

일자리 창출을 통한 실업 대책

정 순 원(현대경제사회연구원 전무이사)

실업이 급속도로 증가하고 있다. '96년 10월 1.8%까지 하락함으로써 '단군 이래 가장 낮은 실업률'을 경험했던 우리 나라가 불과 일년 반만에 60년대 이후 최고 실업률을 기록하고 있다. 지난 3월말 현재 정부가 공식적으로 집계한 실업자수는 138만명에 달해 실업률이 6.5%까지 치솟았다. 실업자 중 다니던 직장을 잃은 전직 실직자가 전체 실업자의 90%인 124만명에 달해 IMF한파에 따른 경제 위축으로 기업의 파산과 구조 조정이 광범위하게 진행되고 있음을 말해주고 있다. 또한 실업자들의 실업기간도 7~8개월로 장기화되고 있다. 여기서 1주일동안 17시간도 일하지 못하는 불완전실업자 40만명과 일시휴직자 15만명을 합칠 경우 실제 실업자수는 200만명에 육박하여 심각한 사회불안 요인이 되고 있다.¹⁾ 실제로 이들 실업자들이 조직화되어 목소리를 높여려는 시도가 이루어지고 있다. 정부나 여러 연구기관들은 올해 연평균 실업자수를 130만명, 실업률은 6%로 예상하고 있다. 기업 구조조정이 본격화되는 5~6월에는 실업자수가 150만명 이상 수준에 이를 것으로 보인다. 향후 실업률은 '99년도 상반기에 정점을 이룰 것으로 전망되며, '99년 하반기 이후 경

제가 회복되면 실업률은 서서히 하락할 것이나, 앞으로 3~5년 동안은 고실업 상태가 지속될 것으로 보인다.

이러한 대량실업 사태는 단기간에 해결될 문제가 아니다. 단기적으로 최근의 대량실업 사태는 우리 경제의 회복 여부 및 속도에 따라 향후의 전개 방향이 결정되게 될 것이다. 우리 경제가 IMF체제를 조기에 졸업하여 경제 재도약을 이루지 못할 경우 실업에 의한 고통은 더욱 장기화 될 수 밖에 없다. 경기 침체가 길어지고 새로운 일자리 창출이 어려워진다면 기업들의 도산이나 구조조정의 본격화로 발생한 실업은 장기화되고 고착화 될 가능성이 높아진다. 이 경우 자칫 유럽과 같은 두자리 실업률을 경험하면서 경제 침체가 장기화되어 과거 남미와 같은 경제적 퇴보를 겪게 될 것이다. 한편, 우리 경제가 구조조정에 성공하여 정상상태로 회복된다 하더라도 과거와 같이 2~3%대의 낮은 실업률을 기대하기는 어렵게 되었다. 노동력을 절감하는 방향으로의 산업구조가 고도화되고 노동시장의 유연성 증대로 기업들의 인력에 대한 아웃소싱이 일반화되면서 경제 전체의 고용흡수력이 감소하고 있기 때문이다. 우리

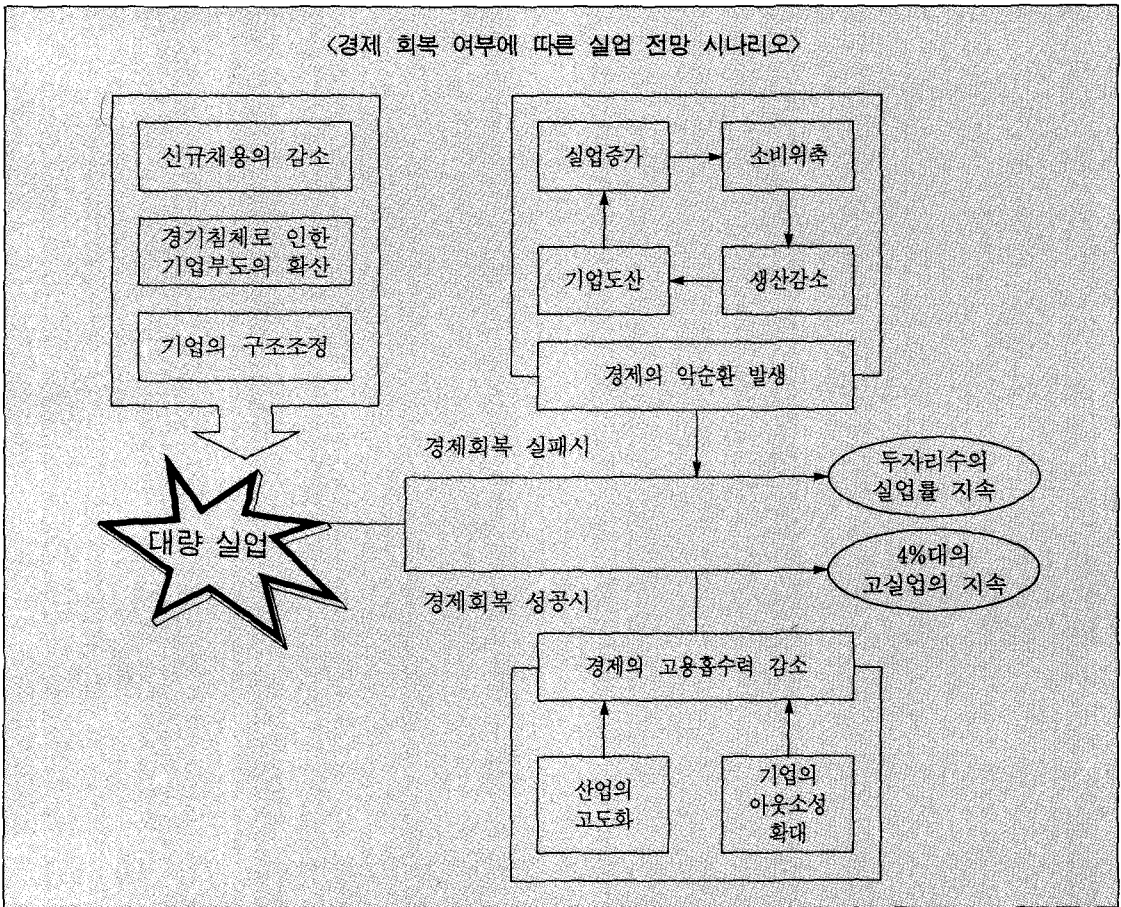
1) 한국금융연구원의 최근 보고서에서는 불안정 취업자와 취업포기자 등을 포함한 실질 실업자의 수가 이미 400만명을 넘어선 것으로 추계하고 있다.

경제도 선진국과 같은 고실업, 즉 4%내외의 실업률이 유지될 가능성이 높아졌다.

경제가 침체되어 실업자가 급격히 증가하게 되면 소비 위축과 사회 불안을 야기하고 산업기반을 붕괴시켜 다시 실업이 증가하는 악순환에 빠질 위험이 증가한다. 즉, 실업자가 증가하면 가계 수입이 감소하여 민간소비를 위축시키게 되고 이것이 다시 산업생산의 감소와 기업의 채산성악화로 이어지게 된다. 이는 다시 기업의 도산을 야기하여 실업을 더욱 증가시켜 결국은 생산의 감소와 대량실업의 발생이 반복되는 악순환이 발생하게 된다.

또한 실업은 실업 당사자가 보유하고 있는 무형적인 자원을 소멸시켜 향후 경제 성장의 기반을 소실케 할 수 있다. 정부의 입장에서도 실업에 의한 근로자의 소득 감소와 기업의 생산활동 축소는 세수의 감소를 가져와 재원확보에 어려움으로 작용할 수 있다. 만일 정부가 재정확보를 위해 세율증가 등을 시도하는 경우 국민들의 조세저항에 직면하게 될 것이다.

실업의 증가로 인한 고용 불안감의 확산은 노사관계에 부정적인 요인으로 작용하게 된다. 이는 최근 기업 구조조정을 둘러싸고 노사간의 관계가 악화되



고 있는데서 확인될 수 있다. 하지만 노사관계의 불안은 대의 신인도 회복을 통한 외자 도입이 절실한 우리 경제의 회복에 결정적인 치명타를 안겨줄 수 있다.

이렇게 실업은 경제적인 차원에서 국가 전체로는 사용 가능한 자원의 낭비이며 개인적으로는 인적자본 형성의 단절 및 생계수단의 박탈을 의미한다. 그러나 실업은 단순히 이러한 경제적인 문제에 국한되지 않는다. 그 보다는 사회적 영향이 더 크다고 할 수 있다.

실업은 실업 당사자에게 경제적 압박뿐만 아니라 심리적 박탈감을 주고 사회적으로 범죄를 증가시키게 된다. 선진국의 경우에도 실업이 증가하게 되면 강도나 강간과 같은 범죄 발생률이 급격히 증가하는 경향을 보이고 있다. 특히 우리 나라와 같이 가정이 가족의 생계를 전적으로 책임지고 있고 실업에 대한 사회적 안전망이 부족한 경우 가장의 실직은 가족구성원 전체의 안정을 해칠 가능성이 크다.

또한 실업의 급증으로 인한 경제적 어려움이 상대적으로 빈곤층에 집중되는 경우 경제 전체적인 소득의 불균형이 심화되고 이로 인한 사회계층간의 위화감이 조성되어 정치적 문제를 야기할 수도 있다. 결국 대량실업 사태는 극심한 사회 불안과 혼란을 가져올 우려가 높은 것이다. 이러한 실업의 경제적·사회적 파장을 충분히 인식하고 있는 정부도 가능한 모든 수단을 동원하여 대량실업에 대한 대책을 마련하기 위해 철치부심하고 있다. 정부가 마련한 실업대책은 먼저 실업발생 최소화와 새로운 일자리 마련이라는 사전적 실업예방정책과 직업훈련 및 취업알선과 실업자 생활안정자금 지원이라는 실업 사후의 실업자 보호정책을 모두 포괄하고 있다. 이를 위한 재원 마련을 위해 무기명 장기채권의 발행, 차관 도입, 공무원 임금삭감, 고용보험요율의 인상 등의 방안이 거론되고 있다.

이러한 정부 실업대책의 문제점으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

먼저 정부의 실업대책은 사전적인 실업예방 측면 보다는 사후적인 생계보호 측면에 중점이 주어져 있다. 7조9천억원을 사업내역별로 쪼개보면, 생활안정자금, 실직자생계지원 등 생계보호 예산이 57%에 달하는 반면 일자리 창출예산은 21%, 직업훈련확대 12%, 고용안정노력지원 9%, 직업안정기능보장은 1%에 그치고 있다. 물론 우리 나라와 같이 사회보장제도가 제대로 구축되지 않은 현실에서 실직자들에게 대한 생계보호는 필수 불가결한 요소일 수밖에 없지만 이 역시 긴급구호적 성격이 강하며, 실업대책의 핵심이 '일자리 창출'인 점을 감안할 때 정부의 실업예산 배정은 사후적인 처방에 치우쳐 있다.

다음으로 제시될 수 있는 문제점은 실업자 100만 명 이상의 고실업 시대가 적어도 2~3년 정도 더 지속될 것으로 볼 때 정부의 실업대책 재원확보방안이 단기적인 방법에 의존하고 있다는 것이다. 공무원 임금삭감 및 차관도입 등에 의한 재원은 일시적인 미봉책에 불과하다고 할 수 있다. 또한 실업자금 마련을 위해 2조6,000억원어치의 무기명 장기채권 발행계획도 차질을 빚고 있다. 시중 금리가 20%를 넘는 상황에서 연리 9%에 불과한 무기명 장기채권의 판매 가능성에 대한 회의적인 반응이 제기되고 있고 실제로 지금까지 판매된 채권은 1,000억원 정도인 것으로 알려지고 있다. 또한 채권발행을 통한 재원 마련은 반사적으로 민간부문의 투자와 소비를 위축시키는 소위 '구축효과'의 발생을 유발할 수 있다. 이 경우 민간투자와 소비의 위축은 경제상황을 더욱 악화시켜 실업발생을 증가시킬 수 있음에 주의하여야 한다.

한편 고용보험요율의 인상 등을 통한 재원조달은 기업의 부담을 가중시킬 수 있다. 실업대책예산 확보를 위해 기업부담을 증가시키면 가뜰이나 어려운

기업들에게 고용조정을 통한 해고압력을 상승시켜 실업이 증가하는 악순환이 초래될 우려가 있다. 유럽의 실업률이 높은 이유 중의 하나가 막대한 사회보장비용 부담으로 기업이 신규고용을 회피하기 때문이라는 것을 염두에 두어야 한다. 이밖에 기금마련 수단으로 거론되고 있는 부가가치세 상향조정, 교통세 인상 등도 물가상승을 유발, 실업자의 생계를 위협할 수 있는 등 부작용이 적지 않다.

또한 실업자의 76%정도가 실업급여를 받지 못하고 있고 실업급여 수급기간이 최장 9개월에 불과하여 실업의 장기화가 진행될 경우 별 효과를 거둘 수 없다는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 10인~30인 사업장의 경우 7월부터, 5인~10인 사업장의 경우 9월부터 실업급여 혜택이 주어지게 된다. 이들 실업자들에 대한 지원을 위해서는 이들의 고용 보험료를 정부 보증에 의한 선납 방식을 통해 이들 부문의 실업자들에게 실업급여를 제공할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

실업자의 생계보장 차원에서 나온 공공근로사업이나 생활안정자금 대부사업도 그 실효성이 그리 크지 않을 것으로 보인다. 길어야 8개월 정도만 취업이 보장되고 주로 3D산업에 집중되어 있으며 임금도 월 50만원에 불과한 공공근로사업의 경우 실업자의 생계보호대책과는 거리가 멀다. 생활안정자금 대출도 대출절차가 까다롭고 보증인을 요구하고 있는 실정으로 그 혜택이 실업자에게 얼마나 돌아갈 수 있을지 의문시된다.

최근 기업들의 고용조정 과정에서 실업이 급속하게 증가하게 되면 노사관계의 악화를 유발하여 자칫 우리 경제를 수렁에 몰아넣을 수도 있다. 실업대책의 성공적인 수행여부는 단순히 경제의 구조조정 과

정에서 발생하는 부차적인 문제를 해결한다는 차원이 아닌 우리 경제 전반적인 구조조정 및 회복을 좌우하는 문제가 되고 있다. 생산적이고 효율적인 실업대책이 절실한 시점이다.

구조조정과정에서 단기적으로 대량실업이 불가피한 것이라고 한다면, 최소한의 적절한 사회적인 보호는 필요하다. 그러나 이러한 사회안전망의 확충이 근본적인 실업대책이 될 수는 없다. 주로 유럽국가들에 의해 이용되어 온 사회안전망 정책은 실업자들의 고통을 초기에 덜어주는 효과는 있으나, 장기적으로 실업자의 증가를 가져오고 공공부문이 비대해져 재정적자가 확대되는 등 기대이하라는 것이 대체적인 평가이다. 실업자에 대한 사회적 보장이 구조조정을 지연시키고 노동시장의 유연성 확보를 가로막는다면 이는 장기적으로 대량실업을 고착화시키는 역할을 수행할 뿐이다. 실업자들에 대한 생계지원에 치중하고 있는 유럽의 경우 근로자들이 사회안전망에 너무 안주한 나머지 노동시장의 유연성이 떨어지고 실업자가 도리어 늘어나는 현상이 발생하고 있음에 유의하여야 한다.²⁾ 이는 세계적인 경쟁의 격화와 노동절약적 기술발전, 그리고 다품종 소량생산이 광범위하게 전개되어 노동의 유연성 확보가 경쟁력의 원천으로 작용하고 있는 상황에서 실업자에 대한 사회안전망이 갈수록 노동시장을 경직적으로 만들고 있기 때문이다.

효율적인 실업대책의 선택기준은 어떤 정책이 장기적으로 실업을 최대한 줄일 수 있고 국민의 부담을 최소화시킬 수 있는 것이냐 하는 것이다. 이러한 기준에 맞추어 볼 때 실업문제를 해결하기 위해서는 사회안전망 구축을 통한 실업자 보호도 중요하지만 경제 활성화를 통한 근본적 해결방안이 모색되어야

2) '토마스 맥케이' 법칙에 따르면 빈민보조금 규모가 장기적으로 그 나라의 빈곤층 숫자를 결정한다고 한다. 실업보조금이 늘면 실직에 대한 거부감이 줄고 근로의욕이 감퇴하여 실업이 증가하는 반면 세 부담 및 고용비용의 증가로 신규고용은 감소하여 만성적인 고실업 사회가 형성되는 것이다.

한다. 실업대책은 기본적으로 경제의 활력회복과 이를 통한 고용창출로 실업자에게 일자리를 제공해주는 직업복지의 확대를 지향해야 한다. 장기적인 일자리 창출을 위해서는 구조조정의 조속한 시행, 기존 산업에 대한 지원, 민영화, 외국인투자 유치환경 조성, 기업의 고용여력 확충 등을 위한 정책적인 지원을 강화하여야 한다.

먼저 조속한 구조조정을 통해 우리 경제의 활력을 다시 회복하는 일이 중요하다. 실업에 대한 근원적인 해결책은 실업자들에게 새로운 일자리를 제공하여 주는데 있다. 즉, 신속한 구조조정과 경쟁력 강화를 통하여 저비용·고효율 구조로 체질을 개선하여 새로운 고용을 창출하는 것이 필요하다. 또한 정부는 실업대책의 우선 순위를 해고방지로부터 구조조정 지원을 통한 고용창출로 바꾸어야 한다. 예컨대 해고 회피노력을 하는 기업에 대한 보조금 지급보다는 기업의 구조조정 투자에 세액공제를 실시하는 것이 더욱 효과적인 정책이라 할 수 있다.

다음으로 일자리를 늘리기 위해 기존의 사양산업과 3D업종에도 관심을 가질 필요가 있다. 최근의 환율 상승으로 섬유 등 기존의 사양업종도 가격경쟁력이 높아지고 임금수준이 낮아져 경쟁력이 회복되고 있다고 한다. 이들 산업은 전반적으로 고용효과가 큰 산업들이다. 해외에 진출한 산업을 다시 불러들일 수는 없겠으나 아직 우리 땅에 남아있는 기존 업종을 활성화시켜 일자리를 늘리는 방안도 강구해 볼 만하다. 그러나 여기에는 한가지 주의해야 하는 점이 있다. 구조조정 과정에서 퇴출되어야 할 '진짜 사양산업'에 대한 지원이 이루어질 수 있기 때문이다. 산업 선정에 있어 세밀한 분석과 선별적인 작업이 선행되어야 할 것이다.

흑자도산을 방지하고 고용효과가 큰 산업의 경기 활성화와 가동률을 제고하는 것도 중요하다. 이미 지난 3개월 동안에 만여 개의 기업이 쓰러졌다. 기

업의 도산에는 소극적이고 실업자 구제에만 정책의 중심을 둔다면 그것은 밑빠진 독에 물 붓는 것과 다를 바 없다. 이러한 맥락에서 실업대책은 기업회생에 초점을 맞추고 건실한 기업마저 쓰러지는 일이 없도록 하여야 한다. 금융부문의 구조조정을 빠른 시일 내에 마무리지어 금융기능의 정상화를 통해 흑자도산을 방지해야 한다. 또한 자동차, 조선 등 고용효과가 큰 산업의 경기 활성화를 유도해야 한다.

다음은 다양한 고용창출 대책을 세워야 한다. 사회간접자본 사업을 조기에 발주하고 과감한 민영화와 규제완화로 새 사업들이 생겨날 기반을 만들어야 한다. 또 수출금융을 정상화시켜 기업이 수출을 통해 고용을 창출할 수 있도록 해야 한다.

고용효과가 큰 새로운 업종을 적극 육성할 필요도 있다. 이를 위해서 먼저 노동관련 규제를 철폐해 노동시장의 유연성과 기업의 고용여력을 확충하는 것이 필요하다. 그리고 고용창출 효과가 큰 첨단·정보기술 산업 및 벤처기업을 육성하는 동시에 신산업 촉진을 위한 투자 및 진입관련 규제를 철폐해야 한다. 또한 고용 창출뿐만 아니라 외화획득효과까지 기대되는 관광산업을 적극 육성해야 한다.

한편 정부가 쥐고 있는 권한을 포기하는 것도 실직자들에게 일자리를 만들어주는 방안이 될 수 있다. 뉴욕에서는 학교경영을 도맡아주는 민간회사가 존재하여 이 기업이 학교를 경영하는 것이 인기라고 한다. 교사채용부터 교육프로그램 작성까지 학교경영을 전부 맡아서 해주는 것이다. 이처럼 교육을 받드시 정부 아니면 학교재단이 맡아야 한다는 생각을 버리면 수많은 일자리가 만들어 질 수 있다. 그리고 뮤추얼 펀드와 같은 신종 금융산업을 허용해 주어야 한다. 시중에서 마땅히 투자할 곳을 찾지 못한 자금의 투자처를 제공해주고 고용확대 효과까지 기대할 수 있다.

외국인의 투자도 적극적으로 유치하여야 한다. 현

상황에서 우리 스스로 기존의 일자리를 만드는 데는 한계가 있기 때문이다. 외국인 투자유치는 비단 대량실업에 대처하는 방안으로서 뿐만 아니라 당면한 외환위기를 진정시키고 외채부담을 경감시킬 수 있다는 측면에서도 절실한 과제이다. 제조업이나 서비스 업종에 외국기업이 직접 투자를 하고 경영을 하면 당장 외자유입의 효과 이외에 새로운 일자리를 창출할 수 있으며, 새로운 아이디어와 선진 경영기법을 우리에게 현장 학습케 하고 신기술의 이전과 세계시장에의 접근도를 높여줄 수 있다.

굳이 1980년대 초반 영국의 예를 들지 않더라도, 최근 말레이시아의 경우 철저한 외국인 직접투자 주도형 발전전략을 구사하여 최근 급속한 성장을 이끌어 내고 있다. 말레이시아는 콰라룸푸르 근교와 페낭섬에 외국인 투자공단을 건설하고 모든 인·허가 절차를 단일화하고 세금 및 현지 금융 등에서 내국기업보다 더 유리한 특별대우를 해주었다. 그 결과 빠른 속도로 경제를 성장시킬 수 있었다. 최근 다우

코닝사가 28억 달러짜리 장기 프로젝트의 한국상륙을 포기하고 말레이시아로 발길을 돌렸다는 사실은 시사하여 주는 바가 크다. 경제주체의 국적여하를 막론하고 우리 땅에서 부가가치를 창출할 때 우리의 기업이라는 사고의 전환이 필요하다. 경제규모를 말할 때 총체적 지표로서 GDP(국내총생산)의 개념이 국민총생산(GNP)보다 더욱 광범위하게 사용되는 이유도 바로 여기에 있다.

실업문제는 정부만이 나서서 극복할 수 있는 일이 아니다. 기업은 어쩔 수 없는 경우를 제외하고는 고용 감축을 가급적 자제하는 가운데 구조조정 노력을 경주하여야 한다. 노조는 경제의 어려움에 공감하면서 현실성 있고 구체적인 대안을 제시하는 전향적인 자세가 필요한 때이다. 노·사·정간 연대 의식의 형성을 통한 실업 극복 노력에 힘을 모을 수 있을 때만이 경제 위기로 인한 고통의 기간을 줄일 수 있을 것이다. ▲

시사용어해설

<도덕적 해이(Moral Hazard)>

제도의 허점을 악용해 신의성실의 의무를 다하지 않는 것을 뜻한다. 당초 모럴 헤저드는 금융자율화가 앞서 있는 미국에서 금융기관이나 예금자가 행동의 절도를 잃어버리는 행위를 가리키는 말로 유명해졌다. 금융기관간의 경쟁이 심화되면 경영불안에 빠진 은행은 높은 이자를 주고 자금을 모은 만큼 다시 위험성이 높은 대출상대에 높은 금리로 융자해 주게 되는 금융기관의 모럴 헤저드는 최근 경제위기를 논하는 과정에서 모든 경제주체에 적용되는 광의(廣義)의 용어로 쓰고 있다. 기업이 빚을 끌어다 덩치만 키워 놓으면 정부가 망하도록 내버려두지 못한다는 배짱으로 책임경영을 하지 않는 것, 근로자들이 '종신고용'의 관행에 의지해 생산성 향상에 노력하지 않은 채 임금인상만을 주장하는 행위, 정부가 정책실패의 책임을 다른 경제주체에 전가하려는 움직임이 대표적인 사례이다.