

■ 연구총서 ■

2003-12

---

## 청년층의 고용 실태와 노동조합의 정책과제

---

한국노총 중앙연구원

---

## 발 간 사

---

최근 청년 실업률은 9% 수준으로 경제위기 이후 최고조에 달하고 있다. 청년들이 체감하는 실업률은 ‘이십대 태반이 백수’라는 신조어에서도 나타나듯이 매우 심각한 상황이다. 청년 실업의 증가는 많은 개인적 사회적 비용을 발생시킨다. 이는 특정 연령계층의 인적 자원의 낭비나 단기적인 실업의 고통의 문제에 그치지 않는다. 만약 청년층의 고실업 구조가 단지 일시적인 연령층의 실업에 그치지 않고 이후로도 지속된다면 이는 가까운 미래에 한국의 고 실업구조로 연결될 것이다.

본 연구에서는 현재의 높은 청년 실업률이 한국 고용구조의 악화와 결부되어 있다는 점에 주목한다. 한국 고용구조의 변화를 이해하지 않고서는 청년 실업대책이 성공할 수 없을 것이다. 청년층의 실업을 축소하기 위해서는 장년층 노동력에 대한 상시적인 구조조정과 일자리 불안, 비정규직의 증가, 청년 노동력의 고학력화, 정규직 취업을 위한 대기 실업 등의 요인을 종합적으로 고려해야 한다.

이 글은 청년층 고용구조의 악화와 함께 저임금 노동자의 증가 현상을 동시에 고려하고 있다. 또한 청년층 노동시장에서 저임금 노동자의 증가와 함께 비정규직 증가현상, 청년층의 낮은 조직률이 증척되고 있음에 주목하고 있다. 이러한 문제들을 고려하면서 이 연구는 청년 실업대책을 단기적인 실업률 축소정책이 아니라 고용의 질 제고에 초점을 둔 중장기적 청년 노동시장정책으로 접근해야 함을 제기한다.

동시에 이 연구는 청년 조직률과 장년 조직률의 차이를 살펴보면서, 청년층의 낮은 조직률이 직장 내 무노조, 비정규직 비중, 저임금 노동자의 비중과 밀접한 연관을 가지고 있음을 보여준다. 청년조직화를 위해서는 노동시장의 구조적 변화에 조응하여 사업장 단위를 넘어서는 초기업 단위 노조조직화 방식으로의 변화가 필요함을 역설한다.

최근 노사정의 일자리 만들기 사회협약이 체결된 시점에서 이 연구는 양질의 일자리 전환 과 이를 위한 사회협약의 실효성 강화방안 등을 제시한다는 점에서 시기적으로도 의의를 가질 수 있다. 이 연구를 수행한 한국노동사회연구소의 권혜자 연구위원에게 감사의 뜻을 전하며, 마지막으로 이 연구의 내용은 한국노총의 공식적 입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2003. 12

한국노동조합총연맹

이 남 순 위 원 장

# 청년층의 고용실태와 노동조합의 정책과제

---

권혜자

한국노동사회연구소 연구위원

---

/ 목 / 차 /

제1장 서론 .....	1
제2장 청년 실업의 원인과 노동시장의 구조 .....	4
1. 청년 실업의 노동 공급측 원인 .....	4
2. 청년 실업의 노동 수요측 원인 .....	7
3. 노동시장의 구조와 청년실업 .....	11
제3장 청년층 일자리의 변화와 노동조합 조직률 .....	18
1. 비임금 근로의 감소와 임금근로의 증가 .....	18
2. 저임금 일자리의 확대와 고임금 일자리의 감소 .....	23
3. 직장 노조 유무별 노조조직률 .....	29
4. 고용형태 및 임금수준별 노조 조직률 .....	34
제4장 외국의 경험에서 본 청년층 고용정책의 시사점 .....	41
1. 노동시장 정보, 모니터링 및 평가 .....	41
2. 교육 및 훈련 제도 .....	48
3. 적극적 노동시장정책 .....	51
4. 노동조합과 사용자 단체의 역할 .....	59
제5장 청년고용대책과 노동조합의 정책과제 .....	63
1. 양질의 일자리 전환을 위한 청년 노동시장 정책 .....	63
2. 저임금 개선을 위한 정책과제 .....	68
3. 청년노동자의 조직화와 노동조합의 과제 .....	74
부표 .....	77
참고문헌 .....	81

/ 표 / 목 / 차 /

<표 2-1> 고교 및 대학진학률 .....	5
<표 2-2> 졸업 후 취업률 .....	5
<표 2-3> 15세 이상인구의 교육정도별 구성비 .....	6
<표 2-4> 주요기업들의 경력직 채용현상 .....	7
<표 2-5> 직업별 취업자의 변화 .....	9
<표 2-6> 산업별 종사자수의 변화 .....	9
<표 2-7> 실제 임금(소득)과 구직자의 의중 임금 .....	10
<표 2-8> 대기업 및 중소기업간 근무조건 비교(월평균) .....	11
<표 2-9> 사업체규모별 월평균임금의 격차와 추이 .....	21
<표 2-10> 사업체 규모별 노동이동 현황 .....	31
<표 2-11> 사업체 규모별 저임금 및 고임금 노동자의 비중 .....	41
<표 2-12> 고용형태별 월근로시간과 임금수준의 비교 .....	51
<표 2-13> 고용형태별 저임금 및 고임금의 비중 .....	61
<표 3-1> 취업자의 전년대비 증감율 .....	91
<표 3-2> 종사상 지위별 취업자의 증감(2001, 2003) .....	91
<표 3-3> 임금의 평균값과 중위값 .....	12
<표 3-4> 성별 고용형태별 임금계층의 비중 .....	22
<표 3-5> 연령별 임금계층의 비중 .....	22
<표 3-6> 성별 임금계층별 연령별 노동자수(2003년) .....	72
<표 3-7> 직장노조 조직 분야의 조직률 .....	33
<표 3-8> 연령별 노조 조직률 .....	33
<표 3-9> 성별 연령별 노조 조직률 .....	23
<표 3-10> 임금계층별 노조 조직률 .....	33
<표 3-11> 직종별 노조조직률과 임시일고 비중 .....	63
<표 3-12> 산업별 노조조직률과 임시일고 비중 .....	83

<부표 2-1> 종사상 지위별 취업자의 증감과 구성비의 변화 (2001, 2003) .....	77
<부표 3-1> 연령별 임금계층별 저임금 및 고임금의 비중 .....	87
<부표 3-2> 남성의 연령대별 저임금 및 고임금 비중 .....	87
<부표 3-3> 여성의 연령대별 저임금 및 고임금 비중 .....	97
<부표 3-4> 성별 임금계층별 연령별 노동자수(2003년) .....	97
<부표 3-5> 고용형태별 연령별 노조 조직률 .....	98

/ 그 / 립 / 목 / 차 /

<그림 3-1> 연령대별 저임금 비중의 변화 .....	42
<그림 3-2> 성별 저임금과 고임금의 연령대별 분포 .....	52
<그림 3-3> 성별 임금 계층의 연령별 분포(2003년) .....	82
<그림 3-4> 연령대별 성별 노조 조직률과 고용형태별 분포 .....	33
<그림 3-5> 직종별 노조조직률과 임시일고 비중 .....	66
<그림 3-6> 산업별 노조조직률과 임시일고 비중 .....	93
<그림 5-1> EITC 제도의 운영체계 개요 .....	37

## 제1장 서론

최근 청년 실업과 고용불안이 심화되면서 한국사회가 ‘고용 없는 성장’의 시기로 돌입했다고 한다. 노사정위원회는 일자리 만들기 사회협약에 합의하면서, 이번 사회협약을 통해서 ‘(1) 양질의 일자리를 늘려 청년실업 등 당면한 고용불안을 해소하고, (2) 여성·고령자 등 잠재인력이 최대한 노동시장에 진입할 수 있도록 하며, (3) 부문간 소득 격차를 완화하여 성장과 고용과 분배가 선 순환되는 지속 가능한 경제사회발전을 뒷받침하는 데 목적을 두고, 이를 위한 노사정의 협력정신과 각 경제주체의 역할을 담았다’. 그 내용으로는 (1) 기업의 투자 촉진 정책, (2) 고용안정과 격차완화를 통한 성장기반 확충, (3) 취업 애로계층에 대한 일자리 만들기 시책, (4) 일자리 창출을 위한 노사관계 안정을 들고 있다.

이번 사회협약의 실효성과 일관성에 대한 세부적인 논의를 떠나서, 한 가지 의문은 목적과 방법이 정합성을 갖고 있는가에 대한 것이다. 협약의 전문에 나타나 있듯이 협약에 참여한 노사정은 ‘경제성장에도 불구하고 일자리가 감소하는 등 경제의 전반적인 고용창출 능력이 둔화되고’, ‘급기야 우리 경제의 성장잠재력의 훼손까지 우려되는 상황’에 이르렀다고 판단하고 있다.

정말 한국 사회가 ‘고용 없는 성장’의 시기로 돌입하였는가는 분명하지 않다. 경제성장에도 불구하고, 고용이 증대하지 않는 데에는 여러 가지 원인이 있을 수 있다. 자동화, 기술발전 등으로 인하여 인력이 감소하는 등 1인당 부가가치가 높아졌거나, 성장이 시차를 두고 고용을



창출하거나, IT 산업 등 첨단 산업의 발전이 고용 창출과 무관한 성장을 가져오거나 하는 다양한 이유가 가능하기 때문이다.

만약 한국사회가 ‘고용 없는 성장’에 접어들었다면, 이는 앞으로 경제가 호전되더라도 일자리가 나아질 것으로 기대할 수 없다는 것을 의미한다. 그렇다면 고용정책은 기조와 내용 모두 대전환을 맞아야 한다. 그에 대한 정책 방향은 두 가지가 가능할 것이다. ‘고용 없는 성장’을 맞이하여 경제성장 정책에 기대지 않는 고용대책을 수립하거나, 아니면 고용을 창출할 수 있는 성장정책을 마련하는 것이다. 전자가 일자리를 포함하여 사회복지의 대폭적인 확충이라면, 후자는 제조업 등 고용 창출 능력이 큰 산업의 구조 재편을 통한 일자리 창출에 가까울 것이다.

분명한 것은 이번 사회협약에서 다루고 있는 기업의 투자축진, 임금 억제, 노사협력 등이 경제성장이 고용을 수반한다는 맥락에서 가능한 논리라는 것이다. 외환위기 때에 허리띠를 졸라맨 것과 마찬가지로 성장을 독려함으로써 그것이 고용과 분배에 미치는 과실을 기대한다는 것이다. 그렇다면 ‘고용 없는 성장’이라 현상에 대하여 ‘선(先) 성장 후(後) 고용 증대’라는 해법이 가능한가에 대하여 의문이 없을 수 없다.

어쨌든 양질이든 저질이든 간에 일자리가 있어야 한다는 절대명제 앞에서 양질의 일자리 논리는 설 곳이 없어지고 있다. 공식적 지표로는 청년 열명 중 한 사람이 실업자이지만, 체감실업률에 있어서는 이십대 태반이 백수인 상태에서 양질의 일자리 창출은 ‘있는 자’들의 공자님 말씀으로 치부될 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 현재 청년실업의 원인과 구조는 청년실업이 단기적인 일자리 대책으로는 해결될 수 없는 상태에 이르렀다.

이 글에서는 먼저 청년실업의 원인과 구조를 살펴보고, 일자리 창출

정책이 노동시장의 구조재편을 고려한 양질의 일자리대책으로 전환되어야 함을 지적하고자 한다. 이를 위하여 청년실업의 원인을 노동 공급과 노동수요 측면, 그리고 노동시장의 구조측면에서 살펴볼 것이다.

둘째, 2002년에서 2003년까지 취업자가 감소한 것은 사실이지만, 이는 임금노동자의 감소가 아니라 자영업자와 무급가족 종사자 등 비임금 근로자의 감소에 기인한 것임을 살펴볼 것이다. 또한 임금 노동자의 증가에도 불구하고, 임금 노동자 내부에서는 고임금 양질의 일자리는 감소하고 저임금 일자리가 확대되었음을 살펴볼 것이다.

셋째, 청년층의 노조 조직률과 장년층의 노조 조직률의 차이를 살펴보고자 한다. 이를 통하여 청년층의 낮은 조직률은 주로 저임금, 비정규직 일자리에 노동조합이 없기 때문임을 살펴볼 것이다. 저임금 일자리에서는 노조가 없는 반면에, 고임금 일자리에서는 노조가 존재한다는 것이다. 이 경우 청년 조직률의 제고를 위해서는 노동조합의 조직화 방식의 재편이 필요하다.

넷째, 주요 국가들의 고용 정책 및 프로그램의 경험을 통해 청년층 고용·실업 정책의 수립과 효과적인 실행을 위해 고려되어야 할 부문별 정책방안을 살펴보고자 한다. 특히 청년층 고용·실업 정책에 있어서 노동시장 정보, 모니터링 및 평가, 교육훈련제도, 적극적인 노동시장 정책, 그리고 사회적 파트너십의 중요성을 중심으로 살펴볼 것이다.

마지막으로 청년고용대책에 대한 제도개선 과제와 조직화 방안으로 구분하여 노동조합의 정책과제를 제시하고자 한다.

## 제2장 청년 실업의 원인과 노동시장의 구조

### 1. 청년 실업의 노동 공급측 원인

청년층 노동력의 공급측 특징을 살펴보면 고학력 청년 실업자들이 늘어날 수밖에 없는 실정이다. 현재의 청년실업은 대학진학률이 급속하게 확대됨에 따라 90년대 후반의 대학진입자들이 대거 노동시장에 진입하면서 나타난 현상이기 때문이다.

1995년에 고등학교 진학률이 99%에 들어선 가운데, 고등학교 졸업자들의 대학진학률도 급속하게 높아졌다. 1990년에 대학진학률은 고등학교 졸업자의 33%였으나, 1995년에는 51.4%로 증가했고, 2002년에는 74%로 급격하게 증가했다. 2002년 현재 일반계 고등학교 졸업자의 대다수(87%)가 대학에 진학하고 있으며, 실업계고등학교 졸업자도 50%가 대학에 진학하고 있는 상태이다(<표 2-1> 참조).

그러므로 현재의 대졸 청년실업은 1998년을 전후하여 대학에 진학한 사람들이 졸업 이후 일자리를 찾는 과정에서 나타난 것이다. 이를 고려한다면, 청년실업의 풀(pool)은 4-5년 이후에도 더욱 확대될 것임을 예상할 수 있다. 2002년 현재 74%의 대학 진학자들이 2007년을 전후하여 노동시장에 쏟아져 나올 것이고, 앞으로도 대학진학률이 더 높아질 것임을 예상한다면, 2010년까지 청년층의 실업 풀(pool)은 어떤 대책에도 불구하고 감소하기 어려울 전망이다. 청년층의 고학력화 현상은 남성만이 아니라 여성에게도 동일하게 나타나는 현상이다. 이 통계에 따르면 고교진학률이나 대학진학률의 성 차이는 이미 1985년을 기점으로 사라졌다.

<표 2-1> 고교 및 대학진학률

(단위: %)

	고등학교 진학		대학진학		일반계→대학진학		실업계→대학진학	
	계	여성	계	여성	계	여성	계	여성
1980	84.5	80.8	27.2	22.9	39.2	35.4	11.4	5.0
1985	90.7	88.2	36.4	34.1	53.8	53.5	13.3	9.9
1990	95.7	95.0	33.2	32.4	47.2	49.8	8.3	6.3
1995	98.5	98.4	51.4	49.8	72.8	75.8	19.2	17.2
2000	99.6	99.6	68.0	65.4	73.9	84.6	42.0	35.7
2001	99.6	99.6	70.5	67.6	85.3	85.0	44.9	38.9
2002	99.5	99.5	74.2	72.4	87.0	87.5	49.8	44.6

주: 1) 진학률=(진학자/졸업자)×100

2) 대학진학에는 전문대학, 교육대학, 기타 대학 등이 포함됨.

자료: 교육부, 『교육통계연보』, 각년도

이 통계를 신뢰할 수 있다면 대학졸업 이후의 취업률에서도 성별 차이는 사라졌다. 전문대졸자의 성별 취업률 차이는 이미 1990년에, 대학졸업자의 성별 취업률 차이도 2000년을 넘어서면서 사라져 버렸다(<표 2-2> 참조).

<표 2-2> 졸업 후 취업률

(단위: %)

	고등학교		일반계고		실업계고		전문대학		대학교	
	계	여성	계	여성	계	여성	계	여성	계	여성
1980	37.9	42.4	15.7	21.3	58.2	62.8	50.3	44.5	73.0	55.2
1985	42.1	49.4	16.2	24.2	60.4	65.6	57.2	49.9	52.1	31.7
1990	51.0	60.2	18.7	27.1	84.0	86.7	71.8	68.2	55.0	39.7
1995	69.3	74.3	26.4	28.5	90.9	91.1	74.2	70.9	60.9	50.0
2000	66.1	69.7	15.5	16.8	88.8	89.3	79.4	78.2	56.0	53.4
2001	66.4	69.4	18.9	19.4	88.2	89.6	81.0	79.8	56.7	54.1
2002	66.3	69.7	18.1	18.5	90.0	91.1	80.7	79.2	60.7	59.1

주: 취업률=(취업자/(졸업자-(진학자+ 입대자)))×100

자료: 교육부, 『교육통계연보』, 각년도

<표 2-3> 15세 이상인구의 교육정도별 구성비 (단위: 천명, %)

	15세이상 인구	중졸 이하	고졸	대졸이상
1992	32,020 (100.0)	48.3	39.0	12.7
1995	33,659 (100.0)	43.9	41.2	14.9
1998	35,347 (100.0)	40.2	41.7	18.1
2001	36,579 (100.0)	37.3	42.3	20.3
2003	37,339 (100.0)	34.7	41.4	23.9

자료: 통계청, KOSIS에서 재구성

여성의 고학력화에 따라 청년 여성의 경제활동 참가율도 급속하게 높아지고 있다. 전체 여성의 경제활동참가율은 2002년 현재 49%이지만, 20-24세, 25세-29세 여성의 경제활동 참가율은 각각 62.4%, 59.4%에 이른다. 이는 기존의 노동시장에서 성 차별이 온존되고 있는 것과는 다른 특징이다.

이러한 청년층의 고학력화, 여성 노동력의 증가 현상은 향후 한국 노동력의 특징을 보여주는 것이다. 이러한 고학력 노동력이 현재와 미래의 노동수요에 적합한 가 아닌가의 문제는 교육제도와 산업인력의 결합과 관련된 문제이며, 청년노동력 개인들의 귀책사유가 아니다. 이들의 인적 자본이 현재 노동력 수요에 일치하지 않는다고 해도, 중요한 것은 이러한 노동력이 이미 청년 노동력의 특징이 되었다는 것이다. 따라서 노동시장 제도의 역할은 이들의 주어진 능력과 욕구를 기업의 노동력 수요와 결합시키는 데 있다. 그렇지 않다면 청년실업의 문제는 해결 불가능이며, 곧이어 전체 노동력의 실업과 빈곤의 심화로 나타날 것이다.

## 2. 청년 실업의 노동 수요측 원인

한국사회에서 양질의 일자리는 여전히 민간 대기업과 공공부문의 사무관리직으로 대표된다. 학력간 직종간 임금격차가 큰 상태에서 양질의 일자리에서는 이전부터 경쟁이 치열했고, 그 결과 80년대 후반에 이미 사무관리직에서는 인력과잉 현상이 나타났다. 사무관리직의 인력과잉은 경제위기 이후 정리해고와 구조조정을 거치면서 폭력적으로 해소되었다. 경제위기 이후 구조조정이 상시화 됨에 따라 공공부문과 민간대기업의 고용능력이 대폭 감소하였다. 대기업의 절대적인 고용인력 감소와 함께, 정규직의 채용관행도 신규졸업자의 채용에서 경력자의 채용으로 변화했다.

1997년에서 2002년까지 30대 대기업, 공기업, 금융기관의 인력은 157만여 명에서 125만여 명으로 감소하였고, 신규채용의 절대적인 수도 감소하였다. 특징적인 것은 신규채용의 성격이 경력자 중심의 채용으로 변화하고 있다는 것이다. 신규채용자 중의 경력자 채용비중은 같은 기간동안에 41%에서 82%로 늘어나고 있다(<표 2-4> 참조). 청년층이 선호하는 팬찮은 일자리의 수가 절대적으로 감소하였으며, 일자리의 진입경쟁도 청년 구직자들에게 불리해진 것이다.

<표 2-4> 주요기업들의 경력직 채용현상 (단위: 천명, %)

구 분	'97	'98	'99	'00	'01	'02
취업자수	1,573	1,407	1,321	1,319	1,234	1,247
신규채용자수	218	164	256	270	185	166
경력자 채용비중	40.7	54.9	73.3	78.1	78.7	81.8

주: 30대 대기업·공기업·금융

자료: 노동부(2003)

그러나 여성을 포함한 고학력 청년층이 원하는 일자리는 여전히 대기업, 사회공공 서비스업, 전문기술직과 같은 양질의 일자리에 집중되어 있다. 청년층이 중소기업을 기피하는 이유는 장래성과 발전가능성의 결여 때문이며, 중소기업에서 이직을 고려하는 가장 큰 이유는 전망의 부재나 임금수준에 대한 불만 때문이다(2002년 청년패널조사 결과).

청년층은 여전히 양질의 일자리를 원하지만 노동시장에서는 양질의 일자리가 줄어들고 있다. 1993년에서 2000년까지 직종별 일자리의 변화를 보면(<표 2-5> 참조), 전문가 및 준 전문가, 서비스 판매직, 단순노무직의 일자리가 크게 증가하였다. 그러나 전통적인 사무관리직 일자리인 고위임직원 및 관리자, 사무직원과 기능직의 일자리는 크게 감소하고 있다. 이 중에서 기능직과 서비스 판매직종이 청년층이 선호하는 일자리가 아니라는 점을 고려한다면, 전통적인 사무직 중심의 일자리는 크게 줄어든 셈이다.

산업별 종사자로는 농림어업, 제조업, 금융보험업이 크게 감소한 반면에, 서비스 업종의 종사자 수가 크게 증가하였다(<표 2-6> 참조). 그러나 서비스 업종 종사자수의 증가는 양질의 서비스 직종과는 거리가 멀었다. 도소매 음식 숙박업을 제외한 서비스업 종사자의 고용규모는 그다지 크지 않다. 예를 들어 통신업과 사업서비스, 교육서비스, 보건 및 사회복지, 문화오락 서비스산업의 고용은 크게 늘었으나, 이들이 전체 종사자에서 차지하는 비중은 전체적으로 19%정도에 불과하다.

청년층의 고학력화와 여성고학력자의 증대로 인하여 청년층의 일자리 선호는 전문직과 같은 전통적인 사무직종과 서비스산업을 향해 있지만, 실제 노동시장에서 이러한 일자리의 창출이나 확대속도가 청년층 노동력을 흡수할 만큼 크지 않다는 데 문제가 있다.

<표 2-5> 직업별 취업자의 변화

(단위: 천명, %)

	1993	2000	증감율	2000년 구성비
전체	19,234	21,156	10.0	100.0
입법공무원, 고위임직원 및 관리자	523	470	-10.1	2.2
전문가	899	1,118	24.4	5.3
기술공 및 준전문가	1,518	2,402	58.2	11.4
사무직원	2,474	2,461	-0.5	11.6
서비스 판매직	4,053	5,035	24.2	23.8
농어업숙련직	2,322	2,113	-9.0	10.0
기능원 및 관련기능근로자	2,845	2,732	-4.0	12.9
장치, 기계조작원 및 조립원	2,497	2,248	-10.0	10.6
단순노무직근로자	2,105	2,577	22.4	12.2

자료: 통계청, 『경제활동인구조사』, 1993, 2000에서 재구성

<표 2-6> 산업별 종사자수의 변화

(단위: 천명, %)

종사자수(명)	1993	2001	증감율	2001년 구성비
전체	12,245	14,336	17.1	100
농업 및 임업	69	24	-65.2	0.2
어업	19	14	-26.3	0.1
광업	51	21	-58.8	0.2
제조업	3,884	3,493	-10.1	24.4
전기, 가스 및 수도사업	38	65	71.1	0.5
건설업	654	647	-1.1	4.5
도매 및 소매업	2,275	2,524	10.9	17.6
숙박 및 음식점업	1,099	1,657	50.8	11.6
운수업	572	848	48.3	5.9
통신업	75	157	109.3	1.1
금융 및 보험업	691	648	-6.2	4.5
부동산 및 임대업	210	354	68.6	2.5
사업서비스업	354	724	104.5	5.1
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	506	570	12.6	4.0
교육 서비스업	649	1,012	55.9	7.1
보건 및 사회복지사업	283	495	74.9	3.5
오락, 문화 및 운동관련 서비스	191	318	66.5	2.2
기타 공공, 수리 및 개인서비스	678	758	11.8	5.3

자료: 노동부, 『사업체 기초통계조사』, 1993, 2001에서 재구성



또한 의중임금과 실제임금 수준의 차이도 청년 실업을 구조화하는 원인이다. 2002년 현재 청년 정규직 노동자들이 노동시장에서 받고 있는 실제 임금수준은 121만원 수준이지만, 청년 구직자들이 취업해서 받기를 원하는 의중임금은 132만원 수준으로, 실제 노동시장에서 받을 수 있는 임금수준에 비해서 높다. 특히 아직 노동시장에 들어오지 않은 비경제활동인구 중에서 취업희망자의 의중임금 수준은 151만원 수준인 것으로 나타났다(<표 2-7> 참조). 이러한 실제 임금과 의중임금 수준의 차이는 청년실업을 장기화하는 원인이 된다.

<표 2-7> 실제 임금(소득)과 구직자의 의중 임금 (단위: 만원)

	월평균임금
현재 평균임금(소득)	
정규직	121.0
비정규직	105.7
자영업자 등	150.5
구직자의 의중임금	132.3
비경제활동인구 중 취업희망자의 의중임금	151.4
미취업자 중 전년도 취업시 임금	89.6

자료: 중앙고용정보원, 『청년패널조사』 원자료, 2002년

이러한 상태에서 단기적 일자리의 창출은 중장기적으로 청년실업을 해소할 수 있는 방안이 될 수 없다. 최소한 단기적 일자리를 확대함으로써 청년실업을 축소하려면 최소한 둘 중 하나의 조건이 충족되어야 한다. 비정규직 일자리가 양질의 정규직 일자리로의 진입을 보장하거나, 그 일자리가 의중임금 이상의 상대적 고임금수준을 보장할 수 있어야 한다. 지금까지 청년 인턴쉽이나 청년 공공근로정책의 실패는 이러한 조건 중 어느 하나도 충족하지 못했기 때문에 나타난 것이다.

### 3. 노동시장의 구조와 청년실업

한국 노동시장의 구조적 문제점도 청년 실업을 심화시키는 주요 원인이다. 청년층의 중소기업 기피와 비정규직 기피현상은 노동시장의 기업규모별 분단이나 고용형태별 분단과 밀접하게 연관되어 있다. 청년 노동력은 구직에 있어서 무엇보다도 일자리의 미래 전망을 중시하는 경향이 있다. 그러나 기업규모별로 노동시장이 분단되어 있는 상태에서 중소기업은 미래에 대한 희망적인 전망을 주지 못한다. 또한 노동시장에서 비정규직에 대한 차별이 존재하고 비정규직 일자리의 경험이 정규직 전환으로 연결되지 못하는 상태에서는, 청년들이 비정규직 고용형태로 취업하기 보다는 장기 실업상태를 지속하게 된다.

#### 1) 기업규모별 노동시장의 분절

한국노동시장에서 나타나는 기업규모별 노동시장의 분절은 갈수록 심화되고 있다. 기업규모별 임금격차와 이직률을 살펴보면 <표 2-8>과 같다. 중소기업의 임금이 대기업의 67%에 불과한 가운데, 중소기업의 이직률은 대기업의 2.4배에 이르고 있다. 대기업의 경우에는 경제위기 이후 강제적인 인원감축이나 정년으로 인한 자연퇴직을 제외한다면 거의 이직이 없는 상태이다.

<표 2-8> 대기업 및 중소기업간 근무조건의 비교(월평균) (단위: 만원, %)

구분	임금	근로시간	법정의 복리비	이직률	산업재해율
대기업	263	196.8	22	1.16%	0.34%
중소기업 (대기업대비)	177 [67%]	200.4 [102%]	14 [64%]	2.77% [2.4배]	0.94% [2.8배]

\* 주: 2003.3월 중소기업의 인력 부족률은 8.98%(사무직은 4.50%)

\* 자료: 노동부(2003)

기업규모별 임금격차의 심화는 경제위기 이후에 더욱 심화되고 있다. <표 2-9>에 의하면, 5~9인 규모의 임금을 100으로 볼 때 500인 이상 기업의 임금수준은 2000년 1.72배에서 2002년 1.85배로 증가하였다. 또한 전년대비 임금상승률도 기업규모가 클수록 증가하는 경향이 있다. 30인 미만의 임금상승률이 한 자리 수인데 비하여, 30인 이상의 임금상승률은 10%대로 높아졌다. 특히 500인 이상의 기업에서 임금상승률은 전년대비 17.5%로 높게 나타나고 있다.

<표 2-9> 사업체규모별 월평균임금의 격차와 추이 (단위: 천원, %)

	2000년 연평균 임금		격차	2002년 연평균 임금		격차
	연평균 임금	(%)		연평균 임금	(%)	
전 규모	1,668	( 8.0)	130.9	1,948	(11.2)	132.8
5 ~ 9인	1,274	( 6.8)	100.0	1,466	( 9.1)	100.0
10 ~ 29인	1,497	( 8.8)	117.5	1,705	( 6.2)	116.3
30 ~ 99인	1,567	( 8.9)	123.1	1,856	(10.5)	126.6
100~299인	1,713	( 9.8)	134.5	2,067	(15.8)	140.9
300~499인	1,973	(10.0)	154.9	2,357	(10.4)	160.7
500인 이상	2,195	( 8.7)	172.4	2,718	(17.5)	185.4

\* 주 : ( )내는 전년대비 상승률임.

\* 자료: 노동부, 『매월 노동통계조사보고서』, 2000, 2001

이렇게 기업규모별 임금 및 근로조건 격차가 심화됨에 따라 기업 규모별로 이직률과 신규채용률도 차이가 나타난다. 이직률과 신규채용률은 기업규모가 클수록 감소하는 경향이 나타나고 있는데(<표 2-10> 참조), 30~100인인 중소기업의 신규채용률과 이직률은 500인 이상 대기업의 약 2배 이상에 달하고 있다.

<표 2-10> 사업체 규모별 노동이동 현황

(단위: 명, %)

	신규 채용자수	신규 채용률	당월 이직자수	이직률	퇴직 및 해고자수	퇴직 및 해고율
전규모	137,039	2.3	151,062	2.5	122,008	2.0
1규모 (5~9인)	24,995	2.7	26,540	2.8	23,143	2.5
2규모(10~29인)	39,923	2.6	43,986	2.9	36,946	2.5
3규모(30~99인)	37,743	2.7	39,788	2.8	31,648	2.3
4규모(100~299인)	20,215	2.1	23,090	2.4	17,714	1.8
5규모(300~499인)	4,803	1.6	5,884	2.0	4,332	1.5
6규모(500인 이상)	9,360	1.0	11,774	1.3	8,226	0.9

- \* 주: 1) 신규채용률: 당월 신규채용자수÷전월말 근로자 수×100
- 2) 이직률: 당월 이직자수÷전월말 근로자수×100
- 3) 퇴직 및 해고율: 당월 퇴직해고자수÷전월말 근로자수×100
- \* 자료: 노동부, 『매월 노동통계조사보고서』, 2002

이러한 기업규모별 노동이동의 단절은 대기업의 진입장벽을 보여준다. 대기업의 진입장벽은 기업규모별 임금격차를 더욱 구조화시키는 원인이 된다. <표 2-11>에 의하면 중소기업에 저임금계층이 집중되고 대기업에 고임금계층이 집중되는 경향성을 보여주고 있다. 저임금 노동자의 비중은 100인 미만 기업에서 1996년 30%에서 2001년 33%로 증대되고 있으며, 500인 이상의 대기업에서는 13%에서 10%로 감소하고 있다. 같은 기간동안에 고임금노동자의 비중도 100인 미만의 기업에서 18%에서 16%로 감소하였으며, 500인 이상 대기업에서는 39%에서 47%로 크게 증가하고 있다.

<표 2-11> 사업체 규모별 저임금 및 고임금 노동자의 비중(시간당 임금기준) (단위: %)

	100인 미만 기업		100~500인 기업		500인 이상 기업	
	저임금	고임금	저임금	고임금	저임금	고임금
전체						
1996	29.9	18.1	24.3	22.0	12.6	39.0
2001	33.0	16.0	25.7	25.2	9.7	46.4
남자						
1996	18.5	23.2	16.2	27.8	6.5	49.0
2001	23.3	21.2	17.4	30.6	5.5	55.3
여자						
1996	57.2	6.1	46.0	6.6	30.4	9.9
2001	52.7	5.4	45.5	12.3	21.5	21.4

\* 자료 : 노동부, 『임금구조기본통계조사』 원자료, 각년도

## 2) 고용형태별 노동시장의 분절

기업규모별 노동시장의 분절과 함께 고용형태별 임금격차도 심화되고 있다. 정규직과 비정규직의 임금격차와 노동이동의 분절은 청년층이 비정규직 취업을 꺼리게 되는 주요한 원인이다.

청년층에서 비정규직 비중이 높은 것은 일시적 현상일 수도 있다. 청년층은 중장년층과는 달리 비정규직에서 정규직으로의 이동이나 저임금계층에서 고임금계층으로의 이동이 상대적으로 원활한 연령층이다. 그러므로 10대 후반에서 20대 초반에 비정규직 비중이 높은 것은 학교를 졸업한 이후 정규직 취업 과정에서 나타나는 일시적인 현상일 수 있다.

그러나 전체 노동시장에서 고용형태별 임금격차가 심각하게 존재하고, 정규직으로의 이동이 원활하지 않은 상태에서는 청년층 노동시장도 이러한 악영향에서 자유롭지 않다. 청년층에서도 고용형태별 노동

시장이 분단되어 있다면, 비정규직 취업의 경력이 정규직 취업으로 연결되지 못함으로써 청년층의 대기실업이 증가하게 될 것이다.

2002년 현재 상용고, 임시고, 일고 간의 근로시간과 임금격차는 <표 2-12>에 나타나 있다. 평소 1주간 근로시간으로 환산한 월 평균 근로시간은 2002년 8월 현재 상용고 214.9시간, 임시고 221.9시간, 일용고 195.8시간이다.

고용형태별 총임금수준은 상용고 180만원, 임시고는 97만원, 일용고는 76만원이다. 고용형태별 근로시간의 차이를 고려한 시간당 임금격차는 상용고를 100으로 볼 때 임시고 53%, 일용고 50%로 나타났다. 이러한 고용형태별 임금격차는 정규직과 비정규직 간에 노동이동이 원활하지 못함을 보여준다.

<표 2-12> 고용형태별 월근로시간과 임금수준의 비교 (단위: 시간)

총임금수준 (천원)	2001년	2002년	2001		2002	
	월 근로시간	월 근로시간	임금수준	상용고 대비	임금수준	상용고대비
상용	216.2	214.9	1669.9	100.0	1798.2	100.0
임시	221.8	221.9	912.8	54.7	967.5	53.8
일고	191.7	195.8	688.3	41.2	758.4	42.2
시간당임금(원)						
상용	216.2	214.9	8022.5	100.0	8709.8	100.0
임시	221.8	221.9	4467.0	55.7	4654.9	53.4
일고	191.7	195.8	4019.5	50.1	4330.9	49.7

\* 주 1) 근로시간은 주당 근로시간/7×30.4

2) 저임금과 고임금비중은 각각 전체 노동자 임금 중위값의 2/3미만과 2/3이상으로 계산됨.

\* 자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 부가조사 원자료, 2001, 2002, 권혜자 (2003)에서 재구성

임금계층별로 살펴보면 저임금 고용은 2002년 현재 시간당 임금을 기준으로 전체 노동자의 24%에 달하는 것으로 나타났다(<표 2-13> 참조). 저임금 고용의 비중은 상용고의 7%, 임시고의 35%, 일용고의 48%에 달하고 있다. 이는 저임금 고용이 비정규직 고용형태와 중첩되어 있음을 보여준다.

반대로 고임금고용은 정규직에 집중되어 있는 것으로 나타난다. 고임금고용은 상용고 47%, 임시고 8%, 일용고 6%로 나타나고 있어, 고임금 고용과 비정규직은 양립하지 않음을 보여준다.

<표 2-13> 고용형태별 저임금 및 고임금의 비중 (단위: %)

총임금수준 (천원)	2001		2002	
	저임금 비중	고임금 비중	저임금 비중	고임금 비중
전체	21.5	31.8	23.5	25.4
상용	4.2	54.2	5.3	46.4
임시	29.4	11.7	33.1	6.9
일고	55.4	7.2	55.0	3.3
시간당 임금(원)				
전체	23.4	28.4	24.2	26.5
상용	6.8	48.6	7.0	47.0
임시	35.9	9.4	36.1	7.8
일고	48.1	7.9	48.3	6.0

\* 주: 저임금과 고임금비중은 각각 전체 노동자 임금 중위값의 2/3미만과 2/3이상으로 계산됨.

\* 자료: 통계청, 『경제활동인구조사』 부가조사 원자료, 2001, 2002, 권혜자 (2003)에서 재구성

이와 같은 고용형태별 노동시장의 분절은 장년층의 노동시장에서도 구조화되어 있지만, 청년층 노동시장에서도 예외적이지 않다. 고용형태별 임금격차의 심화는 청년층의 정규직 취업을 위한 구직기간과 대기

기간을 높이기 때문에 청년실업을 구조화시킨다. 따라서 청년실업의 완화를 위해서는 현재의 노동시장의 구조를 질적 측면에서 어떻게 개선할 것인가에 대한 중장기적인 계획이 필요하다.

노동시장의 양극화는 청년실업의 수요·공급측 요인 이외에도 청년 실업을 증가시킬 수밖에 없는 원인이다. 청년 고용 및 실업 정책은 청년 실업자들을 어떻게 취업시킬 것인가에 대한 고민이 아니라, 향후 한국 노동시장의 구조를 재편할 수 있는 전체적인 노동시장의 질적 제고정책을 통해서 접근해야 함을 보여준다.



### 제3장 청년층 일자리의 변화와 노동조합 조직률

이 장에서는 최근 청년층의 일자리 변화의 특징을 살펴보고, 양질의 일자리 감소, 비정규직 증가 현상이 청년층의 낮은 노동조합 조직률과 연관되어 있음을 살펴보고자 한다.

#### 1. 비임금 근로의 감소와 임금근로의 증가

일자리 감소는 청년실업의 수요측 원인으로 주된 사회문제로 부각되어 왔다. 2002년에서 2003년까지 전체 취업자 수가 22,169천명에서 22,139천명으로 3만여 명 줄어들면서, 일부에서는 일자리 감소가 현실화되었다고 진단하였다. 그러나 이 시기에도 일자리 감소는 전체 취업자 중에서 고용주, 자영업자, 무급가족 종사자 등 비임금 근로자에서 나타난 현상이며, 임금 노동자의 일자리 감소는 아니었다.

<표 3-1>과 <표 3-2>는 지난 10여년간의 취업자의 전년대비 증감률을 보여준다. 2003년에는 경제위기 이후 처음으로 취업자의 감소세로 들어섰으나, 이는 임금근로의 감소가 아니라 비임금 근로의 감소에 기인한 것이다. 또한 비임금 근로의 감소는 주로 90년대 이후 여성 중심의 무급가족 종사자의 감소에 기인한 것이다. 2003년의 임금노동자의 증감률 1.6%는 예년에 비해 둔화된 것이 사실이지만, 이러한 수치만으로는 전체적인 일자리의 감소추세가 시작되었다고 예단하기 어렵다.

2001년에서 2003년까지 살펴본다면 전체취업자는 2년간 2.6% 증가함으로써 이전에 비해 증가율이 낮아졌다. 같은 기간 동안에 비임금 근로자는 7,913천명에서 7,736천명으로 -2.2% 포인트 감소하였다. 그 내

용을 보면 고용주는 4.8%p 증가하였으나, 자영업자(-1.9%p)와 무급가족 종사자(-9.1%p)를 중심으로 대폭 감소한 것임을 알 수 있다(<표 3-1> 및 <부표 3-1> 참조).

<표 3-1> 취업자의 전년대비 증감율 (단위: %)

시점	취업자	비임금근로	임금근로
1993	1.2	2.7	0.3
1994	3.2	1.1	4.5
1995	2.9	2	3.4
1996	2.2	1.8	2.3
1997	1.7	2.1	1.5
1998	-6	-2.2	-8.3
1999	1.8	-0.2	3
2000	4.3	2.2	5.5
2001	2	1.5	2.2
2002	2.8	0.9	3.8
2003	-0.1	-3.2	1.6

자료: 통계청, KOSIS

<표 3-2> 종사상 지위별 취업자의 증감(2001, 2003) (단위: 천명, %)

	2001	2003	증감율	2001구성비	2003구성비
계	21,572	22,139	2.6	100.0	100.0
비임금근로자	7,913	7,736	-2.2	36.7	34.9
임금근로자	13,659	14,402	5.4	63.3	65.1
남자	12,581	13,031	3.6	100.0	100.0
비임금근로자	4,531	4,599	1.5	36.0	35.3
임금근로자	8,050	8,432	4.7	64.0	64.7
여자	8,991	9,108	1.3	100.0	100.0
비임금근로자	3,382	3,138	-7.2	37.6	34.5
임금근로자	5,609	5,970	6.4	62.4	65.5

자료: 통계청, KOSIS에서 재구성

같은 기간동안에 임금노동자의 일자리는 13,659천명에서 14,402천명으로 5.4% 포인트 증가하였다. 그러므로 일자리의 감소는 전체적으로 임금노동자의 절대적인 일자리 감소로 볼 수 없다.

그러나 임금 노동자의 증가에도 불구하고, 일자리의 부문별로는 일자리 감소현상이 나타나고 있다. 청년층의 일자리는 지난 몇 년간 전체적인 수량으로는 감소하지 않았지만, 부문에 따라서는 일자리 증가와 일자리 감소가 동시에 나타나고 있다는 것이다. 이하에서는 최근 일자리의 축소가 저임금 일자리가 아닌 고임금 일자리의 감소현상이며, 이러한 현상이 장년층보다 청년층에서 심각하게 나타나고 있음을 살펴볼 것이다.

이러한 현상이 사실이라면 고임금 일자리 부족이 현재 청년층의 실업을 설명하는 주요한 원인이 된다. 노동시장에서는 고임금 일자리가 부족한데 청년층은 양질의 일자리를 원하기 때문에 청년실업이 구조화되고 있는 것이다. 이 경우 청년들은 저임금 일자리에 진입하기 보다 고임금 일자리 진입을 위한 실업 선택이나 구직준비를 위해 노동시장에서 퇴장하게 된다. 이러한 상황에서 수량적 일자리 창출 중심의 고용정책은 성공하기 어려울 것이다.

고임금 일자리의 감소현상과 저임금 일자리의 증가현상을 살펴보기 위하여, 이 글에서는 고용형태와 임금수준을 동시에 파악할 수 있는 경제활동인구조사 부가조사를 사용하였다. 자료는 2001년 8월자료와 2003년 8월 부가조사 자료를 사용하였는데, 이 시점을 선택한 것은 청년실업률이 6.7%에서 6.9%로 크게 변화하지 않았고 저임금 노동자의 비중도 크게 차이가 없는 시점이기 때문이다. 경제활동부가조사에서 나타난 월평균임금 총액의 평균값과 중위값은 <표 3-3>

에 나타나 있다.

분석에서는 월평균임금을 기준으로 임금계층을 분류하였다. 시간당 임금을 사용하지 않은 것은 가구조사의 성격상 근로시간과 임금의 정확도가 떨어지며, 노동자의 빈곤도 시간당 임금보다는 월 소득의 문제가 중요하기 때문에 총임금수준으로 파악하는 것이 바람직하다.

저임금 수준과 고임금 수준은 유럽 저임금 고용 연구 네트워크(LoWER)의 분류에 따라 각각 중위 임금의 2/3수준 미만과 중위 임금의 3/2수준으로 분류하였다. 또한 저임금 수준과 고임금수준의 사이에 있는 임금계층은 중간 임금계층으로 분류하였다.

저임금 노동자의 비중은 2001년과 2003년 사이에 각각 21.5%와 21.6%로 나타나고 있어 큰 차이가 없다. 그러나 같은 기간 동안에 고임금 계층은 31.8%에서 25.7%로 나타나고 있어, 고임금 일자리가 부족해지고 있으며, 중간임금계층이 46.7%에서 52.6%로 늘어난 것으로 나타났다(<표 3-4> 참조).

<표 3-3> 임금의 평균값과 중위값 (단위: 만원)

	2001년 월 임금총액	2003년 월 임금총액
평균값	125	147
중위값의 3/2	150	190
중위값	100	120
중위값의 2/3	67	80

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

<표 3-4> 성별 고용형태별 임금계층의 비중 (단위: 1000명, %)

	저임금 계층		중간임금 계층		고임금 계층		전체	
	2001년	2003년	2001년	2003년	2001년	2003년	2001년	2003년
전체	2834	3062	6178	7445	4203	3642	13227	14149
	21.5	21.6	46.7	52.6	31.8	25.7	100.0	100.0
여성	2065	2220	2651	3084	627	561	5343	5866
	38.7	37.9	49.6	52.6	11.7	9.6	100.0	100.0
남성	769	841	3527	4361	3576	3081	7872	8283
	9.8	10.2	44.8	52.7	45.4	37.2	100.0	100.0
상용고	275	352	2693	3613	3519	3270	6488	7236
	4.2	4.9	41.5	49.9	54.2	45.2	100.0	100.0
임시고	1322	1557	2647	2988	523	327	4492	4872
	29.4	32.0	58.9	61.3	11.6	6.7	100.0	100.0
일고	1238	1153	838	844	160	45	2236	2041
	55.4	56.5	37.5	41.3	7.2	2.2	100.0	100.0

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

고임금 계층의 감소경향은 여성보다 남성에게서 강하게 나타나는 현상이다. 같은 기간동안에 저임금 노동자의 비중은 여성 38.7%→37.9%, 남성 9.8%→10.2%로 크게 변화가 없는 반면, 고임금 비중은 여성 11.7%→9.6%, 남성 45.4%→37.2%로 나타나고 있어, 남성에게서 고임금계층의 감소경향이 크게 나타났다. 고용형태별로는 상용고에서 고임금 비중의 감소가 크게 나타나고 있다. 상용고 중 고임금 비중은 54.2%→45.2%로 약 9% 포인트 감소하였으며, 임시고 11.6%→6.7%, 일용고 7.2%→2.2%로 감소하였다.

이러한 경향은 지난 2년간 전체적인 임금노동자의 숫자는 늘었지만, 전체적으로 고임금 일자리가 눈에 띄게 감소하고 있음을 보여준다. 절대적인 수로 볼 때에도 고임금 노동자의 수는 2001년 4,203천명에서 2003년 3,642천명으로 56만여 명이 감소하고 있다. 같은 기간 동안에

저임금 노동자의 비중은 크게 변화가 없으나, 절대적인 수로는 오히려 증가하고 있다. 저임금 노동자의 수는 2,834천명에서 3,062천명으로 23만여 명이 증가하였다. 이는 임금노동자의 일자리는 2년간 96만 여 명 증가하였지만, 고임금 일자리는 오히려 56만여 명 감소함으로써 저임금 일자리가 확대되었음을 보여준다.

## 2. 저임금 일자리의 확대와 고임금 일자리의 감소

저임금 노동자의 비중은 청년층에서 21.4%에서 22.9%로 약간 늘었으나, 30세 이상 장년층에서는 큰 변화가 없다. 그러나 고임금 계층은 연령대와 무관하게 급격하게 감소하고 있는데, 30세 이상 장년층에서는 39%→33%로 감소하였고 청년층에서는 15%→8%로 감소하였다.

또한 장년층보다는 청년층에서 저임금 일자리의 확대와 고임금 일자리의 감소가 크게 나타나고 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 저임금 비중은 20-25세와 60세 이상 연령계층에 집중되어 있다. 특히 20-25세 연령층의 저임금 노동자는 불과 2년 만에 약 9만여 명이 늘어났다.

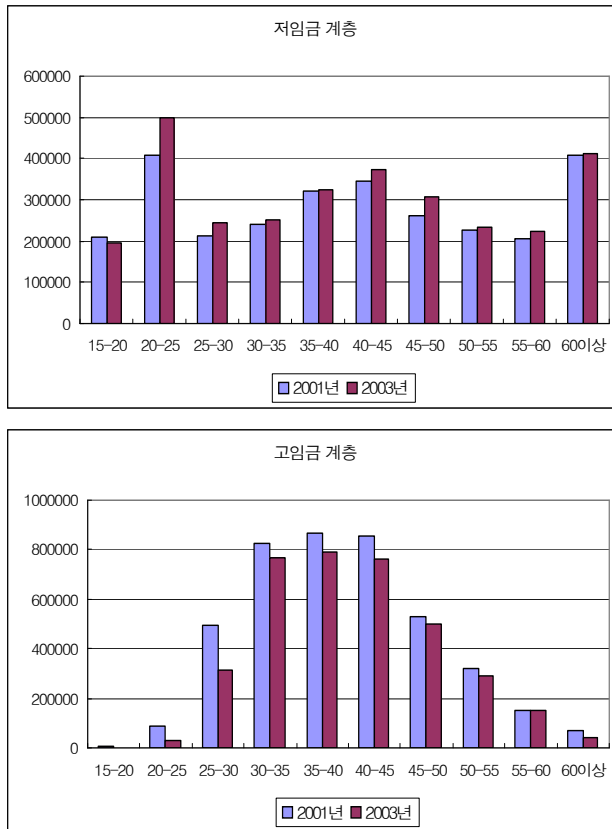
<표 3-5> 연령별 임금계층의 비중 (단위: 1000명, %)

	저임금 계층		중간임금 계층		고임금 계층		전체	
	2001년	2003년	2001년	2003년	2001년	2003년	2001년	2003년
15-29세	829	938	2,454	2,820	592	340	3,874	4,098
	21.4	22.9	63.4	68.8	15.3	8.3	100.0	100.0
30세 이상	2,006	2,123	3,724	4,625	3,611	3,302	9,341	10,050
	21.5	21.1	39.9	46.0	38.7	32.9	100.0	100.0

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

이에 비하여 고임금 노동자는 30-45세 연령계층에서 가장 크게 나타나는데, 2001년에서 2003년까지 전 연령계층에서 줄어들고 있다. 특히 고임금 노동자들은 25세에서 30세 연령계층에서 약 18만여 명 감소하고 있다(<그림 3-1> 참조). 즉 저임금 노동자들은 20-25세에서 가장 크게 늘어났으며, 고임금 노동자들은 25세-29세에서 가장 크게 감소하였다.

<그림 3-1> 연령대별 저임금 비중의 변화

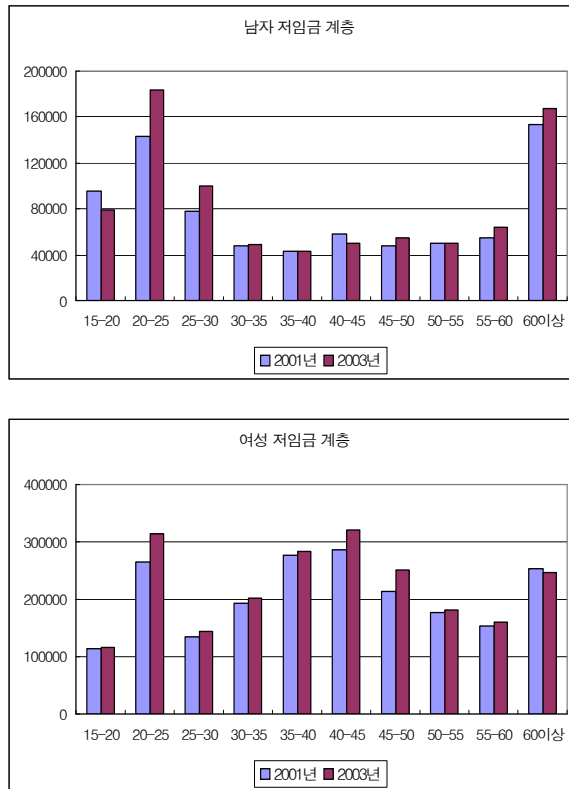


자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 2001.8, 2003.8

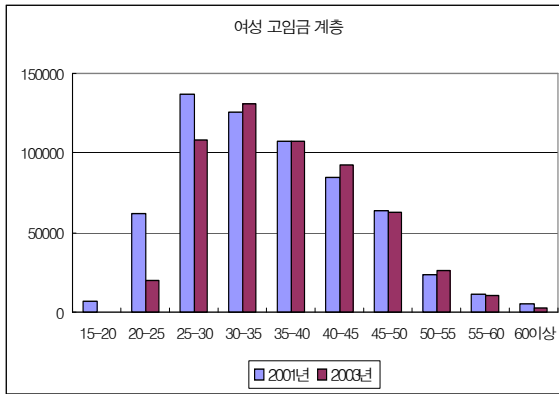
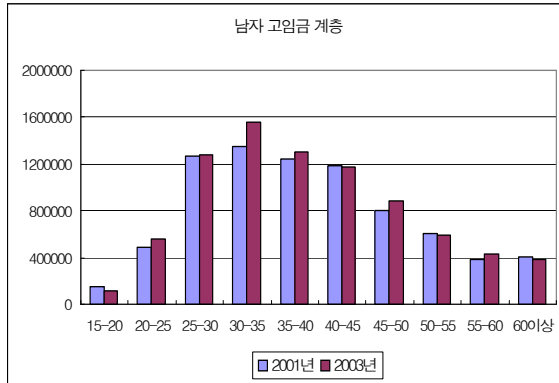
저임금 노동자들의 확대는 청년 남녀 모두에게 공통된 현상이지만, 고임금 노동자들의 감소는 주로 청년 여성을 중심으로 나타났다.

여성 고임금계층은 2001년에서 2003년까지 11.7%→9.6%로 감소하였는데, <그림 3-2>에서 보듯이 주로 20-25세, 25-30세 연령계층에서 감소하고 있다. 여성 고임금계층은 20-25세 연령층에서는 6.5%→1.9%로 감소하였으며, 25-30세 연령층에서는 16.3%→11.2%로 감소하였다 (<부표 3-2> 참조). 이는 20대 여성 상용고에서도 고임금 일자리가 급격하게 감소하고 있음을 보여주는 것이다.

<그림 3-2> 성별 저임금과 고임금의 연령대별 분포







자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 2001.8, 2003.8

그 결과 2003년 8월 현재 성별 저임금 및 고임금 노동자의 수는 <표 3-6>과 같다. 여성 저임금 노동자는 222만 여 명으로 전체 저임금 노동자의 72.5%를 차지하고 있으며, 여성 고임금 노동자는 56만 여 명으로 전체 고임금 노동자의 15.4%를 차지하고 있다. 여성의 저임금 수준은 청년층에서는 장년층에 비해 비교적 완화되어 있는데, 이는 여성 청년 계층이 장년층에 비해 상용고 종사 비중이 높기 때문이다. 청년 여성 저임금 노동자는 57만여 명으로 청년 저임금계층의 61%이며, 여성 고임금 노동자는 13만여 명으로 청년 고임금계층의 37.5%에 달한다.

<표 3-6> 성별 임금계층별 연령별 노동자수(2003년) (단위: 천명, %)

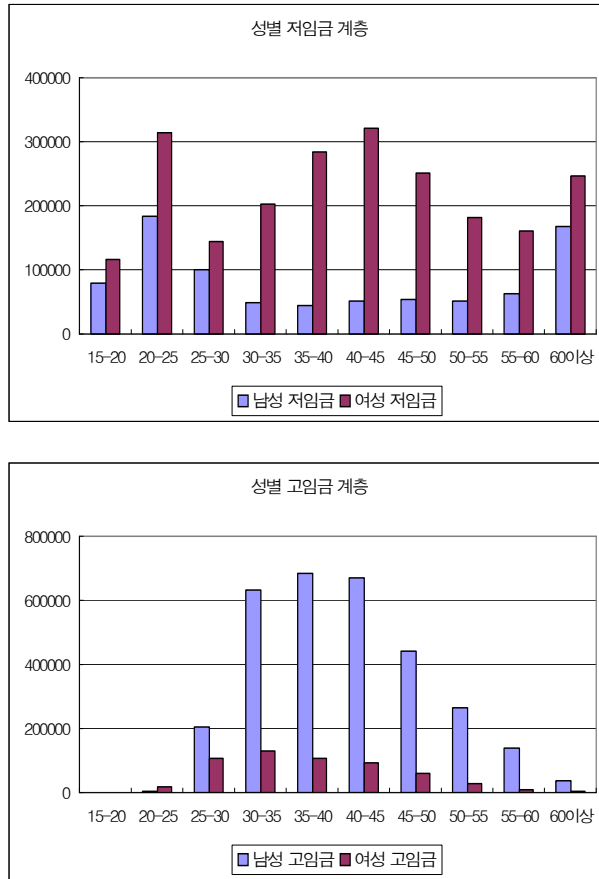
	저임금계층		중간임금계층		고임금계층	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
성별노동자수						
전체	841	2,220	4,360	3,084	3,080	561
청년층	363	574	1,376	1,442	211	127
장년층	478	1,646	2,984	1,642	2,869	434
성별 구성비						
전체	27.5	72.5	58.6	41.4	84.6	15.4
청년층	39.0	61.0	46.9	53.1	62.5	37.5
장년층	22.5	77.5	71.0	35.5	86.9	13.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

여성 청년층의 저임금 확대와 고임금 비중의 감소는 여성 임금구조의 악화를 보여준다. 여성의 경우 출산 및 육아 연령대를 기점으로 하여 고용형태가 상용고에서 임시 일고로 변화하고 있기 때문에, 상대적으로 상용고 비중이 높은 미혼 청년여성의 임금수준이 높은 편이다. 그럼에도 여성 청년층의 고임금 비중이 감소하고 있다는 것은 상용고에서도 여성의 임금구조가 악화되고 있음을 보여준다.

출산 육아 연령대를 기점으로 한 여성의 고용형태별 분절은 임금계층별 분포에서도 그대로 나타난다. 남성 저임금 노동자들은 20대 초반과 60대 이상에 집중되어 있는 반면, 여성 저임금 노동자들은 20대 초반과 40대에 집중되어 있다. 또한 남성 고임금계층은 30대 후반과 40대 초반에 정점에 달하고 있는 반면에, 여성 고임금 계층은 20대 후반과 30대 초반에서 정점에 달하고 있다(<그림 3-3> 참조).

<그림 3-3> 성별 임금 계층의 연령별 분포(2003년)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

이와 같이 청년층에서는 저임금 일자리가 남녀 모두 증가하고 있는 반면, 고임금 일자리는 여성 20대를 중심으로 감소하였다. 또한 일자리의 감소현상은 전체적인 임금 노동자의 감소가 아니라, 양질의 일자리의 감소추세를 알 수 있다.

### 3. 직장 노조 유무별 노조조직률

최근 일자리 창출을 위한 노사정 사회협약이 체결되면서 노사정의 역할이 관심을 불러일으키고 있다. 청년층의 일자리 창출은 실업문제의 해결 이외에도 노동조합 측에서 특별한 관심을 갖는 문제이다. 청년층의 고용안정과 노조 조직화는 노동조합운동의 미래를 위해 핵심적인 사안이기 때문이다.

1987년 이후 기업노조에서 노동조합을 통한 임금 및 노동조건 향상, 고충처리 방식이 일반화되면서, 입사 후 수습기간이 지나면 노동조합에 가입하는 관행이 일반화되어 있다. 청년층의 노조 가입도 그 회사에 노동조합이 설립되어 있는 한 특별한 경우가 아니라면 당연한 선택으로 받아들여진다. 그럼에도 청년층의 노조 조직률이 저조한 이유는 청년들의 더 높은 비중이 무노조 분야에 종사하고 있기 때문이다.

이 절에서는 청년층의 낮은 조직률이 무노조 분야에 종사하기 때문이며, 무노조 일자리는 주로 저임금 일자리이라는 점을 살펴 볼 것이다. 저임금 일자리에선 주로 노조가 없는 반면에, 고임금 일자리에서는 노조가 존재한다. 이 경우 청년 조직률의 제고를 위해서는 노동조합의 조직화 방식의 전면적인 변화가 필요하다.

전체의 노조 조직률을 보면 2003년 현재 161만여 명으로 11.4%(남성 14.9%, 여성 5.1%)로 노동부의 조직률과 흡사한 수치를 보이고 있다. 낮은 조직률의 가장 큰 원인은 무노조 분야에 종사하고 있기 때문인데, 무노조 분야는 전체의 78%로 나타나고 있다(김유선, 2003).

무노조 분야를 배제할 경우 노조가 조직된 분야의 노조 조직률은 약 51.6%에 달한다(<표 4-1> 참조). 남성 조직률 56.4%, 여성 조직률

40.5%로 나타나고 있어, 사업장 내 노조 조직 유무가 조합원 여부를 결정하는 요인임을 알 수 있다. 이는 사업장 단위의 기업별 노조 조직 방식을 극복할 경우에 노조 조직률이 대폭적으로 상승할 수 있음을 시사한다.

<표 3-7> 직장노조 조직 분야의 조직률 (단위: %)

	전체	남성	여성
15-20세	23.0	15.0	25.7
20-25세	37.0	33.7	38.2
25-30세	50.3	50.8	49.7
30-35세	57.2	61.7	43.0
35-40세	59.6	64.0	43.6
40-45세	53.1	57.7	36.1
45-50세	52.0	56.4	36.4
50-55세	48.9	54.0	23.2
55-60세	44.1	48.0	24.3
60세 이상	23.2	25.8	14.2
전체	51.6	56.4	40.5
청년층	56.4	46.7	43.3
장년층	40.5	58.3	38.0

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2003.8

무노조 분야를 포함하여 연령별 노조조직률을 살펴보면 <표 3-8>과 같다. 15세-20세의 조직률은 2.6%, 20-25세의 조직률은 6.2%에 불과한 반면, 25-30세의 조직률의 11.2%로 높아지고 있다. 이는 연령대별 고용형태와 관련되어 있는데, 25세 미만 임금노동자의 경우 군복무, 학업 등으로 인해서 비정규직 등의 불안정한 고용형태로 취업해 있기 때문이다. 25-30세 연령대에서 조직률이 높아지는 것은 청년층이 안정적 취업으로 진입하고 있음을 보여준다.

<표 3-8> 연령별 노조 조직률

(단위: %)

	조직률	무노조	비가입대상	가입대상
15-20세	2.6	88.9	6.3	2.2
20-25세	6.2	83.3	6.3	4.2
25-30세	11.2	77.8	5.3	5.8
30-40세	14.6	75	5.1	5.3
40-50세	13.3	74.7	6.1	5.9
50-60세	10.2	78.5	6.0	5.3
60세 이상	1.5	93.9	3.7	0.9
계	11.4	77.9	5.6	5.1
청년층	8.7	80.8	5.8	4.9
장년층	12.5	76.8	5.5	5.2

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2003.8

전체적으로 청년층의 조직률은 8.7%로 장년층의 조직률 12.5%에 비해 낮은 상태이다. 청년층의 조직률이 낮은 이유는 저 연령일수록 직장 내에 노동조합이 없기 때문이다. 10대 후반이나 20대 초반에는 청년층이 정규직 일자리를 찾기 전에 아르바이트나 비정규직 일자리를 경험하기 때문에, 노조가 없는 일자리에 종사할 확률이 크다. 이에 따라 10대의 조직률은 2.6%에 그치며, 20대 초반의 조직률은 6.2%에 머문다. 노조조직률은 30대 연령계층에서 14.6%로 가장 높게 나타난다.

또한 노조 조직률이 높을수록 무노조 비중이 낮고, 노조 조직률이 낮을수록 무노조 비중이 높게 나타난다. 14.6%의 조직률을 보이는 30대의 경우 무노조 기업에서 종사하는 비중은 75%로 가장 낮은 반면에 20대 미만이나 60대 이상의 경우 무노조 기업에 종사하는 비중은 89%에서 94%에 달하고 있다.

그러나 이러한 특징은 여성의 경우에는 적합하지 않다. 여성의 경우에는 청년층의 조직률이 8.7%로 남자와 차이가 없는 반면, 장년층에서

는 5.1%로 떨어지고 있어 남자에 비해 매우 낮아지고 있다. 이는 청년 여성이 무노조 기업에 종사하는 비중이 청년남성과 유사하기 때문이다. 또한 여성의 고용형태가 출산 및 육아연령대를 기점으로 비정규직으로 변화기 때문에 여성 장년층의 조직률이 급격하게 떨어지게 된다.

여성의 고용형태별 조직률을 보면 상용고의 조직률은 21.3%, 임시고와 일고의 조직률은 1.1%에 불과하다. 여성이 30대를 넘어서면서 임시일용고의 비중이 매우 높아지기 때문에, 남성과 상용고 비중이 유사한 30대 미만 청년층에서는 노조 조직률이 남성과 차이가 없는 반면에, 임시 일용고의 비중이 높아지는 30대 이후에는 노조조직률이 급격하게 떨어지는 것이다.

<표 3-9> 성별 연령별 노조 조직률 (단위: %)

	남성	여성	남성 무노조 비중	여성 무노조 비중
15-20세	1.0	3.7	93.6	85.5
20-25세	4.3	7.3	87.3	81.0
25-30세	11.3	11.1	77.8	77.7
30-40세	18.3	7.4	70.9	83.0
40-50세	18.6	5.1	67.4	86.0
50-60세	15.0	2.2	71.2	90.6
60세 이상	2.4	0.3	90.6	98.2
계	14.9	6.4	73.5	84.1
청년층	8.7	8.7	81.4	79.9
장년층	16.9	5.1	71.0	65.3

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2003.8

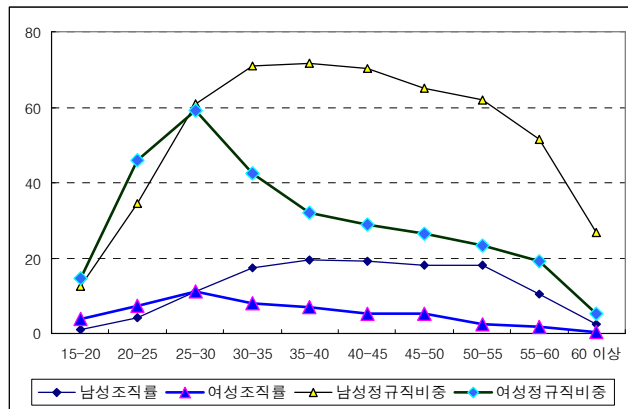
<그림 3-4>는 성별 고용형태와 노조조직률이 유사한 모습을 보이고 있음을 보여준다.

남성의 상용고 비중은 연령대에 따라 역 U자의 모습을 보이고 있으며, 남성의 노조조직률도 연령대별로 그와 유사한 모습을 보이고 있다. 그러나 여성의 연령대별 상용고 비중은 25세-30세 연령대를 정점으로

하여 급격하게 떨어지고 있으며, 35-40세 이후에는 임시고 일고의 비중이 각 연령대의 60% 이상으로 확대되고 있다. 여성의 노조 조직률도 이와 유사한 모습을 보이고 있는데, 25세-30세에 정점에 달하고, 그 이후에는 급속하게 떨어지고 있다.

이는 고용형태와 노조조직률의 밀접한 관계를 보여준다. 여성의 경우 육아 연령대를 중심으로 노동시장에 퇴장하고 다시 노동시장에 재진입하면서 비정규직으로 진입하게 되어, 청년기에는 노조조직률이 높고 장년기에는 노조조직률이 낮은 것이다. 다시 말해서 육아 연령대 이후 여성의 비정규직 취업과 함께 노조조직률도 낮아진다는 것이다. 이는 출산 및 육아연령대를 기점으로 한 여성의 비정규직화가 여성의 노조조직률을 악화시키는 주요 원인을 보여준다.

<그림 3-4> 연령대별 성별 노조 조직률과 고용형태별 분포



남성의 경우에 청년층의 노조 조직률이 장년층에 비해 낮은 것은 청년층이 무노조 부문에서 종사하는 비중이 높기 때문이다. 청년층의 일자리가 비교적 안정화되는 25-30세 연령계층에서는 노조조직률이 11%



대로 높아지고 있다. 이 연령계층에서는 무노조 부문에서 종사하는 비중도 77.7%로 가장 낮다는 특징을 갖는다. 따라서 청년 조직률의 확대를 위해서는 무엇보다도 비정규직 노동자를 비롯한 무노조 부문을 겨냥한 초기업적 조직화 방안이 요구된다.

#### 4. 고용형태 및 임금수준별 노조 조직률

이상에서 살펴본 바와 같이 연령별 노조조직률과 비정규직 고용의 관계는 저임금 계층과 비정규직 고용, 노조 조직률 사이에 밀접한 관계가 있음을 시사해 준다. 대체로 비정규직 노동자의 임금수준이 정규직에 비해 낮기 때문에, 임금수준별로도 노조 조직률에 차이가 있을 것이라고 예상할 수 있다.

임금수준별로 노조조직률의 차이를 살펴보면(<표 3-10> 참조),<sup>1)</sup> 저임금 계층의 노조조직률은 1.5%로서, 중간임금 계층(9.2%)이나 고임금 계층(24.4%)에 비해 매우 낮다. 즉, 고임금계층일수록 노조로 조직되어 있고, 저임금계층일수록 거의 조직되어 있지 않다는 것이다.

이는 연령대별로도 큰 차이가 없는데, 저임금 노동자들은 연령대와 무관하게 노조 조직률이 낮다. 이는 저임금 노동자들이 대부분 노조가 없는 직장에 종사하고 있기 때문이다. 저임금 노동자일수록 무노조 사업장의 비중이 94%에 달하는 한편, 상용고의 비중은 11.5%에 불과하다. 고임금 노동자들이 노조조직률이 높고(24.4%), 무노조 비중이 낮으며(56.2%), 상용고 비중이 높은(89.8%) 것과 대비되는 모습이다.

1) 저임금계층, 중간임금 계층, 고임금 계층의 구분은 앞 절과 마찬가지로 임금 중위값의 2/3수준 미만, 3/2 수준 이상과 양자의 차이로 구분하였다.

<표 3-10> 임금계층별 노조 조직률

(단위: 천명, %)

	노동자수	노조 조직률	청년층 조직률	장년층 조직률	무노조 비중	상용고 비중
저임금 계층	3,062	1.5	1.3	1.5	94.2	11.5
중간임금 계층	7,445	9.2	9.0	9.2	81.8	48.5
고임금 계층	3,642	24.4	26.4	24.2	56.2	89.8
계	14,149	11.3	8.7	16.7	77.9	51.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2003.8

이러한 경향은 직종별 산업별 노조 조직률에서도 그대로 드러난다. 노조 조직률이 낮은 직종이나 산업일수록 비정규직 비중이 높다. 청년 비정규직 비율이 장년층에 비해 높은 산업이나 직종일수록 청년 조직률이 장년층에 비해서 낮다는 특징을 보인다.

먼저 직종별 노조 조직률을 보면(<표 3-11> 참조), 고임금 직종을 제외할 경우, 비정규직 비중이 높은 직종일수록 조직률이 낮다. 고위 임직원 및 관리자의 조직률은 5.0%이며, 전문가 집단과 사무직 직종의 조직률은 10.6%~15.9%의 조직률을 보인다. 비정규직 비중이 80%를 상회하는 서비스직과 판매직, 단순노무직의 노조 조직률은 각각 2.0%, 1.8%, 4.6%의 낮은 조직률을 보이고 있다. 가장 조직률이 높은 직종은 기계조작 및 조립 직종으로서 조직률이 29%에 달하며, 비정규직 비중은 30.7%~32%에 이르고 있다. 기계조작 및 조립직종은 제조업 생산직으로서 전통적으로 가장 높은 노조 조직률을 보이고 있는데, 사업장 내 비정규직에 대해서는 공식적 비공식적으로 일정한 규제가 존재하기 때문인 것으로 보인다.

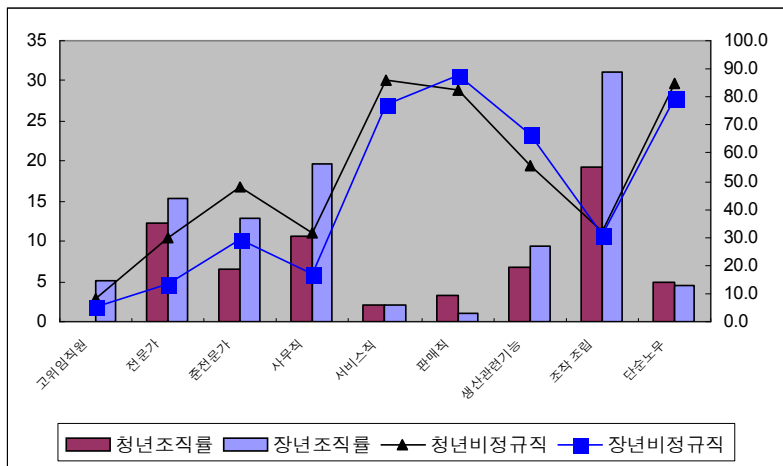
<표 3-11> 직종별 노조조직률과 임시일고 비중

(단위: %)

직종	전체 조직률	청년조직률	장년조직률	청년임시일고 비중	장년임시일고 비중
고위임직원	5.0	-	5.2	8.3	5.3
전문가	14.3	12.3	15.4	29.7	13.7
준전문가	10.6	6.6	12.9	47.9	29.2
사무직	15.9	10.6	19.6	31.3	16.8
서비스직	2.0	2.1	2.0	86.0	77.4
판매직	1.8	3.3	1.0	82.7	88.0
생산관련기능	9.1	6.7	9.5	55.3	66.9
조작 조립	28.5	19.2	31.2	32.0	30.7
단순노무	4.6	5.0	4.5	84.8	79.7
계	11.4	8.7	12.5	50.0	48.4

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2003.8

<그림 3-5> 직종별 노조조직률과 임시일고 비중



<그림 3-6>는 청장년층의 노조 조직률과 비정규직의 관계를 보여준다. 청년 임시일고 비중이 장년에 비해 높은 직종일수록 청년층의 노조 조직률이 장년층에 비해서 낮게 나타난다. 주로 전문가 직종, 준전문가

직종, 사무직종, 생산관련 기능직종에서 청년층의 비정규직 비중이 장년층에 비해 높으며, 이러한 직종에서는 청년층의 노조조직률이 장년층에 비해서 매우 낮다.<sup>2)</sup>

산업별 노조조직률도 임시일고 비중과 밀접한 연관을 갖는다. 전체 노조조직률 11.4%보다 높은 조직률을 보이는 산업은 제조업 15.6%, 전기가스 46.5%, 운수창고 43.8%, 통신 32.9%, 금융보험 28.8%, 보건복지 12.2%이다. 이는 제조업을 제외한다면, 대부분 산업별 임금노동자 구성비중이 6% 미만의 고용비중이 낮은 산업들이며, 상대적으로 비정규직 비중이 낮은 산업들이다.

반대로 노조 조직률이 평균치보다 매우 낮은 산업들은 비정규직 비중이 상대적으로 높은 산업들이다. 이러한 산업의 노조 조직률을 보면 건설업 3.4%, 도소매 4.0%, 숙박음식업 1.8%, 부동산 임대 6.9%, 사업서비스 4.5%, 오락문화 8.1%, 공공개인서비스 5.8%의 조직률을 보인다. 이러한 산업에서는 임시일고 비중이 대부분 60%를 넘어서고 있다 (<표 3-12> 참조).

청년층의 비정규직 비중이 높은 산업일수록 노조 조직률이 장년층에 비해서 낮게 나타난다. <그림 3-6>을 보면 청년층 비정규직 비중이 장년층보다 많은 산업일수록 청년층의 조직률이 낮다. 그런 산업들은 전기가스, 운수창고, 통신, 부동산임대, 행정 국방, 교육서비스, 오락 문화, 공공개인서비스 등이다. 오락문화 산업을 제외한다면 이러한 산업들은

2) 단, 기계 조작 조립 직종에서는 청년층과 장년층의 비정규직 비중이 30% 수준으로 비슷하지만, 청년 조직률은 19%로 장년 조직률 31%에 비해 매우 낮게 나타난다. 이는 이 직종이 다른 직종과는 달리 청년층과 장년층의 무노조 비중의 차이가 심각하기 때문이다. 기계, 조작, 조립직종에서 무노조 비중은 장년층의 59.5%임에 비하여 청년층에서는 71.6%에 달하고 있다.

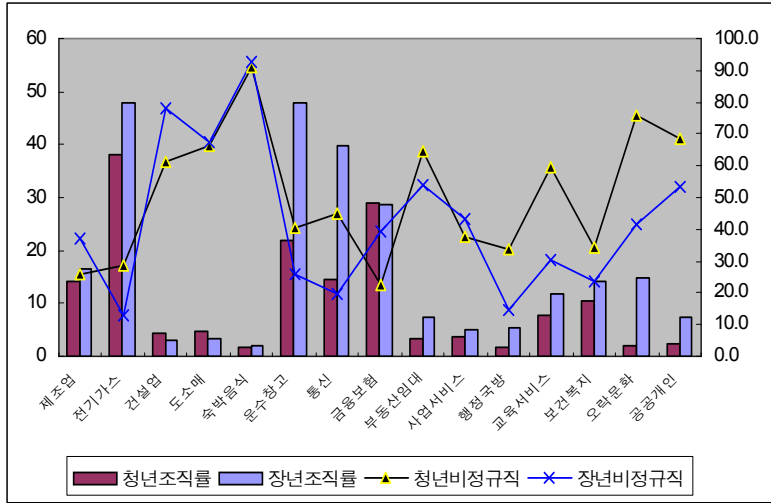
전통적으로 상대적인 고임금과 장기고용 관행을 갖는 산업이었지만, 경제위기 이후에는 청년층을 중심으로 비정규직 비중이 높아지고 있는 산업들이다.

<표 3-12> 산업별 노조조직률과 임시일고 비중 (단위: %)

	전체 조직률	청년 조직률	장년 조직률	청년 임시일고비중	장년 임시일고비중
제조업	15.6	14.2	16.6	26.0	36.9
전기가스	46.5	38.0	47.8	28.8	13.1
건설업	3.4	4.4	3.2	61.3	78.3
도소매	4.0	4.6	3.5	66.2	67.7
숙박음식	1.8	1.6	1.9	91.0	92.8
운수 창고	43.8	22.0	47.8	40.4	25.8
통신	32.9	14.6	39.8	44.7	19.9
금융보험	28.8	29.1	28.7	22.3	39.6
부동산임대	6.9	3.5	7.5	64.3	54.1
사업서비스	4.5	3.8	4.9	37.7	43.3
행정 국방	4.8	1.8	5.3	33.7	14.6
교육서비스	10.3	7.7	11.8	59.5	30.5
보건복지	12.2	10.5	14.0	34.1	23.6
오락문화	8.1	2.1	14.8	75.6	41.4
공공개인	5.8	2.2	7.4	68.6	53.4
계	11.4	8.7	12.5	50.0	48.4

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2003.8

<그림 3-6> 산업별 노조조직률과 임시일고 비중



자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2003.8

청년 비정규직의 비중이 높을수록 조직률이 장년층에 비해 낮다는 것은 노조조직률이 높은 산업에서 인력구성의 변화가 일어나고 있다는 것을 의미한다. 전기·가스, 운수·창고, 통신 등은 전체 임금노동자에서 차지하는 고용 비중은 작지만, 노조 조직률은 높고 주로 정규직 중심의 상대적 고임금을 누려온 직종들이다. 안정적 고용과 상대적 고임금 수준은 그 자체 진입장벽을 설치함으로써 신규채용을 줄이고 신규채용의 고용형태를 비정규직 불안정고용으로 전환하게 하는 요인이 되기도 한다.

이는 청년층에게 양질의 일자리 감소로 나타난다. 이러한 부문에서 정규직 취업을 위한 경쟁은 지나치게 치열하다. 그러나 상대적인 저임금 노동의 비중이 높은 산업과 직종들, 예를 들어 도소매, 음식·숙박,

서비스, 판매직 등에서는 노조 조직률이 낮고 비정규직 고용형태의 비중이 높다. 이러한 일자리에는 취업경쟁이 치열하지 않으며, 인력부족이 만성화되어 있다. 따라서 노동조합의 조직화 방식이 전통적인 노조 조직 사업장이라 하더라도 비정규직 전환 등 인력구성의 변화에 조응하지 않는다면 노동조합 조직률은 더욱 낮아지게 될 전망이다.

## 제4장 외국의 경험에서 본 청년층 고용정책의 시사점

이미 오래 전부터 청년층 고용 정책 및 프로그램을 실시해 온 선진 주요국의 경험은 청년층 고용·실업정책의 역사가 짧은 우리나라에 많은 시사점을 준다. 이 절에서는 선진 주요국의 고용 정책 및 프로그램의 경험을 통해 효과적인 청년층 고용·실업 정책의 수립 및 실행을 위해 고려되어야 할 부문별 정책방안을 살펴보고자 한다. 특히 청년층 고용·실업 정책에 있어서 노동시장 정보, 모니터링 및 평가, 교육훈련제도, 적극적인 노동시장정책, 그리고 사회적 파트너십의 중요성을 중심으로 살펴보겠다.<sup>3)</sup>

### 1. 노동시장 정보, 모니터링 및 평가<sup>4)</sup>

노동시장정보(Labour Market Information) 및 모니터링(monitoring), 그리고 평가(evaluation)는 모든 새로운 프로그램 및 정책의 계획, 실행, 수정, 그리고 발전을 위한 핵심적 요소이다. 효과적인 고용·실업 정책 및 프로그램의 계획, 실행, 발전을 위해 정확한 노동시장정보의 수집과 적절한 모니터링 및 평가의 수행이 필수적임에도 불구하고 많은 국가들이 이를 제대로 인식하지 못하고 있다. 노동시장정보를 통해 현재 가장 도움을 필요로 하는 청년층을 가려낼 수 있으며, 동시에 정책이나 프로그램에 대한 적절한 모니터링 및 평가에 필요한 정보를 제공할 수

3) 이 절은 청년실업의 원인과 노동시장 정책과제 중 제4장의 내용을 요약 발췌한 것임을 밝혀 둔다(환경노동위원회 학술용역, 권혜자황선자, 2003).

4) O'Higgins(2001) 참고



있다. 한편 적절한 모니터링을 통해서 프로그램이 원래 의도했던 바에 따라 제대로 수행되고 있는지를 감독할 수 있으며, 실행과정에서의 문제점을 검토하여 노동시장 정책 및 프로그램의 계획에 도움을 준다.

또한 정책 및 프로그램에 대한 평가를 통해서 정책이나 프로그램의 효율성을 증가시키거나 감소시키는 요인들을 찾아내고 이에 대한 분석과 측정을 통하여 프로그램의 효과 및 질을 향상시키는 방안을 모색한다. 이 세 요소는 정책 및 프로그램의 성공적 계획 및 실행을 위해 초기 계획단계에서부터 확립되어야 한다.

### 1) 노동시장정보(Labour Market Information)

효과적 청년층 고용·실업 정책 및 프로그램의 수립, 집행, 모니터링, 그리고 평가를 위해서는 시의 적절하고 정확한 노동시장정보가 필요하다. 노동시장 정책을 수립하기 위해 정확한 노동시장정보는 필수적인데, 만약 어떤 정책이 직업을 구하는데 있어 가장 도움을 필요로 하는 청년층을 위한 것이라면, 특정 청년집단이 다른 청년층에 비해 실업과 고용의 불안정성으로 인해 크게 고통 받고 있다는 사실이 확인되어야 하고, 정부는 이에 기초하여 정책을 계획, 입안하게 된다. 정책의 효과적인 실행에 있어서도 노동시장정보는 중요한 역할을 한다. 만일 특정 프로그램에서 기술 훈련이 제공될 예정이라면, 현재 노동시장에서 요구되는 기술에 관한 정보가 수집되어야 한다.

이와 더불어 정확한 노동시장정보에 기초할 때만 적절한 정책평가가 수행될 수 있다. 프로그램을 모니터링할 때 정확한 노동시장정보는 특정 집단을 대상으로 하는 프로그램의 효과를 평가하는데 유용한 자료

로 사용된다. 정책 효과의 분석 방법으로는 일반적으로 프로그램을 마친 사람과 그렇지 않은 사람들 간의 차이를 비교하는 추적조사(follow-up or tracer study)가 많이 사용된다.

노동시장정보는 사용자나 노동자 단체에게도 유용하게 이용될 수 있는데, 장년층대비 청년층의 상대적 임금에 대한 정보나, 청년층에 제공할 수 있는 기술에 관한 정보는 신규채용에 관한 단체교섭이나 청년층 고용 정책 및 프로그램의 계획에 도움을 준다.

청년층은 특히 노동시장정보로부터 많은 도움을 받을 수 있다. 학교와 취업 알선기관에서 제공하는 취업 상담을 통해 제공되는 채용 가능한 직종에 관한 정보는 매우 유용하며, 이는 청년 구직자들이 좋은 선택을 하도록 돕는다. 주요 선진국에서 실시되고 있는 일자리 지도와 상담은 청년층 구직에서 중요한 역할을 하고 있는데, 영국의 뉴딜 프로그램, 프랑스의 TRACE 프로그램, 벨기에의 Rosetta Plan은 프로그램에 이를 포함하고 있다.

예를 들어 영국의 뉴딜프로그램의 경우 참가자들은 이 프로그램의 첫 단계인 최대 4개월간 지속되는 입문단계에서 구직 상담 및 안내, 취업관련 정보, 구직자가 필요로 하는 각종 도움에 대한 지원을 집중적으로 받게 된다. 이러한 서비스의 목적은 참가자들이 정부보조금이 지급되는 고용분야나 교육훈련분야에 참여하기 전에, 구직자의 고용적합성과 고용가능성을 높임으로써 가능한 많은 참가자들이 정부 보조금이 지급되지 않는 일반직장에 취업될 수 있도록 하는데 있다. 뉴딜 프로그램의 성과를 살펴보면, 2001년 10월말 기준 프로그램 참가자들 중 42.8%가 입문단계를 통해 정부 보조금이 지급되지 않는 직장에 취업하고 있는 것으로 나타나고 있다(NAO, 2002).

그러나 이 프로그램이 존재하기 이전보다 얼마나 더 많은 사람들이 직장을 찾게 되었는지는 아직 확실하지 않다. 그럼에도 불구하고 이러한 지표들은 청년층에게 어떻게 직장을 구하며 현실적으로 그들이 획득 가능한 것은 무엇인가에 관한 정보 및 정보획득 과정을 지원하는 일이 중요하다는 것을 보여준다. 이것은 학교로부터 직장으로의 순조로운 이행을 지원하는 방법 중 상대적으로 비용이 적게 드는 방법으로 알려져 있다.

특히 정확한 노동시장정보는 청년 구직자들의 기대수준을 현실화하는 데 큰 도움이 된다. 많은 국가에서의 구조조정 프로그램은 공공부문 및 정부부문 일자리에서 고용기회를 급격히 감소시켰고, 이에 따라 이들 전통적인 분야에서의 고용이 더 이상 고학력 청년층 대다수가 거치는 과정이 아니게 되었다. 일반적으로 구직자들은 과거의 노동시장 상황에 기초하여 일자리에 대한 기대를 가지게 되는데, 서로 다른 노동시장 안에서 얻을 수 있는 고용기회에 대한 최신의 정확한 정보는 청년 구직자들의 눈높이를 현실화하는데 큰 도움을 준다. 민간 및 공공부문의 지원이 제공될 경우 노동시장정보를 수집하는 데 드는 비용은 상대적으로 적을 것이다.

## 2) 모니터링(Monitoring)

노동시장 정책 및 프로그램의 모니터링은 수량화할 수 있는 프로그램의 목표나 목적의 달성여부를 살펴보는 것으로, 프로그램이 목표로 하는 대상 집단에 성공적으로 적용되었는가 여부와 목표로 했던 등록자 수 달성여부 등을 평가하는 것이다.

효과적인 모니터링의 예로는 칠레의 Joven 프로그램이 있다. ILO의 평가 보고서에 따르면 Joven 프로그램은 10만 명의 청년들에게 직업훈련과 직무 실습을 제공하려 했던 목표를 성공적으로 달성했으며, 원래 목표로 했던 대상 집단이 저소득층의 청년 실업자라는 부분에서도 상당한 성공을 거두었다(ILO, 1998b).

효과적인 모니터링이 가능하기 위해서는 정책이나 프로그램이 세분화된 목표를 명확히 해야 하는데, 특히 다음과 같은 지표들을 명확히 해야 한다.

첫째, 대상 집단의 규모를 설정해야 한다. 목표수치는 동원 가능한 자원의 양에 의해 결정되며, 만일 서로 다른 구성부문들이 존재한다면 하위 프로그램에서 이에 대해 나타내는 것이 바람직하다. 예를 들어 칠레의 Joven 프로그램의 경우 네 가지 하위 프로그램으로 구성되어 있는데, 민간기업과 공동으로 훈련 및 실습을 제공, 자영업자들을 위한 훈련, 대안적인 도제제도와 순수한 이론적 훈련 등이 그것이다. 각 부문에 대한 자료를 통해 프로그램의 운영자들은 지원자가 가장 많은 프로그램과 특정 프로그램에 주로 어떤 사람들이 지원하는가 등에 대해 알게 된다.

둘째, 대상 집단을 명확히 해야 한다. 즉 정책 및 프로그램의 대상이 모든 청년층인가 혹은 낮은 교육수준이나 장애 등으로 인해 노동시장 진입이 불리한 청년집단인가의 여부를 명확히 해야 한다. 이는 정책 및 프로그램의 내용이나 과정이 참여자들이 요구하는 바를 반영할 때 효과적이기 때문이다.

셋째, 정책 및 프로그램에 소요되는 비용을 예측해야 한다. 즉 예상되는 총비용과 참가자 일인당 소요 비용을 측정하여야 한다. 넷째, 목표

성취율을 측정해야 한다. 즉 참가자중 과정을 마치지 못할 것으로 예상되는 사람들의 비율을 측정하고, 과정을 중도에 그만두는 이유를 살펴볼 필요가 있다. 참가자들이 취업으로 인해 과정을 그만두는 것과 프로그램의 질에 대한 불만으로 그만두는 것은 다른 의미를 갖는다. 이들 지표에 대한 자료는 특정 프로그램의 목표달성 실패 이유를 분석하는데 도움이 된다.

이와 같은 프로그램들의 목표가 명확히 결정되면 그 목표는 철저하게 관리되어야 하며, 이를 위해 운영자들이 통계자료를 수집하고 담당 기관에서 그 정보들을 분석해야 한다. 따라서 피드백(feedback)을 위한 제도가 도입되어 통합적인 수정조치들이 취해져야 하는데, 정책 및 프로그램의 수행 중에도 수정조치가 취해지는 등의 지속적 개선이 이루어져야 한다.

### 3) 평가(evaluation)

정책이나 프로그램의 성과물을 통해 이들의 효과에 대한 평가가 이루어져야 한다. 정책이나 프로그램의 효과에 대한 평가는 현행 노동시장 정책을 개선하고 보다 효과적인 정책을 입안하는데 이용될 수 있다.

정책 효과에 대한 평가는 다양한 방식으로 이루어지는데, 비실험적 평가(noexperimental evaluation), 낮은 수준의 실증적 평가(weakly experimental evaluation), 준실증적 평가(quasi-experimetal evaluation), 그리고 높은 수준의 실증적 평가(highly experimenatal evaluation) 방법이 있다(Ryan과 Beuchtemann, 1996; Grubb와 Ryan, 1999).

일반적으로 정책 및 프로그램의 평가에는 전체 성과에 기반을 둔 비

실증적 평가방식이 많이 이용된다. 비실증적 평가방식은 훈련과정을 마친 참여자들을 추적조사하여 그들의 프로그램 수료 후 취업여부나 임금 수준 등에 대한 조사를 통하여 이에 대한 프로그램의 기여도를 측정하는 방식으로 이루어진다. 이러한 평가는 특정 정책의 목표 달성여부를 평가하는데 도움이 되며, 또한 다른 정책들과의 비교를 가능하게 한다.

그런데 프로그램 수료 후의 취업률과 같은 성과의 총계에 기초한 평가는 프로그램의 효과를 잘못 산출할 가능성이 높다. 취업률은 경기가 급등하고 있는 동안에는 상승하고 침체기 동안에는 하락하는 경향이 있는데, 이 경우 정책의 성과는 정책 자체의 질과는 본질적으로 관련이 없다. 게다가 측정 지표로 전체 성과물을 사용하게 되면, 프로그램의 운영자들이 취업가능 정도를 기준으로 참여자들을 선발하게 될 가능성이 높다. 즉 운영자들은 가장 도움을 필요로 하는 집단보다 가장 취업 가능성이 높은 사람들을 우선 선발하려 할 것이다. 따라서 양적 성과물만을 가지고 정책의 효과를 평가한다면 정책이 직장을 구하는데 가장 어려움을 겪는 집단에게 초점을 맞추어 시행될 수 없다는 것은 자명하다.

선진국에서 가장 널리 사용되는 측정방법은 준실증적 평가방식이다. 이 평가방식은 프로그램의 참여자들과 비참여자들 간의 차이를 통계학적 방법을 사용해 비교하는 것이다. 가장 간단한 형태는 회귀분석인데, 프로그램 성과의 변동이 참여자들의 성, 연령, 교육수준, 사회적 배경 및 출신배경, 그리고 과거 경험과 같은 개인적 특성뿐 아니라 지역 실업률과 같은 경제적 환경을 포함한 다양한 요소들에 의해 복합적으로 결정된다고 본다. 이 방식에 의해 분석가들은 프로그램 참여자들과 비참여자들 사이의 차이를 비교할 수 있고, 이를 통해 프로그램의 결과, 즉 두 집단 사이의 차이를 측정할 수 있다. 이러한 평가방식에 필요한 자료

는 프로그램 참여자들과 비참여자들을 구분하여, 설문조사뿐 아니라 이들의 경험을 추적하는 장기표본조사를 통해 획득하는 것이 바람직하다.

프로그램 효과에 대한 효율적 평가를 위해서는 노동시장 프로그램 참가집단과 참가하지 않은 대조집단을 선정하여 양 집단의 성과를 비교하는 실증적 평가방식이 가장 바람직하다. 이 방식은 적어도 개인적 수준에서의 프로그램의 성과를 측정하는데 있어 통계학적으로 가장 적당한 방법이라 할 수 있으나, 표본추출에 있어서의 편향 가능성 등 여러 가지 문제점들이 존재한다. 특히 임의적인 선발에 필요한 인사 관련 기술을 갖춘 담당자의 훈련에 시간과 비용이 필요하기 때문에 실증적 평가방식에는 비용이 많이 소요된다는 단점이 있다.

프로그램의 성공과 실패가 프로그램이 실행되지 않았을 경우 발생할 수 있는 상황과의 비교가 아니라 단순한 양적 성장만을 가지고 평가하는 것은 성공의 적절한 지표가 아니며, 이러한 접근 방식은 노동시장에서 상대적으로 경쟁력을 갖춘 이들에게 더 많은 혜택을 주는 경향을 유발시킬 수 있다. 따라서 다양한 수준에서 평가가 이루어져야 할 것이다.

## 2. 교육 및 훈련 제도

학교로부터 노동시장으로의 순조로운 이행은 예방적이고 근본적인 차원의 청년층 고용정책이라 할 수 있다. 1970년대 이후 청년층 인구의 감소, 고학력화의 진전 등으로 청년층의 노동시장으로의 진입에 유리한 조건들이 형성되었음에도 불구하고, 빠른 지식정보화 추세 속에서 경기변동은 물론 숙련불일치(skill mismatch)로 인해 청년층은 노동시장진입에 어려움을 겪고 있다. 그럼에도 불구하고 독일과 같은 일부 국

가들은 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준의 청년층 실업률을 유지하였다. 독일은 통일과 최근의 장기 경제불황으로 인하여 최근에는 어려움을 겪고 있기는 하지만 통일 이전 다른 나라에 비해 상당히 낮은 수준의 청년실업율을 유지해 왔고 이는 학교로부터 직장으로의 순조로운 이행을 촉진하는 독일의 교육훈련제도인 이원화도제제도(dual apprenticeship system)에 기인하는 것으로 알려져 왔다. 특히 이원화도제제도하에서 실시되고 있는 학생들의 직무 실습이 직업교육훈련의 성과에 크게 기여하고 있다고 평가되고 있다.<sup>5)</sup>

학교교육을 마친 후 노동시장에서 안정적인 일자리를 갖게 되는 학교에서 노동시장으로의 이행과정은 정규교육과 노동시장과의 관계에 따라 다양하게 나타난다. 교육 및 훈련제도는 다양한 방법으로 분류될 수 있는데, 여기서는 학교와 직장 사이에 존재하는 두 가지 기본방식인 연속제도(sequential system)와 이원화제도(dual system)를 중심으로 살펴보겠다. 연속제도는 대부분의 나라에서 채택하고 있는 가장 일반적인 방식으로 학교에서의 정규교육 이후 실무위주 훈련을 제공하는 기업에서 정규직으로 일을 하게 된다. 이와 반대로 이원화제도는 학교교육을 마친 대부분의 사람들이 정규직으로 고용되기 전에 도제제도나 훈련기간을 거치게 된다. 대체로 이행의 성과는 도제제도에서 높은 것으로 평가되고 있다(Ryan, 2001).

학교와 직장에서 실시되는 직업훈련의 내용에 의해 이 두 제도는 다

5) 그러나 이원화도제제도 자체보다는 각종 제도적·사회적 요인들이 직업교육훈련 프로그램의 성공에 기여했다고 보는 견해도 적지 않다. Ryan(1999) 등에 의하면 사회적 파트너들의 역할분담, 참여문화, 상호이익을 전제로 하는 교섭관행과 같은 요인들을 연결하는 제도적·사회적 장치가 전제되어야 이원화도제제도가 제대로 작동될 수 있는 것으로 보고 있다.



시 구분되어질 수 있다. 프랑스의 경우 직업훈련이 학교에서 주로 이론 중심으로 이루어지는데, 직업훈련은 직업활동의 폭넓은 이론적 교과과정을 제공하며 일반교육(general education)에 집중되어 있다. 일부 훈련의 경우 실습기간을 포함하고 있지만, 이 과정에서 청년층이 실제 직무실습의 기회를 갖지는 못한다. 이에 비해 영국이나 미국의 경우는 직업훈련이 거의 전적으로 기업에서 수행된다. 이 경우 구체적 실습을 제공한다는 장점이 있으나 프로그램이 개인 특성에 대해 유연하게 대응하지 못하는 문제가 있다. 그리고 요구되는 기술 또한 기업특수적 기술일 가능성이 높다.

그런데 대부분의 국가에서는 이 두 경우를 조합한 형태를 선택하고 있다. 독일의 이원화제도는 기업에서 제공되는 직장내 직업훈련과 학교중심의 교육을 결합시킨 것이다. 중등교육 단계에서 체계적으로 제도화된 교육훈련 경로가 있으며, 교육과 고용은 직업중심의 교육과정과 자격을 통해 긴밀히 연계되어 있다. 독일에서는 산업계와의 긴밀한 협력과 효과적인 교육훈련을 통해 체계적인 일자리 준비와 교육으로부터 일자리로의 순조로운 이행을 달성하고 있는 것으로 평가되고 있다.

학교로부터 직장으로의 순조로운 이행은 청년층 고용·실업 정책에 있어 핵심적인 역할을 한다. 여기에는 학교 안팎에서의 교육과정을 통한 실무경력 축적, 직업훈련, 관련정보에 대한 접근, 상담, 효율적인 일자리 배치(job placement) 등이 포함된다. 이를 통해 알 수 있듯, 교육 및 훈련 제도와 청년층을 위한 적극적 노동시장정책 간에는 명확한 구분이 존재하지 않는다. 거의 모든 형태의 적극적 노동시장정책에는 교육훈련이 포함되어 있고, 결과적으로 그것은 국가의 교육 및 훈련 제도의 일부로 작용하게 된다.

### 3. 적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policy)

적극적 노동시장정책은 구직자들이 유급고용에 흡수될 수 있도록 지원하는 일자리 제공이나 직업교육훈련 등과 같은 사업에 대한 정부의 공공 이전지출(public transfers)이다. 5장에서 살펴 본 각 나라의 청년층 고용정책 프로그램들이 모두 이에 속한다. 적극적 노동시장정책은 정규교육 및 훈련제도를 보완하는 동시에 교육 및 훈련 제도가 청년들을 일자리로 흡수하는데 실패한 것을 바로잡기 위한 처방적(remedial) 성격을 가지고 있다.

적극적 노동시장정책의 가장 일반적인 두 가지 정책유형으로는 일자리 제공과 직업훈련에 보조금을 지급하는 형태로 유급고용을 촉진하는 정책들과 청년들을 자영업에 종사하도록 촉진하는 정책이 있다. 한편, 많은 국가에서 나타나는 적극적 노동시장정책의 가장 중요한 문제점은 대부분의 정책들이 정책 자체의 정당성 확보, 즉 높은 성과를 올리기 위해 노동시장에서 가장 도움이 필요한 불리한 여건에 처해 있는 사람들보다는 이미 노동시장에서 유리한 위치에 있는 이들을 지원하는 경향이 있다는 것이다.

이 절에서는 적극적 노동시장정책 유형중 많은 나라에서 청년실업을 줄이고 고용을 촉진하는데 성과를 거둔 유급고용을 촉진하는 정책과 불리한 여건을 가진 청년층에 대한 정책적 고려의 문제에 대해 다루겠다.

#### 1) 유급고용을 촉진하는 정책

유급고용을 촉진하는 정책은 선진국들에서 가장 흔하게 나타나는데,

이 정책의 주요한 방식은 일자리 배치나 직업교육훈련 기간 동안 혹은 두 기간 모두 보조금을 지원하는 것이다. 또 다른 방식은 구직활동을 지원하는 것으로 실업자와 정부의 고용담당자 간의 면담 및 일정 실업 기간 이후의 의무적인 면담 등 다양한 방식으로 진행된다. 영국의 뉴딜 프로그램, 프랑스의 TRACE 프로그램, 독일의 JUMP 프로그램, 벨기에의 Plan은 두 가지 방식을 모두 포함하고 있는 대표적 프로그램이다.

이하에서는 유급고용을 촉진하는 정책과 관련되어 고려되어야 할 문제들에 대해 살펴보겠다.

먼저 일자리 경험, 직업교육훈련, 그리고 구직활동 지원과 관련된 문제들에 대해 살펴보자. 일자리 경험과 직업교육훈련 모두에 보조금을 지급하는 것이 가장 효과적이며 유용한 것으로 널리 인정되고 있다. 일자리 경험만 운영되는 경우 사중손실(deadweight) 효과, 배제(displacement) 효과, 그리고 대체(substitution) 효과를 모두 가져 올 수 있다는 점에 유의해야 한다. 그리고 직업훈련만 운영되는 경우 직업훈련과 일자리 경험을 결합한 것보다 효율성이 낮다는 주장이 제기되고 있다(Grubb, 1995). 일자리 경험과 직업훈련의 결합을 통해, 고용주들은 미래의 근로자들에 대해 면밀히 살펴볼 수 있고, 미래의 근로자들은 자신들의 가치를 높일 수 있는 직무위주의 훈련(job-specific training)을 받을 수 있다.

그러나 두 가지 방식의 효과는 국가의 거시경제 환경에 따라 다르게 나타난다는 것을 고려해야 한다. 본질적으로 직업훈련이 고용을 창출하는 것은 아니며, 단지 훈련을 이수한 참가자들이 호황일 때 고용될 가능성이 더 커지는 것이다. 직업훈련 프로그램은 상대적으로 경기가 좋을 때는 숙련 불일치 문제를 개선하는데 기여한다. 반면 불황일 때는

높은 수준의 기술과 관련된 프로그램의 경우 참가자들이 직업에 대한 비현실적인 기대치를 가지도록 할 수 있는 위험성이 존재한다. 일자리 경험 프로그램은 불황일 때 청년층이 프로그램 이수 후에 비현실적인 기대를 가지지 않고 노동시장에 머물러 있도록 하는 유용한 수단이 된다. 청년층의 구직기회가 거의 없는 경기불황 기간에는 일자리 경험 프로그램의 배제효과가 매우 낮을 것으로 예상된다. 이렇게 프로그램은 그 시기의 전반적인 경제상황을 고려하여 선택되어야 한다.

청년들의 구직과정에 대한 지원 방안들이 막대한 비용이 소요되는 직업훈련이나 고용창출 프로그램과 비슷한 효과를 가지고 있다고 주장되기도 하는데, 선진국들에서는 취업안내 및 상담 등 구직과정에서 제공되는 지원들을 일반적인 교육훈련 및 고용 프로그램에 포함시키고 있다. 영국의 뉴딜 프로그램, 프랑스의 TRACE 프로그램, 벨기에의 Rosetta Plan이 이 경우에 속한다.

둘째, 정책이 효율성을 가지기 위해서는 목표 대상 집단을 명확하게 한정시켜야 한다. 일반적으로 프로그램의 대상 집단을 명확하게 한정시킨 프로그램이 더 효과적인데, 특정 집단의 요구와 능력에 더 적합하게 구성된 프로그램이 그렇지 않은 프로그램에 비해 성공할 확률이 높은 것은 당연한 결과이다(OECD, 1993; Fay, 1996). 이와 더불어 지나치게 폭넓은 집단을 대상으로 하는 프로그램은 모든 참여자들에게 도움을 주기 힘들며, 따라서 이미 노동시장에서 적절한 경쟁력을 갖춘 사람에게 혜택을 제공하는 경향이 있다. 그리고 프로그램의 평균적인 효율성이 떨어지고, 참가자들의 상대적 경쟁력을 높이기 어려우며, 사중손실(deadweight losses)이 발생한다(Calmfors, 1994).

셋째, 재원의 문제로 가장 널리 쓰이는 방법은 정부의 세입을 통해

조달하는 것이다. 그리고 원칙적으로 기업이 비용의 일부를 부담하도록 하고 있다. 정부가 참여자에게 보조금을 지급하고, 기업은 훈련수당의 일부를 부담하거나 혹은 파견훈련에 소요되는 비용만을 부담하는 방식으로 기업이 훈련비용을 조성하는데 기여할 수 있다. 프로그램 참여자의 경우는 낮은 수준의 수당을 받음으로써 그 프로그램에 필요한 비용에 일정부분 기여한다. 영국에서는 기업들이 비용을 제공한 프로그램들이 보다 성공적인 것으로 드러났는데, 이는 기업들이 취업 훈련 비용을 부담함으로써 프로그램의 질을 향상시키기 위해 노력하게 된다는 것을 보여준다. 이외에도 훈련생에게 일자리를 제공하는 고용주들에게 세금 공제 혜택을 줌으로써 이들이 훈련에 적극 참여하도록 유도할 수 있다. 또 다른 방안으로는 일정 규모 이상의 모든 기업들에게 세금을 부과하는 방법이 있다.

이와 유사한 예로 벨기에의 Rosetta Plan의 FJA 부문에서는 기업이 의무적으로 일정 비율의 청년들을 고용하거나 직업훈련 기회를 제공하도록 하고 있다. 50명 이상을 고용하고 있는 기업은 전년도 6월 30일자 기준으로 풀타임 노동력의 3%에 해당하는 인원을 의무적으로 청년 실업자들로 신규채용해야 한다. 대부분의 국가들에서는 일자리를 제공하는 기업들에게 세금감면 혜택을 줌으로써 이들이 프로그램에 적극 참여하도록 유도하고 있다.

넷째, 프로그램에의 자발적 참여와 의무적 참여의 문제이다. 많은 국가들에서 정부의 실업대책 프로그램에 참가하지 않는 실업자들에게 실업수당 및 사회보장제도의 수혜 권리를 박탈하는 추세가 증가하고 있다. 영국의 뉴딜 프로그램과 호주의 Dole 프로그램이 대표적 예이다. 이러한 방식을 지지하는 사람들은 이를 통해 청년층이 지속적으로 노

동시장과 연계될 수 있으며, 이들이 장기간 실업상태에 머무는 것을 막을 수 있다고 주장한다.

반대로, 이와 같은 강제적 프로그램은 자발적 프로그램에 비해 효율성이 떨어진다는 주장도 있는데, 강제적으로 프로그램에 참여한 청년들의 경우 자발적으로 참여한 청년들에 비해 적절한 동기부여가 되지 않을 가능성이 높기 때문이다. 이와 더불어 고용주들 또한 강제적 프로그램에 참가한 훈련생들이 동기부여가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 많은 문제들을 안고 있다고 여기게 되는 위험성도 있다.

다섯째, 청년층을 위한 적극적 노동시장정책의 수립 및 실행에 노동조합과 고용주 및 고용주 단체들의 역할에 관한 것이다. 이들의 참여는 프로그램의 성패에 영향을 미치는 중요한 요인 중 하나로 지적되고 있다. 청년층 고용 정책과 프로그램의 수립 및 실행에 노동자 및 고용주를 대표하는 단체들이 참여함으로써 내용의 타당성과 훈련의 질을 강화할 수 있다. 고용주들은 어떤 종류의 기능이 특정 시점에서 가장 필요한지 알고 있고, 반면 노동조합은 훈련이 단순히 값싼 노동력을 제공하기보다는 훈련 참가자들의 고용가능성을 강화할 수 있는 높은 수준의 일반 훈련을 제공하도록 감독하는데 일조할 수 있기 때문이다. 훈련 계획 단계와 실행, 감독에 대한 사회적 파트너들의 참여는 부분적으로 특정 훈련계획에 대한 광범위한 지지기반을 마련해 줌으로써 정책방안들이 보다 효과적으로 작용하도록 유도하게 될 것이다.

영국의 청년층 훈련계획(Youth Training Scheme)이 실패한 주요 이유 중 하나로 노동조합의 지지 획득에 실패했다는 것이 지적되고 있다(Ryan, 1994a). 청년고용 정책에 노동조합이 거의 참여하지 못한 상태로 고용주의 요구만을 수용하여 발전한 결과 노동자 단체는 이 계획에

대해 상반된 태도를 견지해왔다. 영국의 뉴딜 프로그램, 독일의 JUMP 프로그램, 미국의 WIA 프로그램에서는 프로그램의 실행에 산업체와 노동조합의 참여가 이루어지고 있다. 또한 OECD도 적극적 노동시장 정책에 있어서 정부, 그리고 노동자 및 고용주 단체들이 참여하는 삼자 구조가 긍정적인 효과를 가진다고 보고 있다.

여섯째, 중앙집중화(centralization)와 분산화(decentralization)의 문제이다. 많은 국가들이 청년층 고용 및 훈련 프로그램의 분산화를 추진해 왔다. 영국에서는 지역훈련 및 기업위원회(local Training and Enterprise Councils: TECs)에서 청년 프로그램을 책임지고 있으며, 따라서 청년 프로그램들이 보다 더 지역적인 요구에 부합할 수 있다(Deakin, 1996). 그러나 이 경우 한 국가 내에서 프로그램의 지역적 불균형이 나타날 수 있기 때문에, 이를 방지하기 위해 국가 차원에서의 모니터링이 필요하다. 그리고 분산화는 고용주 및 노동자 단체들이 정책의 고안과 실행에 참여하는 것을 촉진할 수 있다.

## 2) 취약계층 청년에 대한 정책적 고려

노동시장에서 수요의 감소는 청년실업의 가장 큰 원인이지만, 이것이 모든 청년층에게 동일한 영향을 미치는 것은 아니다. 청년층 가운데서도 불리한 여건을 가진 집단은 노동시장의 수요 감소뿐만 아니라 그들이 가진 불리한 특성으로 인해 노동시장으로 진입하는데 부가적 어려움을 겪게 된다. 그러나 많은 청년층 고용 및 실업 정책은 의도적이건 의도적이지 않건 스스로 직장을 찾을 능력을 지닌 사람들에게 집중되어 있다. 청년 고용정책은 청년층 전체를 목표로 해서는 안 되며 오히려

노동시장에 흡수되는데 상대적으로 불리한 입장에 놓여있는 이들에게 정책적 노력이 집중되어야 한다.

취약계층 청년들에 대한 정책은 노동시장차원 및 개인적인 차원에서 의 불리한 특성의 관리라는 두 가지 흐름에 따라 이루어지는 경향이 있다. 예를 들어 미국의 Job Corps 프로그램은 빈민가정의 16~24세 실직청년들에게 특정시설에서 일정한 규율과 감독 하에 직업교육은 물론 기초적인 교육과정과 보건서비스 등을 제공하고 있다.

정책이나 프로그램의 입안시 취약계층 청년과 관련하여 고려해야 할 사항들에 대해 살펴보자. 제일 먼저 고려해야 할 사항은 취약계층 청년을 대상으로 하는 정책의 목표가 특정 노동시장 환경에 적합해야 한다는 것이다. 노동시장에서 청년층 노동자에 대한 수요가 비숙련공 및 반숙련공을 중심으로 요구된다면, 비용 면에서 가장 효과적인 방안은 청년층에게 단기 현장실습 프로그램을 제공하고, 이들이 신속히 노동시장에 진입할 수 있도록 적절한 도움을 주는 것이다. 그리고 고용주들이 필요로 하는 기술과 청년층이 보유한 기술사이의 괴리로 인한 노동시장에서의 수요결핍이 문제일 때 단기훈련 프로그램이 두 가지 이유에서 효과적이다.

첫째, 단기훈련 프로그램은 불리한 여건을 가진 청년층이 노동시장에 진입하도록 촉진하며, 둘째, 고용주들의 청년 근로자들에게 가진 선입견 및 태도를 변화시켜 청년층의 고용기회를 넓힌다는 측면에서 효과적이다.

고용주는 프로그램의 운영에 적극 참여해야 하고 대부분의 프로그램은 고용주 기준으로 운영되어야 하며, 지역 노동시장과 밀접하게 연계되어 운영되어야 한다. 그러나 이러한 계획은 청년층을 질이 낮은 직종



에 종사하게 만든다는 문제점이 있다.

한편 장기훈련의 목표가 청년층의 기술 및 숙련 수준을 향상시켜 보다 나은 일자리를 갖도록 유도하는 것이라면, 이들의 노동시장을 급속히 진행시켜서는 안 된다. 왜냐하면 청년층의 기술 및 숙련수준을 높이기 위해서는 보다 폭넓은 교육훈련 프로그램이 필요하기 때문이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 청년층이 노동시장에 진입할 때 중급 수준의 기술을 보유하도록 훈련시키는 독일의 도제제도와 유사한 시스템이 필요로 된다.

둘째, 프로그램의 목표를 명확히 설정하고, 이후에 목표의 성취 여부를 적절히 평가하여야 한다.

셋째, 프로그램의 운영방식도 중요하다. 앞서 언급한 것처럼 직업훈련 프로그램이 지역 노동시장의 요구나 수요와 밀접히 관련되어야 할 뿐만 아니라, 프로그램의 목적에 따라 훈련장소도 적절하게 결정되어야 한다. 프로그램의 목적이 청년층의 노동시장 진입 시기를 앞당기는 것이라면 어떤 직종에서 현장실습을 쌓느냐는 중요한 문제가 아니다. 그러나 프로그램의 목적이 청년층의 기술 및 숙련 수준을 높이는 것이라면, 참가자들이 현재나 미래의 기술수요에 부응하기 위해서 반드시 현재 발전하고 있거나 앞으로 발전 가능성이 있는 기업에서 훈련을 받을 수 있도록 해야 한다.

취약계층 청년을 대상으로 한 청년층 고용·실업 정책은 미국에서 많은 관심을 갖고 추진되어 왔다. 미국은 청년층 고용·실업정책의 초점을 청년층 가운데서도 불리한 조건을 가진(disadvantaged) 청년들의 실업 방지에 맞췄다. 여기서 불리한 조건을 가진 청년이란 청년층 가운데 소득이 낮은 가정 출신의 청년, 미혼모, 알코올 중독자, 전과자, 소수인종

출신자, 학교 중퇴자 등을 가리킨다.

미국의 Job Corps 프로그램, WIA 프로그램, WOTC 프로그램 모두 취약계층 청년들을 대상으로 하는 프로그램들이다. 한편 유럽국가들 중에서 상대적으로 실업률이 높은 국가에서는 취약계층 청년들을 대상으로 하는 고용·실업 정책보다는 대다수 청년층에게 영향을 미칠 수 있는 고용·실업 정책에 초점을 맞추고 있다. 반면에 이원화도제체도를 채택하고 있는 독일과 같이 청년층 실업률이 낮은 수준에 있는 나라에서는 청년층 전체를 대상으로 하는 고용·실업 정책 못지않게 취약계층 청년들을 대상으로 하는 고용·실업 정책에도 비교적 높은 관심을 기울이고 있다.

#### 4. 노동조합과 사용자 단체의 역할

노동자, 고용주 및 이들을 대표하는 단체는 청년층 고용정책의 계획 및 시행에 긍정적 역할을 하며, 이들 단체는 많은 국가에서 이미 정책의 결정과정에 개입하고 있다. ILO에 의하면 청년층의 고용을 창출하고 학교로부터 직장으로의 이행을 촉진시키기 위해 노동조합과 고용주 단체들은 정책의 입안과 수행의 모든 단계에서 중요한 역할을 한다. 근로자와 고용주 단체들은 자신들의 경험을 통해 이에 기여할 뿐만 아니라, 정책의 고안과 수행에도 중요한 역할을 한다(ILO, 1986).

청년층 고용 정책의 고안 및 실행에 노동자 및 사용자 단체와 같은 사회적 파트너들이 참여함으로써 정책의 효율성이 커질 가능성이 높는데 이는 다음과 같은 이유 때문이다.

첫째, 고용주들과 근로자들이 정책에 참여한다는 것은 이들이 청년층

고용 정책과 프로그램의 성공을 위해 노력하게 된다는 의미이다. 이렇게 여러 단체의 참여는 그 자체만으로도 정책의 효율성을 강화하는 경향을 가진다. 이러한 단체들의 적극적인 참여의 부족은 청년 고용정책 실패의 중요한 원인이 되기도 한다.

둘째, 사회적 파트너들이 참여할 경우 프로그램의 질이 향상될 가능성이 크다. 프로그램이 민간 고용주들과 밀접한 연계를 가지고 있을수록 프로그램의 효율성은 높아진다. 고용주들은 프로그램을 신규직원을 모집하거나 직원채용을 위한 수단으로 이용할 수 있다. 민간 고용주들이 프로그램의 운영에 참여할 경우에는 훈련의 적절성 또한 상당히 높아진다. 프로그램 참여청년들의 노동시장에서 실제 필요한 기능의 습득 여부는 민간 고용주들의 참여와 밀접한 관련이 있다.

또한 노동자 단체를 프로그램의 운영에 참여시킴으로써 현장실습과 훈련 프로그램에서 발생할 수 있는 문제들을 억제할 수 있다. 즉 프로그램이 효과적으로 운영되고 있는가에 대한 모니터링을 통해, 노동자 단체들은 참가자들이 프로그램을 악용하는 것을 방지하고 동시에 장기적인 관점에서 높은 수준의 고용을 촉진하는 역할을 맡을 수 있다. 이들은 또한 프로그램의 참가자들이 다른 노동자를 대체하는 문제가 발생하지 않도록 이를 방지할 수 있다.

미국의 노동력투자법(WIA) 프로그램의 경우 참여형 직업훈련 체제(Training Partnership)가 확립되어 있는데, 직업훈련 정책 결정과정과 집행 및 평가과정에 노동조합, 산업계 등 이해당사자의 참여를 유도하고 지원한다. 자격제도 운영, 국가표준직무능력 개발 등에 노사 참여를 보장하고, 노사정의 matching fund 방식에 의해 노조의 학습기금을 조성한다. 이와 더불어 지방정부, 지방사무소, 교육청, 지역 교육훈련기

관, 사업자 단체, 노동자 단체 사이의 인적자원개발 네트워크의 구축을 통하여 인적자원개발의 지역단위 네트워크를 강화하고 있다.

노동조합에서 고용창출을 위해 취하는 직접적인 조치들은 단체교섭에 의한 합의를 통해 이루어 질 수 있다. 한편 고용주 단체는 청년층 고용·실업관련 프로그램의 유지에 있어 중요한 역할을 할 수 있는데, 이는 민간 기업들에게 보다 많은 일자리 및 훈련을 제공하도록 설득하는 일을 통해서이다. 실제로 벨기에의 경우 1997년 고용주 단체인 Fédération des Entreprises de Belgique가 소속 기업들에게 청년층을 위한 훈련을 제공하도록 설득했다. 스위스의 경우는 1997년 Union Patronale Sussie가 정부기관인 Swiss Federal Offices of Industry, Art, and Professions and Labour와 공동으로 기업가들을 초청해 청년층에게 전문적 기술을 습득할 수 있는 기회를 제공해 주도록 설득했다. 그리고 전국 고용주 단체에서 고용주들에게 청년층 고용 및 직업훈련의 중요성에 대해 인식시키기 위한 선전 캠페인을 벌였으며, 보다 많은 도제 훈련장소를 제공받기 위해 민간분야의 기업가들을 초청하기도 했다. 프랑스에서는 청년층 고용촉진 프로그램에 많은 기업들이 참가하도록 Cap Sur l'Avenir라는 캠페인을 벌이기도 했다.

이미 살펴본 것처럼 청년층 고용관련 정책 및 프로그램의 개발과 수행에 노동자 및 고용주 단체가 참여하게 되면 정책수행의 효과를 증대시킬 수 있으며, 이러한 단체들이 노동정책의 성공을 위해 보다 헌신적 역할을 하도록 한다. 정보 및 필요한 문제들을 서로 공유함으로써 도입된 정책과의 상관관계를 높일 수도 있다. 특히 훈련과 현장실습이 복합된 프로그램의 경우일수록 이 상관관계의 증가가 두드러지게 나타난다. 물론 노동조합과 사용자 단체들의 참여 그 자체만으로는 프로그램의

효율성을 높여주지 못한다. 그러나 청년층 고용 및 훈련정책과 관련된  
기본적 목표에 대한 합의 도출과 같은 일정 조건 하에서는 근로자 및  
고용주 단체는 프로그램의 개발과 수행에 상당한 기여를 할 수 있다.

## 제5장 청년고용대책과 노동조합의 정책과제

### 1. 양질의 일자리 전환을 위한 청년 노동시장 정책

#### 1) 정책의 기초: 청년 실업대책에서 청년 노동시장정책으로

경제위기를 거치면서 청년 실업대책에 대한 논의는 일자리의 총량을 늘리고 실업자의 총량을 줄이는 데 초점을 두어왔다. 비정규직 등 불안정취업의 증대에 따라 이들에 대한 법제도적 보호가 필요하다는 사회적 논의의 틀이 확립되었지만, 여전히 비정규직의 증가는 일자리 총량의 시각에서 볼 때 감수해야 하는 것으로 치부되었다. 2003년 들어 경기침체와 청년층 실업이 구조화되면서, 고용에 대한 논점은 비정규직 등 저임금 일자리의 창출을 통해서라도 실업을 해소해야 하는 것이 아닌가 하는 점에 집중되어 있다.

그러나 이상의 논의에서 살펴본 것처럼, 한국 노동시장에서는 경제위기를 거치면서 청년층에서 저임금 고용의 확대, 불안정취업자의 증가, 비정규직 취업과 실업의 악순환의 고리가 형성되어 있다. 청년층 전직 실업자들의 상당수가 저임금 비정규 고용으로부터 발생하고 있다. 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 기존의 고용총량 중심의 정책기조의 질적 변화가 요구된다. 고용 총량 중심의 정책기조가 유지되는 한, 이는 청년층 노동시장에서 비정규직과 저임금 고용의 확대, 실업의 양적 확대와 질적 악화라는 악순환을 심화시킬 수밖에 없기 때문이다.

지금까지 정부의 청년층 노동시장 정책은 청년실업자의 수량을 축소하는 실업률 축소정책에 주로 초점을 둔 반면에, 고용의 질을 제고하기

위한 대책은 결여되어 있었다. 그러나 정규직 일자리를 찾지 못해서 선택하게 되는 비정규직 취업-저임금 노동-실망 실업이라는 악순환의 고리를 끊기 위해서는 고용의 질적 제고를 위하여 청년노동자의 저임금 해소를 위한 정책수단이 필요하다. 그 수단으로서의 임금정책과 고용정책은 비정규직 취업의 질을 높일 수 있는 정책수단으로서 수립되어야 한다.

그간 정부의 청년고용정책(정확히 실업대책)에서 수행해왔던 일자리 유지 정책, 일자리 연계 정책, 일자리 창출 정책 등의 적극적 노동시장 정책과 사회안전망 프로그램은 청년 저임금 고용과 비정규직 취업의 완화 혹은 개선이라는 질적 목표가 결여된 가운데 실효성을 발휘하지 못했다. 예를 들어 일자리 유지를 위한 사용자에 대한 임금보조 지원, 취업 촉진을 위한 인턴제도, 공공근로 등 단기근로에 대한 임금지원은 노동집약적 기업이나 인력부족 기업에서의 인건비 활용으로 그쳤으며, 직업훈련을 통한 취업 알선률은 약 33%에 머물렀다(권혜자, 2001). 그 과정에서 확대된 비정규직 일자리의 증대는 청년 실업과 청년 저임금 고용의 악순환을 심화시켰을 뿐이었다.

청년 고용의 질을 개선하기 위해서는 범정부 차원에서 청년 고용정책만이 아니라 비정규직을 포함한 청년 저임금 고용대책으로의 정책기조의 재편이 요구된다. 총량 차원에서의 인건비 문제 및 고용문제가 거시경제팀의 역할이라면, 노동부의 주된 역할은 저임금고용의 해소를 위한 임금-고용정책에 초점을 두어야 한다. 이러한 역할은 임금-고용의 정책부서를 넘는 차원에서 임금-고용의 연계방안 혹은 부서 통폐합을 통한 독립적인 부서 설치를 통해서 수행될 필요가 있다. 임금정책에서는 법정 최저임금의 현실화 정책이 요구되며, 고용정책에서는 비정규

직 차별개선 정책과 함께 청년층의 정규직 고용을 촉진할 수 있는 정책 수단이 요구된다.

동시에 정책의 실효성을 평가해야 한다. 지난 정부에서도 적지 않은 외국의 제도를 받아들였고, 막대한 실업예산을 투입했으며, 그 만큼의 수혜자도 있었다. 그런데도 성과가 부족한 이유는 무엇인가? 고용정책의 기초는 실업률의 수량적 축소에 있었을 뿐, 노동시장의 질적 제고에 있지 않았다. 여러 가지 제도는 모양새를 갖추었지만, 상호 연계를 통한 상승효과를 갖지 못했다. 직업훈련을 통한 취업성공, 특히 양질의 일자리로의 진입을 확대하려면, 고용정책의 기초변화는 물론이거니와 정책 수행과정의 모니터링과 평가를 통하여 제도의 물샐 틈을 막아내야 한다.

## 2) 정책 대상의 범위

여성을 포함한 고학력 실업자는 앞으로도 지속적으로 확대 배출될 예정이고, 일자리 창출의 속도 역시 경기침체를 벗어나더라도 고학력 구직자의 증가속도를 따라잡기 어려울 것이다. 더욱이 구조조정이 상시화된 상태에서 민간기업이 스스로 팬텀은 일자리를 창출할 것으로 기대하기 어렵다. 이미 한국의 노동시장은 청년층의 고실업과 함께 고령화 사회로 진입해 있다. 2002년을 기준으로 본 청년 실업자 34만 명은 빙산의 일각일 뿐, 청년 비정규직, 무급가족 종사자를 포함한 237만여명의 청년 불안정취업자와, 실업자와 비통학 비경제활동인구로 구성된 182만여명의 예비 실업자가 존재하고 있다. 청년실업대책은 이들 420만여명의 청년층을 대상으로 수행되어야 한다. 청년 실업대책은 청



년 고용정책이자 고령화 사회를 대비하여 청년 노동시장의 질적 제고 정책으로 자리매김 되어야 한다.

### 3) 정책의 집중점: 비정규직에 대한 one-stop service

청년 고용의 질을 높이기 위해서는 중기적으로는 청년층 중에서도 현재 구직중인 실업자나 비정규직과 같은 특정 취약계층에 정책수단을 집중할 필요가 있다. 청년층은 다른 연령계층과는 달리 비정규직에서 정규직으로의 이동, 저임금계층에서 상위 임금계층으로의 이동확률이 높은 집단이다. 청년 비정규직에게 정책수단을 집중한다면, 실업과 불안정 취업, 노동시장 퇴장을 반복하는 계층을 축소함으로써 우회적으로 청년실업의 풀(pool)을 감소시킬 수 있다.

이를 위해서는 청년 비정규직들의 양질의 일자리 전환을 지원하고 촉진할 수 있는 대책이 필요하다. 정부에서 추진하고 있는 사회적 일자리 창출이나 공공부문의 고용 증대와 같은 방안들도 필수적이다. 그러나 청년 비정규직의 양질의 일자리 전환에 목표를 두고, 기존의 인턴십, 공공근로, 노동시장 정보망, 직업훈련과 취업 알선망을 재정비해야 한다.

먼저 청년층 불안정 취업자들의 취업안정성을 제고할 수 있는 방안이 요구된다. 이들은 임시고, 일용고, 무급가족 종사자 등으로 구성되고 있으므로, 비정규직 보호를 위한 법제도 개선대책과 청년 비정규직의 정규직 전환을 유도할 수 있는 일자리 연계정책을 사용할 필요가 있다.

비정규직 보호를 위한 법제도 개선은 노사정위원회에서 3년째 논의되고 있으나, 노동시장의 유연성만이 아니라 비정규직 보호측면을 강

화할 필요가 있다. 또한 청년 비정규직의 정규직 전환을 유도할 수 있는 정책으로는 비정규직 취업자를 대상으로 한 정규직 전환 프로그램을 실시할 필요가 있다. 청년 비정규직을 대상으로 하여 이들이 취업한 상태에서 정규직 이동을 위한 직업훈련과 취업알선을 받을 수 있도록 one-stop service를 제공하는 것이다. 청년 비정규직들이 one-stop service를 이용할 경우에 드는 비용부담을 정부에서 부담하는 한편, 청년들이 근무시간 중의 일부를 one-stop service에 할애할 수 있도록 청년 비정규직을 고용하고 있는 고용주에 대하여 의무를 부과하는 방식이 필요하다.

이러한 방식에는 고용주에 대한 별도의 인센티브가 필요하지 않을 수도 있다. 이미 정부는 청년에게 단기적 일자리를 제공하는 고용주에 대하여 일정한 임금을 보조해주고 있기 때문에, 고용주에게 근무시간 중의 일부를 one-stop service의 시간으로 할애하도록 의무를 부과할 수 있다. 이를 통하여 인턴십의 부정적인 효과를 방지할 수 있다. 청년 고용을 촉진하기 위한 정부의 임금보조가 오히려 청년들을 비정규직으로 고용하게 만들었던 문제점이 개선될 것이다. 청년들은 정규직 전환을 위한 훈련과 인턴십을 통한 현장경험을 동시에 수행할 수 있게 된다.

이러한 제도는 청년실업자들에게는 비정규직 경험의 정규직 전환 가능성을 높여주고, 정규직 취업을 위해서 실업을 선택하거나 혹은 노동시장을 퇴장하여 구직준비를 하게 되는 부담을 줄여줄 수 있다.

그러나 청년층 비정규직 취업자들이 one-stop service를 받았음에도 불구하고 경제적 상황으로 인해서 민간부문에서 정규직 취업의 가능성이 열리지 않을 수도 있다. 또한 현재 기업들이 경력직 채용을 선호하는 경향이나 청년들이 희망하는 일자리의 더딘 증가속도는 청년비정규직

들이 양질의 훈련을 받는다고 해도 단기적으로 해결되지 못할 가능성이 있다. 이 경우 one-stop service를 제공받은 청년층 비정규직들의 상당한 비중은 공공부문에서 정규직 사회적 일자리를 보장함으로써 흡수해야 할 것이다.

이러한 정책은 비정규직 취업자만이 아니라, 청년층의 유휴 가용인력에 대해서도 과도적으로 비정규직 취업을 권장할 수 있는 수단이 될 수 있다. 그 외에 비경제활동인구 중 직접적인 구직의사를 갖고 있는 청년들과 그렇지 않는 비통학 비경제활동인구를 고려한 정책수단도 필요하다. 특히 후자의 경우에는 고졸 및 여성의 비중이 높다는 점을 고려하여 이들의 노동시장 진출을 유도할 수 있는 관련 대책이 필요할 것이다. 고졸자 및 청년 기혼여성을 위한 정책으로는 탁아 육아정책 및 기술 교육훈련 등과 같은 다양한 정책적 연계의 고려가 필요하다.

## 2. 저임금 개선을 위한 정책과제

현행 법정 최저임금제도의 문제점과 결정기구의 문제점을 해소하기 위해서는 저임금 고용 개선의 중기적 목표 하에서 금전적 측면에서의 법정 최저임금의 현실화와 비금전적 측면에서의 소득보장 정책과 조세 정책의 배치가 요구된다.

### 1) 비정규직 관련법 및 차별시정기구의 실효성

비정규직 보호를 위한 법제도 개선은 노사정위원회에서 3년째 논의되고 있으나, 노동시장의 유연성만이 아니라 비정규직 보호측면을 강

화할 필요가 있다. 또한 차별시정기구의 설치 운영과정에서 차별 시정에 소요되는 시간을 단축시켜야 할 것이다. 그 외 여성 무급가족 종사자 및 저소득 자영업자의 보호를 위해 가내노동법의 제정이 필요하다. 한국의 경우에는 자영업자의 비중 못지않게 무급 가족종사자의 비중에서 저개발국가와 유사한 특징을 보이고 있다.

2000년 현재 무급가족 종사자의 비중은 전체 9%로 매우 높은 편이다. 실제로 남성의 경우는 약 1.3%인데 비하여, 여성의 경우에는 취업자의 약 16.7%에 달하고 있다(<부표 2-1> 참조). 이는 무급 가족종사자가 거의 여성들로 구성되어 있음을 보여준다. 무급 가족종사의 취업형태는 여성의 고용구조 악화상태를 은폐하고 여성 실업률을 과소평가하는 주된 원인이 되고 있다. 이를 고려할 때 가내노동법의 제정은 여성 무급가족 종사자 및 저소득 자영업자의 보호에 효과적이다.

## 2) 최저임금 인상 및 최저임금 위원회의 역할 변화

저임금 고용의 개선이 기본적으로 정부의 역할이라는 점을 고려할 때, 현재 최저임금위원회가 법정 최저임금의 결정에서 수행하고 있는 노사 및 공익위원들 간의 정보전달 및 매개 수준의 역할을 극복할 필요가 있다.

현행 최저임금위원회는 노동자위원 9명, 사용자위원 9명, 공익위원 9명 등 27명으로 구성되어 있고, 법정 최저임금의 결정이 결과적으로 공익위원에 의해서 결정되는 방식이므로, 최저임금 결정에 있어 중립성과 전문성이 훼손된다는 비판을 노사 양측으로부터 사고 있다. 실제로 현행 최저임금법 및 그 시행령에 의하면, (1) 공익위원의 선임은 노

사단체의 검토 없이 노동부 장관이 임의적으로 임명하도록 되어 있는 한편, (2) 공익위원들이 주로 경제학 및 경영학자로 구성되어 있어 법정 최저임금의 결정에서 저임금 고용의 개선 및 사회 복지 성격이 미약하며, (3) 노동자 위원에 여성 및 비정규직 대표 등 최저임금 적용자의 대표가 제외되어 있다는 점 등을 제기하고 있다.

그 이외에도 최저임금 관련법에 의하면, 최저임금위원회는 법정 최저임금 관련 연구기능 및 권한을 행사할 수 있도록 되어 있으나, 실제로는 최저임금 결정을 위한 생계비 조사 및 참고자료 작성을 제외한다면, 매년 노사 및 공익으로 이루어진 최저임금위원들이 법정 최저임금을 결정할 때 실무적인 지원을 하는 일 이외에 별다른 기능을 수행하지 않고 있는 상태이다. 최저임금위원회의 단신근로자 생계비조사는 매년 그 신뢰성을 지적받고 있으며, 국민기초생활보장법에 의한 보건복지부의 생계비조사, 노동연구원의 생계비조사와 중복됨으로써 예산의 낭비 및 생계비 계측에서 혼란을 가중시키고 있다.

이에 법정 최저임금위원회는 노동부의 저임금 고용 개선을 위한 연구 및 최저임금 정책 결정기구로서 그 위상을 재고해야 할 필요가 있다. 이는 범정부 차원에서의 빈곤정책-임금정책-고용정책-조세정책 간의 네트워크 강화 혹은 각 부문간의 정책조정위원회 상설화 등 역할을 강화해야 한다.

저임금 고용 및 빈곤대책의 연관성을 제고하기 위해서는 국민기초생활보장법과 법정 최저임금제도 및 조세관련 정책의 일관성이 매우 중요하다. 이를 위하여 최저임금위원회는 국민기초생활보장법과의 관련성 하에서 매년 저임금 고용의 개선 목표를 설정하고, 이에 따라 법정 최저임금을 결정할 수 있도록 독자적인 권고안을 제출할 수 있어야 한

다. 이는 현행 제도 하에서 최저임금위원회가 노사 양측의 최저임금 요구안을 받아서 사실상 공익위원들에게 전달하는 역할을 뛰어넘는 것이다.

또한 저임금 고용의 완화를 위해서 법정 최저임금의 인상은 필수적이다. 그간 법정 최저임금 수준이 지나치게 낮게 결정되었기 되었기 때문에 법정 최저임금의 대폭적인 인상은 단기간 내에 현실적으로 어렵다는 문제점이 있다. 동시에, 이는 법정 최저임금의 요구안 제출 및 형식적이나마 결정권한을 갖는 노사 당사자들의 이해관계가 대립되는 영역이기 때문에 더욱 그러하다. 법정 최저임금의 단계별 현실화의 책무는 정부의 저임금 고용 개선의지에 달려 있으며, 이는 전체 사회의 소득불평등 해소의 단계적 목표를 두고 중기적으로 수행되어야 할 것이다.

그러나 저임금 고용 개선의 목표를 두고 최저임금을 인상한다고 해도 이는 단계적이고 점진적인 방식으로 수행될 것이다. 따라서 법정 최저임금의 현실화와 함께, 비금전적인 측면에서의 저임금 고용에 대한 제도적 소득보장의 대책을 강구할 필요가 있다.

### 3) 조세 및 직업훈련체제에 있어서 고용 친화적인 접근

유럽연합의 2001년 고용가이드라인에 의하면, 급여·조세 및 직업훈련체제에 있어서 고용 친화적인 접근이라는 목표를 부과하고 있다. 급여·조세 및 훈련제도의 설계는 실업자의 취업가능성을 제고하고, 취업의사나 취업능력이 있는 비경제활동인구의 노동시장 재 진입을 장려할 수 있도록 연계되어야 한다는 것이다. 동시에 노동시장으로의 효과적인 재통합을 위해 개인의 취업가능성을 제고할 수 있도록 적극적 노동시장 정책 수혜자의 비중을 높이되, 각국의 상황에 맞게 비용최소화

및 전체 재정수지의 균형에 대해 고려하여 1인당 적극적 노동시장 정책 지출을 확대할 것을 요청하고 있다. 이를 위하여 상대적 저숙련 및 저임금 노동력 부문에서 비임금 노동비용에 대한 재정적 압박을 점진적으로 경감하기 위한 목표를 수립할 것을 권고하고 있다(문성혁, 2001).

독일에서는 2001년의 소득세 인하 및 퇴직연금제 개혁에 이어 2003년 1월부터 노동시장 개혁조치를 발효했는데, 월 400 유로 이하의 소득자에 대해서는 소득세와 사회보장 부담을 일체 면제함으로써 청소년이나 고령자들의 비정규직 일자리를 활성화하는데 초점을 두고 있다(안두순, 2003).

현재 한국에서는 저임금 노동자에 대하여 일부 조세혜택을 제외하고는 아무런 혜택이 존재하지 않는다. 저임금 노동자를 위한 소득세제 개편, 퇴직금의 지원(기업연금, 국민연금) 등 주택자금 지원, 하청, 비정규직 등 저소득 노동자에 대한 금융 지원, 보건, 육아, 교통, 사회보장 부담 인하조치, 임금체불시 국가보장 등의 공공서비스 제공을 실시할 필요가 있다. 이는 사용자로부터의 직접적 임금 이외에 사회적으로 임금의 일정부분을 지원함으로써 생계비의 부담을 덜어주는 방안이다.

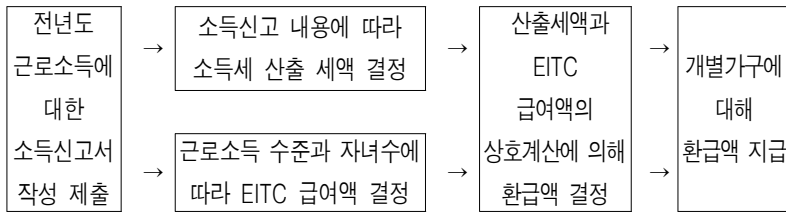
#### 4) 저소득층 세액 공제제도(EITC)의 도입

EITC(Earned Income Tax Credit)는 참여정부가 ‘일하는 복지’라는 구호아래 2004년부터 도입 추진 중인데, 이는 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장제도의 약점을 보완하기 위한 것이다. 국민기초생활

보장제도는 임금노동 여부와 무관하게 최저생계비 총량을 맞춰주는 방식이기 때문에 저소득층의 노동시장 진입을 촉진하는 데 한계가 있다.

EITC는 이러한 단점을 보완하여, 일정 근로소득 이하의 저임금 노동자의 경우에 조세를 통해 일정한 소득수준을 보장해주는 제도이다. 정부가 일정소득 이하인 사람들에게 각종 소득공제와 세액 공제를 합계하여, 그것이 이미 납부한 원천징수 세액보다 많은 경우에는 그 차액만큼 현금으로 돌려주는 제도이다. <그림 5-1>과 같이, 노동자가 전년도 근로소득 신고서를 제출하면 그 내용에 따라 소득세 세액을 결정하고, 근로소득 수준과 자녀수에 따라 EITC 급여를 결정한다.

<그림 5-1> EITC 제도의 운영체계 개요



자료 : 최현수(2003)에서 재인용

이와 같이 EITC는 납세자들이 세무당국에 신고하는 근로소득을 기초로 세무당국이 EITC 급여액을 산정하여 지급해주기 때문에 조세제도의 일환으로 인식되고 있지만, 실제로는 EITC가 적용되는 노동자의 경우 이 제도에 의해 조세를 납부하는 경우는 발생하지 않고 현금 급여를 정부로부터 받게 된다. 따라서 논리적으로는 EITC를 부의 조세(negative tax)로 분류하지만, 내용적으로는 저소득 근로계층에 대한 소득보장 제도로 파악할 수 있다(박능후, 2003).

조세정책으로서 소득보장 정책은 적극적인 조세정책으로서 부의 소



득세(negative income tax)를 말한다. 그 기본골격은 일정한 소득 이하의 사람들은 조세제도를 통해 현금급여(negative tax)를 받고, 이 이상의 소득자들만 세금(positive tax)을 내도록 하는 것이다. 1995년 미국의 경우에는 2명 이상의 아동이 있고 연 26,000불 이하의 소득 이하에 있는 사람들에게 EITC를 통한 최대급여액이 연간 약 3,000달러에 달했다고 한다(김태성, 2003).

### 3. 청년노동자의 조직화와 노동조합의 과제

#### 1) 근로시간 단축을 통한 신규채용 합의

청년층의 노조 가입은 이전과는 다른 특징을 갖는다. 노동조합의 활성화는 선배노동자들의 오랜 투쟁을 통해서 쟁취된 것이었지만, 최근에는 최소한 합리적인 경영관행을 갖고 있는 기업에 있어서 신규 채용자의 노조 가입은 기피 대상이거나 직장내 뉴스거리조차 되지 못한다. 노조의 경제적 역할이 조합원의 이익을 추구하는 것임에도, 노조의 경제적 이익 추구는 사회적인 비난의 대상이 되고 있다. 청년들은 노조에 가입하면서 노조 활동을 통한 약자의 보호나 자기실현보다는 임금 및 근로조건의 향상이나 고용의 불이익을 방지하기 위한 보험 정도로 받아들인다. 이들에게 있어 노조는 더 이상 사회적 선이 아니라 필요악으로 인식되기도 한다.

노조의 경제적 수혜가 일부에 집중될수록 노조에 대한 사회적 비난이 거세진다는 점을 인식할 필요가 있다. 노조의 설립 경향은 80년대 남성 장치산업 중심 생산직에서 90년대 사무직으로, 관리직, 전문직으

로 상향 조직되어 왔다. 이에 따라 노조의 임금 인상 효과도 상층부를 향해서 나타났던 발전되어 왔다. 이에 따라 노조로부터 소외되어 있는 다수의 비정규직, 저임금 노동자들은 노동조합을 부정적인 시각으로 바라보게 되는 것이다, 언론의 호도를 고려하더라도, 이러한 여론이 형성되어 온 이유를 단지 노동조합이 사회 제도 개선 투쟁 혹은 사회 공공성 확보에 게을렀던 탓만으로 돌릴 수는 없다.

양질의 일자리 혹은 상대적 고임금 계층에 속하는 기업의 노동조합들은 시간 단축을 통하여 청년 신규채용 확대를 협의해야 한다. 또한 조합비의 일부는 비정규직 또는 저임금 노동자의 연대기금으로 정기적으로 적립해야 할 것이다.

## 2) 산업별 지역별 기업별 최저임금 협약

현재 노동조합의 다양한 형태를 고려하여 산업별 지역별 기업별로 최저임금 협약을 노사간에 체결해야 한다. 이는 기존 노동조합이 사내 하청 및 파견노동자, 비정규직 노동자를 조직하지 않고서도 이들의 임금인상에 개입할 수 있는 유일한 방식이다. 매년 최저임금 협약을 체결함으로써 정규직과 비정규직의 임금차별 개선과 기업 내, 지역 내, 산업 내 저임금을 해소할 수 있다.

## 3) 실업자 조직과 지역별 혹은 직종별 노조 조직 방식

노동조합 상급단체는 청년층의 노조조직률이 열악한 제조업, 통신, 서비스업과 판매서비스직종, 생산직 및 단순노무직의 조직화에 주력해

야 할 것이다. 특히 생산직종 중에서도 조직률이 가장 높은 직종이지만 청년 조직률이 장년층에 비해 심각한 차이를 보이는 기계조작 및 조립 직종의 조직화에 주력해야 한다.

상급단체는 노동조합의 연대기금 확보를 통하여 실업자 조직 및 지역별 직종별 노동조합을 조직하고 지원해야 할 것이다. 노조상급단체들은 산하 지역조직에 미조직 전담 조직부서를 설치하고, 조직 활동을 파견해야 한다. 최근 한국노총 산하 화학 및 금속 통합시도에서 나타났던 조직 활동가 양성과 활동가의 지역조직 파견정책을 상급단체 차원의 정책으로 고려할 수 있을 것이다.

#### 4) 일자리 만들기 사회협약의 내용 강화 및 실효성 확보

일자리 만들기 사회협약의 내용을 강화하고 실효성을 확보하기 위한 준비가 필요하다. 또한, 지난 노사정위원회에서 논의한 바 있는 근로자 학습재원의 상당부분을 청년 비정규직 및 실업자의 직업훈련과 취업알선, 노조조직화를 위해서 사용해야 한다. 이는 지역별 업종별 노사정위원회의 설치를 통하여 권역별로 수행되고 노동조합단체에 의해 모니터링 되어야 한다. 양 노총 지역조직, 상담소, 고용안정센터 등을 통해 비정규직 정규직 전환을 위한 직업훈련-취업알선-노조 가입의 제도적 절차를 마련해야 할 것이다.

## 부표

<부표 2-1> 종사상 지위별 취업자의 증감과 구성비의 변화(2001, 2003)

	2001	2003	증감율	2001구성비	2003구성비
계	21,572	22,139	2.6	100	100
비임금근로자	7,913	7,736	-2.2	36.7	34.9
고용주	1,554	1,629	4.8	7.2	7.4
자영자	4,497	4,413	-1.9	20.8	19.9
무급가족종사자	1,863	1,694	-9.1	8.6	7.7
임금근로자	13,659	14,402	5.4	63.3	65.1
상용근로자	6,714	7,269	8.3	31.1	32.8
임시근로자	4,726	5,004	5.9	21.9	22.6
일용근로자	2,218	2,130	-4.0	10.3	9.6
남자	12,581	13,031	3.6	100	100
비임금근로자	4,531	4,599	1.5	36.0	35.3
고용주	1,258	1,339	6.4	10.0	10.3
자영자	3,040	3,085	1.5	24.2	23.7
무급가족종사자	234	175	-25.2	1.9	1.3
임금근로자	8,050	8,432	4.7	64.0	64.7
상용근로자	4,854	5,160	6.3	38.6	39.6
임시근로자	2,137	2,178	1.9	17.0	16.7
일용근로자	1,059	1,094	3.3	8.4	8.4
여자	8,991	9,108	1.3	100	100
비임금근로자	3,382	3,138	-7.2	37.6	34.5
고용주	296	290	-2.0	3.3	3.2
자영자	1,457	1,328	-8.9	16.2	14.6
무급가족종사자	1,629	1,519	-6.8	18.1	16.7
임금근로자	5,609	5,970	6.4	62.4	65.5
상용근로자	1,861	2,109	13.3	20.7	23.2
임시근로자	2,589	2,826	9.2	28.8	31.0
일용근로자	1,159	1,036	-10.6	12.9	11.4

자료: 통계청, KOSIS

<부표 3-1> 연령별 임금계층별 저임금 및 고임금의 비중 (단위: %)

	저임금계층		중간임금계층		고임금계층	
	2001년	2003년	2001년	2003년	2001년	2003년
15-20	62.5	73.0	34.9	26.4	2.6	0.5
20-25	28.3	31.4	65.5	66.9	6.2	1.7
25-30	10.1	10.9	66.4	75.2	23.5	13.9
30-35	12.4	10.9	45.2	56.0	42.5	33.2
35-40	16.7	16.2	38.1	44.4	45.2	39.4
40-45	18.1	19.2	37.0	41.4	44.9	39.4
45-50	19.9	21.0	39.9	44.6	40.2	34.4
50-55	24.0	24.0	42.0	46.0	34.0	30.1
55-60	33.5	32.9	42.0	45.1	24.6	22.0
60이상	57.4	60.0	33.0	34.5	9.6	5.6
전체	21.5	21.6	46.8	52.6	31.8	25.7

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

<부표 3-2> 남성의 연령대별 저임금 및 고임금 비중 (단위: %)

	저임금계층		중간임금계층		고임금계층	
	2001년	2003년	2001년	2003년	2001년	2003년
15-20	64.8	69.9	33.8	29.1	1.4	1.0
20-25	29.2	32.8	65.2	66.0	5.6	1.2
25-30	6.1	7.8	65.6	76.2	28.2	15.9
30-35	3.5	3.1	44.8	56.2	51.7	40.7
35-40	3.5	3.3	35.4	43.9	61.2	52.7
40-45	4.9	4.3	30.5	38.9	64.6	56.9
45-50	5.9	6.1	36.1	43.9	58.1	50.0
50-55	8.3	8.5	42.3	46.8	49.4	44.7
55-60	14.0	14.8	49.8	53.1	36.2	32.2
60이상	38.1	43.0	46.2	47.8	15.7	9.2
전체	9.8	10.2	44.8	52.7	45.4	37.2

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

<부표 3-3> 여성의 연령대별 저임금 및 고임금 비중 (단위: %)

	저임금계층		중간임금계층		고임금계층	
	2001년	2003년	2001년	2003년	2001년	2003년
15-20	60.7	75.3	35.8	24.5	3.6	0.2
20-25	27.9	30.6	65.6	67.4	6.5	1.9
25-30	16.1	14.9	67.6	73.9	16.3	11.2
30-35	32.7	27.0	46.0	55.5	21.3	17.6
35-40	41.1	39.8	43.1	45.1	15.9	15.1
40-45	40.1	42.5	48.0	45.3	11.9	12.2
45-50	41.8	43.5	45.9	45.8	12.4	10.8
50-55	51.5	48.3	41.6	44.8	6.9	7.0
55-60	66.3	64.5	28.8	31.2	4.9	4.4
60이상	82.8	81.7	15.6	17.4	1.6	0.9
전체	38.7	37.9	49.6	52.6	11.7	9.6

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

<부표 3-4> 성별 임금계층별 연령별 노동자수(2003년) (단위: 천명, %)

	저임금계층		중간임금계층		고임금계층	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
15-20	79	116	33	37	1	0.3
20-25	184	314	370	691	7	19
25-30	100	144	973	714	203	108
30-35	48	201	877	414	634	131
35-40	43	283	571	320	685	107
40-45	50	321	457	342	669	92
45-50	54	252	386	265	440	62
50-55	50	181	276	168	264	26
55-60	63	159	228	77	138	10
60이상	166	246	185	52	35	3
전체	841	2,220	4,360	3,084	3,080	561
청년층	363	574	1,376	1,442	211	127
장년층	478	1,646	2,984	1,642	2,869	434

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

<부표 3-5> 고용형태별 연령별 노조 조직률 (단위: %)

	상용고	임시일고
15-20	13.3	0.9
20-25	13.6	0.9
25-30	17.8	1.2
30-35	22.8	0.5
35-40	25.3	1.2
40-45	24.0	1.4
45-50	24.6	1.2
50-55	23.3	2.1
55-60	16.5	1.5
60 이상	6.1	0.5
계	21.3	1.1
청년층	16.4	1
장년층	23.2	1.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 원자료, 2001.8, 2003.8

## 참고문헌

- 권혜자(2001), 김대중 정부의 고용정책 평가, 김대중정부 노동정책 평가, 한국노총중앙연구원.
- 권혜자(2003), 한국 노동시장의 고용의 질 저하와 저임금 고용 개선 방안, 국정감사정책자료.
- 권혜자·황선자(2003), 청년실업의 원인과 노동시장 정책과제, 환경노동위원회 정책자료집.
- 김유선(2003), 비정규직 규모와 실태, 노동사회(2003. 12).
- 김유선(2002), 노조가입 결정요인, 노동경제논집 25권 1호(2002년 3월).
- 김태성(2003), 조세정책의 소득재분배 효과, 사회복지연구 제7호.
- 문성혁(2001), 유럽연합의 2001년 고용가이드라인, 노동정책 연구, 2001년 창간호, 한국노동연구원.
- 박능후(2003), EITC의 특성과 소득보장 기능, 보건복지포럼 78호, 보건사회연구원.
- 안두순(2003), 독일의 고령화 추세와 사회경제적 문제, FES-Information-Series, 2003-08, 프리드리히 에베르트 재단.
- 최현수(2003), EITC 제도의 기본원리 및 운영체계, 보건복지포럼 78호, 보건사회연구원.
- 이병희(2003), 청년층 노동시장 분석, 한국노동연구원.
- 전병유·이상일(2002), 고졸 미진학청년층의 고용·실업현황과 정책과제, 한국노동연구원.
- 통계청, 경제활동인구연보, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 경제활동인구조사 부가조사, 각년도.
- 한국노총(2003), 최저임금 개선 요구 및 최저임금 제도개선 요구, 한국노총 정책본부.
- 황덕순(2001), 국민기초생활보장제도 도입에 따른 사회안전망의 정비 방안, 최저임금, EITC, 고용보험제도 사이의 관계를 중심으로, 분기별 노동동향분석, 노동연구원 1/4분기.
- Bazen, S, Gregory. M, Salverda. W(1998), Low-Wage Employment



- in Europe, Edward Elgar Publishing Inc.
- Blossfeld, H.P.(1994), "Different Systems of Vocational Training and Transition from School to Career: The German Dual System in Cross-National Comparison", in European Centre for the Development of Vocational Training(CEDEFOP): Determinants of Transitions in Youth (Berlin)
- Commission of the EU Communities(2001), Communication from the Commission to the Council, the Europe Parliament the Economic and Social Committee and the committee of Regions, Employment and Social Policies: a Framework for Investing in Quality, [Http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/sep/quality\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/sep/quality_en.pdf)
- Deakin, B.M.(1996), The Youth Labour Market in Britain: The Role of Intervention(Cambridge, Cambridge University Press).
- Dennis and Guio(2003), Poverty and Social Exclusion in the EU Laeken-Part 1, 2, Statistics in focus, EC, 2003.
- Eberts, R.W., and O'Leary C.J.(2001), "Public Employment Policy in the New Economic Environment," 『고용보험제도 발전방향에 관한 국제 워크숍』, KLI, ILO, FES, 서울.
- EIRO(2002), Low Wage Workers and the Working Poor, 최저임금위원회.
- European Commission(1998), From Guidelines to Action: the National Action Plans for Employment, Luxembourg: EUR-OP.
- Eurostat Statistics in focus, Population and social conditions No.5/2002, 'Minimum wages in the European Union, 2002' and No. 2/2001.
- Fay, R.G.(1996), Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No.18 (Paris, OECD).
- Friedrich, M. and K. Raskopp(2001), "Immediate Action Programme

- to Bring Down Youth Unemployment: Results of the Accompanying Research on Article 2", in the Peer Review Meeting, Bonn, June.
- 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, OECD: Paris.
- Grubb, W.N. and P. Ryan(1999), The Role of Evaluation for Vocational Education and Training: Plain Talk on the Field of Dreams(Geneva, ILO).
- NAO(2002), The New Deal for Young People, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 639 Session 2001 ~ 2002: 28 February 2002.
- ILO(1986), Youth, Report V, 72nd Session of the International Labour Conference(Geneva).
- ILO(1999a), Key Indicators of the Labour Market.
- ILO(1999b). Yearbook of Labour Statistics.
- ILO(2001), World Employment Report.
- O'Higgins, Niall(2001), Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective, Geneva:ILO.
- OECD(1993), "Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic and Microeconomic Effects", in Employment Outlook (Paris), July, pp. 39 ~ 80.
- OECD(2000), Minimum Wage Database; and OECD, Main Economic Indicators.
- OECD(2002), Labour Force Statistics 1981 ~ 2001.
- Ryan, P.(1994a), "Trade Union Policies towards the Youth Training Scheme : Patterns and Causes", in British Journal of Industrial Relations(Oxford), Vol.33, No.1, pp.1-33.
- Ryan, P.(1994b), "Trainee Quality and Trainee Exploitation", in R.

- Layard, K. Mayhew and G. Owen (eds.): Britain's Training Deficit(Aldershot, United Kingdom, Avebury).
- Ryan, P.(2001), "The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective," Journal of Economic Literature, Vol, XXXIX, March, pp. 34 ~ 92.
- Ryan, P. and C.F. Beuchtemann(1996), "The School-to-Work Transition", in G. Schmid, J. O'Reilly and K. Scheomann (eds.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation (Cheltenham, Edward Elgar).
- U.S. Department of Labor(2000), Bureau of Labor Statistics, September 2000.
- W. Salverda, B. Nolan, B. Maitre, P Muhlaw(2001), Benchmarking Low-Wage and High-Wage Employment in Europe and the United States, LoWER.

- online resources

- infed, (<http://www.infed.org/rank/bulletin/default.htm>)
- GAO(General Accounting Office)(2001), Work Opportunity Tax Credit, (<http://www.gao.gov/index.html>)
- New Deal Homepage(<http://www.newdeal.gov.uk>)
- Peer Review(1999), "The New Services, New Jobs Programme", France. (<http://peerreview.almp.org>)
- Peer Review(2001a), "The German Immediate Action Programme for Training, Qualification and Employment(JUMP)" Executive Summary. (<http://peerreview.almp.org/pdf/Exec-summm-Germany-jun01.pdf>)
- Peer Review(2001b), (<http://peerreview.almp.org/pdf/Exec-summm-BEL-jun01.pdf>)
- U.S. Department of Labor(<http://www.uses.doleta.gov>)
- Worknet(<http://work.go.kr>)

[ 저자 약력 ]

• 권혜자

**【주요경력】**

- 성균관대학교 철학과
- 송실대학교 경제학과 박사수료
- 한국노총 중앙연구원 책임연구원
- 현재 한국노동사회연구소 연구위원

**【주요연구논문】**

- 임금체계 유연화와 노동의 대응(1998).
- 비정규 노동자의 실태, 법적 지위, 조직화 방안(1999).
- 2000년 임금의 쟁점과 노동조합 정책과제(2000).
- 근로자 파견법 및 직업안정법 개정방향(2002).
- 청년실업의 원인과 노동시장 정책과제(2003) 등.

연구총서 2003-12

청년 고용 실태와 노동조합의 정책과제

---

인 쇄·2003년 12월 26일

발 행·2003년 12월 30일

발 행 인·이 남 순

발 행 처·한국노동조합총연맹

140-050 서울시 용산구 청암동 168-24

(代) 02-715-0898

등 록·81. 8. 21 (13-31호)

인 쇄·유일커뮤니케이션즈

100-032 서울시 중구 저동2가 4번지 고당기념관 5층

T.2268-0260 F.2279-0260

---

가격 : 5,000원