

勞 動 經 濟 論 集
第21卷(2), 1998, 12, pp71~97
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

地域次元 失業對策의 現況과 解決課題*

— 釜山地域을 中心으로 —

柳 將 秀**

< 目 次 >

- | | |
|-----------------------------------|---------------------|
| I. 問題의 提起 | IV. 釜山地域 失業對策의 效率化 |
| II. 前提的 論議 : 中央政府 失業對策의 主要 特徵과 評價 | 課題 : 總括機構의 常設化 觀點에서 |
| III. 釜山地域 失業動向과 失業對策의 主要 特徵 | V. 結 論 |

I. 問題의 提起

1997년 말부터 한국경제가 대위기를 겪으면서 우리는 실로 다양한 부문에서 새로운 경험을 하고 있다. 현재 한국경제는 그동안 한국경제정책의 특징으로 지적되어 왔던 관

* 이 글은 한국노총 부산지역본부가 주최한 「부산지역 실업문제 해결을 위한 대토론회」(1998. 9.11.)의 주제발표문을 수정·보완한 글이다. 논문심사 과정에서 참으로 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사위원들에게 감사드린다. 그럼에도 불구하고 그 부분을 제대로 반영하지 못한 점은 앞으로의 연구과제로 남겨 놓겠다.

** 부경대학교 경제학부 교수.

치금융을 중심으로 한 정부의 경제개입방식, 관치금융과 밀접히 관련되어 있는 재벌중심의 국가경제 및 기업경제의 운영에 대한 비판적 견해의 확산 등 경제운영 패러다임의 전환으로까지 언급될 수 있는 세기적 변화를 겪고 있다. 이러한 국가경제정책과 기업운영방식의 전환논의는 경제주체들의 인식과 행동양식에 큰 변화를 주기 때문에 그 자체가 경제주체 일반에 대해 미치는 영향은 대단할 것이다.

더구나 국가경제정책과 기업운영방식 전환논의가 1997년 말부터의 한국경제 대위기로부터 촉발되었기 때문에 경제주체인 국민들은 한편에서는 한국경제 위기의 결과에 따른 고통, 다른 한편에서는 경제운영 패러다임의 전환과정에 따른 고통이라는 이중의 고통을 동시에 겪고 있다. 이중적 고통의 대표적 표현물이 바로 실업의 문제이다.

1997년 말 이전까지 우리의 실업률은 완전고용 수준이라고 할 수 있는 2~3%대를 유지하다가 한국경제 위기가 폭발한 이후부터 급격한 상승세를 나타내고 있다. 실업자수를 보면 1997년에 55만 6천명이었던 실업자수가 1998년 1월에는 93만 4천명으로 크게 증가하였고 이후 증가폭이 상승과 하락을 거듭하지만 계속 증가추세를 보여 7월에는 165만 1천명에 이르고 있다. 현재의 한국경제 위기가 일시적인 것이 아니고 더구나 앞으로 더욱 심화될 것이라는 판단에 기초할 경우 실업문제의 심각성은 더욱 부각될 것이다. 그 결과 지금까지 고도경제 성장시기에 우리의 고민거리가 아니었던, 그래서 이론적·정책적 노력이 부족했던 실업대책의 문제를 심각하게 고민하지 않으면 안 되는 시기를 맞고 있다.

한편 지역을 논의의 중심에 놓을 경우 실업문제는 전국적인 문제임과 동시에 지역적 문제이기도 하다. 실업은 전국적인 차원에서 그 발생원인을 찾을 수 있지만 그것이 특정 지역에 미치는 영향이 상이하거나 더구나 지역 자체의 독특한 원인에 기인할 경우 실업문제에 있어서 지역의 의미는 매우 중요해진다. 이를 반영하여 이미 미국과 유럽, 그리고 일본 등에서는 실업률의 지역별 차이에 많은 관심을 두면서 지역별 실업률 추이에서 나타나는 특징, 지역별 실업률 차이의 결정요인에 관한 많은 연구들이 이루어져 왔다.¹⁾ 우리에게도 현재의 실업문제가 한국경제 전반의 위기로 인해 발생했다는 점에서 국가적 차원의 문제이지만 지역별로 그 강도가 일정한 편차를 보이고 있다는 점에서 지역적 차원의 문제이다.

본 논문은 실업문제에 대한 이해와 해결방안 마련에 있어서 지역적 관점의 중요성을 강조하고자 한다. 중앙정부 차원의 실업대책이 아무리 체계적이라고 하더라도 그것은 어디까지나 전국적 평균이라는 개념을 내포하고 있다. 그러나 지역별로 노동시장의 구

1) 미국의 지역별 실업률 차이의 추이와 결정요인에 대해서는 Richard Vedder & Lowell Gallaway(1996) 과 David Card(1995) 등, 유럽에 대해서는 Jane Collier(1994), John Tomaney(1994) 등을 참조. 한편 일본의 정부 차원에서 지역고용문제를 정리한 대표적 문헌은 勞動省 職業安定局(1992a, 1992b)임.

조, 실업자의 유형 등이 상이하기 때문에 평균개념에 입각한 중앙정부 차원의 실업대책 만으로는 그 실효를 거두기 어렵다. 지역특성에 적합한 실업대책 마련이 필요한 핵심 이유는 바로 여기에 있다.

이러한 관점하에서 먼저 제II장에서는 지역 차원의 실업대책을 분석하기 위한 전체적 논의로서 우리나라 전체의 실업동향과 중앙정부 실업대책의 특징을 살펴본다. 제III장에서는 현재 지역별 실업을 비교에서 가장 높은 수치를 기록하고 있는 부산 지역을 중심으로 하면서 지역별 실업을 추이를 살펴본 후 부산 지역의 실업대책에서 발견되는 주요 특징들을 정리할 것이다. 그리고 제IV장에서는 앞 장의 내용을 기초로 하면서 지역 차원의 실업대책이 효율적으로 작동하기 위해서는 어떠한 노력이 필요한지를 지역 차원의 실업대책 총괄기구 상설화 관점에서 접근할 것이다. 마지막으로 제V장에서는 본 연구의 핵심 내용을 요약하면서 결론을 맺을 것이다.

II. 前提的 論議 - 中央政府 失業對策의 主要 特徵과 評價²⁾

1. 실업동향

이미 언급한 바와 같이 우리의 경우 실업문제의 등장, 그로 인한 실업대책에 대한 국민의 등장은 1997년 말 외환위기와 함께 한국경제가 IMF관리를 받으면서부터 본격화되었다. 물론 공업화를 시작한 1960년대 초 당시에는 노동력의 수요가 절대적·상대적으로 매우 적었기 때문에 실업률이 매우 높았으며 특히 비농실업률은 1963년에 16.3%

2) 실업대책을 정확히 평가하기 위해서는 실업에 관한 이론적 검토와 외국에서의 실업대책에 관한 연구를 필요로 한다. 예컨대 우리나라의 실업대책에 대한 평가를 위해서는 우선 외국 실업대책의 두 흐름, 혹은 세 흐름에 대한 엄밀한 분석이 필요하다. 현재 실업에 관한 논의를 보면 실업정책은 시장원리를 강조하는 영미식의 신자유주의정책과 사회보장을 강조하는 유럽식의 사회민주주의정책으로 분류되기도 하고(조우현(1997.12.16)), 여기에 실업 없는 고용조정을 강조하는 일본적 유형이 추가되기도 한다(한국노동연구원(1998.10)). 그리고 각 흐름(유형)의 내부에서도 다양한 스펙트럼이 존재할 수 있다. 이처럼 실업대책 연구가 가지는 범위는 매우 넓으며 그 자체가 중요하고도 시급한 연구과제이다. 그러나 지역 차원 실업대책의 현황과 해결과제에 연구초점을 맞춘 본 논문에서는 실업이론 전반과 실업대책 흐름에 관한 본격적 분석을 차후의 연구과제로 남겨두고 본 주제로 연결되는 수준에서만 논의할 것이다. 본장의 제목을 '전체적 논의'로 언급한 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

에 달할 정도였다. 그러나 공업화 수준이 높아지는 1970년대 이후 실업률은 이전에 비해 급속히 낮아지는 추세를 보였고 1990년대에 이르면 완전고용 수준으로 인식되는 2%대를 유지하였다.

이러한 실업률 감소 및 저실업률 시대는 1997년 말부터 실업자수가 급속히 증가함으로써 이제 고실업률 시대로 전환하게 되었다. 올해 1월의 실업자수는 93만 4천명으로 그 전월보다 무려 27만 6천명이 증가하였다가 2월에 들어오면서 실업자수는 월 기준으로 가장 많이 증가한 123만 5천명이었다. 이후 6월까지 월별 증가폭이 약간씩 감소는 하였지만 여전히 증가의 추이를 보였고, 7월에는 월별 증가폭이 오히려 크게 상승하였다. 한편 6월 이후에는 150만명 이상의 고실업 시대를 맞게 되었다.

올해 들어 실업자수는 정부의 초기 전망수치가 무색할 정도로 빠른 속도로 증가되었다. 올해 초에 정부는 올해의 실업자수가 109만 5천명으로 5.0%의 실업률을 나타낼 것으로 전망하였다(노동부(1998.2.9), p.16). 이후 이 수치는 130만명으로 증가하다가 최근 8월에 발표한 하반기 실업대책 자료에 의하면 152만명으로 더욱 증가하였다. 증장기가 아닌 단기의 실업자수도 제대로 전망하지 못하고 있는 정부의 모습은 그동안 실업에 대한 정부의 인식과 분석 정도가 얼마나 낮았는가를 명확히 보여주고 있는 대목이다.

〈표 1〉 실업자수와 실업률 추이(1998.1~7)

(단위: 천 명, %)

연월	실업자(월간 증가)	실업률
1998. 1	934(276)	4.5
1998. 2	1,235(301)	5.9
1998. 3	1,378(143)	6.5
1998. 4	1,434(56)	6.7
1998. 5	1,492(58)	6.9
1998. 6	1,529(37)	7.0
1998. 7	1,651(122)	7.6

자료: 통계청, 「1998년 매월 고용동향」, 1998년.

실업에 관한 연구들에 의하면, 국가와 시대마다 실업의 양상이 상이하고 그로 인해 대처방안 역시 상이할 수밖에 없음에도 불구하고 역사적으로 볼 때 매우 귀중한 공통점이 발견된다. 그 중 대표적인 것이 한번 높아진 실업률은 경제가 회복되더라도 예전 수준으로 떨어지지 않고 높은 수준으로 유지되는 경향을 보이고 있다는 점이다. 예컨대 낮은 실업률을 유지한 것으로 대표되었던 독일의 경우 1970년대 두 번의 석유파동 당

시에 높아진 실업률이 경제가 회복된 시점 이후에도 석유파동 당시의 실업률보다는 낮지만 그 이전보다는 높은 수준으로 유지되었다(Hugh Compston(eds) (1997), p.22). 또한 현재 최고의 경제상황에 있는 미국에서도 실업률은 4%를 넘는 수준이다. 경제회복 이후 경기상승국면에서도 실업률이 이전 수준으로 떨어지지 않고 상대적으로 높은 수준을 유지하는 대표적인 이유는 위기극복과정에서 하드웨어나 소프트웨어 측면에서 생력화 경향을 강하게 가지고 이것이 이후에도 지속되기 때문이다. 즉 고용탄성치 자체가 감소하기 때문에 동일한 경제성장률에도 불구하고 고용증가량은 감소될 수밖에 없다.³⁾

실업률 추이의 이러한 경향성을 고려하면 지금은 물론이고 앞으로 경제회복 이후에도 실업의 문제는 우리 사회에서 지속적으로 중요한 문제가 될 것이라는 판단이 가능하다. 이러한 점에서 실업의 문제를 단기적인 문제로 접근할 경우 '실업문제의 악순환' 고리 속에 빠져들 위험성이 매우 높다.

2. 실업대책의 주요 특징

그동안 실업문제가 우리에게 중요한 쟁점으로 등장하지 않았기 때문에 실업대책에 관한 이론 및 실천적 노력 역시 매우 미약하였다. 그런 가운데 실업대책 마련이 갑자기 정부 및 학계에서 핵심적 과제로 등장하였으며, 실업문제의 심각성과 실업해결의 시급성이 결합하면서 특히 정부는 빠른 속도로 대응하기 시작하였다. 그러나 실업문제에 관한 이론적·정책적 기반이 취약하였기 때문에 초기에 제시된 실업대책은 많은 비판하에서 일정한 변화를 보이기도 하면서 현재에 이르고 있다. 이하에서는 실업대책의 주요 특징을 실업대책의 기본방향, 방향의 변화내용, 그리고 실업대책기구의 특징에 초점을 맞춰 살펴볼 것이다.

가. 실업대책의 기본방향

노동부, 재정경제부, 산업자원부로 대표되는 정부의 실업관련 부처들은 을 3월에 「실업문제 종합대책」이라는 공동명의로 문건을 발표하였다(재정경제부·산업자원부·노동부(1998. 3.26)). 이 문건은 실업증가의 현황과 전망, 종합실업대책의 체계, 세부추진대책과 함께 재원확보와 추진체계, 기업과 노동자의 역할까지도 포함하고 있어 정부 실업대

3) 한편 자연실업률(the natural rate of unemployment) 수준 자체가 국가·시기마다 상이하다는 점에 주목하면서 지역별 자연실업률 수준의 결정요인을 분석한 연구들도 있는데, 이들 연구에 의하면 지역별 자연실업률의 주요 결정요인들은 임금, 노조조직률, 사회복지지출, 조세제도, 산업구성, 지역의 재정정책 등이다. 이에 대해서는 Richard Vedder & Lowell Gallaway(1996) 참조.

책의 전반적 틀을 파악할 수 있는 귀중한 자료이다.

실업증가가 정부의 예상을 훨씬 뛰어넘었을 뿐만 아니라 실업대책의 효과에 대한 부정적 견해가 계속 제시되면서 정부는 3월에 발표한 실업대책에 일정한 수정을 가해 8월에 하반기 실업대책을 발표하였다. 실업대책 방향의 일정한 변화에 대해서는 다음 항에서 살펴보겠지만, 하반기 실업대책이 3월에 발표한 실업대책에 수정을 가하였다고 하더라도 전체적인 틀은 여전히 3월 문건에 기반을 두고 있기 때문에 우리나라 실업대책의 기본방향은 3월 문건을 중심으로 분석하는 것이 적절하다.

1) 실업대책의 네 가지 영역(범주)

정부의 실업대책은 적극적 대책과 실직자 취업 및 보호대책으로 대별된다. 적극적 대책에는 '실업발생을 최소화하기 위한 기업경영안정지원'(즉 고용안정, job keeping)과 '일자리 창출'(job creation)로, 실직자 취업 및 보호대책에는 '취업알선'(job placement)과 '직업훈련'(job training), '실업자의 생활안정지원'(social care)으로 구성되어 있다.

결국 정부의 실업대책은 고용안정, 일자리 창출, 취업알선 및 직업훈련, 생활안정지원이라는 네 가지 영역으로 구성되어 있다고 결론지을 수 있다. 네 가지 영역간에 긴밀한 연계가 존재한다고 한다면 기본적으로 정부 실업대책의 틀은 체계적인 것으로 판단된다. 즉, 먼저 기업이 자신의 노동자를 최대한 고용유지하도록 지원하고(고용안정), 그러한 노력에도 불구하고 실직자가 발생하면 새로운 일자리를 만들고(일자리창출), 구직자와 구인처가 신속하게 연결되도록 하고(취업알선), 변화된 환경과 기술에 적용할 수 있도록 직업훈련을 실시하며(직업훈련), 그 과정에서 최소한의 생활이 될 수 있도록 생계지원(실업자의 생활안정지원)을 하도록 하는 현실업대책의 기본틀은 체계적이다.

실업대책의 기본틀이 체계적이라는 것이 실업대책의 성공을 담보하는 것은 아니다. 틀은 효과를 최대화하는 데 중요하지만 여전히 하나의 조건에 불과하다. 그런 점에서 정부의 실업대책을 평가하는 데 놓쳐서는 안될 것은 기본틀과 함께 어느 영역을 중시하고 있는가라는 중요도 차이의 문제, 단기·중기·장기간의 연결고리를 내부에 포함하고 있는가라는 시기 연계의 문제, 그리고 실행과정에서의 효율성의 문제 등이다. 실업대책에 대한 평가에 대해서는 독립된 항에서 분석하도록 하고 여기에서는 기본틀의 영역별 예산과 상반기 실적에서 찾을 수 있는 특징들에 대해 살펴볼 것이다.

2) 네 가지 영역의 예산과 실적

실업대책의 네 가지 영역별 예산과 실적을 나타낸 것이 <표 2>이다. 3월 실업대책 문건에 의할 경우 실업대책자금으로 올해에 집행될 예산은 7조 114억원이었다. 이 중 절반이 넘는 약 4조원이 실업자생활보호 자금으로 집행될 계획이지만 실업대책의 적극

적 의미는 고용안정과 일자리 창출에 있다. 3월에 발표된 실업대책 문건이 특히 강조하고 있는 것은 영역의 서술 순서에서도 확인할 수 있듯이 고용안정 영역이다. 경제위기로 새로운 일자리 창출의 가능성은 극히 희박하기 때문에 실업 급증의 물결을 막을 수 있는 것은 실업발생을 최소화하기 위한 기업경영안정지원으로 판단한 듯하다. 고용안정 영역에서 신용보증 확충 등과 같이 기업에 대한 자금지원 실적은 다른 어느 영역보다도 높게 나타났다. 그러나 고용안정 영역에서 중요한 위치를 차지하는 해고회피노력 지원의 경우 올해의 절반 기간을 평가한 결과 예산액의 6.6%에 불과한 실적을 보이고 있다. 정부의 해고회피노력은 사실상 실패한 것으로 판단된다.

〈표 2〉 실업대책의 영역별 예산과 실적

(단위: 억원, 천명)

	예 산	1998년 4~7월 실적	수혜인원 실적
합 계	84,615 (70,114)	26,612	1,152
- 고용안정	16,853	8,099	557
• 해고회피노력 지원	4,903	326	557
• 신용보증 확충 등	11,950	7,773	-
- 일자리창출	19,444	9,642	79
• 창업지원 등	7,000	1,460	-
• 공공근로사업 등	12,444	8,182	79
- 취업알선과 직업훈련	8,195	3,139	157
- 실업자생활보호	40,123(25,500)	5,732	359
• 실업급여	17,123(8,500)	3,455	242
• 실직자 대부	20,800(14,800)	1,410	22
• 생계보호 등	2,200	867	95

주: ()는 1998년내의 집행예정액임.

자료: 재정경제부, 「하반기 실업대책」, 1998. 8.

적극적 실업대책의 한 축을 이루고 있는 일자리 창출의 경우 공공근로사업 등과 같이 정부가 직접 지출하는 사업실적은 높았지만 일단 실업자들의 새롭고 적극적인 노력을 필요로 하는 사업의 실적은 매우 낮았다. 이는 정부의 실업대책이 실업대책의 수요자인 실업자의 요구와 상황에 입각한 정책이라기보다 정부주도의 공급자 중심의 정책이었음을 반영하고 있다. 10% 미만의 실적을 보인 실업자생활보호 영역내의 실직자 대

부사업 역시 현실과는 거리가 먼 것이었다.⁴⁾

나. 실업대책 방향의 변화

실업대책 마련의 경험이 사실상 없었을 뿐만 아니라 시급하게 실업대책을 마련하였기 때문에 실업대책은 이후 일정한 변화를 필요로 하였다. 3월에 종합실업대책이 마련되어 4월부터 7월까지의 4개월을 실업대책 적용기간의 상반기라고 할 때 상반기의 성적은 매우 낮은 것으로 평가될 수 있다. 상반기의 실업대책 실적을 보여주고 있는 <표 2>에서도 실업대책의 빛나간 면을 확인할 수 있지만 시행된 사업의 효과면에서도 부정적인 견해가 다수 제출되었다.

이러한 상황에서 정부는 올 8월에서 12월까지 적용될 하반기 실업대책을 8월에 확정하였는데, 8월 실업대책 문건에서 우리는 3월 실업대책 문건과의 차이를 몇 가지 발견할 수 있다.

1) 실업의 심각성 인식

정부의 실업자수 전망치보다 실제 실업자수가 크게 상회하였다는 점은 이미 지적한 바와 같다. 그러면서 실업에 대한 정부의 전망은 더욱 비관적으로 제시되었고, 이는 8월 실업대책 문건에서 실업대책 예산(제2차 추경예산)의 대폭 증액으로 나타났다.

3월에 발표된 실업대책 문건에서는 올해 집행액이 7조 114억원으로 계획되었지만 하반기 실업대책에서는 10조 1,719억원으로 대폭 증액되었다. 올 4~7월 4개월의 실적이 2조 6,612억원이었던 데 비해 8~12월의 지원 계획액은 7조 5,107억원에 달하고 있다. 예산집행액 및 예산집행의 경직성을 고려할 때 실업대책 예산의 대폭 증액은 지금의 실업문제에 관한 정부의 고민이 얼마나 심각한지를 보여주고 있다.

2) 실업대책의 강조점 변화: 일자리 창출의 상대적 중시

3월 실업대책 문건의 네 가지 기본 영역은 고용안정, 일자리 창출, 취업알선 및 직업훈련, 생활보호이다. 그러나 8월 실업대책 문건의 핵심영역 역시 3월 문건과 동일하지

4) 실업대책의 예산과 실적만으로 정부의 실업대책을 정확히 평가하기란 어렵다. 실업예산을 계획대로 집행했다는 것이 실업대책의 효과를 보장해 주는 것은 아니다. 예컨대 공공근로사업 예산이 계획대로 집행되었다고 해서 공공근로사업 실업대책이 효과적이었다고 할 수는 없다. 실업대책의 평가를 위해서는 실업대책의 구체적 내용을 포함하여 집행과정상의 문제점 등 실로 다양한 요인들을 고려해야 한다. 그럼에도 불구하고 실업대책 예산을 통한 실적 자료가 정부 실업대책의 현실타당성을 평가하는 데 하나의 요소임에는 틀림없을 것이다. 실업대책 평가에 대한 총체적 분석 역시 앞으로 중요한 연구과제이다.

〈표 3〉 수정된 실업대책 예산

(단위: 억원, 천명)

구 분	당 초	조 정			수혜인원
		총지원액	4~7월 실적	8~12월 계획	
합 계	84,615 (70,114)	101,719	26,612	75,107	2,919
- 일자리 창출	19,444	51,944	9,642	42,302	385
· 공공근로사업	5,444	10,444	1,524	8,920	385
· 한전 송배전시설 투자	6,000	6,000	6,000	-	-
· 벤처기업창업 지원 등	7,000	4,000	1,460	2,540	-
· 중소기업주택 지원 등	-	3,000	-	3,000	-
· S/W벤처기업 지원	1,000	1,000	658	342	-
· 주요 SOC 시설투자확대 및 지역경제활성화	-	27,500	-	27,500	-
- 고용안정	16,853	19,674	8,099	11,575	536
· 해고회피노력 지원 등	4,903	2,724	326	2,398	536
· 신용보증 확충	1,000	6,000	500	5,500	-
· 주택신용보증 확충	3,000	3,000	3,000	-	-
· 외표대출 만기연장	7,950	7,950	4,273	3,677	(1,300개)
- 직업훈련과 취업알선	8,195	8,961	3,139	5,822	354
- 실업자 생활보호	40,123 (25,500)	21,140	5,732	15,408	1,644

주: 1) 제2차 추경예산(안)을 기준으로 한 것이기 때문에 추후 변경될 수 있음.

2) ()는 1998년 지급기준.

자료: 재정경제부, 『하반기 실업대책』, 1998. 8에서 재정리.

만 순서에서 차이가 발생하고 있다. 즉, 8월 실업대책에서는 고용안정과 일자리 창출의 순서가 3월과 달리 일자리 창출이 먼저 제시되고 있다. 핵심영역의 순서 변화는 중요도의 변화를 의미한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이렇게 해석할 수 있는 근거 중의 하나는 일자리 창출의 예산이 3월 실업대책의 예산보다 2.7배에 이르고 있다는 점이다. 고용안정, 직업훈련과 취업알선의 예산이 소폭 증액되고 실업자생활보호 예산은 오히려 감소하였다는 점을 고려할 때 이제 정부는 일자리 창출을 실업대책의 대표적 영역으로

자리매김하였음을 알 수 있다.

일자리 창출에 한정해서 보면, 정부가 직접 일자리를 창출하는 공공근로사업의 비중이 크게 높아졌다는 점, 주요 사회간접자본(SOC)의 시설투자 확대 및 지역경제 활성화 사업에 2조 7,500억원을 신규로 집중투자할 것이라는 점이 특징적이다. 이는 일자리 창출을 강조하되 민간부문에서의 일자리 창출을 기대할 수 없는 상황에서 정부가 직접 역할을 맡겠다는 것으로 이해된다.

한편 중요도가 밀려버린 고용안정 영역에서 특징적인 것은 해고회피노력 지원예산이 3월 문건의 4,903억원에서 2,724억원으로 대폭 감액되었다는 점이다. 해고의 용이, 일자리 창출 증대라는 노동시장의 유연성 강화를 정부의 하반기 실업대책에서 확인할 수 있다.

실업자생활보호 영역에서는 상반기에 실적이 낮았던 실직자 대부예산을 대폭 감액하고 사회안전망 확충, 실직자 중고생자녀 학비지원, 임금채권보장 등과 같이 사회 최저변층에 대한 지원책이 제시되었다. 전직실업자의 증가, 가장 및 중장년층 실업자의 증가, 그리고 실업기간의 장기화가 전망되면서 사회 최저변층을 대상으로 한 사회안전망의 필요성을 인식하고 있지만, 과연 이번이 책정된 예산이 어느 정도로 이 역할을 수행할지는 의문이다.

3) 실업자 특성별 대책의 중요성 인식 : 효과제고 방안의 제시

실업대책의 대상으로 평균적 대상을 선정하는 것은 적절하지 않다. 성, 연령, 학력, 실업기간, 거주지역, 보유 인적자본의 사용가치적 성격 등 실업자들의 특성에는 상당한 차이가 존재한다. 이러한 차이를 고려하지 않고 평균적 실업자 개념으로 실업대책의 대상을 한정할 경우 실업대책의 효과는 저수준에 머물 수밖에 없다.⁵⁾

그러나 3월 문건에서도 신규실업자, 전직실업자로 실업자를 유형화하여 각 유형에 적합한 대책을 제시하려고 노력하기는 했지만, 8월 문건에 비해 실업자 특성의 중요성은 떨어진다. 8월 문건은 우선 3월 문건에서 제시된 일용직과 청소년·고학력 미취업자에 대한 대책이 보다 구체화되어 있고 더구나 여성가장 실업자에 대한 대책을 제시함으로써 실업자 특성별 대책의 중요성을 부각시키고 있다.

일자리 창출 영역에 지역경제 활성화 사업이 신규로 들어가고 이 사업이 지방자치단체별 사업신청, 지방채 발행 승인 등으로 진행될 계획이다. 비록 초보적이지만 8월 문건은 이제 실업대책 마련에서 지역별 특성이 차지하는 중요성을 인식시키는 계기를 마

5) 다른 사정이 일정하다면 실업대책의 효과를 높이기 위해서는 적용대상을 세분화하는 것이 중요하다. 물론 이에 따른 비용도 증가되기 때문에 비용-편익분석의 관점 정립이 요구되지만 현재의 실업대책 예산규모를 고려한다면 적용대상의 세분화작업은 큰 효과를 거둘 것이다.

련해 주고 있다.

다. 실업대책기구의 구조

실업대책이 아무리 체계적인 틀과 풍부한 내용을 담고 있다 하더라도 실제 그것이 효과를 발휘하기 위해서는 이를 수립하고 실행할 주체들의 설정, 이들간의 효율적 네트워크 설정이 무엇보다도 중요하다. 실업대책을 수립하고 실행하는 데에는 여러 주체(부처)들이 관련되어 있기 때문에 각 주체의 역할 설정과 네트워크의 효율적 작동을 가능하게 하는 구조를 가지는 것이 중요한데, 이를 우리는 실업대책기구의 구조로 인식할 수 있다.

전술한 바와 같이 실업대책에는 여러 부처들이 관련되어 있다. 현재 실업대책의 수립과 집행에 관련있는 부처로는 노동관련 주무부처인 노동부는 물론이고 재정경제부, 산업자원부(중기청 포함), 행정자치부, 정보통신부, 교육부, 건설교통부, 농림부, 복지부, 해양수산부 등이다. 더구나 실업대책의 네 가지 영역 즉, 고용안정, 일자리 창출, 직업훈련과 취업알선, 실업자생활보호 각 영역간에는 물론이고 각 영역의 세부사업 내에서도 추진하는 부처가 다양하다. 예컨대 일자리 창출 영역의 공공근로사업만 보더라도 추진부처는 행정자치부와 노동부 그리고 정보통신부 등이다. 나머지 대부분의 사업도 추진부처의 다양화라는 특성을 지니고 있다.

실업대책 관련부처의 다양화로 인해 각 부처의 역할 설정과 그들간의 네트워크는 필수적이다. 현재 정부의 대표적인 실업대책 총괄기구는 국무총리실에 설치되어 있는 「실업대책추진위원회」이다. 실업대책추진위원회의 목적은 실업대책을 효율적으로 집행하고 점검·보완하는 데 있는데, 이 위원회는 국무조정실장을 위원장으로 하여 관련부처 차관 6명으로 구성되어 있고, 필요시 다른 부처 또는 특정 지방자치단체장도 참석하도록 되어 있다.⁶⁾ 실업대책과 관련한 실무조정을 위하여 「실업대책추진위원회」는 그 산하에 「실업대책추진실무위원회」를 두고 있다. 실업대책추진실무위원회는 노동부 차관을 위원장으로 하여 관련부처의 국장들로 구성되어 있다. 실업대책추진위원회는 실업대책추진실무위원회의 실무작업을 토대로 정부 수준에서 실업대책과 관련한 최종 의사결정을 내리는 위원회이다.

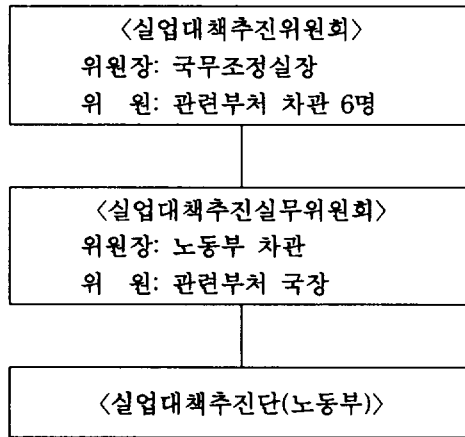
그리고 실업대책 관련부처간의 네트워크 기구인 「실업대책추진위원회」와 「실업대책추진실무위원회」와 함께 관련부처 내에도 실업대책 전담기구가 설치되어 있는데, 실업대책의 주무부처인 노동부에는 「실업대책추진단」이 활동하고 있다.

6) 고정 위원으로 참여하는 차관은 재정경제부, 행정자치부, 산업자원부, 복지부, 노동부, 건설교통부 차관들이다.

정부는 분업과 통합의 기초 위에 실업대책 관련부처 내와 부처간의 네트워크를 형성하고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 관련부처간의 실업대책의 통합과 조정기능의 보강이 더욱 필요하다는 인식하에서 국회 환경노동위원회는 대통령 직속의 실업대책 추진본부 설치를 제의하였다.⁷⁾ 그리고 실업대책의 수립과 집행과정에서 중요한 역할을 수행해야 할 지방자치단체 대표들이 정부의 실업대책기구에서는 사실상 제외되어 있다는 점도 실업대책기구의 문제점으로 지적될 수 있다.

한편 「실업대책추진위원회」, 「실업대책추진실무위원회」, 「실업대책추진단」과 같이 정부 차원의 실업대책기구와 함께 노·사·정 3자 중심으로 구성된 「노사정위원회」도 실업관련 기구로 이해할 수 있다. 물론 노사정위원회는 실업문제뿐만 아니라 노동문제 전반을 포함하여 경제 전반에 관계하지만 현재와 같은 고실업 국면에서는 실업문제가 논의의 주요 축이 될 수밖에 없다. 특히 노사정위원회의 설치는 앞의 정부 기구와 달리 경제주체인 노·사·정이 함께 실업문제를 논의한다는 점에서 실업문제 해결을 위한 새로운 접근을 의미한다.

(그림 1) 중앙정부 기관내의 실업대책기구의 구조



3. 실업대책의 평가

가. 체계적인 기본틀

실업대책의 기본방향에서 지적한 바와 같이 현재 정부의 실업대책이 지니는 가장 강

7) 1998년 4월 2일 국회 환경노동위원회에서 소속 위원들에 의해 건의되었다. 노동부, 「실업대책 세부추진 상황」, 1998. 4에서 참조.

점은 기본틀을 구성하는 영역들이 체계화되어 있다는 점이다. 즉, 정부가 일자리 창출, 고용안정, 직업훈련과 취업알선, 그리고 실업자의 생활보호라는 네 가지 영역을 실업대책의 기본틀로 구성한 것은 적절한 것으로 판단된다. 문제는 각 영역 내의 사업과 영역들간의 네트워크를 효율적으로 관리·운영하는 것이다.

나. 실업대책에 필요한 기초자료 부족

실업대책은 그 대상인 실업자의 특성에 맞춘 것이지 않으면 안된다. 예컨대 사무관리직 출신의 실업자와 생산직 출신의 실업자에 대해서는 다른 실업대책이 필요하다. 사무관리직 출신이 다수 존재하는 데에도 불구하고 생산관련 중심으로 일자리를 창출하고 이에 필요한 직업훈련과정이 개설된다면 그 대책은 실패할 수밖에 없다. 지역적 관점에서 보면 중화학공업과 대기업 비중이 높은 울산·창원지역의 실업자와 상대적으로 경공업과 중소기업 비중이 높은 부산지역의 실업자의 특성은 다를 수밖에 없기 때문에 어느 실업대책이 울산·창원지역에서는 성공할 수 있어도 부산지역에서는 실패할 수 있다.

이외에도 실업자의 특성은 남성과 여성, 청년층과 중고령층, 고학력자와 저학력자 등과 같이 많은 측면에서 상이할 수 있다. 실업대책 문건들, 특히 하반기 문건은 실업대책의 효과 제고를 위해 실업자의 특성을 보다 중요하게 고려하고는 있지만 여전히 제한적이다. 현재의 실업대책이 실업자 특성에 맞는 실업대책으로 평가받을 수 없는 가장 중요한 이유는 이를 가능하게 하는 기초 통계자료가 절대적으로 부족하다는 점이다. 예컨대 3만 표본가구 내에 상주하는 만 15세 이상인 자를 대상으로 매월 노동력공급 특성을 조사하여 우리에게 매월 실업률 동향을 제공하는 「경제활동인구조사」의 조사항목은 30개에 불과하다. 미국의 조사항목이 210개, 네덜란드의 조사항목이 1,000여 개에 이르는 것과 비교하면 실로 빈약한 조사가 아닐 수 없다. 이러한 조건하에서 실업자 특성에 맞는 실업대책을 마련한다는 것은 애초부터 불가능하다고 해도 과언이 아니다.

다. 실업대책의 중앙집중화

실업대책기구의 구조에서 확인할 수 있듯이 현재의 실업대책은 중앙집중적이라는 특성을 지니고 있다. 물론 실업문제란 일반적으로 특정 지역의 문제라기보다는 전국적 문제와 연관되어 있고, 해결 역시 거시경제정책 일반과 연결될 수밖에 없다는 점에서 실업대책의 중앙집중화는 필요할 수도 있다. 더구나 1997년 말 외환위기로 현실화된 현재의 경제위기는 어느 지역 내에서 핵심산업이나 기업이 도산함에 따른 대규모 실업발생

이 아니라 우리나라 전체를 강타한 문제이기 때문에 실업대책의 중앙집중화는 일정한 근거를 가질 수 있다.

그러나 실업대책을 마련하는 데 있어서 중앙정부의 중요성이 아무리 강조되더라도 지금과 같이 지역주체들의 관점이 사실상 배제되어 있는 실업대책은 적절하지 않다. 실업대책의 구상(conception) 기능은 중앙정부의 몫이고 기껏해야 최저 수준의 실행(execution) 기능만이 지방자치단체의 몫으로 되어 있는 지금의 실업대책은 지방자치단체들로 하여금 최저 수준의 실행 기능조차 제대로 수행하지 못하게 할 위험에 빠뜨릴 수 있다.

실업대책과 관련있는 중앙정부 부처들간의 네트워크가 실업대책의 효과 제고에 중요한 것과 마찬가지로 중앙정부와 지방정부간의 실질적인 네트워크도 중요하다는 관점에서 실업대책에 접근하는 노력이 필요하다.⁸⁾

Ⅲ. 釜山地域 失業動向과 失業對策의 主要 特徵

1. 부산지역의 실업동향

지역의 경제상황이 상이함에 따라 그 결과로 나타나는 실업동향에서도 지역별 편차가 보여진다. 1996년과 1997년의 지역별 실업자수와 실업률 추이를 보여주는 <표 4>에서 확인할 수 있듯이 당시 전국적으로 낮은 실업률 수준의 상황에서 지역별 차이가 발생하고 있다. 실업률을 중심으로 보면, 9개 도(道)보다 6대 도시의 실업률이 더 높은 가운데, 6대 도시 중에서는 부산과 대구지역의 실업률이 최상위를 나타내고 있다. 예컨대 1996년에 전국 실업률은 2.0%였지만 부산과 대구지역의 실업률은 각각 3.4%와 3.3%를 기록하고 있으며, 이러한 추이는 1997년에도 그대로 이어지고 있다.

그럼에도 불구하고 부산과 대구지역의 실업률이 사실상 완전고용 수준에서 존재하는 실업률 즉, 자연실업률 수준에 불과하였기 때문에 이 지역에서도 실업의 문제는 그렇게

8) 이러한 관점에서 지역차원 실업대책의 중요성을 인정하고 구체적인 방안을 마련·실시하고 있는 국가들의 예들이 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 스웨덴에서는 지역간의 심각한 실업률 차이를 축소하기 위하여 기업들의 지역적 재배치를 가능하게 하는 적극적 보조금을 지급하고 있다. 특히 네덜란드는 1980년대의 지역고용위기를 분권화의 원리를 통해 극복하였는데, 대표적으로 지방자치단체와 지역고용위원회가 공동으로 고용관련 one-stop-shop모형을 실시하면서 고용관련 업무기능을 지역차원에서 통합한 것이 성공의 주요 요인으로 평가되고 있다. 초의수(1998. 3), 48쪽 참조.

〈표 4〉 지역별 실업자수와 실업률 추이 I (1996~97)

(단위: 천명, %)

	실업자			실업률		
	1996	1997	증감률	1996	1997	증감률
전 국	425	556	30.8	2.0	2.6	0.6
6대시	274	322	17.5	2.7	3.1	0.4
서울	127	142	11.8	2.4	2.7	0.3
부산	59	60	1.9	3.4	3.9	0.5
대구	34	41	20.6	3.3	3.9	0.6
인천	25	39	56.0	2.4	3.5	1.1
광주	15	17	13.3	2.8	3.0	0.2
대전	14	15	7.1	2.7	2.8	0.1
9개도	151	234	55.0	1.4	2.1	0.7

자료 : 통계청 부산통계사무소, 「1997년 4/4분기 및 연간 부산지역 고용동향」.
초의수(1998. 3.)에서 재작성.

〈표 5〉 지역별 실업자수와 실업률 추이 II (1998.1~6)

(단위: 천 명, %)

	1998.1	1998.2	1998.3	1998.4	1998.5	1998.6
전 국	4.5	5.9	6.5	6.7	6.9	7.0
서울	219(4.3)	328(6.5)	371(7.3)	375(7.4)	404(7.9)	408(8.1)
부산	100(5.7)	133(7.7)	146(8.5)	148(8.5)	153(8.8)	163(9.3)
대구	61(6.1)	70(7.1)	73(7.4)	82(8.2)	81(8.0)	81(8.1)
인천	63(5.9)	67(6.3)	75(7.0)	89(8.1)	88(8.0)	95(8.6)
광주	26(4.7)	32(6.0)	38(7.2)	40(7.5)	43(8.0)	43(8.1)
대전	26(4.9)	31(5.9)	34(6.3)	34(6.2)	37(6.8)	37(6.8)
울산	18(3.8)	31(6.5)	30(6.2)	34(7.1)	36(7.5)	34(7.2)
경기	221(6.0)	268(7.2)	305(7.9)	315(8.0)	329(8.3)	336(8.4)
강원	10(1.8)	15(2.6)	21(3.4)	21(3.3)	21(3.3)	19(3.0)
충북	22(3.8)	31(5.2)	30(4.7)	34(5.3)	33(5.1)	36(5.6)
충남	23(2.9)	34(4.2)	39(4.4)	33(3.5)	39(4.2)	40(4.3)
전북	31(4.2)	39(5.3)	41(5.0)	46(5.4)	49(5.6)	48(5.5)
전남	32(3.0)	43(4.0)	47(4.4)	46(4.3)	48(4.5)	47(4.3)
경북	43(3.4)	54(4.2)	63(4.6)	64(4.6)	63(4.5)	65(4.6)
경남	36(2.9)	51(4.0)	58(4.3)	65(4.8)	57(4.1)	67(4.9)
제주	4(1.5)	7(2.6)	9(3.3)	8(3.0)	9(3.4)	11(4.2)

자료 : 통계청, 「1998년 6월 고용동향」, 1998. 7.

심각한 문제가 아니었다. 그러나 작년말 우리 경제가 대위기를 맞고 그 결과 고실업 시대로 접어들면서 실업문제는 전국적인 문제임과 동시에 지역적 문제로 등장하기 시작하였다. 특히 올해가 제2기 지방자치시대의 시작인 것과 결합하여 실업문제는 지역에서 더욱 중요한 쟁점으로 부각되었다.

1996년과 1997년에 전국 최고 수준의 실업률을 기록하던 부산은 IMF시대에 접어들면서도 1월을 제외하고는 전국 최고 수준을 계속 유지하고 있으며, 더구나 다른 지역의 실업률 격차에서 증가추세를 보이고 있어, 어느 지역보다 실업의 심각성은 더욱 심하다.

2. 부산지역 실업대책의 주요 특징

지역별 실업동향에서 확인할 수 있었던듯이 전국 최고의 실업률 수준을 보이고 있는 부산광역시로서는 다른 어느 지역보다 실업대책 마련에 심혈을 기울여야 할 입장에 있다. 전국 수준의 실업대책의 특징에서 우리는 현재의 실업대책이 중앙집중적인 성격을 가지고 있음을 지적한 바 있다. 이러한 현상 속에서 실업문제를 해결하는 데 있어서 부산지역 주체들의 역할은 왜소화될 수밖에 없다는 소극적인 자세가 아니라 역으로 바로 이 점 때문에 부산지역 주체들은 자신의 역할을 더욱 주체적으로 정립하여야 한다는 적극적인 자세가 요구된다. 모든 분야에서 중앙집중화되어 있는 상황 즉, 현재 지역주체들에게 부여되어 있는 '역할의 제한성'을 '역할의 부재'가 아니라 '역할의 확대와 확충'으로 만들어 가는 이니셔티브가 필요한 시점이다. 이러한 주체적 측면에서 현재의 실업대책 실태와 문제점을 파악하는 것이 이 절의 과제이다.

가. 실질적 총괄기구의 부재

1) 실질적 총괄기구의 필요성

실업대책의 효과를 극대화하기 위해서는 관련주체들간의 역할을 조정하고 통합할 총괄기구의 설치와 운영이 매우 중요하다. 중앙정부의 경우 「노사정위원회」, 「실업대책추진위원회」, 「실업대책추진실무위원회」 등과 같은 총괄기구가 존재하고 있는 것과 마찬가지로 지방정부 차원에서도 총괄기구의 존재가 필요하다. 특히 지역의 경우 한편에서는 중앙정부에서 결정된 실업대책을 실행해야 하고 다른 한편에서는 지역특성에 적합한 독자적인 실업대책을 마련해야 한다는 이중적 역할이 존재하기 때문에 지역 차원에서의 실업대책 총괄기구의 필요성은 더욱 강하게 제기될 수 있다.

부산지역 차원에서 볼 때 실업대책과 관련있는 정부부처는 크게 지역의 자치단체(부

산광역시)와 중앙정부의 지역기관들이다. 중앙정부의 지역기관들로 대표적인 것은 부산지방노동청(노동사무소 포함), 부산·울산지방중소기업청, 근로복지공단, 중소기업진흥공단, 공공직업훈련기관 등이다. 지역의 자치단체인 부산광역시는 행정조직상 중앙부처인 행정자치부의 감독하에 있지만 다른 중앙정부의 지역기관들과 달리 일정한 정도의 자율성을 가지고 있다.

2) 부산지역 실업대책기구의 현황과 문제점⁹⁾

가) 부산광역시의 「실업대책위원회」와 「고용 및 복지대책팀」

현재 부산에는 중앙정부 부처간 네트워크 기구인 「실업대책추진위원회」나 「실업대책추진실무위원회」와 같은 총괄기구는 존재하지 않고 이들 정부기관들과 함께 노사대표, 그리고 학계 전문가들로 구성된 「실업대책위원회」가 설치되어 있다. 1998년 5월에 설치된 「실업대책위원회」의 위원장은 부산광역시장이고 위원은 노·사·정(부산광역시, 중앙정부의 지방기관들), 시의회의 대표와 학계 전문가로 구성되어 있어, 위원 구성으로 보면 중앙정부의 「노사정위원회」의 구성원칙과 일치한다(표 6 참조).

<표 6> 실업대책위원회(부산광역시)의 위원 구성

직 위	소 속	인 원
위원장	부산광역시(시장)	1인
부위원장	부산광역시(기획관리실장)	1인
위원	노동계	2인
	경영계	2인
	부산광역시	4인
	중앙정부의 지방기관	4인
	시의회	2인
	학계	4인
계		20인

9) 본 논문에서는 부산지역을 대상으로 한국 지역 차원의 실업대책기구의 현황과 문제점을 살펴보고 있지만 여기에서 논의되는 내용들은 한국의 다른 지역에 대해서도 적용가능하다고 판단된다. IMF관리체제 이후 대구·대전 등에서도 지역 차원의 실업대책기구가 설치되었으나 그 활동에 대해서는 많은 비판을 받고 있는 상황이다. 예컨대 대구시에서는 1998년 3월에 노·사·정 대표 21명으로 구성된 지역고용안정대책위원회를 만들었고 8월에는 노·사·정, 사회단체, 실직자대표 등 19명으로 구성된 비상실업대책위원회를 구성하였으나 기구의 성격과 위원 선임에 대한 시민단체의 반대, 구성후 사실 전무한 활동 등으로 활동의 효과는 고사하고 활동 자체가 가능할 것인가에 대한 의문이 든다.

부산광역시시의 「실업대책위원회」의 위원구성 자체는 일단 지역의 대표성을 가지고 있는 것으로 평가되지만 산하에 이를 추진할 상설기구가 존재하지 않기 때문에 명칭에 걸맞는 역할을 수행하기란 사실상 불가능하다. 단지 각 주체들의 의견을 제시하고 논의하는 수준에 머물러 있고 지역의 실질적인 실업대책을 마련하고 평가하는 것과는 거리가 멀다. 현재와 같은 「실업대책위원회」 운영방식과 역할로서는 이 지역의 실업문제 해결을 기대하기 어려울 것이다.

「실업대책위원회」와는 별도로 부산광역시 차원에서 이 문제를 해결하기 위해 부산광역시장을 단장으로 하는 「비상경제대책단」 산하에 「고용 및 복지대책팀」이 설치되어 있다. 이 팀의 설치가 가지는 의미는 부산광역시 내부에서의 업무조정과 통합에 있기 때문에 내용면에서나 관련주체면에서 훨씬 광범위한 실업문제를 이 팀에 대해 기대하는 것 역시 무리이다.

나) 부산지방노동청의 「부산·울산·경남지역 고용대책추진협의회」

이상의 기구들과 성격은 동일하면서 부산광역시가 아니라 부산지방노동청이 주관하는 지역의 노·사·정·공익 대표들로 구성된 「부산·울산·경남지역 고용대책추진협의회」가 1998년 1월에 설치되었다. “경기침체 및 IMF관리체제로 인하여 고용불안이 가중됨에 따라 대량실업에 대비하는 등 지역의 고용안정 대책 수립”을 목적으로 하는 이 기구는 부산지방노동청이 관할하는 지역이 부산과 함께 울산 및 경남지역이기 때문에 지역만 부산광역시에서 주관하는 실업대책기구들에 비해 광범위한 뿐 설립목적 자체는 유사하다. 위원들은 부산광역시의 「실업대책위원회」과 유사하게 노·사·정·공익 대표들로 구성되어 있다.¹⁰⁾

「부산·울산·경남지역 고용대책추진협의회」는 설치목적만을 보면 지역 차원에서 실업문제를 해결하는 데 매우 유익할 것으로 판단되지만 아직까지 별다른 활동을 하지 못하고 있는 상태이다. 또한 설립목적이 사실상 일치하는 부산광역시의 「실업대책위원회」와 부산지방노동청의 「부산·울산·경남지역 고용대책추진협의회」가 중복 존재하는 것 자체도 활동의 동력을 얻는 데 큰 지장을 초래할 것으로 판단된다.

10) 「부산·울산·경남지역 고용대책추진협의회」는 부산지방노동청장이 본부장으로 되어 있고, 위원은 노동계 3인, 경영계 3인, 정부 4인, 그리고 공익 1인으로 구성되어 있다. 노사 대표들은 부산, 울산, 경남지역 1인씩이고, 정부는 세 지역의 대표와 함께 부산·울산지방중소기업청장이 포함되어 있다.

나. 구상(conception)주체의 부재

1) 부산광역시 노동업무 관련부서의 분산화와 왜소화

현재 부산에는 부산지역의 실업문제를 지역을 넘어서는 일반성과 이 지역의 특수성을 함께 고려하여 정책을 수립하는 구상(conception) 기능은 존재하지 않고 중앙정부에서 결정한 실업대책을 실행(execution)하는 기능만 존재한다고 해도 과언이 아니다. 지금까지 부산광역시는 실업문제를 포함하여 노동문제란 으레 노동부와 그 지방조직인 부산지방노동청의 몫으로 생각해 왔고 기껏해야 최근 고실업시대를 맞이하면서 행정자치부 중심의 중앙정부가 수립하는 실업대책을 실행하는 정도의 역할에 머물러 왔다. 이를 반영하는 것이 8월 말 현재 부산광역시의 노동업무 영역별 관련부서를 나타내고 있는 <표 7>이다. 여기에서 특징적인 것은 노동업무와 관련한 부산광역시의 부서가 여러 부서로 분산되어 있을 뿐만 아니라 그마저도 국(局)이나 과(課)가 아니라 계(係) 수준에서 수행되어 왔다는 점이다. 이처럼 그동안의 상황에 비추어볼 때 부산지역의 실업문제를 주체적으로 해결하려는 의지, 책임감 그리고 능력을 부산광역시에게 요구하는 것 자체가 무리한 것일 지도 모른다.

<표 7> 부산광역시의 노동업무 영역별 관련 부서(1998.9.1 현재)

업무내용	관련 국·과·계
근로복지	보건사회국 사회복지과 근로복지계
산업 인력수급	지역경제국 기업지원과 산업인력계
여성 근로복지	가정복지국 여성정책과 여성정책계
장애인 근로복지	보건사회국 사회복지과 장애인복지계
노인 근로복지	가정복지국 가정복지과 노인복지계
청소년 근로복지	가정복지국 가정복지과 청소년복지계
도시영세민 고용안정	보건사회국 사회복지과 사회복지계
노사안정업무	보건사회국 사회복지과 근로복지계
취로사업	보건사회국 사회복지과 사회복지계
직업훈련	지역경제국 기업지원과 산업인력계
직업안정	보건사회국 사회복지과 근로복지계
노정업무	보건사회국 사회복지과 근로복지계
IMF위기 극복을 위한 실직자 긴급대책	보건사회국 - 가정복지국

자료 : 초의수, 「자치체 노동업무의 현실과 효율적 발전방안에 대한 모색」, 미발표논문, 1998.

2) 구상보다 실행위주의 부산지방노동청 역할

부산광역시와 함께 노동부의 지방기관인 부산지방노동청 역시 실업대책의 구상기능을 수행하기란 역부족이다. 부산지방노동청 소속의 공무원들이 노동문제에 대해 가지는 전문지식 수준은 매우 높다. 무엇보다도 이들은 오랫동안 노동업무를 전담하여 왔기 때문에 우리나라의 노동 일반과 부산지역 노동의 특수성에 대하여 풍부한 지식을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 지방기관이라는 지위 때문에 인력이나 예산상에서 지역노동행정의 구상 기능을 수행하기란 애초부터 불가능하다. 그들에게 주어진 주된 임무는 중앙차원에서 결정된 노동행정을 집행하는 것이고 부차적으로 행정의 현장에서 나타나는 정책상의 애로사항들을 중앙의 노동부에 건의하는 역할을 수행하되 그것이 정책수립에 반드시 반영되게 하는 기반도 취약하다.

부산의 모든 부문을 담당하고 책임지고 있는 부산광역시, 또한 노동업무를 사실상 전담하고 있는 부산지방노동청의 현실이 이러한 가운데 실업대책과 관련있는 부산·울산 지방중소기업청, 공공직업훈련기관, 노사단체들에 대해 부산 실정에 맞는 실업대책 마련을 요구하는 것은 더욱 무리이다.

현재 부산에는 부산의 실업대책을 구상할 주체가 존재하지 않는다. 구상 주체가 없는 상황에서 부산의 종합적 실업대책을 마련하고 더구나 부산 실업자의 특성을 최대한 반영하는 실업대책을 마련한다는 것을 기대하기란 불가능하다.

IV. 釜山地域 失業對策의 效率化 課題 : 總括機構의 常設化 觀點에서

구상 주체의 부재는 실업대책의 철저한 중앙집중화와 수동적인 지역실업대책을 결과하고, 동시에 실업대책의 중앙집중화와 수동적인 지역실업대책은 구상 주체의 부재를 더욱 강화하는 역할을 수행한다. 실업문제 해결을 위한 구상 주체의 부재와 실업대책의 중앙집중화간에 존재하는 이러한 악순환을 단절시키지 않는 한 부산의 고실업문제를 해결하기는 어렵다.

현재 실업대책과 관련하여 부산광역시가 확보한 예산액은 국비와 시비를 포함하여 1,133억 5,700만원에 이르고 있다(표 8 참조). 그러나 이를 체계적이고 효율적으로 추진

할 구상 주체와 기구들이 존재하지 않거나 취약하다면 1,000억원이 넘는 예산지출의 효과는 어떻게 될 것인가. 더구나 부산지역에서 실업대책을 위해 확보하고 실제로 부산 시민들이 혜택을 볼 수 있는 예산액은 이 금액을 훨씬 초과할 것이다. 대표적으로 부산광역시가 확보한 예산과는 별개로 노동부가 주관하는 실업대책 예산은 부산지역 주체들의 노력 여하에 의해 부산지역으로 더욱 끌어들이 수 있다.

〈표 8〉 부산광역시의 실업대책관련 예산확보 및 집행내역

(단위: 백만원)

사 업 별	예 산 확 보 액			집행액
	합 계	국 비	시 비	
계	113,357	88,218	25,139	23,709
취로사업비(환경정비사업 등)	2,100	908	1,192	2,084
불우소외계층을 위한 가정도우미 배치	165	-	165	165
실직가정여성 유급가정봉사원	1,583	-	1,583	1,583
저소득주민 특별생계비 부족액	1,000	-	1,000	-
자활지원센터 운영 부족액	60	-	60	60
노숙자 특별보호사업비	3,316	2,819	497	338
한시적 생활보호사업비	6,239	4,991	1,248	1,872
고용촉진훈련 확대	8,310	6,648	1,662	2,114
공공근로사업비	84,354	67,861	16,484	13,621

자료 : 부산광역시, 「지역경제대책 특별위원회 요구자료」, 1998. 8. 11.

1. 실질적 총괄기구의 두 축 : 「부산실업대책위원회」의 상설기구화와 「부산실업대책 추진단」의 신설

실업대책 마련과 집행에 있어서 지역 차원의 구상 주체들의 역할이 중요하다고 할 때 이제 어떠한 방법과 내용으로 이들을 형성할 것인가를 결정하지 않으면 안된다. 국가 수준의 실업대책 기조와 그 내용을 발전적으로 계승·비판하면서 부산지역 자체의 실업대책을 독자적으로 마련하는 방안은 부산지역에서 실질적인 실업대책 총괄기구 설치로부터 시작되어야 한다.

그러나 현재 부산에는 지역 차원에서 실업대책의 기본틀을 형성하는 각 영역간의 유기적인 연계는 물론이고 각 영역에 대한 엄밀한 분석도 존재하지 않는다. 이러한 상황에서 부산지역의 실업대책 효율화를 기대하기란 어려울 수밖에 없다. 부산지역 차원의

실업대책 효율화를 위해서는 실업대책 기본틀의 각 구성영역들에 대한 분석작업, 구성 영역들의 네트워크 구축작업 모두가 요구된다. 그리고 양자간에는 시너지효과를 나타내는 관계가 있다. 그러나 각 구성영역들에 대한 분석작업의 의의는 구성요소들의 네트워킹에 의해 그 효과를 발휘할 수 있다는 점에서 효율화의 출발점은 역시 실업대책 네트워킹이어야 한다.

중앙차원에서의 실업대책 총괄기구의 구조는 정부부처간의 네트워크와 이를 기반으로 하면서 동시에 정부부처들의 역할을 규정하는 노·사·정·공익의 대표들로 구성된 네트워크라는 모습을 지니고 있다. 이러한 형태를 띠게 된 것은 실업대책의 수립과정이 정부 일방에 의해 진행된다면 실업대책과 밀접한 관련하에 있는 노·사·공익의 저항에 부딪치게 되고 이러한 가운데 실업대책의 효과를 극대화한다는 것은 어려움이 있기 때문에 노·사·정·공익의 사회적 합의가 필요하다는 점, 그리고 실업대책의 수립과 집행에는 여러 정부부처들이 관련되어 있기 때문에 정부부처간의 역할분담과 통합이 필요하다는 점이 중요하게 작용하였다. 이러한 구조는 비록 의견조정애 마찰이 있고 이로 인해 다소 시간이 소요되더라도 일단 결정되면 상당한 추진력이나 효과를 가지기 때문에 원칙상 매우 바람직한 구조이다.

이 원칙을 수용하면서 동시에 의사결정과 실행과정에서 존재할 수 있는 시간의 낭비를 줄이기 위해 필자는 [그림 2]와 같이 크게 「부산실업대책위원회」와 「부산실업대책추진단」으로 부산지역의 실업대책 총괄기구 설치를 제안한다.

2. 부산지역 실업대책 총괄기구의 구조와 기능

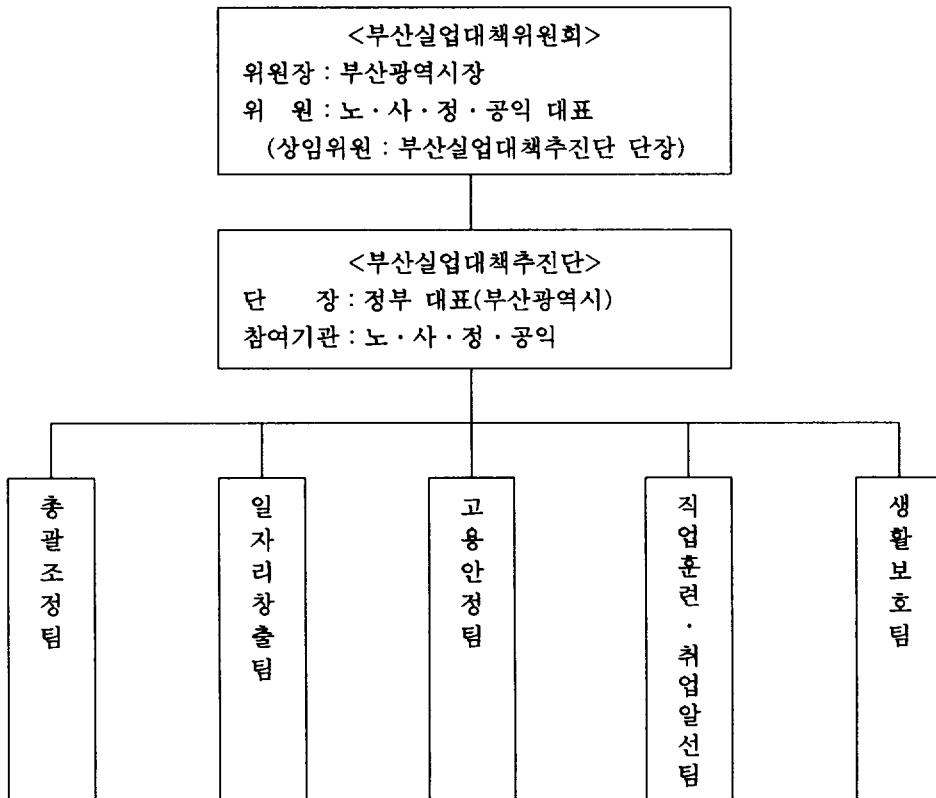
현재 형식적으로 운영되고 있는 「부산실업대책위원회」를 상설기구화하여 부산지역 실업대책 마련과 실행 그리고 평가를 실질적으로 총괄할 수 있는 기구로 격상시킨다. 상설기구화를 위해 상임위원을 두고 사무국을 설치하며 이 위원회에서 논의되고 결정되는 내용들이 실효를 거둘 수 있도록 함으로써 부산지역의 사회적 합의를 수행하도록 한다. 한편 부산지방노동청을 비롯하여 현재 부산지역에는 실업대책과 관련있는 정부기관들이 다수 있지만 예산과 인력과 함께 부산지역의 문제를 총체적으로 책임지고 있다는 역할면을 고려할 때 「부산실업대책위원회」는 부산광역시외의 기구로 설치될 수밖에 없다.

「부산실업대책위원회」의 결정을 지원하고 실제로 시행하는 기구 없이는 격상된 위원회의 기능을 제대로 수행할 수 없기 때문에 이 역할을 담당할 「부산실업대책추진단」을 설치할 필요가 있다. 부산실업대책추진단은 중앙정부의 「실업대책추진위원회」와 그 산하에 설치되어 있는 「실업대책추진실무위원회」의 역할을 동시에 수행하는 기구이다.

부산실업대책추진단은 먼저 부산실업대책위원회에서 논의하고 결정할 실업대책 안건들을 마련하고 집행하는 역할을 수행한다. 그러나 현실적으로 부산실업대책위원회에서 모든 실업대책 사안들을 논의하고 결정할 수는 없으며, 사안에 따라서는 위원회를 통해서 처리하는 것이 비효율적인 것들도 있다. 따라서 부산실업대책추진단은 어느 범위 내에서는 자율성을 가지고 실업관련 업무들을 추진해야 할 필요도 있으며 바로 여기에서 이 추진단의 적극적인 역할을 찾을 수 있다. 대표적으로 부산실업대책추진단은 부산광역시와 중앙부처의 부산지역 기관들이 분산된 상태로 수행하고 있는 실업관련 일상업무를 통합하여 총괄할 뿐만 아니라 현재 수행되지 못하고 있는 실업대책 구상기능을 수행할 주체로서의 역할도 지니고 있다.

「부산실업대책추진단」 역시 부산광역시의 기구여야 하며 다만 그 주된 역할이 통합기능의 수행, 구상 기능의 수행이라는 점에서 노·사·정의 대표들과 함께 전문가를 포함한 공익대표들이 주요 주체로서 참여할 수 있는 틀로 되어야 한다. 「부산실업대책추진단」

(그림 2) 부산지역의 실업대책 총괄기구의 구조(안)



진단」은 실업대책의 네 가지 영역인 일자리 창출, 고용안정, 직업훈련·취업알선, 생활보호 영역의 조사·연구·집행을 담당할 팀들과 네 가지 영역간의 연계를 극대화하는 총괄조정팀과 같이 5개팀으로 구성된다. 「부산실업대책추진단」을 실제 운영할 부산광역시는 각 팀의 운영에 있어서 노동계와 경영계의 견해도 참조해야 하고 특히 실업대책 관련 중앙부처들의 지방기관들 소속 인력들의 직접적 참여를 도출해야 한다. 팀의 성격에 따라서는 부산광역시가 아니라 중앙부처의 지방기관이 오히려 핵심적인 역할과 지위를 맡는 것도 적극적으로 고려해야 한다. 예컨대 고용안정팀의 실제 운영과 성과에서는 부산광역시보다는 부산지방노동청의 역할이 더욱 중요하기 때문에 부산지방노동청(노동부)에서 파견된 인력이 담당할 필요가 있을 것이다.

V. 結 論

이상에서 우리는 우리나라 실업대책의 주요 특징과 평가, 부산지역 실업동향과 실업대책의 주요 특징, 그리고 부산지역 실업대책의 효율화 과제를 정책적 측면에서 살펴보았다. 이에 대한 서술의 저변에 흐르는 강조점은 실업문제의 심각성은 지속될 것이라는 점, 국가 전체의 실업대책 마련도 중요하지만 지역적 특성에 맞는 지역 차원의 실업대책 마련도 매우 중요하다는 점, 부산을 포함한 각 지역에 적합한 실업대책 마련은 각 지역에서의 실업대책 총괄기구 설치로부터 시작되어야 한다는 점이다.

부산의 실업률은 전국 최고 수준이다. IMF관리체제 이후 부산 금융권은 매우 심각한 타격을 입었고 이것이 부산경제 전체를 경색시키는 가운데 발전을 위한 토대도 보이지 않는다. 그럼에도 불구하고 현재 부산에는 부산지역에 적합한 실업대책을 마련할 수 있는 구상(conception) 기능을 수행하는 주체는 물론이고 현재 기관별로 분산되어 이루어지고 있는 실행(execution) 기능을 총괄하는 기구조차도 존재하지 않는다. 이러한 상황에서 부산지역의 고실업문제를 해결한다는 것은 무리한 기대이다.

앞으로 실업자수가 더욱 증가할 뿐만 아니라 비록 경제가 회복된다고 하더라도 예전의 자연실업률 수준을 초과할 수밖에 없을 것이라는 전망을 고려하면 중앙정부와 함께 지방정부도 '실업대책정부'가 되어야 한다는 것은 일시적인 상황은 아닌 듯하다. 따라서 각 지역에 지역특성에 맞는 실질적인 실업대책기구의 설치 및 운영은 특히 중요하다.

한편 1995년부터 지방화시대가 시작되면서 점진적이거나 지방정부의 독자적 역할이 강조되고 있다. 노동행정과 관련해서 보더라도 올해 5월 1일부터 「노동조합 및 노동관

제조정법」 개정을 통해 노동조합관련 일부 업무가 지방정부로 이관되었다. 그리고 1997년 4월 1일에 제정된 「직업교육훈련촉진법」에 의해 실업대책의 중요한 영역들 중 하나인 직업교육훈련에 있어서 지방기구의 적극적 참여 및 권한이 확대되었다. 「직업교육훈련촉진법」에 의하면 “지방자치단체의 실정에 맞는 직업교육훈련을 촉진하고 직업교육훈련기관과 산업체간의 협조 및 연계·지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 특별시·광역시 또는 도에 직업교육훈련협의회”를 두게 되어 있다. 또한 하반기 실업대책 문건의 분석에서도 지적인 바와 같이 앞으로의 실업대책에서는 지역특성이 약하게나마 고려될 것이고 이러한 추세는 더욱 강화될 것으로 판단된다.

마지막으로 본 논문의 한계와 관련하여 앞으로의 주요 연구과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역 차원의 실업대책은 중앙정부 차원의 실업대책과 밀접한 관계가 있고, 실업대책은 실업이론을 기반으로 제시될 수 있기 때문에 실업이론, 중앙정부 차원의 실업대책, 그리고 지역 차원의 실업대책을 하나로 묶을 수 있는 분석틀의 개발이 요구된다. 이러한 분석틀하에서 이루어지는 지역 차원의 실업대책은 더욱 효율적인 결과를 낳을 것이다.

둘째, 지역 차원의 실업대책과 관련하여 이미 오랜 경험을 지니고 있는 선진국들의 제도, 관행 등에 관한 심층적인 분석이 필요하다. 이러한 분석기반 위에서 한국적 특수성, 각 지역적 특수성을 고려하면서 독자적인 지역 차원의 실업대책을 마련하여야 한다.

셋째, 현재 수준에서 각 지역의 실업대책 특성과 기구를 포함한 실업 전반의 지역적 현황과 문제점들에 대한 비교분석이 필요하다. 그리고 현재의 결과를 낳게 한 주요 요인들에 대한 추출작업도 필요한데, 그러한 작업은 지역의 실업대책 효과를 제고할 뿐만 아니라 실업이론을 발전시키는 데에도 기여할 것이다.

參 考 文 獻

- 김 준, 「멕시코 외환위기와 노동시장·노사관계」, 한국노동사회연구소, 『노동사회』, 1998. 4월호.
 노동부, 「고용안정 종합대책(안)」, 1997. 11.20.
 _____, 「주요업무보고」, 제188회 임시국회 환경노동위 보고자료, 1998. 2.9.

- 류장수, 「직업훈련체계 효율화를 위한 핵심정책과제와 부산지역 주체들의 역할」, 『부산 지역 직업훈련체계의 효율화방안』, 노동자를 위한 연대 주최 대토론회 주제발표문, 1998. 4.
- 부산광역시, 「지역경제대책 특별위원회 요구자료」, 1998. 8. 11.
- 윤진호, 「IMF체제와 고용조정」, 『동향과 전망』, 1998년 봄호(통권 제37호).
- 이종훈·류장수, 「21세기 노동시장 여건변화에 대응하는 고용대책의 기본방향과 중점과제」, 노사관계개혁위원회, 1997. 12.
- 이주호, 「고용대책과 인적자원개발-제도적 접근」, 한국개발연구원, 1996.
- 재정경제부, 「하반기 실업대책」, 1998. 8.
- 재정경제부·산업자원부·노동부, 「실업문제 종합대책」, 1998. 3.26.
- 정인수, 「지역경제와 고용 : 일본·이탈리아 사례를 중심으로」, 한국노동연구원, 1996.12.
- 조우현, 「고용안정대책」, 미발표논문, 1997. 12.16.
- 초의수, 「고용안정 및 취업증진을 위한 정책방안」, 『IMF관리시대 고용증진과 시민생활 안정을 위한 복지전략』, 부산광역시, 1998. 3.
- 초의수, 「자치체 노동업무의 현실과 효율적 발전방안에 대한 모색」, 미발표논문, 1998.
- 통계청, 『한국통계월보』, 각호.
- 한국노동연구원, 「'99년도 실업대책 방향」, 1998. 6.
- _____, 「고실업시대의 실업대책」, 1998. 10.
- David Card, "The wage curve: A review", *Journal of Economic Literature*, Vol.33, June 1995.
- Geraldo von Potobsky, "사회적 합의(Concertation): 이론과 경향", *Labor and Society*, Vol.12, No.3, 1987, 번역논문, 국민경제사회협의회·한국노동연구원, 『사회적 합의와 노사관계』, 1994, 9~25쪽.
- Hugh Compston(eds), *The New Politics of Unemployment*, Routledge, 1997.
- Jane Collier, "Regional Disparities, the Single Market and European Monetary Union", Jonathan Michie & John Grieve Smith(eds), *Unemployment in Europe*, Academic Press, 1994.
- John Tomaney, "Regional and Industrial Aspects of Unemployment in Europe", Jonathan Michie & John Grieve Smith(eds), *Unemployment in Europe*, Academic Press, 1994.
- Richard Vedder & Lowell Gallaway, "Spatial variations in U.S unemployment", *Journal of Labor Research*, Vol.17, Summer 1996.
- Ronald L. Moomaw, "Experience rating and the generosity of unemployment

insurance: Effects on county and metropolitan unemployment rates”, *Journal of Labor Research*, Vol.19, Summer 1996.

労働省 職業安定局 編著, 『地域雇用政策の新たなる展開』, 1992a.

_____, 『地域雇用開發をめざして』, 1992b.