

**고용안정사업의 대상이 되는
업종 및 지역의 합리적
지정방안 연구**

1995

한국노동연구원

目次

I. 머리말

II. 雇傭保險에서의 業種 및 地域指定

1. 고용조정의 의의
2. 고용조정지원의 대상 사업주
3. 지역고용촉진의 대상 지역

III. 業種指定의 合理的 方案搜索

1. 고용조정을 사전적으로 예측하는 지표의 통계적 분석
2. 경기변동과 고용조정
3. 업종의 합리적 지정방안

IV. 地域指定의 合理的 方案搜索

1. 지역지정에 있어서 고려하여야 할 점들
2. 기업의 입지선정
3. 지역의 합리적 지정방안

V. 맺음말

參考文獻

<附錄 I> 日本의 業種指定方案

<附錄 II> 日本의 地域指定方案

表目次

<표 Ⅲ-1> 분석대상 산업과 분류부호

<표 Ⅲ-2> 사업체수, 고용자수 및 생산액의 상관계수

<표 Ⅲ-3> 고용자수와 생산액의 감소

<표 Ⅲ-4> 고용자수, 생산액, 사업체수의 하락폭

<표 Ⅲ-5> 고용자수가 지속적으로 감소한 기간의 분포(1976~93)

<표 Ⅲ-6> 고용자수의 감소 예측의 정확성 분포-한 가지 기준 사용시

<표 Ⅲ-6-1> 지표(기준치): 전년대비 고용자수

<표 Ⅲ-6-2> 지표(기준치): 전년대비 사업체수

<표 Ⅲ-6-3> 지표(기준치): 전년대비 생산액

<표 Ⅲ-6-4> 지표(기준치): 과거 2년간의 평균치대비 고용자수

<표 Ⅲ-6-5> 지표(기준치): 과거 2년간의 평균치대비 사업체수

<표 Ⅲ-6-6> 지표(기준치): 과거 2년간의 평균치대비 생산액

<표 Ⅲ-6-7> 지표(기준치): 과거 3년간의 평균치대비 고용자수

<표 Ⅲ-6-8> 지표(기준치): 과거 3년간의 평균치대비 사업체수

<표 Ⅲ-6-9> 지표(기준치): 과거 3년간의 평균치대비 생산액

<표 Ⅲ-6-10> 지표(기준치): 2년전 대비 고용자수

<표 Ⅲ-6-11> 지표(기준치): 2년전 대비 사업체수

<표 Ⅲ-6-12> 지표(기준치): 2년전 대비 생산액

<표 Ⅲ-6-13> 지표(기준치): 3년전 대비 고용자수

<표 Ⅲ-6-14> 지표(기준치): 3년전 대비 사업체수

<표 Ⅲ-6-15> 지표(기준치): 3년전 대비 생산액

<표 Ⅲ-7> 지표(기준치)에 따른 오류의 횟수-단수기준 사용시

<표 Ⅲ-8> 고용자수의 감소 예측의 정확성 분포-복수 이상의 기준 사용시

<표 Ⅲ-8-1> 전년대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

<표 Ⅲ-8-2> 전년대비 사업체수 또는 생산액의 감소

<표 Ⅲ-8-3> 전년대비 생산액 또는 고용자수의 감소

<표 Ⅲ-8-4> 전년대비 고용자수, 사업체수, 생산액의 감소

<표 Ⅲ-8-5> 과거 2년간 평균치대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

<표 Ⅲ-8-6> 과거 2년간 평균치대비 사업체수 또는 생산액의 감소

<표 Ⅲ-8-7> 과거 2년간 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소

<표 Ⅲ-8-8>과거 2년간 평균치대비 사업체수, 생산액, 고용자수의 감소
 <표 Ⅲ-8-9>과거 3년간 평균치대비 고용자수 또는 사업체수의 감소
 <표 Ⅲ-8-10>과거 3년간 평균치대비 사업체수 또는 생산액의 감소
 <표 Ⅲ-8-11>과거 3년간 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소
 <표 Ⅲ-8-12>과거 3년간 평균치대비 사업체수, 생산액, 고용자수의 감소
 <표 Ⅲ-8-13>2년전 대비 고용자수 또는 사업체수의 감소
 <표 Ⅲ-8-14>2년전 대비 사업체수 또는 생산액의 감소
 <표 Ⅲ-8-15>2년전 대비 생산액 또는 고용자수의 감소
 <표 Ⅲ-8-16>2년전 대비 사업체수, 생산액, 고용자수의 감소
 <표 Ⅲ-8-17>3년전 대비 고용자수 또는 사업체수의 감소
 <표 Ⅲ-8-18>3년전 대비 사업체수 또는 생산액의 감소
 <표 Ⅲ-8-19>3년전 대비 생산액 또는 고용자수의 감소
 <표 Ⅲ-8-20>3년전 대비 사업체수, 생산액, 고용자수의 감소
 <표 Ⅲ-9>지표(기준치)에 따른 오류의 횟수·복수기준 사용시
 <표 Ⅲ-10>우리나라의 경기순환
 <표 Ⅲ-11>경기변동과 고용자수의 변화
 <표 Ⅳ-1>종합적인 입지요인
 <표 Ⅳ-2>입지요인별 중요도
 <표 Ⅳ-3>산업별 핵심적인 입지고려 요인
 <표 Ⅳ-4>고용감소를 상위 20개 시·군·구
 그림 目次
 [그림 Ⅱ-1]고용보험제도의 흐름
 [그림 Ⅲ-1]제조업 평균가동률과 경기동행지수 순환변동치
 [그림 Ⅲ-2]철광업의 고용자수와 생산액
 [그림 Ⅲ-3]연도별 광공업 취업자수
 [그림 Ⅲ-4]경기동행지수 순환변동치(1986년 1월 ~ 1994년 12월)

I. 머리말

아직 우리나라에서의 고용보험제도는 막 걸음마를 시작한 단계여서 실질적으로 어떻게 고용안정사업이 진행되어 가는지, 또는 사업시행상의 문제점이 무엇인지 등에 대한 구체적인 경험과 자료가 축적되어 있지 않다. 따라서 고용안정사업의 지원대상이 되는 업종과 지역을 어떻게 선정할 것인가 하는 실질적 문제는 가설과 가정, 또는 일본 등 다른 나라의 경험을 바탕으로 결정할 수밖에 없는 한계를 지니고 있다. 업종과 지역의 객관적이고 올바른 지정을 위하여 꼭 필요한 통계자료가 뒷받침되지 못하는 현 상황이 합리적 지정방안의 설정을 더욱 어렵게 하고 있다.

전체적으로 지원대상이 되는 업종 및 지역의 지정에 있어서 몇 가지 기본 원칙이 필요한 것으로 여겨진다. 먼저, 고용사정이 어려워질 업종이나 지역이 사전적으로도 선정되도록 한다. 경기악화나 국내외 경제환경의 일시적 후퇴로 인한 고용감소는 대부분 1,2년 이내의 짧은 기간 동안에 이루어지며, 따라서 지원시기를 놓치지 않아야 정책의 효과를 극대화할 수 있다. 업종 사양화 등의 원인으로 고용자수, 사업체수, 생산액 등이 지속적으로 감소하는 구조적인 고용감소의 경우에도 산업구조조정이 완료되거나 완료되는 단계에서 지원이 이루어지는 경우에는 지원의 효과가 반감하게 된다. 이처럼 지원시기를 놓치지 않기 위하여는 현재의 고용상황뿐만 아니라 앞으로의 고용변화를 정확하게 예측할 수 있는 지표의 개발이 요구된다.

둘째, 강제적이거나 일방적인 업종 및 지역의 지정을 지양하고, 업종이나 지역 스스로 선택할 수 있도록 한다. 지정되기 원하는 업종 및 지역을 대상으로 심사를 거친 후 선정하고, 이의 합리적 선정에 필요한 증빙자료를 해당 업종이나 지역이 제출토록 하여 참여도를 높이는 것이 업종 및 지역의 올바른 지정에 도움을 주며, 지원의 효과도 증진시킬 수 있다. 각 업종 및 지역의 고용사정과 그 전망에 대한 정보가 부족한 현 상황에서 고용보험전산망 등을 통한 자료와 경험이 축적될 때까지 만이라도 해당 업종 및 지역에서 요구되는 자료를 제출하도록 하는 것이 선정과정에서의 투명성과 공정성의 확보에 도움이 될 것이다.

셋째, 고용보험 재정에서의 균형이 무너지지 않도록 한다. 고용안정사업에 사용될 수 있는 금액과 보험료율이 사전적으로 정하여져 있는 상황에서 적정한 지출을 유지하는 것은 매우 중요하다. 이를 위하여는 상황의 변동에 따라 지원대상 업종과 지역의 범위를 수시로 변동시킬 수 있는 정책적 도구가 요구된다. 사전적으로 지정의 자격요건을 정하고, 이러한 자격요건에 부합하는 모든 업종과 지역에 대하여 무조건 지원하는 방법은 지원규모와 지출금액이 정확하게 파악되지 않는 현 상황에서 고용보험의 재정을 위태롭게 할 수 있다. 따라서 지원을 신청할 수 있는 자격요건만 정부에서 정하며, 신청한 업종 및 지역 중에서 고용보험의 재정상태, 지원의 시급성, 지원효과 등을 종합적으로 감안하여 지원대상업종 및 지역을 결정하는 방안이 올바른 방향이다.

이러한 기본 원칙 아래 업종의 합리적 지정방안을 모색하기 위하여 산업세세분류를 기준으로 40개 산업을 임의로 선정하고, 이들 산업들에 대하여 1976년부터 1993년까지 18년간 생산액, 고용자수, 사업체수에 대한 데이터를 분석하였다. 데이터의 분석결과는 단기적 고용조정이 기대 이상으로 많이 발생하고 있으며, 많은 기업들이 고용자수의 조정을 통하여 경기불황이나 수요감소에 대처하고 있음을 보여주고 있었다. 특히 '전년대비 고용자수의 감소'등과 같이 현재 사용되고 있는 업종의 선정기준들이 향후의 고용상황을 예측하기에는 매우 부정확한 기준이며, 이를 대체할 수 있는 새로운 지정기준의 발견도 현실적으로 지극히 난해한 과업인 것으로 나타나고 있다. 이는 고용감소가 발생하고 진행되는 원인이 매우 다양하고, 각 업종마다 다른 특징을 지니고 있기 때문인 것으로 여겨진다. 따라서 모든 업종에 동일하게 적용될 수 있는 일반적 지정기준을 찾기 위한 노력과 더불어 업종지정을 신청한 업종들을 대상으로 평가표 등을 이용한 객관적인 심사과정에 의하여 지원대상 업종을 결정하는 방향이 바람직하다.

이러한 업종지정의 원칙은 지역지정의 경우에도 마찬가지로 적용되어질 수 있기 때문에 지역지정의 경우에는 실제 데이터를 이용한 실증분석을 배제하여, 지역지정이 지니는 특징 및 문제점을 지적하고, 이를 바탕으로 지역지정방안을 제시하였다. 지역지정의 경우에는 지역적 고용사정 악화와 고용기회의 감소현상이 발생하는 원인분석이 중요하며, 그 원인에 따라 각기 다른 정책이 필요하다. 특히 지역지정에서는 고용안정사업의 수요자로서 기업의 입지선정이 분석되어야 한다. 기업의 입지선정에서 인건비와 지역고용촉진지원금이 기업의 의사결정에 미치는 영향은 매우 제한적인 것으로 여겨진다. 그러므로 지역고용촉진지원금이 지역고용에 기여하는 효과를 정확하게 평

가하기 위하여는 대상지역의 입지조건과 지역개발정책, 산업정책, 국토개발정책 등과 같이 연관된 정책의 이해가 필요하다. 이러한 측면에서 지역지정에 고려하여야 할 요소로 현재 및 앞으로의 고용사정에 대한 평가와 함께 지역지정의 (고용증대)효과를 포함시키는 방안이 정책의 의의를 살리는 길이다.

업종과 지역지정 모두 경기변동과 국내외 경제환경의 변화 등에 의하여 발생하는 일시적인 고용사정 악화와 사양산업화, 경쟁력의 상실, 산업구조 개편 등의 원인으로 발생하는 지속적인 고용사정의 악화를 구별하여 관리하여야 하며, 동시에 지정자격의 요건을 정확하게 명시하는 것보다는 신청한 업종과 지역들을 대상으로 심사를 통하여 지정하는 방법이 보다 객관적이고 정확한 길임을 강조하고자 한다.

이 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 업종 및 지역에 관련된 고용보험의 내용과 정부정책을 설명한다. 제Ⅲ장에서 업종지정의 합리적 방안에 대하여 통계적 분석을 위주로 설명하고, 제Ⅳ장에서는 지역지정의 합리적 방안을 종합적으로 취급한다. 그리고 제Ⅴ장에서는 보고서의 간략한 요약과 함께 문제점 및 앞으로의 과제를 논의한다. 마지막으로 고용보험의 오랜 역사를 지닌 일본의 사례를 부록의 형태로 간략히 설명한다.

Ⅱ. 雇傭保險에서의 業種 및 地域指定

1. 고용조정의 의의

우리 나라에서의 고용보험은 다른 많은 국가들과는 달리 실업예방, 취업촉진, 능력개발, 직업훈련 등과 같은 정책을 통하여 고용불안의 여지를 사전적으로 감소시키고 실업급여예의 의존도를 최소화하려는 적극적이고 능동적인 사회보험제도로, 그 대표적인 정책이 고용안정사업이다. 고용안정사업은 경기변동이나 산업구조의 변동, 또는 여타 경제적 환경의 변화로 인하여 노동력이 부족하게 되거나 고용기회가 감소하여 고용의 지속성이 위협받게 되는 경우에 적용대상 근로자들의 고용지속, 고용기회의 확대, 재취업의 촉진 등을 기본 목적으로 하고 있으며, 경제적 효율성의 증대, 원활한 인력수급, 직업안정기능의 활성화를 위한 정책적 수단으로 널리 인식되고 있다(고용보험법 제 15조).

고용보험법 제 15조(고용안정사업의 실시)

①노동부장관은 국내외 경기의 변동, 산업구조의 변화, 기타 경제상의 이유 등으로 노동력이 부족하게 되거나 고용기회가 감소하여 고용상태가 불안하게 되는 경우에는 피보험자 및 피보험자이었던 자 등(이하 "피보험자 등"이라 한다)의 실업의 예방, 재취업의 촉진, 고용기회의 확대, 기타 고용안정을 위한 고용안정 사업을 실시한다.

②노동부장관은 제1항의 규정에 의한 고용안정사업을 실시함에 있어서 중소기업을 우선적으로 고려하여야 한다.

이러한 고용안정사업은 고용불안의 해소, 재취업의 촉진 등을 주요 목표로 하는 고용조정지원과 지역적 고용안정, 고용기회의 확대 등을 위한 지역고용촉진, 그리고 노동력 공급의 확대, 고용기회의 증진 등을 주요 목표로 하는 잠재인력 고용촉진으로 크게 구분된다. 특히 고용조정의 지원에 관하여 대부분의 국가에서는 시장기능에 따라 자율적으로 고용조정이 이루어지도록 하고 있지만, 우리 나라에서는 일본과 같이 경기변동, 산업구조의 변화, 또는 기타 경제적 환경의 변화에 따라 사업규모의 축소, 사업의 폐지·전환 등으로 고용조정이 불가피하게 될 경우 사업자가 근로자의 해고에 의존하지 않고 휴업, 전직훈련, 인력재배치를 위한 훈련 등 근로자의 지속적 고용을 위한 조치를 취하도록 정부가 개입하는 적극적 방식을 택하고 있다(고용보험법 제16조).

이는 "대내외 환경변화에 따라 과거의 외연적 양적 성장에서 성장내용의 질적 내실화를 위한 산업구조조정이 매우 빠르게 진행되고 있으며 한편에서는 산업구조조정과 기술변화에 따라 잉여노동력이 발생하고 있는 상황에서 여기에서 생기는 비자발적 실업의 가능성에 대해 기업의 사회적 책임만을 강조하여 계속 고용하도록 하거나 정리해고에 의해 실업에 이르게 하기보다는 전직훈련 등을 통해 보다 생산적인 부문에 재배치하는 것을 촉진, 유인하는 것이 보다 바람직하다는 판단에 따른 것이다"(유길상·이철수, 1996).

고용보험법 제 16조(고용조정의 지원)

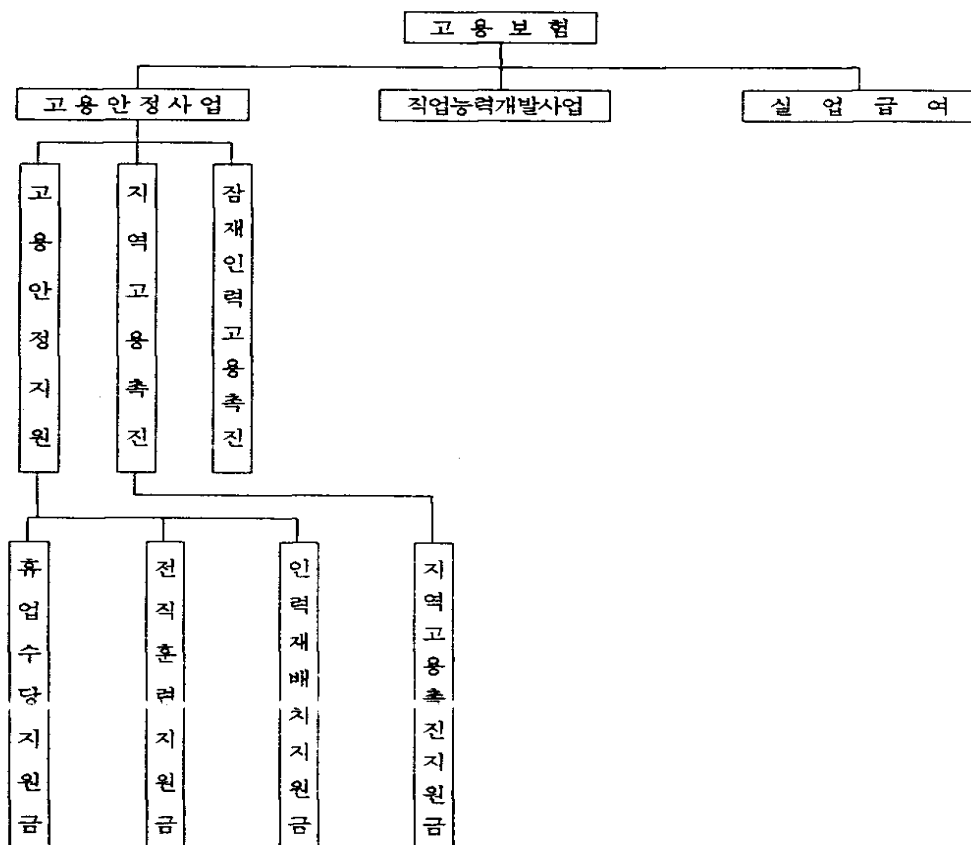
노동부장관은 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따른 사업규모의 축소, 사업의 폐지 또는 전환으로 인하여 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자에 대한 휴업, 근로자의 직업전환에 필요한 직업훈련 등의 실시, 기타 근로자의 고용안정을 위한 조치를 취하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 사업주에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

지역에 있어서도 고용기회의 확대 및 고용불안의 해소를 위한 적극적인 고용정책을 취하도록 하고 있다(고용보험법 제 17 조). 지역경제가 낙후되어 고용기회가 부족하고 주민들의 전출이 지속적으로 이루어지는 지역이나, 사양산업 또는 경기변동에 민감한 업종들이 밀집되어 사업활동의 축소나 사업의 폐지 및 전환 등이 불가피하여 고용사정이 악화되어 있고, 그 상황이 개선될 전망이 당분간 보이지 않는 지역을 대상으로 당해 지역에서의 고용안정을 도모하고 충분한 취업기회를 제공하여 지역 근로자들의 생활안정과 지역간의 균형 있는 발전을 지원할 수 있도록 지원제도를 도입하고 있다.

고용보험법 제17조(지역고용의 촉진)

노동부장관은 고용기회가 현저히 부족하거나 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급속히 악화되고 있는 지역으로 사업을 이전하거나 그러한 지역에서 사업을 신설 또는 증설함으로써 당해 지역의 실업의 예방, 재취업의 촉진에 기여한 사업주, 기타 당해 지역의 고용기회의 확대에 필요한 조치를 취한 사업주에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

[그림 Ⅱ-1] 고용보험제도의 흐름



구체적으로 고용조정 지원은 [그림 Ⅱ-1]과 같이 휴업수당지원금, 전직훈련지원금, 인력재배치 지원금의 세 가지 정책수단으로 해당 사업주를 지원하여 근로자들의 고용안정을 도모하고 있으며, 지역고용촉진은 지역고용촉진지원금이라는 정책수단을 통하여 지역적 고용불안의 해소와 고용확대를 추구하고 있다.¹⁾ 이러한 지원금들은 사전적으로 지원 대상이 되는 업종 및 지역을 지정하여 대상 업종이나 지역에 속한 사업체들만이 지원금을 신청할 수 있도록 하고 있다.

주석 1) 반면 잠재인력고용촉진은 현재 고령자고용촉진장려금, 육아휴직장려금, 그리고 직장보육시설지원금의 세 가지 지원금이 적용되고 있으며, 고용안정사업에 관한 보다 상세한 내용은 『고용보험해설』(유길상·이철수, 1996), 『고용보험업무편람』(노동부, 1995), 『고용보험업무해설』(노동부, 1995)등을 참조.

2. 고용조정지원의 대상 사업주

휴업수당지원금, 전직훈련지원금, 인력재배치지원금 등의 고용조정지원을 받을 수 있는 사업주는 아래와 같은 조건에 해당하는 '특정업종' 또는 '특정지역'의 사업주로 제한된다.¹⁾

- i) 경기의 변동 등으로 인해 고용사정이 악화되고 있거나 악화될 우려가 있다고 노동부장관이 고용정책심의회 심의를 거쳐 지정하는 업종의 사업을 행하는 사업주
 - ii) 지정업종의 사업주로부터 도급을 받아 매출액의 2분의 1 이상이 지정업종과 관련이 있는 사업주
 - iii) 특정업종의 밀집으로 고용사정이 악화되고 있거나 고용기회 자체가 현저히 부족하여 고용상황의 개선이 필요하다고 노동부장관이 고용정책 심의회를 심의를 거쳐 지정하는 지역의 사업주
- 노동부장관이 업종 또는 지역을 지정할 때에는 생산량, 판매량, 구인·구직자수 등의 지표로 1차적인 참고자료로 하여 당해 업종 또는 지역에 관계된 노사단체, 지역주민, 관계행정기관 등의 의견을 청취한 후 고용정책심의회 심의를 거쳐 최종 결정하게 되며, 고용조정지원이 필요하다고 판단되는 '지정기간'을 함께 고시한다. 지정기간은 업종 및 지역의 특성에 따라 보통 1~3년으로 지정되며, 필요에 따라 연장 또는 재지정을 받을 수 있다. 더불어 업종의 지정은 통계청 고시 제 91-1 호의 '한국표준산업분류'에 의하여 지정되며, 세세분류를 원칙으로 하고, 필요한 경우 하나의 구체적인 업종명을 나열하여 지정한다.

구체적으로 1995년도의 업종지정의 기준과 지정된 업종은 다음과 같다.

1) 업종지정의 기준

i) 다음 항목 중 ①을 포함하여 2개 이상 해당하는 업종으로 그와 같은 상황이 상당기간 지속될 우려가 있는 업종

- ① 당해 업종의 1994년도 고용인원이 과거 3년간의 연평균 고용인원 대비 30% 이상 감소한 경우
 - ② 당해 업종의 1994년도 연간 생산액이 3년간의 연평균 생산액 대비 30% 이상 감소한 경우
 - ③ 당해 업종의 1994년도 사업체수가 과거 3년간의 연평균 사업체수 대비 20% 이상 감소한 경우
 - ④ 당해 업종의 1994년도 가동률이 과거 3년간의 연평균 가동률 대비 10% 포인트 이상 감소한 경우
- ii) 지난 3년간의 고용량이 매년 10% 이상 감소한 업종

2) 1995년도의 지정업종

상기의 지정 기준에 따라 고용정책심의회에서는 아래의 5개 업종을 지정하고 지정기간은 3년으로 정하였다.

- ① 석탄광업: 산업중분류 10
- ② 신발제조업: 산업세분류 1920
- ③ 라이터, 연소물 및 흡연용품제조업: 산업세세분류 36996
- ④ 가정용 유리제품제조업: 산업세세분류 21106
- ⑤ 이화학 및 기타 산업용 유리제품제조업: 산업세세분류 26105

주석 1) 본 장의 '고용조정지원의 대상 사업주'와 '지역고용촉진의 대상 지역'의 내용들은 대부분 『고용보험업무편람』(노동부, 1995)에서 전제하였다.

3. 지역고용촉진의 대상 지역

고용안정사업에서 지역고용촉진의 대상 지역은 고용조정지원의 대상 지역과 일치하며, 긴급고용촉진지역과 고용촉진지역으로 나누어진다. 지원이 필요한 지역의 선정은 노동부장관이 관계부처의 협의와 고용정책심의회 심의를 거쳐 지정한다. 지정지역은 기본적으로 시·군·구를 고시단위로 하지만 필요시에는 읍·면·동의 단위로 제한하여 지정할 수 있다.

사업주는 지정지역으로 사업을 이전하거나 지정지역에서 사업을 신설·증설하여 지역내의 구직자를 상용 또는 일용근로자로 채용하여 지역내의 고용사정 개선에 이바지한 경우 지역고용촉진지원금을 받을 수 있다.

고용보험제도의 시행 1차년도인 1995년에는 지역고용촉진지원금을 지원받을 수 있는 지역으로 지정된 곳이 없으며, 1996년에 최초로 지역을 지정할 예정에 있다.

긴급고용촉진지역(고용정책기본법 시행령 제18조 제1항 제2호의 지역)

지정업종이 특정지역에 밀집되어 당해 지역의 고용사정이 현저히 악화되거나 악화될 우려가 있는 지역으로서 당해 지역 안의 근로자에 대한 실업의 예방, 재취직의 촉진 등의 조치가 필요하다고 인정되는 지역

고용촉진지역(고용정책기본법 시행령 제18조 제1항 제3호의 지역)

구직자의 다수가 다른 지역으로 이동하거나 또는 구직자의 수에 비해 고용기회가 현저하게 부족한 지역으로서 당해 지역의 고용개발을 위한 조치가 필요하다고 인정되는 지역

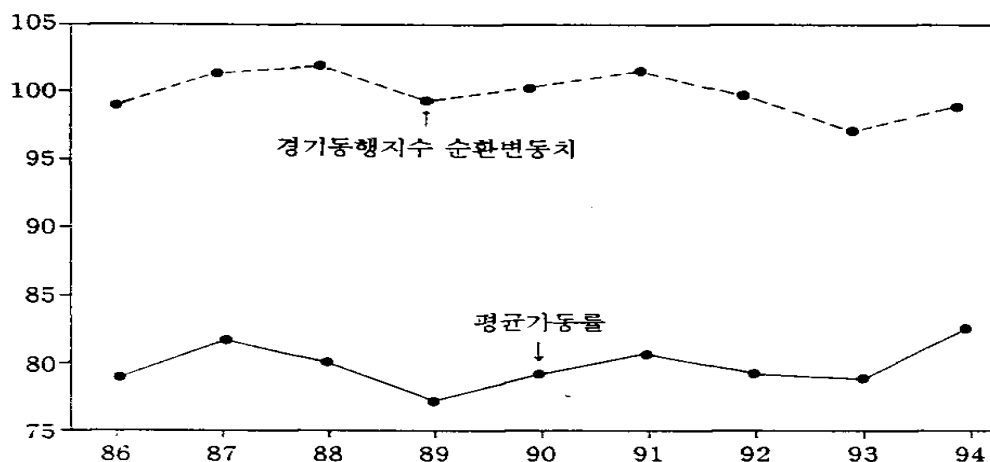
Ⅲ. 業種指定의 合理的 方案摸索

1. 고용조정을 사전적으로 예측하는 지표의 통계적 분석

업종(산업)의 합리적 선정을 위하여는 각 업종별로 고용자수, 생산액, 사업체수, 가동률 등 1995년도의 업종지정에 기준치로 사용된 변수들이 어떤 움직임을 보이고 있는지 실제 데이터를 사용하여 분석할 필요가 있다. 즉 업종선정을 위한 기준을 결정할 경우, 이 기준은 앞으로 해당 업종에 있어서 고용자수의 변화를 가장 정확하게 예측할 수 있는 값이 되어야 한다. 이러한 입장에서 현재 및 과거의 고용자수, 생산액, 사업체수, 가동률 등의 변수들이 어떤 특성들을 지니고 있으며, 특히 다음 期에서의 고용자수와 어떤 통계적 관계를 지니는가를 파악하도록 한다.

이 보고서에서는 통계청에서 매년 발행하는 「산업총조사보고서」에 나타난 각 산업별 고용자수, 생산액, 사업체수 등에 대한 1976~93년까지 18년간의 연간(annual) 데이터를 이용하여 분석하도록 하며, 가동률은 [그림 Ⅲ-1]처럼 경기변동과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 분석에서 제외하였다.¹⁾ 1990년 이전의 산업구분류와 1991년 이후의 산업신분류 사이의 일관성을 유지하기 위하여 양자간 모두 일치하는 업종만을 분석대상으로 하였으며, 이러한 기준을 만족하는 산업들 중 임의로 40개를 선정하였다.²⁾ 산업의 분류는 산업세세분류를 원칙으로 하였으며, 상시 고용인의 수가 50인 이상인 사업체만으로 표본(sample)을 제한하여 분석하였다.³⁾

[그림 Ⅲ-1]제조업 평균가동률과 경기동행지수 순환변동치



이렇게 선정된 40개의 산업은 <표 Ⅲ-1>에 나타나 있다. 그러나 이 40개 산업이 우리 나라의 전산업을 대표하는 것으로 간주될 수는 없다. 특히 전자, 석유화학, 기계 등 성장산업의 대부분이 1990년도의 산업재분류로 인하여 1990년 이전 데이터를 알 수 없었고, 따라서 분석대상에서 제외되었다.⁴⁾ 이와 함께 서비스산업을 포함하고 있지 못하다는 점과 분석대상이 되는 산업의 선정과정 자체가 임의적이라는 점 등이 데이터의 대표성을 위태롭게 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 40개 산업을 대상으로 한 통계적 분석은 업종선택의 합리적 기준의 설정을 위한 유용한 정보를 제공하고 있다.

<표 Ⅲ-1> 분석대상 산업과 분류부호

분류부호	산 업	분류부호	산 업
29191	일반저울제조업*	21014	인쇄, 필기용지제조업
1010	무연탄광업	29112	펌프 및 압축기제조업**
22222	제책업*	15521	탁주 및 약주제조업**
10	석탄광업	21093	위생용 종이제품제조업
14104	건설용 모래, 자갈채취업*	24242	비누제조업*
13203	금·은광업*	33203	안경제조업**
1310	철광업*	36922	현악기제조업*
24232	항생의약품제조업**	17211	포대제조업**
17212	침구 및 관련제품제조업**	25111	타이어 및 튜브제조업**
36995	비 및 술제조업*	18125	내의제조업
17220	용단 및 마루덮개제조업*	15142	식물성 유지제조업*
24124	복합비료제조업*	27125	강관제조업**
17231	끈 및 로프제조업*	1320	비철금속광업**
36941	인형제조업	22110	서적출판업
26102	제1차 유리제조업*	15143	식용정제 및 가공유제조업*
18128	장갑제조업	14220	소금채취업**
18127	모자제조업**	20101	일반제재업
26106	가정용 유리제품제조업**	27113	제강업**
24234	의약품제품제조업	19111	원피가공업
17292	제면업**	17113	모방적업

주 : *는 1976~93년까지의 18년 동안 50인 이상 고용하는 사업체수가 평균 10개 미만인 산업.

**는 동일 기간에서 50인 이상 고용하는 사업체수가 평균적으로 10개 이상 20개 미만인 산업.

가. 데이터의 특성

이처럼 40개의 산업을 선정하여 각 산업의 고용자수, 생산액, 그리고 사업체 수에 관한 데이터의 일반적 특성을 분석한 결과 다음과 같은 몇 가지의 사실들을 발견할 수 있었다.

먼저, 50인 이상을 상시 고용하는 사업체의 수가 전반적으로 많지 않는 것으로 나타나고 있다. 즉, 1976~93년까지의 18개년 동안 연평균 사업체수가 10개 미만인 산업이 14개 산업으로 35%를 차지하고 있고, 10개 이상 20개 미만인 산업이 마찬가지로 14개를 점유하고 있으며, 30개 이상의 사업체를 가지는 산업은 8개로 20%에 불과하였다. 평균 사업체수가 10개 미만인 산업들은 <표 Ⅲ

-1>에서 (ˆ)로, 그리고 10개 이상 20개 미만인 산업들은 (ˆ)로 표시되고 있다.

둘째, 사업체수와 고용자수와의 높은 상관관계를 발견할 수 있었다. 즉 <표 Ⅲ-2>에서 볼 수 있는 바와 같이 대부분의 산업에서 고용자수와 사업체수와의 상관계수는 0.8을 초과하고 있으며, 상관계수가 가장 낮은 '복합비료 제조업'의 경우에도 0.3918에 달하고 있다. 이는 사업체수의 변화가 고용자수에 커다란 영향을 미친다는 점을 보여주고 있지만, 동시에 고용자수의 변화에 대한 정확한 정보를 우리가 지니고 있다면, 사업체수의 변화가 주는 추가적인 정보는 매우 제한적이라는 점을 시사하고 있다. 즉 사업체수의 변화와 고용자수의 변화가 매우 밀접한 正(+)의 상관관계를 보이고 있기 때문에 고용자수에 대한 데이터 또는 정보를 가지고 있다면 사업체수에 대한 추가적인 정보는 그 유용성이 크게 떨어진다.

셋째, 고용자수와 생산액의 사이에 '위생용 종이제품제조업', '비철금속광업', '모방적업', '원피가공업' 등 몇몇 산업을 제외하고는 상관계수가 상대적으로 낮게 계산되고 있으며, '철광업', '가정용 유리제품제조업' 등의 일부 산업에서는 負(-)의 상관관계를 보이고 있다. 이러한 결과는 많은 산업에서 고용자수의 감소가 생산액의 감소를 필연적으로 의미하는 것이 아니며, 공장자동화, 생산방식의 개선, 경영합리화 등의 방법을 통하여 노동생산성을 증가시킴으로써 고용자수의 감소에도 불구하고 생산액은 증가하는 패턴을 간접적으로 보여주고 있다.³⁾

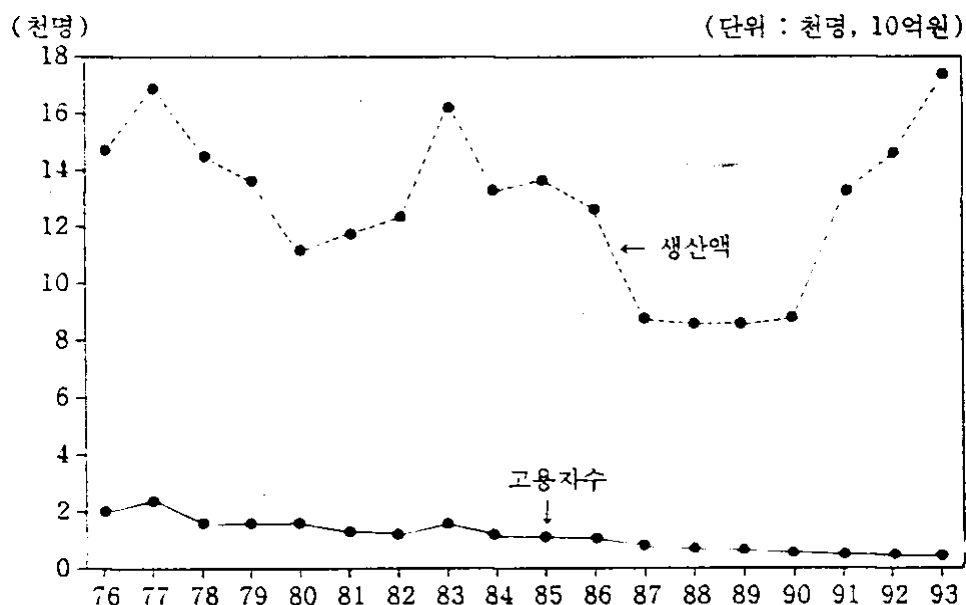
<표 Ⅲ-2> 사업체수, 고용자수 및 생산액의 상관계수

	상관계수		
	고용자수와 사업체수	고용자수와 생산액	사업체수와 생산액
일반저울제조업	0.8094	0.5076	0.3947
무연탄광업	0.8498	0.2778	0.6810
제책업	0.5065	0.5376	0.8008
석탄광업	0.8496	0.2777	0.6804
건설용 모래, 자갈채취업	0.4458	0.5594	0.7394
금·은광업	0.9110	0.2347	-0.0823
철광업	0.9009	-0.4081	-0.4266
항생의약품제조업	0.7782	0.7772	0.5202
침구 및 관련제품제조업	0.7020	0.4209	0.7459
비 및 솔제조업	0.7622	0.6214	0.5442
용단 및 마루덮개제조업	0.8309	-0.1933	-0.1091
복합비료제조업	0.3918	0.4975	0.7706
끈 및 로프제조업	0.8406	0.2119	0.1715
인형제조업	0.9775	0.7021	0.8002
제1차 유리제조업	0.7126	0.7359	0.6181
장갑제조업	0.9251	0.2815	0.5474
모자제조업	0.7180	0.2714	0.7515
가정용 유리제품제조업	0.8999	-0.1246	0.0116
의약품제조업	0.5816	-0.0750	0.6384
제면업	0.9480	0.5285	0.6042
인쇄, 필기용지제조업	0.8936	0.8665	0.7963
펌프 및 압축기제조업	0.8404	0.7901	0.8952
탁주 및 약주제조업	0.9943	0.5442	0.5602
위생용 종이제품제조업	0.4589	0.9018	0.1819
비누제조업	0.6083	0.8228	0.5080
안경제조업	0.5802	0.1709	0.7954
현악기제조업	0.5873	0.5583	0.7212
포대제조업	0.9110	0.3086	0.5298
타이어 및 튜브제조업	0.7277	0.4760	0.5384
내의제조업	0.8864	0.6090	0.7257
식물성 유지제조업	0.7736	0.6446	0.6706
강판제조업	0.4403	0.4063	0.8818
비철금속광업	0.9750	0.9567	0.9268
서적출판업	0.6060	0.3492	0.2956
식용정제 및 가공유제조업	0.4324	0.4862	0.8238
소금채취업	0.9290	0.3399	0.3915
일반제재업	0.8128	0.8422	0.8328
제강업	0.7112	0.5863	0.3723
원피가공업	0.8902	0.8571	0.9687
모방적업	0.9108	0.8852	0.8636

이처럼 고용자수가 감소하더라도 생산액은 지속적으로 증가하는 경우가 상당수를 차지하는데, 그 대표적 예로 '철광업'을 들 수 있다. [그림 Ⅲ-2]에서와 같이 1988년 이후 상시고용자수가 50인 이상인 철광업 회사는 2개로 변함이 없지만, 고용자수는 1988년의 637명에서 1993년의 346명으로 45.7%가 감소하였고, 반면 생산액(1990년 불변가격 기준)은 1988년의 8,292백만원에서 1993년의 17,212백만원으로 107.6%가 증가하였다.

넷째, 데이터의 관찰기간 동안 고용자수나 생산액이 하락하는 경우를 상당히 발견할 수 있다. 즉 1976~93년까지의 18년 동안 40개 산업의 각각에 대하여 전년대비 고용자수 및 생산액을 분석하면, 전년도에 비하여 고용자수가 감소한 경우가 357번으로 전체 680번의 52.5%를 차지하고 있고, 전년대비 생산액(불변)이 감소한 경우가 266번으로 전체 680번의 39.1%를 차지하고 있다.⁴⁾ 이처럼 고용자수나 생산액이 비교년도에 비하여 하락하는 것이 상당

[그림 Ⅲ-2] 철광업의 고용자수와 생산액



수를 차지하는 현상은 비교기준치를 지난해의 값이 아니라 2년 동안이 평균값이나 지난 3년 동안의 평균값, 또는 2년전의 값이나 3년전의 값으로 하였을 때에도 <표 Ⅲ-3>에서와 같이 마찬가지로 발견되고 있다. 예를 들면 이 표에서 보듯이 지난 3년 동안의 평균 고용자수와 당해연도의 고용자수를 비교하여 고용자수가 감소한 적이 전체의 55.7%에 달하는 334회로 나타나고 있으며, 생산액이 감소한 경우는 전체의 35.2%인 211회나 된다. 이처럼 고용자수가 감소하는 현상을 흔히 찾아볼 수 있는 것은 1990년대 이후 광공업에 종사하는 근로자수가 절대적·상대적으로 감소하고 있다는 사실만으로 설명될 수 없다(그림 Ⅲ-3참조). 적어도 이 보고서에서 다루고 있는 40개 산업의 경우에는 경기변동, 산업구조조정, 생산자동화, 경영효율화 등의 여러 원인으로 인하여 고용조정이 매우 자주 발생하고 있으며, 그리고 많은 경우 고용자수의 감소를 통한 고용조정이 매우 일반적인 현상임을 보여주고 있다.

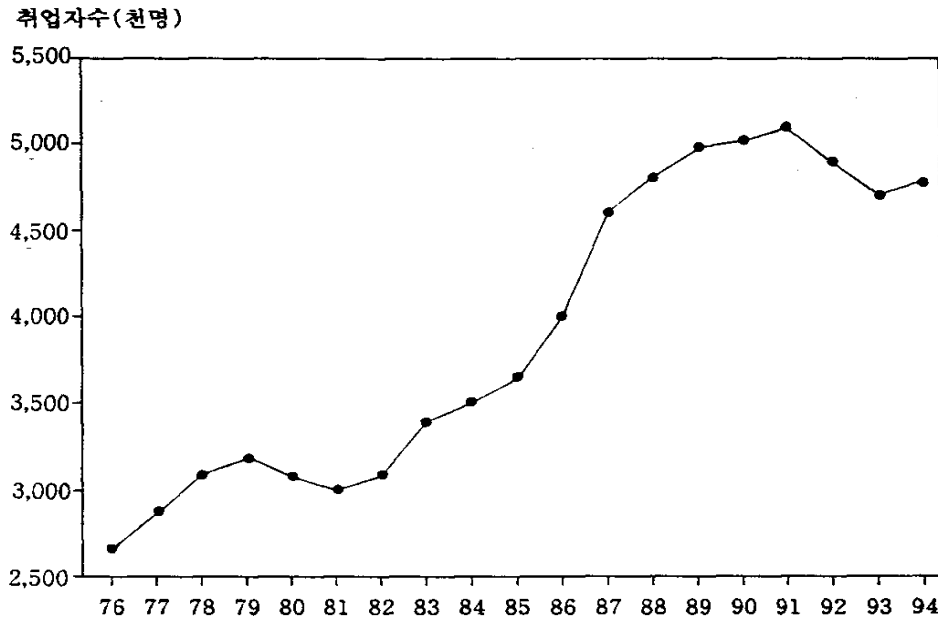
<표 Ⅲ-3> 고용자수와 생산액의 감소

(단위 : 횟수, %)

	전체 경우의 수	고용자수가 감소한 경우	생산액이 감소한 경우	생산액 감소, 고용자수 증가	고용자수 감소, 생산액 증가
지난해 값과 비교	680	357(52.5)	266(39.1)	36(13.5)	127(35.6)
지난 2년 동안의 평균치와 비교	640	342(53.4)	232(36.3)	25(10.8)	135(39.5)
지난 3년 동안의 평균치와 비교	600	334(55.7)	211(35.2)	21(10.0)	144(43.1)
2년전의 값과 비교	640	337(52.7)	214(33.4)	21(9.8)	144(42.7)
3년전의 값과 비교	600	314(52.3)	201(33.5)	14(7.0)	127(40.5)

주 : ()안의 값은 해당 경우의 수가 차지하는 백분비(%)를 나타낸다. 세번째와 네번째 칸의 값은 두번째 칸의 '전체 경우의 수'에서 해당 항목이 차지하는 백분비(%)를 보이고, 다섯번째와 마지막 칸의 값은 각각 '생산액이 감소한 경우'에서 '생산액이 감소한 반면 고용자수가 증가한 경우'가 차지하는 백분비(%)와 '고용자수가 감소한 경우'에서 '고용자수가 감소한 반면 생산액이 증가한 경우'가 차지하는 백분비(%)를 나타냄.

[그림 Ⅲ-3] 연도별 광공업 취업자수



다섯째, 생산액이 감소하는 경우 고용자수도 함께 감소하는 것이 일반적이다. 즉 <표 Ⅲ-3> 다섯째 칸에서와 같이 생산액이 감소할 때 고용자수가 반대방향으로 움직여 증가하는 경우는 10%대의 낮은 비율에 지나지 않고, 대부분의 경우에서 생산액이 감소하면 고용자수도 함께 감소하고 있다. 생산액이 감소하면서 고용자수가 증가하는 현상은 가동률이 하락하거나 또는 생산물의 상대가격이 하락하여 교역조건이 악화되는 등의 원인에 의하여 주로 발생한다. 따라서 고용자수의 변화에

대한 정보를 가지고 있을 때, 생산액의 변화가 고용자수의 예측에 기여하는 추가적인 정보는 매우 제한적일 수밖에 없다.

반대로 고용자수가 감소하더라도 생산액이 증가하는 경우는 흔히 찾아볼 수 있다. <표 Ⅲ-3>에서 여섯째 칸의 값들은 각각의 비교기준치들에 대하여 고용자수는 감소하였지만 생산액은 증가한 경우의 수와 그것이 차지하는 백분비(%)를 나타내고 있다. 예를 들어 지난 3년 동안의 평균 고용자수와 당해 연도 고용자수를 비교하여 고용자수가 감소한 전체 334 경우 중 43.1%를 차지하는 144 경우에는 생산액이 반대로 증가하고 있었다.

여섯째, 고용자수, 생산액, 그리고 사업체수의 감소폭이 매우 크다는 점이다. <표 Ⅲ-4>는 1976 ~ 93년까지의 18년 동안 40개 산업을 대상으로 고용자수, 생산액, 사업체수가 기준비교년도에 비하여 감소한 횟수를 감소율의 크기에 따라 분류하고 있다. 예를 들어 지난해의 고용자수와 비교하여 고용자수가 감소한 경우가 모두 357회 있는데, 이들의 52.1%에 달하는 186회는 고용자수가 15% 이상의 큰 폭으로 하락하였으며, 5% 이내로 하락한 경우는 65회로 18.2%에 불과하다. 이처럼 감소할 경우 그 감소폭이 상대적으로 큰 현상은 고용자수만이 아니라 생산액과 사업체수에서도 마찬가지로 발견

<표 Ⅲ-4> 고용자수, 생산액, 사업체수의 하락폭

		(단위 : 횟수, %)				
	구 분	0~5%하락	5~10%하락	10~15%하락	15% 이상	소 계
지난해 값과 비교	고용자수	65(18.2)	67(18.8)	39(10.9)	186(52.1)	357
	생산액	48(18.1)	37(13.9)	39(14.7)	142(53.4)	266
	사업체수	26(9.3)	46(16.4)	41(14.6)	168(59.8)	281
지난 2년동안의 평균치와 비교	고용자수	50(14.6)	45(13.2)	47(13.7)	200(58.5)	342
	생산액	31(13.4)	41(17.7)	27(11.6)	133(57.3)	232
	사업체수	31(11.3)	48(17.5)	34(12.4)	161(58.8)	274
지난 3년동안의 평균치와 비교	고용자수	51(15.3)	38(11.4)	37(11.1)	208(62.3)	334
	생산액	29(13.7)	26(12.3)	22(10.4)	134(63.5)	211
	사업체수	23(8.8)	48(18.3)	30(11.4)	162(61.6)	263
2년전의 값과 비교	고용자수	47(14.0)	39(11.6)	45(13.4)	206(61.1)	337
	생산액	28(13.1)	24(11.2)	27(12.6)	135(63.1)	214
	사업체수	18(6.8)	30(11.3)	30(11.3)	188(70.7)	256
3년전의 값과 비교	고용자수	22(7.0)	37(11.8)	30(9.6)	225(71.7)	314
	생산액	20(10.0)	24(11.9)	23(11.4)	134(66.7)	201
	사업체수	7(2.9)	24(10.0)	25(10.4)	185(76.7)	241

주 : ()안의 값은 해당 항의 값이 소계에서 차지하는 백분비(%)를 나타냄.

되고 있다. 평균적으로도 고용자수는 감소할 경우 전년대비 평균 20.1%의 하락률을 보이고 있으며, 사업체수는 21.8%, 그리고 생산액은 21.9%의 전년대비 하락률을 평균적으로 나타내고 있다.⁷⁾ 이러한 분석결과는 업종지정에서 하락률의 기준을 5%로 할 것인가, 아니면 10%할 것인가의 결정으로 영향받게 되는 업종들의 수가 예상보다 적을 수 있다는 점을 시사하고 있다.

마지막으로, 고용자수가 감소하였을 때 많은 경우 1년 내지 2년의 단기간에 걸쳐 하락하는 현상을 보이고 있다. <표 Ⅲ-5>에서 보면 6년 이상 지속적으로 고용자수가 하락한 경우는 17회, 5년 동안 지속적으로 하락한 경우 8회, 4년 동안 하락한 경우 14회, 그리고 3년 동안 지속적으로 하락한 경

우가 20회로 나타나고 있다. 따라서 산업구조조정에 의한 고용자수의 감소라고 간주될 수 있는 3년 이상의 지속적인 고용자수 감소는 모두 59회이지만, 단기간에 걸친 고용자수의 감소현상도 많이 발견되어 고용자수의 감소가 1년에 멈춘 경우가 72회, 그리고 2년에 그친 경우가 44회에 달하고 있다. 특히 '의약품제조업', '비누제조업', '포대제조업' 등의 산업에서는 고용자수 하락의 기간이 1년에 불과한 적이 5번으로 이들 산업에서의 고용자수는 경기변동이나 주변 경제환경에 의하여 민감하게 영향받는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 장기간에 걸쳐 지속적으로 고용자수의 하락현상이 발생하는 경우와 함께 고용자수의 단기간, 일시적인 하락현상이 많아 포착되고 있다는 점은 사전적인 고용조정정책의 필요성과 함께 경기변동, 수요변화, 해외시장동향 등과 같은 경제적 환경의 변화에 대하여 민감하고 신속하게 대응할 수 있는 고용정책을 요구하고 있다. 특히 경기변동적 요인에 의한 고용조정이 상당히 발견된다는 사실은 고용안정사업의 대상이 되는 업종지정에서 경기변동적 요소를 보다 충분히 반영하여야 할 필요성을 보여주고 있다.

이상과 같이 40개의 산업을 선정하고, 1976~93년까지의 각 산업에 대한 고용자수, 생산액, 사업체수의 자료를 이용하여 분석한 결과는 먼저, 사업체수와 고용자수가 매우 밀접한 正(+)의 상관관계를 가지고 움직이며, 대부분(70%)의 산업에서 사업체수가 평균 20개미만으로 나타나고 있다.

<표 Ⅲ-5> 고용자수가 지속적으로 감소한 기간의 분포(1976~93)

(단위 : 횟수)

	1년	2년	3년	4년	5년	6년 이상
일반저울제조업	1	2	1			
무연탄광업	2	1				1
제책업	2	2	1			
석탄광업	2	1				1
건설용 모래, 자갈채취업	2	1	1	1		
금·은광업	1	3	1			
철광업		1				2
항생의약품제조업	2	2		1		
침구 및 관련제품제조업	3	2				
비 및 술제조업	3	1				1
용단 및 마루덮개제조업	3			2		
복합비료제조업	2	2	1			
근 및 로프제조업	1	4				
인형제조업	3	1			2	1
제1차 유리제조업	1	1			1	
장갑제조업					1	1
모자제조업	1	3				
가정용 유리제품제조업	2	1				1
의약품제조업	5		1		1	
제면업	2	2				
인쇄, 필기용지제조업	5	1				
펌프 및 압축기제조업	1	3	1		1	
탁주 및 약주제조업	1		2		1	
위생용 종이제품제조업	1	1		1		
비누제조업	5					1
안경제조업			1	1		1
현악기제조업	3		1	1		
포대제조업	5					1
타이어 및 튜브제조업	3		1	1	1	
내의제조업	1		1	1		
식물성 유지제조업	1	1				1
강관제조업	3		1	1		
비철금속광업			2			1
서적출판업		1	1			1
식용정제 및 가공유제조업		1	3			
소금채취업						2
일반제재업	1			1		1
제강업		2		2		
원피가공업	3	1		1		
모방적업	1	3				
전 체	72	44	20	14	8	17

따라서 장래에 고용불안이 발생하여 고용안정사업의 지원이 필요할 것이라고 예상되는 산업(업종)의 지정을 위한 기준으로서의 사업체수 및 그 변동은 한계성을 지니는 것으로 판단된다. 또한 생산액은 생산액이 하락하는 대부분의 경우 고용자수도 함께 감소하는 현상을 보이고 있으며, 반대로 고용자수가 감소하는 경우에는 경영효율화, 공장자동화 등의 생산성 향상을 통하여 생산액이 증가되는 경우가 거의 과반수에 달하고 있다. 고용자수의 변동에 관한 정보를 이미 가지고 있을 때, 산업(업종)지정을 위한 기준으로서의 생산액 및 그 변동은 매우 제한적인 가치를 지니며, 생산지수, 상대가격, 가동률 등의 변수들과 함께 보완적인 참고자료로서의 유용성만을 지니는 것으로 잠정 결론되어진다. 이처럼 데이터의 기초분석 결과는 과거 및 현재의 고용자수가 고용안정사업의 대상이 되는 업종선정의 가장 중요한 자료인 것으로 여겨지지만 이러한 결론은 좀더 체계적이고 종합적인 분석을 요구한다.

나. 지표를 이용한 고용자수의 예측과 그 정확성

현재 및 과거의 데이터를 이용하여 미래에 고용불안이 발생할 산업(업종)을 정확하게 예측하는 문제와 같은 과제는 계량경제학의 분야에서 오랫동안 다루어 왔으며, 많은 방법론들이 개발되어 왔다(Montgomery, 1990). 이 보고서에서는 고용자수, 생산액, 사업체수의 세 변수에 대한 1976~93년까지 18년간의 연간(annual) 자료만으로 데이터의 범위를 제한한 뒤 향후의 고용상태를 예상하고 있다고 가정되는 몇 가지의 지표(기준치)들을 이용하여 이들이 미래의 고용상태를 얼마나 잘 예측하고 있는지를 분석하도록 한다.

업종선정을 위한 기준으로 예를 들어 '전년대비 고용자수의 하락'을 선정하였을 때, 이는 만약 전년대비 고용자수가 하락하였다면 다음해에도 고용자수가 하락할 것이라는 암묵적인 가정을 하고 있다. 그러나 실제로 다음해에 고용자수가 하락할 것인가 하는 점은 누구도 명확하게 말할 수 없다. 따라서 통계적으로는 고용자수가 하락할 것이라는 예측이 빗나갈 확률이 가장 적은 기준을 선정하는 것이 가장 합리적인 방법이 된다.

여기에서는 다음해의 고용사정을 예측하는 지표(기준치)로 다음의 15가지를 선정하고, 각각의 지표(기준치)에 대하여 실제로 고용자수의 감소현상이 일어났는지 그 예측의 정확성을 분석하였다.

- ① 전년대비 고용자수
- ② 전년대비 사업체수
- ③ 전년대비 생산액
- ④ 과거 2년간 평균치대비 고용자수
- ⑤ 과거 2년간 평균치대비 사업체수
- ⑥ 과거 2년간 평균치대비 생산액
- ⑦ 과거 3년간 평균치대비 고용자수
- ⑧ 과거 3년간 평균치대비 사업체수
- ⑨ 과거 3년간 평균치대비 생산액
- ⑩ 2년전 대비 고용자수
- ⑪ 2년전 대비 사업체수
- ⑫ 2년전 대비 생산액
- ⑬ 3년전 대비 고용자수
- ⑭ 3년전 대비 사업체수
- ⑮ 3년전 대비 생산액

예를 들어 전년대비 고용자수를 내년도 고용자수의 변화를 예측하는 지표라고 하자. 만약 어느 업종의 전년대비 고용자수가 일정비율 이상으로 하락하였을 때, 이 업종을 고용안정사업의 대상이 되는 업종으로 지정하여 여러 가지 정책적 지원을 한다고 하면, 업종지정이 의미를 지니기 위하여는 내년도의 고용자수가 하락한다는 전제가 필요하다. 그러나 실제로는 예측이 빗나가 고용자수가 증가할 수도 있으며, 반대로 전년대비 고용자수가 증가하여 고용안정사업의 지원 대상에서 제외하였는데 다음해에는 반대로 고용사정이 크게 악화되어 고용자수가 큰 폭으로 감소하는 현상이 일어날 수도 있다. 따라서 과거의 어떤 값을 기준으로 미래의 고용을 예측할 때, 두 가지 오류가 발생하게 된다.

첫 번째는 다음해의 고용사정이 악화되지 않을 것이라고 예상하였는데 반대로 고용사정이 악화되는 오류(Type 1 오류)이며, 두 번째는 다음해의 고용사정이 악화될 것이라고 예상하였는데 반대로 고용사정이 개선되는 오류(Type 2 오류⁸⁾)이다.

앞의 15가지 지표(기준치)들 중에서 이상과 같은 두 가지의 오류를 최소로 하는 지표를 업종선택의 기준으로 선택하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 점들을 좀더 자세히 살펴보면, 다음의 <표 Ⅲ-6-1>에서 기준치인 전년대비 고용자수가 감소한 경우가 모두 265회 있으며, 이들 중 다음해에도 고용자수가 감소한 경우가 56.6%인 150회이고, 예상과는 달리 고용자수가 증가하거나 변화 없는 경우(Type 2 오류)가 115회에 달한다.⁹⁾ 또한 기준치인 전년대비 고용자수가 증가/불변인 경우가 215회 있는데, 이들 중 다음해에도 고용자수가 증가/불변인 경우는 92회에 지나지 않고 나머지 123회는 고용자수가 반대로 감소(Type 1 오류)하였다. 따라서 예측을 잘못된 경우가 Type 1과 Type 2를 합하여 전체 480회 경우의 49.6%에 달하는 238회가 되고 있어 '전년대비 고용자수의 감소'라는 업종선택기준은 매우 부정확한 것으로 나타나고 있다.

<표 Ⅲ-6> 고용자수의 감소 예측의 정확성 분포: 한 가지 기준 사용시

<표 Ⅲ-6-1> 지표(기준치): 전년대비 고용자수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	150	115	265
	증가/불변	123	92	215
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-2> 지표(기준치): 전년대비 사업체수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	114	82	196
	증가/불변	159	125	284
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-3> 지표(기준치): 전년대비 생산액

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	109	80	189
	증가/불변	164	127	291
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-4> 지표(기준치): 과거 2년간의 평균치대비 고용자수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	143	122	265
	증가/불변	130	85	215
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-5> 지표(기준치): 과거 2년간의 평균치대비 사업체수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	121	91	212
	증가/불변	152	116	268
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-6> 지표(기준치): 과거 2년간의 평균치대비 생산액

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	101	76	177
	증가/불변	172	131	303
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-7> 지표(기준치): 과거 3년간의 평균치대비 고용자수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	142	130	272
	증가/불변	131	77	208
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-8> 지표(기준치): 과거 3년간의 평균치대비 사업체수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	121	94	215
	증가/불변	152	113	265
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-9> 지표(기준치): 과거 3년간의 평균치대비 생산액

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	95	73	168
	증가/불변	178	134	312
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-10> 지표(기준치): 2년전 대비 고용 자수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	144	118	262
	증가/불변	129	89	218
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-11> 지표(기준치): 2년전 대비 사업체수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	113	88	201
	증가/불변	160	119	279
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-12> 지표(기준치): 2년전 대비 생산액

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	94	71	165
	증가/불변	179	136	315
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-13> 지표(기준치): 3년전 대비 고용자수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	138	118	256
	증가/불변	135	89	224
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-14> 지표(기준치): 3년전 대비 사업체수

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	112	86	198
	증가/불변	161	121	282
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-6-15> 지표(기준치): 3년전 대비 생산액

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	86	73	159
	증가/불변	187	134	321
전 체		273	207	480

이러한 선정기준의 부정확성은 <표 Ⅲ-6-1>에서 <표 Ⅲ-6-15>까지의 표들에서 나타나고 있는 것처럼 사용한 모든 지표(기준치)에 동일하게 적용되고 있다. 다음의 <표 Ⅲ-7>은 앞에서 선정한 15가지의 지표(기준치)의 각각에 대하여 Type 1 오류와 Type 2 오류가 발생한 횟수를 보여주고 있다. 내년도에 고용사정이 악화되지 않을 것으로 예상하였지만 실제로는 고용사정이 악화된 Type 1 오류는 사용된 지표에 따라 최소 123회에서 최대 187회를 기록하고 있다. 반면 고용사정이 악화될 것으로 예상하였지만 실제로는 고용사정이 개선되거나 악화되지 않은 Type 2 오류는 최소 71회에

서 최대 130회를 보여주고 있다. 그러나 Type 1 오류와 Type 2 오류를 합한 합계는 전년대비 고용자수를 기준으로 사용하였을 때의 최소 238회에서 과거 3년간 평균치대비 고용자수를 기준으로 사용하였을 때의 최대 261회로 나타나 기준치의 변경에 따

<표 Ⅲ-7> 지표(기준치)에 따른 오류의 횟수: 단수기준 사용시

(단위: 횟수)

	Type 1 오류	Type 2 오류	소계(1+2)
전년대비 고용자수	123	115	238
전년대비 사업체수	159	82	241
전년대비 생산액	164	80	244
2년간 평균치대비 고용자수	130	122	252
2년간 평균치대비 사업체수	152	91	243
2년간 평균치대비 생산액	172	76	248
3년간 평균치대비 고용자수	131	130	261
3년간 평균치대비 사업체수	152	94	246
3년간 평균치대비 생산액	178	73	251
2년전 대비 고용자수	129	118	247
2년전 대비 사업체수	160	88	248
2년전 대비 생산액	179	71	250
3년전 대비 고용자수	135	118	253
3년전 대비 사업체수	161	86	247
3년전 대비 생산액수	187	73	260

른 오류의 변동폭이 상당히 적음을 알 수 있다. 즉 어떤 지표(기준치)를 사용하는가와와는 상관없이 모든 업종지정의 기준에 대하여 절반 정도의 잘못된 예측이나 판단이 내려지고 있는 것이다.

이처럼 어떤 지표를 사용하는가와 상관없이 고용자수, 생산액, 그리고 사업체수 등에 대한 과거의 경험을 통하여 다음 기의 고용사정을 예측하려는 방법은 상당히 비효율적인 방법으로 일단 나타나고 있는데, 다음 단계로는 앞에서와 같이 단수의 지정기준이 아닌 복수의 지정기준을 사용하였을 경우의 예측의 정확성을 파악하도록 한다.

즉 <표 Ⅲ-8-1>부터 <표 Ⅲ-8-20>까지에서 나타난 것처럼 다음의 20가지 업종지정기준을 사용하여 예측의 정확성 및 오류의 크기를 분석하면 다음과 같다.

①전년대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

②전년대비 사업체수 또는 생산액의 감소

③전년대비 생산액 또는 고용자수의 감소

④전년대비 생산액, 사업체수, 고용자수 중 어느 하나의 감소

⑤과거 2년간 평균치대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

⑥과거 2년간 평균치대비 사업체수 또는 생산액의 감소

⑦과거 2년간 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소

⑧과거 2년간 평균치대비 생산액, 사업체수, 고용자수 중 어느 하나의 감소

⑨과거 3년간 평균치대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

⑩과거 3년간 평균치대비 사업체수 또는 생산액의 감소

⑪과거 3년간 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소

㉔과거 3년간 평균치 대비 생산액, 사업체수, 고용자수 중 어느 하나의 감소

㉕2년전 대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

㉖2년전 대비 사업체수 또는 생산액의 감소

㉗2년전 대비 생산액 또는 고용자수의 감소

(16)2년전 대비 생산액, 사업체수, 고용자수 중 어느 하나의 감소

(17)3년전 대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

(18)3년전 대비 사업체수 또는 생산액의 감소

(19)3년전 대비 생산액 또는 고용자수의 감소

(20)3년전 대비 생산액, 사업체수, 고용자수 중 어느 하나의 감소

복수의 지정기준을 사용하였을 경우에도 <표 Ⅲ-9>에서 나타난 것처럼 업종지정기준의 변화에 따른 오류의 편차가 심하지 않았다. 즉 '전년대비 고용자수 또는 사업체수의 감소'를 업종지정기준을 하였을 때 Type 1 오류 107회, Type 2 오류 115회, 회계 222회로 46.3%의 가장 낮은 오류율을 보인 반면, 가장 높은 오류율을 보인 업종지정의 기준은 '3년 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소'로 Type 1 오류 119회, Type 2 오류 134회, 합계 253회로 그 격차는 31회에 지나지 않는다. 따라서 복수의 기준을 사용하였을 때에도 지정 기준의 변화에 따른 정확한 예측률의 변동은 무시할 만한 정도인 것으로 판단된다.

특히 앞에서 데이터의 기본성격 분석에서도 설명한 것처럼 다음해의 고용자수의 변동의 예측에 대하여 사업체수나 생산액의 변화가 미치는 영향은 매우 적은 것으로 나타나고 있다. 앞의 단수기준에 비하여 업종지정의 기준을 복수로 확대하였을 때에도 예측의 정확성은 별반 개선되지 않았다.

<표 Ⅲ-8> 고용자수의 감소 예측의 정확성 분포: 복수 이상의 기준 사용시

<표 Ⅲ-8-1> 전년대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	166	115	292
	증가/불변	107	92	199
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-2> 전년대비 사업체수 또는 생산액의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	150	107	257
	증가/불변	123	100	223
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-3>전년대비 생산액 또는 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	166	122	288
	증가/불변	107	85	192
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-4>전년대비 고용자수, 사업체수, 생산액의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	180	131	311
	증가/불변	93	76	169
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-5>과거 2년간 평균치대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	169	131	300
	증가/불변	104	76	180
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-6>과거 2년간 평균치대비 사업체수 또는 생산액의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	151	109	260
	증가/불변	122	98	220
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-7> 과거 2년간 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	160	126	286
	증가/불변	113	81	194
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-8> 과거 2년간 평균치대비 사업체수, 생산액, 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	184	135	319
	증가/불변	89	72	161
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-9> 과거 3년간 평균치대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	161	139	300
	증가/불변	112	68	180
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-10> 과거 3년간 평균치대비 사업체수 또는 생산액의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	145	111	256
	증가/불변	128	96	224
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-11>과거 3년간 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	154	134	288
	증가/불변	119	73	192
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-12>과거 3년간 평균치대비 사업체수 또는 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	171	141	312
	증가/불변	102	66	168
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-13>2년전 대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	158	128	286
	증가/불변	115	79	194
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-14>2년전 대비 사업체수 또는 생산액의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	138	109	247
	증가/불변	135	98	233
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-15>2년전 대비 생산액 또는 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	156	124	280
	증가/불변	117	83	200
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-16>2년전 대비 사업체수, 생산액, 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	169	134	303
	증가/불변	104	73	177
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-17>3년전 대비 고용자수 또는 사업체수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	150	126	276
	증가/불변	123	81	204
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-18>3년전 대비 사업체수 또는 생산액의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	129	106	235
	증가/불변	144	101	245
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-19>3년전 대비 생산액 또는 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	146	121	267
	증가/불변	127	86	213
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-8-20>3년전 대비 사업체수, 생산액, 고용자수의 감소

		다음해의 고용자수		전 체
		감소	증가/불변	
기준치	감소	156	128	284
	증가/불변	117	79	196
전 체		273	207	480

<표 Ⅲ-9>지표(기준치)에 따른 오류의 횟수: 복수기준 사용시

	Type 1	Type 2	전체(1+2)
전년대비 고용자수 또는 사업체수의 감소	107	115	222
전년대비 사업체수 또는 생산액의 감소	123	107	230
전년대비 생산액 또는 고용자수의 감소	107	122	229
전년대비 생산액, 사업체수, 고용자수의 감소	93	131	224
2년 평균치대비 고용자수 또는 사업체수의 감소	104	131	235
2년 평균치대비 사업체수 또는 생산액의 감소	122	109	231
2년 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소	113	126	239
2년 평균치대비 생산액, 사업체수, 고용자수의 감소	89	135	224
3년 평균치대비 고용자수 또는 사업체수의 감소	112	139	251
3년 평균치대비 사업체수 또는 생산액의 감소	128	111	239
3년 평균치대비 생산액 또는 고용자수의 감소	119	134	253
3년 평균치대비 생산액, 사업체수, 고용자수의 감소	102	141	243
2년전 대비 고용자수 또는 사업체수의 감소	115	128	243
2년전 대비 사업체수 또는 생산액의 감소	135	109	244
2년전 대비 생산액 또는 고용자수의 감소	117	124	241
2년전 대비 생산액, 사업체수, 고용자수의 감소	104	134	238
3년전 대비 고용자수 또는 사업체수의 감소	123	126	249
3년전 대비 사업체수 또는 생산액의 감소	144	106	250
3년전 대비 생산액 또는 고용자수의 감소	127	121	248
3년전 대비 생산액, 사업체수, 고용자수의 감소	117	128	245

즉 단수기준을 사용하였을 때의 오류횟수는 사용된 업종지정의 기준에 따라 238~261회의 범위에
서 움직였으나, 복수기준을 사용하였을 때에도 예측오류 횟수는 222~251회의 범주에서 움직여

기준의 확대에 따른 예측의 정확성에 거의 변동이 없다고 말할 수 있다.

이처럼 과거의 고용자수, 사업체수, 그리고 (불변)생산액¹⁰⁾의 변동을 업종선택기준으로 하여 해당 업종의 고용자수의 변화방향을 예상하려는 방식은 이상에서 나타난 것처럼 상당히 부정확한 방법인 것으로 판단된다.

이러한 부정확한 예측의 문제를 개선하기 위한 노력으로 크게 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째는 보다 정교한 통계적 방법론을 적용하는 것이다. 즉 위에서 미래의 고용자수의 변화와 그 움직임의 방향을 사전적으로 예측할 수 있는 지표로서 과거의 고용자수, 생산액, 그리고 사업체수의 변동치를 직접 이용하는 방법은 상당히 기초적인 접근방법으로 그 근본적인 한계성이 여러 측면에서 지적되고 있다. 따라서 좀더 정교한 통계적 분석방법인 회귀분석(regression analysis)나 이동평균법(moving average method) 등과 같은 시계열분석(time-series analysis)의 방법론을 사용하여 예측오차(prediction error)를 최소화하는 방향으로 모형을 설정하여 추정하고, 이 모형을 이용하여 고용안정사업의 대상이 되는 업종을 선정하는 것이다. 이러한 정교한 접근방법은 그 방법론적, 통계적인 우수성 때문에 널리 사용되어지고 있지만 현재 우리들이 지니고 있는 문제 해결을 위하여는 매우 제한적인 것으로 보여진다. 즉 고용정책 결정자들은 수백개 이상의 업종들 가운데에서 지원대상이 되는 업종들을 선택하여야 하는데, 이 방법론을 사용할 경우 모든 각각의 업종(산업)에 대하여 서로 다른 회귀분석이나 이동평균법을 적용하여야 한다는 문제점이 발생한다. 예를 들어 '무연탄 광업'의 경우에는 다음해의 고용자수를 가장 정확하게 설명하는 설명변수들이 올해의 고용자수와 생산액인 한편, '제책업'에서는 지난 2년간의 평균치 대비 고용자수와 사업체수가 다음해의 고용자수를 가장 잘 설명하는 설명변수일 가능성이 항상 존재한다. 모든 산업에 일괄적으로 적용될 수 있는 계량경제적 모형을 찾기는 거의 불가능하며, 찾더라도 그 예측오차가 너무 커서 현실적으로 쓸모 없는 모형이 될 것이다. 그러므로 모든 산업에 대하여 서로 다른 계량모형을 설정하고 추정하여야 한다는 방대한 작업에 부딪치게 된다. 더불어 이러한 계량적 분석을 위하여는 최소한 10년 이상의 기간에 걸친 데이터가 요구되는데, 1990년의 산업재분류로 대부분의 산업에서 1990년 이전의 일관성 있는 데이터를 찾을 수 없다는 실질적인 문제에 봉착하게 된다.¹¹⁾

두번째로 부정확한 예측의 문제를 개선할 수 있는 방법은 앞에서 사용되어진 고용자수, 생산액, 그리고 사업체수 이외에 산업생산지수, 가동률, (상대)가격지수, 재고율, 산업성속도, 경기종합지수 등 각종 값들을 보완적으로 함께 사용하는 것이다. 이처럼 추가적인 경제변수들을 종합적으로 고려함으로써 앞에서 고용자수, 생산액, 사업체수의 세 변수만으로 업종선정을 결정한 결과 발생하는 비정확성과 비효율성을 많은 부분 제거할 수 있을 것이다. 그러나 너무 많은 경제변수들을 동시에 고려할 경우 모든 산업에 동일하게 적용될 수 있는 업종선정의 기준을 발견하기가 훨씬 어려워진다. 각각의 산업 특성에 따라 산업 A는 경기순환과 밀접하게 움직이는 반면 산업 B는 경기변동과 상대적으로 무관할 수도 있는 것이다.

주석 1) 일반적으로 가동률은 경기변동과 매우 밀접한 상관관계를 지니면서 움직이는 것으로 여겨지고 있다. 사양산업화되어 고용자수와 생산액이 지속적으로 감소하는 산업일지라도 생산설비의 조정이 수시로 이루어지기 때문에 가동률도 지속적으로 감소하는 현상을 찾아보기 힘들다. 따라서 사양산업화 등과 같은 산업구조조정에 의한 고용자수의 감소를 예측하는 데 가동률이 주는 추가적인 정보는 매우 제한적인 것으로 판단되어 통계적 분석과정에서 가동률을 제외하였다.

주석 2) 신분류와 구분류 모두에서 동일하게 정의된 54개 산업을 임의로 최초 선정하였고, 이들 중 데이터가 일관성을 결여하거나, 부분적으로 상실된 14개 산업을 제외한 40개 산업을 최종 분석대상으로 하였다.

주석 3) 이는 고용안정사업에 당연 가입하여야 할 사업체의 규모를 70인 이상으로 정하고 있는 현행 법규보다는 완화된 기준이지만 70인 미만의 사업체도 고용안정사업에 임의 가입할 수 있다는 점과 통계청의 원자료(raw data)가 고용자수 70인 기준으로 분류될 수 없다는 점, 그리고 1998. 1. 1부터는 상시 50인 이상의 사업장도 고용안정사업의 당연가입 대상이 된다는 점을 고려할 때, 50인 이상의 사업체만을 대상으로 제한한 이 보고서의 분석이 어느 정도의 적합성을 지닌다고 간주된다.

주석 4) 이는 분석대상으로 선정된 40개 산업이 우리 나라의 평균적 산업으로서의 대표성을 지니지 못할 가능성을 시사하고 있다.

주석 5) 생산액은 생산량뿐만 아니라 생산물의 상대가격에 의하여서도 영향받는다. 즉 일시적인

수요증대나 공급감소 등의 원인으로 인하여 그 생산물의 가격이 물가상승률 이상으로 증가하였을 때, 생산량의 변동이 없이도(불변)생산액은 증가하게 된다. 반대로 생산물 가격이 물가상승률 미만의 상승을 기록한 경우에는 생산량의 변동 없이(불변)생산액은 감소하게 된다. 따라서 생산물의 교역조건(상대가격)이 생산액에 미치는 영향도 감안하여야 한다.

주석 6) 1976~93년까지 18년 동안 매 산업마다 17번씩 전년대비 고용자수 및 생산액의 변화를 점검할 수 있고, 분석대상인 산업의 수가 40개이므로 전체로는 680개의 경우가 존재한다.

주석 7) 이와 같이 현상은 고용자수, 생산액, 그리고 사업체수가 감소할 경우만이 아니라 증가할 경우에도 마찬가지이다. 즉 40개 산업에 대하여 계산한 전년대비 평균 증감률은 고용자수의 변동률 29.9%, 사업체수 24.2%, 생산액 40.9%로 매우 크게 나타나고 있다.

주석 8) 여기에서 Type 1 또는 Type 2는 편의상 식별하기 쉽게 구분한 것뿐이며, 일반적인 통계적 검증의 경우 발생하는 오류의 종류와는 상관없다.

주석 9) 이와 같은 기준치를 사용하여 예측한 결과 예측치와 실제치가 일치하는 가에 대한 분석은 40개의 산업에 대하여 1982~93년까지 12년 동안의 총 480개 경우에 대하여 행하여졌다.

주석 10) 물가변동이 미치는 영향을 배제하기 위하여 특별한 언급이 없는 한 생산액은 1990년도의 생산자물가지수를 100으로 하는 불변가격을 사용하였다.

주석 11) 40개 산업에 대하여 회귀분석(regression analysis)을 시도한 결과는 대부분의 산업에서 과거 및 현재의 고용자수, 생산액, 그리고 사업체수의 변화가 다음해의 고용자수의 변화를 설명하는데 실패하고 있었다.

2. 경기변동과 고용조정

본 장의 통계적 분석에서 고용자수, 사업체수, 그리고 생산액의 변화율을 통하여 다음해의 고용자수의 변화방향을 예측하였을 때 잘못 판단할 경우가 거의 과반수에 도달하였다는 문제점이 지적되었다. 이처럼 잘못 판단할 경우가 빈번한 가장 커다란 이유는 고용조정(감소)의 상당수가 1년 내지 2년에 그치는 단기적인 현상이라는 점이다.¹⁾ 데이터 분석에서 알 수 있었던 것처럼 경기변동이나 시장환경의 일시적 변화에 대하여 많은 업종들이 활발한 고용조정을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 경기변동에 의한 고용변화는 그 특성상 산업구조조정에 의한 장기적, 지속적인 고용조정과 구별된다. 따라서 고용자수나 사업체수, 또는 생산액의 변화 등과 같은 지표를 이용하여 경기변동이나 시장환경의 일시적 변화 등에 의하여 발생하는 고용감소를 예측하는 것은 근본적인 한계를 지닌다.

■ 분석대상이 되는 40개의 산업에서 고용조정이 활발하게 발생하고 있고, 그 변동폭이 상당히 큰 것으로 나타나는 원인의 하나는 각 사업체들이 상시 고용인원을 변동시키기 때문인 것으로 여겨진다. 즉 여기에서는 50인 이상의 사업체만을 분석대상으로 하고 있는데, 경기활황기나 사업환경이 양호할 때에는 상시 고용인의 수가 50인 이상이 되어 분석대상에 포함되었다가 경기불황기나 사업환경이 불량할 때에는 상시고용인의 수가 50인 미만이 되어 분석대상에서 제외되는 경우가 많다. 이러한 점은 사업체수의 변화가 연평균 24.2%로 매우 크게 나타나는 점으로 미루어도 간접적으로 알 수 있다. 그러나 경기변동이나 시장환경의 변화, 또는 사업체 내부사정에 의하여 상시 고용인의 수가 50인을 넘나든다는 점 자체가 기업체의 활발한 고용조정을 시사하고 있다.

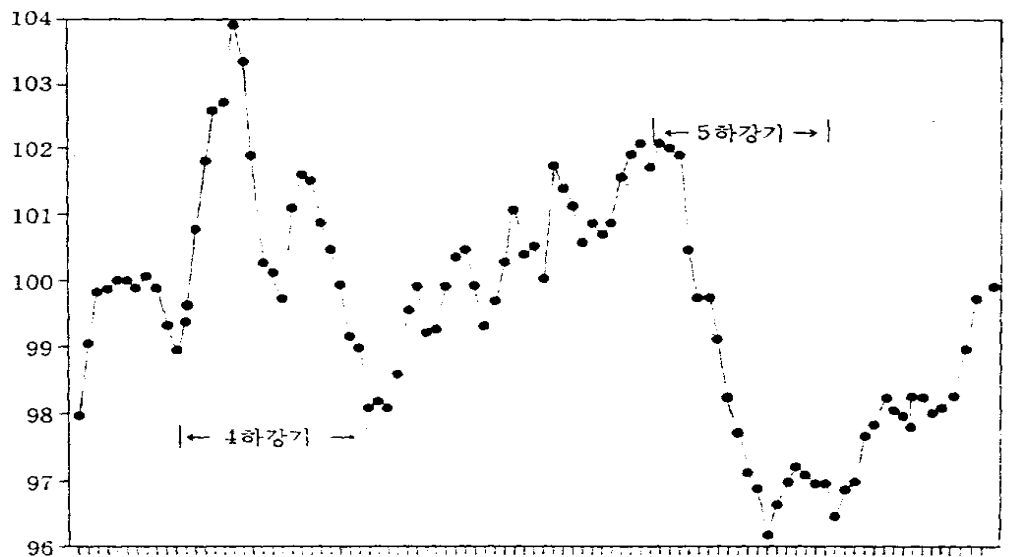
경기변동에 따른 고용조정을 이해하기 위하여는 먼저 우리 나라의 경기순환패턴을 파악하여야 한다. 1972년 이후 우리 나라는 현재까지 여섯 차례의 경기변동을 겪어 오고 있으며, 현재는 제6번째 경기순환의 하강국면에 접어든 것으로 인식되고 있다.²⁾ 다섯 번째까지의 경기순환은 평균적으로 50개월에 걸쳐 진행되어 왔으며, <표 III-10>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 경기상승기가 평균 31.8개월인 반면 경기하강기는 평균 18.2개월로 상승기보다 하강기가 매우 짧은 특징을 보이고 있다(그림 III-4 참조).

이처럼 경기하강기가 1년 6개월 정도라는 짧은 기간에 걸쳐 발생하기 때문에 '전년대비 고용자수가 10% 이상 감소한 산업'이나 '과거 3년간 고용자수가 평균 15% 감소한 산업'과 같은 통상적인 업종선정기준에 의거하여 업종을 선정, 지원할 경우 실질적인 지원이 이루어질 시점에는 이미 경기회복기에 접어들어 지원이 필요없거나 지원의 효과가 반감하게 될 가능성이 농후하다.³⁾

<표 Ⅲ-10> 우리나라의 경기순환

	시 기	전체 기간	경기정점	상승기간	하락기간
제 1 순환	72.3~75. 5	39개월	74.2	24개월	15개월
제 2 순환	75.6~80. 8	63개월	79.2	45개월	18개월
제 3 순환	80.9~85. 8	60개월	84.2	42개월	18개월
제 4 순환	85.9~89. 6	46개월	88.1	29개월	17개월
제 5 순환	89.7~92.12	42개월	91.1	19개월	23개월
제 6 순환	93.1~진행중	?	95년4/4분기	?	?
평균(5순환까지)		50개월		31.8개월	18.2개월

[그림 Ⅲ-4]경기동행지수 순환변동치(1986년 1월~1994년 12월)



따라서 경기하강국면 초기에 경기변동에 따른 고용불안의 가능성을 인지하고 올바른 정책지원의 시점을 놓치지 않기 위하여는 사전적·예비적으로 업종을 지정하여 별도 관리할 필요성이 있다. 즉 경기순환에 따라 고용이 민감하게 움직이는 것으로 알려진 업종이나 고용자수의 단기적 변동 폭이 큰 업종들을 사전적으로 선정하여 특별 관리한다. 이들 업종들에 대하여는 불경기시나 시장 환경이 악화되었을 때 고용안정사업의 지원대상이 되는 업종지정의 자격요건을 일반적인 경우와 달리하여 완화된 기준을 적용하여, 지원대상업종의 신청에서 지원에까지 이르는 기간도 대폭적으로 단축시키는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 이에 속하는 업종들을 가칭 '긴급고용조정 대상 업종'이라고 부르기도 한다.

경기순환에 고용사정이 민감하게 변화하는 업종과 여러 이유들에 의하여 고용자수의 단기적 변동 폭이 큰 업종들을 사전적으로 분류하는 과제는 많은 노력과 주의를 기울여야 할 또 하나의 과제이다. 이 보고서에서는 앞에서 분석한 40개의 산업을 대상으로 ①1976~93까지의 18년 동안 2년 이하의 단기적 고용감소를 경험한 횟수, ②전년대비 고용자수의 평균 감소율, 그리고 ③1986~93년까지의 8년 동안 경기동행지수 순환변동치와 고용자수의 상관계수를 분석하여 어떤 업종들이 '긴급고용조정 대상업종'에 포함될 가능성이 있는지를 살펴보고자 한다. 그 결과는 <표 Ⅲ-11>에 나타나 있는데 2년 이하의 단기간에 걸친 고용감소는 '인쇄, 필기용지제조업'에서 6회로 가장 많았다. 그 다음이 '침구 및 관련제품제조업', '끈 및 로프제조업', '의약품제품제조업', '비누제조업', '포대제조업' 등이 5회로 그 다음을 차지하고 있는 반면, '소금제조업', '비철금속광업', '안경제조업', '장갑제조업' 등은 단 한번도 단기적인 고용 감소를 겪지 않았던 것으로 나타났다. 이에 대하여 전년대비

고용자수의 변화율은 전반적으로 매우 높아 40% 이상이 '제책업' 등 7개 업종, 30% 대가 '일반 저울 제조업' 등 4개 업종, 그리고 20%대가 '장갑제조업' 등 7개 업종에 달하고 있다.⁴⁾

마지막으로 경기동행지수 순환변동치와 고용자수와의 상관관계는 '인쇄, 필기용지제조업'의 -0.8161에서 '내의제조업'의 0.7578까지 폭넓은 분포를 보여주고 있는데, 이상의 40개 업종만을 대상으로 하여서는 어떤 업종이 경기변동에

<표 Ⅲ-11>경기변동과 고용자수의 변화

	구 분			
	단기적 고용감소의 횟수	고용자수의 평균 변화율 (%) ¹⁾	순환변동치와 고용자수의 상관계수	지수값 ²⁾
일반저울제조업	3	32.8	0.0967	0.9165
무연탄광업	3	9.5	0.5234	1.4154
제책업	4	139.3	-0.104	1.9472
석탄광업	3	9.5	0.5227	1.4142
건설용 모래, 자갈채취업	3	73.2	0.2886	1.7537
금·은광업	4	30.9	0.3563	1.4829
철광업	1	12.8	0.2677	0.7582
항생의약품제조업	4	73.5	-0.718	0.0326
침구 및 관련제품제조업	5	21.3	-0.636	-0.330
비 및 솔제조업	4	38.8	0.4674	1.7810
용단 및 마루덮개제조업	3	31.9	0.3584	1.3850
복합비료제조업	4	11.2	-0.151	0.3180
관 및 로프제조업	5	15.6	0.2579	1.2338
인형제조업	4	60.0	0.4063	1.9247
제1차 유리제조업	2	11.2	0.0296	0.4189
장갑제조업	0	24.5	0.2807	0.8079
모자제조업	4	17.8	0.4113	1.4256
가정용 유리제품제조업	3	18.2	0.5693	1.6041
의약품제품제조업	5	14.8	0.3353	1.3656
제면업	4	22.3	0.7158	2.0361
인쇄, 필기용지제조업	6	17.7	-0.816	-0.588
펌프 및 압축기제조업	4	27.7	-0.371	0.1161
탁주 및 약주제조업	1	17.5	0.3257	0.9208
위생용 종이제품제조업	2	15.0	0.3239	1.0023
비누제조업	5	17.2	0.5120	1.7173
안경제조업	0	14.0	0.4198	0.9356
현악기제조업	3	55.4	-0.289	0.4837
포대제조업	5	20.4	0.4330	1.6115
타이어 및 튜브제조업	3	9.5	-0.193	0.1064
내의제조업	1	22.2	0.7578	1.7669
식물성 유지제조업	2	43.7	-0.767	-0.645
강판제조업	3	16.0	0.1961	0.8958
비철금속 광업	0	15.3	0.4459	0.9989
서적출판업	1	18.3	-0.624	-0.805
식용정제 및 가공유제조업	1	20.1	0.3531	1.0744
소금채취업	0	12.0	0.2860	0.6671
일반제재업	1	19.7	0.6312	1.5054
제강업	2	44.5	0.1163	0.9783
원피가공업	4	13.1	0.6018	1.7170
모방적업	4	12.5	0.6778	1.8499

주: 1) 고용자수의 평균 변화율은 고용자수의 전년대비 변화율의 절대치의 평균값(%)임.

2) 지수값은 앞의 세 가지 값에 동일한 가중치를 두어 계산한 값임.

민감하게 반응하는가에 대한 명확한 패턴을 발견할 수 없었다.⁵⁾다음으로 단기적 고용감소의 횟수, 고용자수의 평균 변화율, 그리고 경기동행지수 순환변동치와 고용자수와의 상관계수에 동일한 가중치를 두는 지수(index)를 계산하였다.⁶⁾ 그 결과는 <표 Ⅲ-11>의 마지막 칸에 나타나 있는데 '제면업'이 2.0361로 가장 커다란 값을 보이고 있고, 그 다음으로 '제책업', '인형제조업', '모방적업'의 순이었다. 1995년도에 지정된 '석탄광업'과 '가정용 유리제품제조업'은 1.4142와 1.6041의 값으로

15위와 11위에 각각 위치하고 있다.

주석 1) 고용조정이 지속적으로 장기간에 걸쳐 일어날 경우에는 과거, 현재, 그리고 미래의 고용자수가 계속 감소하기 때문에 예측에서의 오류가 발생하지 않는다.

주석 2) 현재 진행 중인 제6번째 경기순환의 정점이 언제인가는 아직 확실하지 않지만 1995년 10월이라는 견해가 우세하다.

주석 3) 고용안정사업 중 휴업수당지원금은 경기후퇴, 시장여건의 악화, 또는 사업체의 내부적인 사정에 의하여 일시적으로 고용조정이 필요할 경우 도움이 되는 고용정책이라 할 수 있다.

주석 4) 전년대비 고용자수의 변화율은 추세항을 제거하지 않아 실제 경기변동에 따른 고용변화보다 크게 나타나고 있을 가능성이 높다.

주석 5) 경기동행지수 순환변동치와 고용자수와의 상관계수는 표본기간이 1986~93년까지의 8년 밖에 되지 않고, 연간(annual) 데이터를 사용하였으므로 통계적인 유의성을 지니지 못하고 있다. 또한 일반적으로 고용은 경기에 후행하는 것으로 알려지고 있어 경기동행지수 순환변동치와 고용자수의 변화를 비교하는 것이 정확한 방법이 아니다.

주석 6) 지수값, I_i 의 계산식은 아래와 같다.

$$I_i = \frac{1}{3} \left(\frac{x_i^1}{x^1} + \frac{x_i^2}{x^2} + \frac{x_i^3}{x^3} \right), i = 1, 2, \dots, 40$$

여기에서 x_i^3 은 i 번째 업종의 단기적 고용감소의 횟수, x_i^2 은 i 번째 업종의 고용자수의 평균 변화율, 그리고 x_i^1 은 i 번째 업종의 순환변동치와 고용자수와의 상관계수를 나타내며, x^1, x^2, x^3 은 40개 업종의 평균치를 의미한다.

3. 업종의 합리적 지정방안

1995년도의 업종지정에 기준값으로 사용된 고용자수, 사업체수, 그리고 생산액 등의 데이터를 이용하여 고용안정사업의 대상이 되는 업종의 합리적 선정기준이 무엇인가를 분석하는 것으로 논의를 시작하였다. 향후 고용사정이 악화되지 않을 것이라고 예상하였지만 실제로는 고용사정이 악화되는 Type 1 오류와 고용사정이 악화될 것이라고 예상하였으나 실제로는 고용사정이 악화되지 않은 Type 2 오류의 합계를 최소화시키는 값을 업종선정의 합리적 기준이라고 정의할 때, 단일기준 아래에서는 '전년대비 고용자수의 감소'가, 그리고 복수의 기준 아래에서는 '전년대비 고용자수 또는 사업체수의 감소'가 다음해 고용사정의 예측에서 일어나는 오류를 최소화시키는 정확한 업종선정의 기준인 것으로 여겨진다. 그러나 비교대상이 된 다른 선정기준에 비하여 통계적인 유의성을 지닐만큼 압도적으로 정확한 기준인 것으로는 여겨지지 않는다. 예를 들어 '지난 3년 동안의 평균치 대비 고용자수의 감소'나 '3년전 대비 고용자수 또는 생산액의 감소'등의 다른 기준을 선택하더라도 그 정확성의 차이는 의미를 지닐 만큼 크지 않았다. 이처럼 고용자수의 변화가 가장 정확하고 중요한 선정기준이 된다는 결과는 향후 고용자수의 움직임을 전망하는 데 과거 및 현재의 고용자수에 대한 자료가 있다면, 여기에 생산액이나 사업체수와 같은 자료들을 추가함으로써 얻을 수 있는 정보는 별로 없다는 데이터의 기초분석 결과와 일치하고 있다.

데이터의 분석에서 나타난 특징의 하나는 어떤 선정기준은 향후의 고용사정을 잘못 예측할 위험성이 매우 높아 예측오류의 발생 가능성이 과반수에 가깝다는 점이다. 이러한 현상이 발생하는 가장 근본적인 원인은 1년 또는 2년간의 단기간에 걸친 고용감소 현상이 매우 자주 발생하기 때문이며, 적어도 분석대상이 된 40개의 산업에서는 단기적인 고용조정이 매우 활발하게 일어난 것으로 여겨진다. 그러므로 경기변동이나 시장환경의 일시적 변화, 또는 사업체 내부의 사정 등에 의한 단기적인 고용조정과 업종 자체의 사양산업화, 경쟁력의 상실, 산업구조 개편 등과 같은 원인에 의한 장기적·지속적인 고용조정을 구분하여야 할 필요성이 있다.

다른 특징적인 사실은 고용자수, 생산액, 사업체수의 전년대비 변화율이 상대적으로 매우 커서 15% 이상의 변화를 보이는 경우가 과반수 이상이라는 점이다. 0~5%, 또는 5~10% 범위의 낮고

안정적인 증감률을 나타내는 경우는 상대적으로 소수에 지나지 않았다. 지원대상이 되는 업종의 선정시 전년대비 고용자수의 감소율을 10%에서 5%로 완화시키는 것과 같은 방법으로 지원대상 업종을 확대하더라도 추가적으로 포함되는 업종의 수는 많지 않을 것으로 여겨진다.

고용자수, 생산액, 사업체수 등에 대한 데이터를 이용하여 지원대상이 되는 업종을 선정하는 방법은 이상에서 설명한 바와 같이 여러 가지의 문제점을 안고 있지만 회귀분석(regression analysis)이나 이동평균법(moving average method)등과 같이 통계적으로 보다 정교한 방법론을 적용하더라도 개선될 여지는 많지 않으며, 도리어 분석과 이해를 어렵게 하고 문제의 본질을 흐릴 가능성이 농후한 것으로 판단된다.

장기적으로는 고용보험관련 데이터와 경험의 축적에 따라 고용보험의 각 사업 및 지원금별 공급과 수요가 정확하게 예측되고, 지원이 고용안정에 미치는 효과가 파악되며, 각 업종의 고용상황이 즉각적으로 포착될 것이다. 이에 지원이 필요한 업종과 지원형태 및 규모가 거의 자동적으로 결정되고, 어떤 고용정책이 요구되는지가 명확하게 결정된다. 그러나 이는 상당한 기간 동안에 걸쳐 신뢰할 수 있는 데이터의 축적을 전제로 한다. 따라서 당분간은 현재 사용하고 있는 업종선정의 기준을 기초로 이를 보완하는 것이 바람직하다.

고용정책당국이 업종을 일방적으로 지정하는 방법보다는 업계의 필요성과 요구에 의하여 지원대상 업종으로 지정되는 것이 정책지원의 효율성을 증진시킬 수 있을 것으로 보인다. 업종지정을 위하여 요구되는 자료도 고용정책당국이 수집·정리하는 것보다는 정부에서 업종의 선정기준 및 필요한 자료와 내용들을 평가표의 형식을 빌려서 공포하고, 업종지정을 신청한 업계에서 평가표에 따라 필요한 자료 및 계획서 등을 정리하여 제시하며, 이를 고용정책당국이 심의하는 방식이 자료의 투명성과 선정과정의 투명성을 높일 수 있는 방안일 것이다.

그러나 이러한 지정방법은 업종의 규모가 영세하여 업종이익을 대변할 수 있는 협회 및 단체 등의 기구나 조직이 결여된 업종들의 경우에는 적용되기 어렵다. 앞의 데이터에서도 50인 이상의 사업체가 20개 미만인 업종들이 40개 중 28개로 70%를 차지하고 있다. 따라서 업종을 대표하는 협회나 단체가 없는 (영세)업종들의 경우에는 그 업종에 속하는 일정비율 이상의 사업체들이 공동으로 업종지정을 신청하면 업종을 대표하는 것으로 인정하는 방식을 채택할 수 있다. 예를 들어 고용안정사업의 대상이 되는 사업체들 중에서 20% 이상의 사업체들이 공동으로 업종지정을 신청하는 경우 이를 업종을 대표하는 것으로 받아들일 수 있다. 아니면 전경련, 경총, 중소기업중앙회, 상공회의소 등 관련 경제단체에서 영세업종들을 대신하여 업종지정을 신청할 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이다.

고용보험제도의 실행 초기인 현 단계에서는 업종 스스로 지정에 필요한 모든 자료를 준비하기에 많은 어려움이 있을 것으로 예상되며, 아울러 대외신용도의 저하 등을 우려하여 업종지정에 소극적인 업종도 있다. 따라서 업종지정의 자율적 신청을 원칙으로 하면서도 정부에서 일정한 기준을 제시하는 것이 단·중기적으로 요구된다.¹⁾ 사전적으로 설정된 지정기준에 부합하는 업종들만을 지정하는 방식 외에도 고용보험기금의 운용상황을 참작하여 전체 업종들 중에서 일정비율(예를 들어 전체 업종의 10%)의 업종들이 지정업종에 포함되도록 하는 방식도 있다. 이러한 지정방식은 언제나 일정한 수의 업종들이 지원대상으로 지정되어 있기 때문에 고용안정사업을 위한 기금의 과소 또는 과다지출을 우려할 필요 없이 기금의 안정적 운용에 도움이 된다.²⁾

이상의 논의에 근거한 다음의 정책적 제안들이 고용안정사업의 대상이 되는 업종선정의 기준 결정에 참조될 수 있다.

경기변동에 따른 고용악화 업종

고용사정이 경기변동에 민감하게 반응하거나 단기적인 고용변화가 심한 업종들을 따로 분리하여 관리할 필요성이 있다. 이들 업종에 대하여는 해당되는 모든 업종이 지원대상으로 지정되거나 대폭 완화된 기준을 적용하며, 지원대상 업종의 신청에서 지원까지 이르는 기간도 최대한 단축시키는 방안을 모색한다. 단기적인 고용사정의 악화에 대하여는 고용자수, 생산액, 사업체수 등의 과거 변동치가 어떤 예측력도 지니지 못하는 것이 일반적이다. 이들 관리업종들의 경우에는, 예를 들어 전년대비 고용자수가 기준치 이상 하락하지 않더라도 경기하강기에 접어들거나 또는 향후 고용감소가 예상되고, 해당 업종에서 지정을 신청할 경우에 지정의 우선권을 주도록 한다.

어떤 업종들을 관리대상으로 할 것인가의 문제에 대하여 장기적으로는 고용보험전산망이 제기능을 다하고, 고용안정사업이 어느 정도 진행되어 자료가 축적되면서 이들 관리대상 업종들이 자연스럽게 결정될 것이다. 현 단계에서는 각 업종 스스로가 관리업종이 되도록 신청하고, 이에 필요한 자

료를 제출하여 그 업종의 고용이 경기변동에 민감하게 영향받거나 단기적인 고용조정의 가능성이 높음을 증명하는 것을 권장하되, 각 업종별로 고용자수, 가동률 지수, 생산지수, 재고율지수 등 경기지수와 관련있는 변수들을 이용하여 새로운 지수를 만들고 이 지수의 변동폭이 큰 업종들을 우선적으로 선정한다.³⁾

◎일반적인 업종의 지정요건

고용이 경기변동에 민감한 것으로 판단되어 관리대상이 되지 않은 일반업종의 경우에는 전년대비 고용자수 및 사업체수의 감소를 주된 기준으로하여 고용안정사업의 지원대상 업종으로 지정하도록 한다. 지정된 업종들의 지원신청건수에 따라 고용안정사업을 위하여 사용가능한 재원의 부족현상이 발생하거나, 업종에 따라서는 지정될 경우 대외 이미지와 신용도의 하락 등을 이유로 지정을 원치 않을 경우도 있다. 이러한 재원부족의 가능성을 없애고 고용안정사업의 지원을 필요로 하는 업종이 지원대상으로 선정되기 위하여 자발적으로 신청하는 업종에게 가산점을 주는 등의 방법으로 가능한한 강제지정을 지양한다.

전년대비 고용자수 또는 사업체수가 일정기준 이상, 예를 들어 5% 이상 감소한 업종은 지정을 신청할 수 있으며, 신청한 업종들을 대상으로 노동부 관련부서에서 1차 심사하고, 고용정책심의회에서 최종 선정한다.⁴⁾ 이때 고용사정의 악화현상과 앞으로의 전망에 대한 자료들은 신청한 업계에서 수집·정리하여 제출하는 것을 원칙으로 한다.⁵⁾ 신청시 노동부에서 사전적으로 배포한 평가서를 바탕으로 자료를 정리하며, 평가서는 과거 및 현재의 고용사정과 앞으로의 고용전망, 업종의 생산액 및 생산성 추이와 전망, 수출 및 내수 수요의 추이 및 전망, 생산물의 국내외 가격동향, 사업체수의 변동, 가동률, 재고추이, 업종에 관련된 정부의 산업, 통상정책 등 해당 업종에서의 고용사정이 악화되고 있으며 당분간 회복될 기미가 없다고 판단되는 데 도움이 되는 내용들을 포함시키도록 한다.

이상에서 논의된 바와 같이 사전적으로 결정된 일정한 기준에 따라 지원대상이 되는 업종을 선정하는 것보다는 지원대상 업종으로 신청할 수 있는 범위를 확대하고, 신청한 업종들을 대상으로 평가표에 의거 객관적이고 공정한 심사를 통하여 결정하는 방식이 훨씬 더 설득력을 지닌다. 현재의 제한된 자료와 짧은 경험 아래에서 앞으로의 고용감소와 불황을 정확하게 예측할 수 있는 간단명료한 지표(기준)는 사실상 존재하지 않으며, 복합적이고 다각적인 노력이 계속되어야 한다.

주석 1) 정하여진 기준에 의거하여 업종을 선정하면서도 자율적으로 업종지정을 신청한 업종에게 가산점을 주는 방식을 생각할 수 있다. 또 지정에 소극적인 업종에 대하여는 일정한 기준(예: 3년 이상 고용자수가 5% 이상 연속적으로 감소)에 맞으면 의무적으로 업종지정을 신청하도록 하는 것도 하나의 방법이다.

주석 2) 이러한 지정방법은 업종지정을 상대적으로 용이하게 하는 반면, 업종의 몇 퍼센트(%)를 지원대상 업종으로 지정할 것인가의 문제가 추가적으로 발생하게 된다. 일본의 경우 고용조정조성금의 지원대상 업종수는 1995년 11월 기준 174개 업종이고, 전체 사업장의 약 11.0%와 전체적용근로자의 약 11.1%가 지정업종에 속해 있다. 우리 나라와는 보험료율이나 지원제도, 그리고 경제환경 등에 차이가 있지만 일본의 고용안정사업이 재정적인 어려움을 겪은 적이 없다는 경험적 사실에 비추어 우리 나라에서도 10% 정도의 업종이 지정되더라도 고용보험기금이 충분히 지탱할 수 있으리라 간접적으로 추측된다.

주석 3) 산업연관표를 이용하여 경기에 민감한 업종들을 선정할 수도 있다. 경기변동현상에 있어서 대부분은 수출, 수입, 재정지출, 환율 등과 같은 거시변수들의 변화를 수반한다. 산업연관표와 같은 산업예측모형을 통하여 이러한 거시변수들의 변화가 각 산업의 고용, 생산량 등에 미치는 영향을 분석할 수 있다. 이러한 분석의 예로서 산업연구원의 『KIET 연간산업예측모형』, 박준경·김정호의 『구조변화와 고용문제』, 한성신·서승환의 『한국경제의 계량분석』, 대우경제연구소의 『경제충격의 산업별 파급효과 분석』 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 접근방법은 근본적인 한계를 지니고 있는데, 그것은 산업구분이 대분류 정도에 그치고 있다는 점이다.

주석 4) 업종지정을 신청할 수 있는 자격기준 없이 원하는 모든 업종에서 신청할 수 있게 하더라도 무방하다.

주석 5) 규모가 영세하여 업종을 대표하는 단체가 없는 업종이나 업종 스스로 신청을 하지 않은 경우이지만 지원이 필요하다고 판단되는 업종의 경우에는 전경련, 중소기업중앙회, 상공회의소 등 관련 경제단체가 대신 신청을 할 수 있다.

IV. 地域指定의 合理的 方案摸索

1. 지역지정에 있어서 고려하여야 할 점들

앞 장에서 우리는 앞으로의 고용상황을 예측하는 효율적이고 정확한 지표로 고용자수나 생산액의 변동을 사용하기에는 많은 문제점이 있다는 점을 실증적으로 보았다. 이러한 분석결과와 대부분은 업종에서만 아니라 지역의 고용상황을 전망하는 데에도 마찬가지로 적용될 것이다. 그러나 지역선정의 문제는 동일지역내에 여러 업종이 함께 위치하고 있어 지역내에서의 이직자, 실업률, 그리고 지역간 노동력 이동과 같은 요인들이 중요한 변수로 대두되는 등 여러 가지 특수성을 지니고 있다.¹⁾

지역지정에 있어서 먼저 고려되어야 할 점은 해당 지역의 고용사정이 악화되거나 되어질 가능성의 파악과 함께 그 원인이 이해되어야 한다는 것이다.²⁾ 어떤 특정지역에서 고용사정이 악화되는 경우는 노동력의 수요감소와 공급증대의 두 경우로 크게 나눌 수 있다. 노동력에 대한 수요감소가 발생하는 원인은 첫째로 경쟁력을 상실하고 사양산업화되어 가는 신발, 완구 등의 특정업종들이 그 지역에 집중되어 있거나, 둘째로 환율절상, 경기침체 등과 같이 국내외적 경제환경의 변화에 민감하게 반응하는 업종들이 밀집되어 있는 경우이다. 사양산업이 집중되어 있는 지역에서는 업종지정과 마찬가지로 비교적 쉽게 고용사정의 악화와 그 추세를 파악할 수 있다. 반면 고용사정이 경기변동에 크게 의존하는 업종이 집중되어 있는 지역은 고용사정의 변화를 미리 정확하게 전망하기가 상대적으로 어렵고, 일반적으로 통용될 수 있는 고용의 변화를 나타내는 지표를 찾기가 힘들다. 이처럼 긴급고용촉진지역으로 지정대상이 되는 지역이라고 하더라도 고용사정이 악화되는 원인에 따라 서로 다른 지정기준이 적용되어야 하며, 지정과정에서 고려하여야 할 요소들이 달라지게 된다.

노동력의 공급증대로 인한 고용사정의 악화는 경제활동참가자의 자연증가를 흡수할 만큼 고용기회가 확대되지 않는 경우와 타지역으로부터의 노동력 유입에 의한 구직자의 증대로 나눌 수 있다. 과거에는 농어촌에서 도시로의 인구유입이 고용불만을 야기시키는 중요한 요인이었으나, 산업화·도시화가 완성단계에 근접한 현재 노동력의 유입에 의한 실업증가 현상은 거의 찾아보기 어렵다. 반면 지역경제의 정체로 인한 구직자의 증대는 아직도 郡部地域에서 흔히 일어나고 있으며, 이는 청년층의 타지역 유출과 같은 현상으로 표출된다.³⁾

더욱 중요한 문제는 지역고용촉진지원금의 수혜대상 지역으로 지정하였을 때, 지역의 고용창출에 가져오는 효과가 명확하게 고려되어야 한다는 점이다. 고용사정이 악화된 정도나 지역에서의 실업률, 구직자수 등이 동일한 두 지역일지라도 전력, 도로, 용수 등과 같은 기반시설을 비롯하여 교통, 시장접근의 가능성, 토지비용, 인력의 질, 지역개발정책의 유무 등과 같이 기업의 입지선정에 영향을 주는 다른 요인들이 서로 다르다면 지역고용촉진지원금이 해당 지역의 고용증대에 미치는 영향은 근본적인 차이를 보일 것이다. 예를 들어 A지역의 입지조건이 매우 열악하다면 지역지정이 고용촉진에 미치는 영향은 미미할 수밖에 없고, 반대로 B지역의 입지조건이 뛰어나다면 지역고용촉진지원금이 지역의 고용사정에 미치는 효과는 긍정적일 것이다. 이러한 입장에서 기업체의 입지선정과정 및 이에 영향을 미치는 요소들이 충분히 고려되어야 한다.⁴⁾ 지역의 지정은 또한 지역개발정책, 지방공업육성정책⁵⁾, 국토개발계획 등 중앙정부 및 지방행정단위의 정책과 연계되어야 할 필요성이 존재한다. 지역간 격차가 발생하는 원인은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 지역간 산업구조의 차이에서 유발되는 구조적 요인이며, 둘째는 지역간 입지여건의 차이이다(이만우 외, 1991). 이러한 견해는 지방산업의 육성과 고용촉진을 위하여 공업입지여건의 개선뿐만 아니라 낙후된 산업구조의 고도화도 중시되어야 한다는 점을 시사하고 있다. 이러한 측면에서 조업개시일로부터 1년간만 임금의 일부를 지원하는 현행 제도하에서는 지역고용촉진지원금의 지급이 지역의 고용확대에 실질적인 기여를 하지 못하는 경우가 다수 발생할 것으로 예상되며, 따라서 고용환경개선의 실질적인 효과를 위하여는 조세감면, 용자확대, 공업기반시설의 구축, 공장 및 설비의 신축·증설에 관련된 규제완화 등과 같은 보완적인 정책이 요구될 것이다.⁶⁾ 이처럼 지역고용촉진지원금의 효과가 미미한 경우의 예로서 지역의 다른 입지조건이 매우 열악하거나 또는 해당 지역에 비교우위를 가지는 산업들의 입지선정요건에서 인건비가 차지하는 중요도가 떨어지는 경우를 들 수 있다.

(긴급)고용촉진지역의 지정이 해당 지역에서의 고용촉진에 별다른 영향을 미치지 못하면서도 지급되는 지원금의 액수가 매우 크거나, 혹은 고용촉진에 크게 기여한 것으로 잘못 판단될 가능성이 상존한다.

예를 들어 C지역에 고속도로가 개설될 경우 이는 이 지역에서의 신규투자를 촉진시키고 고용사정을 개선시킬 것이다. 만약 이 지역이 (긴급)고용촉진지역으로 지정되어 사업을 이전·시설, 또는 증설하는 사업주에게 지역고용촉진지원금이 지급된다면, 이는 고속도로의 개통으로 인하여 해당 지역에 신규로 투자할 것을 결정한 사업주들에게 추가적인 보조금을 지급하는 형태가 되어 버린다. 즉 지원금 때문이 아니라 고속도로의 개통에 기인한 고용증대에 지원금을 지급하는 것이며, 이 경우 지원금의 지급규모는 상당할 것으로 예상할 수 있다.

이러한 일들의 반복은 고용촉진정책을 호도하며, 실제로 필요한 지역에서의 지원을 제한하고, 경우에 따라서는 고용안정사업의 재정을 위태롭게 할 가능성이 있다. 따라서 (긴급)고용촉진지역의 지정은 다른 경제 정책과의 연관성 아래에서 매우 신중하게 다루어져야 하고, 올바른 지역지정의 경험과 자료가 부족한 현 상황에서는 보수적이기까지 하여야 할 것이다.

지역의 지정에 있어서 주의를 기울여야 할 몇 가지는 현재의 고용보험제도 자체에 기인한다. 먼저 상시 고용인수 70인 이하의 사업체도 고용안정사업에 임의가입할 수 있게 되어 있다. 상시 고용인 70인 이하의 사업체가 고용안정사업에 참여한다면, 이는 직접적인 혜택을 받기 때문이고, 이 경우 주어지는 혜택은 임의가입한 기업체가 기여한 보험료보다 훨씬 많은 액수가 될 것이다.

업종의 경우에는 많은 경우 지원대상이 되는 기업체의 수가 소수이고, 지원금을 지급받기 위하여는 사업주도 상당한 희생을 부담하는 경우가 대부분이다. 즉 휴업을 하거나(휴업수당지원금) 전직훈련의 실시(전직훈련지원금), 또는 인력을 재배치(인력재배치지원금)하는 것은 사업주에게도 부담이 되며, 지원금을 받기 위하여 휴업을 실시하거나 인력재배치를 행하는 경우는 사실상 없을 것이다. 따라서 업종의 경우 특수한 예⁷⁾를 제외하고는 고용안정사업에 임의가입하는 사업주들이 없을 것이지만 지역의 경우는 그렇지 않을 가능성이 농후하다. (긴급)고용촉진지역의 지정여부와는 독립적으로 특정 지역내로 사업체를 이전·신설 또는 증설하려고 계획한 사업주들에게 지역고용촉진지원금의 지급은 납입보험료 이상의 혜택을 얻을 수 있는 매력적인 기회로 인식되며, 상당수의 기업들이 임의 가입할 유혹을 느낄 것이다. 이러한 이유와 더불어 지원금의 지급수준이 지급된 임금액의 3분의 1(중소기업은 2분의 1)에 해당하는 상당한 금액이기 때문에 지역의 방만한 선정은 경우에 따라서 고용안정사업의 재정을 위태롭게 할 수도 있다.

지원금의 지급기간이 조업개시일로부터 1년이라는 비교적 짧은 기간이 또 다른 문제를 유발할 가능성이 있다. 일반적으로 사업체를 이전하거나 신설 또는 증설할 경우 생산설비 및 여타 시설에 대한 투자의 회임기간은 산업에 따라 차이가 난다. 제철, 석유화학, 자동차 같은 장치산업이나 중화학공업은 일반적으로 회임기간이 장기이고, 따라서 시장전망, 투자계획 등도 장기간에 걸쳐 이루어지는 반면, 봉제, 섬유, 완구 등의 경공업은 투자의 회임기간이 상대적으로 짧은 것으로 여겨진다. 그런데 지원금이 기업의 경영과 투자계획에 미치는 영향의 크기는 투자의 회임기간과 반비례하게 된다.

예를 들어 생산설비 및 여타 시설들의 사용년한이 A산업은 10년이고, B산업은 2년이라고 하면, 1년 동안 지급된 임금의 3분의 1(중소기업 2분의 1)을 지급하는 지역고용촉진지원금이 미치는 영향은 B산업의 경우 훨씬 클 것이다.

이처럼 투자의 회임기간이 장기간인 업종에 종사하거나 해당 지역내에서 장기간 경제활동을 하려는 사업주에게 지원금의 지급이 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없다. 제조업의 경우 고부가가치, 고임금 업종의 대부분이 상대적으로 긴 투자의 회임기간을 보이고 있고, 반대로 저부가가치, 저임금 업종의 상당수가 짧은 투자의 회임기간을 지니고 있다는 점을 감안할 때 지원금의 지급은 고용사정을 개선시키면서도 봉제, 완구, 섬유 등 사양산업을 지원하여 산업구조조정을 낮추는 역기능을 수행할 가능성이 존재한다.

주석 1) 업종의 경우에는 대외 이미지의 저하, 금융기관과의 관계 악화 등과 같은 부정적 효과에 대한 우려로 지원대상 업종이 되기를 꺼려하는 경향이 있다. 그러나 지역지정에서는 이러한 부정적 효과를 찾아보기 힘들고, 따라서 상대적으로 지원대상지역으로의 지정에 적극적일 가능성이

높다.

주석 2) 일본의 경우에도 고용불안의 원인 및 성격에 따라 지원대상 지역을 고용기회증대 촉진지역, 특정고용기회증대 촉진지역, 고용환경정비지역, 긴급고용안정지역의 넷으로 나누고 있다.

주석 3) 노동력의 유출현상이 일어나는 이유는 고용기회의 부족 이외에도 지역간 소득 또는 임금 격차와 같은 경제적 이유와 함께 교육이나 생활환경 등에 의하여도 크게 영향받는다.

주석 4) 이 점에 대하여는 본 장에서 자세히 다루고 있다.

주석 5) 지방공업육성정책의 개별적인 주요 정책으로 공업배치정책, 공업단지조성정책, 부업단지 및 새마을공장육성정책, 농·공지구조성정책 등을 들 수 있다.

주석 6) 지정지역에 사업체를 이전·신설 또는 증설하는 사업주에게 인건비의 일부를 지원하는 현행 제도는 직접적으로 기업의 인건비 부담을 일시적(1년)으로 경감하는 효과를 가져온다.

주석 7) 휴업수당지원금의 수령 여부와 관계없이 휴업의 필요성을 느끼는 사업주의 경우가 대표적이다.

2. 기업의 입지선정

기업의 입지선정이론은 입지를 결정하는 사업주를 합리적인 경제인으로 가정하고 감소비용 또는 확대수요의 원칙을 만족시키는 입지선정요인이 무엇인가를 분석한 고전입지이론과 사업주의 행동과 입지결정과정, 기업의 내적 특성 및 조직 등을 강조한 행태적 접근방법의 둘로 크게 나누어진다. 이러한 두 가지의 접근방법을 종합하면(산업연구원 공업배치계획연구반, 1987) 입지요인을 <표Ⅳ-1>과 같이 ①토지와 거주지 요인, ②원료·부품 요인, ③교통요인, ④노동력 요인, ⑤시장요인, ⑥정보요인, ⑦하부구조 서비스 요인, ⑧정책요인, ⑨개인적 요인의 아홉 가지로 크게 분류할 수 있다.

이처럼 한 사업체가 이전·신설 또는 증설할 경우 입지선정을 위하여는 많은 요인들을 고려하게 되며, 현실적으로 인건비의 한시적(1년간) 보조에 초점을 두는 현재의 지역고용촉진정책이 실효를 거두기에는 상당한 장애요인이 있다. 한시적인 인건비 지원이 입지선정과정에서 중요한 역할을 하지 못할 것이라는 관점은 다른 분석결과에서도 간접적으로 시사되고 있다.¹⁾

<표 IV-1> 종합적인 입지요인

입지요인	구체적 항목
토지 및 거주지 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 지가 및 지대 • 부지의 가용성 • 확장을 위한 여분의 공간 구비 • 공장건설, 기계설치의 비용 • 생활·노동을 위한 주변 환경 • 주거지 여건(생활편의, 자녀교육, 쾌적성)
원료·부품 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 원료산지에의 접근 • 부품·소재 공급기업에의 접근
교통요인	<ul style="list-style-type: none"> • 고속도로, 철도, 항만에의 접근 • 공항에의 접근
노동력 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 인건비(임금수준) • 노동력의 가용성 • 숙련노동력의 확보 • 전문기술자의 확보 • 관리경영자의 확보 • 노동생산성 • 노동자 집단의 태도(노동조합 활동 등)
시장요인	<ul style="list-style-type: none"> • 시장의 규모(잠재력) • 제품판매시장에의 접근
정보요인	<ul style="list-style-type: none"> • 기업경영에 필요한 제반 정보에의 접근 • 행정당국과의 접촉 • 경제적 기회, DB(Data Base)의 이용가능성 • 정보처리기관, 대학교, 연구기관과의 접촉
하부구조 서비스 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 전력, 용수, 폐기물 처리, 도로 등 하부구조 • 생산에 필요한 기술서비스 이용의 편의 • 사무서비스 이용의 편의 • 행정서비스 이용의 편의
정책요인	<ul style="list-style-type: none"> • 조세감면 혜택 • 공장설립의 제한 또는 장려지역의 여부
개인적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 개인적인 경제적 이점(고객, 공급자 등과의 친분) • 개인적인 선호(연고지, 고향) • 지역주민의 태도

『수도권 개발 합리화를 위한 산업입지 정책방안』(박삼욱, 1990)에서는 用地確保의 용이와 用地價格이 중요도에서 1,3위를 차지하여 입지선정에서의 用地의 중요성을 보여주고 있다.(표 IV-2 참조) 2위는 전력의 공급량이 차지하고 있고, 임금수준은 7위로 4위의 숙련노동력의 확보와 금융상의 혜택, 6위 세제상의 혜택 다음에 위치하고 있다.

<표 IV-2> 입지요인별 중요도

입지결정 요인			세부 입지결정 요인		
요 인	우선순위	평균점수	세 부 요 인	우선순위	평균점수
공업용지	1	2.32	용지확보의 용이	1	2.41
			용지의 가격	3	2.23
노동력	2	2.10	숙련노동력의 확보	4	2.17
			임금수준	7	2.05
			고급기술 인력의 확보	8	2.04
			미숙련 인력의 확보	18	1.79
정책	3	1.99	금융상의 혜택	4	2.17
			세제상의 혜택	6	2.15
			정부·공공기관의 인접	24	1.64
용수·전력	4	1.93	전력의 공급량	2	2.24
			용수의 이용량	15	1.90
			배수시설	16	1.83
			용수의 질	20	1.75
시장 및 관련산업	5	1.72	부품·소재생산업체의 인접	12	1.96
			협력업체의 인접	13	1.94
			시장에의 접근성	22	1.69
			시장의 규모	23	1.67
			경쟁업체의 집적	26	1.25
생활환경	6	1.70	주거시설	17	1.82
			문화·의료시설	21	1.71
			교육시설	25	1.57
서비스와 정보하부 구조	7	1.64	행정·금융이 용이	9	2.03
			기계·설비의 수리, 검사 등 용이	10	2.00
			통신망의 완비	11	1.97
			기술정보 입수 용이	14	1.93
			법률서비스 용이	26	1.25
			선전·광고의 편의	28	1.21
			대학, 연구소 근접	30	1.06
교통	8	1.20	고속도로 IC 근접	19	1.78
			철도역의 근접	29	1.08
			항만시설의 근접	31	0.98
			공항의 근접	32	0.94

자료 : 박삼욱, 『수도권 개발 합리화를 위한 산업입지 정책방안』, 1990.

<표 IV-2>에서 나타난 바와 같이 임금수준보다는 숙련노동력의 확보가 사업체의 입지선정에 더 중요한 요소로 인지되고 있으며, 이러한 점은 다른 연구결과들에 의하여서도 뒷받침되고 있다. 예를 들어 『기업의 공업입지수요 실태와 과제』(대한상공회의소, 1992)라는 보고서에서는 업종에 상관없이 인력의 확보가 공장용지의 가격과 함께 가장 중요한 입지선정요인이 되고 있다는 설문조사 결과를 보여주고 있다. 더불어 『전자공업의 입지 및 물자연계에 관한 연구』(황주성, 1987)에서도 전자공업에서는 중소기업과 대기업 모두 숙련노동자의 확보가 가장 중요한 입지선정의 요인으로 조사되었다.

<표 IV-3> 산업별 핵심적인 입지고려 요인

산 업 구 분		핵심적인 입지고려 요인	
장 치 산 업	철 강	항만, 전력, 용수	자연환경 교통시설 전력, 용수
	정유, 석유화학	항만, 전력, 용수	
	조 선	항만, 전력, 기능인력	
	시 멘 트	원재료(석회석) 매장지	
조 립 가 공	가정용 전자	인력, 연관산업, 교통	인 력
	전 기	인력, 연관산업, 교통	
	자 동 차	인력, 연관산업, 교통	교 통
	일반기계	인력, 연관산업, 교통	
부 품 산 업	전자부품	인력, 판매처, 교통	인력, 판매처
	자동차부품	인력, 판매처, 교통	
첨 단 기 술	반 도 체	깨끗한 환경, 기술인력	기술인력 기 술 정 보
	정보, 통신, 컴퓨터	기술인력, 기술, 정보	
	신소재, 정밀화학, 의학	기술인력, 기술, 정보	
	항 공	기술인력, 넓은 부지	
노 동 집 약 경 공 업	섬 유	기능인력, 배후도시, 교통	기능인력 배후도시
	신 발	기능인력, 배후도시, 교통	
내 수 용 소 비 재 산 업	음식료품	판매시장, 교통, 전력, 용수	판매시장 교 통 전력, 용수
	제지, 가구	판매시장, 교통, 전력, 용수	
	일반 의약품	판매시장, 교통, 전력, 용수	

자료 : 국토개발연구원·대우경제연구소, 『지역간 기업활동여건 및 입지비용 비교분석에 관한 연구』, 1992.

<표 IV-3>은 산업별 핵심적인 입지조건을 보여주는데, 조립가공, 부품, 노동집약 경공업 등에서만 기능인력과 같은 일반 노동자의 중요성이 강조될 뿐, 인건비는 포함되어 있지 않다. 이는 인건비의 지역적 격차가 발생하기 힘들기 때문에 인건비가 설문 문항에서 제외된 점도 있지만, 조사결과들은 경우에 따라서 인건비가 다소 높더라도 필요한 숙련노동자들을 충분히 확보할 수 있는 지역에 사업체를 이전·신설, 또는 증설하려는 경향이 있을 수 있다는 가능성을 보여준다. 따라서 이러한 결과들은 해당 지역에 숙련노동력을 양성·공급할 수 있는 고용정책이 지역고용촉진지원금과 함께 실시될 때 보다 가시적인 지원효과를 기대할 수 있음을 암묵적으로 시사하고 있다. 이상과 같이 복잡다양한 입지선정요인은 지역고용촉진정책의 실효뿐만 아니라 지역고용촉진정책의 효과를 독립적으로 분리하여 평가하는 데에도 많은 어려움을 노출시키며, 앞으로 사업체의 입지선정요인과 고용정책과의 상호 연관관계를 이해하는 과제는 중요한 문제로 인식된다. 주석 1) 지역고용촉진지원금은 쉽게 다른 용도로 전용될 수 있다. 따라서 지원금의 지급을 인건비의 감소로만 간주하여 기업의 입지선정을 논의하는 것은 무리가 있다.

3. 지역의 합리적 지정방안

이상에서 논의된 바와 같이 각 지역에서 고용기회가 부족하거나 고용사정이 악화되는 현상에만 주목할 것이 아니라 고용사정의 악화가 발생한 원인이 지역의 지정과정에 반영될 필요성이 있다. 지역고용촉진지원금의 지급이 실질적으로 고용기회의 확대나 고용촉진과 같은 효과를 가져오기

위하여는 기업의 입지수요 측면을 고려하여 지원금이 고용증대에 미치는 실질적 효과를 측정하는 것이 요구된다.¹⁾ 특히 해당 지역에 공단이 위치하고 있는지의 여부와 그 공단의 성격, 입주한 사업체들의 업종 등은 지원금의 실질적 효과를 결정하는데 중요한 요소이다.

업종지정의 경우처럼 미래의 지역고용상황을 전망하는 지표로서 사업체수, 생산액, 고용자수 등의 변화율 또는 변화의 방향은 명확한 한계를 지니는 것으로 판단된다.

예를 들어 1986~91년 사이에 고용감소를 상위 20개 시·군·구는 다음의 <표 IV-4>와 같다. 이 표에서 보면, 경남 거제군이 연평균 -20.8%의 감소율을 보여 1위를 차지하고 있고, 그 다음으로 경기도 시흥군, 전남 구례군, 서울 강동구, 서울 도봉구 등의 순으로 나타나고 있다. 몇 년 동안의 고용감소율이 5% 이상인 지역으로 지역지정의 기준을 결정하였을 경우, 대구시 남구부터 지원대상 지역이 되지만 실제로 지출되는 지원액수와 고용증대에 미치는 영향, 그리고 기업의 이전·신설, 또는 증설에 미치는 영향은 지역의 특성에 따라 전혀 다를 것으로 기대된다. 그러므로 구직자수, 고용감소율, 또는 실업률 등과 같은 몇 가지의 경제지표만으로 지원여부를 결정하는 것은 재원의 비효율적 배분을 초래할 가능성이 있다. 이러한 경제지표들은 지역을 신청할 수 있는 기준, 즉 1차 스크린(screen)을 하는 기능으로 활용될 수 있다.

<표 IV-4> 고용감소를 상위 20개 시·군·구

	피용자수(1986)	피용자수(1991)	연평균 감소율(%)
대구시 서구	10,931	95,219	-2.76
전남 신안군	11,381	9,818	-2.95
경북 울진군	13,439	11,596	-2.95
경북 문경군	9,545	8,086	-3.31
인천시 남구	130,489	109,764	-3.45
강원 태백시	30,320	23,987	-4.60
대구시 남구	55,877	42,678	-5.38
서울시 강서구	121,841	89,715	-6.12
경기도 용진군	3,287	2,406	-6.24
충남 보령군	10,509	7,681	-6.27
강원도 영월군	14,217	10,39	-6.35
서울시 동대문구	197,102	142,590	-6.47
부산시 동래구	167,262	120,919	-6.48
충북 괴산군	10,179	7,290	-6.67
강원 정선군	26,305	18,825	-6.69
서울시 도봉구	141,012	99,834	-6.90
서울시 강동구	19,067	88,695	-7.50
전남 구례군	10,554	5,131	-14.23
경기 시흥군	51,287	21,580	-17.30
경남 거제군	42,684	15,097	-20.78
전 국	8,856,648	11,356,078	4.97

주: 대상기간 중 행정변경이 이루어진 26개 시·군·구는 제외됨.

자료: 통계청, 『중소기업통계조사보고서』, 각년도(유길상, 『고용보험제도와 적극적 노동시장정책』, 한국노동연구원, 1995.5)에서 전제.

이러한 입장에서 몇 가지의 제한된 선정기준을 바탕으로 지역을 지정하는 것 보다는 '지역의 고용 상황 및 향후 전망', '지원의 시급성 및 필요성', '고용불만을 개선하기 위한 지역의 자구 노력', '산업 구조 등 지역의 고용환경', '다른 정부정책과의 연관성', '지역지정에 따른 지원의 효과' 등을 종합적으로 감안한 평가표를 작성하고, 평가표의 점수를 기준으로 지역을 지정하는 방안이 바람직하다.²⁾ 지역지정을 요청하게 될 지역의 수가 업종에 비하여 상대적으로 적으며, 지역지정을 신청하

는 주체가 지방자치단체로 명확하기 때문에 제출된 평가표의 검토 및 필요한 자료의 작성과 제출이 용이할 것으로 판단된다. 학계, 관계, 노동계 등의 관련 전문가들로 구성된 평가단을 구성하고 이들이 제출된 신청서 및 평가표를 검토하는 방식이 가능한 것으로 여겨진다. 이는 지역선정의 과정에서 일어날 수 있는 불필요한 마찰과 오해를 불식시키고, 선정과정의 합리성과 적합성을 증대시킬 것이다. 신청지역에서 고용불안이 발생하는 원인과 그 현황 및 앞으로의 전망, 정부의 지원이 미치는 파급효과, 고용(기회)증진을 위한 지역의 자체적 노력과 계획 등에 관한 자료나 계획서를 지방노동사무소의 협조를 통하여 작성하도록 한다. 이 과정에서 고용정책당국은 추가적으로 제출되는 서류의 기준과 요건을 사전적으로 지정하거나 또는 지방노동사무소와 해당 지역관계자와의 긴밀한 상호협조를 도모하는 것이 지역고용문제의 이해와 올바른 지역선정을 위하여 도움이 된다.

지역지정을 신청한 지역에 대한 평가방식은 「중소기업구조조정지원사업」의 경우처럼 1차와 2차의 두 번에 걸쳐 평가하는 방식을 사용한다. 1차 평가에서 고용불안의 원인과 그 정도를 이해하고 2차 평가에서 해당 지역의 향후 고용전망과 지역지정에 따른 지원의 기대효과를 판단하려는 입장에서 1,2차로 평가를 나누었다.³⁾ 그러나 두 번에 걸친 평가가 하나로 통합되더라도 커다란 문제가 없으며, 평가과정을 단축시키는 부수적인 효과도 있다.

가. 1차 평가

1차 평가에서는 해당 지역에서의 고용상황을 나타내는 지표들 중심으로 평가표를 작성한다. 고용불안이 발생하는 원인에 따라서는 특정업종이 밀집되어 있어 당해 지역의 고용사정이 현저히 악화되는 긴급고용촉진지역과 구직자의 다수가 타지역으로 이동하거나 또는 구직자의 수에 비해 고용기회가 현저하게 부족한 고용촉진지역의 둘로 지역을 구분할 수 있다. 타지역으로 노동력의移出이 발생하는 원인의 하나는 고용기회의 절대적 부족 때문이 아니라 많은 일자리들이 지역내에 있음에도 불구하고 임금이 낮고 근로환경이 나쁜 직장들이 주류를 이루고 있기 때문이다. 아울러 자녀교육의 어려움, 문화시설의 부족, 공해 등과 같이 열악한 생활환경도 타지역으로의 노동력 이동에 기여하고 있다. 긴급고용 촉진지역도 경기불황이나 일시적인 경제환경의 악화로 인하여 고용불안이 단기적으로 일어나는 경기민감도가 높은 업종들이 밀집한 지역과 사양산업이나 산업구조조정의 대상이 되는 업종들이 밀집하여 있어 고용감소가 장기적이고 지속적인 현상인 지역의 둘로 구분할 수 있다. 따라서 고용불안이 발생하는 원인에 따라 지역은 사양산업의 밀집지역, 경기민감도가 높은 산업의 밀집지역, 그리고 고용기회가 부족한 지역의 셋으로 나눌 수 있다.

1차 평가표에는 먼저 고용불안이 발생하는 원인의 분석을 위하여 해당 지역에서 특정업종, 특히 고용안정사업의 지원대상으로 지정된 업종이 차지하는 비중을 파악하는 항목을 둔다. 더불어 해당 지역에서의 산업구조를 알 수 있는 문항도 있는 것이 비록 점수배정을 하진 않더라도 의미있을 것이다. 다음으로는 해당 지역에서의 고용불안을 측정할 수 있는 다음과 같은 문항, 즉 ①실업률, 경제활동참가율 ②구직자수 ③취업자수의 변화(감소) 및 추세 ④기업체수의 변화(증가) ⑤생산액의 변화(증가) ⑥지역에서의 노동력 유출⁴⁾ 등을 조사한다.

고용불안을 측정하는 척도로서 이와 같은 지표들의 중요성은 고용불안이 발생한 원인에 따라 달라진다. 고용불안이 발생하는 원인에 따라 평가표의 내용을 달리하거나 또는 평가표의 항목별 배점을 달리하여 평가표의 객관성을 향상시킨다. 예를 들어 경기민감도가 높은 산업이 밀집된 지역에서는 단기적인 구직자수의 증대, 또는 실업률의 증가와 같은 지표들이 고용불안의 정도를 측정하는 중요한 척도가 된다. 반면 사양산업의 밀집에 의하여 발생하는 고용불안은 장기간에 걸쳐 지속화되는 것이 보통이다. 이러한 현상을 포착하기 위하여는 1, 2년에 걸친 단기적인 고용변동(감소)를 비교하는 것보다 몇 년간에 걸친 추세(trend)를 지표로 삼는 것이 훨씬 효과적인 방법이다.⁵⁾ 추세를 파악하는 가장 손쉽고 일반적인 방법은 이동평균법(moving average method)으로 알려져 있다. 예를 들어, $t-1$, t , $t+1$ 의 3년 평균치를 t 년도에서의 이동평균값으로 하면 이러한 이동평균값들의 흐름이 일종의 추세를 나타낸다. 업종에서는 1990년도에 산업분류를 바꾼 것이 대부분의 산업에서 정확한 추세를 파악할 수 없게 하였지만⁶⁾ 지역의 경우에는 행정구역이 바뀐 소수의 지역을 제외하고는 대부분 추세를 파악할 수 있을 정도의 데이터를 구할 수 있다. 따라서 지역지정의 경우, 특히 산업의 사양화와 같이 산업구조조정에 의한 고용불안의 경우에는 몇 년간에 걸친 고용변화의 추세(trend)가 더 설득력을 가지는 것으로 판단되어 '전년대비 고용자수의 감소'보다는 '지난 3년간의 평균치대비 고용자수의 감소'와 같이 추세값을 이용하는 지표(기준치)가 평가기준으로 선호된다.

나. 2차 평가

1차 평가에서 일정한 기준점수 이상을 획득한 지역들을 대상으로 하는 2차 평가에서는 지역에서 고용불안의 향후 전망 및 지역지정의 기대효과 등에 초점을 맞춘다. 구체적으로 다음의 문항, 즉 ①지역 산업의 특성 ②소득 및 임금수준 ③지방자치단체의 자구노력 ④유치희망산업 ⑤지역에 적용되는 다른 경제정책 ⑥입지선호도 등이 포함된다.

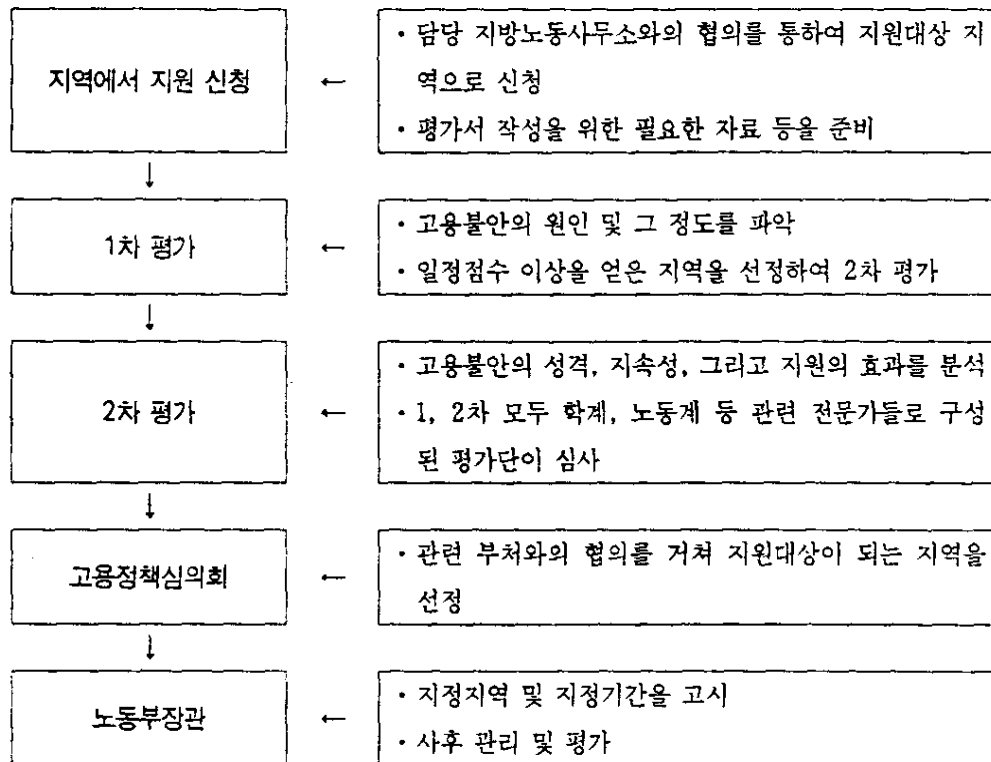
산업에서 비농림부문의 비중, 핵심산업의 종류와 비중 등과 같이 해당 지역의 산업구조를 나타내는 지표들은 현재의 고용불안이 앞으로도 지속될 것인가를 판단하는 데 중요한 역할을 한다. 예를 들어 대표적인 사양산업으로 알려진 신발산업이 대부분을 차지하고 있다면, 현재의 고용불안이 장기적인 형상으로 지속될 것이라고 예상할 수 있다. 이와 함께 지역의 소득 및 임금수준도 앞으로의 고용을 전망할 수 있는 주요한 지표가 될 것이다. 즉 소득 및 임금이 타지역보다 낮다면 이는 노동력의移出을 불가피하게 만드는 주요 요인으로 작용하게 된다.⁷⁾

공단조성, 인센티브의 제공, 적극적 기업유치 활동 등을 통하여 지역경제를 활성화시키고, 고용(기회)을 확대하려는 지방자치단체의 노력은 지역지정에 따른 고용개선 효과에 커다란 영향을 미친다. 고용증대 및 고용환경 개선을 위한 노력의 정도와 계획은 지정지역의 결정에 감안할 필요성이 있다. 아울러 해당 지역에서 유치하려는 산업의 종류와 성격도 지역지정의 효과를 평가하는 데 유의하여야 할 사항으로 보여진다.

예를 들어 지역경제활성화를 위하여 카지노, 호텔 등 관광산업을 적극적으로 유치하려는 지역에 지역고용촉진지원금을 지원하는 것이 바람직한 정책적 결정인가의 문제가 발생한다.

해당 지역에 적용되는 타경제정책, 지역의 입지선호도 등도 지역지정의 효과를 결정하는 데 포함되어야 할 항목들로 보이며, 전반적으로 지역지정에 따른 지원의 고용증대효과가 높은 지역을 선정하는 것이 바람직할 것이다.⁸⁾

이와 같은 지역선정에 대한 논의들을 정리하면 아래와 같다.



주석 1) 예를 들어 공해없는 깨끗한 환경과 기술인력이 풍부하다면 지역고용촉진지원금은 반도체

등 첨단 산업을 유치할 수 있는 좋은 유인이 될 수 있다.

주석 2) 신청인 또는 신청업 단체가 평가표를 작성하고, 그 점수를 기준으로 지원대상 개인(업·단체)을 선정하는 방식은 널리 사용되고 있다. 그 하나의 예로, 기술개발(연구개발, 사업화), 정보화, 자동화, 사업전환, 대기업사업의 중소기업 이양, 창업조성, 소기업 육성, 대기업과 중소기업의 계열화촉진사업 등에 적용되는 「중소기업구조조정지원사업」을 들 수 있다. 지원업체의 선정은 1차로 기업건실도를 평가하여 40점(100점 만점) 이상 받은 업체를 선정하고, 이들 선정된 업체들을 대상으로 2차로 사업타당성을 평가하여 50점(100점 만점) 이상인 업체 중에서 평가 순위에 의거 최종 선정한다. 구체적으로 기업건실도 및 사업타당성의 평가표는 아래와 같다. 사업타당성의 평가표는 어떤 지원을 요청하는가에 따라 달라지며, 여기에서는 자동화 지원을 신청할 경우 적용되는 평가표를 보여주고 있다.

평 가 항 목					
기업건실도 평가(1차 평가)			사업타당성 평가(2차 평가)		
대항목	소항목	배점	대항목	중항목	배점
재무상태(60점)	자기자본구성	18	성장가능성 (60점)	시장성	15
	유동비율	18		기술성	20
	총자본이익률	18		계획성	10
	1/고정장기적합률	6		경영자 능력	15
사업현황(30점)	총자본회전율	8	사업타당성 (40점)	자동화추진능력	15
	매출액증가율	5		자동화추진기간	10
	총자본증가율	5		자동화추진효과	15
	부가가치율	12		소 계	100
업 력(10점)	사업영위기간	10	가점(10점)		
소 계		100	전 계		

또 다른 예는 정보통신부와 한국통신이 공동으로 매년 200억원 정도를 공공DB(Data Base)의 개발 촉진을 위하여 지원하는 사업을 들 수 있는데, 지원대상 사업자는 일반현황 16항목, 정보개발 37항목, S/W 개발 22항목, DB 운영계획 20항목, 개발비산정 15항목, 교차평가 10항목 등 총 120항목에 대한 점수를 기준으로 결정한다.

주석 3) 1차, 2차로 평가를 나눈 이유의 하나는 설명의 편의를 도모하기 위한 것이다.

주석 4) 고용사정이 악화되면 노동시장에서의 이탈현상, 특히 여성, 고령자 등과 같은 취약계층에서 노동시장을 벗어날 가능성이 늘어나게 된다. 더불어 새로운 취업기회를 찾아 다른 지역으로 이주·이전하는 주민들도 증가하는 것이 일반적이다. 그러므로 구직자수, 실업률 등과 함께 경제활동참가율과 주민 이동을 등도 지역의 고용사정을 나타내는 간접적 지표로서 고려할 만한 가치를 지닌다.

주석 5) 업종에서 기준치를 '지난 3년 평균치대비 고용자수의 변화'로 하였을 때 지난 3년 평균치는 정확한 의미에서 추세의 흐름을 나타내는 것이 아니다.

주석 6) 산업신분류의 형태로 1990년 이전의 데이터를 구하는 것은 이론적으로는 가능하나 현실적으로는 사실상 불가능하다.

주석 7) 주민들의 학력, 연령, 직업 등과 같은 인구학적 특성들도 고용문제가 발생하는 원인, 지속성 및 해결방법을 위한 기초자료를 제공한다.

주석 8) 지역지정에 있어서 지정이 미치는 효과를 고려하여야 하는가의 질문이 있다. 지원의 효과를 논의 할 필요 없이 고용불안이 심하고 당분간 개선될 여지가 보이지 않는 지역을 선정하는 것도 하나의 방안이다. 지역지정에 있어서 효과를 포함시키는가의 문제는 정책적 가치판단의 문제로 보인다.

V. 맺음말

고용안정사업의 지원대상이 되는 업종과 지역의 지정은 고용정책당국이 사전적으로 제한된 기준을 정하고 이에 해당되는 모든 업종과 지역을 자동적으로 지정하는 형식보다는 지원을 신청할 수 있는 필요조건과 기준만을 설정하고 평가표에 의거한 심사과정을 거쳐 최종적으로 지원대상 업종과 지역을 결정하는 방안이 설득력을 지닌다.

기존에 논의된 지정기준들을 통계적·논리적으로 분석한 결과 이러한 기준들은 향후의 고용사정을 예측하기 위한 지표로서 매우 부정확한 것으로 나타났다. 이러한 결과들은 복잡한 경제상황과 여러 가지의 요인들을 감안할 때 지극히 당연한 것으로 여겨지며, 이런 기준들을 사용하여 업종과 지역을 지정할 경우 고용촉진정책의 실효성이 의문시되고, 심지어는 고용안정사업의 기준을 오용하며, 재정을 위태롭게 할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 몇 가지의 특정한 기준에 집착하기보다는 해당 업종이나 지역의 고용상황과 원인, 그리고 앞으로의 전망에 대하여 정확한 진단을 할 수 있도록 다방면에서의 고찰과 접근이 필요하며, 이런 측면에서 평가표를 이용하는 방안이 보다 선호된다.

더불어 업종 및 지역지정을 위한 신청조건을 구체적으로 어떻게 결정하는가의 1차적 문제에 대하여 비록 이 보고서에서 몇 가지의 신청조건을 제시하였지만 실제로 이러한 신청조건들이 업종 및 지역의 최종지정에 미치는 영향은 매우 의심스러워 보인다. 특히 신청조건들을 제한된 범위 내에서 변화시키거나 신청할 수 있는 사전적 조건이 없더라도 이러한 변화가 업종 및 지역의 지정에 미치는 영향은 무관할 만큼 적을 것으로 생각된다.

궁극적으로 고용안정사업의 대상이 되는 업종 및 지역의 지정은 신청한 업종 및 지역을 대상으로 제출된 평가표와 관련 자료들을 객관적으로 검증하고 심사하여 종합적으로 판단할 수밖에 없다. 객관적인 심사를 위하여 지역의 지정시 학계, 노동계 등 관련 전문가들로 하여금 제출된 평가표와 자료들을 평가하도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 과정에서 고용정책당국은 필요한 자료가 무엇이고, 그 내용은 어떠하여야 하는지에 대한 기준을 제시하며, 심사기준을 널리 인지시키는 것이 선정과정에서의 공정성과 투명성을 확보하고 불필요한 혼선을 막을 수 있는 하나의 방법이 된다.

현재 고용보험제도 아래에서 실시되고 있는 고용촉진정책들은 그 자체로서 고용증대 효과가 매우 불확실하며, 산업정책, 국토개발정책, 토지정책, 조세정책 등 다른 정부정책들과 상충되거나 또는 그 그늘 아래에 묻혀 버릴 위험성이 상존한다. 따라서 업종이나 지역의 지정시 해당 업종과 지역을 대상으로 어떤 정부정책이 시행되고 있으며 그 효과는 무엇인지, 고용정책과의 연관성은 어떠한지, 그리고 업종 및 지역자체의 장단기 계획은 무엇인지에 대한 사전적 인식과 조사가 많은 경우 필수적인 것으로 판단된다. 궁극적으로 재정경제원, 통상산업부 등과 같은 타경제부처와의 정책적 공조 아래 업종과 지역이 지정되는 형식이 지정의 효과와 자원배분의 효율성을 극대화할 수 있는 길로 여겨진다.

앞으로 고용보험전산망이 제기능을 다하고 보험관련 데이터와 경험이 축적되면 고용보험의 각 사업지원금별 수요와 공급, 지원효과 등에 대하여 정확한 예측이 가능하게 된다. 또한 각 업종의 고용상황에 대한 현황의 즉각적 포착과 더불어 지원이 필요한 업종과 지원형태 및 지원규모가 거의 자동적으로 결정되어질 것이다. 이에 일반적으로 응용할 수 있는 보다 객관적인 기준이나 지표를 점차 발견할 수 있으리라 기대된다. 특히 여기에서 사용한 연간 데이터 대신 분기별, 또는 월별 생산액, 고용자수, 사업체수 등에 대한 정보를 앞으로 가질 수 있다면, 이는 업종 및 지역지정에서의 합리성과 정확성을 증대시킬 것이다. 그럼에도 불구하고 일본의 경우에서도 알 수 있듯이 모든 경우에 동일하게 적용될 수 있는 통일된 합리적 지정기준은 현실적으로 존재하지 않을 것이다.

參考文獻

- 김상룡·박용국·김용환, 『KIET 연간산업예측모형』, 산업연구원, 1987.
- 박삼옥, 『수도권 개발 합리화를 위한 산업입지 정책방안』, 1990.
- 박준경·김정호, 『구조변화와 고용문제』, 한국개발연구원, 1992.
- 유길상, 『고용보험제도와 적극적 노동시장정책』, 한국노동연구원, 1995.
- 유길상·이철수, 『고용보험해설』, 박영사, 1996.
- 이만우·선우범호·노영기·김장호·김영룡, 『한국의 지역경제 : 이론과 90년대 정책방안』, 산업연구원, 1991.
- 한성신·서승환, 『한국경제의 계량분석』, 서울종합경제연구소, 1994.
- 황주성, 『전자공업의 입지 및 물자연계에 관한 연구』, 서울대학교 지리학과, 1987.
- 국토개발연구원·대우경제연구소, 『지역간 기업활동여건 및 입지비용 비교분석에 관한 연구』, 1992.
- 노동부, 『고용보험업무편람』, 1995.
- 노동부, 『고용보험업무해설』, 1995.
- 대우경제연구소, 『경제충격의 산업별 파급효과 분석』, 1995.
- 대한상공회의소 공업입지센터, 『기업의 공업입지수요 실태와 과제』, 1992.
- 산업연구원 공업배치계획연구반, 『기업의 입지결정요인 분석』, 1987.
- Montgomery, D. C., Johnson, L. A. and J. S. Gardiner, *Forecasting & Time Series Analysis*, McGraw-Hill, 1990.

<附錄>

<附錄 I> 日本의 業種指定方案

<附錄 II> 日本의 地域指定方案

〈附錄 I〉 日本의 業種指定方案

일본의 고용보험제도는 수십 년의 역사를 가지고 있으며, 그동안 여러 차례에 걸쳐 변화되어 왔다. 가장 최근으로 1995년 상반기에 크게 바뀌었는데, 사업주에 대한 고용조정지원의 측면에서는 특정고용조정업종의 도입이 가장 주목할만한 변화였다.

일본의 지원제도는 상당히 복잡한 형태를 띠고 있으며, 지원대상으로 지정된 지역과 업종이 지원이 필요한 원인 및 지원방식에 따라 다양하게 세분화되어 있다. 즉 업종의 경우는 특정고용조정업종, 특정불황업종, 그리고 고용조정조성금의 지원대상이 되는 업종¹⁾의 세 가지로 구분되어 지정되고 있고, 지역의 경우에도 고용기회증대촉진지역, 특정고용기회증대촉진지역, 고용환경정비지역, 그리고 긴급고용안정지역의 넷으로 크게 나누어 지정되어 있다. 또한 각종 지원금들도 한 가지 지원금이 특정한 지정업종이나 지역으로 제한되어 지원되는 것이 아니라 여러 업종 및 지역에 걸쳐 지원되는 것이 일반적이다. 예를 들어 가장 대표적인 지원금인 고용조정조성금은 특정고용조정업종, 특정불황업종, 특정고용기회증대촉진지역, 긴급고용안정지역 등에 걸쳐 모두 적용되며, 특정구직자 고용개발조성금도 특정불황업종, 특정고용기회증대촉진지역, 긴급고용안정지역

등에 모두 적용되고 있다.²⁾ 이러한 지원금과 지정업종 및 지정지역 사이의 관계는 <표 1>에 나타나 있다. 여기에서는 개정된 업종고용안정법 및 고용조정조성금을 중심으로 업종에의 지원 및 업종지정의 방법에 대하여 설명하도록 한다.

1. 개요

가. 업종지정 관련 법률의 흐름

- 1979. 12: 특정불황업종이직자임시조치법의 공포·시행
- 1983. 5: 특정불황업종, 특정불황지역 관계노동자의 고용안정에 관한 특별조치법을 공포
- 1988. 5: 특정불황업종 등 관계 노동자의 고용안정에 관한 특별조치법으로 개정
- 1992: 고용보험법의 시행규칙에서 일부를 개정
- 1995: 고용보험법 및 업종고용안정법의 개정, 특정고용조정업종의 도입, 노동이동고용안정조성금, 노동이동능력개발조성금 등의 도입

<표 1> 각종 지원금과 지정업종 및 지정지역과의 관계

		업 종			지 역			
		지정 업종	특정고용 조정업종	특 정 불황업종	고용기회 증 대 촉진지역	특정고용 기회증대 촉진지역	고용환경 정비지역	긴급고용 안정지역
고용조정 조성금		○	○	○		○		○
특정구직자 고용 개발조성금				○		○		○
노동이동 고용 안정조성금			○					
노동이동 능력 개발조성금			○					
지 역 고 용 개 발 조성금	지역고용 장려금				○	○		○
	지역고용 특별장려금				○	○		○
	지역고용 이전금부금				○			○
대규모 고용개발 촉진조성금					○			
지역 고용환경 정비조성금							○	

주: '지정업종'은 고용조정조성금의 적용대상이 되는 지정업종을 의미함.

나. 업종지정의 구분 및 지정방법

○개정업종고용안정법에 의하면 지원의 대상이 되는 업종은 특정고용조정업종과 특정불황업종³⁾의 둘로 나누어지며, 이외에 고용조정조성금에서의 지원대상이 되는 지정업종이 추가적으로 있음.

○1995년 11월 1일 현재 특정고용조정업종으로 지정된 업종은 80개로 대상 사업소수는 약 8만 8,000개소이며, 대상 근로자수는 약 150만 9,000명에 이르고 있음.

○고용조정조성금의 지급대상이 되는 지정업종은 1995년 11월 1일 현재업종수 174개로 대상 사업소수는 약 21만 1,000개이고, 대상 근로자수는 약 378만명에 달하고 있음.

지정업종	업종수	대상 사업소수	대상 근로자수
고용조정조성금의 대상 업종	174	약 21만 1천개 (약 11.0%)	약 378만명 (약 11.1%)
특정고용조정업종	80	약 8만 8천개	약 150만 9천명

주: ()안의 퍼센트 값은 전체 적용대상 사업소수 및 피보험자수에서 차지하는 백분비임.

○업종지정의 과정은 대체적으로 업계에서 신청하면 제출한 자료의 검토, 업계 및 단체들의 의견 청취, 관련 정부기관과의 협의 등을 거쳐 노동대신이 결정하며, 지정기준도 노동대신이 자문기관인 중앙직업안정심의회에 자문하여 결정함.

2. 개정업종고용안정법과 업종지정

1995년 상반기에 개정된 업종고용안정법에 따르면 경기변동, 산업구조의 변화 등과 같은 경제적 환경의 변화로 인하여 고용감소, 고용조정 등이 발생하며, 그 정도가 심각하여져 가거나 당분간 개선될 가능성이 없는 특례사업소 및 업종(특정고용조정업종, 특정불황업종)을 대상으로 여러 가지의 지원정책을 실시함.

가. 특례사업소

내외적인 경제적 사정의 현저한 변화로 근로자들의 고용이 위협받는 사업소들을 대상으로 개개 사업소의 사정에 따라 특례사업소로 지정하며, 지정된 사업소들에게는 고용조정조성금의 지급 및 교육훈련 등이 지원됨.

나. 특정고용조정업종

고용의 회복이 당분간 불가능하여 노동의 이동이 부득이하게 된 업종으로 출향, 재취직알선, 업종 전환, 또는 배치전환 등에 따른 고용안정을 도모하기 위하여 고용관리, 교육훈련과 기타의 조치를 실시하게 되는 업종으로 지원내용은 다음과 같음.

①고용조정조성금의 지급

②상담원조의 실시: 특정고용조정업종에 속하는 사업주가 고용안정을 위하여 고용관리, 교육훈련 또는 기타 조치를 취하는 것에 대하여 상담을 실시함.

③노동이동고용안정조성금의 지급

④노동이동능력개발조성금의 지급⁴⁾

⑤고용촉진을 위한 융자: 인정된 고용유지 등의 계획에 기초하여 특정고용 조정업종에 속하는 사업소에 고용되어 있는 근로자를 고용하고 직업훈련을 실시하는 사업주에게 융자를 실시함.

⑥이전취직자용 숙사의 대여요건의 확대

다. 특정불황업종

내외의 경제적 사정의 현저한 변화로 인하여 그 업종에 속하는 사업분야에서의 제품 또는 서비스의 공급능력이 뚜렷한 과잉현상이 나타나는 동시에 그 상태

경제적 환경의 변화
고용량의 감소·고용조건의 발생·실각화

고용에 영향을 미치는 개개의 사업소
의 사정 등에 따라 사업소를 선정
(특례 사업소)

고용이 회복될 기미가 보이지 않는 동안 사업소
간의 고용이동이 부득이한 업종을 지정
(특정 고용 조정 업종)

구조적 불확으로 인하여 설비 등의
축소가 부득이하게 된 업종을 지정
(특정 불황 업종)

노동조합의
외견 철회

(각 특정불황업종사업주·특정고용조정업종사업주·특례사업소의 사업주)
고용유지 등의 계획, 실업예방계획서의 작성·제출

공공직업안정
소장의 인정

실업의 예방을 위한 조직

고용조정소장(인정기관)
실업·교육훈련·출향

출향·재취직알선·배치관련 등에 관
계되는 고용관리·교육훈련 조직에
대하여 상담원조를 실시

노동이동고용안정조성금
① 출향·재취직알선 등에 임금 및
이전비 지원
② 사업전환에 따른 배치관련 등에
임금·특별비·이전비 등 지원

노동이동능력개발조성금
① 출향·재취직알선·사업전환과 함
계 배치관련에 따른 노동이동 후
의 교육훈련
② 임금·훈련비 등의 지원

고용촉진 용자
교육훈련실사용자

이전취직자용숙사의 대여

직업훈련

고용유지의 확보

이직자의 재취직촉진 등을
위한 조직

(이직·실업)

수첩발급

취업지도·직업훈
안, 고용보험재제
연장금부, 직업이
관금부금

특정구직자고용개발조성금

재취직

주: —으로 둘러싸인 부분은 부랑고용조정업종에 대하여 설정되는 신규시책을 나타내며, 음영진 부분은 신규
도입된 시책임.

②실업급여금의 연장금부: 특정불황업종의 이직자에 대하여 일정한 조건이 충족될 경우에 30일 내지 90일의 연장금부를 실시한다.

3. 고용조정조성금과 업종지정

가. 고용조정조성금의 개요

고용조정조성금은 경기의 변동, 산업구조의 변화, 그리고 기타 경제상의 이유로 사업활동의 축소가 부득이한 경우에 실업의 예방과 고용안정을 도모하기 위하여 노동자에 대하여 휴업, 교육훈련 또는 출향을 실시하는 사업주에 대하여 지급함.

1) 지급대상 사업주

고용조정조성금은 다음의 (가)항에서 (라)항까지의 어느 항에 해당되는 고용보험의 적용대상 사업주에 대하여 지급함.

(가)①지정업종에 속하는 사업소의 사업주(하청사업주 및 2차 하청사업주도 포함),

②대형도산 등을 당한 사업주와 하청사업주,

③인정 4항만 운송사업주,

④특정불황업종에 속하는 사업을 행하는 사업소의 사업주(하청사업주 및 2차 하청사업주도 포함),

⑤특정고용조정업종에 속하는 사업을 행하는 사업소의 사업주(하청사업주 및 2차 하청사업주도 포함),

⑥특정불황업종에 종사하는 노동자들의 고용안정을 위한 특별조치법에 적용되는 특례사업소의 사업주,

⑦특정고용기회증대촉진지역 내에 위치한 사업소의 사업주,

⑧긴급고용안정지역 내에 위치한 사업소의 사업주 등.

이상의 여덟 가지의 어느 것에 해당되는 사업주로 경기의 변동, 산업구조의 변화, 또는 기타 경제상의 이유로 해당 사업소의 사업활동의 축소가 부득이한 경우

(나)지정기간 내에 노사간의 협의에 기초하여 휴업, 교육훈련 또는 출향을 실시하고, 휴업수당 또는 임금을 지불하거나 출향노동자의 임금의 일부를 부담하는 사업주의 경우

(다)근로자의 휴업, 교육훈련 또는 출향 등의 실시에 관하여 사전에 해당 사업소를 관할하고 있는 공공직업안정소장에게 지원을 신청한 사업주의 경우.

(라)근로자의 휴업, 교육훈련 또는 출향 등의 실시에 대하여 관련된 서류들을 정리하고 있는 사업주의 경우.

2) 지급 내용

가)지급액

①휴업시 휴업수당의 2분의 1(중소기업은 3분의 2)

②교육훈련시: · 훈련기간 동안 지급된 임금의 2분의 1(중소기업은 3분의 2)

· 훈련비 1인당 1일에 3,000엔

③출향시: · 부담액의 2분의 1(중소기업은 3분의 2)

· 단, 출향전 지급된 통상임금의 2분의 1의 범위내에서 지원 가능함.

나)지급한도

①휴업과②교육훈련에 대해서는 지정기간(재지정시에는 2회의 지정기간을 합한 기간)내에서 행해진 휴업과 교육훈련의 年일수를 합하여 대상 피보험자수×200을 한도로 함. ③출향에 대해서는 1년을 한도로 함.

나. 지정업종의 지정기준

고용조정조성금의 지원대상이 되는 업종의 지정에 대하여 노동대신이 그 대상업종과 기간을 정하고, 지정기준은 노동대신의 자문기관인 중앙직업안정심의회에 자문하여 결정함. 지정업종을 지정하는 데 있어서는 단지 지정기준의 수치 등에 적합하여야 할 뿐만 아니라 '실업의 예방과 기타 고용의 안정을 도모하기 위하여'라는 고용보험법의 취지에 비추어 적당한지의 여부도 고려하여야 함.

○ 지정기준의 개요

-생산량 등 사업활동의 최근 3개월간 월평균치가 전년동기대비 약 5%이상 감소하고 있는 업종으로 해당업종에 속한 사업소의 상당수가 경기변동, 산업구조의 변화, 또는 여타의 경제적 이유로 사업활동의 축소가 부득이 하고 당분간 회복될 기미가 보이지 않는 업종.

-구인수나 취업자수, 또는 여기에 준하는 고용상황의 최근 3개월간 월평균치가 전년동기대비 약 5%이상 감소한 업종으로 해당 업종에 속한 사업소의 상당수가 고용조정이 부득이하며 당분간 회

복될 기미가 보이지 않는 업종.

-일본표준산업분류의 소분류 또는 세분류를 기준으로 업종을 지정함.

-지정기간은 1년임(필요가 있다고 인정되는 경우에는 1회의 재지정이 가능하며, 이 경우 생산량 등을 전년동기와 비교).

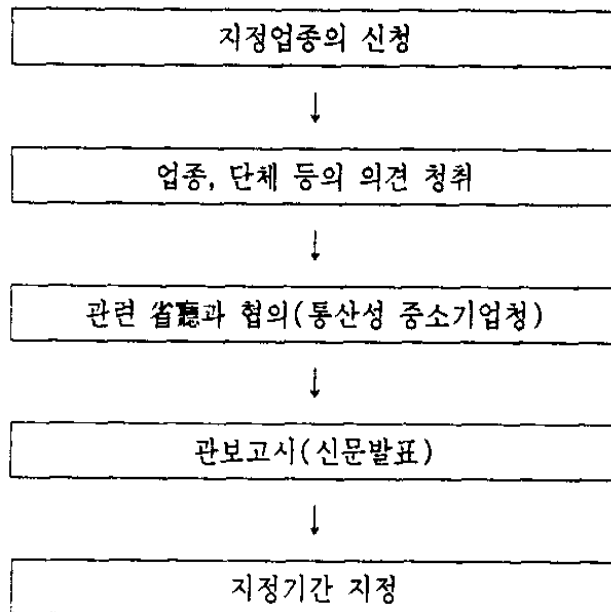
-지정기간이 만료된 다음 날로부터 계산하여 6개월 이상 경과한 경우에는 새로 규정함.

(注) 지정기준에 대하여는 잠정조치에 따라 1996년 3월 31일까지 아래의 기준을 적용함.

-생산량 등 사업활동을 나타내는 지표의 최근 3개월간 월평균치가 전년동기대비 약 5% 이상 감소하고 있는 업종으로 해당 업종에 속한 사업소의 상당수가 경기변동, 산업구조의 변화 또는 여타 경제상의 이유로 사업활동의 축소가 불가피하고 당분간 회복의 기미가 보이지 않는 업종.

-구인수 내지 취업자수 또는 이에 준하는 고용상황의 최근 3개월간 월 평균치가 전년동기대비 감소한 업종으로 해당 업종에 속하는 사업소의 상당수에서 고용조정이 부득이하고 당분간 회복될 기미가 보이지 않는 업종.

다. 지정업종의 표준적 지정방법



라. 지정업종의 신청시 제출 자료

-별지 1번부터 3번까지 제출함.

-추가적으로 업종지정을 필요로 하는 이유에 따라 별도 자료를 준비해야함(예를 들어 무역구조의 변화에 따른 수출감소, 수입증가가 있으면 생산, 수출, 수입, 내수, 재고 등에 대한 명확한 자료를 제출하여야 함).

마. 고용조정의 실시상황 등에 대한 보고

지정기간 만료 1개월전까지 지정기간내의 상황에 대하여 보고하여야 함.

바. 고용조정조성금의 실시계획서 수리상황(1995년 9월)

(1) 지정 업종분

	휴 업				교 육 훈 련				출 향		
	계획 기업수	계획 사업소 수(所)	대상 근로자 수(人)	계획 연일수 (人日)	계획 기업수	계획 사업소 수(所)	대상 근로자 수(人)	계획 연일수 (人日)	계획 기업수	계획 수리 건수	대상 근로자 수(人)
합 계	969	997	71,456	194,616	85	90	2,809	14,306	40	55	227
중소기업	881	907	31,740	116,752	43	46	1,305	7,515	7	9	25
대기업	88	90	39,716	77,864	42	44	1,504	6,791	33	46	202

(2) 특정 고용조정업종분

	휴 업				교 육 훈 련				출 향		
	계획 기업수	계획 사업소 수(所)	대상 근로자 수(人)	계획 연일수 (人日)	계획 기업수	계획 사업소 수(所)	대상 근로자 수(人)	계획 연일수 (人日)	계획 기업수	계획 수리 건수	대상 근로자 수(人)
합 계	434	455	75,316	168,283	44	47	5,690	25,215	36	48	422
중소기업	354	368	13,855	50,736	19	19	1,123	4,573	7	9	12
대기업	80	87	61,461	117,547	25	28	4,567	20,642	29	39	410

(3) 합계((1)+(2))

	휴 업				교 육 훈 련				출 향		
	계획 기업수	계획 사업소 수(所)	대상 근로자 수(人)	계획 연일수 (人日)	계획 기업수	계획 사업소 수(所)	대상 근로자 수(人)	계획 연일수 (人日)	계획 기업수	계획 수리 건수	대상 근로자 수(人)
합 계	1,403	1,452	146,772	362,899	129	137	8,499	39,521	76	103	649
중소기업	1,235	1,275	45,595	167,488	62	65	2,428	12,088	14	18	37
대기업	168	177	101,177	195,411	67	72	6,071	27,433	62	85	612

4. 노동이동고용안정조성금

(1) 출향, 재취직의 알선에 따라 특정고용조정업종에 속하는 사업주로부터의 근로자를 고용하게 된 사업주에 대하여 지급함.

① 1년간 근로자에게 지불하는 임금액의 4분의 1(중소기업 3분의 1)을 지원.

② 전비의 지원

(2) 사업전환을 목적으로 하여 시설·설비의 새로운 설치 및 정비를 실시하고, 근로자의 배치전환

을 시행하는 특정고용조정업종에 속하는 사업주에 대하여 지급함.

①1년간 근로자에게 지불하는 임금액의 4분의 1(중소기업 3분의 1)을 지원.

②고용유지율과 고용유지수에 따라 일정액을 지원.

③이전비의 지원

5. 노동이동능력개발조성금

(1)출향, 재취직알선, 사업전환과 더불어 배치전환을 전제로 교육훈련을 실시하는 특정고용조정업종에 속한 사업주에 대하여 지급(최대 6개월간).

①훈련기간 동안 지급된 임금의 3분의 2(중소기업 4분의 3)를 지원.

②훈련비용의 3분의 2(중소기업은 4분의 3)를 1인당 10만엔의 한도내에서 지원.

③이전비의 지원(직업전환훈련을 수강하는 경우).

(2)출향, 재취직알선, 사업전환과 더불어 배치전환에 따른 노동력의 이동후에 교육훈련을 실시하는 사업주에 대하여 지급(노동력의 이동후 1년간을 대상으로 함).

①훈련기간 동안 지급된 임금의 3분의 2(중소기업 4분의 3)를 지원.

②훈련비의 3분의 2(중소기업 4분의 3)를 1인당 10만엔의 한도내에서 지원.

주석 1) '고용조정조성금의 지원대상이 되는 지정업종'의 구체적 내용과 지정기준을 살펴보기 위하여는 <부록 I>의 고용조정조성금과 업종지정을 참조.

주석 2) 지역구분 및 지정에 관하여는 <부록 II>의 일본의 지역지정방안을 참조.

주석 3) 특정불황업종은 1996년 3월로 끝나는 한시적인 업종지원정책이다.

주석 4) 1995년에 새로 도입된 노동이동고용안정조성금과 노동이동능력개발조성금의 내용은 본 장의 뒷부분에 나타나 있다.

〈附錄 II〉日本の 地域指定方案

1. 개요

가. 지역지정 관련 법률의 흐름

-1978. 11. 18 ~ 1983. 6. 30: 특정불황지역이직자임시조치법을 공포·시행.

-1983. 5. 17 ~ 1987. 5: 특정불황업종, 특정불황지역 관계노동자의 고용안정에 관한 특별조치법을 공포·시행.

-1987. 4. 1 ~ 1991. 8: 특정불황업종 등 관계 노동자의 고용안정에 관한 특별조치법으로 개정. 지역 고용개발등촉진법¹⁾을 제정·시행.

-1991. 8. 1 ~ : 지역고용개발등촉진법²⁾의 일부개정·제정·시행(고용기회의 부족이 해소된 지역이지만 젊은 층을 중심으로 한 노동력이 유출되는 등의 문제를 안고 있는 지역에 대하여서는 노동자에게 인기있는 지역만들기를 지원하며, 지역의 발전을 위하여 할 인재를 확보·육성하고, 거처를 마련하기 위한 시책으로 「인기있는 고용기회 만들기 등 종합적 지역고용대책의 확립에 관하여」라는 보고서를 제출)

나. 지역고용정책의 주요 유형과 변화

1)실업의 예방과 실직자 대책을 중심으로(1975년)

-특정불황업종이직자임시조치법

고용기회가 부족한 지역에서의 고용기회 증대 촉진.

-특정불황지역이직자임시조치법

구조적인 불황업종이 밀집되어 있는 지역에서의 고용대책의 필요성.

2)지역고용개발대책을 중심으로(1982년)

-고용개발지역(1982년)

지역관계자의 협력을 얻어 고용기회가 부족한 지역에서 고용을 창출함.

-긴급고용안정지역(1986년)

엔화가치의 급격한 상승에 기인한 고용불안의 대책을 강구.

-지역고용개발등촉진법(1987년)

노동력의 수요와 공급의 지역간 불균형으로 인하여 심각한 지역적 고용문제에 직면한 지역에 대하여 지역고용개발의 목표와 정책을 설정하고, 지역관계자의 자주적 노력에 대해 원조를 제공하기 위한 조성금제도의 필요성이 발생.

3) 관련 법률에 따른 지역의 지정

가) 특정불황지역이직자임시조치법(1978년)

- 특정업종에 대한 의존도가 해당 市町村의 대략 3분의 1 이상이며, 이 특정업종에서의 설비의 폐기, 동결 등 사업규모의 축소 등이 상당한 규모로 행하여지고 있어야 함.

- 또한 관련 중소기업의 생산이 대폭 감소하는 등과 같이 연관된 중소기업의 사업활동에 현저한 지장이 발생하고 있을 것.

- 해당 지역을 관할하는 공공직업안정소의 관할구역(해당 구역의 실정에 맞추어 필요가 있다고 인정될 때는 출장소 또는 지역사무소의 업무분담구역으로 함)에 있어 상당수의 실직자가 발생하거나 발생할 것이 확실하고, 또한 최근 3개월 사이에 상주 인구수에 대한 구직자의 비율이 전국 평균보다 약 1.5배 이상이거나, 아니면 가까운 장래에 이것과 동일한 상황으로 될 것이 확실한 것으로 인정되어질 것.

나) 지역고용개발촉진법(1987년)

- 구직자수가 다수 거주하고 구직자수에 비하여 상당한 정도 고용기회가 부족한 상황, 즉 노동력의 공급이 수요를 초과하고 그러한 상황이 상당기간 계속될 것으로 보일 것.

- 구조적인 불황업종에의 의존도가 높고 국제경제환경의 변화(어업과 관련한 국제환경의 변화를 포함)나 기타 경제적 변동의 영향을 심각하게 받는 업종이 상당수 존재하는 지역.

- 사업소의 규모 혹은 사업활동의 축소, 또는 사업의 전환 및 폐지가 불가피하고, 이 점이 확실하게 인정되어야 함.

- 고용상황이 현저하게 강화되는 사업소가 상당수 존재하고, 고용상황이 악화되는 속도가 급속하다는 것이 확실하게 인정되어야 함.

다) 지역고용개발촉진법의 일부 개정(1991년)

앞서 설명된 지정기준에 다음의 것을 보충하여 지정기준으로 함. 노동력의 타지역 이전과 고용동향을 고려하여 젊은 층을 중심으로 한 노동력이 유출되거나, 구직자가 상당수 존재할 것.

2. 지역지정의 구체적 방법

가. 지역지정의 구분

1) 고용기회증대촉진지역

구직자가 다수 거주하고, 동시에 구직자의 총수에 비하여 고용기회가 상당히 부족하며, 그러한 상태가 상당기간 지속될 것으로 보이는 지역으로 해당 지역에 거주하는 구직자들을 위하여 지역고용개발의 조치를 적용할 필요성이 있다고 정책적으로 지정한 지역(1994년 7월 20일 현재 42개 지역이 지정되어 있음).

2) 특정고용기회증대촉진지역

고용기회증대촉진지역에 속하고, 그 지역에 소재하는 상당수의 사업소가 산업구조, 국제경제환경의 변화(어업을 포함한 국제경제환경의 변화를 포함)와 기타 경제성의 원인을 사업규모 혹은 사업활동의 축소 또는 사업의 전환과 폐지 등이 불가피하며, 그에 따른 고용상황이 현저하게 악화된 지역으로 그 지역내에 거주하는 실직자와 해당 지역내에 소재하는 사업소에 고용된 노동자에 대하여 지역고용개발을 위한 특별조치 내지 실업의 예방, 재취업 촉진 등의 조치를 강구할 필요가 있다고 정책적으로 지정한 지역(1994년 7월 20일 현재 1개 지역이 지정되어 있음).

3) 고용환경정비지역

고용기회증대촉진지역 또는 긴급고용안정지역에 해당하는 지역 밖으로 해당지역의 노동력 수급 상황, 노동자의 타지역으로의 이동상황, 기타 고용동향을 고려하였을 때, 적성, 능력, 경험, 기능의 정도 등에 적합한 직장에 취직하기에는 고용기회가 상당한 정도 부족한 지역적 상황에 대하여 지역고용개발을 위한 조치를 강구할 필요가 있다고 정책적으로 지정된 지역으로 그 지역을 지역고용환경정비계획이 노동대신의 승인을 받아야 함(1994년 7월 20일 현재 19개 지역이 지정되어 있음).

4) 긴급고용안정지역

그 지역에 소재하는 상당수의 사업소가 산업구조 및 국제경제환경의 변화(어업을 포함한 국제경

제 환경을 포함) 또는 기타 경제상의 원인으로 사업규모 혹은 사업활동의 축소 또는 사업의 전환과 폐지 등이 불가능하고, 그에 따른 고용 상황이 현저하게 급속히 악화되고 있는 것으로 인정된 지역(특정고용증대촉진 지역에 해당하는 지역은 제외)으로 긴급하게 해당 지역내에 소재하는 사업소에 고용된 자들에 대하여 실업의 예방, 재취직 촉진 등을 위한 조치를 강구할 필요가 있다고 정책적으로 지정한 지역(1994년 7월 20일 현재 9개 지역이 지정되어 있음).

나. 각 지역의 지역고용개발을 위한 조치

1) 고용기회증대촉진지역

가) 지역고용개발조성금제도의 실시

지역고용개발조성금제도는 구체적으로 지역고용장려금의 지급, 지역고용특별 장려금의 지급, 그리고 지역고용이전급부금의 지급의 셋으로 나누어짐.

○ 지역고용장려금의 지급

-지급대상 사업주: 지역고용개발촉진법에 규정한 고용기회증대촉진지역에 사업소를 설립하거나 설비를 새로 설치, 또는 설비의 새로운 구입, 임차(모든 비용의 총액은 500만엔을 한계로 함), 새로운 사업을 진행하거나 원래의 사업을 확대하는 경우.

일반지역³⁾에 거주하는 구직자⁴⁾를 직업안정소의 소개로 상용노동자로 고용한 사업주로 완료일의 상용노동자수가 계획일의 해당 사업소의 상용노동자수를 초과하는 사업주일 경우.

그러나 신규졸업자⁵⁾(신입사원에 해당함)를 고용하고 있는 경우에 신규졸업자는 대상 노동자에 포함되지 않음.

-지급기간: 기산일⁶⁾부터 계산하여 12개월 동안 지급함.

-지급액: 지급금액은 기산일부터 계산하여 최초의 6개월을 제1기로 정하고, 이하 6개월씩을 각각 제2기부터 제6기까지로 하여 각 기간 중 지급대상자에게 지불한 임금액(임시 지불한 임금과 3개월 이상 지불된 임금은 제외)에 해당되는 조성률을 곱하여 얻은 금액을 지급. 그러나 해당 사업주가 중소기업의 사업주로 있을 경우에는 다른 조성률을 적용함.

-조성률: 일반지역의 사업소에서 지역에 거주하는 구직자를 고용하거나 특정지역 사업소가 특정지역 이직자 이외의 지역구직자를 고용한 경우,

그 조성률은 지급하는 제1,2기에는 임금의 2분의 1(중소기업은 3분의 2)임.

○ 지역고용특별장려금의 지급

-지급대상 사업주: 고용장려금의 지급요건에 해당하는 사업주 중 계획일에서 완료일까지 행해진 사업소의 설치·정리와 함께 지역내 구직자를 5인(소규모기업에서는 3명) 이상 직업안정소의 소개를 통하여 상용노동자로 고용한데 대하여 해당 사업소의 설치 및 정비에 필요한 비용을 고용한 노동자의 수에 따라 지급 받음. 이 경우 소규모기업의 사업주는 상시로 고용하는 노동자의 수가 20명(상업 또는 서비스업을 주사업으로 하는 사업주에 대하여서는 5명)을 초과하지 않아야 함.

-지급횟수: 완료일을 제1회로 하여 그 다음은 1년에 3회로 제한함.

○ 지역고용이전급부금의 지급

-지급대상 사업주: 고용기회증대촉진지역이 있는 지역고용장려금의 지급대상사업주로 대상사업소의 설치 또는 정비와 함께 대상사업소를 갖고 있는 기업의 다른 사업소에서 고용보험의 피보험자로 있는 노동자를 이전시키고 동시에 이들을 계속 고용할 수 있는 사업주.

나) 대규모 고용개발촉진조성금의 실시(1991년 8월 1일부터 시행)

-지급대상 사업주: 인정된 계획에서 정해진 기간 이내에(사업소의 설치와 고용을 시작한 날부터 완료일까지의 기간) 사업소에서 필요한 업무에 종사하는 사업주에 대하여 실시함. 설비와 신설에 필요한 비용의 총액이 10억엔 이상인 경우로 제한함.

고용기회증대촉진지역 또는 고용기회증대촉진지역의 인접지역에 거주하는 구직자를 고용개발기간 내에 사업소의 설치에 따른 상용노동자로 50인 이상 고용한 경우.

-지급기간: 인정계획에 정하여진 고용개발기간을 1회로 하여 이하 1년씩 합계 5회로 제한함.

-지급액: 일회당 지급액은 상용노동자로 고용한 지역구직자의 수에 따라 차등 지급함.

고용한 지역구직자의 수가 200명 이상은 2억엔, 100명 이상은 1억엔, 50명 이상은 4,000엔.

다) 고용촉진사업단체에서 특별 배려

직업훈련에 기여할 수 있는 시설로 노동대신이 지정한 복지시설을 설치하는데 특별한 배려를 제공함.

라)직업훈련의 실시

국가와 고용촉진사업단체에서 이 지역내의 구직자를 대상으로 직업훈련을 제공함. 신속하고 효과적으로 직업훈련을 실시하기 위하여 훈련시기, 훈련기간, 직업훈련에 관한 업종, 위탁훈련 등에 대한 특별조치를 시행함.

마)직업소개 등의 실시

공공직업안정소에서 이 지역내의 구직자를 대상으로 취업을 알선함. 고용정보의 제공, 구인을 위한 개척, 직업도입 내지 취직알선을 진행하는 필요한 제반 조치를 강구함.

2)특정고용기회증대촉진지역

가)지역고용개발조성금제도의 적용

-고용조성금제도에 해당하는 지정업종의 사업주인지의 여부와 상관없이 해당 지역내의 전체 사업주에 대하여 지역고용개발조성금제도를 적용함.

-그 지역에 주거하거나 또는 지역 밖에 거주하는 특정고용기회증대촉진지역의 실직자로 65세 미만인 구직자를 직업안정소의 소개로 상용노동자로 고용할 경우 적용함.

○지역고용장려금의 지급

-지급대상 사업주: 지역고용개발촉진법에 규정된 특정고용기회증대촉진지역에 사업소를 설립하거나 설비를 새로 설치, 또는 설비를 새로 구입하거나 임차(모든 비용의 총액은 500만엔을 한계로 함), 또는 새로운 사업을 진행하거나 원래의 사업을 확대하는 사업주.

지역에 거주하는 구직자 또는 특정고용기회증대촉진지역의 실직자를 직업안정소의 소개로 상용노동자로 고용한 경우로 완료일 현재 고용된 상용노동자의 수가 계획일의 해당 사업소의 상용노동자수를 초래하는 사업주일 경우.

-지급액: 지급액은 장려금의 지급대상에 대하여 기산일부터 계산하여 최초의 6개월을 제1기로 하고, 이하 6개월씩을 제2기부터 제6기까지로 하여 각 지급대상기에 대하여 지급대상자에게 지불한 임금액에 해당 조성률을 곱하여 얻어진 액수임(그 금액이 지급대상의 최초일 고용보험 기본수당의 하루 지급액의 최고치에 150을 곱하여 얻은 금액을 초과할 경우에는 하루 지급액수에 150을 곱한 금액으로 함). 해당 사업주가 중소기업 사업주일 경우에는 다른 조성률을 사용함.

-지급기간: 특정고용기회증대촉진지역의 실직자의 경우는 기산일부터 36개월까지 지급할 수 있으며, 특정고용기회증대촉진지역의 실직자가 아닌 구직자는 기산일부터 12개월까지 지급할 수 있음.

○지역고용특별장려금의 지급

-지급대상 사업주: 고용장려금의 지급요건에 해당하는 사업주 중 계획일부터 완료일까지 행해진 사업소의 설치·정비와 더불어 지역구직자를 5인(소규모기업에서는 3명) 이상 직업안정소의 소개를 통하여 상용노동자로 고용한 데 대하여 해당 사업소의 설치 및 정비에 필요한 비용을 고용한 노동자의 수에 따라 지급받음. 이 경우 소규모기업 사업주는 상시로 고용하는 노동자의 수가 20명(상업 또는 서비스업을 주사업으로 하는 사업주에 대하여서는 5명)을 초래하지 않는 사업주를 말함.

-지급횟수: 해당 사업소의 소재지가 특정고용기회증대촉진지역에 있는 사업주로 사업소의 설치·비에 따른 고용노동자들 중 적어도 1명 이상이 특정고용기회증대촉진지역의 실직자인 경우에 5회까지 지급함.

나)특정구직자고용개발조성금제도의 적용

45~64세 사이의 지역내 실직자를 고용하고 있는 사업주에 대하여 임금액의 4분의 1(중소기업은 3분의 1)을 지원함. 이때의 지원기간은 1년으로 함.

다) 고용보험의 개별연장급부를 실시

40세 이상의 지역내 실직자로 구직수첩을 갖고 있는 자에 대하여 개별연장급부의 특례로 90일의 개별연장급부를 제공함.

· 일정한 조건을 만족할 경우에는 30~90일간의 연장급부를 실시.

라)공공사업에의 취직촉진

실업자의 감소율을 설정하여 지역 실직자의 공공사업에의 취업을 촉진.

마)광역직업소개 활동

계획을 책정하여 광역직업소개를 추진함.

바)지역고용능력개발사업의 실시

특정고용기회증대촉진지역 내의 기능개발센터에 지역고용능력개발사업을 설치하고, 그 지역의 실직자에 대하여 직업훈련을 집중적으로 실시함.

사)직업훈련시설의 설치에 대한 저리융자의 제공

특정고용기회증대촉진지역 내에 직업훈련시설을 설치한 사업주에 대하여 고용촉진사업단체가 필요한 자금을 저리로 융자함. 이자율은 5.0%(중소기업은 4.5%)로 정함.

아)고용관계 각종 정보의 제공

3)고용환경정비지역(특정고용기회부족지역)

○지역고용환경정비조성금의 적용

-고용환경정비지역의 계획에 정하여진 고용개발기간 내에 사업소의 사업용 또는 종업원의 복지용으로 제공되는 설비의 신설 구입, 또는 임차를 실행하는 사업주를 대상으로 함.

-종업원의 복지용으로 제공되는 시설 또는 설비의 신설 구입 및 임차비용을 포함하여 그 비용 총액이 5억엔 이상일 경우.

-지급기간은 계획서에 정하여진 고용개발기간의 마지막 날을 제1회로하고, 이하 1년씩 5회까지로 제한함.

-지급금액은 고용규모가 50명 이상(특정업종은 25명(신입 10명) 이상)이고, 사업소의 설비 및 정비의 비용이 10억엔 이상일 때 1회당 4,000만엔을 지원하며, 그 외에는 1회당 2,000만엔을 지원함.

4)긴급고용안정지역

가)지역고용개발조성금제도의 적용

고용조성금제도의 지정업종 여부와 관계없이 지역내의 전체 사업주에 대하여 지역고용개발조성금제도를 적용함.

나)특정구직자고용개발조성금제도의 적용

-긴급고용안정지역의 실직자를 고용하며(긴급고용안정지역 내에 소재하는 사업소에 통상 근무할 수 있는 지역 이외의 지역으로 주소 또는 거주를 이전하는 자는 제외), 조성금의 지급 종료후에도 계속하여 상당한 기간 동안 고용할 수 있다고 확실하게 인정되는 사업주와 45~64세 사이의 지역 내 실직자를 고용한 사업주를 대상으로 함.

-지급된 임금액의 4분의 1(중소기업은 3분의 1)을 1년간 지원함.

다)고용보험의 개별연장급부의 실시

40세 이상의 지역내 실직자로 구직수첩을 갖고 있는 자에 대하여 60일의 개별연장급부를 허용함. 지역고용개발등촉진법의 고용기회 부족을 해소하기 위하여, 그리고 젊은 층을 중심으로 노동력이 유출된 지역에 대하여 고용대책을 종합적으로 모색함.

다. 지역의 지정기간

-지역의 지정기간은 긴급고용안정지역만 1년으로 하고 기타 지역은 5년으로 정함.

-지정기간의 만료된 후에는 규정에 따라 기간을 연장시키거나 축소시키고, 합리적인 범위 내에서 필요한 경과조치를 정할 수 있음.

라. 지역의 지정절차

1)지역지정의 권한

-노동대신은 노동성에서 규정한 것처럼 권한의 일부를 공공직업안정소장에게 위임함.

-노동대신은 법률의 시행에 관계되는 중요한 사항에 대하여 결정하려고 할 때 중앙직업안정심의회의 의견을 청구하여야 함.

-중앙직업안정심의회의에서는 여러 가지 조치에 관하여 관계 행정청에 건의 할 수 있음.

2)지역지정 및 지역고용개발의 준비과정

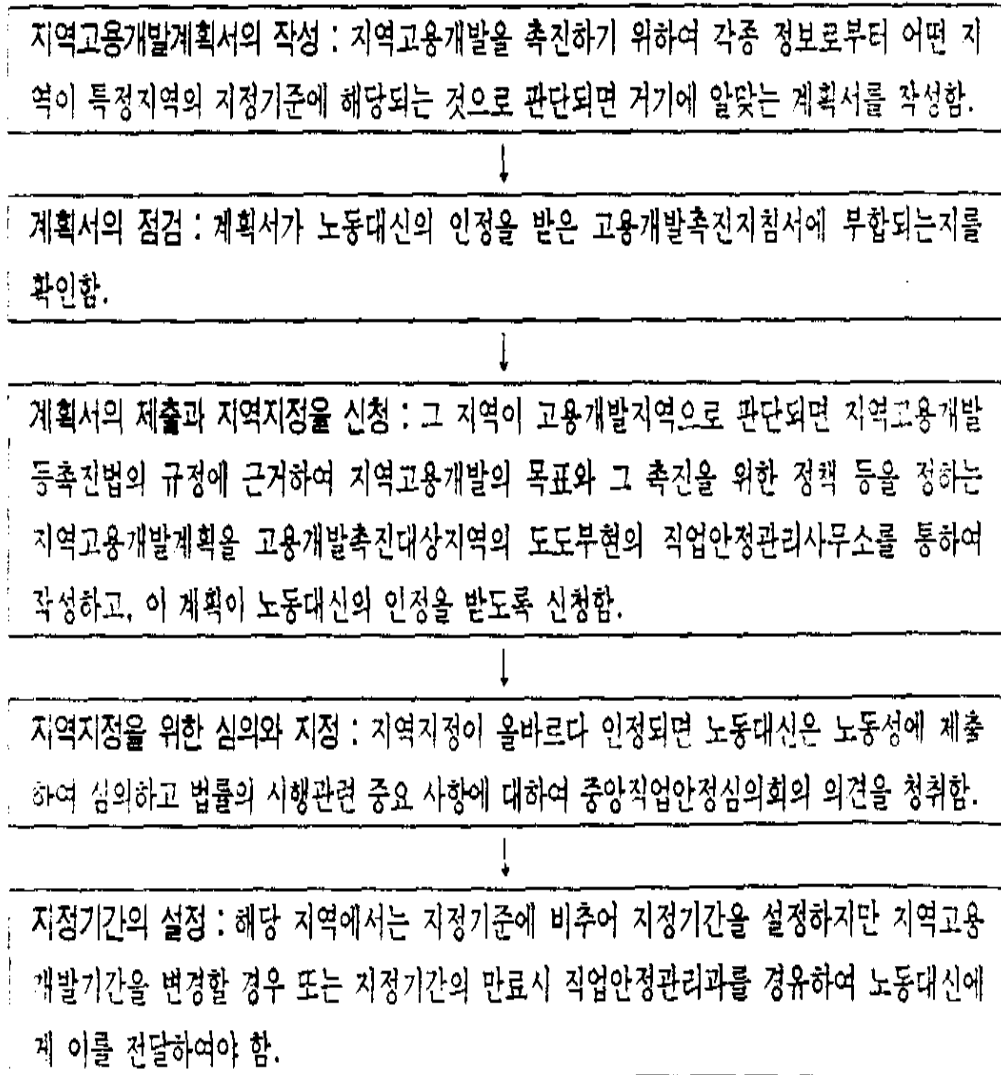
-지역고용개발을 추진하려면 해당 지역관계자의 적극적인 활동이 극히 중요함.

-관계 시정촌, 노사단체 등 지역관계자와의 의사소통을 도모하여 그 의향이 반영되게끔 배려함.

-지역고용개발회의를 설치하여 지역관계자의 의사소통, 의견합의의 형성을 도모함.

-지역내의 산업구조 변화, 노동력의 수요와 공급 변화, 고용동향의 파악, 정보의 제공, 고용개발의 구체화의 방향과 정책의 검토 등을 진행해야 함.

3)지역지정의 절차



주석 1) 노동성에서 1986년 2월 10일에 중앙직업안정심의회에 「지역고용대책의 정비충실에 관하여」란 제목의 보고서를 제출하였다. 이 법은 1987년 2월 4일에 국회에 제출되고, 동년 4월 1일부터 시행되었다.

주석 2) 1991년 3월 17일에 중앙직업안정심의회에 「인기있는 고용기회 만들기 등 종합적 지역고용대책의 확립에 관하여」를 제출하였다. 이 보고서는 같은 해 2월 18일에 국회에 제출되었고, 8월 1일부터 시행에 들어갔다.

주석 3) 특정고용기회증대촉진지역 이외의 지역을 '일반지역'이라 함.

주석 4) 고용기회증대촉진지역 또는 고용기회증대촉진지역에 인접한 지역에 거주하는 구직자를 뜻함.

주석 5) '학교교육법에 규정한 대학, 고등학교, 중학교 또는 고등전문학교(특수학급, 야학, 정시제, 통신제과정은 제외)' 또는 '같은 법에 규정한 전수학교'에 재학하고 있는 자 혹은 졸업한지 6개월을 경과하지 않은 자.

주석 6) 지역고용장려금의 임금조성이 된 첫째 날을 기산일이라 함.