

한국과 일본의 노동시장레짐: 경제위기 이후의 정책대응을 중심으로*

우 준 희**

요약

이 논문은 경제 위기 이후 노동시장 레짐에 대한 한국과 일본의 정책대응을 비교분석하고, 노동시장 레짐의 변화에서 찾을 수 있는 공통점과 차이점을 규명하고자 한다. 특히 위기에 대응하는 과정에서 나타난 정책아이디어(policy idea)와 담론(discourse)이 노동시장레짐의 변화에 어떠한 영향을 주었는지를 비교하는데 목적이 있다. 분석결과, 양국이 보여준 제도적, 역사적 맥락의 차이는 경제 위기 이후에도 몇 가지 차이점으로 귀결되었다. 일본에서는 경제 위기에도 불구하고 장기고용관행이 심하게 동요하지는 않았으며, 비정규노동자들이 고용조정 주요 수단으로 활용되었다. 임금체계 역시 기본적으로는 연공임금과 직능급을 유지하면서 기존 제도에 부분적 수정을 가하는 방식으로 나아갔다. 한국에서는 일본과 달리 비정규직 감축보다 정규직에 대한 정리해고가 더 활발히 진행되었다. 한편, 임금체계에 있어 한국은 일본보다 활발하게 성과주의를 도입하였다. 그러면서도 임금체계의 연공성이 강하게 남아있는 국가가 한국인데, 이는 한국에서 노조가 존재하는 기업들이 연공성을 유지하려고 노력했기 때문이다. 사회안전망에 대한 사회적 담론과 제도적 장치가 상대적으로 미성숙한 한국에서는 노동시장레짐이 노-사 간의 권력관계와 정부 개입을 더 잘 반영한다.

주제어: 노동시장레짐, 경제위기, 한국, 일본, 정책대응, 정책아이디어

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B5A07041857).

** 고려대학교(Korea University)

I. 서론

경제위기 이후 한국과 일본의 노동시장 레짐은 어떻게 변화하여 왔는가? 한국과 일본은 강도와 양상에서 어느 정도의 차이는 있지만 1990년대에 걸쳐 경제적 위기를 겪었다는 공통점이 있다. 또한 경제위기 이후 노동시장의 불평등이 확대되어 왔다는 점도 양국의 공통적 현상이다. 이 논문은 경제 위기 이후 노동시장 레짐에 대한 양국의 대응과정을 비교분석하고, 노동시장 레짐의 변화에서 찾을 수 있는 공통점과 차이점을 규명하고자 한다.¹⁾ 또한 위기에 대응하는 과정에서 나타난 정책아이디어와 담론이 노동시장레짐의 변화에 어떠한 영향을 주었는지를 비교할 것이다.

이 논문은 몇 가지 문제의식과 접근법으로 한일 노동시장레짐의 변화를 분석한다. 첫째, 경제위기 이전 한국과 일본의 노동시장레짐은 어느 정도 유사한 특성을 공유하였는가 하는 것이다. 동아시아국가들은 경제적 성공과 실패를 설명할 수 있는 공통의 특징들을 가지는 소위 “한무리”로 평가되곤 하였다(Beeson 2002, 4). 빠른 근대화를 달성한 일본의 정치경제적 환경이 한국에 이식되어, 한국은 일본의 산업정책과 고용체계의 상당 부분을 모방했을 것이라는 평가가 지배적이었다(Kohli 1999, 95). 둘째, 경제위기의 대응으로 나타난 노동시장레짐의 변화 양상과 성격도 마찬가지로 유사한가, 유사하지 않다면 그 원인은 무엇인가 하는 것이다. 보겔(Vogel)은 제도 변화의 양상이 경로의존적 특성을 보이게 된다고 하였다. 제도가 어떠한 성격으로 변화할 것인가는 기존 제도에 의해 제약을 받는 상황에서 결정되기 때문이다(Vogel 2006). 그런데 만약 한국과 일본에서 제도변화의 차이가 관찰된다면 이것은 무엇을 의미하는가? 이는 두 가지 의미로 생각해볼 수 있다. 하

1) 이 논문에서 노동시장레짐이란, 고용과 노동조건의 결정이 이루어지는 방식, 그리고 여기에 영향을 주는 제도 및 관행들을 가리키는 개념이다.

나는 기존의 제도가 일반적 평가와 달리 차이점을 가지고 있었다는 것이며, 다른 하나는 기존 제도의 특성은 매우 유사하나 제도 변화를 이끌어내는 맥락과 상황(경제위기의 정도, 제도에 영향을 주는 행위자의 전략적 선택 등)이 서로 다르기 때문일 것이다. 셋째, 양국의 비정규직 노동은 노동시장레짐의 어떤 특성을 반영하는가와 관련한 것이다. 양국의 전체 임금노동에서 비정규노동이 차지하는 비율은 세계적으로도 매우 높은 수준으로 알려져 있다(OECD 2010). 비정규노동은 기업내·외부노동시장, 고용관행, 임금체계, 노동시장에 대한 정부정책 등과 연결되어 있다. 또한 노동시장레짐이 기업(사용자)과 노동세력, 그리고 정부 간의 권력관계를 반영하고 있다는 점에서 비정규노동의 특성은 노동시장레짐의 성격뿐 아니라 정부의 대응으로서 사회프로그램의 확장 축소 등 노동시장문제와 관련한 사회계약의 성격을 파악하는데 매우 유용한 지표가 된다.

이 논문은 한국과 일본의 노동시장레짐이 하나의 모델로 간주될 만큼 높은 유사성을 가졌는가를 검증하고, 기존 노동시장레짐의 서로 다른 특성들이 경제 위기 이후 두 국가에서 나타난 노동시장레짐의 성격과 변화양상에 영향을 주었음을 주장한다. 또한 경로의존적 접근법이 행위자 변수를 간과하고 있다는 점에서 기업, 정부, 그리고 노동자단체 등의 정책아이디어와 담론의 형성과정을 분석한다. 노동시장레짐의 변화에 영향을 주는 행위자들이 경제 위기의 대응과정에서 어떠한 정책아이디어와 담론을 만들어갔는지, 이것이 제도변화에 어떠한 영향을 주었는지를 규명하려는 것이다. 정책아이디어는 무엇을 문제로 인식하고, 어떻게 해석하고 대응할 것인가에 영향을 주는 중요한 수단이며, 경제 위기나 정치적 불안정성 등 불확실성이 증대된 상황 속에서 중요한 역할을 한다(Blyth 1997). 또한 정책아이디어가 실제로 정책화될 수 있느냐 하는 것은 과거에 실행되었던 정책이나 기존 제도와의 연계 속에서 좌우될 수 있다(Vogel 1996).

이 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 선행연구를 검토하고, 새로운 분석방법을 제시하고자 한다. 이 논문은 노동시장레짐의 변화를 일련의 정치과정의 결과로 파악한다. 기존 제도의 변화나 철폐, 새로운 제도의 생성 등을 요구하는 압력 하에 이해관계자들이 상호교섭하는 과정에서 누가, 어떠한 정책아이디어와 담론을 만들어내고 어떠한 방식으로 이끌어갔는가를 분석하려는 것이다. 3장에서는 경제위기 이전 한국과 일본의 노동시장레짐을, 4장에서는 경제 위기 이후 한국과 일본의 노동시장레짐을 비교분석한다. 이 논문에서는 노동시장레짐을 기업내·외부노동시장으로 구분하고, 내부노동시장에서는 임금체계와 고용안정성을, 외부노동시장에서는 비정규직노동을 비교분석할 것이다. 5장 결론에서는 경제위기에 대한 양국의 대응이 서로 상이한 제도적 특성과 역사적 맥락, 이해관계자들의 상이한 권력양상을 반영해왔음을 강조하고 있다.

II. 선행연구에 대한 비판과 새로운 분석틀의 모색

1. 선행연구에 대한 비판

한국과 일본의 노동시장레짐을 다루고 있는 기존의 연구들은 몇 가지 특징을 가지고 있다. 하나는 한국과 일본에서 서구 산업국가와 구분되는 이질성을 발견하려는 시도이다. 서구학계를 중심으로 한국과 일본은 유사한 발전경로와 생산레짐, 그리고 고용관행 등을 공유해 온 ‘동아시아모델’로 분석되어 왔다(Johnson 1982; Krugman 1998; Amable 2009). 또한 동아시아 경제위기 이후에 각 국가들은 개별 국가적 특성을 넘어 하나의 지역으로 인식되기도 했다(Beeson 2002). 홀(P. Hall)과 소스키스(D. Soskice)의 자본주의다양성(varieties of capitalism:

VOC) 이론 역시 동아시아 국가들을 서구와는 다른 유형으로 구분하는데 일조하였다. VOC이론은 경제주체들이 행위를 조율하는 방식의 차이를 중심으로 자유시장경제(liberal market economies: LME)와 조정시장경제(coordinated market economies: CME)를 구분하였는데, 여기서 한국과 일본은 CME로 분류되었다(Hall and Soskice 2001, 34). 자본주의 다양성 이론에 기초하여 몇몇 학자들은 한국과 일본을 ‘동아시아 혼합모델’로 분류하기도 하였다(임현진 2006).

기존 연구들의 또 다른 특징은 노동시장을 구성하는 제도들 간의 상호연관성을 고려하지 않고 한 부분에서의 공통점이나 차이점을 부각시켜 왔다는데 있다. 이는 제도가 복잡성을 반영하기 때문에 제도들 간의 상호연관성을 발견해내고 이를 설명하는 것이 쉽지 않은 작업이기 때문이기도 하다. 어떤 제도들은 상호보완적으로 연결되어 있지만, 어떤 것들은 서로 상충되는 작동 논리를 가지면서도 함께 공존할 수 있다(Streeck and Thelen 2005, 21). 따라서 한국과 일본의 노동시장문제에 대한 분석 역시 제도의 한쪽 측면만을 강조하려는 경향이 더 지배적이었다. 게다가 양국의 경제위기 이후 개별국가 차원의 분석은 비교적 활발히 이루어졌지만, 양국을 균형감 있게 비교분석한 논문은 소수에 불과하다. 그나마도 1990년대 경제위기 이후 비교연구가 진작된 영역은 기업지배구조나 임금체계, 비정규직과 관련한 분야이다. 김용렬 등은 일본에서 영미식 기업지배구조로 변화해야 한다는 사회적 인식이 크지 않았던 반면, 한국에서는 조속히 영미식 기업지배구조로 바꾸어야 한다는 사회적 분위기가 강하여 재벌개혁관련 프로그램과 정부정책이 이를 강하게 밀고 나갔다고 지적한다(김용렬 2004; Ahmadjian and Song 2004). 신동령은 기업지배구조와 관련 제도들의 한일비교를 시도하였다(신동령 2003). 와타나베는 한국과 일본에서 공통적으로 임금의 연공성이 하락해왔다는 점을 발견하였다(Watanabe 2000). 조성재는 자동차산업을 사례로 한국의 임금체계가 일본에 비해 더 경직적이

며, 한국의 경우 숙련형성 체계가 일본보다 결여되어 있다고 분석한다(조성재 2006). 은수미 등은 한국, 일본, 미국 등에서 노사관계시스템이 어떻게 변화하여 왔는지를 비정규직 노동을 중심으로 분석하고 있다(은수미 외 2007). 그러나 비정규직 연구도 한일 양국의 비교분석보다는 개별국 차원의 연구가 훨씬 더 활발하게 진행되어 왔다. 특히 한국의 경우 1997년 외환위기 직후 몇 년 간 연구가 집중되는 경향이 있었는데, 비정규직 문제가 가지고 있는 성격의 복잡성을 노동시장을 구성하는 다양한 행위자와 제도들의 상호관계 속에서 규명하고 있는 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 한국, 일본, 대만의 고용안정성, 임금구조, 노동시장의 분절성을 비교하면서 동아시아 국가들에서 고용체제의 특성이 어떻게 변화하였는가를 규명하려는 정이환과 전병유의 연구(2003), 한국과 일본의 파트타임 노동이 가지는 성격을 사회규범, 젠더구조와 연관 지어 설명한 김순영의 연구(2004)가 고용체제의 여러 측면을 상호연관지어 파악하고 종합적 비교를 시도한 대표적인 연구이다. 근래의 연구 중에는 한국과 일본의 고용체제에 대해 임금체계 등 기업내부노동시장 뿐만 아니라 비정규직 등 외부노동시장까지 균형 잡힌 비교분석을 하고 있는 정이환의 연구(2011)가 있다. 그러나 그의 연구 역시 한일 고용체제 변동에 영향을 미치는 정치적 변수의 중요성을 밝히지는 못하고 있다.

종합하면, 기존의 연구들은 공통적으로 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 제도변화에 영향을 미치는 정치적 맥락의 중요성을 간과하고 있다. VOC이론은 LME와 CME를 구분하는 기준으로 기업이 관련 행위자들과 관계를 맺는 방식을 강조함으로써 기업의 선택과 역할에 많은 비중을 두고 있다. VOC이론은 규제, 입법 등 정부의 정책적 역량과 정치적 맥락을 간과하는 경향이 있는데, 이는 정부의 정책적 선택과 정치과정을 기업의 역량에 의해 제약받는 것으로 치부하기 때문이다. 둘째, 국가 간 제도적 상보성, 제도 간의 상호연관성이 가지는 정도의

차이를 간과하고 있다. 일견 유사한 제도적 배열을 가지고 있다고 하더라도 조율체계의 견고성, 취약성 등은 국가마다 다르게 나타날 수 있다. 특히 경제적 위기 상황은 제도적 상보성과 조율체계가 더 취약해지거나 와해될 가능성을 내포하고 있다. 셋째, 기존의 논의들은 정치적 맥락뿐만 아니라 노동세력의 저항(voice) 또는 정치세력화의 가능성을 간과하고 있다. 1980년대 이후 서구 선진국에서 노조의 힘이 약화되자 노동자의 저항을 핵심변수로 취급하지 않으려는 연구경향이 강했기 때문이다(Prasad 2006). 그러나 노동세력은 기업, 정부와 마찬가지로 노동시장레짐을 형성하고 이에 영향을 줄 수 있는 중요한 행위자이다. 한국의 경우 1997년 외환위기 이후 노동조합의 저항이 IMF 관련 법안이 정비되는 과정에서 정부의 규제정책을 만들어내는 등 영향력을 발휘한 경험이 있다. 이는 권력관계가 중요한 역할을 할 수 있느냐 없느냐가 각국이 처해 있는 환경적 맥락에 의해 다를 수 있음을 의미한다.

2. 새로운 분석 및 연구방법

(1) 제도변화를 어떻게 볼 것인가

한국과 일본은 서구와 구분되는 독특한 특징들을 가진 동아시아의 주요 국가이며, 경제성장의 동학에서 유사성을 가지는 것으로 간주되어 왔다. 어떤 학자들은 한국과 일본에서 급속한 경제성장이 가능했던 이유를 시장의 원리에서 찾고 있지만(Krueger 1990), 사회문화적 특성이나 이를 반영하는 정책들에서 경제성장의 원인을 찾는 시각이 더 지배적이다. 문화적 양식을 강조하는 시각은 유교 혹은 공동체주의를 동아시아 경제성장의 원동력으로 보고 있으며(Harrison 1992), 대다수 학자들은 시장에 대한 국가의 적극적 개입을 경제발전의 중요한 요인으로 꼽는다(Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990). 이렇듯 한국이나 일본이 경제성장과정에서 서구와는 다른 내적 동인을 가지고 있었다

는 시각이 보다 보편적이었다. 그런데 경제위기 이후에 경제성장을 가능케 했던 내적동인들은 위기의 주범으로 간주되었다. 위기의 정도와 성격에는 차이가 있다하더라도, 유교적 문화에 기초한 한국, 일본 등의 발전전략, 국가주도의 성장이 ‘정실자본주의(crony capitalism)’를 야기하였고, 이것이 경제위기의 근본 원인이 되었다는 것이다.

그런데 이 같은 주장에는 심각한 오류가 존재한다. 문화적 특성이 경제성장의 원인인면서 동시에 경제위기를 낳았다고 주장하고 있다는 점에서 문화적 특성은 독립변수로서의 설득력이 떨어진다는 것을 보여주기 때문이다. 여기서 문화적 특성은 한 나라의 제도나 정책을 매개하여 결과에 영향을 주는 매개 변수 정도의 역할을 담당할 뿐이다. 또한 적극적 국가개입에서 성장과 위기의 요인을 찾는 시각도 국가가 다양한 행위자들로 구성되어 있는 복합체이며, 국가를 구성하는 조직들 간의 이해, 권력관계가 다양하게 변화하여 왔음을 간과하고 있다.

한편 제도주의적 관점은 경제성장과 위기를 제도적 배열의 특성을 통해 설명하고 있다. 이들은 문화나 국가를 강조하는 시각을 비판하면서, 사회규범과 조직원리를 포함하는 제도적 관계들이 중요하다고 보고 있다. 특히 역사적 제도주의자들은 제도가 일단 만들어지게 되면 자기 강화의 매커니즘이 작동하기 때문에 제도 변화는 점진적이고 경로 의존적이라 주장한다. 그러나 이들은 제도의 지속에 비해 변화를 설명하는 데는 취약하다(Thelen and Steinmo 1992). 권력관계의 역할을 적극적으로 반영하지 못하는 한계도 가지고 있다. 이 관점은 행위자들이 특정 노동시장제도를 바꾸고자 하는 동기를 가지면서도 이를 실제로 추진하지 못하는 이유를 설명하는 데는 유용하다. 그러나 사회제도의 구성 부분들은 항상 견고하게 결합되어 있는 것이 아니다. 사회제도는 긴장과 갈등을 내포하고 있으며 때로는 이것이 변화의 결정적 계기를 만들어내기도 한다.

이점에서 제도의 변화와 지속에 대한 정치적 접근법이 필요하다. 노

동시장문제에 대한 지배정당의 정책 아이디어와 담론은 어떠한 것이었는가? 누가 이를 지지하였으며, 누가 이에 반대하였는가? 정책 아이디어는 기존의 제도를 어떻게 변화시켰는가? 제도변화는 어떠한 성격의 정치적 경쟁과 갈등의 프로세스를 반영하는가? 이 연구는 노동시장 문제에 대응하기 위한 정부의 정책역량을 기업, 노동세력과의 관계동학, 즉 노동시장레짐의 정치를 통해 분석하고자 한다. 이는 노동시장문제의 해결을 둘러싼 권력관계의 성격을 규명하려는 시도임과 동시에 LME인가 CME인가, 앵글로색슨형인가 일본형인가, 동아시아형인가 하는 기존의 유형론을 초월하여 보편적 분석틀을 모색하려는 시도이기도 하다.

(2) 노동시장레짐의 정치를 어떻게 분석할 것인가: 정책아이디어와 담론의 역할

노동시장레짐의 정치에는 두 가지 차원으로 구성되어 있다. 하나는 노동시장레짐을 둘러싼 이익정치이다. 이것은 어떤 정책이나 제도의 변화, 생성, 철회 등을 요구하는 압력이 나타나고, 여러 이해관계자들의 상호교섭이 진행되는 과정이다. 노동시장과 관련된 제도와 정책은 각 집단이나 계층의 이익과 밀접한 관련을 가지므로 여러 이익들이 조직되고 동원되는 과정을 살펴보는 것은 노동시장레짐의 변화를 설명하는데 매우 중요하다. 그러나 이익정치의 과정에 간여하는 여러 가지 복잡한 변수들을 모두 판단하는 것은 쉽지 않다. 그렇다고 노동시장의 정치를 단지 여러 세력이 서로의 이익을 내세우면서 영향을 미치고, 대결하는 과정으로만 분석하려고 하면 표면적 논의에만 그치게 된다. 게다가 이익정치의 과정에서 다양한 이해관계가 이미 사전에 조작되거나 여과될 가능성도 충분히 존재한다. 따라서 이익정치를 분석하는데 반드시 필요한 작업은 ‘누가 어떤 담론과 아이디어를 만들어내고 어떠한 방식으로 이끌어 가는가’라는 두 번째 차원, 즉 담론, 아이디어 정치

에 대한 분석이다.

담론, 아이디어 정치에는 몇 가지 방식이 있다. 특정 행위자에게 책임을 전가하는 ‘비난회피의 정치(Politics of Blame Avoidance)’도 있고 (Weaver 1986), 쟁점화 자체를 방지하는 ‘비결정의 정치’도 있으며 (Hacker 2005), 때로는 관련 이해관계자들의 생각을 적극적으로 바꾸어 정치적 담론에 대한 지지를 유도해내는 ‘권력형 담론정치’도 있다 (Lukes 2005). 다양한 정치적 담론과 아이디어에 의해 이해관계자들이 해당 정책과 제도의 영향을 어떻게 판단하게 되었는지, 자기 이익을 어떻게 규정하게 되었는지, 이것이 정책을 근본적으로 전환시키는데 어떤 역할을 했는지를 규명하려는 것이 담론, 정책아이디어를 분석하는 목적이다. 홀은 아이디어나 담론이 정책과 연동되는 방식을 세 가지로 구분한다(Hall 1993, 281~87). 첫째, 기존의 정책목표, 수단에는 변화가 없지만 이익을 조정하기 위해 새로운 아이디어가 활용되는 경우이다. 이때 정책과정은 소위 점증주의적인 약간의 조정만을 반영한다. 둘째, 정책목표가 달라지지는 않았지만 새로운 아이디어에 의해 수단이나 접근방법이 쇄신되는 경우이다. 셋째, 정책목표가 크게 바뀌어 정책과 관련한 모든 부분에서 일종의 패러다임 전환이 이루어지는 경우이다.

여기서 중요한 점은 유사한 정책아이디어나 담론도 모든 국가에 동일한 내용으로 적용되지 않는다는 것이다. 각 국가의 고유한 역사와 제도적 맥락 하에서 아이디어의 구체적인 내용이 선택적으로 해석, 적용되기 때문이다. 그리고 그 결과, 각 국가에서 정책이나 제도로 발현되는 구체적인 내용이나 상대적인 강조점 역시 달라진다.²⁾ 제도 변화에서 아이디어와 담론의 영향력을 강조하는 학자들은 상황의 복잡성, 즉 불확실성이 증대될수록 아이디어나 담론의 영향력이 커진다고 본다.

2) 예를 들면 영국과 프랑스의 경우에는 신자유주의 정책 중 민영화가 지배적인 경향으로 나타난 반면, 미국과 독일의 경우는 탈규제 혹은 규제완화가 더 지배적인 내용을 차지하였다(Prasad 2006).

현실의 복잡성을 명확하게 규정하고, 해결책을 제시하기 위해 아이디어의 역할이 커지기 때문이다(Blyth 1997). 이 논문은 한국과 일본에서 경제위기라는 불확실성이 증대된 상황을 거치는 동안 어떠한 정책아이디어, 담론이 형성되어 왔는지, 그리고 이것이 노동시장레짐에 어떠한 영향을 주게 되었는지 그 정치적 매커니즘을 규명하고자 한다.

Ⅲ. 경제위기 이전 한국과 일본의 노동시장레짐

1. 기업내부노동시장을 통한 비교: 임금체계와 고용안정성

1970년대 한국의 평균이직률이 5%인데 비해, 일본은 1.5%가 약간 넘는 수준이었다(Ito and Kang 1989). 일본의 고용안정성이 더 높은 이유는 노동운동의 역사와 관련이 있다. 일본은 제2차 세계대전 이래 노동운동이 급속히 발전하면서 생활보장형 임금을 요구하고 해고에 반대하는 노동쟁의가 빈번했다(宮本 2008). 노동조합의 조직률은 50%에 이를 정도였으며, 사용자들은 생활보장형 임금체계와 장기고용관행을 제도화하는 방식으로 기업내부노동시장을 구축하였다. 연공임금은 일본식 고용관행을 가장 잘 대표하는 것으로 여겨졌다. 그러나 일본의 연공임금체계는 흔히 알려진 것처럼, 근속년수와 연령만을 반영하지 않는다. 노무라(野村)에 따르면, 일본에서 ‘연공’이란 근속년수나 연령처럼 연차적으로 축적되는 것에 더해 기능, 지식, 공헌 등 직무수행능력이 함께 평가되는 종합적인 개념이다(野村 2007; 178). 임금의 일부는 연령과 근속년수에 따라 상승하는 생활급이지만, 다른 일부는 직능 평가에 따라 결정되는 직능급으로 구성된다. 또한 임금의 결정에는 ‘사정(査定)’이라고 부르는 개인별 인사능력평가가 중요하게 작용한다. 이것은 일본에서 1960년대부터 확립되어 1970년대 이후 일반화되었다.

1969년 일경련(日經連 일본경제인연합회: 현 經團連: 경제단체연합회)의 <능력주의관리(能力主義管理)>라는 보고서는 이 상황을 잘 보여준다. 이 보고서는 1960년대 이래의 기술혁신으로 인해 노동자들의 근로의욕을 부추길 필요성이 고조되었으며, 이에 능력평가의 비중을 늘려야 한다고 지적한다. 정기승급을 능력평가에 따라 결정하는 기업의 비율은 1982년 28.9%에서 1987년에는 38.9%, 1996년에는 39.4%, 1998년에는 45.2%까지 늘어났다(勞働政策研究所 2005). 이 점에서 일본의 임금체계는 연공급이지만 동시에 직능급의 성격을 가지고 있는 병존형 임금체계였다.³⁾ 흔히 일본식 고용관행으로 알려진 연공임금은 상당 부분 직능, 능력급의 성격을 함께 가지고 있었다.

일본의 장기고용 혹은 고용안정성은 어떠하였는가. 주마(Chuma)에 따르면, 1981년에는 고용조정을 실시한 기업의 비율이 17.25%였으며, 이 중 희망퇴직이나 정리해고 등의 조정방식을 택한 기업의 비율은 분기당 0.75%에 불과했고, 1987년에는 고용조정을 행한 기업의 비율이 29.25%로 늘어났지만, 정리해고 등의 방식을 택한 기업은 분기당 1.75%에 그쳤다. 일본정부가 시장에 대한 규제완화 등을 적극적으로 추진하기 시작한 1990년대 후반에도 종신고용규범은 잘 유지되고 있는 것처럼 보인다. 예를 들어 1997년 고용조정을 행한 기업의 비율은 19.50%였고, 이들 중 정리해고 등의 방식을 택한 기업은 분기당 1.55%에 그쳤다. 오일쇼크 직후인 1975년의 조사결과에 따르면, 69%의 기업이 고용조정을 시행했는데, 이들 중 희망퇴직이나 정리해고를 한 기업은 분기당 4.5%에 그쳤다. 1990년대 말에도 1970년대 중반 오일쇼크 시기보다 비자발적 고용조정의 강도가 심해지지 않았다는 것이다(Chuma 2002). 배준호에 따르면 일본은 비자발적 해고보다는 신규채용중단, 배치전환, 출향(出向) 등을 통해 고용안정을 도모해왔다(배준

3) 1989년 일본 고용정보센터의 조사결과에 따르면 병존형 임금체계를 택하고 있는 기업이 51.3%에 이르는 것으로 나타났다(이호창 1996).

호 2009). 또한 <고용동향조사보고(雇用動向調査報告)>가 발표해 온 해고율 역시 고용안정성의 정도를 잘 보여주는 지표이다. 1989년 전체 노동자 중 기업경영상의 이유로 해고된 비율은 0.7%, 전체노동자 중 계약기간만료를 이유로 해고된 비율은 0.9였으며, 1992년에는 전자가 0.5%, 후자가 0.9%였다. 쿠메(久米)는 어려운 시기를 거치는 동안에도 광범위한 장기고용관행이 유지된 이유를 ‘대기업노사연합’에서 찾고 있다(久米 1998). 사용자와 노동자는 기업노동시장의 외적 변수들로부터 어느 정도 자립도를 유지할 수 있는 연합관계라는 것이다(伊藤 1988). 이처럼 일본은 장기고용관행을 전제로 연공제와 능력주의관리를 상호보합적인 조합으로 하는 기업내부노동시장을 가지고 있다. 또한 많은 학자들은 일본 기업들이 고용보장뿐 아니라 관리직으로의 승진가능성, 의사결정과정에서의 참여를 열어놓음으로써 노동자의 충성심을 유도했다고 지적한다(Dore 1984; Hashimoto and Raisan 1985).

그렇다면 한국의 기업내부노동시장은 어떤 특징을 가지고 있었는가? 유종일은 한국의 기업내부노동시장이 ‘권위주의적 온정주의’에 기초하고 있다고 평가한다(유종일 1998, 111). 일본과 달리 한국은 해고에 대한 이의제기가 어려웠고, 회사의 경영정보가 노동자에게 공개되지 않았다. 또한 의사결정과정에서 노동자의 참여는 배제되었고, 관리직으로의 승진관행도 부족했다는 것이다. 한국에서 고용보장이 이루어지지 않았다는 점은 1980년대 초반의 경기침체가 동안 대기업이 중소기업보다 더 많은 노동자를 해고한 사실에서도 잘 드러난다. 정이환은 1980년 3월의 <노동력유동실태조사>결과를 통해 제조업 남성이 직자의 60%가 명예퇴직, 정리해고와 같은 비자발적 형식으로 해고되었다고 지적한다(정이환 2011).

한국에서는 권위주의 노동체제에 대항하는 노동운동이 1970년대부터 싹트기 시작했다. 1973년 한국의 노조조직률은 20.4%였으나, 1977

년에는 24.3%로 높아졌다. 1975년에 총 133건이었던 연간 노사분규 건수도 1985년에는 265건으로, 노동자대투쟁으로 불리는 1987년에는 3,749건으로 정점에 달했다(김균 외 1998). 그러나 1987년을 정점으로 노동운동은 임금소득을 극대화하는 전략, 즉 인사고과를 반영하지 않고 연공임금을 확산시키고자 하는 움직임으로 귀결되었다. 대기업은 이에 맞서 노동통제를 강화하기 위해 오히려 생산감독자의 권한을 강화시키고, 직능급, 성과급, 신 인사제도 등 임금차별화 전략을 적극적으로 추진하고자 했다(조영철 1996).

일본이 연공급에 직능급을 추가한 형태로 안정적 임금체계를 유지해왔던 것과 달리 한국에서는 임금소득을 극대화하려는 노조에 대응한다는 전략에서 1987년 이후 기업들의 임금차별화 전략이 적극적으로 나타나기 시작했다. 한국에는 쿠메(久米)가 지칭한 일본의 ‘대기업 노사연합’이 존재하지 않았던 것이다. 1987년을 기점으로 한국에서는 민주화와 노동자대투쟁, 그리고 세계화라는 대내외적 변화가 새로운 노동시장레짐에 대한 고민을 만들어내기 충분했다. 이러한 가운데 1993년 출범한 김영삼 정부는 ‘개혁적 신자유주의’, ‘참여와 협력의 새로운 노사관계 구축’을 표방하였다(김상조 1998, 178). 그러나 김영삼 정부의 경제개혁정책은 지난 경제성장 과정에서 한국의 노동시장레짐이 보여준 모순(대기업노사연합의 부재)을 더욱 악화시켰다. 이를 단적으로 보여주는 것이 노동시장 유연화정책이다. 노동시장 유연화 정책은 노동자의 권리를 가장 직접적으로 제한한다는 점에서 신자유주의 경제정책의 핵심 요소이다. 그러나 서구 산업민주주의 국가에서 이 정책은 노동자의 권리, 특히 노동자의 경영참가 권리 등이 확대되었던 과거의 역사적 경험을 전제로 하여 다시 경영권을 찾기 위한 사용자측의 노력에 의해 성립되었다. 이와 달리 한국의 경우에는 노동자의 경영참가 권리가 애초에 존재한 적이 없기 때문에 존재하지도 않았던 노동자들의 권리를 영원히 박탈하는 것이 당시의 노동시장 유연화정책이

었다(김상조 1998, 189). 1996년 날치기 통과된 ‘노동관계법’은 노동시장유연화만을 내용으로 하고 있었는데, 이는 김영삼 정부의 개혁적 신자유주의가 노동시장 구조에 대한 재벌, 대기업 등 사용자의 이해에 초점이 맞추어져 있음을 반영한다. 한국에는 일본의 대기업노사연합이 아닌 정계와 재계의 연합만이 존재했다. 기업들은 노동관계법 개정과정에서 노동계의 강력한 반대를 누르고 근로기준법에 정리하고 조항을 포함시켰다.

이는 한국의 노동시장레짐이 경제위기와 같은 외적 충격이 가해졌을 때에도 고용안정을 유지할 수 있는 제도적 역량을 과연 발휘할 수 있는지 의심해 볼 수 있는 부분이다. 샤프(F. Scharpf)는 1970년대 자본주의의 황금기가 종료되면서 더 이상 완전고용, 재정건전성, 분배적 형평성이라는 세 마리 토끼를 모두 잡기 어렵게 되었을 때, 각 국가의 대응과 경제적 성과가 다르게 나타난 요인은 각국의 제도적 역량이 다르기 때문이라 하였다. 거시경제적 조건이 동일하게 적용되더라도 각 국가가 가진 제도적 역량에 따라 대응방식과 경제적 성과에 차이가 나타난다는 것이다(Scharpf 2000). 이러한 관점은 경제 위기 이후 한국과 일본의 노동시장레짐의 변화 양상이 기존 제도의 성격, 여기서는 경제 위기 이전 양 국가의 기업내부노동시장이 어떠한 성격을 띠었는가에 의해 영향을 받는다는 이 연구의 주장과도 일치하는 것이다. 일본의 기업내부노동시장이 임금체제와 고용안정성의 측면에서 노동자를 체제내화(體制內化)하는데 효율적인 성격을 가졌던 반면, 한국의 기업내부노동시장은 노사 간의 정합게임을 유도하기가 어려웠다.⁴⁾ 이런 가운데 김영삼 정부가 노동유연화에만 초점을 맞추어 통과시킨 노동시장

4) 임금안정과 생산적 투자라는 노사 간의 정합게임을 유도하는데 있어서는 국가의 역할이 중요하다. 임금안정과 생산적 투자는 모든 경제주체들이 필요로 하는 공공재인데, 이것을 노사교섭에 의존하도록 하면 충분히 확보되지 않기 때문이다(Henley and Tsakalotos 1993).

유연화정책은 노사 간 죄수의 딜레마 상황에 대한 이해조정자로서 정부의 역할과 경험이 부재함을 보여주는 것이다.

2. 외부노동시장을 통한 비교: 비정규직을 통해 본 노동시장의 분절성(이중성)

한국과 일본은 미국과 같은 국가와 비교했을 때, 상대적으로 봉쇄적인 내부노동시장을 가진다. 외부노동시장과 분리된 기업 내의 규칙에 의해 임금 등 근로조건이 좌우되기 때문이다. 그리고 이 점은 기업내부 노동시장이 적용되는 1차 노동시장과 그렇지 못한 2차 노동시장으로 나뉘는 분절적 노동시장이 양 국가의 특징임을 말해준다.

비정규노동은 외부노동시장의 특징을 규정하는 중요한 요소이다. 한국과 일본에서 비정규노동의 문제가 핵심적인 사회문제로 떠오른 것은 1990년대 경제 위기 이후이지만, 양국에서 비정규노동은 경제위기 이전부터 노동시장의 중요한 구성요소였다. 일본 총무성(總務省) 통계국(統計局)의 자료에 따르면, 남녀 전체 노동자 중 비정규노동자의 비중은 1985년 16.4%에서 1995년에는 20.9%, 2000년에는 26.0%로 증가하였다. 이중 여성 비정규노동자의 비중은 1985년 32.1%로 같은 해 남성 비정규노동자의 비중인 7.4%의 4배를 훨씬 상회하는 수치이다. 1995년에는 여성 비정규노동자의 비중이 39.1%, 남성 비정규노동자의 비중은 8.9%로, 10년 전보다 여성 비정규직 노동자의 비중이 좀 더 늘어났다.⁵⁾ 이렇듯 1990년대 중반 일본의 비정규직은 매우 높은 성분절성, 성별 이중구조(gendered dual system)를 반영하고 있다. 그런데 중요한 점은 일본에는 1980년대에 비정규노동자에 대한 보호정책이 마련되어 있었다는 것이다. 1984년 노동성(勞働省)은 ‘여성 파트타

5) 일본 총무성 통계국 홈페이지(<http://www.stat.go.jp/data/roudou>)의 노동력조사 데이터베이스를 참고.

임노동에 관한 연구회’를 발족시켰다.⁶⁾ 이 연구회가 1987년에 지출한 보고서는 파트타이머를 하나의 중요한 고용형태로 인정할 것, ‘전형적’ 파트타이머와 ‘의사적’ 파트타이머를 구분하여 법의 적용을 달리할 것, 파트타이머를 위한 복지제도를 창설할 것 등을 내용으로 한다. 파트타이머를 하나의 정당한 고용형태로 보고, 이들을 위한 법과 복지제도의 필요성을 인정한 것이다(西野 2003, 77). 이 보고서의 제안에 따라 1988년에는 노동성 산하에 ‘파트타임노동문제 전문가회의’가 설치되었고, 파트타임 노동시장을 적정하고 건전하게 육성함과 동시에 적절한 보호제도가 필요하다는 내용의 보고서가 채택되었다. 1993년에는 <단기간 노동자의 고용관리 개선에 관한 법률: 통상 ‘파트타임노동법’으로 불림>이 제정되었다. 이 법은 파트타임 노동자를 보호하기 위한 일본 최초의 법률이라는 점에 가장 큰 의의가 있다(정이환 2011).

한국의 경우는 어떠한가? 통계청 데이터베이스(KOSIS db)에 따르면, 한국의 임시·일용직 노동자의 비율은 남녀 전체 임금노동자를 대상으로 했을 때 1989년에 45.2%, 1996년에는 43.2%였다.⁷⁾ 이중 여성 임시·일용노동자의 비율은 1989년에 61.6%, 남성 임시·일용노동자의 비율은 같은 해에 35.2%였다. 1996년에는 여성 임시·일용노동자의 비율이 58.9%, 남성 임시·일용노동자의 비율이 40.1%였다. 그런데 한국은 일본과 달리 비정규 노동자의 사용에 대한 규제 혹은 정부 차원의 법적 보호, 차별금지조항 등이 거의 존재하지 않았다. 물론 규제가 전혀 없었던 것은 아니다. 한국의 근로기준법에는 “근로계약은 기간의 정함이 없는 경우와 일정한 사업 완료에 필요한 기간을 정한 경우를 제외하고는 그 기간이 1년을 초과하지 못한다”라고 규정되어 있다. 그러나 1년

6) 당시 자민당 정부의 이러한 움직임은 1983년 일본사회당과 공산당이, 1984년 공명당과 사회당이 파트타임노동자 보호법을 국회에 제출한 것에 대응하는 과정에서 나타났다(김순영 2004, 58).

7) 한국에서는 2000년대 이후에 비정규노동자의 규모를 알 수 있게 되었으므로, 1990년대는 임시·일용노동자의 추이를 통해 그 성격을 파악해보고자 한다.

이상의 기한을 정한 고용계약도 흔히 체결되었고, 계약기간이 끝나면 노동자가 해고되는 것이 통례였다. 단기간의 기간제 계약을 반복하면서 기간제 근로자를 장기간 채용하는 것도 관행적으로 이루어져 왔다 (정이환 2011). 경제 위기 이전 한국과 일본의 비정규직이 노동시장레짐에서 어떠한 성격을 가지는가를 객관적으로 비교하는 데에는 난점이 있다. 한국의 경우 정형, 비정형 노동자에 대한 구체적 구분이 2000년대 이후에 만들어졌고, 이에 대한 부가조사 역시 그 이후에 이루어졌기 때문이다. 그러나 1980년대 후반 이후의 자료들을 통해 알 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 일본의 경우 남성 정규노동자의 비율이 매우 높게 나타났다. 그러나 한국에서는 모든 성별에서 비정규노동의 비율이 상당히 높았다는 것을 알 수 있다. 1995년 일본에서 남성 비정규노동자의 비중이 8.9%에 불과했던 것과 달리 한국은 1996년에 남성 임시·일용노동자의 비율이 40.1%에 달했다. 둘째, 한국의 경우에도 일본과 마찬가지로 여성 임시·일용직 노동자의 비율이 남성에 비해 높게 나타났다. 그러나 일본에 비해 성 분절성은 낮은 수준이다. 1996년 한국에서 여성 임시·일용노동자의 비율은 남성의 1.46배에 이르지만, 이는 1989년의 1.75배 보다 오히려 감소한 수준이며, 1995년 일본에서 여성 비정규직 노동자의 비중이 남성의 4.39배에 이르는 상황과 비교하면 비정규직에서 여성과 남성의 성분절도는 한국이 훨씬 낮은 수준이다. 셋째, 비정규노동에 대해 사용자규제나 법적 보호에 대한 고민이 경제위기 이전에도 활발하게 진행되어 왔던 일본과 달리 한국은 IMF 경제 위기 이전에 비정규직 노동에 대한 규제나 보호가 거의 존재하지 않았다.

IV. 경제위기 이후 한국과 일본의 노동시장레짐:

노동시장레짐의 동요(動搖)와 귀결(歸結)

1. 정책 아이디어와 제도변화의 맥락

제도 변화에서 아이디어 혹은 담론의 영향력을 강조하는 학자들은 불확실성이 증대되고, 이익을 명확하게 규정하기 어려운 상황일수록 복잡한 현실의 여과기제(filter)로서 아이디어의 역할이 커진다고 주장한다(Blyth 1997; Vogel 1996). 사회경제적 배경의 측면에서 보면, 당시 한국과 일본은 공통적으로 경제위기로 인해 시장의 불확실성이 매우 증대된 상황이었다. 1990년대 일본은 헤이세이(平成)불황을 시작으로 1997년에는 ‘전후 최악의 불황’이라는 경제상황에 직면하였다. 버블경기의 붕괴로 인한 과잉설비와 고용과잉, 금융기관의 부실채권 누적이 문제를 야기하면서 기업들의 설비투자와 고용감소가 이어지고, 근로자 다수의 심리적 불안감이 소비성향을 저하시켜 디플레이션의 악순환(deflation spiral)이 우려되었다.⁸⁾ 1997년 7월부터 시작된 아시아 경제 위기도 대외적 악조건으로 작용하여 경기는 급속도로 침체되었다. 그렇다면 당시 일본의 정치적 상황은 어떠하였는가? 1993년 일본은 지난 38년 간 일당우위를 유지해왔던 자민당의 붕괴와 비(非)자민연립정권의 탄생이라는 초유의 사건을 경험하면서 정치적으로도 유동성이 증대된 상황을 맞이하였다.⁹⁾ 연립정권으로 등장한 호소카와

-
- 8) 디플레이션의 악순환이란, 통화수축에 의해 물가나 임금이 연쇄적으로 하락하는 현상을 의미한다. 1999년 4월에는 전후 12번째 경기순환의 저점(低点)을 기록하였는데 이를 전후 최악의 불황이라 칭한다. 실업률은 1987년 2%대에서 1997년 3.5%, 1998년 4%대를 넘어 2000년에는 5%를 상회하여 전례 없는 고용상황을 보여주었다.
- 9) 연립정권의 경우 지속가능성에 대한 불확실성에 증대됨으로서 이데올로기적 간격보다는 실제 정책을 둘러싼 논쟁과 정책의 미세한 차이가 정치인들의 주된 관심사가 된다. 1993년 호소카와 내각 이후 정당 간 경쟁은 ‘신자유주의 개혁’을 기본축으로 미세한 차이들을 만들어내며 형성되었다(우준희 외 2011).

(細川)내각과 이에 뒤이은 하타(羽田)내각은 규제완화를 정책적 슬로건으로 내걸고 매우 전향적인 태도로 이를 추진하고자 하였지만,¹⁰⁾ 두 내각 모두 일본경제의 복합적 위기를 해결하는 데는 역부족이었다. 1996년 집권한 하시모토(橋本) 내각 역시 행정의 슬림화, 민간의 활력 등 6대 개혁안을 중심으로 일본 경제를 회생시킨다는 구호 아래 출발했지만, 1997년 실질경제성장률은 0%대로 떨어졌고, 경제불황으로부터 벗어나기 위한 개혁을 단행하지는 못한 채 1998년 7월 참의원 선거에서 참패하였다(讀賣新聞社 2004). 경제적 불확실성과 연립정권의 정치적 유동성이 매우 증대된 상황에서 정책아이디어의 중요성을 부각시킨 것은 2001년에 등장한 고이즈미(小泉)내각이다. 고이즈미 내각은 ‘전후 최악의 불황’ 이후 일본경제 회생을 위한 구조개혁을 호소하며 집권하였는데, 고이즈미 수상의 ‘성역(聖域)없는 구조개혁’은 일본의 노동시장레짐 뿐만 아니라 경제 전반의 발본적 변화를 상징하는 정책아이디어였다.

한국의 경우는 어떠한가? 한국은 1987년 민주화를 이루어내면서 정치, 경제, 사회 등 다양한 부문들에서 새로운 변화의 시점을 맞이하게 되었다. 동년 노동자대투쟁 역시 이러한 맥락을 반영한 것이다. 3장에서 설명한 바와 같이 1993년 김영삼 정부는 ‘참여와 협력의 새로운 노사관계 구축’, ‘개혁적 신자유주의’를 표방하며 출범하였지만, 노동배제적인 방식으로 노동관계법을 개정함으로써 한국의 노동시장이 안고 있는 모순들, 예를 들면 권위주의적 노사문화와 고용, 임금의 불안정성을 더욱 악화시켰다. 이런 가운데 한국은 1997년 IMF 경제위기에 직면했다. 1997년 김대중 정부는 정권교체라는 정치적 환경변화와 지난날

10) 당시 일본 재계는 국제경쟁력 하락의 주요 원인이 내외가격차에 있다고 인식하였다. 이들은 일본이 다른 선진공업국에 비해 에너지, 물류 통신 등 각종 서비스 등의 가격이 월등히 높으며, 내외가격차의 최대 요인이 공적 규제라 주장하였다(河井 1997).

‘한강의 기적’을 송두리째 흔들어 놓은 IMF 경제위기가 경제적으로도 불확실성을 극대화시킨 시점에서 출범하였다. 김대중 정부는 ‘민주주의와 경제의 병행발전’을 새로운 국정방향으로 제시하며 ‘민주적 시장경제’라는 정책아이디어를 형성하였다. 정치·사회적 영역에서 민주주의를 발전시키면서 동시에 경제영역에서도 성장을 이루겠다는 것으로, 1970년대 이후 한국 사회에서 갈등을 일으키고 있는 두 개의 가치를 조화시키려는 아이디어로 해석되기도 했다(김균 외 1998).¹¹⁾

위기의 정도와 맥락은 조금 다르지만 양국에서 새로운 정책아이디어의 등장은 모두 정치경제적 유동성과 불확실성을 배경으로 새로운 제도적 해결책을 필요로 하는 상황에서 등장하였다. 대체로 많은 학자들은 일본의 ‘성역 없는 구조개혁’과 한국의 ‘민주적 시장경제’가 신자유주의와 흐름을 같이 하고 있다는 것에 동의한다. 그러나 이 연구에서 강조하고자 하는 것은 유사한 배경을 반영하는 정책아이디어라 할지라도 이것의 구체적 내용과 정책결과가 국가마다 다르게 나타난다는 점이다. 특히 제도의 변화는 기존 제도가 존재하는 상황에서 새로운 제도가 형성되는 과정을 반영하기에, 기존 제도가 새로운 제도의 성격과 내용을 제약하면서 영향을 주게 된다. 새로운 정책아이디어는 정책의 근본적 틀을 변화시키기도 하지만, 이 과정에서 이미 기존의 제도와 관행이 정책의 강조점과 내용을 결정하기도 한다. 아이디어가 제도변화를 촉발하는 중요한 요소가 되지만, 아이디어의 적용과 도입 역시 기존의 역사적·제도적 맥락과 분리해서 생각할 수 없는 것이다. 이 부분은 2절에서 보다 구체적으로 설명할 것이다.

11) 김대중 정부는 민주적 시장경제가 “정부의 과도한 시장개입, 정경유착, 불공정 경쟁” 등이 제거된 “권위주의적 관치경제에 대항하는 자유롭고 공정한 시장질서”를 의미한다고 밝혔다(김균 외 1998).

2. 노동시장레짐의 동요(動搖)

(1) 고이즈미 정권의 정책아이디어, 담론과 노동시장레짐에의 영향

고이즈미 정권의 “성역 없는 구조개혁”은 시장중심의 신자유주의 개혁을 추진하는데 필요한 시스템을 정비하는 작업으로 구체화되었다. 고이즈미 내각은 ‘수상관저’의 역할과 기능을 강화하고, 개혁의 총사령부에 해당하는 총리직속의 ‘경제재정자문회의’를 구성하였다. 자문회의의 중요한 특징 중 하나는 이것이 민간위원으로 구성되어 있다는 점이며, 다른 하나는 자문회의에서 토론하고 심의하며 결정을 내리는 전 과정이 국민들에게 신속하게 공개되는데 있다.¹²⁾ 회의 후 담당대신은 기자회견 등을 통해 중요한 논의나 결정사항을 설명하며, 발언 전문을 온라인에 공개한다. 고이즈미는 ‘성역 없는 구조개혁’이라는 정책아이디어가 경제위기를 어떻게 해석하고 이에 대해 어떠한 해결책을 내놓으려 하는지를 대중에 공개함으로써 신자유주의적 구조개혁에 대한 반감을 최소화하고, 이에 유화적인 사회분위기를 조성해갈 수 있었다. 실제로는 시장주의적 개혁에 의해 손해를 보게 될 사람들도 높은 기대감을 갖게 하여 그들을 동원하는데 성공한 것이다(宮本 2008). 루크스(Lukes)의 담론정치 구분으로 보면, 관련 이해관계자들의 생각을 적극적으로 변화시켜 정치적 담론에 대한 지지를 유도해내는 ‘권력형 담론정치’의 성격을 보여준다.

고이즈미 내각의 정책아이디어는 일본 사회에 확산되고 있던 ‘결과와 평등은 악(惡)평등’이라는 담론과도 연결되었다. 당시 21세기 일본

12) 시미즈(清水)에 따르면 고이즈미 내각은 개혁의 일관성을 유지하기 위해 5년 반 동안 자문회의의 민간위원 4인을 한 번도 교체한 적이 없었는데, 이들 민간위원은 모두 신자유주의적 개혁에 매우 친화적인 인사들이다(清水 2005, 265). 오타케(大嶽)는 고이즈미가 경제정책의 사령탑으로서 자문회의에 강력한 권한을 부여함으로써 자신이 아니라 자문회의가 강력하다는 인식을 심어주는데 성공했다고 평가한다(大嶽 2006, 107).

구상간담회의 <21세기 일본구상>, 경제전략회의의 <일본경제재생의 전략> 등에는 그동안 일본사회가 “결과의 평등에 지나치게 치중한 나머지 기회의 불평등을 만들어내었다”는 내용과 함께 “새로운 공평”을 지향해야 한다는 제언이 포함되어 있다. 미야모토(宮本)는 일본의 노동시장레짐이 기업내부노동시장 혹은 대기업공동체라는 ‘경제’의 내부에서 고용유지와 임금안정에 우선순위를 두고 상대적으로 평등한 처우를 보장해왔는데, 이것이 실제 존재하는 외부노동시장과의 격차 혹은 사회적 격차보다도 ‘나쁜’ 것으로 인식될 수 있었다고 지적한다(宮本 2008). 이와는 대조적으로 비정규고용이 ‘나쁜’ 고용형태가 아니라는 담론도 형성되었다. 2002년 후생노동성(厚生労働省)의 자문기구인 ‘파트타임노동연구회’는 <파트노동의 과제와 대응의 방향성>이라는 보고서를 통해 ‘다양한 고용형태를 바람직한 방향으로 넓혀가기 위한 제도개혁’을 제안했다. 이 보고서는 비정규노동이 여성, 청년, 고령자 등 각 집단의 노동지향과 필요에 부합하는 노동형태이며, 따라서 중요한 것은 다양한 고용형태 아래서도 고용보장과 대우가 공정하게 이루어져야 한다는 것을 주장했다. 비정규 고용형태를 인정하되, 이것의 남용과 차별을 방지하는 것이 정책 목표가 되어야 한다는 사회적 담론을 형성해 간 것이다.

한편 고이즈미 내각의 신자유주의 개혁에는 경단련(전 일경련)의 요구도 큰 몫을 차지했다. 경단련은 이미 1990년대 중반부터 다양한 보고서와 정책제언을 통해 고용의 규제완화 변화방향을 제시한 바 있다.¹³⁾ 예를 들어 1995년 일경련이 발표한 <신시대의 일본적 경영(新時代の日本的経営)>은 장기고용관행과 임금체계에 대한 일본 기업들의 입장을 잘 보여준다. 이 문건에는 장기고용관행을 유지하면서 고용형태의 다양화를 통해 인력운용의 유연성(장기고용관행이 적용되지 않

13) 이에 대한 자세한 내용은 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy>를 참조.

는 인력의 비중)을 늘여가겠다는 입장, 임금결정기준으로 연령이나 근속보다는 직능과 업적을 중시하겠다는 입장이 담겨있다.¹⁴⁾ 2002년 일경련 ‘노사관계특별위원회’는 <성과주의시대 임금시스템의 양상: 다립형임금체계를 향하여>라는 보고서에서 노동자의 직무특성에 따라 상이한 임금체계를 적용해야 한다고 주장했다. 고이즈미 내각은 2003년 ‘근로자파견법’을 개정하여 근로자 파견 대상 업무를 확대하고 파견기간 1년에서 3년으로 연장하였다(鎌田 2000). 또한 ‘재량노동제’의 도입 조건 및 절차를 완화하였고,¹⁵⁾ ‘파트타임 노동지침’을 개정하여 기업의 입장에서 보다 탄력적인 고용이 가능하게 하였다. ‘산업재생법’의 개정 역시 공급 및 인력과잉 해소 등의 활동에 세제상의 우대조치를 확대함으로써 기업이 구조조정을 촉진하도록 유도했다. 고용보험 제도도 개편되었는데, 주요 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 실업급여는 피보험기간과 연령이 아닌 이직 사유에 따라 차등으로 지급되도록 하였다. 이로 인해 전체 실업자 중 실업급여 수혜자의 비중은 2001년에는 34%였으나, 제도개편 이후인 2004년 이후에는 약 23% 가량에 머물고 있다. 평균수혜기간도 1/4 가량 단축되었다(OECD 2010, 17-18). 둘째, 고용보험 3사업에 대한 재정비가 이루어졌다. 일본의 고용보험제도는 실업급여에 더해 고용안정사업, 능력개발사업, 고용복지사업의 3사업을 골자로 하는데, 고용보험제도의 개편으로 고용안정사업과 고용복지사업의 각종 지원제도에 대한 통폐합 및 합리화가 진행되었다. 특히 ‘안정된 고용의 유지 및 확보지원을 위한 기업원조’를 내용으로

14) <신시대의 일본적 경영>은 장기고용관행이나 기업의 복리후생 대상을 종합직, 관리직 등 중핵노동자에 해당하는 ‘장기축적 능력 활용형’ 그룹에 한정하였다. 또한 전문성이 높고 외부위탁이 가능한 ‘고도 전문 능력 활용형’ 그룹과 보다 일반적이고 정형적인 업무를 담당하는 ‘고용유연형’ 그룹에 대해서는 기간을 한정하여 노동계약을 진행한다고 발표하였다(日經連 1995).

15) 재량노동제는 연구개발업무 등과 같이 업무수행 방법이 해당 근로자의 재량에 의해서 좌우되는 업무에서는 일반적인 노동시간 산정 방식과 달리 노사 간의 협의를 통해 실제 노동시간을 산정하도록 허용하는 제도이다.

하는 고용안정사업은 가장 큰 비중을 차지하는 사업이었으나, 기존의 17개 지원항목이 11개로 축소되었다. 당시 개선의 핵심 내용은 효율성이 떨어지고 복잡한 지원사업을 전면 합리화하고, 지자체에 역할과 권한을 이관한다는 것이었지만, 이는 고용의 유지와 보호에 대한 정부차원의 몰입과 지원이 줄어들고 있음을 의미하는 것이다. 이처럼 고이즈미 내각을 거치면서 일본의 노동시장레짐은 ‘경계’ 내부에서 유지되어 온 기업내부노동시장의 동요와 노동시장문제에 대한 정부개입의 축소를 경험하게 되었다.

그렇다면 이 같은 정책전환에 대한 노동계의 반응은 어떠하였는가? 쿠메(久米)는 과거 일본의 정책 형성과정에서 가장 코포라티즘적 성격이 강했던 영역이 바로 노동정책이었지만, 1990년대 중반 이후 이런 기조가 변화하였다고 지적한다(久米 2000). 재계 인사의 참여비중이 높은 위원회, 총리 직속의 자문회의 등의 역할이 커지게 되면서 재계의 입김이 강하게 작용하였다는 것이다. 과거 일본에서는 노-사-공익단체 3자로 구성되는 ‘삼의회 방식’이 노동정책의 결정과정에 적용되었으나, 삼의회 기능이 형해화되었다는 분석이 지배적이다(逢見 2008). 2005년 후생노동성이 실시한 <노동조합활동실태조사>는 비정규노동자의 사용에 대한 노동조합의 인식을 반영하고 있다. 이 조사에 따르면 파트타이머는 물론 파견노동자에 대해서도 ‘어쩔 수 없다’고 인식하는 비중이 전체의 67% 이상을 차지했다. 정이환은 노동조합의 이러한 반응이 비정규노동자에 대한 사회적 담론에 의해서 영향을 받은 것이라 지적한다(정이환 2011, 336). 비정규노동이 반드시 나쁜 고용형태가 아니기에, 적절한 대우와 보호조치로 노동시장에 통합될 수 있다는 사회적 담론이 일본 사회에는 존재했다는 것이다.

(2) 김대중 정권의 정책아이디어, 담론과 노동시장레짐에의 영향

김대중 정부는 IMF 관리체제라는 경제 위기 상황에서 정권교체를

이루며 등장했다. 따라서 공식적으로 정권이 출범하기 이전부터 인수위원회를 중심으로 각종 경제정책과 시책이 매우 빠르게 진행된 특징을 가지고 있다. 김대중 정권이 새로운 한국 경제의 방향성으로 제시한 정책아이디어는 민주주의와 경제의 병행발전, 즉 ‘민주적 시장경제’이다. 그러나 이것은 상호모순된 두 가지 사회적 담론을 만들어내었다. 하나는 민주적 시장경제에 대한 적극적 해석이고, 다른 하나는 소극적 해석이다. 적극적 해석에 따르면 민주적 시장경제는 그동안 권위주의적인 국가 개입과 재벌의 비경쟁적 경제행위, 정부와 재벌의 정경유착으로 올바르게 작동하지 못한 시장경제를 바로 잡는 것이다. 시장경제에 ‘민주적’이라는 수식어가 붙어야 하는 이유는 민주적 통제와 공동체적 요소를 시장에 도입해야 하기 때문이다. 이런 점에서 시장경제의 핵심요소로 사회경제적 협약, 특히 노동부문의 코포라티즘이 지적되었다(최장집 1998). 이에 반해 소극적 해석은 시장은 본래 자유로운 경제 행위자들 간의 공정한 경쟁에 기초하여 형성되는 질서이고, 민주적 시장경제는 시장이 자신의 속성에 따라 움직일 수 있도록 외부의 방해를 제거해야 한다고 강조한다. 이 때 ‘민주적’이라는 수식어는 시장 속에 내재한 자유롭고 공정한 시장의 속성이 정상적으로 작동할 수 있게 함을 의미한다. 이렇게 민주적 시장경제라는 정책아이디어는 한국의 ‘시장’이 가지고 있는 상황에 대한 서로 다른 이해와 담론에 기초하고 있다. 하나는 과거 발전모델의 유산으로서의 민주적 통제와 공동체 개념이 상실된 시장을 적극적으로 시정해 가자는 흐름이고, 다른 하나는 마찬가지로 과거 발전모델의 유산으로 비효율적이고 비경쟁적인 시장이 정상적인 흐름을 찾도록 만들자는 흐름이다. 전자는 사회적 협약과 적극적 사회보장의 필요성을 강조하며, 후자는 국가개입축소, 탈규제화의 필요성을 강조한다는 점에서 제도적 장치에 대한 고민 역시 상이하였다. 민주적 시장경제론은 이렇게 해석과 적용에 있어 이중성을 가지고 있는 정책아이디어였다.

그런데 IMF 프로그램과 처방이 구체화되면서 민주적 시장경제론은 소극적 해석에 경도되었다(김균 외 1998). 1998년 세계은행의 보고서는 경제위기의 원인을 “단기 자본의 급속한 유입과 자유화되었지만 이를 규제하지 못한 금융시스템”에 있다고 지적한다. 그러나 김대중 정부의 경제 위기에 대한 ‘해석’은 “기업과 금융의 부실, 그 부실을 초래한 공공부문의 과다한 개입과 비효율성, 그리고 국제기준에 맞지 않는 경직적인 노동관련 법·제도와 노사관계”에 맞추어졌다(이주선 2001). 위기의 원인을 오히려 신자유주의를 철저하게 이행하지 못한다서 찾고 있는 것이다. 여기에는 기존 제도, 즉 김영삼 정부의 신자유주의적 정책지향이 중요한 역할을 하였다. 김영삼 정부가 발표한 ‘신경제 5개년 계획’은 ‘경제에 대한 국가개입의 축소와 시장기능의 강화’라는 신자유주의의 물결을 받아들인 것이었으며, 1995년 ‘세계화 선언’ 역시 같은 맥락에서 진행된 것이다(안병영 2000). 발전국가의 위기, 민주화, 그리고 신자유주의를 연속성 상에 놓고 신자유주의로의 과감한 전환을 시도했던 김영삼 정부의 정책유산은 김대중 정부의 정책선택을 제약하였다. 여기에 국제표준을 의미하는 IMF 프로그램이 외압(外壓)으로 작용하게 되면서 ‘민주적 시장경제’는 소극적 해석론이 의미하는 신자유주의 노선으로 경도될 가능성이 높았던 것이다.

결국 김대중 정부의 정책노선은 신자유주의가 구조조정, 민영화, 대외개방과 같은 다양한 조치들을 포함하고 있음에도 불구하고 김영삼 정부 이래 초점이 맞추어진 탈규제, 규제완화의 노선으로 많은 부분 귀결되었다. 규제완화의 논리는 노동시장레짐의 다양한 부분에서 변화를 가져왔다. 사용자들은 ‘임금체계의 경직성’을 비판하며 노동자들의 거센 반발에도 불구하고 연공임금을 연봉제로 대표되는 성과주의 임금체제로 바꾸었다. 또한 IMF 등으로부터 구제금융을 받는 전제조건으로 다음과 같은 노동시장 유연화 조치가 취해졌다. 첫째, 판례로만 인정되어 왔던 “경영상 이유에 의한 해고”가 1998년 2월 ‘근로기준법’

에 포함되었다. 둘째, 근로자파견이 최초로 인정되어 28개 업종의 파견 근로가 가능해졌다. 셋째, 유료직업소개사업의 허가제를 등록제로 전환하고 3년마다 받아야 했던 허가갱신제도를 폐지하여 민간의 직업소개기능을 활성화하였고, 이는 1999년 직업안정법으로 구체화되었다.

그런데 주목할만한 점은 또 다른 정책 노선이다. 김대중 정부는 IMF 프로그램에 대한 노동계의 반발이 거세지자 김영삼 정부에서 임시기구에 불과했던 노사정위원회를 법정 상설기구화하였다. 1999년 이후에는 사회안전망의 정비에 적극적인 에너지를 쏟았다. 1998년 실업대책 등 사회안전망과 관련한 한국 정부의 공적지출은 GDP의 1.3%에 불과하였으나, 1999년에는 3.4%까지 증가하였다(Moon, Lee, and Yoo 1999, 43). 고용보험에 의한 실업급여의 적용대상도 확대되었다. 이는 고용보험제도를 개편하여 복지혜택을 줄인 고이즈미 내각과는 상이한 경로가 채택되었음을 보여준다. 해거드(Haggard)가 지적한 것처럼 어떤 국가에서 경제 위기는 사회프로그램의 축소를 가져오지만, 어떤 국가에서 경제 위기에 대응하는 과정은 사회프로그램의 확장과 같은 새로운 사회계약을 만들어내기도 한다(Haggard 2008, 12). 한국의 경우, 노사정 위원회에서 실질적인 삼자 합의가 이루어졌는가, 이전과 달리 노동자의 이해가 제대로 반영되었는가에 대해서는 회의적인 평가가 많다. 노사정 위원회 역시 신자유주의 구조조정을 수행하는 국가 통제 기구에 지나지 않았다고 비판하기도 한다(노중기 2008, 293). 그러나 분명한 것은 김영삼 정부의 정책유산으로 신자유주의 개혁의 초점이 규제완화에 맞추어졌지만, 결국 김대중 정부는 노동계의 반발과 사회협약적 문제해결이라는 과제에서 자유롭지 못하였다는 사실이다. 김대중 정부의 ‘민주적 시장경제’가 정책아이디어로 자리 잡는 역사적·제도적 맥락은 민주화와 세계화가 동시에 일어나고 있는 한국사회의 딜레마를 고스란히 보여주고 있기 때문이다. 또한 김대중 정부는 신자유주의적 경제개혁을 수행하는 과정에서 IMF 프로그램과 김영삼 정부

의 자유화, 세계화 조치에 오히려 책임을 전가하는 ‘비난회피의 정치’를 사회적 담론 형성에 활용할 수 있었다.

3. 노동시장레짐의 귀결(歸結): 변화의 성격과 특징

(1) 기업내부노동시장을 통한 비교

우선, 경제위기 이후 양국의 고용안정성을 비교해보자. <표 4-1>은 일본의 <고용동향조사보고>에 따른 이직률과 해고율의 변화를 나타낸다. 1989년 일본의 이직률은 건설업을 제외한 전 산업을 대상으로 했을 때 15.2%였고, 2001년에는 17.0%, 2005년에는 17.7%로 증가했으나, 2000년대 후반에는 다시 15%대로 감소하였다. 표에서 ‘해고율 1’은 전체 노동자 중에서 경영상의 이유로 해고된 정규노동자의 비율이며, ‘해고율 2’는 전체 근로자 중에서 계약기만 만료를 이유로 해고된 비정규노동자의 비율이다. 해고율 1은 1990년대 후반 이후 증가하였다가 2003년 경 부터 감소하고 있는 반면, 해고율 2는 1990년대 후반 이래 증가하는 추세를 보이고 있다. 2005년의 경우에는 1989년의 2배 이상으로 해고율이 증가했음을 알 수 있다. 이것을 통해 알 수 있는 것은 정규직 노동자에 대해서는 2001년의 경우처럼 일시적으로 장기고용관행이 유동하는 것처럼 보이는 시기가 있기는 하지만 대체로 장기고용이 유지되고 있으며, 비정규노동이 고용조정的主要 수단으로 활용되고 있다는 점이다.

<표 4-1> 일본의 연간 이직률과 해고율 추이(1989~2007년) (단위: %)

	1989년	1992년	1999년	2001년	2003년	2005년	2007년
이직률	15.2	14.5	15	17	16.4	17.7	15.7
해고율1	0.7	0.5	1.2	1.5	0.9	0.6	0.7
해고율2	0.9	0.9	1.2	1.6	1.6	2	1.8

자료: 후생노동성, <雇用動向調査報告>, 2008

물론 계속해서 일본의 장기고용관행이 잘 유지되고 있다고 단언하기는 힘들다. 일본사회경제생산성본부는 1971년부터 매년 ‘현재 일자리에 대한 노동자의식조사(働くことの意識調査)’를 실시해왔다. 이에 따르면 ‘정년까지 일하고 싶다’는 비중은 1971년 전체 노동자의 21%를 차지하였으나, 2003년에는 14%로 하락하였다(齋口 2004). 경단련이 2004년에 실시한 ‘톱매니지먼트 앙케이트조사’ 결과는 장기고용관행에 대한 일본 기업들의 의식을 보여준다. ‘앞으로도 장기고용 노동자를 중심으로 한다’에 답한 기업이 전체의 29.2%를 차지한 반면, ‘장기고용 노동자를 중심으로 하되, 파트·파견의 비율을 확대한다’가 52.0%, ‘장기고용노동자는 중핵업무만으로 한다’가 14.8%였다(勞働政策研究・研修機構 2007).

한국의 고용안정성은 어떠한가? 노동경제연구원이 1998년에 조사한 바에 따르면, IMF 경제 위기 이후 한국에서는 기업, 사용자들의 해고 유인이 매우 강하였음을 알 수 있다. 1조사에서 ‘평생고용을 유지하겠다’고 응답한 비율은 7.2%에 그쳤으며, ‘탄력적 고용제를 하겠다’는 기업은 16.5%, ‘정리해고 관행을 정착시켜야 한다’는 기업은 76.3%에 달했다(노동경제연구원 1999). <표4-2>는 경제 위기 전후 고용조정 방식 중에서 해고 및 인원 조정 등과 관련한 내용을 정리한 것이다. 1997년 IMF 경제위기 직전 조사대상 사업체 중 정리해고(권고사직)를 실시한 비율은 7%였고, 명예(조기)퇴직을 실시한 비율은 5.7%였다. 그러나 1998년 경제 위기 직후에는 각각 24.5%와 23.4%로 상승했다. 이 당시에는 채용동결이나 비정규직 감축, 그리고 정규직을 비정규직으로 대체하는 방식도 경제 위기 이전에 비해 매우 활발하게 시행되었음을 알 수 있다. 그러나 2000년 이후를 보면, 정규직을 비정규직으로 대체하거나 채용동결을 한 경우, 그리고 비정규직을 감축한 비율이 다시 줄어든 반면, 정리해고 방식만이 높은 비율로 시행되었음을 알 수 있다. 정리해고는 2003년 전체 조사대상 기업의 23.6%가 실시하고 있다고 답

하였는데, 이는 외환위기 직후(24.5%)와 매우 유사한 수준이다. 이를 통해 한국에서는 1997년 경제위기 이후에 그 이전보다 강제적인 고용조정, 비자발적 정리해고가 빈번하게 이루어졌으며, 2003년의 경우에서 알 수 있듯 정규직의 고용불안이 지속되어 왔음을 알 수 있다. 또한 일본에서 비정규직이 경제위기 이후 고용조정 수단으로 활용된 것과 달리, 한국에서는 비정규직 감축보다 정규직에 대한 정리해고가 더 활발히 진행되었음을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 IMF 경제위기 이후의 고용조정 방식 중 인원조정 실시 사업체의 비율
(복수응답, %)

	1997년	1998년	2000년	2003년
정규직을 비정규직으로 대체	2.3	15.8	6.4	8.7
채용 동결 또는 축소	15	56.1	17.9	18
명예(조기)퇴직 실시	5.7	23.4	8.8	8.9
비정규직 감축	3.7	17.5	4.5	2
정리해고(권고사직) 실시	7	24.5	17.4	23.6

자료: 박우성 외 2001에서 재구성

경제 위기 이후 양국의 임금체제는 어떻게 변화하였는가? 2005년 일본 내각부(內閣部)의 <기업행동 양케이트조사>에 따르면, 성과주의 임금제도를 도입하고 있다고 응답한 비율이 관리직에서는 79.8%, 사무직에서는 71.0%였고, 생산공정·노무작업자에서도 64.5%에 달했다. 그러나 일본에서 성과주의로의 변화는 표면적인 것에 불과하며, 임금체제가 크게 변화하지 않았다고 지적하는 견해도 있다(野村 2007). 실제로 2002년과 2007년 후생노동성의 <취로조건총합조사보고(就勞條件總合調査報告)>에 따르면, 연봉제를 주된 임금형태로 택하고 있는 기업은 2002년과 2007년 모두 1.7%에 불과하다. 전체 노동자 중 연봉제의 적용을 받는 노동자의 비율 역시 2002년에 3.4%, 2007년에는 3.7%에 그친다. 종업원 1000명 이상의 기업을 대상으로 했을 때에는

2002년에 5.5%, 2007년에 4.2%로 규모가 큰 기업에서 그 비중이 다소 높게 나타나지만 이것을 성과주의로의 전환이라고 보기는 어렵다. 그러나 성과주의로의 전환은 아니라 하더라도 임금체계의 연공적 특성이 약해진 점을 발견할 수 있다는 지적도 있다. 예를 들어 주택수당, 부양가족수당 등을 폐지하거나, 본인급의 비중을 감소시키는 경향은 생활급보다 직무급의 비중을 높이겠다는 것으로서 숙인적 요소보다 업무적 요소를 임금에 더 많이 반영하고자 하는 것이다(安田 2005). <표 4-3>은 일본기업들의 임금제도 개편 상황을 나타낸다. 이를 통해 알 수 있는 것은 정기승급이 폐지되거나 축소된 기업이 늘어났으며, 임금결정요소에서 직무와 수행능력, 업적 요소가 큰 비중을 차지하게 되었다는 것이다. 따라서 일본의 임금체계는 연봉제 등의 성과주의로 이행하였다고 보다는 연공주의적 요소가 직능·능력주의 요소로 많은 부분 재정비되어가고 있으며, 이에 기초해 임금체계가 다양성을 띄게 되었다고 해석할 수 있다.

〈표 4-3〉 일본 기업의 임금제도 개정 상황

(복수응답, %)

	1996년	1999년	2004년	2007년
개정을 한 기업	49.7	53	38.4	46.3
직무, 수행능력, 업적에 대응하는 임금부분 확대	42.8	42.6	53.8	69.1
직능자격제도 개정 및 도입	7.8	8.1	10.1	11
연봉제 개정 및 도입	3	5.4	6.1	4
정기승급 폐지 혹은 축소	27.1	40.6	—	44
개정하지 않은 기업	50.3	47	61.6	53.7

자료: 후생노동성, <就勞條件總合調査報告>, 2007

경제 위기 이후 한국의 임금체계는 어떻게 변화하였는가? 앞서 살펴본 것처럼 한국에서는 1987년 노동자대투쟁과 김영삼 정부를 거치면서 기업들이 임금차별화 전략을 시도하였고, 그 중요한 방법 중 하나가

연봉제의 실시였다. 그러나 경제위기 이전까지 연봉제는 그리 널리 확산되지는 못하였다. 노동부의 조사에 따르면, 전 산업 100인 이상의 사업체 중에서 연봉제를 실시하고 있는 비율은 1996년에 1.6%, 1997년에는 3.6%에 불과했다(박준성 외 2008). 연봉제가 임금억제와 노동 강도의 강화로 이어진다는 노동계의 강한 저항도 이것이 확산되지 못한 이유 중 하나이다(정이환 2011). <표4-4>는 IMF 경제 위기 이후 연봉제를 도입한 기업의 비율을 나타낸 것이다. 연봉제 도입 기업의 비율은 1999년 15.1%에서 2003년에는 37.5%, 2005년에는 48.4%로 빠르게 증가했음을 알 수 있다.

<표 4-4> IMF 경제 위기 이후 연봉제를 도입한 기업의 비율

년도	1999년	2000년	2003년	2005년	2008년
비율(%)	15.1	23	37.5	48.4	57.4

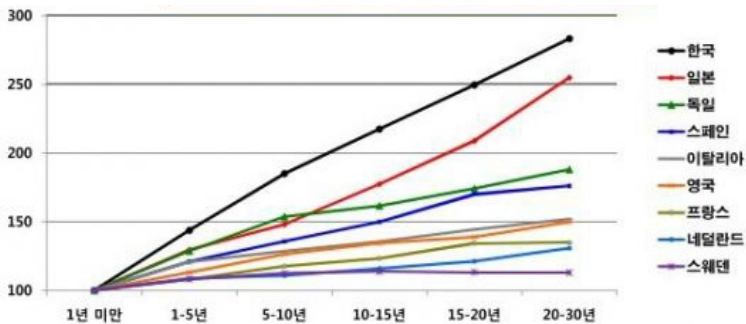
자료: 노동부, <임금제도실태조사>, 2009

경제 위기를 거치면서 일본의 임금체제는 기존의 연공주의+직능·능력주의 방식에서 직능·능력주의의 요소가 더 증가하고 여기에 성과주의 요소가 조금 보태지는 방식으로 변화해 온 반면, 한국의 임금체제는 1960년대 이래의 강한 연공주의 전통에서 급격한 성과주의로 이행하였다. 그러나 연공급의 특성이 더 강하게 남아있는 국가도 한국이다. 고용노동부의 <사업체노동력 부가 노동조사(호봉제, 직능·직무제, 기타 중 복수응답가능)>에 따르면, 2009년을 기준으로 호봉제를 도입하고 있는 비율은 100인 이상 기업에서 72.2%, 300인 이상 기업에서 79.4%였으며, 2012년에는 각각 75.5%와 79.7%로 증가했다.¹⁶⁾ <그림 4-1>은 임금의 연공성을 국제비교 한 것이다. 한국의 경우 20~30년 근속 제조업 근로자의 임금수준이 1년 미만인 근로자의 2.83배에 이른다.

16) 자세한 내용은 <http://laborstat.moel.go.kr/newOut/newIndex.jsp>를 참조.

이는 독일, 프랑스 등에서 최대 1.88배 정도인 것에 비해 매우 높은 수준이며, 연공급을 비롯하여 다양한 (직무능력급) 임금체계를 운영 중인 일본의 2.54배보다도 높다. 한국에서 임금의 연공성이 강한 이유는 기업이 연봉제 도입을 적극적으로 환영한 반면, 이에 대한 노동계의 반발이 매우 거세었기 때문이다. 1980년대부터 성과주의로의 변화가 사용자를 중심으로 강화되어 온 반면, 노동계는 이에 적극적으로 반대했다. 정이환에 따르면, 한국에서 노조가 있는 기업들은 연봉제의 도입을 비조합원에게만 적용해왔다. 따라서 조합원들에게는 여전히 직급별 호봉제, 임금의 연공성이 강하게 남아 있게 되는 것이다(정이환 2011). 이를 통해 한국에서 새로운 임금체계의 변화 양상은 노사 간의 이해충돌과 권력관계의 양상을 잘 반영한다고 볼 수 있다. 일본의 임금체계가 직능능력주의와 임금체계의 효율성에 기초해 다양한 방식으로 정비되어 온 것과는 차이가 있다.

〈그림 4-1〉 임금의 연공성 국제비교(제조업)



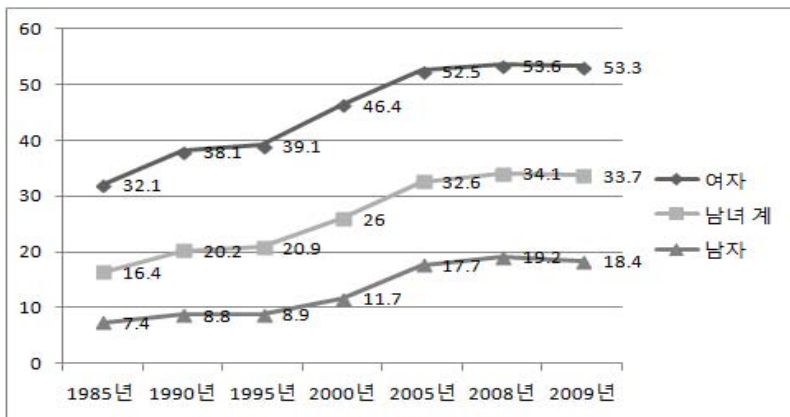
자료: 한국노동연구원, <노동력고령화와 임금체계 혁신>, 2011

(2) 외부노동시장을 통한 비교

<그림 4-2>는 일본의 비정규노동자 비율의 추이를 나타낸 것이다. 남녀 전체 노동자를 대상으로 비정규노동자의 비율을 살펴보면, 1985

년 16.4%, 1995년 20.9%, 2005년 32.6%, 2008년 34.1%, 그리고 2014년에는 37.4%까지 상승했다. 여성 비정규노동자는 2003년에 처음으로 50%를 넘어섰으며, 꾸준히 증가하여 2014년에 56.7%에 달한다. 남성 비정규노동자의 경우는 1990년대 중반까지도 10%가 되지 않았으나 2000년대 이후 빠르게 증가하여 2008년에는 19.2%, 2012년에는 19.7%, 2014년에는 21.8%에 이르고 있다. 총무성 통계국에 따르면, 일본에서는 1995년 이후에 정규직은 감소하고 비정규직은 증가하는 경향이 나타났다. 1995년과 2000년을 비교해 보았을 때 남성노동자의 경우, 정규노동자는 263만 명 감소한 반면, 비정규노동자는 251만 명 증가했다. 여성노동자의 경우에는 정규노동자가 141만 명 감소한 반면, 비정규노동자는 380만 명이나 증가했다. 이는 1990년부터 1995년까지 남성의 경우 정규노동자가 182만 명 증가한 반면 비정규노동자는 21만 명 증가하는데 그쳤고, 여성의 경우 정규노동자가 109만 명 증가했을 때, 비정규노동자가 99만 명 증가했다는 사실과 비교된다.¹⁷⁾ 버블

〈그림 4-2〉 일본의 비정규노동자 비율의 추이



자료: 총무성 통계국 홈페이지, <勞働力調査> 장기 시계열 데이터

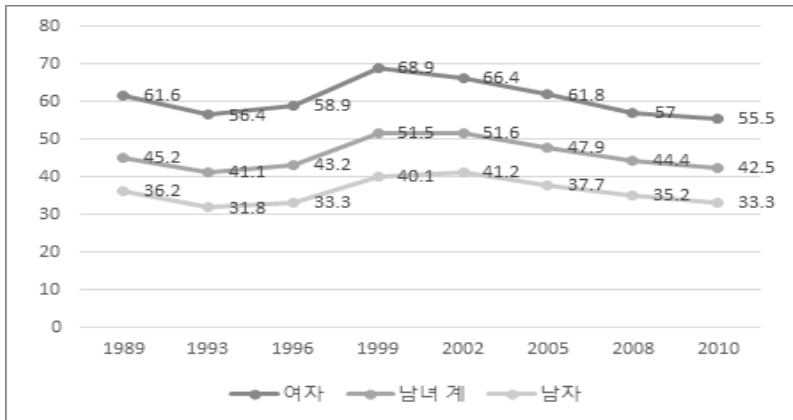
17) 자세한 내용은 <https://www.e-stat.go.jp> 를 참조.

이 붕괴된 직후인 1990년대 초반 이후에도 일본의 노동 레짐은 정규직 남성사원을 늘이는 것에 초점이 맞춰져있었음을 알 수 있다. 그러나 1990년대 중반 이후에는 정규노동은 감소하고 비정규노동이 증대되면서 비정규노동이 정규노동을 조금씩 대체해왔다는 사실을 알 수 있다. 특히 고이즈미 내각이 들어선 2000년대 초반 이후에는 남성노동자들에서도 비정규노동이 정규노동을 대체하고 있다는 사실에 대부분의 일본 학자들도 동의한다(大原社會問題研究所 2007).

한편 한국은 1987년 노동운동의 폭발과 함께 비정규직 규모가 일시적으로 축소된 경험에 있다. 그러나 많은 학자들은 1997년 IMF 경제위기 이후 과거 정규직이 담당하던 업무의 많은 부분이 비정규직 채용으로 대체되었다고 지적한다(안주엽 외 2004; 정이환 2011). <그림 4-3>은 전체 임금노동자 중에서 비정규노동자(임시·일용직 노동자)가 차지하는 비율의 추이를 나타낸 것이다. 남녀 전체를 대상으로 보았을 때 비정규노동자의 비중은 1996년 43.2% 수준에서 IMF 경제위기 이후인 1999년에는 51.5%로 증가되었음을 알 수 있다. 경제 위기 이후 비정규노동자의 증가는 남녀 모두에서 관찰된다. 그러나 2000년대 중 후반 이후에는 다시 감소하는 경향을 보인다. 한국에서 2000년대 중반 이후 비정규직이 감소한 이유는 일본과 달리 한국에서는 비정규노동의 사용을 부분적으로나마 규제하는 법과 정책이 도입되었기 때문이라고 평가된다. 앞서 살펴본 것처럼 일본에서는 고이즈미 내각기를 통해 비정규노동자의 사용에 대한 규제를 상당부분 완화하였다. 그러나 한국의 경우는 1998년 정리해고제와 파견노동제 등을 IMF 조치에 따라 도입하였지만, ‘파견노동법’은 파견기간을 1년으로 하고 노동자의 동의하에서 2년까지만 연장을 할 수 있게 하는 등 상당히 규제적인 내용들을 포함하고 있었다. 2006년에는 ‘비정규노동자 보호법’이 마련되어 2007년 7월부터 시행되었다. 물론 이 같은 법률의 제정이 비정규직

을 실제로 보호했느냐에 대해서는 부정적인 시각이 많다. 예를 들면 기간제 노동에 대한 사용사유 규제가 빠져 있어 사용자들이 기간제 노동을 계속 사용할 수 있게 한 것은 노동계로부터 큰 비판을 받았다. 그러나 법률에 대한 노동계의 반발이 컸기 때문에 이러한 법률의 존재는 사용자로 하여금 비정규노동을 사용할 동기를 억제하는 기능 역시 가지고 있었을 것이다(정이환 2011).

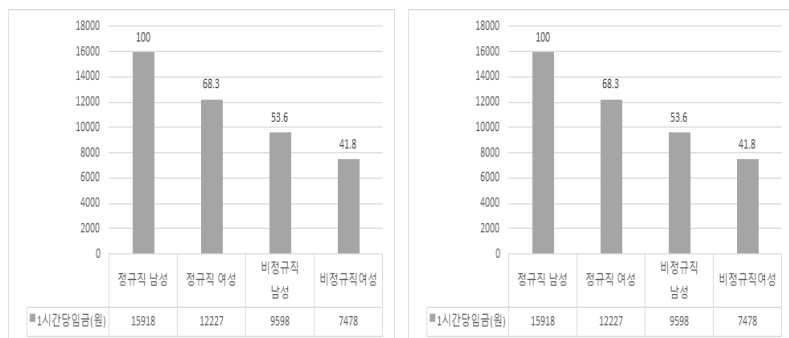
〈그림 4-3〉 한국의 비정규노동자(임시·일용직 노동자)비율의 추이



자료: 통계청 홈페이지, KOSIS 데이터베이스 각 연도.

비정규직에 대한 대우 격차, 임금격차와 관련해서는 대체로 한국과 일본의 상황이 비슷한 것으로 나타났다. <그림 4-4>에서 알 수 있듯 일본에서는 남성 비정규노동자의 시간 당 임금이 남성 정규노동자의 61%이며, 한국에서는 53.6%이다. <그림 4-4>를 통해 또 한 가지 알 수 있는 사실은 양국 모두에서 성별 임금격차가 매우 높게 나타난다는 점이다. 일본에서 여성 비정규노동자의 시간 당 임금은 남성 정규노동자의 48%이며, 한국에서는 41.8%이다.

〈그림 4-4〉 한국과 일본의 정규노동자와 비정규노동자의 임금격차



자료: 후생노동성, <賃金構造基本統計調査>, 2012

통계청, <경제활동인구조사부가조사>, 2012

2012년 OECD의 <주요국가 남녀 임금격차 추이>에 따르면, 한국은 2000이래 13년째 남녀 임금격차가 가장 높은 나라로 나타났다.¹⁸⁾ 이렇듯 한국과 일본은 비정규노동시장이 높은 성 격차, 성 분절성을 반영하고 있다. 그러나 3장에서 살펴보았듯이 한국과 달리 일본은 1980년대 말 이래 비정규노동에 대한 다양한 보호정책을 마련해왔으며, 특히 많은 비중을 차지하고 있는 여성비정규노동에 대한 제도들을 정비해 온 경험이 있다. 따라서 외부노동시장의 성분절성이 한국과 일본의 공통점이지만, 노동에 대한 만족도와 비정규노동에 대한 사회적 인식에서도 양국이 비슷한 성격을 공유한다고 단언할 수는 없다.¹⁹⁾

<표 4-5>는 한국과 일본의 노동시장레짐을 구성하는 정책 및 제도를 비교하기 위해 노동시장 상황에 대한 OECD의 분석결과를 필자가 재구성한 것이다. OECD는 매년 고용보호와 관련한 법제의 강도를 지수로 제시하고 있다.²⁰⁾ 1998년 정규직 고용보호에서 일본의 지수는

18) 연합뉴스, 2014년 8월 4일자, “OECD 주요국 남녀임금격차 순위”를 참조.

19) 이에 대해서는 후속과제를 통해 연구를 심화시키고자 한다.

20) OECD의 고용보호기반 측정지표는 정규노동보호지수, 비정규노동보호지수, 집단(정리)해고보호지수, 개별 해고보호지수를 포함한다. 해고절차의 불편함, 해고에

1.7로서 당시 OECD 국가들 중에서는 상대적으로 높은 수준이었다. 이 지수는 2008년에는 1.57로 조금 하락하였다. 그러나 비정규 노동의 고용보호 지수는 1998년의 1.5에서 2008년에는 0.88로 크게 하락하였다. 비정규직 고용보호 지수는 OECD 평균(1.75)의 거의 절반이다. 일본의 비정규직 고용보호 지수는 1990년대 말의 상황에서도 낮은 수준에 속하며, 2000년대를 거치면서 비정규직의 규제완화가 더욱 급속히 진행되었음을 알 수 있다. 반면 한국의 고용보호지수는 1998년과 2008년 모두 정규직 노동에서 2.37로 OECD 평균인 2.17보다 높게 나타났다. 비정규직 고용보호 지수는 2.13으로 일본의 0.88에 비해서는 매우 높은 수준이며, OECD 평균에 비해서도 높다. 이 지수는 법률적 차원에서 고용보호 수준을 의미하는 것이지 노동시장 유연화의 실제적 수준을 보여주는 것은 아니다. 그러나 정규직에 비해 비정규직의 고용보호 수준이 낮다는 것은 조직화된 노조가 있는 정규직 대기업군의 노동자와 조직화된 노조가 없는 비정규직 노동자 간 근로조건의 격차가 매우 크다는 것을 뒷받침해 주는 사실이다. 또한 한국이 일본에 비해 고용보호 법제가 엄격한 까닭은 IMF 경제위기 이후 관련 법제의 정비 등 제도적 노력과도 관련이 있다. 한국과 일본의 고용보호지수의 차이는 (앞서 임금체계의 차이에서와 마찬가지로) 일본과 한국의 차이를 잘 보여준다. 일본에서 비정규직의 증가는 경제적 효율성을 토대로 이루어진 역사를 가지고 있으나, 한국에서 비정규직의 증가는 노·사 간 권력관계를 더 잘 반영해왔기 때문이다. 규제와 입법은 정부의 정책적 결과이지만, 이것이 성립되는 과정은 다른 이해관계자들과의 관계동학을 반영하고 있는 것이다.

고, 해고수당, 해고의 어려움, 기간제 고용의 허용범위~최대 허용 횟수, 파견노동의 허용범위~정규직과의 동등한 대우 보장에 이르기까지 총 17개 세부 항목으로 구성된다.

〈표 4-5〉 노동시장정책과 제도의 한일 비교

	단위	1998년 일본	2000년 한국	2008년 일본	2008년 한국	2008년 OECD 전체
노동시장정책에 대한 공적지출	GDP 대비%	0.74	0.44	0.32	0.51	1.12
적극적정책		0.27	0.37	0.11	0.24	0.46
소극적정책		0.47	0.07	0.21	0.27	0.66
고용보호(법제)의 엄격성 지수	0-6	1998년 일본	1998년 한국			
정규노동		1.7	2.37	1.57	2.37	2.17
비정규노동		1.5	2.13	0.88	2.13	1.75
노조가입율 (전체근로자대비)	%	22.4	11.4	18	10.3	

V. 결론

경제 위기 이후 한국과 일본의 노동시장레짐이 어떻게 변화해왔는가를 균형감 있고 포괄적으로 분석하는 작업은 간단하지 않다. 왜냐하면 경제 위기는 사회 전 영역에 급격한 변화를 초래하기도 하며, 기존 제도의 모순과 결함을 드러내어 이것이 경제에 미칠 부작용을 악화시키기도 하고, 정치적으로도 유동성을 가져오는 복합적 메커니즘을 만들어내기 때문이다. 이 연구는 경제위기 이전부터 한국과 일본이 흔히 회자되어 온 것처럼 유사한 노동시장레짐의 성격을 가지고 있었는가라는 의구심에서 출발하였다. 이것은 경제 위기에 대응하는 방식을 분석하기에 앞서 매우 중요한 작업으로서의 의미를 가진다. 위기에 대한 대응은 국가마다의 제도적 성격과 역사적 맥락에 의해 큰 영향을 받기 때문이다.

기업내·외부노동시장으로 나누어 노동시장레짐을 분석한 결과, 한국과 일본은 노동시장의 제도들을 움직이는 내부동학과 제도를 형성하고 있는 역사적 맥락의 측면에서 차이점을 가지고 있었다. 일본은 연공임금과 직능급이 혼합된 병존형 임금체계를 특징으로 하는 반면, 한국은 일본보다 경직적인 연공임금체계를 가지고 있었다. 임금체계를 개편하려는 노력이 일본에서는 점진적 변화, 부분적 수정의 형태로 진행되었지만, 한국에서는 노동계의 반대에도 불구하고 급진적으로 진행되었다. 일본의 장기고용관행은 오일쇼크나 경기침체기에도 비자발적 고용조정을 자제함으로써 유지되어 온 반면에, 한국에서는 자유화 조치 이전인 1980년대에도 명예퇴직이나 정리해고와 같은 방식으로 정규직에 대한 비자발적 해고가 실시되었다. 이는 양국의 기업내부노동시장을 움직이는 메커니즘과 이것이 형성, 유지되어 온 역사적 맥락의 차이를 잘 보여준다. 일본은 연공제와 능력주의 관리, 그리고 장기고용을 상호보합적인 조합으로 보고 제도가 가진 효율성을 유지하려고 노력한 반면, 한국에서 기업내부노동시장은 국가정책이나 사용자의 일방적 결정에 의해 동요하여 왔다. 이것은 한국과 일본의 노사관계, 정부의 역할 차이를 반영하기도 한다. 일본의 노사관계가 노사연합으로 표현될 수 있는 것과 달리 한국의 노사관계는 사용자의 권위주의적 온정주의에 기초한 것이었다. 일찍이 일본에서 정부가 노동을 코포라티즘의 한 행위자로 인정한 것과 달리 한국에서 노동은 정부에 의해 더욱 배제된 역사를 가지고 있다. 외부노동시장의 차이 역시 마찬가지이다. 일본에서는 비정규노동을 보호하는 법률과 규제가 점진적으로 마련되어 온 반면, 한국에서는 비정규직에 대한 법적보호장치가 거의 존재하지 않았다. 비정규직의 필요성을 사회적으로 인정하고, 이들에 대한 보호정책이 정비되어 온 일본과 달리, 한국에서 비정규직 노동은 가장 배제된 계층으로 존재하였다.

이러한 차이는 경제 위기에 대한 정책대응에서도 차이점을 노정했

다. 일본의 고이즈미 내각과 한국의 김대중 정부는 경제위기와 정치적 유동성(일본의 경우는 연립정권, 한국의 경우는 민주화 이후의 정권교체)이 복합적으로 작용하는 상황에서 집권하였다. 그런데 고이즈미 내각의 “성역 없는 구조개혁”이 신자유주의적 개혁에 의해 손해를 볼 수 있는 집단들까지도 포섭하면서 개혁에 대한 긍정적 사회담론을 형성한 것과 달리, 김대중 정부의 ‘민주적 시장경제’는 변화의 방향과 제도적 장치에 대한 고민에서부터 두 가지 상이한 담론(노동시장에 대한 탈규제/재규제)을 형성하였다. 예를 들어 양국이 노동유연화를 공통적인 정책으로 삼았다하더라도, 일본에서 비정규노동이 반드시 ‘나쁜’ 고용 형태가 아니기에 적절한 대우를 받으면서 노동시장에 통합될 수 있다는 담론으로 연결된 반면, 한국에서 노동유연화는 노동자의 반발과 이에 따른 법적보호조치 등 정부의 강한 개입을 유발하였다. 김대중 정부는 김영삼 정부로부터 신자유주의라는 정책유산을 물려받았고, IMF 프로그램을 따라야 하면서도, 노동계의 반발과 사회협약적 문제해결이라는 과제에서 자유롭지 못하였다.

경제위기 이후 비정규직 노동의 증가와 노동시장의 성 분절, 정규직과 비정규직의 임금격차 등 이중구조의 문제는 양국에서 공통적으로 나타난 현상이다. 그러나 몇 가지 차이점이 발견된다. 일본에서는 경제위기에도 불구하고 장기고용관행이 심하게 동요하지 않았으며, 고용조정的主要 수단으로 비정규직 노동이 활용되었다. 임금체계 역시 기본적으로는 연공임금과 직능급을 유지하되, 직능급의 비중을 늘리거나, 부분적으로 성과급 등을 도입해 기존 제도에 부분적 수정을 가하는 방식으로 나아갔다. 한국에서는 일본과 달리 비정규직 감축보다 정규직에 대한 정리해고가 더 활발히 진행되었으며, 임금체계에 있어서도 일본보다 활발하게 성과주의를 도입하였다. 그러나 연공성이 강하게 남아있는 국가가 한국인데, 이는 한국에서 노조가 존재하는 기업들이 연공성을 유지하려고 노력을 했기 때문이다.

이를 통해 알 수 있는 것은, 일본에서 발견되는 제도의 경로의존성이 임금 및 고용체계의 효율성에 바탕하고 있는 반면, 한국은 노사 간 권력관계나 정책을 통한 정부개입이 노동시장레짐에 더 큰 영향을 주고 있다는 것이다. <표4-5>를 통해 제시한 한국과 일본의 고용보호지수도 바로 이 같은 맥락을 반영한다. 사회안전망에 대한 사회적 담론과 제도적 장치가 상대적으로 미성숙한 한국에서는 노동시장레짐이 노-사 간의 권력관계와 정부 개입이라는 실험을 더 잘 반영한다. 양국의 경험을 통해 알 수 있는 것은, 경제 위기 이후의 제도변화는 기존 제도가 가지고 있는 효율성과 모순들을 이어가고 있으며, 많은 부분 사회적·정치적 유산들을 반영하고 있다는 것이다.

투 고 일: 2018년 6월 30일

심 사 완 료 일: 2018년 8월 7일

게 재 확 정 일: 2018년 8월 25일

참고문헌

- 김균·박순성. 1998. “김대중 정권의 경제정책과 신자유주의”, 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국 경제 패러다임을 찾아서』. pp.366-403. 서울: 당대.
- 김상조. 1998. “김영삼 정부의 개혁실패와 경제위기”, 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국 경제 패러다임을 찾아서』. pp.176-206. 서울: 당대.
- 김순영. 2004. “일본의 성별체제와 파트타임 노동: 슈퍼마켓 사업을 중심으로.” 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김용렬. 2004. “한국과 일본 기업지배구조 개혁 평가와 시사점.” 『한일경상논집』 28: 51-76.
- 노동경제연구원. 1999. 『고용관리 변화와 비전』.

- 노동부. 2009. 『임금제도실태조사』.
- 노중기. 2008. 『한국 노동체제와 사회적 합의』. 서울: 후마니타스.
- 박우성, 노용진. 2001. 『경제위기 이후 인적자원관리 및 노사관계의 변화』. 서울: 한국노동연구원.
- 박준성, 김환일. 2008. “한국기업 임금체계의 역사적 변화에 관한 연구.” 『인사관리연구』 32(3): 1-37.
- 배준호. 2009. “‘출항’을 통한 일본의 고용조정 동향과 시사점.” 『산업관계연구』 19(4): 99-134.
- 신동령. 2003. “기업지배구조 관련 제도와 그 변화에 관한 고찰: 한국과 일본의 비교를 중심으로.” 『재무관리논총』9(1): 37-67.
- 안병영. 2000. “세계화와 신자유주의: 충격과 대응.” 안병영·임혁백 편. 『세계화와 신자유주의』, pp. 25-55. 서울: 나남.
- 안주엽·김동배·전병유·김주섭. 2004. 『경제위기 전후 금융산업과 노동』. 서울: 한국노동연구원.
- 유종일. 1998. “노사관계 변화의 정치학.” 『위기, 그리고 대전환: 새로운 한국 경제 패러다임을 찾아서』. pp. 100-136. 서울: 당대.
- 우준희·이대진. 2011. “고이즈미 정권기 일본의 노동연계복지: 사회적 포섭에서 사회적 배제로의 전환.” 『국가전략』 17(4): 137-171.
- 은수미 외. 2007. 『비정규직과 한국노사관계시스템의 변화(1)』. 서울: 한국노동연구원.
- 이주선. 2001. “김대중 행정부 민영화정책: 평가와 시사점”, 『규제연구』 10(2): 123-147.
- 정건화. 2003. “노동시장의 구조변화에 대한 제도경제학적 해석.” 정이환 외 『노동시장 유연화와 노동복지』. 서울: 인간과 복지.
- 정이환. 2011. 『경제위기와 고용체제: 한국과 일본의 비교』 서울: 한울.
- 정이환·전병유. 2003. “동아시아 고용체제의 특성과 그 변화: 한국, 일본, 대만의 고용안정성 추이 비교”. 『한국사회학회 사회학대회 논문집』. 19-39.

- 조영철. 1996. “노동환경과 기업의 임금전략.” 『노동경제논집』 19(1): 101-130.
- 조성재. 2006. “한중일 자동차산업의 고용관계.” 『노동정책연구』 6(2): 1-28.
- 최장집. 1998. “민주적 시장경제의 한국적 조건과 함의.” 『당대비평』 봄호: 48-71.
- 통계청. 2012. 『경제활동인구조사부가조사』.
- 한국노동연구원. 2011. 『노동력고령화와 임금체계 혁신』. 서울: 한국노동연구원.
- 労働政策研究・研修機構(노동정책연구·연수기구). 2005. 『職務・職責基準の賃金データに関する研究: 一役割に基づく賃金調査結果報告』.
<http://www.jil.go.jp/institute/research/2005/011.html>
_____. 2007. 『日本の雇用と企業』.
- 野村正實(노무라 마사미). 2000. “労働問題研究の現在: 1980-2000年: 労働市場”, 『大原社會問題研究』 500: 17-31.
_____. 2007. 『日本的雇用慣行』. 東京: ミネルヴァ書房.
- 西野史子(니시노 후미코). 2003. “労働市場と政策の相互作用.” 『日本労働社會學年報』 14: 69-101.
- 日經連(닛케렌). 1995. 新日本的經營システム等研究プロジェクト編. 『新時代の日本的經營』.
- 宮本太郎(미야모토 타로우). 2008. 『福祉政治-日本の生活保障とデモクラシ-』. 東京: 有斐閣.
- 安田均(야스다 히토시). 2005. “賃金における能力主義の行歩”, 『山形大學記要(社會科學)』 35(2): 107-127.
- 大嶽秀夫(오오타케 히데오). 2006. 『小泉純一郎・ポピュリズムの研究』.
東京: 東洋經濟新報社.
- 大原社會問題研究所(오오하라 사회문제연구소). 2007. 『2007年版日本労働年鑑』 東京: 旬報社.
- 逢見直人(오우미 나오토). 2008. “規制緩和による労働市場改革の検証.”

- 『季刊労働法』 223: 47-63.
- 讀賣新聞社東京本社世論調査部 編(요미우리신문사 동경본사 여론조사부). 2004. 『二大政党時代のあけぼの:平成の政治と選挙』, 東京: 木鐸社.
- 伊藤光利(이토 미즈토시). 1988. “大企業勞使連合の形成.” 『レヴェイアサン』 2
- 鎌田耕一(카마타 코우이치). 2000. “改正労働者派遣法の意義と検討課題”, 『日本労働研究雑誌』 475: 48-58.
- 久米郁夫(쿠메 이쿠오). 2000. “労働政策過程の成熟と變容”, 『日本労働研究雑誌』 475: 4-13.
- 厚生労働省(후생노동성). 2007. 『就勞條件總合調査報告』.
_____. 2008. 『雇用動向調査報告』.
_____. 2012. 『賃金構造基本統計調査』.
- Ahmadjian, Christina. L and Jaeyong Song. 2004. "Corporate Governance Reform in Japan and South Korea: Two Paths of Globalization". Columbia University, Center on Japanese Economy and Business Working Paper No. 211.
- Amable, Bruno. 2009. *The Diversity of Modern Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Amsden, A. H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Beeson, Mark. 2002. *Reconfiguring East Asia: Regional Institutions and Organizations after Crisis*. New York: RoutledgeCurzon.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Economic Idea and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chuma, Hiroyuki. 2002. "Employment Adjustment in Japanese Firms

- during the Current Crisis." *Industrial Relations* 41(4): 653-682.
- Dolowitz, David and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making." *Governance* 13(1): 5-24.
- Dore, Ronald. 1997. "The Distinctiveness of Japan." In C. Crouch and W. Streeck. eds. *Political Economy of Modern Capitalism*. pp.19-32. London: Sage.
- Hacker, Jacob S. 2005. "Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment." In W. Streeck and K. Thelen(eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. pp.40-82. Oxford: Oxford University Press.
- Haggard, Stephen. 2008. "Democratization, Crisis, and the Changing Social Contract in East Asia." In A. MacIntyre, T.J. Pempel, and John Ravenhill(eds.). *Crisis As Catalyst*. pp.70-114. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Peter and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Harrison, Lawrence E. 1992. *Who Prospers: How Cultural Values Shape Economic and Political Success*. New York: BasicBooks.
- Ito, Takatoshi and Kang, Kyoungsik. 1989. "Bonuses, Overtime, and Employment: Korea vs. Japan". NBER Working Paper No. w3012. Available from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=463458>
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kohli, Atul. 1999 "Where Do High Growth Political Economies Come From?: The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State.'" In Meredith Woo-Cumings, ed. *The Developmental State*. pp.93-136. Ithaca, New York: Cornell University Press.

- Krueger, A. 1990. "Government Failures in Development." *Journal of Economic Perspective* 4(3): 9-23.
- Krugman, Paul. 1998. "What Ever Happened to the Asian Miracle?" Available from: <http://web.mit.edu/krugman/www/perspire.htm>.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A Radical View*. Palgrave Macmillan.
- Moon, Hyungpyo, Hyehoon Lee, and Yoo Gyeonjoon. 1999. *Social Impact of the Financial Crisis in Korea*, KDI.
- OECD. 2010. *OECD Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*. Paris: OECD.
- Rose, Richard and Rei Shiratori. 1986. *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- Prasad, Monica. 2006. *The Politics of Free Market*. University of Chicago Press.
- Scharpf, Fritz. 2000. "Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities." In F. Scharpf and V. Schmidt(eds). *Welfare and Work in the Open Economy*: pp.21-124. Oxford: Oxford University Press.
- Streek, Wolfgang and Kathleen Thelen. 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Vogel, Steven. 2006. *Japan Remodeled*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. New Jersey: Princeton University Press.
- Watanabe, Susumi. 2000. "The Japanese Model and the Future of Employment and Wage System." *International Labour Review* 139(3): 307-333.
- Weaver, R. Kent. 1986. "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of*

Public Policy 6(4): 371-398.

- OECD, <http://www.oecd.org/els/social/inequality>. (검색일: 2018년 4월 5일)
- _____, <http://www.oecd.org/employment/database>. (검색일: 2018년 4월 4일)
- _____, <http://www.oecd.org/employment/protection> (검색일: 2018년 5월 3일)
- 고용노동부, <http://www.moel.go.kr/index.do> (검색일: 2018년 3월 13일)
- 고용노동통계, <http://laborstat.moel.go.kr/newOut/newIndex.jsp> (검색일: 2018년 3월 13일)
- 경단련, 정책제언 <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy> (검색일: 2017년 12월 30일)
- 일본 총무성 통계국, <https://www.e-stat.go.jp> (검색일: 2018년 3월 1일)
- 일본 총무성 홈페이지, <http://www.stat.go.jp/data/roudou> (검색일: 2018년 3월 1일)
- 통계청, KOSIS 데이터베이스, <http://kosis.kr/index/index.do> (검색일: 2018년 4월 25~27일) 연합뉴스, “OECD 주요국 남녀임금격차 순위”(2014년 8월 4일자)

Abstract

Labor Market Regime in Korea and Japan: Focusing on Policy Response after the Economic Crisis

Woo Jun Hee
Korea University

This paper aims to compare the policy responses of Korea and Japan to labor market regime after the economic crisis. This paper also seeks to identify commonalities and differences found in changes of labor market regimes. In particular, this paper aims to compare the impact of policy ideas and discourses on changes in labor market regimes. As a result of the analysis, the differences in the institutional and historical contexts between the two countries resulted in some differences even after the economic crisis. In Japan, despite the economic crisis, long-term employment practices did not fluctuate sharply, and irregular workers were used as the main means of job adjustment. The wage system has also changed in a way that only partially modifies the existing system, maintaining the annual pay system and wage on job evaluation. In Korea, unlike Japan, regular workers were dismissed more frequently than non-regular workers. And Korea has actively introduced performance-based wage system. However, Korea is a country where seniority remains strong, because companies that have unions in Korea

have tried to maintain their seniority system. In Korea, where social discourse and institutional arrangements for social safety nets are relatively immature, the labor market regime better reflects power relations and government interventions.

Keywords: Labor Market Regime, Economic Crisis, Korea, Japan, Policy Response, Policy Idea