

KERI Insight



고용보호 완화, 기업투자를 촉진하는가?



이병기 한국경제연구원 선임연구원(LBK@keri.org)

고용보호의 강화는 단기적으로는 기업투자를 위축시키는 요인이다. 이는 고용보호의 강화가 근로자의 해고비용 상승, 조정비용의 증가 등을 통해 기업의 투자를 위축시킨다는 것을 의미한다. 이 보고서는 고용보호 완화가 기업의 투자에 어떤 영향을 주는가에 대한 논거와 시사점을 중심으로 정리한 것이다. 또한 고용보호를 완화한 이탈리아, 스페인, 네덜란드 등 주요 국가를 대상으로 하여 고용보호 완화의 내용과 시사점을 찾아보았다.

첫째로 기업의 투자를 늘리기 위해서는 고용보호의 완화가 필요하다. 높은 고용보호는 기업투자를 억제하는 효과를 발생시킬 가능성이 매우 크다. 따라서 임시직 및 정규직을 포함한 고용보호의 완화가 필요하다. 둘째로 이탈리아와 스페인의 사례가 보여주는 바와 같이 노동시장 개

혁이 성공하려면 단편적인 개혁이 되어서는 안 된다. 노동시장 개혁은 의도하지 않은 나쁜 결과를 초래하지 않도록 하려면 정규직 고용보호와 함께 임시직 고용보호가 패키지 형태로 완화되어야 한다. 정규직 근로자의 보호수준을 변경시키지 않고 임시직 시장의 개혁을 통한 부분적인 개혁은 노동시장의 왜곡을 심화시킬 가능성이 있다. 셋째로 높은 해고비용을 낮춤으로써 노동시장의 유연성을 높이는 정책적인 노력이 필요하다. 세계은행의 기업환경 조사에 의하면 우리나라의 경우 해고비용이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 넷째로 노동시장의 유연성과 함께 안정성 확보를 위한 노력이 필요하다. 기업의 투자 확대를 위한 고용보호의 완화와 함께 사회안전망의 적절한 보완도 필요하다.

1. 서론

우리나라는 외환위기 이후부터 지금까지 지속적으로 기업의 고정투자 저하 현상이 나타나고 있고, 이로 인해 우리 경제의 성장잠재력이 상당히 위축되었다. 외환위기 이후 고정투자가 급격히 감소하면서 기업투자를 촉진하기 위한 다양한 대안들이 제시되었다. 특히 기업의 투자는 기업환경, 정부정책, 기업의 투자전략, 경제의 미래 등 다양한 요인에 의해 변동된다. 투자 확대를 통해서 성장잠재력을 확대하는 일은 기업투자 환경개선을 통해서 기업의 자발적인 투자를 이끌어낼 때 가능하다.

기업을 둘러싼 노동시장과 금융시장은 자원을 효율적으로 배분하는 매우 중요한 역할을 담당한다. 특히 노동시장은 다른 선진국에 비해 여전히 열악한 상태인 것으로 나타났다. 외환위기 이후 우리나라의 고용보호는 일부 완화되었으나 여전히 강한 상태로 남아 있다. 세계은행이나 OECD의 자료를 통해 살펴 볼 때 우리나라 고용보호 및 노동규제의 수준은 비교적 높은 것으로 평가되고 있다. 정규직 고용보호지수와 임시직 고용보호지수만을 고려한 OECD 고용보호지수는 2008년의 경우 15위로 나타나고 있고, 세계은행의 기업환경 조사결과에 나타난 고용규제지수는 25위로 나타나고 있다. 이를 토대로 하면 우리나라 고용규제의 정도는 OECD 국가 가운데 중하위 정도라고 평가할 수 있다.

임시직 고용보호의 경우에도 24개월 이상 사용하는 경우 정규직으로 전환하는 강제규정이 있고 파견근로 사용이 가능한 직종을 제한하고 있다. 우선 정규직 고용보호의 경우 부당해고에 따른 복직 가능성의 경우 법원이 해고의 타당성 여부 및 고용관계의 지속 여부를 결정하며 복직도 역시 법원이 결정하는 것으로 나타났다. 해고비용은 높아 OECD 국가 중 28위로 나타났다.¹⁾

이 보고서는 고용보호 완화가 기업의 투자에 어떤 영향을 주는가에 대한 논거와 시사점을 중심으로 정리한 것이다. 고용보호가 기업투자에 어떤 영향을 주는가에 대해 간단한 이론과 함께 주요 실증분석 결과를 정리하였다. 또한 고용보호를 완화한 이탈리아, 스페인, 네덜란드 등 주요 국가를 대상으로 하여 고용보호 완화의 내용과 시사점을 찾아보았다.

2. 우리나라 고정투자의 장기 저하추세

1980년 초 경제의 급격한 침체를 겪고 난 이후 한국 경제는 GDP성장률이나 투자증가율 측면에서 빠른 회복세를 나타냈다. 이 같은 투자의 회복추세는 1990년대 초반까지 이어졌지만 그 이후 지속적인 투자증가율 하락이 있었다. 특히 1998년도 외환위기 이후 우리나라 투자증가율은 급격히 저하하였고, 2008년도에는 마이너스 증가율을 나타냈다. 더구나 외환위기 이전에는 GDP 성장률에 비해 투자증가율이 높은 현상이 지속되었으나, 외환위기 이후에는 GDP성장률에 비해 투자증가율이 낮은 현상이 나타나고 있다.

우리나라의 경우에 GDP성장률은 1981~1994년 기간과 1995~2008년 기간에 각각 8.38%와 4.5%를 나타내어 1995년 이후의 GDP성장률의 하락이 컸으며, 두 기간 중 투자증가율은 각각 11.53%와 2.03%를 나타냈다. 1995년 이후 투자증가율이 대폭 떨어졌다.

OECD의 경우 GDP 증가율은 1981~1994년 기간과 1995~2008년 기간에 각각 2.78%와 2.40%를 나타냈으나, 투자증가율은 각각 2.82%와 2.94%를 나타냈다. 또한 1995~2008년 기간에는 GDP성장률보다 투자증가율이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 1> 우리나라와 OECD 국가의 GDP성장률 및 투자증가율

| 구 분 | | 1981~1984 | 1985~1990 | 1991~1994 | 1995~2000 | 2001~2005 | 2006~2008 | 1981~1994 | 1995~2008 | 1981~2008 |
|------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 한국 | GDP성장률 | 8.09 | 9.18 | 7.48 | 4.69 | 4.50 | 4.17 | 8.38 | 4.50 | 6.51 |
| | 투자증가율 | 9.08 | 14.99 | 8.80 | 0.92 | 3.16 | 1.99 | 11.53 | 2.03 | 6.91 |
| OECD | GDP성장률 | 2.35 | 3.80 | 2.10 | 2.99 | 1.99 | 1.98 | 2.78 | 2.40 | 2.59 |
| | 투자증가율* | 1.11 | 5.70 | 1.30 | 4.31 | 1.50 | 2.43 | 2.82 | 2.94 | 2.88 |

주: OECD 투자증가율의 경우 1981~2007년까지의 결과

자료: World Bank WDI database(2009)

1) World Bank, *Doing Business 2010*, 2010.

우리나라 GDP성장률을 높이기 위해서는 지속적인 투자가 필요하다. 1970~1980년대는 자본스톡과 투자가 부족한 과소투자 국면이었으며, 1980년대 말에 과소투자 국면에서 벗어났다. 1990년대에 과잉투자 국면으로 이행하였지만, 외환위기 직후 투자부진이 지속된 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 공급 측면에서 성장을 견인하는 설비투자, 특히 기술체화 설비투자 활성화가 필요하다는 것을 의미한다.²⁾ 기업의 투자는 여러 요인에 의해 변동된다. 투자 확대를 위해서는 기업투자의 환경을 개선하여 기업의 자발적인 투자를 이끌어내는 것이 중요하다.

3. 고용보호와 기업투자 관계의 주요 논거

(1) 고용보호와 기업투자의 이론적 논거

고용보호가 기업투자에 어떤 영향을 줄 것인가에 대해서는 많은 논의가 이루어지지 않았다. 지금까지 보고된 문헌을 조사한 결과에 의하면 고용보호 강화가 기업투자에 어떤 영향을 줄 것인가에 대한 이론적 논의는 다음과 같은 몇 가지로 요약된다.

첫째로 고용보호가 존재하는 경우 비생산적인 노동자에게 비용이 계속 들어가고 그 노동자의 해고비용도 높아진다. 그러므로 기업들은 투자를 위해 내부자금을 추가적으로 조성하거나 투자계획을 축소 또는 연기할 수밖에 없다. 노동시장 경직성은 내부자금을 새로운 투자 기회에 사용할 인센티브를 없앤다. 자본이 투자된 후 곧바로 대규모로 매몰이 된다면 기업은 고정투자를 하는 대신에 부채를 갚거나 금융자산을 구매하는 등 다른 목적을 위해 내부자금을 사용하게 될 것이다.³⁾

둘째로 고용보호는 임금협상을 통해 결정된 임금을 올리는 결과를 가져오게 되고, 이 같은 임금의 상승은 투자를 줄이는 요인이 된다.⁴⁾ 해고비용은 기업이 고용보호에 들어가는 비용의 일부를 임금인하를 통해 노동자에게 일부 전가하는 경우에도 기업의 노동비용을 상

승시키게 된다. 완전경쟁적인 노동시장을 상정하면 노동비용의 증가는 노동의 자본대체를 가져올 수 있지만, 근로자와 기업 간 임금협상을 상정하는 모델에서 그 같은 대체효과는 정반대의 결과를 나타낼 수 있다. 임금협상이 있을 때 근로자들은 보다 높은 임금을 요구하기 위한 수단으로 고용보호를 사용할 수 있기 때문이다.

고용보호법제는 근로자들의 선택권을 강화하게 될 것이고 기업의 선택권은 약화될 것이다. 근로자와 고용주가 비용이 들어가는 협상과정에서 만나서 근로자들이 일을 시작하고 고용이 이루어진 이후에야 기업주는 어떤 투자결정을 한다. 고용주들은 근로자들에 의해 볼모로 잡히는 상황이 벌어지고 이러한 근로자들로 인해 고용주는 투자로부터 얻을 수 있는 수익률이 낮아지고 투자하려는 인센티브가 줄어든다. 더구나 기업이 새로운 프로젝트에 투자할 때 노조 등으로 보호를 받는 노동자들은 새로운 프로젝트에서 얻을 수 있는 이득을 임금인상의 형태로 취하려고 하는 경우가 발생할 수 있는데, 이것도 역시 기업의 투자를 감소시키게 된다.

셋째로 고용보호가 증대되는 경우 조정비용이 커지고, 이에 따라 기업의 투자가 감소한다는 것이다. 규제는 생산능력을 확장할 때 기존의 기업이 직면하는 비용에 영향을 주기 때문이다. 예컨대 관료적 형식주의와 같은 규제부담은 기업이 자본스톡을 조정하는 비용을 증가시키고 기업환경 변화에 따라 기업의 생산능력을 변경하는 것을 어렵게 한다. 고용보호법제는 조정비용을 증가시킨다. 고용보호가 커지면 기업의 조정비용은 증가하고, 이에 따라 투자에 부정적인 영향을 준다.⁵⁾

이윤을 극대화하는 기업은 투자를 결정할 때, 조정비용을 고려한다.⁶⁾ 기업은 근로자가 새로운 기술에 적응하는 데 따르는 비용이 커질수록 투자할 인센티브는 줄어든다. 이윤을 극대화하는 기업은 추가적인 한 단위의 투자지출이 추가적인 이득을 가져오지 않는 점까지 투자를 하게 된다. 따라서 균형 투자수준은 한계이득이 한계비용과 일치하는 점으로 주어진다. 투자지출로 얻어진 수익은 투자지출의 증가함수이다. 왜냐하면 투자지출이 많아질수록 신제품의 매출 증가폭이 더욱 커지기 때

2) 박세령·한영욱(2008) 참조

3) Calcagnini, Giombini and Saltari(2009) 참조

4) 임금협상모델(wage bargaining model)에 의하면 고용보호의 강화가 기업투자의 감소를 가져올 수 있다. Cingano et al.(2010) 참조

5) Alensina et al.(2003)은 규제가 투자에 영향을 준다고 지적하였다.

6) Artes(2008) 참조

문이다. 한계수익곡선은 우하향하는 것으로 나타낼 수 있다. 투자의 한계비용은 투자지출 증가에 따라 일정비율로 늘어난다.

투자의 한계비용이 증가하는 것은 투자지출에 사용될 자금은 내부자금으로 우선 조달되지만, 추가적인 투자지출은 비용이 소요되는 외부자금을 통해 조달되기 때문이다. 해고비용과 채용비용의 존재는 노동조정 비용을 증가시키고, 고용보호의 강화와 함께 한계비용곡선은 이동하게 된다. 고용보호 완화로 인해 채용비용과 해고비용과 같은 비용이 감소하면 투자지출로 인한 기대수익은 증가한다. 왜냐하면 투자지출이 성과를 나타내려면 기업이 필요로 하는 근로자를 고용하고 잉여근로자를 해고하는 것이 비용이 덜 들어가기 때문이다. 따라서 고용보호를 완화하는 노동시장 개혁은 다른 사정이 일정하다면 한계비용 곡선은 우측으로 이동하고, 새로운 균형은 투자지출이 늘어난 수준에서 이루어진다. 반대로 고용보호로 인한 해고비용 및 채용비용의 증가는 투자지출 수준을 감소시킨다.

지금까지의 논의는 부분균형을 가정하고 고용보호와 기업투자 간의 관계를 살펴본 것이며, 고용보호는 기업 투자를 줄이는 효과가 나타난다. 그러나 장기의 경우 고용보호가 커지면 노동이 비싼 생산요소가 되고 새로운 기술을 채택할 때 기업들은 보다 기술집약적인 자본을 선택하게 될 것이다. 즉, 자본을 더 쓰고 노동을 덜 쓰는 방향으로 나가게 될 것이다. 고용보호가 자본-노동의 대체를 가져오는 경우 자본투자는 증가할 가능성도 존재한다. 고용보호가 커지면 해고비용이 올라가고, 이에 따라 노동비용은 증가한다. 노동비용의 증가는 장기적으로는 노동을 자본으로 대체하게 되어 자본투자가 증가하게 될 것이다.

(2) 고용보호와 기업투자 간의 실증적 근거

앞서의 논의들은 정책적인 시사점이 크에도 불구하고 많은 실증분석이 진행되었다고 보기 힘들다. 최근에 와서 고용보호법에 대한 OECD의 기초자료가 축적되고 관련기업 데이터베이스가 이용가능해지면서, 고용보호가 기업투자에 주는 영향에 대한 연구가 이루어지고 있다. 적어도 이론적으로는 고용보호가 기업투자를 증대시킬 가능성과 감소시킬 가능성이 모두 존재하기 때문에 실

증분석 결과를 살펴보는 것이 중요하다.

우선 노동보호가 투자에 어떤 영향을 줄 것인가에 관련된 연구로 노동조합이 있는 기업과 그렇지 않은 기업에서 투자에 어떤 차이가 나타나는가에 대한 실증분석이 있다. 노동조합이 기업투자에 미치는 영향을 분석한 Denny and Nickell(1992)은 노동조합이 임금인상 압력과 새로운 기계설치의 방해와 같은 방식으로 투자에 영향을 줄 수 있다는 점을 지적하였다. 어떤 기업이 새로운 프로젝트에 투자하는 경우에 노동조합에 가입한 근로자는 당해 프로젝트의 수익을 높은 임금의 형태로 빼앗아갈 수 있고 그렇게 함으로써 기업의 투자 인센티브는 감소하게 된다. 또한 노동조합은 기업의 투자계획과 무관하게 임금인상을 요구한다. 높은 임금은 그 자체로 소망 자본스트림에 영향을 주기 때문에 투자율에 영향을 준다.

높은 임금은 비용을 상승시키고 생산을 줄이고 자본필요량을 줄인다. 노동조합은 임금을 통해서만 투자에 영향을 주는 것이 아니라 보다 직접적으로 투자에 영향을 줄 수 있다. 새로운 기계를 설치하는 경우에 그 기계가 효율적으로 가동되려면 노동관행의 변화가 필요하다. 그러나 노동조합이 존재하는 경우 그러한 변화가 어렵게 되어 기계장치의 설치에 따른 또 다른 추가비용이 투입되어야 한다. 이들은 노동조합이 있는 기업의 투자율이 노동조합이 없는 기업에 비해 약 28% 낮다는 연구결과를 보여주었다. 반면에 Machin and Wadhvani(1991)는 노동조합이 투자를 어렵게 한다는 것과 반대되는 실증분석 결과를 얻고 있다. 노동조합이 준지대를 빼앗아감으로써 투자를 어렵게 한다는 주장과 노동조합이 기계 설치를 어렵게 하는 노동관행이 기업투자의 비용을 더 증대시킨다는 논의에도 불구하고, 실증분석 결과 노동조합의 존재가 투자를 어렵게 한다는 주장을 반박하고 있다.

둘째로 고용보호법제 변수를 기업투자 함수에 도입하여 추정된 연구결과가 몇 편 발표되었다. Calcagnini, Giombini and Saltari(2009)는 1994~2000년 기간의 10개 유럽 국가의 기업 자료를 이용하여 가속도 투자모형을 분석하였다. 고용보호법제 변수의 추정계수는 통계적으로 유의한 음으로 나타났다. 이들은 고용보호법제가 엄격한 상태에서 기업은 노동을 자본으로 대체할 인센티브가 있음에도 불구하고 노동시장이 경직되어 있기 때문에 경영여건 변화에 기업이 대응할 능력을 감소시키고 노동의 자본대체를 상쇄시킨다. 또한 Cingano et

al.(2010)는 고용보호법제가 기업투자, 생산성에 미치는 영향을 일부 유럽 국가의 자료를 이용하여 분석하였다. 고용보호는 1인당 투자, 1인당 자본 및 1인당 부가가치를 감소시키는 것으로 나타났으며, 이러한 지표의 감소 현상은 재무적으로 전전한 기업에서는 덜 나타났다는 결과를 보여주었다.

마지막으로 필자의 최근 연구결과에 따르면 고용보호는 기업투자를 억제하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 고용보호의 강화는 기업투자를 통계적으로 유의미하게 감소시키는 것으로 나타났다. 고용보호가 커지면 단기적으로는 기업의 조정비용이 증가되고 임금협상을 통해 임금이 상승하게 되면서 투자에 사용될 내부자금이 다른 목적으로 전용되거나 투자가 연기되는 상황이 발생하게 된다. 고용규제가 존재하는 경우 비생산적인 노동자에게 비용이 계속 들어가게 되고 그런 노동자를 해고하는 비용이 높아진다. 그러므로 기업들은 투자를 위해 내부자금을 추가적으로 조성하거나 투자계획을 축소 또는 연기할 수밖에 없다.

더구나 기업이 새로운 프로젝트에 투자할 때 노조로부터 보호를 받는 노동자들은 새로운 프로젝트에서 얻을 수 있는 이득을 임금인상의 형태로 취하려고 하는 볼모 문제가 발생할 가능성이 크고, 이 상황에서 기업의 투자를 줄이게 된다. 또한 고용보호가 커지는 경우 기업규모에 따라 자금제약을 받는 정도에 차이가 나타나는지를 분석해 보면 고용보호 강화는 중소기업에 비해 대기업의 자금제약을 강화하는 것으로 나타났다. 이것은 고용보호법제가 강화되는 경우에 중소기업은 상대적으로 대기업에 비해 약한 자금제약에 처하게 될 것임을 의미하는 것이다. 이것은 고용보호가 주로 중소기업의 기업보다는 일정한 수준을 넘는 대기업의 경우에 자금제약을 더 가중시킨다는 것을 보여주는 것이다.

4. 유럽 주요국의 고용보호 완화 사례와 시사점

(1) 유럽 국가의 고용보호 완화추세

최근 유럽을 중심으로 고용보호를 완화하는 추세이

다. 유럽은 우선적으로 실업문제를 해결하기 위해 노동시장 경직성을 푸는 개혁을 단행하였다.⁷⁾ 이를 위해 유럽 각국은 임시직 고용보호뿐만 아니라 일부 국가의 경우 정규직 고용보호를 완화하였다. 노동비용을 줄이기 위해 고용보호의 유연화, 실업급여의 축소, 최저임금의 하향조정 등이 이러한 개혁조치에 포함되었다. 이 같은 고용보호 완화는 노동시장의 성과를 개선하는 역할을 한 것으로 평가된다.

그러나 여러 국가에서 노동시장 개혁은 많은 어려움에 봉착하였다. 노동시장 개혁은 대부분 이해집단의 저항, 이데올로기의 영향 등과 같은 정치적인 문제로 많은 어려움을 겪었다. 노동시장의 개혁 또는 고용보호의 개혁이 정치적인 성격을 띠는 이유가 바로 이 때문이다.⁸⁾ 노동조합 등 이익집단은 노동경직성이 자신들에게 이득을 가져다 줄 것이라는 믿음에서 개혁을 반대하는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 최근 덴마크, 핀란드, 독일, 영국, 이탈리아, 스페인, 스웨덴 등과 같은 주요 유럽 국가에서 고용보호를 완화하는 구조개혁이 추진되었거나 추진 중이다.

노동시장 규제완화 정책은 유럽을 중심으로 한 노동시장 경직성 완화정책과 레를 같이 하는 것으로 이탈리아, 스페인 및 네덜란드에서도 적극 추진되었다. 이탈리아는 Treu 개혁과 Biagi 개혁에서 임시직의 대폭적인 도입을 통해서 노동시장을 개혁하려고 하였다. 특히 Biagi 개혁안은 무기용역계약, 대기근로자, 파트타임 도입 등을 골자로 하여 비정규직 고용계약을 대폭 도입한 것이 특징이다. 반면 스페인은 임시직이 많은 상태에서 정규직의 해고비용을 대폭 낮추는 정책을 추진하였다. 특히 새로운 형태의 고용형태를 새로이 도입하여 부당해고에 대한 해고보상금과 급여세를 대폭 인하하였다. 한편 네덜란드는 1982년부터 사회보장 축소, 노동시간 단축, 비정규직의 자유로운 활용 등을 골자로 한 노동조합과 사용자단체 간의 바세나르협약을 진전시켰다. 더구나 네덜란드의 경우 고용유연 및 안정법을 만들어 경직된 고용을 보다 유연하게 하고 유연한 피고용자의 안정을 도모하였다.

7) 유럽의 노동시장 개혁과 고용보호 완화에 대한 논의는 Annett(2007) 참조

8) 노동시장 개혁의 정치경제학에 대한 보다 깊은 논의에 대해서는 Saint-Paul(2002), Dolado et al.(2001) 참조

(2) 주요 3개국의 고용보호 완화 사례

최근 유럽의 많은 국가들은 고용보호를 완화하였다. 고용보호를 대폭 푼 국가 중에서 임시직 고용을 대폭 푼 이탈리아, 정규직 고용을 푼 스페인 그리고 임시직과 정규직 고용보호를 함께 푼 네덜란드의 사례를 검토하여 시사점이 무엇인가를 정리한다.

<표 2> 이탈리아·스페인·네덜란드의 고용보호 개혁의 주요 내용

| 구 분 | 주요 고용보호 개혁 조치 |
|------|---|
| 이탈리아 | <ul style="list-style-type: none"> - Treu 개혁을 통해 임시직 고용 계약 도입, 직업센터 민영화, 훈련고용계약 및 견습공계약 도입 - Biagi 개혁: 무기용역고용계약, 대기근로자, 파트타임, 일자리 나누기 등 비정규직 고용계약 확대 |
| 스페인 | <ul style="list-style-type: none"> - 1980년대 이후 1984년, 1994년, 1997년, 2001년, 2006년 등 5차례의 노동시장의 개혁 - 정규직 보호가 강한 상태에서 1994년 임시직 허용 - 1997년 해고비용을 대폭 축소된 '새로운 형태의 정규직' 도입으로 정규직 고용 증가 - 부당해고에 대한 해고보상금 및 급여세의 대폭적인 인하 |
| 네덜란드 | <ul style="list-style-type: none"> - 1982년 바세나르협약: 사회보장 축소, 임금인상 자제, 노동시간 단축, 시간제 고용의 촉진, 비정규노동의 자유로운 활용 - 상병급여의 개혁: 장기장애 발생이 증가하면서 노동비용 증가 및 경쟁력 약화로 개혁 추진 - 1999년 고용유연 및 안정법 채택: 임시직 고용계약의 증가, 고지시간의 단축, 해고절차 단축, 실업급여의 축소 |

우선 이탈리아는 임시직 고용보호를 대폭 완화하는 노동시장 개혁을 단행하였다. 1997년의 Treu 개혁과 2003년의 Biagi 개혁 등 두 차례 노동시장 개혁은 노동시장의 유연성을 대폭 확대하였다. 불균형적인 노동시장 규제완화는 비정규직 노동계약(atypical contracts)을 통해 일자리를 창출하는 결과를 가져왔지만, 고용불안은 더욱 커졌다. 이탈리아의 경우 정규직의 보호와 해고규제가 매우 강한 상황에서 선택할 수 있는 노동시장 개혁의 방안은 임시직 보호규제를 완화하는 것이었다. 더구나 당시 청년실업률이 매우 높은 상황이었고 만성적인 실업문제가 있었다. 노동시장의 유연화 정책은 고용률을 높이는 데 기여하였다. 이탈리아는 임시직 고용보호에 대한 완화를 통해 노동시장의 성과를 개선하려고 하였다.

특히 1997년의 Treu 개혁과 2003년의 Biagi 개혁은

모두 다양한 형태의 임시직 고용계약을 도입하려는 내용을 담고 있었다. 1980년대 중반 이후 그리고 현 Berlusconi 정권이 출범한 이후 추진된 노동시장 개혁은 고용률 증진, 실업률 하락이라는 관점에서 가시적 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 이탈리아의 경우에 정규직 근로자의 해고비용을 변경시키지 않고 임시직 시장의 개혁을 통해서 이룩한 부분적인 개혁 시도는 노동시장 왜곡을 심화시킬 가능성을 높였다.⁹⁾ 노동시장 개혁이 성공하려면 단편적인 개혁이 되어서는 안 된다. 노동시장 개혁은 의도하지 않은 나쁜 결과를 초래하지 않지 않기 위해서는 정규직 고용보호와 함께 임시직 고용보호가 패키지 형태로 완화되어야 한다.

둘째로 스페인은 임시직 고용비용이 높은 상태를 유지하게 되었고, 이에 따라 불안정한 저임금의 일자리와 안정적인 고임금의 자리로 나뉜 노동시장의 이중화가 문제가 되었다. 이를 해결하기 위해 스페인 정부는 1997년에 새로운 노동시장 개혁조치를 시행하였고 이것은 2001년까지 연장되었다. 이 개혁조치는 기존의 정규직에 비해 고용조정비용이 낮은 새로운 형태의 정규직 도입을 골자로 한 것이었다. 스페인은 임시직 고용비용이 OECD 국가 평균에 비해서도 매우 높았고 정규직 보호가 강한 것이 임시직 증가의 한 원인이라는 진단에 따라 새로운 형태의 정규직을 도입하였다. 2006년 노동시장 개혁은 임시직 고용계약의 보호를 더욱 강화하는 조치를 취함으로써 늘어나는 임시직 고용계약 비중을 줄이려 하였다.

스페인은 정규직 고용보호를 OECD 국가 중 가장 빠르게 추진한 국가 중 하나라는 점이다. 스페인은 1994년과 1997년의 두 차례에 걸쳐서 정규직 고용보호 완화를 통해서 임시직의 고용비용을 낮추려 하였다. 1990년대의 스페인 노동시장 개혁은 한편으로는 임시직 고용을 제한하고 또 다른 한편으로는 정규직 고용의 해고비용을 줄이는 방식으로 개혁의 방향을 잡음으로써 보다 균형 잡힌 노동시장 개혁을 단행하려고 하였다. 임시직 비율이 높은 이유가 정규직 고용보호가 너무 과도한 데 있다는 인식하에 스페인은 정규직 고용보호 수준을 대폭 낮추었다. 노동법원에 제소할 수 있는 부당해고의 경우에 해고비용이 높은 고용계약은 높은 불확실성을

9) OECD(2003)는 이탈리아의 높은 고용률 상승은 1990년대 노동시장 개혁 이후에 나타난 노동시장 유연화가 커진 분명한 결과(a clear result of greater flexibility)라고 지적하였다. Giulio(2008) 및 OECD Economic Survey: Italy(2003) 참조

유발하게 되어 기업의 실물자본 투자를 감소시키는 한 요인이 되었다.¹⁰⁾

셋째로 네덜란드는 1998년의 고용유연 및 안정법을 도입하였고, 이 법률은 네덜란드의 노동시장에 지대한 영향을 주었다. 또한 네덜란드는 1980년대에 ‘네덜란드 병’이라고 할 정도의 높은 실업, 저성장, 복지비용 과다 등의 문제가 나타나고 있었다. 더구나 노동시장에서는 실업이 증가하고 있었다. 네덜란드는 덴마크와 마찬가지로 노동시장의 유연성과 안정성을 함께 도모한 대표적인 국가로 인식되고 있다.¹¹⁾

고용유연 및 안정법은 노동법의 개정을 통해서 정규직 근로자의 해고규정을 완화하는 한편 유연화된 근로자들의 고용계약상의 지위를 향상시켜 주었다. 네덜란드의 고용유연 및 안정법은 노동시장의 유연화를 강화하는 노동시장 개혁조치뿐만 아니라 유연한 노동시장에 종사하는 근로자들을 보호하는 법제들도 포함되어 있다. 네덜란드는 유연성을 높이는 개혁조치의 결과 고용이 급격히 늘고 또 여성노동의 급격한 증가가 나타났다. 네덜란드는 파트타임 및 임시직 고용률이 매우 높으며, 특히 OECD 국가 평균에 비해 파트타임 고용비율이 매우 높고 여성경제활동이 뚜렷하게 증가하였다.

1990년 초에 관대한 사회보장제도는 상병급여와 장애급여 체제뿐만 아니라 경제 전체에 커다란 문제를 야기하였다. 결근율이 증가하고 장기 장애가 발생하는 경향이 높아지면서 네덜란드의 노동비용은 유럽 국가 가운데 가장 높은 나라에 속하게 되었고 네덜란드는 경쟁력을 유지하기에 어려운 상황에 봉착하였다. 이에 따라 정부는 1993년 사회보장제도의 개혁에 착수하였다. 이 같은 장애급여 개혁조치의 결과로 1994년 이후 경제활동인구 중 장애자의 비율이 급격히 감소하기 시작하였고, GDP 대비 장애급여 지급비율이 저하하기 시작하였다.

5. 요약 및 정책적 시사점

고용보호의 강화는 단기적으로는 기업투자를 위축시키는 요인으로 나타났다. 이것은 고용보호의 강화가 근

로자의 임금상승, 조정비용의 증가 등을 통해 기업의 투자를 위축시킨다는 것을 의미한다. 최근 유럽의 많은 국가들은 고용보호를 완화하였다. 이탈리아, 스페인 및 네덜란드는 고용창출을 위해 고용보호 완화를 적극적으로 모색하였다. 고용보호와 기업투자 간 관계분석 결과를 토대로 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째로 기업의 투자를 증가시키기 위해서는 고용보호의 완화가 필요하다. 높은 고용보호는 기업투자를 억제하는 효과가 발생할 가능성이 매우 크다. 1998년 외환위기 시에 정규직과 임시직의 고용보호 완화가 이루어진 바 있으나 기업의 투자환경 개선을 위해서는 그동안 국내의 기업으로부터 부정적인 평가를 받아온 노동시장 환경의 개선이 필요하다.

둘째로 노동시장의 유연화 정책은 고용률을 높이는 데 기여하였다. 이탈리아는 임시직 고용보호 완화를 통해 노동시장의 성과를 개선하려고 하였다. 이탈리아에서 추진된 노동시장 개혁은 고용률 증진, 실업률 하락이라는 관점에서 가시적 성과를 거두었다. 이탈리아의 높은 고용률 상승은 1990년대 노동시장 개혁 이후에 나타난 노동시장 유연화가 커진 분명한 결과라 할 수 있다. 마찬가지로 네덜란드는 유연성을 높이는 개혁조치의 결과 고용이 크게 늘고 여성노동 또한 급격하게 증가하였다. 네덜란드는 파트타임 및 임시직 고용률이 매우 높으며, 특히 OECD 평균에 비해 파트타임 고용비율이 매우 높고 여성경제활동이 뚜렷하게 증가하였다.

셋째로 이탈리아와 스페인의 사례가 보여주는 바와 같이 노동시장 개혁이 성공하려면 단편적인 개혁이 되어서는 안 된다. 노동시장 개혁은 의도하지 않은 나쁜 결과를 초래하지 않도록 하려면 정규직 고용보호와 함께 임시직 고용보호가 패키지 형태로 완화되어야 한다. 정규직 근로자의 해고비용을 변경시키지 않고 임시직 시장의 개혁을 통한 부분적인 개혁은 노동시장 왜곡을 심화시킬 가능성이 있다. 스페인의 경우에 임시직 비율이 높은 이유가 정규직 고용보호가 과도한 데 있다는 인식하에 정규직 고용보호 수준을 대폭 낮추었다. 스페인은 임시직 고용이 높은 상태를 해소하기 위해 새로운 형태의 정규직 고용을 도입하였다.

넷째로 해고비용을 낮춤으로써 노동시장의 유연성을

10) Donado et al.(2001) 및 Polavieja(2006) 참조

11) 네덜란드와 덴마크의 유연안정성의 비교에 대해서는 정원호(2005) 참조

높이는 정책적인 노력이 필요하다. 세계은행의 기업환경 조사에 의하면 우리나라의 경우 노동시장의 경직성을 높이는 요인 중 중요한 것은 높은 해고비용이다. 우리나라의 경우 해고비용이 매우 높은 수준인 것으로 나타나고 있다. 세계은행 자료에 의하면 우리나라의 해고비용은 OECD 국가 중 28위로 나타났다. 해고비용이 높은 경우 노동시장의 경직성은 증가하게 되고 새로운 근로자의 시장 진입을 어렵게 하고 높은 조정비용을 발생시켜 기업의 투자위축을 가져온다. 즉, 해고비용이 높은 경우 기업의 투자정책과 고용정책을 보다 보수적으로 결정하게 하는 인센티브를 가져온다.

다섯째로 노동시장의 유연성과 함께 안정성 확보를

위한 노력이 필요하다. 기업의 투자 확대를 위한 고용보호의 완화와 함께 사회안전망의 적절한 보완이 필요하다. 고용보호의 완화는 분명히 노동시장의 유연성을 높이지만 근로자들을 고용위험이나 소득위험에 더 노출시키게 된다. 따라서 고용보호의 감축과 사회안전망의 개선을 결합하는 것은 일자리의 전환이 늘어나면서 근로자들이 느끼는 소득불안정성을 완화하고 노동시장 개혁에 대한 거부감을 줄이는 데 도움을 준다. 그러나 제대로 된 실업보험을 설계하기 위해서는 근로자들에게 일정소득을 확보하는 데 중요한 역할을 하며 노동시장을 유연하게 하고 근로자들이 일하려고 하는 인센티브를 동시에 유지하도록 해야 한다.

| 참고문헌 |

- 박세령·한영욱, 「설비투자의 질적 개선이 성장에 미친 영향: 체화 기술진보의 생산성 제고효과를 중심으로」, 한국은행 『조사통계월보』, 2008. 3.
- 정원호, 「네덜란드와 덴마크의 유연안정성 비교」, 한국노동연구원 『국제노동브리프』 제3권 12호, 2005, pp.35-43.
- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti, and F. Schiantarelli, “Regulation and Investment,” *Journal of the European Economic Association*, Vol.3, Issue4, June 2005, pp.791-825.
- Annett, A., “Lessons from Successful Labor Market Reformers in Europe,” *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/07/1, May 2007.
- Artés, J., “*The Effect of Labor Market Rigidities on Firms’ R&D Behavior*,” September 15th 2007.
- Calcagnini, G. and G. Giombini, “Does Employment Legislation Affect Firm Investment?: The European Case,” *Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics*, WP-EMS #2009/02, University of Urbino, 2009.
- Cingano, F., M. Leonardi, J. Messina, G. Pica, “The Effect of Employment Protection Legislation and Financial Market Imperfections on Investment: Evidence from a Firm-Level Panel of EU Countries,” *Economic Policy*, January 2010, pp.119-163.
- Denny, K. and S. J. Nickell, “Unions and Investment in British Industry,” *The Economic Journal*, Vol.102, No.413, Jul., 1992, pp.874-887.
- Dolado, J., Garca-Serrano, C. and Jimeno, J., “Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain,” *The Economic Journal* 112, June 2002, pp.F270-F295.
- Giulio, Bosio, “Labour Market Transition in Italy: An Empirical Investigation,” *MPRA Paper* No.18901, 28. November 2009.
- Machin, S. and S. Wadhvani, “The Effects of Unions on Investment and Innovation: Evidence From Wirs,” *The Economic Journal*, Vol.101, No.405, March 1991, pp.324-330.
- OECD, “Italy: The Treu(1997) and Biagi(2002) Reforms,” in Tompson, W., *The Political Economy of Reform Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD, 2009.
- Saint-Paul, G., “Political Economy of Employment Protection,” *Journal of Political Economy*, Vol.110, No.3, 2002, pp.672-704.
- World Bank, *Doing Business 2010*, 2010.

keri 한국경제연구원

발행일 2010년 6월 25일 | 발행인 김영웅 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의도동 27-3 하나대투증권빌딩 8층 | 전화 3771-0001 | 팩스 785-0270~3

