

고용에 사회적 가치를 부여하는 사회에서의 일자리 정책*

강 두 용**

논문 초록

본고에서는 고용에 사회적 가치를 부여하는 사회를 상정하고 그러한 사회에서의 고용정책에 대하여 검토한다. 이같은 논의의 목적은, (실업률이 한 사회의 안정과 통합의 정도에 영향을 미치는 주요 변수란 점에서, 많은 사회들이 암묵적으로나마 고용에 사회적 가치를 부여하고 있을 가능성이 높다고 생각되는바) 고용의 사회적 가치를 명시적으로 인정할 때 고용정책의 새로운 이론적 기초와 아울러 보다 효율적인 정책수단을 도출할 수 있음을 보이고자 하는 것이다.

고용에 사회적 가치를 부여할 때, 同 사회적 가치는 환경효용과 마찬가지로 專有 불가능한 특성(non-excludability)을 갖는다는 점에서 기업의 고용결정에는 외부성이 수반되며, 고용 외부성은 특징적으로 양면성(채용결정에는 正의 외부성, 해고결정에는 負의 외부성)과 외부성의 크기가 경기역행적으로 변동하는 가변성을 가짐을 보일 수 있다. 이같은 고용 외부성의 존재와 특성을 바탕으로, 본고에서는 외부성의 보정 및 고용의 사회적 최적화 논리에 기초한 두가지 정책방안을 제안하고 정책효과를 검토한다. 하나는 가격설정형 정책으로 해고세/채용보조금의 조합이고, 다른 하나는 가변가격/수량목표 설정형 정책으로서 고용조정권 거래제이라 부를 수 있는 것이다. 이들 정책방안은 소요자원 대비 고용창출효과 효율성이 나 낮은 위험, 글로벌화에서 비롯되는 고용문제에의 대응 등의 측면에서 기존정책에 비해 비교우위를 가질 수 있을 것으로 보인다.

핵심 주제어: 고용, 외부성, 실업, 고용정책, 사회적 가치, 글로벌화

경제학문헌목록 주제분류: E2 E6 H2 J6

투고 일자: 2013. 2. 12. 심사 및 수정 일자: 2013. 5. 20. 게재 확정 일자: 2013. 6. 7.

* 본고의 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 두분의 익명의 심사위원들께 감사를 드립니다. 본고는 “강두용(2013) ‘일자리 정책의 새로운 모색 : 고용의 사회적 가치를 기업 고용결정에 내부화하기’ 산업연구원 이슈페이퍼”를 축약하여 학술논문으로 발전시킨 것임. 정책과 관련된 보다 포괄적인 논의는 동보고서를 참조할 것.

** 산업연구원 선임연구위원, e-mail: dykang@kiet.re.kr

I. 서

현대경제에서 대부분의 국가는 완전고용을 정부 경제정책의 주요 목표의 하나로 삼고 있다. 대부분의 정부는 고용을 늘리기 위해 적지 않은 자원을 투입하여 정책적 노력을 기울이고 있다. 시장 원리를 중시하는 경제체제를 채택하고 있는 국가에서도 이는 마찬가지이다. 그런데 왜 정부는 고용을 늘리기 위해 자원과 노력을 투입하는 것일까.

가장 먼저 생각할 수 있는 대답은 고용이 소득과 직결된다는 것이다. 경제학에서는 다른 조건이 동일하다면 보다 많은 소득은 더 큰 효용을 낳는다고 간주된다. 그리고 시장 자본주의하에서도 정부가 적절한 정책적 개입을 함으로써 시장기능에만 맡겨두는 것보다 더 많은 소득을 창출할 수 있는 경우가 있다. 따라서 정부가 정책을 통해 고용을 늘릴 수 있고 이것이 보다 많은 소득을 가져온다면 정부가 고용을 늘리기 위해 노력하는 것은 합리화될 수 있다. 그런데 현실을 보면 정부가 고용을 늘리기 위해 노력하는 것은 고용이 소득의 주요 결정변수이기 때문만은 아닌 것 같다. 만일 소득이 궁극적 목표이고 고용은 단지 소득 창출을 위한 중간 통로이기만 하다면, 정부가 고용 증가를 위해 시행하는 정책들은 결국 소득을 극대화하는 것이 최종 목표로서, 다만 소득 극대화에 직접적으로 초점을 맞추는 것보다 고용 증가라는 우회적 방법을 통하는 것이 소득 창출에 더 효과적일 경우에 시행하는 정책이라 보아야 할 것이다. 그러나 현실의 여러 가지 고용창출 정책들이 모두 이러한 성격을 갖는다고 보기는 어려울 것 같다.

고용이 정책적인 관점에서 단순히 소득의 하부지표만이 아님을 보여주는 단적인 예로 소위 ‘고용없는 성장’ 문제를 들 수 있다. 만일 고용이 소득의 중간지표로서의 의미만을 갖는다면, 정책당국의 입장에서는 소득 성장의 여부와 그 크기만이 중요할 뿐 그 성장이 ‘고용없는’ 것인가, ‘고용있는’ 것인가의 여부는 중요성을 갖지 못할 것이다. 따라서 ‘고용없는 성장’은 경제학자의 학술적 관심의 대상은 될 수 있을지 몰라도 정책적인 관심을 기울일 만한 문제는 되지 못할 것이다. 물론 현실은 그렇지 않다.

비단 ‘고용없는 성장’의 예가 아니더라도 현대경제에서 고용이나 실업의 문제는 소득의 하위변수를 훨씬 넘어서, 소득이나 성장 그 자체에 못지 않은 중요성을 갖는 변수로 간주되고 있다고 보는 것이 현실에 가깝다고 여겨진다. 예컨대 미국경제

의 경우를 보면, 잘 알려져 있듯이 미국 연방준비제도 이사회(FRB)는 동기관이 수행하는 금융정책의 첫 번째 목표를 ‘완전고용의 달성’으로 명시하고 있다.¹⁾ 또 1970년대말 제정되어 실행중인 미국 정부의 ‘완전고용 및 균형성장법(Full employment and balanced growth act)’에서 정부의 경제정책이 지향할 4가지 목표중 첫 번째로 완전고용을 제시하고 있다는 점도 비슷한 사례이다.²⁾

이런 점들을 고려할 때 현실의 정책당국들은 고용에 소득의 결정변수로서의 의미를 넘어서는 가치를 부여하고 있는 것으로 보인다. 그렇다면 어떤 측면에서 고용은 그러한 가치를 갖는 것일까? 이에 대해서는 여러 가지로 설명할 수 있겠지만, 그 유력한 이유의 하나는 고용이 한 사회의 안정과 통합에 핵심적인 변수이기 때문이라 생각한다. 현대사회에서 일자리는 단순히 생계를 위한 소득을 제공한다는 의미를 넘어 개인이 사회와 접촉하고 자아를 실현하는 가장 중요한 통로의 하나이다. 그런 점에서 일자리의 상실은 사회를 구성하는 개인에게 그 일자리에서 창출되는 소득의 상실 이상의 부정적 영향을 미친다. 실제로 주관적 효용의 측정을 다룬 많은 연구들은 공통적으로 실직이 그에 따른 소득 상실에서 비롯되는 효용손실보다 훨씬 큰 비효용을 초래함을 보여주고 있다(Clark and Oswald, 1994; Oswald, 1997; Winklemann and Winklemann, 1998; Blanchflower and Oswald, 2004; Layard, 2005 등). 이런 점들을 토대로 우리는 고용 수준, 역으로 말하면 실업률은 한 사회의 안정과 통합의 정도에 영향을 미치는 핵심적인 변수라 가정할 수 있다.

고용이 이처럼 한 사회의 안정과 통합에 영향을 미치는 핵심변수라면 국민경제를 관리하는 정부의 입장에서는 고용에 소득과는 별개의 중요한 가치를 부여하지 않을 수 없다. 그런데 사회적 안정이나 통합에서 얻는 효용은 한 사회내의 특정 경제주체가 배타적으로 전유하는 것이 불가능하고 사회 구성원 전체가 향유(부담)할 수밖에 없는 것이란 점에서 사회적 가치에 해당한다고 볼 수 있다. 그런 점에서 위와 같은 가설에 입각할 때 우리는 고용이 일정한 사회적 가치를 갖는다고 말할 수 있다. 아울러 이런 관점에서 본다면, 고용을 늘리기 위해 정책적 노력을 기울이는 대부분의 현대국가는 암묵적으로나마 고용에 사회적 가치를 부여하고 있다고도 볼 수 있다.³⁾

1) “Conducting the nation’s monetary policy (중략) in pursuit of full employment and stable prices” www.federalreserve.gov/faqs/about_12594.htm, “What is the purpose of FRB?”

2) United States Congress, Pub.L. 95-523.

이 경우 고용의 사회적 가치는 專有가 불가능한 ‘사회적’인 가치라는 점에서 고용 문제에 외부성을 낳을 수 있다. 예를 들어 기업이 노동자를 신규채용하거나 정리해고를 할 경우 이는 고용수준의 변화 및 그에 따른 고용의 사회적 가치 총량의 변화를 가져오나, 이같은 고용의 사회적 가치의 변화는 고용결정을 행하는 기업에게만 귀속되는 것이 아니라 사회구성원 모두에게 파급된다는 점에서 외부성이 발생할 수 있다. 그리고 이같은 고용 관련 외부성의 존재는 기업의 私의 고용결정이 (고용의 사회적 가치를 고려한) 사회적 최적 고용수준과는 괴리될 가능성을 낳는다. 이는 다시 고용 관련 외부성을 보정하고 고용을 사회적 최적에 근접시킨다는 관점에 입각한 고용정책의 논리와 구체적 수단을 제공할 수 있다.

본고는 이러한 인식을 배경으로, 고용의 사회적 가치를 명시적으로 도입할 때 이로부터 얻어지는 고용정책 관련 함의를 논의하는 논문이다. 좀 더 구체적으로 말하면 고용의 사회적 가치를 명시적으로 전제할 때, 기존의 고용정책과는 차별성을 갖는, 새롭고 보다 효율적인 고용정책이 도출될 수 있음을 보이고자 하는 것이다. 이를 위해 본고에서는 고용에 사회적 가치를 부여하는 사회를 가정하고 동 가정으로부터 도출되는 고용정책의 논리와 세부 정책방안, 그리고 기존정책과 대비한 관점에서 본고에서 제안하는 정책방안의 효능을 검토한다.

본고는 고용 외부성의 개념과 그 정책적 함의를 다룬 필자의 이전 논문(2008)을 좀 더 발전시킨 것이다. 고용 외부성을 보정하는 정책으로서의 고용정책이라는 핵심 논지는 이전 논문의 연장선상에 있으나, 외부성을 도출하는 세부적 논리와 정책구상의 구체적 내용, 정책효과의 추정 및 비교 등의 세부 내용은 전체적으로 수정, 보완하였다.

본고는 크게 두부분으로 구성된다. 첫 번째 부분(Ⅱ~Ⅳ장)에서는 고용의 사회적 가치를 가정할 때 이로부터 도출되는 고용 외부성과 그에 기초한 고용정책의 이론적 배경 및 원리에 대해 논의한다. 두 번째 부분(Ⅴ~Ⅵ장)에서는 이같은 이론적 배

3) 여기에 언급한 측면과 더불어 고용의 사회적 가치의 또 다른 배경으로 ‘복지로서의 고용’이나 ‘고용의 불평등 완화 기능’도 생각할 수 있다. 복지정책은 사회통합적 기능을 갖는 대표적인 정책으로, 고용은 적어도 경제활동능력 보유자에게는 가장 효율적인 복지의 수단이라 할 수 있다. 민스키와 같은 이들은 통상적인 복지정책이 아닌 강한 완전고용 정책이야말로 복지를 위한 최선의 정책이라 주장한 바도 있다(Minsky 2013). 또한 고용은 사회내에서 상대적으로 소득이나 재산수준이 낮은 계층의 주소득원으로 작용한다는 점에서 고용(창출)정책은 소득불평등을 완화하는 기능을 갖는다.

경에 기초한 구체적인 고용정책 방안을 다룬다. 우선 제Ⅴ장에서는 두가지 정도의 정책구상을 제안하고 제Ⅵ장에서는 제안된 정책방안의 효과와 장단점을 기존 정책과 비교하는 관점에서 검토한다.

Ⅱ. 고용의 사회적 가치와 고용결정에 수반되는 외부성

고용에 사회적 가치를 부여하는 사회를 전제하고 이를 효용함수에 반영하기 위하여 다음과 같이 가정한다.

가정 1) 개인은 고용불안을 기피하고 고용안정을 선호한다(혹은 고용안정성이 높은 사회를 선호한다). 즉 개인 효용함수는 고용안정성의 단조 증가함수이다. 효용함수의 다른 변수와 마찬가지로 고용안정성의 한계효용은 체감한다.

가정 2) 고용불안은 개인이 실직상태에 놓이게 될 확률의 크기에 비례한다. 이로부터 특정 시점에서의 고용안정성의 크기는 해당 시점을 포함한 과거 일정기간 동안의 그 사회의 평균 실업률의 단조 감소함수로 나타낼 수 있다.⁴⁾

이러한 사회에서 기업의 신규채용 혹은 해고(고용감축) 결정은 실업률에의 영향을 통해 고용안정성에 영향을 미친다. 우리가 위의 가정을 ‘고용에 사회적 가치를 부여하는 사회의 가정’이라 부른다면, 위와 같이 고용에 사회적 가치를 부여하는 사회에서는 기업의 고용결정에 외부성이 수반된다. 고용의 사회적 가치하에서 고용결정에 외부성이 발생하는 원리는, 외부성의 대표적인 사례라 할 수 있는 기업의 생산활동에 따른 온실가스 배출의 경우와의 비교를 통해 알기 쉽게 설명할 수 있다.

첫째 개별기업의 입장에서 볼 때 두 경우 모두 자신의 행위에 따른 효과(고용안정

4) 혹은 거의 같은 의미를 갖는 것이지만, 다음과 같이 가정을 달리 표현할 수도 있다.

가정1) 한 사회의 특정시점에서의 사회적 안정의 정도는 그 시점을 포함한 과거 일정기간 동안의 평균실업률의 단조감소함수이다.

가정2) 다른 조건이 같다면 사회적 안정의 정도가 높을수록 사회후생수준은 높아진다. 즉 사회후생은 사회적 안정의 단조증가함수로서, 사회 구성원들은 다른 조건이 동일하다면 사회적 안정이 높은 사회를 선호한다.

이같이 가정할 경우 본문에서의 ‘고용안정성’을 ‘사회적 안정’으로 치환하면 동일한 논리가 적용될 수 있다.

성 혹은 온실가스 수준의 변화)는 해당기업만이 專有할 수 있는 것이 아니고 사회 구성원 전체가 다같이 향유(혹은 부담)하는 것이다. 즉 기업행동에 따른 관련 효과(고용안정의 변화 혹은 온실가스 변화)는 전유불가능한 특성(non-excludability)을 갖는다. 둘째, 앞의 첫 번째 측면(관련효과의 전유 불가능성)에 더하여, 개별기업의 입장에서 볼 때 자신의 행위가 사회전체의 고용안정성이나 온실가스 수준에 미치는 영향은 작을 것이란 점에서, 개별기업은 (비록 사회의 다른 구성원과 마찬가지로 그 자신도 고용안정을 선호하고 온실가스 증가를 싫어할 수 있겠지만) 고용결정이나 생산결정시 자신의 행위가 고용안정이나 온실가스 수준에 미치는 영향을 반영할 유인을 갖지 못할 가능성이 높다.

엄밀히 말하면 외부성의 발생은 위의 첫번째 측면만으로도 설명가능하다. 즉 기업의 고용 혹은 생산행위가 (고용안정성의 변화 혹은 온실가스 수준의 변화를 통해) 해당 기업행위와 직접적인 연계가 없는 경제주체들의 효용수준에 영향을 미친다는 점에서 외부성이 발생한다. 다만 위의 두번째 측면은 외부성을 좀 더 강화하는 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

요컨대 고용의 사회적 가치의 가정을 도입할 때, 기업의 고용결정은 온실가스 배출과 연관된 생산활동이 그러하듯 외부성을 갖는다고 볼 수 있다. 편의상 이하에서는 기업의 고용결정에 수반되는 이같은 외부성을 ‘고용 외부성’이라 부르기로 하자.

그런데 고용 외부성은 또한 위에서 거론한 환경오염의 경우와는 다른 몇가지 특징을 갖는다.

첫째 고용 외부성은 양면성을 갖는다. 기업의 채용행위와 해고행위는 서로 대칭적이란 점에서, 채용결정에는 正의 외부성, 해고결정에는 負의 외부성이 수반된다.

둘째 고용 외부성의 크기는 경기역행적으로 변동한다. 기업의 채용 혹은 해고행위가 고용안정성의 변화를 통해 사회 전체의 효용수준에 미치는 영향은 경기가 나빠고 고용사정이 좋지 않을수록 더 커진다. 그 이유는 크게 두가지로 설명할 수 있다. 첫째 고용안정성의 한계효용체감에 따라, 완전고용에 가까울수록(고용안정성이 높을수록) 고용안정성의 변화를 통해 효용에 영향을 미치는 외부효과의 크기가 감소한다. 둘째 기업의 채용 혹은 해고행위가 평균실업률에 미치는 영향도 경기역행적으로 변동한다. 우선 고용사정이 나빠수록 실업의 평균지속 기간이 길어지므로 개별기업의 채용 혹은 해고결정이 평균실업률에 미치는 영향이 더 커진다. 노동시

장이 즉각적으로 청산되고 실업의 평균지속기간이 0에 가까운 고전파적 노동시장에서는 개별기업의 채용 혹은 해고결정이 평균실업률에 미치는 영향이나 고용 외부성의 크기는 미미하게 될 것이다. 또한 완전고용에 가까울수록 개별기업의 채용 혹은 해고결정의 결과가 실업률의 변화보다는 노동시간의 변화 등으로 나타날 가능성이 높아진다. 예컨대 완전고용 상황에서는 기업의 채용행위가 실업자의 채용(따라서 실업률의 하락) 보다는 기존 취업자의 전직이나 투잡(two job) 족의 증가로 나타날 가능성이 높다. 반대로 실업률이 높은 상황에서는 기업의 채용 혹은 해고행위가 바로 실업률의 변화로 나타날 가능성이 높을 것이다.⁵⁾

고용 외부성(그리고 그에 따른 사회적 비최적의 정도)이 유의하게 크다면 이를 보정하기 위한 정책대응의 필요가 제기된다. 고용 외부성의 논리를 고려할 때 시장에서의 고용결정은 고용의 사회적 가치를 고려한 사회적 최적 수준에 비해 고용의 과소공급을 초래할 가능성이 높다. 따라서 고용 외부성의 보정정책은 고용을 촉진하는 내용의 정책이 될 것이며, 이는 고용촉진 정책에 대한 새로운 이론적 기반을 제시한다. 한편 위에서 언급한 고용 외부성의 특성들, 즉 양면성과 경기역행적 가변성은 바람직한 정책대응의 형태에 대한 정보를 제공한다. 이에 대해서는 V장에서 논의하기로 한다.

III. 고용 외부성의 수학적 정식화

여기서는 앞 장에서 논의한 고용의 사회적 가치 가정하에서 고용 외부성의 발생과 특성을 설명하는 논리를 수학적 모형을 통해 제시해 보고자 한다.

앞 장에서의 가정 1, 2 (효용함수는 고용안정성의 증가함수이며, 고용안정성은 평균 실업률의 감소함수)에 추가하여 다음과 같이 가정한다.

가정3) 개인은 실업률(따라서 고용안정성 수준)을 개인이 통제할 수 없는, 사회전체적으로 주어진(given) 변수로 간주한다.

가정4) 국민경제는 개인(가계)과 기업으로 구성된다. 개인은 기업에 노동을 공급하고, 기업은 개인이 공급한 노동을 활용하여 상품을 생산하며 생산물에서 임금을 제

5) 이와 더불어 단위 실업의 비용이 경기침체기일수록 커진다는 경험적 연구 결과도 고용 외부성의 경기역행적 변동성의 한 근거가 될 수 있다(Davis and Watcher, 2011).

외한 이윤을 극대화하고자 한다. 기업 이윤은 배당소득으로 다시 가계로 환류된다. 가정5) 모든 소득은 소비된다(즉 소비효용은 소득효용으로 간주할 수 있다).

효용함수 V 소비(=소득) Y 고용안정성 S 여가 L 노동투입 N 평균 실업률 U (해당 시점 포함 과거 일정기간 동안의 실업률의 평균) 이라 표기할 때,

효용함수 $V = V(Y, S, L) \quad V_Y, V_S, V_L > 0, \quad V_{YY}, V_{SS}, V_{LL} < 0,$

생산함수 $Y = F(N) \quad F_N > 0, F_{NN} < 0$

고용안정성 함수 $S = S(U) \quad S_U < 0, S_{UU} < 0^6)$

평균실업률 $U = U(N) \quad U_N < 0, U_{NN} > 0$

(평균 실업률은 노동투입(N)의 감소함수이고, 완전고용에 가까울수록 노동투입 변동이 평균 실업률에 미치는 영향은 감소한다. 그 이유는 i) 완전고용 근방에서는 노동투입 변동이 실업률 변화보다 노동시간 변화로 나타날 가능성이 커지고, ii) 완전고용에 가까울수록 실업의 평균지속기간이 짧아지기 때문이다.)

$L + N = 1$ (여가와 노동 총량의 합은 일정하다)

1. 사회적 최적화

국민경제를 관리하는 자비로운 독재자가 가계의 후생이 극대화되도록 국민경제의 노동투입 수준을 결정하는 경우를 생각한다.

$MAX_N \quad V(Y, L, S) \tag{1}$

6) $S(U)$ 함수의 형태는 고용안정성을 고용률 $E(=1-U)$ 에 대한 함수로 생각한 뒤 이를 실업률에 대한 함수로 변환하면 이해하기 쉽다. $S = S(E), S_E > 0, S_{EE} < 0$ 함수(고용안정성은 고용률의 증가함수이고 완전고용에 근접할수록 그 영향은 체감한다)를 Y축에 대해 대칭이동하고 X축 방향으로 1만큼 평행이동한 것이 $S(U)$ 함수이다. 이로부터 $S_U < 0, S_{UU} < 0$ 의 관계가 도출된다.

$$\text{s.t. } L + N = 1 \quad (2)$$

$$1\text{계조건} : V_Y F_N + V_L \frac{dL}{dN} + V_S S_U U_N = 0 \quad (3)$$

$$(2) \text{로부터 } \frac{dL}{dN} = -1 \text{ 이므로}$$

$$V_Y F_N = V_L - V_S S_U U_N \quad (4)$$

2. 시장 극대화

1) 가계의 효용극대화

가계는 노동을 공급한 댓가인 임금소득과 배당소득을 받으며 소비(=소득)와 여가로부터의 효용극대화를 추구한다. 가계는 실업률에 영향을 미치지 못하여 고용안정성을 주어진 것으로 간주한다.

$$\text{MAX}_N V(Y, L, \bar{S}) \quad (5)$$

(단 가계소득 $Y = WN + P$, W, P 는 평균임금과 배당소득(=이윤))

$$\text{s.t. } L + N = 1$$

$$1\text{계조건} : V_Y W + V_L \frac{dL}{dN} = 0 \quad (6)$$

$$\frac{dL}{dN} = -1 \text{ 이므로}$$

$$V_Y W = V_L \quad (7)$$

즉 효용극대화의 결과 가계는 노동투입 1단위 증가시 얻어지는 임금소득으로부터의 한계효용이 여가 감소에 따른 한계 효용손실과 동일하도록 노동공급을 결정한다.

2) 기업의 이윤극대화

기업은 가격으로부터 노동을 고용하여 생산한 산출물에서 임금을 제외한 나머진 이윤의 극대화를 추구한다.

$$MAX_N P, \tag{8}$$

$$P = F(N) - WN \tag{9}$$

(8), (9)로부터

$$1\text{계조건} : F_N - W = 0 \tag{10}$$

$$F_N = W \tag{11}$$

즉 이윤극대화에 의해 기업은 노동의 한계생산성이 임금과 일치하도록 노동수요를 결정한다.

3) 시장 균형

노동수요와 공급의 균형에 의해 (7) 과 (11)로부터

$$V_Y F_N = V_L \tag{12}$$

3. 사회적 최적화 고용수준과 시장 극대화 고용수준의 비교

사회적 최적화 (4) 식을 충족하는 노동투입을 N^* , 시장 극대화 (12) 식을 충족하는 노동투입을 N^{**} 라 할 때

$$V_Y F_N|_{N=N^*} = V_L|_{N=N^*} - V_S S_U U_N|_{N=N^*} \tag{13}$$

$$V_Y F_N|_{N=N^{**}} = V_L|_{N=N^{**}} \tag{14}$$

$$V_S > 0, S_U, U_N < 0 \text{이므로, (13) 식 우변의 둘째항 } V_S S_U U_N > 0 \tag{15}$$

(13), (15)로부터

$$V_Y F_N|_{N=N^*} < V_L|_{N=N^*} \quad (16)$$

그런데 $V_{YY}, F_{NN} < 0$, $V_Y > 0$ 이므로,

$$\frac{d(V_Y F_N)}{dN} = V_{YY} (F_N)^2 + V_Y F_{NN} < 0 \quad (17)$$

또한 $V_{LL}, \frac{dL}{dN} < 0$ 이므로,

$$\frac{dV_L}{dN} > 0 \quad (18)$$

(17), (18)로부터, N 이 감소하면 (16) 식의 좌변은 증가하고 우변은 감소한다.

따라서 (14) 식을 만족하는 N^{**} 는 (13) 식을 만족하는 N^* 보다 작다.

$$N^{**} < N^*$$

즉 시장에서 결정되는 고용수준은 사회적 최적에 비해 과소고용이 된다.

4. 고용 외부성과 경기역행적 변동성

$$\text{고용의 사회적 편익} : \frac{dV(Y, S, L)}{dN} = V_Y F_N - V_L + V_S S_U U_N \quad (19)$$

$$\text{고용의 사적 편익} : \frac{dV(Y, \bar{S}, L)}{dN} = V_Y F_N - V_L \quad (20)$$

$$\text{고용 외부성 (X)} = (19) - (20) = V_S S_U U_N > 0 \quad (21)$$

$$(\because V_S > 0, S_U, U_N < 0)$$

(21)로부터 채용결정 ($dN > 0$)은 正의 외부성, 해고결정 ($dN < 0$)은 負의 외부성을 갖는다.

$$\text{또한 } \frac{dX}{dN} = V_{SS}(S_U)^2(U_N)^2 + V_S S_{UU}(U_N)^2 + V_S S_U U_{NN} < 0 \quad (22)$$

$$(\because V_{SS}, S_{UU}, S_U < 0, \quad V_S, U_{NN} > 0)$$

즉 고용이 부진할수록 고용 외부성이 커지는 경기역행적 변동성이 존재한다.

특히 완전고용의 경우나 노동시장의 즉각적 청산이 이루어지는 고전파적 노동시장에서는 $U_N, U_{NN} \approx 0$ 이므로, 고용외부성(X)도 0에 근접하게 된다.

IV. 고용의 사회적 가치 및 고용 외부성에 대한 추가적 논의

1. 고용의 사회적 가치 가정에 대하여

본고는 고용에 사회적 가치를 부여하는 사회를 전제하고 이로부터 도출되는 고용정책 관련 함의에 대해 논의하는 논문이다. 본고에서는 위 전제(고용에 사회적 가치를 부여하는 사회의 전제)의 현실적 근거에 대해서는 상세한 논의를 하지 않고, 다만 이를 가정한 상태에서 이후의 논의를 진행하고자 한다. 이 절에서는 이같은 논의 전개방식을 선택한 배경과 이러한 논의가 갖는 현실적 의미에 대해 간략히 설명하려고 한다.

우선 본고의 논의가 단순한 학술적 내지 지적 관심사를 넘어 현실적으로 의미있는 논의가 되기 위해서는 고용의 사회적 가치 가정이 전혀 현실성이 없는 가정이어서는 곤란할 것이다. 다만 현실적으로 의미있는 논의가 되기 위한 조건이 반드시 同 가정이 폭넓은 현실 적합성을 가질 것을 요구한다고는 생각하지 않는다. 가정의 현실 적합성의 크기에 불확실성이 존재하더라도 同 가정이 최소한 전혀 실현 가능성이 없는 가정은 아니라는 점만 받아들여질 수 있다면, 아래와 같은 이유에서 본고의 논의는 현실적으로 일정한 의미를 가질 수 있다고 본다.

우선 만일 실제로 고용에 사회적 가치를 부여하고 있는 사회라면, 이같은 논의는 고용정책에 새로운 논리적 근거를 제시하고 고용문제에 대응하는 보다 효율적인 정

책수단을 제공한다는 의미를 가질 수 있다. 반면 고용의 사회적 가치 부여 여부가 불확실한 경우라면, 본고의 논의는 고용문제 해결의 여지가 그 사회가 고용에 부여하는 가치의 크기에 상당 정도 달려있음을 보여준다는 의미를 가질 수 있다. 고용에 대한 사회적 가치 부여 여부는 사회구성원들의 주관적 가치판단에 달린 문제로서 자연법칙처럼 고정된 것이 아니며, 다만 그 사회 구성원들이 그런 인식을 공유하고 합의하기만 하면 되는 것이다. 그런 점에서 고용의 사회적 가치 가정이 최소한의 성립 가능성만 가질 수 있다면, 본고의 논의는 예컨대 고용부진을 겪고 있는 사회에 대하여 그 사회가 同문제에 얼마나 큰 중요성을 부여하는가에 따라 정책 대응의 여지도 상당 정도 달라질 수 있음을 보여주는 의미를 가질 수 있다고 본다.

둘째로 다음 절에서 설명하겠지만 고용 외부성의 논리가 반드시 고용의 사회적 가치 가정하에서만 성립하는 것은 아니란 점이다. 물론 고용의 사회적 가치 가정하에서 보다는 적용 범위가 줄어들지만, 동 가정이 없는 경우에도 일정한 조건하에서 고용 외부성이 성립할 수 있다. 이같은 경우 고용 외부성에 기초한 이하의 논의는 그대로 적용될 수 있다.

마지막으로 연구방법상의 효율 내지 편의도 이같은 논의 전개 방식을 선택한 배경이 되었다. 고용에 사회적 가치를 부여하는 사회의 가정이 얼마나 보편적으로 성립가능한가 라는 문제는 경제이론적 방법론으로 논의할 수 있는 주제는 아니며, 그런 점에서 본고에서 다루는, 가정 이후의 논의와는 주제의 성격이나 연구 방법이 상당히 다를 수밖에 없다. 이같은 방법론상의 효율성도 본고에서 가정 이후의 논의에만 집중하는 연구방법을 택한 배경이 되었다.

2. 고용의 사회적 가치 가정과 고용 외부성의 관계

II, III장에서 우리는 고용의 사회적 가치를 전제하고 이로부터 고용 외부성의 논리를 도출하였다. 하지만 앞 절에서 언급한 것처럼 고용 외부성이 성립하는데 고용의 사회적 가치에 대한 가정이 반드시 필요한 것은 아니다. 즉 고용 외부성의 존재 범위는 고용의 사회적 가치의 가정이 성립하는 범위보다 넓다.

이 절에서는 고용의 사회적 가치 가정을 필요로 하지 않는 고용 외부성의 경우에 대해 간단히 살펴보고자 한다. 고용의 사회적 가치 가정에서 도출되는 고용 외부성은, 외부성이 가장 보편적으로 존재하는 경우를 상정한 것이란 점에서 '강한 고용

외부성의 논리'라 한다면, 이 절에서 살펴보는 경우들은 상대적으로 약한 고용 외부성의 논리들이라 부를 수 있을 것이다.

첫째 상대적으로 가장 좁은 범위에서 성립하는 외부성이란 점에서 편의상 '약한 고용 외부성 논리'라 부를 수 있는 경우로서, 실업 및 고용과 관련한 재정부담의 측면에서 발생하는 고용 외부성을 들 수 있다. 현대경제에서 많은 나라는 실업자를 부조하거나 실업을 억제하기 위해 정부재정을 투입하여 여러 가지 정책을 시행하고 있다. 이러한 정책에 투입되는 재정의 규모는 대체로 실업의 규모에 비례하여 변동한다. 이 경우 기업의 고용관련 결정은 실업의 변동을 통해 실업 및 고용관련 재정지출의 규모에 영향을 미칠 것이고 이는 국민경제를 구성하는 경제주체들의 조세부담의 변화로 귀결될 것이다. 예컨대 기업이 정리해고를 하면 실업이 증가하여 실업관련 재정부담이 증가함에 따라 일반국민의 조세부담이 늘어난다. 즉 기업의 고용결정은 실업 관련 재정부담의 변화를 통해 해당 고용결과와 무관한 경제주체들의 조세부담의 변화를 가져온다는 점에서 외부성을 갖는다고 볼 수 있다.

고용 외부성을 이처럼 좁은 의미로 한정할 경우, 외부성의 크기는 실업자 1인당 실업 관련 재정지출의 크기로 간주할 수 있다. 물론 이 경우에도 관련 재정지출의 범위를 상시적으로 시행되는 실업보상과 같은 좁은 범위로 한정할 것인지, 고용침체하에서 한시적으로 시행하는 고용창출 관련 정책까지 포함할 것인가에 따라 외부성의 크기는 상당히 달라질 것이다. 관련 재정지출의 범위를 가장 넓게 잡고, 이를 그 사회가 고용의 사회적 가치(의 일부)를 금전적으로 평가한 것이라 간주한다면, 앞 장에서의 고용의 사회적 가치를 토대로 한 고용 외부성 논의와 연결될 수 있는 측면이 있다. 반면 범위를 실업보험 관련 지출로 가장 좁게 한정한다면, 일부 국가에서 시행되고 있는 고용보험의 경험요율제도와 같은 정책에 연결될 수 있을 것이다.

두 번째로 중간수준의 고용 외부성 논리라 부를 수 있는 것으로, 기업의 이윤 극대화를 위한 고용결정이 국민경제의 금전적 측면에서의 최적화, 즉 국민경제의 소득극대화와 상충되는 경우를 들 수 있다. 예를 들어 국내고용이 부진한 상황에서 기업이 비용절감을 위해 생산시설을 해외로 이전하면서 국내고용을 감축하는 경우를 상정해보자. 그리고 이 때 해고된 노동자들이 국내고용의 부진으로 재취업 기회를 찾지 못하여 실업자로 남게 된다고 가정하자. 기업이 생산시설의 해외이전과 고용감축을 행하는 것은 그러한 행위가 이윤의 증가를 가져오기 때문일 것이다. 하지

만 생산시설 해외이전 및 비용절감에 따른 해당기업의 이윤증가폭이 해고된 노동자들의 임금감소 총합보다 작다면, 기업의 이같은 행위는 국민경제의 총소득 감소를 초래한다. 즉 해당 고용결정이 기업에는 이윤증가를 가져오는 반면, 국민경제에는 소득의 감소를 가져오는 것이다. 이 때 국민경제의 총소득 감소에 다른 효용손실이 해고된 노동자들의 여가 효용 증가폭보다 크다면, 고용 감축은 해당 기업에는 이윤증가를 가져오는 반면 국민경제에는 후생 손실을 초래한다. 이같은 경우는 임금의 하방 경직성 및 비자발적 실업이 존재하는 상황에서 기업이 고용감축을 추진할 때 빈번하게 발생할 수 있다. 이 때 유효수요의 제약하에서 총수요 외부성이 존재한다면 기업의 고용결정은 금전적 측면에서도 외부성을 낳는다.⁷⁾ 총수요 외부성을 배제할 경우에는 이같은 상황이 엄밀한 의미에서 외부성에 해당하는 것인가는 논란의 여지가 있을 수 있지만, 적어도 기업의 고용결정이 국민경제의 사회적 최적과 상충을 낳는 것은 틀림없다. 그리고 이같은 경우 고용 외부성 보정정책의 기본적인 논리, 즉 해당 고용결정에서 비롯되는 사회적 비용 편익을 기업에 내부화함으로써 사회적 최적화를 도모할 수 있다는 정책 대응의 논리가 성립한다.

요컨대 고용 외부성 개념이나 그에 기초한 정책 논리는 반드시 II장과 같은 가정을 필요로 하는 것은 아니며, 그보다 더 넓은 적용 가능성을 갖는다. 다만 이하에서는 편의상 고용 외부성이 보편적으로 존재하는 경우를 상정하기 위해, 고용의 사회적 가치 가정하에서 논의를 전개하고자 한다. 물론 이하에서 논의하는 정책의 논리나 정책 효과 등은 고용의 사회적 가치 가정 여부와 무관하게 고용 외부성이 성립하는 경우에는 동일하게 적용될 수 있다.

3. 고용 외부성에 대한 선행 논의

고용 외부성이란 명칭은 필자가 편의적으로 붙인 용어이다. 고용 문제에 외부성의 개념을 적용한 사례는 흔치는 않지만 약간의 선행 논의가 존재한다.

고용문제와 관련하여 외부성의 개념이 적용되고 있는 대표적인 사례로는 고용보험에서의 경험요율제도(Experience Rating)를 들 수 있다. 고용보험의 경험요율은 미국에서 20세기초에 도입되어 시행되고 있는 제도로서 실업을 발생시키는 정도에

7) 총수요 외부성(aggregate demand externality)의 개념에 대해서는 정운찬(2001) pp. 475-477 참조.

따라 기업에 대한 고용보험료율을 차등화하는 제도이다. 이 제도의 취지는 실업의 사회적 비용을 기업의 비용함수에 내부화시킴으로써 실업을 억제하고자 하는 것으로, 앞서 언급한 고용 외부성의 보정 논리에 기초하고 있다고 볼 수 있다(Rector, 1951; Tirole, 2008). 고용보험의 경험요율제도의 토대가 되는 외부성은 앞 절에서 언급한 가장 좁은(약한) 의미에서의 고용 외부성에 해당한다고 볼 수 있다.

경험요율제도 관련 논의 이외에 고용 외부성의 인식을 보여주는 선행연구로는 Blanchard and Tirole 2008과 강두용 2008을 들 수 있다. Blanchard and Tirole 2008은 사회적 최적화의 관점에서 실업급여와 같은 수준의 해고세(layoff tax) 도입의 필요성을 주장하고 있다. Blanchard and Tirole 2008 논의의 바탕에 깔려 있는 고용 외부성의 개념은 굳이 비교하자면 경험요율의 경우보다는 좀 더 확장된 외부성이라 볼 수 있지만 앞 절에서 논의한 구분에 따른다면 역시 약한 고용 외부성의 범주에 속한다. Blanchard and Tirole 2008의 논의는 기본적으로 고용 보호(employment protection) 정책의 관점에서 전개되고 있기 때문에 좀 더 적극적으로 고용 창출을 포함하는 포괄적인 고용정책의 관점까지는 나아가지 못하고 있는 것으로 보인다. 따라서 負의 외부성에 기초한 해고세(layoff tax)의 도입만이 논의되고 있을 뿐, 고용 외부성의 양면성에 기초한 피구 보조금의 인식은 없다. 또한 고용 외부성의 경기역행적 가변성에 대한 인식이 없는 점도 아쉬운 부분이라 생각된다. Blanchard and Tirole 2008의 논의와 같이 약한 고용 외부성의 개념에 기초하고 있는 경우에도 고용 외부성의 경기역행적 가변성은 고용의 사회적 가치 가정에 기초한 논의에서와 마찬가지로 성립한다고 보여진다. 물론 실제 정책의 측면에서는 해고세와 같은 조세를 경기변동에 따라 그 규모가 가변적으로 변동하도록 운용하는 것이 쉽지 않을지 모르나, 적어도 이론적인 관점에서는 사회적 최적화를 위한 해고세에서 외부성의 경기역행적 가변성에 대한 대응이 필요하다고 본다.

본고는 서두에서 언급한 것처럼 강두용 2008의 후속 연구에 해당한다. 강두용 2008에서 제시한 고용 외부성의 개념은 기본적으로 본고에서 논의하고 있는 것과 비슷한 범위를 갖는 것이라 할 수 있다. 다만 본고는 강두용 2008에서 제시한 고용 외부성의 개념을 좀 더 보완하고 아울러 정책논의를 발전시킨 것이다. 강두용 2008에서는 고용 외부성에 대한 보정정책으로서 통상적인 피구조세/보조금의 조합만을 다루었으나 본고에서는 가변가격/수량설정형 정책으로서 고용조정권 거래제도 구상을 추가적으로 제안하고 검토한다. 뒤에서 논의하겠지만 고용 문제의 특성이나

고용 외부성의 경기역행적 가변성을 고려할 때 가격설정형 보정정책보다는 수량목표 설정형 정책이 좀 더 효율적일 것으로 보인다는 점에서, 이는 단순한 정책구상을 하나 더 추가하는 것 이상의 의미를 갖는다고 본다.

4. 고용 문제의 변화 추세와 고용 외부성 논리의 유효성

위에서 살펴본 것처럼, 기업의 이윤 극대화 고용결정이 사회적 최적화와 유의한 괴리를 보이는 상황은 고용에 사회적 가치를 부여하는 사회에서는 물론, 비자발적 실업이 존재하거나 고용 및 실업대응 관련하여 유의한 규모의 재정지출이 이루어지는 경우에도 나타날 수 있다. 그런 점에서 고용 외부성에 기초한 정책 논리는 시장 자본주의하에서 비교적 폭넓게 성립할 수 있는 것이라 볼 수 있다. 그런데 현대경제에서 나타나고 있는 몇가지 변화 추이는 이같은 정책 논리의 현실 적합성을 더욱 높여주는 측면이 있다고 생각된다. 그 대표적인 사례로 기업활동의 글로벌화와 주주자본주의하에서 기업의 단기 시장가치 극대화 추구행위를 들 수 있다. 여기서는 이중 글로벌화의 경우를 대상으로 하여 그것이 고용 외부성의 논리 및 관련 정책에 대하여 갖는 함의를 간략히 언급하고자 한다.

기업활동의 글로벌화는 기업의 의사결정과 행위가 (국민경제가 아닌) 세계경제라는 지리적 범주를 바탕으로 하는 경우의 비중이 커짐을 의미한다. 기업의 이윤 극대화가 세계경제라는 지리적 범주를 바탕으로 할 때, 그에 따른 기업의 고용결정은 국민경제라는 다른 지리적 범주를 토대로 하는 사회적 최적화와 상충될 가능성이 높아질 수밖에 없다. 그런 점에서 기업활동의 글로벌화 진전은 기업의 고용결정과 사회적 최적화간의 괴리 발생 빈도나 괴리의 크기를 확대시킬 가능성이 높다.

한편 글로벌화의 진전과 더불어 고용문제에서 글로벌화가 갖는 비중 내지 중요성 역시 최근으로 올수록 더욱 높아지고 있다.⁸⁾ 위에서 언급한 것처럼 글로벌화가 기

8) 예컨대 최근 Financial Times가 주요 경제학자를 대상으로 한 조사결과에 의하면, 장기고용 및 임금 부진과 관련하여 글로벌화가 갖는 중요성은 과거에 비해 더욱 높아져 최근에는 대다수의 학자들이 글로벌화를 동문제의 가장 중요한 요인으로 지목하고 있는 것으로 보고하고 있다(FT, 'Behind the New View of Globalization', 2012.8.29.). 동지(同誌)는 이같은 조사결과에 대해, 과거에는 기술변화(소위 숙련편향적 기술변화)가 고용 및 임금부진의 제1요인이고 글로벌화는 차상위 요인으로 간주되는 견해가 지배적이었던 것이 최근에는 양자의 순위가 역전되는 방향으로 변화하고 있는 것으로 평가하면서, 이같은 변화는 중국경제 부상 이후

업의 고용결정과 사회적 최적화간의 괴리 가능성을 높이는 측면이 있다고 할 때, 고용문제에서 글로벌화가 갖는 중요성이 커지고 있는 추세는 고용 외부성의 논리와 그에 기초한 정책대응의 유효성을 높이는 결과를 낳을 것이다. 즉 기업활동의 글로벌화 추이는 본고에서 제시하는 정책 논리의 현실적합성을 높여주는 측면이 있다. 뒤집어 말하자면, 고용 외부성의 논리와 관련 정책은 이같은 현대경제의 변화 추이로부터 추가적인 지지기반을 확보하는 측면이 있다고 할 수 있다.

V. 정책 방안

위에서 우리는 고용의 사회적 가치로부터 고용 외부성의 개념을 거쳐 同 외부성의 보정을 통한 사회적 최적화라는 고용정책의 논거로 이어지는 이론적 논의를 전개하였다. 이하에서는 위의 이론적 논의로부터 도출되는 정책에 관한 논의로서, 앞서 살펴본 고용 외부성의 특성을 고려하여 효과적으로 同외부성을 보정하는 정책 방안들과 그 정책 효과에 대해 논하고자 한다. 우선 이 장에서는 상기 고용 외부성의 논리에 기초한 두가지 정책방안을 제시하고, 이어서 VI장 이하에서는 이들 방안의 정책 효과를 검토하고 기존 고용정책과 대비한 기능적 장단점을 살펴보기로 한다.

외부성이 존재할 때 이를 보정하는 전형적인 방법은 외부성이 발생하는 지점에서 외부성의 크기에 해당하는 만큼의 조세 혹은 보조금(소위 피구조세(Pigouvian Tax)와 피구보조금(Pigouvian Subsidy))을 부과하는 것이다. 이를 통해 외부성을 개별 경제주체의 행위함수에 내부화시킴으로써, 개별 경제주체의 행위가 사회적 최적에 일치(근접)하도록 보정할 수 있다. 고용 외부성 문제에도 이같은 원리에 기초하여 외부성을 보정하고 고용의 사회적 최적화를 도모하는 정책을 도입할 수 있다. 다만 위에서 살펴본 고용외부성의 특성(즉 양면성과 경기역행적 가변성)을 고려할 때 고용 외부성을 보정하는 정책은 다음과 같은 구조를 갖출 필요가 있다.

첫째 고용 외부성의 양면성으로부터 기업의 채용결정에는 피구보조금을 지급하고 해고결정에는 피구조세(負의 보조금)를 부과하는 대칭적 대응이 필요하다. 둘째 외부성 크기의 경기역행적 양면성을 반영하여, 단위 보조금 및 조세의 규모 역시 경기역행적으로 변동할 필요가 있다.

사회적 최적화를 위해서는 이론적으로 단위 보조금 및 조세의 크기는 외부성의 크기와 같아야 한다. 하지만 현실적으로 대부분의 경우에 외부성의 크기를 정확히 추정하기는 어렵다. 이런 점을 감안하여, 현실의 외부성 보정정책에서는 통상적인 보조금/조세 방식과 더불어, 단위 보조금/조세의 규모를 정하지 않고 외부성을 일으키는 행위의 양적 수준을 직접적으로 통제하는 방식의 정책도 사용된다. 특히 외부성을 일으키는 행위의 양적 수준에 대한 목표를 정하는 것이 용이하거나 의미있는 경우에 후자의 방식이 유용할 수 있다. 전자의 방식(통상적 보조금/조세의 방식)을 가격설정형 방식이라 부른다면, 후자는 수량목표 설정형이라 부를 수 있다. 대표적인 외부성 보정정책인 기후변화 대응정책의 사례를 예로 든다면, 탄소세 방식은 가격설정형에 해당하고 배출권 거래제는 수량목표 설정형에 해당한다.

본고에서 살펴보는 고용 외부성 보정정책에서도 위 두가지 유형의 정책대응을 생각해볼 수 있다. 다만 고용 외부성 보정정책의 경우에는 이론적 관점에서 볼 때 다음과 같은 이유에서 수량목표 설정형 정책이 상대적으로 높은 적합성을 가질 가능성이 높다고 보여진다.

첫째 고용 외부성의 경우 그 크기의 경기변동 가변성이 가격설정형 정책대응의 어려움을 낳는 측면이 있다. 우선 고용 외부성 크기의 변동성은 외부성 크기 추정에 수반되는 어려움을 높인다. 또 보조금/조세정책을 경기변동에 따라 가변적인 형태로 운용하는데 수반되는 법적 내지 행정적 어려움도 생각할 수 있다. 둘째 고용문제의 성격상 수량목표 설정이 용이한 측면이 있다. 고용문제의 경우 관련정책은 통상 완전고용을 목표로 하고 완전고용은 정량화하기 어렵지 않은 목표이다. 예컨대 완전고용 실업률 혹은 자연실업률과 실제 실업률의 차이로부터 손쉽게 수량목표를 도출할 수 있다. 이런 점들은 고용 외부성에 대응하는데 있어 가격설정형 방식보다 수량목표 설정형 방식이 더 적절할 가능성을 시사한다.

이제 고용 외부성에 대한 이 두가지 방식의 정책방안을 구체적으로 살펴보기로 한다. 우선 상대적으로 정책의 내용이 간단한 가격설정형 정책부터 논의하기로 한다.

1. 가격설정형 정책: 채용보조금/해고세 조항

통상적인 피구조세, 피구보조금의 방식을 고용 외부성 문제에 적용한다면, 正의 외부성을 창출하는 채용행위에는 보조금을 지급하고 負의 외부성을 낳는 해고행위

에는 조세를 부과하는 정책을 생각할 수 있다. 현실적으로는 일정기간(예컨대 1년 혹은 1분기) 동안의 기업의 고용순증감 실적에 비례하여 기업에 正 혹은 負의 보조금을 지급(부과)하는 방식으로 실행할 수 있을 것이다. 즉 일자리를 늘린 기업에는 일자리 증가규모에 비례한 보조금을 주고, 일자리가 줄어든 기업에는 負의 보조금, 즉 세금을 부과하는 방법이다(다만 뒤에서 이유를 설명하겠지만 일자리 증감을 계산할 때 자발적 이직자나 정년퇴직자는 포함시키지 않는 것으로 한다). 이는 해고세(layoff tax)와 채용 보조금의 조합(combination)이라 할 수 있는 것으로, 이하에서는 편의상 ‘양면형 고용보조금’이라 부르기로 한다.

이 때 보조금(조세)의 규모가 고용 외부성의 크기와 일치한다면 정책을 통해 고용의 사회적 최적화를 도모할 수 있다. 다만 고용 외부성의 크기가 경기역행적으로 변동하므로 사회적 최적화를 위해서는 단위 보조금(조세)의 규모도 비례적으로 변동할 필요가 있다. 예를 들어 실업률에 연동하여 단위 보조금(조세)의 규모가 결정되도록 하는 방안 등을 생각할 수 있을 것이다. 만일 단위 보조금이나 조세 규모를 가변적인 방식으로 운용하기 어렵다면, 과잉보정을 방지한다는 차원에서 고용 외부성의 크기가 커지는 고용침체기에만 한시적으로 운용하는 것도 현실적인 방안이 될 수 있다.

2. 수량설정형 정책: 고용조정권 거래제도

앞서 언급한 것처럼 고용 외부성의 경기역행적 가변성이나 고용이란 지표가 갖는 특성으로부터 고용 외부성의 보정정책으로서의 가격설정형 정책보다 수량목표 설정형 정책이 더 효과적일 수 있다. 여기서는 기후변화 대응에서의 탄소배출권 거래제도와 유사한 수량설정형 정책으로서, 고용조정권 거래제도라고 부를 수 있는 방안을 제안한다. 정책의 주요 내용은 다음과 같다.

우선 정부는 고용조정권 거래시장을 관리하고 운영한다. 정부는 이 제도하에서 고용을 늘리는 기업에는 고용증가분만큼 고용조정권을 발행하여 거래시장에서 판매할 권한을 부여하고, 고용을 줄이는 기업은 고용감소폭 만큼 고용조정권을 거래시장에서 구입하도록 의무화한다. 고용조정권의 판매 혹은 매입은 투기적 거래를 막기 위하여 해당 고용행위(채용 혹은 해고)가 이루어진 시점을 기준으로 전후 일정기간(예컨대 3개월) 이내에 행하도록 규정한다. 고용조정권 가격은 거래시장에서의 수

요공급에 따라 결정된다. 또한 정부는 고용창출 목표를 정하여 거래시장에 고용조정권의 수요자로서 참여한다.⁹⁾

이 방식 역시 기본적으로 기업의 채용행위에는 피구보조금, 해고행위에는 피구조세를 부과하는 것과 사실상 동일한 구조를 갖는다. 다만 단위 채용(해고)에 따른 금전적 유인(피구보조금과 피구조세)의 크기가 앞서의 양면형 고용보조금의 경우처럼 일정하게 정해져 있는 것이 아니라 조정권 거래시장에서의 조정권 가격에 의해 결정된다는 차이를 갖는다. 물론 조정권 가격은 조정권의 수급, 즉 고용상황이나 정부의 고용창출목표에 따라 변동한다. 따라서 이 정책에서는 정부가 조세나 보조금의 규모를 정하거나 외부성의 크기를 정확하게 알 필요가 없다. 정부는 고용창출 목표를 정한 뒤, 고용조정권 거래시장에 수요자로 참여하여 조정권 가격에 영향을 미침으로써 고용창출목표가 달성되도록 하는 것이다. 고용창출목표 만큼의 고용이 창출되도록 하는 단위 금전적 유인의 크기는 거래시장에서 고용조정권 수급의 청산 가격으로 결정된다. 고용창출목표는 예를 들어 자연실업률과 실제 실업률간의 차이로부터 정할 수 있을 것이다. 즉 정부는 수량목표(고용창출목표)만을 정하고 가격(단위 보조금/조세의 규모)은 시장에서 결정되도록 하는 방식이다.¹⁰⁾

앞의 양면형 고용보조금과 비교하면 정책 내용이 상대적으로 복잡하다는 점은 단점이지만, 그 외에는 몇가지 측면에서 장점을 갖는다.

첫째 양면형 고용보조금의 경우와 달리 이 정책은 고용상황에 따라 가변적으로

-
- 9) 다만 정부는 수요와 공급이 일치하지 않을 경우에 대비하거나 고용조정권 가격의 변동폭을 억제하고자 할 경우에는, 고용조정권 가격의 상한과 하한을 정하여, 수요초과일 경우에는 정부가 상한가로 고용조정권을 공급하고 공급초과일 경우에는 정부가 하한가로 남은 고용조정권을 사들이는 추가적 역할을 할 수 있다.
- 10) 정책의 구체적인 운용은 예를 들면 다음과 같다. 정부는 완전고용 실업률과 실제 실업률의 차이로부터 연간 및 월간 고용창출목표를 정한다. 예를 들어 매월 1만인의 순고용창출을 1년간 지속하는 것을 목표로 한다고 하자. 이 경우 정부가 실제로 정책을 집행하는 방식은 매월 순고용창출이 1만인 수준이 되도록 고용조정권 거래시장에 참여하여 조정권 가격을 조정하는 것이다. 즉 순고용창출이 월 1만인 수준이 될 때까지 정부가 고용조정권의 매수호가를 높여 나간 뒤, 이후에는 월 1만인 수준의 순고용창출이 유지되도록 고용조정권 가격을 유지하거나 혹은 (경기상황이 변한다면) 변동시켜 나가면 된다. 물론 순고용창출 1만인을 가져오는 고용조정권의 가격은 경기상황에 따라 달라질 것이다. 경기가 나쁠 때는 높은 고용조정권 가격이 필요할 것이고, 경기가 좋다면 고용조정권 가격이 0에 근접하더라도 높은 고용창출이 가능할 것이다. 따라서 경기가 나쁠 때는 고용창출목표 달성을 위해 정부가 거래시장에 조정권 수요자로 참여하여 조정권 가격을 변동시키는 역할을 하지만, 경기가 좋을 때는 정부는 거래시장의 관리자 역할만을 할 뿐 조정권 시장에 참여하여 가격에 영향을 미칠 필요가 없을 수도 있다.

운용하는 것이 어렵지 않다는 점에서 상시적으로 운용이 가능하다. 정부는 고용상황에 따라 고용창출목표를 조정하여 거래시장에 수요자로 참여하면 된다.

둘째 정부의 입장에서 적절한 단위 보조금/조세 규모의 설정보다는 고용창출목표의 설정이 훨씬 용이하다는 점에서, 정책운용이 쉽고 과잉 혹은 과소보정의 정책 실패 가능성도 더 낮다. 고용창출목표는 앞서 예로 든 것처럼 자연실업률과 실제 실업률의 차이로부터 정할 수 있고 자연실업률의 추정은 그다지 어렵지 않다. 반면 정부가 고용 외부성을 보정하는데나 혹은 완전고용을 달성하는데 필요한 단위 보조금/조세의 규모를 파악하는 것은 훨씬 어렵다. 그런 만큼 양면형 고용보조금보다 고용조정권 거래제도 방안이 상대적으로 과잉 혹은 과소보정 가능성이 낮다.

셋째 고용조정권 거래제도의 경우는 일정부분 고용의 자동안정장치적 기능을 갖는다. 정부가 고용창출목표를 조정하지 않더라도 고용조정권 거래제도 하에서는 정책규모가 경기역행적으로 변동한다. 우선 경기침체시에는 해고가 늘고 신규채용이 줄어들므로 고용조정권 수요는 늘고 공급은 줄어 고용조정권 가격이 상승한다. 호황기에는 반대 원리로 고용조정권 가격이 하락할 것이다. 고용조정권 가격이 상승한다는 것은 정책의 규모와 일자리 창출 효과가 커진다는 것을 의미한다. 따라서 고용조정권 거래제도는 정부의 능동적 조정이 없더라도 고용조정권 가격 변동을 통해 경기침체기에 정책규모가 확대되고 호황기에 축소되는 가변성을 갖는다. 그런 점에서 정책규모가 고용상황에 따라 자동적으로 조정되는 고용의 자동조정기능(built-in stabilizer for employment)을 갖는다고 볼 수 있다.

마지막으로 소요재정 대비 고용창출효과 효율성이 상대적으로 더 높을 것으로 추정된다. 고용조정권 거래제도가 양면형 고용보조금보다 효율성이 높을 수 있는 이유는 전자는 차등적 보조금 원리에 기초하고 있기 때문이라 말할 수 있다. 양면형 고용보조금에서는 단위 고용증가에 대해 모두 동일한 보조금이 지급되지만, 고용조정권 거래제도에서는 경매호가 방식에 기초하여 단위 고용증가에 대한 보조금이 차등적으로 정해질 수 있으므로 소요재원이 절감될 수 있다.

3. 피구조세/보조금의 부담 주체 및 범위의 문제

이론적으로 볼 때 외부성의 보정은 외부성의 생산자가 피구조세/보조금을 부담(수혜)하도록 이루어져야 한다. 하지만 현실적으로 실제 외부성의 보정정책이 실행

되기 위해서는 이와 더불어 피구조세/보조금 집행의 용이성이나 실행 가능성, 특히 피구조세 부담주체의 부담 능력 등도 고려할 필요가 있다.

고용결정의 경우 그 당사자는 기업과 해당 노동자인 바, 그중 어느 편을 외부성의 생산자로 볼 것인가는 경우에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어 정리해고와 같은 비자발적 실업의 경우에는 기업을 외부성의 생산자로 볼 수 있을 것이다. 반면 자발적 이직의 경우에는 오히려 이직하는 당해 노동자가 외부성의 생산자에 가까울 것이다. 하지만 이 경우 이직한 노동자에 피구조세를 부과하기는 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 또한 자발적 이직의 경우는 우리가 전제한 고용의 사회적 가치의 배경을 고려할 때 고용 외부성의 크기도 비자발적 실업의 경우에 비해서는 훨씬 작을 것이다. 자발적 실업이 고용 안정성이나 사회적 안정에 미치는 효과는 비자발적 실업의 경우보다는 작을 것이기 때문이다. 한편 고용 외부성의 양면성 내지 대칭성을 고려할 때 피구조세의 부담주체가 기업이 된다면 피구조금의 수혜자도 기업이 되는 것이 타당할 것이다.

이런 점을 고려할 때 위에서 검토한 양면형 고용보조금이나 고용조정권 거래제도는 기업을 대상으로 하면서 자발적 이직이나 퇴직을 제외한 고용 순증감 기준으로 시행하는 방식이 적절할 것이다. 이 때 추가적으로 고려해야 할 문제는 기업이 피구조세 부담능력이 없거나 취약한 경우이다. 예를 들어 법정관리나 워크아웃 단계의 기업 등이 이에 해당할 것이다. 이런 경우는 피구조세의 집행이 현실적으로 어려울뿐더러, 설사 집행이 가능하더라도 이를 면제하는 것이 오히려 사회적 최적화에 기여할 가능성이 있다. 따라서 법정관리 혹은 워크아웃 단계의 기업에 대해서는 고용 감소에 대한 해고세 혹은 고용조정권 매입의무를 면제하는 예외조항을 둘 수 있다. 이같은 면제조치는 기업에 워크아웃을 수용할 유인을 제공함으로써 한계기업의 구조조정을 촉진하는 효과도 제공할 수 있을 것이다.

VI. 정책 효과 추정

V장에서 우리는 고용 외부성의 논리와 동 외부성이 갖는 특성으로부터 두가지 정책방안을 도출하였다. 현실적으로 고용 외부성의 결과는 과소고용 문제로 나타나므로 고용 외부성을 보정하는 정책 역시 결국 고용촉진 정책의 하나로 기능한다고 볼 수 있다. VI장에서는 앞에서 제시한 정책방안을 기존의 고용촉진 정책과 비교하

는 관점에서 그 효과와 기능에 대해 논의하고자 한다. 결론부터 말하자면 이 장에서는 고용 외부성의 논리에 기초한 상기 고용정책 방안이 고용촉진 정책으로서 기존 정책들에 비해 몇가지 측면에서 비교우위를 가질 수 있음을 보이고자 할 것이다. 현실의 고용촉진 정책에서 핵심은 고용창출효과의 크기와 소요재정 효율성에 있다는 점에서 여기서는 이를 중심으로 논의하면서 아울러 약간의 추가적 이슈에 대해 살펴보기로 한다.

1. 고용창출효과 추정

본고의 정책이 고용증가를 가져오는 원리는 크게 세가지를 들 수 있다.

첫 번째로는 생산요소 상대가격의 변화를 통한 고용증가 효과를 들 수 있다. 본고의 정책방안은 기본적으로 고용보조금의 성격을 갖는 것으로, 노동의 상대가격을 낮춤으로써 노동사용적 생산방식을 유인하여 고용증가를 가져온다. 둘째로는 순재정투입에 의한 총수요 창출 및 고용증가효과를 들 수 있다. 예컨대 양면형 고용 보조금의 경우를 예로 든다면, 상대가격 변화 효과에 의한 고용증가에 따라 채용보조금 총액이 해고세 총액을 상회할 경우 순재정투입이 발생하여 총수요가 증가한다. 이같은 총수요 증가는 상대가격 변화효과에 더하여 고용을 추가적으로 증가시키는 효과를 갖는다. 세 번째로는 동태적 내지 장기적 효과라 볼 수 있는 것으로, 정책이 고용증가율이 높은 기업과 산업에 상대적으로 유리하게 작용함으로써 구조변화를 촉진하여 고용 증가에 기여하는 효과를 들 수 있다. 즉 고용증가율이 상대적으로 높은 신성장 산업과 기업의 성장에 유리한 환경을 제공함으로써 장기적으로 고용 증가를 촉진하는 효과이다.

정책의 주된 고용창출효과는 물론 첫번째 측면을 통한 효과이다. 여기서는 정책의 가장 주된 효과라 볼 수 있는, 상대가격 변화를 통한 고용창출효과의 크기와 소요재원 규모를 추정해 보기로 한다. 이같은 원리에 의한 고용창출효과는 정책의 기업 노동비용 인하 효과의 크기에 의존한다. 정책에 의한 노동비용 하락 정도가 도출되면 고용창출효과의 크기는 통상적 고용보조금의 경우와 마찬가지로 방식으로 구할 수 있다. 따라서 정책의 고용창출효과의 크기를 파악하기 위해서는, 먼저 정책에 따른 기업 노동비용 인하효과의 크기를 추정할 필요가 있다.¹¹⁾

분석의 편의를 위해 양면형 고용보조금 정책을 상정하여, 고용 순증 1인당 T 원

의 보조금(순감 1인당 T 원의 조세)을 지급하는 경우를 가정한다. V장 3절의 논의에 따라 자발적 이직, 퇴직의 경우는 고용 순증감 산정에서 배제하는 것으로 한다.

또한 신규채용한 노동자가 자발적 이직 혹은 퇴직할 때까지의 평균근속기간을 n 년이라 가정한다. 따라서 기업은 노동자 신규채용 여부 고려시 n 년간의 시야(time horizon)를 염두에 두고 결정하게 될 것이다. 이제 이러한 상황에서 다음기의 고용규모를 결정하려는 기업을 상정해보자.

정책의 시행은 다음기의 고용규모와 금기 고용규모의 차이에 비례한 만큼의 보조금 수입(혹은 조세 부담)을 기업에 발생시킬 것이다. 다음기를 1기, 금기를 0기로 표기하고, 예를 들어 기업이 1기에 고용을 0기보다 1인 늘리는 경우를 생각해보자. 이는 1기에 기업에 T 만큼의 보조금 수입을 가져오고, 정책이 없었을 경우와 대비하면 1기에 T 만큼 이윤을 증가시키는 차이를 낳는다. 하지만 이것이 정책의 시행이 기업 이윤에 가져오는 차이의 전부가 아니다. 만일 1기에 신규채용한 인력의 평균근속기간(n 년간) 중의 i 기($1 < i \leq n$)에 경기가 나빠져서 기업이 고용을 줄여야 할 경우에는, 1기에 고용을 1인 늘린 것은 i 기에 (1기에 고용을 늘리지 않았을 경우와 비교할 때) T 만큼의 추가적 조세(해고세) 부담을 발생시킨다. 이 부분 역시 (1기에 고용을 1인 늘린) 기업의 이윤에 정책 시행이 가져오는 차이의 일부이다. 이런 점을 종합적으로 고려하면, 다음기의 고용규모를 결정하는 기업에게 고용순증감 1인당 T 원의 양면형 고용보조금 정책이 가져오는 기대수익(비용)의 현재가치는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

B : 고용순증(감) 1인당 채용보조금(해고세)으로부터 얻는 기대수익(비용)의 현재가치,

Pf_i : 신규채용한 노동자의 근속기간중에 해당하는 i 년($1 \leq i \leq n$)에 고용을 감

11) 엄밀히 말하면 고용보조금이 노동비용 인하를 통해 고용창출을 가져오는 효과는 상대가격 변화에 의한 대체효과와 더불어 소득효과를 포함한다(물론 여기서의 소득효과는 순재정투입의 총수요 창출에 의한 효과와는 별개의 개념이다.). 따라서 정책의 고용창출효과는 노동비용 인하효과와 거시적 총수요 창출효과, 구조변화 효과의 세가지에 기초한다고 하는 것이 좀 더 정확한 표현이 될 것이다. 다만 여기서는 고용창출을 가져오는 원리를 좀 더 근본적인 수준에서 설명하고자 하였고, 또한 정책의 고용창출효과를 엄밀하게 세분하는 것이 논의의 주목적이 아니란 점에서, 상대가격 효과를 대표한다고 볼 수 있는 노동비용 인하에 의한 효과 전체를 단순히 상대가격 효과로 칭하기로 한다.

축해야 할 만큼 경영환경이 악화할 가능성 (편의상 정리해고후 i 년에 다시 노동자를 재
충원할 만큼 경영환경이 호전될 가능성도 동일하다고 가정),

r : 할인율 이라 할 때

$$B = (1 - \sum_{i=1}^n Pf_i \frac{1}{(1+r)^{i-1}}) T \tag{23}$$

기업이 다음기의 고용수준을 L 로 결정할 때 n 년간 얻는 이윤(Π)의 현재가치는

$$\Pi(L) = \sum_t^n [\int_0^L MRPL_t dL - W_t L] (1+r)^{1-t} + (L - L_0) B \tag{24}$$

($MRPL_t$: t 년의 Marginal revenue product of labor에 대한 확률적 기대치,
 W_t : t 년의 임금수준에 대한 확률적 기대치, L_0 : 금기 고용수준)

$\phi \equiv (1 - \sum_{i=1}^n Pf_i \frac{1}{(1+r)^{i-1}})$ 이라 하면, $0 < \phi \leq 1$ 이고,

$$\Pi(L) = \sum_t^n [\int_0^L MRPL_t dL - W_t L] (1+r)^{1-t} + (L - L_0) T \phi$$

이제 기업의 이윤극대화 고용결정으로부터

$$MAX_L \Pi(L) = \sum_t^n [\int_0^L MRPL_t dL - W_t L] (1+r)^{1-t} + (L - L_0) T \phi \tag{25}$$

극대화 1계조건 $\frac{d\Pi}{dL} = \sum_t^n (MRPL_t - W_t) (1+r)^{1-t} + T \phi = 0 \tag{26}$

(26)을 다시 쓰면 $\sum_t^n [MRPL_t - (W_t - \frac{T\phi}{n} (1+r)^{t-1})] (1+r)^{1-t} = 0 \tag{27}$

즉 정책시행은 기업이 부담하는 노동비용을 현재가치 기준으로 연간 $\frac{T\phi}{n}$ 만큼

낮추어 주는 효과를 갖는다. 다시 말하면 고용 순증감 1인당 T 원의 양면형 고용보조금은 고용 1인당 $\frac{T\phi}{n}$ 원의 통상적인 고용보조금에 해당하는 노동비용 인하효과를 갖는다고 할 수 있다.

노동비용 인하효과와 크기가 도출되면, 그에 따른 고용창출효과는 통상적 고용보조금의 경우와 마찬가지로 방식으로 구할 수 있다.

일반적으로 기업이 부담하는 노동비용을 w 만큼 하락시키는 정책(보조금 지급) 시행시 노동수요와 공급함수를 아래와 같이 나타내면,

$$L^D = F(W[1-w]) \quad (28)$$

$$L^S = G(W) \quad (29)$$

균형에서 $L^D = L^S$ 이므로

$$F(W^*[1-w]) = G(W^*) \quad (* \text{는 균형수준을 표기}) \quad (30)$$

$\eta \equiv -\frac{\partial F}{\partial W}$, $\epsilon \equiv \frac{\partial G}{\partial W}$ 이라 하면 (즉 η, ϵ 는 각각 노동수요의 임금 탄력성의 절대값과 노동공급의 임금탄력성)

(28)~(30)로부터 정책시행에 따른 임금과 고용의 변화는 아래와 같게 된다.

$$\frac{\dot{W}^*}{W^*} = \frac{\eta}{\epsilon + \eta} w \quad (31)$$

$$\frac{\dot{L}^*}{L^*} = \frac{\eta\epsilon}{\epsilon + \eta} w \quad (32)$$

(27)에서

$$w(\text{보조금 지급에 의한 노동비용 하락률}) = \frac{\phi}{n} \frac{T}{W} \quad (33)$$

이므로

$$\frac{\dot{L}^*}{L^*} = \frac{\epsilon\eta}{\epsilon + \eta} \frac{\phi}{n} \frac{T}{W} \quad (34)$$

즉 고용순증감 1인당 T원의 양면형 고용보조금 정책 시행시 그에 따른 고용 변화효과는 (34) 식과 같이 결정된다. 그리고 이를 위한 소요재원 규모는 (35) 와 같다.

$$\text{소요재원} = \Delta L \cdot T = \frac{\epsilon\eta}{\epsilon + \eta} \frac{\phi}{n} \frac{T^2 L}{W} \quad (35)$$

2. 소요재정 효율성 비교

앞에서 설명하였듯이 본고의 정책방안이 고용을 창출하는 효과는 장기동태적 효과인 구조변화 촉진 효과를 제외하면 보조금에 의한 상대가격 효과와 재정투입에 의한 총수요 확대 효과의 두가지 루트를 통해 나타난다.

후자를 통한 효과는 일차적으로 순재정투입의 규모에 의존하며, 재정투입 규모가 정해지면 고용창출효과의 크기는 재정지출 승수의 크기와 (Okun의 법칙이 성립한다면) Okun 계수의 크기에 따라 결정된다. 단위 지출의 고용승수가 동일하다면, 총수요 측면을 통한 본고 정책의 고용창출효과는 동일 규모의 통상적 재정지출 확대의 효과와 같게 될 것이다. 이로부터 본고 정책은 상대가격 변화에 의한 효과만큼 동일 지출 대비 고용창출효과가 통상적 재정지출 확대 정책의 경우보다 더 클 것이라 볼 수 있다. 이는 물론 통상적인 고용보조금 정책의 경우도 마찬가지일 것이다. 즉 총수요확대 효과 측면에서의 소요재정 효율성이 별 차이가 없다면, 전체적인 소요재정 효율성은 본고의 정책이나 통상적 고용보조금이 재정지출 확대정책에 비해 상대가격 효과에 의한 부분만큼 더 높을 것이라 볼 수 있다. 따라서 여기서는 재정지출 확대정책은 논외로 하고 통상적 고용보조금을 대상으로 본고 정책방안의 소요재정 효율성을 비교하고자 한다.

VI장 1절에서 분석한 결과를 토대로 고용창출효과 대비 소요재원 측면에서의 효율성을 통상적 고용보조금의 경우와 비교해 보기로 하자. 편의상 위에서 살펴본 것과 같은 고용보조금(노동비용 하락)에 의한 고용창출효과는 정책 시행후 1년 이내에 모두 나타난다고 가정하자. 또 정책을 통해 첫해에 고용을 일정 수준만큼 증가시키

고 이후에는 증가된 수준의 고용을 (추가 증가 없이) 항구적으로 유지하고자 하는 경우를 상정하자. 이같은 가정하에 여기서는 동일 규모의 고용증가율 목표를 달성하기 위해 정책별로 필요로 되는 소요재정 규모를 비교해 보기로 한다.

정책 시행에 의한 고용증가율 목표가 g 라고 할 때, 본고의 정책(양면형 고용보조금)에서 이같은 고용증가율 목표를 달성하기 위해 필요로 되는 고용순증감 1인당 보조금(T)의 크기는 (34)로부터 아래와 같이 도출된다.

$$T = gW \frac{(\epsilon + \eta)}{\epsilon \eta} \frac{n}{\phi} \quad (36)$$

그리고 고용증가율 목표를 달성하기 위한 소요재원은 정책 첫째(고용증가효과가 발생한 해)에 한하여 gLT 만큼의 재원이 필요로 된다. 한편 일회적 정책시행에 의한 고용증가효과는 n 년간 지속되므로, g 만큼 증가한 고용수준이 항구적으로 유지(초년도에 고용이 g 만큼 1회 증가한 후 추가증가 없이 항구적으로 그 수준 유지)되기 위해서는 장기적으로 연평균 gLT/n 만큼의 재원(현재가치 기준)이 소요된다.

이와 비교하여 전체 고용에 정액의 임금보조금을 지급하는 통상적인 고용보조금의 경우를 생각해보자. 우선 고용순증분에 대해서만 지급되는 양면형 고용보조금과 달리 통상적 고용보조금은 모든 고용에 대해 지급되어야 한다. 또 본고의 양면형 고용보조금과 달리 통상적 고용보조금의 경우에는, 증가한 고용수준을 항구적으로 유지하기 위해서는 현재가치 기준으로 초년도와 같은 규모의 보조금이 매년 계속 지급되어야 한다.¹²⁾

고용 1인당 Z 원의 임금보조금을 지급하는 통상적 고용보조금의 경우,

$$w(\text{보조금 지급에 의한 노동비용 하락률}) = \frac{Z}{W} \quad (37) \text{ 이고,}$$

이에 따른 고용증가효과는

$$\frac{\dot{L}^*}{L^*} = \frac{\epsilon \eta}{\epsilon + \eta} \frac{Z}{W} \quad (38)$$

12) 그렇지 않으면 기업은 보조금의 효과로 추가고용한 인력을 재해고할 유인을 갖게 된다.

$g (= \frac{\epsilon\eta}{\epsilon + \eta} \frac{\phi}{n} \frac{T}{W})$ 만큼의 고용증가효과를 낳기 위한 Z 의 크기는 (36), (38)로부터

$$Z = \phi T/n \tag{39}$$

총소요재원 규모는

$$\text{보조금 총액} = (1 + g)L \quad Z = (1 + g)L \frac{\phi T}{n} \tag{40}$$

따라서 통상적 고용보조금 하에서 $g (= \frac{\epsilon\eta}{\epsilon + \eta} \frac{\phi}{n} \frac{T}{W})$ 만큼의 고용증가를 위해
서는 매년 현재가치 기준 $(1 + g)L \frac{\phi T}{n}$ 만큼의 재원이 소요된다.

이상의 논의 결과를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 고용증가율 목표(g)가 주어진 경우의 소요재원 비교

	단위 보조금의 크기	연평균 소요재원	시행 첫해 단년 소요재원
양면형 고용보조금	$T (= gW \frac{(\epsilon + \eta)}{\epsilon \eta} \frac{n}{\phi})$	gLT/n	gLT
통상적 고용보조금	$\phi T/n$	$(1 + g)L \frac{\phi T}{n}$	$(1 + g)L \frac{\phi T}{n}$

주: 단위 보조금은 고용 1인당(통상적 고용보조금), 혹은 고용 순증 1인당(양면형 고용보조금) 지급
되는 보조금의 크기를 의미.

단위 보조금의 크기는, ($0 \leq \phi \leq 1$ 이므로) 통상적 보조금이 양면형 고용보조금의 경우에 비해 작다. 하지만 전체 소요재원의 상대적 크기는 이와 다를 가능성이 높다. 우선 연평균 보조금 소요액을 비교하면, 양면형 고용보조금의 경우는 gLT/n , 통상적 고용보조금의 경우는 $(1 + g)L \frac{\phi T}{n}$ 이다. 양자의 상대적 크기는 고용증가율 목표 g 와 ϕ (신규채용한 노동자의 근속기간중에 고용감축을 하지 않을 가능성)의 크기에 달려 있다. $g < \frac{\phi}{1 - \phi}$ 이면 양면형 고용보조금의 소요재원이 통상적 고용보조금의 소요재원보다 작게 된다. 즉 g 가 작을수록 ϕ 가 클수록 양면형 고용보조금의 소요재원이 통상적 고용보조금의 경우보다 작게 된다.

현실적인 g, ϕ 의 크기를 상정하면, 양면형 고용보조금의 소요재원이 통상적 고

용보조금의 소요재원보다 훨씬 작을 가능성이 높다. 예시를 위해 g, ϕ 에 어느 정도 현실적인 값을 가정하여 소요재원을 비교해 볼 수 있다. 예컨대 $\phi = 0.5$ (신규 채용한 노동자의 근속기간중에 고용감축을 하게 될 가능성이 50%)이라 가정할 때, $g < 1$ 이면 양면형 고용보조금의 소요재원은 통상적 고용보조금의 소요재원보다 작게 된다. 위 가정에서 $g = 0.02$ (즉 실업률 2%p 하락이 정책목표)인 경우, 양면형 고용보조금의 소요재원은 통상적 고용보조금 소요재원의 1/25에 지나지 않는다. 즉 고용증가목표가 매우 야심적이거나 향후 고용감축이 불가피하게 될 가능성이 매우 높지 않은 한, 양면형 고용보조금은 통상적 고용보조금에 비해 훨씬 작은 재원을 필요로 하는 것으로 보인다.

연평균 소요액이 아닌 정책 초년도 단년 소요액만을 비교해도 양면형 고용보조금의 소요액이 더 작을 가능성이 높다. 초년도의 보조금 소요액을 비교하면, 양면형 고용보조금의 경우는 $gL T$, 통상적 고용보조금의 경우는 $(1+g)L \frac{\phi T}{n}$ 이다. $\phi = 0.5$, $n = 10$ 년이라 가정할 때 $g < 0.052$ 이면, 양면형 고용보조금의 소요재원이 정책 초년 단년도 기준으로 더 작다. $g = 0.02$ 의 경우 양면형 고용보조금의 초년도 소요재원은 통상적 고용보조금 소요재원의 40%에 불과하다.

이처럼 본고의 정책에서 상대적으로 높은 소요재정 효율성을 예상할 수 있는 이유를 한마디로 설명한다면, 재원의 조달(피구 조세)와 집행(피구 보조금) 양면에서 해고 억제와 채용 촉진을 통해 고용창출 효과를 발휘한다는 점에 있다고도 말할 수 있을 것이다. 해고 억제와 채용 촉진의 양면적 기능을 갖는다는 점은 정책의 고용창출효과를 높이는 효과를 갖고, 정책 재원의 일부가 피구조세로서 정책틀내에서 조달된다는 점은 소요재원을 절감하는 결과를 가져오는 것이라 할 수 있다.

3. 정책 효과에 대한 추가적 논의

1) 재정투입과 정책효과간 시차 문제 및 불확실성 관련

소요재정 효율성과는 별도로 현실적으로 정책의 효과를 평가할 때 중요한 비중을 차지하는 것이 정책효과를 둘러싼 불확실성 문제와 정책실패시의 비용문제이다. 재정투입이 수반되는 대부분의 경제정책에서 재정의 투입은 먼저 이루어지는 반면 정책의 효과는 시차를 두고 사후적으로 나타나며 더욱이 실제 효과의 크기를 둘러싸고 많은 불확실성이 존재한다. 또한 재원의 투입에 비해 실제 효과가 예상에 크게

못미칠 경우 정책은 그만큼의 재정악화를 비용으로 초래한다. 특히 재정적자 문제가 주요국 공통의 과제로 대두되고 있는 최근과 같은 상황에서는 이같은 위험이 더욱 크게 부각될 수 있다.

본고의 정책에서는 이같은 재정투입과 정책효과간의 시차에 수반된 불확실성이나 정책실패시의 비용 문제가 상당정도 완화될 수 있을 것으로 본다. 양면형 고용보조금이나 고용조정권 거래제도 모두 순고용 창출 효과의 실현과 동시에 그 효과 규모에 비례하여 재정소요가 발생하는 구조란 점에서 재정투입과 정책효과간 시차 문제가 완화될 수 있다. 또한 고용창출 효과가 예상에 못미칠 경우 재정투입 규모도 그에 비례하여 낮아진다는 점에서, 정책실패의 비용 역시 덜어질 수 있다.

또한 고용조정권 거래제도의 경우 정책규모 설정과 관련된 불확실성을 줄이는 효과도 기대할 수 있다. 통상적인 고용창출정책은 고용창출목표를 정한뒤 그에 따라 소요재정을 설정하는 방식으로 추진되나, 적절한 재정투입 규모를 추정하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 반면 고용조정권 거래제도는 고용창출목표만 설정하면 나머지는 거래시장에서 조정권 가격 변동을 통해 결정되므로 추가적인 정책규모의 설정이 필요치 않다.

2) 글로벌화에 따른 고용문제에의 대응

본고의 정책이 비교우위를 가질 만한 또 다른 분야로는 글로벌화에서 비롯되는 고용문제를 들 수 있다. 경기변동에 의한 통상적인 고용문제에 비해 글로벌화에서 비롯되는 고용문제는 기존 고용정책으로 대응하기에 상대적으로 더 어려운 측면이 있다. 우선 글로벌화는 모든 일자리에 대해서가 아니라 소위 해외이전 가능한('tradable' 혹은 'offshorable') 일자리에 대해서 차별적으로 영향을 미치며, (Spence and Hlatshwayo, 2011) 산업 및 직종에 따라 고용의 해외이전 가능성(offshorability)은 큰 차이가 있다(Jensen and Kletzer, 2006 및 2007; Blinder and Krueger, 2009). 또한 동일한 수준의 해외이전 가능성을 갖는 일자리내에서도 해당 기업이 얼마나 적극적으로 글로벌화를 추구하는가에 따라 그 영향은 달라진다. 즉 글로벌화에 따른 고용문제는 기업이 속한 분야나 해당 기업의 행태에 따라 문제의 규모나 존재 여부가 다르게 나타나는 특성을 갖는다. 그렇기 때문에 재정책대정책이나 통상적 고용보조금과 같이 고용 전반에 대해 영향을 미치는 정책으로는 同 문제에 대응하는데 효율이 떨어질 가능성이 높다. 본고의 정책은 기업 행위가 고용에 미치는 영향

의 크기에 비례하여 차별적으로 작용한다는 점에서, 이같은 유형의 고용문제에 대응하는데 비교우위를 기대할 수 있다.

또한 정책 논리의 측면에서도 본고의 정책은 글로벌화에서 비롯되는 고용문제에 대응하는데 효과적인 논리를 제공할 수 있다고 본다. 글로벌화와 연관된 고용문제의 심각성이 높아짐에 따라 그에 대한 대응 요구가 높아지고 있는 것으로 보이지만,¹³⁾ 기업의 자유로운 이윤추구를 근간으로 하는 시장자본주의 체제하에서 기업의 글로벌화 추구 행위를 직접적으로 규제하는 것은 현실적으로 곤란하고 그 효과도 기대하기 어려울 가능성이 크다. 글로벌화가 국민경제적 관점에서 문제가 되는 것은 주로 고용과 관련해서이고, 글로벌화에 따른 고용문제는 기업의 사적 극대화와 국민경제의 사회적 최적화간 상충의 전형적인 사례에 해당한다. 본고의 정책은 기업의 글로벌화 추구 자체는 제약하지 않으면서, 글로벌화의 결과로 나타나는 고용변화에 초점을 맞추어 고용의 사회적 최적화란 관점에서 이를 제어하는 구조이다. 이는 적어도 경제이론적 관점에서 보자면 동문제에 대한 이상적인 대응방안이 될 수 있지 않을까 생각한다.

3) 경기침체기의 기업 고용조정 제약

본고의 정책은 해고 행위에 금전적 부담을 지운다는 점에서 해고의 필요성이 높아지는 경기침체기에 기업의 해고 비용을 높인다. 물론 기업이 노동자와의 협의를 통해 노동시간 단축과 임금 삭감, 일자리 나누기를 통해 고용을 유지하는 방식을 취한다면 본고의 정책틀내에서도 추가비용없이 노동비용을 절감할 수 있다. 그런 점에서 본고의 정책은 기업이 노동비용을 절감하고자 할 때 고용감축보다 일자리 나누기의 방식을 취하도록 유인하는 기능을 한다고 볼 수 있다. 물론 기업의 입장에서 이런 방식의 노동비용 절감은 노동자와의 협의를 필요로 한다는 점에서 정리해고보다는 좀 더 불편할 것이고, 따라서 기업은 이같은 정책을 선호하지 않을 가능성이 있다. 다만 다음과 같은 점들 고려할 때, 정책의 이같은 측면이 기업의 경기침체 대응을 어렵게 하는데 까지 이를 것이라고는 보이지 않는다. 첫째 노동자 입장에서는 실직보다는 일자리 나누기와 임금 삭감을 선호할 것이란 점에서 고용조

13) 예컨대 Summers(2008a, 2008b), Wolf(2008) 등 참조. 미 재무장관 재직시 그 자신이 글로벌화의 적극적 주창자였던 Summers같은 이들도 근래에는 고용이나 임금에 대한 영향을 이유로 글로벌화에 대한 정책적 대응이 필요하다는 주장을 제기하고 있다.

정보다 일자리 나누기 방식이 더 실행하기 어렵지는 않을 것이다. 둘째 고용조정보다 일자리 나누기에 의존하는 방식은 국민경제적 관점에서 볼 때 경기침체에 총수요 위축을 다소나마 완화하는 효과를 가질 것이라 기대할 수 있다. 실업증가보다는 임금 감소가 총수요에 덜 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다고 생각된다. 셋째 금융위기 이후 독일의 경험에서 보듯, 실제로 대형 경기침체하에서도 기업이 고용조정보다 일자리 나누기 중심으로 침체를 효과적으로 극복할 수 있음을 보여주는 사례가 존재한다.¹⁴⁾

한편 고용감축이 불가피하고 재무적으로도 취약한 한계기업과 같은 경우에는 본고의 정책이 감내하기 힘든 부담으로 작용할 수 있다. 그런 점에서 정리해고의 필요가 절박한 기업에 대해서는 일정 요건을 충족하면 세부적인 정책변용을 통해 해고비용을 면제하는 방식으로 정책을 운용할 필요가 있을 것이다. 이런 부분은 앞서 언급한 것처럼 예컨대 워크아웃 단계의 기업에 대해 해고세나 고용조정권 구입의무를 면제하는 등의 방안으로 대응할 수 있을 것으로 본다.

4) 고용의 질 저하 가능성

본고에서 제안한 정책들은 고용의 양적 증가에 비례하여 보조금이 지급되는 구조이므로 기업으로서는 이러한 정책에 대응하여 고용의 질을 저하시키면서 고용의 양을 늘리려는 유인을 가질 수 있다. 예컨대 기업은 정규직을 비정규직으로 전환하는 방식으로 고용을 늘리는 대응을 할 가능성이 있다. 이같은 문제는 고용 인원수에 비례하여 지급되는 고용보조금 유형의 정책에서 공통적으로 발생할 수 있는 부작용이다.

다만 이 문제는 보조금 산정시 고용의 질을 반영하는 방식으로 어느 정도 억제할 수 있다.¹⁵⁾ 예컨대 고용 순증감 계산시 정규직과 비정규직간에 가중치의 차등을 둔 다단계 하는 방식으로 고용의 질을 반영하는 방안 등을 생각할 수 있다. 물론 이같은

14) 최근 금융위기 직후 독일의 사례는 심각한 경기침체하에서도 이같은 방식(정리해고보다 일자리 나누기를 유도하는 방식)이 효과적으로 작동할 수 있음을 보여준다. 위기 이후 독일은 미국과 비슷한 수준의 경기침체(위기전 정점 대비 GDP 하락폭 약 7%)를 겪었으나 미국은 실업률이 최고 5.5%p 상승한 반면 독일 실업률은 0.7%p 상승에 그쳤다. 또 위기 이후 회복속도에서도 독일은 미국과 더불어 주요 선진국중 상대적으로 빠른 회복을 보였다.

15) 아울러 본고의 정책을 통해 완전고용과 공급자 우위적 노동시장이 실현될 수 있다면 이 문제는 근본적으로 해소될 수도 있다.

은 방식을 채택할 경우 정책이 그만큼 복잡해지는 문제는 피할 수 없을 것이다.

VII. 맺음말

본고 논의의 의의는 크게 세가지로 정리할 수 있다고 본다. 첫째 본고에서 살펴본 고용 외부성의 논의는, 기업으로 하여금 시장이 지시하는 것보다 조금 더 노동 사용적인 생산방식을 채택하도록 유도함으로써 사회 후생을 증진시킬 수 있는 경우가 흔히 발생할 수 있음을 보여준다. 둘째 이는 고용외부성의 보정 논리에 기초한 고용정책의 새로운 논거를 제공한다. 셋째 그러한 원리에 기초하여 본고에서 제안하고 검토한 정책방안들은, 본고의 분석이 타당하다면, 고용촉진이나 완전고용의 실현을 위한 보다 효율적인 수단을 제공할 수 있다. 예컨대 고용조정권 거래제도는 기존 정책보다 훨씬 효율적으로 고용촉진이나 완전고용(실업률) 타게팅을 달성할 수 있는 정책방안으로서 검토해 볼 만 하다고 생각한다.¹⁶⁾

마지막으로 이하에서는 고용의 사회적 가치의 배경이나 본고의 전체 논의가 갖는 의미를 좀 더 근본적인 관점에서 짚어보는 약간의 설명을 덧붙이면서 논문을 끝맺기로 한다.

역사적으로 볼 때 노동이나 토지, 화폐 시장은 통상적인 상품 시장과 달리 자연 발생적으로 생긴 것이 아니라 훨씬 늦게 산업혁명 이후에 출현하였으며, 특히 그중에서도 노동시장은 토지나 화폐시장에 비해서도 가장 늦게 출현하였다고 한다. 이는 노동의 시장화가 기존 사회에 미치는 충격이 상대적으로 크고 따라서 그에 대한 저항도 그만큼 컸던데 기인한다. 이같은 노동의 시장화에 대한 저항 내지 제어 움직임은 노동시장이 출현하는 과정에서 뿐 아니라, 노동시장이 정립된 이후에도 노동조합법이나 공장법 등의 사례에서 보듯이 폭넓게 존재하여 왔다. 그런 점에 주목하여, 폴라니(Polanyi, K.)는 19세기 역사의 특징이 금본위제하에서 상품 및 자본 시장 세계화를 통해 시장적인 조직방식을 확장해 나가는 과정과, 노동, 토지, 화폐에 대해 시장적 조직 방식을 제한하는 과정이 병행하여 진행된 이중적 과정(double

16) 물론 본고의 정책분석이 타당하더라도 여기서의 분석은 이론적인 측면에 국한된 것이란 점에서 정책방안의 실제 실행가능 여부나 효율성 판단은 세부 행정적인 측면 등에 대한 추가 검토를 필요로 할 수 있다. 이러한 부분은 본고의 논의가 그만큼 가치를 갖는다고 받아들여진다면 해당 분야의 전문가에 의해 추가적으로 다루어질 수 있을 것이다.

movement)에 있다고 주장한 바 있다.¹⁷⁾ 이처럼 노동의 시장화에 대한 저항 내지 제어 움직임이 광범하게 존재하는 이유는, 그의 표현을 빌자면, “노동이란 (통상적인 상품처럼) 판매를 위해서 생산되는 것이 아니고, 인간 활동의 다른 영역과 분리할 수 없는 것”이어서, 노동이 “갖가지 문화적 제도라는 보호막이 모두 벗겨진채 오로지 시장메커니즘에 의해 좌우”된다면, 사회가 감내할 수 없는 긴장을 가져오기 때문이다.¹⁸⁾ 즉 사회가 그 자체의 존립을 위해 노동을 시장으로부터 보호해줄 제어 장치들을 필요로 한다는 것이다.

현대경제에도 노동의 시장화를 제어하는 제도적 혹은 관행적 장치들은 정도의 차이는 있을지언정 광범위하게 존재한다고 볼 수 있다. 노동이나 고용을 보호하기 위한 갖가지 정책들은 물론이고, 기업 내부에서도 소위 시장자본주의의 이념형에 가장 가깝다고 볼 수 있는 영미 경제에서조차 대기업에서는 불과 20세기 중반까지만 해도 종신고용을 지향하는 관행이 존재하였다. 그런데 본고에서도 언급한 것처럼 1980년대 이후 주주자본주의의 강화에 따른 기업의 단기 시장가치 극대화 추구행위와 기업활동의 글로벌화와 더불어 이같은 관행들은 크게 축소되었고 기업들은 고용의 유연화를 더욱 적극적으로 추구하는 행태를 보였다. 그런 점에서 20세기말에 시작된 소위 신자유주의와 노동시장 유연화 요구는 현대경제에도 존재하던 노동시장화의 억제장치로서의 규제나 관행들을 철폐 내지 축소시키고자 하는, 즉 노동의 시장화를 더욱 철저히 실현하고자 하는 시도라 볼 수 있을 것이다. 즉 폴라니가 주장한 19세기 역사의 특징과는 대조적으로, 20세기말의 신자유주의는 상품 및 자본시장에서 세계화를 통해 시장적인 조직방식을 확장해 나가는 과정과 더불어 노동시장에서도 시장적인 조직방식을 확대해 나가하고자 하는 움직임이었다고 볼 수 있다. 그러나 이같은 신자유주의의 기획은 금융위기와 연관된 대규모 고용불안과 소득 및 임금불평등의 급격한 확대와 더불어 최근에는 커다란 역풍에 직면하여 있다. 이같은 상황은, 인간의 경제활동을 전체사회의 맥락에서 분리하여 시장의 논리를 경제활동의 유일한 결정원리로 삼으려는 시도가 그다지 바람직한 결과를 가져오지도 사회적으로 지속가능하기도 어렵다는 폴라니의 주장을 돌아보게 만든다.

물론 시장경제를 바라보는 폴라니의 시각에 대해서는 다양한 찬반의견이 있을 것

17) Polanyi, K. (홍기빈 역) (2009), ‘제6장 자기조정적 시장 그리고 허구의 상품’ 참조.

18) 같은 책, pp.243-244.

이고, 본고가 그의 주장을 검증하고자 하는 것도 아니다. 다만 여기서 폴라니의 주장을 비교적 길게 언급한 이유는, 적어도 노동시장과 관련된 부분에 관한 한 그의 관점이 본고의 논의와 일정 부분 맥락을 같이 하는 부분이 있다고 생각하기 때문이다. 그가 주장하는 노동 및 노동시장의 특수성은 (본고에서 전제로 하는) 왜 유독 고용이 사회적 가치를 갖는가, 혹은 좀 더 구체적으로 말하면 왜 고용이 한 사회의 안정에 핵심적인 변수가 되는가에 대한 하나의 논거를 제시할 수 있다고 본다. 또한 고용의 사회적 가치에 기초한 사회적 최적화의 관점에서 노동시장의 보정 필요성을 제기하는 본고의 논지는 사회의 존립을 위해 노동의 시장화에 대한 적절한 제어장치의 불가피성을 주장하는 폴라니의 시각과 일정 부분 맞닿아 있다.

사실 현대경제에서도 노동 혹은 고용을 전적으로 시장 메카니즘에만 맡겨두는 사회는 찾기 쉽지 않을 것으로 생각된다. 이같은 현실은 노동시장에 관한 한, 시장 메카니즘을 보완 혹은 제어하는 장치가 시간적으로나 공간적으로 상당한 보편성을 가짐을 시사한다. 만일 이처럼 노동시장에 대한 제어 내지 보완장치가 광범하게 요청되고 존재하는 것이라면, 그 배경논리를 경제학적 관점에서 살펴보고, 아울러 경제학의 도구를 이용하여 효율적인 제어 내지 보완장치를 직접 모색하고 설계해 보는 것도 의미있는 작업이 될 것이다. 본고의 논의는, 조금 큰 틀에서 설명하자면, 이같은 시도의 하나로서 의미를 가질 수 있다고 생각한다.

■ 참 고 문 헌

1. 강두용, “고용결정에 수반되는 외부성과 정책적 함의,” 『국제경제연구』, 14(3) 국제경제학회, 2008.
(Translated in English) Kang, Du Yong, “Externality in the Employment Decision and Policy Implication,” *Kukje Kyungje Yongu*, 14(3), 2008, pp.153-193.
2. 정운찬, 『거시경제론』, 율곡출판사, 2001.
(Translated in English) Jeong, Wun Chan, *Macroeconomics*, 5th edition, Yulkok Press, 2001.
3. 한국노동연구원, 『고용보험의 경험요율제도 도입 연구』, 1998.

- (Translated in English) Korea Labor Institute, *A Study on the Experience Rating in Employment Insurance*, 1998.
4. Abel A. and B. Bernanke, *Macroeconomics* 5th ed. Pearson Addison Wesley, 2005.
 5. Anderson, R., and C. Gascon, "Offshoring, Economic Insecurity, and the Demand for Social Insurance," working paper 2008-003A, Federal Reserve Bank of St. Louis, 2008.
 6. Baker, D. et al., "Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence," in D. Howell ed. *Fighting Unemployment*, Oxford Univ. Press, 2005, pp.72-118.
 7. Bartik, T., and J. Bishop, "The Job Creation Tax Credit," Briefing Paper #248, Economic Policy Institute, 2009.
 8. Blanchard, O. and Tirole, J., "The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass," *Journal of the European Economic Association*, 6 (1), 2008, pp.45-77.
 9. Blanchflower, O. and A. Oswald, "Well-being Over Time in Britain and the USA," *Journal of Public Economics*, 88, 2004.
 10. Blinder, A. and A. Krueger, "Alternative Measures of Offshorability: A Survey Approach," CEPS Working Paper 190, 2009.
 11. Brainard, L., "Trade and Globalization," *Paper for Senate Committee on Finance Hearing*, Brookings Institute, 2007.
 12. _____, and D. Riker, "Are US Multinationals Exporting US Jobs?," in D. Greenaway, and D. Nelson ed. *Globalization and Labor Market*, Vol. 2, 2001, pp.410-426.
 13. Clark, A. and A. Oswald, "Unhappiness and Unemployment," *Economic Journal*, 104, 1994.
 14. Davis and Watcher, "Recessions and the Cost of Job Loss," NBER Working Paper 17638, 2011.
 15. Economic Policy Institute, *American Jobs Plan: A Five Point Plan to Stem the U.S. Job Crisis*, 2009.
 16. Farber, H., "The Incidence and Costs of Job Loss: 1982-91," *Brooking Papers: Microeconomics*, 1993 (1), Brooking Institute, 1993, pp.73-119.
 17. _____, "The Changing Face of Job Loss in the United States," *NBER Working Papers* 5596, 1996.
 18. Financial Times, "Behind the New View of Globalization," 2012.8.29.
 19. Freeman, R., "Labor Market Institutions Around the World," *CEP Discussion Paper #844*, London School of Economics and Political Science, 2008.
 20. Hamermesh, D., *Labor Demand*, Princeton Univ. Press, 1993.
 21. Harrison, A., and M. McMillan, "Outsourcing Jobs? Multinationals and US Employment," *NBER Working Paper* 12372, 2006.
 22. Jensen, J., and L. Kletzer, "Tradable Services: Understanding the Scope and Impacts of Services Outsourcing," Institute for International Economics Working Paper 05-9, 2006.

23. _____, "Measuring Tradable Services and the Task Content of Offshorable Service Jobs," Paper Presented for NBER-CRIW Conference 'Labor in the New Economy' 2007. 11.
24. IMF, "World Economic Outlook," 2012. 10.
25. Kapur, D. et al., "Is Larry Summers the Canary in the Mine?," Economist Forum, Financial Times, May 16, 2008.
26. Layard, R. and Nickell, S., *Combatting Unemployment*, Oxford Univ. Press, 2011.
27. Lazonick, W., and M. O'Sullivan, "Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance," *Economy and Society*, 29(1), 2000.
28. Mankiw, G., and P. Swagel, "The Politics and Economics of Offshore Outsourcing," *NBER Working Paper* 12398, 2006.
29. Minsky, H., *Ending Poverty: Jobs, not Welfare*, Levy Economic Institute, 2013.
30. Polanyi, K., Great Transformation (홍기빈 옮김, 『거대한 전환: 우리 시대의 정치경제적 기원』, 도서출판 길.), 2009.
(Translated in English) Polanyi, K. (Translated by Hong, K.) *Great Transformation*, Gil Press, 2009
31. Rector, S., "The Frailty of the Fallacy of Experience Rating," *Labor Law Journal*, 2(2), 1951.
32. Snower, D. and D. Guillermo ed., *Unemployment Policy: Government Options for the Labor Market*, Cambridge Univ. Press, 1997.
33. Spence, M. and S. Hlatshwayo, "The Evolving Structure of the American Economy and the Employment Challenge," Council on Foreign Relations Working Paper, 2011. March.
34. Summers, L., "America Needs to Make a New Case for Trade," *Economist Forum*, Financial Times, April 28, 2008a.
35. _____, "A Strategy to Promote Healthy Globalization," *Economist Forum*, Financial Times, May 5, 2008b.
36. Tirole, J., "From Pigou to Extended Liability: On the Optimal Taxation of Externalities under Imperfect Financial Markets," mimeo, 2008.
37. Wolf, M., "Preserving the Open Economy at Times of Stress," *Economist Forum*, Financial Times, May 21, 2008.

Employment Policy in a Society which Puts Social Value on Employment

Du Yong Kang*

Abstract

This paper explores employment policies in a society which puts social value on employment. The purpose of this exploration is to show that when we admit the social value which most societies seem to put on employment implicitly, we can provide more efficient policy measures as well as a new theoretical basis for employment policy.

Attaching social value on employment brings about externality in firm's employment decision since the social value is non-excludable. Additionally it can be shown that employment externality has two characteristic features : duality (positive externality in hiring decision and negative externality in lay off decision) and counter-cyclical fluctuation in the size of externality.

From these features of employment externality, this paper derives two policy measures to internalize externality and enhance social welfare, and discusses their effects : one is a combination of lay-off tax and hiring subsidy as a price setting policy, the other is employment voucher trading system as a flexible price/fixed quantity policy. These policies are expected to have comparative advantages in terms of cost efficiency, low risk, and better addressing problems related to globalization.

Key Words: employment policy, externality, unemployment, social value, globalization

Received: Feb. 12, 2013. Revised: May 20, 2013. Accepted: June 7, 2013.

* Senior Research Fellow, KIET (Korea Institute for Industrial Economics and Trade), 66 Hoegiro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-742, Korea, Phone: +82-2-3299-3205, e-mail: dykang@kiet.re.kr