

노동시장의 특징 비교 : 미국, 일본, 독일

A Comparison of Labor Market Characteristics : USA., Japan and Germany

박 동 운*

目	次
I. 서론	IV. 독일 노동시장의 특징
II. 미국 노동시장의 특징	IV. 결론 : 한국 노동시장에 주는 교훈
III. 일본 노동시장의 특징	

I. 서론

노동시장 유연성은 현대경제에서 성장의 엔진이다. 그 이유는 현대경제에서 사용자는 자본, 경영, 토지 등과 같은 생산요소 사용은 유연하게 조정할 수 있지만 노동만은 그렇게 하기가 쉽지 않기 때문이다. 노동은 현재 전 세계적으로 관행, 노사관계, 법과 제도 때문에 유연하게 조정하기 어려운 생산요소로 알려져 있다.

필자는 최근 OECD 국가들을 대상으로 노동시장 유연성을 비교한 적이 있다. 이 비교를 통해 미국, 일본, 독일은 노동시장의 특징이 서로 두드러지게 다른 나라라는 것이 밝혀졌다. 한 마디로 말해서, 미국은 자유로운 경쟁 때문에 노동시장이 유연하고, 일본은 잘못된 관행 때문에 노동시장이 경직되고, 독일은 노조과위 때문에 노동시장이 경직되어 있는 것이다. 이와 같은 노동시장의 특징은 경제성과에 잘 반영되어 있다.

이 글의 목적은 앞에서 언급한 세 나라의 노동시장의 특징을 비교하고, 그 결과가 한국에 주는 교훈이 무엇인가를 논의하려는 데 있다.

본 서론에 이어 II장에서는 미국 노동시장의 특징을 논의하고 III장에서는 일본 노동시장

* 상경학부 경제학전공 교수, 경제학박사

의 특징을 논의하고 IV장에서는 독일 노동시장의 특징을 논의할 것이다. 끝으로 V장에서는 이들 노동시장이 한국에 주는 교훈이 무엇인가를 논의할 것이다.

II. 미국 노동시장의 특징

미국 노동시장의 특징은 임금이 주로 경쟁원리를 바탕으로 결정되므로 상승률이 높지 않고, 고용보호가 거의 없기 때문에 해고가 쉽게 이루어지고, 노동이동률이 높기 때문에 채용이 쉽게 이루어지며, 노동시장 규제가 거의 없기 때문에 고용패턴이 다양하다.

1. 낮은 임금 상승률

미국 노조는 조직률이 1964년에 29.3%였다가 지속적으로 감소하여 1984년에 19.1%, 2001년에는 13.5%를 기록했는데 특히 다른 나라에 비해 파워가 강하지 않다. 이 점 때문에 미국은 임금이 주로 경쟁원리에 따라 결정되고, 경기침체 때는 임금 상승률이 높지 않다. 1985~2001년 간 제조업 연평균 임금 상승률을 보면, 미국은 3.6%, 캐나다는 2.3%, 일본은 7.4%, 프랑스는 4.9%, 독일은 6.3%, 이탈리아는 4.0%, 영국은 7.0%, 한국은 13.7%로 미국이 캐나다 다음으로 가장 낮다.²⁾

2. 낮은 고용보호

미국은 사실상 고용보호가 없는 나라이다. 현재 미국의 고용보호 수준은 OECD 회원국들 가운데서 가장 낮아 미국 노동시장은 세계 어느 나라와도 비교될 수 없을 만큼 가장 경쟁적이다. 미국정부는 근로자의 안전, 건강, 고용의 형평에 관해서는 엄격하게 규제하지만 채용과 해고에 관해서는 사실상 규제하지 않는다. 한 예로, 정리해고와 관련된 법에 따르면, 100

2) Cobet, A. E. and Wilson, G. A.(June, 2000), "Comparing 50 Years of Labor Productivity in U.S. and Foreign Manufacturing," *Monthly Labor Review*, pp.51-65.

인 이상을 고용하는 기업들은 대규모 정리해고에 앞서 60일 이전에 해당 근로자들에게 사전 통보만 하면 해고할 수 있다. 이 법은 1992에 도입된 것인데 미국에서 고용보호와 관련된 유일한 조항이다. 이와는 달리 유럽은 한국과 마찬가지로 해고시에 '해고의 정당한 이유'가 있어야 하고, 사전통보 기간도 길뿐만 아니라 노조의 동의도 얻어야 하는 등 정리해고는 사실상 어렵다.

이와 관련하여 미국 노동시장의 대표적인 특징이라고 할 수 있는 해고를 보자. 경기순환에 따라 노동수요가 일시적으로 감소하는 경우에도 미국기업은 다운사이징을 과감하게 실시한다. 한 예로, 미국에서는 1979년부터 1995년 사이에 4천3백만 명이 실직한 것으로 기록되고 있다. 1991년 이후 대표적인 대량해고 사례는 GM 7만4천 명, IBM 6만3천 명, Sears 5만 명, AT&T 4만 명, Boeing 2만8천 명으로, 이들 회사에서는 근로자의 10% 이상이 감축되었다. 정도의 차이는 있지만 미국에서는 이와 비슷한 대량해고가 일년 내내 이루어진다.³⁾

미국경영자협회 조사에 따르면, 미국 기업의 3분의 2정도는 다운사이징과 신규채용을 동시에 실시해 오고 있다고 하는데 이 결과 고용은 오히려 증가한다고 한다. 미국기업들의 다운사이징은 신기술을 도입하고, 작업방식을 개선하고, 기업조직을 개편하여 생산성을 향상시키려는 노력으로 볼 수 있는데 이 과정에서 고용조정, 특히 정리해고는 기업의 주도로 자유롭게 이루어진다. 정리해고가 자유롭게 이루어지므로 신규채용 역시 활발하게 이루어질 수 있다.

3. 일시해고제

미국의 낮은 실업률은 미국만이 갖고 있는 일시해고제(temporary lay-off system)를 바탕으로 설명된다. 일시해고제란 기업의 가동률이 떨어질 때 사용자가 고용 중인 근로자를 일시적으로 해고하는 제도를 말한다. 불황으로 기업의 가동률이 떨어지면 기업은 임금을 삭감하는 대신 호황이 오면 재취업시킨다는 조건으로 입사기간이 짧은 근로자부터 해고하고, 해당 근로자는 이를 받아들이는 제도이다.

미국에서 일시해고제가 폭넓게 활용되고 있는 이유는 다음과 같다.⁴⁾ 불황으로 인해 임금이 삭감되면 전체 근로자의 소득이 감소하게 되므로 전체 근로자를 돌봐야 하는 노조는 최근에 입사한 근로자부터 해고되는 것을 바란다. 근로자는 사용자에 비해 정보가 부족하기

3) 조준모(1997. 10), 『미국의 고용조정 : 경험과 시사점』, 한국노동연구원.

4) Ehrenberg, R. G. & Smith, R. S.(1988), *Modern Labor Economics*, 3rd ed., Scott, Foresman and Company.

때문에 임금삭감 경우에는 자칫 속는다는 생각을 가질 수 있으므로 대신 일시해고를 받아드린다. 기업가는 기업특수적 인적자본에 투자했을 때 임금삭감으로 근로자들이 타기업으로 이동할 것을 우려하여 임금삭감 대신 최근에 입사하여 숙련이 부족한 근로자부터 일시적으로 해고한다. 근로자는 해고가 되면 실업보험금을 받게 되므로 임금조정으로 저임금을 받는 것보다는 일시해고를 더 선호한다.

이와 같은 기업의 해고재량권과 실업보험제도의 뒷받침 때문에 미국에서는 유럽국가들과는 달리, 개인해고는 물론 대량해고도 일년 내내 가능하다. 이는 곧 미국에서는 노동이 생산요소로서 제 기능을 손쉽게 수행할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 미국기업의 해고재량권으로 인해 미국 노동시장은 유연성이 세계에서 가장 높을 수밖에 없다.

이 결과는 어떻게 나타날 것인가. 미국은 최근에 이룰수록 실업률이 감소해 오고 있고, 선진국 가운데서 실업률이 사실상 가장 낮고, 다른 나라와는 전혀 달리 최근에 이룰수록 경제가 성장해 오고 있다. 높은 노동시장 유연성은 미국경제 성장의 엔진이다.

4. 기타 노동경제지표

미국에서 실업률이 낮은 이유는 높은 노동이동률에서 찾아볼 수 있다. 1991년 미국은 여러 나라 가운데서 1년 미만의 근속연수 근로자 비율이 전체 근로자의 28.8%로서 가장 높고, 반대로 평균 근속연수는 6, 7년으로서 가장 짧다. 이는 곧 미국의 노동이동률이 세계에서 가장 높다는 것을 의미한다. 노동이동률이 높다는 것은 재취업이 그만큼 쉽다는 것을 의미한다.

미국에서는 장기실업률이 낮기 때문에 실업률이 낮다. 미국에서는 실직한 근로자의 90% 이상이 1년 이내에 재취업할 수 있기 때문에 장기실업문제는 거의 발생하지 않는다. 예를 들면, 2000년 실업자 가운데서 1년 이내의 단기실업자 비율은 미국이 31.9%로서 일본 23.9%, 프랑스 16.7%, 독일 11.7%, 이태리 8.6%로서 미국이 가장 높다. 그러나 실업자 가운데서 장기실업자로 남아있게 될 비율은 미국이 6.0%로서 이태리 60.8%, 독일 51.5%, 프랑스 42.5%, 일본 25.5%보다 훨씬 낮다.

미국에서는 정규직은 물론 임시직도 고용보호나 규제가 거의 없기 때문에 파견근로, 파트타임근로, 계약고용, 기타 임시직 등 고용패턴이 매우 다양하다. 이는 유럽 국가들과 비교할 때 특히 두드러진다.

이러한 특징들을 감안할 때, 미국 노동시장은 시장원리를 바탕으로 운용되고, 규제가 거의 없기 때문에 세계에서 가장 유연한 노동시장으로 알려져 있다.

Ⅲ. 일본 노동시장의 특징

일본 노동시장의 특징은 노동력이 부족하던 시기에 관행으로 도입된 종신고용제도, 연공급 임금제도, 그리고 기업별 노조가 한 데 어울려 노동시장을 경직시켰다는 데 있다.

1. 종신고용제도

일본은 1904~5년 간 노일전쟁을 치른 후 기계산업이 발전하기 시작하자 이에 맞춰 정부가 여러 곳에 훈련학교를 세웠다. 그러나 큰 회사들은 훈련학교의 강의내용과 시설이 좋지 않고, 더군다나 훈련을 마친 근로자들이 반드시 자기 회사를 선택한다는 보장이 있는 것도 아니어서 자체 훈련학교를 세워 사내훈련을 실시했다. 그 후 노동운동이 점차 과격해지자 사용자들은 충성심 많은 핵심근로자들을 양성하기 위해 갖 학교를 졸업했거나 군복무를 마친 젊은이들 가운데서 회사의 특수교육과 훈련에 적응할 수 있는 일꾼들을 선발했다. 이를 계기로 사용자들은 내부승진을 원칙으로 삼고, 다른 회사로부터 근로자를 스카웃하지 않기로 방침을 세웠다. 이는 노동력이 부족한 시기에 노동력 확보를 위해 채택된 관행이었는데 이를 계기로 종신고용제도가 출발하게 된 것이다.⁵⁾

1920년대에 들어와 일본회사들은 근로자들의 근무계속과 협조적인 노사관계를 위해 연공급 임금제도, 반년보너스제도, 퇴직보너스제도 등을 도입했다. 근로자의 연령, 근속연수 등에 따라 임금이 증가하는 연공급 임금제도는 당시 인기가 있었던 '생계임금'과 일치했다. 이처럼 연공급 임금제도는 노동력이 부족하던 시기에 종신고용제도를 뒷받침하기 위해 도입된 것이다.

2차 대전 중인 1939~42년 간 일본정부는 법령을 통해 종신고용제도가 소기업을 포함하여 모든 근로자들에게 적용되고, 임금이 1년에 한 차례씩 정기적으로 인상되도록 강요했다. 이 법령은 노동력이 부족한 시기에 모든 근로자와 그 가족들을 위해 최저기준생계비를 보장하고, 근로자 스카웃을 막기 위해 마련된 것이었다. 이 법령은 1945년 8월 종전과 함께 폐지되었다. 그러나 연공급 임금제도는 종전 후 이번에는 근로자 측의 압력으로 모든 산업에서 확고하게 자리를 잡고 말았다.

5) Watanabe, S.(2000), "The Japan Model and the Future of Employment and Wage System", *International Labour Review*, 139-3.

1950년대에 들어와 종신고용제도는 근로자 해고와 빈약한 생활조건을 항의하는 노동운동이 확산됨에 따라 산업평화와 생산증가를 위한 노력의 일환으로 기반을 굳혀갔다. 이 무렵 대법원은 사용자가 근로자를 마음대로 해고하는 것을 막기 위해 종신고용제도 도입을 강화했다. 특히 1960년대 고도성장기에 들어와서는 사용자들이 이들 관행을 파기해야 할 이유가 전혀 없었다.

이와 같은 배경을 바탕으로 발전되어 온 일본의 종신고용제도는 현재에 이르렀고, 앞으로 큰 변화 없이 존속될 것으로 전망되고 있다. 이렇게 된다면 일본 노동시장 유연성이 높아지기까지는 앞으로 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망된다.

2. 연공급 임금제도

연공급 임금제도는 노동력 확보를 위해 발전한 종신고용제도를 뒷받침하기 위해 등장했다. 연공급 임금제도는 1947년 일본 전력산업노조가 성인 근로자의 하루 필요 섭취량 2,400 칼로리와 관련하여 '생활임금'을 채택함으로써 본격적으로 등장했다. 이는 '데산 모델(Desan model)'이라고 불린다. 이 모델은 과학적인 근거를 바탕으로 임금이 결정된다는 점에서 당시에 임금결정기준으로 인정되었다. 이 모델에서 임금은 기준임금, 비기준임금, 반년보너스 세 가지로 이루어졌다.

그 후 연공급 임금제도는 계속해서 유지되어 왔는데 이유는 다음과 같다. 첫째, 근로자들이 팀을 이루어 모두 최선을 다하는 경우 객관적이고 공정하게 임금을 결정할 수 있는 기준은 연령이고 둘째, 연공급 임금제도는 회사내 재배치, 경기변동, 기술진보 등으로 발생한 일자리 변동을 갈등 없이 조정할 수 있고 셋째, 연공급 임금제도는 기술진보로 근로자의 기술이 퇴화하는 경우에도 임금감소를 가져오지 않으므로 근로자가 반대하지 않으며 넷째, 연공급 임금제도는 내부승진제도가 바탕이 되는 것이어서 온정주의적이기 때문이다.

그러나 연공급 임금제도는 종신고용제도와는 달리 그동안 많이 변했다. 데산 모델은 출발 때부터 효율성 제고를 위한 인센티브가 없었기 때문에 사용자들이 불만을 가졌다. 물론 근로자들도 불만을 갖게 되었다. 경제여건 향상으로 생계비관련 임금 비중은 감소하고, 근로관련 임금 비중이 증가한 데다가 1970년대 말의 하이테크기술이 근속연수와 기술수준간의 관계를 모호하게 만들어버렸기 때문이다. 여기에서 출생률이 감소하고, 고령화가 심화되고, 정부 강요로 평균 퇴직연령이 65세까지 연장되는 추세에서 연공급 임금제도는 종신고용제도를 존속시키려는 사용자들에게 엄청난 노동비용을 가중시키게 된 것이다.

그런데 었친 데 덮친 격으로, 이와 같은 추세가 일본경제가 1987-91년 간의 거품경제 이후

연평균 1.0%대의 저성장으로 추락한 시기에 나타났기 때문에 연공급 임금제도는 변화할 수 밖에 없게 된 것이다. 특히 1960년대의 고도성장기에 입사했던 근로자들의 임금이 현재 최고 호봉에 놓여 있고, 이들이 퇴직보너스까지 받게 되어 있고, 거품경제시기에 무더기로 입사한 근로자들이 지금 30대에 이르고 있기 때문에 일본기업들은 막중한 노동비용에 짓눌려 있는 상태이다.

이러한 상황에서 종신고용제도를 존속시키려는 일본기업이 노동비용 절감을 위해 선택할 수 있는 대안이란 연공급 임금제도를 개선하는 것뿐이다. 그래서 연봉제는 일본에서 빠른 속도로 도입되어 왔고, 2005년에는 대부분의 일본기업에서 도입되리라고 한다.

여기에도 비정규직 증가, 임금 삭감, 임금 동결, 노조의 춘투 포기 선언, 조기퇴직 유도, 정년보장을 전제로 한 임금 재계약 등 노동시장 유연성을 높일 수 있는 다양한 방법들이 빠른 속도로 도입되어 왔다.

3. 기업별 노조

여기에서 기업별 노조도 언급하는 것이 어울릴 것 같다.

일본의 노조는 노동자의 임금이나 권익 보호를 위해 독일식이나 미국식 산업별 노조와는 달리 기업별 노조를 택해 왔다. 그 이유는 앞에서 설명한 대로 종신고용제도로 인해 일본에서는 기업 간 노동자 이동이 지극히 제한적으로 행해질 수밖에 없었기 때문이다. 다시 말하면, 내가 다른 회사로 옮기지 않는데 산업별 노조의 임금투쟁이나 연대행동은 무슨 의미가 있겠는가. 또 어떤 면에서는 산업별 노조가 없기 때문에 이직이 제한된다고 볼 수도 있다.

어떻든 기업별 노조로 인해 일본 노동시장이 경직되었다고 볼 수도 있는데 이는 인력이 부족했던 1980년대까지는 그다지 문제가 되지 않았다.

4. 해고를 기피하는 고용조정

일본의 종신고용제도와 연공급 임금제도가 한 데 어울려 만들어낸 대표적인 특징으로 일본기업들은 정리해고와 같은 과격한 고용조정 방법을 기피하는 대신 파트타임근로 등 비정규직 활용을 선호해 왔다는 점을 들 수 있다.

2001년 일본기업은 조사대상기업 가운데 26%가 고용조정을 실시했고 나머지 74%는 실시하지 않은 것으로 나타났다.⁶⁾ 5개 산업 경우에도 비슷한 결과가 나타났다. 제조업은 39%가

고용조정을 실시했다. 2001년에 비해 1994년의 고용조정 실시비율은 약간 더 높고 1997년의 실시비율은 상당히 낮다. 어쨌든 일본기업은 대충 30%가 고용조정을 실시한다고 보면 될 것 같다.

일본후생성이 발표해 오고 있는 일본기업의 고용조정 방법은 8가지이다. 이 가운데 일본기업이 선호하는 고용조정 방법을 선호도가 높은 순서대로 쓰면, 2001년 전산업의 경우 '잔업규제'(15% : 15%란 고용조정 실시 기업의 15%가 잔업규제를 한다는 것을 의미함), '배치전환'(8%), '중도채용 삭감·정지'(6%), '출향'(5%), '휴일대체, 휴가증가', '임시근로자 재계약 정지 등', '희망퇴직자 모집·해고'(각각 4%), '일시휴업'(2%)이다.

또 1977년부터 2001년까지 일본 제조업 사업체는 낮게는 9%에서 높게는 46%까지 고용조정을 실시했다. 제조업에서 주로 많이 활용된 고용조정 방법도 전산업 경우와 같이 잔업규제, 중도채용 삭감 및 정지, 배치전환 및 출향 등으로 나타났다. 희망퇴직자모집 및 해고는 지난 20여 년 동안 0~2%에 그칠 정도로 거의 활용되지 않은 고용조정 방법이다.

이를 바탕으로 일본 고용조정의 특징을 간략하게 요약하면 다음과 같다. 그것은 첫째, 제조업은 40% 정도가 고용조정을 실시했고 둘째, 고용조정의 대상은 대부분 비정규직 근로자이고 셋째, 정리해고나 희망퇴직자 모집과 같은 과격한 방법은 거의 활용하지 않는다는 점이다.

OECD는 일본에서 고용안정이 높은 또 다른 이유를 고용보호법, 연공제, 그리고 근로자에 대한 기업의 관심을 바탕으로 다음과 같이 설명한다.⁶⁾ 첫째, 일본의 고용보호법은 그 구속력이 OECD 국가 가운데서 중간 정도인데 회사가 정리해고를 단행할 때 만일 회사의 결정이 비합리적이거나 사회의 통념에 어긋나는 것이면 법원은 이를 무효화시킬 수 있기 때문에 일본 기업들은 정리해고를 통한 고용조정 방법을 택하지 않는다. 둘째, 일본은 연공급임금제도가 실시되는 나라인데 만일 근로자가 한창 나이에 다른 회사로 일자리를 옮기게 되면 그는 금전적으로 손해를 보기 때문에 본래의 회사에 남아 있기를 바란다. 셋째, 일본 기업들은 정리해고를 할 경우 회사의 평판이 나빠져서 좋은 근로자를 유치하지 못할 것을 우려하여 정리해고를 기피한다.

이와 같은 고용조정 특징 때문에 일본은 그동안 다른 나라에 비해 고용안정을 유지해 왔고, 이는 한 때 전세계의 선망의 대상이 되었다. 그러나 이와 같은 관행으로 인해 일본 노동시장은 지금 지나치게 경직되어 있다.

6) 일본후생노동성, 『노동경제동향조사』, 2002.

7) OECD(1994), *The OECD Jobs Study, The Adjustment Potential of the Labour Market, Part II.*

5. 비정규직 증가

일본의 종신고용제도와 연공급임금제도가 한 데 어울려 만들어낸 또 하나의 대표적인 특징으로 일본기업들의 비정규직 활용을 들 수 있다. 일본은 1975~1999년 간 비정규직 근로자 수가 2백9십만 명에서 6백3십만 명으로 증가하여 현재 정규직 대 비정규직 비율 7:3이 머지않아 6:4가 되리라고 한다.⁸⁾

왜 이러한 변화가 나타나게 되었는가? 그 이유는 일본의 종신고용제도에서 찾아야 할 것이다. 일본기업들은 노동비용 절감과 피크수요에 맞추기 위해 임시직 근로자들을 활용한다. 임시직 근로자 사용업체는 제조업이 10%, 기업·개인서비스와 금융·보험이 20% 이상이 되는데 이들 사용업체는 임시직 근로자들로부터 특수전문기술을 확보한다고 한다. 만일 일본기업이 특수전문기술을 정규직을 확보하여 얻으려고 한다면 노동비용은 또 얼마나 많이 증가할 것인가? 이 결과의 하나를 보자. 2001년 일본은 정규직에 대한 파트타임근로 비중이 약 28%로 OECD 회원국 가운데서 네덜란드 다음으로 높다.⁹⁾ 이는 곧 일본에서는 비정규직이나 파트타임 근로자 활용이 노동시장 유연성을 높이는 데 기여했다는 것을 말해준다. 다시 말해 일본의 비정규직 증가는 일본만이 갖고 있는 종신고용제도와 연공급 임금제도가 가져온 결과로서 사용자의 노동비용 절감에 기여한 셈이다.

이는 일본으로부터 노동시장 관행을 그대로 베껴다가 사용해 오고 있는 한국에서 비정규직 근로자 활용을 그저 부정적인 시각으로만 볼 필요가 없다는 것을 시사해 준다.

일본의 종신고용제도, 연공급 임금제도, 기업별 노조, 해고를 기피하는 고용조정 등이 빚어낸 결과는 어떻게 나타나리라고 생각하는가? 한 마디로, 그것은 경직된 노동시장이라고 말할 수 있다. 일본의 실업률은 아직도 선진국 가운데서 가장 낮은 편에 속하지만 1995년 이후로는 OECD 회원국 가운데서 가장 빠르게 증가해 왔다. 특히 1995년 이후 연평균 실질GDP 성장률은 0.8%(한국은 3.3%)에 지나지 않다. 잘못된 관행으로 노동시장이 경직된 결과 일본 노동시장은 미국과는 달리 성장의 엔진 역할을 하지 못했다.

8) 주 7)과 같음.

9) OECD, *OECD Employment Outlook*, 2000.

IV. 독일 노동시장의 특징

독일 노동시장의 특징은 막강한 노조파워, 노동자경영참여제도, 그리고 경쟁이 금지된 교육제도가 빚어낸 '독일병'으로 인해 노동시장이 지나치게 경직되었다는 점에서 찾을 수 있다.¹⁰⁾ 2002년 IMD가 발표한 국가경쟁력 순위에서 독일은 '노동규제' 항목에서 조사대상 49개국 가운데 48위를 차지했다(한국은 '노사관계' 항목에서 47위임). 경직된 독일 노동시장은 독일경제를 '저성장·고실업, 저효율·고비용' 경제로 만들었다.

1. 침체에 빠진 독일경제

먼저 독일경제의 '저성장·고실업' 실상을 보자.

<표-1> 독일의 성장률과 실업률, 1951~2003

(단위 : %)

연 도	성 장 률	실 업 률
1926-1938	4.3	—
1951-1960	7.9	5.72
1961-1970	4.5	0.97
1971-1980	2.7	3.14
1981-1990	2.6	8.22
1991-2000	1.4	8.03(서독) 9.84(동·서독)
2001	0.6	10.4
2002	0.2	10.3
2003	-0.15(전반기)	11.2(1월 현재)

자료 : OECD, OECD *Economic Outlook*, 2001/2, 2001 독일연방통계연감.

표는 민경국(2003. 4), 『독일경제가 망하고 있다』, 『에머지』, pp.169~188에서 전재한 것임.

독일의 성장률은 1951~1960년 간 연평균 7.9%부터 시작하여 10년마다 4.5%, 2.7%, 2.6%, 1.4%로 지속적으로 감소해 왔고, 2002년에는 아마도 OECD 회원국 가운데서 가장 낮은 0.2%를 기록했으며, 특히 2003년 전반기에는 마이너스 성장률까지 기록했다. 실업률은 1961~

10) 민경국, 『독일경제가 망하고 있다—한국경제는 독일경제를 反面教師로 삼아야 한다』, 『에머지』, 2003. 4, pp.169-188.

노동시장의 특징 비교 : 미국, 일본, 독일

1970년 간 놀람계도 0.97%를 기록했다가 1981~1990년 간 8.22%로 곤두박질 친 후 2003년 1월에는 아마도 OECD 회원국 가운데서 세 번째로 높은 11.2%를 기록했다.

다음에는 독일경제의 '저효율·고비용' 실상을 보자.

1992~2001년 간 독일의 제조업 연평균 노동생산성 증가율은 3.0%로(미국 4.0%, 일본 3.6%, 한국 10.7%) 다른 나라보다도 훨씬 낮고, 시간당임금 증가율은 4.5%로(미국 3.7%, 일본 2.4%, 한국 12.3%) 한국을 제외하고 미국과 일본보다 훨씬 높다. 이 결과 같은 기간동안 독일은 단위노동비용 증가율이 1.5%로(미국 -0.2%, 일본 -1.2%, 한국 2.0%) 미국과 일본보다 훨씬 높다.¹¹⁾

1970년대까지 세계적으로 명성이 높았던 독일경제가 오늘날 왜 이 꼴이 되고 말았는가? 민경국 교수는 그 이유를 '독일병'에서 찾고 있다. '독일병'이 노동시장을 경직될 대로 경직시키고 말았기 때문이다. '독일병'은 1970년대부터 꿈틀거리기 시작하여, 1980년대 동유럽 사회주의 몰락을 계기로 독일식 자본주의가 싹틀 무렵부터 본격적으로 만연되기 시작한 것으로 얘기된다. '독일병'의 원인은 막강한 노조파워, 노동자경영참여제도, 그리고 경쟁이 금지된 교육제도에서 찾을 수 있다.

2. 막강한 노조파워

'독일병'의 첫 번째 원인은 막강한 노조파워이다. 막강한 노조파워가 노동시장을 어떻게 경직시켰는가를 보자.

첫째, 독일 노동조합은 입법부처럼 막강한 파워를 가지고 있다. 독일에서는 산업별 노조의 단체협약 없이 임금과 근로조건 등이 결정된다는 것은 생각할 수도 없다. 단체협약은 강제규정이다. 따라서 단체협약에서 결정된 사항만이 기업단위의 노사합의 대상이 되므로 노동시장 유연성을 높일 수 있는 분권적 노사합의는 아예 금지되어 있다.

둘째, 독일 연방노동법원의 판결은 연방의회의 법률과 똑같은 효력을 갖고 있어서 노동시장을 경직시킨다. 독일 노동법원은 개별적인 노동분쟁을 해결하기 위한 기구로서 지방노동법원, 주노동법원, 연방노동법원 3심제로 구성되어 있다. 특히 노동법원은 소송비용이 아주 적어(500유로) 노조가 이용하기 쉽다. 연방노동법원의 판결은 노동시장 전체를 고려하는 것이 아니라 개별적인 노동분쟁 해결만을 고려하는 것이어서 노동시장을 경직시키게 된다.

셋째, 정부의 실업정책이 노동시장을 경직시킨다. 정부는 실업문제를 해결하고자 복지정

11) Cobet, A. E. and Wilson, G. A.(June, 2000), "Comparing 50 Years of Labor Productivity in U.S. and Foreign Manufacturing," *Monthly Labor Review*, pp.51-65.

책 차원에서 실업보험, 실업보조금, 사회부조 등을 위해 많은 돈을 쓰는데 이는 오히려 실업을 부추기게 된다. 예를 들면, 2000년 독일 제조업의 시간당 평균 노동비용은 25.81유로로 세계에서 가장 높는데 이 가운데 55.1%인 14.23유로는 근로자가 직접 쓸 수 있는 임금이고 나머지 44.9%인 11.58유로는 복리후생 관련 각종 사회보장기여금이다. 그런데 정부는 근로자의 복지를 위해 사회보장기여금 11.58유로의 40%를 보조한다. 정부는 또 고용촉진정책으로 교육훈련비 지원, 일자리창출 지원, 일자리탐색 지원 등 돈을 많이 쓴다. 이처럼 정부가 근로자를 위해 돈을 많이 쓴다는 것은 정부 스스로가 실업을 부추기는 셈이다. 정부의 보조 덕분에 근로자들은 그만큼 놀고 먹을 수 있을 테니까. OECD가 노동시장 유연성을 높이기 위해서는 회원국들이 복리후생비를 낮춰야 한다고 권고해 오고 있다는 점을 감안할 때 ‘독일병’의 원인은 정부의 복지정책에서도 찾아볼 수 있다.

3. 노동자경영참여제도

‘독일병’의 두 번째 원인은 노동자경영참여제도이다. 노동자경영참여제도가 노동시장을 어떻게 경직시켰는가를 보자.

독일에서 노동자경영참여제도는 계약이 아닌 정치권력에 의해서 1976년 입법된 후 지금까지 실시되어 오고 있다. J. Vanek에 따르면 노동자경영참여제도의 대표적인 특징은 노동자가 기업을 경영하고 기업소득은 노동자들에게 균등하게 분배된다는 점이다.¹²⁾ 이렇게 볼 때, 노동자경영참여제도는 노동자가 기업의 재산과 이윤을 사용할 수 있는 권리를 갖는 제도이다. 노동자경영참여제도에서는 노동자들이 주주의 이윤을 공동재산으로 만들어서 기업경영에 참여하게 된다. 그런데 노동자경영참여제도의 문제점은 기업경영 결과가 좋지 않을 때 책임을 누가 지느냐 하는 점이다. 노동자는 물론 지지 않는다. 이는 곧 노동자경영참여제도에서는 시장경제원리 가운데 하나인 ‘자기책임원리’가 지켜질 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 노동자경영참여제도에서는 기업이 경쟁력을 잃기 마련이다. 현재 독일경제가 앓고 있는 ‘독일병’ 원인의 하나가 바로 노동자경영참여제도로 인해 독일기업이 경쟁력을 상실했다는 데 있다.

그런데 노무현 정부는 집권 직후 독일식 노동자경영참여제도 도입을 고려했다가 한국 실정에서는 아직 빠르다고 판단되어 종업원주주제도로 선회한 것으로 보도되었다.¹³⁾ 천만다행이다.

12) Vanek, J.(1975), *The Participatory Economy*. (정갑영(1987), 역, 『참여의 경제』, 학민글밭.

13) 조선일보, 2003. 4.

4. 경쟁이 금지된 교육제도

‘독일병’은 경쟁을 허용하지 않는 잘못된 교육제도가 가져온 낮은 효율성 때문에 비롯되었다. 경쟁이 금지된 교육제도가 노동시장을 어떻게 경직시켰는가를 보자.¹⁴⁾

독일은 20세기 초반 해도 학문적 명성이 세계에서 가장 높았다. 예를 들면, 노벨상의 45%가 독일학자이고, 자연과학 문헌의 80%가 독일어로 쓰여졌고, 1915년 베를린의과대학생의 40%가 미국학생이었다. 그러나 오늘날 독일은 교육면에서 후진국으로 전락하고 말았다. 2002년 8월에 실시된 국제학력평가계획에서 한국, 일본, 미국, 영국, 핀란드 등은 모두 상위권에 속했지만 독일은 포르투갈 다음으로 꼴찌를 차지했다. 이 평가에서 독일은 바이에른주를 제외한 나머지 15개 주가 모두 OECD 평균치에도 이르지 못하고, 특히 사회민주당이 집권하는 주는 모두 최하위권에 머물렀다. 놀랍게도 독일에는 현재 100만 명 이상의 문맹자가 있다고 한다.

독일교육의 효율성은 왜 이처럼 추락하고 말았을까? 그 이유는 첫째, 전통적 가치로부터 해방을 촉구한 1968년의 교육개혁(이를 ‘68문화혁명이라고도 부름)이 잘못되었고 둘째, 교육개혁을 통해 교육제도가 경쟁원리를 배제시켰기 때문이다.

독일의 교육개혁은 시험 없는 학교가 이상적이고, 공부하기 싫으면 안 해도 되고, 학생이나 학교간의 경쟁은 불필요하다는 등의 이념을 바탕으로 추진되었다. 특히 교육개정 과정에서 각 주들은 서로 협조관계를 맺어가면서 교육정책과 관련하여 유권자들이 주 정부를 통제할 수 없게 만들어버렸다.

그 결과는 어떻게 나타났는가. 유치원생부터 시작하여 초등학생, 중·고등학생, 대학생들은 지역학교에 구속되어 지역을 떠나 학교를 선택하는 것도, 지역 내에서 학교를 바꾸는 것도 제한되고 말았다. 대학은 학생 선발권이 대폭 제한되어 현재 25%만을 자율적으로 선발할 수 있을 뿐이고, 대학생들은 거주지를 원칙으로 대학이 배정되며 대학을 손쉽게 바꿀 수도 없다. 재정문제와 관련하여 대학운영은 주정부가 맡고 있다. 따라서 유치원에서부터 박사 학위를 받을 때까지 개인은 돈을 내지 않는다. 또 교수들은 공무원 신분으로 ‘철밥통’ 보장을 받고 있어서 쫓겨날 위험이 전혀 없고, 월급도 실적에 따라 지급되지 않는다. 이와 같은 교육제도에서는 경쟁이란 아예 발붙일 여지가 없다. 따라서 대학은 경쟁력을 잃게 되고, 시대에 알맞는 인적자원을 쌓을 수 없다. 이 결과 질적인 면에서 노동시장은 경직될 수밖에 없게 된 것이다.

14) 민경국, 상계논문.

지금까지 논의한 대로 독일은 노동문제, 기업문제, 교육문제로 인해 '독일병'을 앓게 되었다. 이 결과 '독일병'은 독일 노동시장을 경직될 대로 경직시켜 독일경제를 '저성장·고실업, 저효율·고비용'의 늪에 빠뜨리고 만 것이다.

V. 한국 노동시장에 주는 교훈

이 글은 노동시장 유연성은 현대경제에서 성장의 엔진이라는 시각에서 미국, 일본, 독일 노동시장의 특징을 비교하기 위해 쓴 것이다.

세계경제는 전반적으로 1992년부터 침체에서 벗어나 활기를 찾아가고 있다. 이 과정을 지켜보면, 미국경제는 성장하고, 일본경제는 침체에 빠져 있고, 독일경제는 망하고 있다는 것을 알 수 있다. 그렇다면 성장률의 차이를 결정하는 요인은 무엇인가. 필자는 이 글에서 그 대답을 노동시장의 특징에서 찾고자 했다. 실제로 미국경제는 자유로운 경쟁 때문에 노동시장이 유연하여 성장하고, 일본경제는 잘못된 관행 때문에 노동시장이 경직되어 추락하고, 독일경제는 노조파워 때문에 노동시장이 경직되어 망하고 있는 것이다.

최근의 독일경제는 우리에게 좋은 교훈을 줄 수 있다. 독일은 2002년에 일본과 함께 아마도 OECD 국가들 가운데서 가장 낮은 0.2%의 성장률을 기록했는데 2003년 1/4분기에는 2002년보다도 못한 -0.2%, 2/4분기에는 -0.1%를 기록했다. 이와 관련하여 슈뢰더 독일 총리는 지난 8월 '독일 자체의 붕괴를 막기 위해 경제체제를 개혁해야 한다'고 강조한 후 독일은 '분배 중심의 사회주의정책에서 성장중심의 시장경제정책으로 돌아선다'고 선언했다. 이를 위해 노동시장 유연성을 높일 것이라고 언급하기도 했다.

이 글의 결론으로서, 앞에서 논의한 미국, 일본, 독일 노동시장의 특징을 바탕으로 이들 노동시장이 한국에 주는 교훈을 일곱 가지씩 간략하게 정리하기로 한다.

1. 미국 노동시장이 주는 교훈

미국 노동시장이 한국 노동시장에 주는 교훈은 다음과 같다.

- ① 임금이 주로 노조파워가 아닌 시장원리에 따라 결정되므로 임금 유연성이 높다.

노동시장의 특징 비교 : 미국, 일본, 독일

- ② 사실상 고용보호가 없기 때문에 고용 유연성이 높다.
- ③ 사실상 노동시장 규제가 없기 때문에 고용형태가 다양하여 노동시장 유연성이 높다.
- ④ 일시해고제도가 실업보험제도와 연계되어 있어 사용자는 아무 때나 근로자를 해고할 수 있고, 근로자는 저항 없이 이를 받아들여므로 노동시장 유연성이 세계에서 가장 높다.
- ⑤ 단기실업률이 높아 실업자가 될 가능성은 OECD 회원국 가운데서 가장 높지만 고용기회가 많아 장기실업자가 될 가능성은 가장 낮아 노동시장 유연성이 높다.
- ⑥ 임금제도가 성과급 중심이어서 임금 유연성이 높다.
- ⑦ 노조조직률이 낮고, 지속적으로 감소해 오고 있으며, 파워가 약해 노동시장 유연성이 높다.

2. 일본 노동시장이 주는 교훈

일본 노동시장이 한국 노동시장에 주는 교훈은 다음과 같다.

- ① 노동력 부족을 해결하기 위해 도입된 종신고용제도가 노동시장을 경직시켰다.
- ② 종신고용제도 유지를 위해 도입된 연공급 임금제도가 기업의 노동비용을 가중시켜 노동시장을 경직시켰다.
- ③ 종신고용제도 관행 때문에 일본기업은 정리해고 같은 과격한 고용조정을 하지 않아 고용 유연성이 매우 낮다.
- ④ 임금과 고용 경직성으로 인해 파트타임근로를 비롯하여 비정규직 고용이 빠르게 증가해 왔다.
- ⑤ 종신고용제도로 인해 기업별노조가 발전했고, 이로 인해 고용 유연성이 더욱 낮아졌다.
- ⑥ 최근 일본 노조는 춘투 포기 선언에 이어 임금삭감 등에서 솔선수범을 보이고 있다.
- ⑦ 1995년 이후 일본은 OECD 회원국 가운데서 실업률이 가장 빠르게 증가하는 반면 고용은 가장 느리게 증가해 오고 있어 무엇보다도 노동시장 유연성 제고가 필요하다.

3. 독일 노동시장이 주는 교훈

독일 노동시장이 한국 노동시장에 주는 교훈은 다음과 같다.

- ① 독일은 노조파워, 노동자경영참여제도, 경쟁 없는 교육제도로 인해 노동시장이 경직된 대표적인 나라이다.
- ② 산업별노조의 단체협약은 연방입법부의 결정보다도 사실상 더 막강한 파워를 갖고 있으므로 노동시장이 오랫동안 경직되어 왔다.
- ③ 노동자경영참여제도로 인해 노동시장이 경직될 대로 경직되어 기업은 경쟁력을 잃었다.
- ④ 산업별노조의 단체협약에 따라 임금이 결정되므로 임금 유연성이 지나치게 낮다.
- ⑤ 노동비용 가운데서 소위 복리후생비 비중이 세계에서 가장 높아 노동시장이 경직되어 있다.
- ⑥ 경쟁이 허용되지 않는 교육제도로 인해 시대에 맞는 인적자본을 축적할 수 없어 노동시장 유연성이 낮다.
- ⑦ 시장경제를 바탕으로 이룩된 '라인강의 기적'은 독일식 자본주의 또는 사회적 시장경제 도입 후 노동시장이 경직되어 막을 내렸다.

참고문헌

- 민경국(2003), 『독일경제가 망하고 있다』, 『에머지』 2003. 4, pp.169-188.
- 박덕제(1997. 9), 『유럽의 고용조정 실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- (2002), 『영국의 고용조정』, 한국노동연구원.
- 박동운(1984), 『한국의 소득정책과 소득재분배 효과』, 『산업연구』 7집, 단국대 산업연구소.
- (1997), 『노동시장의 유연성』, 자유기업원.
- (2000), 『구조개혁과 실업대책—OECD 국가들의 경험을 중심으로』, 집문당.
- (2001. 12), 『Q&A 형식으로 엮은 시장경제 이야기』, FKI미디어.
- (2002), 『개방경제 거시경제론—이론과 정책』, 개정판, 영지문화사.
- (2002), 『시장경제인가, 반(反)시장경제인가』, CFE.
- 박원구·강순희(1997. 11), 『일본의 고용조정 : 실태와 시사점』, 한국노동연구원.
- 이원덕·김훈·방하남·이병희·장지연·전병유(2000. 1), 『21세기 노동정책』, 한국노동연구원.
- 이종원·신영수·이규용(2001. 12), 『한국 제조업의 고용조정 분석』, 집문당.

노동시장의 특징 비교 : 미국, 일본, 독일

- 조준모(1997. 10), 『미국의 고용조정 : 경험과 시사점』, 한국노동연구원.
- 최강식 · 이규용(1998. 3), 『우리나라 기업의 고용조정 실태』, 한국노동연구원.
- ——(1998. 7), 『우리나라 기업의 고용조정 실태(Ⅱ)』, 한국노동연구원.
- ——(1998. 11), 『우리나라 기업의 고용조정 실태(Ⅲ)』, 한국노동연구원.
- 한국은행(2003. 3), 『우리 경제의 중장기 발전계획』.
- 한국노동연구원, 『해외노동통계』, 각 연도.
- , 『KLI 노동통계』, 각 연도.
- 한국 하이테크 소사이어티 편(2001. 12), 『이제는 자유를 말할 때』, 율곡출판사.
- (2002. 12), 『자유와 법치—시장경제 창달을 위한 차기정부의 과제』, 에머지(주).
- Brodsky, Melvin M.(Nov. 1994), “Labor Market Flexibility”, *Monthly Labor Review*, pp.53-8.
- Cobet, A. E. and Wilson, G. A.(June 2002), “Comparing 50 Years of Labor Productivity in U.S. and Foreign Manufacturing”, *Monthly Labor Review*, pp.51-65.
- Ehrenberg, R. G. & Smith, R. S.(1988), *Modern Labor Economics*, 3rd ed., Scott, Foresman and Company.
- Martin, J. P.(2000/1), “What Works among Active Labour Market Policies : Evidence from OECD Countries’ Experiences”, *OECD Economic Studies* No. 30, pp.70-113.
- Monn, Marie-Laure(2001), “Redundancy, Business Flexibility and Workers’ Security : Findings of a Comparative European Survey”, *International Labour Review*, 140-1.
- OECD(1986), *Labour Market Flexibility*, Report by a high-level group of experts to the Secretary-General.
- OECD, *Labour Market Flexibility, Trends in Enterprises*.
- (1994), *The OECD Jobs Study*, Part I, II.
- , *OECD Economic Outlook*, 각 연도.
- , *OECD Employment Outlook*, 각 연도.
- Vanek, J.(1975), *The Participatory Economy*. (정갑영(1987), 역, 『참여의 경제』, 학민글밭.
- Watanabe, S.(2000), “The Japan Model and the Future of Employment and Wage System”, *International Labour Review*, 139-3.

<ABSTRACT>

A COMPARISON of LABOR MARKET CHARACTERISTICS : USA., JAPAN and GERMANY

Dong-Un Park
Professor, Economics Major

Labour market flexibility is thought to be an engine of economic growth in the modern economy. The reason is that employers can adjust flexibly the production factors such as capital, management, land, etc. except labor. Labor as a production factor can not be flexibly adjusted because of labor union, law and system, etc..

In this paper, we try to compare the characteristics of the labor markets of the US, Japan, and Germany and to find out what kinds of lessons can be derived for the Korean labor market.

The lessons derived from this paper and helpful for the Korean economy may be briefly summarized as follow.

First, Korea has to try to make the labor market flexible as much as the US labor market. It is well known that the US labor market is the most flexible among the OECD member countries because the US labor market is operated based on the competition principle.

Second, Korea has to abandon the seniority-based wage system and permanent employment system which were copied from the Japanese system. It is well known that seniority-based wage system and permanent employment system have made the Japanese labor market rigid. Labor market rigidity is one of the reasons that the Japanese economy has been recessionary.

Third, Korea has not to learn anything from the German economy as far as the labor market is concerned, because the German labor market is of the most rigid ones among the OECD member countries. It is well known that the German labor market has been getting more rigid because of industry-based labor union and labor participatory system.