

노동정책연구

2005. 제5권 제3호 pp. 1~34

© 한국노동연구원

연구논문

경기변동과 일자리소멸 — 생산성에 따른 선별을 중심으로 —

김혜원*

일반적으로 생산성이 높은 사업체의 일자리소멸률은 낮고 저생산성 사업체의 일자리소멸률은 높다. 경기불황기에는 평균적인 일자리소멸률이 증가하고 호황기에는 평균 일자리소멸률이 감소한다. 한국 광공업사업체에 대한 분석결과에 따르면 불황기에 생산성 기준에 따른 효율적인 사업체의 선별 과정이 불황기에 더 활발하게 이루어진다는 증거를 찾기 어렵다.

이 논문은 불황기에 비효율적 기업의 도태가 오히려 둔화되는 현상을 설명할 수 있는 노동시장 탐색모형을 제시하였다. 표준적인 노동시장 탐색모형에 빈티지 자본(vintage capital) 가정과 노동자의 취업 중 직장탐색(on-the-job search) 가정을 추가하여 분석함으로써 생산성 수준별 일자리 및 취업자의 분포를 내생적으로 도출하였다. 경기불황기에 경제 전체의 생산성 하락 충격이 발생할 경우 일자리의 경제적 수명이 줄어들고 임금을 지불할 능력이 없는 저생산성 사업체들이 대거 일자리를 소멸시킨다. 그런데 불황기에 신규 일자리창출 역시 줄어들게 됨에 따라 취업자의 경우 보다 높은 임금을 주는 고생산성 일자리로 상향이동할 기회가 감소한다. 취업 중 직장탐색이 주는 기회의 감소는 기존 취업자가 현재 일자리에서 더 낮은 임금을 받아들이는 힘으로 작용한다. 이에 따라 호황기에 비해 불황기에 저생산성 일자리 비중이 늘어나게 되고 평균생산성 사업체의 일자리소멸률에 대비한 저생산성 사업체의 일자리소멸률의 상대 비율은 낮아진다.

경제 전체의 집계적 생산성(aggregate productivity) 변화를 거시적 충격 효과와 생산성이 차이 나는 사업체 간 일자리 비중의 변화 효과로 분해할 경우 사업체간 일자리 비중의 변화 효과는 기존 실증연구에서 불황기와 호황기에 큰 차이가 없다는 것이 알려진 바 있다. 이 논문의 분석 결과를 통해 집계적 생산성 변동분 중 사업체간 일자리 비중의 변화의 기여도가 불황

투고일: 2005년 8월 8일, 심사의뢰일: 8월 9일, 심사완료일: 9월 6일

* 한국노동연구원 부연구위원(hwkim@kli.re.kr)

기에 두드러지지 않는 실증결과를 경기변동에 대응한 취업자 분포의 변화의 결과로 해석할 수 있다.

이 논문의 모형에는 추가적으로 노동이동에 대한 분석이 이루어지고 있다. 호황기에 비해 불황기에 이직이 전체적으로 둔화되며 이는 일자리소멸의 증가에 의해 비롯된 이직의 증가에도 불구하고 불황기 새로운 고용기회가 감소하게 됨에 따라 상대적으로 높은 생산성에서의 이직이 감소하기 때문이다. 이러한 예측은 향후 실증연구를 통해 검증될 필요가 있다.

핵심용어: 일자리소멸, 생산성, 선별, 경기변동

I. 서론

일반적으로 경기불황기에 일자리소멸은 증가하고 일자리창출은 감소하며 반대로 호황기에 일자리소멸이 감소하고 일자리창출은 증가한다. 일자리창출률은 경기순행적이며, 일자리소멸률은 경기역행적인 움직임을 갖는다는 점은 미국 등 세계 각국의 일자리변동 분석에서 확인되며 한국 광공업의 일자리창출과 소멸을 분석한 결과에서도 확인된다.

Davis and Haltiwanger(1996)에 따르면 미국의 경우 경기변동과 함께 일자리창출률은 상대적으로 적게 변화하는 데 비해 일자리소멸률은 큰 폭으로 변동한다. 미국의 경우 순일자리 증가를 주도하는 것은 일자리소멸률이다!¹⁾ 이에 따라 일자리소멸률과 경기변동의 관계에 대한 실증적 연구와 이론적 연구가 집중되었다. 특히 경기불황기의 높은 일자리소멸률이 갖는 경제적 기능에 대한 연구가 주목받았는데 이에 대해 불황기에 비효율적 사업체가 많이 퇴출되는 형태로 생산성 기준에 따른 효율적인 기업의 선별 과정(selection process)이 불황기에 더 많이 이루어져 경제 전체에 도움이 된다는 주장을 둘러싼 논쟁이 이루어

1) 한국의 경우 순일자리 증가에 대해 일자리창출률과 소멸률의 기여도는 거의 비슷하다. 다만 외환위기 시기에는 일자리소멸률이 주도하였다. 미국 이외의 나라의 결과에 대해서는 김혜원(2004)을 참조.

졌다.²⁾

사업체의 일자리소멸률은 사업체의 생산성 수준에 따라 크게 다르다. 생산성이 낮은 사업체의 일자리소멸률은 생산성이 높은 사업체보다 높다. 이러한 사실은 시장경쟁을 통해 효율적인 사업체가 성장하고 비효율적 사업체가 축소된다는 것으로 해석된다. 그리고 생산성 수준별 일자리소멸률을 호황기와 불황기로 나누어 살펴보면 절대 수준에서 호황기보다 불황기에 일자리소멸률이 높다. 그렇다면 불황기와 호황기를 비교할 때 생산성에 따른 일자리소멸이 불황기에 더 활발하게 진행될까?

불황기에 생산성 기준에 따른 일자리소멸이 약화된다는 가설은 경제 전체 생산성의 변동분 중에서 구조조정과 경쟁에 의한 부분을 실증적으로 측정하려는 실증연구들에서 간접적인 증거를 찾을 수 있다. 경제 전체 생산성 또는 집계적 생산성(aggregate productivity)의 변동은 사업체 내 생산성 증가와 사업체 간 고용비중 변화에 의한 생산성 증가로 분해될 수 있다. 생산성 기준에 따른 일자리소멸이 불황기에 강화된다면 경제 전체 생산성 변동 중에서 저생산성 사업체의 일자리소멸과 비중 감소에 의한 생산성 증가가 불황기에 높게 나타날 것으로 예상된다. 그런데 기존 실증연구는 이러한 예상을 실증적으로 뒷받침하지 못하고 있다.

Baily, Bartelsman and Haltiwanger(1998)는 미국 제조업의 집계적 생산성 변동을 분석하여 구성효과의 기여도가 매우 작다는 점을 보고했다. Griliches and Regev(1995)는 이스라엘의 제조업 공장의 평균 노동생산성이 불황기에 증가할 때 생산적인 공장의 비중이 늘어나고 비생산적인 공장의 비중이 줄어드는 구성효과(composition effect)의 기여도가 매우 미약했음을 보였다. Barlevy(1998)는 미시 임금자료를 이용하여 미국의 경우 불황기에 노동자가 보다 생산적인 일자리로 이동하는 것이 아니라 생산성이 떨어지는 일자리로 이동하는 특성이 보인다고 주장했다. Bresnahan and Raff(1991)는 대공황기 미국 자동차 산업에서 진입퇴출기업의 생산성을 검토했는데 대공황기에 살아남은 공장 중에서 보다 생산적인 공장으로서의 자원재배분을 관찰할 수 없었다고 보고하고 있으며

2) 불황기에 비효율적 기업이 퇴출된다는 것을 불황의 세정효과(cleansing effect of recession)라고 부른다. 이를 둘러싼 논의에 대해서는 Caballero and Hammour(1994, 1996, 1999)를 참조하라.

Bertin, Bresnahan and Raff(1996)는 대공황기 제철산업을 연구했는데 역시 동일한 결과를 얻었다. 전병유·김혜원(2003)은 한국 광공업의 집계적 생산성 변동을 분석하여 불황기와 호황기의 구성효과의 차이가 미미하다는 결과를 제시하고 있다.³⁾

김혜원(2002)는 한국 광공업통계조사 원자료를 이용하여 사업체 수준의 일자리소멸과 생산성의 관계를 회귀분석하여 불황기에 선별이 강화되는지를 살펴보았다. 이에 따르면 첫째, 예상한 바와 같이 생산성 수준이 낮을수록 일자리창출은 적고 일자리소멸은 크다. 둘째, 주목할 만한 결과는 일자리창출과 소멸이 불황기에 더 민감하게 생산성에 따라 변화한다는 증거를 찾을 수 없었다는 것이다. 김혜원(2002)의 결과는 오히려 불황기에 생산성에 따른 선별(selection)이 둔화되었을 가능성을 보여준다.

이 논문의 주요 목적은 이상의 실증 결과를 바탕으로 불황기에 생산성 기준에 따른 일자리소멸이 약화되는 것을 이론적으로 설명하는 것이다. 이 논문에서는 거시적 불황 충격이 주어질 때 경제적 생존의 기준을 충족하지 못하는 일자리가 늘어나 일자리소멸이 늘어나는 효과가 존재하지만 노동자의 이직행동이 불황기의 충격에 대응하여 변화하여 일자리소멸의 충격이 완화되고 이에 따라 저생산성 일자리의 비중이 늘어나는 변화가 발생한다는 것을 보일 것이다.

이 논문에서는 빈티지 자본(vintage capital)의 수명에 따라 생산성 차이가 나타나는 빈티지 자본모형을 이용한다. 표준적인 노동시장 탐색모형에 생산성 수준이 다른 사업체들이 공존하며 노동자의 취업 중 직장탐색이 가능하다는 새로운 가정을 도입하였다. 취업 중 직장탐색이 존재할 경우 빈티지 자본모형의 취업자분포는 역U자 모양의 내생적 분포를 갖게 된다. 역U자 모양에서 중요한 것은 일정 수명 이상에서 수명이 길어질수록 빈티지의 취업자 비중이 감소한다는 것이다. 수명이 오래된 일자리의 경우 취업자들이 자신이 일하고 있는 일자리보다 수명이 짧은 공식으로부터 일자리 제의를 받게 되면 옮기게 된다. 수명이 오래될수록 취업자는 일자리를 옮길 가능성이 높아지고 이에 따라 수명이 길수록 취업자의 비중은 줄어든다.

분석을 통해 취업 중 직장탐색이 존재할 경우 불황기에 저생산성 일자리의

3) 전병유·김혜원(2003 : 118~128) 참조.

소멸이 증가하지만 이와 함께 저생산성 일자리의 비중이 증가하는 현상이 동시에 나타난다는 것을 밝혔다. 전반적인 생산성의 하락과 함께 불황이 오게 되면 호황기에 생존할 수 있었던 매우 낮은 생산성의 사업체들은 임금을 지불할 수 없기 때문에 도태된다. 그런데 전반적인 생산성의 하락은 신규 사업체의 창업 또는 신규 일자리의 창출을 줄이게 되고 신규 일자리의 창출이 줄어들게 된다. 이로 인해 기존 사업체에서 취업한 노동자가 신규 사업체로 이동할 기회도 줄어들게 된다. 호황기에 취업 중 직장탐색 과정에서 일자리 제의를 받고 빠르게 고용이 감소되었을 저생산성의 일자리에 취업자가 계속 머무르게 되는 결과를 나타낸다. 이에 따라 호황기에 비해 불황기에 상대적으로 낮은 생산성의 일자리의 취업자 비중이 늘어나고 저생산성 일자리의 소멸률은 상대수준으로 볼 때 감소한다.

이 논문의 모형과 분석 결과와 기존 연구와의 차이는 다음과 같다. 우선 빈티지 자본모형과 노동시장 탐색모형을 결합한 분석은 Caballero and Hammour(1996)에서 발견할 수 있다. Caballero and Hammour(1996)는 빈티지 자본모형을 이용하여 불황기에 빈티지 자본의 경제적 수명이 줄어들게 되면서 일자리소멸률이 증가한다는 것을 보였다. 하지만 이들의 연구에서 빈티지별 취업자 분포, 즉 생산성별 취업자 분포는 일양분포(uniform distribution)로 주어지므로 생산성 수준별 취업자 분포의 변화는 분석되지 않는다. 또한 일자리소멸이 경제적 수명에만 한정되어 경제적 수명 이상의 사업체에서 나타나는 일자리변동에 대해서도 논의하고 있지 않다.

Aghion and Howitt(1998)은 빈티지 자본모형과 취업 중 직장탐색을 결합하여 일자리의 생산성 수준별 분포를 도출한 바 있다. 그런데 이들의 모형은 노동시장에서 구인과 구직자의 매칭을 지나치게 단순화시켜 분석하였다. 또한 이들은 경제성장, 특히 기술진보율이 실업률에 미치는 영향에 관심을 가지고 있었으므로 경기변동이 미치는 영향에 대해서는 분석하지 않았다.

Burgess and Turon(2003)은 Mortensen and Pissarides(1994)의 탐색모형에 취업 중 직장탐색을 도입하여 경기변동의 영향을 분석했다. 이들의 논문은 일자리창출·소멸과 노동자 이동을 연결하는 모형을 제시하려는 점에서 이 논문의 문제의식과 유사하다. 그런데 이들의 모형에서는 기존 취업자가 기존 일자

리를 떠나서 매칭된 새로운 기업과 임금협상을 하기 전까지는 새로운 일자리의 생산성을 알지 못한다고 가정함으로써 취업 중 직장탐색을 선택한 노동자와 선택하지 않은 노동자를 구분할 뿐 생산성별 취업자 분포의 내생적 변화에 대해서는 분석하지 않고 있다.

불황기에 선별이 약화될 이론적 가능성에 대해서는 다음의 두 연구가 대표적이다. Barlevy(1998)는 자금조달에 있어서 정보비대칭을 도입하여 금융시장의 시장실패가 나타나서 보다 효율적인 사업체가 불황기에 오히려 퇴출하는 모형을 제시했다. Caballero and Hammour(1999) 역시 금융시장의 정보비대칭에 의한 시장실패를 도입하여 일자리소멸을 결정하는 생산성 기준이 불황기에 약화될 수 있음을 보였다. 이 논문은 시장실패를 도입하지 않더라도 불황의 거시적 충격에 대응한 기업과 노동자의 최적 대응으로 인해 불황기 사업체 선별의 생산성 기준이 약화되는 현상이 관측될 수 있음을 보인다는 점에서 이상의 연구와 차이를 갖는다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 취업 중 직장탐색이 존재하는 빈티지모형을 제시하여 균형취업자 분포를 도출한다. 제Ⅲ장에서는 제Ⅱ장의 기본모형에 경기변동을 도입하여 취업자의 분포가 불황기와 호황기에 차이가 있음을 확인한다. 이와 함께 이직률과 일자리소멸률이 경기국면에 따라 상이한 양상을 띠게 됨을 보인다. 이를 통해 앞에서 설명한 한국 광공업의 일자리소멸률과 취업자 분포의 경기국면별 특성을 설명한다. 제Ⅳ장은 요약과 담고 있다.

Ⅱ. 취업 중 직장탐색이 존재하는 빈티지모형

1. 생산과 매칭

빈티지 자본모형에서는 자본이 수명에 따라 구별된다. 그리고 생산성이 지속적으로 증가하고 생산성은 자본에 체화되어 있다. 이에 따라 이들 자본이 투입되어 만들어진 일자리는 생산성 측면에서 수명에 따라 구분된다. 기업은 자본을 투자함으로써 우선 빈 일자리, 즉 공석(vacancy)을 창출한다. 이렇게 새롭게

창출된 공석을 신규공석(new vacancy)이라고 부르기로 한다. t 기에 창출된 공석은 t 기의 생산성이 체화된 자본재를 장착하고 있다. t 기에 창출된 신규공석의 생산성과 $t+a$ 기에 창출된 신규공석의 생산성에 차이가 존재한다. 생산성 증가율을 g 라고 할 때 각 신규공석의 생산성은 다음과 같다. $Y(t, \tau)$ 에서 t 는 새로 공석이 창출된 시점을 의미하고 τ 는 현재 시점을 의미한다.

$$Y(t, \tau) = Y_0 A_0 e^{gt}$$

$$Y(t+a, \tau) = Y_0 A_0 e^{g(t+s)}$$

수명 s 는 현재 시점과 창출된 시점의 차이인 $\tau - t$ 로 정의된다. 한 시점에서 다양한 수명의 빈티지가 공존한다. 따라서 τ 시점에서 수명 0인 빈티지는 τ 시점에 창출된 공석 및 일자리를 의미한다. 주어진 시점 τ 에서 시점 τ 에 창출되는 신규 공석의 생산성을 기준으로 보았을 때 각 빈티지의 상대생산성은 수명에 반비례한다. 각 빈티지의 수명별 상대생산성을 $y(s)$ 라고 하면 이것은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$y(s) = y_0 e^{-gs} \quad (2-1)$$

공석 하나에 노동자 1명이 취업할 수 있다고 가정한다. 공석 1개를 창출하는데 $kY(t, t)$ 의 비용이 소요된다. 최신 빈티지에 대비한 상대적인 크기는 k 이다. 공석 창출에 소요된 비용은 매물비용이다. 취업자가 없고 더 이상 노동자를 구하지 않고 소멸될 경우에 투자자가 회수하는 금액은 없다고 가정한다.

노동시장에서 구인자와 구직자가 만나서 구인자는 새로 노동자를 구하고 구직자는 새로운 일자리를 갖게 된다. 단순한 노동시장 탐색모형에서는 구직자를 실업자에 한정하고 있다. 이 논문에서는 추가적으로 취업자의 취업 중 직장탐색(On-the-Job Search 이하 OJS라 부름)이 존재한다고 가정한다. 이에 따라 구직자는 실업자 더하기 취업자 전체이다. 실업자의 경우 매칭이 이루어지면 균형에서 항상 취업자가 된다. 하지만 OJS를 하고 있던 취업자의 경우 매칭이 이루어진다고 해서 항상 일자리를 옮기는 것은 아니다. 취업자는 현재 일하는 일자의 임금보다 더 나은 조건의 일자리를 만날 때만 일자리를 옮긴다.

노동시장에서 노동자를 구하는 구인자는 공석으로 한정한다. 공석에는 매기 새로 창출되는 신규공석뿐만 아니라 OJS를 통해 취업자가 일자리를 떠남으로써 빈 일자리도 포함한다. 후자의 공석을 기존공석(old vacancy)이라고 부르기로 하자. 노동자의 이직동기와 기업의 일자리소멸의 동기가 괴리되어 노동자가 이직하더라도 새로 노동자를 구하는 것이 일자리를 소멸시키는 것보다 나을 경우 기업은 공석을 소멸시키지 않고 매칭 과정에 참여한다. 만약 노동자가 이직했을 때 구인활동을 하는 것보다 구인을 포기하고 일자리를 소멸시키는 것이 나을 경우 이직과 일자리소멸이 동시에 이루어진다. 이렇게 일자리가 소멸되는 이유는 빈티지 자본의 생산성으로는 도저히 취업자가 만족할 만한 임금을 지급할 수 없기 때문이다. 빈티지 자본의 생산성은 자본의 연수와 비례하므로, 자본은 생존가능한 최대 연수, 즉 경제적 수명(economic lifetime)을 갖는다. 경제적 수명에 도달한 일자리는 소멸된다. 구직자와 공석이 만나 이루어지는 매칭의 수는 구직자와 공석의 일차동차함수로 가정한다. 단순화를 위해 매칭함수는 다음과 같은 콥-더글라스 함수의 꼴을 갖는다고 가정한다. 아래의 식에서 전체 노동자수는 1로 정규화했다.

$$m(1, v) = m_0 1^\alpha v^{1-\alpha}$$

매칭함수의 가정에 따라 노동자 한 사람이 공석과 마주칠 확률인 구직률(λ)은 $m(1, v)$ 와 같고 공석이 노동자 한 사람과 마주칠 확률인 구인율(q)은 $\frac{m(1, v)}{v}$ 와 같다. 구인율은 공석의 감소함수이고 구직률은 공석의 증가함수가 된다.

$$q(v) \equiv m\left(\frac{1}{v}, 1\right) = m_0 v^{-\alpha} \quad (2-2)$$

$$\lambda(v) = v q(v) = m_0 v^{1-\alpha} \quad (2-3)$$

Aghion and Howitt(1998)은 이 논문의 OJS가 존재하는 빈티지모형과 동일한 모형을 제시하고 취업자의 수명별 분포를 도출한 바 있다. 이들의 분석과 이 논문의 차이점은 매칭함수에 있다. Aghion and Howitt(1998)은 매칭함수를 노

동시장의 타이트함을 표현하는 공식 비율과 무관하게 단순히 일자리와 공식의 합의 일정비율로 단순화하였다. 이에 비해 이 논문에서는 일반적인 노동시장 탐색모형에 따라 공식의 양을 매칭함수에 명시적으로 도입하였다. 또한 이 논문에서는 Aghion and Howitt(1998)과 달리 기업의 노동자 탐색비용(c)을 가정하였다. 구인탐색비용이 없다면 일자리가 일자리의 경제적 수명에 도달하기 전에 이직으로 공식이 되더라도 새로운 노동자를 구할 유인이 있고 이에 따라 공식의 경제적 수명은 일자리의 경제적 수명과 동일하다. 이 경우 일자리소멸과 이직이 동시에 나타나는 것은 일자리의 경제적 수명 T 에 한정된 현상이 된다. 만약 구인탐색비용이 존재하면 취업자의 이직으로 빈 일자리를 가진 기업가는 구인탐색비용을 감안하여 공식을 유지하며 구인탐색을 할 것인지 아예 일자리를 소멸시킬 것인지를 선택해야 한다. 공식의 경제적 수명 T_v 를 넘어선 공식에서는 이직과 함께 일자리를 소멸시키는 것이 낫다. 따라서 이 경우에는 일자리소멸과 이직이 동시에 나타나는 것이 (T_v, T) 구간의 수명에서 관측된다.

2. 취업자 분포

$M(s)$ 를 수명 s 이하의 빈티지에서 일하는 취업자의 수로 정의하자. 그리고 $F(s)$ 는 수명 s 이하의 공식과 일자리의 합으로 정의하자. 각 일자리는 1명의 노동자를 고용하므로 수명 s 이하의 빈티지에서 일하는 취업자의 수와 수명 s 이하의 채워진 일자리의 수는 같다.

$M(s)$ 는 매 시점 s 이상의 빈티지에서 일하고 있는 취업자들이 OJS를 통해 s 이하의 빈티지의 공식을 만나 옮겨옴에 따라 늘어난다. 수명이 s 이하인 빈티지 중 공식으로 존재하는 것이 노동자를 만나 일자리로 변하여 $M(s)$ 가 늘어나는 양은 공식이 구직자와 만나 매칭이 되는 총량($m(1, v)$) 중에서 공식 중에서 s 이하의 빈티지 공식이 실업자이거나 s 이상의 빈티지에 일하고 있는 취업자와 만나는 비율이다. 이 값은 다음과 같다.

$$M(s)_{inflow} = m(1, v) \left(\frac{v(s)}{v} \right) \left(\frac{1 - M(s)}{1} \right)$$

이때 $1 - M(s)$ 는 전체 노동자 중에서 수명 s 이하의 일자리에 취업한 노동

자를 뺀 값으로서 실업자와 s 이상의 빈티지에 일하는 취업자의 수이다. v 는 앞서 정의한 대로 경제 전체의 공식의 수이며 $v(s)$ 는 s 이하의 수명의 공식으로서 다음과 같이 정의된다.

$$v(s) = F(s) - M(s)$$

균제상태에서 매기 f 의 신규 공식이 창출되어 들어오고 공식의 경제적 수명이 T_v , 일자리의 수명이 T 일 경우, 경제 전체에 존재하는 공식의 총수(v)는 $T_v f - M(T_v)$ 이며 경제적 수명이 s 이하인 공식수는 $sf - M(s)$ 이다. 그런데 수명 s 가 T_v 이상일 경우에는 공식은 더 이상 존재하지 않으므로 경제적 수명이 s 이하인 공식수는 변하지 않으며 그 값은 경제 전체에 존재하는 공식의 총수와 일치한다. 빈티지 공식의 양 $v(s)$ 는 다음과 같다.

$$v(s) = \begin{cases} sf - M(s) & \text{if } 0 \leq s \leq T_v \\ T_v f - M(T_v) & \text{if } T_v < s \leq T \end{cases}$$

이에 따라 $M(s)_{inflow}$ 는 다음과 같다.

$$M(s)_{inflow} = \begin{cases} q(v)(sf - M(s))(1 - M(s)) & \text{if } 0 \leq s \leq T_v \\ q(v)v(1 - M(s)) & \text{if } T_v < s \leq T \end{cases} \quad (2-4)$$

수명 s 이하의 일자리가 매칭과 노동자 유입에 의해 늘어나는 양이 위와 같다면 수명 s 이하의 일자리가 줄어드는 양은 어떻게 될까? 시간이 흐름에 따라 결정론적(deterministically)으로 수명 s 는 수명 $s + \Delta s$ 로 변화한다. 따라서 일자리가 줄어드는 양은 $M'(s)$ 가 된다. 노동자 유출에 의해 $M(s)$ 가 줄어드는 일은 일어나지 않는다. 왜냐하면 s 이하의 빈티지에 속한 노동자는 s 이상의 빈티지와 매칭될 경우 일자리제의를 거절할 것이기 때문이다.

$$M(s)_{outflow} = M'(s) \quad (2-5)$$

균제상태에서 $M(s)_{inflow}$ 와 $M(s)_{outflow}$ 는 일치한다. 이에 따라 식 (2-4)와

(2-5)를 결합하면 $M(s)$ 에 관한 미분방정식을 얻을 수 있다.

$$M'(s) = \begin{cases} q(v) (sf - M(s)) (1 - M(s)) & \text{if } 0 \leq s \leq T_V \\ q(v) v (1 - M(s)) & \text{if } T_V < s \leq T \end{cases} \quad (2-6)$$

$$M(0) = 0$$

T, T_V 그리고 f 가 주어질 때 위의 미분방정식 식 (2-6)은 일의적으로 풀린다.

$$M(s) = \begin{cases} 1 - \frac{e^{-q(v)f\left(s - \frac{1}{f}\right)^2} \frac{1}{2}}{q(v) \int_0^s e^{-q(v)f\left(\tau - \frac{1}{f}\right)^2} \frac{1}{2} d\tau + e^{-\frac{af}{2f}}} & \text{if } 0 \leq s \leq T_V \\ 1 + Ae^{-q(v)vs} & \text{if } T_V < s \leq T \end{cases} \quad (2-7)$$

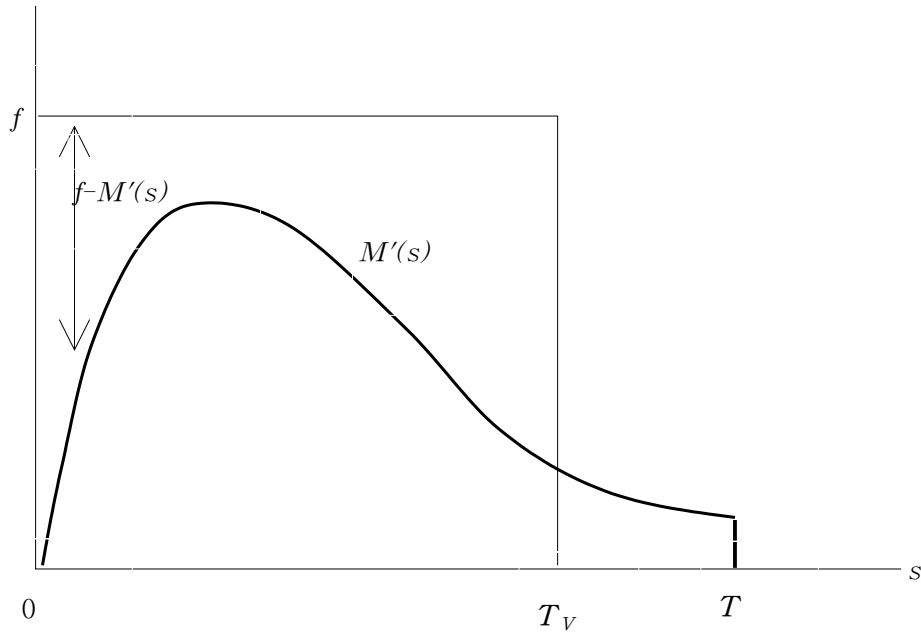
v 는 $T_V f - M(T_V)$ 이며 적분상수 A 는 아래의 식을 만족하는 값으로 정의된다.

$$1 - \frac{e^{-q(v)f\left(T_V - \frac{1}{f}\right)^2} \frac{1}{2}}{q(v) \int_0^{T_V} e^{-q(v)f\left(\tau - \frac{1}{f}\right)^2} \frac{1}{2} d\tau + e^{-\frac{af}{2f}}} = 1 + Ae^{-q(v)vT_V}$$

일자리 수명별 취업자의 분포를 그림으로 표현하면 [그림 1]과 같다. 이 그림에서 붉은 실선은 취업자 및 일자리의 분포를 보여준다. 그리고 세로 f 와 가로 T_V 의 직사각형은 수명 T_V 까지의 공석과 일자리의 빈티지 전체를 보여주는 것으로서 여기에서 $M(s)$ 를 뺀 부분이 공석의 분포를 보여준다. 일반적으로 수명이 짧은 빈티지와 오래된 빈티지에서 공석이 많으며 중간 정도의 수명의 빈티지에서 공석이 가장 작다. 그리고 (T_V, T) 구간에는 공석은 존재하지 않고 일자리만 존재한다. 왜냐하면 T_V 가 공석의 경제적 수명이므로 T_V 이상의 일자리에 취업한 노동자가 일자리제의를 받아 떠난다면 이 일자리는 공석으로 전환하지 않고 바로 소멸하기 때문이다. 일자리의 소멸은 이 구간에서의 노동자의 이직에 의해 일어난다. 이에 비해 $(0, T_V)$ 구간에서의 노동자 이직은 일자

리의 소멸을 낳는 것이 아니라 일자리가 공석으로 전환될 뿐이며 이 공석은 다시 노동자를 구한다.

[그림 1] 취업자 분포와 공석 분포



3. 일자리의 경제적 수명

일자리의 경제적 수명 T에서 다음의 식이 성립한다.

$$\begin{aligned}
 M'(T) &= q(v) (T_v f - M(T_v)) (1 - M(T)) \\
 &= q(v) v u \\
 &= m(1, v) u
 \end{aligned}
 \tag{2-8}$$

이 식의 의미는 다음과 같다. 취업상태에서 실업상태로 이행하는 노동자수는

$M'(s)$ 이다. 실업상태에서 취업상태로 이행하는 노동자수는 $m(1, v) \frac{u}{1}$ 이다. 균제상태에서 실업자로의 이행과 취업자로의 탈출의 플로우가 일치해야 한다는 조건이 바로 이것다. 이때 실업률은 $M(s)$ 자체로부터 구해진다는 점에서 노동시장 플로우 균형의 식 (2-8)은 추가적인 식이 아니라는 것에 유의할 필요가 있다.

취업자의 분포가 결정되기 위해서는 f 와 T 및 T_v 가 결정되어야 한다. f 는 매기 신규로 창출되는 신규공석의 수이며 T 는 일자리의 경제적 수명이며 T_v 는 공석의 경제적 수명이다. 이 값들은 기업과 노동자의 최적화 행동으로부터 도출된다. 이하에서는 기업과 노동자의 행동을 가치함수로 요약하여 분석한다. 노동자의 실업상태의 가치는 다음과 같다.

$$rU = b + \lambda(v) \int_0^{T_v} (W(s') - U) dG(s') \quad (2-9)$$

매기 b 만큼의 수입플로우가 있고 $\lambda(v)$ 의 확률로 공석과 매칭이 이루어지며 어떤 공석과 매칭되느냐에 따라 상이한 수명의 취업상태로 전환된다. 만나게될 공석의 분포는 $G(\cdot)$ 함수로 표현되어 있는데 이 분포의 자세한 형태는 내생적으로 결정된다. 실업자는 어떠한 수명의 공석이라도 다 받아들인다는 점에서 이후 살펴볼 취업자와 차이를 갖는다.

취업상태의 가치는 다음과 같다.

$$rW(s) = w(s) + \lambda(v) \int_0^s (W(s') - W(s)) dG(s') + \bar{W}(s) \quad (2-10)$$

취업상태는 매기 $w(s)$ 의 임금을 받으며 OJS에 의해 매기 $\lambda(v)$ 의 확률로 공석을 만난다. 이때 자신이 취업하고 있는 일자리보다 수명이 긴 공석의 일자리제의를 거절한다. 우변의 마지막 항은 자신이 취업한 일자리의 가치가 시간이 지남에 따라 변화하는 점을 반영한 것이다.⁴⁾

4) 구직에 드는 탐색비용은 존재하지 않는다고 가정했다. 만약 구직탐색비용이 존재한다면 취업자 중 OJS를 하는 사람과 하지 않는 사람으로 구분된다. OJS를 하지 않는 취업자는 취업한 일자리의 수명이 짧은 이들이다. 이에 대해서는 Burgess and Turon(2003)을 참조하라.

경제적 수명(T)의 일자리에 취업한 노동자의 취업상태의 가치는 실업상태의 가치와 동일하다.

$$W(T) = U \quad (2-11)$$

공식의 분포함수 $G(s)$ 는 다음과 같이 정의된다.

$$G(s) = \begin{cases} \frac{fs - M(s)}{v} & \text{if } s \leq T_v - 1 \\ 1 & \text{if } s > T_v - 1 \end{cases} \quad (2-12)$$

OJS가 존재하지 않을 경우 실업상태는 독점적으로 일자리탐색을 할 수 있다는 장점을 갖는다.⁵⁾ 하지만 OJS가 존재할 경우 실업상태가 아니더라도 일자리 탐색을 할 수 있다는 점에서 $w(s)$ 가 b 보다 큰 한 취업상태가 항상 낫다. 일자리가 경제적 수명에 도달하면 자연스럽게 취업상태에서 실업상태로 변한다. 경제적 수명이 다한 일자리의 임금률은 실업상태의 소득플로우와 동일해진다. 따라서 다음의 식이 성립한다.

$$w(T) = b \quad (2-13)$$

공식의 가치는 다음의 식을 따른다.

$$rV(s) = -c + q(v)(1 - M(s))(J(s) - V(s)) + \bar{V}(s) \quad (2-14)$$

c 는 노동자 탐색비용이다. 우변의 둘째항은 공식이 탐색을 통해 노동자와 매칭이 되었을 때 기대가치변동을 의미한다. $q(v)$ 의 확률로 매칭이 이루어지고 매칭으로 만난 노동자가 수명 s 인 자신의 일자리에 들어올 확률은 전체 노동자 중에서 수명 s 이상의 일자리에 취업한 사람과 실업자 비율인 $(1 - M(s))$ 이다. 우변의 세 번째 항은 공식의 수명이 길어짐에 따라 가치가 변화하는 것을 표현한다. 일자리의 가치는 다음의 식을 따른다.

5) OJS가 존재하지 않는 경우에는 일반적으로 다음의 식이 성립한다.

$$W(T^*) = U$$

$$w(T^*) > b$$

그 이유는 OJS가 존재하지 않을 경우에 실업상태에서 독점적으로 일자리탐색을 할 수 있기 때문에 낮은 실업상태 소득플로우하에서도 기꺼이 실업을 선택하기 때문이다.

$$rJ(s) = \begin{cases} (y(s) - w(s)) + \lambda(v) \frac{sf - M(s)}{v} (V(s) - J(s)) + \bar{J}(s) & \text{if } 0 \leq s \leq T_V \\ (y(s) - w(s)) - \lambda(v)J(s) + \bar{J}(s) & \text{if } T_V < s \leq T \end{cases} \quad (2-15)$$

기업가는 일자리에서 매기 생산량에서 임금을 차감한 크기만큼의 이윤을 얻는다. 우변의 두 번째 항은 취업노동자가 보다 나은 일자리로부터 제의를 받아 떠나게 될 경우의 기대가치변동으로서 취업노동자가 떠날 확률과 그 경우의 가치변동의 곱으로 구성되어 있다. 이때 공식으로서 계속 노동자를 찾을지 아니면 아예 공식 활동도 포기할지 여부가 결정되어야 한다. 일자의 수명이 T_V 이하인 상태에는 $V(s)$ 가 양의 값을 가지므로 노동자가 떠날 경우 공식으로서 새로운 노동자를 탐색하는 것이 낫다. 일자의 수명이 T_V 이상이면 공식의 가치가 0 이하가 되므로 노동자가 떠날 경우 즉각적으로 일자를 소멸시키는 것이 구인활동을 하는 것보다 낫다. 이때 노동자가 떠날 확률은 수명 s 와 무관하게 $\lambda(v)$ 로 고정된다.

공식의 가치 정의에 따라 공식의 경제적 수명 T_V 는 다음과 같이 정의된다.

$$V(T_V) = 0 \quad (2-16)$$

공식이 공식의 경제적 수명 T_V ($\leq T$)에 도달할 경우 공식의 가치는 0이 되고 T_V 이후에는 음의 값을 갖는다. 따라서 공식은 T_V 이후에 유지될 이유가 없고 소멸된다. T_V 와 T 의 차이는 탐색비용의 존재에 의해 발생한다. 탐색비용이 0일 경우 T_V 와 T 는 일치한다.

앞서 언급한 것처럼 신규공식을 창출할 때 k 만큼의 매몰비용을 지불해야 하는데 자유로운 신규진입이 존재한다고 가정할 경우 다음의 식이 성립한다.

$$V(0) = k \quad (2-17)$$

이 식은 신규공식의 창출플로우 f 를 결정하는 데 중요한 역할을 하게 된다. 경제적 수명이 다했을 경우 일자의 가치는 0이 된다. 따라서 다음의 식이 성립한다.

$$J(T) = 0 \quad (2-18)$$

일자리상태의 가치식에 s 대신에 T 를 대입하면 다음의 식을 얻을 수 있다.

$$y(T) - w(T) = 0$$

앞서 확인한 것처럼 $w(s)$ 가 b 와 같으므로 다음의 식이 성립한다.

$$y(T) = b$$

앞에서 정의한 $y(s)$ 의 정의 식 (2-1)을 대입하면 경제적 수명은 다음과 같이 결정된다.

$$T = \frac{\ln y_0 - \ln b}{g} \quad (2-19)$$

OJS의 가정은 경제적 수명을 매우 간단하게 결정할 수 있게 만든다. 일자리의 경제적 수명은 실업자의 수입플로우와 기술변화율이 주어지면 즉각적으로 결정된다. 이것은 다른 내생변수와 전혀 관련을 맺지 않고 결정된다는 점에서 약간 특이하다.

4. 신규 공석수와 공석의 경제적 수명

임금률은 Pissarides(1990)에 따라 내쉬협상해로서 결정된다고 가정한다. 구체적으로 임금률은 다음의 식을 극대화하는 값으로 결정된다.

$$(W(s) - U)^\beta (J(s) - V(s))^{1-\beta}$$

일자리의 사회적 잉여는 다음과 같이 정의된다.

$$S(s) = J(s) + W(s) - V(s) - U \quad (2-20)$$

이에 따라 다음의 식이 성립한다. 20)

$$W(s) - U = \beta S(s) \quad (2-21)$$

$$J(s) - V(s) = (1 - \beta) \bar{S}(s) \quad (2-22)$$

그리고 경제적 수명 T 에 도달할 경우 $S(s)$ 는 0의 값을 갖는다.

일자리의 사회적 잉여 $S(s)$ 는 T_V 를 기준으로 차이를 보인다. s 가 T_V 이상일 경우 사회적 잉여의 가치는 식 (2-9), (2-10), (2-14), (2-15)를 이용해 다음과 같이 구할 수 있다.

$$(r + \lambda(v)G(T_V))S(s) = (y(s) + c - b) + \bar{S}(s)$$

s 가 T_V 이하일 경우 사회적 잉여의 가치는 다음과 같다.

$$(r + \lambda(v)G(s))S(s) = (y(s) + c - b) - \beta\lambda(v) \int_s^{T_V} S(s') dG(s') \\ - (1 - \beta)q(v)(1 - M(s))S(s) + \bar{S}(s)$$

이에 따라 사회적 잉여 $S(s)$ 는 다음과 같은 미분방정식을 따른다.

$$S'(s) = \begin{cases} (r + \lambda(v)G(s) + (1 - \beta)q(v)(1 - M(s)))S(s) - (y(s) + c - b) \\ \quad + \beta\lambda(v) \int_s^{T_V} S(s') dG(s') & \text{if } s \leq T_V \\ (r + \lambda(v)G(T_V))S(s) - (y(s) + c - b) & \text{if } s > T_V \end{cases} \quad (2-23)$$

$$S(T) = 0$$

$s > T_V$ 구간에서의 $\bar{S}(s)$ 와 $s > T_V$ 구간에서의 $\bar{S}(s)$ 가 수명 T_V 에서 일치하므로 식 (2-23)에 T_V 를 대입하여 다음의 식을 얻을 수 있다.

$$c = (1 - \beta)q(v)(1 - M(T_V))S(T_V) \quad (2-24)$$

임금률은 식 (2-20), (2-21), (2-22)를 이용하여 식 (2-9), (2-10)을 재정리하여 다음과 같이 구할 수 있다. 임금률은 수명별로 달라지는데 생산성이 높은 최신 빈티지의 경우 임금률이 높고 수명이 길수록 임금률은 낮아진다.

$$w(s) = \begin{cases} b + (r + \lambda(v)G(s))\beta S(s) \\ + \lambda(v)\beta \int_s^{T_V} S(s')dG(s') - \beta S(s) & \text{if } s \leq T_V \\ b + (r + \lambda(v)G(T_V))\beta S(s) - \beta S(s) & \text{if } s > T_V \end{cases} \quad (2-25)$$

사회적 잉여의 식 (2-23)과 임금률 식 (2-25)를 이용해 공석의 가치와 일자리의 가치를 계산할 수 있으며 이때 식 (2-16), (2-17)을 만족하는 f 와 T_V 를 얻으면 모든 미지수의 해를 얻게 된다.

5. 수치예를 통한 예시

이상에서 설명한 모형의 균제상태는 많은 미분방정식을 포함하고 있으므로 간단하게 풀릴 수 없다. 이에 수치예를 통해 모형에서 함축된 바를 검토해 보자. 수치 예에서 가정한 파라미터는 다음과 같다. 우선 콥-더글라스 함수형태의 매칭함수에서 파라미터와 노동자의 협상력 파라미터는 모두 0.5로 가정했다. ($\alpha = \beta = 0.5$) 매칭 과정의 효율성을 보여주는 m_0 는 0.5로 가정했다. 단순화를 위해 탐색비용(c)은 존재하지 않는다고 가정했다. 그리고 이자율(r)은 0.02로 가정했다. 기술진보율(g) 역시 0.02로 가정했고 이에 따라 최신 빈티지의 상대생산량은 1이며 수명이 증가함에 따라 상대생산량은 $-g$ 의 속도로 감소한다. 실업자의 소득(b)은 0.7로 가정했다. 공석을 만들기 위한 매물비용 k 는 1로 가정한다.

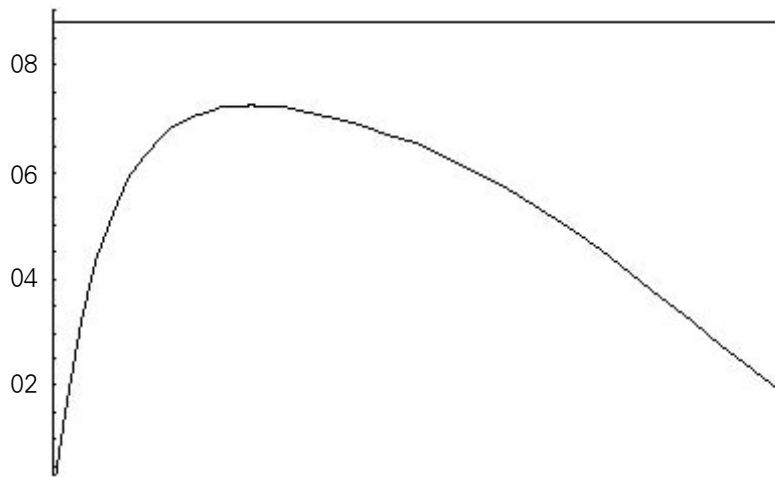
이상의 가정하에서 우선 일자리의 경제적 수명(T)은 17.83이다. k 가 1로 가정할 경우 공석의 가치 $V(0)$ 가 1과 동일해지는 매기 신규공석창출의 흐름(f)는 0.088이 된다는 것을 알 수 있다. 실업률(u)은 4.89%가 되고 매시점 존재하는 공석스톡의 총량(v)은 0.62이다.

이때 취업자의 분포는 [그림 2]와 같다. 최신 빈티지의 취업자수는 0이지만 급속히 빠른 속도로 증가한다. 수명이 5 정도에서 가장 많은 취업자가 몰려 있다. 그리고 그 이후 취업자수는 점점 줄어들며 경제적 수명 T 에서 실업자들이 대거 창출된다. 수평선은 f 를 보여준다. f 와 취업자의 밀도함수의 차이가 바로 공석의 분포이다. [그림 3]에서 보는 것처럼 수명 5 정도의 빈티지의 공석이 가

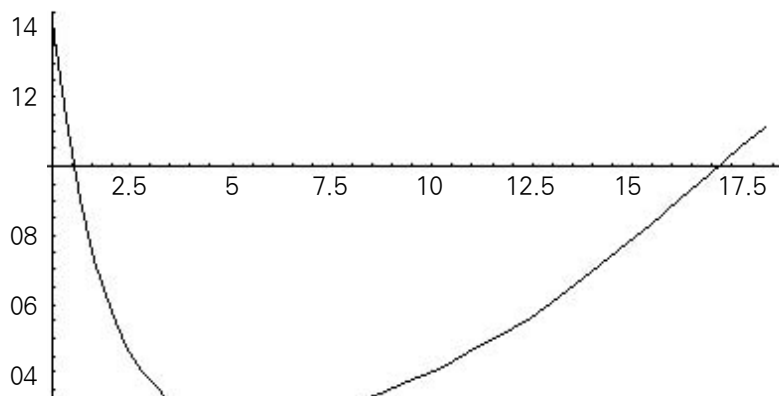
장 작고 그 이후 공석은 점점 늘어난다.

일자리의 사회적 잉여의 가치는 수명이 늘어남에 따라 감소하고 경제적 수명에 도달할 때 사회적 잉여는 0이 된다. 임금률은 일자리의 생산성을 부분적으로 반영하므로 빈티지 수명이 짧을수록 높고 수명이 늘어날수록 줄어든다. 경제적 수명에 도달한 빈티지의 임금률은 실업자의 소득(b)과 일치한다.

〔그림 2〕 취업자분포 및 공석



〔그림 3〕 공석의 밀도함수



III. 경기변동의 영향

1. 경기변동과 취업자 분포의 변화

Caballero and Hammour(1996)은 빈티지 자본모형을 이용하여 불황기에 일자리의 신규창출이 감소하고 경제적 수명의 감소에 따라 일자리소멸이 증가하는 것을 분석한 바 있다. 이들의 연구에서는 경제적 수명에 도달될 때까지 노동자가 일자리를 떠나지 않는 것으로 가정되어 있다. 이에 따라 수명별 취업자 분포는 일양 분포(uniform distribution)를 가지며 경기불황의 충격은 수명의 감소로만 반영될 뿐 수명별 취업자 분포의 형태가 변화하지는 않는다. 제Ⅱ장과 같이 취업 중 직장탐색이 존재할 경우 취업자 분포는 봉우리를 갖는 형태를 띠게 되며 경기불황의 충격은 경제적 수명의 감소뿐만 아니라 취업자 분포의 변화를 가져온다. 이 장에서는 경기불황 충격으로 인한 취업자 분포의 변화가 일자리 소멸과 이직에 어떤 함의를 갖는지에 대해 분석한다.

제Ⅱ장의 모형에서 호황기와 불황기의 차이는 y_0 의 차이로 상정하였다. 호황기의 y_0 값을 1로 가정할 때 호황기에 대비한 불황기의 y_0 값은 1보다 작은 값으로 두고 호황기와 불황기의 균제상태를 비교하였다.⁶⁾ 불황기의 y_0 가 1보다 작다는 것은 모든 빈티지의 생산성이 일률적으로 감소한다는 것을 의미한다.

만약 취업자 분포의 내생적 변화가 없다면 식 (2-18)에 의해 경제적 수명의 감소만이 나타난다. 이에 따라 사업체의 평균 수명은 감소하고 호황기에 비해 효율적인 사업체가 더 많이 존재하게 된다. 이와 함께 호황기의 경제적 수명과 불황기의 경제적 수명 사이에 있던 일자리가 대거 소멸된다.

6) Mortensen and Pissarides(1994)에서는 y_0 값에 대한 마르코프 과정을 가정하여 경기변동의 충격이 어떤 영향을 주는지 살펴보고 Caballero and Hammour(1996)는 y_0 가 파동을 그리는 외생적으로 주어진 결정론적 경로를 가정하여 경기변동의 충격을 검토하였다. 이 글에서는 Burgess and Turon(2003)과 같이 단순히 상이한 y_0 값에 대한 균제상태를 비교하는 방법을 사용한다.

그러나 취업자 분포는 내생적으로 변화한다. 불황에 따른 거시적 생산성 하락 충격은 호황기에 비해 불황기에 신규공석의 투자비용을 회수하는 것을 어렵게 만든다. 이로 인해 신규공석의 창출량이 감소하게 된다. 신규공석의 창출 감소는 기존 취업자들이 옮겨갈 수 있는 공석을 감소시켜 호황기에 비해 낮은 생산성의 일자리에서 높은 생산성의 일자리로 옮겨가는 취업자의 노동이동을 감소시킨다. 이러한 변화는 한편으로 상대적으로 낮은 생산성 일자리의 비중을 증가시켜서 경제 전체의 일자리소멸률을 증가시키지만 다른 한편으로 저생산성 일자리에서의 일자리소멸률을 완화하는 역할을 하게 된다. 그리고 수명에 대한 취업자 분포의 변화로 인해 불황기에 경제 내 일자리의 평균 수명은 늘어나는 압력을 받게 되고 일자리의 평균 효율성을 감소시키는 압력으로 작용한다.

파라미터는 <표 1>과 같이 가정하였다. 여기서 중요한 것은 불황기는 집계적 생산성 수준이 호황기의 95% 수준으로 가정한 것이다. 추가적으로 노동자 탐색비용(c)이 양의 값을 갖는 경우를 살펴보았다.

<표 1> 사용된 파라미터

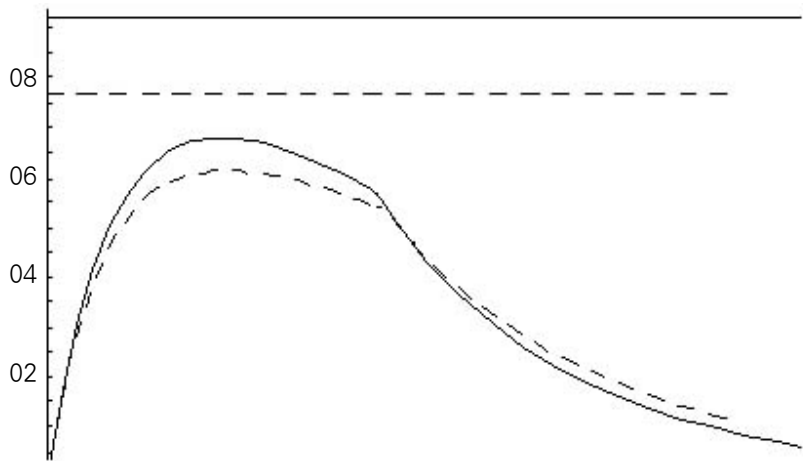
α	β	m0	c	r	k	b	yb	yr
0.5	0.5	0.25	0.05	0.03	1	0.6	1	0.95

[그림 4]는 <표 1>의 파라미터를 이용하여 호황기와 불황기의 수명별 취업자수를 보여주는 그림이다. 실선은 호황기 취업자수를 보여주며, 점선은 불황기 취업자수를 보여준다. 상단의 수평선은 호황기와 불황기의 신규 공석 창출량을 보여준다. 전체적으로 호황기에 비해 불황기에 신규공석 창출이 줄어들고 전체 취업자수도 줄어든다는 것을 알 수 있다. 세부적으로 취업자 분포를 비교해 보면 호황기에 비해 불황기에는 수명이 짧은 빈티지의 취업자수가 감소하고 수명이 긴 빈티지의 취업자수가 증가한다. [그림 5]는 수명별 취업자수를 전체 취업자수로 나눈 취업자의 확률밀도함수인데 불황기에 생산성이 높은 일자리의 취업자 비중이 높고 생산성이 낮은 일자리의 취업자 비중이 낮다.

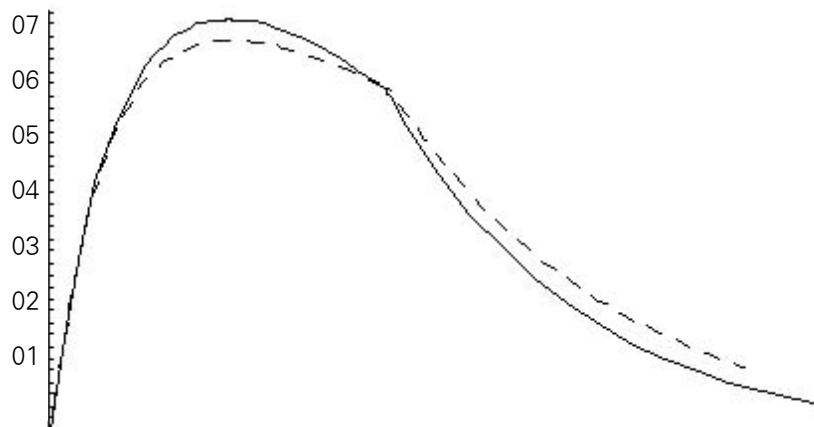
<표 2>를 통해 알 수 있듯이 노동시장에서 불황기에 실업률이 더 높다. 그리고 노동시장의 타이트함을 보여주는 척도인 공석비율(공석수/구직자수)은 불황

기에 비해 호황기가 더 높다. 분자인 공식수는 호황기에 더 많으며 분모인 구직자수는 전체 노동자수와 일치하여 호황기와 불황기 모두 동일하기 때문이다. 공식비율을 (공식수/실업자수)로 정의하더라도 실업자수가 불황기에 더 많기 때문에 호황기에 노동시장이 더 타이트하다. 이에 따라 노동자의 구직확률은 불황기에 더 낮고 공식이 새로운 노동자를 구할 확률인 구직률은 불황기가 더 높다.

〔그림 4〕 빈티지 수명별 취업자수



〔그림 5〕 취업자의 확률밀도함수



〈표 2〉 경기국면별 주요 노동시장 변수의 차이

	실업률	$\lambda(v)$	$q(v)$	v	f	T	T_v
호황	3.8	0.155	0.402	0.386	0.091	25.54	11.14
불황	8.7	0.131	0.474	0.277	0.076	22.97	11.33

2. 생산성 수준별 일자리소멸률의 차이

일자리변동과 노동자 이동이 불황기와 호황기에 차이가 있는지 분석해 보자. Mortensen and Pissarides(1994)의 노동시장 탐색모형은 공식의 가치를 0으로 가정함에 따라 일자리에서 노동자가 떠나면 실질적으로는 일자리도 소멸하는 것으로 간주했다. 하지만 이 논문에서는 일자리에서 노동자가 떠나더라도 여전히 공식으로 남아서 새로 노동자를 구하는 경우도 존재한다는 것을 확인했다. 이에 따라 일자리창출과 소멸과 독립적으로 노동자의 이직과 입직이 나타날 수 있다.

일자리는 수명에 의해 구별되는데 $(0, T_v)$ 구간의 일자리와 (T_v, T) 의 일자리 그리고 수명 T 의 일자리로 나눌 수 있다. $(0, T_v)$ 구간의 일자리의 경우 취업자가 더 나은 일자리제의를 받을 경우 이직하고 취업자가 이직한 일자리는 공식으로 전환되어 새로운 노동자를 구하게 된다. (T_v, T) 의 일자리의 경우 취업자가 공식과 매칭될 경우 일자리를 떠나게 되고 남은 빈 일자리는 더 이상 유지되지 않는다. 왜냐하면 이 구간의 일자리는 노동자가 떠날 경우 공식을 유지하는 가치가 음의 값을 가지므로 차라리 소멸시키는 것이 나은 한계적 일자리이기 때문이다. 수명 T 의 일자리는 노동자가 더 이상 남아 있지 않으려 하며 기업가도 일자리를 유지하지 않으려 한다.

일자리소멸은 두 가지로 구성된다. 첫째는 채워진 일자리가 경제적 수명이 다함에 따라 소멸되는 것이다. 둘째는 T_v 이상의 수명의 일자리에서 노동자의 이직에 의해 일자리가 소멸되는 것이다. 일자리의 경제적 수명 T 에서의 일자리소멸량은 $M'(T)$ 와 같다. 이 값은 균제상태에서 실업자가 취업자로 이동하는 양과 일치한다.

$$M'(T) = \lambda(v)u$$

(T_v, T) 수명 구간에서의 노동자 이직으로 인한 일자리소멸량은 다음과 같다.

$$\int_{T_v}^T \lambda(v) dM(s)$$

이에 따라 일자리소멸량 총량은 다음과 같다.⁷⁾

$$JD = \lambda(v)(u + M(T) - M(T_v))$$

이상의 식을 이용하여 일자리소멸량이 불황기와 호황기에 어떤 차이가 있는지 분석할 수 있다. 첫째, 경제적 수명에 도달함에 따라 발생하는 일자리소멸을 살펴보자. 매시점 경제적 수명에 도달하는 일자리의 수는 호황기에 비해 불황기가 더 많다. [그림 7]에서 보는 것처럼 호황기의 $M'(T)$ 의 높이와 불황기의 $M'(T)$ 의 높이를 비교하면 불황기가 더 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 경기국면별 이직과 일자리소멸

	$(0, T_v)$ 구간에 의 이직량	(T_v, T) 구간에 의 이직량	T에서의 이직량	일자리 소멸량	일자리 소멸률	이직률
호황	0.0622	0.0507	0.006	0.0567	0.052	0.130
불황	0.0509	0.0530	0.011	0.0640	0.058	0.114

7) OJS가 존재하는 빈티지 모형에서 일자리창출을 정의하기는 쉽지 않다. 하나의 방법은 신규공석의 창출량(f)을 비교하는 것이다. 다른 하나의 방법은 매기 창출된 신규공석이 노동자를 만나 처음으로 일자리로 바뀌는 양으로 측정된다. 신규공석은 즉각적으로 일자리가 되지는 못한다. 다시 말하면 특정 시점에서 일자리로 되는 신규공석은 단일한 빈티지가 아니라 여러 빈티지이다. t 시점에 창출된 일자리가 s 시간이 흐르는 동안에 여전히 공석으로 남아 있을 확률은

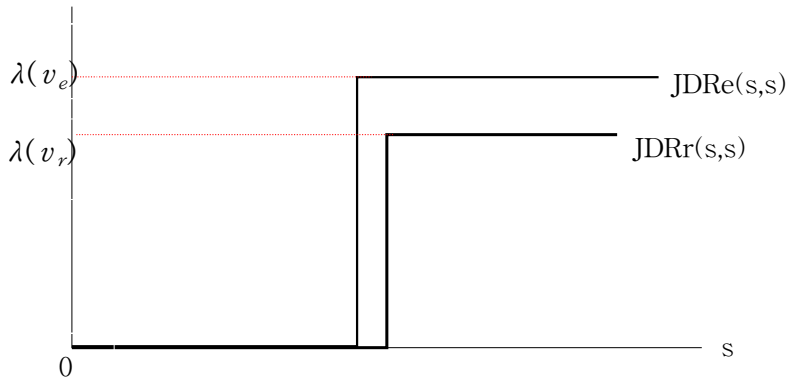
$$e^{-\int_0^s q(v)(1-M(t))dt} \text{ 이다. 이에 따라 신규공석이 일자리가 되는 양은 다음과 같다.}$$

$$\int_0^{T_v} f q(v)(1-M(s)) e^{-\int_0^s q(v)(1-M(t))dt} ds$$

둘째, 이직에 의한 일자리소멸을 살펴보자. <표 2>에서 보듯이 불황기에는 일자리의 경제적 수명이 줄어든다. 그리고 공석의 경제적 수명은 불황기에 늘어난다. 이에 따라 불황기에 노동자 이직에 의해 일자리가 소멸되는 수명 구간 (T_v, T)이 줄어든다. 이것은 이직에 의한 일자리소멸을 줄이는 힘으로 작용한다. 하지만 수명 영역의 감소를 상쇄하는 요인이 존재한다. 불황기는 이직에 의한 일자리소멸의 수명 영역은 줄어들지만 그 영역의 취업자가 호황기에 비해 늘어난다. 불황기에는 노동자가 이직하면 일자리가 소멸될 한계적 일자리에 취업자가 많이 배치되게 되어 수명 구간의 감소에도 불구하고 이직으로 인한 일자리소멸량은 더 커질 수 있다. 수치 예에 따라 계산된 <표 3>에 따르면 경제적 수명 도달에 의한 일자리소멸과 이직에 의한 일자리소멸 모두 불황기에 더 높고 이에 따라 불황기의 총 일자리소멸이 호황기보다 높다.

일자리소멸률은 일자리소멸량을 취업자수로 나눈 것으로 정의된다. 수명별 일자리소멸률은 수명 구간에서의 취업자수로 그 구간에서의 일자리소멸량을 나눈 값으로 정의된다. $JDR(s_1, s_2)$ 을 (s_1, s_2) 의 수명 구간에서의 일자리에 서의 일자리소멸률로 정의할 때 s_1 이 T_v 이상인 경우 $JDR(s_1, s_2)$ 는 상수 $\lambda(v)$ 로 일정하다. 그런데 <표 2>에서 볼 수 있듯이 불황기에 구직률은 하락한다. 이에 따라 불황기의 한계적 일자리에 서의 일자리소멸률은 호황기에 비해 하락한다.

[그림 6] 수명별 일자리소멸률 : 호황(e)과 불황(r)



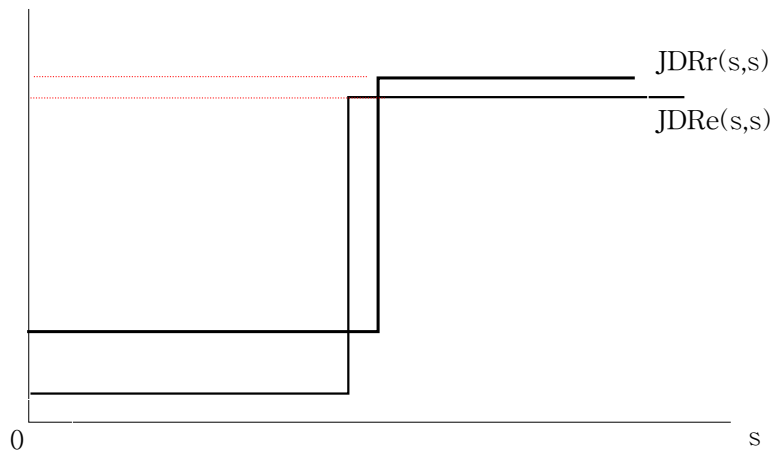
주: JDR_r은 불황기의 일자리소멸률, JDR_e는 호황기의 일자리소멸률임

[그림 6]은 수명별 일자리소멸률을 호황기와 불황기로 나누어 비교한 것이다. T_V 이하의 생산성이 높은 일자리의 일자리소멸률은 불황기와 호황기 모두 0이다. 하지만 T_V 이상의 한계적 일자리의 일자리소멸률은 구직률의 차이로 요약되므로 불황기에 일자리소멸률이 더 낮다. 수명과 생산성이 반비례하므로 불황기에 생산성에 따른 일자리소멸률의 변화가 더 작다는 것을 알 수 있다.

T_V 이하의 일자리에서 전혀 일자리소멸이 없다는 것은 비현실적이다. 모든 일자리가 일정한 외생적 일자리소멸 충격을 받는다고 가정하면 T_V 이하의 일자리에서도 일자리소멸을 관측할 수 있다. 추가적으로 외생적 일자리소멸 충격이 불황기가 호황기에 비해 더 크다고 가정하면 불황기에 모든 생산성 그룹에서 일자리소멸률이 절대수준에서 높지만 앞서 언급한 구직률의 차이에 의해 생산성 그룹별 차이는 호황기에 비해 불황기에 더 작다는 것을 보일 수 있다. [그림 7]은 이를 보여준다. 이러한 결과는 이 논문의 모형이 제 I 장에서 제시한 한국 광공업의 실증결과와 일관된다.

불황기에 한계적 일자리의 수명별 일자리소멸률이 호황기에 비해 더 낮지만 <표 3>에서 보는 것처럼 경제 전체의 일자리소멸률은 불황기에 더 높다. 이

[그림 7] 수명별 일자리소멸률 : 외생적 일자리소멸률의 도입



주: JDRr은 불황기의 일자리소멸률, JDRe는 호황기의 일자리소멸률임.

것은 모순되는 것처럼 보일 수 있지만 아래의 경제 전체의 일자리소멸률의 정의식을 통해 이해할 수 있다.

$$JDR = \lambda(v) \left(\frac{M(T) - M(T_v)}{M(T)} \right)$$

경제 전체의 일자리소멸률은 구직률에 T_v 이상의 취업자의 비중이 곱해진 값이다. 불황기에 구직률이 감소하지만 [그림 5]에서 알 수 있듯이 T_v 이상의 취업자의 비중은 증가한다. 불황기 한계적 일자리의 비중 증가가 구직률의 하락보다 크기 때문에 경제 전체의 일자리소멸률은 증가한 것이다.

3. 경기변동과 노동자의 이직

이제 노동자의 이직에 대해 살펴보자.⁸⁾ 이직량은 $(0, T_v)$ 수명 구간에서의 이직량과 (T_v, T) 수명 구간에서의 이직량, 그리고 수명 T 의 일자리에서의 이직량의 합으로 정의된다. 앞서 살펴본 것처럼 (T_v, T) 수명 구간과 수명 T 에서의 이직량의 합은 일자리소멸량과 같다. 노동자의 이직량이 일자리소멸량을 상회하는 이유는 $(0, T_v)$ 수명 구간에서의 이직 때문이다. $(0, T_v)$ 수명 구간에서 이직량은 아래의 식과 같이 계산된다. 이 값은 $(0, T_v)$ 구간의 매칭 중에서 각 수명별 취업자가 현 일자리 수명 이하의 공식과 만나는 양을 의미한다.

$$m(1, v) \int_0^{T_v} \left(\frac{M'(s)}{M(T)} \right) G(s) ds$$

호황기는 신규공석의 창출이 활발하며 이에 따라 T_v 이상의 일자리에서도 취업자들이 활발하게 더 나은 일자리로 이동하는 것이 빈번하다. 이에 비해 불황기는 저조한 일자리창출에 의해 취업자들의 이직도 둔화된다. <표 3>에서 보는

8) 입직량은 취업자가 취업중 직장탐색을 통해 기존 일자리에서 이직하여 새로운 일자리로 들어가는 입직량과 실업자가 일자리를 구해 입직한 양의 합이며 그 값은 균제상태에서 총 이직량과 동일하다.

것처럼 $(0, T_V)$ 구간의 이직은 호황기에 대폭 증가하는 것을 알 수 있다. 이에 비해 일자리소멸을 수반하는 이직은 불황기에 오히려 더 늘어난다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 (T_V, T) 수명 구간에서의 이직량과 수명 T 의 일자리에서의 이직량 모두 불황기가 호황기에 비해 더 크다.

전체적으로 볼 때 불황기에 노동이동은 둔화된다. 내부 구성을 보면 일자리소멸을 수반하는 이직은 불황기에 증가하지만 일자리소멸을 수반하지 않는 이직은 불황기에 감소한다. <표 3>에서 보는 것처럼 전체적인 이직량은 불황기보다 호황기가 더 많다.

불황 충격은 취업자 분포에서 한계적 일자리의 비중을 증가시키고 동시에 생산성 기준에 따른 일자리소멸의 강도를 약화시킨다. 이러한 변화는 불황기 일자리의 평균 수명과 집계적 생산성에 영향을 미친다.

경제 전체 일자리의 평균 수명(s_A)은 다음과 같이 정의된다.

$$s_A = \int_0^T t \left(\frac{M'(t)}{M(T)} \right) dt$$

평균 수명은 일자리의 경제적 수명(T)과 일자리의 분포($M'(t)/M(T)$) 양자에 의해 영향받는다. 불황기는 호황기에 비해 경제적 수명이 짧아지므로 평균 수명이 감소되는 측면이 있지만 오래된 일자리의 비중이 늘어나면 평균 수명이 늘어나는 측면도 있다. <표 2>의 결과에 따르면 일자리의 평균 수명은 불황기가 더 길다. 이것은 경제적 수명의 감소로 인한 효과를 취업자 분포의 변화로 인한 경제적 수명의 증가 효과가 압도하기 때문이다. 이에 따라 불황기는 수명에 매우 긴 비효율적 사업체가 소멸되는 것보다 수명이 상대적으로 긴 비효율적 사업체가 잔존하는 효과가 압도할 수 있음을 보여준다.

4. 취업자 분포 변동과 집계적 생산성

취업자 분포의 변화는 생산성에도 영향을 미친다. 경제 전체의 집계적 생산성의 차이는 호황과 불황에 따른 거시적 생산성 차이와 함께 수명별 취업자 분포의 차이에도 영향받는다. 거시적 충격을 포함한 집계적 생산성(y_A)은 거시

적 충격(y_0)과 경기변동의 영향을 소거한 수명별 고유생산성의 평균값(\widetilde{y}_A)의 곱으로 구해진다.

$$y_A = \int_0^T y_0 e^{-gt} \left(\frac{M'(t)}{M(T)} \right) dt = y_0 \widetilde{y}_A$$

$$\widetilde{y}_A = \int_0^T e^{-gt} \left(\frac{M'(t)}{M(T)} \right) dt$$

\widetilde{y}_A 는 경제적 수명(T, T_v)뿐만 아니라 취업자 분포($M(s)$)에 의해서도 영향 받는다. 거시적 생산성(y_0)의 하락에 의해 집계적 생산성은 불황기에 더 낮아진다. 만약 취업자 분포의 변화가 없다면 거시적 충격이 정확하게 불황기의 집계적 생산성에 반영될 것이다. 만약 취업자 분포의 변화가 있다면 생산성에 따른 취업자 구성의 변화에 의해 불황의 평균 생산성 하락은 집계적 생산성 하락보다 크거나 작을 것이다.

<표 1>의 파라미터하에서 구한 생산성에 대한 경기국면별 비교 결과는 <표 4>에 요약되어 있는데, 집계적 생산성은 거의 정확히 거시적 충격의 변화와 동일하다. 이것은 경제적 수명의 감소에 따른 효과가 취업자 분포의 변화에 의한 효과에 의해 상쇄되어 \widetilde{y}_A 에 거의 변화가 없었음을 의미한다.

<표 4> 경기국면별 수명과 생산성 차이

	평균 수명	평균 고유생산성	평균 생산성	y_0
호황	9.42	0.83	0.83	0.95
불황	9.53	0.83	0.78	1

Baily, Bartelsman and Haltiwanger(1998), Griliches and Regev(1995) 등은 사업체 자료를 이용하여 불황기와 호황기 간의 생산성 차이를 사업체 내 생산성 변화와 사업체 간 일자리 비중의 변화에 의한 것으로 분해하여 후자의 효과가 불황기에 두드러지는지를 검토한 바 있다. 이들의 실증결과는 호황기와 불황기에 큰 차이가 없음을 보여주고 있다. Barlevy(1998)과 Caballero and Hammour(1999)는 불황기에 비효율적 사업체가 살아남고 효율적 사업체가 사

라지는 시장실패의 상황이 존재한다고 이론적으로 주장한 바 있다. Barlevy (1998)은 앞선 실증결과를 시장실패가 존재하는 실증적 증거로 해석하였다.

이 논문에서 우리는 집계적 생산성의 변화가 거시적 충격에 의한 부분과 일자리의 구성에 의한 부분으로 나누어지고 대부분의 집계적 생산성의 변화가 거시적 충격에 의해 설명되며 수명별 일자리 구성의 효과는 미미함을 수치 예로 보였다. 수명별 일자리 구성의 효과가 거의 없는 이유는 Barlevy(1998)과 마찬가지로 낮은 생산성의 사업체의 비중이 증가하는 효과가 매우 낮은 생산성의 사업체가 퇴출하는 효과를 상쇄하기 때문이다. 그런데 이 논문에서는 낮은 생산성의 사업체 비중이 증가한 이유를 정보비대칭에 의한 시장실패의 결과로 설명하지 않았다. 이 논문은 불황 충격에 대응하여 기업이 신규 일자리창출을 줄이고 노동자가 더 나은 일자리의 기회가 줄어들며 따라 노동이동을 줄이는 최적대응의 결과로 한계적 일자리의 비중이 늘어나게 됨을 보였다.

IV. 결 론

일자리창출과 소멸의 분석에 따르면 경기불황기에 일자리소멸률이 증가하고 호황기에는 반대로 일자리소멸률이 감소한다. 불황의 세정효과를 실증적으로 측정하려 한 여러 연구들에 따르면 불황기에 생산성 기준에 따른 선별이 더 활발하게 진행된다는 실증적 증거를 찾기 어렵다. 이 논문에서는 생산성 기준에 따른 선별 과정이 불황기에 악화되는 점을 설명하는 이론 모형을 제시하였다.

이 논문은 빈티지 자본모형에 취업자의 취업 중 직장탐색을 도입하여 일자리 수명별 취업자 분포를 내생적으로 도출하였다. 취업 중 직장탐색이 존재할 경우 취업자 분포는 일자리제의를 받은 취업자의 이동에 의해 전체적으로 수명이 짧고 생산성이 높은 일자리의 취업자 비중이 크고 수명이 길고 생산성이 낮은 일자리의 취업자 비중이 작다. 공석을 가진 기업이 구인을 위한 탐색비용을 지불할 경우 일정 수명 이상의 한계적 일자리는 노동자가 이직하면 일자리를 소멸시키게 된다.

불황기가 오면 거시적 생산성 하락으로 인해 일자리의 경제적 수명이 줄어들

어 임금을 지불하지 못하는 최저생산성 사업체는 대거 일자리를 소멸시키게 된다. 그런데 불황기에 신규 일자리창출도 줄어들게 되고 이에 따라 취업자의 상향이동의 기회도 줄어들게 된다. 이로 인해 낮은 생산성의 한계적 일자리의 비중이 불황기에 증가하게 된다. 불황기는 호황기에 비해 한계적 일자리의 비중이 증가하는 변화가 나타나고 생산성이 낮은 한계적 일자리에서의 일자리소멸률을 호황기에 비해 감소시킨다. 이에 따라 생산성이 높은 일자리의 일자리소멸률과의 격차가 불황기에 줄어들게 된다.

취업자 분포의 변화는 경제 내에 존재하는 사업체의 효율성 분포의 변화를 내포한다. 경제적 수명이 짧아짐에 따라 경제 내에서 한계적 일자리와 최저의 생산성 사업체가 사라진다. 이러한 변화는 효율적인 사업체만이 살아남고 비효율적인 사업체가 사라지고 경제 내의 최저생산성이 높아진다는 점에서 불황의 세정효과로 불린다. 그런데 이 논문에서는 불황기에 최저생산성이 높아져서 생산성이 분포한 범위는 줄어들지만 이와 함께 생산성이 낮은 일자리의 비중이 높아지게 됨을 확인했다. 노동자가 이직하면 일자리도 소멸되는 한계적 일자리의 비중이 불황기에 증가하게 되며 이런 점에서 사업체의 효율성 분포가 효율성이 높아지는 방향으로만 변화하지 않는다는 것을 알 수 있다.

경제 전체의 집계적 생산성 변화를 거시적 충격 효과와 생산성이 차이 나는 사업체간 일자리 비중의 변화 효과로 분해할 경우 사업체간 일자리 비중의 변화효과는 기존 실증연구에서 불황기와 호황기에 큰 차이가 없다는 것이 알려진 바 있다. 이 논문의 분석 결과를 통해 집계적 생산성 변동분 중 사업체간 일자리 비중의 변화의 기여도가 불황기에 두드러지지 않는 실증결과를 경기변동에 대응한 취업자 분포의 변화의 결과로 해석할 수 있다.

이 논문의 모형에는 추가적으로 노동이동에 대한 분석이 이루어지고 있다. 호황기에 비해 불황기에 이직이 전체적으로 둔화되며 이는 일자리소멸의 증가에 의해 비롯된 이직의 증가에도 불구하고 불황기 새로운 고용기회가 감소하게 됨에 따라 상대적으로 높은 생산성에서의 이직이 감소하기 때문이다. 이러한 예측은 향후 실증연구를 통해 검증될 필요가 있다.

참고문헌

- 김혜원. 「불황의 세정효과에 대한 연구」. SIES 워킹페이퍼시리즈, 서울사회경제연구소, (2002).
- 김혜원. 「1981-2000년간 한국 광공업 5인 이상 사업체에서의 일자리 창출과 소멸」. 『노동경제논집』 27 (2), 한국노동경제학회, (2004).
- 전병유·김혜원. 『디지털경제와 일자리창출』. 한국노동연구원, (2003).
- Aghion and Howitt. *Endogenous Growth Theory*. MIT, (1998).
- Baily, Bartelsman and Haltiwanger. “Labor Productivity: Structural Change and Cyclical Dynamics”. Mimeo, (1998).
- Barlevy. “Credit Market Frictions and the Reallocation Process over the Business Cycle”. Mimeo, (1998).
- Bertin, Bresnahan and Raff. “Localized Competition and the Aggregation of Plant-Level Increasing Returns: Blast Furnaces, 1929-1935”. *Journal of Political Economy*. (1996).
- Bresnahan and Raff. “Intra-industry Heterogeneity and the the Great Depression: The American Motor Vehicle Industry, 1929-1935”. *Journal of Economic History*. (1991).
- Burgess and Turon. “Unemployment Equilibrium and On-the-job Search”. Mimeo, (2003).
- Caballero and Hammour. “The Cleansing Effect of Recessions”. *American Economic Review* 84(5), (1994).
- Caballero and Hammour. “On The Timing and Efficiency of Creative Destruction”. *The Quarterly Journal of Economics* 111(3), (1996).
- Caballero and Hammour. “The Cost of Recessions Revisited: A Reverse-Liquidationist View”. *NBER Working Paper*. (1999).
- Davis and Haltiwanger. *Job Creation and Destruction*. MIT Press, (1996).

- Griliches and Regev. "Firm Productivity in Israeli Industry: 1979-1988".
Journal of Econometrics. (1995).
- Mortensen and Pissarides. "Job creation and Job Destruction in the
Theory of Unemployment". *Review of Economic Studies*. (1994).
- Pissarides. *Equilibrium Unemployment Theory*. Basil Blackwell, (1990).

Business Cycle and Job Destruction

Hye-won Kim

This paper begins with an observation that the composition effect in aggregate productivity increase is smaller in recession than in boom. According to the empirical result concerning the effect of productivity in recession on job destruction, we cannot find evidence that the “natural selection” process of market is more intense in recession than in boom.

These findings are explained by the idea that in recession it is more difficult for a worker with marginal job skill to get better job due to the reduction of job creation and the decrease in job opportunity than in boom. I propose labor market search model with vintage capital and on-the-job search to formulate this idea and show that the proportion of low-wage jobs increase and that job destruction rates in low-wage firms decrease relatively in recession. In addition, this model can explain why obvious difference of the composition effects in aggregate productivity increase between cyclical phases is not observed empirically.

Moreover, we can derive several forecastings about different pattern of labor turnover over business cycle from the model. Total labor turnover rate decreases in recession because mobility of high-wage workers diminishes due to the reduction of job creation, although more job destruction in recession makes low-wage workers jobless. An empirical test is needed to examine these hypotheses about labor mobility in further research.

Keywords: job destruction, productivity, selection process, business cycle

노동정책연구

2005. 제5권 제3호 pp. 35~62

© 한국노동연구원

연구논문

‘고용없는 성장(Jobless Growth)’ 현실인가?*

김용현**

본 논문은 실질GDP와 취업자 간의 관계를 통해 ‘고용없는 성장’에 대한 검증을 시도하였다. 취업계수와 호탄력성 개념으로 살펴본 우리나라의 전반적인 고용흡수 여력은 낮아지고 있으나 시차와 외부적 충격을 고려한 중장기적인 평균 고용탄성치(점탄력성)는 플러스로 유의하게 나타나고 있어 성장에 따른 일자리 창출은 여전히 이루어지고 있음을 확인하였다.

경제성장률 1% 상승은 0.39~0.40%의 취업자 증가를 가져와 88~90천개의 일자리(2004년 취업자 22,557천명 기준)가 창출되었으며, 40만개 이상의 일자리를 창출하기 위해서는 5%대의 성장률을 유지해야 하는 것으로 나타났다. 업종별 성장에 따른 일자리 추세에서 제조업의 경우 서비스업과는 달리 고용흡수 능력이 지속적으로 감소하고 있으나, 성장에 따른 일자리는 여전히 증가하고 있어 업종별로도 ‘고용없는 성장’에 대한 가설을 채택할 수는 없다.

다만, 서비스업종 중 고부가가치산업인 사업서비스업과 사회서비스업에서의 고용흡수 여력이 증가하고 성장에 따른 일자리 창출도 나타나고 있어 이 분야에서의 고용창출 여력이 향후 고용없는 성장에 대한 우려를 극복하는 중요한 열쇠가 될 것이다.

핵심용어: 고용없는 성장, 취업계수, 고용탄성치, 서비스업

투고일: 2005년 1월 10일, 심사의뢰일: 1월 12일, 심사완료일: 8월 12일

* 대구경북연구원 지역인적자원개발(RHRD)지원센터 책임연구원(yhk08@ddi.re.kr)

논문을 세밀하게 읽고 유익한 논평을 해주신 익명의 두 심사위원에게 감사드립니다.

I. 머리말

최근 일자리 창출에 대한 논의가 활발하다. 2003년 우리 경제는 3.1% 성장률에도 취업자는 감소(-0.1%)한 데 이어 2004년에는 4.6%의 경제성장률 시현에도 불구하고 취업자 증가는 1.9%(41만 8천명) 증가하였는데 주로 36시간 미만의 단시간근로자(15만 5천명, 6.4%)와 기타 공공, 수리 및 개인서비스업(17만 3천명, 17.5%) 등 고용의 질이 낮은 부문에서 취업자가 많이 증가하였다. 그나마 이러한 일자리가 2003년 취업자 감소의 반등작용으로 이루어졌거나 정부의 사회적 일자리 창출정책의 일환으로 해석될 수 있으며, 실물경제지표(소비 및 투자)의 개선에 의해 기인된 것이 아니라는 판단이 지배적이다. 2005년 우리 경제의 경제성장률은 3.8%¹⁾, 취업자 증가율은 1.4%로 전망되지만 여러 경제지표를 감안할 때 불확실성이 여전히 내재해 있으며, 성장이 고용창출에 긍정적 효과를 계속 가질지에 대한 우려의 목소리가 높다²⁾.

오킨의 법칙(Okun's law)³⁾으로 대별되는 거시경제의 일반적인 사실인 고용(혹은 실업)과 성장의 관계는 순환적 연결고리를 가지고 있는 것으로 많은 실증적인 분석들이 검증하고 있다(Jorge Dopke, 2001; Richard Harris et. al., 2001).

고용(혹은 실업)과 경제성장의 관계가 기술진보율에 따라 변화하지만, 대부분의 나라에서 여전히 고용성장과 경제성장(GDP성장)은 상당한 상관관계를 보이고 있다. 또한 양자의 관계는 시간에 따라 안정적인 모습을 보이지만, 실질 성장에 대한 고용탄성치는 나라마다 상당히 다르게 나타나고 있다(Jorge Dopke, 2001). 고용탄성치가 나라마다 다름에도 불구하고 고용과 성장의 관계

1) 2005년 7월 기준 한국은행과 KDI의 2005년 경제성장률 전망치이다.

2) 2005년 상반기에도 계속적인 경기침체로 노동시장에서의 취업자 증가율이 전년 동기예 비해 소폭 감소하였으며, 서민층이 체감하는 고용사정은 더욱 악화된 것으로 평가되고 있다.

3) 오킨(1962)은 $Y_t - Y_p = -\alpha(u_t - u_n)$ (Y_t : 실제GDP증가율, Y_p : 잠재GDP증가율, u_t : 실제실업률, u_n : 자연실업률, $\alpha > 0$)에서 실업률 갭에 대한 추정계수를 -3으로 계산하여, 실업률 1%포인트 변화는 산출물을 3%포인트 변화시킨다고 하고 있다. 이는 곧 실업률이 1%포인트 하락하면 경제성장률이 3%포인트 증가한다는 의미이다.

가 비대칭적이라는 강한 증거는 찾을 수 없었다(Richard Harris et. al., 2001).

고용창출 혹은 노동시장의 일자리라는 관점(job position)에서 파악되는 일자의 생성, 확장, 소멸, 축소에 관심을 가지고 분석한 모형으로는 Davis and Haltiwanger(1990, 1992)가 있으며, 우리나라에서도 최근 일자리 창출에 대한 많은 연구가 진행(신동균·박진희, 1999; 전병유, 2002; 전병유 외, 2003; 중앙고용정보원, 2004)되고 있다. 이러한 분석에서는 그러나 업종별 고용흡수 여력이나 성장에 따른 고용창출 효과분석에 대한 구체적인 증거는 제시하지 않고 있다.

본 논문은 최근 이슈가 되고 있는 ‘고용없는 성장’에 대한 검증을 시도한다. 이를 위해 산업 전체와 개별 산업별 성장률과 고용증가율의 관계를 살펴봄⁴⁾, 만약 성장률과 고용증가율이 유의미한 관계를 가지고 있다면, 1%의 경제성장률이 얼마의 일자리를 창출할 수 있는가? 즉 노동시장에 새로 진입하는 근로자를 흡수하기 위한 적정 경제성장률은 어느 수준으로 유지되어야 하는가를 확인할 수 있다. 이러한 분석은 ‘고용없는 성장’의 가능성에 대한 적절한 답을 제공하는 증거가 될 수 있을 것이다.

업종별 취업계수와 고용탄성치를 통해서는 고용창출 여력이 높은 업종과 그렇지 않는 업종을 확인하고 구분함으로써 향후 산업정책과 노동정책에 가이드 라인을 제시할 수 있다.

또한, ‘고용없는 성장’과 관련 서비스업종의 중요성을 인식하고 서비스업의 업종별 경제성장률이 1% 증가할 경우 취업자는 몇 % 증가하는가를 확인해 본다. 개별 서비스업에서의 취업자와 생산성 간의 관계를 설명할 수 있는지 확인하는 것이다. 이 분석을 통해 생산성 증가 기여가 높은 업종이 또한 취업자 증가 기여율이 높은지를 확인할 수 있다.

이와 같은 사실을 검증하기 위해서 제Ⅱ장에서는 자료와 분석모형을 간단하게 언급하고, 제Ⅲ장에서는 OECD국가들과 구별되는 우리나라의 업종별 생산비중과 고용구조, 그리고 우리나라의 성장률과 취업자 증가율의 관계를 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 노동시장 분석에 널리 사용되는 고용탄력성을 이용하여 거시경제의 상태변화에 따른(GDP변화에 유발되는) 고용의 % 변화를 업종별로 추

4) 앞에서 언급한 오건의 법칙을 검증하는 것과 일맥상통한다.

정하고자 한다.

II. 자료와 모형

통계청의 경제활동인구조사 자료인 (업종별)취업자와 한국은행의 실질 GDP 자료를 분석의 기본 자료로 활용하며 부가적으로 통계청의 사업체기초통계조사를 활용한다. 통계청의 경제활동인구조사는 우리나라 노동시장의 중요한 지표인 취업자, 실업자, 실업률 등 노동관련 지표를 매월 생성 공표하고 있으며, 한국은행에서는 국민계정 관련 중요한 거시경제지표를 생성 발표하고 있다.

고용탄성치는 총량 자료를 활용한 기술적인 통계치로 직관적이고 간단하게 계산할 수도 있으며, 보다 정교한 기법인 OLS(Ordinary Least Square)를 통한 계량기법으로도 계산할 수 있다.

$$\varepsilon = \frac{\Delta L/L}{\Delta Y/Y} \quad (1)$$

(ε : 고용탄력성, L : 고용(취업자수), Y : 전체 경제의 실질GDP)

식 (1)은 총량지표로 계산된 고용탄력성이므로 매 GDP가 1%포인트 변화할 때 변화하는 고용의 변화(%)로 해석할 수 있으며, 이 지표는 서로 다른 시점에서 계산되는 호탄력성(Arc elasticity)임을 의미한다.

식 (1)과 달리 대안적인 방법으로 고용탄성치는 GDP와 취업자의 log-log(double-log) 회귀모형의 추정을 통해 보다 정교한 방법으로 계산할 수 있다.

$$\ln L = \beta_0 + \beta_1 \ln Y \quad (2)$$

$$\beta_1 = \frac{d \ln L}{d \ln Y} = \frac{dL/L}{dY/Y} \quad (3)$$

변수 L 과 Y 는 식 (1)과 동일한 개념으로 자연로그를 취한 상태이며, 식 (3)

5) 인도네시아 인력부(Manpower)와 ILO 고용위원회(ILO Employment Mission)에 의해 1999년에 행해진 고용탄력성의 간단한 계산방법이며, 한 시점에서 계산되는 점탄력성(point elasticity)의 개념과는 다르다.

의 추정계수 β_1 은 고용탄력성을 나타내는 것으로 GDP 변화가 무한하게 0으로 가까이 갈 때 고용의 퍼센티지 변화를 측정하는 것으로 점 탄력성(Point elasticity)을 나타낸다. 이와같이 식 (2)의 회귀방정식 추정방법은 여타 변수인 교란요인을 통제한 후 β_1 을 추정할 수 있는 장점이 있다.

$$\ln L = f(\ln Y, Z) \quad (4)$$

Z 은 고용-GDP관계에 영향을 줄 수 있는 여타 변수들(Other variables)로 변화(shift) 파라미터라 가정하고, Z 은 존재하지 않는(non-existent) 변수라 가정한다.

식 (4)를 부문별(Sectional) 추정식으로 일반화하면, 단순 OLS 추정계수식은 식 (5)와 같이 된다. (5')식은 (5)식에 추세변수(t)와 기간더미 변수(D)를 추가하였지만, 식 (6)과 같이 유의할 만한 자기상관 현상이 있을 것으로 판정되어 구체적인 상관계수값인 ρ 을 추정한 후 일반화 최소자승법(GLS: Generalized least squares method)의 기법을 적용하였다. 최종적으로 추정모형은 식 (7)과 같다⁶⁾.

$$\ln L_{t,i} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_{t,i} + \epsilon_t \quad (5)$$

$$\ln L_{t,i} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y_{t,i} + \beta_2 t + \beta_3 D + \epsilon_t \quad (5')$$

$$\epsilon_t = \rho \epsilon_{t-1} + v_t \quad (6)$$

$$\ln L^*_{t,i} = \beta^*_0 + \beta_1 \ln Y^*_{t,i} + \beta_2 t + \beta_3 D + v_t \quad (7)$$

식 (7)에서 β_1 은 산출에 대비한 장기적인 고용탄성치라고 할 수 있으며, β_2 는 외생적인 기술변화로 이해할 수 있다.

그러나 식 (5')와 식 (7)은 시간적 개념에 따른 특성을 고려하지 않는 측면이 있다. 종속변수(취업자)가 과거의 GDP의 함수로 정의될 수 있기 때문이다. 이

6) 식 (7)의 일반화 최소자승법을 구체적인 추정 식은 다음과 같이 풀 수 있다.

$$\ln L_{t,i} - \ln L_{t-1,i} = \beta_0(1-\rho) + \beta_1(\ln Y_{t,i} - \ln Y_{t-1,i}) + (\epsilon_t - \rho \epsilon_{t-1})$$

$$(\text{단, } \ln L^*_{t,i} = \ln L_{t,i} - \rho \ln L_{t-1,i}, \ln Y^*_{t,i} = \ln Y_{t,i} - \rho \ln Y_{t-1,i})$$

$$\beta^* = \beta_0(1-\rho) \quad \nu_t = \epsilon_t - \rho \epsilon_{t-1}$$

와 같은 시차 분석모형(distributed-lag model)을 고려한 동태모형을 가정할 수 있는데, 오차항을 AR(1)(즉, $\epsilon_t = \rho_{t-1} + v_t$)으로만 파악하지 않고 보다 일반화된 관점에서 AR(P)(즉, $\epsilon_t = \rho_{t-1} + \rho_{t-2} + \dots + \rho_{t-p} + v_t$)를 고려할 경우 종속시차변수가 설명변수로 등장하는 식 (7')을 설정할 수 있다.

$$\ln L^*_{t,i} = \beta_0 + \beta_1 \ln Y^*_{t,i} + \beta_2 \ln L^*_{t-1,i} + \beta_3 t + \beta_4 D_t + v_t \quad (7')$$

또한 식 (5')에서 GDP와 취업자와 같은 대표적인 거시경제 변수는 확률보행 과정(random walk component)을 가지고 있고, 양 변수가 공적분되어 있다고 가정(즉, $\ln(\text{GDP}) \sim I(0)$ 와 $\ln(\text{취업자}) \sim I(1)$ 로 $\epsilon_t \sim I(1)$)하며, 샘플 규모가 작고 양변수간 simultaneity bias가 있을 가능성이 있어 Stock and Watson(1993)에 의해 제안된 동태적(dynamics)인 OLS 모형을 설정하여 추정할 필요가 있다.

$$\begin{aligned} \Delta \ln L_{t,i} = & \beta_0 + \beta_1 \Delta \ln Y_{t,i} + \beta_2 \Delta \ln L_{t-1,i} \\ & + \beta_3 \ln L_{t-1} + \beta_4 \ln Y_{t-1} + \beta_5 t + \beta_6 D_t + \epsilon_t \end{aligned} \quad (8)$$

식 (8)은 특정변수간 공적분이 존재할 경우 사용하는 오차수정모형(ECM : Error Correction Model)의 일반형식이기도 하다. 이 추정식은 주어진 차분모델에서의 단기적인 효과(성장이 취업에 미치는 효과)와 공적분 효과에서 나타나는 장기적인 효과를 결합한 것으로 단기 동태적인 관계를 명시적으로 고려하면서 변수의 장기적인 균형으로의 점진적인 조정 과정을 보여줄 수 있는 장점이 있다. 처음의 차분변수 (β_1, β_2)의 추정치는 단기적인 동태효과를, 수준변수 (β_3, β_4)의 추정계수는 장기적인 조정 과정을 설명하는 것이다.

Ⅲ. 우리나라의 산업 및 고용구조

1. 산업 및 고용구조

우리나라의 산업별 취업자 비중을 보면 농림어업과 제조업의 취업자 비중은

지속적으로 감소하지만 제조업에서의 취업자 비중은 일본, 중국, 대만, 독일을 제외한 서방국가들에 비해서 여전히 높게 나타나고 있다. 서비스업의 취업자 비중은 점차 높아지고 있어 취업구조의 서비스화가 진전되고 있다⁷⁾.

생산 측면에서도 전체 GDP 중 서비스업이 차지하는 비중이 증가하여 서비스업의 생산 비중이 증가하고 있지만 여전히 일본, 독일보다 낮은 수준이며, 여타 OECD의 서방 선진국가인 호주, 스웨덴, 영국, 미국, 프랑스보다도 상당히 낮은 수준이다⁸⁾.

우리나라에서의 경제 구조와 노동시장 구조를 고려할 경우 선진국으로 진입하기 위해서는 서비스업에서의 일자리 창출과 생산성 증가는 매우 중요한 의미를 가질 수 있음을 확인할 수 있다.

2. 취업자와 GDP의 관계

[그림 1]에서는 1971년 이후 우리나라의 취업자와 실질국내총생산(GDP) 추이를 보여주고 있다. 취업자는 1984년, 1998년, 2003년에 감소한 추세를, 실질 GDP는 1980년, 1998년에 감소한 것으로 나타나며, 1984년 전후와 1998년 전후를 시점으로 취업자와 GDP의 추이는 전환이 있었음을 알 수 있다.

[그림 2]에서는 1971년 이후 우리나라의 경제성장률과 취업자 증가율의 추이를 보여주고 있다. 추세상 나타나는 성장률과 취업자 증가율은 유사한 것으로 판단되며, 실제 상관관계수도 0.748($p < 0.0001$)로 나타나고 있다. 특이한 것은 1990년 이전보다도 이후에 성장률과 취업자 증가율의 상관관계가 더욱 높은 것으로 나타나 최근으로 오면서 취업자 증가율은 성장률 변화에 민감하게 변화하고 있음을 확인할 수 있다⁹⁾.

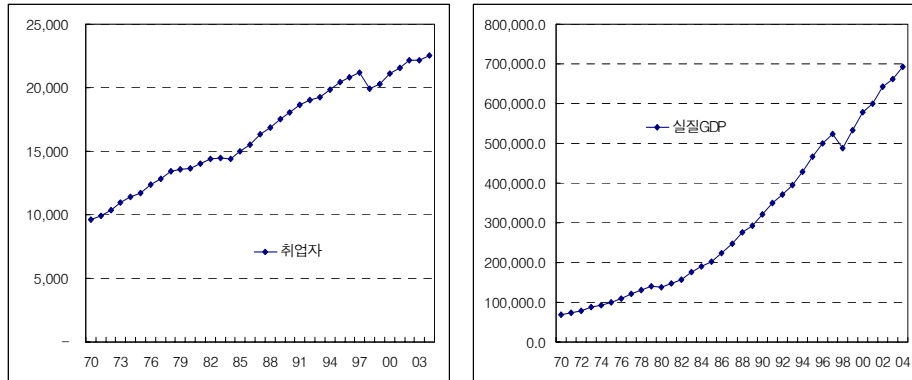
7) 2002년 우리나라 서비스업에서의 취업자 비중(63.3%)은 중국(28.5%)과 대만(57.2%)보다는 높지만, 서비스업의 취업자 비중이 74~76%대인 호주, 프랑스, 스웨덴, 미국 등 OECD 국가들 보다는 낮은 수준이며, 일본(64.8%), 독일(65.0%)보다도 낮게 나타나고 있다. 고용구조가 선진화되기 위해서는 서비스업에서 더 많은 일자리가 생성될 필요가 있음을 시사한다. 보다 구체적인 사실은 한국노동연구원, 『노동리뷰』 2월호 참조.

8) 한국노동연구원, 『해외노동통계』, 2004 참조.

9) 1971~90년까지의 경제성장률과 취업자 증가율간의 상관관계수는 0.432($p < 0.0573$)로 비교적 낮게 나타나고 있으나 1991~2004년의 경제성장률과 취업자 증가율 간의 상관관계수는 0.932 ($p < 0.0001$)이다.

[그림 1] 취업자와 국내총생산(GDP) 추이

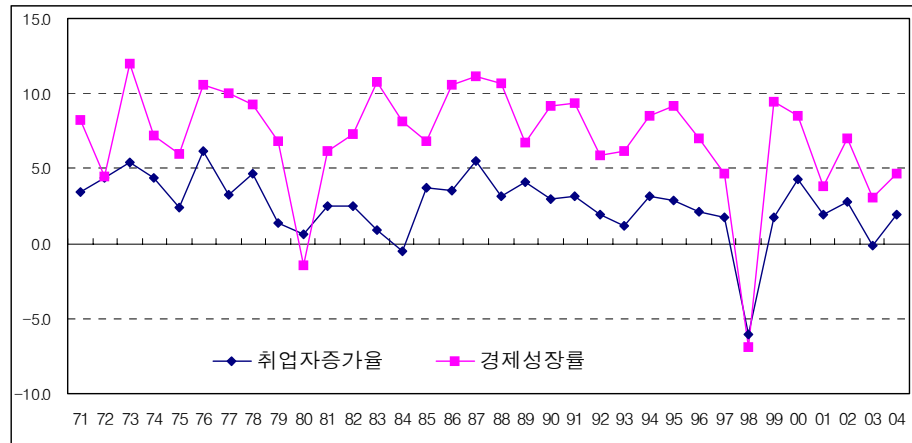
(단위: 천명, 10억원)



자료: 통계청 『경제활동인구조사』, 각년도, 한국은행 국민계정, 각년도.

[그림 2] 취업자 증가율과 경제성장률의 추이(1971~2004년)

(단위: %)



주: 2004년의 경제성장률은 KDI 전망치임.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각년도; 한국은행, 『국민계정』, 각년도.

IV. 실증분석

1. 전산업의 고용창출 능력 평가

<표 2>은 1971년부터 최근까지 경제성장률, 고용증가율, 취업계수(Employment to GDP Ratio)¹⁰⁾ 및 고용탄성치(GDP Elasticity of Employment)를, [그림 3]은 1971년부터 최근까지 취업계수와 고용탄성치(호탄력성)의 추이를 보여주고 있다.

우리나라는 1970년대를 거쳐 1980년 후반(1985~90년)에 평균적으로 약 10.0%에 가까운 경제성장률과 4.0%대에 육박하는 높은 취업자 증가율을 보여주고 있으며, 1990년 초에서 외환위기 이전까지(1991~96)는 평균적으로 7.7%의 경제성장률과 2.4%대의 취업자 증가율을 나타내고 있어 비교적 견실한 경제상황을 나타내고 있다.

이러한 성장률을 시현하는 과정에서 산출액 10억 원 생산에 직접 필요한 취업자수를 의미하는 취업계수는 전반적으로 하락하는 추세를 보여주고 있다(그

10) 취업(고용)계수는 일정기간 동안 생산활동에 투입된 취업자수를 총 산출액으로 나눈 수치로서 ‘산출액 10억 원의 생산에 직접 필요한 취업자수’를 의미하며, 산업의 고용흡수력을 나타내는 지표이다. 취업계수가 높다는 것은 GDP 1단위를 만들어 냄에 있어서 상대적으로 많은 근로자들이 동원됐음을 의미하며, 취업계수가 낮다는 것은 GDP 1단위를 노동절약적인 생산방식으로 창출했음을 의미하거나, 자본이 일정하다고 가정하면, 1인당 노동생산성이 증가하였음을 보여준다. 한국은행의 “2000년 고용표로 본 우리나라의 고용구조와 노동연관효과”에서 사용한 취업계수(=취업자수/산출액)는 산업연관표의 부속표인 고용표(=각 산업부문에서 산출액을 생산하기 위해 1년 동안 실제 투입된 노동량을 통일된 기준에 따라 작성한 표)에서의 노동량(=취업자+피용자+자영업주 및 무급가족종사자) 개념으로 ‘국적을 불문하고 국내 재화 또는 서비스 생산활동에 종사한 사람을 모두 포함’한다. 노동량의 측정단위는 연인원(man-year) 측정 단위로 한 사람이 1년 동안 수행한 작업량을 의미한다. 산출액은 1년 동안 해당 산업의 매출액과 재고액까지 포함된 총 산출(gross output) 개념으로 중간생산단계인 재고를 제외한 부가가치(net output) 기준 GDP와는 다른 개념이다.

본 논의에서 취업계수를 구하는 데 사용하는 취업자는 통계청 「경제활동인구조사」를 이용하며, 산출량은 한국은행 「국민계정」의 실질 GDP로 부가가치(net output) 기준 산출량이다.

림 3 참조). 1970~80년 평균 취업계수는 113.5(명/10억 원), 1981~90년은 70.1(명/10억 원)로 급감하였으며, 1991~96년은 47.0(명/10억 원), 1997~99년은 39.8(명/10억 원)로 하락하였고, 2004년은 32.5(명/10억 원)까지 감소한 것으로 나타나고 있다(표 2 참조). 이와 같은 취업계수의 하락은 우리나라 전체 산업의 고용흡수 능력이 점차 낮아지고 있음을 시사한다.

취업계수의 하락은 그러나 GDP 1단위(10억 원)를 노동절약적 기술진보로 생산한다는 의미도 포함하고 있어 노동생산성 측면에서는 긍정적으로 평가받고 있다¹¹⁾. 취업계수가 하락하고 있는 것은 기술발전에 따른 생산성 향상과 구조조정을 통한 인력감축, 통신기술의 발달에 따른 자동화의 영향이 크게 작용한 것으로 보인다. 생산요소가 노동에서 자본으로 쉽게 대체가 이루어지는 산업구조로 보인다. 생산요소가 노동에서 자본으로 쉽게 대체가 이루어지는 산

〈표 2〉 고용탄성치(호탄력성)와 취업계수

(단위: 천명, %, 10억원, 명/10억원)

	취업자	취업자 증가율	실질GDP	GDP증가율	취업계수	고용탄성치
1971~1980	12,030	3.60	107,595.1	7.3	111.8	0.49
1981~1990	15,668	2.84	223,535.0	8.7	70.1	0.32
1991~1996	19,668	2.40	418,537.6	7.7	47.0	0.31
1997~1999	20,481	-0.84	514,539.2	2.4	39.8	-0.34
2000	21,156	4.26	578,664.5	8.5	36.6	0.50
2001	21,572	1.97	600,865.9	3.8	35.9	0.51
2002	22,169	2.77	642,748.1	7.0	34.5	0.40
2003	22,139	-0.14	662,474.4	3.1	33.4	-0.04
2004	22,557	1.89	693,424.0	4.6	32.5	0.41

주: 1) 취업계수 = 취업자/GDP, 고용탄성치 = 취업자증가율/GDP증가율.

2) 1970~80년, 1981~90년, 1991~96년, 1997~99년의 취업자, 취업자 증가율, 실질 GDP, 실질 GDP 증가율은 기간 평균치이며, 취업계수와 고용탄성치는 기간평균치에서 계산한 것임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도,
한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>).

11) 취업계수와 관련하여 유념해야 할 것은 노동생산성과의 관계이다. 양자는 동전의 양면과 같아서 한쪽이 높으면 한쪽은 낮아지는 현상을 나타내고 있다.

업구조나 고용구조하에서는 기술혁신과 발전으로 취업계수의 하락 추세는 보편적이라 할 수 있다.

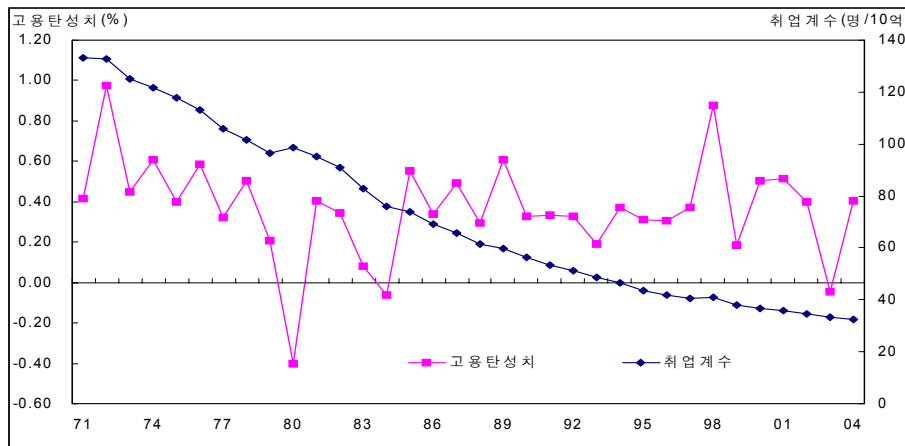
식 (1)에 근거한 고용탄성치(=취업자증가율/경제성장률)도 <표 2>에서 확인할 수 있는데, 1980년, 1984년, 외환위기 기간(1997~99), 그리고 2003년의 호탄력성은 마이너스로 나타나 ‘고용없는 성장’이 나타났으며, [그림 3]에 따르면 1971년에서 1980년 말까지 고용탄성치는 상당히 높은 변동성(volatility)을 보여주고 있다. 하지만 외환위기 기간을 제외하고 1990년 초까지 고용탄력성은 안정적인 모습을 보여주고 있으며, 최근(2002년 이후) 다시 고용탄성치는 불안정성을 나타내고 있다. 그러나 이러한 고용탄력치 분석은 시간의 흐름에 따른 기술적 변화추세와 과거 GDP 변화를 고려하지 못하는 문제가 있다.

보다 안정적이고 전체적인 고용탄성치를 추정하기 위해 취업자를 종속변수($\ln(\text{취업자})$)로, 실질 GDP($\ln(\text{GDP})$)를 독립변수로 한 회귀모형을 <표 3>에 제시하였다.

<표 3>은 추정모형에 의해 계산된 고용탄력성을 보여주고 있다. 단순 OLS 방식으로 추정한 I 식(식 (5'))은 이분산현상이 발견되어 이를 수정 추정한 모형이 II식(식 (7))이며, II식은 일반화 최소자승법(GLS)을 III식(식 (7'))은 시차를

[그림 3] 취업계수와 고용탄성치(호탄력성)의 추이

(단위: 명/10억원, 탄성치)



주: 구체적인 연도별 취업계수와 고용탄성치(호탄력성)는 부표 1 참고.

고려한 일반화 최소자승법으로 추정한 모형이다. IV식(식 (8))은 동태적인(Dynamics) OLS모형을 나타내고 있다. Adj R^2 (조정된 결정계수)와 Dw.(더빈 와슨) 값을 보았을 때 전반적으로 II, III, IV식의 모형 적합도가 높은 것으로 나타난다¹²⁾.

I 식에서 경제성장률 변화에 대한 고용증가율(고용탄성치)은 0.531로 비교적 높게 나타났으나, 이분산 현상을 제거한 후의 회귀모형 II식과 III식의 일반화 최소자승법을 사용한 모형에서는 추정계수가 0.393~0.395로 나타나고 있어, 우리나라의 고용탄력성이 0.39~0.40에 가까움을 알 수 있다¹³⁾. 즉 경제성장률 1% 상승은 0.39~0.40%의 취업자가 증가하는 것으로 나타난다. 이는 1971~2004년의 평균취업자 16,648천 명을 고려할 경우 경제성장이 1% 증가하면 취업자는 평균적으로 65천~66천 명 증가하며, 2004년 취업자 22,557천 명을 고려할 때 일자리는 약 88~90천 개 창출됨을 나타낸다. 따라서 일자리 40만 개 이상 창출을 위해서는 약 5%대의 경제성장률을 시현해야 함을 의미¹⁴⁾하여, 성장에 따른 고용증가가 여전히 가능함을 시사한다. IV식의 동태적 모형에서의 고용탄력성은 II식과 III식보다 다소 낮은 0.3598을 나타내고 있다. 추정 결과와 적합도를 볼 때 III식과 IV식의 모형이 가장 적합한 것으로 판단할 수 있어 우리나라의 경제성장률에 대한 적정 고용탄성치는 약 0.36~0.40라고 할 수 있으며, 최근에 논의되고 있는 ‘고용없는 성장’에 대한 우려는 완화되고 있다¹⁵⁾.

12) 실제 I 식과 같이 시차 고려 없는 단순 OLS의 경우 더빈 와슨 값이 0.44로 낮고, 잔차의 1차 자기상관(AR(1) 현상)이 나타나고 있으나, 잔차의 회귀계수($\rho=0.722$)를 고려한 일반화 최소자승법에서는 Dw값이 2에 가까워지고 잔차의 자기상관성도 완화되었음을 확인할 수 있다.

13) <표 3>의 탄력성 추정계수는 추세를 고려하여 계산된 것이지만 기술발전을 완전히 통제할 수 없기 때문에 추세의 추정계수(Trend)를 반영하여 총 탄력성(=Lngdp추정계수 - Trend추정계수)을 계산하여야 한다. 하지만 추세 추정계수의 크기가 미미하여 추정계수의 크기 변화는 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있다.

또한 III식과 같이 만약 추정식에 lag변수가 있다면 장기적인 탄력성을 구하는 것에 주의해야 한다. 장기에 있어서 종속변수는 $y_t = y_{t-1}$ 이므로, $y_t = a + bx_t + cy_{t-1} + e$ 와 같은 모형에서 y의 x에 대한 탄력성은 장기에 있어서 $\frac{b}{1-c}$ 가 된다. 하지만 본 논의에서 c

의 추정계수가 미미하고 많은 시차변수를 독립변수에 고려할 경우 0에 수렴하기 때문에 b의 추정계수를 사용하였다.

14) 1971~2004년까지의 평균취업자를 고려할 경우 5%의 경제성장률은 평균적으로 320천~330천 명의 취업자 증가 효과를 보여주고 있다.

〈표 3〉 전체 취업자와 경제성장에서 회귀분석 결과(1971~2004)

I 식(5')		II 식(7)		III 식(7')		IV 식(8)	
변수	추정계수	변수	추정계수	변수	추정계수	변수	추정계수
Intercept	3.4294*** (5.30)	Intercept	1.3578*** (7.87)	Intercept	1.3079*** (4.48)	Intercept	0.8839** (2.11)
Lngdp	0.5310*** (8.71)	Glsgdp	0.3953*** (6.90)	Glsgdp	0.3928*** (6.61)	Glsgdp1	0.3598*** (5.79)
Trend	-0.0130*** (-2.99)	Trend	-0.0012 (-1.05)	Lglsemp	0.0226 (0.21)	Lglsemp1	-0.1418 (-1.14)
Risk	-0.0229 (-1.30)	Risk	-0.0248** (-2.74)	Trend	-0.0013 (-1.03)	Lnemp_	-0.2758*** (-3.52)
				Risk	-0.0241** (-2.48)	Lngdp_	0.1540** (2.68)
						Trend	-0.0045 (-1.61)
						Risk	-0.0326*** (-2.98)
Adj R ²	0.9915	Adj R ²	0.9702	Adj R ²	0.9692	Adj R ²	0.7303
Obs.	34	Obs.	34	Obs.	34	Obs.	34
Dw.	0.444	Dw.	1.94	Dw.	2.003	Dw.	1.709
1st Order Autocor relation	0.637	1st Order Autocor relation	-0.032	1st Order Autocor relation	-0.06	1st Order Autocor relation	0.084

주: 1) ***: 1%, **: 5%에서 통계적 유의하며, ()안은 t값.

2) Intercept: 상수항, Lngdp: 로그(실질GDP), Trend: 추세, Risk: 외환위기기 더미(1998 or 1999=1).

Glsgdp: $\ln GDP_t - \text{잔차회귀계수}(\rho) \times \ln GDP_{t-1}$,

Glsemp: $\ln EMPLOYMENT_t - (\rho) \times \ln EMPLOYMENT_{t-1}$

Lglsemp: $Glsemp_{t-1}$, Glsgdp1: $\ln GDP_t - \ln GDP_{t-1}$,

Glsemp1: $\ln EMPLOYMENT_t - \ln EMPLOYMENT_{t-1}$, Lglsemp1: $Glsemp1_{t-1}$

Lnemp_: $\ln EMPLOYMENT_{t-1}$, Lngdp_: $\ln GDP_{t-1}$

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도.

한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

우리나라의 이러한 탄력성 규모는 유사한 모형을 활용하여 추정(Jorg Dopke,

- 15) 하지만, 저출산에 의한 인구와 일자리 감소, 제조업의 자동화, IT산업의 성장 등을 고려하면 향후 ‘고용없는 성장’ 현상이 빠르게 진행될 것으로 전망되고 있다.

January 2001)한 일본이나 프랑스보다는 높게 나타나지만, 미국이나 독일보다는 낮게 나타나고 있다¹⁶⁾. 다만, 취업자/GDP의 비율 추이는 점차 둔화되고 있음을 앞의 [그림 3]을 통해 확인할 수 있다. Trend 추정계수를 통해 성장률이 고려된 전체 취업자 증가 추이는 마이너스이지만 통계적 유의성은 발견되지 않고 있다(표 3에서 II와 III식의 Trend 변수 참조).

위 연구에서 기술을 시간으로 통제하여 기술의 변화가 없을 때 성장의 고용 창출 효과를 보았는데, 성장이 반드시 기술발전을 동반한다면 기술발전을 통제 한 후의 성장의 고용창출 효과는 가상적인 실험이 될 가능성이 있으며 정책적으로도 큰 의미가 없을 것이다¹⁷⁾. 고용창출 없는 성장의 논의가 적어도 1990년대부터 가능하였다고 가정하여 <표 4>에서는 1971~2004의 분석기간을 1990년 이전과 이후의 두 구간으로 나누어 기술변화를 동일하게 통제한 후 1990년대 이전과 이후의 탄력성이 어떻게 변화하였는지를 비교해 보았다. 모든 모형에서 1990년 이후가 1990년 이전보다 탄력성이 높게 나타나 1990년 이후 고용창출이 높은 것으로 나타나고 있어, 고용창출 없는 성장의 증거는 발견되지 않고 있다. 추세(Trend)의 추정계수를 고려한 총 탄력성도 최초의 추정계수(Lngdp) 크기와 큰 차이를 보이고 있지 않다.

이와 같이 수치적으로 1991~2004에 고용탄력성이 1991년 이전보다 더 크게 나타나 고용없는 성장의 징후가 완화되는 것은 다음과 같은 사실을 통해서 확인할 수 있다.

직관적으로 고용탄력성(β_1)= $d\ln L/d\ln Y$ 로 정의될 경우, $\beta_1 = \frac{dL}{dY} \frac{Y}{L}$
 $= \frac{dL}{dY} \frac{1}{\text{취업계수}}$ 로 표시된다. 만약 dL/dY 가 일정하더라도 취업계수가 감소하면 고용탄력성은 증가하게 된다. 따라서 1990년대 후반이 이전보다 고용탄력성이 더 큰 이유는 취업계수가 더 낮아서일 수 있으며, 뒤에서 논의되겠지만, 제조업의 고용탄력성이 서비스업보다 더 큰 이유 역시 취업계수가 더 작으며

16) Jorg Dopke(January 2001)에 의해 추정된 각국의 고용탄력성(1970-1999년)을 보면, 일본은 0.34, 프랑스 0.22, 독일 1.79, 미국 0.75, 이탈리아 0.68로 나타나고 있다.

17) 본 연구에서 논의되고 있는 고용없는 성장은 모든 것을 통제한 후 성장이 고용을 증가시키거나 혹은 감소시킨다는 의미는 아니며 오히려 모든 것이 균형을 이룬 상태에서 성장이 고용을 증가시키든지 감소시킨다는 것으로 이해해야 할 것이다.

〈표 4〉 기간별 고용탄성치

	1973~1990				1991~2004			
	I 식(5')	II 식(7)	III 식(7')	IV 식(8)	I 식(5')	II 식(7)	III 식(7')	IV 식(8)
Lngdp	0.343*	0.291**	0.271**	0.353**	0.441***	0.576***	0.492***	0.395***
Trend	0.003	0.000	-0.000	-0.013	-0.009***	-0.008***	-0.007***	-0.006**
총탄력성	0.34	0.29	0.21	0.34	0.44	0.58	0.49	0.39

주: 1) 분석의 모형의 기본틀은 <표 3>과 같으며, t통계량 및 여타변수는 생략하였음 (1973~1990모형에서는 Risk 변수 제외).

2) 총탄력성=Lngdp추정계수 - Trend추정계수.

또한 감소해 왔기 때문으로 판단된다.

성장에 따른 일자리 창출 여력(고용탄력성)은 고용흡수 여력(취업계수)의 변화를 고려하여 판단할 필요가 있다.

결론적으로, 일부 시점에서 고용탄성치(호탄력성)가 마이너스로 나타나고 있지만 평균적인 경제상황을 고려할 경우 경제성장에 따른 고용은 여전히 증가하고 있음을 확인할 수 있으며, 취업계수로 나타나는 일자리 흡수 여력은 시간의 변화에 따라 낮아지고 있음을 확인할 수 있다.

2. 제조업과 서비스업의 고용창출 능력 평가

앞에서 전체 산업의 일자리 흡수 여력은 둔화되고 있지만 성장에 따른 일자리 창출은 유의미한 효과를 가지고 있음을 확인하였다. <표 5>와 <표 6>에서는 제조업과 서비스업의 취업계수와 고용탄성치(추정치)를 나타내고 있으며, [그림 2]에서는 고용탄성치와 취업계수의 추이를 보여주고 있다.

<표 5>에서 제조업의 1971~80년 평균 취업계수는 161.5(명/10억 원), 1981~90년은 85.5(명/10억 원), 1991~96년은 53.7(명/10억 원), 2000년은 28.4(명/10억 원)로 급감하였으며, 2003년에는 24.1(명/10억 원)로 나타나고 있다. 이러한 추이는 같은 기간의 서비스업 취업계수 하락폭(66.5(1971~80)→43.8(2003))과는 대조가 되고 있다. 1971~80년과 비교하여 제조업 취업계수는 약 6.7배 이상 하락하였고, 서비스업 취업계수는 1.5배 정도 하락한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 제조업과 서비스업의 고용탄성치(호탄력성)와 취업계수

(단위: 명/10억)

	제조업		서비스업	
	취업계수	고용탄성치	취업계수	고용탄성치
1971~1980	161.5	0.55	66.5	0.81
1981~1990	85.5	0.44	59.7	0.66
1991~1996	53.7	-0.07	50.0	0.76
1997~1999	35.6	-0.79	47.7	0.76
2000	28.4	0.39	46.3	0.72
2001	27.6	-0.30	46.0	0.86
2002	25.5	-0.08	44.4	0.52
2003	24.0	-0.16	43.8	0.15
2004	22.0	0.18	44.7	2.55

주: 1) 취업계수=취업자/GDP, 고용탄성치=취업자증가율/GDP증가율.

2) 서비스업은 도소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동관련산업, 기타 공공, 수리 및 개인서비스업, 가사 서비스업, 국제 및 외국기관을 포괄함.

자료: 한국은행, 「국민계정」 및 통계청, 「경제활동인구조사」 각년도로 계산.

[그림 2]에서는 제조업과 서비스업의 1971년부터 2003년까지 취업계수와 호탄력성을 보여주고 있다. 제조업의 취업계수는 지속적으로 감소하여, 1995년을 기점으로 서비스업의 취업계수보다 낮게 나타나고 있으며, 1995년 이후부터는 서비스업에서의 고용흡수력이 제조업보다 높게 나타나고 있다¹⁸⁾.

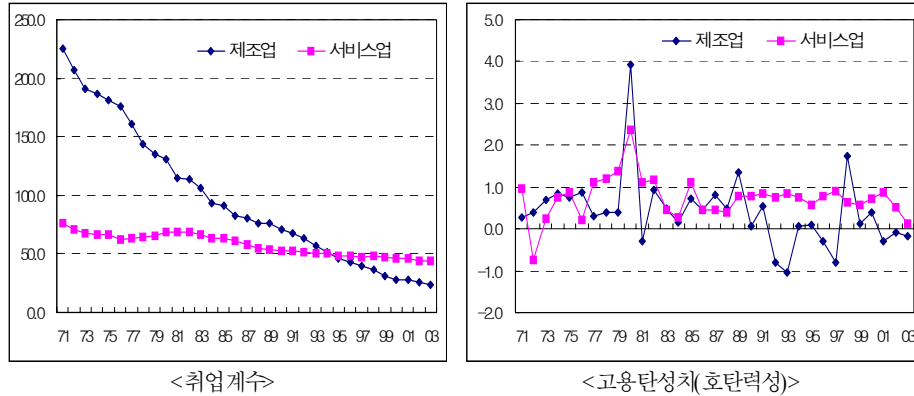
호탄력성은 서비스업에서 보다 제조업에서 높은 변동성을 보여주고 있는데 1990년 이후 제조업에서의 탄력성 변화를 볼 때 고용탄성치가 마이너스로 나타는 등 ‘고용없는 성장’을 하였음을 나타낸다.

그러나 <표 6>의 추정 결과(7)식과 모형 (8)의 결과)를 통해 1971~2003년 기간 동안의 추세인 기술변화가 전제된 업종별 고용탄력성을 보면, 제조업은 0.76~0.77, 서비스업은 0.57~0.67로 계산되어 제조업과 서비스업에서의 고용없는 성장은 나타나지 않고 있다. 제조업에서의 고용탄력성이 서비스업보다

18) 2000년 한국은행의 고용표에 따르면, (직접)취업계수와는 달리 간접 취업유발 효과는 제조업이 서비스업보다 크게 나타나, 제조업은 여전히 여타 산업의 일자리 창출에 큰 기여를 하고 있는 것으로 나타난다.

[그림 2] 제조업과 서비스업의 취업계수 및 고용탄성치 추이

(단위: 명/10억원, 탄성치)



〈표 6〉 제조업과 서비스업에서의 추정결과(1971~2003)

변 수	Ⅲ식(7)-(GLS시차고려)		Ⅳ식(8)-(동태적(Dynamics) OLS 모형)		
	제조업	서비스업	변 수	제조업	서비스업
Intercept	-0.9506*** (-3.50)	0.0330 (0.08)	Intercept	-1.1899** (-2.49)	0.8161 (0.84)
Glsgdp	0.7749*** (8.73)	0.5722*** (3.01)	Glsgdp1	0.7617*** (8.28)	0.6746*** (3.18)
Lglsemp	0.3844*** (5.49)	0.2175 (1.32)	Lglsemp1	0.1335 (1.25)	0.3360* (1.77)
Trend	-0.0259*** (-7.90)	0.0002 (0.07)	Lnemp_	-0.3155*** (-2.91)	-0.2490** (-2.06)
Risk	-0.0157 (-0.65)	-0.0036 (-0.16)	Lngdp_	0.4070*** (2.90)	0.1084 (1.06)
			Trend	-0.0320*** (-2.88)	0.0054 (0.85)
			Risk	-0.0203 (-0.78)	0.0079 (0.33)
AdjR-Sq	0.9584	0.9034	AdjR-Sq	0.8167	0.2628
Dw.	2.397	1.803	Dw.	2.125	1.928
Obs	33	33	Obs	33	33
1st Order Autocorrelation	-0.202	0.074	1st Order Autocorrelation	-0.065	0.009

주: <표 3>의 각주 및 자료 참조

높게 나타나고 있지만¹⁹⁾. 추세선(Trend)의 추정 결과를 볼 때 제조업에서는 외생적(exogenous) 기술진보에 의해 일자리가 지속적으로 감소하고 있다. 최근(2000년 이후) 제조업에서의 고용탄력성은 마이너스로 나타나고 있다.

제조업 1% 성장은 서비스업 1% 성장보다 취업자 증가율의 %포인트는 높지만, 일자리 규모는 서비스업이 높으며, 서비스업과 달리 제조업에서는 기술발전 전에 따른 일자리가 지속적으로 하락하고 있음을 확인하였다. 또한 서비스업에서의 고용탄력성은 제조업보다 안정적인 모습을 보여주고 있으며, 경제성장에 따른 고용흡수력 또한 제조업 부문보다 높게 나타나고 있다.

3. 서비스업의 업종별 고용창출 능력 평가

서비스업부문에서의 취업자 비중이나 일자리 흡수력이 제조업과 비교하여 상대적으로 높은 것을 감안하여 본 절에서는 서비스업을 OECD에서 분류하고 있는 4가지 범주로 구분²⁰⁾하였다. 4가지 큰 범주는 사업서비스업(producer services), 배분서비스업(distributive services), 개인서비스(personal services) 그리고 사회서비스(social services)업이다²¹⁾.

사업서비스업은 높은 정보콘텐츠를 가지는 것으로 정보처리 및 컴퓨터 관련 운영업, 연구개발업, 인력소개업, 금융, 보험, 부동산업이 포함되며 향후 노동시

19) 1971~2003년까지 업종별 평균취업자(제조업: 3,650천 명, 서비스업: 7,882천 명)를 기준으로 증가하는 취업자를 계산하면, 제조업 GDP 1% 성장은 제조업에서 약 2만 8천 명의 취업자 증가효과를 가져오며, 서비스업 GDP 1% 증가는 서비스업 취업자 약 45천~53천 명의 증가효과를 가져온다. 2004년 업종별 취업자(제조업: 4,290천 명, 서비스업: 14,534천 명) 기준으로는 제조업 GDP 1% 성장은 제조업에서 약 3만 3천 명의 취업자 증가효과를, 서비스업 GDP 1% 증가는 서비스업 취업자 약 83천~97천 명의 증가효과를 가져온다.

20) OECD, *Employment in the Service Economy: A Reassessment*, 2000.

21) 사업서비스업(producer services)은 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 사업서비스업으로, 배분서비스업(distributive services)은 운수업, 통신업으로, 개인서비스(personal services)은 도소매업 숙박 및 음식점업, 오락, 문화 및 운동관련산업, 가사 서비스업, 기타 공공, 수리 및 개인서비스업으로, 사회서비스(social services)은 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 보건 및 사회복지사업, 교육 서비스업, 국제 및 외국기관으로 분류하였으며, 도소매업은 OECD 분류체계에서 실제 배분서비스업으로 분류되지만 한국은행의 GDP 분류체계가 도소매 및 음식숙박업으로 함께 묶여 있고, 서비스 특성이 주로 가계의 최종 소비 단계에서 제공되는 서비스업이라는 측면에서 개인서비스업에 포함시켰다.

장에서 지식경제의 선두자로 광범위한 고부가가치를 생산하는 ICT부분과 숙련 노동자(high-skilled worker)를 필요로 하는 서비스업 부문이며, 배분서비스업은 상품과 정보, 사람을 운송하는 서비스업으로 여행업과 같이 일부는 최종소비 단계에서의 서비스업이다. 배분서비스업에 속하는 통신업은 우편송달 및 유무선통신업, 여행, 전화업으로 구성되어 있다.

개인서비스업은 주로 전통서비스(음식·숙박·가사)업 부문으로 최종소비자와 서비스 제공업자가 직접 연결되는 특성을 가지고 있으며, 최종소비 단계에서 제공되는 서비스업이다. 개인서비스업에서의 일자리는 좋은 일자리 부문이라 할 수 없지만 미숙련기술(low-skilled)을 가진 근로자나 여성들에게 중요한 고용기회를 제공하는 부문이다. 여기에서 공공, 수리 및 개인서비스업은 하수처리 및 폐기물처리, 회원단체, 수리업, 이미용, 세탁업 등 기타서비스업이 포함된다.

사회서비스업은 최종소비 단계에서 가구에게 제공되는 서비스지만, 주로 집합적 서비스 형태로 제공되는 것으로 시장적 이윤에 의해 좌우되는 것은 아니다. 학위나 고급 자격증이 필요한 서비스분야도 있지만 사회복지사업과 같이 저숙련 기술수준을 필요로 하는 서비스업도 다수 포함한다.

4개의 서비스업 부문에서의 고용탄성치와 취업계수를 <표 7>에 제시하였다²²⁾. 제조업이나 전체 서비스업 부문과는 달리 사업서비스업과 사회서비스업 분야에서의 취업계수(=취업자/GDP)는 증가하는 모습을, 배분서비스업과 개인서비스업에서의 취업계수는 하락하는 것으로 나타나고 있다.

서비스업 중에서 사업서비스업과 사회서비스업은 그 특성상 생산요소인 노동이 기술발전에 따라 자본으로 쉽게 대체가 되지 않으면서 지식기반사회에서 고부가가치를 생성하는 업종이기 때문으로 판단된다.

사업서비스업의 고용계수는 1994년과 2000년 사이 19.3(명/10억 원)에서 20.4(명/10억 원)로 증가하여 고용흡수력이 향상되었고, 사회서비스업 또한 1994년 32.3(명/10억 원)에서 2003년 38.1(명/10억 원)로 고용계수가 증가하였

22) 「경제활동인구조사」에서 세부서비스업은 6차 산업분류(1992년 이후)부터 분석이 가능하여 년 자료로 분석할 경우 관측치 수가 너무 적은(관측치: 12개) 문제가 있다. 회귀분석에서는 분기별 자료를 활용하여 분석하였으며, 실제 분석대상 기간은 1994년 1/4분기부터 2004 3/4분기까지이다.

〈표 7〉 서비스업의 부문별 고용탄성치(호탄력성)와 취업계수
(사업·배분·개인·사회서비스업)

(단위: 명/10억)

	사업서비스업		배분서비스업		개인서비스업		사회서비스업	
	취업계수	고용탄성치	취업계수	고용탄성치	취업계수	고용탄성치	취업계수	고용탄성치
1993	19.3	1.88	55.2	0.36	114.5	-	32.8	-
1994	19.3	1.02	50.4	0.02	112.3	0.78	32.3	0.56
1995	19.1	0.88	47.8	0.49	107.4	0.42	32.6	1.32
1996	19.2	1.13	45.6	0.45	105.9	0.77	32.1	0.57
1997	19.5	1.28	43.0	0.44	106.8	1.29	32.2	1.10
1998	19.4	1.42	43.3	0.56	112.7	0.53	35.1	-6.51
1999	19.6	1.40	39.6	0.25	101.9	0.22	36.0	1.94
2000	20.5	2.06	34.8	0.26	98.8	0.59	35.5	-1.34
2001	21.5	2.55	31.8	0.34	97.4	0.72	35.6	1.04
2002	20.3	0.43	30.2	0.40	94.4	0.48	36.6	1.80
2003	20.6	2.23	28.1	-0.58	93.6	1.48	38.0	2.15
2004	22.0	40.98	27.4	0.56	95.9	-4.45	38.4	1.52

주: 1) 취업계수=취업자/GDP, 고용탄성치=취업자증가율/GDP증가율

2) 외환위기기간인 1998년은 취업자증가율과 GDP증가율이 모두 마이너스 증가율을 나타내어 고용탄성치는 플러스가 되었음.

자료: 한국은행, 「국민계정」 및 통계청, 「경제활동인구조사」 각년도로 계산.

다. 반면, 배분서비스업과 개인서비스업에서의 일자리 흡수 여력은 1994년과 2003년 사이 50.4 → 28.4, 112.3 → 93.6로 각각 감소하고 있다.

서비스산업의 업종별 고용탄성치(=취업자증가율/생산성증가율)는 사업서비스업에서 전반적으로 높게 나타나고 있다. 2003년 ‘고용없는 성장’을 경험한 서비스업은 배분서비스업 부문으로 1% 생산성 증가에 취업자는 오히려 0.74% 감소한 것으로 나타나(고용탄성치: -0.74) 1994년 이래 처음으로 마이너스를 기록하였다. 사업서비스업, 개인서비스업, 사회서비스업에서의 2003년 고용탄성치는 각각 1.31, 1.48, 2.23으로 나타나 생산성 증가에 따른 고용이 증가하였음을 나타낸다. 특히, 사업서비스업의 경우는 고부가가치 업종으로 성장에 따른 고용창출력(고용탄성치)이 다른 서비스업에 비해 상대적으로 높으며, 고용흡수력(취업계수)은 다른 서비스업에 비해 상대적으로 낮지만 시간이 지남에

따라 증가하는 추이를 확인 할 수 있다.

미국에서의 고용없는 성장 논의가 IT화 등을 배경으로 하는 점을 감안할 때 고부가가치화가 진전되면 취업(고용)계수는 낮게 나타나는 것이 일반적인 형태이다. 우리나라의 경우도 사업서비스업에서 이와 유사한 형태를 발견할 수 있지만, 시간이 지남에 따라 취업계수가 소폭 증가하는 추이를 보이고 있으며, 사업서비스업의 ‘고성장’에 의한 일자리 창출 효과는 고부가가치화 진전에 따른 일자리 감소 효과를 상쇄하여 고용탄성치는 타서비스업보다 전반적으로 높게²³⁾ 나타나고 있다.

이와 같은 현상은 <표 8>의 각 서비스업 부문별 분석에서도 일부 파악할 수

<표 8> 서비스업 부문별 고용탄성치((7') 식)

	사업서비스업 (Producer Services)	배분서비스업 (Distributive Services)	개인서비스업 (Personal Services)	사회서비스업 (Social Services)
Intercept	3.6875*** (6.58)	1.0639** (2.24)	0.0630*** (4.78)	0.6247 (0.75)
GlsGDP	0.1580* (1.98)	0.4601*** (5.80)	0.3129*** (6.63)	0.7801*** (2.83)
Lglsemp	0.0068 (0.07)	0.0812 (0.69)	-0.2759*** (-2.73)	-0.2842** (-2.14)
Trend	0.0072*** (8.43)	-0.0019* (-1.92)	-0.0011*** (-4.16)	0.0032*** (5.08)
Risk	-0.0502*** (-6.79)	0.0133 (1.49)	-0.0500*** (-5.68)	0.0474*** (4.55)
Adj R-Sq	0.9733	0.8445	0.833	0.7829
Obs	43	43	43	43
Dw.	0.645	0.5500	0.5180	0.9320
1st Order Autocorrelation	0.661	0.634	0.696	0.519

주 : 1) <표 3>의 각주 및 자료 참조(식 8의 분석 결과는 부록 2 참조).

- 2) 서비스업의 부문별 분석에서는 서비스업 산업분류 체계상 1993년부터 취업자 구분이 가능하여 회귀분석에서는 분기별 자료를 활용.
- 3) 서비스업의 부문별 분석에서는 취업자와 GDP가 세분화되는 과정에서의 일부 편향(bias)으로 인해 시계열 상관이 완전히 제거되지 않고 있음.

23) 사업서비스업에서 호탄력성은 타산업보다 높지만 점탄력성은 낮게 나타나고 있다.

있다. 사업서비스업에서의 1993~2003년 평균탄성치는 0.158로 여타 서비스부분보다 낮지만, 성장에 따른 일자리 창출이 증가하고 있는 업종임을 확인할 수 있으며(trend 추정계수가 플러스로 유의미함), 배분서비스업과 개인서비스업은 고용탄성치가 매우 높지만 그 효과는 점차 하락하고 있음을 확인할 수 있다. 한편, 사회서비스업 분야에서는 고용탄성치가 0.780으로 서비스업종 중 가장 높으며, 그 추이도 높게 나타나고 있다. 동태적(Dynamics) OLS 모형을 활용한 분석에서도 유사한 결과를 얻을 수 있다(부표 2 참고)²⁴⁾.

V. 결론 ; 고부가가치 서비스업종의 육성과 일자리 창출 필요

본 논문에서는 우리나라와 세계경제의 고용구조가 서비스업으로 재편되고 있다는 사실을 확인하고, 최근 이슈가 되는 ‘고용없는 성장’에 대한 검증의 시도로 실질GDP와 취업자 간의 관계를 살펴보았다.

취업계수와 호탄력성 개념으로 살펴보았을 때 전반적인 고용흡수 여력은 낮아지고 있으며, 일부 연도²⁵⁾에서 고용탄성치가 마이너스로 나타나는 등 ‘고용없는 성장’에 대한 우려가 현실적으로 나타나고 있다. 하지만, 시차와 외부적 충격을 고려한 중장기적인 평균 고용탄성치는 여전히 플러스로 유의하게 나타나고 있어 성장에 따른 일자리 창출이 이루어지고 있음을 확인하였다. 즉, 고용창출이 있는 성장의 증거로 시간 추세를 고려한 분석에서 1990년대 이후 탄력성이 1990년대 이전 탄력성보다 높게 검증되고 있기 때문이다.

경제성장률 1% 상승은 0.39~0.40%의 취업자가 증가하는 것으로 나타나 2004년 취업자 22,557천 명을 기준으로 했을 때 평균적으로 88천~90천 개의 일자리를 창출하는 효과를 가진다. 따라서 40만 개의 일자리를 창출하기 위해

24) 인력과견업 등이 별도로 분류되지 않은 상태에서 사업서비스업에서 일자리 증가가 지식 기반서비스업의 확대를 과대평가할 가능성이 있다는 지적을 고려하여, 전국사업체기초통계조사에서 인력공급업, 고용알선업, 탐정업, 경비업에 종사하는 사람들을 제외한 추정 결과에서도 탄력성이 높게 나타나는(점탄력성은 0.2198) 결과를 도출할 수 있었다.

25) GDP가 전년 대비 감소한 1980년, 1998년과 취업자 증가율이 감소한 1984년, 1998년, 2003년의 고용탄성치는 마이너스로 나타나고 있다.

서는 5%대 경제성장률을 실현해야 함을 나타낸다.

성장에 따른 일자리 창출(고용탄력성)은 새로운 사업체가 만들어져서 일자리가 창출되는 부분과 기존의 사업체가 확장되어 창출되는 일자리로 나누게 되고, 성장에 따른 일자리 흡수 여력도 고려해야 한다. 최근(1990년 이후)의 고용탄성치가 이전보다 높다는 것은 실질적인 일자리 창출에 의한 것보다는 고용흡수 여력인 취업계수가 하락하는 가능성에 기인하고 있다. 취업계수가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 성장에 따른 일자리 창출이 반드시 이루어진다고 단정하기에 어려운 측면이 있다.

제조업과 서비스업의 업종별 성장 여력을 살펴본 결과 제조업에서의 성장률이 1% 증가하면 일자리는 0.76~0.77% 증가하고, 서비스업에서의 성장률이 1%를 증가하면 일자리는 0.57~0.67%로 나타나 성장에 따른 일자리 창출 여력은 제조업이 높게 나타나고 있다. 그러나 일자리의 추세가 서비스업과는 달리 제조업의 경우 지속적으로 감소하고 있으며, 산업별 취업계수를 통해 확인할 수 있는 고용흡수 능력 또한 1995년 중반을 기점으로 제조업보다 서비스업이 높은 것으로 나타난다. 이와 같이 비록 제조업에서의 일자리 흡수 여력이 점차 줄어들고 있지만 성장에 따른 일자리는 여전히 증가하고 있음을 알 수 있어 업종별로도 ‘고용없는 성장’에 대한 가설을 채택하기에는 이른 감이 있다.

생산과 취업자 규모가 증가하고 있는 서비스업의 부문별 고용탄성치와 추정치를 보면 대체로 고성장과 고부가가치를 보이는 사업관련 서비스업과 사회서비스업에서의 성장에 따른 일자리 창출이 높고, 고용흡수 여력이 점차 높아지고 있는 반면, 전통서비스업 부문인 도소매 및 음식숙박업이나, 개인서비스업에서는 고용탄성치(0.460, 0.313)는 높으나 취업계수나 산업별 일자리 창출 여력은 떨어지고 있음을 확인하였다. 이는 사업서비스업과 사회서비스업의 ‘고성장’에 의한 일자리 창출 효과는 고부가가치화 진전에 따른 일자리 감소 효과를 상쇄하여 고용탄성치는 전반적으로 높게 나타나며, 취업계수는 낮지만 증가하는 추세를 보여주고 있는 것으로 판단된다.

향후 서비스업으로 고용구조가 재편되는 과정에서 고용흡수력과 일자리 창출이 높은 고부가가치 서비스 부문, 예를 들면 사업서비스업(producer services)이나 사회서비스(social services)에서 더 많은 일자리가 만들어지고 있음을 시사

하고 향후에도 일자리 창출을 위한 중요한 업종 부문이라 할 수 있다.

우리나라는 자동화 등으로 고용흡수력이 급격하게 감소하고 있는 제조업에서의 일자리 창출만을 가지고 부족한 일자리를 만들어 낼 수 없으며, 제조업에서의 직접적인 일자리 창출은 일정 정도 한계에 도달했음을 확인할 수 있다²⁶⁾. 일자리 부족 현상과 청년층 실업의 해소를 위해서는 수없이 많고 다양한 서비스업의 발굴과 육성이 필요하며, 여기에서 일자리 창출에 대한 새로운 산업전략이 있어야 할 것이다. 최근 일자리 창출이 저부가가치 위주의 서비스업에서 일어났지만 여기서도 고용흡수력이 점차 하락하고 있기 때문에 향후에는 일자리 창출과 내수 회복을 동시에 거둘 수 있는 고부가가치 서비스산업-정보통신 관련 사업지원서비스업, 관광·의료·교육·문화와 같은 사회서비스업-의 육성을 위한 정부의 노력이 필요하다. 이것이 저출산 고령화 시대에 선진국 수준의 고용구조로 이행하는 첩경이 될 것이다.

우리 노동시장 구조를 고려할 경우 서비스업에서의 일자리 창출은 매우 중요한 의미를 가질 수 있다. 우리나라는 농림어업과 제조업에서 감소하는 취업자를 서비스업에서 흡수할 수 있는 정책이 필요하며, 서비스업에서의 일자리 창출 노력이 향후 우리 경제의 발목을 잡고 있는 일자리 부족 문제나 청년층 실업 문제의 실마리를 풀 수 있는 핵심요소가 될 수 있기 때문이다.

결론적으로 단기적으로는 경기적 원인으로 인해 고용탄성치가 마이너스로 나타나 ‘고용없는 성장’의 가능성도 일부 있었으나 전반적으로 경제성장에 따른 고용은 여전히 이루어지고 있음을 확인하였다. 다만 제조업과 전통관련 서비스업의 성장에 따른 고용창출력은 유의하게 양이지만 그 추세는 지속적으로 감소하고 있으며, 서비스업 중 고부가가치 서비스업에서의 일자리 증가가 향후 고용없는 성장을 극복하는 중요한 요건이 될 것이다.

그러나 이러한 분석에도 한계가 있다. 첫째, 1970~80년대의 GDP와 취업자의 과거 자료의 실적치가 반영된 회귀분석의 결과를 통해 얻은 고용탄성치를 이용하여 고용없는 성장을 검증하는 것에 무리가 있으며, 고용흡수력의 변화 요인 자체에 대한 분석이 제시되지 않아 자료의 평면적 분석에 그치고 있으며

26) 그러나 제조업이 다른 산업에 일자리를 창출하는 간접 일자리 창출 효과는 서비스업보다 높은 것으로 나타난다.

둘째, 빠르게 변화하는 최근의 경제구조와 고용구조를 대별할 수 있는 여타 변수들에 대한 정보를 고려하지 못했고, 제조업에서 타산업에 영향을 미치는 일 자리 창출 유발효과를 모형으로 고려하지 못했다는 점이다.

참고문헌

- 매일경제신문사 『경제신어사전』. (2005).
- 신동균 · 박진희. 「일자리 창출과 소멸」. 『분기별 노동동향분석』 12권 2호, 한국노동연구원
- 이중원 『계량경제학』. 박영사, (1994).
- 전병유 · 김혜원. 『디지털 경제와 일자리 창출』. 한국노동연구원, (2003).
- 전병유 외. 「고용없는 성장에 대한 대응전략연구」. 한국노동연구원, (2004).
- 한국노동연구원. 『노동리뷰』. 2005년 2월호
- 한국노동연구원. 『해외노동통계』. (2004).
- 한국은행. 「2000년 고용표로 본 우리나라의 고용구조와 노동연관효과」. 『조사통계월보』. (2000).
- 홍현균. 「일자리 창출과 소멸」. 『한국의 고용구조』. 중앙고용정보원, (2004).
- 한국은행. 『알기쉬운 경제지표해설』. (2004).
- Harris, Richard and Brian Silverstone. “Testing for asymmetry in Okun's law: A cross-country comparison”. *Economic Bullitin* 5 (2) pp. 1-13.
- Iyanatul Islam Suahasil Navara. “Estimating Employment Elasticity for the Indonsesian Economy”. ILO-Jakarta Indonesia, (2000).
- Jorg Dopke. “The 'Employment Intensity' of Growth in Europe”. Kiel Working Paper No. 1021, Kiel Institute of World Economics, (January 2001).
- Stock, J.H. and M. Waston. “A Simple Estimator of Cointegration Vectors in Higher Order Integrated System”. *Econometrica* 61 (1993) pp. 783-820.
- OECD. *Employment in the Service Economy: A Reassessment*. (2000).

〈부표 1〉 취업자와 국내총생산(GDP) 추이

(단위: 천명, 10억원, %)

	취업자	취업자증가율	실질GDP	
				경제성장률
1970	9,617		69,046.0	
1971	9,946	3.4	74,737.5	8.2
1972	10,379	4.4	78,076.7	4.5
1973	10,942	5.4	87,472.7	12.0
1974	11,421	4.4	93,755.1	7.2
1975	11,691	2.4	99,331.3	5.9
1976	12,412	6.2	109,832.9	10.6
1977	12,812	3.2	120,810.5	10.0
1978	13,412	4.7	132,040.0	9.3
1979	13,602	1.4	140,996.2	6.8
1980	13,683	0.6	138,897.9	-1.5
1981	14,023	2.5	147,458.2	6.2
1982	14,379	2.5	158,259.7	7.3
1983	14,505	0.9	175,312.0	10.8
1984	14,429	-0.5	189,516.2	8.1
1985	14,970	3.7	202,408.0	6.8
1986	15,505	3.6	223,901.5	10.6
1987	16,354	5.5	248,763.9	11.1
1988	16,869	3.1	275,235.3	10.6
1989	17,560	4.1	293,798.5	6.7
1990	18,085	3.0	320,696.4	9.2
1991	18,649	3.1	350,819.9	9.4
1992	19,009	1.9	371,433.0	5.9
1993	19,234	1.2	394,215.8	6.1
1994	19,848	3.2	427,868.2	8.5
1995	20,414	2.9	467,099.2	9.2
1996	20,853	2.2	499,789.8	7.0
1997	21,214	1.7	523,034.7	4.7
1998	19,938	-6.0	487,183.5	-6.9
1999	20,291	1.8	533,399.3	9.5
2000	21,156	4.3	578,664.5	8.5
2001	21,572	2.0	600,865.9	3.8
2002	22,169	2.8	642,748.1	7.0
2003	22,139	-0.1	662,654.8	3.1
2004	22,557	1.9	693,424.0	4.6

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 각년도

한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

〈부표 2〉 서비스업 부문별 고용탄성치((8) 식)

	사업서비스업 (Producer Services)	배분서비스업 (Distributive Services)	개인서비스업 (Personal Services)	사회서비스업 (Social Services)
Intercept	2.6714*** (3.64)	5.4502*** (4.89)	2.2660** (2.56)	11.2955*** (4.14)
Glsdp1	0.0176 (0.18)	0.4379*** (5.99)	0.3134*** (5.60)	0.2228 (0.86)
Lglsemp1	-0.2240* (-1.70)	0.4100*** (4.28)	-0.1599 (-1.55)	0.4238** (2.67)
Lnemp_	-0.4789*** (-3.27)	-1.2909*** (-7.98)	-0.4832*** (-2.76)	-1.2548*** (-6.33)
Lngdp_	0.0886 (1.17)	0.4104*** (4.38)	0.2094* (1.77)	-0.2080 (-1.10)
Trend	0.0045** (2.66)	0.0000 (-0.01)	-0.0003 (-0.40)	0.0136*** (5.61)
Risk	-0.0734*** (-5.76)	0.0292*** (3.22)	-0.0291** (-2.44)	0.0317*** (3.23)
Adj R-Sq	0.7988	0.7951	0.8570	0.575
Obs	43	43	43	43
Dw.	0.730	1.004	0.6090	1.404
1st Order Autocorrelation	0.628	0.467	0.689	0.285

*** : 1%, **: 5%, *:10%에서 통계적 유의.

주: 1) 도소매 음식오락문화가사산업은 단순 OLS 모형을 적합하였음.

2) 서비스업의 부문별 분석에서는 서비스업 산업분류체계상 1993년부터 취업자 구분이 가능하여 회귀분석에서는 분기별 자료를 활용.

3) 서비스업의 부문별 분석에서는 취업자와 GDP가 세분화되는 과정에서의 일부 편의(bias)로 인해 이분산(DW)현상이 완전히 제거되지 않고 있음.

4) ()안은 t값, ***: 1%, **: 5%, *:10%에서 통계적 유의.

자료: 한국은행, 「국민계정」 및 통계청, 「경제활동인구조사」 각년도로 계산.

Jobless Growth is It Reality?

Yong-hyun Kim

The purpose of this study is to investigate empirically jobless growth's reality through relationship between real gross domestic product(GDP) and employment. In terms of employment coefficient and arc elasticity, employment's absorbing power is generally decreasing. But considering of time lag and outer impulse, average employment elasticity is plus significant in mid-long terms. This is evidence of job creating along with economic growth.

According to this research, economic growth rate 1% contribute to the increasing 0.39~0.40% employment and 88~99 thousands job creating(22,557 thousands job criterions). To create 400 thousands job, it is in need of maintenance economic growth rate 5%.

According to Job creating trends together with industrial growth, manufacturing sector, different with service sector, is decreasing continually employment absorbing ability. But economic growth and job creation go hand in hand (go together)in the rough. So there is not accept 'jobless growth' hypothesis in industry sector.

In service sector, especially business and social service sector which is high value industry, there are growth trend not only in employment absorbing power but also in job creating. In this field, there will be main key to overcome jobless growth apprehension in future.

Keyword: Jobless growth, employment coefficient, employment elasticity, service sector

노동정책연구

2005. 제5권 제3호 pp. 63~95

© 한국노동연구원

연구논문

해외투자기업연수생제도의 실태와 개선방안

유길상*

해외투자기업연수생제도는 우리나라에서 가장 오랜 역사를 가진 외국인력 제도이지만 다른 외국인력제도에 비하여 도입규모가 상대적으로 작아 오랫동안 관심의 대상에서 제외되어 왔다. 그러나 해외투자기업연수생제도는 다른 외국인력제도에 비해 더 많은 문제점을 가지고 있어, 본 연구는 해외투자기업연수생제도의 실태와 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

해외투자기업연수생제도의 실태와 문제점 파악을 위해 법무부의 해외투자기업연수생 DB자료를 분석함은 물론 한국노동연구원이 2004년에 실시한 해외투자기업연수생을 활용하고 있는 연수사업장에 대한 실태조사와 해외투자기업연수생에 대한 실태조사를 실시하여 그 결과를 분석하였다.

해외투자기업연수생제도의 문제점은 많은 기업에서 사실상 외국인을 편법적으로 활용하는 수단으로 이용되고 있고, 연수생의 선발 및 입국 과정이 투명하지 못하여 송출비리가 만연해 있으며, 연수업체 및 연수생에 대한 관리체계가 미흡하다는 점이다. 따라서 해외투자기업연수생제도를 연수 목적에 맞는 순수한 외국인연수제도로 전환하고 연수생의 선발 및 입국 과정을 투명하게 하여 송출비리를 근절하며, 연수업체 및 연수생에 대한 관리체계를 확립하는 것이 시급하다.

핵심용어 : 외국인근로자, 외국인연수제도, 해외투자기업연수생제도, 외국인고용허가제도, 외국인력정책

투고일 : 2005년 7월 26일, 심사의뢰일 : 7월 29일, 심사완료일 : 8월 20일

* 한국노동연구원 선임연구위원(ksyu@kli.re.kr)

I. 문제제기

경제성장에 따른 임금상승, 학력수준의 향상, 인구증가율의 둔화와 고령화 등으로 인해 우리나라 노동시장에서 1980년대 말부터 저숙련 인력난이 본격화되기 시작하였다. 저숙련 인력난 해소를 위해 경영계는 1980년대 말부터 외국인근로자를 도입하여 활용할 수 있도록 허용해 줄 것을 요구하였다. 그러나 당시 정부는 내국인의 일자리 보호와 국민정서 등을 이유로 저숙련 외국인을 근로자로서 고용하는 것을 금지하였다(설동훈, 1999: 419~423). 그 대신 정부는 1991년 11월에 해외투자기업이 해외투자법인의 외국인근로자를 국내 모기업에 초청하여 일정기간 연수를 시키면서 활용할 수 있는 해외투자기업 산업기술연수생제도(이하 ‘해외투자기업연수생제도’라 칭함)를 도입하여 외국인을 연수생 신분으로 도입하여 활용하도록 하였다.

해외투자기업연수생제도는 해외에 투자법인이 있는 대기업과 중견기업들이 주로 활용할 수 있는 제도이기 때문에 인력난이 상대적으로 더욱 심각한 중소기업들도 외국인연수생을 활용할 수 있도록 요청하였다. 이에 정부는 1993년 11월에 종업원 300인 이하 중소기업업을 위한 외국인산업연수생제도를 도입하였다. 이후 외국인연수생제도는 크게 해외투자기업연수생제도와 외국인산업연수생제도로 이원화되어 현재에 이르고 있다.

외국인연수생제도는 그동안 국내외에서 비판의 대상이 되어 왔는데, 이러한 비판은 도입규모가 상대적으로 큰 외국인산업연수생제도에 초점이 모아졌으며, 상대적으로 도입규모가 작은 해외투자기업연수생제도에 대해서는 사회적 관심이 높지 않았다. 그러나 유길상·이규용(2002)과 유길상 외(2004)의 연구에 의해 해외투자기업연수생의 임금과 근로조건은 외국인산업연수생은 물론 다른 어떤 형태의 외국인근로자에 비해서도 가장 열악한 것으로 나타났다.

본 연구는 우리나라 외국인근로자 활용제도 중에서 역사는 가장 오래 되었으면서도 그 규모가 비교적 작아 그동안 사회적 관심의 대상이 되지는 못하였지만 가장 열악한 조건에서 일하고 있는 것으로 알려진 해외투자기업연수생제도

의 실태를 분석하고 그 개선방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 해외투자기업연수생제도의 변천 과정

1. 해외투자기업연수생제도의 도입(1991. 11. 1)

생산직 인력난을 해소하기 위해 정부는 1991년 10월 26일 법무부 훈령(제 255호)인 「외국인 산업기술연수 사증발급 등에 관한 업무처리지침」을 제정하여 1991년 11월 1일부터 해외투자기업연수생제도를 시행하였다.

당시 법무부의 훈령에 의하면 해외투자기업연수생제도는 ① 외국진출 한국 기업의 현지공장 근로자를 한국의 모기업에서 연수시켜 해외현지공장에 투입하여 해외현지공장의 경영효율성을 제고하고, ② 인력난을 겪고 있는 국내 업체에서 외국인근로자를 일정기간 연수시키면서 활용하게 함으로써 인력부족 해소를 간접 지원하며, ③ 개발도상국에 대한 기술이전 등의 경제협력을 도모함을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 그러나 실제로는 해외투자기업연수생제도는 외국인력을 연수생 신분으로 도입하여 편법으로 활용하면서 인력난을 해소하고자 하는 데 더 큰 목적을 가지고 출발하는 문제점을 가지고 있었다. 더구나 해외투자기업 연수생들은 ‘근로자’가 아닌 ‘연수생’ 신분이었기 때문에 산재보험이나 최저임금 등의 각종 노동관계법의 적용에서도 제외되었다.

해외투자기업연수생을 도입할 수 있는 사업체는 외국에 직접 투자하거나 외국기업과 합작으로 외국에 투자한 산업체, 외국에 기술을 제공한 산업체, 외국에 산업설비를 수출한 산업체, 외국인에 대한 연수가 불가피하다고 판단하여 주무부처의 장이 추천한 사업체로 하였다. 연수허용인원은 대기업은 상시근로자의 5%, 중소기업은 상시근로자의 10%까지 도입할 수 있었다.

2. 1차 제도개선(1999. 12. 1.)

산업현장의 필요에 따라 외국인근로자들이 연수생이라는 이름으로 1991년

11월부터 국내에 유입되었지만 이들에 대한 법적 보호장치의 미비로 해외투자 기업연수생제도가 도입된 지 얼마 지나지 않아 외국인근로자들에 대한 인권침해가 사회적 문제로 대두되었다(설동훈, 1999: 443~447). 이에 따라 정부는 1995년 2월 14일 노동부 예규 제258호로 「외국인 산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침」을 제정하여 외국인산업연수생에게 산재·의료보험을 적용하고, 근로기준법상의 강제근로금지·폭행금지·임금 지불·금품 청산·노동시간 준수 등의 법적 보호를 받을 수 있도록 하였다. 또한 산업안전보건법상의 안전과 보건상의 조치 및 건강진단 등의 혜택을 받을 수 있도록 하였으며, 연수생 본인이 직접 임금을 수령하고 여권도 직접 소지하도록 하였다. 그러나 해외투자기업연수생은 국내 연수업체의 직원이 아니라 해외 현지법인의 직원이라는 이유로 노동부의 외국인연수생 보호지침의 적용대상에서 제외되었다.

그런데 1990년대 후반에 해외투자기업연수생들의 근로조건과 인권실태가 일반 외국인연수생보다 심각한 것으로 드러나기 시작하였다. 이에 따라 노동부는 1999년 11월 23일에 「해외투자기업 산업연수생에 대한 보호지침」을 발표하였다. 본 지침에 따라 해외투자기업연수생이 국내 모기업의 인력보충수단으로 활용되어 사실상의 노무를 제공하고 국내 모기업에서 임금을 직접 지급받는 경우에는 1999년 12월 1일부터 외국인 산업연수생에게 적용되는 근로기준법의 일부 핵심조항, 최저임금법, 산업안전보건법, 산재보험법을 적용토록 하였다.

해외투자기업연수생제도가 1991년 11월부터 제도가 도입되었지만 1999년 11월에서야 노동부의 「해외투자기업 산업연수생 보호지침」이 제정된 것이다. 그러나 이 지침을 적용받을 수 있는 대상자는 외국에 직접 투자한 산업체, 외국에 기술을 수출하는 산업체, 외국에 산업설비를 수출하는 산업체에 해당하는 연수생 중에서 ① 국내 모기업의 인력보충수단으로 활용됨으로써 연수생의 지위를 벗어나 사실상의 노무를 제공하고, ② 해외현지법인이 아닌 국내 모기업에서 임금을 직접 지급받는 경우로 한정되었다. 따라서 국내 모기업에서 임금을 직접 지급하는 경우에만 적용하도록 한 노동부의 지침은 기업으로 하여금 해외투자기업연수생의 임금을 현지법인을 통해 지급하는 방법을 통해 노동부의 지침 적용을 피해 가는 통로를 제공하였다는 점에서 스스로 정부의 지침을 무용지물로 만드는 결과를 초래하여 해외투자기업연수생의 보호는 거의 효과

를 보지 못하였다.

3. 2차 제도개선(2003년 하반기)

1999년 11월 23일에 제정된 노동부의 「해외투자기업 산업연수생에 대한 보호지침」에도 불구하고 위에서 지적한 바와 같이 사실상 사문화되어 해외투자기업연수생제도에 대한 문제점이 계속되자 법무부는 2003년 9월 1일에 출입국관리법시행령을 개정하여 해외투자기업연수생의 모집기준 및 관리에 대한 명확한 지침 마련을 위한 근거규정을 마련하고 2003년 11월 1일에는 「해외투자기업 산업연수생 등에 대한 사증발급인정서 발급 및 관리에 관한 지침」을 제정하여 해외투자기업연수생의 도입 및 관리를 위한 구체적인 지침을 마련하여 2003년 11월 1일부터 시행하였는바, 주요 개선 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 연수생의 모집기준을 구체화하여 ① 외국에 직접 투자한 산업체의 경우 그 합작투자법인 또는 현지법인에서 생산직으로 종사하는 직원, ② 외국에 기술을 수출하는 산업체의 경우 그 기술도입 또는 기술제휴 계약금액이 미화 10만 달러 이상인 외국기업에서 생산직으로 종사하는 직원, ③ 외국에 산업설비를 수출하는 산업체의 경우 그 산업설비를 수입하는 외국기업에서 생산직으로 종사하는 직원으로 한정하였다. 연수생의 요건도 더욱 강화하여 과거에는 불법체류 및 국내연수 사실만 없으면 가능하였고, 연령제한 및 현지법인 근무경력 요건도 없었으나 새로운 지침에서는 이러한 요건을 갖추었더라도 ① 과거 불법체류 사실이 없으며, ② 18세 이상 40세 이하의 신체건강하고 ③ 해외기업의 근무경력이 6개월 이상이며 ④ 한국어에 대한 기초적인 지식을 구비한 자로 연수생 요건을 한정하였다.

둘째, 사업체별 연수허용 인원을 상시직원 총수의 15~20%(상한 100명)에서 점진적으로 축소하여 중·장기적으로는 해외투자기업연수생의 규모를 상시직원 총원의 5%까지 축소하도록 하였다.

셋째, 해외투자기업연수생의 사업장 이탈이 높은 수준임을 감안하여 다수의 연수생이 이탈한 연수생 관리 부실업체에 대하여 연수생이 이탈한 날로부터 2년간 이탈 연수생수를 연수허용 인원에서 제외하고, 1년 이내에 20% 이상의

연수생이 연수장소를 이탈하거나 연수수당 체불이나 폭행 등 인권침해 사실이 있는 업체에 대하여 일정기간 사증발급인정서 발급을 제한하고, 위장투자업체로 판명된 업체에 대해서는 연수중인 연수생의 체류허가를 취소토록 관리규정을 대폭 강화하였다.

넷째, 해외투자기업연수생의 연수기간을 연수목적에 맞도록 점진적으로 축소하여 기존 2년에서 2006년 11월 1일부터는 1년 6개월, 2008년 11월 1일부터는 연수기간을 1년 이내로 단축하도록 하였다.

다섯째, 연수 실시와 관련해서는 과거에는 구체적 기준이 없었으나 2003년 11월부터 실무연수시간을 전체 연수의 70% 이내로 한정하였다. 또한 단순작업이나 단순지식 습득을 위한 연수는 제외토록 하였고, 야간·휴일·시간외 연수는 원칙으로 금지하였다.

여섯째, 출입국관리사무소장 또는 출장소장에게 연수업체의 연수생 관리실태 및 현지법인의 운영실태를 연 1회 이상 정기적으로 조사하도록 하는 등 연수업체에 대한 실태조사를 강화하도록 하고, 연수생의 권익보호를 위하여 연수업체에 대하여 연수에 필요한 교육, 고충상담관 지정, 필요시설·장비구비, 연수수당 체불방지를 위한 보증보험·산업재해보상보험 및 의료보험 가입, 신체검사 실시 등을 하도록 하며, 출입국관리사무소장 또는 출장소장으로 하여금 이를 점검하도록 하였다.

Ⅲ. 해외투자기업연수생제도의 운용실태(Ⅰ) : 법무부의 해외투자기업연수생 DB 분석 결과

1. 해외투자기업연수생의 인적 특성

1987년 12월에 6천여 명에 불과하던 외국인력의 규모는 1992년 12월에는 7만여 명으로 급격히 증가하였고 2004년 12월 현재에는 42만여 명에 이르고 있다(표 1 참조). 해외투자기업연수생의 경우 1992년 11월부터 해외투자기업연수생제도가 도입되어 1992년 12월에 4,975명으로 출발한 이후 지속적으로 증가

하여 1997년 12월에는 3만 2천여 명으로 전체 외국인력의 13.3%까지 이르렀다. 그러나 외환위기 이후인 1998년에는 15,939명으로 절반 이상 감소한 다음 1999년에는 다시 2만여 명 수준으로 증가하였으나 2000년부터 해외투자기업연수생의 숫자가 감소하기 시작해 2004년 12월 현재에는 8,430명으로 전체 외국인근로자의 2.0%에 불과하다.

그런데 <표 1>의 해외투자기업연수생 통계는 합법적으로 해외투자기업연수생으로 입국하여 현재에도 연수지정업체에서 연수생으로 근무하고 있는 자만 대상으로 하고 있다는 점에 유의하여야 한다. 따라서 이러한 감소 추이가 해외투자기업연수생의 절대적인 감소인지 아니면 연수사업장 이탈에 따른 불법취업으로의 전환에 기인한 것인지는 분명하지 않다.

연수업체에 근무하고 있는 합법연수생뿐만 아니라 해외투자기업연수생으로 입국하여 계약만료 이전에 사업장을 이탈하였거나 계약이 만료되었음에도 불구하고 본국으로 귀국하지 않은 불법체류자(이하 불법취업자)를 모두 포함한 해외투자기업연수생의 실태를 파악하기 위해서는 법무부의 해외투자기업연수생의 원자료 DB를 직접 분석하여야 하는데, <표 2>에서 보는 바와 같이 2004년 3월 현재 해외투자기업연수생으로 입국하여 국내에 체류하고 있는 외국인은 총 19,155명으로 파악되었다. 이들의 국적별 분포를 보면, 중국인이 전체의 77.9%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 특이한 점은 중국국적 중 해외동포인 한국계 중국인보다 순수한 중국인이 월등히 많아 이들이 전체 해외투자기업연수생의 58.6%를 차지하고 있다는 점이다. 이러한 점은 전체 외국인력의 약 1/2이 중국인이고 이들 중 약 1/2이 해외교포인 점을 감안하면 상대적으로 해외투자기업연수생의 경우 한족인 중국인이 많은 구성비를 차지하고 있음을 알 수 있다. 중국 다음으로는 인도네시아(5.6%), 필리핀(4.9%), 베트남(4.5%)의 순이다. 이를 성별로 보면 전체 해외투자기업연수생 중 남성이 9,654명, 여성이 9,501명으로 남녀 구성비가 거의 동일한 것으로 나타났다.

해외투자기업연수생의 연령별 분포를 보면, 21~25세가 전체의 32.8%로 가장 많은 구성비를 차지하고 있고, 그 다음으로 25~30세(22.9%), 31~35세(17.9%) 순으로 나타났다. 이를 성별로 보면, 남성의 경우 25~30세가 23.8%로 가장 많고 그 다음으로 31~35세(21.8%), 21~25세(21.7%)로 나타났으나 20세

〈표 1〉 비자 유형별 외국인력 추이

(단위: 명, %)

	전 체	취업비자	연 수 비 자		불법체류자
			해외투자기 업연수생	산업연수생	
1987.12	6,409 (100.0)	2,192 (34.2)	-	-	4,217 (65.8)
1988.12	7,419 (100.0)	2,403 (32.4)	-	-	5,007 (67.6)
1989.12	14,610 (100.0)	2,474 (16.9)	-	-	12,136 (83.1)
1990.12	21,235 (100.0)	2,833 (13.3)	-	-	18,402 (86.7)
1991.12	44,850 (100.0)	2,978 (6.6)	-	-	41,877 (93.4)
1992.12	73,868 (100.0)	3,395 (4.6)	4,945 (6.7)	-	65,528 (88.7)
1993.12	66,919 (100.0)	3,767 (5.6)	8,644 (12.9)	-	54,508 (81.5)
1994.12	81,824 (100.0)	5,265 (6.4)	9,512 (11.6)	18,816 (23.0)	48,231 (58.9)
1995.12	128,906 (100.0)	8,228 (6.4)	15,238 (11.8)	23,574 (18.3)	81,866 (63.5)
1996.12	210,494 (100.0)	13,420 (6.4)	29,724 (14.1)	38,296 (18.2)	129,054 (61.3)
1997.12	245,399 (100.0)	15,900 (6.5)	32,656 (13.3)	48,795 (19.9)	148,048 (60.3)
1998.12	157,689 (100.0)	11,143 (7.1)	15,936 (10.1)	31,073 (19.7)	99,537 (63.1)
1999.12	217,384 (100.0)	12,592 (5.8)	20,017 (9.2)	49,437 (22.7)	135,338 (62.3)
2000.12	285,506 (100.0)	19,063 (6.7)	18,504 (6.5)	58,944 (20.6)	188,995 (66.2)
2001.12	329,555 (100.0)	27,614 (8.4)	13,505 (4.1)	33,230 (10.1)	255,206 (77.4)
2002.12	362,597 (100.0)	33,697 (9.2)	14,035 (3.9)	25,626 (7.1)	289,239 (79.8)
2003.12	388,816 (100.0)	200,039 (51.5)	11,826 (3.0)	38,895 (10.0)	138,056 (35.5)
2004.12	421,641 (100.0)	196,603 (46.6)	8,430 (2.0)	28,125 (6.7)	188,483 (44.7)

자료: 법무부.

〈표 2〉 해외투자기업연수생의 국적별 분포

(단위: 명, %)

국 적	전 체		남 성		여 성	
	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비
중국	11,221	58.6	4,891	50.7	6,330	66.6
한국계 중국인	3,695	19.3	2,173	22.5	1,522	16.0
인도네시아	1,070	5.6	730	7.6	340	3.6
필리핀	938	4.9	516	5.3	422	4.4
베트남	865	4.5	223	2.3	642	6.8
루마니아	296	1.5	296	3.1	-	-
우즈베키스탄	281	1.5	265	2.7	16	0.2
방글라데시	217	1.1	211	2.2	6	0.1
스리랑카	194	1.0	86	0.9	108	1.1
인도	118	0.6	113	1.2	5	0.1
타이	115	0.6	33	0.3	82	0.9
미얀마	67	0.3	58	0.6	9	0.1
도미니카공화국	17	0.1	16	0.2	1	0.0
타지키스탄	17	0.1	-	-	17	0.2
키르기스스탄	12	0.1	12	0.1	-	-
폴란드	8	0.0	8	0.1	-	-
네팔	5	0.0	5	0.1	-	-
캄보디아	5	0.0	5	0.1	-	-
말레이시아	4	0.0	3	0.0	1	0.0
에티오피아	4	0.0	4	0.0	-	-
이집트	3	0.0	3	0.0	-	-
카자흐스탄	2	0.0	2	0.0	-	-
이란	1	0.0	1	0.0	-	-
전 체	19,155	100.0	9,654	100.0	9,501	100.0

자료: 법무부 원자료.

미만을 제외하고는 연령별로 비교적 고른 분포를 보여주고 있다. 이에 비해 여성의 경우에는 21~25세 연령계층이 44.1%로 압도적으로 높았으며, 그 다음으로 25~30세(21.8%) 계층으로 나타나, 전체 여성 인력 중 20대가 65.9%를 차지하고 있어 남성과 차이를 보여주고 있다.

〈표 3〉 해외투자기업연수생의 연령계층별 분포

(단위: 명, %)

	전 체		남 성		여 성	
	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비
20세 미만	327	1.7	96	1.0	231	2.4
21~25세	6,290	32.8	2,096	21.7	4,194	44.1
25~30세	4,377	22.9	2,302	23.8	2,075	21.8
31~35세	3,429	17.9	2,109	21.8	1,320	13.9
36~40세	2,254	11.8	1,445	15.0	809	8.5
40세 이상	2,478	12.9	1,606	16.6	872	9.2
전 체	19,155	100.0	9,654	100.0	9,501	100.0

자료: 법무부 원자료.

2. 해외투자기업연수생 고용사업체의 특성

법무부의 해외투자기업연수생 원자료와 노동부의 고용보험 DB에 나타난 사업장 중 본사와 연결하여 해외투자기업연수생 고용업체의 산업별 분포와 사업체규모별 특성을 분석하였다. 2004년 3월 현재 해외투자기업연수생을 고용하고 있는 업체는 모두 2,319개소로 나타났는데, 고용보험 DB와 연결이 되지 않는 사업체 468개소를 제외하고 해외투자기업연수생 고용업체의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 해외투자기업연수생을 고용하고 있는 업체의 산업별 분포를 보면 <표 4>에서 보는 바와 같이 제조업이 95.1%로서 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 산업별 해외투자기업연수생의 고용분포에 있어서도 전체 해외투자기업연수생의 95.0%가 제조업에 고용되어 있는 것으로 나타났다.

사업체 규모별 해외투자기업연수생의 고용실태를 보면 <표 5>에서 보는 바와 같이 100~299인 규모가 전체의 27.9%로 가장 많고, 그 다음으로 300~499인 규모(14.2%), 그리고 500~999인 규모와 10~29인 규모가 각각 10.3%, 10.1%로 나타났다. 규모별 분포에서 알 수 있듯이 해외투자기업연수생을 고용하고 있는 업체들의 상당수는 대기업에 속해 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 해외투자기업연수생 고용업체의 산업별 분포

(단위: 개, 명, %)

	연수생 고용업체수	고용된 연수생수
농수림어업	2(0.1)	13(0.1)
광업	1(0.1)	2(0.0)
제조업	1,761(95.1)	15,940(95.0)
건설업	29(1.6)	566(3.4)
도소매·소비자용품 수리업	48(2.6)	208(1.2)
운수창고·통신업	1(0.1)	9(0.1)
부동산임대·사업서비스업	7(0.4)	41(0.2)
교육서비스업	1(0.1)	1(0.0)
기타공공사회·개인서비스업	1(0.1)	2(0.0)
전 체	1,851(100.0)	16,782(100.0)

주: 법무부의 원자료에는 해외투자기업연수업체가 총 2,319개 업체로 나타나 있으나, 여기서의 분석에서는 고용보험 DB와 연결되지 않은 468개 사업장은 제외하였음.
 자료: 법무부 원자료와 고용보험 DB의 결합 자료

〈표 5〉 해외투자기업연수생의 사업체 규모별 분포

(단위: 명, %)

	전 체		남 성		여 성	
	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비
5인 미만	616	3.7	339	4.1	277	3.3
5~9인	364	2.2	174	2.1	190	2.2
10~29인	1,696	10.1	960	11.6	736	8.6
30~49인	1,524	9.1	872	10.5	652	7.7
50~69인	1,038	6.2	623	7.5	415	4.9
70~99인	1,201	7.2	722	8.7	479	5.6
100~299인	4,690	27.9	2,247	27.2	2,443	28.7
300~499인	2,383	14.2	822	9.9	1,561	18.3
500~999인	1,732	10.3	646	7.8	1,086	12.8
1000인 이상	1,077	6.4	483	5.8	594	7.0
건설공사	461	2.7	381	4.6	80	0.9
전 체	16,782	100.0	8,269	100.0	8,513	100.0

주: 법무부의 원자료에는 해외투자기업연수생이 총 19,155명으로 나타나 있으나, 여기서의 분석에서는 고용보험 DB와 연결되지 않은 468개 사업장에 고용되어 있는 2,373명은 제외하였음.
 자료: 법무부와 원자료와 고용보험 DB의 결합 자료

〈표 5〉 해외투자기업연수생의 사업체 규모별 분포

(단위: 명, %)

	전 체		남 성		여 성	
	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비
5인 미만	616	3.7	339	4.1	277	3.3
5~9인	364	2.2	174	2.1	190	2.2
10~29인	1,696	10.1	960	11.6	736	8.6
30~49인	1,524	9.1	872	10.5	652	7.7
50~69인	1,038	6.2	623	7.5	415	4.9
70~99인	1,201	7.2	722	8.7	479	5.6
100~299인	4,690	27.9	2,247	27.2	2,443	28.7
300~499인	2,383	14.2	822	9.9	1,561	18.3
500~999인	1,732	10.3	646	7.8	1,086	12.8
1000인 이상	1,077	6.4	483	5.8	594	7.0
건설공사	461	2.7	381	4.6	80	0.9
전 체	16,782	100.0	8,269	100.0	8,513	100.0

주: 법무부의 원자료에는 해외투자기업연수생이 총 19,155명으로 나타나 있으나, 여기서의 분석에서는 고용보험 DB와 연결되지 않은 468개 사업장에 고용되어 있는 2,373명은 제외하였음

자료: 법무부와 원자료와 고용보험 DB의 결합 자료

3. 해외투자기업연수생의 합법여부별 분포

법무부의 해외투자기업연수생에 대한 원자료는 해외투자기업연수생이 한국

〈표 6〉 해외투자기업연수생의 합법여부별·성별 분포

(단위: 명, %)

	불법연수생		합법연수생		전 체	
	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비
전 체	8,825	46.1	10,324	53.9	19,149	100.0
남 자	4,805	49.8	4,844	50.2	9,649	100.0
여 자	4,020	42.3	5,480	57.7	9,500	100.0

주: 합법여부를 확인할 수 없는 6명은 제외하였음.

자료: 법무부 원자료

에 입국할 당시의 정보만을 갖고 있기 때문에 이들이 사업장을 이탈한 후 사업주가 법무부에 신고하였거나, 체류연한이 지난 경우에만 불법취업자로 파악된다. 따라서 사업장을 이탈하였음에도 불구하고 사업주가 신고하지 않은 경우에는 이들은 여전히 합법적인 연수생으로 남아 있다. 이러한 자료상의 한계가 있지만 2004년 3월 현재 해외투자기업연수생의 합법 여부별 분포를 보면 <표 6>에서 본 바와 같이 전체 19,149명 중 합법 연수생은 53.9%이고 사업장을 이탈

〈표 7〉 해외투자기업연수생의 합법여부별·국적별 분포

(단위: 명, %)

국 적	불법연수생		합법연수생		전 체	
	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비
중 국	3,927	35.0	7,294	65.0	11,221	100.0
한국계 중국인	3,202	86.7	491	13.3	3,693	100.0
인도네시아	365	34.1	704	65.9	1,069	100.0
필리핀	607	64.8	330	35.2	937	100.0
베트남	287	33.2	578	66.8	865	100.0
루마니아	-	0.0	296	100.0	296	100.0
우즈베키스탄	9	3.2	270	96.8	279	100.0
방글라데시	191	88.0	26	12.0	217	100.0
스리랑카	161	83.0	33	17.0	194	100.0
인 도	18	15.3	100	84.7	118	100.0
타 이	20	17.4	95	82.6	115	100.0
미얀마	17	25.4	50	74.6	67	100.0
도미니카공화국	5	29.4	12	70.6	17	100.0
타지키스탄	-	0.0	17	100.0	17	100.0
키르기스스탄	2	16.7	10	83.3	12	100.0
폴란드	-	0.0	8	100.0	8	100.0
네 팔	5	100.0	-	0.0	5	100.0
캄보디아	-	0.0	5	100.0	5	100.0
말레이시아	2	50.0	2	50.0	4	100.0
에티오피아	4	100.0	-	0.0	4	100.0
이집트	-	0.0	3	100.0	3	100.0
카자흐스탄	2	100.0	-	0.0	2	100.0
이 란	1	100.0	-	0.0	1	100.0
전 체	8,825	46.1	10,324	53.9	19,149	100.0

주: 합법여부를 확인할 수 없는 6명은 제외하였음.
자료: 법무부 원자료

하였거나 체류기간이 지난 불법연수생은 46.1%이다). 이를 성별로 보면 여성에 비해 상대적으로 남성의 불법비율이 약간 더 높다.

해외투자기업연수생의 합법 여부별·국적별 분포를 보면 <표 7>에서 본 바와 같이 상대적으로 한국계 중국인의 불법체류자 비율이 높다. 즉, 한국계 중국인 해외투자기업연수생 3,693명 중 불법연수생의 비율은 86.7%에 이르고 있다. 이에 비해 전체 해외투자기업연수생 중 가장 많은 구성비를 차지하고 있는 중국한족의 경우 불법연수생의 비율은 35.0%로 상대적으로 다른 국가들에 비해 높지 않은 편이다. 전체 연수생 규모는 작지만 불법연수생 비율이 높은 국가로는 방글라데시와 스리랑카로 나타났으며, 루마니아는 해외투자기업연수생 296명 중 불법연수생이 단 한 명도 없는 것으로 나타났고, 우즈베키스탄은 전체 연수생 279명 중 불법연수생이 단 9명에 불과한 것으로 나타나, 다른 국가와 대조를 보이고 있다.

IV. 해외투자기업연수생 실태(Ⅱ) : 연수생 고용업체 및 연수생에 대한 실태조사 자료 분석 결과

해외투자기업연수생의 고용실태를 파악하기 위해 한국노동연구원은 2004년 7월 12일부터 8월 13일까지 해외투자기업연수생을 고용하고 있는 276개 사업장의 인사노무담당자와 해외투자기업연수생 451명에 대하여 실태조사를 실시하였다. 본 장에서는 동 자료를 활용하여 해외투자기업연수생 고용실태를 분석하고자 한다.

1) 법무부 자료에 따르면 1992년부터 2004년 10월까지 해외투자기업연수생으로 입국한 외국인인 모두 164,893명인데 이 중 사업장 이탈자는 11,726명으로 사업장 이탈률은 7.1%이다. 참고로 법무부 원자료를 기초로 2002년 4월부터 2004년 3월까지 지난 2년간 입국한 자(10,197명)를 대상으로 사업장 이탈 여부를 확인한 결과 1,095명이 2004년 4월 현재 사업장을 이탈한 것으로 나타나 이탈률은 10.7%로 나타났다. 물론 법무부 데이터에는 지난 2년 동안 입국하였다가 출국(합법 혹은 불법 모두)한 해외투자기업연수생이 포함되어 있지 않기 때문에 정확한 사업장 이탈률은 확인할 수 없다.

1. 기업의 해외투자기업연수생 고용 이유 및 향후 고용계획

해외투자기업연수생을 고용하고 있는 사업장 조사 결과에 의하면 <표 8>에서 보는 바와 같이 59.1%의 기업이 ‘해외현지법인의 외국인 근로자의 기능·기술수준을 향상시키기 위하여’ 해외투자기업연수생을 고용하고 있다고 응답하는 등 70% 정도의 기업에서는 해외투자기업연수생제도를 본래의 목적에 부합되게 활용하고 있으나 30%에 가까운 기업이 ‘국내 모기업의 인건비 절감’(27.2%), ‘인건비 절감을 통한 제품생산원가 인하’(0.7%) 등을 꼽아 연수생제도를 본래 취지와 다르게 활용하는 업체도 적지 않은 것으로 나타났다.

또한 해외투자기업의 향후 연수생 고용계획을 보면 <표 9>에서 보는 바와 같이 51.4%가 저렴하기 때문에 지속적으로 연수생을 활용하겠다고 응답하였고

<표 8> 해외투자기업의 연수생 고용 이유

(단위 : %)

전체 (N=276)	해외현지 법인의 외국인 근로자의 기술·기능 수준의 향상을 위해	해외현지 법인의 외국인 근로자를 중견관리직 으로 양성 하기 위해	국내 모기업의 인력 부족을 충원하기 위하여	해외현지 법인의 사업확장을 위한 신규인력 양성을 위하여	해외투자 법인현비 근로자의 사기진작 및 인사 관리를 위하여	인건비절 감을 통한 생산원가 하락을 위하여
100.0	59.1	3.3	27.2	7.2	2.5	0.7

자료: 한국노동연구원, 「해외투자기업연수생 고용 사업장 조사자료」, 2004.

<표 9> 해외투자기업의 향후 연수생 고용 계획

(단위 : %)

전체 (N=276)	구할 수만 있다면 국내인력 활용	저렴하기 때문에 해외투자기업 연수생을 계속 활용	부대비용과 잔업 수당을 합치면 별 차이가 없기 때문에 상황에 따라 결정	모름, 무응답
100.0	17.4	51.4	29.7	1.4

자료: 한국노동연구원, 「해외투자기업연수생 고용 사업장 조사자료」, 2004.

29.7%는 부대비용을 고려하면 내국인과 별 차이가 없어 상황에 따라, 그리고 17.7%는 구할 수만 있다면 내국인 근로자를 고용할 계획인 것으로 나타났다.

2. 해외투자기업연수생의 선발 및 입국비용

해외투자기업연수생을 도입할 수 있는 사업장은 출입국관리법시행령 제24조의2 제1항 제1호 내지 제3호에 해당하는 산업체로 외국에 직접 투자한 산업체, 외국에 기술을 수출하는 산업체, 그리고 외국에 산업설비를 수출하는 산업체로 제한된다. 그리고 외국인에 대한 연수가 불가피하다고 판단하여 주무부처의 장이 추천한 산업체도 외국인근로자를 연수목적으로 들여올 수 있다. 실제 해외투자기업연수생을 활용하고 있는 사업체가 위 기준에 맞게 해외투자기업연수생을 도입하고 있는지를 살펴보기 위하여, 해외투자기업연수생이 송출국에 있을 때 연수업체의 해외현지법인이나 해외현지법인과 관련이 있는 기업에 근무하고 있었는지를 조사하였다. 사업장 조사에서는 해외투자법인이나 해외현지법인의 직원(94.2%), 기술도입이나 기술제휴계약을 체결한 외국기업의 직원(4.3%) 등 해외투자기업연수생의 대부분이 적법한 대상자를 선발하여 도입하고 있는 것으로 나타났다. 그런데 해외투자기업연수생에 대한 조사 결과에 의하면 해외현지법인의 직원으로 근무한 적이 있었던 사람은 45.0%에 불과한 것으로 나타나 사업장 조사 결과와 현격한 차이를 보였다. 이러한 조 결과는 많은 외국인들이 허위로 서류를 작성하여 해외투자기업연수생으로 입국하고 있다는 소문을 확인시켜 주는 결과로 보인다.

해외투자기업연수생의 입국비용의 부담 주체에 대해서도 사업장 조사와 연수생에 대한 조사 결과가 큰 차이를 보였다. 사업장 조사 결과에 의하면 응답기업의 79.9%가 입국비용을 회사가 전액 부담하였다고 응답하였고, 연수생이 전액 부담하였다는 응답이 14.3%, 회사와 연수생이 공동 부담하였다는 응답이 5.9%로 나타났다. 그러나 연수생에 대한 조사에서는 입국비용을 회사가 전액 부담하였다고 응답한 사람은 35.3%에 불과하였고 연수생이 전액 부담하였다는 응답이 56.4%, 회사와 연수생의 공동 부담하였다는 응답이 8.4%로 나타났다. 또한 연수생에 대한 조사 결과에 의하면 해외투자기업연수생이 입국하는 과정

에서 보증금으로 평균 270만 원, 중개수수료로 178만 원 등 평균적으로 448만 원의 입국비용을 본인이 지불하고 입국한 것으로 나타났다. 해외현지법인에 근무한 적도 없는데 허위로 서류를 작성하여 현지법인 근로자인 것처럼 위장하여 전액 본인부담으로 입국한 경우 중국동포의 입국비용이 평균 700만 원에 육박하고 있고 중국한족의 입국비용은 600만 원에 육박하고 있다.

3. 해외투자기업연수생의 임금, 근로시간 및 노동생산성

해외투자기업연수생을 고용하고 있는 사업장을 방문하여 임금대장을 확인하여 조사한 결과에 의하면 해외투자기업연수생의 월 평균임금은 78만 원으로 나타났다. 이러한 결과는 유길상 외(2004)에서 2003년 7~10월의 기간에 조사된 73만 원보다 5만 원 높은 수준이다.²⁾

한편 동일한 업무를 수행하는 내국인 고졸 생산직의 임금에 대비한 해외투자기업연수생의 임금은 79.9%이나 숙식비 등을 포함한 전체 노동비용에 있어서는 오히려 5.3%가 높은 것으로 나타났다(표 11 참조). 반면에 내국인근로자 대비 해외투자기업연수생의 평균노동생산성은 동일한 업무를 수행하는 내국인근로자의 82.5%의 수준으로 나타나, 노동생산성을 고려하면 해외투자기업연수

〈표 11〉 해외투자기업연수생의 내국인근로자 대비 노동비용 및 생산성

(단위: 원, %)

동일업무 수행 내국인근로자 시간당 평균임금 (A)	해외투자기업 연수생의 시간당 평균임금 (B)	B/A (%)	숙식비 등을 포함한 연수생의 시간당 평균노동비용 (C)	C/A (%)	내국인 대비 해외투자기업 연수생의 평균노동 생산성(%)
5,687	4,541	79.9	5,994	105.3	82.5

자료: 한국노동연구원, 「해외투자기업연수생 고용 사업장 조사자료」, 2004.

2) 유길상 외(2004)에 의하면 2003년 7~10월의 기간 중 조사한 외국인근로자의 월평균 임금수준은 해외투자기업연수생이 73만 원, 산업연수생이 96만 원, 연수취업자가 105만 원, 불법취업자가 121만 원으로 나타나, 해외투자기업연수생이 외국인근로자 중 가장 낮은 임금을 받고 있는 것으로 나타났다.

생과 내국인근로자 간의 임금차별은 거의 없는 것으로 나타났다.

해외투자기업연수생의 평균근로시간은 하루에 11.3시간인 것으로 조사되었는데, 성별로는 남자가 11.5시간, 여자가 10.8시간으로서 남자의 근로시간이 여자에 비해 다소 긴 것으로 나타났다. 국내 체류자격의 합법 여부별로 보면 합법 체류자의 하루 평균근로시간이 11.1시간인 데 반해 불법체류자는 11.9시간인 것으로 조사되었다. 같은 사업장에서 일하는 내국인근로자의 하루 평균근로시간은 9.4시간으로 조사되어 해외투자기업연수생들은 내국인근로자에 비하여 하루에 약 2시간 정도 더 일하고 있는 것으로 조사되었다. 숙식비 등을 포함한 전체 노동비용에 있어서 해외투자기업연수생을 활용하는 것이 결코 내국인근로자를 고용하는 것에 비해 저렴하지 않음에도 불구하고 해외투자기업연수생을 활용하는 주된 이유 중의 하나는 해외투자기업연수생의 경우 내국인근로자들이 꺼리는 시간외 근무를 기꺼이 하기 때문인 것으로 판단된다.

연수업체로부터 임금체불을 당하고 있는 해외투자기업연수생이 응답자의 43.9%에 이르고 있으며, 이들은 평균 203만 원의 임금을 지급받지 못하고 있는 상태에 있는 것으로 나타났다.

4. 연수실시 실태

해외투자기업연수생제도의 본래의 목적은 연수를 통한 기술·기능 습득에 있다. 이러한 취지에서 「해외투자기업 산업연수생 등에 대한 사증발급인정서 발급 및 관리에 관한 지침」 제6조는 해외투자기업연수생에 대한 실무연수(OJT) 비율은 전체 연수시간의 70%를 초과할 수 없도록 규정하고 있다.

그런데 실제 연수가 어느 정도 실시되고 있는가를 조사한 결과 사업장 조사에서는 59.1%의 기업이 해외투자기업연수생에 대한 연수프로그램이 있으며, 연수프로그램이 있는 경우 연수방식은 실무연수가 66.9%, 비실무연수(Off JT)가 4.3%, 두 가지 방식의 병행이 28.8%로 나타났다. 반면에 연수생에 대한 조사에 의하면 해외투자기업연수생의 48.2%가 연수를 받았으며, 연수방법은 실무연수가 59.6%, 비실무연수가 15.0%, 두 가지 방식의 병행이 25.4%인 것으로 나타났다. 두 가지 조사 결과의 차이가 크지는 않으나 연수업체의 거의 절반이

연수를 실시하지 않고 있고 연수생의 거의 절반이 연수를 받지 못한 상태에서 사실상 근로자로서 노무를 제공하고 있음을 시사하고 있다.

5. 연수생 관리와 연수생의 사업장 이탈 실태

응답업체 중 연수생 전담 고충처리부서를 설치하고 있는 사업체는 71.4%이며, 후견인제도를 가지고 있는 사업체는 18.8%로 나타났다. 응답업체 중 이탈

〈표 12〉 연수생의 사업장 이탈 결정요인에 대한 로짓분석 결과

	모 형 1		모 형 2		모 형	
	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차	회귀계수	표준오차
상수	-0.605	1.191	-1.022	1.978	-1.854	2.035
남성	-0.569 *	0.299	-0.719 **	0.344	-0.704 **	0.353
연령	0.028	0.024	0.062 *	0.032	0.042	0.034
교육수준	0.011	0.065	0.011	0.072	0.043	0.075
중국한족	-0.561	0.630	-0.971	0.812	-0.713	0.859
중국조선족	-0.706	0.793	-0.680	0.978	-0.337	1.029
연수업체관련기 업근무경험	0.130	0.288	0.284	0.336	0.211	0.346
입국비용	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
체류기간					0.032 ***	0.011
제조업			-1.032 **	0.501	-1.067 **	0.510
10~29인			2.229 ***	0.689	2.068 ***	0.706
30~99인			2.356 ***	0.677	2.234 ***	0.694
100~299인			1.788 **	0.749	1.915 **	0.776
300인 이상			2.259 ***	0.725	2.308 ***	0.745
월평균임금			0.002	0.006	0.005	0.007
월평균근로시간			0.051	0.076	0.027	0.078
직무만족도			-0.634 **	0.252	-0.584 **	0.256
N	451		451		451	
-2 likelihood	329.851		274.914		265.912	

주: 1) 국적의 기준변수는 기타국가이고, 사업장규모는 10인 미만 사업장임.

2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 수준에서 유의함을 나타냄.

자가 발생한 사업체가 33.6%로 나타났다. 정부는 사업주가 외국인 근로자의 여권이나 외국인 등록증을 압류하는 행위를 금지하고 있지만 연수생에 대한 조사 결과에 의하면 응답연수생의 72%가 본인의 여권을 회사가 보관하고 있는 것으로 나타났다. 이는 연수생의 이탈을 방지하기 위해 연수업체가 편법으로 연수생의 여권을 보관하고 있는 경우가 아직도 많다는 것을 시사하고 있다.

해외투자기업연수생의 연수사업장 이탈에 영향을 미치는 결정요인을 로지스틱 분석을 통해 분석해 보면 <표 12>에서 본 바와 같이 남성에 비해 여성이, 그리고 체류기간이 길어질수록 사업장 이탈확률이 높게 나타났다. 그러나 국적이나 연수업체 관련기업 근무경험 여부, 그리고 입국비용은 사업장 이탈에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

또한 업종별로는 제조업에서의 사업장 이탈 확률이 낮았다. 연수업체에서의 임금이나 근로시간은 사업장 이탈에 유의한 영향을 미치지 못하고 있지만, 연수업체에서의 직무만족도가 높을수록 사업장 이탈 확률이 낮은 것으로 나타났다.

V. 해외투자기업연수생제도의 문제점

1. 외국인력의 편법 활용

해외투자기업연수생제도의 근본적인 문제점은 제도 도입 과정에서부터 연수제도의 근본 취지와는 달리 국내에서의 인력부족을 해소하기 위해 외국인력을 활용하는 편법적인 수단으로 도입되었고 현재에도 많은 기업에서 연수목적보다는 인력부족을 해결하는 수단으로 활용되고 있다는 점이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사업장 조사에서는 응답 사업체의 59.1%가 해외투자기업연수생을 활용하는 가장 첫 번째 이유로 해외 현지법인의 외국인근로자의 기능·기술 수준의 향상을 위해서라고 응답하여 어느 정도 본래의 취지대로 운영되고 있는 듯이 보이나 응답 사업체의 27.2%는 해외투자기업연수생을 활용하는 주된 이유로 국내 모기업의 인력부족을 충원하기 위해서라고 응답하였다. 사업체 조사는 응답자가 사업체의 이익을 고려하여 답변했을 가능성이 높

다는 점을 고려해 볼 때 실제 많은 사업체에서 해외투자기업연수생제도가 국내 모기업에서의 인력난 해소를 위해 활용되고 있음을 짐작해 볼 수 있다. 특히 응답한 사업체의 51.4%가 해외투자기업연수생의 인건비가 저렴하기 때문에 앞으로도 지속적으로 연수생을 활용할 계획이라고 응답한 것은 해외투자기업연수생제도를 보는 기업의 시각을 단적으로 보여주고 있다고 하겠다.

또한 대부분의 연수사업체에서 해외투자기업연수생에 대한 체계적인 연수는 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 사업체 조사 결과에 의하면 해외투자기업연수생에 대한 연수를 실시하는 사업체는 59.1%로 나타났으나 연수의 내용을 보면 실무연수(OJT)만 실시하는 경우가 66.9%인 것으로 나타났다. 즉 연수업체에 대한 실태조사 결과에서도 연수생을 활용하고 있는 기업 10곳 중 4곳에서는 연수를 실시하지 않고 있으며, 연수를 실시하고 있다고 응답한 업체 10곳 중 7곳에서는 현장연수 형식으로 해외투자기업연수생을 사실상 근로에 종사하게 하고 있다.

연수생 조사 결과에 의하면 연수를 받은 적이 있는 외국인 연수생은 10명 중 5명에 불과하여 해외투자기업연수생제도가 당초 취지대로 체계적인 연수가 이루어지는 경우보다는 사실상 해외투자기업이 외국인을 편법적으로 활용하는 수단으로 이용되고 있음을 보여주고 있다. 이는 당초 1991년 11월에 해외투자기업연수생제도를 도입하게 된 계기가 해외투자법인 근로자의 기술과 기능을 향상시키기 위한 것보다는 국내의 인력부족을 해소하기 위한 수단으로 검토되어 도입되었다는 사실에서도 잘 나타나고 있다.

2. 연수생 선발 및 입국 과정의 불투명성과 송출비리의 만연

해외투자기업연수생제도가 순수한 연수 목적으로 시행된다면 해외현지법인의 외국인 근로자 중 연수의 필요성이 있는 외국인을 선발하여 기업의 부담으로 국내 모기업에서 모든 출입국 비용 및 체류비용을 기업이 부담하면 될 것이며, 외국인 입장에서조차 불법적으로 해외투자기업연수생 신분으로 한국에 취업할 유인이 별로 없을 것이다. 그러나 실제로 있어서는 해외투자기업연수생제도가 연수 목적보다는 인력부족을 해결하는 수단으로 활용되는 경우가 많고 이를

악용한 외국인들이 한국에의 취업경로로 인식하여 해외현지법인의 근로자가 아닌데도 불구하고 송출국의 불법송출업체에 과도한 비용을 부담하면서 해외 투자기업연수생으로 가장하여 입국하고 있는 것으로 확인되고 있다. 이와 같이 연수생의 선발 및 입국 과정이 투명하지 못하고 송출비리의 만연하여 과도한 송출비용을 부담하고 입국한 연수생이 많다는 사실은 이들의 장기 불법체류와 불법취업의 원인이 되고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 해외투자기업연수생의 투명한 선발과 도입을 위해 2003년 9월 1일에 신설된 출입국관리법 시행령 제24조의 4 제1호는 해외투자기업연수생의 모집기준과 연수생 요건을 엄격히 규정하고 있다. 법무부의 「해외투자기업 산업연수생 등에 대한 사증발급인정서 발급 및 관리에 관한 지침」도 해외투자기업연수생에 대한 사증발급에 대해서도 엄격히 규제하고 있다.

이러한 개선된 연수생 선발 및 사증발급규정이 제대로 적용된다면 해외투자기업연수생을 가장한 위장입국과 불법체류 문제가 대부분 해소될 수 있을지 모른다. 그러나 문제는 이러한 법령과 지침이 제대로 시행되지 못하고 있다는 데 문제가 있다.

법무부의 해외투자기업연수생에 대한 원자료에 따르면 2004년 3월 현재 2,178개 사업체가 해외투자기업연수생을 활용하고 있는데, 그 중 고용보험 DB와 연계하여 사업체 정보가 분명한 1,792개 사업장을 대상으로 실제 해외에 투자법인이나 출자법인이 존재하는지를 확인한 결과 43.3%인 776개 사업장만이 해외투자법인이나 출자법인이 있다고 응답하였다. 이는 현지 인력송출회사가 우리나라 기업의 해외 현지법인의 이름을 도용하여 허위서류를 작성하여 연수생을 국내로 들여오는 편법을 쓰고 있는 것으로 짐작된다.³⁾

3. 연수업체 및 연수생에 대한 관리체계 미흡

법무부의 「해외투자기업 산업연수생 등에 대한 사증발급인정서 발급 및 관리에 관한 지침」은 매우 상세하게 해외투자기업연수생의 관리에 대해 규정하고 있다. 이러한 규정이 제대로만 집행된다면 해외투자기업연수생의 불법이탈

3) 이러한 짐작은 필자의 중국 현지 방문과 국내에 체류하고 있는 해외투자기업연수생들과의 인터뷰에서도 확인되었다.

이나 위장취업은 거의 발생하지 않아야 할 것이다. 그러나 현실적으로는 이러한 지침이 현장에서 제대로 집행되기 위한 인력도 충원되지 못하고 있고 산업연수업체에 대한 이행사항 점검도 거의 이루어지지 않고 있다. 그 결과 해외투자기업연수생이 사실상 외국인력 도입창구로 활용되고 있고 연수사업장 이탈과 불법적인 장기체류가 발생하는 등 문제점이 여전히 존재하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 해외투자기업연수생의 약 절반이 연수사업장을 이탈한 것으로 나타나고 있다.

이처럼 해외투자기업연수생의 불법입국과 장기체류 문제가 지속적으로 발생하는 것은 해외투자기업연수생의 경우 법무부가 출입국 및 체류관리를 관장하고 있으나, 별도의 연수생 관리체제가 없고 구체적인 연수실시 기준도 없어 개별기업에 의한 자의적인 관리가 이루어지고 있기 때문이다. 더구나 실무연수비용 70% 이내 준수 등 개별 사업장 내에서의 연수프로그램에 대한 지도나 위반사항에 대한 단속, 현지법인 근무경력 6개월 이상 준수, 최저임금의 보장과 야간·휴일·시간외 연수에 대한 초과근로수당 지급, 연수시설·장비 및 숙박시설 구비 등 구체적인 연수실시 기준 등의 준수에 대한 행정체계도 불분명하고 관리감독도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이처럼 해외투자기업연수생에 대한 관리감독이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것은 연수생 신분이기 때문에 근로감독행정 대상에서도 제외되어 있고 법무부가 개별 사업장과 연수생에 대한 행정감독을 하기에 부적합할 뿐만 아니라 행정체계도 마련되어 있지 않다는 데 있다.

노동부의 「해외투자기업 산업연수생에 대한 보호지침」이 1999년 11월 23일에 제정되어 같은 해 12월 1일부터 시행되고 있음에도 불구하고 이 지침은 해외현지법인이 아닌 국내 모기업에서 임금을 직접 지급받는 경우에만 적용되기 때문에 사실상 사문화되어 있다. 왜냐하면, 대부분의 해외투자기업연수생들은 형식적으로는 해외투자법인의 근로자이므로 대부분의 연수업체가 해외현지법인을 통해 임금을 지급하고 국내 해외현지법인에서는 연수수당 형식으로 약간의 금품만 제공하고 있어 해외현지법인이 아닌 국내 모기업에서 임금을 직접 지급받는 해외투자기업연수생은 거의 없기 때문이다.

해외투자기업연수생의 임금은 다른 어떤 형태의 외국인근로자 임금수준보다

도 낮다. 연수생 조사 결과에 의하면 연수생의 43.9%가 임금을 체불당한 경향이 있다고 응답하였다. 연수생들의 이탈을 막기 위해 임금의 일부를 강제 저축하게 하고 연수생의 통장을 사업주가 보관하고 있는 사업체도 많으며, 이러한 사업장에서는 나중에 해외투자기업연수생이 송출국에 도착하면 통장을 돌려준다고 하나 이를 보장받을 수 없어 불안해 하고 있고, 통장을 돌려달라고 하면 해고하겠다고 위협을 하기도 한다고 한다. 만일 인권유린을 견디지 못해, 또는 더 높은 임금을 받기 위해 연수사업장을 이탈하면 사업주가 보관하고 있는 통장에 저축해 둔 돈을 모두 잃게 되어 불법으로 장기체류하게 되고 이를 악용한 일부 사업주의 인권유린 현상이 발생하는 원인이 되고 있다.

또한 일부 사업장에서는 연수생이 회사가 제공하는 숙소 밖으로 허가 없이 외출하지 못하도록 하는 등 인권침해적인 사업주의 지시가 이루어지고 있으나 이러한 인권 사각지대에 대한 행정감독은 거의 이루어지지 못하고 있다.

VI. 해외투자기업연수생제도의 개선방안

1. 연수 목적에 맞는 외국인 연수제도로의 전환

해외투자기업연수생제도는 연수 목적에 맞게 순수한 외국인연수제도로 전환되어야 한다. 한국의 해외투자기업연수생제도와 같이 해외현지법인의 근로자를 국내 모기업에 초청하여 연수를 시키는 방법은 해외 현지법인의 외국인근로자에 대한 인사노무관리를 용이하게 하는 장점도 있다. 그러나 한국과 같이 2년이라는 비교적 오랜 기간 동안 연수라는 이름만 빌리고 실제로는 인력부족을 해소하기 위해 외국인연수생을 근로자를 활용하면서도 연수생이라는 형식에 얽매어 노동관계법에 의한 보호도 제대로 하지 않은 기형적인 연수제도를 운영하는 것은 정도(正道)가 아니다.

개도국과의 기술·기능 협력관계를 증진한다는 연수 목적에 비추어 본다면 연수능력이 취약한 중소기업이 활용하는 일반 산업연수생제도보다는 대기업과 중견기업이 활용하고 있는 해외투자기업연수생제도가 외국인에 대한 연수 여

건상 더 적합한 측면이 있다. 따라서 순수한 의미의 외국인연수제도를 발전시키고자 한다면 일반 산업연수생제도는 외국인고용허가제로 흡수통합하고 해외투자기업연수생제도는 명실상부한 외국인연수제도로 발전시켜 나가야 할 것이다. 다만 현재 사실상 국내 인력부족 문제를 해결하기 위하여 저임금의 외국인력을 도입하는 창구로 활용되고 있는 부분은 해외투자기업연수생제도에 있어서도 외국인 고용허가제로 통합하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 의미에서 외국인 고용허가제를 통하여 도입하는 외국인력의 규모와 고용허가 대상기업의 범위를 시장수요에 맞추어 탄력적으로 운용하는 지혜가 필요하다.

그러면 현행 해외투자기업연수생제도를 순수한 외국인연수생제도로 전환하는 데 있어서 검토되어야 할 구체적인 내용을 살펴보기로 한다.

첫째, 연수생 초청과 비용부담 주체에 있어서는 외국인 연수생을 기업이 주도가 되어 초청하는 경우와, 국가가 주도가 되어 초청하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 개도국과의 기술협력관계를 중시한 순수한 목적의 외국인연수생제도라면 국가가 개도국과의 협력관계를 고려하여 연수생을 초청할 수 있는데, 이 경우에는 연수생의 도입과 연수 실시에 소요되는 대부분의 비용을 국가가 부담하여 공공연수기관에서 주관하여 기업의 협조를 받아 실시하는 것이 올바른 방향이라고 판단된다. 현행 해외투자기업연수생제도와 같이 기업이 주도가 되어 초청하는 경우에는 연수생의 도입 및 연수 실시에 소요되는 모든 비용을 기업이 부담하는 것이 논리적으로 타당하다.

문제는 현행 해외투자기업연수생제도하에서도 비용 부담을 기업이 하도록 하고 있으나 실제로는 연수생에게 상당한 연수비용을 부담케 하고 있다. 따라서 외국인 연수생에 대한 담보 요구, 제3자에 대한 연대보증 요구 등을 금지하도록 하고 이를 철저히 확인하는 행정적인 조치가 병행되어야 할 것이다.

둘째, 외국인 연수생을 기업의 필요에 따라 기업이 초청하여 연수를 실시하는 경우 연수허용업체의 요건을 규정하여야 하는데 현행 출입국관리법시행령 및 법무부의 지침에서 규정하고 있는 해외현지법인 등의 요건에 큰 하자는 없는 것으로 판단된다. 그러나 현행 규정은 해외현지법인의 요건만을 규정하고 있고 국내 모기업의 연수능력에 대해서는 구체적으로 규정하고 있지 않으며, 현재의 규정도 제대로 준수가 되고 있지 않다는 데 문제가 있다.

독일의 경우 외국인 연수생을 연수시키기 위해서는 사업주가 직업교육 실시 자격증 또는 기능장 자격증을 갖고 있거나 이러한 자격을 갖춘 내국인근로자를 고용하고 있어야 하며 구체적인 연수계획서를 제출하도록 하고 있다. 일본의 경우에도 외국인 연수생을 관리할 수 있는 능력이 있는가를 연수생에 대한 자격 있는 연수책임자 유무, 연수 시설의 구비 여부, 구체적인 연수계획서의 타당성 등을 종합적으로 검토하여 연수업체를 선정하고 있다.

우리나라도 연수 내용을 확인할 수 있는 연수계획서, 연수업체의 자체 연수 시설과 적절한 숙박시설 구비 등 연수 환경 등을 심사하여 외국인 연수생에 대한 사증발급시 반영하고 있다. 그러나 연수기업이 실제 연수를 실시하고 지도할 수 있는 자격있는 연수책임자에 대해서는 아무런 규정이 없을 뿐만 아니라 이미 규정되어 있는 요건에 대해서도 연수 내용이나 연수 능력을 검증할 수 있는 제도적 장치가 없어 사실상 사문화되고 있는 실정이다. 따라서 선진국에서와 같이 우리나라의 외국인 연수생제도에 있어서도 순수한 연수 목적의 제도로 정착시키기 위해서는 연수업체가 연수다운 연수를 실제로 실시할 수 있는 연수 시설, 자격을 갖춘 연수교사 등 연수책임자, 구체적인 연수 필요성과 연수계획의 타당성, 연수비용 부담 능력, 연수생에 대한 보호 및 관리 능력, 연수 후 해외 현지법인 등에서의 연수생 활용계획 등을 실질적으로 평가하여 심사할 수 있는 기준을 마련하고 이에 대한 준수 여부를 관리 감독할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다.

셋째, 외국인 연수생의 선정 기준에 대해서도 보다 구체적으로 할 필요가 있다. 현재는 근속기간에 있어서는 해외투자기업의 현지법인 등에서 6개월 이상 근무하여야 하고, 직종에 있어서는 생산직 직원이어야 하며, 연령에 있어서는 18세 이상 40세 이하여야 하고, 한국어에 대한 기초적인 지식을 구비하고 있어야 해외투자기업연수생으로 선발될 수 있다. 독일의 경우 우리나라의 해외투자기업연수생 요건과 유사하지만 근속기간을 3년 이상으로 우리나라보다 엄격히 규정하고 있고, 독일과 일본은 연수 종료 후 송출국으로 바로 귀국하여 이전의 직장으로 복귀하는 것이 보장되어 있어야 한다. 특히 송출국의 현 직장으로 복귀가 예정되어 있는 외국인만을 연수생으로 선발하고 있다는 사실은 우리나라의 해외투자기업연수생의 본국으로의 복귀 비율이 사업장 조사 결과 평균 75%

수준으로 나타나고 있는 점을 고려할 때 시사하는 바가 크다.

넷째, 연수기간은 이미 법무부가 발표한 대로 단계적으로 축소하여 1년 이내로 하는 것이 세계적인 외국인연수생제도의 흐름에 비추어 바람직하다고 판단된다. 다만, 현재 정부가 계획하고 있는 해외투자기업연수생의 연수기간 단축 일정(2006년 11월 1일 이후로는 1년 6개월, 2008년 11월 1일 이후에는 연수기간을 1년 이내)을 앞당기고 오히려 인력이 부족한 부분은 고용허가제에 의해 해결하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

현행 해외투자기업연수생제도를 순수한 외국인연수생제도로 전환하고 현행 해외투자기업연수생제도의 일부와 일반 산업연수생제도를 외국인 고용허가제로 흡수 통합하게 되면 많은 사업장에서 해외현지법인의 외국인근로자를 초청하여 3개월 이하의 단기연수를 실시하고자 하는 수요가 증가할 가능성이 있다. 이 경우 현재의 해외투자기업연수생사증(D-3-1) 대신 단기연수사증을 적극 활용하는 방안을 활성화할 필요가 있다.

2. 연수생 선발 및 입국 과정의 투명성 확보 및 송출비리의 근절

해외투자기업연수생의 선발 및 입국 과정에 대해서는 그동안 해외투자기업연수생의 불법취업 등의 문제가 제기되어 정부가 적어도 규정상으로는 대폭적인 제도개선을 하였다. 그런데 문제는 이러한 제도개선에도 불구하고 아직도 부자격자의 선발과 입국이 민간송출기관과 브로커들의 농간에 의해 계속되고 있다는 점이다. 이러한 현상이 발생하고 있는 가장 큰 이유는 재외영사관에서 적격자를 심사할 수 있는 여건이 전혀 갖추어져 있지 않다는 데 있다. 한 사람의 영사가 하루에 수백 명의 입국서류를 심사하여 입국사증 발급 여부를 결정하는데 민간송출기관과 브로커들이 허위로 작성한 서류에 대해 사실 여부를 확인할 수 있는 장치가 없다는 점이다. 따라서 송출국에서 우리나라 입국비자를 발급하는 과정에서 관련서류의 위조 여부를 확인할 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 할 것이다. 필요할 경우 노무관이나 영사를 증원하는 것은 물론 고용허가제 업무를 담당하고 있는 한국산업인력공단과 국제노동재단의 관련인력을 활용하는 방안도 모색할 필요가 있다.

정상적인 방법에 의한 입국이 용이하지 않을 경우에 중개회사나 브로커를 통해 과도한 입국비용을 부담하고 입국하게 되며, 이는 필연적으로 장기체류와 불법취업으로 이어질 수 있다. 따라서 정상적인 방법에 의한 합법적인 입국경로는 투명하게 유지하고 이를 확대하는 한편, 비정상적인 인력송출회사나 브로커의 개입을 차단하는 정책이 필요하다.

합법적이고 투명한 입국경로를 확대하기 위해 국내기업의 인력부족을 해소하는 차원에서 외국인을 연수생이라는 이름으로 편법적으로 운영하고 있는 부분에 대해서는 외국인고용허가제를 통해서 해결하고, 순수한 연수 목적의 해외투자기업연수생은 그 규모와 기간을 축소하여 취지에 맞게 운영하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 취지에서 본다면 대부분의 해외투자기업연수생들이 한국에 돈을 벌기 위하여 입국하고 있는 점을 감안하여 고용허가제의 외국인력 도입규모를 탄력적으로 운영하는 것이 해외투자기업연수생의 과도한 입국비용 부담을 해소하는 올바른 방향이 될 것이다.

순수한 연수 목적의 입국자라면 입국비용을 전액 연수업체가 부담할 것이기 때문에 과도한 송출비용의 발생은 있을 수가 없을 것이다. 따라서 해외투자기업연수생제도의 과도한 출입국 비용의 발생은 바로 현재의 해외투자기업연수생제도가 정상적으로 운용되고 있지 않다는 반증이기도 한 것이다. 다시 말하면 현재의 해외투자기업연수생제도를 본래의 취지에 맞게 순수한 외국인연수제도로 정착시키고, 국내 노동시장에서의 인력부족을 해소하기 위하여 연수제도라는 이름으로 활용하고 있는 외국인산업연수제도는 고용허가제로 흡수 통합하는 것이 올바른 접근방법이라고 판단된다.

3. 연수업체 및 연수생에 대한 관리체계 확립

우선 해외투자기업연수생제도에 대한 사전·사후 감독체계를 재정비할 필요가 있다. 현재는 법무부 장관이 해외투자기업연수생제도의 연수 내용에 대한 검토와 관리감독까지 관장하고 있으나 순수한 의미의 연수생제도라면 당연히 직업능력개발업무를 관장하는 노동부의 능력개발심의관이 담당하게 하는 것이 타당할 것이다. 일본의 경우 외국인을 근로자로서 활용하는 부분에 대해서는

후생노동성 외국인력정책과가 관장하고, 외국인연수생 업무는 후생노동성 능력개발국 국제협력과가 관장하고 있다(유길상·이정혜·이규용, 2004: 211). 독일의 경우 외국인 고용정책에 대해서는 연방경제노동부가, 외국인 고용정책의 실무는 연방노동청 및 지역고용사무소가 각각 관장하고 있다(유길상·이정혜·이규용, 2004: 135). 즉, 어느 나라에서나 출입국 관리 및 불법체류 외국인에 대한 업무는 출입국 관련 부처가 관장하면서도 외국인근로자 및 연수생에 대한 관리 업무는 고용정책을 관장하는 부처가 관장하고 있다는 점은 해외투자기업연수생제도의 관장 부처에 대한 시사를 주고 있다. 따라서 우리나라에서도 해외투자기업연수생의 출입국 관련 업무와 체류에 대해서는 법무부가 관장되 연수 계획의 심사, 연수 내용에 대한 관리감독, 외국인연수생에 대한 보호 등의 업무는 노동부가 관장하는 것이 합리적이라고 판단된다.

둘째, 연수생 관리 및 보호의 실효성을 확보하기 위해 비합리적인 노동부의 「해외투자기업 산업연수생에 대한 보호지침」을 전면적으로 개정하고 필요할 경우 출입국관리법령도 개정하여 해외투자기업연수생에 대한 실질적인 보호를 강화하여야 한다. 현행 노동부 지침은 해외투자기업연수생이 ① 국내 모기업의 인력보충수단으로 활용됨으로써 연수생의 지위를 벗어나 사실상의 노무를 제공하고 ② 해외현지법인이 아닌 국내 모기업에서 임금을 직접 지급받는 경우에만 적용되고 있으므로 순수한 연수 목적의 연수생에 대해서는 전혀 보호를 하지 못하고 있을 뿐만 아니라 사실상 노무를 제공하고 있는 경우라도 해외현지법인에서 임금의 일부라도 지급하는 경우에는 본 보호지침의 적용대상에서 제외되어 있다. 따라서 본 보호지침이 해외투자기업연수생을 실질적으로 보호할 수 있도록 보호 대상을 모든 해외투자기업연수생으로 확대하여야 한다.

셋째, 연수업체가 외국인연수생에게 보증인을 요구하거나 담보를 설정할 것을 요구하지 못하게 하고 이를 어길 경우 엄격히 처벌하는 규정을 상위법령에 규정할 필요가 있다. 외국인연수생의 여권, 신분증, 통장, 도장 등을 압류하거나 사업장과 숙소 등에서 인권침해가 일어나지 않도록 규정하고, 연수수당에 대해서는 연수생 본인에게 직접 매월 지급하도록 명시하여야 한다.

나아가 외국인연수생에게도 사실상의 노무제공 여부와 관계없이 노동관련 법령을 내국인근로자와 동일하게 적용하는 것이 바람직하다. 독일의 경우 외국

인연수생에게도 국내 근로자와 같이 노동관계법의 보호를 하고 있다. 만일 연수생에 대해서만 노동관계법의 적용을 배제하게 되면 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 연수생제도에 대한 어떠한 개선책이 실행되더라도 외국인 연수생을 사실상 노무에 종사하게 하면서 연수생이라는 이름으로 착취할 가능성이 매우 높으며, 이 경우 어떠한 외국인연수생 대책도 실패할 것이기 때문이다.

문제는 어떠한 지침과 법령이 마련되더라도 이러한 내용이 현장에서 제대로 집행되는가를 감독할 수 있는 행정체계를 확보하는 것이 외국인연수생과 근로자에 대한 보호를 내실화하는 지름길이다. 따라서 일선 지방노동관서와 고용안정센터에서 외국인근로자에 대한 보호와 관리를 실효성 있게 할 수 있도록 인력을 확충하는 것은 물론 이들의 전문성을 높여주기 위한 교육의 강화가 시급하다.

넷째, 외국인연수생에 대한 입국 전후의 적응교육을 강화할 필요가 있다. 입국 전후의 적응교육은 한국에서의 적응을 용이하게 하고 연수업체 이탈과 불법취업을 줄이는 데 매우 필요한 과정이다. 현재 입국 전의 교육에 대해서는 아무런 규정이 없고 입국 후에도 현재 3시간 이상의 자체교육만을 의무화하고 있다. 입국 후 3시간의 교육만으로 국내 적응에 필요한 교육이 이루어지리라고 기대할 수 없기 때문에 입국 전후에 국내 적응에 필요한 내용의 교육이 이루어질 수 있도록 일정 시간 이상의 적응교육을 강화할 필요가 있다.

참고문헌

- 설동훈. 『외국인 노동자와 한국사회』. 서울대학교출판부, (1999).
 송병준. 『산업인력의 수급원활화 방안: 외국인력을 중심으로』. 산업연구원, (1993).
 유길상·이규용. 『외국인근로자의 실태와 정책과제』. 한국노동연구원, (2002).
 유길상·이규용·이해춘·조준모·노용진·김현구·박의경 『저숙련 외국인력 노동시장 분석』. 한국노동연구원, (2004).
 유길상·이정혜·이규용. 『외국인력제도의 국제비교』, 한국노동연구원, (2004).

Park Young-bum. "Turning Point in International Migration and

Economic Development in Korea”, International Workshop on Turning Points in International Labor Migration, Organized by International Labor Office,, Korea labor Institute, United Nations University, April 6-7, 1993, Seoul, Korea.

Realities and Policy Options of the Industrial Skill Trainee Program for Overseas-invested Firms

Kil-sang Yoo

The Industrial Skill Trainee Program for Overseas-invested Firms is the oldest labor migration program in the Republic of Korea. The size of immigrants by the Program has been relative small in its volume, and this has resulted in little concern to the public. This Program, however, has more severe problems compared to other labor migration programs in the Republic of Korea. Thus this study aims to analyze the realities and problems of the Industrial Skill Trainee Program for Overseas-invested Firms and to suggest policy options for innovating the Program.

This study used not only the Ministry of Justice's original data for Industrial Skill Trainees for Overseas-invested Firms but also the survey data for both trainees and employers who are employing those trainees in analyzing the realities and problems of the Industrial Skill Trainee Program for Overseas-invested Firms

The major problems of the Industrial Skill Trainee Program for Overseas-invested Firms are: this Program has been used as a means of utilizing foreign labor in the name of trainees rather than training them, lots of brokers have committed an injustice in the process of the program because the processes of selecting trainees and their entries have not been transparent, and the management system on foreign trainees and the firms employing trainees has not been operated successfully. Thus the Industrial Skill Trainee Program for Overseas-invested Firms should be converted to the pure skill training

program for foreign workers and the demand for migrant workers should be fulfilled by the newly introduced Employment Permit System. Also the processes of selecting trainees and their entries should be transparent to prevent any injustice, and Korean government should develop efficient management system on trainees and firms employing trainees.

Keywords: migrant workers, training programs for foreigners, the Industrial Skill Trainee Program for Overseas-invested Firms, the Employment Permit System, labor migration policy

노동정책연구

2005. 제5권 제3호 pp. 97~141

© 한국노동연구원

연구논문

미국의 배타적 교섭대표제와 한국적 함의

이철수*

사업장 내의 복수노조가 존재할 것에 대비하여 창구단일화 의무를 노동조합에 부담시키고자 하는 방안은 지금까지 그러하여 왔듯 향후 제도화 과정에서 위헌성의 시비로부터 완전히 자유로울 수 없을 것이다. 사용자의 교섭비용을 노동조합에 전가시킨다는 비판도 경청할 만하다. 창구단일화로 인해 우리가 경험하지 못한 새로운 유형의 분쟁이 발생함으로써 노사관계가 악화되고 사회적 비용이 증가할 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 다른 한편으로 복수노조가 존재함으로써 사업장에 미칠 부정적 파급효과에 대해 정책적 견지에서 진지하게 검토하고 대비책을 강구하는 일은 매우 중요하다. 외국의 예에 비추어, 방법과 강도에 있어 차이는 있지만, 사업장 내에서 근로자의 집단적 목소리(collective voice)를 단일화하고자 하는 경향이 대체적으로 감지된다. 향후 창구단일화 논의가 당위론적·규범적 공방에만 머물지 말고 사회공학적 관점에서 단체교섭상의 난맥상을 방지하고 노사의 교섭비용을 줄이는 방안을 진지하게 모색하여야 할 것이다.

본고의 일차적 목적은 창구단일화제도의 합리적 정비를 위해 입법·정책적 제안을 하는 데에 있다. 이를 위해 미국의 배타적 교섭제도를 분석하고 이를 원용하는 것은 매우 중요하다. 일정한 교섭단위 내의 교섭대표를 단일화하는 제도는 미국이 효시를 이루고 있고 오랜 경험을 바탕으로 대표 선출과 관련하여 세부적인 절차를 마련하고 있고 공정한 법 운영을 위해 독자적 법리를 발전시켜 왔기 때문이다. 미국의 경험에서 추출된 제도적 관점을 활용하여 창구단일화와 관련하여 예상되는 문제 상황에 효율적으로 대처하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

연구 결과 다음과 같은 관점을 제안하고 있다:

첫째, 외국의 예에 비추어 보면 창구단일화를 위해 세부적인 기준과 준칙

투고일: 2005년 8월 30일, 심사의뢰일: 8월 30일, 심사완료일: 9월 15일

* 이화대학교 법과대학 교수(sclee5803@hanmail.net)

이 필요할 뿐만 아니라 노동위원회의 판정적·확인적·선거관리적 기능이 대폭적으로 보완되어야 하는바, 이를 위한 제도적 개선을 시급히 서둘러야 한다.

둘째, 대표노조가 소수조합과 조합원의 이익을 공정하게 대표하는 것은 창구단일화의 성패를 가늠하는 관건이기 때문에 실효성 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 아울러 근로기준법 등에서 다수 노조에게 인정된 권한을 남용하지 않도록 입법론적 검토가 필요하다

핵심용어: 복수노조 교섭창구 단일화, 배타적교섭 대표제, 교섭단위, 공정대표의무, 노사협의회의 인증

I. 서론

복수노조 시대에 대비한 교섭창구단일화 방안으로 과반수 교섭대표제(사업장 내 선거 등을 통해 다수 근로자의 지지를 받은 노조에만 교섭권을 부여하는 방안), 비례적 교섭대표제(조합원수에 비례하여 교섭위원단을 구성하는 방식), 교섭단일화 의무제(노동조합이 자율적으로 교섭위원단을 구성토록 하고, 단일화가 된 경우에만 사용자에 교섭에 응할 의무를 부과하는 방식), 단순 다수대표제(사업장 내 근로자의 과반수 여부에 관계없이 최대 노조에 배타적 교섭권을 주는 방식) 등이 거론되어 왔으나, 노사관계개혁위원회나 노사정위원회에서 유력한 방안으로 논의된 것은 과반수교섭대표제도이다.

노사관계개혁위원회(이하, 노개위)와 노사정위원회의 공익위원안 및 1999년 정부입법안 모두가, 구체적인 방법에 있어 약간의 차이가 존재하지만, 과반수교섭대표제를 선호하고 있다. 2002년 노사관계선진화위원회에 의한 노사관계선진화방안(이하, 선진화방안)에서는 과반수대표제와 비례대표제를 선택적으로 제안하고 있다.

교섭단위와 관련하여서는 창구단일화가 요구되는 경우는 노동조합의 조직 대상이 중복되는 경우로 한정하는 방안과, 조직 대상의 중복과 무관하게 하나

의 사업장 내에서는 창구단일화되어야 한다는 방안으로 나뉘어진다. 전자의 입장에 선 것이 2000년 노사정위 공익위원안이며 후자의 입장에 선 것이 노개위 제2기 공익위원안과 정부입법안(“근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장”)이다.

또한 창구단일화 방안과 관련하여 과반수를 대표하는 노동조합이 있을 경우 곧바로 배타적 교섭권을 부여할 것인지에 대하여도 차이가 있다. 노개위 제2기, 1999년 노사정위 공익위원안, 정부입법안 및 노사관계선진화방안은 과반수 노조 있으면 교섭권을 우선 부여하고 과반수 노조가 없을 경우에만 선거를 통해 대표 노조를 선출하도록 하고 있다. 이에 반해 2000년 공익위원안은 과반수 노조가 있더라도 선거를 통해 대표 노조를 선출할 것을 제안하고 있다.

이 두 가지 차이점을 제외하고 지금까지의 논의를 참조하면, 우리나라에 도입이 예상되는 창구단일화의 방안은 대체로 아래의 표와 같이 정리할 수 있다¹⁾:

《지금까지 논의된 창구단일화 방안의 종합》

- ① 노동조합간에 교섭창구의 자율적 단일화가 이루어지는 경우에는 사용자가 교섭의무를 부담한다. 각 노조가 연대하여 교섭단을 구성하거나 2개 이상의 노조가 연합하여 과반수를 차지하는 경우 교섭대표권을 갖는 방안 등은 전적으로 노조의 자율에 맡긴다.
- ② 노조가 자율적으로 단일화를 이루지 못할 경우 사업장 내 조직근로자의 과반수를 대표하는 노조가 교섭대표권을 가지며 이 경우 사용자는 과반수 노조와 교섭할 의무를 진다(이견 있음).
- ③ 적정기간 내 노조 자율에 의한 단일화가 실패하거나 과반수 노조가 존재하지 않을 경우 노동위원회 등의 공적기구의 관장하에 조합원 선거를 통해 대표노조를 선출한다.
- ④ 교섭대표권자가 체결한 단체협약의 근로조건 등에 관한 사항은 여타의 다른 노조의 조합원에게도 적용되며 교섭대표권자가 사업(장)내의 다른 노조 및 그 노조원의 이익까지 공정하게 대변할 수 있도록 공정대표의무를 부담한다.

1) 노사관계개혁위원회, 『노사관계 개혁백서』 1998. 2; 김성훈 전문위원, 「복수노조하 교섭창구단일화 방안 관련 노사정위원회 논의결과(노사관계소위원회 제출자료)」, 2003. 11. 21; 노사정위원회, 「복수노조의 교섭창구 단일화 논의자료」, 2003. 7. 25; 노사관계제도선진화연구위원회, 「노사관계법·제도 선진화 방안」, 2003. 11 자료 참조

이렇듯 창구단일화에 대한 논의가 10여 년간 진행되어 왔지만, 창구단일화의 도입 여부 및 창구단일화의 방법에 관한 규범적이고 총론적인 논의에 집중되었다. 2007년부터 사업장 차원의 복수노조 시대가 열린다는 점을 감안하면 우리의 준비는 매우 소홀하다고 할 수 있다. 본고의 일차적 목적은 창구단일화제도의 합리적 정비를 위해 입법·정책적 제안을 하는 데에 있다. 이를 위해 미국의 배타적 교섭제도를 분석하고 이를 원용하는 것은 매우 필요하다. 일정한 교섭 단위 내의 교섭대표를 단일화하는 제도는 미국이 효시를 이루고 있고 오랜 경험을 바탕으로 대표 선출과 관련하여 세부적인 절차를 마련하고 있고 공정한 법 운영을 위해 독자적 법리를 발전시켜 왔기 때문이다. 제Ⅱ장에서 교섭대표 선출절차와 공정대표의무제도를 소상히 소개하는 것은 이런 이유에서이다. 제Ⅲ장에서는 창구단일화에 수반되어 발생할 소지가 있는 법률적·제도적 쟁점들을 정리해 보고자 한다. 미국의 경험에서 추출된 제도적 관점을 활용하여 예상되는 문제상황에 효율적으로 대처하기 위한 방안을 모색하기 위해서이다.

Ⅱ. 미국의 배타적 교섭대표제도의 주요 내용²⁾

1. 배타적 교섭대표의 선출

가. 일반론

1) 배타적 교섭대표제도는 일정 교섭단위 내의 종업원의 다수에 의해서 지지되고 있는 조합이 그 단위 내의 모든 종업원의 배타적인 유일의 대표가 되는

2) 이하의 대표절차는; Mark Adams, *Labor Law- the Professor Series*, Emanuel Publishing Corp., 1998, pp.46-56; Robert A. Gorman, *Basic Text on Labor Law-Unionization and Collective Bargaining*, West Publishing Co., 1976, pp.40-132; Julius G. Getmann & Bertrand B. Poglebin, *Labor Relations -The basic processes law and practice*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1988, pp.16-34; Terry L. Leap, *Collective Bargaining and Labor Relations*, second edition, Prentice Hall, 1994, pp.154-160; 中窪裕也, 『アメリカ團體交渉法の構造－排他的交渉代表制度とそれを支える二つの義務(1)』, 弘文堂, 1995, 100 (8.96) 1454~100(6.161) 1519쪽; 자료를 참조하여 정리한 것이다.

제도이다.

배타적 교섭대표는 적정교섭단위(a appropriate bargaining unit)³⁾ 내의 종업원 과반수의 지지를 얻어 지명(designated) 또는 선출(selected)된다⁴⁾.

교섭대표의 선출은 NLRB가 주관하는 선거절차를 통해서 교섭대표를 결정하는 경우를 의미하고, 그 구체적 절차에 대하여는 동법 제9조(c)에서 규정하고 있다.

교섭대표의 지명과 관련하여 실정법상 명확한 개념규정이 없으나, 사용자가 임의로 교섭대표로 승인하는 경우 또는 부당노동행위 판정을 통해 특정 노조에 대표 지위를 인정하는 경우 등을 의미하는 것으로 이해하는 것이 일반적이다.

그 구체적 내용은 장을 바꾸어 자세히 살펴보기로 한다.

2) 전국노동위원회(National Labor Relations Board :NLRB)는 1935년에 의회에 의해 창설된 연방기구로서 부당노동행위 판정과 배타적 교섭대표의 인증을 실시한다.

전국노동위원회는 위원회(Board)와 사무총장(General Counsel) 및 지역사무소장(regional directors) 및 행정법판사(administrative law judges)로 구성된다. 위원회는 5명의 위원⁵⁾으로 구성되고 부당노동행위 판정을 행하는 준사법기구로서 활동한다. 사무총장⁶⁾은 NLRB의 51개 지역사무소(regional office)의 운영을 통괄하고 법원에서 전국노동위원회를 대표하며 부당노동행위의 조사와 고발조치를 행할 권한을 가진다. 지역사무소장⁷⁾은 사무총장의 부당노동행위의 조사와 고발을 행하는 외에도 교섭대표 선출 업무를 관장한다⁸⁾.

NLRB는 부당노동행위 및 대표 선출과 관련하여 통일적 법집행을 위해 필

-
- 3) 적정교섭단위는 근로자 조직운동의 공식적인 장이고 단체교섭의 전 과정에 있어 상호 교섭의무의 기본 단위이다. 이는 미국의 특유한 개념으로 당사자간의 다툼이 있을 경우 NLRB가 결정한다. 적정교섭단위의 결정기준 및 적용사례에 관해서는, 이철수, “단체교섭의 근로자측 주체에 관한 비교법적 연구”, 서울대학교 대학원 법학과 박사학위 논문, 1992, 100쪽 이하.
 - 4) NLRA 제9조(a): 단체교섭의 목적을 위하여 적정한 단위내의 종업원 다수에 의하여 선출되거나 지명된 대표는 단체교섭의 목적의 범위 내에서 당해 단위 내의 종업원 모두의 배타적 대표가 된다.
 - 5) 위원회의 위원들은 5년 임기로 상원의 동의를 거쳐 대통령이 임명한다.
 - 6) 사무총장도 상원의 동의를 거쳐 대통령이 임명한다.
 - 7) 지역사무소장은 사무총장이 임명한다.
 - 8) Douglas L. Leslie, *Labor Law*, 4th ed., West Group, 2000, pp.8~9 참조.

요한 지침(National Labor Relations Board Casehandling Manual)을 마련하고 있다.

나. 지명에 의한 교섭대표의 결정

NLRA 제9조(a)는 과반수의 지지를 얻어 지명 또는 선출된 대표를 배타적 교섭대표라고 하고 있으므로 지명에 의해서도 교섭대표가 결정될 수 있다.

지명에 의한 교섭대표가 인정되는 경우로 ① 사용자가 조합의 교섭대표를 임의로 승인한 경우 ② 사용자가 공정한 선거를 불가능하게 할 정도의 부당노동행위를 하여 NLRB가 그에 대한 구제명령으로서 단체교섭명령을 발한 경우를 들 수 있다⁹⁾.

1) 사용자에 의한 임의의 승인(voluntary recognition)

전국노동관계법 제9조(c)는 NLRB가 주관하는 선거절차를 규정하고 있지만, 이것이 배타적 대표권한의 확립을 위한 유일한 방법이라고 해석되지는 않는다. 조합이 어떤 단위 내의 종업원의 다수의 지지를 증명하는 충분한 증거를 제시한 때에는, 사용자는 그 단위를 적절한 것으로 인정하고, 위 조합을 당해 단위 내의 종업원의 배타적 교섭대표로서 승인하는(recognize) 것이 가능하다. 승인요구를 받은 사용자는, 반드시 이에 응하여야 하는 것은 아니고 승인을 거부할 수 있다¹⁰⁾. 결국 노동조합이 다수가 지지를 얻었다고 주장할 때 사용자는 세

9) Mark Adams, 앞의 책, 1998, p.54 참조

10) NLRB는 초기에 ‘성실성의 의문(good faith doubt)’ 법리를 채택하여 노동조합이 과반수 수권카드를 제시하면 원칙적으로 사용자가 승인해 줄 것을 선호하였으나 현재에는 이 방침은 변경되었다. 즉 1949년의 Joy Silk Mills, Inc.(85 N.L.R.B. 1263(1949), enforce as modified, 185 F. 2d 732(D. C. Cir. 1950)사건에서 이 기준이 채택된 바 있다. 예를 들어 노동조합이 과반수 이상의 수권카드를 보이고 승인을 요구하였다 하더라도, 사용자는, 예컨대 부당한 방법으로 카드가 작성되어 종업원의 의사를 적절하게 반영하고 있지 않다고 항변하는 경우와 같이, 다수의 지지에 대한 ‘성실한 의문’에 근거한 것이라면, 당해 조합과 단체교섭을 거부할 수 있다고 판시하였다. 다시 말해 성실성에 관한 합리적 이유가 없으면(lack of adequate reasons for the doubt) 다수노조의 승인신청을 받아들여야 한다는 것이다. 그러나 ‘성실성의 의문’에 대한 입증책임 문제를 둘러싸고 논란이 벌어지는 등의 문제가 발생하여 현재에는 뒤에서 살펴보는 바와 같이 사용자의 부당노동행위가 개재되지 않으면 사용자는 자유로이 승인을 거부할 수 있도록 하였다. 대표선출절차를 통해 문제를 해결하는 것이 산업평화를 더욱 촉진할 것이라는 정책적 판단을 한 것이라 볼 수 있다. Robert A. Gorman, 앞의 책, pp.105~107 참조.

종류의 선택, 즉 ① 노조의 요구를 받아들여 교섭대표로 승인하는 방법, ② 스스로 NLRB¹¹⁾에 대표선거를 신청하는 방법, ③ 노조가 NLRB에 대표선거를 신청하는 것을 기다리는 방법을 취할 수 있다.¹²⁾

다수종업원의 지지를 나타내는 증거로서 통상 그 조합에 의해 대표될 것을 바라는 취지를 기입한 조합 수권 카드(authorization card) 혹은 그 조합에 가입한다고 하는 조합원 카드(membership card)가 이용된다. 통상적으로 조합은 조직화 활동을 하면서 각 종업원이 서명한 카드를 모으고, 이러한 카드가 과반수에 달하면 사용자에게 제시하여 승인을 요구하는 방식을 취한다.

NLRB에 대표선거를 신청하려면 30% 이상의 지지가 필요하기 때문에, 30%의 지지를 확보하지 못한 노동조합이 경쟁 노조의 승인을 방해하여서는 안 된다¹³⁾. 또한 사용자가 다수의 지지를 받지 않는 소수조합을 배타적 교섭대표로서 승인하는 것은 종업원의 권리행사를 방해하고 조합에 위법한 원조를 하는 것으로서, 제8조(a)(1), (a)(2) 위반의 부당노동행위가 성립할 수도 있다. 사용자의 승인에 의한 교섭대표조합은 제9조(a)에 규정한 완전한 배타적 대표권한을 얻는다.

2) 부당노동행위 구제신청을 통한 대표지위의 인정

부당노동행위 절차를 통하여 교섭대표지위를 획득하는 방법도 가능하다. 노동조합이 승인 요청을 거부하고 별도의 반조합 활동을 통해 선거에 영향을 미친 경우, 당해 행위를 부당노동행위로 판정하는 것과는 별개로, NLRB가 재량으로 대표조합 자격을 인정할 수 있다.

현재의 NLRB의 입장에 따르면 과반수의 수권 카드를 제시하더라도 사용자는 자유로이 노동조합의 승인을 거부할 수는 있다. 즉 사용자가 별도의 부당노동행위를 범하지 않는 한 조합이 과반수의 지지를 증명하였다 하더라도 NLRB는 단체교섭 명령을 발하지 않는다. 이러한 방침은 종전의 ‘성실성의 의문(good faith doubt)’ 법리를 변경한 것으로 1974년의 *Linden Lumber Division, Summer & Co. v. NLRB*¹⁴⁾에서 연방대법원에 의해 지지되었다¹⁵⁾. 그러므로

11) 뒤에서 살펴보는 바와 같이 실질적으로는 NLRB 지역사무소(regional office)가 선거를 관장한다.

12) Mark Adams, 앞의 책, p.46 참조

13) Mark adams, 앞의 책, p.46 참조

사용자가 독립의 부당노동행위를 하지 않고 승인 요구를 거부하는 경우에 조합은 스스로 선거 신청을 하여 NLRB의 인증을 구하거나 또는 적법한 경제적 압력수단에 호소할 수밖에 없다.

그러나 사용자가 조합으로부터 승인 요구를 받고 선거에 영향을 미치기 위해 조합 지지 종업원을 해고하거나 협박하는 등의 위법한 반조합 활동을 행한 경우에 당해 노조가 부당노동행위의 구제를 신청하는 경우는 사정이 다르다. 이와 관련하여 연방대법원은 1969년의 *Gissel Packing Co.* 사건¹⁶⁾에서, 사용자의 반조합 활동에 대하여 통상의 구체명령을 발함과 동시에 다수의 지지가 추정되는 노조에게 대표지위를 부여할 수 있다는 원칙을 확립하였다. 사용자의 부당노동행위가 개재된 결과 조합이 선거에서 패배한다 하더라도, 조합수권 카드 등으로 과거에 조합이 다수 종업원의 지지를 얻었던 것이 확인된다면 동 조합이 현재 선거에서 다수의 지지를 얻지 못하였더라도 그 조합은 배타적 교섭대표로 인정될 수 있다¹⁷⁾.

- 14) 419 U. S. 301 (1974). 조합이 종업원 다수의 서명을 받은 카드를 사용자에게 제시하고 승인을 요구하였으나 사용자가 별도의 부당노동행위를 행하지 않고 그 요구를 거부하여 노동조합이 단체교섭 거부의 부당노동행위 구제를 신청한 사건이다. NLRB는 부당노동행위의 성립을 부정하고 항소법원은 이 명령을 파기하였으나, 연방대법원은 5대4로 원심을 파기하고 NLRB의 입장을 지지하였다. 中窪裕也, 『アメリカ團體交渉法の構造－排他的交渉代表制度とそれを支える二つの義務(1)』, 弘文堂, 1995, 100(8.132)1490쪽 참조.
- 15) Getmann/Pogrebin, *Labor Relations - The Basic Processes Law and Practice*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1988, p.28.
- 16) NLRB v. Gissel Packing Co. 395 U.S. 575 (1969). 조합이 과반수의 조합수권 카드를 제시하여 승인을 요구하였으나 사용자가 이를 거부하고 반조합 활동을 행함에 따라 당해 조합이 부당노동행위의 구제를 신청한 사건이다. 동 사건은 4개의 사건이 병합된 것이다(1건에서는 선거신청을 하지 않았고, 다른 1건은 신청을 했으나 사용자의 위법행위로 선거가 보류되었고 다른 2건에서는 선거는 행하였으나 조합이 패하였다). NLRB는 4건 모두 부당노동행위가 성립하였다고 인정하고 단체교섭 명령을 발하였으며, 연방대법원도 이를 지지하였다. 이 판결을 계기로 공정한 선거를 방해하는 독립된 부당노동행위가 행해진 경우 사용자는 당해 조합을 자동적으로 승인할 의무를 갖는다는 것이 명백해졌다. Robert A. Gorman, 앞의 책, 1976, pp.93~96 참조.
- 17) 최근 1993년 네바다 플라밍고 호텔의 부당노동행위 사건이 대표적이다.(*Flamingo Hilton-Laughlin*, 324 NLRB. No. 14 (1997)). 회사는 조합 선거 전후로 입사자들의 조합 선호도를 심사한다거나, 조합의 선거 승리 여부에 따라 임금 인상 여부를 결정하고 조합에 대해 종업원들이 얘기를 나누는 것을 금지하는 등 위법적 부당노동행위를 통해 선거에서 조합을 패배하게 하였다. 이에 NLRB는 그 선거를 무효로

노조의 승인요구가 없더라도 사용자의 불법행위가 개재되어 선거에 영향을 미친 경우에도 NLRB가 교섭대표의 지위를 부여한 사례도 있다.

다. 선거에 의한 교섭대표의 결정

NLRB가 관리하는 선거에 의해서 교섭대표를 결정하는 방법은 조합이 배타적 교섭대표로서의 지위를 확정하는 가장 확실한 방법이다. NLRB는 근로자 또는 사용자로부터 대표선거의 신청이 있으면 그 내용을 조사하고 대표문제(question of representation)가 있다고 믿을만한 합리적 근거가 있다면 NLRB는 비밀투표에 의한 선거를 명하고 그 선거 결과를 인증한다(NLRA 제9조 (c)(2)).

선거의 신청, 조사 및 청문, 선거의 실시와 이의제기의 전체적인 과정을 도표로 표시하면 [그림 1]과 같다.¹⁸⁾

1) 선거신청

(가) 신청의 종류

NLRA 제9조 (c)(1)(A)에 따르면 종업원이 행하는 선거 신청의 종류로 인증신청(certification petitions)과 역인증신청(decertification petitions)으로 나누어 규정하고 있다. 인증신청은 개인 내지 노동조합이 특정 노조가 다수의 지지를 얻고 있는 것을 NLRB가 확인하여 교섭대표로서 인증하는 것을 구하기 위해 행하는 신청이고, 역인증신청은 현재 존재하는 대표조합이 다수 종업원의 지지를 받지 않아 교섭대표로서 권한을 가지지 않는다는 확인을 구하는 신청이다.

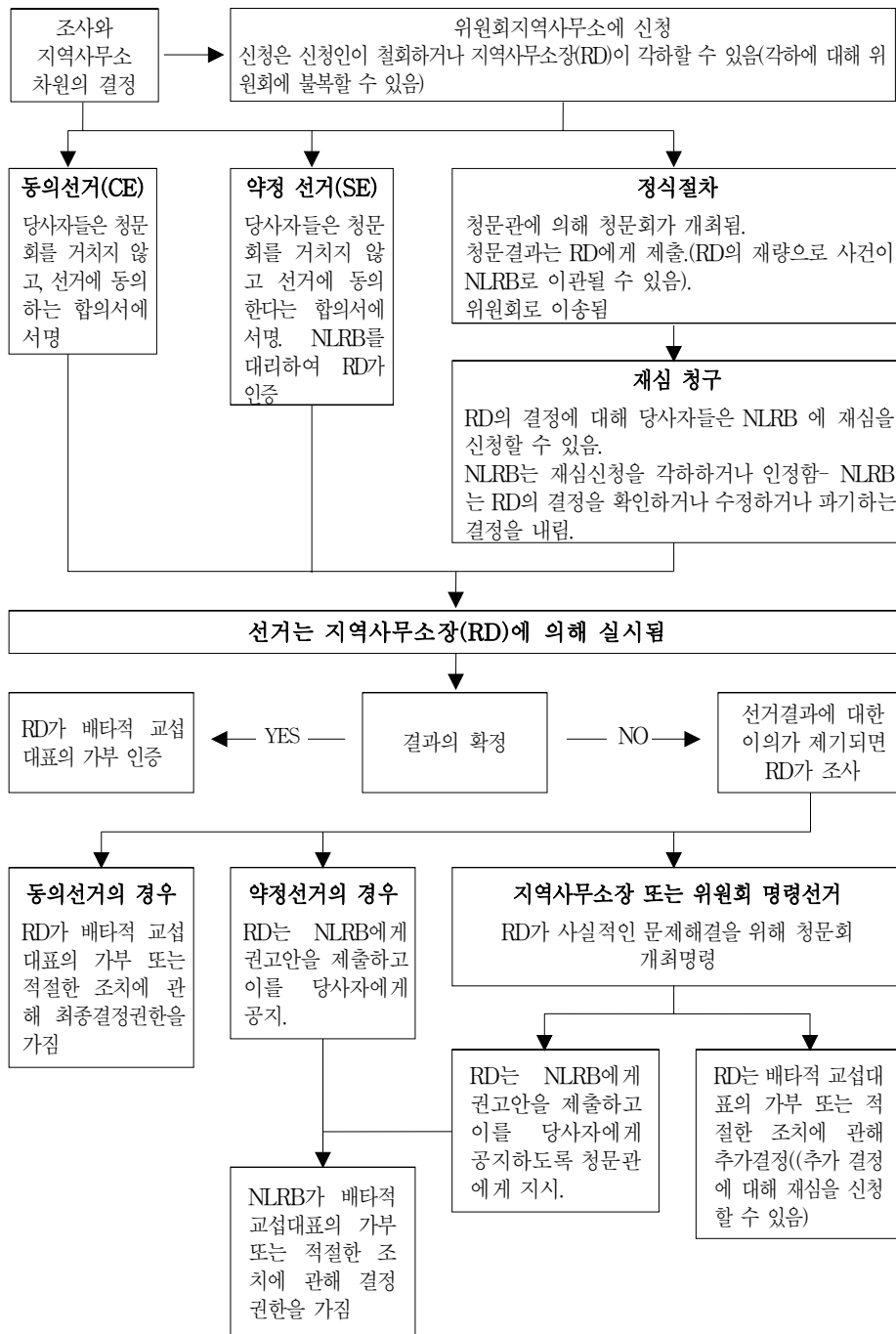
선거신청이 있는 경우 NLRB는 신청자에게 그가 적정한 것으로 생각하는 교섭단체를 명시할 것과 그 단위 내의 종업원의 상당수가 노동조합을 교섭대표로서 지지하고 있음을 나타내는 증거의 제시(showing of interest)를 요구한다. 종업원의 30% 이상이 지지하고 있음을 증명할 것을 요구한다¹⁹⁾. 선거이익의 증명은 통상적으로 수권 카드를 제시하는 방법이 사용된다.

하고 회사에 대해 조합을 승인하고 교섭을 할 것을 명하였다. Harry C. Katz, Thomas A. Kochan, *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*, Irwin, 2004, p.151(box 7~3) 참조

18) Mark Adams, 앞의 책, p.55 참조

19) NLRB Manual, Part Two. Representation Proceedings, 11023. 참조

[그림 1] 선거의 신청, 조사 및 청문 선거의 실시와 이의제기 과정



그리고 사용자도 노동조합으로부터 승인 신청을 받은 경우 선거신청을 행할 수 있다(동법 제 9조(c)(1)(B)). 이 경우에는 근로자로부터 승인의 요구를 받았다는 사실을 입증하여야 하는데, 신청 후 48시간 이내에 증거자료를 제출하여야 한다²⁰⁾.

(나) NLRB의 조사

NLRB의 지역사무소(regional office)는 선거 신청을 받으면 이틀 이내에 노사관계자에게 선거 신청이 있었음을 통지하고 지역사무소장은 현지조사관으로 하여금 NLRB의 관할권의 유무, 대표 문제의 존부, 신청 시기의 적부 등을 조사하게 한다.²¹⁾

NLRB가 조사한 결과 선거의 요건이 충족되었다고 인정되면 선거 단계로 절차를 밟게 되지만 조합이 제안한 교섭단위가 적정치 못하다거나 이미 타조합과의 사이에 단체협약이 체결되었다거나 하여 선거를 할 필요가 없다고 판단될 때에는 신청자에게 신청의 철회를 권고하며 이에 불응하면 신청을 각하한다.

(다) 신청 시기의 제한

선거신청 시기에 관하여는 NLRA 제9조(c)(3)의 규정과 NLRB의 결정을 통해서 형성된 몇 가지의 룰이 있다.

① 선거 후 1년간의 선거명령이 금지된다(Election Bar).

NLRA 제9조(c)(3)는 유효하게 행해진 선거 이후 12개월 이내에서는 동일 교섭단위 또는 그 일부에서 새로운 선거를 할 수 없도록 규정하고 있다. 이 규정은 1947년 태프트 하틀리 법에서 신설된 것이다.

NLRB는 전회의 선거 후 1년이 되는 날의 60일 전부터 선거신청을 받아 절차를 진행하지만²²⁾ 이 기간 전에 제출된 신청은 각하한다. 이 경우에 선거는 만 1년이 경과한 후에 실시한다.

20) NLRB 위 Manual(주 19) 11003.1. 참조 ; Robert A. Gorman, 앞의 책, 1976, pp.41~42.

21) 만약 이에 관해 논쟁이 있다면, 이 문제를 해결하기 위해 청문회를 개최한다. 관련 하여, Terry L. Leap, 앞의 책, p.155 참고.

22) NLRB Manual, 'An Outline of Law and Procedure in Representation Cases', Chapter pp.10~100. 참조.

제9조(c)(3)가 금지하고 있는 선거는 전회와 동일한 교섭단위 또는 그 일부에서 행해진 선거에 국한하고 있으므로, 전회에서 교섭단위를 포함하는 큰 교섭단위에서의 선거에는 동 규정이 적용되지 않는 것으로 해석된다²³⁾.

② 대표인증 후 1년간 선거신청이 금지된다(Certification Bar).

전회의 선거에서 노동조합이 종업원의 다수로부터 지지를 얻어 교섭대표로서 인증을 받은 경우에는 그 인증 시부터 1년간은 NLRB가 그 조합의 교섭대표로서의 지위를 존중하여 선거신청을 인정하지 않는다는 원칙이다²⁴⁾. 이 원칙은 위의 Election Bar가 신설되기 전에 인증조합의 지위를 보장해 주는 역할을 하였다.

사용자에 의해 임의로 승인된 대표조합의 경우에는 위 원칙이 적용되지 않는다.

③ 단체협약의 유효기간 중에는 선거신청이 인정되지 않는다(Contract Bar).

대표인증 받은 노동조합이 사용자와 단체협약을 체결한 경우에는 당해 단체협약의 유효기간 중에는 새로운 선거신청을 할 수 없다는 원칙으로서, ‘협약장벽(Contract Bar)’이라고 한다. 그리고 이 협약장벽을 인정하는 기간은 최대 3년이다²⁵⁾.

협약장벽은 문서로 합의된 단체협약에만 인정되고 협약기간을 정하지 않는 단체협약에 대해서도 인정되지 않는다²⁶⁾. 그리고 단체협약의 내용 중 closed-shop 또는 인종차별에 근거한 조합보장규정(union security clause)이 있을 경우에도 협약장벽은 인정되지 않는다²⁷⁾. 이 외에도 대표조합이 단체교섭 또는 고충처리 과정에서 종업원의 이익을 대변하지 않은 경우, 조합이 분열한 경우, 기존 교섭단위의 적정성을 유지하기 힘들 정도로 사업주의 영업이 바뀐 경우에는 협약장벽이 부정될 수 있다²⁸⁾.

23) Mark Adams, 앞의 책, p.47.

24) 이 물에 관한 Wagner법 시대부터의 경위에 대해서는, Brooks v. NLRB, 348 U.S. 96 (1954)를 참조.

25) Montgomery Ward & Co., 137 N.L.R.B. 346(1962).

26) Mark Adams, 앞의 책, p.47.

27) 그러나 NLRA 제8조 (e)에서 금지하고 있는 hot-cargo 조항을 둔 경우에는 협약장벽이 인정된다. Mark Adams, 앞의 책, p.47.

28) Mark Adams, 앞의 책 pp.47~48.

협약장벽이 있는 경우 선거신청은 협약만료일의 90일 전부터 60일 전까지의 기간에만 가능하다(90/60 rule). 이 30일간의 개방기간(open-window period)에 경쟁 노조로부터 별도의 선거신청이 없으면 만료 전 60일부터 기존의 대표조합은 새로운 단체협약을 체결하기 위한 교섭을 개시할 수 있다(insulated period). 이 60일의 기간 동안 새로운 단체협약이 체결되면 협약장벽이 인정되지만, 새로운 협약이 체결되지 않은 경우에는 구협약의 만료일부터 선거신청이 가능하다. 다만, 단체협약의 연장 또는 자동갱신을 통해 협약의 효력이 연장된 경우에는 협약장벽이 인정되지 않는다²⁹⁾.

2) 청문절차의 진행

종업원 또는 사용자측으로부터 교섭대표의 선거신청이 있는 경우에 NLRB는 전술한 바와 같이 그 내용을 조사하여 선거 요건이 충족되어 있다고 인정하는 경우에는 당사자에게 선거일시, 장소, 교섭단위의 범위, 투표자격 등에 관하여 합의할 것을 권고하고, 그에 따라 합의가 성립되어 NLRB의 지역사무소장이 이를 승인하면 그 합의내용에 따라 선거를 행하게 된다.

그러나 당사자간에 합의가 성립되지 아니하면 NLRB의 지방사무소장은 청문관(hearing officer)³⁰⁾의 주재하에 공개적으로 청문을 행하게 된다. 청문은 청문관의 지휘하에 공개적으로 행해지고, 관련된 모든 사실증거가 제출된다. 청문은 정식 소송절차에서와 같은 대심절차를 취하지 않고, 통상의 증거법칙을 적용하지 않는다. 청문에서 제출된 증거에 기초하여 지역사무소장은 (경우에 따라서는 위원회가) 신청을 각하할 것인지 선거를 명령할 것인지를 결정한다.³¹⁾

3) 선거

(가) 선거의 종류

교섭대표를 선출하기 위한 선거에는 노사 쌍방의 합의에 의해서 행해지는 선

29) Mark Adams, 앞의 책, p.48.

30) 청문관은 지방사무소장에게 증거의 요약과 쟁점 분석 등의 보고서를 제출하되, 어떠한 권고도 할 수 없다. Rober A. Gorman, 앞의 책, p.42.

31) Robert A. Gorman, 앞의 책, p.42.

거와 NLRB의 명령에 의해서 행해지는 선거로 나누어진다. 전자에 속하는 것으로는 동의 선거(*consent election*)³²⁾와 약정선거³³⁾(*stipulated election*)가 있다. 전자의 경우 당사자들의 합의에 의해 청문회를 거치지 않고 선거를 실시하나, 후자의 경우에는 청문회 개최 등 정식 절차를 거쳐 선거가 시행된다.

(나) 선거절차

① 선거일

선거는 그 종류 여하에 불문하고 NLRB의 주재 하에 행해진다. 선거일은 NLRB가 선거하기로 결정한 날로부터 대체로 30일 이내로 결정³⁴⁾되는데 이 기간 중에 주로 노사양측은 선거운동³⁵⁾을 하게 된다.

교섭대표의 선거는 NLRB가 법률의 규정과 자신이 정한 여러 규칙에 따라 관장한다. 선거절차의 수행 과정에서 NLRB가 수행해야 할 임무 중 중요한 것은 역시 종업원의 자유로운 선택을 최대한 보장하는 것이다.

② 선거와 선거인 명부

NLRB가 교섭대표를 선출하기 위한 선거를하기로 결정하면 그날부터 7일 이내에 사용자로 하여금 교섭단위 내에 있는 투표자격이 있는 종업원의 주소, 성명을 기록한 표를 NLRB에 제출하도록 한다. 이것을 선거인 명부(*excelsior list*)라고 하는데 NLRB는 이 명부가 당해 사건에 관련되는 모든 당사자에게 이용되도록 하여야 한다. 만약 사용자가 선거인 명부 제출을 계속 거절하는 경우 지역사무소장은 사용자에게 소환장을 발부하거나 선거를 준비하겠다는 선서를 하도록 하는 결정을 내리게 된다.

32) 동의선거는 선거 과정에서 발생하는 모든 분쟁에 대해 지방사무소의 결정에 따르고 이 결정을 종국적인 것으로 하는 합의를 말한다.

33) 약정선거는 선거 실시와 관련한 분쟁의 종국적인 판단을 NLRB가 하도록 하는 합의를 말한다.

34) NLRB Manual, Part Two. Representation Proceedings 11302. 참조

35) 선거운동과 관련하여, 위원회는 투표자들의 선택의 자유를 보장하기 위해 선거운동에 관해 규율하고 있다. 예를 들어, 사용자가 어떠한 이익 또는 불이익을 유도하거나 당해 조합의 당선이 공장폐쇄를 가져올 위험이 있다거나 하는 등의 협박행위를 금지하고 있다. 또한 투표 개시 전 24시간은 선거에 주는 영향이 크기 때문에 사용자 또는 조합이 종업원을 모아 연설을 하는 것도 금지(소위 24시간 룰)한다. 보다 자세한 내용은 Getman/Pogrebin, *Labor Relations -The basic processes law and practice*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1988. pp.61~63 참조.

③ 투표자격자

투표자격자는 당해 교섭단위 내의 종업원 중에서 충분한 이해관계를 갖추어야 한다. 일반적으로 단위 내의 종업원 가운데, 선거명령 직전에 급여지급기간(payroll period)에 고용되어 있는 자이나, 투표 시에도 여전히 고용되어 있는 것을 조건으로 하여 투표자격을 갖는다. 이 외에도 질병이나 휴가로 일시적으로 직을 떠나 있는 자나, 일시적으로 해고되어 있지만 복귀가 확실한 자도 투표자격을 갖는 것으로 한다³⁶⁾. 법률이나 NLRB의 정책에 반하지 않는 한, 당사자인 조합과 사용자는, 투표자격자의 범위에 대해서 특별한 합의를 하는 것이 가능하다. 경제적 파업(economic strike)에 참가하여 영구적으로 대체된(permanently replaced) 종업원도 파업 개시 후 12개월은 투표자격을 인정받고 있다. 이 때, 대체노동자도 앞의 요건을 충족하는 한 투표자격을 갖는다. 또한 사용자의 부당노동행위에 대하여 행해지고 있는 파업(unfair labor practice strike)에 참가하고 있는 자는, 파업 개시후 12개월 이상 경과하여도 투표자격을 잃지 않는다³⁷⁾.

(다) 투표와 옵저버(Observer)

투표는 NLRB의 감독하에 일반적으로는 사업장 내에 마련된 투표소에서 비밀투표 방식에 의해서 실시되는데 동의선거와 약정선거의 경우에는 노사당사자의 권리로서 당사자가 임명하는 옵저버를 입회시키며, 명령선거의 경우에는 NLRB의 배려로서 옵저버를 입회시킬 수 있다³⁸⁾. 동의선거나 약정선거의 경우

36) Terry L. Leap, 앞의 책, p.156.

37) 이것은 사용자가 파업의 유발, 파업 중 대체고용 등으로 조합을 파괴하지 못하도록 하기 위함으로 NLRA 9(c)(3)에서 규정하고 있다. 자세한 내용은 Terry L. Leap, 앞의 책, p.156.

38) NLRB Manual, Part Two. Representation Proceedings 11310. 참조; 옵저버들은 일반적으로 선거 과정을 모니터하고, 투표자에 대해 이의제기하는 중요한 역할을 수행한다. 그들은 또한 선거의 실행에서 선거 담당관을 조력한다. 참가하지 않는 조합은 옵저버를 둘 수 없다. 또한 무노조 그룹을 대표하는 개인들은 옵저버로서 활동하거나 또는 옵저버를 선택할 수 없다.

대부분의 통상의 선거에서는 당사자당 1인 또는 2인으로 제한된다. 그러나 규모가 큰 선거에서는 체크 테이블 및 당사자마다 그리고 투표 박스당 한 명의 옵저버를 두되, 더욱 안전을 기하기 위하여 필요한 한 옵저버를 더 둘 수도 있다. 옵저버들은 선거 이전에 한 협의에서 규정한 명령에 따라야만 한다. 제안된 옵저버들의 이름은

옹저버를 입회시키지 아니하고 투표를 하게 되면 그 선거는 무효로 된다.

(라) 투표 중 선거운동의 금지

투표 시간 동안 투표소 또는 그 근처에서 어떠한 선거운동도 허용되지 않고, 투표지역 또는 투표하기 위하여 투표자들이 기다리는 줄에서 투표자와 당해 선거 당사자의 조합 간부 사이에 어떠한 대화도 허락되지 않는다. 실제로 당해 선거 당사자의 간부들은 선거시간 동안 투표지역으로 들어올 수 없다.

선거 옹저버들은, 투표소에서 멀리 떨어진 곳이든 투표소에서든, 옹저버의 무수행의 시간 동안 선거운동을 하여서는 아니 된다. 선거운동에 대한 가능성을 제거하기 위하여, 투표장소로부터 멀리 떨어져 있는 옹저버는 다른 당사자를 대표하는 옹저버와 함께 수행한다. 또한 옹저버들은 투표자들과 불필요한 대화를 하여서는 아니 된다.³⁹⁾

(마) 투표결과

투표결과는 유효투표수의 과반수를 기준으로 하여 결정한다. 그러므로 투표하지 않은 자는 투표한 자만의 다수의 의사에 따르는 것으로 본다. 그리하여 한 조합만이 선거신청을 한 경우에는 유효투표수의 과반수를 획득하면 당해 조합이 교섭대표로서 인정된다. 가부동수인 경우는 부결된 것으로 본다. 복수조합이 경선한 경우에는 첫 번째 투표에서 과반수를 획득하면 그 조합이 교섭대표권을 획득하게 되지만 어느 측도 과반수를 얻지 못하면 제9조(c)(3)의 규정에 의해 그 중의 1위와 2위 중의 하나를 선택케 하는 결선투표⁴⁰⁾를 1회에 한하여 하게 된다.

당해 선거를 책임지고 있는 NLRB Board agent에게 제출되어야 하고, 다른 당사자들에게도 충분히 일찍 알려야만 한다.

39) NLRB Manual, Part Two. Representation Proceedings 11326. 참조

40) 결선투표는 이의신청 기간이 도과한 후 조속히 실시되어야 한다. 또한 결선투표에 자격 있는 사람들은 1차 투표에서 자격이 있었고 결선투표일 현재에도 자격 있는 영역에 속해 있는 사람들이며, 1차 투표에서 자격이 없었던 사람은 결선투표에서 투표할 수 없다. 결선투표 중에 조합의 투표 참여 철회가 인정되며, 이 경우 투표는 남아 있는 조합에 대한 “찬성” 또는 “반대”의 형태로 이루어지게 된다. 보다 자세한 내용은 NLRB Manual, Part Two. Representation Proceedings 11350. 참조

4) 선거에 대한 이의와 인증

(가) 선거에 대한 이의

선거 및 결과에 대하여 이의를 제기할 수 있다. NLRB의 선거 담당관이나 선거 옵저버가 투표자격에 대하여 이의를 제기하는 경우도 있고, 노사가 NLRB가 소정의 규칙을 따르지 않았거나 종업원의 자유로운 의사를 방해하였다는 사실을 입증하고 이의를 제기하는 경우도 있다.

선거결과에 대한 의의는 선거 후 7일 이내에 위원회(Board)에 제기하여야 하고, 지역사무소장은 이를 조사하여 청문회를 열 수도 있다⁴¹⁾.

이러한 이의제기가 이유 있는 것으로 인정되면 NLRB는 선거를 취소하고 재선거를 실시하여야 한다.

(나) 인증

선거결과에 대하여 아무런 이의신청이 없으면 그것은 확정되므로 NLRB는 선거결과를 공적으로 확인하여야 한다. 이와 같은 선거결과에 대한 NLRB의 확인을 인증이라 하는데 이러한 인증에는 대표인증(certification of representative)과 선거결과 인증(certification of result of election)이 있게 된다. 전자의 인증은 교섭단위 내의 종업원의 다수가 어느 특정 조합을 배타적 교섭대표로서 선출하였다는 것에 대한 공적인 확인이며, 후자는 선거 결과 어느 조합도 종업원의 다수에 의해서 교섭대표로서 선출되지 못하였다는 것에 대한 공적인 확인이다⁴²⁾.

라. 대표 지위의 보장

대표조합으로 인정된 노동조합의 법적 지위에 관한 명시적인 규정은 없다. 원리적으로 보면 교섭대표를 변경하거나 배제하는 것도 종업원의 자유로운 선택에 맡겨져야 할 것이다. 그러나 대표 지위가 불안하게 되면 안정적인 단체교섭을 기대하기 힘들고 사용자가 성실교섭을 회피하고 조합의 약화를 유도할 원

41) Mark Adams, 앞의 책, p.57.

42) 인증에 하자가 있는 경우 수정 및 철회되는 경우도 있다. 지역사무소장은 이러한 권한을 가지고 있으며 약정선거 및 명령선거의 경우 이에 대해 위원회에 재심 신청도 가능하다. NLRB Manual Part Two. Representation Proceedings, 11470~11478.

인을 제공할 소지도 없지 않다.

이러한 상반된 요청을 조화롭게 해결하기 위해 NLRB는 앞에서 언급한 certification bar, contract bar와 같은 선거 시기의 제한법리를 발전시켰다. 즉 일정기간 동안 종업원의 교섭대표 변경 자유를 제한하고 그 범위 내에서 대표 조합의 안정적 지위를 보장하고자 하고 있다.

다만 후술하는 바와 같이 대표조합이 종업원의 이익을 성실하게 대변하지 않거나 공정대표의무를 위반하는 경우에 있어 대표지위가 제한되거나 박탈될 수도 있다.

2. 공정대표의무⁴³⁾

가. 공정대표의무의 의의 및 법리의 전개 과정

1) 노동조합 내부분제의 규율과 직접적 관계는 없지만, 집단과 개인의 이익 조정에 관한 문제로 미국 노동법에서 인정되는 독특한 법리가 공정대표의무(duty of fair representation; DFR)의 법리이다. Wagner법에 의하여 제도화된 미국의 단체교섭제도는 다수결원리에 근거한 배타적 교섭대표제도에 의하여 교섭단위 내의 근로자의 다수에 의하여 선출된 노동조합은 해당 교섭단위내의 모든 근로자를 배타적으로 대표하는 권한을 부여받고 있으며, 교섭단위 내의 모든 근로자는 노동조합이 이 배타적 교섭대표권한에 근거하여 사용자와 행하는 단체교섭 및 그 결과 체결되는 단체협약에 양면적으로 구속된다는 점에 그 특징이 있다. 따라서 노동조합에게 이러한 강력한 권한을 부여하는 반대급부로

43) 이하의 내용은 Mark Adams, *Labor Law- The Professor Series*, Emanuel Publishing Corp., 1998, pp.155~158; Robert A. Gorman, *Basic Text on Labor Law-Unionization and Collective Bargaining*, West Publishing Co., 1976, pp.695~728; Julis G. Getmann & Bertrand B. Pogrebin, *Labor Relations -The Basic Processes Law and Practice*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1988. pp.107~111; Terry L. Leap, *Collective Bargaining and Labor Relations*, second edition, Prentice Hall, 1994, pp.391~394; Douglas L. Leslie, *Cases and Materials on Labor Law* (3rd), Little, Brown and Company, 1992, pp.300~307; 中窪裕也, 『アメリカ團體交渉法の構造－排他的交渉代表制度とそれを支える二つの義務(1)』, 弘文堂, 1995, pp.101(1.2)2~101(1.57)57을 참조하여 정리한 것이다.

서 근로자(특히 그 노동조합을 지지하지 않은 소수자)의 이익이 부당하게 침해 되는 것을 어떻게 방지할 것인가가 중요한 과제로 되어 왔다.

이와 같이 미국에서 배타적 교섭대표로서의 노동조합에는 교섭단위의 근로자(조합원과 비조합원을 불문한다) 전원을 위하여 공정하게 업무를 처리할 의무가 있다고 하는 공정대표의무는 NLRA가 노동조합에게 근로자 전체를 위하여 교섭권한을 부여하고 있는 것의 논리적 귀결이라고 할 수 있다. 이것은 노동조합의 자의적·차별적인 권한 행사를 방지하기 위한 것이다.

제정법은 공정대표의무에 관하여 명시적인 규정을 두고 있지는 않지만, 판례는 노동조합에 배타적 교섭대표권한을 부여한 NLRA 제9조(a)⁴⁴⁾를 근거로 이 배타적 대표교섭권한과 불가분한 의무로서 교섭대표에게 공정대표의무가 부과된다고 이론 구성을 하고 있다. 결국 배타적 교섭대표권은 공정대표의무와 표리일체가 되어 기능하고 있는 것이다.

2) 공정대표의무에 관한 명시적 규정이 없기 때문에 관련 법리는 주로 판례와 NLRB에 의해 발전해 왔다. 초기에는 철도노동법⁴⁵⁾ 사건에 대한 민사소송 사건으로 이 문제가 다루어졌다.

1944년의 Steel 사건에서 처음으로 연방대법원은 공정대표의무의 존재를 인정하였다. 동 사건은 노동조합이 흑인을 차별하는 단체협약을 체결하는 것이 연방제정법에 위반되는지 여부가 다투어진 사안인데⁴⁶⁾, 연방대법원은 인종만

44) “단체교섭을 위한 적정단위 내에 있는 근로자 과반수에 의하여 동 목적을 위하여 선출 또는 지명된 대표자는 보수, 임금, 근로시간 또는 기타의 근로조건에 관하여 동 단위에 속하는 모든 근로자의 유일한 대표자이다”(29 U.S.C. §159(a))

45) 철도노동법은 NLRA의 배타적 교섭제도의 효시를 이룬다, 동법 제2조 4호(45 U.S.C. §152 Fourth) 에서 종업원들의 직종(craft or class)의 다수를 대표하는 노동조합에게 배타적 교섭권한을 부여하고 있다.

46) *Steele v. Louisville & Nashville Railroad*, 323 U.S. 192 (1944). 원고 Steele은 기관차 화부(locomotive fireman)로 고용된 흑인이었는데, 노동조합은 규약상 흑인의 가입을 인정하지 않았다. 회사와 노동조합 간은 흑인 화부의 수를 50% 이하로 제한하고, 흑인 화부의 수가 50% 이하로 될 때까지 신작업이나 빈 일자리를 모두 백인으로 충당한다는 새로운 협약을 흑인 화부에게 사전 통고없이 체결하였으며, 그 결과 Steele은 종래의 직책을 상실하고 9개월간 불리한 직책에 근무하였다. 이에 Steele은 회사와 노동조합을 상대로 주법원에 단체협약 이행금지의 명령 및 손해배상을 구하는 소를 제기하였다. 앨라배마 주대법원은 철도노동법상 교섭대표인 노동조합은 개개의 종업원에 대한 책임을 지지 않고 직종 전체에 관하여 단체교섭할 권한이 부여되어 있으며, 다수의 이익을 위하여 흑인의 선임권(seniority)을 박탈하는

을 근거로 하는 차별은 단체협약의 정당한 목적과 무관하고 부당하며(irrelevant and invidious), 노동조합은 단체교섭과 협약체결에 있어 직종 내의 비조합원이거나 소수 조합원을 적대적인 차별 없이 공정하고(impartially) 성실하게(in good faith)하게 대표하여야 한다고 판시하였다.

이어 1957년의 Conley 사건⁴⁷⁾에서 연방대법원은 공정대표의무는 교섭단계뿐만 아니라 협약체결 후의 협약 운영 특히 고충처리의 단계에서도 인정된다는 점을 명확히 하였다.

이후 전국노동관계법(NLRA)의 적용에 있어서도 노동조합의 공정대표의무가 인정되었고⁴⁸⁾ 특히 1962년 Miranda사건⁴⁹⁾에서 NLRB는 단체교섭에서 공정하게 대표되는 것은 근로자의 권리에 포함되고 조합의 공정대표의무 위반은 제8조(b)(1)(A)의 부당노동행위를 구성한다는 입장을 피력하였다. 이후 공정대표의무 위반 사건을 둘러싸고 NLRB의 전속관할권에 의한 선점(법원의 관할권 배제⁵⁰⁾)이 문제되었는데 연방대법원은 1976년의 Vaca사건⁵¹⁾에서 공정대표의

것도 권한 내라고 판시하였다. 이에 대해 연방대법원은 원판결을 파기·환송하였다.(Douglas L. Leslie, 앞의 책, pp.777~780 참조)

47) Conley v. Gibson, 355 U.S. 41 (1957). 단체협약에 해고나 선임권 상실로부터의 보호를 규정하고 있으나, 회사는 이에 위반하여 Conley 등 흑인 종업원을 해고·강등하고 백인에게 그 직책을 부여하자, Conley 등은 노동조합에 고충을 신청하였으나 노동조합은 백인 종업원이 고충을 신청한 경우와는 달리 그들에게 어떤 보호도 부여하려고 하지 않았다. 이에 Conley 등은 노동조합이 종업원을 공정하고 성실하게 대표해야 할 의무를 위반하였다고 주장하면서 자신들의 교섭대표인 노동조합(및 간부)을 상대로 소를 제기하였다. 원심 판결에서는 이 사건이 철도노동법상 전국철도조정위원회의 관할이며 법원에는 관할권이 없다고 판시하였으나 연방대법원에서는 이를 파기·환송하였다.

48) Ford Motor Co. v. Huffman, 345 U.S. 330 (1953); Syres v. Oil Workers Local 23, 350 U.S. 829 (1955); Humphrey v. Moore, 375 U.S. 335 (1964) 등

49) Miranda Fuel Co., 140 NLRB 181 (1962), enforcement denied, 326 F.2d 172 (2d Cir, 1963). 단체협약상 선임권을 유지한 채로 휴가를 사용할 수 있는 기간은 4월15일~10월15일 인데, 트럭운전기사로서 고용되고 있던 조합원 Lopuch는 4월12~10월12일 동안 휴가를 사용할 것을 회사로부터 허락받았다. 10월12일까지 복귀하는 취지를 고하고 회사로부터 휴가의 허가를 얻었지만, 그러나 Lopuch는 10월중순에 병이 들어 10월30일에 복귀하였고 회사는 이를 허락하였다. 그런데 조합은 다른 종업원들이 요구를 하자 Lopuch의 복귀 지연을 이유로 선임권을 최하 정도로 내리도록 회사에 요구하였다. 그 후에 복귀 지연이 병 때문이었다는 것을 알고서 Lopuch가 4월15일보다 전부터 휴가를 얻은 것을 이유로 그의 연공서열을 내리는 것을 요구했고 회사는 조합의 요구에 따랐다. 이에 대해 원고가 조합의 부당노동행위를 주장하였고, NLRB는 이 주장을 인정하였다.

무 법리의 형성경위 및 성격 등을 감안하여 선점원칙의 예외가 된다는 점을 분명히 하였다. 따라서 노동조합의 공정대표의무 위반을 주장하는 종업원은 NLRB에 부당노동행위 구제신청을 하거나 법원에 직접 소송을 제기하는 것이 가능하다.

나. 공정대표의무의 내용

공정대표의무의 일반적 기준을 제시한 1967년의 Vaca사건에 따르면 교섭단위 내의 근로자에 대한 교섭대표조합의 행위가 ‘자의적·차별적 또는 불성실(arbitrary, discriminatory or in bad faith)’한 경우에 의무위반이 성립한다.

공정대표의 법리는 교섭단계뿐만 아니라 협약의 운영단계, 즉 고충·중재절차에서도 적용된다. 이는 이미 1957년의 Conley 사건에서 확인되었지만, 고충·중재절차에 있어 공정대표의무의 독자적 기능이 확실하게 정립된 것은 1967년의 Vaca 사건에서였다. 이 후 1978년의 Hines 사건⁵²⁾에서는 고충처리 과정

-
- 50) 선점의 법리는 NLRB의 배타적 관할권을 존중해 주기 위해 San Diego Building Trades Council v. Garmon, 359 U.S. 236(1959)사건에서 채택되었다. 이 사건에서 연방대법원은 전국노동관계법 제7조 및 제8조에 따라 보호되거나 금지되는 행위에 대해 주법원은 물론 연방법원도 연방정책에의 주의 개입을 피하기 위해 직접적으로 관할권을 갖지 못한다고 판시하였다. 일부 법원은 법 제8조(b)(1),(2),(3)의 위반인 조합의 자의적·적의적 차별과 관련하여, 제도상의 충돌을 피하기 위한 Garmon 룰의 취지에 따라 법원이 개입하지 않아야 한다고 하였다. (Robert A. Gorman, 앞의 책, pp.701~705 참조)
- 51) Vaca v. Sipes, 386 U.S. 190 (1967). 종업원 Owens가 고혈압으로 수개월간 입원 후 회사에 복직을 요구하였지만 회사는 의사의 진단을 참고하여 근로를 감당할 수 없다고 판단하여 복직을 거부하고 Owens를 해고하였다. 노동조합은 Owens의 고충처리 요청을 받아들여 협약상 고충처리절차를 4단계까지 추진하였지만 다른 의사의 진단도 Owens의 입장을 지지하지 않았기 때문에 고충을 중재에 회부하지 않을 것을 결정하였다. 오웬스는 노동조합의 중재개시 거부를 공정대표의무 위반으로 주장하고 손해배상을 청구하였다. 원심(미주리 주대법원)은 손해배상을 인정하였지만, 연방대법원은 이를 파기하였다. 이 사건은 법원의 관할권 유무, 노동조합의 공정대표의무의 범위 및 손해배상의 주체와 범위와 관련하여 매우 중요한 법리를 발전시킨 판결이다. (Douglas L. Leslie, 앞의 책, pp.782~788 참조)
- 52) Hines v. Anchor Motor Freight, Inc. (424 U.S. 554(1976)). Hines란 트럭 운전수는 숙박비 부당청구 이유로 해고되어 지역합동중재위원회에 고충을 제출하였지만 동위원회는 해고를 지지하는 결정을 내렸다. 이후 Hines의 비위가 사실이 아니라고 판명되자 Hines는 회사를 상대로 단체협약 위반을 이유로, 노동조합을 상대로 공정대표의무 위반을 이유로 소송을 제기하였다. 원심은 조합에 대한 청구를 인용하였지만

에서의 공정대표의무를 보다 강조하여 단체협약상 종국적 효력을 가지는 중재 재정이 내려졌다 하더라도 고충처리 과정에서 공정대표의무를 위반하였다면 당해 재정의 효력을 부인할 수 있다고 판단하였다.

따라서 고충·중재절차에서도 인종, 성별 등에 근거한 부당한 차별은 공정대표의무 위반이 됨은 물론이다. 또 고충을 무시하거나 가감하는 방법으로 처리하는 경우도 공정대표의무 위반이 되며, 반조합적 발언을 한 종업원의 고충을 거절하거나 형식적인 태도로 임하는 것은 공정대표의무에 반한다고 판시한 사례⁵³⁾가 있다. 노동조합은 고충절차의 진행 여부 및 방법의 결정에 있어 상당한 재량권을 가지지만,⁵⁴⁾ 결정에 이르는 과정에 불성실이 인정되면 공정대표의무 위반으로 되는 경우가 있다.⁵⁵⁾

이하에서는 법원과 NLRB의 구체적 사례를 중심으로 공정대표의무 위반이 문제시된 행위 유형을 소개하고자 한다⁵⁶⁾.

1) 인종·성별·출신국에 근거한 차별

Steele 사건을 시작으로 하는 초기의 연방대법원 판결에서 보듯 공정대표의무의 법리는 처음에는 인종차별의 영역에서 많이 적용되었다. 예를 들면 디젤기관차 조수의 일자리를 백인 화부에게 우선적으로 할당하는 협약⁵⁷⁾, 작업반장에 백인을 우선하는 종래의 관행을 승인하는 협약⁵⁸⁾ 등이 공정대표의무에 위반되

회사에 대한 청구에 대해서는 위원회의 재정이 종국적이라는 점을 들어 기각하였다. 그러나 연방대법원은 종업원의 고충에 대해 종국적 효력을 가지는 중재재정이 내려진 후라 하더라도 고충처리 과정에서의 공정대표의무 위반이 인정되면 종업원은 법원에 구제를 신청할 수 있다고 판단한 사건이다.

53) Sargent Electric Co., 209 NLRB 630(1974); General Motors Corp., Delco Morative Division 237 NLRB 167 (1978).

54) 위 Vaca 사건 등. 한편, 조합의 재량권과 관련하여 종업원의 고충이 사용자와의 협상에서 다른 고충 내지 다른 문제들에 대한 타협안으로 ‘교환(swapped)’되는 경우가 문제될 수 있다. 즉 교섭단위 내의 다른 근로자들의 이익을 위해 그 고충과 거래하는 것이 공정대표의무 위반에 해당하는가라는 문제가 종종 발생한다. 이 경우 연방대법원은 ‘불성실’ 기준보다 그러한 조합의 결정 기준에 보다 더 초점을 맞춰 판단하려는 경향이 있다. Robert A. Gorman, 앞의 책, pp.711~713 참조.

55) Smith v. B & O R.R., 485 F.Supp. 1026, 1031 (D. Md. 1980).

56) 이하의 내용은 中窪裕也, 앞의 책, 101(1.17)~101(1.43)의 분류방식 및 내용을 참조하였다.

57) Mitchell v. Gulf, M. & O.R.R., 91 F. Supp. 175.(N. D. Ala, 1950).

는 것으로 판단되고 있다. 성에 의한 차별⁵⁹⁾, 출신국을 이유로 하는 차별⁶⁰⁾ 등도 공정대표의무 위반으로 판단된다. 다만 종래의 차별의 철폐하기 위해 단체협약을 체결한 결과 특정 종업원의 선임권의 지위가 저하하여도 차별에 해당하지 않고 공정대표의무 위반은 성립하지 않는다고 판단하였다⁶¹⁾.

주지하는 바와 같이 1964년에 공민권법 제7편(Title VII of Rights Act)이 제정되어 인종·피부색·종교·성·출신국에 의한 고용차별이 금지되지만, 그 이전에는 고용상의 인종차별에 관한 제정법상의 금지규정이 없었기 때문에, 공정대표의무는 일정부분 차별을 완화하는 기능을 수행하였다. 1972년 고용기회균등법(Equal Employment Opportunity Act)이 제정됨에 따라 현재는 인종 등의 차별을 받은 종업원은 고용기회균등위원회(Equal Employment Opportunity Committee)에 신청을 하는 것이 통상적이다. 다만, 동 위원회에서 사건이 해결되지 않아 법원에서 다룰 경우에는, 공민권법 제7편 위반과 함께 공정대표의무 위반이 주장되는 일도 있다.

2) 연령에 근거한 차별

연령에 근거하는 차별로서 문제가 된 것으로 정년제 조항(compulsory retirement provision)인데 이에 대해 연방대법원은 교섭대표조합의 재량을 인정하고 정년이 누구에게도 도래한다는 사정을 들어 차별이 아니라고 판단하는 것이 일반적이었다⁶²⁾. 그러나 1967년에 연령차별(금지)법(Age Discrimination in Employment Act)⁶³⁾이 제정됨으로써 입법적으로 해결되었다. 또한 영업양도가

58) Richardson v. Texas & N.O.R.R., 242 F. 2d 230 (5th Cir. 1957).

59) Chrapliwy v. Uniroyal, Inc. 458 F. Supp. 252 (N.D. Ind. 1977); Hartley v. Brother of RY. & S.S. Clerks, 283 Mich. 201, 277 N. W. 885(1938).

60) Retana v. Apartment, Motel, Hotel & Elevator Operators Local 14, 453 F. 2d 1018 (9th Cir. 1972); NLRB v. ILA Local 1581, 489 F. 2d 635(5th Cir. 1974).

61) Pellicer v. Brotherhood of RY. & S.S. Clerks, 217 F. 2d 205(5th Cir. 1954), Whitfield v. Steelworkers Local 2708, 263 F. 2d 546 (5th Cir. 1959)

62) Goodin v. Clinchfield R.R., 125 F. Supp. 441 (E.D. Tenn. 1954).

63) 동법은 1967년에 제정된 것으로, 40세 이상의 근로자 및 구직자에 대하여 연령을 이유로 한 모든 형태의 차별을 금지하고 있다. 동법에서 금지하고 있는 내용을 구체적으로 보면, 근로자 20인 이상을 고용하고 있는 사용자는 채용 해고는 물론 임금·근로기간·근로조건 등 고용의 모든 단계에서 40세 이상의 근로자에 대해 차별

행해진 경우 종업원의 선임권을 연령을 기준으로 판단한다는 단체협약에 대하여 제반사정에 비추어 합리성이 인정되고 공정대표의무 위반은 되지 않는다고 판단한 사례⁶⁴⁾도 있다.

3) 조합원 지위에 근거한 차별

조합원인지의 여부에 따라 부당하게 차별하는 것은 전형적인 공정대표의무 위반이다⁶⁵⁾. 조합이 비조합원이나 타조합원을 포함한 단위 내의 모든 종업원의 교섭대표가 된 이상 조합원만을 유리하게 취급하는 것은 인정되지 않고, 이 점이 배타적 교섭대표제도를 기본으로 하는 미국 단체교섭법의 현저한 특징이 되고 있다.

예를 들면, 조합 탈퇴자에게 불리한 특별협약의 체결⁶⁶⁾, 비조합원의 입사일을 실제보다 늦게 한 연공서열 리스트의 작성⁶⁷⁾, 직무분류의 변경을 계기로 비조합원의 기존 연공서열을 박탈하는 취지의 합의⁶⁸⁾ 등은 공정대표의무 위반이 된다.

이에 반해 조합의 직장위원회에 근무기간에 관계없이 최고의 선임권을 인정해 주는 단체협약을 체결한 경우, 직장위원의 역할과 권위에 비추어 볼 때 자의적이고 차별적이라고 보기 힘들다고 판단한 사례⁶⁹⁾가 있다.

적 조치를 할 수 없고, 채용광고 등에서 연령에 대한 선호도를 표시할 수 없으며 연령차별에 관련한 소송을 제기하거나 다른 사람의 소송에 참가한 근로자에게 보복 조치를 취할 수 없다. 또 노조와 직업소개소에 대하여도 차별금지규정을 두고 있으며, 연방정부의 보장의무도 규정하고 있다. 한편 차별금지의 예외로서 연령제한이 본질적으로 직무상 필요한 경우, 연령 이외의 다른 합리적 요소들에 의한 결정에 근거한 경우, 동법의 목적에 위배되지 않는 범위 내에서의 연공서열제를 갖고 있는 경우 등을 규정하고 있다(이정원, “고용상연령차별에 관한 연구”, 이화여자대학교 석사논문, 2004, 27쪽)

64) Harper v. Randolph, 56 LRRM, 2130 (SDNY. 1964).

65) 인종·성·국적 등에 따른 차별과 달리 이러한 차별은 NLRA 8(b)(2)로 명백하게 금지되어 있기 때문에 만약 사용자와 조합이 고용 또는 선임권에 있어 조합원에게 일방적으로 유리하도록 협약을 체결하는 경우 사용자는 법 제8조(a)(3)에, 조합은 법 제8조(b)(2)에 위반된다. 따라서 이러한 경우에는 공정대표의무 위반으로 법원에 구제를 신청하기 보다는 NLRB에 부당노동행위를 제기하는 경우가 대다수이다. Robert A. Gorman, 앞의 책, pp.709~710.

66) System Federation No. 91 v. Reed, 180 F. 2d 991(6th Cir. 1950).

67) Tischler v. Airline Pilots Ass'n, Int'l, 67 L. R.R.M., 2579 (S.D. Fla., 19680).

68) Jones v. Trans World Airlines, 495 F. 2d 790 (2d Cir. 1974).

4) 새로운 선임권(seniority⁷⁰⁾)제도의 설정

각각의 선임권 제도를 적용받던 종업원이 합병 등으로 인해 하나의 선임권 제도로 통합되는 사례가 미국에서 자주 발생한다. 회사간 합병이나 영업양도 이외에도 동일한 공장 내에서 작업공정이 통합되거나 업무폐지로 인해 다른 부서로 배치되는 경우 등 그 규모와 태양은 다양하다. 이 경우 새로운 선임권의 기준⁷¹⁾은 대부분 대표조합과 사용자의 단체협약을 통해 설정되는데, 이로 인해 피해를 본 종업원이 공정대표의무 위반으로 구제를 신청하는 경우가 자주 발생한다.

이와 관련 *Humphrey* 사건⁷²⁾이 선도적 판결이라 할 수 있는데 연방대법원은, 노동조합이 적대적 차별 없이 진지하고 성실하게 입장을 결정한 경우에는 종업원간의 이익조정을 위해 광범한 재량권을 행사할 수 있다고 판단하였다. 이후

69) *Aeronautical Indus. Dist, Lodge 727 v. Campbell*, 337 U.S. 521 (1949).

70) 선임권은 기업이 근로자의 배치전환·해고·재고용·승진·수당·유급휴가·연금 등을 정할 때 근무연한의 우선권을 인정하는 제도로 이에 관한 부분은 단체협약에서 절대적 부분을 차지한다. 내무국(the Bureau of National Affairs)에 따르면 단체협약의 90%가 선임권에 대해 규정되어 있다. 선임권은 감독자의 정실이나 작업장의 역학관계에 의하지 않고 객관적 수치로 나타나기 때문에 노동조합들은 이를 선호한다. 또한 기술과 능력이 기술 변화에 따르지 못하여 다른 직장을 얻지 못하는 고령 근로자를 보호한다.

거의 대다수 협약에서 선임권은 대개 입사일부터 기산되고 사직, 퇴직 해고된 자는 선임권을 상실한다. 어떤 협약은 일정 기간 내 재고용되는 경우 이전 선임권을 인정하도록 규정하기도 한다. 단체협약은 대개 군복무, 조합탈퇴, 요양으로 인해 선임권에 불이익이 가지 않도록 규정한다. 같은 회사 내에서 파트타임에서 정규직으로 전환한 자에 대해 어떤 협약은 계속 근로로 보아 선임권을 인정하기도 한다. 한편, 합병 또는 공장폐쇄 등의 경우 합병 회사(흡수 합병이든 신설 합병이든)는 기존 노동조합과 교섭할 의무가 있고, *Fall River Dyeing & Finishing Corp.* 사건에서 대법원은 “교섭 관계의 계속성”을 언급하면서 이를 확인하였다.

인종 또는 성차별적 선임권 설정에 대해서는 1964년 민권법 제7장에서 고용상 차별의 형태로 인종, 성, 종교, 출신을 들면서 그에 따른 차별을 금지하고 있다. (보다 자세한 내용은 *Terry L. Leap*, 앞의 책, pp.549~555 참조)

71) 새로운 선임권 설정방식으로 기존의 선임권을 존중하고 이를 새로운 질서에 연계시키는 방식(이른바 *dovetailing system*)과 보다 불리한 형태로 선임권을 인정하는 방식(이른바 *entailing system*)으로 대별할 수 있다. *Getmann/Pogrebin*, 앞의 책, 1988. p.191.

72) *Humphrey v. Moore*, 375 U.S. 335 (1964). 2개의 회사의 영업합병에 따른 종업원의 선임권처리가 문제된 사건이다. 단체협약에서는 합병 전후의 근속연수를 단순 비교하여 선임권을 결정한다고 규정하였는데, 그 결과 회사 설립일이 늦은 양수인 회사의 종업원이 불이익을 당했다고 구제를 신청한 사건이다.

대부분의 사건에서 공정대표의무 위반이 성립되지 않는 것으로 보고 있다⁷³⁾.

다만 결정에 이르는 과정이 부당한 경우 예컨대, 통합 후 10년 남짓 실시되고 있는 방법을 뒤집고 새롭게 일방에 유리한 협약을 체결한 경우⁷⁴⁾ 및 중재재정을 명확히 곡해하여 일방의 종업원의 선임권을 부정하는 협약을 체결한 때⁷⁵⁾ 또는 불이익을 받는 일방의 종업원에게 비밀로 협약을 체결하는 경우⁷⁶⁾ 등에서 예외적으로 의무위반으로 된다.

5) 퇴직연금제도의 변경

일정한 근속연수에 이르러 퇴직한 종업원에 대해 연금을 지급할 것을 많은 협약에서 규정하고 있다. 이러한 퇴직연금제도의 수급자격요건 등을 변경하는 협약을 새로이 체결한 경우 불이익을 받는 종업원이 공정대표의무 위반으로 다툰 사례가 많다.

종전에는 기여금을 중간정산하고 퇴직연금으로부터 자유롭게 탈퇴할 수 있었는데 새로운 협약에서는 퇴직 전에는 탈퇴가 허용되지 않는다고 변경한 경우⁷⁷⁾, 공장폐쇄가 임박하여 현재 수급자격이 충족된 자만 연금이 지급되고 그렇지 못한 자에 대해서는 연금이 지급되지 않는다고 약정한 경우⁷⁸⁾, 공장폐쇄가 임박하여 회사가 16만 달러를 내고 이후의 부담금 납부의무를 면하는 것을 약정한 경우⁷⁹⁾ 등의 사례가 있지만, 모두 중립의무 위반을 인정하지 않았다. 현재 수급자격이 있는 자를 제외하면 연금제도상의 권리가 확정된 것이 아니라는

73) 다만 영업양도 후 양도인 소속 종업원들에게 해고 및 재고용에 있어 낮은 선임권을 부여하는 제도(일종의 entailing system)를 채택한 Barton Brands, Ltd. v NLRB 사건(529 F.2d 793 (7th Cir.1976))에서 연방대법원은 “조합원 합리성의 범위 내에서 광범위하게 선임권을 결정할 수 있지만, ... 단지 정치적으로 보다 선호하는 강력한 집단의 이익을 위하여 이러한 결정을 행할 수는 없다”고 실시하며 예외적으로 공정대표의무 위반으로 판단하였다. 이에 관한 비판은, Getman/Pogrebin, 앞의 책, pp.109~112 참조

74) Belanger v. Local 1128, Amalgamated Ass'n of street, Elec. Co. & Motor Coach Employers, 254 Wis. 344, 36 N.W. 2d 414 (1949).

75) Local 4076 v. United Steelworkers, 338 F. Supp. 1154 (W.D. Pa. 1972).

76) Bolt v. Joint Council Dining Car Employees Local 495, 50 L.R.R.M. 2190 (S.D.Fla. 1961).

77) Jackson v. Trans World Airlines, 457 F. 2d 202 (2d Cir. 1972).

78) Craig v. Bemis Co., 374 F. Supp. 1251 (S.D. Ala, 1974).

79) Dwyer v. Climatrol Indus., 544 F. 2d 307 (7th Cir. 1976).

(일종의 기대권에 불과) 사정을 감안한 것이라 볼 수 있다.

그러나 회사가 운영하던 연금제도를 조합에 위탁관리하면서 수급자격요건의 조정이 불충분하게 이루어져 일부 종업원이 퇴직 후 급부를 받는 것이 불가능하게 된 사안에 대해서는 이러한 사태를 조합이 당연히 예상하여야 했음에도 불구하고 합리적 고려를 하지 못하였다는 이유를 들어 공정대표의무 위반을 인정한 사례도 있다⁸⁰⁾.

다. 공정대표의무위반의 효과⁸¹⁾

1) 법원에서의 효과

법원이 들고 있는 공정대표의무 위반의 효과는 다음과 같다

첫째, 근로자는 노동조합과의 관계에서 공정대표의무 위반행위의 금지를 명하는 가처분(injunction order) 및 손해배상을 명하는 판결을 구할 수 있다. 다만, 사용자의 협약 위반과 노동조합의 고충처리에 관한 공정대표의무 위반이 존재하는 경우에는 노동조합으로부터 구할 수 있는 손해배상의 범위는 공정대표의무 위반의 결과 손해가 증가한 부분에 한정되고, 사용자의 협약 위반만으로 발생한 부분은 포함되지 않는다⁸²⁾. 또 징벌적 손해배상은 거의 인정되지 않는다⁸³⁾.

둘째, 공정대표의무에 위반하여 노동조합이 체결한 협약조항은 효력을 갖지 않는다⁸⁴⁾.

셋째, 노동조합이 동 의무에 위반하여 행한 고충처리는 근로자를 구속하지 않는다. 노동조합이 공정대표의무에 위반하여 고충처리·중재 처리를 거부한 경우에는 사용자에게 대해서도 단체협약 위반의 소를 제기할 수 있다⁸⁵⁾. 이 경우

80) Hayes v. Kroger Co., 92 L.R.R.M. 3503 (S.D. Ohio 1976).

81) 中窪裕也, 앞의 책, 101(1·57) 참조

82) 위 Vaca 사건; Czonek v. O'Mara 397 U.S. 25(1970) 사건.

83) ‘협약 위반뿐 아니라 신의칙을 중대하게 위반한 경우’에 예외적으로 사용자에게 징벌적 배상책임을 부과한 사례(Holodnak v. Avco-Lycoming Div., Avco Corp., 381 F.Supp. 191 (D.Conn. 1974)) 도 있지만 극히 드문 사례이다. Robert A. Gorman, 앞의 책, 1976, p.723.

84) 위 Steel 사건

85) 각주 82)의 Hines 사건 참조

사용자는 근로자에게 협약상의 고충처리절차를 이용할 것을 항변할 수 있다⁸⁶⁾

2) NLRB에서의 효과

(가) 부당노동행위 절차

NLRB는 공정대표의무 위반은 제8조(b)(1)(A)⁸⁷⁾ 위반의 노동조합의 부당노동행위에 해당되고, 사용자가 관여하는 경우에는 제8조(a)(1) 위반의 부당노동행위가 성립하는 것으로 판단한다.⁸⁸⁾

제8조(b)(2)⁸⁹⁾ 및 제8조(a)(3)⁹⁰⁾ 위반이 되는 경우도 있으며, 나아가 제8조(b)(3)⁹¹⁾의 노동조합의 성실교섭의무 위반이 인정되는 사례도 있다.⁹²⁾

위와 같이 부당노동행위에 해당되면 NLRB는 중지·금지명령 및 기타 적절한 구제명령을 발할 수 있다.⁹³⁾

(나) 대표 절차

노동조합이 공정대표의무를 위반한 경우에 당해 조합에 대해 NLRB가 대표인증을 취소한 사례가 있다.⁹⁴⁾ 또한 공정대표의무에 위반하여 체결한 단체협약은 대표선거 신청에 대한 장벽으로서의 효력(contract bar)이 인정되지 않는다⁹⁵⁾.

이러한 조치들은 교섭대표로서의 지위 박탈이라는 위협을 통해 간접적으로

86) Republic Steel Corp. v. Maddox 379 U.S. 650(1965) 사건 참조

87) 조합원 자격의 취득 또는 유지의 권리를 침해하지 않도록 규정한 Section 7에서 보장하고 있는 종업원의 권리를 억제하는 것을 조합의 부당노동행위로 규정하고 있다.

88) 위 Miranda Fuel Co. 사건.

89) 차별적으로 조합원 자격을 부인하거나 박탈하는 것을 조합의 부당노동행위로 규정하고 있다.

90) 노동조합의 가입을 장려 또는 억제하기 위해 취업 또는 계약기간, 근로조건 등에 있어 차별적 대우를 하는 사용자의 행위를 부당노동행위로 규정하고 있다.

91) 사용자와 교섭을 거부하거나 해태하는 것을 노동조합의 부당노동행위로 규정하고 있다.

92) Independent Metal Workers Local 1 (Hughes Tool Co.), 147 N.L.R.B. 1573 (1964); International Longshoremen's Association Local 1367, 148 N.L.R.B. 897 (1964).

93) 자세한 내용은 Robert A. Gorman, 앞의 책, pp.725~726 참조.

94) Larus & Brother Co. 62 N.L.R.B. 1075(1945) 사건.

95) Pioneer Bus Co. 140 N.L.R.B. 54(1962) 사건.

대표조합이 성실하고 공정하게 종업원을 이익을 대변해 줄 것을 유도하기 위한 것이다. 그러나 현재에는 그 실효성이 그다지 높지 않다. 즉 강력한 조합의 경우 또 다른 선거가 행해진다 하더라도 대표자격을 취득할 가능성이 높기 때문이다.

이로 인해 중립유지의무를 상습적으로 위반하는 조합에 대해 인증 자체를 처음부터 제한하자는 논의가 있었으나 별다른 성과가 없는 실정이다. 아울러 종업원 대다수의 지지를 얻고 있는 강력한 노조라 하더라도 인증에 근거하여 차별을 하는 조합에 대해 사용자가 교섭을 거부할 수 있다고 판시한 사례가 있긴 하나⁹⁶⁾ 조합의 차별을 증명하기가 용이하지 않아 역시 실효성이 별로 없다고 할 수 있다⁹⁷⁾

Ⅲ. 우리나라 창구단일화제도의 법제도적 쟁점

창구단일화에 관한 논의가 10여 년간 진행되어 왔지만, 창구단일화제도의 도입여부 및 창구단일화의 방법에 관한 규범적이고 총론적인 논의만 있었을 뿐, 창구단일화의 구체적 방안에 대해서는 논의가 활발하지 않은 실정이다.

정부에서도 아직 입법안을 마련하고 있지 않고 있기 때문에 앞에서 살펴본 바의 미국 제도가 우리나라에서 어떠한 제도적 시사점을 줄 수 있을지를 모색하기 위해서는 제도화에 필요한 쟁점들을 정리하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

이하에서는 창구단일화의 방법을 노조간의 자율적 합의- 과반수 대표- 노동위원회의 선거 방식을 채택할 경우에 예상되는 법제도적 쟁점들을 구체적으로 분석하고자 한다.

1. 총론적 논의의 점검

가. 창구단일화의 위헌성

96) NLRB v. Mansion House Center Mgt. Corp., 473 F.2d 471(8th Cir. 1973)

97) Robert A. Gorman, 앞의 책, p.728 참조

1995년 노사관계개혁위원회 논의 당시부터 노동계는 줄곧 창구단일화가 위헌이며 국제노동기준에 위배된다는 이유로 반대해 왔다. 위헌의 논거로 소수노조에 단체교섭권을 인정하지 않는 것은 헌법 제11조 제1항의 평등권을 침해한다는 점, 헌법 제37조 제2항을 위배한 기본권의 과잉침해라는 점을 들고 있다. 아울러 창구단일화는 ILO 제87호 및 98호 협약을 위배하여 노조의 자율권을 침해한다고 주장한다.⁹⁸⁾

이에 반해 경영계에서는 창구단일화제도는 미국·영국·캐나다 등에서 널리 활용되고 있는 제도라는 점, 창구단일화제도를 도입하지 않으면 단체교섭상 혼란이 초래되고 교섭비용이 증가한다는 점 등의 현실론을 들어 그 합리성을 주장하고 있다. 학자들 중에도 헌법 위반이 아니라는 주장이 제기되기도 한다. 최근 이승욱 교수는 창구단일화는 근로자의 교섭력을 강화하는 측면이 있어 반드시 과잉침해에 해당되지 않는다는 점, 제도적 설계 여하에 따라 수단의 상당성이나 법익비례성을 확보할 수 있다는 점 등을 들어 반드시 위헌은 아니라는 입장을 제시하고 있다⁹⁹⁾. 그리고 국제노동기구의 결사의 자유위원회가 객관적이고 합리적인 기준¹⁰⁰⁾에 따라 교섭대표가 결정되면 제87호 협약에 합치될 수 있다고 판단한 사실을 강조하고 있다.

생각컨대, 우리나라의 노동삼권은 다른 나라에 비하여 헌법상 고도로 보장되어 있기 때문에 제외국의 입법례를 평면적으로 비교할 수는 없을 것이다. 미국 등의 나라에서는 단체교섭권이 법률적 차원에서 보장되기 때문에 입법자의 광범한 범형성권이 허용될 수 있으나, 우리의 경우 단체교섭권이 헌법상 구체적으로 명시되고 있고 구체적 기본권성을 인정받기 때문에¹⁰¹⁾ 소수 노동조합의

98) 자세한 내용은 김태연, “노사관계로드맵의 문제점과 노사관계 민주화 방안”, 민주노동 정책워크숍 발제문, 2005. 7.14. 참조.

99) 위 워크숍, 이승욱 교수 발제문 참조.

100) 구체적으로 ① 독립한 기구에 의한 인준이 있을 것, ② 관련 교섭단위 내 근로자에 의한 과반수투표로 선출된 대표조직일 것, ③ 이전의 노동조합 선거에서 대표권을 획득하지 못하였던 노동조합이 소정의 기간이 경과한 이후 새로운 선거를 요청할 수 있는 권리를 인정할 것, ④ 인준된 단체 이외의 새로운 단체가 합리적인 기간이 경과한 이후에 새로운 선거를 요구할 수 있을 것의 요건이다. ILO, “Freedom of association and collective bargaining,” General Survey, 1994, para.240; ILO, Freedom of association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association, Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva, 1996, para.834.

단체교섭권을 인정하지 않는 것은 기본권의 본질적 침해에 해당될 소지가 상대적으로 높다. 더구나 노동삼권의 법적 성질론과 관련하여 종래의 생존권설을 변경하여 자유권적 요소가 있다고 판시한 점¹⁰²⁾, 단체교섭권을 노동삼권 중 중핵적 권리로 보고 있다는 점¹⁰³⁾ 등을 감안하면 합헌론은 법논리상 공색하지 않을 수 없다. 그러나 노동조합및노동관계조정법 부칙 제5조에서 사업장 차원의 창구단일화를 예정하여 복수노조를 허용할 것을 예정하고 있는 점, 우리 판례가 노동조합간 단체교섭상의 충돌이 예상되지 않으면(창구단일화의 필요성이 없으면) 현재에도 사업장 차원의 복수노조가 존재할 수 있다고 판시하고 있어 창구단일화를 합헌적인 제도로 볼 가능성이 많다는 점 등을 고려하면, 일반적 법감정과 법적 안정성을 도외시키고 순수 규범논리적인 판단만으로 동 제도의 타당성 여부를 논단하기는 난점이 따른다. 유니언숍과 같이 위헌성이 심각하게 논란됨에도 불구하고 법제화되어 있는 경우와 마찬가지로, 창구단일화제도는 한국 노사관계의 특성상 위헌성과 ‘불편한 동거’를 해야 하는 딜레마에 처해 있다고 할 수 있다. 따라서 창구단일화를 제도화할 때에는 소수노조 및 조합원의 보호에 만전을 기함으로써 위헌의 소지를 줄여나가는 것이 필요하다.

나. 창구단일화의 방법

그간 복수노조 병존시 교섭방안과 관련하여 자율교섭대표제, 다수대표제, 비례대표제, 단순다수대표제, 공동교섭제¹⁰⁴⁾ 등이 거론되었으나 현재에는 다수대표제와 비례대표제가 가장 유력한 방안으로 논의되고 있다.

다수대표제의 장점으로 교섭대표권의 안정화, 교섭의 효율성 확보, 현행 제도와의 정합성 및 혼란 감소 등이 주장된다, 그리고 대부분 국가에서 다수대표제를 취하고 있다는 점을 강조한다. 단점으로 대표 선출기간 과다, 공적기관 관

101) 권영성, 『헌법학 원론, 법문사』, 1999, 588쪽.

102) 헌법재판소 1998. 2.27, 94헌바13-26, 95헌바44(병합) 결정 참조

103) 대법원 1990. 5.15 선고, 90도357 판결

104) 사업장 차원의 공동교섭은 조합원수에 관계없이 동수의 교섭위원으로 교섭을 진행하는 방식을 말한다. 2003. 2.10. 현재 52개 사업장에 114개의 노동조합이 복수노조의 경험을 하고 있는데, 이 중 공동교섭을 행하는 경우는 7개이다(노사정위원회, 「복수노조의 교섭창구 단일화 논의자료(제17차 노사관계소위원회)」, 2003. 7.25 참조

여 및 비용부담, 선거관련 분쟁 가능성 증대, 부당노동행위 빈발, 소수노조의 교섭권 침해 가능성 등이 지적되고 있다. 따라서 다수대표제를 취할 경우 다수노조의 대표권 남용을 방지하고 소수노조를 보호하고 대표선출 과정에서 발생하는 새로운 유형의 분쟁을 합리적으로 설계하는 것이 요구된다고 할 수 있다.

비례대표제의 장점으로 무엇보다도 소수노조에게 교섭기회를 부여하기 때문에 위헌 논란을 축소시킬 수 있다는 점이 강조된다. 그러나 교섭위원단 규모 및 배분기준 설정의 어려움, 교섭위원단 내부의 의견조율의 어려움, 사용자의 상시적 개입가능성, 복수노조의 병존현상의 영속화 및 교섭타결의 지연가능성 등의 단점이 지적된다. 따라서 교섭위원 선정기준뿐만 아니라 교섭의 진행 및 단체협약의 체결에 이르기까지 절차적 기준을 명확히 할 것이 요구된다. 아울러 조합원수의 확인 및 관련분쟁을 효율적으로 해결할 수 있는 방안이 요구된다.

다수대표제와 비례대표제의 장단점을 일률적으로 논할 수는 없을 것이다. 복수노조간의 조직력의 차이, 근로조건의 통일성의 정도, 교섭에 임하는 당사자의 태도 등에 따라 각 방안의 제도적 기능은 차이가 날 수밖에 없을 것이다. 그리고 단체교섭의 당사자가 어느 방안을 선호하는지도 각기 노사관계의 성숙도나 이해관계에 따라 다르게 나타날 것이다. 최근의 한 연구에 따르면 이러한 사실을 확인할 수 있다¹⁰⁵⁾. 생각컨대 제외국의 예에 비추어 다수대표제를 채택하는 것이 무난할 것으로 보인다. 비례대표제의 경우, 무엇보다도 교섭위원단의 실체가 불분명하기 때문이다. 따라서 교섭 과정 이후의 단체협약의 체결이나 쟁의행위의 결정 등에 있어 그 주체를 설정하기가 용이하지 않고 이는 결국 노사관계를 불안하게 만들 가능성이 높다. 또한 교원노조의 경험을 통해서 확인할 수 있듯이, 조합원수의 확인이 여의치 않을 경우 소수노조의 방해로 교섭위원단의 구성이 어려울 뿐만 아니라 위원간의 의견대립으로 인해 원만한 교섭진행을 기대하기 힘든 경우가 많을 것이다. 비례대표제가 민주적 원리에 친하고 위헌의 소지를 줄인다는 장점이 있지만, 창구단일화는 태생적으로 위헌 시비로부터 자유로울 수 없기 때문에 그 구체적 방안은 단체교섭의 현장성과 역동성에 비추어 볼 때 효율성과 합리성의 관점을 우선시하여 설계되어야 할 것

105) 이병훈, 「한국노사관계학회 2004 동계학술대회」, “최근 노동현안에 대한 평가와 과제”(제2주제 복수노조의 교섭구조에 대한 사례연구), 2004.12.4. 참조

이다. 다만 다수대표제를 취할 경우 소수노조 및 조합원 보호를 위해 특별한 배려를 행할 필요가 있을 것이다.

2. 창구단일화제도의 법제도적 쟁점¹⁰⁶⁾

가. 창구단일화의 기본단위(창구단일화 대상의 수평적 범위)

이는 사업(장) 내에 조직된 모든 노조(조직대상 무관)를 단일화의 대상으로 삼을 것인지 아니면 조직 대상이 중복되는 노조들만 단일화의 대상으로 삼을 것인지의 문제이다.

조직 대상이 중복되는 노조들만을 대상으로 단일화하는 방안은, 그간의 판례 법리에 따라 조직 대상의 이동 여부에 관한 판단기준이 형성되어 왔기 때문에 현재의 교섭형태와 친숙한 제도라 할 수 있다. 이런 점에서 1995년의 노사관계 개혁위원회의 논의를 제외하고는 모든 논의가 조직 대상이 중복되는 경우를 단일화 대상으로 삼는 것을 전제로 전개되어 왔다.

그러나 조직 대상에 관해 판례 법리는 제2노조의 출현을 방지하기 위한 기준을 설정하는 기능을 수행하였지만 향후 복수노조가 다수 설립되어 있는 경우에는 유효적절한 기준이 될 수 없을 것이다. 무엇보다도 조직 대상의 이동 여부를 판단함에 있어 규약의 내용을 가장 중시하기 때문에 노동조합의 주관적 의지가 일차적 판단기준이 되는데, 이미 설립된 노조들이 자의적으로 규약을 변경하여 조직 대상을 달리하고자 할 경우에는 창구단일화의 취지가 몰각될 가능성이 있다. 조직단위를 좁게 설정한 노동조합일수록 오히려 교섭대표로 선정될 가능성이 높고 이는 노동조합의 파편화를 촉진시키고 결국 노사 양측에 교섭비용을 증가시킬 가능성이 높다.

따라서 교섭 대상은 원칙적으로 조직 대상과 무관하게 하나의 사업 또는 사업장 단위로 묶어야 할 것이다. 이 점에서 과거 노사관계개혁위원회의 제안이 보다 건설적이다¹⁰⁷⁾. 하나의 사업에 원칙적으로 하나의 단체협약이 적용됨으로

106) 이하의 내용은 필자가 2005년 4월의 토론회에서 발표한 “교섭창구단일화와 관련한 법률적 쟁점” (『노동법연구』, 제18호, 서울대학교노동법연구회, 2005.6)에 기초한 것이다. 창구단일화제도를 모색하는 데 필요한 예상 쟁점을 소개한다.

107) 노사관계개혁위원회와 이를 반영한 1999년 법률안에서는 사업을 교섭의 기본단위

써 노무관리가 간편해지고 교섭비용을 줄일 수 있으며, 교섭단위를 둘러싼 노노간의 분쟁을 극소화할 수 있을 것이다.

다만 동일 사업장 내에서도 단체교섭의 경험과 관행, 관련당사자 및 노동조합의 요구, 노동조합의 조직 대상, 직종별·고용형태별 특수성, 지리적 근접성 등을 반영하여야 하는 경우도 전혀 배제할 수 없기 때문에, 이를 대비하여 예외적으로 단일화의 대상을 결정하는 사유와 절차를 보완하여야 할 것이다. 이러한 예외적인 상황에 대한 판단은 미국과 유사하게¹⁰⁸⁾ 노동위원회가 관장하면 될 것이다.

나. 초기업별 노조의 창구단일화 참여 여부(창구단일화 대상의 수직적 범위)

노동조합의 조직체계는 노동조합이 자주적으로 결정할 사항이기 때문에 향후 복수노조 시대에 하나의 사업장에 기업별 단위노조와 초기업별 노조의 지부가 병존할 가능성이 많다. 경우에 따라 하나의 사업장 내에 지부 없이 바로 산별·직종별 노조에 직접 가입하는 사례도 적지 않을 것이다.

현행법상 대각선교섭 또는 공동교섭 등 단체교섭의 방식에 관하여 아무런 법적 제약이 없기 때문에 사용자는 초기업적 산별·직종별 노조뿐만 아니라 경우에 따라서는 그 지부 또는 분회와의 교섭이 의무화된다. 왜냐하면 우리 판례에 따르면 단위노조의 지부 또는 분회도 규약을 정비하고 독자적 집행기관을 가지거나 설립신고증을 교부받는 등 객관적인 조직 실태가 인정되면 단위노조의 위임 여부와 상관없이 독자적인 교섭능력을 가지기 때문이다¹⁰⁹⁾. 이 경우 사용자

로 설정하였지만 2000년 노사정위 공익위원안에서 뚜렷한 이유 없이 이를 변경하여 조직 대상을 교섭의 기본단위로 파악하고 있다.

108) 미국의 교섭단위의 결정과 관련한 자세한 내용은, 이철수, 앞의 논문, 1992, 100쪽 이하 참조. 캐나다와 영국에서도 공적기관에 의해 교섭단위가 결정된다. 캐나다의 경우 ‘이익의 공통성’이라는 일반적 결정 기준에 따라 교섭의 역사, 당사자의 희망, 사업자 조직의 성질 등을 고려하여 노동위원회가 개별 사안별로 판단한다(자세한 내용은 이승욱, “캐나다에서의 단체교섭대표의 결정”, 「노사정위원회 노사관계소위원회 발표문」, 2005. 8.19, 25쪽 이하 참조). 영국은 직종별 노조의 전통이 강하여 하나의 사업장 내에서 다수의 교섭단위가 설정되는 것이 일반적인 바, 이에 관해 효율적 경영, 노사의 입장, 기존의 교섭관행, 근무장소 등을 고려하여(TULRCA 1992 부칙 제19조 제2항) 중앙중재위원회(CAC)가 폭넓은 재량권을 가지고 결정한다. 자세한 내용은 강성태, “영국의 노동조합 승인제도”, 서울대학교 노동법연구회, 「정기 세미나 발표문」, 2005. 9.10, 16쪽 이하 참조.

는 어느 범위까지 창구단일화를 요구할 수 있는지가 문제된다. 이는 역으로 초기업별 노조가 창구단일화 과정에 참여하여야 하는지의 문제이다.

당해 사업장에 존재하는 단위노조나 ‘교섭능력 있는’(교섭의 당사자성이 인정되는) 지부에 대해서 사용자는 교섭응락의무를 부담하기 때문에 이들이 창구단일화에 참여하여야 하는 점은 당연하다. 문제는 현행법상 초기업별 노조의 대각선교섭을 제한하는 어떠한 규정도 존재하지 않기 때문에 사용자는 대각선교섭에 대해서도 교섭응락의무를 부담하는바, 초기업별 노조도 사업장 노조나 지부와 같이 창구단일화 과정에 참여시키느냐가 논의의 초점이 된다. 이에 관해서는 ① 초기업적 단위노조¹¹⁰⁾를 참여시키지 않는 방안, ② 교섭능력 있는 지부가 존재하는 경우에는 초기업적 단위노조를 참여시키지 않는 방안, ③ 지부의 존재 여부와 상관없이 초기업적 단위노조도 참여시키는 방안¹¹¹⁾을 생각해 볼 수 있다.

생각컨대 창구단일화의 취지를 살리기 위해서는 원칙적으로 ③의 방안과 같이 초기업 단위노조도 모두 단일화 과정에 참여하여야 할 것이다. 왜냐하면, 개별 사용자는 초기업노조의 대각선교섭 요구에 응할 의무가 있는데, 이러한 교섭에 대해 창구단일화 절차를 적용시키지 않게 되면 중복교섭의 회피 및 교섭비용의 최소화를 목적으로 하는 창구단일화의 기본 취지를 살리기 곤란하기 때문이다.

아울러 교섭능력 있는 지부가 있는 경우에도 초기업별 노조는 여전히 단체교섭을 요구할 권리와 이익을 가지기 때문에 창구단일화를 계기로 이를 제한하기는 이론상 어려움이 따르고, 현실적으로 볼 때에도 초기업적 단위노조가 참여한다는 것은 조합원수의 확인 및 대표 선정에의 절차적 참여를 의미하기 때문에 지부의 존재 여부 및 지부의 교섭능력의 유무를 이유로 구별할 실익이 없을 것이다. 향후 산별노조화가 진행되어 지부의 교섭능력에 관한 판례의 입장이 바뀔 가능성도 배제할 수 없다는 점을 고려하면 법적 안정성의 견지에서 간명

109) 이에 관한 자세한 내용은 이철수, 「하부조직과 상부연합단체의 단체교섭 당사자성」, 『노동법의 쟁점과 과제』 (김유성교수 화갑기념), 법문사, 2000.

110) 연합단체도 독자적인 교섭능력을 가지나 연합단체의 구성원은 노동조합이기 때문에 조합원의 참여를 통해 교섭대표를 선출하는 창구단일화의 과정에서 제외된다.

111) 몇몇 근로자가 초기업별 노조에 직접 가입한 경우가 여기에 해당될 것이다.

하게 처리하는 것이 보다 바람직할 것이다.

다. 창구단일화 관련 노사합의의 효력과 한계

창구단일화 제도가 구체적으로 법정화되더라도 노사가 이와 별도의 합의를 하는 경우를 상정할 수 있을 것이다. 예를 들어 창구단일화를 하지 않고 자율적 교섭을 합의한 경우, 창구단일화의 수평적·수직적 대상에 관해 별도로 합의한 경우, 사업장단위 이외의 교섭단위를 독자적으로 합의한 경우를 생각해 볼 수 있다. 이 경우 노사자치와 법적 안정성 간에 긴장관계가 존재할 여지가 있다.

자율적 교섭에 관한 합의의 경우 비공식적 논의 과정에서 그 효력을 인정하는 긍정설이 제기되기도 하였다. 원래 교섭권은 헌법상 개별 노조에게 인정되는 것이고, 창구단일화는 사업장 내 교섭의 혼란, 단체협약 적용의 어려움, 노노분쟁을 방지하기 위한 입법정책에 불과하기 때문에 그 우려가 없는 경우에는 굳이 법에 의해 창구단일화를 강제할 필요가 없다는 것이다. 특정 노조나 사용자가 이에 반대하고 창구단일화를 요구하면 그때 창구단일화 의무를 부과하면 족하다는 입장이다. 그러나 긍정설은 노사자치의 원칙에는 부합하나, 예컨대 개별 교섭하고 있는 도중에 신설 노조가 설립되어 창구단일화를 주장하는 경우 또는 단체협약의 유효기간이 서로 달라 차기 교섭의 개시 시기가 일치하지 않는 경우 등 운영상의 혼선이 발생할 가능성이 없지 않다. 또한 현실적으로 창구단일화의 적용을 회피하기 위한 전략의 일환으로 이용될 가능성도 크기 때문에, 이를 부정적으로 해석하여야 할 것이다.

라. 교섭대표의 법률상 지위

이는 교섭대표가 창구단일화를 계기로 별도의 교섭당사자가 되는지 아니면 교섭담당자에 불과한지에 관한 것이다.

교섭당사자로 보면 창구가 단일화됨으로써 다수의 노조는 교섭대표에 교섭권을 이양한 것이 되고 교섭대표는 별도의 법적 실체를 가지고 독립적인 지위를 부여받게 된다. 마치 하나의 교섭대표 내에 여러 분파가 존재하는 것과 유사하다. 단체협약의 서명날인 주체, 부당노동행위 구제신청권자, 쟁의행위 찬반투표의 주체 등은 모두 교섭대표를 매개로 해서 결정된다.

반면 교섭담당자로 보면 창구가 단일화되더라도 기존 노조는 교섭권을 가지고 있고 다만 교섭권한을 교섭대표에게 위임한 것에 불과하고 교섭대표는 교섭을 위한 일시적 집합체에 불과하다. 따라서 단체협약의 서명날인 주체, 부당노동행위 구제신청권자, 쟁의행위 찬반투표의 주체 등은 개별조합으로 환원된다.

교섭대표에게 독자적 당사자성을 부여하지 않으면 창구단일화의 실효성이 떨어질 뿐만 아니라 단체교섭 이후 조합별로 단체협약 체결 거부, 독자적인 쟁의행위 돌입 등 창구단일화로 인해 오히려 혼란만 가중될 위험이 있다. 외국의 입법례를 보더라도 당사자 지위를 부여하는 것이 보편적이다. 1999년 노동부 법안도 제31조의 문언형식, 제41조의 쟁의행위 찬반투표의 내용을 보면 교섭대표의 당사자성을 염두에 두고 있다고 볼 수 있다.

마. 교섭대표의 기간 및 지위의 변동

교섭대표로 인정되었지만 일정한 기간이 도과하였거나 사정변경으로 조합원 다수로부터 지지를 상실한 경우 교섭대표의 지위를 그대로 인정할 것인가가 문제된다.

교섭대표기간과 관련하여 미국에서는 법 또는 판례를 통해 몇 가지 원칙을 확립하여 왔음을 살펴보았다¹¹²⁾. 이에 비추어 볼 때 우선 교섭대표기간을 법에 명시할 필요가 있다. 다만 현행법에서 단체협약의 최장 유효기간을 2년으로 하고 있기 때문에 이에 맞추어 2년으로 대표기간을 법정화하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 임금협약이 1년마다 체결되는 것이 관행이나 일반 단체협약과 달리 소수노조의 보호문제가 심각하지 않아 2년까지 교섭대표기간을 인정하더라도 무방하다고 생각된다. 대표기간을 1년으로 하고 미국식의 협약장벽을 인정하는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 그렇게 되면 임금협약의 당사자와 일반 단체협약의 당사자가 엇갈릴 경우가 발생할 소지가 있어 혼선을 초래할 가능성이 높다.

대표선정 과정에 사용자의 부당노동행위가 있었거나, 대표선출 후 단체교섭을 행하지 않는 등 중대한 배신행위를 하는 경우에 대비하여 대표권한을 제한하거나 박탈하는 제도를 강구해 볼 필요가 있다. 참고로 앞서 살펴본 대로 미국

112) 본고 제Ⅱ장 1. 다. 1) (다) 선거 시기의 제한 참조

에서 대표노조가 공정대표의무를 위반하였을 경우 NLRB는 인증의 취소 또는 협약장벽 배제의 조치를 취할 수 있도록 하고 있고, 영국이나 캐나다에서는 교섭대표 선출에 부정이 있는 경우에는 대표권한을 박탈하는 절차가 마련되어 있다.

바. 공정대표의무의 실효성 담보

단체교섭의 창구가 단일화되어 대표노조가 교섭을 행할 경우 소수노조를 자의적으로 차별하지 않는 것은 제도의 성패를 가름하는 관건이기 때문에 이와 관련한 법규정을 마련하는 것이 필수적이다.

미국에서는 비조합원도 교섭단위에 포함되기 때문에 인종, 성별, 조합원 지위를 이유로 한 차별이 주로 문제시되나, 우리의 경우는 주로 소수노조 및 그 조합원의 보호와 관계될 것이다. 또한 미국에서는 단체협약의 체결 과정뿐만 아니라 이행과정(고충처리, 권리중재)에서도 공정대표의무가 유지되나, 법제를 달리하는 우리의 경우에도 이러한 방식을 원용할지에 관한 검토가 필요하다. 무엇보다도 미국과 같이 노동조합의 부당노동행위 관념이 인정되지 않는 우리의 경우에 소수노조의 보호를 위해 공정대표의무의 실효성을 담보할 방안을 강구하여야 할 것이다.

사. 조합원수 신분 확인 방법

조합원수를 확인하는 과정은 반드시 필요한 바, 체크 오프에 의한 확인, 관할 행정관청에 의한 확인, 노동위원회에 의한 확인 등의 방법을 생각해 볼 수 있다.

체크 오프에 의한 확인은 비교적 객관적이고 간편한 방법이나 동 협약이 체결되어 있지 않거나 노조가 신설된 경우에는 한계가 있다. 체크 오프 조항은 채무적 부분에 불과하기 때문에 향후 복수노조 시대에도 사용자가 동 조항을 합의해 줄지 불분명하다. 캐나다와 같이 체크 오프를 법제도화하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이나, 이 경우에도 노동조합간에 조합원수를 둘러싸고 다툼이 존재할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 별도의 공적 확인절차를 마련할 필요가 있다. 조합원수는 매년 관할 행정관청에 대한 변경신고의 대상이 되므로 신고된 조합원수를 기준으로 확정하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 그러나

신고 숫자의 진정성에 의문이 가는 경우도 많을 뿐만 아니라 특히 초기업노조의 경우에는 사업장별 조합원수를 확인하는 것이 용이하지 않다. 기업별노조의 경우에도 변경신고 후 조합원의 증감이 있는 경우 이를 제대로 확인하기 곤란하다는 문제점이 있다. 결국 노동위원회가 조합원수를 확인하는 절차가 반드시 필요할 것으로 보인다. 과반수대표를 선출할 때 모든 노조에게 조합원수를 입증할 수 있는 자료(조합원명부 및 조합비수령 증빙자료 등)를 제출케 하여 노동위원회가 조합원수를 확인하도록 하여야 할 것이다. 요컨대 체크 오프 협정이 있는 경우에는 일차적으로 이에 따라 조합원수를 확인하되, 이러한 방법으로 조합원수 확인이 곤란하거나 노동조합간 다툼이 존재할 경우에는 노조에게 관련 자료를 제출케 하여 노동위원회가 이를 확정하는 것으로 한다.

이때 조합원수 확정의 시기를 언제로 두느냐가 중요한데 조합원수는 항시 변동할 수 있고, 특히 교섭개시 전후에는 특히 그러할 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 적어도 복수노조간 자율적인 교섭창구단일화를 위한 노력이 실패하고 창구단일화 절차가 개시되어야 할 시점을 기준으로 할 수 있을 것이다.

IV. 결 론 : 법제도화를 위한 제언

1) 사업장 내의 복수노조가 존재할 것에 대비하여 창구단일화 의무를 노동조합에 부담시키고자 하는 방안은 지금까지 그러하여 왔듯 향후 제도화 과정에서도 위헌성의 시비로부터 완전히 자유로울 수 없을 것이다. 사용자의 교섭비용을 노동조합에 전가시킨다는 비판도 경청할 만하다. 창구단일화로 인해 우리가 경험하지 못한 새로운 유형의 분쟁(예컨대 노노분쟁 또는 사용자의 지배개입)이 발생함으로써 노사관계가 악화되고 사회적 비용이 증가할 가능성도 배제할 수 없다. 이런 점에서 한시적으로나마 자율교섭을 허용하고 그 기간 동안의 학습경험을 토대로 창구단일화 방안을 모색하자는 박수근 교수의 제안은 매우 흥미롭다¹¹³⁾

113) 박수근, “사업(장)단위의 복수노조와 노사자율교섭주의”, 노사정위원회 노사관계소위원회 발표자료, 2005. 4. 8 참조

그러나 다른 한편으로 복수노조가 존재함으로써 사업장에 미칠 부정적 파급 효과에 대해 정책적 견지에서 진지하게 검토하고 대비책을 강구하는 일은 매우 긴급하다. 지금까지의 창구단일화 논의는 이러한 시대상황을 암묵적으로 반영해 온 것이라 할 수 있다. 외국의 예에 비추어, 방법과 강도에 있어 차이는 있지만, 사업장 내에서 근로자의 집단적 목소리(collective voice)를 단일화하고자 하는 경향이 대체적으로 감지된다. 독일과 미국은 오래 전부터 이를 제도적으로 정착해 왔고 영국과 캐나다 및 이탈리아에서의 경험은 우리에게 시사하는 바가 크다. 프랑스에서도 최근의 법개정을 통하여 산별협약에서 동의한 경우에는 사업장 차원의 과반수대표제를 도입¹¹⁴⁾하고 있다. 향후 창구단일화 논의가 당위론적·규범적 공방에만 머물지 말고 사회공학적 관점에서 단체교섭상의 난맥상을 방지하고 노사의 교섭비용을 줄이는 방안을 진지하게 모색하여야 할 것이다¹¹⁵⁾.

2) 향후 교섭대표의 선출을 노조간 자율적 결정-과반수 노조의 존재-교섭 대표 선출을 위한 선거의 방식대로 행한다면, 이를 관장하기 위해 노동위원회의 업무가 대폭적으로 늘어날 것이다. 제II장 1.에서 소개한 미국의 대표선출절차를 참조한다면, 대체로 다음과 같은 업무가 추가될 것이다.

우선 판정적 기능이 강화될 수밖에 없다. 새로운 유형의 지배·개입이 발생할 소지가 높기 때문에 부당노동행위 사건수가 많이 늘어날 것이다. 교섭단위의 결정, 공정대표의무의 이행 여부 등 노노간의 분쟁에 대한 판정 업무는 필수적이다. 선거신청의 적격성 여부(예를 들어 대표기간의 문제, 부당노동행위 개재 시 또는 파업기간 중의 특칙, 단체교섭 거부, 부당노동행위의 선결문제로 처리할지의 여부 등) 및 선거 결과에 대한 이의제기 및 대표권한의 박탈·정지 등에 대한 판정 업무도 필요하다. 노동위원회의 판정이 종국적인지 아니면 법원에 제소할 수 있는지에 관해서도 입법정책적 선택이 요구된다.

아울러 최소한의 확인적 기능이 요구된다. 자율적으로 교섭대표를 선출한 경

114) 박제성, 「사회적 대화에 관한 2004년 5월 4일 법과 프랑스 단체교섭법제의 변화」, 『국제노동브리프』, Vol.3, No.2, 한국노동연구원, 2005.2 참조

115) 이철수, 「교섭창구단일화와 관련한 법률적 쟁점」, 『노동법연구』 제18호, 서울대학교 노동법연구회, 2005. 6, 24~25쪽

우 또는 과반수 노조가 존재하는 경우에 노동위원회의 확인 또는 인증이 필요한지가 검토되어야 할 것이다. 조합원수에 관해 의견 불일치가 있는 경우 이를 최종적으로 확인하여야 할 것이다. 이러한 확인적 업무는 노동위원회의 판단이 종국적인 것이고 법원에서의 제소가능성을 열어 놓을 필요는 없을 것이다.

2000년 노사정위원회 공익안처럼 과반수 노조가 존재하는 경우에 별도의 선거절차가 필요한지는 입법 내용을 기다려 보아야 하겠지만, 다수노조가 존재할 경우를 상정하면 노동위원회가 선거에 참여하여 이를 관리할 필요성이 높다. 미국의 경험을 통해 보면 선거신청권자의 결정, 선거신청 기간의 도과 여부, 미국식의 약정 선거의 도입 여부, 증거수집 등 청문절차의 진행, 투표자격자의 명단 작성과 이를 위한 사용자에의 요구 및 제재, 옴저버 선출, 투표 당일 선거운동의 방지 등 현장에서의 선거관리 및 감독, 선거 결과의 이의에 대한 행정적 처리 등의 업무가 필요할 것이다.

이상의 판정적·확인적·선거관리적 기능을 수행하기 위해 지노위와 중노위의 역할 분담을 어떻게 설계할지도 궁금하다.

2005년도 노동위원회 전체 예산이 156억 원, 전체 직원이 214명에 불과한 현실을 감안하면, 이러한 기능을 제대로 수행할지 난감하기만 하다. 창구단일화가 노사문제를 넘어 우리의 미래가 달려 있는 중차대한 문제라는 상황인식에 동의한다면, 노동위원회의 환골탈퇴는 시대적 과제이다.

3) 대표조합의 공정대표의무의 성실한 이행은 창구단일화제도의 성패를 가늠하는 관건이라 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국에서는 단체교섭과 협약체결 과정뿐만 아니라 고충처리 과정에서도 공정대표의무가 요구된다는 점과 노동조합의 부당노동행위제도가 설정되어 있기 때문에 공정대표의무 위반 행위에 대하여 교섭단위 내의 종업원(조합원이건 비조합원 이건 불문)이 노동조합의 책임을 물을 수 있다는 점이 특징이다.

그러나 우리나라의 경우 교섭대표는 교섭단위 내의 모든 종업원이 아니라 조합원만의 이익을 대표한다는 점, 노동조합의 부당노동행위제도가 설정되어 있지 않다는 점, 다수노조에 대하여 노사협의회 근로자위원 선출 권한을 부여하고 근로기준법 등에서 서면협정을 체결하는 주체로서의 지위를 인정하고 있다

는 점 등에서 미국과 많은 차이를 보이고 있어, 향후 공정대표의무 법리의 적용 범위를 확정하고 실효성 확보 방안을 마련함에 있어 보다 구체적이고 실질적인 검증 작업이 필요하다.

우선 공정대표의무와 관련하여 전형적인 문제 상황은 체결된 단체협약의 내용이 소수노조 또는 그 조합원을 차별하는 경우이다. 이 경우는 사용자의 부당노동행위가 성립될 가능성이 높다. 이 외에 특정 집단의 조합원이 차별을 받았다고 주장하는 경우를 상정해 볼 수 있다. 근로기준법 제5조상의 국적·신앙·성별·사회적 신분을 이유로 하는 불합리한 차별뿐만 아니라 부서별·직종별·조직형태상의 차별 등이 여기에 해당될 것이다. 이 경우는 강행법규위반의 문제가 발생한다. 어느 경우든 공정대표의무 위반으로 판단되면 당해 단체협약을 무효로 하여야 할 것이다.

실무적인 차원에서 불합리한 차별인지의 여부를 어느 기관에서 판단할 것인지, 공정대표의무 위반의 경우 노동조합에게 별도로 어떠한 책임을 물을 것인지 등이 검토되어야 할 것이다. 미국과 같이 노동조합의 부당노동행위제도가 설정되어 있지 않기 때문에 노동위원회를 통한 구제가 가능하려면 별도의 입법이 필요할 것이다. 이 경우 법원에서의 구제신청과의 관계에 있어 미국식의 선점의 법리(배타적 관할권)를 인정할 것인지에 대해서도 검토해 볼직하다. 노동조합의 책임을 묻기 위해 교섭대표의 인증을 철회하거나 교섭대표기간을 제한하는 방안 등을 검토해 보아야 할 것이다. 노동조합의 책임과 관련하여 명시적 근거규정이 마련되어 있지 않으면 노동조합을 상대로 민사책임을 물을 수밖에 없는데, 그럴 경우 공정대표의무제도의 실효성을 기대하기는 힘들기 때문이다.

아울러 창구단일화제도가 단체교섭상의 난맥상을 방지하고 합리적 노사관계를 지향하기 위해 고안된 제도라는 점을 상기해 볼 때, 우리 법제상 직접적으로는 단체교섭 과정에 해당되지 않지만 합리적이고 건전한 노사관계의 진작을 위해 공정대표의무의 법리를 원용해 볼직한 영역도 존재한다. 우선 고충처리 과정에서의 공정대표의무의 인정 문제이다. 주지하다시피 우리나라에서의 교섭 당사자의 역할은 집단적 이익분쟁 사항에 대해 단체교섭을 행하여는 데 있기 때문에, 미국과 달리 고충처리를 단체교섭의 과정으로 보고 있지 않다. 따라서 현행법상 개별적 고충에 대해서 노동조합이 관여할 권한과 책임은 존재하지 않

는다. 그러나 고충처리를 담당하는 고충처리위원의 선임에 다수 노동조합이 관여하고 있기 때문에 (근로자참여및협력증진에관한법률 제26조 제1항 및 제6조 제2항 참조), 자의적·차별적 고충처리로 인해 소수노조의 조합원이 불이익을 당할 개연성을 배제할 수 없다. 이러한 상황은 단체협약에 약정된 고충처리 또는 중재절차를 적용하는 경우에도 마찬가지이다. 이 경우 미국과 같이 공정대표의무의 문제로 접근할 수는 없는지에 관해 입법정책적 검토가 필요할 것이다. 이 외에도 협약 체결 이후에 권리분쟁에 해당되지만 창구단일화를 계기로 증대될 가능성이 높은 차별 유형, 예컨대 단체협약의 해석 적용이나 이행 과정¹¹⁶⁾, 쟁의행위 결정과정¹¹⁷⁾, 또는 근로기준법상의 제도화된 종업원대표 기능¹¹⁸⁾을 수행하는 과정에서 특정 조합원 또는 특정 직무나 조직형태를 차별하는 경우에도 동 의무를 원용하는 것이 바람직할 경우도 있을 것이다.

116) 단체협약상 인사협의 또는 합의조항을 이행함에 있어 특정 근로자에게 불성실한 태도를 보이는 경우.

117) 쟁의행위 결정시 특정 부서를 파업세력으로 결정하는 경우.

118) 취업규칙의 불이익변경, 탄력적 근로시간제 도입으로 인해 특정 집단이 불이익을 받는 경우.

Exclusive Representative Bargaining System in America and the Institutional Implication to Korea

Cheol-su Lee

The single channel system may not be entirely free from the doubt that there is room for it to be unconstitutional. The critique that the system shifts employers' bargaining expenses to trade unions is also noteworthy. However, it seems equally important to seriously examine the negative effect of union pluralism to workplace and devise a countermeasure. Foreign examples show tendency toward unifying collective voices of workers in workplace. Hereinafter, conventional discussion on this subject should evolve from normative argument to practical solution in a social-engineering point of view, which aims to prevent collective bargaining haphazard and reduce bargaining expenses of employers and trade unions.

The primary purpose of the article is to provide legislative suggestion on improving the single channel system of Korea. Analysing and applying the exclusive representative bargaining system of the United States is closely connected to the subject. The United States was the first to develop single channel system by bargaining unit, which eventually gave birth to distinguished jurisprudence for fair operation of law and detailed procedural provisions. In this regard, the article will utilize American experience to suggest solution for Korean labour law circumstances. The article not only presents overall introductions on election procedure for bargaining representative and fair representation duty, but also moves forward to point out the following legal and systematic issues;

1) Considering examples of foreign countries, detailed standards and regulations are required to enact Single Channel System. Moreover, certificating and electoral administrative function of the Labour Relations Board should undergo drastic reconstruction, which calls for an urgent need of systematic reformation.

2) To successfully enact Single Channel System, it will be vital for the representative union to remain impartial between the diverse interest of the majority and minority unions. Thorough examination on related provisons, such as Labour Standards act, etc., is also required to prevent power abuse of majority union.

Keywords: single channel bargaining system by majority, exclusive representative bargaining system/bargaining unit, fair representation duty, Certification by labor relation board

노동 정책 연구

2005. 제5권 제3호 pp.143~190

© 한국노동연구원

연구 논문

Including Informal Sector Workers In Public Income Support Programs

Jai-Joon Hur*

In developing countries, tax and reporting compliance tends to be low for institutional reasons. Therefore, compliance can be dependent more upon program adopted or design of the program than on enforcement and tax rates. To include as many workers as possible in the public income support program against unemployment, therefore choosing or adapting to compliance-friendly program is desirable. A compliance-friendly program is the one where workers have strong interest in monitoring compliance. Severance pay individual account and UISA, with or without solidarity fund, are examples.

An income support program being existent, if the government expand the mandatory coverage by eliminating grandfather clause, and lowers explicit costs of formality such as the size of tax wedge and job security provisions, provides larger benefits to compliant workers, and raises cost of non-compliance by strengthening inspection system and raising penalties of non-compliance, the compliance rate will go up.

Besides these formal aspects, it is important to diagnose carefully various instances of the existing institution and behavioral aspects of administration officials. Coordination and information problems may exist, signaling the importance of a responsible task force which investigates tax collecting offices, administration of reporting routine, way of working in front office of the social insurance, and coordinates different units of entities of which the income support system is

투고일: 2005년 7월 8일, 심사의뢰일: 7월 11일, 심사완료일: 8월 17일

* 한국노동연구원 연구위원(hurjj@kli.re.kr)

comprised.

In developing countries there exist rooms for enhancing compliance by having active recourse to organizational incentive arrangements for stimulating the personnel of social insurance administration. The last, but not the least important thing is to let workers see it pays to be entitled to social insurance via advertisement, sufficient number of recipients, possibility of other benefits when workers prove their employment status, etc.

Keywords: income support programs, unemployment, informal sector, compliance

I. Introduction

Unemployment is not the least, but not the unique social risk that brings about suspension of earnings from labor market activity. Disaster, disability, old-age, and sickness are other examples of social risk that cause rupture of earnings. Importance of unemployment as a social risk is different in developing and developed countries. In low-income countries where productivity is extremely low, even income loss from natural disaster is hardly supported. In many developing countries where financial resources are limited and capital market is far from perfect, managing unemployment as a social risk and running institutionalized income support programs for the unemployed cannot have high priority in the public expenditure (all along this paper, if otherwise explicitly mentioned, income support program designates income support program against unemployment).

Characteristics of unemployment are quite different in developing countries and developed countries. In developed countries, unemployment has dense spell while in developing countries, unemployment is sporadic events for the dominant part of the labor force. Widespread underemployment in many

developing countries blurs distinction of unemployment from (under) employment. In fact, widespread underemployment in the informal sector makes it practically impossible to operate many income support programs for the unemployed, or at least requires high monitoring cost that developing countries cannot afford. This may explain why the incidence of unemployment benefit systems is strongly related to the level of development of a country.

When development agencies or national policy makers ever shed light on 'unemployment' problem, in many cases it is an alternative way of expressing poverty or 'underemployment' rather than unemployment in proper sense (that is, unemployment characterized by dense unemployment spell). Therefore we have to be cautious for not falling into the trap of trick to which a certain connotation of the terminology unemployment can lead erroneously in approaching unemployment as a social risk and conceiving an appropriate safety net against it in developing countries.

Countries differ widely in providing income support to the unemployed. While developed countries base their income protection on social insurance and rely on multiple programs, a considerable number of developing countries do not have any special program for the unemployed (Vodopivec, 2004). Moreover, parameters of a particular income support program differ sharply from one country to another, contributing to differences in coverage and the degree of protection provided. One implication of this finding is that countries would have different challenges in adopting and/or refining their income support system for the unemployed.

After the Asian financial crisis in 1997, vulnerability of unemployed became a keen issue and building of social safety net came into policy agenda in many countries. But in most of them, introducing unemployment insurance, the most widely used income protection program for the unemployed in developed countries, was proven to be quite difficult.

Some countries have formally introduced such systems, but they have failed

to implement them (Vietnam, Venezuela and Egypt). Many reviewers expressed reserved opinion regarding the desirability of the introduction of unemployment insurance program to developing countries. For example, Yoo (2001) argues against its immediate introduction to the Philippines, but maintains that the system should be seriously considered in the medium term. Esguerra et al. (2001) do not recommend the introduction of unemployment insurance in the Philippines. Similar assessment is found in Gill and Ilahi (2000) for Latin American countries.

In developing countries where the institutionalized income support programs (unemployment insurance, unemployment insurance individual account, and severance pay) are existent, the protection is limited to formal sector workers, beneficiaries being concentrated among already better-off segments of the population. The objective of this paper is to present a feasible approach to protect as many informal sector workers as possible in public income support programs against unemployment, thus in some sense, a way to transform as many informal sector workers as possible into formal sector workers. For this, we argue that it is crucial to adopt a compliance-friendly program, to understand the rationality of non-compliance, and to implement coverage expansion strategy based on diagnoses of institutional aspects.

One of the key features of the unemployment insurance system is to monitor the continuing eligibility. Thus the feasibility and administration cost of unemployment insurance depends much on the nature of unemployment whether or not it is characterized by dense spell. In contrast, developing countries have very limited administration capacity. Thus, consideration of the nature of unemployment and the administration capacity recommends individual-account-based income support system in developing countries, which avoids monitoring the continuing eligibility and makes workers more active in monitoring compliance. However, in some countries where efficiency and welfare gain from eligibility monitoring and PES system is deemed to

dominate enforcement cost, more administration-intensive program, such as unemployment insurance or solidarity-fund-augmented UISA could be adopted.

Many features of the informal sector make firms and workers fail to comply with regulations. Therefore, informality is frequently a sufficient condition of non-compliance or sometimes a synonym of non-compliance. One typical approach of analyzing the informal sector is to contrast optimizing behavior of formal sector workers with informal sector workers to derive an equilibrium size of the informal sector (Loayza, 1996; Sarte, 2000; Ihrig and Moe, 2001; Dessy and Pallage, 2003). Subsequently growth and welfare implications are discussed together with the impact of government policy on the size of informal sector. According to them, to reduce the informal sector and thus non-compliance, tax reduction, deregulation, and enforcement would be necessary. However, in developing countries, adjustment of tax rates may not influence compliance rate greatly. In fact, it is not rare that in some countries that tax rates are set under presumption of law-dodging or underreporting, and that various sub-institutions of administration are poorly coordinated. As a natural consequence, compliance to social insurance can be insensitive to tax reduction without coordination of institutional aspects.

Coverage will be determined by at once regulations imposed by the government and complying behavior of the firms and workers. Government regulations usually grandfather a certain category of workers by consideration of just cause or for shortage of administration capacity. Private economic agents decide their behavior on compliance under given circumstances. If the government lowers explicit costs of formality such as the size of tax wedge and job security provisions, provides larger benefits to compliant workers, and raises cost of non-compliance by strengthening inspection system and raising penalties of non-compliance, the compliance rate will go up.

Besides these formal aspects, expanding coverage to workers in the informal sector requires careful diagnosis of various instances of the existing institution

and behavioral aspects of administration officials. As coordination and information problems may exist, confining the coverage of income support program, it is important that an authorized task force guides and coordinates different units of entities of which the income support system is comprised. Also there are rooms for enhancing compliance by having active recourse to organizational incentive arrangements to stimulate social insurance administration of developing countries. The last, but not the least important thing is to let workers see it pays to be entitled to income support program and other social insurance via advertisement, sufficient number of recipients, possibility of other benefits when reported, etc.

The paper is composed as follows.

In Section II, we first examine and compare characteristics and required administrative capacity of income support program candidates for developing countries. Assuming that the welfare impact of each program is dependent upon whether it is combined with relevant administration capacity or not, we suggest feasible options of income support program for developing countries.

In Section III, we analyze rationality of non-compliance and address the implementation dimension of expanding coverage of an income support program already established.

Section IV concludes.

II. Adopting a Compliance-friendly Program in Developing Countries

Country-specific features determine how a certain program works in a particular country. Also inherent features of an income support program determine, to a certain extent, coverage of the program, because workers behave differently in compliance monitoring under different programs. This

implies that adoption of an income support program, as well as implementation, is important to coverage of income support program.

Many income support programs exist throughout the world in diversified forms.¹⁾ If self-standing unemployment assistance programs are not desirable, but it is desirable that unemployment assistance exists in tandem with unemployment insurance, unemployment assistance will be meaningful as a supplementary for unemployment insurance and thus it will not be of first consideration for developing countries. Moreover, if it is reasonable to assume that, the severance pay system, given that it exists in most of developing countries (Holzman, Iyer and Vodopivec, 2003), cannot be dispensed with for whatever reason,²⁾ then strategic decision as to adopting a new income support

-
- 1) For complete list of income support programs for the unemployed, see Vodopivec (2004).
 - 2) One important reason is that severance pay is very difficult to reform because political economy of social partners frequently ends in intact conservation of existing features. Generous benefit rule is most difficult to change. For example, in Peru, in November 1996, in the context of its policy dialogue with multilateral organizations, the Peruvian government conveyed the impression that it wanted to slash mandatory severance pay by half. As a draft regulation containing this change made it to the news, there was public-opinion uproar, forcing an immediate reaction. Shortly after, the government announced that the publicized draft contained an unfortunate typo, its true intention being to raise severance pay by half. Since then, there have been no further changes to the severance pay formula (McIsaac and Rama 2001). Severance pay had traditionally multiple roles of social safety net when Korea did not have public welfare programs: unemployment benefits, savings for housing, and retirement benefits. When the National Pension and the Employment Insurance System were introduced in Korea in 1988 and 1995 respectively, the traditional role and *raison d'être* of the severance pay system was faced with challenges. However, the traditional aspects of severance pay remain virtually unchanged, entitled to every worker who has served more than a year, irrespective of the reasons of separation (Hur, 2003). In Sri Lanka, the very generous and non-transparent severance pay system (Termination of Employment of Workman Act of 1971) could be amended only on the condition of introducing the unemployment insurance system without substantial changes in benefit generosity (Vodopivec, 2003). In Turkey also uncompromising attitude by social partners made it impossible to change the existing rules and to establish a severance pay fund when the unemployment insurance was introduced in 2002 (Sural, 2003).

system becomes clear: either to refine extant severance pay program or to introduce unemployment insurance or UISA as a principal safety net for the unemployed.

In the standard, OECD-type unemployment benefit system, it is indispensable to monitor job-search behavior of benefit recipients and their labor market status. In contrast, the individual account systems can be designed to run on self-monitoring. In this section, we examine and compare characteristics and required administrative capacity of six key income support programs as a set of candidate income support programs for developing countries: unemployment insurance, solidarity-fund-augmented unemployment insurance savings account (UISA) system, pure UISA, pre-funded severance pay system, guarantee-fund-augmented severance pay system, and traditional severance pay system. And then we address the problem of adopting a compliance-friendly program.

In developing countries where the informal sector is large and productivity is low to the extent that unemployment is sporadic events and characterized by short span, and administrative capacity is inadequate, it is desirable to adopt an income support program that interests those workers experiencing unemployment recurrently in a way that they could be eligible, and that lets workers have their own interest in monitoring the compliance. More explicitly, it is plausible to introduce individual-account-based system. However, in some countries where efficiency and welfare gain, dominating enforcement cost, can be expected from eligibility monitoring and PES system, more administration-intensive program could be adopted.

1. Nature of Unemployment, Administrative Capacity, and Compliance in Developing Countries

(A) Nature of unemployment spell, eligibility monitoring, and administration cost

In contrast to developed countries, unemployment spell of the unemployed in developing countries is not dense. In traditional societies, individuals cannot afford to be jobless and therefore they undertake any type of work, even work which leaves them underemployed or that is unsuitable for their skills. Because overall productivity of the economy is low, they are obliged to opt for low productivity jobs, mostly in the informal sector, instead of not working at all continuing to search for more adequate and better paid jobs. Therefore, the dominant proportion of the workforce is underemployed or partly unemployed, and thus unemployment spell is not dense.

Another reason why unemployment spell in developing countries is not dense comes from the fact that the informal sector in these countries is much larger and imposes low entry and exit costs in comparison to often prohibitive costs of entry in the informal sector of developed countries. Low-cost entry to and exit from informal employment can be explained by low capital requirements due to low labor productivity in general, but very importantly, also by few institutional constraints imposed on the labor market. In contrast, developed countries impose large costs of entry into many occupations where the informal sector flourishes in developing countries (such as retail trade, transportation, various household services and repair) through taxation, sanitary as well as health and safety regulations, zoning rules, and licensing.

In developing countries, the dominant portion of workers are on the border of independent workers, employees and unemployment, and thus dense unemployment spell is not a general phenomenon. In this case, the effort to maintain the unemployment insurance system may degenerate or protect only limited number of people. Examples can be found even in developed countries. The challenge of false self-employed workers is an example which is frequently found in construction sites of developed countries. Because of the characteristics of construction industry such as ordered production, and fixed-term contract, independent contractors and employed workers are difficult

to distinguish.

In Korea, compensation for construction site workers, be it of independent workers or daily employees, will be regarded as wages. Thus construction site workers are regarded as wage workers without counter proof of independent workers (Hur and Yoo, 2001). In Germany, if at least three out of the five conditions below are satisfied, they should be regarded as wage workers rather than independent workers (Sozialgesetzbuch IV), and thus they are liable to contribution of social insurance premium.

- If s/he does not employ any worker at all, who is covered by social insurance, in relation to her or his work.
- If s/he works continuously and fundamentally for one agent.
- If her or his job is identical with the job of other workers the agent had employed.
- If her or his job does not have any typical feature as an entrepreneur (for example, s/he does not own any capital or office, and does not advertise)
- If her or his job is identical with the job s/he did when s/he was employed under the agent s/he is now working for.

If a small part of labor market participants are exceptionally on the border of self-employed, employees and unemployment, unemployment insurance might be maintained with Germany-type regulations and inspections. However, if the modern type of unemployment which is characterized by dense spell is not general, monitoring the initial and continuing eligibility, which is an indispensable part of the unemployment insurance system, becomes extremely difficult or impossible. If the monitoring system ever functions, paradoxically those experiencing unemployment recurrently will not be eligible at all. This will provide little incentive for workers to be compliant. Then the dominant part of workers will not be integrated into the system, and the public authority will have to tolerate permanent gap between institution and regulation. In this way, the nature of unemployment in developing countries has important

implications for the design of an unemployment benefit system.

If any institutionalized income support program is introduced in a country where unemployment is sporadic events, it would be, therefore, better to introduce a system which does not require continuing benefit eligibility (monitoring whether the benefit recipients are actively seeking a job, and whether they are available for and capable to work), because monitoring availability, willingness, and active searching for a job is not only difficult but also prone to restrict compliance in developing countries.

Moreover, the implementation of monitoring eligibility requires extensive and sophisticated information which often cannot be readily provided by the existing capacity of developing countries. To support the unemployed, eligibility monitoring would be more demanding and costly in developing countries than in developed countries, because of lower efficiency of administration and larger extent of the informal sector. More abundant informal employment opportunities, combined with weaker administrative databases, prevent cost-effective methods of monitoring (cross-checking of the benefit receipt or employment status) and make the existing capacity much weaker. In contrast, available resources allocable to administration of income support program is in general scarce in developing countries.

The lack of appropriate administrative capacity to effectively monitor the continuing eligibility and to impose sanctions suggests that the moral hazard problem which arises from asymmetric information will be prominent. Faced by ineffective monitoring, one option is to adopt an income support program giving up completely direct monitoring of job search behavior and labor market status and introduce a device completely internalizing the cost of moral hazard. This would drastically simplify the administration of the income support program introduced. Under more favorable circumstances, a more sophisticated system could be set up combining self-insurance with social insurance, as it is done under the Chilean system.

Box 1. Chilean income support system

In 2002, Chile introduced a new unemployment insurance system which combines social insurance with self-insurance. Unemployment contributions are split between individual accounts and a common, solidarity account, which is partly financed also by the government. Both workers and employers pay contributions. By doing so, employers reduced their severance payments obligations, which are being partly replaced by the new unemployment insurance system. The new system is effectively a funded system, with funds on individual accounts being managed by a freestanding administrator selected through a competitive tender. To stimulate reemployment, benefit recipients first draw resources from their own accounts, and upon depletion from the solidarity fund. Withdrawals from individual accounts are triggered by separation from the employer, regardless of the reason. Withdrawals from the common fund are triggered by insufficient resources on individual accounts. The claimant have to satisfy the usual conditions of continuing eligibility under unemployment insurance (such as not working and being available and searching for job) to withdraw from the solidarity fund, but are limited to 2 withdrawals per 5 years. Benefits are linked to past earnings, with a declining schedule.

Source: Vodopivec (2004).

(B) Administrative capacity and workers' initiative in compliance monitoring

With recent advancements in information and communication technology, the record-keeping of payments of insurance premiums as well as disbursements of benefits has become increasingly affordable even in low-income countries.

While information technology is instrumental in maintaining records on premium payments, it is not of great help to record-reporting which is indispensable to checking eligibility requirements under unemployment insurance system because record-reporting depends more on institutions of country rather than on technology.

In developing countries where the size of the informal sector is large, benefit recipients can work in the informal sector such as household factory or in small agricultural firms where compensation is given in kind. Formal sector work is limited and productivity gap between the formal and informal sector is not so quite distinguished in comparison to developed countries. Self-help behavior is not easily distinguishable from employment. The existence of the large informal sector, together with the ease of entry into and exit from informal sector activities, makes verification of the status of (un)employment, as well as earnings of individuals, difficult if not impossible. Therefore, one important consideration when adopting an income support program is the availability of administrative capacity to handle those informal sector firms and workers and to process information, and the capacity to enforce firms and workers to contribute and declare the employment/unemployment status.

When workers and/or firms contribute directly into individual accounts instead of fund pool, workers tend to be more active in monitoring compliance. In 1996, Korea introduced the severance pay individual account system in the construction industry. Because most of construction workers could not satisfy the minimum service period (one year), the service period was calculated based on service period in the construction industry, instead of service period in a firm. When a construction worker declares that s/he quits construction industry, then the accumulated balance which is calculated by the number of stamp posted was paid to the worker. Korea introduced unemployment insurance in 1995. Workers on the same construction site showed more interest and thus were more proactive in complying with the construction workers' severance pay

account than with the unemployment insurance system.

It is likely that compliance is lower in the unemployment insurance system than in individual-account-based systems because the required administrative system is more complicated and the benefit is only dependent upon unemployment and contributed premiums are administered in the form of central fund pool in the unemployment insurance system while accumulated premiums are directly visible by workers in individual account system.

(C) Compliance and institution

Low stage of development of labor market with large informal sector has multiple implications for adopting a relevant income support program. Table 1 summarizes features of developing countries together with influencing factors which have implications for adoption of income support program in developing countries. Table 1 suggests that, for a given program, compliance would be low for various reasons in developing countries, because opportunity cost of non-compliance is not high, enforcement is very costly and is not strong, and government's tolerance to non-compliance is high. Table 1 also suggests that only a few workers can pass eligibility criteria of the standard OECD-type unemployment insurance in developing countries, and that, even if applicants have passed initial eligibility condition, dominant number of them would not pass the continuous eligibility criteria.

It is clear from Table 1 that, when the fundamental working of any income support program is based on eligibility monitoring, compliance will be inevitably low in developing countries, because on the one hand few workers would be eligible, and on the other eligibility monitoring requires high level of administrative capacity which most of developing countries cannot afford. Furthermore, tax and reporting compliance tends to be low for '*institutional*' reasons, and the gap between institution and regulation is difficult to be corrected. In this sense, compliance level is very much determined by

Table 1. Characteristics of developing countries and their implication for the design of income support program

Characteristics of developing countries	Factors influencing the design of income support program	Implications for the design of income support program
Low stage of development of labor market with large informal sector	Traditional aspect dominates in employment relation (written contract is rare, employers have dominant position in employment relation, etc). Future discount rate of workers is high.	Tax compliance is low. Compliance in reporting is even lower than tax compliance. Gap between institutions and regulations has to be tolerated.
	Unemployment is sporadic and unemployment spell is not dense because of ubiquitous existence of underemployment.	Few workers, except for a few formal sector workers, can pass initial and continuing eligibility criteria.
	Difficult to judge suitability of a job and availability for work.	Monitoring the continuing eligibility is difficult or will leave only few of applicants eligible. Monitoring of continuing eligibility could be counterproductive.
	Labor market is characterized by unlimited labor supply on a subsistence wage level.	Probability of market failure due to imperfect labor market information is low, and efficiency loss, if any, due to market failure is small.
	Incidence of private transfers is high (via family solidarity and community solidarity).	A public income support could substitute efficient and effective self-insurance or self-help mechanisms.
Inadequate administrative capacity	Efficiency of administration is low in comparison to developed countries. Exposed to higher political risk.	Monitoring of eligibility is costly. Centrally administered fund is susceptible to misuse and political abuse.
Overall productivity of the economy is low and resources are limited.	Little margin of public expenditure for enforcement and monitoring in social policy area.	Monitoring of contribution (tax compliance) is costly and difficult. Gap between institution and regulation can be hardly corrected.

'institution' (meaning determinants of the social structure that are durable and, as such, constrain choices and policies) rather than by policies. Therefore, compliance will be dependant more upon program adopted or design of the program than on enforcement and tax rates. In sum, income support programs should be designed as compliance-friendly as possible in developing countries.

Here two points are additionally noteworthy. One is that supplementary programs such as public works for informal sector workers would be necessary to complement uncovered holes of the institutionalized income support program because coverage of institutionalized income support program is inevitably low as a consequence of low tax- and report-compliance, and the nature of unemployment. The other is that once it has introduced an income support program, to reach a long-run goal of high compliance and coverage, it is necessary for the developing countries to have recourse to incentive arrangements to discipline labor market agents in the long-run perspective.

2. Compliance-friendly Income Support System for Developing Countries

(A) Compliance-friendly program

The prevalence of the large informal sector and low productivity in developing countries make unemployment rather sporadic events, with important consequences for the design of income support program. Monitoring availability, willingness, and active searching for a job is prone to restrict compliance in developing countries. Moreover, the administrative capacity of developing countries lags behind the capacity of developed countries.

These circumstances of developing countries recommend an income support system with self-monitoring device so that required administrative capacity should be minimal, making contributions to the savings account of the covered workers and simplifying benefit payments based on initial eligibility conditions. Under such device, workers will be active vis--vis compliance because

contribution is directly accumulated in the individual account. Also monitoring the continuing eligibility is automatically accomplished by self-monitoring, because the cost of moral hazard is fully internalized.

Let us note here that the unemployment insurance system without monitoring the continuing eligibility is equivalent to the severance pay system. The reason is as follows. The initial eligibility triggers the payment of benefit under unemployment insurance system. Therefore, if the unemployment insurance administration gives up monitoring the continuing eligibility, initially eligible applicants, except those limited number of formal sector workers who will find a formal sector job before maximum benefit period, will receive unemployment benefit up to maximum benefit period. Then it would not be quite different from a severance pay which is paid in lump-sum when a separation occurs. Moreover, public employment service (PES), which is a crucial factor that distinguishes the unemployment insurance system from the severance pay system, is neither urgent nor indispensable device when monitoring of eligibility is absent, the appropriateness of PES having to be evaluated based on other consideration than monitoring unemployment benefit eligibility.³⁾

3) In developing countries, the learning curve of counselors in PES, and thus the role of PES in circulating labor market information and job placement is much dependent upon monitoring process of continuing benefit eligibility such as obligation of showing up every two weeks at public employment office and submitting proof of active job search. Therefore, waiving the continuing benefit eligibility condition suggests that developing countries need not invest in large scale on PES when they introduce an income support program before any need to monitoring eligibility arises or the labor market otherwise signals the need. The development of PES and improvement of counseling service in developed countries are closely related with institutional improvement of eligibility monitoring. Therefore, the desirability of simplifying the system by eliminating direct, personal monitoring of continuing eligibility requirements suggests that the learning speed of job matching service would be very slow. Also, in developing countries, market failure due to imperfect labor market information is not dominant one, and efficiency loss, if any, due to imperfect circulation of labor market information is relatively small in comparison to efficiency loss from other distortions. Even if mismatches are observed, it is quite probable that it is due to irrelevant training and education system rather than bad circulation of labor market information. Therefore, large

(B) Comparison of income support programs

Now let us compare possible options of income support program that a developing country can opt for. Table 2 describes six alternative income support programs with general characteristics as well as factors determining administration costs. The factors (1), (2), (3) and (4) are determinants of the required administration capacity. In a way that if relevant numbers are given, $(1) \times (3) + (2) \times (4)$ could give an index of required administration capacity. There can be other variants, such as UISA allowing negative balance.⁴⁾ However, it is not considered here as the effect of moral hazard related with negative balance holders is not known for developing countries.

In the standard OECD-type unemployment insurance system, solidarity-fund-augmented UISA of Chilean type, pure type UISA, and pre-funded severance pay systems which is in place in Brazil, Colombia, Ecuador, Panama, Peru, and Venezuela (A, B, C and D), compliance is explicitly monitored and enforced by a brigade of inspectors or labor commissioners, while it is complaint-driven in the classical severance pay system, whether it is guarantee-fund-augmented or not (E and F). Applicants should pass the initial and continuing eligibility in the unemployment insurance system and in the UISA with or without solidarity fund (A, B and C). But more discretion is given to workers under severance pay variants (D, E and F). Activeness of workers in monitoring compliance is weak under the unemployment insurance system (A), while it is very strong under the pre-funded individual account systems (B, C and D). Workers are less active in monitoring the ex ante compliance under the severance pay system because it is complaint-driven (E and F).

investment on PES is neither urgent nor necessary.

- 4) Coloma (1996), Feldstein and Altman (1998), and Stiglitz and Yun (2003) propose that unemployed workers would be able to draw benefits monthly as under the traditional unemployment insurance, and the government would lend money to accounts where the balance falls below zero.

Unemployment insurance pools the risk of unemployment, both intertemporally [individually] and cross-sectionally [socially], and thus enables a high degree of consumption smoothing and functions as a built-in macroeconomic stabilizer. However, it does not necessarily mean that the unemployment insurance system is most welfare-achieving. It is well known that moral hazard in job searching behavior is strong in the unemployment insurance system, because the cost of moral hazard is not internalized. Otherwise saying self-monitoring is quasi-absent in the unemployment insurance system. In solidarity-fund-supplemented UISA of Chilean type, the moral hazard will be present only when the applicant is given benefits of the solidarity fund. In other income support programs, the cost of moral hazard is fully internalized, thus self-monitoring is strong.

However, their effect on welfare and efficiency is not unilaterally known a priori. It would depend on country-specific condition of the labor market, the parameter design of the program, and the quality of administration services. For example, if the required administrative capacity and the income support program are perfect complementary input to produce welfare gain, but if administrative capacity falls short of the required administrative capacity, the introduction of any institutionalized income support program will not be welfare improving. This implies that under the circumstances of weak administration, compliance-friendly programs may have the welfare properties of the optimal unemployment benefit system.

To adopt a relevant income support program, of course, many considerations may intervene: not only welfare, but also efficiency, historical legacy, and political economy. Among those three compliance-friendly programs (B, C and D), if eligibility monitoring is deemed not possible because of prevalence of the informal sector, and the PES system is not expected to bring forth much efficiency gain in the labor market, severance pay individual account may be

Table 2. Comparison of institutionalized income support programs and determinants of administration capacity

	(A) UI	(B) UISA, SF- supplemented	(C) UISA, pure type	(D) SPIA	(E) SP, GF- augmented	(F) SP
Characteristics	Intertemporal consumption smoothing & cross-sectional risk pooling	With solidarity fund	Negative balance not allowed	Negative balance not allowed	With a guarantee fund	Employer's labor cost
Degree of cross-sectional risk pooling	High	Low	None	None	Middle	None
Individual account	Fund pool	Individual account	Individual account	Individual account	Fund pool	Fund pool
Funded	Pre-funded	Pre-funded	Pre-funded	Pre-funded	Book-kept	Book-kept
Experience rating	None	Almost full	Full	Full	Almost full	Partial
Impact on welfare & efficiency	Dependent upon country-specific conditions of the labor market, parameter design of the program, and administration quality					
(1) Compliance monitoring & enforcement	Explicite	Explicite	Explicite	Explicite	Complaint-driven	Complaint-driven
(2) Eligibility monitoring & PES	Yes	Yes	Yes	No	No	No
(3) Activeness of workers in compliance monitoring	Weak	Strong	Strong	Strong	Less strong	Less strong
(4) Self-monitoring of moral hazard	Absent	Less strong	Strong	Strong	Strong	Strong
Required administration capacity	Very high	High	Middle	Low	Low	Very low

most plausible.⁵⁾ If PES is deemed desirable to correct imperfect circulation of labor market information and to provide job information to new and future labor market entrants, UISA, with or without solidarity, would be more desirable, because both monitoring and job placement services are inseparably related to each other.

III. Expanding the Income Support Program

The incidence of unemployment benefit system is strongly related to the stage of development of labor market, more industrialized countries with less informal sector not only affording multiple programs but also better performance of the systems. The reviews in the previous section suggest that income support programs have to be adopted in consideration of the reality of developing countries. The nature of unemployment and administration capacity seems to recommend, if any, individual-account-based system.

Once a program is adopted in a developing country, coverage will be determined by at once regulations imposed by the government and complying behavior of the firms and workers. Government regulations usually grandfather a certain category of workers such as civil servants, teachers, independent workers, workers in small firms, etc. by consideration of just cause or for shortage of administration capacity. Private economic agents decide their compliance under given circumstances. To understand bottlenecks in expanding coverage of institutionalized income support programs and rooms for improvement by policy initiatives, it is necessary to understand first the *raison*

5) Simulations of Hopenhayn and Hatchondo (2003) show that when its parameters are appropriately selected, a system which combines self- and social insurance comes very close to the welfare properties of the optimal unemployment insurance system. But here focus is not much on those parameters considered by Hopenhayn and Hatchondo, but on PES.

d'tre of non-compliance.

The size of tax wedge is important for compliance as literature on the informal sector shows, but more or at least equally important is institutional aspects such as incentive structure and administrative effort. What can be done for including more of non-compliant workers in an existent institutionalized income support program in developing countries? Frequently the same problematic is found in broader context of the social insurance system. The major bottleneck may well vary from one developing country to another, making 'one-size-fits-all' type approach impossible. But it is not totally impossible to address principal guidelines for diagnosis and to plan some policy packages.

On-site diagnosis about overall economic condition, administration, employers' and workers' behavior, regulations and enforcement system of social policy administration, etc. will be the first thing to be done before adopting appropriate approach for coverage expansion or compliance enforcing. Basic ideas in that stage, which may be helpful to the task force, are whether low coverage or low compliance resulted from force of habit in administration, high monitoring cost, or absence of coordination among contribution agencies [tax collecting offices], administration of reporting routine, way of working in front office of the social insurance. An overall diagnosis, if not exhaustive, of forefront administration office, tax administration, social insurance administration would be helpful to be convinced if a considerable number of elusive workers and firms could be covered by reasonable and effective effort of administration.

1. Reasons of Low Compliance

(A) Rationality of non-compliance

Why does the non-compliant sector exist? What determines the compliance

rate? In the previous section, we could see that many features of the informal sector makes economic agents fail to comply with regulations (Table 1). Informality is in many cases a sufficient condition of non-compliance, or sometimes a synonym of non-compliance. Thus the *raison d'être* of the informal sector can explain the rationality of non-compliance.

The informal economy can arise when productivity level is very low to the extent that the economic activities cannot afford taxes. This informality can be called as a forced one, or just result from the gap between primitiveness of economic activities and administrative regulations which are inevitably bureaucratic and therefore are not costless to a certain degree.

The informal economy can also arise when excessive taxes and regulations are imposed by governments that lack the capability to enforce compliance. When the choice to be informal is a rational one, in the sense that economic agents are not forced by their constraints to be informal, economic agents choose to be informal by weighing the costs and benefits a legal status entails and considering their particular institutional and resource constraints. Thus, the size of the informal sector depends positively on tax burden and labor-market regulations, and negatively on the quality of government institutions (Loayza, 1996; Ihrig and Moe, 2001).

One typical way of explaining the *raison d'être* and size of the non-compliant sector in developing countries can be described as follows. The individual agent has a choice of compliance or non-compliance. From the perspective of this agent, non-compliance has both advantages and costs. On the one hand, non-compliance exempts him from entry cost to compliance (reporting requirements, other registration fees, etc.) and costs of remaining compliant (insurance premiums and other taxes).⁶⁾

6) With information and communication technology making it possible to monitor via cross-checking, it is likely that, when a worker's activity is declared to a social insurance administration, additional burden is not only the direct premium of that social insurance, but other mandatory taxes and regulations imposed on the formal activities.

However, as the government puts efforts in collecting taxes and maintaining regulations, non-compliance is not costless. With non-zero probability of being caught, the agent may have to pay penalties. Furthermore, he cannot receive the government service to the full extent. For example, he cannot receive welfare benefit, training-programs, and other government-sponsored credit facilities. Therefore, the return (before tax) from non-compliance is lower than that he would get from compliance. Alternatively, the agent must pay insurance premium and other taxes to the government when he is compliant.

The net return of the compliant agent can be either higher than, equal to, or lower than the return from non-compliance, depending on institutional and political circumstances. When the net return from compliance is larger than the return from non-compliance, the agent will choose to be compliant. On the contrary, when the return from non-compliance is larger than the net return from compliance, the agent will choose not to be compliant. In equilibrium, given that the agents are free to choose between compliance and non-compliance, the rates of return to compliance and non-compliance must be equal. The equilibrium size of compliant sector will depend on the ability of the agents to make the best of public services, the premium rate of social insurance, other tax rates, other costs from observance of regulations, the amount of government services deprived of when the agents are non-compliant, the strength of enforcement system, the tolerance level of the public authority to non-compliance, etc.

The instantaneous implication of this formal framework is clear. If the government lowers explicit costs of formality such as the size of tax wedge and job security provisions, provides larger benefits to compliant workers, and raises cost of non-compliance by raising penalties of non-compliance, the compliance rate will go up. Also when the enforcement system is strong with more systematic and frequent monitoring or inspection, and when the tolerance level of public authority to non-compliance is not low, then compliance rate

will be high.

In comparison to developed countries, benefits and government services given to compliant workers are likely to be small in developing countries while inefficient administration and monitoring system is more likely to require higher contribution rate for given benefit level. When earnings are not stable and wage level is low, future discount rate tends to be high, the disutility due to present tax payment not necessarily compensated by the promise of future benefit. Therefore, the myopia is more likely to prevail, and thus enforcement system has to be stronger in developing countries than in developed countries. With low productivity and limited financial resources, the government cannot afford the strong enforcement system in developing countries. Therefore, penalties may not be effective and the size of the non-compliant sector tolerated by the public authority may well be high in developing countries.

(B) Some institutional aspects

They are not all. There are other points which are only implicitly treated or overlooked in the formal description above.

First, institutional aspects should be clearly distinguished from policies in preparing implementation of compliance enhancing. For example, in the formal discussion described above, the costs arising from declaration forms & declaration procedures which are not reporter-friendly, regulations on declaration frequencies which do not reflect correctly the reality of the labor market, lack of coordination among various instances of social insurance administration, etc are not explicit, hidden behind the same parameter.

Second, when coverage is limited to, for example, large firms by regulations, government officials can constrain the coverage by continuously insisting to grandfather certain categories of workers of which administrative works are tedious and cumbersome. In a bureaucratic setting, inertia is strong once an institution is settled down, and officials of social insurance administration tend

to be resistant to working more intensively without additional allocation of budget and personnel, suggesting that motivating arrangements are necessary as well as additional allocation and personnel. In worse cases, rent-seeking bureaucrat or interest groups related to them can prefer the existence of non-compliance when they can profit in some way from the presence of the non-compliant sector. Then they will create an environment that makes non-compliance attractive or simply unavoidable. The behavior of government officials, as the latter both monitors the regulatory and enforcement systems and administers public services, plays a crucial role in the formation of the non-compliant sector.

Third, the information problem can be very important in developing countries. In discussions within a formal framework, everything is known and the agents have perfect foresight. However, in developing countries where a social insurance is newly introduced or supposed to expand, the role of information may be considerable. Economic agents can underestimate the benefits of social insurance based on imperfect information. Those underestimating agents usually begin to evaluate correctly when their compliant neighbors begin to enjoy benefits.

Fourth, the similar information problem can exist on the government side. It is usual in developing countries that budget or planning officers might not have evaluated seriously once-and-for-all cost of strengthening administration and its long-term effect. External economy of transparency may not have been explicitly and appropriately taken into account, which can have great influence on expenditure on administration. For example, by strengthening the monitoring and inspection, and thus compliance, developing countries can increase revenue collection. But also they can increase the equity of the tax system by making the tax administration more transparent. In some developing countries, increase of transparency can lead to huge efficiency gain by creating an enabling environment for private sector development, particularly when

non-transparency is related with corruption. Owing to recent progress in information and communication technology, the record-keeping and monitoring via cross-checking has become increasingly affordable. Therefore, declaration to one social insurance administration means declaration to other tax collecting agency, reducing the possibility of corruption.

Doubtlessly, explicit costs such as tax rates and job security provisions have a crucial role in explaining compliance. However, when above-mentioned institutional and/or informational factors, rather than explicit costs, are dominant in explaining incidence of non-compliance, which does not seem unreasonable in the context of developing countries, tax reduction may not be effective in reducing non-compliance. When compliance matters, therefore, the *raison d'être* and characteristics of undeclared work should be identified. Diagnoses can be accomplished on following points.

- Are explicit costs of compliance (such as tax rates and job security provisions) too high compared to benefits?
- Are benefits sufficiently accessible and large to induce workers?
- Can less explicit costs be reduced by rationalization of declaration forms, procedures, and regulations on declaration frequencies, and by better coordinating the administration of various instances of social insurance? If regulations are grand-fathering certain category of workers, is this limited coverage, more or less, related with government officials' behavior?
- Are workers sufficiently informed regarding the benefits and costs of social insurance?
- Are benefits from transparency correctly evaluated within the government? What is the cause, misunderstanding or influence of the interest groups?
- Is there any room for enhancing efficiency of enforcement system by technical devices?

2. Enhancing Compliance

(A) Stage of development

Certain level of economic development is necessary for pursuing and reaching universal coverage of social insurance. For example, it would be difficult to introduce social insurance and expand coverage in low income countries with extremely low productivity. But economic growth only will not suffice.

Failure of compliance can result from political reasons. Government can exempt taxes from small firms but does not care them either. It is the devil's deal to use Judith Tendler's term (Tendler, 2002). No tax, no care for small firms, providing sporadically privileged support packets, simply because it's convenient for the government or politicians to get their electoral loyalty. It is not only authoritarian and corrupted government, combined with unmotivated government officials, that is inclined to the devil's deal. It is also possible that ordinary government can be trapped in the devil's deal. Once the deal is made between politicians and those small-firm owners in the informal sector, it is difficult for either side to get out of it.

Development planning officials regard firms in the informal sector as an instrument for preserving and creating jobs rather than an opportunity group to stimulate economic development. The problem of non-compliance is deemed to have trade-off relation with job creation. Otherwise saying, when government officials do not see themselves as having the option to enforce the compliance to regulations, they tend to advocate special relief to small firms in the form of exemptions from compliance. When it is necessary to take initiatives to reform or restructure the economy, in their eyes, so is the need to support small firms. Therefore, government officials have to be convinced that those small firms can be upgraded and that they are an opportunity group to

stimulate economic development if compliance should be enforced. In this sense, the government has to be able to avail of development officials, who are able to identify bottlenecks to efficiency and productivity of small firms, and feasible policy measures. Insofar as these conditions are necessary, economic development might be said as a necessary condition for universal coverage.

(B) Reasonable tax wedge

Income support programs such as UI, UISA, and severance pay are financed in general by payroll tax. It was traditionally argued that as labor supply curve is vertical [inelastic] at least in the long-run, the incidence of payroll tax will be on workers wage without impact on employment (Hamermesh 1993, Gruber 1997). However, in many developing countries, the labor market is characterized by duality and the informal sector workers' labor supply curve tends to be flat in the long-run as well as the short-run, implying that the incidence of payroll tax would be on employment.

In many developing countries, where the inspection and penalty system is not effective, high level of tax wedge tempts firms to evade payroll tax, and workers also tend to accept job offers without payroll tax, and thus deprived of fringe benefits (which is also the origin of false independent workers in developed countries). Tax wedge should be reasonable so that other efforts should be effective, because no benefit is more attractive than a job for low income workers.

(C) Benefits sufficiently accessible and large

If employers and employees are not induced to declare employment records to the administration of the income support system, it is difficult that coverage is successfully expanded or compliance rate is enhanced only with government initiatives because the inspection and penalty system is not effective in

developing countries. When workers and employers collude, monitoring the compliance becomes extremely difficult and thus monitoring costs become unaffordable. If workers are active in defending their interest in the entitlement to income support benefits, which is the case with workers in developed countries, monitoring cost will become modest.

Social insurance compliance has different aspects than general tax compliance. Social insurance provides benefits while general tax does not. Social insurance, particularly income support system, requires much more complicated reporting structure than general tax administration. They can be designed in a way that risk-averse workers can improve their welfare by pooling their risk. However, to stimulate workers interest, benefits should be accessible to as many workers as possible. Also benefits should be sufficiently large.

Turkey introduced the unemployment insurance system in June 2000, and first recipients started to collect unemployment benefits in March 2002. The system models closely the standard OECD-type unemployment insurance: it is mandatory and covers all industries and occupations, mostly financed by employer and worker contributions; benefit levels are earnings-related; and the duration of entitlement is tied to previous employment history. However, dictated by the presence of the large informal sector and lack of administrative capacity, it eliminated continuing eligibility check. Worried about the moral hazard of benefit recipients, which was intrinsic to the unemployment insurance system, and the fraud, Turkish government set the initial eligibility condition strict.

Under Turkish unemployment insurance, to be eligible, the unemployed must register at the local employment office and have paid insurance premiums continuously for 120 days preceding the termination of employment, and 600 days in the three-year period preceding the termination. These initial eligibility conditions are too restrictive to the extent that Turkish unemployment insurance would protect only open-ended permanent workers who explain

inevitably extremely small fraction of those in unemployment pool. They provide little incentive for undeclared workers to declare themselves or to demand employers to report their employment record.

Thus those who are difficult to satisfy the restrictive eligibility conditions remain indifferent to the system. This implies that coverage will be limited even in the long-run and the newly introduced unemployment insurance system will not contribute to reducing the size of informal sector. In principle, any social benefit program can contribute to expanding the formal sector by providing workers with incentives of registering employment in the public administration. However, as the Turkish unemployment insurance system was designed only to cover a very limited number of formal sector workers, it could not contribute to compliance increase.

Korean government extended the coverage of unemployment insurance to all establishments with at least one employee in 1998. After the expansion of regulatory coverage, only those part-time workers working less than 80 hours a month and those workers employed less than a month remained legitimately excluded from EIS coverage. Also Korean government eased the initial eligibility conditions, relaxing the minimum contribution requirements from 12 months out of the last 18 months to 180 days of contribution out of the last 12 months. However, construction site workers could not be eligible because there were many workers whose employment contract fell below a month in construction sites. Therefore, even if "tax" compliance rate was not low in the construction industry, "employment record" compliance rate of the Korean unemployment insurance system was much lower (Hur and Shim, 2001). That is, many firms paid unemployment insurance tax, but did not report worker turnover correctly, and workers were not proactive in demanding the reporting (Hur and Yoo, 2001). Korean government changed the regulatory coverage and construction workers could accumulate their employment records from 2004.

In sum, if restrictive eligibility conditions provide little incentive for

undeclared workers to declare themselves or to demand employers to report their employment record, more loosened eligibility conditions will provide incentives to declare and register.

Furthermore, it would be desirable to introduce privileged programs for workers (such as privileged loan program for low wage workers, workers saving plan with privileged tax on interest rate, tax credit for low-wage earners, etc.) which requires employment record at employment office, to advertise those benefits, and to introduce facilitating arrangements for workers and firms to report employment records to local employment office. They will contribute in long run to enhancing compliance.

In Korea, where unemployment insurance together with training, subsidy, and job information service constitutes one component of the 'employment insurance system,' reporting firms were generously treated when they applied for subsidy programs of the EIS.

(D) Coordination among institutions

Inertia of administration and lack of coordination can hinder coverage expansion or compliance enhancing. Growing economies might have come to afford high monitoring cost, or monitoring cost might have been lowered during economic development. But behavior of public service may not have changed correspondingly.

By favor of computer and data processing technology, record keeping became extremely cheap and manageable. But record keeping should be clearly distinguished from record reporting. It is very much likely that traditional reporting forms, reporting procedures, and regulations on reporting may have been based on labor turn-over pattern of regular workers, i.e. workers with sufficiently long tenure. They could have been conceived in a way that they are not so friendly with computerization, or old system could not be so flexible as to admit changes. It is also possible that front office officers resist to

changes.

Government officials who made regulations of the income support system may not have known well about behavior of workers in small firms. Existing prototype conception of reporting mechanism can be far from perfect and may not fit the reality. If the conception of reporting system is based on traditional full-time regular workers, and one or several entity of public administration in the whole income support system resists to adaptation to changes of the labor market, feedback between small firms and administration can be blocked. Small firms in developing countries have little or weak voice in claiming improvement of administration, while large firms, which can avail of sufficient capacity to handle paper works to social insurance institution, not necessarily speaking for small firms.

Therefore, reporting process can be far from small-firm-friendly, which can lead to high cost in correct reporting, and small firms might prefer non-reporting to compliance. Small firms might want to bypass, if inevitable, regulations through bribery, or simply ignore, if possible, regulations to be non-compliant. Under these circumstances, labor inspectors might not be able to enforce compliance firmly at least for certain kind of workers, and subtle low-compliance equilibrium can result (Hur and Yoo, 2001). Monitoring cost might not be so high, but monitoring is not implemented. This explains why it is not rare in developing countries that social insurance administration cannot penalize with a heavy penalty on employers or imprison them, as the inspection authority of some industrialized countries does, because small firms have not reported workers and contributed social insurance premium correctly.

If one or several entity of public administration in the whole income support system resist to adaptation to changes of the labor market, the higher authority may have to coordinate those entities. It will not be possible unless the high authority is interested in the challenge and has willingness to coordinate. The high authority can be motivated by public opinion, debates in the National

Assembly, claims from NGOs, etc. It would help for the high authority to be informed of cost-effectiveness of ad hoc programs and expenditure for capacity building of administration.

When this type of coordination problem is confirmed, it would be desirable to establish an authorized task force and let it lead and coordinate different units of entities of which the income support system is comprised. When the Korean government extended the coverage of the unemployment insurance system in 1998 and when it further prepared its coverage extension to daily workers in 2002-3, it was via installing task force which coordinated different instances of unemployment insurance administration.

In Korea, unemployment insurance is regarded as providing the least interesting benefit among the four major social insurance schemes.⁷⁾ But it requires the most refined UI provides least interesting benefit among four major social insurance schemes. untries but special attention will be paid to † record reporting & keeping system among the social insurance schemes because the benefit rule and eligibility rule of unemployment insurance require very concrete information on employment record: when, where, how long within a given period, and under what wage level a worker worked. Meanwhile, the capacity of enforcement was better at unemployment administration than at the National Pension and National Health Insurance because the former was administered by Ministry of Labor to which labor commissioners belong. Thus, other social insurance schemes could, more or less, piggyback on the record keeping and monitoring infrastructure. This

7) Korean Employment Insurance System (EIS), of which unemployment insurance is one pillar, was introduced in 1995 as the fourth social insurance schemes in Korea. The other three are the Industrial Accident Compensation Insurance, the National Health Insurance, and the National Pension, introduced 1964, 1977, and 1988, respectively. Like other insurance schemes, at start, coverage of EIS was limited to workers in large firms. But in 1998 coverage was expanded to all employees with more-than-a-month contract. Coverage expansion of EIS was soon followed by other social insurance schemes.

shows the possibility that expansion of income support program could be, in a certain context, a critical and very important momentum for expanding the formal sector.

(E) Let workers see entitlement pay

In developing countries where an income support program is newly introduced or supposed to expand, the role of information may be crucial. Workers can underestimate the benefits of social insurance because of imperfect information. Those underestimating workers usually begin to evaluate correctly when their compliant neighbors begin to enjoy benefits. It is absolutely necessary to let workers see it pays to be entitled to. It may take time. But the government of developing countries has to know waiting for certain time. If those non-compliant workers see that their neighbors benefit from the income support program, they would claim. Then monitoring costs will be reduced enormously.

In Korea, the system was advertised intensively in media with fascinating ideas and spectacular scenes in order that firms and workers are informed of benefits of unemployment insurance and other components of the employment insurance system.

(F) True cost and benefit of administration

Lack of administration capacity or high monitoring cost is one of principal causes of low compliance in developing countries. In developing countries, though the threshold firm size is different from one country, coverage has been limited by regulations for the consideration of administration cost.

Many small firms and their workers belong to the informal sector in developing countries. Their future discount rates are very high: they put much more importance on present income in comparison to future income. Workers and employers collude frequently and evade from tax regulations.

Consequently, inspection costs tend to be too high for resource-constrained government of developing countries, which is very much binding factor in expanding coverage. Therefore, it is usual that, thinking that expenditures on the enforcement system are inefficient, the budget office is reluctant to allocating resources in strengthening the enforcement capacity of social insurance administration. Furthermore, priority of investing on the infrastructure of income support program is not high in developing countries because they lack in financial resources and their capital market is imperfect. Cost-effectiveness of investment on income support program is judged lower than other investments directly contributing to production of value-added such as SOC construction, and other government investment.

With this tradition having lasted for long, even when coverage expansion of social insurance is desirable and has to be treated as a national agenda, the budget office of developing countries may not provide the ministry in charge of income support program with proactive support for increasing administrative capacity. When social insurance fails the dominant proportion of workers in coverage, and the effects of this failure are deemed large and continuing, and as a consequence, the government is obliged to introduce many ad hoc & inefficient supplementary programs in periodically or quasi-permanently, the budget office should be informed that the costs of the shaky social insurance system or tax administration, which will include expenditure on ad hoc supplementary programs, can dominate once-and-for-all cost of administration necessary for coverage expansion and compliance enhancing, and thus that enhancing administrative capacity of social insurance is an efficient way of budget allocation in the medium- and long-term perspective. This kind of knowledge sharing is particularly recommended when the administration costs are judged large in the initial phase and reasonable afterwards or decreasing while, in contrast, the need for ad hoc program would be continuing.

(G) Technical arrangements for staff-motivating programs

Effective monitoring and the use of sanctions would strongly reduce the non-compliance. That is, if the government strengthens the enforcement system, the size of the informal sector will shrink. However, the problem is the cost of enforcement. Enforcement require not only inspectors but also high level of administration capacity as a prerequisite. In developing countries, therefore, introduction of an income support program may imply a systematic increase of tax rate, without necessarily increase of enforcement. Monitoring cost can be remarkably reduced if the government can share the task of monitoring with trade unions and other NGOs.

Once coverage expansion is legislated and coordination system is in place, considerations on technical aspects become important. There are examples of technical initiatives which should accompany legislation initiative.

- Campaign-cum-guidance by visiting canvassers: In initial stages, guidance, instead of penalizing, is desirable. Canvasser program is an example of effective measures. Canvassers can visit workshops or call to give guidance to employers and workers. If this program can not last for long, it is good to do it by public works program. Particularly in the initial stage, it is good to introduce an evaluation system so that the performance of local offices should be evaluated and appreciated appropriately.
- Labeling of plants, shops, offices, etc.: Once canvassers visit workshops and the plants are insured, labeling on the entrance of firms such as UI-insured firm will have effect of declaration or monitoring.
- Workshops and encouragement programs for staff: Workshop among social insurance administrations, and bonus program for encouraging staff in local social insurance offices such as bench-marking visit to best practice institutions in other countries help to share knowledge and motivate staff members of the income support system.
- Cross-checking system by cooperation among different social insurance

agencies and tax office: Cross-checking among different social insurance administrations and tax office is a basic instrument to monitoring. It became extremely cheap and feasible with modern computer technology. But it should be harmonized with regulations on privacy protection.

3. Korea's Experience

In the general context of developing countries, there is a considerable limit in expanding coverage by policy measures when the size of the informal sector is dominantly determined by institutional factors. Paradoxically Korea is expanding the formal sector via coverage expansion of income support program. Korea has expanded its coverage of income support program in 1998, and further initiative was taken in 2004. Even if the extended coverage only explains 49.4 percent of wage workers as of June 2003, it is worth while to note the effort, rationale, and evolution of the Korea's experience (Table 3). In fact little is known about the feasible approach of coverage expansion in any developing countries.

In 1995, after more than two years of intense discussions and hearings, Korea introduced an unemployment insurance of compulsory social insurance type, together with training, subsidy, and job information service, which forms the 'employment insurance system (EIS).' At its introduction, unemployment insurance was limited to workers in firms with at least 30 workers, covering about 32 percent of total wage workers. The limited coverage was more or less due to the government's stance to exempt small firms and non-regular workers from the income support program.

There are several reasons for this. First, the marginal administrative cost increases as the coverage expands to smaller firms and non-regular workers. Second, due to high taxes and strict labor regulations of formal sector, low wage workers and small and inefficient employers have strong incentives not

Table 3. Coverage expansion of the Korean unemployment insurance

(Unit: thousand persons)

	Wage employment (1)	Contributing employers All Sizes (2)	Registered employees All Sizes (3)	Reg. employees /Wage employment (4)=(3)/(1)	Contib. employers Size 1-29 (5)	Reg. employees Size 1-29 (6)
Dec. 1995	13,045	39	4,204	0.322	2	43
Dec. 1996	13,387	44	4,331	0.324	2	45
Dec. 1997	13,387	47	4,280	0.320	4	77
Dec. 1998*	12,280	400	5,268	0.429	356	1,556
Dec. 1999	13,195	601	6,054	0.459	560	2,245
Dec. 2000	13,548	693	6,747	0.498	647	2,698
Dec. 2001	13,996	806	6,909	0.494	757	2,908
Dec. 2002	14,406	826	7,171	0.498	776	3,065
June 2003	14,524	814	7,186	0.495	761	2,911

Note : * Korea changed minimum establishment size of unemployment insurance coverage in 1998. Before 1998 minimum establishment size of the coverage was 30 workers. Since October 1998, the minimum size is 1 worker.

Source : Central Employment Information Office, *Monthly Statistics Employment Insurance*, various issues.

National Statistical Office, *Economically Active Population Survey*, various issues.

to participate in the social safety net programs (Loayza, 1994; Fortin et al., 1997). Therefore, the monitoring and enforcement cost will have to increase as the government tries to expand its coverage (Polinsky and Shavell, 2000). Third, the rent-seeking activities of government bureaucracy and political pressure may prevent to expanding the government-sponsored social safety net (Sarte, 2000). In fact, government officials did not want to expand coverage. It has been known secret that transactions, earnings and profits are not transparent at all in the construction companies, and they have been the source of huge amount of black money. This explains partly why every Chaebol has

owned a big general construction company. Both the interest of politicians and construction company owners, combined with the very backward employment relation in construction sites, have prevented the expansion of the unemployment system and expanding the employment reporting.

To meet the needs of extended social safety net, the coverage was expanded during the financial crisis of 1997-98 to cover workers in all firms. Along the efforts of coverage expansion, the task force established within the government diagnosed bottlenecks on sites and through discussions and hearings, and investigated such points as follows:

- Whether explicit costs of compliance (such as tax rates and job security provisions) are too high compared to benefits,
- Whether benefits are sufficiently accessible, what benefits can be given to reported workers,
- Whether costs less explicit can be reduced by rationalizing declaration forms, procedures, and regulations on declaration frequencies, and by better coordinating administrations of various instances of social insurance,
- Whether workers are sufficiently informed regarding the benefit and cost of social insurance,
- Whether benefits from transparency are correctly evaluated, in particular, by budget office,
- What is the cause, misunderstanding or influence of interest group, and
- Whether there is any room for enhancing efficiency of enforcement system by technical device.

The benefit of transparency was evaluated so that budget office could support actively and relevantly the efforts of coverage expansion. The system was advertised intensively in media with fascinating ideas and spectacular scenes in order that firms and workers are informed of benefits of UI and other components of the EIS. Reporting firms were generously treated when they

applied for subsidy programs of the EIS. Very unrestricted 'recruitment subsidy' was given to small firms which newly hired and reported workers. Also enhanced enforcement efforts accompanied the legislation initiative.

At first, faced with labor market turmoil because of the 1997-98 financial crisis, expansion of the income support system was an imperative for the government to prevent social explosion. When the emergency was over, expanding the social safety net into the informal sector created certain dilemmas for the government. On the one hand, the expansion of the social safety net into the informal sector would increase the tax burden to the members of the informal sector. On the other hand, the expansion of the income support program, which meant the expansion of overall social insurance system, had become an irreversible policy request for Korean government, which also wanted policy initiatives to prove that the Korean economy was mature enough to provide minimum welfare benefits to its citizens, because the financial crisis proved that the nature of unemployment was characterized by dense spell for dominant proportion of workers.

There are several rationales why the mandatory expansion (with strong enforcement effort in the form of guidance and incentive for compliance on the one hand and penalty for non-compliance on the other hand) might make a good policy (Kim, 2003). First, the coverage expansion of income support program and thus social safety net frees up current household resources for current needs, resulting in an increase of the investment in human capital to the informal sector workers and their children. The increased human capital would in turn increase their potential in securing a more productive job in the formal sector with greater earning potential so that more workers can move from the lower paying informal sector jobs to the higher paying formal sector jobs. Second, the expansion of income support program requires a more pervasive and transparent social infrastructure so that the collection of taxes or social insurance premium and the provision of social benefits can be done

more efficiently. Therefore, the expansion of income support program would provide more transparent and disciplined economic environment in which firms and employees would both benefit in the long run, the additional cost imposed on the informal sector workers generating more than enough benefits in the long run.

Although the coverage was expanded, the coverage only modestly increased. The UI is covering, as of June 2003, 49.4 percent of all wage workers (compliance rate is estimated to be around 70 percent). Important limitations to further expansion of the coverage were set by a large segment of temporary and daily workers, who constitute about 80 percent of all the unemployed. Over 60 percent workers of these two groups were not reported to the unemployment insurance administration.

Regulations grand-fathering those workers employed less than a month at the same workplace were eliminated, and regulations were changed so that every workers had to be reported from 2004. Reporting information and procedure were simplified for frequently turning over workers. Various instances of the UI administration (collecting agency, employment information office, employment service office, front offices of reporting agency, etc) were coordinated so that the system fits frequently turning over workers and firms hiring those workers.

IV. Conclusion

In low income countries, unemployment is not well distinguished from (under)employment because underemployment is a general phenomenon. Thus most plausible income support program for the unemployed seems public works program, with social fund variants more effectively working depending on specific country's situation.

In middle income countries also, widespread informal sector workers experience recurrently unemployment which is not dense, and the government has limited financial resources allocable to administration capacity of income support programs. Tax and reporting compliance tends to be low for institutional reasons. Therefore, compliance is dependent more upon program adopted or design of the program than on enforcement and tax rates. To include as many workers as possible in the public income support program, first choosing or adapting to compliance-friendly program is important. A compliance-friendly program is the one where workers have strong interest in monitoring compliance. Severance pay individual account and UISA, with or without solidarity fund, are examples. When the fundamental working of any income support program is based on eligibility monitoring, compliance will be inevitably low in developing countries, because on the one hand few workers would be eligible, and on the other eligibility monitoring requires high level of administrative capacity which most of developing countries cannot afford.

Informal sector workers are characterized by non-compliance to government regulations. Informality is therefore a sufficient condition of non-compliance. Once a program is adopted in a developing country, coverage will be determined by at once regulations imposed by the government and complying behavior of the firms and workers. Government regulations usually grandfather a certain category of workers by consideration of just cause or for shortage of administration capacity. Private economic agents decide their behavior on compliance under given circumstances.

If the government expand the mandatory coverage by eliminating grandfather clause, and lowers explicit costs of formality such as the size of tax wedge and job security provisions, provides larger benefits to compliant workers, and raises cost of non-compliance by strengthening inspection system and raising penalties of non-compliance, the compliance rate will increase. Besides these formal aspects, expanding coverage to workers in the informal sector requires

careful diagnosis of various instances of the existing institution and behavioral aspects of administration officials. As coordination and information problems may exist, confining the coverage of income support program, it is also important that an authorized task force leads and coordinates different units of entities of which the income support system is comprised.

Basic ideas in that stage, which may be helpful to the task force, are whether low coverage or low compliance resulted from force of habit in administration, high monitoring cost, or absence of coordination among tax collecting offices, administration of reporting routine, way of working in front office of the social insurance. An overall diagnosis, if not exhaustive, of forefront administration office, tax administration, social insurance administration would be helpful to be convinced if a considerable number of elusive workers and firms could be covered by reasonable and effective effort of administration.

Also there are rooms for enhancing compliance by having active recourse to small technical ideas to stimulate administrative activity of developing countries. The last, but not the least important thing is to let workers see it pays to be entitled to social insurance via advertisement, sufficient number of recipients, possibility of other benefits when reported, etc.

References

- Coloma, C.F. "Seguro do Desempleo: Teoria, Evidencia y Una Propuesta (Unemployment Insurance: Theory, Evidence and a Proposal)." Cuadernos de Economia. Year 33, No. 99. (1996) pp.256-320.
- Dessy, Sylvain and Stphane Pallage. "Taxes, Inequality and the Size of the Informal Sector." *Journal of Development Economics*. 70 (1). (2003) pp.225-233.

- Gill I. S., and N. Ilahi. "Economic Insecurity, Individual Behavior and Social Policy." paper prepared for the Regional Study on *Managing Economic Insecurity in Latin America and the Caribbean*. The World Bank (2000).
- Esguerra, J., M. Ogawa and M. Vodopivec. "Options of Public Income Support for the Unemployed in the Philippines." *The Philippine Review of Economics*. 38 (2). pp.37-66 (also published as Social Protection Discussion Paper No. 0204, April 2002, The World Bank). (2001).
- Feldstein, Martin and Daniel Altman. "Unemployment Insurance Savings Account." *NBER Working Paper*. No.6860. (1998).
- Fortin, Bernard, Nicolas Marceau, and Luc Savard. "Taxation, Wage Controls, and the Informal Sector." *Journal of Public Economics* 66. (1997) pp.293-312.
- Gruber, Jonathan. "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile." *Journal of Labor Economics*. 15 (3). (1997) S72-S101.
- Hamermesh, Daniel S. *Labor Demand*. Princeton (1993).
- Hopenhayn, Hugo A. and Juan Carlos Hatchondo. "The Welfare Consequences of Alternative Designs of Unemployment Insurance Savings Accounts." paper presented at the World Bank/IIASA/Ludwig Boltzmann Institute International Workshop on *Severance Pay Reform : Toward Unemployment Savings and Retirement Accounts*, Laxenberg/Vienna, November 7-8. (2003).
- Hur, Jai-Joon. "Economic Crisis, Income Support and Employment Generating Programs: Korea's Experience." *Labor Policy Studies*. 2 (4). pp.39-73, Seoul:KLI (paper presented at Regional Seminar of Income/Employment Generating Programs to Alleviate Socio-economic Impacts of the Economic Crisis, UN ESCAP, Bangkok, 23-25 May). (2001).
- Hur, Jai-Joon. "Korean Severance Pay Reform." paper presented at the World Bank/IIASA/Ludwig Boltzmann Institute International Workshop on *Severance Pay Reform : Toward Unemployment*

- Savings and Retirement Accounts*, Laxenberg/ Vienna, November 7-8. (2003).
- Hur, Jai-Joon and with Gyu-Beom Shim. "Disproportionate Benefit-Contribution Ratio in Construction Industry: Causes and Remedies." *Employment Insurance Review* 6 (1). (2001) pp.111-129. (in Korean).
- Hur, Jai-Joon and Kil-Sang Yoo. *A Design of Unemployment Insurance for Daily Workers*. with K.S. Yoo, Seoul: Korea Labor Institute (2001). (in Korean).
- Ihrig, Jane and Karine S. Moe. "Tax Policies and Informal Employment: The Asian Experience." *Asian Economic Journal*. 15 (4). (2001) pp.369-383.
- Kim, Sunwoong. "Issues in Expanding Social Safety Network in South Korea." Research Report, Korea Labor Institute (2003).
- Loayza, Norman V. "The Economics of Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. 45 (1996) pp.129-162.
- MacIsaac, Donna and Martin Rama. "Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Effects in Peru." Policy Research Working Paper 2626, The World Bank (2001).
- Polinsky, A. Mitchell and Steven Shavell. "The Economic Theory of Public Enforcement of Law." *Journal of Economic Literature* 38 (1). (2000) pp.45-76.
- Sarte, Pierre-Daniel G. "Informality and Rent-seeking Bureaucracies in a Model of Long-run Growth." *Journal of Monetary Economics* 46. (2000) pp.173-197.
- Stiglitz, Joseph E. and Jongyoll Yun. "Integration of Unemployment Insurance with Pension through Individual Account." Paper prepared for the International Workshop on *Severance Pay Reform: Toward Unemployment Savings and Retirement Accounts*. Laxenberg/Vienna, November 7-8, (2003).

- Sural, A. Nurhan. "Employment Termination and Job Security Under the New Turkish Labor Act." mimeo. (2003).
- Tendler, Judith. "Small Firms, the Informal Sector, and the Devil's Deal." IDS Bulletin [Institute of Development Studies], 33 (3). Available at <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/bulletin/tendlerpaper.pdf>. (2002).
- Vodopivec, Milan. "Introducing Unemployment Benefits to Sri Lanka." The World Bank (HDNSP) (2003).
- Vodopivec, Milan. "Income Support Systems for the Unemployed: Issues and Options." forthcoming. The World Bank (2004).
- Yoo, Kil-Sang. "The Feasibility of Introducing an Employment Insurance Scheme in the Philippines." Paper prepared for the World Bank-ILO-JMOL-PDOLE seminar on "Labor Market Policies: Their Implications for East and South East Asia." Manila, March (2001).

비공식 부문이 큰 개발도상국 경제에서 실업자소득보존제도 적용률을 제고하기 위한 접근법

허재준

개도국에서는 제도적 요인으로 인해 조세 및 사회보험 적용률이 낮은 경향이 있다. 이로 인해 새로 소득보전프로그램을 도입할 때에는 감독이나 조세율보다 어떤 제도를 채택하느냐가 더 중요하다. 보다 많은 사람을 실업자 소득보전프로그램에 포착하기 위해서는 스스로의 유인에 의해 적용률이 높은 제도를 채택하는 것이 중요하다. 개별가입자의 적용률 제고 유인이 높은 제도는 퇴직금 개별구좌(Severance Pay Individual Account)나, 개인별저축구좌(UISA)가 그 예이다.

어떤 제도를 도입할 것이냐에서 나아가 하나의 실업자 소득보전프로그램이 이미 존재하고 있는 상태에서의 적용률 제고의 문제를 논하자면, 정부가 그 적용범위를 확대하고, 공식부문에 속하게 되었을 때 부담하게 될 비용(조세 등)을 줄여주고 받을 수 있는 혜택 수준을 늘려주며 감독이나 벌칙 강화를 통해 누락의 기회비용을 높이면 적용률이 올라갈 것이다.

이러한 공식부문적 특성 외에도 조세기관과 사회보험기관의 작동방식이나 그곳에서 일하는 직원의 행태를 진단하여 적용률을 제고하기 위한 노력을 하는 것도 중요하다. 일반적으로 기관간 정보교환이나 요원들의 일하는 방식이 효율적으로 작동하고 있지 않은 경우가 있기 때문이다.

개도국에서는 집행기관의 요원들의 유인프로그램 도입을 통해 적용률을 제고할 수 있는 여지가 존재한다. 또한 적극적 광고 등을 통해 많은 사람들이 혜택을 받고 있다는 사실과 자신들이 일했던 기록을 잘 관리함으로써 많은 혜택을 받을 수 있다는 사실을 알리는 것도 적용률 제고에 기여한다.

핵심용어: 소득보전제도, 실업, 적용률, 비공식부문

『노동정책연구』 원고작성 및 투고 요령

1. 원고투고 요령

- 1) 『노동정책연구』에 논문 게재를 원하는 연구자께서는 350자 이내의 국문초록, 영문제목, 영문성명, 영문초록, 5개 이하의 핵심용어를 포함하여 20페이지 이내로 논문을 작성하여 제출하되, 마감일까지 논문을 아래의 ‘원고작성 요령’에서 제시하는 체제로 통일하여 제출한다. 논문은 한글파일을 전자메일로 제출하며, 원고 겉장에는 e-mail address, 전화번호(가능하면 휴대폰번호), 주소를 포함하는 연락처를 명기한다.
- 2) 『노동정책연구』에 게재된 논문들에 대한 논평(comment)과 답변(reply)도 아래의 ‘원고작성 요령’에 맞추어 제출한다.
- 3) 원고 마감일

1호 (3월 발간) :	각년도	3월 1일
2호 (6월 발간) :	각년도	6월 1일
3호 (9월 발간) :	각년도	9월 1일
4호 (12월 발간) :	각년도	12월 1일
- 4) 제출된 논문은 『노동정책연구』 편집위원회에서 정한 심사 과정을 거쳐 게재 여부를 결정한다.
- 5) 제출처: 황수경 데이터센터소장 (TEL: 785-1802) e-mail: skhwang@kli.re.kr
(150-010 서울특별시 영등포구 여의도동 16-2 중소기업회관 9층
한국노동연구원 데이터센터)

2. 원고작성 요령

- 1) 국문 논문은 국한문을 혼용한다.
- 2) 편집순은 章은 I, II, III으로 표기하고, 節은 1, 2, 3, 項은 가, 나, 다 順으로, 그 이하는 1), 2), 3)으로 번호를 매기고 제목을 표기한다.
- 3) 인용논문의 표기는 본문 하단(참고문헌 앞)에 처리한다. 영문 저자의 경우는 영문으로 표기함을 원칙으로 한다.
- 4) 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌정보는 논문 말미의 ‘참고문헌’에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
- 5) 표와 그림의 경우는 장, 절, 항의 구분 없이 <표 1>, [그림 1]과 같이 표기하며 세분화하지 않는다.
- 6) 논문 첫머리의 저자 소개를 위한 각주는 *, **, *** 등의 기호를 사용한다.

7) 논문 양식

구 분	아래흔글	구 분	아래흔글
*인쇄		*문자	
용지종류	171×244	글자크기	10.8
위쪽여백	22.5	글꼴	신명조
아래쪽여백	22.0	장평	100
왼쪽여백	24.5	자간	-10
오른쪽여백	24.5	*문단	
머리말	9.5	정렬방식	혼합
꼬리말	0	들여쓰기	2
		줄간격	170
*표는 『선그리기』가 아닌 필히 『표편집』으로 작성 (글자 크기: 10, 줄간격: 135)			

8) 영어 논문의 경우도 위의 기준에 준한다.

9) 이상의 원고작성 요령에 따라 작성되지 않은 논문은 게재가 거부될 수 있다.

3. 참고문헌 작성 요령

1) 국내 및 동양 문헌

- ① 국문 및 동양 논문(학위논문 포함) : 필자 이름, 『논문 제목』, 『저서 및 학술지 제목』 권(집)호, 발행기관, (발행년도) 페이지
- ② 국문단행본 : 저자 이름, 『저서 및 역서 제목』, 발행기관, (발행년도) 페이지
- ③ 국문 기사 : 『기사제목』, 『월간지, 주간지, 일간지 제목』
- ④ 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치
- ⑤ 같은 저자의 문헌 중 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 ‘가나다’나 ‘ABC’ 순서에 따라 a, b, c로 구분

2) 기타 문헌

- ① 영문 논문 : 필자 이름, “논문 제목” 책명이나 저널지명(이탤릭체), volume(number), 출판기관, (발행년도) 페이지
- ② 영문단행본 : 저자 이름, 저서 및 역서 제목(이탤릭체), 출판기관, (발행년도) 페이지

3) 모든 논문의 경우에는 **페이지**를 반드시 표기

4) 영문 문헌의 저자가 여러 명일 경우에는 저자의 성, 이름., 이름, 성. & 이름, 성의 형태로 표기하며, **이름은 모두 첫 글자만** 표기

5) 예

- 금재호 · 조준모. 『외환위기 전후의 노동시장 불안정성에 대한 연구』. 『노동경제논집』 24권 1호, (2001) pp.35-66.
- 차철수. 『직장-근로자 일치』. 『노동시장의 기능』. 한국노동연구원, (2000) pp.157-172.
- 정진호. 『최근의 소득불평등도 변화와 소득원천별 분해』. 『노동정책연구』 1권 1호, 한국노동연구원, (2001) pp.39-56.
- Bernhardt, A., M. Morris, M. S., Handcock, & M. A. Scott. "Trends in Job Instability and Wages for Young Adult Men." *Journal of Labor Economics* 17(4). (1999) pp.65-90.
- Diebold, F. X., D. Neumark, & D. Polsky. "Comment on Kenneth A. Swinnerton and Howard Wial, 'Is Job Stability Declining in the U.S. Economy?'" *Industrial and Labor Relations Review* 49 (2). (1996) pp.348-352.
- Ehrenberg, R. G. & R. S. Smith. *Modern Labor Economics*. Addison Wesley (1997).
- Kochan, T. A. & H. C. Katz. *Collective Bargaining and Industrial Relations*. 2nd ed., Irwin (1988).