를 확보하여 적자를 메꾸는 경제운영 방식은 경기부양과 고용창출을 동시에 성취하기 위한 케인스적 권고이다. 그런데 수요부족이 원인이라고 하여 수요관리에만 집중하는 것은 충분치 못하다. 수요관리가 곧 공급탄력성을 촉발하는 형태의 정책(예를 들면, 고용세 면세조치나 실직자를 고용한 기업에 대한 임금지원책)을 적극 개발하는 것이 유용하다(Beau, 1997).<sup>5)</sup>

넷째, 실업정책은 한정된 자원을 배분하는 정책인 만큼 이해집단의 갈등과 마찰을 조정하는 고도의 정치가 필요하다. 이런 의미에서 실업정책은 실업정치(politics of unemployment)이다. 노사정합의는 실업정책의 한 유형으로서, 이에 임하는 정부의 자세는 반응적 입장(counteractive)과 미래대응적 입장(proactive)으로 대별된다. 1·2차 노사정위원회의 합의방식과 결과로 판단하면, 한국의 경우는 정부가 정책원리와 이념을 명확히 하고 노사의 자율적 합의를 이끌어 내는 미래대응적 입장을 취하였다기보다 노사의 상반된 주장을 조율하거나 상호 거리를 좁혀 합의에 도달케 하는 반응적 입장에 더 가까웠다고 할 것이다.<sup>6)</sup> 양 집단의 요구를 수렴하는 데에 한정된 소극적 자세는 정책실패가 발생하더라도 정치적 위험부담이 작다는 이점이 있으나 정책의 일관성을 희생할 우려가 많다. 역으로, 미래대

---

5) 김대중 정부가 적자재정을 편성해서 실업대책에 나선 것은 높이 평가할 만한 일이다. 그러나 그것이 대부분 현금혜택으로 지불될 경우 인플레이를 자극하거나 실직자의 기대임금(reservation wage)을 높여 실업을 오히려 악화시킬 우려도 있다. 정책당국도 ‘양손 접근’의 중요성을 인지하고 있다. 그러나 수요와 공급 측면을 연계시키는 정책들이 이해당사자들에게 잘 전달되고 있지 않으며, 또한 인지하더라도 남용의 여지가 많아 제대로 작동되지 않고 있다.

6) 이런 평가에 반대할 사람도 많을 것이다. 노사정합의 경험이 미천함에도 불구하고 타결을 이끌어 내었다는 점만으로도 정부의 역할에 ‘적극적’이라는 형용사를 붙여 줄 만하다는 반론도 가능하다.

응적 자세는 정책적 일관성과 효율성을 기할 수는 있으나 정치적 위험부담을 높인다. 어느 입장을 선택할 것인가는 곧 지배집단의 이념 및 정치체제의 성격에 달려 있을 것이지만, 극심한 경기침체와 전면적 구조조정 의 과제 앞에서 노사간 자율적 의견조율이 한층 어려워진 한국의 경우는 반응적 입장에서 미래대응적 입장으로의 전환이 절실하다고 생각된다. 경제회생을 위해서라도 정확한 미래진단을 통하여 일관성과 효율성을 갖춘 정책패키지의 개발이 시급한 시점이기 때문이다.

## II. 新自由主義的 處方에 對한 批判的 檢討

### 1. 신자유주의와 김대중 정부의 딜레마

도시중산층과 임금생활자의 광범위한 지지를 배경으로 등장한 김대중 정부도 20세기말 세계자본주의의 운영원리로 위세를 떨치고 있는 신자유주의의 경계를 넘어설 수 없는 것은 어찌면 당연한 현상으로 보인다. 넓게는 도시중산층, 좁게는 산업노동자와 하층민들에게 각별한 관심과 친밀감을 보내고 있는 점이 김대중 정부와 기존 정부의 뚜렷한 차이점인데, 적극적인 규제완화와 국가의 시장개입 철회를 일종의 불문율처럼 강요하는 신자유주의적 기조하에서 임금생활자를 위한 김대중 정부의 정책공간은 더욱 협소해질 수밖에 없는 상황이다. 왜냐하면 임금생활자, 특히 중·하층민을 보호하려면 소득이전정책과 같이 시장기능을 수정하는 정책이 필요한 데 반하여, 신자유주의는 시장기능을 저해하는 제도와 규칙의 전면적 철회를 요구하기 때문이다.

신자유주의는 1980년대 레이저노믹스와 대처리즘의 경제적 성공에 힘입어 1990년대 국가운영의 원리로 각광을 받고 있는 이념이다. 1980년대 초반 보수주의자로 명성을 떨치던 레이건은 방만한 국가운영과 비효율적인 사회보장정책, 그리고 기업활동에 도움이 되지 않는 세금제도 등을 만성적인 재정적자의 원인으로 지목하고 이를 개선하기 위한 광범위한 국가개혁 작업을 전개하였다. 1979년 영국 수상에 당선된 대처 역시 10년 넘게 지속되어 온 경제위기와 적자재정, 고인플레이와 고실업의 원인을 방만한 국가운영과 시장수정정책의 누적된 실패에서 찾았다. 레이건과 마찬가지로 대처는 공무원의 규모 축소, 사회보장의 삭감, 공기업의 민영화, 세계개혁 등 일련의 조치를 단행하여 영국을 만성적인 영국병으로부터 구출해

내고자 하였다. 1970년대 중반까지 서구의 국가들이 적극적인 시장개입과 사회보장정책을 통하여 임금생활자를 보호하려고 하였다면, 레이거노믹스와 대처리즘은 바뀐 시장환경과 교역질서 때문에 국가의 시장개입은 문제를 더욱 악화시킬 뿐이라고 보고 시장기능을 활성화하는 일련의 조치들을 단행하였다는 점에서 철저한 시장옹호주의에 해당한다. 1990년대에 들어 동구권이 붕괴하고 세계시장을 단일권역으로 통합하는 세계무역기구(WTO)가 출범하면서 레이거노믹스와 대처리즘은 복지국가의 시대를 열었던 케인즈주의를 밀어내고 국가운영원리이자 철학으로 자리잡게 되었다.

개방경제로서의 한국 역시 이러한 세계적 추세에 민감한 위치에 놓여 있음은 두말할 필요가 없다. 더욱이 관주도형 경제의 효율성이 사라지고 새로운 경제성장의 패러다임을 구축해야 할 한국으로서는 금융부문을 포함한 시장의 완전개방에 대처하는 적절한 경제운영원리를 습득해야 하는 처지에 놓이게 되었다. 1990년대 초반 이후 한국은 관주도형 경제를 대체하는 새로운 패러다임으로서 시장의 자율성을 신봉하는 신자유주의적 경제기조를 전면 수용하게 되었다. '규제완화'(deregulation)와 '유연성'(flexibility)이 모든 개혁의 핵심적 가치로 부상하게 된 것도 이러한 배경에서이다. 그러나 관주도형 경제를 구축해 온 온갖 법률, 제도, 관행이 폐지되지 않은 상황에서, 그리고 그것을 겨냥한 몇몇 획기적인 개혁조치들조차도 보수 기득권층의 반발과 도전에 무화되지 않을 수 없었던 민주화 이행과정을 겪었던 한국이 그동안 규제완화와 유연성 제고를 위하여 어떤 일관성 있는 프로그램을 착실하게 진행시켰으리라고 추측하기는 힘들다. 사실상 규제완화와 유연성개념은 경제개혁의 방향을 일컫는 최상위명제로 설정되었을 뿐, 그것을 위한 구체적인 프로그램이나 실행방식에 이르러서는 서로 다른 의견들이 교차하는 실정이었다.

IMF사태 이후 실업정책을 모색하는 과정에서도 이러한 모습이 재현되었다. IMF사태의 원인이 무엇이든 그것이 국가의 개입, 그것도 부정과 부패를 낳는 수많은 연결고리로 이루어진 국가개입과 직·간접으로 관련이 있다는 견해가 보편화되면서 정부개입과 대책점에 놓인 개념인 규제완화

와 유연성 제고는 경제회생을 위한 최선의 전략으로 자연스럽게 설정되었으며, 모든 개혁프로그램에 방향성을 부여하는 핵심개념이자 지배적 담론으로 자리잡았다. IMF사태는 미완의 규제완화로 또는 이권과 통제권을 놓치지 않으려는 정부관료들이 규제완화 조치들에 저항하였거나 그것을 무력화시켰기에 시장기능이 제대로 활성화되지도 못했고 동시에 민간기업의 투기적, 모험적 경제행위에 대하여 사전 경고도 발할 능력을 상실한 정부 실패의 필연적 결과라는 것이다. 그리하여 경제회생은 물론 경기악화에 의한 고실업사태도 정부의 과도하고 부적절한 개입을 제거해 주는 것, 다시 말해 자본의 자율성이 최대한 보장되는 시장경제에 의하여 해결될 수 있다는 신념이 확고한 경제원리로 정착되었다.

자본과 노동, 지식과 정보가 국가경계를 넘어 자유롭게 교환, 유통, 투자되는 글로벌 이코노미의 시대에 시장질서를 모든 경제행위의 최종 판단자로 설정하는 신자유주의는 케인즈주의 시대의 제도적 산물들—예를 들면 임금 및 단체교섭제도, 노조의 정치참여, 그 외 각종 노동시장제도들—을 과감히 버리거나 폐기처분할 것을 강조한다. 특히 재정적자의 근본 원인으로 복지국가와 비대해진 사회지출비를 지목하는 데에 주저하지 않는다. 유럽의 황금기에 발전된 사회보장정책이 임금생활자들의 근로의욕을 감퇴시키고 생산성 하락을 부추기며, 궁극적으로는 장기적 경기침체의 중대한 원인이라는 것이다. 케인즈주의가 적자재정에도 불구하고 임금생활자를 시장의 불안정성으로부터 보호하는 이념이라면, 신자유주의는 이러한 보호책을 줄여서 국가와 기업의 재정부담을 경감해 줌과 동시에 임금결정과 인력 및 물자의 분배과정에 시장외적 요소가 개입되지 않아야 함을 강조한다.

이런 상황에서 유연성 제고와 규제완화가 모든 경제정책의 최고의 평가 기준으로 자리잡은 것은 당연한 귀결이다. 특히 유연성 문제는 1996년 노동법 개정을 전후로 최대의 쟁점으로 부상한 바 있다. 유연성은 생산·임금·고용에 걸친 다면적 개념인데, 생산기술의 혁신이나 임금제도의 개혁은 단기간에 불가능하다는 점 때문에 고용탄력성을 제고하는 것에 논의의

초점이 모여지게 되었다. 그리하여 생산기술의 유연성보다 노동시장의 유연성, 즉 정리해고의 입법화를 통해 기업경쟁력을 살린다는 방향으로 우선 추진되었던 것이다. 규제완화는 정부의 경제개입을 정당화했던 각종 법률의 정비와 통폐합조치로 실행되었는데, 1990년대 전반기 정부의 노력에 의하여 기업투자와 퇴출을 관장하였던 각종 규제와 의무들이 상당한 정도 폐지·축소되기는 하였지만 관주도형 경제의 기본 틀을 완전히 벗어난 것은 아니었다.

유연성 제고와 규제완화는 IMF 양허각서(agreement on conditionality)의 뼈대를 이루는 두 축이기도 하다. IMF 양허각서는 관주도형 경제를 탈피하여 시장경제를 정착시키는 데에 필요한 경제운영의 방향과 정책내용, 그리고 거시경제지표에 관한 합의내용이 주를 이루고 있어서 규제완화와 관련되는 것이 대부분이다. 이에 반하여 노동시장 유연성에 해당하는 내용은 의외로 간단하게 서술되어 있다. “노동시장의 유연성 확대와 기업의 인수합병을 용이하게 하기 위하여 해고제한을 완화하며, 그 충격을 줄이기 위하여 고용보험제도를 확충하고 적극적 노동시장정책을 추진한다”고 명시되어 있다. 규제완화는 권위주의적 국가에 의하여 심각하게 왜곡된 시장질서를 제자리로 돌려놓는 데에 필수적인 조치이다. 세계의 모든 자본주의국가들이 글로벌 이코노미의 교역질서 내부로 단단히 편입되고 있는 현재의 상황에서 물자와 재화의 흐름을 저해하는 제도적, 물리적 교역장벽을 제거하고 시장기능에 의하여 소비와 투자가 활성화되도록 하는 것이야말로 한국 경제를 살리는 첩경임은 두말할 나위도 없다. 또한 글로벌 이코노미의 추세로 판단하건대 한국 경제의 국제경쟁력을 높이려면 기존의 고용관행을 탈피하고 유연한 고용관행을 도입하는 것이 필수적 요건임에 틀림없다.

IMF의 권고사항과 경제운영원리의 적합성을 둘러싸고 많은 논란이 일었다. 외자도입과 외국투자유치가 아무리 급하다고 할지라도 우량기업을 서둘러 매각하는 것에 대하여 많은 비난과 우려가 표명되었으며, 고금리 정책에 의하여 중소기업들이 도산하고 국내소비가 결빙되는 것에 적지 않

은 비난이 따랐다. 정리해고제의 도입 역시 필요한 조치이긴 하지만, 대량 실업과 함께 사회문제를 유발한다는 점에서 비난의 대상이 되었다. 특히 기업 도산을 방지하기 위하여 임금생활자를 희생시키는 정리해고제야말로 경제위기의 짐을 국민에게 전가하는 미봉책에 불과하다고 주장하는 노조의 강한 반발이 몇 차례의 파업으로 표출되기도 하였다. 중장기적으로 본다면 IMF의 경제논리는 대체로 적합하다는 것이 일반적 평가이다. 협상 창구를 통하여 시의적절한 수정을 꾀한다는 신축성을 전제로 김대중 정부 역시 이러한 입장을 고수하고 있다. 그러나 그것이 아무리 단기적이라 할지라도, 경제회생→정리해고→대량실업으로 이어지는 악순환의 충격을 최소화해야 하는 정치적 부담을 안고 있는 정부에게 쉽사리 해결할 수 없는 딜레마를 안겨 주고 있는데, 이 딜레마를 해결하지 못하는 정부의 곤혹스러움이 1998년 전반기까지 제시된 실업정책의 골격에 그대로 반영되어 있다. 김대중 정부가 직면하고 있는 딜레마란 다음과 같은 것이다.

첫째, 신자유주의적 경제운영 방식이 위기관리정책으로서는 대체로 적합한 것이라 할지라도 패러다임 전환에 따르는 위험이 너무 커서 한국 경제의 활력이 제거될 위험은 없는 것인가? 외국자본 유치와 우량기업 매각이 글로벌 이코노미의 장점을 살릴 수 있는 최선의 선택임에는 틀림없지만, 단기적으로는 외국자본 투자기업의 경영합리화로 인하여 대량실업이 더욱 악화될 것이 예상된다. 이 외에도 공공부문의 축소, 공기업의 민영화와 매각조치 역시 실업을 악화시키는 효과를 낳을 것이다. 이런 상황에서 정부의 실업방지 노력은 어느 수준이어야 하며, 어느 정도의 실효를 거둘 것인가?

둘째, 글로벌 이코노미의 시대에 유연성 제고는 반드시 필요하다. 그런데 유연성을 제고하는 일련의 조치가 장기고용관행의 전면 해체를 목표로 해야 할 것인가, 아니면 기존 고용관행의 골격은 그대로 두고 부분적 개혁에 그칠 것인가? 정리해고제는 결국 기업희생을 위하여 최고경영층을 포함한 모든 종업원들의 직무안정을 희생시키는 것이다. 평생고용제가 기업경쟁력을 약화시킬 가능성이 글로벌 이코노미의 시대에 급증한 것은 사

실이지만 높은 기업헌신도, 팀워크에 의한 고생산성, 성과급에 의한 이윤 공유제도(profit-sharing) 등의 장점까지 버린다는 것은 신중한 재고를 요한다. 정리해고는 감량경영을 위한 최선의 방책이지만, 인적자본의 대규모 방출을 뜻하고 동시에 신규인력에게 투여해야 할 교육훈련비의 낭비를 뜻하기도 한다. IMF사태 초기단계에서 인력감축을 하지 않을 것이라고 천명하였던 몇몇 재벌기업들도 이런 점을 감안했을 것이다. 그러나 시간이 흐르면서 대부분 정리해고제를 단행하는 것으로 돌아섰다. 유연성 문제는 민주화 과정에 놓여 있는 한국에서 더 심각한 쟁점을 유발한다. 즉 경제위기 때문에 자본의 입장을 우선적으로 고려하지 않을 수 없는 것이 현실이지만, 그 결과 1987년 이후 성실하게 쌓아 온 노동운동의 성과—그것이 민주적인 노사관계를 낳는 한에서—를 일시에 무화시킬 우려도 배제할 수 없다.

셋째, 규제완화 역시 동일한 쟁점을 내포한다. 신규투자, 무역, 기업간 거래, 인허가 등등을 관장하는 국가의 개입행위가 결국 비효율을 낳기 때문에 각종 법률과 제도를 과감하게 통폐합하는 것은 바람직하다. 그렇다고 해서 기업이 생산시장과 노동시장에서 임의적 권한을 행사할 만큼 자율성이 보장되어서는 곤란하다는 점이다. 애덤 스미스가 그토록 강조한 기본전제대로, 시장경제가 제대로 작동하려면 경제행위자들의 도덕성이 전제되어야 한다. 그렇지 않을 경우 고실업률 때문에 교섭력을 상실한 노동자를 상대로 기업이 임의적 권력을 행사하거나 정부의 실업정책을 악용하여 막대한 이윤을 챙길 우려가 항존한다. 그러므로 정부는 상황변화를 활용한 기업과 노동자의 지대추구적 행위를 통제할 수 있는 제도적 수단을 갖고 있어야 한다. 방향성없는 규제완화는 오히려 혼란을 가중시켜 사회적, 경제적 비용을 높일 위험이 있다. 최근의 실업 관련 연구에서 규제완화는 경기회복과 실업축소를 위한 전제조건으로 설정되는 경향이 짙은데, 규제완화가 반드시 그런 효과를 창출하리라는 보장은 없다.

넷째, 고실업이 장기화되면 사회의 기본질서가 붕괴된다. 가족해체는 물론이고 범죄와 아동빈곤이 늘어 사회적 유대감이 심각하게 손상된다. 사

회복지제도 또는 취약계층을 위한 사회적 안전망이 미발전된 한국에서 어느 정도까지 실업대책을 마련해야 할 것인가는 논쟁거리가 아닐 수 없다. 그렇다고 경기회복이 절박한 이 시점에서 한정된 정부예산을 실업대책에 무작정 쏟아 부을 수는 없을 것이다. 총 7조 9,000억원에 달하는 예산배정을 둘러싸고 많은 논란이 일어났던 것도 이 때문이다. 7조 9,000억원은 정부예산의 약 10%를 상회한다. 그 규모가 너무 과다하다는 비판도 있었으며, 실업 현황에 비추면 오히려 턱없이 부족하다는 견해도 있었다. 사회적 안전망이 지극히 미비한 한국 현실로 판단하건대, 실업대책에는 더 많은 노력과 예산을 투자해야 한다는 견해가 나름대로 설득력을 갖지만, 정책의 성격과 실효성 여부에 따라 예산감축이나 정책변경의 필요성을 주장하는 견해도 재고할 만하다. 더욱이 1998년 여름 정리해고제가 본격화되면서 실업자가 약 200만명에 근접할 것이라는 예상이 현실감을 갖게 되자 정부로서는 실업대책의 수위와 실업예산의 규모를 확정해야 하는 입장에 처하게 되었다. 실업대책의 규모는 어느 정도로 설정하는 것이 좋은가, 또는 실업률의 증감에 따라 신축성있게 대처하는 것이 좋을까? 취약계층 보호정책과의 관계는 어떻게 설정할 것인가?

다섯째, 실업현상은 경제적 쟁점이지만, 그것을 다루는 실업정책은 정치적 문제이다. 신자유주의적 처방에 따라 기업과 자본의 자율성을 강화하면 임금생활자, 특히 중·하층민에게는 혜택보다 불이익이 돌아갈 가능성이 크다. 서구의 실업현상을 분석해 보면 미숙련 노동자집단이 장기적 고실업에 가장 큰 타격을 받는 집단으로 나타난다. 한국도 예외는 아니어서 20~35세에 이르는 청년층과 미숙련, 반숙련 육체노동자가 실업에 가장 취약한 계층이다. 신자유주의적 처방은 장기적으로는 어떨지 모르겠으나 단기적으로는 이들에게 결코 유리하게 작용하지 않는다. 신자유주의는 미숙련, 반숙련공들이 더욱 필요로 하는 노조의 역할을 무력화시키거나 이들의 교섭력 증대를 위한 노동시장제도들의 기능을 약화시킨다. 이것이 바로 김대중 정부가 부딪친 정치적 난제이다. 위기극복을 위한 정책기조가 신자유주의적 처방에만 머물러 있게 된다면, 적어도 단기적으로는 김

대중 정부의 정치적 지지기반인 중산층, 좁게는 도시 중·하층민의 이탈이 점차 거세질 것이다. 이렇게 되면 위기극복에는 성공하더라도 정치적으로는 지지기반을 잃게 되는 역설적인 상황에 직면하게 될 것이다. 실업정책이 노동정치적 관점에서 모색되어야 할 필요성이 여기에 있다.

다음 절에서는 신자유주의적 정책의 두 축인 '노동시장 유연성'과 '규제 완화'가 고용체제의 구조변화와 실업에 미치는 영향을 간략하게 고찰하려 한다.

## 2. 고용체제의 변화와 실업

### 가. 고용체제의 변화

실업은 고용체제의 변화에 대단히 민감하다. 기업 사정이 어려워져 감원 필요성이 발생했을 경우 해고요건이 까다롭지 않다면 실업률은 늘어날 것이고, 역으로 해고절차가 복잡하고 규제가 심할 때 실업률은 그다지 변화하지 않는다. 한국의 기업들이 1990년대 초반 이후 급격하게 달라진 시장환경에 적응하기 위하여 여러 형태의 경영혁신을 추진하여 왔음은 주지하는 바이다. 그러나 대부분의 경영혁신은 기업능력과 생산성, 종업원 규모간의 적정 수준을 모색하여 장기적으로는 기업경쟁력을 증대시키는 데 초점을 맞추었다기보다 국가정책인 '세계화'에 부응하여 과도한 설비투자 와 업종다각화에 주력하는 양상을 보였다. IMF사태가 발생하기 한 해 전인 1996년까지 국내 대기업들은 확대재투자에 맞추어 종업원 규모를 늘리고 있었는데, 그에 따라 임금과 복지후생비용을 포함한 기업의 노동비용도 기하급수적으로 증가하고 있었다.<sup>7)</sup> 이 기간 동안 노동시장의 유연성이 기업경쟁력 강화 및 새로운 노사관계 정립과 관련하여 태풍의 눈으로 떠

7) 1994~96년간 국내기업의 설비투자는 급속도로 증가하여 1980년대 초반 이후 최고 수준을 기록하였다. IMF사태가 터진 후에야 대부분의 설비투자가 주로 외채에 의존하고 있었음이 밝혀졌다. 1994년 외채 규모는 약 350억달러 정도였는데, 불과 3년 만에 1,572억달러로 늘어났음이 IMF사태를 통하여 드러난 것이다.

오르기는 했지만, 1987년 이후 향상된 노조의 교섭력과 대응력에 밀려 별 다른 진전을 보지 못한 채 1996년말 노동법개정의 과제로 넘겨졌다. 말하자면 한국의 기업들은 생산, 고용, 임금 유연성의 증대를 꾀했어야 할 1990년대 전반기에 주로 외채를 활용한 확대재투자에 주력했기 때문에 기업조직, 생산과정, 인사관리의 합리화 과제를 유보하였다. '리스트럭처링'과 '리엔지니어링'의 구호를 그토록 요란하게 외치면서도 사실은 다른 곳을 바라보고 있었다는 뜻이 된다.

IMF사태는 한국 기업들로 하여금 노동시장의 유연성, 특히 고용유연성 문제가 얼마나 시급한 것인가를 깨닫게 해주었다. 감량경영, 다운사이징(규모축소)과 같은 전략적 개념들이 대기업의 생존전략으로 설정되었던 것은 이미 몇 년 전의 일이지만, 방만한 경영, 노조의 약진, 정치권의 무감각 등에 의하여 차일피일 미루어졌던 것이 사실이다. 전경련회의 석상에서 지적된 말이지만, 몇 년 전부터 고용체제의 변화를 착실하게 준비해 왔다면 오늘날 대량실업과 같은 엄청난 충격은 피할 수 있었을지도 모른다. 아무튼 1998년 2월초 노사정위원회에서 정리해고제의 전격 실시를 합의하자 금융산업을 필두로 하여 제조업부문의 대기업들이 종업원들을 대 규모로 방출하기 시작하였다. 대기업은 고용창출의 주체로부터 실업자를 양산하는 국민적 비난의 대상이 되었다.

사실상 한국의 고용체제는 1996년 겨울의 개정노동법에 의하여 서서히 변화의 조짐을 보이고 있었다. 파견근로자제도, 파트타이머, 잔업시간 규정, 파업시 대체근로자 허용 등은 경영권을 보장하는 조항인 반면, 해고요건의 강화, 임금 및 단체교섭 합의사항의 준수, 노조의 정치참여 및 복수노조의 허용 등은 노조의 권한을 강화하는 조항들이다. 그런데 1996년 개정노동법은 노사타협이 결렬되지 않을 정도의 합의수준을 유지하는 데에 주력했을 뿐 한국의 고용관계가 어떤 방향으로 나아가야 하는지에 대한 거시적 청사진이 부족하였다.<sup>8)</sup> 이런 상황에서 갑작스럽게 터져 나온 IMF

---

8) 당시 '유연한 노사관계' 또는 '참여적 노사관계'가 노사정이 공동으로 수용하였던 거시 개념이었는데, 그것이 구체적으로 무엇을 의미하는지는 노사정 각각 견해가 달랐다.

사태는 기업으로 하여금 정리해고, 규모축소, 기업매각을 가장 절실한 생존전략으로 채택하도록 만들었다.

정리해고는 고위경영진을 포함한 모든 직종에 공히 적용되고 있기 때문에 고도성장기간 동안 대기업에 정착되었던 '기업내부노동시장'(firm's Internal Labor Markets)의 구조를 전면적으로 바꿔 놓는다. 다시 말해 임금과 승진 체계를 비롯하여 채용과 해고, 업무분배 및 통제권한 등에 전면적 변화가 발생하는 것이다. IMF사태가 발생하기 이전 한국이 '기업중심적 내부노동시장' 구조를 보이고 있었다면, 정리해고의 도입, 파견근로자 제도, 외주확대, 다운사이징 등 일련의 조치들은 이러한 내부노동시장의 구조를 어떻게 바꿀 것인가? 여기서 더 나아가 한국의 고용체제는 어떻게 변화하고 있는가? 이 변화는 궁극적으로 실업에 어떤 영향을 미칠 것인가?

실업은 고용체제의 변화의 산물이라는 뜻에서, 실업정책의 모색은 바로 고용체제의 변화를 분석하는 것으로부터 출발해야 한다. 그런데 한국의 고용체제가 어떻게 재편되고 있는가를 가늠하기가 그다지 쉽지 않다는 데에 문제가 있다. 얼핏 보기에 이러한 일련의 조치들은 실업자를 양산하고, 임시고와 일고 형태의 불완전취업을 늘리며, 전체적으로는 직무불안정을 높일 것이다. 노동조합도 임금생활자 전반을 위한 집단이익 대변의 기능보다는 조합원만을 위한 독점기능에 주력하게 될 가능성이 크다. 그러나 지금 변화가 진행중에 있기 때문에 아직은 그 결과적 모습을 명확히 예견할 수 없다.

그런데 여기서 지적하고 싶은 점은, 노사정이 공통으로 염원하는 합일된 모습의 고용체제는 무엇인가가 그다지 분명하게 잡히지 않는다는 사실이다. IMF와의 합의각서를 이행할 수밖에 없는 상황에서, 또한 그것이 장기적으로는 옳은 권고라고 할지라도, 정리해고를 필두로 한 신자유주의적 권고사항들의 전격 실시는 도대체 어떤 결과를 초래할 것이며, 그것이 과연 노사정이 공통적으로 바라는 바인가? 지향하는 바의 청사진이 분명치 않은 채로 늘어나는 실업자를 무작정 감당하는 것은 비합리적이며 비효율적이다. 더욱이 노동시장의 유연성 증대가 급선무라면 정리해고라는 방법

외에 유연성과 직무안정을 동시에 성취하는 고용체제를 모색하는 것이 그 무엇보다 실업정책에 중요하다는 판단이다. 예를 들어 유럽형과 미국형의 중간 형태를 설정하는 것은 어떨까? 또는 미국형과 일본형의 혼합형이 바람직하지 않을까 하는 생각들을 다각적으로 검토해 보는 것이 실업정책 개발의 전제작업이다.<sup>9)</sup> 준거 모델로서 미국형, 유럽형, 일본형 세 가지가 존재한다.

#### 나. 고용체제의 세 가지 유형 : 미국형, 유럽형, 일본형

새로운 고용체제는 몇 가지 조건을 충족시켜야 한다. 고생산성, 직무안정, 유연성이 그것인데, 한국의 재벌기업과 대기업에 형성되었던 '기업중심적 내부노동시장'은 직무안정 외에 생산성과 유연성이 현격하게 떨어지는 유형의 것이었다. 1990년대 초반 이후 생산성 하락의 위기에도 불구하고 실업률이 2~3%를 유지하여 왔던 것은 이러한 특성 때문이다. 경제가 어렵고 기업경쟁력이 저하되어도 인원감축은 가능한 피해야 할 전략으로 간주되었다. 앞에서 지적하였듯이, 유연성이 기업경쟁력의 핵심적 요인으로 부상하면서 인원감축 또는 감량경영이 더러 단행되기는 하였으나 평생직장 개념이 고정관념처럼 인식되었던 한국적 기업풍토에서 미국식의 대량해고는 상상하기 어려웠고 또한 바람직한 것으로 여겨지지 않았다. 그런데 IMF사태를 계기로 고용체제의 전면적 재편이 불가피해지자 선진국의 고용체제와 변화 양상에 대한 관심과 논의가 활발해졌다.

신자유주의적 처방과 IMF 권고조항들은 대체로 미국식 모델로의 전환을 촉진한다. 미국은 1980년대의 위기를 극복하고 생산과 노동에 있어 세계에서 가장 경쟁력이 높은 체제를 구축한 것으로 평가받고 있다. 폴 케네디의 <강대국의 흥망>이 대변하듯이, 1980년대 초반만 하더라도 미국은 일본의 경제적 도약에 놀려 자본주의 중주국의 지위를 상실할 것이라는

---

9) 물론 적합한 패러다임은 잘 나타나지 않을 것이다. 그것이 존재한다고 할지라도, 한국의 고용체제를 그쪽으로 끌고 가는 것 자체가 어려울 것이다.

위기의식에 젖어 있었다. 그런데 레이저노믹스의 진단과 처방에 따라 경제, 조세, 복지, 금융, 과학기술 등 다방면에 걸친 광범위한 개혁을 수행하여 온 결과 1990년대에 들어 주도국으로서의 위치를 더욱 확고하게 굳힐 수 있었다. 이에 반하여 유럽은 1970년대 중반 이후 이렇다 할 돌파구를 찾지 못하고 쇠퇴일로에 놓여 있다. 특히 '성공의 위기'로 불리는 복지국가의 후유증을 제대로 치유하지 못하여 국제경쟁력 회복에 실패하고 미국식의 개혁을 선별적으로 수용하고 있는 중이다. 한편 1980년대 내내 세계의 주목을 끌었던 일본은 1990년대 중반에 접어들면서 누적된 내부 모순과 적응력 결여로 장기적 위기국면에 진입하고 있다는 평가를 받고 있다. 신자유주의적 사조를 미국적 대응방식의 전지구적 확대라고 한다면 그다지 틀린 말은 아닐 것이다.

미국식 처방은 혁신적 요소도 있는 반면 우려할 만한 모습도 동시에 갖고 있다. 실업과 관련하여 보자면, 미국식 처방은 철저한 개별 경쟁원칙에 의하여 나태, 무임승차, 연고주의 등의 폐단을 제거해 주는 장점이 있는 반면, 기업형편과 경영진의 명령에 따라 취업과 실직을 반복해야 하는 극단적 직무불안정을 강요한다. 예를 들어 미국에서 40대 중반의 사무직 종사자들은 최초 취업 이후 평균 7~8번 직장이동을 경험한다. 다시 말해 미국인에게는 평생직장 개념은 존재하지 않을 뿐 아니라 진취적·효율적이라고 생각하지 않는 것이 보통이다. 노동부 통계에 따르면, 미국에서 1979~93년 기간에 45만개의 공직을 포함하여 3,600만개의 직장이 사라졌다. 뉴욕타임즈의 조사에 의하면, 응답자의 4분의 3 이상이 1980년 이후 해고위기에 직면한 경험이 있으며, 3분의 1은 가족원 중 실직한 사람이 있다고 답하였고, 근처 아는 사람 중에 실직자가 있다고 답한 비율은 40%에 달할 정도이다(New York Times, 1996). 다른 연구에 의하면, 1983년 미국의 평균 근속기간은 7.2년인 데 반하여, 일본은 11.7년, 유럽은 7.1~9.9년으로 나타났다(Clarke, 1992). 미국형에 이런 장단점이 있는 것처럼, 유럽형과 일본형 역시 마찬가지일 것이다. 각 모델을 비교하면 다음과 같다(Aoki, 1989).

미국의 노동시장은 시장외적·제도적 요인의 개입효과를 최소화하고 임금과 승진, 업무분배와 평가를 개별 경쟁원리로 관할하는 체제이다. 경쟁력을 상실한 기업과 노동자는 시장경쟁 법칙에 의하여 생산시장과 노동시장에서 곧바로 퇴장한다. 경쟁력을 갖춘 행위자만이 시장경쟁에서 살아남는다. 자본의 권리는 노동권에 우선한다. 물론 법적 노동권은 보장되어 있지만, 인수 및 합병으로 종업원의 대량방출이 불가피할 경우 그것은 법적으로 허용된다. 주(州)에 따라 해고를 규제하는 정도가 다른데, 규제가 심한 주에는 외부투자가 잘 유치되지 않을뿐더러 자본유출이 일어나기 쉽사이다. 정리해고를 법적으로 인정하는 대신 정부는 직장폐쇄의 경우 기업별로 취직알선이 이루어지도록 하는 지원프로그램을 운영하는 것이 특징이다. 종업원을 해고하지 않기로 유명한 IBM은 예외적인 사례에 속한다. 노동부는 직장을 폐쇄하는 대부분의 기업들에게 해고방지보다는 직장알선에 최선을 다하도록 독려하는 것이 보통이다. 한편 미국의 노동시장은 직종별로 구성된다. 이직하는 경우 같은 직종으로 수평이동이 일어나며, 근속기간과 경력이 좋은 직장을 구하는 데에 도움이 된다.

일본형은 우선 평생직장 개념에 의거한다. 남자의 경우, 대기업이든 중소기업이든, 한번 취업하면 퇴직할 때까지 근무하는 것을 원칙으로 삼는다. 임금과 직급은 연령과 근무 연한에 따라 자동적으로 상승되며, 내부훈련과 교육(OJT)을 통하여 신기술을 습득하고, 직무순환을 통하여 다기능의 자질을 획득한다. 기업이 어려워 구조조정이 필요한 경우, 인력감원보다는 보너스를 삭감하여 노동비용을 줄이고, 그래도 남는 잉여인력은 하청기업이나 협력기업에 배치하거나 다른 지역에 위치한 그룹 산하 타기업으로 전직시킨다. 전체적으로 보자면 근로조건, 임금, 승진기회 등등에 있어서 대기업과 중소기업간의 뚜렷한 차이가 존재하기 때문에 이중노동시장의 전형적 구조를 보이고 있다(Koike, 1993). 그리하여 대기업부문의 종업원들에게 실업은 대단히 낮은 개념인 반면 중소기업 종업원들에게 실업은 그런대로 자주 일어나는 현상이다.

유럽형은 양 유형의 중간 정도에 위치한다. 많은 국가에서 종업원 해고

에 규제가 따르고 실직자를 위한 정부의 공식적 지원제도가 대단히 다양하게 발전되어 있다는 점이 미국과 다른 반면, 산업별로 발전된 직종노동시장이 대체적인 근로조건을 결정하고 노동조합에 의해 직무안정이 보장된다는 점이 일본과 다르다. 유럽형은 일본처럼 기업별 신축성과 유연성을 갖춘 것도 아니고, 미국처럼 구조조정이 필요한 경우 기업부담을 경감해주는 것도 아니어서 어정쩡한 위치에 처해 있다. 실업자 보호에 드는 정책비용이 대단히 커서 국가재정을 압박하는 요인으로 작용하기는 하지만, workfare를 강조하는 미국정보다 경제적 불평등을 줄일 수 있다는 장점이 있다.

그런데 1990년대에 접어들면서 유럽의 평균실업률이 10%를 훨씬 웃돌게 되고 실업의 장기화 현상이 두드러지자 유럽에서도 복지국가에 대한 이념적 집착을 버리고 미국식의 시장개혁에 관심을 돌리기 시작하였다. 미국은 1970년대말 7~8%를 상회하던 실업률이 1990년대에 들어 5%선으로 하락하고 실업대기기간도 현격하게 짧아졌던 반면, 유럽은 10%를 넘어서고 실업대기기간도 길어져 장기화단계로 접어드는 차이를 보였다. 마침 영국의 대처가 주도했던 신자유주의적 개혁이 어느 정도의 성과를 보이기 시작하던 때여서 노동시장의 수요-공급 기능을 약화시키는 제도적 기제들을 과감하게 폐기하라는 미국의 권고가 설득력있게 받아들여졌다. 이러한 상황은 일본도 마찬가지이다. 일본 역시 고생산성을 창출하던 노사관계의 핵심 기제인 삼보(三寶)—장기고용관행, 연공임금, 기업복지주의—가 글로벌 이코노미의 시대에 비효율적인 것으로 화하자 점차 개별 능력과 개별 경쟁에 입각한 노사관계 쪽으로 방향을 선회하려는 움직임이 조심스럽게 시도되고 있다.

유럽은 일본보다 훨씬 오래 전에 이 문제가 쟁점화되었다. 오랜 동안 복지국가의 이념에 충실하였던 유럽인 만큼 미국의 권고에 대한 반발이 만만치 않게 터져 나왔던 것이다. 최근 유럽 단일통화안을 계기로 본격적 궤도에 오른 유럽통합과정에서 고용체제의 개혁방식과 방향을 둘러싼 갈등은 가장 첨예하게 대립되는 쟁점일 것이다. 유럽통합은 유럽을 단일경

제권으로 묶어 미국과 일본에 대응하려는 역사적인 시도로서, 지난 50년 동안 가꾸어 왔던 복지국가의 제반 제도들을 하나의 공통된 기준에 맞추어 일시에 재편해야 하는 거대한 개혁과제가 도사리고 있다. 특히 고용체제의 개혁과 관련하여 두 가지의 상반된 입장이 대립한다(Streeck, 1995). 프랑스 사회당의 주요 인물로서 유럽위원회 회장인 자크 드로(J. Delors)가 추진하는 '범유럽복지국가' 구축 기획, 다른 하나는 미국과의 긴밀한 정치적 연계하에서 유럽을 단일자유무역지대로 만들고자 하는 대처의 기획이 그것이다. 전자는 유럽통합에 따른 복지제도의 전면 해체 현상과 시장의 횡포를 막는 것을 목적으로 사회적 헌장(Social Charter)을 제정하고 '사회적 유럽'을 지켜나가는 데에 모든 회원국들이 공동으로 노력할 것을 주장하는 데 반하여, 후자는 유럽의 산업경쟁력을 강화하는 데에 우선권을 두어 모든 유형의 비효율적 정부규제를 철회하고 회원국의 주권을 범유럽국가의 통제하에 둘 것을 주장한다. 대처의 구상이 시장기능의 회복을 겨냥한 신자유주의적 기획에 해당된다면, 전자는 사회적 유럽의 재건설을 지향하는 신사민주의적 발상이다. 그러나 지금까지 흐름으로 미루어 대처가 승리하고 있다는 징후가 도처에서 발견된다. 특히 마스트리히트 조약 이후 유럽연방은행(Eurofed)이 주관하는 유럽단일화폐가 통용되기 시작할 1999년에는 임금생활자를 보호하는 어떤 유형의 제도나 제안도 금융지배력에 그 기능과 의미가 심각할 정도로 상실될 운명에 처해 있다. 다음과 같은 비판이 그런 입장을 대변한다. "유럽화폐통합은 의료, 연금, 여타의 복지서비스에 대한 공공지출을 축소하는 대신 사적 보험을 촉진하려는 의도로 고안되었다. 또한 최소임금제를 무용하게 만들고 제2차 세계대전 이후 고용주의 임의적 행위에 제한을 가하고자 도입했던 규제제도를 일시에 제거한다. 간단히 말하면, 그것은 '미국적 유럽'(Europe a l'americaine)을 만들고자 한다"(D. Singer, 1996).<sup>10)</sup>

10) 유럽단일통화안에 가입을 꺼리는 나라들이 아직 6개국에 달해서 실효가 있을 것인지 의문스럽다. 파운드화에 대한 강한 애착을 보이는 영국도 이를 거부하고 있으며, 스위스는 중립주의 때문에, 그리고 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 북구국가들은 독일마르크화에 연동시킨 자국의 통화정책에 이상이 발생할까 두려워 가입을 미루고 있다.

이런 상황에서 경쟁력을 높이려는 유럽 각국의 대응전략은 두 가지 방향으로 나타난다. 우선, 통합시장의 추세를 좇아 '시장의 요구'를 전면 수용하는 것이 그것이다. 대처의 경우처럼, 이 전략은 대규모의 민영화, 사회보장의 축소, 시장적응적 산업구조조정, 경영권의 강화, 임금과 노동조건이하향유연성, 노동조합과 같은 조직의 무력화, 실업자가 저임금·미숙련 분야로 대거 하향수용되는 현상 등을 수반한다. 다른 하나는 1990년대의 이른바 '후기사민주의적' 전략으로서 조합주의적 합의기제를 활용하되 모든 정치적 쟁점을 국가경쟁력 강화에 종속시키는 방식이다. 이 경우 후기사민주의적 정치동맹은 초국가적 차원에서는 조직활동이 어려운 노동운동의 제도적·경제적 민족주의에 호소하거나, 때로는 치열한 국제적 경쟁에서 국가보호를 받고자 하는 경영자들과 결탁할 수도 있다(Streeck, 1995). 그럼에도 글로벌 이코노미의 지배적 추세와 단일화된 세계시장이 요구하는 유연성 문제에 그다지 뾰족한 대안이 없다. 사민주의의 대표적인 국가인 스웨덴도 1990년대에 들어 사상 처음 실업률이 10%에 달하였는데, 적극적인 노동시장정책에 수용된 실업자를 포함하면 거의 15%에 근접하는 엄청난 규모이다.

그렇다면 고용체제의 전면적 재편과정에 있는 한국은 어떤 유형을 지향할 것인가? 1980년대 그 위력을 발휘하고 이제는 내부 모순이 누적되어 사양길에 접어든 일본형은 우리에게 적합한 대안은 아닐 것이다. 그렇다면 실직자 보호에 비중을 두면서 재정부담과 장기실업을 감수하는 유럽형과 기업경쟁력의 보강에 치중하면서 직무안정을 희생시키는 대신 다양한 일자리와 기회를 제공하는 미국형의 장단점을 모두 고려할 때, 고실업위기에 처한 한국은 이제 어느 유형을 선택하는 것이 바람직한가?

불행히도 이 질문에 대한 답이 아직은 분명치 않다. 유연성과 규제완화에 대한 일반적 합의만이 존재할 뿐, 그 정도와 도달점이 무엇인지에 대한 명확한 윤곽이 아직 드러나지 않은 상태이다. 신자유주의적 처방에 의하여 실업자가 양산되고는 있으나, 실업의 진원지의 문제, 즉 고용체제가 어떻게 변화되고 있으며 어떻게 변화되는 것이 실업방지에 좋은 것인가에

대하여는 충분한 논의가 이루어지지 않고 있다. 이 연구에서는 고용체제의 변화를 가늠하는 하나의 예시로서 '직장안정'(job security)을 측정하는 지표를 통하여 각국의 노동시장 유연성을 비교해 보려 한다. 취업안정은 곧 실업과 직결되는 문제이기 때문이다.

#### 다. 노동시장 유연성 : 이것만이 대안인가?

'유연성'과 '규제완화'는 1990년대 고실업의 위기에 처한 국가들이 내놓는 실업대책의 공통점이다. 유연성이 노동시장에 대한 제도적·조직적 개입의 최소화를 전제로 한다면, 규제완화는 유연성 증대의 중요한 방편인 셈이다. 유연성이란 임금과 직장이동이 시장외적 요인의 영향을 받지 않고 순수히 시장적 요인에 의하여 결정되는 상태를 지칭한다. 단체교섭이나 기타 정치적 이유로 시장임금을 상회하는 임금을 주어야 한다면 기업은 노동비용 부담 때문에 신규고용을 기피할 것이다. 같은 논지에서, 인력과 직무의 결합과정에 경영자단체나 노조와 같은 조직적 힘이 개입하면 노동력의 분배과정이 교란된다. 유연성과 규제완화를 공통적 처방전으로 내놓는 배경에는 시장구조의 왜곡을 실업의 원인으로 보는 인식이 깔려 있다. 다시 말해 단체교섭, 임금생활자 보호책, 근로조건에 대한 정부의 규제 등과 같은 일련의 제도망에 의하여 시장기능은 억제되거나 왜곡되는데, 이럴 경우 자본투자나 통화량 증대를 통한 고전적 수단으로는 예상한 만큼 일자리를 창출할 수 없다는 것이다. 제도적 개입이 커서 시장이 제 기능을 상실할 경우 자본투자는 오히려 인플레이를 자극하여 기업수요를 저해하고 실업을 증대시킨다. 그러므로 시장을 죄고 있는 제도와 조직으로부터 시장을 자유롭게 풀어 놓는 것이야말로 실업극복의 전제조건이 아닐 수 없다는 것이다.

이러한 인식은 1990년대에 고실업을 겪고 있는 모든 국가의 공통적 출발점이다. 예를 들어 1980년대에 실업률이 24%까지 치솟았던 스페인은 임금상승의 원인인 단체교섭제도를 간략화하고 해고제한 규정을 완화시켜

시장유연성을 회복한다는 전략을 추진하였다. 그리하여 임노동계급의 실생활 보호와 취업안정을 위하여 활용되었던 사회협약(social pact)을 이제는 해체하는 취지로 바꾸었다(Blanchard et al., 1995). 최근의 연구서는 스페인의 고실업 치유에 다음과 같은 방안을 권고한다. “현재의 임금교섭 제도는 인플레이션을 유발한다. 인플레이션을 유발하는 교섭제도는 개혁의 대상이다. 특히 부문별 교섭은 철폐되어야 하고, 국가 차원의 전국적 교섭 또는 기업별 교섭 체제로 바뀌어야 한다”. 해고제한 규정에 대하여는 “특히 퇴직금 지급과 해고의 적법성 심사제도가 기업주의 부담을 가중시킨다”고 지적한다(위의 책 : 7~8).

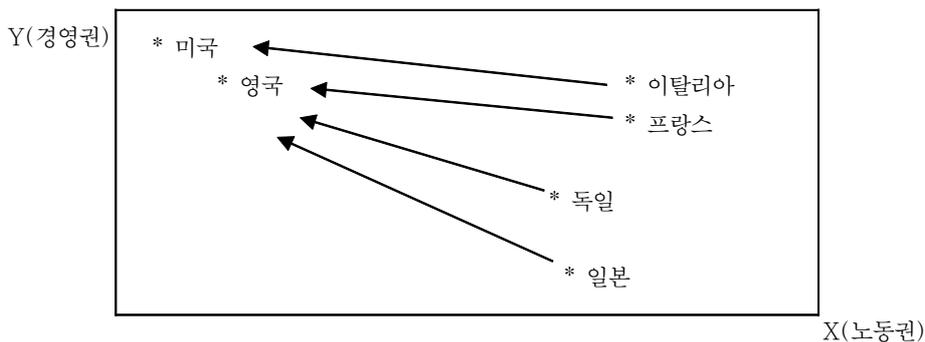
이와 같은 사정은 남미도 마찬가지이다. 5~30% 정도의 실업률을 기록하고 있는 남미국가들은 민중주의 시대 유산인 노동자계급의 보호정책과 노조의 정치참여적 전통 때문에 노동시장이 여러 형태로 분절되어 있다. 부문별로 임금결정 구조가 다르고, 직무승계권과 국가복지 혜택을 누리는 노조부문의 존재가 노동시장의 이중구조를 강화한다. 노동시장 내부에 존재하는 여러 형태의 정치시장 때문에 글로벌 이코노미에의 적응력이 저하되고, 그 결과 실업이 급증한다는 것이다. 그리하여 남미의 실업현상을 분석한 연구들은 세 가지 조항을 선결과제로 제시한다. 퇴직금제도 철폐, 고용세 폐기, 단체교섭제도의 개혁(Edwards, et al., 1997). 세 조항 모두 노동시장 유연성을 높이는, 다시 말해 고용과 해고에 있어 기업주의 부담을 경감시켜 주는 조치들이다.

시장유연성과 규제완화는 1994년 OECD가 펴낸 <OECD 취업연구>(OECD Jobs Study)의 핵심 개념이기도 하다(OECD, 1994). 이 보고서는 유럽의 고실업을 극복하는 처방전을 집약하고 있는데, 임금유연성(wage flexibility)과 인력대체(turnover)의 용이성이 실업대책의 관건임을 강조한다. 우선, 임금수준은 실업률에 따라 민감하게 변동해야 한다는 것이다. 노동력 수요가 떨어져서 실업이 늘어나면 자연 임금수준도 하락해야 한다. 그래야만 기업들도 생산이윤을 늘려 신규고용의 여력을 확보할 수 있다. 그러나 노조의 독점기능이 강해 임금하락을 반대하거나 단체교섭에 의하

여 임금수준이 기대만큼 떨어지지 않으면 실업은 더욱 악화될 수밖에 없다. 다음으로 노동력의 대체가 쉽게 이루어져야 한다. 다시 말해 채용과 해고가 자유로워야 실업자의 재취업이 용이해진다. 노동시장에의 재진입을 관리하는 규제조항이 까다로우면 실업자의 재취업이 어렵고 이것이 누적되면 장기실업이 발생할 우려가 크다. 장기실업은 실직자가 보유한 생산기술을 낡게 하고 취업의욕을 저하시키기 때문에 구조적 실업을 촉발하기도 한다. 취업안정(또는 취업보장)과 관련된 규제조항은 ① 해고의 조기통보, ② '공정하지 않은', '사회적으로 용납되지 않는', 또는 '부당한' 해고로부터의 보호, ③ 노사위원회나 노동자 대표기구와의 사전협의, ④ 정부기구와 공공단체에 보고할 의무, ⑤ 감원인력에 대한 직장알선 또는 취업훈련 의무화, ⑥ 퇴직금지급과 같은 금전적 보상, ⑦ 경영자의 결정을 노동재판소 심의에 의뢰할 권리보장 등과 같다.

일본과 대부분의 유럽국가에는 이러한 보호조항들이 법적으로 규정되어 있는 반면, 기업주가 '고용과 해고에 대한 임의적 권한'(hire-and-fire-at-will)을 갖고 있는 미국에는 이러한 규정이 없다. 있다고 하더라도 단체교섭 내용 중에 극히 사소한 비중을 차지할 뿐이다. '고용계약에 대한 법적 보호'(X축 : 노동권)와 '직무분배 및 직무구조에 대한 관리권'(Y축 : 경영권)을 두 축으로 주요 국가들의 상대적 직장안정도를 측정하면 아래와 같다.

(그림 II-1) 직장안정도의 국제비교



주 : X는 고용계약에 대한 법적 보호의 정도(노동권).  
 Y는 직무분배와 직무구조에 대한 관리권한의 정도(경영권).

미국과 영국은 경영권의 임의적 권한이 강한 반면 일본은 고용안정을 위한 규제가 경영권에 비하여 더 강하게 발전되어 있다. 독일은 해고로부터 노동자를 보호하는 규정이 강하면서 기술수준과 능력에 따라 노동자를 생산현장에 배치하는 경영권도 상대적으로 보장되어 있다. 프랑스와 이탈리아는 1960년대와 70년대에 걸쳐 단체교섭과 법적 규제를 통하여 인력대체와 잉여인력관리에 관한 보다 엄격한 정부규제가 도입되었다. 이탈리아에서 집단해고는 거의 불가능하며, 프랑스에서는 노동감독관의 엄격한 감찰을 받아야 한다. 직무분배와 인력배치 역시 단체교섭의 대상이다 (Sengenberger, 1992).

유연성을 중시하는 최근의 요법들은 바로 이런 제한조치들이 1973년 1차 오일 쇼크 이후 이탈리아, 프랑스, 독일에서 실업증가와 장기실업의 위기를 초래하였으며, 1990년대에 들어 일본에서 실업에 대한 국민적 관심을 불러일으키게 된 원인이라고 단언한다. 1990년대 중반 들어 경기침체에서 서서히 벗어나고 실업률이 급락하고 있는 영국이야말로 이러한 견해를 뒷받침하는 좋은 사례이다. 영국은 일찌감치 미국식의 신자유주의적 조치를 받아들여 '시장을 경제와 복지의 전면에 복귀시키는' 대폭적인 개혁을 추진하였던 것이다. 신자유주의의 공세에 화답이라도 하듯이 대부분의 유럽국가들은 미국과 영국의 개혁방식을 좇아 노동시장의 유연성을 높이는 방향의 정책을 선별적으로 도입하고 있는 중이다(그림 II-1의 화살표).

그러나 앞서서도 지적하였듯이 이러한 추세에 대한 반박도 만만치 않다. 우선 복지국가 이념에 투철한 유럽국가들, 특히 사민당을 비롯한 좌파정당 세력이 강한 국가들은 오랫동안 가꾸어 온 평등사회의 이상을 포기하는 것이 과연 옳은가를 반문한다. 경기침체와 고실업위기가 지속되더라도 '천박한 자본주의'로는 돌아갈 수 없다는 입장이다. 보다 중요한 것은, 신자유주의적 처방이 강조하는 유연성 증대→경쟁력 회복→저실업의 등식이 반드시 성립되는 것은 아니라는 점을 들어 유연성 증대라는 해법을 받아들이기를 주저한다. 비판적 시각은 조금 더 구체적이고 경험적인 연구분석을 통하여 유력한 반증을 끌어낸다. 예를 들면, ① 영국은 1979년부터

규제완화 정책을 적극적으로 추진하였는데, 그럼에도 불구하고 1990년대 중반까지 고실업과 경기침체에 허덕였던 이유는 무엇인가? 특히 1980년대 중반과 1990년대 초반의 높은 실업률이 탈규제정책의 결과가 아니라고 말할 증거가 충분히 있는가? ② 미국의 경우에도 1980년대 동안 실업률이 탈규제정책과 역방향으로 움직였던 이유는 무엇인가? 달리 표현하면, 자연실업률(natural rate of unemployment)이 시간이 흐름과 동시에 꾸준히 증가하는 것은 무슨 이유인가?(Juhn, Murphy and Topel, 1991) ③ 또는 대부분의 유럽국가에서 그렇듯이, 다양한 형태의 규제완화 정책에도 불구하고 고실업이 지속되는 것은 왜 그런가? 실업은 이제 노동시장유연성과는 관계없는 또 다른 요인들의 결과인가?<sup>11)</sup>

더 나아가 신자유주의적 처방에 비판적인 연구들은 유연성 증대가 오히려 더 심각한 부작용을 양산하고 있음을 지적한다. 예를 들어 영국의 경우, 복지혜택이 현격하게 축소되었으며 실업자의 재취업도 1970년대의 25%에서 1990년대에는 18%선으로 하락하였다. 노조원은 1,300만에서(1979) 900만으로 격감하였으며(1993), 임금교섭의 보호를 받는 노동계층은 겨우 10%밖에 되지 않을 정도로 줄어들었다. 취업안정을 위한 보호조항은 거의 폐지되었고, 부당노동행위의 심사 대기기간은 6개월에서 2년으로 늘어났다. 마지막으로, 1993년 임금위원회가 폐지되면서 최저임금제가 효력을 상실하였다. 영국은 유럽에서 가장 임금불평등이 심한 나라로 변하였다. 그 결과 예상된 실업축소 효과가 전혀 발현되지 않았다는 것이다. 실업자의 재취업률은, 남자의 경우 1979년 46%에서 1990년 32%로 떨어졌으며, 여자실업자는 43%로 전혀 변함이 없었다(Blanchflower and Freeman, 1993). 영국 노동시장의 변화에 대한 분석에서 블랜치플라워와 프리만은 다음과 같이 결론을 맺는다(위의 논문 : 75).

관찰 결과 영국의 개혁은 두 세계의 가장 좋지 않은 점을 결합할지도 모른다는 실망스러운 결론에 도달한다. 미국의 분산적 노동시장의 극심한

11) 예를 들면 실질이자율(Phelps, 1994), 생산성증가율(Manning, 1991), 내부자-외부자간의 행위양식과 권력의 차이(Blanchard and Summers, 1986; Lindbeck and Snower, 1989) 등이 그것이다.

임금불평등과 유럽식의 高, 長期실업현상의 결합이 그것이다.

미국의 개혁은 실업률을 줄이는 데는 성공하였지만, 임금불평등의 악화라는 달갑지 않은 대가를 치루었다. 대부분의 개혁이 기업부담을 덜고 고학력, 기술인력의 수요를 늘리는 데에 치중하였기 때문에 저학력·미숙련 노동자는 임금인상률의 상대적 둔화와 취업불안정을 겪지 않으면 안 되었다(Katz, 1994).

유연성 증대를 위해 기업이 선택하는 구체적 전략을 살펴보면 위와 같은 비판이 설득력있게 들린다. 기업현장에서 유연성은 노동비용과 적응의 비용을 외부화하는 것, 다시 말해 다른 기업이나 주변부 노동자들에게 전가하는 것과 같은 의미로 통용된다. 유망하고 힘있는 기업들은 이렇게 하여 더욱 경쟁력을 강화할 수 있을지 모르지만, 비용을 강요받은 주변부 기업들의 사정은 더 어려워질 것임에 틀림없다. 그렇다면 전체적으로 노동시장의 유연성은 증대되었다고 말할 수 있을까? 유연성은 비용과 부담을 여러 기업과 노동집단 사이에 다시 분배하여 저생산성과 저효율로 허덕이는 노동시장부문을 그 내부에 만들어낸다. 이 부문이 실업의 주요 원천으로 화한다면 유연성 증대는 적절한 실업대책이 되지 못할 뿐 아니라 오히려 실업자를 장기실업의 위협으로 몰고 갈 위험도 있다.

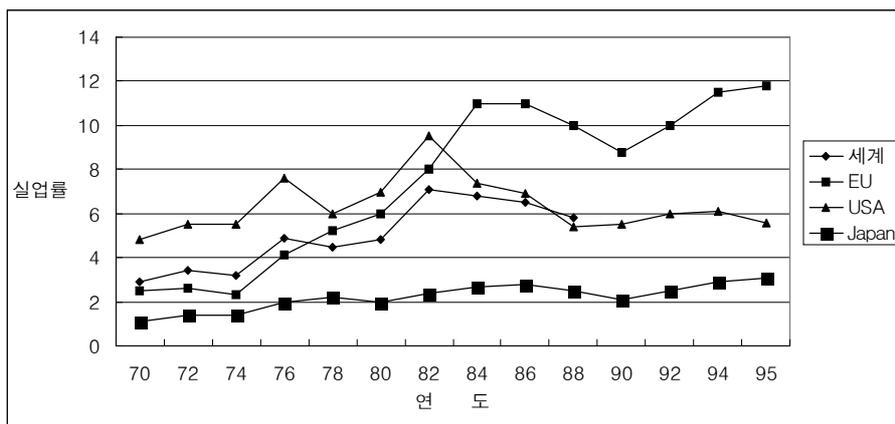
그러므로 여러 가지 구조요인들이 중첩적으로 작용하여 재벌대기업과 중소기업간의 분절이 대단히 단단하고 오래 지속되어 온 한국의 경우 유연성 증대라는 신자유주의적 처방은 예상과는 다른 정반대의 효과를 낼 위험이 많다는 점을 이 시점에서 신중하게 고려할 필요가 있다. 분절현상 이외에도 유연성 증대를 부정적 효과와 연결시킬 노동시장적 요인은 산재해 있다. 신자유주의적 처방이 모두 잘못되었다고 주장하는 것은 결코 아니다. 그것은 글로벌 이코노미에 적응하기 위하여, 그리고 IMF사태에서 벗어나기 위하여 피할 수 없는 선택이다. 그러나 너무 다급한 나머지 그것만이 유일한 길이라고 믿는 것은 잘못이며, 세계의 주요 연구들이 자주 지적하듯이 유연성 증대와 관련된 개별 프로그램들에 대한 평가가 대단히 달라 제도 도입에 신중을 기해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

### Ⅲ. 先進國의 失業과 原因 : 政策開發을 위한 觀察

#### 1. 失業 추세와 특징

세계의 실업률은 1970년대 말부터 급증하기 시작하여 현재까지 증가일로에 있다. ILO 통계에 의하면, 1990년대초 세계적으로 약 1억 2,000만명의 인구가 실직상태이며, 이 중 8,500만명이 개발도상국 내지 후진국에 집중해 있는 것으로 나타났다. 또한 1960년대에 완전취업을 자랑하던 선진국도 1980년대 중반 이후 위험수위를 넘어서서 실업이 가장 중대한 사회문제로 대두된 지 오래이다. 1950년대와 60년대 OECD 국가의 경우 실업자 약 1,000만명, 실업률 3% 정도에 머물고 있었는데, 1970년대 오일 쇼크 이후 실업률은 평균 8%선으로 상승하였다. 1990년대에 들어 유럽의 실업자 수는 더욱 늘어나 약 3,500만명에 달하였으며, 이 중 1,500만명은 정규직 취업을 포기한 파트타임 노동인력으로 전락했다(Martin, 1994).

(그림 Ⅲ-1) 실업률 추이(1970~95)



[그림 III-1]은 전세계국가의 실업률과 유럽연합(European Union), 미국, 일본의 평균실업률 추이를 도해한 것이다. 유럽연합의 실업률은 1980년대 중반 10%선을 넘어 계속 증가한 반면, 미국은 1985년의 9%를 정점으로 하락하였다. 한편 일본은 완전취업률에 가까운 2%대의 실업률을 유지하다가 1990년대에 들어서면서 3%선을 넘어섰다. 세계 실업률도 1980년대 초반 이후 6%선을 넘었다가 약간 하락한 후 1990년대 이후 다시 증가일로에 있다. 세계 주요국의 실업률 추이를 간략하게 요약하면 다음과 같다(상세한 것은 부록의 <부표 1>과 <부표 2> 참조).

- 북미의 경우(미국과 캐나다), 1950년대와 60년대 상대적으로 높았던 실업률이 1970년대에 들어 다시 약간 상승하였다. 이후 1980년대에는 9.5%까지 치솟았다가 1990년대에 들어서면서 약간 누그러져 현재는 5%대로 하락하였다.
- 유럽연합과 오세아니아 지역(오스트레일리아와 뉴질랜드)은 1950~60년대에 2~3%에 불과한 낮은 실업률을 보였는데, 1970년대 이후 급증하여 현재 평균 10%대를 기록하고 있다.
- 유럽자유무역연합(EFTA : 오스트리아, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스)은 1990년대까지 2~4% 정도의 저실업률을 유지하는 데 성공한 국가들이다. 그런데 1990년대 초반 이후 실업률이 급증하여 현재 8%대를 기록하고 있다.
- 일본은 제2차 세계대전 이후 현재까지 세계에서 가장 낮은 실업률을 유지한 국가이다(평균 2~3%선). 그러나 1990년대 초반 이후 지속된 경기침체와 더불어 실업률이 꾸준히 상승하고 있어서, 미래전망이 그다지 밝지 않은 편이다.

다시 말해 미국을 제외하고 세계 전지역에서 실업률이 상승하고 있으며, 특히 유럽의 경우 10%선을 넘어선 고실업은 단시일 내에 꺾일 기세를 보이지 않은 채 장기간 지속되는 '구조적 실업'의 양상을 보이고 있다. 1980년대만 하더라도 유럽에서는 고실업을 일시적 현상으로 규정하려는 경향

이 강하였다. 그러나 고실업이 계속되자 낙관론은 위기의식으로 변하였다. 1994년 열린 OECD의 실업대책회의에서는 실업을 “사회의 모든 영역을 강타하고 있는 이 시대의 가장 두려운 현상”으로 규정하였다. 다음의 예 문은 실업에 대한 위기의식을 집약한다(OECD, 1994).

오늘날의 실업은 숫자로는 파악되지 않는 엄청난 재앙을 초래하고 있다. 고실업은 극도의 불안을 낳고, 조직 및 기술변동을 저해한다. 장기실업은 자기비하를 부채질하며 근로의욕의 상실과 건강악화를 초래한다. 청년들의 고용능력과 기술력을 감퇴시키는 청년실업은 이제 큰 걱정거리로 부상하였으며, 직장안정을 누렸던 사무직도 최근의 실업사태에 속수무책이다. 능력상실과 인적자본의 낭비라는 관점에서 사회적 손실이 엄청나게 늘고 있다.

고실업위기는 전세계에 ‘실업공포’를 확산시켰으며, 직장안정 개념을 여지없이 파괴하였다. 지난 20여년 동안 세계의 임금생활자들은 직종차이와 직위고하를 막론하고 몇 차례에 걸쳐 실업공포를 경험하였으며, 완전고용의 수단으로 각광을 받던 장기고용관행은 오히려 실업을 부추기는 비효율적 기제로 낙인 찍히고 있다. 더욱이 실업률을 줄이기 위해서는 직장이동(turn-over)을 저해하는 제도적 요인을 제거하는 것이 중요하다는 신자유주의적 인식 때문에 실업과 취업을 반복하는 것이 보편적 경험으로 인식되고 있는 것이다. 다시 말해 ‘실업의 일상화’가 진행되었다.

유럽의 실업은 두 가지의 뚜렷한 특징을 보이고 있다. 그것은 ① 청년, 여성, 미숙련 노동자의 실업률이 매우 높다는 점, ② 1년 이상 실직경험을 갖는 장기실업자가 늘었다는 점이다. <표 III-1>은 인구집단별 실업률과 장기실업률을 국가별로 나타낸 통계이다. 부문별로 다음과 같은 경향이 발견된다.

- 최근의 실업은 노동시장에 처음 진입하는 청년층의 취업기회를 축소한다. 아일랜드, 이탈리아, 스페인의 청년실업률은 평균 30%를 상회

하고 있는 반면 독일, 미국, 네덜란드, 포르투갈은 15% 이하의 실업률을 기록하고 있다. 그럼에도 대부분의 국가에서 청년실업률은 전체 실업률의 2~3배를 넘는 수치를 보이고 있다.

- 여성실업은 청년실업보다는 작지만 역시 평균실업률을 크게 상회한다는 점에서는 마찬가지이다. 아일랜드와 스페인은 20%를 넘고 있으며, 독일·영국·스웨덴·미국은 10% 이하의 상대적으로 낮은 실업률을 나타내고 있다.
- 미숙련노동자의 취업이 갈수록 어려워지고 있다. 대부분의 국가에서 미숙련노동자의 실업률은 숙련노동자의 그것보다 3~6배 가량 상회하는 반면, 차이가 없는 국가는 소수에 불과하다.
- 한편 1년 이상 실직상태에 있는 장기실업자의 비율도 급증하여, 벨기에·아일랜드·이탈리아·스페인에 평균 50%를 넘고 있으며, 스웨덴과 미국은 1년 이하의 단기실업이 대다수를 차지한다.

〈표 III-1〉 실업의 특징 : 집단별 실업률과 장기지속률

	(1) 실업률 (1993, %)	(2) 청년 (1992, %)	(3) 여성 (1992, %)	(4) 미숙련/숙련 (1991, %)	(5) 장기실업 (1992, %)
벨기에	9.1	19.6	13.7	4.9	59.0
덴마크	10.4	11.4	11.3	3.3	27.0
프랑스	11.6	24.6	13.7	3.5	34.2
독일	5.8	4.9	6.1	3.4	33.5
아일랜드	15.8	27.9	20.1	6.3	60.2
이탈리아	10.2	30.6	14.6	1.3	58.2
네덜란드	8.3	15.0	11.7	2.2	44.0
포르투갈	5.5	12.0	6.5	1.1	30.9
스페인	22.4	43.2	28.9	1.3	50.1
영국	10.3	16.9	8.1	3.8	35.4
스웨덴	8.1	18.4	6.6	1.4	10.1
미국	6.7	13.3	6.5	3.2	11.7

주 : 1) 미숙련·숙련의 구분은 교육수준에 의한 것임. 미숙련은 고등학교 이하.

2) 장기실업은 전체 실업자 중 1년 이상의 실업자가 차지하는 비중.

자료 : CEPR(1995, 7).

요약하면, 유럽의 실업은 시장경쟁력이 약한 계층에 집중적으로 나타나서 청년·여성·미숙련집단의 취업기회를 더욱 압박하고 있으며, 여러 가지의 실업대책에도 불구하고 장기실업현상이 좀처럼 누그러지지 않고 있다. 국가별로 어떤 실업유형이 왜 나타나는가에 대하여는 명확한 설명이 불가능하다. 왜냐하면 청년·여성·미숙련·장기실업이 중첩적으로 높게 나타나는 국가가 있는 반면 그렇지 않은 국가도 있기 때문이다. 예를 들어, 네덜란드와 포르투갈의 인구집단별 실업률 분포는 상대적으로 낮고 비슷하게 보이지만 장기실업률에서는 큰 차이가 발견되고, 덴마크와 프랑스는 인구집단별 실업률이 높은 편이지만 장기실업률은 상대적으로 낮은 모습을 보인다. 전반적으로 보아 유럽에서 최근의 실업사태는 취약계층의 취업기회를 더욱 어렵게 만들어 임금불평등의 악화를 가져올 뿐만 아니라, 급기야는 이들을 장기실업의 과정으로 몰아넣음으로써 빈곤계층으로의 전락을 가속화한다.

특히 장기실업 문제는 실업정책에 있어 대단히 중요한 고려사항이다. 실업의 장기화는 인력자본의 낭비와 소비수준의 하락을 초래할 뿐 아니라, 이들의 생계유지에 소요되는 정부지출이 늘어나 생산적 부문에의 투자가 감소된다. 스웨덴과 미국을 제외하고 유럽 대부분의 국가에서 장기실업률이 30%를 상회하는 것은 대단히 시급한 문제이다.

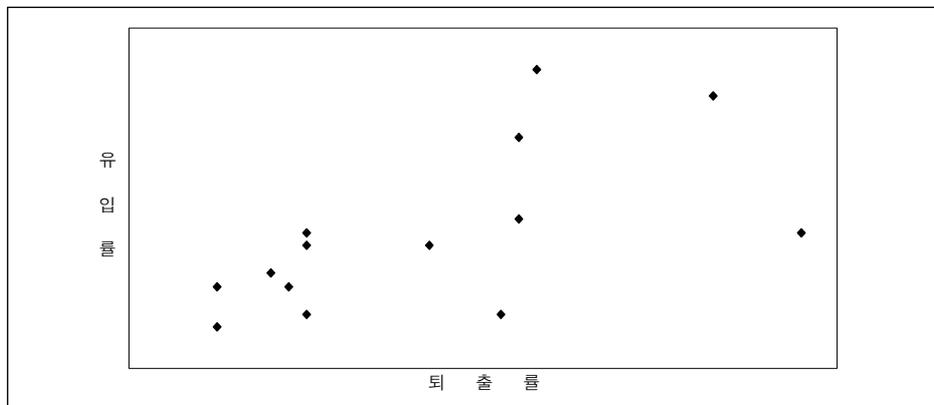
장기실업률을 유입과 퇴출의 관점에서 조금 더 자세히 살펴본 것이 <표 III-2>와 [그림 III-2]이다. 실업자집단으로의 유입이 빠르고 퇴출이 느리게 일어난다면 실업자가 누적되어 장기실업은 증가할 것이고, 유입이 느려지고 퇴출이 빨라진다면 장기실업률은 그만큼 줄어들 것이다. [그림 III-2]의 오른쪽 하단에 위치한 국가들, 즉 일본·포르투갈·미국·오스트리아와 같이 유입이 작은 반면 퇴출이 큰 국가들에서 장기실업률이 낮게 나타난다. 또한 퇴출이 작아도 상대적으로 유입이 작은 나라도 장기실업률이 낮다. 이와는 반대로 유입이 작더라도 퇴출이 상대적으로 막혀 있는 국가들(벨기에·스페인·이탈리아)에서 실업은 장기화되는 경향이 있다. <표 III-2>는 유입률과 퇴출률의 변화를 수치로 나타낸 통계이다. 우선 유

〈표 III-2〉 주요국의 실업 유입률과 퇴출률 비교

	유 입 률		퇴 출 률		장기실업률	
	1979	1988	1979	1988	1983	1993
프 랑 스	0.27	0.33	6.6	5.7	42.4	34.2
독 일	0.18	0.26	19.6	6.3	39.3	33.5
이탈리아	0.17	0.18	8.3	2.3	57.7	58.2
스 페 인	0.25	0.12	2.2	1.3	52.4	50.1
영 국	0.41	0.68	14.3	9.5	47.0	35.4
스 웨 덴	0.58	0.40	34.5	30.4	10.3	10.9
미 국	2.07	1.98	43.5	45.7	13.3	11.7
캐 나 다	1.77	1.89	32.0	30.8	9.9	14.1
E U	0.33	0.28	9.4	4.5	46.8	43.3

주 : 유입, 퇴출률은 실업자 대비 월평균율. 장기실업률은 전체실업률 대비.  
 자료 : OECD(1990, 1994a).

(그림 III-2) 실업 유입과 탈출률(유럽, 1992)



유럽연합(EU)의 장기실업률은 46.8%(1983년)에서 43.3%(1993년)로 10년 동안 겨우 3% 정도 하락한 정도의 변화에 그치고 있다. 이는 유입률이 소폭으로 줄어든 반면 퇴출은 거의 절반 정도로 줄었다는 점과 관련이 깊다. 미국과 캐나다의 퇴출률은 유럽국가에 비하여 대단히 커서 장기실업률도 낮게 나타난다. 스웨덴의 퇴출률이 큰 것은 경기회복보다는 적극적

노동시장정책 때문인 것으로 풀이된다.

유럽의 실업률이 '높은 상태'로 '오랜 기간' 지속되는 것은 순환적 실업(cyclical unemployment)과 구조적 실업(structural unemployment)이 중첩적으로 나타난 결과로 생각된다. 순환적 실업이란 임금과 같은 투입비용의 상승과 수요감소에 의하여 기업의 고용창출 능력이 저하되어 나타나는 실업을 지칭하며, 구조적 실업은 노동시장제도와 인구집단의 변화에서 기인하는 실업현상을 말한다. 후자의 경우 흔히 자연실업률(natural rate of unemployment)이 상승하거나 하락하게 되는데, 미국과 유럽의 경우 지난 20년 동안 자연실업률의 상승이 있었다고 판단된다. 이 분야의 학자들은 미국의 경우 5%선을, 유럽은 7~9%선을 자연실업률로 상정하고 있다.

## 2. 실업률 상승의 원인 : 논쟁적 관점<sup>12)</sup>

적절하고 유효한 실업정책을 수립하려면 실업 원인에 대한 명확한 규명이 필요하다. 그러나 흔히 지적하듯이 기술낙후성, 생산주기의 변화, 생산성 하락, 복지국가의 비용, 인센티브 시스템의 부재, 노동시장의 제도적 비효율성 등의 요인들은 부분적 설명에 그칠 뿐 고실업과 장기실업 현상을 완전하게 설명해 주지 못한다. 더욱이 유럽경기가 잠시 회복되었던 1987~90년 기간에도 고실업이 누그러지지 않은 것을 논리적으로 설명하기가 대단히 어렵다는 것이다. 예를 들어 1993년 유럽위원회백서(European Commission's White Paper of 1993)는 다음과 같은 네 가지 설명을 제시하고 있다(Krugman, 1994 : 65).

- ① 국제분업의 새로운 질서에서 우리의 역할은 그다지 적절한 것이 아닌 것으로 변하였다. 우리는 전통산업에 너무 집착한 나머지 미래의 성장산업에 대한 투자를 소홀히 했다.
- ② 미숙련노동의 임금부담이 너무 커져서 산업합리화에만 신경을 썼던

---

12) 이 절의 서술은 다음의 연구를 주로 참조하였음. CEPR(1995), Bean(1994), Snower and Dehesa(1997), Krugman(1994), Layyard, Nickell and Jackman(1991).

반면 서비스부문의 일자리창출을 소홀히 하였다.

- ③ 우리의 고용체계는 이제 너무 낡은 것으로 변하였다. 노동시장, 노동법률, 고용정책, 기업 내외부의 경직성, 교육과 훈련, 사회보장 등의 복합적 요인으로 구성된 고용체제는 이제 유연성을 상실했다.
- ④ 마지막으로 가장 중요한 것은, 자국시장에서조차 우리는 다른 국가와 경쟁할 능력을 상실하였다.

크루그만은 두번째 설명을 제외하고 나머지는 매우 잘못된 것들이라고 주장한다. 세번째 설명은 고용체제보다 복지국가의 비효율성과 더 밀접하게 연관되는 것이며, 네번째의 설명은 근거가 희박하다는 것이다. 특히 유럽위원회가 네 가지 설명 중 절반을 할애하고 있는 국제분업과 국제경쟁력의 문제를 거론하는 것은 적절치 못하다고 지적한다.<sup>13)</sup> 이런 견해의 진위 여부를 가리려면 많은 논쟁이 필요하다. 왜냐하면 실업 원인을 규명하는 많은 경험적 연구로부터 일관된 결론을 도출하는 것은 거의 불가능해 보이기 때문이다(Beau, 1994). 그렇다면 도대체 유럽의 실업현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 그동안 제시된 설명요인들과 이들을 둘러싼 논쟁을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

#### 가. 거시경제정책과 인플레이

고전경제학적 사고에 충실한 학자들은 유럽에서 균형실업률(equilibrium rate) 또는 자연실업률의 상승이 공급비용의 증대와 연관이 있거나 일시적인 수요위축에 의하여 발생했을 가능성이 크다고 생각한다. 수요부문의 변동은 바로 거시경제정책, 즉 재정정책과 통화정책의 결과이다. 1980년대 초반 유럽국가들은 재정적자를 고려하여 대체로 반인플레이정책과 긴축정책

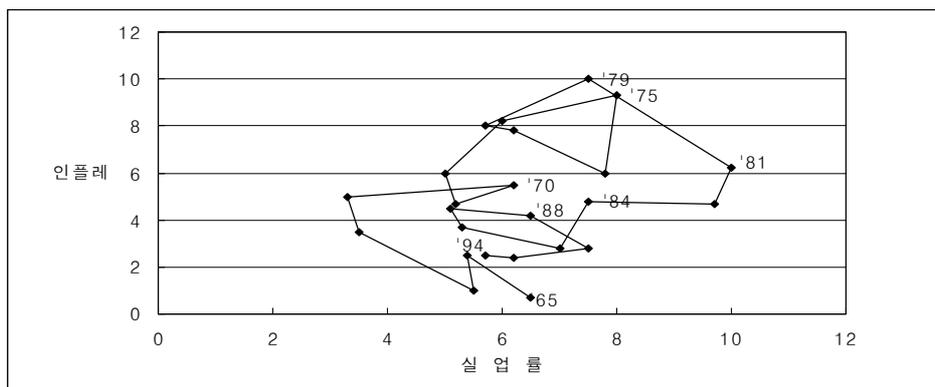
---

13) 크루그만은 국가경쟁력의 개념이 허구임을 강력하게 주장하는 사람이다. 그것은 백악관을 장악한 정책기획자들이 자신들의 정책을 합리화하기 위하여 임의적으로 만든 논리라는 것이다. 국제경쟁력은 주요한 경제지표, 예를 들면 노동생산성, 성장률, 물가 등과 별로 관계가 없다는 것이 그의 주장이다. 그러므로 실업이라는 내부적 현상을 외부요인과 결부시키는 이론에 반대하는 것은 자연스런 귀결일 것이다(Krugman, 1997).

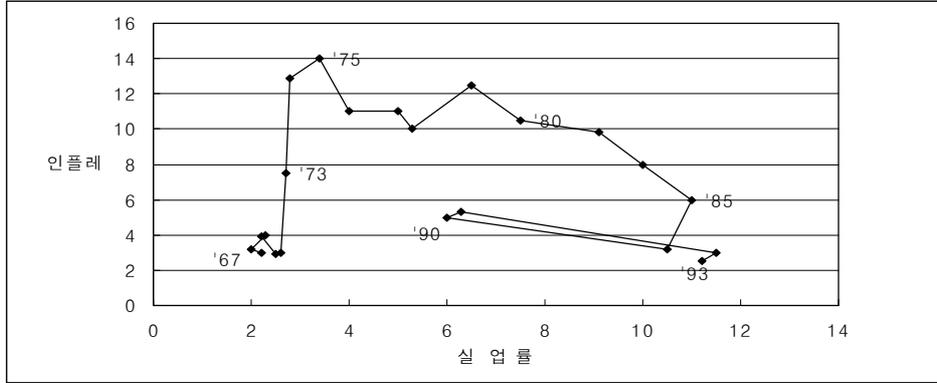
을 뒀는데, 이것이 실질이자율을 자극하여 1980년대 중반까지 매년 4~5%의 이자율 상승을 초래하였다(CEPR, 1995 : 33~39). 따라서 유럽에서는 재정정책과 통화정책이 모두 이자율 상승으로 귀결되었던 데 반하여, 미국은 긴축통화정책에 의한 이자율 상승 효과를 확대재정정책으로 상쇄시켰다. 이자율의 변동은 바로 인플레이로 연결되며, 이는 다시 실업률의 상승과 하락을 가져온다. 다시 말해 재정정책과 통화정책의 방향에 따라 이자율, 인플레이, 실업률이 변동한다. 일반적으로 인플레이율과 실업률은 역의 관계에 있다고 가정한다. 인플레이율이 상승하면(돈이 풀려 투자가 촉진되면) 실업률이 떨어지고(취업기회가 많아지고), 인플레이율이 하락하면 실업률은 상승한다.

그러나 인플레이와 실업률의 역상관관계는 항상 성립하는 것이 아니다. 1890~1940년간 영국 거시경제의 동향을 바탕으로 한 필립스 곡선(Phillips Curve)도 특정 국가와 특정 시기를 관찰할 때 역U자 곡선(reverse U-Curve)은 잘 나타나지 않는다. 위에서 서술한 거시경제정책이 실업률 변동에 영향을 미치는 것은 사실이지만, 각국의 경제상황과 노동시장 구조에 따라 그 영향이 달리 나타나서 국가별로 어떤 뚜렷한 일관된 규칙이 발견되지 않는다. 다만 실업률의 꾸준한 증가가 여러 가지 복합적 요인에 의한 자연실업률(또는 균형실업률) 상승과 관련되어 있다는 점은 분명하다.

(그림 Ⅲ-3a) 인플레이와 실업률의 관계(미국)



(그림 Ⅲ-3b) 인플레이션과 실업률의 관계(EU)



미국과 유럽연합을 예로 1970년대 이후 인플레이션과 실업률의 관계변화를 도해한 것이 [그림 Ⅲ-3a]와 [그림 Ⅲ-3b]이다. 두 그림은 대단히 다르다. 우선 미국은 인플레이션과 실업률의 대체관계(trade-off)가 비교적 선명하게 나타나면서 원래의 상태로 돌아오려고 하는 어떤 힘이 작용하고 있는 것처럼 보인다. 그 결과 전체의 움직임이 닫혀진 일련의 작은 원(loops)으로 구성되어 있다. 다시 말해 인플레이션과 실업률은 각각의 변동량을 서로 흡수하여 상쇄시키는 형태로 움직이면서 전체적으로는 균형실업률을 높이는 상태를 연출하고 있다.<sup>14)</sup> 한편 유럽연합의 경우는 양자의 대체관계가 그다지 선명하게 나타나지 않고 전체적으로도 열린 공간을 만들고 있어 내부 메커니즘이 간단치 않다는 점을 짐작케 한다. 유럽 실업에 대해 많은 의미있는 연구를 내놓고 있는 빈의 해석을 빌면 다음과 같다 (Bean, 1994 : 574~5).

- ① 1970년대 중반, 실업률이 상승하기 시작했던 초기변동은 인플레이션 하락이 아니라 상승의 결과로 보여진다. 이는 초기 실업률 상승이 수요충격이 아닌 공급부문의 변동과 관련되어 있음을 짐작케 한다.
- ② 유럽과 미국은 1980년대 전반기에 긴축정책(반인플레이션정책)을 폈다.

<sup>14)</sup> 이를 '실업과 인플레이션의 상호 촉진 모델'(accelerationist model of unemployment and inflation)로 규정한다(CEPR, 1995).

이것이 아시아권과 비교할 때 미국과 유럽에서 실업률의 급증을 초래한 이유이다.

- ③ 미국과는 달리, 유럽의 실업률은 일단 상승하면 인플레이가 안정되더라도 원래의 출발점으로 돌아오지 않는 경향이 있다. 이것이 바로 균형실업률이 상승했음을 시사하는 증거이다.

다시 말해 거시경제정책의 실패가 실업률 상승에 직접적 원인이 되었다는 증거는 미약하다. 오히려 유럽의 고실업현상은 균형실업률 상승의 결과로 보이며, 수요부문을 위축시킨 1980년대 전반기의 거시경제정책은 균형실업률의 지속적 상승을 촉발했을 가능성이 많다는 점에서 실업률 상승의 간접적 원인이 될 수 있다.

#### 나. 생산성, 성장률, 기술발전

유럽과 미국은 1970년대 오일 쇼크를 계기로 노동생산성이 지속적으로 하락하였다. <표 III-3>은 세계 주요 국가의 생산성 동향을 나타낸 수치이다. 유럽연합은 1969~73년 이후 빠른 속도로 생산성이 떨어지고 있으며, 다른 지역의 국가들은 오일 쇼크 이후 하락률이 약간 둔화되거나 회복세를 보인다. 노동생산성의 하락을 가져온 요인은 여러 가지이다. 투자감소, 거래비용의 증대, 생산기술의 문제, 기업조직의 비효율성 등등이 있을 수 있는데, 노동생산성의 하락에도 불구하고 임금수준이 떨어지지 않는다면 그만큼 실업요인은 늘어난다고 할 수 있다. 그러나 양자간의 관계를 분석한 연구들은 일치된 결론에 이르지 못하고 있다. 다시 말해 단기적으로는 생산성 하락이 실업률 증가에 영향을 미칠 수 있으나 장기적으로는 별로 관계가 없다는 것이다. 유럽국가들의 경험을 분석한 비교연구에서 레이야드와 니켈은 “양자간에 중요한 관계를 발견하지 못하였다”고 단언한다 (Layard and Nickell, 1985, 1986). 몇몇 중요한 연구를 종합하면, 생산성 하락이 균형실업률을 높일 수는 있으나 실업률 증가의 직접적 원인이 되

었다는 증거를 찾기는 어렵다는 것이다(Manning, 1992).

성장과 기술발전에 대하여도 같은 논리가 성립된다. 성장을 둔화가 실업증가를 가져올 것이라는 논리는 그다지 낯설지 않다. 그러나 고용증대를 동반하지 않는 성장이 있을 수 있다(jobless growth). 최근 정보화기술의 발전에서 보듯이, 일자리를 창출하기보다는 기존의 일자리를 파괴하는 형태의 성장유형이 있을 수 있으며, 그 역도 가능하다. 따라서 성장과 기술발전이 이루어졌다고 하더라도 반드시 고용창출이 일어나는 것은 아니어서 성장, 기술발전, 실업간에는 어떤 일관된 관계가 존재하지 않는다고 보는 편이 적합하다(Krugman, 1994 : 64).

〈표 III-3〉 생산성 증가율 추이(1969~91)

	1969~73	1974~79	1980~85	1986~91
Euro Community	4.32	2.40	1.65	1.77
United States	0.66	-0.02	0.72	0.53
Japan	7.32	2.92	2.77	2.98
Non-EC Europe	3.99	1.48	1.23	1.94

자료 : OECD, *Economic Outlook*; Bean(1994 : 586).

#### 다. 노동시장규제와 채용/해고비용

유럽에서 노동시장규제는 세계 어느 지역보다 엄격하다. 유럽은 평등과 공정성 개념에 입각하여 임금생활자의 고용상태와 임금을 보호하는 것으로 정평이 나 있다. 고용과 임금은 노동법과 단체협약에 의해 엄격히 규제되기 때문에 고용주의 임의적 행위가 용납되지 않는다. 단체협약은 작업환경과 안전문제로부터 임금 및 사회보장에 이르기까지 실로 폭넓은 쟁점을 포괄적으로 다루는데, 일단 체결된 단체협약은 정부·노조·기업단체의 상호협력과 감시하에 대단히 철저하게 집행된다. 이런 까닭에 기업주의 임의적 행위는 물론이거니와 노동자의 행위까지도 고도로 발전된 규제망으로 관리된다. 다시 말해 유럽의 노동시장은 그 자체 규제망의 복합

체라고 보아 무리가 없다. 이것이 기업의 고용부담을 늘리는 일차적 요인이며, 이는 다시 기업의 고용능력을 약화시켜 실업률 상승을 부채질하는 원인으로 작용한다는 것이다.

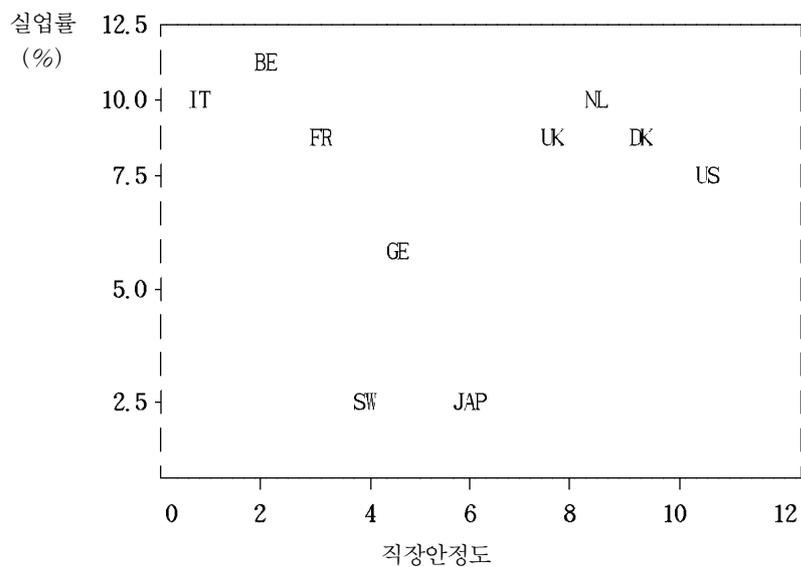
여러 가지의 규제 조항 중 실업과 가장 밀접하게 관련된 것은 채용 및 해고조항이다. 사기업의 기업주는 신규인력을 고용하는 경우 노조와 협의를 거쳐야 하기 때문에 임의적 권한을 행사하지 못한다. 기업주의 권한이 어느 정도 보장되어 있는 미국에서조차 1965~86년간 일정 비율의 소수민족 채용을 법으로 규정한 바 있다. 유럽에서는 일정 비율의 장애인 고용을 법적으로 명시해 놓고 있다(영국은 3%, 이탈리아는 15%). 여기서 한 걸음 더 나아가, 유럽의 기업들은 신규인력을 채용하고자 할 때 전국적으로 운영되고 있는 공공인력기관이 추천하는 사람들을 별다른 결격사유가 없는 한 받아들여야 한다. 특히 공공인력기관이 미숙련 노동자를 전국 기업에 배치, 알선하는 일을 전담하는 정부의 공식기구일 경우 기업의 신규 채용은 정부가 정하는 규칙을 따라야 한다. 이탈리아에서는 부양가족수가 많고 실업기간이 길수록 취업 우선권을 부여하는 사회적 규약을 실행하고 있다.

해고조항 역시 대단히 복잡하다. 채용규정이 그러하듯, 해고규정 역시 임금생활자를 보호하는 데에 초점을 두고 있기 때문에 도산위기에 처한 기업주는 종업원을 임의적으로 해고하지 못한다. 우선 소수민족과 장애인은 계약이 만료되어도 정부와 노조의 공식적 인정이 없는 한 해고하지 못한다. 대부분의 종업원들도 명분없는 해고로부터 보호된다. 1982년 제정된 ILO 조항 제152조는 불법적이거나 부도덕한 행위가 아닌 한 이유없는 해고는 허용되지 않으며, 해고시 사전통보와 함께 퇴직금과 같은 적절한 금전적 보상을 제공해야 한다고 규정하고 있다. 기업 도산에 의한 해고라도 종종 노동위원회와 노동재판소의 까다로운 심사를 거쳐야 하는 것이 유럽의 일반적 관례이다.

채용과 해고에 대한 엄격한 규제조치가 반드시 실업률 상승의 원인은 아니다. 오히려 해고규제가 강하면 강할수록 기업주가 임의로 종업원을

방출하지 못하기 때문에 경기침체기라 하더라도 실업의 급격한 증가는 일어나지 않는다. 기업의 진입과 퇴출이 자유롭지 못하고 채용비용과 해고비용이 높으면 높을수록 기업의 시장적응력이 저하되는 것은 부인할 수 없다. 그러나 유럽의 고실업현상을 여러 가지 규제조항과 연결시키는 견해는 그다지 객관적 근거가 없는 것으로 판명되고 있다. 오히려 규제수준과 실업률간에는 어떤 분명한 관계가 성립되지 않는다는 것이 최근의 연구에서 거듭 확인되고 있다. [그림 III-4]는 직장안정도와 실업률간의 관계를 도해한 것인데, 양자간에 어떤 뚜렷한 관계가 존재하지 않음을 알 수 있다.

(그림 III-4) 직장안정도와 실업률(1981~90)



자료 : CEPR(1995), Bertola(1990).

#### 라. 노조의 호전성(Worker Militancy)

1970년대 초반 이후 유럽 노조의 호전성이 실업을 증가시키는 결정적 요인으로 작용했다는 주장도 설득력을 갖는다. 강력한 노조의 존재는 정부와 기업의 정책자율성을 위축시킬 수 있기 때문에, 경기침체시 기업 위

주의 정책을 펼 수 없는 것이 사실이다. 반면 해고에 대한 노조의 개입은 실업자규모를 줄이는 역할을 한다. 그러나 노조의 교섭력과 대응력이 커서 임금인상률을 높이는 결과를 가져오면 기업의 부담이 커지고 고용능력이 저하된다. 이 경우 강력한 노조의 존재는 실업률 상승의 원인이 된다.

그런데 이 견해를 뒷받침할 만한 뚜렷한 증거가 별로 없다는 것이 여러 연구자들의 주장이다. 노조 조직률이 노조의 세력을 나타내 주는 직접적인 지표는 아니지만, 유럽의 경우 노조 조직률이 하락했던 1980년대에도 실업률은 꾸준한 상승세를 보였다. 노조의 세력을 나타내는 다른 지표인 노사갈등의 빈도수를 대입해 보더라도 실업률과 노사갈등간에는 어떤 일관된 관계가 발견되지 않는다(Layrad and Nickell, 1985). 영국의 경험을 분석한 레이야드와 니켈은, 노조의 존재가 비조직부문의 임금수준을 올려서 전체적으로는 균형실업률의 상승에 기여했으리라는 추측은 가능하다고 지적한다.

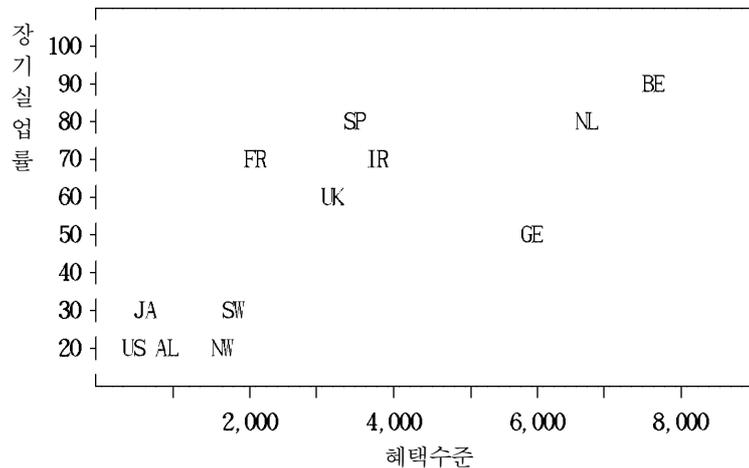
#### 마. 실업보험

실업보험은 재취업이 이루어질 때까지 실직자의 기본생계를 보장하고 근로의욕을 유지하도록 최소한의 경제적 보상을 제공하는 사회보장프로그램의 일종이다. 그러므로 실업보험은 노동력을 판매하고 살아가는 임금생활자들에게는 가장 중요한 보호장치인 셈이다. 실업보험의 자격, 수혜 정도와 기간, 수급요건 등은 국가마다 대단히 다른데, 대개 실직 이전에 받았던 통상임금의 50~90%를 6개월~1년 6개월 정도 수혜하는 것이 보통이다(유길상, 1995). 국가의 정책적 목표에 따라 수혜자격과 심사요건이 까다로울 수도 있고 느슨할 수도 있는데, 사회보장 이념이 투철한 사민주의국가의 경우는(스칸디나비아국가들) 실직과 동시에 개별 신고로 혜택이 주어지는 반면, 시장지향적 신자유주의국가의 경우는(영국, 미국) 그 절차와 요건이 대단히 까다롭다. 그러나 최근 실업자가 증대하고 재정적자가 늘어남에 따라 혜택이 줄고 사후관리가 보다 엄격해지는 경향이 있다.

실업보험은 복지국가의 필수적 정책항목이지만, 현금으로 주어지는 실업보험이 오히려 실업률을 높이고 장기실업을 심화시킨다는 비판이 있다. 노동경제학자들은 실업보험이 비버리지 곡선(Beverage Curve)을 상향이동시킨다는 데에 대부분 동의한다.<sup>15)</sup> 이는 노동시장에서 임금을 상승시키는 효과와 동일하다. 실업보험은 실직자의 기대임금(reservation wage)을 높여 기존 직장보다 못한 직종으로의 이동, 즉 하향취업이 일어나지 않게 만든다. 또한 수급기간이 길면 길수록 실직자로 하여금 일자리탐색(job search)을 소홀히 하도록 만든다. 그만큼 실직자에게 경제적 여유를 부여하는 것이다. 각국 정부들은 여러 가지 규제조항을 신설하여 이러한 개인적 태만과 무임승차로 인한 부작용을 줄이고 있지만, 실업보험이 사회보장정책의 일환인 한 이런 긴축정책에 한계가 있는 것이 사실이다.

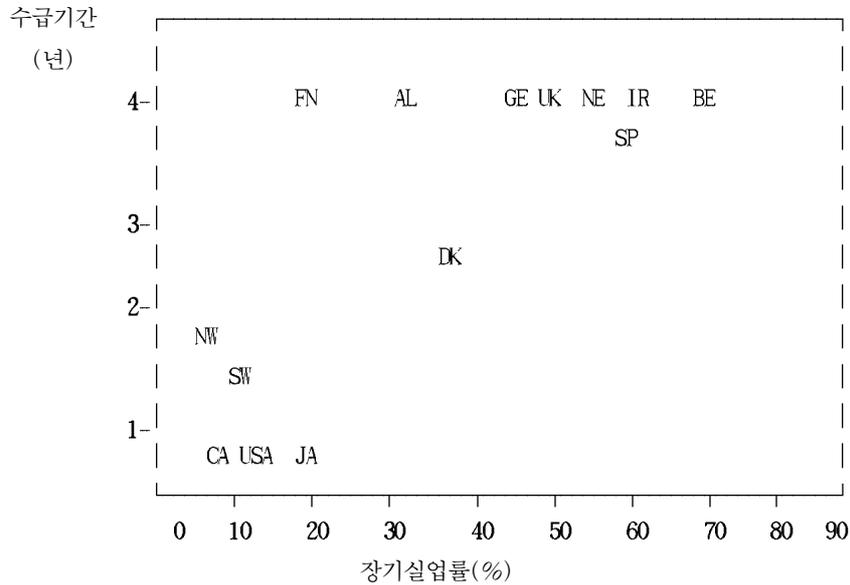
그러나 이 점에 대하여도 이견이 분분하다. 수혜정도와 수급기간이 실업 장기화에 미치는 영향에 대한 여러 가지 분석들을 종합하면 별로 의미 있는 영향이 발견되지 않는다는 것이다. 모텐센(1986)·니켈(1990)의 연구, 키피와 노이만(1989)의 연구들은 한결같이 실업보험이 실업 장기화에

(그림 III-5) 혜택수준의 효과(1985)



15) 비버리지 곡선은 x축을 실업률, y축을 vacancy rate로 하는 도면에서 부(否)의 방향으로 그려지는 곡선을 말한다.

(그림 III-6) 수급기간의 효과(1984)



AL : Australia    BE : Belgium    CA : Canada    FN : Finland  
 FR : France    GE : Germany    IR : Ireland    JA : Japan  
 NE : Netherland    NW : Norway    SP : Spain    SW : Sweden  
 UK : Britain    USA : United States

아무런 영향이 없으며, 있더라도 무시할 만한 것임을 거듭 확인한다. 혜택 수준과 수급기간이 미치는 영향에 대한 대표적 연구결과를 소개하면 [그림 III-5], [그림 III-6]과 같다. [그림 III-5]는 혜택수준이 장기실업에 미치는 영향이며, [그림 III-6]은 수급기간의 효과이다. [그림 III-5]에서는 약간의 정적 상관관계가 나타나는 듯이 보이며, [그림 III-6]에서는 아무런 관계가 발견되지 않는다(Layard, 1997).

#### 바. 인력-일자리 부조응(Mismatch)

일정 수준의 인적자본을 소유한 사람이 그에 걸맞는 일자리를 쉽게 찾는다면 그것은 노동시장이 원활하게 작동하고 있다는 증거이다. 인력을 적재적소에 배치하는 힘이 바로 시장인데, 인력-일자리 조응과정을 관

리하는 것도 시장의 중요한 기능의 하나이다. 그런데 생산기술과 산업구조가 급격하게 변화하면 기존의 시장기능에 혼란이 발생하고, 그 결과 적절한 인력을 기다리는 빈 일자리(vacancies)와 취업을 하지 못한 구직자들이 생겨나게 마련이다. 유럽의 실업현상을 급격한 구조변동과정에서 발생한 인력-일자리 부조응으로 설명하려는 견해가 있다. 이 견해는 정보화사회의 도래에 의하여 쇠퇴하는 사양산업의 인력이 시장변화에 적응하지 못하고 실업자군을 형성한다고 본다. 이와 동시에 하이테크산업의 경우에는 적절한 인력을 구하지 못하여 많은 빈자리를 보유한 상태로 있다는 것이다. 인력-일자리 부조응은 노동시장의 정보망이 불완전하여 일자리와 인력에 대한 정보가 제대로 알려지지 않을 경우, 그리고 정보가 주어진다 하더라도 퇴직금과 사회보장혜택의 이전이 수월치 않아 직장이동이 어려울 때 심화되는 경향이 있다. 산업구조가 급격하게 변화할 때 전국 노동시장이 통합적으로 움직이지 않고 지역, 산업, 직종 등등의 구조요인에 의하여 단절될 경우 인력-일자리 부조응 문제는 더욱 커지며, 그 결과 전체적으로는 실업률의 상승이 초래된다는 것이다.

그러나 이 견해에도 반론이 만만치 않다. 첫째, 부조응 가설이 성립하려면 실업률이 유난히 높은 산업·직종·지역이 나타나야 하는데, 유럽의 경우 그렇지 않다는 점, 둘째, 빈자리를 유난히 많이 보유한 하이테크산업이 있어야 하는데 이것도 사실과 다르다는 점, 셋째, 국가별로 그 정도가 다르기는 하지만 정부주도의 적극적 노동시장정책을 통하여 전국 노동시장을 하나의 권역으로 통합하고 인력과 일자리정보를 매우 체계적으로 관리하고 있다는 점이 그것이다. 물론 정부의 체계적 관리에 의하여 고도로 통합된 노동시장이라고 할지라도 인력-일자리 부조응이 발생하지 않는 것은 아니지만, 비유럽권의 다른 국가에 비하여 인력-일자리 조응과정은 상대적으로 원활하게 작동하고 있다고 보는 편이 적합하다.

#### 사. 내부자/외부자(Insider-Outsider) 문제

유럽의 고실업(high unemployment)과 장기간 지속현상(persistence)을

설명하는 데 있어 지금까지 소개한 요인들은 그 근거가 불충분하거나 강력한 반박에 부딪쳐 설득력을 상실하였다면, '내부자-외부자론'(insider-outsider theory)은 상대적으로 그 증거가 뚜렷하고 현실적합성을 갖는다는 점에서 관심을 끈다. 단기적이거나 경기회복에도 불구하고 실업은 왜 수그러지지 않는가, 그리고 여러 가지의 용이주도한 정책에도 불구하고 왜 고실업이 지속되는가? 이 질문은 여전히 잘 풀리지 않는 수수께끼로 남아 있다는 것이 일반적 견해이다. 그러나 내부자-외부자론은 노동시장에 작용하는 세력간의 행위분석을 통해 장기지속의 메커니즘을 간략히 규명한다. 실업문제에 있어 '내부자'란 취업자를 뜻하고, '외부자'란 노동시장에서 퇴출당한 실업자를 지칭한다. 때로 이런 이분법을 확대적용하여 숙련직-미숙련직, 조직부문-비조직부문, 정규고용-임시고용간의 갈등과 상호행위 양식을 분석하는 데 활용하기도 한다. 이 이론의 핵심가설은 다음과 같다. 첫째, 현재 취업중에 있는 사람들을 신규노동력, 그것도 실직자들로 대체하는 일은 대단히 어렵다. 둘째, 취업중에 있는 사람들은 실직자들의 상태에는 관심이 없으며, 오히려 자신들의 임금인상에 더 집착하는 경향이 있다. 또한 임금인상이 급기야는 수요위축을 초래하여 고용불안을 가져온다고 할지라도 단기적으로는 임금인상을 선호한다. 그리하여 셋째, 노동시장의 외부에 있는 실직자들은 임금수준에 어떤 영향도 행사할 수 없다. 이것이 경기침체와 수요위축에도 불구하고 임금하락이 일어나지 않는 이유이며, 그 결과 실업이 가속화된다는 것이다(Blanchard and Summers, 1986). 조직부문과 비조직부문의 갈등도 마찬가지이다. 노조는 기본적으로 노조원의 복지에 우선적 관심이 있다. 노조의 독점기능에 해당하는 이러한 행위양식은 비조직부문의 임금수준과 관계없이 임금프리미엄을 낳는다. 임금프리미엄이 기업의 수요위축을 불러와 실업으로 연결된다고 보는 것이다.

실업정책을 성공적으로 수행하려면 취업자들의 지지가 절대적으로 필요하다. 외부자인 실직자들에게 제공되는 혜택은 결국 취업자들의 부담이다. 또한 취업자들은 직장안정이 보장되지 않으면 실직자들에게 혜택을 제공

하려 하지 않는다. 이러한 관점은 ‘실업의 정치경제학’(political economy of unemployment)으로 발전하기도 한다(Saint-Paul, 1997). 실업정책을 노동시장을 구성하는 집단간 행위양식의 차이와 이해관심의 대립 및 조정 문제로 규정하는 이 시각은 “노동시장의 작동과 그 작동방식을 바꾸려는 정치적 동기간에는 정치적·경제적 보상관계가 성립한다”는 것을 분석의 출발점으로 설정한다(위 논문 : 62).

이러한 시각에 반론이 없는 것은 아니다. 우선 외부자가 내부자의 임금 수준에 아무런 영향을 미칠 수 없다는 가정은 비현실적이다. 오히려 산업 부문에 따라 그 영향의 정도가 달리 나타난다고 가정하는 것이 타당하다. 실업률이 큰 산업일수록 노동력 교체비용이 작아져서 이 부문의 노조들은 기업주의 임금인하 요구에 쉽게 응할 가능성이 크다. 둘째, 경기침체에 의하여 대량해고가 예상되는 시점에서는 내부자의 행위를 정확히 예측할 수 없다는 난점이 존재한다. 노동수요를 예측할 수 없고 해고위험이 증가하면 내부자의 결속력이 약해지고 개별 행동을 취할 개연성이 늘어난다(Beau, 1994). 예를 들어 전후 OECD국가 실업률 추이의 결정요인들에 대한 분석에서 경제상황과 제도적 요인들은 그 영향력이 유의미한 것으로 나타났으나 노조는 별로 의미가 없는 것으로 밝혀졌다(Layard, Nickell and Jackman, 1991). 다시 말해 노조로 대변되는 ‘내부자’의 행위가 실업률 추이에 아무런 영향력이 없다는 것이다. 그럼에도 이 시각은 고실업의 장기지속(persistence)에 대한 유력한 이론으로 관심을 끌고 있다. 이 이론의 전제, 즉 노동시장은 근본적으로 정치적 현상이어서 집단 상호간 충돌하는 이해관심과 행위양식을 연구하는 것이 필수적이라는 사실은 실업분석의 지평을 확대시켜 주기에 충분하다.

### 3. 소결 : 정책개발의 난점

고실업과 장기지속현상을 치유하려면 그것을 유발하는 원인에 대한 정확한 규명이 필요하다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이, 실업의 원인으로 제

시된 여러 가지 요인들은 때로 근거가 불투명하고, 설득력있는 이론조차도 극히 부분적 설명에 그치는 매우 불만족스러운 상태에 놓여 있다. 실업정책은 엄청난 규모의 비용을 필요로 한다. 제대로 설계된 정책이라 할지라도 정책은 항상 '예기치 않은 결과'(unexpected consequences)를 동반하기 때문에 긍정적 효과가 반감되거나 상쇄되어 없어져 버리는 상황에 부딪치기 일쑤이다. 그렇기 때문에 정부주도 실업정책의 전통이 강한 독일에서는 연방고용청 예산 중 약 10% 정도를 연구비용으로 할애하여 실행된 정책의 효과를 분석하고 부작용을 최소화하는 데 주력한다. 정책의 개발과 설계는 물론이거니와 예상된 효과가 제대로 나타나는지에 대한 엄밀한 평가작업이 필요하다.

사실상 연구자들이 정책효과에 대하여 일치된 견해를 보이는 실업정책은 극히 드물다. 정부주도의 실업정책으로서 각광을 받고 있는 '적극적 노동시장정책'만 하더라도 그 효과에 대한 의견이 분분한 실정이다. 예를 들어 유럽 노동시장정책의 효과를 검토한 한 연구는 다음과 같은 평가를 내리고 있다. "노동시장정책은 직장을 찾고 있는 실직자들에게 대단히 유익하다. ……1985년 자료 분석에 의하면 스웨덴은 노동시장정책을 통하여 미국보다 실업률을 2% 정도 더 낮출 수 있었다"(Jachman et al., 1990 : 482). 그러나 스웨덴에 대한 또 다른 연구는 이와는 정반대의 결론을 내린다. "우리는 스웨덴 노동시장정책을 좋게 평가하는 견해에 회의를 갖고 있다. 이 정책이 재고용능력을 향상시킨다는 결정적 증거가 부족하기 때문이다. 오히려 우리가 발견한 것은 이 정책이 임금인상을 촉발한다는 점이다. 왜냐하면 실직자들은 실업상태를 유지하도록 하는 인센티브를 제공받고 있으며, 따라서 임금의 적정하락이 일어나지 않기 때문이다. 그러므로 정규고용은 줄어든다. 만약 정규고용의 감소가 크다면, 노동시장프로그램은 실업축소에 실패한다"(Calmfors and Forslund, 1991 : 1,130). 이런 엇갈리는 평가가 정책개발과 선택의 문제를 어렵게 만든다.

1994년 미국의 연방준비은행(Federal Reserve Bank) 주최로 열린 실업정책 심포지엄은 이러한 사정을 집약해 준다. 다시 말해 실업 원인에 대

한 견해도 다르고, 이를 치유하는 정책대안도 제각각이다. 복지국가의 비용을 줄여야 한다는 미국학자의 조언을 유럽학자는 절대불가로 맞선다. 복지국가의 유지비용과 제도적 혼란상이 실업의 직접적 원인임을 증명할 구체적 증거가 빈약하며, 아무리 실업문제가 시급하다고 하더라도 저실업과 소득불평등을 맞바꿀 수는 없다는 입장이다. 어떤 학자는 수용적 통화정책(accomodative monetary policies)이 실업을 줄일 수 있다고 단언하는 반면, 중앙은행의 가격안정기능을 강화하는 것이 장기적으로 가장 바람직한 정책임을 주장한다. 규제완화를 지향한 노동시장의 구조개혁에 대하여도 의견이 분분하기는 마찬가지이다. 교육 및 훈련, 임금보조, 창업지원 등등에 대한 정부지원금을 어느 정도 늘리는 것이 실업극복에 효과적인지에 대하여도 일치된 의견이 존재하지 않는다(FRB, 1994).

이것이 정책개발의 난점이며, 바로 이 점 때문에 학자들마다 제시하는 정책대안이 달라진다. 예컨대 현재까지 유럽에서 실행중인 모든 정책 목록과 그 성과를 검토한 논문에서 스노우어는 노동교체비용을 낮추는 정책을 바람직한 것으로 평가한다(Snowder, 1997 : 44). 예를 들면 퇴직금제도 폐지 또는 축소, 교육훈련 및 고용보조금 지원, 신규기업의 진입장벽 완화 등등의 조치가 그에 해당한다. 한편 유럽정책연구소는 유럽 정부에 다음의 조항을 강력히 권고한다(CEPR, 1995 : 129~130).

- 실업보험 지급기간을 가능한 한 단축할 것.
- 특히 청년층을 대상으로 한 최저임금의 상대적 가치를 희석시키는 대신 빈곤방지를 위해 직장혜택을 늘릴 것.
- 최저임금을 줄일 수 없는 경우 고용세를 경감해 미숙련 노동력의 고용비용을 줄일 것.
- 노동시장과 생산시장에서의 경쟁을 강화할 것.
- 교육훈련을 늘리되 너무 기대를 높이지 말 것.
- 장기실업자들에게는 현금혜택 대신 고용전표제(employment vouchers)로 전환할 것.
- 거시경제정책은 그 효과가 항상 이중적일 수 있음을 기억할 것.

위의 권고조항들은 1994년 OECD가 제시한 정책가이드라인과 대체로 일치하는 것을 알 수 있다. 59개 항목 중에서 몇 가지 중요한 조항을 간추리면 다음과 같다.

- 지속가능한 성장(sustainable growth)을 촉진하도록 거시경제정책이 짜여져야 한다.
- 기술발전이 이루어져야 하며, 그 효과가 경제 전체에 파급되도록 하여야 한다.
- 현 노동시간과 전생애에 걸친 노동시간을 고려하여 유연한 근로시간제가 도입되어야 한다.
- 적극적 경영마인드와 토양을 만들고 창업지원제도를 도입하여야 한다.
- 임금비용과 임금외비용이 모든 노동계층에 걸쳐 유연하게 결정될 필요가 있으며, 특히 청년층에게 이것은 절대적이다.
- 고용안정 규정의 개혁이 요청된다.
- 소극적 혜택비용 대신 적극적 노동시장 지출비를 늘려야 한다.
- 교육과 훈련제도를 강화하여 노동력의 기술향상을 꾀해야 한다.
- 현금혜택 중심의 실업보험을 노동의욕을 고취시키는 적극적 유인책으로 바뀌어야 한다.

말하자면 개별 정책프로그램의 효과에 대하여는 일치된 견해가 존재하지 않지만, 정책대안들이 지향하는 방향에는 다음과 같은 몇 가지 공통점들이 발견된다. 그것은 유연성 강화, 기업주의 고용능력을 늘리는 거시경제정책, 노동인센티브 강화, 경쟁강화 등의 항목이다. 이와 같은 미시적 정책항목들이 실업정책의 큰 골격을 구성하는 것이다. 큰 골격은 거시경제정책(재정정책과 통화정책), 노동시장 규제완화, 적극적 노동시장정책의 세 가지 영역으로 이루어진다. 유럽 정부가 각 정책영역에서 중시하는 강조점을 간추리면 이렇게 정리될 것이다. 우선 '거시경제정책'은 경기부양을 위한 재정정책을 추진하되 인플레이 자극 요인은 통화정책을 통하여 중화하는 정책을 동시에 실행하는 것이 중요하다. '노동시장 규제완화'에서는 기

업주의 고용비용을 증가시키는 제도적 요인을 철회하되 고용불안정과 분절적·이중적 노동시장이 초래되는 것을 가능한 한 피하여야 한다는 점이 강조되고 있다. '적극적 노동시장정책'에서는 현금혜택으로 제공되는 보호정책을 지양하고 노동을 통한 보상을 원칙으로 하는 적극적 기조로 전환하는 것을 골자로 한다.

한국의 실업정책을 고안할 때 이러한 세계적 추세를 거스를 수는 없을 것이다. 그러나 앞 장에서 살펴본 바와 같이, 유럽 실업정책의 개별 프로그램을 과학적 분석과 적절한 수정 없이 무분별하게 도입하는 것에 신중을 기해야 한다고 생각한다. 같은 정책이라도 국가마다 정책의 구성내용과 정책집행기구가 다르고, 노동시장의 구조와 행위양식에 따라 그 효과도 달리 나타난다는 점을 명심할 필요가 있다. 실업정책에는 수십 가지의 개별 프로그램이 존재한다. 이 개별 프로그램들이 서로 얽혀 효과를 상쇄시킨다면 정책은 실패로 끝난다. 유럽의 이러한 경험을 고려할 때 한국의 실업정책은 과연 어떤 것이어야 하는가? 다음 장에서 이 문제를 상세히 다루고자 한다.