

현 노동시장 구조조정과정에서 겪는 청·장년층의 실업문제와 정책과제

장 창 원*

제 2 건국을 위한 경제 도약과 고용창출, 근본적인 실업대책을 위해서는 향후 1~2년간 우리 경제의 지속적인 구조조정과 노동시장의 유연성 요구는 선택의 대상이 아닌 현실적인 상황에서 급격히 증가하는 실업문제와 이에 대한 대책은 우리의 초미의 관심을 끌고 있다. 본 연구에서는 현재 노동시장에서 겪는 청·장년층의 실업발생은 이론적으로 경기순환적이며 구조적인 원인으로 파악하고 성장차, 마찰적, 구조적, 부가노동자효과, 실망실업, 기술적 실업 등 복합적인 원인으로 파악하였다. 현재의 우리의 구조조정방법을 살펴보고 원인별로 단기 실업전망을 하였다. 전망된 실업자의 정책적 배려가 배제될 경우 경제적인 부정적 영향을 살펴보았다. 따라서 실업자에 대한 단기 및 중장기 실업대책을 제시하는데 초점을 맞추고 있다.

핵심단어 : 노동시장의 유연성, 구조적 실업, 마찰적 실업, 적극적 노동시장정책, 직업능력개발, 노동시장신호

1. 문제제기

지난 30년간 산업화로 우리 나라는 경이적인 경제성장 성과를 이룩했으며, 그 결과 IMF사태 이전까지는 국제사회가 우리 경제를 산업화된 시장경제 중 하나로 평가하고 있었다.²⁾

그러나 우리 경제의 성공은 계속되는 세계시장의 도전에서 자유를 의미하는 것은

* 한국직업능력개발원 연구위원, 노동시장 분석실장

1) *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, See The World Bank (1993).

아니었다. 왜냐하면 WTO체제의 출범으로 상징되는 세계화의 도래와 OECD 가입을 통한 물리적인 선진국으로의 도약은 정부주도의 성장방식의 한계를 드러내고 있으며, 세계시장에서 기술진보 속도가 급격히 빨라짐에 따라 산업인력이 새로운 기술을 습득해야만 우리 기업이 세계시장에서 경쟁력을 가질 수 있는 환경으로 변화되었기 때문이다. 돌이켜보면 1970~1997년 연평균 7.7%의 압축된 고도성장의 결과로 같은 기간 노동시장의 고용증가도 3.1%를 기록하여 IMF사태 전까지 자연실업률 2.5%의 완전고용수준을 이룩하였다. 그러나 지난해 말 이후 IMF 관리체제하에서 KDI는 1998년 경제성장률이 -4.2%, 실업률은 8%이상으로 전망하고 있다. 제 2 건국을 위한 경제 도약과 고용창출, 근본적인 실업대책을 위해서는 향후 1~2년간 우리 경제의 지속적인 구조조정과 노동시장의 유연성 요구는 선택의 대상이 아닌 지금 이 시대의 사명이며 더 이상 각 부문에서는 '거품'을 허용해서는 안될 것이다. 이러한 현실적인 상황에서 급격히 증가하는 실업문제와 이에 대한 대책은 우리의 초미의 관심을 끌고 있다.

세계의 경제학자들은 1994년 실업감소를 위한 심포지움²⁾에서 이미 구조조정을 거친 선진국에서 높은 구조적 실업은 시장의 힘과 정부정책 사이의 상호작용으로 초래된다는데 동의하고 있으며, 과거 20여 년간 노동시장의 힘에 있어서 주요한 변화인 기술변화는 단순 기능근로자의 수요를 줄이고 있다는데 동의하고 있다(Bryon Higgins 1994).

한편 우리 경제는 산업별·직업별 인력수급이 노동시장 변화에 대해 명백한 분석과 해석 없이 정부주도로 이루어져 왔기 때문에 부족한 고급기술인력과 남아도는 인력이 병존하는 이른바 지속적인 '구직난 속의 구인난'이라는 노동시장 특성을 형성하고 있었다. 이러한 인력수급의 불일치가 우리의 성장전략에 성장마모현상을 빚고 있으며 인적자본의 지나친 손실을 맞고 있다. 그리고 인력수급의 불일치는 구조적인 실업을 증가시키고 있는 것이다.

이에 따라 교육훈련시장에서도 산업구조변화에 따라 노동시장수요에 필요한 인력을 공급하고 능력 있는 인력을 개발하기 위한 실업대책의 일환으로 정책과제를 제시하는 일은 무엇보다도 필요할 것이다.

2) Jackson Hole, Wyoming, on August 25-27, 1994.

본 고의 구성은 1장의 서론에 이어 2장에서는 고용 및 실업 발생의 이론을 살펴보고 현재 우리 나라가 겪는 실업의 원인을 짚어 보았다. 3장에서는 현재 진행되는 구조조정방법의 유형을 살펴보았으며, 4장에서는 현재의 청장년 실업의 현황과 부문별 실업의 성격과 현황을 노동시장자료를 통해 분석했고, 5장에서는 향후 실업을 전망하였으며, 6장에서는 노동시장과 사회적 측면에서 고용불안 및 실업문제를 논의한다. 마지막으로 7장에서는 '98년 정부의 실업대책 평가를 하고 정책과제를 제시하였다.

2. 실업이론과 원인

1) 경기순환과 구조적 변화

실업추세에 대한 가장 분석적인 토론은 Friedman과 Phelps가 거의 한 세대 전에 소개한 가설이 처음이었다. 그 가설은 "어떤 시점에서 한 국가의 경제상태는 자연실업률의 변화를 통해 살펴볼 수 있다는 주장이며 통상적으로 총수요의 확장은 실업률을 떨어뜨리나, 노동비용은 높아지고 물가도 높아진다. 그리고 총수요가 축소되면 실제실업률은 자연실업률 위로 높아지고 물가는 떨어지게 된다"고 발표했다. 즉 거시정책환경이 주어지게 되면 총수요의 변동은 급속한 물가상승이나 하락을 제거시키게 되며, 비록 경제는 자연실업률 수준에서 순환(cyclical)을 해도, 실업률은 지속적으로 추세선 위나 아래에서 장기간 머무르지 않는다는 주장이다.

본 연구에서도 실업률 변화는 두 가지 요소로 분리되어야 한다는 가설에 따르고자 한다. 하나는 총수요변화에 기인하는 자연실업률 주변에서의 순환이며, 또 하나는 노동시장의 제도나 인구구조의 변화로부터 기인하는 자연실업률 그 자체 속에서의 구조적인 변화이다. 실업이 증가하는 추세에서 실업감소를 위한 대책을 어떻게 평가하며, 무슨 정책을 주장할 것인지는 원칙적으로 실업이 '순환적' 이냐 '구조적' 이냐에 달려 있을 것이다(Paul Krugman, 1994).

(1) 히스테리시스 가설

1986년 Oliver Blanchard와 Lawrence Summers는 수요부족에 기인한 실업률의 지속적인 증가는 자연실업률을 높이고 그 결과 이러한 불황을 탈피하기 위한 시도

는 물가불안 때문에 차단된다고 주장했다. 상기 두 경제학자의 공식은 노조가 고용된 근로자만을 대표하며 현재 미 취업상태에 있는 취업 희망자들이 고용전망에 따른 요구임금(asking wage)의 영향을 무시하는 모형에 기초를 두고 분석됐다. Blanchard와 Summers의 연구는 여전히 실업에 영향을 주는 노동시장 내부자(insider)와 외부자(outsider)와의 형평문제에 관한 Lindbeck와 Snower (1988)의 접근에 연계된 공식인 것이다. 환언하면 외부자의 고용기회가 박탈됨으로써 노동력수요에 잠정적으로 줄 수 있는 부정적인 충격은 내부자의 실제임금을 증가시켜서 전체 고용을 감소시키게 된다. 또한 히스테리시스 가설은 한번 실업이 증가한 후 높은 실업이 지속됨에 따라 -자연 실업률이 증가함에 따라 -인적숙련의 마모로 귀결되고 결국 경제환경 변화는 저숙련 근로자의 수요를 줄이게 되고 저숙련 근로자의 임금이 낮아짐에 따른 소득의 불평등을 심화시켜 왔다는 것이다. 이와 같은 소득의 불평등을 줄이려는 복지국가 정책은 결국 도덕적 해이 발생 같은 시장 힘의 불일치를 야기하여 실업을 가중시킨다는 것이다.

(2) 세계화

최근 미국에서는 자국의 경제가 자연실업률 표준 추정치에 접근했을 때 연방준비이사회(Federal Reserve Board)가 취한 조치에 반대하는 움직임이 있었다. 비평가들은 경제현실이 변화하고, 급속한 경기 회복이 새로운 물가 상승을 이끌 위험이 있는가에 대한 논쟁을 해왔다. 비평가들의 기본적인 논쟁은 국제무역에 대한 미국의 개방 증가로 이어지는 세계화가 게임의 규칙을 변화시켰다는 것이다. 즉 경기팽창이 이루어져도 성장의 애로요인이 될 수 없다는 생각이다. 왜냐하면 기업은 외국에 공급자로 변신할 수 있고, 시장경기가 가열되어도 가격을 올리지 않게 되는 것은 해외 경쟁자를 두려워하기 때문이다. 끊임없이 해외에 일자리를 빼앗길 것을 염려하는 근로자들은 실업이 낮아져도 높은 임금을 요구하지 않게 된다.

그러나 현실적으로 세계화 이론을 실증적으로 보여주는 데는 어려움이 있다. 요약하면 선진국의 세계화가 자연실업률 가설의 기본적인 논리를 바꾸어야 할 이유가 없으며, 자연실업률이 높아지는 원인이 수요부족이기 보다는 선진국이 각각 갖고있는 구조적인 문제가 실업문제이기 때문이다.

2) 자연실업률상승 요인

P. Krugman (1994)은 지속적인 고실업의 원인을 첫째, 복지국가정책이 가져오는 고용의 비유인적인 효과로 설명했고 둘째는 노동시장임금의 불공평을 심화시키는 힘은 복지국가의 실업문제를 악화시킨다고 설명했다. 즉 불공평이 증가하게 되면 저임금 근로자의 임금은 평균이하로 떨어지고 고임금 근로자³⁾의 임금은 평균이상을 받게 되며, 의중임금(reservation wage)이 평균임금의 백분율로서 변화하지 않고 비교적 높게 묶여져 있다면, 그 효과는 실업 근로자의 비율이 분명히 올라가게 된다는 논리다.

이에 대한 반론으로 Edmund S. Phelps(1994)는 실업은 시장임금(demand wage)과 요구임금(required wage)의 조정과정에서 필연적으로 증가하거나 혹은 감소하게 된다고 주장하고 있다. 만약에 시장임금보다 요구임금이 높아지면, 고용은 요구임금이 시장임금보다 높지 않을 때까지 감소하게 된다. 요구임금과 시장임금곡선이 만나는 점의 실업률이 자연실업률이다. 한 경제가 이러한 점에 있을 때, 기업은 그 때의 적정한 실업률을 유지하기 위해 고용을 기꺼이 하게 된다. 화폐의 영향이 없을 때, 이러한 실업개념이 자연실업률 개념이다. 시장임금이 아닌 요구임금을 인상하는 힘이 작용할 때 자연실업률을 증가시키며, 요구임금이 아닌 시장임금을 내리는 힘이 또한 자연실업률을 증가시킨다고 주장한다.

3) 실업발생이론

(1) 경기적실업

경기하강(recession)에 따라 재화와 용역의 수요가 공급에 미달하게 됨에 따라 처음에는 기업이 재고를 늘리면서 대응하다가 심해지면 노동력을 감소시키게 된다. 이 과정에서 단기적으로 발생하는 것이 경기적 실업이다.

3) 시장이 저생산성 근로자에게 지급하려는 임금은 평균이하로 떨어지고 반면에 기업의 이익수준은 평균을 유지하게 되면, 많은 근로자가 받을 수 있는 임금들은 의중임금 이하임을 발견하게 된다는 것이다.

(2) 성장차 실업

경제성장의 수준이 저조해서 나타나는 실업으로 그 경제가 활용 가능한 노동력을 충분히 활용하지 못해서 나타나는 만성적 실업으로 경제성장 수준을 높임으로써 해결할 수 있는 보다 장기적인 성장차 실업이다.

(3) 마찰적 실업

구직자와 구인자가 노동시장에서 흔히 있을 수 있는 정보(information) 부족에 적절히 대응치 못해서 발생하는 실업으로 노동시장정보망구축의 필요성이 바로 여기에 있다. 이렇게 함으로써 마찰적 실업을 감소시킬 수 있으며 전체 실업률을 감소시키는 역할을 기대할 수 있다.

(4) 구조적 실업

마찰적 실업과는 달리 구직자와 구인자가 노동시장정보를 안다고 하더라도 요구하는 자격을 갖춘 근로자가 없거나 당해 지역 내에 없는 경우에 발생한 실업으로 이는 산업구조의 변화로 노동력에 대한 수요패턴이 변함에도 불구하고 이에 따른 인력양성 정책이 적절히 따르지 못했을 때 일어난다. 현재의 유전공학(genetical engineering)분야는 경기둔화에도 불구하고 노동력공급이 크게 부족하지만 수요가 부족한 타 분야에서 즉각 충원할 수 없는 상황이 발생하고 있다. 따라서 적절한 인력공급을 통하여 구조적 실업을 줄일 수 있을 것이다.

(5) 부가노동자 실업

경기하강으로 인하여 가구주가 실직했거나 근로시간감소에 따라 수입감소를 보전하기 위하여 그 배우자나 자녀들이 새롭게 경제활동인구화하여 구직활동을 하게 되어 실업이 더욱 증가한다고 하는 가설을 부가노동자가설(additional worker hypothesis)이라고 한다. 이러한 이유로 실업이 더 발생하는 것을 부가노동자실업효과라고 한다.

(6) 실망노동자실업

부가노동자실업과는 대조적인 개념이라 할 수 있다. 일반적으로 경제활동참가율과 실업률은 부(負)의 상관관계를 갖는다고 한다. 즉 실업률이 높을 때는 취업가능성이 낮아져서 구직활동에서 실망한 나머지 비경제활동인구화 한다. 이러한 현상은 노동시

장사정의 악화로 적절한 보수를 지불하는 일터를 찾기가 어려울 때 일어나며 특히 불경기 시에 이러한 노동자가 많이 생긴다는 가설이 실망노동자가설(discouraged worker hypothesis)이며 이때 발생하는 실업이 실망노동자실업이다.

(7) 잠재실업

비경제활동인구 중에는 구직의 가능성이 높았더라면 노동시장에 참여했을 사람이 구직의 어려움 때문에 비경제활동인구화 되어 있는 노동력이 있다. 성격상으로는 은폐된 실업이라 하여도 좋을 것이다. 실업대책이나 노동공급추계를 위해서 그 규모를 추계 하는 일은 매우 중요할 것이다. 이의 추계는 완전고용상태하의 경제활동인구와 실제경제활동인구와의 격차로서 계측된다.

(8) 기술적 실업

새로운 생산방법의 도입에 따라 자본과 노동이 새로운 결합방법을 택할 때 혹은 새로운 기술혁신(new technical innovation)을 통하여 노동력이 절약 될 때 발생하는 실업을 기술적 실업이라 한다. 그러나 보다 장기적으로 보았을 때 실업도 발생시키지만 제품가격 및 원가하락으로 수요를 자극하여 생산량을 확대시켜 고용을 증가시키는 면도 있을 것이다. 현대사회에서는 기술혁신이 빠르게 진행될 뿐 아니라 기술·숙련의 진부화가 매우 빨리 진행되므로 기술적 실업을 줄이기 위해 이들 근로자의 직업교육 훈련은 매우 중요한 과제로 등장하고 있다.

3) 최근 우리 나라의 실업원인

(1) 단기적 요인

IMF이후에 급속히 증가하고 있는 우리 경제의 실업원인은 경기 순환적인 요인과 노동시장의 구조적인 요인을 복합적으로 반영하고 있다고 할 것이다. 왜냐하면 경기 하강기에 외환위기로 직접 원인이 된 IMF관리체제가 금융시장의 개혁과 투자감소, 경제성장의 급격한 하락 등으로 파생되는 경기 순환적 요인과 노동시장의 유연성 확보와 재벌개혁 등 정리해고로 요약되는 기업의 구조조정과정에서 비롯되고 있는 구조적 요인을 동시에 같이 갖고 있기 때문이다. 또한 자연실업률의 상승은 Phelps의 주장대로 요구임금이 아닌 채 노동시장의 임금이 크게 떨어지는데 기인하는 측면도 있

다고 할 것이다.

(2) 장기적 요인

우리 나라의 장기적인 실업의 원인은 첫째, 노동시장의 현상과 교육시장의 시스템에서 찾아야 할 것이다. 노동시장에서 특징적인 것은 구조적인 현상으로써 '구인난 속의 구직난'이다. 이는 고학력화가 계속해서 진전이 되고 있는데 비해서 부문간 인력수급의 불균형으로 비롯되는 현상을 말하는 것이다. 이러한 인력수급의 불균형은 교육시장에서 적극 반영하여 시정할 시스템과 인력수급능력을 갖추지 못하는데 그 원인이 있다 할 것이다. 둘째, 교육시장은 노동시장이 필요로 하는 직업능력을 갖춘 양질의 인력양성을 공급해야 함에도 불구하고 교육기관의 경직성과 노동시장이 요구하는 신기술을 반영하지 못하는 교과과정으로 인하여 학교와 직업간의 연계(school to work transition)가 부족한 실정이다. 이러한 교육시장과 노동시장의 연계부족이 구조적 실업을 심화시키고 있다 하겠다. 셋째, 직업안정망 미비로 인한 마찰적 실업(frictional unemployment)의 증가를 가져왔고, 인력개발 및 수급에 대한 정부정책의 전문성 부족도 장기적 관점에서 장기적 실업의 한 원인이라 할 것이다.

3. 현 노동시장 구조조정 양태

1) 구조조정 방법론

현재 노동시장의 구조조정방법과 내용을 놓고 금융감독위원회 및 노사정위원회는 주로 민간부문의 구조조정에 대한 의견을 제시하고 있고, 기획예산위원회는 주로 공공부문의 구조조정문제에 대한 실제적인 의사결정을 하고 있으며, 정부 및 학계에서도 이에 대한 논쟁이 진행되고 있다. 그러나 합의된 구조조정방법은 없는 듯하다. 지금까지의 구조조정방식과 결정내용을 보면 감원위주의 구조조정이 진행되고 있어서 구조조정에 대한 면밀한 방법상의 검토가 요망된다 하겠다. 왜냐하면 1980년대 이후에 실시된 영·미를 중심으로 하는 시장경제의 경쟁원리를 바탕으로 하는 신 자유주의적 구조조정정책의 효과에 대한 상반된 평가에서 비롯되기 때문이다(최영기 1998). 아래에서는 이미 1980년대에 구조조정을 경험한 영·미형과 유럽·일본형을 간단히 살

펴보기로 한다.

(1) 영·미형

영미식의 신자유주의는 노동시장의 유연성 제고와 복지제도의 개혁, 구조조정과정에서 노동조합의 권한배제로 노동조합과는 항상 긴장관계를 유지하고 있다. 영·미형을 주장하는 이유는 90년대 들어 경제성장이 지속적으로 일정수준이상 유지하고 실업률이 감소하는데 근거를 갖는다. 환언하면 노동시장의 유연성제고와 노동조합의 독점권을 제한하는 것을 핵심내용으로 하는 영·미형을 정부의 정책당국자나 KDI 그리고 많은 주류경제학자들이 구조조정의 모델로 삼고 있다(최영기 1998).

(2) 유럽 및 일본형

유럽 및 일본의 네오코프라티즘의 전통으로 노사정 또는 노정간의 협력관계를 유지하면서 완만한 구조조정을 한다. 해고에 대해 제도적 규제를 유지하면서 완만한 구조조정을 밟으며 감원보다 임금삭감이나 직무공유(work sharing)를 선택한다. 이러한 유럽 및 일본형은 노동시장의 경직성과 높은 수준의 복지제도를 유지하게 되며 노동시장의 요인만으로 저성장과 고실업이 유지되는 것이 아니라 거시경제정책과 상호 작용하는 것으로 보아야 한다고 주장한다.

(3) 한국

앞에서 살펴본 바와 같이 구조조정방법의 논쟁은 고실업이 노동시장의 경직성 여부에 있는가에 관한 논쟁이다. IMF이후 본격적으로 시작된 우리 나라의 구조조정 양상은 영·미형을 시도하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 우리 노동시장구조는 영국과 미국 보다는 일본과 유사한 점도 있다. 또한 우리 기업과 정부조직은 방만한 인력운영을 해왔기 때문에 현재 구조조정의 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 따라서 경제양상에 따라 다를 수 있지만 현시점에서 구조조정은 계층간 사회통합적 노력이 필요하며 동시에 노동시장의 유연성 확보가 절실히 요구되는 때이기도 하다.

IMF이후 구조조정결과 나타나고 있는 결과를 살펴보면 많은 기업이 임금결정을 지연시키고 조정을 하지 않아서 과도한 임금으로 중소기업의 도산이 속출하고 있음을 볼 수 있다. 노동시장의 임금하향조정이 신속히 이루어 졌으면 중소기업의 도산은 상당히 구제될 수 있었을 것이고 현재의 구조조정으로 희생되는 실업자 구제가 상당히

성과를 얻었을 것이라는 주장이 제기되고 있다(구성렬, 한국인구학회 특별심포지움 토론에서 1998).

그러나 필자의 입장은 임금하향을 위해서는 노동시장의 임금조정이 유연해야 하는데 노동조합과 같은 제도적인 한계로 임금유연성이 매우 떨어지고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 시카고대의 Lucas 교수가 1996년 한국을 다녀갔을 때 지적한 대로 '한국은 임금하향의 한계성 때문에 근로자의 부가가치 창출 능력의 제고로 생산성을 올리고 국제경쟁력을 향상시키는 방안'으로 구조조정을 최소화하는 방법도 모색될 수 있을 것이다.

4. 현 노동시장의 실업 현황

1) 청·장년층의 실업⁴⁾ 현황

'98년 9월중 실업자 현황을 보면 '97년 9월과 비교했을 때 110만 3천명이 증가한 157만 2천명으로 추계되고 있다. 증가된 실업자를 남녀별로 나누어보면 남자가 1백만 71천명이며, 여자는 50만 천명으로 나타나고 있다. '98년 9월중 실업률은 계절조정치로 지난해 9월의 2.2%에서 5.9%p 증가한 8.4%로 나타나고 있으며, 남자는 8.3%, 여자는 5.8%로 나타나 남자가 다소 높으며, 비농가의 실업률이 8.1%, 농가 실업률이 1.4%로 나타나 현재의 실업 현황의 문제중심이 비농가 실업에 있음을 보여주고 있다. 현 노동시장의 재벌기업의 구조조정이 지속되며, 당분간 경기가 계속적인 하강국면에 머무를 것으로 예상됨에 따라 실업자 증가는 더욱 심화될 것으로 전망되고 있다.

4) 청장년층의 실업은 보통 청년층은 15세-29세, 장년층은 30세-54세로 보통 구분하고 있어서 생산가능인구의 81.2%를 점하기 때문에 청장년층의 실업문제는 우리 노동시장의 실업문제로 판단됨

〈표 1〉 실업자 및 실업률 현황

(단위 : 천명, %)

	97.9	98.9	전년동월대비		전 월 대 비	
			증 감	증감률	증 감	증감률
			〈실업자〉			
전체	469	1,572	1,103	235.2	-6	-0.4
남자	300	1,071	771	257.0	-10	-0.9
여자	169	501	332	196.4	4	0.8
〈실업률〉						
전국	2.2	7.3	5.1P	-		-
(계절조정)	(2.5)	(8.4)	(5.9P)	(-)	-0.1P	(-)

출처 : 통계청, 「1998년 9월 고용동향」.

한편 학력별 실업 현황을 보면 고졸자의 실업률이 가장 높고 상승폭도 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 노동시장의 구조조정과정에서 고급기술과 전문지식보다는 단순기술과 단순지식 위주의 근로자가 더 큰 폭의 구조적 실업을 겪고 있다고 보아야 할 것이다. 이들의 직업능력향상에 시사점을 주는 부분이라 할 수 있을 것이다. 또한 연령계층별로는 15-19세 및 20대 연령계층의 실업률이 각각 24.7%, 12.3%로 나타나 30대 6.6%와 40대 6.2%에 비해 매우 심각한 양상을 보여 주고 있음을 알 수 있다. 특히 10대 청소년 실업 중 고졸자의 실업이 25.1%로 가장 높은 비율을 보여 주고 있으나 이는 직업에 대한 준비 없이 진학에 실패하거나 중도 탈락한 청소년을 의미하며 이들의 직업훈련도 체계화되어야 할 부분일 것이다. 더욱 심각한 문제는 20대 실업률이 중졸자는 19.3%, 고졸자는 13.1%, 대졸자는 9.8%를 각각 보여주고 있어서 취업자 비중이 10대에 비해 20대가 12배 이상이고 신규실업자 비중이 높음을 감안할 때 20대 청년층 실업대책이 보다 핵심과제라 할 것이다.

〈표 2〉 학력별 및 연령계층별 실업률 현황

(단위 : %)

	계		중졸이하		고 졸		대졸이상	
	97.7	98.7	97.7	98.7	97.7	98.7	97.7	98.7
〈전 체〉	2.2	7.6	1.3	6.4	2.7	9.4	2.7	6.1
15~19세	8.3	24.7	10.6	23.3	8.1	25.1	—	—
20~29세	4.6	12.3	4.5	19.3	4.3	13.1	5.0	9.8
30~39세	1.6	6.6	1.9	9.4	1.6	7.1	1.5	4.5
40~49세	1.3	6.2	1.2	6.9	1.5	6.2	1.0	4.7
50~59세	1.1	5.8	0.8	5.4	1.9	7.7	1.3	3.2
60세 이상	0.5	2.4	0.5	2.1	0.9	5.0	0.8	2.8

출처 : 통계청, 『1998년 7월 고용동향』.

2) 현 노동시장의 부문별 실업의 양태

(1) 산업별 실업

산업별로 보면 농림어업분야의 취업자가 전년 9월과 비교해서 2.0% 증가하고 있어서 작년까지 계속적인 감소추세에 있던 것과는 다른 양상을 보여주고 있다. 이러한 현상은 2차, 3차 산업 부문에서 퇴출된 근로자들이 귀농 및 농촌 이주 등을 통하여 1차 산업 부문의 고용이 증가하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 한편 2차 산업부문 중 제조업의 감소가 지난 1월에는 9.0%에서 4월에는 13.7%, 7월에는 15.4%, 9월에는 13.9%의 높은 감소율을 지속하고 있어서 기업 구조조정의 심화를 보여 주고 있다. 또한 3차 산업부문 중 건설업에서는 지난 1월 6.1%에서 4월에는 19.3%, 7월에는 25.5%, 9월에는 24.9%의 감소를 보여주고 있어서 극심한 건설경기의 부진을 보여 주고 있으며 감소추세가 제조업보다 더욱 심화하고 있어서 실업증가를 주도하고 있을 을 볼 수 있다.

〈표 3〉 '98년 9월중 산업별 취업자 증감추세

(단위 : 천명, %)

	97.9	98.9	전년동월대비	
			증 감	증감률
〈 전 체 〉	21,310	20,050	-1,260	-5.9
○농 립 어 업	2,556	2,607	51	2.0
○광 공 업	4,434	3,810	-624	-14.1
- 제 조 업	4,404	3,791	-613	-13.9
○사회간접자본 및 기타서비스업	14,321	13,632	-689	-4.8
- 건설업	2,058	1,546	-512	-24.9
- 도소매, 음식숙박	5,791	5,522	-269	-4.6
- 사업·개인·공공서비스	4,449	4,561	112	2.5
- 전기·운수·창고·금융	2,024	2,003	-21	-1.0

출처 : 통계청, 「1998년 9월 고용동향」.

(2) 직업별 실업

최근의 구조조정을 직업별로 살펴보면 9월 현재 농림어업직에서 2.3%가 증가한 반면에 기능, 기계조작, 단순노무직에서는 11.7%가 감소했음을 볼 수 있다. 이러한 현상은 앞에서 살펴본 대로 퇴출 근로자가 귀농 등을 통해 비교적 구조조정에서 자유롭고 인력 팽박(tight)이 있었던 부문으로의 이동을 의미하며, 기능, 기계조작, 단순노무직의 구조조정이 심각했던 것은 신기술개발 및 정보화에 대한 직업능력향상이 이루어지지 않고 있는 직업의 퇴출이 심각함을 보여주고 있는 것으로 판단된다.

남녀별로 보면 남자의 경우는 9월 현재 농림어업직에서 4.2%, 사무직에서 5.4% 고용이 늘어났으나, 단순기능 및 노무직 등에서는 13.2% 감소했음을 보여 주고 있다. 여자의 경우는 전문기술 및 행정관리직에서 0.9%가 늘어났으며, 단순기능 및 노무직에서는 7.9%가 감소하여, 전문지식과 고급기술을 갖춘 고학력직업의 수요는 늘고 있음을 보여주고 있어서 노동시장 수요에 맞는 지식 및 기술 유무에 의한 직업간의 양극화 현상이 구조조정과정에서도 일어나고 있음을 볼 수 있다.

〈표-4〉 '98년 9월중 직업별 취업자 증감추세

(단위 : 천명, %)

	97.9	98.9	전년동월대비	
			증 감	증감률
〈 전 체 〉	21,310	20,050	-1,260	-5.9
○전 문·기 술·행 정관 리 직	3,757	3,760	2	0.1
○사 무 직	2,547	2,320	-227	-8.9
○서 비 스·판 매 직	4,876	4,683	-193	-4.0
○농 립 어 업 직	2,440	2,497	57	2.3
○기 능·기 계 조 작·단 순 노 무 직	7,691	6,790	-901	-11.7

출처 : 통계청, 「1998년 9월 고용동향」.

(3) 연령계층별 실업

취업자 감소를 연령별로 살펴보면 전 연령층에서 감소하고 있음을 볼 수 있다. 이 중에서 특히 10대와 20대 연령층의 감소가 각각 15.2%, 15.9%로 심각하고, 그 다음은 50대의 감소가 7.0%의 감소를 보이고 있음을 볼 수 있다. 그러나 10대의 경우는 고용감소가 '97년 9월에 비해 5만2천명 수준으로 20대의 75만 7천명 수준에 비하면 절대수가 훨씬 적음을 알 수 있다. 20대의 고용감소는 전체 감소 중 60.1%의 비중을 보여 주고 있어서 실업문제의 핵심연령층은 20대에 있으며 청소년 연령층의 실업대책이 중년층이나 장년층보다 시급한 과제로 인식되어야 할 것이다. 특히 청소년 실업문제 중 신규 대졸자 실업문제가 문제의 핵심을 이루고 있다 할 것이다.

〈표 5〉 '98년 9월중 연령별 취업자 증감추세

(단위 : 천명, %)

	97.9	98.8	전년동월대비		98.9	전년동월대비	
			증 감	증감률		증 감	증감률
〈 전 체 〉	21,310	19,864	-1,444	-6.8	20,050	-1,260	-5.9
15~19세	342	331	-69	17.2	290	-52	-15.2
20~29세	4,758	4,049	-743	-15.5	4,001	-757	-15.9
30~39세	5,956	5,825	-118	-2.0	5,910	-46	-0.8
40~49세	4,898	4,714	-145	-3.0	4,808	-90	-1.8
50~59세	3,225	2,961	-244	-7.6	2,998	-227	-7.0
60세이상	2,130	1,983	-127	-6.0	2,043	-87	-4.1

출처 : 통계청, 「1998년 9월 고용동향」.

(4) 취업시간별 취업자

구조조정을 취업시간대별로 보면 주당 36시간 이상의 정상 취업자는 9.3% 감소하였으나 36시간 미만의 단축 근로자나 파트타임 근로자는 42.6%가 증가하였고 이중 주당 18시간 미만 근로자는 63.9%나 증가하였음을 볼 수 있다. 이러한 현상은 실업 통계는 잡히지 않고 있으나 사실상 실업에 가까운 비자발적 불완전 취업자의 증가가 두드러지고 있음을 보여주고 있어서 실업대책의 범위가 확대되어야 할 것을 시사하고 있다 하겠다.

〈표 6〉 '98년 9월중 취업시간별 취업자 증감추세

(단위 : 천명, 시간, %)

	97.9	98.9	전년동월대비	
			증 감	증감률
〈 전 체 〉	21,310	20,050	-1,260	-5.9
○36시간 미만	1,221	1,743	521	42.6
┌ 1~18시간미만	287	472	184	63.9
└ 18~36시간미만	934	1,271	337	36.1
○ 36시간 이상	19,988	18,131	-1,858	-9.3
┌ 36~54시간미만	10,459	10,113	-347	-3.3
└ 54시간이상	9,529	8,018	-1,511	-15.9

출처 : 통계청, 「1998년 9월 고용동향」.

5. 청·장년층의 실업 전망

1) '98 및 '99년도 원인별 실업자수 전망

경기하강과 IMF 관리체제에 따른 경제성장률 저하, 공공부문개혁, 재벌개혁, 금융 시장개편, 그리고 노동시장의 유연성 제고 등 기업과 정부의 구조조정으로 인한 취업자 감소와 가장의 실직으로 가계의 제2, 3의 부가노동자의 노동시장 진입 증가가 '98년도, '99년도 실업자 증가의 주요 직접 원인으로 판단되고 있다. '98년도 경제성장

률을 -4.2%로 예상할 때 성장률 감소로 인해 예상되는 경제성장차 실업은 우리의 경제수준을 감안(잠재성장률 : 6.5%, 자연실업률 : 2.5%)할 때 실업률은 추가로 3.3%p가 증가되고 이에 따라 '97년도에 비해 약 66만 명의 실업자가 추가로 발생할 것으로 전망되고 있다.⁵⁾

IMF관리체제 1차년도인 '98년에는 구조조정 노력으로 인한 공공부문과 민간부문의 실업자수 증가는 약 34만 명으로 실업률 증가를 1.7%p 증가시킬 것으로 예상되고 있다. 민간부문의 구조조정으로 증가되는 실업자수는 총 24만 명으로 추산되고 이중 제조업부문이 총 취업자중에서 최대 9.2%(미국 Booz · Allen & Hamilton, 보고서, 1997)를 감원 대상으로 볼 때 약 14만 명의 실업자가 추가로 발생할 것으로 보인다. 그러나 구조조정과정에서 Work Sharing 및 노동시간 단축 및 적극적 실업대책 등을 시행할 경우와 노조의 해고 최소화 투쟁을 강화 할 때 이보다 적은 실업자가 발생할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 한편 금융산업도 직원 감원 대상을 제조업 기준으로 상정 할 때 실업자수는 적어도 3.4만 명 증가 할 것으로 예상됨에 따라서 민간부문의 예상되는 34만 명의 실업자중 금융부문에서 약 10% 수준이상의 실업자가 발생할 것으로 예상되고 있다.

정부부문에서 예상되는 실업자수는 총 조직 감소분 20% 중 1차 연도에 5%p로 예상했을때 5만 명, 공기업부문도 같은 수준으로 보았을 때 10만 명이 증가할 것으로 예상되고 있다.

경기침체와 구조조정 등 구직난으로 인해 발생하는 신규 실망노동자수가 늘어나 실업이 줄 것을 감안해도 가장 등 1차 노동자의 실업으로 인해 추가로 늘어나는 가계의 2차, 3차 가족원의 적극적인 노동시장 참가로 인한 부가노동자수 때문에 실업자수 증가는 약 10만 명으로 추산되고 있다.⁶⁾ 한편 '99년도 경제성장률을 0%로 예상할 때 성장률 감소로 인해 예상되는 경제성장차 실업률은 2.0%p가 증가되며 이에 따라 '99년에 약 40만 명의 실업자가 경제성장 하락 때문에 추가로 발생할 것으로 보인다.

5) 상기 전망은 우리 나라의 GDP 고용탄성치를 90~96년을 기준으로 구한 0.31에 근거하여 산출한 수치로 최근 KDI는 매우 유동적이지만 98년도 성장률이 -4.2%이하일 가능성을 제시하고 있으며, 99년도에는 전체적으로 0%의 성장률을 전망하지만 전반기의 경우에는 마이너스의 성장률을 예상하기 때문에 내년도 전반기에 실업률이 가장 높고 하반기부터 다소 떨어질 것으로 전망하고 있음

6) 한국 노동연구원은 '96년도 실망실업자수를 약 22만 명으로 계산함

IMF관리체제 2차년도인 '99년에는 구조조정의 확산으로 공공부문과 민간부문의 실업자수 증가는 66만 명으로 실업률 증가는 3.3%p 증가로 예상된다. 민간부문의 구조조정으로 증가되는 실업자수는 약 36만 명으로 추산되며 이중 제조업부문이 약 16만 명에 이를 것으로 보인다. 2차년도에는 3차 산업부문에서 금융산업의 지속적인 구조조정과 제조업지원 서비스업 등에서 구조조정 노력의 확산으로 증가되는 실업자수는 약 20만 명 이상으로 추산되고 있다.

정부부문에서도 총 조직 감소분 20%중 1차년도 5%p에 이어 2차년도에는 약 10%p로 상정했을 때 정부부문과 공기업부문에서 30만 명의 실업이 추가로 발생할 것으로 예상하고 있다. 2차년도인 99년에도 실망노동자수와 부가노동자수가 상충되어도 약 14만 명의 실업자수의 추가 증가가 예상되고 있다.

〈표 7〉 '98년 및 '99년도 원인별 실업률 및 실업자수 전망

	'98년도 GDP 성장률 -4.2%		'99년도 GDP성장률 0%	
	실업률(%)	실업자수(만명)	실업률(%)	실업자수(만명)
잠재 실업률	2.5	50	2.5	50
경제성장차	3.3	66	2.0	40
구조조정	1.7	34	3.3	66
부가노동자	0.5	10	0.7	14
계	8.0	160	8.5	170

출처: 한국직업능력개발원 추정

2) 신규 및 전직실업자 추이 및 전망

'98년 예상실업자 수는 160만 명으로 예상되고 실업률은 약 8%수준으로 전망된다. 예상실업자 중에서 신규실업자수는 비중이 9.5%인 15만 2천명, 전직실업자수는 91.5%인 144만 8천명 수준으로 전망되고 있다. '99년에는 올해 대학졸업자중 신규미취업자의 급속한 증가와 기업구조조정이 계속되며 경기침체가 계속 이어진다고 예상했을 때 금년보다 10만 명 수준이 늘어난 170만 명 수준으로 실업률은 8.5%로 추정되고 있다. 이중 신규실업자수는 3만 5천명이 늘어난 18만 7천명 수준인 실업자 비중이 11%로 예상하고 있으며, 전직실업자수는 6만 5천명이 늘어난 151만 3천명으로 전망되고 있다.

〈표 8〉 신규 및 전직실업자 추이 및 전망

(단위 : 천명, %)

	1998*		1999*	
전체	1,600	100.0	1,700	100.0
신규	152	(9.5)	187	(11.0)
전직	1,448	(90.5)	1,513	(89.0)

주 1) 신규실업자로 분류되던 노동시장 재진입자가 1998년 1월부터 전직실업자로 분류됨

2) ()안의 수치는 전체 실업자에 대한 비중임

자료 : 한국직업능력개발원 추정

3) 전직실업자의 실업원인 전망

전직실업자의 실업을 원인별로 살펴보면 '98년에는 전직실업 중 비자발적 실업이 83.5%인 120만 명, 자발적 실업은 16.4%인 23만 명으로 추정되고 있다. 비자발적 실업을 원인별로 살펴보면 경기침체에 따른 직장의 휴폐업이 21.3%, 경영상 해고가 21.5%, 일의 완료 및 사업부진이 40.8%로 나타나고 있다. 자발적 실업의 경우도 개인사유가 15.0%, 기타사유가 1.4%로 나타나고 있다. '99년에는 비자발적인 실업의 경우 경기침체가 주원인이 되는 직장의 휴폐업과 사업부진 등으로 인한 실업비중은 줄고 구조조정으로 인한 실업은 늘고 있음을 보여 주고 있다.

〈표 9〉 실업원인별 전직실업자 추이 및 전망

(단위 : 천명, %)

	1998*		1999*	
전직실업 전체	1,448	100.0	1,513	100.0
비자발적 실업	1,209.1	(83.5)	1,252.8	(82.8)
직장의 휴폐업	308.4	(21.3)	287.5	(19.0)
경영상 해고	311.3	(21.5)	397.9	(26.3)
일의 완료 및 사업부진	590.8	(40.8)	567.4	(37.5)
자발적 실업	227	(16.4)	274	(17.2)
개인사유	208	(15.0)	251	(15.8)
기타	19	(1.4)	22	(1.4)

주 1) 일의 완료 및 사업부진 항목에는 임시, 계절적 일의 완료 및 일거리가 없어서 또는 사업경영 악화 항목이 이에 해당함

2) ()안의 수치는 전체 실업자에 대한 비중임

자료 : 한국직업능력개발원

6. 실업문제

1) 노동시장적인 측면

(1) 대졸자의 하향취업으로 인적자본 손실

'98년 7월중 20대 연령계층의 실업현황을 전년동월 대비에 의한 학력별로 살펴보면 고졸자는 3.4배가 늘어난 데 비해 대졸자는 2.0배 수준에 머물러 있음을 볼 수 있다. 이러한 현상은 대졸자의 하향취업(filtering down)이 일어나서 고졸자의 피해가 큰 것으로 판단되며 대졸자의 경우는 개인적인 측면에서 인적자본의 손실이며, 사회문제화 될 가능성을 내포하고 있다 하겠다.

(2) 단순 근로자의 장기 실업화

현재 진행중인 구조조정과정을 볼 때 최근의 퇴출 근로자의 실업 특징은 직업능력이 없거나, 단순 노동자인 저 학력자에게 더 큰 문제점이 있는 것으로 이들이 장기실업의 우려를 낳고 있는 문제를 안고 있다.

(3) 구조적 원인에 의한 장기실업

청소년 계층의 실업은 미 취업 신규실업자가 대부분으로 단기실업이기 보다는 구조적인 장기 실업이 많은데 문제가 있음을 알 수 있다

(4) 인력수급 불일치로 실업 심화

IMF관리체제 이후 심화되고 있는 실업의 양상은 산업인력 수급상의 불일치에 따른 단순 job mismatch가 아닌 노동시장상황이 반영되지 않은 국가 산업인력 교육계획체제의 미흡에 따르는 문제점이 심각하다고 할 수 있다. 최근 한국직업능력개발원과 현대리서치 공동으로 실태 조사한 한 자료에 의하면 현재 전대문졸 이상의 학력자중 전공과 일치하지 않는 근로자가 조사 전체근로자의 32.8%, 이 중에서 인문사회계 전공자는 33.3%, 자연계 이학계열 전공자가 56%, 공학계열이 29.4%를 보여주고 있었다.

최근 노동시장에서 나타나고 있는 높은 실업은 거시경제정책의 가장 중요한 목표중 하나인 고용안정을 심각히 위협하고 있으며, 특히 고학력 신규실업의 급속한 증가는 구조조정과정에서 밀려난 근로자의 귀책문제가 아니라는 점에서 문제가 제기되고 있다.

(5) 산업 수요에 부응하는 인력개발의 미흡

'구직난속의 구인난'이라는 우리 나라 노동시장의 전통적인 특징이 계속 이어져서 새로운 기술을 반영해야 하는 노동시장의 요구를 교육시장이 체계미비로 산업수요에 부응(meet)하지 못하고 있는 현실을 보여주고 있다. 4)에서 언급한 실태조사에서 (자격증이 없는 경우) 업무와 전공이 얼마나 연계가 되는가 라는 질문에서 전체조사자 중 도움이 되지 않는 경우가 37.4%였고, 이 중에서 인문사회계 전공자는 38.4%, 자연계 이학계열 전공자는 60% 공학계열 전공자가 33%의 비중을 보여 주고 있었다. 이러한 결과는 대학이상의 교과과정이 기업의 인력양성 요구와는 상당한 거리가 있음을 보여주고 있으며, 구조적인 실업을 증가시키고 있다 하겠다.

대학졸업학력의 신규미취업자의 가장 중요한 실업대책이 직업교육훈련을 토대로 한 재교육대책이 주종을 이루고 있으며 이는 일반교육시장의 교육과정 및 내용이 문제가 있다는 증거라고 할 수 있을 것이다.

2) 사회적인 측면

(1) 가족해체와 가족문제

실업이 장기화 될 때 가정생활이 동요되고 인간의 삶 자체가 흔들리게 되는 인적비용(human cost)을 발생시키게 된다. 개인적으로는 그 실업유형에 관계없이 근로자의 물질적 생존기반을 박탈하게 되어 그의 가정생활을 파탄으로 몰고 갈 수 있음은 잘 알려진 사실이다. 가장의 실직으로 자녀들이 학업을 계속할 수 없다면 중도에서 탈락한 이들이 청소년 실업자가 만들어지며 사회비행화 하는 계기를 만들 수도 있을 것이다. 정부가 이들의 대책으로 사후에 산업인력화 하는데 따르는 소모되는 사회적 비용이 매우 클 것이며 국민부담으로 전가 될 것이다.

(2) 사회불안 고조

높은 실업은 사회적으로는 생산에 기여할 인력자원이 활용되지 못함으로써 생산뿐만 아니라, 경제성장에 손실을 가져오게 되어 잠재적인 GDP수준에 못 미쳐서 자연실업률을 높이는 순환을 계속하게 된다. 특히 10대 및 20대 초반의 청소년들의 신규취업이 좌절되어 실업이 장기화 될 경우 사회로부터 소외되고 비행화 하면 엄청난 사회적 문제를 발생케 할 수 있는데 문제가 있다 할 것이다.

7. 고용 및 실업대책 평가

1) 고용 및 실업대책의 평가

(1) 총괄 평가

정부의 '98 실업대책은 IMF이후의 고실업의 발생에 대비한 고용유지, 고용창출, 직업교육훈련 및 취업알선, 사회안전망 확보 등 기본방향과 다양한 정책수단과 재원을 사용하여 실업발생을 최소화하고 실업자 생활 안정에 크게 기여하였다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 실업대책 중 실업자 생활안정 부문 중 일부 사업은 생산성에 기여하지 못하면서 오히려 3D 업종의 취업으로부터 이탈하는 근로자가 발생하는 도박지해이 현상도 나타나 사업선정과 집행측면에서 실효성 문제가 발생하고 있다 하겠다.

(2) 고용유지 및 고용창출

고용유지대책은 기업의 해고회피노력과 공공근로사업을 통한 근로자 직접고용으로 구성되고 있다. 고실업의 주원인을 이루고 있는 이유를 기업의 금융정책측면에서 살펴보면 금융기관의 독립성 결여, 기업의 재무구조 취약, 금융기관 BIS 자기자본비율 8%강력 촉구, 고금리, 낮은 통화 증가율, 중소기업 신용부족, 수신금리 인상경쟁, 외환위기 등으로 요약되고 있다. 이러한 이유 중에서 신용보증 확충, 주택신용보증, 외화대출 만기연장 등 금융경색완화시책은 주로 건전기업의 도산을 방지하고 있어서 고용유지에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 해고회피노력지원제도는 사업주들의 참여부족과 복잡한 제도와 절차로 신청을 기피하여 휴업수당 지원금을 제외하고는 매우 부진한 실정이라고 볼 수 있다.

고용창출을 위한 공공근로사업은 공무원 임금 삭감분으로 충당해 실업대책 사업 중 안정적 재원확보가 마련되었으며 고통분담을 통한 실업극복정신을 구현하고 있다. 제1단계 공공근로사업은 1일 약 6만명 수준의 고용창출 효과가 나타나고 있다. 그러나 사업내용과 사업대상 선정의 문제를 안고 있으며, 예산배정의 지역간, 사업간 불균형 문제와 생산적인 사업추진이 결여 되어있으며, 주 대상자가 되어야 할 최근 실직자들의 참여가 저조한 것으로 나타나고 있다. 또한 고용창출을 위한 벤처기업의 창업지원에 대한 지원실적이 미미해 상대적인 고용창출 효과가 적은 것으로 평가된다.

(3) 직업훈련 및 취업알선

금년 상반기 중 14만 1천명의 직업훈련을 실시하여 약 7만 명의 일시적 실업감소 효과를 보았으며, 훈련기간 중 훈련수당을 지급하여 훈련생의 소득보전기능과 재취업 능력을 제고함으로써 장기적으로는 실업자 취업에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대되나 절대적인 일자리부족으로 취업효과가 즉시 나타나고 있지 못하고 있다.⁷⁾

한국직업능력개발원에서는 직업교육훈련 추진실태 분석을 위해서 1차에 이어서 2차로 1998년 5. 26-6.1 사이에 현장조사를 실시한 바 있다. 조사의 주안점은 실업대책 직업교육훈련 프로그램운영 실태분석과 정책담당자, 교육훈련기관 및 참가자의견 조사였다. 그 조사의 주요 발견점을 보면 초기보다는 훈련생이 취업에 대한 훈련동기에 더 구체적이며, 훈련기관에서 훈련생에 대한 구체적 정보와 취업알선 정보망 설치에 대한 욕구가 강하게 나타나고 있었다. 체계적이고 종합적인 훈련정보 제공 및 상담을 필요로 하고 있었으며, 생산관련 직종에 대한 실업자 재취직훈련 취업률을 공개하여 훈련생의 훈련동기부여가 필요한 것으로 나타났다. 아직도 구인난에 있는 3D업종에는 인센티브제를 도입하여 훈련생을 유도하는 정책적인 지원 등이 필요한 것으로 나타나 직업훈련 및 취업알선을 위한 정부대책의 평가와 정책방향을 제시하고 있다.

(4) 사회안정망(social safety net) 구축

사회안정망 구축으로서의 실업보상과 관련된 논쟁은 실업보상의 관대성 여부에 따라 장기간의 고실업을 초래하느냐이다. 실증연구에 따르면 실업보상이 직장탐색활동을 지원하여 탐색의 생산성을 증대하고 노동시장 배분의 효율성을 증대하는 긍정적인 효과를 가지지만, 대체로 실업급여의 수준이 높고 수급기간이 장기간일수록 실업이 장기화된다고 한다(Nickel, 1997, p67). '98년 사회안정망 구축을 위한 실업대책의 내용은 실업급여 확충, 생계보호, 생활안정대부사업 등으로 구성된다. 실업급여는 고용보험의 확충에도 다수의 근로자 및 실직자가 수혜대상에서 배제되고 있으며,⁸⁾ 지방노동관서의 행정역력 부족과 예산회계제도의 경직성과 전산망 적용이 늦어져 해당실직자가 실업급여를 받지 못하고 있는 경우도 다수 발생하고 있다. 생계보호는 저소득

7) 지난 6월말 현재 훈련수료생의 17%만 취업이 되었음.

8) 실업자중 실제로 실업급여의 혜택을 받는 비율은 우리 나라가 약 16%인데 비해 일본 27.8%, 영국 30.0%, 독일 43.5%, 미국 36%, 등으로 비교적 높은 편이다.

실직자를 위해 2,000억 원을 추가 지원하여 구조조정의 가장 큰 고통을 겪는 실직자 4만 9천 가구의 31만 명에 추가로 생계보장을 지원하고 있으나 고용보험 등의 적용을 받지 못하는 저소득실직자의 생계보호재원으로는 매우 미흡한 실정이다. 그 내용을 보면 현재제도로는 고성장-저실업 시대의 최소한의 대책으로 그 범위가 협소하다고 할 수 있다.⁹⁾ 생활안정대부사업은 대부조건 완화로 신청건수가 크게 확대되고 있으나 재원조달과 대부실적이 모두 당초계획에 크게 미달하고 있다.¹⁰⁾

8. 실업대책의 과제

1) 정책의 기본방향

지금의 실업은 경기침체와 구조조정진행에 기인하는 단기적인 원인에 주 정책기조를 둔 실업대책을 떠나가고 있다. 실업의 단기적인 원인에 대한 대책뿐만 아니라 중장기적인 원인에 대한 대책도 동시에 추진하는 정책기본방향을 마련해야 할 것이다. 단기적인 대책으로는 구조조정을 신속히 완료하여 기업의 경쟁력을 회복함으로써 고용창출 여력을 증대시키고 또한 경기국면전환을 위한 거시경제정책 중 기업경영여건 개선과 금융정책완화 등 금융정책을 통해 고용유지와 고용창출을 유도해서 최대한 근로자를 노동시장에 흡수 해야 할 것이다. 중장기적인 대책으로는 인력수급의 균형화와 현장수요에 적응할 수 있는 신기술이 습득된 산업인력양성이 요체가 되어야 하며 구인구직체계의 확충이 보다 강화되어야 할 것이다.

2) 단기대책

단기대책은 현재 정부에서 시행하고 있는 고용유지 및 창출을 위한 부문별과제는

-
- 9) 현재 생활보호제도는 전체 보호대상자의 1/3이하만이 현금급여를 받고 있으며 나머지 대부분은 의료 및 교육보호만 받고 있음.
 - 10) 총 2조 8백억 원의 재원 조성으로(고용안정채 1.6조원 포함) 37만 건 2조원 대출 목표를 세웠으나 '98년 7월 27일 현재 재원은 6,600억 원 조성되었고 대출신청은 3만 5천 건으로 2,760억 원 규모임.

평가부문에서 언급한 것으로 대신하고 여기서는 거시경제정책 중 금융정책과 경기활성화를 위한 정부의 부양을 간단히 다루는 것으로 가름하고자 한다.

① 기업의 구조조정 등 경제개혁을 차질 없이 추진해 나가기 위해서는 부실기업은 마땅히 도산되어야하나 건실한 기업에까지 흑자 도산이 확산되거나 고용유지를 위해 실업자수가 불가피한 수준이상으로 증가되는 일은 사전에 막아야 할 것이다. 이를 위한 금융정책을 살펴보면, 첫째, 금융산업의 조기구조조정을 끝내고 민영화로 완전독립과 철저한 감독으로 투명성이 확보되어야 할 것이다. 둘째, 기업의 재무구조개선으로 금융비용을 줄여 기업의 도산 증가를 막아야하며 이로 인한 실업의 증가와 사회불안을 최소화해야 할 것이다. 이를 위해서는 은행대출금의 출자전환을 통해 기업재무구조를 개선하는 방법이 제기되고 있다(송희연, 1998. 4). 이외에도 제기되는 정책으로는 금리인하와 통화증가를 상향조정, 신용보증기금 출연금의 증액 등이 제기 될 수 있을 것이다.

② 새일자리 창출을 위해서는 투자, 무역, 관광, 금융자유지역인 국제자유도시의 개발 육성이 제안되고 있다. 이를 위해서 제주도 국제자유도시 개발로 향후 5년간 1,000억 달러의 외국인투자유치 및 외자유입효과와 약 100만 명의 직간접고용효과를 유발하는 것으로 추정되며, 인천의 영종도 송도 국제자유도시 개발이 구체적으로 계획이 거론되어 향후 10년간 200억 달러의 외국인투자유치와 외자유입효과가 있으며 30만 명의 직·간접고용효과를 유발하는 것으로 여권에서 추진 중에 있다.

③ 영세자영업의 활성화로 대량실업자가 스스로 생업을 찾을 수 있는 여건이 조성되도록 소점포에 취업, 영업, 창업이 적용 받지 않도록 가능한 한 규제를 철폐해야 할 것이다. 또한 임시고, 일고가 돌아갈 수 있는 유연성이 큰 부문은 가내수공업부문과 농촌이다. 이를 위한 가내수공업과 같은 자영업 여건지원이 강화되어야 할 것이다. 태국이 우리와 같은 심각한 IMF의 경제난을 맞고 있음에도 노동시장이 덜 심각한 것은 한계근로자들이 가내수공업부문의 유입과 농촌의 귀농으로 유연하게 대처 할 수 있는 환경 때문이다.

④ 정책 대상자 구분이 있어야 한다. '98년 예상되는 15만 2천명의 신규실업자중 IMF발생 이전의 실업자 10만 명은 고학력화로 인한 인력수급불균형과 인력개발의 미흡이 주원인이며, IMF이후 추가 실업발생 5만 2천명은 경기불황과 구조조정과정에서 외부자와 내부자와의 형평성문제 등에서 비롯되고 있으며 내년 상반기에 추가 실업발생 전망은 약 3만 2천명으로 추산되고 있다. 신규실업의 대부분인 고학력 신규

실업의 정책과제는 IMF이전의 구조적인 원인과 이후의 대책을 장단기로 구분하여 정책과제가 주어져야 할 것이다. 이를테면 IMF이전에는 인력수급불균형으로 인문계 중심의 신규실업이 주 정책대상자가 될 수 있을 것이며 이공계 중심의 신규실업 등과도 구분된 직업교육훈련정책이 적용되어야 할 것이다.

3) 중장기 대책

실업의 중장기 대책은 노동시장의 인력수급의 균형을 위해서 저기능자로 주로 구성되고 있는 구조적실업의 대책과 마찰적실업의 대책으로 요약 될 것이다. 또한 산업인력수요에 부응하는 인력양성을 위해서 신규실업자가 주 대상인 고학력 실업자 대책으로 교육시장내 대학을 중심으로 변화해야하는 역할을 모색해 보고자 한다. 결론은 노동시장과 교육시장의 연계가 강화되어야 하며, 대학의 변화를 통한 교육시장의 변모에 중점시책이 두어져야 할 것이다.

(1) 노동시장 대책

① 노동시장 대책의 핵심은 인력수급의 균형화이다. 급속한 고학력화의 진전으로 전공과 현재의 직무와 일치하지 않는 것으로 나타나고 있다. 한국직업능력개발원이 조사한 실태조사에서 전문대졸 이상의 학력자중 전공과 일치하지 않는 근로자가 조사 전체근로자의 32.8%, 이 중에서 인문사회계 전공자는 33.3%, 자연계 이학계열 전공자가 56%, 공학계열이 29.4%를 보여주고 있었다. 그나마 조사자들은 자신의 개인적인 노력으로 기업에 취업한 경우이다. 특히 고학력 신규실업의 급속한 증가는 구조조정과정에서 밀려난 근로자의 귀책문제가 아니라는 점에서 문제가 제기되고 있다. 이를 위해서는 지금까지의 양적인 인력수급추계가 기술수요와 공급을 예측하는 질적인 예측방법으로 전환되어야 하는 시장신호이론(market signal theory)이 적극 활용되어야 할 것이다.

② 노동시장의 또 하나의 핵심내용은 산업수요에 부응하는 인력양성을 위한 인적자본의 투자이다. 미국의 전 노동부장관 Robert Reich는 (1991) 일반국민의 마음속에 있는 “실업문제/불평등 문제해결을 위한 가장 낙관적인 견해를 갖게 하는 것은 나이든 근로자들의 전환교육과 기본적인 교육인 인적자본을 위해 투자하는 것이다”라고 말했다.

그러나 6.-1)-(5)에서 본 것처럼 우리 나라 대학이상의 교육과정이 산업인력 양성

과 괴리가 있는 상황하에서는 만성적인 구조적 실업을 야기하게 될 것이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 대학에서의 직업교육이 확산되며 강화되어야 할 것이다.

(2) 교육시장 대책

① 교육시장 대책의 주 핵심은 대학의 변화이다. 대학의 전공별 교육목표의 특성화가 이루어져야 할 것이다. 향후 산업구조변동과 연계하고 선진국 모델을 감안할 때 대학교육을 학문중심대학(10%), 산업체수요중심대학(60%) 및 지역기업체수요중심대학(30%) 등으로 구분하여 특성화하여 지원하는 것이 바람직하다고 판단된다.

② 대학과 전문대간의 정원조정이 바람직하다. 미국의 경우 2000년에 전체 직업 중에서 학사학위 이상의 학력을 20%, 전문대학 65%, 고졸이하가 15%를 요구하는 것으로 추정되고 있음을 감안할 때 우리 나라의 경우도 향후 노동시장의 수요수준을 대학과 전문대의 비율을 1:2로 예상할 때, 1997년 공급비율인 1:0.9 수준은 크게 조정되어야 할 것이다.

③ 인력수급불균형과 전공의 연계강화를 위해서 교육시장의 유연성이 제고되어야 할 것이다. 인문사회계 전공자의 노동시장수요에 비한 공급과잉과 일부 자연공학계 전공자의 공급부족으로 요약되는 '구직난속의 구인난'이 고학력 신규실업의 한 원인으로 분석되고 있기 때문이다. 따라서 고학력 교육시장의 유연성이 확대되도록 정책 유도가 있어야 할 것이다.

이를 위한 더 구체적인 방법을 말하자면 교육시장에도 시장원리가 폭 넓게 적용되어야 한다는 주장이다. 이를테면 필요한 인력수요도 과거의 제한된 정보에 의존했던 인력의 추계방법 보다는 노동시장신호를 바탕으로 공급되는 정보를 활용하여 교육 수요 공급당사자들이 스스로 결정할 수 있는 정원조정 방법을 들 수 있을 것이다. 미국 일리노이 공대 항공공학과와 관련된 한가지 예를 소개한다.

냉전시대의 항공군수산업의 수요가 컸던 시절에는 일리노이공대 항공공학과 학부의 정원이 400명 이상이었으나 탈냉전시대인 지금의 정원은 200명 이하로 줄었다. 졸업생 취직이 어렵기 때문이다. 남은 교수들은 연구임무와 타 관련학과의 교수로 활용되고 있다. 다시 항공공학과 졸업자의 시장수요가 늘면 시장신호에 따라 정원은 당연히 늘 것이다. 우리 나라는 정부나 대학당국이 시장수요를 반영하여 과 정원감소를 시도할 경우에는 교수, 학생, 동문, 학부형까지 별때같이 나서서 반대한다. 세력이 약해진다는 논리이다.

④ 전 대학정규교육에 넓은 의미의 직업교육과정의 필수 이수가 검토되어야 할 것이다. 전 고학력 정규교육과정에 직업교육 필수 이수화는 물론 세계시장의 신기술과 노동시장의 변화를 반영할 수 있는 교육내용의 개발을 제도화해야 할 것이다. 시장신호를 활용하는 미국의 유연화된 시스템의 한 예를 소개한다.

1992~93년경 미국에서의 일이다. 경영대학원 졸업자인 MBA들의 취직이 극히 저조 했었다. 경기의 영향으로 볼 수 있는 원인도 있었지만 미국 최고 수준의 하버드 경영대학원 교수 60여명은 그 이유를 찾기위해 시장조사를 시작했다. 수요자인 기업을 찾아서 MBA의 채용을 낮춘 경기외적 원인을 조사한 결과 현재의 기업들이 안고 있는 문제를 MBA가 해결할 능력은 70% 수준밖에 안되기 때문이라는 결론을 얻었다. 환언하면 급변하는 기업의 기술변화를 지금까지의 MBA 교과과정이 따라 주지 못했다는 이야기다. 하바드 교수들은 필요한 교과를 위해 또 다른 시장조사를 했고 교과신설 연구를 통해 신속히 새로운 기술과 결합된 MBA 과정을 마련했다. 그리고 하버드의 영향은 6개월 후에 미국의 다른 명문 MBA의 교과과정을 바꾸었고 1년 후에는 전 미국의 MBA과정을 바꾸었다. 시장신호를 반영한 조치였으며 MBA 취직률은 예년 수준을 회복했다.

⑤ 대학의 평생교육장화가 이루어져야 한다. 현재 대학에서 시행되거나 시행을 계획하고 있는 실직자를 위한 각종 교육훈련과정과 졸업생을 위한 능력향상과정이 향후 평생교육으로 이어질 수 있도록 시설투자와 제도화해야 할 것이다.

⑥ 직업교육훈련산업의 육성이 적극 모색되어야 할 것이다. 한 차원 높은 지적·인적자본을 형성하고 축적하기 위한 질 높은 직업교육훈련을 위해서 대기업과 외국기업이 경쟁적으로 참여할 수 있는 직업교육훈련산업을 창출할 필요가 있다고 판단된다.

참고문헌

- 노동부(1997). "외국의 직업훈련관계법".(미간행)
- 노동연구원 (1998,7), "실업대책 추진실태 평가", 국무총리실 보고자료.(미간행)
- 박세일(1995), "노사관계 및 인적자원 경영방식 개혁의 필요성", 《대전환 노사파트너십》, 명진출판.
- 송희연 (1998, 4), "민생현안 및 당면대책 -경제개혁과 실업대책", 국민회의 자민련 민생안정대책위원회.(미간행)
- 이병희 (1997) "선진국의 노동시장구조와 노동시장제도," 《산업노동연구》, 게재예정(미간행)
- 정인수 (1998, 6), 《청소년실업문제에 관한 토론회》, 한국노동연구원.
- 장창원 외(1998). 《산업인력수급 전망과 과제》, 한국직업능력 개발원.
- 장창원 (1989) "최근의 실업률 분석," 《KDI 분기별 경제전망》, 제8권 4호, 한국개발연구원.
- 최영기(1998), "개방적인 시장경제로의 구조조정과 고용정책", 사회정책학회 발표논문.
- 통계청 (1999,8), "1998년 7월 고용동향", 통계청 사회통계과.(미간행)
- 한국교육개발원(1997). "통계로 본 독일교육".(미간행)
- 한국직업능력개발원(1998, 9), "실업대책 직업교육훈련 분석", 한국직업능력개발원 직업교육훈련추진실태분석반.(미간행)
- 한국산업인력관리공단(1994). "해외기술자격제도 시찰 귀국보고서(종합편)".(미간행)
- Bryon Higgins (1994). "Symposium Summry," 《Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options》, The Federal Reserve Bank of Kansas City(1994).
- Blanchard, O., and L. Summers (1988), "Hysteresis and European Unemployment Problem," in R. Cross, ed., 《Unemployment, Hysteresis, and Natural Rate Hypothesis》, London: Blackwell.
- Rudorf, Friedhelm (1996). Industrie- und Handelskammern (IHKn) In: *Grundlagen der Weiterbildung-Praxishilfe* 1996.8.
- Lindbeck, A., and D. Snower (1998), 《The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment》, Cambridge: MIT Press.
- Linda Glover (1995), 《GNVQ into practice》. London : Cassell.
- Arnold, R. Muench, J. (1995). *Fragen und Antworten zum Dual System der deutschen Berufsausbildung*. Bonn.

- Edmund S. Phelps (1994), "Commentary: Past and Prospective Causes of High Unemployment," 《Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options》, The Federal Reserve Bank of Kansas City pp.81-90.
- Windsor Chorlton (1995). 《GNVQ : is it for you?》. London : CRAC.
- Reich, R. (1991). 《The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism》, New York: Simon and Schuster.
- Patrick Ainley (1990). 《Vocational Education and Training》, London : Cassell.
- Paul Krugman (1994). "Past and Prospective Causes of High Unemployment" 《Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options》, The Federal Reserve Bank of Kansas City pp.49-80.
- BIBB(1993). 《Ausbildungsordnungen und wie sie entrstehen.》
- NCVQ(1989). 《National Vocational Qualifications : Criteria and Procedures》. NCVQ
- OECD(1998). 《Pathways and Participation in Vocational and Technical Education and Training》.
- The World Bank (1993). 《The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy》.
- The Federal Reserve Bank of Kansas City(1994), 《Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options》.
- Nickell, S. (1997). "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America," 《Journal of Economic Perspectives》, vol. 11, no. 3, Summer, pp. 55-74.

Labor Market Restructuring and Unemployment of Young-Adult Workers : Analysis and Policy

Chang-Won Jang

The unemployment rate in Korea increased sharply since the deep economic depression. The rapid increase of unemployment rate is attributed, in part, to economic shock, but more basically to the structural problem of labor market. Moreover over 2-3 years later, the labor market perspective looks dismal. To overcome the labor market crisis, the fundamental reforms aimed at improving the labor market function is required. Thus the focus of policy should shift from reducing unemployment to increasing employment.

Key words : Labor market flexibility, Frictional unemployment, Structural unemployment, Active labor market policy, Job competence development, Labor market signal