

勞 動 經 濟 論 集
第22卷(2), 1999.12, pp. 121~144
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

실업대책의 평가와 과제*

金 在 源**

< 目 次 >

I. 연구의 목적	IV. 사회안전망의 구축
II. 실업대책의 평가	V. 비용효과적 실업대책
III. 구조조정에 따른 실업 및 빈곤인구의 증가추이	VI. 결론

I. 연구의 목적

IMF 관리체제 이후 거시경제 지표중 실업이 가장 큰 사회문제로 대두하고 있다. 또한 시간이 지남에 따라 실직의 장기화, 구직난의 심화 등으로 서민생활이 점차 어려워지고 있어 사회보장이 취약한 우리의 현실을 감안할 때 사회안전망의 구축

* 본 논문의 작성과정에서 귀중한 comment를 해 주신 덕성여대 권순원 교수님, 한국보건사회연구원 박찬용 박사님께 감사드리며, 본 연구의 수행과정에서 자료 수집, 교정 및 컴퓨터 작업을 도와준 한양대학교 경상대학 조문희, 이정섭, 장경우, 박진균 군에게 고마움을 표하고자 한다.

** 한양대학교 경상대학 경제학부 교수

이 시급한 실정이다.

그러나 현재 정부가 구상·시행하고 있는 실업 및 사회안전망 대책은 그 포괄범위가 제한적일 뿐 아니라 제한된 예산의 비용효과적 측면에서도 많은 문제점을 드러내고 있다.

특히 올해의 경우 성장세는 회복되었으나 아직도 고용형태의 취약성등 과 정부 지원에 의한 한계취업자가 많다는 점에서 실업 및 서민생활 안정대책에 대한 보완이 빠른 시일 내에 이루어지고, 실직자 및 빈곤가구에 대한 정부 및 범사회적인 대책이 요청되는 실정이다.

본 연구에서는 실업문제와 사회안전망간의 상충관계 등을 살펴보고 나아가 이를 효율적으로 처방할 수 있는 정책방안을 모색하고자 한다.

II. 실업대책의 평가

1. 실업의 유형과 실업대책의 평가 분석을 위한 준거

실업문제를 해결하기 위해서는 실업이 발생한 원인이 어디에 있는지 살펴보아야 한다. 실업의 원인에는 마찰적 실업(fractional unemployment), 구조적 실업(structural unemployment), 수요부족에 기인한 실업(demand-deficient unemployment), 계절적 실업(seasonal unemployment) 등이 있다. 또한 이들 실업의 유형에 따라 그 처방이 달라져야 한다.

한편 실업대책을 평가함에 있어서 평가의 기준으로는 실업대책의 비용효과적 측면, 실업자 흡수 및 전후방 연쇄효과를 통해 고용창출에 기여하는 시너지 효과, 고용창출이 유지되는 기간, 사회안정망에 기여하는 정도, 국가경쟁력 제고에 기여하는 정도 등이 중요시된다.(김재원 1999. 10)

아래의 <표 1>에서는 우리나라의 여건을 감안하여 고용창출의 핵심사업과 목표, 기대효과 등을 제시하고 있다.(실업대책위원회, 1999. 3) 이 표에 따르면 고용창출을 위한 단기정책과제로는 창업의 활성화, 중기과제로는 공공부문의 선택적 확장, 장기과제로는 고용창출이 용이하도록 산업여건을 정비하는 등 전반적인 산업정책 구상이 이루어져야 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 고용창출을 정부가 주도하는 경우 일정 기간이 지나면 정부의 예산지원 없이도 純고용창출이 이루어질 수 있도록 민간부문과의 연계성이 고려되어야 한다.

〈표 1〉 고용창출을 위한 핵심과제 및 추진사업의 예시

추진과제와 핵심사업	목표	기대효과	시기구분 (단,중,장기)
1. 창업의 활성화 - 중소기업의 창업을 위한 금융환경의 개선 및 투자 활성화 - 소상공인지원 컨설팅 기초DB 구축 - 소상공인 지원센터 사업 - 물류센터 구축 - 무점포 지원센터 구축 - 벤처기업의 범위 확대 및 지원(건설, 관광, 문화 등) - 재래시장의 정비	창업업체의 질적, 양적인 증가	창업의 증가와 창업업체의 성장에 따른 고용증가	단기
2. 공공부문의 선택적 확장 - 지역보건센터의 설립 - SOC 등 공공건설사업 투자 확충 - 전자상거래를 위한 공공적 가상점포 구축	사회복지 및 사회간접자본의 기능강화와 실업구제	공공부문에서의고용증대 및 필요부문의 기능 강화	중기
3. 각 산업의 산업 여건 정비 및 발전 전략 추구	궁극적인 산업의 발전만이 고용창출의 최종 목표	각 부문의산업발전이 경제발전을 이끌어 내어 전체적인 고용증대를 달성	장기

2. 정부 실업대책의 평가

실업 및 사회안전망 대책에 대한 정부의 평가를 보면¹⁾ 긍정적인 측면으로는 ① 1998년중 실업률이 7월의 7.6%를 정점으로 점차 안정되어 연 평균 실업률을 146.3만명 수준에서 억제하였고, ② 고용보험사업장을 30인 이상 사업장에서(1997. 12)에서 1인 이상 전 사업장으로 확대 적용하는 등 사업안전망을 크게 보강하였고, ③ 직업능력개발훈련을 1997년 대비 8배 확대하여 36만명 대상으로 실시하여 실업기간중 재취업 능력향상을 도모하였고, ④ 경제활성화의 추진, 기업의 고용유지 지원, 중소기업 제품 조기구매, 신용보증 확충 등을 통해 중소기업의 고용안정에 기여하였고, ⑤ 직업안정기관을 확충하여 취업알선, 실업급여 지급 등 급증하는 민원에 대비하였다는 점을 들고 있다.

1) 재정경제부의, 「'99년 종합실업 대책」, 1999. 1, PP. 2-3.

한편 정부가 지적한 보완이 필요한 사항을 보면, ① 저소득 실업자의 소득지원 등 후생적 차원에서 시작한 공공근로 사업의 경우 부적격자 참여 등 시행상의 문제점과 생산성의 제고 및 관리를 강화할 필요가 있고, ② 상당기간 지속될 高 실업 시대에 대응할 수 있도록 사회안전망을 확충·정비할 필요가 있으며, ③ 직업훈련은 양적확대 위주로 운영하였으나, 앞으로는 수요자 중심, 유망직종 개발 등 직업훈련 운영을 내실화하여 취업률을 제고시킬 수 있는 노력이 요구되며, ④ 실업자 개개인에 대한 정보와 전달체계가 미비하여 실업대책 시행과정에서 나타나는 중복수혜 등의 비효율성을 개선하고, 나아가 직업안정망을 선진국 수준으로 확대하여 적극적 노동시장정책을 본격적으로 추진함으로써 실업대책의 실효성을 제고시키고, ⑤ 실업문제의 근원적인 해결을 위해 일자리창출 대책 등 중·장기 비전하에서 대책을 구상·추진해야 된다는 점을 지적하고 있다.

실업대책의 평가와 관련하여 몇 가지 점을 논의하면 다음과 같다. 첫 번째 IMF 사태 하에서도 현 정부가 우리경제의 전망에 대해 지나치게 낙관적인 전망을 하였고, 이것이 결국 IMF의 고금리정책등을 수용할 수밖에 없는 요인으로 작용했다는 점이다. 즉 정부, 국책연구기관 심지어 민간 연구소들의 전망치가 너무 낙관적이어서 IMF와의 협상 과정에서 협상의 여지를 좁혀 경제회복을 지연시켰다는 점이다. 두 번째 부정적인 평가는 실업대책의 종합적구상을 통해 이를 극복할 수 있는 비전을 제시하지 못했고, 나아가 운용상의 비효율성이나 도덕적 해이²⁾ 등을 지적하지 않을 수 없다.

〈표 2〉 예측기관별 1998년 성장전망

경기지표	1997	1998년							
		정부, IMF 합의	정부 (수정)	LG研	삼성研	대우研	현대研	SBC 위버그	금융研
경제성장률(%)	6.0	3	2	-1.3	2.7	-1.3~2.2	2.8~2.9	1.8	-0.5
경상수지(억달러)	-130	-43	-	98	-35	-55~90	50	0	-20
무역수지(억달러)	-80.1	39	20	158	32	0.5	118	-	60
소비자물가상승률(%)	6.6	5	6	7.4	5.2	6.2~6.8	5.8	4.2	6.0
실업률(%)	2.6	3.9	-	5.7	5	4.7~5.0	4.2~4.3	-	6.0
금리(%)	-	18~20	-	24~27	17	-	-	-	-

자료 : 김재원, 「1998년 노동시장전망 : 임금, 고용, 노사관계를 중심으로」, Working Paper Series No. 98-06, 한양대 서해경제연구소, 1998. 1.에서 인용함.

2) 도덕적 해이란 용어는 경제주체들이 다른 사람에게 손해를 끼치면서 자신의 효용을 극대화하는 행태로서, 이는 불확실성 또는 불완전/제약적 계약 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 다양한 유형의 외부성(externalities)이 이에 포함되며 이 경우 균형이 존재하지 않거나 또는 비효율적인 균형을 초래하게 된다. Eatwell, John, Murray Milgate and Peter Newman, The New Palgrave: A dictionary of Economics., The Macmillan Press Limited, 1987.

첫 번째 평가와 관련하여 몇몇 자료를 이용하여 설명하면 다음과 같다. <표 2>에 의하면 성장, 물가, 실업전망이 IMF구제금융을 받은 국가라고 볼 수 없을 정도로 낙관적임을 알 수 있다.³⁾

각종 예측기관의 실업률 전망을 보더라도 1998년 1월까지의 전망을 보면 1998년의 실제의 연평균실업률 6.8%에 비해 너무 낙관적인 전망을 하였음을 알 수 있다. 특히 한국노동연구원의 1998-2002의 실업률 전망을 보면 모두 4%대로 전망의 예측력이 매우 낮음을 알 수 있다. 만약 한국노동연구원의 전망치가 노동부의 보이지 않는 압력(실업률을 낮게 추정하라는)때문이었다면 이는 행정부의 도덕적 해이가 매우 심각한 지경에 이르렀다고 해석할 수밖에 없다.

한편 정부/IMF간 거시경제지표 조정안의 변동추이를 보면 실업대책과 이에 소요되는 예산편성의 지침으로 삼는 1998년 초의 성장, 실업전망이 매우 낙관적이었다. 특히 정부나 각종 연구기관의 실업률전망이 시간이 지남에 따라 높게 나타나는 이유중의 하나는 모건 스텐리社 등 외국에서 오히려 한국의 실업문제가 매우 심각할 것이라는 전망에 자극받은 결과가 아닌지 의문시된다.

물론 정부나 국책연구기관이 이와 같이 낙관적 전망을 하게된 이유로서 ① 경제가 최악의 침체국면에 있는 상황에서 경제전망을 너무 비관적으로 내릴 경우 이에 따라 경제성과 또는 실과등이 낮게 나타나는 소위 '전망이 실적을 유도하는 것'을 피하고, ② 최악의 우리 경제에 대한 대외 신인도를 높여 보자는 좋은 의도로 해석할 수도 있을 것이다. 그러나 이는 만약 외국에서 한국의 경제전망이 이와 같이 정부의 비공식적인 요청에 의해 작성되었다는 것을 인지하는 경우 우리 경제가 입게 될 엄청난 손실(대외신인도의 추락 등)을 간과한 것이다.

1998년의 실업대책과 관련하여 정부측에 또 한가지 어려운 제안을 논의하고자 한다. 제안의 요지는 당시 실업이 가장 중요한 사회문제이었기 때문에 정부로서도 실업대책의 장기 기본구상을 세우고 이에 준하여 1998년의 실업대책을 구상·집행하는 것이 올바른 수순이라는 점은 지나친 요구일지도 모른다. 그러나 1998년에 많은 실업대책 예산을 투입하고서도 올해의 실업문제가 오히려 작년보다 더 심각할 것이라는 전망은 1998년초에 정부가 이러한 실업대책에 대한 기본적인 철학을 정립하지 않은 채 실업률 저하에만 급급하였다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 앞에서 언급한 것과 같이 고용유지/고용창출과 사회안전망 확충간의 조화를 적절하게 설정하는 것은 어려운 일이다. 그러나 1998년도에 고용유지/고용창출과 실업대책의 비용효과적 측면을 보다 강조하였더라면 당해 연도의 실업률이 다소 높아졌을지 모르나, 실직 당한 가장이나 청장년층에게 상대적으로 많은 일자리를 제공하여 이

3) 필자는 1999년 노동시장전망을 위한 기초자료로서 이들의 전망치가 너무 낙관적이어서 1998년도 성장률을 -5%로 보았고 실업률을 10% 수준에 다룰 것을 예측한 바 있다. 김재원, 「1998년 노동시장전망: 임금, 고용, 노사관계를 중심으로」, Working Paper Series No. 98-06, 한양대 서해경제연구소, 1998. 1.

들 계층의 실직의 장기화 성향을 완화시킬 수 있었을 것이고 따라서 올해의 실업안정화 정책에는 큰 도움이 되었을 것이라는 점을 지적하고자 한다. 예를 들어 이 경우 작년의 경험을 바탕으로 보다 효율적이고 비용효과적 종합적인 실업대책을 강구할 수 있었을 것이다.

앞에서 지적한 바와 같이 1998년의 경우 실업률이 높았다 하더라도 이에 대한 국민의 容認度는 올해에 비해 너그러웠을 것으로 판단되며, 그 이유는 높은 실업률의 귀책사유가 현정부에 있다고 보기 어렵기 때문이다. 이러한 논지를 1973년 제 1차 oil shock 당시 한국과 대만의 물가대책을 준거로 설명해 보면 다음과 같다.

한국은 석유파동의 효과를 극소화하기 위해 가격통제정책을 실시한 반면 대만은 이에 따른 가격인상분을 물가에 모두 반영하는 정책을 실시한바 있다. 그 결과 <표 3>에서 보는 바와 같이 1974년의 소비자물가 인상율은 한국이 24.3%, 대만이 47.7%로 단기적으로 보면 한국이 대만에 비해 석유파동의 충격을 최소화 한 것으로 보인다. 그러나 한국의 경우 1975-76년 기간중 소비자물가 인상률이 각각 25.4, 15.3%에 달한 반면, 대만은 동기간중 각각 5.3, 2.4%로 나타나, 대만의 경우 중장기적으로 보아 한국과는 비교가 안될 정도로 빠른 속도로 석유파동의 충격에서 벗어날 수 있었음을 알 수 있다. 이것이 주는 교훈은 국가경제가 심각한 위기에 직면한 경우 정부의 '잘못된' 개입보다는 시장경제원리에 충실한 것이 보다 나은 대책임을 시사한다.⁴⁾

이상을 염두해 두고 향후 실업, 생활안정대책의 평가 및 보완사항을 논의하면 다음과 같다. 우선 정부의 사회안전망 대책은 장기적, 종합적 구상하에서 이루어졌다기 보다는 단기적으로 실업을 줄이는데 초점을 맞춘 것으로 보인다. 예를 들어 공공근로사업의 경우 1999년에 1조 5천억을 투입하여 33만명(6개월 기준)에게 소득을 지원하고 특히 이 사업을 실업수준이 peak에 이를 것으로 추정되는 1/4분기 중에 집중적으로 시행하겠다는 구상을 밝힌 바 있다. 그러나 1/4분기는 계절의 특성상 공공근로사업을 시행하는데 어려움이 따른다는 점을 간과하고 있다.

또한 IMF 관리체제하에서 그동안 소득계층간 격차 즉 빈부의 격차가 심화되었고 외환위기를 맞은 시점이 1년 이상 지남에 따라 빈곤인구가 크게 증가하였을 것이라는 점을 상기 할 수 있다. 그러나 아직까지도 정부는 기초적인 생활을 유지할 수 있는 빈곤선(poverty line)을 설정하지 못하고 있고 따라서 이들 빈곤계층의 인구 또는 해당 가구가 어느 정도나 되는지도 파악하지 못하고 있는 실정이다.

즉 1998년에 엄청난 규모의 실업대책예산을 설정하고 집행하였음에도 불구하고
① 고용유지/고용창출을 통한 실업율의 감소가 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 ②

4) 외국의 많은 경제학자들의 평가에 따르면 대만이 세계적 금융위기에 돌고 돌고 비교적 건실한 경제적 기초(fundamentals)를 유지하고 있는 가장 기본적인 원리는 대만정부가 시장개입을 자제하고 시장경제 매카니즘을 존중하고 있기 때문이라고 보고 있다.

〈표 3〉 제 1차 oil shock 이후가격 통제 여부에 따른 소비자물가의 파급 효과:

(한국 - 가격통제 vs. 대만 - 가격인상분을 모두 반영)

(단위 : 증가율, %)

	한국	대만
1971	14.0	-
1972	11.7	2.9
1973	3.0	8.1
1974	24.3	47.7
1975	25.4	5.3
1976	15.3	2.4
1977	10.0	7.0
1978	14.5	5.7
1979	18.2	9.9
1980	28.7	19.0

빈곤계층에 대한 사회안전망 구축에도 도움을 주지 못하고 있는 실정이다. 이는 정부의 실업이나 서민생활안정대책을 보는 시각이 단기적인 실업률 저하에만 급급한 결과 실업대책의 비용효과적 측면이 간과되었다고 볼 수 있다. 따라서 지금부터라도 정부는 실업 및 빈곤대책에 대한 종합적이고 장기적인 구상을 갖고 이러한 구상하에 세부적인 비용효과적 실업대책을 강구하려는 노력이 요구된다고 볼 수 있다.

정부는 1999년 1월에 국무회의에서 1999년 종합 실업대책 예산규모를 직업훈련과 취업알선 등에 1조 4,311억원, 실업자 생활보호에 6조 2,600억원 총 7조 6,911억원으로 설정한 바 있다.(표 4참조) 그러나 정부는 1999년 3월 22일 최근 실업문제의 심각성을 인식하여, 대통령주재로 제1차 경제대책조정회의를 개최하여 일자리 창출에 역점을 두면서 최근 실업의 특징적 문제점을 감안하여 실직자보호대책을 보장하기 위하여 '일자리창출과 실직자 보호를 위한 실업대책 강화방안'을 추진하기로 하였다.

이의 주요 내용으로는 ① 중소·벤처기업의 창업지원, 주택건설 확대 등 일자리 창출 노력을 강화하고, 도시지역, 고학력 미취업자 중심의 단기 일자리 제공확대, ② 실업률이 높은 대도시 지역을 중심으로 공공근로사업을 확대하고 고학력 미취업자 등에 대한 일자리 제공을 확대, ③ 신산업분야의 훈련과정을 개발·확충하고, 저소득 실업자계층에 대하여 의식·의료·자녀학비 등 기본생계비 예산의 증액 등을 들 수 있다.

이에 따라 1999년도 실업대책 예산은 당초 실직자보호 및 사회안전망 대책으로 확보된 7조 7천억원과 추가로 보장된 실업대책비 8조 3천억원을 합하여 모두 16조

〈표 4〉 '99실업자 보호 및 사회안전망 예산 1)

(단위 : 억원 ; 구성비, %)

구 분	'98		'99		비 고
	억원	구성비	억원	구성비	
합계	56,672	100.0	76,911	100.0	20,239억원(35.7%) 증가
1. 직업훈련과 취업알선 등	10,235	18.1	14,311	18.6	
실업자 직업훈련 등	7,377	13.0	7,957	10.3	32만명 훈련실시
구인, 구직 연계체제확충	660	1.2	636	0.8	
졸업예정자 대책	810	1.4	600	0.8	2.5만명 지원
여성실업대책	164	0.3	203	0.2	여성훈련 100억원(6,400명), 일하는 여성의 집 103억원
고용유지 지원	1,224	2.2	4,915	6.4	102만명 지원
2. 실업자 생활보호	46,437	81.9	62,600	81.4	
실업급여지급	8,500	15.0	15,012	19.5	53만명 지급
실직자 대부	7,500	13.2	6,382	8.3	7만명 대부
임금채권보장	1,900	3.4	-	-	
일용근로자 대책	450	0.8	-	-	
歸農 - 漁 창업지원	220	0.4	20	0.03	歸漁家 100가구 지원
실직자 중고생자녀 학비지원	1,000	1.8	2,000	2.6	30만명 지원
결식아동 중식지원	74	0.1	342	0.4	12.2만명 지원
자활보호자 생계비 지원	398	0.7	2,340	3.0	자활보호대상자 26만가구 越冬지원
한시적 생활보호	2,160	3.8	4,973	6.5	57만명(생계 11만명, 自活 46만명) 지원
기존 생활보호	13,791	24.3	14,531	18.9	116만명 지원(거택 39만명, 자활 77만명)
공공근로사업 등	10,444	18.4	16,000	20.8	공공근로 33만명, 특별취로 4.2만명(1천억원)
실업대책 예비비	-	-	1,000	1.3	

주 : 1) '99년 실업대책예산은 실업자 보호 및 사회안전망 확충관련 예산만 포함하고, SOC 투자 등 일자리 창출사업은 실업대책 예산에 포함되지는 않으나 고용창출효과와 관련하여 별도 관리

자료 : 재정경제부 외, 「'99년 종합 실업대책」, 1999, 1.

원에 달하게 된다. 추가 예산 중 2조 5,500억원은 추경예산에서 나머지 5조 7,600억원은 특별 재원을 마련하여, 추가적으로 일자리 창출 23.3만명, 단기일자리 제공 24.8만명, 직업훈련 강화 2.7만명, 사회안전망 32.3만명 등 총 고용 및 수혜인원이 48.1만명에 달한다.(표 5 참조)

<표 5>를 보면 6조 4,457억원을 투입하여 23.3만명의 일자리를 창출할 계획인 것으로 나타났다. 참고로 토목 부분의 경우 100억원을 투입할 경우 직간접 고용창출이 약 343명에 이르는 것으로 추정된 것과 매우 근접한 수치를 보이고 있다. 즉 <표 6>에 따르면 토목 부문에 1조원을 투입할 경우 3.43만명의 고용이 창출되므로, 6.4457조원을 투입할 경우 3.43만명 X 6.4457 = 22.11 만명의 고용창출이 기대된다는 추정치와 근접한 수치를 보이고 있다. 23.3만명의 고용이 창출되는 경우 경제활동인구를 약 2,100만명으로 볼 때 실업률이 약 1.05 % 포인트 저하됨을 시사한다.

정부가 실업보완대책에서 일자리창출에 최대한의 정책적 중점을 두어 적극적 노동시장정책 기능을 강조한 것은 매우 바람직한 정책구상으로 볼 수 있다. 그러나 실업문제나 사회안전망 대책이 매우 심각한 정책과제임을 감안하더라도 국가예산의 약 20%에 달하는 16조원이나 되는 막대한 재원을 투입하는 경우 거시경제적 측면에서 인플레이션 등이 발생하면 이는 국가경쟁력의 약화요인이 될 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 즉 어느 정도의 재원을 실업대책에 투입하고 이를 어떠한 방식으로 사용하는 것이 비용효과적인 방안인지에 대한 타당성 검토가 요구된다. 또 한가지 염려되는 점은 과연 정부가 추경예산 외에 5조 7,600억원에 달하는 막대한 규모의 특별재원을 마련할 수 있느냐 하는 점과 이들 재원을 어떠한 방식으로 조달하는 것이 거시경제적 측면에서 최선의 방안인지에 대한 검토가 아울러 이루어져야 할 것이다.

<표 5> 1999년 실업대책 추가예산 규모

	사업규모	재원구분		고용 및 수혜인원 (천명)
		추경예산	기타재원	
일자리 창출	64,457	11,509	52,948	233
단기일자리 제공	10,500	10,500	-	248
고학력자 일자리제공	2,552	2,552	-	51
고졸인턴 등 일자리제공	948	948	-	34
지자체 공공근로사업	7,000	7,000	-	163
직업훈련 강화	1,028	1,000	28	(27)
사회안전망 보장	7,208	2,561	4,647	(323)
계	83,193	25,570	57,623	481(350)

주 : ()안은 수혜인원임

〈표 6〉 100억원 투자증대에 의한 건설업 부문의 고용유발효과 (단위 : 명)

	건 축	토 목
합계	311.6	343.2
직접고용창출	156.7	188.5
간접고용창출	154.9	154.6

자료 ; 박명수, 「건설사업의 생산과 고용」, 1998. 12., mimeographed.

Ⅲ. 구조조정에 따른 실업 및 빈곤인구의 변동추이

1. 실업전망

우선 1999년도 우리경제의 성장 및 고용전망을 살펴보면 다음과 같다. 올해의 성장전망은 지극히 불투명하나, 1999년의 재고가 1998년 초의 절반수준에만 달해도 실질GDP가 약 4~4.5% 증대되는 효과가 기대되기 때문에 상당히 높은 수준의 성장이 전망된다. 즉 1998년과는 달리 내수나 수출이 증대하는 경우 재고로 이를 충당하기는 어렵기 때문에 생산의 증대로 대응할 것이 예상되기 때문이다.

그러나 성장이 제조업부문에 의해 주도될 경우, 제조업 부문에서의 과잉인력의 존재로 (특히 구조조정의 영향으로) 고용창출효과가 크리라고 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 이 경우 신규인력의 채용보다는 기존인력의 근로시간을 늘려 가동률이 제고되는 정도에 그칠 가능성이 크다. 즉 민간소비지출에 의해 성장이 주도되어야만 서비스업종에서의 고용창출로 실업문제의 개선을 기대할 수 있을 것이다. 즉 올해에는 높은 성장이 기대되나, 성장의 유형을 고려해 볼 때 이것이 고용창출과 연계되기가 어려울 것이라는 점을 고려할 때 실업은 올해에도 가장 큰 경제·사회 쟁점으로 상존할 개연성이 크다고 볼 수 있다.

한편, 1999년에도 1998년에 이어 고용전망은 밝지 않을 것으로 전망된다. 1998년에는 ① 성장의 둔화·침체, ② 구조조정의 지속적 추진, ③ 중소기업의 연쇄도산에 의한 경제의 고용흡수력저하, ④ 기업의 자구노력 강화에 따른 심리적 투자위축효과, ⑤ 시장개방의 가속화 등의 요인이 복합적으로 작용하여, 높은 실업률을 기록하였다.⁵⁾ 이러한 실업증대 요인 중 일부는 1999년에도 지속될 것으로 보인다.

5) 김재원, 「1998 노동시장 전망 : 임금, 고용, 노사관계를 중심으로」, Working Paper Series No. 98-06, 한양대학교 서해경제연구소, 1998. 1.

이에 더해 1999년 고용전망을 어둡게 하는 요인은 크게 네 가지 측면에서 파악될 수 있다. 첫째, 1998년 1~9월 기간 중 30대 그룹에서 6만 3천 명의 고용조정이 이루어졌는데 1999년에 구조조정(재벌개혁)과 빅딜 등에 따른 잉여인력이 10~12만 명 수준에 달할 것으로 전망된다는 점이다. 또한 앞으로 5대그룹 이외의 대기업, 공기업·정부투자기관 등 공공부문 및 정부부문의 개혁이 강도 높게 진행되는 경우 잉여인력을 해소하기 위한 대규모 경영상 해고가 불가피할 것으로 보이기 때문이다.

둘째, 우리 나라의 산업구조의 특성을 감안해 볼 때 대기업의 구조조정은 필연적으로 대기업과 협력 또는 하청관계에 있는 중소기업의 경영난에 따른 부도 또는 경영합리화를 위한 대량해고가 불가피할 것으로 전망된다. 특히 우리 나라의 기업환경이 열악한 실정에서 모기업이 해외로 진출하든가 또는 아웃소싱의 추세가 강화될 것으로 보여 고용의 구성비가 큰 중소기업에서의 고용감소가 두드러질 가능성을 배제할 수 없다.

셋째, 1998년의 경험에서도 보았듯이 기업들은 장래가 불투명하면 투자를 자제하고 일반가계는 민간소비지출을 줄이는 성향을 보여 결국 경제가 축소지향적 성격을 띠게 되고, 이 경우 고용창출이라는 긍정적 거시경제효과는 기대할 수 없다. 무엇보다도 기업의 투명성 못지 않게 정부정책의 일관성, 투명성이 제고되어 미래에 대한 불확실성이 완화되어야만 소비와 투자의 활성화에 따른 고용창출효과를 기대할 수 있을 것이다.

넷째, 앞의 성장전망에서 이미 논의하였듯이 1999년의 성장은 1998년 중 재고의 감소폭이 커서 재고의 스톡이 매우 낮은 수준에 있다는 점에 기인함을 강조한 바 있다. 그러나 제조업부문에서 완만한 수요증대가 생산의 증대로 연결된다 하더라도 현재의 가동률이 낮기 때문에 신설설비투자를 기대하기도 어렵고, 구조조정으로 인한 과잉인력 상황에서 뚜렷한 고용창출효과를 기대하기도 어려운 실정이다. 따라서 1999년의 고용창출은 서비스부문에서 주도되어야 하고 이를 위해서는 민간소비지출의 증대가 전제되어야 할 것이나 이의 전망이 밝지 않은 실정이다.

2. 광의의 실업자 및 빈곤인구의 추계

IMF관리체제 이후 시간이 경과함에 따라 소득분배의 양극화 현상이 심화되고 이에 따라 公의扶助를 필요로 하는 빈곤계층이 증가하고 있다. 따라서 이들 빈곤계층의 기준을 어떻게 설정하고 이들 가구의 수가 어느정도 되는지를 파악하는 것은 사회안전망 측면에서 중요하며, 이에 요구되는 소요예산을 추계하는 것도 필수적으로 요구되는 과제이다.

그러나 아직까지 우리나라의 이러한 통계가 존재하지 않으며, 잠재실업자의 개념

을 이용하여 간접적으로 빈곤을 추정하면 다음과 같다. 우선 첫 번째 방법으로는 미국에서 U1에서 U6까지 다양한 개념에 근거하여 실업률을 추정하고 있는데, 이 중 U5와 U6가 잠재실업자를 포함한 실업률 개념이라고 규정할 수 있다. 이들 개념을 살펴보면 <표 7>과 같다.⁶⁾

김문수 의원은 미국에서 추정하는 6개의 실업률 정의 중 가장 광범위한 <표 7>의 U6 개념에 근거하여 1999년 1월 현재 실업자 수는 368.4만명, 실업률은 17.4%로 추정하고 있다.(표 8참조)

미국의 경우 가장 협의의 개념인 U1 (15주 이상 실업자/경제활동인구)은 2.2%, 공식적인 실업률인 U3(실업자/경제활동인구)는 6.1%, 가장 광의의 개념인 U6는 10.9%로, U6는 U1의 5배, U3의 1.8배에 달하고 있다. 김의원의 추정치를 보면 U6는 공식 실업률(U3)의 2배에 달하고 있다. 김의원의 실업률산정은 자료상의 제약 등으로 일부 항목이 二重계상되었을 가능성도 있고 “모든 한계 근로자”를 포함시키지 못했을 가능성도 있다.

이상에서 미국의 U6 개념을 이용하여 잠재실업자를 추정하면 368.4만명 선에 달함을 볼 수 있다. 그러나 이 수치가 빈곤 인구를 나타낸다고 보기에는 어렵다. 우선, 이는 전체 인구 4,643만명의 7.9%, 15세 이상인구 3,545만명의 10.4%에 불과하며 국제기관에서 추정한 한국의 빈곤율 추계치에 비해 현저히 낮은 수준을 보이고 있기 때문이다.(표 9참조)

6) 노동계, 시민단체는 물론 일반국민들도 정부가 공식적으로 발표하는 실업률이 체감실업률과 괴리가 크다고 느끼고 있어 실업통계의 신빙성이 저하되고 있다는 점이다. 특히, 대다수의 국민이나 심지어 경제학자들도 실업률의 정의가 무엇인지 그리고 이것이 어떻게 바뀌었는지를 파악하지 못하고 있는 실정이다. 이에 더해 한가지 지적할 점은 실업자 정의의 일부가 1998년부터 바뀌었기 때문에 실업률을 과거와 비교하는 것에 한계가 있다는 점이다. 즉 1997년까지는 특별한 사유에 의해 구직하지 못한자(일시적인 병, 일기불순, 예비군훈련, 가족의 관혼상제, 구직결과대기 (30일 이내))의 경우 취업의사가 있었다면 이들을 비구직 실업자로 분류하였으나, 1998년 부터는 비구직실업을 인정 않고 있다는 점이다.

이는 1998년부터 구직기간을 1주일(ILO기준)과 1개월 (OECD기준)로 병행조사하였기 때문이다. 즉 OECD기준에 근거할 경우 “특별한 비구직 사유”가 1개월이나 지속되기는 어렵다는 판단에 근거한 것이다. 문제는 통계청에서 아직까지 새로운 조사에 따르는 검증이 더 필요하다는 이유에서 OECD기준 실업률을 공표하지 않는다는 점에 있다. 그러나 실업이 사회 이슈화되고 있는 시점에서 1997년 이전 비구직 실업자가 전체 실업에서 차지하는 비율이라도 제시하는 것이 실업대책 수립에 도움이 될 것이다. 또한 노동공급측면에서 실망실업자와 불완전 취업자를 파악하여 실업대책의 효율성을 제고시킬 필요가 있다. 매 5년마다 조사하는 고용구조특별조사에 나타난 1992년의 자료를 기초로 보면 완전실업자가 48.4만명(매월 조사하는 경제활동인구조사에 의하면 당해 연도의 실업자 수는 45.5만명이었음), 추가취업을 희망하는 불완전 취업자가 31.9만명 그리고 취업의사가 있는 비경제활동인구가 209.6만명으로 유휴인력의 총계가 289.9만명에 달하였다. 당시 유휴인력이라는 표현을 사용한 이유는 인력부족이 사회문제시 되었기 때문이다. 현재는 실업이 문제시 됨으로 이를 노동공급자의 의사를 중심을 본 廣義의 잠재실업자라고 볼 수 있다.

<표 7> 미국에서 사용하고 있는 다양한 실업률의 개념

유형	정 의	실업률(%)
U1	15주 이상 실업자 / 노동력인구(civilian labor force)	2.2
U2	(직장상실자(job losers) + 임시직직장을 그만둔 사람) / 노동력인구	2.9
U3	실업자 / 노동력인구 *공식적 실업률	6.1
U4	(실업자 + 실망실업자) / (노동력인구 + 실망실업자)	6.5
U5	(실업자+실망실업자+다른 한계근로자)/(노동력인구+모든 한계근로자(marginally attached workers))	7.4
U6	(실업자 + 모든 한계근로자 + 경제적 이유의 단시간 근로자) / (노동력인구 + 모든 한계근로자)	10.9

자료 : 한국보건사회연구원 · 한국노동연구원, 「실업실태 및 복지욕구조사 결과 보고서」, 1999. 2.

<표 8> 1999년 1월 현재 한국의 U6의 추정

	해당인원(만명)	실업자수累計(만명)	실업률累計(%)	실업률 산정식
정부발표 실업자	176.2	176.2	8.5	176.2만명 / 2067.1만명
공공근로 참여자	16.8	193.0	9.3	193.0만명 / 2067.1만명
冬節期 공공근로참여 일용근로자(추정)	3.9	196.9	9.5	196.9만명 / 2067.1만명
인턴사원	2.2	199.1	9.6	199.1만명 / 2067.1만명
일시휴직자	46.4	245.5	11.9	245.5만명 / 2067.1만명
단시간취업자(18시간 미만)	69.3	314.8	15.2	314.8만명 / 2067.1만명
실업자직업훈련 참여자	14.3	329.1	15.8	329.1만명 / 2081.4만명
한계근로자(추정)	39.3	368.4	17.4	368.4만명 / 2120.7만명

자료 : 김문수 의원 추계치 ; 한겨레 신문 1999. 2. 26일자 참조

<표 9>의 빈곤률 추계를 보면 가계지출 기준으로 볼 때, 1998 3/4분기 현재 빈곤가구의 비율은 19.4~23.9%로 나타나 4-5가구 중 한 가구는 빈곤가구로 추정되어, 빈곤이 심각한 사회문제로 대두되고 있음을 알 수 있다.

이상을 보면, 현재 우리나라의 경우 실업률과 빈곤률이 매우 높게 나타나 정부는 실업은 물론 빈곤계층의 생활안정 대책을 위한 사회안전망 구축에 정책적 중점을 두어야 함을 시사한다.

또한 사회안전망이 부족한 우리의 현실에서 빈곤인구가 얼마나 되고 빈곤선(poverty line)이 어느 정도되는 지를 파악할 필요가 있다. 특히 IMF 경제상황에서 소득분배의 양극화가 확산되고 있고 동시에 公의扶助가 필요한 가구의 수가 크게 늘어났을 것으로 전망되므로, 이들을 식별하는 것은 기본적인 사회보장의 비용추계를 위해서도 중요시 된다고 볼 수 있다.

정부는 이러한 실업 및 빈곤관련 조사를 빠른 시일 내에 조사하여 이에 근거한 비용효과적 실업 및 빈곤대책을 마련해야 할 것이다.

〈표 9〉 한국 도시 빈곤률의 추계

	'97 1/4	2/4	3/4	4/4	'98 1/4	2/4	3/4
가계지출기준							
전가구							
한국보건사회연구원	9.1	9.4	10.1	8.9	16.2	18.0	21.6
통계청	8.1	8.8	9.7	8.9	15.5	17.4	21.0
IBRD	7.0	9.2	8.9	9.5	17.0	21.2	23.9
근로자가구							
한국보건사회연구원	7.8	8.6	8.6	7.6	14.2	16.4	20.3
통계청	6.8	7.9	8.2	7.5	13.5	15.5	19.4
소득기준							
근로자가구							
한국보건사회연구원	3.5	3.1	2.4	3.0	6.9	7.2	7.8
통계청	3.3	2.8	2.3	3.0	6.2	6.6	7.1
KDI	-	4.5	3.6	4.2	9.4	10.2	10.8

자료 : 박찬용, 「경제위기에 따른 빈곤률 변화와 원인 분석」, 한국보건사회연구원, mimeographed, 1999.

2 ; Chanyong Park & Meesook Kim, Current Poverty Issues and Counter Policies in Korea, KIHSA & UNDP, 1998.

주 : 1) 가계지출기준 빈곤률이 가계소득기준 빈곤률보다 높게 나타나는 이유는 前者의 경우 도시 전가구를 기준으로 한 것이고, 後者の 경우 피용자(봉급생활자)를 대상으로 하였기 때문이다. 즉 가계지출기준의 경우 피용자 이외에 자영업주가구가 포함되어 있는데 이들의 소득수준이 피용자보다 낮기 때문이다.

2) 빈곤률의 추계는 1994년 한국보건사회연구원에서 추정된 최저생계비에 매년 소비자물가지수를 연동시켜 가구원수별 가구의 빈곤선(poverty line)을 기준으로 추정한 것이다. 1994년 한국보건사회연구원의 빈곤선은 物量方式에 의거하였다. (Rowntree, 1901 참조)

3) 각 추정기간별로 빈곤률이 차이가 나는 것은 통계청 도시기계연보의 raw data 를 사용하는 방식의 차이, 예를 들어 지역별 가중치를 주는 방식이 다르고, 세계 은행의 경우 계절적 요인을 감안하여 추정하였기 때문이다.

IV. 사회안전망의 구축⁷⁾

사회안전망이라는 용어는 넓은 의미를 지니고 있다. 과거에는 개도국의 경우 자연재해나 전쟁 등으로 인한 경제적 위기상황에 직면한 인구의 생계를 돕기 위한

7) 이 곳의 논의는 권순원(1999)을 많이 참조하였음.

제도로 간주되었다. 1980년대 중반이후에는 사회주의가 붕괴되면서 동구권과 구소련이 시장경제로 전환되는 과정에서 사회안전망은 경제·정치·사회적 구조조정으로 영향을 받는 국민들에 대해 과도기적으로 기초생활을 지원하고 구호하는 제도로 인식되고 있다.(Puschra & Kwon, 1998)

세계은행은 다양한 측면에서 빈곤에 대한 연구를 수행해 왔다. (World Bank, 1990, 1992, 1993) 세계 은행에 의하면 사회안전망은 “경제성장이나 인적자원개발에 의해서 혜택을 받을 수 없는 저소득층에게 각종지원을 제공하는 기구”라고 정의한다.⁸⁾

사회안전망의 목표인구설정과 관련하여 Atkinson(1992a, 1992b)교수는 두가지 오류가능성을 지적하고 있다. 제1종오류는 당연히 수급자가 되어야 할 저소득가구가 탈락되는 경우로서, 우리나라에서도 대상자 선정기준이 낮고 합리적이지 못하여 요보호대상자가 보호받지 못하는 사례가 종종 지적되고 있다. 제2종오류는 수급자로 선정되어서는 안될 사람이 수급자가 되어 급여를 지급받고 있는 오류로서, 한국의 경우 실업실태조사결과 소득기준을 초과하는 대상자가 9.6%에 달하고 있다.(한국보건사회연구원, 1999)

우리나라의 경우 실업대책의 문제점으로 사회안전망의 경우 목표인구의 적중율이 낮을 뿐 아니라 실업대책이 전반적으로 비용효과적 측면을 간과하고 있는 것으로 나타났다.⁹⁾

정부의 1999년도 실업대책을 보면 고용창출/고용유지보다는 사회안전망확충에 중점을 두고 있다. 일례를 들어 공공근로사업의 경우 한국노동연구원에서 1998년 8월에 개최한 실업대책회의에서는 이들이 적극적 노동시장정책에 포함되어 있으나 1999년 1월에 정부가 확정 공포한 「'99년 종합 실업대책」에는 사회안전망확충 즉 소극적 노동시장정책에 포함되어 있다. 제 3장에서 살펴본 바와 같이 IMF 체제가 장기화됨에 따라 빈곤계층이 급격히 늘고 있음을 감안할 때, 정부가 사회안전망의 확충 나아가 이들의 생활안정 대책에 주력하겠다는 것에 이의를 표명할 사람은 없을 것이다. 그러나 높은 실업률 → 소득 또는 소득능력의 감소 → 소비지출의 위축 → 실업의 증대라는 악순환의 고리를 단절하고, 실업 감소 → 소득 증대 → 민간

8) 영국의 Atkinson(1991)교수는 “일반적인 부조나 특정인구집단을 대상으로 하는 지원제도로써 여기에는 각종형태의 현금이전제도를 포함하여 식품이나 의료 등 긴급구호제도 그리고 재훈련, 주택 및 기타사회정책 등이 포함된다”고 보고 있다. 한편 Blanchard(1991)는 ‘사회안전망이 심히 훼손되는 경우 혹은 구조조정으로 인하여 가장 피해를 입게되는 계층의 기본생계유지를 위한 필요(basic needs)를 충족시킬 목적으로 사회안전망 프로그램이 즉각적으로 수립되어야 할 것’이라는 입장을 보이고 있다.

9) 한국보건사회연구원이 자체평가한 실업대책의 문제점을 보면 ① 시장기능에 역행하는 실업대책, ② 고용창출 미흡, ③ 사회안전망의 사각지대 존재, ④ 낮은 형평성, ⑤ 사회안전망과 고용창출간 연계부족, ⑥ 수요자의 욕구와 괴리된 대책, ⑦ 部處 이기주의의 만연 및 실적위주의 실업대책, ⑧ 정책평가의 미흡과 ‘피드 백’의 결여, 그리고 ⑨ 비효율적 전달체계 등으로 나타나고 있다.

소비지출의 활성화 → 서비스 부문 특히 기업수요 의존형 서비스의 활성화 → 고용창출/실업감소 → 소득 증대의 善循環을 이루는 것의 중요성이 간과되어서는 안 될 것이다. 이를 위해서는 고요창출/고용유지와 사회안전망 확충이라는 중장기 對 단기 정책간의 조화가 요구된다는 점을 간과해서는 안 된다. 동시에 제한된 실업대책 예산의 효율적 배분은 물론 주어진 예산을 비용효과적으로 사용하는 것의 중요성도 함께 강조되어야 함을 지적하고자 한다.

V. 비용효과적 실업대책

IMF관리체제하에서는 빈부의 격차가 확대되는 경향을 보일 것이기 때문에 서민 생활안정 대책이 중요하다. 다른 한편으로는 실업대책이 소극적 노동시장정책 즉 사회안전망 확충 또는 일정기간 동안만 일할 기회를 주는 공공근로사업 등만을 강조하면 고용창출의 효과는 기대할 수 없게 되어 지속적으로 고율의 실업률을 감수해야만 한다는 문제점에 직면하게 된다. 나아가 정부의 실업대책으로 한시적이 아닌 지속적인 일자리를 창출한다는 것은 매우 어려운 일이다. 이러한 측면을 고려할 때 정부의 실업대책은 비용효과적 측면을 중요시하되, 제한된 예산으로 일자리 유지/창출과 사회적 보호를 필요로 하는 극빈계층에 대한 사회보장적 대책이 균형있게 배려되어야 한다는 어려움을 안고 있다.

즉 현재의 우리 상황에서 비용효과적 실업대책을 강구할 수 밖에 없는 이유는 다음과 같다. 첫째, IMF관리체제 이후 기간이 지남에 따라 빈곤계층인구가 증가하여 이들에 대한 사회안전망 구축이 시급하나, IBRD차관이나 적자재정에 의존하는 실업대책예산이 제한적일 수밖에 없어서 점증하는 빈곤계층에 대한 사회안전망 예산소요를 충족하기 어렵다. 따라서 정부는 민간기관, 종교단체 등과의 협조관계를 통한 사회안전망 확충에도 관심을 가져야 할 것이다.

둘째, 실질적으로 정부 등 공공부문에서 지속적인 일자리를 창출한다는 것의 어려움을 감안할 때, 민간부분에서의 고용창출의 중요성을 인식하여 기업하기 좋은 여건의 조성에 정책적 중점을 두어야 할 것이다. 특히, 국내 진출하는 외국기업에게는 특혜를 주고 국내기업에 대해서는 지속적으로 규제완화가 이루어지지 않는 경우 국내기업의 외국진출로 국내에서의 고용창출이 더욱 어렵게 될 것이라는 점을 인식해야 한다.

셋째, 당장 서민생활 안정대책의 강화를 통한 사회적 안정(social stability)에만 주력하는 경우 실업률의 저하에 기여하지 못할 뿐 아니라 지속적으로 높은 실업률

하에서 사회안전망대책에 방대한 예산을 투입해야 할 것이다. 따라서 정부는 고용의 유지/창출과 서민생활안정이라는 두 가지 정책목표간의 조화를 이루는 것이 필요하다. 즉 고용유지/창출의 노력 없이는 정부가 매년 방대한 예산을 사회안전망 구축에 투자하지 않을 수 없으며, 이 결과 실업률이 낮아지지도 않는다는 어려움에 직면하게 된다.

넷째, 고용창출과 사회안전망 확충이라는 두 가지 정책목표를 조화롭게 추진하기 위해서는 정부가 사회보장제도 등 제도적 정비를 통한 서민생활 안정에 중점을 두고, 고용창출/유지는 민간부문에 맞기는 것이 비용효과적인 실업대책이라고 볼 수 있다. 예를 들어 일자리유지 또는 공공근로사업의 경우 중소기업과의 제휴를 통해 전후방고용창출효과 즉 고용창출의 시너지효과를 극대화하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

이상이 시사하는 바는 정부가 주어진 실업대책예산을 가지고 당장의 실업률을 낮추기 위한 정책수단의 강구에 주력하는 경우, 중장기적으로 보아 국가예산의 상당부분을 서민생활안정대책에 지속적으로 할당하여도 실업률은 낮아지지 않는다는 점이다. 따라서 정부는 규제완화와 건전한 노사관계 등 기업하기 좋은 여건을 마련하여 국내기업의 고용창출을 유도하고 동시에 외국자본의 국내유입이 활성화 될 수 있도록 노력하여야 한다. 실업대책(적극적노동시장정책)과 사회안전망구축(소극적노동시장정책)은 이들이 지향하는 정책목표가 다를 뿐만 아니라 이들을 성취하기 위한 정책수단도 차별화되는 것이 바람직스럽다.

이하에서는 비용효과적 실업대책을 어떻게 수행할 수 있는지에 관련된 몇 가지 사항을 검토해 보고자 한다. 1999년 3월 현재 실업자수는 170.4 만명, 실업률은 8.1%에 달하고 있다. 또한 한국노동연구원의 연구에 따르면 실업자의 실직기간이 장기화되고 실망노동자수가 점차 늘어나는 것으로 나타났다. 이는 그 동안 정부가 막대한 실업재원을 투입한 실업대책의 실효성이 매우 의문시됨을 시사한다.

정부는 1998년 8월에 '99년도 실업기금을 추계하고 실업대책을 마련하는 정책간담회에서 공공근로사업부문에 2조 5천억원을 투자하여 40만명의 일자리를 창출한다는 계획을 제시한 바 있다. 또한 정부는 1999년 1월 실업대책의 일환으로 공공근로사업에 1조5천억원을 책정하고 이를 통해 당초 33만명의 일자리 창출을 목표로 하였으나 불과 1개월 후 40만명으로 상향조정되었다. 이는 공공근로사업 예산을 모두 인건비라고 보고 1인당 월 52만원 수준의 인건비를 책정한 것으로 보인다.

즉 정부의 의도는 고용창출효과가 가장 큰 공공사업분야에서 최소의 비용을 투입하여 최대한의 취업기회를 마련하겠다는 것으로 풀이된다. 그러나 이는 공공사업을 수행함에 있어서 인건비이외의 비용은 전혀 상정하지 않은 “최대한의 일자리 창출을 위한” 단순계산임을 알 수 있다. 그러나 어떠한 프로젝트를 수행하던 간에 그 사업이 성공적으로 수행되기 위해서는 인건비이외의 비용이計上되어야만 한다.

실제로 어떤 사업이든 인건비가 50%를 초과하는 경우는 찾아보기 힘들다.

그동안 정부가 수행한 공공사업중 숲가꾸기사업 등의 경우, 공공사업에 참여하는 사람들이 낫 등의 도구를 손수 준비해야만 하는 해프닝이 벌어진 바 있다. 숲가꾸기 등 아무리 단순한 사업이라도 이를 제대로 수행하기 위해서는 전문가와 이를 감독하는 사람들에게 지불해야 할 최소한의 인건비가 요구된다. 이러한 배려가 없을 경우 숲가꾸기사업은 자칫 불필요한 잡목을 베어내는 것이 아니라 귀중하게 보존해야 할 나무들을 제거하여 오히려 임야를 훼손시킬 위험성도 있다.

이러한 공공사업의 성과는 국정감사를 통해 엄격하게 규명되었어야 옳았을 것이다. 심지어 공공사업의 관리자들과 종사자들이 근무시간 중에 함께 술을 마시는 등의 행위는 도덕적 해이의 범주를 벗어난 부도덕한 행위이다. 특히 실업대책자금인 세계은행의 차관이나 적자예산을 감수하면서 마련한 기금으로서 이는 훗날 다음 세대가 갚아야 할 빚임을 감안할 때 실업대책예산의 비용효과적 측면이 강조되어야 한다.

또한 공공사업에 참여하는 근로자들에게 확실적인 임금을 지급할 것이 아니라 기능수준에 맞는 임금을 지급해야 한다. 확실적으로 적은 임금으로 최대한의 일자리를 마련하겠다는 발상은 고용창출에 도움이 되지 않는다. 나아가 적절한 프로젝트를 선정하고 이에 요구되는 비인건비를 제대로 책정하여 공공사업을 수행하여 전후방 연쇄효과를 통해 보다 많은 일자리를 창출해야 한다. 그렇지 못할 경우 현재와 같이 낮게 책정된 임금하에서 失職한 기능보유자가 공공사업에 종사하기보다는 비경제활동인구들이 공공근로사업에 참여하게 되어 실업률을 낮추는 데에도 기여하지 못할 것이다. 이상을 볼 때, 공공근로 사업이 양적인 측면에서 단기간 일자리를 제공하는 등 사회안전망 정책의 일환으로 추진되는 것보다는, 중장기적인 측면에서 질적인 측면을 고려한 실업대책을 수립하는 것이 궁극적으로 고용창출이나 경기활성화에 기여하는 바가 크리라는 점을 인식해야 한다.

또한 정부가 失職한 가장이나 젊은 세대에게 알맞는 일자리를 제공하기 위해서는 수요자중심의 실업대책이 강구되어야 함을 강조하고자 한다.

1998년 실업대책예산 중 적극적 노동시장정책에 투입된 예산이 53.8%이고 실업자 사회안전망 확충에 사용된 예산이 46.2%에 달하고 있다. 정부는 1998년까지 적극적 노동시장정책에 포함시켰던 공공근로사업을 1999년에 들어 실업자 생활안정이라는 소극적 노동시장정책에 포함시키고 있다. 이는 공공근로사업에 대한 부정적 時角과 비판을 의식해서 공공근로사업을 고용창출/유지보다는 실업자 생활안정에 국한시킨 것으로 보인다. 즉 정부는 단기적 일자리 제공 또는 실직자에 대한 사회적 扶助의 성격이 실업대책을 강화하고 있다고 볼 수 있다.

나아가 실업대책이 적자예산을 감수하여 조달된 점을 감안하면 그동안 정부의 재원이 부족하여 수행하지 못했던 사업 중 후세에 도움을 줄 수 있는 한강, 영산강

의 수자원관리 등 환경보호사업이나 저수지의 漏水率을 낮추어서 홍수예방 또는 농업부문의 생산성을 제고시킬 수 있는 프로젝트에 투자하거나, 직·간접적으로 중소기업에 대한 지원을 통한 고용창출을 도모하는 방안 등 프로젝트의 선정에 신중을 기해야 한다.

즉, 공공근로 사업의 선정시 ① 실업자 흡수효과(특히, 실직 家長 또는 청소년층의 실업감소), ② 직·간접 고용창출의 시너지 효과 극대화와 이를 통한 공공근로사업 참여자의 수혜기간 연장 또는 연관 산업 종사자들의 직장안정에 기여하는 정도, ③ 국가경쟁력 제고 및 ④ 국민생활의 질적향상에 기여하는 정도 등을 선정기준으로 책정하고 이들에 대해 가중치를 주어 공공사업을 선정하는 것이 바람직스러울 것이다.

또한 적극적 실업대책은 단기적 고용창출에는 기여할 수 있을 것이나, 근본적으로 고용창출은 민간부문에 의해 주도되어야 함을 고려할 때 기업하기 좋은 여건조성이 강조되어야 한다. 올해 우리경제의 성장전망은 비교적 낙관적이나 제조업주도의 성장으로는 고용창출에 한계가 있다. 즉 성장의 유형이 고용창출과 연계성이 적다고 볼 수 있다.

고용창출을 위한 정책방안을 구상함에 있어서 선진국의 경험을 살펴볼 필요가 있다. 주요 선진국에서 고용창출을 통한 실업감소에 성공한 사례는 다음 두 가지 경우로 나누어 볼 수 있다.

미국의 경우 최근 수년간 대공황 이후 가장 낮은 실업률을 기록하고 있는데, 이를 가능케 한 주요 요인은 중소 및 벤처기업의 성장의 파급효과로 인해 경제 전반의 경기활성화로 상당한 규모의 순고용창출이 실현되고 있다. 즉 최근 미국의 경험을 보면 구조조정과정에서 고용조정(해고)이 진행되고 있으나 고용창출(job creation)효과가 고용상실(job destruction)효과 보다 지배적 이어서 낮은 실업률을 유지하고 있다. 한편 스웨덴의 경우를 보면 특정 공공부문에서 상당 수준의 실업인구를 유입하여 지속적으로 실업률을 낮추는데 성공한 바 있다.

우리나라의 경우 이러한 두 가지 정책구상을 동시에 수행함으로써 실업문제를 해결하려는 노력이 요구된다. 따라서 高실업에 대한 대책으로 민간소비지출의 증대 → 고용유발효과가 큰 서비스업종, 특히 기업수요의존형 서비스업종에서의 고용창출이라는 善循環이 이루어져야 한다. 즉 실업 증대 → 소득감소 → 민간소비지출 위축 → 실업증대의 악순환을 극복하기 위한 정책구상이 요구된다.

효율적인 실업대책의 추진을 위해서는 취업자, 실직자, 비경제활동인구에 대한 기능 수준의 파악과 고용안정인프라의 구축이 요구된다. 통계청은 1998년부터 실업자에 대한 정의를 일부 변경하였고 ILO와 OECD 기준에 따른 실업률을 병행하여 집계하고 있으며, 行自부와 국책연구기관에서도 실업관련 기초자료를 조사하였으나 이의 기초자료를 공표하지 않아 효율적 실업대책에 도움이 되지 못하고 있다.

국책연구기관들의 조사에 의하면 실직자들의 실업대책에 대한 수혜율이 낮고, 단순노무 위주의 실업대책 프로그램에 일하기를 원하는 실업자의 비중이 낮고, 실직자들이 원하는 고용안정대책으로는 고용창출이 압도적으로 높게 나타났다. 이러한 실업자들의 선호도를 무시하고 수요자중심의 실업대책을 간과한다면 효율적/비용효과적 실업대책을 기대하기 어렵다. 무엇보다도 최소한의 비용으로 최대한의 일자리를 제공하겠다는 단기적 구상은 고실업을 장기화시키는 부작용을 초래하리라는 점을 인식하여야 한다.

VI. 결 언

1999년 2/4분기 이후 성장이 활성화됨에 따라 실업률이 점차 낮아져 1999년 현재 4.4%에 달하고 있다. 그러나 고용형태를 보면 임시직, 계약직 등 불안전취업자의 비중이 크게 늘어나는 등 취업의 증가세에 비해 고용형태의 불안정성이 문제시되고 있다. 이러한 면을 고려해 볼 때 아직도 실업은 우리사회의 주요 관심사이다. 따라서 고용창출을 위해서는 외환유입과 민간소비지출의 활성화가 이루어져야 하며, 다른 한편으로는 우리경제의 체질을 강화시키기 위한 구조조정이 요구된다.

고용조정 즉 정리해고는 기업이 이를 회피하기 위한 모든 수단을 동원한 후에 최후의 구조조정수단으로 사용해야 된다는 규범적 논리가 아직도 지배적인 것으로 보인다. 대량실업이 실직자 개인, 그 가족 그리고 사회에 미치는 부정적인 심리적 증후군 등을 고려할 때 이런 당위론적 주장에 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 그러나 우리경제가 당면한 위기의 본질을 고려해 볼 때 기업이 구조조정을 성공적으로 수행하기 위해서는 고용조정이 뒤따라야 한다는 점을 시인하지 않을 수 없다.

고용조정이 급격히 이루어 질 경우 단기적으로 실직자 수가 늘어날 것이나, 이 경우 구조조정이 빠른 시일 내에 이루어져서 궁극적으로 고용창출에 의한 실업문제의 근원적인 해결이 조속히 이루어 질 것이다. 이런 측면에서 기업의 경쟁력강화를 위해서는 구조조정 과정에서 고용조정이 원활하게 이루어져야 한다.

정부가 고용창출의 역할을 담당하는 데에는 매우 많은 재원이 소요될 뿐만 아니라 비용효과적 측면에서 볼 때 이의 효과도 크다고 보기는 어렵다. 이것이 시사하는 바는 고용창출은 기본적으로 민간부분이 주도해야 하며 정부는 기업하기 좋은 여건을 조성하는데 요구되는 법과 제도 및 誘引制度 등을 제공하는데 그 역할을 한정하는 것이 바람직스럽다는 점이다.

앞에서 언급한 바와 같이 구조조정을 위해 고용조정이 불가피하다면, 사회보장이

미약한 상태에서 고용조정 of 마찰을 최소화하기 위한 전제조건으로 실업자에 대해 최소한의 생계비는 보장해야 한다. 즉 실업급여를 소모성경비가 아닌 구조조정 of 투자비용으로 인식하는 시각의 전환이 요구된다. 따라서 단기적인 실업대책으로서 실업급여의 확충이 무엇보다 중요하며, 정부의 재정상황을 고려해 볼 때 고통분담의 차원에서 목적세 성격의 失業稅(또는 고통분담세)를 한시적으로 실시하는 방안을 고려해 볼 수 있다.¹⁰⁾

적극적 고용창출은 실업문제를 근본적으로 해결할 수 있는 정책 방안이다. 그러나 구조조정과 고용조정이 지속되는 상황에서 대량실업이 경제적, 사회적으로 혼란을 초래할 가능성이 있다. 따라서 적정 수준에서 실업률을 억제하고 중장기적으로 고용창출을 통한 실업문제의 해소라는 시너지 효과를 기대하기 위해서는 한시적으로 정부주도의 고용창출이 필요하다.

궁극적인 실업의 해결은 경기활성화와 경제의 회복이 이루어져 총수요가 증대하여 일정 수준의 경제성장이 달성될 때 가능하다. 특히 단기적 측면에서 보면 제조업의 설비투자 보다는 민간소비지출의 활성화가 고용창출에 기여하는 바가 클 것이다. 그러나 중장기적 측면에서는 설비투자의 증대가 뒷받침되지 않는 한 지속적인 고용창출을 기대할 수는 없다.

특히 고용창출의 선순환의 효과를 극대화하기 위해서는 핵심 업종의 선정이 중요시되며, 이러한 관점에서 구조조정 of 원활화와 이를 통해 21세기를 대비한 국가경쟁력의 강화를 위해서는 지식기반산업의 육성을 통한 고용창출이 바람직한 정책방향이라고 볼 수 있다.

여기서 한가지 간과해서는 안될 점은 고용창출사업의 지속성 문제이다. 즉 정부주도의 고용창출이 현재로서는 불가피한 선택이라고 하더라도, 현재 정부의 국공채

10) IMF이후 정부는 고실업의 가능성에 대비하여 다양한 실업대책, 실직자 생활안정 및 창업지원 사업안 및 고용보험 적용대상의 단계적 확대, 실업급여 최저지원수준의 상향조정, 수혜기간의 연장방안을 제시하였다. 문제는 과연 정부가 이에 소요되는 자금을 동원할 수 있느냐 하는 점이다. 1998년 여야는 실업대책 관련기금을 당초 5조원에서 다소 상향 조정하였다. 즉 1998년 예상 실업자중 56.4%가 실업급여를 전혀 지급받지 못하리라는 점을 감안하여 국회환경노동위는 올해 실업급여 재원을 1조2천여억원에서 2조8천억원으로 증액한바 있다. 그러나 각종 추계에 의하면 고용보험관련 재원은 해마다 늘어나, 한국노동연구원에 의하면 고용보험료율을 인상하지 않으면 2000년중 고용보험기금이 고갈될 전망이다. 구조조정을 위해 고용조정이 불가피하다면, 사회보장이 미약한 상태에서 고용조정 of 마찰을 최소화하기 위한 전제조건으로 실업자에 대해 최소한의 생계비는 보장해야 한다. 즉 실업급여를 소모성경비가 아닌 구조조정 of 투자비용으로 인식하는 시각의 전환이 요구된다. 따라서 단기적인 실업대책으로서 실업급여의 확충이 무엇보다 중요하며, 정부의 재정상황을 고려해 볼 때 고통분담의 차원에서 목적세 성격의 失業稅(또는 고통분담세)를 한시적으로 실시하는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 정부의 실업대책기금 중 약 2조5천억원을 常時雇(약 1000-1100만명)들이 부담하는 경우 연간 부담액이 약 22.7 - 25만원, 월 부담액이 약 1만9천원-2만천원(월 임금의 1.3-1.5%)에 달할 것으로 추정된다. 이를 일률적으로 부과하지 않고 소득수준에 따라 累進率을 적용하는 방안을 고려할 수도 있다.

발행규모와 적자재정의 누적등을 감안할 때, 정부예산에만 의존하는 고용창출 대책은 한시적일 수 밖에 없다. 따라서 기본적으로 민간부문을 통한 고용창출이 바람직스러우며 이를 위해서는 기업하기 좋은 환경의 조성을 통해 외국자본의 국내투자를 장려하는 한편 국내기업의 해외진출이 지나치게 빠른 속도로 진행되는 것을 막는 노력이 요구된다. 이런 맥락에서 공기업부문의 개혁을 통한 민영화방안 등이 신중히 검토되어야 한다.

향후 우리경제의 전망을 보면 과거와 같이 높은 수준의 성장률을 기대하기 어려울 뿐만 아니라 경제의 고용흡수력(소득-고용탄성치)이 낮아질 것으로 보여 고용전망을 어둡게 한다. 특히 올해의 경우를 보면 중화학공업이 성장을 주도하여 성장전망은 낙관적이나 성장의 유형을 고려해 볼 때 실업문제는 여전히 심각한 사회문제로 대두될 전망이다. 이에 더해 IMF관리체제 이후 시간이 지남에 따라 빈곤계층이 크게 늘어나 이들에 대한 생활안정대책이 실업문제 못지 않게 중요한 현안 과제로 대두되고 있다.

이상이 시사하는 바는 실업과 사회안전망 확충이라는 두가지 과제를 동시에 해결해야 하는 것이 현 우리경제의 과제라고 볼 수 있다. 따라서 빈곤계층의 생활안정대책이 사회안전망 확충의 일환으로서 중요한 것은 사실이나, 실업대책예산을 증액해서라도 고용창출/고용유지와 생활안정대책간의 조화를 유지하여 높은 실업률이 장기화되는 것을 막아야 할 것이다.

즉 실업과 사회안전망 확충은 상호보완적이라기 보다는 경쟁적 성격을 지니고 있어, 어느 것을 더 중요시하느냐 하는 점은 최고의사 결정자가 내려야 할 정책적 판단에 속하는 사안이나 어느 하나를 도외시하는 정책구상은 바람직스럽지 않다. 이러한 어려운 국면을 고려해 볼 때 고용을 창출하여 우리경제가 희생할 수 있는 轉機를 마련하기 위해서는, 고통분담 차원에서 한시적인 목적세성격의 失業稅 또는 고통분담세를 신설하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다고 보아진다.

참고문헌

- 권순원, 「구조조정에 따른 실업자의 증가추세와 한국적 사회안전망구축의 중요성」
1999. 2, mimeographed.
- 김재원, 1998년 한국의 노동시장 전망 : 임금, 고용 전망을 중심으로, Working
Paper Series No. 98-06, 서해경제연구소, 1998. 1.
- _____, 「안양권 산업의 고용창출에 관한 연구」, 안양상공회의소 안양지역경제연구
센터, 1999.10.
- 노동부, 「'99년 종합실업대책 해설자료」, 1999. 1.
- 박명수, 「건설사업의 생산과 고용」, 1998. 12, mimeographed.
- 박찬용, 경제위기에 따른 빈곤률 변화와 원인 분석, 한국보건사회연구원, mimeo-
graphed, 1999. 2.
- 실업대책위원회, 새정치국민회의, 「실업백서」, 1999. 3., mimeographed.
- 재정경제부 외, 「'99년 종합 실업대책」, 1999. 1.
- 한국보건사회연구원, 한국노동연구원 「실업실태 및 복지욕구조사 결과 보고서」,
1999. 2.
- Atkinson, A. B. "The Social Safety Net," Discussion Paper WSP/66, Suntory-
Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines
(STICERD), London School of Economics, 1991.
- _____, A. B. "Towards a European Social Safety Net?," Discussion Paper
WSP/78, STICERD, 1992.
- _____, A. B. "The Western Experience with Social Safety Nets," Discussion
Paper WSP/80, STICERD, 1992.
- Blanchard, O., R. Dornbusch., P. Krugman, R. Layard, and L. Summers, Reform
in Eastern Europe, MIT Press, Cambridge, Mass., 1991.
- Eatwell, John, Murray Milgate and Peter Newman, The New Palgrave: A
Dictionary of Economics., The Macmillan Press Limited, 1987.
- Park, Changyong & Meesook Kim, Current Poverty Issues and Counter Polices in
Korea, KIHSA and UNDP, 1998.
- Puschra, Werner, and Soonwon Kwon, "Globalization, Economic Crisis and Social
Disintegration in South Korea : The Necessity of Social Stabilization
Policies," Nord-Sued Aktuell, XII No.3, 1998.

Rowntree, B. S., Poverty : A Study of Town Life, London, Macmillan, 1901.

World Bank, Poverty, Oxford University Press, 1990.

_____, Poverty Reduction Handbook, 1992.

_____, Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty :
Progress and Poverty, 1993.