

發展途上國의 雇傭問題

鄭 暢 泳*

目 次

- I. 問題의 提起
- II. 概念 및 測定上의 問題點
- III. 雇傭問題의 現實
- IV. 雇傭問題의 本質과 다른 政策目標와의 關係
- V. 雇傭에 관한 經濟理論
- VI. 雇傭增大를 위한 經濟政策의 方向

I. 問題의 提起

發展途上國들의 過去 20餘年에 걸친 經濟成長경험으로부터 얻을 수 있는 중요한 敎訓은 단순히 높은 經濟成長率, 例를 들면 매년 10%의 GNP成長率을 이룩하는 것이, 經濟發展이 반드시 바람직한 양상으로 일어나고 있다는 保證이 되지 않는 점이다. 종전에는 높은 經濟成長率의 達成은 자연히 그 果實을 國民一般에게 널리 分배시킬 것이라고 생각하였으나 실제로 發展途上國의 現實을 보면 그렇지 못하였다.

즉 經濟成長率은 높았으나 重要한 經濟問題는 解決되지 않고 그대로 남아 있는 것이다. 그 例가 雇傭의 問題, 所得分配의 問題 그리고 地域間에 均衡을 유지하는 問題 등이다. 경우에 따라서는 이

러한 重要한 經濟問題가 經濟成長과 더불어서 解決이 안된 것은 물론이고 더욱 악화된 경우도 드물지 않다.

雇傭問題의 경우, 失業은 이를 당한 個人의 立場에서 보나 社會全體의 立場에서 보나 지극히 苦로운 것이므로 만일 經濟成長過程이 充分한 雇傭機會를 제대로 創出해 낼 수가 없다면 이러한 成長은 받아들일 수가 없는 것이다. 따라서 여기에서는 최근에 들어오면서 가장 重要한 經濟發展의 問題 가운데 하나로 인식되고 있는 發展途上國의 雇傭問題에 관하여 살펴 보기로 하자.

歷史的으로 볼 때, 歐美諸國의 經濟發展過程은 農村에서 부터 都市에로의 勞動力의 지속적인 移轉에 의하여 특징지워 진다. 즉 都市의 産業이 發展함에 따라서 雇傭機會는 새롭게 創出되는 반면에, 農業部門에서의 勞動力을 節約하는 技術進歩는 (labour-saving technological progress)¹⁾ 農村의 勞動力에 대한 必要를 減少시켰다. 따라서 이러한 두 가지 現象의 結合은 歐美 先進諸國의 경우 자연적으로 勞動力을 農村으로 부터 都市로 移轉시키는 結果를 초래하였다.

이러한 歐美先進諸國의 歷史的인 經驗에 비추어 많은 經濟學者들은 同一한 現象이 發展途上國에서

* 延世大學校 商經大學 敎授

1) 勞動力을 節約하는 技術進歩는 달리 표현하면 資本을 使用하는 技術進歩가(capital-using technological progress)이며, 둘은 同義語이다.

도 일어날 것으로 생각하고 急速한 都市에서의 産業²⁾의 發展이 重要함을 強調하였다. 그러나 실제에 있어서는 都市의 産業發展은 刮目하였는데도 불구하고 都市部門이 雇傭吸收률(labour absorption)하는 데는 失敗하였다.

즉 發展途上國의 現實을 보면 農村으로부터 都市에로의 移住는 相當한 반면, 農業生産性의 增加는 相對的으로 停滯狀態에 빠져 있고, 都市에서의 失業과(unemployment) 不完全就業(underemployment)은 상당한 정도에 이르고 있다³⁾. 따라서 이러한 現實은 歐美先進諸國의 歷史的인 成長經驗에서는 찾아볼 수가 없는 獨特한 現象인 것이다.

II. 概念 및 測定上의 問題點

發展途上國의 雇傭問題를 分析하려고 할 때 봉착하는 가장 어려운 問題는 雇傭의 概念을 명확하게 規定하며 雇傭을 實證的으로 測定하기가 매우 어렵다는 점이다. 더우기 學者마다 雇傭狀態를 파악하는 방식이 相異하므로⁴⁾ 아직 雇傭의 概念을 定義하는데 있어서나 雇傭을 測定하는데 있어서 統一된 見解는 없는데 留意할 必要가 있다. 그러나 어떤 問題를 理解하려고 할 때 우선 必要한 것은 이를 測定할 수가 있어야 하므로 雇傭問題의 경우에도 不完全하나마 測定을 하는 것은 全然 測定을 試圖하지 않는 것보다는 우월한 것이다.

傳統的으로 雇傭狀態를 測定하는데 使用되어 온 方法은 勞動力接近法(labour force approach)이라고 불리우는 것이다. 勞動力(labour force)이라는 概念은 1930年代 末에 美國에서 만들어진 말로써 就業者와 失業者를 합한 것으로 構成이 된다⁵⁾. 總人口는 14세 미만 人口와 14세 以上 人口로 構成이 되는데, 14세 以上 人口가 勞動可能人口가 된다. 이 14세 以上の 勞動可能人口 중에서 雇傭에 관한 調査가 實施되는 1週日 동안 어떤 特定한 時

間 以上을 收入이 있는 일에 從事하였다면 이는 就業者로 定義가 되며, 일자리가 없었으며 일자리를 찾고 있었다면 그는 失業者로 정의가 된다. 반면에 14세 以上の 勞動可能人口 가운데서 就業者도 아니고 失業者도 아닌 사람은 勞動力으로 간주하지 않는다. 勞動力을 위해서와 같이 定義하였을 때 이는 UN의 統計學者들이 쓰는 經濟活動人口(economically active population)의 概念과 同一하다. 14세 以上の 勞動可能人口 가운데서 勞動力으로 볼 수 없는 사람, 즉 취업자도 실업자도 아닌 사람을 非經濟活動人口(economically unactive population)라고 한다.

勞動力接近法은 그후 國際勞動機構(ILO)의 권유에 따라서 많은 나라에서 채택이 되었고 우리나라도 1960年の 人口센서스를 계기로 이 방식이 채택되었으며, 1963년부터 現在에 이르기 까지 勞動力接近法에 의한 標本調査가 1년에 네 차례씩 每分期別로 實施되어 오고 있다⁶⁾. 우리나라도 美國의 경우와 같이 就業者는 1週일에 한 時間 以上 收入이 있는 일에 從事한 者로 定義되고 있다.

그러나 留意할 點은 勞動力이나 經濟活動人口의 크기는 한 나라의 社會經濟的인 상황에 의하여 決定된다는 것이다. 예를 들면 原始社會에서는 技術水準이 지극히 낮았으므로 社會의 거의 모든 構成員이 生存을 위하여 必要한 財貨와 用役을 生産하는데 參與하여야만 되었다. 따라서 이때는 總人口

2) 여기서 産業은(industry) 廣義적으로 製造業, 建設業, 電氣, 水道 및 衛生事業, 그리고 運輸, 保管 및 通信業을 包含하는 것으로 規定한다.

3) Michael P. Todaro, *Economics for a Developing World*, Longman, London, 1977, p.199.

4) Charles P. Kindleberger and Bruce Herrick, *Economic Development* (3rd ed), McGraw-Hill, New York, 1977, p.343.

5) "Labor force," in *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed. D. L. Sills), Macmillan, 1968, Vol. 8, pp.469-471.

6) 金秀坤, 勞動供給과 失業構造, 韓國開發研究院, 서울, 1976, pp.19-20.

는 勞動力이나 經濟活動人口와 거의 같게 된다. 總人口와 勞動力 및 經濟活動人口를 明確하게 구별할 수가 있게 된 것은 비로소 經濟發展과 더불어서이다. 이 예가 나타내는 것은 勞動力이나 經濟活動人口와 같은 지극히 단순한 概念도 어떤 特定한 社會經濟的 狀況을 前提로 하여서만이 規定될 수 있다는 點이다.

就業者와 失業者라는 概念도 같은 輪廓아래서 이해될 수가 있다. 즉 어떤 特定한 社會經濟的인 狀況을 前提로 하여서만이 이들 概念은 分明한 뜻을 지니게 된다. 勞動力接近法의 원래 適用對象인 先進諸國의 경우에는 雇傭形態는 被雇傭者가 주를 이루고 있다. 이 때는 就業者와 失業者는 勞動力接近法에 의하여 명확하게 分類될 수가 있는 것이다. 그러나 發展途上國의 경우에는 主된 雇傭形態는 自營業主(self-employed workers)와 家族從事者(unpaid family workers)이다. 이때 勞動力接近法을 무분별하게 適用하면 就業者와 失業者의 概念이 發展途上國의 社會經濟的인 構造에 適合하지 못한 概念이므로 의미가 별로 없는 數値만을 얻게 되는 것이다.

이처럼 勞動力接近法을 發展途上國에 適用할 때는 많은 問題點이 생기므로 이를 代替하기 위하여 여러가지 相異한 方法이 提示되었다. 아래에서는 이들 代案에 관하여 살펴 보기로 한다. 첫째는 「크리쉬나」(R. Krishna)의 分類方式을 들 수가 있다.⁷⁾ 그는 發展途上國에서 就業者로 볼 수도 없고 失業者로 볼 수도 없는 集團을 셋으로 나누고 있다. 첫번째 集團은 현재 能動的으로 일자리를 찾고 있지는 않으나 勞動力市場의 與件이 改善되면 일할 意思를 가지고 있는 사람으로서 이를 落心한 勞働者(discouraged workers), 일할 意思가 있는 사람(willing people) 또는 숨겨진 失業(hidden unemployment)이라고 부른다. 이 集團은 現在 能動的으로 職場을 찾고 있지 않으므로 勞動力接近法에

의하면 勞動力 또는 經濟活動人口로 看做되지 않는다. 그러나 이들이 職場을 찾고 있지 않는 理由는 자신의 勞動에 대하여 현재의 勞動力市場의 與件下에서 가능한 水準 이상의 主觀的인 賃金を 매기고 있기 때문이다. 勞動力 또는 經濟活動人口로 변하는데 걸리는 시간은 客觀的인 勞動力市場의 與件이 얼마나 빠르게 改善되는가와 主觀的으로 이들이 자신에게 매긴 賃金を 얼마나 빨리 下向調整하는가에 달려있다.

만일 客觀的인 狀況인 勞動力市場의 與件이 改善된다면 이들은 종전에 勞動力接近法에 의하면 失業者로 기록이 되지 않았었으므로 失業率에는 하등의 變化를 주지 않고 다만 就業者의 숫자만을 증가시키게 될 것이다. 반대로 勞動力市場에서의 雇傭機會가 改善되지 않는다면 이들은 자신에게 매겼던 主觀的인 賃金を 下向調整하고 勞動力 또는 經濟活動人口가운데서 失業者群으로 들어가게 될 것이다. 이러한 숨겨진 失業에 속하는 사람들은 勞動力市場의 與件이 개선되면 일할 의사가 충분히 있는 主婦, 젊고 過度하게 教育을 받은 사람으로서 父母에게 現在 生計를 의지하고 있는 사람들을 포함한다.

發展途上國에서 就業者로 볼 수도 없고 失業者로 볼 수도 없는 두번째 集團은 充分한 時間을 일하지 않은 사람들인데(idle people), 예를 들면 1週日에 36時間⁸⁾ 미만을 일한 者를 이렇게 부를 수 있을 것이다. 대표적인 例로는 農業에 從事하는 者를 들 수 있는데, 農業生産은 널리 周知하는 바와

7) R. Krishna, "Unemployment in India," *Indian Journal of Agricultural Economics*, January 1973, pp. 1-23. 여기서는 Pan A. Yotopoulos and Jeffrey B. Nugent, *Economics of Development: Empirical Investigations*, Harper & Row, N.Y., 1976, p. 201에서 인용하였음.

8) 여기서 구체적으로 몇시간 미만을 일한 사람을 충분한 시간을 일하지 않은 사람으로 볼 것인가의 문제에는 기준이 있을 수 없으며 따라서 자연히 자의적이기 마련이다. 36시간이라는 것도 임의로 선택된 것이다.

같이 그 季節性 때문에 農閑期에는 상당한 量의 勞動이 남아도는 반면에 農繁期에는 오히려 일손이 不足한 사태를 초래한다.

그러나 年中 平均으로 보면 1年 가운데 농번기는 얼마되지 않으므로 勞動時間도 年平均으로는 낮은 것이다.

세 번째 集團은 가난한 사람들(poor people)인데 이들은 어떤 일자리에 하루종일 매달려 있으나 여기서 나오는 收入이 最低의 生存水準의 所得(minimum subsistence income)에도 미치지 못하는 者들이다. 例로는 都市의 지극히 零細한 服務業에 종사하는 사람들을 들 수가 있다. 「크리쉬나」는 두 번째 集團인 充分한 時間을 일하지 않는 사람들과 세 번째 集團인 가난한 사람들을 합하여 不完全就業(underemployment)이라고 規定하였다.

이상의 論議展開가 示唆하는 點은 勞動過剩型發展途上國의 경우 勞動力接近法에 의하여 測定된 失業率은 眞正한 失業狀態를 크게 過少評價한 것이라는 點이다. 즉 숨겨진 失業이나 不完全就業을 모두 就業狀態로 看做하므로 이는 發展途上國이 保有하고 있는 過剩勞動의 크기를 몹시 적게 評價하는 結果를 招來하는 것이다.

勞動力接近法을 代替하기 위한 두 번째 提議案은 「에드워즈」의(Edgar O. Edwards) 分類이다⁹⁾. 그는 勞動의 低水準活用(under-utilization of labour)의 主要한 形態로서 다음의 몇가지를 들고 있다.

① 顯在化된 失業(open unemployment)

② 不完全就業(under-employment): 일하고 싶은 時間보다 적게 일한 사람들

③ 겉으로 보기에는 일하는 것으로 보이지만 低水準活用되고 있는 사람들(the visibly active but under-utilised): 이에 는 다음의 세가지를 들 수가 있다.

④ 僞裝된 不完全就業(disguised underemployment)

農業部門에 從事하는 者나 政府部門에 雇傭되어 있는 公務員의 경우 겉으로 보기에 는 하루종일 일하는 것 같으나 실제로 있어서는 그렇지 않은 사람들이 그 例이다. 이러한 現象은 私企業의 경우에도 흔히 發見된다. 따라서 만일 수행할 作業量이 공개적으로 이렇게 고용된 사람들 간에 나누어질 수 있다면 僞裝된 不完全就業은 두 번째 범주인 드러나는 不完全就業으로 변하게 될 것이다.

⑤ 숨겨진 失業(hidden unemployment)

여기에는 學生이나 家事에 從事하는 主婦가 포함되는데 主婦의 경우에는 社會慣習으로 雇傭機會가 制限되어 있을 때 일어나며, 學生의 경우에는 雇傭機會가 없어서 上級學校에 進學하는 것이 이에 해당한다.

⑥ 너무 일찍 은퇴하는 사람들 (the prematurely retired)

젊은이들에게 승진기회를 주기 위하여 平均壽命은 늘어나는데도 불구하고 停年制度 때문에 일할 능력이 충분히 있는데도 退職하는 사람들로써 특별히 公共機關의 경우에 흔하다.

⑦ 손상된 사람들(the impaired): 일은 하루 종일 하고 있으나 營養失調 또는 豫防醫學의 불완전한 적용으로 말미암아 일의 能率은 크게 떨어진 상태에서 일하는 사람들이다.

⑧ 非生産的인 사람들(the unproductive): 補充的인 資源의 사용이 缺乏 되어 일은 하루 종일 하나 소득은 生存水準에 간신히 달하는 사람들로서, 예를 들면 資本投入이 거의 없이 勞動만으로 지극히 零細한 服務業에 종사하는자들이 여기에 포함된다.

勞動의 低水準活用の 主要한 形態를 위에서와 같

9) Edgar O. Edwards, "Employment in Developing Countries," in Edgar O. Edwards (ed.), *Employment in Developing Nations*, Columbia University Press, New York, 1974, p. 10.

이 分類하였을 때, 가장 뚜렷한 部分인 顯在化된 失業은 전체 勞動의 低水準活用 가운데서 그야말로 氷山の一角(the tip of an iceberg)에¹⁰⁾ 불과한 것이다.

勞動力接近法을 代替하기 위한 세번째 提案은 所得接近法이다. 이에 의하면 어떤 社會全體의 平均所得에 비하여 相對적으로 낮은 所得을 가진 사람들을 雇傭問題의 核心으로 본다.¹¹⁾ 즉 한 나라 全體의 平均所得보다 훨씬 낮은 所得을 가진 사람을 失業者로 보는 것이다.

以上에서는 勞動力接近法을 發展途上國에 適用하려고 할 때 생기는 問題點 때문에 이 방법을 代替하기 위하여 제시된 세가지 提案에 관하여 살펴 보았다. 유의할 점은 이러한 세가지 提案 이외에도 다른 상이한 分類方式이 可能하다는 점이다. 즉 위에서 본 세가지 형태의 分類方式이 完全한 것은 아니며 얼마든지 추가의 補充과 修正이 可能하다. 또 하나는 學者別로 分類方式이 相異하며 同一한 어휘에 대하여도 서로 다르지 정의하고 있음을 주의하여야 한다.¹²⁾ 따라서 맨 첫머리에 指摘한 것처럼 雇傭의 概念이나 測定에 있어서 통일된 견해는 없다.

이와 같이 雇傭의 概念이나 測定上 많은 어려움이 있는데도 불구하고 지금까지의 論議가 분명히 하는 것은 發展途上國에는 傳統的인 勞動力接近法에 의해서는 포착될 수 없는 상당한 정도의 勞動의 低水準活用在 존재하고 있을 것이라는 점이다. 위에서 본 세가지 提案은 많은 問題點을 가지고 있으나 상당한 勞動의 低水準活用在 存在할 것이라는 점은 분명히 알게 하고 있다.

Ⅲ. 雇傭問題의 現實

위의 雇傭의 概念 및 測定上의 問題點을 본 후 이 雇傭의 概念 및 測定上의 問題點을 본 후에 發展途上國의 경우 勞動의 低水準

活用은 相當한 程度에 달할 것이라는 점이다. 이제 여기서는 雇傭에 관한 實證의인 證據를 사용하여 실제로 雇傭問題가 어느 程度인가를 보기로 한다.

우선 傳統的인 勞動力接近法을 사용하였을 때의 失業率에 대하여 보자. 勞動力은 一定한 時點에서 人口의 規模 및 年令別 構成과 經濟活動參加率(labour force participation rates)에¹³⁾ 달려있다. 또한 시간의 경과와 더불어는 勞動力의 增加率은 주로 人口成長率에 의하여 決定된다. 勞動力의 增加率을 보면 1950年 부터 1965年까지의 期間中 先進國은 年平均 增加率이 1.1%이었으며 發展途上國은 1.7%이었다. 한편 1970年부터 1980年까지의 期間中에 대한 豫想值를 보면 先進國의 年平均 勞動力의 增加率은 1.0%이며 發展途上國은 2.3%이다.¹⁴⁾ 이는 곧 發展途上國이 그만큼 雇傭機會를 先進國에 비하여 相對적으로 더 많이 創出해내야함을 뜻하는 동시에 雇傭問題를 完化시키기 위해서는 人口의 增加率을 減少시키는 것이 매우 重要함을 의미한다. 이제 몇나라의 發展途上國에 대하여 勞動力接近法을 사용하여 측정된 失業率을 都市와 農村地域으로 나누어 보면 다음의 <表 1>과 같다. 여기서 볼

10) *Ibid.*, p.10.

11) Frances Stewart, "Technology and Employment in LDCs," in Edgar O. Edwards (ed.), *Employment in Developing Nations*, pp.84-85. 所得接近法을 택한 예로는 다음의 研究를 들고 있다. David Turnham, *The Employment Problem in LDCs, A Review of the Evidence*, OECD, Paris, 1971. ILO, *Towards Full Employment: A Programme for Columbia*, Geneva, 1970. ILO, *Matching Employment Opportunities and Expectations: A Programme for Action in Ceylon*, Geneva, 1971. ILO, *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva, 1972.

12) 한 예로 不完全就業(underemployment)에 대한 정의는 「크리쉬나」와 「에드워즈」의 경우 서로 다르다.

13) 經濟活動參加率이란 $\frac{\text{經濟活動人口}}{\text{14세이상人口}}$ 의 比率이다.

14) David Turnham, *The Employment Problem in Less Developed Countries: A Review of Evidence*, OECD, Paris, 1971, p.31.

〈表 1〉 都市와 農村地域의 失業率¹⁵⁾

(單位: %)

國 名	年 度	都市의 失業率	農村의 失業率
아프리카:			
카메룬	1964	4.6	3.4
모로코	1960	20.5	5.4
단차니아	1965	7.0	3.9
아세아:			
세일론	1968	14.8	10.4
대만	1968	3.5	1.4
인도	1961/62	3.2	3.9
이관	1966	5.5	11.3
한국	1965	12.7	3.1
필리핀	1967	13.1	6.9
시리아	1967	7.3	4.6
남미:			
칠리	1968	6.1	2.0
혼듀라스	1961	13.9	3.4
자마이카	1960	19.0	12.4
파나마	1967	9.3	2.8
우루과이	1963	10.9	2.3
베네수엘라	1968	6.5	3.1

수 있는 것은 都市의 失業率이 農村地域의 失業率에 비하여 各國에서 모두 높다는 것이다. 이는 곧 農村地域에서의 雇傭問題는 失業이 아니라 「에드워즈」의 분류방식에 기초하여 말한다면 僞裝된 不完全就業임을 가르키는 것이다.

한편 發展途上國의 大都市의 失業率을 보면 平均적으로 약 10%는 되는 것으로 推算되고 있다¹⁶⁾ 이러한 事實을 보면 發展途上國에서 大都市나 都市의 失業率은 勞動力接近法을 사용하여 측정하였을 때도 상당하다는 점과 農村地域에서는 失業보다도 僞裝된 不完全就業이 주된 問題라는 것을 알 수가 있다.

우리나라의 경우 勞動力接近法을 사용하여 측정한 失業率을 都市와 農村地域에 대하여 보면 다음의 <表 2>와 같다. 우리 나라에서도 郡部의 失業率은 항상 都市의 失業率에 비하여 월등히 낮음으로서

農村의 雇傭問題는 僞裝된 不完全就業에 있음을 보여준다. 한편 1974년에 大都市인 서울과 부산의 失

〈表 2〉 우리 나라의 失業率¹⁷⁾

(單位: %)

年 度	全 國	市 部	郡 部
1960	6.8	17.2	3.5
1966	8.0	16.6	3.8
1970	2.2	4.6	0.7
1974	5.4	9.3	2.5

業率을 보면 각각 9.4%와 10.5%로서 大都市에서 失業率이 상당함을 말하여 준다.

이상에서는 勞動力接近法을 사용하여 측정하였을 때의 失業率에 관해서 살펴본 것이나 이는 여러번 指摘한 바와 같이 發展途上國의 진정한 勞動의 活用狀態를 제대로 반영하는 것이 못된다. 그러나 勞動力接近法을 代替한 다른 방식에 의한 勞動活用상태에 대한 측정은 아직 初步의인 段階에 머물러 있다. 여기서는 이러한 代案에 의하여 추계된 결과를 살펴보기로 한다.

ILO의 「콜롬비아」에 대한 研究에서는 雇傭問題를 세가지 側面에서 접근하고 있다.¹⁸⁾ 첫째는 雇傭機會의 缺乏이라는 각도에서 포착하는 것인데, 일자리가 없는 자와 일자리는 있으나 더 많은 시간을 일하기를 원하는 자와 또한 더욱 열심히 일

15) *Ibid.*, p.57.16) Edgar O. Edwards, "Employment in Developing Countries," *op. cit.*, p.13. 10%라는 數値는 概略的인 平均値에 불과하며 나라별로 큰 차이가 있다.

17) 鄭鴻泳, "雇傭增大와 技術의 選擇", 大韓商工會議所 韓國經濟研究센터, 1977年 3月, p.4.

1960, 1966 및 1970년에 대한 資料는 人口센서스에서 나왔으며, 1974년에 대한 資料는 다음에서 나왔다. 경제기획원 조사통계국, 1974 특별고용통계조사보고, 서울, 1976, p.16.

18) ILO, *Towards Full Employment: A Programme for Colombia*, Geneva, 1970, pp.15-26. 여기서는 Gerald M. Meier(ed.), *Leading Issues in Economic Development* (3rd ed.), Oxford University Press, New York, 1976, pp.193-200에 인용된 것을 참조하였다.

하기를 원하는 자를 포함한다. 두번째 雇傭問題를 接近하는 側面은 人間的 基礎的인 欲求를 充足시키는데 필요한 所得을 벌지 못하는 者들을 測定하는 것이며, 세번째 接近은 可能한 生産的 資源으로서의 未活用되는 또는 低水準活用되는 勞動을 측정하는 것이다.

이제 이러한 방식을 都市에 適用한 結果를 보자. 첫번째 接近方法인 雇傭機會의 缺乏이라는 觀點에서 보면 이에는 네가지가 포함된다. 하나는 일자리가 없으며 현재 일자리를 찾고 있는 顯在化된 失業으로서(open unemployment) 1967年 現在 콜롬비아의 都市勞動力의 14%를 차지하는 것으로 推算되고 있다. 둘째는 僞裝된 失業으로서(disguised unemployment) 일자리를 찾고 있지는 않으나 고용기회가 개선된다면 찾을 사람으로서 도시노동력의 7%를 차지한다. 셋째는 顯在化된 不完全就業으로서(open under-employment) 현재 32時間 미만을 일하고 있으며 더 많은 시간을 일하려고 일자리를 찾고 있는 사람인데 도시노동력의 2%를 차지한다. 넷째는 僞裝된 不完全就業으로서 현재 32時間 미만을 일하고 있으며 고용기회가 개선된다면 추가로 더 일할 직장을 찾을 사람인데 도시노동력의 3%를 차지한다. 따라서 이 넷을 합하여보면 도시노동력의 25%에 달하는데 이는 雇傭機會의 缺乏이라는 관점에서 보았을 때의 失業率이 된다.

두번째 接近方法은 勞動力 가운데서 매우 낮은 所得을 가진 사람의 숫자를 측정하는 것이다. 1967年 콜롬비아의 都市勞動力 가운데서 月所得이 200페소(pesos) 미만인 사람의 比重은 33%에 達하였다. 그러나 200페소라는 숫자는 임의로 선택된 것이며 이는 불과 13弗정도이므로 도저히 人間的 기본적인 욕구를 충족시킬 수 있는 수준으로는 볼 수가 없다.

200페소 미만을 받는 사람의 구성을 보면 顯在

化된 失業이 14%를 차지하며, 僞裝된 失業이 7%를, 그리고 직장을 가지고 있으나 소득이 200페소 미만인 사람이 12%로서 이들의 합계가 33%이다. 이는 곧 全體都市勞動力의 $\frac{1}{3}$ 이 基本的인 人間的 欲求를 充足시키기에 不充分한 所得을 받고 있다는 것으로서 雇傭問題의 가장 核心的인 側面은 貧困으로 나타난 것을 말해준다.

세번째 接近方法은 完全히 活用되지 못하고있는 勞動을 일종의 資産이나 資源으로 보는 것이다. 즉 完全히 活用되지 못하고 있는 勞動을 負擔이 아니라 하나의 可能性으로 본다. 이러한 관점에서 보면 우선 첫번째 接近方式인 雇傭機會의 缺乏이라는 측면에서 생각하였을 때 都市勞動力의 25%에 해당하는 사람들이 포함된다. 그러나 이밖에도 다른 形態의 僞裝된 不完全就業이 포함되는데 이는 勞動時間은 많으나 生産性이 아주 낮은 사람이다. 이처럼 生産性이 낮은 사람까지 포함하였을 때는 1967年 콜롬비아의 경우 全體 都市勞動力의 최소한 $\frac{1}{3}$ 程度가 未活用 또는 低水準活用되고 있는 것으로 推算되고 있다.

이상에서는 ILO의 콜롬비아 都市地域에 관한 세 가지 側面에서의 雇傭問題에 대한 接近方式을 살펴 보았는데 이제 農村의 雇傭問題에 관하여 보기로 하자. 都市에 비하여 農村의 雇傭問題는 더욱 측정하기가 어려우며 資料도 거의 존재하지 않는다. 더우기 勞動力이니 失業이니 하는 概念자체도 農村에서는 분명하게 규정할 수가 없는 것이다. 여기서는 다만 農村에 대하여 위의 세 가지 側面에서 고용문제를 접근하였을 때의 전체적인 고용의 運轉에 관하여만 보기로 한다.

첫번째로 雇傭機會의 缺乏이라는 측면에서 농촌의 고용문제를 접근할 때 유의할 것은 農村部門에서의 雇傭이 심한 季節性을 띠고 있다는 점이다. 콜롬비아의 경우에도 농번기에는 거의 失業이 없는 것으로 보이며, 농한기에야 雇傭機會의 缺乏이

존재한다. 그러나 구체적으로 농한기에 어느 정도나 심각한 고용기회의 결핍이 있는가는 밝히지 못하였다.

두번째로 낮은 所得이라는 측면에서 農村의 雇傭問題를 보면, 1960年 콜롬비아에서 年所得이 1,100페소(달러로는 200달러에 상당함) 미만인 사람이 농업에 종사하는 자의 $\frac{1}{6}$ 에 달하였다. 여기에서 年所得 1,100페소는 農村에서의 最低 賃金이었다. 세번째 측면인 完全히 活用되지 못하고 있는 勞動의 크기에 대해서는 구체적으로 알 수가 없으나 상당한 정도에 달한 것으로 믿어지고 있다.

이상의 콜롬비아에 대한 연구결과를 요약해 보면 勞動의 약 30%정도가 未活用되고 있다는 것인데 대체로 이 정도의 수치가 ILO의 스리랑카와 케냐에 대한 연구에서도 얻어졌다.¹⁹⁾ 그러나 各國의 資料는 不正確하며 使用된 概念의 定義도 나라마다 다르므로 세 나라에 대한 研究를 동일한 기반 위에서 比較하기는 어렵다. 또한 위에서의 「에드워드」의 分類에서 나오는 숨겨진 失業, 너무 일찍 은퇴하는 사람들, 손상된 사람들 및 非生産的인 사람들에게 대한 資料는 존재하지도 않는다.

이제 우리 나라의 경우에 대하여 보기로 하자. 우리 나라는 公式의 勞動力接近法을 사용하여 雇傭統計를 作成하고 있다. 그러나 例外的으로 1974年의 특별고용통계조사보고에서는 勞動力接近法을 部分的으로 補完하였다. 즉 이 조사에서는 소위 勞動力活用接近法을 사용하였는데, 이에 의하면 1週日에 1時間도 收入이 있는 일에 종사하지 못한 完全失業者 이외에 就業은 하였다 하더라도 그로부터 과생되는 所得이 너무 낮았던가 추가로 취업을 희망함에도 불구하고 취업기회가 부족하여 不完全就業 상태에 머물고 있는 사람을 準失業者로 간주하고 있다.²⁰⁾ 準失業者의 定義는 18時間 미만 就業者중 추가취업을 희망하는 자이다²¹⁾. 準失業者는 1974년에 0.8%에 불과한 것으로 나타나

서 完全失業者 5.4%와 합한 總失業者는 6.2%에 그쳤다. 다음의 <表 3>은 適當 就業時間別 就業者의 構成比를 보여 준다. 이제 임의로 適當 36時間 미만을 일한 就業者를 추가로 더 일할 의사가 있는가의 여부에 관계없이 不完全就業者로 규정한다면 전국적으로 그 比率는 22.8%에 달하며 이를 完全失業者 5.4%와 합해보면 전체 勞動力의 28.2%에 달하게 된다. 이러한 측정은 오직 하나의 지극히 초보적인 시도에 불과하며 이 분야에 대한 본격적인 연구가 필요한 것으로 생각된다.

<表 3> 適當 就業時間別 就業者의 構成比²²⁾

地域	(單位: %)			총취업자
	1~18시간 취업자	18~36시간 취업자	36시간이상 취업자	
全國	4.0	18.8	77.2	100.0
市部	1.2	7.1	91.7	100.0
郡部	5.9	26.7	67.4	100.0

IV. 雇傭問題의 本質과 다른 政策 目標와의 關係

위에서 우리는 雇傭의 概念 및 測定上의 問題點과 雇傭問題의 現實에 관하여 살펴보았다. 이에 의하면 發展途上國의 경우 우리 나라를 포함하여 勞動力接近法이 포착하는 顯在化된 失業은 氷山의一角에 불과하며 진정한 의미에서 보았을 때는 상당한 정도로 勞動의 低水準活用在 存在하고 있다는 것이다.

그러면 이렇게 상당한 정도에 달하는 勞動의 低水準活用在 問題의 本質은 과연 무엇인가? 이 문제

19) Edwards, *op. cit.*, p.14. ILO의 스리랑카와 케냐에 대한 연구문헌이론은 註 11)을 참조할 것

20) 경제기획원 조사통계국, 1974 특별고용통계조사보고 p.11.

21) 上揭書, p.4.

22) 上揭書, p.15.

에 대하여 올바른 解答을 얻기 위해서는 우선 傳統的인 社會에서는 雇傭問題는 없었다는 것을 인식할 필요가 있다. 즉 社會의 모든 構成員은 社會가 認定하는 어떤 일거리를 가지고 있었으며, 따라서 社會의 產出物중 일부를 분배받을 수 있는 자격을 소유하고 있었다. 이러한 측면에서 본다면 傳統的인 社會는 完全雇傭된 社會이었다고 생각할 수 있다.²³⁾

물론 傳統的인 社會를 現在の 時點에서 본다면 巨大한 勞動의 低水準活用이 있었으며, 이의 주된 形態는 資本과 같은 補完的인 生産要素가 거의 없었으므로 일거리도 극히 제한된 不完全就業이었다. 그러나 문제는 傳統的인 社會에서는 이러한 巨大한 勞動의 低水準活用상태는 顯在化되지 않았고 表面化되지 않았다는 點이다. 바로 이러한 측면에서 傳統的인 社會는 雇傭問題가 없는 完全雇傭된 社會였다고 볼 수가 있다.

雇傭問題가 表面化된 것은 近代化過程을 시작하면서 부터이다.²⁴⁾ 發展途上國의 近代化過程은 資本蓄積과 外國으로부터의 새로운 技術의 導入을 통하여 진행이 되었다. 그러나 資本蓄積은 주로 都市의 産業部門에만 국한하여 일어났으며 國民經濟全體가 골고루 혜택을 받지 못하는 가운데 추진되었다. 이는 곧 資本의 投入이 都市에만 集中되는 資本蓄積의 地域的인 偏在現象을 가져왔고 대부분의 餘他部門에서는 심한 資本의 不足상태가 계속되었다.

한편 先進諸國으로 부터의 技術導入은, 先進國의 資源賦存樣相이 勞動은 相對的으로 稀少하고 資本은 豊富하므로 자연히 先進國에서 만들어진 技術도 勞動은 節約하고 資本을 使用하는 形態를 띠게 되고 이러한 技術을 發展途上國이 그대로 輸入하여 사용함으로써 發展途上國에서도 資本集約的인 生産技術을 채택하게 되었다. 또한 先進國으로부터 輸入된 技術은 대개가 大規模生産을 위하여

고안된 것이다. 이처럼 資本集約的이며 大規模生産을 目標로 하는 技術의 使用 역시 자본의 集中現象을 초래하였다.

發展途上國의 近代化過程에서 資本蓄積의 地域的인 편재현상과, 資本集約的이며 大規模生産을 위한 技術의 使用은 모두 資本의 投入을 都市部門에 偏在시켰으며 所有의 측면에서도 資本을 一部 大企業에 集中시키는 結果를 가져왔다. 한편 傳統的인 社會에서는 일거리를 社會의 構成員사이에 골고루 나누는 것이 보통이었으나 近代化過程에 進入하면서 부터는 都市에서는 標準的인 勞動時間制가 채택되었고 이는 곧 일거리가 부족한 경우에는 一部의 사람들에게만 雇傭機會가 주어지게 되었음을 뜻하는 것이다. 동시에 最低賃金制나 勞動組合과 같은 先進國制度의 導入은 都市部門에서 다행히 일자리를 구할 수가 있었던 사람들의 所得을 農村에서의 平均所得에 비하여 월등하게 높이는 結果를 초래하였다.

이러한 狀況은 결국 農村으로부터 도시으로 대량 移住현상을 불러일으켰다. 그러나 都市에서의 産業은 資本集約的인 技術을 사용하고 있으므로 充分한 雇傭機會를 創出해 낼 수가 없었고 따라서 移住者의 상당한 部分은 顯在化된 失業이나 不完全就業의 形態를 띠게 되었다.

이렇게 볼 때 發展途上國에서의 雇傭問題의 本質은 단순히 유용하게 할 만한 일이 없다는 것보다는 都市의 現代的인 部門에서의 就業機會가 이 部門에서 일하기를 원하는 사람들의 數보다 적은 데서 일어난다고 볼 수 있다. 또한 農村部門이나 都市의 前近代的인 部門(informal sector)에서는²⁵⁾

23) Henry J. Bruton, "Economic Development and Labor Use: A Review," in Edgar O. Edwards(ed.), *Employment in Developing Nations*, p. 54.

24) Edgar O. Edwards, "Employment in Developing Countries," in Edgar O. Edwards (ed.), *op. cit.*, pp. 2-4.

25) 都市의 前近代的인 部門의 例로는 零細商人이나 行

취업기회가 있다고는 하여도 相對的으로 都市의 現代의인 部門에서의 所得보다는 낮으며 고용상태도 不完全就業의 형태를 띠고 있는 것이다. 바로 여기에 發展途上國에서 勞動의 低水準活用在 상당한 정도에 이르는 원인이 있는 것이다.

都市의 産業部門이 充分한 雇傭機會를 제대로 創出해내지 못하고 있다는 것은 다음의 <表 4>에서 볼 수 있다. 여기서는 都市의 現代의인 産業部門

<表 4> 工業化와 雇傭增大²⁶⁾

國 名	(單位: %)	
	製造業產出量의 年平均 成長率 1960~1969	製造業部門의 雇傭增加率 1960~1969
아프리카:		
에티오피아	12.8	6.4
케냐	6.4	4.3
나이제리아	14.1	5.7
아시아:		
대만	16.8	13.3
홍콩	15.9	9.2
인도	5.9	3.8
한국	18.4	13.1
파키스탄	12.3	2.6
필리핀	6.1	5.3
싱가폴	17.7	17.4
태국	10.7	-12.0
남미:		
브라질	6.5	1.1
칠리	4.8	4.2
콜롬비아	3.9	3.0
코스타리카	3.9	2.8
에쿠아돌	11.4	6.0
파나마	12.9	7.4

중에서도 대표적인 製造業部門의 產出量의 年平均 成長率과 製造業部門의 雇傭量의 年平均增加率을 對比시키고 있다. 여기서 알 수 있는 것은 대부분의 發展途上國에서 工業部門雇傭量의 增加率은 產出量의 增加率에 비하여 월등히 낮다는 점이다. 즉 工業部門은 產出量이 成長하는 만큼 빠른 速度로

雇傭機會를 創出해내지는 못하고 있다는 것을 발견하게 된다.

간단한 예를 하나 들어 보자. 工業部門이 總就業者의 20%를 雇傭하고 있으며 勞動力은 매년 3%의 率로 增加하고 있다고 假定하여 보자. ²⁷⁾ 이러한 前提하에서는 工業部門이 新規로 늘어나는 勞動力만을 吸收하기 위해서도 매년 雇傭機會를 15%씩 增大시킬 수가 있어야 한다. 그러나 대부분의 發展途上國의 경우 이렇게 높은 率의 工業部門 雇傭量의 增大는 現實的으로 볼 때 지극히 어려운 것이다.

이러한 事實로부터 우리가 내릴 수 있는 結論은 대부분의 發展途上國에서 工業部門의 成長만 가지고서는 勞動의 低水準活用문제를 해결할 수가 없다는 점이다. ²⁸⁾ 즉 先進諸國이 經驗한 바와는 다르게, 工業化의 促進만으로는 發展途上國의 雇傭問題를 해결할 수가 없는 것으로 생각된다.

위에서 우리는 發展途上國의 雇傭問題의 本質이 무엇인가에 관하여 살펴보았다. 여기서 또 하나 볼 問題는 雇傭增大라는 政策目標과 다른 主要한 政策目標, 즉 經濟成長의 促進, 所得分配의 改善 및 貧困의 除去 사이의 相互關係이다. 우선 雇傭增大와 經濟成長의 促進 사이의 關係에 대하여 살펴보자. 雇傭增大와 經濟成長사이에 相衡現象(conflicts between output and employment)이 반드시 存在

商용을 들 수 있다. 이 部門에 대한 분석으로는, Gerald M. Meier (ed.), *op. cit.*, pp.214-221을 참조할 것.

26) David Morawetz, "Employment Implications of Industrialization in Developing Countries: A Survey," *The Economic Journal*, September 1974, pp.492-495.

27) 우리 나라의 경우를 보면 총취업자 중에서 광공업 부문취업자가 차지하는 비중은 1977년 22.1%이었다. 노동력의 증가율은 1930~1974의 기간 중 연평균 3.42%이었다. 따라서 우리나라의 경우에도 광공업부문 고용량의 증가율은 약 15%가 되어야 할 신강의 노동력을 모두 흡수할 수가 있다.

28) David Morawetz, *op. cit.*, p.491 및 p.530.

하는가, 즉 雇傭을 增大시키는 經濟政策을 사용하던 반드시 經濟成長이 鈍化되는가의 問題에 관해서는 많은 論難이 있으며 일률적으로 對答을 할 수는 없다.²⁹⁾ 또한 雇傭과 成長을 동시에 달성할 수는 없는가의 問題에 관해서도 명확한 答을 하기는 어렵다.

그러나 分明한 것은 從來의 發展途上國의 經濟成長政策에는 많은 問題點이 있었다는 點이다. 즉 發展途上國의 經濟成長政策을 보면 農村을 무시하고 都市에 置重하였고, 傳統의인 部門의 쇠퇴에 現代의인 部門을 進시켰으며, 農業發展을 경시하고 工業部門의 成長을 위주로 하였고, 小規模의이며 雇傭機會를 創出하려고 하기 보다는 大規模의이며 資本集約의인 産業을 優先하였고 經濟成長의 利益도 社會全體에 擴散되었다기 보다는 上部階層에 집중되었다.³⁰⁾

더우기 從來의 成長政策은 發展途上國에 남아돌아가는 要素인 勞動의 活用보다는 稀少한 要素인 資本의 供給을 增大시키는데 注力하였다. 이러한 過程에서 채택된 資本蓄積을 增大시키기 위한 각종의 정책은 오히려 資本集約의인 生産方法을 선택하게 만듦으로써 경제성장과 더불어 勞動이 제대로 吸收, 活用되지 못하는 狀況을 초래하였다.

따라서 우리가 雇傭增大를 強調하는 것은 앞으로의 成長戰略은 發展途上國에서 남아돌아가는 要素인 勞動의 活用을 效率의으로 이룩하여야만 한다는 것을 뜻한다. 이러한 方向轉換은 資本蓄積의 증대를 늦추라는 말이 아니라, 資本蓄積이 地域의으로 部門別로 그리고 規模別로 골고루 분산되어 일어남으로써 勞動의 雇傭을 增大시켜야만 한다는 것이다.

두번째는 雇傭增大와 所得分配의 改善사이의 關係이다. 한 나라의 所得分配은 네가지 要因에 의하여 주로 영향을 받는다. 첫째는 직장, 자본, 토지와 같은 所得을 發生시키는 資產의 分配상태이

며, 둘째는 教育, 의료시혜와 같은 公共財의 배분상태이며, 셋째는 政府 및 民間에 의한 移轉支出의 양상이고, 넷째는 租稅構造이다.³¹⁾ 이 네가지 요인중에서 첫번째만이 所得의 受取를 직접 영향하며, 나머지 세 요인은 受取된 所得을 再分配하는 역할을 한다.

이제 逆順으로 이 네가지 요인이 소득분배를 어떻게 영향하는가 살펴 보자. 租稅構造가 所得分配을 개선시킬 수 있기 위해서는 그 성격이 累進의이어야 한다. 그러나 實際로 대부분의 發展途上國의 租稅構造를 보면 그렇지 못하며 어떤 경우에는 逆進의이기까지 하다. 移轉支出은 發展途上國에서는 주로 私의인 形態를 띠우고 있는데 大家族制度에 의해 老齡者나 年少者가 보호를 받는 것이 바로 그것이다. 따라서 이는 부자로부터 가난한 사람에게로 移轉支出은 아니다. 설령 政府가 要救護對象者에게 移轉支出을 하는 것이 必要하다고 할지라도 이는 所得分配의 改善를 위한 長期的인 對策이라고 볼 수는 없다. 公共財의 提供도 所得分配의 改善를 위한 기본적인 처방으로 볼 수는 없으며 大學教育에 대한 補助나 醫療施設의 大都市集中 등은 所得分配을 惡化시키는 결과를 초래한다.

이렇게 본다면 公共財의 提供, 移轉支出 및 租稅構造를 통한 所得分配에 대한 影響의 程度는 發展途上國에서 매우 制約이 되어 있다고 볼 수가 있다. 따라서 실질적으로 發展途上國의 所得分配을 影響하기 위해서는 직장, 자본, 토지와 같은 所得을 發生시키는 資產의 分配상태를 變化시켜야만 한다. 이 가운데서 雇傭의 增大는 所得을 發生시키는 資產의 하나인 직장의 創出을 가르킨다. 물론 雇傭의 增大만 가지고 所得分配의 公平을 크게 이룩할 수는 없으나 소득분배를 개선시키는데 상당

29) *Ibid.*, pp. 499-502.

30) Edgar O. Edwards, *op. cit.*, p. 7.

31) *Ibid.*, p. 8.

히 기여할 수 있는 것만은 틀림이 없다. 따라서 雇傭增大과 所得分配의 改善은 相互補完的인 政策目標이라고 생각할 수 있다.

세계는 雇傭增大과 貧困의 除去사이의 關係이다. 貧困의 除去란 보통 어떤 나라에서 가장 낮은 所得을 받는 사람들, 例를 들면 最下位 $\frac{1}{3}$ 階層에 속하는 사람들의 문제를 다루는 것이다. 따라서 雇傭의 增大과 貧困의 除去는 서로 다른 政策目標이다. 왜냐하면 失業者가 반드시 貧困한 계층에 속한다고 볼 수는 없는데 그 이유는 大家族制度를 통하여 失業者는 所得을 얻을 수가 있기 때문이다. 그러나 一般的으로 볼 때 雇傭增大은 貧困의 除去에 크게 기여할 수가 있는 것이다.

以上에서의 論議展開가 보이는 것은 雇傭의 增大은 貧困의 除去와 所得分配의 改善을 위하여 크게 기여할 수가 있다는 것이다. 따라서 雇傭增大, 所得分配의 改善 및 貧困의 除去는 相互補完的인 目標이라고 볼 수 있다.

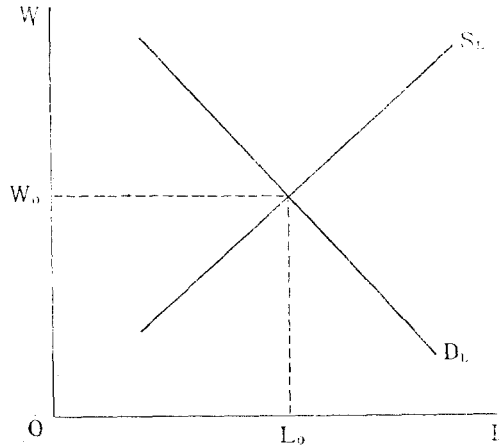
V. 雇傭에 관한 經濟理論

여기서는 세계지 種類의 主要한 雇傭에 관한 經濟理論을 發展途上國의 立場에서 批判的으로 檢討하여 보기로 한다. 첫째는 傳統的인 雇傭理論으로서 우리가 微視經濟學 교과서에서 늘 보는 것이며, 둘째는 「케인즈」의 雇傭理論이다. 이 두가지 雇傭理論은 先進國을 직접적인 分析對象으로 하여 전개된 것이다. 세계는 最近의 雇傭理論으로서 發展途上國을 分析對象으로 하는 것이다.

우선 傳統的인 雇傭理論에 대하여 살펴보기로 하자. 勞動市場이 完全競爭市場임을 假定할 때, 均衡賃金과 均衡雇傭量은 勞動에 대한 需要와 勞動의 供給이 一致하는 點에서 얻어진다. 이때 勞動에 대한 企業의 需要는 限界產物價値(value of marginal product of labour : VMP_L)에 의하여 좌우

되며 勞動의 供給은 個個人的 勞動과 餘暇에 대한 相對的인 限界效用에 따라 결정된다. 이를 보인 것이 다음의 <그림 1>이다.

<그림 1> 需要와 供給의 相互作用에 의한 均衡賃金과 均衡雇傭量의 決定



여기서 勞動에 대한 需要曲線(D_L)과 勞動의 供給曲線(S_L)이 만나는 點에서 均衡賃金(W_0)과 均衡雇傭量(L_0)이 決定된다. 즉 賃金이 伸縮的이라고 假定하므로 定義 자체에 의하여 失業은 있을 수가 없으며 항상 完全雇傭이 보장되는 것이다.

이러한 傳統的인 雇傭理論은 發展途上國의 現實的인 雇傭問題를 理解하는데 별로 도움이 되지 못한다.³²⁾ 즉 실제에 있어서는 賃金은 下向硬直性을 가지고 있으며, 현재의 賃金水準에서 직장의 수보다 일자리를 찾는 사람의 수가 훨씬 많으며, 完全雇傭이 아니라 失業과 不完全就業현상이 지배적인 것이다. 기본적으로 볼 때 분명히 인식하여야 할 것은 勞動市場의 構造가 先進國과 發展途上國에서 크게 다른 點이다. 즉 先進國의 경우에는 賃金勞動者가 주를 이루고 있으나 發展途上國의 경우에는 自營業主와 家族從事者가 主를 이루고 있다. 이와 같이 勞動市場의 構造가 판이하게 다를

32) Todaro, *op. cit.*, p.207.

때에는 賃金勞動者의 存在를 전제로 하고 성립된 전통적인 고용이론은 자연히 制約點을 가지게 되는 것이다.

두번째로 살펴 볼 것은 「케인즈」의 雇傭理論이다. 여기서는 均衡國民所得水準은 總需要의 크기에 따라서 決定되며 이렇게 해서 決定된 均衡國民所得이 總體의 生産函數를 통하여 均衡雇傭量을 決定하게 된다. 즉 因果關係는 다음과 같다.³³⁾

(生産函數)
總需要 → 均衡國民所得 → 均衡雇傭量

이 때 均衡國民所得水準은 完全雇傭國民所得水準보다 적을 수 있으며 따라서 失業은 發生할 수 있는 것이다. 즉 전통적인 이론과는 달리 完全雇傭이 自動적으로 항상 成就될 수 있는 것은 아니다. 또한 위에서 볼 수 있는 것은 失業의 原因이 總需要의 不足에 있다는 점이다.

이러한 내용을 가지는 케인즈의 雇傭理論을 發展途上國에 適用할 수 없는 까닭은 先進國과는 달리 總供給의 不足이 主된 問題이기 때문이다. 즉 發展途上國의 경우에는 總需要가 不足하여 所得과 雇傭이 낮은 것이 아니라 總供給이 不足한 것이 問題이다. 따라서 만일 總需要를 增大시키는 政策을 쓴다면 이는 國民所得과 雇傭을 증대시키기 보다는 오히려 物價上昇만을 초래하게 된다.³⁴⁾

세번째로 살펴 볼 것은 最近의 雇傭理論으로서 이는 發展途上國을 直接的인 分析對象으로 하고 있다. 여기에서는 發展途上國의 過剩勞動(surplus labour)을 分析하고 있으며 理論의 展開過程은 2次大戰以後 대체로 세 단계로 나누어 살펴볼 수가 있다.³⁵⁾ 첫 段階는 過剩勞動에 대한 古典學派의 理論으로서 이는 주로 1950年代에 전개된 것이다. 이 당시 문헌의 主要關心事는 發展途上國의 非農業部門 또는 現代部門이 필요로 하는 勞動을 어떻게 充足시킬 수가 있는가 하는 데 대한 것이었다. 여기서 農業部門 또는 傳統的인 部門은 勞動의 限

界產出物이 零인 勞動을 고용하고 있는 것으로 생각하였다. 따라서 農業部門이 보유하고 있는 過剩勞動은 그들의 限界產出物이 零이므로 農業部門의 生産量을 減少시킴이 없이 現代部門인 非農業部門으로 移轉될 수가 있다고 보았다. 그리하여 이러한 過剩勞動의 動원은 거의 費用이 들지 않고도 非農業部門에서의 經濟發展을 推進시킬 수 있는 源泉이라고 생각되었다. 代表的인 例로는 「너스」(Ragnar Nurkse), 「루이스」(W. Arthur Lewis) 및 「파이」(John C. H. Fei)와 「라니스」(Gustav Ranis)의 論議를 들 수 있다.³⁶⁾

두번째 段階는 過剩勞動에 대한 新古典學派의 理論으로서 이는 주로 1960年代에 전개된 것이다. 古典學派의 理論과의 가장 중요한 差異點은 勞動의 限界產出物이 零이라는 假定과, 勞動의 供給이 一定하게 주어진 賃金水準에서 農業部門으로부터 非農業部門으로 無限히 공급될 수 있다는 두가지 假定을 버렸다는 점이다. 그대신 新古典學派의 理論은 農業部門과 非農業部門 사이에 존재하는 賃金 및 限界產出物의 差異를 강조하였으며 이는 二重構造下에서 不均衡이 존재하고 있는 證據라고 생각하였다. 그러나 古典學派의 理論과 마찬가지로 新古典學派의 理論 역시 發展途上國의 經濟發展을 추진시키기 위하여는 勞動을 農業部門으로부터

33) 完全雇傭國民經濟의 경우에는 오히려 因果關係가 雇傭量이 生産函數를 통하여 均衡國民所得水準을 決定하게 될 것이다.

34) 케인즈의 所得決定理論에 대한 일반적인 批判에 관해서는 다음을 참조할 것 :

Changyoung Jung, "A Note on the Theory of National Income Determination for Developing Countries: Principles of Effective Supply," *Yonsei Business Review*, June 1974, pp. 203-209.

35) Pan A. Yotopoulos and Jeffrey B. Nugent, *Economics of Development: Empirical Investigations*, Harper & Row, New York, 1976, pp. 198-199.

36) 이들의 論議의 요약에 대해서는 다음 문헌을 참조할 것 :

鄭錫泳, "雇傭增大와 技術의 選擇", 大韓商工會叢刊, 1977, pp. 19-35.

더 非農業部門으로 移轉할 필요성이 있다고 보인다. 또한 兩部門에 있어서의 資源活用の 適正성을 回復하여 二重構造 현상을 제거할 필요가 있다는 것을 강조한 것도 古典學派的인 理論의 경우와 同一하다. 代表的인 例로는 조르젠슨(Dale W. Jorgenson)의 논의를 들 수 있다.³⁷⁾

세번째 단제는 過剩勞動에 대한 최근의 이론으로서 주로 1970年代에 들어와서 전개된 것이다. 우리가 前節까지에서 살펴본 것이 이에 해당한다. 1970年代에 들어와서 經濟學者들은 過去 20餘년에 걸친 過剩勞動에 대한 論議가 거의 쓸데가 없는 것이었다는 結論에 도달하였는데 그 이유는 틀린 問題를 다루는데 온갖 노력을 마쳤기 때문이다. 즉 오늘날의 發展途上國이 당면하고 있는 眞正한 問題는 과거 20餘년에 걸쳐서 경제학자들이 중점적으로 취급하였던 문제인 어떻게 現代部門이 필요로 하는 勞動에 대한 需要를 전통적인 부문이 充足시킬 수 있을 것인가 하는 것이 아니고, 過剩되고 失業된 勞動을 어디에 어떻게 生産的으로 雇傭할 수가 있는가 하는 문제라는 것을 뒤늦게나마 인식하게 되었다.

이는 곧 分析의 焦點이 급격하게 바뀔 필요가 있음을 시사하는 것이다. 즉 종전에는 勞動의 供給不足이 문제인 것처럼 생각되었으나 오늘날의 發展途上國이 당면하는 진정한 문제는 이것이 아니라 勞動에 대한 需要의 不足이며 따라서 分析의 焦點도 바로 여기에 두어져야함을 인식하게 되었다.

이처럼 過剩勞動에 대한 分析의 焦點이 급격하게 바뀐 것은 대체로 두가지 要因에 의해서 說明이 可能하다. 하나는 發展途上國에 있어서 勞動의 급격한 증가를 초래한 인구증가현상이며, 다른 하나는 發展途上國의 工業部門이 過剩勞動을 吸收하는데 失敗하였다는 事實이다. 특히 工業部門은 急速한 產出量의 增加를 보였는데도 불구하고 이 部門으로의 雇傭吸收는 매우 不振하였는데 이러한現

象은 過剩勞動에 대한 古典學派的인 理論이나 新古典學派的인 理論에서는 전혀 예상되지 못한 것이었다.

이처럼 工業部門이 過剩勞動을 吸收하는데 失敗한 原因으로는 資本의 價格인 利子率을 勞動의 價格인 賃金에 비하여 相對的으로 낮게 유지하였다는가 外換率의 低評價維持 등에 의한 價格機構의 歪曲, 輸入代替産業의 강력한 育成등에 의해서 조장된 發展途上國의 資源賦存양상에 맞지 않는 資本集約的인 技術 및 産業의 選擇등을 들고 있다. 이에 대해서는 다음에서 다시 살펴 보기로 한다.

위에서는 雇傭에 관한 세가지 주요한 理論에 대해서 보았다. 이에 따르면 先進國을 直接的인 分析對象으로 하는 傳統的인 雇傭理論과 「케인즈」理論은 發展途上國의 雇傭問題를 分析하는데 큰 도움을 줄 수가 없다는 점을 지적하였다. 또한 發展途上國을 대상으로 하는 최근의 理論도 1960年代까지는 勞動의 供給問題를 주로 다루었으므로 틀린 問題를 취급하였음을 말하였다. 따라서 發展途上國의 雇傭問題는 1970年代에 들어와서야 비로소 옳바른 方向에서 탐구되었다는 것을 알 수가 있다.

VI. 雇傭增大를 위한 經濟政策의 方向

一般的으로 發展途上國이 追求하여온 經濟政策은 雇傭增加率을 크게 減少시킨 것으로 評價되고 있다.³⁸⁾ 이에 관해서는 위의 몇군데에서 이미 지적하였다. 여기서는 앞으로 發展途上國이 雇傭增大를 이룩하기 위하여 어떠한 經濟政策을 취하여야 되는가에 관해서 그 方向을 지적하려고 한다.

대체로 다섯가지를 말할 수 있다.³⁹⁾ 첫째는 農

37) 이에 대해서는 上掲書, pp.35-44를 참조할 것.

38) Henry J. Bruton, *op. cit.*, p.78.

39) Michael P. Todaro, *op. cit.*, pp.224-225.

村部門의 發展과 都市部門의 發展사이에 적절한 均衡을 이룩하는 것이다. 위에서도 지적한 바와같이 지금까지의 發展途上國의 經濟政策은 都市指向의 人 性格을 가지고 있었다. 그러나 都市에 不完全 就業과 失業이 상당한데도 불구하고 農村으로부터의 移住가 계속되는 현상을 막기 위하여는 農村部門 자체의 發展이 必須的이라고 볼 수 있다. 이를 위해서는 小規模工業을 농촌에 세운다든가 또는 農村에 대한 社會間接資本投資를 늘림으로써 農民의 所得을 向上시켜 都農隔差를 줄여야 할 것이다.

둘째는 小規模의 勞動集約的인 産業의 振興이다. 財貨別로 勞動一產出量比率 및 勞動一資本比率이 다르므로 產出物의 構成(product mix)은 雇傭量에 影響을 미치게 된다. 즉 勞動一產出量比率 및 勞動一資本比率이 높은 財貨의 生産을 增大시킨다면 雇傭量을 더욱 늘릴 수가 있는 것이다. 그런데 勞動一產出量比率 및 勞動一資本比率이 높은 財貨를 생산하는 산업은 대체로 小規模의 勞動集約的인 산업이므로 雇傭을 증대시키려면 이러한 산업을 진흥시켜야 한다.

이러한 관점에서 본다면 小規模의 勞動集約的인 産業인 都市의 傳統的인 部門(informal sector)의 發展을 지금까지는 都市의 現代部門에 치중하여 차별하는 정책을 대부분의 발전도상국이 써왔는데 이를 수정할 필요가 있다. 최소한 경제정책이 도시의 전통적인 부분의 발전을沮害하지는 않는 방향으로 전개되어야 할 것이다.⁴⁰⁾ 또 하나 생각할 수 있는 것은 所得分配을 公平하게 하는 것이다. 왜냐하면 서민층의 需要類型은 高所得層에 비하여 勞動集約的인 財貨를 수요하는 경향이 있기 때문이다.

세째는 要素價格의 歪曲을 바로 잡는 일이다. 특히 勞動의 價格에 비하여 相對的으로 資本의 價格을 저렴하게 만드는 각종의 經濟政策을 修正할 필요가 있다. 이 때에야 비로소 價格機構가 要素를

사용하는데 있어서 바른 신호를 줄 수가 있고 이는 發展途上國에서 풍부한 생산요소인 勞動의 고용을 증대시키는 方向으로 作用할 것임에 틀림이 없다.

네째는 生産을 하는데 있어서 適正技術(appropriate technology)을 선택하여야 된다는 것이다. 適正技術이란 發展途上國의 資源賦存양상에 알맞는 勞動集約的인 技術을 말한다. 그러나 실제에 있어서는 發展途上國은 先進國에게 技術的으로 완전히 隸屬되어 있어서 先進國의 資源賦存양상에 알맞는 資本集約的인 技術을 담은 機械를 그대로 輸入해다가 生産을 하고 있고 바로 이러한 現象이 發展途上國의 雇傭問題를 어렵게 만드는 주요한 원인 중의 하나가 되고 있다. 이를 극복하기 위해서는 發展途上國 자신이 本國의 資源부존양상에 알맞는 技術을 開發할 수 있는 能力을 보유하여야만 할 것이다.

다섯째는 教育水準과 雇傭을 직접적으로 연관시키는 慣行을 줄여야 한다는 것이다. 現在 發展途上國에서는 教育水準이 職場을 分配하는 機能을 담당하고 있다. 따라서 구하기 힘든 都市의 現代部門의 일자리를 얻기 위해서는 더욱 더 높은 水準의 教育을 받아야만 되도록 되어 있다. 이는 곧 教育에 대한 過度한 需要를 초래하며 教育기관이 편재되어 있는 都市에로의 移住를 촉진시키는 역할을 한다. 따라서 앞으로는 고용기회의 부여나 임금구조를 學歷이 아닌 다른 어떤 基準에 의하여 결정하게 만들 필요가 있다.

結論的으로 볼 때 發展途上國의 雇傭問題는 複合的인 要因에 의하여 초래되는 현상이며 이의 해결을 위해서는 장구한 세월이 필요하고 부분적이 아닌 全體經濟發展政策의 基本的인 修正이 必要한 것으로 생각된다.⁴¹⁾

40) Gerald M. Meier, *op. cit.*, p. 217.

41) Edgar O. Edwards, *op. cit.* p. 2.