

所得政策에 관한 研究

趙 淳

<目 次>

I. 序 論	(2) Tradeoff 의 實在問題
II. 所得政策의 內容	(3) 勞賃과 物價에 대한 導標에 관한 問題點
1. 所得政策의 發展과 그 類型	2. 施行點의 問題
2. 狹義의 所得政策	3. 規範의 側面
III. 所得政策의 理論	V. 所得政策과 韓國經濟
1. 所得政策(廣義)과 經濟計劃	1. 廣義의 所得政策
2. 所得政策(狹義)과 「코스트 풋쉬 인 프레이손」	2. 狹義의 所得政策
3. 美國의 導標(Guide posts)政策	(1) 價格政策
4. 各國에 있어서의 所得政策의 執行	(2) 生産性 賃金制의 現實性
IV. 所得政策의 問題點	(3) 生産性 賃金制와 國際競爭
1. 理論上의 問題	VI. 結 論
(1) 「코스트 풋쉬」의 實在問題	

I. 序 論

1930年代의 世界經濟恐慌과 2次大戰 그리고 大戰後의 經濟再建등의 歷史的經驗을 겪는 동안에 世界의 (先進)各國政府들에게는 經濟政策上의 많은 權限과 責任이 負荷되었다.⁽¹⁾ 19世紀적인 自由主義의 傾向은 理論과 實際 兩面에서 크게 後退하였고 國民의 共同的인 福祉의 増大를 위한다는 名分下에 政府의 影響力이 駸駸然하게 民間經濟生活의 全般에 浸透되기 始作했다.⁽²⁾

政府가 맡은 責任中에 가장 重要한 것이 完全雇傭의 維持였다.⁽³⁾ 失業과 恐慌에 시달린 各國으로서는 이는 當然한 冀求였고 大戰이 끝나면 政府支出의 減退로 말미암아 失業과

筆者: 서울 大學校 商科大學 附設 韓國經營研究所 研究員. 서울 大學校 商科大學 教授

(1) 1946~1960년에 이르는 歐美 9箇國 (EEC 6箇國, 「노루웨이」, 英國 및 美國)의 經濟政策의 變化에 대한 鳥瞰으로는 E.S. Kirschen et al., *Economic Policy in our Time*, Vol. I. (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1964) 參照.

(2) 自由主義傾向의 後退와 政府의 影響力의 擴大가 恒常 國民經濟의 福祉向上에 도움이 된다고 主張하는 것은 아니다.

不景氣를 면치 못하리라고 展望한 經濟學者가 많았음에 비추어 보아도, 完全雇傭이야말로 모든 政策中에서 最高至上的 標的이었다하여도 過言이 아니었다.

그러나 戰後의 主要問題는 失業이 아니라 「인플레이션」이라는 것이 戰後의 世界的趨勢로 나타났다. 當初는 完全雇傭을 위해서는 相當한 「인플레이션」도 甘受하겠다는 것이 各國의 共通의 心理였으나, 各國에서 失業問題의 深刻성이 漸次 解消됨에 따라 物價安定의 達成이 차츰 經濟政策의 基本目標의 重要한 課題로 登場하였다.

1950年 後半부터는 國民의 期待의 上昇, 後進社會가 直面한 經濟發展의 課題, 共產國의 經濟的 挑戰등에 刺戟되어, 經濟政策의 力點은 單純한 短期的인 景氣調整政策과 아울러 持續的인 高度成長率의 達成을 追求하게 되었으며, 同時에 均衡있는 所得分配의 達成도 겸하여 重要한 政策目標로서 脚光을 받기 시작하였다. 이리하여 結局 近代諸國의 主要經濟政策目標로서는 先後進國을 莫論하고, 첫째 短期的인 目標로 完全雇傭 物價安定을 들 수 있고, 둘째 長期的인 目標로서는 所得의 均衡의 分配 持續的인 成長을 들 수 있을 것이다. 其他 國際收支의 改善, 地域間의 均衡發展, 重要物資供給의 確保등 近代國家의 政策目標은 매우 많다.

完全雇傭과 物價安定이라는 『短期的』目標도 最近에 와서 漸次 長期的인 目標化하여 가는 趨勢를 엿볼 수 있다. 즉 傳統的인 短期的景氣調整政策으로서의 財政金融政策만 가지고는 完全雇傭과 物價安定을 同時에 그리고 持續적으로 維持하기 힘들다는 것이 認識되어, 보다 더 長期的인 眼目에서 生産要素의 所有者에 대한 所得을 調整하고 이를 通하여 生産要素와 物資의 長期的인 供給을 圓滑히 하자는 方向으로 經濟政策의 理論과 實踐이 移行하게 된 것이다. 즉 주로 短期的인 目標였던 完全雇傭과 物價安定은 從前과같이 短期的需要調整으로서가 아니라 長期的인 供給調整으로 이루어보자는 方向으로 移行하고 있으며, 이를 위하여 傳統的인 金融財政政策과 並行하여 1960年代에 와서는 『所得政策』이라는 名稱 밑에서 各種의 政策이 西歐諸國에서 試圖되어온 것이다.

所得政策의 內容에 대해서는 本論에서 詳述할 것이지만, 狹義 廣義의 두가지 類型으로 區分할 수 있다. 狹義의 所得政策이란 完全雇傭과 物價安定의 維持를 위하여는 物價의 下向 硬直性現象 및 「코스트·푸쉬」의 現象으로 말미암아 傳統的인 財政金融政策만 가지고는 不足하다는 것이 認識되어, 賃金 및 物價에 대하여 非公式統制를 試圖하고 이로써 傳統的인 金融財政政策을 補完하도록 圖謀하는 것을 指稱한다. 狹義의 所得政策의 理論과 實踐은

(3) 이것을 가장 代表的으로 말해주는 것이 1946年의 美國의 雇傭法 (Employment Act)이었다.

1960年代에 와서 歐美諸國에서 採擇되어 온 것이지만 物價에 대한 政府의 直接的統制는 前부터 到處에서 試圖되어 온 것이다. 今日의 後進諸國에 있어서도 開發努力에 따르는 物價上昇傾向이 있음은 各國마다 共通性인 事實이며 物價의 下向硬直性 역시 先進國에 못지 않게 顯存하고 있으므로, 이와같은 環境속에서 傳統的인 政策으로서는 物價上昇趨勢를 抑制하기 어렵다는 認識下에 先進國에 있어서와 類似한 所得政策을 採擇할 可能性의 有無與否가 檢討됨에 이른 것이다. 本稿의 考慮對象이 되는 것은 주로 이 狹義의 所得政策이다.

廣義의 所得政策이란 雇傭과 安定을 維持하며 나아가서는 所得分配의 均衡維持와 持續的成長의 達成을 위하여 所得의 分配와 生産要素의 效率的使用을 計劃하는 것을 말한다. 따라서 이는 주로 經濟計劃의 一環으로써 各種 生産要素의 所得의 크기를 調整하는 것을 指稱한다. 廣義의 所得政策도 1960年代에 와서 주로 西歐諸國(佛蘭西, 和蘭等)에서 構想되고 採擇되어 온 것이지만, 오늘 後進諸國에 있어서도 거의 例外없이 經濟開發計劃이 採擇되고 있으며 經濟計劃이 있는 限, 生産要素의 所得에 대한 計劃을 包含하지 않을 수 없다. 즉 이런 의미에서 所得政策이란 오늘날 後進國에도 存在하는 것이다. 다만 아직 計劃技術의 低位와 統計資料의 未備등의 條件이 있는 데다가, 後進國의 계획은 주로 成長爲主의 計劃에 그치고 있으며 長期의 所得分配 그 自體에 대한 基本方針이 缺如되고 있는 경우가 많다. 그러나 앞으로 所得水準이 높아감에 따라서 人力의 需給, 地域間의 均衡 등 過去 計劃에 考慮의 對象이 되지 못한 部分이 長期開發計劃에 包含되어야 함을 當然한 事理이며 따라서 이와 같은 의미에서도 先進國의 『所得政策』의 內容을 檢討하여야 할 必要性이 점차 많아진 것이다.

本稿의 目的은 上記 두가지 意味에 있어서의 先進國의 所得政策의 內容을 理論적으로 檢討하고 그의 問題性을 先進國의 經驗을 통하여 調査分析함으로써, 우리나라와 같은 後進國에 있어서의 所得政策의 採擇의 可能性與否를 檢討하여 物價政策과 經濟計劃樹立에 있어서 參考가 되도록 함에 있다. 다만 今日의 所得政策이란 주로 上記한 短期的政策(즉 賃金 및 物價에 대한 非公式統制)를 뜻하고 있으므로 本稿에 있어서도 주로 이것을 中心으로 考察하기로 한다.

Ⅰ에서는 所得政策의 類型과 그 指向하는 바 目標을 檢討하고, Ⅱ에서는 所得政策의 理論 및 그 假定條件을 分析한다. 여기서는 주로 美國의 Wage-price guideposts를 中心으로 하여 敘述을 展開한다 Ⅳ에서는 所得政策의 理論上 및 施行上의 難點을 要約檢討하고, Ⅴ에서는 上記理論과 經驗을 基礎로 하고 우리나라 賃金과 物價의 動向을 照鑑하여 우리나라에 있어서의 所得政策實施의 可能性을 檢討하고자 한다. Ⅵ에서는 簡單히 要約 및 結論을

導出할 것이다.

II. 所得政策의 內容

1. 所得政策의 發展과 그 類型

西歐諸國의 經濟安定政策(Economic Stabilization Policy)으로서의 雇傭 및 物價에 대한 政策은 1950年代까지는 주로 短期的인 見地에서의 需要의 調整이 그 根幹을 이루고 있었다. 즉 「케인즈」의 語彙를 빌리면 有効需要를 增加 혹은 減少시킴으로써 雇傭의 極大化 혹은 物價의 安定을 圖謀하기 위하여 財政 및 金融등의 「매크로」(macro)的인 景氣調整 政策手段을 採擇하는 것이 安定政策의 主眼이었다. 그러나 短期的인 需要調整만 가지고는 到底히 國民經濟의 成長潛在力을 極大化하여 經濟成長을 長期的으로 維持할 수 없다는 것이 밝혀지게 되어 經濟政策의 重點은 1960年代以後로는 점차로 經濟生成潛在力(Growth Potentiality)⁽⁴⁾의 開發 및 極大화하고자 하는 長期的 供給能力의 調整으로 移行되었다.⁽⁵⁾ 즉 長期的 經濟發展展望의 테두리속에서 經濟安定을 圖謀하는 方向으로 政策의 基本觀點이 移行한 것이다. 이리하여 戰後 各國에서는 여러가지 類型의 經濟計劃(주로 소위 誘導의 計劃—indicative planning)이 樹立되어 이를 通하여 國民經濟의 앞날에 惹起되리라 생각되는 生産要素의 「보틀넥」을 豫測하고, 財政 金融 其他의 政策手段을 動員하여 이들 「보틀넥」을 除去하도록 民間部分을 誘導하여, 國民經濟의 앞날에 있어서의 蹉跌없는 物資의 需給과 均衡있는 所得의 分配를 期하도록 하는 것이다.

國民經濟의 成長潛在力을 極大化하기 위해서는 모든 成長要素(勞動, 物的資源 企業能力 등)의 需給이 바람직한 方向으로 調和가 이루어져야 한다. 이는 나아가서는 이들 生産要素의 所有主에 대한 收益(return)이 알맞게 이루어져야 하는 것(즉 各種 生産要素에 分配되는 所得이 均衡있게 이루어지는 것)을 의미하며, 이를 위하여는 이들 生産要素의 相對的 價格(勞賃, 利潤, 原料의 가격)이 適切히 되어 있어야 한다는 것을 의미한다.

(4) 長期的 成長潛在力의 極大化란 GNP의 潛在成長率(potential rate of growth of GNP)의 達成을 의미하며 이에 대한 理論을 가장 잘 闡명한 것으로서는 Arthur Okun, *The Political Economy of Prosperity* (Washington, D.C. Brookings Institution, 1970), 特히 冊中의 Appendix인 "Potential GNP: Its Measurement and Significance"參照

(5) 歐美諸國의 經濟安定政策의 重點의 移行에 關係서는 Andrew Shonfield, "Stabilization in the West: From Demand to Supply Management," *The Journal of Political Economy*, Vol. 75, No. 4, Part II, August 1967, pp. 433-445參照

生産要素의 價格 그리고 이들의 所有主에 대한 所得에 影響을 미치는 모든 政策을 大別하여 세가지 類型으로 나눌 수 있을 것이다. 첫째는 國民所得(National Income at Factor Cost)이 第一次的으로 (各種所得稅가 徵收되고 補助金이 支拂되기 前에) 形成되기에 앞서 生産品이나 生産要素의 市場에서의 諸般環境이나 條件을 變更시킴으로써 間接的으로 物價나 賃金의 形成에 影響이 미치게 하는 政策들이다. 예를 들어 勞動組合에 대한 規制, 獨占防止에 대한 立法등이 이에 屬한다. 둘째 類型에 屬하는 政策으로서는 第一次的으로 國民所得이 形成된 後에 租稅나 혹은 補助金에 대한 法令을 마련하여 各生産要素의 可處分所得의 크기에 直接的으로 影響을 미치도록 하는 政策을 말한다. 세째 類型의 政策은 各種生産要素의 價格에 대하여 政府가 直接的이면서도 非公式的으로 法令에 依하지 않고 說得(moral suasion)으로써 統制를 加하는 政策을 指稱한다.

以上の 세가지 政策中에서 第一의 것은 生産要素의 所有者의 所得에 대하여 間接的인 影響을 미침에 不遇하며 모든 經濟政策은 이와같은 效果를 隨伴하는 것이므로 이들 經濟政策을 모두 所得政策이라 부른다면 所得政策이 아닌 經濟政策이 없을 것이다. 第二와 第三의 政策은 生産要素의 所得에 集團的으로 그리고 直接的으로 影響을 미치며 이들은 廣義의 所得政策이라고 말할 수 있다. UN의 『戰後유럽에 있어서의 所得』⁽⁶⁾이라는 報告書에 의하면 所得政策이란 『勞動 및 資本의 報酬의 水準과 構造에 대하여, 또 家計와 企業에 대한 國民所得의 分配에 대하여 어느 程度의 直接的 集團의 統制를 保有하고자 하는 努力』이라고 規定하여 所得政策을 上記 第二第三의 政策을 包含하는 廣義의 것으로 解釋하고 있다.⁽⁷⁾ W.A. Lewis도 後進國에 대한 所得政策의 論議에서 이와 類似한 概念을 採擇하고 있다.⁽⁸⁾ 이 意味에 있어서의 所得政策은 誘導的經濟政策을 執行하는 過程에서 各種 生産手段에 대한 所得分配에 直接 影響을 미치는 政策手段을 包括的으로 指稱하는 것이며 佛蘭西나 和蘭 「노르웨이」等 諸國에서의 所得政策은 이와 같은 廣義의 側面을 包含하고 있다. 그러나 이들 나라에 있어서도 所得政策의 執行面에 있어서는 物價와 賃金의 非公式統制라는 狹義의 側面도 항상 隨伴하고 있는 것이다.

이에 反하여 經濟計劃이 存在하지 않거나 比較的 微弱한 나라, 美國이나 英國에 있어서는 비록 經濟의 將來에 대한 綜合的인 展望下에서 生産手段의 所得分配을 包括的으로 考慮하고 있지는 않으나 『인플레이션』 없는 繁榮』을 達成하기 위하여 傳統的인 金融財政政策

(6) United Nations, The Economic Commission for Europe, *Incomes in Postwar Europe; A Studies of Policies Growth and Distribution*, Geneva 1967

(7) 熊谷尙夫 外四人, 「物價安定과 所得政策」(物價·賃金·所得·生産性研究委員會報告書)(東京: 經濟計劃協會) p. 60

(8) W. Arthur Lewis, *Development Planning*, (New York, Harper, 1966) pp. 94-96

의 補充手段으로서의 上記 三大類型中 第三의 政策을 指稱하여 所得政策이라고 呼稱한다. 즉 이 狹義의 意味에 있어서의 所得政策은 物價 및 勞價에 대한 非公式의 統制를 의미하며 이것을 狹義의 所得政策이라 할 수 있다. 本稿에서도 주로 이 狹義의 所得政策을 研究對象으로 하고 있는 것이다.

2. 狹義의 所得政策

先進各國에서 採擇되고 있는 所得政策(狹義)은 그 名稱이 區區하여 경우에 따라서는 wage policy 라고 呼稱하는 수도 있고 美國에 있어서는 wage price guide-posts 라고 呼稱하고 있으며 各國이 採擇하고 있는 政策의 意圖와 內容 그리고 施行方法등이 매우 多樣하다 따라서 所得政策의 形態는 共通의으로 固定化되어 있다고 볼 수 없으나 結局 既述한 바와 같이 所得政策이란 重要物價와 賃金의 過剩上昇을 抑制함으로써 完全雇傭을 維持하면서 物價의 安定과 國際收支의 向上을 達成하여 持續的인 成長에 대하여 一助가 되려고 傳統的인 金融 및 財政政策의 行使를 補充하도록 政府가 物價 및 賃金의 上昇限策에 대한 基準을 設定하여 그 限策內에서 物價와 賃金を 묶어두기 위하여 直接的이며 非公式의으로 企業이나 勞動組合을 說得하며 國民의 輿論을 誘導하도록 努力하는 政策이라고 定義를 내릴 수 있을 것이다.

이 狹義의 所得政策의 定義를 吟味해 보면 結局 다음과 같은 內容을 가지는 것이라 할 수 있을 것이다.

첫째, 所得政策의 根本目標은 物價安定의 維持 혹은 國際收支逆調의 解消에 있고 所得의 分配의 調整自體는 하나의 副隨的인 結果라 할 수 있다. 國際收支의 逆調가 別問題視되고 있지 않는 經濟(例, 西獨)에 있어서는 所得政策의 根本目標은 物價安定이 되겠고 그 反面에 國際收支의 改善이 큰 課題가 되고 있는 經濟(例, 英國 和蘭)에 있어서는 輸出振興과 輸入抑制가 오히려 더 重要한 目標라 할 수 있다. 이를 兩大目標은 물론 兩立할 수 있는 性質의 것이며 주로 後者의 目標(國際收支의 改善)가 支配的인 경우에 있어서도 結局 物價安定이 先行되어야 하느니 만큼 所得政策이란 요컨대 『所得』政策이기에 앞서서 物價(賃金包含)政策이라 할 수 있다. 경우에 따라서는 物價에 대하여 소위「스톱·고우」政策에 있어서와 같이 一時的凍結策을 쓰는 수도 있고, 또 경우에 따라서는 全般的 또는 產業別로 物價上昇의 限界를 設定하는 수도 있다. 賃金에 대해서는 그 增加率을 全經濟의 勞動生產性의 趨勢的 增加率과 同一하다고 基準을 設定하는 것이 各國에서 흔히 볼 수 있는 現象이지만 경우에 따라서는 國民經濟全體의 樣相에 照鑑하여 어떤 다른 基準이 設定될 수도 있다(後述參照)

둘째, 所得政策은 그 主目的인 物價 및 勞賃에 대한 統制에 있는 것이지만, 所得政策의 對象이 되는 것은 國民經濟內에 있어서의 價格이나 勞賃의 一部分에 不過하며 모든 物價와 勞賃이 行政指導의 對策이 된다는 것은 不可能하다. 즉 勞賃의 上昇을 抑制한다는 것도 國民所得中에 차지하는 勞動에 대한 報酬의 比重을 直接 增減하는 것이 아니라 勞動組合에 加盟한 勞動者의 賃金を 規制하는 것이며, 價格에 관해서도 모든 價格을 다 抑制하는 것이 아니라 獨寡占業體의 重要生産品(價格上昇의 波及效果가 큰 生品の 價格)의 價格을 抑制 함으로써 勞賃이나 物價上昇의 波及效果를 막자는 것이다.

세째, 物價 및 勞賃에 대한 統制는 直接的인 統制이다. 여기서 『直接的』이라 함은 物價나 勞賃이 形成되는 過程이나 環境을 變化시키는 것이 아니라 物價나 勞賃의 形成過程에 直接政府가 介入함을 의미한다. 즉 既述한 바와 같은 의미에 있어서의 『第一次的』所得(즉 國民所得)形成에 直接的으로 政府의 說得力이 作用하도록 하는 것이며, 第一次的 所得이 形成된 後에 財政政策으로 生産要素에 歸屬하는 可處分所得의 形成에 介入하는 것을 의미하는 것이 아니다.

네째, 直接的인 統制인 同時에 『非公式』統制이다. 非公式統制라 함은 法令에 의한 公式的인 統制가 아니라 어디까지나 說得을 通하여 民間의 對象勞動團體나 企業의 『自發的』順應을 얻음으로써 勞賃과 價格의 上昇을 막고자 하는 것이다. 單약 政策의 對象이 되고 있는 企業體나 勞動組合이 政府의 說得을 물리치고 物價나 價格을 上昇시킨다 해도 政府로서는 어떤 法的制裁를 加할 根據는 없으며 다만 稅務查察, 民間輿論의 喚起, 各種 認可許可의 保留등의 非公式制裁를 加할 수 있을 따름이다. 그 대신 民間企業이나 勞動組合이 政府의 施策에 『協助』하여 賃金이나 物價의 上昇을 自發的으로 抑制한다면 政府도 다른 面에 있어서의 이들 企業이나 組合의 要求를 加급적 들어주어야 하는 立場에 서게 될 것이다.

다섯째, 政府가 民間을 說得하기 위하여서는 無條件 統制를 할 수는 없고 어디까지나 說得力있는 基準을 樹立하여야 하므로, 所得政策의 執行에 있어서는 普通 政府의 이와 같은 基準의 樹立公表가 副隨하는 것이다. 물론 이들 基準이 반드시 있어야 한다는 것은 아니며 또 樹立된 基準이 恒常 公表되어야 하는 것도 아니다. 基準을 마련하는 것이 政策의 執行上 有利할 것이다.

여섯째, 所得政策은 傳統的인 財政金融政策을 통한 景氣調整政策을 代替하는 것이 아니라 補完하는 것에 不過하다. 물론 財政金融面에서 매우 「인플레이」的인 政策을 써놓고 나서 繼起하는 「인플레이션」을 所得政策으로 收拾해 보자는 試圖는 何時何處를 莫論하고 있는

일이지는 하다. 그러나 이는 本末을 轉倒하는 政策이며 바로 이와 같은 試圖을 하기 때문에 所得政策이 大部分 失敗로 돌아가고 마는 것이다.

上記와 같은 內容을 가지는 所得政策의 施行成果를 評價한다는 것은 容易한 일이 아니며 뚜렷한 成敗를 분간하기는 매우 어려우나 各國의 經驗을 一般的으로 檢討해 보면 成功의 例보다도 失敗의 例가 많은 것이 評者의 共通的인 見解이다.⁽⁹⁾ 各國政府는 그들의 政治哲學과 政治環境에 따라서, 民間人士들과 團體들은 利害관계에 따라서 所得政策에 대하여 贊反兩論이 엇갈리고 있으며, 學界에 있어서도 贊反兩論間에 激烈한 論爭이 繼起하고 있다. 贊成理論中, 가장 뚜렷한 것으로서는 例를들어 Sir Roy Harrod, Robert M. Solow, Gardner Ackley 등의 見解⁽¹⁰⁾가 있으며, 反對理論中 가장 鮮명한 것으로서는 例를들어 Milton Friedman 과 Edmund S. Phelps⁽¹¹⁾의 理論 및 實證의 研究가 있다. 그러나 贊反論은 어찌됐던 短期的이고 補完的인 所得政策에 대한 魅力은 앞으로도 항상 維持될 것이고, 따라서 形態와 期待의 強度가 달라질지언정 所得政策은 近代國家의 하나의 重要한 政策道具로써 看做될 것이 豫見되는 것이다.

Ⅲ. 所得政策의 理論과 執行

1. 所得政策(廣義)과 經濟計劃

所得政策에는 上記한 바와 같이 廣義 狹義의 兩個類型이 있다. 本節에서는 이들 政策의 理論的背景을 分析하고 各國에서의 執行方法 및 機關들을 要約叙述하려 한다.

우선 廣義의 所得政策의 理論的背景에 대해서 考察해 보자. 만일 國民經濟에서 活用되고 있는 모든 資源(生産要素나 生産品)의 價格이 그 稀貴性(scarcity)을 항상 잘 反映하는 것이라면[즉 資源의 實際市場價格이 그의 稀貴性을 完全하게 反映하는 機會價格(opportunity price=shadow price)와 一致한다면] 資源의 使用은 自由市場에서 市場價格에 의하여 行하여 지는 것이 가장 效率的이며 所得政策을 採擇하지 않아도 生産能力이 最大限으로 發揮될 것이다. 그러나 實際에 있어서는 市場價格과 機會價格과는 差異가 있는 경우

(9) G.P. Shultz and R.Z. Aliber, *Guidelines—Informal Controls and the Market Place* (Chicago, Univ. of Chicago Press, 1966) 熊谷尙夫 外四人, 前掲書, 및 産業計劃會議, 「わが國の 所得政策」(東京, 經濟往來社, 1969) 參照

(10) Sir Roy Harrod, *Toward A New Economic Policy* (Manchester, Manchester University Press, 1967); G.P. Shultz 및 R.Z. Aliber 編 前掲書中, Solow 및 Ackley 의 論文 參照

(11) G.P. Shultz 및 R.Z. Aliber 編 前掲書中 Friedman 의 論文; Edmand S. Phelps, "Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium," *The Journal of Political Economy* Vol. 76, No. 4, Part II, July/Aug. 1968, pp. 678-711. 參照

가 많으므로 資源을 長期的 經濟成長이라는 眼目으로 效率的으로 使用하자면 資源의 分配과 使用은 市場價格이 아닌 機會價格에 의하여 行하여 지도록 計劃되어야 한다. 물론 各生産要素의 機會價格을 正確히 알아낸다는 것은 實際的으로 不可能하며 結局은 會計價格(accounting price)을 援用하지 않을 수 없지만, 經濟計劃의 目的은 長期的인 見地에서 資源의 效率的인 使用에 있으며 計劃의 樹立과 執行過程에 있어서는 生産要素의 所有者에 대한 所得의 分配에 대한 政策이 內包되지 않을 수 없으므로, 廣義의 所得政策이란 經濟計劃의 一環이며 이 의미에 있어서 所得政策과 經濟計劃은 表裏關係에 있다 할 것이다.

2. 所得政策(狹義)와 「코스트·푸시 인플레이션」

本稿의 考察對象인 狹義의 所得政策의 理論的 根據로 말하면, 完全雇傭과 物價安定의 同時達成이 傳統的인 金融財政의 「매크로」政策으로서는 不可能하다는 認識에서 찾을 수 있다. 즉 古典學派의 理論에 있어서나 「케인즈」의 理論에 있어서나 物價의 上昇現象은 完全雇傭이 達成된 後에 通貨의 供給이 過剩이거나 有效需要가 過多하는 까닭이라는 理論이 옳다면 物價上昇의 抑制을 위하여서는 失業을 惹起시키지 않는 範圍內에서 傳統的인 金融財政政策으로 有效需要를 抑制하면 되는 것이지 賃金 및 物價의 非公式統制를 기다릴 必要가 없을 것이다. 따라서 賃金과 物價에 대한 非公式統制가 有效需要의 抑制과 더불어 必要하다는 것은 傳統的인 「매크로」的인 政策手段만으로는 滿足할 만한 雇傭水準의 維持와 物價安定의 達成이 不可能 하도록 經濟構造가 되어 있어서, 上記 兩目標을 達成하기 위하여서는 直接 物價나 賃金形成過程에 政府의 干涉이 必要하다는 것을 의미하는 것이다. 즉 비단 總有效需要의 增加「더맨드·풀」뿐만이 아니라, 重要生産要素(例를 들면 勞動이나 重要原料)의 構造的價格上昇 즉 「코스트·푸시」現象에도 物價上昇의 要因이 있으며 後者和 같은 類型의 「인프레」에 대해서는 狹義의 所得政策을 쓰지 않을 수 없다는 것이다.

1940 年代의 後半期로부터, 完全雇傭未達成下에 있어서의 「인플레이션」 現狀이 있다는 것은 “cost inflation,” “wage-push inflation,” “income inflation,” “seller’ inflation” 등등의 名稱下에 超過需要의 現象없어도 勞動組合과 獨寡占業體등의 價格形成에 대한 實力行使의 結果로 나타난다는 印象이 널리 流布되기 시작하였다. 勞動組合이나 寡占業體들의 價格引上의 壓力을 直接的 非公式的으로 排除하고자 하는 것이 所得政策이 目的하는 바이다.

物價安定과 完全雇傭의 同時的 達成이 傳統的인 方法으로는 不可能하다는 觀察은 A.W. Phillips의 有名한 論文⁽¹²⁾에서 失業率上昇率과 物價上昇 率 間에는 tradeoff가 存在한

(12) A.W. Phillips, “The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861—1957,” *Economica*, XXV (November, 1958) pp. 283—299.

다는 實證的結論에 의하여 뒷바침 되었고 그 後에도 各國에 있어서의 各己 特有한 Phillips curve에 대한 實證的 研究가 매우 많다.

國民經濟全體의 見地로 보면 國民全體의 平均實質所得의 上昇率은 그 國民經濟에 있어서의 勞動의 平均生産性의 上昇率과 一致한다. 生産性의 上昇없이 國民의 實質所得이 上昇도 없고 生産性의 上昇이 있는데도 不拘하고 國民의 實質所得이 上昇하지 않을 수도 없는 것이다.

즉 $Y=PX$ 이며,

(Y 는 名目所得, P 는 物價指數, X 는 實質生産)

1 當所得을 얻기 위하여 兩邊을 N (勞動人口)로 除하면

$$Y/N=PX/N이다.$$

이것을 增加率로 고치기 위하여 $y=\frac{\Delta(Y/N)}{Y/N}$, $p=\frac{\Delta P}{P}$, $x=\frac{\Delta(X/N)}{X/N}$ 으로 하면 대체

로 $y=p+x$ 가 된다. 즉 平均 名目所得의 增加率은 物價水準의 上昇이 없다면, 平均 勞動生産性의 上昇과 一致하게 된다. 換言하면 國民經濟全體의 生産性上昇率을 凌駕한 名目所得의 上昇이 있다면 그 超過部分은 의당 物價上昇에 의하여 相殺될 수 밖에 없는 것이다.

위에서 敘述한 관계는 至極히 簡單한 것이지만 所得政策의 遂行을 위하여에 物價安定에 대한 基本導標를 얻는 것이다.

즉 物價安定의 達成을 위하여서는 名目所得의 上昇率은 生産性의 上昇率과 一致시켜야 한다는 것이다. 但 여기에서 말한 名目所得은 勞動所得과 資本所得을 包含하며

$$\left(\text{즉 } \frac{Y}{N} = \frac{\text{勞動所得} + \text{非勞動所得}}{N} \right),$$

國民所得이 勞動과 資本사이에 如何히 分配되던지를 莫論하고 위의 命題는 成立하는 것이다.

따라서 이것을 勞動所得의 側面으로 上記 物價에 대한 指標를 考察해 보면 다음과 같다.

즉 W 로 名目賃金率, s 로 勞動分配率로 나타내면

$$W=sP\left(\frac{Y}{N}\right)인 바.$$

위에서 한 바와 같은 手法으로,

$\dot{w}=\dot{w}-x-s$ 이라는 관계를 얻는다. 이 式의 뜻하는 바는 만약에 勞動分配率이 一定하다면 名目賃金上昇率과 勞動生産性上昇率이 맞먹을 때에 限하여 物價水準이 安定된다는 것을 의미한다. 만약에 勞動分配率이 增加한다면 그 增加率만큼은 名目賃金의 上昇率이

勞動生産性上昇률을 上廻하여도 物價安定을 破壞하지는 않는다는 것을 의미하기도 한다. 勞動分配率は 後進國에 있어서는(우리나라에 관해서는 後述) 相當히 短時日內에 比較的 急速度로 增加하는 것이 常例이지만 先進諸國에 있어서는 過去 數10年 동안 括目하리만치 一定하였다는 現狀이 나타나고 있다. 따라서 이런 條件下에서는 우리는 勞賃上昇률에 관해서 所得政策의 또 하나의 基本導標를 얻는 것이다. 즉 名目勞賃의 平均上昇률은 勞動生産性的 平均上昇률을 凌駕할 수 없다.

非勞賃所得으로는 利子所得, 其他의 資本所得과 利潤이 있으나 이들이 國民所得에 차지하는 比重의 趨勢도 一定하다고 본다면 <導標 2>에서 派生하는 利潤에 관한 基本導標를 얻게 된다. 즉 企業의 平均利潤이나 其他의 資本所得도 勞動生産性的 平均上昇률을 凌駕할 수 없다.

그런데 利潤을 直接的으로 規制하기가 어려운 까닭에 直接的으로 統制의 對象이 되는 것은 物價인 것이 常例이다. 物價에 관한 所得政策의 內容으로 본다면 平均 上昇률을 抑制하는 것이니까 安定된 物價水準에서 勞賃의 上昇률이 勞動生産性的 上昇률과 一致한다면 利潤의 上昇률 역시 勞賃의 上昇률과 一致하게 되는 것이다.

3. 美國의 導標(guideposts)政策

上記와 같은 理論을 가장 明確히 定型化한 것이 美國의 wage-price guideposts 政策이다. 美國政府의 物價에 대한 直接的統制는 二次大戰前부터 間歇적으로 있었으며⁽¹³⁾ 勞賃의 上昇은 生産性上昇에 의하여 制約을 받아야 한다는 原則은 1952年 「트루만」大統領의 經濟諮問委員會에 의하여 提示되었고 그 後로도 歷代諮問委員會에 의하여 이 原則이 再三 確認되었었다. 『勞賃·物價에 대한 指標』(wage-price guideposts) 政策이라는 이름으로 美國의 所得政策이 定型化된 것은 1962年의 大統領諮問委員會의 報告書에 의하여 비롯되었다. 1962年의 報告書의 內容은 다음과 같다.

各産業에 있어서는 勞賃(給外手當包含)의 上昇률은 全般的生産性的 趨勢上昇률과 一致하여야 한다는 것이 非「인프레」의인 勞賃動態에 대한 一般的인 導標라 할 수 있다. 이 導標가 一般的으로 遵守되면 經濟全般에 걸쳐서—물론 個個의 産業에 대해서는 그렇지 않지만—生産 每單位에 대한 勞動「코스트」의 安定을 維持하게 될 것이다....

非「인프레」의인 價格의 動態에 대한 一般的導標는 特定産業의 生産性增加率이 全般上昇률을 凌駕할 경우에는 價格을 引下함이 妥當할 것이며, 一왜냐하면 이는 平均勞動生産費가 下降한다는 것을 의미하므로 一反對의 경우에는 價格을 適宜하게 引上함이 妥當할 것이며, 兩個의 生産性增加率이 同

(13) Arthur M. Ross, "Guideline Policy, Where We Are and How We Got There," in George P. Shultz and Robert Z. Aliber, *Guidelines—Informal Controls and the Market Place*, (Chicago, Univ. of Chicago Press, 1966), pp. 97—119

一할 경우에는 價格을 安定을 維持함이 妥當할 것이다.⁽¹⁴⁾

以上은 『一般的導標』이며 衡平과 能率을 期하기 위하여 各產業에 대해서는 다음과 같은 例外規定을 두고 있다. 즉,

(1) 特定產業의 경우 勞賃을 上昇시키지 않고서는 到底히 充分한 勞動量을 確保할 수 없거나 어떤 特殊地域의 勞動市場에서 勞動者들의 交渉力이 弱하므로 因하여, 他產業에 있어서 同一勞動이 支給받는 勞賃率에 比하여 越等히 낮은 賃體系를 가진 特定產業에 있어서는 勞賃의 上昇率은 上記 一般導標率을 凌駕해도 無妨하다.

(2) 一般的으로 完全雇傭이 있는 時期에 있어서도 어떤 特定產業에서 그 產業의 全勞動力에 대하여 職場을 마련할 수 없는 產業이나 혹은 勞動者들의 賃金交渉力이 特別히 强하므로 因하여, 他產業에 있어서의 同一勞動이 支給받는 賃金水準에 比하여 越等히 높은 賃金體系를 가진 產業에 있어서는 賃金の 上昇率이 一般的 導標率에 미치지 못함이 妥當하다.

(3) 利潤의 水準이 낮음으로 因하여 生産施設規模는 擴張하는데 必要한 賃金調整을 하기 위하여 資本을 誘致할 能力이 없는 產業이나 혹은 勞動生産費以外的 生産原價가 上昇한 產業에 있어서는, 生産品價格은 一般導標率에 比하여 그 上昇率이 더 迅速하거나 下降率이 더 緩慢하여도 無妨하다.

(4) 生産供給能力과 完全雇傭時에 있어서의 需要와의 관계로 보아 어떤 產業으로부터의 資本이 流出이 바람직한 產業, 혹은 勞動生産費以外的 生産原價가 下落한 產業, 혹은 過剩市場力이 있음으로 因하여 同一한 危險性이 있는 他產業에 대한 投資에 대한 收益率보다 顯著하게 높은 收益率을 올리고 있는 產業에 대해서는, 一般導標에서 指示되고 있는 것보다도 生産品價格에 上昇이 더 緩慢하거나 그 下降이 더 迅速하도록 되어야 한다.⁽¹⁵⁾

以上과 같은 原則은 1967년까지 美行政府의 賃金 및 物價政策의 一環으로 固守되어 온 것으로 여기에는 理論上 難點과 適用上의 問題點이 許多하다 (이에 관해서는 後述 IV 參照) 다만 一般的指標에 관해서는 1962—63년까지는 勞動生産性的 趨勢的增加는 3.0%정도 (1947~1960년까지의 生産性的 年增加率)로 解釋되었고 1964年의 報告에서는 過去 5年間의 年平均 1人 1時間當의 生産性上昇率을 61—63년에 대하여 3.0%~3.2%로 推定하였었다. 美國에 있어서의 「가이드·포스트」政策은 「존슨」時代에도 繼續되었으나 워낙 「디맨·폴」의 「인플레이션」이 强하게 作用하여 1964年以來 漸次 說得力을 喪失하였고 1966~67년에 와서는 「인프레」의 渦中에서 結局湮滅되고 만 것이다. 닉슨 行政府는 所得政策을 쓰지 않을 것을 約束하고 있으나 緊縮政策에도 不拘하고 繼續하는 「인프레」의 壓力은 드디어 1970年 6월에 大統領으로 하여금 生産性委員會의 設置를 構想하게 하였으나 現在 아무런 具體的인 基準이 마련되지 않고 있다.

4. 各國에 있어서의 所得政策의 執行

美國에 있어서와 같이 「유럽」諸國 (「오스트리아」, 「덴마크」, 「佛蘭西」, 「西獨」, 「和蘭」, 「노르

(14) *Economic Report of the President, together with the Annual Report of the Council of Economic Advisors* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1963), p. 189

(15) 前掲書, p. 189

웨이」瑞典, 英國, 意大利, 「핀란드」등諸國)에 있어서의 所得政策의 基準도 大體的으로 賃金의 上昇은 生産性의 上昇을 凌駕하여서는 아니된다는 것이 一般的인 傾向이다. 여기에서 生産性의 上昇이라 함은 每年度의 生産性增加나 혹은 어떤 特定産業에 있어서의 生産性의 增加를 의미하는 것이 아니고 經濟全體를 통한 趨勢의 生産性의 增加라는 點에서 美國의 경우와 同一하다.

그러나 趨勢의 生産性의 增加가 唯一의 基準이 아니라 政策當局에서 經濟全般에 걸친 綜合判斷에 의한 基準을 採擇하고 있는 나라도 있다. 즉 第2節에서도 言及한 바와 같이 『誘導의 經濟計劃』(indicative planning)의 制度를 採擇하고 있는 나라에서 經濟計劃의 一環으로 所得政策이 遂行되고 있는 것이다.

유럽諸國에 있어서의 所得政策의 對象이 되는 것은 一次的으로 賃金이며 2次的으로 物價이다. 非賃金所得에 대한 規制는 普通 data의 未備로 因하여 試圖하고 있지 않다는 點에서 美國의 경우와 同一하다. 所得政策은 傳統的인 金融財政政策을 代替하는 것으로 考慮되지 않고 一般經濟政策에 副隨되는 것으로 생각되고 있는 것도 美國의 경우와 大同小異하다.

所得政策이 立案되고 執行되는 經路는 各國의 賃金決定의 環境, 勞動組合과 經營者側의 組織의 性格, 이들 組織體에 대한 政府의 影響力 經濟計劃의 性格에 따라서 各國마다 그 方式이 相異하다고 할 수 있으며, 이들에 대한 相異한 與件이 所得政策의 成功이나 失敗를 決定하는 要因이 되어 왔다. 所得政策은 유럽各國에 있어서 별로 實効를 보지 못하고 있으나 戰後 가장 成功的으로 價格 및 物價를 統制하여 온 나라가 和蘭이며, 其他諸國에 있어서는 成功的인 經驗이 별로 없었다는 것이 一般的인 觀察이다. 各國의 制度와 그 運營에 대하여 詳細한 記述을 한다는 것은 本稿의 目的이 아니므로 省略하기로 하고, 本節에서는 이에 關하여 가장 對蹠的이라고 생각되는 美國과 和蘭의 制度와 그 運營方式을 分析叙述함으로써 兩國이 經驗한 成功과 失敗의 制度的要因을 살펴보려 한다.

美國의 制度와 和蘭의 制度와 運營上의 差異가 大端히 鮮明하게 나타나고 있는 것은 대개 以下와 같은 事項들이라 생각되며 餘他的 歐美各國은 이들 兩國의 中間에 處해있다고 볼 수 있을 것이다.⁽¹⁶⁾

(16) 和蘭의 計劃의 制度 및 方法에 관한 簡明한 叙述로서는, C.A. Van Den Beld, "Short-Term Planning Experience in The Nether lands" and W. Hessel, "Quantitative Planning of Economic Policy in The Netherlands," in B.G. Hickman(ed.) *Quantitative Planning of Economic Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1965) 參照.

유럽 各國의 經濟政策樹立 및 執行에 관한 制度에 대해서는, E.S. Kirschen, et al., *Economic*

(a) 一般經濟政策의 樹立機關과 過程

美國에 있어서는 大統領經濟諮問委員會, 財務部長官, 豫算局長등 大統領의 直屬機關에 있는 部署가 經濟政策의 頂上을 이루고 있으며, 그 보다 좀 낮은 部署들은 勞動省, 商務省, 法務省의 獨占禁止部(anti-trust division), 및 聯邦去來委員會(Federal Trade Commission) 이라 할 수 있으며, 民間團體가 經濟政策에 直接 干與한다는 例가 없는데 反하여, 和蘭의 경우에 있어서는 一般經濟政策은 社會經濟委員會(Social and Economic Council)에 의하여 決定되는 바, 委員會에는 企業經營者의 代表 勞動組合의 代表 그리고 政府가 指名한 經濟 專門家들이 各各 1/3 式 차지하고 있어 中央計劃局(Central Planning Bureau)에서 提供되는 資料에 立脚하여 政策을 決定하며 漸次的으로 公式的인 權限까지도 賦與받고 있다⁽¹⁷⁾.

이리하여 民間의 主要團體들이 政策決定에 參與하도록 하고 있는 것이 特徵이라 하겠는데, 이렇게 함으로써 政府의 一方的強要에 의한 統制라는 印象이 拂拭되고 合法與否에 관한 疑感도 惹起되지 않는 것이다. 이에 反하여 美國의 制度는 利益關係를 가지고 있는 團體의 直接的 參與없이 政策이 立案推進되어 나가고 있으며 또 所得政策을 힘있게 推進할 特別한 機構도 없는 것이다.

(b) 勞動組合과 企業經營者들의 組織

美國에서는 賃金交涉에 대한 中央組織(이를테면 AFL-CIO)의 傘下勞組에 대한 統制力은 없으며 企業經營者의 公式的中央組織이란 所在하지 않는다. 勞動組合의 경우에 있어서는 產業別組織(말하자면 industrial union 같은 것)의 中央團體의 指導力이 相當히 強한 경우(例를 들면 Teamster's Union)도 있으나 企業經營者들의 產業別 中央組織이란 全無하며 勞動協約은 企業別 事業別로 締結된다.

이에 反하여 和蘭에 있어서는 勞使共히 中央組織이 있어서 이들 中央團體가 서로 協議한 것을, 最終的으로 賃金 및 勞動條件決定의 公式機關이며 社會部長官에 의하여 學識과 經驗이 있는 者로부터 任命된 委員으로 構成된 政府調停委員會(Board of Government Mediators)에 의하여 決定된다.⁽¹⁸⁾ 이 政府調停委員會는 勞動協約이 公益에 어긋난다고 判

Policy in Our Time (North-Holland Publish Co, 1964) Vol. I. General Theory, Chapter VIII 參照 簡略한 記述로서는 日本產業計劃會議編「わが國の 所得政策」(經濟往來社, 1969) 第 6章 參照

(17) 이와 같은 現象은 「노루웨이」, 「스웨덴」, 「덴마크」등의 北歐諸國에도 볼 수 있고 佛蘭西의 경우에 있어서도 그러하다. 特히 佛蘭西의 경우에는 經濟計劃의 樹立과 執行過程에 있어서 民間의 參與幅이 매우 넓다. 前掲書 B. Cazes, "French Planning" 參照

(18) 이와 같은 現象은 北歐各國에게 共通의인 것이라 볼 수 있다. 다만 西獨, 「이태리」, 英國, 佛蘭西의 경우에 있어서는 勞使 共히 中央組織을 가지고는 있으나 賃金協約에 대한 影響力이 比較的 弱하다.

斷하면 이의 無效를 宜言할 것을 社會部長官에게 勸告한다. 즉 和蘭에서는 勞動協約이 中央集權的인 勞使中央團體에 의하여 이루어지면 賃金の 最終決定權은 政府에 주어져 있다. 다만 政府機關은 可及的 民間團體의 賃金交渉의 結果에 대하여 否認權을 行使하지 않도록 努力하고 있다. 따라서 刮目할만한 賃金上昇이 勞使間에 協約된 경우(1963년에 있어서는 10%의 賃金上昇이 있었다)에도 政府調整委員會는 이를 承認한 바 있다. 美國에 있어서처럼 政府가 個個의 賃金協約에 대해서 神經을 쓰는 것이 아니라 一次的으로 民間團體에 의하여 決定된 賃金協約을 政府가 追認 혹은 否認하는 形式을 取하고 있어, 政府의 說得力이 賃金上昇의 主唱者들에 대해서 미치는 效果가 더 크다고 할 수 있다.

(c) 所得政策의 基準

美國에서는 賃金上昇의 基準은 勞動性生産性的 趨勢的 增加라는 것은 既述하였거니와 和蘭에 있어서도 美國이나 其他 여러 國家에서와 같이 所得政策의 基準은 當初에는 生産性的 趨勢的 增加였던 것이 漸次的으로 이것이 拋棄되고 經濟全般의 情勢에 비추어 物價 및 勞債上昇의 基準이 策定되도록 改正되었다.

사실, 美國의 經驗으로 미루어 보아도 所得政策의 基準을 勞動生産性上昇에다가 固定시키려는 것은 여러가지 施行上의 문제를 內包하고 있으며(後述 第3節 參照) 오히려 和蘭의 경우처럼 伸縮性있게 基準을 設定하는 것이 效果的인 것으로 생각된다.

(d) 所得政策의 目的의 差異

美國에 있어서의 所得政策施行의 目的은 주로 「코스트·풋쉬 인플레이」를 抑制함으로써 物價安定維持를 위한 것이었으나, 和蘭에 있어서는 적어도 元來의 基本目的으로 말하면 物價安定보다는 오히려 國際收支를 改善하기 위한 것이었다.

輸出增大를 통한 國際收支의 改善이라는 것은 和蘭이라는 小國에서는 國民經濟의 死活을 左右하는 것이니 만큼 國際收支를 改善하기 위한 政府의 呼訴는 國民의 呼應을 喚起시키기가 쉬운 것이다. 屢說한 바와 같이 非常時가 아닌 平常時에 있어서는 價格이나 物價의 統制나 長期間에 걸쳐 國民의 順應을 바랄 수가 없는 것이다. 政府의 物價 賃金統制의 成功可能性이 가장 많은 和蘭에 있어서도 上記한 바와 같이 勞使의 自主的 行動을 크게 制限하는데 있어서는 限界가 있다는 것을 想起할 필요가 있다.

以上을 要約하면 所得政策이란 傳統的인 金融財政의 緊縮手段으로서는 滿足할만한 物價安定의 效果를 얻기 어려운 오늘의 經濟構造에서 過度한 失業을 惹起시킬 것이 없이 「코스트·풋쉬의 인플레이」를 抑制하자는데 있다. 國際收支의 改善을 目標로 하는 경우에 있어서는 傳統的手段인 디플레이션과 平價切下가 그 副作用이 많고 또 그 效果가 매우 늦게 나

타 남으로서 所得政策을 採擇하게 되는 것이다. 所得政策에는 다음 節에서 論하는 바와 같이 理論 및 實際에 問題가 많으나 結局 「코스트·풋쉬」의 「인플레이」에 對應한 다른 좋은 代案이 없다는 것과 傳統的인 政策手段의 效果보라도 迅速히 效果를 나타낸다는 데 있다 하겠다. 英國의 經濟政策의 新方向을 論한다는 마당에서 往年의 自由貿易主義者인 Sir Roy Harrod는 英國에 대해서는 첫째 所得政策 둘째 輸入統制의 手段으로 國際收支의 逆轉現象을 打開해 나가야 된다고 強力히 主張하고 있는 것을 보던지, 所得政策의 採擇을 極力 排除하여 온 美國의 共和黨政府內에서도 失業과 物價가 共히 增加하고 있는 事態에 直面하여서는 所得政策에 대한 贊成論이 擡頭되고 있다는 것을 보아도, 所得政策은 成敗與否를 莫論하고 앞으로는 各國에서 끈질긴 前途를 가질 것이 確實하다 할 것이다.

所得政策이 成功的으로 遂行하기 위해서는 和蘭의 경우로 보아 몇가지 條件이 必要하다고 보겠는데 첫째, 勞使兩側이 다 中央組織이 있어 勞賃의 策定에 있어서 이들 民間團體가 參與하는 制度가 있을 것, 둘째, 國民이 納得할 만한 政策의 目標(國際收支가 經濟의 死活을 決定하는 경우에 國際收支를 改善한다는 目標)가 있어 國民이 首肯할 만한 基準이 서 있고 또 이政策을 遂行할만한 專權機關이 있을 것 등이라 할 수 있다. 그리고 무엇보다도 더 重要한 것은 所得政策이란 傳統的인 金融財政의 政策의 補充手段에 不過하며 過度한 金融財政의 膨脹으로 因한 「디맨드·폴」의 「인플레이」앞에서는 失敗할 수 밖에 없다는 것이다.

IV 所得政策의 問題點

所得政策은 그 理論과 實際에 있어서 許多한 難點이 많으며 本節에 있어서는 이들을 要約叙述하려 한다. 그 理論中에서 주로 實證的(positive)分析에 관한 것을 第一項에 考察하고 第2項에는 規範的(normative)問題를 다루기로 하며 第3項에는 制度的인 問題點을 列擧分析하기로 한다.

1. 理論上的 問題

(1) 「코스트·풋쉬」의 實在問題

所得政策의 基本論理는 (코스트·풋쉬 인플레이션)에 있음은 前述하였다. 그런데 「코스트·풋쉬 인플레이션」은 生産者나 生産要素의 所得者의 市場支配力(market power)의 增加를 前提로 한다. 獨算占에 의한 「인플레이션」이 있자면 獨算占企業에 의한 市場支配力이 『存在』한다는 것으로서 反은 不足하며 그 市場支配力이 『增加』하여야 하는 것이다.⁽¹⁹⁾ 즉

(19) 이 點을 特히 強調하는 論旨로는, M. Friedman, "What Price Guideposts?", in G. Schultz

不完全競爭의 市場構造를 가진 産業의 生産品價格은 餘他的 條件이 다같은 以上 完全競爭의 경우에 있어서 보다도 높다는 것은 事實이지만, 그렇다고 해서 恒常 그 格差가 擴大된다고 볼 수는 없다. 「인플레이션」이란 價格이 높은 것을 의미하는 것이 아니라, 價格이 上昇하는 過程을 의미한다. 獨寡占下의 企業이라고 해서 恣意的으로 價格을 何時나 올릴 수는 없는 것이다. 그들의 市場支配力이 許하는 範圍內에서 그들은 利潤을 極大化하는 까닭에 그 以上 價格을 올리면 販賣量의 減少를 招來하여 利潤이 下落하게 된다. 따라서 獨寡占企業의 市場占據度가 擴大되거나 혹은 競爭市場을 가진 産業이 獨寡占化하거나 하여 國民經濟의 獨寡占度가 높아가지 않는다면 獨寡占企業에 의한 「인플레이션」이란 存在 할 수가 없는 것이다.

現代의 企業이 흔히 大規模化하고 있는 경우가 많은 것은 숨길 수 없는 事實이다. 規模의 經濟 혹은 資金關達上의 利點으로 中小企業보다 大企業의 경우의 收益性이 많은 수가 許多하다. 그러나 企業의 規模가 커진다는 것은 集中되고 있다는 것과는 嚴然히 區別되어야 할 것이며, 近來의 先進國의 産業構造에 대한 實證的研究에 의하면 企業의 集中傾向이 라기 보다는 오히려 그와는 反對로 競爭이 增加하고 있는 경우가 許多하다.⁽²⁰⁾ 따라서 論理的으로 말해서 적어도 先進國에 있어서는 企業集中現象으로 말미암은 重要生産品의 價格 上昇이라는 形態를 取한 「코스트 인플레이션」이란 論理的으로는 成立할 수 없는 것이다.

後進國의 工業化初期段階에 있어서는 흔히 市場의 狹小와 企業能力의 制限으로 말미암아 獨寡占企業이 생기기 쉬운 것이 一般의인 現象이다. 그러나 여기에서도 역시 獨寡占企業이 생기기 때문에 「인플레이션」이 일어난다고 할 수는 없을 것이다. 왜 그러나 하면 後進國의 獨寡占企業의 生成은 既存競爭企業을 吸收 혹은 破産케 함으로써 생긴 것(이 경우에는 「인플레이션」 現象이 있을 것이다)이 아니라 産業의 成立과 同時에 獨寡占企業이 생긴 것이 대부분 임으로 特定產品價格이 (外國에 比하여) 높을 수는 있지만 「인플레이션」을 惹起시킨다고 볼 수는 없을 것이다.

다음 勞動에 대하여 考察해 보자. 勞動의 供給이 實質勞賃에 의해서 決定되는 것이 아니라 貨幣勞賃에 의해서 決定된다는 것과 勞賃이 下向硬直性이 있다는 것은 「케인즈」의 一般理論의 重要한 內容이다. 勞賃의 下向硬直性과 上向伸縮性을 重要視하여 現代의 金融政

and R.Z. Aliber, *Guidelines*, (Chicago, Univ. of Chicago Press, 1967,) pp. 17-40.

E.S. Phelps, "Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium", *Journal of Political Economy*, (Vol. 76, No. 4, Part II, July/August 1968) pp. 664-676

(20) M.A. Adelman, "The Measurement of Industrial Concentration," *The Review of Economics and Statistics*, 1951, pp. 269-96, reprinted in A.E.A. Readings in Industrial Organization and Public Policy, (Homewood, Ill., R.D. Irwin Inc., 1958), pp. 3-45 參照

策은 高勞賃에 의하여 惹起된 失業을 救濟하기 위하여 恒常 膨脹的으로 되어 가고 있다고 J.R. Hicks 는 極論한 바 있다. 즉 그는 “賃금이 주어진 通貨量의 테두리 안에서 決定된 範圍內에서는 어떤 『均衡賃金』——즉 外部에서 設定된 通貨量側의 條件과 兩立할 수 있는 賃金——이 存在한다는 主張에도 多少의 의미가 있었다. 그러나 우리들의 現實의 世界는 通貨「시스템」이 더 彈力的이 되어 있어서 賃금이 通貨에 適應한다기보다는 오히려 그 反對로 通貨「시스템」自身이 賃金の 變化에 適應되도록 되어있다. 現實의 賃금이 均衡水準 그自身을 調節하여 그것이 現實의 賃金水準에 合致되도록 되는 것이다. 우리들은 金本位制 代身에 勞動本位制(Labor Standard)의 基礎위에 있다 해도 過言이 아니다”(21) 라고 觀察하였다. 이 理論을 따르면 어떤 特定產業에 強大한 勞動組合이 있어서 우선 그 產業에서 勞賃이 引上되면 이것이 他產業에 波及되고 나아가서는 아마도 勞動組合이 結成되지 않는 產業에 까지 波及하여 國民經濟全般에 걸쳐서 勞賃水準이 上昇한다. 이 結果로 各產業에서 失業이 생기게 되면 이 失業을 救濟하기 위하여 通貨當局은 貨幣를 增發하여 企業의 投資를 刺戟시키고 이렇게 함으로써 다시 雇傭을 增加시킨다는 過程이 反覆된다는 것이다. 換言하면 勞賃上昇에 의한 「코스트·풋쉬」의 「인플레이션」이 現代各國의 常例라는 것이다.

이 理論에 대한 反論은 後述하기로 하겠으나. 우선 考慮되어야 할 것은 勞動組合이 強하다고 해서 恣意的으로 賃金の 引上을 要求할 수가 있겠느냐 하는 點이다. 生活費의 昂騰이라든가 혹은 勞動生産性的 增加에 의한 利潤의 增加등의 理由없이 賃金の 引上을 要求하여 그들의 要求를 貫徹하려고 하는 試圖는 어떻게 成功할 것을 바라겠는가?

또 위의 獨寡占價格에 관하여 叙述한 바와 똑같은 論理가 여기에도 適用된다고 보아야 할 것이다. 즉 勞動組合이 強力한 產業에 있어서의 賃金水準은 餘他の 產業에 있어서보다도 勞賃水準이 높은 것은 事實이지만 勞動組合이 全國的으로 強化되지 않고서는 이미 높은 賃금이 다시 『增加』할 수 있다는 論理는 到底히 首肯이 되지 않는 것이다. 貨幣賃금이 繼續 增加한다는 現象이 있다면 이는 勞動組合의 勞動市場支配力의 作用이 아니라 國民經濟에 있어서의 總需要增加에 誘因한 것이 常例일 것이다.

물론 P.A. Samuelson 이나 R. Solow 가 指摘한 바와 같이 「코스트·풋쉬 인플레이션」이 있느냐 없느냐 하는 問題는 觀念的인 문제가 아니고 實證的인 問題이다. 그러나 事後的인 「매크로」資料를 가지고 「코스트·풋쉬」가 있다고 論證하는 것도 許多한 難點을 隨伴하는 것임을 銘心할 필요가 있다.(22) 「코스트·풋쉬」에 대한 實證的인 研究結果는 많지만 그 反

(21) J.R. Hicks, "Economic Foundations of Wage Policy," in *Essays in World Economics*, Oxford Univ. Press, 1959, p. 88.

(22) P.A. Samuelson and R.M. Solow, "Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy," *American*

論도 또한 許多하다. 獨寡占企業이나 勞動組合의 支配支配力이 強化됨이 없이는 「코스트·풋쉬」의 現象이 持續될 수 없다는 理論은 妥當한 것으로 생각되지 않을 수 없다.

(2) Tradeoff의 實在문제

失業率과 價格上昇率間에 tradeoff가 存在한다는 實證的研究의 結果인 Phillips curve가 所得政策의 有力한 理論의 基盤이 되고 있다는 것은 第1項에서 論한 바와 같다.

前述한 바와 같이 Phillips curve 上의 어느 點을 擇할 것인가 (즉 어느 程度의 失業率과 어느 程度의 價格上昇率의 結合을 擇할 것인가)하는 것은 政府나 通貨當局에서 決定할 것이지만 政府當局의 通貨政策上의 努力은 結局 同一曲線上을 移動하는데 不過하고 그 曲線 自體의 位置를 바꿀 수는 없는 것이다.

원래 Phillips curve는 別로 理論의 根據 없이 純然한 統計分析의 結果로 導出된 것이다. 失業이란 어떤 現象인지 어찌하여 失業增加率과 物價上昇率사이에는 tradeoff가 成立하여야 하는지에 대한 아무런 滿足할 만한 理論이 指示된 적이 없었다. 그러나 그 論文이 發表된 以來 電光石火格인 速度로 經濟學界의 關心을 風靡하여 各國의 特有한 Phillips curve 찾기 위한 無盡한 努力이 傾注되었다. 그러나 許多한 統計의 操作에도 不拘하고 結局은 各國經濟에 있어서의 이와 같은 曲線의 有無조차 確實히 究明되지 않고 있는 實情이다. 흔히 이 曲線을 찾기 위한 研究의 結論으로는 「 x 라는 獨立變數를 添加하고 y 라는 變數를 좀 操作해서 回歸分析을 해보면 좀 더 좋은 結果를 얻는다」하는 程度의 結論을 導出하는 것이 일수이다. 統計操作이 그처럼 많았으나 아직도 勞動의 需要를 決定하는 要因은 무엇인가 혹은 價格과 雇傭의 tradeoff를 決定하는 要因이 무엇인지 別로 잘 究明되지 못하고 있는 것이다. (23)

近來에 와서 物價와 失業間에 有意한 tradeoff가 果然있는가에 관해서 懷疑的인 理論이 提示되기 시작하였다. 代表的인 것으로서는 Milton Friedman과 Edmund S. Phelps의 理論이 있는 바, 다음에 이들의 理論을 數衍 分析하려 한다. 이에 관한 Friedman의 簡明한 理論을 譯出하면,

「코스트·풋쉬 인플레이션」論의 根底에 潛在하는 가장 重大한 理論誤謬는 各目的量과 實質的量的 混同 즉 各目上의 「달러」와 實質上의 「달러」 혹은 「달러」가 購買할 수 있는 것과의 混同이라 할수 있다. 이 誤謬는 매우 깊게 뿌리박고 있어 許多한 時論에 影響을 미치고 있다. 根本論인 誤謬

Economic Review Vol 50, (May, 1960) pp. 177-194 參照

(23) Phillips curve에 대한 研究에 대한 批判으로는 Axel Leijonhufvud, "Comment: Is There a Meaningful Trade-off between Inflation and Unemployment"와 David Meiselman, "Comment", *Journal of Political Economy* Vol 76 No. 4. Part II, July/August, 1968, pp. 738-749 參照

는 「인플레이션」과 雇傭間에 tradeoff 가 있다고 생각하는 것, 즉 長期間에 걸쳐서 「인프레」를 持續시킴으로써 平均的으로 失業水準을 낮출 수 있다고 생각하는 것이다. 總需要에 대하여 恒常 큰 壓力을 넣고자는 試圖하는 것과 「인프레」의 兆朕을 避하고자 할 때에는 導標(guideposts)나 指針(guidelines) 나 하는 것들로써 그것을 抑制하고자 試圖케 하는 理由가 바로 여기에 있다.

이와 같은 모든 論理的誤謬가 다 그렇듯이 거기에는 一端의 運致도 없지는 않다. 그러나 옳은 議論은 相當히 높은 水準에 있으므로 손쉬운 理論이 普遍的으로 容納되는 傾向이 있다. 이것이 虛妄한 論理라고 하는 理由를 簡單히 살펴보기 위해서 美國보다도 이 理論을 더 많이 밀고 나간 나라의 經驗을 생각해 보자「보라질」이야 말로 가장 劇的인 好例이 된다고 볼수 있는데 二・三年前에 現政府가 執權을 하였을 때에 「인플레이션」은 年率로 90%로 進行되고 있었던 것이다. 「緊縮」政策을 採擇함으로써 政府는 物價上昇率을 45%程度로 抑制하였는데 이것은 누가 보든지 相當한 「인프레」임에 틀림 없다. 失業率은 적어도 한동안 15%로 增加하였다. (所得政府을 支持하는) Solow의 理論에 따르면 이는 인플레이션과 失業과의 tradeoff 라 할수 밖에 없었고 「보라질」에 있어서는 一般이 容認할수 있을 程度의 失業率을 維持하기 위해서는 年 90%의 「인플레이션」을 甘受해야 된다는 理致가 될 것이다. 이것이 虛妄한 論議라는 것은 누구나 다 首肯할 것이고 또 실지로 그렇기도 하다. 事實인즉 「오늘의」 失業과 「來日의」 失業, 즉 지금의 失業과 後日의 失業과의 tradeoff 인 것이다. (24)

Friedman 에 의하면 「인프레」의 有無를 莫論하고 어떤 本然失業率(natural rate of inflation)이 있는 法이라 한다. 즉,

.....어떤 社會를 莫論하고 말하자면 어떤 「本然失業率」이라는 것이 있다고 생각된다. 이 失業率이야 말로 1962年의 報告書에서 叙述된 것과 하등 다름없이 「實質」賃금이 움직이는 傾向을 보이는 그 水準의 失業率이라 할 수 있다.

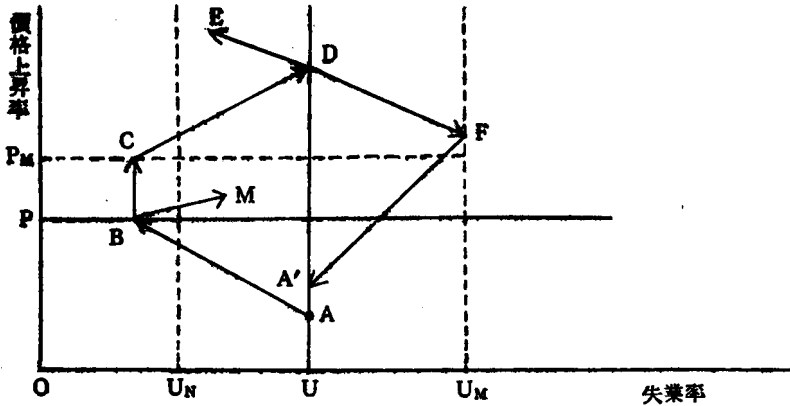
.....어떤 所與의 勞動市場에 대해서 「實質」賃금이 生産性과 같이 움직이는 水準의 本然失業率이라는 것이 있는 것이다. 通貨政策을 써서 이 本然率以下로 失業을 抑制하자면 累進率로 進行하는 恒久的 「인프레」를 避할 수 없을 것이다. 이 本然率以下로 恒久的으로 인프레를 抑制하자면 恒久的인 인프레를 惹起시키는 외에 별 다른 方法이 있을 수 없다. 그와 反對로 이 本然率以上으로 失業率을 올리도록 雇傭政策을 쓰자면 恒久的인 「디플레이션」에 의해서만이 그 失業率을 維持할 수 있을 것이다. 끝으로 失業을 이 本然率에서 維持시키기 위하여는 無限히 많은 通貨政策과 (一旦一般의 豫見이 그 價格動向에 대하여 適應한다면) 無限히 많은 價格의 움직임이 있을 수 있다. (25)

Friedman의 貨幣理論의 基本觀點을 援用하면서 上記의 理論을 좀더 자세하게 數衍하면 大略 다음과 같을 것이다. 즉 <圖 1>에서 失業과 物價水準의 相互間의 關係의 一類型을 圖表한다. 兩軸은 Phillips 曲線에서 나타내는 바와 같다. OU는 本然失業率을 나타낸다. 이 失業率에 있는 경우에는 實質勞賃(즉 名目勞賃을 物價指數로 除한 것)의 움직임이 生産性의 그것과 같다. 失業率이 OU 보다 적으면 名目勞賃이 生産性보다 높고 따라서 「인프레」가 惹起된다. 그 反面에 失業率이 보다 OU 크면 名目勞賃이 生産性보다 낮아서 따라서

(24) 이는 「인플레이션」과 失業과의 tradenoff 를 主張한 Robert A. Slow 를 批判한 것이다. G. P. Shultz and R.Z. Aliber, *Guidelines* (Chicago) Univ. of Chicago Press, (1967) pp. 58-59. 參照

(25) 前掲書 pp. 60-61

〈圖 1〉 本然失業과 價格變動



「디프레」가惹起된다. 縱軸은 物價上昇率을 表示하고 있는바, 그것이 OP 以上일 때에는 「인프레」는 豫想되지 않는 「인프레」(unanticipated inflation)로부터 豫想되는 「인프레」(anticipated inflation)로 化한다. 따라서 OP 는 「인프레」가 豫見되지 않은 것이나 혹은 豫見된 것이나 에대한 分岐點을 表示한다. (26) OU_M 은 最大失業率을 表示하며 이 以上の 失業率은 政策當局者에 의하여 到底히 許容되지 않는것을 의미하며 OU_N 은 一般의으로 認識되고 있는 完全雇傭水準을 表示한다. 그와 마찬가지로 OP_M 은 物價의 最高上昇率을 나타내며 이 以上の 物價上昇은 政府로서는 到底히 容認할 수 없는 水準을 나타낸다.

지금 經濟가 A 點에서 어떤 種類의 均衡(Equilibrium)을 이루고 있다고 하자. 여기에서

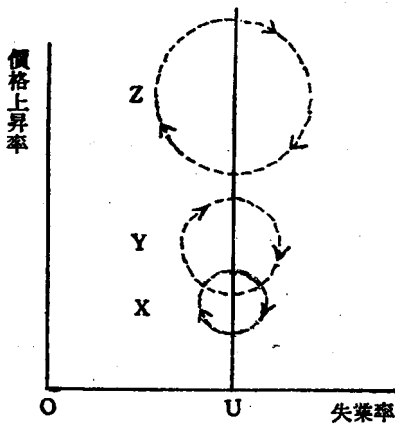
(26) 「인플레이션」을 unanticipated inflation 과 anticipated inflation 으로 分類說明하는 것은 모든 경우에 있어서 有益한 바 兩者間의 區別과 그 經濟의 效果의 異同等을 簡明하게 說明한 것으로서는 A.A. Alchian and W. Allen, *University Economics 2nd Ed.* (Belmont, Calif.: Wadsworth Publishing Co. 1968,); A.A. Alchian and R.A. Kessel, "Effects of Inflation" *Journal of Political Economy* (Vol. LXX Dec. 1962, No. pp. 521-537 參照

인프레가 豫見되고 豫見되지 않는 것은 時間의 函數이지 物價의 上昇率自體의 函數은 아니므로 第1圖이 있어서와 같이 OP 以上の 上昇率이 있을 때에는 인프레가 豫見되고 그 以下일 때에는 豫見되지 않는다고 하는데에는 圖表上 無理가 있다. 그러나 價格이 OP 만큼 大幅 오르게 되면 一般에게 어떤 衝擊效果를 주어서 그것이 價格上昇을 豫見하는데 큰 影響을 주되 價格上昇이 OP 以下일 때에는 그 上昇率이 매우 僅少하므로 多少 上昇氣勢가 계속된다 해도 一般이何等 介意하지 않는다고 解釋해도 좋을 것이다. 즉 價格上昇率이 OP 以上이면 Money illusion 이 없고 OP 以下면 money illusion 이 있다고 해석할 수 있다.

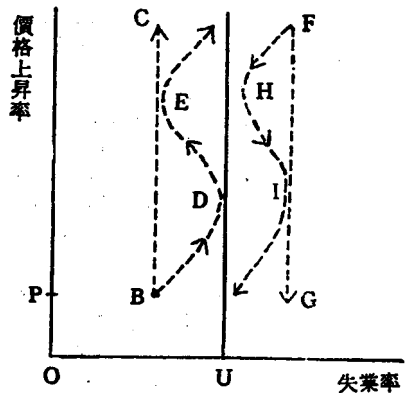
政府가 더욱 失業을 減少시키고자 金融財政의 膨脹政策은 썼다고 假定하자. 이 結果로 失業은 (臨時的으로) 줄고 物價는 上昇하여 B 點으로 옮겨 간다. 曲線 AB 是 Phillips curve 的一部分이라 볼 수 있다. B 點에서는 「인프레」는 豫見되는 「인프레」(anticipated inflation)化하여 政府의 膨脹政策이 계속되지 않아도 物價는 C 로 치솟게 된다. B 點에서 政府가 螺旋型 「인프레」를 豫見하고 緊縮政策을 쓰면 失業增加와 物價上昇으로 M 쪽으로 移行할 것이다. C 點 (物價最高上昇率의 到達에서 政府가 緊縮政策을 採擇한다 해도, 物價는 前期의 膨脹政策의 餘勢로 因하여 계속 上昇하는 同時에 失業은 다시 增加하여 本然失業率을 回復하게 된다. 物價의 上昇이 D 點에 到達하였을 때에 實質賃金上昇率은 勞動生産性과 一致하게 된다. D 點에서 通貨當局이 다시 膨脹政策을 再採擇한다면 失業은 一時的으로 다시 減退하고 物價는 加速度로 上昇하여 E 方向으로 움직이게 되고, 緊縮政策이 계속된다면 物價는 下落하고 失業이 增加하여 F 方向으로 움직이게 되며, 그와 同時에 早速間에 自然的으로 혹은 F 點(最大失業率의 點)에서의 膨脹政策의 結果로 다시 雇傭이 增加되어 本然失業率쪽으로 (例를 들면 A 點)移動하게 될 것이다. 왜 그러나 하던 失業이 本然失業率을 凌駕하게 되면 勞動生産性이 實質賃金を 凌駕하게 되어 企業利潤이 增加하면 또 한편으로는 物價昂騰率이 低下됨으로써 real balance effect에 의한 有効需要의 增加가 있을 것이기 때문이다.

이 分析에 의하면 AB 過程에 있어서 失業이 減少된 것은 恒久的인 것이 아니다. 恒久的인 失業의 減少가 있기 위하여는 物價上昇이 螺旋狀으로 上昇하여야 한다. 즉

<圖 2 A>



<圖 2 B>



〈圖 2B〉에서 物價上昇率^이 B 點에서 expected inflation 이 되었을 때에는 繼續的인 膨脹政策으로 C 方向으로 上昇하든지, 一時的인 緊縮이 있는 後에 다시 膨脹政策이 採擇되어 DE 方向으로 移動하는 경우에 限하여 失業이 本然失業率以下の 水準으로 維持된다. 그와 反對로 F 點에서는 오직 繼續的인 緊縮政策으로 物價가 G 方向으로 下落하던지 一時的인 膨脹이 있는 後에 다시 緊縮政策이 採擇되어 HI 方向으로 移動하는 경우에 限하여 失業이 本然失業率以上の 水準으로 維持된다. 恒久的인 膨脹이나 緊縮이 없다면 〈圖 2A〉에서 보는 바와 같이 失業은 本然失業率의 水準을 維持하게 된다. 비록 一時的인 失業率減少가 있더라도 나중에 가서 다시 失業率의 增加에 의하여 相殺될 수 밖에 없어 Friedman 이指摘한 바와 같이 失業과 價格上昇사이에 tradeoff 가 있는 것이 아니라 오늘의 失業과 來日의 失業사이에 tradeoff 가 있는 것이다.

이 理論의 根本的인 強點은 Knut Wicksell의 『本然利子率』(Natural Rate of Interest)를 髣髴케하는 本然失業率이라는 概念이라 하겠으며 單純한 Phillips curve 에서와는 달리 失業이라는 것이 根本的으로 어찌하여 일어나는가에 대한 理論이 있다는 點이라 생각된다. 즉 모든 失業의 根本的 存在理由가 將來에 대한 經濟單位의 知識(information)의 不完全性에 있다고 할 수 있는 바,⁽²⁷⁾ 즉 어떤 生産要素가 어느 期間동안 失業狀態에 있다는 것은 그 生産要素의 市場에 있어서의 雇傭先에 대한 information 이 完全치 못한데서 惹起되는 것이고, 따라서 一定한 率의 失業이란 information 蒐集을 위한 하나의 코스트라고 看做할 수 있는 것이며 이는 物價의 昇降과 無關한 것이다. 즉 어떤 特定期間동안에 物價上昇率^이 얼마가 되든지 本然失業率은 獨者的으로 維持되는 것이다. 〈圖 2A〉에서 위에서 說明한 바와 같은 物價와 雇傭의 變動을 表示하는 圓形 XYZ 을 볼 수 있는 바, 價格上昇率^이 如何하든지 간에 모두 本然失業率을 中心으로 움직이고 있는 것이다. 失業이란 恒常 實質上的 現象(real phenomenon)——失業은 information 의 不完全이라는 世之常事에 대하여 經濟가 치루는 하나의 代價——인데 反하여 「인플레이션」은 때와 場所를 莫論하고 貨幣上的의 現象(monetary phenomenon)임을 나타내는 것이다.

以上是 Friedman 의 失業 및 物價理論의 骨子라고 解釋되는 바, 實證的으로도 「인프레」와

(27) 失業의 根本原因이 將來에 대한 完壁한 知識의 缺如에 있으며 따라서 失業은 이 知識의 缺如에 있다고 하는 理論으로는, A.A. Alchian and W.R. Allen, *University Economics*, 2nd ed. (Belmont, California: Wadsworth Publishing Co, 1967) Chapter 25. G.J. Stgler, *The Theory of Price*, 3rd Edition (New York, Macmillan, 1966), pp. 1-10. G.J. Stgler, "Information in the Labor Market," *Journal of Political Economy*, LXX (Suppl. October, 1962) pp. 94-105 등을 參照

Edmund S. Phelps, "The New Microeconomics in Inflation and Employment Theory", *American Economic Review*, May, 1969, pp. 147-160

失業사이에는 tradeoff 가 없다는데 대해서는 前掲 Edmund Phelps, A.G. Hines 등의 卓越한 論文이 이를 뒷받침해 주고 있다. 다만 本然失業率以下로 一時的오르거나 雇傭水準을 올리코자 하는 것은 모든 나라에 있어서 하나의 政治的 (혹은 R. Harrod 말대로 道義的) 要求가 되어 있으며, 이렇다 할 理論的 뒷받침없는 事後的計數에 대한 統計分析이 續出하는 것도 이를 反映하는 것이라 하겠다.

(3) 勞賃과 物價에 대한 導標에 관한 問題點

위에서는 「코스트·풋쉬」와 Tradeoff의 實在與否에 관한 문제를 考察하였는 바, 所得政策이라는 非公式統制도 다른 모든 直統統制가 그렇듯이 資源의 效率의 接配 그리고 나아가서는 經濟成長이라는 長期的 觀點으로 볼 때 많은 問題點을 지니고 있다. 所得政策이란 元來가 長期的 觀點에서 案出된 것인데도 不拘하고 오히려 長期成果가 沮害되는 結果를 가지고 온다면 이는 매우 어리석은 일이 아닐 수 없다.

첫째, 어떤 物定産業의 生産性的 增加가 全經濟의 勞動生産性的 趨勢의 增加보다 빠른 産業 (以下 X 産業이라 稱한다)에 있어서나 늦은 産業(以下 Y 産業이라 稱한다)에 있어서나 實質勞賃의 上昇率이 같아야 한다는 것이 一般的 導標의 內容이라 함은 前述한 바와 같다. 그러나 이것은 短期的인 賃金上昇의 水準(즉 絶對的 賃金水準)을 막는데에는 有效할 수 있지만 適切한 賃金의 構造(즉 相對的 賃金)를 가지는에는 不適當하다고 하지 않을 수 없다. 需要面에서 어떤 特別한 變化가 없다면 X 産業의 『實質』勞賃의 增加는 當然히 Y 産業의 그것보다 빨라야 할 것이다. 즉 實質勞賃이란 勞動限界生産과 一致하게 된다는 것이 競爭下에 있어서의 勞賃動向에 대한 原則이다. 勞動이나 其他의 生産要素는 恒常 生産性的 增加하는 産業으로 쓸리게 되는 것이 當然하며 또 그렇게 되어야 할 것이다. 勞動生産性的 增加가 빠른 X 産業에 있어서나 늦은 Y 産業에 있어서나 勞賃의 上昇率이 같다는 것은 勞動의 效率의 使用을 沮害하는 結果를 招來하게 되는 것이다.

다음 製品價格에 대한 導標도 資源의 效率의 使用을 沮害하는 要因을 內包하고 있다. 즉 價格에 관한 一般的 導標에서 X 産業의 生産品價格의 增加率이 Y 産業의 그것을 下廻(혹은 下落率이 上廻)하여야 한다고 되어있다. 즉 X 産業의 生産品의 供給의 增加率은 Y 産業의 生産品의 그것을 凌駕함으로써 X의 生産品價格은 Y의 그것에 比하여 增加率이 下廻하거나 減少率이 上廻하여야 한다는 것이다. 그러나 X 産業의 製品價格이 價格上昇率이 Y 産業의 그것을 下廻하자면 X 産業의 製品에 대한 需要의 增加率이 Y 産業의 製品에 대한 그것을 下廻하여야 한다. 이렇게 되어야만 一般的 導標을 遵守하여도 經濟에 있어서의 資源의 效率性이 侵害됨이 없을 것이다. 換言하면 美國의 導標政策이 生産要素의 效率的

인 使用을 阻害함이 없자면 모든 產業의 製品에 대한 貨幣 需要가 一定하다는 것을 前提로 하고 있는 것이다. 各種製品에 대한 需要의 價格彈力性이 1 이라는 假定위에서 있는 것이다. 즉 X 產業의 製品에 대해서나 Y 產業의 製品에 대해서나 貨幣支出을 一定하다면 X 產業에서 生産性이 增加하여 供給이 增加함으로 X의 製品價格은 下落하여야 하며 Y 產業에 있어서는 正反對의 事態가 일어나야 한다.

문제는 X 產業이나 Y 產業에 있어서 그 製品에 대한 需要의 增加率이 一定하다는 靜態的인 假定이 國民經濟의 發展이라는 見地로 보아 옳으나 하는데 있다. 動態的見地로 본다면 X 產業에 있어서 勞動의 生産性이 Y 產業의 그것을 凌駕하는 根本的理由는 X 產業의 製品에 대한 需要가 增加하며 그 賣上額이 (Y 產業의 그것보다) 增加함으로써 投資의 限界效率(marginal efficiency of investment)을 上昇시켜서 投資가 Y 產業에 있어서의 그것보다 增加한 것이 常例의 일 것이다. X 產業에 있어서 勞動生産性이 增加한 結果價格이 下落해야 한다면 國民經濟의 生成이나 發展에 支障이 있을 것은 當然한 일일 것이다. 「가이드·포스트」政策은 賃金이나 物價의 絶對的水準을 抑制하는데 置重한 나머지 이들의 相對的 構造를 無視하고 있다고 말할 수 있다. 國民經濟의 發展이란 恒常 賃金이나 物價의 構造의 變化를 隨伴하는 것인데도 所得政策은 이와같은 構造의 變化를 阻害하는 結果를 가지고 온다는 것이다.

둘째 個個의 產業에 있어서의 勞賃增減에 대한 導標에도 難題가 있다. 즉 勞動組合의 賃金交涉力이 『특히 弱한 產業』(以下 이것을 W 產業이라 稱한다)에 있어서는 勞賃의 上昇은 全賃金の 平均上昇率(즉 生産性의 上昇)을 上廻하여도 無妨하며, 賃金交涉力이 『특히 強한 產業』(以下 이것을 S 產業이라 稱한다)에 있어서는 勞賃의 上昇率은 全勞賃의 平均 上昇率을 下廻하여도 無妨하다고 한다. 이 原則의 趣旨은 勞動組合이 強하면 同一勞動에 대한 賃金水準이 餘他の 產業에 있어서보다도 높고 勞動組合이 弱하면 낮다는 것이 一般的인 傾向이니만큼 이것을 是正해야 한다는 것으로서 一見 매우 妥當한 것처럼 보인다.

그러나 勞動組合이 強하면 強할 수록 賃金上昇은 적어야 하고 弱하면 弱할수록 賃金上昇이 많아야 한다는 것이 實際로 어떻게 可能하게 될지 理解하기 매우 困難하다. 또 勞動組合이 『強하다』던가 『弱하다』던가 하는 것도 어떤 絶對的인 基準이 있는 것이 아니라 雇傭者들의 賃金交涉力에 比하여 相對的으로 말할 때에 비로소 그 의미가 있는 것이다.

그러나 勞動組合이 가장 弱한 產業이란 勞動組合이 全然 存在하지 않는 產業일 것이다. 이런 產業에 있어서는 同一勞動에 대한 勞賃이 獨寡占企業에 있어서보다 낮은 경우, 그의 生産性 增加에 관계없이 全體生産性 平均增加率을 凌駕하는 勞賃上昇이 있어도 좋다는 것

인지 그 뜻이 分明치 않다 事實 이런 產業에 있어서는 賃金에 관한 所得政策이란 行使할 道理가 없는 것이다. 그러나 가령『弱한』勞動組合이 形成된 以後라면 基準率을 上廻하는 勞賃의 引上이 있어도 無妨하다는 것인지 그 의미가 不分明하다.

2. 所得政策施行上の 문제

실사 所得政策이 以上과 같은 理論的인 難點이 없다고 假定 하더라도 이것을 施行하는데 있어서는 難點이 極히 많다. 所得政策이란 屢說한 바와 같이 財政金融이나 其他的 傳統的인 政策의 補完手段으로 一時的으로 價格의 上昇을 抑制하는 效果를 期待할 수 있을 程度이며, 이와 같은 部分的인 效果를 期待하기 위하여 施行上の 隘路가 많다면 政策手段으로서의 價値가 크게 減殺될 것이다.

첫째, 所得政策의 內容은 企業이나 勞動組合에 대하여 說得力이 별로 없다는 것이 歐美各國의 經驗에 의하여 立證되었다.⁽²⁸⁾ 前述한 導標政策은 民間部門에 說得力있는 基準으로 表現되고 있지 못하다. 『全經濟에 있어서의 生産性的 趨勢上昇率』과 各產業에 있어서의 그것과 比較한다는 것은 企業經營者나 勞動組合의 立場으로 볼 때에는 별로 關心의 대상이 될 수 없는 指標이다. 企業의 價格政策設定에 있어서 주로 關心의 對象이 되는 것은 生産費, 價格彈力性, 혹은 競爭企業의 反應, 品質, 廣告費등에 있을 것이며, 勞賃決定時에 關心의 대상이 되는 것은 勞動者의 生活費의 變化 消費者物價指數, 企業主의 勞賃支拂能力, 勞動의 需給등이며, 所得政策에서 提示되고 있는 「매크로」的인 概念은 企業經營者들이나 勞動者들에 대해서 하등 說得力이 없는 것들이다. 個個의 勞動爭議라든지 價格決定의 裏面事情은 每個의 事例마다 매우 달라서 政府의 報告書나 學者의 簡單한 分析에서 나온 劃一的인 基準에 의하여 民間의 意思決定이 支配받는다라는 것이 戰時라든가 혹은 그 밖의 어떤 緊急事態가 있는 경우를 除外하고는 매우 힘들 것이며, 또 힘들지 않는 경우가 있다 하더라도 民間의 關係者들에게 滿足할만한 解決을 줄 수는 없을 것이다.

前節에서도 指摘하였거니와 和蘭이나 佛蘭西의 경우에는 企業家들이나 勞動組合들의 代表者들이 國家의 基本經濟政策을 樹立하는데 參與하고 政得所策의 遂行過程에도 參與하고 있어서 所得政策의 民間에 대한 說得力이 比較的크다고 할 수 있으나, 대개의 경우에 있어서는 民間團體는 所得政策의 樹立에 參與할 수 없어서 關心도 없는 迂濶한 概念에 의하여 行政指導의 操縱의 對象이 된다는 것이 달가울 理가 없는 것이다. 이는 물론 所得政策 自體가 지니고 있는 문제가 아니라, 이를 圍繞한 制度上的 문제인 것이다. 所得政策의 基準

(28) 이 項의 論議에 대해서는 John T. Dunlop, "Guideposts, Wages, and Collective Bargaining" in G.P. Shultz and R.Z. Aliber, *Guidelines*, (Chicago; Univ. of Chicago Press, 1966) pp. 81-96 參照

과 그 制度들이 民間의 意思決定者들에 의하여 直接使用 혹은 參與될 수 있도록 再編成되지 않고서는 그들의 自發的인 順應이란 별로 바랄 수 없을 것이다.

둘째, 賃金の 統制란 實際로 매우 어렵다는 것은 賃金外的 各種手當支拂(wage drift)의 現象이 이를 立證하고 있다. 즉 所得政策의 採擇이 있음으로써 賃金水準이 一定水準以下로 묶여있을 경우에는 「보어너스」, 特勤手當등의 形式으로 所得政策에 抵觸되지 않는 實質勞賃의 增加現象이 일어나서 이를 合하여 考慮할 수 있기는 하나 wage drift의 方法은 얼마든지 新發明될 수 있는 것이다. 要는 「코스트·풋쉬 인플레이」를 抑制하기 위하여 物價의 上昇을 非公式的으로 統制하려고 하는 試圖가 「코스트·풋쉬」가 아닌 「디맨드·풀 인플레이」에 의하여 制壓 當할 때에는 統制를 實質的으로 無効化 할 各種의 方案이 研究된다는 것이다.

또 前述한 바와같이 美國의 導標政策에는 勞動組合이 強할 경우에는 賃金의 上昇을 全體勞動 生産性趨勢增加率을 下廻하도록 抑制하고 弱할 경우에는 前者가 後者를 上廻하여도 無妨하다 하나, 強하고 弱한 것은 무엇을 基準으로 하여 定할 수 있는지 매우 모호하다. 또 勞動組合이 強하면 強할수록 賃金上昇率이 낮고 弱하면 弱할수록 賃金上昇率이 높다는 事態가 果然 있을 수 있는 일인지 疑心스럽다.

셋째, 所得政策은 賃金面과 價格面에서 均衡있게 施行되어야 하며 이 均衡이 잃어지면 所得의 機能的分配에 甚大하고 恣意的인 影響을 주며 나아가서는 이것이 國民經濟에 均衡있는 發展을 沮害할 것이다. 均衡있는 執行이란 가령 賃金에 대한 統制는 잘 되어 있는데 物價에 對한 統制가 失調인 경우에는 勞動分配率이 減少하는 反面 利潤分配率이 增加하게 될 것이며, 그 反面에 價格統制가 嚴格히 施行되어 있는 期間동안에 賃金이 上昇하면(Wage drift 같은 現象이 作用하여) 利潤이 不當히 浸害되어 企業의 投資에 對한 能力과 刺戟을 沮害하는 結果가 될 것이다.

넷째, 果然 어느 期間동안에 賃金이나 物價가 基準率(生産性的 趨勢上昇率)을 上廻 혹은 下廻하여 上昇하는 경우에 所得政策의 規制의 對象이 되어야 하느냐에 대해서도 深刻한 疑問이 있다. 景氣變動에 따라서 勞動分配率이나 資本分配率이 變化하는 것은 當然한 理致이다. 즉 景氣上昇期에 있어서는 勞動分配率이 減小(資本分配率이 增加)하고 景氣小降期에는 이와 相反되는 現象이 惹起된다. Friedman의 消費函數에 대한 理論의 語套를 빌리자면 趨勢的分配率이 恒常 恒久的(permanent)인데 比하여 計測된(measured) 所得分配는 一時的인(transitory) 所得分配라고 할 수 있을 것이다. 어느 景氣變動期間동안에 兩者가 어긋나는 것처럼 보인다 하더라도 좀더 長期的으로 볼 때에는 그렇지 않는 것이다. 따라서 賃金이나 物價에 대한 短期的措處(既述한 바와 같이 所得政策이란 結局 「인플레이」期間동

안에 있어서의 短期的 緊急措置이다.)로 物價나 賃金の 變化를 統制한다면 오히려 『恒久的 分配』(permanent distribution)를 沮害하는 경우가 許多할 것이다. 따라서 어떤 特定物價나 勞賃이 어떤 期間동안에 相當히 上昇한다 할지라도 統制의 對象이 된다고는 볼 수 없고 過去에 있어서의 物價나 勞賃의 趨勢를 塔案하여야 할 것이다.

3. 所得政策의 規範的側面

所得政策의 施行은 法規에 의하지 않는 非公式統制임으로 흔히 自由企業의 原則에 違背——비록 法令條文에는 抵觸되지 않는다 하더라도 自由主義의 精神과 違背——된다는 非難을 免치 못할 것이다. 法令에 의한 公式統制보다도 非公式統制는 그 自由를 侵害하는 경우가 더 많고 그 效率을 減退시키는 效果가 더 클런지 모르겠다.

所得政策의 對象이 되는 價格과 勞賃은 모든 價格과 勞賃에 該當하는 것이 아니라 一部 重要生産品의 價格과 一部 勞動組合에 加盟하여 있는 勞動者들의 勞賃임으로, 이와 같은 『非中立的』政策은 比단 企業自由의 問題를 隨伴할뿐 아니라, 資源按配에 있어서 非效率의인 效果를 가지고 올 수 있다.

Henry C. Wallich는 그의 著 *The Cost of Freedom*⁽²⁹⁾에서 國民의 經濟的 自由를 守護하기 위해서는 어느 程度의 經濟的不平等과 多少의 失業, 그리고 알맞은 經濟成長率을 甘受해야 한다고 하였다. 이 觀察도 역시 Friedman의 本然失業率의 觀念과 相通하는 것이라 고도 볼 수 있다. 즉 經濟成長, 平等, 完全雇傭등과 自由와의 tradeoff가 있어서 所得政策과 같은 自由를 侵害하는 手段을 通하지 않고서는 이들의 目標을 實成할 수 없는 것이라 면, 果然 經濟的自由를 犧牲하면서까지 成長, 平等, 完全雇傭이 冀求 될만한 價値가 있을 것인지 심히 疑心스럽다는 것이다. 自由의 概念도 歷史적으로 많이 달라지고 있으며 所得政策에 의한 官權의 作用이 반드시 自由의 侵害를 의미하는 것이 아니라고 論者는 主張할지도 모르나 이것은 흔히 있는 遁辭에 不過하다. 自發적으로 拋棄된 自由도 역시 自由임에는 틀림이 없는 것이다. 여기에서 自由라 함은 19世紀의 John Stuart Mill의 觀念과 같은 것이며 남의 自由를 侵害하지 않을 範圍內에서 나의 選擇의 範圍를 極大限度를 維持할 것을 의미한다. 一時的인 雇傭의 增加를 위해서 多少나마 企業의 自由가 侵害되어서는 그 「코스트」가 너무나 크다고 하지 않을 수 없다.

또 所得政策은 아무리 經濟全體의 福祉를 爲한다고는 하나 民主主義法律의 基本原則인 『當然한 法的節次』(due process of law)의 精神에 어긋나는 것이라고도 볼 수 있다. 導擲

(29) Henry C. Wallich, *The Cost of Freedom*, (New York and London, Collier-Macmillan Ltd. 1960)

의 制定 및 그 施行에 있어서는, 이 政策에 의하여 影響을 받는 當事者들의 參與없이 一方으로 進行되는 것이 常例이기 때문이다.

물론 時時刻刻으로 複雜化해 가는 오늘의 社會에서는 多少의 物質的 福祉를 確保하기 위하여는, 19 世紀式인 自由라는 精神的『羸祉』는 거뜰히 犧牲할 用意가 있다는 것도 能히 수 功할 수 있는 일이기도 하다.

V. 所得政策과 韓國經濟

本節에 있어서 어떤 形態의 所得政策(『유럽』大陸型과 같은 廣義의 것이든, 英美型과 같은 狹義의 것이든)이 우리나라에 實施 될만한 理由가 있는가, 또 理由가 있다면 效率의 으로 執行될 可能性이 있는가 하는 문제를 檢討하기로 한다.

1. 廣義의 所得政策

우리나라에도 經濟計劃이 있다. 따라서 經濟計劃인 以上 資源의 使用에 대하여 어떤 種類의 計劃이 있으며, 이는 곧 第1章에서 言及한 第一次의 所得의 形成은 勿論이요, 第一次 所得形成以後에도 租稅 및 補助金支拂에 대한 計劃과 執行을 通하여 生産要素의 所有者들의 可處分所得이 큰 影響을 받으므로, 이는 곧 廣義의 所得政策이 있음을 말하는 것이다. 그러나 第一次의 所得을 再分配하는 租稅 및 補助金支拂, 投融資등에 관해서도 經濟成長이라는 目標가 支配의 作用하고 있으며, 生産要素의 所有者에 대한 國民所得의 分配라는 觀點에 대하여서는 별로 관심을 돌릴 餘裕가 없었던 印象이 짙다. 즉 經濟計劃의 基本力點이 投資와 이를 위한 財源調達에 주어져 있어서, 所得分配(機能的인 面에 있어서나 階層的인 面에 있어서나)에는 이렇다할 配慮가 없이 今일에 이른 것이다. 그리고 階層別 所得에 대해서는 아직 統計數字도 별로 없고 研究도 매우 未洽하다. 이와같은 類型의 計劃에는 所得分配에 대한 意義가 含藏되어 있어 事象的으로다 타날 따름이며, 『能動的으로』 所得의 分配를 어떤 方向으로 誘導할 것인가에 대한 意圖는 缺如되어 있다고 評價된다. 一例를 들어 農村과 都市사이의 所得格差라든가 各地域間의 所得分格差에 대해서 지금까지는 아직 綜合的인 計劃을 가지고 있지 못하였다. 따라서 이와같은 意味에 있어서 우리나라의 經濟計劃에는 所得政策이 顯存한다고 評價할 수는 없을 듯하다. 그러나 앞으로 經濟水準이 高度化하고 統計數字의 信憑性이 提高되며 所得分配에 대한 關心이 高潮됨에 따라서 우리나라에 있어서도, 보다 더 能動的인 所得政策(廣義의 의미로)이 있게 될 것이고 또 있어야 마땅할 것으로 생각된다.

2. 狹義의 所得政策

(1) 價格政策

狹義의 所得政策은 (즉 物價와 賃金에 대한 非公式統制) 部分的으로 우리나라에 實施되어 온 지 오래다. 즉 우리나라에 있어서의 管理價格은 政府에 의하면 直接策定 되거나 認可 혹은 監督되는 것이 大端히 많다. 즉 첫째, 政府에 의하여 價格이 直接 策定되는 것으로서는 公共料金審査委員會設置法에 依據한 鐵道運賃, 電氣料金, 담배價格, 電話料金 등과 大韓石油公社法에 의거한 石油價格, 大韓石炭公社法에 의거한 石公炭價格, 糶肥交換에 관한 法律에 의거한 肥料價格 및 各主務長官이 告示하는 밀가루, 生絲기준 價格, 紅蔘 및 煙炭의 價格이 있으며, 둘째 主務長官의 認可를 받아서 策定되는 自動車運賃 등의 官認料金 그리고 셋째로는 政府部處의 行政指導에 의하여 非公式的으로 統制되고 있는 쇠고기, 理髮料, 沐浴料, 곰탕, 설령탕, 우동, 짜장면 등에 대한 소위 協定價格이 있다. 이들에 대한 政府의 價格政策은 주로 物價上昇抑制에 대한 考慮에 의하여 實施되고 있다고 해도 過言이 아니며, 따라서 廣義로 所得政策的인 一面을 지니고 있다고 해도 좋을 것이다. 다만 上記中 第1와 第2의 價格政策은 法律에 의거하여 公式的으로 策定되고 있다는 點에서 狹義의 所得政策과 內容이 多少 다르다고 볼 수 있는데 反하여, 第3의 管理價格 協定價格은 物價安定을 目標로 하는 政府의 非公式統制라는 點에서 그 指向하는 바 目的과 執行되는 方法面에 있어서 狹義의 所得政策의 面貌를 갖추고 있다고 할 수 있다. 다만 이들에 대한 非公式統制는 勞動生産性의 趨勢增加率 등의 基準을 設定함이 없이 恣意的으로 價格이 抑制되고 있다는 것이 英美에 있어서의 所得政策과 다르다고 할 수 있다.⁽³⁰⁾

우리나라에 있어서의 協定價格에 대한 行政指導를 통한 『所得政策』의 特徵 및 그 經濟의 效果는 大略 다음과 같은 것이라고 評價된다.⁽³¹⁾

첫째, 價格統制의 主務官廳은 어떤 單一部處가 아니라 비록 經濟企劃院이 이에 대한 總括的인 責任을 지고는 있지만 매우 여러개의 中央政府의 部處와 地方政府에까지 그 執行의 責任의 一端이 委任되고 있다. 위에서 論한 바와 같이 美國의 경우에 있어서는 所得政策을 實施하는 特別한 機關이 없는데 比하여 우리나라에 있어서는 行政府의 거의 모든 部處가 價格統制의 一環을 擔當하고 있는 것이다.

둘째, 우리나라에서 物價에 대한 行政指導를 함에 있어서는 美國의 導標와 같은 客觀的

(30) 우리나라 管理價格의 起源 그 變貌相 및 그 經濟的 效果에 대한 보다 詳細한 論議로는 拙稿 "The Economics of Price Supervision" *The Seoul National University Economic Review*(Vol. December 1968, No. 1) pp. 51-70 參照

(31) 前揭論文, pp. 57-59 參照

인 物價抑制의 基準이 없다. 行政指導의 內容인즉 西歐諸國에 있어서의 「스톱·고우」 政策의 경우처럼 보통 重要物價의 上昇을 可及의 抑制하다가 이것이 不可能하게 되면 引上을 許可하는 節次를 反覆하고 있다. 物價의 上昇을 許諾함에 있어서도 이를테면 왜 3% 線이 3.5% 線보다 妥當하느냐에 대한 說得力 있는 理由가 적어도 一般에게 周知되도록 試圖되고 있지 않다. 生産業者들의 協會와 行政當局과의 交渉 혹은 協商에 의하여 指導對象이 되는 物價가 策定된다. 물론 價格을 抑制할 때나 그의 引上을 許諾할 때나 대개의 경우에는 生産原價가 考慮의 基準이 되고 있는듯 하나, 이 生産原價에 대하여 몇 %의 mark-up 를 維持하는 것이 基準인가에 대해서는 詳細치 않다.

세계, 行政指導의 對象이 되고 있는 協定料金の 品目들은 비단 他産業의 原料가 되는 中間財라든가(美國에 있어서의 鐵鋼 혹은 「알루미늄」 好例) 혹은 獨寡占産業의 生産品이 아니라, 元來 當然히 競爭의 由로 決定되는 生産品의 價格도 包含되어 있다. 즉 料食業의 製品, 小麥粉 등 競爭商品도 行政指導의 對象이 되고 있다. 따라서 거의 無數한 業體를 監視統制하지 않으면 안될 뿐더러 指導를 어기고 높은 價格을 매기는 業者에 대해서 適切한 制裁手段이 없다. 行政指導의 裏面에는 嚴格한 稅務査察이라든가 衛生檢閱, 營業許可取消權의 發動등을 通하여 競爭商品을 取扱하는 競爭業體를 모두 統制하도록 試圖하고 있다. 이와같이 많은 業者들을 多數의 政府機關이 統制하다 보니 自然 統制의 「코스트」가 높아진다는 것도 首肯할 만한 일이다.

上記의 諸特徵을 考察하건대 우리나라에서는 價格에 대한 行政指導는 뚜렷히 「코스트·풋쉬」의 價格上昇을 막는다는 意圖가 있는 것이 아니라, 價格上昇의 原因이야 어디 있던지 間에 物價上昇은 막자는 意圖임이 分明하다. 그러나 「디맨드·풀」의 「인플레이」를 行政指導로 抑制한다는 것은 도저히 不可企及이다. 왜냐하면 「디맨드·풀」의 「인플레이션」 下에서는 모든 價格이 오르게 마련이며, 總需要를 抑制함이 없이 行政措處로 物價의 上昇을 抑制한다는 것은 不可能한 일이다.

우리나라에 있어서의 價格에 대한 行政指導가 그 所期의 目的(그 目的이 어디 있던지 間에)을 達成할 理由는 별로 없었다. 첫째 우리나라의 「인플레이션」은 도저히 「코스트·풋쉬」型이라고 볼 수가 없고 過去부터 連綿히 繼續되어온 金融財政의 膨脹政策에 起因한 「디맨드·풀」型이었다. 「코스트·풋쉬」의 「인플레이션」이 繼續되자면 獨寡占의 市場支配力이 強化되어야 하는데 그런 痕跡은 찾을 수 없는 것이다. 어떤 사람은 우리나라의 獨寡占企業이 年年 그 數가 많아지고 해마다 肥大하여 갔다는 點은 指摘할런지 모른다. 그러나 恒常 念頭에 두어야 할 것은 이들 獨寡占企業들은 擧皆가 그 生成時부터 獨寡占企業이었으며 결코

既存競爭企業을 到産시키거나 혹은 合併함으로써 獨寡占業이 된 것은 아닌 것이다. 따라서 우리나라에서 獨寡占企業이 많이 생겼다는 것은 우리나라 製造業의 製品價格이 餘他の 世界의 그것에 比하여 높다는 理由는 될 수 있으나 우리나라에서의 物價가 獨寡占企業에 의하여 恒常 上昇하고 있다는 理由가 될 수는 없는 것이다.

우리나라의 物價에 대한 行政指導는 비록 短期的으로 「인플레이」의 傾向이 심할 때에는 物價安定에 대한 效果가 없지 않았으나, 長期的으로 보아서는 別로 物價安定에 寄與를 하였다고 볼 수 없다. 短期的으로는 物價의 漸進的 上昇을 막는 效果가 있으나 抑制된 物價가 『現實化』될 때에는 例外없이 價格上昇幅이 大幅의 이어서 長期的으로 볼 때에는 統制되는 物價나 統制되지 않는 競爭價格의 上昇이나 이렇다할 騰幅의 差異가 없었다. 結局 우리나라에 있어서의 原始的인 『所得政策』도 先進國에 있어서와 같이 短期的인 效果밖에 없고, 오늘의 價格安定은 恒久的인 安定이 아니라 來日의 보다 더 大幅的인 價格上昇을 隨伴하였던 것이다.

우리나라의 物價에 대한 行政指導의 主要效果로는 物價의 絶對的 水準을 抑制하는데 成功한 것이 아니라 物價構造를 變化시키는 것 즉 物價의 相對的 價格을 變化시키는데 成功하였다고 할 수 있다. 왜 그러나 하면 우리나라의 物價統제도 全面的統제가 아니라 部分的統제에 不過하였고 따라서 部分的으로 物價를 抑制한 結果 物價構造가 달라지게 된 것이다. 一例를 들어 物價統제의 結果로 同一物에 대해서 相異한 價格이 成立한다든지 品貴現狀이 惹起하는 따위가 이것이다. 恣意的인 物價統제는 結局 價格構造를 混亂시켜서 資源按配의 非效率性을 招來할 따름인 것이며, 우리나라의 경우에 있어서도 이와같은 事例가 많은 것으로 判斷된다.

(2) 生産性賃金制의 現實性

物價에 대한 所得政策은 大略 以上과 같거니와 最近 數三年동안 實質賃금이 上昇氣味를 보이고 있음과 때를 같이하여, 賃金의 上昇을 統制하기 위한 生産性賃金制라는 것을 施行하고자 하는 提案이 있다. 生産性賃金制라는 것은 그 內容이 前節에서 叙述한 美國의 導標政策의 內容이 되고 있는 賃金政策과 그 基本方向을 같이 하고 있는 것이다.

生産性賃金制가 主唱되는 理由는 先進諸國에 있어서의 賃金統制政策이 指向하고 있는 바와 큰 差異는 없을 것이다. 그러나 우리나라의 特殊事情은 賃金統제에 대한 所望性과 可能性을 先進諸國에 있어서의 그것보다도 더 稀薄하게 하고 있으니만큼, 以下에 賃金統制로 부터 나오는 假想되는 利點을 列舉分析하려 한다.

1. 生産性賃金制는 「코스트·풋쉬·인플레이」를 防止하는데 큰 도움이 될 것이다.

2. 賃金統制政策은 企業의 利潤을 保障할 것이며, 이것이 나아가서는 投資를 助長하고 經濟發展에 도움이 될 것이다.

3. 賃金統制政策은 生産原價를 低位에 머무르게 할 것이며, 이는 「인플레이」의 抑制과 아울러 우리나라 輸出産業의 國際競爭力을 培養하는데 도움이 될 것이다.

〈表 1〉는 1964~69年間에 있어서의 生産性(全産業과 製造業), 製造業에 있어서의 雇傭者에 대한 名目 및 實質所得 및 物價의 上昇率을 表示한것이다. 이와 같은 表에 의하여 賃金에 대한 所得政策의 所望性을 簡單히 判斷하기는 어려우나 이 表에 나타난 몇가지 特徵을 抽出하면 다음과 같다.

첫째 우리나라의 勞動生産性은 1964~69年동안에 急速히 年年 上昇하고 있으며 特히 近來에 와서 上昇率이 加速化되고 있다. 1966年 以後로는 製造業에 있어서의 勞動生産性의

〈表 1〉 生産性, 被雇傭者報酬 및 物價上昇率, 1963~1969

年 度	生 産 性		賃 金 (製造業)		GNP 디플레이터	서울消費者物價
	全 産 業	製 造 業	名 目	實 質		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1961			20.2			10.8
1962			6.5			10.7
1963			14.4		12.8	12.1
1964	5.0	-2.0	22.0	-5.8	13.2	13.0
1965	7.3	0.9	18.6	4.5	10.8	11.4
1966	7.6	9.9	17.8	5.1	11.3	11.2
1967	5.8	3.4	22.5	10.6	11.2	11.1
1968	9.0	13.1	26.5	13.9	11.0	11.1
1969	14.4	18.3	34.1	21.7	11.2	11.0

- (註) 1. 縱欄 (1) 全産業의 生産性은 國內總生産額(1965年不變價格)÷全勞動人口
 2. 縱欄 (2) 製造業의 生産性은 製造業의 附加價値(1965年不變價格)÷製造業 就業勞動人口
 3. 縱欄 (3)은 製造業生産從業員月當(平均)給與額의 增加率
 資料, 한국은행, 經濟統計年報 1970

上昇率이 全産業에 있어서의 勞動生産의 上昇率을 凌駕하고 있다. 둘째, 近年에 있어서의 物價上昇率은 年平均 1.3%이며 製造業에 있어서의 名目賃金上昇率은 1965年以來 이것을 越等히 凌駕하고 있다. 이는 즉 實質賃金率이 年年 上昇하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 特히 近年에 와서는 實質賃金의 上昇率이 1967年에 10.6% 1968年에 13.9% 1969년에는 無慮 21.7%로 上昇하였다. 셋째, 製造業에 있어서의 實質賃金의 上昇率은 그 勞動生産性의 上昇率을 凌駕하고 있다. 즉 大略 1965年 以來로 1966年을 除外하고는 實質賃金의 上

昇率は 勞働生産性의 上昇率을 顯著하게 上廻하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 製造業에서 生産되는 附加價值中에서 勞働에 대한 分配率이 上昇趨勢에 있는 동시에 資本에 대한 分配率이 下降하고 있는 것이다.

製造業以外的 産業에 대해서는 本表에 表示되지 않았다. 各産業에 있어서의 附加價值와 就業勞働者의 趨移에 대한 統計가 未盡한 까닭이었다. 그러나 生産性賃金制에 대한 提案은 주로 製造業에 있어서의 實質賃金上昇趨勢에 의하여 刺戟된 것이나만큼, 以下에 있어서는 주로 이 現象이 賃金에 대한 所得政策에 對하여 어떤 意義를 가지는가를 檢討하고자 한다.

上記와 같은 趨勢가 앞으로도 繼續한다면 이는 企業의 利潤率을 低下시키고, 賃金「코스트」가 相對적으로 上昇하면 우리나라의 産業의 國際競爭力이 弱화한다고도 볼 수 있으며, 이것을 防止하기 위해서도 所得政策이 採用되어야 한다고 論할 수도 있는 것이다.

그러나 物價의 上昇을 앞지르는 名目賃金의 上昇이 있다고 해서 반드시 「코스트·풋쉬」의 「인플레이션」이 있다고 말할 수는 없고 勞賃을 抑制하여야 한다는 것을 의미한다고 할 수도 없다. 우리나라의 勞賃의 上昇은 주로 雇傭의 增加에 따르는 勞働에 대한 「디맨드·풀」에 誘因하는 것이며 「디맨드·풀」에 의한 賃金上昇이라면 所得政策으로 이를 抑制할 수도 없고 또 抑制해서도 아니된다. 要는 賃金에 대한 所得政策이 妥當하기 위해서는 勞働組合에 의한 勞働市場에 있어서의 獨占力強化에 誘因하는 것이어야 하는 것이다.

우리나라의 勞働組合의 勞働市場支配力은 아직도 매우 微弱하다고 생각된다. 우리나라의 勞働組合加入率은 아직도 總勞働者數의 10%程度에 不過하며 이런 程度의 加入率을 가지고는 到底히 큰 市場支配力을 行使할 수 없는 것이다. 물론 賃金 「코스트·풋쉬 인플레이션」이 惹起되는 것은 勞働者의 市場支配力의 絕對的水準에 달려 있는 것이 아니라, 市場支配率의 增加에 있다고도 할 수 있으며, 따라서 비록 絕對的 加入率은 높지 않다 하더라도 加入率이 急速히 增加한다면 賃金도 「풋쉬」될 수 있다고도 볼 수 있다. 그러나 近年에 있어서의 勞組結成數의 增加도 到底히 刮目할 만한 水準에 있다고는 볼 수 없다.

우리나라에 있어서의 勞働「코스트」 上昇에 의한 「인플레이션」의 可能性을 減殺하는 理由의 또 하나는 製造業에서 차지하는 原價中 勞働「코스트」가 比較的 적다는 것이다. 우리나라의 製造業은 그 輸入原料에 대한 依存度가 매우 높아서 原價中 輸入原資材가 차지하는 比重이 매우 높아서 「코스트·풋쉬」가 있다면 勞働要素로부터 오는 것이 아니라, 輸入原資材價格으로부터 오는 것이 支配的일 것이다.

물론 他要素에 대한 「코스트」가 주어지면 比較的 比重이 적다 할지라도 勞賃의 高下가

利潤「마아진」에 미치는 影響이 클 것도 否認할 수 없지만 賃金보다는 原料 特히 輸入原資材가 利潤에 대하여 決定的인 影響을 가지고 있는 것이다.

以上 論한 바와 같은 理由로서 우리는 韓國에 있어서 賃金에 대한 所得政策이 적어도 現段階에 있어서는 考慮될 必要가 없다고 判斷하는 것이다. 적어도 勞動組合의 勞動市場 支配力이 앞으로 顯著히 增加되어 勞動「코스트」의 上昇이 物價上昇에 대하여 보다 더 直接的인 影響을 미치게 될 때까지는 所得政策의 施行이란 別로 效果가 없을 것으로 생각된다

(3) 生産性賃金制와 國際競爭力

그러나 現段階에서 賃金에 대한 所得政策이 非現實的이라는 結論은 우리나라에 있어서의 勞賃水準의 上昇이 國際競爭力에 미치는 惡影響이 적다던지, 또 앞으로도 永遠히 所得政策을 施行할 必要가 없다는 것을 의미하는 것은 물론 아니다.

豐富한 勞動力의 供給이야말로 後進國에서 있어서 뿐만 아니라, 先進諸國에 있어서도 經濟의 持續的成長의 하나의 要件이며, 심지어 歐美先進諸國에 있어서도 戰後의 刮目할 만한 成長要因은 豐富한 勞動力이라고 主張하는 有力한 觀察이 있다.⁽³²⁾ 勞動力의 豐富한 供給이 없이는 國民經濟의 投資가 減殺될 뿐만 아니라 國際競爭力이 毀妨되어 國際收支에 惡影響을 미치는 것이다. 따라서 實質勞賃의 上昇率이 生産性의 上昇率을 凌駕한다는 現象은 國民經濟의 成長이라는 觀點으로 본다면 歡迎할 만한 일이 못되는 것이다.

그러나 再三 注意하여야 할 點은, 그렇다고 해서 生産性賃金制니 所得政策이니 하는 것이 반드시 좋다고 볼 수는 없는 것이다. 所得政策이란 하나의 最後的으로 取할 수 있는 政策이지 마구 採擇하여도 좋은 性質의 것이 아니다. 所得政策을 採擇하기에 앞서서 모든 다른 傳統的인 政策이 動員되는 것이 賢明한 것이다. 우리나라에 있어서의 實質賃金의 上昇現象이 달갑지 않는 現象이라면 다음과 같은 點을 考慮함이 賢明한 것이다.

첫째, 實質賃金의 上昇이 우리나라 産業의 國際競爭力을 弱화시킨다는 것은 否認할 수 없는 사실이지만 國際競爭力의 培養을 沮害하는 보다 더 큰 要因이 到處에 散在하고 있다는 것을 想起하여야 할 것이다. 아무리 實質賃金의 上昇이 生産性上昇의 테두리 안에서 抑制된다 할지라도 國內의 「인플레이션」이 繼續한다면 우리나라 商品의 國際競爭力이란 도저히 培養될 수가 없다. 餘他世界에 있어서의 物價上昇率을 凌駕하는 物價上昇率을 우선 拂拭하여야 할 것이다.

둘째, 우리나라에 있어서의 勞賃의 形成過程을 보면 勞動市場이 매우 不完全한 까닭으

(32) C.P. Kindleberger, *Europe's Postwar Growth—The Role of Labor Supply*, (Cambridge, Mass; Harvard Univ. Press, 1967) 參照

로 미록 巨觀的으로 보면 實質勞賃이 限界勞動生産性에 의하여 決定된다는 理論이 妥當한 것 같으나 (<表 1>을 보면 製造業의 實質勞賃의 上昇과 勞動生産性의 上昇과는 높은 相關關係가 있다), 勞賃의 構造를 보면 勞動生産性과는 關係없이 같은 勞動에 대해서도 年齡別, 勞歷別, 地域別 格差가 極히 심하여 勞賃構造의 不均衡相을 나타내고 있다. 따라서 所得政策이란 어려운 政策을 採擇하기에 앞서서 勞動市場에 있어서의 「인플레이션」을 增大하여 어떤 特殊產業에 대한 特定類型의 勞動의 供給을 圓滑히하여, 「보통」을 解消하여 同一勞動에 대한 勞賃의 格差를 없이 하도록하면 實質勞賃上昇을 抑制하는 效果를 가지고 오게 될 것이다.

무릇 後進國에 있어서는 勞動力의 不足現象이 어떤 技能工에서 發端하게 되며, 이와같은 技能工에 대한 勞賃이 먼저 上昇하게 마련이다. 이런 境遇에 所得政策을 採擇하여 이들 技能工에 대한 勞賃의 上昇을 抑制한다는 것은 이 技能工의 供給의 擴大를 오히려 沮害하게 될 것이다. 따라서 所得政策을 통한 價格의 抑制를 圖謀할 것이 아니라, 上記한 바와 같이 市場에 있어서의 「인플레이션」의 增大를 통한 既存勞動力의 效率의 使用과 이들 技能工에 대한 새로운 供給의 增加를 圖謀하는 方向이 옳을 것이다.

VI. 結 論

以上에서 우리는 所得政策의 여러가지 側面을 考察하였다.

「코스트·풋쉬」의 「인플레이션」이나 失業과 物價上昇間에 tradeoff 가 없다는 整齊한 理論은 매우 長期的으로 보면 妥當하다고 할 수 있으나, 現實世界는 이들 理論이 말하는 것처럼 整齊한 論理에 의하여 運行되고 있는 것도 아니며 短期的으로 볼 때에는 이와 같은 現象들 (「코스트·풋쉬」와 tradeoff)이 存在한다는 것도 否認할 수 없는 事實이다. 이와 같은 短期的인 現實이 漸次 重要하여 지는 것이 各國共通의 現實이니만치 所得政策은 先後進國을 莫論하고 充分히 存在할 만한 理由가 있는 것이며, 特히 國際收支의 逆調를 解消하는 것이 全經濟의 重大한 課題가 되어있는 경우에는 所得政策은 그 만큼 說得力도 크고 效果도 크리라고 생각한다. 所得政策이 各國에서 별로 實効를 거두지 못한 것은 이 政策의 效果가 期待될 수 없도록 되어 있다던지(예를 들면 「디멘드·풀」의 物價上昇이 있다던지) 혹은 制度的인 未備에 의한 것이 大部分이고 所得政策自體가 나쁜 것이 아닌 경우가 많았다고 評價된다. 따라서 所得政策이란 政府의 政策道具로서 좋지 못한 것이 아니라, 이를 成功的으로 遂行하기 위한 理解와 努力함이 옳을 것이다.

所得政策을 成功的으로 하기 위해서는 다음과 같은 點에 留意함이 賢明한 것이다.

첫째, 所得政策은 다른 傳統的 金融財政政策을 代替하는 것이 아니라 補完하는 것에 不過하다는 것을 徹底히 認識하여야 한다. 傳統的 政策이 쓰이지 않고 所得政策에 物價安定的 責任을 돌리는 過誤를 犯하여서는 아니된다. 요는 所得政策에 대하여 너무 큰 期待를 가질 必要가 없는 것이다. 심지어 國際收支의 向上이라는 納得하기 쉬운 目標을 達成하는 것이 이 政策採擇의 目的인 경우일지라도 所得政策自體에 過重한 期待를 건다는 것은 어리석은 일이다. Roy Harrod는 英國의 國際收支를 防衛하기 위하여 첫째 所得政策, 둘째 輸入制限策을 쓸 것을 力說하였으나(前述) 이것 역시 英國의 經濟環境으로 보아서 너무 過重한 期待를 건 탓이 아닌가 생각된다. 國際競爭力을 強化하기 위한 諸般措處를 取한 然後에 所得政策이 採擇되는 것이 賢明한 것이다.

둘째, 무릇 國民의 自發의 呼應을 받아야 할 政策이라면 그 內容과 目的 및 執行方面 등이 簡單明瞭히 表示되어야 한다. 複雜하고 어려운 概念이 一般에게 提示되어도 效果를 얻지 못한다. 政策은 마땅히 簡潔하면서도 說得力 있는 基準을 樹立하도록 하며, 가급적 民間의 關係團體와 人士를 參與시키고 가급적 特別한 機構를 通하여 이 政策을 執行하도록 함이 옳을 것이다. 또 所得政策은 가급적 國民의 活動意慾을 沮害하지 않도록 또 國民의 經濟的 自由를 尊重하면서 慎重히 施行되어야 할 것이다.

後進國에 있어서는 대개의 경우에 所得政策이란 滿足할만한 效果를 期待할 만한 條件이 未備狀態에 있고, 따라서 이 政策이 採擇되면 그 「코스트」는 先進諸國에 比하여 相對的으로 오히려 높을 것이다. 韓國의 경우도 現在로서는 적어도 例外라고 생각될 理由는 없다.