

# 인도네시아 도시의 공개적 失業과 불완전 취업

박재봉\*

## 목 차

- I. 머릿말
- II. 인도네시아의 산업구조와 고용구조
  - 1. 인도네시아 經濟의 構造的 變化
  - 2. 인도네시아의 經濟成長과 雇用
- III. 인도네시아 도시의 공개적 실업과 불완전 취업
  - 1. 인도네시아의 失業의 定意 및 測定の 問題
  - 2. 인도네시아 都市의 공개적 失業(Open Unemployment)
  - 3. 인도네시아 都市의 불완전 就業(Underemployment)
- IV. 인도네시아의 실업의 원인과 비공식부문
- V. 맺음말

## I. 머릿말

대부분의 개발도상국이 겪고 있는 높은 실업율은 전반적으로 높은 인구 증가율과 도시 산업 부문의 고용흡수(labour absorption)의 증가가 농업부문에서 移住(migration)하는 노동력에 비해 더 작기 때문이다. 즉 개발도상국의 현실을 보면 농촌으로부터 도시로의 이주는 상당히 급속하게 진행되었는데 반하여 도시의 산업 부문의 발전은 점진적으로 이루어졌기 때문이다. 1) 따라서 개발도상국의 도시에는 公式部門(formal sector)으로 흡수되지 못한 상당수의 노동력이 공개적 실업(open unemployment)과 불완전 취업(underemployment)의 상태로 존재하게 되었다. 특히 공개적 실업보다는

\* 성심외전 말레이·인도네시아어과 교수

1) Lyn Squire, *Employment Policy in Developing Countries : A Survey of Issues and Evidence*, (London : Oxford University Press, 1981), p.4.

불완전 취업 노동력의 비율이 대단히 높은 것으로 입증<sup>2)</sup>되고 있어 개발도상 국가의 공개적 실업율은 그 사회 전체의 인력 활용에 관한 정확한 현상을 보여주지 못하는 데, 이는 불완전 고용이 주를 이루는 상황을 감안하지 않았기 때문이다.<sup>3)</sup>

하나의 예로서, 인도네시아 정부가 발표하는 공개적 실업율은 2-3%라는 매우 낮은 수치를 기록하고 있어 인도네시아의 고용 문제를 크게 왜곡시킬 소지가 있다.<sup>4)</sup> 인도네시아 정부내의 성장론자들의 주장에 따른 경제 성장 우선 정책이 전반적으로 높은 경제 성장율을 달성하고 있으나 고용의 문제, 소득 분배의 문제 그리고 지역간 균형의 문제등을 해결해 주지 못하고 있는 것이다.<sup>5)</sup> 구체적인 고용의 문제는 매년 230만명으로 추산<sup>6)</sup>되는 新規勞動力을 흡수할 수 있는 고용 기회의 결핍 및 이로 인해 야기되는 실업, 빈곤, 소득격차의 심화 등의 문제들은 경제적 차원을 넘어 정치·사회적 문제로 발전될 소지가 큰 상황이다. 따라서 고용문제는 인도네시아 정부가 시급히 해결해야 될 주요한 과제라고 할 수 있으며, 특히 인도네시아 제조업 분야의 절대 다수(90% 이상)를 차지하는 小企業(small industry)과 家內工業(cottage industry)에 고용된 노동력의 抵活用(under-utilization of labour) 문제는 심각한 상황이다.<sup>7)</sup>

2) Michael P. Todaro, *Economics For a Developing World*, (London : Longman, 1977), P.199.

3) G. Myrdal, *Asia Drama (Vol.II)*, (London : Penguin Books, 1986), p.993.

4) Chris Manning, "Angkatan Kerja dan Kesempatan Kerja di Indonesia," *Kebijaksanaan Kependudukan dan Ketenagakerjaan di Indonesia*, (Jakarta : FEUI, 1986), p.351. ; Sjahrir, *Basic Need in Indonesia : Economics, Politics and Public Policy*, (Singapore : ISEAS, 1986), p.23.

5) Sjahrir, "The Indonesian Economy Facing 1990s," *Southeast Asian Affairs 1990*, (Singapore : ISEAS, 1990), p.118.

6) John McBeth, "Show of Resilience," *Far Eastern Economic Review*, 11 November 1993.

7) Douglas S. Paauw, "Economic Growth and Employment in Indonesia," *Pemikiran, Pelaksanaan dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*, Iwan J. Azis et.al.(ed), (Jakarta : PT Gramedia, 1992), p.326. ; Ace Suryadi, "Sumberdaya Manusia pada PJP II," *Prisma*, No.3, Tahun

이 글에서는 인도네시아의 실질적인 雇用構造를 알아 보기 위해서 개발도상 국가에서 상호 연관성이 큰 2 가지의 지표를 분석하고자 한다. 첫번째의 지표는 공개적 실업(open unemployment)이고 다른 하나의 지표는 불완전 취업(underemployment)이다. 이를 통해서 개발도상국가들에서 일반적인 현상으로 인식되고 있는 노동의 저수준 활용의 문제가 인도네시아에서는 어떠한 규모와 형태로 존재 하는지를 분석 하고자 시도하였다. 불완전 취업의 규모와 형태는 인도네시아의 고용구조를 정확히 이해하는 중요한 요소라고 생각된다.

## II. 인도네시아의 산업구조와 고용구조

### 1. 인도네시아 經濟의 構造的 變化

인도네시아는 1992년에 1억 8천 6백만의 인구를 가진 세계 4번째의 인구 대국이다. 전체적인 인도네시아 인구 구성의 특징은 전체 인구의 70%인 1억 이상의 인구가 인도네시아 전체 국토의 7%인 자와(Jawa)와 마두라(Madura)섬에 집중되어 있고 또한 전체인구의 70% 이상이 농촌에 거주하고 있으며, 인구 증가율이 평균 2% 정도로 아직 높다는 사실이다.<sup>8)</sup> 세부적인 인구 구성을 보면, <표-1>을 통해서 알 수 있듯이 1961년에 85% 이상이던 농촌인구가 산업발전에 따른 도시화의 영향으로 점차적으로 도시지역으로 이주하여 1990년에는 71%로 비율이 감소하였고, 반면에 도시인구는 1961년에 전체인구의 15%에서 1990년에는 29%로 증가하고 있다.

또한 노동가능인구의 경우 1980년에 이미 1억을 넘어 1990년에는 1억 3천 7백만을 기록하고 있어 노동가능인구의 전체 인구에 대한 비율은 74%로 나타나고 있으며 노동가능인구의 증가율은 전체인구 증가율을 계속해서 上廻하고 있다는 특징이 있다.

XXII, (Maret 1994), p.79.

8) Department of Information Republic of Indonesia, *Indonesia 1993*, (Jakarta : Department of Information, 1993), p.13.

〈표-1〉 인도네시아의 人口構造 變化推移 (1961-1990)

(단위 : 백만명)

구 분	1961	1971	1980	1985	1990
전 체 인 구 (증가율)	96.318 (2.1)	118.368 (2.3)	146.776 (2.2)	164.047 (1.89)	180.383
도 시 인 구 (비 율)	14.358 (14.80)	20.465 (17.29)	32.846 (22.38)	41.701 (25.42)	51.932 (28.79)
농 촌 인 구 (비 율)	82.660 (85.20)	97.903 (82.71)	113.930 (77.62)	122.346 (74.68)	128.451 (71.21)
자 와 점 인 구 (비 율)	62.993 (65.40)	76.029 (64.23)	91.217 (62.15)	99.853 (60.87)	107.092 (59.37)
노동가능인구 (증가율)	63.954 (2.30)	80.506 (2.88)	104.355 (2.86)	120.379 (2.65)	137.420

출처 : A. Ananta & U. D. Pungut, "Population Change and Economic Development in Indonesia," *Asean Economic Bulletin*, Vol.9, No.1, (July 1992), p.60.

한편, 인도네시아의 산업구조는 농업부문의 비중이 점차적으로 감소하면서 공업 또는 제조업부문이 증가하는 개발도상국의 일반적인 현상을 보여주고 있다. 9) 〈표-2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 1971년에서 1990년까지의 산업구조 변화는 이러한 현상을 뚜렷하게 보여주고 있다. 즉 1971년 농업부문의 비중은 44%에서 1990년도에는 19.6%로 2배 이상 감소한 반면, 1971년에 8.8%이던 제조업부문의 비중은 1990년에는 19.3%를 차지하여 2배 이상 증가하고 있는 것이다. 그밖에 무역부문이나 서비스부문은 큰 변화를 보여주지 못하고 있어 1970년대와 1980년대 인도네시아의 산업구조 변화는 농업부문의 감소와 제조업부문의 확대에 의해 주도 되었다는 것을 알 수 있다.

그리고 산업별 고용구조를 보면 1960년대 초에는 전체 노동력의 70% 이상이 농업부문에 고용되었으나 이후 이러한 농업부문의 고용비율은 점차로 감

9) I Komang Gde Bendesa, "The Structure Change of Employment and Education in Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XX, No.4, (Forth Quarter, 1992), p.448.

소하여 1990년에는 50% 수준으로 감소되었다. 특히 1980년대에는 농업부문과 제조업부문의 고용비율이 거의 변화가 없는 점이 특이한 사항이라고 할 수 있다. 이는 산업구조의 변화에 따른 농업부문의 고용비율 감소와 제조업분야의 고용비율 증가라는 일반적인 현상과는 다른 것으로 제조업 분야의 지속적인 발전을 통한 고용 창출이라는 인도네시아 정부의 정책이 실효를 거두지 못하고 있는 것으로 분석된다.

〈표-2〉 인도네시아의 産業構造와 雇用構造 變化推移 (단위 %)

구 분	1971	1976	1980	1986	1987	1988	1989	1990
산업구조								
농업	44.0	34.7	31.4	21.9	21.3	21.1	20.5	19.6
제조업	8.8	11.9	14.3	16.3	17.2	17.2	18.7	19.3
무역업	16.7	16.2	16.4	14.9	15.2	15.2	16.0	16.2
서비스	4.5	9.1	11.4	3.7	3.6	3.6	3.5	3.5
고용구조								
농업	73.6	62.0	56.8	56.2	55.0	55.8	56.2	55.3
제조업	7.8	10.1	11.8	8.2	8.3	8.6	10.0	11.3
무역업	8.9	17.3	16.2	14.3	14.9	14.2	14.8	15.1
서비스	9.7	10.6	15.2	21.3	21.8	5.9	6.9	9.0

출처 : Sjahrir, *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia*, (Jakarta : PT Gramedia, 1992), pp.14-19.

이러한 현상은 오랜동안 인도네시아 정부가 경제성장의 주축으로 정부 주도의 수입대체산업화(ISI: import substitution industrialisation)전략<sup>10)</sup>에 중점을 두고 국내산업을 보호하여 왔기 때문이다. 따라서 기술집약적 산업(technology intensive industry)부문이 정부의 보호와 안정된 시장의 확보

10) 인도네시아의 수입대체공업화 전략은 독립 이후부터 1986년 국제 석유 가격의 급격한 하락으로 인한 산업구조 재편이 시작 될 때까지 지속되었다. Jonathan Rigg, *Southeast Asia : A Region in Transition*, (London : Unwin Heyman, 1991), p.178. ; Mari Pangestu & M. Oey-Gardiner, "Human Resource Development in Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol.XXI, No.4, 1993, p.473.

라는 유리한 환경으로 인하여 발전하였고, 고용흡수력이 큰 노동집약적산업 (labour intensive industry)이 상대적으로 등한시 되었다.

그러나 1986년 이후부터 강력하게 전개되고 있는 노동집약적 중소기업 육성 정책으로 인하여 제조업부문의 고용비율은 다시 회복세를 보이고 있지만 1990년을 기준으로 할 때 국내 총생산량의 19.5%의 비율을 차지하고 있음에도 불구하고 고용비율은 11.3%에 머물고 있어 아직도 기대에 못미치는 상태라고 할 수 있다. 이와같은 상황을 반영하여 인도네시아 정부는 고용구조의 개선을 위해서 노동집약적인 제조업 부문의 성장에 많은 역점을 두고 정책을 추진하여 왔다. 세계은행(World Bank)의 연구에 의하면 인도네시아는 연간 200만명 이상으로 추산되는 신규 노동인력을 흡수하기 위해서는 연 8%의 경제성장<sup>11)</sup>이 필요하기 때문에 고용흡수력이 큰 비석유부문(non-migas), 즉 제조업 부문의 성장에 많은 노력을 기울여왔다. 특히 고용흡수력이 큰 수출중심의 중·소기업들에 대한 金融·稅制상의 지원을 확대하고 있다.<sup>12)</sup>

위의 현상들을 종합하여 볼 때, 인도네시아 정부가 추진하고 있는 산업구조 조정, 즉 생산성이 낮은 농업부문의 축소와 산업부문의 확대는 상당한 진척을 보이고 있는 것으로 나타나고 있으나, 산업구조의 재편에 따른 제조업분야의 고용비율 확대라는 고용구조의 변화는 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 분석된다.

## 2. 인도네시아의 經濟成長과 雇用

인도네시아는 대부분의 개발도상국가에서 볼 수 있는 바와 같은 명백한 노동력 과잉(labour surplus)형태를 나타내고 있다. 그렇지만 경제성장율이나 고용흡수력의 높고 낮음을 불문하고 매년 2-3%의 아주 작은 비율만이 실업 상태에 있는 것으로 집계되고 있는데, 이는 공식부문(formal sector)에서 적

11) 1988년 인도네시아 정부의 인력성 장관인 Sudomo에 따르면, 인도네시아 정부는 신규 노동력 흡수를 위한 기본적인 경제 성장율을 6%로 정하고 이에 맞추어 경제 계획을 수립하고 있다. *Suara Pembaruan*, 23 Februari 1988 참조.

12) Hal Hill, "Survey of Recent Development," *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, Vol.28, No.2, (August 1992), p.39.

업을 얻지 못한 대부분의 노동자들이 생계를 위해 공개적 실업보다는 임시적(casual employment)이나 소규모의 자영업을 선택하여 비공식부문(informal sector)으로 흡수되기 때문이다.<sup>13)</sup> 이와같은 현상은 인도네시아 고용구조의 가장 큰 취약점이라고 지적할 수 있는 제조업을 비롯한 산업부문의 고용흡수(labour absorption) 능력의 부족을 상쇄시켜 도시의 실업문제를 완화하는 역할을 하고 있다. 따라서 인도네시아의 경우에도 Todaro의 지적대로 도시의 비공식부문에 대한 규제와 차별은 재고해 볼 가치가 있다. 왜냐하면 단순히 높은 경제성장만으로는 구조적으로 소외된 도시의 영세민이나 빈민층 노동력을 공식부문으로 흡수하기는 어렵기 때문이다.

〈표-3〉을 통해서 알 수 있듯이 노동력 증가와 고용의 증가는 매우 밀접한 관계를 나타내고 있다. 1970년대에는 1973년 이후 계속된 제1차 석유붐의 영향으로 8.1%라는 높은 경제성장율을 기록하고 있으며, 고용증가가 노동력 증가를 앞지르고 있음을 알 수 있다. 이와같은 현상은 1960년대의 고질적인 경제적 침체와 높은 실업율이 효과적으로 감소하고 있음을 반영하고 있는 것이다. 이 시기에는 고용증가율이 3.1%로 노동력 증가율(2.7%)을 앞지르고 있으며 노동생산성도 4.9%의 괄목할 만한 증가를 기록하고 있다.

그리고 1980년대 전반기에는 세계적인 경기 침체의 영향으로 인도네시아의 경제성장율이 5.0%로 감소하였으며, 노동력 증가율이 고용증가를 초과하여 노동력 공급과잉이 본격적으로 대두되기 시작하였다. 이러한 공급과잉의 압력을 해소하기 위하여 경제 상황이 좋지 않음에도 불구하고 높은 고용증가(3.9%)를 달성하였으나 결과적으로는 1970년대의 4.9%의 노동생산성이 1980년대 전반기에는 1.1%로 급격히 하락하는 결과를 초래하였다. 이러한 현상은 제 3차 경제개발계획 기간(1979-1983)에 중점적인 고용증가 정책의 영향인 것으로 분석된다.<sup>14)</sup> 이 시기는 경제성장 우선 정책이 빈부의 격차를 심화시키고, 개발성과가 공정하게 분배되지 않는다는 사회적 비판이 크게 대두되어 공평분배에 역점을 두는 정책들이 실시되었다.

13) Douglas S. Paauw, *op. cit.*, p.314.

14) Suhadi Mangkusuwando, *Perdagangan dan Pembangunan*, (Jakarta : UIP, 1986), p.51.

〈표-3〉 인도네시아의 주요 경제지표 (1971-1990) (단위 %)

년 도	노동력증가	고용 증가	GDP 증가	생산성증가
1971 - 1980	2.7	3.1	8.1	4.9
1980 - 1985	4.0	3.9	5.0	1.1
1985 - 1990	3.1	2.9	6.2	3.2

출처 : D. S. Paauw, "Economic Growth & Employment in Indonesia," *Pemikiran, Pelaksanaan Dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta : PT Gramedia, 1992), p.316.

한편, 1980년대 후반에는 본격적인 비석유(non-migas) 부문의 제조업 발전 정책을 실시하기 시작하는 시기이며, 인구증가 억제정책이 實效를 거두기 시작하는 시기라고 할 수 있다. 실제로 이 기간의 인구증가율은 1.89%로 이전보다는 많이 감소하고 있음을 알 수 있다. 경제성장율은 국제 원유가의 급속한 하락이라는 불리한 여건 속에서도 회복세를 나타내고 있다. 따라서 이 시기에는 노동력 증가율이 둔화되고 있으며 고용 증가율도 감소하여 노동 생산성은 상대적으로 높아졌음을 알 수 있다.

따라서 1980년대에는 노동력 超過現狀이 계속되고 있으며, GDP의 증가와 고용 증가의 함수 관계는 매우 미약함을 알 수 있다. 고용증가는 오히려 노동력 증가와 밀접한 함수 관계를 나타내고 있으며 또한 고용 증가와 노동 생산성 사이에는 逆의 함수 관계가 성립되고 있음을 알 수 있다.

### Ⅲ. 인도네시아 도시의 공개적 실업과 불완전 취업

#### 1. 인도네시아의 失業의 定意 및 測定의 問題

인도네시아와 같은 개발도상국의 고용 문제를 분석하려고 할 때 가장 어려운 문제는 고용의 개념을 명확하게 규정하며 고용을 실증적으로 측정하기가 매우 어렵다는 점이다. 특히 공개적 실업과 불완전 취업의 개념 설정에 대한



논란이 계속해서 제기되고 있는 상황이다.<sup>15)</sup> 이에 따라 관계 전문가들마다 고용실태를 파악하는 방식이 相異하므로 아직 고용의 개념을 정의하는데 있어서나 고용을 측정하는 데 있어서 통일된 견해는 찾기 힘들다. 실제로 인도네시아의 경우 이제까지 실시된 人口統計와 雇用構造에 관한 조사들이 정례화되어 있지 않을 뿐 아니라 調査方法과 概念 그리고 基準期間 등에 있어서 통일성이 결여되어 있다.<sup>16)</sup>

한편, 한국을 포함한 대부분의 개발도상국과 같이 인도네시아 정부도 국제노동기구(ILO)의 권유에 따라 개발도상국에서 일반적으로 사용되는 노동력접근법(LFA:labour force approach)을 1976년의 조사에서부터 계속해서 사용하고 있다. 인도네시아 정부를 대표하는 통계청(BPS: Badan Pusat Statistik)이 규정하고 있는 '勞動力'(labour force)이란 10세 이상의 노동가능 인구 중에서 고용에 관한 조사가 실시되는 1주일 동안에 1시간 이상 수입이 있는 일에 종사하였다면 이는 취업으로 간주되며, 일자리가 없었으며, 일자리를 찾고 있었다면 '공개적 실업'(open unemployment)으로 간주된다. 반면에 10세 이상의 노동가능 인구 가운데서 실업자도 아니고 취업자도 아닌 사람(예, 학생)은 노동력으로 간주하지 않는다.<sup>17)</sup> 또한, 일주일에 35시간 미만을 일한 노동력을 '불완전 취업'(underemployment)이라고 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 이와같은 인도네시아의 개념 설정은 대부분의 국가들이 채택하고 있는 개념과 동일하나 인도네시아의 경우는 최소연령을 우리나라를 포함한 대부분의 국가들이 14세로 하고 있는 반면에 10세로 하고 있다는 점에서 차이가 있다. 그 이유는 인도네시아의 인구 구성에서 차지하는 10-14세의 비율이

15) Lyn Squire, *op. cit.*, p.67.

16) Gavin W. Jones, "Labour Force Development Since 1961," *The Indonesian Economy During the Soeharto Era*, Anne Booth and Peter MacCawly (ed), (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1981), p.219. ; Douglas S. Paauw, *op. cit.*, p.313. ; Chris Manning, *op. cit.*, p.334.

17) P.R. Silalahi, "Masalah Ketenagakerjaan di Indonesia," *Analisa*, No.1, (January 1985), pp.71-72.

18) Badan Pusat Statistik(BPS), *Tingkat Pengangguran dan Setengah Pengangguran di Indonesia*, (Jakarta : BPS, 1986), p.26.

매우 높기 때문으로 분석된다.

이와 같이 BPS가 설정한 개념 중에서 “勞動”(labour)을 지난 일주일 동안 하루에 1시간 이상 일한 사람을 취업자로 규정함으로써 인도네시아의 특수한 고용구조를 도외시하고 있다는 문제점이 있다. 노동력 접근법(LFA)이란 노동자의 대부분이 피고용자로 구성되어 있어 고용자와 실업자가 명확하게 구분이 가능한 구미선진제국에 적합한 노동력 조사방법으로 공개적 실업보다는 불완전 취업 형태가 대부분인 인도네시아에는 적합한 방법이라고 할 수 없다. 즉, 인도네시아의 고용구조는 소규모의 자영업주(self-employed workers)와 보수를 받지 않는 가사종사자(unpaid family workers)등의 비공식 부문(informal sector)에 많은 노동력이 집중되어 있어 취업자와 실업자의 구분을 노동력접근법에 의존하는 경우, 이에 따라 도출되는 공개적 실업율은 별로 의미가 없기 때문이다.<sup>19)</sup> 이러한 문제에 관해서는 이미 Myrdal이 지적한 바 있다. 즉 개발도상국가에서의 실업율은 그 사회전체의 인력활용에 관한 정확한 현상을 보여주지 못하는 데, 이는 공개적 실업을 가능한 줄여서 발표하려는 개발도상국 정부가 거의 공개적 실업자에 가까운 불완전고용까지도 고용에 포함시키려고 하기 때문이다.

실제로 인도네시아 정부가 발표하는 고용 또는 실업통계를 보면 1980년 이후 매년 2-3%라는 수준을 나타내고 있다. 그러나 이와 같은 현상은 인도네시아의 노동활용 문제를 크게 왜곡시킬 소지가 있는데, 그 이유는 인도네시아 정부가 적용하는 고용의 정의에는 10세 이상으로 지난 1주일간 적어도 1시간 이상을 임금을 받고 노동을 한 사람은 모두 포함되기 때문이다. 1980년의 예로 보면 25.6%의 노동자들이 1주일에 24시간 미만을 일한 노동자로 밝혀지고 있다.<sup>20)</sup>

따라서 인도네시아의 고용구조를 알아 보기 위해서는 인도네시아 정부에서 조사하여 발표한 공개적 실업율보다는 불완전 취업율을 분석하는 것이 고용구조 파악에 도움이 될 것이다. 이에 따라 이 글에서는 먼저 인도네시아 도시의

19) D. Turnham, *The Employment Problem in Less Development Countries : A Review of Evidence*, (Paris : OECD, 1971), p.4.

20) Sjahrir(1986), *op. cit.*, p.23.

공개적 실업(open unemployment)의 형태와 규모에 대해 분석하고, 이어서 불완전 취업(underemployment)의 형태와 유형을 분석하고자 한다. 특히 불완전 취업의 규모와 형태는 인도네시아의 노동력 구조를 정확히 이해하는데 중요한 요소라고 생각되고 있다. 그렇지만 불완전 취업의 측정이 단지 총 노동시간(35시간)만을 기준으로 조사되고 있음으로 해서 노동력의 생산성과 저임금에 대한 측정이 용이하지 않기 때문에 대략적인 고용구조만을 파악할 수 있을 뿐이다.<sup>21)</sup>

## 2. 인도네시아 都市의 공개적 失業(Open Unemployment)

인도네시아 도시에서의 공개적 실업율은 1976년도의 6.34%에서 1980년도의 2.75%로 감소하였고 이는 다시 1986년에는 7.32%로 급속도로 증가하였으며, 1990년도에는 5.96%를 기록하고 있다. 1980년도의 공개적 실업이 감소한 이유는 1973년부터 시작된 석유붐으로 인한 인도네시아 경제의 활성화에 크게 기인하고 있는 것이다. 이와 같은 상황은 또한 도시의 취업기회의 확대를 동반하여 1976년도와 비교하여 약 2%의 증가를 기록하였다.<sup>22)</sup> 1986년에는 공개 실업율이 급격히 증가하여 인도네시아에서 실업율이 측정된 전 기간중에서 최고치를 기록하고 있다. 이는 1980년대 중반의 전세계적인 불황과 인도네시아의 경기침체에 따른 국내기업들의 대량 解雇사태에 크게 영향을 받은 것으로 분석된다.

이와 같은 공개적 실업율은 성별에 따라 구분하여 분석하는 것이 의미가 있다. Paul Bairoch의 연구에 의하면 개발도상국의 경우에는 도시의 공개적 실업율은 남자보다는 여자가 일반적으로 높다는 결과를 발표하고 있다.<sup>23)</sup> <표-4>에 따르면 인도네시아 도시의 남자 공개적 실업율은 1976년의 6.87%에서 1990년에 5.65%로 1.22% 감소한 것으로 나타난 반면에 여자의 공개

21) P.J. Simanjuntak, "The Employment and Underemployed," *Prisma*, No.36, (June 1985), p.20.

22) Badan Pusat Statistik, *op. cit.*, p.30.

23) Paul Bairoch, *Urban Unemployment in Developing Countries*, (Geneva : ILO, 1976), p.56.

적 실업율은 1976년의 5.06%에서 1990년의 6.52%로 1.46% 증가한 것으로 나타나고 있다.

1976년 이후 여자의 공개적 실업율은 남자의 경우보다 계속해서 높았는데 이는 사회적인 차별과 경쟁에서 여자들이 불리하고 또한 도시의 직업들이 주로 남자에게 적합한 것들이 많기 때문으로 분석된다.<sup>24)</sup>

〈표-4〉 인도네시아의 성별 도시의 공개적 실업율 (단위 %)

성 별	1976	1980	1986	1990
남 자	6.87	2.67	6.92	5.65
여 자	5.06	2.95	8.11	6.53
전 체 (인원수)	6.34 (467,462)	2.75 (275,414)	7.32 (1,074,333)	5.96 (1,159,470)

출처 : Departemen Tenaga Kerja(DTK) RI, *Profil Sumber Daya Manusia Indonesia*, (Jakarta : DTK, 1990); Badan Pusat Statistik (BPS), *Keadaan Angkatan Tenaga Kerja Indonesia*, (Jakarta:BPS, 1991).

인도네시아 도시의 연령별 공개적 실업 현황은 〈표-5〉을 통해서 알 수 있다. 15세부터 19세까지의 연령은 중·고등학교에 취학하는 연령으로서 1976년 이후 계속해서 감소하는 추세를 보여 주고 있다. 이와 같은 현상은 인도네시아의 중·고등학교 진학율이 점차적으로 확대되고 있음을 반영하고 있는 것이다.

24) Hedi Sutomo, "Pengangguran di Kota : Suatu Analisis Terhadap Pemuda dan Golongan Terdidik," Bakir and Manning (ed), *Angkatan Kerja di Indonesia*, (Jakarta : CV Rajawali, 1984), p.124.

〈표-5〉 인도네시아의 연령별 도시의 공개적 실업율 (단위 %)

연령 구분	1976	1980	1986	1990
10 - 14	4.20	2.78	0.79	0.66
15 - 19	34.31	24.73	17.99	18.25
20 - 24	40.43	39.98	54.52	50.93
25 - 29	11.73	14.06	15.68	20.06
30 - 34	3.06	5.01	4.02	4.61
35 - 39	2.00	3.54	1.68	2.31
40 - 44	1.33	2.68	1.50	1.13
45 - 49	1.16	2.25	1.78	0.80
50 - 54	0.97	2.29	0.77	0.68
55 - 59	0.53	1.29	1.05	0.49
60 - 64	0.13	0.83	0.21	0.05
65 -	0.14	0.56	0.02	0.02
기 타	0.00	0.01	0.00	0.00
합 계	100.00	100.00	100.00	100.00

출처 : 〈표-4〉와 동일

20세부터 24세까지의 공개적 실업율은 1976년 이후 계속해서 증가추세를 나타내고 있다. 이 階層은 고등학교와 대학교 졸업 연령으로 아직 결혼하기 이전이며 아직도 부모에게 生計를 의지할 수 있는 연령층이기에 현실 여건이 맞지 않으면 취업을 보류하고 기다리는 것으로 분석할 수 있다. 따라서 이 계층의 공개적 실업율이 전체 실업의 과반수를 차지하고 있으며 이와 같은 현상은 이들이 원하는 직업을 많이 창출하지 못하는 한 높은 공개적 실업율은 앞으로 계속 이어질 것으로 전망된다. 그 이유로는 구직자의 희망과 그가 갖추고 있는 사회적 능력이 일치되지 않아 원하는 직업을 찾기가 매우 어렵기 때문이다.<sup>25)</sup> 25세부터 29세까지의 공개적 실업율은 비교적 높은 수준이며 1976년 이후 계속해서 증가하고 있음을 알 수 있다. 이 계층은 대부분이 가정을 갖고 있으며 따라서 기대 수준을 하향해서라도 직업을 찾아야 할 시기에 20-24세의 공개적 실업율보다는 상당히 낮음을 알 수 있다.

25) R. Clignet, "Education & Employment After Independence," *The Education Dilemma*, (New York : Pergamon Press, 1980), p.167.

인도네시아 도시의 학력에 따른 공개 실업율에 관해서는 <표-6>에서 볼 수 있다. <표-6>을 통해 알 수 있는 것은 1976년 이후 국민학교 중퇴와 졸업생의 공개적 실업율이 괄목할만 하게 감소하고 있다는 사실이다. 1976년에는 각각 20.54%와 30.54%이던 것이 1990년에는 2.97%와 13.67%로 아주 급격한 감소세를 나타내고 있음을 알 수 있다. 또한 중학교 졸업자들의 공개적 실업율도 소폭이나마 감소하고 있다. 그 반면에 일반 고등학교 졸업자의 경우에는 공개적 실업율이 급속하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 1976년에는 13.65%에 불과했던 것이 1990년에는 41.12%로 확대되어 인도네시아에서 가장 많은 공개적 실업자 계층이 되고 있다. 따라서 1980년대에 공개적 실업의 주요 계층이 중학교 졸업자를 거치지 않고 곧 바로 일반 고등학교 졸업자로 移轉되고 있다는 현상이 하나의 특색이다.

이와 같은 현상은 지속적인 교육 수준의 향상<sup>26)</sup>을 나타내 주고 있는 것이며, 인도네시아에서 고등학교 졸업이면 高學歷群으로 분류 될 수 있기에 대부분이 공식 부문(formal sector)의 직업을 가지려고 하기 때문에 1986년 이후 계속된 국내의 경기 침체로 도시에서의 취업기회가 제한되어 나타나는 현상으로 분석된다. 왜냐하면 이 학력 소지자들이 비공식 부문(informal sector)으로 흡수되기를 거부하고 계속해서 공식 부문에서만 구직을 하고 있기 때문이다.<sup>27)</sup> 또한 실업계 고등학교 졸업자의 공개적 실업율이 일반 고등학교 졸업자보다 낮은 이유는 첫째로 실업계 고등학교 졸업생의 숫자가 상대적으로 작고(약 40%), 둘째로는 실업계 고등학교 졸업생들은 기술을 소유하고 있음으로 해서 공식 부문 뿐만이 아니라 비공식 부문에서도 쉽게 일자리를 얻을 수 있기 때문으로 분석되고 있다.

또한 전문대학 이상의 고등교육 수혜자들인 경우에는 1976년 이후 매년 공개적 실업자가 증가하는 경향을 보이고 있다. 전문대학의 경우 공개적 실업율이 15년 사이(1976-1990년)에 110%의 증가율을 보이고 있다. 그 반면에 대학졸업자의 경우에는 같은 기간 동안에 무려 317%의 증가율을 보이고 있

26) Aris Ananta & Udi H. Pungut, "Population Change and Economic Development in Indonesia," *Asean Economic Bulletin*, Vol.9, No.1, (July 1992), p.57.

27) P.J. Simanjuntak (1985), *op. cit.*, p.21.

어 주목된다.

〈표-6〉 인도네시아의 학력별 도시의 공개적 실업율 (단위 %)

학 력	1976	1980	1986	1990
미취학	2.96	5.87	1.55	0.62
국교중퇴	20.54	19.47	6.01	2.97
국교졸업	30.54	25.38	17.17	13.67
일반중학교	15.14	13.37	15.20	14.31
실업중학교	3.69	2.78	1.76	2.86
일반고등학교	13.65	15.07	35.91	41.12
실업고등학교	11.52	15.90	17.35	17.58
전문대학	1.56	1.24	2.75	3.28
대학	0.41	0.88	2.31	3.58
총 계	100.00	100.00	100.00	100.00

출처 : 〈표-4〉와 동일

이같은 상황은 일반 고등학교 졸업자들이 대거 대학으로 진학하면서 대졸 실업자를 量産하는 결과를 초래하고 있는 것이다. 1983년에 실시한 자카르타 지방 통계청(Kantor Statistik DKI Jakarta)의 연구에 의하면 일반계 고등학교 졸업생의 약 90%가 대학진학을 원하고 있다는 연구 결과가 이와 같은 현상을 증명해 주고 있다.<sup>28)</sup> 따라서 인도네시아 도시의 공개적 실업율은 교육을 많이 받은 젊은 세대들에게서 가장 높았는데, 특히 일반 고등학교 졸업자들의 공개적 실업율이 가장 높았으며, 전문대학과 대학졸업자들의 공개적 실업율은 비율은 아직 높지 않지만 1976년 이후 계속해서 급격하게 증가하고 있어 커다란 문제점으로 지적된다.

### 3. 인도네시아 都市의 불완전 就業 (Underemployment)

1990년도에 실시한 인도네시아 정부(BPS)의 노동력 실태 조사에 따르면,

28) J. Supranto, "Keinginan Menuntut Pendidikan Tinggi bagi Lulusan SMTA," *Kompas*, (29 Oktober 1984).

일주일에 35시간 미만으로 일한 도시의 노동자 수가 3,534,797명으로 전체 도시 근로자(18,294,666)의 약 19.32%를 기록하고 있는 것으로 나타났다. <표-5>를 통하여 알 수 있는 것은 대부분의 불완전 취업이 무역과 서비스 부문에 집중적으로 몰려 있다는 사실이다. 이 두 부문의 합계는 1976년의 68%에서 1990년의 61%로 미세한 변화가 있었으나 계속해서 60% 이상을 넘고 있다.

한편, 서비스 부문을 제외한 다른 부문들은 1976년 이후 커다란 변화를 보이지 않고 있으나 공업 부문의 경우 1986년의 심한 경기 침체로 인해 8%라는 아주 낮은 취업율을 보이고 있으며 이는 기타 부문의 확대와 연관이 있는 것으로 생각된다. 서비스 부문의 고용율 감소는 비공식 부문으로 유입되는 노동자의 숫자의 증가와 깊은 관련이 있는 것으로 분석된다. Moir와 Wirosardjono의 연구 결과에 따르면 자카르타와 같은 대도시에서는 소규모 상업과 서비스업으로의 전환이 쉽게 이루어지고 있다고 한다.<sup>29)</sup> 왜냐하면 이와같은 직업의 전환에는 교육 조건과 특별한 기술이 필요하지 않기 때문이다. 따라서 공식 부문에서의 노동력 흡수는 대단히 미약하고, 또한 상당한 학력이나 기술을 요구하기 때문에 상당수의 불완전 고용 인력이 공식 부문으로 흡수되는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다.

인도네시아의 도시에서의 비공식 부문에서 특히 비중이 큰 부문은 무역과 서비스 그리고 농업이라고 할 수 있다. 그러나 도시에서의 농업이란 지극히 한정된 토지에 기껏해야 야채를 재배하는 형태이기에 커다란 의미가 없으며, 도시 개발에 의해서 순식간에 일자리를 잃을 수가 있기 때문에 매우 불안정한 상황이다.

29) H.V.J. Moir & Soetjipto Wirosardjo, "Sektor Informal di Jakarta," *Widyapura*, No.9, Tahun I, 1977, p.68.



<표-7> 인도네시아의 산업별 도시의 불완전 취업 (단위 %)

구 분	1976	1980	1986	1990
농업	21	19	20	25
공업	11	14	8	10
무역	29	28	31	30
서비스	39	38	31	31
기타	0	1	11	2
합 계 (인원수)	100 (1,233,695)	100 (1,647,041)	100 (2,761,877)	100 (3,534,797)

출처 : <표-4>와 동일

공업 또는 제조업부문의 불완전 취업율은 1980년에 14%이었으나 1986년에는 8%로 하락하였고 1990년에는 10%로 다시 상승 하였지만 여전히 낮은 비율을 보여주고 있다. 1986년의 급격한 하락은 1982년 이후 전세계적인 불황과 인도네시아 국내의 경기침체로 인한 대량 해고 사태로 상당 수의 노동자들이 공개적 실업자가 된 것으로 생각된다.

<표-8>은 인도네시아의 제조업분야의 지역별·규모별 고용구조를 보여 주고 있다. 이 도표에서 알 수 있는 것은 국토면적의 10%에도 못미치는 자와 지역에 제조업의 75% 정도가 집중되어 있다는 지역간 격차와 제조업분야에서의 20인이하의 소규모 기업들이 차지하는 비중이 높다는 것을 알 수 있다.

<표-8> 인도네시아 제조업분야의 雇用形態와 規模

<단위 : 천명, ( )안은 백분율>

구 분	1980	1985	1990
인도네시아 전체	3,959 (100)	4,888 (100)	7,163 (100)
20인이상 사업장	1,300 (33)	1,900 (39)	2,821 (39)
20인이하 사업장	2,659 (67)	2,988 (61)	4,342 (61)
자와지역	3,023 (100)	3,704 (100)	5,503 (100)
20인이상 사업장	1,119 (37)	1,494 (40)	2,152 (39)
20인이하 사업장	1,904 (63)	2,210 (60)	3,351 (61)
외곽도서 지역	936 (100)	1,184 (100)	1,660 (100)
20인이상 사업장	181 (19)	406 (34)	669 (40)
20인이하 사업장	755 (81)	778 (66)	991 (60)

출처 : Hal Hill, "Survey of Recent Developments," BIES, Vol.28, No.2, (August 1992), p.38.

인도네시아 경제에서 전체기업 중에서 절대 다수(90% 이상)가 소기업 (small industry)<sup>30)</sup>으로 구성되어 있으나 이들 소기업들은 총산출액이나 부가가치가 낮은 경향을 보여주고 있다. 이러한 인도네시아 소기업의 특징은 다음과 같다. 첫째, 중·대기업의 자와 집중도가 높는데 반하여 소기업은 인도네시아 전지역에 고루 분산되어 있다. 둘째, 농업부문에서 소기업의 고용비중은 46%인데 공업부문에서는 76%를 차지하고 있어, 공업부문의 고용비중이 높다. 셋째, 소기업은 노동집약적 산업이 주를 이루고 있으며, 주력업종은 식품가공, 의복 및 가죽, 그리고 건축재료 등이다.<sup>31)</sup>

또한 20인 이하의 소기업의 경우에는 평균 고용 인원이 10명이내로 거의 대부분이 家內工業(cottage industry)의 수준을 벗어나지 못하고 있어 이들 기업에 근무하고 있는 대부분의 노동인력은 일주일 동안 계속 일하고 있음에도 불구하고 저급의 기술과 낮은 임금으로 인하여 불완전취업 형태라고 할 수 있다.<sup>32)</sup> 따라서 인도네시아의 공업부문의 불완전취업율은 <표-7>에 나타난 수치보다 더 높을 것이라는 推論이 가능하다. 특히 소규모 기업속에 포함되어 있는 가내공업에서 일하는 노동인력은 에드워즈(Edgar O. Edwards)<sup>33)</sup>가 분류한 비생산적 사람들(the unproductive)의 범주에 포함 시킬 수가 있다. 즉 보완적인 자원의 사용이 결여되어 일은 하루 종일 하고 있으나 수입은 최저 생존수준(minimum subsistence income)에 겨우 도달하는 경우이다.

30) 인도네시아 통계청(BPS)의 규정으로는 5인 이상 19인 이하의 사업장을 소기업 (small industry)이라 하고 5인 이하의 사업장을 가내공업(cottage industry) 이라고 분류하는 데 반하여, 인도네시아 산업성(Department of Industry)은 소기업을 토지를 제외한 자본금을 2억 루피아 (US\$ 10만) 이하로 규정하고 있어 개념상의 차이가 있다.

31) M. Raharjo & M. Ali, "Small and Medium Industries in Indonesia," *Small and Medium Business Improvements in ASEAN Region*, James & Akras (ed), (Singapore : ISEAS, 1986), p.21.

32) Ace Suryadi, *op. cit.*, p.77.

33) Edgar O. Edwards, "Employment in Developing Countries," *Employment in Developing Nations*, (New York : Columbia University Press, 1974), p.10. 에드워즈는 개발도상국의 실업을 측정 방법으로 널리 사용되고 있는 노동력 접근법(labour force approach)을 대체하기 위해 노동의 저수준 활용(under-utilization of labour)에 중점을 두어 개발도상국에서의 공개적 실업(open unemployment)은 노동의 저수준 활용의 극히 일부분만을 나타내고 있음을 강조하고 있다.

이 범주의 노동인력은 사실상 불완전 취업으로 분류될 수가 있어 인도네시아의 노동의 저수준 활용(under-utilization of labour)의 문제는 매우 심각한 상황이라고 할 수 있다.

#### IV. 인도네시아의 失業의 原因과 非公式部門

인도네시아의 도시의 실업은 아프리카나 라틴 아메리카에 있는 대부분의 개발도상국과 마찬가지로 농촌 지역의 교육받은 젊은 세대들의 도시로의 移住(migration)에 의해 한층 가속화되고 있다. 이와 같은 현상이 발생하는 이유는 Todaro<sup>34)</sup>의 지적대로 농촌지역의 발전이 도시의 발전속도에 미치지 못하고 따라서 농촌의 교육받은 계층들은 기대 수익(expected earnings)이 더 높은 도시로 이주하고 있기 때문이다. 그러나 도시의 고용흡수 확대는 농촌지역으로부터의 이주를 전부 수용할 수 없기에 농촌지역 보다는 도시지역에 많은 공개적 실업자가 존재하고 있는 것이다. 또 다른 문제는 도시에서 실업상태에 있는 농촌출신의 교육받은 젊은 세대들이 다시 농촌으로 복귀하려하지 않는다는 점이다.<sup>35)</sup> 이러한 고용의 수요와 공급의 불균형 상황에서 교육받은 젊은 세대들이 선택할 수 있는 길은 학력을 낮추어 취업을 모색하거나 비공식부문에서 임시적으로 직업을 얻는 것이다.

일반 고등학교 졸업생들의 높은 실업율은 도시산업의 증추라고 할 수 있는 제조업분야의 고용 흡수력이 부족한 것으로 분석되고 있다. 이는 앞서 지적한 대로 인도네시아가 오랜동안 수입대체산업에 중점을 두고 국내산업을 보호하여 왔기에 기술집약적 산업(technology intensive industry)에 유리한 환경이 조성되어, 노동집약적 산업(labour intensive industry)이 상대적으로 등한시되었기 때문이다. 이러한 이유로 인하여 1990년에 제조업이 국내총생산량(GDP)에서 차지하는 비중은 19.3%이었으나, 이 부분의 고용비율은 11.3%에 불과한 상황을 초래한 것이다. 이와 같은 현상은 산업화 전략의 방

34) Michael P. Todaro, "A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries," *American Economic Review*, Vol.59, No.1, (March 1969), p.138.

35) Hendra Esmara, *op. cit.*, p.108.

향에 문제가 있는 것이지만, 또 한편으로는 교육 정책이 산업 발전에 따른 인력 수급에 맞추어지지 못한 것으로 분석된다. 즉 교육과 산업 부문의 調和(match)와 連繫(link)가 이루어지지 않고 있는 것이다.<sup>36)</sup> 따라서 기술집약적인 산업으로 취업하려면 전문적인 기술과 오랜동안의 교육을 필요로 하기 때문에 일반 고등학교 졸업자들의 고용기회는 제한을 받고 있으며 실업계 고등학교 졸업자들과 외국인 기술자들의 수요가 매우 높은 것으로 나타나고 있다.<sup>37)</sup>

20-24세 사이의 연령대는 고등학교와 전문대학 그리고 대학을 졸업하는 집단으로서 인도네시아 사회에서는 고학력군에 속한다. 이 집단은 학력을 갖춘으로서 사회진출시에 안정된 대기업을 선호하고 있으며, 위험요소가 큰 자영업에 대해서는 부정적인 시각을 가지고 있다. 따라서 이 계층은 비공식부문으로 흡수되기 보다는 차라리 공개적 실업을 선택하는 경향이 있어 공개적 실업율이 점차적으로 증가하고 있는 것이다.<sup>38)</sup> 또한 이 계층은 아직 결혼하기 전으로 가족에 대한 부양의무가 적어 합당한 직업을 얻기전에는 공개적 실업 상태를 유지할 수 있는 조건을 갖추고 있다. 이에 대하여 J.Harris와 R.Sabot의 연구결과는 고학력 실업자의 경우에는 높은 보수와 안정된 직장을 얻기 위한 고의적인 공개적 실업이 존재하는 것으로 나타나고 있다.<sup>39)</sup> 따라서 이 계층의 공개적 실업은 공식부문의 취업기회가 확대되지 않고는 쉽사리 해결되지 않을 것으로 전망되고 있다.

1990년의 통계에 따르면 인도네시아 도시의 불완전취업자 수(3,534,797)는 공개적 실업자 수(1,159,470)의 3배 이상으로 나타나고 있다. 여기에서 불완전취업으로 분류된 대부분의 노동자들도 사실상 공개적 실업자와 크게 다

36) Mari Pangestu & M. Oey-Gardiner, "Human Resource Development and Management in Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol.XXI, No.4, p.469. : Ace Suryadi, *op. cit.*, p.76.

37) W. Tjiptosasmita, "Pendidikan dan Struktur Okupasi," *Jurnal Penelitian Sosial*, No.3, Tahun I, (September 1976), p.36.

38) Mark Blaug, "Pendidikan dan Lapangan Kerja : Beberapa Asumsi Umum," *Analisa*, No.5, Tahun XIII, (Mei 1984), pp.374-375.

39) G.F. Papanek (ed), *Ekonomi Indonesia*, (Jakarta : PT Gramedia, 1987), p.160.

르지 않다고 할 수 있다. 그 이유로는 대부분의 불완전취업자들이 낮은 보수와 열악한 환경에서 아무런 사회적 보장도 받지 못하고 있기 때문이다.<sup>40)</sup> 따라서 공개적 실업과 불완전취업자를 합한 460만명의 노동자들이 새로운 또는 더 많은 일자리를 필요로 하는 상황이며, 그 비율(25.66%)은 동남아시아의 다른 나라들(약 10%)과 비교했을 때 매우 높은 비율이라고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

<표-9> 인도네시아 도시의 자영업자와 가족종사자의 비율

구 분	1980	1985	1989
미취학	9.0	10.0	11.9
국민학교	7.9	9.8	11.5
중학교	5.8	10.3	13.0
고등학교	2.3	4.5	8.2
전문대학 이상	0.7	1.3	3.1
합 계	6.6	8.4	11.4

출처 : M. Pangestu & M. Oey-Gardiner, "Human Resource Development & Management in Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXI, No.4, (Fourth Quarter, 1993), p.472.

<표-10> 인도네시아의 주요 산업별 비공식부문의 고용비율

구 분	1980	1985	1990
농 업	82.7	84.4	83.1
광 업	51.3	39.9	12.6
제 조 업	60.7	52.8	39.2
건 설 업	31.8	21.7	25.9
무 역 업	90.1	87.9	85.1
써 비 스	82.5	71.3	72.9
합 계	69.8	68.8	63.4

출처 : Douglas S. Paauw, *op.cit.*, p.322.

40) Ace Suryadi, *op. cit.*, p.76.

41) Hedi Sutomo, *op. cit.*, p.81.

한편, 대표적인 비공식부문이라 할 수 있는 도시의 자영업자(self-employed workers)와 가족종사자(unpaid family workers)의 비율을 보면 1980년 이후 계속해서 증가하여 1989년에는 11.4%를 기록하고 있다. 이러한 비율의 증가는 비공식부문의 확대를 의미하며 또한 인도네시아의 고용구조가 점차 악화되고 있다는 증거로 받아들여질 수 있는 데, 이는 이들 대부분의 자영업자와 가사종사자들의 낮은 생산성과 낮은 소득을 감안할 때 공개적 실업과 다를 바가 없기 때문이다.

인도네시아의 산업별 비공식 부문의 규모는 <표-10>을 통해서 알 수 있다. 1980년부터 1990년까지 비공식 부문의 규모는 완만하게 감소하고는 있으나 아직도 인도네시아 주요 산업에서 비공식 부문이 차지하는 비율은 60%를 상회하고 있음을 알 수 있다. 농업에서 발생하는 비공식 부문의 높은 고용비율은 일반적인 현상으로 간주한다고 해도 무역업과 서비스업의 높은 고용비율은 인도네시아 고용구조의 하나의 커다란 특징이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 농촌지역에서 이주해온 대다수의 노동자들이 소자본이나 또는 자본이 없이 쉽게 접근할 수 있는 부문이기 때문에 도시화가 계속 진행되는 경우에 비공식 부문의 고용비율을 낮추는 것이 쉽지 않을 것으로 전망된다.

<표-10>에 나타난 대로 비록 인도네시아의 非公式部門이 상당히 큰 부분을 차지하고 있다고 해도 농촌으로부터 移住에 따른 급속한 노동력의 확대로 인한 노동력 과잉 현상으로 이 부문의 보수는 점점 하락하는 현상을 나타내고 있다.<sup>42)</sup> 따라서 자카르타(Jakarta), 수라바야(Surabaya), 반둥(Bandung) 등의 대도시에서는 이미 비공식부문의 고용흡수 능력이 한계에 도달하였고 그 밖의 자와(Jawa)지역 대도시들도 같은 상황에 있어 앞으로 인도네시아의 공개적 실업율은 계속해서 증가될 것으로 예상된다.

## V. 맺음말

1970년 이전을 대상으로한 Gavin W. Jones의 연구와 1970년대를 대상으로한 Chris Manning의 연구에 의하면, 일반적으로 인도네시아의 공개적

42) H.V.J. Moir & S. Wirosardjono, *op. cit.*, p.68.

실업율은 농촌보다는 도시에서, 학력이 높은 젊은 세대가 특히 높다고 한다. 43) 이러한 현상은 1980년대에도 계속되는 현상으로 나타나고 있다. 즉 공개적 실업(open unemployment)의 경우에 일반 고등학교 출신이 가장 높은 것으로 나타나고 있으며 전문대학과 대학 졸업자의 경우에도 급속하게 실업율이 증가하고 있는 것이다. 하나의 커다란 변화는 1970년대에는 국민학교 졸업자의 실업율이 가장 높았던데 반하여 1980년대에는 일반 고등학교 졸업자의 실업율이 가장 높은 것으로 나타나고 있다는 점이다. 이러한 현상은 1980년대 인도네시아 젊은 세대의 교육수준이 급격하게 향상되고 있다는 증거이며, 교육수준과 산업발전을 연계시키지 못함으로써 파생된 커다란 문제점으로 지적할 수 있다. 그리고 연령별로 구분했을 때는 20-24세가 전체의 과반수(50.93%)를 차지하고 있으며 25-29세는 20.06%를 15-19세는 18.25%를 차지하고 있어 15-29세까지의 젊은 세대가 전체 공개적 실업율의 89.24%라는 압도적인 비율을 차지하고 있다. 이러한 젊은 세대의 높은 실업율은 1976년(86.47%)과 비교했을 때 큰 차이가 없다는 점으로 미루어 인도네시아의 젊은 세대의 공개적 실업율은 구조적인 원인, 즉 유희인력(idle labour)이 많은 농업부문의 노동인력이 과도하게 도시로 이주하는 현상으로 분석된다.

한편, 불완전 취업(underemployment)의 경우에는 1976년 이후 1990년까지 계속해서 낮은 학력과 소자본으로 진입이 쉬운 무역(30%)과 서비스부문(31%)에서 특히 높은 비율을 차지하고 있다. 이러한 현상은 공식부문(formal sector)에서 직업을 찾지 못한 노동인력이 공식부문으로 진입하기 위한 전단계로 불완전 취업의 형태로 쉽게 흡수되는 것으로 분석된다. 따라서 불완전 취업의 경우에는 인도네시아의 경제적 상황과 정부 정책의 변화에 따라 공식부문으로 흡수될 수도 있고 또한 비공식부문으로 전락할 수도 있는 인도네시아 고용구조의 핵심이라 할 수 있다. 1990년을 기준으로 353만명이 도시의 불완전 취업자로 집계되고 있어 도시 근로자 전체(18,294,666)의 19%를 차지하고 있으며 공개적 실업자(116만명)의 3배가 넘고 있다.

1990년도에는 도시의 공개적 실업자와 불완전 취업자를 합한 약 370만명

43) Gavin W. Jones, *op. cit.*, p.249. ; Chris Manning, *op. cit.*, pp.340-345.

(25%)과 또한 도시의 비공식부문에 흡수되어 있는 무보수 가사종사자와 영세 자영업자 및 소기업과 가내공업에 고용된 노동인력을 합하면 적어도 40%가 넘는 실업율이 존재하는 것으로 推算할 수 있다. 따라서 인도네시아 정부(BPS)가 발표하는 통계에 따른 실업율이 이렇게 높게 나타난다면, Chris Manning의 지적대로 고의적인 그리고 구조적인 측정의 문제에 의한 과소평가(underestimate)를 감안한다면 실제의 실업율은 50% 이상이 될 수도 있다. 따라서 이러한 인도네시아 고용의 문제, 즉 공개실업율은 낮은 반면에 불완전 취업률 및 비공식부문의 취업률이 높은 노동의 저수준 활용(under-utilization of labour)은 인도네시아 정부가 시급히 해결해야 할 과제로 생각된다. 특히 고학력군(고등학교 졸업 이상)의 급속한 실업 증가는 경제문제를 떠나 정치·사회적으로 파급효과가 크기 때문이다.

이러한 문제의 해결을 위해서는 첫째, 기본적으로 도시와 농촌간의 균형적인 발전을 통해 도시로의 과도한 노동력 유입을 감소시킬 필요가 있으며, 둘째로 인도네시아 정부의 교육정책과 산업부문간의 연계가 이루어져 인력수급의 균형을 맞추어야 하며, 셋째로는 단순히 높은 경제성장이 아닌 과잉 노동력을 최대한 활용할 수 있는 노동집약적 산업 중심의 구조 조정이 시급히 이루어져야 할 것이다. 특히 인도네시아 전지역에 고루 분포되어 있으며 고용흡수 능력이 큰 수출형 중·소기업의 육성에 중점을 두어야 할 것이다.

따라서 인도네시아는 遊休勞動力을 활용하는 노동집약적 산업 분야에 比較優位가 있음을 알 수 있으며, 이에 따른 인도네시아 정부의 산업 정책도 고용구조의 개선과 국가경쟁력을 극대화 할 수 있는 노동집약적 산업의 발전을 위해 계속 노력할 것으로 전망된다.



## 참 고 문 헌

- Ananta, Aris & Udi H.Pungut, "Population Change and Economic Development in Indonesia," *Asean Economic Bulletin*, Vol.9, No.1 (July 1992).
- Anwar, M.A., "Transformasi Struktur Ketenagakerjaan dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 1980-1990, *Pemikiran Pelaksanaan dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*, Iwan. J. Azis, et.al.(ed), (Jakarta : PT Gramedia, 1992).
- Badan Pusat Statistik, *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia 1990*, (Jakarta : BPS, 1991).
- Bairoch, P., *Urban Unemployment in Developing Countries*, (Geneva:ILO, 1976)
- Bendesa, I Komang Gde, "The Structure Change of Employment and Education in Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol.XX, No.4, (Fourth Quarter, 1992).
- Blaug, M., "Pendidikan dan Lapangan Kerja : Beberapa Asumsi Umum," *Prisma*, No.5, Tahun XIII, (Mei 1984).
- Clignet, R., "Education and Employment After Independence," *The Education Dilemma*, (New York : Pergamon Press, 1980).
- Coleman, J. W. & Cressey, D.R., *Social Problems*, (New York : Harper and Row Publishers, 1980).
- Department of Information Republic of Indonesia, *Indonesia 1993*, (Jakarta : Department of Information, 1993).
- Departemen Tenaga Kerja, *Profil Sumber Daya Manusia Indonesia*, (Jakarta : Departemen Tenaga Kerja, 1990).

- Esmara, Hendra, *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta : PT Gramedia, 1986).
- Hill, H., "Survey of Recent Development," *BIES*, Vol.28, No.2, (August 1992)
- Jones, G. W., "Labour Force Development Since 1961," *The Indonesian Economy During the Suharto Era*, Anne Booth & Peter McCawly (ed), (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1981).
- Mangkusuwando, Suhadi, *Perdagangan dan Pembangunan*, (Jakarta : UI Press, 1986).
- Manning, Chris, "Angkatan Kerja & Kesempatan Kerja di Indonesia," *Kebijakan Kependudukan & Ketenagakerjaan di Indonesia*, (Jakarta: FE-UI, 1986).
- McBeth, John, "Show of Resilience," *Far Eastern Economic Review*, (November 11, 1993).
- Paauw, Douglas S., "Economic Growth and Employment in Indonesia," *Pemikiran Pelaksanaan dan Peritisan Pembangunan Ekonomi*, Iwan Jaya Azis, et.al. (ed), (Jakarta : PT Gramedia, 1992).
- Pangestu, M. & M. Oey-Gardiner, "Human Resource Development & Management in Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol.XXI, No.4, (Forth Quarter, 1993).
- Raharjo, M. & M. Ali, "Small and Medium Industries in Indonesia," *Small and Medium Business Improvements in ASEAN Region*, James and Akras (ed), (Singapore : ISEAS, 1986).
- Rigg, J., *Southeast Asia : A Regional Transition*, (London : Unwin Hyman, 1991).

- Silalahi, P.R., "Masalah Ketenagakerjaan di Indonesia", *Analisa*, No.1, (January 1985).
- Simanjuntak, P. J., *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*, (Jakarta : Fakultas Ekonomi-UI, 1985).
- \_\_\_\_\_, "The Unemployment & the Underemployed," *Prisma*, No.36, (June 1985)
- Sjahrir, *Basic Need in Indonesia : Economics, Politics and Public Policy*, (Singapore : ISEAS, 1986).
- \_\_\_\_\_, "The Indonesian Economy Facing 1990s," *Southeast Asian Affairs 1990*, (Singapore : ISEAS, 1990).
- \_\_\_\_\_, *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia*, (Jakarta : PT Gramedia, 1992).
- Squire, Lyn, *Employment Policy in Developing Countries : A Survey of Issues and Evidence*, (London : Oxford University Press, 1981)
- Supranto, J., "Keinginan Menuntut Pendidikan Lebih Tinggi bagi Lulusan SMTA," *Kompas*, (29 Oktober 1984).
- Suryadi, Ace, "Sumberdaya Manusia pada PJP II," *Prisma*, No.3, Tahun XXII, (Maret 1994).
- Sutomo, Hedi, "Pengangguran di Kota : Suatu Analisis Terhadap Pemuda dan Golongan Terdidik," Zainab Bakir & Chris Manning (ed), *Angkatan Kerja di Indonesia*, (Jakarta : CV Rajawali, 1984)
- Todaro, Michael P., "A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries," *American Economic Review*, Vol.59, No.1, (March 1969).
- \_\_\_\_\_, *Economics For a Developing World*, (London : Longman, 1977).

Turnham, D., *The Employment Problem In Less Development Countries*, (Paris : OECD Employment Series No.1, 1971).

Wirosuhardjo, Kartomo (ed), *Kebijaksanaan Kependudukan dan Ketenagakerjaan di Indonesia*, (Jakarta : Fakultas Ekonomi-UI, 1986).