

# 실업의 장기화의 정책과제

## 目 次

I. 序 論	1
II. 問題의 提起	3
1. 소득의 불평등화	4
2. 국민적 부담 가중	4
3. 장기실업의 거시경제적인 해악	5
III. 外國의 長期失業	6
1. 각국의 장기실업 현황: 특성과 원인	6
2. 각국의 장기실업 대책	16
IV. 韓國의 長期失業	27
1. 한국의 장기실업 실태	27
2. 한국의 장기실업 전망	34
V. 政策課題	44
參考文獻	53

## 表 目 次

<표 1> 장기실업자 비중 변화추이 .....	7
<표 2> 성별 장기실업률(1997) .....	9
<표 3> 연령별 장기실업률 비율(1995) .....	10
<표 4> 구직유형별 장기실업률(1995) .....	11
<표 5> 장기실업 추이 .....	27
<표 6> 구직기간 분포 및 평균 구직기간 .....	30
<표 7> 세부그룹별 장기실업 현황 .....	32
<표 8> 구직기간별 해자도 추정치 .....	35
<표 9> 월평균 구직기간 .....	40
<표10> 예상 장기실업자수 및 장기실업률 .....	41

## 그림 目次

[그림 1] 장기실업률 변화추이 .....	8
[그림 2] 장기실업 추이 .....	28
[그림 3] 구직기간 분포 .....	31
[그림 4] 구직기간별 생존율 추정치 .....	37
[그림 5.1] 구직기간 분포: '방법 1' .....	38
[그림 5.2] 구직기간 분포: '방법 2' .....	39
[그림 6] 월평균 구직기간의 변화추이 및 전망 .....	40

## I. 序論

장기실업자란 일정한 시점에서 연속적으로 12개월 이상 실업상태에 있는 사람이라고 정의할 수 있다. 여기서 12개월은 각국에서 일반적으로 채택하는 기준이다. 그러나 이 기간은 상당히 자의적이며 전반적인 실업률 수준의 변화에 따라 달라진다. OECD 국가들의 경우를 보면 과거에 실업률이 그다지 높지 않았을 때에는 장기실업의 기준을 연속적으로 6개월 심지어는 3개월 이상 실업한 자로 규정하다가 1980년대 이후 고실업이 정착되면서 그 기준을 12개월 이상으로 정하였다. 현재 많은 국가들에서는 장기실업률을 보고함에 있어서 12개월과 아울러 6개월 기준을 동시에 사용하고 있다. 어떤 기준을 택하든 특정 시점에서의 장기실업률은 총실업자수에서 일정 기간(6개월 혹은 12개월) 이상 연속적으로 실업상태에 있는 사람들의 비율로 정의된다.

압축하면 실업의 문제는 장기실업의 문제라고 할 수 있다. 단기실업은 말 그대로 실업 기간이 단기적이기 때문에 문제의 심각성이 장기실업에 비해 덜하다고 할 수 있다. 많은 OECD국가들은 과거 1980년대에 이미 장기실업의 고통을 겪은 바 있고 일부 국가들은 아직도 그 병폐에 시달리고 있다. 장기실업의 문제점들로는 소득의 불평등화 및 사회갈등, 장기실업자들의 취업능력 상실로 인한 인적자원 손실, 장기실업자 구제를 위한 경제·사회적 비용의 증가 등을 들 수 있다. 그 외에도 한국에서 특히 장기실업 문제를 걱정해야 하는 이유는 한국은 아직 사회안정망이 발달되지 않아서 장기실업자들의 생계위협 문제가 어느 선진국보다도 심각할 수 있기 때문이다.

한국은 과거의 고도성장에 힘입어 일반실업률뿐만이 아니라 장기실업률도 매우 낮은 수준에 머물렀었다. 최근의 경제적 충격의 여파로 대량의 실업자가 방출됨에 따라 비록 총실업자 중에서 장기실업자(일정 기간 이상 연속적으로 실업상태에 있는 사람들)의 비율은 IMF 이전보다도 낮아졌지만 그 규모는 지속적으로 증가하고 있다. 현 논문에서 추정한 바에 의하면 한국의 장기실업률은 6개월을 장기실업의 기준으로 할 때 1998년에는 15.7%로 그리고 1999년에

는 28.8% 정도로 전망된다. 한편 12개월을 기준으로 하면 1998년과 1999년의 수치가 각각 1.2%와 8.2%로 전망된다. 다시 강조하지만 비록 예상되는 장기 실업률이 외국과 비교하여 높은 수준은 아니지만 사회안정망 구축이 미약한 현실에서는 상당히 심각한 문제를 야기할 수도 있다는 사실을 간과해서는 안 된다.

현시점에서 장기실업 문제를 걱정해야 하는 또 하나의 이유는 많은 OECD 국가들이 장기실업의 고통을 겪으면서 얻은 교훈이 장기실업은 사후적인 치유책보다는 사전적인 예방책이 중요하다는 것이다. 다시 말해 본문에서 자세히 논의하겠지만 실업이 장기화가 진전되는 초기 단계인 금년과 1999년이 장기실업의 진전을 막아야 하는 적절한 시점이라고 할 수 있다. 장기실업대책은 추가적인 재원의 확보를 필요로 하지 않는다. 기본 정책방향은 현재하는 모든 실업대책 프로그램에 지출되는 비용의 일부를 장기실업자 혹은 '예상장기실업자' 구제에 할당한다는 것이다. 다시 말해 같은 수의 실업자를 구제함에 있어서 장기실업자들을 우선적으로 구제함으로써 남아 있는 실업자 집단에서 장기실업자의 비율을 줄이자는 것이다. 같은 실업률, 같은 실업자의 규모하에서도 장기실업자의 비율이 낮은 노동시장이 보다 건강한 노동시장임은 재론의 여지가 없다.

제II장에서는 실업의 장기화에 따른 문제점들을 살펴본다. 한국은 IMF 이전까지는 장기실업의 문제를 겪어보지 못했으므로, 제III장에서는 외국의 장기실업 현황에 대해, 제IV장에서는 외국의 장기실업 대책들에 대해 논의한다. 제V장에서는 한국의 장기실업 실태를 분석하며 제VI장에서는 향후 진전될 장기실업 규모에 대해 전망해 본다. 외국의 경험과 한국의 장기실업 현실을 토대로 제VII장에서는 한국의 실정에 맞는 정책과제들을 도출해 본다.

## II. 問題의 提起

질적인 측면에서의 실업의 문제란 바로 장기실업의 문제라고 할 수 있다. 실업 기간이 매우 짧은 단기실업 혹은 일시적 실업은 그 문제의 심각성이 장기실업에 비해 덜하다고 할 수 있다. 단기실업은 장기실업에 비해 실업자들의 소득의 단절 문제도 덜 심각할 뿐만이 아니라 실업기간이 짧으므로 실업 기간중의 인적자본의 손실(예를 들어 이전 직장에서 습득한 기술·지식 등)도 적다고 볼 수 있다. 이에 반해 장기실업자들은 장기간의 소득의 단절이라는 고통뿐만이 아니라 오랜 기간 일경험이 단절됨으로써 직업 획득에 필요한 기술 및 지식을 대부분 상실하게 된다.

흔히 장기실업의 문제를 논할 때는 장기실업의 이중 문제(dual problem)를 언급한다. 즉, 실업 기간이 장기화됨에 따라 장기실업자들은 의욕상실로 인해 적극적인 구직활동을 하지 않게 되고 고용주들 역시 이들을 기피하게 된다는 것이다. 고용주들이 장기실업자들을 기피하는 이유는 첫째, 적응력 및 기술이라는 측면에서 장기실업자들은 이미 보유하고 있던 기술을 대부분 상실했다고 간주하기 때문이며(duration dependence effect) 둘째, 이미 능력있는 사람들은 모두 실업자군에서 탈출하여 남아 있는 장기실업자들은 대부분 능력이 없는 사람들이라고 판단하기 때문이다(heterogeneity effect). 이에 따라 고용주들은 실업 기간을 채용기준으로 삼게 되어 장기실업을 고착화시키는 결과를 초래한다(Moylan, Miller and Davis, 1984; Lockwood, 1991)의 장기실업 모델에서는 고용주들이 장기실업자의 사적인 정보(private information)를 알게 되고 단기실업자들을 우선적으로 채용함으로써 실업 기간이 길어질수록 실업으로부터의 탈출률은 점차 떨어진다고 한다. 원인은 차치하고서라고 실업기간이 길어질수록 실업으로부터의 탈출확률이 점점 더 떨어진다는 것은 많은 학자들에 의해 연구되어 왔다(예를 들어 Lancaster, 1979; Heckman and Borjas, 1980; Jackman and Layard, 1991). 또한 Layard and Nickell(1986)은 장기실업자들의 추후 임금결정은 더 이상 시장 메커니즘에 의해 영향을 받지 않는다고 분석한다.

이러한 장기실업의 이중 문제로 인해서 상당히 높은 실업상황에서도 많은 수의 직업이 채워지지 않고 남게 된다는 역설적인 상황이 발생한다. 즉 총실업률이 같다고 하더라도 장기실업자의 비중이 높을 때는 그렇지 않을 때와 비교하여 창출된 직업들이 매우 더디게 채워지는 경향이 있다. 이는 한 국가 내의 인적 자원이 효율적으로 운영되지 못함을 의미한다. Simes and Richardson(1987)은 장기실업자의 비중과 숫자가 증가하면 같은 실업률하에서도 직업이 더 늦게 채워질 뿐만 아니라 임금상승률도 높아진다는 점을 밝히고 있다. 다음에서는 장기 실업이 주는 경제·사회학적인 해악들에 대해 간략히 논의해 본다.

### 1. 소득의 불평등화

장기실업으로 인해 발생하는 경제적 비용으로 먼저 소득의 불평등화에 의한 총수요의 위축을 들 수 있다. 즉, 같은 실업률하에서도 장기실업자의 비중이 높을 때는 소득은 더욱 불평등하게 되며 장기실업의 이중 문제로 인하여 이러한 소득의 불평등은 일시적인 현상이 아니라 영속적인 성격을 띠게 된다. 이는 총수요 감소를 유발하게 되고 이는 다시 경기를 위축시키게 된다. 이러한 소득 불평등의 심화는 사회불안의 요인으로도 작용한다. Junankar(1988)는 장기실업자들은 노동력 경쟁이라는 측면에서 가장 하위에 있는 집단으로서 현재의 소득이 매우 낮을 뿐만 아니라 기술과 교육 등 일반적인 기준에서도 고용능력이 떨어지는 집단이라는 점을 지적한다. 이러한 문제는 시간의 경과에 따라 더욱 심각해져 결국 이들은 사회의 불만 세력을 형성하게 된다는 것이다.

### 2. 국민적 부담 가중

극단적으로 표현하여 장기실업자들은 정부 혹은 국민에 의해 지속적으로 보호되어야 할 '자기부양능력 상실자'들이라 할 수 있다. 첫째, 장기간 실업상태에 있음으로써 이들은 대부분 빈민층으로 전락하여 총체적으로 세금징수의 기반을 약화시킨다. 둘째, 이러한 장기실업자들에 대한 사회보장을 위해 여러 가지 직·간접 비용이 든다. 직접비용은 장기실업자들에게 지급되는 각종 지원금을 포함한다. 많은 단기실업자들은 실업급여 수급이 종료되기 이전에 새로운 일자

리를 찾아 자기부양능력을 키워나가지만 대부분의 장기실업자들은 실업급여 수급이 종료된 후에도 각종 형태의 지원을 지속적으로 해주어야 할 집단이다. 한편 간접비용은 장기실업자들이 생산활동을 하지 않음으로 인해 발생하는 생산력의 손실을 말한다. 유럽공동체(EC, 1984)의 추계에 따르면 순수한 장기실업에 의한 잠정 손실이 EC 전체 GDP의 3~4%에 달하였다. 이 추정치에는 장기실업자들이 일했을 경우 발생했을 GDP의 증가분이 제외된 것이다.

### 3. 장기실업의 거시경제적인 해악

장기실업률은 일반실업률과는 달리 일단 높아진 후에는 경기가 다소 상승하더라도 바로 낮아지지 않는다. 즉, 총실업률은 경기변동에 다소 민감하게 움직이는 데에 반해 장기실업률은 경기가 회복된 후에도 일정기간 계속 유지 내지 상승하다가 호황이 장기간 지속될 때에야 비로소 하락하는 경향이 있다. 이는 앞서 언급한 장기실업의 이중 문제와 밀접히 관련된다. 따라서 다른 조건이 같다면 장기실업률이 높을 때는 물가상승을 유발시키지 않는 실업률 수준(NAIRU)도 높아져 경제로 하여금 저인플레이션과 저실업을 동시에 달성하는 데에 방해가 된다. 다른 조건이 같다면 높은 장기실업률은 높은 임금상승률을 유발한다는 Simes and Richardson(1987)의 주장도 이와 밀접히 관련된다. 장기실업의 특징은 경기후퇴 후에는 일정한 시차를 가지며 장기실업률이 급증하다가 완만한 경기상승기에는 좀처럼 줄어들지 않아 결국 경기가 후퇴할 때마다 누적된다는 것이다. 대량의 고용창출에도 불구하고 구인충족 속도는 상당히 느려서 결국 거시경제의 비효율성을 초래하게 된다.

최근 한국은 2%대의 저실업 시기를 10년간 유지해 오다가 불과 1년이 못되어서 7%대에 이르는 고실업을 경험하고 있다. 이러한 실업률의 급등은 과거에 경험하지 못한 경제적인 사건으로 1980년대 초 OECD국가들의 경험과 유사하다. 대부분의 국가들에서는 총실업률의 급등에 약간의 시차를 가지고 장기실업률이 급등하기 시작하였다. 다음에서는 각국의 경험을 통하여 장기실업의 발생원인, 진전과정, 현실태, 문제점 및 대책을 검토해 보고 한국의 장기실업 실태분석 및 향후전망을 시도하며 이에 상응한 정책적 처방을 기술한다.



### Ⅲ. 外國의 長期失業

#### 1. 各國의 長期失業 현황: 特성과 原因

##### 가. 長期失業의 규모와 變化추이

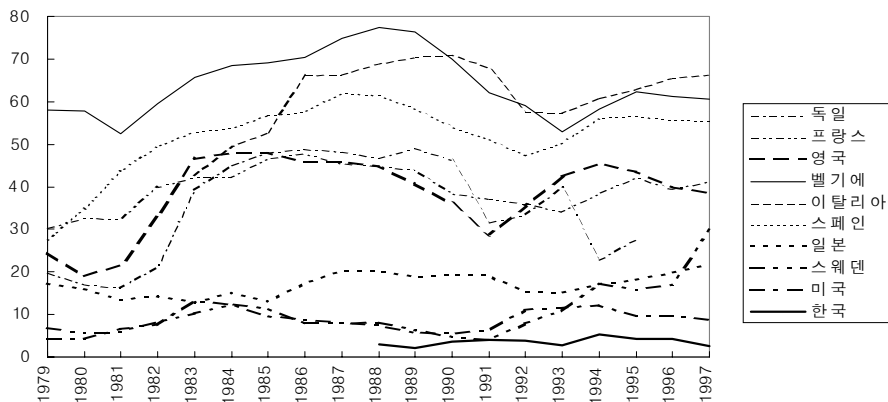
<표 1>은 29개 국가의 장기실업률의 변화추이를 나타낸 것이다. 여기서 장기실업률은 전체 실업자 중에서 12개월 이상 연속적으로 실업한 사람들의 비율로 정의된다. 비교의 간결성을 위해 6개월 기준은 생략한다. 일반적으로 실업의 정의 및 집계방식의 차이로 인해 실업률의 국가간 비교는 다소 무의미할 수도 있다. 이에 비해 장기실업률의 비교는 각 국가 고유의 실업 집계방식하에서 총실업자 중 특정 기준을 만족하는 실업자들의 비율을 비교하는 것이므로 실업의 정의나 집계방식과 어느 정도 무관하다고 할 수 있다. <표 1>에서 보듯이 장기실업률은 국가간에 큰 차이를 보인다. 80%대에 육박하는 높은 장기실업률을 보이는 국가가 있는 반면, 일부 국가들의 장기실업률은 10% 아래로 매우 낮게 나타나고 있다. 비교를 흥미있게 하기 위해 각 국가의 장기실업률을 크기에 따라서 세 유형으로 분류하였다. 즉 ① 높은 장기실업률(50% 이상) ② 중간 장기실업률(22~49%) ③ 낮은 장기실업률(20% 이하)에 속하는 국가군으로 구분할 수 있다. 또한 같은 국가 내에서는 장기실업률은 시간의 경과에 따라 차이가 나므로 여기서는 세 그룹으로 나눔에 있어서 편의상 1980년대를 기준으로 삼았다. 1980년대를 선택한 것은 실업률의 급등이라는 측면에서 한국의 현상황이 유럽 및 북미국가들의 1980년대 초의 상황과 유사하기 때문이다. 그 한편 이 수치는 정부의 고용안정 프로그램(manpower support schemes)에 포함된 실업자를 제외한 것이기 때문에 '진정한 의미'에서의 장기실업자수는 과소평가된 것임을 염두에 두어야 한다.

<표 1>

장기실업률이 특히 높은 국가들로는 벨기에, 아일랜드, 이탈리아 등의 국가를 들 수 있으며, 특히 낮은 국가들 그룹에는 한국, 멕시코, 미국 등을 들 수 있다. 한 가지 흥미 있는 사실은 비록 다소의 예외는 있지만 장기실업률의 국가간의 차이는 시간의 경과에도 불구하고 대체로 유지된다는 것이다. 즉, 장기실업률이 높은 나라는 다른 나라들과 비교하여 지속적으로 높은 경향이 있고, 반대로 낮은 나라들은 상대적으로 계속 낮은 수준을 유지하는 경향이 있다. 다만 시간의 경과에 따라 장기실업률은 대부분의 나라들에서 유사한 패턴을 유지하며 변할 뿐이다. 이러한 현상은 장기실업률의 국가간의 차이가 국가간의 노동시장 특성의 차이와 무관하지 않다는 것을 의미한다.

[그림 1]은 <표 1>에서 각 유형별로 대표적인 국가를 추출하여 장기실업률 변화추이를 그림으로 나타낸 것이다. 앞서 언급했듯이 일부 국가를 제외하고 장기실업률은 시간의 경과에 따라 대부분의 국가들에게서 공통적인 패턴을 보이며 변해 왔다. 장기실업률의 변화를 시기별로 살펴보면, 1975~80년의 중장기 호황으로 1980년까지 대부분의 국가에서 장기실업률은 다소 감소하는 양상을 보였다. 1978~80년에 미국 경기가 급속히 후퇴함으로 인해 많은 국가에서 1980~85년에 한 자리의 저성장을 하게 되었다. 이에 따라 장기실업률은 1980년대 초부터 급격히 증가하기 시작하여 1980년대 말까지 높은 수준을 유지하게 된다. 1990년대 초에 다소 일시 주춤했던 장기실업률은 다시 상승하기 시작하여 비록 1980년대의 수준에는 미치지 못하나 1970년대와 비교하면 대부분의 국가들에게 있어서 높은 수준으로 고착화되는 듯한 인상을 준다.

(그림 1) 장기실업률 변화추이



나. 세부유형별 특성

1) 성별 장기실업률

성별 장기실업률을 나타낸 것이 <표 2>이다. 여성대비 남성 장기실업률이 높은 순서로 배열하였다. 성별 장기실업률은 성별 총실업자 중에서 장기실업자의 비율을 말한다. 27개 국가 중에서 2/3를 차지하는 18개 국가에서 남성 장기실업률이 여성 장기실업률보다 높은 것을 알 수 있다. 한국은 남성 장기실업률이 여성에 비해서 상당히 높은 것으로 나타났다. 남성과 여성의 장기실업률이 유사한 국가로는 이탈리아와 벨기에를 들 수 있다. 여성 장기실업률이 더 높은 나라들로는 스위스, 프랑스 등 9개 국가이다.

<표 2> 성별 장기실업률(1997)

	12개월 이상		6개월 이상		
	남 성	여 성	남 성	여 성	
한 국	3.5	0.5	18.5	11.0	남성 > 여성
일 본	28.8	11.8	49.2	30.1	
아이슬랜드	20.0	12.0	28.0	28.0	
영 국	44.9	27.8	60.2	45.3	
캐나다	14.5	10.2	27.2	23.9	
아이슬랜드	63.3	46.9	77.9	66.6	
노르웨이	14.0	11.1	28.0	24.4	
뉴질랜드	22.2	16.1	40.4	31.6	
핀란드	33.9	28.2	50.8	50.0	
호 주	33.1	27.5	54.7	47.1	
스웨덴	31.8	26.9	48.5	44.4	
룩셈부르크*	(30.1)	(25.3)	(49.0)	(40.6)	
미 국	9.4	8.0	16.7	14.9	
헝가리	52.6	49.2	74.2	72.3	
체 코	31.3	29.9	53.0	53.0	
네덜란드	49.9	48.5	54.3	83.4	
오스트리아	28.9	28.4	42.1	54.5	
이탈리아	66.5	66.2	81.2	82.5	
벨기에	59.4	61.5	76.6	77.8	남성 < 여성
덴마크	26.3	27.9	44.5	46.7	
포르투갈	53.4	57.7	64.8	68.5	
프랑스	39.1	43.3	61.7	65.6	
스페인	49.9	60.4	67.2	75.9	
멕시코	2.1	2.6	6.0	4.4	
폴란드	33.5	41.9	57.8	66.0	
터 키	38.1	49.0	59.3	69.7	
스위스	25.5	32.8	47.9	51.6	

주 : ( )안의 수치는 작은 표본에서 얻은 자료임.

자료 : OECD, *Employment Outlook*(1998).

## 2) 연령별 장기실업률

<표 3>은 연령대별로 각국의 장기실업률을 나타낸 것이다. 표 안의 숫자들은 각 연령그룹에서의 총실업자 중 장기실업자의 비율을 나타낸 것이다. 일반적으로 청소년이나 노령층에 비해서 25~49세의 중간연령층의 장기실업률이 높다. 그러나 세부적으로 살펴보면 상대적으로 청소년층의 장기실업 문제가 심각한 국가들과 노령층의 장기실업률이 큰 비중을 차지하는 국가들로 구분할 수 있다. <표 3>은 중간연령층 대비 청소년 장기실업률이 높은 국가순으로 배열한 것이다. 표 안의 숫자들은 각 연령 그룹에서의 총실업자 중 장기실업자의 비율을 나타낸다. 이탈리아, 그리스 등의 국가에서는 청소년의 장기실업 문제가 다른 국가들과 비교하여 상대적으로 심각한 것을 알 수 있다. 한편 아일랜드, 벨기에, 네덜란드, 영국, 프랑스 등의 대부분의 국가에서는 노령층의 장기실업률이 높은 것으로 나타났다. 이는 유럽국가들 전반에 걸친 인구의 노령화와 무관하지 않다.

<표 3> 연령별 장기실업자 비율(1995)

	14~24세	25~49세	50세 이상 <sup>1)</sup>	
이탈리아	63.4	63.7	53.1	청소년 장기실업률 ↑
그리스	49.8	52.1	44.8	
스페인	45.7	58.7	58.5	
포르투갈	41.4	55.1	47.2	
아일랜드	48.1	66.8	78.3	
벨기에	44.4	68.1	87.0	
네덜란드	32.9	51.6	70.2	
스웨덴	12.7	22.8		
영국	27.2	50.3	58.0	
프랑스	23.7	45.4	69.3	
독일	26.8	51.7	63.3	
오스트리아	14.0	31.2		
핀란드	17.3	43.7		
덴마크	9.3	34.5	42.4	
룩셈부르크 <sup>2)</sup>	(40.0) <sup>3)</sup>	(26.0)		

주 : 1) 50세 이상 : 1991년 현재

2) ( ) 안의 수치는 작은 표본에서 얻은 자료임.

3) 1985년 현재

자료 : Eurostat, Labour Force Survey(1995).

3) 구직유형별 장기실업률

<표 4>는 구직유형별 장기실업률을 나타낸 것이다. 표 안의 숫자들은 각 구직유형 그룹에 속하는 총실업자 중에서 장기실업자의 비율을 나타낸다. 재구직자 중에서 장기실업률이 높은 국가순으로 배열하였다. 벨기에, 아일랜드, 네덜란드 등의 국가는 재구직자들 중의 장기실업자 비율이 보다 높은 국가에 속한다. 반면에 스페인, 아일랜드, 그리스는 신규 구직자들 중의 장기실업 비율이 보다 높은 국가들이다. 이탈리아 그리스와 같이 신규 구직 그룹에서의 장기실업률이 재구직 그룹의 그것보다 상대적으로 높은 국가들에서는 다른 조건이 같다면 내부자-외부자(insider-outsider) 문제가 심각할 수 있다. 이는 다른 한편 노동시장의 경직성을 의미하기도 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 1980년부터 급속도로 증가하기 시작한 장기실업자의 비율은 1980년대 중반 경기가 다소 회복된 후에도 장기간 지속되어, 1980

<표 4> 구직유형별 장기실업률(1995)

국 가	재구직	신규 구직
벨기에	63.1(42.2)	60.9(35.4)
아일랜드	61.2(45.1)	66.0(46.6)
네덜란드	53.9(34.6)	42.2(29.9)
스페인	50.6(32.0)	67.6(46.8)
독 일	50.0(28.6)	40.2(21.1)
영 국	49.1(32.7)	32.2(17.3)
포르투갈	48.0(19.0)	58.5(24.5)
이탈리아	47.4(26.8)	76.3(55.1)
프랑스	41.1(19.5)	36.4(22.0)
그리스	36.9(15.8)	64.9(38.7)
덴마크	32.5(12.9)	

주 : 이직후 구직 - seeking after loss/leaving job.

신규 구직 - seeking first job.

( )안의 숫자는 24개월 이상 장기실업자의 비율.

자료 : Eurostat Labour Force Survey.

년대를 걸쳐 각국의 실업대책의 주요 관심사가 되었다. 세부특성과 관련하여 성별, 연령별, 전직 유무별로 보면 모든 나라들에 공통적인 현상을 찾기가 힘들지만, 각국별로 일정한 패턴이 장기간 지속됨을 알 수 있다. 이는 장기실업이 각국 고유의 경제·사회·인구학적 특성과 밀접히 관련되어 있다는 사실을 나타낸다. 최근에는 청소년 및 고령자의 장기실업 문제가 다소 두드러지며, 대부분의 국가들에서 장기실업률은 지역별로 차이를 보이고 있다. 다음에서는 이러한 장기실업의 발생과정 및 원인에 대해 논의해 본다.

#### 다. 장기실업의 원인

##### 1) 경제적 요인

장기실업자의 발생은 일반적인 실업자들과 마찬가지로 저성장 경제와 밀접한 관련이 있다. 즉, 경기후퇴에 따른 총체적인 고용흡수력의 감퇴에 의해 장기실업이 발생한다. 이는 1970년대 이후 경기순환과 장기실업과의 관계를 통해서 확인된다. 1972~74년 의 기간에 오일 쇼크(1차 경제충격)에 의해서 대부분의 나라들이 경기하강기를 맞게 되었다. 이에 따라 장기실업의 규모는 크게 증가하였다. 1975~80년에는 중장기 호황으로 장기실업률은 다소 감소하는 양상을 보였으나, 총실업률 감소폭에는 미치지 못하였다. 1980~84년 기간에는 미국의 경기후퇴(2차 경제충격)에 영향을 받아 대부분의 나라에서 성장률이 둔화되어 한 자리수의 저성장을 하였다. 이러한 2차 경제충격에 의해서 장기실업률은 급등하기 시작하였다.

1, 2차 경제충격을 통하여 누적된 장기실업은 1980년대 각국의 노동시장에서 공통적으로 나타나는 현상이 되었다. 장기실업자가 누적되는 원인은 경기가 반전되어도 단기실업자나 새롭게 노동시장에 진입하는 사람들이 장기실업자보다 우선적으로 고용되기 때문이다. 장기실업자들은 고용서열상에서 가장 낮은 위치를 차지하게 된다. 한편 호황이 지속되면 장기실업자의 비율도 감소하게 된다. 그러나 장기실업률이 경기순환에 의해 받는 변동은 일반실업률에 비해 작은 양상을 띤다. 일반적으로는 경제의 저성장에 의해서 장기실업자의 비중은 점차 커지지만, 그 규모는 경기변동에도 불구하고 다소 누적되는 성향을 가진다. 결국 장기실업의 규모는 경기후퇴를 경험할 때마다 다소 누적되는

패턴을 보인다.

## 2) 구조적 요인

### 가) 산업구조 및 고용형태의 변화

경기침체의 장기화는 산업의 구조조정을 유발하게 된다. 예전의 노동집약적인 저생산성 산업을 정리하는 과정에서 대량의 구조적 실업자들이 발생하게 되었다. 구조조정은 양적인 면에서의 슬림화뿐만 아니라 노동수요의 성격 자체를 변화시키기 때문이다. 1974~83년 동안 대부분의 국가에서 전통적인 산업부문(농업, 광업, 제조업)의 고용이 크게 감소하였다. 제조업의 고용감소는 부분적으로 서비스산업이나 금융·보험 부문으로 흡수되었다. 그러나 서비스·금융산업에서 이루어진 고용 증가의 상당부분은 제조업에서 온 것이 아니라 새로운 진입자들에 의한 것이다. 따라서 제조업 부문의 비숙련노동자의 상당부분은 실업화되었으며, 점차 장기실업 상태에 빠지게 되었다. 결국 구조조정과정에서 발생한 실업자들은 대부분 장기실업자로 남게 되었고, 고용주는 직무공백을 채울 때보다 최근에 실직한 사람들 중에서 선택하는 경향이 있어서 일단 장기실업자라는 낙인이 찍히게 되면 장기실업으로부터의 탈출확률은 시간의 경과에 따라 더욱 낮아졌다.

### 나) 노동시장의 유연성

노동시장이 운용되는 방식도 장기실업에 영향을 미칠 수 있다. 낮은 실업률과 낮은 장기실업률은 다른 조건이 같다면 유연한 노동시장에서 달성될 수 있다. 미국은 유연한 노동시장을 통해서 잦은 해고와 재고용에 의해 비록 그 자체의 문제점을 안고는 있지만, 적어도 실업의 장기화는 방지할 수 있었다. 미국을 제외한 여러 국가에서 장기실업 문제가 심각해지기 시작한 요인은 노동시장의 경직성에 있다.

노동시장의 유연성을 언급할 때는 임금과 고용 측면 모두를 염두에 두어야 한다. 또한 수량적인 측면뿐만이 아니라 기능적인 유연성도 고려하여야 한다. 우선 유연한 임금은 경기변동의 효과를 흡수하도록 충분히 조정된다. 미국의 경우 실질임금은 경기에 따라 매우 탄력적으로 변동한다. 많은 실증분석 연구들(예를 들어 Mark Bils, 1985; Solon, Barsky, and Parker, 1994)을 통하여 실



질 시간당 임금률은 실업률이 1%포인트 증가할 때 약 1.4% 하락하는 것으로 나타났다. 경기변동지수로서 국내총생산을 사용할 때도 마찬가지로 실질임금의 경기탄력성(cyclical elasticity)은 매우 높게 나타났다. 이 사실은 다른 조건이 같다면 기업들로 하여금 특히 스태그플레이션의 시기에 고용흡수력을 증가시키게 할 수 있다. 기업은 소비자들보다 물가변동에 대한 예측능력이 더 나아서 명목임금의 동결 혹은 약간의 상승에도 불구하고 실질임금이 하락할 것으로 믿어 고용을 유지 내지 확대시킬 수 있다. 보다 일반적으로는 경기하강기에 실질임금이 하락함으로써 기업의 인건비 부담을 덜어주어 고용흡수력을 증진시키게 된다. 임금의 유연성은 이러한 수량적인 측면 외에도 기능적인 측면 즉, 임금과 생산성과의 연계성의 의미도 내포한다. 다시 말해 개개인의 임금 차이는 노동생산성 차이를 반영할 수 있어야 한다.

장기실업과 보다 직접적으로 관련된 유연성의 측면은 고용의 탄력성이다. 이 또한 수량적인 측면과 기능적인 측면 모두를 의미한다. 우선 수량적인 측면에서 고용의 유연성은 기업경영상의 해고가 보장될 때 이루어질 수 있다. 해고의 억제제는 기업에 채용의 부담을 안겨 주게 된다. 반면 기업이 자율적인 판단하에 고용조정을 할 수 있을 때 추가적인 고용의 부담도 줄어들게 된다. 비록 이러한 고용의 유연성하에서는 직업의 안정성은 약해지나 고용의 안정성은 더 확대될 수 있다. 즉, 특정 직업을 기준으로 볼 때는 그 직업에 종사하는 사람들이 빈번히 바뀔 수는 있지만 특정 개인으로 볼 때는 어느 직업이든지 항상 고용되어 있을 확률은 더 높아질 수 있다. 이는 특히 장기실업과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 장기실업이란 표현 그대로 특정 실업자가 지속적으로 실업상태에 있는 현상을 의미하며 이는 경제가 지속적으로 성장하지 않는 한 직업의 안정성이 보장될수록 심화되는 경향이 있다. 반대로 경기변동에 따라 실업, 취업, 비경제활동상태 간의 노동의 이동이 심할수록 실업의 장기화는 방지될 수 있다. 고용 유연성의 또 한 가지 측면은 기능적 유연성으로서 이는 고용형태의 다양화를 의미한다. 상용직 외에 계약직, 임시일용직, 파견근로 등 고용형태가 다양화될수록 전반적인 고용흡수력이 증가될 뿐만 아니라 취업과 비취업 간의 노동의 이동성도 강해져 실업의 장기화를 억제하게 된다.

비록 노동시장의 유연성이 실업의 장기화를 억제하는 데에는 도움이 되지만 이 사실로만 노동시장 유연성에 대한 판단을 하는 데에는 무리가 있다. 노동시

장의 유연성을 논의할 때에는 특히 노동시장의 유연화라는 정책과제를 논의할 때에는 반드시 고용의 질적인 측면도 검토해야 한다. 과연 유연화가 임금, 종사상 지위 등 여러 측면에서 직업의 질적인 저하라는 희생 위에 이루어지는 것 인지를 살펴보아야 할 것이다.

### 3) 인구사회학적 요인

영국에서는 1950년대와 1960년대 초의 베이비 붐으로 1979~80년에 노동시장 참가율이 급격히 증가하였다. 젊은층의 노동력 증가로 청소년들의 장기실업문제가 대두되었다. 영국의 장기실업 문제는 청소년 외에도 고령자층에서 심각하게 나타난다. 이는 노동력의 고령화 현상에서 그 원인을 찾을 수 있다. 아일랜드는 다른 국가들과 비교하여 상대적으로 총노동인력 중에서 25세 이하의 인구가 차지하는 비중이 커서 청소년층의 장기실업 문제가 상대적으로 심각하며, 벨기에는 총노동인력 중에서 고령자의 비중이 커서 고령자층의 장기실업 문제가 특히 심각하게 나타나고 있다. 이처럼 전반적인 혹은 특정 집단에서의 인구변화는 장기적으로 그 집단에서의 노동력 공급상황을 변화시켜 장기실업에 영향을 준다.

### 4) 실업급여와 실업기간

#### 가) 대기기간(waiting period)

실업급여에서 대기기간을 설정한 기본 취지는 실업자 중에서 비자발적인 실업자를 가려 내어 급여를 지급하자는 것이다. 실업자들이 실업 등록을 하게 하고, 직업 제공을 수락하는지도 파악할 수 있다. 영국의 경우 자발적인 이직자는 급여를 받기 위해서 6주를 기다려야 하며, 미국도 유사한 수준이다. 그러나 대기기간이 실업기간에 미치는 효과는 분명하지 않다. 한 가지 확실한 효과는 자발적인 이직자들은 실업급여를 받기 위한 실업자 등록을 하지 않고, 다른 직업을 신속히 가지려고 노력한다는 점이다. 즉, 급여수급이 큰 영향을 미치지 못한다.

#### 나) 수급기간

대부분의 국가에서는 실업급여를 일정기간 수급하다가 최대 수급기간이 지나면 다른 자산조사에 의한 사회부조프로그램(means-tested social benefit)으

로 전환된다. 벨기에에서는 최대 수급기간이 무한대이다(물론 실업 후 1~2 년 후에는 최대액을 받다가 급여수준이 점차 낮아진다). 반면에 미국은 최대 수급기간이 총실업률에 따라 변동한다. 덴마크와 네덜란드는 최대 수급기간이 30 개월로서 벨기에를 제외하고 수급기간이 가장 길다. 반면에 이탈리아는 6개월로 짧은 수급기간을 갖는다. 각 국가간 비교를 통해 보면 수급기간이 길수록 장기실업이 심화되는 경향을 보인다.

#### 다) 실업급여

실업급여가 실업기간에 미치는 영향과 관련하여 높은 실업급여 수준이 노동 탐색활동을 연장시켜 더 오랜 기간 동안 실업상태에 머물도록 유인하는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 이론적으로 실업급여는 수급자로 하여금 자발적으로 실업을 선택하고, 보다 나은 직업을 찾도록 함으로써 구직기간과 실업기간도 길어지게 된다. 다른 한편 이러한 측면은 차후의 실업을 방지하는 효과를 낳기도 한다. 즉 보다 적합한 직업을 시간을 두고 찾음으로써 이후 실업화할 확률을 낮출 수도 있다. 많은 실증분석에 의하면 실업급여 수급액과 실업기간 사이에는 정(正)의 상관관계가 존재함을 밝히고 있다. 그러나 장기실업자의 경우에는 수급액의 변화와 실업기간 사이에는 관련이 없다(Nickel, 1979). 장기 실업자들은 더 이상 취업과 실업상태의 선택을 할 수 없는 영속적으로 열악한 집단이다.

## 2. 각국의 장기실업대책

### 가. 역사적 배경

1, 2차 오일쇼크와 이에 따른 산업구조조정 그리고 1970년대 말 미국의 경기 후퇴에 영향을 받아 1980년대에는 대부분의 OECD국가들이 고실업의 병마에 시달리게 되었다. 나라에 따라 그리고 시기에 따라 실업대책 프로그램들은 다양하게 수행되어 왔으나 장기적인 관점에서의 근본적인 실업 내지 고용정책은 경기회복에 의한 민간 부문에서의 고용 흡수력 증대라는 데에는 의견을 같이 하였다. 그럼에도 불구하고 고실업이 상당기간 지속되었던 1980년대와 같은

상황에서는 단기적으로도 실업의 고통을 줄이기 위한 노력을 게을리 하지 않았다. 다양한 실업대책 프로그램의 수행과 전반적인 경기회복에 힘입어 총실업률은 다소 떨어졌으나 장기실업률은 일정기간 지속되었다. OECD 국가들이 1980년대의 실업대책을 평가하는 과정에서 공통적으로 내린 결론은 일반적인 실업대책은 총실업률을 낮추는 데에는 기여를 하지만 장기실업률을 낮추는 데에는 그다지 효과적이지 못하다는 것이다. 즉, 장기실업률을 낮추기 위해서는 이들에 대한 별도의 프로그램이 필요하다는 것이다. 이에 따라 각국에서는 장기실업자 퇴치를 위한 특별 프로그램들을 일반실업대책과 아울러 병행 실시하게 되었다.

각국 정부에서 추진한 장기실업대책은 크게 네 가지 형태로 분류할 수 있다. ① 고용보조금 ② 훈련프로그램 ③ 직접고용창출프로그램 ④ 고용·상담프로그램이 그것이다. 이들을 하나씩 살펴보자.

#### 나. 장기실업자 대책

##### 1) 고용보조금

민간기업이 장기실업자를 채용할 경우 고용보조금을 지급함으로써 노동비용을 경감시켜 장기실업자들의 고용증대를 촉진하는 프로그램이다. 즉, 고용주들이 장기실업자를 고용하도록 인센티브를 제공하는 것이다. 고용보조금 프로그램의 운영은 일반적으로 고용주에게 직접 현금을 지불하는 형태로 이루어진다. 그러나 고용주의 사회보장기금 분담금을 면제 혹은 감액해 주는 방식으로도 운영된다. 한편 고용보조금을 고용주가 아닌 실업자에게 직접 지급하는 방식도 있다. 이는 영국의 Jobstart 프로그램에서 처음 도입되었다. 그러나 대부분의 OECD 국가들은 기업에 대해 고용보조금을 지급하는 형태로 운영하고 있다.

프랑스에서는 1979년에 45세 이상으로 1년 이상 실업한 사람들을 1명 고용할 때마다 고용주에게 8,000 프랑을 지급하는 정책을 실시하였다. EC 보고서에 의하면 프랑스 노동부는 이 제도의 도입으로 인해 연간 15,000 명의 장기실업자를 구제할 것으로 예상했지만, 실제 시행후 첫 6개월 동안 고작 1,300 명의 장기실업자가 고용되는 성과를 보였다. 스웨덴에서는 6개월 이상(25세 이하

는 4개월 이상)의 장기실업자를 고용할 경우에 최대 6개월간 임금비용의 50%를 보조하는 정책을 1984년에 실시하였다. 아일랜드는 1987년에 ‘고용인센티브 계획’(Employment Incentive Scheme)에 의해 실업자를 고용할 때 정부가 보조하였다. 실업이 장기화되자 고령의 장기실업자를 고용한 고용주에 대해서는 보다 많은 지원을 하였다. 이후 25세 이상의 장기실업자로 확대적용하였으나 아일랜드의 장기실업률은 계속 증가하는 양상을 보였다.

서독은 고용보조금제도의 성과가 고무적이었다. 장기실업자 고용에 대한 연령제한이 없었다. 임금보조는 장기실업자가 취직할 때 받을 임금의 일부(최고 60%까지) 취직 후 처음 1년 동안 연방정부가 지불하는 방식으로 이루어졌다. 이 제도의 시행을 두고 처음에 우려했던 점은 정부의 지원이 끝나는 12개월 후에 고용주들이 취직된 장기실업자들을 해고할지도 모른다는 것이었다. 그러나 사후 평가에 의하면 그러한 증거는 없었다.

고용보조정책이 가장 비판받는 측면은 보조받는 직업의 창출에 의해 보조 없이 수행될 수 있는 진정한 직업이 희생된다는 것이다. 보조금을 지원받아서 생겨나는 일자리가 증가함에 따라 생산성의 저하와 노동력 활용의 효율성이 떨어지는 연구 결과도 쉽게 찾아볼 수 있다. 극단적으로 비판하면 고용보조금 제도는 장기실업자들에 대한 진정한 노동수요를 창출한다기보다는 단순히 장기실업자를 위한 직업을 창출하여 이들을 배치한다는 의미를 갖고 있었다. 그 결과 고용주와 노동자 모두가 만족하지 못하였으며, 자발적 이직과 해고 사례가 빈번히 발생하였다(Fineman, 1983).

국가별로는 고용보조금제도의 장기실업자에 대한 고용확대 효과와 관련하여 상반된 평가가 있다. 덴마크와 호주에서는 상당한 고용창출 효과가 있다고 평가하는 반면에, 아일랜드에서는 효과가 미흡하였다고 결론내린다. 덴마크와 핀란드에서는 보조금 지급이 종료된 후에 40~50% 정도가 계속 고용된 상태에 있다고 밝히고 있다. 한편 프랑스는 고용보조금제도의 성과가 미흡하였다고 평가하였는데 그 원인으로 장기실업자를 고용한 고용주에 대한 인센티브 제공이 충분하지 못했기 때문이라고 한다.

한편 실직자에게 직접 보조금을 지급하는 방식은 작은 비중을 차지하며, 영국의 ‘Jobstart’프로그램에서는 수당을 지급하는 방식으로 이루어졌다. 실업자 개인에 대한 보조금 지급은 보다 많은 고용기회를 창출할 수 있다는 긍정적인

측면이 있다. 실업자가 보다 다양한 고용주에 접근할 수 있으며, 적극적인 구직활동을 할 수 있기 때문이다. 실업자의 기대수준과 실질임금을 낮출 수 있으며, 고용주의 참여도 높일 수 있다. 그러나 이 프로그램은 행정비용이 증가한다는 단점을 갖는다. 많은 장기실업자들을 일일이 관리해야 하기 때문이다. 또한 이 제도 자체가 실업기간을 길게 하는 효과도 있을 수 있다고 본다. 원하는 직업을 갖기 위해 취업을 하지 않고 실업상태를 지속하기 때문이다.

고용보조금제도는 모두 장기실업자를 노동시장에 재통합시키는 것을 목적으로 한다. 장기실업자의 자질향상을 통해 고용기회를 확대하고 'deadweight effect'를 최소화하려면 다른 정책프로그램들과 결합하여 효과적으로 운영하여야 할 것이다.

## 2) 훈련프로그램

장기실업 문제를 완화시키는 수단으로 교육·훈련프로그램을 들 수 있다. 즉 교육훈련을 통하여 장기실업자 스스로 취업할 수 있는 능력을 배양하는 것이다. 장기실업자는 일반적인 기술훈련프로그램에 상당히 적게 포함되어 있다. 그 이유는 훈련프로그램에서 일정수준의 능력을 요구하는데, 장기실업자는 이러한 능력을 갖추지 못하기 때문이다. 특히 1960~70년대에 개발된 국가훈련프로그램은 장기실업자 등 불리한 위치에 있는 실업자보다는 주로 일반실업자들을 다루도록 고안되었다. 최근에 많은 국가에서 불리한 집단을 위한 특별프로그램을 도입하기 시작했다. 이 프로그램은 상당수의 장기실업자를 포함하고 있는데, 대체로 단기적인 성격을 띤다. 이 계획의 목적은 근로동기, 기술, 직업탐색 기술을 향상시키고 노동시장에 관한 일반적인 정보를 제공하는 것이다.

교육훈련프로그램을 설계함에 있어서 유의해야 할 점은 해당 훈련기관이 상대적으로 능력있는 실업자들만을 선택하여 훈련하지 못하도록 해야 한다는 것이다. 해당 기관들은 실적을 높이기 위해 훈련후 재취직이 용이한 사람들을 선별하는 경향이 있다. 특히 훈련보조금을 해당 기관에 지원하는 경우 이러한 인센티브는 더욱 커진다. 이 경우 비록 재취직률은 높아지겠지만 이는 장기실업자 구제 목적과 합치되지 않는다. 극단적으로 장기실업자 구제의 기본 원칙은 고용능력이 열악한 실업자일수록 우선적으로 지원한다는 것이다.

각국의 훈련프로그램은 다양한 목적과 운영방식을 갖고 있다. 덴마크와 스

웨덴에는 상대적으로 많은 수를 포함하는 불리한 실업자를 위한 포괄적인 내용의 훈련프로그램이 있다. 스웨덴에서는 AMI-A 센터를 통해서 취업이 어려운 실업자(반드시 장기실업자는 아님)에게 기술훈련, 행동 및 태도 개선을 목표로 하는 프로그램을 최대 24주(평균 11주) 동안 운영하였다. 1983년에는 총 2만 명이 참가하여 다른 국가들과 비교하여 높은 참가율을 보였다. 이 프로그램의 핵심은 시장 수요에 맞는 기술을 습득하도록 훈련하는 것이었다.

일부 국가에서는 장기실업자 훈련프로그램을 고용경험 기간과 연계하는 경향이 있다. 아일랜드의 'Building on Experience' 계획, 독일의 'Training Workshop', 'Training firms'가 그것이다. 실제 근로환경과 유사한 과제에 참여하여 훈련과 부조를 통해서 고용되기 어려운 실업자들의 능력을 유지하고 개발시키도록 하였다. 즉, 교육훈련프로그램에 참가하는 기간은 바로 일경험(work experience) 기간으로 간주될 수 있도록 교육훈련을 설계한다.

훈련보조금제도를 시행하는 국가도 있다. 사기업에 새로 고용된 근로자 훈련을 위해 보조금을 지급하였다. 이 프로그램에서 훈련은 고용창출이라는 주요 목표에 비해 이차적인 목표로 간주되었다. 대표적인 프로그램으로 프랑스의 'Contrats Emploi-Formation', 오스트리아의 'Action 8000'을 들 수 있다.

장기실업자들은 근본적으로 구직 경쟁에 있어서 하위에 있는 집단이므로 이들의 총체적인 능력향상이 정책의 주안점을 두기도 하였다. 프랑스의 '성인훈련프로그램', 벨기에의 '특별훈련기관', 영국의 '청소년훈련계획' 등이 이러한 목적을 추구하였다. 이 프로그램들은 모두 실업자 일반에 적용되는 프로그램들이었으며, 장기실업자에 특별히 적용되는 프로그램은 아니었다. 그러나 장기실업자 비중이 증가함에 따라 대상자 중에서 장기실업자의 비중이 점차 커지고 있다.

장기실업자 대책의 일환으로서의 훈련프로그램의 효과성에 대한 평가는 대개의 경우 부정적이다. 가장 중요한 이유 중의 하나는 장기실업자들의 참여율이 저조하다는 것이다. 그것은 해당 기관들이 프로그램 참여를 위한 최한의 기술수준을 요구하고 있는데 장기실업자는 이 수준에 미치지 못하기 때문이다. 훈련프로그램에 장기실업자가 일정한 비율로 포함되도록 자격조건을 조정할 수 있지만 이는 프로그램의 효과성 내지 효율성을 근거로 반박되는 경향이 있었다. 1982년에 영국에서는 훈련프로그램을 이수한 인원 중 고용된 비율이 절

반에 못 미치는 것으로 나타났다. 또한 실업기간이 길어질수록 훈련후 취업비율은 현저히 저하되었다.

장기실업자들만을 대상으로 하는 단기훈련프로그램은 주로 장기실업자의 동기부여와 구직 기술에 초점을 둠으로써 장기실업자의 특수한 욕구에 적용할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 고용주의 시각에서 볼 때 이는 장기실업자에 대한 낙인 효과도 가져온다. 즉, 이 훈련을 이수한 사람들은 대개 능력이 없는 집단이라고 인식하는 경우가 많다. 따라서 훈련이수경력 자체가 구직활동 과정에서 단점으로 작용하기도 한다.

### 3) 고용창출프로그램

고용창출프로그램은 장기실업자들에 대한 일자리를 직접 창출함으로써 장기실업 문제에 대응하는 방안이다. 고용창출프로그램은 정부보조에 의해 일정 기간 동안 일할 기회를 제공함으로써 지역사회에 공헌을 할 수 있도록 하며, 근로경험을 통하여 고용능력을 향상시키는 것을 목적으로 하였다. 주로 공공 부문에서 이루어지고, 일부 자발적 조직체에서 운영된다. 그러나 자발적 조직에서도 공공재정의 지원을 받아서 운영한다.

고용창출프로그램은 크게 ① 새로운 사업창출 ② 현존하는 사업내의 추가 고용의 형태로 운영된다. 이러한 특별고용프로그램은 특정 직무와 서비스 제공과 관련하여 일시적인 고용계약을 맺으며, 이후 노동시장에 참여할 것을 목적으로 운영한다. 주로 중앙정부가 재정을 부담하여 지방정부 및 시정부에서 프로그램을 운영하며, 자발적 비영리 조직의 참여도 증가하는 양상을 띤다. 새로 창출된 일자리들에 있어서 장기실업자들에 대한 쿼터제를 실행하는 나라들도 많다.

영국의 'Community Programm' 은 18~24세의 6개월 이상 실업자, 또는 25세 이상의 12개월 이상 실업자를 대상으로 조정, 사회봉사활동(장애인, 고령자 돌보기) 등의 일자리를 제공하였다. 이 프로그램은 지역별로 지방자치단체에서 청소년 장기실업자와 장기실업 예정자들을 시간제로 고용함으로써 수행되었다. 프로그램의 성과로는 1985년 9월 현재 51,000명의 장기실업자들이 이 프로그램을 통해서 고용되었다. 벨기에와 서독도 이와 유사한 프로그램을 수행하였다.

스웨덴은 가장 성공적으로 청소년(장기)실업률을 낮춘 국가이다. 프로그램



의 목표는 19세까지의 청소년들에게 고용기회를 제공하는 것이다. 17세 이하의 학교를 나온 사람들은 학교가 책임지고 학업을 계속하게 하거나, 직업을 알선해 준다. 18~19세는 정부 지원하에 20세가 될 때까지 직업을 갖게 할 목적으로 직업을 알선해 주거나 훈련을 시킨다. 한편 6개월 이상의 일반적인 장기 실업자와 실업급여 수급이 만료된 실업자에 대해서는 대규모 고용창출 프로젝트를 실시하였다. 1983년에는 장기실업자의 1/3이 이 프로그램에 참가하였으며, 총 6만 명에 달하였다.

덴마크는 각 지역별로 모든 실업자들에게 실업자 등록 후 16~22개월(연령에 따라 차이) 안에 일자리를 제공하도록 요구하였다. 이는 한시적인 프로그램이었지만 적어도 장기실업을 방지하는 효과는 있었다. 등록된 장기실업자의 수가 감소하였다.

프랑스는 'Make Work Scheme' 을 통해서 교육훈련을 원하지 않거나, 받을 수 없는 21세 이하의 청소년 실업자들을 대상으로 사회적으로 유용한 일들을 하는 직업을 창출하여 흡수하였다. 주로 시간제근로(part-time work)였다.

네덜란드에서는 건설업을 중심으로 장기실업자를 구제하는 프로그램을 채택하였는데, 보다 지속적인 고용을 할 수 있었다. 모든 도로건설, 주택건설, 공공건물 보수에는 장기실업자를 적어도 70% 이상 고용하도록 하였다. 프로그램을 운영하는 기금은 중앙 및 지방정부에 의해서 조성되었다. 그러나 부분적으로는 장기실업자들을 취직시킴으로써 그들로부터 절약되는 실업급여 수급액을 이용하기도 하였다.

고용창출프로그램은 일상적인 노동시장 영역 외부의 제한적이고 주변적인 부문에서 활용되고 있다. 높은 수준의 기술이 필요하지 않는 분야(건설업)에 제한되었으나, 점차 사회·보건서비스 분야로 확대되고 있다. 고용창출프로그램은 지속적인 원조 제공을 보장하는 장점을 갖는다. 그러나 프로그램의 확대를 제한하는 요소로서 프로그램 참가자나 운영 조직이 지역노동시장에 영향을 미쳐서는 안된다는 제약이 있다. 따라서 고용창출프로그램은 상당한 효과를 보이지만 제한적인 성격을 띤다. 또한 이 프로그램에의 참가가 일반 고용에 필요한 자격요건을 갖추어 주지는 못한다는 문제점이 있다.

고용창출프로그램은 영국, 독일, 덴마크, 호주에서 상당한 효과를 갖는 것으로 평가하고 있다. 경제적 관점뿐만 아니라 평등 관점에서 볼 때, 불리한 집단

에 대한 고용창출을 보장한다는 점에서 장점을 갖고 있다. 그러나 보다 효과적인 대상에 투입될 자원을 장기실업자가 흡수함으로써 비효과적이라는 비판도 제기된다.

고용창출프로그램이 장기실업자들로 하여금 진정한 의미의 직업을 갖게 하고, 다시 장기실업화하는 것을 방지할 수 있었는가에 대한 증거는 없다. 많은 경우 프로그램 적용기간이 끝나면 그들은 다시 실직하였다. 그러나 장기실업자 중의 일부는 잃었던 기술을 되찾았으며, 일에 대한 동기를 부여받을 수 있었다. 또한 구직활동상의 주요 채널과 연계될 수 있었다. 그 결과 일부는 진정한 직업을 찾을 수 있었다.

고용창출계획은 장기실업자 문제를 긴급히 해결할 수 있는 단기 계획의 성격을 띤 것으로 파악할 수 있다. 고용창출계획은 불리한 실업자에게는 생명선의 역할을 하고 있으며, 노동시장과 접촉상태를 유지하고, 통합이 불가능한 상태에 빠지는 것을 예방한다는 측면에서 효과가 있다.

#### 4) 고용·상담프로그램

장기실업자의 구직활동을 돕기 위한 서비스 또는 상담활동을 강화하는 방안이다. 고용안내 서비스의 활동이 장기실업자의 욕구에 우선순위를 두도록 확대되거나 조정되었다. 또한 전문상담가들이 장기실업자와 훈련, 구직방법에 관하여 상담하게 하였다.

프랑스는 이 분야에서 선구적 역할을 하였는데, 1982년에 ‘공공고용사무소’(public employment agency)를 통하여 프로그램을 운영하였다. 실업자로 등록된 사람들이 실업기간 동안 여러 단계에 걸쳐 면접과 상담을 받게 하였다. 면접의 목적은 구직활동에 대한 상세한 정보를 얻도록 하는 것이었다. 프로그램의 기본목적은 실업자들 중에서 단순히 무시되어서 장기실업자가 되는 것을 예방하는 것이었다. 독일에서도 사회복지 급여를 받는 실직기간이 12개월 이상인 55세 미만의 실업자를 대상으로 상담프로그램을 제공하였다.

영국에서는 ‘인력서비스위원회’(Manpower Services Commission)에 의해 직업센터가 설립되었다. 12개월 이상 실업한 사람들에게 개별적인 통지를 하여 직업센터에서 제공하는 서비스를 알려 주었다. 또한 일부의 직업센터 안에 ‘직업 클럽’(job club)을 만들어 전화, 타자기, 복사기, 문구류 등의 편의시설을

이용하게 하고 공공고용기관(public employment agency)의 전문가들의 상담도 받을 수 있게 하였다. 직업센터에서 장기실업자들이 전문상담가와 동료 실업자들의 충고를 받을 수 있게 하였다. 1986년까지 직업클럽을 200개소로 확대하고자 하였다.

스웨덴은 ‘국가직업센터’(National Placement Center)를 설치하였다. 6개월 이상(청소년일 경우 4개월 이상) 실업자에게 빈 일자리에 대한 직업소개와 상담활동 등 인력정책프로그램에 우선권을 부여하였다. 한편 핀란드에서는 복지, 보건관련 대표를 포함한 지방고용사무소에 특별 협력팀을 구성하여 장기실업자들에게 제공하는 서비스의 질을 향상시켰다.

고용·상담프로그램들은 근본적으로 구직활동에 있어서 실업자들 특히 장기실업자들의 정보상의 경쟁력을 높여주기 위한 것이었다. 영국과 프랑스에서는 효과가 있는 것으로 평가되었다. 그러나 상대적으로 적은 수의 장기실업자만이 고용되거나 기술훈련프로그램에 참여하였다는 점에서 효과는 그다지 크지 못하다. 또한 재정적 원조 없이 장기실업자를 직접 노동시장에 재통합시키는 정책은 매우 어렵다는 사실이 드러났다. 장기실업자의 재통합을 용이하게 하는 관련 지원프로그램이 없는 상황에서 고용·상담활동 그 자체는 성과가 없다. 따라서 다른 원조프로그램과 연계된 고용정책의 맥락에서 고용·상담활동이 수행되어야 한다.

한편 장기실업자의 보다 불리한 특성으로 인해 시간과 노력, 관심이 일반구직자보다 더 많이 소요된다. 이는 일반 구직자에게 소요되는 자원의 감소를 대가로 이루어진다. 상담프로그램 운영상의 가장 어려웠던 점은 상담인력 부족이었다. 실업자 특히 장기실업자의 증가에 따라 총면접시간은 급격히 증가하는데 비해서 주어진 인력으로써는 감당하기가 어려웠기 때문이다.

##### 5) 지역고용촉진

장기실업자대책의 일환으로 지역고용정책을 시행하는 바탕에는 장기실업의 문제가 지역노동시장의 문제와 관련되어 있다는 믿음이 있었다. 실업자들의 대부분이 청소년이거나 고령자를 중심으로 한 비숙련노동자이며 저소득층이어서 그들은 구직활동을 광범위하게 할 수 없다. 여기에 실업의 지역별 집중화 현상은 이들의 구직활동을 더욱 어렵게 하였다. 결국 대책은 지역별로 고용창

출사업을 하는 것이었다. 지역고용창출사업은 후진 지역에 새로운 산업시설을 신설하거나 선진 지역에서 후진 지역으로 산업시설의 재배치를 통해서 이루어졌다.

이탈리아에서는 Fiat of Italy를 본산지인 북부의 Turin지역에서 낙후 지역인 남부의 Naples 지역으로 이전하도록 장려하였다. 유럽에서 이러한 시도는 EC의 지원에도 불구하고 각국에 상당한 비용을 안겨 주었으며 그다지 성공적이지는 못했다. 아일랜드에서는 지역 실정에 맞는 사업들을 적극 권장하였다. 예를 들어 아이리쉬어를 쓰는 지역에서는 그들의 문화환경에 맞는 사업을 권장하였다. 이를 통해 그 사업이 다른 지역으로 이전될 염려를 없앨 수 있었다.

지역고용사업의 문제점은 먼저 실업문제 해결에 상당한 시간이 걸린다는 점을 지적할 수 있다. 지역고용사업의 경우 직업창출은 대개의 경우 소규모 기업에 의해 이루어진다. 앞에서 논의한 바와 같이 인구변화와 산업구조조정 등에 의해 발생하는 실업자의 수는 소규모 기업에 의한 고용창출을 압도하는 것이었다. 특히 근본적인 문제는 지역노동시장이 대기업의 투자를 유치하기에는 역부족이라는 점이다.

한편 미국의 경우는 그 반대 현상을 보였다. 미국은 소규모 사업의 성장에 의해 많은 실업자를 구제하였다. 한 연구에 의하면 1980년대에는 매년 60만 개의 사업이 새로 창업되었다. 이들은 정부의 지원 없이 창업되었으며, 자금창업에 대한 유럽식 접근법인 벤처자금 지원을 받은 기업도 없었다. 그러나 새로 창업된 기업들은 캘리포니아와 플로리다 중심으로 선벨트(Sun Belt)를 이룸으로써 지역적인 불균등 현상을 보여주었다. 그 결과 지역적인 실업문제는 여전히 남아 있게 되었다.

## 6) 기타 프로그램

이상에서 살펴본 프로그램 이외에도 다양한 장기실업대책이 있다.

① 자영업 지원프로그램: 자영업을 시작하는 실업자에게 일정기간(1년) 동안 수당이나 일시불을 지급하여 자영업 창업을 지원하는 프로그램이다. 그러나 장기실업자들은 대개 저소득층이므로 지원으로 해결될 성격이 아니어서 실제로 장기실업자가 이 프로그램에 참여하는 비율은 저조한 실정이다.

② 조기은퇴계획: 은퇴연령에 가까운 재직자를 은퇴시키고, 그 공백을 장기

실업자로 충원하는 계획이다. 이 프로그램도 장기실업을 감소시킬 수 있는가 하는 점에서 회의적이다. 대개의 경우 장기실업자보다 더 나은 자질과 동기부여된 실업자로 충원되기 때문이다.

③ 추가적인 재정지원: 주로 노령 장기실업자를 대상으로 추가적인 재정지원을 함으로써 은퇴를 유도하는 방안이다. 많은 국가에서 노령실업자의 실업보험급여 자격조건을 완화하는 방식으로 운영된다.

④ 자원봉사활동: 실업급여 수급상태를 그대로 유지한 상태에서 실업자를 자원봉사 활동에 참여하게 하는 방안이다. 영국에서는 자원봉사 활동을 하는 실업자에게 실업급여를 지급하고, 자원봉사 조직에도 보조금을 지급함으로써 활성화하고 있다. 자원봉사 활동 지원은 고용창출정책과 유사한 측면을 지닌다. 그러나 자원봉사는 참여자의 일에 대한 동기부여 및 자신감 향상을 목표로 한다는 점에서 차이점이 있다.

결론적으로 이상에 언급한 모든 정책들이 각각 장기실업에 대한 만병통치약이 될 수는 없었다. 포괄적이고, 집합적인 처방이 필요한 것이다. 분명한 것은 장기실업과 관련하여 사후 대책보다는 예방책에 보다 큰 비중을 두어야 한다는 것이다(OECD, 1988).

## IV. 韓國의 長期失業

### 1. 韓國의 장기실업 실태

#### 가. 韓國의 장기실업 추이

<표 5>은 IMF 이전과 이후의 장기실업률의 변화추이를 요약한 것이다. 이 표의 장기실업률은 통계청의 경제활동인구 조사자료를 기초로 계산된 것이다. 경제활동인구 조사는 조사 시점에서의 실업자들의 구직활동기간을 기록하므로 이는 불완전실업기간(incompleted unemployment duration)을 나타낸다. 그러나 다음의 두 가지 이유로 이를 그대로 사용하기로 한다. 첫째, OECD 국가들이 장기실업률을 상호 비교할 때에도 가구조사를 통해 나온 불완전 실업기간을 그대로 사용하므로 비교 목적상 여기서도 국제기준을 그대로 따른다. 둘째, 비교 목적을 떠나서도 장기실업률을 특정 '시점'이 아닌 '기간'에서 정의하더라도 불완전실업기간의 문제는 여전히 존재하며, 더구나 '기간'을 사용할 때에는 그 기간의 길이가 자의적으로 정해질 수 있기 때문이다. 장기실업 추정상의 문제점에 대해서는 <부록 1>에서 보다 상세히 논의한다.

제Ⅲ장에서 잠시 언급하였듯이 과거의 고도성장에 힘입어 韓國의 장기실업률은 12개월을 기준으로 볼 때 낮은 한 자리대로서 외국과 비교하여 매우 낮은

<표 5> 장기실업 추이

	'88	'91	'94	'97	1998								
					1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
6개월 이상	13.6	14.4	20.7	15.6	5.6	5.1	6.6	5.3	10.2	12.6	16.5	20.0	21.4
12개월 이상	3.0	4.1	5.5	2.5	1.1	0.9	0.5	0.8	0.8	1.0	0.9	0.9	1.7

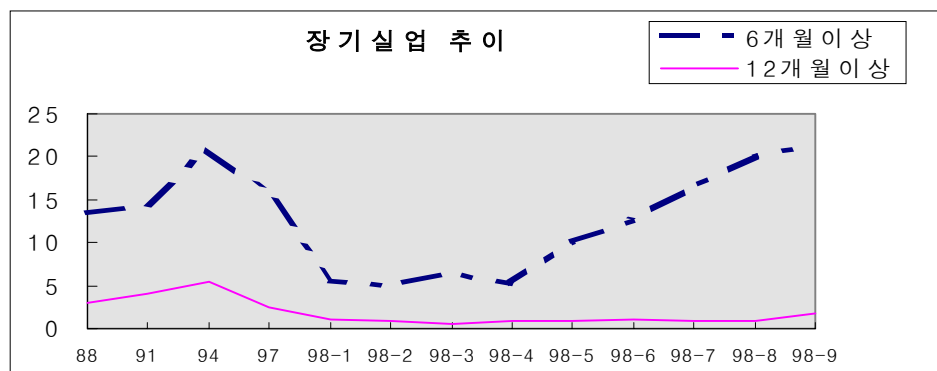
자료: 연장기실업률은 통계청의 경제활동인구조사연보에서 발췌하였고 1998년도에서의 월별 장기실업률은 필자가 월별경제활동인구조사자료를 기초로 계산한 것임.

수준에 머물렀었다. 본 연구에서는 보고의 간결성을 위해 6개월을 기준으로 한 국제비교는 생략하지만 6개월 기준으로 보더라도 한국의 장기실업률은 10%대로 매우 낮은 수준을 유지하였다.

그러나 IMF 이후 실업자수가 급증함에 따라 1998년 1월부터 동년 9월까지의 장기실업률은 12개월 기준으로 할 때 1%를 밑도는 수준으로 매우 낮아졌다. 6개월 기준으로 보더라도 1~9월 평균 장기실업률은 11.5%로 IMF 이전과 비교하여 현저히 낮아졌음을 알 수 있다. 그러나 비록 장기실업률은 낮아졌지만 장기실업자의 수는 12개월 및 6개월을 기준으로 할 때 1998년 1월에는 각각 1만 명 및 5만 2,000명이었던 것이 동년 9월에는 2만 7,000명 및 32만 6,000명으로 크게 증가하였다. 장기실업률 자체도 평균적으로는 IMF 이전보다 낮아졌지만 시간이 경과함에 따라 서서히 증가하고 있는 실정이다. 시간의 경과에 따른 장기실업률의 변화추이를 선명하게 부각시키기 위하여 [그림 2]는 <표 5>를 그림으로 나타내었다.

반복하면 IMF 이후 비록 장기실업률은 월평균 개념으로 볼 때 낮아졌지만 시간의 경과에 따라 서서히 증가함을 알 수 있다.<sup>1)</sup> 특히 6개월을 기준으로 한 장기실업률은 빠르게 증가하고 있다.

[그림 2] 장기실업 추이



1) IMF 이전의 장기실업 문제를 집중적으로 연구한 논문으로는 김대일(1997)을 들 수 있는데 그는 IMF 이전까지의 실업률의 지속적인 하락에도 불구하고 장기실업의 문제는 점차 악화되어 왔으며 그 이면에는 노동의 수요 및 공급 측면이 복합적으로 작용하였다고 분석한다.

이에 반해 12개월을 기준으로 한 장기실업률이 매우 더디게 증가하는 것은 1998년 초부터 발생한 대규모의 실업자들은 12개월이 경과한 1999년에 가서야 장기실업화할 가능성이 있기 때문에 1998년의 장기실업률에는 영향을 주지 못하기 때문이다. 보다 일반적으로는 장기실업률의 경기변동에 따른 탄력성은 단기실업률의 그것보다 작다. 이는 실업부상(hysteresis) 가설과 무관하지 않다. 즉, 실업률이 일단 높아지면 그 자체로서 다음 기의 실업률을 낮아지는 것은 막는 효과가 발생하는데 이는 바로 장기실업의 문제와 밀접히 관련된다. 일단 실업률이 높아지면 이에 따라 장기실업의 규모가 증가하고 일단 장기실업이 진전되면 앞서 언급한 장기실업의 이중 문제로 인하여 경기가 상승하여도 장기실업의 규모는 쉽게 낮아지지 않는다. 결국 실업부상 현상을 설명하는 한 가지 접근방법이 장기실업이 된다. 이론을 떠나서 간단한 실증분석을 통해서도 실업률의 경기탄력성이 실업기간의 장기화에 따라 약해진다는 것은 쉽게 발견된다. [그림 2]에서 12개월을 기준으로 한 장기실업률은 서서히 증가하는 데에 비해 6개월을 기준으로 한 장기실업률이 급격히 증가하는 것도 같은 방식으로 설명할 수 있다.

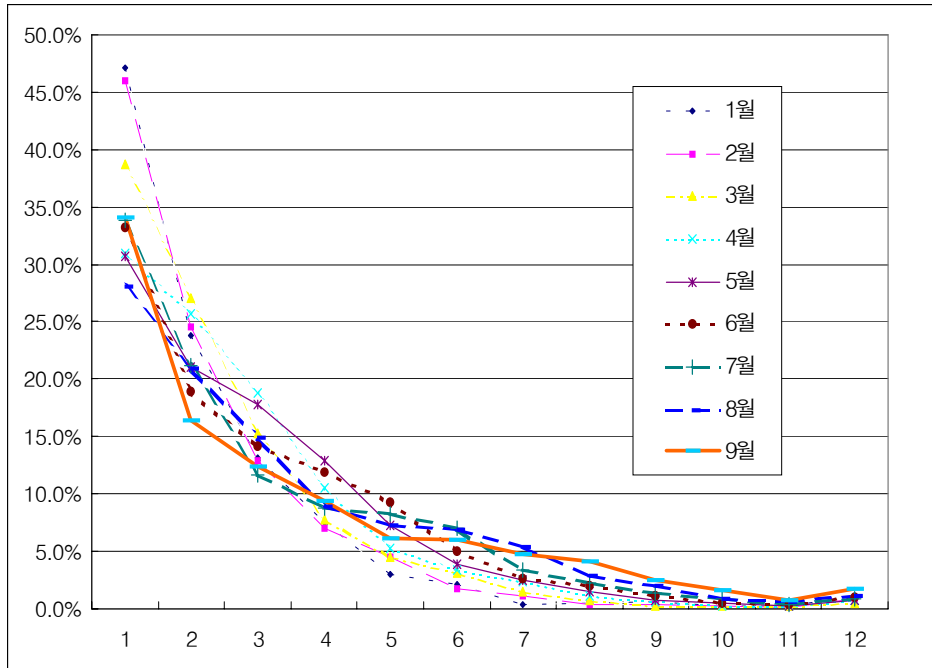
장기실업의 진전 과정을 좀더 자세히 관찰하기 위해서는 월별 실업의 구직기간별 분포가 어떻게 변화하고 있는가를 분석함으로써 가능하다. <표 6>은 1998년 1~9월 기간 동안 실업자들의 구직기간별 분포를 월별로 나타낸 것이다. 우선 마지막 행에 기록한 평균 구직기간을 보면 그 수치는 1월부터 9월까지 지속적으로 증가해 전반적으로 장기실업이 서서히 진전되고 있음을 알 수 있다. <표 6>의 수치들을 보면 어느 달을 막론하고 구직기간이 1개월인 집단의 비중이 가장 높아 최근의 대량실업의 발생을 실감하게 한다. 그러나 시간의 경과에 따라 각 월의 실업기간 분포에서 구직기간이 긴 집단의 비중이 점차 커짐을 알 수 있다. 예를 들어 구직기간이 6개월인 집단의 비중은 1월의 2.2%에서 3, 6, 9월에는 각각 3.1%, 5.0%, 5.9%로 계속적으로 증가해 왔음을 알 수 있다. 또한 그 증가율은 구직기간이 긴 그룹일수록 대체로 더 빠름을 알 수 있다.



<표 6>

[그림 3]은 이러한 장기실업의 진전과정을 그림으로 나타낸 것이다. 아홉 개의 점을 선으로 연결한 각각의 그래프는 매월의 실업자들의 구직기간별 분포를 나타낸 것이다. 시간의 경과에 따른 분포의 변화패턴을 쉽게 알아보기 위해 보다 최근의 분포는 보다 진한 선으로 표시하였다. [그림 3]을 보면 흥미있는 패턴을 발견할 수 있다. 시간의 경과에 따라 분포의 우측 꼬리는 점차 두꺼워지는 반면, 단기 구직기간의 비중은 점차 작아지고 있다. 이는 실업의 장기화가 진전되고 있다는 사실을 다시 확인시켜 준다.

[그림 3] 구직기간 분포



나. 세부 그룹별 장기실업 현황

<표 7>은 장기실업률을 성별·학력별·연령별 및 진직유무별로 요약하였다. 세부 그룹별 장기실업률은 각 그룹에 속하는 총실업자 중에서 6개월 혹은 12개월 이상 연속적으로 실업한 사람들의 비율을 말한다.

〈표 7〉 세부그룹별 장기실업 현황

	장기실업률						학력별 장기실업률						
	전체		남성		여성		중졸 이하		고졸 이하		초대졸 이상		
	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	
1988	13.6	3.0	15.6	4.1	9.2	1.7							
1991	14.4	4.1	16.7	5.6	10.7	2.7							
1994	20.7	5.5	22.8	6.6	16.1	3.2	15.0	2.0	17.4	3.9	30.8	10.8	
1997	15.6	2.5	18.5	3.4	10.8	0.5							
1997.12	29.1	3.5	31.7	4.4	24.1	1.7	23.6	2.6	27.0	3.3	38.0	4.6	
1998.1	5.6	1.1	6.8	1.2	3.4	0.9	1.9	0.6	4.0	0.7	14.2	3.1	
2	5.1	0.9	6.1	1.2	2.9	0.3	3.5	0.4	4.2	0.5	8.2	2.4	
3	6.6	0.5	7.4	0.7	4.8	0.2	4.2	0.1	5.4	0.2	10.8	1.4	
4	8.8	0.8	9.7	0.9	6.7	0.4	4.9	0.2	6.8	0.4	15.9	2.0	
5	10.2	0.8	11.2	1.0	7.9	0.2	7.0	0.1	8.1	0.5	17.3	1.7	
6	12.6	1.0	14.4	1.3	8.9	0.3	10.0	0.2	10.6	0.6	20.3	2.2	
7	16.3	0.9	18.5	1.3	11.9	0.2	13.6	0.2	14.1	0.6	26.2	2.5	
8	19.8	1.1	22.9	1.4	12.9	0.4	16.3	0.6	18.1	1.0	26.6	1.5	
9	22.0	1.7	23.9	1.8	16.5	1.5	18.2	0.8	19.9	1.6	27.8	2.3	

	연령별 장기실업률										전직유무별 장기실업률			
	15~19세		20~24세		25~29세		30~59세		60세이상		전직		신규	
	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상	6개월 이상	12개월 이상
1988											12.4	2.6	14.9	3.5
1991											17.2	5.1	11.8	3.2
1994	13.3	2.2	19.9	4.6	26.7	9.5	20.8	5.8	20.0	0.0	26.1	8.1	16.5	3.6
1997	9.5	0.0	12.8	1.3	18.9	3.3	16.7	3.1	6.7	0.0				
1997.12	29.3	0.0	21.6	1.1	33.5	2.9	31.54	6.2	27.6	3.4	28.4	1.6	29.8	4.9
1998.1	1.4	0.0	5.0	1.3	7.2	1.1	6.4	1.2	0.0	0.0	5.5	0.9	6.5	1.9
2	0.8	0.0	5.8	0.7	6.7	1.1	4.9	0.9	3.2	0.0	5.0	0.8	5.3	1.4
3	3.6	0.0	9.7	0.3	7.7	0.4	5.4	0.5	6.3	2.8	6.1	0.5	10.8	0.9
4	6.5	0.0	12.0	0.3	10.9	1.0	7.4	0.8	4.5	2.6	8.1	0.7	16.8	1.1
5	7.6	0.7	13.3	0.5	12.2	0.6	8.7	0.8	12.0	2.4	9.5	0.8	19.3	0.7
6	8.7	0.7	14.8	0.9	14.5	0.5	11.6	1.1	13.5	2.3	12.1	0.9	19.3	1.2
7	8.8	0.5	16.1	0.5	17.9	0.6	16.6	1.2	21.2	1.1	15.9	0.9	22.2	1.0
8	12.8	0.0	19.7	1.0	22.0	1.0	19.9	1.2	16.0	1.1	19.0	1.1	33.2	1.0
9	13.8	0.0	20.7	2.2	23.2	2.2	22.3	1.7	14.7	0.0	20.9	1.7	31.0	1.6

자료 : 『경제활동인구조사연보』 및 『매월경제활동인구조사』를 기초로 필자가 재구성한 것임.

성별로 살펴보면 한국에서는 전통적으로 남성의 장기실업률이 여성의 그것보다 훨씬 높았고 이러한 패턴은 IMF 이후에도 그대로 유지 내지 심화되었다. 외국과 비교해 보면 남녀간 장기실업률 격차는 어느 국가보다도 높음을 알 수 있다. 이는 비록 한국의 경우도 여성의 노동시장참가율이 지속적으로 증가해 왔음에도 불구하고 여전히 여성의 경우 비경제활동(nonmarket production)의 경제활동에 대한 대체성이 다른 국가들보다 클 수 있다는 점을 시사한다. 여성의 실업기간이 남성의 그것과 비교하여 장기화되지 못하고 단절되는 현상은 특히 경기 하강기에 두드러지게 나타난다. 최화정(1998)의 연구에 의하면 1998년 1월에서 9월 기간 동안 이직한(job separation) 사람들 중 비경제활동으로 유출된 사람들의 비율은 남성보다 여성에게 있어서 현저히 높게 나타나며 그 남녀 차이는 통계적으로 매우 유의하다. 또한 최화정의 연구에 의하면 여성의 상대적인 비경제활동으로의 높은 유출률은 주로 기혼여성 집단에 기인한다. 이와 같은 비경제활동으로의 높은 탈출률은 실업기간의 단절을 가져와 여성의 장기실업률을 낮추는 역할을 하였다.

학력별로 보면 시기를 막론하고 학력이 높을수록 장기실업률이 높아지는 패턴을 나타낸다. 특히 초대졸 이상의 고학력 장기실업 문제가 심각하다고 할 수 있다. IMF 이전 인력난이 극심할 때에도 고학력자들의 장기실업률이 30%대로 높았다는 사실은 한편으로는 고학력자들의 높은 유보임금과 무관하지 않다. 또한 일반적으로 실업률과 학력수준간에는 정(正)의 상관관계가 존재하며 이는 IMF이후에도 마찬가지로 나타난다. 신동균(1998)에 의하면 학력이 높을수록 실업화할 확률은 떨어지나 일단 실업자 풀로 진입하면 탈출률도 저학력 그룹에 비해 현저히 낮다.

연령별로 살펴보면 다른 세부 그룹들과 비교하여 현저한 차이는 보이지 않는다. 과거 청소년층(15~24세)의 장기실업률(12개월 기준)은 한자리 수로서 외국과 비교하여 상당히 낮았다. 고령자들의 장기실업률도 매우 낮은 수준이었다. 제III장에서 보았듯이 많은 유럽국가들에 있어서는 청소년들이나 고령자들의 장기실업 문제가 심각했는데 한국의 경우는 오히려 25~59세의 핵심연령층의 장기실업 문제가 상대적으로 크게 나타난다. 이 사실을 앞의 연령별 분석 결과와 대조시키면 결국 성별 및 연령별 그룹들 중 남성 핵심연령층의 장기실업 문제가 가장 심각하게 나타난다는 결론이 된다. 이는 사회보장제도가 제대

로 발달되어 있지 않고 가구 생계를 여전히 가장의 수입에 의존하고 있는 한국의 현실과 밀접히 관련되어 있다고 본다.

구직유형별로는 IMF 이전에는 특별한 패턴을 발견할 수 없다. 다만 1998년 1월부터도 12개월을 기준으로 할 때는 큰 차이를 보이지 않는다. 다만, 6개월을 기준으로 할 때는 1998년 1월부터 시간의 경과에 따라 신규실업자들의 장기실업 문제가 점차 심각해져옴을 알 수 있다.

## 2. 한국의 장기실업 전망

장기실업률을 예측하는 방법으로는 여러 가지가 있겠지만 여기서는 해자드율(hazard rate)을 이용하여 추정하는 방법을 택한다. 가장 직접적으로 해자드율을 계산하는 방법은 데이터를 패널 형태로 재구성하여 전월 실업자 중에서 몇 퍼센트가 실업자 풀로부터 탈출했는가를 계산하는 것이다. 필자는 우선 월별 경제활동인구조사 데이터를 패널 형태로 재구성하였다. 이 과정에서는 개개인의 식별 번호를 부여해야 하는데 성, 생년월일, 가구주와의 관계 등을 이용하여 개개인의 식별 번호를 부여한 결과 월평균 약 98%를 식별하였다. 여기서는 나머지 2%에 해당하는 사람들이 해자드율을 계산하는 데에서는 영향을 미치지 않는다고 가정한다. 즉, 2%의 비식별자들 중에서도 월별 해자드율은 식별되는 그룹들과 같다고 가정한다.

우선 1월을 기준으로 구직기간별로 실업자들을 분류하고 각 그룹에서 1월부터 9월까지의 월별 해자드율을 계산하였다. 그 이유는 해자드율이 실업기간별로 다를 수 있기 때문이다. 따라서 원칙적으로는 구직기간이 1개월인 사람들의 해자드율은 1월 기준 구직기간이 1개월인 집단에 한하여 한 번만 계산되며 구직기간이 2개월인 사람들의 해자드율은 1월 기준 구직기간이 1개월인 사람들 중 2월에도 실업한 사람들과 1월 기준 구직기간이 2개월된 사람들의 1월에서의 해자드율로 두 번 계산된다. 같은 방식으로 구직기간이 3개월인 사람들의 해자드율은 세 번 계산되며 구직기간이 11개월인 집단의 해자드율은 11번, 12개월 이상인 사람들의 해자드율은 12번 계산된다. 그러나 1월 기준 구직기간별 집단들 중의 일부는 표본수가 너무 작아서 계산된 해자드율의 신뢰성이 의심되었다. 물론 최종적으로 계산된 해자드율은 각 표본관찰치의 가중치를 고려

한 모집단에서의 해자드율을 의미한다. 작은 표본수의 문제를 어느 정도 해소하기 위해 비록 자의적이기는 하지만 표본수가 30개 이상인 상태에서 계산된 해자드율만을 사용하였다.

이상에서 계산된 월별 해자드율을 기초로 장기실업률을 예측하는 데에는 다음의 두 가지 방법을 사용하였다. 첫 번째는 2회 이상 해자드율이 반복계산될 때에는 이들의 평균값을 사용하였다. 이를 ‘방법 1’이라 칭하겠다. 이 방법을 통하여 계산된 구직활동기간이 1개월부터 12개월 이상인 집단들의 해자드율은 <표 8>의 두 번째 행과 같이 나타났다. 또 한 가지 방법은 계산된 각각의 월별 해자드율을 이용하여 회귀분석을 통해 ‘전형적인’(typical) 해자드율을 계산하였다. 이 과정에서는 다음의 지수함수를 사용하였다.<sup>2)</sup>

$$h(t) = e^{\alpha + \beta t}$$

즉, 패널데이터를 이용하여 계산된 월별 해자드를 종속변수로 하고 구직기간을 설명변수로 하여  $\alpha, \beta$ 를 추정한 다음 이 추정치들을 이용하여 월별 해자드율을 추정하였다. 이를 편의상 ‘방법 2’라 부르겠다. 추정된 월별 해자드율은 <표 8>의 세 번째 행에 나타났다.

<표 8> 구직기간별 해자드 추정치

구직기간 해자드율	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
방 법 1	0.35	0.32	0.29	0.27	0.23	0.20	0.19	0.19	0.16	0.25	0.26	0.26
방 법 2	0.32	0.29	0.27	0.24	0.22	0.20	0.19	0.17	0.15	0.14	0.13	0.12

구직기간 해자드율	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
방 법 1	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26
방 법 2	0.11	0.10	0.09	0.08	0.07	0.07	0.06	0.06	0.05	0.05	0.04	0.04

2) 향후 Weibull 분포 등 보다 유연한 분포를 이용하고 개개인 특성들을 고려하여 재추정할 필요가 있다.

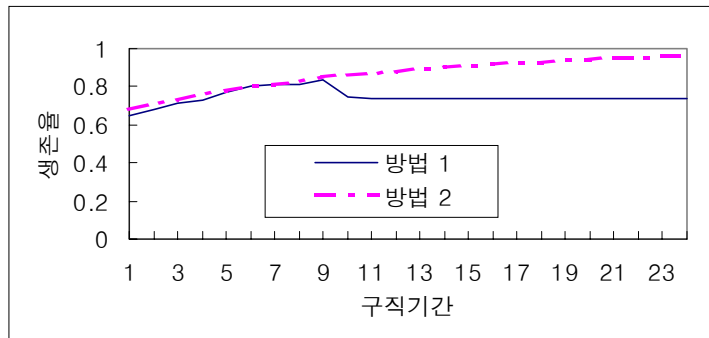
두 방법에 의해 계산된 해자드율의 근본적인 차이는 ‘방법 1’에서는 계산된 해자드율이 구직기간의 길이에 따라 지속적으로 감소해 오다가 구직기간이 9개월을 지나면서 다시 증가하기 시작하는 반면 방법 2에 의하면 해자드율은 전기간을 통하여 지속적으로 감소한다. ‘방법 1’에 의해 계산된 해자드율이 9개월을 지나면서 다시 증가하기 시작하는 것은 9월 들어 공공근로사업 등의 특수요인에 의해 많은 실업자들이 취업했기 때문이다. 반면 방법 2에서는 지수분포를 이용하여 전반적인 탈출률의 변화패턴을 추정하므로 이러한 특수요인의 효과는 상대적으로 무시된다. 엄밀한 설명은 아니지만 개략적으로 언급하면 ‘방법 1’에서는 월별로 실제로 발생한 사건들이 해자드율에 직접적으로 영향을 미치는 반면, ‘방법 2’에서는 실제의 해자드율들을 지수함수를 사용하여 필터링(filtering)한 것이다. 한편 ‘방법 1’에서는 해자드율의 변화추세를 추정하지는 않았으므로 12개월 이상의 구직활동집단의 해자드율은 더 이상 구직기간별로 세분화할 수 없었다. 따라서 12개월 이상에서는 공통적인 해자드율을 적용한다. ‘방법 1’을 통하여 계산된 해자드율이 9개월을 지나면서 다시 증가하기 시작한 데에 대한 또 다른 설명은 작은 표본(small sample)에서도 찾을 수 있다. 1월의 구직활동기간별 실업자 집단들 중 상당 부분이 9월에 이르러서는 30개 이하의 표본수를 나타내었다. 비록 표본수가 30개보다 작아질 때는 분석의 대상에서 제외하였으나 30개의 표본수도 통계적으로 유의미한 결론을 내리기에 불충분할 수 있기 때문이다. 이와 같은 두 방법으로 계산된 해자드율은 9개월까지는 비슷한 추세로 감소하나 10개월부터는 큰 차이로 벌어지기 시작한다. 결국 ‘방법 1’을 따르면 장기실업률이 다소 과소평가될 가능성이 있고 ‘방법 2’을 따르면 과대평가될 가능성이 있다.

장기실업률을 추정하기 위해서는 우선 위에서 추정된 해자드율을 생존율(survival rate)로 전환하고 이를 이용하여 9월의 각 구직기간별 실업자 집단에 게 생존율을 차등적용하여 10월 이후에도 계속 실업상태에 있을 사람들을 구직활동기간별로 추정하였다. 다음에는 10월에도 여전히 실업상태에 있을 사람들을 실업기간별로 분류하고 다시 생존율을 차등적용하여 11월에도 실업상태에 있을 사람들을 기간별로 추정하였다. 이와 같은 과정을 계속 반복하여 1999년 12월까지의 실업기간별 분포를 구하였다. 이러한 작업이 가능했던 이유는 개개인의 데이터를 패널 형태로 구축할 수 있었기 때문이다. 장기실업률을 추

정하는 과정에서 최대의 난관은 미래에 새로 발생하는 실업자의 규모를 월별로 파악해야 한다는 것이다. 여기서는 1998년 1월부터 9월까지 전월에는 취업 혹은 비경제활동상태에 있다가 다음달에 실업한 사람들의 월평균 수치를 사용하였다. 그 수는 44만 명에 이른다.

[그림 4]에서는 위에서 계산한 구직기간별 해자드율을 기초로 생존율(=1-해자드율)을 1개월부터 24개월까지 그림으로 나타낸 것이다. 앞에서 설명했듯이 지수함수를 사용하여 계산한 생존율(방법 2)은 구직활동기간의 증가에 따라 지속적으로 높아지는 반면, '방법 1'에 따라 계산된 생존율은 9개월이 지나면서부터 급격히 떨어지고 12개월 이상에서는 일정수준을 유지한다. 따라서 추정되는 장기실업률은 '방법 1'보다는 '방법 2'를 사용했을 때 높게 나타날 것이다.

[그림 4] 구직기간별 생존율 추정치



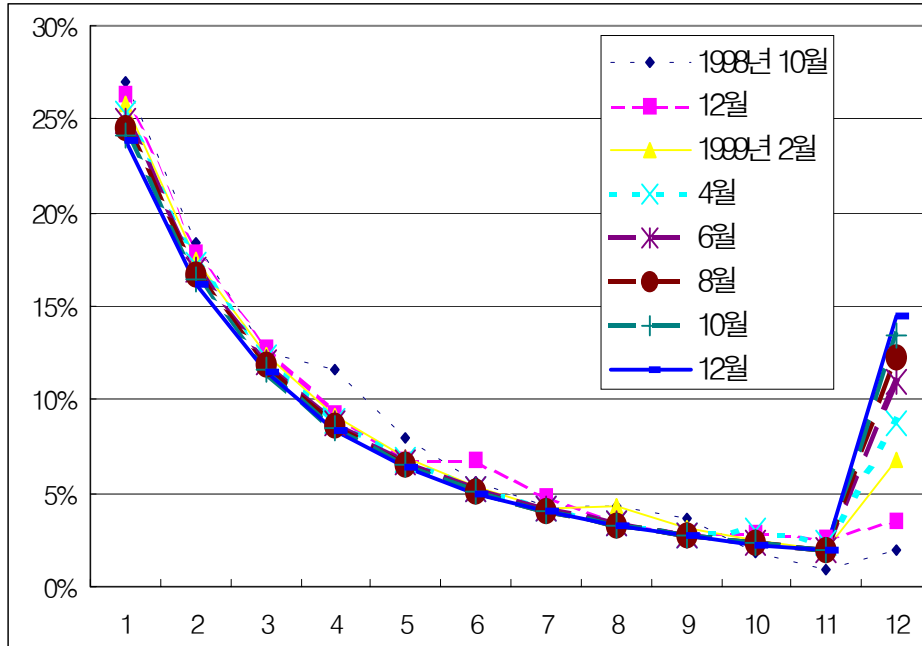
[그림 5.1]과 [그림 5.2]는 각각 '방법 1'과 '방법 2'를 사용하여 추정된 월별 구직기간 분포를 그림으로 나타낸 것이다. 두 그림들에 있어서 월별 구직기간 분포의 변화 패턴을 파악하기 위해 1998년 10월부터 1999년 12월까지 짝수월에 한하여 그림을 나타내었다. 또한 최근으로 올수록 진한선을 선택하였다

우선 [그림 5.1]을 보면 그래프의 우측에서는 진한선일수록 상단에 위치하는 경향이 있고 그 좌측에서는 하단에 위치하는 경향이 있다. 비록 그 경향은 그다지 강하지는 않지만 이는 시간의 경과에 따라 실업이 점차 장기화됨을 의미한다. 그림의 왼쪽 꼬리부분에서 대부분의 그래프가 겹치는 것은 첫째, 1998년





[그림 5.2] 구직기간분포: '방법 2'



<표 9>에서는 위에서 도출한 구직기간 분포를 이용하여 월평균 구직기간을 계산하여 요약하였다. 1월부터 9월까지는 예상치가 아니라 실적치를 나타낸다. 앞에서 언급한 바와 같은 이유로 평균 구직기간은 '방법 1'을 택했을 때보다 '방법 2'를 택했을 때 더 길게 나타났다. 또한 '방법 1'을 택했을 때는 12개월 이상의 그룹에 대해 같은 탈출률을 적용하고 또한 1998년 10월 이후에는 새로 실업자 풀로 유입되는 사람들의 규모를 일정하게 놓았기 때문에 구직활동기간은 1999년에 들어서는 3.8개월로 일정하게 나타났다. 반면 '방법 2'를 택했을 때는 평균 구직기간은 시간의 경과에 따라 지속적으로 증가한다.

〈표 9〉 월평균 구직기간

연도월	98.1	98.2	98.3	98.4	98.5	98.6	98.7	98.8	98.9	98.10	98.11	98.12
평균구직기간												
방법 1										3.5	3.6	3.7
방법 2	2.3	2.2	2.4	2.7	2.9	3.0	3.1	3.4	3.4			

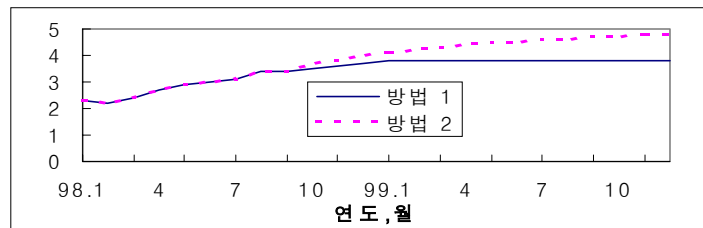
연도월	99.1	99.2	99.3	99.4	99.5	99.6	99.7	99.8	99.9	99.10	99.11	99.12
평균구직기간												
방법 1	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8
방법 2	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.5	4.6	4.6	4.7	4.7	4.8	4.8

주: 1998.1.~9. 기간의 수치는 실적치임.

〈표 9〉의 수치들을 이용하면 연평균 구직기간은 ‘방법 1’과 ‘방법 2’를 각각 사용했을 때 1998년에는 3개월 및 3.1개월이었던 것이 1999년에는 각각 3.8개월 및 4.5개월로 ‘방법 2’를 사용했을 때 특히 큰 폭으로 증가한다.

구직활동기간의 변화를 쉽게 보기 위해 [그림 6]은 〈표 9〉를 그림으로 나타내었다. 앞에서 서술한 대로 두 전망치의 차이는 시간의 경과에 따라 점차 커지고 있다. ‘방법 1’에 의한 추정이 불합리한 측면이 있음에도 불구하고 이를 계속 보고하는 이유는 ‘방법 1’에 의한 전망치가 ‘장기실업자들에 대한 높은 탈출률의 적용’과 ‘대량의 실업이 발생했던 1998년 1월에서 9월 기간의 높은 월평균 신규실업자 플로의 진입자’ 수치를 향후에도 그대로 적용함으로써 예상할 수 있는 평균 구직기간의 최소치를 제공한다고 믿기 때문이다.

(그림 6) 월평균 구직기간의 변화 추이 및 전망



<표 10>은 1998년과 1999년의 예상 장기실업자의 규모 및 총실업자에 대한 비율을 요약한 것이다. 수나 비율면에서 ‘방법 1’과 ‘방법 2’를 사용했을 때의 차이는 상당히 크다. 우선 ‘방법 1’을 사용했을 때의 1998년과 1999년의 예상 장기실업자의 수는 6개월을 기준으로 했을 때 각각 21만 7,000명 및 38만 1,000명으로 예상되며, 12개월을 기준으로 하면 그 수치들이 각각 1만 6,000명 및 7만 2,000명으로 예상된다. 그러나 ‘방법 2’를 사용하면 6개월을 기준으로 한 장기실업자의 수가 1998년과 1999년에 각각 24만 3,000명 및 57만 6,000명으로 ‘방법 1’과 비교하여 1999년도에 현저히 증가한다. 12개월 기준으로 볼 때는 1998년의 약 2만 명에서 1999년에는 약 20만 명으로 약 10배 증가한다. ‘방법 1’을 택했을 때와 비교하여 ‘방법 2’를 택했을 때 6개월보다는 12개월을 기준으로 한 장기실업자의 수가 보다 큰 폭으로 증가하는 이유는 지수 분포의 특성과 무관하지 않다. 즉, 구직기간의 증가에 따라 탈출률은 지속적으로 하락하여 구직활동기간이 일정수준을 넘어서면 실업자 풀로부터의 탈출률은 거의 무시할 수 있을 정도로 떨어지기 때문이다. 반면 ‘방법 1’에서는 9월의 높은 탈출률이 크게 영향을 미쳤고 또한 그 높은 탈출률이 구직기간이 10개월을 넘어서도 지속적으로 유지된다고 가정하였으므로 특히 12개월 이상의 장기실업자의 규모는 상당히 과소평가될 여지가 있다.

<표 10> 예상 장기실업자 수 및 장기실업률

(단위 : 천명, %)

			1998	1999
장기실업자수	방법1	6개월	217	381
		12개월	16	72
	방법2	6개월	243	576
		12개월	19	200
총실업자수	방법1		1,440	1,599
	방법2		1,517	1,862
장기실업률	방법1	6개월	15.1(14.8)	23.8(22.9)
		12개월	1.1(1.1)	4.5(4.3)
	방법2	6개월	16(16.6)	30.9(34.6)
		12개월	1.3(1.3)	10.7(12.0)

한편 예상 장기실업률을 계산하기 위해서는 총실업자수에 대한 전망이 있어야 한다. 예상 총실업자수는 또한 ‘방법 1’과 ‘방법 2’에 따라 다르게 나타난다.<sup>3)</sup> ‘방법 1’과 ‘방법 2’를 따랐을 때 1998년의 예상 실업자수는 각각 1,440천 명과 1,517천 명이다. 우연히 이 두 수치들의 평균은 한국노동연구원의 최근(1998. 11) 전망치인 1,467천 명과 비슷한 1,479천 명이다. 한편 ‘방법 1’과 ‘방법 2’를 따랐을 때 1999년의 예상 실업자수는 각각 1,599천 명과 1,862천 명이다. 이 두 수치들의 평균은 한국노동연구원의 전망치인 1,667천 명보다 약간 큰 1,731천 명이다.

장기실업률을 추정해 보자. 편의상 ‘방법 1’과 ‘방법 2’에 따라 예상되는 수치를 예상 장기실업률의 최저치와 최고치로 볼 때 6개월을 기준으로 한 장기실업률은 1998년에는 15.1~16%로 예상되나 1999년에는 23.8~30.9%로 상당히 높아질 전망이다. 12개월을 기준으로 하면 1998년의 1.1~1.3%에서 1999년에는 4.5~10.7%로 예상된다. 특별한 과학적 근거는 없으나 두 방법에 의한 전망치들의 평균값을 사용하여 설명하면 한국의 장기실업률은 6개월을 기준으로 할 때 1998년에는 15.6%로 전망되나 1999년에는 27.4% 정도로 전망된다. 한편 12개월을 기준으로 하면 1998년과 1999년의 수치가 각각 1.2%와 7.6%로 예상된다. 괄호 안의 수치들은 총실업자 규모에 대한 전망치로서 한국노동연구원의 전망치를 사용했을 때의 예상 장기실업률을 나타낸다. 1998년도에는 예상 장기실업자의 규모가 현논문과 한국노동연구원의 전망 사이에 차이가 거의 없어서 장기실업률도 매우 유사하다. 다만 1999년도에서는 다소의 차이가 나지만 ‘방법 1’과 ‘방법 2’에 따라 추정되는 총실업자의 평균치를 사용할 경우 장기실업률은 양자간에 매우 근소한 차이를 나타낸다.

12개월과 6개월을 기준으로 했을 때 1999년의 예상 장기실업률이 각각 7.6%

3) 필자는 이 논문에서 발표하는 총실업자의 전망치가 절대로 한국노동연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다. 본문에서 설명했듯이 미래의 구직기간별 실업자수를 계산함에 있어서 최대의 난관은 미래에 월별로 새로이 실업화하는 사람들의 규모를 추정하는 것이다. 필자는 특별한 모형의 설정 없이 1998.1.~9. 기간의 월평균 수치를 사용하였다. 따라서 총실업자의 규모를 예측함에 있어서 비록 월별 해자드율은 구직기간별로 상세하게 추정하였지만 월별로 새로이 실업화하는 사람들의 규모를 과거의 평균치로 사용했기 때문에 그 평균치의 정확도에 따라 총실업 규모의 수치는 달라질 수 있다. 그러나 장기실업률을 예측하는데 있어서는 그 평균치의 사용이 상대적으로 문제되지 않는다. 평균치 사용에 의한 오류가 장기실업자의 비율을 왜곡시켜야 할 특별한 이유가 없기 때문이다.

와 27.4%라는 것은 사실 외국의 경우와 비교해 보면 그다지 높은 수준은 아니다. 그러나 앞에서 설명하였듯이 장기실업 문제를 걱정해야 할 이유는 첫째, 외국의 경험을 볼 때 장기실업은 사후의 치유책보다는 사전 예방책이 중요하기 때문에 각종 대책을 통하여 장기실업의 진전을 막아야 하며, 둘째, 한국의 경우는 사회안정망이 선진국들과 비교하여 열악하기 때문에 장기실업자들의 생계위협 문제는 상당히 심각하여 비록 장기실업의 규모가 상대적으로는 덜 심각하다고 하더라도 사회적인 압박은 심할 수 있기 때문이다.

## V. 政策課題

### 1. 장기실업 대책의 필요성

한국에서 장기실업자에 대한 별도의 대책이 필요한 이유는 앞에서 논의한 바와 같이 장기실업의 규모가 확대됨에 따른 여러 가지 경제사회적 비용을 감소시키자는 목적 이외에도 외국의 경우와 비교하여 한국의 실업자들을 인적자원이라는 측면에서 상대적으로 우수한 집단이라고 볼 수 있다. 극단적으로 표현하면 현재 실업의 발생은 ‘임의적’으로 이루어진다고 볼 수도 있다. 따라서 실업자들이 보유하고 있는 인적자원의 유지 및 관리를 위해서도 실업기간이 장기화되는 것을 방지할 필요가 있다. 나아가 선진국과 비교하여 한국에서는 아직 사회안정망이 잘 발달되지 않아 장기실업자들의 생계위협 문제는 더욱 심각하다. 우선 구직활동을 오랜기간 동안 지속적으로 한다는 이면에는 그 실업자가 자영업 등의 경제활동에 대한 다른 대안을 가지고 있지 못하다는 신호로 받아들일 수 있으며, 아울러 이들은 대부분 자산 무보유자로 해석해도 무방할 것이다. 한국은 이제 사회안정망 확충에 심혈을 기울이기 시작했으나 아직은 초기단계여서 장기실업자들은 생계위협 문제는 당분간 지속될 것으로 보인다. 장기실업자들에 대한 별도의 대책이 필요하다는 주장은 많은 OECD국가들에 의해 제시되어 왔다. 장기실업의 문제는 비단 정책입안자들의 관심거리만이 아니라 많은 학계의 관심도 집중시켰다. 최근 연구의 예로 Acemoglu(1994)는 장기실업 대책의 필요성에 대한 이론적 근거를 마련하였고 정책적인 면에서는 특히 정부에 의한 장기실업자들에 대한 반차별 정책을 주장하였다.

### 2. 기본정책방향

외국의 경험에서 볼 수 있듯이 장기실업은 사후 대책보다는 예방 차원에서 대책이 중요하다. 일단 실업기간이 장기화되면 이들을 구제하는 데에는 비

용이 많이 들 뿐만이 아니라 대개의 프로그램들도 효과적이지 못하기 때문이다. 가장 근원적인 예방책은 경기부양을 통한 고용창출이다. 그러나 외국의 사례에서 보았듯이 일반적인 실업자들에게 효과적인 정책들이 반드시 장기실업자들에게도 효과적인 것은 아니다. 다만 경기부양을 통한 전반적인 고용창출은 이미 실업기간이 장기화된 사람들에 대한 구제책이라기보다는 전반적으로 구직기간을 단축시켜 줌으로써 추가적인 장기실업화를 방지하는 데에 더 큰 의의가 있다고 하겠다. 가장 직접적인 장기실업 예방책은 실업이 장기화될 가능성이 있는 집단(편의상 예상 장기실업자라고 부르자)에 대한 직접적인 노동 수요를 창출하는 것이다. 다시 말해 같은 실업규모를 유지하더라도 총실업자 중에서 장기실업자 및 장기실업 예정자의 숫자를 줄이자는 것이다.

앞의 분석에서 살펴보았듯이 실업으로부터의 탈출률은 실업기간이 장기화됨에 따라 계속 떨어지는 것으로 나타났다. 이는 다시 말해 일단 실업기간이 장기화되면 이들을 실업자 풀로부터 탈출시키기도 점점 어려워진다는 것을 의미한다. 따라서 정책적인 면에서도 이미 실업기간이 장기화된 사람들을 구제하는 것보다는 실업기간이 장기화되기 이전에 구제하는 것이 비용이 덜 들게 된다. 즉, 정책적인 측면에서는 이미 실업기간이 장기화된 사람들 뿐만이 아니라 예상 장기실업자들도 구제함을 그 목표로 해야 한다. 예상 장기실업자들을 식별하기 위해서는 좀더 엄밀한 분석이 필요하다. 즉, 실업기간과 개인의 특성과의 상관관계를 밝혀 낼 필요가 있다. 단순히 실업기간으로 볼 때도 어느 정도 실업기간이 지속된 사람들이 예상 장기실업자인지에 대한 일정한 기준은 없다. 필자는 여기서 구직기간으로 볼 때의 예상 장기실업자를 편의상 6개월로 규정하고자 한다. 자의적이기는 하나 정책을 실행하기 위해서는 일정한 기준이 있어야 하며 현행의 실업급여 지급기간이 비록 6개월에는 미치지 못하나 정부의 지속적인 노력에 의해 점차 6개월까지 연장될 전망이다. 때문이다.

장기실업자 대책은 근본적으로는 추가적인 재원을 요구하지 않는다. 기본개념은 일반적인 실업대책기금의 일부를 '실업자 중에서도' 장기실업자에게 우선 할당한다는 것이다. 다시 말해 같은 수의 실업자를 구제함에 있어서 장기실업자 혹은 장기실업 예정자를 우선적으로 구제하자는 것이다. 앞에서 전망한 수치들을 기초로 하여 필자는 1999년도의 예상실업자들 중 우선적으로 구제해야 될 장기실업자 혹은 예상 장기실업자의 규모를 6개월 이상을 기준으로 하여



최대 57만 6,000명으로 추정한다.

물론 예상 장기실업자를 단순히 구직기간의 장단으로만 식별해 내는 데에는 무리가 있다. 성별·연령별·학력별 등 다양한 특성별 분석 및 전망을 통하여 실업기간이 장기화될 가능성이 있는 집단을 식별해 내는 작업이 필요하다.

### 3. 장기실업자를 겨냥한 고용창출

가장 직접적인 장기실업 예방책은 실업이 장기화될 가능성이 있는 집단에 대한 직접적인 노동수요를 창출하는 것이다. 다시 말해 같은 실업규모를 유지하더라도 총실업자 중에서 장기실업자 및 장기실업 예정자의 숫자를 줄이자는 것이다. 장기실업자에 수요창출 방안은 크게 공공부문에서의 직접적인 고용창출(예:공공근로사업)과 민간부문에 대한 고용보조(임금보조)를 들 수 있다. 공공부문의 근로사업과 민간부문의 고용보조정책은 서로 상충되는 정책이 아니라 상호보조적인 성격을 띤다. 구체적으로는 각 대책이 대상으로 하는 장기실업자의 인적자본이 다르다는 점에 먼저 주목해야 한다. 장기실업자 혹은 실업이 장기화될 가능성이 있는 실업자들은 첫째, 상당량의 인적자원을 보유하고 있으나 전반적인 경기침체로 실업기간이 장기화될 가능성이 있는 사람들과 둘째, 실제로 실업기간의 장기화로 대부분의 인적자원을 상실한 집단으로 대별할 수 있다. 전자는 민간부문에의 고용보조정책으로, 후자는 공공근로사업 등 정부부문에 의한 직접적인 고용창출로 흡수해야 할 것이다. 후자를 민간부문에 흡수할 경우 대개의 경우 정부 보조가 끝나는 대로 이들을 먼저 해고시키는 경향이 있기 때문이다. 공공근로사업 등 정부부문에 의한 직접적인 고용창출은 장기실업자들에게 진정한 직업을 갖게 하는 것은 아니지만 적어도 일 경험의 장기간 단절을 막아줌으로써 장기실업자들에 대한 소득 보조는 물론 일에 대한 자신감을 줄 수 있다는 장점이 있다. 공공근로사업 등 정부부문에 의한 고용창출사업에서는 장기실업자들에 대한 쿼터제를 고려할 수 있다. 장기실업자 대책은 공공부문과 민간부문의 고용창출방안이 주축이 되면서 한편으로는 훈련프로그램, 상담활동 등의 다양한 프로그램을 제공하여 종합적인 처방을 제시하여야 한다.

민간부문에 고용보조금을 지급함으로써 고용주에게 장기실업자를 고용할

인센티브를 제공할 경우 그 방법으로는 6개월 이상 실업한 노동자를 고용할 때 발생하는 인건비의 일부를 보조할 수 있다. 정부지원에 의한 고용보조방안 또한 추가적인 재원의 확보를 요구하지 않는다. 기존의 실업대책사업 중에서 고용창출 사업비의 지출대상을 단기실업자보다는 장기실업자에게 우선적으로 지출하는 형식으로 실행될 수 있기 때문이다. 고용보조정책을 실시할 경우 보조금을 사용자가 아닌 근로자에게 지급하는 방식도 고려할 만하다. 근로자에게 지급할 경우 장기실업자들은 3D 업종을 포함하여 구직활동을 보다 광범위하게 할 수 있기 때문에 보다 효과적이라고 할 수 있다. 다만, 근로자에게 지급하는 방식의 문제점은 개개인의 장기실업자 파일을 일일이 관리해야 하기 때문에 추가적인 인력을 필요로 한다는 것이다. 한편 장기실업자를 민간부문에서 고용보조를 통해 구제하고자 할 경우 여러 가지 보조적인 대책을 마련해야 한다. 예를 들어 민간 기업들은 인건비를 절약할 목적으로 기존의 근로자들을 해고시키고 장기실업자들로 대체할 수도 있다. 이를 방지하기 위해서는 보조금을 지급받기 위한 조건으로 ‘기존 노동력의 감소 없는 장기실업자의 채용’을 제시할 수 있다.

#### 4. 장기실업자 파일관리

장기실업자들에 대한 별도의 대책이 필요한 만큼 이들에 대한 별도의 파일을 만들어 계속 추적관리하는 것이 바람직하다. 장기실업자들은 취업정보를 획득하는 기회면에서도 불이익을 당하는 집단이기 때문이다. 한 가지 방법으로는 기존의 실업 창구에 장기실업 전담요원을 배치하여 장기실업자들을 집중 관리할 수 있다. 이들의 역할은 장기실업자들에 대한 지속적인 상담활동을 통하여 개개인의 능력, 현재상태, 특수성을 고려한 개별적인 처방을 제시하는 것이다. 다시 말해 장기실업자 개개인들은 전담요원과의 상담과정을 통하여 자신들에게 적합한 커리어를 개발해 나갈 수 있어야 한다.

이 제도를 시행하기 위해서는 우선 많은 추가적인 인력이 필요하다. 이를 가장 효율적으로 해소하는 방안은 화이트칼라 장기실업자들을 채용하여 교육시킨 후 배치하는 것이라고 생각한다. 즉, 장기실업자로서 장기실업자를 구제하는 것이다. 이 방식의 이점은 프로그램의 실시와 함께 장기실업자들에 대한

고용확대 효과를 기대할 수 있다는 것이다. 한편 진담요원들이 상담을 효과적으로 하기 위해서는 상담을 위한 지침서가 마련되어야 하는데 이를 위해서는 장기실업자들의 특성 분석이 우선되어야 한다. 즉, 어떤 특성을 가진 실업자들이 장기실업화되는 경향이 있는가에 대한 분석이 필요하다. 이러한 연구들을 기초로 상담지침서를 작성하는 것이 바람직하다.

이 프로그램이 효과적으로 시행될 경우 앞서 언급했듯이 민간부문에 대한 고용 보조를 사용자가 아닌 근로자들에게 지급할 수 있으며 따라서 프로그램의 시너지 효과는 더욱 커질 것이다.

## 5. 교육훈련

외국의 사례에서 나타나듯이 장기실업자들은 고용의 기회뿐만 아니라 교육훈련의 기회도 박탈당하고 있는 실정이다. 이 프로그램 또한 추가적인 재원의 확보 없이 이루어질 수 있다. 모든 정부지원 교육훈련 프로그램에 쿼터제를 도입하여 교육훈련 수혜대상자 중 일정비율의 인원을 (예상)장기실업자들의 훈련에 배당해야 할 것이다.

## 6. 자영업 창업지원

여러 가지 프로그램에도 불구하고 피용자로서 구제될 수 없는 장기실업자들에게는 임금근로를 고집하기보다는 자영업을 권장하는 것도 한 방안이다. 자영업 창업지원사업에 장기실업자에 대한 쿼터제를 도입하여 일정한 수의 장기실업자가 수혜를 받을 수 있도록 해야 한다. OECD국가들의 경우를 보면 이 프로그램은 장기실업자들에 대한 치유책뿐만 아니라 강한 예방적인 성격을 띤다.

## 7. 기 타

그 밖에도 6개월 이상의 실업자 혹은 실업급여 수급이 끝난 실업자들에게 공익요원, 사회봉사요원으로 일하게 하고 실업급여를 연장지급하는 방안도 고려할 만하다. 임금노동자와 비교하여 근로여건은 열악하지만, 근로경험을 통하

여 일에 대한 자신감을 갖고 고용능력을 향상시킬 수 있다. 또한 장기실업 집중지역에 지역활성화정책을 실시하여 이들에 대한 수요를 간접적으로 창출해 볼 수도 있다. 예를 들어 (장기)실업 집중지역에서의 신규사업 및 타지역으로 부서의 이전 사업에 각종 면세혜택 및 보조금을 지급하여 지역경제를 활성화시킬 수 있다.

## 8. 요약

요약하면 장기실업대책이란 사후 치유책보다는 예방 차원에서 실시되어야 하며 이러한 측면에서 정책을 위한 장기실업의 기준을 외국과는 달리 '6개월 이상'으로 정의해야 한다. 민간 및 정부 부문에서의 고용창출사업들은 상호 보완적인 관계에서 동시에 실시되어야 하며, 그 밖에 장기실업자 창구 및 교육훈련 등의 보조 정책들을 통합적으로 운영해야 할 것이다. 장기실업대책은 추가적인 재원의 확보 없이 기존의 각종 실업대책 사업비 중의 일부를 장기실업자들에게 우선 적용하는 방식으로 이루어져야 한다.

## 附錄：失業期間 測定上의 問題點：行政資料와 서베이 資料의 比較

행정자료는 국가가 실업자의 구직기간 동안 재취직을 위한 서비스를 제공하는 과정 혹은 실업급여를 지불하는 과정에서 신청자들이 제출한 자료를 통해 (실업에 관해) 얻게 되는 정보를 말한다. 이는 어디까지나 실업자들의 자발적인 참여에 의해 수집된다. 반면, 가구설문조사를 통해 얻은 자료인 서베이 자료는 자발적인 참여가 아니라 통계적인 방법에 의해 표본을 임의로 추출하여 조사한다. 실업기간과 관련하여 전자는 완전실업기간(completed duration of unemployment)을 측정할 수 있는 반면, 후자는 구직기간(length of the period of job search)을 측정하게 되어 완전실업기간을 직접적으로 나타내지는 못한다.

반면 행정자료의 단점은 자발적으로 신청하는 실업자들만이 분석대상이 되고 그렇지 않은 사람들은 배제되므로 행정자료를 사용할 경우 실업자수가 낮게 측정될 우려가 있다. 또한 일반적으로 전문직, 고급기술직의 사람들이 실업할 경우 이들은 다른 그룹에 비해 자발적으로 구직등록을 하지 않는 경향이 있어서 이들 직종의 실업자들은 행정자료를 사용할 경우 실업자 집단에 포함 안 될 가능성이 상대적으로 높다. 또한 행정데이터가 실업급여 수급자를 대상으로 만들어질 경우 실업급여를 받지 않는 사람들 역시 자료 분석에서 배제되게 된다. 특히 남편의 소득이 있는 기혼여성의 경우에 보통 실업급여를 받지 못하게 되므로 급여신청을 할 유인이 별로 없고 이에 따라 여성의 (장기)실업률을 과소평가하게 된다. 요약하면 행정데이터의 가장 큰 단점은 실업자 집단 전체에 대한 대표성의 상실이라고 볼 수 있다. 그러나 정형화된 절차와 기관을 통한 조사이기 때문에 정확도가 설문조사보다 높고 장기간 조사에서 일관성 및 지속성을 유지할 수 있다. 또한 컴퓨터 사용의 증가로 통계치의 오차를 줄일 수 있고 자료수집 비용을 절감할 수 있는 장점도 있다.

한편 서베이 데이터의 문제는 서베이인만큼 질문자의 의도와 응답자의 의도가 일치하지 않을 수 있는 일반적인 단점이 있다. 나아가 본인이 아닌 다른 가족구성원(대리인)이 대리 응답을 하는 경우에는 측정오차가 심해지게 된다. 한편 서베이를 통해 추출된 구직활동기간은 그 미완성기간(incompleted spell)이

라는 이유로 실제의 실업기간을 반드시 과소평가하는 것은 아니다. 왜냐하면 취업상태에서의 구직활동(on-the-job search) 기간도 포함될 수 있기 때문이다. 서베이 데이터의 또 하나의 단점은 실업기간이 길어질수록 응답자들은 자신의 정확한 구직기간을 기억하기 어려워지고 따라서 장기실업률일수록 서베이가 자료의 정확성이 떨어지게 된다. 그러나 서베이 데이터의 가장 큰 장점은 임의표본 추출에 의해 자료를 수집하기 때문에 행정데이터에서 나타나는 것과 같은 표본의 대표성 상실 문제는 없다.

과연 장기실업률과 관련하여 어느 데이터를 이용하는 것이 바람직한가에 대한 명확한 기준은 없다. 참고로 Walsh(1987)에 따르면 3개월 미만의 단기실업률은 서베이 데이터보다는 행정데이터에서 더 높게 나타나는 반면, 장기실업률은 오히려 서베이 데이터에서 보다 높게 나타난다. 명확한 설명은 아니지만 실업급여 수급기간이 끝나면 많은 실업자들이 더 이상 등록을 하지 않아서 행정데이터에서는 단기실업자들의 비중이 높은 경향이 있고, 반면 실업기간이 장기화된 사람들은 아마도 구직기간에 대한 자의적 생각에 기인한 부분이 커서 서베이 데이터를 통해서도 장기실업률이 높게 나타난다고 볼 수 있다.

나아가 행정데이터를 이용하는 서베이 데이터를 이용하는 실업기간을 측정함에 있어서 실업기간의 단절을 어떻게 취급해야 할 것인가 하는 문제가 있다. 만약 장기간 실업기간이 지속되다가 조사기간 동안 일시적으로 취업을 한다거나 아파서 일시적으로 구직활동을 하지 못했을 때, 서베이 조사를 통해서도 이 실업자들이 단기실업자로 잡힐 가능성이 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 장기간 실업 이후의 취업이 일시적인지 지속적인 것인지를 묻는 질문안도 있어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 응답자들이 특정 시점에서 취업이 얼마나 지속될지를 알기란 불가능하다. 따라서 이상적으로는 설문조사를 수시로 하여 응답자의 노동시장에서의 위치를 계속 확인하는 작업이 필요하다. 통계청의 경제활동인구조사는 월별로 조사를 실시하므로 이러한 문제를 어느 정도는 회피할 수 있다. 장기실업률 추정과 관련하여 행정데이터와 서베이데이터의 장단점이 각기 다름에도 불구하고 국제비교를 목적으로는 각국이 서베이데이터에 의존한다. 한 가지 이유는 각국마다 실업급여제도 등 전반적으로 사회보장제도가 다르고 이는 곧 행정데이터에 나타나는 실업자들의 특성에 직접적으로 영향을 미치므로 이러한 문제를 회피하기 위해서는 서베이데이터에 의존할 수밖에 없기 때문이다.

## 參考文獻

- 김대일(1997), “실업의 장기화 및 대책”, 한국개발연구원.
- 신동균(1998), “1998년 실업구조분석”, 한국노동연구원.
- 최화정(1998), “남녀별 노동이동패턴에 대한 연구: 경기침체를 중심으로”, 석사학위논문, 이화여자대학교.
- Acemoglu, D.(1995), “Public Policy in a Model of Long-term Unemployment”, *Economica*, 161~178.
- Bils, J.M.(1985), “Real Wages over the Business Cycle: Evidence from Panel Data”, *Journal of Political Economy*, 93, 666~689.
- Fineman, S.(1983), *White-Collar Unemployment: Impact and Stress*, New York: John Wiley.
- Heckman, J. and Borjas, G.(1980), “Does Unemployment Cause Future Unemployment?,” *Economica*, 47, 247~283.
- Jackman, R. and Layard, R.(1991), “Does Long-term Unemployment Reduce a Person’s Chance of a Job? A Time-series Test”, *Economica*, 58, 93~106.
- Junankar, P.N.(1988), *Very Long Term Unemployment*, Luxembourg : Commission of the European Communities.
- Lancaster, T.(1979), “Econometric Methods for the duration of Unemployment”, *Econometrica*, 47, 939~956.
- Layard, R.E. and Nickel, S.(1986), “Unemployment in Britain”, *Economica*, 53, Supplement, pp.121~169.
- Lockwood, B.(1991), “Information Externalities in the Labour Market and the Duration of Unemployment”, *Review of Economic Studies*, 58, 733~754.

- 
- Moylan, S., Miller, J., and Davis, R.(1984), “For Richer, for Poorer? DHSS Cohort Study of Unemployed Men”, Department of Health and Social Security Research Report, 11, London.
- Nickel, S.J.(1979), “The Effect of Unemployment and Related Benefits on the Duration of Unemployment”, *Economic Journal*, 89.
- OECD(1984), *Employment Outlook*, Paris.
- \_\_\_\_\_(1989), *Employment Outlook*, Paris.
- \_\_\_\_\_(1991), *Employment Outlook*, Paris.
- \_\_\_\_\_(1994), *Employment Outlook*, Paris.
- \_\_\_\_\_(1996), *Employment Outlook*, Paris.
- \_\_\_\_\_(1997), *Employment Outlook*, Paris.
- \_\_\_\_\_(1998), *Employment Outlook*, Paris.
- Simes, R.M. and C.J. Richardson (1987) “Wage Determination in Australia”, *Economic Record* 63, 144~155.
- Solon, G., Barsky, R., and J.A. Parker (1994), “Measuring the Cyclicalities of Real Wages: How Important is Composition Bias?”, *Quarterly Journal of Economics*, 436, 1~25.
- Walsh, K.(1987), *Long-Term Unemployment: An International Perspective*, MacMillan.



35.0% 30.0% 25.0% 20.0% 15.0% 10.0% 5.0% 0.0%

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

1998년 10월 12월 1999년 2월 4월 6월 8월 10월 12월

30% 25% 20% 15% 10% 5% 0%

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

1998년 10월 12월 1999년 2월 4월 6월 8월 10월 12월