

고용 효율성 제고를 위한
조세·재정정책 개선방안

2001. 11

이철인

한국조세연구원

序 言

최근 구조조정에 대한 사회적 필요성에 대해 모두 동감하면서도 본 작업이 제대로 이루어지지 않고 있어 이에 따르는 각종 비용에 대한 우려의 목소리가 높다. 외환위기 직후 극심한 실업이 문제되던 시기에서의 고용의 효율성이란 해고된 인력을 적절히 재배치함으로써 유희인력을 제대로 활용하는 것이라 할 수 있었다. 그러나 현재와 같은 급격한 경기침체 이후의 상황하에서 고용의 효율성 개념은 단순히 실업률을 낮추기 위한 고용안정이라기보다는 비자발적 실업자를 적절한 수준에서 보호하면서 생산성이 낮은 자본과 노동을 보다 생산성이 높은 부문으로 재배치함으로써 새로운 고용기회를 창출하는 데 장기적 목표가 설정될 필요가 있다고 본다.

누구든지 신속한 구조조정에 찬성하지만 본인이 처한 산업 또는 직장에 대한 구조조정은 반대하는 것이 지금의 현실이다. 이러한 산업 또는 부문의 구조조정을 회피하는 대가로 지불하고 있는 비용이 지나치게 크다면 적절한 수준의 지원정책을 통해 원활히 구조조정을 수행하는 것이 낫다고 교과서 수준의 경제원론 이론은 지적하고 있다. 그러나 현재 생산성이 낮은 부문일수록 정치적 영향력을 높여 문제해결을 어렵게 하는 것이 일부 노동시장에서 관찰되고 있다.

본고는 과거와는 달리 인력의 초과수요가 아닌 초과공급의 노동시장하에서 고용의 효율성이라는 주제에 대해 경제적 및 비경제적 문제점을 감안하여 체계적으로 접근하고 있으며, 이 분야의 연구로서는 처음이라 할 수 있다. 고용의 효율성 개선의 여지가 있는 분야 또는 부문을 선별해 보고 이를 해결하기 위한 정책 도구가 무엇

인지에 대해 논의하는 것을 본고의 목적으로 한다.

노동시장이 유연하여 직업간 이직 및 전직이 가장 용이한 국가라고 여겨지는 미국에서조차도 실업이 심각한 사회적 문제로 대두되고 있다. 따라서 노동시장의 왜곡이 존재하는 경제에서의 고용 효율성 증대를 위한 정책의 고안 및 재정조달 수단에 대한 연구는 굳이 설명할 필요없이 매우 중요하다고 생각된다. 실업문제는 경기변동에 따른 불가피한 현상으로 이해되고 있지만 문제의 중요성을 인식한다면 고용환경의 근본적 개선을 통해 자연실업률 수준을 낮추려는 노력이 체계적으로 이루어져야 한다는 데 이견이 없을 것이다.

외환위기로 인해 사상 유례없는 실업문제를 겪은 후 경제 전반적 고용의 구조는 임시일용직이 급속히 팽창하고 있는데 이는 첫째, 임금비용이 높은 것과 둘째, 비임금비용 또한 매우 높기 때문에 기업 입장에서 보다 낮은 비용으로 고용을 채우려는 성향 때문인 것으로 판단되며 노조가 결성된 기업도 예외가 아닌 것으로 보인다. 이러한 고용의 임시성 증가는 기업 고유의 특성에 맞는 인적자본의 개발을 어렵게 함으로써 고용관계의 효율성을 저해하기 쉽다. 또한 지나치게 자영업 및 관련 종사인력이 높은 것은 물론 고용기회가 적은 사회이기 때문이기도 하지만 동시에 조세행정의 강화가 미진하여 3차산업이 필요 이상으로 팽창한 것은 아닌지에 대해서도 엄밀한 고찰이 필요하다고 생각된다. 아직도 실업난에도 불구하고 중소기업을 중심으로 인력에 대한 초과수요가 발생하고 있는 점을 볼 때 자본과 인력이 효율적으로 활용되고 있지 못하다는 감이 없지 않다. 따라서 현행 조세지원정책과 산업정책을 요소의 효율적 활용이라는 측면에서 접근하고자 한다.

이러한 몇 가지 주제에 대해 본 보고서는 문제를 진단하고 각 경우에 따른 해결책을 제한된 범위 내에서나마 제시해 보고자 한다.

본 보고서는 본 연구원의 이철인 박사가 집필하였으며, 유인경 연구원, 홍유남 연구조원이 원고정리와 자료수집을 도와주었다. 필

자는 위의 두 분과 원내 세미나에서 본 보고서의 오류를 지적해 주신 전영준, 박창균 두 분의 연구위원과 심사에 참여한 익명의 두 심사자에게 감사드린다. 동시에 연구원이 소장하지 않은 도서와 자료검색에 대해서 세심히 애써준 정보자료실 직원들께도 고마움을 표한다. 마지막으로 본 연구보고서의 내용은 필자의 개인적 견해이며, 본 연구원의 공식견해를 반영한 것이 아님을 분명히 밝혀둔다.

2001년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

I. 문제의 인식 및 접근

본 보고서는 인적자원의 효율적 활용 및 축적을 촉진하기 위한 정책 개발을 목적으로 고용의 효율성 문제에 접근해 보았다. 우리나라 노동정책은 크게 보아 개발시대에는 기능인력의 양성을 위해 정부 주도의 직업훈련체제를 통해 인력부족 문제를 해결하였고, 1980년 후반부터는 인력의 부족 또는 불일치(mismatch)에 대해 중소기업의 교육훈련, 재교육 및 여성노동력의 활용을 통해 대처해 나가려 했다고 요약될 수 있다. 최근 IMF 위기 이후에 사상 초유의 실업사태가 발생하였고 이에 따라 인력의 수요를 확충시키려는 정책이 그 기초를 이루고 있다. 1999년부터 실업률이 급격히 감소하면서 실업문제가 다소 진정되는 기미를 보이고 있으나 실망 실업자 또는 경제활동 포기 인구의 증가에도 불구하고 과거에 비해 인력수요가 급격히 줄어들었으므로 인해 실업률이 상승하고 있는 것이 사실이다. 게다가 이러한 상황 속에서 임시-일용직 위주로 고용구조가 확대되고 있어 적어도 고금리시대가 막을 내리고 저금리시대로 접어든 이상 자본수요의 감소와 함께 인력수요가 보다 감소할 것임을 예측할 수 있다.

따라서 인력의 공급부족 문제를 집중적으로 거론하던 때와는 달리 본 보고서는 보다 효율적인 인력 활용 및 잉여인력 활용 측면에서 고용문제에 접근하였다. 과거의 접근법과 가장 큰 차이점은 다음과 같은 노동시장 자체의 변화에 대한 인식과 여기서

과생된 문제 해결에 있어서 수반되는 외부성에 대한 고려라 할 수 있다.

첫째, 인력의 부족에 따른 공급확대 측면의 논리보다는 어떻게 하면 인력의 수요를 촉발시키는가 하는 방향에 논의의 초점을 맞추고 있다. 과거와 같은 기능인력의 양성은 더 이상 그 효과를 발휘할 수 없고 자칫 실업문제를 보다 더 심각하게 할 소지가 있다는 것이다. 과연 어떠한 방식으로 인력의 수요를 촉발하는가에 대한 논의는 현재까지 심각한 불황시 공공근로사업의 확충과 같은 방식에 국한된 감이 없지 않다. 물론 이러한 정책은 한시적 실업문제를 해결하는 데 다른 어떤 정책보다 유용하다고 할 수 있지만 만약에 향후 노동시장의 속성상 본질적으로 수요부족에 시달린다면 수요창출을 위한 효율적 자원배분 구조 정립의 차원에서 노동시장을 개선할 필요가 있다.

둘째, 고용의 안정성보다는 보다 효율적인 고용관계로의 전환을 위한 노동 이동성에 대한 논의를 하고 있다. 과거 중소기업을 중심으로 한 소기업 부문에서의 노동이동이 대기업 부문에 비해 높다는 점을 노동시장의 이중적 구조라고 규정하면서, 이를 대기업에 편중된 지원정책으로 인해 나타나는 중소기업의 과도한 노동이동 현상으로 간주한 적이 있다. 물론 지나친 이동현상 때문에 인력에 대한 장기적 투자가 어렵다는 점이 인정되지만 생산 활동을 정상적으로 수행하기에는 기술수준이 낮은 기업도 각종 감면제도 및 소득세 누락 등의 혜택으로 인해 적정 이상으로 많이 창업함으로써 자본과 인력이 비효율적으로 활용되고 있다는 점에도 관심을 기울일 필요가 있다고 본다. 물론 과거 대기업에 대한 편중지원에 대한 폐해를 보정하고자 중소기업에 대한 지원이 정당화되기도 하지만 적어도 지금은 일부 기업을 제외하고는

이러한 지적이 성립되지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 과거에 대기업들을 중심으로 이루어졌던 각종 특혜조치들이 외환위기 이후 줄어든 만큼이라도 중소기업에 대한 지원도 일부 창업기업을 제외하고 조정될 필요가 있다. 이것은 향후 경제의 구조적 취약성을 완화시키는 방안이 될 수 있다고 판단된다.

본고에서는 고용 효율성이라는 개념을 제시한 후 이를 개선할 수 있는 방안에 대해 논의하였다. 흔히 언급되는 노동시장의 유연성이 노사관계의 개선 및 고용조정 용이성에 초점을 두고 주로 근로자 측면에서의 부담을 떠안는 함의를 지니고 있는 반면, 고용 효율성 개념은 고용관계가 보다 생산성을 극대화하도록 함으로써 각종 부담을 제거하고 궁극적으로 근로자 및 경제 전체에게 이득이 되는 방식으로 시장이 형성되도록 하자는 것이다. 따라서 고용관계 효율성의 개념은 노동시장 유연성 개념을 포함하되 근로자 또는 사용자 어느 일방에게 이득이 집중되지 않고 효율성의 증진을 통한 쌍방의 이득(mutual gain)이 되는 측면에서 노동시장 여건을 개선하자는 시도라 할 수 있다.

II. 정책방향 및 시사점

첫째, 노동 이동성을 제고하는 방안을 강구하여야 한다. 여기서 노동의 이동성 제고방안이란 직종간 그리고 직종내 및 직종간에서 자유로운 이동이 가능하도록 하는 개선책이라 할 수 있는데 주로 이동과 관련된 비용을 낮추어 주는 것이다. 둘째, 원활한 생산요소의 재배치를 위해 적어도 구조조정 기간에는 고용보험을 상당히 강화할 필요가 있다고 본다. 셋째, 산업구조상 왜곡을 줄이는 방향으로 조세지원제도가 운용되어야 한다. 이를 통

해 인력의 고용 및 활용을 증진할 수 있다. 넷째, 정보의 흐름을 보다 투명하게 함으로써 작업장 내 갈등 및 각종 노사분규 등의 가능성을 원천적으로 축소시키는 방향으로 나가자는 것이다.

이러한 문제의식은 인력에 대한 초과수요가 있던 시기의 가능한 한 이동성을 제약하려던 시각과 매우 상반된 견해라 할 수 있다. 먼저 왜 갑자기 인력의 초과수요에서 초과공급으로 노동시장이 변화했는가에 대한 근본적 질문부터 제기할 필요가 있다고 본다. 과거 인력의 초과수요는 지나치게 과열, 팽창된 경제하에서 인력이 부족했고 따라서 필요 이상으로 임금이 상승한 것이지 정상적인 경제활동하에서 인력에 대한 부족문제가 발생한 것은 아니라는 점이다. 과거에 인력이 부족했던 것은 잉여인력에 대한 정리를 통해 인력의 재배치가 제대로 이루어질 수 있는 환경이 조성되지 않은 데 기인한바 크며 만약에 그러했다라면 그다지 신규인력에 대한 수요가 높지 않았을 수 있다. 잉여인력에 대한 해결이 어려운 이상 신규인력의 충원을 통한 생산성 제고가 불가피하게 이루어지다 보니 인력의 초과수요 현상이 발생된 것이라 할 수 있으므로, 이들에 대한 정리 및 개인의 숙련도에 맞는 직업으로의 전환이 많은 거래비용을 치르지 않고 이루어지도록 조절할 필요가 있다. 구조조정기에 필요한 재원은 사실상 이러한 정책을 집행하는 데 지불되도록 하는 것이 타당하다고 본다.

Ⅲ. 개별 정책방안

1. 이동성 제고

먼저, 이동성 제고에 관한 논의에서는 직업훈련의 활성화를 통해 이직 및 전직이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 하는 방안

에 대해 논의하였다. 이미 직업훈련 관련 인프라는 기존 훈련기관 및 정규교육기관을 통하여 작동하고 있으므로 더 이상 기관의 규모를 확대하는 것은 별 의미가 없다고 판단된다. 단, 고급 인력 양성기능을 확대하기보다는 취약계층을 중심으로 하는 취업지원책으로서의 양성기능을 강화 및 확대하는 것이 타당하다고 판단된다.

나머지 진정으로 필요한 인프라는 첫째, 훈련필요 분야를 엄밀하게 선별하여 인력의 과·부족 문제를 공식화된 방법을 통해 구직자에게 알려주는 것이 무엇보다 중요하다고 판단된다. 정부가 적극적 노동시장 정책을 고수할 경우, 훈련프로그램의 개발부터 훈련생 선발과정 및 취업결과에 대해 평가할 수 있도록 자료를 제공하거나 그렇지 못할 정도로 훈련제도상 문제가 많다면 취약계층에 대한 양성훈련에만 집중하고 나머지 자생력이 있는 실직자들에 대해서는 약간의 금전적 보조 내지 소득공제만을 해주는 것이 타당할 것으로 판단된다.

둘째, 부족부분에 해당하는 만큼의 인력을 정부가 직접 수강생을 채워 넣을 것이 아니라 민간 스스로 등록을 자율적으로 할 수 있도록 하고 그 규모에 한도(ceiling)를 두지 않아야 한다. 예를 들어 IT부문이 현재 계속 초과수요가 발생하고 있으나 훈련기관이 부족하여 훈련인력을 특정기준(예: 나이)에 의거하여 수강생을 제한하고 있다. 이는 훈련기관에 대한 평가가 수강생 대비 구직자의 비율을 기준으로 이루어짐에 따라 수강생에 대한 훈련기관의 선택편의(selection bias) 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 향후 이들 인력에 대한 지원은 정부가 훈련기관을 평가함으로써 지원 규모를 결정하는 방식에서 벗어나 개인 스스로 훈련기관을 선택할 수 있도록 하여 훈련기관의 평가

를 수강생이 직접 할 수 있도록 하는 것이 보다 타당한 정책방향이라 생각된다. 만약에 부득이 현행 훈련기관 중심의 훈련체제를 고수하려 한다면 보다 수강생의 특성을 고려한 평가가 될 수 있도록 훈련수강생의 인적사항에 대한 정보를 제출할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 방향이 곧 정부주도형 직업훈련시장의 문제점을 극복하는 것이라 할 수 있다.

셋째, 수강생 중심의 체제로 이전하는 것이 곧 정부의 규제가 사라지고 민간에 전적으로 일임하는 것은 아니라는 점이다. 수요자 중심의 직업훈련체도를 구축하더라도 이들의 훈련·수강 실적에 대한 진위 여부 판별 및 훈련효과를 수요자에게 공개하는 절차를 민간에 맡기는 것은 적어도 단기적으로는 곤란한 측면이 있다. 세무조사 기법과 유사한 방식의 훈련참가 실적에 대한 통제가 단기적 훈련의 경우 비용이 지나칠 우려가 있지만 장기 훈련에 대해서는 필요하다고 생각된다. 이에 대한 자료공개 등의 업무도 분명히 정부의 몫이 될 것이다.

넷째, 직업훈련수요가 없는 기업을 인위적으로 직업훈련을 받도록 하는 것은 오히려 역효과를 양산할 수 있어 문제로 지적된다. 기업 규모별 직업훈련 수요를 알아본 결과, 중소기업의 경우 거의 훈련 수요가 없었는데 이는 기본적으로 우수인력을 유치하기에는 임금이 낮은 것이 문제이지 이동 그 자체가 문제가 되는 것은 아니기 때문이다. 물론 과거 대기업에 대한 집중적 지원 때문에 우수 중소기업마저 인력을 유출당하는 것은 분명히 문제로 지적되지만 그 경우 또한 자발적 이동을 직업훈련을 통해 막을 수는 없는 것이다. 따라서 직업훈련 정책이 단지 정부의 규제로만 작용하거나 또는 준조세로만 작용하기도 하는 문제점을 인식할 필요가 있다. 이에 더 나아가 직업훈련시장에 대한 중요성이

충분히 부각된 이상 민간 주도의 직업훈련시장을 활성화할 수 있도록 초기단계에서 세제상의 지원이 요구됨에 대하여 논의하였다.

2. 고용보험의 강화

원활한 인력의 재배치 및 구조조정을 촉진하기 위해 본고에서 고용보험의 구조가 적어도 구조조정기에는 한시적으로 과감히 확대될 필요가 있다고 논의하였다. 먼저 고용조정이 가능하기 위해서는 다양한 인력 재배치 노력이 사전에 이루어졌음을 감안하여, 경직적 관행이 이미 정착된 부문에 대해 한시적이라도 이직 및 전직 지원이 각종 비용으로 산정될 수 있도록 하는 것이 타당하리라 생각된다. 당분간 모든 기업에 대해서 고용조정 후 이직 및 전직 지원에 대해서 비용처리해주며 약간의 세액공제를 허용하는 것이 타당한 방향이라 판단된다. 한편, 고용보험 재정에 있어서 현재 고용보험제도는 비교적 재정적으로 건전하게 운용되고 있으며 본 제도의 확충이 국민기초생활보장제도와 같이 많은 재정부담을 수반하지 않는 것도 일단 긍정적이라 판단된다. 단, 본 제도를 비자발적인 근로자들에 대해 혜택이 집중되도록 하고, 도덕적 해이를 막을 수 있도록 제도를 획기적으로 개선할 필요가 있다고 본다. 정보의 비대칭성이 도덕적 해이현상의 원인인 만큼 정보의 완전성을 기하려는 노력과 함께 개인들이 비교적 필요에 의해 정부 보조를 수급할 수 있도록 각종 현물보조제도 등에 대해 관심을 기울여야 한다. 현재까지 실업자 중에서 실업급여의 수급자가 높지 않은 이유 중 간과해서는 안될 중요한 사실은 실제로는 많은 실업자가 중소기업에 고용되어 있으면서도 중소기업의 외형을 은폐하고자 고용자 수를 축소했기 때문이

다. 따라서 향후 세무행정이 과감히 소득과약 기능을 확충하지 않는 한 고용보험 제도의 확충이 단기적으로 보험료 납부자와 수혜자간의 심각한 괴리현상을 빚지는 않을 전망이다. 이 경우 본 제도의 확대는 조세보다는 보험제도로서 인식될 소지가 높으며 이때 지나친 경제적 왜곡현상은 막을 수 있다고 판단된다. 자발적 실업자와 비자발적 실업자를 구분하는 것이 현 고용보험체제하에서는 쉽지 않은데 이는 기업이 실제로 해고를 하더라도 추가적 비용은 사실상 물지 않아 자발적 이직자 또한 해고자로 행정처리할 수 있기 때문이다. 따라서 고용보험의 확대시 지나친 보험료 부담이 발생할 수 있으므로 향후 경험료율제도를 포함시켜 자발적 이직자와 해고에 의한 실직자를 정확히 구분하는 제도를 정비할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 현재 시행중인 고용보험료율을 다소 인상함으로써 비자발적으로 실업에 처하는 근로자에 대한 재원을 확보할 필요가 있다고 판단된다. 이들에 요구되는 재원을 여타 경제주체들로부터 조달하는 것도 고려할 수 있으나 일단 제대로 정립된 고용보험제도가 존재하는 한 이를 통해 지원을 하는 것이 재원 조달의 경로를 명확히 하고 불필요하게 목적세가 남발될 우려를 사전에 차단할 수 있어 적절한 조치라 판단된다.

3. 조세지원제도 개편

한편, 산업구조상 왜곡을 줄이는 방향으로 조세지원제도가 운용되어야 한다. 과거 압축성장을 하는 동안 규모의 경제를 이용한 산업의 팽창이 부가가치를 창출하는 데 유리한 수단이었음을 부인할 수 없다. 따라서 가급적 중소기업보다는 대기업을 통해 양적 성장을 추구하였던 것이 과거의 산업정책의 근간이라 할

수 있다. 그러나 최근 들어 후발개도국과의 경쟁으로 인한 어려움 및 기술개발에 기초한 산업구조가 필요한 이상 규모의 경제 하나만으로 기업간 지원의 차별화를 하던 관행이 점차 사라지고 있으며 이에 따라 과거 형평성 차원에서 유지되던 중소기업 관련 조세지원제도 또한 그 성격이 바뀔 필요가 있다고 본다. 주로 투자 촉진 또는 이윤에 대한 특별감면 위주인데, 실제로 중소기업들이 해당 지원항목에 대한 정보도 없는 경우도 많아 이들 지원이 소수기업에 대한 혜택에 그칠 우려가 없지 않다. 따라서 대기업들에 대한 특혜가 줄어들어 속도에 맞추어 나머지 기업들에 대한 지원항목도 간소화하고 일반적인 기준으로 바뀌어야 할 것이다. 동시에 각종 감면제도를 임시세액공제제도 중심으로 운영하여 경기변동에 따른 한시적 지원을 근간으로 기업정책을 획기적으로 전환하여 적어도 기업에 관한 한 형평성에 관한 논란을 제거하고 보다 효율적으로 지원할 수 있도록 정책의 내용도 개선할 필요가 있다.

4. 기업정보에 대한 신뢰성 구축

마지막으로 기업정보의 흐름을 보다 투명하게 함으로써 작업장 내 갈등 및 각종 노사분규 등의 가능성을 원천적으로 축소시키는 방안을 고려하였다. 외환위기 이후 추진되고 있는 기업회계의 투명성 제고를 단지 외자 유치를 위한 수단으로만 보지 말고 노사간에 기업 경영정보를 투명하게 공유함으로써 지나친 불신에 기초한 파업사태를 막는 것이 고용관계의 효율성을 개선하는 방안이 될 수 있다. 주로 구조조정이 사회적 이슈로 대두되는 부문은 대규모 기업이거나 파산시 경제에 심한 충격을 줄 수 있는 산업 및 업체들이다. 특히, 이들 부문에 종사하는 근로자의 입장

에서 보면 실업 후에 직면하는 경제적 어려움과 현 상태를 유지함으로써 얻게 되는 이득과의 격차가 매우 크므로 구조조정에 대한 반발이 보다 커질 수 있다. 이러한 문제는 표면적으로는 노사갈등으로 비춰지지만 그 내용은 본고에서 분석했듯이 노동시장이 경직적이어서 직업 이진이 어려운 현실과 함께 고용조정 사유를 인정할 수 없기 때문에 발생하는 문제로서 기업정보의 투명성 부족에 기인하는 현상이라 할 수 있다. 따라서 회계관행을 개선하고자, 감사인의 선임단계에서부터 기업오너의 영향력이 미치지 못하도록 감사인 선임에 있어서 확률적으로 랜덤한 방식으로 정하는 방안을 다소 급진적이거나 제시해 보았다. 동시에 부실 회계감사에 대한 피해보상 규정 등을 보다 강화하는 것도 고려해야한다고 판단된다.

목 차

I. 연구목적 및 방법론	23
1. 서론	23
2. 연구범위 및 방법	26
가. 연구내용 및 방법	26
나. 기존 연구	29
II. 고용구조 효율성 분석	32
1. 최근의 고용여건과 변화	32
가. 고용여건	32
나. 사회안전망 확충	38
2. 노동시장 경직성 분석	42
가. 노동력의 이동성 분석	42
나. 임금결정과정과 임금성장률	51
III. 문제의 인식	83
1. 재정정책 관련 문제	83
가. 미시적 인력배분 효율성	83
나. 비효율적 기업지원정책: 한계기업의 양산 및 고용불안	92
2. 비재정정책 관련 문제	133
가. 노동시장에 노동조합이 결성되어 있는 경우	133
나. 고용주-고용자간 매칭의 비효율성이 존재하는 경우	141
다. 여성노동의 활용	148
3. 시사점	153
가. 시장구조의 변화	153

나. 노동시장에서의 외부성(externality)	154
IV. 개선방향 및 정책수단	161
1. 부문별 개선방안	161
가. 고용조정 촉진을 위한 실업보험제도	161
나. 직종별 이동성(mobility) 촉진	166
다. 산업구조 관련 개선	181
라. 노사간 정보 투명성 제고를 통한 비효율성 제거방안	188
2. 주요 유럽국가의 고용조정 관련정책과 시사점	199
가. 주요 정책방안	202
나. 주요 국가별 고용정책	208
3. 중간 결론	214
V. 요약 및 결론	218
참고문헌	226
<부록> 중소기업관련 조세지원	221

표 목 차

<표 II- 1> 실업률 추이	33
<표 II- 2> 고용구조의 변화	34
<표 II- 3> 사업체 구성 구조의 변화	36
<표 II- 4> 사업체별 고용구조의 변화	36
<표 II- 5> 회귀분석결과	76
<표 II- 6> 회귀분석결과	77
<표 II- 7> 업종별 부도업체 수 추이	79
<표 III- 1> 5인 미만 사업장의 종사상 지위별 인구분포	87
<표 III- 2> 1997년 신고기준 일반과세자·간이과세자 및 과세특례자 현황	89
<표 III- 3> 시뮬레이션 결과	92
<표 III- 4> 주요국의 중소기업 조세지원제도	105
<표 III- 5> 중소기업 부문 예산	107
<표 III- 6> 중소기업에 대한 조세특례 및 주요 논점	109
<표 III- 7> 중소기업 경영애로 요인 사례조사 결과	125
<표 III- 8> 중소기업의 지적재산 비중	128
<표 III- 9> 법정세율과 통합세율	130
<표 III-10> 유효한계세율(기계·장비)	132
<표 III-11> 연령계층 및 성별 경제활동 인구	148
<표 III-12> 여성의 연령별 경제활동참가율	150
<표 III-13> 여성 경제활동인구의 종사상 지위별 분포	151
<표 III-14> 고용조정외부성	157

<표 IV- 1> 고용보험기금	164
<표 IV- 2> 연도별 고용보험 수입 및 지출현황	165
<표 IV- 3> 직업훈련제도의 변화	173
<표 IV- 4> 기업규모별 직업능력개발 사업의 효과	175
<표 IV- 5> 분담금·지원금 제도 대 세액공제 제도	178
<표 IV- 6> 임시직에 대한 주요 국가의 정책	206
<표 IV- 7> 유럽 주요국의 고용에 관한 정책 비교	213

그림 목 차

[그림 II-1] 노동에 대한 Tax Wedge 비교(미혼납세자)	41
[그림 II-2] 임금성장률의 분포($\Delta \ln w_{94} = \ln w_{94} - \ln w_{95}$)	70
[그림 II-3] 임금성장률의 분포($\Delta \ln w_{95} = \ln w_{95} - \ln w_{94}$)	70
[그림 II-4] 임금성장률의 분포($\Delta \ln w_{96} = \ln w_{96} - \ln w_{95}$)	71
[그림 II-5] 성장률의 성장률 분포 ($\Delta \Delta \ln w_{95} = \Delta \ln w_{95} - \Delta \ln w_{94}$)	72
[그림 II-6] 성장률의 성장률 분포 ($\Delta \Delta \ln w_{96} = \Delta \ln w_{96} - \Delta \ln w_{95}$)	72
[그림 II-7] 임금성장률의 분포($\Delta \ln w_{99} = \ln w_{99} - \ln w_{98}$)	80
[그림 III-1] 1인당 자산별 업종 현황(200~600대 기업)	88
[그림 III-2] 노동조합의 존재(임금에 대한 협상을 할 경우)	136
[그림 III-3] 노동조합의 존재 (임금과 고용에 대한 협상을 할 경우)	137
[그림 III-4] 노동조합의 존재 및 실업보험이 임금의 일부분일 때	140
[그림 III-5] 임금과 실업 및 직업 매칭 균형	142
[그림 III-6] 노동에 대한 Tax Wedge 비교(미혼납세자)	145
[그림 III-7] 노동시장의 장기균형	158

I. 연구목적 및 방법론

1. 서론

노동에 대한 초과수요를 해결하는 데 초점을 맞추던 고용정책에 대한 논의가 외환위기 이후 그 의의를 잃어가고 있다. 따라서 아직도 일부 중소기업을 중심으로 인력난이 있고 여성인력의 적극 활용을 통한 고용의 증대가 종종 거론되기는 하지만, 실업문제를 해결하고 고용수준을 증가시키는 노력과 함께 효율적인 고용구조에 관한 논의가 필요한 시점이라고 판단된다.

한편, 외환위기 이전에는 실업률이 매우 낮았음에도 불구하고 기업의 수익성은 위협을 받아왔으며 동시에 근로자 입장에서 낮은 임금 때문에 생활이 어렵다는 불평이 노조를 중심으로 하여 표출되기도 하였고, 경기회복에 대한 징후가 표출되기 무섭게 임금인상 관련 쟁의가 시작될 조짐도 있었다. 아직도 일부 기업에는 인력난이 발생하는 것을 보면 경제위기 및 실업난을 현재에도 겪고 있지만 이미 우리 경제는 양적으로 상당히 팽창해 있으며 경제의 기본수준이 극심한 빈곤에 시달리던 때와는 분명히 다른 것으로 판단된다. 문제는 단순히 실업률을 낮추는 것을 목표로 할 것이 아니라 노동시장 및 경제 전체적으로 자원의 효율적 활용을 유도하는 것이 필요하다는 점이다. 특히, 경제가 아직도 구조조정기에 처해 있는 이상 구조조정의 효율적 추진을 위해 고용조정이 원활히 이루어지도록 하는 것이 필수적이므로 단기적 실업의 증가를 어느 정도 용인하면서도 중장기적으로 인력의 활용이 극대화될 수 있는 고용환경을 조성하는 데 관심을 기울일 필요가 있을 것이다. 그러나 이러한

과정이 말처럼 쉽지 않은 것이 실제로 고용조정의 대상이 되는 근로자 입장에서 분명한 조정기준을 알기도 어렵고 한 번 실직자로 전략할 경우 사회경제적 부담이 높아 고용조정에 대해 매우 반발하게 되는 것이 현실이기 때문이다. 이러한 상황은 향후 고용관계가 설정되는 데 많은 고정비용이 수반됨을 의미한다. 특히 우리나라의 노동시장에서는 고용과 비고용간의 이분법적 구분만이 존재하고 완전히 고용관계를 단절하기 전까지 일시적인 고용관계의 중단과 같이 ‘중간’ 단계의 조정이 없는 실정이라서 기업의 입장에서 보면 정규고용을 지나치게 어렵게 만들고 있다고 말할 수 있다. 이러한 관행이 정착된 이상 고용조정에 따른 마찰이 작은 인력의 고용을 증가시키는 현상이 현재 노동시장에서 발생하고 있다고 판단된다.

최근 임시·일용직 위주의 고용팽창이 급격히 발생하고 있는데 이는 일시적 해고와 같이 불황시 고용비용을 낮출 수 있는 여건이 되지 못하는 현실에서 기업이 택한 전략의 결과라고 할 수 있으며, 이같은 현상은 노조가 결성되어 있는 기업에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 임시·일용직 위주의 고용은 실업해소에는 도움이 되지만 장기적으로 인적자원의 개발이라는 측면에서 문제가 될 수 있을 뿐만 아니라 향후 이들이 상시직 근로자들과의 경쟁관계에 있음에도 불구하고 상시직 근로자들에 있어서 노조화의 강화로 인해 인력의 흐름을 막고 임금격차를 생성하는 상황으로 진전될 우려가 있어 문제로 지적된다.

따라서 고용 및 실업의 경직성이 어떠한가를 살펴보고, 만약 심각하다면 이를 완화하기 위한 정책방향, 정책변수 및 정책대안들을 검토해보는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 효율적 고용관계가 성립되려면 인력과 자본의 효율적 결합(matching)이 이루어져야 한다. 만약에 그렇지 못하다면 다음과 같은 몇 가지 측면에서 문제를 이해해야 할 것이다. 첫째, 인력이 자유로이 움직임으로써 보다 효율적 결합이 이루어지는 것을 고려할 수 있다. 이러한 시각

은 자본에 대해서도 마찬가지인데 자본은 이미 매우 이동성이 높으므로 인력에 대한 이동성을 확보하는 것이 관건이라 할 수 있다. 둘째, 이러한 수량적 조절은 임금이 자유롭게 변할 수 없을 경우 상당한 비효율성을 수반하므로 임금이 신축적으로 변동할 수 있도록 노동시장의 제도적 경직성을 제거하도록 해야 한다는 사실이다. 셋째, 기존의 경직성이 이미 기득권화 되어 있는 경우 일시에 이러한 기득권을 포기하도록 유도하는 것이 사실상 어려우므로 적어도 지나친 마찰에 의한 생산활동의 중단 또는 분규 등을 줄일 수 있는 여건 마련에 노력할 필요가 있다는 것이다. 기본적으로 문제가 되는 부문과 그렇지 않은 부문간의 경쟁관계가 설정될 수 있도록 조치하는 것이 기본적인 효율성을 증대하는 방향이며 동시에 이를 통해 지나친 노사관계의 악화를 사전에 막을 수 있는 방안이 된다 하겠다. 특히 대기업을 중심으로 하는 산업 및 공공부문 노동시장의 경우 과거 압축성장기에 정부가 허용한 지원 등이 고착화되어 독점적 지대를 추구하던 구조가 해소되고 있다면, 과거 기업규모별로 지원을 차등화하고 있는 조세지원제도 또한 정비하는 것이 생산요소의 합리적 배분을 위해 바람직할 것이며 이를 위한 연구가 필요하리라 본다.

이러한 관점에서 실업률의 증가 및 노사분규의 발생과 같은 노동시장 그 자체로서의 현상적 문제뿐만 아니라 왜 얼마 전까지도 인력에 대한 초과수요로 어려움을 겪었던 노동시장이 갑자기 인력의 공급초과 현상에 직면하게 되었는지에 대한 보다 근원적 이해에 기초하여, 노동시장뿐만 아니라 자본시장 및 재정정책의 상호관계를 분석함으로써 고용의 효율성을 제고하는 정책을 고려해 보고자 한다. 이처럼 노동시장 자체의 현상뿐만 아니라 관련 재정정책의 영향을 이해함으로써 보다 장기적으로 실업 및 고용문제를 논의하는 것을 본 보고서의 주요 주제로 삼고 있다.

이러한 몇 가지 주제에 대해 본 보고서는 문제를 진단하고 각 경

우에 따른 해결책을 제시해 보고자 한다. 따라서 본고의 순서는 다음과 같다. 먼저 제 I 장에서는 본 보고서의 연구범위 및 방법에 대해 논의하고, 제 II 장에서는 우리나라의 고용여건을 살펴보고 노동시장의 경직성을 분석함으로써 실태과약에 도움을 주고자 한다. 제 III 장에서는 노동시장의 경직성을 야기하는 요인들과 이의 개선을 위한 시사점을 제시한다. 제 IV 장에서는 고용구조상 개선사항들을 각 분야별로 제시하고 선진국들의 사례와 비교함으로써 주요 시사점을 도출한다. 제 V 장은 본 연구를 요약하고 결론을 맺기로 한다.

2. 연구범위 및 방법

가. 연구내용 및 방법

먼저 기존 자료를 이용한 고용 효율성 평가, 고용조정 실태분석이 이루어져야 할 것이다. 기본적 자료로서 종사상 지위, 경제활동인구 및 참가율, 인력수급 현황에 대한 파악이 필요할 것이고 이를 위해 임금구조 기본통계조사, 사업체 노동실태조사, 매월 노동통계조사, 노동패널 등을 이용하고자 한다.

둘째, 고용관계의 효율성을 저해하는 요인에 대한 분석을 하고자 한다. 기업 투명성 저하요인은 곧 고용관계의 경직성을 유발하는 단초를 제공하므로 이를 검토하는 것이 본 보고서의 주요 과제이다. 따라서 파업 및 각종 분규의 보다 근원적 원인을 정책의 시각에서 검토하고자 한다. 예를 들어 정부부문에 의한 독점적 지위 또는 비합리적 보조가 기업 및 노조 모두에 지대(rent)를 창출할 가능성이 있으므로 이러한 가능성 여부를 판별하고자 한다.

셋째, 지나친 노동력의 이동이 과거와 같은 초과수요 상태에서는 문제가 되지만 현재와 같이 미래의 노동수요가 높지 않다고 예상되는 상황하에서는 직업간 이동이 많으므로 가능한 한 이동시 수반되

는 거래비용(transaction costs)을 낮추는 것이 필요하다고 판단된다. 따라서 직종별 이동성 분석(근로자, 자영자, 노조가입자, 공공부문 종사자)이 이루어질 것이다. 이를 위해 사업체 노동실태조사, 매월 노동통계조사, 노동패널 등을 이용하여 자료를 축적하기로 하며 특히, 미시적 이동성 분석에 관한 자료는 노동연구원에서 제공하는 노동패널자료를 이용하기로 한다. 이때, 자영자 규모 및 이동성에 관한 자료 또한 이용하기로 한다.

넷째, 세 번째 분석의 연장선상에서 실업기간 및 구직 패턴에 대한 검토가 필요할 것이다. 실업이 일부 계층에 집중되어 장기화되고 있는 것이 사실이라면 근로자 입장에서 보면 고용조정에 따르는 비용이 급증할 염려가 있어 조정에 대한 반감이 더욱 높아질 것이기 때문에 이에 대한 연구가 필요할 것이다. 이를 위해 매월 노동통계조사, 노동패널 등을 이용하여 분석하기로 한다.

다섯째, 이러한 분석에 기초하여 고용 및 실업의 선택에 영향을 주는 재정정책의 변수를 선별함으로써 보다 균형있는 대안을 제시하는 데 도움이 되고자 한다. 각종 거시재정 변수를 생각해 보고, 직업훈련내용 및 규모, 구직인프라 등에 대한 미시적 논의도 포함될 필요가 있을 것이다. 여기에는 고용관련 조세, 사회보험기여금, 각종 부담금(tax wedge) 및 실업보험제도의 파악이 중요한데 특히 기업의 고용수요를 진작시키는 데 무엇보다 필요하다고 판단된다. 필요시 실증분석 및 대안에 대한 시뮬레이션 분석도 추가될 것인바 조세, 기여금, 부담금 상승의 경제적 효과분석 그리고 노동비용에 미치는 영향을 간략히 논의하기로 한다.

마지막으로 순조로운 고용조정 유도를 위한 재정정책 수단을 개발함으로써 본고의 대안을 제시하고자 한다. 현재의 재정 여건상 지나치게 후한 이전지출(transfer)으로써 고용환경을 효율적으로 만드는 데 많은 비용이 들게 되므로 기존의 고용보험 체제하에서 실업보험 수준(예: 기간 및 급여수준)의 한시적 확대가 어떠한 효과를

가져오는지 검토할 것이며, 노사관계 및 시장의 이동성을 저해하는 요인들을 선별하여 이에 대한 제거 및 정비를 생각해보기로 한다. 예를 들어 기존에 집단행위를 통해 각종 비임금 급여를 신설해 왔다면 이에 대한 과세전환을 통해 지대(rent)적 성격의 급여를 축소 시킴으로써 과도한 노사갈등을 사전에 완화시킬 수 있는 여지를 만들 수 있다. 또한 과거 한 번 고용관계가 설정되면 평생직장으로 여겨졌던 관행이 더 이상 지속되기 어려운 상황이므로 이·전직 관련 비용을 대폭 낮출 수 있는 여건을 시급히 마련하는 것도 중요한 과제의 하나로 다루기로 한다. 동시에 그동안 인력개발이라는 명분으로 활용되어 왔던 훈련 및 재교육에 대한 강화가 필요하다면 어떤 이유에서인지 검토해 보기로 하며 만약 그러하다면 이를 강화하기 위한 재정정책 변수로서 교육훈련(training) 및 직업훈련(on-the-job training) 관련 지원 및 세액공제제도가 어떠한 방식으로 검토될 필요가 있는지 살펴보기로 한다.

이러한 이슈들을 해당 분야별로 재정리해 보면 먼저 자본과 인력의 효율적 결합이라는 측면에서 이동성에 대해 분석을 하기로 한다. 첫째, 이러한 결합이 동태적인 효율성을 지니기 위해서는 임금의 신축성이 보장되어야 하므로 이에 대한 실증분석을 하기로 한다. 또한 조세·재정정책의 관점에서 임금의 신축성을 유도하기 위한 임금체계에 대해 살펴보기로 한다. 그리고 둘째, 기존의 경직성에 대해 일종의 기득권이 형성되어 있다고 볼 수 있는 노조문제는 가능한 한 분규 및 조업중단이 최소화될 수 있도록 유도하기 위한 정책들을 중심으로 접근하기로 한다. 셋째, 한편, 고용의 확대가 중요한 이슈이지만 고용의 효율성 및 안정성이 구조조정기에 있어서 무엇보다 중요한 과제이다. 기술력이 한계에 직면한 기업들을 중심으로 고용이 확대되는 것보다 기술력이 높고 경기변동시에도 고용의 안정성이 비교적 높은 부문으로 자본과 고용이 결합되는 방향으로 나아갈 수 있도록 중소기업관련 정책을 살펴보기로 한다.

나. 기존 연구

노동시장의 구조에 관한 연구는 이미 양적으로 상당하다 할 수 있다. 노사관계에 관한 기술적(descriptive) 연구가 주를 이루고 있는 가운데 노동조합의 강성화에 관한 논의가 대부분인 것으로 보인다. 직업훈련제도의 연혁 및 개편에 관한 분석으로서 노동연구원의 고용보험센터를 중심으로 한 연구가 이미 정립되고 있는 중이다. 최근 이병희(2000) 등은 임시일용직 위주의 고용구조가 정립되고 고용불안이 일부 계층에 집중되는 현상을 막고자 이들 근로자들의 고용보험가입을 촉진하고 수강장려금 지원 및 훈련비용지원 한도액을 상향 조정할 것을 주장하고 있다. 노동시장의 유연성과 관련하여 어수봉(1992)의 연구는 1990년대 초까지 한국의 노동시장의 이동성에 관한 분석을 하고 있는데 과거 중소기업을 중심으로 지나치게 높은 이직률이 기업의 인력조달에 있어서 문제로 작용함을 지적하면서 이를 해소하기 위한 중소기업 근로자 우대 방안에 대해 논의하고 있다. 이와 함께 고용 및 근로관계에 있어서 유연성을 제고하기 위한 새로운 제도에 관해 논의하고 있으며 고용보험의 도입을 통해 문제 해결을 시도하고 있다. 이주호(1996)는 전반적인 노동시장의 제도적 특징 및 문제점들에 대해 상세히 기술하고 있어 이 분야 서베이에 많은 도움을 주고 있다.

최근 외환위기 이후 대량 실업사태를 막기 위해 고용보험제도를 활용한 각종 대책이 시행되었고 이러한 지원제도에 대한 효과분석이 조금씩 나오기 시작하고 있다. 이러한 연구들은 과거 노동시장 구조에 관한 연구가 인력에 대한 초과수요를 주어진 것으로 보고 노사관계에 관한 마찰을 해소하는 접근이 주로 이루어졌던 것과 달리 인력의 초과공급 시대에 있어 실업률을 낮추는 데 초점을 맞추고 있음을 보여 주고 있다. 강순희(1999)는 실업자 직업훈련 현황에 대해 자료를 이용하여 실증분석하고 있으며 개선방안을 보다 훈련

자 개인들의 수요에 맞게 개선해 나가야 함을 지적하고 있다. 김동현 외(2000)는 고용유지지원사례에 대한 연구를 통해 수량화할 수는 없지만 정성적으로 어떠한 방안이 보다 나은지에 대해 추론하고 있다. 동시에 박우성 외(2001)는 외환위기 이후 노사관계 및 인적자원 관리상 변화에 대해 기업수준 자료를 활용하여 심도있는 논의를 하고 있어 매우 훌륭한 자료로 평가된다. 노조가 결성된 기업이든 그렇지 않던 간에 고용감축이 임금조정보다 기업의 경영성과 향상 면에서나 근로자의 직무태도에 미치는 영향면에서 선택하기 용이한 방안이지만 노조입장에서는 고용감축이 근로자들의 개별화 및 탈노조화를 촉진시킬지 모른다는 사실에 우려하는 것으로 저자들은 보고 있다. 따라서 노조는 임금체계를 경직적으로 유인하는 대신 비정규직 채용에 반대하지 않음으로써 고용의 유연성을 나름대로 허용하고 있는 것으로 미시자료 분석결과들은 보여주고 있다. 저자들이 주장한 바는 아니지만 이러한 결과는 외환위기가 한창이던 1998년 자료를 기초로 하여 도출된 것이므로 그 당시 노조의 협력수준을 위기가 어느 정도 극복된 현재에 그대로 적용해서는 곤란할 것이다. 기업관행의 불투명성에 대한 불신이 존재하는 한 위기시의 협력적 행위가 평상시에도 유지될 것으로 가정하는 것에 문제가 있을 수 있기 때문이다.

본 연구는 이러한 노동시장의 구체적 특성에 관한 연구를 기초로 하여 다음과 같은 면에서 기존연구와 차별화되고 있으며 추가적인 부가가치를 창출하고 있다고 본다. 첫째, 실업을 억제하는 것을 목표로 한다기보다는 적절한 실업률을 유지하더라도 고용의 효율성이 제고되는 방안을 모색하고 있다. 둘째, 이러한 방안을 노동시장 자체 내부의 개선을 통해서라기보다는 노동시장을 둘러싸고 있는 제반 여건의 정비를 통한 인센티브 부여라는 측면에서 접근하고 있다. 예를 들어 노동시장 자체에 대한 정보뿐만 아니라 기업의 경영성과에 대한 정보에 있어서 존재하는 정보의 비대칭성 및 신뢰의 상실

등에 의해 초래되는 문제가 고용구조에 미치는 영향을 적절히 분석함으로써 논의의 수준을 끌어올리려 한다는 점이다. 셋째, 그 동안 경영학적 관점에서 노사관계를 파악하던 전통과 달리 노사관계가 보다 낮은 거래비용을 치르면서 정립되도록 기업정보에 관한 투명성 제고방안을 검토하고 있다. 이와 관련하여 각종 회계학 자료 및 회계 투명성 제고를 위해 외환위기 이후 추진된 자료를 참고하여 작성하기로 한다. 넷째, 과거 지나친 이동현상을 문제로 보고 있었으나 본 보고서는 이동 자체가 문제라기보다는 이동의 편중성(bias)이 문제임을 지적하면서 이를 제고하기 위한 방향에 관심을 기울이고 있다. 여섯째, 고용조정이 보다 용이하게 추진될 수 있는 재정정책을 모색하고 있다. 근로자나 기업에게 과도한 비용을 전가하지 않고 비교적 효율적인 조정이 가능하게끔 재정정책이 추진되어야 함을 보여주고 있다. 일곱째, 고용 효율성에 있어서 외부성(externality)이 존재함을 보이고 이를 감안한 정책이 어떠해야 하는가를 보여주고 있다. 전반적으로 논의의 초점은 노동시장 자체의 문제를 근로자들의 행태로부터 해결책을 구하지 않고 노동시장의 기본여건 및 재정정책의 측면에서 포괄적으로 구하는 데 두고 있다.

II. 고용구조 효율성 분석

본장에서는 우리나라 노동시장에서 과연 어떠한 부문에서 고용관계가 비효율적이거나 지나치게 경직적인지를 살펴보고 어떠한 방향으로 변화하는 것이 인력의 활용을 극대화하고 개인입장에서 보다 나은 결과를 가져오는지에 대해 논의하고자 한다. 수량적 특성으로서 경제활동 참가율 및 추세 변화, 고용구조로서 종사상 지위 분포, 사업체 규모별 고용인원 분포, 산업별 고용인원 분포 및 시계열적 특성, 산업별 및 산업간 인력 이동성으로서 이동의 평균적 횟수, 이동 패턴의 편중성, 임금구조의 특징으로서 실질임금의 경기 순행성(pro-cyclicality) 등을 살펴보기로 한다. 이러한 논의의 가장 핵심에는 이동성(mobility)의 패턴이 얼마나 경쟁적 노동시장에 가까운가에 있음을 미리 밝혀둔다.

1. 최근의 고용여건과 변화

가. 고용여건

한국의 노동시장은 지난 3년간에 걸친 경제위기와 구조조정 과정에서 고용관행 및 노사관계, 임금 및 부가급여, 직장이동 및 노동시장이동 등 여러 측면에서 중대한 변화를 겪고 있다. 고용의 비정규성 및 불안정성이 증가하고 있으며 임금 및 부가급여 상승률이 점진적으로 둔화되고 있다. 또한 취약계층을 중심으로 고용의 질이 악화되고 장기 실업자군이 형성되는 초기단계에 있으나 새로 성장하는 산업(즉, 정보통신, IT산업)에서는 인력난이 공존하는 인력수

급불균형도 새로운 현안으로 등장하고 있다.

한편 정부는 구조적 실업난의 해소를 위해 적극적 노동시장정책의 일환으로 새로운 일자리 창출을 위한 제도적 유인책들을 쓰고 있으나 새로 생기는 일자리의 대부분이 임시·일용직이어서 최근의 경기회복과 실업률 감소추세는 노동시장의 구조적 취약성을 감추고 있는 부분도 문제로 지적된다.

1) 고용여건의 악화

경제위기의 극복과 더불어 지속적으로 감소되어 오던 실업률이 최근 다시 반전되어 늘고 있으며, 고용구조면에서도 일용직·임시직의 비중이 상용근로자에 비해 빠르게 증가하고 있는 실정이다. 이들 인력은 주로 고용안정성이 낮은 분야에 집중되어 있어 최근 추진되고 있는 사회보험 및 공적부조제도의 강화로 인해 일정 부분 혜택을 받고 있다고 할 수 있으나, 이들이 종사하고 있는 사업장의 경우 규모가 영세하고 기술수준이 매우 낮은 중소기업이 대부분이고 정상적으로 영업규모를 노출시켜가며 사업활동을 하기에는 수익률이 지나치게 낮다. 물론 이러한 사실에 대한 자료는 명시적으로 서베이 또는 실증분석의 결과로 나타나지 않는데 공개된 자료는 대개 실제 외형 또는 실제 종사인력에 대한 정보가 되지 못하고 사업주의 보고에 의존하고 있기 때문이다.

아래 표에서 보듯이 외환위기 이후 급속히 임시일용직의 증가율이 급증하는 사실을 확인할 수 있는데 임시직의 경우 1990년대 초

<표 II-1> 실업률 추이

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 1/4	2001 2/4	2001 3/4
실업률	2.0	2.6	6.8	6.3	4.1	4.8	3.5	3.3

자료 : 통계청

반부터 이미 상시직의 증가비율을 앞질러 팽창이 시작되고 있음을 알 수 있다. 경기가 회복세를 보인 2000년의 경우 고용주의 증가율이 급증한 것을 볼 수 있는데 이는 새로이 사업을 시작하는 이가 많다고 보거나 중단된 사업을 재개 또는 재기한 경우가 많다고 보는 것이 적절할 것이다. 따라서 전반적으로 자영업에 포함된 상시직 경제활동인구가 감소하고 줄어든 인구가 임시·일용직으로 이전했다고 해석할 수도 있을 것이다.

<표 11-2> 고용구조의 변화

(단위 : 천명)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
계	19,328	19,905 (3.0)	20,432 (2.6)	20,817 (1.9)	21,106 (1.4)	19,994 (-5.3)	20,281 (1.4)	21,061 (3.8)
비임금 근로자	7,534	7,580 (0.6)	7,649 (0.9)	7,752 (1.3)	7,880 (1.7)	7,804 (-1.0)	7,759 (-0.6)	7,919 (2.1)
자영업주	5,451	5,542 (1.7)	5,694 (2.7)	5,811 (2.1)	5,981 (2.9)	5,776 (-3.4)	5,841 (1.1)	5,999 (2.7)
고용주	1,360	1,454 (6.9)	1,530 (5.2)	1,610 (5.2)	1,633 (1.4)	1,426 (-12.7)	1,384 (-2.9)	1,484 (7.2)
자영자	4,091	4,088 (-0.1)	4,164 (1.9)	4,201 (0.9)	4,348 (3.5)	4,350 (-)	4,457 (2.5)	4,515 (1.3)
가족종사자	2,084	2,037 (-2.3)	1,955 (-4.0)	1,941 (-0.7)	1,899 (-2.2)	2,028 (6.8)	1,918 (-5.4)	1,920 (0.1)
상용근로자	6,929	7,131 (2.9)	7,429 (4.2)	7,401 (-0.4)	7,151 (-3.4)	6,457 (-9.7)	6,050 (-6.3)	6,252 (3.3)
임시근로자	3,139	3,421 (9.0)	3,545 (3.6)	3,860 (8.9)	4,182 (8.3)	3,998 (-4.4)	4,183 (4.6)	4,511 (7.8)
일용근로자	1,725	1,773 (2.8)	1,809 (2.0)	1,804 (-0.3)	1,892 (4.9)	1,735 (-8.3)	2,289 (31.9)	2,378 (3.9)

주 : ()는 전년대비 증감률.

이와 같은 고용구조의 변화는 이미 외환위기 이전부터 발생하기 시작했고 단지 외환위기 이후 그 속도가 빨라지기 시작했다고 보는 것이 적절할 것이다. 이는 위기이전의 노동시장에서 인력의 고용에 수반된 경직성 때문에 고용관계를 경기에 따라 민감히 조정할 수 있는 인력을 위주로 고용이 팽창되기 시작했다는 사실을 반증하고 있으며 향후 고용관계의 유연성을 확보하지 않으면 이러한 문제를 근본적으로 극복할 수 없음을 의미한다.

이러한 임시일용직의 증가는 총량적으로 경제 전체의 노동시장이 유연화 되어졌다고 볼 수 있지만 좀더 미시적으로 볼 때 각종 보험 및 고용안정이 보장된 상시직에 비해 고용관계가 지나치게 불균형을 이루고 있다고 볼 수도 있다. 물론 상시직 근로자들이 근본적으로 임시일용직 근로자들보다 생산성이 높은 근로자들로 구성되어 있다면 이러한 고용 및 사회보험상의 안정성이 높은 것을 임금과 같은 보상의 한 가지 형태로 볼 수도 있겠지만 노동조합이 결성된 기업에서조차 임시일용직이 증가하고 있다는 사실은 상시직에 대한 고용조정이 불가능한 까닭에 기업의 고용형태가 기형적으로 생성되고 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

2) 사업체의 소규모화

또 하나의 고용구조상 특징으로는 아래 표에서 보듯이 외환위기 이후 점차 소규모 사업장의 증가 추세가 진전되고 있다는 사실이다. 과거 내부노동시장(internal labor market)을 유지하여 오던 중견 및 대기업의 경우, 보다 장기적 고용관계를 설정하고 업체내부에서 인력의 수급을 해결해 왔다고 할 수 있다. 그러나 이들 업체에서조차 고용불안이 발생한 결과 보다 단기적 고용관계를 상정하고 있는 중소규모 사업장으로 인력이 몰리게 된 것은 자연스런 현상이라 할 수 있다. 한 가지 간과할 수 없는 사실은 이들 업체의 경우 기본적으로 경쟁임금을 지급하고 있으며 동시에 경쟁인력이 증가하고 있

<표 II-3> 사업체 구성 구조의 변화

(단위 : 명, %)

	1~4	5~9	10~19	20~49	50~99	100 ~299	300 ~499	500 ~999	1,000명 이상	계
1993	1,972,055	176,337	77,500	52,295	15,335	7,922	1,301	900	605	2,304,250
1994	2,157,970 (9.4)	192,424 (9.1)	84,542 (9.1)	55,853 (6.8)	16,247 (5.9)	8,487 (7.1)	1,454 (11.8)	957 (6.3)	520 (-14.0)	2,518,454 (9.3)
1995	2,377,175 (10.2)	210,512 (9.4)	94,085 (11.3)	59,895 (7.2)	17,375 (6.9)	8,952 (5.5)	1,500 (3.2)	1015 (6.1)	559 (7.5)	2,771,068 (10.0)
1996	2,400,242 (1.0)	222,765 (5.8)	96,336 (2.4)	59,434 (-0.8)	17,091 (-1.6)	8,864 (-1.0)	1,426 (-4.9)	1026 (1.1)	618 (10.6)	2,807,802 (1.3)
1997	2,461,751 (2.6)	217,736 (-2.3)	89,623 (-7.0)	56,739 (-4.5)	16,367 (-4.2)	8,603 (-2.9)	1,375 (-3.6)	933 (-9.1)	546 (-11.7)	2,853,673 (1.6)
1998	2,438,466 (-0.9)	188,802 (-13.3)	82,269 (-8.2)	50,766 (-10.5)	15,048 (-8.1)	7,821 (-9.1)	1,181 (-14.1)	825 (-11.6)	481 (-11.9)	2,785,659 (-2.4)
1999	2,538,389 (4.1)	217,784 (15.4)	90,692 (10.2)	54,151 (6.7)	16,157 (7.4)	7,767 (-0.7)	1,182 (0.1)	808 (-2.1)	400 (-16.8)	2,927,330 (5.1)

<표 II-4> 사업체별 고용구조의 변화

(단위 : 명, %)

	1~4	5~9	10~19	20~49	50~99	100 ~299	300 ~499	500 ~999	1,000명 이상	계
1993	3,459,725	1,106,889	1,032,240	1,551,661	1,037,538	1,288,292	490,404	617,050	1,661,274	12,245,073
1994	3,803,209 (9.9)	1,207,781 (9.1)	1,125,479 (9.0)	1,649,197 (6.3)	1,099,354 (6.0)	1,378,801 (7.0)	550,162 (12.2)	650,866 (5.5)	1,118,781 (-32.7)	12,583,630 (2.8)
1995	4,166,464 (9.6)	1,321,702 (9.4)	1,252,998 (11.3)	1,759,514 (6.7)	1,172,015 (6.6)	1,450,131 (5.2)	588,398 (3.3)	690,654 (6.1)	1,252,397 (11.9)	13,634,273 (8.3)
1996	4,264,790 (2.4)	1,398,990 (5.8)	1,288,392 (2.8)	1,759,099 (0.0)	1,157,378 (-1.2)	1,439,780 (-0.7)	541,559 (-4.7)	703,595 (1.9)	1,453,171 (16.0)	14,006,754 (2.7)
1997	4,383,775 (2.8)	1,363,739 (-2.5)	1,206,043 (-6.4)	1,680,267 (-4.5)	1,109,709 (-4.1)	1,401,160 (-2.7)	520,140 (-4.0)	637,452 (-9.4)	1,168,058 (-19.6)	13,470,343 (-3.8)
1998	4,274,596 (-2.5)	1,182,958 (-13.3)	1,104,090 (-8.5)	1,516,819 (-9.7)	1,020,958 (-8.0)	1,275,711 (-9.0)	448,915 (-13.7)	558,150 (-12.4)	1,034,361 (-11.4)	12,416,558 (-7.8)
1999	4,509,493 (5.5)	1,365,910 (15.5)	1,212,185 (9.8)	1,618,792 (6.7)	1,091,670 (6.9)	1,256,803 (-1.5)	449,950 (0.2)	552,188 (-1.1)	863,298 (-16.5)	12,920,289 (4.1)

기 때문에 임금의 상승이 미미하다는 것이다. 따라서 장기적 고용 관계를 유지하는 상시직 근로자에 비해 임금격차가 보다 커질 가능성이 과거에 비해 높아졌다고 할 수 있다. 실제로 안주엽(2000)의 분석에 따르면 상시직 근로자가 약 25% 이상의 높은 임금을 받고 있으며 여러 가지 조건상 차이를 통제하고 나서도 13% 정도의 임금격차가 존재하는 것을 알 수 있다.

이들 중소기업의 경우 고용의 안정성이 지나치게 낮아 기술 및 인적자본이 축적될 만한 여건이 제대로 성숙되지 못하는 것이 종종 문제로 제기된다. 사업의 내용이 기술의 발전을 꾸준히 추구하기보다는 단기적 영업이익을 목표로 함으로써 인력의 고용이 쉽게 이루어지는 대신에 파산이 쉽고 동시에 단기사업 위주로 인한 자발적 이직이 높아 인력의 관리가 어려운 실정이다. 이는 곧 기업 입장에서 장기적 인적자원 관리 및 투자를 미약하게 만드는 문제를 야기한다.

3) 불안정성

경제위기 이후 가장 두드러진 노동시장의 변화는 고용의 불안정성 및 취업의 비정규성일 것이다. 금재호·조준모(2000)는 노동시장 불안정성을 4년간 직장유지율(job retention rate)로 측정, 지난 1995~1999년간의 우리나라 노동시장 불안정성 정도를 미국의 1980~1990년대의 직장유지율과 비교분석하였는데 다음과 같은 결과를 얻고 있다.

한국근로자들의 1995~1999년 사이 4년간의 직장유지율은 42.6%로 추정되고 있는데, 이는 1980~1990년대 미국의 54~47%대의 유지율에 비하면 12% 이상 낮은 것으로 추정된다. 한편 이러한 직장유지율은 비제조업보다는 제조업에서, 사무직보다는 생산직에서 더 낮게 추정되고 있는데 이는 미국의 노동시장과는 상반되는 결과로서 한국노동시장의 소위 '경직성' 주장과 함께 심층적인 분석이 필

요함을 제기하고 있다.

외환위기에 따른 노동시장 불안정성의 변화를 이해하기 위해 외환위기 전후 2년간을 비교분석한 결과에 따르면 직장유지율이 1995~1997년 68.8%에서 1997~1999년 54.5%로 14.3% 포인트나 감소한 것으로 나타나고 있다. 이러한 감소는 15년 이상 장기근속자, 고연령층, 생산직과 판매·서비스직에서 상대적으로 두드러지게 나타나 이 계층의 노동시장 불안정성이 특히 악화되었음을 보여주고 있으며 로짓 모형의 추정결과 2년이내 이직률이 1995~1997년에는 28.5%였으나 1997~1999년에는 44.3%로 크게 증가한 것으로 추정되고 있어 역시 비정규직의 이직률이 정규직보다 훨씬 높은 것으로 나타났다.

이러한 결과는 우리나라 노동시장이 공공부문 및 노조가 강한 일부 기업을 제외하고는 이미 고용형태가 상당히 유연화되고 있음을 의미한다고 할 수 있다. 단, 상시직과 임시일용직간의 비중이 지나치게 왜곡된 점에 대해 과연 생산성의 차이에 의해 발생된 불가피한 현상인지 아니면 잠재적으로 고용조정에 따르는 막대한 거래비용을 기업이 지불할 자신이 없어 택한 결과인지에 대해 정확히 구별할 필요가 있다고 본다.

나. 사회안전망 확충

각종 사회보험제도 및 공적부조제도의 확충이 지속적으로 이루어지고 있다. 이러한 제도적 개선은 과잉 자본투자 및 인력고용을 완화하기 위한 사회적 인프라라 할 수 있으며 이러한 목적을 충실히 수행할 경우 소위 생산적 복지를 구현하는 유용한 정책방향이 될 수 있다. 그러나 문제는 위험에 대한 보험기능이 자칫 조세와 같은 역할로 인식될 경우, 기업의 입장에서 보자면 고용비용의 급격한 증가로 이어질 수 있고 개인의 입장에서 보자면 소득세의 증가와 동일하게 인식될 수 있어 고용의 전반적 수준이 위축되는 문제가

발생할 수 있다는 사실이다.

따라서 제도의 확충이 진정으로 경제적 위험이 높은 이들에게 그 효과가 집중될 수 있도록 구축될 필요가 있다. 그렇지 않고 일부 소득이 투명한 상시직 근로자를 중심으로 보험제도가 확충된다면 이는 위험이 낮은 계층에 대한 지나친 사회보험이 될 수 있으며 상시직의 고용을 보다 위축시키는 결과를 초래하게 될 것이다. 예를 들어 최근 상시직 근로자의 감소는 바로 이러한 맥락과 무관하지 않다고 보인다. 임시일용직의 경우 사실상 소득이 잘 알려져 있지 않는데 기업의 입장에서도 소득신고시 그다지 정확히 하지 않아도 되며 세부담을 낮추는 데 유용한 수단으로 작용할 수 있다. 따라서 고용의 증가가 보다 확대되는 경향이 높다고 하겠다.

따라서 고용의 효율성을 제고하는 데 첫째, 잉여인력의 재배치라는 측면에서 사회안전망이 효율적으로 정비될 필요가 일차적으로 존재한다고 볼 수 있다. 동시에 흔히 간과되는 사실로서 둘째, 사회안전망의 재원조달이 소득이 투명한 일부분에만 집중될 경우 이는 기형적인 고용구조를 낳을 수 있으며 이에 따르는 비효율이 상당하다는 점이다. 적어도 재정의 측면에서 고용 효율성 문제를 접근하려면 둘째 접근법에 대한 고려가 무엇보다 필요하다고 볼 수 있다.

최근 사회보험을 포함한 사회안전망제도가 실효성을 거두기 위해 소득과약 인프라에 대한 사회적 관심이 증가하는 것은 자연스런 현상이라 볼 수 있다. 국민연금 사업장 가입자의 경우 도시지역 자영자로 확대되었는데, 이들에 대한 소득자료의 객관성 확보가 중요한 관건이라 하겠다. 국민건강보험의 가입대상자는 5인 이상 사업장 근로자를 대상으로 하는 근로자와 공무원과 사립학교 교직원, 도시자영자로 구분되는데 향후 보험료 인상이 추진될 것으로 보여 보다 일원화된 소득자료의 구축에 대한 논의가 진행될 것으로 전망된다. 현재 근로자와 공무원, 사립학교 교직원은 모두 전체 소득을 기준으로 3.8%의 보험료를 납부하도록 되어 있으며 도시지역 및 농어

촌의 자영자는 소득 및 재산, 자동차 등에 따라 보험료가 결정된다.

산재보험의 경우 가입대상자는 전사업장 근로자와 50인 미만 사업장의 사업주로 대폭 확대되었다. 보험료 산정기준은 근로자에게 지급되는 임금총액으로 근로기준법상의 평균임금에 해당한다. 고용보험료의 산정기준은 피보험근로자에게 지급되는 임금총액으로 산재보험료와 동일하다. 다만 보험료 산정의 특례로 기준임금제도가 있다. 이것은 실제임금에 대신하여 매년 노동부장관이 사업의 종류 및 규모 등을 고려하여 산정 고시한 임금으로써 실업급여의 산정기준으로 활용한다. 이것은 도산 등으로 보험료의 산정기초가 되는 실제임금의 확인 산정이 어려운 경우, 노무관리 능력이 취약한 4인 이하 사업주 등에 해당한다. 산재·고용보험제도의 경우 소규모사업장 근로자에 대한 소득자료 확보가 중요하며 이는 곧 세무행정의 관심사이기도 하다.

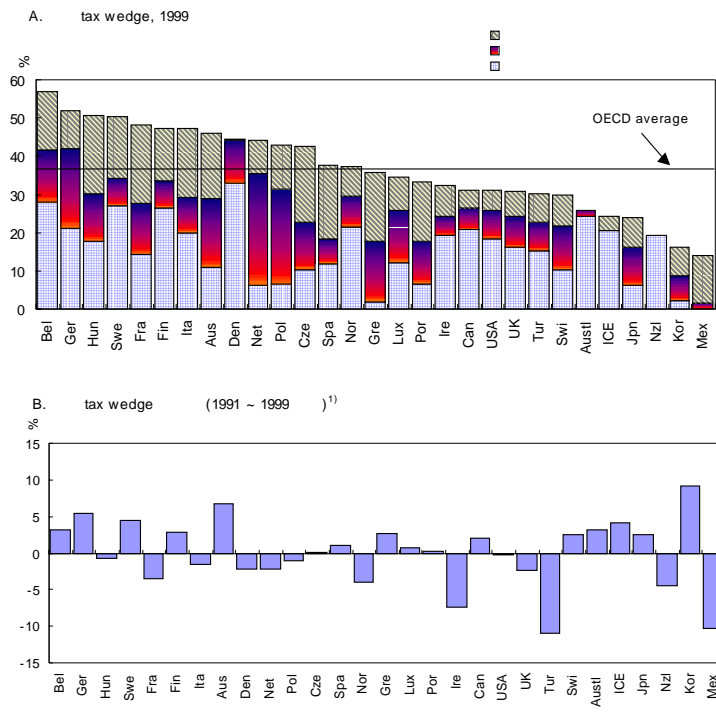
작년 10월부터 기초생활보장제도가 실시되어 기초수준 이하의 전국민은 소득보장을 누릴 권리를 갖게 되었다. 제도적 취지의 장점에도 불구하고 문제는 국민기초생활보장제도의 경우 모든 획득소득만큼 보조액이 차감됨에 따라 사실상 소득세율이 100%에 달하는 구조를 갖고 있다는 것이다. 따라서 제도의 구조는 국민기초생활보장제도의 수혜자가 소득을 자발적으로 노출시키는 구조가 되지 못한다. 조세행정의 관점에서 문제가 되는 것은 이들을 정규직보다는 지하경제 관련 직종에 참여하도록 유인함으로써 이들의 고용주와 더불어 과세자료의 양성화를 어렵게 만들 우려가 높다는 것이다. 따라서 세수확보 차원에서의 문제와 함께 소득의 투명한 노출을 어렵게 만들 소지가 있으므로 이에 대한 세무행정의 대비가 필요하다.

아래 그림에서 보듯이 우리나라의 조세쐐기(tax wedge)¹⁾의 규모

1) 조세왜곡의 한 가지 척도로서 고용주가 지불하는 임금과 피고용자가 수령하는 임금간의 격차를 의미함.

는 OECD 국가들의 평균에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 무엇보다도 개인소득세의 비중이 매우 낮기 때문인 것으로 보인다. 그러나 간접세 비중이 조세왜곡 부분에서 전적으로 제거되는 것은 보는데 따라 문제가 될 수도 있다. 왜냐하면 간접세 비중도 결과적으로 개인들의 경제활동 참가에 영향을 미치기 때문이다.

[그림 II-1] 노동에 대한 Tax Wedge 비교(미혼납세자)



주: OECD 자료, 「중장기세제개편」, 한국조세연구원(2001)에서 인용하였음.

이러한 결과는 아직까지 우리나라의 사회안전망 관련 조세부담이 지나치게 높은 것이 아님을 대체적으로 보여주고 있는데, 대부분의 선진제국들이 고용을 증대시키고 사회보장제도의 항구적 의존을 제거하고 근로자에 대한 조세부담을 낮춤으로써 고용 효율성을 제고하려고 시도하는 것과 상반된다 할 수 있다. 물론 지출의 실효성에

대한 논란은 항상 효율적 지출의 측면에서 논의되어야 하겠지만 구조조정 등 과감한 인력조정은 사회안전망의 추진없이 불가능하므로 시혜적인 이전지출이 아니라 경제의 효율성을 제고하고 인력조정에 수반되는 고통을 줄여주기 위한 사회안전망의 확충은 향후 증가 여지가 있다고 볼 수 있다.

그러나 한 가지 간과해서는 안될 사실은 지출의 내용을 위협에 직면한 개인 또는 가구들로 한정시킬 수 있도록 각종 소득과약 인프라를 강화해야만이 제도의 실효성이 보장될 수 있다는 것이다.

2. 노동시장 경직성 분석

가. 노동력의 이동성 분석

1) 기본 인식

흔히 우리나라의 노동시장은 이중적 구조(dual labor market)라고 주장하는 경우를 자주 접한다. 이들 주장의 중심에는 학력간 임금격차가 심하고 학력별로 직업선택이 구분되어 있다는 것이다. 이러한 성격은 노동시장이 비교적 유연하다고 알려진 미국시장의 경우에서도 나타나는 사실로서 학력이 이름뿐인 허울이 아니라 인적자본을 취득한 사실을 반영할 경우 이는 당연한 결과라 할 수 있다. 단, 문제가 될 수 있는 것은 특정 업체 또는 산업에만 우수인력이 몰리고 나머지 분야는 인력난을 겪는다든가, 혹은 대기업은 기업관행이 과행적이라도 생산성과 관계없이 우수인력이 몰리고 중소기업은 기술수준이 높더라도 나머지 인력이 몰린다든지 아니면 기업규모별로 인력이동이 단절되어 있어 기술의 전파가 이루어지지 않는다는 것인데, 이는 자원의 배분을 비효율적으로 만들어 문제로 지적될 수 있다.

본절에서는 이러한 인력의 활용을 저해하는 요인이 있는지를 파

악하기 위해 기업규모별 이동의 형태를 추적함으로써 기업규모별로 인력이동이 단절되어 있는지를 살펴보기로 한다. 학력 이외에 기본적으로 우수한 인력인지 그렇지 않은지에 대한 자료가 없기 때문에 이러한 방식으로 인력이동과 고용의 효율성을 평가함을 밝혀둔다.

2) 노동패널자료를 이용한 분석

본절에서는 노동패널자료를 이용하여 직장 이동의 형태에 대해 살펴보기로 한다. 자본과 인력의 이동이 자유로운 상태가 고용의 효율성을 보장할 수 있는 상태라는 점에서, 규제 또는 제약이 없는 경우 직장의 규모별로 이동성에 있어서 특별한 이유없이 만약에 기업규모별로 이동이 단절되어 있다면 이는 노동시장이 생산성 이외의 요인에 의해서 나뉘어 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 예를 들어 만약에 우리나라의 경우 대기업 및 노조가 결성된 기업을 중심으로 일종의 상위직업을 형성하고 있고 나머지 중소기업들은 중저학력자들을 중심으로 거의 완전경쟁에 유사한 노동시장을 형성하고 있다면, 이는 대기업들이 수익성이 낮아도 자금력을 바탕으로 고급인력을 독점하고 있다고 볼 수도 있다. 또한 중소기업의 경우 기술력이 낮고 자금확보능력이 낮아 저부가가치 단순노동력만을 수요할 수도 있다. 이처럼 대기업과 중소기업간에 기술, 인력 및 자금력이 구분되어 있는 것이 결코 효율적인 자원배분이 될 수 없는데 그 이유는 규모의 경제를 누리는 산업이 곧 고부가가치 산업이라고는 볼 수 없기 때문이다.

이러한 우리나라의 특수한 상황을 자료를 통해 살펴보는 것이 본절의 목표이나 자료의 제약상 일단 기업 규모별로 노동시장에 있어서 이동성을 파악하는 것을 주요 작업으로 한다. 만약에 기업 규모별로 직장 이동에 있어서 일정 규모의 직장으로 편중된 결과가 자료상으로 나타난다면 이는 곧 노동시장의 이동성 제고 및 단절성 제거에 대한 필요성을 의미한다.

이론적 틀(framework)

본절에서 사용하는 논의의 이론적 배경으로서 다음과 같은 틀을 염두에 두고 있다. 즉, 두 시점간 노동 이동을 일종의 마르코프 과정(markov process)이라 보고 이진행렬(transition matrix)에 대한 최우추정치(maximum likelihood estimates)를 구한 것으로 이해할 수 있다. 일반적으로 마르코프 과정의 경우 이전기의 모든 정보가 현재 상태에 집약되어 있는 것으로 볼 수 있고 그 다음 기의 이전 확률을 알면 이진행렬의 일종의 최우추정치를 이해한 것으로 볼 수 있기 때문이다.

가) 전체 표본 이동성

외환위기 이전에 직장을 옮긴 경력이 있는 자들에 대해 이전 직장의 규모와 현재 직장의 규모를 비교해 보았다. 표본(1,815명) 근로자의 과반수 또는 그 이상이 영세기업(1~29인)에 종사하고 있는 것으로 나타났고 대규모라 할 수 있는 500인 이상의 기업은 10% 중반대임을 보여주고 있다.

사업체 규모	이전 직장		현 직장	
1규모(1~29)	1,025	56.5%	892	49.1%
2규모(30~99)	318	17.5%	332	18.3%
3규모(100~299)	144	7.9%	202	11.1%
4규모(300~499)	64	3.5%	61	3.3%
5규모(500이상)	264	14.5%	328	18.1%
계	1,815	100%	1,815	100%

본 자료에 따르면 전 직장과 현 직장간의 분포에 있어서 큰 차이는 없으나 현 직장에서 다소 규모가 큰 기업으로 옮겨가고 있는 것으로 보이는데 임금인상이 기업규모의 상승과 관계있는 것으로 판단된다.

나) 사업체 규모별 분석

아래 표들은 일단 기업규모별로 이동성에 있어서 차등화가 없다면 과연 각 규모에 속해 있던 근로자들이 어떠한 형태로 새로운 직장에 분포되어야 하는지 가상적 분포를 구한 후 이를 실제 이동의 결과분포와 비교한 것이다. 예를 들어 이동성에 있어서 기업규모별로 아무런 제약이 없다면 한 개인이 어떤 특정 규모의 새로운 기업에 취업할 확률은 현 직장의 규모별 상대빈도(relative frequency = 전체이동자수 대비 실제해당인원수)와 같을 것이다. 이러한 가상적 분포를 완전경쟁 가정시라는 열로써 표시하였는데 1규모에 종사하는 자가 실제로 637명(62%)이었는데 제약이 없는 시장을 상정한 가상적 분포는 504명(49%)에 그쳤다. 따라서 영세사업장인 1규모에 속하는 근로자는 또다시 동일규모의 기업으로 이동할 가능성이 높은 것으로 보인다. 이러한 분석이 좀더 의미가 있기 위해서는 개인의 특성 및 표준편차를 고려해야 할 것이나 자료의 한정성으로 인해 회귀분석에는 이르지 못했음을 밝혀둔다.

(1) 이전 직장이 1규모인 경우 현 직장의 분포

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
1규모(1~29)	637	62%	504	49%
2규모(30~99)	148	14%	187	18%
3규모(100~299)	81	8%	114	11%
4규모(300~499)	22	2%	35	3%
5규모(500이상)	137	13%	185	18%
계	1,025	100%	1,025	100%

(2) 이전 직장이 2규모인 경우 현 직장의 분포

동일한 가상적 분포 대 실제분포 비교를 하자면 2규모에 종사하는 자가 실제로 107명(34%)이었는데 제약이 없는 시장을 상정한 가상적 분포는 58명(18%)에 그쳤다. 따라서 영세사업장인 2규모에 속하는 근로자는 또다시 동일규모의 기업으로 이동할 가능성이 높은 것으로 보인다.

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
	인원	비율	인원	비율
1규모(1~29)	118	37%	156	49%
2규모(30~99)	107	34%	58	18%
3규모(100~299)	46	14%	35	11%
4규모(300~499)	4	1%	12	4%
5규모(500이상)	43	14%	57	18%
계	318	100%	318	100%

(3) 이전 직장이 3규모인 경우 현 직장의 분포

마찬가지로 동일한 가상적 분포 대 실제분포 비교를 하자면 3규모에 종사하는 자가 실제로 38명(26%)이었는데 제약이 없는 시장을 상정한 가상적 분포는 16명(11%)에 그쳤다. 따라서 영세사업장인 3규모에 속하는 근로자는 또다시 동일규모의 기업으로 이동할 가능성이 높은 것으로 보인다.

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
	인원	비율	인원	비율
1규모(1~29)	50	35%	70	49%
2규모(30~99)	23	16%	27	18%
3규모(100~299)	38	26%	16	11%
4규모(300~499)	8	6%	5	3%
5규모(500이상)	25	17%	26	18%
계	144	100%	144	100%

(4) 이전 직장이 4규모인 경우 현 직장의 분포

마찬가지로 동일한 가상적 분포 대 실제분포 비교를 하자면 3규모에 종사하는 자가 실제로 11명(17%)이었는데 제약이 없는 시장을 상정한 가상적 분포는 2명(3%)에 그쳤다. 따라서 영세사업장인 4규모에 속하는 근로자는 또다시 동일규모의 기업으로 이동할 가능성이 높은 것으로 보인다.

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
1규모(1~29)	13	20%	31	48%
2규모(30~99)	12	19%	12	19%
3규모(100~299)	10	16%	7	11%
4규모(300~499)	11	17%	2	3%
5규모(500이상)	18	28%	12	19%
계	64	100%	64	100%

(5) 이전 직장이 5규모인 경우 현 직장의 분포

마찬가지로 동일한 가상적 분포 대 실제분포 비교를 하자면 3규모에 종사하는 자가 실제로 105명(40%)이었는데 제약이 없는 시장을 상정한 가상적 분포는 48명(18%)에 그쳤다. 따라서 영세사업장인 5규모에 속하는 근로자는 또다시 동일규모의 기업으로 이동할 가능성이 높은 것으로 보인다.

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
1규모(1~29)	74	28%	130	49%
2규모(30~99)	42	16%	48	18%
3규모(100~299)	27	10%	29	11%
4규모(300~499)	16	6%	9	3%
5규모(500이상)	105	40%	48	18%
계	264	100%	264	100%

종합적으로 기업규모별로 인력의 이동성향이 제한된 것으로 보이는데, 이는 기업규모내에서 인력의 수요가 서로 차별화되어 있고, 공급 또한 질적으로 차등화되어 있는 현실을 반영한 결과로 보인다.

다) 기업규모별, 자발적·비자발적 이동자 수

아래 표는 기업규모별로 자발적·비자발적 이동자 수의 분포를 보여주고 있다. 약 18% 정도가 비자발적 이직자로 보이는데 기업규모별로 그다지 큰 차이를 보이고 있지 않다. 규모4-5 기업의 경우 16% 및 15%로 다소 낮은 편인데 이는 규모가 큰 기업이 보다 경제적 충격에 강한 이유에서인지 아니면 경직성이 강해서 발생한 결과인지 본 자료만을 가지고 결론내리기는 어렵다.

사업체 규모	자발적 이동		비자발적 이동		계
1규모(1~29)	838	82%	186	18%	1,024
2규모(30~99)	260	82%	58	18%	318
3규모(100~299)	118	82%	26	18%	144
4규모(300~499)	54	84%	10	16%	64
5규모(500이상)	225	85%	39	15%	264
계	1,495	100%	319	100%	1,814

라) 비자발적 이동

비자발적 이동에 있어서도 앞서 전체 표본에서 본 결과와 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 단, 비자발적 이동인 경우 500인 이상 기업으로 갈 확률이 다소 낮아짐을 알 수 있다.

사업체 규모	이전 직장		현 직장	
1규모(1~29)	186	58%	165	52%
2규모(30~99)	58	18%	73	23%
3규모(100~299)	26	8%	38	12%
4규모(300~499)	10	3%	6	2%
5규모(500이상)	39	12%	37	12%
계	319	100%	319	100%

나머지 기업 규모별로 이동 패턴은 전체 표본과 비교해 볼 때 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 중복을 피하기 위해 자세한 내용은 생략하기로 한다.

(1) 이전 직장이 1규모인 경우 현 직장의 분포

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
1규모(1~29)	121	62%	96	52%
2규모(30~99)	30	14%	43	23%
3규모(100~299)	14	8%	22	12%
4규모(300~499)	1	2%	3	2%
5규모(500이상)	20	13%	22	12%
계	186	100%	186	100%

(2) 이전 직장이 2규모인 경우 현 직장의 분포

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
1규모(1~29)	21	36%	30	52%
2규모(30~99)	24	41%	13	23%
3규모(100~299)	9	16%	7	12%
4규모(300~499)	2	3%	1	2%
5규모(500이상)	2	3%	7	12%
계	58	100%	58	100%

(3) 이전 직장이 3규모인 경우 현 직장의 분포

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
1규모(1~29)	7	27%	13	52%
2규모(30~99)	7	27%	6	23%
3규모(100~299)	9	35%	3	12%
4규모(300~499)	1	4%	1	2%
5규모(500이상)	2	8%	3	12%
계	26	100%	26	100%

(4) 이전 직장이 4규모인 경우 현 직장의 분포

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
1규모(1~29)	4	40%	5	52%
2규모(30~99)	3	30%	2	23%
3규모(100~299)	2	20%	1	12%
4규모(300~499)	0	0%	0	2%
5규모(500이상)	1	10%	1	12%
계	10	100%		100%

(5) 이전 직장이 5규모인 경우 현 직장의 분포

사업체 규모	현 직장		완전경쟁 가정시	
1규모(1~29)	12	31%	20	52%
2규모(30~99)	9	23%	9	23%
3규모(100~299)	4	10%	5	12%
4규모(300~499)	2	5%	1	2%
5규모(500이상)	12	31%	4	12%
계	39	100%	39	100%

지금까지의 결과를 종합해 보면 기업규모별로 노동시장이 다소 단절된 듯한 사실을 파악할 수 있었다. 해당 규모사업장에서 고용 관계가 종료되었을 경우 주로 이전 직장과 유사한 규모의 직장에 다시 고용되는 경우가 많았음을 알 수 있는데 이는 기업규모별로 인력의 수요-공급이 차등화되어 있음을 간접적으로 지지해주는 결과라고 판단된다.

이밖에 노조가입자, 공공부문 종사자들의 이동성 분석을 하고자 하였으나 자료상 제약으로 보다 심도 있는 논의를 할 수 없음을 밝혀둔다.

나. 임금결정과정과 임금성장률

1) 인적자본시장에서의 가격 기능

인력의 효율적 활용과 함께 인적자본이 제대로 축적되기 위해서는 먼저 인적자본에 대한 가격기능이 제대로 작동할 수 있는 기본적인 경제환경이 마련되어야 한다. 생산성에 상응하는 인적자본의 가격이 제대로 책정되어 있지 않으면 인적자본의 형성을 저해할 가능성이 있다. 만약에 노동시장의 관행상 호봉제가 정착되어 호봉에 의해서만 임금이 결정된다면 직장을 선택하기 전까지 학교 교육을 통한 인적자본에 대한 투자는 비록 제대로 이루어질 수 있을지라도 일단 직장에 들어간 후에는 생산성을 높이려는 인센티브를 수반하지 않게 된다. 즉, 교육훈련에 참가하거나 구체적 기술을 연마하려는 행위가 위축을 받게 된다. 물론 호봉제는 주로 승진제도와 병행하여 이루어지므로 그 폐해가 다소 보완되고는 있으나 지식기반경제의 본질과는 거리가 먼 관행이다. 물론 기업간 경쟁이 치열하여 개별 기업의 이윤확보가 어려워질 경우 기업내 인력간의 경쟁이 이루어짐으로써 보다 나은 인적자본의 생성 및 축적이 가능할 수 있을 것이다. 그러나 만약 사회 전체적으로 각종 규제와 생산성 이외의 기준이 보상의 중요한 잣대이거나, 경쟁에 대한 개념이 크루그만과 영이 지적한 대로 단기적으로 몰량투입의 극대화라면 오히려 인적자본의 축적은 더욱 느리게 진행되는 결과를 가져올 것이다. 앞서 보여준 모형에 의하면 여가와 인적자본 투입을 억제시킨 상태에서 노동시간만을 지나치게 투입하는 것은 효용의 저하뿐만 아니라 실제로 장기적 생산성, 즉 금전적 보상의 총합계를 오히려 떨어뜨리는 결과를 초래한다.

정리해고의 도입은 인적자본의 축적에 결정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 과거에는 기업이 도산하지 않는 한 인원을 정리한다는 것은 불가능하였으므로 기업 내에서의 인적자본 축적이 개인의

임금보상과 밀접한 관계를 갖지 못하였고 이러한 성향은 기업내 노동조합이 결성되어 있을 경우 더욱 심화되었던 것이 사실이다. 근로의 강도를 관측하기 어려운 직종 또는 산업일수록 해고가 노력(effort)을 유도해 내기 위한 수단으로 쓰여진다는 사실은 노동경제학의 문헌에서 정립된 결과이다. 현실적으로는 해고가 생산성에 기초하여 이루어지지 않는 경우가 많다. 여성근로자가 해고의 우선 대상이 된다든지, 강력한 노동조합을 결성하여 정치적으로 해결한다든지, 또는 정실에 따라 결정되는 관행은 장기적으로 인적자본의 축적보다는 사회망(network)의 구축으로 노력을 투입하게 되어 생산성의 향상을 유발하는 인적자본의 생산을 어렵게 한다. 따라서 경제적 효율성의 관점에서 볼 때 이러한 불합리한 관행을 바로잡는 데에는 정부의 역할이 매우 중요하다. 단지 과거와 같이 막대한 자원투입을 통해 산업기반을 확충함으로써 생산성을 향상시킬 수 있다는 발상은 효과가 미진함을 신경제계획의 실패 등을 통하여 거듭 확인한 바 있다. 지식기반 사회는 실물적 투입 및 축적을 통한 성장이 아니라 인적자본의 양적 그리고 질적 향상을 통해서만 가능하기 때문이다.

지난 1970년대 중화학 공업으로 산업기반을 이전할 때 정부주도의 직업훈련기관의 추진이 그 획일성에도 불구하고 실효성을 거둔 것은 그 시대에 요구되는 인적자본의 형태가 매우 표준적이었으며 단순 기능에 있었기 때문일 것이다. 고부가가치 창출에 부합하는 다양성과 이질성을 충족할 수 있는 직업훈련 시장의 도입을 위하여 재정적 지원보다는 세제상의 공제 및 세액공제의 활성화로 시장기능을 최대한 살리는 정책으로의 선회가 요구되며, 이러한 과정에서 세제상의 혜택이 주어지는 사업에 대한 평가가 더욱 중요해질 것으로 판단된다.

이와 같은 미시적 측면에서의 임금의 신축성과 함께 거시적으로도 경기변동시 임금의 신축성은 매우 중요한데, 수량조정보다는

가격조정이 보다 낮은 거래비용으로 효율성을 달성할 수 있기 때문이다.

2) 임금 경직성의 의미

본절에서는 1980년대말의 경기과열기를 지나 비교적 경기침체기인 1992~1995년까지의 기간(이하 ‘표본기간’으로 칭함) 동안 한국의 노동시장에 나타난 실질임금(이하 ‘임금’은 별도의 정의가 없다면 실질임금을 지칭함)의 경직도를 미시자료를 이용하여 실증적으로 보이려 한다²⁾. 높은 해외의존도로 인해 우리나라 경기변동은 그 정도가 크고 빈도 또한 높은 것이 특징이다. 최근 고용보험이 도입되었지만 구미제국들처럼 해고(discharge) 또는 일시적 해고(temporary layoff)가 용이하지 않은 본 논문의 표본기간에서는 경기변동시 임금률의 탄력적인 조정이 기업의 생존에 필요하다. 표본기간에 이어 현재와 같이 기업들의 재무구조가 취약하고 금융시장으로의 접근이 어려워지며, 고용조정이 용이하지 않은 상황에서 불황이 장기화되면 임금의 경직성(하방경직성 포함)은 불황시 기업의 경쟁력을 결정적으로 저하시킨다. 실제로 호황시에는 임금상승에 대한 요구가 큰 반면, 불황시에 기업의 임금동결 및 감축에 대한 요구는 최근 IMF 시기에 들어서서야 가능한 일이었다는 명제가 거의 통념으로 받아들여지고 있다.

산업구조가 구조조정의 과정을 통해 다양화, 고도화, 국제화됨에 따라 경제적 충격이란 반드시 거시적 형태로만 발생하는 것이 아니라 보다 미시적·개별적인 형태를 띠게 된다. 거시적 충격에 대한 임금의 신축성은 안정적 고용을 유지하면서 총체적 위험(aggregate risk)을 기업과 근로자가 공동으로 분산·대응할 수 있게 하는 이점

2) 여기서 경직도란 단순히 변화하지 않으려는 성향만을 지칭하는 것이 아니라 생산성에 따라 조정이 이루어지는 정도가 얼마나 낮은가를 측정하는 척도를 의미한다.

을 갖는다. 즉, 불황시 대량실업을 예방하고 호황시 급격한 고용팽창을 피하여 경기 안정화를 돕는다. 이에 반하여 미시적 위험에 대한 임금의 신축성은 임금체계를 더욱 생산성에 기초를 두게 하기 때문에 노동시장에서의 경쟁을 고취하여 인적자본의 효율적 배치를 도모한다. 기업이 주장하는 임금의 하방경직성 ‘고충’이란 임금조정방식의 경제적 충격에 대한 비대칭성 문제로 정리해 볼 수도 있다. 따라서 이러한 임금의 하방경직성 개념을 객관적으로 규정하고 이것이 실제로 어떠한 크기로 존재하는지를 알아보는 것은 의미있는 작업일 것이다. 이와 동시에 만약에 임금의 하방경직성이 존재한다면 과연 경기변동시 임금체계가 경기에 순응(pro-cyclical)하는 형태로 반응할 것인지, 아니면 임금조정방식에 있어서 현재의 경제상황과는 무관하게 전년도 성과에만 의존하여 경기에 역행(counter-cyclical)하는 형태로 반응할 것인지에 관하여 살펴보고 임금교섭력의 동태적 성격을 분석해 보도록 한다³⁾.

3) 임금의 경직성 분석

임금의 경직성에 대한 기존의 국내외 연구들은 임금의 시계열을 이용하거나 거시적 노동시장의 개념적(notional) 노동수요와 공급을 도출한 후 수급의 불균형이 해소되는 기간의 長短에 초점을 맞추어 왔다(Beckerman and Jenkinson(1986), 윤봉준(1995)⁴⁾. 기존 연구들의 접근방법에 대해 방법론적 측면에서는 공감하지만 거시임금률

3) 전년도 성과에만 의존하여 임금교섭이 이루어질 경우, 경기와 무관한 임금조정이 발생할 수 있다. 본 보고서의 검토자 한 분께서 지적하였듯이 임금교섭은 당해연도 실적전망치를 가지고 하기도 하지만 현실적으로 전년도 실적에 기초하여 이루어지는 경우가 많다. 따라서 임금교섭패턴이 전년도 실적과 연동하여 이루어지는 관행이 정착되어 있다면 경기에 역행한다기보다는 시차적으로 경기순응성을 반영한다고 볼 수 있다.

4) 이 분야에 대한 훌륭한 서베이가 윤봉준(1994)에 있으니 자세한 내용을 참조바람.

의 시계열이 짧고 노동시장에서의 급격한 구조적 변화로 인하여(특히, 1980년 후반 이래) 단지 거시임금의 시계열정보에 의해 임금의 경직도를 논의하기에는 한계가 존재한다. 또한 거시적 노동시장의 개념적 노동수요와 공급을 이용한 분석에 있어서도 거시임금률의 해석상 문제점과 함께 적정한 수준을 넘어선 가정과 계량분석상의 문제점⁵⁾ 등으로 결과의 정확성에 대한 의문이 남게 된다.

구체적으로 말하자면 집계된 거시변수인 평균임금률은 여러 가지 면에서 경기변동과 임금의 반응관계를 연구하는 데 문제점을 가지고 있다. 첫째, 경기변동이란 전 산업 및 모든 개인에게 동일한 생산성 충격을 주기보다는 산업간 상이한 생산성 충격에 따른 산업간 임금의 조정과정과 또한 개인들간에 기술수준에 따르는 생산성의 차별화를 가져와 자본의 한계생산성과는 달리, 동질적인 가격조정이 발생하기 힘들다. 둘째, 거시변수인 평균임금률은 시간에 따라 노동력(labor force)의 인구동태적 성격이 변해가는 과정을 전혀 통제해 낼 수가 없다. 한국의 경우 고급인력의 양산으로 시계열적으로 보아 비숙련노동은 줄어가고 숙련노동이 증가하고 있으므로 단순히 시계열 패턴만을 보고 결론을 내리기는 곤란하다. 셋째, 경기변동시에 숙련노동과 비숙련노동간에 비대칭적인 구조로 인원조정이 일어난다. 즉, 고용 및 실업을 발생시키는 데에 따르는 비용이 비교적 저렴한 비숙련노동이 경기변동에 민감한 반응을 보인다(Oi(1967)). 이 경우 임금의 경기변동성이 항상 실제보다 줄어든 형태로 나타나게 된다(Stockman(1983)과 Solon et al.(1994)의 성분편의(composition bias) 현상). 따라서 단순히 거시 시계열자료의 분석만 가지고 임금에 대한 수요측면의 변화와 공급측면에서의 변화를 동시에 고려하여 임금의 구조를 논하는 데는 분명한 한계가 존재한다. 또한 노동

5) 예를 들어 거시적 노동수요-공급함수의 미시적 기초(micro-foundation)에 대한 논란, 그리고 함수들의 추정시 2단계최소자승법의 적용에 있어서 도구변수의 외생성(exogeneity)에 대한 논란 등.

조합의 임금교섭력이 계속 강하게 변화하였다면 생산성의 변동과 관계없는 임금의 동태적 패턴이 보여질 수도 있는 것이다. 본 연구에서는 개인들의 패널자료를 이용하여 임금과 경기변동과의 관계를 거시자료가 해결할 수 없었던 수요측면의 변화와 공급측면에서의 변화를 동시에 고려한다. 아울러 임금교섭력과 같은 노동시장의 경쟁외적 측면을 분석의 대상으로 포함시켜 임금의 동태적 성격에 대한 연구를 진행하기로 한다. 앞에서 지적하였듯이 산업간의 상이한 생산성의 충격, 개인들의 인적자본의 변화, 숙련노동과 비숙련노동 간의 비대칭적인 인원조정 구조 등을 모두 고려하여 분석한다면 보다 정확한 분석이 가능할 수 있을 것이다.

따라서 본 논문에서는 개인들의 임금결정 요인을 보다 미시적으로 접근하여 개별 요인들을 각기 분리해내는 접근방법을 취하고자 한다. 즉 임금결정에 영향을 미치는 다양한 요인들을 이론에 기초하여 통제(control)하고, 노동시장에서의 비경쟁적 요소를 적절히 파라미터화시켜서 분석한다. 본 논문의 접근방법은 기존의 연구에서 적용되지 않았던 임금방정식의 잔여항(residual)을 이용한 임금의 하방경직성에 대한 분석과 함께 최근에 발전된 실질임금의 경기변동성 문헌(예를 들어 Bils(1985), Solon et al.(1994), Shin(1994) 등)의 기법을 동시에 적용하여 실증분석 결과를 도출하고자 한다. 이를 위해 개인에 대한 패널자료를 이용하여 얻은 개인 임금성장률의 분포를 기초로 임금의 하방경직성이 존재하는지를 알아보고 경기변동과의 관련성을 검정한다. 우리나라의 특수성을 감안한 모형의 주요 추정결과로서 Bils(1985), Solon et al.(1994), Shin(1994) 등에서의와는 달리 실질임금이 경기에 역행적인 행태를 보여주고 있으며 또한 실질임금 성장률의 분포가 비대칭적인 구조를 갖고 있음을 밝혀낸다. 먼저 제2장에서 임금결정에 관한 몇 가지 이론 및 배경에 대해 논의하고 이에 기초하여 임금방정식을 유도하기로 한다.

가) 신축적인 노동시장 모형

본절에서는 노동시장이 가장 신축적일 수 있는 RBC(real business cycle)모형을 준거로 삼고 논의를 시작하고자 한다⁶⁾. 대표적 개인은 신축적으로 노동시간을 조절할 수 있으며 비자발적 실업은 존재하지 않고 임금이 요소투입량, 기술적 충격에 따라 즉각적으로 결정된다. 여기서 개인의 문제는 요소소득(노동 및 자본소득 $w_t h_t + r_t k_t$), 소비 c_t , 저축 s_t 을 내생적으로 결정하여 효용함수를 극대화하는 다음과 같은 모양으로 주어진다(여기서 L 은 가용시간임).

$$\begin{aligned} \max_{\{c_t, s_t\}} E \left\{ \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t U(c_t, L - h_t) \right\}, \quad 0 < \beta < 1 \quad (1) \\ \text{s.t.} \quad c_t + s_t &\leq w_t h_t + r_t k_t \\ k_{t+1} &= (1 - \delta)k_t + s_t \end{aligned}$$

생산함수는 요소투입(경제전체의 자본 K_t 과 노동시간 H_t), 그리고 외생적 기술충격 z_t 의 함수로서 주로 다음과 같은 형태로 주어진다.

$$Y_t = e^{z_t} F(K_t, H_t) \quad (2)$$

여기서 기술충격 z_t 은 다양한 시계열 구조를 취할 수 있다. 예를 들어 흔히 사용되는 구조로서

$$z_{t+1} = \rho z_t + \varepsilon_{t+1}, \quad 0 < \rho < 1 \text{의 형태로 나타낼 수 있다.}$$

이때 자본스톡 K_t 와 투자 S_t 와의 관계는 다음과 같다.

$$K_{t+1} = (1 - \delta)K_t + S_t \quad (3)$$

한편, 기업은 이윤극대화 행위를 아무런 제약이 없이 수행한다.

6) 이 분야의 내용을 잘 요약한 글로서 Cooley(1995)를 참조.

$$\max_{K_t, H_t} p_t \cdot [e^{z_t} F(K_t, H_t) - r_t K_t - w_t H_t], \forall t \quad (4)$$

이때 재화가격을 뉴머레(numeraire)⁷⁾로 환산한 생산요소가격은 식 (4)의 일차조건으로부터 유도되는바,

$$\begin{aligned} r_t &= e^{z_t} F_K(K_t, H_t) \\ w_t &= e^{z_t} F_H(K_t, H_t) \end{aligned} \quad (5)$$

식 (5)에 로그를 취한 후 일차차감하면

$$\Delta \log w_t = \Delta z_t + \Delta \ln F_H(K_t^*, H_t^*) \quad (6)$$

로 정리되며 K_t^*, H_t^* 는 시점 t에서의 균형자본 및 노동시간이다. 여기서 우변의 두번째 항, 즉 노동생산성의 기간간 증감요인은 내생적으로 결정되는 확률변수인 반면, 기술적 충격만이 외생적인 확률변수이므로 생산성 변화를 정확히 통제(control)한 후에 얻게 되는 임금의 분포는 기술적 충격의 분포를 반영한다. 따라서 양(+)'의 기술적 충격이 발생하였을 경우 임금은 즉시 상승하며 그 반대로 또한 당연히 성립한다.

나) 임금과 생산성간의 괴리

노동시장의 경직성을 가져오는 중요한 요인으로서 지나치게 고용의 안정성을 보장하는 각종 법규 및 관행과 노동조합의 존재를 들 수 있다. 불완전정보하의 최적계약이론(예를 들어 Gibbons(1987))의 주요 결론을 이러한 상황에 적용해 보면 고용의 안정성이 완벽하게 보장될 때⁸⁾ 기업(principal)에 의하여 채택되는 임금체계는 다

7) 산출물(output good)의 가격 p를 1로 놓았음.

8) 이는 메커니즘의 설정시 개인의 합리성(individual rationality)조건 때문에 그러하다.

음과 같다: 피고용자의 산출물이 관측이 용이하지 않은 노력(effort) 및 랜덤한 요인(random factors)에 의하여 결정될 경우, 최적임금 체계는 산출물에 100% 의존하지 않는 방식을 취한다. 이때 채택되는 최적노력 수준은 완전정보하의 노력 수준과 산출물간의 일대일 대응관계에 의해 유도되는 최선(first-best)노력 수준에 비하여 낮게 되어 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 발생한다. 이밖에, 고용의 불완전성을 모형에 명시적으로 첨가하는 효율임금모형(efficiency wage model, Shapiro and Stiglitz(1984))에 의하면 해고의 존재는 노력수준을 100%로 증가시켜 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 발생하지 않는다. 이러한 두 가지 결과로부터 (1)고용을 보장하게 되면 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 발생하고 (2)도덕적 해이 문제를 제거하려면 임금프리미엄을 지불해야 하므로 불완전정보를 상정한 두 모형 모두 임금이 한계생산성으로부터 이탈함을 알 수 있다.

한편, 노동조합의 강성화는 고용의 안정화를 제도적으로 보장하는 표본기간 동안의 노동시장 규범과 더불어 임금에 대한 협상과 불필요한 인원 보유(feather-bedding) 등을 고착화시켜서 완전정보 하에서도 노동시장에서 임금이 반드시 생산성에 기초하여 결정되기 어렵게 된다⁹⁾. 또한 우리나라 노동시장의 특징으로서 기업 도산으로 인한 정리해고의 경우를 제외하고는 인원의 감축이 어렵다. 물론 최근 권고퇴직이 사실상 해고와 유사한 개념이나 인원조정이 기

9) 대부분의 노동조합관련 외국논문들은 노동조합이 임금수준을 기업에 제의하고 기업은 고용수준에 대한 조정권을 가지고 이를 결정하는 구조(monopoly union model) 또는 노조와 기업이 임금과 고용수준에 대하여 동시에 협상하는 구조(efficient union model)로 진행된다. 그리고 두 가지 양극단의 절충형태를 보다 현실적인 경우로 인정한다(예를 들어 Manning(1987)). 그러나 표본기간 동안 정리해고가 도입되지 않은 우리나라에서는 이들 이론의 예측에 비해 보다 제약적 상황하에서 협상이 발생함을 알 수 있다. 따라서 확률적으로 임금이 생산성에서 보다 큰 괴리를 갖게 되는 결과를 초래한다.

업이 이윤극대화를 추구하는 과정에서 쉽게 일어날 수 없고 단지 신규채용의 방법으로 인원조정이 일어난다고 보는 것이 적절할 것이다. 따라서 기업의 문제는 신규 노동인력의 채용 또는 비채용으로 고용수준을 결정할 수밖에 없고 경우에 따라 임금수준은 기업에 정상이윤 이상을 확보하여 주지 못할 가능성이 크다. 기업 j 의 생산 활동은 노동시장의 제도적 요인들(예를 들어 (1)임금의 하방경직성 $U(w_t) \geq \underline{U} \forall t$,¹⁰⁾ 또는 (2)임금결정방식이 현재기가 아닌 지난기의 생산성을 기초로 반영되는 구조 등)의 제약하에서 아래와 같은 이윤극대화식으로 요약될 수 있다¹¹⁾.

노동시장이 경직적인 경우의 기업문제:

$$\max_{\{K_t, H_t\}} p_t \cdot [e^{\alpha} F(K_t, H_t) - r_t K_t - w_t H_t], \forall t \quad (4')$$

s. t. (노동시장의 제도적 요인들)

따라서 기업의 이윤극대화 행위는 선택변수의 결정에 있어서 자발적 사퇴시라는 매우 제한적 경우에만 발생하고 그 외의 경우에는

10) 여기서 \underline{U}_t 는 노조와의 협상에 따라 결정되는 변수로서 근로자 i 를 생산활동에 투입시 보장해야 되는 기본효용을 의미한다. 만약에 노동조합에 의한 임금상승이 오직 문제의 핵심이라면 협상(bargaining)모형이 적절할 것이다. 그러나 모든 기업에 노조가 존재하는 것은 아니며 본문에서는 임금결정과정에서의 여러 가지 가능성을 미지로 남겨 두기 위하여 임금협상의 측면을 명시적으로 도입하지는 않았다.

11) 익명의 레퍼리가 지적했듯이, 물론 노동시장이 극단적으로 경직적일 때 고용수준이 기업의 선택변수가 아닐 수도 있으며, 계약기간이 1기 이상인 경우 목적함수도 매기 이윤을 극대화하는 것이 아니라 계약기간 전체에 걸쳐 극대화하는 구조 등 여러 가지 복잡한 구조를 상정할 수 있을 것이다. 본 논문에서 보인 모형은 한 가지 예시라 할 수 있다. 참고로 만약에 기업과 노조가 매기 임금협상을 실시하되 효율적인 방식(efficient union model)으로 한다면 다음과 같은 형태를 취할 것이다.

$$\max_{\{K_t, H_t\}} \{p_t \cdot [e^{\alpha} F(K_t, H_t) - r_t K_t - w_t H_t]\}^{\alpha} \{U(w_t)\}^{1-\alpha} \forall t$$

여기서 α 는 협상력을 의미한다. 단, $0 < \alpha < 1$.

사실상 이윤극대화 행위를 할 수 있는 선택변수가 없는 셈이다.

이 경우 식 (4)에서와는 달리 임금은 기업의 생산함수의 노동에 대한 일차미분값 즉 한계생산성에 의해서 결정되는 것이 아니라 기본효용 수준(제약 (1))을 포함한 여러 가지 제도적 요인들에 영향을 받으므로 그 수준을 축약형 표현으로 표시하기가 불가능하다. 그러나 모형으로 유도되는 임금수준의 질적인 면에 대한 다음과 같은 기술은 가능하다. 첫째, 노조가 강하여 근로자들이 임금교섭에 있어서 높은 교섭력을 확보한다면 개인들의 기본효용을 높이 관찰하여 자신의 생산성보다 높은 임금을 지급받게 될 것이다. 즉, 개인의 임금은 개인의 생산성과 교섭력의 함수로 볼 수 있다. 둘째, 거시적 충격이 발생하였을 시에 완전경쟁적 상황하에서는 식 (5)(또는 (6))에 따라 임금이 변동한다. 그리고 미시적 충격이 발생할 경우 경제 전체의 임금은 고정되어 있으므로 고용수준이 상응하게 변동한다. 그러나 식 (4')에서는 거시적 충격에 대하여 임금변동이 노조 또는 비경제적 요인에 영향을 받으므로 임금의 변동이 생산성의 변동과 같은 방향으로 결정되지는 않을 것이며 특히, 임금결정방식이 지난 기의 생산성에 기초한다면 더욱 그러한 성향이 커질 것이다.

다) 계량모형의 설정

이러한 다양한 경제적 그리고 비경제적 요인들이 임금결정에 미치는 점들을 고려하여 임금방정식을 아래와 같이 일반적인 형태로 세울 수 있다.

$$\log w_{ijt} \equiv \alpha_j + \beta_j \Pi_{ijt} + \theta_{ijt} + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

여기서 하첨자 i 는 개인, j 는 산업, t 는 시간, w_{ijt} 는 실질임금(즉, 명목임금/물가), Π_{ijt} 는 생산성 그리고 θ_{ijt} 는 교섭력을 각각 의미한다. 개인의 임금이 생산성에 의존하는 형태를 파라미터 α_j 와 β_j 로 둔 이유는 다음과 같은 극단적인 가능성을 포괄하기 위해서이다.

첫째, 노동시장이 완벽하게 경쟁적이라면 $\alpha_j=0$ 이고 $\beta_j=1$ 일 것이다. 둘째, 노동시장이 생산성과 무관하게 평균임금을 책정한다면 $\alpha_j=E(\Pi_{ij})$ 이고 $\beta_j=0$ 일 것이다. 그러나 현실적으로 (i)불완전정보 및 위험분산 등이 계약의 주요요인이라면 $0 < \beta_j < 1, \alpha_j > 0$ 이 균형으로 나타날 것이며, 또한 (ii)각 산업의 임금지급방식에 있어서 기본급여와 생산성(능력)관련 급여가 총급여에서 차지하는 비율이 산업간에 반드시 동일하다고 볼 수 없게 된다. 한편 아래 식 (8)은 Bound and Kruger(1989)를 따라 관측오차의 구조를 설명한다.

$$\varepsilon_{it} \equiv \varepsilon_{i0}^c + \varepsilon_{it}^m + \varepsilon_{it}^s \quad (8)$$

이는 개인 i 의 특성에 따른 영구적인 요인¹²⁾ ε_{i0}^c 과 고전적 의미에서의 관측오차 ε_{it}^m 에 의한 교란항, 그리고 기억의 문제(short-memory)에서 발생하는 스무딩 요인 ε_{it}^s 으로 구성된다.

한편, 노동시장의 비경쟁적 요소가 증대할수록 교섭력 θ_{ijt} 가 전체 임금에서 차지하는 비중이 높아진다. 교섭력 θ_{ijt} 가 시간이 지날수록 계속 강해지거나 약해지거나 아니면 그대로 유지될 경우를 고려한다면 아래와 같이 파라미터화 할 수 있다.

$$\theta_{ijt} \equiv \lambda_{ij0} + \lambda_1 t + \lambda_2 t^2 \quad (9)$$

첫 번째 항 λ_{ij0} 은 개인 i 의 산업 j 에서 갖게 되는 교섭력의 절편이고 나머지 두항 $\lambda_1 t + \lambda_2 t^2$ 은 교섭력이 시간이 지남에 따라 변화가 가능함을 포착하기 위해 나타낸다.

또한 개인의 생산성을 관측불가능한 고정효과(fixed effect), 생산성충격, 그리고 인적자본이론에서 유도되는 관측가능한 변수(예를

12) 예를 들어, 소득 서베이지 실제보다 좀 부풀리거나 축소해서 대답하는 성향 등을 포괄하여 지칭함.

들어 노동시장 경험년수, 교육정도 등)의 함수로 표현한다.

$$\Pi_{ijt} \equiv (\gamma_i + \gamma_{ij}) + (\gamma_t + \gamma_{ijt}) + \delta X_{it} \quad (10)$$

첫 번째 항 $(\gamma_i + \gamma_{ij})$ 에서 γ_i 은 개인 i 의 고정효과를 나타내고 두 번째 항 γ_{ij} 은 개인 i 의 산업 j 에서 같은 매칭효과이고 괄호안의 두 항 $(\gamma_t + \gamma_{ijt})$ 은 거시경제적 생산성 충격(productivity shock)과 시점 t 에서 개인 i 가 산업 j 에서 받는 미시적 생산성 충격(idiosyncratic shock)을 의미한다. 그리고 마지막 항 개인의 특성을 벡터 X_{it} 로 둔다. 여기서 δ 는 기술에 대한 가격(factor loading)을 의미한다. 식 (9)와 (10)을 식 (7)에 대입한 후 정리하면 다음과 같은 식을 얻는다.

$$\log w_{ijt} = \alpha_{ij}^* + \gamma_t^* + \gamma_{ijt}^* + \beta_j^* X_{it} + \beta_t I_{jt} + \lambda_1 t + \lambda_2 t^2 + \varepsilon_{it}, \quad (11)$$

여기서 $\alpha_{ij}^* \equiv \alpha_j + \beta_j \gamma_i + \beta_j \gamma_{ij} + \lambda_0$, $\gamma_t^* \equiv \beta_j \gamma_t$, $\gamma_{ijt}^* \equiv \beta_j \gamma_{ijt}$, $\beta_j^* \equiv \beta_j \delta$ 를 각각 의미한다. 산업 터미 I_{jt} 는 생산성 충격의 산업별 이질성을 통제하기 위하여 모형에 첨가되었다. 식 (11)의 두 번째 항 $\gamma_t^* \equiv \beta_j \gamma_t$ 에서 보듯이 임금이 경직적일수록 β_j 가 0에 가까워져 γ_t^* 의 추정치는 0에 가까워질 것이다. 시점 t 에서 개인의 임금이 과연 거시경제적 생산성 충격(productivity shock)에 직접 또는 간접적으로 얼마나 민감하게 반응하는지를 실업률 u_t 의 변동으로써 통제하려면 다음과 같이 식이 변형된다¹³⁾.

13) 이 경우 계량모형은 거시적 충격이 실업률의 변화를 통하여 노동시장에 전달된 후 임금이 미치는 영향을 분석하도록 설정된다. Bils (1985)는 이러한 접근방식의 기초를 고안하여 거시적 노동시장분석을 처음으로 시도하였고 Solon et al. 그리고 Shin(1994)에서 응용되었다. 참고로 본 논문의 계량모형은 기존 외국논문에 비해 우리나라 노동시장의 현실적, 제도적인 면들을 포함하도록 보다 일반화되어 있음을 밝혀둔다.

$$\log w_{ijt} = \alpha_{ij}^* + \rho u_t + \gamma_{ijt}^* + \beta_j^* X_{it} + \beta_t I_{jt} + \lambda_1 t + \lambda_2 t^2 + \varepsilon_{it} \quad (12)$$

여기서 거시변수 실업률은 개인의 교란항의 구성요인 즉 관측오차와 무관하므로 회귀식은 이상조건들(ideal conditions)을 충족한다. 현실적으로 식 (12)의 세 번째 항 γ_{ijt}^* 는 주어진 개인자료만으로는 관측이 불가능한 미시적 충격(idiosyncratic shock)이므로 분석시 교란항으로 취급된다. 이 경우 아래와 같이 식이 정리된다.

$$\begin{aligned} \log w_{ijt} &= \alpha_{ij}^* + \rho u_t + \beta_j^* X_{it} + \beta_t I_{jt} + \lambda_1 t + \lambda_2 t^2 + (\gamma_{ijt}^* + \varepsilon_{it}) \\ &= \alpha_{ij}^* + \rho u_t + \beta_j^* X_{it} + \beta_t I_{jt} + \lambda_1 t + \lambda_2 t^2 + \varepsilon_{ijt}^* \end{aligned} \quad (13)$$

여기서 첫 번째 줄과 두 번째 줄의 차이는 개인이 시점 t 에서 산업 j 에서 평가받는 미시적 충격 γ_{ijt}^* 을 관측할 수 없으므로 이를 교란항에 포함시켰다는 데에 있다. 이때 교란항 ε_{ijt}^* 는 관측오차 ε_{it} 와 연구자가 파악할 수 있는 개인에 대한 모든 정보(능력을 포함)를 이용하여도 파악이 불가능한 “미시적 충격에 따른 산업의 개인에 대한 평가의 조정” γ_{ijt}^* 로 이루어져 있다. 이와 같이 미시적 충격(idiosyncratic shock)이 교란항으로 취급되더라도 교란항과 설명변수들은 상호 내생적이지 않다. 이것은 관측오차와 미시적 충격이 개인의 특성 그리고 거시적 충격과는 본질적으로 무관하기 때문이다¹⁴⁾.

이상은 특정 시점 t 에서 정의되는 개인임금에 대한 계량모형

14) RBC모형의 완전경쟁적인 노동시장을 상정하고 식 (11)에 포함된 변수들을 통제하였을 경우 미시적 충격이 발생하기 전 특정산업에 종사하는 개인에 대한 해당산업의 평가기대치는 평균적으로 연구자가 파악할 수 있는 개인에 대한 모든 정보를 이용한 결과와 같으며 확률적으로 어떤 실제평가가 다른 평가보다 클 확률은 0.5일 것이다. 따라서 교란항 ε_{ijt}^* 은 적어도 좌우대칭적인 분포상의 구조를 가질 것임을 예측할 수 있고 만약에 충격의 본질이 자연현상이라 가정한다면 정규분포와 유사한 분포를 따를 것이다.

(empirical specification)을 보여준다. 노동시장의 경직성이란 위에서 보인 정태모형이 동태적으로 얼마나 신축적으로 생산성에 따라 움직이지 않는가에 관한 성향을 말하고, 임금의 하방경직성이란 임금성장률에서 하향조정이 어려움을 의미한다. 즉, 임금의 하방경직성이 존재한다면 기업의 근로자 개인에 대한 평가가 기업의 자체적 평가로서 개인의 근로성과인 임금에 반영된다고 보기보다는 임금인하로 이어지는 평가를 내리기 힘들어지는 상황이 확률적으로 증가하여 교란항의 구조가 비대칭적으로 형성될 것이다. 이러한 아이디어를 구체화시키기 위하여 식 (13)을 일차차감하면 아래와 같은 임금의 일차차분방정식을 얻게 된다.

$$\Delta \log w_{ijt} = \lambda_1 + 2\lambda_2 t + \beta_j^* \Delta X_{it} + \rho \Delta u_t + \Delta \beta_j I_{jt} + \Delta \varepsilon_{ijt}^* \quad (14)$$

식 (14)를 보면 개인의 임금성장률은 다음과 같은 요인에 의해 결정된다: 임금교섭 파라미터들(λ_1, λ_2), 관측가능한 인적자본의 추가적 축적분($\beta_j^* \Delta X_{it}$), 노동시장의 수요측면의 변동을 나타내는 실업률의 변화(Δu_t), 전년대비 산업 j의 충격 터미($\Delta \beta_j I_{jt}$), 그리고 마지막으로 연구자가 고려할 수 있는 모든 방법을 동원하여도 예측할 수 없는 부분이 교란항($\Delta \varepsilon_{ijt}^*$)에 포함되어 있다. 혼동을 피하기 위해 일차차감한 로그임금은 아래와 같이 명목임금의 선형변환(affine transformation)으로서 명목임금상승률에서 물가상승률을 차감한 값임을 밝혀둔다. 그리고 물가상승률은 경제주체에게 모두 동일하므로(거시변수이므로) 실질임금률에 대한 분포는 명목임금률을 일정 상수부분(물가상승률) 만큼 하향조정한 값이다. 따라서 실질임금분포의 모양은 명목임금분포와 동일하나 단지 분포의 평균이 정확히 물가상승률 만큼 낮다는 것이다.

$$\begin{aligned}\Delta \log w_{ijt} &= (\log W_{ijt} - \log P_t) - (\log W_{ijt-1} - \log P_t) \\ &= \Delta \log W_{ijt} - \Delta \log P_t\end{aligned}\quad (15)$$

라) 선택효과(self-selection effect)

지금까지 얻은 계량모형은 개인의 직장이동(turnover)을 고려하지 않은 상태에서 논의된 결과이다. 그러나 현실적으로 만약에 한 개인이 랜덤한 충격에 의해 높은 생산성을 보이게 되면 직장을 떠나지 않을 확률이 높게 될 것이나, 거꾸로 지나치게 낮은 생산성을 보이게 되면 생산성에 따라 임금이 지급될 경우 다른 직장으로 옮길 확률이 상승할 것이다. 따라서 임금의 하락이 어느 수준(일종의 reservation wage에 상응하는 수준)이하에서는 자발적 사퇴에 의해 절단(truncated)되는 모양을 취할 것이다.

그러나 이러한 모양이 임금의 하방경직성개념과 혼동되지 않아야 한다. 하방경직성은 임금의 하락이 어렵다는 것을 의미하므로 임금 성장률이 영(0)에서 절단되는 모양을 취하는 반면 자발적 사퇴는 어느 한도 이상의 하락시 절단되는 모양을 취한다. 우리나라의 경우 표본기간 동안 직장 이동률이 무시할만한 수준이어서 선택효과를 계량모형에 명시적으로 고려하지 않았다.

4) 자료 및 분석결과

가) 자료

분석자료로 1993~1996 4년간의(실제로 1992~1995년에 해당) 대우패널자료를 이용하였다. 표본기간이 짧으므로 가능하면 표본의 수를 증가시키기 위하여 인접한 두 개 연도에 연속으로 서베이에 응한 개인들에 대하여 연령, 직종, 임금에 관한 정보가 온전하면 모두 표본에 포함하였다. 이렇게 함으로써 개인들의 임금방정식을 일차차 감한 식 (14)의 추정시 이용가능한 표본의 수가 최대가 된다. 본 논문에서는 소개하지 않았으나 4개 연도 모두 서베이에 응한 개인들

에 대하여도 식 (14)의 추정을 시도하였다. 결과에 있어서 유사하나 표본이 작아 통계적 유의성이 다소 낮게 나타났다.

나) 임금성장률의 분포¹⁵⁾

(1) 임금의 하방경직성 지표

실질임금성장률의 분포를 중심으로 임금의 경직성을 분석한 연구는 국내의료를 불문하고 존재하지 않는데 이는 (1)개인들의 임금을 패널화하여 분석하기에는 자료상의 제약이 존재하고, (2)미국의 경우 자료가 풍부하나 노동시장이 유연하므로 경직성이 큰 이슈로 등장하지 않았기 때문일 것이다.

본절에서는 대우패널자료를 이용하여 앞서 식 (14)에서 보여준 계량모형의 임금상승률과 교란항구조를 분석한다. 한편, 이와 함께 ‘동태적 의미에서의 임금의 하방경직성’을 정의하고 이에 대한 경험적 결과에 대한 논의도 하기로 한다. 여기서 ‘동태적 의미에서의 임금의 하방경직성’이란 우리나라와 같이 급속히 성장하는 경제에서는 임금의 하방경직성을 단지 임금이 절대치에서 내려가지 않으려는 성향 그 자체보다는 임금성장률이 좀처럼 내려가지 않으려는 성향으로 정의하는 것이 타당할 수 있다(일종의 성장률의 추세). 즉, 한번 오르기 시작한 임금은 좀처럼 그 성장가속을 늦추지 않으려 한다는 것으로 바꾸어 생각해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어 매년 7%씩 임금성장을 허용하던 기업은 갑자기 예년처럼 경기가 좋지

15) 식 (15)에서 보여주었듯이 실질임금에 대한 분석과 명목임금에 대한 분석이 분포의 모양을 중심으로 논의할 때 차이가 없게 되는데 그 이유는 실질임금의 분포는 명목임금 분포의 선형변환(affine transformation)이기 때문에 마치 효용함수의 절대수준이 아무런 의미가 없는 것처럼 분포의 모양에 관한 한 양자의 차이는 존재하지 않는다. 한편, 지금까지 고도 성장과 고인플레이션을 지속해온 우리 경제에서 명목임금이 감소하려하지 않는다는 ‘명목임금의 하방경직성’을 논하는 것은 다소 관심 밖의 이슈일 수 있어 실질임금을 중심으로 논의하기로 한다.

않다는 이유로 4%로 임금성장률을 낮추기가 어렵다는 것이다. 이와 같이 동태적 의미에서의 하방경직성을 정의하는 것이 기업이 실제로 당면한 임금경직성의 비용이라는 개념에 보다 가까울 것이다. 이러한 생각을 좀더 발전시켜 보면 다른 조건이 동일할 때 임금의 하방경직성이란 다음과 같이 명제화될 수 있다. 먼저, 임금성장률의 성장률을 아래와 같이 정의하자.

$$\begin{aligned} \text{임금성장률의 성장률}_t &\equiv \{\text{임금성장률}_t - \text{임금성장률}_{t-1}\} \\ \Delta \Delta \log w_t &= \{\Delta \log(w_t) - \Delta \log(w_{t-1})\} \end{aligned} \quad (16)$$

여기서 임금성장률이 좀처럼 내려가려 하지 않아 개인들의 ‘임금성장률의 성장률분포’가 영(0) 이하에서 하방으로 잘리거나(censored) 하방쪽의 꼬리가 얇은 분포를 취하게 되면 이것은 동태적 의미에서의 하방경직성이라 할 수 있을 것이다.

(2) 임금성장률의 분포¹⁶⁾

본절에서는 임금성장률의 분포를 1993~1996년 대우패널자료(1992~1995년 기간에 해당)를 이용하여 분석한다. 외환위기 이후 구조적 변화가 있다면 이를 분석기간에 포함하여 검증해 보는 것이 적절한 검증이라 생각되지만 외환위기 이후 자료의 시계열이 너무 짧아 이들을 표본기간에 포함시켜 분석하는 것이 가능하지 않아 계량분석은 대우패널자료의 기간에 대해서 실시하고 노동패널의 1998~1999년 자료는 기술적(descriptive) 분석을 중심으로 활용하기로 한다.

먼저 자료에서 나타나는 특징을 살펴보면 1992~1993년 기간에는

16) 본절에서의 통계분석 결과 또한 실질임금이나 명목임금을 중심으로 논의할 때 차이가 없는데 그 이유는 실질임금의 분포는 명목임금 분포의 선형변환(affine transformation)이기 때문에 분포의 모양에 전혀 변화가 없기 때문이다.

육안으로도 식별이 가능할 정도로 임금의 하방경직성이 존재하고, 1993~1994년 기간에는 다소 완화된 형태로 나타나고 1994~1995년 기간에는 보다 뚜렷한 형태로 임금의 하방경직성이 포착된다. 이러한 판단의 근거는 개인들의 임금성장률 분포가 대칭적이지 않고 왼쪽 하방의 분포는 영이하에서 도수가 급격히 줄어드는 모양을 취하며 오른쪽 하방의 분포는 상대적으로 길고 얇게 퍼져 있는 모양을 갖는 데 있다(skew to the right). 이러한 현상을 자료가 정규분포를 따른다는 귀무가설을 검정통계량 W 를 사용하여 평가해 보자.

$$W = N \left\{ \frac{\hat{\eta}_1^2}{6} + \frac{(\hat{\eta}_2^2 - 3)^2}{24} \right\} \sim \chi^2_2, \quad (17)$$

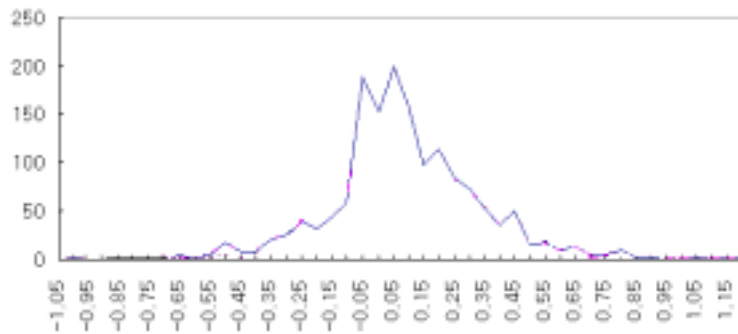
여기서 $\hat{\eta}_1 = \frac{1}{N} \sum \left(\frac{\Delta \log w_t}{\hat{\sigma}} \right)^3$, $\hat{\eta}_2 = \frac{1}{N} \sum \left(\frac{\Delta \log w_t}{\hat{\sigma}} \right)^4$ 로서 각각 왜도와 첨도를 측정하는 통계량, $\hat{\sigma}$ 는 표준편차, N 은 표본 수를 의미한다.

귀무가설은 유의수준 1%에서도 기각하게 됨으로써 임금분포의 비대칭성을 뒷받침한다. 가장 특징적인 사실은 임금성장률이 영 이하로 나타나는 도수가 급격히 줄어든다는 데 있다. 자료가 개인의 실질임금을 기초로 하여 작성되었으므로 명목임금에 있어서가 아니라 실질임금에 있어서 하방경직성이 일정수준 존재한다고 해석하는 것이 보다 정확할 것이다. 이러한 결과는 자료에 어떠한 이론 또는 모형상의 고려를 하지 않은 채 얻어진 것이므로, 앞서 제2절에서 도입한 임금방정식을 이용하여 모형의 잔차를 계산한 후 성장률 분포를 다시 구하였다. 이와 같은 과정을 거친 결과가 앞서 보인 결과와 거의 유사하여 지면관계상 보고하지 않는다.

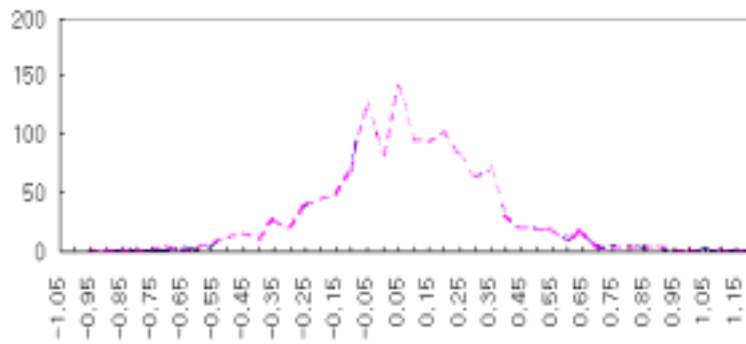
참고로 미국의 경우 PSID(Panel Study of Income Dynamics)의 1969~1991년까지의 자료를 이용하여 같은 방식으로 검정한 결과 유의수준 1%에서도 정규성을 기각할 수 없었다. 이러한 결과는

McLaughlin(1994)에서도 발견되어진다¹⁷⁾. 우리나라는 미국에 비하여 인원조정이 자유롭지 못하고 직장간 이동이 적기 때문에 취업된 개인의 임금 분포가 생산성 분포를 보다 정확하게 반영하여야 한다는 점을 고려하면 이것은 하방경직성에 대한 증거라 할 수 있다¹⁸⁾. 또한 선택효과(selection effect)를 고려하더라도 이직률이 2%대에

[그림 II-2] 임금성장률의 분포($\Delta \ln w_{94} = \ln w_{94} - \ln w_{95}$)



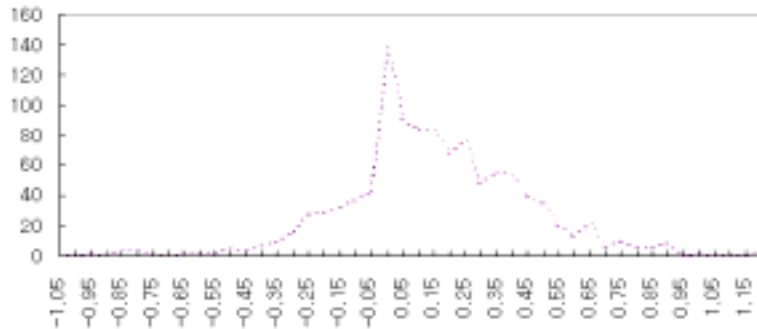
[그림 II-3] 임금성장률의 분포($\Delta \ln w_{95} = \ln w_{95} - \ln w_{94}$)



17) 익명의 심사자 한 분의 관련 문헌 소개로 도움을 받았다.

18) 물론 임금이 지나치게 낮을 경우 개인이 자발적으로 사퇴하므로 (즉, 일종의 self-selection) 그 분포가 생산성의 분포를 다소 왜곡시킬 수 있다. 그러나 미국의 경우 임금분포의 구조가 대칭적임은 미국에 비하여 우리나라가 보다 경직적임을 명확히 보여준다.

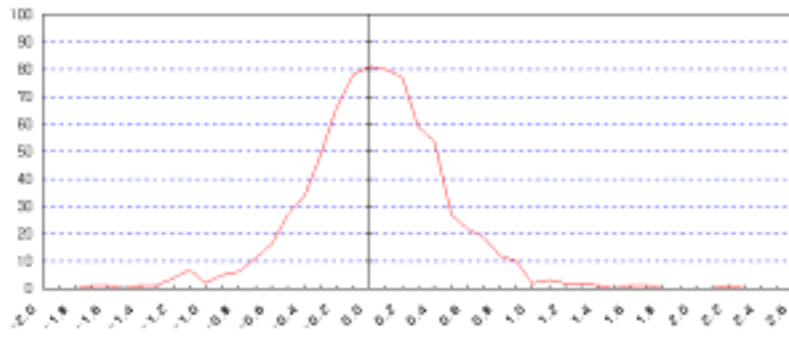
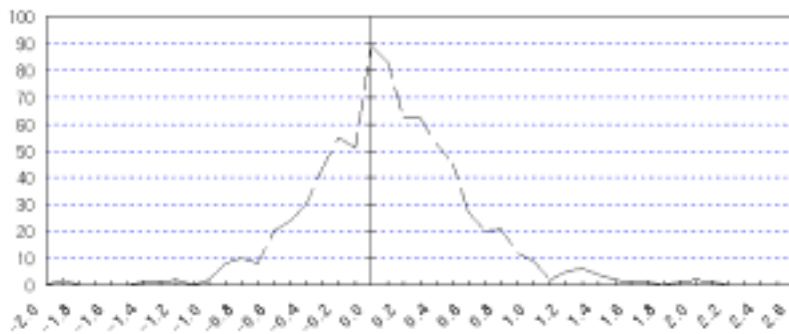
[그림 II-4] 임금성장률의 분포($\Delta \ln w_{96} = \ln w_{96} - \ln w_{95}$)



불과하고 비대칭성이 주로 성장률이 영(0) 근방에서 발견되는 것을 감안하면 이렇게 뚜렷한 비대칭성(positive skewness)의 원인은 임금의 하방경직성에 있다고 볼 수 있다.

(3) 임금성장률의 성장률에 대한 경험적 분포

본절에서는 임금성장률의 성장률($\Delta \Delta \log w_t$) 분포를 대우패널 자료(1992~1995년 기간)를 이용하여 분석한다. 먼저 자료에서 나타나는 특징을 살펴보면 임금성장률($\Delta \log w_t$) 분포와는 달리 1992~1993~1994년 기간과 1993~1994~1995년 기간 모두 특별히 육안으로도 식별이 가능할 정도로 임금의 상승률이 계속 급증하는 패턴이 존재하지는 않는다. 이러한 판단의 근거는 개인들의 임금성장률의 분포는 대체적으로 대칭적이라는 데에 있다. 또한 식 (12)의 교란항의 일차차감한 통계량($\Delta \Delta \varepsilon_{ijt}$)을 이용한 분포를 다시 구한바, 이전의 결과와 거의 유사하여 지면관계상 보고하지 않는다. 참고로 이러한 사실은 자료가 정규분포를 따른다는 귀무가설을 유의수준 5%에서 기각하지 못함으로써 뒷받침된다.

[그림 II-5] 성장률의 성장률 분포($\Delta \Delta \ln w_{95} = \Delta \ln w_{95} - \Delta \ln w_{94}$)[그림 II-6] 성장률의 성장률 분포($\Delta \Delta \ln w_{96} = \Delta \ln w_{96} - \Delta \ln w_{95}$)

다) 경기변동과 임금

본절은 식 (14)를 대우패널자료를 이용하여 OLS 추정한다. 개인 고유의 고정효과(fixed effect) 항이 일차차감을 통해 제거되었기 때문에 내생성 문제는 사라지고 OLS 추정은 일치성을 갖는다. 본 자료에 대해 사전적으로 이분산성을 고려해야 할 경제학적 근거는 존재하지 않으므로 이분산성 테스트는 하지 않는다¹⁹⁾. 이해를 돕기 위해 추정식에

19) 단, 시계열상 공분산(serial correlation)을 염려할 수 있으나 패널자료에 대해서는 현재 AR(1) 이상의 검정을 할 수 없다(Bils(1985) 참조). 본 자료의 경우 시계열이 길지 못해 AR(1) 검정을 생략할 수 밖에 없었다.

서 사용된 변수들을 간단히 소개하기로 한다. 먼저 일차차감에 의해 개인의 고정효과(fixed effect)는 사라지고, 개인의 인적자본에서 고정된 부분, 즉 교육년수, 부모의 교육수준 등 또한 제거된다. 단, 노동시장에서의 경험연수에 따라 인적자본의 수익률이 체감적으로 증가하기 때문에 2차항까지 포함시킴을 고려하면, 일차차감에 의해 경험(EXP)항은 일차식으로 표현된다($\beta_j^* \text{EXP}_{it}$). 또한 교섭력의 경우도 시점 t에 대한 계수가 회귀식의 절편이 되고, t²항목이 차감에 의해 일차항($\lambda_2 t$)으로 표현된다. 실업률변수는 일차차감을 통해 변화물로 표시된다. 산업더미변수는 일차차감으로 사라질 것으로 생각할 수 있으나 각 산업에 미치는 충격효과는 경기변동시 보다 민감한 부문과 그렇지 않은 부문으로 차별화될 수 있다는 점을 고려하여 $\Delta\beta_i I_{jt}$ 로 모형에 포함된다. 이것은 기본적 모형으로 향후 모형 1(specification 1)으로 불린다. 한편, 모형2(specification 2)에서는 이러한 산업별 차별적 민감성이 경기변동과 일종의 교호작용(interaction)을 할 수 있다는 가능성을 포착하기 위해 $\Delta u_{it} I_{jt}$ 를 하나의 설명변수로서 포함시켰다. 이러한 취급은 Solon(1994)와 Shin(1994)에서도 발견되어진다.

먼저 거시적 충격이 실업률의 변화를 통하여 노동시장에 전달되어 임금에 영향을 미치는 모형을 적용하여 보도록 한다. <표 II-5>의 두 번째 열을 보면 실업률의 1% 변화가 임금의 0.08% 상승을 유도하는 효과가 통계적으로 매우 유의하게 나타난다. 이 결과는 임금이 거시적 충격에 따라 순응적으로 발생하는 것이 아니라 반대로 움직임(counter-cyclical)을 의미한다. 임금이 신축적일 경우 거시적 충격의 결과는 고용의 감소보다는 임금의 하향조정으로 나타날 것이나 본 논문에서 이용된 대우패널자료에 의하면 거시적 충격에 대하여 임금이 오히려 상향 조정되는 결과를 보게 된다. 이것은 적어도 임금이 해당년도의 거시경제상황과 밀접하게 연계되어

있지 않음을 의미한다. 이러한 결과를 설명할 수 있는 한 가지 가설로서 임금조정이 경기변동에 시차를 두고 실시되는 경향을 들 수 있다. 1992~1995년도 기간은 일종의 호황, 불황, 호황, 호황 패턴을 보여 1995년도를 제외하고는 전년과 반대되는 경기를 시현하였다. 따라서 현재년도의 임금결정이 전년도의 경제상황만을 고려하여 이루어진다면 이와 같이 경기에 역행하는(counter-cyclical) 임금의 동태적 경로를 보일 수도 있겠다. 이와 함께, 명목임금의 상승률이 거의 일정한 가운데 경기에 따라 물가가 움직인다면 위와 같은 결과를 얻을 수도 있을 것이다²⁰⁾. 이러한 여러 가지 시나리오에 대해 보다 엄밀한 근거를 보일 수 없으므로 이 이상의 설명은 생략한다. 참고로 미국의 경우 PSID 자료를 이용한 Bils(1985), Solon et al.(1994), Shin(1994) 등의 결과는 실업률이 1% 상승할 때 임금은 대략 1.7% 정도 하락하는 것으로 보고되어 경기순행적인 패턴이 뚜렷이 나타남을 알 수 있다.

표본기간 중 시간이 경과함에 따라 매년 임금이 6% 가량 상승함이 통계적으로 유의하게 나타난다. 이 결과는 거시적 경기변동효과 및 여러 가지 개인 속성의 변화효과(예를 들어 노동시장에서의 경험의 증가에 의한 임금상승효과)를 통제한 후에 나타나는 결과이므로 노조에 의한 교섭력의 증가 또는 기업의 교섭력 약화가 그 이유로 해석될 수도 있다.

노동시장에서의 경험효과의 추정치는 모형상 산업별로 그 추정치 $\hat{\beta}_j$ 를 각기 구하기로 되어 있으나 그 효과가 산업별로 유사하고 검

20) 예를 들어 명목임금은 6% 정도 지속적으로 성장하는 반면, 물가가 호황시 7%로 불황시 5% 성장한다면 이러한 경기 역행적 결과를 낳을 수도 있을 것이다. 단, 이때 해석시 명목임금이 경직적으로 성장한다 볼 수도 있으나, 이것은 명목임금의 하방경직성을 나타내는 것은 아니다. 또한 경기와 관련없이 명목임금이 경직적으로 성장한다는 것은 추세를 통제했을 때 실질임금이 경기에 역행적으로 움직임을 의미한다.

정결과도 산업간 그 효과가 동일하다는 가설을 5%의 유의수준에서 기각하지 못하였다. 따라서 노동시장에서의 경험효과의 추정치 -0.0014 는 통합추정(pooled regression)을 통한 일종의 전산업평균 추정치로서 이는 임금프로파일이 시간이 지남에 따라 체감적으로 증가함을 의미하며 역시 Ben-Porath(1967)류의 인적자본이론에 부합하는 타당한 결론이다.

한편, 산업별로 경기변동시 임금변화가 차별화될 수 있다는 가능성을 포착하기 위해 산업더미(D_1 - D_6)의 계수를 추정했으나 그러한 가설을 지지하는 결과는 발견되지 않았다. <표 II-5>의 세 번째 열에서 실업률이란 변수는 거시변수이므로 실업률의 증감이 미시적으로 산업간에 상이한 효과를 가져올 수 있다는 가능성을 모형에 포함시키기 위하여 실업률의 변화분(ΔU_t)을 산업더미(D_j)와 교차(interaction)시켜서 추정하였다. 주요변수인 실업률의 변화분, 시간, 경험변수들은 통계적 유의성을 앞서와 마찬가지로 유지하고 있고 결과 또한 상당히 유사하여 설명을 생략한다.

다음으로 거시적 충격이 실업률의 변화를 통하여 노동시장에 전달되어 임금에 영향을 미치는 전통적 구조형 모형 대신에 거시적 충격이 직접 산출물에 영향을 주게 되어 임금에 그 효과가 반영되는 일종의 축약형 모형을 살펴본다²¹⁾. <표 II-6>의 두 번째 열을 보면 GDP 성장률의 1% 변화가 임금의 0.04% 감소를 유도하는 효과가 통계적으로 매우 유의하게 나타난다. 결국 그 의미에 있어서 <표 II-5>의 실업률 상승효과와 동일하다. 즉 경기가 악화될 경우(즉 실업률이 올라가고 GDP 성장률이 내려갈 때) 임금이 상승하는 구조를 보여준다. 비록 대우패널의 시계열이 짧기는 하나 통계적으로 매우 유의한 결과이므로 임금구조에 관한 매우 놀라운 증거라고 할 수 있다. 이번 모형에서는 시간변수가 특정한 패턴을 갖지 않는

21) Phillips Curve가 이러한 시도의 이론적 기초가 될 것이다.

<표 11-5> 회귀분석 결과

변 수	모형 1	모형 2
Constant	-0.01 (0.02)	-0.01 (0.02)
ΔU	0.08** (0.02)	0.07** (0.03)
t	0.06** (0.01)	0.06** (0.01)
EXP	-0.00** (0.00)	-0.00** (0.00)
D1	-0.02 (0.07)	-0.01 (0.07)
D2	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)
D3	-0.03 (0.02)	-0.02 (0.02)
D4	-0.00 (0.02)	-0.00 (0.02)
D5	0.02 (0.04)	0.02 (0.04)
D6	0.00 (0.02)	0.00 (0.02)
$\Delta U \times D1$	-	0.00 (0.18)
$\Delta U \times D2$	-	0.01 (0.03)
$\Delta U \times D3$	-	0.02 (0.05)
$\Delta U \times D4$	-	-0.01 (0.05)
$\Delta U \times D5$	-	-0.05 (0.09)
$\Delta U \times D6$	-	-0.01 (0.05)
R^2	0.015	0.015

주 : ()안의 수치는 표준오차임. **=유의수준 5%에서 기각하지 못함을 의미.

ΔU =전년대비 실업률 변화분, t =시간, EXP=노동시장 경험, D1=일차산업(농수산, 광업), D2=가공업, 제조업, D3=건설, 전기, D4=도·소매, D5=숙박·음식, D6=금융, 운송업 및 기타 서비스업.

<표 II-6> 회귀분석 결과

변 수	모형 1	모형 2
Constant	0.15** (0.04)	0.15** (0.04)
△GDP	-0.04** (0.01)	-0.04** (0.01)
t	-0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)
EXP	-0.00** (0.00)	-0.00** (0.00)
D1	-0.02 (0.07)	-0.16 (0.10)
D2	0.00 (0.01)	0.01 (0.02)
D3	-0.03 (0.02)	-0.08** (0.03)
D4	-0.00 (0.02)	-0.03 (0.03)
D5	0.02 (0.04)	0.13** (0.06)
D6	0.00 (0.02)	0.00 (0.03)
△GDP×D1	-	0.13** (0.07)
△GDP×D2	-	-0.01 (0.01)
△GDP×D3	-	0.04** (0.02)
△GDP×D4	-	0.02 (0.02)
△GDP×D5	-	-0.09** (0.04)
△GDP×D6	-	0.00 (0.02)
R ²	0.015	0.019

주 : ()안의 수치는 표준오차임. △GDP=전년대비 총생산 변화분.

것으로 나타났다. 즉 매년 임금이 거의 변하지 않거나 약간 감소하는 듯하나 통계적으로 유의성이 거의 존재하지 않는다. 반면 노동시장에서의 경험효과는 역시 강하게 반영된다. 임금의 시간패턴이

없다는 결과(즉, 변수 t 의 계수 ≈ 0)는 개인들의 노동시장에서의 경험의 증가에 의한 효과를 통제된 후에 나타나는 결과이므로 노조교섭력이 증감없이 안정적으로 유지되어 왔다고 해석될 수 있다. 결국 어떤 모형에 의거하건 간에 교섭력이 표본기간 동안 감소하지 않는 방향으로 유지되어 왔다고 볼 수 있다.

한편, 산업별로 경기변동시 임금변화가 차별화될 수 있다는 가능성을 포착하기 위해 산업더미(D1-D6)의 계수를 추정했으나 그러한 가설을 지지하는 결과는 발견되지 않았다. 그러나 <표 II-6>의 세 번째 열은 몇 가지 통계적으로 유의한 결과를 보여주고 있다. 여기서 GDP 성장률은 거시변수이므로 GDP 성장률의 증감이 미시적으로 산업간에 상이한 효과를 가져올 수 있다는 가능성을 모형에 포함시키기 위하여 실업률의 변화분(ΔGDP_t)을 산업더미(D_j)와 교차시켜서 추정하였다. 더미 D1(일차산업), D3(건설, 전기)와 GDP를 교차시킨 $\Delta GDP \times D1$, $\Delta GDP \times D3$ 는 양의 값을 유의수준 5%에서 시험하였다. 이는 곧 경제전반적으로 볼 때, 경기역행적으로 실질임금이 움직이고 있으나 산업 D1, D3에서는 순행적으로 움직임을 의미한다. 이밖에 주요변수인 성장률의 변화분, 시간, 경험변수들은 통계적 특성을 앞서와 마찬가지로 유지하므로 설명을 생략한다.

분석결과를 종합해 볼 때 다음과 같은 몇 가지 결론을 얻을 수 있다. 첫째, 임금성장률의 분포가 의미하듯이 임금의 하방경직성이 존재한다. 그러나 동태적 하방경직성은 특별히 존재하지 않는 것으로 보인다. 둘째, 메뉴비용(menu cost) 이론²²⁾이 제기하는 소폭의 가격조정 가능성은 희박하다는 명제와는 달리 임금분포에는 소폭의 임금조정이 상당히 많다. 물론 자료의 관측오차에 의한 부분을 결과해석시 감안해야 할 것이다. 셋째, 임금교섭력이 표본기간 동안 적어도 감소하지 않은 것으로 보인다. 넷째, 임금조정이 경기변동에

22) 가격조정시 수반되는 각종 거래비용을 포괄하여 메뉴비용으로 지칭함.

<표 II-7> 업종별 부도업체 수 추이

(단위 : 개, %)

	제조업	건설업	도·소매업 음식숙박업	기 타	합 계
1992	3,259(30.3)	582(10.5)	2,051(33.5)	1,869(25.7)	10,769<8>(100.0)
1993	2,850(30.0)	1,131(11.9)	3,612(31.3)	2,767(26.8)	9,502<6>(100.0)
1994	3,133(27.8)	1,135(10.7)	2,974(28.4)	2,543(33.1)	11,255<6>(100.0)
1995	3,553(25.4)	1,201(12.5)	3,192(23.8)	3,729(38.3)	13,992<5>(100.0)
1996	3,855(33.3)	1,544(13.3)	2,992(25.8)	3,198(27.6)	11,589<7>(100.0)
1997	6,856(39.9)	2,472(14.4)	5,000(29.1)	2,840(16.5)	17,168<58>(100.0)
1998	3,725(34.7)	1,429(15.1)	2,913(30.8)	1,382(14.6)	9,449<16>(100.0)

주: 1) ()는 구성비임. < >의 숫자는 대기업체 수임.

2) 중소기업과 대기업의 전체 부도업체임.

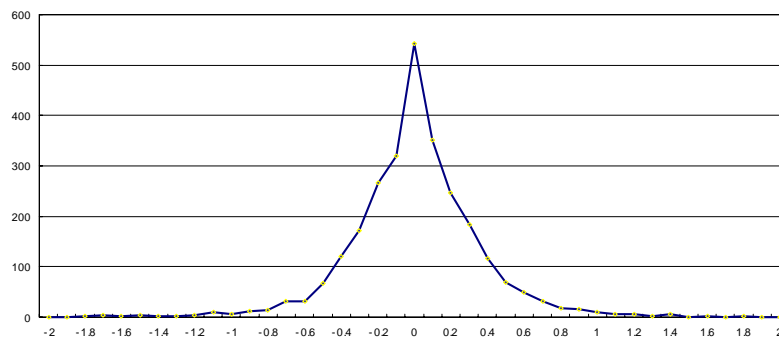
3) 1998년 수치는 1/4분기의 수치임.

자료: 한국은행.

순응하여 일어나지 않는다. 오히려 실업률이 높을 때 임금이 더 상승하는 경향이 발견되었다. 이는 임금조정이 경기변동에 시차를 두고 나타나는 경향으로 해석할 수 있으며 임금결정구조의 경직성으로도 해석할 수 있다. 즉, 전년도의 경제 상황만을 고려하고 현년도의 실정은 임금결정에 영향을 미치지 않을 경우 이러한 결과가 도출될 수 있다. 인원조정이 용이하지 않은 상태에서 임금조정 또한 경기와 반대로 나타날 경우 시장이 완전경쟁적이라면 기업의 생존을 어렵게 할 것이다. 참고로 <표 II-7>은 표본기간을 포함한 기간 동안 부도로 사라진 기업의 숫자를 업종별로 보여준다. 1992년 이후 부도업체의 숫자가 집중하고 있으나 표본에서는 경기 및 개인의 특성을 통제한 후에도 임금이 상승 또는 현상유지를 하였다. 물론 이러한 사실을 기초로 임금과 기업 도산율간의 인과관계를 주장할 수는 없겠으나 적어도 [그림 II-2], [그림 II-3], [그림 II-4], [그림 II-5], [그림 II-6] 및 <표 II-5>, <표 II-6>의 내용과 모순되지 않는 결과라 하겠다.

5) 외환위기 이후 임금

아래 그림에서 보듯이 외환위기 이후 임금의 신축성을 평가하기 위해 노동패널자료를 이용하여 임금의 성장률을 각 개인별로 구해 본 후 이를 기술적 통계량으로써 제시하였다. 물론 개인 또는 산업의 특수한 성향을 충분히 감안한 분석이 아니기 때문에 주의를 요하지만 본 결과는 과거 외환위기 이전에 비해 임금의 상승 및 하락이 비교적 대칭적으로 변화하였음을 보여준다고 할 수 있을 것이다. 과거에 비해 임금상승률이 평균 1%에 못 미치고(과거 7~8%대였음) 실질임금의 하락을 보여주는 표본도 상당히 있음을 의미하는 바, 과거에 비해 경제 여건에 따라 임금이 움직임을 암시해 주고 있으며 일종의 개선효과로 간주할 수 있을 것이다. 좀더 시계열이 길다면 보다 종합적인 회귀분석이 가능했을 것이나 자료의 제약으로 임금의 신축성이 다소 개선된 여지가 존재한다는 정도로 이해하는 것이 타당하리라 본다.

[그림 11-7] 임금성장률의 분포($\Delta \ln w_{99} = \ln w_{99} - \ln w_{98}$)

6) 요약 및 결론

개방화, 국제화가 피할 수 없는 제약으로 등장하는 현 경제상황에서는 임금의 결정구조 및 경기변동에 따른 동태적 경로가 소규모

개방경제의 성과를 상당부분 결정·제약하는 것을 이론적으로 입증할 수 있다. 이러한 문제의식에 입각하여 본 논문에서는 우리나라에서 실질임금이 노동시장조건에 얼마나 민감하게 반응하는지와 함께 실질임금의 하방경직성에 관한 실증분석을 시도하였다. 주요 분석결과로서 다음의 결과를 얻을 수 있었다. 첫째, 임금성장률의 분포가 의미하듯이 임금의 하방경직성이 존재한다. 이에 대한 논거로서 다음과 같은 세 가지 결과를 제시하였다. (i) 개인들의 임금성장률의 분포는 대칭적이지 않다 (ii) 임금성장률이 영 이하에서는 그 분포가 짧고 두터운 모양을 취하고 오른쪽 하방의 분포는 상대적으로 길고 얇게 퍼져있는 모양을 갖는다(skew to the right). (iii) 임금성장률의 분포는 개인들의 특성을 고려할 경우와 그렇지 않을 경우 모두 일정 수준의 하방경직성을 지니고 있는 것으로 나타난다. 둘째, 매뉴비용이론이 제기하는 소폭의 가격조정 가능성은 희박하다는 명제와는 달리 소폭의 임금조정이 상당히 많다. 셋째, 임금교섭력이 표본기간 동안 적어도 감소하지 않은 것으로 보인다. 넷째, 임금조정이 경기변동에 순응하여 일어나지 않는다. 오히려 실업률이 높을 때 임금이 더 상승하는 경향이 발견되었다. 이는 임금조정이 경기변동에 시차를 두고 나타나는 경향을 반영한다고 볼 수 있으며 임금결정구조의 경직성으로 해석할 수 있다. 즉, 전년도의 경제상황만을 고려하고 현재 연도의 실정은 임금결정에 영향을 미치지 않는 다거나 명목임금의 상승률이 경직적이라면 이러한 결과를 설명할 수 있을 것이다. 인원조정이 용이하지 않은 상태에서 임금조정 또한 경기와 반대로 나타날 경우 시장이 완전경쟁적이고 다른 조건들이 일정하다면 기업의 퇴출확률을 높일 것이다. 이러한 일련의 경험적 증거들은 흔히 언급되듯이, 노동시장이 많은 부분 경쟁적이지 않음을 암시하고 있다.

그러나 1998~1999년도 자료를 이용한 결과는 상당히 대칭적 결과를 시현하고 있어 임금의 경직성 문제는 개선되고 있는 결과를

얻었다. 그러나 일단 임금성장률에 대한 표본이 하나이므로 결과를 일반화하지 않기로 한다.

방법론면에서 본 논문은 기존의 연구들에서 결여된 미시적 접근을 적용하여 개인수준에서의 임금의 하방경직성과 경기변동시의 경직성을 분석하였다. 그러나 좀더 긴 시계열의 자료가 존재한다면 실업률의 변동에 대한 보다 정밀한 결과를 도출할 수 있을 것으로 판단되며 이는 향후 연구과제로 남겨둔다.

Ⅲ. 문제의 인식

본장에서는 노동시장의 경직성을 야기하는 많은 요인들을 재정정책과 관련 있는 사항과 비재정정책 관련 사항으로 나누어 각각의 경우에 해당하는 몇 가지 중요한 이슈들을 열거해 보고 어떠한 면에서 개선의 여지가 있는지 살펴보기로 한다. 보는 시각에 따라 아래에 열거한 논점 이외에도 많은 이견이 있을 수 있으나 본 연구의 특성상 조세-재정정책수단을 중심으로 하여 문제에 접근하므로 시각의 제한이 있을 수 있음을 미리 밝혀두고자 한다.

1. 재정정책 관련 문제

가. 미시적 인력배분의 효율성

1) 조세행정과 고용

지금까지 조세행정에 대한 논의는 주로 공평한 세정에 초점을 맞추었지 효율성에 미치는 영향에 대한 연구는 국내외적으로 별로 없는 것으로 보인다. 주로 조세행정의 성과를 탈세의 수준을 중심으로 평가하는 관행도 이를 뒷받침하고 있다. 우리나라의 경우 불성 실납세의 개연성이 특정한 그룹에 집중적으로 발생한다고 알려져 있으며(현진권 외(1999)), 경제환경이 많이 호전되었음에도 불구하고 대부분의 선진국들과는 달리 자영자에 속하는 그룹이 계속해서 높은 규모를 보이고 있다는 데 큰 특징이 있다고 하겠다.

이러한 현상은 세무행정의 목표와 무관하지 않은 것으로 보인데, 가장 중요한 사항으로 세수확보 문제를 들 수 있다. 여기서 문

제가 될 수 있는 것은 만약에 징세당국이 주어진 예산을 바탕으로 주어진 목표 세수치를 가능한 한 최소의 노력과 비용으로 달성하려고 한다면 단위당 징수비용이 낮은 부문위주로 징세가 편중되어 이루어지고 목표치가 달성되면 세징자체에 문제가 없는 것으로 간주될 수 있다는 사실이다. 실제로 거래정보가 비교적 투명한 부문, 징세실적 대비 징세노력이 적은 부문으로 과세의 편중현상이 발생할 가능성이 높다.

이러한 관행이 지속될 경우 경제 전반적으로 그 과급효과가 미치게 되는 데 가장 중요한 결과로서 고용패턴에서 과다한 자영자의 양산 및 관련 비임금 근로자의 확대를 들 수 있다. 이는 장기적으로 소득과약을 어렵게 함에 따라 세무행정 비용을 증가시키고 각종 선진적 조사기법의 도입을 저해한다고 볼 수 있어 이에 대한 주의가 필요하다고 본다.

소규모 사업장 종사자의 구성 및 생산관계를 살펴보면 주로 그 규모가 영세하고 과거 소액부징수자, 과세특례자, 간이과세자로 분류될 확률이 높은 사업장이며 주로 인력의 고용을 중심으로 생산활동이 전개되고 있다고 할 수 있다. 따라서 이들 업체의 소득과약이 미진할 경우 이는 더욱 과도한 인력의 고용이 이들 부문에서 이루어지게 되고 이는 곧 정규 근로인력의 부족현상과 무관하지 않음을 암시한다. 이는 곧 소득이 투명한 부문에서 그렇지 못한 부문으로 생산요소의 비효율적 이동을 의미한다. 이에 따라 임금수준이 지나치게 상승하고 생산성을 하락하게 함으로써 개방화된 경제에서 많은 부정적 효과를 초래하게 된다. 특히, 영세자영업의 서비스 관련 인력수요 형태가 주로 임시·일용직 위주이기 때문에 정규적 고용이 점차 줄어들 가능성이 높고 주로 임시·일용직의 증가를 초래할 가능성이 높으므로, 세정의 경제적 역할에 보다 관심을 기울일 필요가 있다.

조세행정이 고용에 미치는 영향에 대한 연구는 국내외적으로 거

의 없는 것으로 보인다. 주로 조세행정은 탈세의 수준에 어떠한 영향을 미치겠는가를 중점적으로 연구해오기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 탈세의 개연성이 특정한 그룹에 집중적으로 발생한다고 알려져 있으며 경제환경이 많이 호전되었음에도 불구하고 대부분의 선진국들과는 달리 자영자에 속하는 그룹이 계속해서 높은 규모를 보이고 있다는 데 고용형태의 큰 특징이 있다고 하겠다.

어느 경제를 막론하고 개인의 경제활동정보에 대한 정부의 접근에는 법적 그리고 경제적 한계가 존재한다. 법적 한계는 실정법에 의하여 규정되는바 결국 객관적 자료의 제시가 가능하기 위하여 많은 정보가 필요하게 되고 이에 많은 비용이 수반된다. 다른 조건이 일정하다면 정보의 비대칭성이 강한 부문은 이러한 비용문제에 편승하여 탈세가 보다 용이해지고 징세당국과 개인들간에는 암묵적인 조세행정의 영역에 대한 합의가 존재할 것이다. 이것은 일종의 경제의 균형상태에 대응하는 균형탈세라 할 수 있으며 급격한 외생적 변화(예: 정치적 변화)가 없는 한 쉽게 변화하기 어려운 균형 상태라 할 수 있다.

그러나 조세행정의 실제 성과에 따라 동일한 조세제도가 경제에 미치는 영향은 달라진다. 예를 들어 조세행정 조직을 혁신하여 조세제도에 기술된 거의 모든 세원에 대해 조세를 징수할 경우 세수가 증가하고 개인들의 세부담은 일반적으로 상승한다. 따라서 세수의 증가분을 감안하여 세율을 인하하여 전반적으로 낮은 세율을 유지할 수 있게 된다. 따라서 조세행정의 개혁은 조세제도의 개혁만큼 중요한 경제적 의미를 지니게 된다. 그러나 조세행정에 관한 논의는 자료의 제약 등으로 매우 제한적인 것에 그치고 있다. 본장에서는 조세행정의 고용효과에 대해 논의하기로 한다.

가) 부문간 실효세율의 차별화

징세당국은 주어진 예산을 바탕으로 주어진 목표 세수치를 가능

한 한 최소의 노력과 비용으로 달성함으로써 조직의 후생을 극대화할 것이다. 여기서 말하는 조직의 후생이란 일종의 이윤으로서 조직내에 귀속되고 조직을 위하여 사용됨은 물론 최소화된 비용을 상부에 알리려 하지 않을 것이 분명하다. 세수목표치는 대부분 전년 대비 예상 물가상승률 등을 고려하여 정부에 의하여 정해지며 과세당국은 주어진 목표치를 달성하도록 되어 있으며 과세당국이 결정하는 선택변수가 아니라는 사실에는 이의가 없을 것이다.

예산은 해당 부서와 중앙정부간의 협상력에 의하여 영향받는 부분이 없지 않으나 상당부분 전년대비 비율로 중앙정부에 의하여 결정된다고 본다. 이를 뒷받침하는 자료로서 실제로 1980년 후반 이후 세수 대비 예산의 비중이 큰 변화없이 유지되는 것으로 보이는 바 이는 전년대비 일정 비율로 예산의 증가가 있었기 때문인 것으로 보인다. 일단 목표세수가 점진적으로 물가 등에 따라 변동하므로 예산 또한 급격히 변동할 이유가 없는 것으로 보인다.

이러한 상태에서 얻는 결론은 징수비용이 낮은 부문 위주로 징세가 편중되어 이루어지고 목표치가 달성되면 세정 자체에 문제가 없는 것으로 간주된다는 사실이다. 거래정보가 비교적 투명한 부문, 징세실적 대비 징세노력이 적은 부문으로 과세의 편중현상이 발생한다. 최근 전산화에 따른 예산 대비 인원의 감소가 진행되고 있어 인건비절감효과가 발생하겠지만 본질적으로 지하경제활동에 대한 현장지도와 현금수입업종에 대한 감시, 예를 들어 신용카드 사용의 확대를 촉진하기 위한 감시 등으로 소요되는 인력에 대한 투입은 부족할 것이라는 전망이 가능하다.

2) 법인-비법인간 생산구조의 차별화

법인부문은 현실적으로 보다 자본집약적인 생산함수를 갖고 있고 또한 생산하는 재화가 비법인의 그것과는 다르게 주로 대량생산되는 질 높은 상품일 것이다. 이에 반하여 비법인부문은 대부분 노동

력에 주로 의존하는 생산구조를 갖는 소규모 영세사업자들로서 질 낮은 재화 또는 용역을 주로 생산한다. 이를 뒷받침하는 자료로써 <표 III-1>의 5인 미만 사업장의 종사상 지위별 인구분포를 들 수 있다.

5인 미만 사업장은 정의상 그 규모가 영세하고 소액부징수자, 과세특례자, 간이과세자로 분류될 확률이 높은 사업장이다. <표 III-1>에서 이들 사업장에서의 근로자는 고용주와 가족이 70% 이상을 차지하고 그 외 근로자가 30%에 달함을 알 수 있다.

<표 III-1> 5인 미만 사업장의 종사상 지위별 인구분포

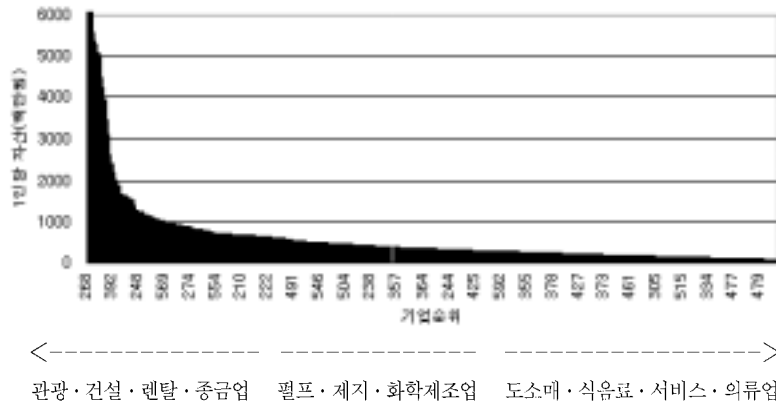
(단위 : %)

종사상 지위	총사업체조사	고용구조조사
고용주	71.8	5.3
자영자		46.0
무급가족종사자		28.3
상시근로자	25.6	9.5
임시근로자	1.4	3.1
일용근로자		7.8
무급근로자	1.2	-
계	100	100

자료 : 통계청, 『총사업체조사보고서』, 『고용구조조사보고서』, 1992.

종사자를 업종별로 보면 도소매업 및 음식숙박업이 65.5%, 사회 및 개인서비스업이 18.5% 그리고 제조업이 10.2%로 나타난다. 아래 [그림 III-1]에서 보듯이 법인가업들에서도 도소매, 상품중개업, 식품관련 가공업, 음료업, 서비스, 의류업이 가장 노동집약적인 산업으로 나타나 산업의 속성상 이들 산업이 타 산업에 비하여 보다 노동집약적임을 알 수 있다.

[그림 III-1] 1인당 자산별 업종현황(200~600대 기업)



따라서 일반적으로 이들 자영업부문을 거래에 대한 정보가 비교적 투명한 법인부문에 비하여 산업의 속성상 노동집약적이라고 보는 데에 큰 무리가 없을 것이다. 이들 사업장에 고용된 인구에 대한 정확한 통계는 사실상 존재하지 않는데, 가장 큰 이유로서 사업의 외형을 은폐하고자 근로자수를 가능한 한 누락시킬 유인이 존재하기 때문이다.

다음으로 보다 엄밀하게 법인과 비법인부문을 구분해 보기로 하자. 아래 <표 III-2>은 1997년 신고기준으로 분류한 법인 대비 각종 비법인 사업체의 숫자 및 비중을 나타낸다. 대략 280만 사업장 중에서 법인화된 사업장은 19만개 정도로 약 6.6%를 차지하고 나머지 260여만개 사업장은 비법인이고 간이과세자 및 과세특례자가 약 60%에 육박한다. 이를 <표 III-1>의 고용구조조사에 따라 개략적인 시뮬레이션을 해보면 약 510만여명 정도가 5인 미만 이하 사업장에 고용되어 있고 일반과세자로 분류되는 개인사업장에 고용된 인원까지 고려하면 그 숫자가 매우 높음을 알 수 있다. 따라서 탈세가 만연되고 있는 부문에 고용된 인력이 상당한 비중을 차지함을 알 수 있다.

<표 III-2> 1997년 신고기준 일반과세자·간이과세자 및 과세특례자 현황

유 형		1997 사업자수		1997 세수	
		개수(천개)	비중(5%)	금액(억원)	비중(%)
일반과세자	법인	187	6.6	158,343	81.3
	개인	968	34.3	32,884	16.8
	소계	1,155	40.9	191,227	98.1
간이과세자		465	16.5	2,702	1.4
과세특례자		1,200	42.6	951	0.5
합 계		2,820	100	194,880	100

주: 1. 세수합계는 1997년 장수기준 금액이며, 사업자별 세수는 신고기준 금액임.
 2. 신고세수와 징수세수의 차이(1,466억원)은 법인의 세수에 포함.
 3. 수입분 세수는 법인 세수에 포함.

3) 산업간 생산요소 배분효과 분석

위에서 보여준 생산구조하에서는 탈루가 높을수록 생산요소(노동, 자본)와 재화에 대한 유효세율이 낮아지므로 법인부문에서 비법인 부문으로 생산요소가 옮겨감으로써 두 부문간의 균형이 이루어지게 된다. 또한 이때 노동시장의 균형을 달성하기 위하여 노동이 법인 부문에서 비법인부문으로 옮겨감으로써 두 부문간의 균형이 달성될 것이다. 탈세는 생산요소시장의 왜곡과 생산물시장에서의 왜곡을 동시에 발생시켜 자원의 낭비를 가져온다²³⁾.

23) 현실적으로 자본과 인력의 이동이 모형에서의 예측처럼 가격에 따라 즉각적으로 조정되지 않을 경우 업종별 노동시장에서 인력의 수요공급에 심각한 차질을 빚게 된다. 이에 대한 일례로서 IMF 이전부터 제조업분야의 인력부족이 심각하기 시작하여 최근 극심한 취업난에도 불구하고 외국인 근로자에 대한 취업제한이 시행되자 근로환경이 열악한 소위 3D 업종에서의 인력공급이 부족한 것은 아직도 계속하여 모형의 결과가 장기적 균형을 의미하며 현재 조정국면

이러한 현상을 국제경제이론 또는 법인세이론에서 자주 적용되는 2부문-2요소 모형에 적용해 보면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 이는 곧 인적자본의 비효율적 고용을 의미하며 이에 따라 임금 수준이 지나치게 상승하고 이자율을 하락하게 함으로써 개방화된 경제에서 많은 부정적 효과를 초래한다. 특히, 정규적 고용이 점차 줄어들고 주로 임시·일용직의 증가를 초래할 가능성이 높는데, 영세자영업의 서비스 관련 인력수요 형태가 대부분 임시·일용직 위주이기 때문이다. 좀더 나아가 학습을 통한 인적자본의 축적 및 파급효과라는 인적자본의 외부성과 관련하여 볼 때 학습이 미미하게 발생하는 부문에 필요 이상의 많은 인적자본이 묶여 있음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 편의적 조세행정에 의한 탈세는 고용구조 및 정규고용을 위축시키는 결과를 가져옴에 유념해야 할 것이다.

가) 간단한 모의실험결과

이하에서는 과연 이러한 탈루 및 탈세의 효과가 어느 정도로 요소배분을 왜곡하는지를 수량적으로 보여주하고자 한다. 위와 같은 일반경쟁 균형을 충족하는 해를 구하는 것은 보통 몇 가지 알고리즘을 이용하여 계산가능한 일반균형모형(Computable General Equilibrium)을 푸는 것으로 요약된다. 여기서의 하버거(harberger) 타입의 2부문-2요소 모형에 탈세를 허용하는 모형을 상정하여 분석하기로 한다.

엄밀한 CGE 분석이 가능하려면 각 부문의 생산함수에 대한 정확한 정보가 요구되어짐은 물론이고 실제로 고용되어 있는 생산요소에 대한 정보, 생산량에 대한 적절한 집계(aggregation) 그리고 탈루율에 대한 정보 또한 필요하다. 분석의 편의상 생산함수는 Cobb-Douglas 형태를 지니고, 즉 $q_x = A k_x^\alpha l_x^{1-\alpha}$, $q_y = A' k_y^\alpha l_y^{1-\alpha}$. 소비자는 대표적 개인을 상정하고 역시 Cobb-Douglas 효용함수형태를

(transition period)에 있음을 의미한다.

$U(q_x, q_y) = q_x^\beta q_y^{1-\beta}$ 지닌다고 보자. 물론 각 부문 사이에서 임금 이외의 비금전적 보상은 중요하지 않다고 본다. 예를 들어 탈세가 가능한 부문에 고용되어 있다는 사실이 개인을 수치스럽게 만들어 일정 수준 이상의 프리미엄이 없이는 가능한 한 정규 부문으로 고용되려는 경향이 있을 수 있다. 정확한 분석이 되기 위하여 요구되는 정보를 충분히 얻을 수 없으므로 아래의 시뮬레이션 수치는 상식적으로 납득할 수 있는 수준의 가상의 자료를 이용하여 분석하였다. 분석에 사용된 파라미터값은 아래와 같다.

파라미터값의 설정:

- (1) 부문 X의 자본계수: $\alpha = 0.7$, 부문 Y의 자본계수: $\alpha' = 0.4$,
- (2) 부문 X의 기술수준: $A=1.5$, 부문 Y의 기술수준: $A'=1.0$,
- (3) 전체노동스톡: $L_0=1$, 전체자본스톡: $K_0=1$,
- (4) 부문 X의 근로소득세율: $txl=0.2$, 부문 X의 자본소득세율: $txk=0.3$
 부문 Y의 근로소득세율: $tyl=0.2$, 부문 Y의 자본소득세율: $tyk=0.242$,
- (5) 과표양성화율: $\phi_{xv} \approx \phi_{xk} \approx \phi_{xl}=1$ 그리고 $\phi_{yv} \approx \phi_{yk} \approx \phi_{yl} = 0.5$ 와 1에서 각각 시뮬레이션하고
- (6) 마지막으로 X재의 효용함수 계수: $\beta=0.7$ 과 0.5에서 각각 시뮬레이션 해보았다.

여기서 예시한 수치의 움직임은 정상적으로 본장의 결론들과 정확히 일치하는 값들로서 탈세가 만연된 부문이 노동집약적인 경우 탈세로 인하여 임금의 상대가격이 오르고 고용이 부문 Y에 지나치게 많음을 입증해 준다. 위에서 열거된 수치들에서 모형을 평가하면 임금의 상대가격이 2% 이상 상승하고 고용이 Y부문에서 4% 이상 증가함을 보여준다. 이러한 변화는 효용수준의 감소로 귀결되

<표 III-3> 시뮬레이션 결과

	$\beta=0.7$		$\beta=0.5$	
	과표양성화율 =100% (탈루율=0%)	과표양성화율 =50% (탈루율=50%)	과표양성화율 =100% (탈루율=0%)	과표양성화율 =50% (탈루율=50%)
임금의 상대가격	1.032	1.052	1.304	1.330
q_x	0.472	0.459	0.346	0.331
q_y	0.332	0.352	0.529	0.551
p_x 의 상대가격	3.745	3.777	4.116	4.149
p_y 의 상대가격	2.284	2.111	2.689	2.488
k_x	0.571	0.550	0.364	0.344
l_y	0.429	0.450	0.636	0.656
k_x	0.817	0.801	0.656	0.633
k_y	0.183	0.199	0.344	0.367
효용수준	0.425	0.424	0.428	0.427

주 : 이자율을 뉴머레로 이용하였음.

는데 흔히 주장되듯이 탈세로 인하여 부문 Y가 이득을 얻음을 의미하지 않는다. 즉, 부문 Y는 이득을 얻는 것처럼 보이지만 새로운 일반균형에서는 요소 고용에서의 왜곡에 의한 효율성의 손실이 발생하므로 모든 경제주체들의 효용이 감소하게 됨을 다시 한 번 보여준다.

나. 비효율적 기업지원정책: 한계기업의 양산 및 고용불안

외환위기 이후 가장 중요한 변화는 기업의 과도한 차입경영에 대해 제재를 가하기 시작하였다는 점이다. 다수의 재벌집단이 붕괴되고 있으며 논란의 여지가 있으나 기업의 규모를 중심으로 하는 각종 금융지원제도가 폐지되는 경로에 있다. 이러한 왜곡된 금융정책이 더 이상 그 근거를 잃어 가면서 기업정책의 방향은 조세재정정책을 중심으로 옮겨가고 있으며 금융정책의 왜곡이 사라지는 속도에 맞추어 조세재정정책상 각종 불합리한 감면정책도 폐지 또는 정리되어야 할 것으로 보인다. 이러한 왜곡이 존재하는 한 대기업의

도덕적 헤이 현상과 함께 기술력이 미진한 중소기업의 팽창으로 자원이 생산성이 낮은 부문에 지나치게 묶여 있게 되는 문제를 해결하기가 어려워진다. 더 이상의 고용창출 또한 효율성의 저하로 어려워뿐더러 경기변동시 고용상태를 지나치게 불안정하게 만들 수 있는 것이 현실이다.

예를 들어, 심각한 위기로 어려웠던 1998년에도 소위 3D 산업을 중심으로 인력의 공급이 부족하여 외국인 근로자들을 수입해 고용했던 적이 있다. 경기가 회복된 현재 당연히 이들 부문에는 인력의 초과수요가 존재하고 우리나라 국적의 근로자는 취업을 꺼리고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 두 가지 측면에서 큰 문제를 안고 있는데 첫째, 과연 인력의 공급이 수요를 초과하는 고실업 사회에서 이처럼 인력을 외국으로부터 수입하여 고용할 필요가 있는가 하는 문제이다. 이는 곧 본국 근로자와의 경쟁이 차단되어 있고 기존 관행이 변하지 않는 정도의 개방이라면 임금수준의 하락을 가져오지 못하며 따라서 실업문제를 보다 악화시킬 우려도 존재한다. 둘째, 한계적 기술 및 관행을 지닌 기업에 보다 많은 자본과 인력이 공급되도록 함으로써 자원의 효율적 활용을 해친다는 사실이다. 외국인 근로자들에 의해서 한계기업이 생존하면서 각종 사회문제(예: 외국인 근로자 차별 및 인권 유린 등) 및 불법 체류자 문제를 야기하면서까지 국내 임금수준을 높이고 자발적 실업자를 늘려야 하는지에 대해 보다 냉정히 생각해 볼 필요가 있다.

최근 미국에서는 법인세 폐지에 관한 논의가 이루어지고 있는데 이는 기업규모별로 법인세가 누진화되어 있는 문제점을 없애고 개인에 대한 과세 위주로 나가려는 것이 그 핵심이라 할 수 있다. 자본이나 인력의 양과 질이 높은 사회에서도 자원의 효율성을 극대화하기 위해 노력하고 있는 점을 감안한다면 기업관련 정책도 보다 효율성에 기초하여 문제에 접근하는 것이 필요하리라 판단된다. 비경제적인 요인으로서 인권문제만 생각하더라도 외국인에 대한 각종

보험혜택을 부여하는 것이 거부하기 쉽지 않은 대세라 할 수 있으며 한계적 기업 및 세금납부도 제대로 하지 않는 기업을 양산하는 것이 자원의 활용면에서 좋지 않다면 이에 대한 점진적 정리방안을 고려해야 할 것이다.

1) 대기업 관련 지원

대기업 관련 지원은 명시적으로 조세감면제도 등을 통해 이루어지는 것이 아니라 암묵적인 경로를 통해 이루어지는 것이 일반적이라 할 수 있다. 예를 들어 과거와 같이 상호지급보증 또는 계열사간 출자를 통해 기업의 회계정보를 조작한다든지, 아니면 금융기관 활용에 있어서 우위를 확보한다든지 하는 각종 방법을 활용하는 것이다.

세제의 측면에서 대규모 법인들은 중소기업들에 비해 세원이 비교적 많이 노출되어 있다고 보는 것이 평균적으로 타당할 것이다. 그리고 법인세율 자체가 중소기업보다 높다(28% 대 16%). 여타 세제부문에서 특별히 대기업을 염두에 두고 통과된 세제는 눈에 띄지 않는다. 기술인력개발 또는 교육훈련에 있어서 대기업에서 활용도가 높아 중소기업에 비해 감면 실적이 높기는 하나 이는 R&D와 인적 자본 투자를 위해 불가피한 것이므로 문제시하기는 곤란한 것으로 판단된다.

따라서 문제가 되는 것은 대기업이 자본 독점 및 상호지급보증 또는 계열사간 출자를 통해 한계기업을 지원함으로써 중소기업이 특화할 수 있는 여지를 저해한다는 사실이다. 이러한 관행이 가능한 이유는 첫째, 기업의 회계정보를 조작함으로써 주식가치를 떨어뜨리지 않으면서 지원을 할 수 있다는 현실적 이유, 또는 둘째, 생산성과 관계없이 금융기관 활용에 있어서 우위를 확보할 수 있다는 사실 등을 들 수 있을 것이다. 물론 인력과 자원을 효율적으로 활용하려면 이러한 불공정 경쟁행위는 반드시 사라져야 할 것이다.

그 방향은 회계정보의 투명성 제고와 금융기관의 신용평가 능력 제고에 있다고 판단되며 최근 많은 개혁의 대상이 되고 있는 것으로 보인다. 아직도 분식회계, 출자총액 제한에 대한 반발, 상호지급보증 제한에 대한 회피, 특정 대기업에 대한 지급보증 등이 이루어지고 있어 보다 강도 높은 개선이 요구되지만 이들 이슈들은 그 자체로서 많은 논의가 되고 있고 이미 과거로 회귀하기 어려운 추세에 있다고 할 수 있다. 이러한 최근의 개선 추세를 반영하듯이 현재 중소기업에 대한 자금부족 문제는 1999년을 기준으로 거의 발생하지 않는 것으로 보인다.

보다 중요한 것은 이러한 대기업 위주의 신용체도가 붕괴되는 시점에서 기업에 관한 한 기업규모를 기준으로 각종 세제 혜택을 부여하는 것은 자원의 효율적 활용의 측면에서 반드시 개선되어야 할 사항이라는 점이다. 이는 개인에 대해서는 재분배가 필요하지만 기업에 대해서는 공정한 경쟁을 도입해야 한다는 기초적 원리에 충실하고자 하는 것이다.

2) 중소기업에 대한 지원

최근 외환위기를 겪으면서 대기업뿐만 아니라 중소기업의 도산이 심각한 수준에 이르러 이들 기업에 대한 지원을 보다 증대시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 지속적 지원의 증가에도 불구하고 중소기업이 체감하는 지원의 수준은 매우 낮다는 인식이 실제 중소기업을 운영하는 경영자들간에 팽배해 있어, 만약에 지원의 수준이 낮지 않다면 지원방법에 대한 실효성을 제고시켜야 한다는 주장이 대두되고 있는 실정이다.

반면, 기업구조조정이 본격화되면서 최근 '지나치게' 거대한 기업 집단(재벌)을 해체하려는 추세가 진행되고 있는바, 중소기업에 대한 지나친 지원은 시장구조의 개편논리에 부합하지 않는 모순을 지니고 있다고 할 수 있다.

본고는 매우 방대한 양의 중소기업 지원제도 중 조세감면제도를 중심으로 개편의 필요성이 있는 부분을 가려내고 이에 대한 대안을 제시하려 한다. 현재 경제환경은 과거와는 달리 국제적 경쟁이 치열하고 생산요소의 이동이 급속하며, 비제조업 분야의 중요성이 증대되는 추세가 뚜렷하다. 과거 폐쇄된 경제하에서 실물투자의 확대를 통한 규모의 경제효과를 누리려는 계획 또한 점차 수정해야 하는 시기에 도달하고 있다.

이러한 대내외적 환경변화에 대처하기 위해서 여기서는 정부가 보유하고 있는 몇 가지 재정정책의 도구 중에서 조세지원을 중심으로 중소기업에 대한 지원책을 검토하려 한다. 물론 국내에서도 이 분야에 대한 연구가 중소기업협동조합 등을 중심으로 상당히 진행되어온 것이 사실이다. 그러나 전체 거시경제와의 균형을 고려한 분석이 되지 못하고 중소기업의 지원에만 초점이 맞추어진 것이 사실이다. 아울러 경제 전반적 생산성의 감퇴에 이어 구조조정이 가속화되고 있는 시점에서 대기업 대비 중소기업의 지원을 단순히 형평성 차원에서 논의하는 것은 점차 의의를 잃고 있다. 따라서 정책 금융 등 금융시장의 지나친 왜곡을 제거한 상황에서 과연 중소기업에 대한 감면정책을 어떻게 운용해야 하는지에 초점을 두고 논의를 진행하려 한다. 따라서 현황에 대한 자세한 논의보다는 이를 간략히 정리한 후 중소기업의 지원에 대한 보다 근본적인 정책방향의 여러 가지 관점을 소개하고 정책개편의 대상이 되는 분야를 중심으로 글을 전개하고자 한다²⁴⁾.

24) 산업정책, 기업정책에 있어서 조세지원방식의 개선을 논하기 전에 금융시장을 보다 경쟁적으로 개편하는 것이 중요하다는 주장이 본 보고서의 레퍼리에 의해 제기된 바 있다. 대기업/중소기업 지원 차별화에 대한 타당성 논의에 앞서서, 이미 독점력에 의한 시장구조 왜곡이 먼저 고려될 필요가 있다는 점은 옳다고 판단된다. 중소기업에 대한 지원이 재편되어야 한다는 점에는 공감하지만, 현재와 같이 독점적 지위와 이에 근거한 하청구조에 따라 유발되는 이중구조를 타개하지 못하고 독점력이 지속될 경우 조세지원제도의 일방적 개

가) 중소기업 지원관련 논의

(1) 지원의 기본 논리

중소기업 지원에 대한 주장은 세 가지 맥락에서 설명될 수 있을 것이다. 첫째, 지금까지 대기업에 대한 우선적 정책금융으로 인해 중소기업은 자금조달 면에서 커다란 불이익을 받아왔으므로 이를 보정할만한 세제적 지원이 필요하다는 형평성 차원에서의 주장이 있다. 둘째, 기술혁신에 대한 유인이 경쟁이 약한 대기업보다 경쟁에 보다 노출되어 있는 중소기업들에 의해 이루어질 가능성이 크기 때문에 이들에 대한 지원이 필요하다는 것이다. 특히, 최근 기술혁신 및 벤처기업에 대한 중요성이 상승하면서 중소기업에 대한 지원이 역설되고 있다. 셋째, 고용창출이 주로 중소기업을 통하여 이루어지고 있다는 점에서 중소기업에 대한 지원이 이루어져야 한다는 것이다.

이러한 주장의 시비를 가리기 이전에 현행 기업환경이 금융시장의 불완전성으로 인해 불합리한 점이 많다고 인정할 경우, 경제가 차선(second best)의 상황에 있다고 판단할 수 있으므로 이를 시정하기 위한 보정정책(corrective policy), 특히 조세정책이 이론적으로 설득력을 지닐 수 있다. 그러나 첫번째 주장이 종종 왜곡된 채 이해되기도 하는데 다음과 같은 예를 들 수 있다. 즉 대기업에 비해 투자자에게 기업정보가 잘 알려지지 않아 자금공급 등의 측면에서 어려움을 겪고 있으므로 지원이 필요하다는 형평성 차원에서의 주장이 일례이다. 이 주장에 따르면 적어도 투자자들의 정보 취득 비용 및 위험비용을 커버할 정도의 각종 조세지원을 해줄 필요가

선은 오히려 독점구조를 심화시켜 경제효율성이 침해되는 결과도 초래할 수 있다는 점이 반드시 고려되어야 한다. 단, 현재 추진하고 있는 정책이 일관성있게 시장기능의 회복을 중심으로 전개되고 있고 자금을 대한 초과수요가 사라지고 있는 시점인 만큼 조세지원을 중심으로 하는 산업정책도 곧 정상화를 추진할 필요가 있다는 시각에서 본장이 작성되었다.

있다는 것이다. 이것은 형평성과 효율성을 혼동하여 유도된 결론으로서 그릇된 논리이다. 정보취득 비용의 차이에서 오는 어려움은 정보부문의 기술발전 등으로 대기업과 비용이 동일수준으로 내려가지 않는 한 자원배분시 곤란을 겪는 것은 자연스러운 현상으로서 효율적 상태라 할 수 있다. 반면, 두 번째 주장으로부터 기술혁신에서 발생하는 외부성을 보정해줄 정도로 지원의 수준을 정해야 함을 알 수 있다. 정책적으로 볼 때 과연 외부성이 존재하는가 하는 문제와 그 크기가 어떤가? 하는 문제가 특히 중요한 데, 문제는 개념적으로 외부성의 여부를 가려낼 수 있지만 개별 기업 및 산업의 각종 이질성으로 인해 그 크기를 정확히 고려하여 정책에 반영하기에는 너무나 많은 제약이 존재한다.

세 번째 주장은 거시적 관점에서 볼 때 경제위기의 부담이 주로 저숙련 근로자를 중심으로 전가되는 것이 현실이므로 중소기업의 경우 이들 저숙련 근로자를 흡수하기에 적절한 기술 및 사업환경을 지니고 있으므로 이에 대한 지원을 해야 한다는 형평성 차원의 주장이다.

(2) 지원에 대한 재검토

(가) 미시적 효율성을 중심으로 하는 관점

미시적 효율성을 중심으로 보자면 대체적으로 중소기업에 대한 지원은 대기업과 마찬가지로 가능한 한 제외시키는 것이 바람직하다. 대기업은 이미 기술력이 시장을 통해 확인되었다고 볼 수 있으며 효율적 생산단위(minimum efficient size)에 근접하여 비용면에서 중소기업에 비해 낮다고 볼 수 있다. 따라서 비효율적 생산을 효율적 생산으로 대체한다는 관점에서 중소기업에 대한 지원을 줄이고 장기적으로 효율적 산업구조로 이전하려면 오히려 중소기업이 시장에서 정리되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 물론, 기업의 규모가 작아 생산단가에서 열악한 수준에 있을지 모르나 경영에서 유

연성을 유지할 수 있으며, 고정비용이 낮기 때문에 경제적 충격에 보다 잘 적응할 수도 있어 쉽게 판단할 문제는 아닐 것이다.

이것은 규모의 경제뿐만 아니라, 경제적 충격에 대한 적응력, 기술혁신에 대한 가능성, 경영의 유연성, 정보취득 비용의 고하 여부, 납세순응비용 등의 다양한 측면에서 복잡한 상충(trade-off)관계에 의해 중소기업과 대기업의 경제적 효율성이 결정되는 것이기 때문이다.

(나) 외부성에 대한 고려

이러한 미시적 시장중심 논리만을 고집하기 어려운 것은 전술한 상충관계의 복잡성뿐만 아니라 시장의 실패를 초래하는 외부성 문제 때문이다. 중소기업이 대기업이 되기 이전 단계의 기업으로서 이들 기업 전체로 보아 경제 전반에 걸쳐 외부성을 미치고 있는 것이 사실이나 사업의 성격이라든가 경영자의 능력에 따라 잠재적 외부성에서 상당한 차이(heterogeneity)가 존재한다. 따라서 외부성을 보정해 주기 위해서는 부문별 및 부문내 개별 기업의 특성까지 고려해야 지원의 실효성을 극대화할 수 있을 것이다.

단, 이때 문제는 과연 기술이 있는 중소기업으로부터 그렇지 못한 중소기업을 구분해낼 수 있는 인센티브를 정부가 제공할 수 있는가가 핵심적 문제로 부상한다. 시장이 경쟁적이라면 이러한 구별의 역할은 시장이 담당하여야 할 것이나, 대기업 또는 금융시장의 비경쟁적 요인들 때문에 어렵다면 경우에 따라 정부가 담당할 필요가 있을 것이다.

여기서 구분해야 할 것은 첫째, 사전적으로 개별기업이 기술에 대한 확신을 갖고 있는가와 그렇지 못한가의 문제와 둘째, 사전적으로 확신을 갖기 어려운 상황이라면 기술개발에 보다 적극 참여할 수 있도록 과세구조를 보험효과의 발생 중심으로 정립해야 한다는 논점이다.

(1) 만약에 기술개발에 대한 확신을 갖고 있을 경우 자금이 유입 되도록 대부사업에 초점을 맞추어야 할 것이고, 사후적으로 외부성의 규모에 따라 보조를 차등화해야 할 것이다. 따라서 양(+)의 외부성을 미치는 우량기업에 보조금을 더 지원하는 것이다. 이것은 다소 직관과 부합하지 않는 생소한 결과로 보일는지 모르겠으나 이러한 방식이 기업의 생산성 및 외부성을 효율적으로 보정하는 방법이다.

반대로, (2) 사전적으로 확신을 갖기 어려운 상황이라면 개별 사업으로부터 실패시의 부담을 덜어주되, 모험적 사업에 뛰어들 수 있는 기업가 정신은 계속 살리는 방향으로 과세구조를 정립해야 할 것이다. 물론 이러한 과세구조가 재정적으로 건전성을 유지하기 위해서는 사업 성공시에 상당 부분의 부담(즉 높은 세금부담)을 져야 하는 조세구조를 갖추어야 한다. 이 또한 직관과 부합하지 않는 어색한 결과로 보일는지 모르겠으나 위험에 대한 기피현상을 고려하면 이러한 과세구조에 대부분의 위험기피 사업가들은 찬성을 할 것이다. 따라서 재정적 여건을 고려한 상태에서 보다 효율적으로 위험을 제거하면서 모험적 생산을 지속할 수 있는 정책적 지원이 필요하다 할 수 있다. 만약, 성공시 높게 과세할 경우 대부분의 우량 중소기업은 반대할 것으로 예측할 수 있는데, 우량중소기업의 경우 기술개발 결과에 대한 확신을 갖는 것(즉 경우 (1)에 해당)이 일반적이므로 본 논리에 적용되지 않음을 상기하기 바란다. 또한 안정적 경영으로부터 손실을 입을 염려가 없는 기업은 정의상 기술개발에 뛰어들지 않으므로 문제가 되지 않는다. 따라서 기술개발에 대한 조세감면의 폭을 확대하고 실패시 손급 처리 기간을 늘려 주되, 재정적 건전성을 유지하기 위해 지나친 세율의 인하는 곤란하다. 물론 이들에 대한 실효세율이 지나치게 높지 않도록 정하는 것은 당연하다 하겠다.

(다) 중립적(neutral) 지원

각종 제도가 동일한 수준으로 모든 기업에게 혜택을 부여한다 할 지라도 기업의 규모에 따라 그 효과를 다르게 받아들이는 것이 문제라 할 수 있다. 대표적인 예가 부가가치세제도이다. 이 제도는 매출과 매출을 정확히 기록하여 부가가치세를 납부하도록 되어 있으나 소규모 기업에게 지나친 납세협력비용을 지게 할 수 있으므로 사업장 규모에 관계없이 중립적 조세지원을 하기 위해 부가가치세 특례를 어느 정도 수준(threshold)에서 정하는 것이 타당하다고 인정되고 있다.

단, 혼동되어서 안될 사항으로서 다음을 들 수 있다. 금융비용면에서의 차별성 또한 대기업의 경우와 달리 과거 생산실적과 금융기관에서의 거래실적 파악시 높은 비용으로 인해 중소기업에 관한 평가정보가 축적되기 어렵고 따라서 평가가 어렵거나 부정확하다. 이에 따라 자연히 금융서비스를 비싼 가격으로 누릴 수밖에 없다. 이때 정보의 불완전성을 무시하고 동일한 이자로 경영실적이 알려지지 않은 중소기업에 자금을 지원하는 것이 과연 효율적인가? 답은 그렇지 않다. 정보가 불확실한 경우일수록 금융기관의 위험도와 관련하여 위험프리미엄을 받고 높은 이자로 대출하는 것이 더 효율적이다. 단, 대기업이 금융기관을 독점하다시피 하여 생산성 및 실적에 전혀 무관하게 대기업에게 자금이 집중될 때에는 중소기업에게 저리로 대출해 주는 것이 차라리 효율적일 수가 있다.

따라서 현재의 산업구조하에서 중소기업에 대한 중립적 지원을 위해 몇 가지 특별 대우가 필요한 것은 사실이지만 대출마지 낮은 가격으로 정부에 의해 공급하는 것은 비효율적인 자원배분은 물론이며 공평하지도 않다.

(라) 형평성 측면에서의 지원

소득세제에서 보듯이 소득이 낮은 자에 대한 세부담은 다소 낮게

유지하는 반면 소득이 높은 자의 경우 다소 높게 하는 누진성이 당연시되고 있으나, 효율성과 형평성을 동시에 고려한 과세는 거의 누진적이지 않은 구조를 지님(Mirrlees(1971))을 상기할 필요가 있다. 이와 함께 기업에 대한 '전통적'인 수직적 형평성 차원의 고려는 존재하지 않는다²⁵⁾. 따라서 중소기업에 대한 지원이 설사 경제적 약자에 대한 형평성 측면에서 그럴듯하게 들릴지는 몰라도 기업에 관한 수직적 형평성은 경제적 효율성의 왜곡 이상의 어떤 의미도 지니지 않는다. 현행 세법상 저세율의 적용은 중립성(수평적 형평성)의 유지 또는 외부성에 대한 고려 때문임을 이해할 필요가 있다. 혹시 형평성에 대한 개념을 남과 동등하거나 이에 유사하다고 생각한다면 이는 형평성에 대한 오해임을 유념해야 한다.

(마) 거시적 안정성 측면에서의 지원

안정성 측면에서의 지원이란 중소기업이 자금력면에서 열악하므로 경기의 변동에 따라 많은 영향을 받게 된다. 따라서 경영 여건을 불황시 다소 호전시켜주고 호황시 이를 중지할 필요가 인정되고 있다. 이는 곧 중소기업에 대한 지원이라 할 수 있다. 만약에 지원이 아닌 자체조달을 전제로 한다면 호황시보다 높은 과세로서 불황시 지원을 보조해야 한다는 결론이 도출된다. 따라서 중소기업에 대한 지원은 낮은 세율로만 이해해서는 곤란하다. 오히려 불확실성이 더욱 커질수록 그 반대가 더 적절할 가능성이 높다.

(3) 개방화된 경제에서 중소기업 지원

(가) 과세수준의 문제

개방화에 따른 자본 및 고급인력의 유출입이 용이해지면서 특정

25) 물론 법인세에서 누진도가 존재하는 경우가 종종 있으나 이것은 대개 자금시장에서의 열위를 보정해 주기 위한 대응책이지 수직적 형평성을 제고하기 위한 조치는 아님을 염두에 둘 필요가 있다.

산업에 대한 지원이 점차 어려워지고 있다. 동시에 대규모 자본을 기초로 하는 다국적 기업(multi-national firm)에 투자가 증가하고 있는 추세이다. 이와 같은 추세에 따라 기업들에 대한 과세방식에 있어서 변화가 초래되고 있다. 즉, 법인세의 인하가 각국에서 마치 경쟁하듯이 이루어지고 있다. 이에 따라 국내 기업들에 대한 법인세율의 인하가 1990년대에 들어서만 4차례나 이루어졌는데, 이러한 맥락에서 중소기업에 대한 세율 인하 또한 정당화될 수 있을 것이다.

(나) 중립성의 문제

한편, 과거와 같이 중화학공업을 기초로 한 특정산업의 육성이 WTO 체제하에서는 국제법의 위반으로 국제간 무역 분쟁을 초래할 수도 있다. 또한 정보화에 기초한 경쟁의 강도가 높아진 것은 물론이며 제조업을 중심으로 한 산업만이 국가의 경쟁력을 제고시켜 주지는 못한다. 기초산업과 기타 산업의 구분도 과거처럼 명확하지 못한 상태에 있다. 물론 반도체 및 자동차, 철강, 조선 등의 산업은 과거에 이어 향후에도 지속적으로 주요산업의 범주에 포함될 것이다. 이러한 전통적 규모의 경제를 누리는 산업들은 앞으로도 일종의 대기업을 통해 계속적으로 생산될 필요가 있으므로 이들 산업에 대한 명시적 보조는 어렵겠으나 암묵적 보조는 국가적 차원에서 계속 유지되도록 각종 감면제도를 운영할 필요가 있겠다. 조세제도의 투명성은 선택사항이 아니라 추진할 수밖에 없는 목표인 것이다. 단, 각종 컴퓨터 소프트웨어, 패션, 문화, 소프트 산업의 경우 본질적으로 규모의 경제보다는 창의력 및 소비자의 선호에 의존하여 시장의 유행 등에 맞추어 적기에 생산·공급하는 것이 그 생리이므로 소량생산이나 교부가가치를 이용한 사업이 될 가능성이 높다. 이러한 부문은 중소기업의 특성에 잘 부합하는 특징이 있다. 해외수요에 대한 분석 능력이 수반된다면 대규모 자본력 없이도 수출이 가능한 부문이 있을 것이다. 따라서 성장잠재력을 고려한다면 제조업

뿐만 아니라 기타 부문도 수출 능력 여하에 따라 지원의 폭을 확대하는 것이 필요하다 하겠다.

(다) 위험도의 증가 문제

한편, 이와 같이 세계적으로 생산요소에 대한 이동 및 경쟁의 강화로 인해 기업활동에 대한 위험도가 더욱 증가한다 할 수 있다. 위험의 증가에 따라 기업의 이윤 가능성(profitability)이 단기적으로 자주 부침(fluctuation)을 거듭한다 할 수 있다. 따라서 기업의 흥망이 계속되면서 위험도의 상승 때문에 기업활동 자체가 위축되는 것이 일반적일 것이다. 따라서 정부의 역할은 특정 기업에 대한 지원보다는 모험적 사업을 계속 장려하기 위해 위험을 줄여주는 방향으로 기업에 대한 과세를 실시할 필요가 있다. 최근 외환위기와 함께 도덕적 해이에 대한 우려가 높아지면서 망할 기업은 망해야 한다는 주장이 유력한 것이 사실이다. 그러나 본절에서 언급하는 것은 도덕적 해이와는 무관함에 유념하기 바란다. 여기서 위험을 줄여준다는 것은 국제적 개방 때문에 기업활동에 있어 위험이 증가하면서 일시적 유동성 부족 등의 제약에 직면할 가능성이 높아진다는 것에 대한 적절한 대비를 의미한다.

따라서 향후 중소기업의 경영 안정화에도 상당한 지원이 이루어지도록 하여 기업가 정신이 위축되지 않도록 해야 할 것이다. 또한 이러한 환경은 자연적으로 모험적 사업으로 인력과 자원을 유인하여 고용창출 효과는 물론이며 경제의 기초 및 저변을 확대할 수 있는 근본이 됨을 인식하여야 할 것이다. 이러한 방향의 모색은 대기업의 육성에서 보았듯이 도덕적 해이 등과 상당한 거리가 있으므로 거시경제적 위험을 분산할 수 있는 이점을 갖고 있다.

(4) 주요국의 중소기업 조세지원제도

세계 주요국의 경우를 보아도 고용여건이 어려워지고 경제의 성장이 둔화되면서 창업에 대한 중요성의 인식하에 각종 혜택이 부여되고 있는 것이 현실이다. 그러나 세계 각국의 중소기업 및 창업

<표 III-4> 주요국의 중소기업 조세지원제도

	한국	일본	미국	영국	독일	프랑스	대만
법인세 경감	○	○	○	○	○	○	○
기타 세금경감	창업관련 지방세, 주식양도 차익비과세 등	인지세, 지방세, 소비세	배당금 비과세	부가 가치세	×	부가 가치세	×
설비투자	세액공제	특별상각	×	×	투자장려금 세액공제	×	×
시험연구 지원	세액공제, 소득공제, 준비금 손금산입	임의상각, 압축기장, 세액공제	시험연구 비공제	×	×	×	×
엔젤세제지원	○	○	○	○	×	×	○
사업승계지원	○	○	×	×	×	×	×
비상장주식 평가특례	○	○	×	×	×	×	×
자원, 에너지 특별조치	○	○	×	×	×	×	×
해외거래특별 조치	○	○	×	×	×	×	○
기술기반강화 세액공제	○	○	×	×	×	×	×
특별토지보유세 및 사업소세 과세특례	○	○	×	×	×	×	×
결손금이월기 간연장	×	○	×	×	×	×	×
연구개발용 토지, 시설 세제지원	○	○	×	×	×	×	×
창업기업투자 세액 공제	○	×	○	×	×	○	×
중소기업주식 투자 과세특례	○	×	○	○	×	×	×
중소기업주식 간접투자 세금우대	○	×	○	○	×	×	×

주 : 한국의 경우 표의 내용 이외에도 기업구조조정을 위한 조세특례, 지역간 균형발전을 위한 조세특례, 대기업과 중소기업간 협력 증진을 위한 조세특례, 중소기업의 협동화와 공동화를 위한 조세특례 등이 있음.

기업에 대한 지원 확대가 기업활동과 관련되는 모든 측면에서 이루어지지 않는다고 있다.

<표 III-4>에서 보듯이 우리나라의 중소기업 조세지원제도는 광범위한 편이고 일본의 제도를 많은 부분 모방한 결과인데 두 나라의 금융제도의 낙후성을 고려한다면 대기업 위주의 경제에서 중소기업에 대한 육성이 어떠한 방식이든지 간에 시급하였음을 암시한다 할 수 있다. 한일 양국을 제외한 대부분의 국가에서는 우리의 경우 비교적 당연시되어 왔던 설비투자 및 기술개발 관련 부문 또한 특별한 조세지원이 이루어지지 않고 있다. 물론 이러한 단순 비교에 따라 향후 조세지원제도의 방향을 모색하는 것은 위험한 결과를 낳을 수 있다. 가장 큰 이유는 한일 양국을 제외한 대부분의 국가에서의 특징은 금융시장이 비교적 활성화되고 시장원리에 따라 작동한다는 것이다. 우리나라의 경우 구조조정과 함께 정책금융이 사라지고 금융기관에 의한 전문적이고 자율적인 평가체계가 정착될 때 이러한 방향으로 전환해야 할 것이다. 이를 위한 금융환경이란 단순히 정부 개입의 제거만을 의미하지는 않는다. 금융시장에서 충분한 인적자원 및 금융인프라가 구축될 정도로 금융관련 노동시장 또한 경직성을 타파하고 경쟁적이 되어야 한다. 그렇지만 이러한 관행 및 경쟁이 정착되기 위한 첫 번째 단계는 정책금융 및 정부 개입의 중지라 판단된다. 고급 금융인력이 전문성을 추구할 충분한 유인이 주어질 경우 금융환경이 경쟁적으로 변모할 가능성이 가장 높다 하겠다.

나) 중소기업에 대한 지원 현황

(1) 중소기업에 대한 예산상 지원 현황

중소기업에 대한 조세지원의 과다 여부는 예산상 지원과 결부시켜 이해해야 하는데 예산상 지원이 상당 수준이라면 조세지원을 통한 추가적 지원은 지양해야 할 것이다. <표 III-5>에서 보듯이 예

산에서 중소기업 지원은 경제개발 항목 중에 속해 있는데 이러한 지원의 근거를 간략히 살펴보자면 경제개발 초기에 기업(infant industry)의 보호와 육성에 기반을 두고 있음을 알 수 있다.

1970, 1980년대에는 중소기업에 대한 보호 및 육성에 중점을 두어 신용보증기금, 중소기업진흥기금 및 중소기업창업기금 등을 통해 유망 중소기업에 대한 지원, 창업지원, 기술개발지원 그리고 기술지도를 중점적으로 실시하였다.

<표 III-5> 중소기업 부문 예산

(단위: 억원, %)

	1996년	1997년	증감	증감률
구조조정 지원	10,158	11,686	1,528	15.0
금융지원	6,400	7,650	1,250	19.5
해외시장개척지원	1,971	2,619	648	32.9
기술지도·지원	615	922	307	49.9
기타	944	1,241	297	31.5
계	20,088	24,118	4,030	20.1

1990년대에는 ‘구조조정’을 통한 경쟁력 제고에 중점을 두었으며, 1993년부터 실시하고 있는 중소기업 구조개선사업을 통해 자동화·정보화에 대한 지원을 강화하고 있다. <표 III-5>에서 보듯이 먼저, 구조개선사업 자금을 1996년 1조 5,000억원, 1997년 2조원으로 책정하고 있으며(재원은 중소기업진흥공단 발행 채권 판매자금, 외화자금, 재정자금으로 조성·연리 7%, 3년거치 5년 분할 상환조건), 중소기업 창업 및 진흥기금 그리고 산업기반기금을 활용하여 중소기업의 노후시설 교체, 아파트형 공장 건립 및 환경설비 개체 등을 지원하고 있으며, 물류비용 인하를 위해 물류시설 확충에 대한 지원도 확대하고 있다.

동시에 금융지원면에서 신용보증기관, 어음보험제도, 중소기업 공제사업기금에 대한 지원 확대가 이루어지고 있고, 신용보증기금 및

기술신용보증기금에 대해 1997년 6,000억원을 지원하였으며(1997년 신규보증 가능규모는 1996년보다 약 7,000억원이 증가한 3조 1,000억원 수준에 이룸), 1996년에는 유망중소기업에 대한 기업당 30억원의 보증 한도를 철폐하였고, 1997년에는 어음보험제도를 도입한 바 있다. 1996년에는 중소기업공제사업기금에 550억원을 지원하고, 중소기업은행에 어음할인자금 1,000억원을 지원하였다.

기술지도 및 해외시장 개척지원면에서 보자면, 기술지도사업, 산·학·연 공동기술개발사업 및 제품의 부가가치 제고를 위한 디자인 기술개발사업 등에 대해서도 지원을 확대하였고, 수출보험기금에 1996년에 1,200억원, 1997년 1,800억원 지원하였으며, 대한무역공사 투자진흥공사에 대한 사업비 보조를 확대하였다. 또한 지방중소기업 육성자금을 조성하고 지방중소기업 육성시책의 상당부분을 지방자치단체에 위임하여 실질적인 혜택이 이루어지도록 유도한 바 있으며 1992년 2월 개칭한 중소기업청을 통해 중소기업의 현장에로써 해소해 주는 노력도 이루어지고 있다. 이러한 재정지원 현황을 간단히 요약하자면 그 규모면에서 이미 상당한 수준으로 지원이 이루어지고 있다는 것이다.

(2) 중소기업에 대한 조세지원 현황

중소기업에 대한 조세지원은 방대한 범조문들로 뒷받침되어 있다. 세부항목에 대한 개별적 평가가 지면관계상 가능하지 않으므로 몇 가지 부문으로 분류한 후 살펴보기로 한다. 먼저 지원의 내용을 대표적 부문으로서 조세감면법에 기초하여 보면 1) 중소기업 경영안정지원 2) 창업중소기업에 대한 지원 3) 창업투자회사 등에 대한 지원 4) 투자촉진을 위한 지원 5) 기술 및 인력개발 지원 6) 산업구조조정을 위한 지원 7) 지역간 균형발전을 위한 조세특례 8) 대기업의 중소기업 지원에 대한 세제지원 9) 관세지원 등으로 구분지을 수 있다.

<표 III-6> 중소기업에 대한 조세특례 및 주요 논점

	내 용
중소기업에 대한 조세 특례(일반적인 제도)	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업투자준비금의 손금산입 - 중소기업투자세액공제 - 중소기업제조업 등에 대한 특별세액감면
창업 활성화를 위한 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 창업중소기업 등에 대한 세액감면 - 중소기업창업투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세 - 중소기업창업투자회사 등의 출자에 대한 과세특례 - 장외등록중소기업 등 주식양도차익에 대한 양도소득세 비과세
기술 및 인력개발에 대한 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 기술개발준비금의 손금산입 - 기술 및 인력개발비에 대한 세액공제 - 기술 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제 - 자본재산업의 현장기술인력에 대한 소득공제
투자 촉진을 위한 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 생산성향상 시설투자에 대한 세액공제 - 특정설비투자에 대한 세액공제 - 임시투자세액공제 - 중고설비투자에 대한 세액공제 - 근로자복지증진을 위한 시설투자에 대한 세액공제
기업구조조정을 위한 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업간의 통합에 대한 양도소득세 등의 이월과세 - 법인전환에 대한 양도소득세의 이월과세 - 사업전환중소기업 등에 대한 양도소득세 등의 감면 - 사업전환중소기업에 대한 세액감면 - 재래사업장의 이전에 대한 양도소득세 등의 감면 - 중소기업자의 경영안정 지원을 위한 양도소득세 등의 감면 - 법인의 재무구조 개선지원 등을 위한 특별부가세의 면제 - 중소기업간의 통합에 대한 양도소득세 등의 이월과세 - 법인전환에 대한 양도소득세의 이월과세 - 사업전환중소기업 등에 대한 양도소득세 등의 감면 - 사업전환중소기업에 대한 세액감면 - 재래사업장의 이전에 대한 양도소득세 등의 감면 - 중소기업자의 경영안정지원을 위한 양도소득세 등의 감면

<표 III-6>의 계속

	내 용
기업구조조정을 위한 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 법인의 재무구조개선지원 등을 위한 특별부가세의 면제 - 현물출자에 대한 과세특례 - 보증채무의 인수·변제 등에 대한 과세특례 - 주주 등의 자산양도에 따른 양도소득세의 감면 - 기업의 합병, 사업양도·양수 등의 지원을 위한 양도소득세 등의 감면 - 구조조정대상 부동산의 취득자에 대한 양도소득세 등의 감면 - 현재가치에 의한 차입금상환에 따른 채무감소액에 대한 법인세과세특례 - 기업개선작업에 대한 과세특례
지역간의 균형발전을 위한 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 공장지방이전준비금의 손금산입 - 공장의 지방이전에 대한 양도소득세 등의 감면 등 - 수도권외 지역이전 중소기업에 대한 세액감면 - 농공단지입주기업 등에 대한 세액감면 - 수도권안의 투자에 대한 조세감면 배제
대기업과 중소기업간 협력증진을 위한 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 기술지도비에 대한 기술·인력개발비 세액공제 - 중소기업에 설치하는 직업훈련용시설에 대한 투자세액공제 - 수탁기업체에 설치하는 검사대 등에 대한 세액공제 - 중소기업 기술지도비에 대한 기술개발준비금의 손금산입 - 인지세 면제 - 중소기업지원설비에 대한 소금산업의 특례 등
중소기업의 협동화·공동화를 위한 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업의 협동화사업 등을 위한 지원 - 중소기업협동조합의 사업원활화를 위한 지원
중소기업에 대한 기타 조세특례	<ul style="list-style-type: none"> - 수입금액의 증가 등에 대한 세액공제 - 신용카드 및 POS거래세액공제 - 접대비 및 기밀비의 손비인정범위 확대 - 비상장주식 양도차익에 대한 과세특례 - 영세중소기업에 대한 사업소세 면제 - 법인세 분납기간의 연장

최근 고용창출이 대부분 중소기업을 통하여 이루어지고 있으므로 중소기업에 대한 세제지원은 직·간접적으로 고용창출에 도움을 주는 제도라 볼 수 있으므로 중요한 세제지원제도는 부록에 수록하였다. 여기서는 기본적인 분류를 통해 그 내용을 정리하기로 한다.

(가) 중소기업에 대한 조세특례 및 주요 논점

중소기업에 대한 조세특례에는 일반적인 지원특례제도와 특정한 목적을 갖는 지원특례제도가 있다.

① 중소기업에 대한 조세특례(일반적인 제도)

중소기업에 대한 일반적 조세특례제도와 같은 적용의 범위가 모든 중소기업에 해당되기 때문에 특정 조건에 관계없음을 의미한다. 이것은 중소기업투자에 대한 비용처리를 대기업에 비해 보다 크게 허용하고, 이에 더하여 투자에 투입한 금액에 비례하여 이윤에 대한 사업소득세 또는 법인세를 보다 큰 폭으로 감소시킬 수 있음을 의미한다. 또한 대기업과 달리 세액에 대한 특별감면을 실시하여 경영조건을 향상시킬 수 있다. 따라서 이러한 일반적 조세특례제도는 기업측면에서 보아 경영능력과 관계없이 지원방법이 단순하며 직접적이기 때문에 중소기업 전반에 걸쳐 경영상 어려움을 완화한다는 면에서 실효성 있는 정책일 수밖에 없다. 단, 투자준비금의 경우 자금력의 미미함을 고려하면 실제 활용 가능성이 낮을 수밖에 없다는 문제를 예측할 수 있다. 이러한 일반적 지원 체제는 행정적 간소화의 요구에도 기인하지만 동시에 개방화가 진전됨에 따라 WTO 체제에의 적응이라는 측면에서 피할 수 없는 제약으로 등장하고 있다.

② 구체적 조세특례

㉠ 창업 활성화를 위한 조세특례

창업 활성화를 위해 중소기업과 관련된 금융기관에 과세상 혜택

을 부여하는 것이 기업활동을 보다 활성화하는 매우 유용한 방법이라 하겠다. 사회 전반적으로 보아 위험도가 있는 부문은 대개 수익률이 높으나 위험도 또한 높으므로 자원의 배분이 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 따라서 위험부문에 보다 많은 자원이 배분됨으로써 인해 고용을 창출하고 평균적으로 높은 효용을 가져오는 정책을 개발할 수 있는 가능성이 항상 존재한다. 이때 조세정책은 이윤 및 손실에 대한 적절한 과세방안을 고려하여 위험도를 줄여줌으로써 자원의 배분을 위험도가 높은 부문으로 유인할 수 있는 것이다. 단, 현실적으로 보아 이러한 정책이 문제를 야기할 수 있는 것은 기업 간 이질성이 상당하여 어떤 기업은 우월한 기술과 사회적 네트워크(network)가 잘 정립되어 있어 실패할 가능성이 거의 없는 반면, 다른 한 기업은 기술은 우월할지라도 네트워크가 잘 정립되어 있지 못하여 실패할 가능성이 높으며, 또 다른 기업은 기술과 네트워크 모두 부실하여 실패할 가능성이 높을 수 있기 때문이다. 만약에 이러한 분포가 실제 기업의 위험도를 나타낸다면 실패할 가능성이 높은 기업만 정부의 조세정책에 의해 혜택을 볼 수 있으며 나머지 수많은 기업들은 손해를 입게 되어 자원의 배분을 비효율적인 부문에 몰아주게 될 우려가 있다. 이러한 정책이 성공하려면 사전적으로 수익률의 평균이 유사하고 위험도면에서 큰 차이가 없는 기업이어야 한다. 따라서 정부의 역할이 무한정 사회적 혜택을 창출할 수 있다고 확신할 근거가 없는 것이다.

이러한 일종의 역선택(adverse selection) 및 도덕적 해이(moral hazard) 문제 때문에 오히려 사후적으로 성공한 기업에게 많은 혜택이 부여되도록 과세구조가 정립되는 경향이 있다. 특히 벤처기업의 경우 이러한 예가 많은데 이러한 사후적 지원은 역선택 및 도덕적 해이 문제를 예방할 수 있으나 대개 지원의 실효성이 낮다고 인식시킬 우려가 있다. 창업중소기업에 대한 세액감면은 영업이익이 발생하여야만 혜택이 실현되므로 초기 이윤이 없는 기업들에게는

적용이 배제된다. 따라서 기왕 일정 수준 지원을 하려면 창업초기에 부담하는 각종 등록, 취득, 인지세 등 고정비용을 최소화하는 방향으로 지원의 타이밍을 설정할 필요가 있다.

㉠ 기술 및 인력개발에 대한 조세특례

기술개발의 중요성은 누구나 인정하는바, 그 핵심은 사회적 파급 효과에 있다. 문제는 중소기업의 경우 기술개발 실적이 너무 미약한데 이를 어떻게 제고시킬 것인가 하는 점이다. 다른 지원에 비해 보다 큰 혜택이 주어지도록 조세특례를 정비할 요인이 큰 부문이라 하겠다.

㉡ 투자 촉진을 위한 조세특례

외환위기 이후 과잉 및 중복 투자에 대한 우려가 존재하는 시점에서 투자 촉진을 위한 조세특례를 항시 유지할 필요가 있겠는가 하는 의문을 제기할 수 있을 것이다. 투자 촉진은 기본적으로 경제 순환에 따라 장기적 생산성과 관계없이 경기가 급격히 위축되었을 경우 이에 대한 대책으로서 한시적으로 도입하는 것이 기본 원칙이라 할 수 있다.

㉢ 기업구조조정을 위한 조세특례

구조조정 및 워크아웃을 위한 지출은 기업의 부채를 줄이고 자산의 비중을 제고하고자 하는 측면에서 그 필요성이 오래 전부터 인정되어 왔으므로 이에 대한 유지가 당분간 요구된다 하겠다.

㉣ 지역간의 균형발전을 위한 조세특례

제1장에서 서술하였듯이 지역간 균형발전을 위한 지출에 대한 분석은 연구결과가 완전히 정립되어 있지 못하다. 지방재정학의 견해에 따르면 지역간 공공재 공급의 차이로 개인 및 기업의 생산성이 지역간 일치되지 못하고 있어 정부의 균형발전 전략에 의해 효율성이 증대될 가능성이 있으나 반면 지역적 집중으로 인한 집적의 효과가 존재할 때에는 생산성 자체가 상승하여 정태적 지방재정분석

의 결과와 달라질 가능성도 있어 경제성 및 실효성 면에서 그 효과가 의문시되므로 현재 급증하고 있는 지역간 균형발전에 대한 논의는 매우 조심스럽게 접근해야 할 것이다.

㉞ 대기업과 중소기업간 협력 증진을 위한 조세특례

대기업과 중소기업간 협력을 통해 중소기업의 활성화가 예상되며 기술의 전파가 이루어져 사회적으로 외부성이 발생할 가능성이 존재하기는 하지만 대개 양자간에 이해관계의 일치에 의해 협력이 이루어지고 특히, 대기업의 시장지배적 구조에서 협력이 이루어질 가능성이 높기 때문에 그 수준을 설정하는 데 유의해야 할 것이다.

(나) 중소기업 지원의 기본방향

중소기업 지원근거는 전술하였듯이 형평성 차원, 창업 활성화, 기술개발 및 전파에 의한 효율성 증진, 고용창출 정도로 요약할 수 있다. 이러한 부문에 대한 보조를 통하여 적지 않은 경제적 가치의 창출이 가능하다는 것에 누구나 동의한다. 그러나 어떠한 보조방식을 통하여 그 효과가 극대화되는가에 대한 논의에는 적지 않은 논란이 따른다. 이에 대한 논의는 다음과 같은 몇 가지 시각에서 분석할 필요가 있다. 물론 이 같은 네 가지 관점이 상호 독립적인 것은 아니지만 논의의 전개상 적절한 분류라 생각된다.

첫째, 외부효과가 존재하는가의 관점이다.

둘째, 의도한 효과를 해당부문에만 적용시킬 수 있는가의 관점이다.

셋째, 동일한 비용을 들여서 의도한 효과를 가장 작은 비용으로 달성하는가의 경제적 관점이다.

넷째, 충분한 지원을 하고 있는가의 관점이다.

① 외부효과

첫 번째 관점에 따르면 외부효과가 큰 곳에 보다 많은 지원이 따라야 한다는 것이다. 외부효과 면에서 보면 기술개발분야가 가장

중요한 분야라 하겠다. 기술개발이란 개별기업의 R&D에 의존하여 그 성과가 결정되는 것이 사실이지만 모든 부품을 개별 기업이 생산하여 공급하는 것은 특정 대기업을 제외하고는 현실적으로 별로 가능하지 못하다. 따라서 어느 한 기업의 기술은 실제로 다른 기업들의 기술력에 의존할 수밖에 없는 것이고 이러한 측면에서 우리나라의 기술개발 활동이 1990년대 들어서 활발한 실적을 보이고 있지만 선진국들에 비해 열등한 것이 사실이다. 따라서 기업의 기술개발 활동에 광범위한 보조를 하는 것이 타당하다 할 수 있다. 단, 어느 정도 수준으로 어떻게 보조를 해주어야 하는가는 두 번째와 세 번째 논점에서 다루어져야 할 것이다. 이러한 시각에서 기존 조세감면 체제를 보면 이론적으로 외부성이 큰 분야는 기술 및 인력개발, 이와 관련한 실물투자, 중소기업 협동화 부문이라고 볼 수 있고 그렇지 않은 분야는 대기업과 중소기업간 협력증진 부문, 지역간 균형발전 부문 정도이다.

② 적용의 차별성

의도한 효과를 해당부문에만 적용시킬 수 있는가의 두 번째 관점에 따르면, 기타 정부의 직접재정지출사업이 수혜자의 유형을 정확히 알 수 없는 정보의 비대칭성 문제 때문에 항시 논란이 되어 왔으나 조세감면에 있어서는 지원대상에 대한 구체성이 충분히 존재하여 수혜자격이 없는 자가 이를 악용하는 경우가 적기 때문에 큰 이슈가 되지 못한다. 이때, 이러한 지원대상에 대한 세부적 제약이 간혹 행정부처에 비용 증대의 요인이자 대다수의 중소기업이 혜택을 활용하지 못하는 근거로 비추어지는 경우가 있다. 문제는 단순화에 의한 효율성 증진이 중요한 측면이기는 하나, 조세감면의 대상에서 옥석을 가리지 못한 채 어떤 중소기업이든 모두 수혜를 주어야 하므로 결국 주어진 재원의 한정성을 고려하면 제대로 된 중소기업을 포함하여 모든 중소기업에 대한 지원이 극히 미미한 수준

에 그치게 될 것이다. 현재 우리나라의 중소기업에 대한 조세지원 제도는 거의 대부분의 기업에게, 기업활동의 거의 모든 부분에 걸쳐 이루어지고 있어 중소기업 경영의 어려움을 별로 완화하지 못하며 외부성의 크기에 따른 차별적 지원도 이루어지지 못하는 편이다. 따라서 대기업에 대한 구조조정이 가속화되고 있으며 금융관행의 개선이 제대로 이루어지는 정도에 따라 일반적 지원의 수준을 낮출 필요가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 제도의 단순화는 말처럼 그리 단순하지 않다(simplification is not simple)는 점에 유념하기 바란다.

③ 효율적 지원

셋째, 의도한 효과를 가장 적은 비용으로 달성하는가의 경제적 관점에서 조세감면의 특징상 특정 부문에 집중시켜 효과를 발휘하는 것인데, 만약에 집중적 지원의 효과가 실제로 강하게 나타나지 못할 경우 일반적 지원으로 지원방식을 바꾸는 것이 보다 타당할 것이다. 그 이유는 일반적 지원의 경우 굳이 감면을 통하여 지원을 하기보다는 중소기업들이 부담하는 법인세 및 소득세 세율을 인하함으로써 기업들이 각종 감면정보를 취득하는 데 소요되는 비용 및 이를 이해하고 적용하는 데 낭비되는 회계처리 비용을 낮추어 공평하고 단순한 방식으로 보조를 받을 수 있기 때문이다. 중소기업의 각종 준비금은 일단 혜택의 규모가 작을 뿐더러 회계처리비용이 크기 때문에 세율인하 또는 외부성이 큰 다른 항목에 집중시켜 주는 것이 효율적 지원이 될 수 있다.

④ 지원의 수준

넷째, 중소기업에 대한 지원이 절대적으로 충분한가의 문제이다. 지원의 양이 충분치 못하다면 외부성을 내재화할 정도로 충분히 지원을 제공할 필요가 있을 것이다. 앞서 언급하였듯이 지원제도는 거의 대부분의 기업에게 기업활동의 거의 모든 부분에 걸쳐 이루어

지고 있어 외부성의 크기에 따른 차별적 지원이 제대로 이루어지지 못하는 것은 물론이며 전반적으로 과소한 지원이 될 염려가 크다.

(다) 기능별 분류에 따른 조세감면 현황의 평가

① 중소기업 경영안정지원

먼저, 중소기업 경영안정지원은 기본적으로 경영의 불안정이 단기간에 걸쳐 예상될 경우에 그 효과가 나타날 수 있는 것이다. 만약에 경영상 어려움이 장기간 지속될 성질이라면 이는 기술력이 취약한 기업이므로 시장에서 도태되는 것이 사회적으로 타당하다 할 수 있다. 경영의 어려움이 단기간 발생한다면 담보를 통한 대출이 적절할 것이나, 만약에 자본시장이 불완전하여 대출이 제대로 이루어지지 못할 경우 정부가 대부사업에 적극 참여해야 할 것이다. 물론 이때 아무런 담보없이 대출하는 것은 기술력이 우월한 벤처기업 또는 창업 초기의 중소기업 등에 제한하는 것이 보다 타당할 것이다.

만약에 본 제도를 보다 적극적으로 활용하고자 한다면 현재 적용되고 있는 제도 중에서 세액공제를 이월공제하는 제도가 과세연도 개시일부터 4년간 각 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 공제하도록 된 것을 기술 및 인력개발비의 세액공제처럼 7년간으로 과감히 상향조정할 필요가 있다. 이와 함께 이월결손금의 사용 가능기간을 현재 5년에서 7년 정도로 증가시켜 기업의 자금흐름을 안정화시키는 것도 고려해 볼 만하다.

접대비·기밀비의 손비인정 우대는 금융산업의 후진성으로 기업의 기술력이 잘 알려지지 못하는 기업문화의 특수성 때문에 중소기업이 개별적으로 추진하는 각종 홍보 및 로비활동을 인정한 것인데 이러한 혜택은 우리나라 기업문화를 더욱 왜곡시키는 데 일조하는 결과를 초래하므로 차라리 다른 부문으로 그 혜택을 옮겨주는 것이 타당하다 판단된다. 접대와 관련한 우리의 기업문화라는 것도 일종의 공공성을 지닌 분야로서 결국에는 기업 및 개인 모두에게 손실

을 입힌다는 데 동의하므로 이를 폐지하는 것이 외부성을 보정하는 방안이라 판단되나 대기업과의 형평성을 고려하여 동일한 수준으로 맞출 필요가 있을 것이다.

또한 중소기업에 출자할 경우 자금출처조사를 면제하는 것도 외환위기와 함께 급박한 경제 상황에서 급조된 방안이므로 종합과세의 재실시에 대비하여 폐지하는 것을 고려할 필요가 있다.

② 창업중소기업에 대한 지원

창업을 통해 고용창출 및 인적자원의 활용효과가 있으므로 일종의 외부효과를 보정한다는 측면에서 보조가 필요할 것이다. 또한 모든 산업에서 그렇듯이 사업초기의 경우 외부에 기술력에 대한 정보를 알릴 기회가 적어 금융시장에서 대출이 어렵기 때문에 자기 자본에 의존한 기업운영이 다수이므로(1997년 현재 부채비율이 101%에 불과함) 이에 대한 보조가 타당할 것으로 판단된다. 단, 이때도 기업에 대한 보조라기보다는 창업초기에 자금의 흐름이 열악하고 창업 후에 그 흐름이 호전되는 점에 따라 자금의 흐름을 고르게 한다는 측면에서 금융시장의 정상화를 통한 경영의 안정화가 기본일 것이고 조세감면에 의한 보조는 그 속성상 이윤을 시현한 비교적 우수기업에 집중할 수밖에 없으므로 그 한계를 인정해야 한다.

실제 조특법 조문을 보게 되면, 창업중소기업에 대한 지원의 종류가 상당히 적은 것을 발견할 수 있을 것이다. 1) 법인세 소득세 감면 2) 지방세 감면 3) 창업보육센터에 대한 조세감면 4) 인지세 감면 정도인데, 이는 중소기업 지원제도가 주로 기존 중소기업에 집중되어 있으며 창업을 하려는 기업들에게는 미약함을 보여준다. 경제적으로 보다 많은 기업들이 창업을 하고 이들간에 경쟁이 발생하고 기술력에 기초한 우량한 기업이 육성되도록 창업에 대한 보조를 기존 중소기업에 비해 더욱 늘릴 필요가 있다고 판단된다. 이를 위해 먼저 취득·등록세 등 창업시에만 부담하는 각종 초기 세부담

을 미래로 이연시키는 방식으로 관련세제를 과감히 정비할 필요가 있을 것이다. 또한 창업기업들이 구입하는 각종 시설에 대한 지방세 감면이 농어촌 및 기술집약적 중소기업에만 한정되어 있으므로 대상을 보다 확대하거나 감면의 수준을 낮추는 조치가 이루어져야 할 것으로 보인다.

③ 창업투자회사 등에 대한 지원

창업투자회사란 기본적으로 창업을 하려는 기업들에게 자금을 공급해 주기 위한 매개체로서 창업준비기업에 대한 정보를 축적하여 해당 투자자들에게 공개함으로써 기업이 자금을 확보토록 보조하는 금융기관이다. 따라서 이들에 대한 지원은 중소기업들에게로 자금이 유입되도록 금융기관들의 이윤을 높여주는 역할을 하는 것이다. 문제는 중소기업에 유입되는 자금이 기본적으로 기술력있는 기업으로 가도록 중소기업에 대한 홍보활동을 유도하는 것이 타당하지 자금의 흐름을 조세에 의해 왜곡시켜가면서 중소기업을 보조하는 것은 금융시장이 정상화될 경우 별로 설득력이 없다는 점이다. 단, 이러한 창업투자회사 등에 대한 지원의 관점은 대기업에 대한 특혜금융 문제가 심할 경우 그 효과가 어땠든 지원의 중립성의 견지에서 추진할 수밖에 없는 과제이나 대기업에 대한 구조조정이 실제로 결실을 맺게 된다면 자연히 자금이 생산성에 따라서 배분될 것이기 때문에 중소기업을 지원하는 창업투자회사에만 지원을 해줄 필요는 없다. 그러나 규모가 작은 기업에 대한 거래 정보는 기본적으로 파악하기 어렵기 때문에 창업투자회사가 창업기업에 대한 정보취득 비용을 낮추어 투자를 가능케 유도하고 또한 당분간 실업문제가 심각한 상태에서 창업을 통한 고용창출이 외부성과 무관하게 의미를 지니므로 이들에 대한 현재 수준의 지원을 유지해 줄 필요가 있다고 판단된다.

현재 창업투자회사에 대한 지원이 방대한 조문들로써 뒷받침되고

있다. 이들 기업에 대한 지원은 오히려 과다하거나 도덕적 해이를 유발하고 있지는 않는지에 대해 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 즉, 벤처기업 등 신기술을 지닌 창업회사의 경우 실제로 지원의 대상으로 선정되기까지의 과정상 투명성과 보조자금 및 조세감면의 활용이 제대로 사업목적에 합치되게 이용되고 있는지에 대해 세무조사와 유사한 형태의 점검이 있어야 한다. 벤처기업에 대한 지원에 종종 세무조사의 한시적 면제가 언급되는 경우가 있는데, 이는 실효성을 떠나 감면의 규모조차 전혀 알 수 없게 되어 감면제도를 과학적으로 운영케 할 수 있음을 유념하고 이를 지양해야 할 것이다.

④ 투자 촉진을 위한 지원

과거 실물투자가 미비하여 대량생산이 곤란하였던 시기가 정보화 사회의 도래와 함께 기술력에 따른 질적 경쟁으로 이전해감에 따라 투자를 촉진하는 것 자체가 목표이자 수단인 시대는 점차 지나가고 있다. 따라서 투자를 촉진하는 것 자체가 목표가 되어서는 곤란할 것이다. 단지, 새로운 아이디어에 기초한 기술이 이미 개발된 경우 이를 이용한 생산이 신규투자를 통해 가능한데 이에 대한 자금을 금융기관을 통해 조달하기가 어려울 경우 기업의 담보 또는 신용을 기초로 대부사업을 실시하는 것이 타당하다. 이러한 의미에서 현행 조특법상 존재하는 신기술기업화 사업용 자산투자 세액공제 및 특별상각을 보다 활성화시킬 필요가 있다. 한편, 기술개발을 위해 고급 인적자본과 함께 실물투자가 필요한 것이 사실이다. 투자세액공제 또한 신기술의 개발이나 상업화와 관련하여 관대하게 허용하되 그 외의 투자세액감면은 정리 또는 폐지할 필요가 있다. 임시투자세액공제는 개념상 경기부양을 위한 것이고 통상 6개월 내지 1년 정도의 기간 동안에 한정 운용하는 것이 바람직하므로 폐지 또는 매우 한시적 운용을 고려하는 것이 타당할 것이다. 이러한 맥락에서 보면 투자 촉진을 위한 지원은 기본적으로 대기업과 차별화할

필요가 없다고 보이므로 동일한 수준(neutrality)으로 정하는 것이 적절하다고 판단된다.

⑤ 기술 및 인력개발 지원

기술 및 인력개발 투자는 기본적으로 중소기업이 이윤추구를 극대화하기 위해 자발적으로 이루어지는 것이나 그 결과는 전체 산업에 과급효과를 미치기 때문에 적절한 지원이 필요하다. 다음 제3장에서 보듯이 기술 및 인력개발의 경우 내생적 성장모형에 따르면 경제 전반의 생산함수를 규모에 대한 수확불변(constant returns to scale)에서 수확체증(increasing returns to scale)으로 변화시키는 효과를 가지고 있으며 이러한 현상은 우리나라 실제 자료를 통하여 확인한 바 있다. 우리나라의 인적자본 형성은 그 속도가 빠르므로 판단되며 경제 전반적 과급효과를 지니고 있다. 또한 스톡면에서 효율적 상태에 근사한 것으로 보여 앞으로도 계속 이러한 속도를 유지하도록 하거나 좀더 축적의 유인을 제공할 필요가 있다고 해석할 수 있다.

문제는 대부분 중소기업의 경우 기술인력개발 지원에 대한 활용이 그다지 활성화되어 있지 못하고, 특히 인력개발부분은 다음 제3장에서 보게 되듯이 극히 미미하다. 이러한 결과는 조세감면법이 실효성이 없다가보다는 중소기업의 기술력이 일천하여 이러한 지원의 혜택을 누리기가 어렵기 때문이다. 따라서 보다 많은 중소기업이 인력개발로부터 이에 대한 혜택을 누리게 하기 위해 제도를 좀더 관대하게 만들어 지출을 늘리도록 유도하는 것이 필요하다. 이와 동시에 중소기업의 자금력 부족으로 기술개발이 어려울 경우 적어도 개발된 기술을 실용화 또는 상업화하려는 노력에 대한 다소간의 지원을 제공할 필요가 있다고 본다. 이러한 단계의 지원이 중소기업에게 보다 실효성 있는 지원이 될 수 있으므로 신기술개발과 개발된 기술의 실용화를 구분하여 이에 대한 보조를 실시할 필요가

있다. 신기술의 개발이 중요하나 실용화되지 못한다면 사실상 외부성이 없다고 볼 수 있다. 따라서 실용화를 통한 기술지변의 확대에 보다 많은 지원이 따르도록 보조할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 중소기업의 근본적 기술력 및 자금력의 한계 등 현실적 제약을 고려할 때, 중소기업에 대한 지원은 산업에 적용되기 쉽도록 산학연대, 기술제휴, 공동연구개발 등을 통해 기술이 실용화되는 데에 보다 과감한 지원이 이루어지도록 방향을 설정하여 기술의 과급효과를 극대화하는 것이 타당하다고 판단된다. 이것은 보다 효율적으로 외부성을 보정하며 또한 지원을 실질적으로 제공하는 것이기 때문이다.

⑥ 산업구조조정을 위한 지원

산업구조조정을 위한 지원은 성격상 한시적이며 산업 전반의 구조를 조정하는 작업의 일환이므로 이에 대한 지원은 막대한 외부성을 지님과 동시에 지원에 대한 정당화가 요구된다 하겠다. 이에 대한 지원은 본 용역보고서의 범주에 속하지 않으므로 자세한 논의는 생략한다.

⑦ 지역간 균형발전을 위한 조세특례

지역간 균형발전은 경제적 효율성의 개념과는 거리가 먼 목표로서 경제의 장기적 발전보다는 정치적 안정에 초점을 맞춘 정책으로 판단된다. 현재 상당한 집중을 보이고 있는 수도권지역은 IMF 위기와 더불어 인구의 분산에 따른 감소가 이루어지다가 최근 이렇다할 변화가 사라졌다. 여기서 두 가지 이슈를 고려해야 하는바, 첫째 집적(agglomeration)에 따른 이득이 존재한다는 것과, 이에 따른 불경제 또한 존재한다는 것이다. 따라서 두 가지 요인에 따라 집적의 정도가 결정되는데 집적에도 최적 수준이 존재하므로 집적 자체가 수반하는 비용 측면만을 고려하여 집적 문제를 해결하려 해서는 곤란하다. 물론 해당 지역의 입장에서 지역개발을 통한 지가의 상

승 및 생활환경의 개선을 정치적으로 요구할 수 있으나 경제의 성장 및 자원 배분의 효율성을 고려할 때 적극적으로 추진할만한 사항이 아닌 것으로 판단된다. 특히, 경제이론 또한 도시의 성장 그 자체가 내생적이고 확률적인 성장 경로를 밟고 있음을 보여주고 있다(Gabaix(1999)). 이러한 지원은 자칫 정권의 이동과 함께 지속적인 자금투입이 이루어지지 못할 때 기존 투자의 소실로 이어질 가능성이 있어 그 실효성이 의문시되므로 일정수준 이하로 그쳐야 할 것이다.

⑧ 대기업의 중소기업 지원에 대한 세제지원

대기업의 중소기업에 대한 지원은 기본적으로 대기업의 중소기업 지원을 증가시키기 위한 조치이나 대기업과 관계를 맺게 되는 중소기업은 기본적으로 기술력이 우수한 기업들이므로 중소기업에 대한 이득보다는 대기업의 이득으로 나타날 가능성이 크고, 또한 대기업의 지원은 자신의 (사적)이윤극대화 행위에서 발생하는 것이므로 사회적 파급효과가 매우 미미하다 할 수 있다. 따라서 조세감면 항목으로서 적절치 못하며 실효성 또한 미진하다고 판단된다.

단, 이러한 지원이 기술의 이전 또는 교육훈련을 포함하는 경우가 많으므로 본 항목은 폐지하고 기술인력개발부에서 지원을 강화해 주는 것이 타당할 것이다. 현재 중소기업 기술지도비에 대한 기술인력개발비 세액공제는 지출비용의 10%를 법인세에서 공제하고 중소기업은 15%를 공제하도록 되어 있으나, 이는 기술 및 인력 개발비에 대한 세액공제가 지출비용의 15%를 중소기업에 대해 법인세에서 공제하는 것에 비하면 다소 크다고 할 수 있으므로 그 수준을 낮출 필요가 있다. 물론 중소기업의 경우 여러 가지 제약으로 인해 기술의 전파 쪽으로 많은 지원을 집중해 주는 것이 경제적으로 보다 효율적이라고 판단할 수도 있겠으나 외부성 면에서 기술의 전파보다 기술의 개발이 보다 우선이라 할 수 있으므로 이에 대한

조정이 요망된다.

(라) 중소기업 경영애로 요인 분석

중소기업의 경영애로(한국경제연구원, 1998)에 따르면 실제로 중소기업 경영자가 직면하는 기업운영의 어려움은 다양하게 나타난다. 이러한 사항들을 분석해 보면 다음의 결과를 얻을 수 있다.

중소기업 경영에 따른 어려움의 대표적 이유 중 경영자의 능력 부족, 기술의 부족은 사실상 정부의 개입으로 해결될 수 있는 범위를 벗어난다고 판단된다. 단, 경영능력 부족의 경우 경영환경의 변화에 대한 정보의 부족으로 변화에 제대로 대처하지 못한 것으로 해석될 수도 있을 것이다. 따라서 중소기업중앙회 등을 통해 경영기법에 대한 컨설팅을 저가로 공급할 수 있다면 이에 대한 지원은 비교적 실효성을 발휘할 것으로 보인다. 최근 경제환경이 정보화 및 국제화로 변화함에 따라 전통적 기술에 의존하던 중소기업들에게 변화에 대비한 경영전략 등의 정보가 필요할 경우 이를 제공하는 서비스를 고려할 수 있다.

인력에 관한 어려움 중 대부분이 양질의 인력들을 활용할 수 없다는 점인데, 노동시장 구조상 임금이 낮고 도산 가능성이 높은 기업으로 고급 인적자본의 유입이 적은 것은 당연한 결과이다. 따라서 이들을 이용한 생산력이 저하되는 것 또한 당연한 결과이다. 이에 대한 자세한 논의는 자연스럽게 대규모 기업집단에 대한 특혜문제와 연계된다. 최근 기술의 범주에 물리적 생산기술뿐만 아니라 시장을 통한 고객자본, 기업의 상호와 관련한 브랜드(brand) 자본, 그리고 각종 사회적 네트워크(network) 등 다양한 무형자산이 포함되므로 정보인프라에 대한 활용능력 또한 요구되고 있다. 이러한 인력 및 정보력의 어려움을 겪는 것은 사회 전반의 인적자본 및 정보인프라의 수준이 낮아서 발생하는 것이지 구조적으로 중소기업에 불합리한 제도 때문에 발생하는 문제가 아니라는 점도 이제는 고려

<표 III-7> 중소기업 경영애로 요인 사례조사 결과

	내 용
경영자의 능력 부족	<ul style="list-style-type: none"> - 자금관리 및 자금동원, 인력관리, 투자결정에 관한 사항 포함 - 중소기업 경영의 중요한 요인으로 지적 - 경영환경 변화에 대한 정보가 기업경영에 중요한 요인으로 부각
금 용	<ul style="list-style-type: none"> - 자금부족과 담보대출 관행으로 인한 신용대출의 어려움 - 자금 적기차입의 어려움 - 기술과 같은 무형자산의 신용평가가 필요함 - 높은 금융비용으로 경쟁력 저하 - 어음결제기일은 단축되었으나 현금결제와 어음결제기일에 대한 무리한 규제는 납품단가의 인하를 통해 중소기업에게 전가됨
인 력	<ul style="list-style-type: none"> - 단순인력과 기능인력 및 기술인력 모두 부족 - 단순인력은 해외인력을 활용하거나 해외이전을 추진 - 기능인력은 병역특례자 활용 - 기능인력이나 기술인력 부족은 중소기업의 고용여건 미비로 어려움
기 술	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업의 자체기술 보유여부에 따라 대기업과의 관계가 결정됨 - 기술력이 없는 기업은 저임금을 활용하거나 해외생산을 추진
경영환경 변화 및 정보부족	<ul style="list-style-type: none"> - 후발개발도상국의 추격으로 사업전환 시도 - 경쟁력 강화를 위한 국제규격으로 표준화 노력 - 시장여건에 대한 정보부족으로 투자실패 - 세무관련 지식부족으로 세제지원 혜택을 못받고 있음
각종 규제	<ul style="list-style-type: none"> - 임금채권 우선변제 판결로 담보력 감소 - 고용보험제의 실시로 일용근로자 보유부담 증가 - 비업무용 토지 관정의 불합리

될 시점이 아닌가 한다. 오히려 인적자본시장에도 경쟁의 원리가 작용되도록 보다 많은 사회적 암묵적 규제들을 완화할 필요가 있다. 예를 들어 3D업종에 대한 인력의 유입이 어려워 3D 중소기업이 경영상 어려움 또는 도산에 직면하고 있는 것은 실제로 이러한 업체에 종사할 수 있는 인력이 상당히 많은데도 불구하고 과거 외국인 근로자의 유입을 허용하여 이들이 생산에 참여하려는 성향을 낮추어 놓았(reservation wage를 높여줌)기 때문이라고 볼 수 있다. 이것은 과거 과도한 경기부양책으로 인해 저숙련 근로자들 또한 고임

금 경제에 적용이 된 결과라고 말할 수 있을 것이다. 따라서 보다 경쟁의 원리에 충실했었다면 이러한 결과는 초래되지 않을 수 있었을 것이다.

금융에 관한 문제에서 자금의 적기 차입이 기본적으로 어렵고 신용대출이 가능하지 않은 것은 과거 금융관행이 기업의 생산력에 기초하지 않고 비경제적 요인에 의존하였던 점도 그 원인의 일부일 것이다. 따라서 이러한 부분에서 왜곡이 존재할 때 정부는 과거 금융관행을 수정하기보다는 중소기업에 대한 지원책을 강구하였던 것이 사실이었다. 현재 진행중인 구조조정과 함께 대기업의 차입경영도 점차 어려워질 것으로 기대되어 중소기업으로의 자금유입이 용이해질 것으로 보이나 기본적으로 기업정보가 불분명하고 금융시장의 규모가 작을 경우 담보없이 신용대출이 가능한 경제환경은 예상하기 힘들 것이다. 한편, '어음결제기일은 단축되었으나 현금결제와 어음결제기일에 대한 무리한 규제는 납품단가의 인하를 통해 중소기업에게 전가됨'을 지적한 부분은 문제로 평가하기 어렵다. 어음결제기일을 위배하여 중소기업의 도산이 속출하였던 것은 대기업의 하청중소기업간에 합의한 계약의 위반에 의한 파급효과이므로 이에 대한 법적 규제는 경쟁의 규칙을 정립한다는 측면에서 반드시 필요한 것이다. 단 이에 대한 대응으로서 납품단가를 인하하는 문제는 대기업의 독과점력에 의한 것이므로 공정거래위원회 역할의 활성화로써 풀어가야 할 것이다.

이러한 여러 가지 불합리한 제도 및 문제점들을 현재 중소기업에 대해 낮은 법인세율 적용 및 특별세액감면을 통하여 해결하고 있는 것이 현실인데 단기적으로 제도개선이 이루어지지 않는다면 이러한 제도가 존속되어야 할 필요가 있고, 아직 폐지를 논할 단계는 아니라고 판단된다.

다음 각종 규제에 대해 알아보자. 먼저 임금채권의 경우, 우선변제 판결로 담보력이 감소한 것을 우려하는데 이것은 사회안전망 확

충이라는 사회복지문제를 위해 효율성이 불가피하게 포기된 것을 의미한다. 또한 고용보험제의 실시로 일용근로자 고용에 대한 부담이 증가할 것으로 판단되며 이러한 문제는 결국 고용기회의 감소로 이어져 기업뿐만 아니라 저숙련 인력에 대한 부담을 더욱 가중시킬 것으로 보인다. 한편 조세법상의 규제로서 비업무용 토지 판정의 불합리성을 거론하는데 이는 세무부조리의 소지를 안고 있는 분야로서 비교적 주관적 판단이 가미될 수 있기 때문에 판정이 부조리 여부에 따라 결정되는 경우가 있는 것이 문제로 지적된다. 따라서 조세감면규제법과 무관하게 비업무용 토지에 관한 기준을 제대로 점검하는 것이 요구된다.

결론적으로 중소기업 경영애로 요인 사례조사 결과를 살펴보면 몇 가지 지엽적인 문제점을 제외하고는 사실상 구조적인 측면이 압도적으로 많음을 알 수 있다. 이는 곧 중소기업이 기업으로서 고용창출의 역할, 산업의 기초부문 역할을 수행하는 등 긍정적 역할이 높게 평가되는 반면, 실제 기술력 면에서 취약하여 성장잠재력이 미약한 것이 문제점으로 지적되고 있음을 나타낸다.

거듭 부연하지만 지원의 기본논리 중 중요한 부분의 하나는 외부성이 큰 부문에 외부성을 내재화할 수 있는 수준까지 지원이 이루어져야 한다는 것이다. 예를 들어 중소기업의 육성으로 산업전반의 기술력이 향상되고 이에 따라 개별기업이 상대기업의 기술을 기초로 보다 우월한 기술을 생산하는 것이 가능해짐으로써 외부성을 창출할 수 있다. 또한 중소기업에 종사하는 상당수의 인력이 기술발전 참여함에 따라 인적자본의 질적 향상이 동시에 병행되므로 기술인력의 저변이 늘어나게 된다. 이때 인적자본의 축적은 경제 전반의 효율성을 증진시켜 실물자본과는 달리 투입의 증가율에 비해 산출물의 증가율이 더 크게 되는 이른바 생산에 있어서 수확체증의 법칙이 작용하게 될 수 있다. 이것은 일종의 외부성을 의미한다. 인적자본의 축적은 반복적 생산활동에 따른 학습효과에 따라 상당수

준 증가할 수 있으며 이에 따라 긍정적 외부효과를 기대할 수 있다. 특히, 실업상태에서 중소기업은 고용효과를 통하여 인적자본의 수준을 유지시켜 주는 등의 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

따라서 지금까지의 지원 및 보조가 경영안정을 중심으로 이루어졌으나 향후에는 이들 중소기업이 기술력을 습득하여 기술혁신을 주도하는 역할을 수행하는 방향으로 이전할 필요가 있다. 이 경우 기업 자신의 이윤이 높아지는 것은 물론이며 보다 많은 고용 기회를 제공하며 점진적으로 기술의 과급효과를 가져오므로 이에 대한 지원이 정당화되는 것이다. 그러나 현재 기술인력개발비의 15%(대기업의 경우 5%)를 세액공제하고 있음에도 불구하고 기술혁신이 매우 미미한 상태이다. 이것은 인센티브를 이용하여 행위를 변화시키기에는 구조적인 제약이 존재함을 의미한다. 따라서 기술력이 취약한 중소기업이 기술개발에 기여하도록 하기 위한 사전 단계로서 상업화 및 실용화를 통한 기술 저변의 확대가 더욱 절실한 것으로 판단된다.

1999년 특허청 자료에 따르면 특허, 실용신안, 의장, 상표 등 지적재산권 63만 8천여건 가운데 대기업이 전체의 47.4%를 차지하고 있으며 나머지 27.6%는 중소기업이, 그리고 대학 및 연구소가 25%를 차지하고 있는데 문제는 기술개발활동과 밀접한 관련이 있는 특허, 실용신안의 중소기업 보유건수가 전체 21만 8천건 중에서 7.6%인 1만 6천건에 불과하다는 것이다.

<표 III-8> 중소기업의 지적재산 비중

(단위: %)

	전체 지적 재산권	특허, 실용신안
중소기업 비중	27.6	7.6

따라서 중소기업에 대한 기술인력개발관련 세액공제의 폭을 넓히고, 반드시 신기술의 개발뿐만 아니라 상업화 단계에까지 지원이

미치도록 기술개발관련 비용의 인정범위를 기술의 과급효과도 포함하는 수준으로 보다 확장할 필요가 있다²⁶⁾. 이와 함께 중소기업의 기술인력개발관련 세액공제의 경우 최저한세에 적용예외조항으로 처리하여 지원의 내용을 선별할 필요가 있다고 판단된다.

단, 이러한 효과가 잠재적으로 존재하나, 실제로 기술 및 인력개발에 대한 지출을 제대로 실시하였는가에 대한 감독/검증기능은 정부의 몫이다. 만약에 이러한 검증기능이 제대로 이루어지지 못한다면 의도한 외부성은 미미한 수준에 그칠 가능성이 크고, 결국 조세감면제도의 실효성 상실로 이어지기 쉽다. 자원의 효율적 배분이라는 측면에서 이들에 대한 조세감면규제를 감독/검증기능의 강화를 통해 가능한 한 생산적인 방향으로 전환해야 할 것이며, 지원의 내용과 규모면에서 강약이 존재해야 할 것이다. 이러한 지원방식으로 대기업에 비해 형평성을 증진하려면 보다 높은 기술 및 인력개발부문의 조세감면을 확대하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

다) 한계유효세율 분석

본절에서는 지금까지의 논의를 가능한 한 한 가지 추정치로써 요약하는 방안을 강구해보고자 한다. 기본 가정으로서 기업활동 중 가장 중요한 부문이 투자라고 한다면, 자본비용의 측면에서 중소기업에 주어지는 각종 조세감면에 의해 과연 어떠한 인센티브가 발생하는지를 추정해 보고자 한다. 특히 대기업에 비해 중소기업이 상대적으로 어떠한 인센티브를 제공받는지에 대한 논의도 간략히 하기로 한다.

중소기업에 있어서 창업단계를 벗어날 경우 투자가 사업팽창에 있어서 가장 중요한 행위일 것이다. 중소기업에 대한 보호란 경기

26) 현재, 중소기업의 경우 자체 기술개발시 비용, 기술개발지도를 받은 경우 지도비용, 품질보증체제인증을 획득하기 위해 지출한 비용으로 총리령이 정하는 것, 공업 및 상품디자인 개발지도를 위해 지출한 비용 등으로 한정하고 있다.

에 따른 경영여건의 완화뿐만 아니라 장기적으로 성장을 통하여 자생력을 갖게 하는 것 또한 포함한다. 이때 기업이 당면하는 한계유효세율은 시장여건이 주어졌을 경우 투자의 양을 결정하는 요인이

<표 III-9> 법정세율과 통합세율

(단위: %)

	세 율	1997
대기업	법인세율	28
	방위세율(25)	
	주민세율(7.5,10)	2.8
	농어촌 특별세율	2 (20)
	통합세율	32.8 (27.2)
중소기업	법인세율	16
	방위세율(20)	
	주민세율(7.5,10)	1.6
	농어촌 특별세율	2 (20)
	통합세율	19.6 (16.4)
종합소득세율	최고한계세율	40
	방위세율(20)	
	주민세율(7.5,10)	4
	통합세율	44.0
분리과세 이자배당 소득배율	분리과세 세율	22
	방위세율(10)	
	주민세율(7.5)	2.2
	교육세율	
	통합세율	24.2
배당세액공제	공제율	19

주 : 1. 법인세 통합세율에서 () 안은 소득공제에 적용되는 세율을 의미함.

2. 농어촌 특별세율에서 () 안은 조세특례제한법에 의한 감면세액에 대한 농어촌특별세율임.

자료 : 해당 연도별 세법; 윤건영·김종웅(1997)에서 재인용.

된다. 투자에 관한 주요 분석은 제4절 투자에 관한 조세감면에서 더욱 자세히 논의하기로 하고 여기서는 제4절의 분석방법을 적용하였을 때 중소기업이 당면하는 유효한계세율의 수준과 함께 대기업에 비해 상대적으로 그 수준이 어떤가를 분석하기로 한다. 먼저 법률상 법인세의 구조는 대기업의 경우 28%, 중소기업 16%, 주민세 7.5% 그리고 농어촌특별세 2%가 법인소득에 대해 부과된다. 과거에 부과되던 방위세가 폐지되었고, 이와 함께 국제적으로 법인세 인하의 추세에 따라 그 수준이 매우 낮아지게 되었다. 상기한 여러 가지 조세를 통합해 보면 법인세의 통합세율은 대기업과 중소기업의 경우 각각 32.8%, 19.6%의 수준이다.

위에서 주어진 통합법인세율과 조특법에 따라 기업이 당면하는 각종 준비금, 감가상각충당금의 설정, 투자세액공제 등을 이용하여 법인세유효한계세율의 계산을 시도해 볼 수 있다. 분석방법론은 King-Fullerton(1984)을 따랐으며 분석결과는 <표 III-10>에 요약되어 있다. 기업규모를 기준으로 해서 유효한계세율을 살펴 보면, 법인세의 유효한계세율이 자금별로 볼 때 사내유보, 신주발행을 통해 조달되었을 경우 중소기업은 모두 10.3%로 대기업의 19.3%에 비해 낮다. 반면 차입을 통한 조달에 있어서는 오히려 대기업이 -30.8%로서 중소기업의 -15.68%에 비해 더 낮다. 이러한 결과에 대한 해석이 필요한데 첫째, 이때 음(-)의 한계유효세율이란 현재 균형투자량에서 법인세의 한계유효세율을 평가하면 현행 과세 및 감면제도는 투자에 대해 조세가 아니라 오히려 보조금의 역할을 수행하고 있음을 뜻한다. 여기에는 감가상각에 있어서 경제적 감가상각이 세법상 감가상각에 비해 낮기 때문에 투자에 대한 보조도 일부 포함되어 있다. 둘째, 유효한계세율이 투자자금별로 차이를 보이는 이유는 현실적으로 우리나라 세법상 지급이자 손금산입이 물가에 연동되지 않으므로 물가상승에 따른 유효한계세율의 하락이 나타날 수 있기 때문이다. 특히 세율이 높은 대기업의 경우 차입을

통해 자금을 조달하는 것이 보다 많은 감면효과를 얻을 수 있다. 따라서 금융시장에서의 정보가 미비된 상황에서는 대기업의 경우 차입금을 통한 투자에 대한 유인이 있다고 할 수 있으며 이에 따라 실제로 투자가 보다 더 발생하였다고 해석할 수 있다. 이러한 내용은 직관적으로도 그 타당성이 인정되는데, 차입경영을 통해 대기업에 자본이 과도하게 투자된 사실이 입증하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 패턴은 거의 대부분의 투자행위에 대하여 성립하는데 대체적으로 보아 중소기업도 조세감면의 혜택을 상당히 받고 있음을 알 수 있다. 또한 대기업과의 형평성면에서 차입의 경우를 제외하고는 특별히 불이익을 받는다는 주장에는 다소 무리가 있다고 판단

<표 III-10> 유효한계세율(기계·장비)

(단위: %)

	재 원	대기업	중소기업
		법인세	법인세
일반기업	사내유보	19.34	10.30
	신주발행	19.34	10.30
	차 입	-30.81	-15.68
생산성향상투자세액공제 특정시설투자에 대한 세액공제 중고설비에 대한 투자세액공제	사내유보	6.75	-1.87
	신주발행	6.75	-1.87
	차 입	-49.00	-30.47
임시투자세액공제	사내유보	-7.37	-15.47
	신주발행	-7.37	-15.47
	차 입	-69.40	-46.97
사회간접자본 투자준비금의 손금산입	사내유보	16.99	8.97
	신주발행	16.99	8.97
	차 입	-34.19	-17.30
사회간접자본채권의 이자소득에 대한 세원 특혜	사내유보	19.34	10.30
	신주발행	19.34	10.30
	차 입	-30.81	-15.68
에너지절약 시설투자준비금의 손금산입	사내유보	15.78	8.29
	신주발행	15.78	8.29
	차 입	-35.93	-18.13

된다. 나머지 생산성 향상을 위한 투자세액공제, 임시투자세액공제 등의 유효한계세율 또한 일반적으로 중소기업이 차입을 제외하고는 유리하게 나타난다고 할 수 있다.

2. 비재정정책 관련 문제

가. 노동시장에 노동조합이 결성되어 있는 경우

1) 기업정보에 대한 신뢰가 있는 경우: 조세정책 위주의 정책

노동조합이 기업과 임금교섭에 의해 임금이 결정되는 구조를 지닐 경우 양자간의 협상력에 따라 임금의 수준이 변하게 된다. 그리고 결정된 임금의 수준에 따라 고용이 정해진다. 노동조합의 목표는 대개 임금과 조합원의 고용수준에 있다고 할 수 있는데 임금에 보다 높은 중요성을 부여하는 노동조합의 경우 고용된 직원의 수 보다는 높은 임금을 위해 협상력을 집중할 것이다. 반대로 조합원의 고용에 보다 높은 중요성을 부여한다면 임금의 인상을 다소 포기하지 않을 수 없을 것이다.

이러한 맥락에서 조세의 고용에 대한 영향은 노동조합의 목표에 따라 달라진다. 만약에 소득세의 한계세율이 증가하는 경우, 기업의 경우 협상에 있어 과거와 커다란 변화가 없으나 노동조합의 경우 과거에 비해 협상의 기초가 되는 일종의 '최소임금'(threat wage level)이 그대로 있다면 이는 곧 세후임금의 하락을 의미하게 된다. 따라서 협상시 노조는 보다 높은 세전임금을 요구하게 되고 이에 따라 세전임금은 상승할 것이며 세후임금은 하락하게 되는 결과를 가져오게 된다. 따라서 이 경우 기업은 임금의 상승에 따라 고용을 줄이려는 반응을 보일 것임을 예측할 수 있다.

이러한 과정을 보다 엄밀히 분석하기 위해 노동조합 관련 전통적 논의를 따라 선호체계를 아래와 같이 정의하기로 한다.

$$V_i = L_i \frac{w_i^{1-\gamma}}{1-\gamma} + (m_i - L_i) \left(u \frac{v^{1-\gamma}}{1-\gamma} + (1-u) \frac{w^{1-\gamma}}{1-\gamma} \right), \quad (18)$$

여기서 w_i , L_i 는 노동조합의 임금, 고용된 노조원수를 의미한다. 한편, 고용주의 입장에서 본 목표함수는 다음과 같이 이윤함수로 구성될 것이다.

$$\Pi_i = Q_i - (1+t)w_i L_i - cL_i \quad (19)$$

위의 식에서 c 는 인두세적 성격을 지닌 고정적(lumpsum) 조세부담 부분임을 상기하기 바란다.

이로부터 노동조합의 효용과 기업의 이윤 양자의 곱을 CES 생산함수와 노동수요곡선의 제약하에서 극대화하는 문제를 풀 수 있다.

$$(V_i - V)^\delta \Pi_i^{(1-\delta)} \quad (20)$$

이때 임금 또는 고용수준 둘 중의 한 가지 변수에 대해 극대화를 하면 나머지 변수들에 대한 식들은 자동적으로 모형의 식들로부터 유도되는 일종의 축차적인(recursive) 결과를 얻을 수 있다.

이때 일차조건은 다음과 같은 식으로 표현된다.

$$\begin{aligned} & \delta [Q - (1+t)wL - aL] w^{(-\gamma)} \\ & - \left[\frac{\delta \rho (1+t)(1-L)}{(1+t)w + a} + (1-\delta)(1+t)L(1-L) \right] \\ & \cdot \frac{w^{(1-\gamma)} - v^{(1-\gamma)}}{1-\gamma} = 0 \end{aligned} \quad (21)$$

위의 식은 w , L , Q , 그리고 실업수당 v 의 함수로 볼 수 있는데 노동수요곡선, 생산함수, 그리고 실업수당이 고정이거나 혹은 임금의 일부로 볼 경우 이들 관계들을 위의 식에 대입할 경우 아래와 같은 임금방정식을 얻을 수 있다.

$$\begin{aligned} & \delta[A^{1-\rho}(1-a)^{-\rho}(1+t+z)^{\rho-1}w^{\rho-1}-1](1+t+z) \\ & -[\delta\rho A^{1-\rho}(1-a)^{-\rho}(1+t+z)^{\rho-1}w^{\rho-1} \\ & + (1-\delta)\lambda(1+t)(1-n)] = 0. \end{aligned} \quad (22)$$

여기서 $\lambda = (1-r^{1-\gamma})/(1-\gamma)$ 그리고 $z=c/w$ 로 정의하였다. 만약에 노동과 자본간의 대체탄력성이 일(1)이라고 가정한다면 균형 실업률을 정의할 수 있는데 이는 다음과 같다.

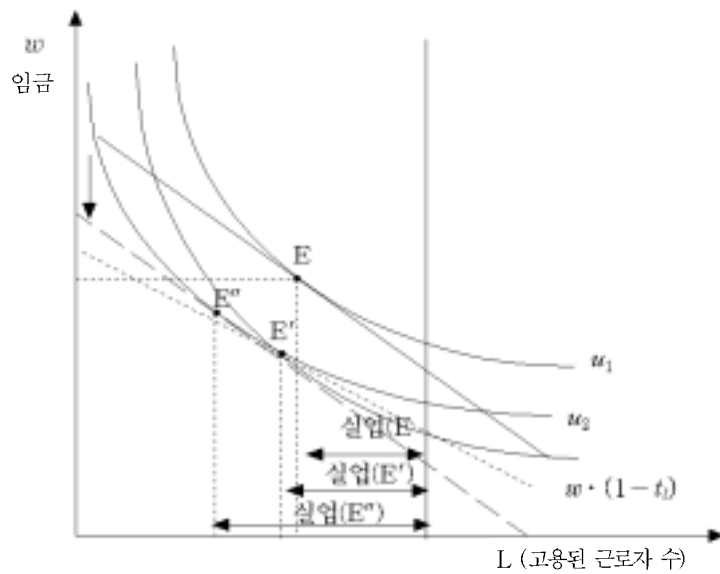
$$u = 1 - L = \frac{a\delta(1+t+z)}{\lambda(1-a+a\delta)(1+t)} \quad (23)$$

즉, 노동조합이 결성되어 있고 이들이 임금에 대한 협상을 하되 고용조정에 대해 법에 명시된 대로 불법쟁의를 하지 않는다면 조세의 상승은 곧 고용의 감소를 가져올 것인데 이는 조세의 왜곡이 노조가 존재하는 노동시장에서도 여전히 나타나고 있음을 보여주는 직관적인 사실이다.

한 가지 보다 흥미로운 사실은 완전경쟁적 노동시장에 비해 고용세에 의해 노동수요만이 변화(위축)되는 것이 아니라 임금방정식(또는 균형실업률방정식)도 조세의 구조에 따라 많은 영향을 받게 된다는 것이다. 예를 들어 인두세적 성격의 조세부분인 c 가 높다면 실업을 보다 빠른 속도로 증가시키는데 그 이유는 같은 수준의 조세부담이라도 비례세(t)적 성격으로 높인다면 노조의 입장에서 볼 때 임금협상시 기업이 만약 임금인상을 받아주지 않더라도 이에 따라 낮아진 임금에서 발생하는 조세절약분(예를 들어 임금인상분이 1원만큼 낮아졌다면 t 원이 절감됨)에 해당하는 만큼 노사양자가 협상에 의해 공유할 수 있는 부분이 생겨나(일종의 파레토 렌즈) 임금인상도 다소 억제시킬 수 있지만 만약에 인두세적 성격의 조세부분인 c 가 높다면 이러한 노사간 공유가 불가능해짐에 따라 임금인상요구가 보다 거세지고 이에 따라 고용이 보다 위축되는 현상이 발생할 것이기 때문이다. 따라서 노조가 강성한 노동시장에서는 보

다 비례적인 조세부분이 강조되도록 조세구조를 개편할 필요가 있을 것이다. 그러나 한 가지 명심해야 할 사항은 이러한 분석은 노동조합이 임금협상력은 가지고 있지만 기업의 고유권한인 고용에 대한 통제권을 행사할 수 없는 상황을 전제로 한 것임에 주의할 필요가 있다. 아래 [그림 III-2]는 소득세의 부과에 의해 기업과 노조간의 임금협상결과가 수정됨에 따라 고용이 감소하는 과정을 보여주고 있다.

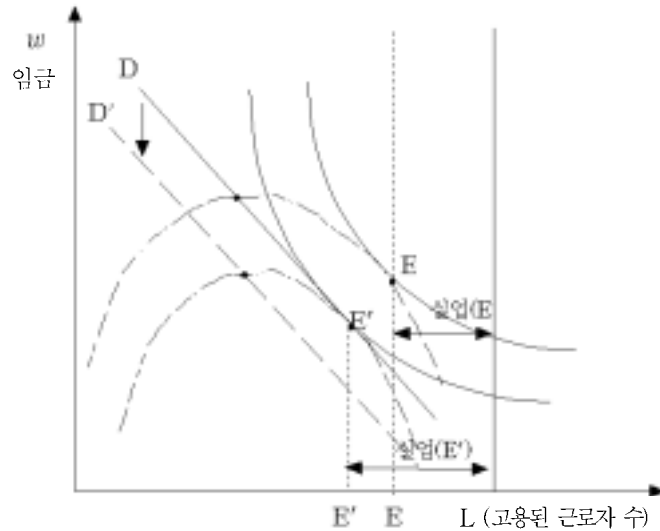
[그림 III-2] 노동조합의 존재(임금에 대한 협상을 할 경우)



반면 [그림 III-3]은 기업과 노조간 협상이 임금뿐만 아니라 고용까지 포함할 경우 임금의 인상이 둔화되고 고용이 다소 덜 감소함을 보여주고 있다.

물론 위의 연구 결과 또한 다소간의 가정에 기초해 있는 것이 사실이다. 예를 들어 노동조합의 구성원들 또한 근로의 비효율을 느낀다면 조세의 하락이 고용의 증가를 가져올 수 있게 된다. 따라서

[그림 III-3] 노동조합의 존재(임금과 고용에 대한 협상을 할 경우)



주: 노동수요곡선의 하방 움직임(D→D')은 인두세 C의 증가에 기인함.

일반적인 조건하에서 비례세율의 하락이 고용의 증가를 가져온다고 주장하여도 무방하리라 판단된다.

2) 기업정보에 대한 신뢰가 없는 경우: 회계자료 신뢰회복을 위한 별책제도정비

우리나라의 대규모 기업집단 및 많은 중소기업들이 공통적으로 겪고 있는 현상은 아마도 기업정보에 대한 근로자들의 신뢰가 없는 경우가 일반적이라 할 수 있을 것이다. 이러한 경우 임금협상시 준거가 되는 기업의 이윤수준 및 이윤을 창출하기 위해 투입된 노동력과 자본수요에 대한 적정성 논란이 끊이지 않을 것이다.

이에 대해서 두 가지 경우가 현실적으로 가능하리라 판단된다. 첫째, 기업이 임금인상을 가급적 막으려고 거짓으로 회계자료를 작성하는 경우이다. 둘째, 악의는 없었지만 통상적인 상황(예: 경기 및

타 기업의 성과 등)에 비추어 이윤 및 기업 상황이 너무 비관적으로 나타난 경우가 이에 해당한다.

첫 번째 경우는 과거 우리나라에서 적지않게 목격된 바가 있는데 회계정보가 잘못 작성되더라도 이를 제지할 수 있는 장치가 제대로 작동되지 못했던 것이 현실이다. 대주주가 주주총회에서 자신의 이익과 합치되도록 임의로 감사인을 선임하여 감사 내용을 허위로 작성하는 것이 가능하였기 때문이다. 이 경우 임금인상이 제대로 이루어지지 않는 한 노사분규가 발생할 가능성이 매우 높다. 회사정보에 대한 신뢰가 전혀 없기 때문에 가능한 한 파업절차를 거쳐서라도 기업이 사실과 유사할 정도의 임금인상안을 받아들일도록 하는 것이다. 물론 어느 정도가 통상적으로 기업의 영업 사실과 유사한 수준의 임금인상안인가에 대한 정확한 추정치는 없을 것이기 때문에 노조의 결성 강도에 따라 분규가 크게 나타날 수도 있고 그렇지 않을 수도 있을 것이다. 특히, 기업의 파행적 운영이 지속될수록 노조의 반응은 보다 극단적으로 발생할 수 있는데 노동시장이 보다 경직적일수록 이러한 집단행동으로부터 얻게 되는 이득이 높을 것이다. 또한 노동조합이 결성된 기업이 속한 산업이 독점적이거나 국민경제에 많은 영향을 끼칠수록 이러한 성향이 보다 뚜렷하게 나타날 것으로 예측된다.

두 번째 경우는 경제학에서 정의하는 불확실정보하의 협상게임이론을 적용해 보면 그 결과를 가늠해 볼 수 있다. 예를 들어 비관적인 영업결과를 두고 이것이 생산성이 나빠서 나타난 것인지 아니면 기업의 장부조작에 의한 결과인지 구분하는 것이 노동조합으로서 필요할 것이다. 가령 설사 기업이 거짓으로 이러한 결과를 보고하지 않았더라도 무조건 파업을 해야 하는 경우가 있는데 향후 혹시라도 기업이 거짓 정보를 보고하려는 유인을 없애기 위해 일정기간 동안 파업을 하는 경우이다. 이러한 경우는 아무리 정보기술이 발달된 사회라도 노동조합이 결성되어 있는 한 파업을 전적으로 없앨

수 없음을 의미한다.

우리나라의 최근 상황은 기업의 파산이 결정된 이후에도 임금 및 고용의 조정이 어렵다는 것이 문제로 생각된다. 이는 첫째, 기업의 파행적 경영에 따르는 책임을 근로자가 떠안지 않겠다는 것이고, 둘째, 과거 기업의 회계정보가 거짓이었으므로 이를 방치한 국가 및 회계관련 기관이 그들의 고용에 대해 책임져야 한다는 것으로 볼 수 있다.

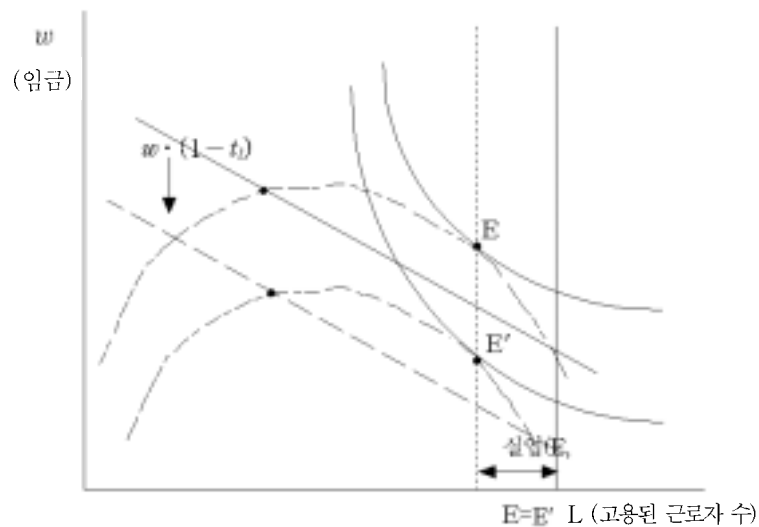
향후 우리나라가 지향해야 할 노동시장은 이러한 비경쟁적 분야가 일시에 사라지길 희망하기보다는 적어도 정확한 회계정보를 기초로 노사협상이 이루어지도록 유도하는 것이 일차적 과제가 아닌가 판단된다(이를 위해 보다 구체적 논의는 추후 곧 별도로 진행하기로 한다). 이와 동시에 공공부문 및 여타 노동시장에서의 이직 및 전직관련 보조를 과감하게 실시함으로써 굳이 노사분규를 통해 임금인상을 요구할 필요가 줄어들도록 유도하는 것이 절실하다. 이와 동시에 경제활동의 단위가 가구인 만큼 실업의 위험이 존재하더라도 가계소득의 불안정성을 낮출 수 있도록 실업보험을 강화하고 여성의 경제활동을 촉진하는 것이 타당한 방향일 것이다.

3) 실업보험(unemployment insurance)이 존재할 경우

국제적으로 실업보험급여의 수준은 대개 실업전 임금의 일정비율(임금대체율, replacement rate)로 고정되는 것이 일반적이다. 노사간 임금협상시 중요한 요인으로서 근로자들의 협상시 최후의 보루라고 할 수 있는 ‘최소임금’(threat point)의 수준은 실업시의 소득인 실업보험급여 수준에 의해 결정되는 것이다. 따라서 일반적인 상황하에서 실업수당이 높게 책정되어 있다면 이는 곧 주어진 협상력하에서 임금인상을 촉발시키고 이에 따라 고용이 다소 감소되기 쉽다. 그러나 기업이 이윤을 거의 얻고 있지 못하여 경영상 어려움이 존재하는 경우 실업을 보다 쉽게 받아들여지게 될 수 있다.

과세측면에서 볼 때 실업수당 또한 주요국에서처럼 과세가 가능하다면, 과세에 의해 근로자의 세후 순임금이 하락하고 동시에 실업시 소득 또한 하락할 경우 기업의 노동에 대한 수요가 비록 하락하였다 하더라도 근로자의 경우 노동의 기회비용에 있어 커다란 변화가 없기 때문에 고용 및 노동의 공급은 크게 감소하지 않을 것이다([그림 III-4] 참조).

[그림 III-4] 노동조합의 존재 및 실업보험이 임금의 일부분일 때
(임금과 고용에 대한 협상을 할 경우)



즉, 근로자는 고용되는 것이 여전히 실업보다 낫다고 생각하기 때문이다. 그러나 만약에 실업시 정부에 의해 보장되는 소득의 절대규모가 고정되어 있는 경우(예: 물가에 연동(indexation)등), 과세에 의해 노동에 대한 수요가 감소하면 근로자의 경우 고용되어 있을 때에 비해 비고용, 즉 실업상태에 있을 때 상대적으로 보다 높은 혜택을 얻게 되므로 자발적으로 실직하려는 성향이 강할 것이다. 특히, 정부가 개인의 실업에 대해 자발적 실업인지, 비자발적 실업

인지에 대해 정확히 구분하는 것이 어려울 경우, 실업보험의 구조에 따라 개인들의 노동공급 행태가 급격히 변하며 이에 따라 고용 또한 변화한다.

이러한 논의는 과잉인력이 문제가 될 때 또는 인력의 배치가 비효율적으로 이루어졌을 때 실업보험의 구조를 절대수준이 보장되도록 함으로써 비교적 쉽게 고용을 조정할 수 있음을 보여준다. 물론 이러한 해석에 대해 주의해야 할 사항으로는 인력에 대한 수요가 높아 가능한 한 노동공급을 촉발하는 것이 중요한 상황일 경우 실업보험 급여의 절대수준을 보장하는 방식은 타당하지 않다는 것이다. 이것은 지나친 실업문제를 야기할 수 있기 때문이다.

나. 고용주-고용자간 매칭의 비효율성이 존재하는 경우
(구조적 실업(structural unemployment))

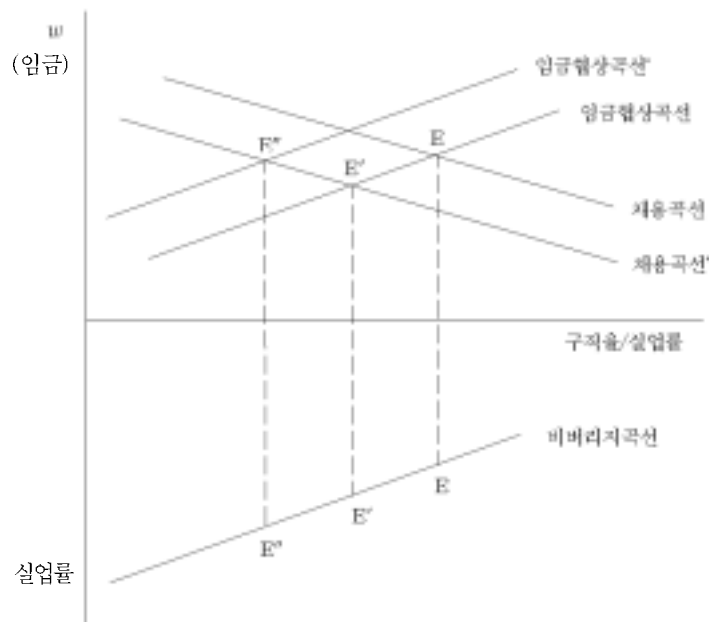
1) 이론적 검토

실업이 발생하는 이유는 매우 다양하므로 정확히 그 이유를 선별하여 정책에 반영하는 데 어려움이 있다. 예를 들어 갑자기 특정 산업에 불황이 발생한다든지, 기상조건의 악화로 경제활동이 중지된 다든지, 또는 가족 내의 예기치 못한 문제 등으로 인해 실업이 발생할 수도 있다. 따라서 이러한 요인들은 경제 전체적으로 보면 대개 확률적 현상으로 이해할 수 있다. 해고된 개인들은 경제내에 존재하는 빈 일자리에 다시 정착하려는 노력을 하는데 이러한 구직활동을 벌이는 개인들은 경기와 무관하게 경제 내에 항상 존재하며 실업률의 대부분을 결정한다.

기업의 입장에서 보면 빈 자리가 있을 때 구인공고를 내야 하고 또 확률적으로 충격에 의한 직장 폐쇄 및 일정 근로자는 직장을 떠나게 되므로 이들로부터 이직비용(separation cost)이 발생한다. 이러한 이직비용은 기업 입장에서 볼 때 구직자가 실업자에 비해 많

을 때 오히려 감소하고 구직자가 상대적으로 적을 때 상승한다. 이는 구직자가 많을 때 상대적으로 빠른 시일 내에 빈자리가 채워질 수 있기 때문이다. 실업률과 경제내의 빈 일자리와의 관계는 양자가 장기적으로 균형을 이룰 수 있는 조건에 의해 결정된다. 즉, 일정수준의 확률적으로 발생하는 실업인구가 결국 경제 내의 빈 자리에 모두 채워지게 되어야 한다. 개인의 구직활동의 경우 아무 일자리에나 참여하는 것이 아니라 일정수준의 임금 이상, 즉 적어도 실업보험에 의존할 때보다 나은 임금을 줄 때만 일자리에 참여하게 될 것이다. 따라서 경제 내의 실업률은 기업의 고용비용, 개인의 경제활동 참여욕구, 그리고 경제 전체적으로 일자리 대 실업자 비율에 따라 결정되는 것이다.

[그림 III-5] 임금과 실업 및 직업 매칭 균형



주: 본 그림은 Bovenberg(1996)의 결과를 그림으로 재구성한 것임.

[그림 III-5]에서 임금협상곡선은 우상향하는데 이는 개별 근로자 입장에서 볼 때 실업자에 비해 빈 자리가 많을수록 개인이 요구하는 임금이 높아짐을 의미하고 있다. 이것은 노동의 공급이 상대적으로 적을 때 임금이 상승하는 원리와 유사하다. 한편, 기업의 채용곡선은 우하향하고 있는데 이것은 다음과 같은 사실을 반영한 것이다. 즉, 실업자에 비해 빈자리가 많을수록 기업이 추가적 고용으로부터 얻게 되는 이득은 상대적으로 줄어든다고 할 수 있는데 이는 빈자리가 채워질 확률이 점차 낮아지게 되어 고용으로부터 발생하는 이득이 확률적으로 낮아지기 때문이다. 따라서 기업은 신규고용 시 지불하는 비용 또한 낮추게 되는데 이는 곧 기업이 지불하는 임금이 낮아짐을 의미한다.

이와 함께 마지막으로 실업률과 빈 일자리와의 관계를 설명하는 비버리지곡선(Beverage Curve)이 있는데, 이는 실업자와 빈 일자리를 매칭하여 장기적으로 양자가 일치하도록 하는 조건을 나타낸다. 빈 일자리가 실업자에 비해 증가할수록 더 이상 신규고용이 이루어지기 어려운 상태로 실업률이 낮은 상황이 될 것이다. 이는 곧 실업률과 빈 일자리 대비 실업률간의 관계가 음(-)의 관계임을 보여주고 있다.

위의 [그림 III-5]에서 보듯이, 소득세의 부과는 기업의 고용비용을 상승시키는 효과가 있어 기업은 신규고용으로부터 고용이득을 보다 높이려는 변화를 추구할 것이다. 이는 곧 주어진 상황에서 보다 임금을 낮게 책정하려는 변화를 의미하며 이에 따라 채용곡선이 아래로 이동한다. 따라서 E'에서 새로운 균형이 발생하는데 이때 원래 균형상태에 비해서 실업률은 증가하고 세후임금은 하락하며 과거에 비해 빈 일자리가 늘어나게 된다. 이러한 변화는 사회보장 관련 비용 즉, 재분배성향이 강한 고용보험료, 의료보험료, 국민연금 등의 증가에 대해서도 동일하게 발생한다. 즉, 고용비용의 증가로 인해 기업의 채용곡선이 하향이동하는 현상을 보이게 되는 것이다.

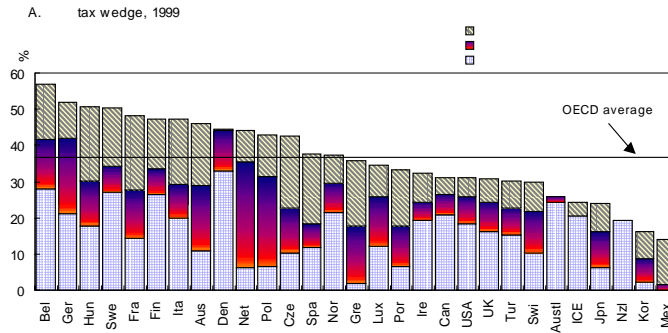
만약에 사회보장관련 보조금, 예를 들어 실업보험금 또는 실업시 비정규적 근로행위(예: 지하경제 종사)로부터 얻는 소득이 증가할 경우, 개인이 임금협상시 유리한 조건을 점유함에 따라 보다 높은 임금을 주어진 빈 일자리에 대해 지불하지 않을 수 없게 된다. 이는 곧 임금협상곡선의 상향이동을 의미하며 이에 따라 임금이 상승하고, 기업의 채용은 줄어들게 되고 따라서 실업률 또한 증가한다.

현재의 경제상황은 소득세 및 고용관련 기업의 부담이 증가함에 따라 기업의 채용이 위축되고(즉, 채용곡선의 하향조정) 동시에 개인이 실업시 받게 되는 실업보험 및 기초생활보장법에 의거한 생활보조비가 증가하여 임금협상력이 상승(즉, 임금협상곡선의 상향조정)함에 따라 고용이 위축되고 기업이 부담하는 임금은 상승하게 되는 구조를 보이고 있다. 이러한 상황은 [그림 III-5]의 E'에 해당된다.

외환위기 이후 크게 이슈화된 것은 기업입장에서 과거보다 더 많은 각종 사회보험 및 보장관련 비용을 지불해야 하기 때문에 채용관련 비용(hiring costs)이 상승했다는 사실이다. 동시에 경영상 긴박하게 어려운 경우를 제외하고 여전히 고용조정이 쉽지 않고 과거와 같은 수익률을 얻지 못하는 한 해고시 비용(firing costs)이 과거에 비해 보다 부담스러워졌다는 사실이다. 이는 곧 기업입장에서 보자면 채용곡선이 좌측 또는 안쪽으로 이동한 것에 해당하고 이에 따라 빈 일자리에 비해 구직자 비율이 상승하고 이에 따라 실업률이 증가함을 보여준다. 이것은 기존의 상시직 고용을 기업이 꺼리게 됨을 의미하고 경기가 일시적으로 상승할 경우 과거처럼 인력의 충원을 급속히 늘리기 어려움을 뜻한다.

이러한 양방향에서의 변화는 곧 우리 경제의 구조적 실업률이 상승함을 의미하고 외환위기 이후 일시적으로 회복된 경제상황을 기준으로 노동시장을 이해해서는 곤란함을 지적하는 좋은 분석도구라고 생각된다.

[그림 III-6] 노동에 대한 Tax Wedge 비교(미혼납세자)



물론 사회보험제도의 확충이 어느 때보다 필요하고 주요 선진국들에 비해 채용비용(hiring cost) 곧 조세왜곡(tax wedge)의 규모가 작기는 하지만 이를 늘리는 데 매우 신중해야 함을 뜻한다. 동시에 해고비용이 크게 하락하지 않음은 노동시장에서 임금의 신축성, 고용의 신축성 또는 기술개발의 급진전이 이루어지지 않는 한 고용의 경직성이 쉽게 해결되지 않을 것이고 이에 따라 고용여건은 크게 개선되지 않을 것임을 의미하는 것이다.

2) 일반적 고용대책과 구조조정기의 고용 효율성 제고 대책간의 차이

일반적으로 고용대책은 실업률을 낮추는 데 그 의의가 있다. 따라서 실업의 발생 이유가 자발적이었는가 아니면 비자발적이었는가에 대한 논의가 중요하다. 통상 우려해야 할 실업이란 개인이 비자발적으로 실업상태에 있을 때를 지칭한다 하겠다. 따라서 근로의사가 있음에도 불구하고 고용되지 못했을 때를 의미한다. 그러나 문제는 비자발적으로 실직한 개인의 경우에도 어떤 직업이나 임금의 수준을 막론하고 고용되려 하지는 않고, 적어도 최소한의 수준(reservation level)에 해당하는 직업을 찾아야만이 고용에 응한다는 사실이다. 비록 IMF 체제 이후 최소한의 수준을 다소 낮추려는 성향이 있으나, 적어도 경제상황 및 개인의 인적자본의 수준을 고

려하여 직업 및 고용의 선택을 한다. 따라서 실업률이 증가한다고 해서 모든 실업자가 직업을 찾지 못한다는 것이 아니고, 이는 근로자 개인이 생각하는 최소한의 수준에 미달하는 직업이 주로 나타나는 대신, 매력적인 직업 기회는 좀처럼 나타나지 않기 때문이다. 따라서 실업률을 낮추려는 목적에서만 보자면 실업보험제도를 적절한 수준으로 조정하는 것이 중요하다.

그러나 구조조정기의 고용 효율성 제고대책은 활발한 인력의 재배치 과정을 담당하게 하기 위해 근로자가 실업을 선택하는 것이 기타 경직적 관행에 호소하는 것보다 우월하다고 생각하도록 할 필요가 있다. 이러한 의미에서 기존에 이미 유연한 노동시장에 적용된 실업보험제도를 그대로 도입하는 것은 무리가 있고 가급적 보다 확대된 보조제도를 도입하는 것이 타당할 것이다.

이때 실업보험제도가 잘 발달되어 있는 경우에서와 마찬가지로 여러 가지 도덕적 해이의 가능성이 문제가 될 수 있다. 이는 실업시 소득보조가 잘 발달되어 고용 및 직업선택에 있어 보다 많은 시간적 여유를 가지고 대처하려는 성향이 강할 것이기 때문이다. 그렇다면 실업보험이 실업률을 지나치게 상승시킨다고 비난할 수 있을까? 답은 반드시 그렇지는 않다는 것이다. 실업보험이 없는 경우 실직하게 된 근로자는 통상적으로 많은 저축이 없는 것이 일반적이므로 유동성 제약 때문에 쉽사리 아무런 직업이라도 얻으려는 성향이 강하다고 할 수 있다. 따라서 유동성 제약이 없을 때에 비해 비록 실업기간이 단축되어 실업률이 하락하더라도 사회적으로 최적인 직업탐색을 할 수 없어 효율성이 하락할 수 있다. 그러므로 직업선택에 있어서 필연적으로 소요되는 탐색기간을 고려하면 실업률이 낮은 것만이 능사는 아닐 것이다. 단, 탐색기간이 필요이상으로 길어지는 경우가 있을 수 있는데 실업자의 유동성 제약을 완화하는 정도를 넘어 지나치게 실업자의 구직기간이 길어질 정도로 보조해주는 경우로서, 유럽국가들의 경우 거의 무제한적으로 실업보험의

혜택을 주고 있어 사회적 문제가 되고 있다.

한편, 실업보험제도를 확대할 경우 실직한 개인이 과연 자발적으로 이직한 것인가, 아니면 비자발적으로 해고당한 것인가를 구분하는 것이 정책입안자에게 중요한 관심사가 될 수 있을 것이다. 실업률의 상승이 모든 이에게 고통스러운 것이겠지만 비자발적 실업자에게 보다 고통스러운 것이기 기존의 직업을 스스로 그만둔 자의 경우 개인의 선택에 대한 대가라는 측면에서 별로 문제될 것이 없기 때문이다. 그러나 현실적으로 실직자가 자발적으로 실직하였는지 또는 비자발적으로 실직하였는지를 구분하는 것은 간단한 문제가 아니다. 먼저, 비자발적 실업의 경우는 다소 간단하다. 기업의 갑작스런 해고통지에 의해 고용관계가 종료된 경우가 이에 해당된다. 반면 자발적 실업의 경우 기존의 고용에서 고용주와 불화 또는 팀원들과의 불화 등으로 인해 생산성이 제대로 발휘되지 못할 때 이직을 고려하게 되는 것이 일반적이다. 또한 근로자 개인이 생각하는 생산성에 부합하는 임금을 기업주에게 요구하더라도 이것이 받아들여지지 않을 경우 자발적 실업이 발생하는 바 과연 이 경우 부당하게 임금인상을 막았을 때 비록 형태상 자발적 실업일지라도 그 내용면에서 해고와 별로 다를 것이 없을 것이다. 또한 보다 현실적 이유로서 기업 입장에서 보면 이직하는 개인을 잘 대해 주는 것이 나쁘지 않다는 뜻에서 이직자 또한 해고자로 행정 처리해 주는 경우가 많다. 이러한 이유 때문에 우리나라를 비롯하여 많은 나라에서 자발적 실업과 비자발적 실업을 그다지 구분하지 않고 있다. 특히, 노동시장의 유연성이 부족할수록 양자를 구분하는 것이 어렵다 할 수 있다. 향후 이러한 구분을 가능케 하기 위해 경험료율 제도를 정착시킬 수 있는 기초를 확고히 다질 필요가 있다.

다. 여성노동의 활용

1) 여성 노동시장 참여율 비교

우리나라 여성의 노동시장 참여율은 50% 내외까지 상승하였으며 이는 국제적으로 보아서 그렇게 낮은 수치는 아니다. 단지 선진제국들에 비해 낮다는 것이 문제로 종종 지적되고 있는데 단순한 국제비교에 의해 여성인력의 경제활동 참가를 논하는 것은 바람직하지 못할 수 있다. 특히, 여성인력의 경제활동 참가에 대한 논의가

<표 III-11> 연령계층 및 성별 경제활동 인구

(단위 : 1,000명, %)

	경제활동인구		경제활동참가율		실업자		실업률	
	여	남	여	남	여	남	여	남
계	8,745	12,889	47.4	74.4	442	911	5.1	7.1
15~19	223 3%	209 2%	11.8 25%	10.6 14%	38 9%	47 5%	17 333%	22.5 317%
20~24	1,070 12%	619 5%	60.8 128%	53.1 71%	115 26%	101 11%	10.7 210%	16.3 230%
25~29	1,047 12%	1,714 13%	52.3 110%	84.2 113%	56 13%	180 20%	5.3 104%	10.5 148%
30~34	922 11%	1,888 15%	48.1 101%	95.4 128%	43 10%	118 13%	4.7 92%	6.2 87%
35~39	1,239 14%	2,138 17%	58.7 124%	96.1 129%	55 12%	113 12%	4.4 86%	5.2 73%
40~44	1,236 14%	1,901 15%	63.1 133%	94.4 127%	57 13%	108 12%	4.6 90%	5.6 79%
45~49	879 10%	1,336 10%	62.8 132%	93 125%	32 7%	79 9%	3.6 71%	6 85%
50~54	647 7%	1,094 8%	55.4 117%	89.9 121%	21 5%	70 8%	3.2 63%	6.4 90%
55~59	562 6%	846 7%	51.2 108%	81 109%	16 4%	56 6%	2.8 55%	6.6 93%
60+	920 11%	1,145 9%	29.4 62%	36.6 49%	10 2%	41 5%	1.1 22%	3.6 51%

출처 : 통계청, 「지난 30년간 고용사정의 변화」(1994).

통계청, 「경제활동인구연보」(1996~2000).

과거 1980년대 말부터 중소기업들의 인력난에 대한 보정 차원에서 고려되었는바 현재 노동시장에서 유희인력이 존재하는 것을 보면 무조건 여성인력의 경제활동 참여를 주장하는 데는 주의할 필요가 있다.

그렇지만 가구 전체로 보았을 때 과거에 비해 남성 위주의 인력만을 활용하는 경우 생산성이 높지 못하다면 보다 많은 여성인력을 저임금으로 활용함으로써 일단 기업의 고용비용을 낮추는 순기능을 할 수 있고, 그 다음으로 남편이 구조조정에 처하더라도 가계의 소득을 안정화할 수 있는 여지를 가져올 수 있을 것이다. 이러한 두 가지 차원에 기초하여 노동시장의 경직성을 제거하는 시점에서 여성인력의 경제활동참여를 보다 강조할 필요가 있을 것으로 판단된다.

아래 표는 지난 30년간 비약적으로 발전해온 여성인력의 증가를 나타낸다. 경제활동인구면에서 남녀 모두 대략 10% 내외의 성장을 해왔으며 동시에 경제활동 참가율의 증가율 또한 남녀 모두 100%를 넘는 유사한 성장을 해온 것으로 보인다.

한편, 아래 표는 여성의 노동시장 참여율에 대한 국제간 비교를 나타내고 있는데 일단 전체적 참가율 자체만을 볼 때 우리나라의 참여율이 그다지 낮지만은 않은 것으로 판단된다. 연령별로 보아 다소 낮은 듯한 참가율이 15~19세 정도 그리고 25세부터 40세 정도까지로 볼 수 있다. 아마도 이러한 수치는 여성의 육아 관련 비용부담 때문이 아닌가 판단된다. 반면 40대부터 우리나라 여성들의 경제활동 참가율이 크게 낮지 않거나 오히려 높은 감이 있는데 여기에는 사회보장제도의 역할이 크게 작용한 것으로 보인다. 55세 이후 여성들은 각종 조기퇴직 인센티브 및 사회보장제도의 혜택을 보게 됨에 따라 많은 감소를 나타내는 것으로 보인다.

여성의 종사상 지위면에서도 우리나라의 경우 임금근로자의 수가 적으며 자영자 또는 무급가족 종사자 등의 비정규직 고용이 많음을 알 수 있다. 이는 여성인력의 개발이 미진하고 결과적으로 정규고

<표 III-12> 여성의 연령별 경제활동 참가율

(단위 : %)

	전체	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65+
한국	49.5	13.0	66.4	54.1	50.9	60.5	67.0	62.2	58.0	53.8	45.9	22.6
일본	50.4	16.8	73.4	68.2	56.2	62.3	70.9	72.2	67.9	58.7	39.8	12.9
헝가리	43.4	12.9	49.3	53.5	64.3	76.6	80.3	76.1	55.4	15.5	6.0	2.1
호주	53.7	58.0	76.7	68.5	68.5	71.0	71.0	68.5	68.5	41.9	18.9	2.9
오스트리아	48.0	35.8	70.8	79.4	76.1	76.6	76.6	71.3	61.0	24.4	8.2	2.1
덴마크	73.4	70.2	77.8	81.4	86.4	86.7	87.9	83.5	73.2	58.4	21.3	12.1
프랑스	47.8	5.1	47.1	80.6	80.7	81.3	81.4	67.2	51.5	15.4	0.9	
독일	47.7	27.0	66.9	74.4	73.5	75.3	78.4	76.2	68.5	53.1	11.8	1.7
이탈리아	34.6	17.5	47.9	60.4	60.2	60.2	57.2	49.0	37.1	21.5	8.2	1.7
네덜란드	61.9	52.7	78.1	81.6	72.7	70.0	70.6	65.8	52.2	32.3	8.3	-
스웨덴	74.5	25.9	59.6	76.9	81.4	85.6	87.9	88.3	86.8	78.3	48.6	-
영국	43.0	60.9	70.1	73.4	73.4	-	77.0	-	-	26.9	26.9	-
캐나다	57.4	45.9	71.8	77.9	77.5	77.6	80.0	76.8	67.2	47.6	23.8	3.5
미국	59.8	51.0	72.7	77.3	74.9	76.6	78.9	78.1	73.5	60.7	39.5	8.6

출처 : ILO, 『노동통계연감』, (1999).

용보다는 비정규적 고용이 많이 됨을 보여준다. 동시에 앞서 보았듯이 세정의 미비와 많은 연관이 있다 할 것이다. 업소외형의 은폐를 위해 비정규적이고 가급적 고용조정이 유리한 여성인력을 보다 쉽게 채용할 유인이 크다고 보는 것이 그 예이다.

지나치게 표 위주의 논의를 피하기 위해 몇 가지 추가적인 핵심 현황을 소개하자면 다음과 같다. 첫째, 대졸 이상의 여성인력이 보다 많이 경제활동에 참여하고 있으며 이들은 외환위기가 심각했던 시기에도 증가세를 멈추지 않은 것으로 보여 향후 지속적인 경제활동 참여가 예상된다. 둘째, 또 한 가지 주목할만한 사실은 40대 여성 및 60대 이상 여성의 경제활동 참여가 증가하고 있다는 사실이다. 40대 여성들은 육아의 부담이 줄어들게 됨에 따라 가구의 각종 경제적 부담을 공유하는 차원에서 증가하고 있다고 보아야 할 것이다. 60세 이상 여성의 경우 아마도 사회보장 혜택을 받기 어려워지

<표 III-13> 여성 경제활동인구의 종사상 지위별 분포

	전 체	고용주, 자영업자	임금근로자	무급가족종사자	실업자
미국	60,771,000	3,818,000 6%	56,863,000 94%	89,000 0%	2,944,000 5%
오스트리아	1,597,500	135,900 9%	1,388,100 87%	73,500 5%	76,600 5%
독일	15,351,000	986,000 6%	14,067,000 92%	29,800 0%	1,775,000 12%
스웨덴	1,901,000	104,000 5%	1,787,000 94%	10,000 1%	122,000 6%
호주	3,714,600	387,500 10%	3,290,200 89%	36,900 1%	312,000 8%
한국	8,030,000	1,560,000 19%	4,680,000 58%	1,789,000 22%	477,000 6%
일본	26,560,000	2,230,000 8%	21,240,000	3,010,000	1,110,000
싱가포르	780,100	43,100 6%	722,000 93%	15,000 2%	26,600 3%

출처: ILO, 『노동통계연감』, (1999).

는 반면 수명은 길어짐에 따라 자구적 차원에서 근로행위를 하는 것으로 보인다. 셋째, 여성의 종사상 지위를 보면 시계열적으로 보아 점차 임금근로자의 형태로 근로행위가 이루어지고 있으며 상용직보다는 임시일용직 위주로 증가됨을 표는 보여주고 있다. 넷째, 산업별 여성인력의 고용이 제조업과 도소매, 음식, 숙박업을 중심으로 다소 높은 반면 여타 금융, 개인 서비스업 부문은 그다지 높지 않은 것으로 보인다. 이는 종사상 지위에서도 보았듯이 임금근로자의 형태가 상용직보다는 임시일용직 위주로 증가되는 것과 무관하지 않은 것으로 보인다.

2) 중소득층 이상 여성인력의 경제활동 참여 미비

여성의 노동시장 참여에 대한 각종 연구가 있는데 대개 가구의 남성가장을 일차적 소득자(primary bread earner)로 보고 여성을

이차적 소득자(secondary earner)로 보는 경향이 주류를 이루고 있으나 최근 남녀 평등의식이 제고되면서 가족 구성원들의 협상력에 따라 근로 및 소비의 결정이 이루어진다고 보는 견해도 제기되고 있다.

경험적 연구의 결과(Juhn and Murphy(1999))를 보면 대체적으로 미국은 남편이 저소득층인 가구의 경우 가구주가 실업의 위험에 직면할 가능성이 1980년대 이래로 높아지고 있는 반면 남편이 중·고소득층인 경우 여성인력의 경제활동 참가가 저소득층 여성에 비해 급격히 증가하였다고 한다. 이는 최근의 가구소득 불균등 현상을 보다 악화시킨 주범으로 인식되기도 한다. 반면 우리나라의 경우 남편의 소득이 낮은 저소득층 여성의 노동시장 참여가 높은 반면 아직도 중·고소득층 여성인력의 참여는 미비한 것으로 보인다. 한편, 여성의 경제활동 참가가 저소득 남성근로자의 고용기회를 감소시켰다는 뚜렷한 결과를 얻지 못하고 있는데 이는 여성의 노동시장 참여가 노동시장에서 공급충격으로 작용하였다기보다는 기술발전의 구조가 고급인력을 중심으로 기술편향적으로(skill-biased) 발생한 만큼 적어도 고급 여성인력과 저숙련 남성인력과의 대체관계가 높지 않은 것으로 보는 것이 타당하리라 판단된다.

따라서 향후 중·고소득층 여성인력의 노동시장 참여를 활성화함으로써 가구의 소득을 안정화할 수 있는 여지가 존재하는 것으로 보이는데 특히 고급 여성인력의 활용이 그러하다고 판단된다. 노동시장 참여 여부의 선택은 전적으로 가계의 자발적 결정에 달려 있지만 과거 여성인력의 경제활동 참가가 저소득층 중심으로만 이루어졌음에 대한 이해가 필요하다. 이는 남편의 생산성이 높은 중·고소득층 여성인력은 가계생산(home production)을 중심으로 종사하였으나 저소득층 여성인력은 남편의 생산성이 낮아 경제활동에 참여함으로써 소득을 보존하고자 하였던 것이다. 그러나 이제 특별한 기술혁신이 없다면 저성장기가 도래할 것으로 보이며, 주기적 경기침체 및 실업의 위험에 직면해 있

으므로 가계의 소득을 안정화할 도구에 대해 보다 심각히 논의할 필요가 있다. 따라서 구조조정기의 가계소득 안정화 및 장기적으로 고급여성인력의 활용을 촉진하기 위해 여성인력의 경제활동 참여를 위한 조세감면제도의 정비가 필요할 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 부부소득에 대한 조세대우 등의 이슈를 보다 본격적으로 다룰 필요가 있다고 보며 이에 대한 논의는 이미 미국을 중심으로 하는 서구국가로부터 많은 도움을 받을 수 있을 것으로 판단된다.

3. 시사점

가. 시장구조의 변화

본장의 내용을 감안한 결과 실업률의 성격을 두 가지 측면에서 나누어 볼 필요가 있다. 첫째, 자연실업률로서 경제가 지나친 인플레이션 없이 작동하는 상황하에서의 실업률과 둘째, 경기변동에 의해 촉발된 실업률로 구분해야 할 것이다. 우리나라의 경우 과거 실업률이 2%대에 계속 머물 수 있었던 것을 보고 마치 우리나라 경제는 실업률이 별 문제가 되지 않는다고 보는 견해는 몇 가지 측면에서 문제가 있다. 첫째, 과거 고도 성장으로 인해 지속적으로 경제가 팽창하는 시점에서 인력에 대한 수요가 높은 것은 당연하다고 할 수 있다. 둘째, 지나친 과잉투자에 의한 성장으로 인해 일자리가 늘어난 경우 성장률이 지속적으로 높게 유지될 수 없다는 사실이 Young(1991)과 Krugman(1992)에 의해 보여진 바 있다. 셋째, 우리나라의 경우 과거 1980년대 급속한 임금 상승으로 기혼 가정의 경우 맞벌이를 하지 않고서도 소득수준을 유지할 수 있었기 때문에 노동시장에 구직인력이 그다지 많지 않아 노동수요가 비교적 높게 유지될 수 있었으나 향후 임금수준의 정체와 소비수준의 향상은 여성노동력의 참여를 유도함으로써 경제활동인구를 증가시킬 것이며

동시에 구직자 인구 또한 증대시킬 것으로 판단된다. 넷째, 우리나라의 경우 청년층 경제활동인구가 고등교육(대학교육) 및 군입대 등으로 항시 낮게 유지됨으로써 서구 선진국들의 청년층 실업문제가 마치 해결된 듯한 환상에 사로잡히기 쉽기 때문이다. 따라서 이들이 일시에 구직활동에 참여할 경우 실업문제는 매우 심각하게 부각될 수 있다. 예를 들어 군복무 인력 60만명이 만일 노동시장에 참여하고 있고 이 중 선진국들에서처럼 약 30% 정도가 실업상태에 있다고 가정한다면 실업인구가 새로 18만명이 추가되는 것이고 향후 무조건 고등교육에 투자하는 상황이 완화된다면 또한 많은 실업자가 양산될 수 있다. 여성인력은 사실상 고등교육인력을 제외하고는 상당수가 경제활동에 참여하고 있지만 만약에 고등교육인력까지 일자리를 찾게 된다면 실업자 수는 매우 상승할 수 있는 것이다. 물론 이 경우 구직을 포기하고 비경제활동 인구화하는 자도 있겠지만 생활수준의 향상을 위한 구직활동은 급격히 하락하기 어렵다고 가정한다면 실업문제를 가볍게 보기는 어려울 것이다. 다섯째, 과거와 달리 사회보장제도가 상당히 복지국가형으로 정착되어가고 있어 향후 시간이 지남에 따라 저임금 근로자들을 중심으로 근로를 포기하거나 구직활동을 하지 매우 높은 의중임금(reservation wage)을 가지고 보다 선택적으로(selectively) 직업을 찾을 가능성이 높아 실업률이 상승할 수밖에 없을 것으로 본다.

나. 노동시장에서의 외부성(externality)

1) 두 가지 고용구조상 균형

지금까지 실업률에 대한 판단을 단순히 과거의 고도성장 중심으로만 이해해서는 곤란하다는 사실에 대해 언급하였다. 이와 함께 간과해서는 안될 것은 실업률 그 자체뿐만 아니라 고용구조의 내용이 얼마나 인력의 활용을 극대화할 수 있는가 문제이다. 만약에 노

동시장이 과거처럼 계속 경직적 상황하에서 일시적 경기의 호황이 발생하였다고 가정해 보자. 이 경우 기업은 인력에 대한 초과수요가 발생하더라도 상시직 근로자보다는 임시직 또는 일용직 근로자를 중심으로 일자리를 창출할 것이다. 따라서 경기의 상승과 기업의 영업실적이 호전되더라도 고용구조는 계속해서 임시일용직 위주의 확대와 함께 실업률의 감소로 이어질 것이다. 혹자는 상시직 근로자 또한 임시일용직 근로자와의 경쟁으로 고용조건이 악화될 것을 우려하기도 하는데 실상은 상시직 근로자들은 해고시 겪게 되는 임시일용직 고용지위를 취득하지 않고자 보다 경직적인 고용관행을 요구하게 될 것이고 이에 따라 기업의 인력활용의 탄력성은 더욱 어려워질 것으로 보인다. 이러한 상황은 소위 노동시장의 이중적 구조(dual labor market) 내지 기업규모별 시장의 단절(labor market segmentation) 현상을 고착화시키는 방향으로 노동시장의 균형이 성립될 가능성을 높인다.

이러한 균형을 회피하고 우리가 바라는 임시일용직을 줄이는 대신 상시직 근로자 위주의 노동시장이 구축되려면 과연 어떠한 방향의 개선이 필요할 것인가? 이에 대한 해답은 그동안 많은 논란을 겪어왔지만 제대로 정립되지 못한 감이 없지 않다. 논란의 여지를 피하기 위해 주요국의 노동시장을 먼저 검토해 보기로 하자(보다 구체적인 정책은 제IV장에 논의되어 있으므로 여기서는 시사점을 중심으로 간략히 논의하기로 한다). 외환위기 또는 최근 경제적 어려움을 겪은 유럽국가들과 미국의 경우를 비교함으로써 시사점을 살펴보기로 하자. 스페인의 경우 실업률의 상승문제를 회피하고자 임시직에 대한 장려를 통해 실업률을 낮추는 등 가시적 성과를 거두기는 하였으나, 고용구조가 현재 우리나라와 비슷하게 급속히 임시직 위주로 정착되었다. 이를 촉발시킨 이유는 해고를 금지하는 법안 때문에 상시직 고용을 늘리지 못하고 일용직 위주의 고용을 늘리는 길을 기업들이 채택했기 때문이다. 네덜란드 또한 과거 네

덜란드병(Dutch disease)이라 불리는 사회보장제도의 지나친 의존에 따른 실업률 증가 문제를 해결하고자 임시일용직 위주의 고용을 장려한 결과 여전히 고용조정이 어려워 임시직 위주의 고용구조를 별로 개선하지는 못하였다.

미국의 경우 다른 선진 유럽제국들처럼 청년층 및 저소득층의 실업문제가 심각하지만 장년층(prime-aged males and females)의 경우 사실상 대부분 정규직 근로자들과 할 수 있다. 반면 임시일용직은 아직 노동시장에 완전히 적응하지 못한 청년층 또는 사회보장제도의 혜택을 받고 있는 저소득층을 중심으로 활용됨으로써 정규직장으로 이어지는 일종의 가교(stepping stone) 역할을 하고 있다고 판단된다.

이렇게 사실상 유사한 인종들이 주축인 서구국가들에서조차 노동시장의 성과(performance)에서 매우 큰 차별화를 가져오는 것은 무엇보다도 고용관계의 탄력성 여부 때문이라 할 수 있다. 만약에 고용조정이 지나치게 어렵다면 기업의 입장에서 상시직의 고용은 특별히 능력이 있거나 도덕적 해이의 가능성이 선형적으로 적은 근로자들에게만 주어지고 대다수의 근로자는 임시일용직으로 돌려질 수밖에 없어 고용구조의 악화가 고착화되기 쉽다. 이러한 결과는 고용조정의 관행이 어떠한가에 따라 노동시장의 경직성이 매우 달라질 수 있음을 보여준다.

노동시장의 경직성이 높을 경우 보다 높은 경직적 노사관계가 상시직을 중심으로 이루어질 것이고, 최근에는 임시일용직 또한 노조화를 통해 상시직화하려는 경향마저 보이고 있다. 이는 또 다른 차원에서의 경직성인데 상시직과 나머지 직종간의 경쟁이 차단된다는 의미에서의 경직성이라 볼 수 있다.

결과적으로 누구나 본인이 속하지 않은 산업에 대해 구조조정을 통한 과잉인력의 해결을 주장하지만 자신이 속한 경우 정반대의 반응을 보이는 것은 곧 고용관계에 있어서 일종의 외부성이 있음을

의미한다. 이러한 논의를 아래 표에서 도식화하기로 한다. 괄호안의 부호는 양의 외부성이 존재할 경우 ‘+’로 표시하였고, 반대일 경우 ‘-’로 정의하였다. 한편 ‘++’ 또는 ‘--’는 양의 외부성 또는 음의 외부성이 매우 높을 때를 지칭하고 있다. 논의의 단순화를 위해 자신과 타인전체로 경제 주체를 구분하고 상호간의 행위의 의존성을 보여주고 있다. 예를 들어 사회적으로 고용조정에 대하여 경직적으로 반응하는 것이 일반적 관례라 한다면 개인의 반응은 경직적인 것이 그렇지 않은 경우에 비해 보다 우월함을 보여주고 있다.

<표 III-14> 고용조정의 외부성

		개인반응	
		경직(노사분류)	유연(실업감수)
사회적 반응	경직	(+)개인적 이득 (-)사회적 손실	(--)개인적 손실 (+)사회적 이득
	유연	(+)개인적 이득 (-)사회적 손실	(++)개인적 이득 (++)사회적 이득

주: 괄호안의 부호는 양의 외부성이 존재할 경우 +, 반대일 경우 -로 정의하였음; ++ 또는 --는 양의 외부성이 또는 음의 외부성이 매우 높을 때를 지칭함.

외부성(externality)에 관한 재정학이론은 자신의 이득에 따른 행위가 타인의 행위에 영향을 줄 때 이를 외부효과를 지닌 행위로 정의한다.

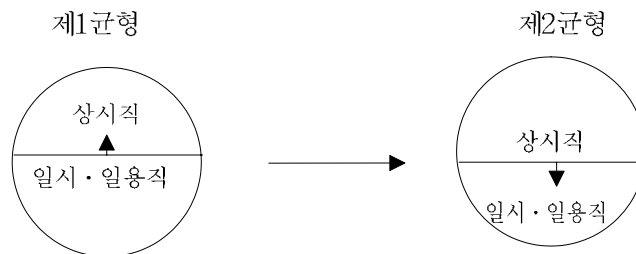
외부성의 존재 ⇔ 사적 한계효용 ≠ 사회적 한계효용

노동시장에서 최근 통과된 정리해고제도의 경우 이를 수용할 경우 개인이 겪게 되는 한계손실²⁷⁾이 사회 전체적으로 볼 때 지불되

27) 우리나라의 경우 고용관계의 이분법적 구분 때문에 고용 대 해고 두 가지이므로 한계손실이 곧 손실과 같다고 볼 수 있다.

는 손실에 비해서 크다고 볼 수 있다. 이는 개인이 지불하는 실업의 고통을 기초로 해서 사회 전반적인 고용관행의 유연화를 통해 고용기회가 증가하게 되는 장점, 즉 사회적 이득이 존재하기 때문이다. 노동법의 개정에도 불구하고 정리해고를 긴박한 경영상의 문제에 한해서만 허용함으로써 기업이 파산 직전에 몰린 경우 이외에는 정리해고가 쉽지 않은 것이 현실인 경우를 상정해 보자. 이때 해고가 가능하다면 기업의 도산을 막을 수 있어 고용을 어느 정도 수준에서 유지할 수 있음은 물론 잉여인력 및 생산성이 낮은 개인을 적정임금에 재배치할 수 있는 기회를 갖게 되는 장점도 있다. 개인적 비용에 비해 사회적 비용은 항상 낮은 것이 일반적이므로 인력의 조정에 대한 보조가 따르는 것이 외부성을 보정하는 좋은 기회가 된다. 이는 곧 두 가지의 다수 균형(multiple equilibria)을 의미하며 이를 아래 그림에서 제1균형과 제2균형으로 분류하였다.

[그림 III-7] 노동시장의 장기균형



문제는 제2균형이 좋은 것은 누구나 수긍하지만 제1균형에서 제2균형으로 어떻게 이동할 수 있으며 과연 이것이 가능한가 하는 문제이다. 개인들에게 정리해고가 통보될 경우에 노사분규 등으로 반대하는 것보다 이를 받아들이고 새로운 직업 기회를 탐색하는 것이 보다 나은 선택이 될 수 있도록 하기 위해 어떠한 작업이 필요한지를 논의하는 것이 구체적 방안을 모색하는 지름길이라 생각된다. 그렇지 않으면 노동시장의 유연화라는 받아들이기 어려운 명제의

천명에 지나지 않기 때문이다.

2) 두 가지 균형과 균형간의 관계

본 문제를 두 가지 측면에서 접근하는 것이 타당할 것이다. 인력의 재배치가 가능한 노동시장이 되려면 첫째, 해고된 이후 타기업으로 이전이 가능한 구조이어야 한다. 타기업이 지나치게 경직적 구조를 견지하고 있다면 해고를 받아들이기보다는 각종 노사분규를 통해 경직성을 어떠한 방법을 동원하여서라도 유지하는 것이 근로자의 입장에서 인센티브로 작용할 것이기 때문이다. 즉 타기업의 입장에서 볼 때 우수한 경력의 근로자를 받아들이는 데 제약이 적어야 할 것이다. 둘째, 타기업에 취직하는 것이 쉽지 않을지라도 일단 실업시 보장받는 소득이나 생활수준을 유지할 수 있도록 각종 혜택이 수반된다면 비교적 수월하게 해고를 받아들일 수 있을 것이다.

유럽의 국가들은 두 번째 접근법을 중점적으로 활용한 결과로 볼 수 있다. 사회적 재분배 요구가 강한 것은 그만큼 시장 경쟁이 공정하지 못했음을 인정하는 것이고 이에 따라 실업시 강한 재분배를 당연시하게 되는 것이다. 동시에 노동시장의 근본적 구조는 계속 경직적이기 때문에 좋은 직업을 얻을 기회는 적어 구직활동이 매우 비효율적으로 발생하기 쉽다. 이러한 결과는 높은 자연실업률에 나타난다고 볼 수 있다.

반면 미국의 경우 특별히 경기가 악화되지 않는 한 제한적인 보조를 지급하고 있다. 주마다 제도가 다르기는 하지만 평균적으로 우리나라처럼 약 6개월 정도의 실업보험 급여를 지급하는 데 그치고 있으며, 이는 노동시장이 이미 상당히 유연한 상황에서 새로 구직활동을 하는 것이 그다지 어렵지 않기 때문이다. 물론 해고된 근로자들의 향후 임금도 높지 않아 사회적 관심의 대상이 되기는 하지만 이미 이러한 관행이 정착되어 그다지 반발이 높지 않은 편이

다. 동시에 고용관계를 관계의 설정과 해지의 양분법으로 나누지 않고 일시적 해고(layoff)를 허용함으로써 경제 전반적으로 고용관계의 항구성을 약화시키고 있다. 물론 경기악화에 따른 일시적 해고 이후 새로이 조업을 시작할 때 해고된 근로자를 먼저 채용(recall)함으로써 지나친 고용조정을 막는 기본적 장치를 두기는 하지만, 전반적으로 고용관계의 유연성을 부여함으로써 문제를 해결하고 있다. 임시일용직의 경우 숙련도가 낮은 저숙련 또는 청년층 근로자 및 은퇴를 앞둔 근로자들을 중심으로 근로와 여가 사이의 가교 역할을 수행하도록 하여 인력의 활용을 촉진하는 도구로 활용되고 있는데, 이러한 경향 또한 전반적 노동시장의 효율성을 증진시키는 데 일조하고 있으며 이는 노동시장의 유연성이 존재하기 때문에 이를 기초로 한 개인들의 반응이라고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 가급적 현행 고용의 안정성을 유지하면서 실업자를 줄이고 동시에 임시 일용직의 팽창을 억제하는 것이 향후 노동정책의 본領이라 할 수 있다. 이를 위해 위에서 접근한 두 가지 방법론의 입장에서 노동시장의 경직성이란 외부효과를 줄이는 정책을 강구하는 것이 타당할 것이다.

IV. 개선방향 및 정책수단

1. 부문별 개선방안

가. 고용조정 촉진을 위한 실업보험제도

1) 이론적 배경

사전적으로 실업에 대한 위험이 있을 때 대표적인 개인이라면 실업될 확률 및 그렇지 않을 확률을 고려하여 두 가지 상태에 부합하는 각각의 효용의 가중평균치를 극대화하는 것으로 개인들의 목표함수를 정의해 볼 수 있을 것이다. 여기에서 개인의 실업기간은 확률적으로 결정되는 임금분포함수 및 개인이 얼마나 직업탐색에 적극적인가에 따라 결정될 것이고, 실업보험금이 지급되는 기간과 실업보험금의 수준이 실업자들의 효용에 영향을 주게 된다. 개인들은 직업탐색의 강도를 실업보험제도의 구조에 따라 결정할 것이고 지나치게 탐색 강도를 높이는 것은 개인에게 비효율을 초래할 것이다. 만약에 실업보험이 지나치게 높은 수준으로 제공된다면 이는 곧 의중임금(reservation wage)을 매우 증가시킬 것이고 결과적으로 직업의 매칭은 좋지 않을 것이다.

이러한 사실을 염두에 두고 실업보험의 최적 구조를 연구한 결과는 실업보험금 지급기간을 무한대로 하되 보험금의 규모를 시간이 지남에 따라 줄여주는 것이다(Shavell and Weiss(1979), Hopenhayn and Nicolini(1997)). 첫째, 무한대의 보험금 지급이라는 결과를 유도하는 가장 큰 이유는 동일한 규모의 재원을 실업보험이 지급되지 않는 보다 불안정한 기간에 배분할 수 있음으로 인해 소득위험(income risk)을 줄일 수 있다는 것이다. 물론 여기에는 실업시 개

인의 소득은 정부가 제공하는 실업수당밖에 없는 것으로 간주하고 있으며 정부가 관찰할 수 없는 것은 개인들의 구직활동시 노력수준(search intensity)이라 가정하고 있는데 실직시 대출이 쉽사리 이루어지지 않고 일반적 근로자는 주로 유동성 제약에 당면하기 때문에 그러하다고 보는 것에 큰 무리가 없을 것이다. 둘째, 시간이 지나감에 따라 보험금을 줄여가는 가장 큰 이유는 그렇지 않을 경우 구직활동을 계속적으로 게을리 할 염려가 있기 때문이다. 보험급여를 점진적으로 낮게 함으로써 실업상태의 효용을 떨어뜨려 구직활동을 보다 진작시킬 수 있다는 것이다 (Hopenhayn and Nicolini(1997)).

그러나 만약에 실직이 직장 탐색이라는 고통스런 과정을 수반한다는 점을 개인들이 안다면 사전적으로 해고의 대상이 되지 않도록 온갖 수단을 강구할 수 있으며 이러한 행위가 다수의 행위라면 이는 곧 노동시장의 경직성을 야기시킬 것이다. 물론 이러한 시나리오는 노동시장에 직업의 기회가 충분하다면 그다지 중요한 이슈가 되지 않을 것이다. 그러나 현재 우리나라와 같이 좀처럼 양질의 직업기회가 주어지지 않는다면 가능한 한 해고의 대상이 되지 않도록 많은 집단행동이 이루어지는 것이 자연스런 현상이라 할 것이다.

특히, 이미 실업보험이 전 사업장으로 확대되었으나 실제로 실업시 혜택이 가능한 자는 매우 한정적인 것이 사실이다. 보험가입자의 확대를 추진하는 것이 타당하지만 단시일 내에 무리하게 추진하는 것은 소규모기업들의 여건상 어려울 것으로 보인다. 이미 고용관계가 안정적인 직장을 중심으로 실업보험이 정립되고 있는 한 가급적 이들에 대한 보험 강화는 지나친 재분배를 피할 수 있고 실업을 충분히 감내할 만한 지원이 가능하여 효율적 보험이라 할 수 있다.

2) 실업급여 수준(예: 기간 및 급여수준)의 한시적 인상 검토

따라서 본고에서는 비록 단기적으로 해고된 근로자의 도덕적 해이 현상에 대한 우려에도 불구하고 이러한 비용을 지불하고서라도 인력의 효율적 배치를 가져올 수 있는 재정지출이 보다 중요하다고 판단한다. 이를 위해 실업급여의 수준 및 기간을 보다 확대함으로써 인력의 조정이 낮은 비용으로써 가능해지도록 할 필요가 있다.

우리나라 노동시장의 구조가 경직적임을 감안한다면 구직기간이 유연한 시장에 비해 실업급여의 기간이 길어져야 함을 알 수 있다. 따라서 구조조정 기간에는 실업급여를 약 1년 정도 비교적 충분히 제공함으로써 실업의 부담을 대폭 줄여주어야 한다. 이에 수반되는 비용은 고용보험료를 상향조정함으로써 해결하는 것을 고려할 수 있다. 이러한 고용보험료의 인상은 근로자뿐만 아니라 기업으로서도 매우 높은 부담임에 틀림없다. 따라서 신중히 접근해야 할 문제이지만 고용관계가 지나치게 경직적이어서 겪게 되는 모든 근로자들의 잠재적 불안감을 감안할 때 이 정도의 비용이 사회적으로 부담함으로써 얻게 되는 이득에 비해 매우 낮다면 충분히 시도할 만한 가치가 있다고 생각된다.

물론 이러한 정책이 지속적으로 유지될 수 없는 것은 도덕적 해이 현상과 초기에 도덕적 해이를 알면서도 제도를 실시하고 곧 이를 폐기하려는 동태적 불일치 (dynamic inconsistency) 문제 때문에 제도의 효과가 의문시된다는 데 그 원인이 있다.

3) 자원조달 측면: 한시적 인상검토

재원이 추가적으로 소요되기는 하겠지만 현재 실업보험제도의 규모상 보험료를 다소간 인상하는 것이 불가능하지 않을 것으로 보인다. 이는 현행 고용보험료율이 0.5% 정도이고 아직도 노동시장의 경직성이 강함에 따라 개인에 대한 과세가 곧 기업의 고용비용의

인상으로 이어지지 않을 것이기 때문이다. 불완전한 노동시장이 우리나라의 실정에 보다 부합하므로 적어도 구조조정기에는 이를 활용한 대책이 적합할 수 있다. 특히 지금과 같이 구조조정기에는 노동시장이 불완전한 상태라 할 수 있으므로 불완전한 특성을 고려한 대책이 가능할 수 있다.

이러한 특징을 고려하면 각종 사회보험에서의 기업 각출부분을 근로자가 부담하도록 하거나 아니면 각출부분에 해당하는 만큼 연금불입의 규모를 축소하고 근로자가 자발적으로 노년에 대비하도록 유도한다면 기업의 고용여건을 제고할 수 있다고 판단된다. 현재 4대보험 보험료로서 지출되는 항목으로서 국민연금 및 의료보험의 경우 고용주와 근로자가 1/2씩 부담하고 있으며, 산재 및 고용보험의 경우 분담하는 경우와 함께 고용주가 전액 부담하는 항목 또한 동시에 존재한다. 규모면에서 사회보험의 비중이 조세수입에 비해 작기는 하지만 직접적인 고용부담이라는 측면에서 매우 큰 규모를 차지하고 있다.

<표 IV-1> 고용보험기금

(단위 : 억원)

재 원 별	1999년말누계(잠정) (1995~1999)	2000년도 조성액 (2000년)	2000년말누계 (1995~2000)
총수입	55,282	22,393	77,675
부담금	48,044	21,117	69,161
정부출연금	15	60	75
운용수입	7,191	1,216	8,407
기타	32	-	32
지출액 (실업급여, 고용안정, 직업능력개발)	38,246	18,246	56,492
계	적립금: 17,035	차액: 4,147	적립금: 21,182

자료: 고용보험통계연보, 각 연도, 기획예산처 인터넷자료, 노동부 고용보험백서.

IV. 개선방향 및 정책수단 165

인력의 재배치를 용이하게 하는 고용조정이 사회적으로 가능케 하기 위해 해고된 실직자에 대한 보조가 적어도 구직활동이 용이하게 되는 시점까지는 과감히 증대될 필요가 있다고 본다. 이를 위해 상당한 재원이 소요될 것으로 보이는데 아래 표에서 보듯이 현재까지 고용보험기금이 양호하다고 해서 안심해서는 곤란할 것이다.

<표 IV-1>, <표 IV-2>는 가입자의 확대 및 고용보험료의 인상으로 수입이 늘고 있으나 지출 또한 급격히 증가하고 있음을 보여주고 있다.

<표 IV-2> 연도별 고용보험 수입 및 지출현황

(단위 : 억원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
고용보험료수입	3,389	7,777	9,174	9,768	24,936	21,117
총지출	47	381	1,733	12,075	24,012	18,246
적립금	3,344	8,735	10,322	13,174	17,035	21,183

자료 : 『고용보험 통계연보』, 각 연도, 기획예산처 인터넷자료, 노동부 고용보험백서.

고용보험료 지출이 2000년부터 줄고 있기는 하지만 아직도 고용보험의 구조가 실직 위험이 높은 이들에 대한 보호보다는 고용보험에 가입할 만큼 재정적으로 건전한 기업들을 중심으로 활용되고 있어 재정적 건전성을 유지하고 있다고 판단된다. 향후 모성보호법 통과에 따라 출산휴가를 60에서 90일로 연장하고, 육아휴직 기간을 1년으로 늘리고 이 기간동안 임금의 30%를 수당으로서 의무적으로 지급하는 등의 비용이 상당부분 고용보험기금에서 지원하는 구조를 지니고 있어서 재정 건전성을 당연시할 수 없는 상황이다.

따라서 가입자 확대 조치와 함께 자발적 이직자에 대한 보험금 지급 등 고용보험을 전략적으로 이용하는 사례에 대한 감시도 필요할 것이다. 그러나 무엇보다 구조조정 기간동안에 한시적으로라도

비자발적으로 실직된 자들에 대한 보호를 강화함으로써 고용 효율성을 달성할 수 있도록 보조하는 것은 고려할 필요가 있다. 그리고 구직활동을 정확히 통제할 수 없더라도 평균적인 기간동안 자유로운 직업탐색을 허용함으로써 고용조정에 대한 지나친 반발을 축소시키도록 비교적 충분한 지원을 하는 것이 바람직하다고 본다. 이는 고용보험을 실업에 대한 보험기능을 수행함은 물론이며 노동시장의 유연성 제고를 위한 수단으로 활용하자는 것이다.

나. 직종별 이동성(mobility) 촉진

1) 기본방향

노동시장의 경직성이 문제가 될 경우 산업별 근로자의 이동을 촉진하기 위한 프로그램 개발이 필요할 것이다. 여기에는 첫째, 기존 고용관계가 보다 유연해질 필요가 있는데 이는 노동시장에서의 고용관계의 유연성을 확보하는 것이 한 가지 해결방향이 될 것이다. 동시에 이는 단순히 노동시장의 문제라기보다는 기업관련 금융지원 및 세제지원 등의 보조가 득권화한 데 기인하는 만큼 이러한 문제를 해결하는 데 일차적 관심이 있어야 할 것이다. 그리고 이러한 구조적 문제를 해결함과 동시에 둘째, 이직자들이 구직활동을 효과적으로 수행하도록 보조해 주는 훈련(training) 프로그램의 내용 및 규모를 보강하되 효율적 지원방안을 강구하자는 것이다. 셋째, 개인들이 보다 자발적으로 새로운 경쟁적 노동시장에 적응하도록 훈련이수를 위한 비용에 대한 공제 및 세액공제를 신설 또는 확대해 주는 것을 검토할 필요가 있다.

먼저 첫째, 기존 고용관계의 경직성을 줄이고 보다 유연해지도록 유도하기 위해 현재와 같이 경기와 관계없이 고용관계를 유지하다가 기업이 파산할 시점에 가서야 어쩔 수 없이 고용을 조정함으로써 각종 사회적 비용을 증가시키는 대신 고용관계에서의 연속성을

도입하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이러한 논리는 자칫 기업의 이득만을 대변하는 논리로 오인될 염려가 있는데, 이미 중소기업 차원에서 고용의 유연성은 확보되어 있는 반면 대규모 기업, 공기업 또는 노조화된 기업들을 중심으로 고용의 유연성을 허락하지 않기 때문인 것으로 보인다. 예를 들어 미국식 고용관계에 있어서 이직 및 해고 등의 자유로운 관행을 곧 근로자들의 손실과 기업의 일방적 이득으로 보는 시각은 없는 것으로 판단된다. 물론 이러한 제도가 정착되기까지 조정의 대상이 되는 근로자들에 대한 부담은 매우 크므로 과도기적 배려와 지원책이 정부차원에서 필요할 것이다. 이와 같은 경제적 충격을 흡수해내지 못한다면 새로운 노동시장으로 나아가지 못하기 때문이다.

이러한 방향의 지원으로써 노동법의 개정도 필요한데, 해고를 자유롭게 허용하는 것이 아무래도 정서상 받아들이기 어려울 수 있으므로 일단 경영상태가 몹시 어려운 기간 동안은 일시적 해고(layoff)를 가능케 하고 경기가 호전되었을 때 인력의 수요가 발생하면 이들 근로자들부터 먼저 재고용하도록 함으로써 해고를 피하면서도 고용관계의 연속성을 제고하는 방안을 강구할 필요가 있다고 본다. 본 제도하에서도 근로자의 자발적 직장탐색은 이루어질 수 있으므로 고용관계가 일방적으로 근로자에게 불리하다고 볼 수 없을 것이고 경기 호전시 고용관계가 다시 시작되므로 기업의 경영여건 또한 유지될 수 있어 고용-해고의 이분법적인 고용관계의 경직성을 완화할 수 있는 이점이 있다.

특히 이러한 방식의 변화와 함께 실업보험제도의 강화가 병행될 경우 고용관계의 유연성을 확보하는 데 보다 도움을 줄 수 있을 것이다. 따라서 법률상 개선과 함께 재정지원이 따르면 많은 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

동시에 각종 왜곡된 지원에 의해 파생된 기득권화된 감면 및 금융지원과 이에 기초한 노사갈등에 의해 노동시장의 왜곡이 시발된

만큼 이에 대한 문제는 일단 산업정책의 관점에서 기업에 대한 각종 보조는 일반화와 단순화를 추진하는 것으로 과감히 대신할 필요가 있다고 본다. 이를 통해 기업규모와 관계없이 자본 및 인력이 배분되어 노동시장의 경직성 또한 해결되는 계기를 마련할 수 있다고 본다. 보다 자세한 논의는 산업구조관련 지원에서 하기로 한다.

둘째, 직업훈련 프로그램을 활성화하도록 보조를 하되 양성 훈련의 우선대상을 한정시킬 필요가 있다. 직업의 선택은 개인의 자율성에 기초해야 하나 일부 취약계층의 경우 정보 및 정상적인 구직활동이 어려운 것이 일반적이므로 이들에 대한 정부의 교육훈련지원에 초점을 맞출 필요가 있을 것이다.

학교를 중심으로 하는 교육단계가 종료한 이후의 교육훈련은 크게 사업주에 의한 교육훈련과 근로자에 의한 자발적 교육훈련으로 구분할 수 있다. 사업주에 의한 교육훈련은 사업중에 일어나는 자발적 교육훈련과 직업능력개발사업에 의한 교육훈련제도로 나누어 볼 수 있다. 사업내 교육훈련은 사업장내 자체훈련, 위탁훈련 및 산학협동훈련으로 대별해 볼 수 있고, 직업능력개발사업과 관련해서는 유급휴가훈련 지원사업과 직업훈련시설 등에 의한 비용대부 지원 교육훈련사업이 있다. 반면, 근로자에 의한 교육훈련사업은 교육수강비용에 대한 대부 및 실업자 재취직훈련지원 정도로 구분해 볼 수 있다.

본 제도의 취지는 실업 또는 인적자본의 개발을 개인적 차원에서만 이해하는 것이 아니라 경제 전반의 인프라에 영향을 주는 요인으로 보고 실업의 극복 및 인적자본 축적의 촉진을 도모하기 위해 사회적 책임을 어느 정도 인정하는 것이다.

직업능력개발사업의 경우 기업규모에 따라 차등을 두고 있으며 훈련의 명목, 예를 들어 양성훈련 또는 전직훈련 여부에 따라 지원의 크기를 달리 하고 있다. 먼저 기업규모에 따른 차등화는 실제로 훈련수요가 소규모 기업에 있어서 매우 낮게 나타남에 대한 경험적

관찰에 기초한 것인데 훈련의 실시가 기업 임의로 결정되는 것이 아니라 지방노동관서장의 승인을 받은 후 실시하여야 한다. 훈련방법은 집계훈련(off-the-job-training)과 현장훈련(on-the-job-training)으로 어느 것이든 관계없지만 직업훈련기본법에 정한 직업훈련의 교과과정, 시설기준 및 훈련기간 등에 관한 훈련기준을 준수하여야 한다.

물론 이러한 기준들은 과거 직업훈련의무제도에 있어서 청소년의 양성훈련시에 적용된 기준을 대폭 완화한 결과이지만 현재와 같이 인력의 초과수요가 아니라 공급의 과잉이 문제가 되는 시점에서 어떠한 의미를 지니는지 잘 생각해 볼 필요가 있다고 본다. 기업의 생산성 제고를 위한 자발적 교육훈련 수요에 대해 정부가 개입하여 규격화하는 행위는 공급과잉 시대에 그 의미가 없다고 본다. 만약에 본 제도가 훈련비용에 있어서의 대기업으로부터 중소기업으로의 재분배를 위한 암묵적 수단이라 할 지라도 그 의의가 미미하다고 본다. 왜냐하면 중소기업에서는 좀처럼 훈련수요가 발생하지 않는데 그 이유로서 기술개발에 거의 참여하지 않기 때문이다.

따라서 본 제도의 의의를 극대화할 수 있는 부문은 무엇보다도 청년실업자 및 중년 이상의 비교적 자생력이 약한 취약계층을 중심으로 하는 전직훈련 또는 실직자들을 위한 수강비용지원 등에 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 그리고 훈련 프로그램의 구체적 내용을 강제하기보다는 훈련프로그램의 수강자와 훈련기관간에 발생할 수 있는 각종 도덕적 해이 문제를 축소하기 위한 인센티브를 제공해야 할 것이다. 정부가 훈련프로그램의 개발부터 훈련생 선발과정 및 취업결과에 대해 공개적으로 논의할 수 있도록 자료를 제공하거나 그렇지 못할 만큼 문제가 많다면 취약계층에 대한 양성훈련에만 집중하고 나머지 자생력이 있는 실직자들에 대해서는 약간의 금전적 보조 내지 소득공제의 형태로 나아가는 것이 타당하리라 판단된다. 물론 수강생 및 훈련 결과에 대한 평가와 함께 이에 따른 차등 지원이 후속되어야 할 것이다.

이와 같은 내용은 인력에 대한 초과수요의 시대로부터 초과공급의 시대로 이전한 외환위기 이후의 노동시장에 있어서 일반적으로 적용되는 기본 정책방향 내지 원칙이라 할 수 있다. 이에 좀더 나아가 구조조정기에 있어서 노동시장에서의 고용 효율성을 증대하기 위한 정책에 대한 논의가 필요하다. 이는 단순한 노동시장 정책방향의 천명에서 벗어나 향후 구조조정기에 있어서 조정비용을 가능한 한 축소할 수 있는 정책이 필요하다는 맥락에서 직업훈련 및 재취업촉진 프로그램을 조명하자는 것이다. 가장 직접적으로 해당되는 사항으로서 적어도 구조조정이 대규모로 진행되는 시점에서 보다 폭넓은 전직 및 재취업 훈련을 실시할 수 있도록 보조해 주자는 것이다. 이를 통해 고용관계의 효율성을 증대하자는 취지하에서 인력의 재배치가 이루어질 때 가능한 한 적은 마찰을 치르면서 조정이 이루어질 수 있을 것이다.

그동안 기업 및 금융구조조정이 막대한 규모의 공적자금을 통하여 이루어진 바 있다. 그러나 결과는 모두 다 인정하듯이 자산 및 부채부문에서 개선이 있었지만 기업의 효율성이 증진되도록 개선되었는가 하는 면에서는 미진한 부분이 있다고 본다. 특히 계속해서 공적자금이 투입되는 부문에 있어서 초기부터 과감한 구조조정작업을 벌이는 동시에 과감하게 고용보험 확대를 통한 지원이 이루어졌을 경우에 비해 과연 최소한의 실직자를 내면서 진행해온 현행 방법론이 결론적으로 우월한 것이었는지 냉정히 손익을 계산해 보는 것이 필요하다.

위기 초기에 이러한 결과를 내다보며 정책을 추진하는 것이 쉽지 않은 이상 향후 공기업 및 집단협상(collective bargaining)이 계속적으로 요구되는 경우에 대비하여 문제에 접근할 것을 제안한다.

2) 직업훈련 : 일반적 육성/고급 인력 양정보다는 취약계층에 대한 훈련 중심으로

직업훈련에 관한 정부의 견해는 대체적으로 성장가능성이 높은

분야의 인력부족을 해결하기 위한 것으로 보인다. 이에 따라 올해 실업자 6만명에 대해 IT직업훈련을 실시할 것으로 예정되어 있다. 정부는 전통적 산업의 구조적 실업에도 불구하고 정보통신(IT) 등 지식관련 서비스분야와 3D업종의 경우 인력부족 현상이 지속되고 있다고 보고 있다. 이는 인터넷과 전자상거래 등 정보통신기술의 급속한 발전으로 컴퓨터엔지니어, 프로그래머 등 IT인력은 2005년까지 대략 14만명이 부족할 것이라는 인식에 기초해 있는데, 인적 수요의 변화 추세에 맞는 교육이 제대로 이루어지지 않는 등 인적 자원개발시스템의 비효율성에 기인한다고 보는 시각을 견지하고 있는 것으로 보인다. 따라서 산업, 직업별 인력수급 전망을 통해 노동 시장에서 실제 필요한 인력을 육성하기 위해 부처 합동으로 국가인적자원개발 중장기계획을 마련할 예정이다.

한편, 우리나라 실정에 맞는 인적자원개발 실천기준을 개발, 기업에 보급해 기업이 인적자원개발정책을 체계적으로 수립, 집행, 평가할 수 있는 기반을 조성하고 인적자원 및 교육훈련 정보가 신속하고 효율적으로 유통될 수 있도록 인적자원 정보관리망을 도입할 것을 주장하고 있다.

이러한 계획 및 주장은 나름대로 그 의의가 인정되는데 국가가 시장의 실패가 발생하는 곳에 개입하여 수급문제를 해결한다는 취지 때문이다. 그러나 이들 부문에 수요가 많아 고용창출 능력이 높기는 하지만 단순히 숫자상 많은 인력을 필요로 한다기보다는, 다양하고도 구체적인 수요에 맞는 필요 인력이 많다는 것이기 때문에 대량 양성을 통해 인력수요를 맞추는 것이 그다지 효과적이지 않을 수 있다. 특히, IT분야가 기술에 대한 많은 프리미엄을 보유하고 있다면 더욱 고급인력을 중심으로 한 많은 수요가 있을 것이다. 따라서 과거 산업화 초기의 기능공 인력의 대량 양산과는 다른 방식의 인력 양성이 필요한 것이다.

문제는 이처럼 구체적이고 다양한 형태의 수요라면 정부가 본 문

제를 해결하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 개인 차원에서의 미시적 정보를 정부가 보유하고 있지 못하기 때문에 이는 개인들이 자신의 능력 및 여건에 맞도록 자발적으로 결정하도록 하고, 단지 이러한 직업선택의 결정에 있어서 다소간의 인센티브를 초과수요의 크기에 따라 적절히 부여하는 것이 타당하다고 판단된다.

필요한 인적자본에 대한 수요와 공급이 제대로 이루어지지 못하게 되면 투자 및 생산활동에 비효율을 창출한다는 측면에서 직업훈련시장이 보다 잘 발달되도록 함으로써 기업에게 유용한 형태의 기술을 지닌 노동력이 공급되도록 유인하는 것이 일단 시급히 이루어질 필요가 있을 것이다. 대부분의 기존 교육은 기업이 직접적으로 필요로 하는 구체적 기술에 대한 공급을 하기에는 시장이 너무 협소하다 할 수 있는데 수요가 장기적으로 높지 않은 기술에 대해서 이를 교육해 주는 기관은 존재하기 어렵기 때문일 것이다. 앞서 보여준 경제전반의 인적자본의 수준이 상승함에 따라 동반하여 상승하게 되는 인적자본의 사회적 과급효과까지 고려한다면 이러한 직업훈련시장의 발달을 촉진시키는 것이 인적자본의 스톡을 사회적으로 극대화할 수 있는 하나의 대안이 됨을 알 수 있다.

가) 우리나라의 직업훈련제도

이 경우 정부의 역할 및 그 수준이 문제가 되는데 그 이유는 직업훈련시장에서 시장의 실패가 중요한 요인으로 지적되었다면 이와 함께 정부의 실패에 대한 경험 또한 결코 무시할 수 없는 중요한 요인으로 간주되기 때문이다. 우리나라의 경우 직업훈련에 참여한 업체 수가 상당히 적은 편인 것도 정부실패의 한 가지 예가 될 것이다. 현행 직업훈련에 대한 제도는 1999년 1월부터 직업훈련기본법이 폐지됨에 따라 직업훈련의무제 및 직업훈련촉진기금이 완전 폐지되고 고용보험법상의 직업능력개발사업에 의해서만 관리되고 있다. 참고로 종래에는 고용보험법상의 직업능력개발사업과 직업훈

련기본법에 의하여 지원 및 규제를 받았었다. 재정적 측면에서 볼 때 과거와 마찬가지로 분담금·지원금제로 운영이 되는데, 현재 고용보험금을 내고 그 대가로 직업능력개발사업에 대해 정부로부터 각종 지원을 받는다. 이는 1995년 7월 이후 고용보험법의 도입으로 기존 직업훈련정책이 대폭 개편된 후 재차 개정된 것이다.

<표 IV-3> 직업훈련제도의 변화

	1995.7 이전	1995.7~1998.12	1999.1 이후
직업훈련제도	· 직업훈련 기본법에 의한 직업훈련 지원제도 실시	· 1,000인 이상 사업장에는 직업훈련 기본법에 의한 직업훈련 지원제도 실시 · 1,000인 이하 사업장에는 고용보험 직업능력개발사업적용	· 직업훈련 기본법 폐지 및 직업훈련 지원제의 완전폐지 · 사업장크기에 관계없이 고용보험 직업능력개발사업으로 일원화

1995~1998년 과도기 동안 직업훈련의 기본 골격은 기존의 직업훈련기본법을 적용받는 기업이 1,000인 이상 사업체로 한정되었고 그 외는 고용보험법으로 통합되었다. 고용보험법상의 직업능력개발사업은 민간기업이 자신들의 필요에 의거하여 직업훈련을 보다 자율적으로 실시하도록 하고 정부는 이러한 기업의 수요를 지원하는 방향으로 민간주도적 직업훈련을 활성화하는 것이 기본취지이다. 실제 시행에 있어서 전 산업 70인 이상의 사업체에서는 기업규모에 따라 임금총액의 0.1~0.5%를 고용보험료로 납부하여야 하고 훈련제공시 일정액을 지원받는다. 1,000인 이상 사업체는 기존의 직업훈련기본법을 적용받아 실업자 재취업훈련에 대하여 0.05%의 보험료를 납부하는 것 이외에는 고용보험의 직업능력개발사업은 적용되지 않으나 대부분 이를 훨씬 넘는 정도로 교육훈련을 실시하고 있고 약 1주 이상은 직업훈련에 충당한다고 한다²⁸⁾.

28) 1999년 1월 이후에는 임금총액의 0.1~0.7%를 고용보험료로 납부하여야 하고 1,000인 이상 사업체는 0.1%의 보험료를 납부하도록 각

이러한 직업훈련제도는 최근 고용안정의 긴급한 요구에 부합하여 새로운 기술적 숙련을 촉진할 수 있는 기회를 제공함으로써 기업이 필요로 하는 숙련을 기존의 근로자들을 이용하여 충족하게끔 만들어 숙련 형성을 촉진하고 기존 인력의 해고 가능성을 낮추는 긍정적인 역할을 수행하는 측면이 있다. 그러나 직업훈련제도가 본질적으로 내포하는 문제점에 대해서는 기본적으로 다음과 같은 지적을 할 수 있다. 첫째, 직업능력개발사업의 기본취지와는 달리 실제 시행과정에서 많은 규제가 있어 민간주도의 자발적 훈련이 되기 어렵다. 기업이 자율적으로 원하는 훈련이 반드시 고용보험의 승인 또는 통보를 통하여 이루어질 필요가 없다는 것이다. 이러한 행정적 절차는 결국 기업에게 비용으로 인식되어 사회적 손실이 되어버릴 가능성이 있다. 둘째, 직업훈련제도는 본질적으로 위험에 대한 보험을 목적으로 하지 않기 때문에 분담금을 각출하여 운영될 이유가 뚜렷이 존재하지 않는다. 새로운 시장수요가 발생하였을 때 이에 대처하기 위해서는 연구개발 및 교육훈련이 필요할 것이나 이러한 변화는 대부분 일시적 또는 임시적(temporary)이라기보다는 추세적이므로 이윤을 창출하려는 기업은 사전에 충분히 대비하려는 노력을 할 것이기 때문이다. 셋째, 규모가 일정 수준 이상인 사업체는 대부분 기술집약적 제품을 생산하는 편이며 이들 제품에 대한 수요의 변동이 민감해짐에 따라 필요로 하는 기능의 내용 또한 쉽게 변하므로 이론적 및 경험적으로 직업훈련에 대한 수요가 높아진다. 실제로 대부분의 기업들은 직업능력개발사업 보험료율 이상을 훈련에 투자하고 있다. 단지 소규모 기업들의 경우에 있어서 직업능력개발사업이 저조하게 이루어지고 있는 실정이다. 그 중요한 이유로서 높은 이직률을 들 수가 있다. 비록 자료가 외환위기가 발생하기 이전 것들이어서 이직률의 절대적 수준 자체가 변화할 가능성은 존

재할 수 있다. 그러나 앞서 언급하였듯이 새로운 기술개발 및 숙련 기능에 대한 수요가 증대한 것은 사실이나 대규모 기업과 소규모 기업간의 기술력의 차이 및 특화되는 제품에 있어서의 차이가 존재 함은 명확하다. 따라서 직업능력개발사업에 대한 수요에 있어서 상대적 차이는 분명히 존재할 수밖에 없는 것이다. 이러한 특성을 아래 표에 요약하였다.

<표 IV-4> 기업규모별 직업능력개발 사업의 효과

	중·소규모 기업	대규모 기업
기술수준	주로 중·저급 기술	중급 내지 기술집약적 산업
직업능력개발 사업 실적	저조함	상대적으로 활발함
자본의 제약	유동성 제약	상대적으로 덜함
외환위기후 직업훈련 필요성	증가추세	증가추세
신규고용에의 영향	준조세로 작용하여 고용 위축을 초래할 것으로 예상됨	영향 없음
정부부문의 도덕적 해이의 가능성	자금운용상의 가능성 존재	자금운용상의 가능성 존재
경제적 효율성 문제	대부분의 경우 직업훈련 비용을 부담하면서도 훈련에 참가하지 않아 비효율적임	현행 분담금·지원금제 제하에서는 사실상 시장을 대체하는 정부주도의 직업훈련 시장
형평성 문제	교차보조의 가능성으로 형평성문제 야기	거의 무시할만한 수준
전반적 효과	훈련 자체의 효과성은 존재하나 유동성 제약 및 수요되는 기술수준이 낮아 교육훈련 참가실적이 저조하여 실효성이 의문시 됨	없음

기업간 규모에 있어서의 훈련수요에 대한 이질적 패턴은 단지 우리나라에만 국한된 사실이 아니며 Lynch and Black(1995)의 연구 결과에 의해서도 확인할 수 있는데, 그들은 기업규모가 작을수록

훈련에 대한 지출이 낮아짐을 경험적으로 밝혀내고, 노동시장이 가장 유연한 미국의 경우에서도 기본적으로 기술에 대한 수요 및 이직률 등이 직업훈련비용 지출에 있어서의 주요 결정요인임을 암시하고 있다²⁹⁾.

따라서 직업훈련이 그 실효성을 발휘하기 위해서는 보다 그 효과성을 극대화할 수 있는 방향으로 개편될 필요가 있음을 알 수 있다. 정부주도의 인력공급계획의 커다란 틀 아래에서 강제성과 엄격한 규제를 기반으로 실시되어온 직업훈련정책은 직업훈련의 미시적 효율성을 저해하였음에도 불구하고 경제발전 초기단계에 있어서 직업훈련 시장의 미비로 인한 중대한 문제점을 극복하였다는 측면에서 의미를 부여할 수 있다. 특히 중화학공업으로 산업기반의 이전을 추진하는 시기에 기업 자체내의 직업훈련을 통한 기능인력 양성이 기술적으로 이루어지지 못한 상태에서 정부지원 직업훈련 양성소에서 많은 인력을 적시에 공급함으로써 산업정책을 원만하게 보조하였던 것이 사실이다. 그러나 고부가가치 창출을 위한 고급기술소지 인력을 배출하고자 한다면 정부주도의 일정 형식과 규제에 맞추어진 교육훈련만으로 기업들의 수요를 맞추어 나가는 어렵다. 현실적으로 IMF 체제하에서 공공근로사업과 함께 실직자 재취업훈련에서 재정적 지원에 대한 실효성 논란이 끊이지 않는 것도 정부가 제공하는 기능이 직업 및 기술수요의 다양성을 충분히 충족시키기 어렵기 때문이다. 심재용(1997)에 의하면 선진국들의 경우에 있어서 프랑스를 제외한 미국, 영국, 호주 등에서는 직업훈련에서의 정부에 의한 분담금·지원금제의 폐지가 고려된 적은 있었으나 실제로 시행되지는 않았는데 그 이유는 기업들이 이를 근본적으로 준조세로

29) 참고로 <부표 5>는 1985년 이래로 산업별로 이직률 추이를 정리해 놓았다. 산업별로 큰 차이를 보이는 것을 쉽게 알 수 있는바 소규모 기업이 밀집해 있거나 재화수요가 줄어가는 산업에서 이직률이 높은 것을 보여주고 있다.

받아들이기 때문이라고 한다. 따라서 민간부문에 인적자본과 기술개발이 보다 자율적으로 정착되게 하기 위하여 분담금·지원금 제도와 같은 시장대체적 정책보다 공제 및 세액공제의 적절한 조합으로써 가격구조의 변화를 통하여 직업훈련에 대해 보조를 해주는 것이 보다 시장기능에 근접한 정책이라 하겠다. 물론 시장기능만을 추구하는 정책이 최선이라 할 수는 없다. 앞서 언급한 바와 같이 교육훈련의 소비적 기능(예를 들어 소비적 혜택; consumption benefits), 사회적 외부성의 존재, 그리고 급변하는 기능에 대한 수요를 고려할 때 정부의 적절한 개입은 인적자본을 보다 효율적으로 생산·축적하는 것을 가능케 할 수도 있다. 다만 이러한 정부개입의 시각을 반영한 대안들 중 세액공제제도가 보다 우월한 면을 많이 지니고 있다는 것이 본 보고서의 요지이다.

나) 미국의 근로자직업훈련촉진법

미국의 경우 근로자직업훈련촉진법을 시행한 바 있는데 그 내용은 다음과 같다. 1991년부터 1996년 사이에 인력조정시 약 65.3~84.0% 가량의 기업이 전직지원 서비스를 제공하였다. 미국기업들이 전직지원 서비스를 제공할 때 미국 연방정부, 지방정부와 연계하여 실직자들을 대상으로 심리적·재정적 지원과 함께 조기에 재취업할 수 있도록 취업에 필요한 직업훈련과 교육프로그램을 운영하였고 지방정부는 대량해고가 발생하기 전 신속대응팀을 꾸려 지원센터를 설립하고 구직, 각종 상담, 재취업 알선 및 재훈련을 제공하였다. 이때 비용은 직업훈련협력법기금Ⅲ(Job Training Partnership Act Title III)에서 50%, 기업에서 50% 부담하였으며, 이미 1980년대에 미국의 전직지원서비스의 대표적인 사례인 UAW(전미자동차노조)-GM의 인적자원센터 운영사례, 미국육군 사례 등이 인력의 재배치 및 활용을 극대화할 수 있는 기반이 되고 있다.

이러한 UAW, GM 등은 과거 그리고 현재도 노동조합의 결성이

공고하고 그 영향력 또한 상당하다고 보인다. 따라서 이들에 대한 고용조정이 가능하기 위해서 이와 같은 다양한 인력 재배치 노력이 이루어졌음을 감안하여, 경직적 관행이 이미 정착된 부문에 대해 한시적이라도 이직 및 전직 지원에 대해서 각종 비용으로 산정될 수 있도록 하는 것이 타당할 것으로 보이며 당분간 모든 기업에 대해서 고용조정 후 이직 및 전직 지원에 대해서 비용처리해 주며 약간의 세액공제를 허용하는 것이 타당한 방향이라 판단된다.

<표 IV-5> 분담금·지원금제도 대 세액공제제도

	분담금·지원금 제도	공제 및 세액공제 제도
비용측면	직업훈련 규정에 포함된 훈련에만 보조	직업훈련 규정에 포함된 훈련에만 보조
무인승차 문제	있음(교차보조의 가능성 때문)	없음(교차보조의 가능성 없음)
시장의 실패	비효율적 훈련 가능성	정부가 원하는 수준의 훈련을 유인할 수 있음

다) 우리나라의 세액공제 제도

현재 우리나라의 경우 세액공제는 조세감면규제법 제9조에 의하여 실시되고 있다. 제조업, 광업 또는 대통령령이 정하는 사업을 영위하는 기업은 당해연도에 지출한 인력개발비용의 5%, 중소기업은 15%를 공제하거나 또는 당해연도의 지출액이 과거 2년간 연평균 지출액을 초과시 초과금액의 50%를 선택적으로 공제할 수 있다. 이러한 세액공제제도는 세액공제 기준을 현실화함으로써 그 실효성을 발휘할 수 있다. 예를 들어 기본적인 교육훈련에도 세액공제를 실시한다면 이는 단순히 소모적 보조에 지나지 않을 것이나 기업이 특수한 고부가가치 사업에 투자하기 위한 전 단계로서 해당 근로자들에게 강도 높은 훈련을 실시할 경우 보다 전문적이고 숙련된 노동력을 개발할 수 있는 보조 기능을 수행할 수 있다. 이때 해당 근로자들에게 대한 교육훈련이 과연 고부가가치 사업에 투자하기 위한

전 단계로서 이루어지는지에 대한 판단과 지원수준의 결정은 정부의 몫이 된다.

이러한 지원의 악용을 방지하기 위해 각종 증빙자료의 제출을 필수사항으로 정해야 할 것이며 교육훈련비 환급을 위한 신고에 대해 일정비율에 해당하는 규모로 랜덤표본을 추출하여 교육훈련이 제대로 이루어졌는지 주기적으로 조사할 필요가 있다. 이때 사용되는 기법은 부가가치세 신고납부자에 대한 세무조사와 같은 개념으로 추진할 것을 제안한다. 그리고 만약에 허위로 교육훈련비의 환급을 요구한 자에 대해서는 조세포탈과 같은 맥락에서 조세포탈에 대한 조세범처벌법을 적극 활용해야 한다. 시행시 주의사항으로 표본조사 비율의 설정과 랜덤표본기법, 그리고 교육훈련에 대한 기록유지 기간도 부가가치세법에 준하여 설정하고, 이와 함께 반드시 법을 규정대로 집행해야 그 효력을 발휘함을 인식해야 할 것이다. 이러한 분야야말로 정부 본연의 역할을 극대화할 수 있는 부문이라 판단된다.

라) 개인에 의한 자발적 교육훈련 강화

구조조정이 진행되는 동안에 이직 및 전직을 위한 지원을 비교적 높은 수준으로 유지하되 향후 직장인들을 위한 교육훈련은 분담금을 걸어서 실시하기보다는 자발적으로 훈련이 이루어지도록 수강관련 비용의 세액공제를 강화하는 방향으로 나아가는 것이 타당하다고 판단된다. 단지, 청년 및 저숙련 인력의 실업문제에 대해서 정부의 직업훈련이 양성 위주더라도 강화하는 것이 타당하리라 본다. 고급인력의 경우 이미 상당 수준의 직업능력을 보유하고 있으므로 정부가 이들의 직업문제에 대해 개입하기보다는 노동시장의 유연성을 확보함으로써 이들이 불합리하게 직업을 찾지 못하는 사례가 줄어들도록 유도하는 것이 타당하다.

현재 교육비에 대해서는 자녀 교육비만을 공제해 주고 있는데 이를 본인의 교육에 대해서도 인정하며 특히 실직자 및 구직자에 대해서 관

런 비용을 공제 또는 세액공제를 해주고 소득이 없을 경우 직업을 찾은 후에도 소급해서 인정해주는 방식을 고려할 필요가 있다고 본다.

다시 한 번 강조하지만 직업훈련의 강화는 구조조정기라는 특수한 상황에서 그 의미가 있는 것이지 21세기를 대비한 인력의 육성이라는 측면에서 문제를 접근하는 것은 매우 비효율적인 인력육성책임을 인식해야 한다. 이러한 인력육성 및 양성기능은 신규로 노동시장에 진입한 자 및 저숙련 근로자들을 중심으로 정부가 사회보장 측면에서 접근해야 할 것이다.

3) 그 밖의 정책들

이밖에 (i)근로자-자영자간 이동촉진을 위한 프로그램, (ii)공공부문-민간부문간 이동촉진을 위한 프로그램개발, (iii)지역간 이동촉진을 위한 프로그램 등을 보다 적극적으로 개발할 필요가 있다고 판단된다. 이러한 이동성의 제고는 곧 노동시장에서의 경직성을 완화하고 자본과 인력의 효율적 배분을 보장할 수 있기 때문이다.

먼저 근로자-자영자간 이동촉진을 위한 프로그램은 각종 창업관련 보조 또는 조세행정의 강화를 들 수 있는데 이미 창업관련 보조는 중소기업에 대한 각종 세제 혜택이 충분히 있으므로 더 이상 창업을 지원하는 데 재원을 지출할 것이 아니라 앞서 제3장에서 간략히 설명하였듯이 보다 생산성이 높은 기업에 고용이 많이 이루어지도록 조세행정의 거래 및 소득과약 기능을 강화하는 것이 필요하다고 생각된다.

둘째, 공공-민간간 인력의 자유로운 이동을 유도하기 위해 먼저 공공부문 자체의 개방 노력이 선행될 필요가 있다. 일정비율 이상의 민간인력을 충원하는 방안이 단기적으로 볼 때 적지 않은 문제를 야기하지만 노동시장의 단절로 인한 비효율성을 그대로 방치 또는 확대되는 것을 막기 위해 교류를 보다 확대하는 차원에서 계속 추진되어야 한다고 보나 더 이상의 자세한 논의는 본고의 초점을

흐릴 염려가 있어 생략하기로 한다.

셋째, 지역간 인구이동이 매우 활발히 일어나고 있는데 인구의 집중에 따른 외부효과가 집중의 이득을 상쇄하지 않는 한 허용하는 것이 일반적이라 할 수 있다. 현재와 같이 지역간 경제적 충격이 이질적으로 빈번히 발생하고 있는 한 국가 차원의 사회보험만으로는 문제에 접근하는 데 한계가 있으므로 이동을 통해서 위험을 분산하는 기능에 대해 보다 관심을 기울일 필요가 있다.

현재 이주관련 비용에 대한 공제 또는 지원은 개인소득세법상 존재하지 않는다. 이들 부문에 대한 보다 활발한 지원을 통해 이주를 하지 않으면서 재정지원을 계속 받아가는 부문들에 대한 간접적 규제를 실시하는 것이 향후 보조금 정책 및 노동시장의 구조정립에 중요한 이슈가 될 것이므로 검토할 필요가 있다고 본다. 과거 대규모 생산성 촉진 자금의 지원이 농촌의 생산성을 끌어올린 효과도 있지만 자금의 낭비를 초래한 감이 없지 않으며, 어차피 진행되는 산업간 구조조정의 맥락에서 보면 도-농 이주를 상당 부분 촉진하는 것이 타당할 수 있다. 기존 보조금에 대한 폐지가 어려울 경우 이와 같은 간접적 규제방식으로써 처리할 필요에 대해 검토할 수 있다.

다. 산업구조 관련 개선

먼저 대기업 부문에 대한 각종 혜택이 주어지는 한 중소기업에 대한 조세지원상 우대조치는 영구히 존속될 수밖에 없을 것임을 예상할 수 있다. 이미 기존 감면은 사실상 기득권화하다시피 한 이상 이를 없애기 위한 매우 명확한 기준이 설정되지 않으면 제거하기 어렵다는 것을 현실적으로 인식할 필요가 있다. 현재 대기업을 중심으로 하는 각종 금융 및 재정지원이 과거에 비해 줄고 있지만 여전히 특정 기업 및 산업을 중심으로 지원이 불가피하게 이루어지고

있는 것이 사실이다. 정부는 30대 기업집단지정제도와 출자총액제한제도 그리고 지주회사의 설립요건을 까다롭게 함으로써 대기업을 중심으로 하는 지원제도를 감축하려 하고 있어 이러한 조치가 좀더 가시화된다면 더 이상 중소기업에 대해서만 특별히 조세지원을 해 주는 것은 자원배분상 큰 의미가 없다고 판단된다. 세계 어느 나라를 막론하고 개인에 대한 재분배 정책은 있어도 기업 규모를 기준으로 하는 재분배 정책은 정당화하기 어렵다고 생각된다. 종종 지원이 가능한 이유는 벤처 및 첨단 부가가치 산업의 초기단계의 육성을 위한 지원인 것이지 한계기업을 살리기 위한 지원은 아니기 때문이다.

물론 우리나라의 경우 현실적으로 중소기업이 경기에 보다 민감하게 반응하는 것이 사실인데 이는 이윤확보 및 위험에 대한 관리가 제대로 이루어지지 못하기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 향후 경기침체시 배려를 한다면 임시투자세액공제(investment tax credit)를 중심으로 세부담을 한시적으로 경감해주는 방식으로 기업 관련 세제지원을 운영하는 것이 향후 정책 기조로써 타당하다고 볼 수 있다.

이상의 논의에 따라 여타 부문의 점진적 추진방향은 아래와 같이 정리해 볼 수 있다.

1) 투자촉진 지원

먼저, 외부성 및 경영 안정화에 대한 규범적 접근결과 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다. 첫째, 제조업 등에 대한 특별세액감면은 중소제조업체에 대해 법인세의 20%를 감면해 주는 조치이나 현재 진행되고 있는 대기업에 대한 특혜 및 규제를 점진적으로 완화하는 한 특별히 장기적 육성을 고려하고 있는 일부분야, 예를 들면 첨단 지식서비스산업 및 물류산업 등을 제외하고는 중소기업에 부여하는 특별세액감면은 점진적으로 축소하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

둘째, 각종 준비금 등에 대해 중소기업에 대한 실제 서베이결과를 보면 제도의 복잡성으로 인해 제대로 홍보되지 못하고 있어 특정 산업 또는 업체 등에만 혜택이 집중될 우려가 있으므로 대폭적으로 간소화하거나 일반적인 기준만을 열거하는 노력이 필요할 것이다³⁰⁾.

과거 1997년 이전에는 특별세액감면의 적용시 투자세액공제 등 다른 지원제도와 중복지원을 배제하기 위해 다른 지원제도의 적용사실이 있는 경우 특별세액감면의 적용이 영구히 배제됨에 따라, 일반기업은 최저한세에 달할 때까지 투자세액공제 등 각종 감면을 받을 수 있는 반면, 중소기업 등은 동일한 투자를 하고도 특별세액감면 외에는 어떠한 감면의 적용도 배제됨으로 인해 일반기업보다 상대적으로 높은 세금을 부담한다는 형평성 문제가 제기되기도 하였다. 이러한 취지에서 1997년도 세제개편으로 특별세액감면을 받는 경우에도 투자세액공제 등을 중복적으로 적용받을 수 있게 하여 일반기업과의 형평성 문제를 해결하려 하였다. 다만 창업중소기업 감면과 같은 기간감면은 제외되고 있다.

단, 아직도 이러한 중복 감면의 허용에도 불구하고 최저한세에 있어서 중소기업의 경우 기본 16%에서 최저한세 12%로의 4%만의 하락이 가능하므로 각종 감면의 혜택이, 일반기업의 기본 28%에서 최저한세 15%로의 13%의 하락에 비해 너무 작다는 형평성 논란이 일고 있다. 이러한 주장을 잠시 계산을 통해 확인해 보면 다음과 같은 구조라 할 수 있다. 16%의 세율로 이윤에 과세하던 것을 중

30) 사업용자산 구입 자금을 충당하기 위해 설정한 투자준비금을 이연과 세혜 주는 제도인 중소기업 투자준비금의 손금산입은 기술개발준비금 등 다른 준비금과 함께 투자준비금으로 통일하여 단순화시키고 현재 범으로 해당사업을 규정해 놓은 설정 범위도 전체 중소기업으로 확대하자는 주장이 있으나 사업에 관계없이 그 범위를 확대하는 것은 타당하지 못하지만 제도 자체의 간소화는 추진해야 한다고 판단된다.

소기업 특별세액감면 20%를 허용하면 대략 실질세율은 12.8% 정도로 감소한다. 여기에 투자액의 3%에 해당되는 투자세액공제를 적용할 때 투자의 양과 무관하게 추가적인 0.8% 정도 이상은 감면이 가능하지 않음을 의미한다. 따라서 일반기업과의 형평성 차원을 고려하지 않더라도 조세감면의 기본취지(즉 필요한 부문에 투자를 늘리고 중소기업의 기장능력 등 각종 규모의 열위에서 오는 문제점 등을 보완하자는 것)를 충분히 살리지 못하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 중소기업 최저한세의 일률적 하향조정 또한 무리가 있다. 중소기업 중에서 세무지식이 부족하거나 기장능력이 미흡한 영세중소제조업체에게 실질적인 감면혜택이 돌아갈 수 있도록 소득세 또는 법인세의 100분의 20에 해당하는 세액을 경감하여 주는 것이 본 제도의 취지이다. 따라서 부가가치세의 운영실태를 고려하여 과세표준액이 예를 들어 5천만원 이하의 중소기업에 한하여 소득세액의 일정부분, 최대 50% 정도까지 세액감면을 허용하고 5천만원 이상의 경우 현행 체제를 고수하는 방안을 고려해 볼 수 있다(박기백(1998)). 이 경우 최저한세제가 다소 복잡해지는 문제가 제기될 수 있으므로 최저한세의 일률적 하향조정과 함께 선택을 고려할 수 있을 것이다.

단, 이러한 형평성 위주의 논리를 지나치게 확대 해석하는 관행에서 과감히 벗어나는 것이 향후 효율성을 제고하는 데 타당하다 하겠다. 이는 개인 수준에 있어서 조세제도가 누진성을 지니고 있으므로, 기업환경은 기본적으로 경쟁과 효율성에 기초하는 것이 타당하기 때문이다. 중소기업의 경우 법인세율면에서 형평성을 고려하여 이미 상당한 혜택이 주어지도록 구조가 짜여져 있으므로 그 위에 또 다시 형평성을 고려한 세액감면을 주장하는 것은 지나치다 할 수 있다. 따라서 '형평성을 고려한 세액감면'의 취지를 제대로 살리려면 규모가 매우 영세한 기업들을 제외하고는 법인세율면에서

의 중소기업에 대한 우대를 없애는 것이 합리적이다. 이러한 방향이 효율성과 단순성 그리고 형평성도 살리는 방향이라 판단된다.

2) 창업활성화 지원

창업중소기업에 대한 세액감면은 농어촌지역 및 기술집약적 중소기업에 대한 법인세·소득세 등의 국세감면과 취득세·등록세·재산세·종합토지세 등의 지방세를 감면(75%)하는 정도이나 그 대상을 확대하고 초기의 자금흐름을 호전시키기 위하여 취득·등록세 등을 미래의 세부담으로 이연시켜 줄 필요가 있다. 또한 창업과 관련하여 많은 국가가 혜택을 주고 있는데³¹⁾, 이는 고용을 창출하며 잠재적으로 산업의 경쟁력을 제고하는 등 외부성을 지니고 있기 때문이며 그 대상의 폭을 기술집약적 산업, 제조업에서 물류산업 등으로 다소 넓힐 필요가 있을 것이다.

3) 기술 및 인력개발 지원

기술개발준비금의 손금산입에 있어 일정기준에 의하여 계산한 금액을 미리 손금 및 필요경비에 산입하여 사내유보하거나, 첨단부가가치산업으로 국한된 대상을 전체 중소기업으로 확대할 필요가 있다. 동시에 제도의 단순화를 위하여 투자준비금제도에 편입시키는 것도 심각히 고려할 필요가 있다.

새로운 기술의 경우 분야를 막론하고 외부성이 존재하나 외부성 면에서 사양산업의 경우에 비해 첨단부가가치산업의 경우 그 크기가 매우 클 것으로 판단된다. 따라서 그 자격조건을 모든 중소기업에 확대하는 것은 실효성 측면에서 반드시 긍정적이라 할 수는 없다. 단, WTO 체제의 출범과 함께 특정산업에 대한 지원이 가능하지 못하므로 폐지하는 것을 고려하게 되었다. 국가 전략적으로 보

31) <표 III-4> 주요국의 중소기업 조세지원제도 참고.

아 기술개발준비금의 경우 손금산입을 통한 실제 감면효과는 세액공제에 비해 낮으므로 기술개발준비금에서 제한규정을 완전히 삭제하되 기술인력개발관련 세액공제의 자격요건을 다소 한정적으로 하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 따라서 준비금에 대해서는 단순한 심사과정을 거쳐 그 중요성이 인정되면 손금산입을 허용하는 것을 추진할 수 있다. 신기술뿐만 아니라 기존 기술 및 이론을 실용화했을 경우 이에 대한 사전심사를 거쳐 그 중요성이 인정되면 손금산입을 허용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 한편 이러한 일반적 지원이 달성된다면 이는 곧 투자준비금제도에 편입시켜 제도의 단순화를 추진하는 것이 바람직하다고 판단되므로 이에 대한 고려가 필요하다.

기술 및 인력개발비에 대한 세액공제가 기술개발비·기술개발용역비 등의 기술 및 인력개발비 지출이 있는 경우 세액공제를 허용하나, 중소기업의 경우 해당사항이 거의 없으므로 세액공제 대상비용의 규정을 기술개발을 실용화하는 데까지 확대·활성화할 필요가 있다. 예를 들어 신기술사업의 경우 적용건수가 대기업·중소기업을 모두 포함하여 최근 들어 1994년 1건에 불과하다. 중소기업의 자금사정 및 기술력 수준을 고려할 때 신기술보다는 상업화가 현실적으로 가능한 목표일 것이다. 따라서 신기술뿐만 아니라 기존 기술 및 이론을 실용화하는 데 소요되는 경비 또한 이에 대한 엄격한 심사를 거쳐 그 중요성이 인정되면 세액공제를 허용하는 것이 타당하다 판단된다.

반면, 기술 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제는 연구시험용 시설이나 직업훈련용 시설 등에 투자 금액의 일정률에 해당하는 금액을 세액공제하지만 규정 또한 제한적이어서 실제 적용실적이 [그림 III-2]에서 보듯이 미미하다. 투자세액공제로 일원화하거나 폐지를 고려할 수 있으나 만약에 임시투자세액공제가 폐지될 경우 오히려 활성화시킬 필요가 있다.

4) 산업구조조정 지원

개인기업의 법인 전환에 대한 양도소득세의 이월과세는 개인기업을 법인으로 전환시키기 위한 보다 많은 지원책의 일레이나 법인으로 전환시키는 것 자체가 경제적 효율성을 제고한다는 근거는 없으므로 이에 대한 지원책을 강화한다기보다 탈세가 만연된 개인기업에 대한 세무조사를 객관화 및 강화하여 법인화할 수 있는 기업이 개인기업으로 남아 있는 사태를 방지하는 방향으로 시행되어야 할 것이다. 실효성 및 근거가 미미하므로 폐지하거나 단계적으로 감축시켜야 할 것이다.

중소사업자의 경영안정 지원을 위한 양도소득세 등의 감면의 경우 5년 이상 사업을 영위하고 3년 이상 계속 결손이 발생한 중소기업 경영주가 금융기관의 부채를 상환하기 위하여 사업용 부동산을 양도하는 경우 양도소득세 또는 특별부가세의 50%를 감면해 주는 제도인데 5년 이상 사업을 영위하고도 경영상 일시적 손실이 아닌 3년 이상 계속적 손실을 볼 때 사실상 영업을 포기하는 것이 사회적으로 보다 효율적일 수 있으므로 더 이상 감면의 폭을 넓혀줄 필요는 없다고 판단된다. 따라서 폐지를 추진하는 것이 타당할 것이다.

사업전환 중소기업 등에 대한 세액감면 및 양도소득세 등의 감면은 사업전환에 따른 사업용자산 양도시의 소득에 대해 법인세, 특별부가세 또는 양도소득세를 감면해주는 제도인데 사업전환은 사실상 창업과 유사하므로 창업에 대한 지원에 상응하는 정도로 형평성 차원에서 어느 정도 도움을 주는 것이 인정된다. 자세한 수준은 창업지원 수준을 원용하여 정할 수 있다.

그 외 협동화, 공동화 지원, 재래사업장의 이전에 대한 양도소득세 등의 감면 등의 사업에 대한 지원은 결국 정부가 실시하는 사업의 가치를 인위적으로 높여주어 사업 참여자를 확보하는 방법인데, 실효성을 거두려면 개별 공장의 이전 자체뿐만 아니라 인력의 이동

을 촉발할 수 있을 정도로 장기적이고 구조적인 정부 정책이 요망되는 분야이다. 따라서 공단 등의 조성 자체가 중대한 정책목표라면 양도소득세 또는 특별부가세의 50% 감면만으로 정책의도를 달성하려 해서는 그 실효성이 미약할 것이며 이 경우 본래 이전을 의도했던 기업들에게 단순한 이전적 보조로 그칠 우려가 농후하다. 이러한 사안은 지방재정과 수도권 인구분산의 거시적 측면에서 접근해야지 세제지원으로 효과를 가시화하려 해서는 곤란할 것이다. 비록 미미한 효과라도 거두려면 단기적인 세제지원과 함께 직접적으로 손실을 보전해 주는 방식 또한 병행하는 것이 보다 타당할 것으로 판단된다.

5) 대기업과 중소기업간 협력증진 지원

대기업의 중소기업 기술지도비에 대한 기술·인력개발비 세액공제는 대기업이 중소기업의 인력개발 및 기술지도를 위하여 지출하는 비용의 15%를 당해 과세연도 법인세로부터 공제해 주는 제도이다. 중소기업 기술지도비에 대한 기술·인력개발비 세액공제는 기술의 파급을 촉진한다는 의미에서 지원이 정당화되는 것은 사실이나 그 수준의 문제에 있어서 논란이 제기될 수 있다. 대기업의 이러한 지출은 결국 중소기업의 지원을 통해 자신의 이윤을 극대화하는 투자행위로 이해하는 데 큰 무리는 없을 것이다. 그런데 이러한 투자는 임시투자세액공제 10%와 기술인력개발세액공제 5%의 합에 해당한다고 볼 수 있으나 사회적 파급효과가 그다지 크지 않을 수 있으므로 이윤 극대화 성향이 강한 업종에 대해서 다소 지원의 수준을 낮추거나 기존 투자에 관한 조세지원 항목으로 포함시키는 것이 제도의 합리화 및 간소화를 위해 요망된다.

라. 노사간 정보 투명성 제고를 통한 비효율성 제거방안

상당한 수준의 노사분규 내지 비효율성이 노사간 갈등을 통해 표

출되고 있다. 이미 구조조정이 진행중인 기업이나 청산 절차에 있는 기업조차 노사 양측에서 보유하고 있는 정보에 있어서 차이가 있어서 의견의 조율이 쉽지 않고 신뢰에 기초를 둔 협상이 이루어지기 어렵다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 다양한 방법이 있을 수 있다. 독일의 경우 노동조합이 직접 경영에 참여하여 사측과 함께 사업의 선정부터 기업의 모든 관리행위에 개입함으로써 정보를 완전히 공유하기도 한다. 이 경우 정보의 불일치에 기초한 노사간의 갈등은 존재하지 않을 것이다. 그러나 이 경우 과연 자본의 소유자인 주주의 의견을 노조에 의해 승인받는 듯한 절차로 간주될 수 있어 자본주의의 기본인 사유재산권에 대한 침해가 될 수 있기 때문에 정보공유 그 자체만의 목적으로 독일과 같은 노사관계를 정립하도록 정부가 재정적 지원을 투입해가면서 유도하는 것은 문제가 될 수 있다.

그러나 적어도 분쟁의 소지가 될 수 있는 허위적 사실을 유포하거나 경영진의 파행적 기업운영으로 인해 근로자의 고용관계가 불안정해질 경우 비록 사유재산의 행사라고 할지라도 사회적 정의와 반하는 경우가 있어 노조의 감정적 대응을 야기하기 쉽다. 따라서 기업의 운영에 있어서 관련 정보가 기본적으로 주주에게 명확히 전달될 수 있도록 하는 동시에 이에 대해 노조에게 감출 필요가 없다고 본다. 노조의 경우 기업에 대한 정보를 보다 정확히 알 수 있고 이에 대한 신뢰가 형성될 경우 지나친 생산활동상의 비효율성은 발생하지 않을 것으로 보인다.

이러한 차원에서 과연 주주뿐만 아니라 노조가 신뢰할 수 있는 경영정보를 제공함으로써 분규를 낮출 수 있는 방안이 무엇인가에 대하여 논의하기로 한다.

1) 정보 투명성 제고를 위한 회계감사 강화

신뢰할 수 있는 회계정보는 경제주체의 올바른 의사결정을 유도

하여 효율적인 자원배분을 도모하는 등 경제전반의 효율성을 제고할 수 있는 중요한 인프라(infra)로서 의미를 가진다. 정확한 기업 정보는 투자자·금융기관 등에게 올바른 의사결정을 유도하여 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있고, 기업경영 상황이 투명하고 객관적으로 제공됨으로써 대외신인도가 높아지고 외자유치 등도 원활해질 수 있기 때문이다. 정부는 기업회계의 투명성 제고를 위해 그간 추진해온 기업회계 제도개선 내용을 정착시켜 나가는 한편 분식회계 및 부실감사 관행을 개선하기 위해 재정부·금감위 및 회계관련기관이 함께 제도개선 방안을 마련하여, 정기국회에서 공인회계사법, 외감법을 개정하고 이를 반영하여 하위법령 및 금감위 규정을 개정하려는 등 외환위기 이후 회계투명성 제고에 대한 많은 논의의 한 바 있다.

그동안 정부는 회계정보의 신뢰성 제고를 위한 제도개선을 추진해 왔다. 첫째, 국제회계기준에 맞추어 기업회계기준을 개정하고 은행업·증권·보험등 업종별 회계처리준칙을 제·개정했고(1998.12), 둘째, 감사인 선임시 대주주의 의결권을 3%로 제한하고 감사인선임위원회에서 제청을 거치도록 하였다(1998.2). 셋째, 분식회계 및 부실감사 관련자에 대해 벌칙을 상향조정하는 등 부실감사에 대한 제재제도를 강화하였다³²⁾(1998.2).

위와 같은 노력에도 불구하고 대우계열 사례 및 기아자동차 사태에서 나타났듯이, 분식회계와 이를 묵인하는 감사관행이 지속되고 있다. 2000년 일반감리(표본추출회사 감리) 및 수시감리(기업공개예정회사 감리) 결과, 최근 3년 평균지적비율이 30.3%에 이르고 있다. 이렇게 분식회계가 계속되는 것은 사회 전반적인 부조리 관행등의 환경적 요인, 한계기업의 생존연장, 경영진의 경영실패 은폐등의 동기적 요인, 그리고 기업의 내부회계 통제절차 미비, 외부감

32) 1년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금에서 3년 이하 징역 또는 3,000만원 이하 벌금

사의 효율성 저하, 감독시스템 취약 등의 제도적 요인이 복합적으로 작용한 결과이다. 분식회계는 투자자에 대해 신뢰를 떨어뜨리고 시장기능을 왜곡시킴으로써 자원배분의 효율성을 저하시키는 부작용을 안고 있다. 따라서 회계정보의 투명성 제고로 시장기능이 정상화될 수 있도록 분식회계를 근절할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 제도개선 방향

기업회계 제도개선 방안의 기본방향은 기본적으로 범죄행위에 대한 벌칙의 수준을 제고하고 조사기능이 보다 객관적으로 수행되도록 감사시스템을 정비하는 데 있다. 이러한 의미에서 누가 주장하건간에 다음과 같은 요소들이 반드시 포함되어야 한다고 판단된다. 첫째, 감사인이 독립적으로 업무를 수행할 수 있는 환경을 조성하는 한편 부실감사에 대해서는 엄격한 책임추궁과 제재조치를 강화한다. 둘째, 부실감사 및 분식회계를 방지하기 위한 감시장치로서 회계감사 결과에 대한 책임을 보다 무겁게 만들으로써 감사제도의 실효성을 제고한다. 셋째, 회계감사의 결과에 대해 표본추출의 방법을 통해 결과를 검토하는 절차를 둠으로써 결과의 신뢰성을 보다 제고할 필요가 있다.

특히, 허위 회계자료가 양산되는 구조를 막기 위해 감사관련 인센티브의 구조를 제대로 이해할 필요가 있다. 물론 세무대리인의 역할이란 납세자가 낮은 비용으로 조세의무를 마칠 수 있도록 도와주고 가능한 한 절세(tax avoidance)할 수 있는 방안을 납세자에게 알려주는 것이다. 따라서 해당 납세자가 탈세혐의가 있다고 해서 이를 밝혀내어 국세청에 신고하는 의무까지 부과할 필요는 없는 것이다. 회계감사인 또한 국세청의 세무조사에서처럼 기업의 회계비밀을 밝혀 내어 이를 금융감독위원회에 자발적으로 신고하는 것을 의무로 하지는 않을 것이다. 단지, 기업의 경영성과를 기업이 제공하

는 자료를 활용하여 충실히 작성하는 것을 주요 의무로 할 것이다. 따라서 기업정보를 허위로 작성하는 행위를 기업이 제공한 기초자료상 허위와 자료의 허위조작을 구분하여 처벌할 필요가 있을 것이다. 절세를 위해 기존 자료를 법의 테두리하에서 적절히 조작하는 행위와 탈법적 행위를 엄격히 구분해서 탈법적 행위에 강력한 벌칙을 가하고, 절세이지만 문제가 되는 부분은 향후 입법을 통해 보완하는 것이 요구된다.

최근에 추진되고 있는 회계정보 신뢰성 유도를 위한 대책은 주로 회계감사인에 대한 벌칙을 강조하는 것이라 할 수 있다. 그러나 회계감사 시장의 작동원리를 이해한다면 회계정보 신뢰성 유도를 위한 근본 대책은 궁극적으로 세무행정의 추진전략에서 그 힌트를 얻으려고 노력할 필요가 있다고 판단된다. 개별 납세자의 납세관행이 왜곡되어 있는 경우 세무대리인의 노력이 결코 납세자의 납세관행을 선진화시킬 수 없다. 근본적인 문제는 과세자료를 제대로 산출해 내지 못한 상황에서 세무대리인은 이에 기초하여 다소간의 절세방안을 강구하는 것이 그 임무이기 때문이다. 기업회계의 경우 회계대리인에 대한 규제를 강화한다고 해서 문제가 해결되는 것이 아니라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 따라서 법인세 신고시 또는 일정주기별로 기업의 회계자료에 대한 강도높은 감사가 적어도 회계자료의 투명성이 확보될 때까지 이루어질 필요가 있다. 이러한 노력이야말로 정부부문 고유의 역할이라 판단된다.

가) 감사인(감사담당 회계법인 및 감사반) 선임의 투명성 제고

감사인 선임과정에서 대주주의 영향력을 배제하기 위하여 감사인 선임기관을 현행 주주총회에서 감사인선임위원회³³⁾로 변경하는 방안을 보다 강력히 검토해야 할 필요가 있다고 본다. 그동안 사실상

33) 사외이사, 제2·3대주주, 채권금융기관 등으로 구성된 비상설조직임. 회사에 감사위원회가 있는 경우 감사인선임위원회의 기능을 수행

지분의 일부만을 소유한 대기업 오너들이 감사인의 선정 및 감사결과에 매우 직접적인 영향력을 행사해 왔음을 몇 가지 사례와 함께 공인회계 실무인력들로부터 확인한 바 있다. 따라서 이들이 보다 확률적으로 랜덤(random)한 방식으로 감사업무를 수행할 수 있도록 감사환경을 설정해주는 것이 중요하다. 예를 들어 회계감사인 선정에 논란이 끊이지 않는다면 회계감사인의 대상 풀을 회계법인 별로 복수로 제시하도록 하고 회계법인을 선정한 뒤 일종의 무작위로 회계감사인을 선별하는 것도 투명성과 독립성을 확보하는 방안이 될 수 있다.

향후 감사인선임위원회 설치의무 기업을 현행 상장법인·결합재무제표작성 기업집단 소속 기업에서 협회등록법인(Kosdaq)까지 확대시키고, 현재 회사가 감사인과 협의하여 결정하는 보수 및 감사시간 등을 감사인선임위원회와 협의하여 결정하도록 하여 부당한 감사계약 체결을 방지하도록 한다. 이를 위해서는 주식회사외부감사에 관한 법률(외감법) 중 감사인선임위원회 관련 규정을 개정하는 것이 필요하다.

나) 감사인 직무수행의 독립성 강화

감사인의 직무수행의 독립성을 강화하기 위한 방안으로 첫째, 특수관계인 또는 이와 유사한 지위를 지닌 자를 배제하기 위해 공인회계사는 자신 및 배우자가 지분을 1%이상을 소유한 기업을 감사할 수 없도록 한 현행 업무제한을 강화하는 방안이 있다. 지분을 0.01% 또는 취득원가 기준으로 3천만원 중 적은 금액 이상을 소유한 기업은 감사할 수 없도록 제한을 강화하고, 감사보수로 주식, 스톡옵션, 전환사채를 받지 못하도록 한다. 이를 위해서는 공인회계사법시행령 개정(법 개정후)이 필요하다.

둘째, 상장법인의 경우 감사인이 기업에 종속되는 것을 방지하기 위해 감사인이 선정되는 경우 3개년간 계속감사를 의무화하고 있으

나, 그 대상을 협회등록법인(kosdaq)까지 확대하고, 계속감사에 따른 회사와 감사인의 유착관계를 방지하기 위해 감사인 중 1인(감사팀장인 이사) 및 감사팀 구성원의 1/2은 연속하는 4개사업 연도의 동일기업 감사를 금지하는 방안이 있다. 이를 위해서는 외부감사에 관한 법률 및 공인회계사법시행령의 개정이 필요하다. 그러나 지속적으로 해당 기업으로부터 회계감사를 수주해야 하기 때문에 기업에 자발적으로 종속되는 문제 또한 심각할 수 있으므로 3년 이상 계속적으로 감사하는 것도 규제할 필요가 있어 검토가 요망된다.

셋째, 대상기업의 자산규모에 따라 감사인의 보수가 결정되는 현재의 관행을 개선하기 위해 공인회계사회·상장사협의회 협의하에 업종·기업특성·감사시간에 비례한 보수결정 모델을 개발하는 방안이 고려되고 있는데 이를 제도화하는 것을 검토함으로써 회계정보의 공공성을 확보하는 것이다. 이를 위해서는 공인회계사회 등 민간주도로 표준감사시간 모델 및 기준 마련이 필요하다.

현재 정부가 추진 중인 감사 강화방안으로 몇 가지 주목할 만한 방안들로서 다음을 들 수 있다. 외부감사 강화 및 실효성 제고를 위해 다음과 같은 방안을 강구한다. 첫째, 감사인의 독립성을 강화시키는 방안으로 공인회계사가 일정 지분(지분율 0.01% 및 3천만원 중 적은 금액) 이상을 보유한 기업, 3천만원 이상 채권·채무관계가 있는 기업의 감사수임을 금지한다(공인회계사법시행령 개정)³⁴⁾. 그리고 감사인선임위원회³⁵⁾에 기관투자자 중 최대지분보유자 1인을 위원으로 포함시켜 감사인선임위원회의 역할을 제고한다(외감법시행령 개정).

둘째, 상시감사체제를 구축하기 위한 방안으로 분기재무제표에 대한 공인회계사의 검토제도를 기업규모(예 : 금융회사 및 자산 2조원

34) 현행 : 지분율 1%, 1억원 이상 채권·채무관계가 있는 기업의 감사수임 금지

35) 의무적 설치대상 : 주권상장법인·협회등록법인 및 결합재무제표 작성대상 기업집단 소속회사

이상) 등에 따라 단계적으로 도입한다(증권거래법시행령 개정³⁶). 그리고 증권거래법상 사업보고서 제출법인³⁷은 회계관련 중요자료를 외부감사인에게 상시 통보토록 하고, 중요 회계사항에 대해서는 감사인과 반드시 협의토록 의무화하도록 한다(증권거래법시행령 개정).

셋째, 기업의 내부회계통제시스템을 강화하기 위한 방안으로 주권상장법인·협회등록법인은 장부의 종류·작성방법·마감시기·수정절차 및 거래의 입력관리 절차 등을 규정하는 회사내규를 제정하고, 거래의 발생단계부터 즉시, 빠짐없이, 사실대로 장부에 기록하는 체제를 구축토록 의무화하도록 한다(유가증권의발행및공시등에관한규정 개정).

다) 회계감사의 감독시스템으로서 감리제도의 개선

회계감사의 감독시스템으로서 감리제도의 개선을 위한 방안으로 여러 가지가 가능할 수 있다. 가장 강도 높은 감리로서 국제청 또는 이에 준하는 정부기관이 회계자료의 정확성 및 투명성에 대해 주기적으로 세무조사에 준하는 방식으로 실시하는 것이다. 이때 자료의 부정확성, 고의에 의한 거짓 보고 등이 인정될 경우 세법에 준하여 해당 기업을 일차적으로 그리고 이에 동조한 회계인력을 처벌하는 것이다. 그 다음으로, 상호감리(Peer Review)제도를 도입하는 방안이 있다. ① 공인회계사회내에 민간전문가로 구성된 상호감리위원회를 설치하여 회계법인에 대해 최소 3년에 1회 이상 감리를 실시하고, 상호감리위원회 산하에 비상설조직으로 학계, 업계 등의 감리전문가로 감리팀을 구성하여 감리를 실시하도록 한다. ② 감리내용은 회계법인이 감사업무 운영과정에서 구비해야 할 감사의 독립성·감사절차 등 질적통제기준³⁸의 적정성을 심사하는 것으로 한

36) 현재는 반기보고서에 대해서만 검토의견을 첨부토록 의무화

37) 상장법인, 협회등록법인, 주주수 500인 이상의 유가증권발행인 등록법인

38) 질적통제기준(Quality Control Standards)의 구성요소는 ①감사의 독립성 유지를 위한 사전장치, ②전문성 및 독립성을 고려한 감사인

다. 그리고 실제 감사보고서를 표본추출하여 질적통제기준이 적정하게 준수되고 있는지 여부를 조사한다. ③ 상호감리 결과를 증선위에 보고하고 증선위는 필요한 경우 시정 및 제재조치를 실시한다. 이를 위해서는 외감법시행령 개정(법 개정후)이 필요하다. 점진적으로 증선위에 의한 감리대상을 상장기업 외에 코스닥 법인까지 확대하고, 감리대상 재무제표를 연결 및 결합재무제표까지 포함하도록 하는 방안이 가능할 수 있으며 이에 대한 대비가 필요하리라 본다.

라) 부실회계감사에 대한 책임의 강화

일차적으로 부실자료를 이용하여 회계에 임하려는 기업에 대해 가장 강력히 처벌해야 할 것이고, 이차적으로 부실회계감사에 대한 책임을 강화하는 방안으로 분식회계 및 부실감사 책임자³⁹⁾에 동조한 회계감사인인에 대한 제재를 강화하는 것이다. 예를 들어 과징금 제도를 도입하여 국세청 또는 금감위가 기업규모의 일정수준에 해당하는 범위내에서 과징금을 부과하는 방안이다.

둘째, 회계법인이 적립하는 손해배상공동기금의 적립한도를 확대하는 방안이다. ① 각 회계법인은 연간 감사보수총액의 3/100을 적립하는 것을 4/100까지 확대하고, ② 각 회계법인이 적립하는 총적립금의 합계액을 직전 2개 사업연도 및 당해 사업연도 감사보수 평균의 15/100에서 20/100까지 확대한다⁴⁰⁾. ③ 부실감사에 대한 제재조치인 공동기금 추가적립의 한도를 현행 직전사업연도 감사보수총액의 1/100에서 3/100으로 확대한다. 이를 위해서는 외감법, 동법시행령 및 공인회계사법 개정이 필요하다.

셋째, 감사반의 경우에도 가입이 의무화된 손해배상보험한도를 현행 3천만원에서 6천만원으로 확대하여 책임능력을 확대하는 방안이다. 이

원의 배정, ③질적통제기준의 준수여부를 검토하는 자체감독절차,

④감사요청에 대한 수락과 계속감사 여부에 대한 판단기준

39) 회계법인, 담당 공인회계사, 기업의 담당 임직원 및 해당기업

40) 공동기금 적립금 : 147억원(2000.6월 현재)

를 위해서는 공인회계사법시행령 개정(법 개정후)이 필요하다.

넷째, 부실감사 사례 및 조치사항 등을 공시하고, 의견거절 및 부적정의견을 받은 기업은 그 사유와 개선 방안을 사업보고서 등에 공시하도록 의무화하는 방안이다. 이를 위해서는 외감법 개정이 필요하다.

시장감시기능 강화를 위한 방안으로 첫째, 분식회계로 인한 투자자 피해구제기능을 강화한다. 2002년 도입 예정인 집단소송제의 대상에 분식회계자료를 공시한 기업·감사인을 포함시켜, 투자자가 쉽게 피해를 배상받을 수 있도록 합과 동시에 기업·감사인 스스로 분식회계를 자제토록 유도한다.

분식회계에 대한 조사·감리 및 책임추궁을 강화하기 위해 다음과 같은 방안을 강구한다. 첫째, 조사·감리 전담부서 설치 및 전문인력을 국세청 또는 금융당기관을 중심으로 확충할 필요가 있다. 가급적 정부인력을 늘리지 않도록 해야하나 회계정보의 공공성을 고려하여 잉여인력을 회계정보 감시인력으로 전환배치할 필요가 있다고 본다. 예를 들어 분식회계 조사 및 감리를 전담하는 부서를 설치하고, 공인회계사의 장기근무를 유도하여 전문인력을 적정수준(30~50명)으로 확충한다.

둘째, 분식회계 책임자에 대한 엄중한 책임 추궁을 한다. 회사와 감사인간 책임한계를 명확히 규명하여, 책임에 상응한 제재를 부과하고, 분식회계·부실감사 관련 회계법인에 대해서는 영업정지 등의 강력한 제재를 강구할 수 있다. 특히 일차적 책임이 해당 기업에 있는 만큼 세무조사 및 조세포탈 등의 강력한 후속처벌이 뒤이어 가해지도록 정형화할 필요가 있다.

분식회계에 대한 사회적 통제환경을 조성하기 위해 다음과 같은 방안을 강구한다. 첫째, 감사범위 제한으로 인한 한정 의견 재무제표의 효력을 제한한다. '감사범위 제한으로 인한 한정 의견' 재무제표는 회계감사를 받지 않은 것으로 간주하여 상장요건 등 각종 심사대상

에서 제외한다(상장규정 등 개정)⁴¹⁾.

둘째, 분식회계 기업에 대한 금융제재를 강화한다. 분식회계를 한 회사에 대하여 금융기관이 여신회수, 벌칙금리 적용 등 적극적으로 불이익을 부과하도록 유도한다.

셋째, 주권상장법인·협회등록법인의 회계정보공시를 강화한다. 투자자에게 충분한 회계정보가 제공될 수 있도록 상장·등록법인의 공시의무사항에 회계정보에 관한 사항을 대폭 추가한다(유가증권의 발행및공시등에관한규정 개정).

다섯째, 외부감사대상이 아닌 회사가 자발적으로 외부감사를 받을 경우 신용평가지 우대받을 수 있도록 유도한다.

마) 회계감사 강화에 따른 부담완화 및 단계적 흡수

(과거 누적 분식회계 사항을 전기오류수정손익 등으로 공시한 경우)

구조조정의 신속한 추진이라는 차원에서 보자면 부실 회계감사에 의존한 기업이란 대개 자생력이 약하다 할 수 있으므로 이들에 대해 부담을 완화해 주는 것은 사실상 문제가 있는 정책방안이라 볼 수 있다. 그러나 과거의 부실관행에서 자유로운 기업이 많지 않음을 고려할 때 회계감사 강화에 따른 부담완화 및 점진적 부담 인상을 위한 방안이 현실성을 인정받을 수 있다. 이를 위해 부실 회계 자료에 의한 조세포탈 등의 벌칙을 과감히 유예 또는 면제시켜 주고(일종의 tax heaven) 신규 회계자료부터 정당성을 요구하도록 하는 것을 고려할 수 있다. 그러나 금융기관에 기업여신기준을 한시적으로 완화하고, 전기 오류수정손실에 따라 기업신용평가등급 하락 시 하락직전의 등급·금리를 적용하고, 중소기업에 대해서는 회계감사 강화에 따른 회계 신뢰성 제고 등을 고려하여 여신등급을 일률적으로 조정하는 등의 금융지원에 대해서는 극히 한시적이지 않다

41) 선진외국의 경우도 범위제한으로 인한 한정의건 재무제표의 효력을 인정하지 않고 있음.

면 금융시장 교란요인을 가중시킬 우려가 있어 주의를 요한다. 그리고 회계감사 강화로 유동성 애로 등을 겪는 대기업에 대해서는 채권단협의회가 회생가능성 등을 검토하여 지원여부를 결정한다. 그러나 재무구조개선약정상 산출하는 부채비율 미달시 제재유예 등의 지원은 개별기업의 부실 정도에 따라 차등적으로 고려할 수 있다.

이러한 정책방향을 추진하기 위해 보다 자세한 논의가 필요하므로 본고에서는 기업정보의 투명성을 유도하기 위한 기본적 틀을 제시하는 것으로 마치기로 하나, 향후 보다 많은 논의의 대상이 될 것이며 독립적 보고서로 제차 논의할 필요가 있다고 생각된다.

2. 주요 유럽국가의 고용조정 관련정책과 시사점

사상 초유의 실업대란과 경제위기를 겪은 우리나라로서는 수요부족에 합당한 노동시장 정책을 강구하는 것이 쉽지 않아 관련 정책을 주요 선진국들로부터 참조하는 경향이 있다. 예를 들어 사회안정망의 확충은 사실상 북구유럽형 복지제도를 참조하여 국민기초생활보장제도를 정립하고 있으며 실업에 대한 노동시장 정책도 유럽제국들처럼 적극적 노동시장 정책을 도입하고 있다. 우리나라도 형평성에 대한 수요가 높고 일종의 코퍼러티즘을 기반으로 하는 등제도의 도입에 있어서 이질감이 비교적 적기 때문이라 판단된다.

그러나 한 가지 고려해야 할 사항으로 우리나라의 노동시장은 구조조정기에 있다는 점이다. 이는 곧 노동시장이 생산성에 따른 인력배분 및 임금조정이 이루어지는 관행에서 너무 벗어나 있음을 의미한다. 따라서 상당 수준까지 생산성에 따른 인력배분 및 임금조정이 이루어지는 관행이 정착되도록 근본적 환경을 조성한 뒤에 각종 재분배 수요를 반영하여 취약계층에 대한 지원을 실시하는 구조로 나가야 함에 누구나 동의할 것이다. 따라서 유럽제국들의 노동시장 경험을 그대로 우리나라에 적용하는 데 주의할 필요가 있다고

본다. 실제로 노동시장의 경직성이 높아질수록 해고(layoff)가 줄어들어 대신 기업의 파산과 신규인력의 노동시장 진입이 보다 어려워져 실업이 증가하는 실례가 주요국들에서 목격되고 있다. 이는 곧 내부자-외부자(insider-outsider)간의 불공정 경쟁 때문에 한 번 발생된 실업이 장기화되고, 신규 노동시장 진입자들의 어려움이 가중되고, 기존 근로자들의 네트워킹 및 연대로 노동시장이 보다 경직적으로 되어 일자리의 창출이 더욱 어려워지는 상황으로 변화하게 된다. 우리나라의 경우 정규직-비정규직 비중이 매우 왜곡되어 있는 점을 보면 이들 국가들의 정책을 그대로 모방해서는 곤란함을 알 수 있다.

미국의 경우 이와 정반대라 할 수 있는데 해고 및 기업의 퇴출이 자유롭고 반면 노동조합의 결성에 대해 기업이 비교적 강력히 대처할 수 있다. 노조의 활동이 강성인 경우 공장의 폐쇄가 이루어지는 등의 관행이 축적됨에 따라 노조의 결성률이 10% 미만으로 떨어졌으며 정부 또한 공기업의 노조활동을 강력히 규제함으로써 노동시장의 경쟁을 강력히 추진한 바 있다.

이러한 미국의 정책은 우리 기준에서 보면 다소 생소하지만 장기적으로 노동시장의 유연화에 따른 효율적 인력 관리를 경제 전체적으로 유도해냈으며 각국의 모델이 되고 있다. 이는 곧 필요 이상으로 인력을 보유하고 있는 것이 기업의 생산성을 저하시켜 오히려 전체 근로자들의 고용 문제를 악화시킨다는 즉, 고용조정이 곧 고용의 창출이라는 인식하에서 이루어진 것이다. 우리나라의 경우 만약에 구조조정이 불가피한 산업에 고용유지지원금을 지급하는 것은 오히려 고용의 창출에 저해가 되는 정책임을 암시하고 있다. 아마도 이러한 이유 때문에 최근 유럽제국들 또한 이러한 노동시장 유연화 추세에 동참하는 모습을 보이고 있는데 주로 고용조정을 보다 용이하도록 하는 일련의 조치들을 강구하고 있다.

노동시장 규제의 양적 측면에서 유럽제국들이 대체적으로 고용조

정에 있어서 매우 많은 제약을 두고 있지만 이들간에도 상당한 격차가 있음을 쉽게 알 수 있다. 그리고 이러한 차이를 수량화할 경우 이들 변수들에 의해 실업률 격차의 많은 부분을 설명할 수 있음을 아래 <표 IV-6>은 보여주고 있다.

이러한 결과는 고용확대를 위해 다음과 같은 노동시장 정책 방향을 제시하고 있다. 첫째, 고용유지를 위한 지원은 고용불안이 심각한 시기에만 실시하도록 한시적 성격을 지녀야 한다는 것이다. 고용보호, 또는 근로기준에 대한 강화 등은 곧 새로운 일자리 창출에 부정적 결과를 초래한다. 둘째, 노동시장에 대한 직접적 규제는 노동시장의 경직성이 심화되어 있을 때 그 효과를 발휘할 수 있으나, 노동시장의 규제에 따라 경직성이 보다 심화되는 결과를 초래할 수 있음에 유의해야 할 것이다. 셋째, 고용창출을 위한 정책은 직접적인 고용보호보다는 기업의 고용비용이 절하되도록 유도하는 것이 보다 효과적이라는 사실이다. 넷째, 사회보장제도가 발달함에 따라 비자발적 실업과 자발적 실업을 구분하기 점차 어려워지는 경향이 있어 실업률이 증가한다는 것이다. 즉 사회보장에 의한 실업률 증가효과가 존재하므로 완전고용 실업률에 대한 인식이 달라져야 한다는 것이다. 다섯째, 향후 사회보장제도가 발달하고 정착될 경우 실업률에 대한 논의와 함께 경제활동참가 및 고용수준에 대해 보다 논의의 초점을 맞추어야 할 것이다. 이는 실업률에 대한 심각성이 사회보장이 확립되기 이전의 수치에 비해 약한 의미를 지니기 때문이다. 여섯째, 노동시장의 경직성 완화를 위한 일환으로서 임금구조의 경직적 운용을 탈피하도록 호봉제보다는 연봉제 등의 성과베이스로 전환하도록 유도할 필요가 있다. 이는 고용의 조정이 어려운 상황일수록 추진해야 할 과제이다. 일곱째, 세원의 확대 및 대체세원의 개발 등으로 기업의 고용에 대한 부담을 줄여주는 정책을 추진해야 한다는 점이다. 따라서 지금까지 비과세 또는 세금우대되는 잠재적 세원항목들을 재검토하여 새로운 세원으로 발굴할 필요가 있다.

다음은 노동시장이 경직적으로 알려진 유럽 주요국들이 최근에 추진하고 있는 노동시장 관련 정책들을 사례 중심으로 간단히 요약하기로 한다.

가. 주요 정책방안

1) 근로시간 단축을 통한 고용 유지

가) 독일

1995년 현재 독일은 단시간근로지원금(Kurzarbeitergeld)제도가 있는데, 이는 작업량이 줄었을 때 발생하는 경제적 이유에 의한 고용조정을 줄이고 고용을 유지하도록 하는 목적을 갖는다. 또한 구조조정을 하는 산업에서의 대규모 고용조정을 피하기 위해 근로시간 단축을 지원하는 특별 규정이 있다. 이와 함께 고용조정 대상 근로자가 독립적인 훈련기관에서 직업훈련을 받을 때는 훈련비가 지원된다.

단시간근로지원금의 적용조건은 최소한 정상근로시간의 10% 이상이 단축되고 전체 종업원의 1/3이상이 4주 이상 단축근로를 해야 하는 경우이다. 실업보험 대상이 되는 모든 근로자가 이 지원금의 지급대상이 되고 실업보험금과 같은 수준인 임금의 67%(자녀가 없는 경우 60%)가 지급된다. 물론 이보다 높은 수준의 임금을 지급할 때에는 기업이 부담한다. 보상기간은 정규 프로그램은 6개월, 구조조정에 대한 지원의 경우에는 24개월이다. 지원금의 재원은 실업보험기금에서 나오며 지원금액이 높고 지원기간이 길기 때문에 많은 기업이 이용하고 있다.

나) 프랑스

부분적 실업정책과 구조조정에 대한 지원으로 1993년에 도입된 장기단시간근로보상정책(Temps reduit indemnuse de klonge duree: TRILD)이 있다. 기업의 단기적 임금지불 감소의 영향을 줄

이고 경제적 이유에 의한 고용조정을 막고 장기적 구조조정에 임하고 있는 기업을 지원하는 것이다.

단시간 근로를 하는 종업원을 지원대상으로 하며 지원대상자에게는 일정한 크기의 시간급을 보장하면서 이전에 지급받던 시간급의 50%를 지원하고 기업은 이 금액과 지원금의 차액을 부담한다. 경제적 이유에 의한 고용조정을 방지하고자 하는 경우에는 정부가 기업 부담금의 100%까지 지원하는 경우도 있다. 기업의 단시간 근로자에 대한 사회보장부담금 납부의무는 면제된다.

다) 스페인

고용조정신청(EI Expediente de Regulacion de Empleo: ERE) 제도가 있다. 지원대상이 되면 전체 종업원의 1/3 이상이 단축근로를 해야 한다. 종업원이 100명 미만인 경우에는 10명 이상이 단축근무를 해야 한다. 실업보험 적용대상인 근로자는 모두 지원대상이 된다. 실업보험과 같이 처음 180일 간은 임금의 70%, 그 이후에는 60% 수준의 지원금을 지급한다. 지원기간은 최장 2년이다. 단시간 근로자에 대한 기업의 사회보장부담금은 면제된다.

라) 영국

영국의 근로시간 현황에 관한 조사(IRS Employment Trends 616, 1996)에 의하면 생산직 근로자의 주당 평균근로시간은 38시간 정도이고, 근로시간이 가장 긴 업종은 섬유업으로서 주당 39.1시간이다. 특별한 규제보다는 민간 위주의 관행에 따라 노동시장이 작동되도록 하고 있으며 최근의 변화라 할 수 있는 것은 영국에서도 최근 탄력적인 근로시간제도를 채택하는 기업이 늘고 있어 사업체의 1/6 정도가 이를 도입했거나 가까운 시일 내에 도입할 예정이라고 한다.

2) 장기실업자에 대한 지원정책

장기실업자는 주로 1년 이상의 기간동안 실업상태를 유지하고 있

는 집단을 의미한다. 이들은 주로 빈곤층 출신으로 과거의 취업경력도 미미하다는 특성을 가지고 있다. 유럽에서는 이들을 일종의 사회적인 장애인(socially disabled)로 간주하여 특별한 대책을 강구하는 경우가 많다.

가) 임시적 일자리 제공

우리나라의 취로사업과 비슷한 정책이다. 독일은 자선단체나 지방정부가 추천하는 사회적으로 유용한 일을 하는 실업자에게 시장임금의 90%를 지급하는 ABM정책이 있다. 또한 1993년부터 시행하는 정책에 의해 실업자가 환경보호, 사회서비스, 청소년복지업무를 할 때 실업보험금과 사회보장부담금을 합한 수준의 보조금을 지급한다. 영국에서는 이러한 성격의 고용운동(Employment Action)으로 연간 약 6만명을 취업시켰으며 프랑스도 이런 성격의 정책인 TUC를 운영했던 시기가 있었다.

나) 취업보조금의 지급

장기실업자를 취업시키는 기업에게 취업보조금을 지급하는 정책이다. 프랑스는 1996년에 일정조건의 실업자를 1년 이상의 계약직이나 정식종업원으로 고용하는 기업에 대해서는 해당근로자의 사회보장부담금을 2년간 면제하고 월 2천프랑씩 지원하는 정책을 도입하였다. 지원대상은 2년 이상 실업했던 자, 중등학교를 졸업하지 않았거나 기능자격증이 없는 18~26세의 실업자, 최소 소득지원금(RMI)을 받는 실업자, 장애인, 50세 이상으로 지난 18개월 동안 12개월 이상 실업자였던 자이다.

독일에서는 50세 이상의 고령실업자를 채용하는 기업에 대해서는 임금보조금을 지원하고 있으며, 58세 이상의 실업자에 대해서는 실업급여 지급기준을 완화하고 있다.

양국 모두 노동시장 참여 초기 또는 말기의 일부 보조 대상자를 중심으로 보조를 실시하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

다) 직업훈련

1988년 도입된 영국의 고용훈련계획(Employment Training Program)이 대표적인 정책으로 현장훈련이 중시된다.

라) 알선·소개기능의 강화

개별면담을 강화하여 구직활동을 독려한다. 영국의 재출발계획(Restart Program)에는 2년 이상 실업한 자가 의무적으로 등록하여 구직에 대한 지도를 받도록 하고 있다. 이밖에 프랑스는 AIF, 스페인은 장기실업자 훈련프로그램을 시행하고 있다.

3) 임시직 근로계약관련 정책

영국을 제외한 유럽국가에서는 필요한 이유가 인정되는 특수한 경우에만 임시직 계약(fixed-term contracts)을 허용하고 있고, 그 밖에는 원칙적으로 인정하지 않는 규제정책이 시행된다. 프랑스에서는 1990년까지는 임시직 근로계약이 증가하였으나 그 이후 정부의 규제로 감소세로 전환하였다. 임시직은 계절적 근로, 정규직의 결근에 대한 대체근로로 주로 이용되며 호텔, 음식점, 도·소매업, 식당 등의 서비스업에서 주로 활용된다.

스페인의 경우 임시직에 관한 근로계약이 체결되면 지방노동사무소에 신고해야 하며, 이들에게도 최저임금 및 근로시간 규정이 적용된다. 1991년의 노동력 조사에 의하면 전체 근로자의 30%가 임시직으로 분류될 정도로 그 비율이 높는데, 이는 정규직의 해고에 대한 엄격한 규제 때문에 생긴 현상이다.

독일에서는 신규 근로자나 근속 4개월 미만인 근로자에게 18개월 이내의 계약에만 허용되며, 이를 갱신하려면 계약만료 이후 4개월이 경과해야 한다. 1992년의 조사에서는 임시직 근로자가 약 15만명에서 29만명 수준이고, 이 중 2만 5천명 내지 4만명이 기간만료 후 정규직으로 고용된 것으로 추산될 만큼 임시직이 실업감소에 기여하는 바가

많다고 인정되고 있다. 이에 따라 1985년에 도입된 이 규정은 2000년 까지 연장하여 시행하기로 했다(EIRR 252, jan. 1995).

<표 IV-6> 임시직에 대한 주요 국가의 정책

	독 일	프랑스	스페인	영 국
채용이유	계절적 근로, 대체근로, 임시직 근로 등 7가지 범주	계절적 근로, 대체근로, 임시직 근로 등 10가지	특별한 목적 등 11가지(계절적 근로는 없음)	없음
한정기간	일반적인 경우 18개월, 예외적인 경우 24개월	이유에 따라 9개월에서 2년까지 다양	최장 3년	기간에 대한 규제 없음
계약 갱신	일반적으로 한정기간까지	한정기간까지 한번	최장 3년 범위 내에서	무제한
정규직으로의 자동전환	계약기간 또는 한정기간 이후나 계약이 불법인 경우	계약기간 또는 한정기간 후에	계약근로가 불법인 경우	계약기간이 1개월 미만이고 3개월 이상 근로한 경우
기간만료 후의 보상	없음	총소득의 6% (계절적 근로는 제외)	1년 근로에 12일의 임금	없음
규제의 특징	연방노동법원의 판례에 따라 임시직 허용이유 확립	계약근로, 임시근로, 파견근로에 대한 규제가 비슷	정규직에 대한 엄격한 고용보호 때문에 임시직에 대한 요구가 생김	임시직 고용에도 계약에 관한 관습법이 적용됨

자료 : “Legal Regulation and Flexibility of Employment contracts”, Rogowski and Schomann, in Schmid et al., 1996.

영국은 해고수당과 부당해고 규제를 신청할 자격이 근속 6개월 이상 종업원에서 2년까지로 제한되는 등의 변화가 보수당에 의하여 도입되었다. 일반적으로 영국에서는 이런 법률과 무관하게 근로자 채용 및 해고에 관한 경영자의 권한이 강했기 때문에 노동시장의 규제완화를 위해 임시직을 허용하는 법률을 도입하거나 개정할 필요가 없었다.

4) 고령자 조기퇴직을 통한 청소년 실업의 감축

정부의 지원은 조기퇴직 근로자에 대한 지원금 증가에 따른 실업보험기금 또는 재정수지의 압박으로 축소되고 있고 지원연령도 올리는 추세지만, 기업이 실시하는 조기퇴직은 확대되는 추세이다.

가) 독일

54세 이상의 고령자는 실업보험을 32개월까지 연장하여 수령할 수 있고 실업보험이 끝난 후에는 노령연금을 수령할 수 있다. 이 정책 때문에 57세 이후부터는 경제적 이유에 의한 고용조정을 수용하는 분위기가 강하다.

1984년부터 1988년까지의 기간동안 조기퇴직정책이 실시되어 58세 이상의 근로자가 조기퇴직하고, 대신에 2년 또는 퇴직근로자가 노령연금 수령시기에 도달할 때까지(2년의 기간 한도) 신규 근로자를 채용하는 경우에는 정부가 임금의 35%를 지급하였다.

노·사·정간의 연대에서 1996년 2월에 합의한 조기 정년퇴직 및 고령자 시간제근로 전환계획에 대한 지원방안이 국회의 승인을 받았다. 공식 퇴직연령은 남녀 공히 65세이다. 63세 이전의 남자는 남은 기간동안의 노령연금 삭감과 함께 60세(1999년까지 점진적으로 63세로 연장될 계획임) 이후, 여자와 장애자는 60세 이후 퇴직할 수 있도록 규정이 개정되었다.

55세 이후의 고령자가 종전 임금의 70%를 받는 시간제 근로자로 전환하는 경우 이들의 임금 가운데 20%를 정부가 지원한다.

나) 스웨덴

1974년에서 1991년까지 실시되었으나 현재는 폐지되었다. 그 내용은 다음과 같다. 노령연금 수령 이전에 90주간의 실업수당을 지급받도록 되어 있었다. 또한 노사정 합의로 60세에서 90주를 뺀 58.25세부터 조기퇴직이 가능하게 되어 있다. 또 62세 이상의 실업

자로서 450일간의 실업수당 지급기간이 만료된 사람은 장애자로 분류되어 조기실업수당을 받을 수 있는 자격을 부여하였다.

다) 프랑스

1972년부터 1982년까지 실시된 정책이다. 고용안정기금에서 60~64세의 경제적 이유에 의해 고용 조정된 근로자의 소득을 보장하는 정책을 실행하였다. 1982년에서 1983년에는 연금수령연령(60세) 5년 이전에 퇴직하고 기업이 신규 근로자를 1년 이상 고용하는 경우 재정에서 노령연금의 소급지급을 지원하는 정책을 실시하였다.

라) 영국

60세 이상의 고령자에 대한 구직등록의무를 면제하고 있다. 1977년부터 1988년까지 실시된 조기퇴직정책(Job Release)으로 최대 5년(남자 60세 이상 장애자인 경우)에서 3년(62세 이상 일반 남자인 경우) 및 1년(65세 이하 남자 및 60세 이하 여자) 동안 조기퇴직한 노령근로자 대신에 정규직원을 채용하는 경우 정부가 보조금을 지급한 바 있다.

기업 단위로 조기퇴직에 대한 인센티브를 제공하기도 했다. 기업 연금이나 일정한 목돈을 지급하여 실업보험과 노령연금의 공백을 메울 수 있도록 하고 있다. 정부가 원하는 경우에는 신규인력의 채용을 조건으로 하므로 기업측의 부담이 줄어들지 않기 때문에 기업의 구조조정을 지원하는 효과는 약하다.

나. 주요 국가별 고용정책

1) 독일

독일은 1996년 중앙정부와 중앙노사단체 간에 「고용창출과 국가 경쟁력 향상을 위한 합의(Alliance for Jobs and Competitive Germany)」를 이루었다. 그 내용은 첫째, 일반적 투자여건 개선을

통한 고용의 창출 둘째, 투자 및 고용에 유리한 여건을 조성하고 성장률을 높임으로써 2000년까지 실업자 수를 절반수준으로 낮추는 것이다.

1996년 4월 집권당과 사용자단체 주도로 정부지출 삭감과 노동시장 유연화를 강화하는 긴축정책을 도입하였다. 그 내용은 첫째, 병가수당의 삭감으로 임금의 100%를 지급하던 것을 첫 6주간은 80%로 삭감하고 이후는 의료보험재정에서 질병수당으로 지급받거나 휴가기간으로 처리하는 방안 가운데 근로자가 선택하도록 하였다.

둘째, 근속기간이 짧은 근로자의 권리를 제한하였다. 1개월 근속 이후부터 근로자는 노동관련 수당을 청구할 권한을 갖게 되고, 단체교섭에 포함되지 않은 근로자에 대한 휴가수당은 기본급만을 기준으로 지급한다.

셋째, 사용자의 경제적 이유에 의한 고용조정 자유를 확대한다. 경제적 이유에 의한 고용조정 제한법의 적용 면제기업을 종업원 5인 이하 기업에서 10인 이하 기업으로 확대하였다. 또한 경제적 이유에 의한 고용조정 대상자 선정기준도 이전에는 고용조정이 개별 근로자에게 주는 사회복지상 피해를 고려하도록 하였으나 개정된 법에서는 근로자의 연령, 근속연수, 부양의무만을 고려하도록 하였고, 기업이 필요로 할 때에는 이 원칙에 예외를 인정하도록 하였다.

넷째, 공공부문의 임금을 동결하고 실업보험금을 현재 수준에서 동결한다. 노령연금, 의료보험에 관한 법률을 개정하여 이와 관련된 지출을 감축한다.

다섯째, 실업보험의 청구 자격을 강화하고 보험금 지급시에 부수적 수입 여부를 감안하는 등 실업보험과 관련된 지출을 억제한다.

상점 영업시간에 대한 규제를 완화한 것도 유통업에서의 고용창출을 유도한다는 의도를 가지고 있다. 즉 정부는 법률에 규정된 상점 폐점시간을 종전의 평일 18시 30분, 토요일 14에서 각각 20시 및 16시로 연장하였다. 이에 대하여 사무직 노조와 상업 노조가 처

음에 강하게 반대하였으나 결국 수용하고 근로시간 연장에 따른 임금인상을 요구하는 방향으로 전략을 수정하였다.

2) 스웨덴

스웨덴은 1980년대에는 전형적인 집단적 의사결정을 중시하는 코퍼러티즘(corporatism)의 노사관계를 가진 국가였으며 이를 반영하여 노동시장에 대한 규제도 매우 강한 편이다. 하지만 최근에는 노사정 합의에 의한 정책결정이 잘 이루어지지 않고 정부는 노조의 의견과 관계없이 노동시장의 유연화에 대한 의지를 보이고 있다.

1996년 3월에 집권한 스웨덴 사민당은 당초 실업감축과 사용자측이 요구하는 노동시장에 대한 규제완화를 함께 추진하려 했으나 좌파 및 우파 정당과 노조로부터 지원을 받지 못한 결과 노동시장 규제완화를 일단 미루고 실업감축을 위한 장기계획만을 발표하였다.

2000년까지 공식 실업률을 현재의 절반 수준으로 낮추기 위한 이 방안의 주요 내용을 보면, 첫째, 적극적 노동시장정책 주관 부서인 국립노동시장청의 권한을 280개 지방사무소로 분권화한다. 둘째, 저임금근로자의 소득세를 감면하여 영세기업을 지원한다. 셋째, 성인 실업자의 훈련을 위하여 고교에 10만명, 대학에 3만명의 정원을 늘리며 이 과정에 등록된 실업자에게는 1년간 실업보험금을 지급한다. 넷째, 일자리를 만들어 낼 수 있는 사업으로 환경개선, 중소기업 발전, 발트 연안국가들과의 무역증진 방안을 추진한다.

하지만 유연화를 위한 노동법 개정에는 노조측이 반대하여 정부의 적극적인 정책추진이 보류된 상태이다. 대신 정부는 노동법 개정작업을 위해 고위중재자 팀을 구성하였다. 또한 정부는 노사 중앙단체간의 협상을 통하여 임금인상 자제를 유도하는 정책을 추진하면서 스웨덴 경제의 경쟁력 유지 및 고용안정을 시도하고 있다. 그러나 노조는 정부가 유도하고 있는 중앙단위 교섭에 참여하기를 거부하고 있다. 또한 볼보나 에릭슨 등의 대기업이 판매부진과 세

금부담을 이유로 본사를 외국으로 옮기려는 계획을 발표하고 있어 스웨덴의 고용 문제가 쉽게 해결되기는 어려울 것으로 보인다.

3) 프랑스

프랑스의 고용정책은 실업문제 자체와 정치적 여건의 변화에 따라 큰 영향을 받고 있다. 1980년 이후 실업률의 지속적인 상승으로 1980년대 후반 노사관계의 보편주의와 집단성을 확립하려던 종전의 정책에서 후퇴하여 새로운 형태의 계절적 고용계약뿐만 아니라 임시직 고용과 계약직 고용계약의 기한도 2년으로 연장하는 등 비정규적인 고용형태를 제약하는 정책을 축소하였다.

1990년대 들어 실시한 주요 고용정책으로는 우선 1993년 고용5개년법을 들 수 있다. 1990년대 들어 악화되는 고용위기의 원인들 중 하나로 높은 노동비용이 제기됨에 따라 청년층에 직업훈련을 강화하고 청년층 특히 장기실업자를 고용하는 기업에 사회보장부담금을 일부 감면하고, 지방정부가 실업자를 일정 임금수준으로 고용하는 경우에는 임금을 국가가 보조하며 또한 실업자가 창업할 때 기업의 설립비용을 국가가 보조한다는 포괄적인 내용을 가지고 있다.

또한 단체교섭에 의한 일의 공유(work-sharing)를 장려하기 위한 조치가 제시되었다. 즉 근로시간의 단축을 지원하고 탄력적 근로시간 제도의 도입을 가능하게 하는 것을 주요 내용으로 한다. 그 구체적인 내용으로는 첫째, 근로시간을 최소한 15% 단축하고, 6개월 내에 근로자를 10% 신규 채용할 경우 정부는 기업에 대해 재정 지원을 제공한다. 둘째, 1년 단위 또는 일부 기간을 기준으로 탄력적 근로시간제도를 도입하는 단체협약을 체결할 수 있다. 셋째, 전국적인 노사협정을 기초로 임금의 삭감 없이 평생동안 근로시간 중에 직업훈련을 받도록 하는 직업훈련시간기금을 설치한다. 넷째, 시간외근로수당을 인상하여 시간외근로를 억제한다는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

이후, 1995년에 시라크 대통령은 ‘긴급고용계획(emergency plan for employment)’을 발효하여 고용을 창출하려고 노력하였고 근로시간 단축과 일의 공유에 관한 협약을 증대하였다.

그러나 1997년의 총선 결과 좌파정부가 출범함에 따라 프랑스의 고용정책은 노동시장 유연화 정책에서 고용의 대폭 창출, 근로시간의 단축, 국방·통신 등 기간산업의 민영화 중단, 임금인상 등을 정책 목표로 하고 있다.

4) 스페인

스페인에서는 프랑코체제 동안 고용계약을 종결할 수 있는 사용자의 권리를 억제하는 일련의 조치를 도입하였다. 이에 따라 경제적 이유에 의한 고용조정 정당성이 인정된다고 하더라도 해고근로자에 대한 보상으로 근속년수당 최저 20일분의 임금을 최대 12개월분까지 지불하는 등 근로자 해고비용이 높았다.

1980년대 중반 이후 높은 실업률을 배경으로 정부는 노동시장 규제 개혁에 착수하여 1984년 노동법을 개정하였다. 이에 따라 14가지 임시직 계약을 허용하였다. 임시직 계약의 다수는 노동시장에서 통합하기 위한 고용축진계약에 의해 이루어지고 있다.

임시직 고용계약이 처음에는 임금상승을 둔화시키는 효과를 가져왔다 해도 최선의 해결책을 가져오는 것은 아니다. 임시직 고용을 통한 노동시장 유연성은 ‘내부자-외부자’의 격차를 확대하고 근로자에 대한 인센티브에 부정적인 영향을 미친다. 기업은 수요가 증가할 때 임시직 고용을 활용하여 대응함으로써 정규근로자는 실업을 우려할 필요가 없으며 높은 실업률에도 불구하고 임금인상에서 양보할 이유가 없게 되었다. 즉 임시직의 확대는 노동시장의 이중구조를 강화하는 결과를 초래하였으며 임시직 근로자에 대한 숙련 향상과 생산성 향상에도 장애가 되었다.

1994년 이후의 노동법 개정은 이러한 문제들을 해결하기 위하여

시간제 고용계약의 합법화와 시간제 정의의 확대, 임시직 계약의 가장 일반적인 형태였던 ‘고용촉진계약(employment promotion contract)’의 점진적인 폐지, 작업조직과 직무의 재조정을 규제하는 조치의 폐지, 민간직업소개기관의 합법화, 임금 개방조항의 도입, 도제계약의 도입, 해고에 대한 규제의 완화 등을 도입하였다.

5) 영국

영국은 유럽의 다른 국가들과는 달리 자유주의적 노동시장정책을 실시하고 있다. 이는 영국 자본주의의 원칙인 자유방임주의의 영향이기도 하지만 1979년 이후 집권한 보수당 정부에 의해 추진된 적극적 자유주의정책의 결과이기도 하다. 영국 노동시장의 특징으로는 첫째, 1일 또는 주당 노동시간 및 연간 유급휴가에 대한 법적 규제가 없으며 노사간의 교섭에 의해 결정된다. 둘째, 공공부분 취업자 비중이 낮다. 이는 1980년대부터 제조업은 물론 전화, 수도, 가스 등의 공공서비스를 과감히 민영화했기 때문이다. 셋째, 1990년의 노동법 개정을 통하여 클로즈드 샵(closed shop)을 보호하는 규정을 완전히 철폐하였다. 넷째, 근로자는 복수의 노조를 결성할 수 있다. 또한 사용자는 이 조직 중에서 단수 또는 복수와 단체협약을 맺는

<표 IV-7> 유럽 주요국의 고용에 관한 정책 비교

	독 일	프랑스	스페인	영 국	스웨 덴
근로시간 단축	○	○	○	○	-
장기실업자 임시직 제공	○	○	-	○	-
취업보조금 지급	○	○	-	-	-
직업훈련	-	-	-	○	-
알선·소개기능 강화	-	○	○	○	-
조기퇴직	○	○	-	○	○

주 : 임시직 지원에 관한 사항은 제외하였음.
 자료 : “유럽의 고용조정 실태와 정책과제”, 박덕제(1997)의 결과를 요약 정리한 것임.

것이 자유이어서 단체협약을 맺지 않는 경우도 있다. 다섯째, 노조 공식기구의 정식 절차를 거치지 않은 비공식파업에 참여한 근로자에 대해서는 징계해고가 가능하고 정치적 파업이나 동정 파업을 한 노조는 손해배상의 책임이 있다. 여섯째, 유럽연합이 제안한 사회정책합의(social chapter)에 영국은 동의하지 않았다.

3. 중간 결론

본 제Ⅳ장에서는 앞의 제Ⅲ장에서 분석한 고용 효율성에 기초하여 이를 개선할 수 있는 부문 및 방안에 대해 논의하였다. 흔히 언급되는 노동시장의 유연성이 노사관계의 개선 및 고용조정 용이성에 초점을 두고 주로 근로자 측면에서의 부담을 떠안는 함의를 지니고 있는 반면, 고용 효율성 개념은 고용관계가 보다 생산성을 극대화하도록 함으로써 각종 부담을 제거하고 궁극적으로 근로자 및 경제 전체에게 이득이 되는 방식으로 시장이 형성되도록 하자는 것이다. 따라서 고용관계 효율성의 개념이 노동시장 유연성 개념을 포함하되 보다 근로자 또는 사용자 어느 일방에게 이득이 집중되지 않고, 효율성의 증진을 통한 쌍방의 이득(mutual gain)이 되는 제약하에서 노동시장 여건을 개선하자는 의미라 할 수 있다.

고용관계 효율성의 제고를 위해 현재 노동시장에서 비경쟁적 요인들을 제거하기 위한 재정정책이 무엇인지 이론적으로 검토하였다. 분류상 (i)노동시장에 노동조합이 있을 경우, (ii)고용주와 피고용자간의 결합에 있어서 채용비용 및 해고비용의 존재에 의해 발생하는 구조적 실업이 있을 경우, (iii)지하경제가 존재하는 경제의 경우, (iv)산업구조상 각종 지원에 의해 자본과 인력의 배치에 있어서 왜곡이 존재할 경우에 있어서 이를 해소하기 위한 재정정책의 방향에 대해 검토하였다. 특히, 노동조합이 결성되어 있을 경우 기업정보에 대해 근로자들의 신뢰가 있을 경우 및 그렇지 않을 경우에 매우 큰

차이가 존재함을 보였고 이를 해결하기 위한 방향도 제시하였다.

주요국들이 당면하고 있는 실제문제에 대한 검토를 통해 지나치게 단순한 이론의 결과를 가지고 우리나라의 문제를 접근하는 데서 발생할 수 있는 오류를 줄이고자 하였다. 대부분의 유럽국가들 또한 우리나라와 상당히 유사한 경제적 어려움을 겪었다. 특히, 노동시장이 경직적인 국가일수록 실업문제를 해결하는 과정에서 임시일용직의 팽창을 겪었는데 이는 단기적 노동시장 대책과 장기적 대책간의 차별화를 보여준다 하겠다.

이를 위해 본고에서는 첫째, 이동성을 제고하는 방안을 강구하였는데 여기서 이동성이란 직종간 그리고 직종내에서 자유로운 이동이 가능하도록 하는 개선책이라 할 수 있다. 노동시장의 고용관행에 있어서 상당한 외부성이 존재하는 이상 단지 몇몇 노사문제가 있는 기업을 중심으로 과감한 정부주도의 구조조정을 함으로써 선례를 삼는 것은 단지 형평성에서 문제가 있을 뿐만 아니라 보다 진일보한 새로운 노동시장으로 이행하는 데 이렇다할 도움을 주지 못한다. 따라서 단기적으로 지나친 노동력 이동이 문제가 되더라도 장기실업 및 인력의 수급상 불일치 등의 구조적 문제를 해결하기 위해서는 인력이동과 관련해서 과감한 공제 및 세액공제 등이 정당화될 수 있다고 판단된다.

둘째, 적어도 구조조정 기간에 있어서 고용보험을 획기적으로 강화할 필요가 있다고 본다. 주로 구조조정이 사회적 이슈로 대두되는 부문은 대규모 기업이거나 파산시 경제에 심한 충격을 줄 수 있는 산업 및 업체들을 중심으로 형성되어 있다고 할 수 있다. 따라서 이들 부문은 근로자 입장에서 보면 각종 분규를 발생시킴으로써 얻게되는 이득이 타 부문에 비해 매우 높은 부문이라 할 수 있다. 따라서 경제 전체적으로 보아 이득이 되더라도 구조조정이 진행되기 매우 어려운 구조를 지니고 있다고 볼 수 있다. 특히, 이들 부문에 종사하는 근로자의 입장에서 보면 실업후에 직면하는 경제적 어

려움과 현 상태를 유지함으로써 얻게 되는 이득과의 격차가 매우 크므로 구조조정에 대한 반발이 보다 커질 수 있다. 이러한 문제는 표면적으로는 노사갈등으로 비춰지지만 그 내용은 직업이전이 어려운 현실 때문에 발생하는 문제로서 노동시장의 구조에서 기인하는 현상이라 할 수 있다. 따라서 고용보험의 구조를 적어도 본격적인 구조조정을 수행하는 시기동안에는 보다 확대하는 것이 필요하다고 판단된다. 재정적자시대에 있어서 지나친 재정팽창이 우려되지만 기본적으로 고용보험제도를 보다 확충하여 사용자 비용부담을 중심으로 제도를 확대하는 것은 비교적 무방하리라 판단된다.

셋째, 산업구조상 왜곡을 줄이는 방향으로 조세지원제도가 운용되어야 함을 보이고 있다. 과거 압축성장을 하는 동안에는 규모의 경제를 이용한 산업의 팽창이 부가가치를 창출하는 데 유리한 수단이었음을 부인할 수 없다. 따라서 가급적 중소기업보다는 대기업을 통해 양적 성장을 추구하였던 것이 과거의 산업정책이라 할 수 있다. 그러나 최근 들어 후발개도국과의 경쟁으로 인한 어려움 및 기술개발에 기초한 산업구조가 필요한 이상 규모의 경제 하나만에 의해 기업간 지원의 차별화를 하던 관행이 점차 사라지고 있으며 이에 따라 과거 형평성 차원에서 유지되던 중소기업 관련 조세지원제도 또한 그 성격이 바뀔 필요가 있다고 본다. 주로 투자촉진 또는 이윤에 대한 특별감면이 위주인데 실제로 해당 지원항목에 대한 정보가 없는 경우도 많아 중소기업에 대한 혜택으로 그칠 우려가 없지 않다. 따라서 대기업들에 대한 특혜가 줄어들어 속도에 맞추어 나머지 기업들에 대한 지원항목도 간소화하고 일반적인 기준으로 바뀌어야 할 것이다. 동시에 경기변동에 따른 임시세액공제제도를 통한 지원을 활용하여 보다 효율적으로 지원할 수 있도록 정책의 내용도 개선될 필요가 있다.

넷째, 정보의 흐름을 보다 투명하게 함으로써 작업장내 갈등 및 각종 노사분규 등의 가능성을 원천적으로 축소시키는 방향으로 나

IV. 개선방향 및 정책수단 217

아가자는 것이다. 외환위기 이후 추진되고 있는 기업회계의 투명성 제고를 단지 외자유치를 위한 수단으로만 보지 말고 노사간에 기업 경영정보를 투명하게 공유함으로써 지나친 불신에 기초한 파업사태를 막는 것이 생산 및 고용관계를 개선하는 방안이 될 수 있다.

V. 요약 및 결론

본 보고서는 인적자원의 효율적 활용 및 축적을 촉진하기 위한 정책 개발을 목적으로 고용의 효율성 문제에 접근해 보았다. 우리나라 노동정책은 크게 보아 과거 개발시대의 경우 기능인력의 양성을 위한 정부 주도의 직업훈련체제를 통해 인력부족 문제를 해결하였고, 1980년 후반부터 인력의 부족 또는 불일치(mismatch)에 대해 중소기업의 교육훈련, 재교육 및 여성노동력의 활용을 통해 대처해 나가려 했다고 요약될 수 있다. 최근 IMF 위기 이후에 사상 초유의 실업사태가 발생하였고 인력의 수요를 확충시키려는 정책이 그 기초를 이루고 있다. 1999년부터 실업률이 급격히 감소하면서 실업문제가 다소 진정되려는 기미를 보이고 있으나 실망 실업자 또는 경제활동 포기 인구의 증가에도 불구하고 과거에 비해 인력수요가 급격히 줄어들음으로 인해 실업률이 상승하고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황속에서 임시-일용직 위주로 고용구조가 확대되고 있어 적어도 고금리시대가 막을 내리고 저금리시대로 접어든 이상 자본수요의 감소와 함께 인력수요가 보다 감소할 것임을 예측할 수 있다.

따라서 인력의 공급부족 문제를 집중적으로 거론하던 때와는 달리 본 보고서는 보다 효율적인 인력 활용 및 잉여인력 활용 측면에서 고용문제에 접근하였다. 과거의 접근법과 가장 큰 차이로서 다음과 같은 노동시장 자체의 변화에 대한 인식과 여기서 파생된 문제 해결에 있어서 존재하는 외부성을 해결하려는 시도라 할 수 있다.

첫째, 인력의 부족에 따른 공급확대 측면의 논리보다는 어떻게 하면 인력의 수요를 촉발시키는가 하는 방향에 논의의 초점을 맞출 필요가 있다고 본다. 과거와 같은 기능인력의 양성은 더 이상 그

효과를 발휘할 수 없고 자칫 실업문제를 보다 더 심각하게 할 소지가 있다는 것이다. 과연 어떠한 방식으로 인력의 수요를 촉발하는가에 대한 논의는 현재까지 심각한 불황시 공공근로사업의 확충과 같은 방식에 국한된 감이 없지 않다. 물론 이러한 정책은 한시적 실업문제를 해결하는 데 다른 어떤 정책보다 유용하다고 할 수 있지만 만약에 향후 노동시장의 속성상 본질적으로 수요부족에 시달린다면 수요창출을 위한 효율적 자원배분 구조 정립의 차원에서 노동시장을 개선할 필요가 있다.

둘째, 고용의 안정성보다는 효율적인 고용관계로의 이동성에 대한 논의가 보다 시급하다 할 수 있다. 과거 중소기업을 중심으로 한 소기업 부문에서의 노동이동이 대기업 부문에 비해 높다는 점은 노동시장의 이중적 구조라고 규정하면서, 이를 대기업에 편중된 지원정책으로 인한 결과로 나타나는 중소기업의 과도한 노동이동 현상으로 간주한 적이 있다. 물론 지나친 이동현상 때문에 인력에 대한 장기적 투자가 어렵다는 점이 인정되지만 각종 감면제도 및 소득세 누락 등으로 생산활동을 정상적으로 수행하기에는 기술수준이 낮은 기업도 적정 이상으로 많이 창업함으로써 자본과 인력이 비효율적으로 활용되고 있다는 점에도 관심을 기울일 필요가 있다고 본다. 물론 과거 대기업에 대한 편중지원의 폐해를 보정하기 위한 중소기업에 대한 지원이 정당화되기도 하지만 적어도 지금은 일부 기업을 제외하고는 이러한 지적이 성립되지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 과거에 대기업들을 중심으로 이루어졌던 각종 특혜조치들이 외환위기 이후 줄어든 만큼이라도 중소기업에 대한 지원도 일부 창업기업을 제외하고 조정될 필요가 있다. 이것은 향후 경제의 구조적 취약성을 완화하는 방안이 될 수 있다고 판단된다.

본고에서는 고용 효율성이라는 개념을 제시한 후 이를 개선할 수 있는 방안에 대해 논의하였다. 흔히 언급되는 노동시장의 유연성이 노사관계의 개선 및 고용조정 용이성에 초점을 두고 주로 근로자

측면에서의 부담을 떠안는 함의를 지니고 있는 반면, 고용 효율성 개념은 고용관계가 보다 생산성을 극대화하도록 함으로써 각종 부담을 제거하고 궁극적으로 근로자 및 경제 전체에게 이득이 되는 방식으로 시장이 형성되도록 하자는 것이다. 따라서 고용관계 효율성의 개념은 노동시장 유연성 개념을 포함하되 보다 근로자 또는 사용자 어느 일방에게 이득이 집중되지 않고 효율성의 증진을 통한 쌍방의 이득(mutual gain)이 되는 측면에서 노동시장 여건을 개선하고자 하는 시도라 할 수 있다.

이를 위해 본고에서는 첫째, 이동성을 제고하는 방안을 강구하였다. 여기서 이동성이란 직종간 그리고 직종내 및 직종간에서 자유로운 이동이 가능하도록 하는 개선책이라 할 수 있는데 주로 이동과 관련한 비용을 낮추어 주는 것이다. 둘째, 원활한 생산요소의 재배치를 위해 적어도 구조조정 기간에 있어서 고용보험을 상당히 강화할 필요가 있다고 본다. 셋째, 산업구조상 왜곡을 줄이는 방향으로 조세지원제도가 운용되어야 함을 보이고 있다. 이를 통해 인력의 고용 및 활용을 증진할 수 있다. 넷째, 정보의 흐름을 보다 투명하게 함으로써 작업장내 갈등 및 각종 노사분규 등의 가능성을 원천적으로 축소시키는 방향으로 나가자는 것이다.

이러한 문제의식은 과거 인력에 대한 초과수요가 있을 당시 가능한 한 이동성을 제약하려던 시각과 매우 상반된 견해라 할 수 있는데 먼저 왜 갑자기 인력의 초과수요에서 초과공급으로 노동시장이 변화했는가에 대한 근본적 질문으로부터 제기할 필요가 있다고 본다. 과거 인력의 초과수요는 지나치게 과열, 팽창된 경제하에서 인력이 부족했고 따라서 필요 이상으로 임금이 상승한 것이지 정상적인 경제활동하에서 인력에 대한 부족문제가 발생한 것은 아니라는 점이다. 과거에 인력이 부족했던 것은 잉여인력에 대한 정리를 통해 인력의 재배치가 제대로 이루어질 수 있는 환경이 조성되지 않은 데 기인한 바 크며 만약에 그러했다면 그다지 신규인력에 대

한 수요가 높지 않았을 수 있다. 잉여인력에 대한 해결이 어려운 이상 신규인력의 충원을 통한 생산성 제고가 불가피하게 이루어지다보니 인력의 초과수요 현상이 발생된 것이라 할 수 있으므로, 이들에 대한 정리 및 개인의 숙련도에 맞는 직업으로의 전환이 많은 거래비용을 치루지 않고 이루어지도록 조절할 필요가 있다. 구조조정기에 필요한 재원은 사실상 이러한 정책을 집행하는 데 지불되도록 하는 것이 타당하다고 본다.

먼저, 이동성 제고에 관한 논의에서는 직업훈련의 활성화를 통해 이직 및 전직이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 하는 방안에 대해 논의하였다. 이미 직업훈련 관련 인프라는 기존 훈련기관 및 정규 교육기관을 통하여 작동하고 있으므로 더 이상 기관의 규모를 확대하는 것은 별 의미가 없다고 판단된다. 그리고 고급인력 양성기능을 확대하기보다는 취약계층을 중심으로 하는 취업지원책으로서의 양성기능을 강화 및 확대하는 것이 타당하다고 판단된다. 나머지 진정으로 필요한 인프라는 첫째, 훈련필요 분야를 엄밀하게 선별하여 인력의 과·부족 문제를 공식화된 방법을 통해 구직자에게 알려주는 것이 무엇보다 중요하다고 판단된다. 정부가 적극적 노동시장 정책을 고수할 경우 훈련프로그램의 개발부터 훈련생 선발과정 및 취업결과에 대해 평가할 수 있도록 자료를 제공하거나 그렇지 못할 만큼 훈련제도상 문제가 많다면 취약계층에 대한 양성훈련에만 집중하고 나머지 자생력이 있는 실직자들에 대해서는 약간의 금전적 보조 내지 소득공제의 형태로 나아가는 것이 타당하리라 판단된다. 둘째, 부족부분에 해당하는 만큼의 인력에 대해 정부가 직접 수강생을 채워 넣을 것이 아니라 민간 스스로 등록을 자율적으로 할 수 있도록 하고 그 규모에 있어서 한도(ceiling)가 없도록 할 필요가 있다. 예를 들어 IT부문이 현재 계속 초과수요가 발생하고 있으나 훈련기관이 부족하여 훈련인력을 특정기준(예: 나이)에 의거하여 수강생을 제한하고 있다. 이는 훈련기관에 대한 평가가 수강생 대비

구직자의 비율을 기준으로 이루어짐에 따라 수강생에 대한 훈련기관의 선택편의(selection bias) 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 향후 이들 인력에 대한 지원은 정부가 훈련기관을 평가함으로써 지원규모를 결정하는 방식에서 벗어나 개인 스스로 훈련기관을 선택할 수 있도록 하여 훈련기관의 평가를 수강생이 직접 할 수 있도록 하는 것이 보다 타당한 정책방향이라 생각된다. 만약에 부득이 현행 훈련기관 중심의 훈련체제를 고수한다면 단순히 수강생 대비 재취업자 비율을 기준으로 수강생을 선발하게 하는 것은 지원이 진정으로 필요한 구직자에 대한 지원이 되지 못하는 문제를 안고 있다. 따라서 보다 수강생의 특성을 고려한 평가가 될 수 있도록 훈련수강생의 인적사항에 대한 정보를 제출할 수 있도록 해야할 것이다. 이러한 방향이 곧 정부주도형 직업훈련시장의 문제점을 극복하는 것이라 할 수 있다. 셋째, 수강생 중심의 체제로 이전하는 것이 곧 정부의 규제가 사라지고 민간에 전적으로 일임하는 것은 아니라는 점이다. 수요자 중심의 직업훈련제도를 구축하더라도 이들의 훈련수강 실적에 대한 진위여부 판별 및 훈련효과를 수요자에게 공개하는 절차는 민간에 맡기기에는 적어도 단기적으로는 곤란한 측면이 있다. 세무조사 기법과 유사한 방식의 훈련참가 실적에 대한 통제가 단기적 훈련의 경우 비용이 지나칠 우려가 있지만 장기 훈련에 대해서는 필요하다고 생각된다. 이에 대한 자료공개 등의 업무도 분명히 정부의 몫이 될 것이다. 넷째, 직업훈련수요가 없는 기업을 인위적으로 직업훈련을 받도록 하는 것은 오히려 역효과를 양산할 수 있어 문제로 지적된다. 기업규모별 직업훈련수요를 알아본 결과, 중소기업의 경우 거의 훈련수요가 없는데 이는 기본적으로 인력의 이동이 심하고 동시에 기업고유의 기술이 부족하여 우수 인력을 유치하기에는 임금이 낮은 것이 문제이지 이동 그 자체가 문제가 되는 것은 아니기 때문이다. 물론 과거 대기업에 대한 집중적 지원 때문에 우수 중소기업마저 인력을 유출당하는 것은 분명히

문제로 지적되지만 그 경우 또한 자발적 이동을 직업훈련을 통해 막을 수는 없는 것이다. 따라서 직업훈련 정책이 단지 정부의 규제로만 작용하거나 또는 준조세로만 작용하기도 하는 문제점을 인식할 필요가 있다. 이에 더 나아가 직업훈련시장에 대한 중요성이 충분히 부각된 이상 민간주도의 직업훈련시장을 활성화할 수 있도록 초기단계에서 세제상의 지원이 요구됨에 대하여 논의하였다.

원활한 인력의 재배치 및 구조조정을 촉진하기 위해 본고에서 고용보험의 구조가 적어도 구조조정기에는 한시적으로 과감히 확대될 필요가 있다고 논의하였다. 먼저 고용조정이 가능하기 위해서는 다양한 인력 재배치 노력이 사전에 이루어졌음을 감안하여, 경직적 관행이 이미 정착된 부문에 대해 한시적이라도 이직 및 전직 지원에 대해서 각종 비용으로 산정될 수 있도록 하는 것이 타당하리라 보이며 당분간 모든 기업에 대해서 고용조정 후 이직 및 전직 지원에 대해서 비용처리해 주며 약간의 세액공제를 허용하는 것이 타당한 방향이라 판단된다. 한편, 고용보험제정에 있어서 현재 고용보험 제도는 비교적 재정적으로 건전하게 운용되고 있으며 본 제도의 확충이 국민기초생활보장제도와 같이 많은 재정부담을 수반하지 않는 것도 일단 긍정적이라 판단된다. 단, 본 제도를 비자발적인 근로자들에게 대해 혜택이 집중되도록 하고, 도덕적 해이를 막을 수 있도록 획기적으로 개선할 필요가 있다고 본다. 정부의 비대청성이 도덕적 해이현상의 원인인 만큼 정부의 완전성을 기하려는 노력과 함께 개인들이 비교적 필요에 의해 정부보조를 수급할 수 있도록 각종 현물보조제도 등에 대해 관심을 기울여야 한다. 현재까지 실업자 중에서 실업급여의 수급자가 많지 않은 이유 중 간과해서는 안될 중요한 사실은 대부분의 실업자가 중소기업을 중심으로 실제로는 고용관계를 형성하고 있으면서도 해당기업이 기업의 외형을 은폐하고자 고용자 수를 축소했기 때문이라는 것이다. 따라서 향후 세무행정이 과감하게 소득파악 기능을 확충하지 않는 한 고용보험 제도의

확충이 단기적으로 보험료 납부자와 수혜자간의 심각한 괴리현상을 빚지는 않을 전망이다. 이 경우 본 제도의 확대는 조세보다는 보험 제도로서 인식될 소지가 높으며 이때 지나친 경제적 왜곡현상은 막을 수 있다고 판단된다. 자발적 실업자와 비자발적 실업자를 구분하는 것이 현 고용보험체제하에서는 쉽지 않은데 이는 기업이 실제로 해고를 실시하더라도 추가적 비용은 사실상 물지 않아 자발적 이직자 또한 해고자로 행정처리할 수 있기 때문이다. 따라서 고용보험의 확대시 지나친 보험료 부담이 발생할 수 있으므로 향후 경험료율제도를 포함시켜 자발적 이직자와 해고에 의한 실직자를 정확히 구분하는 제도를 정비할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 현재 시행중인 고용보험요율을 다소 인상함으로써 비자발적으로 실업에 처하는 근로자에 대한 재원을 확보할 필요가 있다고 판단된다. 이들에 요구되는 재원을 여타 경제주체들로부터 조달하는 것도 고려할 수 있으나 일단 제대로 정립된 고용보험제도가 존재하는 한 이를 통해 지원을 하는 것이 재원조달의 경로를 명확히 하고 불필요하게 목적세가 남발될 우려를 사전에 차단할 수 있어 적절한 조치라 판단된다.

한편, 산업구조상 왜곡을 줄이는 방향으로 조세지원제도가 운용되어야 함을 보이고 있다. 과거 압축성장을 하는 동안 규모의 경제를 이용한 산업의 팽창이 부가가치를 창출하는 데 유리한 수단이었음을 부인할 수 없다. 따라서 가급적 중소기업보다는 대기업을 통해 양적 성장을 추구하였던 것이 과거의 산업정책의 근간이라 할 수 있다. 그러나 최근 들어 후발개도국과의 경쟁으로 인한 어려움 및 기술개발에 기초한 산업구조가 필요한 이상 규모의 경제 하나만에 의해 기업간 지원의 차별화를 피하던 관행이 점차 사라지고 있으며 이에 따라 과거 형평성 차원에서 유지되던 중소기업관련 조세 지원제도 또한 그 성격이 바뀔 필요가 있다고 본다. 주로 투자촉진 또는 이윤에 대한 특별감면이 중심이 되는데, 실제로 중소기업들이 해당 지원항목에 대한 정보가 없는 경우도 많아 이들 지원이 소수

기업에 대한 혜택에 그칠 우려가 없지 않다. 따라서 대기업들에 대한 특혜가 줄어드는 속도에 맞추어 나머지 기업들에 대한 지원항목도 간소화하고 일반적인 기준으로 바꿔야 할 것이다. 동시에 각종 감면제도를 임시세액공제제도 중심으로 운영하고 경기변동에 따른 한시적 지원을 근간으로 기업정책을 획기적으로 전환하여 적어도 기업에 관한 한 형평성에 관한 논란을 제거하고 보다 효율적으로 지원할 수 있도록 정책의 내용도 개선할 필요가 있다.

마지막으로 기업정보의 흐름을 보다 투명하게 함으로써 작업장내 갈등 및 각종 노사분규 등의 가능성을 원천적으로 축소시키는 방안을 고려하였다. 외환위기 이후 추진되고 있는 기업회계의 투명성제고를 단지 외자유치를 위한 수단으로만 보지 말고 노사간에 기업경영정보를 투명하게 공유함으로써 지나친 불신에 기초한 파업사태를 막는 것이 고용관계의 효율성을 개선하는 방안이 될 수 있다. 주로 구조조정이 사회적 이슈로 대두되는 부문은 대규모 기업이거나 파산시 경제에 심한 충격을 줄 수 있는 산업 및 업체들을 중심으로 이루어져 있으며 과거 불투명한 경영관행에 젖어있다고 할 수 있다. 특히, 이들 부문에 종사하는 근로자의 입장에서 보면 실업 후에 직면하는 경제적 어려움과 현 상태를 유지함으로써 얻게 되는 이득과의 격차가 매우 크므로 구조조정에 대한 반발이 보다 커질 수 있다. 이러한 문제는 표면적으로는 노사갈등으로 비춰지지만 그 내용은 본고에서 분석했듯이 노동시장이 경직적이어서 직업이전이 어려운 현실과 함께 고용조정의 사유를 인정할 수 없기 때문에 발생하는 문제로서 기업정보의 투명성 부족에 기인하는 현상이라 할 수 있다. 따라서 회계관행을 개선하고자 감사인의 선임단계에서부터 기업오너의 영향력이 미치지 못하도록 감사인 선임에 있어서 확률적으로 랜덤한 방식으로 정하는 방안을 다소 급진적이나마 제시해 보았다. 동시에 부실회계감사에 대한 피해보상 규정 등을 보다 강화하는 것도 고려해야 한다고 판단된다.

참 고 문 헌

- 강순희, 『중소기업의 직업훈련 활성화 방안』, 정책연구 98-5, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1998. 3.
- 강순희·이병희·김미란, 『직업능력개발사업의 성과분석』, 정책연구 2000-6, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2000.
- 강순희·이병희·조용만·김미란, 『근로자 자율적 능력개발의 활성화 방안』, 연구보고서 2000-14, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2000.
- 강순희·이병희·최강식, 『지식경제와 직업훈련』, 정책연구, 99-13, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1999. 12.
- 강순희 외, 『실업자 직업훈련의 현황과 개선방안』, 정책연구 99-10, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1999. 7.
- 그레그 뱌머·러셀 란즈베리(편저), 『국제비교 노사관계』, 이태현(역), 한국노동연구원, 1993.
- 금재호, 『비정규직 함정(Trap)은 존재하는가?』, 한국노동연구원.
- 금재호·조준모, 『실업구조의 변화와 정책과제』, 한국노동연구원, 2000.
- 김동헌·김미란·이주환, 『고용유지지원사례 연구와 제도개선방안』, 정책연구 99-01, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1999. 3.
- 김동헌·김상호, 『직업탐색과 자발적 이직』, 2001 한국노동경제학회, 2001.
- 김동헌·박의경, 『고용유지지원금의 효율성 평가』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 정책연구, 2000-4, 2000.
- 김병수, 『대량실업하에서 직업훈련의 실태와 과제』, 한국직업능력개

- 발원, 1998.
- 김재원, 『단체교섭의 기법 : 단체교섭의 이론과 전략을 중심으로』, 한국노동연구원, 1992.
- 노동부, 『구조조정의 선행조건』, 2000. 4.
- 박덕제, 『사업내 직업훈련제도의 현황과 발전방향』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1993.
- 박성준, 『사업장내 직업훈련제도의 문제점과 개선방안』, 한국경제연구원, 1992. 4.
- 박영범·이상덕, 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원, 1990.
- 방하남, 『한국 노동시장의 구조와 변화』, 한국노동연구원.
- 방하남·김동우·하윤숙, 『실업급여 수급자들의 급여수급 및 재취업 실태분석(Ⅱ): 1998년도』, 정책연구 99-11, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1999. 10.
- 배진한, 『고용보험실시에 대비한 노동력 수급전망 및 직업훈련수요 분석』, 한국노동연구원·고용보험연구기획단, 1993.
- 실업극복국민운동, 『정부의 실업대책 및 예산집행 모니터링 종합보고서』, 경제정의실천시민연합 노동/실업대책본부, 1999.
- 어수봉, 『한국의 노동이동』, 한국노동연구원, 1992.
- 유길상, 『기업인력의 수요변화에 따른 직업훈련진로에 관한 연구』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1998.
- 유길상·강순희·홍성호, 『직업능력개발사업 활성화 연구』, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 1997.
- 유길상 외, 『고용보험제도의 평가와 발전방향』, 한국노동연구원, 2000.
- 윤봉준, 「한국 노동시장의 경직성」, 『경제학연구』 42-1, 1994, pp. 259~281.
- 이동호, 『공기업 민영화와 정부·민간부문의 역할 재조정』, 대한상공회의소, 1995.

- 이만우, 『회계감사의 사회적 기능』, 고려대학교 출판부, 1995.
- 이병희·김미란, 『직업능력개발사업의 평가와 정책과제』, 정책연구 2000-17, 한국노동연구원 고용보험연구센터, 2000.
- 이상우, 『고용보험제 시행에 따른 고용촉진훈련 내실화 방안』, 한국노동연구원, 1996. 7.
- 이주호, 『고용정책과 인적자원개발-제도적 접근-』, 한국개발연구원, 1996.
- 이주희, 『비정규직 노사관계』, 한국노동연구원,
- 이철인, 『인적자본과 조세』, 연구보고서 98-08, 한국조세연구원, 1998. 12.
- 이철인·김재진·김원식·안종범, 『성실납부 유도를 위한 정책과제: 조세정책과 사회보장정책의 연계방안』, 한국조세연구원, 2000. 9.
- 이철인·전영준·김정훈, 『조세감면제도의 실효성 분석』, 한국조세연구원, 1999. 9.
- 정진호, 『고용형태 다양화와 최근의 임금실태』, 한국노동연구원, 2000.
- 한국노동연구원, 『취약계층의 재취업능력 제고방안-청소년 및 장기 실업자를 중심으로』, 1999. 12.
- Harry C. Katz, 『고용관계에서의 수렴과 분산』.
- Nowroozi, Behdad, 『세계은행이 요구하는 회계제도』, 매일경제신문사, 1998.
- Bils, Mark J., "Real Wages over the Business Cycle: Evidence from Panel Data", *Journal of Political Economy*, XCIII, 1985, pp. 666~689.
- Bound, John and Alan Krueger, "The Extent of Measurement Error in Longitudinal Earnings Data: Do Two Wrongs

- Make a Right?," National Bureau of Economic Research Working Paper, 2885, 1989.
- Cooley, Thomas, *Frontiers of Business Cycle Research*, Thomas Cooley eds, Princeton Univ. Press, 1994.
- Farber, Henry S., "The Analysis of Union Behavior," *Handbook of Labor Economics*, Ch. 18, 1994, pp. 1040~1089.
- Gibbons, Robert, "Piece-Rate Incentive Schemes," *Journal of Labor Economics*, 5, No. 4(1), 1987, pp. 469~505.
- Hansen, Gary, "Indivisible Labor and the Business Cycles," *Journal of Monetary Economics*, 16(3), 1985, pp. 309~327.
- Harris, Milton and Bengt Holmstrom, "A Theory of Wage Dynamics," *Review of Economic Studies*, Vol. 49, No. 3, 1982, pp. 315~333.
- Manning, Alan, "An Integration of Trade Union Models in a Sequential Bargaining Framework," *Economic Journal*, 97, 1987, pp. 121~139.
- McLaughlin, Kenneth, "Rigid Wages?," *Journal of Monetary Economics* 34(3), 1994, pp. 383~414.
- Oi, Walter, "Labor as a Quasi-fixed Factor," *Journal of Political Economy* 70, 1962, pp. 538~555.
- Shapiro, Carl and Joseph Stiglitz, "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device," *American Economic Review* 74, 1984, pp. 433~443.
- Solon, Gary, Robert Barsky, and Jonathan Parker, "Measuring the Cyclicalities of Real Wages: How Important Is Composition Bias?," *Quarterly Journal of Economics*, CIX, 1994, pp. 1~25.

Shin, Donggyun, "Cyclicalities of Real Wages among the NLS Young Men," *Economics Letter*, Vol. 46, No. 2, 1994, pp. 137~142.

Stockman, Alan C., "Aggregation Bias and the Cyclical Behavior of Real Wages," Unpublished, 1983.

<http://www.kli.re.kr/news/new3-20.html>

http://www.molab.go.kr/upload_labor/062217404655.htm

http://www.molab.go.kr/upload_labor/08181620161편5장3절.htm

http://www.molab.go.kr/upload_labor/08181622011편5장5절.htm

<부록> 중소기업관련 조세지원

1. 중소기업 설비투자지원

가. 중소기업투자준비금의 손금산입

1) 손금산입

중소기업을 영위하는 내국인이 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 과세연도까지 사업용자산의 개체 또는 신규취득에 소요되는 자금에 충당하기 위하여 투자준비금을 손금으로 계상한 때에는 당해 과세연도종료일 현재의 사업용자산가액에 100분의 20을 곱하여 산출한 금액의 범위 안에서 당해 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이를 손금에 산입한다.

$$\text{손금산입액} = \text{사업용자산가액} \times 20 \%$$

2) 일반환입

당해 투자준비금을 손금에 산입한 과세연도의 종료일 이후 3년이 되는 날이 속하는 과세연도의 종료일까지 당해 사업에 사용되는 사업용자산의 개체 또는 신규취득 등 자본적 지출에 소요된 금액에 상당하는 준비금은 그 3년이 되는 날이 속하는 과세연도부터 각 과세연도의 소득금액계산에 있어서 그 준비금을 36으로 나눈 금액에 당해 과세연도의 월수를 곱하여 산출한 금액을 익금에 산입한다.

3) 일시환입

손금에 산입한 투자준비금이 2)의 규정에 의하여 익금에 산입할 금액을 초과하는 때에는 그 초과하는 부분에 상당하는 준비금은 그 3년이 되는 날이 속하는 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이를 익금에 산입한다. 그리고, 손금에 산입한 투자준비금계정의 금액이 있는 내국인에게 다음에 해당하는 사유가 발생한 때에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 과세연도의 소득금액계산에 있어서 익금에 산입하지 아니한 투자준비금계정의 전액을 익금에 산입한다.

① 당해 사업을 폐지한 때

② 법인이 해산한 때. 다만, 합병 또는 분할(분할합병을 포함한 다.)로 인하여 해산하는 경우로서 합병법인, 분할로 인하여 신설되는 법인 또는 분할합병의 상대방법인이 당해 투자준비금계정의 금액을 승계한 때에는 그러하지 아니한다.

4) 이자상당가산액의 징수

일시환입에 의하여 투자준비금을 익금에 산입하는 경우에는 당해 과세연도 과세표준신고시에 이자상당가산액을 소득세 또는 법인세로 납부하여야 한다.

나. 중소기업투자세액공제

중소기업을 영위하는 내국인이 2003년 12월 31일까지 사업용자산을 새로이 취득하여 투자(중고품투자제외)한 경우에는 투자금액의 3%에 상당하는 금액을 그 투자를 완료한 날이 속하는 과세연도의 소득세(사업소득에 한함) 또는 법인세에서 공제한다.

$$\text{세액공제액} = \text{투자금액} \times 3\%$$

2. 창업중소기업에 대한 지원

2003년 12월31일 이전에 수도권외의 지역에서 창업한 중소기업과 창업벤처중소기업으로서 제조업, 광업, 부가통신업, 연구 및 개발업, 방송업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 컴퓨터운용관련업, 물류산업을 영위하는 내국인에 대하여는 다음과 같은 조세지원이 있다.

가. 세액감면

당해 사업에서 최초로 소득이 발생한 날이 속하는 과세연도와 그 다음 과세연도의 개시일로부터 5년 이내에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 50%에 상당하는 세액을 감면한다.

$$\text{세액감면액} = \text{소득세} \cdot \text{법인세액} \times 50\%$$

나. 지방세 감면

1) 등록세면제

창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 당해 사업을 영위하기 위하여 창업일로부터 2년 이내에 취득하는 사업용재산에 관한 등기 및 창업중소기업의 법인설립의 등기에 대하여는 등록세를 면제한다. 다만, 등기일로부터 2년 이내에 당해 재산을 정당한 사유없이 당해 사업에 직접 사용하지 아니하는 경우에는 면제받은 세액을 추징한다.

2) 취득세면제

창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 당해 사업을 영위하기 위하여 창업일로부터 2년 이내에 취득하는 사업용재산에 대하여는 취득세를 면제한다. 다만, 취득일로부터 2년 이내에 당해 재산을 정당한 사유없이 당해 사업에 직접 사용하지 아니하는 경우에는 면제받은 세액을 추징한다.

3) 재산세와 종합토지세의 감면

창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 당해 사업을 영위하기 위하여 소유하는 사업용재산에 대하여는 창업일로부터 5년간 재산세 및 종합토지세의 50%에 상당하는 세액을 감면한다.

다. 인지세의 면제

창업자가 창업일로부터 2년 이내에 당해 사업과 관련하여 금융기관으로부터 용자를 받기 위하여 작성하는 증서·통장·계약서 등에 대해서는 인지세를 면제한다.

1) 민간창업보육센터사업자에 대한 지원

중소기업창업지원법에 의하여 설립된 민간창업보육센터사업자로 지정받은 내국인에 대해서는 당해 사업에서 최초로 소득이 발생한 날이 속하는 과세연도와 그 다음 과세연도의 개시일로부터 5년 이내에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 50%에 상당하는 세액을 감면한다

$\text{세액감면액} = \text{소득세} \cdot \text{법인세액} \times 50\%$

3. 중소기업 등에 대한 특별세액감면

제조업, 부가통신업, 연구 및 개발업, 방송업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 컴퓨터운용관련업 또는 물류산업을 영위하는 내국인 중소기업에 대하여는 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 100분의 20에 상당하는 세액을 감면한다.

$$\text{세액감면액} = \text{소득세(법인세)} \times 20\%$$

4. 중소기업지원설비에 대한 감면

가. 사무자동화기기 등을 기증하거나 저가양도한 법인

내국인이 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 과세연도까지 당해 사업에 직접 사용하던 사무자동화기기(컴퓨터, 복사기 등)를 중소기업에게 무상으로 기증하거나 시가보다 낮은 가액으로 양도하는 경우에는 그 기증한 설비의 가액 또는 설비의 가액에서 양도가액을 차감한 가액은 당해 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이를 손금에 산입한다.

나. 사무자동화기기 등을 기증받거나 저가양수한 법인

중소기업이 제1항의 규정에 의하여 기증받은 설비의 가액 또는 설비의 가액에서 양수가액을 차감한 가액은 당해 과세연도의 소득금액계산에 있어서 이를 익금에 산입하지 아니한다.

5. 협회등록 중소기업에 대한 사업손실 준비금

가. 감면내용

한국증권업협회에 등록된 중소기업(협회등록중소기업)이 사업손실을 보전할 목적으로 준비금을 손금으로 계상한 때에는 당해 사업연도의 소득금액의 100분의 50의 범위 안에서 이를 손금에 산입한다.

나. 준비금의 사용 및 익금환입

1) 일반환입

손금에 산입한 사업손실준비금은 그후 사업연도에 결손금이 발생한 경우 당해 결손금과 상계하여야 하며, 상계 후 잔액은 손금에 산입한 사업연도 종료일부터 5년이 되는 날이 속하는 사업연도에 익금에 산입한다.

2) 일시환입

손금에 산입한 협회등록 중소기업이 한국증권거래소에 주권을 상장하는 경우에는 당해 사업연도 종료일 현재 사업손실 준비금 잔액을 전액 익금에 산입하여야 한다.

6. 중소기업창업투자회사 등의 주식양도차익 등에 대한 비과세

가. 주식양도차익에 대한 법인세 비과세

중소기업창업지원법에 의한 중소기업창업투자회사 또는 여신전문금융업법에 의한 신기술사업금융업자가 창업자 및 신기술사업자 또

는 벤처기업에 출자한 주식이나 지분을 양도함에 따라 발생하는 양도차익에 대하여는 법인세를 과세하지 않는다.

나. 배당소득에 대한 법인세 비과세

중소기업창업투자회사 또는 신기술사업금융회사가 창업자, 신기술사업자 또는 벤처기업으로부터 2003년 12월 31일까지 지급받는 배당소득에 대하여는 법인세를 과세하지 않는다.

다. 중소기업창업투자회사 등의 증권거래세 비과세

중소기업창업투자회사(또는 조합) 및 신기술사업금융업자(또는 조합)가 창업자 등에게 직접 출자함으로써 취득한 주권 또는 지분에 대해서는 증권거래세를 과세하지 않는다.

7. 중소기업창업투자회사 등에의 출자에 대한 과세특례

가. 주식양도차익에 대한 소득세 비과세

중소기업창업투자회사 또는 신기술사업금융업회사에 출자함으로써 취득한 주식 또는 출자지분을 양도하는 경우 양도소득세를 과세하지 아니하도록 함으로써, 창업투자회사 및 신기술사업금융회사의 설립을 촉진하고 건전하게 육성·지원하기 위한 제도이다.

나. 주식양도차익에 대한 법인세 비과세

기관투자자가 창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 출자함으로써 취득한 주식 또는 출자지분을 양도하는 경우 양도차익에 대해

과세치 아니하도록 함으로써, 창업투자조합 및 신기술사업투자조합 등의 설립을 촉진하고 건전하게 육성·지원하기 위한 제도이다.

다. 종합소득 합산과세대상 제외

다음의 배당소득은 소득세법상의 종합소득합산 과세대상에서 제외하며, 2003년 12월 31일까지 발생하는 소득에 한하여 이를 적용한다.

- ① 거주자가 중소기업창업투자회사로부터 받는 배당소득
- ② 거주자가 여신전문금융업법의 규정에 의하여 신기술사업금융업만을 등록한 여신전문금융회사로부터 받는 배당소득

라. 원천징수특례 등

다음의 소득에 대해서는 조합이 조합원에게 소득지급시 원천징수토록 하고, 조합이 지출한 비용을 총수입금액에서 차감할 수 있도록 하며, 동 규정은 2003년 12월 31일까지 발생하는 소득에 한하여 적용한다.

- ① 중소기업창업투자조합(신기술사업투자조합)이 창업자(신기술사업자) 또는 벤처기업에게 출자하여 발생하는 배당소득
- ② 중소기업창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 귀속되는 이자소득과 증권투자신탁수익의 분배금

8. 주식매입선택권에 대한 과세특례

창업·벤처기업이 창업초기에 자본여력이 없어 우수한 기술보유자들을 유치하기 어려운 점을 감안해 근로자들에게 일정 기간 내에

자기 회사의 주식을 사전에 약정된 가격으로 일정 수량만큼 매수할 수 있도록 주식매입선택권(stock-option)을 부여할 경우 과세특례를 해주는 제도이다.

가. 적용대상

1) 적용가능 법인

창업자, 신기술사업자 또는 벤처기업으로서 상장법인 또는 장외등록법인과 중소기업창업투자회사가 투자가능한 업종을 영위하는 법인으로서, 증권거래법에 규정된 사항(주식매입선택권의 수량, 매입가액, 대상자 및 기간 등)을 주주총회 특별결의를 거친 후 당해 법인의 정관에 기재하고 증권관리위원회와 증권거래소 또는 한국증권업협회에 신고한 기업을 말한다.

2) 적용가능 근로자

① 법인의 종업원

회사의 임직원을 모두 포함하되 특수관계에 있는 임직원은 제외한다.

② 교수, 연구원 등⁴²⁾

벤처기업에게 제공하는 용역의 대가로 교수, 연구원 등(개인에 한함)에게 주식매입선택권을 부여하는 경우 동 권리의 행사로부터 발생하는 이익에 대하여는 이를 근로소득, 사업소득 또는 기타소득으로 보지 않음으로써 과세소득에서 제외한다.

나. 지원내용

1) 주식매입선택권을 부여한 법인에 대한 과세특례

42) 벤처기업육성에 관한 특별조치법에 의하여 주식매입선택권이 부여된 외부전문가를 말한다.

- ① 주식매입선택권 부여시 : 비과세
- ② 주식매입선택권 행사시

법인이 시가보다 낮은 주식매입선택권 행사가액으로 근로자에게 자기 주식을 매각하는 것이므로 주식매입선택권 행사시의 주식시가와 주식매입선택권 행사자의 매입가액의 차이(옵션 프리미엄이라 함)는 현행 법인세법상 부당행위 계산부인대상이 되지만, 매입가액 기준 5,000만원까지는 부당행위 계산부인을 적용하지 않는다.

또한 주식매입선택권을 부여받은 근로자가 실제로 주식을 매입하지 않고 약정된 주식의 매입가격과 시가와의 차액을 현금 또는 창업법인 등이 발행한 주식으로 지급받는 경우에 지급하는 금액은 손금에 산입한다.

2) 주식매입선택권을 행사한 근로자에 대한 과세특례

- ① 주식매입선택권 부여시 : 비과세
- ② 주식매입선택권 행사시 : 현행 소득세법상 옵션 프리미엄은 상여금으로 보아 근로소득세가 과세되어야 하나 주식매입가격기준으로 3천만원까지는 과세하지 않는다.
- ③ 주식처분시 : 종업원 등이 매입한 주식을 양도하는 때에는 당해 주식의 실제 매입가액을 취득가액으로 하여 양도소득세를 적용한다. 즉, 과세특례가 적용되지 않는다.

9. 중소기업창업투자조합출자 등에 대한 소득공제

개인으로부터 벤처기업 창업투자재원을 원활히 조달하기 위하여 중소기업창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 출자하거나 벤처기업투자신탁의 수익증권에 투자 또는 개인투자조합에 출자한 금액을 벤처기업에 투자한 경우, 그리고 개인이 벤처기업에 직접 투자한 경우 등에 있어서는 그 출자액의 일부를 종합소득금액 과세소득

에서 공제해 주는 제도이다.

가. 소득공제

거주자가 다음에 해당하는 출자 또는 투자를 하는 경우에는 2000년 12월 31일까지 출자 또는 투자한 금액의 30%에 상당하는 금액을 그 출자일 또는 투자일이 속하는 과세연도부터 출자 또는 투자 후 2년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 거주자가 선택하는 1과세연도의 종합소득금액에서 공제한다⁴³⁾. 다만, 타인의 출자지분이나 투자지분 또는 수익증권을 양수하는 방법으로 출자하거나 투자하는 경우에는 소득공제가 허용되지 않는다.

- ① 중소기업창업투자회사·신기술사업투자조합 또는 기업구조조정조합에 출자하는 경우
- ② 벤처기업증권투자신탁의 수익증권에 투자하는 경우
- ③ 개인투자조합(엔젤투자조합=Angel Capital)에 출자한 금액을 투자일의 다음 2과세연도 내에 벤처기업에 투자하는 경우
- ④ 벤처기업에 투자하는 경우

나. 공제한도

소득공제액은 당해 과세연도의 종합소득금액의 70%에 상당하는 금액을 한도로 한다.

43) 소득공제를 받기 위해서는 5년 이상 출자 또는 투자하여야 한다.

10. 창업투자회사 등의 재고자산평가특례 (법인세법 제42조 제3항)

중소기업창업지원법에 의한 창업투자회사 또는 여신전문금융업법에 의한 신기술사업금융회사가 보유하고 있는 창업자 또는 신기술사업자의 발행주식에 대한 평가시점에서 당해 창업자 또는 신기술사업자가 부도가 발생한 경우 보유주식의 장부가액을 사업연도 종료일 현재 시가(창업자 또는 신기술사업자별로 보유주식총액을 시가로 평가한 가액이 1천원 이하인 경우에는 1천원으로 한다)로 평가한 가액으로 감액하고, 그 감액한 금액을 당해 사업연도의 손금으로 계상한다.

11. 증권거래세와 농어촌특별세면제 (조세특례제한법 제117조, 농어촌특별세법 제4조)

조세특례제한법에서는 중소기업의 창업 및 구조조정 등을 지원하기 위하여 증권거래세의 면세를 규정하고 있다. 조세특례제한법 제117조의 규정에 의하여 증권거래세가 면제되는 경우 농어촌특별세가 비과세된다. 적용대상은 다음의 주권 또는 지분을 양도하는 경우이다.

- ① 중소기업창업투자회사 또는 창업투자조합이 창업자 또는 벤처기업에게 직접 출자함으로써 취득한 주권 또는 지분을 양도하는 경우
- ② 신기술사업금융업자 또는 신기술사업투자조합이 신기술사업자에게 직접 출자함으로써 취득한 주권 또는 지분을 양도하는 경우
- ③ 벤처기업육성에 관한 특별조치법에 의한 한국벤처투자조합이 창업자 또는 벤처기업에 출자함으로써 취득한 주권 또는 지분을 양도하는 경우

12. 장외등록중소기업등 주식양도차익에 대한 양도소득세 비과세(소득세법시행령 제157조 제5항의 단서규정)

가. 개요

양도일 현재 증권거래소에 상장되지 아니한 주식 또는 출자지분의 양도로 인하여 발생한 소득에 대하여는 양도소득과세표준의 20%(중소기업의 주식 또는 출자지분은 10%)의 양도소득세가 과세되고 있으나, 신규 상장주식·장외법인의 주식 등에 대하여는 양도소득세를 비과세함으로써 창업초기 기업의 자금조달을 지원하는 제도이다.

나. 적용대상

1) 신규 상장법인의 주식 양도

신규로 증권거래소에 상장하기 위하여 증권거래법 제2조 제4항의 규정에 의한 매출의 방식(이미 발행된 유가증권의 매도청약 또는 매수청약의 권유 방식)에 의하여 양도하는 주식 또는 출자지분

2) 장외등록법인의 주식 양도

① 중소기업이 발행한 것으로서 장외등록을 하기 위하여 구주 매출의 방식 또는 증권관리위원회가 정한 입찰방식에 의하여 양도하는 주식 또는 출자지분

② 중소기업에 해당하는 장외등록법인이 장외등록 전 또는 장외등록 후에 발행한 것으로서 증권회사를 통하여 유가증권의 위탁매매에 의하여 양도하는 주식 또는 출자지분

③ 당해 주식의 취득 당시부터 양도 당시까지 장외등록법인으로 등록되어 있는 법인이 발행한 것으로서 장외거래에 의하여 증권관

리위원회가 정한 장외거래의 방식에 의하여 취득하여 양도하는 주식 또는 출자지분

13. 투융자손실준비금의 손금산입

가. 손금산입

중소기업창업투자회사가 창업자 또는 벤처기업에게 투자하거나 신기술사업금융업자가 신기술사업자 또는 벤처기업에게 투자 또는 융자함으로써 발생하는 손실의 보전에 충당하기 위하여 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 사업연도까지 투융자손실준비금을 손금으로 계상한 때에는 당해 사업연도의 소득금액계산에 있어서 다음의 규정에 의하여 산정된 금액 중 적은 금액의 범위 안에서 이를 손금에 산입한다.

- ① (투융자금액- 당기 양도한 주식의 당초 취득금액- 당기회수액) × 50%
- ② 당해 사업연도종료일 현재 투융자금액 - 투융자손실준비금잔액. 다만 당해 금액이 負의 수인 경우에는 영으로 본다.

나. 상계

투융자손실준비금을 손금으로 계상한 자는 투융자로 인한 손실이 발생한 때에는 그 손실은 이미 손금으로 계상한 투융자손실준비금과 먼저 상계하여야 한다.

다. 환입

손금에 산입한 투융자손실준비금으로서 그 준비금을 손금에 산입

한 사업연도의 종료일 이후 4년이 되는 날이 속하는 사업연도의 종료일까지 상계하고 남은 준비금의 잔액은 그 4년이 되는 날이 속하는 사업연도의 소득금액계산에 있어서 이를 익금에 산입한다.

14. 외국인기술자에 대한 소득세의 면제

가. 개요

일정한 외국인기술자가 국내에서 내국인에게 근로를 제공하고 지급받는 근로소득 및 외국인투자촉진법에 의한 기술도입계약에 의하여 근로를 제공하는 외국인기술자가 국내에서 내국인에게 근로를 제공하고 지급받는 근로소득으로서 당해 외국인기술자가 국내에서 최초로 근로를 제공한 날(2003년 12월 31일이전 경우에 한함)부터 5년이 되는 날이 속하는 달까지 발생한 근로소득에 대해서는 소득세를 면제한다.

나. 조세지원신청

소득세를 면제받고자 하는 외국인기술자는 근로를 제공한 날이 속하는 달의 다음달 10일까지 세액면제신청서를 원천징수의무자를 거쳐 원천징수 관할세무서장에게 제출하여야 한다.

15. 자본재산업의 현장기술인력에 대한 소득공제

가. 개요

자본산업을 영위하는 중소기업에 근무하는 현장기술인력의 장기근무를 유도하고 기술개발을 촉진하기 위해 전문기술이나 기능을 갖춘 현장기술자들에게 소득을 공제해주는 제도이다.

나. 소득공제

현장기술인력에 대한 소득공제금액은 근속연수에 따라 총급여액(비과세소득 제외)과 2,400만원 중 적은 금액의 100분의 10 내지 100분의 30에 상당하는 금액이 차등적용되는 바, 근속연수별 공제금액은 다음과 같다.

근속연수	공제비율
3년 이상 7년 미만	10%
7년 이상 12년 미만	20%
12년 이상	30%

16. 기술 및 인력개발비에 대한 세액공제

제조업, 광업 등의 사업을 영위하는 내국인이 2003년 12월 31일 이전에 종료하는 과세연도까지 각 과세연도에 기술 및 인력개발을 위하여 지출한 비용이 있는 경우에는 다음 중 하나를 선택하여 소득세(사업소득에 한함) 또는 법인세에서 세액공제를 받을 수 있다.

- | |
|--|
| <p>(1) (당해 과세연도 지출한 기술인력개발비 - 소급 4년간 지출한 기술인력개발비의 연평균 지출액) × 50%</p> <p>(2) 당해 과세연도에 지출한 기술인력개발비에 다음의 율을 곱하여 계산한 금액</p> <p>① 중소기업이 지출한 기술인력개발비(다른 중소기업에 지출한 금액 포함): 15%</p> <p>② 중소기업 외의 자가 지출한 기술인력개발비: 5%(다만, 중소기업에 지출한 경우: 10%)</p> |
|--|

17. 기술 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제

내국인이 2003년말까지 연구시험용 시설, 직업훈련용 시설, 신기술의 기업화를 위한 사업용 자산에 투자하는 경우(중고품에 대한 투자는 제외) 당해 투자금액의 5%에 상당하는 금액을 그 투자를 완료한 날이 속하는 과세연도의 소득세(사업소득에 대한 소득세에 한함) 또는 법인세에서 공제한다.

$\text{세액공제액} = \text{투자금액} \times 5\%$

가. 조세감면(tax credits) 특별규제법

1) 종류

우리나라에서 고용과 명시적으로 관련된 조세감면특별규제법에 해당되는 조항은 존재하지 않는다. 그러나 불황시 또는 경기 회복시 직접적으로 고용여력을 보유하고 있는 신규/중소기업에 대한 조특법상 지원은 고용 창출에 많은 효과를 보이고 있다. 다른 국가들에 비해서도 우리나라의 경우 1999년의 경우 신규 창업기업에 의해 창출된 고용이 보다 많은 것으로 나타나고 있는데 이에 대한 정확한 계량분석을 하기 위해 국가별 제도상 차이를 수량화하는 작업이 필요하나 이것이 어렵기 때문에 분석은 생략하기로 하나 상당부분 조특법의 효과라고 추론할 수도 있겠다. 단, 엄밀한 분석이 아니기 때문에 우리나라의 조특법의 고용관련 항목을 부록에 정리해 두기로 한다.

2) 성격

조세감면특별규제법은 경제개발을 추진하는 과정에서 예산의 부족으로 직접적 예산지원이 어려울 경우 응당 내야할 세금을 깎아줌

으로써 간접적으로 지원하는 방식이다. 이는 곧 기존 세율을 낮추어 주는 역할을 담당하고 있는데 경제 전체에 미치는 과급효과가 큰 사업 또는 산업에 집중되어 있고 경우에 따라 유착 및 비리의 대상이 되기도 하였다.

주요 대상으로 중소기업에 대한 지원, 기술인력 개발에 대한 지원, 설비투자 및 투자촉진을 위한 지원, 지역간 균형개발을 위한 지원, 저축촉진을 위한 지원 등이 있다. 이들 지원 대상 중 현재 그 실효성을 상실한 경우도 적지 않으나 한 번 시행된 지원정책을 일시에 중지하기 어려워 존속되는 감면 또한 있다. 지원의 기본적 틀은 경제적으로 외부성을 크게 미치는 부문에 보다 많은 지원을 해주는 것이 일반적이나 외부성의 크기를 측정하는 것이 쉽지 않으며 경제적 요인뿐만 아니라 형평성에 대한 고려 및 과거 시장의 불완전성에 대한 보정행위에 대한 필요성 때문에 이들에 대한 보조가 많았던 것이다.

그러나 이러한 감면도 점차 간소화 및 폐지 일로에 있으며 축소되고 있는 추세이다. 그러나 고용과 보다 직접적으로 관련한 조세 감면제도는 사실상 없는 것으로 보이는데 이는 과거 경제개발시대에 있어서 경제성장이 곧 고용의 창출이라는 등식에 가까운 생각 때문이었다. 노동집약적 산업이 주축이던 시대에 이러한 사고는 결과적으로 이론적 타당성에 기초해 있다고 판단된다. 즉 사업의 팽창을 주도하면 산업구조의 특성상 항상 인력에 대한 수요가 증가할 수밖에 없는 것이다. 또한 이에 더하여 인력수요의 상승에 따라 임금이 상승하게 되는 경제원칙을 인위적으로 저임금을 고수하도록 경제를 통제함으로써 보다 용이하게 인력의 고용을 유도할 수 있었던 것이었다.

그러나 현재 산업구조의 고도화를 추구하는 시점에서 과거와 같이 노동집약적 산업에 전면적으로 특화하기 어려운 상황을 맞이하고 있다. 점차 임금의 상승이 불가피해지고 가격경쟁력을 잃어가고

있는 현실에서 과거의 시장에 계속 매달릴 수 없는 실정이므로 보다 부가가치가 높고 새로운 인력수요를 창출할 수 있는 산업으로 전환하는 것이 불가피하다. 최근 벤처산업에 대한 육성은 이러한 시각을 정책적으로 뒷받침한 사례라 할 수 있는데 문제는 과연 벤처산업이 국내시장의 개척뿐만 아니라 해외시장까지 진출할 수 있는 기술력을 지녔는가에 성공의 관건이 있다는 것이다.

기존 산업에 비해 향후 추구하려는 산업은 노동집약적이라기보다는 기술 및 지식집약적 산업인 경우가 많다. 따라서 이들 산업이 제대로 고용을 창출할 수 있을지가 논의의 핵심을 이룰 것이다. 직관적으로 보아 다른 조건이 일정할 때 이러한 상황은 고용여건이 악화될 수 있음을 의미한다. 즉, 인력의 질적 개선을 통해 생산력이 보다 높아진다는지, 아니면 다른 여타 국가에 비해 훨씬 앞서는 기술력의 성장이 있다면 다른 국가들에 비해 고용여건이 개선될 수 있는 것이다. 만약에 이러한 조건들이 충족되지 못한다면 고용여건은 악화될 가능성이 높다고 보는 것이 일반적으로 타당할 것이다.

<국문요약>

고용 효율성 제고를 위한 조세·재정정책 개선방안

이 철 인

본 보고서는 인적자원의 효율적 활용 및 축적을 촉진하기 위한 정책 개발을 목적으로 고용의 효율성 문제를 살펴보고 있다. 인력의 공급부족 문제를 집중적으로 거론하던 때와는 달리 본 보고서는 보다 효율적인 인력활용 및 잉여인력활용 측면에서 고용문제에 접근하였는데 과거의 접근법과 가장 큰 차이로서 다음과 같은 노동시장 자체의 변화에 대한 인식과 여기서 파생된 문제해결에 있어서 수반되는 외부성에 대한 고려라 할 수 있다.

첫째, 인력의 부족에 따른 공급확대 측면의 논리보다는 어떻게 하면 인력의 수요를 촉발시키는가 하는 방향에 논의의 초점을 맞추고 있다. 둘째, 고용의 안정성보다는 보다 효율적인 고용관계로의 전환을 위한 노동 이동성에 대한 논의를 하고 있다. 본고에서는 고용 효율성이라는 개념을 제시한 후 이를 개선할 수 있는 방안에 대해 논의한다.

이를 위해 본고에서는 첫째, 노동 이동성을 제고하는 방안을 강구하였는데 여기서 이동성이란 직종간 그리고 직종내 및 직종간에서 자유로운 이동이 가능하도록 하는 개선책이라 할 수 있는데 주로 이동과 관련한 비용을 낮추어 주는 것이다. 이를 위해 직업훈련을 활성화하되 취약계층에 대한 양성훈련에 집중하고 나머지 자생력이 있는 실직자들에 대해서는 약간의 금전적 보조 내지 소득공제의 형태로 나아가는 것이 타당하리라 판단된다. 둘째, 원활한 생산요소의 재배치를 위해 적어도 구조조정기간에 있어서 고용보험을

상당히 강화할 필요가 있다고 본다. 먼저 고용조정이 가능하기 위해서는 다양한 인력 재배치 노력이 사전에 이루어졌음을 감안하여, 경직적 관행이 이미 정착된 부문에 대해 한시적이라도 이직 및 전직 지원에 대해서 각종 비용으로 산정될 수 있도록 하는 것이 타당하리라 보이며 당분간 약간의 세액공제를 허용하는 것이 타당한 방향이라 판단된다. 셋째, 산업구조상 왜곡을 줄이는 방향으로 조세지원제도가 운용되어야 함을 보이고 있다. 대기업들에 대한 특혜가 줄어들어 속도에 맞추어 나머지 기업들에 대한 지원항목도 간소화하고 일반적인 기준으로 전환함으로써 인력의 고용 및 활용을 증진할 수 있다. 동시에 각종 감면제도를 임시세액공제제도 중심으로 운영하여 경기변동에 따른 한시적 지원을 근간으로 기업정책을 획기적으로 전환하여 적어도 기업에 관한 한 형평성에 관한 논란을 제거하고 보다 효율적으로 지원할 수 있도록 정책의 내용도 개선될 필요가 있다. 넷째, 정보의 흐름을 보다 투명하게 함으로써 작업장 내 갈등 및 각종 노사분규 등의 가능성을 원천적으로 축소시키는 방향으로 나가자는 것이다. 회계관행의 개선을 위해서는 감사인의 선임단계에서부터 기업오너의 영향력이 미치지 못하도록 감사인 선임에 있어서 확률적으로 랜덤한 방식으로 정하는 방안을 다소 급진적이나마 제시해 보았다. 동시에 부실회계감사에 대한 피해보상 규정 등을 보다 강화하는 것도 고려해야 할 것이다.

<abstract>

Fiscal Alternative to Enhance Employment Efficiencies

Chul-In Lee

This study addresses the efficiency in employment relationship in light of efficient utilization and accumulation of human resources. Unlike the previous approaches to solve the problem of shortages in labor supply, we focus on the recent labor demand shortages and the related problems in the Korean labor market.

Two major policy concerns are at the heart of the current study. First, boosting labor demand becomes a more central policy objective. Second, we may benefit more from an efficient matching of human resources rather than stabilizing the employment relationship.

To achieve an efficient employment relationship in the Korean labor market, this paper offers the following suggestions. First, to secure more flexible labor mobility across jobs and sectors, the costs associated with labor mobility need to be subsidized in the form of tax deductions or credits to a large extent. Second, during the adjustment period of economic restructuring including the labor market, the unemployment insurance system should play a more active role in line with flexible labor adjustments. Third, the existing

tax expenditure system should be streamlined to boost the labor market efficiency. To the extent that lots of the labor market distortions come from the existing tax expenditure system, which favors small firms, the tax expenditure system needs to align with the recent reforms on the Chaebol policies. Forth, corporate auditing practices ought to be subject to more stringent legal responsibilities and requirements. By making the corporate production information more transparent, labor-management conflicts can be reduced significantly.

<著者略歷>

李 哲 印

서울대학교 經濟學科 卒業
美國 Michigan大 經濟學 博士
現, 韓國租稅研究院 專門研究委員

研究報告書 01-02

고용 효율성 제고를 위한 조세·재정정책
개선방안

2001年 11月 28日 印刷
2001年 11月 30日 發行

著 者 李 哲 印
發行人 宋 大 熙
發行處 韓國租稅研究院

☐1318☐-71714 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6番地
電話: 2186-2114(代), 팩시밀리: 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號
組版 및 一 志 社
印 刷

©韓國租稅研究院 2001

ISBN 89-8191-192-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 10,000원