

# 한국의 실업과 정책과제<sup>1)</sup>

김 세 균\*

## 目次

- I. 실업과 고용불안정의 확대- 심화현상
- II. 정부의 실업대책
  - 1. 정부의 98년 상반기 (98년 4월-7월까지)의 실업대책
  - 2. 정부의 98년 하반기 실업대책
  - 3. 정부의 실업대책에 대한 평가
- III. 대안적인 실업대책을 찾아서

## I. 실업과 고용불안정의 확대- 심화현상

한국이 외환위기를 겪게 되고 이 위기가 다시 심각한 실물경제의 위기를 불러일으키면

\* 서울대학교 정치학과 교수

이 논문은 '98년 10월 13일, 제주대학교 법과정책연구소가 주최한 '초청세미나'에서 발표한 논문임.

- 1) 나는 실업-고용문제 등을 본격적으로 연구하는 전문연구자가 아니다. 그래서 이 글은 비전문연구자의 글이라는 한계를 가지고 있다. 그러나 현재 독립적인 노동문제 연구단체인 '한국노동이론정책연구소'의 소장 직을 맡고 있는 관계로 나는 그간 실업-고용 문제에 대해서도 늘 관심을 가져왔다. 이 점에서 이 글은 평소 그 문제에 대해 관심을 가져온 비전문연구자가 제기하는 하나의 제안의 성격을 지닌다.

다른 한편, 내가 소장직을 맡고 있는 '한국노동이론정책연구소' 역시 실업-고용문제에 대해 지속적인 관심을 지녀 왔는데, 실업-고용문제에 대한 한국노동이론정책연구소 및 연구위원이나 연구원의 글로서는 다음의 것들을 참조하라. 한국노동이론정책연구소 노동정책연구팀, [경제위기와 고용-실업], 도서출판 현장에서 미래를, 1998; 이은숙, "노동시간 단축과 생활임금 보장' 투쟁의 현재적 의의", [경제위기와 신자유주의 그리고 노동운동] (한국노동이론정책연구소 창립3주년 기념심포지움 자료집), 1998, 1-4쪽; 남구현, "실업, 실업대책, 그리고 실업운동", 앞의 자료집, 56-67쪽; 한국노동이론정책연구소 노동정책연구팀, "고용-실업문제에 대한 자본의 입장", [현장에서 미래를] (한국노동이론정책연구소 회보), 제 31호(1998년, 4월호), 120~139쪽; 이은숙, "신자유주의적 구조조정, 버려진 작은 '고용안정과 생존권보장'", [현장에서 미래를], 제34호(1998년, 7월호), 47~62쪽; 이경원/김태연, "현시기의 복지투쟁의 방향", [현장에서 미래를], 앞의책, 63~74쪽 등.

서, 한국경제는 오늘날 많은 기업들이 줄지어 도산하고, 인력감축중심의 기업구조조정이 전면적으로 행해지고 있는 것과 같은 심각한 진통을 겪고 있다. 이와 더불어 한편으로는 소득 불평등이 심화되고 임금-봉급생활자들의 생활이 전반적으로 악화되고 있으며, 다른 한편으로는 고용불안정이 증대하고 있고 유례없는 대량의 실업과 '일자리 파괴(job-destruction)' 현상이 발생하고 있다. 그래서 '(매월 15일이 낀) 조사대상 기간인 1주일간 1시간도 소득을 위해 일하지 못한 사람'들을 '실업자'로 간주하는 정부통계에 따르면 지난 7월 현재 실업자는 165만 1천명이고, 실업률은 7.6%에 달하고 있다. 이 실업통계에는 그러나 조사대상 기간 중 1시간이라도 일한 사람 및 취업하기를 원하지만 일자리를 구할 수 없어 일자리 찾기를 포기한 '실망실업자' 등이 제외되어 있다. 이 점에서 정부의 실업통계는 실제적 실업 상황을 정확하게 반영하고 있는 것이 아니다. 그러나 이런 제한성이 많은 통계를 따른다고 해도 97년 7월 47만 6천명이었던 실업자수가 일년만에 무려 246.8%나 늘어난 것이다. 그러나 사태를 보다 정확하게 살펴보면, 실업상태가 정부가 파악하고 있는 것과는 비교할 수 없을 정도로 심각하다는 점이 금방 드러난다.

(1) 정부통계에서는 구직의사가 있으나 직업을 구하지 못하고 있는 '실망실업자'를 비경제활동인구로 분류, 이들 '실망실업자'를 실업통계에서 처음부터 제외하고 있다. 그러나 명백한 '완전실업자군'에 속하는 이들 '실망실업자'의 수는 1998년 7월 현재 약 212만2천명으로 추계할 수 있는데,<sup>2)</sup> 이들 실망실업자를 포함시킬 경우 98년 7월 중 '완전실업자'의 수는 정부통계상의 실업자 165만1천명과 실망실업자 212만 2천명을 합쳐 약 377만3천명이 된다. 그리고 주당 18시간 미만의 취업자는 사실상 완전실업자에 가까운데, 1998년 7월 현재 18시간 미만 일한 노동자는 50만2천명으로<sup>3)</sup> 전년 동월에 대비해 139.4%가 늘어났다. 취업노동자로 분류되고 있는 이들 '숨겨진 실업자'들을 포함시킬 경우, 실업자수는 약 427만 5천명이 된다. 나아가 취업자로 분류되고 있는 '무급가족종사자'가 전체 취업자에서 차지하는 비중이 97년 7월 195만7천명, 9.1%에서 98년 7월 현재 212만명, 10.6%로 약 30만명, 1.5%가 늘어났다. 그런데 이들 무급가족종사자 역시 '숨겨진 실업자'라고 할 수 있는데, 이들 모두를 실업자에 포함시킬 경우 98년 7월 중 실업자수는 427만 5천명+ 212만명1천명=629만6천명이 되지만, 늘어난 30만명선, 1.5%만을 포함시켜도 실업자는 427만5천명+ 약30만명=457만여명 선에 이르게 된다. 그런데 1998년 7월 현재의 경제활동인구는 2165만명으로 추산하고 있지만, 여기에다 비경제 활동인구에 포함되어 있는 실망실업자 212만2천명을 더한 '확장된 경제활동인구'는 2377만 2천명이 된다. 따라서 위에서 추출한 457만여명만 실업자로 간주할 지라도 실

2) 1992년 통계청 조사에 의하면 비경제활동인구 중 15.7%가 취업의사를 갖고 있는 것으로 나타나고 있는데 (통계청, [1992년 고용구조조사보고서, 1993]) 이 비율을 1998년 7월 현재 비경제활동인구 13,517천명에 적용했을 때 '실망실업자'의 수는 2,122천명이 된다.

3) 통계청, [1998년 7월 고용동향] 참조.

업률은 사실상 19%에 달하게 되는데, 이는 15세 이상의 (확장된)경제활동인구 중 최소한 19%선에 달하는 사람들이 현재 실업상태에 놓여 있다는 것을 가리키는 것이다.<sup>4)</sup>

(2) 일용직의 대다수를 차지하고 있는 것으로 추정되고 있다.<sup>5)</sup> 민주노총의 조사자료에 따르면, 140여만명으로 추산되는 건설일용직 노동자 중에서 최소 46.9%, 65만7천명이 1998년 3월 조사기준으로 한달동안 '한푼의 임금도 받지 못한' 완전실업 상태에 놓여 있다.<sup>6)</sup> 반면 임시직 노동자는 작년 기간에 비해 그 감소폭이 급격하게 커지고 있다. 이러한 사실들은 경제위기가 도래하고 노동시장의 유연성이 높아지면서 상용직은 임시직이나 일용직 혹은 실업자로, 그리고 임시직과 일용직은 실업자로 하향이동하고 있음을 나타내는 것이다.

(3) 작년 7월에 비해 61.9%가 늘어난 '일시휴직자'들의 경우(98년 7월 현재 25만9천명), 이들도 주관적으로 '자발적'이라는 레테르가 부여 있지만 경제불황 등으로 인해 사업이나 취업을 중단한 것으로 상당부분 실업으로 간주될 수 있는 요소를 가지고 있다.

그런데 인력감축을 중심으로 하는 기업의 구조조정이 앞으로도 계속될 것이기 때문에, 설령 정부가 예측하는 대로 내년의 한국 경제성장률이 1.8%내지 2%에 이른다고 할지라도, 실업자수 및 실업률은 내년에도 증대할 것으로 예상되고 있다.<sup>7)</sup> 이런 가운데 현재 실업상태는, 정부통계 기준으로 하여 살펴보면, 대체로 다음과 같은 특징을 보이면서 전개되고 있다.

(1) 정규직 및 중장년층의 실업이 늘어남에 따라 남성실업자의 비중이 증가하고 있고(98년 1월 현재 전체실업자 중 67.4%), 이에 따라 가구주의 실업비중 역시 증가하고 있다(98년 3월 현재 45.3%). 반면 여성은 실직 후 '실망실업자화'하여 '비경제활동인구'로 편입될 가능성이 높기 때문에, 전체 실업자 중에서 여성이 차지하는 비중은 다소 줄어들 것으로 전망된다.<sup>8)</sup>

(2) 경제불황의 계속으로 신규채용이 현격하게 줄어들어 미취업 학졸자의 수가 증대하고 있고, 이에 따라 전직실업자의 비중이 압도적으로 높지만 신규실업자의 비중이 갈수록 증대하고 있다(98년 1월 현재 중졸이하는 29.4%, 고졸은 51.8%, 대졸이상은 18.8%임)<sup>9)</sup>

(3) 구조조정으로 인해 고학력자의 실업자수가 늘어나고 있지만, 고학력자들의 하향취업이 늘어나고 있기 때문에 고졸 실업자 비중이 가장 높지만 중졸이하 저학력자의 실업비중이 증대하고 있다.(98년 1월 현재 중졸이하는 29.4%, 고졸은 51.8%, 대졸이상은 18.8%

4) 이에 대해서는 이은숙, "노동시간단축과 생활임금보장"의 현재적 의의", 앞의 자료집, 1-4쪽 참조

5) 민주노총, [정부실업 통계의 문제점과 실제 실업률 추정], 1998년 6월, 4쪽 참조.

6) 앞의 자료, 9쪽

7) 이에 대해서는 한국노동연구원, "1999년 실업대책 방향", 1998.8., 1쪽 참조

8) 앞의 글, 2쪽 이하

9) 앞의 글, 3쪽. 이 수치는 그러나 이전에 신규실업자로 분류된 '노동시장 재진입자'(REENTRANTS)가 98년 1월부터 전직실업자로 분류됨에 따른 수치이다.

임)10)

(4) 일용노동자들의 고용조정이 정규직 노동자의 그것보다 용이하기 때문에 일용직의 경우 전체취업자 중에서 차지하는 비율은 다소 감소하고 있다. 그러나 상용직 노동자는 일용직 노동자보다 재취업하기가 어렵기 때문에 일용노동자가 임금노동자에서 차지하는 비율은 오히려 높아지고 있다.<sup>11)</sup> 임금노동자수가 줄고 있는 것, 그 중에서도 상용노동자수와 함께 일용직이 감소하고 있는 것은 실업자가 급증하고 있는 상황을 반영하는 것이고, 임금노동자 전체에서 일용직이 차지하는 비중이 높아지고 있는 것은 고용불안정이 크게 증대하고 있음을 가리키는 것이다.

(5) 정부통계상의 총실업자 중 6개월 및 1년 이상 연속실업상태에 있는 장기실업자의 수가 증대하고 있다.(총실업자 중 98년 하반기와 99년에 6개월 이상 실업자는 각각 19.4% 및 34.1%로 추정되고 있음)<sup>12)</sup>

(6) 지역별로는, 정부 공식통계에 의하면, 1998년 1/4분기 중 실업률이 부산 7.3%, 경기 7.0%, 대구 6.8%의 순으로 나타나고 있고, 도시 중에서는 울산이 5.5%로 가장 낮다. 그리고 1998년 3월 현재 경기도를 포함하여 도시지역 실업률은 6.2-8.5% 수준이며, 농촌지역의 경우는 3.3-5.0 수준으로 도농간 실업률 격차가 약 3%로 정도로 나타나고 있다.<sup>13)</sup>

(7) 실업의 증대와 더불어 범죄율이 크게 증대하고 있고, 노숙자의 수 및 자살율이 증대함에 따라 '가정파괴'등으로 인한 사회해체 현상이 급증하고 있다.<sup>14)</sup>

## II. 정부의 실업대책

정부는 연초에 98년 평균실업률을 3.95%, 실업자수로 89만명으로 예상했었다. 그러나 IMF와 2분기 조정협상시 이를 상향조정하여 실업률을 6-7%로, 실업자수를 120-150만명 선으로 수정, 이에 기초하여 실업대책을 마련했다. 그런데 정부는 실업대책의 기본방향, 구조조정을 조기에 성공적으로 완료해 기업의 경쟁력을 향상시켜 일자리를 창출한다는 데에 두면서 98년 상반기의 실업대책으로는 기업의 경영안정을 위한 지원 및 해고회피 노력에 대한 지원에 역점을 두되 구조조정 과정에서 발생하는 실업의 충격을 줄이기 위해 새로운 일자리의 창출, 직업훈련과 취업알선 및 실직자 생활안정 지원 등을 강구한다는 실업

10) 앞의 글. 3쪽 이하

11) 이은숙, 앞의 글. 2쪽 참조

12) 한국노동연구원, "1999년 실업대책 방향", 5쪽

13) 한국노동연구원, "99년도 실업대책 방향", 10쪽 이하

14) 현재 가속화되고 있는 사회해체 현상에 대해서는 성숙진, "경제위기와 사회의 해체 -가족을 중심으로-", 「현장에서 미래를」 제33호 98년 6월호

대책을 마련했다. 그리고 실업대책 기금으로서는 고용유지 1조6천억, 직업훈련 및 취업알선 7천억, 생활보호 3조 5천억 등 총 7조9천억 가량을 마련, 이 돈을 실업대책을 위해 연 말까지 사용하겠다는 방침을 밝혔다.<sup>15)</sup>

## 1. 정부의 98년 상반기 (98년 4월-7월까지)의 실업대책

정부는 4월부터 7월말까지 4개월간 집행예정액 7조 114억원의 38.0%에 해당하는 2조 6612억원을 집행해 고용유지 56만명, 실업급여 24만명, 직업훈련 16만명, 공공근로 8만명 등 실업자 115만명에게 혜택을 부여했다고 발표했는데, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

### (1) '고용안정' 내지 '고용유지(job creation)'를 위한 사업:

- 신용보증 및 주택신용보증의 확충, 외화대출 만기 연장(471개 업체)등을 통해 건설한 기업의 도산을 줄이고, 중소기업 신용(5백억원 기금 추가출현)21.6조원, 주택신용(3천억원 기금 출연) 4.3조원을 보증 공급했다.

- 이전에는 50인 이상의 사업장에 적용한 고용안정 사업과 직업능력 개발사업을 7월부터 5인 이상 사업장으로 확대 적용했다(건설업의 경우 그간 총공사금액 34억 이상에 적용하던 것을 3억4천이상으로 확대). 이를 통해 수혜대상 근로자수가 98년 1월 389만3천명에서 98년 7월 625만7천명으로 늘어났다.

- 7월1일부터 휴업수당, 근로시간 단축, 고용유지 훈련, 근로자 사회파견, 인력재배치 지원금을 합친 '고용유지 지원금' 역시 대폭 늘어났다. 이로써 고용유지 대상근로자에게 임금의 1/2-1/5을 지급하던 것이 2/3-1/2로 상향 조정되고, 채용장려금으로서 고용조정으로 이직한 실업자를 신규채용한 자에게 지급임금의 1/2-1/5을 지급하던 것을 2/3-1/3로 증액시켰다.

- 고용유지 수단으로 많이 활용되는 휴직실시를 지원해 유급휴직일 경우에는 지급급여의 2/3-1/2을 6개월간 지급하고, 무급휴직일 경우 사업주가 부담하는 노무비용을 지급하게 되었다. (무직휴직의 경우 월 11-14만원 지원) 그리고 7월부터는 주간 8시간이상 근로시간을 단축할 경우 지원토록 함으로써 근로시간 단축 지원요건을 크게 완화시켰다. 그외 지원금의 지원시기와 관련해 종전에는 고용유지조치 완료 이후에 지급하던 것을 7월부터는 매월 지급하게 되었고, 직업훈련 의무사업장에게 적용하던 고용유지 지원금의 지원제한 규정을

15) 노동부, "98년 실업대책 및 세부사업계획(안)"(1998.2.16.): 노동부, "98년 실업대책 추진상황"(1998.3.17.): 노동부, "실업대책 추진현황"(1998년 5월) 등 참조

16) 이에 대해서 재정경제부 경제정책국 인력개발과 "하반기 실업대책"(1998.08.01.): 노동부, "실업대책 추진상황(6월말)과 3/4분기 집행계획"(1998.06.30.): 노동부 고용보험기획과, "98년 7월1일부터 달라지는 고용보험제도" 등 참조

삭제했다.

(2) '일자리 제공'내지 '고용창출'(job creation)위한 사업:

- 98년 5월 1일에서 8월 14일까지의 1단계사업으로 산림간벌 등 20개 사업에 총 7만5천 명이 참여하여 총사업비 5444억원의 25.3%인 1380억원을 사용하고, 보수는 1일 2만-2만5천 원(산림간벌의 경우는 3만3천원)을 지불했다. 그리고 정부는 2단계사업계획으로 98년 8월 17일-12월 31일까지 총 4064억위(국비 2282억원, 지방비 1782억원)을 투입해 15만명이 참여 하는 공공근로사업을 실시하겠다는 계획을 발표했다.<sup>17)</sup>

(3) '직업훈련'(job training) 및 '취업알선'(job placement) 사업:

- 직업훈련사업으로서는 목표로 삼은 32만명의 49%에 해당하는 15만7명에 대해 직업훈련을 실시하고, 대학에 취업과 연계된 시범교육 훈련과정을 설치, 운영했다(54개 대학, 225개 과정)

- '취업알선' 사업으로서 직업안정기관인 고용안정센터를 22개소로, 그리고 인력은행을 8개소 확충하고 민간상담원 578명 및 공무원 407명을 확보했다. 나아가 민간 직업소개사업에 대한 규제를 완화하고 해외취업 알선 기능의 활성화를 위해 국외 직업소개사업 허가를 재개했다.

(4) '실업자 생활안정(Social Care)' 지원사업:

- 고용보험제도를 7월1일부로 바꾸어 고용보험의 수혜대상 확대, 고용유지 지원금 수준의 상향조정, 특별연장급여의 실시와 같은 조치를 취했다. 그래서 이전에는 30인 이상 사업장의 근로자에게만 지급하던 실업급여를 10인이상 사업장의 종사근로자에게도 지급하게 됨으로써 기존 수혜대상 근로자수가 427만2천명이었던 것이 35.4%가 증가된 578만5천명으로 증가했다. 그리고 오는 9월부터는 5인 이상 사업장 근로자도 수혜대상으로 포함시킬 예정인데, 그렇게 되면 수혜대상자가 98년 9월부터 6,257천명으로 늘어나게 된다.

- 실업급여 지급기간이 이전에는 60-120일이었지만 7월부터 60-150일로 연장되어 최대지급기간이 30일 늘어나게 되었다. 그외 '특별연장급여지급'을 7월 15일부터 6개월간 실시해(예상지출액:1426억원) 구직급여기간이 추가로 최대 60일간 늘어나게 되고, 약 15만명이 구직급여액의 70%를 60일간 추가로 지급 받게 된다.

- 정부는 실업자 생활안정 지원사업의 일환으로 7월 1일부터 '임금채권보장제도'를 시행한다. 이로써 퇴직한 노동자가 기업 도산 등으로 인해 임금 및 퇴직금을 지급 받지 못한

17) 이와 더불어 정부는 지난 7월 현재 상태에선 하반기 실업이 170~180만명으로까지 늘어날 것으로 전망하면서 "50만명의 고용효과를 유발시킬 수 있는 사업을 추진해 연말까지 실업자를 150만명 수준으로 줄이겠다"고 발표했다.(조선일보, 1998.7.24.)

경우 3개월 임금분 및 3년분 퇴직금(1인당 720만원 한도, 1900억원)을 '임금채권보장기금'에서 사업주를 대신하여 지급해 주게 되었다.

- 실업자의 생계비, 의료비, 학자금 등 생활안정자금을 지급하고,<sup>18)</sup> 생업자금, 주택자금, 소규모 영업자금을 대출해 주는 '실업자 대부사업'을 시행했다.

## 2. 정부의 98년 하반기 실업대책

이기호 노동부장관은 8월 10일에 개최된 제9차 경제대책 조정회의에서 하반기 실업대책을 보고했다. 이 때 보고한 내용을 중심으로 정부의 98년 하반기 실업대책을 살펴보면, 그 주요내용은 다음과 같다.<sup>19)</sup>

(1) 실업대책의 기본방향을 구조조정을 조속히 완료하여 경쟁력을 토대로 하는 고용창출에 역점을 두되 실업대책을 21세기 정보화사회, 지식사회에 대비하기 위한 국민 개개인의 능력개발과 인적 자원 개발의 계기로 활용한다. 그리고 증가하는 실업문제에 적극 대처하기 위해 98년 실업대책 예산을 10조1719억원으로 증액하고, 8월 이후부터 7조5107억원을 집행하여 하반기에 추가로 117만명에게 혜택을 주게 될 일자리의 확대 제공, 사회안전망의 구축, 실업자 특성별 대책 마련을 주요내용으로 하는 제반 사업을 시행한다.

### (2) 일자리의 확대 제공:

- 사업내용으로서는 일자리의 확대 제공에 역점을 둔다. 이를 위해 금년 하반기에 38만개의 일자리를 제공하기 위해 추경예산으로 3조3천억원을 확보해 사회간접자본 시설(1조2천억원), 지역경제사업(1조원), 공공근로사업(5천억원) 등을 조기 추진한다. 그리고 이미 확정된 2조3천억원의 주택건설사업을 통해 8만명의 일자리를 제공한다.

### (3) 고용안정을 위한 노력의 제고:

- 이를 위해 중소기업의 경영안정에 주력하고(산용보증금의 확충을 통한 보증기관의 보증역력 확대, 원자재 수급애로 해소를 위한 지원확대 등), 중소건설업체에 대한 지원을 강화하며, 기업경영 원활화를 위해 규제를 완화한다.

18) 정부는 부모가 실직해 학비 마련이 어려운 중고생 2만명의 을 하반기 학비를 면제해 주기로 했다. 이에 따라 현재 생활보호대상자 자녀 등 20만명이 학비감면을 받고 있어 이번 조치로 혜택을 보는 학생을 포함할 경우 전체 중고생 438만명의 10%에 가까운 학생들이 학비감면 혜택을 입게 된다.(한겨레 신문, 98. 7. 20.)

19) 노동부 고용정책과, "하반기 실업대책 발표"(1998.08.11):재정경제부 경제정책국 인력개발과, 앞의 글 참조.

## (4) 직업훈련의 강화:

- 미래유망직종 훈련프로그램의 개발과 보급, 훈련바우처(카드)제도 도입, 훈련수당 인상(대각 등 직업훈련수당: 부양가족 4인인 경우 월 8만원에서 25만원으로 인상) 및 훈련비 지원체계 정비, 방송매체를 통한 원격 직업훈련 실시, 섬유패션 인력양성체제 확대 개편, 실업자 직업훈련 확대를 위한 시설과 장비의 보강, 훈련수료생 취업촉진 대책 수립 등을 통해 직업훈련을 강화한다.

## (5) 취업알선 기능의 강화:

- 실업급여, 직업훈련, 직업안정분야를 연계시키는 one-stopservice체제의 확충, 고용안정센터 15개소, 민간상담원 700명 증원, '인력부족업체 일손 찾아주기'운동확산, '취업지시제' 활성화, 국제협력단 및 산업인력공단의 해외취업 알선기능 활성화 등을 통해 취업알선기능을 확충한다.

## (6) 사회안전망의 확충:

- 사회안전망은 단순한 소득이전보다는 자립의지의 제고에 역점을 두고, 고용보험의 전면확대를 근간으로 하되 공공근로 및 직업훈련을 보강하여 보조적 안전망으로 활용한다. 그리고 장기간 재취업하지 못한 저소득 실직자에 대한 생계비, 자녀학비, 의료비등 생활보호 지원을 확대한다. 그리고 실업급여, 공공근로, 직업훈련에서 각각 평균 6개월씩 1년6개월까지 수혜를 받을 수 있도록 사회안전망을 구축한다.

## 〈사회안전망의 골격〉

고용보험(실업급여) : 월 24-105만원(4-7개월)

공공근로 : 월 50-83만원

직업훈련 : 월 20-30만원

(3-6개월)

(3-12개월)

생활보호 : 월 13-50만원(자녀학비, 의료비 별도지원)

- 98년 10월부터 고용보험을 전사업장으로 확대한다(현행:대상 5인이상 상용에서 1-4인, 임시시간제도 포함). 이를 통해 20만2천 사업장, 630만명(73.2%)에 적용되던 것을 105만5천 사업장, 860만명(100%)으로 확대한다. 일용직 189만명은 소속 사업장이 불명료한 점에 비추어 공공근로를 우선 배정하고, 생활보호를 위한 별도 보호대책을 강구한다.

- 하반기 중 제3단계 공공근로사업(5000억)의 추가 시행(98년 중 총 1조444억원 투자, 38만5천명 소득 지원), 실직자 중고생 자녀 학비 면제(25만명, 1천억원), 생활보호대상자 양곡구입등 월동 지원(39만8천가구, 398억원 지원), 실업자생활안정자금 대부(매월 1천억원

씩, 금년중 6천억원), 귀어가 창업지원(20억원) 등을 통해 저소득 실직자를 위한 소득지원 사업을 확대하고 생활을 보호한다.

- 체불기업 근로자 및 도산기업 실업자를 보호한다.

### (7) 실업자 특성별 대책의 강구:

- 실업자군을 일용직 실업자, 청소년 및 고학력 미취업자, 여성가장 실업자, 사무전문직 실업자, 노숙자로 구분하여 실업자 특성별 대책을 강구한다.

## 3. 정부의 실업대책에 대한 평가

지금까지 살펴본 정부의 실업대책을 우리는 어떻게 평가할 수 있는가? 이와 관련하여, 98년 상반기 실업대책은, 그간 실업대책 등이 전무한 상태에서 급격하게 불어닥친 대량실업 사태에 직면해 임기응변적이고 고용과 실업에 관련되는 이런 저런 모든 것을 총망라하고 있는 것과 같은 전시행정적인 성격을 많이 지닌 것이었다.<sup>20)</sup> 그러나 하반기에 이르면 정부의 실업대책은, 그러한 전시행정적인 성격을 많이 지닌 가운데에서도, 보다 구체화되고 체계적인 것으로 되고 있고, 고용보험의 전면적인 확대와 공공근로사업에 대한 더 많은 투자 및 실업자 특성별 대책의 강구와 같은 긍정적인 변화를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 정부의 실업대책은 노동자-민중의 생존과 삶의 포괄적이고 보편적인 보장을 '지향'하는 것이라기 보다는 한시적이고, 실업자 폭동과 같은 최악의 사태가 발생함으로써 말미암아 실업문제가 사회의 안정적 재생산을 근본적으로 위협하는 수준으로까지 발전하는 것을 막기 위한 최소대책의 한계를 지니고 있다. 이와 관련하여서는 다음과 같은 점들이 지적될 수 있다.

(1) 일차적으로 문제되는 것은 정부의 실업대책이 지닌 정책기조이다. 정부는 구조조정을 조기에 성공적으로 마무리함으로써 기업경쟁력을 향상시켜 고용을 창출한다는 신자유주의적-시장주의적 정책기조를 실업대책의 기본방향으로 설정하고 있다. 그런 기조하에서 정부는 노동시장과 임금지급의 유연화 등을 최대화하기 위해 많은 노동자들의 반대에도 불구하고 정리해고제와 변형근로제의 법제화를 강행해 기업의 구조조정이 인력감축을 중

20) 대표적인 전시행정적인 사업으로는 예를 들어 한전 송배전 설비투자에 6,000억원을 지급한 사실을 들 수 있다. 정부나 한전의 상반기 보고서와는 달리, 한전 자체 예산으로의 전용, 장비비의 과다 책정 등으로 인해 고용창출 효과가 거의 없었던 것으로 드러나고 있다. 특히 일용 전기원들의 경우 8개월 동안 평균 5-10일 정도밖에 일하지 못한 것으로 보고되고 있다. 그리고 생활자금의 대부사업의 경우 담보 및 보증제도를 두고 있기 때문에 실제로 돈을 필요로 하는 저소득 실업자들에게는 전혀 도움을 주지 못했다.

심으로 이루어질 수 있는 길을 열었다. 이는 정부의 실업대책이 실업발생의 원인을 제거하려 하기 보다는 대량실업이 발생할 수 있는 길을 활짝 열어놓고 있는 가운데 발생한 실업에 사후적으로 대처하는 정책의 성격을 지니고 있음을 가리킨다. 그리고 정부의 실업대책은 노동자-민중생존권의 확보 그 자체를 목표로 하는 것이 아니라 경제활성화와 기업의 경쟁력 강화라는 '자본의 이익'을 보장하는 것을 통해 실업문제에 대처한다는 기초를 지니고 있다. 이로 인해 '자본의 이익에 반하거나 그 이익을 제한하는 실업대책'이 정부의 실업대책 속에 전면적으로 배제되어 있는 것과 같은 문제점이 드러나고 있다. 그런 가운데에서도 정부는 정리해고의 최소화와 기업의 해고회피 노력을 지원하고, 공공근로사업의 제공 등을 통해 실업자의 수를 줄이려는 노력을 기울이고 있는데, 이는 일자리를 제공받지 못하는 실업자의 수가 '내국안보'의 유지에 위협선이라고 판단하는 150만명선 이상을 넘지 않게 하기 위해서이다. 그런데 정부의 실업대책은 해고 등 구조조정을 통해 경쟁력을 강화해 일자리를 창출하고, '직장보호'(job security)에 주력한다는 미국의 정책 및 시장원리에 따른 경제운용과 경제성장에 따른 일자리 창출을 통해 실업을 흡수한다는 영국의 정책을 모델로 하고 있는 것으로 자본측이 요구하고 있는 실업대책의 기초를 그대로 수용하고 있는 것이다.<sup>21)</sup> 그리고 정부는 자본측과 마찬가지로 이러한 모델을 정당화하면서 노동시장 및 임금지급의 고유성을 추구하는 미국과 영국이 다른 나라들에 비해 실업률이 훨씬 낮다는 사실을 특히 강조하고 있다.(영국의 98년 1월의 실업률이 5.0%이고 미국의 97년도 실업률이 4.9%인 반면 프랑스의 97년 실업률은 12.4%, 독일의 실업률은 9.7%, 스웨덴의 실업률은 10.2%임). 그러나 이러한 주장은 다음과 같은 문제점을 지닌다.

- 미국과 영국의 실업률이 현재는 다른 선진국들에 비해 낮은 것이 사실이다. 그렇지만, 실업자를 위한 사회적 안전망의 구축 면에서 미국과 영국이 어쨌든 프랑스, 독일 등에 비해 못한 것에는 변함이 없다.

- 미국과 영국의 경우 노동시장과 임금의 유연화가 극단적으로 추진됨으로 말미암아 전체 임금노동자 중 임시직, 파트타임직 등 비정규직 노동자들이 차지하는 비중이 매우 높고 노동자들간의 임금격차 역시 크게 증대하고 있다. 이로 인해 비정규직 노동자들의 상당부분은 프랑스나 독일의 실업자들이 받는 실업급여에도 미치지 못하는 임금을 받고 있다. 이 점에서 이들 나라의 비정규직 노동자층에는 '숨겨진 실업자층'이 대거 포함되어 있는데, 이러한 숨겨진 실업자들을 실업자에 포함시킬 경우 예를 들어 미국의 실업률은 사실상 15%선에 가까울 것을 추정되고 있다. 이 점에서 미국과 유럽의 차이는 단지 실업자가 실업수

21) 자본측의 실업대책과 관련하여서는 예를 들어 전국경제인연합회, "고용창출을 통한 실업대책-주요국의 경험과 정부 실업대책 보완과제"(1998년4월)를 보라. 그의 전경련 부설 한국경제연구원, "새정부의 정책과제"(1997.11.24); 조남홍(경총 상임부회장), "노사관계, 이제는 변해야 한다: 21세기를 향한 새로운 노사관계 패러다임의 모색과 기업환경의 설정", [새정부의 개혁과제와 21세기 국가비전 심포지움](전경련심포지움 자료집), 1997.10. 등도 참조할 것.

당을 지급 받는 형태로 존재하느냐, 아니면 실업수당에도 미치지 못하는 '임금'을 받고 존재하느냐의 차이에 불과하다. 더욱이 그런 조건에서도 미국과 영국의 실업률은 실제로는 독일과 프랑스의 실업률을 상회하고 있다고 말할 수 있다.

나아가 현재 노동시장과 임금지급의 유연화를 적극 추구하는 신자유주의적-시장주의적 구조조정이 성공적으로 추진되고, 이에 기반하여 기업경쟁력이 크게 제고된다고 할지라도 정부가 주장하는 대로 실업률이 과연 만족할만한 수준으로 떨어질 수 있는가를 질문해야 한다. 이와 관련하여 우리는 먼저, 한국경제가 조만간 다시 성장국면에 진입하게 된다고 할지라도 앞으로는 과거와 같은 고도성장이 기본적으로 불가능한 데다가 기술혁신 및 노동력사용 및 임금지급의 유연화가 더욱 촉진될 것이기 때문에 ('비경제 인구'에 포함되어 있는 '실망실업자'등을 제외한)공식적인 실업자의 수만 해도 1백만명선 이하로 떨어지기는 사실상 어려운 것이라는 점을 지적해야 한다. 또한 노동력 사용의 유연화가 더 한층 진척되는 과정은 취업노동자 중에서 임시직 노동자 등 비정규직 노동자들이 차지하는 비중을 높이는 과정이기도 한데, 이로 인해 취업노동자들 중의 많은 부분은 ('무급가족노동자'등과 더불어)일종의 '숨겨진 실업자층'으로 전락하지 않을 수 없다. 그런데 이러한 논의는 한국경제가 구조조정 등에 힘입어 조만간 성장국면을 되찾게 될 것이라는 점을 전제로 하고 있는 것이다. 그러나 세계자본주의 체제가 대공황의 초기국면에 이미 진입하고 있다는 분석이 나올 정도로 세계경제의 여건은 오늘날 갈수록 악화되고 있다. 이로 인해, 정부의 낙관적인 전망과는 달리, 한국경제의 불황은 장기화될 것으로 전망된다. 이 점에서 현재의 대량 실업이 완화되기는커녕 앞으로 더욱 악화되고, 이 실업이 단기적이고 일시적인 실업이 아니라 '장기적이고 구조적인 실업'으로 고착화될 가능성이 매우 높다. 정부의 실업대책에는 그러나 이러한 '장기적이고 구조적인 실업'에 대처하는 방안이 전적으로 결여되어 있다.

(2) 앞에서 우리는 정부의 실업통계가 '실망실업자'등을 비경제활동인구에 포함시키고 있고, 취업근로자층에 포함되어 있는 '숨겨진 실업자층'을 제외하고 있는 것과 같은 문제점을 지니고 있다고 지적했다. 그리고 이러한 점들을 고려하면 현시기 실업자의 수는 공식적인 실업자 수의 최소한 2.8배에 달하는 460만명 선이라는 점을 밝혔다. 이 점에서 정부의 실업대책은 최소한 공식 실업자의 1.8배에 달하는 '실망 실업자'들과 '숨겨진 실업자'들을 제외한 극히 제한된 실업자층을 대상으로 한 실업대책이며, 그것도 이들 실업자층에 대한 최소대책이라는 한계를 지니고 있다.

(3) 정부의 실업대책이 실업자의 생계보호 자체를 우선시하기 보다는 경제활성화와 기업경쟁력의 강화를 통한 일자리 창출에 초점을 맞추고 있기 때문에 정부의 실업대책에는 중소기업 부도방지 지원, 벤처기업 창업지원, 외국인투자 촉진을 위한 M&A의 전면 허용과 같은 중소기업 지원과 외국인 투자촉진 대책 등이 대거 포함되어 있다. 이러한 정책은 그러나 엄밀하게 말해 실업대책이라기 보다는 기업지원 정책에 불과하다. 나아가 정부의 실업대책에는 직업훈련 등이 중시되고 있다. 그런데 정부의 직업훈련 대책은, 99년 1월 1일

부터 시행되는 '근로자직업훈련촉진법'이 기업의 직업훈련 의무제 폐지, 공공직업 훈련기관의 민영화 등을 담고 있는데에서 드러나다시피, 직업훈련의 공적 성격을 약화시키고 그 훈련을 자본의 유연화전략에 수반하는 보완물로 위치시키고 있으며, 노동자들의 훈련비용 부담을 가중시키는 것과 같은 문제점을 지니고 있다.<sup>22)</sup>

(4) 정부가 고용보험제를 도입하고 98년 10월부터 이제도의 적용대상을 전사업장으로 확대한 것은 고용보험제의 혜택을 더 많은 노동자들에게 확대시킨 조치로서 사회보험제도의 확립 등과 관련하여 커다란 의의를 지니고 있다. 그런데 실업자의 생계보호를 위한 정부의 대책은 고용보험제를 통한 실직자 보호가 근간을 이루고 있는데, 이는 실업자생계보호를 위한 정부의 대책이 이미 실직해 있는 노동자들에게는 도움을 주는 것이 없고, 현시기의 구조조정 등을 통해 생겨나고 있는 실업자에게는 공공근로사업이나 직업훈련교육의 제공 이외에는- 특히 어려운 실직자에게 생활안정금을 한시적으로 제공해 주는 것을 제외한다면<sup>23)</sup> - 다른 사회보장정책상의 혜택이 사실상 종결되는데, 이는 정부의 실업자 보호대책이 일정 기간만을 위한 매우 한시적이고, 고용보험 수혜 기간이 끝난 이후의 대책을 사실상 결여하고 있음을 가리키는 것이다. 더욱이 정부의 실업자 보호대책의 근간을 이루는 현행 고용보험제는 다음과 같은 문제점을 지니고 있다.<sup>24)</sup>

- 수급자격 제한, 수급기간 상한선 등으로 수급절차가 매우 까다롭기 때문에 응당 혜택을 받아야 할 사람이 제외되는 경우가 많다.

- 실업급여 중 실직자의 생활에 중요성을 지닌 '구직급여'의 수준이 실직자의 생존권 보장에 크게 미치지 못하고 있다. 예를 들어 97년의 경우 구직급여를 받은 사람들의 구직급여 수준은 민주노총이 산정한 1998년 표준생계비(1997년 12월 5일 물가기준으로 4인가족의 경우 270만9,551원)의 1/3 수준에 미치지 못하고 있다.<sup>25)</sup> 이러한 한계는 정부의 실업대책이 실업자를 위한 생계대책 자체가 아니라, 경제활성화 등을 통한 일자리 창출을 우선하고 있고, 실업급여가 많아지면 구직의지가 감퇴하여 실업을 구조화시킨다는 신자유주의적 논리에 기초해 있다는 사실을 반영하는 것이다.

- 고용보험 적용을 전 사업장에 확대했지만 IMF 관리체제 하에서 중소기업이 '경영사정' 등으로 보험료를 납부하지 않거나 못하는 사례에 증대하고 있는 데다가 '노동시

22) 한국노동이론정책연구소 노동정책연구팀, "직업훈련제도의 문제점".[경제위기와 고용-실업], 205-222쪽 참조

23) 정부는 18세 미만과 65세 이상만이 '생활보호대상자' 자격을 지닌 사실에 비추어 실직자를 위한 대책으로 이러한 제도를 도입했다. 그러나 이 제도 역시 해당 실직자를 한시적으로 돕는 제도에 불과하며, 더욱 중요하게는 그 혜택을 얻기 위해 신청한 사람들 보다 더 어렵고 도움을 받아야 하는 사람들이 많지만 이들이 실직자가 아니라는 사실 때문에 제외되어야 하는 것과 같은 문제점을 지니고 있다.

24) 이에 대해서는 한국노동이론정책연구팀, "현행 고용보험제의 문제점".[경제위기와 고용-실업], 190-240쪽 참조

25) 앞의 글, 198쪽 참조

장의 유연화 정책으로 인해 많은 노동자들이 반실업상태인 비정규직 노동자로 떨어지고 있는 사실에 비추어 고용보험 확대조치가 실질적인 보험혜택의 확대를 동반하지 못하고 있다.

- 구직급여를 수령하는 기간이 매우 짧다. 예를 들어 피보험기간이 10년 이상인 사업자의 30세 이상 50세 미만 노동자 중 수급자격을 가진 노동자가 실직하였을 경우 6개월 동안 그의 평균임금의 50%를 구직급여 상한선인 105만원 이하로 받을 수 있다.

- 고용보험에 소요되는 비용에 대한 정부부담이 지나치게 낮고, 99년에 고용보험의 기금이 고갈될 것으로 예상되는 조건 속에서 재원조달에 대한 대책이 미급하다.

(5) 정부가 실업대책의 일환으로 시행하려하거나 시행하고 있는 공공근로사업은 세부계획이 없고 예산도 확보되지 않는 상태에서 부처별로 경쟁적으로 발표한 것이 많으며, 종래의 취로사업을 다소 변형시킨 것에 불과한 것이 많다. 게다가 그간의 공공근로사업은 실직자의 생활안정에 별로 도움을 주지 못했음이 드러나고 있고, 과거에는 생활보호대상자에게 주어졌던 일감이 실직자에게로 돌아감으로 말미암아 정부의 실업대책이 생활보호대상자의 일자리를 빼앗는 것과 같은 문제점을 발생시키고 있다.

(6) 그간 정부는 기업의 구조조정 등을 위해서는 96조에 달하는 막대한 예산을 투입(got)했다. 그러나 실업대책과 사회보장 등을 위해서는 예산규모가 극히 적게 배정되어 있고, 더욱이 그 예산확보도 '일반회계'를 통해서가 아니라 예산 확보가 불투명한 차관 유치나 비실명 장기 채권 발행 및 공무원의 급여 삭감과 같은 임시방편적이고, 금융실명제를 소실시키는 등 반개혁적이며 붕급생활자에게 부담을 전가시키는 방식을 통한 것이었다. 그런데 정부의 실업대책 예산규모는 현재 늘어나고 있다. 그러나 정부의 예산규모는 본격적인 실업대책의 강구에는 크게 미치지 못하고 있으며, 정부의 예산조달 방식 역시 크게 개선되지 않고 있다.

(7) 고용보험계의 운영 등에서 노동자 대표의 참여가 배제되고 있다. 이와는 달리 독일, 스웨덴 등에서는 이미 오래전에 고용보험뿐만 아니라 많은 노동정책 분야에 노동자 대표가 참여하고 있다. 예를 들어 독일의 경우 고용보험 업무가 연방고용청에 의해 관장되고 있는데, 이 연방고용청은 정부의 다른 일반 행정조직과는 달리 노-사-정 대표에 의해 자치 운영되고 있다.<sup>26)</sup>

### III. 대안적인 실업대책을 찾아서

지금까지 우리는 한국의 실업 현황 및 정부의 실업대책이 지닌 주요특징과 문제점 등

26) 유길상, "주요국의 고용보험 관리운영 기구", 한국노동연구원(1994.3.) 참조

을 살펴보았다. 그리고 우리는 그 과정에서 현재 우리가 경험하고 있는 실업사태란 정부가 파악하고 것보다 훨씬 심각하고 장기적-구조적인 성격을 지니고 있다는 점, 그리고 정부의 실업대책이란 노동자-민중의 생존권을 확고히 보장하기 위한 것이 아니라 정부가 추진하는 신자유주의적-시장주의적 구조조정 정책에 종속되어 있는 매우 제한적이고 일시적인 실업대책의 한계를 지니고 있음을 지적했다. 지금까지의 논의에 기초하여, 여기서는 우리 사회가 직면하고 있는 '장기적이고 구조적인 대량실업'에 대해 어떠한 대안적인 대책이 모색되어야 하는가를 그 주요 측면을 중심으로 제시해 보려고 한다.

### (1) 실업자의 생존권을 보장하는 사회보장제도의 확립:

'장기적이고 구조적인 대량실업'의 형태로 나타나고 있는 우리 사회의 실업사태와 관련하여 일차적으로 요구되는 것은 실업자의 생존권을 확고하게 보장하는 사회보장제도를 시급하게 확립해야 한다는 점이다. 이러한 대책 마련은 정부의 실업자 생계보호 대책이 실직자에 대한 수혜기간이 길어야 7개월을 넘기지 못하는 고용보험 제도를 근간으로 하고 있고, 더욱이 그 수혜 액수가 실직자의 생계보호에 터무니없이 부족하다는 점에 비추어 보아서도 매우 시급하다. 그런데 실업자의 생존권을 확고하게 보장하는 사회보장제도를 확립하기 위해서는 예를 들어 프랑스의 사회보장제도 등을 우리는 크게 참조할 필요가 있다.<sup>27)</sup> 제2차 세계대전 이후 몇 차례의 개선을 통해 자리잡은 프랑스의 사회보장제도는 '실업보험제'와 '최저사회수당제도'가 중심이 되어 있다. 이 제도에 따라, 직장을 가진 사람이 실직하게 되면 마지막 급료수준에 따라 실업보험기금공단으로부터 실업보험금을 받게 된다(1997년 11월 통계에 의하면 전체실업자 312만명 중 110만명이 실업보험금을 받고 있고, 전체실업자의 4/5가 월평균 5,000프랑 미만의 실업보험금을 수령한 것으로 나타나고 있음.) 그리고 실업보험금의 수급기간이 종료되면 실업보험금 수급대상자 자격을 잃고 '최저사회수당' 수급대상자가 된다. 그런데 실업보험금을 수령하지 못하는 모든 실업자들은 한번도 정상적인 직장을 갖지 못함으로 인해 실업보험 기여금을 내지 못한 사람들을 포함하여 자신이 처한 상황에 따라 다음의 8개 종류의 최저사회수당을 수령하게 된다.(아래에서 표기하게 될 지급액수는 1998년 3월에 통과된 '소의 방지 및 예방 법안'이전에 지급된 액수임)

(가) 실업보험을 받지 못하거나 수입이 없는 25세 이상 및 25세 이하 중 아이를 가진 사람들에게 주는 '최저적용수당' (RMI)-개인의 경우 매달 2,138프랑, 부부인 경우 3,601프랑, 아이가 있을 경우 728프랑 가산-

(나) 구직을 위해 전국고용소개소에 등록하고 실업보험금 수령기간이 만료된 50세 이상인 사람에게 주는 '특별연대수당'(ASS)- 이 수당은 50세 이상인 자로 실업보험금이 이 수

27) 이하의 논의에 대해서는 이학수, "구조조정기의 사회갈등 원인과 해소방안-프랑스 실업자 폭동의 원인과 대책"(한국노동연구원 정책자료), 1998.4. 참조할 것.

당보다 적은 사람에게도 그가 원할 경우 주어진다. 그런데 이 수당의 액수는 매달 2.265프랑으로 '최소적용수당'의 액수 보다 약간 높은데, 그 이유는 이들이 구직을 신청했기 때문에 노동할 의사가 있는 것으로 간주되기 때문임-:

(다) 65세 이상에게 부여하는 '노령수당'-독신일 경우 매달 3,470프랑, 부부일 경우 6,227프랑 지급-:

(라) 60세 미만으로 노동력의 66%미만을 상실한 사람에게 주는 '산재수당'-지급액수는 '노령수당'과 동일-:

(마) 18세 이상의 장애자에게 주는 '성인장애자수당'-장애 정도에 따라 차이가 있으나 평균은 월 2,893프랑임. 성인이 아닌 경우에는 부모가 '특별가족수당'을 받으며 장애자를 위한 시설들을 무료로 이용 가능함-:

(바) 실직자이면서 미혼모이거나 이혼한 뒤 혼자서 육아를 담당하는 부모에게나 임신한 후 임신 5개월 이후부터 아이가 3살이 될 때까지 부모에게 주는 '편부모수당'(ARI)-아이가 한명 늘어날 경우 1,054프랑 가산-:

(사) 남편이 사망하고 남편의 연금이 없는 55세 미만인 여성이 아이를 키울 경우 주는 '과부수당'-3년간 지급, 첫째는 월 3,107프랑, 2년째는 월 2,041프랑, 3년째는 1,544프랑-:

(아) 실업보험금 등 앞으로 예상되는 확실한 수입이 있으나 여러 이유로 현재 그 수당을 받을 조건을 충족시키지 못하는 이들에게 주는 '적용수당'(AI)-1년간 월 1,311프랑-

다른 한편 프랑스에서는 1997년 12월부터 1998년 3월까지 근 4개월간 실업자운동이 공산당과 녹색당, '노동총동맹'과 '민주노조'의 일부 및 많은 사회단체들과 인텔리층의 지지를 받는 가운데 대대적으로 전개되었는데, 이 운동의 요구사항은 빈곤에서 벗어날 수 있도록 최저사회수당을 월1,500프랑선에서 인상할 것, 1997년 연말 보너스로 3,000프랑을 지급할 것, 25세 미만의 무직자에게도 최저적용수당을 지급할 것, 실업보험기금공단의 재정을 정상화할 것 등이었다. 이에 조스팽 총리는 사회보장제도의 개혁을 약속하고 조앙-랑베르(Marie-Therese Join-Lambert)로 하여금 그 개혁을 위한 보고서를 제출토록 했는데, 98년 3월에 제출된 이보고서가 제안하고 있는 내용들은 다음과 같다.

(가) 노동시장의 유연화로 인한 노동자 피해를 최소수준으로 줄이기 위해 정부와 기업 측이 실업보험의 분담금을 더 많이 부담할 것.

(나) 최저적용수당을 월 1,500프랑 더 인상해 월 2,138프랑을 월 3,638프랑으로 올려서 지급할 것(프랑스의 최저임금 순수령액은 1998년 3월 현재 5,240프랑이었음).

(다) 최저사회수당을 물가상승률이나 실질임금 상승지수에 병행해 자동인상할 것.

(라) 임시직이나 시간제 근무자의 급료도 물가상승률에 맞추어 인상하고, 이들도 최저사회수당의 혜택을 입도록 할 것.

(마) 25세 미만의 청소년에게까지 최저적용수당을 확대하는 것은 바람직하지 않지만,

이들에게 고용으로 유인할 수 있는 수준에서 일시적인 최저수당제를 지급할 것.

(바) 6개월 이상의 장기실업자들에 대한 특별대책을 수립할 것.

(사) 실업자들에게 무료진료증, 주민세의 면제, 주택지원, 급식소 비용의 할인, 교통요금의 할인과 같은 부수적인 혜택을 확대할 것 등.

그런데 이 보고서는 무엇보다 최저적용수당의 액수를 인상하고, 임시직 노동자 등도 최저사회수당의 혜택을 받게 함으로써 실업자 및 반실업자 모두의 최저생계를 보장해야 한다는 내용을 담고 있는 점에서 커다란 의의를 지니고 있다. 이 보고서가 제출된 후 98년 3월 4일 오브리 노동부장은 앞으로 3년간에 걸쳐 500억 프랑을 투입하는 '소의 방지 및 예방 계획법안'을 발표했는데, 이 법안은 조앵-랑베르 보고서의 권고를 전적으로 수용하는 것으로 실업자 및 서민들의 복지 향상을 위한 대책으로서 프랑스 역사상 유례없는 '획기적인 계획'으로 평가받고 있다. 물론 마스트리히트 조약이 규정하고 있는 유럽단일통화 기준을 맞추어야 하는 정부가 이 계획의 시행을 위해 매년 약 160억프랑에 달하는 예산을 과연 조달할 수 있을지는 의문시되고 있다. 그러나 그 계획은 실업자 및 반실업자의 생존권을 적어도 최소수준에서는 확고하게 보장한다는 기본정신을 분명히 담고 있다는 점에서 높이 평가할만 한데, 한국의 실업자 생계보호대책 역시 그러한 기본정신을 구현시키는 방향으로 명백하게 변하지 않으면 안될 것이다. 그런데 한국의 실업자 생계보호대책은 프랑스의 실업자 생계보호 대책에 비한다면 까마득하게 낮은 수준에 머물고 있고, 게다가 현재의 대량실업 사태는 정기적이고 구조적인 것이다. 그럼에도 불구하고 오늘날 한국에서는 사회안전망의 구축을 둘러싸고 그것이 '근로의욕의 상실로 이끄는 복지병을 가져온다.'든지, '구조조정을 통해 수용할 수 있는 노동력에 대한 쓸데없는 투자'를 행하는 것과 같다'는 주장을 자본축이 공공연하게 외치고 있고, 정부 역시 이러한 주장을 기본적으로 수용하는 선에서 실업자 생계보호 대책을 마련하고 있다. 그러나 이러한 사정은 시급히 시정되지 않으면 안된다.

## (2) 공공투자의 대대적인 확대:

그간 정부는 일자리 창출을 위한 사업의 일환으로 영세민들을 대상으로 한 기존의 취로사업을 변형시킨 데에 불과한 사업을 실업자를 위한 공공근로사업으로 추진해 왔다. 정부의 공공근로사업은 그러나 사회간접자본 내지 infrastructure의 확충, 공공주택, 병원 등의 건설, 자연-생태계의 보전, 농업기반의 확대 등을 위한 사업으로 전개될 필요가 있고, 소규모가 아니라 재정적자를 감수하는 대대적인 사업으로 시행되어야 할 것이다.

## (3) 대폭적인 노동시간 단축을 통한 일자리 창출:

일자리 창출을 통한 실업해소책의 핵심은 '노동시간의 대폭적인 단축'을 통한 일자리 창출이 되어야 한다. 이와 관련하여, 독일의 금속산업노조는 1995년 35시간제의 조기실시와

30시간제로의 계속적인 단축, 노동시간 단축시 임금완전 보장 등을 요구했다. 그런데 나중에 사용자와 맺은 협약에서는 1일 8시간, 주당 최대 38.8시간까지 탄력적으로 운영할 수 있고, 연평균 주당 노동시간을 28.8시간으로 하되 초과한 시간에 대해서는 초과근로수당 대신 휴가를 받기로 했으며, 초과근로수당은 종전의 50%에서 30%로 인하하고, 시간당 휴게시간을 종전 5분에서 2.51분으로 단축하는 내용이 포함되었다. 그래서 독일에서의 노동시간 단축은 노동시간의 외연적 길이를 줄였지만 그 내포적 길이(=노동강도)를 연장시키는 형태로 이루어지고, 자본측의 임금삭감 요구가 다양한 방식으로 관철되고 노동시간 '유연화'의 길도 열어 놓았기 때문에 실업문제의 해결에 별로 도움을 주지 못했다. 다른 한편, 프랑스의 조스팽정부는 1998년 3월 '주당 법정 노동시간을 임금삭감 없이 2000년까지 의무적으로 줄이는' 법안을 통과시켰다.<sup>28)</sup> 그리고 이 법안은 노동시간 단축으로 생기는 기업의 부담을 완화하기 위해 해당기업에게 1인당 연 9천-1만3천 프랑을 5년간 국가가 지원하도록 규정하고 있다. 그런데 프랑스의 이 노동시간단축법은 '잉여노동시간'의 실질적인 단축을 겨냥하고 있는 점에서 진보적 의의를 지닌 것임에 틀림없다. 그러나 법률이 적용되는 2년동안 노동생산성의 향상, 노동력 사용의 유연화의 증대 등을 통해 자본측이 노동시간 단축의 효과를 상쇄할 수 있는 틈새를 제공하고 있기 때문에 실업의 축소에 얼마만큼 기여할 수 있을지가 의문스럽다는 문제점을 지니고 있다.

이러한 점들에 비추어 보아, 노동시간 단축은 노동생산성과 노동강도가 불변인 상태에서 실질임금의 삭감을 동반함이 없이 이루어질 때에만 구조적 실업과 불완전취업자의 해소 및 '노동의 보편화'에 기여하고 '각 개인들이 자신들의 자유로운 정신적·사회적 활동을 위해서 쓸 수 있는 시간'을 확대시키는 효과를 가져올 수 있다. 노동시간 단축문제와 관련하여 민주노총은 1997년 7월 현재 전산업 평균노동시간이 48.9시간인 점에 비추어 '실질임금 삭감없는 주당 법정근로시간 40시간제'를 실시해 200만명의 실업자를 해소하자는 안을 제출하고 있다. 그리고 이은숙은 전산업에 걸쳐 상대적 과잉인구가 확장 경제활동인구의 최소한 43%에 달하고 있는 만큼 전산업 주당 평균시간을 적어도 27.87시간 이하로 단축할 경우에만 상대적 과잉인구를 해소할 수 있다는 견해를 제시하고 있다.<sup>29)</sup> 그런데 노동시간 단축은 실질임금의 삭감과 함께 병행된다고 할지라도 자본측에게 다른 부수비용의 증대를 가져다주며, 상대적 과잉인구의 해소는 임금 인하 및 노동력사용의 유연화에 불리한 조건을 형성한다. 이 점에서 자본측은 임금삭감이 행해질지라도 노동시간의 단축에는 반대한다. 더욱이 임금삭감 없는 노동시간 단축은 자본측이 수용할 리가 없다. 이 점에서 '상대적 과잉인구를 해소시킬 수 있는 수준에서의 임금 삭감 없는 노동시간단축'이란 노동운동의 강

28) 이와 관련하여 노동시간 단축론의 주창자인 피에르 라르투르는 프랑스에서는 1974년부터 1994년까지 20년간의 생활수준은 50% 상승했으나, 노동시간은 불과 10% 단축됐을 뿐이며, 또한 지난 몇 년 사이 국민총생산

29) 이은숙, "노동시간단축과 생활임금 보장"의 현재적 의의", 앞의 자료집, 17쪽

력한 발전에 의해 뒷받침되지 않는한 시행되기가 어렵다. 그러나 그러한 노동시간 단축만이 모든 노동자들이 노동을 공유하고 노동자들이 자신들의 자유로운 정신적·사회적 발전을 위해 쓸 수 있는 시간을 더 많이 확보하는 유일한 대안이다. 더욱이 현 시기에 진행되고 있는 과학기술혁명 성과의 생산과정으로의 도입이 생산과정으로부터 싼 노동을 대대적으로 배제하는 과정을 동반하고 있는 사실에 비추어 노동시간 단축의 필요성은 더욱 긴박한 인류사적인 과제이기도 하다. 이 점에서 노동운동은 그러한 노동시간단축이 설령 현재 관철하기 어렵다고 할지라도 그 관철을 위한 투쟁을 지속적으로 전개해 나가야 하고, 나아가 노동시간단축상의 조그마한 진일보를 이룩하기 위해서라도 최대의 노력을 다해야 할 것이다. 그러나 그러한 대폭적인 노동시간 단축은 일국수준에서만 이루어지기가 어렵다. 때문에 그러한 진보를 이루어내기 위해서는 세계 노동자들의 연대적 운동이 강력하게 요구된다고 하겠다. 다른 한편, 자본이 심대한 경제위기를 경험하는 조건 속에서는 대폭적인 노동시간 단축이란 축적위기를 벗어나려는 자본의 요구에 전면적으로 배치되며, 더욱이 자본은 그러한 단축을 수용할 만한 실재적인 능력도 지니지 못하게 된다. 그러한 조건 속에서도 노동시간을 대폭적으로 단축하기 위해서는 '독점자본의 사회화'를 추진하고-현재 정부는 기업의 구조조정 지원을 위한 부담을 노동자들의 임금삭감과 국민들의 세금으로부터 끌어내면서도 그 혜택은 전적으로 자본에게 부여하는 방식으로 기업의 구조조정을 지원하고 있다. 이와는 달리 정부는 적어도 부채를 주식지분으로 전환시키고 기업들에게 구조조정 등을 지원하는 만큼이라도 기업의 소유권을 공적·사회적 소유로 전환시켜야 할 것이다. 생산을 이윤생산이 아니라 사회적 필요의 충족을 위한 생산으로 전환시키는 것이 요구된다고 말할 수 있다.

#### (4) 실업대책 예산의 우선성과 사회성의 확보:

앞에서 우리는 정부의 실업대책 예산이 구조조정 지원을 위한 예산 확보의 뒷전에 밀려 있는 데다가, 봉급생활자의 임금삭감과 금융실명제를 소실시킨 무기명장기채권의 발행 등에 의해 확보되고 있음을 지적했다. 이와는 달리 정부는 그러한 반개혁적이고 봉급생활자에게 그 부담을 전가시키는 형태의 예산확보 방식을 시급히 시정해야 하며, 무엇보다 사회보장제도의 확립과 노동시간 단축을 위한 소득 보전 등을 위한 예산을 일반회계에서 우선적으로 확보되어야 할 것이다. 이와 관련하여, 민주노총은 세계개혁 및 고용세의 신설-오늘날 IMF관리체제 하에서 슬집에서 "이대로"라고 외치며 견배하는 많은 금리생활자들이 존재한다는 사실에 비추어보아서도 세계개혁은 시급하게 요구되는 사항이기도 하다- 비리재벌 및 비리정치인 재산의 사회로의 환수, 평화군축을 통한 국방비의 대폭적인 감축을 통한 실업대책 예산 20조원 확보 등을 대안으로 제시하고 있는데, 이러한 민주노총의 요구는 즉각 수용되어야 할 것이다.