

선진국의 청소년 노동시장의 변화와 고용정책의 방향*

김 경 준**

오랜 동안 많은 국가에서는 학교로부터 노동시장으로의 진입 모색을 정책의 우선 순위로 두어 왔으며, 이러한 목표준 염두에 두고 많은 개혁이 진행되어 왔다. OECD에서는 1977년에 파리에 서 청소년 실업에 관한 주요한 회의를 개최한 바 있었는데, 그 당시에는 청소년 노동시장 문제에 대하여 상당히 낙관적이었다. 그러나 청소년 인구의 급격한 감소와 청소년을 목표로 한 프로그램의 급증에도 불구하고 청소년들이 성공적으로 노동시장으로 통합하는 데 심각한 어려움에 직면하고 있으며 아직까지 청소년 실업은 대부분의 OECD 국가의 중요한 정치적인 관심사로 남아 있다. 지난 1999년 2월 23-24일 양일간에 미국 워싱턴에서 OECD와 미국 교육부·노동부와 의 공동 주최로 이루어진 회의에서는 과거 20년 이상 동안 각국에서 직면하는 문제에 대한 진단과 이의 해결을 위한 관련 프로그램, 정책의 효과성 및 전망들에 관한 의견의 교환이 있었다. 선진국의 청소년 실업 및 고용 정책에 대한 이러한 논의는 IMF 이후 청소년 노동시장이 급격히 악화되고 있는 우리 나라의 현 상황에서 이를 위한 장단기적인 대응책을 마련하는 중요한 열쇠가 될 수 있을 것으로 보인다. 따라서 이 글은 유럽과 미국, 일본의 경험을 소개함으로써 우리 나라 청소년 고용정책에 시사하는 바를 찾아보는 데 그 목적을 두고 있다.

I. 유럽의 청소년 노동시장 변화와 고용정책

1. 유럽의 청소년 실업, 훈련 및 교육

유럽에서는 1970년 중반 이후로 청소년실업이 주요한 정책적 관심사였다. 1995년에 15~24세 청소년의 유럽연합 회원국가의 평균 실업률은 22%였다(유럽 위원회, 1997). 가장 높은 실업률을 경험한 나라들은 스페인(43%), 핀란드(38%), 이탈리아(33%) 등이고, 그 다음으로 실업률이 높은 나라들은 그리스(28%), 프랑스(27%), 벨기에(24%), 아일랜드(21%), 스웨덴(19%), 포르투갈(17%), 영국(16%)이며, 가장 낮은 실업률을 보인 나라들은 네덜란드(12%), 덴마크(10%), 독일(9%), 오스트리아(6%)였다.

* 이 글은 1999년 2월 23~24일 양일간에 미국 노동부와 교육부의 후원으로 실시된 OECD 회의에 제출된 논문을 중심으로 구성하였다.

** 한국청소년개발원 선임연구원

대부분의 유럽 국가들의 청소년실업률이 전체 실업률에 비해 약 두 배 정도 높았던 반면에, 오스트리아, 독일, 스위스, 네덜란드에서의 청소년실업률은 전체 실업률과 거의 차이를 보이지 않았다. 이러한 양상은 1970년대 말에서 1990년대 말까지 실질적인 변화를 보이지 않았다.

독일어를 사용하는 일부 국가들을 중심으로 하는 도제제도¹⁾ *apprenticeship*는 이러한 노동시장의 혜택을 청소년들에게 지속적으로 보장하면서 청소년실업을 상대적으로 매우 낮은 수준으로 유지하고 있었다. 또한 일본과 같은 OECD의 아시아 회원 국가에서도 청소년실업률이 상대적으로 낮는데, 많은 청소년들이 사전에 특정한 직업훈련과정 없이 정규 직원으로 고용되고 있으며, 주로 기업 내의 현직훈련을 통하여 직업적 기능을 형성하는 것이 지배적인 현상으로 나타나고 있다.

그러나 실제로 1990년대 중반에는 청소년 연령 집단의 과반수 이상이 교육이나 훈련분야에서 활동하고 있었기 때문에 유럽연합 회원국가의 평균으로 볼 때 약 10%만이 실업상태에 있는 것으로 기록되고 있다. 훈련과 교육 프로그램을 추가적으로 제공하고 실업청소년들을 포함하는 어려운 청소년들에게 고용기회를 창출하는 대책과 교육기회를 확대하는 추세는 15~24세 청소년들 사이의 실업률을 그러한 수준으로 유지시키게 하였다. 결과적으로 유럽에서의 경험은 교육 성취도를 높이는 것을 통해서 실업을 줄일 수 있음을 보여주고 있으며, 또한 실업을 줄이는 교육의 효과는 단기적이지 않고 보다 장기적으로 나타나고 있음을 알 수 있다(Teichler, 1999: 21~23).

2. 학교에서 직장으로의 이행

유럽 회원 국가에서 교육에서 고용으로의 이행은 1970년대에서 1990년대까지의 기간 동안에 매우 중요한 변화가 있었음을 보여주고 있다. 첫째, 교육기회의 확산의 결과로 직업준비교육 *pre-career education*을 받는 평균 연령이 증가하였다. 중학교 교육을 받는 즉시 고용체계에 접근하는 청소년들의 수는 실질적으로 감소하였으나 고등교육기관에 등록하는 청소년들은 현저히 증가하게 되었다. 1996년에 21개의 유럽 회원국가 평균으로 볼 때 16세의 90%, 17세의 84%, 18세의 73%, 19세의 53%, 20세의 42%가 교육·훈련기관에 등록한 것으로 나타났다. 둘째, 교육과 고용 사이의 탐색 시기는 더 길어졌다. 셋째, 처음 고용된 일정 기

1) 도제제도에서는 해당 직업에 필요한 기술을 얻는 댓가로 청소년 임금과 성인 임금을 분리 가능하도록 하고 있다.

간동안에 어느 정도의 복합적인 지위 *mixed statuses*가 발생한다. 즉, 시간제 고용, 단기계약 고용, 임시고용, 전일제나 시간제 교육과 훈련의 추가적인 선택 등이 중요한 고용수단으로 생겨나게 되었다. 넷째, 청소년실업이 증가하게 되었다.

전체적으로 볼 때 비록 교육에서 고용으로의 이행 시기가 더 길어졌을지라도 국가간에는 그 차이가 실재하는 것으로 나타났다. 고등학교에의 등록률 차이는 시간이 지나감에 따라 감소한 반면, 제3의 교육 *tertiary education*에서의 차이는 상대적으로 안정적으로 나타났다. 또한 통계상으로 시간제 고용, 단기 고용 등의 혼합된 지위의 출현은 유럽 국가들 사이에서 실질적인 변화를 보여주고 있다.

또한 학교에서 직장으로의 이행을 촉진하기 위한 대응책을 보면 국가간에 실질적인 차이를 보이는 것으로 나타났다. 첫째, 앵글로색슨 국가에서 각종 학교와 고등교육기관은 진로지도에서 매우 적극적인 활동을 하며 특히 고등교육기관은 졸업생의 취업알선에서 매우 두드러진 역할을 수행하고 있다. 둘째, 북유럽국가와 프랑스, 독일, 네덜란드와 일부 인접국가에서는 대규모 공공고용제도 *public employment systems*를 마련하여 청소년 진로 지도와 취업알선에서 주요한 역할을 수행하고 있다. 셋째, 오스트리아, 독일 및 스위스에서는 사용자들이 도제제도를 피고용인을 선별하는 분류장치로 이용하고 있기 때문에 도제제도가 고용으로의 이행을 촉진시키고 있다. 넷째, 북유럽 국가와 기타 일부 유럽 국가에서는 청소년실업을 일정한 범위 내에서 유지시키기 위하여 다양한 공공고용대책을 채택하고 있다.

한편, 실업률, 실업기간, 그리고 고용조건(시간제 고용과 단기계약)에 대한 대책과 관련하여 교육에서 고용으로의 이행 유형을 살펴보면 다음과 같다(Bédoué and Giret, 1998: 11-12). 첫째, 오스트리아, 독일 및 룩셈부르크에서 청소년실업과 장기적으로 지속되는 현상은 상대적으로 적게 나타나고 있다. 또한 청소년들의 시간제 고용은 상대적으로 적지만 단기계약은 어느 정도 이루어진다. 둘째, 덴마크, 스웨덴, 영국 및 네덜란드에서는 청소년실업이 다소 높지만 상대적으로 단기적으로 나타난다. 정책적으로 실시되는 청소년을 위한 시간제고용과 단기계약은 광범위하게 확산되어 있다. 셋째, 벨기에, 프랑스, 아일랜드, 포르투갈에서의 청소년실업률은 앞의 두 집단의 국가들에 비해 높으며, 실업기간도 종종 길게 나타나고 있다. 시간제 고용은 자주 이루어지지는 않지만 대부분의 국가에서 청소년간의 단기계약은 매우 두드러진 현상으로 나타난다. 넷째, 이탈리아, 그리스, 스페인은 청소년실업이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 청소년과 성인 노동력 모두에서 장기실업이 자주 발생하며 시간제 고용과 단기계약은 드물게 나타난다. 다섯째, 핀란드에서 청소년실업률은 매우 높지만 주로 단기적으로 이루

어진다. 많은 청소년들이 시간제 고용과 단기계약에 의해서 고용된다. 이러한 결과는 북유럽에서의 적극적인 청소년고용정책이 장기실업을 줄이게 된다는 것을 분명하게 반영하고 있으며, 또한 안정적인 상근직 고용을 통해서 실업을 줄일 수 있다는 것을 볼 수 있다(Teichler, 1999: 23~25).

3. 청소년 고용 창출 프로그램의 유형과 특성

유럽 대부분의 국가에서의 고용촉진프로그램은 미국에서와 같이 고등학교 중도탈락자를 주요 대상으로 하고 있지 않고 많은 졸업생들이 포함되어 있으며 북미에서 일반적으로 대상으로 삼고 있는 10대 집단보다 광범위한 청소년 연령집단에 초점을 맞추고 있다. 그 사례로 스웨덴에서는 프로그램을 처음에는 16~19세 연령을 대상으로 했으나 1990년에는 19~25세로 확대하였으며, 청소년실업률이 특히 높은 스페인, 프랑스, 이탈리아와 같은 국가에서는 일부 프로그램 대상이 29세까지로 확대된 바 있다. 또한 이러한 프로그램은 양적으로 매우 많고 다양하여 고용촉진계획 *employment promotion schemes*과 단순한 훈련계획 *training schemes*으로 구분하기 어려운 측면도 있다.

프랑스, 스페인, 스웨덴, 영국 등의 유럽국가에서 1980년대 이래로 청소년들을 대상으로 수행되어 온 주요 고용촉진프로그램은 시장부문에서의 보조금 프로그램(순수보조금) *pure subsidies*, 비시장부문(공공부문과 비영리부문)에서의 임시직 고용 보조금 프로그램 *temporary subsidised jobs*, 훈련을 포함하는 사내 고용프로그램(혼합보조금) *mixed subsidies*, 어느 정도 보조금 고용 형태로 볼 수 있는 훈련계획 *training schemes*으로 분류할 수 있다.

시장부문 *market sector*에서 순수 고용 보조금 프로그램이 이루어지는 상황은 분명하게 파악된다. 이러한 프로그램은 다양한 형태의 재정 지원에 기초하게 된다. 유럽에서는 미국에서처럼 세금대부계획 *tax credit scheme*은 드물며 대개 고액총괄지불 *lump-sum payment*이나 임금에 대한 일정 비율, 혹은 사회보장비용의 일부분 또는 완전 면제 등의 직접적인 임금보조금을 통해서 이루어진다. 그러나 대부분의 재정 지원은 프랑스와 스페인의 경우에서처럼 정규 노동계약을 깨뜨리는 특정 조항과 결부되어 있다. 특히 스웨덴에서 보조금 고용의 수혜자들은 임금 조건에서 다른 노동자들과 똑같은 집단 협상 규칙에 의해서 보호되고 있었으나 1990년대 초기의 청소년실습프로그램 *Youth Practice*의 도입은 최초로 이러한 규칙을 깨고 청소년 수혜자들의 임금 수준을 낮췄을 뿐만 아니라 사회보험 적용도 똑같이 받지 못하게 한 경우가 있다.

표 1 : 시장부문에서의 보조금 직업(순수보조금)

국가	프 로 그 램	대 상	내 용
프랑스	청소년긴급계획Plan d'Urgence pour les Jeunes(1986~1987)	25세 이하의 청소년	사용자의 사회보장비용 삭감(또다른 고용정책에 의해서 퇴출되는 청소년들의 경우 50%, 기타 청소년의 경우 25%)
	사회분담금 면제프로그램Exo-Jeunes(1991~1994)	자격중이 없는 25세 이하의 청소년	사용자의 사회보장비용의 삭감(1년간 100%, 그 다음해 6개월간 50%, 최저 임금의 120%까지)
	청소년직업체험프로그램Aide au Premier Emploi des Jeunes (APEJ)(1994~1996)	실업 보상 차원의 직업을 가져 본 경험이 없는 청소년	사용자들에게 첫번째 9개월 동안 매달 1,000프랑 지급
영 국	청소년노동자계획Young Worker Scheme(YWS)(1982~1986)	18세 이하의 중도탈락자	주당 40파운드 미만으로 지급되는 직종에 대하여 사용자에게 주당 15파운드의 보조금 지급(40~45파운드 지급되는 직종에 대해서는 7.50파운드 지급)
	신규노동자계획New Workers Scheme(1986~1988)	20세 이하의 청소년	55파운드 미만 지급되는 직종에 대하여 사용자에게 주당 15파운드의 보조금 지급
스페인	임시고용계약프로그램Contratos Temporales de Fomento del Empleo(1985~1994)	청소년들만을 위한 프로그램은 아니지만 주로 청소년을 고용하는데 사용됨	사용자들은 유동성이 높다는 이점을 갖게 됨(6개월 동안이지만 3년까지 갱신할 수 있음)
	중신고용계약프로그램Contratos Permanentes de Fomento del Empleo(1985~1988)	불특정 기간의 프로그램에 고용된 26세 이하의 청소년	사용자들에게 청소년의 1년 평균 임금의 1/2에 해당하는 금액 지급
스웨덴	채용보조금프로그램Recruitment Grant	청소년에게만 한정되지 않음	실업자들을 고용하는 첫번째 6개월 동안 임금의 50% 지급

비시장부문non-market sector에서의 임시 고용도 쉽게 파악될 수 있다. 이러한 프로그램은 확실히 고용촉진 프로그램에 속하지만 청소년만을 위해 만들어진 것이 아니다. 프랑스의 지역사회공동사업 프로그램Travaux d'Utilité Collective은 초기에 26세 이하의 청소년들만을 위한 것이었지만, 그 뒤를 이은 1990년의 프로

그램 *Contracts-Emploi-Solidarité*에서는 장기실업자를 포함하는 가장 큰 어려움을 겪는 모든 집단으로 확대되었다. 스웨덴의 구제고용 *Relief Works*도 청소년만을 위해 마련된 프로그램이 아니며 비시장부문에 한정되지도 않은 프로그램이다.

표 2: 비시장부문에서의 보조금 직업

국가	프 로 그 램	대 상	내 용
프랑스	지역사회공동사업 프로그램 <i>Travaux d'Utilité Collective</i> (TUC)(1984~1990)	16~21세 사이의 청소년 또는 1년 이상 실업상태에 있다면 26세까지로 확대됨	훈련생의 지위를 가지며 사회적 보호를 적게 받고 낮은 임금을 받는다. 임금의 30%는 중앙 정부에 의해서 지급된다. 예외적인 경우를 제외하고 최대 기간은 1년이며 비시장부문에 한정된다.
	지역사회연대고용 프로그램 <i>Contrats Emplois-Solidarité</i> (CES)(1990-)	TUC를 대체한 프로그램으로서 어려움을 가진 집단(특히 장기 실업자)에까지 확대됨	최저임금에 기초해서 시간에 따라 지불되는 반일제 고용 프로그램으로 예외적인 경우를 제외하고 최대 기간은 1년이며 비시장부문에 한정된다.
	청소년고용프로그램 <i>Emplois-Jeune</i> (1998~)	26세까지의 청소년 또는 실업보상의 자격을 갖지 못한 사람들을 의 경우 30세까지 확대됨	산업체 공동 협약에 따르는 임금이 지불되며 기간은 5년을 넘지 않으며 비시장부문에서의 이러한 직종은 정규 시장에 존재하지 않는 새로운 서비스를 제공해야 한다.
스웨덴	구제고용프로그램 <i>Relief Works</i> (1933~)	청소년들에게만 한정되지 않으며 1984년까지는 비시장부문에만 한정되지 않았음. 1992년부터는 25세 이하의 청소년들에게는 자격이 주어지지 않음	중앙 정부에서는 6개월 간의 임금의 50%~80%를 지급한다.
	청소년고용프로그램 <i>Youth Jobs</i> (1982~)	16~17세의 청소년	비시장부문에 한정되지 않으며 전액 보조금이 제공되는데, 사용자들은 보조금을 받고 청소년들은 수당을 받는다.
	청소년단체프로그램 <i>Youth Teams</i> (1984~1989)	18~19세의 실업 청소년	하루에 4시간 공공부문에서의 100% 보조금 노동을 제공한다. 1989년에는 고용기회프로그램 <i>Job Introduction Opportunities</i> 에 의해서 대체되었다.

사내 훈련 프로그램 *In-firm Training Programmes*의 지위는 훨씬 불확실한 것으로 나타나고 있다. 노동계약을 수반하는 일부 계획은 넓은 의미에서 보조금 고용 *Subsidised Jobs* 혹은 혼합 보조금 고용 *Mixed Subsidy*으로 볼 수 있는데, 훈련의 댓가로 자금지원이 이루어진다.

표 3: 훈련을 포함하는 보조금 프로그램

국가	프 로 그 램	대 상	내 용
프랑스	도제계약 <i>Contrat d'Apprentissage</i>	15~25세의 청소년	청소년들은 기업 내부의 모니터링과 외부 훈련센터 등을 통해서 훈련을 받으며 사용자들은 사회보장비용의 일부를 면제받고, 1993년 이후에는 세금 감면과 채용 시에 일시불을 지급 받는다. 청소년들은 최저임금과 연령에 따라 임금을 받으며 기간은 3년까지이다.
	자격인정계약 <i>Contrat de Qualification(CQ)</i> (1984~)	16~25세의 청소년	청소년들은 기업 내부의 모니터링과 외부 훈련센터 등을 통해서 훈련을 받으며 사용자들은 사회보장비용의 일부를 면제받고 시간당 60프랑의 훈련보조금을 받는다. 1993년 이후에는 채용 시에 일시불을 받는다. 청소년들은 최저임금과 연령, 기간에 따라 임금을 받으며 최대 기간은 2년이다.
	직업적응계약 <i>Contrat d'Adaptation</i> (1984~)	15~25세의 청소년	청소년은 사내 훈련을 받으며 사용자들은 사회보장비용의 일부를 면제받고, 훈련보조금을 받으며 1993년 이후에는 채용시에 일시불을 받는다. 청소년들은 최소한 최저임금에 기초해서 임금을 받거나 그들 자격에 대응하는 계약 임금의 최소 80%를 받는다. 최대 고용기간은 1년이다.
스페인	도제계약 <i>Contrato de Aprendizaje-formation</i>	졸업증서를 갖고 있지 않은 21세 이하의 청소년	효과적인 훈련을 제공하는 대가로 사용자들은 사회보험비의 상당 부분을 삭감받으며 청소년들은 최저임금을 받는다.
	실습계약 <i>Contrato de Practicas</i> (1981~)	29세 이하의 청소년, 최대 2년 동안 교육제도 밖에 있었던 졸업생	사용자들은 최대 2년 동안 사회보험비의 상당 부분을 삭감 받는다.

다른 프로그램들은 훈련 계획 *training schemes*의 지위를 갖지만 실제로는 기업에 의해서 보조금 고용으로 사용된다. 다른 말로 표현하면 혼합보조금프로그램과 단순한 사내훈련프로그램 간의 경계선은 명확히 그어질 수 없다고 볼 수 있다. 예를 들어 프랑스의 경우에 자격안정계약 *Contrat de Qualification*, 직업적응계약 *Contrat de d'Adaptation*, 도제계약 *Contrat d'Apprentissage*과 같은 교실-현장 교환 훈련 프로그램도 노동부의 공식적인 직업분류에서 청소년들에게 청소년직업체험프로그램 *Aide au Premier Emploi des Jeunes*, 사회분담금 면제 프로그램 *Exo-Jeunes Scheme*이나 공공부분의 임시직 고용프로그램 (TEU, CES)을 제공하는 순수 고용 보조금 프로그램과 같이 보조금 직업으로 분류된다.

이와 유사하게 청소년직업체험프로그램 *Stage d'Initiation à la Vie Professionnelle*도 보조금 고용 프로그램으로 볼 수 있다. 스웨덴에서 직업 경험이 없는 졸업생 소지자를 대상으로 하는 현장훈련 프로그램인 청소년실습프로그램 *Youth Practice*도 사실상 고용촉진 프로그램으로 보여지고 있다.

표 4: 보조금 고용의 형태와 유사한 훈련계획

국 가	프 로 그 램	대 상	내 용
프랑스	청소년직업체험프로그램 <i>Stage d'Initiation à la Vie Professionnelle</i> (SIVP)	직업 경험이 없는 16~25세의 청소년	현장훈련의 대가로 최소 임금 이하의 매우 낮은 임금을 받는다. 훈련 기간은 3~6개월간이다.
영 국	청소년훈련계획 <i>Youth Training Scheme</i> (YTS)(1983~1990) 청소년훈련프로그램 <i>Youth Training</i> (1990~)		사내훈련 프로그램으로 사용자에게 의해서 감독되고 현직훈련과 기업 외부에서의 훈련(13주)의 대가로 중앙 정부에서 비용을 지불한다. 훈련생들은 수당(1980년대 초에 주당 26파운드)을 받는다.
스웨덴	청소년실습프로그램 <i>Youth Practice</i> (1992~1995)	18~25세의 실업 청소년	중앙 정부에서 계약 임금 미만의 수당을 지급하며 1994년부터는 사용자들은 비숙련 노동자 비용의 10% 미만에 해당하는 1,000크로네를 중앙 정부에 지불하고 있다. 1995년에는 이 프로그램은 고용계획 <i>Work Place Introduction Scheme</i> 에 의해서 대체되었고 20세 이상의 모든 실업자들에게 개방되었다.

영국의 청소년훈련계획 *Youth Training Scheme*과 청소년훈련프로그램 *Youth Training*은 공식적으로는 훈련 프로그램으로 계획되었지만 노동조합에서는 이러한 프로그램을 사용자들이 값싼 노동을 얻게 할 수 있는 단순한 제도로 여긴다. 그러나 사실상 이러한 프로그램에 대한 고용 창출 효과가 나타나고 있지 않기 때문에 훈련계획 *training schemes*으로 분류하는 것이 보다 합리적이라고 보여지고 있다(Gautie, 1999: 8~12).

4. 청소년 고용 프로그램의 평가

1) 시장부문에서의 청소년 고용

훈련이 수반되지 않는 단기적이고 폭넓은 대상을 목표로 하는 경우의 보조금에 대한 효과는 상대적으로 제한적인 것으로 나타났다. 미국과 유럽의 연구에서 그러한 보조금은 프로그램 수행 후의 임금과 고용률을 측정한 수혜자의 고용가능성 *employability*에 지속적인 효과를 보이지 못하고 있음을 나타내고 있다. 더욱이 그들은 비숙련 직업에서 일자리 변화를 가속화하여 직장 탐색이 매우 제한된 직업시장에 부정적으로 낙인될 위험 가능성이 크다. 이러한 유형의 프로그램은 순 고용창출 *net job creation*이 상대적으로 작은 반면, 전체 손실 효과는 크다고 볼 수 있다. 이러한 효과를 기업 규모별로 보면 대규모 기업의 경우에는 사중손실효과²⁾ *deadweight loss effect*가 의심되며 소규모 기업의 경우에는 순 고용창출이 보다 크지만 자금 지원이 필요한 때에 제한적으로 이루어지고 있다는 사실이 노동자의 일자리 변화를 가속화시키고 청소년들을 불안정하고 미래진로에 대한 전망이 없는 저 임금 직종에 가두어 놓게 한다. 결국에는 청소년들을 낙담하게 하여 노동시장으로부터 물러서게 된다. 또한 최저임금이나 공동으로 설정한 임금으로 인하여 너무 높은 노동 비용의 구조적인 문제가 있을 때 일시적인 보조금은 노동 비용의 지속적인 조정을 대체할 수 없다는 점이 지적되고 있다.

2) 공공부문에서의 임시직 고용

1980년대 이래로 OECD 국가에서는 공공부문의 임시직은 감소되어 왔다. 그러나 과거 20년의 경험을 보면 그러한 고용은 생각보다는 훨씬 덜 부정적이다. 잠재적으로 이러한 유형의 프로그램들은 많은 부정적인 효과를 보이고 있다. 프

2) 구제노동이 없을 때 프로그램에 참여하지 않은 다른 정상적 근로자가 취업했을 일자리를 구제노동 참가자가 차지함으로써 발생하는 축출효과인 직접적 구축효과에 대하여, 간접적 구축효과로 구제노동이 임금 하락 압박을 약화시킴으로써 사중손실을 발생시킨다.

랑스의 경우에 단기적으로 실업률을 줄이기 위해서 단순히 사람들에게 일자리를 주어 수혜자들의 고용가능성을 보다 향상시키지 못하고 실업상태에 있을 때와 비교해서조차도 자본비용의 상실과 낙인효과 때문에, 그리고 그들을 저급료의 직종에 가두게 함으로써 고용가능성을 향상시키지 못하는 점을 암시하고 있다. 그러나 다른 평가에서는 그러한 지속적인 효과는 작거나 존재하지 않는 경향을 보이고 있다(Gautie, 1999: 26~28).

II. 미국의 청소년 노동시장 변화와 고용정책

1. 학교에서 직장으로의 이행

현재 미국 청소년들의 학교에서 직장으로의 이행 시기의 실업 상황은 20년 전과 비슷한 모습을 보이고 있다. 1978년 12월의 십대 남성의 실업률은 16.6%이었던 반면에, 1998년 12월에는 16.4%로 나타났다. 또한 1978년의 십대 남성의 실업률이 5%였으나, 1997년에도 16~24세 남성의 4.3%이 실업 상태에 있었다.

실업기간에서도 과거 20년 이상 동안 변화하지 않은 것으로 나타났다. 1978년에 16~24세의 청소년 노동자들의 약 10%가 6개월 이상의 실업상태에 있었는데, 1998년에는 9%였다. 또한 20년 전에 고등학교를 졸업하지 못한 20~24세의 청소년들은 고등학교를 졸업한 청소년들보다 실업을 경험할 가능성을 거의 2배나 가지고 있는 것으로 나타났다. 20년 후에 노동통계국 *Bureau of Labor Statistics*에서는 청소년에 관한 전국 종단조사 자료를 통하여 비슷한 패턴을 발견하였다. 이 조사에서는 1979년에 14~22세인 남녀 청소년 9,964명을 추적하였는데, 1996년에 수집한 자료에서 고등학교를 중퇴한 1995년 현재 31~38세의 성인들 과반수 이상이 1991~1995년 사이에 최소 한차례의 실업을 경험한 적이 있었으나 대학 졸업자들의 경우에는 단지 과반수에 불과한 것으로 나타났다.

구직활동 *job shopping*도 20년 전처럼 활발하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 20년 전에 29세까지의 남성들은 평균 10개의 직업을 가졌었는데, 1990년대에도 18~32세의 남성들이 평균 9개의 직업을 가졌고 18~27세의 여성은 평균 8.3개의 직업을 가졌으며, 이는 인종별, 성별, 교육배경별로도 거의 차이가 없는 것으로 나타났다.

인종과 교육배경에 의한 노동시장의 경험에서도 과거 20년 전과 같이 분명한 차이가 있는 것으로 나타났다. 남자 고등학교 중도탈락자들은 노동시장에 진입

한 초기 해(1991~1995년)에 실업상태에 있었던 기간이 대학 졸업자들보다 4배나 되는 것으로 나타났으며, 인종별로는 흑인이 백인보다 대학을 제외한 모든 교육 수준에서 2배나 많은 것으로 나타났다. 이를 통해 여자와 흑인의 경우 교육을 받음으로써 고용기간의 비율이 증가하게 되는 것을 알 수 있었다.

한편, 기술은 반드시 형식적인 학교교육에서만이 아니라 훈련의 형태로 현장에서 습득될 수 있으나, 많은 연구에서는 공식교육을 받은 피고용인들이 기업에서 제공하는 훈련을 받을 가능성이 훨씬 더 많다는 것을 보여주고 있다. 교육수준이 높은 사람들은 사용자들이 제공하는 훈련을 받을 가능성이 더 많은 반면, 최소한의 교육만을 받은 사람들은 일단 노동시장에 진입하면 인간자본(*Human Capital*)의 질을 개선하는 데 매우 어려움을 보이고 있다. 25세까지의 청소년을 대상으로 한 미국에서의 한 사례에서는 고등학교 졸업자들이 고등학교 중도탈락자들보다 현직훈련을 2배나 더 받은 것으로 나타났다.

청소년 고용률은 십대에서 1978년에 48.3%에서 1998년에 45.1%로 떨어졌고, 인종별로는 흑인이 1998년에 30.1%로 백인의 48.9%보다 훨씬 낮게 나타났지만 흑인의 십대가 유일하게 상승한 집단으로 볼 수 있다. 그러나 청소년 고용률의 변화는 교육진학률과 관련하여 살펴보는 것이 필요하다. 20년 전과 현재의 16~24세 청소년의 가장 큰 차이는 재학중인 청소년의 비율이라 할 수 있는데, 이러한 청소년들의 비율이 급속하게 증가해 왔음을 볼 수 있다. 이는 많은 청소년들, 특히 여자 청소년들이 중등 후 교육(*Post-Secondary Education*)을 받고 있으며 고등학교 중퇴율이 감소하고 있다는 데 그 원인이 있다고 볼 수 있다.

이를 통계상으로 살펴보면, 1980년에는 여자 고등학교 졸업자의 51.8%, 남자 고등학교 졸업자의 46.7%가 대학에 진학한 반면, 1997년에는 각각의 졸업자 70.3%와 63.5%가 대학에 진학한 것으로 나타났다. 이를 인종과 민족별로 자세히 살펴보면, 1980년부터 1995년까지의 고등학교 졸업자의 대학 입학률은 백인이 49.9%에서 65.8%로, 흑인이 41.8%에서 51.4%로, 그리고 히스패닉계는 49.9%에서 51.1%로, 모든 인종, 민족 집단별로 입학률은 높아졌지만, 그 중에서 백인의 경우가 가장 높았으며 히스패닉계는 거의 변화하지 않은 것으로 나타났다. 고등학교 중도탈락률은 모든 인구집단, 특히 흑인 비히스패닉계 남성(1972년 22.3%, 1996년 13.5%)에서 감소한 것으로 나타났다. 따라서 미국 청소년 고용률 감소 원인의 일부분은 노동시장에 진입하는 청소년들이 학교에 머무름으로써 지체되는 것을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

한편 교육수준별 고용 소득을 보면, 고등학교 졸업자에 대한 여자(남자) 대학 졸업자의 소득 비율은 1979년의 1.44(1.29)에서 1995년에는 1.69(1.67)로 높아진

것으로 나타났으며, 미국에서 고등학교 이후의 교육을 통하여 한 해에 얻는 수입은 5~10%까지 증가하는 것으로 밝혀지고 있다.

학교에서 직장으로의 이행 과정을 보면, 16~25세 청소년의 55%가 재학 중이지만 그들 중 많은 청소년들이 노동시장에서 활동하고 있어 청소년들의 학교에서 직장으로의 이행 시기가 언제 시작되었는지를 알아보는 것은 매우 어렵다. 고용된 청소년들에는 고등학교 재학생의 약 1/3, 2년제 대학 재학생의 약 2/3, 그리고 4년제 대학 재학생의 약 1/2가 포함된다. 또한 대학 재학생 중의 15% 이상이 시간제 학생이며 이들 중 대다수(84.4%)가 대학에 다니며 일하는 것으로 나타났다. 미국에서의 학교와 직장간의 이행 과정에서 일부 학생들은 학교에서 직장으로 이행하고, 다른 학생들은 학교와 직장을 동시에 다니며, 또 다른 사람들은 직장에서 학교로 이행하기도 하는 복잡한 양상을 보이고 있다(Lynch, 1999: 3~5).

2. 청소년 고용 프로그램

미국에서의 청소년 고용 프로그램의 현대적인 역사는 1965년 빈곤과의 전쟁을 목적으로 설립된 근린 지역사회 청소년봉사단 *Neighborhood Youth Corps*(NYC) 으로부터 출발한다. 근린 지역사회 청소년봉사단에는 422,000명의 청소년들이 등록되어 있고 그 중에서 40%는 학교에 다니지 않는 청소년들이었다. 1960년대 중반의 폭동에 대한 의회의 대응은 NYC 참여자들을 1백만 명 이상으로 확대하는 것이었는데, 여름고용프로그램 *Summer Jobs*의 형태를 통해서 이루어졌다. 1992년에는 로스엔젤레스 *Los Angeles* 폭동에 대응하여 여름고용프로그램을 확대하였다. 1977년의 청소년고용시범사업법 *Youth Employment and Demonstration Projects Act*에서 절정을 이루지만 종합고용훈련법 *Comprehensive Employment and Training Act* 시기에는 연방 정부에서 청소년 고용 관련 프로그램에 자금을 제공하여 다양한 직업 체험 프로그램과 고용 창출 프로그램을 후원하였다. 1970년대 중반에 노동부에서는 직업 체험 프로그램이 주요 실업자들의 장기고용과 소득을 향상시켰는지를 조사하기 위하여 주요 연구시범사업인 지원고용프로그램 *Supported Work*을 출연하였는데, 프로그램의 산출물의 판매는 임금과 훈련비용을 지불하는데 도움을 줄 수 있었다.

1980년대 초 이후로 연방 정부에서는 청소년 고용 창출에는 강조를 덜 두었지만 일부 프로그램들은 그대로 남게 되었다. 아직까지 여름 프로그램 *Summer Program*은 저소득 청소년들에게 거의 9억 달러의 비용으로 500,000개 이상의

일자리를 만들어 주었다. 1990년의 전국·지역사회서비스법 *The National and Community Service Act*을 통하여 18~25세의 중도탈락 청소년들에게 고용 기회를 확대하는 방법의 하나로 청소년 환경보존 봉사단 프로그램 *Conservation and Youth Service Corps*을 출연하였다. 1993~1994년의 프로그램에서는 100개의 봉사단이 기금을 출연 받았다. 1993년에는 지금 현재 청소년들에게 18,000개의 일자리를 제공하고 있는 또 다른 지역사회 봉사 프로그램인 미국청소년봉사단 *Americorps*을 만들었다. 미국청소년봉사단의 참여자들은 전국·지역사회 봉사단체 *Corporation for National and Community Service*로부터의 보조금을 통하여 연방, 주 및 지역기관에 의해서 고용된다. 다른 연방 고용 프로그램과 달리 미국청소년봉사단은 청소년들의 소득수준에 구애받지 않고 다양한 교육수준과 소득수준을 가진 청소년들을 참여시킨다. 1996~1997년 기간 동안의 미국청소년봉사단의 자원봉사자들은 교육비, 건강보험, 아동보호비용 등으로 5,000달러의 비용을 지불하고 그 이외에 약 8,000 달러의 수당을 받았다. 간접비를 포함하여 전체 프로그램 비용은 1년에 참여자 1인당 20,000달러 이상에 달하였다.

1993년에는 도시주택개발부 *Department of Housing and Urban Development*에서 100명 이상의 후원자들이 2,000~3,000명의 어려운 청소년들에게 주로 건설부문에서의 훈련 및 직업체험을 제공하는 청소년건설프로그램 *Youthbuild*라는 고용창출 프로그램을 후원하기 시작하였다. 또한 연방 정부에서는 대학생들을 대상으로 수십만의 직업을 지원하도록 도움을 주었다.

어려운 청소년을 목표로 한 임금 보조금은 특정 직업 세금대부 프로그램 *Targeted Jobs Tax Credit(TJTC)*의 통과로 1978년에 시작되었다. 특정 직업 세금대부 프로그램은 실업이 경기적³⁾ *cyclical* 문제에서 구조적⁴⁾ *structural* 문제로 전환할 때인 1978년에 카터 행정부에서 고용을 증가시키기 위하여 사용자들에게 주었던 신규 직업 세금감면 프로그램 *New Jobs Tax Credit*을 대체한 프로그램으로 경제적으로 어려운 청소년, 공공지원 대상자, 베트남전 때의 퇴역군인, 전 범죄자, 직업적 재활이 필요한 장애인만을 대상으로 하고 있다. 1978년 첫 시행 시기에 첫째 임금인 6,000달러(1998년 비용으로 12,000달러 이상이 되는)의 1/2 그리고 두번째 해에는 1/4을 보조금으로 지원하였다. 1986년의 세금개혁법에서는 보조금을 첫 해 임금에 한해서 40%를 지급하는 것으로 제한하였다. 1980

3) 경기적 실업은 경기변동 *business cycle*과 관련되는 것으로 생산물시장의 총수요가 위축될 때 실질임금의 하방 경직성으로 인한 노동수요의 감소 때문에 나타나는 것으로 경기변동에 의한 실업은 실질실업이 장기균형실업을 이탈하여 변동한다(김형만 외, 1998:33).

4) 구조적 실업은 연속적인 경제적 변동에 의해서 역전되지 않는 즉 거시경제에 직접적으로 영향을 받지 않는 실업의 부분으로 정의되며 노동수요와 공급에 영향을 미치는 구조적 요소에는 노동력의 인구구성, 노동시장 규제 및 제도, 고용보호제도, 실업보장제도 등이 포함된다(김형만 외, 1998:35).

년대 중반까지 이 프로그램에 의해서 약 9%가 고용되었으며, 이러한 보조금은 사용자들이 그들이 원하는 사람들을 고용하는 데에만 사용했기 때문에 시간이 흐름에 따라 축소되었다(Lerman, 1999: 7~8).

3. 청소년 고용 프로그램의 효과

청소년을 대상으로 하는 직접적인 고용 창출 프로그램에 대한 전통적인 견해는 회의적으로, 비용이 많이 소요될 뿐만 아니라 정규 노동시장에 통합되기도 어려운 것으로 보고 있다. 하지만 일부 어려운 집단에게서는 다른 모든 가능성이 좌절되었을 때 직업을 가질 수 있는 유일한 방법임을 보이고 있다. 미국에서는 이러한 프로그램의 효과가 각각의 프로그램에 따라 다르게 나타나고 있음을 볼 수 있다(Lerman, 1999: 8~14).

1) 어려운 청소년에 대한 순 고용 효과

비영리기관에서 고등학교 중퇴자를 포함하는 주요 실업자를 대상으로 하는 지원고용프로그램은 건설, 제조업, 서비스업, 사무직에서 일자리를 제공하였는데, 일자리를 얻는데 커다란 영향을 미친 것으로 나타났다. 첫번째 3달 동안에 이 프로그램에 참여하지 않은 고등학교 중퇴자들 중 29%만이 일하고 있는 반면에, 프로그램에 참여한 고등학교 중퇴자들은 90% 이상이 일자리를 갖게 되어 이 프로그램에 의해서 제공된 3개의 일자리 중에서 순수하게 2개의 일자리가 증가하게 되었다는 것을 알 수 있었다. 그러나 이러한 증가는 그 이후에는 점차로 줄어드는 경향을 보였다. 프로그램은 실업률이 10% 이상이 되는 심각한 경기후퇴 시기인 1975년에 시작되었으나 1977~1978년의 회복 시기에는 대부분의 참여자들이 빠져 나오게 되었다.

청소년 환경보존 봉사단 프로그램 *Conservation and Youth Service Corps*은 대중에게 유익한 상품과 서비스를 생산하고 직업 윤리와 대중 서비스 정신을 고취하고 직업과 관련한 기능을 향상시킨다는 목적을 가지고 있었다. 1993~1994년에 약 100개의 봉사단 프로그램을 출연하였는데, 일자리의 70%는 비영리기관의 후원으로, 그리고 나머지 30%는 정부기관에 의해서 이루어졌다. 청소년들은 아동의 개인지도에서부터 아동보호, 환자 호송, 고속도로 주변의 나무심기, 건물 복구, 공원 개선 등을 지원하는 일에 참여하였다. 이러한 프로그램의 순 고용 창출은 총 고용의 30%로 나타났다. 순 고용효과는 흑인과 히스패닉계 남성 참여자들에게서 더 높은 효과가 있었고 백인 남성 참여자들은 그 효과가 낮은 것으로 나타났다.

로 나타났다.

청소년 인센티브 부여 시험사업 *Youth Incentive Entitlement Pilot Projects* (YIEPP)은 빈곤 가정 청소년들을 그들이 고등학교를 졸업할 때까지 학교에 다닐 수 있게 하거나 중도탈락한 학생들을 학교에 다시 복귀할 수 있도록 보조금 직업을 제공하는 프로그램으로 대상 지역 16~19세의 청소년을 대상으로 하고 있었다. 1979~1980년 기간 동안에 YIEPP 프로그램의 고용률은 학기 중에는 22%의 대상 청소년을 고용하여 프로그램을 실시하지 않은 지역의 고용율보다 22%포인트 높은 것으로 나타났으며 여름 방학 동안에는 30~48%의 대체효과를 보인 것으로 나타났다.

2) 어려운 청소년에 대한 민간부문 보조금의 효과

직업훈련협력법 *Job Training Partnership Act* 프로그램은 정부보조금을 통하여 저소득, 실업청소년들에게 민간부문에서의 고용기회와 현직훈련기회를 제공하는 프로그램으로 1995년에 진행된 연구(Orr et al, 1995)에서 보면 이 프로그램에 참여한 청소년들의 30%가 실제로 보조금 직업을 갖게 되었음을 알 수 있다. 민간부문의 대체율이 다른 어려운 청소년들이 이용할 수 있는 직업에 대하여 기껏해야 한계효과만을 가지는 것을 감안하면 프로그램에 참여한 청소년들에 대한 보조금 직업은 이 기간 중에 참여하지 않은 청소년들 이상의 소득을 올려야 하지만 사실상 프로그램 기간 중에 참여한 경우와 참여하지 않은 경우가 비슷한 것으로 나타났다. 결과적으로 이 프로그램을 통한 고용 효과는 의미 있게 나타나지 못했음을 보이고 있다.

특정 직업 세금대부 프로그램 *Targeted Jobs Tax Credit*(TJTC)에 대한 효과는 23~24세의 청소년을 자격에서 제외한 1989년 초기의 법률 전후의 고용 추세를 조사함으로써 이루어졌다. 법률이 변화한 후에 경제적으로 어려운 23~24세의 청소년들이 그들의 고용률에서 경제적으로 어렵지 않은 23~24세의 청소년들에 비해서 감소한 반면 경제적으로 어려운 18~22세의 청소년들은 경제적으로 어렵지 않은 18~22세의 청소년에 비해 높게 나타났다. 이는 경제적으로 어려운 23~24세 청소년의 보조금 고용의 많은 부분이 그 집단의 순 고용을 나타내는 것이며 이 프로그램을 통하여 44%의 고용률 중 약 3% 포인트를 설명하고 있음을 알 수 있었다. 이 프로그램을 통하여 보조금을 받는 40~52%의 직업은 23~24세 청소년들에게 창출되는 고용 당 대략 1,500달러(1991년 기준)의 비용으로 순 고용을 창출하는 것이 된다. 이러한 청소년들이 1년에 최소 9,000달러의 소득을 올리는 것을 가정하면 하나의 직업에 소요되는 비용은 임금의 20% 미만이

되고 결국 이는 공공부문의 보조금 고용보다 훨씬 저렴한 비용으로 고용을 창출하게 되는 것이 된다.

1970년대 말 노동부에 의해서 후원된 2개의 실험에서는 임금보조금에 대한 효과가 그렇게 낙관적이지 못하다는 것을 보이고 있다. 청소년 인센티브 부여 시험사업 *Youth Incentive Entitlement Pilot Projects*와 관련한 측정에서 빈곤 청소년을 고용하기 위해서 부분 보조금(볼티모어 50%, 디트로이트 75%)과 100% 보조금을 임의로 혹은 지역에 따라 할당하였는데, 대규모 보조금이 제공될 때일 지라도 보조금 자격을 가진 기업 중에서 일부만이 빈곤 청소년을 기꺼이 고용하려 하였고 대부분이 보조금 비율에 민감하였다. 이는 최소한 일부 직업이 목표 집단의 새로운 직업을 나타내고 있음을 의미한다. 보조금 비율이 50%에서 100%로 높아지는 경우 일자리 수는 100개의 기업 당 7.5개에서 20.1개로 증가하였다. 50%의 보조금은 새로운 일자리를 창출하지 못하고, 100%의 보조금일 경우에 약 20명의 임금 혹은 평균 임금의 1.55배로 약 13개의 일자리가 창출된다. 이는 공공부문 보조금(PSE)에 의해서 창출되는 일자리의 순 비용보다 높지 않은 비용이다. 그러나 특정 직업 세금대부 프로그램(TJTC)과 관련한 또 다른 실험에서는 저소득 청소년을 대상으로 한 고용 효과는 매우 부정적으로 나타났다.

전체적으로 볼 때 특정 대상을 목표로 하는 임금 보조금 프로그램은 상당히 긍정적인 측면이 있지만 그 증거가 여러 가지로 나타나고 있음을 알 수 있다. 대규모 임금보조금 프로그램은 경제적으로 어려운 청소년들에게 적당한 비용으로 실질적인 일자리 수를 창출해 왔음을 보이고 있다. 이와 동시에 이러한 긍정적인 증거도 결정적이지 못하며 보조금 프로그램에 대한 다른 부정적인 증거도 나타나고 있다.

3) 공공부문 보조금 프로그램 산출물의 가치

산출물 가치의 평가에 대한 접근은 산출물을 생산하는 비용을 측정하는 것과, 시장가치나 대중의 상품 및 서비스에 대한 구매 의욕에 기초한 산출물의 가치를 측정하는 것으로 볼 수 있는데, 지원고용프로그램은 상품과 서비스를 생산하여 판매하였기 때문에 산출물 측정에 있어서 가장 설득력 있는 프로그램이라고 볼 수 있다. 그러나 청소년들이 다른 집단과 함께 일하였기 때문에 청소년의 기여한 바를 산출물에서 분리시킬 수 없다. 모든 참여자들에게서 산출물의 가치는 전체 비용의 45%, 그리고 소득의 96%에 달한다. 또한 이러한 평균 비용은 현장에 따라 차이를 보여 일부 현장에서는 프로그램 대부분의 직접 비용을 충당할 정도의 산출물을 만들어 낼 수 있었다.

지역사회 개선사업 프로그램 *Ventures in Community Improvements*에서는 주택복구에서부터 주택 내기후성 작업에 이르는 건설부문에서의 직업 체험과 기능훈련을 제공한다. 이 프로그램의 비용은 높지만 건설부문에서의 세력 신장과 저소득 지역사회에서의 산출물 생산이라는 커다란 목표를 가지고 있다. 산출물은 전체 비용의 평균 42%, 그리고 청소년 임금의 114%의 가치를 기록한 것으로 나타났으며 현장에 따라 그 차이가 크다는 것을 보이고 있다. 종합고용훈련법 *Comprehensive Employment and Training Act*에 의한 청소년프로그램의 산출물에 대한 가치는 프로그램 비용의 평균 약 50%, 그리고 청소년 소득의 90%에 이르며 그 범위는 또한 현장에 따라 차이가 있음을 보이고 있다.

청소년 환경보존 봉사단 프로그램 *Conservation and Youth Service Corps*의 평가는 산출물의 가치에 대한 분석을 포함하고 있는데, 평가자들은 이 프로그램의 수혜자들과의 인터뷰를 통하여 사업이 수행된 정보를 얻었다. 그 결과는 매우 긍정적으로 나타났다. 수혜자들의 과반수 이상이 일의 질을 우수하거나 매우 좋은 것으로 평가하였으며 약 30%만이 일부 문제가 있거나 나쁜 것으로 평가하였다. 또한 대표적인 표본으로부터 개별 사업의 가치는 시간당 8.64달러에서 15.18달러의 범위를 가지는 서비스 시간당 평균 13.25달러의 산출물을 얻는 것으로 프로그램의 가치를 측정하였다.

4) 인간자본 *Human Capital*에 대한 효과

이론적으로 고용창출이나 직업체험 프로그램은 많은 사람들이 추상적인 상황에서보다는 구체적인 직업 상황에서 보다 많은 것을 배울 수 있기 때문에 훈련 프로그램만큼 인간자본을 양성해 낼 수 있다고 보고 있다. 그러나 지원고용프로그램에서는 청소년 중도탈락자들에게 또래지원 및 단계적인 철저한 감독과 함께 일자리를 제공하였는데, 소득과 근로시간, 임금률에서 의미 있는 효과를 나타내지 못했으며 범죄 행동에 있어서도 효과를 보지 못했다. 따라서 고용과 범죄행동과는 상관관계가 없음을 보였다. 그러나 또 다른 집단에 대한 실험에서는 의미 있는 성과를 보이는 것으로 나타났다. 이는 그 원인이 불명확하지만 중도탈락자들이 특별히 30%가 수감되었던 핵심집단이었고 약물중독 및 범죄 경험자와 함께 일했다는 데에 문제가 있었던 것으로 보여진다.

청소년 인센티브 부여 시험사업 *Youth Incentive Entitlement Pilot Projects*은 일자리를 통하여 재학 중인 학생들을 학교에 다니게 하거나 중퇴 학생들을 학교로 복귀시키는 것에 그 뜻이 있다. 따라서 인간자본의 개발은 직업체험과 학습 성취를 통하여 향상될 수 있는데, 이 프로그램에서는 보다 많은 빈곤 청소년

년들로 하여금 고등학교를 졸업하게 하는 주요한 목표를 달성하지 못했다. 1981년 가을에 19~20명의 흑인 청소년 중에서 고등학교 졸업률은 비교 대상 청소년의 50%보다 낮은 47%에 불과한 것으로 나타났다. 학교 복귀율은 1978년에 55%, 1979년에는 10%까지 상승하였다. 그러나 이 프로그램을 통하여 중도탈락자들이 고등학교를 졸업할 수 있을 정도로 학교에 다니게 할 수는 없었다. 졸업률을 높이는 데 실패했음에도 불구하고 직업 체험은 고용 수준을 높이게 했다. 이 프로그램을 통하여 비교 대상과 39%의 차이가 나는 주당 약 10달러의 소득을 벌었다. 이러한 대부분의 소득은 임금보다는 고용수준에 기인하였다. 그러나 이러한 결과는 비교 집단간에 신뢰성이 부족하며, 더욱이 프로그램이 진행된 이후에 프로그램에 참여했던 사람들의 대부분의 실업률이 흑인 청소년들 사이에서는 60%에 이를 정도로 매우 높게 나타났다.

여름훈련·교육프로그램 *Summer Training and Education Program*은 빈곤 가정의 14~15세 청소년들을 대상으로 한 산수, 일기, 일상생활기술에 대한 혁신적인 교육과 함께 여름동안의 임시고용을 증진시키려 노력해왔다. 이 프로그램의 주요 목적은 학습 성취를 높이고 청소년들의 학교 중퇴율을 줄이는 것이었으나 그 효과는 실망스러운 수준이었다.

III. 일본의 청소년 노동시장 변화와 고용정책

1. 일본 청소년 노동시장의 최근 동향

청소년들의 노동시장 참여율은 과거 20년 동안 상당히 안정적이었다. 남녀 모두를 합쳐서 10대 청소년들의 참여율은 70년대 중반까지 급격한 감소를 보였으나 그 후에는 18%를 전후로 안정을 유지해왔다. 이를 남녀별로 구분하여 살펴보면, 남자 청소년들의 참여율은 1970년대 말에 가서야 안정을 유지했지만 비슷한 패턴을 보였으며, 이러한 경향은 청소년들이 고학력으로 진입하는 비율이 증가하는 추세를 반영하는 것이라고 볼 수 있다. 여자 청소년들의 참여율은 이와는 다소 차이가 있었는데, 1992년까지 서서히 증가하는 것으로 나타났다. 이는 여성들의 평균 결혼연령의 상승과 여성고용기회의 확대 등에 그 원인이 있는 것으로 보여진다. 전체 청소년들의 참여율은 1991년 말에 시작한 경기후퇴를 반영하면서 조금씩 감소해 왔다.

대다수의 청소년 노동자들은 정규 상근 노동자들이며 시간제 노동자의 비율은

청소년 노동자들 사이에서 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그러나 시간제 노동은 대부분 고등학생이나 대학생에 의해서 이루어지는 아르바이트 형태이다. 청소년 고용 기회는 경기후퇴 이후로 급격하게 악화되었다. 예를 들면 노동부의 취업통계에 의하면 고등학교 졸업자 중 취업 지원자들에게 제공된 일자리 수는 가장 높았던 1992년의 3.3개에서 1997년에는 1.8개로 떨어진 것으로 나타났다.

청소년실업률은 경제 호황기인 1980년대 말에서 1990년대 초 사이에는 감소하였으나 1992년부터 급격히 상승하기 시작하였고, 현재와 같은 장기실업 시기에서는 가장 높은 것으로 나타났다. 십대teenagers 남자 청소년의 경우는 처음으로 10% 이상이 되었으며, 20~24세 청소년young adults의 실업률은 6%를 넘게 되었다. 최근 전체 실업률에 대한 청소년실업률의 비율은 십대와 20~24세 청소년이 각각 2.6%와 1.8%로 나타났다.

그러나 청소년 노동자들은 비자발적이지 않고 자발적인 퇴직에 의해서 실업 상태에 놓이게 되는 것으로 나타났다. 조사결과 25~54세와 55세 이상의 노동자들 중의 각각 1/2과 1/10이 자발적인 퇴직자인 반면에, 15~24세의 청소년들의 경우 4명 중의 3명이 자발적인 퇴직자였다. 이러한 사실은 청소년실업률은 호황 시기의 전체 실업률만큼 감소하지는 않는다는 것을 설명한다. 그럼에도 불구하고 최근 퇴직에 의한 실업의 증가는 악화된 노동시장 상황이 청소년 노동자들로 하여금 전보다 악화된 작업조건의 일자리를 갖도록 하게 한다는 것을 암시한다. 또한 일자리를 가져본 적이 없는 신규 학교 졸업자들 사이의 실업의 증가는 청소년 노동시장의 악화를 나타낸다. 신규 학교 졸업자들의 실업자 수는 1991년 2월에는 50,000명에서 1998년 2월 70,000명으로 증가하였다.

2. 일본 청소년 노동시장의 특징

OECD의 다른 나라와 비교해서 일본 노동시장은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 청소년실업률이 상대적으로 낮다. 최근의 경기후퇴가 청소년실업률을 높이고 있지만 15~24세의 청소년실업률은 1997년에 6.1% 이었으며, 이는 OECD 국가 중에서 스위스 다음의 두 번째로 낮은 국가였다. 또한 1998년에는 실업률이 가장 최악이었지만 8% 이하였고, 청소년 장기실업도 OECD의 다른 국가에 비해 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 일본의 신규 학교 졸업자들은 정규 상근 근로자로 고용되는 경향이 있다. 노동성Ministry of Labor에 따르면 졸업 후 첫 고용에서 정규 상근 근로자

로 고용된 청소년 노동자의 비율이 1997년에 83.8%로 OECD의 다른 국가들보다도 훨씬 높은 것으로 나타났다.

셋째, 청소년 노동자의 일자리 변화율(*turnover rates*)은 OECD의 다른 나라보다도 낮다. 한 해에 학교를 졸업한 청소년들의 평균 일자리 수를 비교한 OECD(1996)의 보고에 의하면, 일본 남녀 청소년이 0.17개인데, 미국('남자' 0.86개, '여자' 0.76개), 노르웨이('남자' 0.57개, '여자' 0.63개), 영국('남자' 0.26개, '여자' 0.34개), 독일('남자' 0.26개, '여자' 0.22개)보다 훨씬 낮은 수치이다. 일본 청소년 노동자들의 평균 일자리 변화율은 1980년대 말에서 1990년 초반에 다소 높아졌지만 그 이후로는 안정적이었다. 그럼에도 불구하고 청소년 노동자의 일자리 변화율은 거의 무시해도 좋을만한 것이 아니라는 점을 주목해야 한다. 실업 보험자료의 분석에 의하면 고등학교 졸업자의 과반수와 대학 졸업자의 30%가 각각 3년 이내에 정규 상근직을 떠났다는 것을 보여주고 있다.

3. 일본 청소년의 학교에서 직장으로의 이행

1) 고등학교에 의한 취업알선

일본에서는 중학교는 직장으로의 이행에서 그 역할이 매우 제한되어 있으며, 또한 고등학교보다도 직업훈련기관의 역할이 매우 적게 나타나고 있다. 따라서 고등학교에서 직장으로의 이행이 중등 후 교육기관(*post-secondary educational institutions*)과 함께 주요한 이행 방법이라고 할 수 있다.

학교에서 직장으로의 이행에 있어서 고등학교, 특히 직업고등학교(*vocational high school*)는 다음과 같이 매우 중요한 역할을 수행한다.

첫째, 제도적으로 학생들의 취업알선활동의 일부분은 학교에 위임되어 있다. 일본청소년고용안정법(*Japanese Employment Security Law*)에서는 공공고용안정청(*Public Employment Security Office*)은 중학교 혹은 고등학교에 그들 학생 또는 졸업생의 취업알선 의무의 일부분을 위임할 수 있다고 명시하고 있다. 일반적으로 사용자들의 채용은 공공고용안정청의 감독 하에서 이루어지기 때문에 이러한 조항은 사용자들이 개별 학생들보다는 학교나 공공고용안정청과 직접 계약을 체결하도록 한다. 사용자들은 학교에 제공하는 일자리 수, 일자리 내용, 임금, 작업시간 등의 채용조건을 공공고용안정청에 명시해야 한다. 이렇게 제공되는 일자리에 기초해서 각 학교에서는 학생들을 사용자에게 추천한다. 사용자들은 이러한 추천을 거절하는 경우가 거의 드물다. 취업알선활동은 학생들이 졸업하기 6개월 이상 전에 시작되어 대부분의 고등학생들은 졸업 전에 그들의 일자리

를 찾는다. 이리하여 고등학교는 학생들의 직장으로서의 이행에서 중요한 역할을 수행하게 된다.

둘째, 고등학교 졸업자들의 자연스런 이행을 보장하는 특정 사용자와 고등학교 사이의 준 공식적 *semi-formal*이거나 암묵적인 *implicit* 계약이 있다. 사용자들은 매년 특정 고등학교로부터 학생들을 채용하기를 선호한다. 채용은 매우 신뢰할만한 준 공식적 고용 계약에 의해서 이루어진다. 이러한 계약 사용자들은 학생들에게 제공되는 일자리의 작은 부분(약 10%)을 차지하지만 졸업생 중의 약 과반수는 이러한 계약 사용자에게 의해서 고용된다. 또한 이들은 직업 훈련, 안정된 작업환경 및 미래 진로에 대한 전망 등에서 만족할만한 일자리를 제공하는 경향이 있다. 따라서 이러한 계약 기업이 학교 졸업생들의 노동시장을 지배하게 되며 학교는 졸업생들의 취업에 그러한 기업들에 크게 의존하게 된다. 이러한 관계를 유지하는 것은 학교에서 그들의 졸업생들을 성공적으로 배치하고 기업들이 유능한 피고용인을 채용하는 데 중요하기 때문이다.

셋째, 이러한 고용관행은 인문과목의 성적 *academic achievement*을 기준으로 한다. 기업들은 그 분야의 각 학교의 서열에 따라 준 공식적 고용 계약으로 학교에 일자리를 제공한다. 학생들은 입학시험에 의해서 여러 가지 서열의 학교에 입학하게 된다. 위계 서열은 기업들이 신규 학교 졸업자들을 분류하는 표시가 될 수 있다. 각 학교에서 추천하는 졸업생들의 선발은 인문과목의 성적에 근거를 두며 이것이 학생들을 학업에 전념하게 하는 커다란 인센티브로 작용하며 또한 학교에서 학생들을 통제하는 장치가 된다. 직업고등학교에서도 인문과목의 성적은 중요한데, 직업고등학교에서 가르치는 수업의 2/3는 직업 *vocational* 관련 과목이 아니라 인문 *academic* 관련 과목이다.

결과적으로 학교의 취업알선관행과 학교와 특정 기업간의 비공식적 관계는 학교에서 직장으로서의 이행을 효율적으로 수행하는 데 기여를 하며 학생들에게 인문과목의 수업을 열심히 하도록 하는 인센티브를 제공하게 된다.

2) 중도탈락자의 직장으로서의 이행

학교에서 중도 탈락하는 학생들의 비율은 점차로 증가해 왔다. 1995년에 고등학교 중도탈락자의 수는 112,000명이고, 이는 전체 학생의 2.5%에 해당되었다. 중도탈락자들은 그들 가족이나 친척, 친구로부터 정보를 얻는 개인적인 직업탐색 수단에 의존한다. 일본노동연구원 *Japan Institute of Labour*에 의해서 수행된 고등학교 중도탈락자에 관한 조사에 따르면, 졸업생들의 65.3%가 학교를 통하여 그들의 첫번째 정규 직업을 찾는 반면에, 중도탈락자는 6.6%만이 학교를 통하여

그들의 직업을 찾는 것으로 나타났다. 또한 졸업생들의 1/5만이 그들 가족이나 친척, 친구로부터 정보를 얻어 직업을 얻는 반면에, 중도탈락자의 과반수 이상이 이러한 정보로부터 직업을 갖게 된 것으로 나타났다. 결과적으로는 중도탈락자들이 그들의 첫번째 직업에서 정규 직업을 얻는 비율은 36.7%로 졸업생들(87.7%)보다 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 또한 일자리 변화율은 졸업생보다 중도탈락자들이 훨씬 높는데, 상근직업을 가진 중도탈락자의 70%가 1년 이내에 직장을 떠난 것으로 나타났다. 이것은 고등학교 졸업생의 36.9%보다 훨씬 높은 것이며 중학교 졸업생과 거의 비슷한 비율이었다.

3) 대학 졸업자의 직장으로서의 이행

대학 졸업자의 경우에 학교의 역할은 제한되어 있다. 학생들은 3학년 12월경에 졸업 후의 직업에 대하여 생각하게 된다. 마지막 해인 4학년 4월경에는 구직 *job hunting* 활동을 시작하며 고용에 대한 비공식적인 사전 약속을 받는 6월 말경에는 거의 모든 학생들이 이러한 활동을 종결한다. 그들은 보통 졸업 후 4월경에 고용된다. 직업탐색 방법은 자연과학(공과대학) 학생과 사회과학 학생들 사이에서 다르게 이루어진다. 사회과학 학생들은 그들 스스로 직업정보 안내책자나 그들에게 보내준 기업들의 팸플렛에 의해서 직업을 찾는 경향이 있다. 그러나 자연과학이나 공학분야의 학생들은 이러한 방법 이외에 교수 추천서를 이용하거나 대학 취업사무실 *placement office of universities*로 보내온 직업 제안서를 통해 지원하는 경향이 있다.

대학의 신규 졸업생들의 채용에서 학교의 명성과 서열화가 중요한 기준이 된다. 공식적으로 그러한 제도를 채택하고 있는 기업은 없지만 일부 대기업에서는 지정된 유명대학의 학생들만이 지원할 수 있는 제도를 사용하고 있다. 실제로 대학의 명함이 학생들을 선발하는 중요한 기준이 되며 일부 대기업에서는 특정 유명 대학에 대한 할당제를 채택하고 있고 또한 대기업들이 채용 과정에서 학생들을 심사하는 지표로 대학을 서열화하고 있다.

4. 기업의 청소년 고용 정책

1997년에 중학교 졸업자의 18,000명, 고등학교 졸업자의 253,000명, 초급 대학 졸업자의 150,000명, 일반대학 졸업자의 349,000명이 신규로 고용되었다. 신규 고용된 전체 비율로 보면, 각각의 졸업자들이 2.1%, 40.6%, 17.2%, 40.1%로, 양적으로는 고등학교와 일반대학 청소년들이 가장 중요한 비중을 차지하고 있다. 이

러한 청소년들의 신규 고용과 더불어 정규 상근근로자가 경력으로 고용되며 시간제 근로자가 고용되고 있다. 그러나 시간제 근로자의 대부분은 학생들로 구성되고 있다.

일본 기업, 특히 대기업에서는 대개 회계연도(또는 학년)가 시작하는 4월에 정기적으로 새로운 학교 졸업자들을 채용하는 경향이 있는데, 직종에 관계없이 보통 일괄채용의 형태를 취한다. 기업들은 새롭게 고용된 사람들로 하여금 특정한 일에 배당하지 않고 기업 내의 다양한 일을 경험할 수 있도록 이동시키는 경향이 있다.

거의 모든 신규 학교 졸업자들은 정규 상근근로자로 고용된다. 일본 기업들은 경력 노동자보다는 신규 학교 졸업자들을 선호하는데, 대기업일수록 이러한 경향이 보다 분명하다. 하지만 1,000명 이상의 대기업에서조차도 그 비율은 1/4이나 1/3에 이른다. 일본기업에서는 신규 학교 졸업자들을 그들이 획득한 자격 *qualification*보다는 훈련가능성 *trainability*에 기초해서 고용하는 경향이 있다. 이러한 경향은 심사과정을 통해서 파악할 수 있는데, 고등학교 졸업자의 경우에는 학교의 명성과 수학과 외국어와 같은 일반 지식에서의 학업성적을 심사기준으로 삼고, 사회과학 분야의 대학 졸업자의 경우에는 학교의 명성과 인터뷰 결과를 심사기준으로 삼고 있기 때문에 전문화된 지식이나 기능보다는 훈련가능성을 기준으로 하고 있다고 볼 수 있다.

신규 학교 졸업자들의 일괄 채용 *lump-sum hire*의 관행은 1960년대 고도 경제성장 시기에 개발되었다. 이전에는 중학교 졸업자가 주가 되는 신규 학교 졸업자들이 임시 노동자로 고용되었다. 특정 시기에 그들의 일부가 정규 노동자로 선발되었으나 급속한 경제성장과 고등학교로 진학하는 중학교 졸업생의 비율의 증가로 인한 청소년 노동자의 인력 부족은 신규 학교 졸업자들을 정규 상근근로자로 일괄 채용하도록 하였다. 일단 이러한 관행이 마련되자 첫 번째 오일쇼크 이후의 저 경제성장 시기에서조차도 초기 관행으로 되돌려질 수 없었다. 이것은 주로 청소년 임시노동자를 대체하는 시간제 노동자의 출현에 기인한다.

이러한 신규 학교 졸업자들에 대한 일괄채용 관행은 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 첫째, 같은 해에 채용되는 사람들은 같은 집단으로 취급될 수 있기 때문에 개별 노동자들의 승진이나 임금관리와 같은 개별관리비용을 줄일 수 있다. 둘째, 같은 시기에 집합훈련 *off-the-Job Training*(OFFJT)을 실시할 수 있기 때문에 훈련비용을 줄일 수 있다. 셋째, 신규 고용된 사람들이 특정 직종에 매달려 있지 않는다는 사실이 다양한 관련 직종 사이에서 노동자들의 폭넓은 이동을 가능하게 하는 폭넓은 현직훈련 *on-the-Job Training*(OJT)을 촉진할 수 있게 한

다. 그러나 이러한 고용관행을 가지고 있는 기업들은 급격하게 변화하는 경제환경에 대처할 수 있는 다양한 유형의 노동자들을 고용할 수 없기 때문에 일부기업에서는 일년내내 계속해서 채용하거나 특정 직종별로 채용하기도 한다.

5. 고용 관행과 기업 구조

일본의 대기업은 신규 학교 졸업자들을 채용하여 그들에게 지적 기술⁵⁾ *intellectual skills*을 교육하기 위하여 실시하는 단기적인 집합훈련과 함께 기업 내의 여러 다른 직종 간의 폭넓은 현직훈련을 통하여 집중적인 훈련을 제공하는 경향이 있다. 집중적인 현직훈련은 장기고용과 관련되어 있으며 그러한 고용관행은 기업 구조뿐만 아니라 기업 내의 정보구조와 관련되어 있다.

아오끼(Aoki, 1988, 1990)는 제조산업에서의 미국 기업과 일본 기업과의 비교를 통하여 일본기업의 이론적인 모델을 제시한 바 있다. 미국 기업은 세련된 전문화와 직종 구분을 통하여 달성되는 효율성*efficiency*을 강조하는 반면, 일본 기업은 긴급한 상황에서 자동적으로 대처하기 위하여 현직훈련을 통해 개발되고 공유된 지식을 갖게 된 노동자 집단의 능력*capacity*을 강조한다.

또한 미국 기업의 위계적인 통제제도에서는 경영에서 전체적인 생산기술에 대한 지식을 갖지만 하부 단위의 생산기술에 영향을 미치는 긴급한 상황을 파악하고 적절한 작업에 대한 의사결정의 수행을 강화하기 위한 능력은 제한되고 비용이 든다.

그러나 일본의 수평적인 조정제도에서는 긴급한 상황을 감시하고 확인하며 작업에 대한 의사결정을 수행하는 임무가 하부단위에 위임되어 있다. 긴급한 상황에 대한 정보의 집중화가 없기 때문에 하부단위에서의 문제해결이 최선의 조건을 만족시키지 못할지는 모르지만 현직훈련을 통하여 하부단위에서는 긴급한 문제를 지각하고 해결책을 찾는 능력을 향상시킬 수 있다.

위계제도의 상대적인 효율성은 주로 관리자의 전문적 능력과 커뮤니케이션 기술의 질에 의존하지만 일본 기업의 상대적인 효율성은 불확실한 상황에 대처하는 현장 수준에서 노동자의 밑으로부터의 정보처리능력에 의존한다. 따라서 일본 기업은 현직훈련 뿐만 아니라 집합훈련을 통하여 노동자들의 인간자본에 투자하려는 의욕을 가지고 있다고 할 수 있으며, 이는 일본 기업들이 상대적으로 청소년 노동자들에 대한 강한 요구를 가지고 있음을 의미한다.

5) 현장에서 자주 발생하는 예기치 않은 상황에서 기술자나 기사 없이 작업을 수행하기 위하여 필요한 기술을 말하는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 기계의 구조나 생산과정에 관한 지식을 필요로 한다.

IV. 선진국의 청소년 고용 정책 방향과 우리 나라에의 시사점

선진국의 청소년 실업과 그에 대한 대응은 각 나라의 특성에 따라서 다양하게 전개되고 있어 특정 프로그램을 통해서 청소년 실업과 관련된 모든 문제를 해결하는 데에는 한계가 있으며 전체 국가 경제가 처한 상황과 청소년들의 특성에 맞는 종합적인 대책이 수립되어야 한다. 그러나 이러한 국가들간의 청소년 고용 촉진을 위한 전체적인 방향에는 어느 정도의 일치를 보이고 있다고 할 수 있다.

노동시장으로부터 영구히 고립될 위험에 처해 있는 청소년들에게 있어서 특정한 고용 프로그램은 나름대로 의미 있는 수단으로 보여지고 있다. 특히 이러한 프로그램은 고 실업 상황에서 구조적 실업을 줄이는데 도움을 줄 수 있을 것으로 보여진다. 특히 사회적·환경적인 요구를 충족시킬 수 있는 프로그램이 청소년 고용의 중요한 수단으로 논의되고 있다. 이미 각국에서는 청소년실업을 줄이기 위해서 영국의 뉴딜 프로그램 *New Deal*, 프랑스의 청소년고용프로그램 *Emplois Jeunes*, 독일의 프로젝트 등 각종 프로그램을 실행되고 있으며, 또한 청소년실업자들을 노동시장으로 재통합하고 직업세계에 발을 들여놓게 하기 위해서 고용 보조금 프로그램을 제공하고 있다.

그러나 청소년들의 지속적인 고용가능성 *employability*을 확보하기 위한 장기적인 차원에서의 노력들이 무엇보다도 중요하게 논의되고 있다. 이에 따라 단순히 보조금을 제공함으로써 실업을 줄이는 것과 같은 단기적인 처방보다도 청소년들로 하여금 장기적이고 안정된 고용상태를 보장할 수 있도록 청소년들의 고용가능성을 향상시키기 위한 교육훈련의 필요성에 초점을 두는 경향이 있다. 즉, 정부에서 시장부문이나 비시장부문(공공부문, 비영리부문)에 청소년고용을 위한 보조금의 형태로 자금을 지원하는 경우에도 고용을 제공하는 것과 더불어 효과적인 훈련과 미래 진로에 대한 전망 등을 의무적으로 제공해야 하며, 이를 위해서 그에 수반하는 충분한 비용을 지불해야 한다고 보고 있다.

또한, 교육과 훈련은 청소년들을 노동시장으로 진입 가능하게 하는 필수적인 전제 조건으로 어려운 청소년들로 하여금 고용기회를 향상시킬 수 있도록 지원하는 데 필요한 특별한 교육적 대책이 필요한 것으로 보여지고 있다. 이를 위해서 첫째, 교육에의 불평등이 해소되고 모든 사람들에게 교육 기회가 평등하게 이루어질 수 있도록 하며, 둘째, 어려운 가정의 청소년들에게 고용기회를 얻을 수 있도록 필요한 수준의 교육과 훈련이 보장되어야 하고, 셋째, 적절한 학교 교

육을 받지 않고 중도 포기하는 청소년들의 수를 줄이고 학교와 교육제도의 질이 개선되어야 한다는 것이다. 이와 같은 견지에서 미국에서의 청소년 고용 정책도 단기적인 접근보다는 청소년들의 교육성과를 높이고 학교에 있는 기간을 늘리도록 하는 데 초점을 맞추고 있으며, 청소년들에게 일과 직업체험, 표준화된 직업 훈련, 현장을 기초로 하는 학습, 학교를 기초로 하는 학습, 능력인증제도 등을 연계하는 것을 미래의 접근 방향으로 삼고 있다.

청소년 고용 촉진을 위한 교육·훈련기관의 적극적인 역할도 강조되고 있다. 이를 위해 학교와 공공교육기관, 도제제도 등을 통해서 진로지도와 취업알선활동이 다양하게 전개되고 있음을 알 수 있다. 이 중에서 특히 일본 고등학교에서의 학생들의 진로지도를 위한 학교의 역할과 국가에서의 제도적인 뒷받침은 주목할만한 것으로 보여지고 있다.

이상과 같은 선진국의 청소년 고용 정책이 우리 나라에 시사하는 의미를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 청소년실업률이 급상승하고 있는 최근의 IMF 상황에서 선진국의 사례는 단기적으로는 청소년들의 고용 창출을 위해서 다양한 보조금 프로그램을 실시하는 것이 실업률을 낮추는 방안이 될 수 있음을 시사하고 있다. 특히 노동시장의 어려움으로 인해서 상대적으로 고용기회가 박탈되고 있는 계층(저학력, 빈곤계층 등)에 대한 대책으로 의미 있는 것으로 보여진다.

둘째, 이러한 단기적 고용 프로그램은 선진국의 경우에서처럼 그 성과가 낮고 대개 임금 수준이 낮아 청소년들을 낙담하게 하는 경우가 있으나 청소년들이 그들의 가치를 단순히 임금에만 두지 않고 스스로 자부심을 갖게 할 수 있는 환경 활동이나 봉사활동과 관련한 직종의 개발이 필요할 것임을 시사하고 있다. 이를 통해서 청소년들이 하고 있는 일에 대해서 그들이 받는 임금 수준만큼 자신의 능력을 파소 평가하지 않고 지역사회 봉사와 같은 보다 커다란 목표에 참여하고 있는 것으로 스스로를 정당화 할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 청소년 고용 대책은 청소년들의 장기적인 고용과 안정된 임금의 확보를 위해서 고용가능성 *employability* 향상이라는 중장기적인 목표에 초점을 두어야 하며 이를 위해서 각종 직업 교육·훈련이 확대·강화되어야 할 필요가 있음을 보이고 있다. 이에선 각 지역사회 단위에서의 직업훈련의 강화, 학교와 노동 현장간의 긴밀한 연계를 통한 실질적인 교육훈련, 기업과 정부의 인간자본에 대한 장기적인 투자 등이 뒷받침되어야 할 것으로 보여진다.

넷째, 청소년들의 기초적인 고용능력의 향상시키기 위하여 중도탈락자와 IMF 이후 특히 경제적 어려움을 겪고 있는 청소년들에게 학업과 직업훈련 기회를 지

속적으로 제공할 수 있는 지원이 필요함을 시사하고 있다.

다섯째, 학교에서 직장으로의 원활한 이행을 위한 제도적 장치의 마련과 청소년을 대상으로 한 상담 및 취업알선 기능의 강화가 필요하다. 이를 위해 청소년 진로 정보 및 상담 제공을 위한 종합적인 체계의 구축과 각 학교에 설치되어 있는 취업보도실의 역할 강화, 장려금 지급 및 관련 법령의 마련 등 학교와 기업 간의 연계 확보를 위한 제도적인 뒷받침이 필요할 것으로 보여진다.

참 고 문 헌

- 김형만 외 4인(1998). 대졸 실업자 직업교육훈련 정책연구. 서울: 한국직업능력개발원.
- 정인수(1988). 청소년층 실업현황과 정책과제. 서울: 한국노동연구원.
- 신동균 외(1999). 선진국의 일자리 창출 연구. 서울: 한국노동연구원.
- Aoki, M.(1986). *Information, incentives and bargaining in the Japanese economy*. Cambridge University Press.
- Aoki, M.(1990). Toward an economic model of the Japanese firm. *Journal of Economic Literature*, Vol. 28, pp. 1-27.
- Bédoué, C. & Giret, J. F.(1998). *Analyse comparative des modes d'intégration des ieunes aux marchés du, travail européens*. Université des Sciences Sociales, LIRHE, Toulouse.
- European Commission(1997). *Key data on education in the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Gautie, J.(1999). *Promoting employment for youth: A European perspective*. Papers from OECD/US Conference(February 1999), Washington D.C..
- Lynch, L.(1999). *The transition from initial education to the labor market: Recent experience in the United States*. Papers from OECD/US Conference(February 1999), Washington D.C..
- Lerman, R. I.(1999). *Improving job market outcomes for youth: the US experience with demand side approaches*. Papers from OECD/US Conference(February 1999), Washington D.C..
- Mitani, N.(1999). *The Japanese employment system and youth labor market*. Paper from OECD/US Conference(February 1999), Washington D.C..
- OECD(1996). *Employment outlook*. Paris.
- OECD(1998). *Employment outlook*. Paris.
- Orr et al.(1995). *Does training for the disadvantaged work? Evidence from the*

JPTA study. Washington D.C.: The Urban Institute Press.

Teichler, U.(1999). *The contribution of education and training to the employability of youth: Changing concerns, debates and measures*. Papers from OECD/US Conference(February 1999), Washington D.C.

ABSTRACT

Direction for Youth Employment Measures in the Advanced Countries

Kim, Kyung-Joon*

Improving the transition from initial education to the labor market has been a policy priority in many countries and many reforms have been enacted with this goal in mind. Just over twenty years ago, the OECD held a major conference on youth unemployment. The conclusions were fairly optimistic about the likelihood of making major inroads into the programs identified in youth labor markets. But, despite sharp falls in the size of the youth population and the proliferation of programmes aimed at young people, many of them still face serious difficulties in integrating successfully into the labor market and youth unemployment remains a major political concern in most OECD countries. In order to update the diagnosis of the programs facing young people, to assess the effectiveness of current policies, and to draw out the lessons for future policy development, Conference was organized jointly by the OECD and the U.S. Departments of Labor and Education in Washington on the 23-24 February 1999. The topics discussed at the conference is expected to provide us with the key to short and long-term measures for promoting youth employment, especially, in the current situation which youth labor market has sharply deteriorated since the IMF crisis. Therefore, the experience of some of the European countries, U.S. and Japan was introduced to find its implications by compiling some of its related papers.

* Korea Institute for Youth Development