

근로취약계층의
취업능력제고방안

1999. 12

韓國勞動研究院

<目 次>

I. 머리말	2
1. 문제의 제기	2
2. 연구의 범위	4
II. 근로취약계층의 특성과 구조 분석	6
1. 청년층 실업자의 특성과 구조 분석	6
가. 청년층 실업의 규모와 추이	6
나. 청년층 노동력의 유희화	8
다. 청년층의 노동시장 통합을 위한 인력개발의 필요성	11
2. 장기실업자의 특성과 구조 분석	12
가. 장기실업의 규모와 추이	12
나. 반복실업과 실업의 장기화	14
다. 장기실업자의 특성	17
라. 실업기간별 실업탈출률	18
마. 실업의 장기화 예방의 필요성	20
III. 선진 주요국의 근로취약계층 취업능력 제고 정책	21
1. ‘사회적 배제’의 현황	21
2. 사회적 배제의 예방과 극복을 위한 인력개발	24
3. 청년층의 노동시장 통합을 촉진하기 위한 인력개발	27
4. 실업의 장기화를 예방하기 위한 인력개발	29
5. 대표적인 사례	32
가. 영국의 뉴딜제도	32
나. 미국 직업훈련단(Job Corps)의 저소득 청년층 실업자에 대한 직업훈련	37
다. 기타 제도들	39

IV. 근로취약계층의 취업능력 제고 방안	41
1. 취약계층 직업훈련의 현황과 문제점	41
가. 실업대책 직업훈련의 현황	41
나. 고용촉진훈련의 현황	43
다. 취약계층 직업훈련의 문제점	45
2. 취약계층 재취업능력 제고정책의 기본방향	47
가. 사회적 보호의 방향	47
나. 취업능력 제고의 기본방향	48
3. 장기 실업자의 취업능력 제고방안	51
가. 예방적 정책의 중요성	51
나. 노동수요의 개척	52
다. 노동공급 측면	53
라. 기타 직업훈련 인프라의 구축	53
4. 청소년 실업자의 취업능력 제고방안	54
가. 노동수요의 창출	54
나. 공급측 정책	54
다. 패키지화된 프로그램의 제공	55
참고문헌	56

〈표차례〉

<표 1> 청년층 고용 및 실업 추이	7
<표 2> 연령·학력별 청년층 고용 및 실업 추이	8
<표 3> 청년층의 유희화 추이	10
<표 4> 청년층의 학력별 유희화(1999. 1~9월)	11
<표 5> 장기실업의 추세	13
<표 6> 반복실업의 규모	15
<표 7> 실업발생빈도와 실업기간	16
<표 8> 실업자 특성별 평균실업기간 및 장기실업률(1999년 상반기)	18
<표 9> 1월 실업자 집단의 해자드	19
<표 10> OECD 국가의 노동시장 성과	23
<표 11> 교육수준별 노동력상태의 기대년수 (1996, OECD평균, 25~64세 기준)	23
<표 12> 주요국의 노동시장정책 지출 구성비 추이	25
<표 13> OECD 국가의 청년층 노동시장 상태	27
<표 14> 뉴딜 선택안의 취업성과	36
<표 15> New Deal의 예산(1998년)	37
<표 16> 실업대책 훈련 실시현황	42
<표 17> 고용촉진훈련 실시 현황('99. 3/4 현재)	44
<표 18> '99년 고용촉진 훈련기관 지정현황	46

〈그림차례〉

<그림 1> 월별 장기실업자 규모의 변동	14
<그림 2> 숙련수준별 GDP 변동과 실업 변동간의 관계	22
<그림 3> 뉴딜의 구조	33
<그림 4> 취약계층 사회적 보호의 방향	48

I. 머리말

1. 문제의 제기

IMF 사태에 접어든 지 2년만에 우리 경제는 외환수급 불안이 해소되고 구조조정이 진전되면서 금융부문이 회복기에 들어선 데 이어 실물부문에서도 뚜렷한 회복세가 나타나고 있다. 1998년에 연평균으로 -5.8%까지 기록하였던 경제성장률은 99년 1/4분기에 4.5%, 2/4분기에 9.9%를 기록한 후 3/4분기에는 12.3%로 급상승하고 있다. 이에 따라 그 동안 악화일로를 걸어왔던 노동시장 사정도 1999년 초를 전환점으로 하여 급격히 개선되고 있다. 작년 말 이후 나타나기 시작한 경기회복이 노동시장에 반영되면서, 실업률은 지난 2월에 8.7%로 정점을 기록한 후 꾸준히 감소하기 시작하여 10월에는 4.6%로 2월에 비하여 8개월만에 4%포인트 이상 하락하였으며, 임금도 10% 이상으로 급격한 상승세를 보이고 있는 것이다. 이러한 10월의 실업률이나 실업자수 102만명은 추석특수까지 반영되어 실업률이 급격히 떨어졌던 9월보다도 각각 0.2%P, 4만 8천명 감소한 것으로 98년 이후 가장 낮은 수준이다. 뿐만 아니라 취업자는 전년 같은 기간에 비하여 4.5%, 경제활동인구도 1.8% 증가하고 있는 데 각각의 증가율이나 수치 모두 외환위기 이후 최고의 수치이다. 15세 이상 인구중 노동시장에 참가하는 사람들의 비중인 경제활동참가율도 전년보다 0.4% 포인트 더 높아 61.8%로 상승하고 있다¹⁾.

하지만 이와 같이 노동시장 사정이 양적인 측면에서는 급격히 안정되고 있으나 아직도 노동시장의 성과에서는 많은 문제점이 남아있다. 우선은 외환위기 이전의 2~3%대의 실업률과 50만 명대의 실업자수에 비하여 여전히 100만명이 넘는 실업자수와 4~5%대의 실업률은 상당히 부담스러운 수준이다. 특히 중장기

1) 국제노동기구(ILO) 기준에 의하여 우리 나라에서는 경제활동인구 조사에서 15세 이상인구를 대상으로 이들을 구직활동을 하는 사람인 경제활동인구와 그렇지 않은 비경제활동인구로 나눈다. 경제활동인구는 다시 취업자와 실업자로 나누어 지며, 실업자가 경제활동인구에서 차지하는 비율이 실업률이다. 취업자는 임금근로자와 자영업자, 고용주, 무급가족종사자 등 비임금근로자 두 가지로 다시 나뉜다. 그리고 임금근로자는 종사상 지위에 따라 상용, 임시 그리고 일용으로 나뉜다

전망에서 볼 때 향후 구조조정을 온전히 마무리하고 경제가 정상성장 궤도로 돌아선다고 하여도 고용측면에서는 외환위기 이전의 완전고용에 가까운 3%대 이하의 실업률로의 회복은 불가능할 것으로 보이고 있다. 즉, 양적인 측면에서 고실업 구조가 고착화되고 있는 것이다. 또한 일자리 증가가 임시·일용직 중심으로 이루어지면서 고용상태가 불안정해지고 있으며, 장기실업의 구조화 등에 따라 빈곤인구가 급속히 증대하고, 계층간 소득분배구조의 불평등이 심화되는 등 사회통합을 나타내는 지표는 경제회복에도 불구하고 오히려 악화되고 있다. 더욱이 경제개발연대 이래 한 번도 경험하지 못한 대량의 실업 사태와 빈곤계층의 확대는 우리 사회가 취약계층에 대한 사회적 배려나 제도적인 복지 기반이 매우 취약함을 드러내었다.

한편 이러한 외환위기 전후의 경제사회여건의 변화 이외로 글로벌화 및 지식기반사회화의 진전 역시 이러한 사회의 양극화를 심화시키는 방향으로 작용할 수 있다. 생산요소로서 지식자본이 지니는 수확체증의 법칙 때문에 지식의 격차가 사회의 양극화를 심화시킬 수 있음은 유럽의 장기실업의 고착화나 미국 등에서의 학력간 소득격차의 확대 등에서 이미 나타나고 있기도 하다. 향후 우리 나라에서도 지식경제사회가 진전될수록 구조적 실업자의 증가에 따른 장기실업자 및 빈곤실업자의 문제, 저임금근로자·저소득취업가구의 문제, 근로능력이 없는 저소득계층보호의 문제, 고령자, 장애인 등 경제적 취약계층의 보호문제 등이 사회통합을 위한 현안으로 등장하게 될 것이다.

이러한 변화된 환경 속에서 현저히 약화된 사회통합을 회복하기 위해 적극적인 사회정책이 요구되고 있다. 즉, 취약계층의 생계보호 및 자활촉진을 위한 제도화된 사회안전망으로서 생계지원과 연계된 적극적 노동시장정책이 중요성을 더하고 있다. 이는 최근의 「생산적 복지」 정책에 집약되어 잘 나타나고 있다.

국민의 정부가 추진하고 있는 「생산적 복지」는 모든 국민이 인간적 존엄성과 자긍심을 지속할 수 있도록 취약계층의 기초적인 생활을 보장함과 동시에 자립적이고 주체적인 경제·사회활동에의 참여기회 확대와 구조적 빈곤을 치유하기 위한 사회정책으로 규정하고 있다. 즉, 모든 국민이 빈곤선 이하에서 생활하지 않도록 기초생활을 보장하고 질병, 노령, 재해, 실업 등 사회적 위험으로부터 제도적으로 보호할 수 있도록 사회보험제도를 확충하고 내실화하는 사회복지의 기본내용과 함께 일과 인력개발을 통한 자립·자조·자활의 지원이 강조되고 있다(삶의

질 향상 기획단, 1999).

본 연구는 모든 국민의 기본적 생활을 보장하는 복지의 기반 위에서 자활능력의 함양을 통해 경제사회활동에의 참여를 확대하기 위한 인력개발 정책과제를 모색하고자 한다.

인력개발은 근로에 이르는 복지(welfare-to-work)의 핵심적인 정책이라고 할 수 있다. 근로취약계층에 대한 적절한 일자리의 제공과 함께 적절한 일자리에 취업할 수 있는 능력의 배양은 가장 적극적이고 장기적인 복지정책이라고 할 수 있다. 근로취약계층의 취업능력을 제고하는 것은 자립적인 경제사회활동에의 참여기회를 확대하고 안정적인 소득기회의 확보를 가능케 할 것이다. 특히 지식정보화의 진전과 경쟁의 격화 속에서 보유하고 있는 지식의 격차(knowledge gap)가 노동시장 불평등의 주요한 원천으로 등장함에 따라 최소한 지식습득 기회의 차단으로 인한 사회적 불평등은 발생하지 않도록 인력개발을 활성화함으로써 근로자의 삶의 질을 향상하고 사회적 통합을 회복하는데 기여할 수 있을 것이다.

2. 연구의 범위

1998년 이후 대량실업 사태에 대처하여 실업자의 재취업을 촉진하기 위한 직업훈련은 외연적으로 급격하게 확대되어 사회안전망으로서 나름의 사회정책적인 역할을 하여 왔으나, 실업자 특성별로 적합한 훈련을 제공하지는 못하였다는 비판을 받고 있다. 특히 취업능력 제고가 긴요한 근로취약계층에 대한 훈련 실시가 미흡하였다. 저소득·저학력자가 직업훈련대신 공공근로사업 등에 집중하고 있는 것도 한 요인이지만, 다른 한편으로는 훈련대상을 명확하게 파악하지 않고 매우 광범위한 수혜대상자들에게 물량위주·실적위주의 훈련이 실시되었다는 점도 들 수 있다.

최근 경기회복에 따라 실업률은 하락하고 있지만, 구조적 요인에 의한 실업문제는 더욱 심각해져서 근로취약계층의 사회적 배제 문제가 대두될 가능성이 높다. 따라서 인력개발을 통한 재취업을 가장 필요로 하는 중점 대상을 식별하여 이에 적합한 직업훈련을 강화할 필요가 있다.

본 연구는 노동시장 진입에 어려움을 겪는 청년층 실업자와 장기실업자를 대상

으로 한다. 청년층은 실업 충격에 가장 먼저 노출되는 계층일 뿐만 아니라 근로생애의 시작 시기에 노동시장으로의 이행의 실패는 근로경험과 현장훈련을 통한 직업능력 개발을 제한하므로 장래의 취업가능성도 크게 제약받는다. 한편 장기실업자의 경우에는 실업이 장기화됨에 따라 보유하고 있는 직업능력을 상실하게 되어 취업가능성이 제약될 뿐만 아니라 고용주들이 이들의 채용을 기피하게 될 가능성이 높기 때문에, 실업의 장기화를 예방하는 정책들이 우선되어야 하는 집단이다. 따라서 최근 증가세에 있는 청년층과 장기실업자에게 훈련기회를 확대하고 이들에게 적합한 취업능력을 제고하는 것은 무엇보다도 긴요한 정책과제라고 할 수 있다.

우선 II장에서는 청년층 실업과 장기실업의 특성과 구조 분석을 통해 인력개발의 필요성을 살펴본다. 특히 청년층의 고용 문제는 실업뿐만 아니라 노동시장으로부터 탈락하여 유향화되고 있는 문제로 확대되어야 함을 강조한다. 그리고 실업기간이 장기화될수록 재취업할 가능성이 낮아지는 현상을 통해 실업의 장기화를 예방하는 정책의 필요성을 강조한다.

III장에서는 외국의 근로취약계층에 대한 인력개발정책을 개관한다. 특히 최근 제기되고 있는 '사회적 배제' 문제를 중심으로 이를 예방하고 극복하기 위한 취업능력 제고 정책을 살펴본다. 특히 청년층과 장기실업 문제를 중심으로 노동시장으로 통합하기 위한 정책들을 살펴본다.

마지막으로 IV장에서는 근로취약계층에 대한 우리의 실정에 맞는 정책과제들을 도출해 본다. 이와 함께 그 동안 추진되어 왔던 정책들을 비판적으로 고찰하게 될 것이다.

II. 근로취약계층의 특성과 구조 분석

1. 청년층 실업자의 특성과 구조 분석

가. 청년층 실업의 규모와 추이

경제위기에 따른 노동수요의 격감은 특히 노동시장에 신규로 진입하는 청년층의 실업위험을 크게 증대시키고 있다. <표 1>을 보면, 1999년 9월까지의 평균 실업률은 15~29세의 청년층 실업률이 11.7%로서 IMF 이전인 1997년의 5.7%보다 2배나 증가하였다. 또한 전체 실업률이 크게 증가하는 가운데 전체 실업률에 대한 청년층 실업률의 상대적 비율이 2배를 여전히 지속하고 있다는 사실은 청년층 실업문제의 심각성을 보여준다.

청년층에 대한 노동수요의 격감은 취업자수의 절대적인 감소에서도 확인된다. 1998년의 전체 취업자 규모가 전년 대비 5.3% 감소하여 모든 연령계층에서 노동수요의 감소를 확인할 수 있는데, 특히 청년층의 취업자 규모는 전년 대비 14.2%나 감소하였다. 전체 취업자 규모가 증가로 반전한 1999년에 들어서서도 청년층의 취업자 규모는 전년에 비해 2.7% 감소하고 있다.

학력별로 보면, 경제 전체적으로 실업 충격이 고졸 이하의 주변 근로자계층에서 훨씬 심각함을 알 수 있다. 1997년에는 대졸자의 실업률이 고졸 이하의 저학력 계층의 실업률보다 높았으나 1998년이후에는 저학력층의 실업률이 상회하고 있다. 청년층에 국한하여 보더라도 1999년에 고졸 이하 계층의 실업률은 13.0%에 이르러 전문대졸 이상의 실업률 9.2%보다 훨씬 높다. 그러나 청년층의 전문대졸 이상의 실업률 9.2%는 경제 전체에서의 전문대졸 이상의 실업률 5.7%보다 훨씬 높게 나타나, 신규 대졸자의 취업난이 크다는 것을 알 수 있다.

<표 1> 청년층 고용 및 실업 추이

(단위 : 명, %)

		1997			1998			1999.1-9		
		취업	실업	실업률	취업	실업	실업률	취업	실업	실업률
전체	계	21,106	556	2.6	19,994	1,461	6.8	20,054	1,468	6.8
	고졸이하	16,848	426	2.5	15,296	1,176	7.1	15,265	1,179	7.2
	대졸이상	4,258	131	3.0	4,699	285	5.7	4,789	289	5.7
청년층	계	5,152	313	5.7	4,422	612	12.2	4,304	573	11.7
	고졸이하	3,697	226	5.8	2,992	454	13.2	2,848	426	13.0
	대졸이상	1,455	88	5.7	1,430	158	9.9	1,457	147	9.2

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』

청년층을 연령계층별로 세분화하여 보면, 1999년 15~19세 연령층의 실업률은 21.4%를 기록하여 노동시장 진입 규모가 크지는 않다고 하더라도 노동시장에 유입된 5명당 1명 꼴로 실업상태에 놓여 있음을 알 수 있다. 이 연령층은 대부분 고졸 이하의 무기능 계층으로서 장기실업화의 가능성이 매우 높은 집단이라고 할 수 있다.

20~24세 연령층의 1999년 실업률은 13.5%를 기록하고 있다. 이 연령층에서는 고졸 이하의 저학력층 실업자의 규모가 훨씬 많지만, 전문대학 또는 대학을 졸업하고 노동시장에 신규로 진입하는 계층의 실업률이 12.5%를 기록하여 전체 전문대졸 이상의 실업률 5.7%에 비해 월등하게 높아 신규 대졸자의 취업난이 심각하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

25~29세 연령층은 실업률이 9.2%로서 다른 청년층보다 상대적으로 낮지만 고졸 이하의 저학력자의 실업률이 높게 나타나고 있다.

<표 2> 연령·학력별 청년층 고용 및 실업 추이

(단위 : 천명, %)

		1997			1998			1999.1-9		
		취업	실업	실업률	취업	실업	실업률	취업	실업	실업률
청년층	계	5,152	313	5.7	4,422	612	12.2	4,304	573	11.7
	고졸이하	3,697	226	5.8	2,992	454	13.2	2,848	426	13.0
	대졸이상	1,455	88	5.7	1,430	158	9.9	1,457	147	9.2
15-19세	계	382	42	9.9	325	86	20.9	336	92	21.4
	고졸이하	382	42	9.9	324	85	20.8	335	91	21.5
	대졸이상	1	0	10.2	1	0	26.5	1	0	17.6
20-24세	계	1,922	149	7.2	1,484	258	14.8	1,473	229	13.5
	고졸이하	1,494	110	6.8	1,082	188	14.8	1,041	168	13.9
	대졸이상	429	40	8.4	402	70	14.8	432	62	12.5
25-29세	계	2,847	122	4.1	2,612	268	9.3	2,496	252	9.2
	고졸이하	1,821	74	3.9	1,586	181	10.2	1,472	167	10.2
	대졸이상	1,026	48	4.5	1,026	87	7.8	1,024	85	7.7

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』

나. 청년층 노동력의 유희화

한편 청년층의 고용 문제는 경제위기에 따른 노동수요의 격감에 따라 실업 상태에 놓이는 경우뿐만 아니라 아예 노동시장으로부터 탈락하여 비경제활동인구가 증대하는 현상에 의해서도 나타난다. 이 글에서는 청년층의 비경제활동인구의 성격을 구분하여 살펴보고자 하였다. 『경제활동인구조사』에서 묻고 있는 ‘1주간의 주된 활동상태’가 통학이면 교육훈련을 받고 있는 재학 비경제활동인구로, 나머지 비경제활동인구는 교육훈련을 받지 않으면서 무직인 비재학 비경제활동인구로 구분하였다.

<표 3>은 청년층의 비경제활동인구의 구성을 제시한 것이다. 주목할 만한 사실은 비재학 비경제활동인구가 1997년 1,540천명에서 1998년 1,646천명, 1999년 1,686명으로 지속적으로 증대하고 있다는 점이다. 이에 따라 청소년 인구 가운데 교육훈련을 받지 않고 경제활동에도 참여하지 않는 인구의 비중이 1997년 13.5%에서 1998년 14.9%, 1999년 15.5%로 증대하고 있다. 이러한 비재학 비경제

활동인구의 증대는 청년층에서 재학 비경제활동인구가 차지하는 비중의 증대와 함께 발생한다는 점에서 청년층의 유희화가 심각함을 알 수 있다. 고학력화의 진전과 함께 고실업 사태에 직면하여 노동시장 진입을 유보하여 졸업을 늦추는 청년층이 늘어나면서 재학 비경제활동인구가 청소년 인구에서 차지하는 비중이 1998년 이후 증대하고 있음에도 불구하고 비재학 비경제활동인구가 증대하고 있는 것이다.

이상의 분석을 통해 취업을 통해 노동시장에 성공적으로 통합되지 못하는 청년층의 유희화 규모를 측정할 수 있다. 청년층 인구 가운데 실업상태에 놓여 있거나 비재학 비경활상태에 있는 청년층의 비중(유희화 1)을 구하면, 1997년 16.2%에서 1998년 20.5%, 1999년 20.8%로 크게 증대하였다. 즉, 우리나라 청년층 5명 가운데 1명은 무직이면서 교육훈련을 받지 않고 있으며, 그 규모는 1999년에 무려 2,259천명에 이르고 있다.

비재학 비경제활동인구가 많다는 것은 청년층의 노동력 활용도가 낮다는 사실을 의미한다. 한편 유희화 지표를 보다 엄격하게 정의하여 비재학 비경제활동인구 가운데서 취업을 희망하는 경우에만 보다 현재적인 고용 문제를 반영한다고 해석할 수도 있다. 이에 따라 「경제활동인구조사」에서 개인별로 묻는 ‘취업의사’에 따라 지금이라도 직장(일)이 있으면 일을 하겠다는 비재학 비경제활동인구를 별도로 측정하였다. 청년층 가운데 취업을 희망하는 비재학 비경제활동인구의 비중은 1997년 1.2%, 1998년 2.0%, 1999년 2.3%에 이르고 있다. 이제 보다 엄격하게 노동시장에 통합되지 못하는 청년층의 규모를 실업자와 취업희망 비재학 비경제활동인구로 정의(유희화 2)하면, 그 규모는 1997년 449천명(3.9%), 1998년 833천명(7.6%), 1999년 821천명(7.6%)에 이른다.

<표 3> 청년층의 유휴화 추이

(단위 : 천명, %)

		인구 (A)	실업 (B)	B/A	비재학 비경활(C)	C/A	B+C	유휴화1 (B+C)/ A	취업희망 비재학 비경활(D)	D/A	B+D	유휴화2 (B+D)/A
1996	15-19	3,859	32	0.8	122	3.2	154	4.0	8	0.2	40	1.0
	20-24	3,424	126	3.7	454	13.3	580	16.9	31	0.9	158	4.6
	25-29	4,104	97	2.4	1,038	25.3	1,135	27.6	39	0.9	136	3.3
	청년층	11,387	255	2.2	1,613	14.2	1,869	16.4	78	0.7	334	2.9
1997	15-19	3,948	42	1.1	140	3.5	182	4.6	13	0.3	55	1.4
	20-24	3,317	149	4.5	414	12.5	564	17.0	45	1.4	195	5.9
	25-29	4,158	122	2.9	986	23.7	1,108	26.6	77	1.8	199	4.8
	청년층	11,423	313	2.7	1,540	13.5	1,853	16.2	135	1.2	449	3.9
1998	15-19	3,883	86	2.2	130	3.4	216	5.6	27	0.7	113	2.9
	20-24	2,989	258	8.6	437	14.6	695	23.3	70	2.3	328	11.0
	25-29	4,154	268	6.5	1,078	26.0	1,347	32.4	124	3.0	393	9.5
	청년층	11,027	612	5.6	1,646	14.9	2,258	20.5	221	2.0	833	7.6
1999	15-19	3,870	92	2.4	171	4.4	262	6.8	35	0.9	127	3.3
	20-24	2,934	230	7.8	452	15.4	681	23.2	80	2.7	309	10.5
	25-29	4,046	252	6.2	1,064	26.3	1,315	32.5	133	3.3	384	9.5
	청년층	10,850	573	5.3	1,686	15.5	2,259	20.8	248	2.3	821	7.6

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』

청년층의 유휴화 규모를 학력별로 살펴보자. 1999년 현재 청년층 인구 가운데 실업상태에 놓여 있거나 비재학 비경활상태에 있는 고졸 이하의 유휴화 비중(유휴화 1)은 19.9%이며, 전문대졸 이상은 이보다 높은 24.6%에 이른다. 전문대졸 이상의 유휴화 비중이 높게 나타나고, 연령이 높을수록 저학력자의 유휴화 비율이 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 한편 보다 엄격하게 정의한 유휴화 2의 비중은 전문대졸 이상이 10.1%, 고졸 이하가 7.0%를 기록하고 있다.

<표 4> 청년층의 학력별 유휴화(1999. 1~9월)

(단위 : 천명, %)

		인구 (A)	실업 (B)	B/A	비재학 비경활 (C)	C/A	B+C	유휴화1 (B+C)/A	취업희망 비재학 비경활(D)	D/A	B+D	유휴화2 (B+D)/A
15-19	계	3,870	92	2.4	171	4.4	262	6.8	35	0.9	127	3.3
	고졸이하	3,867	91	2.4	170	4.4	261	6.8	35	0.9	126	3.3
	대졸이상	4	0	7.8	1	24.3	1	32.1	0	7.0	1	14.9
20-24	계	2,934	229	7.8	452	15.4	681	23.2	80	2.7	309	10.5
	고졸이하	2,312	168	7.3	373	16.1	541	23.4	58	2.5	226	9.8
	대졸이상	622	62	9.9	78	12.6	140	22.5	22	3.5	84	13.4
25-29	계	4,046	252	6.2	1,064	26.3	1,315	32.5	133	3.3	384	9.5
	고졸이하	2,574	167	6.5	774	30.1	941	36.5	89	3.5	256	10.0
	대졸이상	1,472	85	5.8	290	19.7	375	25.5	43	2.9	128	8.7
청소년	계	10,850	573	5.3	1,686	15.5	2,259	20.8	248	2.3	821	7.6
	고졸이하	8,752	426	4.9	1,317	15.0	1,743	19.9	182	2.1	609	7.0
	대졸이상	2,098	147	7.0	369	17.6	516	24.6	65	3.1	212	10.1

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』

다. 청년층의 노동시장 통합을 위한 인력개발의 필요성

근로생애의 시작 시기에 노동시장으로의 이행의 실패는 당장의 좌절감뿐만 아니라 중장기적으로도 사회문제가 심각해질 뿐만 아니라 성장에 있어서도 걸림돌이 될 가능성이 높다. 기업은 불황시에 신규 채용 중단을 우선하며, 근로경력이 길수록 기업내 훈련 접근기회가 많기 때문에 근로생애 초기의 실업은 근로경험과 현장훈련을 통한 숙련의 개발을 제한하므로 장래의 무직 확률을 증대시킬 뿐만 아니라 평생소득의 저하를 야기한다. 따라서 청년층을 대상으로 직업훈련, 구직활동, 경력 상담을 근로경험과 결합하여 표적화된 프로그램을 활용함으로써 노동시장으로 통합하는 대책이 요구된다.

뿐만 아니라 청년층의 고용문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 ‘학교에서 직장으로의 이행’과 관련된 제반 제도를 재구축할 필요가 있다. 학교에서 직장으로의 원활한 이행을 이룰 수 있기 위해서는 교육훈련제도, 기업의 고용관행, 학교와 기업간의 제도적 네트워크 등 제도적인 정비를 통해 산업수요 및 고용구조의 변

화에 대응한 인력개발체계를 확립하여야 할 것이다.

2. 장기실업자의 특성과 구조 분석

가. 장기실업의 규모와 추이

실업문제의 심각성은 실업의 충격이 얼마나 지속되는가에 따라 크게 달라진다. 실업이 장기화될수록 인적자원의 손실이 커져 재취업이 더욱 어렵게 된다. 뿐만 아니라 장기실업자들은 장기간의 소득의 단절이라는 고통뿐만이 아니라 오랜 기간 근로경험이 단절됨으로써 직업 획득에 필요한 기술 및 지식을 대부분 상실하게 된다. 장기실업자들은 분노와 좌절이 반복되면서 사회적응력이 약해지고 사회 불만이 누적되게 된다. 이에 따라 이들에 대한 실업급여나 생활보조 등의 직접적인 비용지출이 누적적으로 증가하게 되고 장기실업자를 구제하기 위한 교육훈련이나 각종 프로그램 비용도 일반적인 실업자에 비하여 훨씬 높게 든다. 특히 우리나라는 아직 사회안전망이 발달되어 있지 않아 장기실업 문제가 본격화될 경우 어느 선진국보다 심각할 수 있다.

일반적으로 장기실업자는 일정한 시점에서 연속적으로 일정 기간 이상 실업상태에 있는 사람으로 정의된다. 실업상태의 지속기간에 따라 6개월 이상과 12개월 이상의 두 가지로 구분하여 측정하는데, 이는 각 나라별로 노동시장여건과 실업급여 지급기간 등 사회적 보호수준이 다르기 때문이다. <표 5>에는 「경제활동인구조사」의 ‘구직활동기간’으로 측정한 실업기간과 장기실업률이 제시되어 있다.

우리 나라의 경우 6개월 이상 장기실업자는 1999년 상반기에 303천명으로 전체 실업자의 19.0%에 이르며 12개월 이상 장기실업은 74천명으로 전체 실업자의 4.7%에 이른다. OECD의 장기실업자 비중에 비하여 아직은 낮은 수준이지만, 경제위기 이후 대량의 실업자가 발생하는 가운데 연속적인 실업상태에 있는 장기실업자의 규모도 크게 증가하였다. 6개월 이상의 장기실업자는 1997년의 88천명에서 1998년 214천명, 1999년 상반기에 303천명으로 증가하고 있다. 또한 실업기간은 1999년 상반기에 3.83개월로 증가하고 있다.

그러나 1999년 상반기 들어 실업률이 하락하면서 이러한 장기실업자 규모의 추

이는 감소세로 바뀌었다. <그림 1>을 보면, 6개월 이상의 장기실업자의 규모는 1999년 1월 342천명으로 정점에 이른 후 9월에 207천명으로 하락하였다. 연속적인 실업상태로 정의되는 장기실업의 측정은 실망실업에 따른 비경제활동상태를 배제하므로 한계가 있지만, 당초의 우려와는 달리 실업의 장기화가 급속하게 진전되지는 않고 있으나 여전히 장기실업자의 규모는 높은 편이라고 할 수 있다.

<표 5> 장기실업의 추세

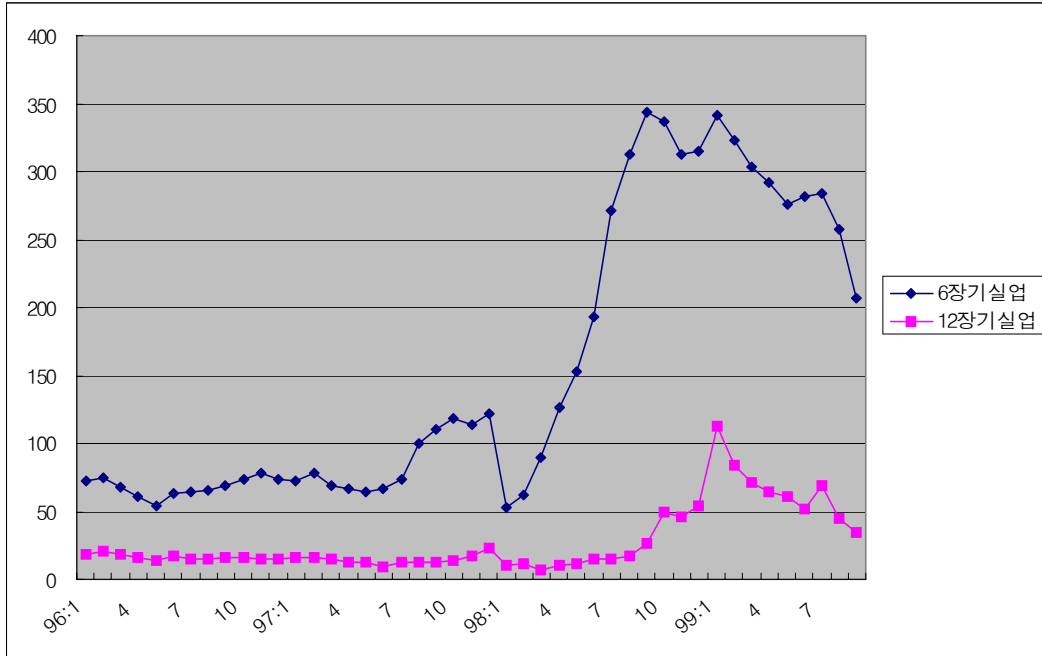
(단위 : 천명, %)

	한국				미국 (1998)	영국 (1998)	독일 (1998)	프랑스 (1998)	일본 (1998)	OECD (1998)
	1996	1997	1998	1999 1~6						
실업자수	426	556	1,461	1,592						
(실업기간)	3.29	3.18	3.14	3.83						
6개월 이상 장기실업자	68	88	214	303						
(장기실업률)	16.0	15.8	14.7	19.0	14.1	48.0	69.2	64.2	39.0	47.8
12개월 이상 장기실업자	16	14	23	74						
(초장기실업률)	3.9	2.6	1.6	4.7	8.0	33.1	55.2	44.1	20.3	32.9

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각월; OECD, *Employment Outlook*, 1999

<그림 1> 월별 장기실업자 규모의 변동

(단위 : 천명)



자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각월

나. 반복실업과 실업의 장기화

경제위기 이후 실업 발생이 빈발하고 노동력 상태의 이동이 활발하며, 실업기간이 단기적인 우리 나라 노동시장에서는 단기간의 실업상태를 되풀이 경험하는 반복 실업이 크게 확대되고 있다.

반복실업을 측정하기 위하여 『경제활동인구조사(통계청)』을 이용하여 동일한 개인을 1998.1~1999.6 동안 지속적으로 추적하는 패널자료를 구성(이병희·황덕순, 1999)하여 실업발생횟수(unemployment spell)와 실업경험(unemployment experience)을 별도로 측정하였다. 실업경험자는 여러 차례 실업을 경험할 수 있기 때문이다.

<표 6>는 실업빈도별 실업경험자와 실업발생횟수를 제시한 것이다. 1998년 경제위기 이후 18개월 동안 2회 이상의 실업을 경험한 반복 실업경험자는 1,564명으로, 전체 실업경험자 4,944명의 31.6%에 이르고 있다. 이러한 비중은 경제위기 이

전의 16.6%에 비해 두 배 가까이 증가한 것이다. 그리고 반복 실업경험자의 18개월 동안의 실업경험횟수는 대체로 2~3회로 나타난다. 한편 경제위기 이후 18개월 동안 발생한 실업의 총횟수 가운데 2회 이상의 반복실업경험에 의한 비중은 무려 52.0%에 이른다.

실업자 가운데 반복 실업경험자가 차지하는 비중인 31.6%를 1998.1~1999.6의 평균 실업자 1,505천명에 곱하면 반복 실업경험자는 476천명에 이르러, 6개월 이상 장기실업자 244천명의 배에 이르는 규모로 환산될 수 있다. 실업자 가운데 2회 이상 반복 실업을 경험하는 비중은 무려 1/3에 이르고 있다는 사실은 상당수의 실업자가 실업상태를 되풀이 경험하는 반복적인 실업 문제가 우리 나라 실업구조의 중요한 특징임을 말해 준다.

<표 6> 반복실업의 규모

(단위 : 명, 건, %)

	실업 빈도	96.1~97.6		98.1~99.6	
		실업경험자	실업발생횟수	실업경험자	실업발생횟수
전체		2,261(100.0)	2,711(100.0)	4,944(100.0)	7,037(100.0)
1회실업	1	1,885 (83.4)	1,885 (69.5)	3,380 (68.4)	3,380 (48.0)
반복실업	2	311 (13.8)	622 (22.9)	1,155 (23.4)	2,310 (32.8)
	3	56 (2.5)	168 (6.2)	311 (6.3)	933 (13.3)
	4	9 (0.4)	36 (1.3)	82 (1.7)	328 (4.7)
	5			12 (0.2)	60 (0.9)
	6			3 (0.1)	18 (0.3)
	8			1 (0.0)	8 (0.1)
	소계		376 (16.6)	826 (30.5)	1,564 (31.6)

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』의 18개월간 추적자료

실업 위험이 개인에게 미치는 영향을 살펴보기 위해 『경제활동인구조사』의 원 자료에 수록되어 있는 ‘구직활동기간’을 통해 반복 실업경험자의 실제 실업기간을 살펴보자. <표 7>을 보면, 실업발생빈도가 많을수록 1회당 평균 실업기간은 감소한다. 그리고 경제위기 이후 1회 실업경험자의 평균 실업기간은 3.7개월인데 비해 반복 실업경험자의 평균 실업기간은 2.8개월로 나타난다. 그러나 누적 실업기간은 실업발생빈도가 많을수록 장기화되고 있으며, 1회 실업경험자의 누적 실업기간이

3.7개월인데 비해 반복 실업경험자의 누적 실업기간은 6.4개월로 현저히 높다. 또한 전체 실업기간의 총계에서 반복 실업경험자의 실업기간이 차지하는 비중은 경제위기 이후 39.4%에 이르고 있어, 반복적인 실업이 우리 실업구조의 중요한 특징임을 다시 확인시켜 준다.

단기간의 실업상태를 되풀이하는 반복 실업자들의 지표상 (평균)실업기간은 짧지만, 실제의 (누적) 실업기간은 6개월을 상회하여 사실상 장기실업자와 비슷하게 실업을 지속하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 실업으로부터의 탈출과 재취업이 빠르게 이루어고 실업기간이 짧다고 하더라도 실업자 구성이 변화하여 실업의 충격을 분산하고 있는 것은 아님을 의미한다. 즉, 반복적인 실업경험자가 사실상의 장기실업상태를 경험하고 있다는 사실은 여전히 실업 충격이 일부에게 집중되고 있음을 시사한다.

이러한 반복실업의 확대는 취업-실업-재취업간의 이동이 잦은 노동시장으로 변화함에 따라 취업능력의 제고가 무엇보다 중요시되고 있음을 말해 준다.

<표 7> 실업발생빈도와 실업기간

(단위 : 명, 개월, %)

		96.1~97.6			98.1~99.6		
		빈도수	평균구직기간	누적구직기간	빈도수	평균구직기간	누적구직기간
실업 빈도	1	1,885	3.1	3.1 (77.3)	3,380	3.7	3.7 (60.6)
	2	311	2.8	5.6 (22.4)	1,155	3.0	6.0 (29.0)
	3	56	1.9	5.7 (2.8)	311	2.4	7.2 (7.7)
	4	9	1.8	7.0 (0.6)	82	2.2	8.8 (2.3)
	5				12	1.6	8.2 (0.3)
	6				3	1.7	9.9 (0.1)
	8				1	1.2	9.6 (0.0)
실업자		432	3.5		1,201	3.5	
실업경험자		2,261	2.9	3.5(100.0)	4,944	3.3	4.5(100.0)
1회 실업경험자		1,885	3.1	3.1 (75.0)	3,380	3.7	3.7 (60.6)
반복실업경험자		376	2.6	5.6 (25.0)	1,564	2.8	6.4 (39.4)

주: 비중은 구직활동기간의 총합에서 차지하는 비중임.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』의 18개월간 추적자료

다. 장기실업자의 특성

장기실업자의 구성을 실업자 특성별로 살펴보면 흥미로운 특징을 볼 수 있다. <표 8>를 보면, 1999년 상반기에 남자의 평균실업기간은 4.1개월로 여성의 3.2개월보다 길고, 실업기간이 6개월 이상인 장기실업자의 비중 또한 남성이 21.4%로 여성의 14.1%보다 높게 나타난다. 여성의 경우에는 실업상태에 오래 머물지 않고 비경제활동인구화하는 경향이 높기 때문에 장기실업률은 상대적으로 낮게 나타난다.

학력별로는 전문대졸 이상의 고학력 실업자의 실업기간이 4.4개월로 저학력 실업자에 비하여 현저히 길뿐만 아니라 장기실업률 또한 현저히 높다. 그러나 장기실업자 규모로 보면, 6개월 이상의 고졸이하 저학력 장기실업자가 전체 장기실업자의 74.9%에 이르며, 12개월 이상 장기실업자는 중졸자가 가장 많은 것으로 나타난다.

연령계층별로 보면 30~59세의 중장년층의 실업기간이 다른 연령계층에 비해 길게 나타난다. 한편 장기실업률은 중장년층일수록 높지만 규모로 보면, 장기실업자 가운데 20대의 청년층이 가장 많은 것으로 나타난다.

전직유무별로 보면, 신규실업자 보다 전직실업자일수록, 그리고 전직 1년 미만 보다는 1년 이상인 자의 장기실업자 비율이 더 높게 나타난다. 즉 전직하여 1년 이상 경과한 경우 장기실업자화할 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다.

1년 미만 전직 실업자의 특성별로 살펴보면, 직업별로는 전문가의 실업기간과 장기실업률이 가장 높으며, 고위 임직원 및 관리자, 사무직, 장치 및 기계조작원 및 조립원의 실업기간이 긴 것으로 나타난다. 산업별로는 제조업, 금융보험 및 부동산임대서비스업, 전기가스수도업의 장기실업 비중이 높다. 종사상 지위별로는 상용직과 고용주의 실업이 장기화되고 있다.

이상의 장기실업자의 구성을 보면, 대체로 중심 노동력계층의 실업이 주변 노동력계층에 비해 장기화되고 있는 것으로 나타난다. 저학력·저연령의 주변 노동력계층은 실업을 경험할 확률이 상대적으로 높음에도 불구하고 실업기간은 오히려 짧게 나타난다. 그러나 양적으로 보면 여전히 저학력·저연령층의 장기실업 규모가 크다.

<표 8> 실업자 특성별 평균실업기간 및 장기실업률(1999년 상반기)

(단위 : 개월, 천명, %)

		실업 기간	6개월 이상 장기실업자			실업 기간	6개월 이상 장기실업자			
<전체 실업자>				<1년미만 전직실업자>						
성	남	4.12	230	21.4	직업	관리직	3.75	4	21.8	
	여	3.24	73	14.1		전문직	4.87	5	22.9	
학력	초졸이하	3.14	26	14.5		준전문기술직	3.32	16	14.7	
	중졸	3.64	45	17.1		사무직	3.77	26	20.3	
	고졸	3.82	156	18.5		서비스판매직	3.26	42	14.3	
	전문대이상	4.41	76	24.6		농어업숙련직	3.16	2	14.5	
						기능원	3.38	44	16.5	
연령	15~19	3.22	9	9.0		장치조작조립원	3.73	23	20.2	
	20~24	3.29	35	14.3		단순노무직	3.10	32	11.5	
	25~29	3.90	54	20.1		산업	농림어업	3.06	3	12.2
	30~39	4.11	85	21.1			광업	2.61	0	7.6
	40~49	4.00	70	21.4			제조업	3.82	45	19.9
	50~59	4.08	43	22.3			전기가스수도업	3.80	0	18.0
60~	3.01	7	12.4	건설업			3.30	42	15.2	
가구주 관계	가구주	3.96	146	20.5	도소매음식숙박업		3.44	60	15.8	
	배우자	3.34	41	15.7	운수창고통신업		3.43	9	18.0	
	기타	3.89	115	18.8	금융보험부동산업		4.00	19	19.4	
전직 유무	신규	3.85	20	17.3	개인및공공서비스업		2.55	14	7.9	
	전직	3.83	283	19.2	지위		상용직	4.36	49	24.2
	1년미만	3.38	193	15.6		임시직	3.25	59	15.1	
	1년이상	6.14	90	38.1		일용직	2.98	52	11.6	
				고용주		4.15	15	25.7		
				자영자		3.49	16	13.7		
				무급가족종사자		2.63	2	8.1		

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 각월

라. 실업기간별 실업탈출률

이제 실업의 장기화에 따라 실업상태로부터 얼마나 탈출하는가를 살펴보자. 특정 시점의 실업자들이 시간의 경과에 따라 얼마나 빨리 실업상태로부터 탈출하는가를 분석하기 위해서는 실업자를 계속 추적하는 것이 필요하다.

이에 『경제활동인구조사』(통계청)의 패널데이터를 이용하여 1999년 1월의 실업자 집단을 추적하여 실업자의 탈출구조를 살펴보았다. 1월 실업자 176만명 중에 2

월에 취업, 실업, 비경제활동으로 이동한 사람들을 구분하고, 2월에도 실업상태에 머물러 있는 사람들 중 취업, 실업, 비경제활동으로 이동한 사람들을 구분하여 6월까지 추적 분석하였다. 단, 1월 실업자집단의 탈출구조만을 분석하므로 가중치는 1월의 수치를 이용하였다.

<표 9>를 보면, 1월의 실업자 176만명 중 15%인 265천명은 2월에 취업하였으며, 14%인 242천명은 구직활동을 중단하였다. 나머지 71%인 1,256천명은 2월에도 실업상태에 머물러 있었다. 2월에도 실업상태에 머물러 있었던 1,256천명 중 약 26%인 302천명이 취업하였으며, 11%인 126천명이 노동시장을 퇴장하였다. 이같은 방식으로 6월까지 추적해보면, 취업과 비경활로의 탈출률은 1~2월 28.7%였던 것이 공공근로사업의 영향으로 시간의 경과에 따라 36.1%, 33.0%, 24.9%, 29.3%로 변동하고 있다.

취업으로의 탈출률은 2~3월에 높아졌다가 그 이후 점차로 감소하다가 5~6월 들어 다소 증가하였으며, 비경활로의 탈출률은 꾸준히 감소하고 있다. 이는 상반기 말로 갈수록 경기회복에 대한 확신이 가시화됨에 따라 구직활동을 계속하고 있는 것으로 설명할 수 있다. 그러나 구직활동을 계속한다는 것은 다시말하면 1월 실업자가 실업에 머물러 있을 확률이 더 높아진다는 것을 의미하므로 실업이 장기화하고 있다는 의미이기도하다.

<표 9> 1월 실업자 집단의 해자드

(단위 : 천명, %)

	실업자 이동상태			
	취업	실업	비경활	전체
1->2	265 (15.0)	1,256 (71.3)	242 (13.7)	1,763 (100)
2->3	302 (25.5)	756 (63.9)	126 (10.6)	1,183 (100)
3->4	171 (24.4)	468 (67.0)	60 (8.6)	699 (100)
4->5	73 (16.8)	328 (75.1)	35 (8.1)	436 (100)
5->6	63 (21.1)	212 (70.7)	25 (8.2)	299 (100)

마. 실업의 장기화 예방의 필요성

장기실업의 누적은 장기간의 소득의 단절과 함께 오랜 기간 근로경험이 단절됨으로써 직업 획득에 필요한 기술 및 지식을 상실하게 됨에 따라 장기실업자에게 직접적인 고통을 안겨줄 뿐만 아니라 노동시장의 효율성과 공정성을 저해하면서 사회적 배제와 불안이라는 경제·사회적인 문제를 야기하게 된다.

장기실업으로 인해 발생하는 경제적인 문제를 살펴보면(신동균, 1999), 첫째 소득의 불평등화로 인한 총수요의 위축을 들 수 있다. 같은 실업률하에서도 장기실업자의 비중이 높을 때는 소득이 더욱 불평등하게 되며, 실업이 장기화될수록 취업률이 하락함으로써 소득의 불평등은 일시적인 현상이 아니라 영속적인 성격을 띠게 된다. 이에 따라 총수요 감소를 유발하게 되고 이는 다시 경기를 위축시키게 된다.

둘째, 장기실업의 누적은 국민적인 부담을 가중시키게 된다. 장기간 실업상태에 놓인 실업자들은 빈민층으로 전락하여 세금징수의 기반을 약화시킨다. 뿐만 아니라 장기실업자들에 대한 사회보장의 비용이 소요된다. 장기실업자들은 실업이 장기화에 따라 보유하고 있는 직업능력을 상실하게 되어 자립·자활능력을 상실함으로써 지속적인 사회적 보호가 필요하게 된다.

셋째, 장기실업의 누적은 노동시장의 조정기능을 저해시킨다. 장기실업자들은 노동시장에서의 경쟁 압력을 거의 행사하지 못함으로써 고실업에도 불구하고 임금상승률이 높아지는 현상이 나타난다.

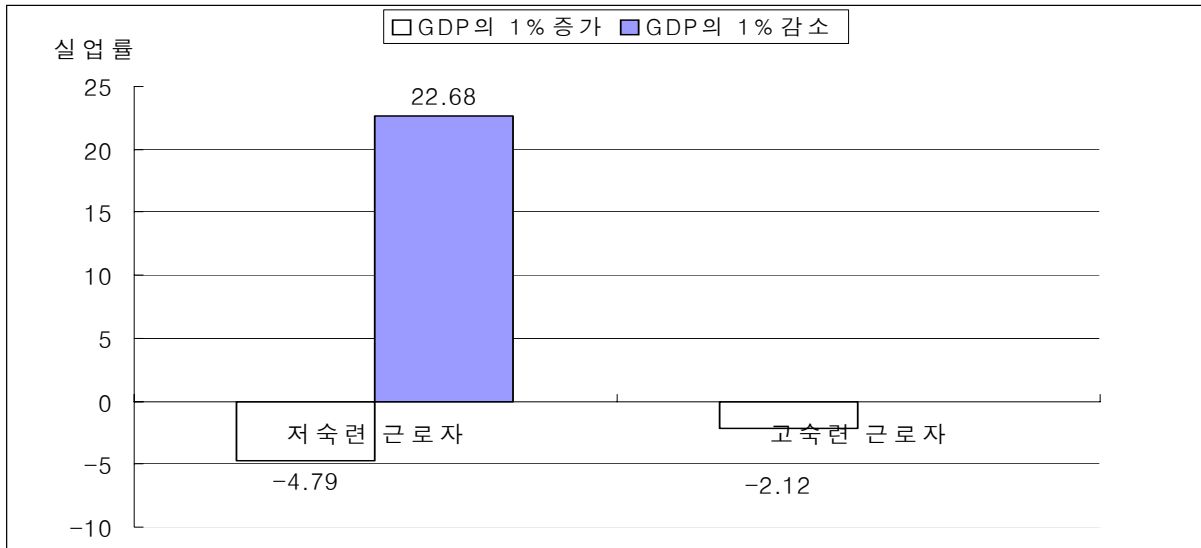
뿐만 아니라 장기실업에 시달리고 선진국의 경험을 보면, 실업률이 하락한 뒤에도 상당 기간 동안 장기실업 문제가 지속되는 것으로 나타나(OECD, 1987), 실업의 장기화를 예방하는 사전적인 정책이 중요시되고 있다. 우리 사회는 아직 장기실업자에 대한 사회안전망이 발달되지 않은데다가 향후 구조적 요인에 의한 장기실업 문제가 저소득의 주변노동력계층에 집중될 가능성이 높으므로 장기실업자들을 대상으로 한 인력개발이 특히 강조되어야 할 것이다.

III. 선진 주요국의 근로취약계층 취업능력 제고 정책

1. '사회적 배제'의 현황

범세계화의 진전과 정보기술의 발전에 따라 직업세계가 급속하게 변화하면서 고숙련·고지식 노동에 대한 수요가 증가하는 한편 저숙련·저학력자들은 장기실업이나 저임 고용의 위험이 매우 높아지고 있다. ILO(1998)가 OECD 19개 회원국의 1985~1996년 동안 숙련수준별로 실업과 경기변동의 관계를 회귀분석한 결과가 <그림 2>에 제시되어 있다. 이에 따르면 저숙련 근로자는 불황기에 GDP가 1% 하락할 때 실업률이 약 23% 증가하지만 고숙련 근로자는 경기불황시에 실업률이 유의하게 증가하지는 않는다. 반면 호황기에 GDP가 1% 증가할 때 저숙련 근로자의 실업률은 4.8% 하락하며 고숙련 근로자의 실업률은 2.1% 하락하는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 경기변동에도 불구하고 고숙련 근로자가 노동시장으로부터 배제될 위험은 거의 없는 반면, 저숙련 근로자는 경기순환과 비대칭적인 관계를 보여 불황기에 실업할 확률이 크게 증가하지만 경기가 회복더라도 실업률이 그에 상응하는 만큼 하락하지는 않는다는 사실을 의미한다.

[그림 2] 숙련수준별 GDP 변동과 실업 변동간의 관계



자료: ILO(1998: 166)

또한 <표 10>에서 선진국의 전체 노동시장 성과를 보더라도, 고소득을 누리는 지식근로자가 창출되는 한편 인력의 질적 수급 불일치(skill mismatch)와 지식격차가 확대되어 실업의 증가, 소득 격차의 확대, 노동시장의 양극화 등의 부작용을 경험하고 있음을 알 수 있다. 즉, 선진국의 경우에도 정보통신기술 등의 도입·확산에 따른 고용창출 효과는 그다지 크지 않으며, 저학력 근로자의 실업율이 증가하고, 학력간의 소득격차가 크게 확대되어 다수의 취약계층이 존재하는 등의 부작용을 겪고 있다.

<표 11>의 교육수준별 노동력상태의 기대기간을 보더라도 학력이 낮을수록 실업을 경험하거나 구직활동을 포기하고 노동시장에서 퇴장하는 기간이 증가하는 것으로 나타난다.

<표 10> OECD 국가의 노동시장 성과

(단위 : %)

	실업구조(1998)					임금격차(D9/D1)		
	실업률	장기 실업률	중졸 이하	고졸	전문대졸 이상	80년대 초반	90년대 중반	연간 변화폭
미국	4.5	8.0	10.9	5.1	2.4	3.18	4.35	0.027
영국	6.3	33.1	10.9	7.1	3.5	2.45	3.31	0.020
독일	9.4	52.2	14.2	8.9	5.2	2.38	2.25	-0.013
프랑스	11.7	44.1	14.8	9.7	6.7	3.39	3.43	0.002
일본	4.1	20.3				2.59	2.77	0.012
OECD	7.0	32.9	11.1	6.5	4.0			

주: 1) 장기실업률은 전체 실업자 가운데 1년 이상 장기실업자가 차지하는 비중임.

2) D1은 임금 10분위수 중 1분위, D9는 임금 10분위수 중 9분위를 의미함.

자료: OECD, Employment Outlook, 1996, 1999

<표 11> 교육수준별 노동력상태의 기대년수 (1996, OECD평균, 25~64세 기준)

(단위 : 년)

		중졸이하	고졸	대졸	평균
남	기대 취업기간	28.2	31.7	34.4	31.1
	기대 실업기간	3.2	2.0	1.3	2.2
	기대 비경활기간	8.7	6.4	4.3	6.7
여	기대 취업기간	18.1	23.4	29.1	22.3
	기대 실업기간	2.4	2.0	1.3	1.9
	기대 비경활기간	19.5	14.6	9.6	15.7

자료: OECD, Education at a Glance, 1998, pp. 65~66

이처럼 저학력·저숙련 노동자의 노동시장 상태의 악화는 기술혁신에 의한 숙련 불일치(technology-induced skill mismatch)때문이라는 설명이 유력하게 제기되고 있다. 즉, 최근 기술혁신은 고숙련 노동에 대한 수요를 증대한다는 점에서 비중립적(non-neutral)이며, 또한 기술혁신은 저숙련 노동자에 비해 고숙련 노동자의 생산성을 증대시킴으로써 숙련노동자의 상대적 임금을 더욱 증대하게 된다. 결국 고숙련지향적 기술변화(skill-biased technological change)는 높은 상대임금에도 불구하고 더 많은 숙련노동자를 수요하며, 저숙련 노동자에 대한 수요를 감

소시키는 것이다.

OECD(1994) 또한 미국과 유럽이 직면하고 있는 노동시장의 문제는 기술변화에 적절히 대응하지 못하였기 때문이라고 지적하고 있다. 즉, 경영능력이나 교육훈련이 기술혁신의 요구에 따라가지 못하고 있기 때문에 영미와 같은 경쟁적 노동시장에서는 미숙련 노동자에 대한 수요 감소가 숙련별 임금격차의 확대를 가져오며, 유럽과 같은 경직적 노동시장에서는 미숙련 노동자에 대한 수요 감소가 이들에게 실업의 증대를 초래하고 있다는 것이다.

이처럼 지식정보화의 진전에 따라 지식의 격차(knowledge gap)는 새로운 불평등과 사회적 배제의 원천으로 등장하고 있다.

2. 사회적 배제의 예방과 극복을 위한 인력개발

최근 선진 각국은 경제사회활동에의 참여가 제한되는 ‘사회적 배제(social exclusion)’에 대한 관심이 증대하고 있다. 특히 지식경제가 범세계화하는 환경 변화 속에서 지식과 학습에의 접근기회의 부족으로 인해 다수가 주변화될 가능성이 높아짐에 따라 사회적 배제는 21세기를 맞이하는 많은 국가에서 주요한 문제로 부각되고 있다²⁾. 사회적 배제는 노동시장과 사회에의 참여를 저해하는 현저한 장애에 직면하게 되는 것을 말한다. 사회적 배제집단(the socially excluded)은 외부자(the outsiders), 하층계급(the underclass), 복지의존계층(benefit dependency), 신빈민계층(the new poor) 등으로 다양하게 명명된다.

이에 따라 선진 각국은 수급자들의 복지의존성(welfare dependency)에서 벗어나 신속하게 노동시장으로 복귀시키는 방향으로 근로연계복지를 강화함에 따라 일자리 창출과 노동시장으로의 통합을 우선하는 적극적 노동시장정책이 중요시되고 있다. 적극적 노동시장정책은 크게 적극적인 취업알선을 통해 적재적소에 취업할 수 있도록 도와주는 직업안정서비스, 재훈련과 계속교육훈련을 통해 직업에 필요한 능력을 개발·향상시키는 직업훈련, 취업애로가 큰 실업자들을 대상으로 공공

2) 1997년 노르웨이가 발간한 정책자문보고서 ‘새로운 능력 - 성인을 위한 계속교육훈련 종합정책 기초(New Competency - The Basis for a total policy for continuing education and training for adults)’에서는 사회적 배제의 주된 원인을 ‘낮은 교육수준, 숙련의 부족, 낮은 지식’으로 규정하고 있다.

근로사업을 시행하거나 민간부문에 임금보조금을 지급함으로써 취업을 촉진하는 일자리 창출 정책 등으로 구성된다. <표 12>에서 노동시장정책 지출의 추이를 보면, 1985~96년 동안 적극적 노동시장정책의 상대적 비중은 증가하고 있으며, 미국과 영국을 제외하고는 대체로 적극적 노동시장정책에 지출되는 예산이 GDP의 1%를 상회하고 있다.

<표 12> 주요국의 노동시장정책 지출 구성비 추이

(단위 : %)

	미국		영국		프랑스		독일		스웨덴		호주		
	1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996	1985	1996	
노동시장지출의 GDP 구성비	0.84	0.43	2.85	1.47	3.07	3.13	2.23	3.96	2.97	4.62	1.72	1.97	
적극적	(33.3)	(39.5)	(26.0)	(28.6)	(21.8)	(42.2)	(36.3)	(36.6)	(71.0)	(51.1)	(24.4)	(33.5)	
소극적	(67.9)	(60.5)	(74.0)	(71.4)	(78.5)	(57.8)	(63.2)	(63.4)	(29.3)	(48.9)	(75.6)	(66.0)	
적극적 노동시장 정책지출 구성비	직업안정	25.0	35.3	18.9	42.9	19.4	12.1	25.9	16.6	11.8	11.0	26.2	36.4
	직업훈련	42.9	23.5	12.2	21.4	37.3	27.3	24.7	31.0	23.7	23.3	4.8	13.6
	청소년대책	10.7	17.6	35.1	31.0	25.4	18.2	6.2	4.8	10.0	0.8	16.7	9.1
	고용보조금	7.1	5.9	29.7	0.0	9.0	36.4	21.0	29.0	20.4	34.7	45.2	31.8
	장애자지원	14.3	17.6	4.1	4.8	7.5	6.1	23.5	18.6	34.1	29.7	9.5	9.1

자료: OECD, *Employment Outlook*, 1992; 1998

1998년 6월에 개최된 OECD 사회정책장관 회의에서는 사회적 배제계층을 보호하는 것이 필요하다는 인식을 함께 하였다. 그리고 극단적인 빈곤이나 소외계층만이 아니라 배제될 위험이 높은 계층을 대상으로 사회적 배제를 극복하기 위한 학습(learning)의 적극적인 역할을 제기하고 있다. 지식과 숙련의 개발은 기본적 욕구, 경제활동 참여, 나아가 사회적 시민권을 충족시키는 전제조건으로 대두되고 있는 것이다. 이에 따라 종래까지 학교교육과 양성훈련을 통해 경제사회적 불이익을 극복하는데 주력하여 왔으나, 사회적 배제의 예방과 극복이 주요 관심으로 부상됨에 따라 성인학습의 중요성이 강조되고 있다³⁾(OECD, 1999b).

한편 1997년 11월 룩셈부르크 회의에 이어 1998년 12월 비엔나에서 개최된 유

3) 영국의 '만인을 위한 평생교육에 대한 장래 정책의 그린페이퍼(Green paper for future policy on lifelong learning for all)'에서도 노동시장에서의 공정하고 더 나은 기회를 획득하는 수단으로 성인 학습을 제시하고 있다.

럽 고용정상회의(European Job Summit)에서는 유럽 고용정책 가이드라인을 채택하였다. 고용정책 가이드라인은 취업능력(employability)의 제고, 취업기회를 증대하기 위한 창업 및 투자의 활성화(entrepreneurship), 상황 변화에 대응한 기업과 근로자의 적응력 제고(adaptability), 남녀 고용평등의 강화(equal opportunities) 등의 네 가지 분야로 구성되어 있다.

구조적인 고실업을 해결하기 위한 취업능력 제고의 주요 정책과제를 보면, 다음과 같다(European Commission, 1999).

첫째, 청소년 실업의 극복과 장기실업의 예방 : 실업의 장기화를 막기 위해 청소년은 실업기간이 6개월에 이르기 전에, 성인들은 실업기간이 12개월에 이르기 전에 예방적인 정책을 실시한다.

둘째, 소극적 노동시장정책으로부터 적극적 노동시장정책으로 전환 : 취업능력을 제고하기 위해 적극적인 정책을 시행하며, 취업의 촉진·취업능력 제고·평생학습을 지원하기 위해 조세 및 복지시스템에서 인센티브를 제공한다.

셋째, 파트너십의 장려 : 훈련, 근로경험, 인턴십 제도 등에 대한 사회적 파트너간의 합의를 장려한다. 그리고 유럽연합 회원국들과 사회적 파트너들은 평생학습, 특히 정보통신기술 분야에서의 평생학습 기회를 확대하는데 노력하며, 중고령 근로자가 쉽게 접근할 수 있도록 적절한 조치를 수반한다.

넷째, 학교에서 직업으로의 이행의 원활화 : 학교에서 중도탈락하는 청소년 규모를 상당히 감소시키기 위해 노력하며, 청소년은 노동시장으로의 이행에 필요한 숙련을 구비하도록 노력해야 한다.

다섯째, 모든 사람에게 노동시장 참여를 지원 : 장애인, 소수인종 및 기타 취약계층의 노동시장 통합을 촉진하기 위하여 예방적이고 적극적인 정책을 발전시킨다.

사회적 배제를 극복하기 위해 취업능력 개발을 대규모로 실시하는 대표적인 예는 유럽사회기금(European Social Fund : ESF)에서 찾아볼 수 있다(한국산업인력공단, 1999a). 유럽연합은 경제적 성장만으로 유럽의 실업문제를 해결할 수 없는데 인식을 같이 하고, 새로운 고용증진전략을 실행하는 핵심적인 정책으로서 인적자원개발을 강조하고 있다. 유럽사회기금은 특정지역개발기금, 농업개발기금 지원본부, 어업개발기금 등과 함께 유럽구조개선기금(Structural Funds)의 하나로서, 1994년부터 1999년까지 6년 동안 모든 EU회원국들이 변화에 대응한 적응과 취업

지원을 위해 인적자원개발을 위한 공동프로그램(Community Initiatives)을 실시하기 위하여 유럽연합 총 예산의 거의 10%에 이르는 470억 ECU 자금을 적립한 것이다. 이렇게 적립된 유럽사회기금은 ‘장기실업 극복과 청년층 및 노동시장에서 배제될 위험에 놓인 근로자들의 노동시장 통합(구조개선기금의 목표 3)’, ‘산업구조 변동과 생산체제 변화에 대한 적응(구조개선기금의 목표 4)’의 두 가지 목표를 달성하기 위하여 유럽연합 전지역에 걸쳐 인력개발정책을 지원하고 있다. 특히 목표 3은 1년 이상의 장기실업에 있거나 장기실업의 위기에 처한 근로자들, 기초적인 직업능력을 갖추지 못하거나 훈련을 받지 못한 25세 이상의 청소년, 장애인·편부모 등 일자리를 구하는데 어려움을 겪고 있고 노동시장에서 배제될 위험에 놓인 사회적 약자, 직업능력을 갖추지 못한 여성들이나 일정기간 산업현장을 떠났다가 다시 노동시장으로 돌아온 여성 등의 근로취약계층을 대상으로 인력개발을 통하여 노동시장으로 통합하는데 역점을 두고 있다.

3. 청년층의 노동시장 통합을 촉진하기 위한 인력개발

OECD 국가에서는 지난 20여 년 동안 노동공급 측면에서 청년층 인구의 감소, 고학력화의 진전, 노동수요 측면에서 지식정보화의 진전 등 청년층의 고용전망을 밝게 하는 여러 요인에도 불구하고 청년층의 경제활동참가율은 하락하여 왔으며, 실업률은 전체 실업률의 2배 가까운 높은 수준을 기록하고 있고, 저임금 일자리로의 고용 비중 또한 매우 높게 유지되고 있다. 이처럼 청년층은 여전히 노동시장으로 진입하는데 심각한 어려움에 직면하고 있다.

<표 13> OECD 국가의 청년층 노동시장 상태

(단위 : %)

	미국	영국	프랑스	독일	일본	OECD 평균
청년층 실업률	10.4('98)	12.3('98)	25.4('98)	9.4('98)	7.7('98)	12.8('98)
전체 실업률	4.5('98)	6.3('98)	11.7('98)	9.4('98)	4.1('98)	7.0('98)
청년층 저임 고용비중	63.0('94)	45.8('95)	49.5('95)	50.4('94)	36.4('94)	
전체 저임 고용비중	25.0('94)	19.6('95)	13.3('95)	13.3('94)	15.7('94)	

주: 1) 괄호안은 해당연도임.

2) 저임금은 전체 전일제 근로자가 받는 중위 소득의 2/3 미만으로 정의.

자료: OECD, *Employment Outlook*, 1999; OECD, *Employment Outlook*, 1996, p.72

청년층의 노동시장으로의 통합을 원활히 하기 위하여 청년층의 노동시장 접근을 개선하기 위한 정책과 함께 보다 근본적으로는 학교로부터 직업세계로의 성공적인 이행을 위한 다양한 정책이 실시되고 있다. 이러한 정책은 노동력의 공급과 수요 양 측면에서 영향을 미치는 정책으로 구분할 수 있다(OECD, 1999c).

공급 측면(supply-side initiatives)에서는 청년층의 취업능력을 제고하는데 역점을 두는데, 그 구체적인 정책의 유형은 다음과 같다. 첫째, 노동시장의 수요에 부응하도록 교육과정을 혁신하거나 직업교육훈련의 제도화가 낮은 나라에서는 교육의 성취도를 평가하고 정보 및 유인을 제공하기 위한 자격제도의 발전을 중요시한다.

둘째, 학교내에 실제 근로환경을 설치하는 근로기반교육(work-based learning)을 도입하거나 다양한 산학연계 프로그램(school-industry programme)을 운영하여 직업능력개발을 촉진한다.

셋째, 직업교육을 강조하는 정책을 들 수 있다. 직업교육을 기간학제로 발전시켜 유럽형의 복선형 교육제도를 도입하거나, 기존의 일반교육 중심의 제도를 유지한 채 일본의 전수학교, 미국의 community college와 같이 고등교육에서의 직업교육경로를 활성화한다.

넷째, 청년층의 노동시장 진입을 지원하기 위해 일정기간 동안 도제제도 또는 훈련을 제공하는 계약(youth contract)의 실시이다. 프랑스, 이탈리아, 스페인 등에서 청년층 실업대책의 중요한 정책으로 활용되는 청년층 훈련계약은 채용 기업에게 노동비용세의 저하, 훈련생에 대한 최저임금 수준 이하의 임금 지급 등을 통하여 기업에게 훈련 참여 유인을 제공하고 청년층에게는 훈련과 근로경험을 통하여 취업을 제고하는 한편 상용직으로 채용할 경우 인센티브를 제공함으로써 안정적인 일자리로의 취업을 장려한다(OECD, 1998a).

청년 노동력의 수요를 진작하기 위한 정책(demand-side initiatives)으로는 청년층이 민간부문으로의 취업을 촉진하기 위해 채용보조금을 지급하거나 임금수준의 저하(two-tier 정책)를 유도하고 비정규직의 취업기회를 확대하는 노동시장제도의 개선이 그 대표적인 예이다. 또한 공공부문 또는 비영리부문에서 청년층을 대상으

로 일자리를 제공하거나 창업을 지원하는 정책도 이에 해당한다.

이러한 청년층을 대상으로 하는 정책의 목적은 안정적이고 경력을 개발할 수 있는 일자리로의 이행을 지원하고, 청년층의 실업 특히 실업 장기화를 억제하며, 근로생애에 걸친 취업능력의 배양 등의 다양한 목적을 가지고 있다.

이상의 정책들은 주로 청년층의 노동시장으로의 원활한 이행을 지원하기 위한 일반적인 정책이라면, 학교 중도탈락자 및 실업 등의 이유로 노동시장에 충분히 적응하고 있지 못하는 취약청소년들을 목표집단으로 한 특성화된 정책 또한 강조되고 있다.

덴마크가 1996년에 실업급여를 받는 25세 미만의 저학력 청년층에게 실업기간이 6개월이 넘어서면 최소 18개월동안의 정규 교육 또는 훈련과정에 참여하도록 의무화하거나, 영국이 6개월 이상 구직급여를 받고 있는 18~24세의 청년층을 대상으로 1998년부터 뉴딜 정책을 실시하고, 호주가 영국의 뉴딜 정책과 유사한 상호의무제도(mutual obligation arrangements)를 실시하며, 미국의 직업훈련단(Job Corps), Jobstart을 실시하는 것은 취약청년층을 대상으로 개별화된 서비스와 자신의 요구에 부합한 노동시장 통합을 모색하는 예라고 할 수 있다.

취약청년층을 대상으로 한 특성화된 정책이 성공을 이루기 위해서는 교육, 훈련, 근로경험(근로기반훈련)이 적절하게 연계되어야 하며, 상담과 취업알선 등의 다양한 지원활동이 개인별로 심층적으로 이루어져야 하고, 희망하는 교육훈련을 계속받을 수 있도록 교육훈련기회가 제공되어야 한다는 점이 강조된다(OECD, 1999c).

4. 실업의 장기화를 예방하기 위한 인력개발

장기실업 문제는 가장 심각하고 지속적인 사회적인 문제의 하나이다. 특히 10%대의 높은 실업률을 기록하고 있는 유럽에서는 실업자의 절반이 1년 이상의 장기적인 실업에 놓여 있어(OECD, 1999), 일단 어떤 이유로든 실직하게 되면 다시 재취업하기가 매우 어렵다. 유럽연합에서 1년 이상의 장기실업자 규모는 1996년에 전체 노동력의 5.5%인 9백만명에 이르고 있으며, 그 가운데 60% 이상이 2년 이상의 실업상태에 놓여 있다. 뿐만 아니라 장기실업자가 좌절하여 노동시장으로부터

더 탈락할 가능성이 높다는 점을 고려하면, 공식적인 장기실업자 규모는 경제 전체적으로 장기적인 비취업의 심각성을 과소측정한다고 할 수 있다. 또한 저학력·중고령·여성 등의 특정한 계층은 실업이 장기간의 미취업으로 이르게 될 가능성이 높다. 예를 들어 1996년의 유럽연합 통계를 보면, 1년 전에 실직한 여성들 가운데 절반은 여전히 실업자이며, 단지 1/4정도가 재취업하였으며, 나머지 1/4는 노동시장으로부터 탈락하였다(ILO, 1998).

여러 연구결과에 따르면 실업이 장기화될수록 재취업할 가능성은 하락하는 것으로 나타나는데(신동균, 1999; 이병희, 1999), 그 원인별로 정책적인 대응이 요구된다. 장기실업자가 직업능력이나 현장 적응력을 상실하여 취업에 어려움을 겪는 경우에는 교육훈련과 같은 공급 사이드의 정책이 필요하다. 다른 한편 고용주가 실업기간을 근로자의 능력을 판단하는 선별기준으로 삼거나 근로자가 실업의 장기화에 따라 근로동기를 상실하는 문제가 중요할 경우에는 고용주의 부정적인 태도를 극복하고 노동시장과의 연계를 유지할 수 있도록 일자리를 마련해주는 수요 사이드의 정책이 필요할 것이다.

이하에서는 선진국에서 실시한 장기실업자 대책을 유형별로 살펴보자⁴⁾.

우선 공급 사이드 측면에서 장기실업자의 구직활동을 돕기 위한 직업안정서비스를 강화하는 방안을 들 수 있다. 구직훈련을 통해 구직방법을 개선하고, 장기실업자의 근로동기를 유지하며, 상담과 취업알선의 제공 등이 이에 해당한다. 그러나 이러한 직업안정서비스의 제공만으로는 장기실업자의 재취업을 지원하는 효과가 크지 않은 것으로 평가된다. 장기실업자의 재통합을 용이하게 하는 교육훈련이나 일자리 제공 등의 관련 지원프로그램과의 연계가 필요하다. 또한 장기실업자는 일반 실업자에 비해 보다 심층적이고 개별화된 상담을 통해 적합한 대책을 제시하는 것이 필요하다.

장기실업자 스스로 취업할 수 있는 능력을 배양하도록 하는 교육훈련은 가장 대표적인 공급사이드의 정책이라고 할 수 있다. 이 때 장기실업자의 특성에 따라 동기부여와 구직기술을 제공하는 단기간의 훈련부터 실업 장기화에 따른 직업능력의 쇠퇴나 낮은 숙련수준을 극복하기 위한 장기간의 훈련에 이르기까지 다양하게 편성된다. 한편 일반적인 실업자 훈련프로그램에서는 오히려 인력개발을 필요로 하는 근로취약계층이 배제되는 역설적인 상황이 흔히 발생한다. 특히 취업률

4) 구체적인 각국별 사례는 신동균(1999), 한국산업인력공단(1999a) 참조

등의 노동시장 성과 지표에 따라 훈련기관을 지원하는 정책을 활용하는 경우 훈련대상자의 계층화와 근로취약계층의 훈련기회로부터의 배제 문제는 더욱 심화될 가능성이 높다. 이러한 성과연계적 지원체계는 훈련의 성과를 높이는 데는 효과가 있지만 근로취약계층의 취업능력을 제고하는 또 하나의 중요한 목적을 놓칠 수 있는 것이다. 따라서 장기실업자와 같은 취약계층을 대상으로 하는 특화된 훈련을 실시하거나 실업자 훈련의 일정 비율을 근로취약계층에게 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다.

장기실업자에게 근로경험과 병행하여 훈련 기회를 제공하는 방법으로 일자리 교대(job rotation)가 있다. 덴마크에서 큰 호응을 얻고 있는 이 방식은 기업이 재직 근로자에게 훈련휴가를 부여하여 직업능력을 개발하도록 하는 대신 실업자에게 일할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 일자리 나누기의 일환으로 정부는 해당 기업에게 보조금을 지원한다. 1996년에 유럽사회기금은 ‘유럽연합 일자리 교대(EU Job Rotation)’의 이름으로 덴마크의 일자리 교대 방식을 11개국 회원국가들이 실시하도록 지원하고 있다(ILO, 1998).

장기실업자에게 일자리를 제공하는 수요 사이드 정책으로는 일자리를 직접 제공하거나 기업이 장기실업자를 채용하도록 장려하는 정책을 들 수 있다. 고용창출 프로그램은 주로 공공·비영리 부문에서 일정 기간 동안 일할 기회를 제공함으로써 근로경험을 통하여 취업능력을 향상시키는 것으로 목적으로 한다. 그리고 고용보조금 정책은 기업에게 채용장려금을 지급하거나 사회보장 분담금을 감면해주는 방식으로 운영된다.

장기실업을 극복하기 위한 정책의 수립은 대단히 어려운 과제이다. 장기실업자들은 다른 계층에 비해 취업하기가 가장 어렵기 때문이다. 외국의 경험에서 보듯이 일반적인 실업자들에게 효과적인 정책들이 반드시 장기실업자들에게도 효과적인 것은 아니며, 장기실업자를 대상으로 하는 정책들이 큰 성과를 거두지 못한 것도 사실이다. 장기실업자 대책, 특히 장기실업자 훈련의 수립시 선진국의 경험으로부터 얻는 시사점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 장기실업대책은 사후 치유책보다는 조기에 예방하는 것이 중요하다(ILO, 1998). 일단 실업기간이 장기화되면 이들을 구제하는 데에는 많은 노력과 비용이 들 뿐만 아니라 대개 효과적이지도 못하기 때문이다. 유럽연합의 고용정책 가이드라인에서도 장기실업의 사전 예방을 강조하는 정책을 채택하고 있다. 실업기간이

12개월에 이르기 전에 모든 성인 실업자에게 직업훈련, 일자리 제공 등의 취업능력 제고 정책을 시행하고, 청소년의 경우에는 실업기간이 6개월에 이르기 전에 취업능력 제고 정책을 시행하도록 권고하고 있다.

둘째, 실업의 장기화를 예방하기 위한 면밀한 대상자 선정이 중요하다. 장기실업의 위험이 높은 자를 사전에 파악하여 지속적인 지원이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 어떤 특성을 가진 실업자들이 장기실업화되는 경향이 있는가를 분석하여 장기실업에 이르기 전에 조기 개입할 필요가 있다.

셋째, 장기실업자의 필요에 부응하는 특성화된 정책이 실시되어야 한다. 일부 실업자들은 단순히 구직 상담으로도 충분할 수 있으며, 이보다 많은 시간과 재원이 소요되는 훈련의 경우에도 모두에게 집약적이고 장기적인 직업훈련을 필요로 하는 것은 아니다. 따라서 실업자에 대한 상담을 통해 훈련필요 여부를 결정하고, 훈련대상자별로 특화된 훈련과정을 개발하여 실시하는 것이 효과적일 것이다.

넷째, 단일한 정책수단보다는 통합적인 패키지의 형태로 여러 정책 수단을 결합하는 것이 효과적이다. 예를 들어 일자리 창출 정책과 채용보조금은 적절한 훈련과 결합될 때 보다 성과적이다. 또한 적절한 근로경험과 병행하여 훈련을 실시하는 것이 효과적일 것이다.

5. 대표적인 사례

가. 영국의 뉴딜제도

1) 청년층 실업자에 대한 뉴딜(New Deal)

가) 뉴딜의 연혁

뉴딜제도는 구직활동을 시작한지 4개월이 지난 모든 청년층 실업자(18세~24세)에 대하여 개별 상담가(personal adviser)를 지정하고, 이 상담을 통해 정부가 소요비용을 지원하는 다음 네 가지 선택안 중의 하나를 선택하도록 함으로써 직업훈련이나 복지프로그램이 취업과 연결(welfare to work programme)되도록 하는

제도이다. 1997년 7월에 영국정부는 민영화된 공사의 초과이득세를 재원으로 하여 1998년 1월부터 시범실시를 시작하여 4월부터 전국적으로 확대되었다. 이 제도는 1998년도 후반기부터는 25세 이상의 장기실업자를 대상으로 하는 뉴딜로 더욱 확대되었다.

나) 뉴딜제도의 구조:

이 제도는 구직활동을 시작한지 4개월 이상 된 모든 청소년 실업자에게 상담가(personal adviser)를 지정하여, Gateway에서 세가지 단계를 거쳐 단계별로 청소년 실업자의 훈련과 취업을 연계시켜서 운영된다.

<그림 3> 뉴딜의 구조



(1) 뉴딜제도 자격입문(Gateway)

Gateway는 세가지 단계로 나뉘어 진다.

· 첫번째 단계:

실업급여를 6개월 이상 지속적으로 신청한 상태인 18세 이상 24세 이하의 젊은이는 New Deal에 참가할 수 있다

· 두번째 단계:

Gateway는 최장 4개월까지 지속될 수 있는데, 이 기간동안에 개별 상담가(Personal Adviser)가 New Deal 참가자들을 지도하고 지원한다. Gateway시기에 들어가자마자 개별 상담가는 New Deal 참가자에게 우선적으로 직장을 알선하는 일에 총력을 기울이게 된다. Gateway의 중요한 목적은 참가자들에게 정규적인 직장을 구하도록 돕는 것이다.

- 세번째 단계:

New Deal 참가자가 직장을 구하는데 실패하면, 개별 상담가는 참가자의 욕구에 따라 어떠한 New Deal Option이 가장 적절할 지를 결정하도록 도와준다. 참가자는 4개월 한도인 Gateway 시기내에 직장을 구하거나 적절한 New Deal option을 선택하여 이를 수행할 수 있다.

(2) 뉴딜 선택안(New Deal Options)

① 정부지원에 의한 인턴사원(Subsidized Job):

뉴딜 참가자를 고용하는 고용주에 대하여 인턴사원 한 사람 당 주당 60-40 파운드(평균 주 30시간 이상, 24-29시간 근무)를 한도로 최장 6개월까지 보조금을 지급한다. 뉴딜 참가자는 모든 면에서 다른 피고용인과 같은 지위를 갖지만, 6개월 이후의 정규채용은 고용주의 판단에 달려 있기 때문에 6개월간의 단기근로연수의 성격이 크다.

② 교육·훈련(Full-time Education and Training)

뉴딜 참가자는 교육기관이나 훈련기관에서 3개월에서 최장 12개월까지 기초적인 기술을 습득할 수 있으며, 일반적으로 2급 국가기술자격증(National Vocational Qualification Level 2)을 취득할 수 있다. 여기에서도 실업급여에서 지급하는 액수의 급여를 지급받으며 임대료보조와 지방세면제 혜택을 받는다.

③ 환경지원단(Environment Task Force)

뉴딜 참가자는 지역사회의 자연환경을 개선하기 위한 환경단체 혹은 관련활동(project)에서 최장 6개월간 일할 수 있는데, 여기에서도 실업급여에 준하는 급여를 지급받으며 임대료보조와 지방세면제 혜택을 받는다.

④ 자원봉사부문(Voluntary Sector)

자원봉사기관에서의 활동은 최장 6개월까지 가능하며 참가자는 실업급여에 준하는 급여를 받으며 임대료보조와 지방세면제 혜택을 받는다.

(3) 막바지 사후지도(Follow-through)

뉴딜 참가자들이 뉴딜기간에 습득하였던 지식과 경험을 살리기 위해서 사후지도(Follow-through)과정을 시행하고 있다. 뉴딜선택과정의 마지막 달에는 적절한 직업을 구하거나 다른 고용서비스 프로그램을 제공받을 수 있도록 집중적인 지원을 한다. 그럼에도 불구하고 뉴딜선택과정기간 내에 적절한 직장을 구하지 못하거나 다시 구직수당을 받게 되는 참가자에게는 입문상담단계에서의 개별상담가와 면담하여 다시 뉴딜선택안의 하나를 선택하도록 하고 구직자 급여가 연장된다.

위 뉴딜선택안의 적용기간동안 참여자는 계속 개별상담자와 연락하도록 하고 또 주중 1일은 훈련을 받아야만 한다. 뉴딜에의 참여는 자발적인 것이지만 구직급여 수급자의 경우 구직활동을 증명해야만 하기 때문에 뉴딜에 필수적으로 참여하게 된다. 따라서 적절한 사유없이 뉴딜선택안을 거부하거나 중단하는 경우, 2주간 구직급여 지급이 중단되고 계속거부시 4주간 지급 중단된다.

2) 25세 이상 장기실업자를 위한 뉴딜

영국 정부는 1998년 11월에 기존 청소년 실업자에 대한 뉴딜을 성인 장기실업자에게도 확대 적용하기로 하였다. 개별화된 서비스를 몇 개월에서 1년까지 제공하고 구직활동을 위한 각종 서비스도 계속하여 제공하게 된다. 구직활동을 지원하는 서비스는 정보제공, 구직의욕 고취를 위한 교육과 구직방법에 대한 교육, 직업기술훈련이 있으며, 이외에 알콜과 약물남용, 노숙자, 범죄기록 같은 취업에 부정적인 영향을 주는 문제에 대한 서비스도 제공한다.

뉴딜에 참여하고 있는 장기실업자를 채용하는 고용주에게는 6개월 동안 주당 75파운드의 채용보조금을 지원한다.

뉴딜에 참여한 장기실업자가 다시 실직되거나 구직급여를 갱신해야 할 경우, 다

시 뉴딜선택과정을 통해 훈련과 직업경험을 쌓도록 한다.

3) 영국 뉴딜제도 시행 성과⁵⁾

영국의 뉴딜(New Deal)은 청소년 실업대책을 포괄하는 제도로서, 우리의 인턴사원훈련제, 청소년 실업자 대상의 공공근로 및 직업훈련을 하나의 패키지로 하여 운영하는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 전문적인 사전상담 및 사후지도 등 체계적인 종합관리가 가능하다는 장점이 있다. 이처럼 다양한 선택을 제공하고 체계적인 사후관리를 함으로써 뉴딜제도는 상당한 성과를 거둔 것으로 알려져 있다. 1998년에 시작하여 99년 2월말까지 총 24.9만명의 청년층 실업자가 이 제도에 등록하였는데, 이중 11.9만명이 뉴딜 선택안까지의 과정을 거쳤으며, 7,800명 이상의 청소년이 뉴딜제도로부터 완전히 졸업하여 취업하였다.

<표 14> 뉴딜 선택안의 취업성과

뉴딜 선택안	취업자수
· 단기연수근로(보조금 없는 사업체)	48,870명
· (보조금이 지급되는 사업장)	12,510명
· 환경 지원단 활동	10,700명
· 자원봉사부문	22,100명
· 풀타임 교육훈련	36,000명

이 외에도 25세 이상 장기실업자 10.8만명이 이 과정을 거쳤는데, 이 과정을 통해 8,700명 이상의 장기실업자가 보조금이 지급되는 사업장에서 단기연수과정으로 새출발 하고 있다.

5) infoMISEP, No.66, 여름호 '99

<표 15> New Deal의 예산(1998년)

(단위 : 백만 파운드)

내역	예산액
젊은이를 위한 New Deal	3,150
장기실업자를 위한 New Deal	350
편부모를 위한 New Deal	200
학교지원 New Deal	1,300
미래의 프로그램을 위한 급여	200
전체 지출	5,200
초과이득세 (Windfall Tax)	5,200

나. 미국 직업훈련단(Job Corps)의 저소득 청년층 실업자에 대한 직업훈련⁶⁾

미국의 직업훈련단(Job Corps)은 16세에서 24세의 저소득층 청소년을 대상으로 하여 직업 관련 교육과 훈련 및 고용서비스를 총괄적으로 제공하는 프로그램은 갖고 있다. 프로그램의 중요한 특징은 고교중퇴자나 경제적으로 극빈한 청소년층만을 대상으로 하여 합숙 등 기초 생활수단을 제공하면서 취업을 위한 기초교육과 직업훈련을 종합적으로 실시하는 비교적 고비용 훈련이라는 점이다.

1) 운영

청소년 직업훈련단 프로그램의 직접적 관할은 미국 노동부이며, 공공기관과 민간 및 비영리단체에 직접 기금을 교부하여 지역본부(local center)형태로 운영된다. 훈련생의 모집과 선발은 위탁수행기관을 통해 이뤄지며, 주로 정부의 고용담당기관, 비영리단체, 민간업체가 담당한다. 선발대상은 16-24세의 경제적 여건이 불리하고 생활환경이 열악하며 또 더 많은 교육과 훈련을 필요로 하는 청소년이다. 선발과정은 자격심사와 면접으로 이뤄진다. 면접은 훈련수강을 위한 육체적, 정서적인 기초적 능력을 충족하는지를 본다. 1964년에 설립되었으며 93년에는 미

6) 한국산업인력공단(1999b), <http://www.jobcorps.org> 참조.

국전역에 총 111개 직업훈련단 훈련기관이 운영되고 있으며 41,000명이 재학하고 있다.

- 교육훈련 프로그램:

훈련프로그램의 종류와 내용은 각 지역본부별로 약간씩 차이가 있지만 공통되는 주요 교과목은 기초학습(basic education), 직업능력개발훈련(vocational skills instruction), 상담(마약이나 알콜중독 등 신상관련사항)과 건강 및 합숙생활 등이다. 공통되는 훈련직종들은 영업 및 사무직, 자동차수리, 건설관련직종, 보건의료직 등이다. 프로그램의 수강기간은 평균적으로 8개월에서 2년까지로 되어 있으며 자유수강(open-entry)과 자율진도(self-paced)로 운영된다.

- 훈련생 혜택:

프로그램에 등록돼 있는 동안 학생들은 수당과 성과급을 받는다

단계별 훈련생 혜택	수당 및 성과급
· 등록생 전원	기본수당 월 50\$
· 훈련수강 6개월 경과 시	수당증액 월 80\$
· 성과급: 성취도 평가에서 평점 우수자 (2개월 마다 실시)	성과급 보너스 25-80\$ 추가지급
· 특별수당: 고졸학력인증서(GED) 취득자, 훈련수료자, 취업한 자	특별수당 250\$
· 수강한 훈련 프로그램과 관련된 직종에 취업한 자	추가수당 100\$

2) 고비용 · 집중적 훈련의 성과

전원 합숙훈련, 부양자녀가 있는 경우 보육서비스 제공 등 훈련대상 학생에게 비교적 비용이 높은 서비스들을 공급하고 있다. 평균적으로 JTPA프로그램 보다 학생1인당 비용이 4배 이상 높다. 이러한 고비용 훈련투자의 필요성은 훈련대상 청소년들이 사회보조금 수급이 필요한 정도로 극빈계층 가계의 청소년이어서 숙식이 훈련수강의 필수적 조건이기 때문이다. 또한 훈련수준에 있어서도 고교졸업

장이 없거나, 기본적 자질 결여, 영어구사능력부족 등 훈련수료 또는 중퇴자의 68%가 취업장애요인을 갖고 있기 때문에, 훈련예산의 절반을 합숙 생활비와 자기 절제나 시간약속엄수 같은 사회생활기초교육 등의 프로그램 운영비로 사용하고 있다.

1993년의 한 보고에 의하면⁷⁾ 인력공단 산하 6개 훈련기관의 비용 감사 결과, 총 재원의 45%가 합숙생활과 사회생활 교육비용으로 사용되었고, 기초학습과 직업훈련에는 22%, 훈련기관 운영비로 21%가 각각 사용되었다

이상에서와 같이 미국 직업훈련단의 훈련프로그램은 직접적으로 청년층 장기실업자 일반을 대상으로 하기보다는 저소득층의 비재학 무직 청소년만을 정책대상으로 한 정책이다. 따라서 이 프로그램은 취약계층 청소년에 특화된 전문적이며 종합적인 교육·훈련이란 점에서 상당한 장점이 있다. 그러나 고비용에 다른 비용효과성이 낮은 점, 훈련기관의 방만 운영 여지, 훈련 후 취업알선 서비스가 빈약한 점, 특수 훈련에 따른 낙인 효과 등 특수훈련 고유의 문제가 있는 것도 사실이다.

다. 기타 제도들

- 미국의 JTPA 및 JOBS 프로그램에 의한 취약계층 능력개발지원
- 프랑스 성인직업훈련지원 시스템(AFPA)에 의한 취약계층 지원, 실업보험수급자격이 없는 18~26세 대상의 청소년에게 5년간 최저임금의 80%를 채용장려금으로 지급
- 영국의 장애인에 대한 Workbridge
- 독일의 일자리, 경쟁력, 그리고 훈련의 연계에 대한 노사정 합의
- 그리스의 취약계층의 ‘노동시장배제 방지’ 프로그램: 경력상담, 직업훈련과 구직알선, 임금보조금 지급
- 스페인의 고용위크샵 프로그램: 성인 실업자 및 취약계층을 대상으로 한 훈련 실시 및 보조금지급
- 네덜란드의 고령자의 경제활동참가 촉진방안: 고용안정기관 등록 의무화 등

7) GAO, *Job Corps: High costs and mixed results raise questions about program's effectiveness*, 1995.6

IV. 근로취약계층의 취업능력 제고 방안

1. 취약계층 직업훈련의 현황과 문제점

근로취약계층의 취업능력제고 방안으로서 대표적인 것이 이들에게 특화된 직업 훈련이다. 현재 우리 나라에서는 실업자재취직 훈련, 고용촉진훈련 훈련, 정부위탁 훈련, 기능사양성훈련, 맞춤형훈련, 지식기반 서비스 훈련, 여성가장 실직자 훈련, 창업훈련 등 사회정책적 차원에서 실시되는 다양한 훈련이 있다. 그러나 취약계층만을 대상으로 특화된 훈련은 없으며, 다만 고용촉진훈련의 대상에 저소득 계층을 포함시켜 저소득 계층이 훈련에 참여할 수 있도록 하고 있어 사회·경제적 취약계층에 대한 종합적인 자활자립대책으로서 직업훈련정책은 미흡한 실정이다. 더구나 장기실업자 및 청소년 실업자의 취업능력제고는 사회정책 차원에서 상당히 중요함에도 불구하고 이들에게 특화된 훈련은 미미하다. 예전부터 고졸 미진학자를 대상으로 한 기능인 양성훈련이 있으나 외환위기 이후에는 모든 실업자에게 개방되었으며 장기실업자를 우선 고려할 수 있는 훈련은 아직 마련되어 있지 않다.

여기에서는 비교적 취약계층에 특화될 수 있다고 보는 고용촉진훈련을 중심으로 그 현황과 문제점을 살펴보고자 한다.

가. 실업대책 직업훈련의 현황

우리 나라에서 현재 실업대책으로 시행되고 있는 직업훈련의 현황을 살펴보면 '99년 7월말 현재 200천명이 훈련을 실시하고 있어 연간목표 대비 60.5%의 실적을 보이고 있다.

훈련직종별로는 서비스 직종이 23.4%, 정보통신 18.9%, 사무관리 18.1%의 순으로 나타나고 있으며, 훈련생 구성비 및 직종선호도를 살펴보면 다음과 같다.

우선 성비구성을 살펴보면 남성이 56.1%로 주로 정보통신, 사무관리분야를 선호

하고 있으며, 여성은 43.9%로 서비스, 정보통신 분야를 선호하는 것으로 나타나고 있다. 연령별로는 20대가 52.3%, 30대 29.7%, 40대 11.9%, 50대 6.1%의 참여율을 보이고 있어 2,30대가 80%이상을 차지하고 있다. 학력별 구성비에서는 고졸이하가 52.2%, 전문대졸이상이 47.8%로 나타나고 있다.

<표 16> 실업대책 훈련 실시현황

(단위 : 천명)

훈련 유형	훈련 계획	계획 승인		훈련 실시	
			진도(%)		진도(%)
계	331	342	103.4	200	60.5
○ 재취업훈련	280	314	112.3	179	64.0
- 고용보험적용 실직자	200	261	130.7	130	65.1
- 고용보험미적용 실직자	80	53	65.9	49	61.3
○ 인력개발훈련	51	28	54.9	21	41.3

자료: 노동부

1999년의 실업대책 직업훈련은 전년도에 평가된 바탕으로, 직업훈련에 참여하고 있는 실업자들의 직업능력을 제고하기 위해 공급자 중심의 직업훈련체계에서 수요자 중심으로 전환하는 시도를 하였다는 점과 21세기 지식·정보화 시대에 대비한 지식기반산업분야의 인력양성을 위한 훈련과정 및 미래유망직종선정의 적극적인 확대와 추진을 하였다는 점, 그리고 지역별 인력수급에 맞는 직업훈련과 훈련의 내실화를 위해 지역별로 훈련과정선정위원회를 설치한 점등에서 일단은 긍정적인 방향으로의 노력을 보이고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 경기회복에 따른 취업률의 상승에도 불구하고 훈련이수자들에 대한 체계적인 관리 및 취업알선과의 연계가 미약하고, 취업취약계층 및 저소득층에 대한 종합적인 직업훈련정책은 여전히 미흡하며 이에 따라 취업률도 그다지 높아지고 있지 않다.

나. 고용촉진훈련의 현황

현행 직업훈련은 크게 보면, 고용보험적용 사업장 이직자에게 적용되는 훈련과 그렇지 않은 자에게 적용되는 것으로 나눌 수 있다. 이는 취약계층 여부를 기준으로 한 훈련은 없다는 것을 의미한다. 특히 고용보험적용 사업장 이직자를 대상으로 하는 훈련의 경우 훈련생의 선발이 훈련기관에 의하여 이루어지고 있기 때문에 저학력, 고연령자들로 이루어진 저소득자 중심의 취업취약계층은 훈련생 선발에서 배제되는 경우도 많이 발생하고 있다. 따라서 저소득계층이 참여할 수 있는 훈련은 훈련생 선발권이 지자체에 있는 고용촉진훈련으로 제한될 수밖에 없다. 그런데 고용촉진훈련에서도 훈련기관이 훈련생을 모집하여 지자체에 추천하는 경우가 많기 때문에 여기에서도 실제로는 취약계층은 훈련생 선발에서부터 배제될 가능성이 크다⁸⁾. 이는 상대적으로 훈련이 용이하고 훈련생관리가 편할 뿐만 아니라 훈련이수후 취업률이 일정 비율이상이면 훈련비가 추가로 지급되고 다음의 훈련과정 인정 및 지정 등에서도 우대되는 훈련성과연계 지원체제로 인하여 더욱 심화되고 있다.

정부에서는 지역내 저소득계층의 직업능력을 개발하여 취업능력을 제고시키기 위해 생활보호대상자, 모자보호대상자, 취업보호대상자, 장애인 등을 주 대상으로 하는 고용촉진훈련을 '90년대 초부터 실시하여 왔다. 1997년 말의 외환위기로 인한 대량 실업의 발생으로 말미암아 '98년부터는 고용촉진훈련을 저소득계층을 위한 직업훈련에서 실업대책으로서의 직업훈련으로 전환되어 고용보험미적용 실직자에게까지 대상 범위를 확대하였다. 1999년 3/4분기 현재 고용촉진훈련의 현황은 목표 인원 55천명 중 훈련 위탁생은 58천명으로 이미 목표인원을 초과한 상황이며, 훈련중인 인원은 34천명에 달하고 있다. 대상별로 훈련생을 구분하여 보면 실업자(주부포함)가 위탁 훈련생 전체의 71.8%를 점유하고 있으며, 다음이 농업인(농업인 가족 포함)이 8.2%로 나타나고 있어 실업자가 대다수를 차지하고 있다. 저소득계층으로 분류될 수 있는 생활보호대상자, 모자보호대상자, 취업보호대상자의 훈련참여는 5,440명으로 전체 훈련인원의 9.2%를 차지하고 있으며, 이들의 중도탈락율은 11.2%로 전체 중도탈락율보다 높은 수치를 보이고 있다. 전국의 생활

8) 이를 creaming problem이라 한다.

보호대상자가 190여 만명이며 이중 한시적 생활보호대상자는 628천명으로 볼 때, 이는 전국의 생활보호대상자 중 단지 0.3%만이 직업훈련의 혜택을 받고 있음을 보여주고 있는 것이다. 즉, 저소득계층이 참여할 수 있는 고용촉진훈련에서조차도 저소득계층은 소외되고 있는 것이다.

<표 17> 고용촉진훈련 실시 현황('99. 3/4 현재)

(단위: 명, %)

훈련대상	훈련위탁인원	중도탈락	훈련중
실업자 (주부)	42,280 (71.8) (7,092 (12.0))	3,728(8.8) 395(5.6)	17,105 (5,089)
비진학 청소년	4,702 (8.0)	488(10.4)	2,777
전역 예정 장병	1,057 (1.8)	105(9.9)	641
생활보호대상자	4,474 (7.6)	535(12.0)	2,463
모자보호대상자	652 (1.1)	46(7.1)	374
취업보호대상자	314 (0.5)	30(9.6)	168
농업인 등	4,854 (8.2)	554(11.4)	2,579
장애인	528 (0.9)	54(10.2)	309
갱생보호자	39 (0.07)	3(7.7)	20
총계	58,900 (100)	5,543(9.4)	33,756

주 : ① 중도탈락율은 위탁인원 대비 중도탈락인원임.

② ()는 비율임

자료 : 노동부

다. 취약계층 직업훈련의 문제점

첫째는 현행 직업훈련체계에서는 취약계층이 훈련에 참여하기가 어렵다는 점이다. 현행 직업훈련은 고용보험적용 사업장 이직자인지 아닌지에 대한 구분만으로 훈련생을 구분하고 있어 고용촉진훈련뿐만 아니라 타 훈련에도 취약계층이 존재할 수 있으며 고용촉진훈련에서조차도 취약계층은 오히려 배제되고 있다. 더구나 전체 훈련에서 이러한 취약계층의 참여현황은 파악되고 있지도 않은 실정이다.

두 번째는 취약계층을 위한 직업훈련 정책이 마련되어 있지 않다는 점이다.

고용촉진훈련이 원래의 훈련 목적에서 벗어나 실업대책차원에서 직업훈련으로 하나로 간주되다보니 지역내 저소득계층, 저학력자, 고연령자 등이 훈련선발에서 상대적으로 불이익을 받고 있다. 실제 고용촉진훈련생 선발에서도 훈련기관이 일차로 선발하여 추천한 대상자 가운데 선발되는 경우가 많으며, 지자체에서의 선발 기준에서도 부양가족이 많고, 저연령자들을 우선하는 경우가 많다. 예를 들어 실업대책모니터링센터의 모니터링에 따르면 지자체에서 소득기준을 우선 훈련생 선발의 기준으로 사용하는 지자체는 한 두 군데뿐인 것으로 나타나고 있다.

더구나 저소득계층이나 장기실업자 등 취약계층을 위한 훈련과정이나 훈련직종이 전무하며, 이들을 위한 전문 직업훈련기관도 없는 형편이다.

취약계층은 저학력자나 고연령자가 많은데 이들을 위한 특성화된 훈련프로그램이나 훈련직종이 마련되어 있지 않다. 특히 저소득계층은 생계유지가 어려운 경우가 많아 단기간의 훈련 후에 취업으로 연결될 수 있는 체계가 필요하나, 현재 시행되고 있는 고용촉진훈련의 평균 훈련기간이 6.2개월이라는 데에서도 보여지듯이 훈련에 참여하더라도 중도에 탈락하게 되는 경우가 많이 발생한다. 또한 이들을 전담하여 상담 및 적정훈련배치 등을 담당할 담당조직과 인력이 부족하며 담당자의 전문성이 결여되어 있는 것도 문제점이다. 지역내 취약계층의 현황파악과 그 규모는 지자체에서 가장 정확히 파악할 수 있으며, 따라서 자기 지역내 취약계층을 위한 직업훈련 프로그램의 개발도 지자체에서 하는 것이 비교우위가 있을 수 있으나 담당조직과 인력이 크게 부족한 상태이며, 전문성도 결여되어 있다. 시·군·구의 경우에는 지방행정공무원이 고용촉진훈련업무를 담당하고 있으나, 순환보직인사제도로 인해 장기간 동일업무에 종사하는 경우가 많지 않다. 또한 담당자

도 한명인 지자체가 많으며, 고용촉진업무 이외에도 타 업무를 중복으로 하고 있어서 지역내 취약계층을 위한 직업훈련 업무종사와는 거리가 있다고 볼 수 있다.

그리고 이러한 취약계층을 위한 직업훈련은 공공훈련기관에서 담당하는 것이 바람직하나 1999년 현재 전국의 고용촉진훈련기관중 93.7%가 영리목적으로 설립된 사설학원이다.

<표 18> '99년 고용촉진 훈련기관 지정현황

(단위 : 개)

	계	직업능력개발시설		학교	사설학원
		공 공	공공이외		
계	1,789	38	61	14	1,676
서울	228	5	-	-	223
부산	94	-	-	-	94
대구	121	2	12	2	105
인천	75	3	3	-	69
광주	72	3	6	1	62
대전	60	-	-	-	60
울산	56	1	1	-	54
경기	225	2	10	-	213
강원	75	6	7	6	56
충북	78	6	3	1	68
충남	146	-	1	4	141
전북	116	1	-	-	115
전남	88	1	-	-	87
경북	132	4	9	-	119
경남	200	3	9	-	188
제주	23	1	-	-	22

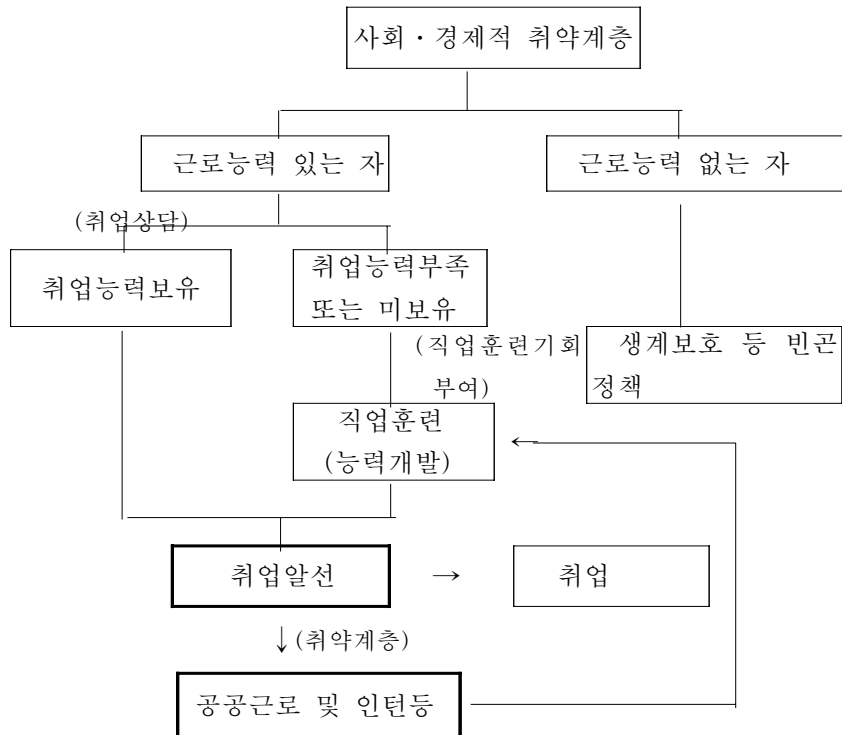
자료 : 노동부

2. 취약계층 재취업능력 제고정책의 기본방향

가. 사회적 보호의 방향

사회·경제적 취약계층에 대한 사회적 보호는 근로능력의 유무에 따라 정책방향을 달리하여 제도화하는 것이 필요하다. 근로능력이 있는 취약계층에 대하여는 취업알선기관(노동부의 고용안정센터, 지자체의 취업정보센터, 일일취업지원센터 등)의 전문직업상담원을 활용하여 취업상담을 강화하고 상담결과에 기초하여 정부의 지원 프로그램 참여를 유도하도록 한다. 이들 가운데 취업능력을 보유한 자는 능력에 따른 직종, 적성, 근로조건 등을 고려하여 취업알선기관이 적극 취업으로 유도하며, 취업능력이 부족하거나 아직 보유하고 있지 못한 취약계층에 대하여는 직업훈련기회를 부여하여 능력개발을 통해 취업으로 유도한다. 그 운영에 있어서는 교육훈련 바우처제도와 연계할 수 있는 데, 예를 들면 취약계층에 대하여 특화된 교육훈련바우처를 지급할 수 있다. 취업알선기관에 의해 취업이 용이하지 못한 저연령, 저학력 등의 취업취약계층은 공공근로 및 채용장려금지원 등을 통한 인턴제도로 유인하되, 직업훈련을 병행하도록 한다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 4> 취약계층 사회적 보호의 방향



나. 취업능력 제고의 기본방향

1) 장기실업자 및 청소년 실업자에 대한 특성화 훈련의 실시를 위한 인프라 구축

- 인력수요조사
- 훈련대상자 특성에 따른 훈련 프로그램 개발
- 훈련체제의 정비
 - 고용촉진훈련의 대상자 중 고용보험미적용 실직자는 노동부 주관훈련으로 흡수하고 고용촉진훈련은 원래의 취지대로 지역내 저소득계층 등 취약계층을 위한 훈련으로 개편하는 것이 필요
 - 노동부 주관훈련 내에서도 취약계층특화 훈련프로그램 및 훈련기관선정 필요
- 지자체의 주도
 - 취약계층 직업훈련의 내실화를 위해서는 지역내 산업현황 및 인력수요

에 대한 예측과 그에 부합하는 프로그램의 개발 등이 필요하기 때문에
지자체의 주도 또는 적극적인 참여가 절대 필요함.

- 이를 위해 지자체 조직안에 담당기구와 인력의 보강이 필요하며, 전문성 또한 강화되어야 할 것임.

2) 장기실업자, 청소년 등 취약계층의 취업능력제고를 위한 직업훈련의 확충 및 특성화

취약계층훈련의 성과를 제고하고 훈련비를 훈련기관에 지급하는 경우 상대적으로 능력있는 실업자들만을 선택하여 훈련을 실시하게 되어 장기실업자 등 취약계층이 배제되는 문제를 최소화하기 위하여 이들만을 위한 교육훈련 프로그램 개발(능력개발 및 일자리 탐색 기술 포함)이 필요하다.

(1) 직업훈련 기회의 확대

- 공공지원 훈련프로그램에 장기실업자 및 청소년 실업자 할당
- 훈련비, 과정 인·지정에서 우대
 - 평가항목 배점우대
- 고등학교 및 대학의 미취업 졸업생에 대한 학교내에서의 취업연계 직업훈련 확대
- 장기실업자, 청소년 실업자에 대한 교육훈련 바우처제도 특화실시

※ 6개월 또는 1년 이상의 장기실업자들은 실업급여 등 수혜기간이 끝남과 동시에 의무적으로 훈련프로그램에 참여토록 유도하는 방안 검토

(2) 취약계층 담당 직업훈련 전문기관 운영

취약계층을 위한 직업훈련은 공공직업훈련기관에서 담당하는 것이 바람직하기 때문에 공공훈련기관에 장기실업자 과정, 기존의 장기 양성훈련 이외의 청소년 실업자 과정 등 우선 설치하고 프로그램을 특화하는 것이 필요하다.

또한 지자체 훈련에서도 지역 영세민 이외에 장기실업자, 청소년 등 취약계층

중심으로 특화하여야 한다.

- ※ 스웨덴의 경우 AMI-A센터를 통해 기술훈련, 행동 및 태도 개선을 위한 프로그램을 운영.

3) 교육훈련비 대부제 도입

- 교육훈련의 내실화를 도모하기 위해 무료훈련비 지급은 소득수준 등과 연계하여 운영하고 훈련기간의 훈련비를 대부하고 취업 후 장기간(약 5~10년) 상환방식을 도입

4) 장기실업화 방지와 자신감회복을 위한 탄력적인 일자리 창출

- 민간기업의 일자리부족으로 장기실업화되는 경향을 막고 직장경험을 축적할 수 있도록 공공근로 및 인턴 등을 통한 임시직 및 일용직 등의 공공부문에서의 일자리 창출
 - 정부보조에 의해 지역별로 지방자치단체에서 새로운 사업창출 및 기존 사업내 확대를 통한 추가고용(공공근로사업과 연계)
 - 비영리단체에 장기실업자를 쿼터제로 일정비율 배분하거나 민간기업에 채용장려금을 지급
 - 훈련과정은 현장교육훈련 중심으로 실시하여 훈련분야의 경력인정
- ※ 영국은 환경운동관련 직업에 활용, 네덜란드는 도로, 주택, 공공건물 보수 등 건설업에 장기실업자 고용의무제를 도입하여 장기실업자의 70%를 감소
 - ※ OECD는 청소년 취업자 중 50%가 임시직, 파트타임이 30% 이상을 차지하지만 우리 나라의 경우는 임시직이 약 30%, 파트타임이 약 7% 정도에 불과함.

5) 취약계층의 구직활동을 돕기 위한 서비스 또는 상담활동 강화

- 공공취업알선기관의 장기실업자 등 취약계층에 대한 우선 취업서비스 및 전문상담가 배치: 우선 구직정보제공 및 취업상담, 일자리 제공관련 편의 시설 제공 등

※ 프랑스의 Public Employment Agency, 영국의 Manpower Services Commission, 스웨덴의 National Placement Center 등은 장기실업자들의 구직활동을 위한 서비스·상담에 집중하고 있음.

6) 산업체와 연계 강화

- 취업률 제고를 위해 이 분야에 맞춤형훈련을 적극적으로 도입

7) 훈련기간동안 생계유지 지원

- 저소득 실업자가 훈련기간동안 훈련에 전념할 수 있도록 훈련수당의 현실화와 생계비 장기 대부제도 확충

3. 장기 실업자의 취업능력 제고방안

가. 예방적 정책의 중요성

- 실업자프로파일링(worker profiling)으로 장기실업의 가능성이 높은 실업자를 선별하고 체계적으로 지도, 상담, 그리고 우선적으로 직업훈련, 취업알선 등의 지원을 제공
 - 심층적인 취업상담에 기초하여 적합한 실업대책 제공
 - 실업자 특성에 따른 직업훈련 대상자 선정 및 개인별 훈련계획 수립

- 장기실업확률모형 추정에 의하면 현재 우리 나라 평균인이 7개월 이상 장기실업할 확률은 11.8%로 나타나고 있음.
- 취업능력이 있는 장기실업자는 채용장려금 등 기업에 대한 임금 보조금을 통해, 취업능력이 부족한 장기실업자는 공공근로사업 등 정부부문에 의한 직접적 고용창출로 흡수(package화)
- 상담-취업알선 또는 공공근로, 직업훈련안내-프로그램 이수후 추적 관리 등 사후관리의 중요성: 프로그램 수혜이후의 경제활동상태를 관찰, 보호 및 재훈련 등 사회보호의 지속 필요
 - 인턴제, 공공근로, 직업훈련 등 기존 정책과의 연계
- 지역의 기업체 및 일자리와의 연계한 재취업 전략이 중요
- 장기실업자들의 취업의욕과 자신감 고취가 중요하며, 기업체의 인식 개선 노력이 병행되어야 함.
- 개인의 특성, 요구와 수준을 고려하여 각각에게 맞는 세분화된 프로그램 제공이 효과가 높음.
 - 모듈방식에 따른 다양한 장·단기 프로그램 개발·보급과 취업가능직종 및 자격증 연계 추진
- 프로그램의 평가는 장기적인 관점에서 이루어져야 함.

나. 노동수요의 개척

- 장기실업자에 대한 채용장려금
- 단기적 일자리 제공: 공공, 지역, 민간단체, 기업 등의 취업프로그램
 - 장기실업자를 위한 지역특성훈련

- 대체근무제도(job-rotation) 운용: 지역의 기업체에서 일시 공석중인 직원 (연수출장, 출산휴가 등)을 대신하여 근무하도록 하여 일할 수 있는 기회를 제공하여 기업체에게는 장기실업자를 꺼리는 인식을 바꾸고, 구직자에게는 유용한 현장경험과 자신감을 갖도록 함.

※ 일종의 job-sharing

- 맞춤형훈련 실시
- 창업훈련의 확충

다. 노동공급 측면

- 쿼터(Quota)제와 훈련평가지표(evaluation index)에 우선 배점
- 장기실업자를 대상으로 한 훈련바우처제도 실시
- 특성화된 훈련(specific training) 프로그램의 마련

(1) 구직활동훈련: 근로의욕 고취 및 자신감 유지

- 현장실습
- 기본적 소양교육, 수리능력과 대인 의사소통능력 기본적 자질훈련
- 구직활동훈련: 면접요령, 의견발표훈련, 구직서 및 자기소개서 작성요령 등

(2) 장기실업자 내에서도 훈련가능성, 훈련생 여건(의지, 가구소득 등), 고용가능성 등에 따라 대상을 차별화하여 훈련공급

- 기초학습과정, 재적응 훈련과정, 취업대기자 모임(job pool) 등에 개개인의 특성과 기능수준, 희망 등을 고려하여 배치

라. 기타 직업훈련 인프라의 구축

- 장기실업자의 구조분석, 훈련수요조사 및 특화된 훈련프로그램의 개발
- 훈련참여를 현실적으로 가능케 하는 기타 방안: 숙식문제 해결을 위한 기숙사, 보육시설 등
- 체계적인 밀착상담과 취업지도, 알선 등
- 훈련수료 이후 사후관리체계의 구축

4. 청소년층 실업자의 취업능력 제고방안

청소년층 실업자의 경우에는 구조적 실업화를 예방하는 데 초점이 맞추어져야 한다.

가. 노동수요의 창출

- 공공부문에서 고학력 청소년층 실업자를 임시적으로 흡수하도록 정부부문에
서의 임시·계약직 일자리를 창출(예, 사회복지, 직업안정, 문화재보호, 공공
D/B 구축 및 관리 등)

나. 공급측 정책

- 청소년층 실업률의 추이에 따라 인턴제도의 지원기간, 지원금액 및 지원대상
자수를 탄력적으로 운용
- 각급 학교 재학생들에 대한 진로지도 및 직업교육을 강화하여 능력과 적성에
맞는 직장에 조기에 취업할 수 있도록 유도
- ※ school-to-work transition trace study(진로정보센터)

다. 패키지화된 프로그램의 제공

- 심층적인 취업상담에 기초하여 적합한 실업대책 제공
- 상담-취업알선 또는 인턴, 공공근로, 직업훈련안내-프로그램 이수후 추적 관리 등 사후관리의 중요성: 프로그램 수혜이후의 경제활동상태를 관찰하여 밀착상담 및 취업알선, 재훈련 등 취업능력 및 기회 제공 강화

- 청소년의 특성을 고려하여 수요자 중심원리의 강화
 - 훈련 바우처제도의 적용
 - 특성화된 훈련

- 현장연계 프로그램의 도입
 - 현대화된 도제제도
 - 청소년 맞춤형훈련

- 학교내 직업교육과 훈련의 연계

- 교육훈련비 대부(Youth Credit) 등 청소년의 적성·희망에 따라 자유롭게 훈련을 받을 수 있도록 지원

참 고 문 헌

- 강순희 외, 『실업자 직업훈련의 현황과 개선방안』, 한국노동연구원, 1999
- 강순희, 『중소기업의 직업훈련 활성화 방안』, 한국노동연구원, 1998
- 문진영(1998), 「영국의 실업자 사회안전망」, 유길상 외(1998), 『실업자 사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원
- 삶의 질 향상 기획단(1999), 『삶의 질 향상을 위한 「생산적 복지」 구상』, 미발간 자료
- 삶의 질 향상 기획단(1999), 『새천년을 향한 생산적 복지의 길 : 「국민의 정부」 사회정책 청사진』
- 삼성경제연구소(1999), 「생산적 복지의 의미와 영향」, CEO Information 208, 1999.8.25
- 신동균(1998), 『실업의 장기화와 정책과제』, 한국노동연구원
- 신동균, 『실업의 장기화와 정책과제』, 한국노동연구원, 1998
- 심재용, 「근로자훈련을 위한 시장중심적 지원체제」, 『산업관계연구』 제8권, 한국노사관계학회, 1997
- 유경준·이희숙(1999), 『IMF이후 노동시장의 변화 및 전망』, 한국개발연구원 정책자료 99-02
- 유태균(1998), 「미국의 실업자 사회안전망」, 유길상 외(1998), 『실업자 사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원
- 이병희(1999), 「실업구조의 변화 - 고실업과 장기실업」, 『동향과 전망』, 한국사회과학연구소
- 이병희·황덕순(1999), 「경제위기 이후 노동시장구조의 변화」, 한국사회경제학회·한국사회과학연구소 연합학술대회 발표문
- 이상일(1998), 『미국 직업교육훈련제도의 새로운 변화』, 한국노동연구원
- 장영철(1999), 「지식경제와 인적자원관리」, 한국노동연구원 내부발표문

- 정건화·남기곤(1999), 「경제위기 이후 소득 및 소비구조의 변화」, 한국사회경제학회·한국사회과학연구소 연합학술대회 발표문
- 조우현(1999), 「새천년을 향한 시장경제와 생산적 복지」
- 한국산업인력공단(1999a), 『수요자 중심의 실업자 직업훈련 - 유럽연합국가의 장기실업 대응전략과 성공적인 직업훈련 사례』, 번역자료 99-2, European Commission(1998), *Fighting Long-term Unemployment*
- 한국산업인력공단(1999b), 『미국의 청소년 훈련과 실업자훈련 특성 및 효과』
- CEDEFOP(1996), *New strategies to combat long-term unemployment in Belgium, Denmark, the United Kingdom*
- European Commission(1999), *European Observatory Policies, Mutual Information System on Employment Policies, Spring-Summer*
- Fay, R. G.(1996), *Enhancing the Effectiveness of Active Labor Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, Labor Market and Social Policy Occasional Paper No. 18, Paris: OECD
- Grubb, W. N. and P. Ryan(1998), *The Roles of Evaluation for Vocational Education and Training : Plain Talk on the Field of Dreams*, Geneva, ILO, draft manuscript
- ILO(1998), *World Employment Report 1998-99*
- Layard et al.(1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press
- Leigh, D. E., *Assisting Workers Displaced by Structural Change : An International Perspective*, Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995
- Lynch, L. M., “Payoffs to Alternative Training Strategies at Work,” R. B. Freeman ed., *Working under Different Rules*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 63~96, 1994
- OECD(1987), “Long-term Unemployment,” *Employment Outlook*
- OECD(1993), “Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects,” *Employment Outlook*
- OECD(1994a), *The OECD Jobs Study - Evidence and Explanation, Part I*

- OECD(1994b), *The OECD Jobs Study - The Adjustment Potential of the Labor Market, Part II*
- OECD(1998a), "Getting started, settling in : the transition from education to the labor market," *Employment Outlook*
- OECD(1998b), *Education at a Glance*
- OECD(1999a), "Current Statistics on Labour Dynamics," DEELSA/ELSA/WP7(99)3
- OECD(1999b), *Overcoming Exclusion through Adult Learning*
- OECD(1999c), *Preparing Youth for the 21st Century : The Policy Lessons From the Past two Decades*, DEELSA/ELSA/ED/CERI/CD(99)1
- OECD(1999d), *The Battle against Exclusion : Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*
- OECD, *Employment Outlook*, various years
- Shackleton, J. R.(1995), *Training for Employment in western Europe and the Unites States*, Edward Elgar