

강원도의 실업대책 : 평가와 과제

이종민
강원대학교 경제무역학부 조교수
E-mail: jonglee@cc.kangwon.ac.kr
김영식
강원대 경제무역학부 강사, 경제학박사

.....

1997년 말 이후 우리 사회의 으뜸가는 화두는 구조조정과 개혁이며 그 이름 아래 수반되는 여러 고통중의 대표적인 것이 실업문제이다. 최근 들어 경기회복과 함께 실업률 상승세가 둔화되고는 있지만 경기가 회복되어 고성장이 이루어진다고 하더라도 과거와 같은 실업률은 더 이상 유지되기 어려우며 상대적 고실업이 장기간 지속될 것이라는 전망이다. 실업은 대표적인 거시경제 현상이므로 그 대책이 중앙정부의 주도하에 이루어지는 것이 일반적이다. 그러나 실업대책의 구체적인 대상은 지역이라는 점과 정책의 집행이 자치단체를 통하여 이루어질 수밖에 없는 현실을 감안할 때, 적어도 광역자치단체 차원에서 지역의 경제적 특성, 실업의 규모 및 성격 등을 종합적으로 파악하여 보다 효과적이고 탄력적인 실업정책을 추진하는 것이 필요하다. 이러한 시각에서 본 논문은 강원지역의 고용동향과 특징을 통해 강원실업대책에 관한 개괄적인 평가와 제안을 하며 또 장기적인 실업에 대비하여 무엇을 할 것인가에 관한 몇 가지 기본과제를 제시하는 것을 주요 목적으로 한다.

.....

I. 머리말

IMF 관리체제 이래 우리 사회의 으뜸가는 화두는 구조조정과 개혁이며 그 이름 아래 수반되는 여러 고통중의 대표적인 것이 실업문제이다. 외환위기 당시인 97년 12월 실업자가 65만 8천명이었는데 IMF체제에 들어가면서 정부의 구조조정과 기업들의 도산에 따라 그 수가 급증하여 98년 말에는 166만 명에 달해 불과 1년만에 1백만 명이나 증가하는 기록을 보였다. 특히 98년 2월중 실업률은 8.7%로

지난 66년 4/4분기의 8.4%이후 최고치를 기록했으며, 이것은 하루 평균 3천명 이상이 일자리를 잃은 셈이었다. 이러하듯 지금껏 다른 나라 사람들의 이야기였던 실업문제가 우리 일상생활을 지배하게 되면서 실업의 고통을 사회전체가 안게 되었다.

사실 지난 30년 동안 경제발전 과정에서 실업자 문제는 우리 경제의 주제가 될 수 없었으며, 오히려 필요한 인력을 구하지 못해 어려움을 겪는 인력난이 주요 문제였다. 매년 10%가 넘는 경제성장은 60-80만개의 새로운 일자리를 만들어 새

로 노동시장에 들어오는 50여만 명에게 일자리를 주고도 여유가 있었다. 그러나 지난해 경제성장률이 급락하면서 경제성장률에 따른 일자리 창출효과가 얼마나 중요한 것인지 경험을 통해 절감하고 있다. 98년 11월 이후 점차 회복되는 모습을 보여온 실물경제가 금년 들어 각종 동향지표의 개선이 뚜렷이 나타나면서 이제는 우리 경제가 이미 회복국면에 접어들고 있다는 전망과 함께 불안하기 그지없는 고용사정의 개선이 보다 가속화될 것이라는 기대를 누구나 가지는 것은 그만큼 경제성장 둔화의 그늘이 깊었음을 암시한다.

금년 1/4분기의 4.6%의 상대적인 고성장과 함께 5월중 실업률(6.5%)이 전월 대비 0.7p% 만큼 낮아졌고, 실업자수도 지난해 4월 이후 가장 적은 140만 명 선으로 줄어들었다. 그러나 문제는 현재와 같은 실업현상이 일시적인 것이 아니라 상존의 가능성이 있다는 점이다. <표-1>의 주요 경제기관들의 경제예측을 보면 경기

가 회복되어 고성장이 이루어진다 하더라도 과거와 같은 낮은 실업률은 더 이상 유지되기 어려우며 5% 이상의 상대적 고실업이 장기간 지속될 것이라는 전망이다. 이는 경제전반의 구조조정 과정에서 실직된 근로자들이 대부분 미숙련 근로자들이라는 점에서, 구조조정이 어느 정도 완료되고 경기가 본격적으로 회복된다 하여도 기업이 요구하는 기술 및 숙련도 수준의 차이로 인하여 즉시 취업의 기회를 가지기 어렵기 때문이다. 결국 과거 실업대책의 경험이 거의 없는 상황에서 상대적인 고실업이 장기간 유지될 것이라는 점을 고려하여 실업대책을 수립하는 것이 한국 경제정책의 주요 과제가 되고 있다.

실업은 핵심적인 거시경제 문제이므로 그 대책이 중앙정부의 주도하에 이루어지는 것이 일반적이다. 그러나 실업대책의 구체적인 대상은 지역이라는 점과 정책의 집행이 자치단체를 통하여 이루어질 수밖에 없는 현실을 감안할 때, 적어도 광역 자치단체 차원에서 지역의 경제적 특성,

<표-1> 국내외 주요기관의 '99년도 경제전망

(단위 : %, 억달러)

기관명	경제성장률	경상수지	소비자물가	실업률
KDI	7.5	196	0.9	6.4
재정경제부	5~6	200	2.0	5.0
한국은행	6.8	200	1.0	-
금융연구원	6.1	193	2.2	6.7
대우경제연구소	5.2	204	1.6	7.5
현대경제연구소	5.4	229	2.1	7.1
삼성경제연구소	6.7	182	1.1	6.7
OECD	4.5	231	2.5	-

자료 : 한국개발연구원, 동아일보(7.15)

실업의 규모 및 성격 등을 종합적으로 파악하여 보다 효과적이고 탄력적인 실업정책을 추진하는 것이 필요하다. 지역별로 상이한 산업구조와 노동시장구조를 가지고 있는 상황에서 지역적 특성을 무시한 일률적인 기준의 실업정책은 지역간 정책의 효율성을 저해할 수 있기 때문이다.

이러한 시각에서 이 논문은 강원지역의 고용동향과 특징을 살펴본 후 그것을 기반으로 실업대책에 관한 개괄적인 평가와 제안을 하고, 이어서 장기적인 실업에 대비하여 무엇을 할 것인가에 대한 몇 가지 기본과제를 제시하는 것을 주요 목적으로 한다. 다만 지역단위의 실업관련 통계의 일천함과 미흡함으로 인하여 계량적 분석은 향후의 과제로 미루고 여기서는 주로 질적 분석에 의존하고자 한다.

II. 강원지역 실업현황

1. 실업률의 측정방법과 문제점

실업을 통계를 내는 방식에는 두 가지가 있다. 하나는 현재 ILO에서 채택하고 있는 방식으로 어떤 시점을 기준으로 실직자가 몇 명인지를 조사해 통계를 내는 노동력 조사방식이고, 다른 하나는 영국이나 프랑스 등 비교적 사회보장이 잘 정비되어 있는 유럽국가들이 채택하는 방식으로, 직업안정기관에 등록된 인원

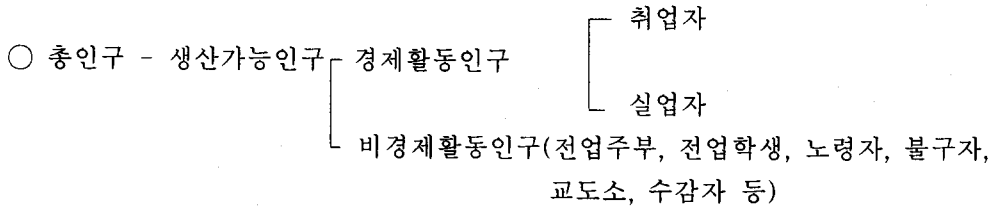
통계를 내는 방식이다. 우리 나라는 전자의 방식을 따르고 있다.

한 나라의 인구 중 일할 의사와 능력을 가진 사람들을 통틀어 경제활동인구 혹은 노동력(labor force)이라 한다. 우리나라에서 경제활동인구는 15세 이상의 인구 중에서 일할 의사가 없는 학생이나 주부, 일할 능력이 없는 노약자, 환자 등을 뺀 인구를 말한다. 경제활동인구중에서 실업자가 차지하는 비중이 실업률이다.

실업률의 현실적 측정과 관련하여 통계청은 매월 15일을 포함한 1주일을 조사기간으로 삼아 3만4천 개의 가구를 대상으로 표본 조사를 하는데 표본에 포함된 15세 이상의 사람에게 다음과 같은 질문을 한다.¹⁾ “당신은 조사대상 기간동안 1주일에 1시간 넘게 수입을 얻기 위해 일한 적이 있습니까?” 만약 이 질문에 대해 “있었다”라고 대답하면 그 사람은 취업자로 분류한다. 그리고 “없었다”라고 대답하는 사람에게는 “지난 1주일 동안 직장을 구해본 적이 있습니까?” 라는 질문을 다시 던진다. 이에 대해 “구해 보았다”라고 대답하는 사람은 실업자로 분류하는 한편, “구해보지 않았다”라고 답하는 사람은 비경제활동인구로 분류한다. 단, “구해보지 않았다”고 대답한 사람중에서 일시적인 질병, 자영업 준비, 직장대기, 일기불순 등 불가피한 사유로 직장을 구하지 못한 사람은 실업자로 분류하게 된다. 공식적인 실업률의 측정 방법은 아래와 같다.

1) 강원도의 실업통계 표본조사 가구수는 1,700 가구로 시지역 870 가구와 군지역 830 가구이다.

<그림1> 실업의 측정기준



○ 경제활동참가율 : 15세 이상 인구 중에서 경제활동인구가 차지하는 비율

○ 실업률 = $\frac{\text{실업자수}}{\text{경제활동인구}} \times 100$

위에서 본 것처럼 현실에서 실업률을 측정할 때 많은 자의성이 끼여들 수 있음을 알 수 있는데 실제 실직자를 규정하는 방식 때문에 체감실업률과 발표실업률의 괴리가 발생하고 있다. 실직자를 규정할 때 문제가 되는 것은 실망실업자(discouraged worker)와 단시간 근로자(일용직근로자)이다. 실망실업자란 실직을 하여 오랫동안 일자리를 찾아다닌 끝에 지쳐서 당분간 구직활동을 포기한 사람을 말하는데 이 실망 실업자는 구직의사가 없는 사람들로 분류된다. 이렇게 구직의사가 없는 사람들은 비경제활동인구로 분류되어 실업 통계에서 아예 빠지게 된다. 따라서 경기침체에 취업가능성이 낮아 당분간 구직활동을 포기하면 실업자가 아니라 비경제활동인구로 분류되어 공식적인 실업률의 산정에 아무런 영향을 못 미치게 되는 것이다. 또 단시간 근로자의 문제가 있는데, 우리 나라는 주당 1시간 이상만 일하면 취업자로 분류하고 있다. 즉 직업을 잃고 용돈벌이 아르바이트를 하고 있더라도 통계상에는 실직자로 잡히지 않는 것이다. 독일이나 프랑스 같은 나라에서는 주 18

시간 미만 근로자 중 상용직을 원하는 사람을 모두 실직자로 분류해 통계를 내는데 그것에 비하면 우리의 실직율은 항상 낮게 나올 수밖에 없다.

이밖에도 실업통계의 문제점 중의 하나는 안정된 일자리로 볼 수 있는 주당 36시간 미만 근로자들의 단시간 근무원인을 파악하기 곤란하다는 점과 실업자들의 실업동기 및 그 이행과정에 대한 정확한 분석이 어렵다는 점이다.

2. 강원지역 고용동향

<표-2>에서 보는 바와 같이, 99년 2/4분기 도내 경제활동 인구는 전년동기 대비 0.7% 증가한 695천명이며, 비경제활동인구는 전년과 동일한 465천명으로 나타났다. 경제활동참가율은 59.9%로 남자가 72.6%로 0.6%p 감소한 반면, 여자는 47.5%로 1%p 증가하였다. 또한 2/4분기 내 취업자수는 665천명으로 전년동기대비 2천명(-0.3%) 감소하였으며, 성별로는 남자는 393천명으로 7천명(-1.8%) 감소하였고, 여자는 272천명으로 5천명(1.9%) 증

강원도의 실업대책 : 평가와 과제

가하였다. 산업별로는 농림어업이 152천명으로 전년동기대비 11천명(-6.7%) 감소하였으나, 제조업을 포함한 광공업은 59천명으로 6천명(11.3%), SOC 및 기타서비스업은 454천명으로 4천명(0.9%) 증가하였다. 또한 99년 2/4분기중 취업자 구성비를 보면, SOC 및 기타서비스업 부문이 68.3%, 농림어업이 22.9%, 광공업(제조업)은 8.9% (7.7%)를 나타내고 있으며, SOC 및 기타서비스업은 증가추세에 있는 반면, 농림어업은 점차 감소되고 있다. 따라서 강원도의 취업률과 실업률은 비교적 큰 비중을 차지하고 있는 SOC 및 기타서

비스업 부문의 성과에 달려있다고 볼 수 있다.

한편, 통계청 강원통계사무소 자료의 금년도 2/4분기 직업별 취업자 구조변화를 보면, 사무직이 전년동분기에 비해 60천명으로 3.2%, 서비스·판매직이 170천명으로 2.3%, 농림·어업직이 139천명으로 10.9% 감소하였으나, 전문·기술·행정관리직은 86천명, 기능·기계조작·단순노무직은 210천명으로 각각 6.2%, 8.8% 증가하였다. 또한 <표-3>의 종사상 지위별 취업자를 살펴보면, 비임금근로자중 자영업주는 231천명으로 전년동기대비 1

<표-2> 강원도 고용동향

(단위 : 천명, %)

	'97	'98					'99	
	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	연중	1/4	2/4
◆ 경제활동인구 (참가율)	629 (58.6)	628 (54.5)	690 (59.7)	693 (59.9)	672 (58.0)	671 (58.0)	627 (54.1)	695 (59.9)
◆ 취업자 수	670	611	667	668	643	647	592	665
· 농림어업	149	116	163	163	138	145	100	152
· 광공업 (제조업)	75 (72)	56 (47)	53 (44)	57 (46)	63 (53)	57 (47)	58 (51)	59 (51)
· SOC 및 기타 서비스업	446	439	450	448	442	445	434	454
- 건설업	84	70	69	68	62	67	53	66
- 도소매/음식숙박	168	184	187	187	185	186	184	187
- 사업/개인/공공서비스	128	120	123	124	128	124	130	135
- 전기/운수/창고/금융	65	64	71	69	67	68	67	66
◆ 실업자 수	4	17	23	25	29	24	35	31
◆ 실업률 (전국)	0.6 (2.6)	2.7 (5.6)	3.3 (6.9)	3.6 (7.4)	4.3 (7.4)	3.5 (6.8)	5.6 (8.4)	4.4 (6.6)

자료 : 통계청 강원통계사무소, 1999.7
한국은행, 1999.7

<표-3> 종사상 지위별 취업자

(단위 : 천명, %)

	98. 1/4	2/4	3/4	4/4	99. 1/4	2/4
<전 체>	612	593	667	642	593	665
◆ 비임금근로자	300	346	346	322	284	328
- 자영업주	219	232	233	227	209	231
- 무급가족종사자	81	114	113	95	75	97
◆ 임금근로자	312	321	321	320	309	337
- 상 용	260	188	261	262	185	187
- 임 시	-	75	-	-	72	74
- 일 용	52	58	60	58	52	76

자료 : 강원도 강원통계사무소, 1999.7

주 : 임시근로자가 없는 수치는 상용근로자에 포함된 수치임

천명(-0.4%) 감소하였으며, 무급가족종사자는 97천명으로 17천명(-14.9%) 감소하여 전년동기대비 5.2% 감소하였다. 임금근로자중 상용근로자는 187천명으로 전년동기에 비해 1천명(-0.5%), 임시근로자는 74천명으로 1천명(-1.3%) 감소하였으나, 일용근로자는 76천명으로 18천명(31.0%) 증가하여, 임금근로자는 전년동분기에 비해 16천명(5.0%) 감소한 337천명으로 나타났다. 올 2/4분기 강원도의 임금근로자중 상용근로자의 비중은 55.5%로 전년동분기에 비해 3.1%p 감소하여 불박이 직장인 수보다 임시·일용근로자가 더 많아졌다. 이것은 우리 나라의 전반적인 고용구조 추이로서 우리 나라 상용근로자의 비중은 96년 35.5%, 98년 32.3%, 99년 1월 32.0%, 5월에 29.3%로 금년 2월을 기점으로 점차 감소하고 있는 추세이며, 임시·일용근로자의 비중은 96년 27.3%, 98

년 28.8%, 99.1월에 30.1%, 99.5월에는 32.5%로 계속 높아져 상용근로자의 비중을 앞지르고 있다. 이러한 현상은 고용의 안정성을 말해주는 상시 근로자 시장의 악화와 더불어 전반적으로 고용구조가 악화되고 있음을 보여 준다. 강원도의 경우도 금년 3-4월 중 본격적인 경기 회복세에 힘입어 취업자가 73천명으로 증가하였는데(<표-2>참조) 그 중 무급가족종사자의 취업자 수가 30.1%(22천명 증가), 일용직 근로자의 취업자수가 32.9%(24천명 증가)를 차지하여 전체 취업자 증가의 상당부분을 두 부분의 취업자가 차지하고 있어 고용의 안정성이 결여되어 있음을 알 수 있다.

통계결과를 통해서 우리는 강원도의 2/4분기 고용동향상의 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다. ① 지난 2/4분기 경제활동참가율은 남자가 72.6%, 여자가

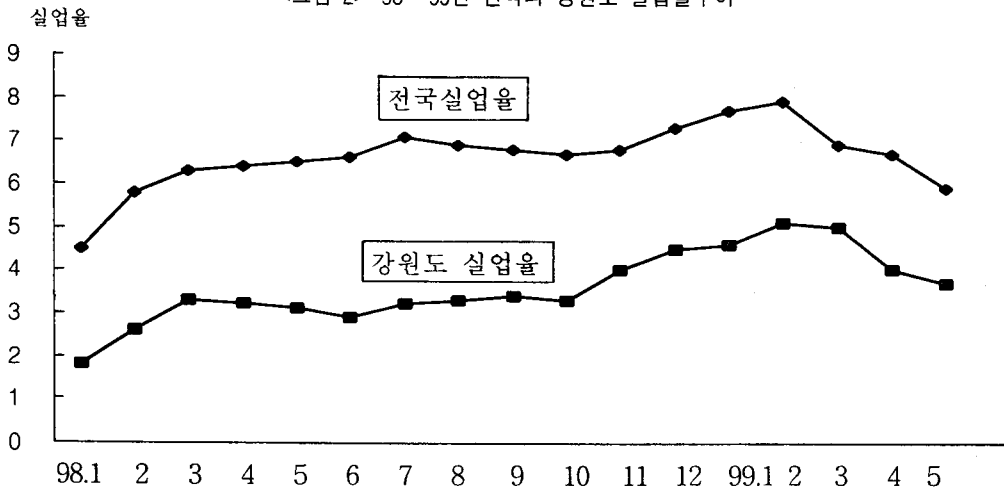
47.5%로 전년동기대비 남자는 2천명 (-0.5%) 감소했으나, 여자는 8천명(2.9%) 증가하였다. 이것은 상대적으로 가사 또는 통학 등으로 비경제활동인구에 포함된 여성들의 적극적인 구직활동에 의하여 정부가 지원하는 공공근로사업 등의 경제활동에 참가한 것에 기인한 것으로 보인다.

② 취업자는 주로 제조업분야와 사업·개인·공공서비스업에 전년동기대비 각각 15.9%, 9.8%의 증가폭을 보이고 있으며, 직업별로는 전문·기술·행정관리직은 86천명 8.8%와 기능·기계조작·단순노무직 210천명 6.2% 증가하여 강원지역에 고용을 증가시키는데 가장 큰 영향을 주었다. ③ 2/4분기 중 실업률의 하락은 전년동기대비 31%나 증가한 일용직 근로자의 취업증가에 의한 것으로 보이며, 상용근로자 비중이 감소한 것은 정부의 공공사업에 동원되는 근로자가 일용적인데다

기업들이 임시·일용직을 늘리는 등 정규직 위주의 고용패턴에서 벗어나고 있기 때문이다. 그러나 주당 36시간 미만의 취업자와 일시휴직자가 전년동기대비 35.5%, 150%나 증가한 것을 볼 때 도내의 노동시장은 여전히 불안정하다고 볼 수 있다.

한편, 통계청 강원통계사무소의 99년 7월 강원도 고용동향에 따르면, 지난해 3/4, 4/4분기중 강원지역 실업자는 각각 2만5천명, 2만9천명으로 전년동기대비 525%, 625%로 실업률 증가폭이 사상최고치인 3.0%, 3.7%를 기록하였다. 금년들어 1/4, 2/4분기에도 실업자수는 3만5천명, 3만1천명으로 증가폭은 다소 둔화되었으나 실업률은 각각 5.6%, 4.5%로 최고치를 기록하였다. <그림 2>에서 보는 바와 같이, 제조업, 건설업, 도소매·음식숙박업 등의 경기호조로 취업자가 증가되면서 99년 2월, 3월

<그림 2> '98~'99년 전국과 강원도 실업률추이



자료 : 통계청 강원통계사무소, 1999.7
한국은행, 1999.7

을 정점으로 실업률이 점차 줄어들고 있지만 1/4, 2/4분기에 실업률이 지난 98년보다 높은 수치를 기록하고 있어, 강원도는 상대적으로 다른 지역 보다 기업과 노동시장의 영세성으로 경기회복속도와 경기과급효과가 늦다고 볼 수 있다.

우리가 유의해야할 점은 통계작성상의 문제로 인해 사실상의 실업자 중 상당부분이 실업자로 잡히지 않는다는 점이다. 일시적으로 은폐되어 있는 잠재실업자와 실망실업자도 사실상 실업자이며 더구나 일시 휴직자중 기업들의 구조조정과정에서 장기간 무급휴직을 보낸 사람들은 재취업이 힘들다는 우리 현실에 비취볼 때 사실상 실업자이다. 따라서 이들을 감안한 체감실업률을 생각하면 공식적인 5월 중 실업률 4.3% 보다 분명히 높을 것이다. 특히, 강원도는 지역특성상 경기에 따라 크게 영향을 받는 경기적실업(cyclical unemployment)에 의한 계절적실업이 크게 증가하고 있으나 이에 대한 통계가 이루어지고 있지 않아 보다 많은 잠재실업자들이 있을 것으로 예상된다. 따라서 보다 현실적인 실업대책을 세우기 위해서는 잠재실업자와 실망실업자를 포함해 정확한 실업실태를 파악하는 것이 급선무이다.

3. 강원도 산업별 취업자 구조변화

실업이 산업의 어느 부분의 위축으로부터 비롯되었는가를 살펴보기 위해 산업별 취업자수의 추이를 살펴볼 필요가 있다. 앞의 <표-2>에 따르면 99년 2/4분기 도내 총 취업자수는 665천명으로 산업별

취업자수 변화는 농림어업이 152천명으로 전년동기대비 11천명(6.7%) 감소하였다. 그러나 제조업을 포함한 광공업은 6천명(11.3%), SOC 및 기타 서비스업은 4천명(0.9%) 증가하였다. 농림어업은 전년동기에 비해 다소 그 수가 감소하기는 했으나 금년 1/4분기에 100천명이었던 것이 2/4분기 농번기가 시작되면서 집에서 농사일을 도와주며 생계를 유지하던 취업자와 농어촌 부녀자의 경제활동 참여 및 귀농자 등이 유입되면서 다시 증가하는 추세에 있다. 그러나 이러한 취업형태는 대체적으로 일시적이고 계절적요인에 의한 취업형태이므로 안정적인 고용상태는 아니다. 또한 광공업과 SOC 및 기타 서비스산업의 취업자수의 증가는 경기가 회복세에 접어들면서 서비스업 부문의 실직자(퇴직자포함)들과 농림어업으로부터의 이직자들의 이동에 의한 것으로서, 이들이 사업·개인·공공서비스업 분야로 진출한 것으로 보인다.

금년 2/4분기 SOC 및 기타서비스업에서 건설업이 66천명으로 전년동기대비 3천명(-4.3%) 감소하였으며, 전기·운수·창고·금융부문에서는 66천명으로 5천명(-7%) 감소하였다. 그러나 사업·개인·공공서비스업은 135천명으로 12천명(9.8%) 증가하였으며, 도소매·음식숙박업은 187천명으로 작년과 동일하나 증가추세에 있어 당분간은 사업·개인·공공서비스업이 고용증대를 주도할 것으로 보인다.

한편, 산업별 취업자 감소 기여도를 살펴보기 위해 <표-2>로부터 <표-4>를 산출할 수 있다. 상대적으로 경기회복세

가 약한 1/4분기까지 만을 가지고 실업율의 산업별 기여도를 살펴보자. <표-4>에서 일단 경기변동에 민감한 건설업은 차지하고 나머지 부문을 보면, 전국의 경우 취업자의 감소로 인한 실업의 발생은 경기침체에 따라 전형적으로 제조업과 SOC 및 기타서비스업을 중심으로 나타나고 있으나, 강원도의 경우는 양상이 다소 다르다. 전통적으로 강원지역은 농림어업의 비중이 전국평균에 비해 상대적으로 높기 때문에 실업을 낮추는 역할을 해왔다. 그러나 <표-4>에서 보는 것처럼 농업이 가지는 계절적 특성을 감안한다 하여도 농림어업 부문의 취업자가 49천명 감소하여 강원지역 농림어업 부문의 고용흡수능력이 사실상 한계에 달했음을 보여주고 있다. 1차산업을 제외하면 제조업 부문의 실업이 상대적으로 큰데 이것은 강원지역 제조업의 영세성을 여실히 입증해 주고 있다. 특히 도내 제조업은 영세한 중소기업이 대부분이어서 실업을 증가시키는 고용조정 보다 기업 도산에 따른 실업증가가 큰

비중을 차지한다. 따라서 제조업의 실업율은 그 자체의 심각성 보다는 취약한 지역경제 기반이 흔들린다는 것이 더욱 문제이다. 이밖에도 강원지역은 산업구조에서 SOC 및 기타서비스업의 비중이 전국평균에 비해 높은데 이 부문의 취업자 감소는 훨씬 적어 강원지역 실업을 감소에 크게 기여하고 있는 것을 알 수 있다. 마지막으로, 올 1/4분기와 2/4분기의 취업자 수를 비교해보면 농림어업과 건설업 그리고 SOC 및 기타 서비스업에서의 취업자 수가 상당히 증가하는 양상을 띠는데 반해 제조업의 취업자 수는 종전에 비해 상당히 감소한 상태에서 변동이 없다. 따라서 강원도는 실업율을 과거 수준으로 끌어내리기 위해서는 제조업 특히 벤처기업을 중심으로 한 일자리 창출에 비중을 두는 정부의 실업대책과 보조를 맞추면서, 한편으로는 도내 중소기업에 대한 특별한 대책을 세울 필요가 있음을 알 수 있다.

4. 강원도 고용전망

<표-4> 산업별 취업자 감소 기여도
(97년 4/4분기 - 99년 1/4분기)

구 분		전산업	농림어업	제조업	SOC 및 기타서비스업	건설업
전국	취업자 감소분	2,028	487	617	918	742
	취업자 감소기여도	100%	24.0	30.4	45.2	36.5
강원	취업자 감소분	78	49	21	12	31
	취업자 감소기여도	100%	62.8	26.9	15.4	39.7

자료: 통계청, KOSIS; <표-2>에서 산출

우리나라의 2/4분기 취업자는 20,362천명으로 전년동분기에 비해 118천명(0.6%) 증가하였으며, 실업자는 1,435천명으로 전년동분기 보다 46천명(-3.1%) 감소하였다. 취업자수의 증가는 도소매·음식숙박업, 건설업, 제조업 등의 경기호조로 전월 대비 0.6% 118천명 증가하였다. 연령계층별로는 30대(5,880천명)가 가장 높은 취업률을 보였으며, 그 다음으로는 40대(5,051천명), 20대(3,982천명), 50대(3,027천명) 순으로 나타났다. 그러나 20대와 30대가 전년동기대비 각각 11.8%, 3.7%의 감소를 보여 고용상태가 여전히 불안정함을 보여 주고 있다. 반면, 취업률은 올 2/4분기에 93.4%로 증가추세에 있고, 실업률도 6.6%로 전년동기대비 0.2%p 감소해 앞으로의 고용전망을 밝게 하고 있다.

한편, 강원도의 경우 2/4분기 취업자는 665천명으로 전년동분기에 비해 2천명(-0.3%) 감소하였으며, 실업자는 31천명으로 8천명(34.8%) 증가하였다. 실업률은 4.5%로 전년동기대비 1.2%p 증가하였으나, 지난 5월, 6월 이후 취업자수가 큰폭으로 상승하고 있어 앞으로의 고용전망을 밝게 해주고 있다. 그러나 취업자중에 비임금근로자는 18천명으로 5.2%p 감소하였고, 임금근로자는 16천명으로 5.0%p 증가하였다. 이것은 상용직, 임시직근로자는 각각 0.5%p, 1.3%p 감소한 것이며, 일용직근로자는 18천명으로 31%p 증가하고 있어 2/4분기 취업자수의 증가는 일용직근로자수의 증가에 의한 것으로 보인다. 그러나 이것은 고용관계가 불안정한 지위에서 증가하였다는 점에서 고용의 안정성

이 결여되어 있음을 말해 준다. 한편, 금년 2/4분기의 본격적인 경기회복세에 맞추어 강원지역 대부분의 산업이 고용면에서 활기를 띠고 있는데 반해 제조업의 취업자는 여전히 담보상태이다.

이러한 사실로 미루어 볼 때, 지역경제를 포함한 한국경제가 본격적인 회복세를 보인 이후에도 고용관계가 불안정한 지위로 종사하는 사람들의 문제에 대한 대책이 중앙정부는 물론 지방정부 차원에서 필요하며, 또 도내 중소기업의 도산으로 실업이 더 이상 발생하지 않도록 강원도는 기존의 전국 중소기업을 대상으로 한 정부의 평균치 정책에 의존할 것이 아니라 강원지역의 특성이 반영된 선별적 중소기업정책을 세우는 것이 필요하다.

III. 강원지역 실업대책의 현황과 평가

1. 정부와 강원도의 실업대책의 현황

IMF의 구제금융을 받으면서 시작된 실업문제는 심각하게 진전되다 최근 경기회복으로 다소 진정되는 기미가 보이지만 전국적으로 실업율이 6%대에 머물러 있고 도내 실업율도 4%대에 있어 우리 사회 전반에 어두운 그림자를 여전히 드리우고 있다. 특히 강원도의 경우는 도내 제조업의 99%가 영세한 중소기업이어서 기업 도산에 따른 실업발생은 그 자체의 심각성 보다 취약한 경제기반이 흔들리는

점 때문에 더욱 우려되는 상황이다. 어쨌든 실업대책의 경험이 거의 없는 상황에서 중앙정부와 지방정부는 시행착오를 거치면서 실업문제와 씨름하고 있는 실정이다.

<표-5>에서 보는 것처럼 중앙정부의 실업대책은 ①일자리 창출, ②고용안정, ③직업훈련 및 취업알선, ④실업자 생활보호 및 사회안전망 구축 등 네 가지 큰 사업으로 구성되어 있다. 초기의 정부 실업대책은 갑작스런 실업증가에 대처하기 위하여 주로 실업자의 생활안정지원 등 단기적이고 임시방편적인 정책수단에 의존해 왔으나 98년 하반기 이후 경기침체가 예상보다 심각하고 실업이 장기화되는 양상을 띠자 적극적으로 고용창출 등의 실업대책을 최우선에 두는 정책선회를 가져왔다. <표-5>의 실업대책 자금의 영역별 배분에서 보듯이 98년 당초 계획은 고용보험기금을 기반으로 한 실업자 생활보호 및 사회안전망 구축이 47%를 차지하여 실업대책의 주요 비중을 차지하고 있었고, 일자리 창출의 자금배분은 23%에 불과했으나, 이후 일자리창출이 98년 하반기 조정된 계획에는 51%, 99년도에는 57%로 상향 증액되었다. 이와 같이 고용창출이라는 적극적 실업대책을 추진하게 된 배경에는 실업이 일시적인 현상이 아니라 지속적이고 장기적인 성격을 띠고 있다는 인식에서 비롯된 것으로 파악된다.

한편, 강원도의 실업대책은 제2기 민선도정이 출범하면서 종합적인 골격을 갖추고 추진되고 있다. 강원도는 (i) 실업대

책 협의회 구성, 취업정보 원스톱서비스 체제 마련 등의 실업대책의 종합적 추진 체제 구축, (ii) 수요조사에 기초한 실업자 중심의 실업대책 추진, (iii) 전직실업자와 신규실업자, 예비실업자, 저소득실업자 및 고소득실업자 등의 유형별 지원책 강구, (iv) 장·단기 실업대책 추진 등 네 가지 추진 방향을 가지고 <표-6>와 같은 과제를 설정하여 시행하고 있다. 실업대책은 그 성격상 중앙정부에 의해 주도되고 자치단체는 주로 집행업무를 수행하기 때문에 표에서 보는 것처럼 강원도의 대책이 중앙정부의 그것과 다를 바 없는데, 크게 고용안정, 고용창출 등의 적극적 처방과 직업훈련확대, 실직자 생계보호 등의 실업자 보호대책으로 분류되어 제시되고 있다.

사실 지자체 단위로 보면 지역별 실업자수, 실업의 성격 등에 관한 차별화된 정확한 분석 없이 획일적인 중앙정부의 정책에 의해 책정된 예산을 투입하고 있기 때문에 실업대책의 실효성은 의문스럽다. 그럼에도 불구하고 우리 사회의 사회안전망이 취약한 구조이기 때문에 단기적이고 미시적인 사회보장책이 강구되지 않을 수 없는게 현실이다. 그러나 분명한 것은 사회부조정책이 근본적인 실업대책이 될 수 없다는 점이다. 따라서 아래에서는 중·장기적 관점에서 우리 경제의 성장잠재력을 극대화해 고용을 창출하는 방향으로 실업대책이 정교화 되어야 한다는 기본 인식하에서 다음 제시된 강원도의 주요 실업대책의 중점사업과 문제점, 그리고 앞으로 지향해야 할 방향을 개괄적으로 검토해 본다.

<표-5> 중앙정부의 실업대책 자금배분의 추이

구분	98년				99년	
	당초		조정		금액	비중
	금액	비중	금액	비중		
• 일자리창출	19,444	23	51,944	51	90,957	57
- 공공근로사업	5,444		10,444		23,000	
- SOC 투자확대	0		27,500		11,000	
• 고용안정	16,853	20	19,674	19	4,915	3
• 직업훈련과 취업알선	8,195	10	8,961	9	9,824	6
• 실업자 생활보호 및 사회안전망구축	40,123	47	21,144	21	54,408	34
합계	84,615	100	101,719	100	160,200	100

자료: 재정경제부, 「경제장관회의 보도자료」

2. 강원도의 실업대책에 대한 평가

2.1 실업대책 인프라 구축

올바른 실업대책을 수립하기 위해서는 지역별 실업자특성 통계의 구축이 무엇보다 필요하다. 즉, 연령, 성별, 실업기간, 노동이동상황, 가구소득상황, 가구주여부, 학력, 실업급여 수혜 등 광범한 정보가 구축되어야 한다. 현재 통계청에서 위의 몇 가지 자료에 대해서는 공개, 발표하고 있으나 지역별 통계는 거의 없어 지역실업 대책을 수립한다는 것이 거의 불가능한 실정이다. 따라서 통계청 자료와는 별도로 강원도내 각 시·군의 실업의 특성 통계를 수집하여 데이터베이스화할 전담 조직을 구성하는 것이 필요하다. 이밖에도 실업대책의 효율성을 높이기 위해서는 실업대책을 구상하고 실업대책의 효과에

대한 사후적 평가를 할 수 있는 실업대책 협의회를 구성하여 운영하는 것도 필수적이다. 이러한 점에서 도의 실업대책의 5대 과제 중 하나로 실업대책 인프라 구축 사업은 매우 적절하다.

2.2 실업발생최소화 대책

강원도는 우선 실업이 발생하지 않도록 예방하는 대책으로서, 기존 중소기업의 부도를 막아주기 위한 「강원신용보증조합」을 설립 운영하고 있으며 또 중소기업의 경영안정자금지원, 도내기업 특산품의 구매운동 및 판매활동 지원, 그리고 고용유지를 적극 유도하기 위한 대책으로서 해고회피, 우수기업에 대한 인센티브제 실시와 하도급대금 직불제 실시 등을 추진 중에 있다. 그 중 실업대책으로서 뿐만 아니라 중소기업의 지원제도로서 오

랫동안 논의되어 오던 「강원신용보증조합」은 담보위주의 금융관행 하에서 담보력과 신용력이 부족한 지역의 우량중소기업의 금융애로를 어느 정도 해소해 줄 수 있다는 점에서 나름대로의 설립 타당성을 가진다고 볼 수 있다.

금융이란 기본적으로 정보의 불완전성, 특히 정보의 비대칭성이 심각한 문제로 등장하는데 중소기업금융에 있어서는 이러한 문제가 더욱 심각하다. 이런 정보의 비대칭성문제를 효과적으로 완화하기 위한 방안으로서 조합의 설립은 고려해 볼 수 있으나 관건은 기업의 성장 가능성, 기술수준, 신용도 등에 대한 엄격한 평가를 하기 위해서는 도내 각 기업에 대한 정보가 우선 정비되어야 한다는 것이다. 객관적인 평가기준과 심사기구가 없다면 정치논리에 의해 결정될 가능성이 많아 특혜의 시비가 잦을 수 있다. 사실, 기업의 장래성이나 신용을 정확히 판단하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 결국 기업의 장래에 대해 가장 잘 아는 사람은 해당기업가인데 그에게 스스로 평가하게 하되 본인도 책임을 질 수 있는 제도를 개발할 수도 있다. 가령, 기업가가 아이디어나 기술이 있을 때 자본이 충분치 않더라도 이를 지원해 주기 위해 매칭펀드(matching fund) 형식으로 투자하는 것이다. 이를 위해 금융실명제나 감사제도 혹은 매칭펀드 등의 방법들을 개발해야 할 것이다. 중소기업금융에 내재하는 정보의 비대칭성문제를 해소할 수 있는 또 다른 하나의 방법은 지역밀착형 금융기관을 육성하여 반복적 거래관계나 관련기관으로

부터의 신용정보를 취득하도록 하는 것이다. 민간금융기관의 자출에 맡기는 이 방법이 어찌면 가장 효과적일 수 있다. 그 밖에 조합의 운영과 관련하여 조합의 영속성과 건전성을 위해서는 자본금이 200억 이상의 규모로 확충될 필요가 있다. 사업계획상의 최소 자본금은 200억 규모로 그것은 정부·대기업 등의 출연 및 출자금으로 조성되게 되어 있는데 사실 현재와 같은 상황에서 출연금 조성이 쉽지 않을 뿐만 아니라 설령 조성된다 하더라도 그 규모로는 본래의 설립취지를 감당하기에는 역부족이다. 따라서 자본금확충에 대한 참신한 계획이 뒤따라야 한다. 이때 담보제공능력이 있는 고액대출 신청자의 대출 성사율이 높은 것으로 나타나 결국 상대적으로 돈 있는 기업에만 자금이 집중될 가능성이 높으며, 담보능력이 부족한 중소기업의 흑자부도 등을 막는 데는 역부족이다. 또한 저리로 자금지원 받아 경영자금 이외의 용도로 대출금을 사용할 가능성에 대해 엄격한 모니터가 없게 되면 도덕적 해이(moral hazard)가 발생할 가능성이 많다. 따라서 도덕적 해이에 대한 방지 메커니즘이 보완될 필요가 있다.

「강원신용보증조합」설립 운영이나 경영안정지원 시책은 사실 IMF사태 이후 실업대책의 일환으로 추진되는 신규사업이 아니라 지역중소기업 지원과 관련된 전형적인 시책이다. 어느 사업이든 영세 중소기업의 금융애로를 덜어 주자는 취지인데 금융지원 효과를 높이기 위해서는 금융기관으로부터 자금차입의 애로사항이

개선되어야 한다. 즉, 신용대출비율을 늘리고, 지원규모를 확대하는 조치가 무엇보다 우선되어야 할 것 같다. 자금의 용성을 증대시키는 방안과 관련하여 금융지원의 경우 금리를 낮게 하여 주는 것보다 금융지원액을 늘려 주는 것이 더 효과

<표-6> 강원도 실업대책의 중심과제

분 야	단 위 산 업
1. 실업대책 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 도 『실업대책 위원회』 구성·운영 · 『취업정보 One Stop Service』 체제 구축 · 실업대책 전담 부서 설치 · 공공근로사업DB구축 · 도정 홈페이지 개설
2. 실업발생의 최소화	<ul style="list-style-type: none"> · 『강원신용보증조합』 설립 추진 · 중소기업 저리경영안정자금 확대 지원 · 중소기업제품 구매운동 지속 전개 · 도내상품 판매활동 지원 · 해고회피 우수기업 인센티브 제공 · 하도급대금 직불제 실시 · 해외시장 개척활동강화
3. 새로운 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> · 유망중소기업 수출기업화사업 확대 · 수출전진기지 확보 · 도내 대학 창업동아리 적극 육성 · 『투자유치기획단』 구성·운영 · 중소·벤처기업 등 창업 촉진 · 외자·민자유치 인센티브제 실시 · 신산업육성 및 공용창출을 위한 3각테크놀로지조성
4. 직업훈련 및 취업알선 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 직업훈련 실효성 증대 · 『인력은행』 설치 확대 · 귀농희망자 영농훈련 실시 · 취업지원반 운영 · 『일하는 여성의 집』 설립 확대 추진
5. 실직자 생활안정 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> · 공공근로사업추진 · 한시적 생활보호사업 확대 운영 · 지역사회 공동체 운동 전개 · 저소득 실업자 실업보조혜택증 발급 · 도시가스 사용요금 할인 · 쓰레기봉투 무료 제공 · 자치단체 운영시설 사용료 감면

자료: 강원도, 종합실업대책, 1998

적임이 이기영(1995)의 연구에서 입증되고 있기 때문이다.

중소기업 지원과 관련하여 중앙정부의 기존 정책은 주로 금융지원 방식에 초점을 맞추어 왔는데 그 효과는 매우 부정적인 것으로 나타났다. 따라서 금융지원 일변도의 중소기업 육성책은 한계가 있으며, 중소기업이 실제로 필요로하며 애로요인으로 지적되고 있는 것들에 선별적으로 지원하는 것이 바람직할 것이다. 중소기업의 부도는 자금조달의 어려움 외에도 경영능력의 부재, 시장수요에 부적합한 제품의 생산, 유통의 문제 등 여러 가지 원인이 있으므로 중소기업의 애로요인을 정확히 파악하고 그에 적합한 지원을 하는 것이 바람직할 것이다.

2.3 새로운 일자리 창출

경기가 침체되어 있어 고용의 개선여지가 없는 상황에서 실업은 일종의 영합게임(zero-sum game)의 양상을 띤다. 따라서 양합게임(positive-sum game)을 위한 가장 근본적인 실업대책은 경기부양과 함께 일자리 창출이다. 실업증가를 최소화하기 위해서도, 또 매년 초 학교졸업자 등 신규취업자의 일자리 마련을 위해서도 그렇다. 그러나 한국의 경제위기는 경기순환적 침체가 아니라 경제 구조적 문제에 그 원인이 있으므로 경기부양 보다는 구조개혁을 선행하는 것이 순서라는 주장이 만만치 않아 구조조정과 경기부양 사이의 논쟁은 생각보다 간단한 문제는 아니다. 아무튼 이 부문에 대해서 지방정부

의 선택폭은 좁다. 그래도 적극적으로 생각해 볼 수 있는 대책이 있다면 그것은 수출증대와 외자유치이다. 그런 견지에서 수출촉진과 외자유치를 위한 도의 방향은 옳다고 볼 수 있다. 특히, 도내기업과 해외바이어를 연결시켜 주는 연결고리로서 수출지원센터를 운영하는 것 또한 매우 바람직한 시책이다. 위의 여러 대책이 과거처럼 전시행정적 차원에서 내놓은 메뉴가 되지 않도록 보다 심도 있는 지원대책 마련과 행·재정적 지원이 이 부문에 집중 투입되어야 한다.

공공부문에서의 일자리 창출을 위한 프로그램은 눈에 띄지 않는다. 현재 공공부문도 구조조정의 예외지대는 아니지만 직업정보, 재훈련, 실업급여 지급 등 공공부문이 예산을 지출하는 여러 사업 중에는 민간부문에 위탁함으로써 좀 더 효율적인 사업성과를 기할 수 있는 부문이 있다. 이것은 규제완화를 통한 고용창출 방안과도 같은 맥락이다. 문제는 재정지출을 하는 민간위탁 사업에 대해 행정적으로 얼마나 감시·감독을 철저히 하여 도덕적 해이를 방지하느냐 하는 점과 공공부문의 비효율을 제거하고 예산을 절감하는 것과 행정을 경제논리로 접근했을 때 공공서비스가 저하하는 문제간의 득실 중 어느 것이 큰가를 과연 알 수 있느냐 하는 점이다. 한 쪽 부분의 효율을 기하기 위한 시책이 다른 부분의 더 큰 비효율을 초래할 수 있기 때문에 신중한 접근이 필요로 한 부문이다.

정부에서는 고용창출의 한 대안으로 벤처기업 육성책을 제시하며 1만여 신규

벤처기업을 창업시킨다는 목표로 7,500억 원의 예산을 편성해 놓고 있다. 강원도의 경우 산업구조에서 2차 산업이 워낙 취약하고 특히 주력산업이라고 말할 만한 업종이 없기 때문에 지역경제의 활성화와 고용창출을 위해서 제조업의 유치가 바람직한데 입지상 쉽지 않을 뿐만 아니라 노동력 확보 문제와 과도한 환경규제의 문제를 안고 있다. 이러한 상황에서 지식벤처 기업의 육성 및 유치는 강원도가 지향해야 할 산업정책 목표 중의 하나라고 주장할 수 있다. 그러나 도내 벤처기업 등의 창업여건은 열악한 것이 현실이다. 벤처기업이 활동할 수 있는 산업단지, 접근망 등 인프라가 미비하며 창업열기도 부족한 편이라 말할 수 있다. 그러나 이미 계획되어 있는 정부재원이 있기 때문에 강원도의 경우도 중앙정부의 할당을 최대한 수혜하여 강원 벤처기업을 적극적으로 도와줄 필요가 있으며 이에 따른 행정절차를 가능한 한 최대한 간소화하는 행정지원도 따라야 할 것이다. 특히 지역의 대학과 연구기관, 잠재적 기업가(역외 유치 대상 기업가를 포함), 지방정부와 자치단체, 지역금융기관간의 유기적인 네트워크가 구체적으로 하루빨리 실현되어야 한다. 앞서 언급한 지역신용보증조합 사업도 그 자체가 독자적인 사업으로 추진될 것이 아니라 창업관련 사업과 연계되어 추진되어야 실효성이 있을 것이다. 가령,

원주지역에 최근 성공 가능성이 높은 첨단 의료기기 기업들 중심으로 창업보육센터가 개소되었는데 이러한 식의 산학관의 네트워크가 보다 여러 지역에 들어서야 할 것이다.

그러나 여기서 우리가 간과하기 쉬운 문제는 벤처기업과 고용증대는 그 성격상 다른 특성을 지닌다는 점이다. 벤처기업은 고도의 기술력을 가진 소수의 전문가 집단이 도전적 정신으로 고용창출이 아닌 부를 창출하기 위하여 창업하는 것이며, 실제 창업한 벤처기업 가운데 성공한 벤처기업보다는 실패한 벤처기업의 수가 많은 것이 현실이므로 단기간 내에 벤처기업을 창업해 실업인력의 고용을 창출하기란 쉬운 일이 아니다.²⁾ 오히려 실패하는 벤처기업으로 인해 1-2년 후에는 또 다른 실업자 등을 양산해 내는 결과를 초래할 가능성이 있다. 이런 점에서 벤처기업의 창업에 초점을 맞춘 정부의 고용창출 정책은 그 실효성에 의문이 갈 수밖에 없다. 따라서 벤처기업에만 지원을 집중하는 정책은 지역적 차원에서 재고될 필요가 있다.

2.4 직업훈련 및 취업알선 기능강화

현재의 많은 실업이 경기순환과정에서 비롯된 것이 아니라 우리 경제구조조정과정에서 생기는 구조적 실업이므로 직업훈

2) 벤처 인프라가 잘 구축되어 있는 미국의 실리콘 벨리에서 한 투자가에 의해 창업된 20개의 벤처기업 중 오로지 1개의 기업만이 성공을 거둬 고속성장하고 있는 것으로 나타났다. 나머지 가운데 4개는 1년 내에 도산하고 6개가 적자에 허덕이고 있으며 다른 60의 기업은 겨우 명맥을 유지하고 있고 3개 사는 적으나마 이익을 내고 있다고 한다. 이준식, "벤처기업의 고용창출 허실", 세계일보, 1998. 4.2.

련 및 취업알선기능 분야의 강화는 시급하다. 사회안전망이 취약한 우리사회 구조상 실업급여 혜택에서 배제된 실업자에 대한 지원책은 사회안정 유지 차원에서 확충하는 것이 필요하나 그것은 근본적인 실업대책일 수는 없고, 장기적인 관점에서 근로 및 직업훈련에 중점을 두어야 한다.

국비와 지자체의 합동재원으로 추진하고 있는 도내 직업훈련에 따른 취업율은 97년에 47.6%에 불과한 실정이다. 도내 제조업체의 경우 주로 단순 저기능공을 원하는 반면 훈련생의 경우 상대적으로 고기술을 습득하기 때문에 마찰적실업(frictional unemployment)을 해소하는데 어려움이 있다. 직업교육훈련비에 대한 재정확충과 더불어 직업훈련의 실효성을 제고하기 위해서 실직자 및 기업체들을 상대로 직업훈련프로그램에 대한 수요조사가 반드시 선행되어야 한다. 그러한 수요조사를 바탕으로 지역의 대학 내지는 전문기관과 유기적으로 협조하여 적절한 프로그램을 마련해야 한다. 이러한 단기적인 대응책 이외에 장기적으로는 단순인력의 보충차원이 아니라 전문 인력의 양성차원에 초점을 두고 훈련프로그램이 마련되고 진행되어야 한다. 왜냐하면 정보통신기술의 발달과 경제의 글로벌화(globalization)에 따라 구조적 실업이 증가할 추세여서 앞으로는 지식·기술·기능 등을 보유한 사람과 그렇지 못한 사람간의 취업기회의 격차가 더욱 커질 수밖에 없기 때문이다. 새로운 변화에 적응시키기 위한 훈련과정으로 경우에 따라서는

실업자들만이 재학하는 소위 「실업자대학」의 설립을 고려해 볼 수도 있다. 기능대학의 독립법인체 전환으로 충분히 가능할 수 있다. 앞으로는 평생직장 보다는 탬프(temp) - Temporary(임시고용) - 시대가 열리고 있기 때문에 주기적으로 프로그램을 시대의 추세에 발빠르게 맞추어 운영하는 대학이 등장할 가능성이 많다. 사실, 미국에는 주식배당은 커녕 각종 혜택도 없이 주 50시간 이상을 때우는 탬프가 2백 50만 명으로 추계 되고 있다. 세계적인 첨단기업인 인텔, AT&T 등과 같은 기업의 많은 일이 탬프로 매워지고 있는 실정이다. 마이크로소프트도 2만여 사원중 이같은 탬프가 5천명에 이른다. 하이테크 일을 탬프가 해낼 수 있는 것은 철저한 직업훈련 덕분이다. 따라서 우리도 얼마의 보조금보다는 재기의 발판을 마련해 주는 일에 자원배분의 비중을 늘려야 한다

저소득층의 실업과 함께 우리 사회는 고학력실업의 문제가 크게 대두되고 있다. 조우현(1999)의 조사에 따르면 1999년 2월 전국 주요 30개 대학 취업율은 43.2%에 불과하여 고학력자의 실업이 만만치 않은 수준에 이르르고 있다. 정부의 추산에 의하면 98-99년 대졸 미취업자는 290천명인데 기존의 대졸 실업대책예산으로 190천명에게 일자리를 제공하고, 99년 3월중 추경예산을 확보하여 약 5만명의 미취업자에게 추가 일자리를 제공한다는 대책을 가지고 있다. 그러나 정부의 대졸자 취업대책이 인턴제, 보조요원 등 주로 단기적이고 보조적인 성격을 가져 장기적

인 실업대책으로는 미흡하다. 따라서 대졸자의 수요를 확대하는 정책도 필요하지만 노동공급을 조정하는 소위 인력정책(manpower policy)의 일환으로 대학노동공급체계를 산업수요에 적합하도록 재조정하는 방법이 고려될 필요가 있다. 그러나 대졸 미취업자들에 대한 대책은 사실 지방정부의 권한을 벗어난 것으로 도 차원에서는 대기업 및 도내 연고기업을 상대로 도내 미취업자들의 채용을 요청하는 정도의 수단 외에는 마땅한 정책수단이 없다. 강원도는 고학력자 실업을 포함한 청년실업의 대책으로 2천명에게 일자리를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 행정모니터, 여론·통계조사, 전산화 사업, 민원배달제 등의 사업에 청년실업자를 투입할 계획이다. 그러나 이러한 대책은 지나치게 단기적이라 근본적인 실업대책으로서의 실효성은 없을 것 같다.

한편, 취업알선 활성화를 위해서는 민간조직의 역량을 효과적으로 동원할 필요가 있다. 예를들면, 유료직업소개소에 대한 허가요건을 완화하고 전문기술직에 대한 유료소개사업(소위 '헤드헌터'업)에 대해서는 소개요금을 자율화하여 실업자들에게 충분한 정보를 제공하고, 이를 통해 고용기회를 보다 확대하여 한다.

2.5 실업자 생활안정 지원

정부는 저소득층을 위한 사회안전망 확충 사업으로 고용보험 적용 확대, 한시적 생활보호제도 시행 및 실직자 대부사업의 실시 등을 추진하고 있다. 국책 연

구기관 중 내년도 실업률을 가장 높게 추정한 노동연구원의 실업률 7.7%(168만명)를 기준으로 실업자보호와 사회안전망 확충으로 8조 1천억의 예산을 책정하였는데 그 중 저소득층(173만명) - 자활보호대상자 123만명과 거택보호대상자 50만 - 의 생활보호를 위해 총 예산의 약 15%인 1조 2천억을 배정하였다.

강원도는 한시적 생활보호 사업을 98년 8천명에서 15천명으로 확대 운영하기로 하였으며, 생계보호자와 자활보호자에게 생계비, 의료비, 자녀학비, 등을 지원하기로 하였다. 또한, 특별 취로사업을 확대 실시하여 년인원 260천명에 52억원을 배정하였으며, 저소득 실업자에게는 쓰레기 봉투 무료제공, 자녀보육료 감면, 도시가스사용료 및 이·미용료 30% 할인 합의, 그리고 자치단체운영시설 이용료 50% 감면 등 공공혜택을 확대하기로 하였다. 한시적 생활보호사업도 사실상 기존의 생활보호자 지원사업과 동일한 사업으로 실업의 장기화 가능성과 함께 한시적 접근에 한계가 있다. 특히 생활보호대상자라는 개념을 도입함으로써 수혜자들이 애초부터 일할 의욕을 잃게 되는 비유인(disincentive)현상을 초래할 가능성이 크다.

일자리 창출과 관련하여 전직실업자를 위한 대책 중 공공근로사업도 넓게 보면 생활안정 지원책이다. 도는 올해 공공근로사업의 전반기 1단계 (99.1.11-3.31), 2단계 (99.4.6-6.30), 3단계 (7.12-9.30), 4단계 (10.11-12.31)로 사업비 253억원(국비 112, 도비18, 시군비123)을 지출할 계획에

있으며, 임금단가는 수준별로 단순근로는 19천원이하, 자격요구사업 24천원이하, 전문기술직종 29천원 이하로 지급할 계획에 있다. 또한, 정보화사업추진(13개사업)과 공공서비스사업(33개), 공공생산성사업(24개), 환경정화사업(8개) 등으로 수혜인원은 11천여명으로 1인 평균 100일을 근로기준으로 정하고 있다. '99년 1단계 공공근로사업 추진실적을 보면 작년 12월 9,722명을 선발하여 4개분야 78개유형에 사업비 135억원(국비 53, 도비 6, 시군비 76)을 지출하였다.

실업대책도 경제적 파급효과와 효율성을 감안해야 한다. 이러한 관점에서 생활보호 대상자에 대한 현금보조는 사업의 목적이나 취지와는 달리 여러 문제점을 안고 있다. 과거의 경우 상당수의 공공근로사업이 예산을 소진시키기 위한 형식적인 것일 뿐 그렇게 긴요하지 않은 것들이었고, 그 사업 집행 역시 지극히 비능률적 이었다. 가령 취로사업에 자자체는 단순히 중앙정부로부터 예산을 할당받아 그것을 집행하기 위해 일거리를 만드는 모양이었는데 그런 관행이 전혀 개선되지 않고 현재 공공근로사업에서도 답습되고 있는 실정이다. 더구나 애초의 취지와는 달리 기형적으로 운영되고 있는데, 공공근로사업이 공장일에 비해 쉬우면서 일당은 평균 2만5천-3만3천원으로 20% 정도 더 높아 중소기업의 일손을 앗아가고 있는 실정이다. 농촌에서도 공공근로사업 때문에 일손을 빼앗아 가는 마참가지다. 또한 공공근로사업의

재원으로 투입되는 시·군별 공무원 봉급 삭감액의 지역간 편차와 지역간 공공근로사업 신청자수의 편차로 인하여 공공근로사업에 대한 수요와 공급에 심한 불균형이 발생되고 있다. 따라서 일부 지역에서는 실직자 대신 부녀자들의 용돈벌이로 전락하는 부작용을 낳고 있어 실업자 대책으로서의 의미가 퇴색되고 있는 실정이다. 또 단기사업이어서 사업참여자의 심리적 안정감이 부족해 전반적으로 사업의 생산성이 낮고 더구나 일거리가 급히 만들어지다 보니 인원배치효율성에도 문제가 되고 있다. 이러한 여러 문제점을 감안해 볼 때 공공근로사업은 지금과 같이 무작정 돈을 푸는 방식보다는 지자체가 실업자의 재력조사를 실시해 어려운 사람을 직접 지원하는 것이 낫다.

공공근로사업의 효율성 증대를 위한 하나의 대안으로 공공근로사업의 범위를 확대하여 공공근로 대상자의 숙련도, 학력, 기능의 유형 등을 고려하여 가능한 인원을 중소기업에의 인력활용 등 보다 생산적 분야에 배치하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 중소기업은 인건비를 지불하지 않고서도 채용할 수 있고 공공근로사업과는 달리 기업의 성과를 증진시킴으로써 경쟁력 확보는 물론 지역경제의 성장을 가져올 수 있다는 장점이 있다. 또한 경기가 회복되어 공공근로사업이 폐지되더라도 공공근로인력을 정식으로 채용하여 활용할 수 있어 장기적으로 고용의 안정성을 기대할 수 있는 이점이 있다.

IV. 향후 추진과제

97년말 IMF 관리체제로 들어가면서 미증유의 실업사태를 맞다보니 중앙정부건 지방정부건 실업규모 자체에 초점을 두어 실업의 고통을 덜어 준다는 총론적인 명분에만 집착해 상당수의 실업대책이 세밀한 준비 없이 도입되었다. 실업은 어느 경제이건 항상 발생할 수밖에 없지만 사회가 감당할 수 있는 수준이나의 여부가 중요하고 보면 현재 우리 사회의 실업수준은 사회·경제적 불안을 해소시키기에는 여전히 역부족인 상태에 있다는 것이 전문가들의 공통된 견해다. 경제이론에서는 실업의 처방을 위해 실업을 몇 가지 형태로 분류하고 있는데 현재 우리의 실업형태는 비자발적 실업(involuntary unemployment)인 경기적 실업(cyclical unemployment)과 구조적 실업(structural unemployment)이 악순환의 연결고리에 걸려있다. 때문에 정책수단간의 상충(trade-off)이 발생하여 정책의 선택 폭이 좁을 수밖에 없다. 더욱이 실업대책은 사회정의적 형평뿐만 아니라 경제적 파급효과와 효율성을 감안해 마련되어야 하므로 대책 마련이 수월치 않는 형편이다. 재정이 압박을 받고 있는 상황인 만큼 더욱 그렇다. 정책의 권한과 모든 자원이 부족한 상태에서 사상초유의 실업을 대처해야 하는 지자체의 경우에 적극적인 실업대책은 사실상 기대할 수 없는 현실이다. 지자체 수입의 3대 축인 지방세·세외수입·정부지원금이 IMF관리체제 이후 큰

폭으로 줄어들면서 일부 지자체 자체가 부도직전에 처해 있다. 시도별 재정자립도 수준에서 전남(20.3%), 전북(22.4%)에 이어 꼴찌를 기록하고 있는 강원도(27.8%)의 경우 재원이 투입되어야 하는 자체적인 실업대책의 마련이 쉽지 않다. 따라서 필요한 추가재원을 확보하는 일도 중요하지만 그 동안의 추진실적을 바탕으로 성과가 적은 대책은 과감히 축소하고 사업의 실효성이 큰 사업을 선정하여 집중적으로 추진하는 것이 바람직할 것 같다.

이제는 실업이 장기화할 전망이다 만큼 단기·대중요법 중심의 실업대책 보다는 장기적이고 근본적인 대책 수립이 필요한 시점이다. 이를 위하여 우리가 무엇을 준비해야 할 것인가에 대한 향후 과제를 몇 가지 짚어보자.

1. 과학적인 실업대책에 필요한 데이터베이스 구축

실업대책이 중앙정부에 의해 주도될 수밖에 없는 특성이 있긴 하지만 여러 정책이 실직자들에게 체감되기 위해서는 운용에 있어서 지역적 특성이 결합되어야 한다. 따라서 실업에 대한 구체적인 지역통계와 실업자의 특성별 통계가 구축되어야 한다. 앞장에서도 설명한 것과 같이 실업은 조사기간 중 주당 1시간 이상(가족노동의 경우는 주당 18시간) 일하면 취업자로 간주되므로 실업율이 과소추정될 우려가 있다. 이밖에도 실망실업자와 취업자로 분류되고는 있지만 생산성이 거의

0에 가까워 실업자와 다름없는 사람들이 잠재적으로 다수 존재한다는 사실을 감안하여 단순히 통계상의 실업이 아니라 실제의 실업통계를 구축할 필요가 있다. 이외에도 올바른 실업대책의 수립을 위해서는 실업의 원인에 대한 정확한 진단이 선행되어야 하는데 이를 위해 실업자의 특성에 대한 통계자료가 구축되어야 한다. 일반적으로 실업자의 특성에 관련된 자료로는 연령, 성별, 전직사유, 실업기간, 가구소득 수준, 기술 및 숙련도 수준 등이 포함될 것이다. 그러나 실업대책의 최종 대상지라 할 수 있는 시·군 지역의 실업자의 특성별 자료는 전혀 구축되어 있지 못하므로 지자체가 효과적인 실업대책을 수립하기 힘든 것이다.

오전대 우리 사회의 실업문제가 특수한 그리고 일시적인 현상이 아니라 일반적이며 장기적인 성격을 띠는 추세라고 인식한다면 실효성 있는 실업대책을 위해서는 강원지역별 실업자수, 실업의 유형 및 다양한 고용·직업정보 등에 관한 정확한 노동시장정보(labor market information) 시스템의 구축이 미루어져서는 안 된다. 지역별 취업정보망(worknet)의 구축과 또 실직자에 관한 정보가 신속히 포착될 수 있도록 구직정보의 자동전산입력 방식이 도입될 필요가 있다. 집계된 모든 정보는 지역별네트워크를 통해 신속히 민간에게 무료로 제공되어야 함은 물론이다.

2. 실업대책평가단 운영

저실업시대의 행정조직과 노하우로 초

유의 대량실업사태를 맞은 정부 - 중앙과 지방 - 는 실업자 관리 및 실업대책에 많은 시행착오를 겪고 있다. 특히 정책의 권한과 집행에 한계를 가지고 있고 더욱이 예산의 제약을 받고 있는 지방정부로서는 지역차원에서의 재정적 실업대책을 수립하기가 사실상 어렵다. 이러한 제약 상황에서 오히려 실업예산을 적절히 집행했는가의 문제가 주요 관심사이다. 이런 점에서 실업대책을 상시적으로 점검·평가하고 개선안을 제시하며 또 시장상황에 따라 당초의 대책을 유연하게 조정하는 등의 실업대책 전담 싱크탱크 혹은 실업대책평가단의 구성이 필요하다. 강원도의 실업대책 인프라 사업중 「실업대책협의회」 구성은 바람직하나 각종 대책의 실효성에 관한 정량적 평가가 필요한 만큼 키워맞추기식 위원회 구성으로는 한계가 있다. 오히려 실업대책 전담팀(task force) 내에 회계사, 학계 및 변호사, 실업대책의 수요자라고 할 수 있는 기업인 등의 민간조직이 보강되어 실업대책의 효과를 실질적으로 평가할 수 있는 평가단의 구성이 바람직하다.

3. 고용정보창구의 체계화

이밖에도 실직자가 일자리를 손쉽게 찾을 수 있도록 고용정보 창구의 체계화를 서둘러야 할 것이다. 이를 위해서 이른바 미국식 원스톱서비스 체제(one-stop service system)를 구축할 필요가 있다. 미국에서는 한 개인이 자기 지역의 고용정보센터를 방문하여 지역내 정보는 물론

전산망을 통해 전국적인 정보를 손쉽게 얻을 수 있다. 이와 같이 현재의 다양한 구인·구직 정보창구를 체계화하고 정보통신기술의 적용을 통해 접근성과 편의성을 높여서 실업자가 어느 곳이든 한 번 방문으로 필요한 정보를 얻고, 자신이 원하는 어떤 프로그램이든 신청이 가능하도록 함은 물론 미래수요가 높은 직종으로 인력육성이 이루어 질 수 있도록 직업전망 서비스 기능도 겸하도록 한다. 이러한 관점에서 일차적으로 노동부 지방사무소가 운영하고 있는 「인력은행」을 사업의 실효성을 높이기 위해서 도가 인수받아 운영하는 것을 검토해 볼 수 있다.

4. 직업교육훈련 프로그램의 다양화

실업자 직업훈련의 확대를 통해 실업자들의 능력개발과 경쟁력을 강화시켜야 한다. 중장년층 실업자에 대한 재취업교육훈련의 내실화를 위하여 재취업교육 및 창업교육과정의 다양화 및 확대를 기할 필요가 있고 또 수요자 중심의 재취업교육훈련 실시로 훈련수료자의 재취업이 촉진될 수 있도록 해야 할 것이다. 실업자 스스로 교육훈련기관과 교육훈련 과정을 선택할 수 있는 Learning card를 발행하고 각종 교육훈련정보를 윈스톱서비스센

타를 통하여 실업자에게 제공하는 등 공급자 중심의 교육훈련이 아니라 수요자 중심의 훈련체계를 구축해야 한다.³⁾ 여기서 우리가 주목하는 것은 산업구조의 변화에 따라 노동수요의 구조가 변하고 있다는 사실이다. 즉, 직종에 있어서 정보화, 세계화의 가속으로 기능직, 단순사무직 비중이 감소하고 창의력, 정보기술 및 어학능력을 갖춘 고급기술인력의 수요가 증가하고 있다는 사실과, 근로형태에 있어서 정보기술 발전으로 재택 근무 및 SOHO 등의 근로형태가 증가 추세에 있다는 것이다. 이와 함께 기업비용 절감에 대한 압력과 아웃소싱 증대로 계약직이나 시간제 근무 등 노동형태가 보다 유연화, 다양화되고 있다. 이러한 사실을 직시하여 다양한 교육 프로그램이 준비되어야 한다. 여기서 중요한 실업대책의 원칙은 가능한 정부가 직접 사업집행을 삼가고 민간기관에 아웃소싱 하는 것이다. 직업정보제공이나 재훈련 등의 일을 민간에 위탁해 예산을 집행하는 것이 낭비를 줄이는 첩경이 될 것이다.

5. 차별화된 관광산업 정책

도가 가지고 있는 천혜의 자연자원 때문에 관광산업은 강원도의 비교우위 산업

3) 미국과 영국은 현재 정부가 노동시장 열외자에 대한 훈련비용을 지원할 때 증서를 교부하면 수령자는 그 증서를 본인이 원하는 훈련기관에 제시하여 교육훈련을 수강하고 교육훈련기관은 증서를 정부에 제시하여 훈련비를 수령하는 훈련교환권제를 실시하고 있다. 이 제도는 청년실업층에 대하여 광범위하게 적용되고 있으며, 수령자는 민간훈련기관, 교육기관과 그리고 기업 내 훈련 중에서 임의로 선택할 수 있다.

이다. 하지만 논의의 무성함에 비해서 아직까지 그 성과는 만족스럽지 못한 것이 사실이다. 그러나 부가가치와 고용의 창출 측면에서 강원도의 유망산업인 관광산업을 적극 활용하는 방안을 마련해야 한다. 관광은 다른 산업과의 상관관계 자체가 우호적이어서 경기부양(지역경제의 활성화)에 순작용을 할 것이다. 특히 관광이 활성화되었을 때 높은 고용창출 효과로 인해 다양한 직종의 일거리가 생겨날 수 있다. 따라서 강원도의 관광산업의 육성은 적극 시도되어야 한다. 문제는 내국인 위주의 저가 관광사업을 탈피하기 위해서는 외국 관광객 유치에 급선무다. 구미 관광선진국, 동남아의 관광국가들의 실례를 심도있게 연구하여 신속하고 실효성 있는 투자를 해야 한다. 가령, 동해안 지역에는 대규모 고급 휴양지 건설, 산악지방에는 대규모 오락 및 인프라(스키장, 카지노 등)와 소규모 숙박업소가 연계되는 휴양지 건설 등 지역별로 차별화된 관광산업정책이 필요하다. 또한 관광객들에게 관광지의 이미지를 심어주기 위해서는 배후도시의 도시계획이나 사업이 수도권과 거의 동일한 양태로 진행되지 않도록 각별한 정책이 뒷받침 되어야 한다. 고층아파트, 상점, 주택이 혼재 등의 개성없는 주거형 시멘트식 개발은 관광산업 발전을 가로막는 치명적인 장애요인이 될 것이다. 어쨌든 강원도가 단순 관광사업에서 벗어나 보다 효율적인 자연친화사업을 통해 새로운 고부가가치와 일자리를 창출해 낼 수 있도록 다각적인 노력이 있어야 한다.

V. 맺음말

97년말 이후 실업자 수의 급증이 사회적 문제로 대두되면서 실업문제의 해결은 한국경제가 당면한 가장 심각한 문제 중의 하나가 되었다. 정부는 실업대란에 대비해 종합적인 실업대책을 마련하여 시행하고 있지만 취지나 내용은 좋아도 실행할 수 있는 인프라가 제대로 되어 있지 않아 시책이 실제 실업자에게 전달되는 데는 많은 시간이 걸리고 또 경우에 따라서는 효율성에 문제가 있음이 드러나고 있다. 따라서 정부 주도 실업대책의 불필요성을 제기하는 사람들이 많다. 그러나 사회안전망이 제대로 갖추어져 있지 않은 우리 사회의 현실을 생각할 때 정부 주도의 실업대책은 당분간 불가피한 측면이 있다. 정부의 강력하고 획기적인 실업대책을 주문하는 목소리의 이면에는 정부 주도의 강력한 실업대책이 실업의 고통과 실업율의 증가를 둔화시킬 것이라는 믿음이 뒷받침되어 있다. 그러나 산업구조의 변화에 따른 노동수요 구조의 변화로 경기회복과 관계없이 과거와 같은 완전고용에 가까운 실업율을 유지하기는 어려울 전망이다. 이것은 곧 우리 경제가 고실업사회로 나아가고 있음을 시사하며, 우리 모두는 이제 실업대책이 더 이상 선택의 문제가 아니며 또 모든 실업에 대하여 완전한 정책이 없다는 사실을 인식해야 한다.

지금 우리의 실업문제에 대한 해법을 찾는데 선진국의 경험은 하나의 타산지석

이 될 수 있다. 선진국의 경험을 보면 실업문제에 대한 해법에 차이가 있다. 유럽의 실업문제는 70년대 중반부터 시작되어 80년대 중반 이후부터 급격히 악화됐다. 미국에서도 실업문제는 유럽과 비슷하게 시작되었다가 80년대부터 조금씩 나아지고 있다. 유럽은 실업문제가 시작되었을 때 그 이유를 경기가 좋지 않은데서 찾았고, 미국은 구조적 취약성에서 찾았다. 유럽은 실업급여를 늘리고 고용안정에 대한 법적 보호를 강화하는데 초점을 맞췄고, 미국은 실업문제를 해결하기 위해 국민들의 능력개발에 초점을 두었다. 어느 선택이 더 효과가 있었는지는 최근의 상황을 보면 알 수 있다. 70년대 이전까지만 해도 실업률이 유럽보다 심각했던 미국은 조금씩 호전되어 현재는 가히 경제의 르네상스시대를 맞고 있다. 반면, 유럽은 계속 높은 실업률로 고통을 겪고 있다. 결국 80년대 후반이 되면서 유럽에서도 실업문제를 해결하는 방안으로서 인력개발에 무게중심을 두게 된다. 급기야 선진국에서는 교육훈련문제가 경제정책의 핵심이 되었다.

이와 같이 우리보다 먼저 실업문제를 고민한 선진국들의 해법을 통하여 우리도 유럽식의 해고규제와 실업급여의 확대 등과 같은 직접적이고 소극적 보호정책 보다는 임금과 고용규제 완화를 통한 노동시장의 유연성 확보와 근로자 능력개발 투자 확대를 통해 기업 및 근로자의 경쟁력을 동시에 향상시켜 장기적 고용안정도모하는 방향으로 실업대책을 수정해 나가야 할 것이다. 더욱이 우리의 실업문제

가 경제 구조조정 과정의 문제라고 한다면 단기적 처방에 매달리는 건 금물이다. 경제구조 혹은 체질개선을 위해서는 국가차원의 능력개발시스템 개발이 시급하다. 이를 위해 의식 및 관행이나 제도의 개선이 필요하다. 즉, 언제까지나 실업대책을 정부가 주도할 수는 없고 시장경제원리에 따라 실업문제가 처리되도록 관련인프라를 정비하고 관행과 제도를 국제기준에 맞추어 고쳐나가야 한다.

그러나 실업문제가 시장경제원리에 따라 해결되어지는 시스템이 구축되기전까지는 정부의 적극적인 실업대책이 요구된다. 특히 최근의 우리나라 실업의 문제점은 실업의 집중화 현상과 실업의 장기화, 그리고 고용의 질적 저하에 있다고 할 수 있으며, 이는 사회적으로 부(富)의 불균등화를 초래하여 국민들간 위화감을 조성하고, 소득감소에 따라 가구의 생계유지 문제가 되어 사회불안요인을 가중시킨다는 것이다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해 정부의 사회보장체계의 구축 또한 외면할 수 없는 시급한 과제이다.

한편, 현재의 실업문제에 대한 정부의 정책안은 대체로 원론에 충실한 인상을 주고 있지만 지역차원에서의 재량적 실업대책이 거의 없다는 특징을 가지고 있다. 일반적으로 실업문제란 특정지역의 문제라기 보다는 전국적 거시경제와 관련되어 있어 해결 역시 거시경제 정책 일반과 연결될 수밖에 없다는 점에서 실업대책의 중앙집중화가 필요할 수 있다. 그러나 지나친 집중화는 지방정부로 하여금 단순한 정책집행자로서만의 기능을 하게 되어 실

업해소의 효과를 극대화하는데 한계를 가지게 한다. 또한 중앙정부의 실업대책은 주로 전국 평균치를 근거로 작성되기 때문에 지역적 특수성이 반영되기가 어렵다는 단점을 지적할 수 있다. 이러한 관점에서 전국적 차원의 실업대책의 골격안에서 지역적 특성이 반영된 실업대책이 병행되어야 한다. 과거 고실업의 경험이 없기 때문에 지역차원에서의 실업대책을 수립하기가 현재로서는 어려울지 모른다. 그러나 향후 5%대 이상의 상대적 고실업이 지속적으로 나타난다고 가정하면 이에 대비한 실업대책을 지역차원에서 반드시 마련해야 할 것이다.

이러한 관점에서 애초에 본 연구는 향후 고실업의 시대를 대비하기 위하여 강원도의 지역 특성에 맞는 실효성 있는 실업대책이 무엇일까 하는 문제의식에서 출발하였는데 지역연구를 수행해본 사람이라면 누구나가 경험했을 자료부족 내지 미흡함 때문에 계량적 분석을 수행할 수 없어 다분히 원론적인 제안을 할 수밖에 없다. 실업을 포함한 지역통계가 올바르게 구축되어야 지역의 현안에 대하여 좀더 과학적이고 객관적인 접근이 가능하며 따라서 가치중립적인 정책제안을 할 수 있다. 이런 시각에서 본문에서 제안한 지역단위 실업통계를 포함한 지역통계의 구축은 향후 실효성 있는 강원도의 지역경제 정책 수립을 위해서는 반드시 이루어져야 하는 중요사업이다. 본 연구는 현재 하나의 방향만을 제시하는 정도의 수준에 그치지않았으므로는 과학적인 근거에 기초한 정책제안을 할 수 있기를 기대한다. 통계자료는

단순히 과거의 실제에 불과한 것이 아니라 그것을 기초로 우리의 미래를 예측할 수 있는 귀중한 정보임을 인식하여 관련 부처에서 지역통계의 수집과 정리에 더욱 노력할 것을 주문하고 싶다.

참 고 문 헌

- 박세훈, “강원지역 실업전망 및 대책연구”, 강원포럼, 강원개발연구원, 1998. 5/6
- 이기영, 「중소기업 상업어음할인의 활성화를 위한 금융정책의 개선방안」, 한국조세연구원, 1995
- 이종민, “강원도 지역경제의 특성과 성장요인”, 강원포럼, 강원개발연구원, 1997. 5/6
- _____, “IMF시대: 강원도의 실업대책과 방향”, 지방자치 제2기와 강원도의 장·단기 과제, 강원비전포럼, 1998. 10.
- 정초시, “지역실업대책의 평가와 과제”, 99년 한국응용경제학회 하계정책세미나, 1999. 6
- 조우현, “99년 종합실업대책의 평가와 과제”, 한국경제연구학회, 99년 정책토론회, 1999. 6.
- 조연상, “IMF금융위기와 지방정부의 역할”, 한국경제학회 제8차 국제학술대회, 1998. 8
- 최명주외 4인, 『WTO체제하의 지방중소기업 지원정책』, 집문당, 1997.

- 최영기, 「신정부의 노동정책」, 한국노동
연구원, 1998. 3
- 강원도, 종합실업대책, 1998. 8
- _____, 강원통계연보, 1996
- 통계청, 시·도별 지역내 총생산, 각년호
_____, 강원통계사무소, 고용동향, 1999. 6
- 한국노동연구원, 『고실업시대의 실업대
책』, 1998
- _____, 『선진국의 일자리 창출연구』,
1999.
- 한국은행 춘천지점, '98 강원경제의 전망
과 과제, 1998. 2

Kangwondo's Unemployment Counterplan : Review and Priorities

Jong-Min Lee* · Young-Sik Kim**

Abstract

The year of 1998 was a very hard time for the most of Koreans. The rate of unemployment, which had averaged between 2 and 2.5 percent for many years, has continued to rise as the industrial production declined from the first quarter of 1998. The seasonally unadjusted unemployment rate recorded high of 8.4 percent in the first quarter of 1999, and the number of the unemployed as 1.75 million. On the other hand, the unemployment rate in Kangwondo used to be smaller than the nation-wide rate. However, this should not be taken as evidence that Kangwondo's economy used to perform better than others, because the participation rate also used to be smaller in Kangwondo than other regions. Anyhow, the unemployment problem is one of urgent issues in Korean society.

The purpose of this paper is to overall review Kangwondo's unemployment counterplan and to make priorities about what we have to do against the long-run unemployment. In addition to implementing unemployment countermeasure of the central government, Kangwondo has to devise in itself unemployment counterplan reflecting local attributes.

* Professor, Department of Economics, Kangwon University

** Lecturer, Department of Economics, Kangwon University