

# 韓國의 産業構造의 特徵과 失業對策

金 性 滿

目	次
I 序 言	V 失業問題의 對策
II 非近代的인 産業構造	1. 失業問題
III 産業構造의 趨移	2. 失業問題의 對策
IV 尙大한 不完全就業者의 存在	VI 結 言

## I. 序 言

一國의 經濟成長은 그 國民經濟의 量的擴大는 勿論 同時에 質的變化를 가져온다. 그 質的變化는 一般的으로 工業化 過程을 意味하며, 製造業이 全産業에서 차지하는 比重이 擴大되고 製造業의 内部構造도 重化學工業化를 指向하게 된다. 우리나라 經濟는 62年 부터 長期 經濟開發計劃의 繼續推進과 더불어 新規産業의 開發과 既存 生産基盤의 擴充 強化를 통한 工業部門의 急速한 成長에 主導된 高度成長이 持續되었다. 이와같은 工業의 急速한 發展은 輸入代替와 輸出伸張을 통해 急速도로 進展되었으며 특히 輸出伸張에 힘입은바 컸기 때문에 近年에 이르러 國產品의 國際競爭力 強化問題가 크게 強調되고 있다.

이와같은 國產品의 國際競爭力 強化問題는 基本的 産業政策의 課題이며 綜合的으로 産業의 再編成 問題와 直結된다 하겠다. 강한 意志와 빠른 技術進步로 이룩되는 高度의 經濟成長과 현저한 生活水準의 向上은 바람직한 變動이지만 調和되지 않는 自然秩序에 依하여 誘發되는 前例없이 높은 人口增加는 當然히 利로운 變動은 아니다. 넓은 國土, 豊富한 資源과 넉넉한 資本을 가진 몇몇 國家들에게는 人口의 急速한 增加가 或時 所望스러운 일일 수 있을지 모르지만 좁고 貧困을 채 벗어나지 못한 우리에게는 애써 이룩한 높은 經濟成長이 急速히 增加되는 人口에 相殺되어 國民의 生活水準을 向上시킬 여유를 갖지 못하게 되므로 오히려 怨望 스텝기만 한 일이 아닐 수 없다. 보다 높은 經濟成長과 윤택한 國民生活을 爲하여 韓國에서는 人口增加가 緩漫해져야겠다는 것이다. 우리나라는 人口過剩國이다. 따라서 우리나라의 경우 人口問題는 深刻한 問題가 되지 않을수 없다. 本稿에서는 經濟學的인 觀點에서 무엇보다도 優先해서 다룰 必要가 있다고 생각되는 非 近代的인

産業構造, 産業構造의 趨移, 龍大한 不完全就業者의 存在를 다루기로 한다. 以下에서는 이들 세가지를 簡單히 次例로 다루고 끝에 가서 普通 들어지는 失業者 對策에 對해서 言及하는 順序가 取해진다.

## Ⅱ. 非近代的인 産業構造

産業構造라 하면 一般的으로 農業이나 工業 또는 「서비스」業等이 一國의 經濟에서 各己 어떠한 比重으로 構成되어 있는가 하는 量的 側面으로 理解되고 있다. 勿論 이러한 比重은 就業勞動으로 測定할 수 있고 附加價值 (或은 所得) 를 單位로 測量할 수도 있다. 産業을 크게 第1次産業, 第2次産業 第3次産業으로 分類한것은 Allan G. B. Fisher이었는데 Colin Clark는 여기에 廣範圍한 統計的 資料를 驅使하여, 다음과 같이 分類하였다. 第1次産業: 農林, 水産, 牧畜, 狩獵業, 第2次産業: 製造業, 鑛業, 建設業, 「게스」電氣事業, 第3次産業: 運輸, 通信, 商業, 金融, 公務, 家事使用人勞務, 其他「서비스」業 이러한 分類方法은 문젯점이 없지 않으나 C. Clark는 經濟成長을 産業構造의 高度化로서 把握하고, 産業構造의 發展的 變遷을 各 産業部門의 就業者數에 依하여 考察 함으로서 一國의 經濟發展이 進展됨에 따라 第1次産業에 從事하는 就業者의 比重은 減少하고 第2次産業의 比重은 增加하며 經濟가 高度로 發展할수록 第3次産業의 比重이 上昇한다고 全産業構造의 高度化 傾向을 類型化 했던것이다. 이와같이 第2次産業이 發達하고, 産業이 工業化 함으로서 經濟가 發展 한다는 것은 單純히 勞動人口가 他産業으로 부터 工業部門으로 吸收 됨으로서 該部門의 生産額이 增加하기 때문이라기 보다 오히려 生産性 自體가 他産業部門 보다 빠른 速度로 上昇하고 있다는 事實이 工業化 即 經濟發達이라는 一般的 命題를 說明해 주고 있다. 産業構造가 不均衡하다는 것은 各産業構造가 相互均衡을 이루지 못하고 跛行的으로 發展하는 狀態를 말하는 것이며 一般的으로 經濟發展의 尺度가 되고 있는 第2次産業 其中에서도 近代的 製造工業의 比重이 낮은 反面 農業을 中心으로한 第1次産業의 比重이 相對적으로 높으며, 第3次産業이 非正常的으로 肥大한 後進國型 不均衡을 指稱하는 것이다.

1970年度 國民總生産 (暫定推計) 의 構成比로 본 우리나라의 産業構造는 [表1] 第1次産業과 第3次産業이 各各 26.4% 및 45.9%로서 壓倒的 比重을 占하고 있는 反面 第2次産業은 27.7%에 不過하여 前述한 바와 같이 經濟的 後進性을 反映하는 構造의 不均衡을 如實히 露呈하고 있다. 韓國에 있어서 第3次産業의 比重이 이처럼 肥大한 것은 經濟發展에 따른 産業構造의 變動이라고는 볼 수 없는 데에 그 脆弱性이 있는 것이다.

이러한 現狀은 各種 消費性 外援物資의 導入流通과 「인플레이」下에서 資本이 生産的인 産業資金化하지 못하고 流通段階에 投入되어 商業資金化 하였기 때문이며 이와 더불어 先進國의 經濟패턴 (Pattern)이 그대로 後進國에 展示效果로 나타나 畸型的으로 第3次産業

産業類別構成

(1965년 불변시장가격)

[表 1]

단위: %

區 分	年 度							
	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
국 민 총 생 산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농 립 어 업	48.2	49.0	47.2	44.2	44.1	44.6	42.3	41.4
광 품 업	8.8	9.6	11.1	12.8	13.2	13.5	14.1	15.1
사회간접자본 및 기타 서비스	43.0	41.4	41.7	43.0	42.7	41.9	43.6	43.5
사회간접자본*	4.0	4.6	4.7	5.1	5.4	5.6	6.2	6.3
기타 서비스	39.0	36.8	37.0	37.9	37.3	36.3	37.4	37.2

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 P
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
43.8	39.7	39.1	41.9	38.7	37.9	32.8	29.4	28.4	26.4
14.9	16.7	17.8	17.3	19.5	19.8	22.3	24.8	25.9	27.7
41.3	43.6	43.1	40.8	41.8	42.3	44.9	45.8	45.7	45.9
6.4	7.0	7.4	7.7	8.7	9.3	10.2	11.5	12.8	12.8
34.9	36.6	35.7	33.1	33.1	33.0	34.7	34.3	32.9	33.1

\* 건설업, 운수 보관통신업, 전기 수도 위생사업울 포함.  
자료: 한국은행, 「경제통계연보」, 1971.

이 膨脹하였다고 볼 수 있다. 그러나 무엇보다도 根本的인 原因은 이러한 外部的인 面보다는 内的要因이 있는 것으로 第3次産業部門은 1人當 資本裝備率이 낮으며 專門技術이 大體로 必要없고 就業機會를 發見하기가 比較的 容易하므로 그 自體가 老대한 失業人口의 包容能力을 지니고 있었다는데 起因하는 것이다. 産業別 就業人口의 構成比를보면 [表2]

産業別 就業者 比率

[表 2]

단위: %

年	전산업	1 차 산 업			2 차 산 업				3 차 산 업				
		소 계	농림업	수산업 및 수렵	소 계	광업 및 채석업	제조업	건설업	소 계	전기, 수도 및 위생	가스 및 위생	상업 및 운수	보관통신업 및 서비스업
1963	100.0	63.2	60.7	2.5	11.2	0.8	7.9	2.5	25.6	0.3	9.9	1.5	13.9
1964	100.0	61.9	59.8	2.1	11.2	0.7	8.2	2.3	26.9	0.2	10.5	2.0	14.2
1965	100.0	58.7	56.2	2.5	13.2	0.9	9.4	2.9	28.1	0.2	11.5	2.4	14.0
1966	100.0	58.2	56.0	2.2	13.0	0.9	9.9	2.2	28.8	0.3	19.3	2.1	15.1
1967	100.0	55.2	52.8	2.4	15.8	1.1	11.7	3.0	29.0	0.3	12.3	2.2	14.2
1968	100.0	52.5	50.1	2.4	17.4	1.2	12.8	3.4	30.1	0.2	13.1	2.5	14.3
1969	100.0	51.3	49.9	1.4	17.9	1.2	13.1	3.6	30.8	0.3	12.8	2.9	14.8

자료: 경제기획원, 경제활동인구조사, 1970.

主要國의 産業別 國民所得의 構成比

[表 3]

國 別	調査年	産業別 國民所得	通貨單位	第1次 産業 (%)	第2次産業 (%)			第3次産業	
					計	그 중 製造業	그 중 建設業	計	그 중 商業
韓 國	1966	9,464 億 원		39.2	22.8	17.1	4.0	38.1	13.6
日 本	67	33,492 10 億 圓		11.9	36.5	28.6	7.1	51.6	16.8
美 國	67	6,483 億 달 러		3.3	36.4	30.3	5.1	60.2	14.9
英 國	67	33,882 100萬 파운드		3.3	42.8	33.6	7.1	53.9	11.1
西 獨	67	4,860 億 마르크		4.3	49.8	39.2	6.8	45.9	13.7
프 랑 스	66	4,998 億 프 랑		7.4	45.5	35.2	9.0	47.0	13.7
이탈리아	67	36,763 10 億 리라		12.4	37.7	28.7	8.3	49.9	11.7
네덜란드	66	675.4 億 길더		7.5	41.4	—	—	51.1	—
캐 나 다	66	504.8 億 캐나다달러		7.1	36.0	25.8	6.3	56.9	13.3
印 度	66	2,439 億 루피		49.4	20.0	18	9	30.6	15.2
파키스탄	66	602 億 루피		49.5	14.6	10.3	4.0	35.9	12.0
泰 國	66	921.2 億 바트		33.4	20.0	12.8	4.8	46.6	18.3
豪 州	65	186.5 億 豪州달러		10.4	39.0	28.4	8.6	50.6	14.3
아르헨티나	66	3,718 10億 페소		15.3	39.0	33.4	4.3	45.7	13.6

資料: 東亞年鑑 1971

1969년에 第2次産業의 比重이 17.9%로 20% 未滿인데 第1次産業은 51.3%이며, 第3次産業은 30.8%로 第2次産業에 比하여 約 2倍에 達하고 있음은 이러한 事實을 立證하고 있다.

韓國의 産業構造를 海外諸國과 比較해서 考察해 보면 [표3]에서 보는바와 같이 大體로 所得水準이 높을 수록 第1次産業의 比重이 낮고 第2次産業 및 第3次産業의 比重이 높은 C.Clark的 傾向을 示顯하고 있다. 先進國인 경우엔 第1次産業의 構造比는 大略 11%이고, 中進國은 23%, 後進國은 40% 内外로 東南亞細亞 各國이 大部分으로 農業人口의 過多, 大規模의 僞裝失業等 諸要因을 지니고 있는 나라 들이다. 高所得國家의 경우는 第1次産業이 차지하는 構成比가 낮은 反面 低所得國家일 수록 第1次産業 構成比가 높다는 것을 알수 있다. 이것은 所謂 Petty의 法則, 即 第1次産業에 依存하는것 보다는 第2次産業에 依存하는 것이 勞動生産性이 높다는 一般的인 傾向을 말해주고 있다. 그러나 産業別 所得의 構造比가 所得水準의 上昇에 따라 일어나는 繼起的인 變化에서 어떤 規則性을 發見한다고 하여도 여러가지 例外가 나타나게 되어 嚴密한 法則性을 賦與하기에는 困難한 경우가 있다. 例를 들면 豪洲, 덴마크, 이탈리아 등은 높은 所得水準을 維持하고 있음에도 不拘하고 第1次産業이 차지하는 構成比가 大端히 높다. 「덴마크」의 경우 第1次 産業의 構成比가 16.8% (1953~1962年 平均) 나 높은 것은 酪農을 비롯한 多角農業生産物의 比重이 크기 때문이다. C.Clark의 産業分類法은 極히 有用한 것이기는 하나 世界史의 發展過程에서 各國이 適應하는 具體的인 樣相을 度外視하고 産業比重이 第1次, 第2次, 第3次産業으로 移動하여 第2次産業 및 第3次産業의 比重이 클 수록 그 나라의 産業構造는 近代化된 것이라

고 一律的으로 規定하는에는 若干의 問題가 있다.

一般的으로 先進國은 第3次産業, 第2次産業, 第1次産業型이고, 中進國은 第2次産業, 第3次産業, 第1次産業型이며, 後進國은 第1次産業, 第3次産業, 第2次産業型을 이루고 있는데 後進國에서는 第1次産業으로부터 第2次産業으로의 移行을 成就하지 못한채 飛躍的으로 第3次産業의 比重이 相對的으로 擴大되어 있다. 이들 諸國에 있어서는 一面 零細資本이 聚集되는 商業이 많고, 他面에 있어서는 第2次産業은 原價管理가 嚴格하기 때문에 限界生産力이 零이되는 勞動者의 存在를 許容치 않으나, 第3次産業은 그 性格上 潛失業 乃至는 不完全就業의 溫床이 되고 있기 때문이다. 이와같이 第1次産業의 比重이 大略 40% 内外로 壓倒的으로 크며 第2次産業의 比重이 約 20% 정도로 낮을 뿐 아니라 第3次産業의 比重이 相對的으로 크다는 것이 後進國 産業構造의 特徵이며 또한 우리나라 産業構의 特徵이기도 한 것이다.

### Ⅲ. 産業構造의 趨移

6.25 動亂이 終息되었던 53년부터 이른바 復興期라 할 수 있는 61년까지의 GDP成長率은 [표4]에서 보는 바와 같이 年平均 4.8%였으나 1次經濟開發5個年計劃 期間中에는 年平均 8.7% 그리고 2次計劃 1次年度인 67년부터 70년까지는 成長「템포」가 더욱 加速化되어 年平均 11.6%의 高度成長을 示顯하였다.

산업별 성장률 추이

(表 4)

단위: %

		1953~61	1961~66	1966~70	1953~70
G D P	농 립 어 업	3.5	5.2	2.2	3.7
	광 공 업	11.9	14.6	21.5	15.0
	제 조 업	12.2	14.9	22.9	15.4
	사회간접자본및 기타「서비스」	4.4	8.5	14.4	7.8
	총 평 균	4.8	8.7	11.6	7.3
G N P	농 립 어 업	3.5	5.2	2.2	3.7
	광 공 업	12.0	14.6	21.7	16.8
	제 조 업	12.2	14.9	22.9	15.5
	사회간접자본및 기타「서비스」	4.3	8.8	14.2	7.9
	총 평 균	4.8	8.3	11.9	7.2

資料: 韓國銀行調查月報 第25卷 第26號(1971年6月號)

※ ① 산업별 성장률 추이는 복리 년평균 증가율임

② GDP는 1965년 불변요소 비용경가

1953~70年中의 GDP成長率을 産業部門別로 보면 農林漁業이 3.7%에 低인反面 鑛工業과 社會間接資本 및 其他「서비스」는 各各 15.0%, 7.8%의 높은 成長率을 示顯하였다. 特히 製造業의 경우 1966~70年間엔 年平均 22.9%의 高度成長을 記錄하여 製造業이 國民經濟의 成長過程에서 先導的 役割을 하였다. 이와같은 製造業의 高度成長은 3次計劃期間中에도 일관될 展望인데 이는 經濟開發計劃의 強力한 推進과 더불어 特히 圓滑한 外資導入에 힘입은 활발한 投資活動과 輸出市場 開拓은 勿論 國內外 需要도 적지않게 擴大된데 기인하였다. 이와같은 製造業의 高度成長은 國民經濟의 産業構造를 크게 變形시켜 工業化方

산업별 국내총생산 (GDP)

[表 5]

단위: 10억원

구분	연도	1953	61	62	66	67	68	69	70P
농림어업		51.2	46.5	42.5	40.7	35.8	32.0	30.9	28.7
광공업		8.5	14.5	16.3	19.5	22.3	24.7	25.8	27.5
제조업		7.5	13.0	14.5	17.7	20.4	23.1	24.4	26.0
사회간접자본및 기타「서비스」		40.3	39.0	41.2	39.8	41.9	43.3	43.3	43.8
GDP		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: 한국은행, 조사월보, 제25권 제26호 1971년6월호

- 1) GDP는 1965년 불변 요소비용
- 2) 1970.P는 잠정치임

向으로 減달음을 치고 있다. GDP産業別構成比을 보면 [표5]에서 보는바와 같이 農林, 漁業은 53年の 51.2%에서 70年 現在 28.7%로 줄어들고, 社會間接資本 및 其他「서비스」는 53年보다 3.5%「포인트」增加된 43.8% 水準에 그쳤으나 反面 鑛工業은 53年の 8.5%에서 19%「포인트」擴大된 27.5%로 增加되었으며, 그중 가장높은 成長率을 보인 製造業은 70年 現在 26%에 達하게 되었다. 한편 産業構造의 改善에 寄與한 GDP成長을 지탱한 産業別 成長寄與度에서 보면 1953年~70年間의 製造業의 成長寄與度는 34%인데 反해 社會間接資本

완전실업자와 18시간미만 취업자

[表 6]

단위: 1,000인

연도	구분	경제활동인구 (A)	실업자 (B)	실업율 (B/A)	18시간미만 취업자 (C)	18시간미만취업자율 (C/A)
1963		8,652	705	8.1	693	8.0
1964		8,894	683	7.1	763	8.6
1965		9,199	677	7.4	674	7.3
1966		9,325	666	7.1	760	8.1
1967		9,504	590	6.2	632	7.1
1968		9,757	496	5.1	505	5.2
1969		9,818	471	4.8	320	3.3

資料: 경제기획원, 경제 활동인구조사, 1969

및 其他 「서비스」의 寄與度는 46%로서 製造業이 크게 뒤떨어지고 있다. 이는 工業化의 進展에 따라 社會間接資本 및 其他 「서비스」의 成長의 調節如何에 따라서 工業化가 加速될 餘地를 보이고 있는 것이라 하겠다.

#### Ⅳ. 尙大한 不完全就業者의 存在

우리나라의 完全失業者數는 經濟企劃院의 「經濟活動人口調査」에 依하면 [表6]에서 보는 바와 같이 1968년에는 496千人, 1969년에는 471千人으로 되어있다. 上記한 바와 같이 政府의 公式統計에 依해서 表示되는 完全失業者數는 적으며 [표7][표8]에서 보는 바와같이 完全失業者率도 外國과 比較해보아 그다지 큰 편은 아니다. 그러나 여기서 말하는 完全失業者는 「調査期間中 1時間도 일에 從事하지 않았으나 일할 意思와 能力을 가지고 있으며 救職運動을 行하고 있는者」이기 때문에 우리나라와 같이 失業保險制度가 제대로 發達하지 않고 있고 貧困한 勞動者層이 廣範하게 存在하는 곳에서는 失業率이 낮아지는 것이 도리어 當然한 일 이다. 失業으로해서 困窮한 勞動者는 그 最低限의 生活을 維持하기 爲해서 제 아무리 勞動條件이 나쁠지라도 어떤일에 從事하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 이 完全失業者中에는 眞正으로 救濟를 必要로하는 가장 悲慘한 失業者는 그다지 包含되지 않고 도리어 生活에는 窮寒하지 않지만 마음에 드는 職場이 있으면 일해 보고 싶다고 하는 程度의 어떤 意味에서 餘裕를 갖고 있는 者가 많이 包含되게 된다. 이런點을 생각하면 우리나라의 完全失業者 數가 比較的 적은 것은 雇傭狀態가 良好함을 나타내는 것이 아니고 거꾸로 그것이 極히 不良함을 나타내는 것에 不遇하다. 그뿐만 아니라 우리나라에서는 各產業에 걸쳐서 廣範하게 不完全就業者層이 存在하고 있음을 否認할 수 없다. 이와같은 不完全就業者狀態는 우리나라의 產業構造와 不可分의 關係에 서는 것이지만 이것은 또 經濟, 社會構造와 密接하게 關聯한다.

우리나라의 경우에는 勞動力의 供給源을 都市人口層에서도 求하지만 오늘 날에 있어서 조차 그 主要部分을 農村에서 求하고 있다. 이것은 우리나라의 資本主義化가 늦었고 또 不徹低하고 農民離村도 매우 不完全 不充分한데 基因한다고 말하지 않을 수 없다. 이와같이 農村에는 不完全就業者가 停滯하고 있으나 不完全就業者가 많은 것은 農村 뿐이 아니다. 우리나라에는 農業을 비롯하여 中小企業 및 零細經營에 低賃金就業者가 數 많이 存在하고 있다. 上述한데서 알수 있는 바와같이 우리나라의 雇傭狀態는 한極에는 完全就業者가 있고 또 다른 極에는 完全失業者가 있고 그 中間에 不完全 就業者層이 廣範하게 存在하고 있는 그런 것이라고 말할 수 있다. 完全失業者가 적다는 것은 많은 經濟活動人口가 多少를 不問하고 어떤 일에 從事하고 있다는 것을 말해준다. 그러나 그 중에는 [표6]에서 보는 바와같이 1968년에 505千人, 1969년에 320千人이나 되는 18時間 以下の 短期間就業者가 包含

되어 있음을 잊어서는 안되며 또 [표9]에서 보는 바와 같이 1963年에서 1969年까지의 7年間을 平均해서 볼 때 6月과 12月사이에 就業者數에 3,139千名이나 差가 생기고 있음을 잊어서는 안된다. [표9]에서 알 수 있는 바와 같이 이 差를 만들고 있는 部分은 主로 家族從事者

各國의 經濟活動人口와 總人口對比率

單位:1,000名

[表 7]

國 名	調査年	合 計 (千名)	農林, 狩獵 漁業	鑛 業 採石業	製 造 業	建 設 業	電氣, 가스 水道, 衛生 業	商 業
統一 아랍	1960	7,782	56.6	0.3	9.0	2.0	0.5	8.1
캐 나 다	68	7,871	8.7	1.5	22.1	5.8	1.2	19.9
美 國	67	80,793	5.0	0.7	26.6	5.9	1.4	22.4
아르헨티나	60	7,425	17.8	0.5	25.1	5.7	1.1	12.3
브 라 질	60	22,651	1)51.6	2) 2.5	8.9	3.5	3)9.9	6.7
日 本	65	48,269	24.3	0.7	24.2	7.0	0.5	20.0
이 란	61	188,676	72.9	0.5	9.5	1.1	0.3	4.1
프 랑 스	62	19,712	19.8	1.6	26.9	8.2	0.9	13.2
西 獨	67	26,688	10.0	2.0	37.3	8.0	0.8	14.6
이탈리아	67	19,796	23.3	5)1.4	28.7	10.3	—	14.6
英 國	66	24,857	3.1	2.3	34.8	7.8	1.7	16.0
豪 州	66	4,856	6)9.4	1.2	26.9	8.8	2.2	19.9
蘇 聯	59	108,995	35.2	—	7)34.2	—	—	4.7

運 輸 倉 庫	電 信 業	서미스業	軍 隊	分類不可 能의 産業	新 求 職 者	失 業	總人口와 經濟活動人口		
							調査年	總 人 口 (千名)	經濟活動 人口比率
3.3	17.3	—	—	2.9	—	—	1960	25,841	30.1
7.4	28.7	—	—	—	0.5	4.2	66	18,238	35.7
4.8	28.8	4.3	—	—	0.5	—	66	196,842	40.7
7.0	20.6	—	—	9.9	—	—	60	20,011	37.6
4.8	12.1	—	—	—	—	—	60	70,119	32.3
6.0	4)15.9	—	—	—	—	1.4	66	98,920	49.4
1.6	8.81	—	—	1.2	—	—	61	439,235	43.0
5.4	20.1	2.8	—	—	—	1.1	67	49,650	40.8
5.6	21.7	—	—	—	—	—	67	59,834	44.6
5.2	15.0	—	—	—	1.5	—	67	52,409	37.8
6.6	27.0	—	—	0.7	—	—	66	53,788	47.3
7.9	21.7	—	—	2.0	—	—	66	11,550	42.0
—	8)13.3	3.3	9)9.3	—	—	—	59	208,827	52.2

資料: I L O, 國際勞動經濟統計年鑑, 1968年版

※ 合計는 實數 其他는 合計를 100으로한 比率 ① 農林業단 ② 狩獵, 漁業包含 ③ 銀行, 保險, 不動產等包含 ④ 衛生業 包含 ⑤ 電氣, 가스, 水道, 衛生業包含) ⑥ 農業단 ⑦ 工業 建設, 通信業其他生産部門 ⑧ 教育, 文化機關, 科學調查機關, 保險等包含 ⑨ 其他包含



各國의 失業者와 失業率

[表 8]

單位:1,000名

年 月 (月平均)	韓 國	美 國	英 國	이탈리아	豪 州	캐나다	오스트리아	西 獨	日 本	프랑스	벨기에	스위스	스웨덴
1950	—	3,350	341	1,614	—	185	124.8	1,579	440	152.9	223.5	9.6	22.1
60	434	3,852	393	836	—	446	82.3	237	500	131.1	114.3	1.2	18.9
65	677	3,366	360	721	60.7	280	65.5	139	390	142.1	55.4	0.3	16.6
66	666	2,875	391	769	71.5	267	61.4	154	440	247.7	61.5	0.3	22.2
67	590	2,975	599	689	79.1	315	64.6	445	630	196.0	85.3	0.3	28.8
68	496	2,817	601	694	77.8	382	70.8	314	590	253.8	102.7	0.3	33.4
69.3	—	2,746	628	—	—	448	94.2	236	750	246.2	96.6	0.2	42.8
70.3	—	3,733	660	—	—	542	—	—	670	249.6	75.7	—	—
失業率 (%)	5.1	3.6	2.5	3.5	1.5	4.8	2.9	1.6	1.2	—	4.2	—	2.0

資料: UN調査

※ 韓國失業率은 1968年 調査值임

중사상외지위별, 계절별, 성별취업자

[表 9]

단위:1,000인

구 分 년 월	총 수			자 영 업 주			가 족 중 사 자		
	전 체	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자
1963. 6 —	—	—	—	3,381	2,728	653	3,699	1,121	2,578
1969. 6(A)	—	—	—	2,618	2,107	511	1,427	547	880
1963. 12 —	—	—	—	763	621	142	2,262	574	1,698
1969. 12(B)	—	—	—	—	—	—	—	—	—
(A)-(B)	3,139	1,151	1,988	—	—	—	—	—	—

구 分	상 고			임 고			일 고		
	전 체	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자	전 체	남 자	여 자
1963. 6 —	—	—	—	593	412	182	1,226	795	431
1969. 6(A)	1,329	1,063	266	613	423	190	937	721	216
1963. 12 —	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1969. 12(B)	—	—	—	—	—	—	—	—	—
A)-(B)	△155	△107	△48	△20	△111	△9	289	74	215

자료: 경제기획원, 경제활동인구 조사, 1970

이며 또 女子失業者이다. 不完全就業者 내지 潜在失業者의 定義에는 여러가지가 있다. 또 測定方法에도 여러가지가 있다. 그러나 3,139千人을 一旦 不完全就業者로 看做해도 大體로 無妨하지 않을까 생각한다. (1) 말하자면 우리나라에는 3,139千人的 不完全就業者가 存在하는 셈이다. 그러나 完全就業者를 除外한 經濟活動人口는 모두 就業者로 看做하고 있

1) 서울大學校商科大學, 韓國經濟研究所「經濟論集」  
(邊衡尹教授, 過剩人口의 壓力) P. 2~3參照

는點과 自營業主中 그 所得만으로는 生活을 維持할수 없는 者가 相當히 存在한다는 點等을 考慮한다면 不完全就業者數는 3,139千人보다 훨씬 더 많으리라고 말할 수 있을 것이다. 이와같이 龍大한 不完全就業者가 存在하는 것은 人口 或은 經濟活動人口의 增加에 比해서 經濟成長이 不充分한데 主로 그 原因이 있다고 한다면 龍大한 不完全就業者의 存在는 過剩人口의 壓力이 招來한 現象이라고 할 수 있다.

## V. 失業問題의 對策

### 1. 失業問題

失業이라 함은 一國의 勞動人口 中에서 勞動의 意思와 能力이 있으면서 就業의 機會를 얻지 못하는 狀態를 가리킨다. 이와 같은 失業問題는 資本主義社會의 發展과 더불어 誕生하여 資本主義의 運命을 左右하는 重大한 問題가 되어 있다. 失業의 概念이 貧困과 直結되어 產業資本主義段階 初期에 發生하였던 景氣의 失業(cyclical unemployment)의 現狀과는 달리 獨占資本主義 段階下에 있어서의 失業은 하나의 社會的인 問題로서 登場하게 되었다. 卽, 資本主義가 發展을 거듭함에 따라 資本蓄積에 依한 資本의 有機的構成의 高度化는 資本에 對한 相對的 過剩人口의 發生으로 慢性的失業이 孕胎하게 된 것이다. 다시말하면 勞動需要의 相對的 減少와 勞動供給의 絕對的 增加가 合一하여 社會全體로 볼때 相對的 過剩人口의 現狀으로 나타나게 된 것이다. 이러한 過剩人口야말로 失業의 溫床으로써 產業豫備軍(industrielle reserve armee)을 形成하게 되는 것이다. 以上과 같은 命題는 資本主義의 正常的인 發展過程을 거쳐서 高度로 發達된 先進資本主義 諸國이 體驗하는바, 勞動需要의 相對的 不足으로 因한 非自發的失業(involuntary unemployment)의 存在樣式을 表現하는 것이다. 그러나 封建性을 지녔고, 被援助國으로서 先進國과 關聯을 가지고 있는 韓國에 있어서의 失業의 問題는 더욱더 錯雜한 現狀으로 나타나고 있는 것이다. 우리나라와 같은 後進國의 失業이란 相對的 過剩人口의 集中的 表現으로서 狹少한 國土에 過大한 人口를 收容하고 있으며, 貧弱한 國內資源 및 蓄積資本과 過少 生産施設을 가지고서는 相對的 過剩人口를 吸收할수 없기 때문에 發生하게된 失業이라는에서 產業構造의 特徵이 그대로 反映되고 있는 것이다. 詳言하면 後進國에 있어서 一般的으로 苦悶의 對象이 되고있는 擬裝失業(disguised unemployment)은 우리나라의 農村에도 깊이 뿌리박고 있으며, 오늘날 우리나라의 經濟가 日帝時의 植民地經濟의 舊殼을 벗어나지 못하고, 한편에 廣範히 後進的要素를 內包하면서 한 편으로는 高度의 世界資本에 依存된 官僚, 獨占資本主義體制를 形成하게된 韓國經濟의 構造的 矛盾과 耕作規模의 零細性으로 말미암아 더욱더 慢性的으로 深化되고 있는 形便에 있다. 따라서 擬裝된, 潛在的인 失業(disguised, latent unemployment)이 支配하는 韓國에 있어서는 生産力은 極度로 脆弱하게 되고 이는 國民所得의 低位, 購買

力의 不足, 投資誘因의 缺乏, 生産力低下라는 이른바 貧困의 惡循環에서 벗어나지 못하게 되고, 이와 같은 現狀이 繼續되는 限 無數한 韓國의 失業問題란 解決 될수 없는 것이다. 그렇다고 失業問題의 完全한 解決 即 完全雇傭이란 資本家의 生産樣式下에서는 거의 不可能視되는 것이며, 따라서 그 救濟도 어디까지나 社會政策的인 應急策이 될 뿐이다. 그렇다면 結局 臨時 彌縫策으로서의 失業救濟策이 構想되기는 하지만 過少生産施設에, 蓄積資本의 微弱이라는 韓國經濟의 特殊한 事情에 비추어서 失業救濟에 對하여 經濟政策的인 見地에서 産業構造와 雇傭增大를 核心으로 摸索해 보고자 하는 것이다. 潛在的失業이라 함은 表面的으로 보아서는 失業은 아니지만 勞動者가 自己가 가지고 있는 生産力을 充分히 發揮하지 못하며, 따라서 그가 받는 賃金이 生活의 一部 補助 밖에 되지않는 半失業狀態를 意味하는 것이다. 嚴密한 意味에서 따진다면 이것은 近代的인 失業의 範疇에는 들지 않는 것이다. Joan Robinson 女史는 이 潛在的失業을 假裝失業(disguised unemployment) 이라고 하고 있다.<sup>2)</sup> 그의 見解에 依하면 近代的인 失業은 先進諸國에 있어서는 顯在的인 形態로 나타나는 것이나 社會保障制度가 發達하지 못한 後進國에 있어서는 只今까지의 職業에서 解雇된 사람은 自力으로 그 生活을 打開하기 爲하여 보다 生産性이 낮은 職業에 從事하지 않을 수 없다. 例를 들면 工場에서 解雇當한 青年이 歸農하는 경우와 같다. 이와 같이 能率이 나쁜 新職業에 非自發的으로 就任하는것을 假裝失業이라고 말하고 있다. 最近의 後進國 開發論者들은 人口가 稠密한 東南亞細亞에 있어서의 失業問題의 焦點은 이 假裝失業에 있다고 보고 있다. 그들의 大體的인 推計에 依하면 東南亞細亞의 農村 및 家內手工業地帶에는 住民의 約 30% 前後가 이와같은 假裝失業者群이라고 한다. 이와같이 尨大한 假裝失業者(disguised unemployment)의 存在를 可能케 하고 있는데는 根本的인 몇가지 理由가 있다. 첫째로 急增하는 人口로 因해 勞動力供給은 豊富하나 低資本蓄積率로 因해서 勞動力의 需要는 적기때문에 極端의 低賃金과 過少雇傭을 形成하고 있는 것이다. 그리고 人口增加와 貧困의 惡循環을 取하고 있는 亞細亞的 後進國에서는 技術教育의 機會도 적으며 그 結果 大量의 未熟練 勞動者를 放置하게 되고 넘치는 勞動力을 假裝失業의 形態로 감싸주고 있는 것이다. 둘째로는 大家族制度下의 生産連帶意識에 起因한다. 特히 農業部門을 中心으로한 前近代的인 産業形態下에서 大家族制의 存立은 한 두명의 生産的 勞動人口가 數多한 非生産的 勞動人口를 扶養하면서 生産과 消費가 未分離된 채 共同生活을 하기 때문에 이면상으로는 그 非生産的 勞動人口도 모두 雇傭機會를 얻은 것 같이 보여지는 것이다. 셋째로, 零細農과 小企業을 中心으로 家族勞動의 形態를 取한다는것도 위에 指摘한 過少雇傭의 特徵과 密接히 關係가 되는 것이다. 以上の 過剩人口와 過少雇傭의 特徵은 主로 人口成長과 資本不足과의 惡循環에 起因하며, 이와 같은 過剩人口의 壓力은 自力에 依한 資本蓄積을 거의 不可能케 하며, 오로지 消費의 人口로 逆轉시키고, 몇몇 사람의 犧牲의

2) Joan Robinson; Essays in the theory of employment, London, 1937, P. 82

勞力에 依하여 이를 扶養케 하고 있는 것이다.

## 2. 失業問題의 對策

政府當局에서 發表한 第3次 經濟開發5個年計劃(1972~1976)에 依한 雇傭增大, 即 失業救濟策은 [표10]에서 보는 바와 “計劃期間中 輸出의 增大와 重化學工業의 建設, 社會間接資本의 擴充等 經濟規模의 擴大로 雇傭은 繼續 增大될 것이며 農業部門의 雇傭이 漸進的으로 非農業部門으로 轉換됨으로서 雇傭構造의 質의 改善도 繼續될 것이다. 그리하여 總雇傭은 1970年의 9.9百萬人에서 1976년에 11.8百萬人으로 18.6%가 增大되어 就業率 96%를 示顯하게 될 것이다. 雇傭構造에 있어서는 農林, 水産部門이 1970年의 47.8%에서 1976년에 37.7%로 떨어지고, 鑛工業은 16.1%에서 20.5%로 社會間接資本 및 其他部門은 36.1%에서 41.8%로 各各 늘어날 것이다. 이에 따라 完全失業率은 1970年의 4.6%에서 1976년에는 4.0%로 下落할 것이나 1970年의 總雇傭中에는 3.0%水準의 不完全就業(週當 18時間未滿 就業者)이 內在하고 있음을 勘案하여 計劃期間 中에는 實業教育의 充實化 및 技術訓練의 強化로 勞動生産性을 提高함으로서 不完全就業을 漸次 解消할 것이다.”<sup>3)</sup> 라고 希望의인 것으로 樂觀하고 있으나 現國內外情勢 및 經濟事情은 우

인 구 와 고 용

단위: 천인

	1 9 7 1		1 9 7 6		증 가 율 (%)
	인 수	구성비(%)	인 수	구성비(%)	
총 인 구	31,317	100.0	34,345	100.0	9.7
노 동 력 인 구	10,420	33.0	12,290	35.8	17.9
고 용	9,941	100.0	11,792	100.0	18.6
농 립 수 산 업	4,753	47.8	4,442	37.7	-6.5
광 공 업	1,596	16.1	2,413	20.5	51.2
사회간접자본및 기 타 부 문	3,592	36.1	4,937	41.8	37.4
완전실업율(%)	4.6	—	4.0	—	—

자료: 대한민국정부간, 제3차 경제개발5개년계획(1972~1976), 1971

티나라에 不利하게 움직이고 있으며, 現下 韓國의 政治的 經濟的 및 社會的諸事情으로 보아 失業者 救濟에 있어선 많은 險路點과 問題點을 內包하고 있을 뿐만 아니라 덜 樂觀의이라 아니할 수 없는 것이다. 失業者に 對한 對策을「韓美合同 經濟委員會」에서 發表했던 것을 도리켜 보면 結局 勞賃撤布를 爲한 道路工事, 水利事業等이 爲主가 되어왔다고 볼 수 있다. 勿論 이러한 것이 恒久的인 對策이 될 수는 없었던 것이다. 失業者救濟를 爲해서는 가령 “乞人을 救濟하려고 할때에도 동냥을 주는것 보다는 그돈을 주지말고 모아 가지고 投資를 擴大시키라”는 말이 생각난다. 이러한 見解이 根本을 둘때에는 財政「인플

3) 대한민국정부간, 제3차 경제개발 5개년계획(1972~1976), 1971, PP. 31~32

를 助長시키는 救濟勞賃撤布 보다는 오히려 國民經濟의 安定과 그에 따르는 貯蓄增大 및 民間投資의 擴大化를 期하는 길이 恒久的인 失業對策이 될 것이다. 말하자면 失業問題는 오늘날 自由經濟의 共同問題이기는 하지만 그 解決策은 아직도 各 國民經濟에 맡겨져 있는 實情인 것이다. 따라서 各 國民經濟의 發展程度와 經濟環境에 따라서 다른 것이다. 그러므로 失業問題는 各國의 國民經濟的인 政策에서 解決策을 講究하지 않을 수 없는 것이다. 先進經濟의 경우에는 私經濟部門의 投資機會를 直接間接으로 開拓하는 同時에 私經濟部門의 投資不足分을 補充投資 하는 것과 그에 必要한 資源을 動員하는 것이다. 우리나라와 같이 開發途上國의 經濟의 경우는 아무것도 없는 것에서 모든 것을 새로 마련하여야 한다. 곧 投資에 必要한 資源을 政治的 強制로써 動員하는 同時에 그것을 私企業部門을 指導하는 方向으로 投資하여야 하는 것이다. 그러므로 先進國의 經濟의 境遇에 比하면 後進經濟의 失業解決策은 훨씬 어려운 것이다. 어디까지나 現代政治의 目標가 厚生經濟이며, 國家가 厚生經濟人이 되어야 한다는 信條에서 만이 失業者 救濟는 成就 할 수 있는 것이다. 古典的 自由經濟에서는 政治의 主要 目標은 個人財產을 保護하며, 個個人的 自由行爲를 最大限으로 保障하는 것이었다. 그러나 勞動者를 失業으로 부터 保護하는 것은 그에 못지않게 重要한 國家의 義務가 되어야 할 것이다. 失業은 飢餓 또는 餓死와 同義異語이기 때문이다. (4) 끝으로 失業問題解決을 爲한 具體的인 方案을 提示는 해보면 첫째, 失業手當을 中心으로 하는 社會保障制度의 確立이 時急하며 둘째 政府 및 地方公共團體가 財政資金이나 公債를 가지고 하는 公共事業의 擴大를 들 수 있다. 예컨대 道路, 港灣의 施設 即 社會間接資本의 擴充을 말한다. 셋째, 低金利政策으로 投資機會(誘因)를 擴大하여 雇傭을 增加시키는 方法을 들 수 있는데 이것은 國民經濟의 安定된 水準을 維持하기 爲하여 年間激增되는 人口의 自然增加率에 따를 수 있는 投資比率이 累增되어 所得의 增加가 保障 되어야 한다. 넷째, 勞動市場의 完備 即, 職業紹介 事業의 完備 및 生産設備의 擴張을 말한다. 다섯째 中小企業의 育成策이 앞장서야 되며, 여섯째 國民總生産(GNP)의 增加를 期해야 한다. 于先 再生産機構에서 消費財 生産部門의 自立化 와 거기에 따르는 生産財 生産部門과의 均衡으로 擴大再生産을 可能케 하여 第1次産業의 過剩人口와 第3次産業의 勞動과 資本을 第2次産業으로 誘導하여 近代工業化에 注力하지 않으면 안 된다고 보는 것이다. 일곱번째 人口政策의 으로는 自然增加에 對備하여 資源 開發度를 높이거나 移民 및 産兒制限으로 人口增加를 抑制, 解消시킬 長期的인 對策이 要望 된다고 본다. 그러나 여기에는 許多한 問題點이 內包되고 있다. 即, 亞細亞에 있어서는 農業生産力의 向上은 出發點에 있어서의 過剩人口, 土地不足, 資本不足等の 與件에 依하여 큰 期待는 할 수 없으며 移民도 西歐의 過剩人口問題의 解決에는 도움이 될지 몰으나 亞細亞에는 別 도움이 되지 않을 것이다. 工業化의 條件도 매우 어렵게 되어 있다. 先進資本主義 諸國과의 競爭下에서 工業化를 하여야 된다는 點에 큰 難關

4) 金瑞鳳, 失業問題分析, 1963, PP. 185~186 參照

이 가로 놓여 있는 것이다. 또한 文化程度가 낮고 農業中心의 社會에 있어서 產兒制限이 어느 程度의 效果를 가지겠는가 하는것도 疑問이다. 完全雇傭의 實現은 資本主義社會의 重大한 問題가 되고 있다. 이에서 英, 美, 其他 先進諸國에서는 程度의 差異는 있으나 各各國民에게 充分한 雇傭의 機會를 줄 것을 國家의 責任으로 하는 完全雇傭法을 制定實施하고 있다. 이에 反해 社會主義 諸國에서는 經濟의 計劃性이나 後進性 때문에 失業이 問題가 되지 않고 또 問題가 된다 하더라도 開發政策으로 比較的 容易하게 完全雇傭을 達成 할 수 있다.<sup>5)</sup>

## VI 結 言

우리나라는 自然資源이 不足한데다가 아직 工業化의 初期段階를 크게 벗어나지 못하고 있으며 따라서 國民所得 水準도 低位에 머무르고 있음에 비추어 產業構造의 改善方向도 第1次的으로는 所得彈性性이나 生産性基準에 立脚한 重化學工業化에 力點을 두면서 環境이나 勞動條件의 改善도 아울러 追求해 나가는 方向으로 工業化가 이루어져 나가야 될 것으로 보인다. 失業問題 解決策으로서도 財政「인플레이」를 助長시키는 救濟勞賃撤布보다는 오히려 國民經濟의 安定과 그에 따르는 貯蓄增大 및 民間投資의 擴大化를 期하는 길이 恒久的인 失業對策이 될것이다. 都市產業部門의 雇傭機會가 強力하게 限定되어 있는 오늘날의 事情下에 있어서는 過剩勞動力이 生産力으로서 利用 될 수 있는 重要한 무대는 오히려 農家部門의 内部에서 副業, 兼業, 建設活動 및 農村工業으로부터 求하지 않으면 안된다고 하겠다. 要는 過剩人口에 對處할 主된 政策手段은 高水準의 經濟成長率의 持續的인 達成과 農業發展의 方向에서 追求되어야 하며 家族計劃이나 移民等の 政策手段은 補完的이며, 副隨的인 性格을 벗어나지 못 한다는 것이다. 先進經濟의 境遇에 比하면 後進經濟의 失業解決策은 훨씬 어려운 것이다. 現代政治의 目標가 厚生經濟이며, 國家가 厚生經濟人이 되어야 한다는 信條에서 만이 失業者救濟는 成就 될 수 있을 것이다.

5) 金澤揆, 新經濟原論, P. 448