

선진국 사례를 통해 살펴본 고졸 이하 청년층 고용정책

정인수 (한국노동연구원 선임연구위원)

■ 머리말

2004년도 연간 청년실업률은 7.9%에 실업자수 39만 명에 달하며, 구직 준비중이라는 계층을 포함할 경우 청년 취업애로계층은 70만 명에 달한다. 청년층 실업률을 국제비교해 보면, 우리나라의 전체 실업률 대비 청년실업률은 2.7배로서 OECD 평균 1.9배에 비하여 높게 나타나 문제 있음을 알 수 있다.

본 보고서는 청년실업을 고졸 이하에 초점을 맞출 경우 20만 명의 실업자 구제가 가능하다는 해법과 선진국의 청년실업대책도 고졸 이하 취약계층에 맞추어져 있다는 점을 설명하고, 고졸 이하 청년 실업대책을 청년실업 네 가지 원인 중 마지막 두 가지에 중점을 두어 제안함으로써 보다 현실적인 정책대안을 제시하고자 한다.

■ 고졸 이하 청년 고용정책의 필요성

청년실업에 대한 고졸 이하 자들에 초점을 맞추어야 하는 근거는 두 가지이다. 첫째, 청년실업자 중 60% 이상이 고졸 이하 자들일 뿐만 아니라 청년층 전국실태조사(2004. 10) 결과, 고졸 이하 자들은 직업훈련을 받아 보지 않아 열악한 일자리에 취업했다 그만두었다를 반복하는 어려운 상태에 있고, 이력서 제출 횟수도 다른 학력에 비하여 특히 낮고, '취업정보를 어디에서 구해야 할지 모른다'는 응답이 주류를 이루고, 직업훈련을 받고 싶어서 고용안정센터를 방문하는 경우가 대부분이다. 이

들 계층이야말로 사회적 취약계층으로서 정부의 공적인 정책 대상이 되어야 하나 현실적으로는 사회의 주목을 받고 있지 않는 실정이다.

둘째, 고졸 이하 자들은 특히 중소기업을, 그리고 직업훈련을 받기를 원하고 있다. 청년층 취업에 로계층 70만 명 중 중소기업 취업을 원하는 30%, 20여만 명을 지역 업종에 맞는 직업훈련을 시킨다면 청년 실업자 구제와 중소기업 인력부족을 동시에 해결할 수 있기 때문에 청년실업의 해법을 고졸 이하에 초점을 맞추면 단기적 해결이 가능하다.

지난해 10월 청년층 실태조사 결과는 30~100인 미만 중소기업 근무를 원하는 청년 구직자는 32%였고, 고졸 이하 자의 경우 이보다 높다. 본인이 원하는 직장에 취업이 잘 안될 경우에 30인 미만 중소기업 생산직이라도 취업하겠다는 응답자가 고졸 이하에서는 40%가 넘는다. 청년들은 적극적으로 구직하려 하고 있으나 취업정보가 산재해 있어 취업정보를 구하기 힘들거나 취업정보를 어디서 구해야 할지 모른다는 응답이 구직애로의 주류를 이룬다. 또한 직업훈련을 받고 싶으나 직업훈련을 받은 적이 없는 경우가 51%이며, 받았더라도 컴퓨터, 어학 등 일반 소양에 머물고 있다.

부천 지역 중소기업 실태조사(2003.10)에 따르면, 애로요인 중 가장 큰 것으로 인력부족을 들고 있다. 그 중에서도 정밀기계를 조작할 수 있는 기능직 부족이 15%로서 이 부분은 외국인 근로로 대체될 수 없는 부분이다. 부천 지역은 제조업이 주류이며 특히 자동차부품, 기계, 광학 등 성장 업종에서의 중소기업이 90%를 넘어서고 있다. 인문계 고졸 비진학자와 고등학교 중퇴 이하 청년층은 직업훈련을 받기를 원하고 있고, 직업훈련을 받을 경우 6개월 이내에 취업이 될 것이라는 응답이 50%를 넘고 있다. 위와 같은 기능직 인력부족과 직업훈련 요구는 다른 도시에도 마찬가지다. 성장 산업에서의 중소기업 인력부족을 청년층 실업 해소와 같이 연결하여 해결할 방법은 얼마든지 있다. 핵심은 고용안정인프라 구축에 대한 투자를 통하여 구직상담을 오는 청년층에게 중소기업 지역 업종별 직업훈련을 받게 함으로써 취업이 가능할 것이다.

■ 선진국 청년층 실업대책

OECD 선진국들의 청년층 실업대책도 학교 중도탈락자 및 장기실업자를 대상으로 하여 대부분의

나라에서 고졸 이하에 초점을 맞추고 있다. 영국, 프랑스, 독일의 청년실업대책을 우리나라 적용 가능성 관점에서 비교하면 다음과 같다.

영국의 뉴딜(New Deal) 정책은 비진학 중도탈락자, 그리고 장기실업 가능성이 있는 청소년들을 중점 대상으로 심층면접에 의한 진로지도, 직업훈련, 취업알선이라는 패키지화한 서비스를 제공하여 효과를 보고 있다는 점이 우리나라에도 그대로 적용될 수 있는 정책으로 판단되며, 특히 패키지화한 심층 서비스는 고용안정센터의 직업상담원의 신분 안정과 임금 및 근로조건에 대한 예산 배정이 특별히 필요함을 시사한다.

프랑스의 경우, 추적(TRACE) 프로그램과 청년층 고용활성화(NSEJ: New Services-Job for Young People) 프로그램이 있다. 추적프로그램은 영국의 뉴딜(New Deal) 정책과 마찬가지로 비진학 중도탈락자 및 장기실업자 등 취약 청년층에 대하여 지역에서 진로상담, 직업훈련, 취업알선을 개인별 특성과 현장 상황에 맞추어 제공한다. 이 프로그램의 문제점은 취업기간 중 정부보조금이 많이 든다는 점과 정부보조금이 지원되지 않는 일자리의 상당부분은 정규직 또는 장기고용으로 이어지지 않았으며, 정부보조금이 지급되지 않은 일자리도 직업안정성이 낮은 것으로 조사되었고, 이 프로그램에 참여한 청년들에 대한 낙인효과로 인해 정규직에 취업이 어려운 점 등의 문제점을 노정하였음은 우리나라 적용에 주의가 요망된다. 청년층 고용활성화(NSEJ) 프로그램은 서비스직에의 청년층 취업에 대한 정부보조금 지급에 초점이 맞추어져 있어서 5년간이나 지급한다는 비용부담이 심각하며, 서비스직이 성격상 일시적 직업이 될 가능성이 높다는 점, 그리고 청년층 취업의 자생력을 길러주지 못한다는 점에서 한계를 지닌다고 판단된다. 그러나 서비스직에서의 고용창출이 바람직하므로 우리나라로서는 '사회경제 영역에의 청년층 취업촉진' 등 일부분만 적용하는 것이 낫다고 본다.

한편, 독일은 청년실업대책으로서의 이원화제도(Dual System)를 적용하고 있다. 독일은 직업훈련과 일반 인문계 양쪽으로의 경력 결정을 이원화하여 어릴 때부터 결정한다. 독일의 이원화제도를 우리나라에 적용하기에는 어려움이 있다. 우선, 청소년들에 대한 직업 쪽으로의 경력 결정이 12세의 너무 어린 나이에 이루어진다는 것이 우리나라 문화상 받아들이기 어려우며, 기업들의 도제시스템이 정착에 오랜 시일이 걸리고, 일반 기술을 훈련받은 훈련생들의 다른 기업으로의 이동이 빈번할 것이므로 독일 문화와 다르고, 세계화 속에서 급변하는 기술 및 직업훈련 직종에 대처하기에는 시스템이

경직적이라는 점들이 우리나라 적용에 무리가 있다고 판단된다.

■ 청년실업의 원인

청년층 실업의 원인은 주로 네 가지의 구조적 문제에서 비롯된다. 첫째, 대학학력 공급과잉, 둘째, 학교로부터 노동시장 이행상의 문제, 셋째, 중견기업의 부족과 중소기업 근로조건 및 작업환경 문제, 마지막으로 고용안정 인프라 부족이 그것이다.

대학학력 공급 과잉의 문제는 대학에 진학하려는 국민일반의 열망이 강하므로 교육 시스템에 대한 국민적 공감대 형성이 우선되어야 한다는 점에서, 그리고 학교로부터 노동시장 이행상의 문제도 교육에 대한 투자가 높아져야 한다는 점에서 장기적 과제로 분류될 수 있다. 청년층 실업 해결의 빠른 길은 원인의 네 가지 중 뒤로부터, 다시 말하면 네 번째부터 해결해 가는 것이 빠른 길이다.

고용안정 인프라의 부족은 쉽게 말하면 취업알선과 직업훈련을 공공에서 똑바로 해주지 못하고 있다는 점이다. 공공고용안정센터의 인력과 서비스의 질이 아주 열악하다. 우리나라 고용안정 인프라 예산의 1인당 국민소득(GDP) 대비 비율은 0.31%로서 OECD 평균 0.82%의 절반에 미치지 못하고 공공고용안정기관 직원 1인당 경제활동인구수는 우리나라가 9,572명임에 비하여 독일은 467명으로 우리나라가 20배 열악하다.

고용안정 인프라 구축은 일반적인 사회보장제도와는 다르다. 이 분야는 적극적 노동시장정책의 일환으로서 경제성장에 아주 큰 도움이 된다. 선진국 경험을 보더라도 1인당 국민소득 1만달러 시대에 가장 중요한 투자는 고용안정 인프라 구축에 있었다. 고용안정 인프라 구축이란 국가 차원에서 취업으로 계층에게 일자리 정보와 직업훈련 및 진로상담을 제공하여 중소기업의 일자리 부족과 청년을 포함한 취업으로 계층에게 일자리를 연결시킴으로서 한꺼번에 문제를 해결하는 국가 기반인 것이다. 덴마크와 아일랜드 등에서의 최근 경제성장은 이와 같은 고용안정 인프라 투자의 효과에 기인한 바 크다. 아일랜드는 공공고용안정센터를 통한 지역협의체 활성화로 '유럽에서 가장 가난한 나라'로부터 10년 만에 '떠오르는 별'로 <이코노미스트지> 표지를 바꾸는 탈바꿈에 성공하였다.

■ 고졸 이하 청년층 취업촉진을 위한 정책 제안

고졸 이하 자들에 대한 청년층 취업촉진 정책과제를 청년실업 원인 중 네 번째와 세 번째를 위주로 제시하면 다음과 같다. 첫째, 고용안정센터에서의 공공직업훈련과의 연계가 가능해야 실질적인 도움이 가능하다. 앞에서 살펴본 부천 지역에서의 정밀기계 조작 기능원 부족을 이들 계층을 지역 업종별 중소기업 직업훈련센터 설립 및 지원, 대한상의 훈련원 비진학 및 중퇴자 직업훈련 등과 연계한다면 실질적 청년실업 해소와 중소기업 인력부족을 동시에 해소할 수 있다. 둘째, 중졸 이하 자에 대한 직업상담기능 강화, 취업 패키지 지원, 공공부문 사회적 일자리 범위를 확대해야 한다. 셋째, 중졸 이하 자에 대하여도 직장체험, 인턴제 등 정부정책의 참여기준을 확대해야 한다. 넷째, 고용안정센터 워크넷(work-net)을 비진학 고졸 포함 중졸 이하에 대하여 별도 그룹으로 운영할 필요가 있다. 다섯째, 구인 구직 연결을 위한 지역업종별 비정부-민간기구(NGO)의 역할을 활성화하도록 지원해야 한다. 미국 시애틀(Seattle) 시의 경우, Port Job(항만 및 공항의 청년층 직업)의 활성화를, 민간기구(NGO)에서 국가지원기금(United States Fund)을 지원받아, 항만 및 공항에서의 건설이나 서비스 업무에 대한 구인정보를 수집하고 고졸 이하 청년층, 특히 학교 중퇴자를 직업훈련을 시켜 구직시키는 서비스를 실시한 결과 많은 학교 중퇴 청년실업자를 취직시키고 항만 및 공항에서의 단순 및 기능인력 부족을 동시에 해소하였다. 여섯째, 동행 면접의 강화와 예산 배정을 확대해야 한다. 동행 면접을 강화함으로써 취업의 가능성이 낮은 비진학 중도 탈락자의 취업확률을 높일 수 있으므로 이 제도에 대한 예산 지원이 요청된다.

위에서 살펴본 고졸 이하 청년층 구직자에 대한 정책지원은 대부분 고용안정센터의 인력 확대와 전문성 제고 및 정보 인프라 구축에 대한 예산 확대로 가능하다. 청년실업 문제에 대한 고졸 이하 자들에 대한 부각과 고용안정 인프라 구축을 강조함으로써 계층간 균형 있는 발전이 가능하도록 기반을 닦아 나가는 것이 청년실업 해결의 현실성 있는 정책이다. **KL**