

불평등과 노동의 대응- 일자리보장을 위한 국가책임 강화

2021년 11월 25일 민주노총 부설 민주노동연구원 발표회
나원준 (경북대학교, 경제학)



목차

1. 서론
2. MMT 일자리보장 정책의 내용
3. MMT 일자리보장 정책에 대한 비판적 검토
4. 직접일자리 사업과의 관계
5. 시장과의 경합 가능성을 어떻게 볼 것인가?
6. 공적 소유체계의 확대와 국가적 고용정책의 요구
7. 결론

서론

- 일자리의 부족과 양극화는 사회경제적 불평등에 지대한 영향을 미침. 다가오는 산업전환에 대응해 어느 때보다도 더 적극적인 국가적 고용대책이 요구되는 배경.
- 완전고용과 평등한 분배를 위한 케인스의 장기 정책 제안은 투자의 사회화와 지대를 전유하는 금리생활자 계층의 안락사 : 임금을 지지하는 소득정책, 공공투자를 늘리는 재정정책, 명목금리를 낮게 유지하는 통화정책의 조합.
- 민스키의 최종고용자 정책 : “기업의 이윤 기대에 의존하지 않으면서 최저임금 수준에서 무한히 탄력적인 노동수요를 만들어내는 것” → MMT 저자들에 의해 본격적인 일자리보장(job guarantee) 정책으로 제안되었음.
- MMT 일자리보장 기획에 대한 진보적인 비판을 검토하고, 민주노조운동의 계급적 입장에서 동 정책을 보완하고 발전시킬 수 있는 가능성을 모색할 필요성.

MMT 일자리보장 정책의 내용 :

제도 개요

- 공공부문에서 일할 의사와 능력이 있는 모든 구직자들을 중앙정부의 재원으로 고용.
- 노동에 대한 보상은 최저임금을 기준으로 시간당 15달러 수준의 생활임금과 생활임금 20% 정도의 부가혜택.
- 프로그램의 운영과 직무 관리는 주로 참여자가 생활하는 지역의 각급 지방정부, 공공기관, 비영리 단체, 사회적 기업, 협동조합 등을 통한 분권화된 형태.
- 참여 희망자는 누구나(보편성) 언제든지 프로그램에 참여해 원하는 만큼 지속할 수 있고(영구성) 또 원하면 언제든지 떠날 수 있음(자발성): 실업 상태에서 민간부문의 좋은 일자리로 옮겨가는 디딤돌 역할 기대.
- 시간제도 가능하며 실업보험 등 기존 고용안전망 체계를 대체하지 않음.
- 일자리를 두고 민간의 영리 기업이나 비영리 단체와 경합하는 형태가 되지 않도록 설계.

MMT 일자리보장 정책의 내용 :

제도 개요

- 초기에는 미국 전체 노동력의 최대 10%에 달하는 1,600만 명까지 고용. 이를 위한 프로그램 운영비용은 GDP의 최대 2.4%로 추정. 이는 간접비 25%, 실업급여와 EITC 지출의 감소를 가정한 것.
- 경제상황에 따라 사후적으로 소요 예산이 가변적이므로 예산이 신축적으로 조정되고 긴급히 확대 편성될 수 있어야 함. 재난 구호 예산의 성격.
- 지역 내 일자리 목록을 관리하는 지역 일자리 은행과, 프로그램 참여 노동자와 프로그램 일자리를 연결하는 허브 역할을 하는 일자리센터 등 지원 조직.
- 프로그램 일자리는 특별히 국가 돌봄 계획이라는 기획 하에 국가돌봄법(National Care Act)과의 연관성 하에서 설계하고, 환경 돌봄, 지역 공동체 돌봄, 사람 돌봄 등으로 범주화.

MMT 일자리보장 정책의 내용 : 경제적 기대효과

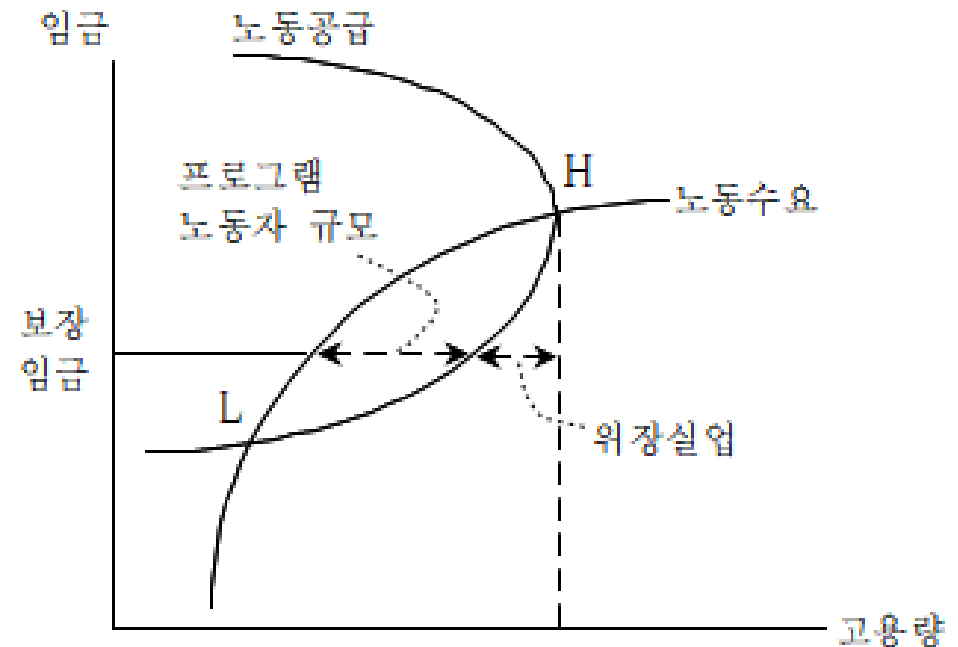
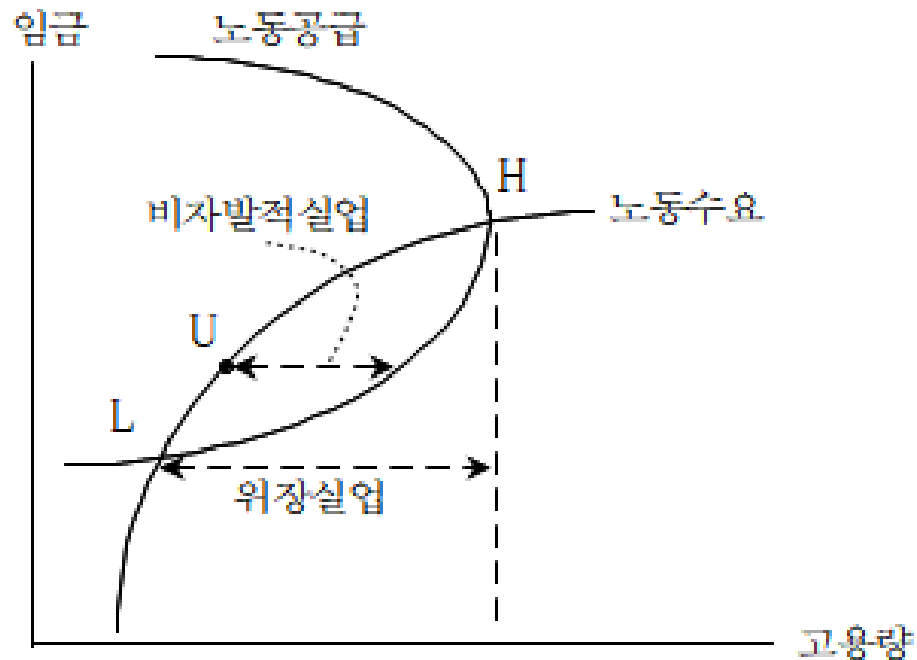
- 원하는 누구에게나 일자리를 제공하는 점에서 실질적인 의미에서의 완전고용을 달성할 수 있고 고용안전망을 확충하며 경기역행적인 자동안정화장치로서 거시경제 안정화에 기여하는 등 다양한 장점을 제공할 수 있다고 주장됨.
- 적극적 노동시장 정책과 결합해 다양한 직무교육 기회를 확보함으로써 실직자의 인적 자원을 보전하고 확충하는 방향으로 설계될 수 있음.
- 지역 공동체 내에서 실제로 주민들에게 유용한 공공서비스가 제공되도록 설계될 수 있음.
- 최저임금이나 생활임금 제도의 실질적 구속력이 강화되는 효과, 복지지출 부담 완화 효과, 산업에 비군에 대해 공공부문이 제공하는 공적 고용 버퍼로서의 역할 등도 기대됨.

MMT 일자리보장 정책에 대한 비판적 검토 : 제도 설계에 문제는 없는가?

- 프로그램 일자리는 실직자를 위해 즉시 만들어질 수 있어야 하고 프로그램에서 노동자가 떠나면 즉시 사라져도 되는 것이어야 함. 그러나 이는 프로그램 일자리를 진정으로 사회적 가치가 인정되는 유용한 노동을 제공하는 것으로 보기 어렵게 만드는 근거.
- 얼마나 많은 사람이 찾아오든 상관없이 모두 일자리를 가질 수 있도록, 일손을 기다리는 적절한 일자리가 누구에게나 늘 활용 가능한 상태일 수 있도록 그렇게 정말로 할 수 있을까? 어떤 사업이라도 실제로는 참여자의 규모와 특성에 맞춰 반드시 먼저 계획되어야만 하는 사정.
- 민간의 저축과 투자 사이의 갭, 경상수지 조건, 경제 내 설비능력의 부족이나 공급 애로 등 완전고용 달성을 어렵게 하는 거시경제 총량 요인들은 일자리보장 정책 시행 여부와 관계없이 중요함. 이론적으로는 실질적인 완전고용이 자동 보장되지 않음. 위장된 실업을 수반할 수밖에 없을 것.

MMT 일자리보장 정책에 대한 비판적 검토 : 어떤 완전고용?

- 포스트케인지언 노동시장 모형의 복수균형



MMT 일자리보장 정책에 대한 비판적 검토 : 어떤 완전고용?

- 최저임금을 기준으로 하는 저임금 일자리보장 정책은 위장된 실업을 수반하는 나쁜 균형을 낳을 가능성.
 - 일자리보장 정책으로 비자발적 실업이 줄어들더라도, 만약 프로그램 임금이 나쁜 균형 L에서의 시장 임금과 비슷하다면 이런 완전고용이 최선은 아님. 프로그램 노동의 내용과 조건 때문에 표면상 자발적으로 프로그램 참여를 포기한 실직자를 비경제활동인구로 분류하는 문제.
- 일자리보장 정책 자체는 노동의 교섭력을 강화하지 못할 것.
 - 프로그램 일자리는 불가피하게 기존 공공부문과 경합 관계에 놓일 수밖에 없어, 특히 정부가 공공부문 정규직 채용을 제한하고 이를 프로그램 노동자로 대체하면 공공부문 노동 교섭력이 약화될 위험은 확대됨.

직접일자리 사업과의 관계

- 직접일자리 사업은, 지역사회에서의 유용한 노동에 대한 수요와 일자리 창출의 필요성이라는 양 측면을 연결시키는 점에서 일자리보장 기획과 공통성이 있음. 공공 개입이 없으면 존재하지 않거나 창출되지 않는 임시적이고 비시장적인 일자리를 만들어내는 점에서도 두 사업은 공통성이 있음.
- 사회서비스 제공이라는 목표와 일자리 창출이라는 목표 사이에 존재하는 긴장관계 측면에서도 이 두 사업은 (잠재적인) 공통성이 있음.
- 일자리 사업에 있어서는 정책의 대상자와 목표를 정의하는 문제가 중요함. 일자리보장 정책에 따른 돌봄 계획의 목표가 일자리 창출에 맞춰져 있다면, 정책대상자의 돌봄 수요가 요구하는 지속성과 전문성을 어떻게 충족시킬 것인가의 질문이 제기될 수밖에 없음.
 - 경기회복 국면에서 프로그램 참여노동자가 줄어들면 그에 따른 돌봄 공백은 어떻게 메워질 수 있는가?
 - 반대로 경기침체 국면에서 프로그램에 새로 참여하는 신규 노동자가 늘어나면, 이들에게 거의 즉시 제공될 돌봄 일자리에서 서비스의 질은 어떻게 보장되는가?

직접일자리 사업과의 관계

- 일자리 사업은 개별 사업이 갖는 고유 특성이 중요. 유형별로 돌봄 일자리, 경력형성형 일자리, 공공재 제공 일자리의 차이에 유의해야 함. 연령별 참여 분포부터 유형에 따라 크게 다름.
 - 경기변동과 연계하여 규모의 증감이 이루어지는 사업 유형이 있는가 하면 그렇지 않은 사업 유형이 있음. 단기적이고 일시적인 성격을 중심으로 설계되는 것이 있는 반면 전문성과 장기지속성을 요구하는 것도 있음.
- 돌봄 일자리는 MMT의 기획과는 달리 일자리사업보다는 복지 관점에서 접근하는 편이 타당함. 반면에 경력형성형이나 취약계층 지원 성격의 공공재 제공 일자리는 MMT의 기획에 보다 적합.
 - 일자리의 업무 내용과 숙련 형성 가능성, 사회적 수요, 서비스 제공 주체의 특성을 고려해 일부는 정규직으로 바뀔 프로그램에서 졸업시키는 편이 바람직.
- 일자리보장 기획이 시행되면, 개별 사업마다 국가책임 일자리라는 새로운 틀에 맞게 전환 방안이 모색되어야 함. 사업별 특성에 맞춰 세분화된 기존 정책도 전체적으로 통일된 공적 사업체계 내에 재배치되어야 할 것.

직접일자리 사업과의 관계

- 프로그램 일자리가 시장에서 만들어질 수 있는 것이라면, 기왕의 직접일자리 사업이 일자리의 질이 나빠 부분적으로는 바우처와 같은 수혜자 관점의 시장화 방향으로 전환되었던 선례를 검토해야 함. 프로그램의 국가 돌봄 역시 서비스의 질 문제에 봉착하게 될 가능성이 있는 것. 기존의 시장 질서로 돌아가는 편이 낫다는 비판이 제기되면 시민사회의 지지 확보가 어려울 수 있음.
- 한편 일자리보장 프로그램 참여자의 이질성과 욕망의 다양성도 중요한 고려사항. 일자리와 사업의 매칭은 노동생산성과도 직결. 매칭 과정이 탄력적이어서 시간 지체가 거의 없는 상시적인 프로그램은 숙련을 거의 요구하지 않는 한계적인 사업으로 한정되기 쉬움.
- 누구나 신청하면 즉시 받아주겠다는 일자리 ‘보장’의 약속이 지켜지려면 계획 사업의 신축적 확장이나 축소, 적절한 인력 배치를 가능하게 하는 진전된 방안을 함께 제시해야만 할 것.
- 실제 실행 단계에서 일자리보장 프로그램은 인력 선발 과정에 경쟁이 없고 종료 기간이 없는 점 외에는 직접일자리 사업을 확장한 것 이상이 아닐 수 있음.

시장과의 경합 가능성을 어떻게 볼 것인가?

- MMT 저자들은 “프로그램은 공공서비스 고용에 초점을 맞추어, 민간 경제활동과 경쟁하지 않도록” 하며 “민간 영역에서 일자리를 만들지 않는”다고 강조. 일자리보장 프로그램과 직접일자리 사업은 시장 영역과의 경합을 피해 일자리 구축효과를 최소화하려는 점에서도 공통적.
- 그러나 공공부문 일자리를 시장 실패가 일어나는 영역에 제한해야 할 어떤 이유도 없음. 공공부문 일자리가 시장 일자리보다 사회적 가치가 크다면 시장과의 경합을 마다할 이유가 없음.
- 프로그램 일자리는 업무 분야, 생산물 종류, 일자리 유형이 다르더라도 민간부문과 사실상의 경합 관계를 막을 수 없음. 숙련이나 자격과 관련된 문턱이 높지 않은 저임금 일자리들 사이에는 광범위한 대체성이 이미 존재하기 때문.

시장과의 경합 가능성을 어떻게 볼 것인가?

- 계급적 대립이 실업 문제의 보다 근본적인 배경. 칼레츠키는 “정부가 방법을 알고 있기만 하다면 자본주의 경제에서 완전고용을 유지할 수 있다고 가정하는 것은 그릇된 것”이라고 주장. 자본가계급의 “계급 본능”은 심지어는 완전고용상태에서 누릴 수 있는 더 큰 “이윤보다도 공장에서의 규율과 정치적 안정성을 더 높게 평가”하며 “실업이야말로 정상적인 자본주의 체제의 필수적인 부분”으로 인식.
- 왜 시장과의 경합이 없는 조건으로 제한을 부여하는가? 왜 민간 일자리가 자본의 이해관계에 의해 공급이 제한되는 것을 받아들이면서, 일자리에서 내몰린 잉여 노동력에 대해서는 잔여적인 성격의 프로그램 일자리 제공을 약속하는 것으로 그치는가? 왜 최대 고용은 시장과 신자본주의 독점자본의 지배를 건드리지 말아야 가능하다고 보는가? → “계급투쟁이라는 문제의식의 부재”
- 일자리보장 기획의 의의와 약점은 자본주의 경제에서 다양한 형태로 재생산되는 계급 지배와 현대 국가의 계급편향성이라는 맥락에서 평가될 필요.

공적 소유체계의 확대와 국가적 고용정책의 요구 : 재등장한 기간산업 국유화의 전망

- 코로나 경제위기를 배경으로 기간산업 국유화에 대한 요구가 등장했으나, 대개 구조조정 후 재민영화를 위한 일시적인 조치인 경우가 적지 않음. 최근 이탈리아 항공사인 알이탈리아의 재국유화 및 구조조정 사례.
- 그러나 당면한 고용위기에 대해 산업은행 관리와 같은 재무적인 관점에서의 일시적인 국유화로 대처하는 것에는 한계가 있어 보임. 그것은 최근 위기가 갖는 복합적인 성격 탓 = 코로나 경제위기
에 따른 수요 위축 + 2010년대 들어 전개된 기간산업 위기(과잉축적과 세계경제 구조적 침체의
소산) + 디지털 및 친환경 산업전환.
- 기간산업 중심의 최근 위기는 향후 장기간에 걸쳐 대규모 공적 자금의 투입을 수반하며 진행될 구
구조조정과 산업전환의 과정을 예고.

공적 소유체계의 확대와 국가적 고용정책의 요구: 누가 책임을 지고 비용을 부담해야 정의로운가?

- 기존 저임금 장시간 노동의 고탄소 생산체제에서 사적으로 이득을 보면서 부정적 외부효과로 비용을 사회에 부담시켜온 것은 독점자본. 그렇다면 구조조정과 산업전환의 비용 역시 기존 체제의 최대 수혜자인 독점자본이 가장 많이 부담해야 정의로운 것.
- 산업전환의 과정에서 노동이 배제되면, 자본가계급의 국가는 새로운 시장을 열어 이윤의 토대를 조성하고 강화하는 데에 자신의 역할을 한정할 것.
- 독점자본이 구조조정을 주도하는 경우 결국 피해는 외주, 하청 등 간접고용과 비정규직 고용에 집중될 것.

공적 소유체계의 확대와 국가적 고용정책의 요구: 노동의 대안은 공적 소유체계와 민주적 지배구조

- 다가오는 산업전환과 구조조정의 과정에서 노동자계급의 대안은 돌봄 등의 필수 영역과 기간산업 등 선별된 부문을 중심으로 (재)공영화를 통해 공적 소유체계(예: 공운법 적용 대상인 공기업)를 확립하고 민주적인 지배구조에 의한 통제를 지향하는 것.
- 공적자금이 투입되었으나 회수되지 않은 부문도 재공영화의 대상. 향후 업종의 전환이나 재배치가 필요한 구조조정 대상 산업이라면 국민경제에 미칠 파급효과를 고려하고 총고용 유지라는 계급적 목표를 위해 재공영화 대상에 포함시킬 수 있을 것.
- 민주적 지배구조와 사회적 통제의 필요성은 산업전환 과정에서의 작업장 민주주의에 대한 요구에도 근거.

공적 소유체계의 확대와 국가적 고용정책의 요구 : 최대 고용에 대한 국가 책임과 일자리보장

- 산업전환기 일자리에 대한 국가 책임은 필수 영역과 기간산업의 국유화 내지는 재공영화를 통해 자본의 영향력을 제어하는 가운데 공공부문을 중심으로 좋은 일자리를 만들어 최대 고용을 달성하는 것에 있음. 누구나 최저임금을 받고 한계적인 노동을 할 수 있다는 막연한 일자리보장은 아닐 것.
 - 아울러 성장주의 편향을 벗어나, 일자리 창출과 공공 가치를 중시하는 관점에서 신산업을 평가하는 대안적 접근이 필요.
- 국유화는 노동시간 단축과 결합될 때 일자리 창출을 최대치까지 끌어올릴 수 있을 것. 공공부문에서 노동의 주도로 노동시간이 단축된다면 반대급부로 자본의 유연화 요구를 수용해야 하는 일도 벌어지지 않을 것임.
- MMT의 일자리보장 프로그램 역시 전술한 약점을 보완할 수 있다면 노동의 대안 가운데 한 부분이 될 수 있을 것.
 - 직접일자리 사업의 유형별 특성을 기초로 프로그램에 적합한 일자리를 다시 고민하는 노력이 의미를 가질 것임. 프로그램 일자리는 참여자의 욕망에 세심한 주의를 기울이며 업무 내용과 조건을 참여자에게 맞추어 설계되어야 바람직함.

결론

- 불평등 완화를 위한 국가 책임 일자리의 핵심은 기간산업과 필수 영역 중심의 국유화 내지는 재공영화를 통한 사회공공성 강화. MMT의 일자리보장 기획은 적절히 설계된다면 일자리에 대한 국가 책임을 보완할 수 있음. 그러나 재벌 체제가 향후에도 한국 자본주의를 지배하며 기간산업의 구조조정을 주도한다면, MMT가 제안하는 일자리보장 정책을 도입해도 노동자들에게 세상은 별로 달라지지 않을 것.
- 계급적 관점에서 최선의 일자리 창출은 자본이 만들어낸 시장 일자리 전체를 민중이 통제하는 공공적 지배 하의 일자리로 대체하는 체제 전환의 방식일 수 있음. 민주노조운동은 한국 자본주의의 중심 경제 부문부터 변화시켜야 할 것임. 자본이 지배하는 대규모 시장 경제 영역을 그대로 둔 채로는 일자리에 대한 국가 책임이라는 말부터 헛된 공염불이 될 것.