

정책연구

2005-13

## 고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구(III)

전병유 · 장지연 · 황준욱  
신현구 · 이상일 · 부가청

## 목 차

요 약 .....	i
제1장 청년층 실업과 고용정책 국제비교 .....	(이상일) ..... 1
제1절 문제의 제기 .....	1
제2절 청년층 실업에 관한 제이론 .....	4
1. 개 관 .....	4
2. 시장기능관련 이론 그룹 .....	6
3. 제도관련 이론 그룹 .....	14
제3절 주요국의 청년층 실업과 고용 현황 .....	28
1. 개 관 .....	28
2. 청년층 노동력의 추이 .....	29
3. 청년층 실업의 추이 .....	36
4. 부문별 청년층 실업의 추이 .....	40
5. 청년층 실업에 관한 실증분석 자료 .....	48
제4절 주요국의 청년층 고용정책 .....	57
1. 개 관 .....	57
2. 미국의 청년층 고용정책 .....	71
3. 영국의 청년층 고용정책 .....	85
4. 프랑스의 청년층 고용정책 .....	94
5. 독일의 청년층 고용정책 .....	105
6. 호주의 청년층 고용정책 .....	112
7. 벨기에의 청년층 고용정책 .....	120
8. 스페인의 청년층 고용정책 .....	129

제5절 정책 시사점 .....	135
참고문헌 .....	147

## 제2장 유럽 주요국 고령자 현황 및 고령자 고용 정책

..... (황준욱 · 신구) ... 153

제1절 유럽 고령화 현황 .....	155
1. 유럽(EU) .....	155
2. 주요국 .....	159
제2절 유럽 고령자 고용정책 .....	166
1. 유럽(EU) .....	166
2. 주요국 .....	176
제3절 국가간 정책 비교 및 시사점 .....	210
1. 유형화를 통한 국가간 비교 .....	210
2. 유럽 고령자 고용정책의 종합적 시사점 .....	214
참고문헌 .....	217

## 제3장 여성의 일자리창출정책 국제비교

..... (장지연 · 전병유 · 부가청) ... 221

제1절 서 론 .....	221
제2절 여성 노동의 국가별 특성과 변화 .....	224
1. OECD 주요국의 여성 고용률 증가추세 .....	224
2. 여성 노동자의 부문별 분포 .....	234
제3절 여성 취업자 비율의 국가간 비교분석 .....	239
1. 이론적 논의와 가설 설정 .....	239
2. 자료와 분석 모형 .....	249

제4절 여성 고용률에 영향을 미치는 정책 .....	258
1. 시장노동(market work)에 대한 국가의 개입: 노동시장정책 .....	259
2. 양육지원정책과 여성 노동 .....	271
3. 고용·사회정책의 국가별 특성 .....	283
제5절 요약 및 결론 .....	290
1. 여성 고용률 수준의 비교 .....	290
2. 여성 고용률에 영향을 미치는 정책적 요인들 .....	290
3. 시장노동(market work)에 대한 개입과 보살핌노동(care work)에 대한 개입 .....	291
4. 고용·사회정책의 국가별 특성과 유형화 .....	294
5. 여성 고용 확대를 위한 정책의 큰 흐름 .....	296
참고문헌 .....	297

## 표 목 차

<표 1- 1> 세계 지역별 청년층 노동력 분포와 경제활동참가율 ……	30
<표 1- 2> 세계 지역별 연령층별 인구분포 ……	31
<표 1- 3> 세계 지역별 청년층 인구, 고용수준, 고용-인구비율 ……	32
<표 1- 4> OECD 주요국의 청년층 경제활동참가율 추이 ……	33
<표 1- 5> OECD 주요국의 청년층 취업자/청년층 인구 비율 ……	35
<표 1- 6> 세계 지역별 청년층 실업자 및 실업률 ……	37
<표 1- 7> OECD 주요국의 청년층 실업률 추이 ……	39
<표 1- 8> OECD 주요국의 성별 청년층 실업률 추이 ……	42
<표 1- 9> OECD 주요국의 청년층 장기실업자 비중 ……	42
<표 1-10> OECD 주요국의 청년층 재학 유무별 비율 : 2003 ……	44
<표 1-11> OECD 주요국의 성별 비재학 청년층 실업자의 비중 :	
2000 ……	46
<표 1-12> OECD 주요국의 성별 비재학·비취업 청년층의 비중 :	
2000 ……	47
<표 1-13> 제도적 요인-관측불가능 충격요인 사이의 상호작용	
회귀분석 결과 ……	51
<표 1-14> 제도적 요인-관측가능 충격 요인 사이의 상호작용	
회귀분석 결과 ……	53
<표 1-15> 상호작용의 특정형태를 설정하지 않은 회귀분석 결과 ……	55
<표 1-16> OECD 주요국의 청년층 ALMP ……	66
<표 1-17> OECD 주요국의 청년층 고용관련 프로그램의	
재정지출과 청년층 참여율(%) ……	70
<표 2- 1> 프랑스 연령별 경제활동 참가율 : 2001 ……	160
<표 2- 2> 프랑스 경제활동참가인구 전망(현재 추세 지속 가정) ……	160

<표 2- 3> 핀란드의 연령대별 실업률 및 경제활동참가율 최근 추세 .....	165
<표 2- 4> EU 15개 국 고령자 경제활동참가율 변화 추이 .....	170
<표 2- 5> 프랑스 고용촉진계약(CIE) 연령별 수혜자 변화 추이 .....	179
<표 2- 6> 프랑스 고용연대계약(CES), 고용강화계약(CEC) 연령별 수혜자 변화 추이 .....	180
<표 2- 7> Delalande 기여금액 .....	183
<표 2- 8> 2001~2004년 뉴딜 프로그램의 예산 집행 현황 .....	194
<표 2- 9> 최근 조기은퇴제도에 대한 개선안 .....	205
<표 2-10> 1990년 이후 핀란드 중고령자(55~64세)의 고용률 추세 .....	206
<표 2-11> 유럽 주요 3국의 고령화 관련 정책 특징 비교 .....	211
<표 3- 1> 분석대상 국가의 경제활동참가자 증가율과 여성 고용률 .....	227
<표 3- 2> 성별 시간제 비율과 시간제 근로자의 상대임금(%) : 1996~1997년 .....	230
<표 3- 3> 6세 미만 자녀 둔 부부의 고용 패턴별 비율(%) .....	230
<표 3- 4> 여성(20~49세) 양육자와 비양육자의 고용률과 전일제 비율 : 1998 .....	232
<표 3- 5> 자녀 및 가족형태별 여성 고용률의 변화 .....	233
<표 3- 6> 미국에서의 여성의 노동시장 진입 시기와 유형 .....	235
<표 3- 7> 미국에서의 성별 직종구성 변화의 장기 추이 .....	235
<표 3- 8> 국가별 '1만달러 → 2만달러 시점'에서의 직업별 여성 고용 비율의 변화 .....	236
<표 3- 9> 국가별 '1만달러 → 2만달러 시점'에서의 산업별 여성 고용 비율의 변화 .....	238
<표 3-10> 주요변수의 기초통계량 .....	252
<표 3-11> 상관관계 .....	254
<표 3-12> 여성 취업비율 회귀분석 결과 .....	255
<표 3-13> 경제활동참가율 회귀분석 결과 .....	256

<표 3-14> 파트타임노동과 관련된 제도 비교 .....	265
<표 3-15> GDP 대비 노동시장정책지출비중 : 2001 .....	269
<표 3-16> 노동시장정책별 여성참여 비율 .....	270
<표 3-17> 1인소득자와 2차소득자의 세율비교 .....	271
<표 3-18> 아동의 연령계층별 보육시설 이용 비율 .....	273
<표 3-19> 양육지원보장과 비용지원방식 .....	274
<표 3-20> 시설이용아동 중 공적 재정지원을 받는 아동의 비율 ..	274
<표 3-21> 산전후휴가/육아휴직제도 개요 : 1999~2000 .....	277
<표 3-22> 모성휴가와 부모휴가 비용: 근로 여성 한 명당 (2000 US\$, PPP- Adjusted) : 1998 .....	282

## 그림목차

[그림 1- 1] 청년층 노동력 상대별 비중 : 2003 .....	38
[그림 1- 2] 성별 청년층 실업률 : 2003 .....	41
[그림 1- 3] 뉴딜 프로그램의 진행단계와 주요 내용 .....	88
[그림 2- 1] EU 3개국 고령자 고용률 변화 추이: 1993~2003 .....	154
[그림 2- 2] EU 15개국 연령대별 인구 변화 전망 .....	156
[그림 2- 3] EU 15개국 총 인구 및 노동가능연령 인구 감소세 전환 전망 .....	157
[그림 2- 4] EU 15개국 노동가능연령 인구 대비 고령자 비율 전망 : 2002~2050 .....	158
[그림 2- 5] 영국의 65세 이상 인구 비율 .....	162
[그림 2- 6] 50세 이상 중고령 남성의 경제활동참가율 .....	162
[그림 2- 7] 핀란드의 경제활동참가율 추세 .....	164
[그림 2- 8] 핀란드의 실업률 추세 .....	165
[그림 2- 9] EU 15개 국 고령자 고용률 추이 : 1992~2003 .....	167
[그림 2-10] EU 15개국 고령자 성별 국가별 평균은퇴연령 .....	168
[그림 2-11] EU 15개국 고령자 고용률과 은퇴 연령 : 2001 .....	169
[그림 2-12] 프랑스 1970~2000년간 실업률 변화 추이 .....	177
[그림 2-13] 근로능력, 고용가능성, 그리고 고용의 관계 .....	199
[그림 2-14] 고령화사회에서의 근로능력의 향상 .....	200
[그림 2-15] 고령화와 근로간 관계에 대한 접근방식 .....	202
[그림 2-16] 고령자 관련 상황 판단과 정책 필요성 .....	214
[그림 3- 1] 1인당 GDP와 여성 고용률의 관련성 .....	225

[그림 3- 2] GDP 1만 달러에서 2만 달러 시점에서 고용률의 변화 .....	226
---	-----

## 요 약

본 연구의 목적은 국제기구 및 선진국의 일자리창출 전략과 시행 과정에서의 경험을 조사연구하고, 그로부터 우리나라에서 보다 효율적으로 일자리를 창출할 수 있는 전략 및 시행방안에 관한 시사점을 도출하고 한국형 고용전략을 모색하는 데 있다. 『고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구(Ⅰ)』에서는 주로 주요 선진국의 고용전략 일반에 관해서 검토분석하였다면, 『고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구(Ⅱ)』에서는 청년, 여성, 고령자 등 정책대상 집단별로 주요 선진국의 고용정책을 살펴보고 정책적 함의를 도출하고자 하였다.

『고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구(Ⅱ)』의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

제1장은 주요 선진국에서 추진하고 있는 청년층 고용정책을 실증적·이론적 관점과 연계하여 정리하였다. ILO(2004)의 최근 자료에 의하면, 2003년의 경우 세계 전체에서 경제활동인구 가운데 청년층 인구가 차지하는 비율은 25%인 데 비해 전체 실업자 가운데 청년층이 차지하는 비율이 47%이고, 중고령층 실업률 대비 청년층 실업률의 비율이 3.5라는 사실로부터, 세계 전체적으로 청년층 실업이 심각하다는 것을 알 수 있다. 지역별로는 남아시아(5.9)와 동남아시아(4.8)에서 중고령층 실업률 대비 청년층 실업률의 비율이 높은 편이며, 선진국(2.3)과 동유럽(2.4)에서는 상대적으로 동 비율이 낮다. OECD 국가별로 보면, 이탈리아(26.3%), 스페인(22.7%), 터키(20.5%), 벨기에(19.0%) 등은 청년층 실업률이 매우 높은 국가들인 반면에, 네덜란드(6.6%), 아일랜드(7.6%), 덴마크(9.8%) 등은 OECD 회원국들 중에서 청년층 실업률이 상대적으로

낮은 국가들이다.

청년층의 실업률을 부문별로 살펴보면, 먼저 성별 실업률에서는 OECD 전체의 경우 이탈리아와 스페인을 제외하면, 대부분 국가들에서 남성 청년층의 실업률이 여성 청년층의 실업률보다 높게 나타나고 있다. 그리고 OECD 회원국들에서 청년층 실업자 가운데 실업 기간이 6개월 이상인 장기실업자가 차지하는 비중은 지난 20년 동안 대체로 꾸준히 하락해 왔다. 또한 청년층 실업률은 비슷한 수준이지만, 청년층 실업자들 가운데 현재 학교에서 공부하고 있는 학생들의 비율, 즉 재학 비율은 국가별로 매우 큰 차이를 보이는 경우가 많았다.

청년층 실업문제 해결을 시급한 과제로 채택하고 있는 국가들은 국가가 직접 노동시장에 개입하여 청년층의 고용을 증대시킴으로써 청년층 실업을 줄이고자 하는 정책, 즉 적극적 노동시장 정책(active labor market policies: ALMP)을 실시해 오고 있다. 그런데 주요 국가들의 경험에 의하면, 수요 측면의 ALMP 가운데 하나인 직접적인 일자리창출정책은 대체로 임시직 고용 등과 같이 단기적인 고용형태에는 어느 정도 효과를 거두었으나, 장기적이고 안정적인 일자리를 청년층 실업자들에게 제공하지는 못했다는 비판을 받고 있다. 수요 측면의 또 다른 ALMP인 임금보조금정책은 사중손실효과, 대체효과, 그리고 퇴출효과 등이 큰 것으로 평가받고 있으며, 정책에 소요되는 막대한 비용에 비하여 그 결과는 신통치 않은 경우가 많다는 지적을 받고 있다. 그리고 청년층의 창업을 촉진시키는 정책이 실효를 거두기 위해서는 창업에 장애가 되는 각종 요소들을 제거할 수 있는 법·제도적 정비가 우선적으로 마련되어야 할 것으로 보고 있다.

공급 측면의 ALMP 가운데 하나인 교육훈련정책은 청년층의 취업능력을 제고시켜 기업이 필요로 하는 인력을 공급함으로써 청년층 실업문제를 해결하고자 하는 정책이다. 대부분의 교육훈

런 정책은 소위 학교로부터 직장으로의 이행(transition)을 원활히 할 수 있는 데 초점을 맞추고 있다. 노동공급 활성화정책은 1980년대 중반 이후 본격적으로 등장하기 시작한 공급 측면의 ALMP인데, 정부와 청년층 사이에 소위 상호 의무(mutual obligation) 원칙을 준수하는 것을 전제로 실시되는 정책이다. 공급 측면의 ALMP 가운데 비교적 비용이 적게 소요되는 것으로는 진로지도 및 상담정책을 들 수 있다. 그런데 주요 국가들에서 청년층을 대상으로 활발히 실시되고 있는 진로지도 및 상담정책의 문제점은 노동시장에 대한 정보가 충분하지 않기 때문에 청년층에게 신뢰할 만한 진로지도와 상담을 해주기가 어렵다는 점이다.

취약계층에 속하는 청년층을 대상으로 하는 ALMP는 다른 ALMP에 비하여 효율성보다는 형평성을 중시하고 있다. 취약계층에 속하는 청년층은 다른 일반 청년층 및 중고령층에 비하여 노동시장에서 불리한 처지에 있기 때문에, 사회적 형평성을 제고하는 차원에서 이들에 대한 특별 지원을 하는 데 초점을 맞추고 있다. 학업 중퇴자 등을 대상으로 하는 안전망 구축정책도 취약계층에 속하는 청년층을 위한 ALMP라고 할 수 있다. 학업 중퇴자 가운데 상당수의 청년들은 취업을 하지 않은 것은 물론, 공공 고용서비스기관 등에 실업자로 등록도 되어 있지 않아 ALMP의 사각지대에 머무르고 있는 경우가 많다.

OECD 주요 회원국들에서는 수요 및 공급 측면과 기타 제도적인 측면의 정책들이 종합적으로 짜여져 있는 국가적 규모의 고용 관련 프로그램을 운영하는 것이 보통이다. 이와 같이 일종의 패키지 형태로 고용관련 프로그램이 짜여져 있는 이유는, 각종 ALMP가 서로 보완적으로 실시되어야만 효과를 발휘할 수 있다고 보기 때문이다. 서로 다른 종류의 ALMP가 상호의존적인 관계를 맺을 수밖에 없다고 보는 데는 청년층 고용증대와 연관이 있는 교육훈련 활동이 대부분의 ALMP와 직·간접적으로 연계되어 있는 것으

로 인식하고 있기 때문이다.

청년층 고용정책을 실시해 온 국가들의 경험에 의하면, 청년층 실업에 단기적으로 가장 큰 영향을 끼치는 것은 무엇보다도 경기 변동인 것으로 알려져 있다. 전반적인 경기의 부침에 따라 중고령층 실업과 마찬가지로 청년층 실업이 크게 변화하기 때문에, 전반적인 경기를 활성화시킬 수 있는 거시경제정책이 수반되지 않고 독립적으로 실시되는 청년층 고용정책은 그 효과가 제한적일 수밖에 없다는 것이 드러났다.

이와 같은 점을 고려하면, 단기적으로 청년층 실업을 줄이기 위해서는 일차적으로 수요 측면에서 청년층 노동에 대한 기업의 수요가 증대될 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 청년층 노동에 대한 수요는 산업구조, 신기술, 기업의 생산체계와 생산공정, 노사관계 등 수많은 외생적인 요인들에 의하여 좌우되기 때문에 단시간에 청년층 노동수요가 크게 증가하기는 어렵다.

그러나 공급 측면의 청년층 고용정책은 노동시장에서 청년들이 취업할 수 있는 일자리가 충분하다는 것이 전제가 되어야 한다. 제한된 숫자의 일자리만 있는 경우에는 청년층의 숙련기술을 제고하는 등 공급 측면에서 아무리 좋은 정책을 실시한다고 하더라도 청년층 노동시장의 수급 불균형을 해소하기는 어렵다. 오히려 기업 부문이 요구하는 수준 이상으로 숙련기술인력을 과다하게 노동시장에 공급함으로써 숙련기술의 불일치(skill mismatch)를 초래하기 쉽다.

주요 선진국들이 지금까지 시행해 온 청년층 고용정책들은 서로 비슷한 내용을 담고 있으면서도 구체적인 세부 내용에 있어서는 적지 않은 차이점을 보여주고 있다. 이와 같이 국가별로 서로 다른 고용정책이 실시되어 온 것은 경기상황, 청년층의 임금수준, 청년층 노동력의 규모 등과 같은 경제적 요인뿐만 아니라 제도,

문화, 그리고 사회적 전통 등이 나라마다 상이한 데에 크게 기인한다.

지방분권적인 정치행정체계를 갖고 있는 미국에서는 빈부격차 축소와 사회통합 차원에서 주로 취약계층에 속하는 청년들에 초점을 맞추는 청년층 고용관련 프로그램들을 실시해 왔다. 그리고 수많은 청년층 고용관련 프로그램들 가운데 참여 청년들의 자격을 제한하여 상대적으로 1인당 자금사용 규모가 큰 프로그램이 보다 큰 성과를 보였다. 또한 산업계와의 연계가 강한 프로그램과 지역 사회에 기여할 수 있는 프로그램이 상대적으로 성과가 컸다.

영국에서 실시되고 있는 뉴딜 프로그램은 종합적이고 체계적인 것으로 평가받고 있는 프로그램이다. 특히 프로그램의 실행을 단계별로 구분하여 참여 청년들에게 각 단계에 적합한 서비스를 제공하고 있을 뿐만 아니라, 지역 특성에 적합한 다양한 형태의 파트너십을 통하여 프로그램이 운영되고 있다는 점에서 여러 가지 장점이 많은 프로그램이다. 그러나 뉴딜 프로그램은 막대한 규모의 경비조달 문제를 비롯하여 프로그램의 목표, 실시방법 등에 적지않은 문제점을 노출하고 있는 것으로 보인다.

프랑스에서 주로 취약계층에 속하는 청년들을 대상으로 실시되고 있는 TRACE 프로그램은 주요 이해관계 당사자들 사이의 올바른 파트너십이 프로그램 성패의 관건으로 지적되고 있는데, 그동안 관련조직을 정비하는 등 많은 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 여전히 문제점을 보이고 있다. 프랑스에서 실시되고 있는 또 다른 청년층 고용관련 프로그램인 NSEJ 프로그램은 서비스업 부문에서 새로운 일자리를 다수 창출하여 청년층 실업률을 낮추고자 하는 것을 골자로 하고 있다. 그런데 NSEJ 프로그램에서는 기존의 근로자들이 동 프로그램에 참여하는 청년들로 대체되지 않도록 하기 위하여 서비스업 부문 가운데서 정부기관을 중심으로 하는 공공부문에 국한된 일자리창출이 이루어지고 있다. 1990년대 중반

이후 청년들의 실업문제를 시급히 해결하기 위해서 등장한 독일의 JUMP는 이원화 도제체제와 맞물려 있는 청년층 고용관련 프로그램이다. JUMP에서는 청년층 실업이 장기화되지 않도록 실업의 초기 단계에서부터 국가가 적극적인 역할을 수행하고 있고, 기존 프로그램들 사이의 상호보완성이 제고되도록 하고 있으며, 그리고 학교로부터 직업훈련으로 이행하는 과정과 직업훈련으로부터 일자리를 취득하고 적응하는 과정 가운데 어느 하나에 선택적으로 초점을 맞추는 것이 아니라, 시간의 경과에 따라 두 과정을 자연스럽게 연결하고 있는 점이 특징이다.

호주의 Dole 프로그램은 청년층 실업자들에게 아무런 조건을 두지 않고 경제적 혜택을 주는 것이 아니라, 실업상태에 있는 청년들이 무언가 대가를 지불하는 경우에 한해서 경제적 혜택이 주어지는 소위 ‘복지로부터 노동(welfare-to-work)’을 지향하는 프로그램이다. 그러나 Dole 프로그램에서 이슈가 되고 있는 기존 노동자의 대체문제, 본인의 의사와는 상관없이 강제적으로 프로그램에 참여해야 하는 문제, 그리고 직업훈련이 병행되지 않고 있는 문제 등은 해결되어야 할 과제들로 지적되고 있다.

벨기에의 청년층 고용정책이 갖는 가장 큰 특징은 산업계가 구직 청년들을 의무적으로 채용해야 하는 쿼터제이다. 그러나 쿼터제 방식에 의한 청년층 고용정책은 단기적으로는 효과가 있을지 모르지만, 장기적으로는 기업의 효율적인 인사관리를 어렵게 함으로써 여러 가지 커다란 부작용을 낳을 소지가 크다. 쿼터제방식인 Rosetta Plan을 실시하고 있는 벨기에에서는 산업계의 반발이 적지 않은 것으로 알려져 있다.

유럽에서 청년층 실업률이 가장 높은 국가들 가운데 하나로 꼽히고 있는 스페인에서는 한때 청년층 실업률을 낮추기 위해서 임시계약직 노동형태를 확산시키는 방향으로 청년층 고용정책을 추진한 결과, 중장기적으로 노동시장에서 청년층의 높은 이직률에

의한 고용불안을 증가시킴으로써 오히려 청년층 실업을 악화시켰다는 지적을 받고 있다. 그리고 민주화의 일환으로 정치행정체계가 지방분권적인 형태로 개편되면서 청년층 고용정책 업무의 상당 부분이 지방으로 이관되었으나, 지역 차원에서 사회적 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

제2장은 고령자 고용정책을 유럽공동체 수준과 영국, 프랑스, 핀란드 등 유럽 3개 국의 고령화 현황 및 전망을 간략히 살펴보고 이에 대응한 EU(유럽공동체) 차원의 공동대응 원칙과 목표를 설명한 후 이를 기반으로 3개 국이 시행 혹은 수립하고 있는 각기 다른 고령자 고용정책의 방향을 비교하였다. 또한 이러한 유럽공동체 공동 고령자 고용정책과 3개 국 고령자 고용정책의 특징과 그 배경을 분석하여 우리나라 고령자 고용정책에 대한 시사점을 도출하였다.

현재 유럽 3개 국을 포함한 유럽의 대부분 국가에서 출산율 저하 및 기대수명의 증가로 총인구 및 총생산가능인구의 감소세가 전망되고 있으며 따라서 생산가능 인구 대비 고령자 비율이 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 유럽 각국은 이러한 인구 변화가 향후 사회보장제도에서 부담을 증가시키는 한편, 현재 고용되어 있는 사람들에 대한 생산성 제고 부담으로 이어질 것이라는 우려를 가지고 있으며, 이러한 문제 해결을 위해 고령층 고용문제에 대한 많은 고민과 노력을 기울이고 있다.

유럽공동체(EU)는 고령자 고용과 관련하여 바르셀로나 목표(2010년까지 고령자 고용률 50%), 스톡홀름 목표(2010년까지 은퇴 연령 5년 연장)를 수립하여 각국의 공동노력을 독려하고 있으며, 정책의 주요 방향은 ① 성장 유지와 건전 재정 확보를 위해 고령화의 경제적 영향을 조절하고, ② 고령화와 노동력 감소에 적절히 대응하며, ③ 적절하고 지속적이며 변화에 적응하는 연금체계를 확보하며, ④ 재정적 활력이 유지되는 가운데 모든 사람들이 높은

품질의 보건 시스템의 혜택을 받도록 하는 것이다.

유럽 각국의 고령자 고용정책은 이러한 공동목표와 공동정책 방향을 고려하고 자국의 역사적 경험 및 전통, 정치·사회·경제적 현실을 반영하여 수립되고 시행된다. 영국은 정부의 시장에 대한 개입을 최소화하기 위해 기업 등 고령자 고용관련 주체들의 인식을 변화시키고 지침을 마련하여 권장하는 정책을 시행하면서 뉴딜+프로그램 중 하나로 50세 이상에 대한 생계지원, 고용상담, 직업훈련을 지원하고 있으며, 프랑스는 고령자의 채용으로부터 은퇴에 이르기까지 경로를 대상으로 일반적인 고용정책 틀 내에서 고령자에 대해 우선적으로 지원하고 있는 반면, 핀란드는 보다 장기적인 시각하에서 고령자가 노동과 직업을 유지할 수 있도록 고령자의 노동능력(workability)과 시장에서의 고용가능성(employ-ability)을 제고하는 동시에, 고령자에 대한 가족 및 사회의 책임과 지원을 병행하는 고령자에 대한 종합적이고 특별한 정책을 범국가적 차원에서 추진하고 있다.

유럽공동체 고령자 공동정책 방향 및 주요 3개 국 개별 정책 비교를 통해 우리는 아래와 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 고령자 고용정책은 보다 장기적인 관점에서 목표와 방향이 수립되어야 하고 이러한 장기적임 목표를 달성하는 과정의 일부로서 단기적인 정책 목표들이 단계적으로 수행되어야 한다. 둘째, 우리나라의 고령자 정책은 장기적으로 볼 때 시장에서의 일자리 확대, 고용가능성 증대뿐만 아니라 고령자의 근로능력을 개발시키는 적극적인 모습을 띠어야 한다고 판단되나 단기적으로는 이러한 장기 방향의 틀 속에서 시장에서의 고령자 고용 유인을 극대화하고 수급간 정보의 교류를 극대화할 필요가 있다고 판단된다. 셋째, 현재 고령화 현황과 사회의 인식 등을 고려할 때 단기적으로는 다른 연령계층 및 취약계층과의 형평성을 고려하는 고령자 고용정책이 될 수 있도록 일반적 고용정책의 일환으로서 고령자 고용정책을 고려하는

것이 더 바람직한 것으로 판단되나 고령화 정도가 심각해지고 이에 대한 사회적 인식이 심화된다면 고령자 고용을 중심으로 하는 특별하고 개별적인 고령자 고용정책 틀도 필요할 것으로 판단된다.

제3장은 여성 고용정책의 기본 방향을 주요 선진국 경험을 통해서 검토하였다. 경제발전과 여성의 경제활동참가 간의 선순환구조가 가능하기 위해서는 노동시장정책과 복지정책 등이 여성고용에 우호적인 경제적 인센티브를 창출할 수 있는 방향으로 가야 할 것이고, 2만 달러 시대로 가는 과정에서 여성은 지속적인 발전을 위한 중요한 담지자(crucial agents of sustainable development)이며 이를 위해서는 여성을 노동시장으로 끌어들이는 적극적인 정책적 노력이 필요하다는 문제 의식에서 선진국들이 경제발전과 여성고용률 증가 간의 선순환구조를 이끌어내기 위해 사용한 노동·사회정책들을 비교 검토하였다.

OECD 19개 국가들을 1980~94년간 경험을 분석해 본 결과, 여성고용률에 영향을 미치는 주요 정책적 요인들을 분석한 바에 따르면, 보육서비스 지출 등 정부의 사회정책적 지출의 확대는 여성의 경제활동참가율을 높이는 방향으로 작용하는 대신, 가족수당과 같은 전업주부에 대한 현금지급은 여성 경제활동참가를 억제하는 것으로 나타났다. 노동시장정책의 경우, 적극적 노동시장정책 지출 비중은 여성 경제활동참가율과 여성 취업비율을 유의하게 높이는 것으로 나타났다. 출산율의 경우, 여성 경제활동참가율에는 1% 유의수준에서도 유의한 양(+)의 효과를 나타내는 것으로 나타났고, 여성 취업비율에도 부(-)의 효과를 나타내지 않았다. 주요선진국들의 경우에도 사회정책 특히 보육지원정책의 차이에 따라서 여성 경제활동참가율과 여성취업비율 등에서 큰 차이가 있을 수 있다는 점을 시사하는 것으로 판단된다. 보육지원정책의 경우에도 전업주부에 대한 양육수당 형태의 현금지급 방식은 여성의 경제활동참가율을 낮추고 결과적으로 여성 취업비율을 낮추는 방향으로 작용하

는 것을 확인할 수 있었다. 반면, 공보육 시스템에 대한 정부의 지출 확대는 여성의 경제활동참가율을 높이는 데 매우 효과적이었던 것으로 나타났다.

선진국에서 최근 나타나고 있는 여성고용 관련정책의 큰 흐름을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 선진국들(특히 EU 국가)은 국가적인 고용정책의 한 방향으로 여성고용 확대정책의 중요성을 크게 강조하고 있다. 이것은 청년실업의 문제가 악화된 지 오랜 시간이 흐른 최근 시점에서 오히려 더욱 강화된 형태로 나타난다. 둘째, 여성고용 확대를 위하여 선진국들이 가장 보편적으로 강조하는 정책방향은 '성별 격차의 축소'와 '일-가족 양립지원'이다. 셋째, 일-가족의 양립지원정책의 구체적인 영역은 ① 보육서비스 확대 ② 모성휴가제도 개선 ③ 시간제근로의 보호와 권리 확대이다. 이러한 정책방향은 여성의 보살핌 노동에 대하여 가치를 부여하는 제도인 아동수당이나 양육수당이 사회 지출(social expenditure)에서 차지하는 비중이 날로 줄어드는 반면, 여성의 고용을 지원하는 정책은 강화되는 현상으로 이해할 수 있다. 넷째, 보육서비스와 관련해서는 시설의 확대와 수용 아동 수의 증가를 가장 중심적인 목표로 추구하고 있다는 점이 눈에 띈다. 스웨덴이나 프랑스처럼 보육 시설 이용 아동의 비율이 매우 높은 국가에서조차 추가적인 시설 확대를 계획하고 있으며, 국가가 무료로 서비스를 제공하는 대상 아동 연령을 계속 낮추어가고 있다. 다섯째, 모성휴가제도 역시 계속 강화되는 제도이다. 산전후휴가 기간이 지속적으로 연장되고 있으며 육아휴직(부모휴가)도 강화되고 있다. 그러나 최근 들어 이 부문에서 가장 분명한 추세는 부성휴가(배우자출산휴가)의 본격적인 도입이다. 최근 3~4년간 주요 EU국가들은 모두 유급의 부성휴가를 도입하였다. 육아휴직에 있어서도 아버지 사용을 할당하거나(예: 스웨덴) 휴가권을 가족 단위가 아닌 개인 단위로 구성하여(예: 미국) 남성의 육아참여를 유도하고 있다.

## 제 1 장 청년층 실업과 고용정책 국제비교

### 제1절 문제의 제기

청년들 가운데 상당수가 마땅한 일자리를 구하지 못하는 현상이 늘어나고 있다. 시장경제체제에서 실업의 발생은 어느 정도 불가항력적인 측면이 있다. 실업은 청년층뿐만 아니라, 어떤 연령층에 있어서도 발생할 수 있으며, 연령에 상관없이 실업자들을 여러 가지 측면에서 매우 어려운 처지에 놓이도록 만든다. 그러나 청년층 실업은 애써 습득한 숙련기술의 마모와 정신적 좌절을 청년층에게 가져다 줌으로써 미래의 소중한 국가 자산이라고 할 수 있는 청년층에게 생애기간 내내 경제적·정신적으로 큰 손실을 입힐 수 있다는 점에서 다른 연령층의 실업과 차별화된다.

이와 같은 청년층 실업이 시급히 해결되어야 할 과제로 최근에 대두된 것은 청년층 실업이 개인적으로, 그리고 국가적으로 감내할 수 있는 정도를 훨씬 초과하고 있을 만큼 그 폐해가 크다는 데 있다. 공식적인 통계에는 실업자로 간주되고 있지 않지만 사실상 실업자로 볼 수 있는 청년들까지 감안하면, 청년층 실업문제는 공식적인 통계치가 가리키는 것보다 훨씬 심각한 실정이다. 더욱이 최근 들어 청년층 실업이 만성적이고 구조적인 현상으로 고착화되는 경향을 보임에 따라, 노동시장에서

## 2 고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구Ⅲ

흔히 발생할 수 있는 일시적인 수급불일치 현상 정도로 청년층 실업을 가볍게 볼 수 없게 된 사실도 청년층 실업에 대해서 국가적으로 보다 큰 관심을 가지게 된 배경이다.

이처럼 청년층 실업이 커다란 사회문제로 등장함에 따라 이를 해결하고자 하는 다양한 정책방안들이 제시되었지만 아직까지 뚜렷한 성과는 없는 것으로 보인다. 청년층 실업에 대한 학계의 심도 있는 연구가 부족하여 청년층 실업을 줄이기 위한 방향을 제대로 제시하지 못한 것이 그와 같은 성과 부진을 초래한 하나의 원인이라고 할 수 있다. 또한 청년층 실업대책에 관한 외국의 경험과 한국의 실정을 충분히 검토하지 않은 상태에서 외국에서 실시된 방안들을 도입하여 실행해온 정부의 청년층 고용정책도 성과 부진을 가져온 또 다른 중요한 원인으로 볼 수 있다.

사실 한국에서 청년층 노동시장이 별도로 존재하는지에 대한 기본적인 문제에 대해서도 심도 있게 연구한 문헌이 거의 없는 실정이다. 연령 기준을 제외하면, 노동투입요소로서 청년층 노동력과 중고령층 노동력은 서로 불완전한 대체재라는 것이 흔히 청년층 노동자와 중고령층 노동자를 구분하는 기준이 되고 있다. 하지만 한국에서 청년층 노동력과 중고령층 노동력이 어느 정도로 불완전한 대체관계에 있는지를 제대로 조사한 문헌이 없을 정도로 청년층 실업에 대한 기초 연구가 크게 미흡한 실정이다. 그리고 정부의 청년층 고용정책의 성과가 부진했다고는 하지만, 어느 정도로 성과가 부진했는지에 대해서 정밀하게 계량화한 연구도 거의 없기 때문에 한국의 청년층 고용정책의 실제 성과는 알기 어렵다는 것이 더 정확한 지적이라고 할 수 있다.

청년층 실업은 표면적으로는 청년층 노동시장에서 발생하는 수급불일치에 기인하고 있지만, 그와 같은 수급불일치는 수많은 경제적·비경제적 요인들에 의하여 야기된다. 청년층 실업을 제대로 파악하기 위해서는 이와 같은 여러 가지 요인들이 작용하는 메커니즘에 관한 이론 탐구와 함께, 청년층 실업을 줄이는 데 이용되는 정책수단들을 포함하여 주요 경제변수들 사이의 상호작용에 대한 깊은 이해가 선행되어야 한다. 또한 한국의 청년층 실업을 줄일 수 있는 효과적인 정책을 수립

하기 위해서는 청년층 실업에 관한 외국의 자료를 참고할 필요가 있다. 그리고 그와 같은 여건에서 주요 국가들은 청년층 고용문제를 어떻게 다루어 왔는지를 체계적으로 정리할 필요가 있다.

본고에서는 다른 대부분의 국가들에서와 마찬가지로 한국에서 지속적으로 국가적 당면과제가 되고 있는 청년층 실업을 줄일 수 있는 효과적인 정책수단들을 찾아내는 데 기여할 목적으로 청년층 실업의 발생 원인에 관한 제이론, 해외의 청년층 실업에 대한 최근 현황, 그리고 주요국의 청년층 고용정책 등을 검토하였다. 본고의 개략적인 구성은 다음과 같다.

문제의 제기에서 제2절에서는 실업의 발생 원인에 관한 이론들을 시장의 역할 정도에 초점을 맞추고 있는 이론 그룹과, 제도적인 측면을 중시하고 있는 그룹으로 크게 구분한 다음에, 다시 각 그룹에 속한 이론들을 세분하여 살펴보았다. 그리고 이와 같은 이론들을 통하여 청년층 실업의 발생 원인을 간략히 조명하였다.

제3절에서는 주로 ILO(2004)와 OECD(2002, 2004)에서 발간한 자료들을 이용하여 세계 지역별 또는 주요 국가별로 청년층 노동력의 추이, 청년층 실업의 추이, 부문별 청년층 실업의 추이 등을 통하여 청년층 실업에 관한 해외 현황을 살펴보았다. 그리고 주요 정책수단들을 비롯하여 청년층 실업과 관련이 있는 것으로 간주되는 변수들이 그동안 청년층 실업에 어느 정도로 영향을 끼쳤는지를 알아보기 위해서 Jimeno and Rodriguez-Palenzuela(2003)의 실증분석 결과를 이용하였다.

제4절에서는 주요국들이 실시해 온 청년층 고용관련 프로그램들을 개관한 후 미국, 영국, 프랑스, 독일, 호주, 벨기에, 그리고 스페인의 순으로 주요국의 청년층 고용정책을 조명하였다. 주요국에서 실시해 온 대표적인 청년층 고용관련 프로그램들을 중심으로 청년층 고용정책의 실시 배경, 주요 내용, 그리고 성과와 문제점 등을 살펴보았다.

끝으로 제5절에서는 청년층 고용정책에 관한 주요국들의 경험으로부터 얻을 수 있는 정책시사점을 간략히 정리하였다.

## 제2절 청년층 실업에 관한 제이론<sup>1)</sup>

### 1. 개 관

청년층 실업문제에 적절히 대처하기 위한 정책을 수립하기 위해서는 무엇보다도 청년층 실업의 현상에 대한 분석이 제대로 이루어져야 한다. 그리고 이와 같은 분석을 정확히 하기 위해서는 이론적인 설명이 필수불가결하다. 이론에 바탕을 두지 않고 임기응변식으로 실시되는 청년층 고용정책은 정책의 일관성을 갖기가 힘들 뿐만 아니라, 정책실행의 결과에 대한 올바른 평가를 내리는 것이 쉽지 않다.

청년층 실업을 포함한 실업의 발생 원인에 대한 학설은 상당히 다양한 편이다. 실업 발생의 원인에 대한 다양한 학설이 존재하게 된 데는 시장과 경제활동에 대한 관점의 차이에 크게 기인한다. 시장에서 이루어지는 경제활동이 소위 보이지 않는 손에 의해서 완벽하게 작동된다고 보는 관점에서는 실업이라는 것이 원래 존재하지 않는 현상으로 간주하는 극단적인 견해를 보이거나, 또는 비록 실업이 있다손 치더라도 그것은 경제 주체들의 합리적인 선택의 결과에 기인하는 것이므로 그다지 염려할 일은 되지 않는다는 입장을 보이고 있다.

이에 비하여 시장이 불완전하기 때문에 필연적으로 시장실패라고 하는 현상이 나타날 수밖에 없다고 보는 관점에서는 실업을 바로 그와 같은 시장실패의 산물로 간주하고 있다. 즉 시장경제에서 발생하는 대부분의 경제문제들과 마찬가지로 실업은 시장실패의 결과물이며, 이를 줄이기 위해서는 적극적인 정책이 수반되어야 한다는 입장이다. 그리고 시장실패가 구체적으로 어떤 것이냐에 따라서 실업의 구체적인 발생 원인과 그 대응책이 달라야 된다고 보고 있다.

이와 같이 시장의 기능이 제대로 작동하는지 여부에 대한 관점의 차

---

1) 본절은 O'Higgins(2001), Snower and Guillermo(1997)의 Part One 내용에 상당 부분 의존하였다.

이에 따라 실업 발생의 원인을 서로 다르게 설명하는 학설들이 있는가 하면, 각종 제도 자체가 실업 발생의 원인으로 작용한다고 보는 견해도 적지 않다. 특히 노동시장에서 여러 가지 노동문제를 해결하기 위하여 시행되고 있는 제도로 인하여 실업이 발생하거나, 아니면 적어도 실업 문제의 해결을 더 어렵게 만들고 있다는 주장들이 제기되고 있다.<sup>2)</sup>

청년층 실업의 발생 원인은 중고령층 실업의 발생 원인과 상당 부분 일치하고 있다. 그런데 대부분의 국가들에서 청년층 실업률이 중고령층 실업률에 비하여 높게 나타나고 있을 뿐만 아니라, 경기변동 과정에서 실업률의 변동률이 중고령층에 비하여 청년층에 특히 크게 나타나고 있는 실정이다. 그리고 실업상태 지속기간도 중고령층에 비하여 청년층에 높게 나타나고 있는 것이 대부분이다. 또한 청년층 가운데서도 취약 계층에 속한 청년층의 실업률이 특히 더 높게 나타나고 있다. 따라서 청년층 실업에 특징적으로 나타나고 있는 이러한 현상들이 왜 발생하는지에 대한 이론적인 설명이 필요하다고 할 수 있다.

이와 같은 사실들을 감안하여 이하에서는 먼저 일반 실업의 발생과 그 대응책에 관한 이론들을 살펴보도록 한다. 그리고 이러한 이론들의 틀 속에서 청년층 실업에 관한 설명을 소개 또는 유추하도록 한다. 실업 이론들을 구분하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있으나, 본고에서는 시장의 기능을 중심으로 보다 이론적인 측면에 치중해 있는 그룹과 상대적으로 제도적인 측면을 강조하고 있는 그룹으로 크게 구분하였다. 그리고 시장의 기능을 중심으로 하는 이론 그룹은 다시 자유방임주의 이론, 수요관리 이론, 공급중심 이론으로 세분하였으며, 제도적인 측면을 강조하고 있는 그룹은 고용보험관련 이론, 노동조합관련 이론, 최저임금제도관련 이론, 보조금관련 이론, 편익이전 프로그램 이론 등 다섯 가지로 세분하였다. 제도적인 측면을 강조하고 있는 이론들은 이외에도 상당수 있으나, 여기에서는 다섯 가지에 국한하여 제도적인 요소들이 실업에 어떤 영향을 주는지를 간략히 조명하였다.

2) 실업 발생의 원인을 주로 제도적인 측면에서 찾고 있는 견해들 가운데 대부분은 시장기능의 작동 여부에 초점을 맞추고 있는 학설들과 전혀 무관하지는 않지만, 적어도 실업 발생 또는 실업문제 해결의 어려움을 부분적으로 제도 자체가 갖고 있는 문제로 인식하는 특징이 있다.

## 2. 시장기능관련 이론 그룹

### 가. 자유방임주의이론

자유방임주의(laissez-faire) 관점에서 실업을 설명하고 있는 이론들은 기본적으로 시장, 특히 노동시장이 완전경쟁적이거나, 아니면 적어도 거의 완전경쟁상태에 가깝다는 전제하에 실업 현상을 설명하고 있다. 이 이론들은 원칙적으로 시장이 제대로 작동하고 있으므로 인위적으로 실업문제에 정부가 개입하는 것은 바람직하지 않다는 입장을 취하고 있다.

이 이론들은 실업에 대한 장단기정책의 유효성에 있어서 다시 크게 두 가지 그룹으로 구분된다. 하나는 실업에 대한 정부의 장기정책은 바람직하지도 않고 그 효과도 없으나, 경기변동에 따라 초래되는 실업에 대한 단기정책은 특정한 조건에서는 어느 정도 효과가 있을 수 있다고 보는 이론들이다. 또 다른 하나는 장단기를 불문하고 실업에 대한 정부정책의 개입은 아무런 효과가 없기 때문에, 시장의 힘에 의하여 실업문제가 해결될 수 있도록 그대로 두라는 이론들이다.

먼저 자연실업률 가설을 지지하는 이론들에 의하면, 일반인들이 예상하지 못했던 통화량 증대와 같은 수요관리정책을 통하여 물가 등에 대한 경제 주체들의 예상을 빗나가게 하여 일시적으로 실업률을 자연실업률과 다르게 할 수는 있다. 그러나 경제 주체들이 체계적인 오류(systematic errors)를 범하지 않는다고 가정하면, 실업률의 변화는 한시적인 현상에 그칠 뿐만 아니라, 정부정책에 대한 신뢰의 저하로 향후 불확실성만 증폭시킬 따름이라는 것이다. 따라서 단기의 경우 꼭 필요하다면 경제 주체들의 예상과 다른 기만정책(deceptive policy)을 통하여 실업률을 자연실업률 수준 이하로 내릴 수는 있지만, 이와 같은 정책은 가능한 한 제한적으로 이루어져야 한다는 것이다. 그리고 장기적으로는 경제 주체들의 예상이 빗나가지 않기 때문에 실업문제에 대한 정부의 정책, 특히 수요관리정책은 무의미하다는 것이다.

자연실업률 가설을 채택하고 있는 이론들은 실업현상을 설명하는 데

나름대로 많은 장점을 가지고 있지만, 1980년대 이후 주요 선진국들에서 나타난 높은 실업률을 설명하기에는 적합하지 않다는 평가를 받기도 한다. 무엇보다도 1980년대 이후 선진국들, 특히 유럽국가들의 높은 실업률이 자연실업률의 증가에 기인한 것으로 보기는 곤란하다는 지적을 받고 있다. 그동안 비교적 인플레이션이 낮은 수준에서 안정적으로 진행되어 왔다는 사실을 감안하면, 자연실업률 가설을 지지하는 이론들에서 주장하는 바와 같이 임금과 물가 등에 대한 경제 주체들의 예상치와 실제치가 점점 괴리되어 자연실업률의 증가를 가져왔다고 보기는 어렵다는 것이다(Snowder, 1997a).

청년층 실업을 설명하는 데 있어서도 이와 같은 이론들은 적지 않은 문제점을 노정하고 있는 것으로 보인다. 중고령층에 비하여 청년층은 실업률이 더 높고 그 변동폭도 크며, 실업의 지속기간도 더 길다. 그리고 취약계층에 속하는 청년층의 실업률이 특히 높게 나타나고 있는 사실을 자연실업률 가설을 지지하는 이론들로는 충분히 설명하기 어렵다고 할 수 있다.

시점간 대체 이론(intertemporal substitution theory)과 실질경기변동 이론(real business cycle theory)도 자유방임주의 이론 그룹에 속하는 이론들이다. 이 이론들은 장단기를 막론하고 실업문제에 대한 정부의 개입이 불필요한 것으로 보고 있다. 두 이론 모두 수요관리에 의한 경제안정화 정책으로는 실업을 줄일 수 없다고 하는 입장을 취하면서도 그와 같은 이론적 결과를 끌어 낸 논리에는 차이가 있다.

먼저 시점간 대체 이론에 의하면, 어느 한 시점만을 기준으로 하는 것이 아니라, 둘 이상의 여러 시점을 고려하여 경제 주체들이 최적의 의사결정을 한다. 이를테면 장래에 현재보다 임금이 더 상승할 것으로 생각한다면 현재는 여가를, 그리고 장래에는 일을 통한 소득증대를 보다 더 중시할 것이라는 것이다. 이와 같은 논리에 의하면, 기술변화 등과 같은 외부의 일시적 요인들에 기인하는 경기변동에 따른 고용의 변화는 경제 주체들의 최적 선택의 결과이므로, 비록 실업이 증가한다고 하더라도 정부가 경제안정화정책을 통한 시장개입은 장기는 물론 단기에도 바람직하지 않다는 것이다(Barro, 1981).

실업의 지속성, 변동성 측면에서 이와 같은 시점간 대체 이론을 뒷받침하는 실증 자료가 없지는 않지만, 대체로 지난 수십 년간 선진국들의 자료에 의하면 이 이론은 설명력이 부족하다는 평가를 많이 받고 있다. 무엇보다도 실업자들이 앞으로 보다 좋은 취업기회를 기대하기 때문에 현재 실업을 선택한다고 주장하는 것은 현실감이 떨어진다는 평가이다 (Snower, 1997a). 이와 같은 평가는 청년층 실업에도 거의 그대로 해당된다고 할 수 있다.

시점간 대체 이론이 주장하는 논리의 연장선상에서 보면, 중고령층의 실업률보다 청년층의 실업률이 더 높은 이유가 청년층이 중고령층보다 취업기회 측면에서 노동시장의 장래를 보다 낙관적으로 생각하기 때문에 현재 실업상태에 드는 비율이 더 높고 실업의 지속기간도 상대적으로 더 길다고 할 수 있다. 그러나 이 경우 중고령층에 비하여 청년층이 왜 노동시장의 장래를 더 낙관적으로 생각하는지에 대한 설명이 충분하지 않다. 더욱이 실업의 변동성이 중고령층에 비하여 청년층에 더 크게 나타난다든지, 청년층 가운데서 특히 취약계층에 속하는 청년층의 실업률이 더 높은 이유를 시점간 대체 이론으로는 설명하기 어려운 것으로 볼 수 있다.

한편 실질경기변동 이론은 경제 주체들이 시점간 최적의사결정을 한다는 측면에서는 기본적으로 시점간 대체 이론과 같지만, 경기변동의 주요인을 기술변화의 충격이나 경제 주체들이 갖는 취향의 변화에서 찾고 있다는 차이점이 있다. 이 이론에 의하면, 기술진보가 진행되는 호경기에서는 실업이 감소하는 반면에, 기술진보가 퇴행하는 불경기에서는 실업이 증가한다고 보고 있다(King and Plosser, 1984).

그런데 실질경기변동 이론이 갖는 최대 약점 가운데 하나는 어떤 현상을 기술진보의 퇴행으로 간주하느냐 하는 것이다. 동 이론을 비판하는 견해에 의하면, 기술진보의 퇴행으로 간주되는 지식 또는 전문성의 감소 내지 소멸은 실제로는 상상하기 어려운 일이기 때문에 실질경기변동 이론으로 실업의 발생을 설명하는 것은 곤란하다. 취향의 변화를 경기변동의 요인으로 간주하는 경우에도 실업의 발생을 설명하는 데는 한계가 있다는 지적을 받고 있다(Snower, 1997a).

실질경기변동 이론으로 청년층 실업의 발생 원인을 설명하기는 상당히 곤란한 것으로 보인다. 기술진보의 퇴행이라고 하는 개념이 과연 정의될 수 있는가 하는 문제는 차치하고라도, 기술진보의 퇴행이 일어날 때 거의 정형화된 사실(stylized facts), 즉 청년층 실업률이 중고령층 실업률에 비하여 더 높고, 실업의 변동성과 지속성이 청년층에게 상대적으로 크게 나타날 수 있는지에 대해서 설득력이 있는 설명을 실질경기변동 이론이 주기는 어려워 보인다.

#### 나. 수요관리 이론

수요관리에 의한 실업대책을 주장하는 이론들은 잘 알려진 바와 같이 케인스(Keynes)의 유효수요 이론에 기초해 있다. 자유방임주의 이론들과는 달리, 수요관리 이론들에 의하면 시장이 완전하지 않기 때문에 실업이 발생하고, 또 그와 같은 실업은 그대로 방치할 경우 시장의 힘에 의하여 자연적으로 해소되지 않는다는 것이다. 따라서 이와 같은 시장실패를 교정하기 위해서는 적극적인 정부의 개입이 필요하다는 입장이다.

정책수단으로는 정부부문에 고용을 증대시킴으로써 실업률을 낮추는 직접적인 방식과, 조세감축, 정부지출 증대 등을 통하여 생산물시장의 총수요를 증대시켜 결과적으로 실업률의 하락을 유도하는 간접적인 방식이 있다. 수요관리 이론들은 실업의 발생과 그 대책을 시간적으로는 단기에 집중시키는 것이 보통이다. 수요관리 이론들이 단기분석에 초점을 맞추는 이유 가운데 하나는, 수요 및 공급의 변화에 단기적으로 비신축적인 임금과 물가가 실업 발생의 원인이 된다고 보고 있기 때문이다.

수요관리 이론들에 의하면, 경기침체의 근본 원인은 생산물시장에서 전반적인 유효수요의 부족과 그에 따른 노동수요의 감소에 기인하는 것이지만, 노동시장과 생산물시장에서 하방경직적인 임금과 물가로 인하여 실업발생이 심화될 수 있다는 것이다. 이와 같은 경우에 정부가 정부부문에 직접적으로 고용을 증대시켜 생산물시장의 소비수요를 늘려서 민간부문의 고용증대를 간접적으로 유도하면 실업을 줄일 수 있

다는 것이다. 또한 조세감축, 정부지출 등으로 생산물시장의 소비수요 증대를 유도하는 경우에도 고용증대를 통한 실업을 감소시킬 수 있다고 보고 있다.

일찍이 케인스가 이와 같은 논리를 전개하였지만, 문제는 임금과 물가가 하방경직적인 이유를 케인스 자신은 충분히 설명하지 못했다는 점이다. 이에 따라 신케인스학과(New Keynesians)로 지칭되는 학자들에 의하여 임금과 물가의 하방경직성과 그와 관련한 실업문제가 여러 각도에서 조명되어 왔다. 이 가운데 메뉴비용 이론(menu cost theory)은 가격변화에 수반되는 거래비용 또는 조정비용을 이용하여 실업 발생의 원인을 설명하고 있다는 점에서 나름대로 의미를 지니고 있다. 그러나 가격조정의 비용보다는 수량조정(고용조정 포함)의 비용이 더 큰 경우가 많을 뿐만 아니라, 기업들이 실제로 가격조정을 자주 한다는 실증자료를 감안하면, 이 이론은 실업 발생의 원인에 대한 설명이 부족하다는 평가를 받고 있다.

그리고 임금중첩계약(staggered wage contract) 이론에 의하면, 임금은 단체협상 등으로 대체로 수년간 고정되어 있으며, 기업들마다 단체협상의 시기와 기간이 차이가 나서 임금이 고정되어 있는 기간이 서로 겹치기 때문에, 전체적으로는 임금이 비신축적으로 나타나고 그 결과 실업이 발생할 수 있다. 그러나 이 이론도 여러 가지 문제를 갖고 있는 것으로 지적되고 있다. 이를테면 동 이론에서는 임금이 실질임금이 아닌 명목임금으로 단체협상에서 결정되는 것으로 가정하고 있으나, 그와 같은 가정의 논리가 분명하지 않다는 평가를 받고 있다.

케인스의 유효수요 이론에 바탕을 두고 있는 이와 같은 수요관리 이론들이 지난 수십 년간 주요 국가들에서 나타난 실업 현상을 제대로 설명하고 있는지에 대해서는 여러 가지 상반된 평가가 이루어지고 있다. 한편으로는 경기가 깊은 침체에 빠져 있을 때는 수요관리 이론들에 의한 실업의 발생과 그 대책이 비교적 설득력이 있는 것으로 평가를 받는다. 반면, 또 다른 한편으로는 동 이론들의 주장과는 달리 주요 국가들의 경험을 들어, 수요관리 이론들은 실업을 설명하는 데 부적절하다는 비판을 받고 있다.

청년층 실업과 관련하여 수요관리 이론들은 여러 가지를 시사하고 있다. 현재 주요국들에서 실시되고 있는 청년층을 대상으로 하는 공공 부문의 직접적인 일자리창출정책을 비롯하여 생산물에 대한 수요증대를 통한 간접적인 고용창출정책은 기본적으로 이 이론들에 기초해 있다. 그러나 청년층 실업의 정형화된 사실, 즉 중고령층에 비하여 상대적으로 높은 실업률, 실업의 변동성과 지속성이 크다는 점, 그리고 특히 취약계층에 속한 청년층의 높은 실업률을 설명하기에는 이 이론들 역시 충분하지 않은 것으로 평가받고 있다.

#### 다. 공급중심 이론

공급중심 이론들은 실업의 발생과 그 해결방향을 노동공급 측면에서 설명하고 있다. 이 이론들은 특히 실업의 원인을 노동시장에 관한 완전한 정보의 부재에서 찾고 있는 특징이 있다. 그리고 그와 같은 정보의 부재로 인하여 나타나는 숙련 불일치(skill mismatch)에 분석의 초점을 맞추고 있다.

숙련 불일치는 숙련기술의 수요와 공급 사이에 나타나는 시간적 불일치와 밀접한 관련이 있다. 신기술 등의 출현으로 인하여 산업현장에서는 그에 적합한 새로운 숙련기술이 당장 요구되는 데 비해, 학생 또는 노동자가 새로운 숙련기술을 습득하는 데 상당한 시간이 소요된다. 따라서 이때 발생하는 시차(time lag)로 인하여 숙련기술의 수요와 공급 사이에는 갭이 존재하는 것이 보통이다. 물론 신기술 출현 등과 같은 새로운 변화를 미리 예견할 수 있고, 기업의 노동수요 변화를 정확히 파악할 수 있을 정도로 충분한 정보가 있다면, 시간적 불일치에 의한 숙련불일치는 상당 부분 나타나지 않을 수도 있으나, 노동시장에서 그와 같은 정보를 충분히 입수하는 것은 현실적으로 불가능하다.

뿐만 아니라, 숙련 불일치는 숙련기술의 공급자와 수요자가 서로 다른 기간을 염두에 두고 각자의 목적을 달성하려고 하는 데서 비롯될 수도 있다. 즉 학생 또는 노동자는 노동시장에 진입하여 은퇴할 때까지의 긴 기간을 염두에 두고 자신에게 가장 유리하다고 판단되는 숙련기

술을 익히는 반면에, 기업은 특정 숙련기술을 습득한 노동자들을 상대적으로 짧은 기간 내에 활용하여 이익을 추구하고자 하기 때문에 숙련 불일치가 발생하여 결과적으로 실업이 나타날 수 있다(CEDEFOP, 2002).

인적자본에 대한 투자의 일종인 탐색 활동에 따라 고용수준이 영향을 받는다고 보는 탐색 및 짝짓기 이론(theory of search and matching)에 의하면, 기업과 노동자는 추가적인 탐색으로 인하여 소요되는 비용이 추가적으로 얻을 수 있는 이익과 일치하는 정도까지 구인 또는 구직활동을 위한 탐색을 한다. 이때 노동자가 추가적인 탐색을 하는 경우 추가적인 이익이 추가적인 비용을 상회할 수 있다는 것을 알고 있지만, 이와 같은 이익을 줄 수 있는 직장이 어디에 있는지를 잘 모르기 때문에, 일시적인 실업, 즉 마찰적 실업(frictional unemployment)이 발생한다는 것이다. 그리고 노동시장에는 항상 이와 같은 노동자들이 있기 때문에 마찰적 실업은 사라지지 않는 것으로 보고 있다.

또한 탐색 및 짝짓기 이론은 교육훈련에 대한 수요와 공급에서 시장 실패가 있을 때 실업이 발생하는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 대체로 기업특수적 숙련기술보다 일반적 숙련기술을 지니고 있는 실업자들에게 교육훈련을 실시하면, 불완전경쟁 노동시장에서는 이와 같은 교육훈련으로부터 나타날 수 있는 이익의 상당 부분이 교육훈련을 실시한 기업이 아닌 다른 기업, 즉 교육훈련을 받은 노동자들을 가로채가는 기업에 돌아간다는 것이다. 이와 같은 경우에는 교육훈련의 사회적 편익(social benefit)이 사적 편익(private benefit)을 초과한다고 볼 수 있기 때문에, 노동시장에서 기업과 실업자 사이에는 사회적으로 바람직한 수준보다 적은 수의 일자리 짝짓기(job matching)가 이루어질 수밖에 없고, 그 결과 실업이 증대한다는 것이다.<sup>3)</sup>

그런데 실업이 장기화되면서 취업하고자 하는 의욕이 줄어드는 것은 직장탐색으로부터 얻을 수 있는 기대수익이 점점 감소할 것으로 보기

3) 뿐만 아니라, 이와 같은 외부성(externality) 때문에 노동시장이 소위 저수준의 숙련-나쁜 조건의 일자리(low skill-bad job)라고 하는 악순환 고리에 빠져들면서, 저수준의 숙련이 요구되는 일자리는 풍부함에도 불구하고 실업문제가 심화될 수 있다고 보고 있다(Snowder, 1994).

때문이라는 것이 탐색 및 짝짓기 이론의 설명이다. 이와 같이 실업기간이 길어지면서 직장탐색으로부터의 기대수익이 줄어드는 것은 구직자들이 갖고 있던 숙련기술이 시간의 경과와 함께 점차 쓸모없게 되어 그만큼 기업들의 관심을 끌지 못하기 때문이라는 것이다. 이에 따라 탐색 및 짝짓기 이론에서는 노동시장에 대한 올바른 정보를 경제 주체들에게 얼마나 신속하게 잘 전달할 수 있느냐에 따라 실업문제가 상당히 달라진다고 보고 있다.

노동이동 역시 실업과 밀접한 연관이 있는 것으로 해석되고 있다. 노동이동은 노동자들이 취업을 통하여 얻을 수 있는 기대수익을 높이기 위한 행위라고 할 수 있기 때문에 인적자본에 대한 투자의 하나로 간주되고 있다. 여러 가지 애로요인들로 인하여 노동이동이 원활히 이루어지지 않는 경우에는 구직을 위한 탐색활동이 제대로 되지 않기 때문에, 결과적으로 노동시장에는 실업이 발생한다는 것이다. 예를 들면, 특정 지역에 구직자가 원하는 직장이 있다고 하더라도 그 지역의 주거비용이 구직자가 감당하기 어려운 수준일 때는 구직자가 취업하기 어려워 실업자로 남게 된다고 보고 있다.

탐색 및 짝짓기 이론을 비롯한 공급중심 이론들은 실업 발생의 근본 원인을 대체로 노동시장에 관한 완전한 정보의 부재에서 찾고 있다. 특히 미시적 측면에서 왜 실업이 장기에 걸쳐서 잘 해소되지 않는가에 관한 이론적 기초를 제공하고 있다는 점에서 여러 가지 정책시사점을 제시하고 있다. 그러나 이와 같은 이론들은 불경기에 대규모로 나타나는 실업을 설명하기는 미흡하다는 평가이다. 노동시장에 대한 정보의 부족, 그리고 이와 관련한 구직자와 기업 사이 짝짓기의 어려움 등만으로는 경제 각 부문에 걸쳐서 나타나는 대규모 실업을 설명하는 것은 어렵다는 것이다. 청년층 실업에 한정한다고 하더라도 청년층이 불경기에 겪는 대규모 실업을 충분히 설명한다고 보기는 어렵다.

그러나 학교를 갓 졸업하고 막 노동시장에 새로이 들어오는 청년들은 취업경험이 적거나 전혀 없기 때문에, 노동시장에 대한 정보가 부족하여 자신들에게 적합한 직장을 찾기가 어려우며, 기업들 또한 급변하는 기술 및 교육훈련 환경에서 기존의 중고령층 노동자들에 비하여 청

년층 노동자들에 대한 정보가 부족하다고 가정하면, 탐색 및 짝짓기 이론과 같은 공급중심 이론들은 왜 청년층 실업률이 중고령층 실업률보다 높은지를 어느 정도 설명한다고 할 수 있다. 그리고 동 이론들은 실업의 변동성과 지속성에 있어서도 청년층이 중고령층에 비하여 상대적으로 어려운 처지에 놓이게 되는 이유를 노동시장에 대한 정보의 관점에서 어느 정도 설명을 주는 것으로 평가받고 있다.

그리고 공급중심 이론들 가운데는 중고령층에 비하여 청년층의 실업률이 높은 원인을 인구 및 노동력의 변화로 설명하는 이론도 있다. 특히 개발도상국들과 같이 청년층 인구의 증가율이 높은 국가일수록 청년층 실업률이 높게 나타나는 경향이 있다는 주장에 의하면, 서로 다른 연령층의 노동력은 불완전한 대체관계에 있고, 또한 노동시장에서 서로 다른 연령층의 노동자들에게 지불되는 임금의 상대비율이 연령층별 인구증가율의 차이 등과 같은 외부의 충격요인들에 신속적으로 반응하지 않는 상황에서는 연령층별 실업률이 다를 수 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

### 3. 제도관련 이론 그룹

#### 가. 고용보험관련 이론

실업급여사업을 비롯하여 고용안정사업, 직업능력개발사업 등이 주 내용인 고용보험제도는 그 자체가 실업을 발생시키는 근본적인 원인이 되는 것은 아니다. 오히려 실업을 예방하고, 불가피하게 실업이 발생했을 경우에 파생되는 여러 가지 문제점들을 줄이기 위한 장치로서의 기능을 한다. 즉 실직에 따른 경제적 어려움을 덜어주어 형평성(equity)을 제고하고자 하는 것이 실업급여 지급의 이유라는 것이다.

그러나 노동자들이 실직하는 경우 실업급여가 제공되는 안전장치가 있기 때문에, 실업급여가 없을 때에 비하여 재직시에는 임금인상 요구

---

4) OECD 국가들에 대한 Korenman and Newmark(2000)의 연구에 의하면, 청년층 인구가 10% 증가할 때 청년층 실업률은 약 5% 증가하는 것으로 조사되고 있다.

가 더 크고, 실직시에는 구직활동을 소홀히 하게 되어 실업문제를 더 어렵게 만들 수 있다고 보는 견해가 있다. 즉 실업급여사업은 실업문제를 줄일 수 있는 제도가 아니라, 실업문제를 더 심화시킬 수 있는 적절하지 못한 장치라는 것이다. 가뜩이나 고임금과 고실업률이 나타나기 쉬운 노동시장에서 이와 같은 실업급여의 존재는 임금상승과 고실업률 문제를 더욱 악화시켜 그만큼 효율성(efficiency)을 손상시킬 수 있다는 것이다.<sup>5)</sup> 또한 바람직한 재분배 방식은 실직자들에게 일부 금전적인 지원을 하는 것이 아니라 일자리를 갖도록 하는 것인데, 실업급여로 인하여 노동시장 전반에 실업자가 더 늘어난다면 형평성도 더 악화될 수 있다고 보고 있다.

고용보험제도에는 실업급여사업 외에도 고용안정사업, 직업능력개발사업 등이 있기 때문에 고용보험제도 전체가 실업 발생에 직·간접적으로 나쁜 영향을 준다고 보기는 어렵다. 그러나 유럽국가들에서 시행되고 있는 실업급여사업은 많은 문제를 갖고 있다는 점에서 고용보험제도와 관련한 실업이론은 주목을 받고 있다. 특히 취약계층에 대한 안전망을 확보할 필요는 있지만, 실업을 줄이기 위해서는 전반적으로 실업급여의 수혜기간이 현재보다 단축되어야 한다는 주장이 상당히 설득력을 얻고 있다. 실업급여의 수혜기간을 줄임으로써 실업자들이 구직활동에 실망하기 전에, 그리고 숙련기술이 줄어들지 않고 낙인효과(stigma effect)가 발생하기 전에 빨리 취업할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다는 것이다.

하지만 현재 실시되고 있는 실업급여사업의 문제점 때문에 주요 선진국들에서 실업률이 높게 나타난다고 하는 것은 무리라는 평가가 적지 않다. 또한 실업급여의 수혜기간을 줄이더라도 일자리를 찾지 못하여 여전히 실업상태에 놓이게 되는 사람들에 대한 적절한 대책이 쉽지 않다는 지적도 있다. 비록 이들에 대해서 취업을 위한 교육훈련과 취업상담 등을 강화하는 방안이 대안으로 제시되고 있지만, 취약계층을 비

5) 또한 이 경우, 실업이 장기화될수록 실업자들이 보유한 숙련기술이 점차 쓸모없는 낡은 것으로 되고, 직장탐색에 있어서도 실업자들이 점차 용기를 잃으며, 기업들도 그와 같은 장기실업자들을 채용하지 않으려고 하기 때문에 문제의 심각성이 더해진다는 것이다(Snowder, 1997a).

못한 일부 사람들은 실업이 될 수밖에 없는 현실을 감안하면, 실업급여의 수혜기간을 단축하는 것은 경우에 따라서는 취업하고자 하는 의지를 꺾는 결과도 초래할 수 있다는 것이다.

청년층 실업과 관련하여 이와 같은 이론들은 다음과 같은 의미를 내포하고 있는 것으로 생각할 수 있다. 실업급여사업을 포함한 고용보험 제도는 원칙적으로 일정 기간 취업한 노동자들을 대상으로 하는 점에서 학교를 갓 졸업하고 노동시장에 신규로 진입하는 청년층과는 다소 거리가 있는 제도이다. 그러나 재학 중에 아르바이트 등과 같은 일자리에 취업한 기간도 실업급여가 지급되는 기간에 포함되거나, 노동시장에 진입한 후 일정한 기간 동안 취업한 경력이 있는 경우에는 청년층 실업이 고용보험제도와 연관이 있다고 할 수 있다.

실업급여사업이 청년층 실업에 어떤 방향으로 작동하는가에 대해서는 여러 가지 견해가 있다. 안전장치인 실업급여가 없는 경우에 비하여 실업급여가 있는 경우에는 청년층 노동자가 실업자가 되었을 때 구직 활동을 열심히 하지 않게 되어 실업자로 남아 있을 가능성이 증가할지 여부에 대한 판단은 실업급여의 규모와 수혜기간 등에 따라 달라질 수 있다. 청년층의 잦은 이직과 일천한 직장경력을 감안할 때, 실업급여가 청년층에게 경제적으로 그다지 도움이 되지 않는 경우가 보다 일반적이라면 실업급여사업으로 청년층 실업을 설명하기는 어려울 것 같다.

그러나 실업급여로 인하여 중고령층 노동자들의 실업률이 높게 나타나는 경우에는 노동시장에서의 유희노동력의 증대로 청년층 노동자들의 취업이 그만큼 어렵게 될 가능성은 배제할 수 없다. 반면에 중고령층 노동자들이 실업급여라고 하는 안전장치를 믿고 임금인상을 과도하게 요구하는 상황에서는 기업들은 중고령층 노동자들 대신에 상대적으로 인건비가 적게 드는 청년층 노동자들에 대한 채용을 증가시킬 가능성도 있다.

그리고 청년층 실업의 정형화된 사실들을 고용보험관련 이론들로 명쾌하게 설명하는 것은 어려운 것으로 판단된다. 중고령층에 비하여 청년층의 실업률이 더 높고 변동성이 더 크며, 또한 실업이 더 지속적인 사실 등을 실업급여의 체계와 규모, 그리고 수혜기간 등으로 모두 설명

하는 데는 한계가 있는 것으로 보인다.

#### 나. 노동조합관련 이론

노동조합의 단결력으로 인한 임금상승 때문에 실업이 발생한다는 주장은 꽤 오래 전부터 제기되어 왔다. 노동공급에서 독점력을 행사하는 노동조합 때문에, 노동조합이 없는 경우에 비하여 임금수준은 더 높게 책정되어 결과적으로 고용이 감소하므로 실업이 발생한다는 것이다.

그런데 노동조합이 조합원 전체의 이익을 대변한다고 가정한 과거의 이론들과 달리, 조합원들 중에서도 실업자들보다는 재직자들, 그리고 재직자들 가운데는 신규 노동자들보다 기존 노동자들의 이익을 노동조합이 우선적으로 대변한다고 보고 실업 발생을 과거와는 조금 다른 각도에서 설명하는 이론들이 있다. 이러한 이론들에 의하면, 재직자들, 그 중에서도 기존 노동자들의 관점에서 보면 실업은 자발적인 현상으로 비추어지는 반면에, 실업자들의 관점에서 보면 실업은 비자발적인 현상이라는 것이다(Snowder, 1997a).

또한 노사간에 임금협상이 어느 차원에서 이루어지느냐에 따라라도 실업문제가 달라질 수 있다고 보는 견해도 있다(Calmfors and Driffill, 1988; Layard et al., 1991). 임금협상이 전국적인 차원(national-level)에서 이루어지는 경우에는 대표로 참여하는 소수의 임금협상 주체들은 자신들의 요구가 미치는 결과의 부정적인 부분을 사전에 고려하고 협상에 임하기 때문에, 노사가 적당한 수준에서 임금을 타협하게 되고, 그 결과 고용수준은 효율적인 수준이 될 가능성이 높다는 것이다. 그리고 기업 차원(firm-level)에서 이루어지는 수많은 임금협상은 그 수가 매우 많기 때문에, 전국적으로 보면 임금이 완전경쟁시장에서 결정되는 경우와 비슷한 고용수준을 가져올 수 있다고 보고 있다.

그런데 문제는 기업 차원과 전국적인 차원에서 이루어지는 임금협상의 중간 정도라고 할 수 있는 부문별 차원(sectoral-level)의 임금협상이라는 것이다. 부문별 차원의 임금협상은 어중간한 단계에서 이루어지는 협상이므로, 이때 나타나는 고용수준은 충분한 수준이 되지 못하여 실

업이 발생할 수 있다는 것이다. 이와 같이 부문별 차원의 임금협상이 실업으로 이어질 수 있다는 주장을 하는 사람들은 임금협상 방식의 양극단, 즉 전국적인 차원의 임금협상과 기업 차원의 임금협상이 바람직한 것으로 생각하고 있다.<sup>6)</sup>

노동조합이 노동공급을 독점하기 때문에 실업이 발생한다는 주장은 그다지 설득력을 갖고 있지 않는 것으로 평가받고 있다. 노동조합의 조직률을 비롯하여 노동조합의 힘을 나타내는 지표들과 실업률은 서로 반대 방향으로 움직여 왔다는 많은 실증 결과들이 제시되었을 뿐만 아니라, 논리적으로도 여러 가지 문제점을 갖고 있는 것으로 평가받고 있다. 이를테면 노동조합이 실업자들의 이익을 제대로 대변하지 않는 것이 사실이라면, 실업자들이 그들의 이익을 대변할 수 있는 새로운 노동조합을 왜 새로이 결성하지 않는가 하는 등이다(Snowder, 1997a).

노동조합관련 이론의 틀 속에서 청년층 실업의 발생을 다음과 같이 추론해 볼 수 있다. 청년층 노동자들은 대다수의 노동조합에서 발언권이 약할 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 비정규직에 상당수 취업해 있기 때문에 채용과 해고에 있어서 중고령층 노동자들에 비하여 불리한 위치에 있어, 결과적으로 고용이 불안정하고 실업이 될 가능성이 상대적으로 높다. 만일 이와 같은 추론이 사실이라면 청년층 실업의 정형화된 사실 가운데 일부, 즉 청년층 실업률이 중고령층 실업률보다 높은 현상은 설명될 수 있다. 그러나 한편으로는 노동조합의 조직률이 높지 않은 국가들에서도 청년층 실업률이 여전히 높게 나타나는 사실을 감안하면, 노동조합관련 이론만으로는 청년층 실업을 설명하는 것은 한계가 있는 것으로 보인다.

그리고 임금협상이 어느 차원에서 이루어지느냐에 따라서 실업의 정도가 달라질 수 있다는 주장은 어느 정도 일리가 있다. 그러나 중간 단계라고 할 수 있는 부문별 차원의 임금협상의 경우에도 노사간에 협조

6) 이를 위하여 기업 차원의 임금협상을 유도하기 위해서는 노조단결력의 약화, 노동이동비용의 감소를 가져다 줄 수 있는 방안을 마련할 필요가 있으며, 전국적인 차원의 임금협상을 유도하기 위해서는 노동조합, 기업, 그리고 중앙은행 등이 사회적 협약(social pacts)을 맺도록 정부가 지원해야 된다고 주장하고 있다 (Calmfors and Driffill, 1988).

가 잘 이루어진다면, 해당 부문의 고용뿐만 아니라 경제 전반의 고용에도 좋은 효과를 미칠 수 있다. 더욱이 청년층만을 대상으로 하는 임금협상이 드물며, 또한 경제 전반에 임금협상이 어느 차원에서 이루어지느냐 하는 것이 청년층 실업과 어떤 관계를 갖는지는 명확하지 않다.

#### 다. 최저임금제도관련 이론

노동자들에게 최저 한도의 생활을 보장할 수 없을 정도로 노동시장의 임금이 낮은 수준으로 나타날 수 있다고 판단되는 경우에 법적 강제력을 동원하여 임금의 최저 한도를 정하여 그 이하로는 임금이 지급되지 않도록 하는 제도가 최저임금제도이다. 그런데 지나치게 낮은 수준의 임금을 받는 노동자들을 보호하기 위한 동 제도가 오히려 노동자들의 고용을 더 어렵게 한다는 비판을 받기도 한다.

특히 저임금을 받기 쉬운 미숙련노동자들이 최저임금제도의 적용 대상이라고 할 때, 최저임금제도의 적용으로 기업들이 이들에 대한 고용을 줄이면 미숙련노동자들 가운데 일부는 실업이라고 하는 새로운 고통을 감내할 수밖에 없다는 것이다. 더욱이 기업규모가 영세하여 예외적으로 최저임금제도의 적용이 제외되는 기업들이 있는 경우에는, 최저임금제도가 적용되는 기업들에서 일자리를 찾지 못한 노동자들이 최저임금제도의 적용이 제외되는 기업들로 진입하기 때문에 최저임금제도의 적용 대상이 아닌 부문에는 이전보다 임금이 더욱 낮은 수준에서 결정될 것이라는 것이다.

최저임금제도가 과연 실업을 증대시키는 요인으로 작용하는지에 관한 선진국들의 실증자료의 결과는 자료의 종류, 이를테면 시계열자료, 횡단면자료, 그리고 패널자료 등에 따라 서로 달리 나타나고 있다. 그리고 그와 같은 결과도 최저임금제도 이외의 다른 제도적인 요소들과 정책에 따라 달라질 수 있다는 연구 결과들이 상당수 있다. 따라서 비록 미국에 비하여 유럽국가들의 실업률이 높은 이유 중의 하나가 최저임금제도라는 주장이 많지만, 최저임금제도가 반드시 실업을 증대시키는 것인지는 명확하지 않다.

청년층 노동자들의 상당수가 저임금노동자들인 점을 감안하면, 다른 연령층에 비하여 최저임금제도는 청년층 실업과 상대적으로 연관성이 깊다고 볼 수 있다. 프랑스의 경우에는 과도한 수준의 최저임금이 청년층 실업 발생의 가장 큰 요인이라는 연구(Bazen and Skourias, 1997)가 있으며, OECD(1998)의 연구도 10대 청년층의 고용에 최저임금이 부정적인 방향으로 작용한다는 결과를 보여주고 있다.<sup>7)</sup>

이와 같은 연구 결과들을 참고하면, 적어도 중고령층의 실업에 비하여 청년층 실업은 최저임금제도와 상대적으로 밀접한 관련성이 있는 것으로 보인다. 그러나 청년층 실업에 미치는 최저임금제도의 영향은 해당 국가의 노동시장의 여러 가지 조건을 비롯하여 각종 제도와 정책에 따라 달라진다고 할 수 있다.

#### 라. 보조금관련 이론

낮은 수준의 임금을 받는 노동자들을 고용하는 기업에 대하여 국가가 보조금을 지급하는 정책을 지지하는 이론들에 의하면, 보조금으로 인하여 저임금노동자들에 대한 기업의 노동수요가 증가하기 때문에 실업이 줄어든다. 저임금노동자를 한 사람 추가적으로 고용하는 데 나타나는 기업의 사적 편익의 크기보다 사회적 편익의 크기가 더 큰 경우에는 보조금을 통하여 그와 같은 편익의 차이를 줄임으로써 사회 전체의 효율성이 증가될 수 있다는 것이 보조금관련 이론들의 요지이다.

보조금 지급으로 저임금노동자들에 대한 추가적인 고용에서 발생하는 편익은 지역사회효과, 형평성효과, 그리고 실업감소효과 등으로 구분되고 있다(Phelps, 1997). 먼저, 보조금이 없는 경우에는 저임금노동자들은 낮은 수준의 임금에 어려움을 겪을 뿐만 아니라, 미숙련노동자들을 중심으로 상당수의 노동자들이 일자리가 없어서 지역사회 전체가 범죄, 마약 등과 같이 좋지 않은 일이 발생할 가능성이 크다고 보고 있

7) 한편 Neumark and Wascher(2003)의 실증자료에 의하면, 중고령층을 대상으로 하는 최저임금 이외에 청년층을 대상으로 별도의 최저임금이 설정되어 있는 경우에는 최저임금제도가 청년층 고용에 미치는 부정적인 효과가 작게 나타나고 있다.

다. 그러나 보조금이 지급되는 경우에는 이와 같은 문제들이 줄어드는 지역사회효과가 발생한다는 것이다. 그리고 보조금 지급을 통하여 취약 계층이라고 할 수 있는 저임금노동자들에게 혜택이 돌아가면, 사회적으로 그만큼 형평성이 제고되는 효과가 있다는 것이다. 또한 보조금 지급으로 저임금노동자들을 더 고용할 수 있게 되어 실업을 줄이는 이점이 있다는 것이다.

그런데 이와 같은 보조금 지급은 첫째, 보조금 지급이 없더라도 기업이 고용했을 노동자들이 보조금 지급의 수혜자가 되는 사중손실효과(deadweight effect), 둘째, 보조금 지급으로 인하여 단순히 기존 노동자를 신규 노동자로 바꾸는 대체효과, 셋째, 보조금을 지급받는 기업 때문에 보조금을 지급받지 못하는 기업이 경쟁에서 탈락하여 시장에서 내몰리는 퇴출효과 등과 같은 바람직하지 않은 결과를 낳는 문제점이 있는 것으로 비판받고 있다(Snowder, 1997a).

또한 만일 지급되는 보조금 가운데 전부 또는 일부를 미숙련노동자들이 가진다면, 이들 미숙련노동자들은 자신에 대한 인적자본투자를 소홀히 할 가능성이 있다는 것이다. 만일 인적자본과 물적자본이 서로 보완적인 경우에 이와 같이 노동자들이 인적자본투자를 줄이면 물적자본의 형성도 따라서 감소할 것이기 때문에, 바람직한 방식은 보조금 중의 일부를 교육훈련에 지출하도록 하는 것인데, 그렇게 되면 관리감독비용이 커지는 부작용이 따른다는 것이다. 또한 보조금 지급은 장래에 성장 가능성이 작은 직종이나 사양산업 분야에 필요 이상으로 많은 인력이 종사하도록 하는 결과를 가져올 수 있다고 보고 있다.

그리고 보조금을 지급하는 방식에는 여러 가지가 있는데, 청년층 실업과 관련하여 Phelps(1997)는 풀타임 저임금노동자들을 고용하는 기업들에게 우선적으로 보조금을 지급하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 왜냐하면 파트타임 노동자들의 경우에는 그들이 실제 일한 시간보다 기업들이 부풀려서 보고하여 보조금을 수령하고자 하는 경향이 있을 뿐만 아니라, 청년층, 특히 고학력 청년층 파트타임 노동자들의 경우에는 비록 현재는 낮은 임금이 지급되는 파트타임 노동에 종사하고 있지만 장래에 소득이 높은 일에 종사할 가능성이 크므로 이들을 위한 보

조금 지급은 큰 의미가 없다는 것이다.

또한 기준년도에 비하여 저임금노동자들을 더 많이 고용하는 기업들에 대해서만 보조금을 지급할 것인지, 아니면 기준년도를 정하지 않고 저임금노동자들을 고용하는 기업들 전부에 대해서 보조금을 지급할 것인지에 따라서도 청년층 실업문제 해결방안이 달라질 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라 Drèze and Malinvaud(1993) 등이 주장한 바와 같이 일정 수준 이하의 저임금노동자들에게 적용되는 각종 사회보장비용을 기업이 부담하지 않도록 하는 방식을 택할 것인지, 그리고 기업에 보조금을 지급하더라도 저임금노동자들이 받는 임금수준에 따라 차등을 둘 것인지에 따라서도 청년층 실업을 포함한 실업 전반에 미치는 효과가 달라질 수 있다고 보고 있다.

한편 저임금을 받게 될 신규 노동자들을 채용하는 데 국한하여 보조금을 지급하는 방식은 그와 같은 제한을 두지 않는 일반적인 보조금 지급방식에 비하여 사중손실효과가 상대적으로 작은 반면에, 대체효과와 퇴출효과는 더 큰 경향이 있는 것으로 보고 있다(Snowder, 1997a). 그리고 보조금 지급을 신규 노동자들에 국한하는 방식은 일반적인 보조금 지급방식에 비하여 고용증대 효과가 작게 나타나는 것으로 이해되고 있다. 그러나 청년층 실업이 심각한 경우에 만일 청년층 신규 노동자들과 중고령층 기존 노동자들 사이에 대체효과가 거의 없다면, 신규 노동자들의 고용에 국한하는 이와 같은 보조금 지급방식은 청년층 실업을 줄이는 데 효과가 있다고 할 수 있다.

청년층 실업의 정형화된 사실들이 보조금의 지급유무와 지급방식에 크게 기인한다고 보기는 어렵다. 보조금관련 이론들은 보조금이 실업발생의 원인이 아니라, 실업을 치유하는 방법이라는 입장에서 논의를 전개하고 있다. 다만, 보조금의 규모와 대상, 지급방식 등에 따라 실업감소의 효과가 다를 수 있다는 입장이다. 그러나 보조금을 지급하는 정책이 단기적으로는 저임금노동자들의 고용증대에 도움이 될지 모르지만, 보조금 지급으로 인하여 가격이 하락한 노동에 비하여 상대적으로 비싸게 된 물적자본에 대한 기업의 수요가 감소하게 되어 장기적으로는 노동수요도 줄어들 가능성이 크기 때문에 보조금을 지급하는 정책은

실업 감소에 큰 도움이 되지 않는다는 비판도 있다.

#### 마. 편익이전 프로그램 이론

편익이전 프로그램(benefit transfer programme: BTP)은 보조금 지급방식 가운데 하나이지만, 여러 가지 다른 의미를 내포하고 있다. BTP는 장기실업자들에게 지급되는 실업수당의 일부를 이용하여 장기 실업자들을 채용하는 기업들에게 고용바우처(employment voucher)를 제공하는 프로그램을 가리킨다. BTP를 이용하여 실업문제를 해결할 수 있다고 주장하는 Orszag and Snower(1999) 등에 의하면, 현재 시행중인 대부분의 실업정책들은 오히려 실업을 증대시키는 측면이 있다. 즉 기존의 실업정책들은 노동자들이 재직 중일 때는 소득세 등과 같은 세금을 부과하여 일에 대한 부담을 주고, 노동자들이 실직이 되었을 때는 지원을 하여 실직에 대한 부담을 덜어줌으로써, 노동자들의 실업을 부추기는 기능을 하고 있다는 것이다. 또한 장기실업자일수록 숙련기술이 뒤쳐지고 구직활동에 실망하며, 그리고 기업들도 장기실업자들의 채용을 기피하기 때문에, 현행 실업수당체계는 형평성 측면에서도 문제점을 가지고 있는 것으로 보고 있다.

그러나 BTP를 통하여 경제 주체들의 인센티브를 제고한다면, 정부가 현재 실업수당 등에 과도하게 지출하는 비용을 절약하는 동시에 실업을 감소시킬 수 있어, 경비절감과 고용증대라는 두 가지 목표를 한꺼번에 달성할 수 있다고 보고 있다.<sup>8)</sup> 또한 BTP를 통하여 장기실업자들이 보다 쉽게 취업할 수 있는 여건을 조성함으로써 노동시장에서 형평성을 제고시킬 수 있다는 것이다.

BTP는 다음과 같은 다섯 가지 측면에서 기존의 임금보조금 프로그램과 다른 특징을 가지는 것으로 주장되고 있다(Snower, 1997b: 165). 첫째, 실업자들이 원한다면 BTP 대신에 기존의 실업수당 지급방식을

8) BTP를 실제 적용한 사례로는 영국의 Workstart와 호주의 Job Compact가 있으며, 미국, 캐나다, 독일, 이탈리아 등에서도 BTP가 실험적으로 도입된 적이 있는 것으로 조사되고 있다(Byrne, 1993).

그대로 이용할 수 있다는 점에서 BTP는 자발적인 프로그램이다. 둘째, 고용바우처의 크기가 기존의 실업수당의 크기에 연계되어 있기 때문에 정부의 추가적인 예산 부담이 발생하지 않는다. 셋째, 일정한 한계는 정해져 있지만, 장기실업자일수록 받을 수 있는 고용바우처의 크기는 증가한다. 넷째, 일단 BTP를 통하여 취업을 한 후에는 고용바우처의 크기가 취업기간이 길어질수록 점차 감소한다. 다섯째, 동일한 조건에서는 신규 노동자들에 대한 직업훈련에 많은 자금을 투입할 것을 약속하는 기업들에게 보다 많은 고용바우처가 지불된다<sup>9)</sup>.

BTP가 구체적으로 어떤 프로그램인지를 보다 자세히 살펴보기 위해서 Snower(1997b)의 설명을 추가하면 다음과 같다. 이를테면 실업기간이 6개월을 초과하는 실업자에게 고용바우처가 주어진다고 해보자. BTP가 없는 경우에는 실업기간이 증가하면 구직의 어려움에 따른 실망감 증대 등으로 취업가능성이 줄어드는 것이 보통이지만, 고용바우처가 주어지는 경우에는 다시 한번 적극적으로 구직활동을 할 가능성이 크다는 것이다. 그리고 만일 고용바우처를 지급받고 소정기간(예, 1개월)내에 취업을 하지 못한 경우에는 더 이상 고용바우처를 수령할 수 없게 되고, 이전과 마찬가지로 실업수당을 받을 수 있게 된다. 그러나 고용바우처의 유효기간에 취업을 하는 경우에는 그가 가진 고용바우처를 기업에게 주고, 기업은 이를 토대로 정부로부터 보조금을 받게 된다.<sup>10)</sup>

기업은 노동자로부터 받은 고용바우처를 채용바우처(recruitment voucher)나 훈련바우처(training voucher)로 사용할 수 있다. 채용바우처의 경우에는 기존 노동자를 신규 노동자로 단순히 대체하지 않을 것 등을 전제로 하는 조건을 두고 노동자를 신규로 채용해야 하며, 훈련바

9) 이외에도 임금 인플레이션의 압력이 거의 없는 장기실업자에게 우선적으로 혜택이 돌아가도록 한다는 점에서 인플레이션을 유발할 가능성이 낮다는 점, 실업이 감소(증가)하는 경우에는 실업수당이 줄(늘)고, 이는 다시 고용바우처에 투입되는 금액이 감소(증가)하므로 자동안정장치의 기능을 수행한다는 점, 실업률이 높은 지역에 고용바우처가 상대적으로 더 많이 투입될 수 있으므로 지역간 실업 격차를 줄일 수 있다는 점 등도 BTP가 가진 장점으로 꼽히고 있다.

10) 이 경우 정부의 보조금을 노동자와 기업이 나누어 가질 수도 있다.

우처의 경우에는 신규 노동자에 대한 훈련비용의 용도로만 훈련바우처를 사용해야 한다.<sup>11)</sup> 고용바우처를 통하여 정부로부터 받은 보조금을 노동자의 임금 책정에 어떻게 이용할 것인지는 원칙적으로 아무런 제한이 없다. 다만, 기업이 노동자의 입장에서 생산성을 향상시킬 수 있는 노력을 소홀히 하면서, 보조금이 지불되는 노동자들을 단순히 채용하는 일에만 관심을 두는 일이 없도록 하기 위해서 채용바우처는 임금보다 적어야 하고, 훈련바우처는 임금과 훈련비용을 합한 금액보다 적어야 한다는 조건이 주어진다.

실업자와 기업은 자신들의 입장에서 이익이 되지 않는다고 판단되면, 고용계약을 맺지 않아도 된다. 실업자의 경우 기업이 제시하는 임금수준이 현재 지급받고 있는 실업수당에 여가의 가치를 합한 크기를 상회할 때에만 해당 기업에 취업하면 된다. 기업 또한 고용바우처를 받고 실업자를 채용하는 것이 그렇지 않은 경우보다 이익이 된다고 판단할 때 실업자를 채용하면 된다. 즉 BTP는 실업자와 기업 모두에게 이익을 줄 수 있는 제도라는 것이다.

BTP의 채택을 주장하는 견해에 의하면, 실업기간이 길수록 고용바우처의 크기는 증가하지만 그 증가율은 점차 줄어들도록 하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 예를 들면, 채용바우처  $V_r$ 과 훈련바우처  $V_t$ 는 다음과 같은 방식으로 고안될 수 있다는 것이다.

$$V_r = \max[0, (-1+D/6)] R, \quad V_t = \max[0, (-2+D/3)] T$$

여기서  $D$ 는 실업기간(월)을 가리킨다. 이러한 산식에 따르면, 채용바우처의 경우 6개월 이상 실업이 된 노동자에게 채용바우처를 받을 수 있는 자격이 주어지는데, 실업기간이 길어질수록 채용바우처의 크기는

11) 훈련바우처의 경우에 이와 같은 문제를 사전에 막기 위해서 민간 교육훈련기관에 처음부터 신규 노동자의 훈련을 대행하도록 할 수 있으며, 그리고 기업이 지나치게 해당 기업에만 유용한 기업특수적 직업훈련을 신규 노동자가 이수하도록 하는 것을 방지하기 위해서 공인 자격이 주어지는 훈련을 신규 노동자가 받도록 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있는 것으로 보고 있다(Snowder, 1997b: 165~166).

증가하지만 그 증가율은 매달 1/6의 비율로 줄어든다. 그리고 12개월 동안 실업이 된 노동자는  $R$ (원) 크기의 채용바우처를 받는다. 위 산식에 의하면, 훈련바우처의 경우 역시 적어도 6개월 이상 실업이 된 노동자가 훈련바우처를 받을 수 있다. 또한 실업기간이 길수록 훈련바우처의 크기가 증가하지만 증가율은 매달 1/3의 비율로 감소한다. 그리고 9개월 동안 실업이 된 노동자는  $T$ (원) 크기의 훈련바우처를 받는다.

BTP의 채택을 주장하고 있는 이론들에 의하면, 대부분의 임금보조금 지급방식은 비용에 비하여 고용증대 효과는 미미하고 납세자들에게 채워 마련의 부담을 크게 지우지만, BTP는 그렇지 않다는 것이다. 또한 BTP는 장기실업자들의 취업에 초점을 맞추고 있고, 이들 장기실업자들과 현재 재직하고 있는 기존 노동자들은 불완전한 대체관계에 있기 때문에, 임금보조금 지급방식의 문제점으로 거론되고 있는 사중손실효과와 대체효과가 BTP에서는 별로 나타나지 않는다고 보고 있다.

BTP가 과연 실업을 줄일 수 있는 획기적인 방법이 될 수 있는가에 대해서는 논란의 여지가 없지 않다. 예를 들면, 벨기에 정부가 실시한 청년층 고용프로그램(Youth Employment Programme)은 BTP와 거의 흡사한데, 동 프로그램의 실시로 청년층 고용이 괄목할 정도로 증가한 것은 사실이지만 사중손실이 크게 나타났던 문제점이 있다는 것이다(Drèze, 1997). 그리고 BTP가 장기실업자들을 우선적인 대상으로 삼고 있는 점도 문제가 있다는 지적이 있다. 왜냐하면 실업자들은 BTP의 수혜자가 되기 위해서 일정기간 구직활동을 하지 않고 기다리고 있을 가능성도 배제할 수 없다는 것이다(Coe, 1997).

BTP의 열렬한 옹호자인 Snower 자신도 BTP가 가질 수 있는 문제점들을 일부 인정하고 있다. 단기실업자들이 구직활동을 열심히 하지 않게 되는 점, 사중손실의 존재, BTP의 대상이 된 노동자들에 대한 낙인효과, 그리고 BTP에 대한 정책결정권자들의 이해 부족 등이 그와 같은 문제점들에 포함될 수 있다는 것이다. 그러나 실업자들과 기업들이 자발적으로 참여 여부를 선택할 수 있는 BTP는 노동비용을 획기적으로 줄이는 동시에 인플레이션 압력이 없으며, 고용수준과 훈련규모의 증대에 크게 기여한다는 것은 분명하다고 주장하고 있다.

청년층 실업 해소와 관련하여 BTP는 여러 가지 장점을 갖고 있는 것으로 보인다. 장기실업자들 가운데 상당수가 청년층이라는 사실을 감안하면 BTP는 청년층 실업문제를 해결할 수 있는 하나의 돌파구가 될 수 있다. 더욱이 BTP를 실시하는 데 추가적인 정부 예산이 지출되지 않아도 되는 점은 BTP가 갖고 있는 커다란 이점이라고 할 수 있다.

그러나 기존의 실업급여사업에 지출되는 재원으로 BTP가 운영되도록 고안되어 있기 때문에 청년층 가운데 실업수당을 수령할 수 있는 자격을 갖춘 인원수가 적은 경우에는 BTP의 대상이 될 수 있는 청년들의 수는 제한되어 있다는 문제점이 있다. 즉 이미 대다수의 청년층에 대해서 실업급여사업이 광범위하게 실시되고 있는 국가에서는 기존의 실업급여사업에 투입되는 상당한 크기의 재원을 BTP 분야로 전환하여 청년층 실업을 줄일 수 있는 여지가 크다고 할 수 있지만, 실업수당의 수혜조건이 까다로워 청년층에 대해서는 실업급여사업이 제한적으로 적용되는 국가에서는 그렇지 못할 가능성이 크다.

그리고 일부 국가의 경험에서 보는 바와 같이 이론과 달리 실제로는 BTP 실시로 인하여 사중손실효과가 적지 않게 나타났다는 사실을 고려하면, 사전에 충분한 검토를 한 후 BTP 실시 여부를 결정해야 한다는 것을 알 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 제도관련 그룹에 속하는 대부분의 이론들과 마찬가지로 BTP를 주장하는 이론도 청년층 실업 발생을 설명하는 것이 아니라, 청년층 실업을 줄일 수 있는 방법에 대한 이론적 근거를 제공하고 있다. 그렇다고 해서 BTP를 실시하지 않고 있기 때문에 청년층 실업의 여러 가지 정형화된 사실들이 나타나고 있다고 보기는 어렵다. 따라서 BTP를 실시하는 것이 바람직하다는 주장은 청년층 실업이 발생하는 근본적인 이유에 대해서는 충분한 설명을 해주지 못하고 있다.

### 제3절 주요국의 청년층 실업과 고용 현황

#### 1. 개 관

지난 수십 년 동안 선후진국을 막론하고 청년층 실업이 국가적인 문제로 등장했다. 최근 10년 동안(1993~2003년)을 놓고 보더라도 청년층 실업은 일부 국가들을 제외하고는 거의 지속적으로 증가해 왔다. ILO (2004)의 최근 자료에 의하면, 세계 전체 청년층 실업자의 수가 약 8,800만 명에 달하는 것으로 조사되고 있다.<sup>12)</sup> 그리고 경제활동인구 가운데 청년층 인구가 차지하는 비율은 25%인 데 비하여 전체 실업자 가운데 청년층이 차지하는 비율이 47%에 달한다는 사실은 청년층 실업이 얼마나 심각한지를 단적으로 나타내 주고 있다.

OECD 국가들을 대상으로 한 자료(OECD, 2002)에는 1980년대와 1990년대에 걸쳐서 청년층 노동시장의 주요 특징들이 다음과 같이 나열되고 있다. 첫째, 전체 노동력의 구성에서 청년층이 차지하는 비율이 점차 감소하였고, 둘째, 1990년대 후반에 특히 청년층 고용이 경기에 민감하게 반응하였으며, 셋째, 여성의 경우 첫 출산의 시기가 늦어지면서 피고용인으로 노동시장의 참가가 과거보다 쉬워졌으며, 넷째, 청년층 가운데 장애인을 비롯한 취약계층의 청년층에 대한 국가적 관심이 증대해 왔다는 등이다.

그런데 OECD 국가들에 비하여 개발도상국들의 청년층 노동시장은 보다 큰 문제점을 갖고 있는 것으로 조사되고 있다. 이를테면 2003년의 경우 선진국들에서는 중고령층에 비하여 청년층이 실업자가 될 가능성이 약 2.3배에 달하는 반면에, 개발도상국들에서는 그 가능성이 약 3.8배인 것으로 파악되고 있다. 전체 노동력 가운데 청년층 노동력이 차지

---

12) 여기서 청년층이란 15세 이상 24세 이하의 연령층을 가리킨다(UN, 1992). 그리고 이 가운데 15세에서 19세까지의 연령층을 10대(teenagers), 20세에서 24세까지의 연령층을 젊은 성인(young adults)으로 구분하여 부르기도 한다.

하는 비율이 개발도상국들에서는 21.8%인 데 비하여 선진국들에서는 14.0%라는 사실이 선진국들과 개발도상국들 사이에 이와 같은 차이가 발생한 배경 가운데 하나로 지목되고 있다.

선진국들의 경우 일부 예외가 있기는 하지만, 대체로 1970년대 초 무렵에 중고령층 인구 대비 청년층 인구의 비율이 정점을 이루다가 점차 하락해 온 것으로 조사되고 있다(Jimeno and Rodriguez-Palenzuela, 2003). 이와 같이 청년층 인구의 비율이 하락하고 있는 선진국들에서는 청년층 인구의 감소와 더불어 청년층 실업률이 향후 줄어들 것으로 예측되고 있다. 그러나 노동시장에서 중고령층에 비하여 여러 가지 측면에서 어려운 위치에 있는 청년층을 위한 종합적인 고용정책이 적극적으로 실시되어야 이와 같은 예측이 실현될 수 있을 것으로 보고 있다(ILO, 2004).

물론 노동시장에서 청년층이 어려운 처지에 놓여 있는 것은 단순히 실업문제에 국한되지는 않는다. 일부 청년들은 법적·사회적 보호를 제대로 받지 못하고 있으며, 법적 보호장치가 있는 경우에도 장시간 노동에 시달리는 청년들의 수가 적지 않으며, 고용안정성이 크게 뒤떨어지는 비정규직 일자리에 다수의 청년들이 낮은 임금을 받고 열악한 환경에서 일하고 있는 것이 현실이다.

이하에서는 청년층 노동력의 추이, 청년층 실업의 추이, 그리고 부문별 청년층 실업의 추이를 순서대로 살펴보도록 한다. 그리고 청년층 실업에 관한 실증분석 문헌을 통하여 청년층 실업에 영향을 주는 요인들과 함께 청년층-중고령층 일자리 대체문제 등을 간략히 검토하도록 한다.

## 2. 청년층 노동력의 추이

2003년의 경우 약 614백만 명으로 집계되고 있는 세계 전체의 청년층 노동력은 당분간 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있다. <표 1-1>에서 보는 바와 같이 2015년에는 약 660백만 명이 될 것으로 추산되고 있는 청년층 노동력의 증가는 남아시아와 사하라 아프리카 등과

〈표 1-1〉 세계 지역별 청년층 노동력 분포와 경제활동참가율

	청년층 노동력(천명)			경제활동참가율(%)	
	2003	2015	순증가 (2015~2003)	1993	2003
세계 전체	614,255	659,669	45,414	58.8	54.9
선진국	64,284	64,431	147	53.0	51.5
동유럽	27,163	19,814	-7,349	47.6	39.9
동아시아	161,822	155,926	-5,896	77.4	73.2
동남아시아	60,979	63,662	2,683	58.5	56.5
남아시아	122,347	144,272	21,925	48.0	44.4
중남미	56,986	58,772	1,786	57.3	54.7
중동 및 북아프리카	31,982	35,277	3,295	39.3	39.7
사하라 아프리카	88,692	117,515	28,823	64.4	65.4

자료: ILO(2004).

같이 개발도상국들이 많은 지역의 청년층 인구 증가에 주로 기인하는 것으로 조사되고 있다. 지역별로 청년층 노동력의 증가 추세가 다른 것은 출생률과 사망률이 지역별로 서로 다른 데 크게 기인한다.

청년층 경제활동참가율에서는 2003년의 경우 동아시아를 선두로 사하라 아프리카, 동남아시아 등이 비교적 높은 경제활동참가율을 보이고 있는 반면에, 중동 및 북아프리카와 동유럽의 경제활동참가율은 낮은 수치를 보이고 있다. 선진국들의 경우에는 세계 전체의 평균치인 54.9% 보다 약간 낮은 51.5%를 나타내고 있다. 그리고 지난 10년 동안에는 중동 및 북아프리카와 사하라 아프리카 지역을 제외하고는 모든 지역에서 청년층의 경제활동참가율이 하락하였다.

그리고 연령층별 노동력의 추이는 <표 1-2>와 같다. 24세 이하 연령층의 노동력이 전체 노동력에서 차지하는 비중이 지난 수십 년간 하락해 온 선진국들(동유럽 포함)에서는 이와 같은 하락 추세가 앞으로도 지속되는 것으로 나타나 있다. 특히 15세에서 24세 사이의 청년층 노동

〈표 1-2〉 세계 지역별 연령층별 인구분포

(단위 : %)

	선진국 및 동유럽		동남아시아		사하라 아프리카	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015
0세~14세	18.4	17.2	32.4	29.2	44.3	43.6
15세~24세	13.7	11.6	19.9	16.9	20.2	20.3
25세 이상	67.9	71.2	47.7	53.9	35.5	36.1
생산가능인구 대비 청년층 인구비중	16.8	14.0	29.4	23.9	36.3	36.0

자료 : ILO(2004).

력의 비중이 향후 크게 감소할 것으로 전망되고 있다. 이에 비하여 동남아시아와 사하라 아프리카 지역의 개발도상국들에서는 전체 노동력 중에서 청년층 노동력이 차지하는 비중이 대체로 줄어들고는 있지만, 여전히 향후에도 상당 기간 청년층 노동력 규모는 증가하는 것으로 예측되고 있다.

한편 <표 1-3>에서 보는 바와 같이 지난 10년간 중동 및 북아프리카와 사하라 아프리카는 청년층 인구의 증가율이 다른 지역들에 비하여 상당히 높은 반면에, 동아시아 지역은 청년층 인구의 증가율이 크게 하락한 지역으로 나타나 있다. 동 기간 중 선진국들의 청년층 인구는 감소한 것으로 나타나 있다.

1993년에서 2003년 사이에 청년층 고용이 큰 비율로 감소한 지역은 동아시아와 동유럽인 반면에, 사하라 아프리카와 중동 및 북아프리카는 청년층 고용증가율이 높은 지역으로 나타났다. 동유럽을 제외한 모든 지역에서 청년층 인구의 증감과 동일한 방향으로 청년층 고용수준이 변화했음을 알 수 있다. 그러나 청년층 인구가 증가하였음에도 불구하고 청년층 고용수준은 오히려 감소한 동유럽의 경우는 주목할 만하다.

또한 청년층 인구 가운데 청년층 취업자가 차지하는 비율을 보면, 2003년의 경우 세계 전체로는 동 비율이 1/2에 조금 미달하는 수준을 나타내고 있다. 상대적으로 동 비율이 높은 지역은 동아시아와 사하라

〈표 1-3〉 세계 지역별 청년층 인구, 고용수준, 고용-인구비율

(단위 : %)

	청년층 인구(천명)			청년층 고용(천명)			청년층 고용-인구 비율(%)	
	1993	2003	(%변화)	1993	2003	(%변화)	1993	2003
세계 전체	1,011,874	1,118,098	10.5	525,142	526,060	0.2	51.9	47.0
선진국	128,166	124,942	-2.5	57,484	55,675	-3.1	44.9	44.6
동유럽	61,833	68,146	10.1	25,037	22,112	-11.7	40.5	32.4
동아시아	249,297	221,211	-11.3	183,575	150,530	-18.0	73.6	68.0
동남아시아	95,356	107,891	13.1	50,846	50,990	0.3	53.3	47.3
남아시아	225,929	275,504	21.9	94,428	105,384	11.6	41.8	38.3
중남미	92,143	104,229	13.1	46,241	47,513	2.8	50.2	45.6
중동 및 아프리카	59,151	80,512	36.1	17,264	23,810	37.9	29.2	29.6
사하라 아프리카	99,948	135,663	35.7	50,268	70,046	39.3	50.3	51.6

자료: ILO(2004).

아프리카 등인 것으로 나타났다. 그런데 중동 및 북아프리카의 경우 지난 10년간 급속히 증가한 청년층 인구 때문에 청년층 인구 가운데 청년층 취업자가 차지하는 비율은 상당히 낮은 수준을 보이고 있음을 알 수 있다. 그리고 중동 및 북아프리카와 사하라 아프리카 지역을 제외한 다른 지역에서는 청년층 인구 대비 청년층 취업자의 비율이 하락하였다.

한편 OECD 회원국들만을 대상으로 하고 있는 자료인 <표 1-4>에 의하면, 2003년의 경우 OECD 전체의 청년층 경제활동참가율은 50.3%인데, 이는 핵심 연령층이라고 할 수 있는 25~54세 사이 연령층의 경제활동참가율에 비하여 약 30%포인트 가까이 낮은 수준이다. 그리고 1990년 이후 OECD 전체의 청년층 경제활동참가율은 앞서 살펴본 ILO 자료에서와 마찬가지로 약간씩 하락해 왔다.

OECD 회원국들 가운데 네덜란드, 호주, 영국, 캐나다, 덴마크 등이 청년층 경제활동참가율이 비교적 높은 국가들로 꼽히고 있으며, 벨기에,

한국, 이탈리아, 터키 등은 청년층 경제활동참가율이 낮은 국가들에 해당된다. 주목할 만한 것은 한국은 OECD 회원국들 가운데 청년층 경제활동참가율이 가장 낮은 국가 중의 하나로서 네덜란드, 호주 등과 같은 국가들의 청년층 경제활동참가율의 1/2에 불과하다는 사실이다. 그렇다고 해서 핵심 연령층인 25~54세 사이 연령층의 경제활동참가율이 다른 회원국들에 비하여 특별히 높은 수준도 아니다. 다만 55세에서 64세 사이 연령층의 경제활동참가율은 비교적 높은 수준이다.

〈표 1-4〉 OECD 주요국의 청년층 경제활동참가율 추이

(단위 : %)

	15~24세					25~54세		55~64세	
	1990	2000	2001	2002	2003	1990	2003	1990	2003
호주	70.4	68.5	69.0	68.2	67.7	79.9	80.6	44.1	52.2
벨기에	35.5	35.7	33.6	33.8	33.5	76.7	81.8	22.2	28.5
캐나다	69.7	64.4	64.7	66.3	67.0	84.2	86.3	49.3	56.6
덴마크	73.5	71.9	67.2	68.8	65.9	91.2	87.8	57.1	63.1
프랑스	36.4	29.3	29.9	30.2	-	84.1	86.4 <sup>1)</sup>	38.1	41.7 <sup>1)</sup>
독일	59.1	51.5	51.3	49.7	47.4	77.1	86.0	39.8	43.1
이탈리아	43.5	39.5	37.6	36.3	35.3	73.9	76.3	33.4	31.5
일본	44.1	47.0	46.5	45.6	44.8	80.9	82.1	64.7	65.8
네덜란드	59.6	72.2	73.6	73.9	73.2	76.0	85.1	30.9	45.9
스페인	54.9	48.5	46.8	47.0	47.6	70.7	79.4	40.1	43.8
스웨덴	69.1	52.3	54.3	53.3	52.3	92.8	87.8	70.5	72.5
터키	54.7	42.5	42.1	40.9	38.4	65.1	59.1	44.1	34.0
영국	78.0	69.7	68.2	68.6	67.6	83.9	84.1	53.0	57.5
미국	67.3	65.8	64.5	63.3	61.6	83.5	83.0	55.9	62.4
아일랜드	50.3	51.6	50.1	49.1	49.6	68.5	79.1	42.1	50.5
한국	35.0	32.8	33.3	34.2	34.0	74.6	75.3	62.4	58.9
OECD 전체	55.4	51.8	51.1	50.4	50.3	78.9	79.9	50.4	53.4

주: 1) 2002년 자료.

자료: OECD(2004).

그리고 청년층 인구 대비 청년층 취업자 비율의 경우, <표 1-5>에서 보듯이 OECD 회원국 전체 평균치가 2003년도에 43.6%이며, 1990년 이후 동 비율은 지속적으로 하락하고 있다. 이 비율은 핵심 연령층인 25세에서 54세 사이 연령층의 인구 대비 취업자 비율 75.1%에 비하여 크게 낮은 수준이다. 주요국들 가운데 청년층 인구 대비 청년층 취업자 비율이 특히 높은 수준을 보이고 있는 국가는 네덜란드(68.4%)이며, 호주(59.9%), 영국(59.8%), 덴마크(59.4%), 캐나다(57.8%), 미국(53.9%) 등도 동 비율이 높은 국가들로 나타났다.

반면에 프랑스(24.1%, 2002년), 이탈리아(26.0%), 벨기에(27.1%) 등에서는 청년층 인구 대비 청년층 취업자 비율이 상당히 낮은 수준을 보이고 있다. 그리고 한국(30.8%)도 동 비율이 낮은 국가에 해당된다는 것을 알 수 있다. 참고로 네덜란드는 1990년도만 하더라도 청년층 인구 대비 청년층 취업자 비율이 OECD 전체 평균치를 약간 웃도는 수준에 불과하였으나, 그 후로 동 비율이 크게 증가해 온 것을 알 수 있다. 반면에 직업교육훈련에서 이원화체계(dual system)를 갖추고 있는 독일과 스웨덴을 비롯하여 터키, 영국 등은 1990년 이후 동 비율이 크게 하락해 왔다. 그리고 <표 1-4>와 <표 1-5>로부터 청년층의 경제활동참가율이 높은 국가는 청년층 인구 대비 청년층 취업자 비율도 대체로 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

그리고 OECD 회원국들을 대상으로 한 자료에서 15~64세 사이 인구 대비 청년층 인구의 비율은 1970년대를 정점으로 계속 하락해 왔으며, 이 같은 추세는 앞으로도 상당 기간 지속될 것으로 전망되고 있다. 핵심 연령층인 25~54세 사이 연령층 인구 가운데 청년층 인구가 차지하는 비율이 정점을 이룬 시기는 선진국별로 다소 차이를 보이고 있는 것으로 조사되고 있다. 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 일본 등은 1960년대에, 미국, 프랑스, 터키 등은 1970년대에, 그리고 독일, 영국, 이탈리아, 스페인 등은 1980년대에 각각 동 비율이 정점을 보인 것으로 조사되고 있다.

청년층 인구와 청년층 실업과의 연관성에 대해서는 현재 상반되는 견해들이 대두되고 있다. 이를테면 Korenman and Neumark(2000)에서

〈표 1-5〉 OECD 주요국의 청년층 취업자/청년층 인구 비율

(단위 : %)

	15~24세					25~54세		55~64세	
	1990	2000	2001	2002	2003	1990	2003	1990	2003
호주	61.1	60.4	60.1	59.6	59.9	75.8	76.9	41.8	50.1
벨기에	30.4	30.3	28.5	28.5	27.1	71.7	76.1	21.4	28.1
캐나다	61.1	56.3	56.4	57.3	57.8	78.0	80.6	46.3	53.0
덴마크	65.0	67.1	61.7	64.0	59.4	84.0	83.5	53.6	60.7
프랑스	29.5	23.2	24.3	24.1	-	77.4	79.4 <sup>1)</sup>	35.6	39.3 <sup>1)</sup>
독일	56.4	47.2	47.0	44.8	42.4	73.6	78.2	36.8	39.0
이탈리아	29.8	27.8	27.4	26.7	26.0	68.2	70.8	32.6	30.3
일본	42.2	42.7	42.0	41.0	40.3	79.6	78.3	62.9	62.1
네덜란드	53.0	68.4	70.4	70.5	68.4	70.6	82.4	29.7	44.9
스페인	38.3	36.3	37.1	36.6	36.8	61.4	71.3	36.9	40.8
스웨덴	66.0	46.1	47.9	46.5	45.0	91.6	83.5	69.4	69.0
터키	45.9	37.0	35.3	33.0	30.5	61.6	54.0	42.7	32.7
영국	70.1	61.5	61.1	61.0	59.8	79.1	80.9	49.2	55.5
미국	59.8	59.7	57.7	55.7	53.9	79.7	78.8	54.0	59.9
아일랜드	41.4	48.2	47.0	45.3	45.8	60.0	76.0	38.6	49.3
한국	32.5	29.4	30.1	31.5	30.8	73.2	73.1	61.9	57.8
OECD 전체	48.9	45.7	44.9	43.8	43.6	75.1	75.1	48.4	50.8

주: 1) 2002년 자료.  
 자료: OECD(2004).

는 둘 사이가 동일한 방향으로 변화해 온 것으로 보고 있으며, Ahn et al.(2000) 역시 청년층 인구비율과 청년층 실업은 밀접한 정(+)의 상관 관계가 있다고 주장하고 있다. 이에 비하여 Shimmer(2001)는 미국의 50개 주 자료를 조사한 결과, 오히려 청년층 인구 비율이 높은 주가 청년층 실업률은 낮게 나타났다고 하고 있다.<sup>13)</sup>

13) Shimmer는 청년층 인구가 상대적으로 많은 지역에 대하여 기업들이 매력을 느끼고 그와 같은 지역에서 사업을 확장한 데서 그 이유를 찾고 있다.

### 3. 청년층 실업의 추이

<표 1-6> ILO(2004)의 자료에 의하면, 2003년 세계 전체의 청년층 실업자는 약 882백만 명인데, 이는 10년 전에 비하여 26.8%가 증가한 수치이다. 세계 전체의 청년층 실업률은 2003년의 경우 14.4%이며, 지역별로는 중동 및 북아프리카(25.6%), 사하라 아프리카(21.0%), 동유럽(18.6%) 순으로 청년층 실업률이 높은 것으로 조사되고 있다. 상대적으로 청년층 실업률이 낮은 지역은 동아시아(7.0%)이며, 선진국들의 청년층 실업률은 세계 전체 평균치보다 약간 낮은 수준인 13.4%를 보이고 있다. 지난 10년간 대부분의 지역에서 청년층 실업률이 증가한 것과는 달리, 선진국들의 청년층 실업률은 동 기간 중 약간 감소했다는 특징이 있다.

그리고 2003년의 경우 세계 전체에서 중고령층 실업률 대비 청년층 실업률의 비율이 3.5로 나타나 있는 것을 볼 때, 청년층 실업률이 중고령층 실업률에 비하여 얼마나 심각한지를 알 수 있다. 지역별로는 남아시아(5.9)와 동남아시아(4.8)에서 동 비율이 높은 편이며, 선진국(2.3)과 동유럽(2.4)에서는 상대적으로 동 비율이 낮다. 특기할 사항은 청년층 실업률이 한 자리수에 불과한 동아시아의 경우 중고령층 실업률 대비 청년층 실업률의 비율(2.9)이 비록 세계 전체 평균치보다는 낮은 수준이나, 청년층 실업률이 13.4%인 선진국들보다 그 비율이 높다는 점이다.

한편 ILO(2002)가 88개 국가들을 대상으로 청년층 실업률과 중고령층 실업률을 조사한 결과, 대부분의 국가들에서 양자가 거의 동일한 방향으로 움직이고 있을 만큼 서로 밀접한 관계를 갖는 것으로 조사되었다. 다만, 국가별로 청년층 실업률과 중고령층 실업률 사이의 상관관계는 어느 정도 차이가 있는 것으로 나타났다.<sup>14)</sup> 또한 동 조사에 의하면, 청년층 실업률의 추세가 불분명하게 나타나는 국가들에서는 중고령층

14) 청년층 실업률이 증가하는 경우에 중고령층 실업률이 감소한 국가의 수는 2개(선진국 1, 개발도상국 1)에 불과하였으며, 44개 국가에서는 청년층 실업률이 증가하는 경우에 중고령층 실업률도 함께 증가한 것으로 나타났다. 그리고 청년층 실업률이 감소한 경우 중고령층 실업률이 증가한 국가의 수는 2개(선진국)이고, 중고령층 실업률이 감소한 국가의 수는 35개인 것으로 조사되었다.

〈표 1-6〉 세계 지역별 청년층 실업자 및 실업률

	청년층 실업자(천명)			청년층 실업률(%)			청년층 실업률/ 중고령층 실업률	
	1993	2003	(%변화)	1993	2003	(%변화)	1993	2003
세계 전체	69,542	88,195	26.8	11.7	14.4	23.1	3.1	3.5
선진국	10,441	8,609	-17.6	15.4	13.4	-13.0	2.3	2.3
동유럽	4,399	5,051	14.8	14.9	18.6	24.8	2.9	2.4
동아시아	9,288	11,292	21.6	4.8	7.0	45.8	3.1	2.9
동남아시아	4,894	9,989	104.1	8.8	16.4	86.4	3.9	4.8
남아시아	13,921	16,963	21.8	12.8	13.9	8.6	5.9	5.9
중남미	6,568	9,473	44.2	12.4	16.6	33.9	2.8	3.1
중동 및 북아프리카	5,962	8,172	37.1	25.7	25.6	-0.4	3.4	3.3
사하라 아프리카	14,068	18,646	32.5	21.9	21.0	-4.1	3.6	3.5

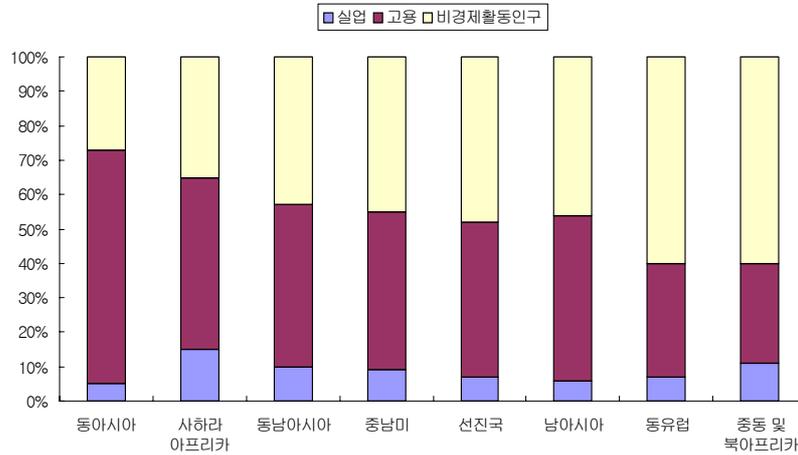
자료: ILO(2004).

실업률의 추세도 불분명하게 나타났다.

그리고 청년층의 노동력 상태를 실업자, 취업자, 비경제활동인구로 구분하여 도식화한 [그림 1-1]을 보면, 실업자 비중이 다같이 높은 중동 및 북아프리카와 사하라 아프리카의 경우 취업자 비중과 비경제활동인구 비중은 서로 크게 다르다는 것을 알 수 있다. 이를테면 사하라 아프리카는 중동 및 북아프리카에 비하여 취업자 비중이 상당히 크게 나타나 있다. 청년층 실업률이 가장 낮은 지역인 동아시아는 취업자 비중이 클 뿐만 아니라, 청년층의 비경제활동인구 비중이 가장 낮은 특징을 보이고 있다.

그리고 OECD 회원국들만을 대상으로 한 자료인 <표 1-7>에 의하면, 2003년도에 OECD 전체 청년층 실업률은 13.3%로서 앞서 ILO(2004) 자료에서 살펴본 세계 전체 청년층 실업률 23.1%에 비하여 약 10%포인트 낮은 수치이다. 국가별로 보면, 이탈리아(26.3%), 스페인(22.7%), 터키(20.5%), 벨기에(19.0%) 등은 청년층 실업률이 매우 높은

(그림 1-1) 청년층 노동력 상태별 비중 : 2003



자료 : ILO(2004).

국가들인 반면에, 네덜란드(6.6%), 아일랜드(7.6%), 덴마크(9.8%) 등은 OECD 회원국들 중에서 청년층 실업률이 상대적으로 낮은 국가들이다.

한국의 경우는 2003년도에 청년층 실업률이 9.6%로서 OECD 회원국들 가운데는 비교적 청년층 실업률이 낮은 국가라고 할 수 있다. 그러나 이 자료를 근거로 한국의 청년층 실업이 다른 국가들의 청년층 실업에 비하여 상대적으로 심각하지 않다고 판단하기는 곤란하다. 한국의 경우, 대학진학률이 세계적으로 높을 뿐만 아니라 20대 초반 남성 청년층의 상당수가 군인인 점을 감안하면, 통계상의 청년층 실업률은 다른 국가들의 청년층 실업률보다 낮게 나타날 가능성이 크다. 또한 집계상의 차이 등으로 인하여 한국의 실업률이 하향편향성(downward bias)을 갖는다는 점을 고려하면, 통계수치상에 나타난 자료만으로 한국의 청년층 실업률이 OECD 국가들의 청년층 실업률에 비하여 낮은 수준이라고 하기는 어렵다.<sup>15)</sup>

15) 또한 비정규직 노동과 같이 고용안정성이 뒤떨어지는 고용형태에 어느 정도로 고용되고 있는가 하는 점도 고려되어야 한다.

청년층 실업률이 낮은 네덜란드, 아일랜드, 그리고 덴마크 등에서는 1990년 이후 청년층 실업률만 크게 낮아진 것이 아니라, 중고령층 실업률도 크게 감소했다. 따라서 이러한 국가들에서는 전반적인 실업률 하락과 더불어 청년층 실업률이 함께 하락했다고 할 수 있다. 즉 청년층 실업률을 줄이는 정책이 주요한 점도 있겠지만, 전반적인 노동시장의 고용 여건이 호전됨으로써 청년층 실업률이 줄어들었을 가능성이 크다. 이에 비하여 독일, 스웨덴, 일본 등은 1990년 이후 청년층 실업률이 크게 증가한 대표적인 국가들이다. 이러한 국가들에서는 그동안 중고령

〈표 1-7〉 OECD 주요국의 청년층 실업률 추이

(단위 : %)

	15~24세					25~54세		55~64세	
	1990	2000	2001	2002	2003	1990	2003	1990	2003
호주	13.2	11.8	12.9	12.7	11.6	5.1	4.5	5.4	3.9
벨기에	14.5	15.2	15.3	15.7	19.0	6.5	7.0	3.6	1.7
캐나다	12.4	12.6	12.8	13.7	13.8	7.3	6.5	6.0	6.3
덴마크	11.5	6.7	8.3	7.1	9.8	7.9	5.0	6.1	3.9
프랑스	19.1	20.7	18.7	20.2	-	8.0	8.1 <sup>1)</sup>	6.7	5.8 <sup>1)</sup>
독일	4.5	8.4	8.3	9.8	10.6	4.6	9.1	7.7	9.7
이탈리아	31.5	29.7	27.0	26.3	26.3	7.7	7.2	2.3	3.8
일본	4.3	9.2	9.7	10.0	10.2	1.6	4.7	2.7	5.5
네덜란드	11.1	5.3	4.4	4.6	6.6	7.2	3.1	3.8	2.2
스페인	30.2	25.3	20.8	22.2	22.7	13.1	10.2	8.0	6.9
스웨덴	4.5	11.9	11.8	12.8	13.8	1.3	4.9	1.5	4.8
터키	16.0	13.1	16.2	19.2	20.5	5.4	8.7	3.1	3.7
영국	10.1	11.8	10.5	11.0	11.5	5.8	3.8	7.2	3.3
미국	11.2	9.3	10.6	12.0	12.4	4.6	5.0	3.3	4.1
아일랜드	17.7	6.4	6.2	7.7	7.6	12.5	3.9	8.4	2.4
한국	7.0	10.2	9.7	8.1	9.6	1.9	3.0	0.8	1.9
OECD 전체	11.7	11.8	12.2	13.1	13.3	4.8	6.0	3.8	4.7

주: 1) 2002년 자료.  
자료: OECD(2004).

층 실업률도 크게 증가했다는 사실을 고려하면, 여기에서도 전반적인 노동시장의 고용 여건이 청년층 노동시장에 크게 영향을 주었다고 할 수 있다. 독일, 스웨덴 등은 이원화 교육훈련제도를 갖춘 국가들로서 학교로부터 직장으로의 이행이 비교적 순조로운 것으로 알려져 있었으나, 지난 10여 년 동안 크게 증가한 청년층 실업률을 감안하면, 이원화 교육훈련제도로도 청년층 실업문제를 해결하기는 역부족이었다는 것을 짐작할 수 있다.

OECD 국가별 청년층 실업률 자료를 보면, 청년층 실업률의 크기가 국가별로 큰 차이를 보일 뿐만 아니라, 일부 국가들에서는 청년층 실업률이 시별로 상당히 다르다는 것을 알 수 있다. 이는 결국 청년층 실업률의 변동성이 매우 높다는 것을 가리킨다고 할 수 있다.

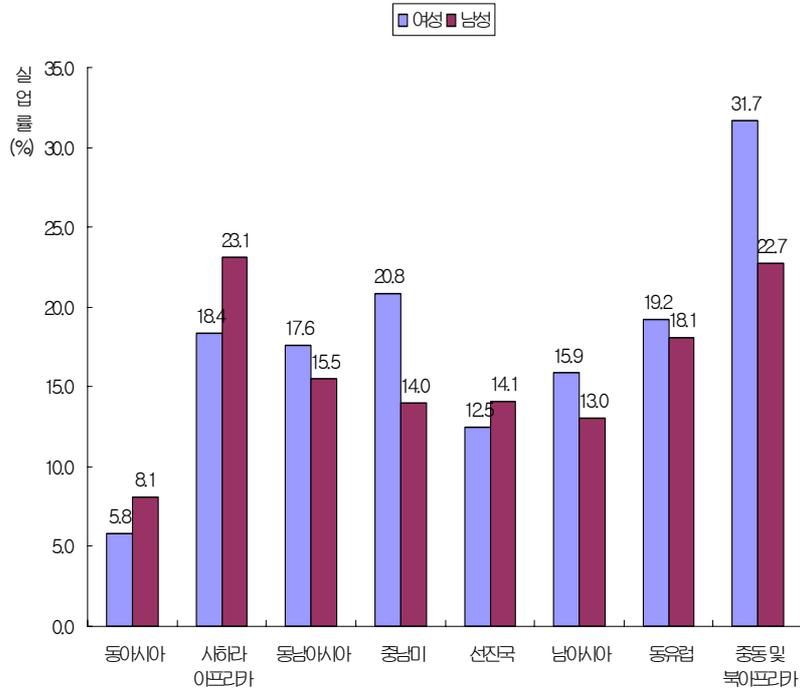
#### 4. 부문별 청년층 실업의 추이

중고령층에 비하여 실업자가 되기 쉬운 환경에 있는 청년층은 성별, 학력별, 가족 배경 등에 따라 청년층 내에서도 실업의 정도가 상당히 달리 나타나고 있다. [그림 1-2]는 2003년도 세계 지역별 청년층 실업률을 남성과 여성으로 구분하여 나타낸 그림이다.

그림에서 보면, 선진국, 동아시아, 그리고 사하라 아프리카 지역은 청년층 남성의 실업률이 청년층 여성의 실업률보다 높은 반면에, 다른 지역들은 모두 청년층 여성의 실업률이 청년층 남성의 실업률보다 높은 수준임을 보여주고 있다. 그런데 청년층 여성의 실업률이 청년층 남성의 실업률보다 높은 지역 가운데 중동 및 북아프리카와 중남미 지역 등은 다른 지역에 비하여 청년층 여성과 청년층 남성의 실업률 격차가 크게 나타나 있다.

OECD 회원국들만을 대상으로 남성 청년층의 실업률과 여성 청년층의 실업률 추이를 보면 <표 1-8>과 같다. OECD 전체의 경우 최근 3년 동안에는 남성 청년층의 실업률이 여성 청년층의 실업률을 상회하였으나, 이전에는 반드시 그렇지 않았다. 네덜란드, 아일랜드와 같이 청년층 실업률이 특히 낮은 국가들을 포함하여 대부분 국가들에서

[그림 1-2] 성별 청년층 실업률 : 2003



자료 : ILO(2004).

남성 청년층의 실업률이 여성 청년층의 실업률보다 높게 나타나 있으나, 청년층의 실업률이 가장 높은 이탈리아와 스페인에서는 여성 청년층의 실업률이 남성 청년층의 실업률을 크게 상회하고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 벨기에의 경우 1990년에는 여성 청년층의 실업률이 남성 청년층의 실업률보다 거의 2배에 달하는 높은 수준이었으나, 2003년에는 오히려 여성 청년층의 실업률이 남성 청년층의 실업률보다 낮은 수준을 보이고 있는 사실은 주목할 만하다.

그리고 청년층 실업자 가운데 실업 기간이 6개월 이상인 장기실업자의 비중은 OECD 회원국들에서 지난 20년 동안 대체로 꾸준히 하락해 왔다.<sup>16)</sup> <표 1-9>에서 보듯이 10년 단위로 조사한 자료에 의하면, 청

16) 참고로 중고령층은 청년층과는 달리 지난 20년 동안 장기실업자의 비중이 하

〈표 1-8〉 OECD 주요국의 성별 청년층 실업률 추이

(단위 : %)

	15~24세(남성)					15~24세(여성)				
	1990	2000	2001	2002	2003	1990	2000	2001	2002	2003
호주	13.9	12.6	13.6	13.6	12.0	12.4	11.0	12.2	11.8	11.1
벨기에	10.1	12.9	14.3	16.0	20.1	19.2	18.2	16.6	15.2	17.5
캐나다	13.6	13.9	14.5	15.3	15.6	11.0	11.3	11.0	11.8	11.9
덴마크	11.4	6.5	7.3	8.8	10.6	11.6	7.0	9.3	5.2	9.0
프랑스	15.3	18.4	16.2	18.2	-	23.9	23.7	21.8	22.8	-
독일	4.0	9.2	9.3	11.4	12.3	5.0	7.5	7.1	8.0	8.6
이탈리아	26.2	25.4	23.2	22.6	23.0	37.8	35.4	32.2	31.4	30.9
일본	4.5	10.4	10.7	11.3	11.6	4.1	7.9	8.7	8.7	8.7
네덜란드	10.3	4.7	4.2	4.3	6.7	11.9	5.9	4.5	4.8	6.5
스페인	23.2	19.4	16.1	18.4	19.4	39.7	32.9	27.0	27.3	27.2
스웨덴	4.5	12.3	12.7	13.8	14.8	4.4	11.4	10.8	11.9	12.7
터키	16.6	13.7	17.2	20.3	21.5	15.0	11.9	14.4	17.1	18.9
영국	11.1	13.2	12.0	12.9	13.2	9.0	10.1	8.7	8.8	9.5
미국	11.6	9.7	11.4	12.8	13.4	10.7	8.9	9.6	11.1	11.4
아일랜드	19.0	6.1	6.4	8.7	8.6	16.1	6.9	5.8	6.5	6.5
한국	9.5	12.7	12.1	9.9	11.3	5.5	8.5	8.1	6.9	8.5
OECD 전체	11.2	11.7	12.3	13.5	13.8	12.3	11.9	12.0	12.6	12.8

자료 : OECD(2004).

년층 장기실업자가 전체 청년층 실업자 가운데 차지하는 비중은 그동안 하락해 왔음을 알 수 있다. 그리고 10대 청년층(15~19세), 20대 청년층(20~24세)으로 청년층을 구분하여 보면, 20대 청년층의 장기실업

락하지 않은 것으로 조사되고 있다. 그리고 청년층의 경우 장기실업자의 비중이 하락한 것은 청년층이 학업으로 노동시장에 이전보다 늦게 진입했거나, 또는 임시직에 다수 취업하면서 나타난 빈번한 직장이동 등에 크게 기인하는 것으로 조사되고 있다.

〈표 1-9〉 OECD 주요국의 청년층 장기실업자 비중

(단위 : %)

	15~19세		20~24세	
	1983~93	1993~2000	1983~93	1993~2000
이탈리아	60.0	49.8	70.8	63.8
그리스	36.4	43.1	45.5	52.7
터키	45.4	35.3	46.4	36.8
스페인	50.3	34.1	57.9	46.6
아일랜드	43.8	33.8	53.2	48.0
포르투갈	44.8	26.3	46.7	31.1
벨기에	36.0	23.1	57.8	42.1
독일	33.3	19.4	31.2	27.3
프랑스	26.8	17.4	38.3	22.5
호주	17.8	17.4	25.0	27.2
영국	27.2	15.9	39.0	28.8
네덜란드	26.2	9.7	39.3	32.4
덴마크	24.8	7.5	20.1	10.1
스웨덴	9.8	5.7	5.5	16.1
미국	2.5	3.7	6.3	6.1
OECD 전체	32.3	22.8	34.9	30.1

자료 : OECD(2002).

자 비중보다 10대 청년층의 장기실업자 비중이 동 기간 중 상대적으로 더 하락한 것으로 나타나 있다.

국가별로 보면, 청년층 실업률이 높은 국가들인 이탈리아, 스페인 등도 대부분의 국가들과 마찬가지로 장기실업자의 비중이 하락하였으나, 여전히 높은 수준을 나타내고 있다. 반면에 청년층 실업률이 하락해 온 네덜란드, 덴마크 등은 10대 청년층 장기실업자의 비중이 매우 큰 폭으로 하락했음을 알 수 있다. 그러나 네덜란드의 경우 20대 청년층 장기실업자의 비중은 별로 하락하지 않은 특징을 보이고 있다. 미국의 경우 10대 청년층과 20대 청년층 모두 장기실업자의 비중이 다른 국가들에

비하여 매우 낮은 수준을 나타내고 있다.

그런데 일부 국가들의 자료에는 청년층 실업자 가운데 상당수가 학생인 경우가 많다. 학생이 실업자인 경우와 학생이 아닌 청년층이 실업자인 경우는 그 의미가 다르다고 할 수 있다. 이와 같은 점을 고려하여

〈표 1-10〉 OECD 주요국의 청년층<sup>1)</sup> 재학 유무별 비율 : 2003  
(청년층 인구대비 백분율)

(단위 : %)

	실업자				비경제활동인구				총재학 비율 <sup>4)</sup>
	재학	비재학	전체	재학 비율 <sup>3)</sup>	재학	비재학	전체	재학 비율 <sup>3)</sup>	
호주	2.0	6.1	8.1	25.0	9.8	7.2	17.0	57.4	35.9
벨기에	1.9	6.2	8.1	23.4	33.6	5.6	39.3	85.7	42.6
캐나다	1.3	7.1	8.4	15.9	19.5	7.2	26.7	73.1	38.6
덴마크	3.4	1.7	5.1	66.4	16.2	4.9	21.0	76.8	54.8
프랑스	1.1	9.4	10.5	10.1	44.1	4.7	48.8	90.4	54.1
독일	0.3	5.8	6.1	4.8	16.8	11.1	27.9	60.1	34.1
이탈리아	2.4	13.6	16.0	15.3	32.2	13.3	45.5	70.7	38.0
일본 <sup>2)</sup>	0.4	3.7	4.2	10.6	52.5	5.0	57.6	91.3	62.1
네덜란드	1.8	1.8	3.5	50.1	13.7	5.2	18.9	72.4	48.9
스페인	4.4	10.8	15.2	29.0	34.8	3.9	38.7	89.9	45.4
스웨덴	0.4	5.4	5.9	7.6	31.6	5.3	36.9	85.8	42.1
터키	0.5	8.3	8.7	5.7	10.3	38.4	48.6	21.1	12.7
영국	1.4	5.6	7.0	20.0	15.2	9.7	25.0	61.0	31.5
미국	1.0	4.0	5.1	19.9	11.5	10.4	21.9	52.5	32.5
아일랜드	0.4	3.3	3.6	9.7	20.2	6.4	26.6	76.0	26.7
OECD 전체	1.4	7.3	8.7	17.8	23.0	9.9	32.9	69.2	35.4

주: 1) 20~24세 청년층.

2) 15~24세 청년층.

3)  $100 \times \text{재학청년수} / (\text{재학청년수} + \text{비재학청년수})$ .

4)  $100 \times \text{재학청년수} / (\text{취업자} + \text{실업자} + \text{비경제활동인구}) / \text{재학 및 비재학청년수}$   
( $\text{취업자} + \text{실업자} + \text{비경제활동인구}$ ).

자료: OECD(2002).

청년층 인구 대비 청년층 실업자의 비율과 비경제활동인구의 비율을 재학 유무로 구분한 <표 1-10>을 살펴보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

먼저 청년층 실업자들 가운데 현재 학교에서 공부하고 있는 학생들의 비율, 즉 재학 비율은 국가별로 매우 큰 차이를 보이고 있다. 이를 테면 덴마크와 같이 동 비율이 약 2/3에 달하는 국가가 있는가 하면, 독일과 같이 동 비율이 5%에도 미치지 못하는 국가가 있다. 또한 청년층 비경제활동인구의 재학 비율도 국가별로 상당한 차이를 나타내고 있음을 알 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 청년층 실업률이 비교적 낮은 덴마크는 청년층 실업자의 재학 비율이 매우 높은 반면에, 네덜란드에 이어 청년층 실업률이 두 번째로 낮은 수치를 보인 아일랜드는 청년층 실업자의 재학 비율이 상당히 낮게 나타나 있다. 따라서 청년층 실업자의 높은 재학 비율을 감안하면, 덴마크는 재학 유무를 고려하지 않고 집계된 청년층 실업률 수치가 의미하는 것보다는 청년층 실업문제가 덜 심각하다고 볼 수 있다. 그러나 이와는 반대로 아일랜드의 경우, 낮은 청년층 실업률이 청년층 재학 비율이 낮은 데 크게 기인한다고 하면, 재학 유무가 고려되지 않은 단순한 청년층 실업률 수치를 근거로 아일랜드의 청년층 실업문제가 다른 국가들에 비하여 크지 않다고 해석하는 것은 다소 무리일 수 있다. 그리고 이탈리아와 스페인은 다같이 청년층 실업률이 매우 높은 국가들이지만, 청년층 실업자의 재학 비율은 양국 사이에 비교적 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

또한 터키 등을 제외하면, 청년층 인구 가운데 비경제활동인구의 비율이 높은 국가들에서는 대체로 청년층 비경제활동인구의 재학 비율도 높게 나타나고 있다. 그리고 청년층 실업자의 재학 비율과 청년층 비경제활동인구의 재학 비율 사이에는 특별한 연관성이 없는 것으로 보인다. 프랑스, 스웨덴의 경우에는 청년층 실업자의 재학 비율이 낮은편이지만, 청년층 비경제활동인구의 재학비율은 매우 높은 수치를 보이고 있다. 반면에 독일과 터키의 청년층 실업자의 재학비율은 OECD 평균치에 비하여 상당히 낮고, 청년층 비경제활동인구의 재학 비율도

OECD 평균치를 하회하고 있다.

한편 청년층 인구 가운데 학교에 다니지 않고 있는 청년층, 즉 비재학 청년층 실업자의 비율을 성별로 구분하여 도식화하면 <표 1-11>과 같다. OECD 전체로 보면, 남성이 여성보다 해당 성별 청년층 인구 가운데 차지하는 비재학 청년층 실업자의 비율이 더 높게 나타나 있다. 국가별로는 벨기에, 네덜란드, 스페인 등을 제외하면 대체로 남성이 여성보다 비재학 청년층 실업자의 비율이 더 높다.

<표 1-11> OECD 주요국의 성별 비재학 청년층 실업자의 비중<sup>1)</sup> : 2000  
(성별 청년층 인구 대비 백분율)

(단위: %)

	남 성	여 성
호주	7.2	4.9
벨기에	5.5	6.9
캐나다	9.0	5.1
덴마크	1.9	1.6
프랑스	9.4	9.5
독일	7.1	4.4
이탈리아	14.0	13.2
일본 <sup>2)</sup>	4.4	3.1
네덜란드	1.5	2.0
스페인	8.9	12.8
스웨덴	6.3	4.5
터키	12.2	4.7
영국	7.3	4.0
미국	4.7	3.4
아일랜드	3.2	3.3
OECD 전체	8.2	6.5

주: 1) 20~24세 청년층.

2) 15~24세 청년층.

자료: OECD(2002), pp.26~27에서 일부 수정.

이와 같은 결과에 따르면, 청년층 남성보다 청년층 여성이 상대적으로 노동시장에서 불리한 환경에 있지 않은 것으로 오해할 수도 있다. 그러나 여러 가지 여건상 노동시장에 참여할 수 없기 때문에 청년층 실업자로 분류되지는 않으면서 동시에 학교에도 다니지 않는 청년층 가운데는 여성이 많다는 사실을 감안할 필요가 있다.

<표 1-12>는 학교에 다니지 않으면서 비취업자(실업자와 비경제활

<표 1-12> OECD 주요국의 성별 비재학·비취업 청년층의 비중<sup>1)</sup> : 2000  
(성별 청년층 인구 대비 백분율)

(단위: %)

	남 성	여 성
호주	10.5	16.2
벨기에	9.1	14.5
캐나다	13.5	15.0
덴마크	5.2	7.9
프랑스	11.9	16.3
독일	14.6	19.4
이탈리아	25.4	28.5
일본 <sup>2)</sup>	7.3	10.3
네덜란드	4.6	9.5
스페인	11.5	18.1
스웨덴	11.4	9.9
터키	26.4	64.8
영국	11.1	19.8
미국	10.5	18.3
아일랜드	6.7	12.7
OECD 전체	13.5	20.8

주: 1) 20~24세 청년층.

2) 15~24세 청년층.

자료: OECD(2002), pp.26~27에서 일부 수정.

동인구)로 남아 있는 청년층, 즉 비재학·비취업 청년층이 해당 성별 연령층 인구 가운데 차지하는 비율을 나타낸 것이다. OECD 전체로는 여성이 남성에 비하여 7%포인트 이상 비재학·비취업 비율이 더 높으며, 스웨덴을 제외하면 모든 OECD 회원국들에서 여성이 남성보다 동 비율이 높게 나타나 있다.

## 5. 청년층 실업에 관한 실증분석 자료

지금까지 세계의 각 지역 또는 주요 국가들을 대상으로 청년층 노동력의 추이, 청년층 실업의 추이, 그리고 부문별 청년층 실업의 추이를 살펴봄으로써 청년층 실업과 관련된 여러 가지 통계 현황들을 알아보았다. 그런데 이와 같은 통계 현황 자료들만으로는 청년층 실업의 발생과 연관이 있는 것으로 알려져 있는 여러 가지 요인들이 그동안 청년층 실업에 어느 정도로 영향을 주었는지를 파악하기는 어렵다. 앞서 제2절에서는 청년층 실업에 관한 제 이론을 소개하면서 청년층 실업의 발생과 그 변화를 설명하는 요인들을 살펴보았다. 이러한 요인들이 OECD 국가들의 청년층 실업에 실제 어떻게 작용했는지를 기존의 실증분석 문헌을 통하여 알아볼 필요가 있다.

OECD 국가들의 청년층 실업에 관한 실증분석 자료들 가운데 비교적 최신 자료인 Jimeno and Rodriguez-Palenzuela(2003)의 분석 결과를 중심으로 청년층 인구, 노동시장의 각종 제도적 요인, 그리고 주요 거시경제변수들이 청년층 실업률, 청년층 실업률과 중고령층 실업률 사이의 격차 등에 어느 정도로 영향을 주었는지를 살펴보도록 한다. 여기서 청년층 실업률과 중고령층 실업률 사이의 격차를 살펴보고자 하는 이유는 청년층 실업과 중고령층 실업 사이의 대체효과(substitution effect) 문제를 간접적으로 이러한 자료를 통하여 파악할 수 있기 때문이다.

제2절에서 살펴본 여러 가지 이론들 가운데 시장기능이 제대로 작동하고 있는지 여부에 초점을 맞추고 있는 이론들에서는 기술진보, 시점간 대체, 생산물에 대한 수요 및 노동수요, 숙련형성을 비롯한 인적자

본투자, 인구 및 노동력의 변화 등이 청년층 실업과 관련이 있는 요인들로 간주되고 있는 것을 앞에서 조명하였다. 그리고 제도적인 측면에서 청년층 실업을 설명하고자 하는 이론들에서는 고용보험제도, 노동조합, 분배참가제도, 최저임금제도, 보조금 및 조세, 편익이전 프로그램 등과 같은 제도들이 청년층 실업의 발생 내지 그 변화의 정도와 밀접한 연관이 있는 요인들로 간주되고 있는 것을 살펴보았다.

청년층 실업을 설명하고 있는 실증분석 문헌들의 대부분은 제2절에서 나열한 이와 같은 요인들 가운데 중요하다고 생각하는 일부 요인들에 초점을 맞추어 실증분석을 하고 있다. 이를테면 Korenman and Newmark(2000), Shimmer(2001) 등은 각각 OECD 자료와 미국 자료를 이용하여 청년층 인구의 변화가 청년층 실업률에 어느 정도로 영향을 주는지를 조사하였으며, Belot and van Ours(2000)는 노동시장의 제도적인 측면을 중심으로 국가별 실업률의 격차를 분석하였다. 그리고 Bertola et al.(2002), Blanchard and Wolfers(2000) 등은 노동시장의 각종 제도와 더불어 거시경제적 충격(macroeconomic shock) 요인들이 서로 어떻게 상호작용을 하여 국가별로 상이한 실업률을 보이는지를 조사하였다.

이에 비하여 Jimento and Rodriguez-Palenzuela(2003)는 19개 선진국들을 대상으로 1968년부터 1996년 사이의 자료를 이용하여 청년층 인구, 노동시장의 제도, 그리고 거시경제적 충격을 하나의 회귀방정식에 포함시켜 국가별로 상이하게 나타나는 청년층 실업을 설명하고 있다. 이하에서는 청년층 실업에 영향을 주는 각종 요인들이 실제 어느 정도로 청년층 실업에 영향을 주는지를 알아보기 위하여 Jimento and Rodriguez-Palenzuela가 분석한 회귀방정식의 결과를 소개하도록 한다.

연간 자료(annual data)를 이용한 <표 1-13>은 제도적인 요인들과 관측이 불가능한 충격 요인(unobservable shock)들이 상호작용을 하여 15~24세 연령층(남녀)의 실업률( $u_{1524}$ ), 25~54세 연령층(남성)의 실업률( $u_{m2554}$ ), 그리고 15~24세 연령층(남녀)의 실업률과 25~54세 연령층(남성)의 실업률 사이의 격차( $u_{1524} - u_{m2554}$ )에 어느 정도의 영향을 미치는지를 보여주고 있는 회귀방정식의 분석 결과이다.<sup>17)</sup>

<표 1-13>에서는 보충률(replacement ratio),<sup>18)</sup> 실업수당 지급기간(benefits duration), 노조계약범위(union contract coverage), 고용보호법(employment protection legislation)의 엄격한 실시 정도, 적극적인 노동시장정책(active labor market policies: ALMP) 지출규모, 노조조직률(union density), 건강보험료 등과 같은 준조세(tax wedge), 노사협조(coordination) 정도, 25~54세 인구에 대한 청년층 인구의 상대적 비율, 임시직 고용에 대한 규제의 정도, 그리고 중고령층 노동자에게 적용되는 최저임금 수준에 대한 청년층 노동자에게 적용되는 최저임금의 상대적 비율 등이 노동시장의 제도적 요인들로 간주되어 있다.

회귀분석 결과에 의하면, 청년층 남성의 실업률과 청년층 여성의 실업률이 노동시장의 제도적 요인들의 변화에 다소 다른 반응을 하고 있다. 통계적으로 유의도가 낮은 제도적 요인들을 제외하면, 청년층 인구의 상대적 비율을 비롯하여 실업수당 지급기간, 노조조직률, 준조세 등의 값이 증가함에 따라 청년층 남성의 실업률이 증가하는 방향으로 나타났다. 반면에 청년층 여성의 실업률은 노조계약범위, 고용보호법의 정도, 준조세 등의 값이 커짐에 따라, 그리고 청년층 노동자 최저임금의 상대적 비율이 감소함에 따라 증가하는 것으로 나타났다. 노사협조가 증가하는 경우에는 성별에 상관없이 청년층의 실업률을 하락시키는 것으로 나타나 있다.<sup>19)</sup>

한편 청년층 남성의 실업률과 중고령층 남성의 실업률 사이의 격차는 청년층 인구의 상대적 비율을 비롯하여 고용보호법의 정도, 노조 조

17) Jimento and Rodriguez-Palenzuela(2003)는 연간 자료를 이용한 회귀분석과 병행하여 5년 평균치 자료를 이용한 회귀분석을 함께 실시하였다. 연간 자료 회귀분석을 하는 경우에는 청년층 실업률의 경기적 변화(cyclical change), 그리고 인구 변화에 대한 청년층 실업률의 단기적 반응이 잘 반영되고 있는 반면에, 5년 평균치 자료를 이용하는 경우에는 청년층 실업률의 중기적 반응을 회귀분석의 결과에 상대적으로 더 잘 나타낼 수 있다.

18) 세전(pre-tax) 사회보장수혜금/세전 임금.

19) 5년 평균치 자료를 이용한 회귀분석에서는, 유의도가 낮은 요인들을 제외하면, 청년층 남성의 실업률과 청년층 여성의 실업률이 각각 청년층 인구의 상대적 비율과 준조세, 고용보호법의 정도와 준조세가 커질수록 증가하는 것으로 나타나 있다.

〈표 1-13〉 제도적 요인-관측불가능 충격요인 사이의 상호작용 회귀분석 결과

설명변수	중속변수		um2554		u1524-um2554	
	남성	여성	남성	남성	여성	
보충률	0.006 (1.8)	0.002 (0.4)	0.011 (3.5)	0.001 (0.3)	-0.12 (1.6)	
실업수당 지급기간	0.089 (2.0)	-0.013 (0.2)	0.099 (2.5)	0.080 (1.4)	-0.224 (2.2)	
노조계약 범위	0.120 (0.5)	0.780 (2.2)	0.466 (2.3)	-0.188 (0.6)	1.712 (3.1)	
법보호	0.023 (1.1)	0.127 (4.7)	-0.028 (1.5)	0.077 (2.9)	0.195 (5.1)	
ALMP	-0.001 (0.1)	-0.017 (1.3)	0.006 (0.9)	-0.003 (0.3)	-0.052 (2.4)	
노조조직률	0.016 (3.1)	-0.013 (1.5)	0.007 (1.5)	0.024 (3.5)	-0.044 (3.0)	
준조세	0.046 (6.5)	0.054 (5.9)	0.023 (3.8)	0.064 (7.3)	0.073 (5.6)	
노사협조	-0.227 (3.1)	-0.294 (2.6)	-0.254 (3.8)	-0.200 (2.1)	-0.259 (1.6)	
청년층인구의 상대적 비율	1.062 (4.3)	0.258 (1.2)	1.251 (4.8)	0.858 (3.6)	0.941 (3.5)	
임시직 고용규제	0.502 (1.0)	1.200 (1.8)	1.683 (3.8)	-0.637 (1.0)	2.578 (2.4)	
청년층 최저임금의 상대적 비율	-0.033 (1.6)	-0.117 (3.8)	0.009 (0.5)	-0.077 (2.9)	-0.187 (4.2)	
조정 R <sup>2</sup>	0.937	0.954	0.933	0.933	0.957	

주: t값 부호가 생략되었음.

자료: Jimeno and Rodriguez-Palenzuela(2003), P18에서 일부 수정.

직률, 준조세와 같은 값의 크기가 커짐에 따라 증대되고, 청년층 노동자 최저임금의 상대적 비율이 커지고 노사협조가 보다 잘 이루어지면 감소하는 것으로 나타나 있다. 그리고 고용보호법의 정도, 준조세, 임시직 고용에 대한 규제 등이 커지면, 청년층 여성의 실업률과 중고령층 남성의 실업률 사이의 격차가 증대되는 반면에, 청년층 노동자 최저임

금의 상대적 비율과 노조조직률 등이 상승하면 그 격차는 줄어드는 것으로 나타나 있다.<sup>20)</sup>

청년층 실업률과 중고령층 실업률 사이의 격차에 관한 이와 같은 회귀분석으로부터 간접적으로 청년층-중고령층 사이의 일자리 대체(substitution)문제에 관한 시사점을 발견할 수 있다. 만일 어떤 제도적인 요인의 변화에 의하여 청년층 실업률은 감소한 반면에 중고령층 실업률이 증가했다면, 청년층-중고령층 사이의 일자리 대체문제가 발생한 것으로 추측할 수 있다.

그런데 <표 1-13>의 결과에 의하면, 통계적 유의도가 낮은 요인들을 제외하는 경우에 청년층(남녀) 실업률과 중고령층 실업률을 동시에 반대 방향으로 움직이게 하는 요인들은 없다.<sup>21)</sup> 이와 같은 결과는 5년 평균치 자료를 이용한 회귀분석에서도 마찬가지였다. 따라서 노동시장의 제도적 요인들이 관측이 불가능한 충격요인들과 상호작용을 하는 것으로 설정된 회귀분석에서는 청년층-중고령층 사이의 일자리 대체는 별로 나타나지 않았던 것으로 보인다.

이제 관측이 가능한 충격 요인(observable shock)들과 노동시장의 제도적 요인들이 상호작용을 하는 것으로 설정되어 있는 회귀분석 결과를 살펴보면 <표 1-14>와 같다. 여기서 중고령층 인구에 대한 청년층 인구의 상대적 비율, 노동수요의 이동, 사후적인 실질이자율, 그리고 생산성이 회귀분석에서 관측이 가능한 충격 요인들로 간주되어 있다.

연간 자료를 이용한 <표 1-14>에서 청년층(남녀) 실업률을 증가시키는 요인들로는 마이너스 방향으로의 노동수요 이동을 비롯하여 사후적인 실질이자율의 상승, 생산성의 상승, 실업수당 지급기간의 증가, 그리

20) 참고로 연간 자료 대신에 5년 평균치 자료를 이용하면, 청년층 남성의 실업률과 중고령층 남성의 실업률 사이의 격차는 노조조직률, 준조세 등의 값이 증감하는 방향과 동일하게 움직이고, 청년층 여성의 실업률과 중고령층 남성의 실업률 사이의 격차는 고용보호법의 정도, 준조세 등의 크기와 같은 방향으로 움직이는 것으로 조사되고 있다.

21) 통계적 유의도는 낮으나, 다른 요인들에 비하여 청년층-중고령층 사이의 일자리 대체를 야기할 가능성이 상대적으로 높은 요인으로 보이는 것으로는 고용보호법의 느슨한 적용을 들 수 있다.

〈표 1-14〉 제도적 요인-관측가능 충격 요인 사이의 상호작용 회귀분석 결과

설명변수	종속변수		u1524		um2554	u1524-um2554	
	남성	여성	남성	여성	남성	남성	여성
노동수요 이동	-0.773 (5.9)	-0.699 (4.8)	-0.315 (6.6)	-0.462 (5.2)	-0.016 (0.2)		
사후적인 실질이자율	0.374 (3.0)	0.402 (3.3)	0.221 (4.5)	0.141 (1.9)	-0.000 (0.1)		
생산성	0.281 (3.6)	0.070 (0.8)	0.162 (4.7)	0.112 (2.5)	-0.002 (0.2)		
청년층 인구의 상대적 비율	0.009 (0.3)	0.074 (2.0)	-0.022 (1.6)	0.021 (1.0)	0.007 (0.2)		
보충률	-0.001 (0.1)	-0.008 (0.6)	-0.006 (0.9)	-0.009 (0.1)	-0.740 (0.2)		
실업수당 지급기간	0.280 (2.8)	0.350 (2.2)	0.157 (2.0)	0.379 (3.0)	-0.291 (0.2)		
노조계약 범위	-0.686 (1.2)	-0.061 (0.0)	0.177 (0.5)	-1.572 (2.1)	0.348 (2.2)		
법보호	0.017 (0.4)	0.041 (0.6)	-0.019 (0.6)	0.069 (1.3)	0.361 (0.2)		
ALMP	-0.012 (0.7)	0.006 (0.2)	-0.021 (1.5)	-0.006 (0.2)	0.315 (0.2)		
노조조직률	0.019 (1.5)	-0.002 (0.1)	-0.001 (0.1)	0.036 (2.2)	-0.713 (0.2)		
준조세	0.046 (2.3)	0.080 (2.1)	0.026 (1.9)	0.060 (2.1)	0.336 (0.2)		
노사협조	0.086 (0.5)	0.090 (0.3)	0.007 (0.0)	0.102 (0.5)	0.171 (0.2)		
임시직 고용규제	-0.001 (0.0)	-0.080 (0.7)	-0.045 (0.9)	0.027 (0.3)	0.020 (0.2)		
청년층 최저임금의 상대적 비율	0.136 (0.1)	1.941 (1.2)	1.473 (1.9)	-0.740 (0.6)	0.284 (0.2)		
조정 R <sup>2</sup>	0.881	0.875	0.884	0.874	0.874		

주: t값 부호가 생략되었음.

자료: Jimeno and Rodriguez-Palenzuela(2003), p.22에서 일부 수정.

고 준조세의 증가 등으로 나타나 있다.<sup>22)</sup> 청년층(남녀) 실업률을 증가시키는 요인들 가운데 마이너스 방향으로의 노동수요 이동이 청년층 실업률을 증가시킬 수 있다는 것은 비교적 자명하다. 사후적인 실질이자율의 상승은 자본비용의 증가를 가져와 기업의 채산성을 악화시키므로, 결국 고용수준이 감소하는 것으로 해석하고 있다. 그리고 생산성의 상승이 청년층 실업률을 증가시키는 방향으로 작용하는 것은 청년층 노동자와 중고령층 노동자 사이의 숙련도 차이에 있는 것으로 추측되고 있다. 즉 교육체계가 생산성의 변화에 신속히 대응하지 못하기 때문에 생산성이 낮은 청년층이 짧은 기간에 생산성이 높은 인력으로 바뀌어지기 어려운 여건에서는, 생산성이 상승하는 경우 청년층이 대다수인 미숙련 노동자들에 대한 기업의 노동수요가 줄어든다는 것이다.<sup>23)</sup>

청년층 남성 실업률과 중고령층 실업률 사이의 격차를 설명할 수 있는 요인들로는 노동수요 이동, 생산성, 실업수당 지급기간, 노조계약범위, 노조조직률, 준조세 정도이다. 그러나 이러한 요인들 가운데 통계적 유의도를 가지면서 청년층 남성 실업률과 중고령층 실업률을 서로 다른 방향으로 움직이게 하는 것은 없다.<sup>24)</sup> 즉 청년층-중고령층 일자리 대체문제는 이러한 요인들의 변화로는 설명하기가 어려워 보인다. 이와 같은 결과는 5년 평균치 자료를 이용한 회귀분석의 결과에서도 마찬가지인 것으로 조사되고 있다.

한편 노동시장의 제도적 요인들과 관측이 가능한 충격 요인들 사이에 어떤 상호작용의 형태도 설정하지 않고 회귀분석을 한 결과는 <표 1-15>와 같다. <표 1-13>과 <표 1-14>의 결과에 비하여 통계적 유의

22) 5년 평균치 자료를 이용한 회귀분석에서는 사후적인 실질이자율의 상승만이 남녀 청년층의 실업률을 다같이 증가시키는 것으로 나타났다. 사후적인 실질이자율 이외에 청년층 남성의 실업률을 증가시키는 것은 마이너스 방향으로의 노동수요 이동으로 나타났으며, 청년층 여성의 실업률은 생산성의 하락과 청년층 인구의 상대적 비율 상승에 의해서도 증가하는 것으로 조사되었다.

23) <표 1-14>에서는 비록 그 반응 정도는 청년층 남성의 실업률에 비하여 상대적으로 작지만, 중고령층 실업률도 생산성의 상승에 의하여 실업률이 증가하는 것으로 나타나 있다.

24) 마찬가지로 통계적 유의도를 가지면서 청년층 여성 실업률과 중고령층 실업률 사이의 격차를 설명할 수 있는 요인들은 하나도 없는 것으로 나타나 있다.

〈표 1-15〉 상호작용의 특정형태를 설정하지 않은 회귀분석 결과

설명변수	u1524		um2554	u1524-um2554	
	남성	여성	남성	남성	여성
노동수요 이동	-0.179 (4.3)	-0.018 (0.3)	-0.147 (8.7)	-0.032 (1.0)	0.129 (2.5)
사후적인 실질 이자율	-0.283 (2.0)	-0.343 (1.8)	0.004 (0.1)	-0.287 (2.7)	-0.347 (2.0)
생산성	0.332 (4.1)	0.170 (1.5)	0.189 (5.7)	0.146 (2.4)	-0.016 (0.2)
청년층 인구의 상대적 비율	0.161 (6.9)	0.270 (8.3)	0.045 (4.7)	0.116 (6.6)	0.225 (7.6)
보충률	0.001 (2.2)	0.001 (1.7)	0.001 (9.6)	-0.001 (2.2)	-0.001 (1.3)
실업수당 지급 기간	-0.007 (3.2)	-0.014 (4.2)	0.005 (5.5)	-0.013 (7.2)	-0.019 (6.4)
노조계약 범위	0.039 (3.2)	0.054 (3.2)	-0.005 (1.0)	0.044 (4.8)	0.060 (3.9)
법보호	0.003 (2.7)	0.005 (3.3)	0.003 (6.3)	0.000 (0.2)	0.002 (1.6)
ALMP	0.002 (4.8)	0.002 (4.4)	0.001 (5.4)	0.001 (3.5)	0.001 (3.1)
노조조직률	0.001 (4.7)	0.000 (0.2)	0.001 (7.8)	0.001 (2.0)	-0.001 (2.3)
준조세	0.002 (5.1)	0.002 (4.4)	0.001 (1.9)	0.002 (5.8)	0.002 (4.3)
노사협조	0.044 (11.5)	0.042 (7.8)	0.016 (10.1)	0.028 (9.8)	0.026 (5.3)
임시직 고용 규제	0.000 (0.4)	0.003 (1.9)	-0.001 (2.9)	0.002 (2.0)	0.004 (3.1)
청년층 최저임금의 상대적 비율	0.078 (2.7)	0.132 (3.3)	-0.015 (1.3)	0.094 (4.3)	0.147 (4.0)
조정 R <sup>2</sup>	0.700	0.658	0.751	0.643	0.616

주: t값 부호가 생략되었음.

자료: Jimeno and Rodriguez-Palenzuela(2003), P24에서 일부 수정.

도를 가지면서 청년층 실업률에 영향을 주는 요인들이 상당히 늘어났다는 것을 알 수 있다. 특히 청년층 남성 실업률에 대해서는 임시직 고용에 대한 규제를 제외하고 거의 모든 요인들이 영향을 미치는 것으로 나타났다.<sup>25)</sup>

그리고 실업수당 지급기간은 청년층 실업률의 변화와 중고령층 실업률의 변화에 서로 다른 방향으로 영향을 주는 것으로 조사되어 있다. 즉 실업수당 지급기간이 증가(감소)하면 청년층(남녀) 실업률은 하락(상승)하는 반면에, 중고령층 실업률은 상승(하락)하는 것으로 나타나 있다. 따라서 실업수당 지급기간이 증가하는 경우 청년층 실업률과 중고령층 실업률 사이의 격차가 줄어드는 것으로 되어 있다. 실업수당 지급기간을 제외한 다른 요인들의 변화에 의해서는 청년층-중고령층 일자리 대체문제는 사실상 발생하지 않은 것으로 볼 수 있다.<sup>26)</sup>

이와 같이 19개 국가들을 대상으로 한 Jimento and Rodriguez-Palenzuela(2003)의 회귀분석의 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 청년층 임금의 상대적 비율은 국가간 청년층 실업률의 차이를 설명하는 요인이라고 할 수 있으며, 노동시장의 제도적 요인들과 거시경제적 충격 요인들은 청년층 실업률과 중고령층 실업률에 서로 다른 영향을 미치고 있다. 그리고 노동시장이 경직적일수록 청년층 실업률이 증가하는데, 이는 청년층 노동력과 중고령층 노동력이 불완전한 대체관계를 갖는 생산투입요소들이라는 사실과 함께, 상대임금의 비신축성에 기인하는 것으로 해석된다(Jimento and Rodriguez-Palenzuela, 2003: 27).

25) 그러나 5년 평균치 자료를 이용한 경우에는 앞에서와 마찬가지로 통계적 유의도를 가지면서 청년층 실업률에 영향을 주는 요인들이 많지 않은 것으로 조사되었다. 뿐만 아니라 실업수당 지급기간 등과 같은 일부 요인들은 앞의 결과와는 달리, 청년층 실업률의 증감에 다른 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났다.

26) <표 1-15>에서 실업수당 지급기간을 제외하면, 통계적 유의도를 가진 요인들 가운데 청년층 실업률을 하락시키는 동시에 중고령층 실업률을 상승시키는 요인은 없다.

## 제4절 주요국의 청년층 고용정책

### 1. 개 관

지금까지 살펴본 바와 같이 청년층 실업문제는 대부분의 국가에서 시급히 해결되어야 할 과제로 등장하고 있다. 청년층 실업률이 다른 연령층 실업률보다 훨씬 높다는 것을 감안하면, 우선적으로 청년층 실업률을 하락시키지 않고는 전체 실업률을 낮추기 힘든 실정이다. 또한 청년층 시기에 장기간 지속되는 실업은 청년층에게 경제적 부담을 줄 뿐만 아니라, 낙인효과, 숙련기술의 마모 등과 같은 바람직하지 않은 결과를 초래하여 지속적으로 노동시장에서 청년층을 어려운 처지에 놓이도록 할 가능성이 크다.

이에 따라 청년층 실업문제를 해결하기 위하여 노력하고 있는 국가들은 국가가 직접 노동시장에 개입하여 청년층의 고용을 증대시킴으로써 청년층 실업을 줄이고자 하는 정책, 즉 적극적 노동시장정책(active labor market policies: ALMP)을 실시해 오고 있다. 주요국들에서 실시되고 있는 ALMP는 각국이 처한 사정에 따라 그 내용이 다르지만, 몇 가지로 크게 구분될 수 있다.

먼저 ILO(2002)의 구분에 의하면, 취약계층에 속하는 청년층을 위한 조기개입정책, 교육훈련정책, 노동공급 활성화(activation to mobilise labor supply)정책, 일자리창출정책, 그리고 학업 중퇴자를 위한 안전망(safety-net) 구축정책 등으로 ALMP가 나누어지고 있다. O'Higgins (2002)는 이와는 약간 달리, 수요 측면, 공급 측면, 그리고 일자리-짝짓기(job-matching) 측면으로 나누어 ALMP를 분류하고 있다. 이와 같이 ALMP는 여러 가지로 분류되고 있지만, 여기에서는 수요 측면의 ALMP, 공급 측면의 ALMP, 그리고 취약계층을 대상으로 하는 ALMP로 나누어 그 내용과 특징을 간략히 살펴보도록 한다.

먼저 수요 측면의 ALMP 가운데는 정부가 청년층 실업자들을 위한 공

공사업을 실시함으로써 청년층을 대상으로 하는 일자리를 직접 창출하는 정책, 기업에 임금보조금을 지급하여 청년층에 대한 기업의 노동수요를 증대시키는 정책, 청년층의 창업을 촉진하는 정책 등이 포함되고 있다. 그런데 이와 같은 수요 측면의 ALMP가 효과를 나타내기 위해서는 정책 시행의 대상을 일부 청년층에 한정하여 사중손실효과, 대체효과, 퇴출효과 등을 최소화하는 것이 바람직하다는 견해가 많다.<sup>27)</sup>

수요 측면의 ALMP 가운데 정부가 일자리를 직접 창출하는 정책은 일찍이 1930년대 대공황기에 미국에서 대규모로 실시된 적이 있으며, 최근에는 1990년대 후반 외환위기를 겪은 아시아 국가들과 시장경제로 전환하기 시작한 동유럽 국가들에서 실시되어 왔다. 이러한 국가들에서 실시된 일자리창출정책은 청년층 실업자들이 노동시장에서 이탈되는 것을 방지하고, 장기 실업에 따른 폐해를 줄이기 위한 것인데, 대체로 청년층에 대한 소득지원이 병행되는 것이 보통이었다.

이에 비하여 OECD 주요 회원국들에서는 청년층의 고용증대를 위하여 직접적인 일자리창출을 포함하여 수요 및 공급 측면과 기타 제도적인 측면의 정책들이 종합적으로 짜여져 있는 국가적 규모의 고용관련 프로그램이 운영되고 있는 것이 보통이다. 이와 같이 주요 선진국들에서 일종의 패키지 형태로 고용관련 프로그램이 짜여져 있는 이유는, 각종 ALMP가 서로 보완적으로 실시되어야만 효과를 발휘할 수 있다고 인식하기 때문이다. 서로 다른 종류의 ALMP가 보완적인 관계를 가져야 하는 것으로 보는 데는 교육훈련 활동이 대부분의 ALMP와 직간접적으로 연관되어 있다고 생각하기 때문이다(O'Higgins, 2001).

그런데 지금까지 주요 국가들이 실시해 온 직접적인 일자리창출정책은 대체로 임시직 고용 등과 같이 단기적인 고용형태의 일자리를 청년층 실업자들에게 제공한 측면에서는 어느 정도 효과를 거두었으나, 장기적이고 안정적인 일자리를 청년층 실업자들에게 마련해 주지는 못했다는 비판을 받고 있다. 일자리창출 프로그램이 대체로 한시적인 성격

27) 그러나 청년층을 대상으로 하는 고용관련 프로그램을 대규모로 실시하여 다수의 청년층 실업자들에게 취업을 보장할 수 있는 여건을 만들어줌으로써 가능한 한 많은 청년층 실업자들이 프로그램에 적극 참여하도록 유도하는 방법이 실제로는 더 효과적이라는 주장도 적지 않다.

을 갖는 경우가 많아서 짧은 기간에 다수의 청년층 실업자들에게 일자리를 제공하는 방향으로 정책을 추진한 결과, 숙련도가 낮은 청년층 실업자들에게 일시적으로 일자리를 제공해 줄 수는 있었지만, 어느 정도 시간이 경과하면 그와 같은 일자리 가운데 상당수가 사라지는 일이 많았다는 것이다.

또한 국가에 따라서는 직접적인 일자리창출 프로그램에 청년층 실업자들을 반강제적으로 참여하게 함으로써 실업대책의 효과를 반감시켰다는 지적도 있다. 청년층 실업자들의 의사와는 별로 상관없이 실시되는 청년층 고용정책은 참여자들의 동기를 유발시키지 못하기 때문에 여러 가지 부작용을 낳는다는 것이다. 특히 장기적으로 청년층 고용을 증대시키기 위해서는 참여자들에게 동기를 부여할 수 있는 방향으로 일자리창출정책이 실시되어야 한다는 것이다. 청년층 실업자들을 포함한 이해관계 당사자들의 자발적인 참여는 비단 직접적인 일자리창출정책뿐만 아니라, 청년층 실업문제를 해결하고자 하는 다른 ALMP의 성과에도 큰 영향을 줄 수 있는 요인으로 간주되고 있다.<sup>28)</sup>

기업에 임금보조금을 지급하여 청년층 고용을 증대하고자 하는 정책도 수요 측면의 ALMP 가운데 중요한 부분을 차지하고 있다. 기업에 임금보조금을 지불함으로써 기업의 청년층 고용에 대한 인건비 부담을 경감시킴으로써 청년층 고용증대를 목적으로 하는 이 정책은 여러 국가들에서 시행되어 왔다. 청년층을 고용하는 경우에 임금보조금을 주는 대신에 기업의 조세부담을 덜어주는 것도 이와 같은 정책의 범주에 속한다.

그런데 이와 같은 임금보조금정책은 심각한 부작용을 수반하는 것으로 알려져 있다. 임금보조금정책은 사중손실효과, 대체효과, 그리고 퇴출효과 등이 대체로 매우 큰 것으로 평가받고 있어, 그와 같은 효과들에 의하여 상쇄되는 부분을 감안하면 임금보조금정책에 기인하는 청년

28) 청년층 실업자들을 강제적으로 프로그램에 참여하도록 하면, 청년층 실업자들이 제재를 받지 않기 위해서 내키지 않은 일을 하는 수가 많으며, 이와 같은 일이 발생하면 장기적으로 오히려 청년층 실업문제를 해결하기 어렵기 때문에 긴급한 경우가 아니면 강제적으로 참여하도록 하는 것은 지양하는 것이 바람직하다는 견해가 지배적이다(O'Higgins, 2002).

층 고용의 순증가는 별로 많지 않다고 보고 있다.<sup>29)</sup> 따라서 임금보조금 정책은 비용에 비하여 그 결과는 신통치 않다는 것이다.

임금보조금정책과 관련하여 제기되는 문제 가운데 하나는 과연 중고령층 임금수준 대비 청년층 임금수준의 상대적 비율이 청년층 실업률과 연관이 있느냐 하는 것이다. OECD 국가들을 대상으로 분석한 일부 자료에 의하면, 예상과는 달리 청년층 임금수준의 상대적 비율과 청년층 실업률은 오히려 반대 방향으로 움직였다는 조사 결과가 있다(Ryan, 2001). 또한 일반 임금수준에 대한 최저임금 수준의 상대적 비율이 청년층 실업률에 미치는 영향에 대해서도 상반되는 결과들이 적지 않다. 따라서 임금보조금정책이 야기하는 사중손실효과 등의 문제는 차치하더라도, 임금보조금으로 인하여 변화되는 청년층 임금수준 자체도 청년층 고용수준과는 무관한 것이 아니냐는 비판도 제기되고 있다.

청년층의 창업을 촉진시키는 정책도 수요 측면 ALMP의 하나로써 여러 나라에서 실시되고 있다. 특히 업종의 특성상 중고령층에 비하여 청년층이 창업하기가 상대적으로 유리한 분야로 간주되는 정보통신 분야 등에 청년층이 다수 창업함으로써 청년층 실업문제를 일부 해결하고자 하는 국가들이 많다. 그리고 청년층 창업을 촉진시키기 위해서는 창업에 장애가 되는 각종 요소들을 제거할 수 있는 법·제도적 정비가 선행되어야 할 과제로 꼽히고 있다. 그와 더불어 창업에 필요한 자금조달을 지원하고, 기업경영에 필요한 교육훈련을 청년층에게 실시함으로써 창업의 성공 가능성을 높이는 방향의 정책이 필요한 것으로 지적되고 있다. 일부 개발도상국들에서는 비공식적 부문을 부분적으로 양성화하여 그와 같은 부문에 청년층의 창업이 보다 쉽게 이루어지도록 하는 환경을 조성해 주기도 한다.

공급 측면의 ALMP로는 청년층을 대상으로 하는 교육훈련정책, 노동공급 활성화정책, 그리고 진로지도 및 상담정책 등이 있다. 이 가운데 먼저 교육훈련정책은 앞서 언급한 바와 같이 공급 측면 이외의 다른

29) 이를테면 1980년대에 영국에서 실시된 YTS 프로그램의 경우에 사중손실효과와 대체효과를 합한 크기가 프로그램의 실시로 증가한 고용량의 40%에서 80%까지 달하는 것으로 조사되었으며, 아일랜드의 경우는 그와 같은 효과가 95%에 달했다는 연구 결과도 있다(O'Higgins, 2001).

ALMP와도 밀접한 관련이 있는 정책이다. 교육훈련 분야는 그 자체가 여러 부문과 연계되어 있는 복합적 활동이기 때문에 청년층 고용을 증대시키기 위한 교육훈련정책도 여러 분야와 상호의존적인 성격을 갖지 않을 수 없다. 따라서 청년층을 대상으로 하는 대부분의 ALMP는 해당 국가의 교육훈련체계가 어떻게 구성되어 있느냐에 따라서 그 내용이 조금씩 다른 것이 보통이다(O'Higgins, 2001).

교육훈련정책은 청년층의 취업능력을 제고시켜 기업이 필요로 하는 인력을 공급함으로써 청년층 실업문제를 해결하고자 하는 정책이다. 청년층은 중고령층에 비하여 경력이 부족하고 숙련도가 낮은 것이 보통이므로 학업을 마치고 빠른 시간내에 취업을 하는 것이 쉽지 않다. 따라서 대부분의 교육훈련정책은 소위 학교로부터 직장으로의 이행(transition)을 원활히 할 수 있는 데 초점을 맞추고 있다. 이를 위하여 1990년대 이후 OECD 주요 국가들에서는 교육훈련의 과정과 내용을 노동시장의 환경에 보다 신중적으로 변화시키는 한편, 청년층이 선택할 수 있는 교육훈련과정을 다양화하는 데 많은 노력을 기울여 왔다.

구체적으로는 과거와 같이 직업교육 프로그램과 자격을 지나치게 세분화하는 것을 지양하고, 여러 직종에 보다 폭넓게 적용할 수 있는 방식으로 프로그램을 개편하고 자격을 분류해 오고 있다. 또한 산학협동 등을 통하여 노동시장과 교육훈련체계의 연계를 강화하고, 교육훈련 경로를 다양화하는 노력을 기울여 왔다. 참고로 독일 등에서 실시되어 온 이원화체계(dual system)가 청년층 실업을 줄이는 데 모범적인 사례로 거론되면서 여러 국가들에서 그와 비슷한 교육훈련체계를 모색해 왔지만, 이원화체계를 가능케 하는 여러 가지 요소들이 충분히 갖추지 않고 실시되었기 때문에 큰 성과를 보이고 있는 국가는 드문 편으로 알려지고 있다.

교육훈련을 통하여 청년층의 실업문제를 해결하고자 하는 정책은 기본적으로 노동시장에서 노동수요측이 필요로 하는 숙련도와 노동공급측이 제공할 수 있는 숙련도 사이의 갭을 축소시킴으로써 구직난 속에 구인난이라고 하는 노동시장의 불일치를 줄이는 것이 목적이다. 그런데 이와 같은 교육훈련정책이 실효를 거두기 위해서는 교육훈련의 과정과

내용을 탄력적으로 운영하고 교육훈련에 참여하는 청년층의 선택폭을 넓혀주도록 해야 할 뿐만 아니라, 급변하는 노동시장의 인력수요 변화에 대한 예측력을 제고해야 하는 것으로 보고 있다.<sup>30)</sup>

노동공급 활성화정책은 1980년대 중반 이후 본격적으로 등장하기 시작한 공급 측면의 ALMP인데, 정부와 청년층 사이에 소위 상호의무(mutual obligation) 원칙을 준수하는 것을 전제로 실시되는 정책이다. 상호의무 원칙은 정부는 정책 대상이 되는 청년층에게 교육훈련 또는 일자리 기회를 제공하는 의무를 지는 대신에, 청년층은 교육훈련에 참가하거나 정부가 지정하는 일자리에서 노동을 제공할 의무를 갖는다는 것이다.

이와 같은 노동공급 활성화정책이 ALMP의 하나로서 등장한 것은 과거에 청년층을 포함한 취약계층에게 아무런 조건이 없이 주어지던 각종 사회보장관련 혜택에 취약계층이 안주하는 경향이 있었을 뿐만 아니라, 그와 같은 사회보장관련 혜택을 유지하는 데 드는 국가재정의 부담이 적지 않았기 때문이었다. 일자리를 구하지 못한 청년층의 경우 국가에서 제공하는 실업수당과 같은 편익에 길들여진 결과, 자기 발전을 위한 교육훈련에 대한 참가와 적극적인 구직활동을 소홀히 하고 있는 문제점이 증가하면서 이를 타개할 목적으로 노동공급 활성화정책이 채택되기 시작했다.

주요 국가들에서 국가적 차원에서 실시해 온 대규모 고용관련 프로그램에는 노동공급 활성화정책과 관련이 있는 요소들이 포함되어 있는 경우가 많다. 예를 들면, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등 북유럽 국가들에서 실시된 고용관련 프로그램들에서는 실업수당을 수령할 수 있는 자격을 갖춘 청년층 실업자에게 정부가 교육훈련이나 일자리를 제공할 것을 보장하는 소위 ‘청년보장(youth guarantee)’이라고 하는 정책이 실시되어 왔다.<sup>31)</sup> 영국에서 실시되어온 뉴딜(New Deal) 프로그램

30) 기술변화 등으로 노동시장에서 새로운 숙련기술이 요구되는 시점에서부터 그것을 인지하고 교육훈련체계에 반영해서 학생들이 그와 같은 새로운 숙련기술을 습득하기까지는 보통 4.5년에서 7년 정도가 소요되는 것으로 조사되고 있다 (CEDEFOP, 2002).

31) 그런데 1990년대에 들어오면서 청년층 인구가 감소함에 따라 자연히 거의 모

에는 6개월 이상 구직수당(jobseeker's allowance)을 청구해 온 청년층 실업자는 누구나 동 프로그램에 의무적으로 참여해야 하며, 호주에서도 6개월 이상 실업상태에 있는 청년층은 국가로부터 실업수당을 받는 대신에 교육훈련이나 취업활동에 반드시 참여하도록 되어 있다. 영국과 호주의 청년층 고용정책에 대해서는 뒤에서 별도로 상세히 살펴보도록 한다.

청년층의 고용증대를 목적으로 실시되어 온 많은 개별 정책들이 그다지 실효를 거두지 못한 것으로 비판을 받고 있는 반면에(Martin and Grubb, 2001), 노동공급 활성화정책은 청년층이 실업에서 탈출하는 데 비교적 큰 영향을 준 것으로 평가받고 있다. 특히 영국, 호주, 덴마크 등은 노동공급 활성화정책을 실시한 결과, 실업으로부터 교육훈련 또는 취업으로 벗어난 청년층 비율이 크게 높아진 것으로 조사되고 있으며, 앞서 살펴본 임금보조금정책, 교육훈련정책과 병행하여 노동공급 활성화정책을 추진한 경우에는 보다 큰 효과를 보인 것으로 알려져 있다.<sup>32)</sup>

그러나 문제는 실업상태로부터 이탈한 청년층 가운데 상당수가 조만간 실업상태로 되돌아온다는 결과를 보이고 있다는 점이다. 특히 북유럽 국가들과 뒤에서 자세히 살펴볼 프랑스의 경우에 그와 같은 현상이 두드러진 것으로 조사되었다. 하지만 이와 같은 정책을 실행한 결과, 적어도 노동시장에 대한 청년층 구직자들의 이해와 태도가 변화하였으며, 청년층 구직자들의 이와 같은 변화는 취업 등에 있어서 나중에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 평가받고 있다(OECD, 2002). 그리고 청년층 가운데 학교에 다니지 않는 청년층, 즉 비재학 청년층만을 조사 대상으로 하는 경우에는 노동공급 활성화정책이 그렇게 효과적이지 않다는 연구 결과도 있다. 또한 노동공급 활성화정책은 비용이 많이 소요되

---

든 청년층에게 정부가 '청년보장'을 할 수 있게 되자, 대상이 되는 청년층의 나이를 연장하거나(노르웨이), 청년층 의사와는 크게 상관없이 교육훈련 또는 노동시장에 의무적으로 참여할 것을 요구하는 방향으로 정책이 강화되기도(스웨덴) 했다(OECD, 2002).

32) 덴마크에서는 청년층 실업자들이 실업상태에서 벗어난 비율이 최고 50%까지 증가하였으며, 영국은 뉴딜 프로그램에 노동공급 활성화정책과 여타 ALMP를 패키지 형태로 묶어 시행한 결과, 청년층 남성의 실업이탈 비율이 두드러졌던 것으로 나타났다(van Reenen, 2001).

는 정책이라는 단점이 있다. 동 정책으로 인하여 상당한 성과를 본 국가들의 공통점 가운데 하나는 GDP 대비 노동공급 활성화정책 자금의 비율이 높게 나타나고 있다는 점이다.

공급 측면의 ALMP 가운데 비교적 비용이 적게 소요되는 것으로는 진로지도 및 상담정책을 들 수 있다. 최근 들어 주요 국가들에서는 청년층을 대상으로 하는 조기 진로지도와 상담이 청년층 실업을 줄이는데 상당히 효과적인 것으로 인식하고, 학교를 비롯한 각종 교육훈련기관은 물론, 고용안정기관과 같은 고용서비스기관에서도 청년층에 대한 진로지도와 상담을 보다 체계적으로 실시하는 데 많은 노력을 기울이고 있다.

그런데 진로지도 및 상담정책을 실행하는 데 나타나는 최대 걸림돌 가운데 하나는 노동시장에 대한 정보가 충분하지 않다는 점이다. 노동시장의 현황에 대한 속보성과 노동시장의 변화에 대한 예측력이 뒤떨어지는 경우에는 청년층에게 신뢰할 만한 진로지도와 상담을 해줄기가 어렵다. 더욱이 진로지도와 상담을 담당하는 교사 또는 공무원이 노동시장에 대한 해박한 지식을 지니고 있지 않다면, 청년층에 대한 진로지도와 상담은 형식적일 가능성이 매우 높다.

한편 취약계층을 대상으로 하는 ALMP는 주로 청년층 가운데 저학력자, 학업 중퇴자, 장애인, 미혼모, 노숙자, 약물중독자 등과 같은 청년층이 실업에서 벗어날 수 있도록 하는 데 초점을 맞춘 ALMP를 가리킨다. 일반 청년층에 비하여 취약계층에 속하는 청년층이 실업자가 될 가능성이 훨씬 더 높다는 것은 대부분의 국가들에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

거의 모든 선진국에서는 저학력 청년층의 실업률이 고학력 청년층의 실업률보다 높게 나타나는 것으로 알려져 있다. 선진국은 기술수준이 높고 산업구조가 고도화되어 있어, 미숙련노동보다 숙련노동에 대한 수요가 상대적으로 크므로 저학력 청년층이 취업할 수 있는 일자리는 그만큼 제한되어 있기 때문이다.<sup>33)</sup> 그런데 개발도상국에서는 저학력 청년

33) 직장 경력이 없는 첫 구직자들에게 소득지원을 하지 않고 있는 이탈리아는 선진국이면서도 고학력 청년층의 실업률이 저학력 청년층의 실업률을 상회하고

층이 고학력 청년층에 비하여 반드시 실업률이 높게 나타나는 것은 아니라는 연구 결과들이 많다(Manning and Junankar, 1998; O'Higgins, 2001). 실업에 대한 사회보장제도가 잘 갖추어져 있지 않은 개발도상국에서는 저학력 청년층은 생계를 위해서는 힘든 일도 마다하지 않고 일을 하는 반면에, 고학력 청년층은 자신들의 숙련도에 적합한 일자리가 부족하여 실업자가 되기 쉽다고 보고 있다. 따라서 오히려 저학력 청년층의 실업률이 고학력 청년층의 실업률보다 높은 개발도상국들도 상당수 있다는 것이다.

취약계층에 속하는 청년층을 대상으로 하는 ALMP는 다른 ALMP에 비하여 효율성보다는 형평성을 중시하고 있다. 취약계층에 속하는 청년층은 다른 일반 청년층 및 중고령층에 비하여 노동시장에서 불리한 처지에 있기 때문에, 사회적 형평성을 제고하는 차원에서 이들에 대한 특별 지원을 하는 데 정책의 초점이 맞추어져 있다. 그러나 최근 들어 취약계층에 속하는 청년층에게도 과거에 비하여 노동 또는 교육훈련 등에 의무적으로 참여할 것을 요구하는 경향이 있다. 즉 취약계층에 속하는 청년층도 국가가 제공하는 편익을 무료로 받을 수 있는 것이 아니라, 교육훈련에 반드시 참여하거나 국가 또는 지역사회에 일정 부분 기여할 것을 요구받고 있다.

학업 중퇴자 등을 대상으로 하는 안전망 구축정책도 취약계층에 속하는 청년층을 위한 ALMP라고 할 수 있다. 청년층을 대상으로 하는 대부분의 ALMP가 주로 경제활동에 참가하는 청년층, 즉 청년층 실업자와 청년층 취업자를 중심으로 하고 있어, 자발적 또는 비자발적으로 경제활동에 참가하고 있지 않은 청년층을 배려하고 있는 경우는 많지 않다. 따라서 학업 중퇴자 가운데 상당수의 청년들은 취업을 하지 않은 것은 물론, 공공 고용서비스기관 등에 실업자로 등록도 되어 있지 않아 ALMP의 사각지대에 머무르고 있는 경우가 많다.

이에 따라 지자체를 포함한 행정기관, 교육훈련기관, 공공 고용서비스기관, 그리고 각종 지역사회단체 등이 네트워크를 구성하여 이와 같은 청년층을 위한 별도의 안전망 구축정책을 수립하는 국가들이 늘고

---

있는 국가이다.

〈표 1-16〉 OECD 주요국의 청년층 ALMP

		목 적	대 상	주요 내용
호 주	Dole	청년층 실업자의 적극적 구직활동, 지역사회 기여	18~24세(최근 49세로 연장) 청년층으로 정부지원(New Start, Youth Allowance)을 6개월 이상 수령한 자	파트타임 일, 자발적인 일, 지역사회 일, 각종 특별 프로그램에서 일정 시간 이상 참여, 상호의무 부여, 위반시 제재(1998년 시작)
벨 기 에	Rosetta Plan (CPE)	청년층 구직자 지원	25세 미만 청년층 (일부 지역은 30세 미만)	쿼터제로 청년층 고용 의무화, 기업의 사회보장비용 감면 (2000년 시작)
덴 마 크	Special Youth Package	정규교육훈련 참가 인센티브 제공, 장기실업 방지	18~24세 청년층으로 6개월 이상 실업수당을 수령한 자	최소 18개월 이상 교육훈련 참가, 기간중 실업수당 50% 삭감 (1996년 시작)
프 랑 스	NSEJ	서비스부문 청년층 고용창출	18~25세 원칙	주정부에서 임금보조금 지급, 기업은 참여자에게 최저임금 이상의 임금지급 (1997년 시작)
	TRACE	장기고용 지원	취업계층에 속하는 청년층(25세 미만)	직장 진입경로 구축 (집중적이면서 개인적인 지도병행), 기간 중 소득지원 (1998년 시작)

〈표 1-16〉의 계속

구 분	목 적	대 상	주요 내용
독 일	JUMP 청년층 실업 감축, 여타 ALMP 보완	도제 장소를 구하지 못한 자, 실업자, 자격 미취득자	교육훈련, 도제 장소 모색, 임금보조금, 일자리창출, 멘터링 및 기타 사회적 지원 (1999년 시작)
이 탈 리 아	Job Grants Programme 청년층 고실업률 지역(남부 등)의 실업률 하락	21~32세 청년층으로 30개월 이상 실업자	최장 12개월 동안 훈련 및 일 체험 (1998년 시작)
일 본	신규 졸업생 고용지원 신규 졸업생의 실업방지	고교 및 대졸 미취업자	공공 고용서비스기관의 중재기능(일자리 추천, 정보 제공, 상담, 구인-구직 만남 행사 등) 강화
네 덜 란 드	Individual Action Plan 구직 고용법(WIW) 및 실업편익법의 실행	23세까지 청년층 실업자	지자체와 고용서비스기관의 공동 운영, 개인별 맞춤형 프로그램, 장기실업자에게 보조금이 지급되는 일자리 제공(1998년 시작)
스 웨 덴	Municipal Youth Programme 1980년대 중반 급증한 청년층 실업 해결	20세 미만 청년층	청년층이 20세 되기 전에 지자체는 실업기간(100일 이내)에 실습장소 마련 또는 유사한 활동 제공 (1995년 시작)
	Youth Guarantee 청년층 장기실업 축소	20~24세 청년층으로 실업편익 또는 사회적 지원을 받는 장기실업자	개인별 Action Plan에 기초한 개인별 서비스를 최장 12개월까지 제공 (1998년 시작)

<표 1-16>의 계속

구 분	목 적	대 상	주요 내용	
	Change of Generation	청년층 장기실업자 취업지원	3개월 이상 구직중인 19세 청년층(및 일부 중고령층)	퇴직하는 중고령층을 청년층으로 대체, 단, 퇴직 중고령층에게 최장 2년까지 급여 지급 (1998~2000년)
오스트리아	도제장소 창출 프로그램	도제 장소 창출	25세 미만 청년층	임금보조금 지급 단, 여성 및 취약계층 청년층 고용시 임금보조금 추가 (1996년 시작)
	Safety-net	도제 장소 창출 및 청년층 실업 축소	청년층 실업자	도제 장소를 구하지 못한 청년층을 위한 직업훈련 및 특별지원 (1998년 시작)
핀란드	사회복귀 일 경험 프로그램	만성적인 장기실업 축소	8.5~12개월 사이 장기 구직 청년층	4개월 소득지원, 25세 미만 청년층 구직자 강제 참여, 지자체와 고용서비스기관 상호협조 (2001년 시작)
영국	뉴딜 프로그램	청년층 장기실업자 축소	18~24세 청년층으로 6개월 이상 실업자	지역파트너십 및 개인지도교사의 역할 중시, 상담 후 6개월 동안 교육 또는 취업의무화 (1998년 시작)
미국	Job Corps, JTPA (현 WIA), CYSC 등	청년층 교육훈련 및 일자리창출	20~24세 청년층으로 실업편의 또는 사회적 지원을 받는 장기 실업자(주로 14~21세 사이)	지역파트너십 강조, 원스톱센터 운영, 교육-노동시장 연계

자료: OECD(2002)에서 일부 수정 및 보완.

있다.<sup>34)</sup> 안전망 구축정책의 내용에는 일 체험, 학업복귀 및 상급학교 진학에 대한 상담과 지도, 가정형편이 어려운 청년층에 대한 금전적 지원, 알코올과 마약 등에 중독이 된 청년층을 위한 건강관리 지원 등이 포함되어 있다. 안전망 구축정책의 최종 목적은 비재학·비경제활동 청년들을 경제활동에 참여하도록 이끌어내는 것이지만, 그 과정에서 해당 청년들과 연락 관계의 끈을 놓지 않고 유지함으로써 향후 이들을 포함하여 청년층 전반에 대한 올바른 고용정책을 수립하려는 목적도 있다.

<표 1-16>은 OECD 주요 회원국들이 청년층을 대상으로 실시해 온 ALMP 가운데 일부를 정리한 것이다.

이와 같이 다양한 프로그램들을 운영하고 있는 국가들이 실제로 어느 정도의 자금을 청년층 고용관련 프로그램에 지출하고 있으며, 실제 이와 같은 프로그램에 청년층 인구가 얼마나 많이 참여하는지를 살펴볼 필요가 있다. 프로그램의 숫자만 많이 나열한다고 해서 청년층 고용정책이 비중 있게 다루어진다고 볼 수는 없으며, 지원대상이 되는 청년층의 범위가 넓다고 해서 많은 수의 청년층이 반드시 프로그램에 참여한다는 보장은 없기 때문이다.

통계 자료에 의하면(OECD, 2002), OECD 회원국들은 평균적으로 지난 수십 년 동안 중고령층을 포함한 전체 ALMP에 지출한 재정의 약 10%를 조금 상회하는 비율로 청년층 고용관련 프로그램에 정부의 자금을 지출한 것으로 조사되고 있다. 그리고 이와 같은 청년층 고용관련 프로그램에 지출한 금액은 평균적으로 GDP의 약 0.1% 정도에 해당되는 것으로 알려져 있다.

<표 1-17>에서 보듯이 GDP 대비 청년층 고용관련 프로그램의 재정지출 비율은 국가별로 상당히 큰 차이를 보이고 있다. 프랑스를 비롯하여 이탈리아, 핀란드 등과 같은 국가들은 청년층 고용관련 프로그램의 재정지출 비율이 비교적 높은 반면에, 벨기에, 노르웨이, 캐나다 등은 동 비율이 낮은 국가에 속한다. 한국의 경우도 최근 들어 동 비율이 상당히 낮은 수준을 보이고 있다. 청년층 실업률이 높은 국가 중에서 이

34) 예를 들면, 프랑스의 TRACE 프로그램과 북유럽 국가들의 학업복귀 프로그램 등이 그와 같은 안전망구축 정책 차원에서 실시되고 있는 프로그램들이다.

탈리아는 청년층 고용관련 프로그램에 대한 재정지출 비율이 비교적 높은 편이나, 스페인은 동 비율이 낮게 나타나 서로 대조적인 모습을 보이고 있다.

경제활동인구 중에서 청년층 고용관련 프로그램에 참여하는 비율은 뉴질랜드를 비롯하여 프랑스, 호주, 핀란드 등에서 높게 나타나 있고, 한국, 캐나다, 노르웨이 등에서는 동 비율이 상당히 낮은 편이다. 특히 한국은 동 비율이 <표 1-17>에서 열거한 국가들 중에서 가장 낮은 국가일 뿐만 아니라, 최근 들어 더욱 하락하는 추세를 보이고 있다.

<표 1-17> OECD 주요국의 청년층 고용관련 프로그램의 재정지출과 청년층 참여율(%)

	GDP 대비 재정지출비율				경제활동인구 대비 참여인원비율			
	1990	2000	2001	2002	1990	2000	2001	2002
호주 <sup>1)</sup>	0.05	0.06	0.07	0.08	0.53	0.79	3.11	2.98
벨기에	-	-	0.01	0.01	-	0.33	0.93	0.74
캐나다 <sup>2)</sup>	0.02	0.02	0.02	-	0.55	0.48	0.42	0.39
덴마크	0.10	0.08	0.12	0.10	1.50	1.50	1.88	1.83
프랑스	0.40	0.42	0.43	0.40	2.96	2.81	2.69	-
독일	0.07	0.07	0.08	0.10	0.84	0.87	0.91	1.01
이탈리아	0.24	0.23	0.21	0.20	-	-	-	-
뉴질랜드	0.14	0.14	0.14	0.15	4.46	4.93	5.28	-
네덜란드 <sup>1)</sup>	0.04	0.04	0.04	0.04	0.64	0.63	0.64	0.68
스페인	0.08	0.05	0.04	0.06	2.41	1.98	-	-
스웨덴	0.03	0.02	0.02	0.02	0.73	0.62	0.55	0.61
노르웨이	0.01	0.01	0.01	0.01	0.39	0.41	0.41	0.51
영국	0.15	0.15	0.12	0.13	-	-	-	-
미국 <sup>3)</sup>	0.03	0.03	0.03	0.02	-	0.44	0.44	-
핀란드	0.20	0.18	0.16	0.17	2.49	2.28	2.00	2.11
한국	0.04	0.03	0.02	0.02	0.26	0.42	0.34	0.19

주: 1) 기간은 해당 연도 7월 1일부터 다음 연도 6월 30일까지임.

2) 기간은 해당 연도 4월 1일부터 다음 연도 3월 31일까지임.

3) 기간은 해당 연도 10월 1일부터 다음 연도 9월 30일까지임.

자료: OECD(2004).

청년층 고용관련 프로그램에 대한 재정지출 비율과 피상적인 참여인원 비율만으로는 한 국가의 청년층 고용관련 프로그램이 어느 정도로 폭넓게 실행되고 있는지를 정확히 파악할 수는 없다. 청년층 고용관련 프로그램의 운영과 경비지출에는 정부뿐만 아니라 기업을 비롯하여 지역사회의 각종 단체들이 다같이 참여하는 일이 많기 때문이다. 그러나 적어도 청년층 고용관련 프로그램에 대한 재정지출의 비율을 통하여 청년층 고용정책에 대한 정부의 의지가 어느 정도인지는 개략적으로 파악할 수 있다. 마찬가지로 질적인 측면의 성과는 정확히 파악되기 어렵지만, 경제활동인구 중에서 청년층 고용관련 프로그램에 참여하는 비율로부터 해당 국가의 프로그램 운영의 성과를 양적으로는 어느 정도 가늠할 수 있다.

## 2. 미국의 청년층 고용정책<sup>35)</sup>

### 가. 청년층 고용관련 프로그램의 등장 배경

미국은 1960년대 중반부터 1970년대까지는 일반 청년들보다 취약계층에 속하는 청년들에 초점을 맞춘 청년층 고용정책을 추진했다. 특히 소수인종에 속하는 청년들과 고졸 이하 학력을 가진 청년들의 실업문제가 커다란 사회적 문제로 대두됨에 따라 취약계층에 속하는 청년들을 주대상으로 하는 고용정책이 강조되었다.

그런데 1980년대에 들어서면서 미국 학생들의 학력 저하가 미국 경제에 큰 걸림돌로 작용하고 있다는 보고서들이 잇달아 나오면서 과거와는 달리 일반 청년들을 대상으로 하는 교육훈련정책이 강화되기 시작했다. 더욱이 1994년 학교-일 기회법(School to Work Opportunities Act)이 제정되어 학교로부터 직장으로의 원활한 이행을 위하여 교육체계를 재정비하면서 일반 청년들의 취업에 대한 관심이 증폭되었다.

그러나 1990년대 말 이후에는 청년층 실업문제 해결에 대한 관점이

35) 이하에서 서술하고 있는 주요국의 고용정책에 관한 내용 가운데 일부는 전병유·이상일(2003)의 제3장을 수정·보완한 것이다.

다시 변화하기 시작했다. 즉 현재의 청년층 실업을 줄이는 근시안적인 목표에 주안점을 두기보다는 미래의 노동시장에 청년층이 성공적으로 적응할 수 있도록 하기 위한 방안에 정책의 무게를 두기 시작했다. 이와 같은 변화의 분위기에서 일반 청년들의 경력 준비(career preparation)와 함께 그동안 한때 소홀히 다루어졌던 취약계층에 속하는 청년들의 미래에 대해서도 새로운 관심을 기울이기 시작했다. 취약계층에 속하는 청년들에 대한 관심이 재등장한 데는 대학중퇴 이상의 학력을 가진 청년들에 비하여 고졸 이하 학력을 가진 청년들에 대한 국가의 지원이 지나치게 적다는 사회적 비판이 하나의 원인이 되었다.

1990년대 말 이후 취약계층 청년들에 대한 관심이 재등장한 또 다른 이유로는 청년층의 인구학적 분포가 지난 수십 년간 크게 변화했다는 사실이다. 1970년대 중반까지만 하더라도 고등학교 중퇴자의 70% 이상이 백인이고, 흑인과 히스패닉계 비율은 30% 미만이었으나, 1990년대 중반에는 고등학교 중퇴자 중에서 백인은 단지 47%에 불과한 반면, 흑인과 히스패닉계의 비율은 50%에 달할 정도로 고등학교 중퇴자의 인종별 분포가 크게 바뀌었다. 또한 이와 같은 청년층 가운데 상당수는 가정형편이 어렵고 전과기록을 가지고 있는 자들이었다.

이와 같이 취약계층에 속하는 청년들이 노동시장에 정상적으로 진입하여 활동하는 데 여러 가지 사회구조적 문제가 있다고 판단한 미국은 그동안 실시해 오던 직업훈련파트너십법(Job Training Partnership Act: JTPA) 대신에 노동력투자법(Workforce Investment Act: WIA)을 1998년에 제정하여 취약계층 청년들에 대한 국가의 지원을 강화하기에 이르렀다. WIA는 2000년 7월부터 시행에 들어갔는데, 주내용은 JTPA 프로그램을 비롯하여 연방정부에서 실시하는 각종 프로그램들을 보다 현실화하고 체계화한 것이다. 특히 JTPA와 달리 자금 사용에 보다 신축성을 부여하고 있을 뿐만 아니라, 청년층 고용관련 프로그램들을 통합하고 행정체계를 새롭게 정비하는 방향으로 짜여져 있다.

이하에서는 먼저 1998년 이전에 미국에서 실시되었던 JTPA 프로그램을 간략히 살펴본 후, 현재 시행중인 WIA 프로그램의 주요 내용을 알아보도록 한다. 그리고 WIA 프로그램 못지않게 취약계층 청년들의

고용정책에 중요한 부분을 차지하고 있는 Job Corps 프로그램을 살펴본 다음에 기타 프로그램들을 간단히 소개하도록 한다.

#### 나. JTPA 프로그램

1982년부터 실시된 JTPA 프로그램은 2000년 WIA 프로그램이 실행에 들어가기까지 약 20년 가까이 청년층, 특히 저소득 청년층의 고용증대를 목적으로 만들어진 프로그램이었다. 경제적으로 어려움에 처해 있는 중고령층도 JTPA 프로그램의 대상이었지만, 여기에서는 청년층 관련부문에 초점을 맞추어서 프로그램의 성격과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

JTPA는 연방정부에서 자금을 제공하는 연방정부 프로그램이었으나 실제 운영은 지역 차원에서 이루어졌다. 즉 지역정부(local government)들에 의하여 구성된 SDA(Service Delivery Area)라고 하는 기관이 연방정부가 제공한 자금을 이용하여 저소득 청년층을 대상으로 직업교육훈련 실시, 직장탐색 지원, 일 체험의 기회 제공 등을 하였다.

주로 16~21세 미진학 청년층이 대상이었으며, 재학 중인 학생들은 프로그램의 대상에서 제외되었다. 그리고 SDA에 대한 감독은 민간산업평의회(Private Industry Council)라고 하는 민간협의체가 담당하였다. 지역 산업계 인사, 교육훈련계 인사, 공무원, 각종 지역사회단체 인사 등이 민간산업평의회 구성원들이었으며, 이러한 구성원들 가운데 지역 산업계 인사들이 전체 구성원들 가운데 과반수를 차지하였다.

JTPA 프로그램에서 저소득층 청년들의 고용증진을 위하여 여러 가지 활동이 실시되었음에도 불구하고, 성과는 그다지 크지 않았다는 평가를 받았다. 저소득층 청년들에게 상당한 정도의 직업교육훈련을 실시한 것은 긍정적인 성과로 평가받았지만, 프로그램에 참여한 청년층의 고용증대가 기대에 미치지 못했을 뿐만 아니라, 취업으로 이어진 경우에도 소득증대가 별로 나타나지 않았다는 사실이 문제점으로 지적되었다.

이와 같은 미진한 성과를 나타낸 이유로는 여러 가지를 들 수 있지만, 무엇보다도 프로그램에 참가한 청년 1인당 프로그램의 지출 금액이

턱없이 부족하였기 때문에 가시적인 효과를 기대하기 어려웠던 데 있는 것으로 보고 있다. 또한 JTPA 프로그램이 없었더라도 민간부문에서 자연스럽게 저소득 청년층에게 제공될 수 있었던 일자리 가운데 상당수가 JTPA 프로그램으로 인하여 대체되었기 때문에 전체적인 효과는 그리 크지 않았다는 평가도 있다.

#### 다. WIA 프로그램

취약계층 청년들을 대상으로 하는 미국의 각종 고용관련 프로그램들은 대개 단기적일 뿐만 아니라, 청년들을 위한 각종 서비스 제공기관들이 서로 밀접한 관계를 형성하지 않은 채 서로 독립적으로 서비스를 제공함에 따라 비효율적이었던 비판을 받아왔다. 특히 JTPA 프로그램이 앞에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 문제점을 드러냄에 따라, 이를 시정하기 위하여 2000년 7월부터 WIA에 기초한 새로운 프로그램이 실시되게 되었다.

취약계층 청년들의 취업에 초점을 맞춘 JTPA 프로그램과는 달리, WIA 프로그램은 취업을 포함한 자기계발이라고 하는 보다 폭넓은 시각에서 취약계층 청년들이 처해 있는 문제를 해결하는 데 목표를 두고 있다. 청년들이 일자리를 구할 수 있도록 도와주는 것만으로는 충분하지 않다고 보고, 취업에 필요한 기술과 지식을 습득함은 물론, 살아가는 데 필요한 다양한 생활기술을 연마할 수 있는 수단으로서 일을 활용할 수 있도록 청년들을 도와주는 데 주안점을 두고 있다.

WIA의 청년층 프로그램은 미진학 청년들과 재학 중인 청년들 가운데서 원칙적으로 경제사정이 어려운 자들을 대상으로 하고 있다. 보다 구체적으로는 14~21세 사이의 청년들을 대상으로 하되, 기초기술 부족, 학교 중퇴, 주거부정, 임신 또는 자녀를 둔 경우, 전과기록, 그리고 기타 애로요인들을 적어도 한 가지 이상 갖고 있는 청년들로 대상을 제한하고 있다.

WIA 프로그램의 행정추진체계를 보면, 연방정부 차원에서는 노동부, 교육부, 복지부 등이 동 프로그램을 관장하고 있으며, 주·지역에 설치

된 노동력투자위원회(Workforce Investment Board)를 중심으로 주 또는 지역 차원에서 동 프로그램의 구체적인 실행이 이루어지고 있다. 각 주에 설치된 주 노동력투자위원회(State Workforce Investment Board)는 주 차원에서 WIA 프로그램의 5개년 계획을 수립하고 운영을 지원하기 위하여 설치된 조직인데 산업계 인사, 교육훈련계 인사, 공무원 등이 동 위원회의 주요 구성원들이다. 이 가운데 산업계 인사들이 동 위원회에서 과반수를 차지하도록 하고 있으며, 위원장 역시 산업계 인사가 맡도록 되어 있다. 지역 단위에 설치된 지역 노동력투자위원회(Local Workforce Investment Board)는 지역 차원의 일을 담당하도록 되어 있는데, 위원회 구성 등은 주 노동력투자위원회와 비슷하다.

지역 노동력투자위원회는 산하에 세부 조직으로서 청년층위원회(Youth Council)를 설치하여 취약계층 청년들을 주대상으로 하는 취업 및 자기계발에 대한 지원업무를 담당하도록 하고 있다. 청년층위원회는 다시 미진학위원회(Out-of-School Committee), 재학위원회(In-School Committee), 그리고 청년층 원스톱위원회(Youth One-Stop Committee)라고 하는 세부 조직들을 두어 각각 해당 분야의 활동을 담당하고 있다. 청년층위원회의 구성원들로는 지역 노동력투자위원들 중에서 청년층 고용정책에 특별한 관심을 갖는 위원, 청소년 범죄와 관련이 있는 기관의 인사, 공공주택 행정기관의 인사, 학부모, 그리고 지역에 따라서는 이하에서 설명할 Job Corps 프로그램 관계자 등이 포함되어 있다. 청년층위원회의 총 구성원수는 지역별로 적게는 5명 미만, 많게는 36명 이상 등 상당히 다양한 편이나, 대개 11~25명 정도이다.

이와 같은 행정추진체계를 갖고 있는 WIA 프로그램은 주로 각 지역에 설치되어 있는 원스톱센터를 통하여 프로그램의 대상이 되는 청년들과 실질적으로 접촉하고 있다. 그리고 프로그램의 구체적인 실행은 다시 지역의 각종 교육훈련기관을 중심으로 이루어진다. 그리고 이와 같은 과정에서 관련 당사자들 사이의 상호협조를 이끌어내기 위해서 파트너십이 중시되고 있다.

그리고 자금배분 측면에서는 과거 JTPA 프로그램의 경우 하계고용훈련 프로그램 부문과 상시훈련 프로그램 부문으로 나누어 연방정부가

주 또는 지역에 자금을 배분하였으나, WIA 프로그램에서는 두 부문이 하나로 통합되어 자금배분이 이루어지고 있다. 그리고 주와 지역 사이의 자금배분에서는 연방정부가 지원하는 자금 가운데 15%는 주 차원의 청년층 지원활동 부문에, 그리고 나머지 85%는 지역 차원의 청년층 지원활동 부문에 배정되고 있다. 또한 전체 자금 중에서 적어도 30%는 대안학교(alternative school) 재학생들을 포함한 미진학 청년들을 위하여 사용되도록 하고 있다.

주, 지역, 그리고 개별 청년의 사정에 따라서 구체적인 서비스의 내용이 달라질 수 있도록 WIA 프로그램에 상당한 정도로 융통성이 부여되어 있지만, 다음과 같은 종류의 서비스는 어디에서나 공통적으로 반드시 제공되도록 하고 있다. 첫째, 개별학습지도, 학습방법훈련, 그리고 학교 중퇴를 방지함으로써 고등학교 졸업을 할 수 있도록 하는 학생지도, 둘째, 고등학교과정 대안학교 교육서비스, 셋째, 일반교육과 직업교육에 연계된 하계고용 기회의 제공, 넷째, 일 체험 기회의 제공, 다섯째, 직업기술훈련 실시, 여섯째, 지역사회에 대한 봉사활동 또는 책임감을 키워주는 리더십 개발, 일곱째, 각종 부수적인 지원과 서비스의 제공, 여덟째, 프로그램 종료후 최소 12개월 동안 멘터링 및 추수서비스(follow-up service) 실시, 그리고 약물 및 알코올 남용 방지 등을 위한 지도상담 등이다.

#### 라. Job Corps 프로그램

연방정부가 지원하는 청년층 고용관련 프로그램 중에서 지금까지 지출금액 면에서 가장 큰 규모로 실시되어 온 프로그램이 바로 Job Corps 프로그램이다. Job Corps 프로그램은 1960년대 중반 Johnson 행정부 때 빈곤과의 전쟁(War on Poverty) 프로그램의 일환으로 출범한 이래 40년 가까이 지속되어 온 프로그램이다. 1964년에 제정된 경제기회법(Economic Opportunity Act)에 기초하여 처음 출범한 동 프로그램은 1982년 JTPA, 그리고 1998년 WIA가 제정되면서 관련규정에 맞추어서 함께 개편되어 왔다.

취약계층 청년들과 여타 청년층 고용관련 프로그램에 참여하기가 매우 곤란한 환경에 처해 있는 청년들을 대상으로 하고 있는 Job Corps 프로그램은 청년들의 취업능력 제고, 책임감 증대, 시민의식 고취 등을 목적으로 일반교육, 직업교육, 그리고 전문적인 상담 등과 같은 서비스를 종합적으로 그리고 집중적으로 실시하는 프로그램이다. 특히 동 프로그램은 도시빈민가와 침체 지역에 거주하는 청년들을 대상으로 시설을 갖춘 특정 장소에서 서비스를 제공하는 특징이 있다.

Job Corps 프로그램에 참여할 수 있는 취약계층 청년들의 연령은 16~24세이다. 이 가운데 18세 이상의 청년들은 선발서비스위원회(Selective Service Board)에 반드시 등록해야 하고, 18세 미만의 청년들은 부모나 후견인의 동의가 있어야 동 프로그램에 참여할 수가 있다. Job Corps 프로그램에서는 사회보장 편익을 수혜하고 있거나 빈곤선 이하의 소득을 갖는 가구의 청년을 취약계층 청년으로 간주하고 있다. 그리고 Job Corps 프로그램에 참여하기 위해서는 추가적인 교육훈련이 필요할 뿐만 아니라, 프로그램을 이수할 능력과 열망을 갖추어야 한다. 또한 건강과 개인행동에 심각한 문제가 없어야 한다는 것도 동 프로그램 참여의 전제조건이다.<sup>36)</sup>

Job Corps 프로그램의 운영체계는 미국에서 실시되고 있는 다른 대부분의 청년층 고용관련 프로그램들과 마찬가지로 상당히 복잡한 편이다. 운영 책임을 지고 있는 행정기관들이 연방과 지역으로 이원화되어 있고, 프로그램의 구성 요소들이 다양하며, 그리고 동 프로그램을 현장에서 실행하는 수많은 계약업체들과 하청계약업체들이 있다. 연방정부 차원에서는 노동부가 Job Corps 프로그램 중앙본부 사무소를 비롯하여 9개 지방 사무소들에 대한 행정관리 업무를 담당하고 있다. 이 가운데

36) 지금까지의 통계에 의하면, 성별로는 남성 청년층이(약 60%), 연령별로는 주로 20세 미만의 청년층이(16, 17세가 40%, 18, 19세가 33%), 지역별로는 남부 지역이(40%), 그리고 인종별로는 흑인 청년층을 비롯한 소수계 인종에 속하는 청년층이(70%) 동 프로그램에 많이 참여한 것으로 알려져 있다(DOL, 2001a). 또한 참여 청년층 가운데 약 80%에 해당되는 청년들이 고등학교 졸업학력을 갖고 있지 못했으며, 약 30%는 마약 복용자, 25%는 전과자, 그리고 18%는 부양해야 할 아이가 있는 것으로 조사되고 있다(DOL, 2001b).

중앙본부 사무소는 정책수립, 교육훈련과정 개발, 프로그램의 주요 내용에 대한 관리감독을 맡고 있으며, 지방 사무소들은 계약업체들과 계약을 체결하고, 각 지방에 설치한 Job Corps 센터의 운영성과를 점검하는 일 등과 같은 관리감독 업무를 수행하고 있다.

연방정부에서 자금을 제공하는 대부분의 청년층 고용관련 프로그램들에서는 자금은 연방정부가 제공하지만 실제 운영은 지자체 등이 담당하는 것과는 달리, Job Corps 프로그램은 연방정부가 중앙본부 사무소와 지방 사무소들을 통하여 프로그램을 운영하고, 교육훈련기관 등과 계약을 체결하며, 프로그램의 성과를 평가하는 일 등에 대한 전반적인 책임을 모두 지고 있다. 그리고 Job Corps 프로그램에 대한 홍보, 프로그램에 참여하고자 하는 청년들에 대한 심사와 선발, Job Corps 센터 배정 등에 관한 업무를 수행하는 OA 기관(Outreach and Admissions agencies)으로는 영리 또는 비영리 민간기업, 주 고용행정기관(state employment agencies)이며, Job Corps 센터가 바로 OA 기관의 역할을 수행하기도 한다.

Job Corps 프로그램은 앞서 언급한 바와 같이 종합적이고 집중적인 프로그램이다. 그리고 동 프로그램은 청년 개개인의 특성에 적합한 맞춤형 서비스를 제공한다는 특징이 있다. Job Corps 프로그램에서 청년층에게 제공되는 주요 서비스로는 기초교육, 직업훈련, 거주생활, 건강관리와 교육, 상담, 그리고 취업지원 등이 있는데, 이들에 대한 내용을 간단히 정리하면 다음과 같다(DOL, 2001a).

먼저 기초교육에서는 참여 청년들이 가능한 한 짧은 기간에 기초교육을 다 배우도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 기초교육은 개별 학생의 능력에 맞추어서 실시되도록 하고 있으며, 참여 청년은 누구나 원하는 때에 언제라도 기초교육에 참여하거나 그만둘 수가 있다. 기초교육에는 읽고 쓰기 및 산수와 같은 기초보수교육, 운전면허취득교육, 건강교육, 가정교육, 그리고 고등학교 졸업 학력인정(General Educational Development: GED) 교육이 있다.

Job Corps 프로그램에 참여하는 청년 누구에게나 문호가 개방되어 있는 직업훈련은 기초교육과 마찬가지로 개인별 능력에 따라 학습의

진도를 달리하는 개인별 맞춤형으로 운영되고 있다. Job Corps 센터마다 보통 몇 가지 이상의 직종들에 관한 직업훈련을 실시하고 있는데, 기업사무, 건강관리, 건설, 요리, 건물 및 아파트 보수 등과 같은 분야들의 직업훈련이 주를 이루고 있다.

그리고 참여 청년들에게 제공하는 교육훈련 등이 최대의 효과를 발휘하기 위해서는 청년들에게 충분한 지원환경이 우선적으로 제공되어야 한다는 인식하에 참여 청년들에게 특정 장소에 공동으로 거주하면서 프로그램에 참여할 것을 요구하고 있다. 이와 같은 거주생활은 Job Corps 프로그램의 중요한 특징 가운데 하나인데, 공식적인 사회적응훈련을 비롯하여 식사 제공, 기숙사 생활, 오락, 스포츠 및 레크리에이션, Job Corps 센터 보수 및 유지 등과 같은 활동이 포함된다.

건강교육 서비스로는 건강진단과 치료, 약물 사용에 따른 생화학 검사, 성병과 임신, 예방접종, 그리고 정신건강교육 등이 있다. 또한 Job Corps 센터마다 상담 전문가를 두어 교육훈련, 동기부여, 지원환경 등에 관한 지도와 상담을 실시하고 있다. 그리고 Job Corps 프로그램의 최종 단계라고 할 수 있는 취업을 지원하기 위하여 Job Corps 센터, 주 고용행정기관, 그리고 계약을 맺고 있는 민간업체의 직원들에 의하여 이력서 작성, 인터뷰 요령 등과 같은 서비스가 제공되고 있다.

Job Corps 프로그램의 성과에 대한 그동안의 평가는 대체로 긍정적이다. 그러나 Job Corps 프로그램의 대상인 취약계층에 속한 청년들이 프로그램을 이수한 후에도 일반 청년들에 비하여 여전히 취업이나 소득수준에서 뒤지고 있는 것으로 조사되었다. 최근 들어 Job Corps 프로그램의 교육훈련 활동에 민간업체들을 보다 많이 참여시키고자 하는 노력이 진행되고 있다. 이는 민간업체들의 적극적인 참여가 없는 노동시장에서 필요로 하는 교육훈련을 제대로 실시할 수가 없어 취업으로 이어지기가 힘들다는 판단을 하고 있기 때문이다.

#### 마. 기타 프로그램

Job Start 프로그램은 취약계층에 속하는 청년층 가운데서도 경제사정

등이 특히 어려운 청년들을 지원하기 위한 일종의 실험적인 프로그램이었다. 동 프로그램에서는 스스로의 학습 진도에 맞춘 기초기술교육, 강의와 현장실습이 병행된 직업훈련, 직장알선, 그리고 교통편의 제공, 아이 돌보기(child care) 등을 포함한 직업훈련관련 서비스가 제공되었다.

동 프로그램에 소요된 운영자금은 앞서 살펴본 JTPA 프로그램과 Job Corps 프로그램에 지출되는 자금에서 전용되었다. 동 프로그램이 가졌던 목적 중의 하나는 Job Corps 프로그램과 마찬가지로 청년들의 취업능력을 높이기 위하여 집중적인 자금을 투입하되, Job Corps 프로그램과는 달리 별도로 마련된 특정 시설을 갖추지 않은 상황에서 Job Corps 프로그램에 비하여 비용이 크게 절감될 수 있는지를 알아보고자 한 것이었다.

동 프로그램을 시행한 결과, 교육훈련 및 고용관련 서비스의 수혜자 수가 크게 증가하였지만, 학력 증진 등과 같은 일부를 제외하면 참가 청년들의 취업, 소득, 범법행위 등에 있어서 그다지 만족스러운 성과를 보이지는 않은 것으로 조사되었다. 그런데 동 프로그램의 시행으로 학력 증진이 있었음에도 불구하고 취업, 소득 등과 같은 면에서 별다른 성과를 보이지 못한 이유로는 당시 조사대상 표본 선정에도 문제가 있었지만 학력 증진과 취업이 서로 밀접히 연계될 수 있는 방안이 부족했던 데 큰 원인이 있었던 것으로 지적되고 있다(Cave and Bos, 1996).

New Chance 프로그램과 MFSP 프로그램은 여러 가지 어려움에 직면해 있는 젊은 미혼모들을 대상으로 교육훈련, 상담, 아이 돌보기, 직장탐색 지원 등과 같은 서비스를 제공하는 프로그램들이다. New Chance 프로그램에서는 지역사회 인사들이 참여하여 젊은 미혼모들에게 아기양육, 임신방지, 약물 및 알코올 남용방지 등에 관한 교육을 병행하기도 한다. 그러나 New Chance 프로그램은 참여 미혼모들의 취업, 소득 면에서 별다른 성과를 보이지 못한 것으로 조사되고 있다. MFSP 프로그램은 학업에 대한 기초교육과 함께 일상생활에 필요한 각종 교육훈련, 그리고 구직활동에 대한 지원에 중점을 두고 있었는데, 역시 New Chance 프로그램과 마찬가지로 그다지 두드러진 성과를 나타내지는 않은 것으로 조사되었다.

STEP 프로그램은 현재 학교에 다니고 있지만 중퇴 가능성이 큰 학생들을 대상으로 하계방학기간에 보충교육과 일을 연계시킴으로써 학생들의 기초기술을 유지 또는 향상시키고자 하는 프로그램이다. 동 프로그램은 특히 저소득층 학생들이 하계방학기간 동안 학업능력이 서서히 퇴보한다는 사실을 감안하여, 학생들이 하루 중에서 받은 보충교육을, 그리고 나머지 받은 일을 하도록 함으로써 교육과 일의 관계를 이해하도록 하는 데 초점을 맞춘 프로그램이다.

STEP 프로그램 역시 대부분의 다른 프로그램들과 마찬가지로 두드러진 성과를 보이지 못한 것으로 평가받고 있다. STEP 프로그램이 부진한 성과를 나타낸 이유로는 첫째, 학생들에게 제공된 일의 성격이 학교에서 배운 기술이 전혀 필요하지 않은 단순한 것이었고, 둘째, 하계방학기간의 일 체험이 교육에 전혀 반영되지 않았으며, 셋째, 강의가 설교적이고 교사 중심적인 방법에 치우쳐 있어 학생들이 싫증을 낸 데 있다(Grubb, 1999).

1990년 국가 및 지역사회봉사법(National and Community Service Act)에 의하여 출범한 자연보호청소년봉사단(Conservation and Youth Service Corps: CYSC) 프로그램은 18~25세 사이의 미진학 청년층, 특히 경제사정이 어려워 고등학교를 졸업하지 못한 청년들에게 일할 수 있는 기회를 제공하여 기술연마, 노동윤리 및 공공서비스 의식을 제고하는 한편, 부차적으로 국가 또는 지역사회에 기여하도록 하는 프로그램이다.

동 프로그램에 참여하는 청년들은 어린이지도, 아이 돌보기 보조업무, 환자 안내, 고속도로 주변의 나무심기, 공원 가꾸기 작업, 건물복구 작업, 허리케인의 잔해 청소 등과 같은 다양한 일에 종사하고 있다. 청년들이 수행하는 일 가운데 약 70% 정도는 비영리기관의 후원으로 이루어지고 있으며, 나머지 약 30%는 정부기관들이 관여하고 있다.

동 프로그램의 성과는 상당히 고무적인 것으로 평가받고 있다. 동 프로그램에 의하여 생산된 재화와 서비스의 가치가 큰 것으로 나타났으며, 참여 청년들의 취업, 소득 측면에서도 상당한 성과를 보였다. 무엇보다도 참여 청년들이 한편으로는 배우면서 다른 한편으로는 지역사회

에 가치가 있는 무엇인가를 자신들이 생산한다는데 보람을 느낀 것으로 조사되고 있다. 동 프로그램은 소요된 비용보다 편익이 큰 경제적 프로그램임을 여러 연구조사에서 보여주고 있다.

1977년에 발족된 청년층 동기부여 파일럿 프로젝트(Youth Incentive Entitlement Pilot Projects: YIEPP) 프로그램은 저소득층 청년들이 학교에서 계속 학업을 진행하거나 또는 학교로 되돌아와서 다시 학업을 시작하는 경우에 이들에게 일자리를 제공하는 프로그램이었다. 동 프로그램에서는 학기 중에는 파트타임 일자리를, 그리고 하계방학기간에는 풀타임 일자리가 제공되었다.

동 프로그램의 주목적은 학생들이 고등학교를 졸업할 수 있도록 격려하는 한편, 저소득층 청년들의 실업문제를 어느 정도 해결하자는 것이었다. 동 프로그램은 다소 엇갈리는 성과를 보여주고 있다. 저소득층 청년들에 대한 일자리 제공으로 이들의 실업률은 크게 떨어졌지만, 고등학교 졸업률은 별로 제고되지 않은 것으로 나타나는 등 지표별로 서로 다른 성과 결과를 보여주었다.

1970년대 후반 지역사회개선벤처(Venture in Community Improvements) 실험계획에 의하여 등장한 프로그램이 Youthbuild 프로그램이다. 오늘날 연방정부의 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)의 자금지원으로 실시되고 있는 Youthbuild 프로그램은 청년들을 낙후된 지역의 주택건설 분야에 취업시키는 한편, 직업교육훈련을 병행시키고 있는 프로그램이다. 동 프로그램의 운영에 투입된 자금을 비하여 효과는 대체로 기대에 미치지 못한 것으로 평가 받았지만, 일부 지역에서는 상당한 효과를 보인 것으로 알려지고 있다.

취약계층 청년들이 민간부문에 취업하는 경우 임금을 일부 보조하는 프로그램인 Targeted Jobs Tax Credit 프로그램은 민간기업에 청년들의 고용을 촉진하기 위한 것으로서 1978년에 처음 발족되었다. 그동안 수차례 프로그램의 내용이 바뀌었으나, 대체로 임금보조의 금액수준과 범위가 취업기간의 증가에 따라 점차 줄어드는 구조를 갖는 특징이 있다. 동 프로그램에서 취업기간의 증가에 따라 임금보조금이 줄어들게 한 이유는, 동 프로그램이 없는 경우에도 청년들을 고용할 필요가 있는

고용주들이 경비절감을 위하여 동 프로그램을 통한 임금지원에 계속 의존하지 못하도록 하기 위함이었다.

동 프로그램이 갖는 여러 가지 문제점 중에서 가장 심각한 것은 낙인효과(stigma effect)였다. 청년들이 정부로부터 임금보조를 받기 위해서는 자신들이 동 프로그램의 대상이 되기에 충분할 정도로 여러 가지로 불리한 처지에 있다는 것을 입증해야만 했는데, 바로 이와 같은 입증 과정에서 나타난 사실을 고용주들은 질 낮은 노동력의 신호(signal)로 간주함으로써 결과적으로 참여 청년들이 불이익을 받는 경우가 많았다는 점이다.

이와 같은 여러 가지 프로그램들 이외에도 제조업, 특히 기계산업에 종사하기를 원하는 사람들을 위하여 마련된 프로그램인 HOPE 프로그램, 전국주택건설업자연합회(National Association of Home Builders)의 부속교육기관이 전과기록이 있는 청년들을 대상으로 실시하는 PROJECT CRAFT 프로그램, 그리고 팀워크, 분쟁해결능력, 상호의존성 등과 같은 점에 중점을 두고 청년들의 취업능력을 개선시키고자 하는 프로그램인 STRIVE 프로그램 등 수많은 프로그램들이 민간 부문의 주도로 운영되고 있다.

#### 바. 청년층 고용정책의 성과와 문제점

취약계층 청년들을 주대상으로 하고 있는 미국의 청년층 고용관련 프로그램들 가운데 대부분은 지금까지 그다지 효과적이지 못한 것으로 평가받고 있다. 만족할 만한 성과를 거두지 못한 주된 이유 중의 하나는 형식적이고 피상적인 서비스 제공에 있는 것으로 조사되고 있다. 그리고 고용관련 프로그램들 가운데 직업교육훈련보다는 일자리창출에 상대적으로 초점을 맞춘 프로그램들이 다소 나은 성과를 보인 것으로 조사되고 있다. 또한 다양한 종류의 실업대책 프로그램 가운데 기업과의 연계가 잘 이루어진 것일수록 실질적인 효과를 보이는 것으로 나타났다.

최근 들어 취약계층 청년들의 취업 및 경력개발을 지원할 목적으로

등장한 WIA 프로그램에서는 그동안 지적되었던 여러 가지 문제점들이 상당부분 개선·보완되었다. 그러나 새로운 행정전달체계, 다양한 파트너십을 제대로 구축하기 위해서는 주 및 지역 차원의 노동력투자위원회와 청년층위원회와 같은 조직들이 보다 큰 노력을 기울여야 하는 것으로 나타나고 있으며, 취업 및 경력개발의 성과를 측정하는 문제도 자료상의 한계 등으로 여러 가지 어려움에 봉착해 있는 것으로 조사되고 있다. 또한 연방정부 차원에서도 주 및 지역 차원에서 실행되고 있는 WIA 프로그램의 성공적인 정착을 위하여 교육체계와 직업훈련체계 사이의 유대관계를 보다 긴밀히 할 필요가 있는 것으로 지적되고 있다.<sup>37)</sup>

이외에도 미국의 청년층 고용관련 프로그램들이 향후 개선해야 할 사항들로 지적되고 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 지역노동시장의 여건에 비추어 향후 상대적으로 빠른 성장이 예상되는 부문의 일자리에 초점을 맞춘 프로그램을 개발하고, 둘째, 기초교육을 포함한 일반교육과 직업교육을 적절히 배합하고, 셋째, 참여 청년 개개인이 처한 경제적·가정적 환경에 적합한 프로그램을 운영하도록 하고, 넷째, 당장 눈앞의 취업에 초점을 맞추기보다는 장기적인 관점에서 경력개발을 도울 수 있는 프로그램을 개발하고, 다섯 째, 지역사회봉사와 관련이 있는 고용 기회를 계속 발굴하되, 참여 청년들이 향후 학업을 이수하거나 자격증을 취득할 수 있는 환경을 고용주들이 적극적으로 만들어 주어야 한다고 보고 있다.

이와 같은 지적이 제기됨에 따라 현재 미국에서 청년들의 고용을 증대시키기 위하여 역점을 두고 있는 정책방안들로는, 첫째, 참여 청년들

37) 미국은 선진국들 가운데서도 교육노동시장이 상대적으로 경쟁적이고, 교육훈련 체계가 분권화되어 있는 국가이다. 따라서 연방정부가 실시할 수 있는 정책수단의 폭은 그리 넓지 않다. 이를테면 미국 헌법에 직업교육을 포함한 교육은 연방정부가 아닌 주정부 및 지역의 소관사항이기 때문에 연방정부에서 자금지원은 가능하나, 구체적인 실행은 주 또는 지역 차원에서 자율적으로 이루어지는 구조를 갖고 있다. 뿐만 아니라 취업경력이 전혀 없더라도 고용보험 혜택이 주어지는 일부 유럽 국가들과는 달리 미국은 고용보험 혜택이 주어질 정도로 충분한 취업경력이 없는 경우(또는 구호대상자용 식량카드(food stamps)를 수령할 자격이 없는 경우)에는 고용보험 혜택이 주어지지 않기 때문에 통상적으로는 연방정부가 고용유지지원금을 주는 것도 곤란하게 되어 있다.

이 직업교육훈련을 성실히 이수하고 취업하고자 하는 약속을 분명히 지킬 수 있도록 소정의 보증금을 받도록 하고, 둘째, 기초기술훈련과 직업기술훈련을 적절히 통합하되, 노동시장에서 산업계가 필요로 하는 기술을 청년들이 습득하도록 할 것이며, 셋째, 참여 청년 개개인을 관리할 수 있도록 멘터십 등과 같은 제도를 적극 활용할 것 등이다.

### 3. 영국의 청년층 고용정책

#### 가. 뉴딜 프로그램의 등장 배경

다른 유럽 국가들에 비하여 영국은 일찍부터 청년층 실업문제를 해결하기 위하여 적극적인 노동시장정책을 추진해온 국가이다. 1990년대 중반 이전에 실시된 각종 청년층 고용관련 프로그램들은 대체로 숙련 기술의 향상과 의중임금(reservation wage)의 하락을 통하여 청년층의 취업능력을 높이는 데 초점을 맞추어 왔다. 이와 같이 숙련기술의 향상과 의중임금의 하락에 초점을 맞춘 까닭은, 노동시장에서 청년층이 취업할 수 있는 일자리가 충분하지 못해서가 아니라, 청년층의 부족한 숙련기술과 지나치게 높은 의중임금으로 청년층 실업이 발생한다고 보았기 때문이다.

이에 따라 정부는 청년층에게 보다 많은 일 경험과 직업훈련의 기회를 제공하기 위하여 청년층 고용관련 프로그램에 참여하는 기업들에게 보조금을 지급하는 한편, 청년층에게는 낮은 수준의 임금을 제공하는 정책을 실시하였다. 이러한 정책의 구체적인 성과에 대해서는 시기별로, 그리고 프로그램별로 평가가 엇갈리고 있지만, 청년층의 취업능력이 이전보다 증가되어 어느 정도 효과가 있었다고 보는 견해가 우세하다.

그러나 이와 같은 청년층 고용관련 프로그램들은 여러 가지 장점들을 갖고 있었음에도 불구하고 몇 가지 문제점들을 노출하였다. 첫째, 청년층 실업문제의 본질이 무엇인가에 대한 명확한 이해가 부족하여 올바른 정책방향을 수립하지 못하였다는 점이다. 즉 청년층의 낮은 숙련기술과 높은 의중임금 두 가지가 청년층 실업발생의 이유로 강조되

면서 당시에 청년층 실업을 야기한 원인 가운데 큰 비중을 차지했던 구조적인 요인들이 상대적으로 간과되었다. 둘째, 기술자격에 대한 국가적 기준이 제대로 정립되지 못했기 때문에 기술자격에 대한 기업의 신뢰도가 낮아서 청년층의 취업이 쉽지 않았고,<sup>38)</sup> 청년층의 고용정책과 교육체계가 서로 유기적으로 통합되지 못하였다. 셋째, 청년층 실업문제를 해결하는 데 노동조합을 비롯한 사회적 파트너들의 참여가 부족하였고, 프로그램의 질적인 문제와 그 효용성 등을 효과적으로 관리 및 감독하는 체계가 부족했다.

이에 따라 정부는 그 동안의 경험을 바탕으로 1998년에 뉴딜(New Deal for Young People) 프로그램을 내놓았다. 뉴딜 프로그램은 노동시장에서 상대적으로 불리한 여건에 놓여 있는 집단 가운데 하나인 청년층이 취업에 대비할 수 있도록 집중적인 지원을 하는 데 초점을 맞추고 있으며, 1990년대 후반 이후 지금까지 대표적인 청년층 고용관련 프로그램이다.<sup>39)</sup>

뉴딜 프로그램이 이전에 실시되었던 프로그램들과 다른 점은 크게 두 가지다. 하나는 청년층 개인별 특성에 따라 차별화된 서비스를 제공함으로써 고객 중심으로 프로그램이 운영된다는 점이다. 이를 위해서 개인지도교사(personal adviser)를 두어 청년층 개개인을 집중적으로 도와주고 있다. 다른 하나는 프로그램에서 제시하는 몇 가지 안(options) 가운데 참여 청년이 어느 하나를 반드시 선택하여 실행하지 않으면 구

38) 이후 국가직업자격(National Vocational Qualifications)제도가 도입되어 기술자격을 국가적 기준 문제는 상당히 해결되었으나, 이 과정에서 새로운 부작용을 낳기도 했다. 이를테면 청년층 노동자들에 대한 자격인증을 기업들에 크게 의존한 결과, 청년층 노동자들이 낮은 수준의 직업훈련을 받고도 높은 수준의 직업훈련을 받은 것으로 기업들이 인증하는 경우가 다수 나타났다(Ryan, 1994).

39) 뉴딜 프로그램은 1997년 총선에 대비하여 노동당 선언으로 처음 그 윤곽이 드러났다. 당시 노동당은 고용을 증진시키고 사회복지 부담을 줄이고자 하는 이른바 ‘복지로부터 노동(welfare-to-work)’을 추진할 것이라고 밝혔으며, 곧이어 ‘25세 미만의 청년층 25만 명에게 복지 혜택을 줄이는 대신에 이들이 취업할 수 있도록 하겠다’는 것을 선거공약의 하나로 채택하였다. 뒤이어 1997년 7월에 재무부 장관이 향후 5년 동안 31억 5천만 파운드의 자금을 뉴딜 프로그램에 투입하겠다고 공식적으로 천명함으로써 뉴딜 프로그램이 사실상 출범하게 되었다.

직수당(Job Seekers' Allowance)을 수령할 자격이 박탈된다는 점이다. 즉 뉴딜 프로그램은 개인지도교사를 두고 고객 중심으로 운영하는 당근 정책을 구사하는 한편, 참여 청년에게 의무도 강요하는 일종의 채찍 정책을 병행하는 점이 이전에 실시된 프로그램들과의 큰 차이이다(Williams, 2002).

#### 나. 뉴딜 프로그램의 주요 내용

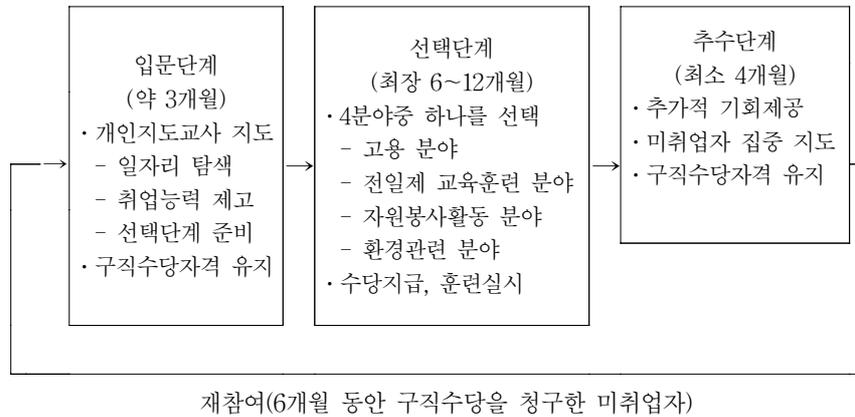
뉴딜 프로그램은 18~24세 연령에 속하는 실업자 중에서 6개월 이상 계속적으로 구직수당을 청구해 온 사람들에게는 누구나 강제적으로 적용되는 프로그램이다. 다만, 18~24세 연령 사이의 실업자 중에서 장애인, 전과자, 모국어가 영어 또는 웨일스어가 아닌 사람, 그리고 읽기·쓰기·셈하기를 제대로 하지 못하는 사람들에게는 구직수당 청구기간이 6개월 미만이라도 뉴딜 프로그램이 적용될 수 있다.<sup>40)</sup>

뉴딜 프로그램은 [그림 1-5]에서 보는 바와 같이 입문단계(Gateway Stage), 선택단계(Option Stage), 그리고 추수단계(Followthrough Stage)로 나누어진다. 먼저 입문단계에서는 개인지도교사와 함께 일 자리를 찾고 취업능력을 제고시키며, 다음 단계인 선택단계를 준비하는 일 등에 관한 계획을 수립한다. 보통 약 4개월 정도 걸리는 입문단계 기간에는 구직수당 자격이 계속 유지되면서 개인지도교사로부터 취업 등에 관한 가이드나 조언을 받는다.

개인지도교사는 언제라도 취업이 가능할 정도로 충분히 취업준비가 이루어진 청년들을 위한 직장탐색에 집중적인 노력을 기울이는 한편, 아직 준비가 제대로 되어 있지 않는 청년들에 대해서는 상담, 조언 등과 같은 활동에 주력하는데, 이 경우에 개인의 사정에 적합한 방안을 마련하는 데 중점을 두고 있다. 그리고 2000년 6월부터는 입문단계 기간에 직장탐색과 직장생활(예, 시간업무, 팀 작업, 의사소통능력)과 관

40) 뉴딜 프로그램은 주로 18~24세 사이의 청년층을 주대상으로 하고 있는 프로그램이지만, 25세 이상 청년층, 16세 이하 어린이를 가진 편부모, 장애인, 실업자의 배우자, 그리고 50세 이상 고령자도 대상으로 하고 있다.

(그림 1-3) 뉴딜 프로그램의 진행단계와 주요 내용



련이 있는 전일제 코스(full-time course)를 의무적으로 참여자들이 수강하도록 하고 있다.

이러한 입문단계 기간 동안 일자리를 구하지 못한 참여자들은 다음 단계인 선택단계의 어느 한 분야로 진입하게 된다. 선택단계에서는 정부보조금이 지급되는 고용 분야, 전일제 교육훈련 분야, 자원봉사활동 분야, 그리고 환경관련 분야 가운데 의무적으로 한 가지를 선택해야 한다.<sup>41)</sup> 이 4가지 중에서 참여 청년이 어떤 분야를 선택할지는 청년 개인의 취향, 개인지도교사의 의견, 그리고 해당 분야의 수용 여력 등에 따라 달라진다. 만일 4가지 분야 중에서 어느 한 분야도 선택하지 않는 경우에는 각종 혜택이 통상 2~4주 동안 정지된다. 특히 2000년 3월부터는 뚜렷한 이유 없이 4가지 분야 가운데 어느 한 분야를 선택하는 것을 3번 이상 거부하게 되면 최장 26주까지 각종 불이익을 받도록 제재가 강화되고 있다.

정부보조금이 지급되는 고용 분야에서는 최장 6개월까지 참여 청년

41) 4가지 분야 중에서 전일제 교육훈련 분야를 제외한 나머지 3분야들은 직업훈련보다는 주로 일 경험을 통한 취업능력을 제고하는 데 초점이 맞추어져 있는 반면에, 전일제 교육훈련 분야는 부분적으로는 일 경험 성격을 갖고 있지만 기술습득과 자격을 취득할 수 있는 기회를 제공하는 데 주안점을 두고 있다.

이 노동의 대가로 임금을 기업으로부터 받고, 기업은 정부로부터 매주 임금보조금을 지급받도록 되어 있다. 그리고 해당 기업은 일주일에 최소한 하루 이상은 청년에게 공인자격증을 취득할 수 있는 직업훈련을 실시해야 하며, 정부가 직업훈련에 소요되는 비용을 지원하고 있다.

전일제 교육훈련 분야는 최장 12개월 동안 지속되는 활동 분야인데, 참여 청년이 교육훈련을 통하여 공인자격증을 취득하도록 하는 데 활동의 초점이 맞추어져 있다. 이 분야는 기초지식 또는 직업기술의 부족이 취업의 주장애요인이 되었던 청년들에게 적합하도록 고안된 분야이다. 교육훈련 기간에 청년은 구직수당과 동일한 금액의 수당을 받는 것은 물론, 구직수당과 관련이 있는 각종 혜택도 함께 계속 받을 수 있다.

최장 6개월까지 지속될 수 있는 자원봉사활동 분야는 각종 자원봉사기관에서 일 경험을 쌓는 분야이다. 전일제 교육훈련 분야에서와 마찬가지로 참여하는 청년은 구직수당과 동일한 금액의 수당과 함께 각종 관련 혜택도 계속 받을 수 있다. 뿐만 아니라 일정 금액의 보조금도 청년에게 지불된다. 그리고 자원봉사기관은 매주 하루 또는 그에 상응하는 시간만큼 공인자격증의 취득으로 연결되는 직업훈련을 참여 청년에게 제공해야 하며, 그 대가로 자원봉사기관은 훈련비용의 명목으로 정부로부터 보조금을 지급받을 수 있다.

환경관련 분야는 지역사회의 환경을 개선함과 동시에 참여 청년의 취업능력을 제고시키고자 하는 프로젝트로서 최장 6개월까지 지속된다. 이 분야 역시 일주일에 하루는 공인자격증의 취득이 가능한 직업훈련이 실시되며, 참여 청년에게 제공되는 금전적인 보상과 각종 혜택 등은 자원봉사활동 분야와 거의 비슷하다.

선택단계의 종료시점까지 취업을 하지 못한 청년들은 뉴딜 프로그램의 마지막 단계인 추수단계에 진입하게 된다. 추수단계의 목적은 진입 단계 및 선택단계에서 참여 청년들이 누렸던 각종 혜택들을 효과적으로 통합 내지 강화시켜 이들이 취업할 수 있도록 추가적인 기회를 제공하는 데 있다. 이 단계에서는 특히 개인지도교사로부터 보다 집중적인 도움을 받도록 하고 있다. 적어도 4개월이 소요되는 이 기간에 참여 청년들의 구직수당 청구자격은 그대로 유지된다. 이와 같은 추수단계를

도입하여 보다 장기적으로 청년층 실업문제를 해결하고자 하는 측면은 영국에서 예전에 실시된 청년층 고용관련 프로그램들에서는 없었던 새로운 요소이다.

그리고 이 추수단계에서도 취업을 하지 못하고, 이후 6개월 동안 지속적으로 구직수당을 청구하는 경우에는 뉴딜 프로그램에 처음부터 다시 참여하도록 되어 있다. 다만 추수단계 또는 그 이전 단계에서 뉴딜 프로그램을 이탈한 청년이 뉴딜 프로그램을 떠난 지 13주 이내에 다시 실업자가 되는 경우에는 이탈했던 바로 그 단계에 재진입하여 뉴딜 프로그램에 계속 참여할 수 있다.

#### 다. 뉴딜 프로그램의 행정추진체계

중앙정부 차원에서 뉴딜 프로그램 업무를 담당하고 있는 행정부서는 노동연금부(Department of Work and Pensions)이다. 그리고 전국 각 지역에서 뉴딜 프로그램의 행정전달체계를 관장하고 있는 집행기관은 노동연금부 산하 기관인 직업센터플러스(Jobcentre Plus)이다. 직업센터플러스는 전국적으로 142개 행정전달단위들로 이루어진 네트워크를 통하여 뉴딜 프로그램의 행정전달업무를 담당하고 있다.

그런데 142개 행정전달단위들에서 실행되는 뉴딜 프로그램의 실제 운영 주체는 다양한 형태의 파트너십이다. 이러한 파트너십은 공동벤처(joint venture)형 파트너십, 컨소시엄형 파트너십, 직업센터플러스가 주도하는 파트너십, 민간부문이 주도하는 파트너십으로 구분된다. 파트너십에는 직업센터플러스를 비롯하여 산업체, 교육훈련기관, 노동조합 등 해당 지역의 고용 및 교육훈련 관련기관들이 다수 참여하고 있으며, 이들 조직들은 해당 지역의 노동시장에 적합하도록 뉴딜 프로그램의 각 단계(특히 2번째 단계인 선택단계)별 세부내용을 결정하고 있다.

지역 차원에서 뉴딜 프로그램을 실행하는 데 중앙정부가 가장 역점을 두고 있는 사항들로, 첫째, 참여 청년들이 진입할 수 있는 직장을 다수 확보하고, 둘째, 일시적인 취업이 아니라 장기적으로 고용될 수 있도록 프로그램 이수자들을 돕는 방안을 강구하며, 셋째, 지역 단위별

로 성과가 지나치게 편차를 보이지 않도록 하는 점들이다. 이를 위해서 직업센터플러스는 뉴딜 프로그램의 성과를 측정할 수 있는 지표들을 개발함은 물론, 성과가 낮은 지역에 대해서는 여러 가지 추가적인 지원을 함으로써 국가 전체적으로 뉴딜 프로그램의 성과를 제고시키기 위한 여러 가지 방안을 강구하고 있다.

뉴딜 프로그램이 지역 단위에서 효과적으로 실행되기 위해서 직업센터플러스가 취하고 있는 여러 가지 방안들 가운데 일부를 열거하면 다음과 같다. 첫째, 지역 차원에서 실시된 뉴딜 프로그램의 성과에 대하여 해당 지역의 책임자가 일차적인 책임을 지도록 하고 있다. 성과가 부진한 지역의 경우는 성과를 제고시킬 수 있는 실행계획(action plan)을 수립하도록 하고 있으며, 전반적인 여건은 비슷하지만 높은 성과를 나타내고 있는 특정 지역으로부터 배울 점이 무엇인지를 분명히 밝히도록 하고 있다.

둘째, 뉴딜 프로그램을 실행하는 책임을 지니고 있는 담당자가 손쉽게 프로그램의 실행을 모니터링하고 성과를 평가할 수 있도록 도와줄 수 있는 지표 및 경영정보관련 방안들을 개발하고 있다. 이와 함께 계약을 맺고 프로그램의 실행업무를 대신해 주는 업자들이 제공하는 서비스에 대한 목표를 설정하고 업자들이 추천하는 직장알선 비율 등을 모니터링하는 방안을 마련하고 있다.

셋째, 지역 단위에서 근무하는 직원들의 워크숍 등을 지원함으로써 직원들 상호간에 경험과 노하우를 공유하도록 유도하고 있으며, 혁신적인 방안이 마련되는 경우에는 다른 지역 단위에서도 이를 응용할 수 있도록 하기 위해서 혁신기금(innovation fund)을 설치하여 자금지원이 원활히 이루어지도록 하고 있다.

그런데 뉴딜 프로그램을 보다 효과적으로 실시하기 위해서 여러 가지 형태의 산업체 관련조직을 뉴딜 프로그램의 행정전달체계에 활용하고 있다. 산업체 관련조직 가운데 국가고용패널(National Employment Panel)은 산업체가 주도하는 정부자문조직인데, 주로 복지로부터 노동(welfare-to-work) 프로그램들의 실시방안과 성과 등에 대하여 관련 정부부서의 장들에게 자문을 하는 독립조직이다.<sup>42)</sup> 동 패널은 산업

계를 비롯하여 교육훈련계, 사회봉사단체 조직들의 인사들로 구성되어 있다.

야망 이니셔티브(Ambition Initiatives)는 취약계층에 속하는 사람들에게 양질의 교육훈련과 지속적인 일자리를 제공할 목적으로 산업계에 의해서 조직된 단체이다. 야망 이니셔티브는 건설업, 소매업, IT산업 등에 참여하는 뉴딜 프로그램의 청년들에게 취업기회와 교육훈련기회를 제공하는 데 주도적인 역할을 수행하고 있다. 그리고 각 산업의 야망 이니셔티브에는 운영위원회를 두어 해당 이니셔티브의 활동방향과 내용 등에 관한 실질적인 업무를 담당하도록 하고 있다.

이외에도 뉴딜 프로그램의 실행과 관련하여 최근 들어 여러 부문의 산업조직들이 서로 유기적으로 연합하여 보다 큰 조직을 결성하는 경우도 있다. 이를테면 병원 부문, 소매업 부문, 공공 부문, 건설업 부문, 그리고 기업서비스 부문 등에서 여러 조직들이 연합함으로써 청년들에게 뉴딜 프로그램에 참여할 수 있는 선택의 폭을 넓혀주고, 뉴딜 프로그램 참여 청년들의 채용과 교육훈련 등에 관한 공동의 기준과 틀을 마련하고 있다.

#### 라. 뉴딜 프로그램의 성과와 문제점

2004년 현재 시행된 지 6년이 경과한 뉴딜 프로그램의 성과에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가 공존하고 있다. NIESR (National Institute of Economic and Social Research), PSI (Policy Studies Institute) 등과 같은 연구기관들과 영국 정부의 주장에 의하면, 뉴딜 프로그램의 시행으로 매년 많은 수의 청년들이 취업했다고 보고 있다.<sup>43)</sup> 뿐만 아니라 취업에 성공한 청년들 가운데 상당수는 장기취업으로 이어졌다고 보고 있으며, 뉴딜 프로그램이 종료되는 시점에서 비

42) 관련 정부부서들 가운데는 노동연금부, 직업센터플러스, 학습 및 기술위원회 (Learning and Skills Council) 등이 포함되어 있다.

43) 1999~2003년(3월) 사이에 18~24세 청년층 약 414천 명이, 그리고 2001~2003년(3월) 사이에 25세 이상 청년층 약 136천 명이 뉴딜 프로그램을 이수하고 취업한 것으로 조사되고 있다(노동연금부 홈페이지).

록 취업을 하지 못한 청년들도 일정 기간이 경과한 후에는 취업으로 이어질 수 있는 가능성이 크게 높아진 것으로 판단하고 있다. 또한 정부보조금 등에 의하여 발생할 것으로 우려했던 사중손실효과와 대체효과 등도 사실상 나타나지 않은 것으로 보고 있다.

이와 같은 평가와는 달리 사중손실효과와 대체효과 등이 적지 않게 나타났으며(Williams, 2002), 뉴딜 프로그램의 성과에 대한 정부의 공식 통계에는 청년층 취업자의 수가 실제보다 지나치게 높게 산정되어 있다는 비판도 적지 않다. 특히 선택단계에서 고용 분야로 진입한 것으로 산출된 인원 가운데 프로그램 시행 도중에 직장에서 이탈하여 숙련기술을 습득하기 위하여 교육훈련기관으로 갔거나, 심지어 해외로 이주한 청년들이 구직수당을 청구하지 않는 한 고용 분야에서 계속 취업하고 있는 것으로 간주하는 정부통계는 문제점이 많다는 것이다.

그런데 뉴딜 프로그램에 대한 보다 근본적인 비판은 공급 측면 위주의 프로그램이라고 할 수 있는 동 프로그램으로 과연 영국의 청년층 노동시장이 당면하고 있는 일자리창출이 가능하겠느냐 하는 것이다. 비록 뉴딜 프로그램이 1990년대 중반 이전에 실시되었던 청년층 고용관련 프로그램들에 비하여 여러 가지 측면에서 차별화된 프로그램이라고 하지만, 과거와 마찬가지로 여전히 청년층 실업은 주로 노동시장의 공급애로로 인하여 발생하고 있다는 전제가 뉴딜 프로그램에 깔려 있다는 것이다. 즉 청년층 실업의 본질은 일자리의 부족에 있는 것이 아니라, 낮은 숙련기술 등과 같이 청년 개개인이 갖고 있는 부적합한 노동공급에 있다고 보는 일종의 부족 모형(deficit model)의 관점에서 고안된 프로그램이 뉴딜 프로그램이라는 것이다.

상품에 대한 수요가 급변하고 기술수준이 빠르게 향상되는 환경에서는 숙련기술의 지속적인 업그레이드가 필요하지만, 그렇다고 해서 이와 같은 숙련기술의 업그레이드가 일자리창출을 보장하지는 않으며, 오히려 숙련기술이 뒤지는 다른 노동자들을 직장에서 밀어내는 효과만 발생할 가능성이 크기 때문에 실업문제의 해결에는 별다른 도움이 되지 않는다는 것이다(Solow, 1999; Williams, 2002). 그리고 뉴딜 프로그램의 선택단계에서 청년층을 고용하는 기업들에게 정부가 제공하는 보조

금은 비록 수요 측면의 정책수단이기는 하지만, 사중손실효과나 대체효과가 클 뿐만 아니라 보조금을 마련하는 데 막대한 재원이 소요되기 때문에 효과적인 정책수단이라고 볼 수 없다는 것이다.

또한 뉴딜 프로그램에서 역점을 두고 추진해 온 파트너십도 여러 가지 문제점을 보인 것으로 알려져 있다. 이를테면 지역의 파트너십 조직을 통하여 지역사회에 적합한 방향으로 프로그램을 신축적으로 운영하고, 실업자들을 대상으로 하는 기존의 다른 정책수단들과 뉴딜 프로그램을 효과적으로 통합하려고 한 시도가 원만하게 이루어지지 않았다는 것이다. 그리고 파트너십 조직에서 주요 의사를 결정하는 데 우선권이 주어진 민간부문은 정부가 제공하는 보조금을 수령하여 이익을 챙기는데 급급했으며, 파트너십 조직의 구성원들 사이에 이해충돌이 잦았다는 점도 문제로 지적되고 있다.

이외에도 뉴딜 프로그램의 실행과 관련하여 프로그램의 단계별 기간을 보다 신축적으로 조절해야 하고, 프로그램의 성과를 높이기 위해서는 무엇보다도 지역의 산업체와 긴밀한 유대관계가 필요한 것으로 지적되고 있다. 또한 참여 청년들이 여러 가지 측면에서 취업능력이 부족함에도 불구하고, 기업들이 일반 노동자들과 동일한 잣대로 참여 청년들을 까다롭게 선발하는 문제점들을 보이고 있다는 비판도 받고 있다. 그리고 성과에 비하여 비용이 많이 소요되는 점을 감안하여 프로그램의 경제성을 제고할 수 있는 방안을 강구해야 하며, 급변하는 주변 여건에 맞추어 프로그램의 운영과 시행방법도 보다 신축적으로 조정되어야 할 필요가 있는 것으로 보고 있다.

#### 4. 프랑스의 청년층 고용정책

##### 가. TRACE 프로그램

###### 1) 등장 배경

1990년대 후반 이후 프랑스에서는 전체 실업률이 하락하면서 청년층 실업률도 상당한 정도로 줄어들었으나, 청년층 실업률은 전체 실업률보

다 여전히 높은 수준을 보였으며, 특히 학교중퇴자를 비롯하여 약물중독자, 노숙자 등 취약계층에 속하는 청년층의 실업률은 별로 하락하지 않았다.

사실 프랑스는 일찍부터 취약계층에 속하는 청년들의 고용을 촉진시키고 실업을 줄이기 위하여 여러 가지 방안을 강구해 왔다. 특히 1981년 Schwartz 보고서가 나온 이후 취약계층 청년들의 고용증대를 위하여 직업훈련을 포함한 종합적인 방안을 모색해 왔다. 즉 취약계층의 청년들이 취업에 어려움을 겪는 것은 기능·기술의 부족뿐만 아니라, 건강문제, 가정문제, 그리고 사회문제에 크게 기인한다고 보고, 이를 해결할 수 있는 새로운 종합적인 방안을 강구해 왔다.

이와 같은 방안을 효과적으로 구체화하기 위해서는 행정전달체계도 대폭 바뀌어야 한다는 것을 인식하고, 지역 차원에서 취약계층에 속하는 청년층의 고용문제를 다룰 조직들을 신설하였다. 이러한 조직들 가운데 대표적인 것이 PAIO(Accommodation, Information and Guidance Centres)와 ML(Missions Locales)이다. 이들은 지역 차원에서 여러 지방행정기관들과 함께 학교중퇴자를 비롯한 16~25세 사이의 취약계층 청년들에 대한 직업훈련, 고용촉진 등에 관한 업무를 담당하고 있다.<sup>44)</sup> 이들 조직의 구성원은 해당 지역의 선출직 대표, 공무원, 경제단체 대표, 지역사회단체 대표 등이며, 조직의 장은 해당 지역의 선출직 대표가 맡고 있다. 그리고 중앙정부의 청년층 고용관련 부서들은 DIJ(Inter-Ministerial Structure for Youth Integration)라는 조직을 구성하여 청년층을 국가적인 차원에서 지원하기 시작했다.

이와 같이 취약계층에 속하는 청년들의 고용문제에 적극 대처하기 위한 방안을 수립하고 새로운 조직들을 설치하는 한편, 취약계층 청년들의 진로문제를 다룰 수 있는 방법을 강구해 왔다. 예를 들면, 1989년에 등장한 CFI(individualized training credits)는 취약계층 청년들이 특정 자격증을 취득할 수 있는 직업훈련에 보다 쉽게 접근할 수 있도록

44) PAIO와 ML은 1992년에 설립된 공공기관들로서 지역 파트너십의 구성원들(예, 협회, 기업 등)의 도움을 받아 고용문제뿐만 아니라, 주거문제를 비롯한 각종 사회문제에 대해서도 청년층에게 정보제공, 지도 및 상담 등과 같은 활동을 통하여 청년층을 지원하고 있다.

하고 있으며, 1992년에 발족한 PAQUE(active preparation for a qualification and employment)는 취약계층 청년들의 자격증 취득과 고용촉진을 목적으로 하는 지역 차원의 파트너십 구축에 일조하였다. 그리고 1997년에 시작된 IPIP(personalized paths to occupational integration)는 취약계층 청년들 가운데서도 가장 어려운 환경에 놓여있는 청년들의 진로문제를 다루고 있다.

이처럼 프랑스는 청년층, 특히 학교중퇴자들을 비롯한 취약계층 청년들의 취업을 위하여 여러 가지 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 취약계층 청년들의 실업률은 여전히 높은 수준을 나타냈다. 이에 따라 청년층 고용을 증대시키기 위하여 다양한 형태로 고용관련 정부지원금이 지급되어 왔다. 그러나 1988년 법개정을 통하여 26세 미만의 청년층 고용과 관련한 지원금을 제한함으로써 청년층이 국가의 지원에 장기적으로 의존하는 데서 벗어나 기능·기술을 습득하여 자립하도록 하는 방향으로 정책전환이 이루어졌다. 하지만 이와 같은 조치는 오히려 청년층의 취업유인을 감소시키는 부작용을 초래했다. 또한 학력이 비교적 높은 청년층은 비교적 단기간에 취업이 이루어지는 반면에, 학교중퇴자 등 학력이 낮은 청년층은 취업에 소요되는 기간이 상대적으로 길어지는 현상을 나타내기 시작했다.

이와 같은 상황에서 프랑스는 청년층, 특히 취약계층에 속하는 청년들이 노동시장에서 소외되는 것을 막고, 이들의 고용을 촉진하기 위하여 1998년 7월에 TRACE(Access Route to Employment) 프로그램을 발족시켰다. TRACE 프로그램은 NSEJ 프로그램과 함께 프랑스에서 운영중인 대표적인 청년층 고용관련 프로그램이다.

## 2) 주요 내용

1998년에 반배제법(Anti-Exclusion Act)을 근거로 출범한 TRACE 프로그램은 25세 이하 취약계층 청년들이 노동시장에 활발히 진출할 수 있도록 고안된 프로그램이다. 동 프로그램에 참여하는 청년들은 최장 24개월까지 취업과 관련된 각종 지도를 지속적으로 받을 수 있다. 동 프로그램의 주 대상은 각종 핸디캡을 갖고 있어 정상적인 취업이

대단히 어려운 청년들이다.

TRACE 프로그램은 가능한 한 6개월 이상 장기적으로 고용될 수 있는 일자리에 취약계층 청년들이 취업될 수 있도록 하기 위하여 청년들의 고용과 관련된 업무는 물론, 보건, 주거 등과 같이 취약계층 청년들이 부딪히는 각종 개인적·사회적 문제들을 종합적으로 취급하고 있다. 이를 위하여 동 프로그램에서는 청년 개개인을 대상으로 하는 여러 가지 집중적인 지원과 더불어 교육훈련이 이루어지고, 다시 취업으로 연결될 수 있도록 하는 데 초점을 맞추고 있다. 동 프로그램 기간에 실시되는 활동(예, 취업, 인턴십, 구직활동 등)에 따라서 금전적인 형태를 비롯한 여러 가지 형태로 청년들에게 각종 지원이 주어진다.

TRACE 프로그램에 참여하기를 희망하는 청년은 먼저 4주간의 평가기간을 거친 다음에 발전계획(contrat pédagogique)에 관한 계약을 체결하도록 되어 있다. TRACE 프로그램에서는 청년 개개인에 대한 진로지도가 중요시되고 있는데, 이러한 개인별 진로지도에 핵심적인 역할을 맡고 있는 사람들이 바로 카운셀러이다. 카운셀러는 자신이 담당하는 청년이 취업을 할 수 있도록 최장 24개월까지 직업훈련, 직장탐색에 관한 지도 및 조언을 하는 한편, 주택, 건강, 자금 등과 관련이 있는 각종 사회적 편익 또는 서비스에 대한 청년의 질의에 응답하고 도와줄 수 있는 방안을 모색하고 있다.

카운셀러 한 사람이 담당하는 청년들의 숫자는 약 30명 정도로 제한되어 있다. 취약계층 청년들이 제대로 취업하지 못하는 것이 단순히 직업훈련의 부족 때문만이 아니라, 이들이 처한 여러 가지 어려운 환경에 기인하는 반사회적 행동양식에 원인이 있다고 보고, 이러한 반사회적 행동양식을 사회적 행동양식으로 바꾸기 위한 방향으로 개인별 진로지도를 실시하고 있다. 사회적 행동양식으로 전환시키는 방법 가운데는 예술활동과 스포츠활동도 포함된다. 예를 들면, 은행창구업무에 관한 단편영화 제작, 스포츠에 관한 워크숍 개최, 고속도로의 교통신호체계 구성, 운전면허 워크숍 등이 이러한 활동 가운데 일부이다.

TRACE 프로그램은 프랑스 전역에서 실시되고 있는 국가적 프로그램이지만 실제 구체적인 실행은 각 지역의 행정기관, 교육훈련기관 등

으로 구성된 지역 네트워크에 의하여 이루어지고 있다. TRACE 프로그램의 구조는 지방의회의장(regional council chairman)과 해당 지역의 지사(district prefect)의 협조하에 각 지방의 주지사(regional prefect)에 의하여 결정된다. 주지사는 TRACE 프로그램이 실시될 지리적 범위를 정하고 필요한 재원을 할당하며, 동 프로그램을 총괄할 지역행정책임자를 임명하는 권한을 갖는다. 그런데 지역행정책임자는 ML과 PAIO가 주도하는 지역 네트워크에 의하여 선출되는 것이 보통이다.

TRACE 프로그램은 지역 차원에서 ML과 PAIO를 중심으로 하는 지역 네트워크에 의하여 주도되고 있으나, 행정적인 업무와 프로그램의 실행은 산하조직인 위원회와 외부운영기관들에 의하여 이루어지고 있다. 산하조직인 위원회는 운영위원회(steering committee)와 기술위원회(technical committee)로 다시 나누어진다. 운영위원회는 주로 TRACE 프로그램을 실행하기 위한 전략과 가이드라인을 설정하는 일을 담당하고 있는데, 보통 일 년에 두세 번 정도 회의가 개최된다. 그리고 매달 한 번꼴로 회의가 개최되는 기술위원회는 TRACE 프로그램의 참가를 희망하는 청년들의 요구사항들을 검토하고, 참가 여부를 결정하는 일을 맡고 있다.

그리고 취약계층 청년들에 대하여 ML과 PAIO가 신속한 지원을 하기 어려운 경우에는 교육훈련기관, 경제단체, 청소년 보호기관, 그리고 각종 사회봉사기관 등과 같은 외부운영기관들이 참여하여 취약계층 청년들에 대한 지원업무를 맡고 있다. TRACE 프로그램이 청년들에게 보다 다양한 종류의 지원을 점차 확대해감에 따라 이러한 외부운영기관들의 종류와 숫자도 크게 늘어나고 있는 실정이다. 그런데 만일 외부운영기관들이 TRACE 프로그램의 실행에 참여할 여건이 갖추어져 있지 않은 지역에서는 공공 고용서비스기관인 ANPE(Agence Nationale Pour l'Emploi)가 외부운영기관의 역할을 맡고 있다.

TRACE 프로그램의 상당 부분은 취약계층 청년들의 고용촉진을 위하여 TRACE 프로그램이 등장하기 이전에 이미 설치되어 있던 조직과 실행방안들을 연계 또는 체계화한 것이다. TRACE 프로그램에서 취약계층 청년들을 지원하고 있는 조직 가운데는 앞서 살펴본 ML, PAIO,

ANPE 이외에도 보건 및 사회문제에 관한 지원을 담당하는 DDASS(Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales), 지역경제기관인 PLIE(Plan Local pour l'Insertion par l'Economique), 그리고 각종 지역위원회가 포함되어 있다. 그런데 이들 조직들은 TRACE 프로그램이 출현하기 이전부터 청년층 관련 업무들을 수행해 왔다.

또한 1998년에 ANPE에 의하여 새로이 출범한 New Start 프로그램도 TRACE 프로그램의 체계 속에 통합 또는 연계되고 있다. 특히 New Start 프로그램은 실업 초기에 전문가 상담, 개인지도 등과 같은 적절한 조치를 통하여 실업이 장기화되는 것을 예방하는 것을 목적으로 실시된 프로그램으로서 청년실업자와 성인실업자 모두를 대상으로 하고 있다. 2000년부터는 New Start 프로그램에 참여하고 있는 청년들은 TRACE 프로그램에 참여하는 것으로 간주되고 있다.

한편 비용 측면에서 보면 TRACE 프로그램은 지금까지 프랑스에서 실시되어 온 유사한 종류의 프로그램 가운데 가장 비용이 적게 드는 프로그램으로 알려져 있다. 이는 TRACE 프로그램이 기존의 조직과 실행방안을 많이 활용하고 있기 때문이다. 지역 네트워크 차원에서 정부와 의회가 반반씩 출연하는 일부 자금을 제외하면, 재원 역시 별도의 예산을 편성하여 마련되기보다는 취약계층에 속하는 청년들을 지원하는 기존의 예산을 적절히 활용하는 방법으로 조달되고 있다.<sup>45)</sup>

### 3) 성과 및 문제점

TRACE 프로그램은 시행되기 시작한 지 채 3년이 경과하기도 전에 10만 명 이상의 청년들이 프로그램에 참여하는 등 적어도 양적으로는 적지 않은 성과를 보인 것으로 조사되었다. 그러나 취업비율은 그다지 높지 않았는데, 이는 청년들이 기피하는 비시장 부문(non-market

45) 이를테면 청년지원기금인 FAJ(Fonds d'aide aux Jeunes)에서 지출되는 자금 가운데 일부는 TRACE 프로그램의 운영에 사용되고 있다. 참고로 FAJ는 25세 이하의 청년으로서 자금사정이 매우 어려운 사람들을 지원할 목적으로 1989년에 중앙정부의 각 부서 및 지방행정기관들이 공동으로 출연한 자금으로 조성되었다.

sector)에 속하는 일자리들이 주로 청년들에게 제공된 반면에, 청년들이 선호하는 시장 부문의 일자리에 취업할 기회는 많지 않았던 데 기인한 것으로 알려져 있다. 그리고 취업으로 연결된 경우에도 정규직 또는 장기고용으로 이어지지 않은 경우가 많았으며, 직업안정성도 크게 떨어지는 것으로 조사되었다.

이와 같이 시장 부문의 일자리를 확보하기가 어렵고, 확보한 일자리의 대부분도 장기고용이 아닌 임시직과 같은 단기고용이 차지하는 비중이 높았을 뿐만 아니라, 직업안정성이 떨어진 이유는 TRACE 프로그램에 대한 기업들의 인식이 별로 좋지 않았기 때문이었다. 즉 TRACE 프로그램은 취업능력이 처지는 취약계층에 속하는 청년들을 대상으로 하는 프로그램으로 기업들이 인식하는 낙인효과가 크게 나타난 것으로 보고 있다. 그리고 TRACE 프로그램의 복잡한 파트너십 체계 때문에 파트너십에 참여하는 주요 이해관계 당사자들 사이(특히 중앙정부와 지방정부 사이)에 업무영역을 둘러싸고 종종 갈등을 빚고 있는 것도 문제점으로 지적되고 있다.

프랑스의 대표적인 청년층 고용관련 프로그램인 TRACE 프로그램의 기획은 전적으로 중앙정부에 의하여 이루어졌으며, 프로그램에 참여한 파트너들은 중앙정부의 관련 부서들을 비롯하여 시정부, PAIO, ML, 그리고 지역개발단체 등이다.<sup>46)</sup> 그러나 청년층의 직업훈련업무를 관장하고 있는 지방정부가 사실상 주요 파트너로 참가하지 못한 채 TRACE 프로그램이 운영된 결과, 중앙정부와 지방정부 사이에 프로그램의 운영을 둘러싸고 업무협조가 순조롭지 않았다.<sup>47)</sup> 또한 미국, 영국 등의 경우와는 달리 이러한 파트너십에 기업의 역할이 상당히 제한되어 있다는 점도 극복되어야 할 과제로 보고 있다.

46) 중앙집권적 정치체계의 전통이 비교적 강한 프랑스에서 PAIO, ML, 지역개발단체 등은 지방정부보다는 중앙정부 및 시정부와 보다 더 밀접한 관계를 맺고 있다.

47) 프랑스에서는 1993년에 5개년 법(Five-Year Act)이 만료된 후 원칙적으로 청년층 고용업무는 중앙정부가 맡는 반면에, 청년층 직업훈련업무는 지방정부가 담당하는 것으로 중앙정부와 지방정부 사이에 업무분담이 이루어졌다. 그러나 실제로는 업무분담의 경계가 모호한 편이다(Lefresne, 2001).

반면에 취약계층을 포함한 청년층을 대상으로 지역 단위가 중심이 되는 현장 위주의 프로그램이라는 점, 주요 이해관계 당사자들의 적극적인 참여, 참여 청년 개인별 특성에 맞추어서 실시되고 있는 점 등은 TRACE 프로그램의 장점들로 꼽히고 있다.

#### 나. NSEJ 프로그램

##### 1) 등장 배경

TRACE 프로그램과 마찬가지로 1990년대 후반에 등장한 New Services-Jobs for Young People(Nouveaux Services, Emplois Jeunes; NSEJ) 프로그램은 서비스업 부문의 발전을 촉진함과 동시에, 이 부문에 다수의 청년층이 고용되도록 함으로써 청년층 실업률을 낮출 목적으로 고안되었다.

프랑스에서는 1990년대 초반 불경기의 여파로 청년층 실업률이 크게 치솟기 시작했으며, 1997년에는 청년층 실업률이 무려 24%에 달하였다. 더욱이 15~24세 사이의 청년층 경제활동참가율은 유럽 국가들 가운데서도 상당히 낮은 편에 속하는 등 청년층 인력의 유희화 문제가 심각하였다. 기업은 경력이 있는 근로자들을 선호하였으며, 또한 청년층이 갖는 일자리가 임시직인 경우가 많아서 직장안정성이 크게 낮았던 점이 청년층이 노동시장에 정착하기 힘들었던 원인들이었다.

또한 프랑스에서는 일부 서비스업 부문에서 인력수요가 빠르게 증가해 왔으나, 인력공급은 제대로 이루어지지 않았다. 이에 따라 프랑스 정부는 서비스업 부문에 발생하고 있는 인력수급의 갭을 줄임으로써 서비스업 부문의 발전을 도모하고 청년층 실업률을 낮추기 위한 방안으로 NSEJ 프로그램을 1997년에 발족시켰다.

##### 2) 주요 내용

NSEJ 프로그램에서는 사회적으로 유익한 서비스활동을 개발하고 확산시키기 위하여 서비스활동을 실시하는 기관에 대하여 정부가 보조금을 주고 있다. 그리고 NSEJ에서 지원되는 서비스활동은 원칙적으로 시

장경제에 내맡겼을 때 나타나지 않을 뿐만 아니라 향후 성장가능성이 높은 서비스활동이다.

NSEJ 프로그램은 참여 기관들과의 계약기간을 5년으로 정하고 있으며, 원칙적으로 나이 이외에는 청년층이 프로그램에 참여하는 데 어떤 제한도 두지 않고 있는 개방적인 프로그램이다. NSEJ 프로그램은 18~25세 사이의 청년층 가운데 일자리를 구하고 있는 청년층 전부를 대상으로 하고 있다. 프랑스의 공공고용서비스 행정기관인 ANPE에 구직자로 등록되어 있지 않아도 실제 일자리를 구하고 있는 18~25세 사이의 청년들은 모두 NSEJ 프로그램의 대상이 된다.

그리고 26~29세 사이의 청년층 중에서 실업자이면서 근로기간이 짧아 실업수당을 받을 자격이 없는 자들도 NSEJ 프로그램의 대상이 될 수 있다. 뿐만 아니라 시간제 근로를 하고 있는 18~25세 사이의 청년들에 대해서도 보조금을 일부 지급하고 있다. NSEJ 프로그램은 청년들 가운데서도 학력이나 기술이 낮은 자들과 소득수준이 낮은 지역에 거주하는 자들을 중점지원 대상으로 하고 있으며, 학력이나 기술이 충분한 자들에게는 참여가 제한되어 있다.

청년 한 사람을 고용할 수 있는 일자리에 임금보조금이 1년 동안 지급된다. 임금보조금은 월 단위로 5년 동안 지급된다. 이처럼 장기간에 걸쳐서 지원을 하는 이유는 첫째, 서비스활동을 개발하는 데 어느 정도의 기간이 소요되고, 둘째, 서비스활동에 참여하는 청년들이 전문적인 경험을 쌓으려면 상당한 기간이 필요하다고 보고 있기 때문이다.

NESJ 프로그램은 시장에 의해서 창출되어지지 않는 일자리에 한정해서 자금지원을 하도록 되어 있을 뿐만 아니라, 기존의 여타 프로그램들에서 실행되고 있는 일자리창출이 NESJ 프로그램으로 인하여 희생되어서는 안 된다는 것을 전제로 하고 있다. 따라서 현재 서비스업 부문 중에서 기존 근로자들에 대한 대체효과가 작은 일자리 부문이라고 할 수 있는 주류 부문, 즉 지방자치단체를 비롯한 공공기관 및 비영리기관을 비롯하여 교육 부문, 경찰 부문에서 일자리창출이 이루어지도록 하고 있다.

동 프로그램의 실행을 위하여 지역 안내자(local guides)를 먼저 임명

하였는데, 이들은 지역 차원에서 동 프로그램이 널리 알려지도록 홍보하고 관련 프로젝트들의 출현을 촉진시키는 일을 담당하고 있다. 또한 시장조사 등과 같은 기술적인 지원을 해주는 기관들에게는 별도의 자금을 제공함으로써 NSEJ 프로그램의 성과를 제고시키고 있다. NSEJ 프로그램은 지역 차원 중심으로 실시되고 있을 뿐만 아니라, 이해관계 당사자들 사이의 상호협조가 증시되고 있다는 점에서 중앙집권적인 프랑스에서 실시되었던 이전의 프로그램들과는 상당히 다른 성격을 갖고 있다.

### 3) 성과 및 문제점

NSEJ 프로그램의 일차적인 목표는 3개 부문(주류부문, 교육부문, 그리고 경찰부문)에서 2001년까지 35만 개의 일자리를 창출하는 것이었는데, 목표치가 초과달성될 정도로 NSEJ 프로그램은 일자리창출에 상당히 기여한 것으로 평가받고 있다. NSEJ 프로그램에 참여한 청년들의 학력은 3개 부문별로 상당히 차이가 있는 것으로 조사되고 있다.

한편 NSEJ 프로그램에 의하여 창출된 일자리들은 거의 대부분 풀타임(주 35~39시간) 일자리였다. 그리고 참여 청년들에게 지급된 임금은 교육 부문과 경찰 부문에서는 최저임금의 80%, 주류 부문에는 최저임금의 80% 또는 이보다 약 10% 상회하는 임금이 지급된 것으로 조사되고 있다. 청년층 관련 다른 프로그램들에 비하여 상대적으로 높은 수준의 임금이 지급될 뿐만 아니라 참여 대상의 조건이 그렇게 까다롭지가 않아서 NSEJ 프로그램은 청년층에게 비교적 인기가 높은 프로그램으로 알려져 있다.

그러나 NSEJ 프로그램에서는 18~25세 사이의 구직청년 대부분을 대상으로 하고 있기 때문에 사중손실효과와 대체효과가 상당히 크게 나타난 것으로 조사되고 있다. 학력이나 기술이 낮은 청년들과 저소득층 청년들이 프로그램의 중점대상이라는 하지만, 광범위한 청년층을 대상으로 하고 있기 때문에, 사중손실효과와 대체효과가 클 수밖에 없을 것이라는 평가를 받고 있다. 비록 동 프로그램에서는 프로그램의 실행을 담당하는 책임자들이 신규 일자리에서 그와 같은 부작용이 발생하

지 않는다는 것을 입증하도록 하고 있지만, 입증 자체가 어려운 과제라는 문제점을 갖고 있다.

뿐만 아니라 동 프로그램에 지출된 비용의 규모가 예상보다 크게 나타남에 따라 적지 않은 재정부담을 주고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 참여 청년들을 고용한 기관들이 청년들의 훈련비용 명목으로 지출한 금액까지 합하면 동 프로그램은 지나치게 비용이 많이 소요되는 프로그램이라는 평가를 받고 있다. NSEJ 프로그램에 많은 비용이 들어가는 이유는 동 프로그램이 거의 모든 청년층 실업자를 대상으로 5년이라고 하는 장기간에 걸쳐서 실행되기 때문이다.<sup>48)</sup>

그리고 NSEJ 프로그램에 참여하는 기관들 가운데 정부에서 제공하는 보조금에 크게 의존하는 일부 기관들이 재정적으로 파산하는 경우에 대한 대비책이 부족하며, NSEJ 프로그램을 이수한 후 보다 전문적인 직장을 구하려고 하는 청년들이 필요로 하는 직업훈련을 충분히 제공하지 못하는 것이 문제점으로 드러났다. 또한 지역 차원에서 NSEJ 프로그램의 성공적인 실행 여부에 중요한 역할을 하고 있는 파트너십이 중앙집권적인 색채가 강한 프랑스에서 제대로 이루어지고 있지 않는 것도 커다란 과제로 대두되었다.

이와 같은 문제점들을 인식한 프랑스에서는 NSEJ 프로그램을 이수한 청년들이 다른 분야로 원만히 이행하는 것을 지원하기 위하여 직업훈련 강화, 일 경험에 대한 자격증 부여, 그리고 공공기관에의 취업준비 지원 등과 같은 방안들을 마련하여 시행하고 있으며, 지자체 행정기관들이 1997년 체결한 5년 계약기간이 종료된 후에 추가적으로 계약기간을 연장하고 낮은 숙련기술을 가진 청년층 참여비율을 높이는 조치를 취하고 있다(OECD, 2002).<sup>49)</sup>

48) NSEJ 프로그램의 기간을 5년으로 길게 잡고 있는 이유는 동 프로그램의 실행을 중단해야 할 사유가 발생할 때, 갑자기 어느 시점에서 동 프로그램의 실행을 중단하는 것보다는 시간을 두고 점진적으로 동 프로그램에 지출되는 비용 등을 줄여나감으로써 충격을 최소화하는 데 있었다. 또한 이와 같이 충분한 시간을 두고 점진적으로 프로그램을 중단하게 되면 사중손실효과와 대체효과도 작게 나타날 것으로 예상했기 때문이었다.

49) 다만 추가적으로 계약기간을 연장하는 경우에는 처음 계약기간보다 적은 액수의 보조금이 지급되도록 하고 있다. 그리고 공공기관 서비스활동 부문의 노동

## 5. 독일의 청년층 고용정책

### 가. JUMP의 등장 배경

1990년대 중반 이전까지 독일은 룩셈부르크, 스위스 등 일부 국가들을 제외하고는 대부분의 선진국들보다 청년층 실업률이 크게 낮았다. 독일의 청년층 실업률이 상대적으로 낮은 이유 가운데 하나는 이원화도제체계(dual apprenticeship system)라고 하는 독일의 독특한 교육훈련체계 때문인 것으로 알려져 있다.

독일의 청년층 고용정책은 이와 같은 이원화도제체계와 분리해서 생각할 수 없을 만큼 서로 밀접한 연관을 갖고 있다. 학교에서의 교육과 기업에서의 직업훈련 및 일 경험이 병행되고 있는 독일의 교육훈련체계는 다른 대부분의 국가들에서 겪고 있는 학교-일 이행(school-to-work transition) 과정의 어려움을 크게 덜어줌으로써 청년층 실업률을 낮게 유지해 온 데 일조한 것으로 평가받고 있다.

그러나 1990년대에 들어오면서 경기침체와 통독에 따른 후유증으로 인하여 독일의 청년층 실업률은 결코 낮은 수준이라고 할 수 없을 정도로 상승하였다. 특히 1997년의 경우 25세 이하 청년층 실업률이 구서독 지역은 11.4%, 구동독 지역은 18.7%를 보였으며, 20세 미만의 청년층 실업률도 구서독과 구동독이 각각 10.3%, 16.4%를 나타내었다. 이와 같이 청년층 실업률이 높게 나타난 데는 경기침체와 통독 후유증뿐만 아니라, 이원화도제체계에 진입하는 학생의 비율이 하락하는 등 독일의 이원화도제체계가 1990년대 들면서 점차 제대로 작동하지 못한 것이 원인으로 지적되었다.<sup>50)</sup>

이원화도제체계에 진입하는 학생의 비율이 크게 하락한 것은 무엇보

---

조합들은 NSEJ 프로그램이 기존 조합원들의 직장안정성을 저해할 가능성이 크다고 보고, 동 프로그램의 확대 실행에 크게 반발하였다.

50) 이를테면 1990년의 경우 의무교육기간을 끝마친 후 이원화도제체계로 진입한 학생의 비율이 약 74%에 이르렀으나, 1997년 이후는 그 비율이 60% 이하로 하락하는 등 독일의 이원화도제체계가 과거와 달리 순조롭게 작동되지 않는 모습을 보였다.

다도 이원화도제체계에 참여하는 기업들의 수가 감소하여 학생들에게 직업훈련과 일 경험을 제공할 장소가 줄어든 것이 가장 큰 원인이었다. 뿐만 아니라 비록 이원화도제체계에 진입하여 모든 교육훈련과정을 성공적으로 이수했다고 하더라도 실제로 취업으로 이어지는 경우가 과거에 비하여 크게 줄어든 점도 이원화도제체제로 학생들의 진입이 감소한 배경이 되었다(Heidemann, 2000).

의무교육기간을 끝마친 상당수의 학생들이 1990년대 후반기 이후 이원화도제체계에서 직업훈련과 일 경험을 받을 장소를 찾지 못한 데는 기업고용전략의 변화, 전통적으로 직업훈련에 우호적이었던 기업문화의 변화, 그리고 제조업 중심의 산업구조에서 서비스 중심의 산업구조로의 이행이 원인인 것으로 지적되고 있다. 따라서 이원화도제체계에서 직업훈련과 일 경험을 제공할 수 있는 장소에 대한 학생들의 수요에 비하여 공급이 부족한 것이 1990년대 후반기 이후 독일이 겪고 있던 고민이었다.

뿐만 아니라 이원화도제체계에서 직업훈련과 일 경험을 받은 기업에 장기적으로 취업되는 학생들의 비율은 채 50%가 되지 않았다. 취업을 못한 나머지 학생들은 다른 기업에서 채용되거나, 아니면 자신들이 이수한 직종과는 다른 직종으로 바꾸어 일자리를 구하였다. 1990년대 초반에는 이원화도제 과정을 이수한 학생들의 실업률이 10%대를 약간 상회하는 수준에 머물렀으나, 1990년대 후반에는 20%로 크게 증가하는 등 청년층 실업문제가 과거와 달리 독일에서도 심각한 문제로 대두되었다.

이와 같은 배경에서 독일에서는 20세 미만의 청년층 실업률을 줄이고자 하는 분위기가 고조되었다. 때마침 유럽연합(EU)의 고용전략, 영국의 뉴딜 프로그램, 그리고 프랑스의 TRACE 프로그램 등의 영향을 받아 1998년 사회민주당과 녹색당의 선거 캠페인에서 JUMP(Jugend mit Perspektive)로 지칭되는 Immediate Action Programme이 등장하게 되었다.

그런데 독일의 청년층 고용정책은 청년층 정책이라고 하는 보다 큰 틀 속에서 이해될 필요가 있다. 청년층 고용정책이 주로 학교로부터 직

장으로의 이행을 원활히 하여 청년층의 고용증대를 주목적으로 하는 반면에, 대부분의 청년층 정책들은 청년층의 고용문제를 포함하여 건강, 부모에 대한 지원, 상담 등과 같이 청년층이 필요로 하는 부문에 대하여 포괄적인 지원, 즉 청년층 지원(Jugendhilfe)을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 청년층 지원을 목적으로 하는 청년층 정책은 대체로 1991년에 제정된 KJHG(Child and Youth Assistance Act)를 근거로 실시되고 있다(Isengard, 2002).

KJHG를 근거로 실시되고 있는 대부분의 청년층 정책들은 27세 이하의 청년층을 대상으로 하고 있는데, 교육지원, 비공식적 교육 및 일 경험, 사회적 일자리 제공 등이 주요 활동 분야들이다. 이와 같은 청년층 정책들은 이하에서 살펴볼 JUMP에 비하여 대체로 보다 포괄적인 문제들을 다루고 있지만, 최근 들어 고용문제가 청년층 문제 가운데 중심적인 현안으로 등장하면서 양자는 서로 밀접한 관계를 갖게 되었다.

#### 나. JUMP의 주요 내용

1999년 1월부터 시행에 들어간 JUMP는 25세 미만의 청년층을 대상으로 청년층 고용을 증가시키기 위한 프로그램이다. 구체적으로는 첫째, 학교로부터 직장으로의 이행을 원활히 하도록 함으로써 청년들이 실업이 되는 것을 예방하고, 둘째, 이미 실업이 된 청년들의 실업기간을 가능한 한 줄이고, 셋째, 실업자로 등록되어 있지 않거나, 구직활동 또는 직업훈련장소를 모색하는 노력을 중지한 청년들이 적극적으로 경제활동에 참여하도록 유도하는 것을 목적으로 하고 있다. 이외에도 장애인, 외국인 등과 같이 실업상태에 놓이기 쉽거나 실업기간이 길 가능성이 있는 청년들도 프로그램의 대상에 포함시키고 있다.<sup>51)</sup>

특히 청년층에게 직업훈련 장소를 제공하여 자격을 취득하도록 하는 활동에 초점을 맞추고 있는 JUMP에서는 도제제도에서의 직업훈련, 직

51) 25세 미만 청년층을 대상으로 하고 있는 JUMP는 취약계층인 여성, 이민자 등에게는 쿼터제를 실시하여 이들을 배려하고 있으며, 인구는 독일 전체의 1/5에 불과하지만 실업률이 특히 높은 구동독 지역에는 JUMP 예산의 약 절반에 가까운 자금이 투입되도록 하고 있다.

업훈련시설이 직장에 대한 준비활동, 도제제도과정 이수 후 추가적인 직업훈련기회 제공, 학습능력이 부족한 청년층들을 위한 특별과정 개설, 그리고 기업에 대한 보조금 지급이 프로그램의 주요 내용들이다 (Heidemann, 2000).

행정적으로는 연방정부의 공공고용서비스(public employment service)부와 주 및 지역 차원의 고용서비스기관들이 JUMP의 시행을 공동으로 담당하고 있다. 그러나 JUMP의 구체적인 실행은 전적으로 지역 차원에서 자율적으로 이루어지고 있다. JUMP에서 실시될 수 있는 여러 가지 활동들 가운데 어떤 것들을 선택할 것인지는 지역의 사정에 따라 고용서비스기관들이 독립적으로 결정하고 있다. 그리고 동 프로그램의 실시에 소요되는 자금은 독일정부의 지원자금과 EU의 유럽사회기금(European Social Fund)에 의하여 충당되고 있다.

JUMP는 연방정부, 주, 그리고 지역 차원에서 이전부터 실시해 오고 있는 기존의 프로그램들에 종속적으로 운영되고 있다.<sup>52)</sup> 즉 청년층이 JUMP에 의존하기 전에 먼저 기존의 프로그램들을 이용하도록 하고 있으며, 기존의 프로그램들을 이용하기 어려운 경우에 JUMP를 이용하도록 하고 있다. 청년층을 대상으로 하고 있는 대부분의 다른 프로그램들과는 달리, JUMP는 실업기간이 1년 이상이 아니라 3개월이면 프로그램에 참여할 수 있도록 하는 개방적인 측면을 갖고 있다. 실업기간이 3개월 이상만 되더라도 JUMP에 참여할 수 있도록 한 것은 실업의 초기 단계에 있는 청년들이 적절한 지원을 받지 못하면 장기실업 상태로 빠지기 쉽다는 그동안의 경험적인 사실 때문이다.

앞서 지적한 바와 같이 1990년대 들어서 독일의 이원화도제 체계가 직면한 가장 큰 문제점은 학생들에게 직업훈련 시설을 제공할 업체들이 충분하지 않다는 점이었다. 이에 따라 JUMP에서 추진되고 있는 다양한 활동 가운데서도 이원화도제 체계에서 학생들에게 직업훈련의 기

52) 1980년대 이후 독일은 청년층의 고용을 촉진하기 위하여 수많은 프로그램들을 출범시켰다. 이 프로그램들은 첫째, 직업자격 또는 훈련중심의 프로그램, 고용유지지원금(주로 일차노동시장부문) 또는 직접적인 일자리창출(주로 이차노동시장부문) 중심의 프로그램, 그리고 취약계층에 속하는 청년들을 위한 특수그룹 중심의 프로그램 등으로 크게 3종류로 구분되고 있다.

회를 제공할 수 있는 장소를 확보하는 것이 가장 중요한 활동으로 간주되고 있다.

직업훈련 시설을 확보하기 위해서 각 지역에서 실시되고 있는 다양한 방법들을 크게 세 가지로 나누면 다음과 같다. 첫째, 순수한 의미에서의 직업훈련 시설을 증대시키는 방법이다. 이를 위하여 지역 고용서비스기관이 이원화도제 체계에서 학생들에게 직업훈련을 실시할 수 있는 능력을 갖추었다고 판단되는 기업들을 방문하여 가능한 한 많은 직업훈련 장소를 확보하기 위하여 노력하고 있다. 직업훈련을 실시하는 것이 해당 기업들에게도 유익하다는 점을 설명하면서 이원화도제 체계에 참여하여 학생들에게 직업훈련을 실시하도록 설득하고 있다.

둘째, 이원화도제 체계에 있는 기존의 기업들이 직업훈련을 실시하는데 따르는 각종 어려움을 덜어 주기 위하여 지역 고용서비스기관이 여러 가지 지원을 함으로써 기업들이 제공하는 직업훈련 시설을 계속 유지하기 위한 방법이다. 지역 고용서비스기관이 제공하는 지원에는 직업훈련을 맡고자 하는 학생의 선발, 직업훈련 계획의 수립, 직업훈련 과정에서 발생하는 각종 이해충돌 해결, 기업의 직업훈련 실시 자격취득 또는 계약서 작성 등과 같은 업무에 대한 행정지원이 포함된다.

셋째, 자체적으로 학생들에 대한 직업훈련을 실시하기 어려운 중소기업, 고도로 전문화된 기업, 그리고 신생 기업과 같은 조직들이 공동으로 직업훈련을 실시하는 협조적 직업훈련(verbundausbildung)을 지원하는 방법이다. 협조적 직업훈련은 이미 1980년대 중반 이후 독일에서 실시되어 온 방법이지만, 통독 이후에 이원화도제 체계에서 직업훈련 시설을 확보할 수 있는 하나의 방법으로서 그 중요성이 재인식되고 있다. 지역마다 여건이 다르기 때문에 이 방법을 활용하고 있는 형태도 상당히 다양한 편이다.<sup>53)</sup>

53) 예를 들면, 기업들이 직업훈련을 받을 학생들을 고용한 후에 직업훈련 단계별로 학생들을 서로 교환하여 직업훈련을 실시하는 형태가 있는가 하면, 처음부터 기업들이 직업훈련협회(training association)를 공동으로 구성하여 학생들에 대한 직업훈련을 협회에 일임하는 형태도 있다. 또 몇 개의 기업들 가운데 선도기업(모기업)이 학생들에 대한 직업훈련을 대부분 전담하고, 나머지 기업(파트너 기업)들은 선도기업이 빠뜨린 부분의 직업훈련을 일부 담당하는 형태도 있다.

한편 JUMP의 실행과 관련하여 사회적 파트너의 역할을 간략히 살펴 보면 다음과 같다. 1999년 7월에 정부와 노동조합, 사용자단체 사이에 ‘교육에 대한 의견 일치(consensus for education)’가 이루어지고, JUMP를 포함하여 세 가지 고용관련 정책들로 구성된 독일국가실행계획(German National Action Plan)을 시행하기로 하였다.<sup>54)</sup> 3자간 의견일치를 본 사회적 파트너들은 이원화도제 체계에서 훈련 시설을 원하고 또 훈련을 받을 수 있는 능력을 가진 모든 학생들에게 훈련 시설을 제공할 것을 약속하면서 JUMP의 실행을 지원하였다.

그런데 1999년 1월부터 실시된 JUMP는 ‘교육에 대한 의견일치’의 직접적인 결과물은 아니었다(Schömann and Brzinsky, 2001). 사회적 파트너 가운데 정부 단독으로 JUMP를 입안했을 뿐만 아니라, JUMP 실행에 대한 책임도 오직 정부만이 지도록 되어 있다. 그러나 다른 대부분의 청년층 고용관련 프로그램들과 마찬가지로 JUMP를 실행하는데 있어서 사회적 파트너 사이에 유대관계가 강하게 설정되어 있기 때문에, JUMP에 대한 노동조합과 사용자단체의 영향력이 상당히 크다.

특히 JUMP의 실행을 담당하고 있는 연방 고용서비스기관(Bundesanstalt für Arbeit)에는 연방정부 공무원, 노동조합 대표, 사용자단체 대표로 구성된 위원회가 설치되어 있는데, 이 위원회를 통하여 각 지역 단위에서 JUMP의 실행과 관련하여 노동조합과 사용자단체들은 적지 않은 영향력을 행사하고 있다.

#### 다. JUMP의 성과와 문제점

JUMP는 10만 명의 청년들이 동 프로그램에 참여하는 것을 목표로 시작하였는데, 짧은 기간에 목표 인원을 초과 달성하는 성과를 보였다. 그 결과 1999년, 2000년 두 해에 걸쳐서 JUMP에 참여한 청년들의 총 인원이 약 27만 명에 가까울 정도로 JUMP는 큰 호응을 얻었다.

54) 독일 총선이 끝난 2개월 후인 1998년 12월에 정부, 노동조합, 그리고 사용자단체가 모여 실업문제를 해결하기 위하여 과거에 결성하였던 ‘Alliance for Employment, Training and Competitiveness’를 다시 가동시키기로 3자간에 합의하였다. 다만, 이번에는 청년층 실업을 줄이는 것을 주목적으로 정하였다.

JUMP를 이수한 청년들 가운데 상당수가 취업으로 연결되었거나, JUMP 이외의 다른 청년층 고용관련 프로그램에 합류 또는 이원화도제 체계의 직업훈련 활동 등에 참여한 것으로 조사되었다. 그러나 JUMP를 이수한 후 즉시 실업상태로 되돌아간 인원의 비율도 비교적 높은 것으로 조사되었다.

그런데 JUMP를 이수한 후의 진로는 JUMP 가운데 어떤 세부 프로그램에 참여했느냐 하는 사실과 참여 청년 개인의 연령별, 성별, 출신지역별, 장기실업 여부, 취약계층 여부 등에 따라 큰 차이를 보인 것으로 조사되었다. 예를 들면, 이원화도제 체계의 직업훈련 시설을 우선적으로 구하기 위한 세부 프로그램에 참여한 청년들은 프로그램 종료 후 실업자가 될 확률이 다른 세부 프로그램에 참여한 청년들보다 상대적으로 낮았다. 또한 나이가 많은 청년일수록 프로그램 종료 후 실업자가 될 가능성이 높았으며, 구서독 지역 출신 청년들보다 구동독 지역 출신 청년들이 프로그램 종료 후 실업자가 될 가능성이 높게 나타났다.

청년층 고용관련 프로그램으로서 JUMP는 비교적 짧은 기간 내에 어느 정도 만족할 만한 성과를 보인 것으로 나타났으나,<sup>55)</sup> JUMP를 실행하는 과정에서 다음과 같은 여러 가지 문제점들이 노정되면서 향후 보다 나은 결과를 얻기 위해서는 개선이 필요한 것으로 지적되었다. 첫째, 청년층 실업을 감소시키기 위해서는 무엇보다도 노동시장 또는 직업훈련에 대한 철저한 분석이 선행되어야 한다는 것을 보여주었다. 이러한 분석에는 해당 지역의 기업들이 현재 어느 정도까지 직업훈련을 실시할 여력이 있으며, 또한 향후 성장이 활발히 예상되는 직업에 대한 예측이 포함될 필요가 있는 것으로 보고 있다. 이와 같은 여건을 제대로 갖추지 않은 지역은 그다지 만족할 만한 성과를 거두지 못했다.

둘째, 청년층 고용과 관련이 있는 행정기관들이 별다른 어려움 없이 JUMP 업무를 할 수 있기 위해서는 공식적·비공식적으로 업계와 밀접한 관계를 맺는 것이 대단히 중요하다는 것이 드러났다. 뿐만 아니라

55) JUMP를 이수한 청년들이 다시 실업자가 되는 비율이 30%를 상회한다는 점을 예로 들면서 노동조합을 비롯한 일부 단체들에서는 JUMP의 성과를 회의적인 시각으로 보는 견해도 있다.

관련 행정기관들 사이의 업무협조도 긴밀히 이루어져야 함을 보여주었다. 일부 지역에서는 관련 행정기관들 사이에 업무협조가 원활히 이루어지지 않은 결과 이중으로 계약이 체결되는 일이 다수 발생했다.

셋째, 양적으로 많은 직업훈련 시설을 확보했다고 해서 반드시 질적으로 양호한 직업훈련 시설을 다수 확보하는 것으로 연결되지는 않았다. 따라서 목표량을 달성하기 위해서 직업훈련 시설을 제공할 만한 여력을 제대로 갖추지 않은 기업들을 서둘러 확보하는 전략은 재고될 필요가 있다는 분석이다.

넷째, 직업훈련 실시 또는 직업훈련 시설의 확보에 소요되는 자금의 배정기간을 보다 탄력적으로 조정할 필요가 있었다. 1년 단위로 자금을 배정한 결과, 다년간 활동이 요구되는 프로그램에서는 자금 배정이 종종 합리적으로 이루어지지 못한 사례가 많았다. 3년 이상 기간이 소요되는 직업훈련 활동은 시기에 따라 자금 지출의 정도가 큰 차이를 보였으며, 선도기업(모기업)을 모색하는 과정에서 1년이라는 기간이 다 경과해 버리는 사례도 있었다. 이와 같은 경우에는 자금 배정을 1년 단위로 경직적으로 운영할 것이 아니라, 장기적인 관점에서 탄력적으로 자금 배정이 이루어지는 것이 바람직했다.

이외에도 청년들이 배정받은 직업훈련 시설을 거부하거나 또는 구인요청이 있음에도 불구하고 이를 거절하는 경우에 실업수당을 삭감해야 하느냐 하는 문제는 여전히 논란거리 중의 하나가 되고 있다. 또한 지역에 따라 JUMP의 성과가 큰 차이를 보이고 있는 것도 해결해야 할 과제로 남아 있다.

## 6. 호주의 청년층 고용정책

### 가. Dole 프로그램의 등장 배경

호주 역시 대부분의 선진국들과 마찬가지로 청년층 실업률이 여타 계층의 실업률보다 높은 편이어서 지난 수십 년간 역대 정부들은 청년층 실업률을 낮추기 위해서 다양한 노력을 기울였다. 특히 1980년대 중

반 이후에는 청년들의 노동생산성을 증대시켜 청년층 실업을 낮추는 방향으로 청년층 고용정책을 실시해 왔다. 이를 위하여 도제제도를 통한 직업교육훈련과 일 경험을 강화하는 방안들을 마련해 왔다.<sup>56)</sup> 그리고 실업상태에 있는 청년들에게는 사회보장 차원에서 여러 가지 금전적인 혜택을 주었다.

그러나 1990년대 중반 이후 실업자들에게 단순히 복지혜택을 주는 방향에서 탈피하여 이들이 취업할 수 있는 환경을 만드는 방향으로 정책전환이 이루어지면서 청년층, 특히 취약계층에 속하는 청년층 실업문제에 대처하는 방식도 크게 변모하였다. 이에 따라 사회보장법수정안(Social Security Legislation Amendment Bill)이 1997년에 의회에서 통과되어 이듬해부터 실시되기에 이르렀다. 일명 Work for the Dole(이하에서 Dole)체제로 지칭되는 사회보장법수정안은 1991년에 제정된 사회보장법(Social Security Act)과 1990년에 제정된 지원 및 조세법(Assistance and Tax Act)을 개정한 것으로서 주로 18~24세 청년층들을 대상으로 하는 실업대책에 관한 것이다.

그런데 Dole 프로그램이 이전의 유사 프로그램들과 다른 점 가운데 하나는 대상 청년들에게 아무런 대가를 요구함이 없이 일방적으로 혜택을 주는 것이 아니라는 점이다. Dole 프로그램에 참여하여 일 경험의 기회와 보수를 제공받는 청년들은 프로그램 기간 동안 해당 지역사회가 필요로 하는 부문에 일을 하도록 함으로써 지역사회에 기여하도록 하는 의무를 갖도록 하고 있다. 즉 과거에는 사회복지 차원에서 청년층 실업자들에게 각종 금전적인 혜택을 사실상 일방적으로 주는 것이었다면, Dole 프로그램에서는 반대급부에 해당하는 어떤 대가를 전제로 청년층 실업자들을 도와준다는 특징이 있다. 따라서 Dole 프로그램은 일

56) 1990년대 중반까지 대부분의 청년층 고용관련 프로그램들은 New Apprenticeship과 같이 청년층이 도제제도 체계에서 일을 하면서 직업교육훈련을 받도록 하는 프로그램들이 주류를 이루고 있었다(Chapman and Gray, 2002). 참고로 호주는 청년층 인구 대비 도제제도 참가 청년수의 비율이 오스트리아, 스위스, 독일 다음으로 높은 국가이다(OECD, 2002). 그러나 주요 공익사업기관들이 점차 민영화되면서 도제제도가 쇠퇴됨에 따라 청년층이 도제제도에 참가할 수 있는 시설이 줄어들고 있다(Le Queux et al., 2001).

방적으로 청년층 실업자들만을 위한 실업대책 프로그램이 아니라, 지역 사회에 직접적인 보탬이 될 수 있는 프로그램이라는 점에서 이전의 유사 실업대책 프로그램과는 다르다고 할 수 있다.

Dole 프로그램의 실행을 총괄적으로 담당하고 있는 연방정부에서는 청년층 실업을 줄일 수 있는 가장 확실한 방법은 경제 전반의 경기활성화를 통한 일자리창출이라고 보고 있다. 그럼에도 불구하고 상당수의 청년층, 특히 취약계층에 속하는 청년들이 장기간 실업에 따른 고통과 좌절, 그리고 사회복지 혜택에 대한 의존을 탈피하기 위해서는 지금까지 실행되어 온 실업대책 프로그램들과는 다른 차원의 프로그램이 필요하다고 보고, Dole 프로그램을 출범시키게 된 것이다.

#### 나. Dole 프로그램의 주요 내용

Dole 프로그램은 청년층 실업자들을 주대상으로 하는 연방정부의 청년층 고용관련 프로그램 중의 하나이다. 앞서 언급한 바와 같이 Dole 프로그램은 실업자들에게 적절한 일 경험을 제공함으로써 노동윤리관과 일에 대한 자긍심을 높이도록 하는 것을 일차적인 목표로 삼고 있다. 또한 지역사회가 실업대책에 적극 참여할 수 있는 여건을 조성함으로써 실업자들과 지역사회가 다같이 이익을 볼 수 있도록 하고 있다.

Dole 프로그램은 18~24세 사이의 청년층 가운데서 6개월 이상 실업 상태에 있는 청년들에게 우선적으로 참여 기회가 주어진다. 그리고 지역사정 등과 같은 여러 가지 여건을 고려하여 경우에 따라서는 25세 이상 연령층에게도 참여 기회가 주어진다. Dole 프로그램에 참여하는 청년들은 지역사회에서 요청하는 다양한 종류의 활동에 최장 6개월까지 참가하게 되는데, 연령층별로 활동 소요시간이 다르다. 18~20세 사이의 청년들은 2주일에 24시간, 그리고 21세 이상은 2주일에 30시간에 해당되는 활동을 의무적으로 수행하도록 되어 있다. 이와 같은 청년들의 활동은 원칙적으로 정상근로시간에 이루어지도록 하고 있으며, 특별한 사정이 있는 경우에는 정상근로시간 이외의 시간에도 가능하도록 되어 있다.

Dole 프로그램에 참여하여 활동을 하는 청년들에게는 교통비 정도에 해당되는 금액이 지급된다. 참여 청년의 신분은 통상적인 근로자의 신분이 주어지지 않기 때문에, 활동의 대가로 주어지는 금액은 보통의 호주 근로자들에게 지급되는 임금과는 큰 차이가 있다. 그러나 참여 청년들에게는 프로그램에 참여하는 동안 실업수당이 지급된다.

Dole 프로그램에 참여하는 기간 동안 지역사회가 필요로 하는 활동을 한다고 해서 자동적으로 실업수당이 지급되는 것은 아니다. Dole 프로그램에 참여해 있으면서 지속적으로 구직활동을 해야 실업수당이 지급되고 있다. 이를테면 2주일에 최소 두 군데 이상의 직장에 구직활동을 하지 않는다면, 비록 Dole 프로그램에 참여하였더라도 실업수당이 지급되지 않는다.

Dole 프로그램에 대한 참여 여부는 청년들의 자발적인 의사결정에 의해서 이루어지지만 일부 청년층은 강제적으로 참여하도록 되어 있다. 연방정부의 서비스전달청(Commonwealth Services Delivery Agency)은 자발적으로 Dole 프로그램에 참여하고자 하는 청년들을 선발하고, 또 강제적으로 참여해야 할 청년들을 가려내는 임무를 맡고 있다. 개인의 기능·기술과 지금까지의 일 경험이 주요 선발기준이 된다.

한편 지역사회에서 Dole 프로그램에 참여하는 청년들에게 실제 일 경험을 제공하는 주체인 후원인들(sponsors)은 연방정부 차원에서 Dole 프로그램 업무를 담당하고 있는 부서인 DEWRSB(Department of Employment, Workplace Relations and Small Business)의 승인을 받아야 한다. 후원인들은 해당 지역사회에서 Dole 프로그램 관련업무를 중추적으로 담당하고 있는 조직인 CWC(Community Work Coordinators)와 공동으로 Dole 프로그램에 참여하는 청년들이 적체적소에 배치될 수 있도록 함으로써 청년들의 일 경험 활동이 효과를 거두도록 하는 역할을 담당하고 있다.

후원인들이 Dole 프로그램의 참여 청년들에게 제공하는 일 경험은 유산(遺産)·역사 분야, 환경 분야, 지역사회돌보기 분야, 지역사회서비스 분야, 지역사회시설 분야 등으로 나누어진다. 이 가운데 먼저 유산·역사 분야의 활동은 유산위원회(Heritage Council)의 가이드라인에

맞추어 19세기 건물들을 복원하여 박물관 등으로 활용할 수 있도록 하는 활동을 가리킨다. 또한 지역사회의 역사, 사진, 그림 등을 수집·정리하거나, 전통적인 나무베기 스포츠 및 그와 관련이 있는 전시회 개최 등과 같은 활동 역시 유산·역사 분야의 일 경험에 포함된다.

환경 분야의 활동은 지역사회의 주위에 있는 덩불숲을 가꾸고 보존하는 활동이 중심이 된다. 또한 지역사회의 통행로 가운데 습지 등으로 인하여 통행이 불편한 곳에는 새로이 보도를 깔아서 주민들이 보다 안전하게 통행할 수 있도록 하는 것도 환경 분야의 활동이다. 그리고 야생동물들이 거주할 수 있도록 나무를 심는 등 지역사회의 자연생태계를 보존 및 복원하는 일도 환경 분야의 활동에 포함된다.

지역사회돌보기 분야의 활동 가운데에는 저소득 가정과 응급구조기 관들에게 제공될 과일, 채소 등을 재배하기 위한 지역사회의 공동농장을 개발하는 활동이 포함되어 있다. 또한 지역사회의 병원 응급처리 과정을 개선하는 활동, 물자보관 및 수송 등과 같이 지역사회에 꼭 필요한 활동에 참여하는 일 등도 지역사회돌보기 분야의 활동 가운데 포함되어 있다.

지역사회 서비스 분야의 활동에는 철도노선과 철도차량을 유지·복구하여 서로 이웃하는 지역들 사이를 연결하고, 나아가 해당 지역 관광산업의 진흥에 도움이 되는 활동들이 포함된다. 그리고 지역사회예술센터에서 무대장치 가설, 음식물 서비스 등과 같은 활동, 신체장애자 올림픽 게임에서의 봉사활동, 장애인 아동을 위한 휠체어 만들기 등도 지역사회 서비스 분야의 활동에 속한다.

그리고 지역사회 시설 분야의 활동에는 지역 회관건물 복구, 운동경기장 건설, 청소년센터 건립, 레크리에이션시설물 건조, 운동경기장 건설, 초등학교 진입로 건설 등과 같은 활동이 포함된다.

그런데 Dole 프로그램에서는 지역사회가 필요로 하는 모든 활동이 반드시 포함되는 것은 아니다. 현재 취업중인 근로자들을 대체시킬 수 있는 활동은 Dole 프로그램에서 금지되고 있다. 그리고 특별한 자연재해가 발생하지 않은 경우에 민간부문의 주택이나 토지와 직접적인 관련이 있는 활동도 제외되도록 하고 있다.

#### 다. Dole 프로그램의 주요 이슈

Dole 프로그램은 실업자들에게 사회보장 차원에서 거의 일방적으로 혜택을 주었던 이전의 실업대책 프로그램들과는 달리 취약계층 청년들에게 일 경험의 기회를 제공하고 실업수당을 지급하는 대신에 지역사회에서 필요로 하는 활동을 의무적으로 수행하게 하는 특징이 있다. 지역사회 역시 Dole 프로그램에 참여하는 청년들에게 양질의 일 경험을 쌓을 수 있도록 적합한 기회를 제공해야 함은 물론, 적정수준의 금전적 혜택을 지급할 의무가 있다. 이와 같은 점에서 Dole 프로그램은 참여 청년들과 지역사회가 소위 상호의무(mutual obligation)를 지도록 하고 있는 프로그램으로 알려져 있다.

그러나 야당인 노동당을 비롯하여 호주 사회서비스협의회(Australian Council of Social Service), 호주 가톨릭 사회복지위원회(Australian Catholic Social Welfare Commission) 등은 Dole 프로그램을 둘러싼 연합정부의 실업정책 노선이 비현실적인 것으로 비판하고 있다. 이들에 의하면, 청년층 실업자들이 과거에 사회보장 혜택에 일부 의존했다고 해서 이들이 일에 대한 열정 또는 근로윤리가 약해졌다는 증거는 없다고 반박하고 있다. 또한 Dole 프로그램에서는 청년층 실업자들과 지역사회 사이의 상호의무만을 강조하고 있으나, 정부를 통한 사회 전체가 모든 구성원들에게 제대로 된 일자리를 제공해야 한다고 보고 있다.

그리고 앞서 언급한 바와 같이 Dole 프로그램의 결과로 기존의 노동자들이 하는 일이 Dole 프로그램 참여 청년들의 일로 대체되어서는 안 된다는 것이 Dole 프로그램의 내용에 포함되어 있다. 하지만 과연 현실적으로 그와 같은 대체 가능성이 배제될 수 있는가에 대해서는 여러 가지 상반된 의견이 대두되고 있다.

외국, 특히 미국, 캐나다의 경험을 예로 들면서 노동자들의 대체 가능성을 우려하는 견해에 의하면, 기존의 노동자들이 Dole 프로그램으로 인하여 실직되고, 그 자리에 Dole 프로그램에 참여하는 청년들로 채워질 것으로 보고 있다. 실제로 도시 지역의 공원 등에서 일하고 있던 블

루칼라 노동자들의 일부가 실제로 Dole 프로그램의 참여 청년들로 대체되고 있다는 통계자료도 제시되고 있다. 또한 Dole 프로그램의 활동 분야는 장애인들이 주로 취업하는 분야와 상당 부분 일치되고 있을 뿐만 아니라, 파트타임 및 임시직 노동자들도 Dole 프로그램으로 인하여 실직될 수 있는 위험이 크다고 보고 있다.

이러한 비판에 대하여 고용·교육·훈련·청소년부(Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, 이하에서 DEETYA)는 기존의 노동자들이 Dole 프로그램의 참여 청년들 때문에 실직되는 일은 거의 없을 것으로 보고 있다. DEETYA에 의하면, 민간 부문에 의해서 실시되는 프로그램의 경우에는 기존 노동자들의 대체문제가 발생할 수 있기 때문에 엄밀한 감시체제를 통해서 기존 노동자들의 대체가 일어나지 않도록 할 필요가 있지만, Dole 프로그램과 같이 지역사회 부문이 주도하는 프로그램은 처음부터 활동분야를 선정할 때 대체문제가 발생되지 않도록 고안되었기 때문에 대체문제는 사실상 없을 것으로 보고 있다.

한편 Dole 프로그램에 대한 참여 여부는 대상이 되는 청년들이 자발적으로 결정하도록 되어 있지만, 일부 청년들은 본인들의 의사와는 상관없이 Dole 프로그램에 강제적으로 참여하도록 되어 있는 점도 이슈 중의 하나이다. 실업문제를 다루고 있는 상당수 조직들의 견해에 의하면 실업자들 가운데서도 장기실업자와 취약계층에 속하는 실업자들을 강제적으로 Dole 프로그램에 참여하도록 하는 것은 적절하지 않다고 보고 있다<sup>57)</sup>. 오히려 체계화된 직업훈련 프로그램이 Dole 프로그램보다 이들 실업자들에게 효과적일 것으로 보고 있으며, Dole 프로그램의 강제참여 조항은 사회 전체의 자발적인 행동을 위협하는 요소로 작용할 뿐이라고 생각하고 있다.<sup>58)</sup>

57) 강제적으로 참여하도록 하는 조항 때문에 상당수의 청년들이 법적 제재를 받거나 사소한 규정 위반으로 사회보장 지원대상에서 제외되는 경우가 많다는 지적이 있다(Le Queux et al., 2001).

58) 이를테면 호주자원봉사협의회(Australian Council for Volunteering)는, 자원봉사활동은 지역사회와 자원봉사자 사이의 상호이익에 기초해 있으므로 아무런 낙인효과가 없는 활동이며, 현재 호주에서 하나의 주류 활동으로 인식되고 있

이와 같은 비판에 대하여 DEETYA는 Dole 프로그램에 포함된 일부 강제조항은 일에 대한 동기가 부족한 사람들을 돕기 위한 것이기 때문에 비록 강제적으로 Dole 프로그램에 참여하는 일부 청년들도 결국 일에 대한 자긍심을 가짐은 물론, 대다수의 사람들과 마찬가지로 노동시장에 통합될 수 있을 것으로 보고 있다. 뿐만 아니라 자발적으로 참여하고자 하는 청년들의 수가 충분하지 않은 경우에는 강제적으로라도 일부 청년들을 Dole 프로그램에 참여시켜 지역사회에 기여하도록 하는 것이 바람직하다고 보고 있다.

그러나 Dole 프로그램의 강제참여 조항에 비판적인 사람들은 Dole 프로그램에 참여할 의사가 없는 청년들이 Dole 프로그램에서 활동하게 되면 자발적으로 참여하고 있는 다른 청년들을 방해함은 물론, 후원인들이 이들을 관리하는 데 드는 비용이 클 것으로 보고 있다. 그리고 본인의 의사와는 상관없이 Dole 프로그램에 참여시키는 것은 일종의 차별행위일 뿐만 아니라, 강제적으로 Dole 프로그램에 일부 청년들이 참여하게 되면 나중에 구인업체에서 이들에 대해 좋지 않은 시각을 갖게 되어 청년층 실업이 오히려 해소되기 어렵다고 보고 있다.<sup>59)</sup>

그리고 직업훈련을 Dole 프로그램에서 체계적으로 실시할 것인지 여부에 대한 문제도 이슈 가운데 하나이다. 상당수의 Dole 프로그램 관련 기관들은 체계적인 직업훈련이 Dole 프로그램에서 제외되고 있는 것은 Dole 프로그램이 가진 최대 약점이라고 생각하고 있다. 체계적인 직업

---

다고 주장하면서 Dole 프로그램에 나타난 강제참여 조항은 삭제되는 것이 바람직하다고 보고 있다. 동 협의회에 의하면, 실업상태에 있는 청년들이 Dole 프로그램에 자발적으로 참여할 수 있을 때 비로소 이들의 자긍심을 살릴 수 있고, 나아가 Dole 프로그램 활동이 종료된 후 구직활동을 할 경우에도 Dole 프로그램 활동 때 관계를 맺은 지역의 네트워크를 적극 활용해 취업에 보탬이 될 수 있다고 보고 있다.

- 59) 구세군(Salvation Army)에 의하면, 자발적 참여행위의 핵심은 자신이 원하는 서비스형태를 선택함은 물론, 그와 같은 서비스형태를 계속할지 아니면 중도에 그만둘지에 대한 결정을 자유롭게 할 수 있는 것이라고 하면서 자발적인 참여행위가 경제적인 채무 또는 책임과 혼동되어서는 곤란하다고 보고 있다. 따라서 금전적인 혜택을 일부 준다고 해서 반드시 지역사회에 소정의 근로를 의무적으로 제공하도록 하는 것은 소중한 가치를 갖는 사회적 행위인 자발적 참여행위를 억압하는 일이 될 것이라고 비판하고 있다.

훈련이 Dole 프로그램에 포함되어야 한다고 보는 관련기관들은 청년층 실업, 특히 장기실업 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 청년층 실업자들의 취업능력을 제고시키는 것이 급선무이고, 취업능력을 제고시키기 위해서는 반드시 체계화된 직업훈련이 뒷받침되어야 한다고 보고 있다.

이와 같은 비판에 대하여 DEETYA는 풀타임 직장 또는 장기적으로 취업이 가능한 직장을 얻기 위해서는 체계적인 직업훈련이 대단히 중요한 요소라는 것을 인정하면서도 Dole 프로그램은 직업훈련을 위주로 하는 실업대책 프로그램이 아니다 라고 하고 있다. 그리고 Dole 프로그램에서 참여 청년들이 배울 수 있는 것은 직업윤리, 의사소통기술, 시민으로서 자질함양 훈련, 문제해결능력 및 분석능력 제고, 일상생활에서 필요로 하는 기능 또는 기술 등과 같은 것이며, 업무수행과 직접적인 관련이 있는 기능 또는 기술은 Dole 프로그램 이외의 프로그램들에서 스스로 충분히 습득할 수 있다고 보고 있다.<sup>60)</sup>

## 7. 벨기에의 청년층 고용정책

### 가. 교육노동시장 환경

벨기에의 학제는 초등학교 6년, 중등학교 단계(중고등학교) 6년으로 대부분의 국가들과 비슷하다. 중등학교 단계에서는 일반교육, 기술교육, 직업교육, 예술교육 등으로 세분화된 영역 가운데 학생들이 어느 하나를 선택해서 공부를 한다. 중등교육 단계를 이수한 후 고등교육 단계로 진학을 하지 않고 취업을 위하여 노동시장으로 진입하는 벨기에 학생들은 청년층 실업률이 높은 다른 국가들과 마찬가지로 학교-일 이행과

---

60) 참고로 현재 호주에서 청년층을 대상으로 실시되고 있는 직업훈련 프로그램들은 읽고·쓰기 및 산수능력을 제고시키기 위한 JPET(Job Placement, Employment and Training) 프로그램, 학교로부터 직장으로의 원활한 이행을 돕기 위한 Jobs Pathway 프로그램, 청년들이 학교를 졸업하기 직전에 직장에 관한 지식과 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공하는 ASTF(Australian Study Traineeship Foundation) 프로그램 등이 있다.

정에 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 벨기에에서 학교-일 이행과정이 원활히 작동되지 않고 있는 데는 벨기에의 교육체계가 갖는 다음과 같은 문제점들이 큰 원인으로 지적되고 있다.

그동안 벨기에의 교육은 양적·질적으로 노동시장의 수요에 적절히 대처해 오지 못한 것으로 평가받고 있다. 양적인 측면에서는 시장의 수요에 비하여 청년들을 과대공급하고 있는 반면에, 질적인 측면에서는 시장의 수요에 비하여 지식과 기술을 제대로 갖춘 청년들을 과소공급하고 있다는 것이다. 즉 벨기에의 교육은 양적으로는 교육 불일치를, 그리고 질적으로는 숙련 불일치를 초래함으로써 노동시장의 변화에 적절하게 대응하지 못했다는 것이다.

그리고 1980년대 의무교육연령이 종전의 16세에서 18세로 확대되었으나, 학교교육은 새로운 환경에 제대로 적응하지 못했다는 점도 벨기에의 학교교육이 부실화된 또 다른 배경으로 꼽히고 있다. 종전에는 학교교육에 싫증을 느끼거나 학습능력이 부진한 학생들은 학교를 졸업하고 곧장 취업하기 위하여 노동시장에 진입하였으나, 이제는 많은 수의 학생들이 싫어도 학교에서 계속 공부할 수밖에 없게 되었다.

이에 따라 학생들 중 상당수는 파트타임 일을 구하면서 학습을 소홀히 하였으나, 학교교육은 이러한 학생들을 사실상 방치함으로써 학교교육이 쓰레기더미로 변했다는 혹평까지 받았다. 그리고 많은 학생들이 파트타임으로 노동시장에 첫 발을 내딛게 되지만, 파트타임 일이 힘든데 보수가 적어서 파트타임 일을 경험한 학생들은 노동시장참여 자체에 대해서 부정적인 생각을 갖는 경우가 많았다는 것이다.

벨기에의 경우 직장에서 일한 경력이 있어야 통상적인 실업수당이 주어지기 때문에, 학교를 졸업하고 일자리를 구하지 못한 학생들은 일반 실업자들에 비하여 고통이 더 크다. 벨기에의 사회보장체계는 노동으로부터 소득을 획득한 경험이 없는 청년들에게는 최소한의 금전적인 지원만을 하도록 되어 있다. 벨기에는 유럽 국가들 가운데서도 장기실업자의 비율이 상당히 높은 국가로 알려져 있다. 청년층의 경우 4명 가운데 1명꼴로 장기실업 상태인데, 특히 여성과 저학력자들의 장기실업 비율이 높다.

벨기에에서 실업자에게 주는 세 가지 종류의 금전적 혜택을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 실직자이면서 일자리를 구하고 있는 사람들에게 주는 통상적인 실업수당(werkloosheidsuitkeringen)이 있다. 그리고 30세 미만의 청년들이 받을 수 있는 대기수당(wachttuitkeringen)이 있다. 대기수당은 학교를 졸업한 청년들이 일자리를 구하지 못하고 있는 경우에 주어지는 최소한의 금전적 혜택인데 혜택이 주어지기까지 일정기간 대기해야 한다. 대기기간은 청년들의 연령에 따라 차등을 두고 있다.<sup>61)</sup> 통상적인 실업수당과 대기수당을 받기 위해서는 매달 2번 실업등록부에 기록하도록 되어 있지만, 직업훈련 프로그램이나 여타 실업자구제 프로그램에 등록해야 할 의무는 없다. 다만, 직업훈련을 포함한 교육훈련 활동에 참여하도록 관계당국이 적극 권장하는 정도이다.

실업자에게 주어지는 또 다른 금전적 혜택인 사회복지 혜택(best-aansminimum)은 통상적인 실업수당의 정지 등으로 소득이 전혀 없거나, 낮은 수준의 대기수당으로 소득이 충분하지 않은 청년에게 주어진다. 소득수준이 낮은 사실 외에도, 벨기에 국적 소유자, 거주지가 분명한 사람, 적극적으로 일할 의사가 있는 자이면 누구나 사회복지 혜택을 수령할 수 있도록 하고 있다.

#### 나. Rosetta Plan의 등장 배경

이상과 같은 교육노동시장 환경을 갖고 있는 벨기에에는 1990년대 중반 이후 경기회복과 더불어 청년층 실업자수가 감소하였으나, 다른 유럽 국가들과 비하여 청년층 실업률은 여전히 높은 수치를 나타냈다. 또한 청년층 실업률의 지역적 편차도 상당히 심하였다.

실업률이 높은 청년들을 사회적으로 통합하는 데 전통적인 방법으로는 한계가 있다고 판단한 벨기에 정부는 영국, 네덜란드, 그리고 북유럽에서 실시되고 있는 방법에 주목하기 시작했다. 즉 사회보장 혜택을

61) 18세 미만은 155일, 18~25세 사이는 233일, 그리고 26~30세 사이는 310일의 대기기간이 요구된다. 그리고 대기수당의 크기 또한 청년들의 연령과 생활수준 정도에 따라 차이가 있는데, 연령이 낮을수록 대기수당은 적다.

받기 위해서는 반드시 직업훈련 또는 일 경험 프로그램에 참여해야 하는 전제조건을 충족해야 하는 방식을 검토했다.

이슈가 된 것은 청년층이 누려야 할 권리와 그들의 사회적 책임을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 것이었다. 결국 사회보장행정기관과 사회보장혜택 수혜자인 청년들 사이에 일종의 계약을 체결하여, 청년들이 사회보장 혜택을 받는 대가로 직업훈련 프로그램 등에 참여할 것을 약속하고 이행하는 것으로 결론지어졌다. 소위 ‘학습요금체계(learn-fare system)’라고 하는 방식을 채택하여 청년들이 학교로 복귀하거나 또는 직업훈련 프로그램에 의무적으로 참여하도록 하는 방안을 수립하였다.

그러나 이 방안은 형평성을 잃은 것일 뿐만 아니라, 벨기에의 교육노동시장 현실과 괴리된다는 비판을 받았다. 벨기에는 이미 만 18세까지 의무교육이 실시되고 있었고, 청년들에게 지급하는 실업수당이 매우 적었을 뿐만 아니라, 벨기에의 교육훈련체계가 경직적이어서 구직 청년들을 대상으로 하는 ‘학습요금체계’ 방식은 적합하지 않다는 것이었다. 또한 노동시장에서 가장 취약한 그룹 중의 하나인 청년들에게 제공되는 혜택은 과거보다 줄어들게 하는 반면에, 훨씬 더 많은 부담을 지움으로써 실업의 책임을 그들에게 떠넘기려고 한다는 비판이 가해졌다.

이와 같은 상황에서 새로이 등장한 Rosetta Plan은 지금까지의 실업대책 방안을 크게 바꾸는 계획이었다. 이전까지의 견해와는 달리, 청년층 실업의 책임을 상당부분 산업계와 정부에 돌리면서 ‘적극적인 복지국가’를 표방하는 동시에 구직 청년들과 정부, 그리고 업계가 청년층 실업의 책임을 공유하도록 하였다. 구직 청년들은 취업으로 연결되는 사회통합 통로(social integration pathways)에 적극 참여할 것을 약속하는 반면에, 정부와 업계는 청년들에게 취업 또는 교육훈련기회를 제공하도록 노력한다는 것이었다.

#### 다. Rosetta Plan의 주요 내용

Rosetta Plan은 크게 두 가지 부문으로 요약될 수 있다. 첫 번째 부문은 실업상태에 빠진 모든 청년들에게 사회통합 통로를 제공하는 실

행프로그램 부문으로서 학교에서 이루어지는 실업방지 캠페인, 구직 청년들에 대한 선발 및 오리엔테이션, 진로상담 등과 같은 활동들이 여기에 포함된다.

Rosetta Plan의 핵심이라고 할 수 있는 두 번째 부문은 First Job Agreement(이하에서 FJA)라고 하는 부문이다. 2000년 4월부터 시행에 들어간 FJA 부문은 업계가 의무적으로 일정 비율의 청년들을 고용하거나 직업훈련기회를 제공하도록 하는 내용과 관련된 부문이다. 그리고 이러한 FJA 부문의 활동을 위해서 연방정부와 지방정부가 서로 협조하도록 되어 있다.

Rosetta Plan의 대상이 될 수 있는 청년들은 세 가지 그룹으로 구분된다. 첫 번째 그룹은 18세 이상 25세 미만의 청년으로서 학교를 졸업한 지 6개월이 채 경과하지 않은 신규 졸업생과 Rosetta Plan의 사회통합통로 프로그램을 막 이수한 청년 그룹이다. 두 번째 그룹은 25세 미만의 구직 청년들이 속하는 그룹이다. 두 번째 그룹은 첫 번째 그룹에 속하는 청년들의 숫자가 부족할 때 한하여 Rosetta Plan의 대상이 될 수 있다. 마지막으로 세 번째 그룹은 30세 미만의 구직 청년들이 속하는 그룹인데, 이 그룹에 속하는 청년들은 첫 번째 그룹, 두 번째 그룹에 속한 청년들의 인원수가 부족할 때 Rosetta Plan의 대상이 된다. 각 그룹에서는 청년들의 일 경험, 연령, 그리고 교육수준에 따라서 Rosetta Plan에 참여할 수 있는 순서가 정해진다. 실업기간이 6개월 이내인 청년들에게 Rosetta Plan에 참여할 수 있는 우선권이 주어지는데, 이는 과거에 장기실업 상태에 있는 청년들에게 각종 프로그램에 가입할 수 있는 우선권을 준 것과는 대조적이다.

FJA 활동에서 청년들은 다음과 같은 세 가지 형태의 일자리 가운데 하나를 선택하도록 되어 있다. 첫째, 적어도 1년 이상 고용가능한 통상적인 일자리이다. 여기에는 파트타임 일자리도 포함된다. 둘째, 직업훈련이 병행되는 일자리이다. 단, 기간은 1~3년 사이이다. 셋째, 고용주 또는 자영업자를 목표로 하는 도제(apprenticeship) 일자리이다. 기간은 역시 1~3년 사이이다. 세 가지 형태의 일자리 가운데 통상적인 일자리가 거의 대부분을 차지하고 있다.

Rosetta Plan의 내용 중에서 상당 부분은 청년들에게 고용기회를 제공해야 할 산업계의 의무와 관련되어 있다. 50명 이상을 고용하고 있는 업체들은 풀타임 기준으로 전년도 6월 30일자 기준으로 당해 사업장의 3%에 해당하는 인원만큼 실업상태에 있는 청년들을 신규로 채용하도록 의무화되어 있다.<sup>62)</sup> 그렇다고 해서 신규채용 인원으로 인하여 기존의 인원을 해고하는 일은 금지되어 있다.

3% 인원에 해당되는 청년들을 추가로 고용해야 할 의무를 위반하는 업체는 벌금을 물도록 되어 있다. 만일 FJA 활동의 참여 대상이 되는 청년이 자신에게 제공된 일자리를 거부하는 경우에는 앞서 설명한 대기수당이 지급되지 않을 수도 있다.<sup>63)</sup> 지방행정관서는 업체 또는 청년이 의무를 위반하는지 여부에 대한 정보를 파악하여 법적 제재의 권한을 갖고 있는 연방정부 관련부서에 보고하도록 되어 있다.

그리고 FJA 활동의 대상이 되는 구직 청년들을 포함한 전체 청년들의 고용인원이 당해 사업장 종업원수의 4% 이상을 차지하도록 하는 것도 50인 이상을 고용하고 있는 민간기업들이 준수해야 할 사항이다. 그러나 이와 같은 4% 기준은 기업에 따라 탄력적으로 운영되도록 하고 있다. 이를테면 4% 기준이 기업에 과도한 경제적 부담을 주는 것으로 밝혀지면 해당 기업의 사회보장분담금을 일부 감면해 주고 있다.

그런데 민간기업들 가운데 현재 기업 사정이 좋지 않거나 구조조정 과정에 있는 경우에는 연방정부의 노동·고용부(Federal Ministry of Labour and Employment)가 FJA 활동의 의무사항 가운데 전부 또는 일부를 면제해 주고 있다. 그리고 예외적으로 교육부문의 고용주들은 FJA 활동의 의무가 면제되어 있다. 또한 공공부문(지방자치단체 등)과 비영리 민간부문의 고용주들은 기존 노동자들의 1.5%에 해당되는 인원

62) 고용인원이 50명 미만인 업체들에서는 청년들을 고용해야 할 의무는 없다. 그러나 정부에서는 이러한 업체들도 자발적으로 FJA 활동에 동참하도록 권유하고 있다. 그리고 대기업은 법정 의무고용비율 3%를 초과하는 수준으로 청년들을 고용하도록 권유받고 있다.

63) 구직 청년이 연속으로 2회 이상 고용행정기관으로부터 구직거부 사유에 대한 해명 요구에 적절한 사유를 밝히지 못하면 대기수당이 정지된다. 만일 이러한 조치를 수긍할 수 없는 청년은 노동위원회에 제소할 수 있다.

만큼 청년들을 신규로 채용하면 되도록 의무를 완화해 주고 있다.

Rosetta Plan에 의해서 민간기업 또는 비영리기관에 신규로 채용된 청년에게 지불되는 임금수준은 다른 신규 노동자들에게 지급되는 임금 수준과 동일하도록 되어 있다. 파트타임으로 채용되는 경우 역시 노동 시간에 비례하여 임금이 지급된다는 차이가 있을 뿐, Rosetta Plan이 아닌 다른 경로로 파트타임 일자리에 채용되는 신규 노동자들과 동일한 수준의 임금이 지불된다. 그리고 반일제(half-time) 일자리에 1년 이상 고용계약 기간으로 청년을 고용하고 있는 기업은 해당 청년에게 지급될 임금총액의 10%를 직업훈련비용으로 전용할 수 있다.<sup>64)</sup>

FJA 활동의 일환으로 공공기관에서 채용되는 청년들의 약 1/3은 연방정부 행정기관들에서 일반시민들을 안내하고 정보를 제공하는 일을 하도록 되어 있다. 그리고 또 다른 1/3은 건물 도색, 공원 보수 및 재개발, 연방정부 행정기관 또는 공공건물의 쓰레기 수거작업 등과 같은 활동에 채용된다. 나머지 1/3은 지방자치단체 등과 공동으로 연방정부가 기획한 프로젝트에 채용된다. 동 프로젝트에는 학교폭력 방지활동, 교통안전활동, 노인 등을 위한 안내활동, 공공청소활동 등이 포함된다. 그리고 공공기관에 채용되는 청년들의 임금수준에 관한 규정은 민간기업 및 비영리기관의 경우와 비슷하다.

그런데 Rosetta Plan에 의하여 일정 비율의 청년들을 기업들이 의무적으로 채용하도록 되어 있어, 기업들은 상당한 정도의 어려움을 갖게 되었다. 이와 같은 점을 감안하여 벨기에 정부는 청년들을 채용하는 기업들에 여러 가지 재정적인 지원을 병행하고 있다.<sup>65)</sup> 그리고 Rosetta

64) 이 경우 기업이 직업훈련비용으로 전용된 자금을 제대로 지출하는지 여부를 노동평의회(Work Council), 노동조합, 그리고 지역고용위원회 가운데 어느 한 기관이 1년에 한 번씩 해당 기업으로부터 자세히 보고받도록 되어 있다. 그리고 국가적 차원에서는 국가노동평의회(National Labour Council)가 매년 이러한 사항을 평가하고 있다.

65) 고등학교 중퇴 이하의 학력을 갖고 있으면서 Rosetta Plan에 참여한 청년들을 채용하고, 동시에 전체 종업원 중에서 청년들이 차지하는 비율이 3% 이상인 기업에 대해서는 기업이 부담하는 사회보장기금을 삭감해 주고 있다. 그리고 전체 종업원 중에서 청년들이 차지하는 비율이 3% 이상인 기업이 Rosetta Plan에 따라 고등학교 중퇴 이하의 학력을 가진 청년 한 사람을 채용할 때마

Plan에 따라 청년들을 채용한 대가로 정부로부터 각종 지원을 받은 기업이 나중에 계약 종료 후 청년들을 해고시키는 것을 막기 위하여 별도의 지원책을 마련하고 있다.<sup>66)</sup>

또한 Rosetta Plan 활동에 청년들이 적극 참여하도록 유도하기 위하여 청년들에게도 별도의 유인책을 마련하고 있다. 이를테면 Rosetta Plan 활동에 의하여 채용된 기간은 실업기간으로 간주할 수 있도록 함으로써, Rosetta Plan 활동에 참여한 청년들이 나중에 구직활동을 하게 되는 경우에 정부가 지원하는 각종 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다.

#### 라. Rosetta Plan의 성과와 문제점

Rosetta Plan은 시행한 지 1년 만에 약 50,000건의 FJA 계약이 체결됨으로써 당초 목표치로 삼았던 45,000건을 상회하는 등 외견상 대단히 성공적인 출발을 보였다. 그러나 이와 같은 수치에도 불구하고 Rosetta Plan의 성과에 대해서는 평가가 엇갈리고 있다.

Rosetta Plan을 긍정적으로 보는 견해에 따르면, 동 프로그램은 구직자들의 취업능력을 제고시켜 효과적인 노동공급을 가능케 하고 있다. 그 결과 Rosetta Plan은 국민경제 전체의 고용증대는 물론 임금상승에 의한 인플레이션도 방지할 수 있는 이점을 가진 것으로 보고 있다. 또한 별로 선택의 여지가 없는 실업대책 프로그램에 강제로 청년들을 참여하도록 하고 있는 국가들의 청년들과는 달리, 벨기에의 청년들은 Rosetta Plan을 어느 정도 매력적인 프로그램으로 인식하는 것으로 조사되고 있다.

구직 청년들이 Rosetta Plan을 매력적으로 느끼는 가장 큰 이유 중의

---

다 추가로 기업이 부담하는 사회보장기금을 줄여주고 있다.

66) 예를 들면, Rosetta Plan에 따라 채용한 고등학교 중퇴 이하 학력소지자를 1년 이상 계속 고용하는 경우에는 1년을 초과한 첫 해에는 채용관련비용의 75%를, 그리고 둘째 해에는 동 비용의 50%를 삭감해 주고 있다. 그리고 Rosetta Plan 활동이 종료되는 시점에 고등학교 졸업 이상의 학력을 가진 숙련인력인 청년을 계속 고용할 것을 정식으로 문서화한 경우에는 해당 청년에 대한 기업이 부담하는 사회보장기금의 10%를 줄여주고 있다.

하나의 동 프로그램에서 청년들에게 제시되는 일자리들이 하찮은 종류가 아니라 노동시장에서 주류를 이루는 좋은 일자리들이라는 점이다. 뿐만 아니라 그와 같은 일자리들에서 제공되는 임금수준이 일반 신규 노동자들이 받는 임금수준과 별다른 차이가 없다는 사실도 청년들이 Rosetta Plan에 매력을 느끼는 점 중의 하나이다.

그러나 Rosetta Plan에 대한 비판적인 견해에 의하면, Rosetta Plan에는 3% 의무조항과 같이 쿼터제 방식으로 기업들이 청년들을 채용하도록 하는 부분이 포함되어 있어, 기업들의 자유로운 경영에 제한을 가함으로써 기업 이익에 좋지 않은 영향을 줄 수 있다는 것이다. 특히 벨기에의 노동시장이 경쟁적이지 못한 상황에서 기업들에게 강제적으로 청년들을 채용하도록 하게 되면, 기업들은 보다 경험이 풍부한 구직자들 대신에 경험이 별로 없는 청년층 구직자들을 채용할 수밖에 없기 때문에, 장기적으로 기업의 경영에 악영향을 끼치게 되어 결과적으로 기업의 대외경쟁력을 크게 약화시킬 수 있다고 보고 있다.

사실 Rosetta Plan 중에서 FJA 부문은 1984년에 처음 시행에 들어갔던 'Stage des Jeunes' 프로그램을 개정한 부분이라고 볼 수 있다. 'Stage des Jeunes' 프로그램 역시 업체들이 청년들을 의무적으로 채용하도록 하는 조항이 있다. 그러나 FJA 부문은 실업상태가 6개월 미만인 청년들의 취업에 일차적인 초점을 맞추고 있는 반면에, 'Stage des Jeunes' 프로그램은 6~12개월 동안 실업상태에 놓인 구직 청년들을 대상으로 했던 차이점이 있다. Rosetta Plan에서 실업기간이 상대적으로 짧은 청년들을 주대상으로 하는 이유는 장기실업을 방지하기 위해서는 실업 초기에 적절한 지원을 제공하는 것이 바람직하다는 견해 때문이다. 그러나 실업기간이 길수록 오히려 도움을 더 필요로 한다고 하면, 실업기간이 긴 청년들에게 불리한 FJA 부문은 형평성에 어긋난다고 볼 수도 있다.

이외에도 구직 청년들을 세 가지 그룹으로 구분하는 방식은 원래 사중 손실효과를 줄이고자 하는 목적으로 고안되었으나, 그 실효성에 의문이 제기되고 있으며, 지방별, 성별, 학력별 실업 특성이 적절히 감안되지 않고 있는 사실도 Rosetta Plan이 갖는 문제점으로 지적되고 있다.

## 8. 스페인의 청년층 고용정책

### 가. 노동시장의 여건

유럽 국가들 가운데 일반 실업률이 상당히 높은 국가로 꼽히고 있는 스페인에서는 제3절에서 살펴본 바와 같이 청년층 실업률도 매우 높게 나타나 있다. 이와 같이 스페인의 실업률이 유럽의 다른 국가들의 실업률보다 높게 나타나는 것은 스페인이 처한 여러 가지 노동시장의 특수한 여건에 기인하는 것으로 알려져 있다.

먼저 다른 유럽 국가들보다 산업화가 늦게 이루어진 결과, 상대적으로 저수준의 숙련기술과 노동집약적인 산업부문들이 발달했으나, 최근 들어 개발도상국들의 급속한 성장으로 이러한 산업부문들이 쇠퇴함에 따라 전체적으로 고용흡수력이 약화되었다는 것이다. 그리고 외국기술에 대한 의존도가 높고 에너지 수입의 비중이 매우 높아 석유과동 등과 같은 외부의 충격에 실업률이 쉽게 증가하는 구조적 문제를 노동시장이 갖고 있다는 것이다.

또한 얼마 전까지만 하더라도 사회보장제도가 제대로 갖추어져 있지 못하였으며, 실업자들을 대상으로 하는 적극적 노동시장정책이 드물었다는 것이다. 그리고 1980년대 중반에 유럽경제공동체(EEC)에 가입한 이후 추진된 노동시장의 유연화와 규제완화 정책이 스페인 노동시장에 어느 정도 활기를 불어 넣었지만, 임시계약직 노동형태를 양산함으로써 고용불안과 높은 이직률을 초래하여 실업률을 높이는 데 일조하였다는 것이다(Aragon, 2001).

이와 같은 노동시장의 여건에 따른 고용불안과 실업에 특히 25세 이하의 청년층이 많은 영향을 받은 것으로 조사되고 있다. 즉 임시계약직 일자리 가운데 약 2/3 이상을 청년층이 차지하고 실업률도 다른 연령층에 비하여 높게 나타나 있다. 그리고 20~24세 사이의 청년층 가운데 학교에 다니고 있는 비율이 유럽의 다른 국가들보다 특히 높게 나타나고, 약 30세가 될 때까지 청년층이 독립을 하지 않고 부모에게 얹혀 지내는 일이 보통으로 나타나고 있는 사실도 이와 같은 노동시장의 불리

한 여건 때문이라는 것이다(Serrano, 2000).

#### 나. 청년층 고용정책의 특징과 주요 프로그램

1977년 민주주의 정부가 들어선 이후 지금까지 스페인에서는 시기적으로 몇 차례 서로 다른 청년층 고용정책이 실시되었다(Aragón, 2001). 먼저 1980년대 중반까지 시행된 고용정책은 민주정부 아래에서 고용관련 법제도를 새로이 정비한 내용이 핵심이었다. 고등학교 단계의 직업교육을 이수하고 자격을 취득한 학생들과 대학을 졸업한 청년들에게 일시적인 일자리를 제공하는 것을 골자로 하는 ‘일자리 계약(contratos en prácticas)’과 자격을 취득하지 않은 21세 청년들에게 훈련과 일 경험을 제공하는 것을 주요 내용으로 하는 ‘훈련 계약(contratos de formación)’이 당시에 시행된 청년층 고용관련 프로그램들 가운데 일부이다. 그러나 이러한 프로그램들은 실업률이 높았던 당시에 별다른 효과를 거두지 못한 것으로 알려져 있다.

1980년대 중반 이후 1990년대 중반까지 시행된 청년층 고용정책은 스페인 전역에 걸쳐서 광범위하게 임시계약직 노동형태를 확산시킨 결과를 가져왔다. 사실 이 당시 새로운 청년층 고용정책이 실시되기 이전에 스페인의 노동시장에서 창출되고 있었던 신규 일자리들은 임시적인 경우가 대부분이었다. 그와 더불어 상용직 일자리도 상당 부분 임시직 일자리로 바뀌어 갔다. 이와 같은 상황에서 청년층의 고용을 증대시키기 위하여 임시계약직 노동형태를 정부가 뒷받침한 것이 당시 청년층 고용정책의 주내용이었다.

한동안 일자리가 빠르게 증가했기 때문에 그와 같은 청년층 고용정책이 성공적이었던 것으로 평가를 받았지만, 경기불황으로 인하여 1990년대 초반에 들어서면서 그동안 창출되었던 일자리 가운데 대부분이 없어지게 되자, 그동안 실시했던 청년층 고용정책을 재검토하기 시작했다. 이와 더불어 1990년대 중반 이후에는 직업훈련, 고용문제 등과 같은 현안들에 대하여 노사관계가 보다 협조적으로 나타나기 시작했다.<sup>67)</sup>

67) 예를 들면, 1997년에는 대표적인 노동조합들인 CCOO(Comisiones Obreras)와

〈표 1-16〉 스페인의 청년층 고용관련 주요 프로그램

프로그램	목 표	주요 내용
훈련 계약 (Training Contract)	수공업 분야에서 기술 및 실무훈련 제공	16~21세 청년층에게 직업 훈련·일 경험 제공
일배치 계약 (Work Placement Contract)	일 경험 기회 제공	대졸자, 고졸 이상 수준의 직업기술자격 소지 청년층
상용직 계약 (Permanent Contract)	고용안정성 제고	30세 미만 청년층이 대상, 기업의 사회보장분담금 감 면 등
직업훈련센터 설치 (Vocational Training Centers)	지역사회 서비스 부문에서 훈련 및 일 경험 제공	25세 미만 청년층 실업자 가 대상, 지역사회에 유익 한 일자리에서 경험 습득
지역고용 이니셔티브 (Local Employment Initiative)	지역경제 활성화 및 고용 증대	지역 차원에서 경제활성화 와 고용증대를 가져올 수 있는 미개척 분야의 발굴, 실업자 채용기업·고용증진 행정기관 창업자에 대한 자금지원
실업수당의 자본화 (Capitalization of Unemployment Benefit)	실업자 감소	협동조합에 참여하여 일자 리를 구하고자 하는 실업 자 지원
FIP <sup>1)</sup> 계획 (National Training & Into Work Plan)	실업자 감소	직업훈련과 일 경험 기회 제공
INEM과 사회적 파트너 사이의 협약	지역사회 서비스분야의 일자리창출	실업자 채용 장려, 임금보 조금 지급, INEM과 중앙 정부부서·지방정부·대학· 민간비영리단체 사이의 파 트너십 결성
INEM과 지역행정기관 사이의 협약	지역사회 서비스분야의 일자리창출	지역행정기관이 관장하는 서비스분야가 대상, 100% 임금보조금 지급

주: 1) Formación e Inserción Profesional.

자료: Aragón(2001), p.213.

UGT가 사용자단체(CEOE-CEPYME)가 청년층 노동자들에게 학교교육과 일 경험을 결합한 직업훈련과 함께 상용직 일자리를 보다 많이 제공하도록 노력 한다는 내용의 협약을 체결하였다.

정부 또한 청년층 고용을 증대시키기 위한 여러 가지 방안들을 내놓기 시작했다. 특히 청년층을 고용하는 기업들에게 사회보장분담금을 비롯하여 각종 법령에 의하여 부과되던 비용을 경감시켜 주는 조치를 취하였다.<sup>68)</sup> 이와 같은 정책방안은 임시계약직 노동형태가 광범위하게 확산되어 있고, 과거에 비하여 노동시장의 규제가 크게 완화되었으며, 노동조건이 불안정한 상황에서 스페인이 채택한 소위 ‘협상을 통한 신축성(negotiated flexibility)’이라고 하는 새로운 원칙에 근거를 두고 있다. 즉 직업안정성을 제고하고 청년층의 고용조건을 기업이 개선하도록 하는 대신에, 기업이 부담하는 사회보장관련 비용 등을 감면해 주는 원칙에 대한 사회적 파트너들의 합의를 바탕으로 새로운 정책방안이 실행되기 시작한 것이다. <표 1-16>은 스페인에서 실시되어온 청년층 고용 관련 주요 프로그램들을 정리한 것이다.

#### 다. 지방 차원의 고용협약과 청년층 고용정책

유럽의 다른 국가들과 마찬가지로 최근 들어 스페인에서도 지방(autonomous regions) 차원에서 실시되는 고용정책의 중요성이 크게 부각되어 왔다. 이와 같이 지방 차원의 고용정책이 중요하게 등장한 배경에는 민주정부가 들어선 이후 그동안 사회적 파트너들인 노동조합과 사용자단체의 영향력이 증대한 것과 더불어 고용정책이 효과를 거두기 위해서는 지방 차원에서 사회적 파트너들의 적극적인 참여가 반드시 필요하다는 것을 인식했기 때문이었다.

또한 1980년대 중반 이후로 고용정책 분야에서 중앙정부로부터 지방정부로 권한이 크게 이행된 결과, 각 지방의 고용정책 행정업무가 크게 바뀌었을 뿐만 아니라, 고용정책의 실행을 담당하고 있는 공공 고용서비스기관의 구조에도 많은 변화가 있었다. 과거에는 중앙정부의 국립고용청(INEM)이 구직관련업무, 직업기술자격, 경력지도, 노동시장정보,

68) 이와 같은 정부의 새로운 방안의 대상에는 청년층뿐만 아니라, 실업률이 높거나 임시계약직 비중이 높은 여성, 45세 이상 연령층, 그리고 장기실업자도 포함되었다.

직업훈련, 실업수당 지급 등과 같은 행정업무를 담당하는 유일한 행정 기관이었으나, 1994년부터는 국립고용청의 이와 같은 독점적 지위가 종료되고, 비영리 고용기관, 기업, 그리고 최근에는 민관 파트너십 조직인 '통합 고용서비스'(SIPES) 등도 여러 가지 고용관련업무 서비스를 할 수 있게 되었다.

특히 1996년부터 국립고용청에서 수행하던 업무 가운데 상당 부분이 지방정부로 이행됨에 따라 지방정부는 청년층 고용관련 정책을 수립하고 실행하는 데 보다 큰 역할을 맡게 되었다. 이에 따라 지방에서 노사 또는 노사정 사이의 파트너십을 기초로 한 여러 가지 협약을 체결하고 청년층 고용문제를 심도 있게 다루게 되었다. 지방에서 사회적 파트너들 사이에 체결된 '고용협약(employment pact)'에 의한 고용정책은 대체로 산업정책 또는 교육정책과 결부된 방식으로 추진되었다.

'고용협약'에 의하여 추진된 청년층 고용정책은 임시계약직 노동형태를 상용직 노동형태로 전환하여 고용안정성을 높이는 것을 비롯하여, 직업교육훈련의 강화, 자영업 장려, 경력지도와 구인광고를 원활히 하기 위한 공적 체계(public system)의 강화, 기업에 대한 지원, 취약계층에 속하는 청년층을 우선적으로 지원함으로써 균등한 기회의 보장 등과 같은 내용을 담고 있다.

그러나 각 지방마다 상이한 정치사회적 환경으로 인하여 그와 같은 정책이 구체화되는 정도는 상당히 차이가 있는 것으로 조사되었다. 특히 기업에 지급하는 보조금과 직업훈련의 교과과정 등이 지방마다 큰 차이를 보인 것으로 알려져 있다. 그리고 지방마다 실시한 다양한 정책들 가운데 청년층 고용증대에 직접적으로 큰 영향을 끼친 정책은 지역 사회서비스 분야의 일자리창출이었다. 신고용기회(New Employment Opportunities)라고 지칭되기도 하는 이 정책은 지역사회의 행정기관들과 기업들이 청년층 일자리를 창출하도록 하기 위하여 여러 가지 고용 방안들을 마련하였는데, 그 가운데는 청년층을 채용하는 기업에 각종 인센티브 제공, 창업을 하는 청년층에게 보조금 지급, 새로운 고용형태에 맞춘 직업훈련의 강화 등이 포함되어 있다.

### 라. 청년층 고용정책의 성과와 문제점

스페인의 청년층 고용정책은 부분적으로는 적지 않은 성과를 보인 것으로 알려져 있다. 다른 국가들의 청년층 고용정책에 비하여 스페인의 청년층 고용정책이 산업정책과 교육정책에 보다 더 통합적으로 추진된 점은 주목할 만하다. 특히 각 지방에서 사회적 파트너들이 ‘고용 협약’을 맺고 해당 지방의 산업 및 교육환경에 적합한 청년층 고용정책을 실시함으로써 지역사회서비스 분야 등에서는 청년층 고용정책이 어느 정도 효과를 거두었다.

그러나 전반적으로는 이탈리아를 비롯한 남부 유럽 국가들과 같이 청년층 실업률이 다른 유럽 국가들에 비하여 여전히 높은 수준을 보이고 있어, 그동안의 청년층 고용정책이 큰 실효를 거두었다고 보기는 어렵다. 스페인에서 청년층 실업률이 높게 나타나는 이유는 여러 가지가 있지만, 공공서비스 분야, 교육 분야, 보건 분야, 그리고 사회서비스 분야에서의 낮은 고용수준에 크게 기인하는 것으로 알려져 있다. 만일 이와 같은 4가지 분야들의 고용수준이 유럽 평균치에 도달한다면, 스페인의 실업률은 유럽 평균치와 거의 같은 수준이 될 것으로 보고 있다 (Aragón et al., 2001).

4가지 분야들 가운데 보건 분야, 사회서비스 분야 등은 사회보장제도와 밀접한 관련이 있는 분야인데, 이와 같은 분야들에서 고용수준이 저조하다는 것은 그만큼 스페인의 사회보장제도가 다른 유럽 국가들에 비하여 완비되어 있지 못하다는 것을 가리킨다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 지방 차원에서 사회적 파트너들이 협약을 맺고 청년층 고용증대에 노력하고 있지만, 여전히 지방행정기관과 민간부문 파트너들 사이의 협조부족, 여러 가지 다양한 고용관련 프로그램들 사이의 연계부족 등으로 인하여 청년층 고용정책이 그다지 효과를 나타내지 못하고 있는 것으로 알려져 있다.

사실 대부분의 청년층 고용정책은 국가고용실행계획(National Employment Action Plan)이라고 하는 큰 틀 속에서 실시되었는데, 국가고용실행계획 자체가 지니는 여러 가지 문제점으로 인하여 청년층

고용정책도 한계를 가질 수밖에 없는 것으로 평가받고 있다.<sup>69)</sup> 국가고용실행계획에 담겨져 있는 관료주의적 행정체계, 계획입안과정에서 주요 파트너들(특히 노동조합)의 역할 제한, 유럽연합의 고용전략이 아닌 스페인의 특수한 노동시장을 반영한 고용전략의 미흡 등이 국가고용실행계획이 지닌 문제점들로 지적되었다.

따라서 스페인에서는 청년층 고용정책이 일자리창출을 위한 구체적인 방안보다 더 중점을 두어야 함에도 불구하고, 상대적으로 직업훈련 등을 통한 취업능력의 제고에 지나치게 정책의 무게를 두고 있는 점이 문제점 가운데 하나로 지적되었다. 그리고 청년 개개인이 처한 상황에 적합한 종합적인 개인별 실행계획이 청년층 고용관련 프로그램에 반영되어 있지 않으며, 직업훈련 가운데는 숙련기술 인력이 부족한 분야의 직업훈련이 충분하지 않은 것으로 지적되고 있다.

이외에도 청년층 고용관련 프로그램을 실행할 때, 중앙정부, 지방정부, 지역행정기관, 기타 조직들 사이에 업무 전문화가 부족하고, 청년층에게 제공되는 다양한 고용관련 서비스 업무들의 연계가 필요한 것으로 알려져 있다. 그리고 프로그램의 성과를 모니터링하고 평가하는 체계도 아직까지 부족한 점이 많은 것으로 보고 있다.

## 제5절 정책 시사점

청년층 실업은 기본적으로 청년층 노동시장의 수급불일치에 기인한다. 그러나 그와 같은 수급불일치는 임금수준, 숙련기술의 정도, 노동시장에 관한 정보, 고용형태 등과 같이 노동시장과 직접적으로 관련이 있

69) 국가고용실행계획은 유럽연합의 고용전략(employment strategies)에 맞추어 청년층, 여성, 장기실업자 등에 초점을 맞추어 이들의 고용을 증대시키기 위한 국가적 실행계획을 가리킨다. 국가고용실행계획은 네 가지 원칙(혁신역량의 제고, 기업가 정신의 고양, 생산체계의 변화에 대응한 유연성 확보, 균등한 기회의 제공)을 바탕으로 행정기관(중앙정부, 지방정부), 노동조합, 사용자단체 등이 파트너십을 구성하여 고용문제를 해결하고자 하는 청사진이다(Palacio, 2001).

는 요인들뿐만 아니라, 산업구조, 교육체계, 가족제도, 고용보험제도, 노사관계, 그리고 정부의 청년층 고용정책 등과 같은 다양한 경제적·사회적·제도적 요인들에 의하여 발생한다.

이와 같이 청년층 노동시장의 수급불일치를 발생시키는 요인들은 다양하지만, 본질적으로는 교육훈련 부문에서 숙련기술을 생산하는 데 소요되는 시간과 숙련기술의 수요처인 기업 부문이 숙련기술을 활용하는 시간이 서로 다를 뿐만 아니라,<sup>70)</sup> 서로 상대방 부문에 대한 정보가 불완전하기 때문에 청년층 노동시장의 수급불일치가 나타난다고 할 수 있다. 만일 교육훈련 부문과 기업 부문에서 서로에 대한 불완전한 정보(imperfect information)가 전혀 없고, 또 숙련기술의 생산과 수요 사이에 시간적인 양립(compatibility)이 가능하다면 청년층 노동시장의 수급 불일치는 있을 수가 없으며, 따라서 청년층 실업도 발생하지 않는다고 할 수 있다(CEDEFOP, 2002).

그러나 현실적으로는 두 부문 사이에 완전한 정보가 존재하지 않을 뿐만 아니라, 시간적인 양립도 사실상 불가능하기 때문에 청년층 실업은 시장경제 체제에서 보편적으로 나타날 수밖에 없는 현상이라고 할 수 있다. 다만, 그 가운데서도 청년층 실업의 주발생 요인과 정도가 나라마다 조금씩 상이하기 때문에 청년층 실업을 줄이기 위한 정책도 달리 나타난다고 볼 수 있다.

청년층 고용정책을 실시해 온 국가들의 경험에 의하면, 청년층 실업에 단기적으로 가장 큰 영향을 끼치는 것은 무엇보다도 경기변동인 것으로 알려져 있다. 즉 중고령층 실업과 마찬가지로 전반적인 경기의 부침에 따라 청년층 실업이 크게 변화하기 때문에 전반적인 경기를 활성화

70) 기업 부문에서 신기술 출현 등과 같은 새로운 여건이 발생하는 시점과, 교육훈련 부문에서 이에 대응할 수 있는 숙련기술을 학생들에게 가르쳐 배출시키는 시점 사이에는 수년간의 시차가 있으며, 새로운 숙련기술을 익힌 노동자들로 기존의 노동자들을 완전히 대체시키기 위해서는 또 다시 수십 년이라고 하는 긴 시간이 소요되는 것이 보통이다. 더욱이 학생들은 노동시장에 진입하여 은퇴할 때까지의 오랜 기간을 염두에 두고 자신에게 가장 유리하다고 판단되는 숙련기술을 익히고자 하는 반면에, 기업은 특정 숙련기술을 습득한 노동자들을 상대적으로 짧은 기간 내에 활용하여 이익을 추구하고자 하는 경향이 있다(CEDEFOP, 2002).

화시킬 수 있는 거시경제정책이 수반되지 않고 독립적으로 실시된 청년층 고용정책은 그 효과가 제한적일 수밖에 없다는 것이 드러났다.

이와 같은 점을 고려하면, 단기적으로 청년층 실업을 줄이기 위해서는 일차적으로 수요 측면에서 청년층 노동에 대한 기업의 수요가 증대될 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 청년층 노동에 대한 수요는 산업구조, 신기술, 기업의 생산체계와 생산공정, 노사관계 등 수많은 외생적인 요인들에 의하여 좌우되기 때문에 단시간에 청년층 노동수요가 크게 증가하기는 어렵다.

앞서 살펴본 바와 같이 청년층을 채용하는 기업에 임금보조금을 지급하거나 세제상의 혜택을 주는 것을 골자로 하는 정책방안도 사중손실효과와 대체효과 등으로 인하여 대부분 그 효과가 크지 않았던 것도 바로 이와 같은 청년층 노동수요의 특성에 기인한다.<sup>71)</sup> 따라서 수요 측면의 일자리창출은 대부분의 국가들에서 공공서비스 분야, 지역사회서비스 분야 등과 같은 사회적 일자리 분야들에 한하여 일부 성과를 거둔 정도에 그친 것으로 알려지고 있다.

이와 같이 수요 측면의 일자리창출을 통한 청년층 고용정책이 한계를 가질 수밖에 없다는 것을 인식한 일부 국가들은 공급 측면을 중심으로 하는 방향으로 청년층 고용정책을 전환했다. 기업 부문에서 요구하는 수준으로 청년들의 숙련기술을 높이기 위하여 기업 현장에서의 일 경험과 병행하는 직업교육훈련을 실시하고, 경력지도와 노동시장에 대한 정보제공을 강화하는 방안 등이 그와 같은 공급 중심의 청년층 고용정책의 주내용이었다.

그러나 공급 측면의 청년층 고용정책은 노동시장에서 청년들이 취업할 수 있는 일자리가 충분하다는 것이 전제가 되어야 한다. 제한된 수

71) 기업에 임금보조금, 세제지원 등을 통하여 청년층 고용을 증대시키고자 하는 간접적인 일자리창출 방안은 원래 1970년대 말 석유파동 등으로 주요 선진국에서 고임금이 커다란 문제로 등장하자, 기업의 노동비용을 감축시켜 청년층을 비롯한 장기실업자, 저숙련노동자의 고용을 증대시키기 위하여 등장하였던 방안이었다. 그런데 이 경우에 노동자의 직업훈련에 기업의 투자를 증대시키도록 하는 방안을 마련하지 않고, 단순히 기업의 노동비용만을 감소시키고자 한 정책은 별다른 효과가 없었던 것으로 조사되고 있다.

자의 일자리만 있는 경우에는 청년층의 숙련기술을 제고하는 등 공급 측면에서 아무리 좋은 정책을 실시한다고 하더라도 청년층 노동시장의 수급불균형을 해소하기는 어렵다. 오히려 기업 부문이 요구하는 수준 이상으로 숙련기술인력을 과다하게 노동시장에 공급함으로써 숙련기술의 불일치(skill mismatch)를 초래하기 쉽다.

청년층의 취업능력을 높이기 위해서 주요국이 실시해 온 대부분의 교육훈련 프로그램들은 기대치 이하의 성과를 보인 것으로 조사되고 있다. 교육훈련 관계당사자들 사이의 비협조적인 분위기, 청년층 개인의 필요에 제대로 부응하지 못한 프로그램의 내용도 문제였지만, 무엇보다도 충실한 교육훈련 프로그램을 운영하기 위해서는 막대한 비용이 소요되는 점이 커다란 문제였다. 특히 일자리창출이 병행되지 않은 교육훈련 프로그램들은 성과가 크지 않은 것으로 알려져 있다.

그리고 취업능력을 증대시키기 위하여 대부분의 국가들에서 시행해 온 경력지도와 노동시장에 대한 정보제공도 노동공급 측면의 정책방안으로서 중요한 위치를 차지해 왔다. 특히 프랑스를 비롯하여 경력지도를 상대적으로 중시하고 있는 국가에서는 직업세계가 요구하는 조건들에 학생들을 단순히 적응시키려고 하기보다는 학생들 스스로 인생을 설계하고, 노동시장에 정착하여 자신들의 운명을 책임질 수 있도록 하는 자신감을 증진시키는 방향으로 경력지도가 이루어질 수 있도록 하고 있다(Serrano, Ouali and Desmarez, 1999).

한편 실업상태의 청년들에게 별다른 의무를 부여하지 않고 실업수당을 제공하게 되면 청년들의 노동의욕을 떨어뜨림은 물론 노동윤리까지 위태롭게 할 수도 있다고 보고, 국가의 지원으로 제공되는 일 경험의 기회나 직업교육훈련 프로그램에 적극 참여하지 않는 청년들에 대해서는 실업수당을 아예 없애거나 금액을 줄이는 등 여러 가지 제재를 가하고 있는 국가들이 있다.

그런데 이와 같은 정책은 긍정적인 측면 못지않게 여러 가지 부정적인 측면도 내포하고 있는 것으로 알려져 있다. 예를 들면, 국가로부터 실업수당 등과 같은 사회복지혜택을 받기 위해서 어쩔 수 없이 직업교육훈련을 받는다면 직업교육훈련의 성과가 크게 감소할 가능성이 크다

는 것이다. 사실 이와 같은 정책의 대표적인 사례라고 할 수 있는 영국의 뉴딜 프로그램에서는 이러한 폐해가 상당히 나타나고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 청년들이 장기적인 측면에서 일자리를 구하는 것이 아니라, 단지 사회복지혜택을 수령할 목적으로 단기 일자리를 구하는 경향이 크게 나타나고 있어 정책이 원래 의도한 방향과는 거리가 먼 결과를 낳고 있다는 것이다.

주요 선진국들에서 지금까지 시행되어 온 청년층 고용정책들은 서로 비슷한 내용을 담고 있으면서도 구체적인 세부 내용에 있어서는 적지 않은 차이점을 보여주고 있다. 이와 같이 국가별로 서로 다른 고용정책이 실시되어 온 것은 경기상황, 청년층의 임금수준, 청년층 노동력의 규모 등과 같은 경제적 요인뿐만 아니라 제도, 문화, 그리고 사회적 전통 등이 나라마다 상이한 데 크게 기인한다(Pascual, 2000). 주요국들이 실시해 온 청년층 고용정책의 경험으로부터 얻을 수 있는 한국에의 정책 시사점을 국가별로 간단히 정리하면 다음과 같다.

지방분권적인 정치행정체계를 갖고 있는 미국에서 시행된 청년층 고용정책의 경험을 참고하면, 먼저 중앙정부와 지방정부 사이의 분권화 정도를 충분히 감안한 청년층 고용정책을 마련할 필요가 있다. 최근 들어 청년층 실업문제가 지역 차원에서도 중요한 현안으로 등장하면서 각 지방에서도 나름대로 청년층 고용증대를 위한 방안들을 별도로 마련하고 있는 점을 감안할 때, 청년층 고용정책의 수립 및 실행에 어느 단계의 정부가, 그리고 어느 정도로 관여할 것인가 하는 밑그림이 확실하게 그려질 필요가 있다.

그리고 교육 및 노동시장의 구조에 따라서 청년들의 상급학교 진학 또는 취업의 여건이 크게 달라질 수 있기 때문에 교육 및 노동시장의 구조에 적합한 고용 프로그램을 마련할 필요가 있다. 특히 일자리창출에 초점을 맞추는 경우에는 한국의 노동시장의 구조에 비추어 보아 어느 부문에, 그리고 어떤 일자리(예, 파트타임 일자리 또는 고용유지지원금 일자리를)를 창출하도록 하는 것이 보다 효과적일 것인가를 검토해야 한다.

이와 더불어 백화점식으로 다양한 고용관련 프로그램들을 마련할 것

인지, 아니면 소수의 고용관련 프로그램에 집중적인 예산을 배정하여 운영할 것인지를 정해야 한다. 미국의 경우 참여 청년들의 자격을 제한하여 상대적으로 일인당 자금사용 규모가 큰 프로그램이 보다 큰 성과를 보였다는 것을 참고할 필요가 있다.

또한 미국의 경우 흑인과 히스패닉계 청년들이 청년층 고용관련 프로그램들의 주대상이었다는 이유 중의 하나는 인종간 빈부격차를 축소하고 사회통합을 추진하기 위한 것이었다. 이에 비하여 한국의 경우 가구 소득별, 지역별, 성별, 학력별로 청년층 고용분포가 큰 차이를 보인다면 사회통합 차원에서 이에 적합한 프로그램을 추진시킬 필요가 있다.

미국의 경우 산업계와의 연계가 강한 프로그램과 지역사회에 기여할 수 있는 프로그램이 상당한 성과를 보인 점을 감안하면, 한국에도 이와 같은 두 가지 요소, 즉 산업계와의 연계와 지역사회에 대한 기여가 반영될 수 있는 방향으로 청년층 고용관련 프로그램을 만들 필요가 있다.

한편 영국에서 실시되고 있는 뉴딜 프로그램은 종합적이고 체계적인 것으로 평가받고 있는 프로그램이다. 특히 프로그램의 실행을 단계별로 구분하여 참여 청년들에게 각 단계에 적합한 서비스를 제공하고 있을 뿐만 아니라, 지역 특성에 적합한 다양한 형태의 파트너십을 통하여 프로그램이 운영되고 있다는 점에서 여러 가지 장점이 많은 청년층 고용관련 프로그램이다.

그러나 뉴딜 프로그램은 이와 같은 장점에도 불구하고 정책적인 차원에서 볼 때 프로그램의 목표, 실시방법, 그리고 과정과 관련하여 적지 않은 문제점을 노정하고 있는 것으로 보인다. 이를테면 뉴딜 프로그램은 청년층 전부를 대상으로 하는 보편적인 고용관련 프로그램으로 운영될 것인지, 아니면 청년층 가운데 특정 그룹을 집중적으로 지원하는 프로그램으로 운영될 것인지에 대한 목표설정이 불분명하다. 따라서 청년층 고용정책에 할당된 예산이 제한되어 있는 경우에는 뉴딜 프로그램에서와 같이 프로그램의 적용 대상을 누구로 하는가에 대한 목표설정이 불분명하여서는 곤란할 것이다.

이와 더불어 뉴딜 프로그램에서는 6개월 미만 실업상태인 청년층을 비롯하여 동 프로그램에 참여할 수 있는 자격이 없거나, 참여자격이 있

다고 하더라도 본인이 참여할 의사가 없는 그룹의 청년층들에 대해서 구직수당 수령에 일부 제약을 가하는 것을 제외하면 별다른 조치가 취해지지 않고 있다. 한국에서 만일 뉴딜 프로그램과 유사한 프로그램을 운영하는 경우 이와 같은 부분을 어떻게 처리할 것인지에 대해서도 충분히 논의되어야 할 것이다.

그리고 개인지도교사를 두어 참여 청년들을 개별적으로 지도하는 방식은 노동시장에 진입하기가 어려운 취약계층의 청년들에 대해서는 대단히 효과적인 방식이 될 수 있다. 그러나 한국에서 그와 같은 방식의 프로그램을 실시하는 데 소요되는 막대한 경비를 지속적으로 조달할 수 있겠는가 하는 점이 문제가 될 수 있다. 또한 참여 청년들 가운데서 취업능력이 뒤떨어지는 청년들에 대해서 기업들이 채용을 기피하는 등 산업계의 참여도가 낮다는 점은 뉴딜 프로그램이 갖고 있는 가장 큰 문제 가운데 하나라는 사실에서도 볼 수 있듯이, 산업계의 적극적인 참여를 이끌어낼 수 있는 방안이 수립되지 않고서는 프로그램의 성과를 크게 기대하기 어렵다는 것을 유념할 필요가 있다.

주로 취약계층에 속하는 청년들을 대상으로 실시되고 있는 프랑스의 TRACE 프로그램은 중앙정부, 지방 및 지역 차원의 각종 행정조직, 그리고 교육훈련기관, 보건기관, 주택기관 등 수많은 관련조직들이 참여하고 있는 프로그램인데, 관련조직들 사이의 업무 영역의 범위가 모호한 경우가 적지 않기 때문에 업무가 중복되거나 아니면 업무의 사각지대가 생기는 경우가 있다. 따라서 한국의 실정에 비추어볼 때 이와 같은 TRACE 프로그램과 유사한 프로그램을 실행했을 때 과연 소기의 성과를 거둘 수 있을 것인지에 대해서는 의문이다. 중앙정부와 지방 및 지역의 각종 행정조직, 그리고 수많은 관련조직들의 유기적인 연계와 협조가 가능할 때 가시적인 성과를 기대할 수 있는 것이 TRACE 프로그램이라고 한다면, 현재의 한국 실정은 이와는 상당한 거리가 있다.

그러나 청년층, 특히 취약계층에 속하는 청년층을 대상으로 하는 고용정책은 많은 이해관계 당사자들이 관여할 수밖에 없는 복합적인 특성을 지니고 있기 때문에 장기적으로는 TRACE 프로그램과 같은 접근 방식이 바람직하다고 볼 수 있다. 다만, 중앙집권적인 정치행정체계를

갖고 있는 한국에서 TRACE 프로그램과 같은 복잡한 체계를 갖는 프로그램을 실행하기에는 관련 인프라가 현재 너무 취약한 것이 걸림돌이 될 수 있다.

프랑스 역시 다른 유럽 국가들에 비해서는 상대적으로 중앙집권적인 정치구조를 갖고 있는 나라이다. 하지만 TRACE 프로그램을 출범시키기 훨씬 이전부터 지역 차원에서 청년층 고용문제를 다루는 조직들을 신설하여 고용정책의 행정전달체계를 정비해 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 한국에서도 장기적으로 청년층 고용정책의 성과를 높이기 위해서는 지금부터라도 관련 인프라를 구축하는 데 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

그리고 TRACE 프로그램에서는 프로그램의 대상을 취약계층에 속하는 청년들로 한정함으로써 기업들이 참여 청년들을 채용하기를 기피하는 현상인 낙인효과가 큰 문제로 대두되고 있는 점을 감안하여, 만일 한국에서 청년층 가운데 특히 취약계층에 속하는 청년층을 주 대상으로 하는 청년층 고용정책을 추진하는 경우에는 보다 세심한 배려가 요망된다.

프랑스에서 실시되고 있는 또 다른 청년층 고용관련 프로그램인 NSEJ 프로그램은 서비스업 부문에서 새로운 일자리를 다수 창출하여 청년층 실업률을 낮추고자 하는 것을 골자로 하고 있다. 산업구조의 중심이 제조업 부문에서 서비스업 부문으로 바뀌어 가고 있는 점을 감안하면, 서비스업 부문에서 일자리를 창출하겠다는 발상은 한국에 대해서도 시사하는 바가 크다. 사실 한국의 경우에도 보건 및 사회복지사업을 비롯하여 문화·오락·교육 및 금융업, 운수업 등과 같은 산업들이 성장가능성이 높은 산업들로 예상되면서, 이러한 서비스업 부문의 청년층 일자리창출 방안이 적극 거론되어 왔다.

그런데 NSEJ 프로그램에서는 기존의 근로자들이 동 프로그램에 참여하는 청년들로 대체되지 않도록 하기 위하여 서비스업 부문 가운데서 정부기관을 중심으로 하는 공공부문에 국한된 일자리창출이 이루어지고 있다. 이와 같은 점을 감안하면, 사중손실효과나 대체효과 등과 같은 부작용을 고려하지 않고 성장가능성이 높은 것으로 예상되는 모

든 서비스업 부문을 대상으로 청년층 일자리창출을 위한 방안을 마련하는 것은 문제가 있을 것으로 보인다. 환언하면 서비스업 부문 가운데 사중손실효과나 대체효과가 작은 부문이 어떤 부문인지부터 검토한 후에 서비스업 부문의 일자리창출 방안을 마련하는 것이 바람직하다.

또한 한국에서 NSEJ 프로그램과 유사한 프로그램을 마련할 경우에 프로그램 실행에 소요되는 재원을 어떻게 조달할 것인지도 고민해야 할 부분이다. NSEJ 프로그램에 적지 않은 자금이 소요되자, 이를 타개하기 위해서 민관 파트너십을 구성하여 자금을 조달하는 방안을 마련하고 있는 프랑스의 방식은 눈여겨볼 만하다.

1990년대 중반 이후 청년들의 실업문제를 시급히 해결하기 위해서 등장한 독일의 JUMP는 이원화도제체제와 맞물려 있는 청년층 고용관련 프로그램이라고 하는 특징을 갖고 있기 때문에, 이원화도제체제를 갖고 있지 않는 한국과 같은 국가들에게는 제한된 정책 시사점을 줄 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고, JUMP를 실시하는 방법 또는 과정에서 몇 가지 참고할 만한 사항들을 찾아볼 수 있다. 첫째, 실업기간이 3개월 이상이 되는 청년들은 누구나 JUMP에 참여할 수 있도록 함으로써 청년층 실업이 장기화되지 않도록 실업의 초기단계에서 국가가 적극적인 역할을 수행하고 있다는 점이다.

둘째, 청년층 고용정책으로서 기존의 프로그램들이 제대로 수행하기 어려운 사항을 보완하기 위하여 JUMP를 도입함으로써, 프로그램들 사이의 상호보완성에 많은 노력을 기울인 점이다. 그리고 새로운 프로그램의 도입으로 지금까지 실시해 왔던 프로그램들을 모두 폐기처분하는 것이 아니라, 점진적으로 문제점을 개선함으로써 청년층 고용정책의 연속성을 유지하고 있다.

셋째, 학교-일 이행과정에 있는 청년들을 대상으로 하는 프로그램의 경우, 대부분의 국가들에서 제기되고 있는 문제 가운데 하나는 학교로부터 직업훈련으로의 과정과, 직업훈련을 마치고 일자리를 찾아 적응하는 과정 가운데 어디에 더 초점을 맞추는 것이 좋은가 하는 것이다. JUMP의 경우는 다른 국가들과는 달리 이와 같은 두 과정 가운데 어느

하나에 선택적으로 초점을 맞추는 것이 아니라, 시간의 경과에 따라 두 과정을 자연스럽게 연결하고 있는 점이 특징이다. 즉 프로그램에 참여하는 첫 연도에서는 학교로부터 직업훈련으로의 과정에 중점을 두는 반면에, 두 번째 연도에서는 직업훈련을 마치고 일자리에 적응하는 과정에 중점을 두는 방식으로 운영하고 있다.

호주의 Dole 프로그램은 청년층 실업자들에게 아무런 조건을 두지 않고 경제적 혜택을 주는 것이 아니라, 실업상태에 있는 청년들이 무언가 대가를 지불하는 경우에 한해서 혜택을 부여하는 소위 복지로부터 노동(welfare-to-work)을 지향하는 프로그램이다. Dole 프로그램은 복지로부터 노동으로의 정책방향이 강조되고 있는 선진국들의 프로그램들 가운데서도 프로그램에 참여하는 청년들이 지역사회에 기여할 수 있는 활동을 의무적으로 수행하도록 하는 것을 강조하고 있는 특징이 있다.

그런데 Dole 프로그램은 여태까지 아무런 반대급부를 제공하지 않고도 사회보장혜택을 받을 수 있었던 청년들을 대상으로 실행되고 있다는 점에서 한국의 실정과는 차이가 있다. 한국의 경우 청년층 실업자들에게 제공되는 사회보장혜택은 사실상 거의 없을 뿐만 아니라, 상당수의 청년층 실업자들은 가족의 경제적 지원과 보살핌에 의존하고 있다. 따라서 복지로부터 노동의 성격을 갖는 Dole 프로그램의 실시 배경은 한국의 실정과는 거리가 있다.

그럼에도 불구하고 청년층 실업자들이 지역사회에 기여할 수 있는 활동에 참가함으로써 일에 대한 자긍심을 제고하고 노동윤리관을 확립할 수 있도록 하는 Dole 프로그램은 시사하는 바가 크다. 만일 한국에서 청년층이 지역사회활동에 참가한 경험이 소중한 경력으로 간주될 수 있는 여건이 갖추어진다면 청년층의 실업률을 낮추는 것은 물론, 노동에 대한 사회적 인식을 일신시킬 수 있는 계기도 될 수 있을 것으로 보인다.

다만, Dole 프로그램에서 이슈가 되고 있는 기존 노동자의 대체문제, 본인의 의사와는 상관없이 강제적으로 프로그램에 참여해야 하는 문제, 그리고 직업훈련이 병행되지 않고 있는 문제 등은 해결되어야 할 과제

들이라고 할 수 있다. 또한 호주에서 그동안 Dole 프로그램을 실시한 결과, 청년층 실업문제를 해결하는 데 공급 측면에 상대적으로 초점을 맞추고 있는 Dole 프로그램으로는 역부족이며, 지속적인 실업 문제의 해결은 본질적으로 수요 측면의 영역이라고 보는 인식을 대부분의 전문가들이 갖게 되었다는 것은 참고할 만하다.

벨기에의 청년층 고용정책이 갖는 가장 큰 특징은 산업계가 구직 청년들을 의무적으로 채용해야 하는 쿼터제라고 할 수 있다. 그러나 쿼터제 방식에 의한 청년층 고용정책은 단기적으로는 효과가 있을지 모르지만, 장기적으로는 기업의 효율적인 인사관리를 어렵게 함으로써 여러 가지 커다란 부작용을 낳을 소지가 크다. 쿼터제 방식인 Rosetta Plan을 실시하고 있는 벨기에 역시 현재와 같은 청년층 고용정책에 대해서 산업계의 반발이 적지 않은 것으로 알려지고 있다.

이와 같은 쿼터제 방식과 관련하여 고려해야 할 사항 중의 하나는 과연 청년층 실업의 근본적인 원인이 무엇이나 하는 것이다. 만일 청년층 실업의 주된 원인이 수요 측면에 있는 것이 아니라 공급 측면에 있는 경우에는 쿼터제 방식에 의한 청년층 고용정책은 별다른 성과를 보이기 어려울 것으로 보인다. 특히 낮은 수준의 기술이 청년층 실업의 주된 요인이라고 한다면 더욱 그렇다.

한국의 경우 청년층 실업의 원인 가운데 하나로 꼽히고 있는 청년층의 낮은 기술수준을 감안하면 Rosetta Plan과 같은 쿼터제 방식을 전면적으로 도입하기는 곤란할 것으로 보인다. 다만, 경제사정이 특히 어려운 자, 장애인, 여성 등과 같은 특정 그룹에 한하여 청년층 고용정책의 일환으로서 쿼터제 방식을 채택할 수는 있다. 그러나 이 경우에도 청년층을 채용하게 되는 기업들에게 상당한 정도의 인센티브를 부여함으로써 인사관리 측면에서 기업경영을 크게 왜곡시키지 않도록 주의할 필요가 있다.

만일 일반기업의 경우에 이러한 쿼터제 방식을 적용하기가 어렵다면 공공부문에 한정해서 쿼터제 방식을 채택하는 것도 고려해 볼 수 있다. 그리고 일반기업의 경우에 쿼터제 방식을 채택하는 경우에는 일정비율의 구직 청년들을 의무적으로 고용하도록 하기보다는 직업훈련, 인턴십

등과 같이 상대적으로 기업의 부담이 가벼운 활동에 국한하는 것이 바람직하다.

유럽에서 청년층 실업률이 가장 높은 국가들 가운데 하나로 꼽히고 있는 스페인은 노동시장의 구조적 요인뿐만 아니라, 다른 유럽 국가들에 비하여 뒤늦은 산업화와 민주화가 높은 수준의 청년층 실업률과 관련이 있는 것으로 알려져 있다. 스페인에서는 한때 청년층 실업률을 낮추기 위해서 임시계약직 노동형태를 확산시키는 방향으로 청년층 고용정책을 추진한 결과, 중장기적으로 노동시장에서 청년층의 높은 이직률에 의한 고용불안을 증가시킴으로써 오히려 청년층 실업을 악화시켰다는 사실은 한국에 시사하는 바가 적지 않다.

그리고 민주화의 일환으로 정치행정체계가 지방분권적인 형태로 개편되면서 청년층 고용정책을 수립하고 시행하는 업무의 상당 부분이 지방으로 이관되었으나, 지역 차원에서 사회적 파트너들 사이에 체결한 ‘고용협약’이 파트너들의 비협조로 많은 어려움을 겪고 있다는 점을 고려해 보면, 지역 차원에서 제대로 구성된 파트너십 조직이 갖추어지지 않은 상태에서 실시되는 지방분권적인 청년층 고용정책은 많은 문제점을 야기할 수 있다는 것을 시사한다.

스페인의 경우 다른 유럽 국가들에 비하여 공공서비스 분야, 교육 분야, 보건 분야, 그리고 사회서비스 분야에서의 청년층 고용수준이 상당히 낮기 때문에, 결과적으로 청년층의 실업률이 높게 나타난다고 하는 사실은 주목할 필요가 있다. 그런데 보건 분야와 사회서비스 분야는 의료 및 사회보장제도가 잘 갖추어진 국가일수록 대체로 이와 같은 분야들에 종사하는 인원이 많다.

따라서 한국의 경우에도 청년층 전체의 실업률이나 고용수준을 갖대로 하는 청년층 고용정책뿐만 아니라, 한국의 경제사회 발전단계로 보아 추가적으로 청년층 고용이 증대될 가능성이 높은 분야가 어떤 것인지를 면밀히 고려한 후 청년층 고용정책을 수립하는 것이 바람직하다. 이와 더불어 현재는 청년층 고용수준이 높지만 조만간 고용수준이 크게 줄어들 수 있는 분야들도 파악하여 사전에 적절한 대책을 세울 필요가 있다.

## 참고문헌

- 전병유·이상일(2003), 『고졸 미진학청년층의 고용·실업현황과 정책과제』, 한국노동연구원.
- Ahn, Izquierdo and Jimeno(2000), “Youth Cohort Size and Unemployment in Spain: An Exploration of National, Regional and Micro Data”, FEDEA.
- Aragón, J.(2001), “Social Pacts and Boosting Youth Employment in Spain: Work in Progress”, in Pascual, A. S.(ed), *Enhancing Youth Employability through Social and Civil Partnership*, Brussels: European Trade Union Institute.
- Aragón, J., Cachón, L. and F. Rocha(2001), *Empleos Temporales Subsidiados en el Sector Público Sector no Mercantil en España*, Madrid.
- Barro, R.(1981), “Intertemporal Substitution and the Business Cycle”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 14.
- Bazen, S., and N. Skourias(1997), “Is There a Negative Effect of Minimum Wages in France?”, *European Economic Review*, Vol. 41, No. 3~5.
- Belot, M. and van Ours(2000), “Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering Their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of Their Labour Market Reforms?”, CEPR Working Paper No. 2492.
- Bertola, G., Blau, F., and L. Kahn(2002), “Comparative Analysis of Labour Market Outcomes: Lessons for the US from the International Long Run Evidence”, in Krueger, A. and R.

- Solow(ed), *The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, New York, Russell Sage.
- Blanchard, O., and J. Wolfers(2000), "The Role of Shocks and Insitutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence", *The Economic Journal*, Vol. 110.
- Byrne, A.(1993), An Evaluation of JOBSTART, EMB Report, 7/93, Department of Employment, Education and Training, Canberra.
- Calmfors, L., and J. Driffill(1988), "Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, Vol. 6.
- Cave, G., and H. Bos(1996), "The Value of a GED for School Dropouts Using a Random Assignment Experiment to Measure It", Unpublished Manuscript.
- CEDEFOP(2002), "Training and Learning for Competence, Second Report on Vocational Training Research in Europe: Synthesis Report", Luxembourg.
- Chapman, B., and M. Gray(2002), "Youth Unemployment: Aggregate Incidence and Consequences for Individuals", Discussion Paper No. 459, Centre for Economic Policy Research, Australian National University.
- Coe, D.(1997), "Discussion" in Snower, D. and D. Guillermo(ed), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- DOL(2001a), *The Benefits and Costs of Job Corps*, Washington DC: US Department of Labor.
- DOL(2001b), *The Impacts of Job Corps on Participants' Employment and Related Outcomes*, Washington DC: US Department of Labor.
- Drèze, J.(1997), "Discussion", in Snower, D. and D. Guillermo(ed), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Drèze, J., and E. Malinvaud(1993), “Growth and Employment: The Scope for European Initiative”, *European Economic Review*, Vol. 38.
- Grubb, N.W.(1999), “Lessons from Education and Training for Youth: Five Precepts”, in *Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to the Labour Market*, Paris: OECD.
- Heidemann, W.(2000), “Combating Youth Unemployment – The German Approach: Training”, in Pascual, A.S.(ed), *Tackling Youth Unemployment in Europe: Monitoring the European Employment Strategy*, Brussels: European Trade Union Institute.
- ILO(2004), *Global Employment Trends for Youth*, Geneva: ILO.
- Isengard, B.(2002), “Youth Unemployment: Individual Risk factors and Institutional Determinants, A Case Study of Germany and the United Kingdom”, Discussion Paper No. 284, Berlin: German Institute for Economic Research.
- Jimento, J., and D. Rodriguez-Palenzuela(2003), “Youth Unemployment in the OECD: Demographic Shifts, Labour Market Institutions and Macroeconomic Shocks”, European Network of Economic Policy Research Institutes(ENEPRI), Working Paper No. 19, Brussels.
- King, R., and C. Plosser(1984), “Money, Credit and Prices in a Real Business Cycle”, *American Economic Review*, Vol. 74.
- Korenman, S., and D. Neumark(2000), “Cohort Crowding and Youth Labor Markets: A Cross-National Analysis”, in Blanchflower, D. and R. Freeman(ed), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, NBER, Chicago University Press.
- Layard, R., Nickell, S., and R. Jackman(1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford,

UK: Oxford University Press.

- Lefresne, F.(2001), “Discussion Paper from France on TRACE : Access Routes to Employment for Young People in Danger of Exclusion”, in the *Peer Review Meeting*, Paris.
- Le Queux, S., Biddle, D., Burgess, J., and D-G Tremblay(2001), “Does Europe have a Monopoly on ‘Heart’? Youth Employment Policies in Australia and Canada”, in Pascual, A. S.(ed), *Enhancing Youth Employability through Social and Civil Partnership*, Brussels: European Trade Union Institute.
- Lindbeck, A., and D. Snower(2002), “The Insider-Outsider Theory: A Survey”, Discussion Paper No. 534, IZA, Bonn.
- Manning, C., and P. Junankar(1998), “Choosy Youth or Unwanted Youth? A Survey of Unemployment”, in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 34, No. 1.
- Martin, J., and D. Grubb(2001), “What Works and for Whom: A Review of OECD Countries’ Experiences with Active Labour Market Policies”, IFAU Working Paper, 2001-14.
- Neumark, D., and W. Wascher(2003), “Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis”, Finance and Economics Discussion Series, No. 03-23, FRB, Washington DC.
- OECD(2004), *OECD Employment Outlook*, Luxembourg: OECD.
- \_\_\_\_\_(2002), *OECD Employment Outlook*, Luxembourg: OECD.
- \_\_\_\_\_(1998), *OECD Employment Outlook*, Luxembourg: OECD.
- O’Higgins, N.(2002), Government Policy and Youth Employment, presented to the World Youth Summit in Alexandria, Egypt.
- \_\_\_\_\_(2001), *Youth Unemployment and Employment Policy : A Global Perspective*, Geneva: ILO.
- Orszag, J., and D. Snower(2002), “Unemployment Vouchers versus Low-Wage Subsidies”, Discussion Paper No. 537, IZA, Bonn,

- Germany.
- \_\_\_\_\_(1999), “Youth Unemployment and Government Policy”, *Journal of Population Economics*, Vol.12.
- Palacio, J.(2001), “Employment Strategy for Young People: The Case of Spain”, in Pascual, A. S.(ed), *Enhancing Youth Employability through Social and Civil Partnership*, Brussels: European Trade Union Institute.
- Pascual, A. S.(2000), *Tackling Youth Unemployment in Europe : Monitoring the European Employment Strategy*, Brussels: European Trade Union Institute.
- Phelps, E.(1997), “Wage Subsidy Programmes: Alternative Designs”, in Snower, D. and D. Guillermo(ed), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ryan, P.(2001), “The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 1.
- \_\_\_\_\_(1994), “Trade Union Policies Towards the Youth Training Scheme: Patterns and Causes”, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 33.
- Schömann, K., and C. Brzinsky(2001), “Targeting Youth Unemployment in Germany: Current Measures and First Results, in Pascual, A. S.(ed), *Enhancing Youth Employability through Social and Civil Partnership*, Brussels: European Trade Union Institute.
- Serrano, A.(2000), “The Role of Social and Civil Partnership Networks in Combating Youth Unemployment: Bridging the Gap between the European and the Local Level”, Draft Paper, Brussels: European Trade Union Institute.
- Serrano, A., Ouali, N., and Desmarez, P.(1999), *La Prévention de l’Echec Scolaire et Professionnel en Europe*, Brussels: Centre

de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation.

Shimmer, R.(2001), "The Impact of Young Workers on the Aggregate Labor Market", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. XVI.

Snower, D., and D. Guillermo(1997), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Snower, D.(1997a), "Evaluating Unemployment Policies: What do the Underlying Theories Tell Us?", in Snower, D. and D. Guillermo(ed), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ (1997b), "The Simple Economics of Benefit Transfers", in Snower, D. and D. Guillermo(ed), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ (1994), "The Low-Skill, Bad-Job Trap", Working Paper, IMF, Washington, DC.

Solow, R.(1999), *Work and Welfare*, New Jersey: Princeton: Princeton University Press.

UN(1992), *Statistical Charts and Indicators on the Situation of Youth, 1970~1990*, New York: UN.

van Reenen, J.(2001), "No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context", Working Paper IFS, No. 9.

Williams, S.(2002), "Individual Agency and the Experience of New Deal", *Journal of Education and Work*, Vol. 15, No. 1.

## 제 2 장 유럽 주요국 고령자 현황 및 고령자 고용정책

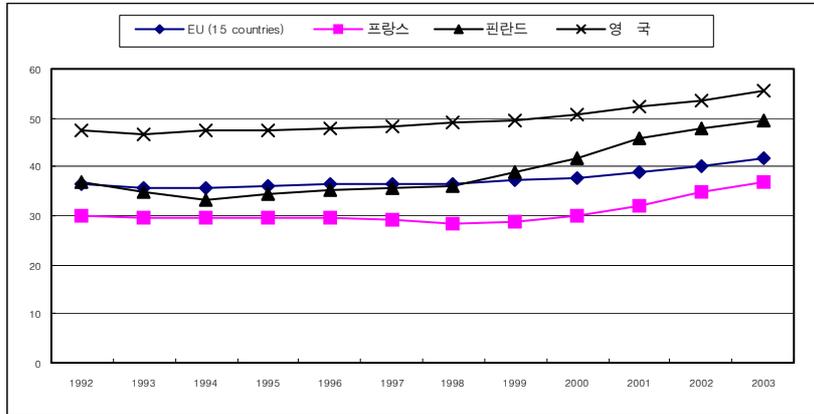
본장에서는 우선 유럽 전체와 주요국의 고령화 현황을 비교하고 이에 기초한 유럽 공동 고령화 고용목표와 이를 위한 공동정책 방향을 살펴본다.

유럽 각국의 고용자정책은 EU(유럽공동체) 차원에서 수립되는 공동정책을 기반으로 만들어지고 있다. 하지만 유럽 각국은 각기 다른 고령화 상태를 나타내고 있으며 이에 따라 고령자 고용정책에서도 차이를 발견할 수 있다. 각국의 고령화와 고용 상황은 각국의 역사적 배경, 경제적 환경, 사회문화적 분위기에 따라 다른 양태를 보여 주고 있으며, EU 공동정책 방향 속에서도 이러한 환경의 다양성에 기인하여 각국의 고령자 고용정책은 방향성과 우선순위에 있어 차이를 드러내고 있다.

EU내 이러한 고령화 현황과 고용정책상의 다양성을 보여주기 위해 프랑스, 영국, 핀란드 3개 국을 대상으로 고령화 현황과 고령자 고용정책 사례를 비교 설명하고자 한다. 이는 기본적으로 3개 국의 고령자 고용률이 유럽 평균을 중심으로 각기 상이한 모습을 보여 주고 있기 때문이다.

다음 그림에서 알 수 있듯이 1993년부터 2003년 기간동안 유럽 15개국 고령자 고용률 평균은 36.3%에서 41.7%로 상승하였다. 상기한 3개 국은 고령자 고용률에 있어 출발점도 다르고 현재의 위치도 다르다. 프랑스의 고령자 고용률은 1993년 29.8%로 유럽 평균보다 낮은 수준

(그림 2-1) EU 3개국 고령자 고용률 변화 추이: 1993~2003



자료: EUROSTAT.

이였으며 2003년까지 낮은 상태를 줄곧 유지하였으며 2003년에도 36.8%로 여전히 유럽 평균에 못 미치고 있다. 반면 영국은 1993년 고령자 고용률 현황이 47.6%로 유럽 평균에 비해 10%포인트 이상 높았으며 2003년 55.5%이고 기간 동안 유럽 평균보다 높은 수준을 지속적으로 유지해 오고 있다. 한편 핀란드는 1993년 37%로 유럽 평균과 비슷하였고 1998년까지 유럽 평균보다 낮은 수준이었으나 1999년부터 고용률이 급격히 상승하기 시작하여 2003년에는 49.6%로 유럽 평균을 상회하고 있다.

하지만 3개 국은 고령자 고용률 증가라는 측면에서 공통점도 가지고 있다. 우선 1993년부터 2003년 기간 동안 유럽 평균에 비해 높은 증가율을 보여주고 있다. 유럽 평균이 14.9% 증가한 데 비해 프랑스, 영국, 핀란드는 각각 23.4%, 16.6%, 34%의 증가율을 보이고 있다. 또한 1999년 이후 고령자 고용률의 상승이 두드러진다는 공통점을 가지고 있다.

고령자 고용률에서 나타나는 차이와 공통점은 3개 국이 각기 다른 고령화 조건에서 고령자 고용을 위한 노력도 다르고 그 결과도 다르지만 유럽 평균적으로 볼 때 이들 3개 국이 고령자 고용에 대한 정책적 관심과 노력이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

고령자 고용률에서 나타나는 특성 이외에도 상기한 3개 국은 지정학적으로도 차이를 보이고 있는데 영국은 앵글로색슨, 핀란드는 북부유럽, 프랑스는 유럽대륙의 역사와 전통을 이어받고 있어 각기 다른 특색을 보인다. 또한 정부와 시장 간의 관계라는 측면에서 영국은 전통적으로 영미식의 시장중심주의, 프랑스는 공화국(Républic) 전통 아래 국가(Etat)의 역할이 상대적으로 우세하며, 핀란드는 북유럽 복지국가의 전통을 가지고 있는 국가라는 특징을 가진다.

## 제1절 유럽 고령화 현황

### 1. 유럽(EU)

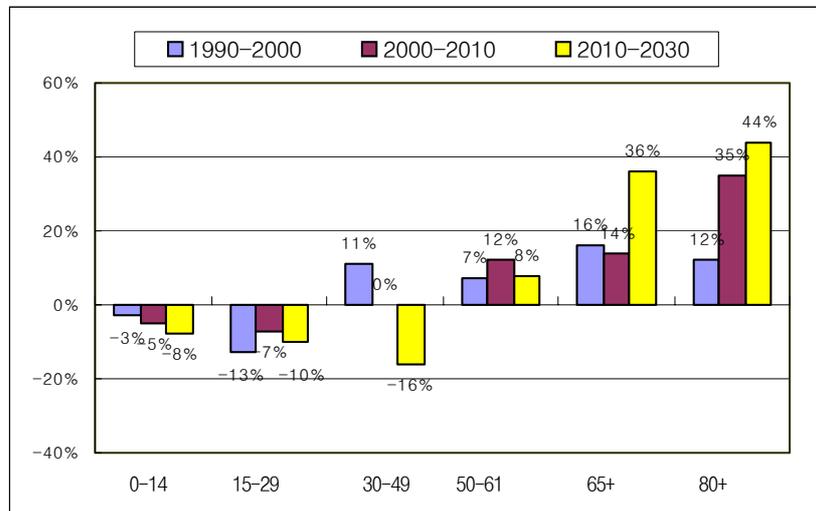
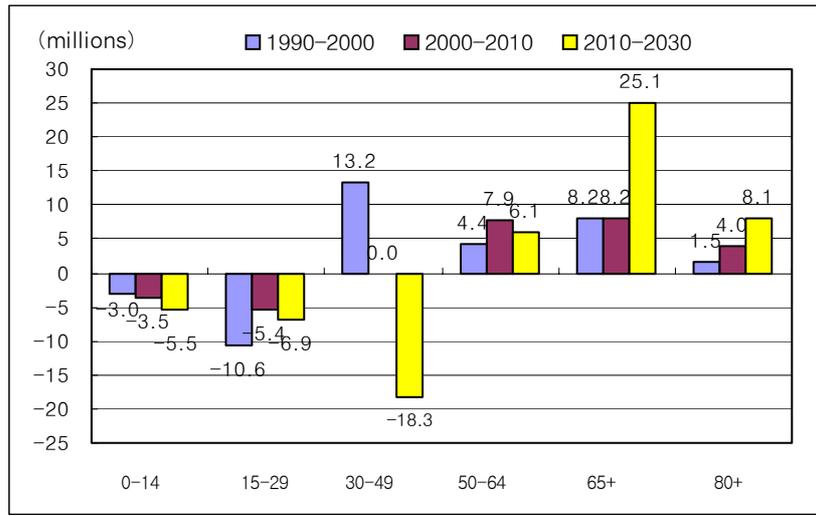
#### 가. 고령화 현황 및 전망

[그림 2-2]이 보여주고 있듯이 EU 회원국<sup>72)</sup>의 고령화는 현재 급속하게 진행될 것으로 예측되고 있다. EU 15개 국을 대상으로 할 때 1990년대 16%를 보였던 총 인구 중 65세 이상 인구 비중이 2010~30년까지 기간에는 무려 36%에 이르게 되며, 80세 이상 인구비중은 1990년대 12%에서 2010~30년에는 44%에 이르게 될 전망이다. 이러한 고령화 진행에 대한 예측은 기본적으로 유럽 전반에 걸쳐 출산율은 낮아지고 있는 반면 기대수명은 연장되고 있다는 사실에 기인한다. 1960~95년 기간 동안 EU 평균 기대수명은 남성 8년, 여성 7년 증가하여 1996년 현재 EU 평균 60세 남성은 19년, 여성은 24년의 추가적 수명이 예상되고 있다.

72) 본장에서는 EU 15개 국을 주대상으로 한다. EU 15개 국은 EU 창설국인 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크와 1차 가입국인 영국, 덴마크, 아일랜드, 2차 가입국인 그리스, 3차 가입국인 스페인, 포르투갈, 4차 가입국인 오스트리아, 스웨덴, 핀란드를 지칭한다.

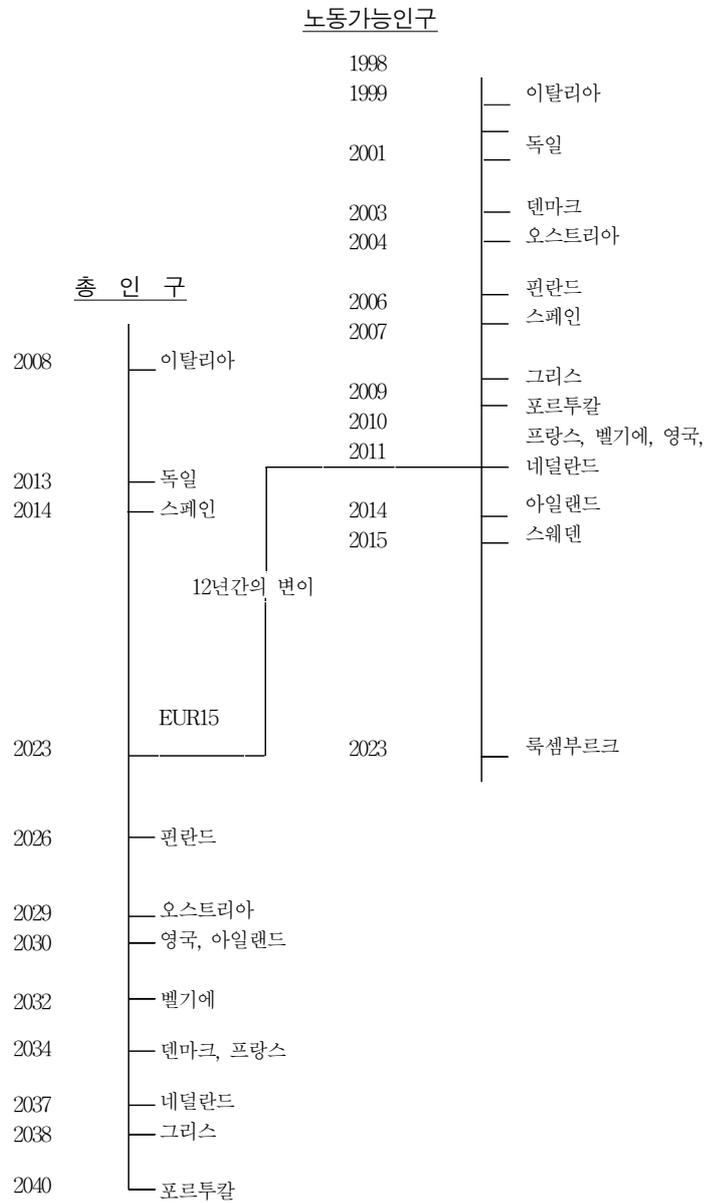
그런데 이러한 고령화 추세 속에서 EU에서는 향후 총 인구나 노동 가능연령 인구(15~64)의 감소가 예상되고 있어 이에 따른 노동력

(그림 2-2) EU 15개국 연령대별 인구 변화 전망



자료: EU, Social situation in the European Union 2003.

(그림 2-3) EU 15개국 총 인구 및 노동가능연령 인구 감소세 전환 전망

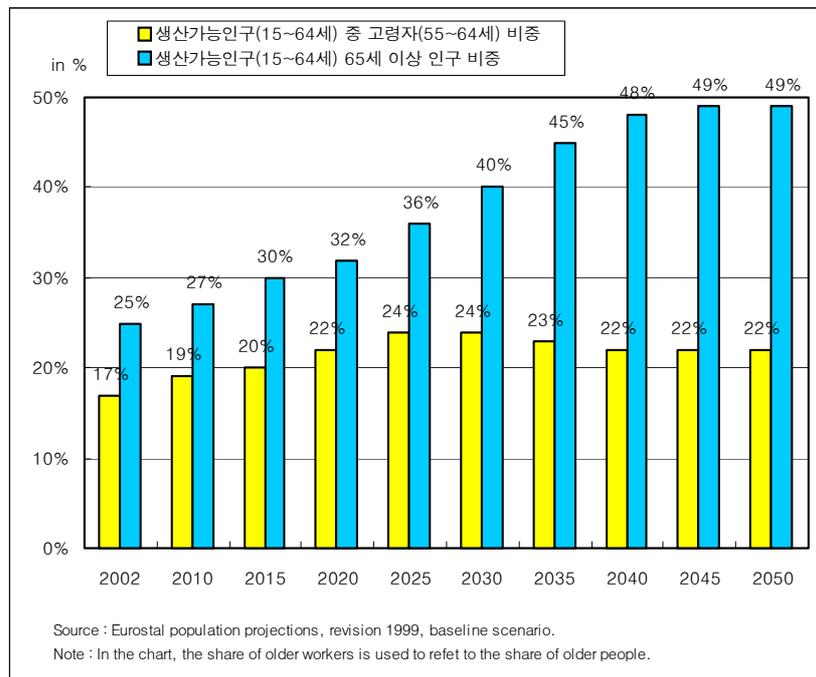


자료: Commission of the European Communities, Towards a Europe for All Ages, 1999.

공급 저하 가능성이 예측되고 있다. 1999년도 예상에 따르면 유럽공동체 15개 국을 평균하여 보면 총인구는 2023년부터, 노동가능연령 인구는 2010년부터 감소하게 되어 노동가능연령 인구의 감소는 예상 시점에서 불과 10년이 지나면 진행될 것으로 보인다.

[그림 2-3]은 유럽 15개 국 총인구 및 노동가능연령 인구 감소세 전환 시점을 보여주고 있는데 그 시점은 국가에 따라 차이가 있다. 총인구 면에서는 이탈리아, 독일, 스페인 등이 2008년부터 2014년까지 감소세로 돌아설 전망이어서 가장 빠른 모습을 보이는 반면 네덜란드, 그리스, 포르투갈 등은 2030년대 말에 가서야 감소세로 돌아설 전망이고 노동가능연령 인구 면에서는 총인구와 비슷하게 이탈리아, 독일, 스페인이 다른 나라에 비해 빨리 감소세로 돌아설 전망이지만 핀란드, 오스트리아 등은 총인구면에서는 감소세가 이르지 않으나 노동가능연령 인구 면에서는 전체 평균보다 빨리 감소세가 진행될 전망이다.

(그림 2-4) EU 15개국 노동가능연령 인구 대비 고령자 비율 전망 : 2002~2050



이렇게 고령자 비율은 지속적으로 증가하고 노동가능연령 인구는 감소함에 따라 노동가능연령 인구 대비 고령자 비율이 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. [그림 2-4]는 EU 15개국 노동가능연령 인구 대비 고령자 비율 전망을 보여주고 있는데 2002년 현재 노동가능연령 인구 대비 55~64세 인구 비율은 17%이나 2010년 19%, 2025년 24%가 될 것으로 예상되며, 노동가능연령 인구 대비 65세 이상 인구 비율은 2002년 25%이나 2010년에는 27%, 2025년에는 36%가 될 것으로 전망되고 있다.

현재 유럽 각 국은 이러한 인구 변화가 향후 사회보장 제도에서 부담을 증가시키는 한편 현재 고용되어 있는 사람들에 대한 생산성 제고 부담으로 이어질 것이라는 우려를 가지고 있으며 이러한 문제 해결을 위해 고령층 고용 문제에 대한 많은 고민과 노력을 기울이고 있는 실정이다.

## 2. 주요국

### 가. 프랑스

프랑스의 생산가능인구(15~64세) 중 고령자(55~64세) 비중은 1995년 17.5%에서 2001년 18.5%로 상승하였다. 그러나 생산가능인구(15~64세) 중 65세 이상 인구 비중은 1995년 25.5%에서 2001년 27.5%로 상승하였다. <표 2-1>에서 알 수 있듯이 2001년 현재 25~39세와 40~49세 남성의 경제활동참가율이 95% 내외인 반면, 15~24세, 50~59세 남성의 참가율은 각각 33.1, 80.5%를 기록하고 있으며, 특히 60세 이상은 5.0%에 지나지 않고 있다. 특히 이러한 문제는 여성에게 있어 더욱 심해 15~24세, 50~59, 60세 이상 여성의 경제활동참가율은 각각 26.5%, 64.8, 3.3%에 지나지 않는다.

프랑스의 고령자 경제활동참가율은 시간이 지남에 따라 점차 낮아지고 있는 추세로 1970년대 초에는 60~64세의 남성인 경우 70%에 가까운 경제활동참가율을 보였고 여성은 35% 내외를 기록하였으나, 1974~78년 기간 동안 석유파동에 따른 경제위기를 거치면서 이에 따른 고용조건의 악화와 이에 대응하기 위한 조기퇴직제의 확대에 따라 이 비율은 급격히 감

160 고용 없는 성장에 대한 대응전략 연구Ⅱ

소하기 시작하여 남성의 경우에는 40%, 여성의 경우는 25%에 접근하였으며 최근 이 비율은 남성, 여성 모두 15% 내외의 비율을 보이고 있는데 1980년대에 들어 시간이 지남에 따라 점차 악화되고 있다.

〈표 2-1〉 프랑스 연령별 경제활동 참가율 : 2001

(단위: %)

연령	여성	남성	전체
15~24	26.5	33.1	29.9
25~39	78.9	94.6	86.7
40~49	80.6	95.1	87.7
50~59	64.8	80.5	72.5
60세 이상	3.3	5.0	4.0
전체	48.3	61.8	54.7

Source: Insee, enquête Emploi 2001.

〈표 2-2〉 프랑스 경제활동참가인구 전망(현재 추세 지속 가정)

(단위: %)

	관측치		추정치			
	1991	2001	2006	2011	2020	2050
경제활동인구수(천명)	24,944	26,426	26,895	26,751	26,141	24,095
여성비율	43.5	45.5	46.0	46.4	46.5	46.3
15~24세 비율	11.5	8.8	8.4	8.3	8.2	8.1
25~54세 비율	78.9	82.3	79.9	79.5	78.6	78.5
55세이상 비율	9.6	8.9	11.7	12.2	13.1	13.4
경제활동참가율	54.1	54.2	53.7	52.2	49.3	43.7
60세이상 경활/비경활 비율	2.3	2.2	2.1	1.8	1.5	1.1

자료: projection de population active 2001~2050, Insee-Dares, Insee, projections de population active 2002 3월 N° 838에서 재인용.

향후에도 프랑스 경제활동참가율과 60세 이상 고령자 경활/비경활 비율은 감소할 것으로 전망되고 있는데 프랑스 통계청(INSEE)에 따르면 현재의 추세가 지속된다는 가정하에서 2001년 현재 54.2%인 경제활동참가율은 2011년 52.2%, 2020년 49.3%, 2050년 43.7%로 하락할 것으로 전망되고 있으며, 60세 이상 경제활동인구/60세 이상 비경제활동인구 비율이 2001년 2.1%에서 2011년 1.8%, 2050년에는 1.1%가 될 것으로 전망하고 있다.

프랑스 통계청은 경제활동인구의 증가율 감소와 계속되는 감소 전망은 기본적으로 전후 출생한 베이비붐 세대가 현재 조기은퇴가 시작되는 55세 이상에 접어들었고 곧이어 퇴직함에 연유한다고 판단하고 있으며, 이러한 추세를 반전시키려면 여성, 청년층 및 고령층의 경제활동참가를 제고시켜야 한다고 제안하고 있는데, 특히 고령층 경제활동참가 유도를 위해서는 사회경제적 맥락의 근본적인 변화가 요구되고 있다고 주장하고 있다<sup>73)</sup>.

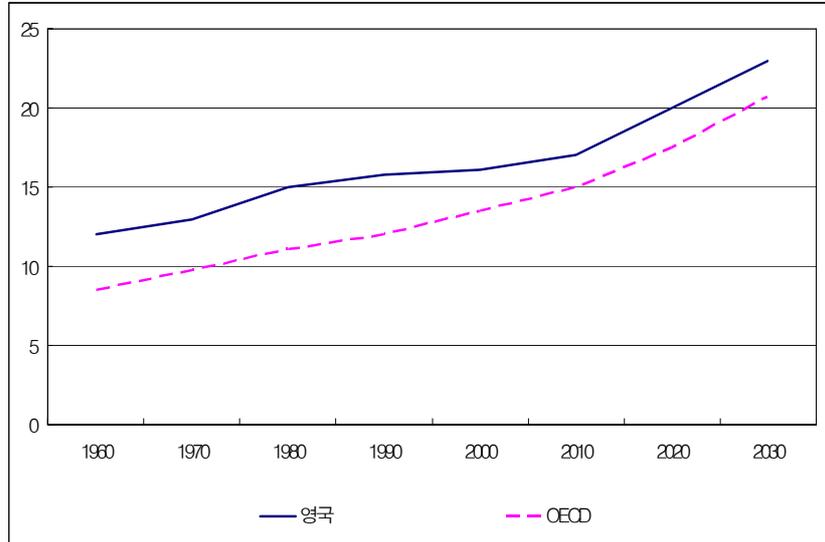
#### 나. 영국

영국의 고령 인구 비율은 전반적으로 OECD 국가들보다 높은 것으로 나타났다. [그림 2-5]에서 볼 수 있는 것처럼 1960년 이후 현재까지 영국의 고령 인구 비율은 OECD 평균보다 약 3~5% 정도 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 1980년대에 그 격차가 약간 커진 이후 1990년대 들어 다시 줄어든 것으로 보인다. 그렇지만 향후에도 약 2% 정도 고령 인구 비율이 높을 것으로 예상된다.

65세 이상 고령자 인구는 1960년에 전체 인구의 12%를 차지하였는데, 이 비율은 2000년에 16%로 증가하여 영국은 현재 고령사회에 진입하였다. 64세 인구 비율은 2030년에 가서는 약 23%까지 늘어날 것으로 예상되는데, 특히 80세 이상 인구 비율이 더 급격히 늘어날 것으로 보인다(OECD, 2000: 213).

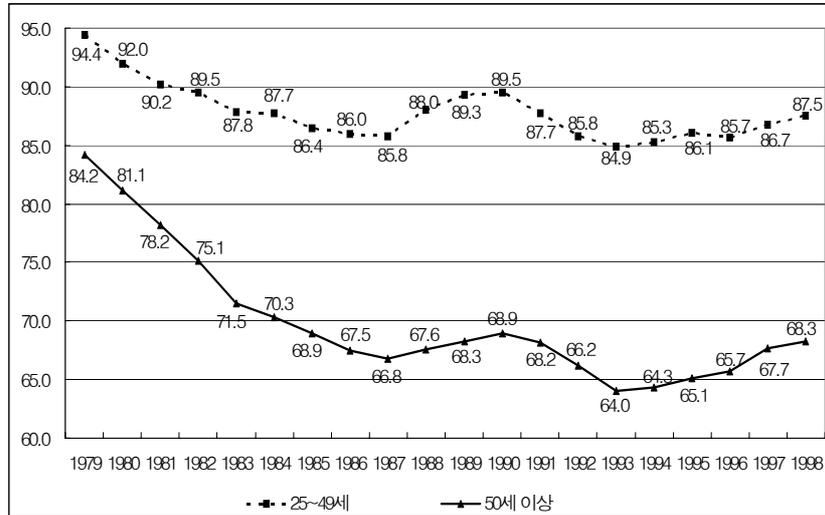
73) Insee, projections de population active 2002 3월 N° 838.

[그림 2-5] 영국의 65세 이상 인구 비율



출처: OECD(2000). *Reforms for an Ageing Society*. Paris: OECD.

[그림 2-6] 50세 이상 중고령 남성의 경제활동참가율



출처: The Central Office of Information(2000). *Winning The Generation Game: Improving Opportunities For People Aged 50~65 In Work and Community Activity*.

영국에서 고령 인구가 증가하는 것과는 상반되게 고령자의 경제활동 참가율은 지난 1979년 이래 급속히 하락하여 왔다. [그림 2-6]에서 볼 수 있는 것처럼, 1979년 50세 이상 중고령자 남성의 경제활동참가율은 84.2%였는데, 1989년에는 68.3%로 10년 동안 약 16%나 하락하였으며, 1993년 64%까지 떨어졌다. 이후 점차 늘어나 1998년에 다시 68.3%를 나타내고 있다.

또한 현재 50세부터 연금을 받을 수 있는 연령인 남성 65세, 여성 60세 사이의 남녀 인구 가운데 약 3분의 1에 해당하는 280만 명이 일하고 있지 않은 상태인 것으로 나타났다. 또한 일자리를 떠난 대부분의 사람들이 자발적으로 일자리를 떠나는 것이 아닌 것으로 나타나, 현재 일하지 않는 중고령자 7명 가운데 1명만이 경제활동참여가 불가능할 뿐 나머지 6명은 실업상태인 것으로 나타났다.

#### 다. 핀란드

핀란드는 1990년대를 지나면서 인구 고령화 및 부양인구의 급속한 증가를 경험하고 있는데, 이 역시 기대수명 증가 및 출산력 저하와 밀접한 관련이 있다. 핀란드의 합계 출산력은 1960년대 2.7에서, 2002년 1.73으로 떨어졌다. 기대수명은 1960년대 남성 65.5세, 여성 72.5세에서 2002년에는 각각 73.8세, 83세로 늘어났고, 2050년경에 가서는 남성 82.4세, 여성 86.4세까지 늘어날 것으로 예상된다.

출산력이 줄고 기대수명이 늘어남에 따라 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구(노인부양비)도 향후 50년 동안 약 2배로 증가할 것으로 예측된다. 즉 노인부양비가 2000년 24.7%에서 2050년에는 48.1%로 증가할 것으로 보인다. 특히 2025년까지 핀란드의 노인부양비는 EU 및 OECD 국가 가운데 가장 빠르게 증가할 것으로 전망된다.

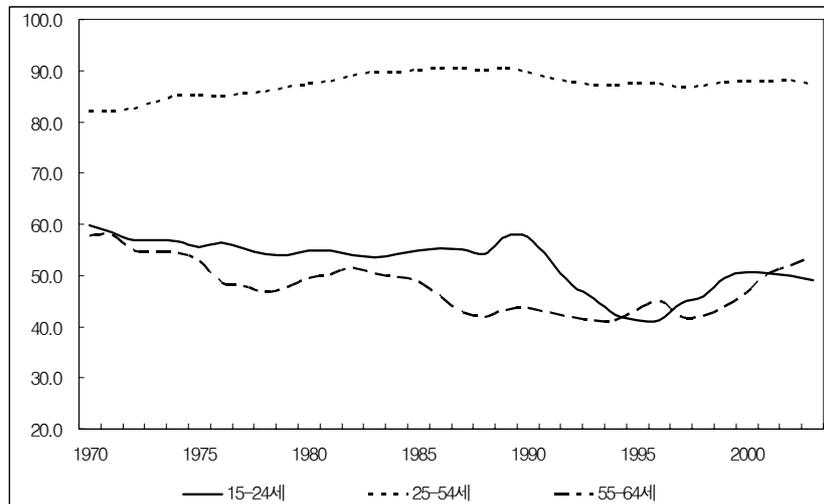
이러한 상황에서 고령자의 경제활동참여가 늘어나지 않는다면 고령 인구의 증가는 결국 노동력 규모의 감소를 가져오게 할 것이다. 2000년의 성 및 연령별 경제활동참가율이 계속 지속된다고 가정할 때, 핀란드에서는 향후 45만 명의 노동력 감소가 일어날 것으로 보이는데, 그렇게

되면 지난 1950~2000년간 경험했던 핀란드의 경제성장률에 비해 향후 50년간 매년 0.46%포인트의 GDP 성장의 감소를 가져올 것이다.

반면에 2030년까지 현재 OECD 국가 가운데 성 및 연령별 경제활동 참가율이 가장 높은 국가 수준으로 경제활동참가율이 올라가고 계속해서 이 수준을 유지한다면 매년 0.12%포인트 정도의 GDP 성장을 이룰 것으로도 보인다. 따라서 향후 고령사회에서도 핀란드가 지속적으로 경제성장을 하기 위해서는 무엇보다 고령자의 경제활동참여가 필수적이라고 할 수 있다.

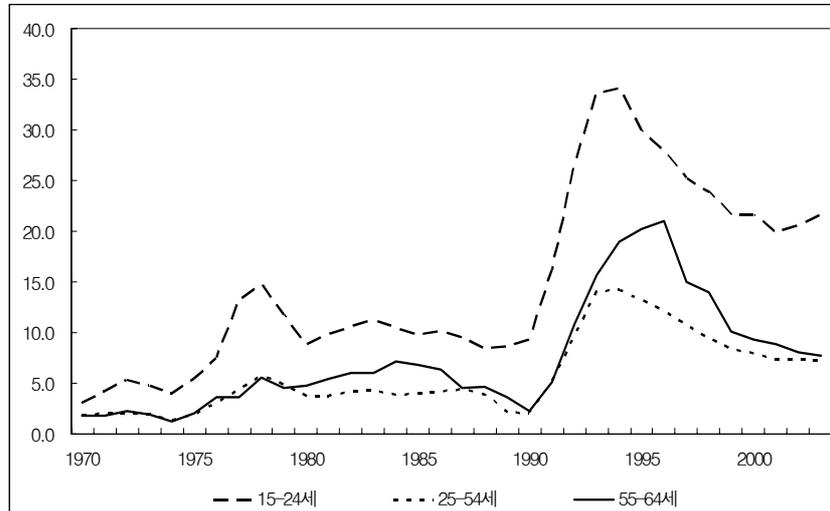
다음의 [그림 2-7]을 보면 지난 30년간 핀란드의 경제활동참가율은 전반적으로 안정적인 수준이라고 할 수 있다. 그렇지만 25~54세 연령대의 경우 꾸준히 80% 이상의 경제활동참가율을 나타내고 있는데 반해, 15~24세의 청년층과 55세 이상 중고령자의 경제활동참가율은 25~54세 연령층과 비교하여 볼 때 큰 폭으로 하락하여 왔다. 다만 꾸준히 하락하여 왔던 청년층과 중고령층의 경제활동참가율이 1994~96년에 저점에 이른 후 다시 상승하기 시작하고 있다. 실업률은 1970년대

(그림 2-7) 핀란드의 경제활동참가율 추세



자료: OECD, Labour Force Statistics.

[그림 2-8] 핀란드의 실업률 추세



자료: OECD, Labour Force Statistics.

<표 2-3> 핀란드의 연령대별 실업률 및 경제활동참가율 최근 추세

			1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
실업률	핀란드	15~24세	25.3	23.8	22.2	21.5	19.9	20.7	21.6
		25~54세	10.7	9.5	9.0	8.0	7.4	7.3	7.3
		55~64세	15.0	14.0	9.4	9.4	8.9	8.1	7.7
	OECD 유럽 국가	15~24세	19.0	17.7	17.7	16.6	16.4	17.5	17.9
		25~54세	8.6	8.2	8.0	7.5	7.2	7.8	8.0
		55~64세	8.4	8.1	7.9	6.9	6.1	6.0	5.7
경제활동참가율	핀란드	15~24세	28.0	45.8	49.1	50.8	50.4	49.6	49.1
		25~54세	86.0	87.1	84.8	87.9	88.0	88.1	87.5
		55~64세	36.7	42.0	42.4	46.6	50.3	52.0	54.1
	OECD 유럽 국가	15~24세	46.1	46.4	46.7	46.3	44.9	45.1	45.6
		25~54세	79.6	79.2	79.6	79.6	79.4	80.1	79.4
		55~64세	41.7	40.3	40.8	40.4	41.1	42.1	43.1

자료: OECD, *Employment Outlook*. Paris: OECD, 각 연도.

후반과 1990년대 중반에 큰 폭으로 상승하였다가 점차 낮아지는 추세에 있다. 다만, 15~24세 청년층의 경우 실업률 상승폭이 다른 연령층에 비하여 클 뿐만 아니라 2000년대 들어 다시 상승하는 모습을 나타내고 있다(그림 2-7 참조).

최근의 핀란드 노동시장 상황을 OECD 국가들과 비교하여 보면(표 2-3 참조), 핀란드의 청년층과 중고령층의 실업률이 다른 OECD 유럽 국가들에 비하여 약간 높지만, 경제활동참가율 역시 모든 연령대에서 다른 국가들에 비하여 높은 것으로 나타났다. 특히 중고령자의 경제활동참가율이 다른 국가들에 비하여 크게 높은 것을 알 수 있다.

## 제2절 유럽 고령자 고용정책

유럽 각국의 고령자 고용정책은 각국의 고령화 현황 및 고령자 고용 현황을 고려하여 EU라는 큰 틀에서 정해지는 공동정책과 이를 기조로 각국에서 수립 시행되는 개별 정책으로 나누어 볼 수 있다.

### 1. 유럽(EU)

#### 가. 유럽 공동 목표

현재 EU는 고령자 고용과 관련하여 2001년 스톡홀름 목표(Stockholm target)와 2002년 바르셀로나 목표(Barcelona Target)를 제정하여 이의 달성을 위해 공동 노력하고 있는데 스톡홀름 목표는 2010년까지 55~64세의 고령자 고용률을 50% 수준으로 제고하는 것이며, 바르셀로나 목표는 2010년까지 은퇴연령을 5년 연장하는 것이다.

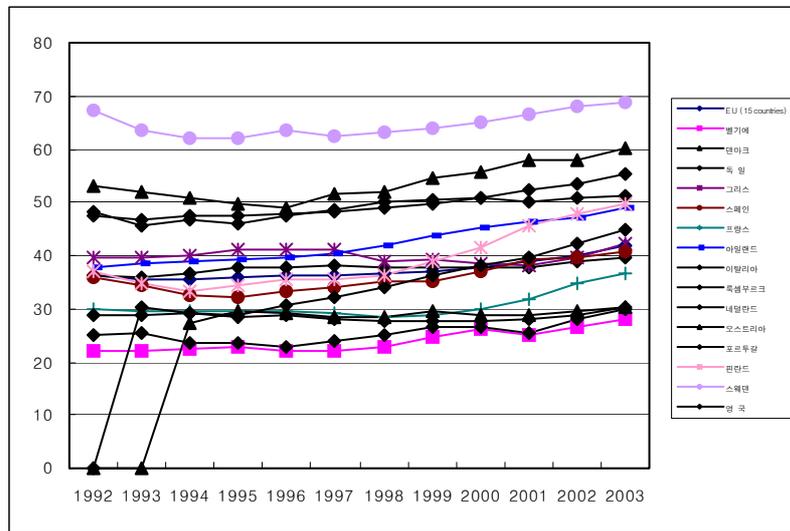
##### 1) 스톡홀름 목표

2003년 현재 EU 15개 국 평균 고령자 고용률은 41.7%인데 국가별로

차이를 보이고 있다. 스웨덴이 68.6%로 가장 높은 고용률을 보이고 있으며, 덴마크, 포르투갈, 영국 등도 50% 이상을 나타내고 있는 반면 그리스, 스페인, 아일랜드, 네덜란드, 핀란드는 40~50% 수준, 독일, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 오스트리아는 30~40% 수준이고 벨기에가 28.1%로 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

그런데 아래 그림에서 볼 수 있듯이 최근(1997년 이후) EU 평균 고령자 고용률은 급격하게 증가하고 있으며 이러한 현상은 대부분의 국가에서 발견되고 있다. EU 전체 평균적으로 1997년 36.4%에서 2003년 41.7%로 상승하여 기간 중 15%의 상승률을 보이고 있다. 동 기간 중 가장 높은 상승률을 보이는 국가는 네덜란드와 핀란드로 각각 40%, 39%의 고령자 고용률 상승이 있었으며 벨기에, 룩셈부르크, 프랑스, 아일랜드, 스페인도 20%가 넘거나 근접하는 상승률을 나타낸다. 반면, 덴마크, 영국 등은 유럽 평균과 비슷한 수준을 보이고 있으며 독일, 그리스, 이탈리아, 오스트리아, 포르투갈, 스웨덴은 10%에 못 미치는 성장률을 보인다.

(그림 2-9) EU 15개 국 고령자 고용률 추이 : 1992~2003



자료 : EUROSTAT에서 작성.

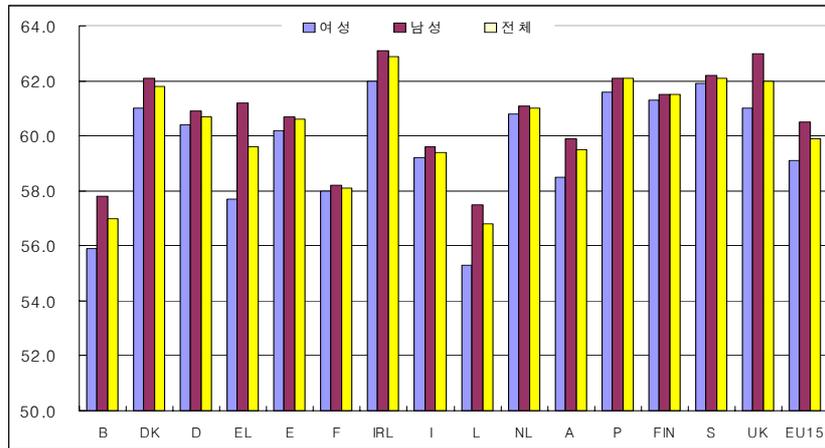
그런데 이와 같은 고령자 고용률 증가에 있어 특이한 점은 증가의 대부분이 파트타임 고용에 기인하고 있다는 것이다. 1997~2001년 기간 동안 고령자 풀타임 고용 증가율은 1%임에 반해 파트타임 고용률 증가는 4%에 달하고 있는 것으로 나타난다.

유럽연합의 계산에 따르면 스톡홀름 목표인 2010년 50% 고용률을 달성하기 위해서는 2002년 현재 40%인 고용률을 고려할 때 향후 8년간(동 기간 동안 고령인구가 12% 증가한다고 예상시) 약 700만 개의 추가적인 고용창출이 있어야 하는데 1995~2002년 기간 동안 200만 개의 고령자 고용창출이 이루어져 향후의 목표 달성에 많은 어려움이 있을 것으로 예상되고 있다.

2) 바르셀로나 목표

2001년 현재 EU 15개 국 평균 은퇴연령은 59.9세이며 국가별로 56세에서 62세까지 상당한 차이가 존재하고 있다. 대상국 중 아일랜드가 62.9세로 가장 높고, 덴마크, 독일, 스페인, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴, 영국 등은 60세 이상인 반면, 룩셈부르크가 56.8세로 가장 낮고 벨기에, 그리스, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아 등은 60세 이하이다.

(그림 2-10) EU 15개국 고령자 성별 국가별 평균은퇴연령



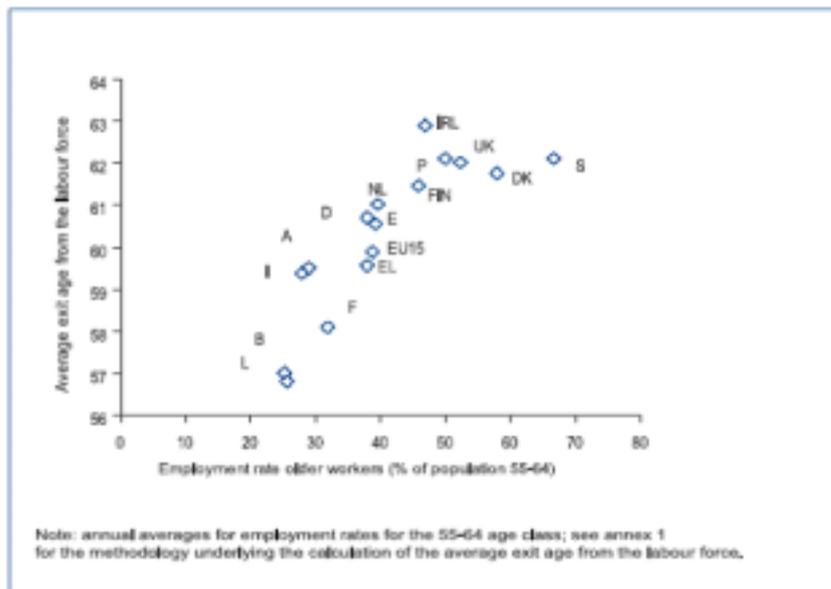
자료: EUROSTAT, LFS, Employment in Europe 2003에서 재인용.

이러한 점을 고려할 때 유럽 평균적으로 은퇴연령 5년 연장이라는 바르셀로나 목표를 충족한다는 것은 2010년에 평균 은퇴연령이 약 65세가 됨을 의미하며, 이를 위해서는 대략적으로 2001년 현재 46~55세 연령층 인구의 3분의 2가 노동시장에 남아 있어야 함을 의미한다. 또한 이것은 경제활동참가율 하락이 선형적이라는 가정하에서 2001년 55~64세 경활인구 1,700만 명을 고려할 때 목표는 700만~900만 명의 추가적인 노동시장 잔류를 의미한다.

### 3) 두 가지 목표간 상관관계와 경제활동 참가율

2001년 현재 스톡홀름 목표와 바르셀로나 목표를 기준으로 EU 15개국을 비교하면 재미 있는 현상을 발견하는데, 고용률이 높은 국가가 은퇴연령도 높다는 것이다. 아래 그림은 고령자 고용률과 은퇴연령 기준으로 EU 15개국의 위치를 표시한 것이다. 그림에서 볼 수 있듯이 15개국의 분포가 뚜렷한 선형구조를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 스

(그림 2-11) EU 15개국 고령자 고용률과 은퇴 연령 : 2001



자료: EUROSTAT, LFS, Employment in Europe 2003에서 재인용.

웨덴, 영국, 아일랜드, 덴마크, 포르투갈 등은 오른쪽 상부에 위치하여 두 기준 면에서 타국에 비해 양호한 상황인 반면, 룩셈부르크, 벨기에, 프랑스 등은 왼쪽 하단에 위치하여 상대적으로 불리한 상황임을 보여 준다.

이러한 두 가지 목표 기준의 상호연관성은 기본적으로 두 개의 목표가 모두 고령자 노동참가율의 증가를 요구하고 있다는 점에서 비롯된다. 즉 두 가지의 EU 고령자 관련 목표 달성을 위해서는 고령자의 경제활동참가율을 높이는 것이 관건임을 알 수 있다.

<표 2-4>에서 알 수 있듯이 EU 15개 국의 지난 30년 동안의 고령자(55~64) 경제활동참가율 변화추이를 살펴보면, 1970년에 50%에 이르렀던 참가율이 1995년에는 39%로 하락하였고 2000년 들어 40%로 약간

<표 2-4> EU 15개 국 고령자 경제활동참가율 변화 추이

	1970			1980			1995			2000		
	전체	남자	여자									
벨기에	39.1	67.7	13.5	38.2	14.1	14.1	23.9	34.9	13.5	27.1	37.5	17.1
덴마크	60.2	88.2	34.2	58.0	76.0	41.3	54.6	70.3	40.2	58.2	66.7	49.0
독일	51.9	80.7	31.3	47.8	69.8	33.0	42.9	54.4	31.5	42.9	52.4	33.5
그리스	45.6	74.8	19.3	44.0	71.0	20.3	42.4	61.8	24.7	40.2	57.1	25.0
스페인	47.6	81.4	18.6	47.0	76.2	21.2	35.6	54.0	18.6	39.5	59.0	21.4
프랑스	50.8	68.1	35.5	53.5	68.6	40.1	31.9	36.5	27.5	32.1	36.0	28.3
아일랜드	55.6	88.8	21.5	49.8	81.7	19.2	42.3	64.4	20.2	46.5	65.1	27.9
이탈리아	39.5	66.0	15.5	37.7	61.2	17.3	29.5	46.4	14.1	29.0	42.8	16.1
룩셈부르크	36.3	58.5	16.7	30.2	47.2	16.6	23.7	36.1	12.7	27.0	37.9	16.4
네덜란드	44.0	76.4	14.8	38.5	63.3	16.1	30.0	41.1	19.0	39.0	51.2	26.7
오스트리아	41.4	64.1	24.4	37.0	56.8	23.6	30.8	44.0	18.7	30.5	43.6	18.1
포르투갈	45.6	83.6	13.7	50.0	70.9	32.0	47.2	63.0	33.4	52.4	64.5	41.8
핀란드	54.3	68.2	43.5	46.6	53.1	41.7	42.9	44.6	41.4	45.8	47.3	44.4
스웨덴	59.5	82.4	37.3	66.6	79.5	54.3	65.1	68.6	61.9	68.6	72.1	65.2
영국	59.2	87.7	33.8	61.8	84.2	41.4	51.3	62.4	40.7	53.0	63.4	42.9
EU15	49.9	76.9	27.3	49.1	71.2	30.7	39.1	61.4	27.4	40.7	51.5	30.2

Source: ILO, "Economically Active Estimates and Projections: 1950~2010" for 1970 and 1980. Eurostat, LFS, for 1995 and 2000.

상회하는 모습을 보이고 있는데, 1995년도의 낮은 경제활동참가율은 1980년대와 1990년대 유럽에서 활성화되었던 고령자 조기퇴직제도와 연관이 있는 것으로 보인다.

경제활동참가율 변화에서 남성과 여성 간에 경향의 차이를 발견할 수 있는데 남성 고령자는 1970년 76.9%에 이르렀던 참가율이 2000년에는 51.5%로 크게 하락한 반면, 여성은 동 기간 27.3%에서 30.2%로 다소 상승하였다.

#### 나. 유럽 공동정책

유럽연합은 위에서 설명한 두 가지 고령자 고용 목표의 달성을 위하여 공동정책 방향을 수립하여 각국 정책 수립에 대한 지침을 제공하고 있다. 이러한 공동정책 방향을 수립하는 데 있어 유럽연합의 접근방법과 이를 통한 공동정책 방향에 대해 살펴본다.

##### 1) 개관 및 접근방법

과거에는 EU 각국은 고령화 관련 정책들을 개별 국가 수준에서 진행하였으나 1990년대 후반 들어 고령화 문제가 심각해짐에 따라 공동정책이 필요한 것을 인식하고 EU 차원의 공동노력을 기울이기 시작하였다. EU 각국은 전반적으로 고령화 문제를 건전재정, 고용, 사회보장, 지속 성장이라는 경제와 사회의 큰 틀 속에서 바라보고 있으며 이 틀이 개별 국가 고령화 현황을 고려한 상태에서 정책에 반영되는 것에 합의하고 있다.

고령자 문제에 대해 EU가 취하고 있는 접근방법은 통합적이고 포괄적이라고 평가할 수 있다. 이는 EU의 고령자 문제에 대한 대응은 상호보완관계에 있는 여러 제반 문제를 통합적으로 다루는 유럽이사회(EU Council)에서 지속적으로 발전되어 왔으며 따라서 EU에서 고령자 문제는 경제적·사회적·고용적 함의를 동시에 가지고 있으며, 또한 EU는 기본적으로 고령자 문제를 고령자만의 문제가 아닌 모든 연령층 인구의 잠재적 가능성(potential) 제고라는 관점에서 접근하고 있는 생애(life

course) 접근방법을 가지고 다루고 있기 때문이다.

이러한 포괄적인 인식과 생애 접근방법에 따라 유럽연합 수준의 고용정책에서 핵심 기조는 ‘적극적 고령화 정책과 수단(active ageing policies and practices)’이 되는데, 이는 궁극적으로 평생교육을 받으면서 더 오래까지 일하고 더 늦게 은퇴할 수 있을 때 가능하며 나아가 은퇴 후에도 경제활동에 참여하고 개인의 능력을 제고하며 건강 유지 활동을 지속하는 생활을 통해 실현이 될 수 있다.

## 2) 주요 공동정책 방향

EU가 공동으로 택하고 있는 적극적 고령화정책의 주요 방향은 크게 아래와 같이 4가지로 나누어 볼 수 있다.

- ① 성장 유지와 건전재정 확보를 위해 고령화가 경제에 대해 미치는 영향을 조절
- ② 고령화와 노동력 감소에 적절히 대응
- ③ 적절하고 지속적이며 변화에 적응하는 연금체계를 확보
- ④ 재정적 활력이 유지되는 가운데 모든 사람들이 높은 품질의 보건 시스템의 혜택을 받도록 하는 것

성장과 건전재정 확보라는 첫 번째 정책 방향은 고령화로 인해 발생하는 노동력 감소가 지속적인 성장을 힘들게 하고 노령연금과 보건체계를 유지하기 위한 비용을 증가시킬 것이라는 EU의 고령화의 경제적 영향에 대한 기본적인 전망으로부터 비롯된다. EU는 현재의 인구변화 추이를 예상할 때 EU 15개 국 평균으로 65세 이상 고령자 1명을 부담하는 노동가능연령 인구가 2000년 4명에서 2050년 2명으로 줄어들 것이며, 대부분의 EU 국가들은 2001~2005년 기간 동안 GDP의 3~5%를 노령연금(pension)에, 2~3%를 보건 및 장기보건(long-term care)시스템에 지출할 것이라고 전망하고 있다.

이러한 고령화로 인해 발생하는 경제적 어려움 속에서 경제성장과 건전재정 확보를 위해 2001년 스톡홀름에서 열린 EU 이사회는 ① 고용률 상승으로 수입원을 확대하고 이전 비용을 감소시키며, ② 공공부채를 감소시켜 이자 부담을 줄임으로써 노령연금과 보건체계에 소요되

는 비용을 상쇄하고, ③ 연금개혁으로 건전한 재정 기반을 구축하겠다는 세 가지의 전략 축을 채택하고 있다.

고령화와 이에 따른 노동력 감소가 전망되는 상황에서 EU는 기본적으로 고령자 문제를 인구 통계적으로 접근하여 특정 연령층의 문제로 해결하기보다는 고령층에 특별한 관심을 가지면서 전체 연령층의 참여율과 고용률을 제고하는 방법으로 해결하려 하고 있다. 따라서 EU 차원에서 만들어진 일반적인 고용 목표(2010년 전체 70%, 여성 60%, 고령자 50%)를 달성하기 위해 각 회원국들은 자국의 노동참여율을 높이는 전략에 주력하도록 요청받고 있다.

또한 동 전략은 필요한 조치들을 규정해야 하는데, 이에는 ① 노동의 질을 향상하여 직업이 갖는 유인성을 제고하고, ② 세금과 사회보장혜택이 통합적으로 갖는 순효과를 조정함으로써 일에 대한 재정적 유인에서 균형을 맞추고, ③ 여성의 가사 책임을 관리해 줌과 동시에 보수와 고용기회의 접근이라는 점에서 여성과 남성 간의 격차를 해소하고, ④ 학업탈락률을 재검토하고, ⑤ 변화에의 적응성을 제고하고 더 OFOT 동안 일할 수 있도록 직장에서의 훈련을 강화하고, 노동에서의 질을 제고하기 위한 정부와 사회적 당사자 간의 협력적 관계를 구축하는 것 등이 포함된다<sup>74)</sup>.

한편 EU는 고령화 문제를 해결하기 위해 작업장과 노동시장의 기존의 관행을 변화시켜 고령자들이 새로운 기회를 충분히 얻을 수 있도록 하는 정책과 조치들이 필요하다고 판단하고 있다. 이를 위해서는 우선적으로 고령자의 노동능력과 고용가능성을 유지하도록 하는 방향으로 변화가 일어나야 하며, 이는 훈련, 보건과 안전관련 수단, 작업장과 직무설계에의 적응, 노동을 용이하게 하는 기술, 새로운 노동 시간 규정 등을 통해 가능하다고 주장하고 있다. 다음으로 적극적 고용정책을 고령자에게 확대하는 것이 필요하며 이는 직업으로의 재통합, 노동기회 제공, 고용률 제고와 은퇴연령의 연장으로 고령화의 노동공급에의 부정적인 영향을 줄이는 것을 통해 실현된다고 판단하고 있다.

74) 2003년 7월 22일 채택된 유럽 고용정책 가이드라인은 은퇴연령 연장을 위한 사회적 당사자(social partners) 역할을 강조하고 있다.

이와 관련하여 2003년 7월 23일 채택된 유럽 고용정책 가이드라인에서는 고령자 활성화를 위해 훈련을 강조하고(2003/578/EC) 있는데, 4번째 지침인 '인적자본의 개발과 평생교육 증진'에서 적극적 고령화정책을 도모하기 위해 기업의 성인훈련에 대한 투자 증가가 있어야 함을 강조하고, 5번째 지침인 '노동공급의 증대와 고령자 활성화'에서는 지속적인 훈련에의 접근, 노동에서의 보건과 안전문제 인식, 혁신적이고 유연한 작업조직 등의 근로조건 개선과 조기퇴직 유인 제거, 고용주의 고령자 고용유인 고취 등이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 이에 앞서 2000년 10월 EU 이사회는 연령 등을 이유로 고용에서의 차별을 금지하는 지침을 채택하기도 하였다(Council Directive 2000/78 /EC).

적절하고 지속 가능하며 변화에 적응할 수 있는 연금체계 확보를 위해 EU와 각국이 펼치는 정책 공조의 모습은 유럽연합이 공동정책을 시행함에 있어 취하고 있는 개방형 협조 방식(open method of coordination)을 잘 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다. 개방형 협조 방식은 리스본 EU 이사회(2000.3)에서 채택된 방식으로 개별 국가 상황을 고려하여 EU 차원의 정책협조를 수행해 나가기 위해 광범위한 공동 방향을 설정하고 현실적인 공동 목표를 설정한 후 국가별로 국내 정책에서 이를 반영하여 노력하고 이를 상호간에 전파·학습하며 정기적으로 점검하는 방식을 말한다.

우선 유럽내 연금체계 혁신을 위해 괴테부르그(Göteborg) EU 이사회(2001.6)에서 회원국들은 연금제도의 사회적·경제적 지속가능성을 확보하기 위한 세 가지 원칙을 채택하였는데. 그 내용은

- ① 연금의 사회적 목적을 달성하기 위해 연금체계 내 가용자원을 보전하고
- ② 연금체계의 재정적 지속가능성을 유지하며
- ③ 연금체계를 변화하는 사회의 요구에 적응하자는 것이었다.

이어 라에켄(Laeken) EU 이사회에서는 괴테부르그 원칙과 같은 내용으로 개별 회원국의 정책에 지침을 제공하는 공동의 목표를 설정하였으며(2001.12), 각 회원국은 자국의 정책에 공동 목표가 반영될 수 있도록 다음과 같은 노력을 진행하고 있다.

첫째, 연금 지급을 통해 고령자들이 빈곤에 빠지지 않으며 세대간·세대내 형평을 제고할 수 있도록 연금의 적정성을 보장하기 위해 노력하고 있으며, 둘째, 연금체계와 조세제도는 은퇴까지 노동을 장려하고 은퇴 이후의 노동에 대한 벌칙을 부과하지 않음으로써 고용친화적인 측면에서 연금개혁을 추진하고 있다. 셋째, 비정규직 노동자에 대한 연금을 보장하고 연금이 노동시장에서의 유연성과 이동성을 제고하기 위한 변화를 추진하고 있다. 넷째, 연금제도가 남성과 여성 모두에게 동등한 유인을 제공도록 하고 있으며, 다섯째, 연금정책과 개혁에 대한 광범위한 사회적 합의를 도출하고, 이에 대한 효과적인 점검장치를 개발하기 위한 노력을 기울이고 있다.

재정적으로 활력이 유지되는 가운데 모든 사람들이 높은 품질의 보건시스템 혜택을 받을 수 있게 하기 위해 EU 회원국들은 기대수명이 늘어나고 고령자 비율이 증가하는 가운데 늘어나는 수요에 적절히 대응할 수 있고, 비용 대비 효과적인 건강한 고령화(healthy ageing) 정책을 고민하고 있다. 회원국들은 공공보건정책과 수단을 강구하고 있으며, 사회참여, 보호(care), 자아 실현, 고령자 존엄성을 증진시키기 위한 정책 환경을 조성하는 데 노력하고 있다. 또한 고용을 통한 적극적 고령화 정책 중대도 건강한 고령화에 도움을 줄 것으로 판단하고 있다. 특히 기대수명에서 남녀간 차이와 기존의 보건시스템에서 남녀간 차이를 고려할 때 EU에서 성(gender) 문제는 건강한 고령화에 있어 특별한 의의를 가지는 것으로 간주되고 있다.

최근 EU는 모든 사람들에게 높은 품질의 보건시스템을 제공하는 문제를 사회보장과 재정이라는 틀 속에서 다루기 시작하였다. 괴테부르크 EU 이사회회의 요구에 따라 ‘보건과 고령자 보호의 미래’라는 제목으로 새로운 정책 모색이 시작되었고 1998년부터 2002년까지 진행된 5차 EU 연구틀 프로그램(The fifth EU framework programme for research)이 고령자 삶의 질, 자율성과 사회통합을 증진시키기 위한 연구를 활성화시킬 것으로 기대하고 있다.

## 2. 주요국

### 가. 프랑스 : 고용정책과 그 배경

#### 1) 프랑스 고령자 고용정책 배경

1980년대까지 프랑스 고용정책의 중심은 청년 근로자, 저숙련 근로자, 장기 실직자 등 특정 계층을 대상으로 하였고, 고령자는 이러한 특정 계층에 포함되어 있지 않았다. 프랑스 고령자 관련 정책 전환은 1990년대 초반 시작된 고용정책 전반에서의 소위 ‘고요한 혁명 (révolution silencieuse)<sup>75)</sup>을 배경으로 하고 있다. 즉 이전에는 특정 계층을 중심으로 고용정책이 수립되었으나 1990년대 이후에는 노동 비용 감축, 근로시간 단축, 고용창출 프로그램 개발 등 보다 일반적 고용정책에 대한 중요성이 강조되었다.

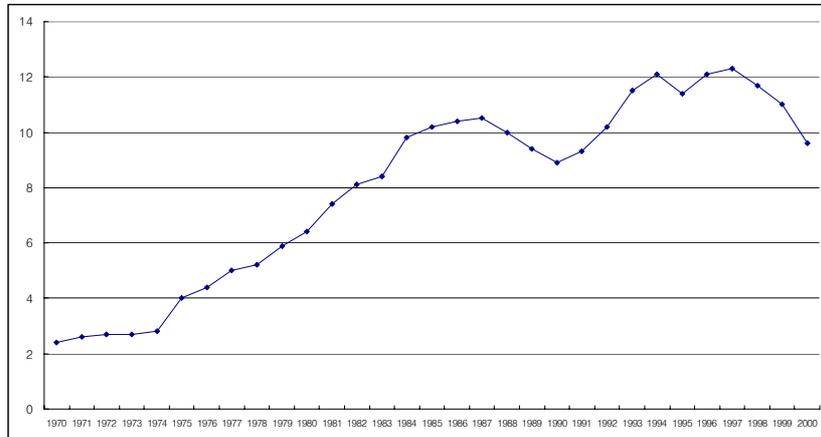
고령자 관련 정책에 대해서도 1990년대 초반부터 기존 접근에 대한 비판이 제기되기 시작하였다. 1963년 도입되어 1970년대와 1980년대 활성화되었던 조기퇴직제가 잘 보여주고 있듯이 1980년대까지의 고령자에 대한 정부 정책은 고령자들을 노동시장으로부터 퇴출시키고 이에 대한 금전적 보상을 해주는 것이었다. 하지만 이러한 고령자 조기퇴직제가 사회적 비용은 늘리는 반면, 고령자 퇴출을 통해 기대했던 타연령층에서 일자리 창출이 어려워지자 기존 접근방법에 대한 비판과 전환 요구가 증대하였다<sup>76)</sup>. 실제로, 1990년대 프랑스에서는 55세 이상으로서 퇴직연금수급이 시작되는 60세 이전에 퇴직을 하여 조기퇴직제도 (préretraite)의 혜택을 받아 적극적인 구직활동을 하고 있지 않은 사람들이 평균 46만 명에서 50만 명에 이르기도 하였다<sup>77)</sup>.

75) Daniel C.(1998), “Les politiques d’emploi: une révolution silencieuse”, Driot Social n° 1, janvier.

76) OECD는 프랑스 청년층 및 고령층의 낮은 경제활동참가율을 노동시장 진입 개시를 늦추는 프랑스 교육제도와 조기은퇴를 유도하는 정책에 기인한다고 보고 있다(OECD Economic Survey 2001 France, p. 77).

77) INSEE, Presentation du dossier fin de carrière et départ à la retraite, 2002  
[http://www.insee.fr/fr/ffc/Liste\\_theme.asp](http://www.insee.fr/fr/ffc/Liste_theme.asp)

[그림 2-12] 프랑스 1970~2000년간 실업률 변화 추이



자료: ILO.

이후 이러한 고령자 관련 정책 방향의 전환 요구는 1980년대 후반부터 10%대에 진입하여 1990년대 대부분 10% 이상을 기록한 실업률 상승(그림 2-12 참조)과 정부의 재정비용 압박과 함께 지속적으로 지지를 얻고 있으며<sup>78)</sup> 고령자에 대한 고용정책의 필요와 중요성도 증대되고 있다.

## 2) 프랑스 고령자 고용정책<sup>79)</sup>

프랑스는 기본적으로 고령자가 청년층, 여성, 장애인 등과 더불어 취업이 곤란한 계층의 하나로 분류되어 지원정책이 시행되고 있다. 이는 고령자에 대한 특별한 지원제도가 존재하는 방식이 아닌 전체적이고 일반적인 지원체계 내에서 고령자에게 우선순위 중 하나를 부여하는 방식으로 나타난다. 프랑스의 고령자 관련 정책은 크게 채용, 재직, 퇴직 등 고용 과정상의 제도와 조기은퇴제도, 실업보험제도, 은퇴제도 등

78) 하지만 1990년대 프랑스 정부의 고령자 관련 정책의 방향 전환은 항상 견지된 것은 아니었다. 즉 정부는 실업문제가 정책 어젠더에서 후퇴할 때면 고령자 일 자리를 합리화(rationalize)시키려는 시도를 하였다(Ane-Marie Guille-mard, 2001).

79) Baudet-Caille Véronique, L'emploi des salariés de plus de 50 ans, Editions Liaisons 2001 참조.

으로 나누어 볼 수 있다.

채용시에는 우선 연령상 차별금지조항이 적용되고 있다. 프랑스 노동법은 채용 공고시 연령 상한선 규정을 포함시키는 것을 금지하고 있다(노동법 L.311-4)<sup>80)</sup>. 하지만 이 법은 문자화된 문서만을 대상으로 신문, 잡지, 정기간행물 등에 활자화된 경우에 한하여 상한 제한만을 규정하고 있어 인터넷, 라디오, TV 등에 의한 채용 공고시에는 적용되지 않고 있다. 상기한 채용 공고 이외에 프랑스 노동법이나 형법체계 속에서 명시적으로 연령에 대한 차별을 금지하고 있는 규정은 없다. 노동법 내 차별금지조항인 L. 122-45조가 성(性), 품성, 가족상태, 인종, 정치적 견해 등을 이유로 처벌, 해고받지 않는다는 것을 규정하고 있고, 형법 225-1, 225-2조가 이런 차별에 대한 처벌을 규정하고 있지만 명시적으로 연령에 대한 부분은 존재하지 않고 있다. 하지만 유럽공동체 차원의 1998년 10월 2일 암스테르담 조약(13조)에서는 “연령을 포함한 모든 차별에 대한 필요한 수단을 취할 수 있다”라고 규정하고 있고, 2000년 10월 17일에는 고용과 노동에서의 평등한 취급을 규정하는 행정명령이 마련되어 회원국은 이 규정이 유럽공동체 관보에 기재된 후 3년 내에 각국의 내부 법률로 전환해야 하는 공동 원칙을 따르게 된다.

고령자 취업을 촉진하기 위해 다양한 고령자 취업촉진 지원정책이 시행되고 있으며, 크게 민간부문에 대한 지원과 공공부문에 대한 지원으로 나누어 볼 수 있다. 앞서 지적하였듯이 두 부문 모두 고령자만을 위한 고용촉진지원제도가 아니라 고령자, 장기실업자, 극빈자, 부양책임이 있는 여성 등 취업이 어려운 취약계층을 대상으로 하는 제도이며 고령자는 지원 대상 중 하나로 간주되고 있다.

프랑스는 우선 민간부문 고용주를 대상으로 고용촉진계약(Contrat Initiative Emploi: CIE)제도를 운영하여 고령자 고용을 촉진하고 있다.

80) Il est interdit de faire publier dans un journal, revue ou écrit périodique une insertion d'offres d'emploi ou d'offres de travaux à domicile comportant :

1. La mention d'une limite d'âge supérieure exigée du postulant à un emploi soumis aux dispositions du code du travail. Toutefois, cette interdiction ne concerne pas les offres qui fixent des conditions d'âge imposées par les textes législatifs et réglementaires

고용촉진계약은 민간 기업이 수혜자격이 있는 50세 이상의 실직 고령자 등을(이외의 대상도 존재) 고용할 때 기업이 국가와 협정을 체결하여 일정액을 지원받고 사회보장비의 일부를 지원받으며 직업훈련비용을 지원받는 제도로써 고용촉진계약에 의해 노동자를 고용한 기업은 정책보조금을 지급받고 사회보장보험에 대한 기여금 납부를 면제받으며, 직업훈련비용과 근로자 후견(tutorat)제도에 대한 지원 등을 받는다.

1995년 만들어져 시행된 이 제도는 <표 2-5>에서 보여주고 있듯이 최근 들어 고령자의 수혜비율이 다른 연령층에 비해 증가하고 있는데, 1997년과 2001년을 비교하면 30세 이하가 40%에서 27%로 감소한 반면 15.7%에 지나지 않았던 50세 이상 비율은 29.5%로 증가하여 대조를 보이고 있다.

공공부문 고령자 고용촉진을 위해서는 1989년 고용연대계약(Contrat Emploi Solidarité: CES)과 1992년 고용강화계약(Contrat Emploi Consolidé, CEC)제도를 만들어 운영하고 있다.

이 제도들은 국가기관을 제외한 지자체, 비영리 법인, 노사협의회, 노조 등 공공 성격을 띤 기관들이 취업이 어려운 사람들을 고용하여 그들의 직업으로의 복귀를 지원하려는 목적을 위해 마련되었으며 수혜 해당자를 고용한 기관은 보수 지급의 일부와 사회보장비, 직업훈련비용을 지원받게 된다. 고용강화계약은 특히 고용연대계약의 수혜를 입은 사람들이 수혜 기간이 끝난 후 취업이 되지 못하였거나 직업훈련을 받고 있지 못한 경우 이들의 고용을 지원하기 위해 운영되고 있다.

<표 2-5> 프랑스 고용촉진계약(CIE) 연령별 수혜자 변화 추이

(단위 : %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
26세 이하	28.8	25.4	20.7	17.7	14.4	10.4
26~49세	55.5	57.0	58.3	57.6	56.1	63.1
50세 이상	15.7	17.6	21.0	24.8	29.5	26.6

자료 : DARES, premières informations et premières synthèses, 2003 12월 N° 50.2

이들 계약에 있어서도 점차 고령자의 비중이 높아지고 있는데, <표 2-6>에서 알 수 있듯이 고용연대계약의 경우 전체 수혜자 중 50세 이상 수혜자 비율이 1998년 11.2%에서 2002년 14.3%로, 고용강화계약의 경우 1998년 19.2%에서 2002년 29.2%로 증가<sup>81)</sup>하였다.

고용촉진계약, 고용강화계약, 고용연대계약 이외에도 고령자 고용을 촉진하기 위해 장애인 의무고용(노동법 L.323-1)시 그 장애인이 50세 이상일 경우 1.5인을 고용한 것으로 간주하며, 50세 이상 고령자를 고용한 기업에게는 35시간 노동제 도입시 혜택 등 다양한 지원을 제공하고 있다.

채용된 고령자는 채용 시와 마찬가지로 고용기간 내에도 고령이라는 이유로 차별을 받지 않는다. 프랑스법은 고용 중 고령을 이유로 한 차별에 대해 직접적인 규정을 두고 있지는 않지만 법원은 나이만을 이유로 해고한 것에 대해 불법이라는 판결을 내리고 있다. 또한, 노동자들

<표 2-6> 프랑스 고용연대계약(CES), 고용강화계약(CEC) 연령별 수혜자 변화 추이

(단위 : %)

고용연대계약(CES)					
	1998	1999	2000	2001	2002
26세 이하	24.3	22.7	21.2	19.2	20.0
26~49세	64.5	66.1	66.8	66.8	65.7
50세 이상	11.2	11.2	12.0	14.0	14.3
고용강화계약(CEC)					
	1998	1999	2000	2001	2002
26세 이하	9.9	8.5	7.4	6.7	6.4
26~49세	70.9	70.5	68.4	66.4	64.3
50세 이상	19.2	21.0	24.2	26.9	29.2

자료 : DARES, premières informations et premières synthèses, 2003 12월 N° 50.1.

81) DARES, premières informations et premières synthèses, 2001 11월 N° 44.1

이 고용환경 변화에 대응하기 위해 장기간의 직업훈련을 받을 때 이용하는 고용국가기금(Fonds national pour l'emploi: FNE) 운영에서 45세 이상의 고령자인 경우에 대해 할증하여 지원하고 있다.

고령자 해고에 있어서도 기업의 고령자 해고를 최대한 억제하기 위해 법적 규제와 제도적 유인책을 동시에 병행하고 있다. 법원이 연령이 그 자체만으로 실질적이고 심각한 해고사유가 될 수 없다는 것을 판결을 통해 밝히고 있는 상황에서 연령에 의한 노동계약의 파기는 노동자가 기준 연령을 넘고 재임기간이 충분하여 퇴직연금을 100% 받을 수 있는 조건을 충족하고 난 후에야 가능하다. 환언하면, 노동자가 퇴직연금수령 가능연령인 60세가 넘었다고 해서 노동자가 퇴직연금을 100% 받을 수 있는 조건에 합치되지 않으면(재임기간이 짧은 이유 등으로) 고용주는 연령만을 이유로 노동자를 해고시킬 수 없다는 것을 의미한다<sup>82)</sup>.

기업이 경영악화 등 경제적인 이유로 노동자를 해고하는 경우에도 50세 이상 고령자에 대한 보다 엄격한 규제가 적용된다. 해당 기업에 적용되는 단체협약 등에서 이러한 해고절차를 규정할 시 고령자에 대한 특별한 고려를 하여야 하는데 50인 이상 기업이 30일 이내에 10인 이상을 해고하는 경우 등에 적용되는 사회계획(plan social)에 있어 고령자는 장애인 등과 더불어 재등급(reclassement) 작업에 우선순위가 주어지고 57세 이상으로 퇴직연금 대상이 아닌 고령자를 해고할 경우에 국가고용기금(FNE)을 이용하는 특별보조금 협정을 맺어 퇴직연금을 전액 수준으로 받기 전까지 대체소득을 보장하여야 한다.

보다 직접적으로 고용주의 고령자 해고를 막는 장치로 고령자 해고 시 'Delalande'라고 불리는 실업보험 특별기여금을 고용보험관리기관인 상공업고용협회(ASSEDIC)에 납부해야 하는 의무규정이 있다. 50세 이상의 고령자 해고시 고령자 연령 및 회사 규모에 따라 정해지는 특별기여금을 납부해야 하지만 특수한 조건에서는 기여금 납부가 면제될 수도 있다(노동법 L.321-13, D.321-8). 대상기업은 기본적으로 실업보험

82) 물론 노동자의 직무수행능력 감퇴 등은 해고의 실질적이고 심각한 이유가 될 수 있다고 보고 있다.

대상이 되는 민간기업을 그 대상으로 하되 가내고용인을 고용하는 개인은 제외되며, 국가를 제외한 지자체, 국영기업, 상공회의소 등 공공기관도 경우에 따라 대상이 될 수 있다.

고령자 해고에 따른 Delalande 기여금 납부에는 ① 해고자의 연령이 50세 이상, ② 노동계약의 중단 ③ 노동계약의 중단으로 대상자가 실업보험 권리를 획득이라는 세 가지 조건이 모두 충족되어야 한다. 전국상업고용조합(UNEDIC) 규정 혹은 판례는 예외적으로 Delalande 기여금 납부가 적용되지 않는 경우를 상정하고 있는데 그 주요한 것으로는 ① 입증된 노동자의 중대한 과실을 이유로 한 해고, ② 협정 혹은 단체협약에 기초한 노동시간 단축에 의한 노동계약의 변경을 노동자가 거부함으로써 인해 생긴 해고, ③ 고용주의 건강상의 이유 혹은 은퇴로 기업이 영구 폐쇄되는 경우에 의한 해고, ④ 정상적이고 관례적인 절차에 따라 공사장이 폐쇄됨에 따라 생긴 해고, ⑤ 기업내 시설 파괴로 기업활동이 절대적으로 불가능한 경우, 노동자 투옥기간의 연장 등 불가항력에 의한 해고, ⑥ 일상적으로 20인 이하의 기업에서 12개월 기간 동안 처음으로 일어나는 50세 이상 노동자에 대한 해고 등이 있다.

Delalande 기여금액은 해고노동자의 연령과 기업규모에 따라 달라지며 일반적으로 적용되는 기준은 다음 <표 2-7>과 같다.

연령조건이 만족되고 기여기간이 충족되어 퇴직연금이 100%로 지급되는 시점 이전이라도 55세 이상 노동자들은 국가고용기금(Fonds national pour l'emploi)의 지원을 받는 조기퇴직제도를 통해 퇴직하거나 노동행위를 줄일 수 있다. 하지만 이 제도는 프랑스의 낮은 고령자 경제활동률과 직접적으로 관련이 있다고 평가되어 점차 수혜조건이 강화되고 있는 추세이다. 현재 프랑스 정부는 이 제도에 대한 재정적 부담을 점차 줄이는 노력을 하고 있어 '최후의 보루'로서 운영되고 있으며, 실제로 노사가 참여하는 고용대체보조금(allocation de remplacement pour l'emploi, Arpe)이 조기퇴직자에 대한 지원을 담당하고 있는 실정이다.

프랑스에서는 고용주에 의한 퇴직과 자발적인 퇴직이라는 두 가지 방법으로 퇴직연금을 수혜할 수 있는데 고용주에 의한 퇴직에는 법

〈표 2-7〉 Delalande 기여금액

연 령	기여금액(세전 총임금)	
	50인 미만 기업	50인 이상 기업
50세	1개월	2개월
51세	1	3
52세	2	5
53세	2	6
54세	4	8
55세	5	10
56세	6	12
57세	6	12
58세	6	10
59세 이상	6	8

자료: Baudet-Caille Véronique, *L'emploi des salariés de plus de 50 ans*, Editions Liaisons 2001, p. 58.

적·제도적으로 엄격한 규정을 두고 있다. 노동법 L.122-14-12조 2항은 “연령 혹은 노후연금수령을 이유로 노동계약 중단을 미리 규정하는 어떠한 협정, 단체협약, 노동계약도 무효가 된다”라고 규정하고 있고<sup>83)</sup>, 이와는 달리 노동법에 규정되어 있는 수단을 협정, 단체협약, 노동계약에 예고한 경우에는 유효하게 적용된다. 고용주에게 주어진 퇴직조치는 은퇴 대상자가 ① 노후연금을 100% 수혜할 수 있는 조건을 갖추고 ② 노후연금 개시조건을 갖추었을 때, 혹은 협정, 단체협약, 노동계약상에 정해진 연령조건이 있을 경우 이를 충족할 때만 가능하며 이 경우에도 고용주가 고령노동자에게 은퇴조치를 내리기 위해서는 미리 예고를 하고 은퇴보상금을 지급하는 등 정해진 절차를 밟아야 한다.

이러한 고용주에 의한 은퇴 이외에 노동자들은 노후연금을 수혜하기 위해 자발적으로 퇴직할 수 있는데, 이 경우 법적으로 규정된 절차는 없으나 은퇴하고자 하는 노동자는 미리 고용주에게 이 사실을 알려

83) 이 무효 원칙은 민간기업에만 적용되어 공공기관 혹은 공기업의 경우에는 특수한 신분이 인정되어 적용되지 않는다.

<노후연금 관련 용어 의미 설명>

- 노후연금을 100% 수혜한다는 의미는 대상기간 중 기여금으로 납부와 대응되는 연평균 임금의 50%를 지급받는 것을 의미
- 대상기간은 1934년 1월 1일 이전 출생자는 퇴직 전 10년, 1948년 이후 출생자는 25년, 1934년과 1948년 사이에 출생한 자에 대해서는 1년마다 대상기간이 1년씩 증가
- 100%의 노후연금을 수령하기 위해서는 대상자가 사회보장제도 중 어느 하나에 일정기간 속해 있어야 하는데, 이 기간은 1993년 12월 31일까지는 150분기였으며 그 이후 1년에 1분기가 늘어나 2003년에는 160분기가 됨.
- 일반적인 사회보장제도에 속해 있는 노동자들의 노후연금 수급개시 연령은 60세이며 특수한 제도에 속해 있는 경우에는 60세 이하도 가능
- 또한 협정, 단체협약, 노동계약에서 60세 미만의 은퇴연령을 규정할 수는 없으나 60세 이상으로 규정하는 것은 가능

야 한다. 60세 이하의 은퇴를 규정하고 있는 특수한 제도 속에 있지 않는 한 노동자는 60세가 되어서야 은퇴할 수 있으며, 자발적 은퇴의 경우에는 고용주에 의한 퇴직조치에서의 노후연금 100% 수혜조건은 적용되지 않는다.

프랑스에서는 원칙적으로 노후연금과 다른 직업에 의한 소득을 동시에 받을 수는 없으나(1982년 3월 30일자 행정명령 n° 82-290) 이 원칙은 다양한 예외를 가지고 있다. 예술, 문화 법률, 자문, 농촌에서의 숙박업, 외국에서의 활동 등은 예외가 되며, 1988년 1월 5일자 법 n°88-16에 의해 은퇴자는 일정한 조건하에서 노후연금의 일부만을 수령하면서 정규직으로 자신의 경제활동을 할 수도 있다.

3) 우리나라 고령자 고용정책에 대한 시사점

지금까지 살펴본 프랑스 고용정책의 특징은 우리나라 고령자 고용정책에 있어 아래와 같은 시사점을 주고 있다.

첫째, 프랑스는 고령자를 특수한 고용정책의 대상으로 간주하는 것이 아니라 일반적 고용정책의 한 대상으로 보고 있다. 따라서 고령자 관련 고용정책을 보다 큰 범위에서 다룰 수 있으며 채용부터 은퇴까지라는

총체적인 틀 속에서 고려할 수 있으며 청년층, 장기실직자, 장애인 등 다른 취업취약계층에 대한 지원과의 형평성을 고려하기 용이하다. 또한 이러한 정책 틀은 특히 고령자 고용지원정책에 있어 넓은 정책수단 여지를 제공할 수 있다. 프랑스는 대표적인 고용창출정책인 민간부문에 대한 고용촉진계약(CIE) 수혜 대상자에 50세 이상의(일정 기간) 실직자를 포함시키고 공공부문에 의한 직접 일자리창출 정책인 고용연대계약(CES)과 고용강화계약(CEC)에 50세 이상의 고령자의 구직자를 대상으로 포함하고 있다. 한편, 일반적 틀에서 고령자 조건과 다른 조건이 중복될 경우에 이에 합당한 배려가 가능하다. 장애인 의무고용(노동법 L.323-1)시 해당 장애인이 50세 이상일 경우 1.5인을 고용한 것으로 간주하여 고령자와 장애인의 채용을 동시에 장려하는 것은 좋은 예이다.

둘째, 프랑스 실업보상제도 내에도 고령자에 대한 규정을 두어 고령자 고용문제의 발생 이유인 고령자의 노동시장 퇴출을 막고 있다. 50세 이상 고령자 해고시 발생하는 Delalande 특별기여금을 통해 민간 고용주도 하역금 고령자 해고에 대한 포기 유인을 제공하여 고령자의 노동시장 퇴출을 억제하고 있다.

#### 나. 영국: 고용정책과 그 배경

##### 1) 고령자 고용정책 배경

비록 영국의 고령인구 비율이 다른 OECD 국가들에 비하여 높은 수준이었다 하더라도 제2차 세계대전 이후 1990년대 이전까지 영국은 고령자 노동시장에 대하여 별 관심을 갖지 않았다. 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 고령자 고용문제보다는 청년층의 실업문제를 해결 하는 데에 더 큰 정책적 관심을 가지고 있었다고 할 수 있다(Duncan, 2004). 따라서 영국에서는 주로 청년실업을 해결하고자 하는 정책들이 노동시장정책의 중심이 되었는데, 예를 들어, 1977~88년에 실시된 고령근로자 퇴직장려정책(Job Release Scheme)은 청년층의 일자리를 늘리기 위하여 고령근로자의 퇴직을 장려하도록 인센티브를 제공하는 제도였다.

그러나 다른 유럽 국가들처럼 1990년대 들어 출산을 감소와 인구 고

령화의 영향이 보다 뚜렷해지면서, 고령자의 경제활동참여율 하락이 초래할 복지비용의 증가, 그리고 비경제활동인구에 대한 부양비용의 상승 등이 가져올 사회경제적 영향에 대한 우려가 커지기 시작하였다. 또한 고령화와 출산율 감소와 같은 인구학적 요인과 더불어 지난 20년간 이루어진 경제의 재구조화 및 기업의 학습조직화 등의 환경 변화가 고령자의 고용 하락을 야기하였다고 보고 있다(The Central Office of Information, 2000). 결과적으로 사람들은 이전보다 더 오랫동안 살면서도 전반적인 경제환경은 고령자에게 불리해져 감에 따라 개인의 근로생애는 더욱 짧아졌다. 결국 이러한 상황이 초래할 사회적·경제적 비용의 부담은 향후 가중될 것으로 예상되었고 노동시장정책 속에서 고령자 고용문제를 고려하기 시작한 것이다.

일하지 않는 중고령자가 증가함으로써 발생하는 경제적 손실은 매우 높은 것으로 나타났다. 영국 정부는 1979년부터 50세 이상 중고령자의 경제활동참가율이 급속히 떨어지게 되면서 2% 정도의 생산 감소를 가져와 매년 6조 파운드의 경제적 손실이 발생한 것으로 추산하고 있다. 나아가 2조 파운드 정도의 사회보장급여 비용 추가 지급과 3조 파운드의 세금 감소로 인하여 5조 파운드의 비용이 더 발생하는 등 사회적으로 감당해야 할 수준이 높아지고 있는 것으로 나타났다.

더불어 조기에 일자리에서 퇴장하는 사람들의 현재 경제적 상태가 썩 좋지 않은 것으로 나타났다. 거의 절반 정도가 공적연금에 의존하고 있을 뿐 별 다른 소득원이 없는 것으로 조사되어, 노동시장에서의 퇴출이 빈곤에 일정 부분 기여하는 것으로도 볼 수 있다.

## 2) 고령자 고용정책

영국은 전통적으로 사회경제정책에 있어서도 시장원리를 강조하였고 볼 수 있다. 특히 1970년대 중반 보수당 집권 이후 영국에서는 신자유주의적인 경제정책과 시장친화적인 복지정책을 실시하였다. 복지 분야에도 시장메커니즘을 도입하여, 서비스 제공자간의 경쟁을 활성화하고, 개인주의 및 개인 선택을 강조하며, 국가는 최소 수준의 서비스만을 제공하고자 한 것이다.

고령자 노동시장의 문제 해결과 관련해서도 전통적으로 시장원리를 중요시해 왔던 영국은 어떤 인위적인 정책을 시행하여 시장에 직접적으로 개입하기보다는 시장 참여자들의 자발적인 변화, 즉 고령자 고용을 기피하는 고용주들의 인식과 태도를 변화시키는 것이 더 효과적이라고 판단하는 경향이 크다고 할 수 있었다(Duncan, 2004). 예를 들어 출산율 감소, 평균수명 연장, 인구 고령화, 고령자의 노동시장참여 하락 등으로 향후 복지비용이 크게 증가하고 경제활동인구의 부양비율이 높아질 것으로 우려되는 상황에서도, 1990년대 초까지 영국 정부는 고용주의 고령 근로자에 대한 잘못된 인식을 바로잡고자 고용주를 대상으로 설득과 권고를 위한 ‘홍보 캠페인’을 주로 실시하였다. 따라서 영국에서는 고령화가 가져올 사회경제적 영향에 대해서 보다 적극적인 관심을 갖기 시작한 이후에도, 고령 근로자의 고용문제를 고용주의 연령 차별과 인식의 문제 차원에서 다루고자 하는 성향이 강했다고 할 수 있다.

다만, 1997년 노동당 정부가 출범하면서 연령차별을 법으로 금지하는 방안이 검토되고 있으며, 이러한 법 제정 시도도 유럽연합의 연령차별 금지법 제정 권고에 호응하는 차원에서 이루어지고 있는 실정이다. 그리고 생산적 복지 차원에서 적극적 노동시장정책의 일환으로 고령자를 위한 뉴딜 정책이 시행되면서 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 성인 학습과 계속교육 등의 직업교육훈련 및 취업알선서비스 강화 등 보다 적극적인 방안이 실시되기 시작하였다.

먼저 영국에서 고령자 고용촉진 개선을 위하여 고용주들의 자발적인 참여를 유도하기 위하여 실시한 홍보 캠페인 내용을 살펴보자. 캠페인의 주요 내용은 고령자와 관련하여 잘못된 사회적 인식과 기업의 관행을 알리고 고령자의 고용이 기업에게도 좋은 결과를 가져다 줄 수 있다는 사실을 알리고자 하는 것이다. 고령자의 노동생산성이 낮고 고령자가 환경변화에 대한 대응 및 신기술 도입에 적합하지 않다는 기존의 부정적 생각이 잘못되었음을 알리고, 더불어 이러한 잘못된 생각으로 인하여 기업이 단순히 연령을 이유로 고령 근로자를 차별한다면 결코 인적자원을 효율적으로 활용하지 못하게 된다는 사실을 알리는 것이

다.<sup>84)</sup> 더불어 ‘홍보 캠페인’에서는 연령차별과 상반되는 모범적인 경영 사례를 발굴하여 알리고 있는데, 작업장에서 고령자를 잘 활용하여 생산성 향상에 기여하고 있는 사례를 소개하는 방식으로 이루어졌다 (Duncan, 2004).

시장원리를 해치지 않는 수준에서 고용주를 대상으로 한 홍보와 설득을 통하여 고령자 고용문제를 해결하고자 하였던 영국 정부는, 연령차별금지를 법으로 제정해야 한다는 요구에 직면하여, 우선 다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침을 마련하였다. 이 지침은 ‘다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침(Code for Practice for Age Diversity in Employment)’ 이므로, 1999년 6월에 제정되었으며 우선적으로 유럽연합의 고용지침(Employment Directive)<sup>85)</sup>을 이행하는 차원에서 이루어졌다. 이 역시 고용주들에게 연령을 이유로 차별을 해서는 안 된다는 점을 보다 확실히 알리고 이를 실천하도록 하기 위하여 만들어졌다. 용어 그대로 법적 의무가 없는 일종의 지침에 해당한다고 할 수 있다. 시행지침의 작성에는 영국노총(Trades Union Congress), 영국경총(Confederation of British Industry), 노인복지회(Age Concern), 고령화에 관한 경영자 포럼(the Employers Forum on age) 등이 함께 참여하여 작성하였다.

‘다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침’의 목적은 고용주로 하여금 다양한 연령계층을 고용하게 함으로써 그에 따른 혜택을 확대하고, 조기에 노동시장에서 은퇴하려는 사회문화적 추세와 연령에 대한 고용주들의 그릇된 편견을 바꾸고자 하는 것이다.

시행지침의 내용은 다음과 같은 6개항으로 이루어졌다(Age Positive, 2002). 첫째, 기술수준, 능력, 그리고 잠재력에 근거하여 모집하는 것으로(recruitment), 그 시행 방안으로는 모든 연령집단으로부터 입사

84) 2001년 12월, 인터넷에 The Age Positive 웹사이트(<http://www.agepositive.gov.uk>)를 개설하여 홍보캠페인을 지속하고 있다.

85) Council Directives 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. 이 지침은 15개 회원국들로 하여금 연령, 성, 종교, 장애 등에 의한 직·간접적인 차별을 금지하는 법령을 제정하도록 요구하고 있다.

지원을 받는 것이다. 둘째, 기술수준과 능력에 근거하여 선발하는 것으로(selection), 신규 근로자를 선택할 때는 동등한 기회 속에서 테스트를 받도록 하고, 연령이 절대로 기준이 되지 않도록 모니터하는 것이다. 셋째, 능력 또는 잠재력에 근거한 승진을 실시하는 것으로(promotion), 근로자가 고용주의 승진 및 경력개발의 방침을 이해할 수 있도록 하고, 모든 작업장에서 다양한 연령이 일할 수 있도록 하는 것이다. 넷째, 모든 근로자를 대상으로 훈련과 개발을 실시하는 것으로(training and development), 모든 연령대의 근로자들이 훈련과 능력개발의 기회를 갖도록 하고, 그 결과를 모니터하는 것이다. 다섯째, 해고는 공정하고 기술수준에 따라 실시하는 것으로(redundancy), 해고의 기준이 연령이 되도록 하지 말고 기업의 필요가 기준이 되도록 하며, 근로자 및 그 대표자가 해고계획 과정에 참여하도록 한다. 여섯째, 개인 및 기업의 필요에 따라 퇴직을 실시하기 위해(retirement), 합의되고, 유연하고, 공정한 은퇴 정책을 세우고, 모든 근로자가 그것을 알도록 하는 것이다.

영국 정부는 ‘다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침’을 지속적으로 홍보하면서, 과연 고용주들이 얼마나 이 지침을 따르고 있으며, 또한 그것이 연령차별 해소에 어떠한 효과가 있었는지를 판단해 보고자 하였다. 만약 의도한 목적을 달성하는 것이 여의치 않다면 2006년까지는 연령차별금지법을 제정하기로 하고,<sup>86)</sup> 더불어 고용주들에게도 이 시행지침의 실행이 고용주들의 자조한 참여로 성공하지 못한다면 관련 법을 제정할 것이라는 사실도 홍보하였다.

그럼에도 불구하고 ‘다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침’은 노동시장에서 연령차별을 줄이는 데에 별 다른 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다(DWP, 2001). ‘다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침’에 대해

86) 현재 2006년까지 법안을 제정하여 이행하기로 되어 있는 연령차별금지법은, 2004년 전반기에 법안을 작성하고 2004년 말에 의회를 통과하여, 2006년 10월에 이행하도록 계획되었으나, 현재 법안 작성이 지연되고 있는 것으로 나타났다. 우선 퇴직 연령에 관한 고용주의 재량권에 대하여 부처간 이견이 있는 것으로 보고되고 있는데, 퇴직연령 문제가 향후 총선에서의 득표 전략과 맞물릴 가능성이 있어 연령차별금지법의 제정이 쉽지 않을 전망이다.(EIRO, 2004년 5월 10일자)

서 알고 있는 고용주의 비율은 29~37% 정도에 그쳤으며, 고령자의 비율은 13~21% 수준으로 나타나서, 전반적으로 이 시행지침을 알고 있는 사람들의 비율이 낮았다. 더군다나 약 50%의 사람들이 정부가 연령 차별을 개선하기 위해서 수행한 일이 거의 없다고 응답한 것으로 나타났다. 물론 시행지침을 알고 있었던 사람들은 이를 긍정적으로 여기고 있지만, 이 지침이 과연 기업의 정책을 변화시키는 데에 효과적이었는지는 알 수 없는 것으로 보인다. 실태조사 결과 이 시행지침에 따라 기업의 방침이나 관행을 바꾸었다는 기업은 거의 없는 것으로 나타났기 때문이다.

한편 영국 정부는 2000년 4월 50세 이상 중고령자의 노동시장에서의 활용도를 높이고, 세금, 급여, 연금, 구직자 정책, 연령차별 등 고령화와 관련한 여러 가지 문제들과 이슈들에 대한 정책을 담은 정부 보고서 *Winning The Generation Game: Improving Opportunities For People 50~65 In Work And Community Activity*를 발표하였다. 이 보고서에서는 4개의 큰 주제(목표)에 따라 10개의 핵심 결론과 75개의 정책을 제시하고 있다.

이 보고서가 제시한 4개의 목표는 다음과 같다. ① 고령자의 기대 수준을 높이고, 연령이 아니라 개인이 가진 가치와 잠재력에 의해 판단할 수 있는 사회문화적 분위기를 형성한다(Changing the culture). ② 고용주들로 하여금 더 나은 작업환경과 훈련 및 기술개발, 유연한 작업배치, 그리고 직업 보전을 개선하도록 격려하고 지원함으로써 근로자들의 은퇴를 감소시켜 더 오랫동안 일자리에 머무르게 한다(Enabling and encouraging over-50s to stay in work). ③ 노동시장을 떠난 근로자가 다시 복귀할 수 있는 환경을 조성한다(Helping and encouraging displaced workers to re-enter work). ④ 중고령자들이 가진 기술과 경험을 공동체를 위해 활용할 수 있도록 자발적 활동을 활성화한다(Helping older people to make use of their skills and experience for the benefit of the wider community).

한편 보고서의 핵심 결론 10개는 다음과 같다. ① 정부는 사회에서 고령자의 역할과 가치에 대한 정부의 비전을 나타내는 전략을 개발할

것, ② 다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침이 소정의 성공을 거두지 못한다면 연령차별금지법 제정을 준비할 것, ③ 질병급여와 장애급여를 받는 사람들의 직장탐색을 도와주고 보다 많은 직업정보를 접할 수 있도록 할 것, ④ 해고된 고령 근로자에게 경력 개발 정보와 상담을 제공할 것, ⑤ 연금수령 최저 연령을 2010~2020년 사이에 50세에서 55세로 상향 조정할 것, ⑥ 조기은퇴 비용이 기업계정에서 차지하는 부분을 보여줌으로써 직업연금의 투명성을 높일 것, ⑦ 65세까지 일할 수 있도록 공공부문의 정년 연령을 재검토할 것, ⑧ 고용주 단체로 하여금 실제 작업에 있어서 다양성과 유연성의 장점을 향상시킬 것, ⑨ 고령자의 경험을 공동체를 위하여 활용할 수 있도록 이들에게 보다 매력적인 기회를 제공할 수 있는 전국적인 자원봉사활동 계획안을 수립할 것, 마지막으로, 자원봉사활동을 인정하고 평가하는 새로운 방식을 탐구할 수 있는 실험을 도입할 것 등이다.

영국에서는 1997년 4월부터 이른바 ‘생산적 복지’라는 틀에서 뉴딜 프로그램을 시행하고 있는데, 현재 가장 중요한 적극적 노동시장정책이라고 할 수 있다. 뉴딜 프로그램에서는 실업자 개인의 직업능력을 높이고 지역경제에서 요구되는 기술을 획득하여 취업이 용이하도록 개별적이고 실제적인 도움과 지원을 제공하는 것을 목표로 하며, 하나의 틀 안에서 생계지원, 직업상담, 직업훈련, 고용보조금 등을 포괄하고 있다. 구체적으로 뉴딜 프로그램은 직장이 없는 사람들을 취업시키기 위하여 노동시장의 효율성을 증진시키는 것, 구조적 실업을 줄이고 장기실업자와 일거리가 없는 사람들이 취업할 수 있도록 능력을 길러주는 것, 장애인 및 기타 노동시장에서 불리한 위치에 있는 사람들이 노동시장에 배제되는 것을 막는 것 등을 목표로 하고 있다.

뉴딜 프로그램의 종류는 대상자별로 프로그램이 달라진다. 18~24세 청소년을 위한 프로그램(New Deal for Young), 25~49세 실업자를 위한 프로그램(New Deal 25+), 편부모 실업자를 위한 프로그램(New Deal for Lone Parents), 장애인 실업자를 위한 프로그램(New Deal for Disabled People), 실업자의 배우자를 위한 프로그램(New Deal for Partners), 50세 이상 고령 실업자를 위한 프로그램(New Deal 50+) 등

이 있으며, 최근에는 자영업자를 희망하는 사람을 위한 프로그램(New Deal for Self-Employment), 음악가를 위한 프로그램(New Deal for Musician) 등이 실시되고 있다.

이 가운데 중고령자를 대상으로 하는 뉴딜(New Deal) 50+ 프로그램의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2004년 4월부터 실시된 뉴딜 50+ 프로그램은 50세 이상의 중고령자를 대상으로 실시한다. 뉴딜 50+ 프로그램은 고령자를 채용하는 고용주에게 보조금을 지급하는 것에 그치는 것이 아니라 고령자 개인이 적극적으로 일을 찾아서 취업할 수 있도록 유도하고 도와주는 프로그램이다.

먼저 개인에 대한 지원을 살펴보자. 프로그램의 지원 대상 중고령자는 지난 6개월 동안 수입 보조금(Income Support), 구직자수당(Job Seeker's Allowance), 근로능력 상실급여(Incapacity Benefit), 중증 장애수당(Severe Disability Allowance) 등을 받았거나 현재 받고 있는 50세 이상 중고령자이다. 18~24세 청년층을 대상으로 하는 청소년 뉴딜 프로그램의 경우는 6개월 이상 구직급여를 신청하게 되면 강제로 뉴딜 프로그램에 참여해야 하는 데 반해, 뉴딜 50+ 프로그램에의 참여는 개인이 자발적으로 결정할 수 있다.

뉴딜 50+ 프로그램 참가자에게는 거주지의 고용안정센터(Jobcentre)에서 개인 상담자(personal adviser)가 정해진다. 개별 상담자는 프로그램 참가자가 취업할 수 있도록 보다 넓은 범위의 지원을 하는데, 여기에는 개인별 취업계획, 이력서 작성법, 지원서 작성, 구직정보 검색, 훈련과정 선택, 기업에 지원하기 전 자신감 향상 등 고용가능성을 높일 수 있는 여러 가지 활동 등을 포함하고 있다.

뉴딜 50+ 프로그램에 참가하는 중고령자가 유급으로 고용되면 세금 면제 형식으로 일주일에 60파운드의 고용 크레딧(the Employment Credit)을 받을 수 있으며, 파트타임으로 고용되었을 경우는 일주일에 40파운드의 고용 크레딧을 받을 수 있다(1년 수입이 15,000파운드 미만인 경우에 해당). 고용 크레딧은 고용안정센터의 개인별 담당자가 개인에게 직접 지급하는데, 52주간 혜택을 받을 수 있다. 2003년 4월에 고용 크레딧 지원제도는 근로세 크레딧(Working Tax Credit)으로 바뀌었

는데, 지원액은 가족의 수입에 따라 달라지도록 하였다. 또한 프로그램에 참가하는 중고령자는 취업이 될 때까지 1,500파운드의 훈련비를 사용할 수 있다. 1,500파운드의 비용 가운데 1,200파운드는 고령자가 현재 가지고 있는 기술을 향상시키는 훈련에 사용할 수 있으며, 300파운드는 새로운 기술을 배우는 데에 사용할 수 있다.

다음으로 기업에 대한 지원을 살펴보자. 뉴딜 프로그램에 참가한 50세 이상의 중고령자를 상용직 근로자로 채용한 기업에게는 1인당 주 75파운드(주당 최소 30시간 이상 근무)를, 일용직 근로자로 채용한 기업에게는 1인당 주 50파운드(주당 최소 16~29시간 근무)를 보조금으로 지급한다. 보조금 지급 기간은 6개월이다.

뉴딜 50+ 프로그램을 통하여 보조금을 받고자 하는 기업은 먼저 지역노동사무소와 뉴딜 고용주 협정(New Deal Employer Agreement)을 체결해야 한다. 그리고 뉴딜 프로그램을 통하여 채용한 근로자가 적절한 자격을 갖추고 있다면 6개월 이상 고용해야 하며, 만약 그렇지 않으려면 그 사실을 지역노동사무소에 알리고 승인을 받아야 한다. 기업은 채용한 중고령 근로자에게 합당한 임금을 지급해야 하며, 이는 기업이 받는 보조금 액수에 상응해야 한다. 더불어 뉴딜 프로그램을 통하여 근로자를 채용하려고 이전의 근로자를 해고해서도 안 된다.

뉴딜 50+ 프로그램의 성과에 대해서는 아직까지 의견이 일치되지는 않고 있다. 그럼에도 불구하고 뉴딜 50+ 프로그램에 참여한 중고령자들의 반응은 전반적으로 긍정적인 것으로 나타났다. 이 프로그램에 참여한 중고령자들은 일단 자신들의 연령대에 초점을 맞춘 프로그램이라는 사실에 가치를 두고 있는 것으로 나타났다. 특히 개인 상담자를 통한 지원과 상담에 대한 평가가 긍정적이었는데, 실태조사에 따르면 프로그램에 참여한 중고령자들은 정기적으로 2주마다 동일한 개인 상담자를 만날 수 있어서 이들이 자신들의 상황을 잘 이해하고 있어 실질적인 도움을 줄 수 있었다고 응답한 것으로 나타났다(Atkinson, 2001).

한편 프로그램에 참가한 중고령자의 취업률도 높았던 것으로 나타났다. 2001년 6월 현재 6만 7천명 프로그램 참가자 가운데 약 4만 2천명이 고용 크레딧을 요구하였으며, 이 가운데 63%가 정규직에 취업한 것

으로 집계되었다. 단, 취업자 10명 가운데 7명이 남성인 것으로 나타나서 상대적으로 여성이 소외되어 있는 것으로 보인다. 이러한 사실에도 불구하고 다른 한편 뉴딜 프로그램에 참여한 중고령자의 노동시장 복귀가 뉴딜 프로그램의 효과가 아니라 1990년대 후반부터 이루어진 경기 호전이 그 원인이라는 연구도 있다(Disney and Hawkes, 2003). 또한 훈련수당(Training Grant)의 활용은 저조하였다. 전체 참여자의 약 8% 정도만 훈련수당을 받은 것으로 나타났으며, 취업을 하여 고용 크레딧을 받은 사람들은 약 4.5%만이 평균 330파운드의 훈련수당을 받은 것으로 집계되었다. 이렇게 훈련수당의 활용이 저조한 이유는 일단 프로그램에 참여하는 중고령자들에게 요구되는 직업들이 신기술을 요구하는 경우가 별로 없었기 때문인 것으로 분석되었다.

참고로 뉴딜 50+ 프로그램의 예산 집행 현황을 살펴보자. 2001~2004년간 뉴딜 50+ 프로그램을 통하여 집행된 예산은 6천만 파운드이다. 다음의 <표 2-8>에서 볼 수 있는 것처럼 다른 뉴딜 프로그램에 비하여 고령자 뉴딜 프로그램의 예산 집행 실적은 전체의 약 2.5%에 그치고 있어, 다른 프로그램에 비하여 매우 적은 부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

한편 영국 정부는 경제 및 노동시장의 재구조화로 인하여 상당수의 고령 근로자가 직업기술 및 능력을 향상시켜야 할 필요성이 있다고 판

<표 2-8> 2001~2004년 뉴딜 프로그램의 예산 집행 현황

프로그램 대상자	집행액
25세 이하 청소년 실업자를 위한 뉴딜	910백만 파운드(38.4%)
25~49세 실업자를 위한 뉴딜	600백만 파운드(25.3%)
편부모 실업자를 위한 뉴딜	530백만 파운드(22.4%)
장애인 실업자를 위한 뉴딜	190백만 파운드( 8.0%)
실업자의 배우자를 위한 뉴딜	80백만 파운드( 3.4%)
50세 이상 고령 실업자를 위한 뉴딜	60백만 파운드( 2.5%)

출처: House of Commons(2003).

단하고 있으며, 또한 고령 근로자가 노동시장에서 오랫동안 남아 있기 위해서도 지속적으로 직업기술 및 능력을 향상시킬 필요가 있음을 인식하고 있었다. 2003년 7월, 낮은 수준의 직업능력을 가진 성인들에게 무료로 교육을 받을 수 있도록 하는 성인학습장려금(Adult Learning Grants)을 도입하였으나, 그럼에도 불구하고 장려금을 신청한 고령자는 극히 적었던 것으로 나타났다. 대신 19~21세 청년층이 대다수를 차지하고 있는 것으로 나타나서, 고령자들의 학습에 대한 동기 부여의 필요성도 대두하였다.

영국에서 중고령 근로자의 직업기술 및 능력을 향상시키기 위하여 시행되고 있는 주요 프로그램은 다음과 같다(OECD, 2004a). ① Experience Work으로 1999년부터 실시되었다. 45세 이상 근로자의 기술과 훈련을 강화하고자 시행하는 것으로서 근로자에게 자신감 형성, 실무에 대한 조언, 경력관리, 자영업 지원 등을 제공하고 있다. ② Employer Training Pilots으로 2002년 9월부터 실시되었다. 저숙련 근로자에게 훈련기회를 제공하고자 시행하는 것으로, 근로자가 자발적으로 신청하며, 훈련비는 무료이다. 근로자에게 훈련시간을 할애하는 고용주에게는 임금보조금을 지급한다. ③ Union Learning Fund/ Union Learning Representatives(ULF)으로 1998년부터 근로자의 기술적인 부족을 보완하기 위하여 노조와 근로자가 주도가 되어 실시되었다. 기금은 노조를 통하여 관리된다. 프로그램 내용은 advice and guidance, skill development, the needs of workers of all ages, problems of equality or access 등과 같은 핵심 사안에 따라 프로젝트 형식으로 조직하여 제공하고 있다.

### 3) 우리나라에의 시사점

영국의 고령자 고용정책이 우리에게 주는 시사점으로는 먼저 홍보 전략의 필요성을 들 수 있다. 전통적으로 사회경제정책에 있어 시장 원리를 강조해 왔던 영국의 고령자 고용정책은 적극적으로 시장에 개입하려는 대륙적 전통의 유럽 국가들과는 다른 접근방식을 보여주고 있다. 인위적으로 노동시장에 개입하려기보다는 가급적 노동시장 참여자

의 자발적인 행동 변화를 통해서 또는 이를 유도하는 차원에서 정책을 실시하고자 하는 것이다. 이러한 맥락에서 영국에서는, 연령으로 인한 고령 근로자에 대한 차별이 궁극적으로 기업에게 인적자원의 최적화를 이루지 못한다는 사실을 알리고 연령차별 관행을 해소하고자 설득하는 홍보 정책이 시행되어 왔다. '다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침' 제정 역시 같은 맥락에서 고용주들이 효율적으로 인적자원을 활용할 수 있는 일종의 기준으로 제정되었다고 할 수 있다.

우리나라에서도 대부분의 기업들이 정년제를 실시하고 있다. 일종의 연령차별 관행이 유지되고 있다는 것이다. 그러나 이에 앞서 우리의 문제는 정년퇴직연령 이전에 조기퇴직이나 정리해고를 통해 근로자 대다수가 자의에 의해서든 타의에 의해서든 기업을 떠나고 있다는 사실이다.

이에 대한 원인으로는 연공급 임금으로 인한 고령 임금근로자의 인건비 부담 가중이나, 연령에 따른 위계적인 기업문화 등이 우리나라 기업들로 하여금 고령자 고용을 기피하는 원인으로 지적되고 있다. 따라서 우선적으로는 임금피크제 도입 등 관련된 제도 개선이 필수적이지만, 더불어 고령자 고용을 기피하는 것만이 결코 인적자원의 최적화를 이루는 것이 아니라는 사실을 기업을 대상으로, 나아가 국민들을 대상으로 홍보하는 것이 필요하리라 보여진다.

특히 연령에 따른 위계서열 문화를 개선하기 위해서는 사람들의 인식 전환이 필수적이다. 따라서 직장 내에서 고령자와 함께 일하는 것이 조직문화적으로 부담이 되지 않도록 비고령자층뿐만 아니라 고령자층에 대한 인식 개혁도 필요하다고 볼 수 있기 때문에 의식과 관행을 개선하기 위한 홍보의 필요성이 있다고 할 수 있다.

한편 고령자 개개인에 대한 취업지원 서비스의 필요성을 들 수 있다. 뉴딜 50+ 프로그램의 핵심은 고령자 개인이 적극적으로 일을 찾아서 취업할 수 있도록 지원하는 것이다. 이 가운데 가장 특징적인 것은 개별 상담자(personal adviser)가 정해져서 지속적으로 취업계획, 구직정보 검색, 훈련과정 선택, 이력서 및 지원서 작성, 자신감 향상 등 취업과 관련된 다양한 지원을 함으로써 고령자의 취업가능성을 높이고자 하는 것이라 할 수 있다.

현재 우리나라에서 적극적 노동시장정책 차원에서 시행되고 고령자 취업촉진 프로그램으로는 고용보험 고용안정사업의 고령자 채용장려금 등이 있다. 그러나 이는 고령자를 채용하는 기업에 대한 보조금 지급일 뿐 고령자 개인에 대한 취업지원 서비스가 이루어지는 것은 아니다.

우리나라 공공직업안정기관인 고용안정센터나 고령자인재은행(노동부에서 민간 무료직업소개소를 지정하여 운영), 노인취업알선센터(보건복지부에서 대한노인회를 지원하여 운영) 등에서 고령자에게 취업 지원 서비스를 제공하고는 있지만, 대부분 일자리에 대한 정보 제공에 그치고 있으며, 그 외 고령자들의 고용가능성을 높이기 위한 다양한 서비스는 제공하지 못하고 있는 실정이다. 뉴딜 50+ 프로그램이 중고령 참가자들로부터 긍정적인 평가를 받을 수 있었던 데에는 무엇보다 개인 상담자가 정해져서 중고령자의 상황을 잘 이해하고 이에 맞는 취업지원 서비스를 제공할 수 있었던 데에 기인한다. 고용안정센터에서 고령자 취업지원을 담당하는 상담원이 배치되어 있으나 담당자가 센터당 1~2명에 그치고 있어서 심층적인 취업지원 서비스가 이루어지기 어려운 상황이다. 따라서 고령자 개인의 취업 가능성을 높이기 위한 취업지원 인프라 - 시설 및 프로그램, 담당 인력 확충 - 를 갖추는 노력이 필요하리라 보여진다.

#### 다. 핀란드: 고용정책과 그 배경

##### 1) 고용정책과 배경

저출산으로 인한 인구 감소와 기대수명 연장으로 인한 노인부양비 증가가 경제성장 저하를 비롯한 사회에 미칠 사회경제적 부담을 인식한 핀란드 역시 적극적으로 고령화 문제에 대처하고 있다. 핀란드는 노동인구(20~60세) 대비 부양자 비율(0~19세, 60세 이상)이 가장 높은 국가 가운데 하나라는 사실에서 나타나듯이, 다른 OECD 국가들에 비해 인구 고령화, 노동력 고령화, 노동력 부족, 부양비 상승 등 고령화로 인한 사회경제적 과급 효과를 가장 먼저 겪게 될 사회라고 할 수 있다. 1990년대 이후부터 정보통신기술 분야가 발전하면서 직업개발, 평생교육, 노동

시장 활성화 방안 및 고용서비스 향상 등에 대한 정책이 강조되기 시작하였고, 고령화 사회에 대한 대책의 필요성이 등장하기 시작하였다.

그렇지만 1990년대 중반까지만 해도 핀란드 역시 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 청년층의 고용 기회를 확대하고자 중고령자의 조기퇴직을 장려하는 정책을 시행하여 왔다. 그러던 것이 고령화정책의 대표적인 성공 사례로 소개되는 ‘고령 근로자를 위한 국가 프로젝트(Finnish National Programme for Ageing Workers)’를 수립하게 된 계기는 1990년대 초반 중고령자의 실업이 크게 올라간 것이 계기가 되었다(Arnkil, 2004). 핀란드가 극심한 경제 불황을 겪으면서 전반적으로 모든 연령계층의 실업률이 크게 올라갔는데, 특히 55~59세 연령집단의 실업률이 높아서 이들의 고용문제가 더욱 크게 대두되었기 때문이다. 이들에 대한 정책 방안들을 개발하게 되면서 ‘고령 근로자를 위한 국가 프로젝트’를 추진하게 되었던 것이다.

## 2) 고령자 고용정책

앞서 핀란드의 중고령자 경제활동참가율이 다른 OECD 유럽 국가들에 비하여 매우 높다는 사실에서도 잘 나타나듯이 현재 핀란드에서 계획하고 시행하고 있는 고령자 고용정책은 매우 성공적인 것으로 평가받고 있다. 핀란드의 고령자 고용정책은 고령화사회를 대비한 포괄적이고 총체적인 성격을 가지고 있다는 점이다. 다른 국가와 비교해 볼 때 핀란드의 고령자 고용정책은 아주 독특하다. 단순히 단기적인 고용정책을 파편적으로 열거하는 것이 아니라, 사회를 고령화사회에 맞게 재편하여 고령자가 계속해서 일할 수 있는 사회경제적 환경을 만들도록 노력하였다.

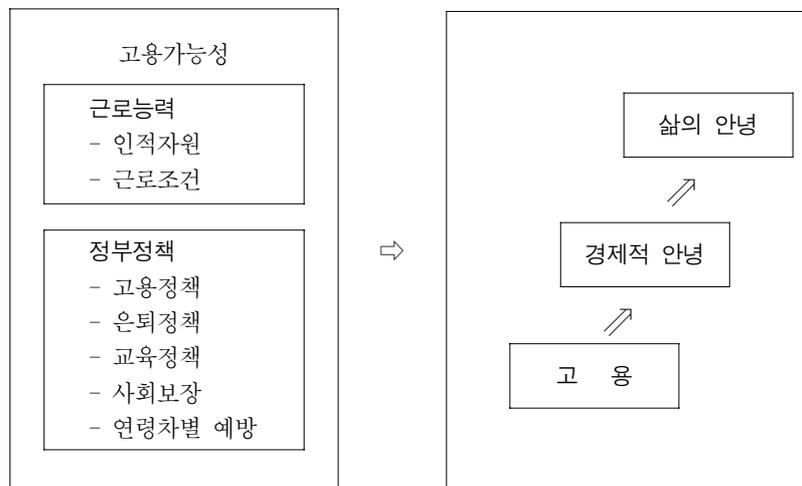
핀란드 고령자 고용정책의 특징은 고용(employment) 증진보다는 고용가능성(employability)을 향상시키는 데에 중점을 둔다고 할 수 있다. 고용가능성이란 개념은 고용뿐만 아니라 교육 및 은퇴정책, 다양한 종류의 사회보장 및 보건서비스, 그리고 연령차별에 대한 사회적 예방 등을 포함하는 사회적 수준의 특징으로, 결과적으로 모든 연령집단의 고용을 향상시킬 수 있는 사회적 인프라를 의미한다고 할 수 있다.

(Ilmarinen, 2001).

고령자 고용은 사회가 가진 물리적 자본과 사회적 자본, 그리고 개인이 가진 인적자본에 기초하여, 개인의 근로능력(work ability)과 함께 고용, 은퇴, 교육, 사회보장 등 다양한 정책에 의하여 만들어지는 고용가능성에 의해 영향을 받는다. 그리고 고령자의 고용은 소득 및 경제적 안정을 가져와 궁극적으로 개인의 삶의 질을 향상시키는 데에 기여한다. 이처럼 근로능력과 고용가능성, 그리고 고용의 관계는 다음의 [그림 2-13]과 같이 그려볼 수 있다.

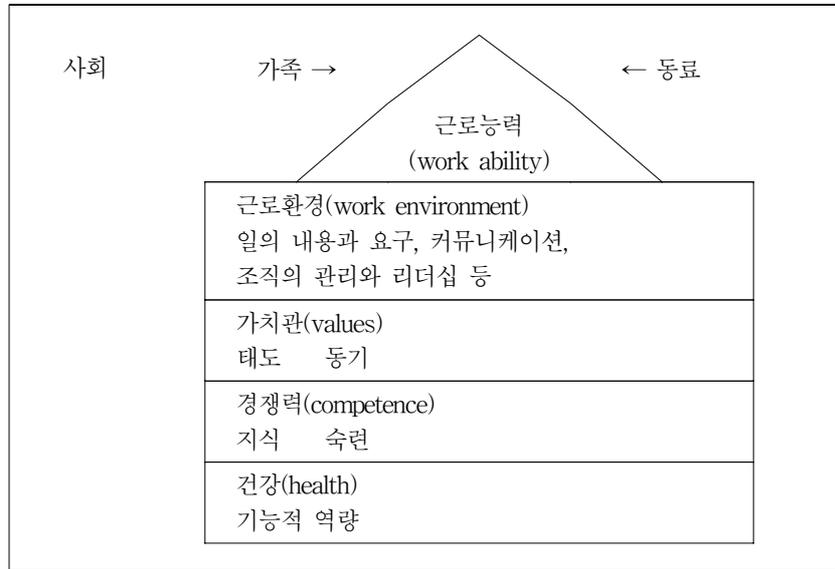
고용가능성은 기본적으로 개인의 근로능력을 기반으로 한다. 다음의 [그림 2-14]에서 볼 수 있는 것처럼, 개인의 근로능력은 개인의 건강과 개인이 가진 경쟁력과 가치관, 그리고 근로환경에 의해 뒷받침된다고 할 수 있다. 이것은 어느 한 측면에 의해 결정되는 것이 아니라 사회제도적으로 이를 떠받칠 수 있을 때 극대화된다고 할 수 있다(Ilmarinen, 2004).

[그림 2-13] 근로능력, 고용가능성, 그리고 고용의 관계



물리적 자본, 인적자본, 사회적 자본

[그림 2-14] 고령화사회에서의 근로능력의 향상



근로능력의 형성은 건강, 경쟁력(역량), 가치관이라는 세 가지 요소로 구성된 인적자원과, 이러한 인적자원을 극대화하기 위한 적절한 근로환경이 조성되어야 한다. 근로환경(work environment)에는 일을 처리하는 데 요구되는 육체적, 정신적, 사회적 측면과 근로조직, 조직관리, 조직문화 등이 모두 포함된다. 이러한 네 가지 요소의 기반 위에서 근로능력은 또한 가족과 동료, 그리고 사회적 차원에서의 법과 제도에 의해 영향을 받는다.

근로능력이 제대로 만들어지기 위해서는 4개 층간의 연계가 중요한데, 특히 아래의 3요소로 구성된 인적자원개발과 넷째 요소인 근로환경개발의 조화가 중요하다. 그런데 지금까지 대부분의 국가에서는 이 둘을 다루지 않고 근로환경보다 인적자원을 개발하는 쪽에만 관심을 기울여 왔다. 그러나 훌륭한 인적자원을 활용할 수 있는 적절한 근로환경을 만드는 것 역시 근로능력을 증진시키는 데 중요하다고 보며, 핀란드에서는 이러한 환경을 만들고자 노력하는 것이다. 핀란드에서는 이와 같은 문제의식을 가지고 고령자의 근로능력과 고용가능성을 향상시킬

수 있는 사회제도적 체계를 갖추고자 노력하였다.

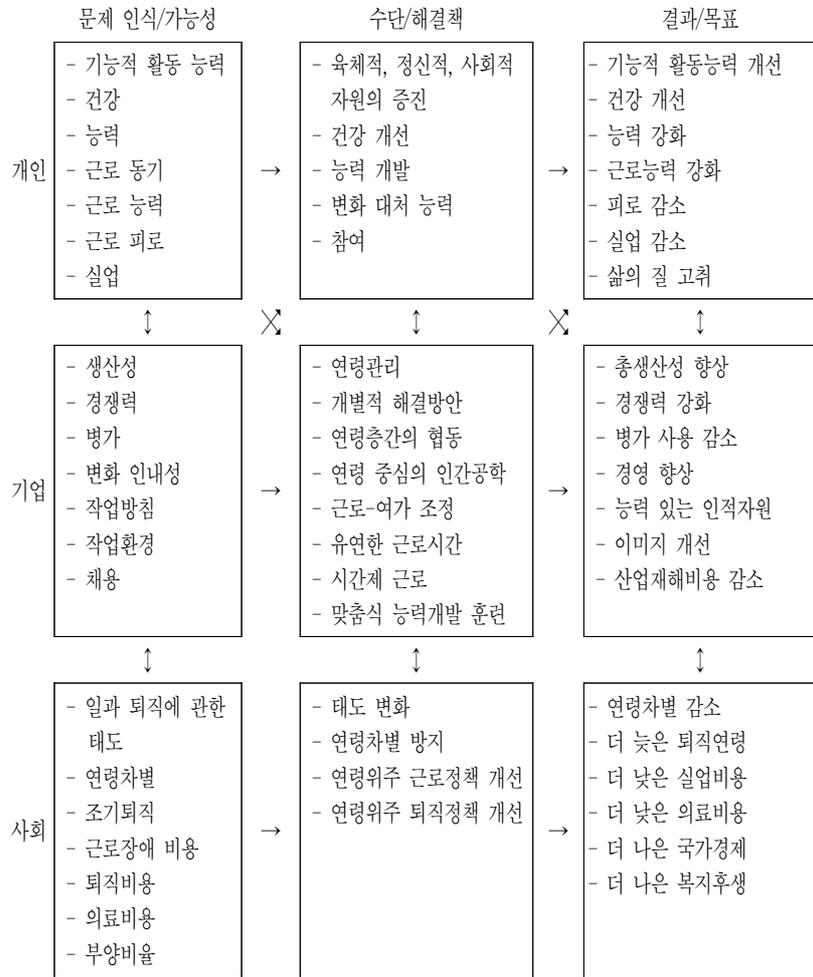
이러한 시각에서 핀란드에서는 고령 근로자를 위한 국가 프로젝트(Finnish National Programme for Ageing Workers)를 수립하여 시행하였다. 국가 프로젝트의 수립 배경은 다음과 같다. 1990년대 초반 경제 불황을 겪으면서 55~59세 연령집단의 실업률이 높아져 이들의 고용문제가 사회적으로 크게 대두되었다. 1996년 IKOMI위원회는 1998년부터 2002년까지 향후 5년간 45세 이상 중고령자의 고용을 늘리기 위한 40개의 프로그램을 제안하였는데, 핀란드 정부는 이를 실천하기 위하여 고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트(Finnish National Programme for Ageing Workers)를 수립하고 시행하게 되었다.

이 계획의 실행 부처로는 보건사회부(Ministry of Social Affairs and Health)를 주무 부처로 하여 노동부(Ministry of Labour), 교육부(Ministry of Education), 통상부(Ministry of Trade and Industry), 재무부(Ministry of Finance) 등이 참여하였다. 정부 부처와 더불어 프로그램 관리위원회에는 다음과 같은 주요 노동 및 경영 관련 기관이 포함되어 있다. 핀란드 직업연합회(Associations of Finnish Local Authorities), 직업보건연구원(Institute of Occupational Health), 사회보험기구(Social Insurance Institution), 고용연금기구연맹(Federation of Employment Pension Institute), 핀란드경영자연맹(Federation of Finnish Entrepreneurs), 농업생산자 및 산림소유자 중앙회(Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners) 등.

고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트의 궁극적인 목표는 중고령자의 고용가능성(employability)을 향상시키는 것이다. 45세 이상 중고령자가 계속해서 일자리에 남아 있도록 지원하고, 만약 실업 상태일 때는 좋은 일자리를 찾을 수 있는 능력을 갖도록 도와주는 것이다.

IKOMI위원회는 40개의 세부 정책들을 크게 세가지 영역으로 분류하여 구분하고, 이를 달성하기 위하여 목표 수준도 세분화하여 추진하였다. 3개의 목표 영역은 ① 근로생애의 개발(development of working life), ② 근로복귀 장려(promoting a return to work), ③, 연금 및 기타 사회보장제도 개혁(reforms of pension and other social protection)

[그림 2-15] 고령화와 근로간 관계에 대한 접근방식



출처 : Ilmarinen(1999).

등이다. 그리고 각 영역의 목표를 달성하기 위하여 목표 수준을 세분화하여 정책들을 추진하였다. 즉 개인 수준(작업능력 등), 작업장 수준(작업장 특성 및 환경 등), 노동생활과 노동시장 수준(고용에의 의무와 정당한 실업 등), 제도(system) 수준(연금, 노동시장 관련법, 산업보건 및 안전 등) 등으로 나누어 정책을 추진하였다. 그렇다고 해서 각 수준의

문제가 독자적인 영역으로 간주되는 것은 아니다. [그림 2-15]에서도 잘 나타나고 있는 것처럼, 개인과 기업과 사회가 밀접하게 연결되어 있음을 인식하고 그러한 차원에서 문제들을 해결하고 목표를 설정하는 것이라 할 수 있다.

고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트는 정책 시기에 따라 정책의 주안점을 달리 두었다(Arnkil, 2004; OECD, 2004b). 1998~2002년의 프로젝트 기간은 크게 세 시기로 나뉘어졌는데, 초기(1998~1999년)에는 법령 개정 및 홍보에, 중기(1999~2000년)에는 연구 및 프로젝트 개발에, 그리고 말기(2000~2001년)에는 근로능력, 연령관리훈련 및 작업장 개선에 중점을 두고 시행되었다. 정책의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 정책 홍보에서는 전체 국민들에 대한 홍보뿐만 아니라 특히 고령자와 고용주들이 정보를 쉽게 접할 수 있도록 공공건물 및 지역, 신문, 라디오, 인터넷 등을 이용하였다. 홍보 구호의 예로는 “경험은 국가 자산이다,” “전성시대(Prime Years)” 등. 둘째, 기초교육을 수료하지 못한 성인을 대상으로 기술 향상을 위한 훈련을 실시하고, 특히 고령자를 위한 직업 기술과 맞춤형 훈련뿐만 아니라 기업을 대상으로 연령관리 훈련(age-management training)을 실시하였다. 셋째, 노동자의 작업 역량(work capacity)을 향상시키기 위한 정책들 역시 중요한 역할을 수행했는데, 예를 들어 작업장 보건 및 안전 개선, 새로운 재활방법 도입, 반연령차별정책 등을 들 수 있다. 넷째, 기업들이 좋은 작업장 관행과 모델을 만들어 내고 고령 근로자를 위한 새로운 훈련방법을 개발할 수 있도록 기업들에게 맞춤형 개발계획을 제공할 수 있는 연구 프로그램을 실시하였다. 다섯째, 은퇴연령을 연장할 수 있는 입법 조치도 이루어졌다. 여기서 가장 중요한 것이 연금개혁이라고 할 수 있는데, 다른 한편으로는 고령 근로자의 필요에 맞는 작업 환경들 - 예를 들어 근로 시간, 휴식시간, 계약기간, 파트타임 근로와 작업장 안전 등 - 을 만들어 내는 것 역시 중요한 과제였다.

핀란드는 1994~1999년간 평균 은퇴연령(남성)이 60세에도 미치지 못하는 몇 안 되는 유럽 국가 가운데 하나였다. 이러한 문제에 직면하여 핀란드에서는 노동시장에서의 은퇴연령을 높이는 것이 중요한 문제로

대두되었다.

그간 핀란드의 연금제도는 조기은퇴를 유인하는 효과가 있는 것으로 나타났는데, 연금 개혁의 기본적인 방향은 중고령자들이 연금을 바라고 조기에 은퇴하는 것보다는 계속해서 일을 하는 것이 더 낫도록 인센티브를 강화하고자 하는 것이었다. 우선 은퇴연령을 단순하게 일률적으로 몇 세 높이는 것이 아니라 은퇴연령을 62세와 68세 사이에서 결정할 수 있도록 유연하게 가져가고자 하였다. 이를 위해서 연금 이자율을 차등화 하는데, 18~52세는 매년 1.5%, 53~62세는 1.9%, 63~67세는 4.5%로 하여(현행 체계는 53~59세는 1.5%, 60세 이상은 2.5%), 은퇴를 늦추는 것이 연금 수령액을 높일 수 있도록 하였다. 이와 함께 연금 수령액의 상한선을 경력상 최고 임금의 60%였던 것을 폐지하였다. 연금 지급 자격을 현행처럼 개별 고용관계의 최종 10년에 근거하지 말고, 18세부터 68세까지 전체 생애경력의 소득에 기초하도록 하였다. 근로자의 연금 기여 구조도 변경하였다. 그간 근로자의 연금 납부액은 연령에 따라 동일했는데, 이것을 53세 이상 근로자의 경우 소득의 4.6%에서 5.8%로 인상하여 약 27% 정도 더 납부하도록 하였다.

조기은퇴를 막기 위하여 관련 제도 역시 개혁하였다. 공적인 노령 연금 체계를 개편하는 것과 함께 조기은퇴 관련제도 개혁도 동시에 추진하여 다음과 같은 4개의 개혁안을 도출하였다. 첫째, 2009~2014년 사이에 점진적으로 실업연금을 폐지하고 이를 65세에 이를 때까지 고령 실업자를 위한 부가적인 실업급여로 대체한다. 둘째, 실업 터널(unemployment tunnel) 최소 자격 연령을 55세에서 57세로 상향 조정한다. 셋째, 개인 조기은퇴연금을 폐지하고 대신 65세 이상 근로자에게 지급하는 일반 장애연금에서 요구하는 의료검진(medical assessments)을 완화한다. 넷째, 보조금을 지급하는 파트타임 근로연금 자격 연령을 56세에서 58세로 높인다. 조기은퇴제도에 대한 최근의 개선안은 다음의 <표 2-9>와 같다.

연금 개혁을 포함한 고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트는 성공적인 프로그램으로서 긍정적인 평가를 받고 있는 것으로 나타났다. 또한 핀란드 프로젝트에 대해서 11개 유럽 국가들이 참가하여 이 프로젝

〈표 2-9〉 최근 조기은퇴제도에 대한 개선안

연금제도	대 상	현행 연령	개정 연령 및 내용
Early Old-Age Pension	고령 근로자	60~64	62세 이상
Disability Pension	장애인	16~64	60세 이상에게는 완화된 규칙 적용
Individual Early Retirement	병자 및 고령자	60~64	폐지
Part-Time Pension	파트타임 근로자	56~64	58~68세
Unemployment Pension	장기실업자	60~64	2009~2014년에 점진적 폐지
Unemployment Tunnel	장기실업자	55~64	57~65세
Farmers' Pensions	농업노동자	55~64	변화 없음

출처: OECD(2004b).

트의 공과에 대한 검토 회의가 개최되기도 하였다.<sup>87)</sup>

다른 유럽 국가들과 비교하여 볼 때 국가 주도적으로 총체적인 성격의 정책을 계획하고 실행할 수 있었던 것은 매우 이례적인 것이라 할 수 있다. 그러한 성격의 정책이 실행될 수 있었던 데에는, 먼저 핀란드가 인구 5백만 명 규모의 작은 국가이며, 문화적·민족적 동질성을 가지고 있고, 또한 북유럽 복지국가의 전통을 가지고 있었기 때문인 것으로 보인다. 또한 고령화 프로젝트는 경제, 고용, 교육, 보건, 사회보장 등 복잡하게 여러 분야에 걸쳐져 있는 사안들을 정부 부처간, 정당간, 그리고 사회적 파트너간 오랜 기간 동안 협의하여 정치적 합의를 이끌어내는 데에도 주력하였다. 특히 최우선 프로그램의 경우에는 정부, 노조, 사용자 등 노사정 삼자간 합의를 통해 시행하는 등 협력 체제를 구축하였기 때문에 퇴직연령 연장과 같은 민감한 사안에 대한 개혁에도 성공할 수 있었던 것으로 보인다.

그러면 고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트의 효과에 대한 평가를

87) <http://www.peerreview-employment.org/en> 참조.

살펴보자. 고령화 프로젝트 시행 초기에는 고령사회에서 고령자의 고용 증진이 필수적임을 홍보하는 캠페인과 정보 전달에 주력하였다. 여러 실태조사에 따르면, 고령 근로자에 대한 사회적 인식의 변화가 좀 더 긍정적으로 변화하였으며, 연령차별이 약간 줄어든 것으로 나타났다. 특히 고령 근로자와 조직퇴직에 대한 직장 내에서의 인식의 변화가 나타나고 있는 것으로 보고되고 있는 것으로 나타났다.

고령화 프로젝트 기간 동안 중고령자의 고용 상황 역시 매우 호전된 것으로 나타났다. 이를 고령화 프로젝트와 인과적으로 연계시켜 증명하기는 어렵지만 경제활동참가율, 실업률, 고용률 모두에서 개선된 것으로 나타났다. 앞서 핀란드의 고령자 고용에 대한 그림과 표에서 살펴보았듯이, 고령화 프로젝트 기간 동안 중고령자의 경제활동참가율은 증가하고 실업률은 낮아졌다. 더불어 다음의 <표 2-10>에서도 볼 수 있는 것처럼, 1994년 33.5%까지 떨어졌던 중고령자 고용률은 고령화 프로젝트 기간 동안 지속적으로 늘어났는데, 1998년 36.2%, 2002년 47.8%, 2003년에는 49.9%에 이르는 것으로 나타났다.

1998~2002년 동안 시행된 고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트에 이어서 핀란드 정부는 2003년부터 2007년까지 VETO<sup>88)</sup> 프로그램을 추진하기로 하였다(Ministry of Labour, 2003). VETO 프로그램은 보건사회부에 의해 관리되지만, 앞서 고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트와 마찬가지로 통상부, 노동부, 교육부, 그리고 노조 및 경영자 관련조직 역시 참여하고 있다.

이 프로그램의 목적은 일(work)과 근로생활(working life)의 매력을

<표 2-10> 1990년 이후 핀란드 중고령자(55~64세)의 고용률 추세

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
고용률	42.8	40.6	37.3	34.8	33.5	34.4	35.6	35.7	36.2	39.2	42.3	45.9	47.8	49.9

자료: OECD, Labour Force Statistics.

88) 근로생활의 흥미 증진과 노동인구의 직무능력을 위한 국가 프로그램의 약자.

증진시켜 사람들로 하여금 일자리에 보다 오래 머물도록 하는 것으로서 앞서 고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트보다 훨씬 포괄적인 목표와 범위를 담고 있다. VETO 프로그램은 아래와 같이 구체적인 목적과 시간 테이블을 가지고 시행되고 있다.

첫째, 2010년까지 생애 동안 일하는 평균 기간을 늘려서 2002년보다 사람들이 2~3년 더 일할 수 있도록 한다. 둘째, 2007년까지는 병으로 인한 결근을 낮추어서 2002년과 비교하였을 때 손실분을 15% 감소시킨다. 셋째, 2010년까지 작업장에서의 안전사고와 산업재해 발생률을 2002년 대비 40%까지 낮춘다. 넷째, 2002년부터 생산가능인구의 흡연과 음주를 줄이도록 노력한다. 다섯째, 사람들이 노동시장에 진입하는 연령을 낮추도록 노력하여 2004년부터는 그와 같은 변화가 눈에 띌 수 있도록 한다. 여섯째, 포괄적인 가족정책 프로그램을 개발하여 이행한다. 일곱째, 프로젝트 전 기간 동안 직업보전 서비스의 질과 활용도를 개선하고 직업재활과의 협력을 더욱 효과적이도록 한다. 여덟째, 프로젝트 전 기간 동안 생계급여 및 연금체계의 인센티브제도를 개선하여 사람들이 계속해서 일자리에 남아 있도록 하거나 빨리 일자리로 돌아가는 것이 일반화될 수 있도록 한다. 아홉째, 2004년부터 프로그램의 세부적 목표들을 승인하고 이에 도달할 수 있도록 사회적 분위기와 태도를 변화시키는 데 노력한다.

위와 같은 세부 목표들을 달성하기 위하여 VETO 프로그램은, 근로생활의 질 향상과 안전문화 형성, 효과적인 직업 건강 보호와 재활, 근로생활의 다양성과 평등성 확보, 인센티브 생계급여 및 근로시간 등의 4가지 세부 영역으로 나뉘어져 각각의 정책과 계획을 수립하여 시행하였다.

### 3) 우리나라에의 시사점

핀란드의 고령자정책이 우리나라 고령자 고용정책에 주는 시사점으로는 먼저 총체적 성격의 고령화정책 수립이 필요한지를 검토할 필요가 있지 않느냐는 것이다. 핀란드의 고령자 고용정책은 단순히 고령자의 취업자수를 늘리는 것이 아니라 고령자가 계속해서 일할 수 있는

사회적 환경을 조성하여 사회를 고령사회에 맞게 재편하는 것이라 할 수 있다. 그리고 이를 위해 고령자, 나아가 모든 연령층의 고용가능성과 근로능력을 높이기 위한 개인, 기업, 사회 차원의 인프라를 갖추는 것이다. 여기에는 고용정책뿐만 아니라 교육정책, 사회보장정책, 보건정책 등 다양한 범위의 정책을 포괄된다. 이는 개인의 고용은 개인의 경제적 안녕을 이끌어 낼 것이고, 개인의 경제적 안녕은 궁극적으로 삶의 안녕의 토대가 될 것이라는 시각이 깔려 있으며, 결과적으로 고용이 삶의 질을 높여 주는 중요한 요인이 된다고 보기 때문이다.

핀란드가 이와 같은 문제 의식에서 ‘고령 근로자를 위한 국가 프로젝트’ 등과 같은 고령화정책을 추진하게 된 배경 가운데 하나는 주변 유럽 국가들에 비하여 상대적으로 고령화의 정도가 빠르고 이로 인한 사회경제적 영향을 가장 먼저 겪게 될 것이기 때문이다. 비록 우리나라의 현재 상황이 서구유럽 국가들에 비하여 고령화의 정도가 심한 것은 아니라 하더라도, 현 상태에서는 다른 어떤 국가들에 비해서도 가장 빠른 속도로 고령화사회 및 고령사회로 전환할 것으로 예상되는바, 고령화로 인한 부정적인 사회경제적 파급력을 줄이기 위해서는 이에 대한 준비가 시급히 요청된다고 할 수 있다. 따라서 노동시장정책 차원에 그칠 것이 아니라 핀란드와 같이 중장기적으로 고령사회를 대비한 총체적 성격의 정책 프로젝트 도입 및 실행이 필요한지를 검토할 필요성이 있다고 할 수 있다.

다음으로 핀란드가 고령자정책을 시행하면서 확립한 사회적 합의 도출의 기반을 마련하는 것이 필요하다는 것이다. 핀란드에서 ‘고령 근로자를 위한 국가 프로젝트’ 등과 같은 정책을 추진하고 시행하여 성공할 수 있었던 데에는 북유럽 복지국가의 전통, 문화적·민족적 동질성, 그리고 상대적으로 적은 인구 규모 등을 꼽고 있다. 이와 같은 요인들은 총체적 성격의 고령화 프로젝트를 추진함으로써 발생할 수 있는 경제, 교육, 보건, 사회보장 등 여러 분야의 복잡한 이해관계 및 갈등 등을 해결하는 데에 도움을 준 것으로 평가할 수 있다. 또한 핀란드의 고령화 정책 추진과정에서는 이해관계가 얽혀 있는 민감한 사안에 대해서는 정부 부처, 정당, 그리고 사회적 파트너들끼리 오랜 기간 동안 협의하

여 정치적 합의를 이끌어 내는 데에 주력하였다. 특히 최우선 프로그램의 경우에는 정부, 노조, 사용자 등 노사정 삼자간 합의를 통해 시행하는 등 협력체제를 구축하여 퇴직연령 연장과 같은 민감한 사안에 대한 개혁에도 성공할 수 있었던 것으로 평가할 수 있다. 이러한 맥락에서 우리나라에서도 고령화정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 기본적으로 노사정을 비롯한 여러 이해관계자가 협의하여 사회적 합의를 만들 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요하다.

더불어 고령화 프로젝트의 성공적인 시행을 위해서는 노사정을 비롯한 사회적 파트너간 합의뿐만 아니라 이를 뒷받침할 수 있는 고령사회에 대한 사회적 인식 수준을 높일 필요가 있다. 우리 사회는 고령화사회에 대한 논의들이 이제 막 시작하는 단계로, 아직까지 고령사회가 가지고 올 사회경제적 파급 효과에 대해 사회 전반적인 인식 수준이 그리 높지 않다.

따라서 일반 국민들의 고령화사회에 대한 인식 수준을 높이기 위한 홍보의 필요성을 제기할 수 있다. 핀란드 역시 고령 근로자를 위한 핀란드 프로젝트 시행 초기에는 정책 홍보에 주력하였다. 홍보의 필요성은 앞서 영국 사례에서도 살펴보았지만, 핀란드 사례로부터의 함의는 고령자의 고용을 포함한 고령사회 전반에 대한 인식 수준을 제고하도록 하는 방향으로 이루어져야 한다는 것이다.

특히 세대간 연대성(inter-generational solidarity)에 대한 사회적 합의 도출이 필요하다고 할 수 있다. 최근 우리나라에서 국민연금을 둘러싼 사회적 갈등과 논란이 심각했듯이 향후 고령화정책에서는 이해관계를 둘러싼 사회적 갈등이 첨예화될 가능성이 높다. 따라서 사회 구성원 간 사회적 연대와 세대간 연대를 증진시켜 고령화정책에 대한 공문화 및 사회적 합의를 만들어가는 것이 필요하리라 보여진다.

## 제3절 국가간 정책 비교 및 시사점

### 1. 유형화를 통한 국가간 비교

#### 가. 3개 국가 사례 비교

앞서 지적하였듯이 프랑스, 영국, 핀란드 3개 국가는 각기 다른 역사 속에서 형성되어 온 정치·사회적 전통을 배경으로 고령자 고용정책에서 차이를 보이고 있다. 정부와 시장 간의 관계에서 3개 국가 중 영국은 가장 시장중심적인 모습을 보이고 있는 반면, 핀란드는 가장 적극적이고 종합적인 정부 개입을 띠고 있으며, 프랑스는 중간 정도의 입장을 보이고 있다.

하지만 3개 국가 모두 1990년대 이후 고령자에 대한 적극적인 고용정책의 필요성과 중요성에 대해 인식하고 있다는 공통점을 가지며, 이는 기본적으로 고령화 속도가 빨라지고 이전 고령자정책의 중심이 되었던 고령자 노동시장 퇴출정책의 사회적 비용이 증대하고 정책의 효과성이 비판받음에 기인한다.

구체적인 고용정책에 있어서는 각기 특징을 보이고 있으나 장기적이고 종합적인 정책이라는 점에서 핀란드가 가장 앞서고 있는 것으로 판단된다. 영국은 시장에서의 개입을 최소화하기 위해 기업 등 고령자 고용관련 주체들의 인식을 변화시키고 지침을 마련하여 권장하는 정책을 시행하면서 뉴딜 50+ 프로그램 중 하나로 50세 이상에 대한 생계지원, 고용상담, 직업훈련을 지원하고 있고, 프랑스는 고령자의 채용으로부터 은퇴에 이르기까지 경로를 대상으로 일반적인 고용창출 프로그램 틀 내에서 고령자에 대해 우선적으로 지원하고 있는 반면, 핀란드는 보다 장기적인 시각하에서 고령자가 노동과 직업을 유지할 수 있도록 고령자의 노동능력(workability)과 시장에서의 고용가능성(employability)을 제고하는 동시에 고령자에 대한 가족 및 사회의 책임과 지원을 병

〈표 2-11〉 유럽 주요 3국의 고령화 관련 정책 특징 비교

	프랑스	영국	핀란드
배경 (고령자와 청년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990년대 이전에는 고령자의 노동시장 퇴출을 유도하였으나 1992년부터 시작된 고요한 혁명(révolution silencieuse)을 배경으로 고령자 관련정책에 대한 비판이 제기</li> <li>예: 1963년 시작된 고령자 조기퇴직제도가 1970, 80년대 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990년대 이전 청년 실업 정책이 노동시장정책의 중심이었으나 1990년대 들어 관심 증대</li> <li>예: 1977~88년 고연령 근로자퇴직장려 정책 (Job Release Scheme) 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990년대 중반까지 청년층의 고용기회를 확대하고자 중고령자의 조기퇴직을 장려하는 정책을 시행</li> </ul>
고령자 고용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990년대 20%대, 2001년 30%대 진입, 현재 36.8%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990년대 40% 수준, 2000년 50%대 진입, 현재 55.5%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1990년대 30% 수준, 2000년 40%대 진입, 현재 49.6%</li> </ul>
정책 원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가가 개입은 하지만 고령자를 위한 특별한 정책보다는 고용 취약계층의 일부로 파악</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시장원리 원칙에 따라 국가가 고령자 고용에 직접 개입하기보다 고용주의 고령자 고용관련 인식 변화에 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회를 고령화사회에 맞게 재편하여 고령자가 계속해서 일할 수 있는 사회적 환경을 조성하기 위한 포괄적이고 총체적인 성격의 정책</li> </ul>
주요 정책 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 채용시 차별금지 및 민간기업 고용지원정책(CIE)과 공공부문 고용지원 정책(CES, CEC)에서 주요 대상</li> <li>- 채용 중 해고 방지를 위해 해고시 실업보험 특별기여금(Delalande)</li> <li>- 조기퇴직제도가 운영되고 있으나 조건의 엄격성이 강화되고 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업 대상 홍보 캠페인</li> <li>- 다양한 연령층의 고용을 위한 시행지침 : 고용주들에게 연령을 이유로 차별을 해서는 안 된다는 점을 확실히 알리기 위하여 제정</li> <li>- 뉴딜 50+ : 직업능력 향상, 지역경제에서 요구되는 기술 획득으로 취업이 용이하도록 개별적이고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finnish National Programme for Ageing Workers: 1998~2002, 중고령자 고용가능성 증대, 개인 수준(작업 능력 등), 작업장 수준(작업장 특성 및 환경 등), 노동생활과 노동시장 수준(고용에의 의무와 정당한 실업 등), 제도 수준(연금, 노동시장 관련법, 산업보건 및 안전 등) 등에</li> </ul>

<표 2-11>의 계속

	프랑스	영 국	핀란드
		실질적인 도움과 지원을 제공하는 것을 목표로 하나의 틀 안에서 생계지원, 직업상담, 직업훈련, 고용보조금 등을 포괄.	- 연금 재정건전과 유년성 확보를 위한 연금 개혁 - VETO Programme : 새로운 국가 프로젝트로 2003~2007년, 일(work)과 근로생활(working life)의 매력을 증진시켜 사람들로 하여금 일자리에 보다 오래 머물러 있도록 하기 위함

행하는 종합적인 정책을 범국가적 차원에서 추진하고 있기 때문이다. 위의 <표 2-11>은 3개 국가의 고령자 고용정책에서의 주요 사항을 비교하고 있다.

#### 나. 3개 국가 사례 유형화

지금까지 살펴본 유럽 3개 국가 사례는 고령자의 생산성 수준과 이에 대한 사회의(보다 구체적으로 고용주의) 인식에 대한 정부의 판단을 기준으로 유형화될 수 있다. 고령자 생산성 수준 기준은 고령자가 직무를 수행하고 이에 대한 대가로서 임금을 수령하는 것이 기업의 정상적인 이윤을 가져오고 사회적으로도 고령자의 경제활동이 효율성을 가질 정도의 생산성을 가지고 있는지에 대한 정부의 판단 여부이며, 이에 대한 사회인식 기준은 고령자 관련 노동시장에서의 정보가 충분하여 생산성 수준에 대해 기업과 사회의 고용주들이 인식을 하고 있는지에 대한 정부 판단을 의미한다.

다음 그림에서 볼 수 있듯이 두 가지 기준에 따라 4개의 국면이 존재하는데<sup>89)</sup> 제1사분면은 정부가 고령자의 생산성이 충분할 정도로 높

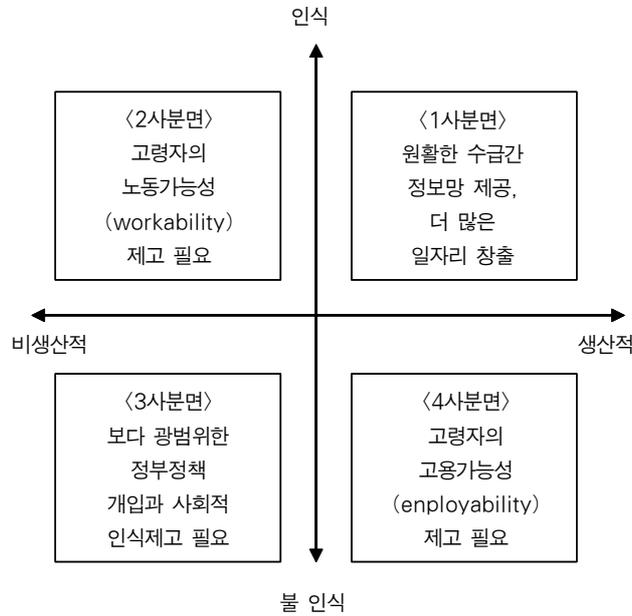
은 상태에서 고용주들이 이러한 상황을 잘 인식하고 있다고 판단하는 상태를 의미한다. 이러한 조건하에서는 기업 등의 고용주들이 다른 연령층과 동일한 수준에서 고령자를 고용하게 되어 정부의 역할은 전체 고용시장에서 더 많은 일자리창출과 필요시 수요와 공급 간의 원활한 매칭을 위한 정보망 제공에 국한된다. 제2사분면은 정부가, 고령자가 충분한 정도의 생산성을 가지고 있지 못하며 사회의 고용주들이 이 점을 인식하고 있다고 판단하는 경우를 가리킨다. 이 경우에 정부는 고령자에 대한 직업훈련을 강화하는 등 노동능력을 증대시키기 위해 노력하게 된다. 제4사분면은 고령자가 충분한 정도의 생산성을 가지고 있으나 사회의 고용주들이 이에 대해 정확한 인식을 가지고 있지 않은 상태라고 판단하는 경우를 의미하며, 이 경우 정부는 고령자 노동시장에서 정보 생산 및 교류를 확대하는 등 정보망을 확충하고 고용지원정책 등 고용주에 대한 고령자 고용유인정책 등을 시행해야 한다. 제3사분면은 고령 노동자의 생산성도 충분한 수준이 아니며, 사회에서 이에 대한 인식도 부족한 상태라고 판단하는 경우를 가리키며, 정부는 고령자의 노동능력, 고용가능성 제고는 물론 사회의 전반적인 고령자에 대한 인식 변화와 고령자 일자리창출 등 종합적인 대책을 수립 시행해야 한다.

이러한 분류 기준하에서 유럽 3개 국의 정책 범위는 각기 위의 4개 분면 중 다른 부분을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 핀란드는 고령자 문제가 고령자 개인의 생산적 능력 저하, 시장에서의 고용 어려움, 사회적인 지원과 인식 부족에서 발생하는 종합적인 문제라고 판단하여 고령자의 노동가능성과 고용가능성을 제고하는 것은 물론, 가족과 사회의 인식 및 지원 제고에 이르기까지 정부가 개입하는 종합적인 범국가적 정책을 시행하여 정책 범위를 3사분면으로 확대하고 있다.

반면, 영국은 고령자 문제가 주요 원인이 시장에서 발생한다고 판단하여 민간 고용주의 고령자 고용에 대한 유인을 제공하기 위해 인식전환 홍보 프로그램과 고용지원 프로그램을 시행하는 등 정부의 정책 영역이 1과 4사분면에 위치하고 있다고 판단할 수 있다.

89) 양 기준과 이에 따른 구분은 사회 내에서 고령자 노동의 적극적인 활용이 사회적으로 반드시 필요하다는 합의가 만들어져 있음을 전제로 한다.

(그림 2-16) 고령자 관련 상황 판단과 정책 필요성



프랑스는 기본적으로 정부의 지원을 통해 시장에서 고령자의 고용 가능성을 증진시키기 위한 고용창출 프로그램과 퇴출억제 프로그램을 시행하는 등 4사분면에 위치하나 각 프로그램에 고령자에 대한 직업훈련을 포함시켜 2사분면도 정책 영역에 포함시키고 있다.

## 2. 유럽 고령자 고용정책의 종합적 시사점

지금까지의 유럽 전반적 수준에서의 고령화 및 고령자 고용 현황과 이에 대응한 공동 고용정책방향과 공동 정책방향에 기초하지만 각국의 고령화와 고령자 고용 현황 및 역사적 전통 등에 따라 달라지는 각국의 고령자 고용정책에 대한 분석은 종합적인 관점에서 볼 때 우리나라 고령자 고용정책 수립에 있어 다음과 같은 시사점을 제공할 수 있다.

첫째, 고령자 고용정책은 장기적 목표와 단기적 목표를 구분하여 장

기적인 정책방향을 수립하고 이의 달성을 위한 단기적인 목표들을 단계적으로 수립, 시행해 나가야 한다는 것이다. 유럽 공동 고령자 고용 목표에서 볼 수 있듯이 고령자의 고용률 제고와 은퇴연령 연장에 있어 장기적인 정책목표를 설정하는 것이 바람직하며 이러한 정책 목표는 일반적인 고용목표(전체, 남·여)의 체계 속에서 수립되어야 한다.

두 가지 유럽 공동목표는 기본적으로 고령자 경제활동참가율 제고를 통해 달성이 가능한 만큼 장기적 정책목표에의 경로는 고령자 경제활동참가율 제고라는 장기적 정책방향에 놓여져야 한다.

둘째, 고령자 고용정책은 현재 고령자들의 상황과 시장에서의 인식 정도에 대한 정확한 판단을 토대로 수립되어야 한다. 현재 우리나라 고령자들의 대부분은 과거 1970년대와 1980년대 높은 경제성장을 가능하게 했던 노동자들이며, 이들에게 축적된 경험과 노하우는 충분히 생산 활동에 활용될 수 있다고 판단된다. 하지만 현재 우리나라가 겪고 있는 급격한 변화를 고려할 때 이들이 산업현장에 그대로 투입되기는 곤란한 점도 가지고 있으며 따라서 이들에 대한 재교육이나 이전을 위한 직업훈련이 필요하지만 현실적으로 충분하지 못한 상황이며 사회의 고용주들의 인식 또한 38선, 45정, 56도 등 상당히 부정적인 인식을 가지고 있는 것도 사실이다.

셋째, 고령자 고용정책을 일반적인 고용정책 틀 속에 담을 것인지, 고령자를 특정 계층화하여 정책을 펼 것인지에 대한 고민이 필요하다고 생각된다. 프랑스에서 발견되는 일반적 고용정책 틀 속에서의 고령자 고용정책과, 영국과 핀란드에서 보이는 고령자 단일 계층에 대한 정책은 각기 장단점을 가지고 있다. 현재, 고령자 문제에 대한 사회적 인식 수준, 청년층, 여성, 장애인 등 타계층 문제의 심각성 수준을 고려할 때 현재에서는 고령자를 특정 계층으로 파악하여 개별적인 프로그램을 집행하는 것보다 전체 고용정책의 틀 속에서 고령자 문제를 풀어나가는 것이 나은 것으로 판단되지만 고령자 문제의 심각성이 지금보다 더 높아지는 경우에는 고령자만을 대상으로 하는 종합적인 프로그램 또한 필요해질 것으로 예상된다.

이러한 점들을 종합해 볼 때 고령자 고용정책은 보다 장기적인 관점

에서 목표와 방향이 수립되어야 하고 이러한 장기적인 목표를 달성하는 과정의 일부로서 단기적인 정책목표들이 단계적으로 수행해야 한다. 위에서 본 그림으로 설명하면 우리나라의 고령자 정책은 그림의 3사분면인 가장 적극적인 모습을 띠어야 한다고 판단되나 단기적으로는 장기 방향의 틀 속에서 1과 4사분면처럼 시장에서의 고령자 고용유인을 극대화하고 정보의 교류를 극대화할 필요가 있다고 판단된다. 또한 현재의 고령화 현황과 사회의 인식 등을 고려할 때 단기적으로는 다른 연령계층 및 취약계층과의 형평성을 고려하는 고령자 고용정책이 될 수 있도록 일반적 고용정책의 일환으로서 고령자 고용정책을 고려하는 것이 더 바람직한 것으로 판단되나 고령화 정도가 심각해지고 이에 대한 사회적 인식이 심화된다면 고령자 고용을 중심으로 하는 특별하고 개별적인 고령자 고용정책 틀도 필요할 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 손유미·김철희(2008), □□중고령자의 직업능력개발□□, 한국직업능력개발원.
- 안주엽(2002), □□중장기 인력수급 전망: 2002~2010)□□, 한국노동연구원.
- 이혜훈(2001), □□고령화와 재정의 대응과제□□, 한국개발연구원.
- \_\_\_\_\_(2002), 『고령화의 경제적 영향에 대한 소고』, □□노동정책연구□□ 제 2권 제2호.
- 장지연(2001), □□중고령자 노동시장의 특성과 고용지원정책□□, 한국노동연구원.
- \_\_\_\_\_(2002), “고연령근로자의 경제활동과 은퇴” 한국노동연구원 외 주최 국제세미나 『고령화 시대의 노동시장정책』, 발표논문.
- \_\_\_\_\_(2002), □□고령화시대의 노동시장과 고용정책(I)□□, 한국노동연구원.
- 장지연 외(2003), □□고령화시대의 노동시장과 고용정책(II)□□, 한국노동연구원.
- 허재준(2002), “임금의 연령별 추이와 고연령층 노동시장” 한국노동연구원 외 주최 국제세미나 『고령화 시대의 노동시장정책』 발표논문.
- 허재준·전병유(1998), □□고령자 노동시장: 현황과 정책과제□□, 한국노동연구원.
- 황준욱(2003), □□미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구□□, 노동연구원.
- Age Positive(2002), *Age Diversity at Work: A Practical Guide for Business*.
- Akinson, J.(2001), “The New Deal 50-Plus: Evidence from Client Surveys,” *Labour Market Trends*, Vol. 109, No 11.
- Amkil, R., 2004, 『핀란드의 고령화 정책』, □□국제노동브리프□□, 1·2월호.

한국노동연구원.

Baudet-Caille Véronique(2001), *L'emploi des salariés de plus de 50 ans*, Editions Liaisons.

Burkhauser, Richard V. (2002), "New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the Twenty-First Century" *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, Iss.3, Nashville: Sep.

Commission of the European Communities, *Towards a Europe for All Ages*, 1999.

DARES(2001), premières informations et premières synthèses, 11월 N° 44.1.

\_\_\_\_\_ (2003), premières informations et premières synthèses, 12월 N° 50.1.

\_\_\_\_\_ (2003), premières informations et premières synthèses, 12월 N° 50.2.

Daniel, C.(1998), "Les politiques d'emploi: une révolution silencieuse", *Driot Social* n° 1, janvier.

Depuis, Jean-Marc et Moudden, Claire EI(2000), "Une mesure de la contributivité et de la redistribution des retraites en France de 1947 á 1999", *Revue Française des Affaires Sociales*, MES.

Disney, R. and Hawkes, D.(2003), "Why Has Employment Recently Risen Among Older Workers in Britain?." Dickens, R., Gregg, P., and J. Wadsworth(eds.), *The Labour Market Under New Labour: The State of Working Britain*. Basingstoke: Macmillan.

Duncan, C.(2004), 『영국의 고령자 고용정책』, □□국제노동브리프□□, 1·2월 호. 한국노동연구원.

DWP(2001), *Evaluation of the Code Practice on Age Diversity in Employment*.

Esping-Anderson, G. and H. Sonnberger(1991), "The Demographic of

Age in Labor-Market Management.” in Myles, J. & J. Quadagno (eds.), *States, Labor Markets and the Future of Old Age Policy*, Philadelphia: Temple University Press. pp. 227~249.

EU(2003), *Social situation in the European Union 2003*.

European Commission(2002), *Employment in Europe 2002*.

\_\_\_\_\_ (2003), *Employment in Europe 2003*.

Eydoux, Anne (2004), □□프랑스 실업보상체계와 노동시장정책□□, 노동연구원.

Guillemard, Anne-Marie(2001), “Reforming Employment and retirement in an ageing society: Difficulties in finding a way out of the end of career inactivity trap in France”, 2001 JIL Workshop/Syposium -Toward Active Ageing in the 21st Century- 발표 원고.

Hayward, M.D., Grady, W.R. and S.D. McLaughlin(1988) “Changes in the Retirement Process among Older Men in the United States: 1972~1980”, *Demography* 25, pp 271~286.

House of Commons(2003), *Employment for All: Interim Report*, Work and Pensions Committee.

Ilmarinen, J.(1999), *Ageing Workers in the European Union: Status and Promotion of Work Ability, Employability and Employment*. Helsinki: Finnish Institute of Occupational Health.

\_\_\_\_\_ (2001), “Ageing Workers”, *Occupational & Environmental Medicine*. Vol. 58 No. 8.

\_\_\_\_\_ (2004), 『전문가 인터뷰』, □□국제노동브리프□□, 9·10월호. 한국노동연구원.

INSEE, *Presentation du dossier fin de carrière et départ à la retraite*, 2002.

\_\_\_\_\_, *projections de population active 2002* 3월 N° 838.

Johnson, Paul and Klaus Zimmermann(1993), *Labor Markets in an*

*Aging Europe*, Cambridge University Press.

Keese, M., and Jea Heng Lee(2002), “Older but Wise: Achieving Better Labour Market Prospects for Older Workers in Korea” 한국노동연구원 외 주최 국제세미나 『고령화 시대의 노동시장정책』 발표논문

Ministry of Labour(Finland)(2003), *Employment of Labour*, Helsinki: Ministry of Labor.

OECD(각 연도), *Employment Outlook*, Paris: OECD.

\_\_\_\_\_(각 연도), *Labour Force Statistics*, Paris: OECD.

\_\_\_\_\_(2000), *Reforms for an Ageing Society*, Paris: OECD.

\_\_\_\_\_(2004a), *Ageing and Employment Policies: United Kingdom*, Paris: OECD.

\_\_\_\_\_(2004b), *Ageing and Employment Policies: Finland*, Paris: OECD.

\_\_\_\_\_(1995a), *The Transition from Work to Retirement*, Paris:OECD.

\_\_\_\_\_(1995b), *The Labour Market and Older Workers*, Paris:OECD.

\_\_\_\_\_(1995), “The Labor Market and Older Workers”, *Social Policy Studies*, No. 17.

Quadagno, Jill and Melissa Hardy(1996), “Work and Retirement.” in Robert Binstock and Linda Goerge(eds.), *Aging and the Social Sciences*, pp. 326~345.

The Central Office of Information(2000), *Winning the Generation Game: Improving Opportunities for People Aged 50~65 in Work and Community Activity*.

VOLKOFF Serge(2000), MOLINIE Anne-Françoise, JOLIVET Annie, “Efficaces á tout âge? Vieillesse démographique et activités de travail”, CEE Dossier 16.

Wise, David(1996), *Advances in the Economics of Aging*, NBER, Chicago Press.

## 제 3 장 여성의 일자리창출정책 국제비교

### 제1절 서 론

우리 경제는 1인당 국민소득 1만 달러 시점을 통과하여 2만 달러 단계로 나아가는 과정에 있다. 이 과정은 국민소득 1만 달러까지의 기간과 비교해서 매우 많은 변화들이 예상된다. 물론, 1인당 국민소득 수준만으로 경제발전의 단계와 수준, 경제·산업·기술의 구조 변화를 나타내는 것은 매우 문제가 많은 발상이지만, 이러한 수치가 함축하는 의미는 쉽게 전달될 수 있을 것이다. 1인당 국민소득 1만 달러를 과거의 후진국형 발전체제에서 선진국형 발전체제로 넘어가는 것을 나타내는 하나의 지표로 간주해도 무리가 없을 것으로 보인다. 이러한 의미에서 앞으로 2만 달러 시점까지의 경제발전 과정에서는 기존의 발전이나 성장 방식과는 매우 다른 양태들이 전개될 것이고, 이에 대한 효과적이고 효율적인 정책적 대안을 만드는 것은 매우 중요하다고 판단된다. 그 중에서도 가장 큰 변화의 하나가 여성의 경제활동참가에 관한 문제이다.

일반적으로 경제발전과 여성의 경제활동참가율 간의 관계는 U자 형태를 가진다고 한다. 농업사회에서 공업사회로 전환하면서, 남성들은 블루칼라 일자리로 진출하고, 여기서 발생한 가계소득이 소득효과를 통해서 여성들의 경제활동참가율을 낮추게 된다. 가장 낮아지는 시점이

2,500달러 시점(세계은행의 분류에 따르면 중위소득 국가들의 소득수준) 전후라고 하고, 이 시점에서의 경제활동참가율은 약 35% 수준이라고 한다(Mammen and Paxson, 2000). 이 이후 여성들의 경제활동참가율이 1만 달러 시점까지 점증하게 된다. 이 기간 중에는 여성들의 학력 수준 증가와 사무직 및 서비스직 등 여성들이 받아들일 만한 화이트칼라 일자리가 늘어난다. Goldin(1995)에 따르면, 20세기 들어 여성의 경제활동참가율이 증가한 것은 여성들이 받아들일 수 있었던 화이트칼라 일자리가 증가하였기 때문이고, 여기에 여성들의 교육수준 향상이 결합되면서 여성들이 화이트칼라 일자리를 차지할 수 있게 되었다는 점을 지적하고 있다.

그 이후 많은 선진국들의 1인당 소득수준이 1만 달러 시점인 1970년대 후반 이후 여성 경제활동참가율 증가가 가속도가 붙게 된다. 현재 선진국이라고 하는 대부분의 국가들의 경우 '1만 달러에서 2만 달러'로 진입하는 기간은 다른 어느 기간에 비해서 여성들의 경제활동참가율이 가장 빠르게 증가하는 기간이다. 2만 달러 시점 이후에는 많은 선진국들에서 여성 경제활동참가율이 일정 수준에 도달함으로써 증가 속도가 완만해진다.

대부분의 선진국가들의 경우, 1만 달러에서 2만 달러로 가는 기간 중에 여성 노동에 대한 수요가 빠르게 증가할 수 있는 기술적이고 경제 산업적인 변화가 진전되었다. 우선 제조업이 고도화되면서 산업구조가 제조업에서 서비스업 중심으로 전환하고, 지식 및 정보 중심의 서비스업이 확대되면 연구개발 및 혁신 투자가 증가하고, 교육·보건·의료복지 등 사회적 서비스에 대한 수요가 증가한다. 그 결과, 여성 노동력에 대한 수요가 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 크게 증가한다. 이 기간 동안 경제·산업·기술 구조의 변화가 여성 친화적인 일자리를 증가시키는 데 그치지 않고(faster growth of female-oriented jobs), 고숙련 여성에 대한 수요를 편향적으로 증가시키는 방향으로 변화함으로써(skill biased nature of female employment growth) 여성들이 기존의 남성 지배적인 직종에 적극적으로 진출할 수 있는 기본적인 조건이 마련되어 간다. 이를 통해 여성의 경제활동참가율 제고뿐만 아니라 성

별 직종분리의 완화, 여성의 사회적 지위의 향상 등이 이루어진다.

그러나 이러한 변화는 단순히 여성을 더 선호하는 방향으로 경제·산업·기술 구조가 바뀌었다는 이유만으로 자연스럽게 이루어지는 것은 아니다. 또한 단순히 여성의 학력수준이 높아졌기 때문에 일어나는 것만도 아니다. 이러한 조건들은 충분조건일 뿐이다.

여성의 경제활동참가율 제고와 숙련 직종에서의 여성비율 증가는 고학력 여성들을 중심으로 하여 이러한 기술 및 숙련 구조의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 환경과 정책의 정비가 있었기 때문에 가능하였다. 미국을 비롯한 많은 선진국들이 여성에 대한 수요 증가라는 변화에 직면하여 여성들이 매우 적극적이고 탄력적으로 대응할 수 있도록 환경을 정비하고 여건을 만들어 주는 정책적인 노력을 경주함으로써 기간 중에 매우 높은 수준의 여성 경제활동참가율 제고와 고숙련 여성 인력의 고숙련 직위로의 진출이라는 성과를 확보한 것이다.

경제발전과 여성의 경제활동참가 간의 선순환 구조가 가능하기 위해서는 노동시장정책과 복지정책 등이 여성 고용에 우호적인 경제적 인센티브를 창출할 수 있는 방향으로 가야 할 것이다. 즉 2만 달러 시대로 가능 과정에서 여성은 지속적인 발전을 위한 중요한 담지자(crucial agents of sustainable development)이고, 이를 위해서는 여성을 노동시장으로 끌어들이는 적극적인 정책적 노력이 필요하다는 것이다.

이러한 문제 의식에서 본 연구는 선진국들이 경제발전과 여성 고용률 증가 간의 선순환 구조를 이끌어내기 위해 사용한 노동·사회정책들을 비교검토해 보고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 OECD 국가 중에서 대표적인 9개 선진국을 선택하여 이들 국가의 여성 경제활동의 변화추이를 기술한다. 제3절에서는 OECD의 각종 데이터베이스와 세계은행이 제공하는 19개 국의 14개년도(1980~1994년) 자료를 결합하여 개별 국가의 여성 경제활동참여 수준을 설명하는 주요 제도변수의 효과를 cross-sectional time-series regression으로 분석한다. 제4절에서는 여성 경제활동에 영향을 미치는 주요 정책들을 OECD 주요국의 사례를 중심으로 비교 분석한다.

## 제2절 여성 노동의 국가별 특성과 변화

### 1. OECD 주요국의 여성 고용률 증가추세

#### 가. 여성 고용률의 증가추세

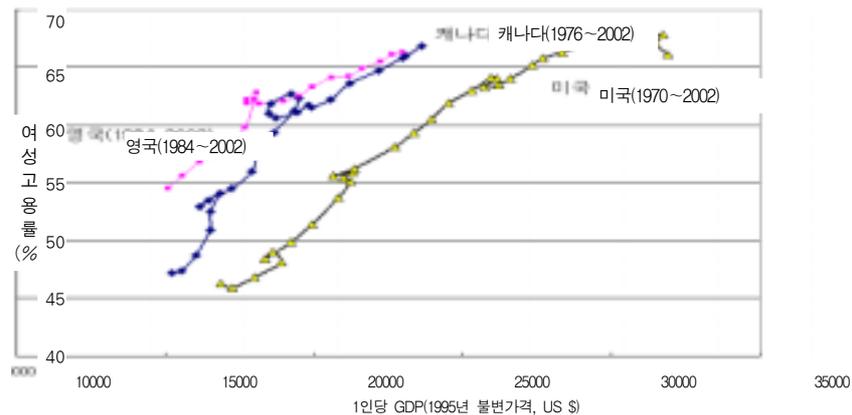
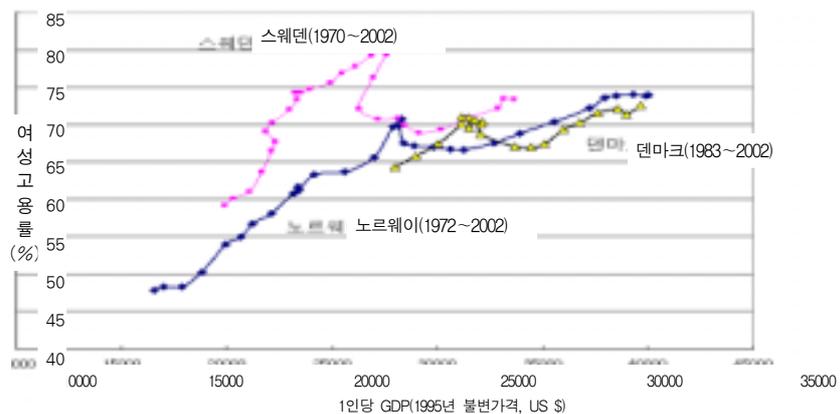
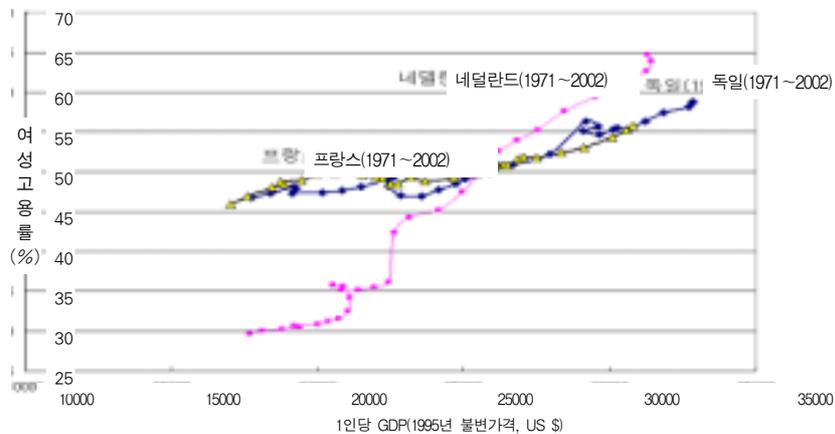
한 국가의 GDP 증가와 여성 고용률(employment-population ratio)<sup>90)</sup> 간에는 어떤 관련성이 있을까? 일반적으로 경제발전(GDP 증가)과 여성의 경제활동 간의 관계는 U자 형태로 나타난다는 연구들이 있다(Sinha, 1965; Durand, 1975; Ckark et.al., 2003). 그런데 이때 U자형 관계에서 바닥을 치는 시점이 산업화의 초기이기 때문에 1인당 GDP가 1만 달러에서 2만 달러로 넘어가는 시점을 살펴볼 때에는 GDP의 증가와 여성 고용의 증가는 비례관계에 있는 것으로 관찰된다. 이것은 본 연구의 분석대상인 선진 9개 국의 경우에 한결같이 나타나는 현상이다(그림 3-1 참조).

[그림 3-2]에 제시한 바와 같이 9개 분석대상 국가에서 GDP 1만 달러 시점과 2만 달러 시점 사이에 남성의 고용률은 추세적으로 하락하였고 여성의 고용률은 급상승하여 남성과 여성의 고용률의 차이는 크게 줄어든 것으로 나타났다.

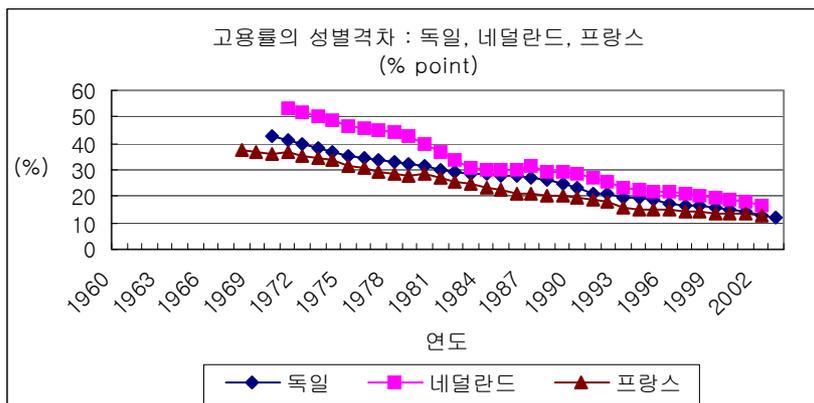
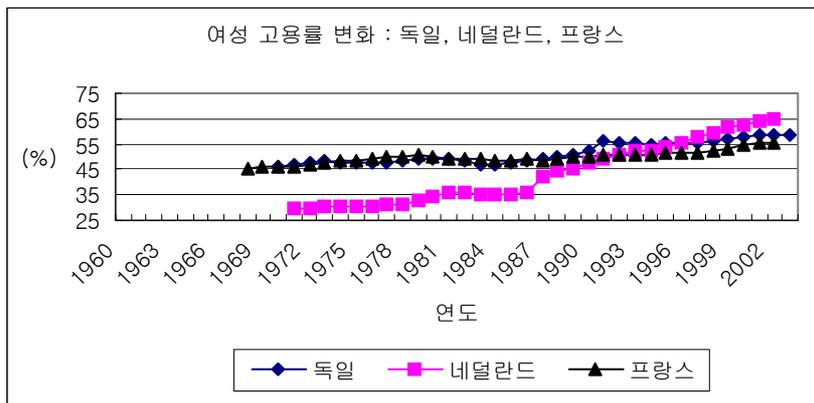
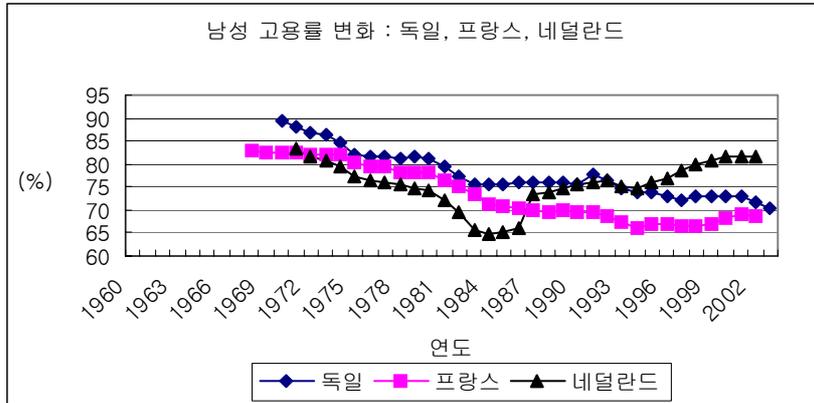
1980년대 동안에 분석대상이 된 9개 국가 중에서 여성 경제활동참가자의 증가율이 다른 국가에 비하여 월등히 높은 국가는 네덜란드이며 그 다음이 캐나다와 미국의 순이다. 노르딕국가 중에는 노르웨이가 비교적 높은 수준의 증가율을 유지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 여성 경제활동참가자 증가율 그 자체는 여성의 고용률이 낮은 국가에서 오

90) 고용률 또는 유업률(유업자 비율)이라고도 한다. 이것은 전체 생산가능인구(15~64세) 중에서 취업자가 차지하는 비율을 가리키는 것으로 취업자와 실업자를 합한 경제활동참가율과는 다른 개념이다. OECD 국가들에서는 경제활동참가율보다 고용률 개념을 더 많이 사용하며, 특히 과거의 실태를 알려주는 통계 수치는 경제활동참가율의 입수가 어려웠기 때문에 고용률 지표를 사용하였다.

(그림 3-1) 1인당 GDP와 여성 고용률의 관련성



[그림 3-2] GDP 1만 달러에서 2만 달러 시점에서 고용률의 변화



오히려 높게 나타나기 쉬운 경향이 있다.

여성 고용률을 기준으로 보자면 노르딕국가가 다른 두 그룹의 국가들에 비하여 월등히 높은 수준이다. 특히 덴마크와 스웨덴은 1980년대 기간 동안 이미 75%를 넘는 여성 고용률을 보인다. 노르딕국가 다음으로는 영어권 국가의 여성고용률이 높다. 이에 비해 프랑스와 네덜란드를 포함하는 대륙국가는 가장 낮은 수준의 여성고용률을 나타냈다.

노동시장의 여성 비율을 기준으로 살펴보다라도 여성 고용률의 경우와 유사한 실태가 나타난다. 일반적으로 노르딕국가가 가장 높은 여성 비율을 나타내고 그 다음이 영어권 국가이다. 대륙국가는 가장 낮은 수준의 여성 비율을 나타낸다. 그러나 이것을 단순화해서 볼 때 그렇게 요약해서 말할 수 있다는 뜻이지만, 실제로는 이와는 다르다. 노르딕국가 중에서는 노르웨이의 여성 고용률과 노동시장의 여성 비율이 가장 낮다. 대륙국가는 가장 낮은 수준의 여성 고용률을 보이지만 그 중에서도 네덜란드는 여성 고용률이 현저하게 낮다.

〈표 3-1〉 분석대상 국가의 경제활동참가자 증가율과 여성 고용률

		경제활동참가자 증가율(연평균)		노동시장의 여성비율 (1980~89년)	여성 취업자비 (15~64세)
		남성 (1979~89년)	여성 (1979~89년)		
노르딕국가	덴마크	0.5	1.4	45.3	74.6
	노르웨이	0.3	2.1	42.9	67.8
	스웨덴	0.0	1.3	46.9	77.6
대륙국가	프랑스	0.0	1.6	41.8	56.0
	독일	0.5	1.2	39.3	-
	네덜란드	1.2	5.4	34.5	42.6
영어권국가	캐나다	1.2	3.1	41.9	64.5
	영국	0.1	1.5	40.5	60.2
	미국	1.1	2.4	43.5	63.7

자료: OECD, *OECD Historical Statistics, 1960~1997*.

#### 나. 시간제 노동의 비율

여성 노동자 중에서 파트타임 노동자가 차지하는 비중인 ‘시간제 비율’은 여성 중에서 취업자가 차지하는 비율과는 달리 복지국가 유형화론에 따른 국가 분류상에서 일정한 경향성이 발견되지 않는다. 즉 노르딕국가나 대륙국가, 영어권국가 간에 뚜렷한 차이가 없는 것으로 나타난다.

여성 노동자 중에서 시간제근로의 비중이 높은 국가는 네덜란드와 영국, 노르웨이, 독일의 순이다. 이것은 여성노동자의 비정규직화가 심화된 국가의 순이라고 볼 수 있을 것이다. 이들 국가의 공통적인 특징은 각 국가 그룹 내에서 여성의 고용률이 상대적으로 낮은 국가라는 점이다. 즉 일정한 복지국가의 유형 안에서 여성의 비정규직화의 진행과 여성의 고용률 증가는 반비례할 가능성이 더 크다는 해석이 가능하다.

시간제 근로자 중에서 여성이 차지하는 비중은 독일, 영국, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴의 순으로 높게 나타났다. 시간제근로의 여성 비율이 상대적으로 낮은 나라는 미국과 캐나다, 덴마크였다. 이렇게 볼 때 스웨덴을 예외로 한다면 시간제근로의 여성화가 심화된 국가의 경우 여성의 고용률 증가가 이루어지는 것과는 함께 가기 어렵다고 볼 수 있다.

네덜란드의 경우가 시간제근로의 비중이 높은 나라로서 급속하게 여성 고용률을 높인 사례가 됨으로써 시간제근로의 증가와 여성 고용률의 증가가 긴밀한 연관성이 있지 않겠는가 하는 논의가 이루어졌고, 특히 선진국 대부분의 국가에서 여성의 시간제근로 비중과 고용률이 동시에 우리나라보다 높기 때문에 시간제의 확대가 고용률의 확대에 도움이 될 것으로 막연히 예상되어 왔으나, 이들 OECD 국가들 간의 비교 결과에 따르면 예상과는 반대로 ‘시간제근로의 여성화’나 ‘여성 노동의 시간제화’가 진전된 국가는 오히려 여성의 고용률이 낮은 국가들이었다. 이러한 비교의 결과가 시사하는 바는 시간제근로의 확대정책이 결과적으로 실질적인 여성 고용의 확대를 가져오지 못할 수 있다는 것이다. 그보다는 오히려 여성의 낮은 고용률과 높은 시간제 비율은 시장노동과 보살핌노동의 성별 분업에서 여성이 보살핌노동을 전담하면서

시장노동에 적극적으로 참여하지 못하는 사회구조가 공통으로 영향을 미쳐서 나타난 현상의 두 측면으로 이해하는 것이 적절할 것 같다.

한편, 여성 시간제 노동자가 당면하는 고용의 질을 전일제 노동자 대비 시간제 노동자의 상대임금으로 살펴보면, 스웨덴과 네덜란드, 독일의 세 나라가 시간제 노동자의 임금수준이 높게 나타났으며, 영국의 세 나라가 모두 임금수준이 낮은 것으로 나타났다. 이런 비교 결과를 가지고 생각해 볼 때, 스웨덴과 네덜란드의 여성의 시간제노동 비율이 높다고 하더라도 시간제노동이라는 사실 자체가 노동시장에서의 불이익이나 차별로 파악할 필요가 없을 것으로 판단되는 데 비해서 영국의 경우는 높은 시간제 비율이 자발적인 선택이라고 볼 근거가 거의 없고, 여성이 시간제근로에 집중되어 있다는 사실 자체가 차별적인 노동시장 상황과 국가가 보살핌노동에 대한 지원과 보상을 하지 않음으로 인하여 피치 못하게 노동시장에 참가하는 여성의 현실을 보여주는 것이라고 여겨진다.

또한 시간제근로의 상대적인 보상수준이 낮은 미국과 캐나다, 덴마크 같은 국가에 비하여 스웨덴, 네덜란드, 독일 등 시간제노동에 대한 보상수준이 상대적으로 높은 국가에서 시간제근로의 비중이 높은 사실에 근거해 볼 때, 만약 여성의 시간제노동을 촉진하는 것이 필요하다는 정책적 판단이 서는 경우라고 하더라도 그 방법은 시간제근로의 보상수준을 낮추어 노동수요를 촉발시키는 방식이 되어서는 효과가 없을 것이며, 오히려 시간제근로에 대한 비례 보호와 공정한 보상을 통해서 여성의 시간제근로 선호를 강화하는 방식이 되어야 할 것이라는 시사점을 발견하게 된다.

어린 자녀를 둔 부부의 고용 패턴을 국가별로 비교한 <표 3-3>에 따르면, 자녀 양육기에 있는 여성 앞에 놓여진 선택지가 나라별로 매우 다를 수 있다. 1인당 GDP 2만 달러에 근접한 시점에서 선택된 5개 국의 자료에 의하면, 어린 자녀를 둔 네덜란드의 여성은 파트타임 노동과 전업주부의 선택지 가운데 한 가지를 선택하는 구조 속에 놓인 것을 알 수 있다. 영국도 비교적 높은 비율로 파트타임노동과 전업주부 사이에서 선택을 하는 경향이다.

〈표 3-2〉 성별 시간제 비율과 시간제 근로자의 상대임금(%) : 1996~1997년

		시간제 비율		시간제의 여성비율	시간제근로자의 상대임금 (시간당, 전일제 대비)	
		여 성	남 성		여 성	남 성
노르딕 국가	덴마크	25.4	9.9	68.5	76.4	-
	노르웨이	35.9	8.1	79.1	-	-
	스웨덴	22.0	5.6	77.3	92.3	88.7
대륙 국가	프랑스	25.0	5.8	79.3	81.7	73.2
	독일	32.4	4.6	84.1	87.5	78.4
	네덜란드	54.8	12.4	75.8	93.1	69.8
영어권 국가	캐나다	28.6	10.5	69.5	69.8	46.9
	영 국	41.2	8.2	80.4	69.6	54.2
	미 국	19.1	8.2	68.0	62.5	44.0

출처 : OECD Employment Outlook, 1999.

〈표 3-3〉 6세 미만 자녀 둔 부부의 고용 패턴별 비율(%)

	남 full / 여 full	남 full / 여 part	남 full / 여 no-work
프랑스(1989)	41.9	16.1	35.8
독일(1989)	23.3	19.4	44.4
네덜란드(1994)	3.5	37.9	41.5
영국(1994)	15.7	33.1	33.8
미국(1989)	32.3	18.3	38.8

자료 : OECD Employment Outlook.

한편 프랑스와 미국에서 파트타임노동은 상대적으로 비중 있는 선택지가 되지 못한다. 이들 두 국가에서 어린 자녀를 둔 여성은 전일제로 일을 하거나 아니면 전업주부로 남는다. 독일의 여성은 전업주부로 남는 선택을 하는 경향성이 다른 국가들보다 상대적으로 강하다.

#### 다. 양육기 여성의 고용률

전병유 외(2004)의 분석에 의하면 선진국에서 1만 달러에서 2만 달러로의 GDP 증가 시점에서 어린 자녀가 있는 여성의 취업 비율이 증가하면서 연령계층별 고용률의 M-곡선이 거의 사라졌다. 그러나 이러한 현상은 모든 국가에서 일정한 정도로 나타나는 것이 아니라 보살핌 노동의 사회화를 추구하는 정책적 노력의 정도에 따라 국가마다 상이한 수준으로 나타났다. 보육·휴가제도 등의 사회정책적 뒷받침이 상대적으로 취약했던 미국과 캐나다 등 영어권 국가의 경우 2만 달러 시점에도 30대 초반 여성의 고용률은 여전히 약간의 함몰을 보인다. 자녀수에 따른 여성의 고용률 차이를 살펴본 바에 따르면, 1990년대 말 현재 스웨덴과 덴마크의 경우, 자녀수에 따른 여성 고용률 감소현상이 없으며, 노르웨이와 프랑스의 경우도 자녀를 한 명 낳을 때까지는 고용에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 한편 영어권 국가와 독일, 네덜란드는 여성의 고용률이 자녀수에 영향을 받는 것으로 나타났다.

유사한 결과는 <표 3-4>에서도 나타난다. 어린 자녀를 양육하고 있는 여성과 그렇지 않은 여성 간에 고용률의 차이가 나타나는데, 그 정도는 국가마다 상이하다. 덴마크에서는 양육자 여성의 77%가 고용되어 있고 비양육자 여성의 80%가 고용되어 있다. 고용되어 있는 양육자 여성의 88%는 전일제로 일을 하며, 비양육자는 84%가 전일제로 일을 한다. 어린 자녀를 키우고 있는 여성이라고 할지라도 그렇지 않은 여성에 비하여 고용률 면에서 떨어지지 않을 뿐 아니라 전일제로 일하는 비율 면에서도 차이가 없다는 것이다(오히려 더 높다). 네덜란드의 경우에는 비양육자의 88%가 고용되어 있는 데 비해 양육자는 66%만이 고용되어 있다. 어린 자녀를 양육하고 있는 여성은 피용자라고 하더라도 단지 22%만이 전일제로 일하고 있다. 영국과 독일의 경우도 네덜란드만큼 심하지는 않지만 추세는 대체로 비슷하다.

자녀의 연령과 가족 구조를 염두에 둔 조사 결과는 <표 3-5>과 같다. 커플 가족의 엄마와 한부모 가족의 엄마, 그리고 6세미만의 자녀가 있는 여성과 없는 여성의 고용률을 1989년과 1990년의 두 시점

〈표 3-4〉 여성(20~49세) 양육자와 비양육자의 고용률과 전일제 비율 : 1998

	고용률		피용자 중 전일제 비율	
	양육자	비양육자	양육자	비양육자
노르딕국가				
덴마크	77	80	88	84
노르웨이				
스웨덴				
대륙국가				
프랑스	57	65	79	85
독 일	62	82	47	83
네덜란드	66	88	22	74
영어권국가				
캐나다				
영 국	69	81	46	79
미 국				

European Commission(2002). The Life of Women and Men in Europe: A Statistical Portrait, data 1980~2000. eurostat Theme3: Population and Social Conditions

에서 국가별로 제시한 표이다. 이 표에 따르면 가족 구조에 따라서 여성의 고용률 수준과 시차에 따른 증감은 매우 다르게 나타나는데, 이것이 바로 국가의 양육지원정책에 따라 여성의 고용률이 크게 달라질 수 있음을 분명히 보여주는 지표가 된다.

예컨대, 관찰기간의 10년 동안 한부모 가족 여성의 고용률은 미국에서 크게 증가하였고 영국과 네덜란드에서도 증가한 반면, 다른 독일과 프랑스, 스웨덴에서는 크게 감소하였다. 독일과 프랑스와 같은 나라들에서는 다른 가족 구조의 여성과 전체 여성의 고용률이 증가하는 가운데 한부모 가족의 여성 고용률이 감소한 것에 유의할 필요가 있다. 이러한 지표상의 변화는 한부모여성의 고용과 양육지원에 관련된 중요한 정책적 변화가 있었음을 시사하는 것이다. 몇몇 유럽국가들은 보살핌노동에 대한 사회적인 보상의 수준을 향상시키고 아동에 대한 보편적 복지의 수준을 높이는 정책을 시행하는 한편, 미국의 경우는 한

〈표 3-5〉 자녀 및 가족형태별 여성 고용률의 변화

		커플 가족의 엄마	한부모 여성	어린자녀 없는 여성	6세 미만 자녀 둔 여성
노르딕국가					
덴마크	1999				
	1989				
노르웨이	1999				72.8
	1989				65.3
스웨덴	2000		64.6		77.8
	1990		85.9		86.6
대륙국가					
프랑스	1999	56.8	51.6	64.7	56.2
	1989	52.2	60.8	60.6	52.6
독 일	1999	51.4	49.7	67.3	51.1
	1989	49.4	62.0	65.0	42.6
네덜란드	1999	62.3	38.7	67.9	31.7
	1989	32.5	22.7	52.9	60.7
영어권 국가					
캐나다	1999	70.0	68.3		
	1989	64.3	64.6		
영 국	1999	61.3	36.8	74.3	55.8
	1989	45.3	27.5	70.8	42.7
미 국	1999	60.6	67.7	85.2	61.5
	1989	55.7	47.5	79.9	54.0

자료: OECD Employment Outlook.

부모 가족의 여성에 대하여 직접적인 양육수당을 주는 대신 고용을 알선하는 정책으로 선회한 바 있고, 이러한 정책기조의 변화는 고용상의 변화로 이어진 것으로 보인다.

관찰된 10년 동안 6세 미만 자녀를 둔 여성의 고용률은 노르웨이와 독일, 영국에서 크게 증가하였고, 프랑스와 미국에서 약간 증가하였다.

그리고 기본적인 수준에서 큰 차이가 있기는 하지만 변화의 방향만으로 볼 때에 스웨덴과 네덜란드는 감소하였다. 독일과 영국의 경우 어린 자녀가 없는 여성의 고용률 증가에 비하여 자녀가 있는 여성의 고용률 증가폭이 훨씬 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 보육서비스와 양육휴가 등의 제도와 관련하여 이들 두 국가는 보살핌노동의 성별 분업을 유지하는 전통적인 입장에 가까웠던 국가들이나 최근 EU 통합 과정에서의 사회정책들의 수렴 과정과 여성 고용촉진을 위한 지침 및 가이드라인을 통해서 제도의 변화를 시작하는 나라들이라고 볼 수 있다.

## 2. 여성 노동자의 부문별 분포

### 가. 직종별 여성 고용 추이

자료 접근이 가장 용이한 미국의 사례를 들어서, 여성들의 노동시장 진입 시기와 유형을 장기적인 시계열 추세로 살펴보자. <표 3-6>에서 볼 때, 여성들은 19세기에서 1990년까지는 제조업 공장에 생산직 일자리에 진입하기 시작하였고, 1930년대에는 미혼의 사무직 여성, 그리고 1950년대부터 기혼 여성의 사무직으로 진출이 시작되었다. 즉 1970년대 이전까지는 여성들은 주로 사무직이나 서비스직을 중심으로 해서 노동시장에 진출한 것으로 판단된다. 1만달러 시점 전후인 1970년대부터 비로소 근대적인 전문직 경력직 직업으로의 여성 진출이 본격적으로 이루어지기 시작했다고 볼 수 있다. 이 시기부터 전문직 부문에서 여성 비율이 크게 증가하기 시작하였다.

<표 3-7>에서 볼 때, 미국의 경우 1900년부터 1970년까지 70년간 여성 노동력에서 전문직의 비중은 두 배가 늘었는데, 1970년부터 1999년까지 약 30년 만에 또 두 배로 늘었다. 전통적인 여성 집약직종인 서비스직의 경우 20세기 들어와 지속적으로 줄어드는 추세를 나타냈고, 남성 지배직종인 생산직에서도 여성의 비중은 지속적으로 줄어드는 추세를 나타내고 있다.

〈표 3-6〉 미국에서의 여성의 노동시장 진입 시기와 유형

여성의 진입 시기	1900~	1930~	1950~	1970~
지배적인 노동시장 진입 유형	생산직 여성	미혼의 사무 직여성	기혼 여성	근대적인 전문직 여성
비 고	여성고용에서 제조업 비중 27.7%(’00)	여성고용에서 사무직 비중 4.0%(2000) → 20.9%(1930) → 34.5%(1970)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성고용에서 전문 직 비중 18.9% (1970) → 35.9% (1990)</li> <li>• 여성 박사학위 비 율 4%(1970) → 40%(1990)</li> <li>• 법학·의학계 졸업 생 비율 8%(1970) → 40%(1990)</li> </ul>

주: Costa(2000)에서의 내용을 정리한 것임.

〈표 3-7〉 미국에서의 성별 직종구성 변화의 장기 추이

(단위: %)

	1890/1900		1930		1970		1999	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성
전문직	10.2	9.6	13.6	16.5	24.9	18.9	31.5	35.9
사무직	2.8	4.0	5.5	20.9	7.6	34.5	5.5	23.4
판매직	4.6	4.3	6.1	6.8	6.8	7.4	11.3	13.0
생산직	37.6	27.7	45.2	19.8	48.1	17.9	37.9	9.2
서비스직	3.1	35.5	4.8	27.5	8.2	20.5	9.9	17.4
농림어업	41.7	19.0	24.8	8.4	4.5	0.8	3.8	1.1

주: Costa(2000). p.109에서 인용.

자료: The figures for 1890/1900~1970 are from Goldin(1990 : p.64). Those for 1999 are from the Bureau of Labor Statistics Website.

〈표 3-8〉 국가별 '1만 달러 → 2만 달러 시점'에서의 직업별 여성 고용비율의 변화

(단위: %, percentage point)

	미 국			캐나다			영 국		
	1978	1988	증감	1980	1995	증감	1991	2003	증감
전 체	41.2	45.0	3.8	39.7	45.2	5.6	43.6	46.2	2.6
전문직	42.6	46.2	3.6	41.3	50.8	9.5	43.6	45.0	1.4
관리직	23.5	36.8	13.3				30.7	32.5	1.9
사무직	79.6	80.2	0.6	78.2	80.1	1.9	74.8	79.9	5.1
판매직	44.8	48.8	4.0	39.6	46.2	6.6	64.8	76.9	12.1
서비스직	62.5	62.1	-0.4	54.0	56.8	2.8			
농림어업직	18.2	21.1	2.9	20.2	21.1	0.9	51.7	46.7	-4.9
생산직	18.3	18.0	-0.3	13.4	14.5	1.1	15.1	11.1	-4.0

	스웨덴			노르웨이			덴마크		
	1977	1988	증감	1978	1988	증감	1984	1993	증감
전 체	44.2	48.1	3.9	39.9	44.1	4.2	45.5	46.5	1.0
전문직	47.8	63.4	15.6	49.1	54.7	5.6	59.9	62.8	2.9
관리직				14.3	22.1	7.8	16.8	20.0	3.2
사무직	79.1	65.1	-14.0	72.1	79.0	6.9	63.0	63.1	0.0
판매직	47.7	50.0	2.3	54.9	55.3	0.4	49.7	52.3	2.6
서비스직	77.3	66.4	-10.8	81.1	77.5	-3.6	74.4	70.9	-3.5
농림어업직	24.6	24.0	-0.6	30.4	27.0	-3.4	6.7	19.2	12.5
생산직	17.1	18.6	1.6	12.9	15.3	2.4	22.8	16.7	-6.1

	네델란드			독 일		
	1978	1991	증감	1991	2003	증감
전체	27.5	38.6	11.1	41.5	44.7	3.3
전문직	34.5	43.9	9.4	48.7	49.6	0.8
관리직	6.8	15.9	9.1	25.6	35.9	10.3
사무직	43.3	58.0	14.7	67.1	68.2	1.0
판매직	36.5	42.8	6.3	73.7	74.0	0.3
서비스직	64.7	71.2	6.5			
농림어업직	14.9	24.4	9.5	29.7	32.0	2.3
생산직	5.8	9.5	3.7	21.4	22.8	1.4

주: 영국, 덴마크, 독일 등은 자료의 부족으로 '1만~2만달러' 시점의 자료를 제시하지 못하고, 그 이후의 시점을 검토한 것임. 미국의 경우 1983년 직업기준의 변경으로 데이터를 조정하였음.

자료: <http://labotsta.ilo.org>.

#### 나. 산업부문별 여성 고용 추이

1~2만 달러로 진입하는 기간 중에 여성 고용분포의 변화를 산업별로 볼 경우, 여성의 진출이 가장 많이 이루어지는 부분은 사회서비스 영역과 사업서비스 영역이다. 사업서비스는 금융, 부동산임대, 연구개발, 정보서비스, 전문서비스 등을 포괄하고, 사회서비스는 공공행정, 교육, 보건의료, 사회복지, 가사서비스 등을 포괄한다. 대부분의 국가들의 경우, 사회서비스 부문과 사업서비스 부문이 도소매음식숙박업 부문과 함께 여성들의 진출 비율이 높은 부문이다.

특히, 사회서비스 영역에서 여성 취업자 비중이 가장 큰 나라가 영국이다. 영국의 경우, 사회서비스 영역에서의 여성 취업자 증가가 전체 여성 취업자 증가 수를 능가한다. 스웨덴의 경우도, 여성 취업자가 300만 명 증가했는데, 그 중에서 250만 명 이상이 사회서비스 부문에서 증가했다. 미국의 경우, 상대적으로 사업서비스 부문에서 여성 취업자 증가가 큰 편인 것으로 판단되고, 캐나다, 노르웨이, 네덜란드 등에서 도소매음식숙박업 부문에서의 여성 취업자 증가가 상대적으로 컸다고 판단된다.

여성 취업자 증가는 특정 산업 내에서 여성의 진출이 더 커져서 증가한 부분(산업내 효과)과 경제 및 산업구조의 변화에 따라 산업간 고용구조가 바뀌면서 여성 집약적인 산업(특히 서비스업)에서의 고용이 증가한 부분(산업간 효과)로 나누어볼 수 있다. 이를 간접적으로 보기 위해서 <표 3-9>에서 산업부문별로 여성 고용비율을 검토해 보았다.

<표 3-9>에서 볼 때, 미국의 경우, 사회서비스 영역에서의 여성 비율도 3.2%포인트로 적지 않게 증가한 것으로 나타났다. 영국의 경우, 사업서비스에서의 여성 비율이 오히려 감소했음에도, 이 부문에서의 여성 고용이 크게 증가하였다. 이는 사업서비스업의 고용규모 확대가 상대적으로 컸기 때문이다. 영국에서 사회서비스업의 고용 비율이 높은 것은 이 부문의 고용규모가 팽창하였고 동시에 여성들의 진출도 활발했다는 두 가지 효과가 겹쳐서 나타난 것으로 판단된다.

스웨덴의 경우, 사회서비스업에서의 여성 고용이 크게 증가한 것은

〈표 3-9〉 국가별 '1만 달러→2만 달러 시점'에서의 산업별 여성 고용비율의 변화  
(단위: %, percentage point)

	미 국			캐나다			영 국		
	1978	1988	증감	1980	1995	증감	1988	1996	증감
전 체	41.2	45.0	3.8	39.7	45.2	5.6	42.7	44.9	2.2
농림어업	19.6	21.3	5.1	23.0	27.5	4.5	21.6	26.7	5.1
제조업	30.5	32.9	2.4	26.9	28.3	1.4	28.9	27.4	-1.4
건설업	6.9	9.3	2.0	8.8	11.3	2.5	8.8	10.4	1.7
도소매음식숙박	45.4	47.4	2.4	47.2	48.2	1.0	52.9	51.7	-1.2
운수통신	25.8	29.4	3.0	21.7	26.2	4.5	22.4	22.8	0.4
사업서비스	52.0	55.1	3.6	51.7	51.7	0.1	48.0	46.2	-1.9
사회서비스	57.5	60.5	3.2	56.6	63.2	6.6	63.4	65.7	2.3

	스웨덴			노르웨이			덴마크		
	1977	1988	증감	1978	1988	증감	1978	1987	증감
전 체	43.5	48.0	4.5	39.9	44.1	4.2	43.0	45.6	2.6
농림어업	26.2	25.6	-0.6	29.8	27.3	-2.5	29.1	25.4	-3.7
제조업	25.9	28.0	2.0	24.8	26.4	1.6	28.3	32.4	4.2
건설업	7.1	8.7	1.6	4.9	7.2	2.3	8.9	10.8	2.0
도소매음식숙박	52.4	50.6	-1.7	53.3	54.7	1.4	48.0	47.7	-0.4
운수통신	26.9	31.0	4.1	21.8	28.7	6.9	22.5	26.7	4.2
사업서비스	46.7	47.6	0.9	44.3	47.1	2.8	46.6	48.7	2.1
사회서비스	69.1	72.0	2.9	64.5	64.0	-0.5	66.3	66.1	-0.2

	네덜란드			독 일		
	1978	1991	증감	1991	2003	증감
전 체	27.5	38.6	11.1	41.6	44.7	3.1
농림어업	16.4	28.0	11.6	41.1	33.9	-7.2
제조업	14.3	20.3	6.0	30.9	28.2	-2.7
건설업	4.6	7.4	2.8	11.9	12.8	0.9
도소매음식숙박	38.3	44.8	6.5	59.3	54.8	-4.5
운수통신	11.6	21.1	9.5	28.5	29.1	0.6
사업서비스	33.0	37.8	4.8	48.5	48.4	0.0
사회서비스	45.1	55.8	10.7	55.0	61.9	6.9

주: 독일은 자료의 부족으로 '1~2만 달러' 시점의 자료를 제시하지 못하고, 그 이후의 시점을 검토한 것임.

자료: <http://laborsta.ilo.org>.

다음과 같은 세 가지 효과가 다 결합된 것으로 보인다. 첫째, 이 부문에서 절대적으로 여성 비율이 높다는 점, 둘째, 여성들이 사회서비스 분야로의 진출이 더 확대되었다는 점, 셋째, 사회서비스 부문의 고용 규모 자체가 확대되었다는 점 등이 결합되어 여성 고용이 사회서비스 분야에서 매우 큰 폭으로 증가했다고 볼 수 있다.

한편 노르웨이나 덴마크 등의 경우, 사회서비스 부문에서의 여성 비율은 거의 증가하지 않았다. 즉 노르웨이나 덴마크의 경우, 사회 서비스 부문에서 여성 고용이 크게 증가한 것은 이 부문에서의 여성취업 비율 자체가 절대적으로 높은 수준이고 이 부문에서의 고용 규모 자체가 확대되었기 때문이라고 판단된다.

즉 국가별로 여성 고용의 증가 형태가 약간씩 다르다는 것을 알 수 있다. 이는 대부분의 국가들에게 공통되게 적용될 수 있는 기술 및 산업구조의 변화라는 요인 이외에, 산업 부문별로 차별적인 효과를 가지는 여성 보육정책과 같은 사회정책이나 차별금지정책의 수립 및 집행 수준이 국가별로 다르다는 사실도 영향을 미친 것으로 판단된다.

### 제3절 여성 취업자 비율의 국가간 비교분석

#### 1. 이론적 논의와 가설 설정

##### 가. 여성의 경제활동참가 행위에 대한 설명

신고전경제학의 분석틀에서 개인의 노동시간에 관한 의사결정의 규칙은 유보임금(또는 의중임금, reservation wage)과 시장제안임금(market wage 또는 offered wage)의 비교로 요약된다. 의중임금을 상회하는 임금이 시장에서 제안될 때 일하게 된다는 것이다. 이러한 이론적 논의가 시사하는 바는 다른 조건이 일정하다면 경제활동을 통해서 벌어들일 수 있는 소득이 많을수록, 그리고 나아가서는 보육서비스를

구매하는 데 필요한 비용을 제외한 소득이 높을수록 가사노동이 임금 노동을 대체할 가능성이 줄어든다는 것이다.

1) 인적자본(교육)

개인의 시장임금은 학력, 경력, 기술 등 그의 인적자본에 의해 크게 영향을 받는다. 이것은 노동을 하지 않을 경우 잃게 되는 기회비용이기도 하다. 노동시장에서 받을 수 있는 잠재적 임금(potential market wage)이 높을수록 여성의 노동력 공급은 늘어나게 되고, 잠재적 임금은 학력과 경력 같은 인적자본의 양에 달려 있게 되므로 고학력 여성일수록 경제활동참가율이 높아질 것으로 예상된다.

2) 유보임금(어린 자녀의 존재)

유보임금은 주로 자산소득이나 다른 가족구성원의 임금에 의해 결정되고 교육수준과도 관련이 있는 것으로 여겨진다. 소득의 증가는 재화뿐 아니라 여가시간에 대한 구매력을 향상시키기 때문에 소득이 높을수록 노동력 공급은 감소하게 된다(소득효과). 그런데 여성의 경우는 특히, 노동시장에서 노동을 공급하는 시간 이외의 시간인 여가(leisure)가 단순히 여가가 아니라 양육과 가사노동인 경우가 많기 때문에 자녀의 수가 많거나 자녀의 나이가 어릴수록 유보임금이 높아지게 된다(Nakamura and Nakamura, 1991). 여성이 경제활동에 참여할 경우에는 대신 자녀를 돌보아 줄 사람이나 기관에 비용을 지불해야 하기 때문에 이 비용을 뺀 나머지가 취업 여성의 '순시장임금(net market wage)'이 된다. 따라서 어린 자녀를 양육해야 할 여성의 유보임금은 그만큼 높아질 수밖에 없다고 한다(Connelly, 1992; Blau and Robins, 1988; Klerman and Leibowitz, 1990; Heckman, 1974). 결국, 여성의 경제활동참여가 남성보다 적은 것은 여성의 출산과 양육, 가사노동 역할 때문이다.

한 사회를 일정한 시점에서 바라볼 때 여성의 경제활동참가 여부는 개인의 교육수준이나 경력, 어린 자녀의 존재 여부 등에 의해 설명된다. 이것은 경제활동 여부에 관한 개인들간의 편차를 설명해 주기는 하지

만, 전체 사회의 여성 경제활동의 수준을 설명하는 데는 충분치 않다. 여성의 경제활동은 각 사회가 처한 경제 여건에 따라 여성에게 주어지는 고용의 기회와 여성의 근로의욕을 촉진하거나 혹은 저해할 수 있는 다양한 제도에 따라 그 수준이 결정될 것이다. 이러한 가설은 한 사회에 속한 개인들간의 편차를 살피는 방식으로는 논증할 수 없으므로 국가간의 비교연구나 다양한 시점에서의 관찰을 통해서만 타당성을 논할 수 있다.

여성 경제활동을 설명하는 변수들 중에서 가장 중요한 개인변수는 교육수준(학력)과 출산(또는 어린자녀 여부)이다. 이론적으로는 교육수준이 인적자본으로 작용한다면 여성의 경제활동을 증가시키는 방식으로 나타날 것이며 소득효과가 더 중요하게 작동한다면 경제활동을 줄이는 방향으로 작동할 것이라고 예상할 수 있다. 기존 국가간 비교연구에서는 교육수준의 대체효과가 더 커서 여성의 시장임금을 결정하는데 큰 영향을 미치는 중요한 인적자본 변수라는 논지가 힘을 얻고 있다(Psacharopoulos and Tsannatos, 1991; A. Tansel, 2001 재인용). 안타깝게도 이번 분석에서는 분석대상 기간 동안 개별 국가의 여성 교육수준을 반영하는 지표를 발견하지 못하여 분석에 활용하지 못 했다.

여성의 경제활동을 제약할 것으로 예측되는 가장 중요한 변수는 ‘어린 자녀의 존재’이다. 어린 자녀의 존재는 매우 저렴한 공보육체계가 갖추어져 있지 않은 이상 보육(탁아)비용을 유발하고 이는 결국 여성이 경제활동에 참가하여 벌어들이는 순소득을 감소시키는 효과를 낳는다. 국가간 비교연구에서 이 변수는 ‘출산율’로 대체하여 사용할 수 있다. 본 연구에서는 조(粗)출산율(인구 천 명당 출생아수)을 분석모형에 포함시켰다.

#### 나. 경제여건 및 노동시장적 요인

##### 1) 생산능력(GDP)

개인에게 주어지는 고용기회에 영향을 미치는 경제여건은 GDP 수준과 산업구조, 도시화 수준 등을 통해 측정될 수 있다. GDP 증가율은

생산능력의 확대를 측정하는 지표로서 경제성장은 곧 고용기회의 확대를 초래할 수 있다는 논리의 검증에 사용된다. 그러나 GDP의 절대 수준은 고용기회의 확대와 바로 선형관계에 있지 않을 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구들은 1인당 GDP 1만 달러에서 2만 달러 수준의 시점에서는 1인당 GDP의 규모가 여성의 경제활동참가율과 선형관계를 보인다는 경험적인 분석을 내놓고 있으므로 1980년대에 관한 연구인 본 연구는 1인당 GDP 수준을 곧바로 사용하였다.

## 2) 경기변동(실업률)

일반적인 경제 여건보다 더욱 직접적으로 개인에게 주어지는 고용기회에 영향을 미치는 것은 노동시장 여건이다. 가장 중요한 요인은 실업률이다. 여성의 경제활동참가에 대한 경기변동의 효과로는 ‘실망노동자효과(discouraged worker effect)’와 ‘부가노동자효과(added worker effect)’ 가설이 있다. 실망노동자효과는 경기후퇴기에 실업률이 높아지는 상황에서 여성들이 아예 구직을 포기하고 노동시장에서 이탈하게 된다는 가설이다. 부가노동자효과는 기혼 남성과 같은 1차 노동력의 소득 감소를 보충하기 위해 기혼 여성 노동력이 부가적으로 노동시장에 진입한다는 가설이다.

경제위기와 여성 고용률의 관계에 대한 가설들은 성별 분리 가설(segmentation hypothesis), 안전판 가설(buffer hypothesis), 그리고 대체 가설(substitute hypothesis)의 세 가지로 좀 더 정교화된다(Rubery, 1988; Humphries, 1988). 성별 분리 가설은 이념적 또는 사회적으로 구조화된 직업간 성별 분리의 존재를 강조한다. 즉 직업 영역에는 엄격한 성차별이 존재하며, 따라서 여성 노동력에 대한 수요는 여성 중심적인 산업과 직업 부문에 의존한다. 여성 고용은 경제 주기보다는 여성 중심적 부문의 구조에 의해 더 큰 영향을 받게 된다. 경제위기 상황에서 여성 고용은 경제 주기에 비교적 영향을 덜 받는 부문에 집중되어 있기 때문에 남성에 비해 상대적으로 안정적이다. 이러한 직업간 성별 분리는 남성 주도적인 영역의 비중이 점차 낮아지므로 완화될 것으로 예상된다.

안전판 가설에 따르면, 여성은 유연한 예비 노동력(flexible reserve)으로, 호경기에는 노동시장에 대거 유입되고 불경기에는 노동시장에서 퇴출된다. 즉 여성 고용은 경제 주기에 따라, 주로 경제위기의 후기에(pro-cyclical) 큰 영향을 받는다. 경제위기 이후, 여성의 실업률은 남성에게 비해 높아지고, 여성의 경제활동참여율은 여성 실망실업자가 노동시장에서 빠져나감으로써 낮아진다. 안전판 가설의 이론적 배경은 인적자원론이다. 그에 의하면, 여성은 남성에 비해 적은 인적자원을 가지고 있고 비숙련 부문에 집중되어 있다. 여성 노동력의 이러한 특성은 불경기에 여성을 고용함으로써 얻게 되는 고용주측의 이득을 감소시킴으로써 현재 고용되어 있는 직업 영역에서 여성 노동력을 다른 노동력으로 대체시키게 된다. 이러한 경향은 '안전판 기제(buffer mechanism)'의 일부분이다. 더욱이 여성의 노동력 공급은 노동 전반에 대한 요구에 의해 영향받으므로, 여성의 실망실업률이 높아지고 여성 노동력은 자발적으로 노동시장을 떠나거나 또는 비자발적으로 퇴출당하게 된다.

반면, 대체 가설에 의하면 경제위기 상황에서 고용주들은 경비를 절감하고 생산의 유연성을 올리도록 압박받게 되며, 따라서 남성 노동력을 좀더 값싸고 유연한 여성 노동력으로 대체함으로써 여성 노동자들에게 새로운 기회를 열어준다. 안전판 가설과는 달리 경제위기하에서 여성 고용은 반(反)주기적으로(counter-cyclical trends) 움직이게 된다. 즉 경제위기하에서 남성에 비해 여성 고용은 오히려 증가되며, 가정 영역에 속해 있던 여성 노동자가 노동시장에 투입됨으로써 여성의 경제활동참여율이 증가된다. 그리고 이러한 불황기의 여성 고용의 증가는 노동시장에 존재해 온 성별 장벽을 무너뜨릴 수 있는 기회로 작용한다.

### 3) 산업구조(서비스직비중)

노동시장 조건과 고용기회를 결정하는 또 다른 중요한 요인 중 하나는 산업구조의 변화이다. 농업과 제조업, 그리고 서비스 섹터의 비중은 특히 여성의 고용기회를 결정하는 중요한 기반이다(A. Tansel, 2001). 본 연구의 분석대상이 되는 국가들에 있어서 주된 관심은 서비스 섹터의 비중 증가가 여성의 고용기회 확대에 어떤 기여를 하였는가 하는

점이다.

#### 4) 도시화 비율

개발도상국의 경우, 도시화의 수준은 산업구조의 변화에서 농업의 비중과 유사한 효과를 가지면서 여성의 고용기회 수준에 영향을 미칠 것으로 기대되는 변수이다. 그러나 다른 한편으로는 농업부문의 비중이 줄어든 현실에서는 일자리에 대한 공간적 접근가능성을 반영하는 것일 수 있다. 도시에는 보다 많은 고용기회가 있을 가능성이 있으므로 한 국가에서 도시에 사는 인구의 비중이 높다는 것은 여성의 고용가능성을 높인다. 도시화 비율은 여성 경제활동을 설명하는 주요 변수는 아니지만 다른 제도요인의 효과를 정확히 살펴보기 위한 통제변수로서의 의의를 가진다.

#### 다. 제도적 요인

근로동기(work incentive)에 관한 사회보장정책의 영향에 관한 기존의 연구들은 주로 강력한 사회보장 프로그램의 존재는 근로동기를 감소시킨다는 결과를 제시해 왔다(Danziger, 1981; 박소영, 1998 재인용). 그러나 이것은 주로 노후소득보장(연금)과 공적부조의 효과를 겨냥한 것이었고, 특히 남성 노동자의 근로동기 감소를 전체 노동자의 근로동기 감소로 확대해석한 오류를 범하고 있다. 사회보험 프로그램에 접근 가능성이 상대적으로 낮은 여성의 근로동기에 대한 사회보장정책의 영향력은 기존의 이러한 연구로 설명될 수 없다.

여성 경제활동에 대한 사회보장정책의 영향을 규명하고자 한 연구로는 Olafsson(1992)가 대표적이다. 그는 사회보장비 지출 규모가 경제활동에 미치는 영향에 있어서 남성과 여성의 경우가 상이함을 보여주었다. 사회보장비의 지출 규모는 남성의 경제활동참가율과는 부(-)의 상관관계를 나타냈지만, 여성의 경제활동에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 연구 결과는 OECD 20개 국을 대상으로 단순상관관계 분석을 한 것으로서 분석결과를 일반화하는 데

우리가 따른다(박소영, 1998).

박소영(1998)은 GDP 성장률과 실업률, 2차 소득자의 한계세율 등 주요 변수를 통제한 상태에서 출산휴가정책과 사회보장정책이 여성 경제활동참가율에 미치는 영향을 검토함으로써 기존 연구의 한계를 넘어서고 있다. 그러나 사회보장정책의 효과를 조작적으로 정의하는 과정에서 단순히 'GDP 대비 사회보장비 지출 규모'로 정의함으로써 이 부분에서의 개선은 없었다는 한계를 지닌다.

사회보장정책은 단일한 정책이 아니라 다양한 영역에서의 보장을 종합적으로 일컫는 용어이다. 그 내용 중에는 노후연금이나 실업급여와 같은 소득보장정책이 규모상으로는 매우 큰 비중을 차지하겠으나 경제활동에 영향을 미치는 다른 여러 가지 정책들을 포괄하고 있으므로 이를 종합하여 측정할 변수로는 구체적인 제도의 영향을 논할 수 없다. 특히 여성의 경제활동에 영향을 미치는 사회정책과 그에 따른 지출(social expenditure)은 크게 노동시장정책과 가족정책을 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

#### 1) 노동시장정책에 따른 지출

노동시장정책은 적극적 노동시장정책과 소극적 노동시장정책(실업자의 소득보장)으로 다시 구분할 수 있다. 적극적 노동시장정책이 고용률의 증가를 유도하는 정책인 데 비해서 실업자의 소득보장은 고용률의 하락을 초래할 것인지가 주목된다.

##### • 적극적 노동시장정책

최근의 OECD 데이터베이스는 직업훈련과 고용알선서비스, 일자리 창출을 위한 보조금정책 등을 포괄하는 적극적 노동시장정책에 대한 국가별 지출을 제공하고 있다. 이 항목은 전체 사회 지출(social expenditure) 중에서 고용수준을 끌어올리는 역할을 하는 지출 항목임은 두말할 필요가 없다. 이러한 부분들이 사회 지출의 총액과 고용수준을 연결하는 연구의 논리적 문제점을 드러내는 부분이다.

• 실업자의 소득보장(실업급여)

실업자의 소득보장 수준이 높고 보장 기간이 길어서 이에 대한 지출 비중이 높다면 이는 근로자의 근로의욕을 떨어뜨리는 방식을 통해서 고용률의 하락을 초래할 가능성이 있다.

2) 가족정책

전 세계적인 현상으로서 여성이 남성보다 낮은 경제활동참가율을 보이는 것에 대한 가장 중요한 원인은 여성이 대부분의 사회에서 보살핌노동(care work)을 거의 전적으로 담당하고 있다는 사실에서 찾아진다. 국가는 다양한 사회정책들을 통하여 보살핌노동에 개입하고 있는데 그 개입의 방식에 따라 여성이 노동시장에 참여하게 되는 수준도 크게 달라진다.

보살핌노동에 개입하는 방식은 크게 두 가지로 대별할 수 있다. 하나는 보살핌노동에 대해서 국가가 보상을 지급하는 방식(현금급여, cash benefit)이며, 다른 하나는 국가가 여성이 수행하던 보살핌노동의 일부를 직접 서비스를 제공하는 방식(현물급여, in-kind benefit)으로 덜어주는 것이다. 아동수당과 같은 현금급여는 여성의 고용률을 낮추는 방식으로 작용하는 데 비해서 공보육체계에 대한 지출과 가족에 대한 수발 서비스를 비롯한 현물급여는 여성의 고용률을 증가시킬 것으로 기대된다. 산전후 휴가급여와 육아휴직 기간의 급여가 여성의 고용에 미치는 영향은 보다 더 복잡한 논리적 관련성에 의하여 규정될 것이다.

Meyer 등(1999, 2001)은 EU 또는 OECD국가들의 공보육체계와 모성휴가제도, 양육수당과 가족에 대한 세제혜택 등의 제도가 어린 자녀를 둔 여성의 고용률에 미치는 영향, 그리고 자녀가 있는 여성과 없는 여성 간의 고용률의 차이에 미치는 영향에 대한 경험적인 연구를 통하여 이러한 가설을 뒷받침하였다. 공보육체계와 강한 모성휴가제도를 가지고 있는 스웨덴이나 덴마크의 경우 자녀를 둔 여성의 경제활동을 촉진하는 효과가 확실하다. 네덜란드나 노르웨이는 강력한 소득보장제도를 가지고 있으면서 수당이나 세제를 통해서 여성의 양육노동에 대한 보상을 하는 경우로서 여성(어머니)의 경제활동참가율은 상대적으로 낮아

진다. 미국과 같이 공보육도 미비하고 보살핌노동에 대한 보상도 없는 국가의 경우, 여성의 노동시장참가가 피할 수 없는 선택(employment-forcing)이 되기 때문에 전체 여성의 경제활동참가율은 높아지지만 자녀가 있는 여성과 없는 여성 간의 경제활동참가율의 차이가 크게 나타나게 된다고 한다(Meyer et. al., 1999, 2001).

- 양육수당 또는 아동수당(cash benefit for care)

어린 자녀와 노인, 장애인 등 가족에 대한 보살핌을 제공하는 노동에 대하여 국가가 직접적인 보상을 지급하는 방식이 있다. 이러한 정책은 여성이 임금노동에 참여하지 않더라도 소득을 얻을 수 있다는 것을 의미하므로 기회비용을 감소시켜서 여성의 고용률을 감소시키는 방식으로 작용한다. 가장 전형적인 형태는 자녀를 직접 양육하는 경우에 지급되는 양육수당(전업주부 수당)이 있으나, 이렇게 순수한 형태의 보상지급이 아니라고 할지라도 가족 중에 아동이 있는 경우 지급되는 아동수당이나 가족원의 수에 따라 지급되는 가족수당 등의 현금지급은 모두 여성 고용률에 대해서는 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

- 보육서비스 또는 가족서비스(현물급여)

공보육체계를 확립하여 저렴한 비용으로 자녀양육을 해결하게 하는 국가는 여성의 보살핌노동의 부담을 줄여줌으로써 결과적으로 여성의 노동시장 진출을 지원하게 된다. 보육서비스 이외에도 장애인과 노인에 대한 수발서비스도 유사한 역할을 한다.

국가의 보육서비스는 여성이 가정에서 보내는 시간의 가치를 변화시킨다. 좋은 보육 대안이 있으면 여성이 전업주부로 자녀양육에 매달리는 것이 덜 매력적인 상황이 된다(Blau & Ferber, 1992; M. Meyers, et al., 1999 재인용). 다른 한편으로는 공보육에 대한 국가의 지출은 개별 가정의 보육비용을 낮춤으로써 여성이 임금노동에 참여할 때 받게 되는 소득을 높이는 것과 같은 효과를 나타낸다(M. Meyers et al., 1999).

- 모성휴가급여

산전후휴가(maternity leave, 출산휴가)와 부성휴가(paternal leave, 배우자출산휴가), 그리고 육아휴직(parental leave, 부모휴가)을 통틀어

모성휴가라고 명명할 때 모성휴가와 이에 따른 급여수준이 여성의 근로의욕에 미치는 영향에 대한 논의는 간단하지 않다. 모성휴가급여 지출과 여성의 고용률 간의 관련성에 관한 논의가 쉽지 않는 까닭은 첫째, 두 변수의 내생성 때문에 인과관계를 논하기 어렵다는 데 있다. 이론적으로 볼 때는 모성휴가제도가 잘 정비되어 있는 경우 직장과 가족 생활의 양립이 수월해지기 때문에 여성의 노동시장참여 의욕은 증가할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 모성휴가급여 지출액은 여성 피고용자의 수가 많으면 그만큼 늘어나게 되어 있기 때문에 앞서 언급한 이론적 시각을 경험적으로 검증하는 데에는 한계가 따른다.

두 번째 어려움은, 모성휴가제도의 개념적 복잡성에 기인한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 모성휴가라는 것은 출산휴가와 배우자출산휴가, 육아를 위한 부모휴가를 통칭하는 것이며, 이 세 가지 휴가제도는 여성의 경제활동에 각기 다른 영향을 미칠 가능성이 있다. 나아가, 이런 휴가제도는 '휴가기간'이라는 요인과 기간 동안의 '소득보장수준'이라는 두 가지 요인이 복합된 형태로 나타난다. 따라서 모성휴가제도는 이러한 다양한 측면에서 제도를 어떻게 구성하느냐에 따라 매우 다른 형태로 나타나게 된다.

나아가, 모성휴가제도의 효과는 단기적으로 볼 때와 장기적으로 볼 때 다른 결과를 낳는다는 논의가 있다. 단기적으로는 여성의 시장노동에 대한 애착을 높여주는 효과가 있다는 점에 대해서는 널리 동의가 이루어져 있다. 그러나 장기적으로는 부모휴가와 같은 장기간의 휴가는 여성의 인적자본 축적에 불리하게 작용할 수 있다. Joesch(1995)와 O'Connell(1990)은 그럼에도 불구하고 모성휴가제도는 장기적으로도 여성의 고용에 긍정적인 효과가 있다고 본 데 비해서 Klerman & Leibowitz(1995)는 이러한 긍정적인 효과는 분명하지 않다고 주장하였다(M. Meyers et al., 1999 재인용).

## 2. 자료와 분석 모형

### 가. 자료

앞에서 지적한 대로, 이 절에서는 여성들의 경제활동참가 수준이 개인의 선택 행위가 아니라 한 사회의 경제적 여건과 제도적 차이에 따라 어떠한 영향을 받는지를 분석하고자 한다. 따라서, 경제적 여건과 제도적 차이를 가장 잘 반영할 수 있는 국가 단위의 자료를 활용하고자 한다.

분석을 위해 사용된 데이터는 “Comparative Welfare States Data Set”과 “1980~1998 20years of Social Expenditure(SOCX)” 그리고 세계은행의 “World Development Indicator(WDI)”이다.

“Comparative Welfare States Data Set”은 Evelyne Huber, Charles Ragin, John D. Steohens가 노스웨스턴 대학과 노스캐롤라이나 대학의 지원으로 OECD와 ILO 자료를 중심으로 만든 데이터셋이다. 이 데이터는 사회비용과 수입, 노동인구 데이터, 인구학적 데이터를 중심으로, 1960년부터 1994년까지 약 35년간 19개 국의 풍부한 자료를 가지고 있다.

OECD의 SOCX 데이터는 1980년부터 1998년까지 25개 국의 공적 사회비용과 필수적 사적 사회비용을 13가지 사회정책 영역으로 나누어 자료를 제공하고 있다. 분석을 위해서 가족서비스 영역, 적극적 노동시장정책 영역, 실업관련 영역을 1980년부터 1994년까지 19개 국의 자료를 사용하였다.

WDI 데이터는 세계은행에서 1960부터 현재까지 매년 데이터를 갱신하면서 200여 개 국의 사회, 경제, 재정, 자원, 환경분야로 나누어 제공하는 데이터이다. 이 데이터에서는 1980년에서 1994년까지 18개국의 주요 경제지표들을 분석을 위해 사용하였다.

나. 변수의 정의

	변수명	정의 및 조작	데이터명	출처
unit	국가	국가명, OECD 19개국		
time	연도	1980~1994 14개년도		
중속 변수	여성비	취업자 중 여성의 비율(%), (여성취업자/전체취업자)×100	CWS	OECD, Labor Force Statistics
	경제활동 참가율	경제활동참가자 중 여성의 비율(%) (여성경제활동참가자/전체경제활동참가자)×100		
사회 정책	모성휴가수당	산전후휴가, 배우자휴가, 육아휴직 수당의 합; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
	가족수당	가족관련 수당 중에서 모성휴가수당을 제외한 나머 지, 주로 아동수당의 비중이 큼; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
	보육서비스	공보육체계에 지출되는 비용; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
	가족서비스	보육과 노인수발서비스를 포함하는 각종 가족서비 스; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
노동 정책	적극적 노동정책	적극적 노동시장정책에 지출되는 비용; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
	실업급여	실업급여와 조기퇴직수당 등 소극적 노동시장정책 지출비용; 전체 GDP에서 차지하는 비율(%)	SOCX	
노동 시장 환경	실업률	실업률(%)	CWS	OECD, Labor Force Statistics
	자영업자비율	취업자 중 자영업자의 비율(%), (자영업자/전체취업자)×100	CWS	OECD, Labor Force Statistics
	서비스업 고용비중	전체 취업자 중 서비스직 종사자	WDI	
통제 변수	GDP	Real GDP per capita(US\$), 1985년 구매력 기준	CWS	OECD
	무역업비중	전체 GDP에서 무역업(trade)이 차지하는 비중(%)	WDI	
	도시화율	전체 인구에서 도시인구가 차지하는 비율(%)	WDI	
	조출산률	인구 천 명당 출생아수.	WDI	

자료: SOCX: OECD Social Expenditure Database 1980~1998.

CWS: Comparative Welfare States Data Set 1960~1994.

Assembled by Everlyne Huber, Charles Ragin, and John D. Stephens (1997).

WDI: World Bank.

#### 다. 분석 모형

이 장의 분석에서 활용되는 자료는 19개 국가의 15개년도 자료이다. 즉 국가별 횡단면 자료가 시계열로 되어 있는 풀링된 자료(pooled cross-sectional time-series data)이다. 이러한 풀링된 자료에 최소자승 추정법(Ordinary Least-Square Regression : OLS)을 적용할 경우, 풀링된 자료가 가지는 오차항의 분산 구조가 OLS의 가정에 위배되기 때문에, 효율적인 불편추정치를 얻을 수 없다. 즉 시계열과 횡단면 자료가 풀링된 경우, 횡단면 자료간에 오차항들이 이분산성(heteroskedasticity)을 가질 가능성이 높고, 시계열적으로는 자기상관(auto-correlation)을 나타낼 가능성이 높다.

따라서, 본 분석에서는 오차항의 분산이 횡단으로도(또는 시계열적으로도) 랜덤하다고 보고 분석하는 일반화된 최소자승회귀(Generalized Least Square Regression : GLS) 방법을 적용하기로 하였다. GLS의 경우, 오차항의 구조와 특성에 따라 이분산성 문제 해결에 초점을 둘 수도 있고, 자기상관의 문제 해결에 초점을 맞출 수도 있다. 우리 자료의 경우, 시계열의 수(연도 수)와 횡단면의 수(국가 수)가 큰 차이가 나지 않기 때문에, 일단 두 가지 문제를 모두 고려하는 모형을 검토하였다. 즉 횡단면적으로 이분산성의 문제가 존재하고, 시계열적으로도 ar(1)의 자기상관관계가 존재한다고 보고 분석하였다.

본 연구에서 분석 대상이 되는 종속변수로는 여성의 경제활동참가 수준을 나타내는 지표로, 여성 경제활동참가율(f\_act)과 취업자 중에서의 여성비율(femm)을 사용하였다.

한편, 본 분석에서 이론적으로 관심이 있는 부분은 국가별 제도와 정책의 차이가 여성의 경제활동참가에 미치는 영향에 관한 부분이다. 따라서, 주된 관심 지표는 보육서비스지출비중(fser), 가족서비스지출비중(fdc), 가족수당(cashsum), 모성휴가수당(mpleave), 적극적 노동시장정책지출비중(almp), 소극적 노동시장정책지출비중(plmp), 사회정책에 대한 정부 지출비중(govs) 등 사회정책과 고용정책 관련 변수들이다. 그러나 모성휴가수당의 경우, 19개 국가들 중에서 자료가 제공되지 않는

경우가 많아서 일단 분석에서는 제외하였다.

통제변수로는 앞에서 검토한 대로 여성의 경제활동참가에 영향을 미치는 사회경제적 변수들, 즉 실업률(unemp), 자영업자 비율(self), 가족 종사자비율(family) 등 노동시장 관련 변수와 구매력 기준의 1인당 GDP(gdpp\_r), 서비스업 고용 비중(empsservice), 도시화율(up), 조출산율(fertility) 등 사회경제적 발전 수준을 나타내는 변수 등이 통제변수로 사용되었다.

분석에서 사용되는 주된 변수들의 기초 통계량을 제시한 것이 <표 3-10>이다. 여기서 보면, 미국과 유럽, 대양주 등의 주요 선진국의 경우, 1980년에서 1994년까지 여성들의 평균 경제활동참가율은 약 47.7%를 나타내고 있고, 최소값이 29.1%이고 최대값이 70.6% 정도로 주요 선진국들 내에서도 차이가 상당히 크게 존재하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-10> 주요변수의 기초통계량

변 수	N	평균	표준편차	합	최소값	최대값
여성비	285	40.47	4.53	11533	28.71	48.06
경제활동참가율	285	47.65	10.52	12152	29.1	70.64
가족수당	285	1.27	0.90	361.57	0	3.96
가족서비스	285	0.52	0.64	146.92	0	2.51
보육서비스	285	0.33	0.54	93.31	0	2.08
적극적 노동정책	285	0.68	0.67	194.5	0	2.98
실업급여	285	1.62	1.58	462.03	0	7.82
조출산률	285	1.72	0.28	489.27	1.22	3.23
자영업자 비율	285	12	3.83	3421	6.13	21.57
실업률	285	6.94	4.00	1979	0.18	18.23
1인당 GDP	285	1.93	0.37	550.41	0.93	3.41
서비스업 고용비율	285	62.35	6.22	17770	47.8	74.1

### 라. 분석 결과

여성 취업비율도 평균이 약 40.5%이고, 최소값이 28.7%, 최대값이 48.1%로 적지 않은 편차가 존재함을 알 수 있다.

전체 GDP 대비 가족서비스지출비중은 약 0.52%, 보육서비스 지출 비중은 약 0.33%, 적극적 노동시장정책지출비중은 0.68%, 소극적 노동시장정책지출(실업급여)비중은 1.62%, 정부의 사회정책관련 지출비중은 20.6% 정도에 달한다. 주요 통제변수의 평균값을 보면, 실업률은 약 7%, 자영업 비율은 12%, 구매력 기준의 1인당 GDP는 약 1.93만 달러, 서비스부문 고용비중이 약 62.4% 등으로 나타났다<sup>91)</sup>.

<표 3-11>은 각 변수들간의 상관관계를 보여주고 있다. 여성 경제활동참가율과 여성 취업비율은 소극적 노동시장정책지출비중과 조출산율 지표 등을 제외하고는 대부분의 설명변수들과 높은 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 두 변수 모두 가족서비스 지출비중이나 보육서비스지출비중과는 매우 유의한 높은 정의 상관관계를 나타내고 있고, 사회정책지출비중이나 적극적 노동시장정책지출비중 등도 유의한 정(+)의 상관관계를 나타내고 있다. 반면, 가족수당의 경우 유의한 부(-)의 상관관계를 나타내고 있다. 한편, 통제변수들 중에서는 자영업비중이나 실업률 비중과는 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났으며, 1인당 GDP나 서비스업 비중과도 높은 정(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이러한 상관관계는 여성 경제활동참가율 지표나 여성 취업비율 모두 비슷하게 나타났다.

한편, 설명변수간의 상관관계를 보면, 가족서비스지출비중과 보육서비스지출비중 간의 상관관계가 .9716으로 매우 높게 나타나고 있다. 따라서, 회귀분석에서는 두 지표 중에서 보육서비스지출만을 사용하기로 하였다. 한편 사회정책지출비중 변수의 경우에도 가족서비스 지출비중

91) 2003년 현재 우리나라가 구매력 기준 1인당 GDP가 약 1.78만 달러, 실업률 3.4%, 자영업비중 35%, 서비스 부문 고용비중이 약 66% 정도이므로, 우리나라가 실업률이 낮고 자영업비중이 높다는 사실만 제외하면, 현재 우리나라의 경제발전 수준과 차이가 크지 않는 수치라고 판단된다.



이나 보육서비스지출비중이 각각 .6908, .6721 등 높은 상관관계를 나타내고 있다. 따라서 사회정책지출비중 변수도 회귀분석에서는 제외하였다.

통제변수 중에서는 1인당 GDP 수준과 자영업자 비중 간의 부(-)의 상관관계가 -0.5467 정도로 높은 편이고, 서비스업고용비중 간의 상관관계도 0.3951로 높은 편으로 나타났다. 이 경우, 다중공선성의 문제를 야기할 만큼 크지 않다고 판단되고, 또 소득수준 효과와 산업 및 고용 구조 변화 효과를 분리하는 것도 의미가 있을 것으로 판단하여 이들 변수를 회귀분석에 모두 포함시켰다.

<표 3-12>와 <표 3-13>은 통제변수들을 포함시킨 경우와 그렇지 않은 경우를 나누어서, 경제활동참가율과 여성 취업비율에 회귀한 분석 결과이다. 여성 경제활동참가율 변수의 경우, 스위스와 영국이 빠져 17개 국가만을 대상으로 분석하였다.

먼저, 통제변수들을 통제하지 않은 모델을 보자. 분석 결과는 앞의 상관관계 분석에서 나타난 것과 거의 비슷한 결과를 보여준다. 여성 경

<표 3-12> 여성 취업비율 회귀분석 결과

변수명	모형 1	모형 2
보육서비스	1.18 (0.37)**	2.02 (0.31)***
적극적 노동정책	0.51 (0.15)**	0.46 (0.16)**
실업급여	0.09 (0.09)	-0.11 (0.11)
가족수당	-0.59 (0.17)**	-0.75 (0.15)***
자영업자비율		-0.13 (0.04)**
실업률		0.02 (0.03)
1인당 GDP		1.58 (0.45)***
서비스고용비중		0.21 (0.23)***
조출산율		0.34 (0.48)
상수	41.15 (0.42)***	25.56 (1.78)***
Log Likelihood	-209.8883	

〈표 3-13〉 경제활동참가율 회귀분석 결과

변수명	모형 3	모형 4
보육서비스	8.08 (0.76)***	7.49 (0.69)***
적극적 노동정책	1.22 (0.45)**	0.56 (0.37)
실업급여	-0.44 (0.24)*	-0.69 (0.27)*
가족수당	-3.29 (0.43)***	-3.14 (0.41)***
자영업자비율		-0.48 (0.09)***
실업률		-0.24 (0.08)**
1인당 GDP		-1.59 (1.12)
서비스고용비중		0.60 (0.06)***
조출산율		3.09 (1.08)**
상수	49.21 (0.67)***	17.93 (3.29)***
Log Likelihood	-479.7554	

제활동참가율이나 여성 취업비율 모두 보육서비스지출의 회귀계수는 유의한 양(+)의 값을 가지는 반면, 가족수당의 경우 유의한 부(-)의 회귀계수를 가지는 것으로 나타났다. 한편 제시하지는 않았지만, 보육서비스지출 변수 대신에 가족서비스지출 변수나 사회정책지출비중 변수를 사용한 경우에도 결과는 거의 동일하였다.

이러한 분석 결과는 우리의 이론적 논의에는 부합하는 반면, 기존 연구와는 다른 결과라고 판단된다. OECD 12개 국가를 대상으로 하여 1978~1990년을 기준으로 하여 분석한 박소영(1998)의 경우, 사회정책 지출비중 지표와 가족수당 도입기간 변수는 여성의 경제활동참가율에 각각 부(-)와 정(+)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 박소영(1998)은 이에 대해 사회정책이 여성의 근로동기에 부정적 영향을 미치는 것으로 해석하였다.

그러나, 우리 분석 결과에 따르면, 보육서비스지출 등 정부의 사회정책적지출의 확대는 여성의 경제활동참가율을 높이는 방향으로 작용하는 대신, 가족수당과 같은 전업주부에 대한 현금지급은 여성 경제활동참가를 억제하는 것으로 판단할 수 있다.

한편, 노동시장정책의 경우, 앞에서 검토한 이론적 논의대로 적극적 노동시장정책지출비중은 여성 경제활동참가율과 여성 취업비율을 유의하게 높이는 것으로 나타났지만, 소극적 노동시장정책지출비중은 여성의 경제활동참가율을 낮추거나, 여성 취업비율에 유의한 영향을 주지 않은 것으로 나타났다. 즉, 실업급여와 같은 소극적 노동시장정책은 여성들의 경우에도 근로의욕을 떨어뜨려 경제활동참가율을 낮추는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 관계의 유의도는 그리 높지 않은 것으로 나타났다.

다음으로, 통제변수들을 모두 포함한 모델을 보자. 이 경우에도, 주요 정책변수들의 회귀값의 부호에는 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 다만, 적극적 노동시장정책이 여성 경제활동참가율에 미치는 효과를 나타내는 회귀계수값의 유의도는 크게 떨어져 유의한 관계가 사라진 것으로 나타났다.

다른 설명변수들의 회귀값을 살펴보면, 우선 경기변동에 민감한 영향을 받는 실업률은 여성 경제활동참가율에는 부(-)의 효과를 가지는 것으로 나타났으며, 여성 취업비율에는 거의 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 경기가 나빠져 실업률이 높아질 경우, 부가노동자효과보다 실망노동자효과가 더 큰 것으로 판단되고, 성별 분리 가설이나 대체 가설보다는 안전판 가설이 더 설명력이 있는 것으로 판단된다.

한편, 1인당 GDP 수준의 차이는 여성 경제활동참가율의 차이에 유의한 관계를 가지지 않는 것으로 나타난 반면, 1인당 GDP가 높아질수록 여성 취업비율은 높아지는 것으로 나타났다. 그러나, 회귀식에서 서비스부문의 고용비중 변수를 제외할 경우, 1인당 GDP 수준은 여성 경제활동참가율에 매우 유의한 양(+)의 관계를 가지는 것으로 나타난다. 즉 소득수준의 향상은 주로 고용구조의 변화를 동반하게 되고, 소득수준 효과는 주로 고용구조 변화 효과를 통해서 반영되는 것으로 판단된다. 서비스부문의 고용비중은 여성 경제활동참가율과 여성 취업비율에 매우 유의한 관계를 가지는 것으로 나타나고 있다. 자영업비율은 여성 경제활동참가율에 유의한 부(-)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 주요 선진국에서는 여성들이 자영업에 진출하는 비율이 높지 않기 때문인

것으로 판단된다.

출산율의 경우, 여성 경제활동참가율에는 1% 유의수준에서도 유의한 양(+)의 효과를 나타내는 것으로 나타났고, 여성 취업비율에도 부(-)의 효과를 나타내지 않았다. 즉 출산율이 높을수록, 여성의 가사부담률이 높고 자녀수가 많아져 보육비용이 높아지고, 여성의 경제활동참가를 통해 벌어들일 수 있는 순소득이 감소하여 여성의 경제활동참가율이 떨어진다는 가설은 주요 선진국들의 1980~94년의 경험에는 맞지 않는 것으로 판단된다. 즉 이미 주요 선진국들은 출산율이 1.7% 수준으로 낮아진 상태이고, 보육서비스 체제가 잘 구축됨에 따라 출산율이 여성의 경제활동참가를 억제하는 요인으로 작용하지 않는 것으로 판단된다.

이상의 분석 결과는 주요 선진국들의 경우에도 사회정책, 특히 보육 지원정책의 차이에 따라 여성 경제활동참가율과 여성 취업비율 등에서 큰 차이가 있을 수 있다는 점을 시사하는 것으로 판단된다. 그러나, 보육지원정책의 경우에도 전업주부에 대한 양육수당 형태의 현금지급 방식은 여성의 경제활동참가율을 낮추고 결과적으로 여성 취업비율을 낮추는 방향으로 작용하는 것을 확인할 수 있었다. 반면, 공보육시스템에 대한 정부의 지출 확대는 여성의 경제활동참가율을 높이는 데 매우 효과적이었던 것으로 판단된다.

한편, 노동시장정책에 대한 지출의 경우에도 그 형태에 따라 여성경제활동참가율 제고와 여성 취업비율 제고에 상이한 결과를 초래하는 것으로 판단된다. 소극적 노동시장정책보다는 적극적 노동시장정책이 여성 경제활동참가율을 높이는 데 더 유효한 것으로 판단된다.

#### 제4절 여성 고용률에 영향을 미치는 정책

앞서 분석에서 살펴본 바와 같이, 국가가 노동시장정책으로 시장노동(market work)에 개입하는 방식만으로 여성의 고용률을 증가시키는 것은 한계가 있다. 시장노동에 대한 지원과 더불어 가정에서 이루어지는

보살핌노동(care work)에 대한 적절한 개입이 있어야 여성 고용률의 증가가 이루어진다. 그리고 이러한 개입은 성평등을 추구하는 것으로 그 방향을 설정하여야 한다.

EU 국가들이 전체 고용률의 확대를 추구하면서 여성 고용률 증가를 위해 채택한 전략을 보더라도 이 점은 분명히 나타난다. EU의 여성고용증가전략(European Employment Strategy)은 다음 세 가지 가이드라인을 소속 국가에 제시하였다. 첫째, 성주류화정책(Gender Mainstreaming). 둘째, 성별격차 축소정책(Tacking Gender Gaps). 셋째, 일-가족 양립지원정책(Reconciling Work and Family Life). 이러한 세 가지 전략적인 가이드라인은 시장노동과 보살핌노동에 대한 국가정책적 개입으로 나타나게 될 것이다.

이 장에서는 시장노동과 보살핌노동에 대하여 선진 각국이 정책적인 개입을 하는 구체적인 노력들을 비교 검토하고자 한다.

## 1. 시장노동(market work)에 대한 국가의 개입: 노동시장정책

여성의 경제활동참가를 유도하고 일자리를 창출하는 데는 노동시장 정책을 통한 국가의 개입이 일정한 기여를 한다. 이 장에서는 여성 노동과 직접적인 관련성이 큰 것으로 알려진 적극적 차별시정조치, 시간제노동에 대한 보호와 규제, 취업알선과 훈련을 중심으로 이루어지는 적극적 노동시장정책, 그리고 마지막으로 근로소득에 대한 과세 등 네 가지 제도를 중심으로 선진국의 정책 동향을 살펴본다.

### 가. 적극적 차별시정조치

제3절에서 분석적으로 드러내지는 못했으나 기존의 여러 연구들에 의하면 성별 임금격차를 축소하고 관리직과 전문직에의 여성 진출을 촉진하는 정책들은 결과적으로 전체 여성의 경제활동참가율을 견인하는 효과를 나타내는 것으로 알려져 있다. 예컨대, 1980년대 성별 임금 격차를 크게 줄여간 미국의 경우, 전체 여성의 고학력화 수준을 넘어서

는 경제활동참가의 증가가 있었다. 즉 이 기간 동안 남성 고학력자나 여성 고졸자의 경제활동증가율에 비하여 여성고학력자의 경제활동증가율이 더 컸고 상대적으로 임금격차를 줄인 정도가 뚜렷하지 않았던 영국이나 독일에 비하여 전체 여성의 고용증가율은 미국에서 가장 뚜렷하였다(전병유 외, 2004). 이렇게 성별 임금격차를 줄여가기 위한 핵심적인 정책이 적극적 차별시정조치이다.

오랫동안 누적되어 온 성차별적 의식과 관행의 결과로 사회의 각 분야에는 성이 불균등하게 분포되어 있다. 이러한 상황에 대한 문제의식 없이 기회의 평등만을 도입했을 때, 그리고 직접적인 차별만을 금지했을 때, 가까운 장래에 우리 사회에 성평등을 실현하는 것은 불가능하다.

미국의 공민권법에서는 사용자가 특정 조건의 지원자를 배제할 의도는 없었으나 결과적으로 차별이 발생한 경우를 불평등효과, 또는 간접차별로 정의하여 결과적인 차별도 금지할 것을 규정하고 있고, 영국과 호주의 성차별금지법도 남녀에게 동일한 기준이 규정된다고 하더라도 그 기준에 적합할 수 있는 특정 성의 비율이 다른 성에 비해 현저하게 그 기준의 적용이 성별에 관계없으며 직무수행상 필요한 것임을 사용자가 입증하지 못하면 간접차별로 보아 규제한다.

더 나아가서 이렇게 누적된 불평등을 해소하기 위한 적극적인 차별시정조치를 동시에 추진한다. 적극적 조치는 여성을 포함한 소수 집단의 실질적인 평등을 실현하기 위해 적극적으로 지원해 주는 조치를 의미한다. 이것은 '구조적 차별'과 '과소대표성'의 문제를 제거하고 '결과의 평등'을 지향하는 개념이다(김경희, 2001). '구조적 차별'은 여성에 대한 차별이 오랜 기간 누적되어 오면서 성차별적인 관행이 구조화된 것을 의미한다. 여성에게 적합한 직업은 남성에게 적합한 직업과는 다르다는 인식의 결과 노동시장의 성별 분절화로 나타나는 것이 그 예인데, 이러한 현상은 개인의 노력만으로 극복하기 어렵고 강력한 조치가 필요함을 시사한다. '과소대표성'은 특정 조직이나 직종 안에서 여성의 비율이 지나치게 낮게 나타나는 문제인데 이것 역시 구조적 차별의 결과로 이해될 수 있다. '결과의 평등'은 기회의 평등과 대조되는 개념으로, 여성이 남성과 동등한 경쟁기회를 갖는다고 하더라도 오랜 차별의 역사로

인해 생긴 현재의 상황에서는 결과적으로는 평등을 실현하기 어렵다는 인식에서 오는 것이다(김경희, 2001).

적극적 차별시정조치를 실행하는 선진국들의 경우, 정치·경제·고용·교육 부문 등 다양한 분야에 적용하고 있다. 정치부문에서는 공천 할당이나 고위직, 각종 위원회의 여성 대표성을 확보하는 것이다. 여성 기업인의 기업활동을 적극적으로 지원하기 위하여 정부의 계약체결에서 여성이 소유한 기업을 위한 기금을 따로 확보하는 형태로 이루어지기도 한다. 고용부문에서는 정부와 사기업에서 채용, 승진, 직업훈련 등에서 여성을 우선 선발하는 방식으로 이루어진다. 교육부문에서는 학교에서 교수와 학생의 선발 과정에 적용한다.

적극적 차별시정정책의 대표적인 유형은 스웨덴과 미국에서 발견된다. 두 국가가 모두 가장 적극적이고 구체적인 제도로 차별시정을 추구하고 있으나 그 내용은 차이가 있어서 여기서는 그 공통점과 차이점을 중심으로 살펴본다.

#### 1) 스웨덴의 고용할당제

1980년부터 시행된 ‘남녀평등에 관한 법(Act Concerning Equality between Men and Women)’은 사용자는 남녀 종업원이 평등하게 일할 수 있도록 계획을 세울 의무가 있으며, 직장환경을 남녀가 평등하게 일할 수 있도록 정비해야한다고 규정하고 있다. 또한 사용자는 채용시 남녀를 구분하지 않고 응모자를 모집해야 하며, 직업훈련 등 다양한 방법을 통해 남녀 종업원이 각종 업무에서 수적으로 균등해지도록 노력할 의무가 있다. 특히, 어느 한쪽 성이 적어도 40%를 차지하는 상태를 균등한 상태로 간주한다고 규정하여, 어느 한쪽 성이 40%가 되지 않은 직종에서 신규 채용을 할 경우에는 소수의 성을 우선해서 채용해야 함을 명시하였다.

1981년에 도입된 스웨덴의 적극적 고용촉진정책인 ‘남녀고용할당제(sex-based employment quota)’는 미국의 AA에 영향을 받은 것이나 결과적인 평등을 보다 명시적으로 추구한다는 점에서 차이가 있다. 이 법은 노동시장의 성별 분리 완화를 목표로 한 것인데 어느 한쪽 성의

비율이 최소한 40%를 달성하도록 하기 위해서 지역개발원조 프로그램을 연계하였다. 기업에 재정지원을 해주는 것을 대가로 강력한 남녀고용할당제를 요구한 것이다.

스웨덴의 평등법과 할당제는 간접차별의 개념을 도입하면서 이를 시정하기 위한 정책적 수단을 연계한 적극적인 차별시정조치이며 결과적으로 여성 고용의 확대를 이끌어내는 데에도 커다란 기여를 한 것으로 평가받고 있다. 그러나 두 가지 점에서 보완이 필요하다는 비판의 목소리가 있다. 첫째, 스웨덴의 고용할당제는 양적으로 여성 고용의 확대를 가져왔지만, 40% 채용 요건에는 시간제 고용도 허용되기 때문에 결과적으로 여성의 시간제근로의 확대를 초래하였다. 이 때문에 같은 노르딕국가인 덴마크에 비하여 여성 고용의 질은 낮은 수준이라는 지적이 설득력을 얻고 있다. 둘째, 여성의 보살핌노동에 대하여 사회화와 남성과의 책임 분담이 이루어지지 않은 상태에서 여성의 시장노동만 확대되는 것은 여성의 사회경제적 지위향상에 크게 기여하지 못하며 부담만 가중시킬 수 있다는 지적이 있었다. 이러한 지적은 매우 오래된 것이고 이미 스웨덴의 사회정책과 복지정책에 수용되어 반영되어 있다. 1988년에는 '90년대를 향한 평등정책'을 채택하여 육아와 가사책임의 분담과 노동시장뿐 아니라 정치사회적인 각종 분야에서의 여성 참여를 지원하였다.

1991년에는 남녀평등에 관한 법 시행 10년을 맞아 좀더 포괄적인 법률인 '남녀고용평등법(Equal Employment Act between Men and Women)'을 제정하였다. 이 법의 강화된 내용은, 구직 단계에서부터 성차별금지, 임금차별에 대한 제소 가능성, 성희롱의 금지 명시, 간접차별의 금지, 사용자의 평등계획 작성 의무화, 그리고 평등 옴부즈만의 감독범위 확대 등의 내용을 담고 있다.

## 2) 미국의 계약준수제

구조화된 차별을 해소하기 위한 미국의 적극적 차별시정조치는 '적극적 우대조치(Affirmative Action)'라고 불리며 그 구체적인 내용은 '계약준수제'의 형태를 중심으로 하고 있다. 미국의 고용상의 남녀평등을

명시한 법인 남녀동일임금법(Equal Pay Act, 1963)과 시민권법 제7편(Title VII of the Civil Rights Act)에 근거하고 있으며, 성, 인종, 종교, 피부색, 국적에 기반한 차별을 일소하기 위한 공공정책과 조치들을 일컫는다.

계약준수제는 연방정부와 5만 달러 상당 이상의 계약을 체결하는 계약자나 하도급 계약자는 문서상의 적극적 우대조치 프로그램을 준비해야 할 의무를 부과한다. 괄목할 만한 성취를 보여주는 경우에는 포상과 같은 유인책이 주어지며, 적극적 우대조치에 관한 법률을 위반한 경우에는 업체를 공개하거나 수주계약을 파기하는 등의 강력한 제제가 가해진다.

계약준수제는 연방계약준수 프로그램 사무국(Office of federal contracts compliance programs: OFCCP)이 집행하는데, OFCCP의 업무는 다음과 같다. ① 연방계약자와 하청계약자들의 개별적인 정책을 검토하고 분쟁사례를 조사한다. ② 규칙조항을 위반한 계약주나 하청계약자로부터 위원회와 조정협정서(Letters of commitment and conciliations Agreements)를 받는다. ③ 주기적인 준수보고서를 통하여 계약자가 계약사항을 이행하고 있는지 감독한다. ④ 고용주들이 우수한 노동자를 충원하는 것을 돕기 위하여 노동성의 직업훈련 프로그램과 계약주 사이의 연계계약을 형성한다. ⑤ 연방계약자와 하위 계약자들이 규제조항을 이해하도록 돕기 위하여 기술적인 지원을 제공한다. ⑥ 노동법무(solicit of labor)에 집행조치를 권고한다. ⑦ 위반에 대한 최종처벌로서 계약의 파기를 집행하고 희생자에 대한 보상조치를 취한다.

#### 나. 근로시간에 관한 정책

근로시간제도는 전체 근로시간의 총량과 근로시간의 유연조절 가능성이라는 두 가지 측면에서 여성의 노동공급에 영향을 미친다. 먼저 평균적인 주당 근로시간의 절대량이 많을 경우 여성의 노동시장 접근은 어려워진다. 이것은 물론 가족 내 여성의 보살핌노동을 전제한 접근이지만 현실적으로 바뀌고 있지 않은 여성의 부담을 인정하지 않을 수

없다. <표 3-14>에 의하면 미국과 캐나다의 근로시간이 상대적으로 긴 편이고, 유럽국가 중에서는 스웨덴의 근로시간이 길다. 프랑스의 근로시간이 가장 짧은 것으로 나타나고 있다.

근로시간과 관련하여 여성 노동에 커다란 영향을 미치는 제도는 시간제근로에 대한 보호와 규제에 관한 것이다. 일반적으로 시간제근로의 확대는 한편으로는 여성 고용을 확대하는 방편으로 이해되지만 다른 한편으로는 고용의 질 악화의 문제를 야기하는 것으로 인식된다. 형식적으로 보자면 고용 안정성이 심하게 위협받지 않고 근로시간에 비례하는 권익을 보장받는다면 단시간근로는 여성에게 고용기회를 넓혀주는 고용형태일 수 있다. 그러나 대부분의 국가에서 단시간근로는 고용 안정성 면에서나 보상수준 면에서 전일제근로에 비하여 열위의 근로형태로 자리잡고 있다.

앞서 분석대상 국가의 노동시장 상황을 살펴본 바에 따르면 여성 노동자 중에서 시간제근로의 비율이 높은 국가에서 여성 고용률이 높지는 않은 것으로 나타나서 시간제근로의 확대 자체를 정책적 목표로 삼을 근거는 미약해 보인다. 그러나 유연한 근로시간은 비례보호가 따른다면 노동자들이 원하는 고용형태일 수 있다.

단시간근로의 확대를 통해서 여성 고용을 확대하고자 하는 정책적인 기조가 정해진다고 하더라도 구체적인 방법에 있어서는 두 가지 방향이 있을 수 있다. 하나는 보호규제 완화를 통한 노동력 수요확대 방식이고, 다른 하나는 근로시간에 따른 비례보호를 강화하여 단시간근로를 매력적인 고용형태로 만듦으로써 고학력 여성의 노동공급을 유도하는 방식이다. 역시 제3절의 분석 결과에 따르면, 영국과 같은 예외적인 사례를 제외한다면, 시간제근로의 시간당 보상수준이 높아서 전일제와의 차이가 적은 국가일수록 시간제근로의 비중이 높아지는 것으로 나타났다. 우리나라도 근로시간에 따른 비례보호가 현행법에도 명시되어 있으나 지켜지지 않고 있고, 이 때문에 현재 우리나라 여성들의 단시간근로 비율은 다른 선진국에 비하여 낮은 것이라는 해석도 가능할 것이다.

EU가 정한 파트타임근로 지침의 주요 내용에도 차별금지의 원칙과 권리로서의 파트타임노동이 명시되어 있다. 차별금지의 원칙은 고용조

〈표 3-14〉 파트타임노동과 관련된 제도 비교

	파트타임노동의 질적 향상을 위한 수단 <sup>1)</sup>	자녀를 둔 노동자나 전체 노동자의 파트타임 노동권 진작 수단 <sup>2)</sup>	기타 파트타임 노동증가를 위한 정책(수요적 측면)
노르딕국가			
덴마크	2001년, EU의 시간제 근로 이행에 대한 권고		
노르웨이	EU의 자발적 시간제 근로 이행에 대한 권고	사업체에 특정한 불이익이 발생하지 않는다면, 근로자들은 “건강, 사회적, 또는 다른 근거 있는 이유로” 근로시간을 단축할 수 있는 권리를 갖게 됨. 근로시간을 연장하길 바라는 시간제 근로자들에게는 빈 자리가 있는 경우 우선권을 부여함.	정부는 공공부문에서 시간제 근로에서의 직업창출을 적극적으로 추진하고 있음.
스웨덴	2002년, EU의 시간제 근로 이행에 대한 권고	만 8세 혹은 1학년에 재학중인 자녀가 있는 부모는 8시간 근로대신 6시간 근로를 할수 있는 권한이 있음. 근로자들은 미리 통지하여 전일제근로로 돌아올 수 있음. 1978년에 법률로 재정됨.	정부는 공공부문에서 시간제 근로에서의 직업창출을 적극적으로 추진하고 있음.
대륙 국가			
프랑스	2000년, EU의 시간제 근로 이행에 대한 권고	근로자들은 가족 관련 이유로 근로시간의 단축을 요구할 수 있음. 1년 이상 근속한 근로자는 시간제 근로를 요구할 수 있음: 출산이나 입양후 첫 3년 동안 요구할 수 있음.	새로운 직업이 창출된다면, 고용주들은 시간제 근로자를 위한 사회부조기금에서 부족한 부분을 보충받음.
독일	2001년, EU의 시간제 근로 이행에 대한 권고	15인 이상의 근로자를 가진 고용주는 근로자의 시간단축 요구가 있을 때 응해야 함(6개월 이상 근속한 자의 경우). “사업적 이유”가 아니라면 법정에 결정에 따름. 시	

<표 3-14>의 계속

독일	2001년, EU의 시간제 근로 이행에 대한 권고	간제 근로자는 전일제 근로를 요구할 수 있으며, 사업상 특별한 이유가 없다면 다른 지원자들보다 우선권이 주어짐.	
네덜란드	2000년, EU의 시간제 근로 이행에 대한 권고	10인 이상의 근로자가 있는 고용주는, “심각한 사업상의 문제”가 없는 한, 근로자(1년 이상 근속한 자)의 근로시간 단축에 응해야 함. 시간제 근로자들은 그들의 시간 증대를 요구할 수 있음. 단, 근로시간의 변화로 “고용주에게 심각한 재정상 조직의 본질을 변화”시키지 않는 한도에서.	2001 Work and Care Act는 여성, 특히 남성을 위한 시간제근로를 촉진시키기 위해 여러 조항들을 포함하고 있음. 이 법은 “3/4 직업 모델”의 도입을 증대시키기 위한 의도로, 3/4씩 직업을 가진 커플은 결국 1.5의 직업을 갖게 되는 것을 강조함. 정부는 공공부문에서 시간제 근로의 창출을 적극적으로 추진하고 있음.
캐나다	몇몇 지방정부는 시간제 근로자를 보호함. 예: Saskatchewan에서는, 10명 이상의 전일제와 동등한 근로자가 있는 사업장에서는, 근로자가 주당 15~30시간 일하는 것은 시간에 맞는 비율의 수당을 줌. 주당 30시간 이상 일하는 근로자는 완전 수당을 줌.		1990년대 동안, 퀘벡 지방의 정부는 공공부문과 부분적 공공부문에서, 숙련되고 높은 수준의 급여가 보장되는 자리에서의 시간제 근로자를 증가시켜 왔음.

〈표 3-14〉의 계속

영어권 국가		
영국	2000년, EU의 시간제근로 이행에 대한 권고	정부는 시간제근로를 증가시키기 위해 근로자들을 위한 지침서로 “최고의 경험(best practice)”이라는 책을 발간함. 그 책에서는 예를 들면 근로자들은 정기적으로 전일제 근로자라도 시간제근로에 의해 채워질 수 있는지를 점검토 해야 한다고 언급함.
미국	FLSA는 시간제 근로자에게 최소한 임금을 보장. 동등 급여, 수당 혹은 근로조건과 관련된 법적 보호 조항은 없음.	몇몇 노동조합들은 일시적으로 근로시간을 단축할 수 있는 권리를 얻게 됨. 그 결과 가족을 돌보는 이유로 이용할 수 있음. 예를 들면, SEIU Local 715 (서비스 근로자들)의 경우 구성원들은 근로시간의 1%, 2%, 5%, 10%, 또는 20%, 최대 6개월까지 수당 손실이나 경력상 피해없이 근로시간을 단축할 수 있게 됨.

주: 1) 1997년 EU의 시간제 근로자에 대한 권고의 요구 사항: (a) 시간제 근로자에 대한 차별을 없애고, 근로의 질적 향상을 도모함. 그리고 (b) 자발적인 시간제근로의 발전을 촉진시킴.

2) 여러 국가들(예 : 프랑스, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴)은 부모휴가중인 부모에게도 시간제 근로를 허용하고 있음.

자료: Data from 32 Hours(2003); AFL-CIO(2001); Bellemare and Simon(1994); Berg(2001); Clauwaert(2002); Delbar(2002); Gilman(1998); Global Labour Law(2002); Government of Saskatchewan(2002); OECD(1998); “Part-Time Workers”(2001); Smith, Fagan, and Rubery(1998); U.S. DOL (2002c); Weber(1997).

출처: LIS 인터넷 사이트.

건과 관련하여 차별대우가 객관적 사유에 의해 정당화되지 않는 한, 단지 파트타임근로를 이유로 ‘비교가능한 풀타임근로자’보다 덜 우호적인 방식으로 취급되어서는 안 된다는 것이다. 적절한 경우 시간비례원칙을 적용해야 함도 명시하고 있다. 기회 또는 권리로서의 파트타임 노동권은 파트타임 근로기회를 제약할 수 있는 법률적·행정적 성격의 장애물을 확인·검토하고 이를 제거해야 함을 명시한 것을 지칭한다. 또한 이 지침은 풀타임에서 파트타임, 파트타임에서 풀타임으로의 전환을 근로자가 거부했다고 해서 이것이 고용 종료의 정당한 사유가 될 수 없음도 명시하고 있다.

EU 국가를 비롯한 주요 선진국에서는 시간제근로를 고용의 안정성을 위협받지 않고 근로시간을 조정할 수 있는 노동자의 권리로 파악하고 있으며, 이러한 권리는 자녀양육의 책임을 지고 있는 남녀 노동자에게 우선적으로 적용된다.

#### 다. 적극적 노동시장정책

노동자의 실업 등 노동시장에서 당면하는 위험에 대하여 실업급여나 기타 생계보조적인 정책을 취하는 것을 소극적 노동시장정책이라고 한다면, 취업알선과 고용정보 인프라, 직업훈련과 보조금을 통한 일자리 창출 등의 정책은 적극적 노동시장정책으로 분류된다. 소극적 노동시장정책을 통해 지출되는 예산의 성별 배분은 기존 노동시장의 성별 구성을 반영할 것으로 예상할 수 있는 데 비해서, 적극적 노동시장정책에 대한 지출의 성별 배분은 노동시장에서 상대적으로 불리한 위치를 차지하고 있는 여성에 대한 인식을 포함하는 성 인지적 정책추진에 의해서 노동시장의 성별 구성에 비례하지 않을 수 있다.

노동시장정책에 대한 지출 수준은 기존의 복지국가 유형론에서 흔히 제시되어 온 국가 분류의 틀에서 크게 벗어나지 않는다. <표 3-15>에 따르면 적극적 정책과 소극적 정책을 합하여 가장 높은 수준의 노동시장정책 관련 지출을 보이는 국가는 덴마크와 스웨덴이다. 단, 노르웨이는 대륙국가들보다도 낮은 지출 수준을 나타내고 있다. 독일, 프랑스,

〈표 3-15〉 GDP 대비 노동시장정책지출비중 : 2001

	적극적 노동시장정책	소극적 노동시장정책
덴마크	1.624(41.5)	2.286
노르웨이	0.524(48.8)	0.549
스웨덴	1.341(55.6)	1.073
프랑스	0.873(37.9)	1.431
독일	0.887(31.1)	1.963
네덜란드	0.920(35.5)	1.673
영국	0.073(15.6)	0.395

주: ( ) 안은 전체 노동시장정책지출에서 적극적 노동시장정책이 차지하는 비율.  
 자료: European Commission, *European Social Statistics*, 2003.

네덜란드는 매우 유사한 지출구조를 보인다. 영국은 유럽국가 중에서 노동시장정책 관련 지출에서 가장 낮은 수준을 보이는 국가이다. 전체 노동시장정책 지출 중에서 적극적 노동시장정책에 사용되는 지출의 비중 또한 시민주의 복지국가를 지향하는 국가들에서 월등히 높게 나타나며, 영국의 경우는 적극적 노동시장정책의 비중이 매우 낮은 것으로 나타났다.

<표 3-16>는 노동시장정책별로 참여 대상자 중 여성의 비율을 계산한 표이다. 이 표에서 발견되는 전반적인 경향은 각 국가의 여성 노동시장의 실태에 관한 분석에서 드러난 국가간 차이를 초래하는 과정으로 이해된다. 대부분의 적극적 노동시장정책에 대한 여성의 참여는 노르딕국가들에서 가장 높고 영국에서 가장 낮다.

영국은 한 부모를 대상으로 하는 구직지원 프로그램을 제외하고 전 프로그램에서 여성이 차지하는 비율이 30%가 안 되는 수준이다. 대륙국가들 중에서는 프랑스의 적극적 노동시장정책에의 여성 참여수준이 가장 두드러진다. 직업훈련 관련 지출에서 특히 노르딕국가의 여성참여율이 높은 가운데 프랑스의 여성 참여비율은 덴마크와 스웨덴에 버금가는 수준이며, 한편 노르웨이의 교육훈련정책에의 여성 비율은 인접국가들에 비해서 현저히 떨어지는 수준임을 알 수 있다.

〈표 3-16〉 노동시장정책별 여성참여 비율

	정책 사례	덴마크	노르웨이	스웨덴	프랑스	독일	네덜란드	영국
구직 지원	PES		49.6	44.5	51.0	48.6	51.6	
	상담·구직지원			46.1		44.7		27.6
	구직뉴딜(18~24세)							16.6
	구직뉴딜(25+) 구직뉴딜(한 부모)							93.8
교육 훈련	교육훈련	64.1	52.0	65.8		47.3		
	연수지원	32.9						
	훈련수당				54.0			
	통합훈련코스 교육훈련뉴딜(18~24세)				61.6			27.9
고용 보조금	청년일자리				56.7			
	고용보조금	53.1	29.2	41.6	41.1	43.1	38.3	
	직접적 일자리창출	50.8				48.4	50.5	24.8
소극적 정책	실업급여	57.5	47.9	59.9	51.3	41.6	43.3	23.9
	조기퇴직 관련				34.6			

자료: European Commission, *European Social Statistics*, 2003 재구성.

#### 라. 소득에 대한 과세

소득에 대한 과세의 단위를 가족(또는 부부 공동)으로 하느냐 아니면 개인별로 하느냐 하는 과세 단위의 문제는 여성의 노동공급에 대하여 긍정적 또는 부정적 인센티브를 형성한다. 대부분의 선진국에서 지난 20~30년 동안 과세의 단위는 가족(또는 부부)에서 개인으로 전환되어 왔다. 그러나 개인별로 과세하더라도 여러 가지 공제제도와 세율 등에 있어서 노동시장 참여를 유도하거나 억제하는 제도상의 차이점은 여전히 존재하고 있다.

〈표 3-17〉는 1인 소득자(single)와 2차 소득자(부부가족의 아내)가 부담하게 되는 세율을 비교함으로써 각국에서의 세제가 여성의 노동시장 참여에 영향을 미치는 방식을 보여준다. 스웨덴의 경우, 1인 소득자인 여성보다도 기혼 여성의 근로소득에 대하여 낮은 세율을 적용하는 것이 매우 독특하다. 독일과 캐나다의 경우, 기혼 여성의 근로소득에 상대적으로 높은 세율 적용하는 국가로 분류된다.

〈표 3-17〉 1인소득자와 2차소득자의 세율비교

	APW의 67% 소득의 여성, 2001			APW의 100% 소득의 여성, 2000		
	2차 소득자	1인 소득자	ratio	2차 소득자	1인 소득자	ratio
덴마크	50	41	1.2	51	44	1.2
노르웨이	30	26	1.2	32	29	1.1
스웨덴	30	30	1.0	28	33	0.9
프랑스	26	21	1.2	26	27	1.0
독 일	50	34	1.5	53	42	1.3
네덜란드	33	27	1.2	41	36	1.1
캐나다	32	21	1.5	36	27	1.4
영 국	24	19	1.3	26	24	1.1
미 국	29	22	1.3	30	26	1.2

## 2. 양육지원정책과 여성 노동

### 가. 보육서비스

선진국에서 보육문제를 해결하는 데는 크게 두 가지 발달 유형이 있다. 하나는 부모가 직접 돌보지 않고 사회서비스를 통해서 보육하는 방식이고, 다른 하나는 육아휴직(또는 부모휴가)을 통해서 부모의 직접 보육을 지원하는 방식이다. 공공정책이 어느 쪽을 지원하는가는 단순히 부모의 욕구(수요)에 따른 것으로 설명될 수 없다. EU의 Council Recommendation on Child Care(1992)는 보육문제를 여성고용지원의 측면에서 접근하고 있다.<sup>92)</sup>

보육서비스는 여성의 경제활동을 촉진하는 제도일 뿐 아니라 전통적인 성별 분업을 완화하는 제도이며, 나아가서는 아동의 복지를 위한 제도이기도 하다. 시민주의적 복지국가를 지향하는 국가들에서는 보육서

92) Barcelona European Council(2002)은 2010년까지 EU 전체를 통해서 0~3세 아동의 33%와 3~6세 아동의 90%에게 보육서비스를 제공한다는 목표를 설정하였다.

비스의 국가 책임이 선언되고 여기에 투자되는 지출의 비중이 높은 반면, 자본주의적 복지국가를 지향하는 영미권 국가들에서는 보육서비스도 민간시장을 통해서 이루어지는 비중이 높다. 한편, 보살핌노동의 사회화와 성별 분업 양식에 주목하는 페미니스트 시각으로 볼 때는 전형적인 복지국가 유형론을 벗어나는 사례들이 발견되는 주요 영역으로 보육에 대한 국가의 지원 양식이 꼽히기도 한다.

영유아의 연령계층별 보육시설 이용비율을 보면 이들 국가 그룹이 지향하는 보육정책의 큰 그림이 분명히 드러난다. 노르딕국가는 3세 미만 아동과 3세 이상 의무교육연령 이전의 아동 모두에서 매우 높은 시설이용비율을 보인다. 대륙국가는 3세 미만에 대해서는 매우 낮은 서비스 제공률을 나타내면서 3세 이상 아동은 거의 100%에 근접하는 시설이용률을 보인다. 이것은 이들 대륙국가의 경우 3세라는 비교적 낮은 연령에서부터 아동복지정책 내지 교육정책의 차원에서 국민교육(보육)을 제공한다는 것을 시사한다. 한편, 영어권 국가의 경우는 3세 미만 아동에 대해서는 대륙국가보다 높은 시설이용률을 보이고 3세 이상 아동에 대해서는 가장 낮은 수준의 이용률을 나타낸다. 이것은 이들 국가에서 보육을 국가의 공적 책무로 보는 시각이 적을 뿐 아니라 보육이 여성의 경제활동에 따른 가족의 수요에 대응하는 시장원리에 따라 제공되고 있기 때문인 것으로 짐작된다.

<표 3-18>에 정리된 바와 같이 덴마크와 스웨덴, 그리고 프랑스는 영유아에 대한 양육지원을 보장하는 국가이다. 이를 위해 지출되는 국가 예산 수준 역시 이러한 국가의 양육책임 선언을 반영하여 스웨덴과 프랑스에서 최고 수준을 보이고 있다. 특히 스웨덴은 영유아 양육비용 전액을 직접 제공하는 특징이 있다. 네덜란드와 캐나다, 미국의 경우 세금 감면을 통한 간접지원의 형태를 띠고 있어서 중산층에게 상대적으로 유리한 제도 운영을 하고 있다고 볼 수 있다.

보육시설 이용 아동 중에서 공적 재정지원을 받는 아동의 비율을 살펴보면, 0~2세 영아의 경우는 전반적으로 비율이 낮지만 그 중에서는 덴마크와 스웨덴, 프랑스의 수준이 높다. 3세 이상 유아의 경우는 덴마크와 스웨덴, 프랑스와 함께 독일의 비율이 높고 노르웨이와 네덜란드,

그리고 영어권 국가의 지원아동 비율은 매우 낮게 나타났다.

보육서비스의 공공성 수준은 공보육시설 대 민간시설의 상대적인 비중과 국가가 부담하는 보육료의 비율로 흔히 가늠된다. 덴마크와 프랑스는 100% 국공립시설(국가에 의한 계약시설 포함)로 운영되며, 스웨덴과 캐나다의 국공립시설 비중도 높은 편이다. 미국도 영유아에 대한 보육시설을 포함할 경우 국공립의 비중이 62%에 달하는 것으로 보고되고 있다. 아동 1인당 정부가 지출하는 보육비는 스웨덴이 가장 많고 덴마크와 프랑스도 다른 국가와는 비교하기 어려울 만큼 높은 수준의 지원을 하고 있다.

〈표 3-18〉 아동의 연령계층별 보육시설 이용 비율

	3세 미만	3세-의무교육연령 이전
노르딕국가		
덴마크	64	91
노르웨이	40	80
스웨덴	48	80
대륙국가		
프랑스	29	99
독 일	10	78
네덜란드	6	98
영어권 국가		
캐나다	45	50
영 국	34	60
미 국	54	70

자료: OECD Employment Outlook.

〈표 3-19〉 양육지원보장과 비용지원방식

	양육지원보장 0~2세 범위	양육지원보장 3~5세 범위	양육지원비용 1987 미국 달러	양육지원을 위한 세금 감면 1987 미국 달러
	자료	자료	자료	자료
노르딕국가				
덴마크	0~2 <sup>1)</sup>	3~5 <sup>1)</sup>	?	\$0
노르웨이	없음	없음	\$508	\$342
스웨덴	>18 개월	3~5	\$1,885	\$0
대륙국가				
프랑스	2	3~5	\$630 <sup>2)</sup>	\$699
독일	없음	없음		\$0
네덜란드	없음	없음		\$384
영어권 국가				
캐나다	없음	없음	\$43 <sup>3)</sup>	\$851
영 국	없음	없음		\$0
미 국	없음	없음	\$44 <sup>4)</sup>	\$685

- 주: 1) 덴마크는 특별히 정해진 자녀의 연령 제한이 없음.  
 2) 프랑스의 양육지원 지출액: 정부지원 3.17억 미국달러 + 지방지원 2.52억 미국달러 = 5.69억 미국달러(OECD, 1990b).  
 3) 자녀 양육을 위해 지방에서 지원하는 보조금하에 Canada Assistance Plan의 연방정부의 지출액 비율은 2배. 일반적으로 총 지출액의 50%는 연방정부에서 지원(Expert).  
 4) 미국의 양육지원 지출액=1,097.5 mil (주정부와 연방정부 Title XX) + 1,053.4 mil (주정부와 연방 Head Start) + 30 mil (연방의 Job Training Partnership Act) + (Work Incentive Program) = \$2,180.9 million (Robins, 1988; Blank, Wilkens and Crawley, 1987).

〈표 3-20〉 시설이용아동 중 공적 재정지원을 받는 아동의 비율

	0~2세 영아(%)	3세~취학전까지	만 5세	방과후
	자료	자료	자료	자료
노르딕국가				
덴마크	48%	85%	80%	29%
노르웨이	12%	40%	50%	na
스웨덴	32%	79% <sup>4)</sup>	79% <sup>1)</sup>	34% <sup>7)</sup>

〈표 3-20〉의 계속

대륙국가				
프랑스	20%	95%	100%	na
독일	2%	78%	85%	4%
네덜란드	2%	53%	99%	na
영어권 국가				
캐나다	5% <sup>1)</sup>	35%	98%	na
영국	2%	38% <sup>4)</sup>	100%	<1%
미국	1% <sup>2)3)</sup>	14% <sup>2)6)</sup>	87%	<1% <sup>8)</sup>

- 주 : 1) 캐나다의 0~2세 등록: 전체 0~2세 아동의 10%가 보육시설에 맡겨지고, 50%의 아동이 양육지원 보조를 받고 있음(Woodill, et al., 1992).
- 2) 미국의 0~6세 인구 = 15,944,000(3세 이하 9,522,000; 3~5세 6,422,000); 6세 이하 아동 중 약 5%가 Head Start와 다른 무료 시설을 이용함 (15,944,000명의 5%) = 797,200.  
Head Start에 등록된 어린이: 3세 미만 3%, 3~5세 사이가 97%(3세는 28%; 4세 62%; 5세 7%). 3세 미만으로 Head Start와 다른 무료 시설을 이용하는 어린이의 수는(797,200명의 3%) = 23,916; 3세 미만 어린이의 비율로 따지면(23,916명을 9,522,000명으로 나누어 구한 비율) = 0.25%. 3~5세 사이로 Head Start와 다른 시설을 이용하는 어린이수는(797,200의 97%) = 773,284; 3~5세 사이 어린이의 비율로 따지면(773,284명을 6,422,000명으로 나누어 구한 비율) = 12.04% (Hofferth, 1990 and Behrman, 1995).
- 3) 미국의 0~2세 등록: 0~2세 인구 = 9,522,000명(0~1세 38%, 1~2세 62%); 0~1세 가운데 18.6%와 1~2세 중 28.8%가 DC Centers 또는 FDC(38% 곱하기 18.6%와 62% 곱하기 28.8%를 합하면) 25%. 정부의 보조금을 받는 유급 시설을 이용하는 부모의 3.3% = 공적 보육시설을 이용하고 있는 0~2세들 가운데 0.8% 해당. [이 지수는 가계조사 데이터를 토대로 만들어진 것으로 보조금이 과소평가되었을 여지가 있음]. 공적 재정지원을 받는 양육시설의 총합은 3세 미만의 아동으로 Head Start와 다른 무료 시설에서 이용하고 있는 아동과 공적 보조금을 지급받는 것을 합한 것(0.25%와 0.8%를 합하면) = 1.05% (Hofferth, 1990).
- 4) 보육시설에 등록된 수와 지방자치 지역에 “보육모(day care mothers)” (Hantrais, 1994).
- 5) 5세의 학교 등록은 포함시키지 않음(Moss, 1990).
- 6) 미국의 3~5세 등록: 3~5세 아동=6,422,000명(3~4세 71%, 5세 29%); 3~4세의 47.8%와 5세의 36.7%는 DC Center 또는 FDC(71%의 47.8%와 29%의 36.7%를 합하면)에 있음 = 45%가 양육지원을 받고 있음(유치원 제외).
- 7) 미국의 방과후 보육지원: 6~12세 어린이 = 10,675,000명(6~9세 65.4%, 10~12세 34.6%); 6~9세의 16.8% 와 10~12세의 5.1%가 DC or FDC에서 돌봄(65.4%의 16.8%와 5.1%의 34.6%를 합하면 12.8%, 정부의 보조를 이용하는 부모의 3.3% = (3.3%의 12.8% 이므로) 0.4%에 해당[이 지수는 가계조사 데이터를 토대로 하고 있어 보조금이 과소평가될 여지가 있음].
- 8) 스웨덴의 방과 후 보육지원이 가능한 연령은 7~12세까지임(Expert).

## 나. 모성휴가

### 1) 산전후휴가와 육아휴직

모성휴가가 여성의 노동시장 행위에 어떤 방식으로든 영향을 미치게 되는 것은 분명하다. 엄마가 되려고 하는 여성이라면 출산 이전에 휴직 자격 요건을 갖춘 상태로 취업해 있기를 원할 것이므로 안정된 정규직 고용에 대한 인센티브를 형성한다.

유급휴직은 급여수준이 상당한 수준에 달한다면 일터로 빨리 돌아가지는 않게 하는 경향이 있을 것이다. 그러나 다른 한편, 모성휴가에 대한 보장은 그렇지 않았다면 노동시장에서 완전히 탈락했을 여성으로 하여금 노동시장으로 돌아오게 하는 분명한 효과가 있다. Ronsen(1999)의 연구에 따르면 산전후휴가나 육아휴직의 자격조건이 되는 여성이 그렇지 않은 여성보다 출산 후 고용상태로 빨리 돌아오는 것으로 나타났다. 그러나 휴직기간이 길어지면 두 그룹간 차이는 줄어들고 휴직기간이 더욱 길어지면 두 그룹간 차이는 없어진다.

국가별로 모성휴가제도의 일차적인 성격을 규정하는 첫 번째 기준은 출산과 육아를 위한 휴가가 법적으로 허용되는 기간과 이 기간 동안의 소득보전의 수준이다. 산전후 휴가기간은 노르딕국가들에서 압도적으로 길게 나타난다. 미국은 법정 출산휴가가 없지만 출산과 육아 등의 목적으로 사용할 수 있는 휴가로 1년에 12주를 보장한다. 또한 캘리포니아와 뉴욕을 포함하는 5개 주에서는 출산 전후 6주 동안 단기적 의료질병으로 분류되어 평균 60%의 소득을 보장받는다(Gornick, 2000). 다른 모든 국가에서는 모든 여성 근로자를 이러한 제도로 포괄하고 있지만, 영국과 미국은 예외적으로 여성 근로자의 일부만 이러한 법의 적용을 받는다(영국 60%, 미국 20%).

산전후 휴가기간 동안의 소득보전은 대륙국가와 노르딕국가들에서 대부분 100% 수준인데 스웨덴은 전체 휴가기간이 길어지면서 급여 수준은 낮아진 경우이다. 선택적으로 연장한 기간을 제외하면 52주간의 휴가기간 동안 기존 임금의 90%를 받는다. 영어권국가의 소득보전 수준은 상대적으로 낮은 편이다. 산전후휴가와 육아휴가기간을 합쳐서 출

산과 양육을 위해서 사용할 수 있는 전체 기간은 프랑스와 독일에서 가장 길다. 독일 여성의 경우 육아휴직을 사용하는 기간 동안 양육수당을 받게 되므로 자녀를 둘 이상 둔 경우 육아휴직을 사용할 경제적 인센티브는 상당히 큰 것으로 알려져 있다. 네덜란드와 영어권 국가의 경우 출산과 양육을 위해서 사용할 수 있는 법정 휴가기간이 상대적으로 짧은 것으로 나타났다.

부성휴가급여의 유무는 출산과 관련한 부모 역할에 대한 국가의 태도를 매우 극명하게 드러내며 전체적인 모성휴가제도의 특성과 긴밀히 연관된다. 노르딕 3국과 대륙국가 중에서 프랑스와 독일에서 부성휴가급여를 지급하고 있으며, 영어권 국가와 네덜란드에서 지급하지 않고 있다.

〈표 3-21〉 산전후휴가/육아휴직제도 개요 : 1999~2000

	산전후휴가 기간 (주)	산전후휴가급여 (평균임금의 %)	산전후+육아 휴가기간(주)	여성근로자 포괄범위 %	부성휴가
노르딕국가					
덴마크	30	100	82	100	있음
노르웨이	42	100	116	100	있음
스웨덴	64	63(90)	85	100	있음
대륙국가					
프랑스	16	100	162	100	있음
독 일	14	100	162	100	있음
네덜란드	16	100	68	100	없음
영어권 국가					
캐나다	15	55	50	100	없음
영 국	18	44	44	60	없음
미 국	0(6)	0(60)	12	25	없음

주: 이 표가 반영하는 시점은 2000년 이전임. 후술하는 내용은 개별 국가 자료로 보완한 것이고 입수 가능한 가장 최근 상황을 정리한 것이므로 이 표의 내용과 다른 부분이 있을 수 있음. 예컨대 영국은 2003년부터 산전후휴가 26주로 연장.

자료: OECD *Employment Outlook*(2001)과 Gornick(2000)을 합쳐서 재구성.

2000년을 전후한 시점을 기준으로 각국의 산전후휴가와 육아휴직(부모휴가)제도를 정리하면 다음과 같다(LIS 홈페이지 자료 참고).

□ 덴마크

덴마크는 산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 경우, 고용주와 정부가 기금의 재원을 만들고, 처음 2주간의 고용주가 부담하고 셋째 부터는 정부가 부담하는 방식에 따른다. 육아휴직의 경우, 부모휴가인 경우에는 고용주, 근로자, 정부가 부담하고, 육아휴가인 경우 근로자와 정부가 부담하는 방식을 가지고 있다. 모성휴가는 18주까지, 주당 최고 DKK2,758[321미국 달러] 고정액으로 임금의 100%까지 지급한다. 노사 협정에 따라 많은 고용주들이 이러한 모성휴가를 제공한 결과 부모의 80%가 100%의 임금대체를 받는다. 2002년도에 개정된 덴마크의 부성휴가는 모성휴가와 마찬가지로 32주(부모들간 공유시)로 증가되었고, 고용주들의 80%가 제공하고 있으며, 부모휴가를 받을 수 있는 기회에 대한 유연성이 보다 증대되었다. 부모휴가를 받은 후 이어서 26주간의 부가적인 자녀보호휴가를 받을 수 있다. 이때 급여수준은 부모휴가의 60% 수준이며, 때로는 지방정부에 의해서 약간의 보조금이 지급되기도 한다. 자녀보호휴가는 자녀 연령 만 9세까지 사용할 수 있다.

□ 노르웨이

노르웨이는 산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 기금은 고용주, 근로자, 정부가 글로벌 사회보험 펀드를 조성하여 지불하는데, 이때 정부는 보조금 지급형식으로 지급한다. 노르웨이의 유급휴가는 임금의 80%를 받으면서 52주간의 휴가를 받거나, 임금의 100%를 받으면서 42주간의 휴가를 받을 수 있는 조건을 선택적으로 이용할 수 있다. 이때 9주는 어머니가, 4주는 아버지가 필수적으로 휴가를 받아야 하며, 지불되는 급여는 연간 최고 NOK290,261[26,876미국달러]로 자녀가 만 3세가 될 때까지 휴가를 사용할 수 있다. 만 1세에서 만 2세의 자녀를 둔 부모들이 현금급여를 받고 자녀를 공공시설에 맡기지 않을 경우, 개인적으로 자녀를 돌보는 비용으로 쓸 수 있다. 또한 유급부모휴가도 지원되는데

부모 각각 1년간 무급으로 휴가를 받을 수 있다.

□ 스웨덴

자녀가 만8세까지 이용할수 있는 스웨덴의 유급휴가는 부모가 65주 [15개월]을 공유할수 있다. 급여수준은 52주[12개월]간은 임금의 80%가 보전되고, 나머지 13주[3개월] 동안에는 고정금액으로 한 달에 약 SEK1,800[187미국달러]정도를 받게 된다. 소득과 연관된 급여는 연소득이 최고 SEK270,000[28,000미국달러]이라는 가정하에 지급된다. 유급휴가 급여는 시간제 근로자에게도 지급되며, 휴가도 동일하게 연장될 수 있다. 스웨덴은 산전후휴가 및 배우자 출산휴가에 드는 비용을 고용주와 정부가 재원을 조성한 의료보험 재정에서 지원하고 있다.

□ 프랑스

프랑스의 모성휴가는 두 명의 자녀를 위해서는 16주, 셋째와 차후의 자녀를 위해서 26주간의 휴가가 주어지는데, 일당 FF387[59미국달러] 급여를 최고로 임금의 100%를 지급한다. 부모휴가는 자녀가 만 3세까지 156주[3년]의 휴가기간을 나누어 쓸 수 있는데, 첫째 자녀에게는 급여가 지급되지 않고 두 번째 자녀부터 한 달에 FF3,024[462미국달러]의 정액 급여가 지급된다. 부모가 시간제 근로자인 경우 급여가 일정 비율 줄어든다. 프랑스의 산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 재원은 고용주, 근로자, 정부가 조성한 건강보험에서 지급하게 된다.

□ 독일

독일의 모성휴가는 14주로 임금의 100%를 사용자에게 지불하게 되는데 이때 25%는 의료보험에서 75%는 고용주가 지불한다. 부모휴가는 156주[3년]의 휴가를 나누어 쓸 수 있는데, 급여는 정액제로 한달에 DM600[309미국달러]로 2년간 받거나, 한 달에 DM900[464미국달러]을 최고로 받으면서 1년간 받을 수 있다. 주당 30시간까지 일하는 시간제 근로자에게도 급여는 지급된다. 부모휴가는 자녀가 만 2세까지 사용할 수 있고, 휴가의 3년차는 자녀가 만 8세가 될 때까지 사용할 수 있다.

산전후휴가 및 배우자 출산휴가를 위한 재원은 고용주, 근로자, 정부에 의해 조성하여 건강보험 재원에서 맡게 되는데, 이때 고용주는 보조적 급여를 제공하는 역할을 맡는다. 육아휴직의 경우 정부가 모든 비용을 지급한다.

□ 네덜란드

네덜란드의 모성휴가는 16주간 1인당 최고 310Guilders[154미국달러], 임금의 100%를 지급한다. 자녀가 만 8세까지 받을 수 있는 부모휴가는 무급으로 부모 각자에게 주당 평균근로시간에 따라 13주[3개월]의 동등한 휴가를 부여한다. 일반적으로 받는 휴가는 근로시간의 50%에 해당하는 26주[6개월]이다. 2001년 1월부터 네덜란드 정부는 유급휴가를 제공하는 고용주에게는 보조금을 지불하고 있다. 산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 경우 고용주, 근로자, 정부가 재원을 조성한 일반 실업자펀드에서 지급하고 있다.

□ 캐나다

캐나다의 모성휴가는 15주간 평균소득의 55%, 주당 최고 C\$413[350 미국달러]까지 지급한다. 저소득 근로자 가족의 보조를 위해서 평균급여의 80%로까지 지급한다. 모성휴가의 비용은 중앙정부가 지불하지만 휴가를 받을 수 있는 권한은 지방정부가 정하는 수준에 따르도록 되어 있다. 자녀가 만 1세까지 사용할 수 있는 부모휴가는 35주간 부모가 나누어 쓸 수 있는데, 출산휴가[15주]와 부모휴가가 합쳐진 형태로 50주를 초과 할수 없다. 부모휴가의 급여수준은 모성휴가와 동일하다.

산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 재원은 고용주와 근로자가 조성한 실업자보험 펀드에서 맡게 되며, 육아휴직도 모성휴가와 동일한 급여로 지급된다.

□ 영국

영국은 18주의 모성휴가를 갖게 되고, 보편적인 자격규정을 가진 모성수당(Maternity Allowance)에 해당하면 임금의 90% 미만으로 지급하

거나 주당 £60.20[92미국달러]를 지급하며, 엄격한 자격규정이 되어 있는 법정 모성급여(statutory maternity pay)를 받을 경우 임금의 90%를 6주간 지급하고 나머지 12주간은 고정액인 주당 £60.20[92미국달러]를 지급한다. 2003년부터는 모성휴가가 18주에서 26주로 늘어난다. 부모휴가의 경우 무급으로 주어지는데, 자녀 연령 만 5세까지 자녀 1명당 13주간 휴가를 받을 수 있으나 연간 4주 이상은 받을 수 없다. 산전후 휴가 및 배우자 출산휴가를 위한 재원은 고용주, 근로자, 정부가 글로벌 사회보험 펀드를 조성하여 제공되며, 이때 정부는 보조금을 지급하는 역할을 맡는다.

#### □ 미 국

유급모성휴가에 대한 국가적 정책이 없는 미국은 인구의 약 23%가 거주하고 있는 5개 주(캘리포니아, 하와이, 뉴저지, 뉴욕, 로드아일랜드)에서 임시장애보험법(TDI: Temporary Disability Insurance)으로 약간의 급여가 지급된다. 지역에 따라 최대 기간은 26~52주간 평균 5~13주간 휴가가 주어지며, 최대 주당급여는 170달러~487달러, 평균 주당급여는 142~273달러가 주어진다. 부모휴가의 경우 무급으로 주어지는데 고용주가 50인 이상의 근로자를 두고 있고 만 1세 이하의 자녀를 둔 사용자가 일정 기간 이상 재직하였다면 12주간의 가족휴가와 의료휴가를 받을 수 있다. 일반적으로 여러 주들이 연방정부의 휴가를 포괄적으로 해석하여 소규모 사업장일지라도 휴가를 받을 수 있고 기간도 연장될 수 있다. 캘리포니아 주의 경우 2002년 부모휴가를 개정하여 최고급여를 감안하여 6주 동안 약 55%의 급여를 보충해 주기도 한다. 산전후휴가 및 배우자 출산휴가의 경우 주정부 프로그램이나 고용주와 근로자간의 다양한 조합으로 재원 조성이나 비용 지급이 다양하게 이루어지고 있다.

〈표 3-22〉 모성휴가와 부모휴가 비용: 근로 여성 한 명당(2000 US\$, PPP-Adjusted) : 1998

(단위 : 미국달러)

노르딕 국가	
덴마크	\$593.59
노르웨이	\$808.28
스웨덴	\$607.81
대륙 국가	
프랑스	\$431.12
독 일	\$465.01
네덜란드	\$66.69
영어권 국가	
캐나다	\$152.05
영 국	\$74.87
미 국	-

자료 : Expenditure data from OECD(2001b).

## 2) 부성휴가

### □ 덴마크, 노르웨이, 스웨덴

덴마크에서 유급으로 부여하는 부성휴가는 2주(10일)이며, 급여는 모성보호급여와 동일지만 노사협정 등을 통해 많은 고용주들이 100%의 임금대체율로 휴가를 주고 있다. 부모휴가의 경우 <사용하라, 그렇지 않으면 없어진다>는 슬로건처럼 10주간의 부모휴가 후에 2주간 아버지를 위해 만들어져 총 12주를 사용할 수 있다. 육아휴가의 경우 부모 각각에게 주어지며 서로 호환해서 사용할 수 없게 규정을 정하여 남성들의 참여율을 높이고 있다.

노르웨이는 부모휴가 계획 중 일부로서, 4주간의 부성휴가가 주어지며, 아버지가 사용하지 않으면 없어진다.

스웨덴은 임금의 80%가 보전되는 부성휴가가 2주(10일)간 제공되며, 부모휴가에서 4주는 아버지를 위한 것이며 사용하지 않을 경우 없어진다.

□ 프랑스, 독일, 네덜란드

프랑스는 2002년에 11일간의 유급 부성휴가를 도입하였다.

독일은 부성휴가나 부모휴가에서 일정 부분 아버지가 별도로 사용할 수 있는 휴가가 없다.

네덜란드는 임금의 100%가 지급되는 2일간의 유급 부성휴가가 있다. 부모휴가의 경우 아버지의 휴가 부분을 호환할 수 없으나, 임금대체가 되지 않으므로 활발하게 이루어지지 않는다.

□ 캐나다, 영국, 미국

캐나다, 미국은 부성휴가를 따로 제공하지는 않는다. 영국은 2003년부터 2주간의 부성휴가를 받고 모성휴가와 동일하게 급여도 지급하고 있다. 부모휴가의 경우, 영국과 미국은 부모휴가에서 부모 각각 사용할수 있는 휴가가 있으며, 아버지가 받을 수 있는 휴가 부분을 호환할수 없게 규정하였으나, 임금대체가 되지 않아 활발하게 이루어지지 않는다.

### 3. 고용·사회정책의 국가별 특성

#### 가. 스웨덴

스웨덴은 시장노동에 대한 개입과 보살핌노동에 대한 개입 모두를 통해서 여성에게 평등한 기회를 제공하며, 노동시장에 전일제 근로자로 남게 하는 정책적 지향을 가진 국가이다. 보육정책과 휴가제도, 과세제도와 고용에 있어서의 여성할당제 등 모든 면에서 가장 높은 수준의 제도를 운영하고 있다.

가족이 아니라 개인을 과세의 단위로 삼을 뿐 아니라, 기혼 여성의 소득에 대한 과세율을 낮게 책정함으로써 기혼 여성의 경제활동에 대한 인센티브를 강화하는 세제를 가지고 있다. 스웨덴은 기혼 여성에 대한 과세율이 미혼 단독가구 여성에 대한 과세율보다 낮은 것으로 나타난 전형적인 국가이다.

여성을 노동시장에 포섭하는 적극적인 정책으로 공공부문에서의 여

성 할당제를 활용하였고, 적극적 노동시장정책에서 여성이 일정 비율 이상의 수혜를 받도록 하는 데에도 노력을 기울였다. 그럼에도 불구하고 여성 노동시장과 관련하여 현재 스웨덴이 자국에 대하여 가장 우려하고 개선하고자 하는 부분은 ‘성별 직종분리’의 문제이다. 공공부문에의 여성 집중은 현재 스웨덴이 달성한 수준으로 여성에게 고용기회를 제공하는 데까지는 성공하였지만 민간부문에까지 그 효과가 충분히 미치지 못하는 평가가 보편적이다. ‘성별 직종분리’의 해소는 현재 스웨덴이 여성 고용확대 전략으로 추구하는 첫 번째 과제이다.

출산으로 인한 경력의 단절을 막기 위해서 매우 장기간의 산전후휴가와 부모휴가제도를 운영하는데, 긴 기간 동안 임금보전율은 높게 유지하지는 못한다. 휴가기간 동안의 임금보전을 위한 재원은 부모보험(parental insurance)이라는 조세에 가까운 사회보험으로 충당한다.

스웨덴의 육아휴직제도의 가장 큰 특징은 아버지의 육아휴직 사용을 강조함으로써 양육책임의 양성평등의식을 구현하고 있다는 것이다. 스웨덴은 1995년에 ‘어머니의 달과 아버지의 달’을 도입하였다(daddy’s quota). 15개월 중 한 달은 아버지가 사용하되 만약 사용하지 않는 경우 어머니가 대신 사용할 수 없고 그 휴가자격은 자동 소멸되는 것이다. 2002년에는 전체 육아휴직 가능기간이 연장되면서 아버지에게 할당된 기간도 연장되었다. 2002년 이후 12개월은 부모 중 누구나 사용이 가능하고, 그 중에서 2개월은 어머니만, 2개월은 아버지만 사용 가능하다. 이것은 자녀가 만 8세될 때까지 아무 때나 사용할 수 있는 것이다. 육아휴직의 아버지 할당이 도입되기 이전인 1990년 아버지의 육아휴직 사용률은 7%였으나 제도 도입 후 2001년에 조사된 아버지의 육아휴직 사용률은 14%로 증가하였다.<sup>93)</sup>

스웨덴 육아휴직(부모휴가)의 두 번째 중요한 특징은 시간제 휴직이 매우 유연하게 설계되어 있다는 것이다. 시간제 육아휴직의 유연성(flexibility)이 최근에 다시 확대되었다(2002년 1월부터). 1/2 휴직과 1/4 휴직, 그리고 1/8 휴직까지 가능해졌는데 이것은 하루 1시간 단축근무

93) EU 자료. Swedel’s Action Plan for Employment 2002 - The Swedish National Evaluation of the European Employment Strategy.

가 가능하다는 것을 의미한다.

한편, 양육의 책임은 상당부분 국가가 공유하기 때문에 공보육체계(public childcare)를 중심으로 양육의 사회화가 진전된다. 2000년 현재 이미 0~3세 아동의 48%, 3~6세 아동의 80%가 보육시설의 서비스를 제공받고 있으나, 스웨덴은 추가적인 개혁을 도입하였다. 2001년 7월부터는 pre-school 프로그램을 최소한 주당 15시간 이상 부모가 실업자이거나 부모가 육아휴직 중인 경우에도 제공하기 시작하였고, 2003년부터는 4세 이상 모든 어린이에게 1년에 525시간의 pre-school을 무료로 제공한다. 만 4세부터 의무보육이 시작된다고 볼 수 있다. 2002년 1월부터는 소득수준별로 보육비 부담에 상한선을 설정하는 'Maximum Fee' 제도를 도입하였다. 스웨덴 정부는 저소득층 부모의 경우 이 제도 도입에 따른 추가 이득이 크므로 저소득층 여성의 고용증가가 클 것으로 기대하고 있다.<sup>94)</sup>

#### 나. 프랑스

프랑스는 노동시장으로의 복귀를 보장하는 양육휴가를 가능하게 하고 그 기간 동안의 소득보전도 해주는 한편 보육시설에 대한 투자수준도 높아서 부모의 직접 양육과 시설을 통한 양육에 대한 개인의 '선택'을 가능하게 한다는 목표를 추구하는 국가이다. 프랑스는 여성의 출산 양육과 경제활동의 문제와 관련해서 늘 두 가지 화두를 제기해 왔는데, '조화(reconciliation)'와 '선택(choice)'이 그것이다.

프랑스는 주변국과의 전쟁이나 국력 경쟁의 오랜 역사로 인하여 출산장려주의(pronatalism)가 전통적으로 강한 국가였다. 이 때문에 한편에서는 여성의 양육 역할에 대한 사회적 보상의 의미를 갖는 아동수당과 같은 제도가 발달하였다. 그러나 다른 한 편으로는 조기교육이나 공화주의적 평등교육의 이념이 강하였기 때문에 영유아를 위한 보육시설에 대한 공공 투자도 높은 수준을 유지했던 것이다. 0~3세 아동의 경

94) 저소득층 여성의 약 7% 경제활동참가 증가 기대, 중간소득층 약 3%, 고소득층 0% 증가 기대.

우는 29%만이 시설보육을 받지만, 3~6세 아동의 경우는 99%가 보육 시설을 이용하여 선진국에서도 최고 수준을 보이는 것은 이러한 프랑스의 제도적 역사적 특징을 반영하는 것이다.

그러나 최근 이러한 전통적인 정책방향에 중요한 변화가 나타나기 시작하였다. 첫째, 출산장려와 양육 역할에 대한 보상의 의미가 강했던 양육수당제도가 변화하였다. 이전에는 셋째 이후의 자녀를 직접 양육하는 경우 지급하던 것을 1985년부터는 육아휴직 중인 부모도 받을 수 있게 되었고,<sup>95)</sup> 1994년에는 둘째 자녀에까지 자격요건이 완화되어 대상이 확대되었으며 이 기간에 시간제근로도 가능해짐으로써 육아휴직의 유급화와 시간제 육아휴직제도와 유사한 형태의 제도가 성립되었다. 둘째, AGED(allowance for childcare at home)이나 AFEAMA(Allowance subsidizing the employment of a licensed mother's assistance)와 같이 가정보육모 지원제도가 확대되었다. 1986년에 가정에서 보모를 고용하는 경우 보조금을 지급하는 AGED가 도입되었고, 1994년에 자녀 연령을 6세까지로 연장하고 수당을 증액하였다가 1996년 다시 축소하였다. 이런 제도는 외연상으로는 개별 가정에 선택의 폭을 넓혀준다는 의미와 고용창출 효과가 있다는 논리로 정당화하였으나, 그 주 수혜자가 중산층이라는 점과 보살핌노동을 여성의 일로 규정하면서 저임금화하는 경향이 있다는 비판도 거셨다. 특히, Morgan(2002)은 '자유로운 선택(Libre Choix)'이라는 이념으로 포장하였지만 사실은 고실업과 사회보장체계의 재정문제에 대한 대응이었다고 주장하였다.

요약하면, 프랑스는 출산장려주의에 기대어 여성의 직접 양육을 지원하는 양육수당제도와 여성의 노동 통합에 기여해 온 공공보육시설의 두 가지 반대되는 인센티브를 창출하는 제도가 각각 발달되어 있었다. 그러나 최근에는 양육수당의 성격이 육아휴직제도와 유사한 효과를 낳는 방식으로 변화하였고, 공보육의 기여가 줄고 민간보육의 기여가 확대되는 결과를 초래하는 변화가 있었다.

그러나 EU가 여성 고용촉진 전략으로 제시한 보육시설의 확대를 위하여 2004년 기간 동안 National Family Allowance Fund에서 1.4백만

95) 육아휴직 자체는 무급이다.

유로의 재원을 조달하여 보육시설을 추가로 설치하고 25만명의 아동을 추가 수용한다는 계획을 제시하였으며, 부성휴가의 법제화<sup>96)</sup> 등과 같이 양육 책임의 부부 공유를 강조하는 제도가 도입됨으로써 유럽국가 전반에서 나타나고 있는 변화의 추세를 공유하기도 하였다.

#### 다. 독일

독일은 전형적으로 여성의 어머니로서의 역할을 강조하는 보수주의적(또는 조합주의적) 복지국가의 유형을 대표하는 국가이다. 여성의 어머니로서의 역할을 강조하고, 적어도 자녀가 어린 시절에는 여성이 임금노동을 중단하고 노동시장을 떠나서 아이를 돌볼 수밖에 없는 인센티브 구조를 제공하는 체계이다. 그 대신 여성에게 시간제노동의 기회를 제공한다. 육아휴직(parental leave)의 허용기간이 길고 그 기간 동안의 소득지원 수준도 높게 유지한다. 보육시설에 대한 국가적인 투자는 상대적으로 미흡하여 0~3세 영유아의 보육시설 이용률은 선진국 중에서 최하위 수준이다(2000년 10%).

먼저 노동시장 상황을 살펴보면, 독일의 경우 일반 근로자의 주당 평균근로시간은 41.1시간으로 OECD 국가들 가운데 영국과 함께 가장 긴 근로시간을 유지하고 있는 국가에 해당이 된다. 한편, 전체 파트타임 근로자들 가운데 여성이 차지하는 비중이 상대적으로 높은 국가군에 속한다.

독일은 1998년 현재 GDP의 2.73%를 가족지원정책을 위해 활용을 하고 있으며, OECD 국가 중에서 중간 정도의 위치를 차지하고 있다. 가족지원정책을 위한 소요재정을 현금급여와 현물급여로 구분하여 살펴볼 경우, 독일은 현금급여와 현물급여의 비중이 각각 71%와 29%를 차지하여, 현금급여의 비중이 월등히 높게 나타난다. 이러한 현상은 독일의 경우 현물급여의 상당 부분을 차지하는 보육 인프라에 대한 투자가 상대적으로 취약하게 이루어지게 된다는 사실을 반증하는 것이다. 실제로 독일연방은행의 보고자료(2002)에 따르면 독일은 2000년의 경우 총

96) 11일, 100% 임금보전.

1,500억 유로를 가족지원정책을 위해 지출하였으며, 이 중 보육 인프라를 위한 투자는 74억 유로로 전체 소요재원의 약 5% 수준에 불과한 것으로 조사되고 있다. 그리고 이러한 투자비율은 1990년대의 전 기간에 걸쳐 별다른 변화

없이 일정한 수준을 유지해 오고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 3세 미만의 아동을 대상으로 하는 보육시설의 공급률이 OECD의 평균보다 현저히 뒤떨어진다. 모든 연령계층의 아동에 대한 전일제 보육기회의 보급률 또한 가장 낮은 국가군에 해당된다.

산전후휴가는 14주로 비교적 짧지만<sup>97)</sup> 육아휴직은 자녀가 3세 되는데까지 가능하게 되어 있어서 유럽국가 중에서도 긴 편에 속한다. 육아휴직 기간 동안 자신의 임금(또는 임金的 일정 비율)을 지급받는 것은 아니지만, 전업주부와 함께 육아휴직 중인 여성도 2세 미만의 자녀에 대하여 매월 약 300달러 정도의, 다른 국가에 비해서 비교적 높은 수준의 양육수당(child-rearing benefits)을 받을 수 있게 되어 있기 때문에 실제로는 장기간의 유급 육아휴직제도와 유사한 효과를 갖는다. 특히 근로소득이 일정한 소득 상한선을 초과하게 될 경우 급여가 감액 또는 중단이 되도록 하고 있다. 그러나 이와 같은 제도적 설계는 한편으로는 소득수준이 상대적으로 높은 남성의 육아휴직 참여 동기를 억제하게 되며, 다른 한편으로는 기혼 여성들의 근로유인에 부정적으로 작용하게 된다는 점에서 문제를 가지고 있다.

1995년 현재 약 70만 명의 여성이 양육수당을 수급하고 있었는데 이 중에서 약 40만 명이 육아휴직 중인 여성이었다. 이 제도하에서는 시간제근로를 하면서 수당을 받는 것이 허용되어 있음에도 불구하고 실제로는 수급자의 단 3.9%만이 시간제근로를 하는 것으로 조사되었다(Trzcinski, 2000).

종합해 볼 때 독일은 OECD 국가들 가운데 일과 가정생활을 양립하기 비교적 어려운 국가라고 볼 수 있다. 이를 반증하는 지표로서 아동

97) 이 기간 동안 임금은 100% 보전된다. 하루에 12.50달러는 모성수당(maternity benefit)으로 의료보험에서 지급되고 이를 초과하는 액수는 해당 여성 근로자를 채용하고 있는 개별 사업주가 보충해 준다.

을 부양하고 있는 어머니의 취업률이 학력이나 가구형태에 상관없이 OECD 국가들의 평균보다 현저하게 낮은 수준을 보이고 있다.

#### 라. 영 국

영국은 비교적 모성휴가제도가 인색한 편이지만 최근에 개선이 있었다. 평균 90%의 임금을 보전하는 산전후휴가가 이전에 18주이던 것이 2003년부터는 26주로 확대되었다. 우리나라의 육아휴직에 해당하는 부모휴가(parental leave)는 13주이지만 지금도 여전히 무급이다. 한편, 2003년에 2주의 부성휴가(paternal leave)가 도입되었는데 여성의 산전후휴가에 맞추어 배우자 간호를 위하여 남편의 휴가를 가능하게 한 것이다. 이 기간 동안 임금은 평균 90% 지급된다. 모성휴가와 부성휴가 기간 동안의 임금보전을 위한 재원은 영국의 통합사회보험인 국민보험에서 지급한다.

한편 영국은 일하는 부모가 자녀를 보육시설에 맡기는 경우 그 비용의 상당 부분을 세제혜택(tax credit)으로 보상해 주는 방식으로 육아를 지원한다. 혜택(credit)의 규모는 ① 소득수준(저소득층 유리) ② 자녀수와 나이 ③ 신고된 모육(registered childcare) 비용지출인데, 최고 비용의 70%까지 환불받는다. 즉, 영국은 공보육체계를 갖추어 보육을 국가가 책임지는 방향으로 가지 못하였고, 모성휴가는 26주라는 비교적 단기간에 대해서만 소득을 보전해 줌으로써 여성이 1~2년 자녀를 키워 놓고 직장으로 돌아가는 경력 루트를 보편화하지도 못하였다. 전형적인 자본주의적(capitalist) 또는 잔여적(residual) 복지국가의 성격을 반영하여 보육을 시장에 맡기되, 그 대신 비용을 세제를 통하여 지원하는 방식을 취함으로써 여성 노동을 공급 측면에서 진작하는 시스템이라고 볼 수 있다.

## 제5절 요약 및 결론

### 1. 여성 고용률 수준의 비교

실증적인 지표는 GDP의 증가와 여성 고용률 간에 높은 상관관계가 있음을 보여주고 있다. 즉 관찰한 9개 국 모두 GDP가 1만 달러에서 2만 달러로 증가하는 기간 동안 여성의 경제활동참가는 급속히 증가하였다. 여기에는 경제발전이 여성 노동에 대한 수요를 창출하는 측면과 여성(특히 고학력 여성) 노동력의 공급량 증가가 경쟁적인 노동시장을 형성하고 생산성을 증가시켜 GDP 증가에 기여하는 두 가지 측면이 모두 존재할 것으로 짐작된다.

분석대상 국가의 여성 고용률 수준을 단순화해서 보면, 노르딕국가 가장 높은 여성 비율을 나타내고 그 다음이 영어권 국가들이며, 대륙국가는 가장 낮은 수준의 여성 비율을 나타낸다. 노르딕국가 중에서는 노르웨이의 여성 고용률과 노동시장의 여성 비율이 가장 낮다. 대륙국가는 평균적으로 가장 낮은 수준의 여성 고용률을 보이지만 그 중에서도 네덜란드는 여성 고용률이 현저하게 낮다. 관찰기간(80년대) 동안 여성 고용률의 증가율이 상대적으로 큰 국가는 네덜란드, 캐나다, 미국, 노르웨이의 순이다.

### 2. 여성 고용률에 영향을 미치는 정책적 요인들

우리의 분석 결과에 따르면, 보육서비스지출 등 정부의 사회정책적 지출의 확대는 여성의 경제활동참가율을 높이는 방향으로 작용하는 대신, 가족수당과 같은 전업주부에 대한 현금지급은 여성 경제활동참가를 억제하는 것으로 판단할 수 있다.

노동시장정책의 경우, 앞에서 검토한 이론적 논의대로 적극적 노동시장정책지출비중은 여성 경제활동참가율과 여성 취업비율을 유의하게 높

이는 것으로 나타났지만, 소극적 노동시장정책 지출비중은 여성의 경제활동참가율을 낮추거나, 여성 취업비율에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 즉 실업급여와 같은 소극적 노동시장정책은 여성들의 경우에도 근로의욕을 떨어뜨려 경제활동참가율을 낮추는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 관계의 유의도는 그리 높지 않은 것으로 나타났다.

출산율의 경우, 여성 경제활동참가율에는 1% 유의수준에서도 유의한 양(+)의 효과를 나타내는 것으로 나타났고, 여성 취업비율에도 부(-)의 효과를 나타내지 않았다. 주요 선진국들의 경우에도 사회정책, 특히 보육지원정책의 차이에 따라 여성 경제활동참가율과 여성 취업비율 등에서 큰 차이가 있을 수 있다는 점을 시사하는 것으로 판단된다. 그러나 보육지원정책의 경우에도 전업주부에 대한 양육수당 형태의 현금지급 방식은 여성의 경제활동참가율을 낮추고 결과적으로 여성 취업비율을 낮추는 방향으로 작용하는 것을 확인할 수 있었다. 반면, 공보육시스템에 대한 정부의 지출 확대는 여성의 경제활동참가율을 높이는 데 매우 효과적이었던 것으로 판단된다.

### 3. 시장노동(market work)에 대한 개입과 보살핌노동(care work)에 대한 개입

시장노동에 개입하는 정책 중에서 여성 고용에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 중요한 정책은 ① 적극적 차별시정조치 ② 근로시간에 관한 정책 ③ 적극적 노동시장정책 ④ 근로소득에 대한 과세 등을 꼽을 수 있다.

적극적 차별시정조치는 미국과 스웨덴에서 가장 강력하게 시행되었고, 그 결과가 현재 노동시장에서 나타나고 있다. 특히 미국의 경우 보살핌노동의 사회화를 위한 복지국가정책이 매우 소극적으로 도입된 상황임에도 불구하고 차별시정을 통하여 성별 임금격차를 획기적으로 줄여나간 결과, 여성 고학력자의 노동시장 참여를 확대하는 데 가장 성공한 사례가 되었다.

앞서 논의한 바와 같이, 단시간근로(시간제) 확대가 고용률의 증가와

갖는 관련성은 분명하지 않다. 최근 고용률이 급속히 증가한 국가인 네덜란드와 독일에서 시간제노동의 확대를 동반한 것은 사실이다. 그러나 시간제의 비중이 높은 국가는 각각의 복지국가 유형 안에서 여성 고용률이 낮게 나타난 국가라는 점 또한 간과할 수 없다. 따라서 전체 여성 고용률 확대를 위한 방안으로 시간제 고용의 확대 자체를 정책목표로 삼는 것은 설득력이 떨어진다. 그러나 여성이 가족책임을 대부분 지고 있는 현실에서 시간제근로가 일부 여성들이 원하는 고용형태라면, 보호규제 완화를 통한 노동력 수요확대 방식보다는 근로시간에 따른 비례 보호를 강화하여 단시간근로를 매력적인 고용형태로 만듦으로써 고학력 여성의 노동공급을 유도하는 방식을 채택하는 것이 바람직할 것이다. 시간제근로의 시간당 보상수준이 높아서 전일제와의 차이가 적은 국가일수록 시간제근로의 비중이 높아진다는 현실에 주목할 필요가 있다. EU 국가를 비롯한 주요 선진국에서는 시간제근로를 고용의 안정성을 위협받지 않고 근로시간을 조정할 수 있는 노동자의 권리로 파악하고 있으며 이러한 권리는 자녀 양육의 책임을 지니고 있는 노동자에게 우선적으로 적용되고 있다.

여성을 위한 노동시장정책에 대한 지출 수준과 지출 구조는 전형적인 복지국가 유형론의 분류와 일치하는 것으로 나타났다. 자료가 입수된 국가 중에서 적극적 노동시장정책에 대한 여성의 참여는 노르딕국가에서 가장 높고 영국에서 낮았다.

마지막으로 근로소득에 대한 과세 방식에 있어서의 차이와 그 영향력 또한 분명해 보인다. 예컨대, 스웨덴은 1인 소득자인 여성보다도 기혼 여성의 근로소득에 대하여 낮은 세율을 적용한다. 독일과 캐나다는 기혼 여성의 근로소득에 상대적으로 높은 세율을 적용하는 국가로 알려져 있으며 이것은 여성 노동시장 특성에 그대로 반영되고 있다.

보살핌노동(care work)에 대한 개입으로서의 양육지원정책에서 가장 중요한 부분은 보육서비스와 출산·양육휴가가 될 것이다.<sup>98)</sup>

98) EU의 Lisbon European Council은 2010년까지 EU 전체의 여성 고용률 목표치를 60%로 제시하고 이를 위한 정책방향으로 ① 보육시설 확대 ② 부모휴가제도 정비 ③ 근로시간 조정의 세 가지를 제안하였다.

보육서비스에 있어서 노르딕국은 3세 미만 아동과 3세 이상 의무 교육연령 이전의 아동 모두에서 매우 높은 시설이용률을 보인다. 대륙 국가는 3세 미만에 대해서는 매우 낮은 서비스 제공률을 나타내면서 3세 이상 아동은 거의 100%에 근접하는 시설이용률을 보인다. 3세라는 비교적 낮은 연령부터 아동복지정책 내지 교육정책의 차원에서 국민교육(보육)을 제공한다. 영어권국은 3세 미만 아동에 대해서는 대륙국가보다 높은 시설이용률을 보이고 3세 이상 아동에 대해서는 가장 낮은 수준의 이용율을 나타낸다. 이들 국가에서 보육을 국가의 공적 책무로 보는 시각이 적을 뿐 아니라 보육이 여성의 경제활동에 따른 가족의 수요에 대응하는 시장원리에 따라 제공되고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

모성휴가 역시 여성의 노동시장 행위에 어떤 방식으로든 영향을 미치게 되는 것은 분명하다. 유급휴직은 급여수준이 상당한 수준에 달한다면 일터로 빨리 돌아가지는 않게 하는 경향이 있을 것이다. 그러나 다른 한편, 모성휴가에 대한 보장은 그렇지 않았다면 노동시장에서 완전히 탈락했을 여성으로 하여금 노동시장으로 돌아오게 하는 분명한 효과가 있다. Ronsen(1999)의 연구에 따르면 산전후휴가나 육아휴직의 자격조건이 되는 여성이 그렇지 않은 여성보다 출산 후 고용상태로 빨리 돌아오는 것으로 나타났다. 그러나 휴직기간이 길어지면 두 그룹간 차이는 줄어들고 휴직기간이 더욱 길어지면 두 그룹간 차이는 없어진다고 한다.

따라서 모성휴가제도를 설계함에 있어서 가장 중요한 부분은 가능한 한 많은 여성에게 휴가권을 부여하면서 원직복귀를 보장하는 것이다. 또한 이러한 모성휴가가 여성의 고용에 걸림돌이 되지 않게 하는 모든 노력을 기울여야 할 것이다. 가장 기본적인 요건은 휴가기간 동안의 급여를 사회보험에서 지급함으로써 개별 기업의 부담으로 남기지 않는 것이다. 또 육아 문제를 여성 일방의 문제로 다루지 않고 가능한 한 많은 남성이 육아를 위한 휴직을 사용할 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요하다. 부성휴가(배우자 출산휴가)와 육아휴직의 아버지 할당제는 EU가 소속 국가에 제안하고 대부분의 국가가 이를 받아서 추진하는

주요 정책이다.

#### 4. 고용·사회정책의 국가별 특성과 유형화

여성 고용을 촉진하기 위한 국가지원체계는 세 가지 유형을 이념형적으로 정리해 볼 수 있다. 첫 번째 유형은, 일하는 엄마(working mothers)를 지원함으로써 여성을 전일제 근로자로 남게 하는 정책적 지향을 가진 국가이다. 출산으로 인한 경력의 단절을 막기 위해서 산전 후휴가와 육아휴직제도를 운영하지만 기간은 길게 두지 않고 그 대신 휴가기간 동안의 임금보전율은 높게 유지한다. 한편, 양육의 책임은 상당 부분 국가가 공유하기 때문에 공보육체계(public childcare)를 중심으로 양육의 사회화가 진전된다. 가족이 아니라 개인을 과세의 단위로 삼을 뿐 아니라, 기혼 여성의 소득에 대한 과세율을 낮게 책정함으로써 기혼 여성의 경제활동에 대한 인센티브를 강화한다. 여성을 노동시장에 포섭하는 적극적인 정책으로 공공부문에서의 여성 할당제를 활용한다. 전형적인 국가군은 스웨덴을 포함하는 사민주의적 복지국가를 지향하는 국가들이다. 북구국가 중 노르웨이는 스웨덴이나 덴마크에 비하여 이러한 성격이 약하고 대륙형에 가까운 특성을 보이는 것으로 알려져 있다.

두 번째 유형은, 여성의 어머니로서의 역할을 강조하고, 적어도 자녀가 어린 시절에는 여성이 임금노동을 중단하고 노동시장을 떠나서 아이를 돌볼 수밖에 없는 인센티브 구조를 제공하는 체계이다. 육아휴직(parental leave)의 허용기간이 길고 그 기간 동안의 소득지원 수준도 높게 유지한다. 보육시설에 대한 국가적인 투자는 상대적으로 미흡하며 그 대신 여성에게 시간제노동의 기회 제공하는 데 주력한다. 전형적인 국가는 독일과 네덜란드를 비롯한 유럽의 대륙국가들이다. 그러나 프랑스는 독일이나 네덜란드에 비해서 이러한 인센티브 구조가 분명하지 않는 국가이다. 노동시장으로의 복귀를 보장하는 양육휴가를 가능하게 하고 그 기간 동안의 소득보전도 해주는 한편, 보육시설에 대한 투자수준도 높아서 부모의 직접 양육과 시설을 통한 양육에 대한 개인의 '선

택'을 가능하게 한다는 목표를 추구한다.

세 번째 유형은, 양육에 대한 국가의 지원이 미흡하지만 그 대신 노동시장에서 여성에게 평등한 기회를 제공하는 데 주력하는 국가이다. 보편적 제도로서의 아동수당, 공적 서비스로서의 보육시설, 유급 육아 휴직 등 양육에 대한 국가의 제도적 지원이 거의 없고, 개별 가족이 시장을 통해서 양육문제를 해결하게 되어 있다. 그러나 노동시장에서 발생할 수 있는 차별을 엄격하게 금지하는 제도와 적극적 조치를 통해서 노동시장을 합리화하였다. 전형적인 국가는 미국이다.

여성 고용률을 높이기 위해서 우리나라가 취해야 할 정책들을 검토할 때 이러한 국가 유형에 대한 고려가 필요하다. 국가가 보살핌노동에 대한 개입을 통해서 여성의 고용을 촉진하고자 할 때 첫 번째 유형과 두 번째 유형 간에 선택은 필연적이다. 두 가지 유형을 동시에 추구하면서 선택의 폭을 넓히겠다는 정책적 지향을 보이는 프랑스와 같은 국가가 있기는 하지만 이 두 유형에 속한 정책들은 대체로 동시에 진행되기 어려운, 현실적으로 상호대립적인 관계에 있는 것들이 많다. 즉 자녀를 부모가 직접 돌보는 것을 장려하고 그 대신 여성에게 경력의 단절 이후 노동시장 재진입을 지원하거나 시간제노동을 제공하는 방식의 정책을 추진하느냐, 아니면 보육서비스를 확대하면서 경력 단절 없는 여성 고용을 지원하느냐는 정책적 결단을 요구하는 문제이다. 여성 고용의 확대와 궁극적인 성평등의 지향이라는 두 가지 측면에서 볼 때, 결론은 전자로 나아가야 한다는 것은 분명하다.

보살핌노동에 대한 개입으로 어떤 제도적 체계를 선택하느냐에 관계 없이, 시장노동에 대한 개입으로 적극적 차별개선정책을 펴는 것은 분명한 정책방향이 되어야 한다. 차별시정에 대한 확고한 의지만으로도 매우 높은 수준의 여성 고용을 달성할 수 있다는 것을 보여주는 사례가 미국의 경우이다. 다만, 우리나라의 현실에서 국가가 차별문제만큼은 적극적으로 개입하여 민간부문에서도 여성에게 평등한 고용기회를 제공한다는 기초를 견지하는 것이 현실적으로 쉽지는 않을 것으로 보인다. 스웨덴 방식의 공공부문에서 여성에게 일정한 기회를 제공하는 방식을 동시에 추진하지 않을 수 없다.

## 5. 여성 고용 확대를 위한 정책의 큰 흐름

지금까지 살펴본 바, 주요 선진국에서 최근 나타나고 있는 여성 고용 관련 정책의 큰 흐름을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 선진국들(특히 EU 국가)은 국가적인 고용정책의 한 방향으로 여성 고용 확대정책의 중요성을 크게 강조하고 있다. 이것은 청년실업의 문제가 악화될 지 오랜 시간이 흐른 최근 시점에서도 오히려 더욱 강화된 형태로 나타난다. EU의 고용전략 가이드라인은 여성 고용 확대를 7대 과제 중 하나로 제시하고 있다.

둘째, 여성 고용 확대를 위하여 선진국들이 가장 보편적으로 강조하는 정책방향은 ‘성별 격차의 축소’와 ‘일-가족 양립지원’이다.

셋째, 일-가족의 양립지원정책의 구체적인 영역은 ① 보육서비스 확대 ② 모성휴가제도 개선 ③ 시간제근로의 보호와 권리 확대이다. 이러한 정책방향은 여성의 보살핌노동에 대하여 가치를 부여하는 제도인 아동수당이나 양육수당이 사회지출(social expenditure)에서 차지하는 비중이 날로 줄어드는 반면, 여성의 고용을 지원하는 정책은 강화되는 현상으로 이해할 수 있다.

넷째, 보육서비스와 관련해서는 시설의 확대와 수용아동수의 증가를 가장 중심적인 목표로 추구하고 있다는 점이 눈에 띈다. 스웨덴이나 프랑스처럼 보육시설 이용아동의 비율이 매우 높은 국가에서조차 추가적인 시설 확대를 계획하고 있으며, 국가가 무료로 서비스를 제공하는 대상아동연령을 계속 낮추어가고 있다.

다섯째, 모성휴가제도 역시 계속 강화되는 제도이다. 산전후휴가기간이 지속적으로 연장되고 있으며 육아휴직(부모휴가)도 강화되고 있다. 그러나 최근 들어 이 부문에서 가장 분명한 추세는 부성휴가(배우자 출산휴가)의 본격적인 도입이다. 최근 3~4년간 주요 EU국가들은 모두 유급의 부성휴가를 도입하였다. 육아휴직에 있어서도 아버지 사용을 할당하거나(예: 스웨덴) 휴가권을 가족 단위가 아닌 개인 단위로 구성하여(예: 미국) 남성의 육아참여를 유도하고 있다.

## 참고문헌

- 김영순(1996), 『위기 이전의 복지국가 : II. 영국』, □□복지국가의 위기와 재편 : 영국과 스웨덴의 경험□□, 서울 : 서울대학교 출판부, pp. 80~95.
- 김영순(1996), 『위기 이전의 복지국가 : III. 스웨덴』, □□복지국가의 위기와 재편 : 영국과 스웨덴의 경험□□, 서울 : 서울대학교 출판부, pp. 96~120.
- 김영순(1996), 『복지국가의 재편 : I. 영국』, □□복지국가의 위기와 재편 : 영국과 스웨덴의 경험□□, 서울 : 서울대학교 출판부, pp. 241~276.
- 김영순(1996), 『복지국가의 재편 : II. 스웨덴』, □□복지국가의 위기와 재편 : 영국과 스웨덴의 경험□□, 서울 : 서울대학교 출판부, pp. 277~314.
- 라메쉬 미쉬라, 이혁구, 박시종 율김(2002), 『고용, 노동시장, 그리고 소득 : 불평등과 불안정의 증대』, □□세계화와 복지국가의 위기 : 지구적 사회정책을 향하여□□, 서울 : 성균관대학교 출판부, pp. 49~78.
- 라메쉬 미쉬라, 이혁구, 박시종 율김(2002), 『비교연구의 시각에서 본 세계화 : 스웨덴, 독일, 일본』, □□세계화와 복지국가의 위기 : 지구적 사회정책을 향하여□□, 서울 : 성균관대학교 출판부, pp. 147~182.
- 박소영(1998), 『사회복지적 요인이 여성경제활동참가율에 미치는 영향에 관한 국가간 비교연구: 1978~1990년 12개 OECD 선진자본주의 국가를 대상으로』, 서울대학교 사회복지학과 석사논문.
- 박영란·황정임, 정재훈(2001), 『독일』, □□외국의 여성복지서비스에 관한 연구□□, 서울 : 한국여성개발원, pp. 49~92.
- \_\_\_\_\_ (2001), 『미국』, □□외국의 여성복지서비스에 관한 연구□□, 서울 : 한국여성개발원, pp. 93~148.

- \_\_\_\_\_ (2001), 『스웨덴』, □□외국의 여성복지서비스에 관한 연구□□, 서울: 한국여성개발원, pp. 149~184.
- \_\_\_\_\_ (2001), 『영국』, □□외국의 여성복지서비스에 관한 연구□□, 서울: 한국여성개발원, pp. 185~215.
- \_\_\_\_\_ (2001), 『일본』, □□외국의 여성복지서비스에 관한 연구□□, 서울: 한국여성개발원, pp. 219~252.
- \_\_\_\_\_ (2001), 『캐나다』, □□외국의 여성복지서비스에 관한 연구□□, 서울: 한국여성개발원, pp. 253~286.

Blau, F., & M. Ferber(1992), *The Economics of Women, Men, and Work*, Englewood Cliffs, NJ.

Connelly, R.(1991), “The Importance of Child care costs to Women’s Decision Making” in Blau(ed.), *The Economics fo Child Care*, New York.

Costa, L. Dora.(2000), “From Mill Town to Board Room: The Rise of Women’s Paid Labor”, *Journal of Economic Persepectives*, vol.14, No4, pp. 101~122.

Gornick, Janet C.(1999), “Gender Equality in the Labour Market”, Sainsbury, Diane(ed.) *Gender and Welfare State Regimes*, USA: Oxford University Press, pp. 210~244.

Gornick, Janet G(2000), “Family policy and mothers’ employment: Cross-national variations”, *Gender, Welfare State and the Market: Towards a New Division of Labour*, USA: Routledge, pp. 111~132.

<http://laborsta.ilo.org>

Humphries, J.(1988), *Women’s Employment in Restructuring America - the Changing Experience of Women in Three Tecessions, Women and Recession*, Jill Rubery, Routledge and Kegan Paul.

Mammen, Kristin, and Christina Paxson(2000), “Women’s Work and

Economic Development”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 4(Autumn), pp. 141~164.

Meyers, Marcia and Gornick, Janet C. and Ross, Katherin E.(1999), “Public Childcare, Parental Leave, and Employment”, Sainsbury, Diane(ed), *Gender and Welfare State Regimes*, USA : Oxford University Press, pp. 117~146.

Meyers, Marcia K., and Gornick, Janet G.(2001), “10. Gendering Welfare State Variation: Income Transfers, Employment Supports, and Family Poverty”, Liebert, Ulrike and Hirschman, Nancy J.(ed.) *Women and Welfare Theory and Practice in the United States and Europe*, USA : Rutgers University Press, pp. 215~243.

Morgan, Kimberly(2002), “Does Anyone Have a ‘Libre Choix’?: Subversive Liberalism and the Politics of French Child Care Policy“, Michel, Sonya and Mahon, Rianne(ed.). *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*, Routledge, pp. 143~170.

OECD, *Emploment Outbook*.

\_\_\_\_\_, *Historical Statistics*, 1960~1970.

Ronsen, Marit(1999), “Assessing the Impact of Parental Leave: Effects on Fertility and Female Employment”, Moss, P. and Devin, Fred(ed.), *Parental Leave: Progress Or Pitfall*, NIDI/CBGS Publications, pp. 195~199.

Rubery, J.(1988), *Women and Recession*, Routledge and Kegan Paul.