

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

국제통화기금(IMF)의 자금 지원을 받게 된 이후 우리 사회는 전에 없었던 대량실업의 위기를 맞이하여 많은 사람들이 일자리를 잃게 되었고, 사회문제로까지 확대될 위기에 있었으며, 이에 따라 이러한 실업 위기를 해결하는 것이 가장 중요한 정책과제로 떠오르게 된 바 있다. 따라서 정부에서는 각 부처별로 또는 각 부처가 종합하여 수 차례에 걸쳐 종합실업대책을 수립·실시하는 등 다각적인 방안을 마련하고 시행하였으며, 그 결과 IMF 이후에 8% 이상까지 올라갔던 실업률이 1999년 9월 현재에는 4.8%까지 내려가게 되었다. 그러나 계층별로 고용 및 실업 상황을 분석해 보면, 연령이 낮은 청소년 계층일수록 고 실업이 해소되지 않고 있으며, 특히 학력이 낮은 연령대의 경우에는 고용상황이 여전히 어려운 상태에 있음을 보이고 있다. 더욱이 이러한 청소년 고 실업은 IMF 이전부터 지속되어 왔으며 IMF 이후에는 단지 그 정도가 심화된 만성적인 현상이라는 점에 더 큰 심각성을 보이고 있다.

이는 노동력 수급 균형을 고려하지 않은 인문중심의 학제와 체계적인 교육훈련 기회의 부족, 학교와 직업간의 연계 부족, 학력과 학벌위주의 고용관행, 취업알선 및 직업홍보기능의 부족, 다양한 고용 프로그램의 부족 등에서 그 원인을 찾을 수 있으며(정인수, 1999; 장석민, 1998), 또한 최근 IMF 이후에 청소년 실업 대처 수단으로 실시되고 있는 정부지원 인턴제와 공공근로사업 등 각종 실업대책의 실효성이 그리 크지 못한 데에 그 원인이 있는 것으로 보여지고 있다. 더욱이 여러 국가에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이기는 하지만, 지금까지 청소년들의 경우 경제활동에서 주도적인 지위에 있지 못하고 잠재적 노동력만으로 취급되어, 이러한 이

유에서 청소년들이 경제활동의 주체로 서지 못하고 청소년들의 고용은 저임금과 주변 노동을 정당화할 수 있는 근거로 이용되어 왔다는 점도 한 몫을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 청소년고용은 생계 유지와 이상 실현 수단이라는 일반적인 고용의 의미에 덧붙여 가정과 사회에서 하나의 독립된 인격체로 인정받고 주도적인 지위를 갖게 되는 계기를 제공하며 또한 이를 통해 실제로 국가경제활동에 크게 기여할 수 있다는 점에서 중요하다고 볼 수 있다. 최근 OECD를 중심으로 하는 선진국의 동향을 살펴보면, 청소년 고용문제가 매우 중요한 정책과제로 부상하고 있으며, 청소년을 경제활동의 주체로 인정하고 이를 적극적으로 지원하기 위한 노력이 이루어지고 있다. 특히 종합적인 정보체계의 구성, 학교와 노동과의 연계성, 혁신적인 고용 창출 프로그램 등 청소년들의 고용과 함께 능력을 개발하기 위한 다양한 프로그램을 개발하여 시행하고 있다. 이러한 프로그램들은 국가 경제가 처한 상황에 따라 다소 차이가 있을 수 있지만 실업 유형별로 비슷한 경향을 나타내고 있으며 청소년실업의 오랜 경험을 토대로 대안을 제시하고 있는 것이기 때문에 이를 적절히 활용하면 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 국내 청소년실업 및 고용 현황과 청소년고용프로그램의 실태를 살펴보고, 아시아, 미주, 유럽의 대표적인 OECD 국가들(일본, 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일)의 청소년 실업 및 고용 상황과 청소년 고용 정책 및 프로그램의 분석을 통해 우리 나라 청소년 고용 프로그램에 시사하는 바를 찾아내며, 이를 토대로 청소년의 고용 및 직업능력 개발을 위한 고용 프로그램을 개발하기 위한 방안을 모색하는 데 그 목적을 두고 있다.

2. 연구의 내용

1) 청소년 실업 현황 및 고용 프로그램 현황 파악

IMF 경제위기를 전후로 한 우리 나라 청소년 실업과 고용의 변화 추세를 살펴보고, 청소년실업이 가지는 특성을 분석하며, 청소년실업을 극복하고 고용을 촉진하기 위하여 정부에서 마련한 프로그램의 현황 분석을 통해서 그 실태와 문제점을 분석하였다. 청소년실업 및 고용 현황은 1995년 이후 1999년 현재까지 지난 5년 동안의 청소년 경제활동인구, 경제활동참가율, 취업자, 실업자, 실업률 등 주요 지표 변화를 통해서 살펴보았으며, 또한 청소년 연령계층별, 학력별로 실업률 변화 추이를 살펴보고 각각의 특징을 파악하였다. 청소년 고용 프로그램의 경우는 청소년 취업알선 프로그램과 직업훈련 프로그램, 그리고 정부지원 인턴제 프로그램 등의 현황과 문제점 등을 분석하였다.

2) 외국 청소년 고용 프로그램 분석

최근 청소년 고 실업의 문제를 경험하고 있는 상황에서 이에 적절한 해결책을 모색하기 위한 하나의 방편으로 우리 나라에 앞서서 청소년실업 및 고용의 문제를 경험하였을 뿐만 아니라 이를 대처하기 위한 프로그램 개발에 정책의 초점을 맞추고 있는 미국, 캐나다, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 OECD를 중심으로 하는 선진국의 실업 및 고용 현황과 주요 청소년 고용 프로그램을 분석하였다. 또한 이를 토대로 우리 나라 청소년 고용 프로그램 개발에 시사하는 바를 제시하였다.

3) 청소년 고용 프로그램 개발 방안 모색

우리 나라 청소년 실업 현황 및 고용 프로그램의 분석을 토대로 사례 국가 청소년 실업 특성과 고용 프로그램의 실태 등을 종합적으로 비교 분석하고 관련 전문가의 의견을 수렴함으로써 우리 나라 상황에 적합한 고용 프로그램 개발 방안을 도출하고자 하였다.

3. 연구의 방법

본 연구의 목적을 수행하기 위하여 문헌·자료조사, 사례조사 등을 주요 연구 방법으로 사용하였다.

1) 문헌·자료조사

청소년 고용 및 프로그램에 대한 개념 파악을 위하여 국내·외 선행 연구 문헌을 조사 분석하였으며, 청소년실업 및 고용 현황은 최근 정부 관련 기관의 자료를 포함하여 통계청의 연간, 월간 자료를 연구에 활용하였다. 특히 지난 10년간의 청소년 연령별 실업 현황 자료는 한국노동연구원 동향분석실에 의뢰하여 통계 자료를 입수하고 이를 연구에 활용하였다. 또한 국내 청소년 고용 프로그램 현황 파악을 위하여 최근에 발간된 관련 문헌과 노동부 실업 대책 관련 자료 및 한국노동연구원 등 고용 프로그램 조사 기관의 자료를 분석하였다. 또한 신문 자료를 활용하여 최근까지의 청소년 고용 프로그램의 문제점을 파악하였다.

2) 사례조사

사례조사는 수 차례의 협의 과정을 거쳐 이루어졌다. 일차적으로는 본 연구진이 청소년고용과 관련한 문헌을 검토한 후 자체 협의 과정을 통하여 청소년 고용에 대한 정책적 관심이 많고 실제로 다양한 청소년 고용 프로그램을 개발하고 있으며, 우리 나라 고용 프로그램 개발에 시사점을 많이 제공할 수 있을 것으로 판단되는 미주, 유럽, 아시아의 대표적인 국가라 할 수 있는 미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등을 사례조사 대상 국가로 선정하였다. 이들 국가 중 연구진이 집필 가능한 사례(한국, 미국, 캐나다, 영국)를 제외한 외국 사례 부분에 대해서는 해당 국가에서 학위를 마친 전문가를 섭외 하였으며, 이들과 함께 외국 사례 집필 내용에 관해 논의하는 과정을 거쳤다. 각국의 실업 및 고용 현황, 주요 청소년 고용 프로그램, 시사점 등 집필 항목을 최종적으로 결정하였고 이를 토대로 각국의 사례를 해당 국가 상황에 적합하게 집필하도록 하였다. 이들 사례는 해당 국가의 직접 방문조사를 통하지 않고 선행 문헌을 토대로 하고 Internet을 통한 자료검색, 그리고 노동부, 민간기관 등 해당 국가의 청소년 고용 프로그램 담당자와의 통신, 우편을 통한 자료 수집 등의 방법을 통하여 이루어졌다. 1차 집필이 완성된 후 집필자들간에 각국의 사례에서 도출할 수 있는 시사점을 구체화하는 작업을 거쳤으며, 연구자가 이를 종합화하였다.

II. 청소년 고용 프로그램의 개념과 유형

1. 청소년 고용의 개념

고용(employment)을 경제학적인 의미로 파악해 보면 인간노동력을 경제적 재화 또는 서비스의 생산에 투입하는 것을 말하며 취업과 비슷한 개념으로서 근대적 형태의 취직은 물론 농업·상업 등에서 흔히 보이는 자영업도 모두 포함된다. 통계상으로는 보통 고용조사기간 중 기준시간 이상 취업한 사람을 총칭하여 고용 인구라고 하는데, 우리 나라의 경우 경제활동인구로서 조사기간(매 분기 중 1주간) 중 한 시간 이상 수입 있는 일에 종사하는 자로 규정하고 있다(권호기, 1990). 또한 법적인 의미에서 고용은 특별한 경우를 제외하고는 15세 미만의 자를 근로자로 사용하지 못하게 규정되어 있다(근로기준법 제62조 1항). 따라서 청소년 고용이라고 할 때 15~24세의 청소년들이 취업 또는 자영업을 막론하고 1주일에 최소 1시간 이상 수입 있는 일에 종사하는 것을 말한다.

그러나 사회적인 측면에서의 청소년 고용은 여러 가지 의미로 해석된다. 즉, 청소년 고용은 청소년 참여, 학습, 그리고 복지 등과 관련되어져서 파악된다.

첫째, 청소년 참여의 개념에서 보면 청소년 고용은 청소년들이 스스로의 권한강화(empowerment)를 위하여 경제활동에 참여하는 것을 말한다. 이는 그 동안 청소년들이 가정에 경제적으로 의존되어 있으며 사회적으로도 청소년들의 경제적인 참여는 매우 제한되어 있어 그러한 결과는 청소년들의 사회권 행사에 주요한 제약요인으로 작용하기 때문에 청소년 고용을 통하여 스스로 청소년 권한을 강화해야 한다는 것을 말한다.

청소년들은 자신의 삶에 대하여 선택할 수 있고, 그러한 선택의 의미에 대하여 인식하고, 자유롭게 결정하며, 그에 기초한 행동을 하며, 행동

의 결과에 대하여 책임을 질 때 청소년의 권한강화가 이루어진다고 할 수 있다. 즉, 청소년들에게 권한을 강화한다는 것은 경제적·사회적 기반, 법적·행정적 체제, 평등·평화·민주주의에 대한 안정적인 정치적 환경, 지식·정보·기술에 대한 이용 등 청소년들에게 권한을 강화하는 조건을 만들고 지원하는 것을 의미한다(Morris, 1998:2). 여기에서 청소년들에게 경제적 기반을 제공하는 일은 청소년들을 경제활동에 참여시키기 위하여 직업 관련 정보를 제공하고 직업적 기능 및 고용기회를 개발하는 것 등을 포함하는 종합적인 청소년 고용 전략을 의미하는 것으로 이를 통하여 청소년들이 경제적, 사회적으로 독자적인 지위를 확보할 뿐만 아니라 사회 발전에 기여할 수 있는 계기를 부여받게 되는 것이라고 할 수 있다.

최근 선진 각국에서는 그 국가의 미래의 전망을 경제에 참여하여 기여할 수 있는 청소년들의 능력에 달려있음을 인식하고 청소년들을 경제활동에 참여시키기 위한 종합적인 전략을 채택하여 경제활동에 필요한 지식과 기능의 개발과 직접적 참여 기회를 증대시키고 있으며, 이와 동시에 청소년들의 경제활동 참여를 방해하는 문화적·사회적 장벽을 제거하기 위한 각종 조치를 취하고 있다(Annual Premiers Conference, 1997; Morris, 1998). 이러한 흐름은 청소년 고용이 청소년 참여를 촉진하기 위한 수단으로 중요하게 부각되고 있음을 보여주는 것인데, 또한 이를 위해서는 정부, 비정부기관, 매체, 교육기관, 민간부문, 가정, 학교, 지역사회 네트워크, 청소년 등 각 부문의 협력이 각별히 필요함이 논의되고 있다.

둘째, 청소년 고용은 일과 학습의 통합 개념으로 이해할 수 있다. 이는 일의 세계와 학습을 분리하지 않고 동시적인 것으로 생각하여 배운 것을 실생활이나 실제의 노동 상황에 적용할 때 교육이 가장 효과가 있고 미래의 진로선택에 가장 유용하다는 개념에 기초하고 있다.

즉, 학교에서의 학습과 노동 현장에서의 학습의 결합은 학생들의 일에 대한 태도를 개선시키고 동기화하며 기능을 습득하게 하는데 도움이 된다는 믿음을 주고 있는데, 실제로 적용할 수 있는 현장에서 새로운 기

능을 학습하는 것이 가치 있다는 인지심리학자와 교육학자들의 초기 연구에 그 근거를 두고 있다(Hershey et al., 1999:4). 이와 동시에 세계의 경제적 상황은 경쟁력 있고 고도의 숙련된 인력을 필요로 하고 있으며 청소년들이 미래에 안정된 직업을 확보하기 위해서는 무엇보다도 현장에 기초한 교육이 필요하다는 현실적 요구에 직면하고 있어 이러한 형태의 결합을 더욱 강화시키고 있다고 볼 수 있다.

결국 학습의 개념에서 보면 청소년고용은 학교와 현장을 연결하여 학교에서 배운 이론을 현장에서 실제적으로 검증하는 체험학습의 과정이라고 볼 수 있으며, 진로아카데미(Career Academies), 청소년도제(Youth Apprenticeship), Tech Prep, 협동교육(Cooperative Education) 등과 같은 기존 청소년고용 및 훈련 프로그램 모델에 기초하여 작업장을 적극적인 학습환경으로 만들고자 한 접근 방식이라고 볼 수 있다.

셋째, 청소년고용은 적극적인 청소년 복지 개념으로 이해할 수 있다. 이는 청소년복지를 전통적 복지 개념에서 벗어나 경제적으로 어려운 청소년, 신체적·정신적 장애나 사회로부터 유리된 청소년들로 하여금 단순한 부조에서 벗어나 고용을 통하여 스스로 자립할 수 있는 기반을 마련해 줌으로써 사회와 통합할 수 있다는 시각이다. 최근 각국의 청소년 복지정책에서 새롭게 채택하고 있는 「welfare to work」, 「workfare」 등의 개념은 이와 같은 의미에서 이해할 수 있다. 이 개념의 이론적 기초는 Lawrence Mead 등의 연구에서 찾아볼 수 있는데, Mead는 실업의 주요 원인이 경제적인 데에 있지 않기 때문에 경제적인 프로그램에 의해서 문제가 해결되지 않는다고 하였다. 실업은 가난한 사람들이 일할 능력을 결여하고 있다는 빈곤문화로부터 발생한 것이라고 하였으며, 따라서 많은 실업자들은 단순히 일자리를 얻지 못했거나 일자리를 지속적으로 유지할 수 있도록 그들 개인의 삶을 관리할 수 없는 사람들로서 국가는 그들의 노동시장의 진입을 위한 자문과 지원을 통하여 일에 대한 준비를 시켜야 하며, 또한 그들이 그러한 도움을 이용할 수밖에 없도록 하는 엄격한 자

격조건을 보장해야 한다는 것이다(King & Jones, 1999: 62-74). 이는 보편적이고 무조건적인 권리에 기초하고 있는 기존의 시민권의 개념에 대항하는 접근으로 권리는 책임에 의해서 균형을 유지해야 하며 복지 혜택을 받는 사람들은 사회에 대한 의무를 다해야 하며 그들에게 주어지는 일에 대한 기회를 이용해야 한다는 복지에 대한 새로운 시각이다. 이러한 개념은 청소년들을 주요 대상으로 하고 있는데, 이들에게 훈련과 교육기회를 제공함으로써 실업을 줄이는 동시에 자립할 수 있는 기반을 마련하는 것을 목표로 하고 있다.

2. 청소년 고용 프로그램의 개념과 유형

앞에서 살펴본 바와 같이 청소년 고용은 청소년 참여, 학습 및 복지와 밀접히 관련되어 있는데, 이에 따라 청소년 고용 프로그램에서는 장기적으로 직업 잠재력을 가진 분야에서 새로운 직업 경험 기회를 창출하고, 학교와 직업세계 사이의 차이를 극복할 수 있도록 기존 프로그램을 강화하며, 교육기회를 갖지 못했거나 편부모, 장애를 가지고 있는 등 어려움에 처해 있는 청소년들에게 직업경험을 할 수 있도록 지원하는 것 등을 주요 내용으로 하고 있다.

이를 위해 청소년들에게 접근 가능하고 효과적인 진로계획, 지도상담 및 노동시장 정보를 제공하고, 청소년들이 일에 필요한 지식과 기술을 개발할 수 있도록 교육과 훈련을 제공하며, 일자리 창출을 확대하기 위한 각종 노력을 기울이게 되는데, 결국 청소년 고용 프로그램은 청소년들의 성공적인 진로에 필요한 기능과 지식 및 직업 경험을 얻도록 돕기 위해서 정보와 교육 훈련, 직업체험 등 각종 기회를 제공하는 종합적인 전략이라고 할 수 있다.

1) 청소년 진로정보 프로그램

고용은 일자리 창출을 통해서 확대되는 것이 일반적이지만 근로자와 사용자를 연결해주는 효과적인 연계체계의 구축 여부에 따라서도 크게 좌우된다. 특히 노동시장 정보에 어두운 청소년들의 경우에는 이러한 정보의 제공과 진로 지도를 통해서 고용이 보다 효과적으로 이루어질 수 있음을 보이고 있다. 청소년 특성별로 보면, 학생들의 경우는 학교에서 제공하는 프로그램을 통하여 정보를 제공받게 되는데, 학교와 기업간의 긴밀한 연계여부가 취업의 관건이 되고 있다. 학생이 아닌 청소년들의 경우에는 정부와 지역사회 및 민간기관에서 제공되는 프로그램을 통하여 정보를 제공받게 된다. 청소년 고용 전략의 일환으로 노동시장 정보의 중요성이 부각됨에 따라 각국에서는 다양한 프로그램들을 개발하여 청소년들로 하여금 취업 정보에 접근할 수 있는 기회를 넓혀주고 있다. 한 곳에서 노동시장 정보와 상담 및 직업체험기회를 동시에 연결해주는 원 스톱 정보센터나 네트워크의 구축 등은 청소년들의 노동시장 참여를 촉진하는 요인이 되고 있다.

2) 직업훈련프로그램

직업훈련은 실업과 관련하여 전통적인 직업훈련, 적극적 실업대책으로서의 직업훈련, 그리고 새로운 시각으로서의 직업훈련의 역할을 하는 것으로 알려져 있다(김병숙, 1998: 22-24). 전통적인 직업훈련의 입장은 근로자의 기능과 기술을 습득하거나 향상시키며, 인간능력개발에 의해서 노동시장을 윤택하게 하고, 인력수급조절을 하는 기능을 말하며, 적극적인 실업대책으로서의 직업훈련은 일자리를 창출하고, 실업자의 근로의욕을 고취시키며, 노동시장 수급에 이상이 있을 때에 인력을 직업훈련에 머물게 함으로써 노동력을 보존하며 사회안전망으로서의 근로복지 기능을 포

합하고 있다. 또한 새롭게 부각되는 생애훈련적 의미로서의 직업훈련은 일할 수 있는 연령의 확대와 기타 개인의 실업 위기에 대처하기 위한 근로복지를 포함하여, 미래산업사회의 변화에 인간이 추구해야 하는 직업능력을 제공해 주고, 국가의 전반적인 인력경영면에서 누구나 일정한 수준에 도달할 수 있도록 직업훈련을 무상으로 실시하는 역할을 말한다.

선진국에서는 오래 전부터 실업자들의 취업능력 배양과 산업인력의 양성 및 기술기능 향상을 위한 각종 직업교육 제도와 프로그램 개발을 시행하고 있다(원창희·허찬영, 1998). 특히 청소년의 경우에 직업훈련의 의미는 미래의 안정적 직업을 확보할 수 있는 취업가능성(employability)을 향상시키며 고등교육을 이수하지 않은 청소년들에게 학교교육을 연장하는 교육훈련을 공급함으로써 학력간 실업률의 격차를 줄이는데 중점을 두고 있다(이선, 1998: 94). 따라서 직업훈련을 통하여 기초적인 기술과 특별한 전문적 기술 및 창업 기술 등을 제공하는 것과 더불어 정규교육기관의 졸업에 상응하는 자격을 부여하는 것도 중요한 내용으로 취급하고 있다. 또한 직업훈련은 훈련을 받은 이후 원활하게 직업세계로 이행하는 것이 무엇보다 중요하기 때문에 청소년의 경우에 관심과 참여를 반영하고 기업과의 긴밀한 연계를 유지하는 등 훈련의 성과를 높이기 위한 다양한 프로그램 개발이 이루어지고 있다.

3) 일자리 창출 프로그램

청소년의 경우 일자리 창출은 일자리 창출을 위한 환경을 강화하고, 사용자 비용을 줄이고 경제성장을 강화함으로써 일자리 창출을 자극하고, 일자리를 창출하기 위한 산업과 노동, 훈련기관, 지역사회 및 청소년 사이의 협력관계를 개발하고, 창업기회를 개발하고, 일자리 창출을 위해 사용자들에게 인센티브를 제공하고, 청소년들에게 직업체험 기회를 제공하고 지역사회에 기여하기 위하여 비영리부문의 일자리를 창출하는 것 등을 포함한다.

이러한 일자리 창출은 통상 두 가지 유형으로 구분되는데, 하나는 환경개선과 같은 공공프로젝트를 수행하여 실업자를 흡수하는 것이고, 다른 하나는 민간부문에서 고용을 창출하도록 정부가 임금을 보조하는 것이다 (김형만 외, 1998: 43~44). 그러나 청소년 프로그램의 경우 여러 가지 혼합된 형태로 나타나며 그 지위가 불명확한 경우도 있다. 프랑스, 스페인, 스웨덴, 영국 등 유럽국가에서 1980년대 이래로 청소년들을 대상으로 수행되어 온 주요 고용창출프로그램은 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 분류되며 다양한 형태의 재정 지원에 기초하고 있다.

III. 우리 나라 청소년 고용 프로그램 현황

1. 청소년 실업 및 고용 현황

1) 청소년 고용 및 실업 동향

지난 5년간의 고용지표를 통해서 청소년 고용 및 실업 동향을 살펴보면, 1997년 11월 IMF 구제금융 신청 이후 경제활동 인구와 취업자 수는 감소하고 실업자 수는 급격히 증가하는 등 고용상황이 크게 악화되고 있으며, 실업률은 급격히 증가하고 있음을 보이고 있다. 그러나 이러한 현상은 1999년에 들어 다소 개선되고 있으나 여전히 높은 상태에 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 III-1> 청소년 고용 및 실업 추이(15~24세)

(단위 : 천명, %)

구 분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
청소년인구	7,220	7,283	7,265	2,153	6,804
경제활동인구	2,636	2,574	2,497	2,153	2,130
경제활동참가율	36.5	35.3	34.3	33.7	31.4
취업자	2,470	2,416	2,305	1,809	1,809
실업자	166	158	191	344	322
실업률	6.2	6.1	7.6	15.9	15.1
비경제활동인구	4,768	4,709	4,768	4,719	4,675

* 주 : 1999년도 자료는 1월~9월까지의 평균치임

* 자료 : 한국노동연구원, 동향분석실

1997년도의 경제활동인구는 2,497천명으로 경제활동 참가율이 34.3%이었는데, 1998년도에는 2,153천명으로 33.7%로 감소하였으며, 1999년도에도 2,130천명으로 31.4%의 지속적인 하락 추세를 보이고 있다. 취업자 수의 경우를 보면 1995년 이후 지속적인 감소 추세를 보이고 있으나 1998년에는 1,809천명으로 1997년의 2,305천명에 비해 감소현상이 뚜렷하며, 1999년 현재에는 1998년과 똑같이 1,809천명으로 정체되는 현상이 나타나고 있다. 한편, 실업자 수는 1997년도에 191천명이던 것이 1998년에는 344천명으로 크게 증가하였으며, 1999년에는 322천명으로 다소 감소하였으나 IMF이전과 비교하면 여전히 매우 높음을 알 수 있다. 실업률을 보면 1997년에 7.6%이던 것이 1998년에는 15.9%로 급상승하였으며, 1999년에는 다소 감소하여 15.1%의 실업률을 보이고 있다.

<표 III-2> 1999년도 월별 청소년 고용 및 실업 추이(15~24세)

(단위 : 천명, %)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
참가율	31.9	31.1	30.4	30.4	30.7	31.6	33.2	31.5	30.9
취업자	1,769	1,714	1,703	1,751	1,786	1,859	1,951	1,879	1,867
실업자	418	409	347	310	298	298	330	259	222
실업률	19.1	19.3	16.9	15.0	14.3	13.8	14.5	12.1	10.6

* 자료 : 15~24세 실업률 - 한국노동연구원, 동향분석실
15세 이상 실업률 - 통계청

그러나 1999년도의 실업현황을 월별로 살펴보면, 금년 들어 경기가 회복됨에 따라 2월 이후에는 청소년실업률도 점차로 감소하는 추세를 보이고 있다. IMF 이후 최고의 실업률을 보였던 2월에 청소년실업자가 409,000명(15세 이상 1,701,000명)이고 청소년실업률도 19.3%(15세 이상 8.6%)로 가장 높았으나, 그 이후 계속 낮아져 9월 현재 청소년실업자가

222,000명(1,069,000명)이고 청소년실업률은 10.6%(15세 이상 4.8%)까지 떨어지고 있다. 이러한 실업률 하락은 제조업, 건설업 등 산업 전반에 걸친 취업 증가의 영향이 크며, 특히 청소년의 경우에는 그 동안의 대졸 및 고졸 청소년 실업 대책으로 취업자가 증가한 데 그 원인이 있는 것으로 보여진다. 그러나 취업자들의 취업형태가 임시취업, 일시 취업 등의 형태로 고용구조는 취약한 것으로 분석되고 있다.

2) 청소년 연령계층별 실업 추이

지난 10년간 연령계층별 실업현황을 살펴보면 청소년 연령계층의 높은 실업률은 최근 몇 년간에 일시적으로 발생한 것이 아니라 오랜 동안 지속되고 있는 현상이라는 점을 알 수 있다. 1994년부터 1996년까지에 걸쳐서 다소 하락하는 추세에 있었지만, 이러한 현상은 실업 청소년의 장기적인 고용에 의한 것이 아니라, 사회 전반적으로 대학 정원의 확대에 따른 고등학교 졸업자의 대학 진학률이 높아진 데 기인한 일시적인 감소로 보여지고 있으며(장석민, 1998: 148), 오히려 IMF 이후에는 매우 심각한 수준까지 도달하고 있음을 보여주고 있다.

<표 III-3> 연령계층별 실업률 추이

(단위 : %)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
15~19세	9.2	9.2	7.0	11.1	9.4	5.9	7.5	9.9	20.9	21.4
20~24세	6.2	6.8	3.9	8.5	6.8	3.0	5.9	7.2	14.8	13.5
15~24세	6.9	7.3	7.6	9.0	7.2	6.2	6.1	7.6	15.9	15.1
15세 이상	2.4	2.3	2.4	2.8	2.4	2.0	2.0	2.6	6.8	6.8

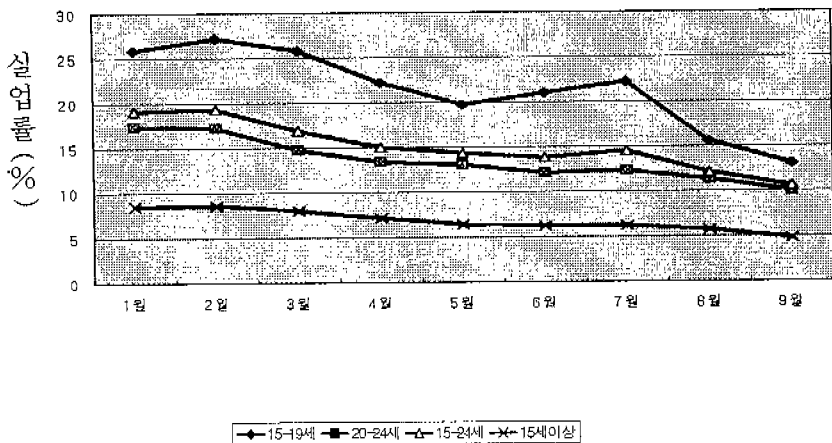
* 주 : 1999년도 자료는 1월~9월까지의 평균치임

* 자료 : 한국노동연구원, 동향분석실; 통계청, 경제활동인구조사
; 통계청, 월간고용동향

15~19세 연령층의 경우는 다른 연령층에 비해 가장 높은 실업률을 보여왔으며 특히 IMF 이후에는 급격히 상승하여 1998년에는 20.9%라는 높은 실업률을 보였고, 1999년에도 계속적으로 증가하여 21.4%의 실업률을 보이고 있다. 20~24세 연령층은 전문대학 또는 대학을 졸업하고 노동 시장에 새로이 진입한 계층을 포함하고 있는데, 1997년의 7.2%에서 1998년에는 14.8%, 1999년에는 13.5%로 고학력 취업난을 반영하여 최근 몇 년 동안 높은 실업률을 보이고 있다.

<표 III-4> 1999년 월별 연령계층별 실업률 추이

(단위 : %)



* 자료 : 한국노동연구원, 동향분석실

1999년의 경우를 월별로 살펴보면, 전체 실업률의 하락에 따라 각 연령별로도 실업률이 낮아지고 있으나 연령계층별 차이는 여전히 계속되고 있음을 볼 수 있다. 월별 연령계층별 실업률은 2월에 15~19세 청소년이 27.2%, 그리고 20~24세 청소년이 17.2%로 가장 높은 실업률을 보였으며, 그 이후 계속적으로 감소하여 9월 현재에는 15~19세 청소년이 13.1%, 20~

24세 청소년이 10.0%의 실업률을 보이고 있다.

3) 학력별 청소년층 실업 추이

지난 5년간의 청소년 실업률의 변화 추이를 학력 수준별로 살펴보면, 1997년까지는 대졸 이상의 고학력 청소년 실업률이 고졸 청소년의 실업률보다 높은 현상이 나타나고 있다. 그러나 IMF 이후에는 모든 학력 수준별로 실업률이 높아졌지만 중졸 이하 청소년과 고졸 청소년의 실업률이 대졸 이상 청소년의 실업률보다 훨씬 심각하게 높아져, 학력이 높아질수록 실업률이 낮아지는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

<표 III-5> 학력 수준별 청소년 실업률 및 실업자 수(15~29세)

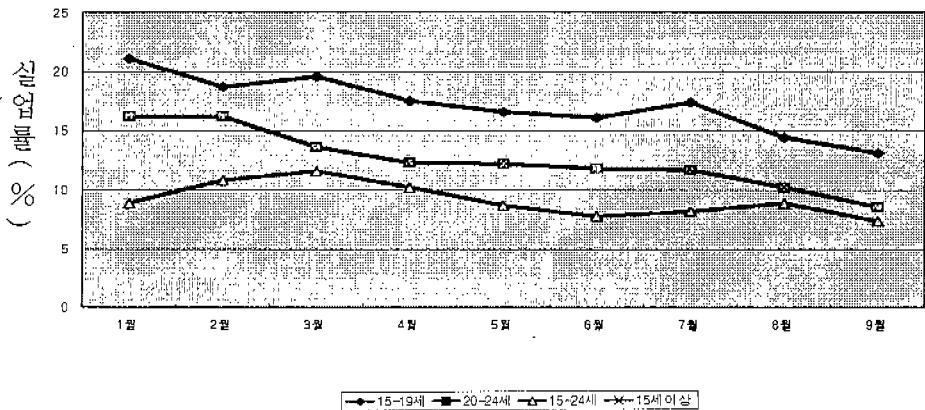
(단위 : 천명, %)

	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
중졸이하	4.7(22)	6.0(66)	6.7(27)	17.0(58)	17.1(54)
고 졸	4.3(153)	4.3(154)	5.6(198)	12.7(396)	12.3(334)
대졸이상	5.3(76)	5.1(75)	5.7(88)	9.9(158)	9.2(147)

대졸 이상 청소년의 실업률은 1995년 5.3%, 1996년 5.1%, 1997년 5.7%로 고졸 청소년의 실업률(1995년 4.3%, 1996년 4.3%, 1997년 5.6%)보다 높았지만, 1998년에는 고졸 청소년 실업률이 12.7%로 급상승하여 대졸 이상 청소년의 실업률 9.9%보다 높게 되었으며, 이러한 추세는 1999년에도 계속 이어지고 있다. 이러한 현상은 IMF 이후 경기침체와 신규 채용의 억제로 모든 학력 계층에서 실업자 수가 증가하고 있지만, 저학력자의 경우 고학력자의 하향취업으로 보다 심각하게 증가하고 있음을 반영하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

한편, 1999년의 학력 수준별 실업 추이를 월별로 살펴보면, 모든 학력 수준별로 실업률이 감소하고 있음을 보이고 있는데, 중졸 이하의 경우는 가장 실업률이 높았던 1월보다 8% 포인트 감소한 13.1%의 실업률을 보이고 있으며, 고졸은 7.6% 포인트 낮은 8.6%, 그리고 대졸 이상은 1.5% 포인트 낮은 7.4%의 실업률을 보여 학력 수준이 낮을수록 그 감소폭도 크게 나타나고 있다.

<표 III-6> 1999년 월별 학력수준별 실업률 추이



* 자료 : 한국노동연구원, 동향분석실

이는 정부에서 하반기에 저 학력 계층에 대한 실업 대책을 추가로 실시한 결과로 고졸 이하 청소년들의 취업률 증가에 기인하는 것으로 보여진다. 그러나 학력 수준이 낮을수록 실업률이 높은 현상은 지속되고 있으며 아직까지 IMF 이전의 실업률보다 훨씬 높게 나타나고 있음을 볼 수 있다.

2. 청소년 고용 프로그램

1999년에 정부에서 실시하고 있는 실업대책은 크게 일자리 확대, 취업 능력 제고, 사회안전망 확충, 실업대책 전달체계의 개선으로 볼 수 있다. 고실업이 장기화되는 것을 예방하기 위하여 서비스산업의 발전과 SOC 투자를 확대하고 고용유지지원을 확대함으로써 일자리를 확대하며, 수요자 중심의 훈련과 지식기반산업 인력 양성을 통하여 취업능력을 제고함으로써 21세기 지식·정보 사회를 대비한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 또한 고용보험 확대와 생활보호 강화를 통하여 대량실업의 고통을 최소화 하는 사회안전망 확충과 직업안전망 확충과 고용 정보망을 완비하는 등 선진 고용서비스 체계를 구축함으로써 실업대책 전달체계를 개선하고자 하고 있다. 이 중에서 청소년과 관련한 실업 대책을 살펴보면 다음과 같다.

1) 청소년 취업알선 프로그램

(1) 직업안정기관 현황

우리 나라 직업안정기관은 국립직업안정기관, 공공직업안정기관, 민간 직업소개소로 크게 구분된다. 국립직업안정기관은 노동부 고용정책실과 그 산하인 지방노동관서 그리고 1979년에 설치된 중앙고용정보관리소이며, 공공직업소개소는 전국 시·군·구청에 설치되어 있는 고용안정센터, 시·군·구청에 설치되어 있는 고용안정센터, 시·군·구청에서 운영하는 부녀복지관 등과 일일취업안내소이다. 또한 국가 이외의 개인에 의해서 운영되는 유료 및 무료 직업소개소가 있다(어수봉, 1998:5).

1998년 12월 31일 현재 직업안정기관은 총 2,340개소인데, 국립직업안정기관이 134개소, 공공직업안정기관이 281개소이며, 민간직업소개소가 1,925개로 나타나고 있다. 정부에서는 취업알선, 고용보험, 직업훈련 및 각

중 실업대책서비스를 한 장소에서 원 스톱(one-stop)으로 제공하기 위해 99개의 고용안정센터를 운영하고 있으며, 취업알선 및 직업상담서비스를 전문적으로 제공하는 인력은행을 서울을 비롯한 전국 20개 시·구에 설치하여 운영하고 있다. 또한 고용보험, 직업훈련, 공공근로사업 등 각종 실업대책에서 상대적으로 소외되어 온 일용 근로자에게 취업알선, 공공근로 안내 및 직업상담서비스를 제공하고자 1998년 10월중 서울·부산·대구·광주 등 주요 도시에 일일취업센터 15개소를 설치·운영하고 있다.

<표 III-7> 직업안정기관 현황(1998년)

(단위 : 개소)

국·공립					민간		
국립			공공				
고용안정 센터	인력은행	일일취업 센터	시·군·구	공공직업 안내소	무료	국내 유료	국외 유료
99	20	15	253	28	129	1,773	23
소계 : 134			소계 : 281		소계 : 1,925		
총계 : 2,340							

* 자료 : 노동부, 1999년 노동백서

(2) 청소년의 구직경로 및 취업알선기관 이용 현황

청소년들이 구직활동의 수단으로 가장 빈번하게 이용하는 것은 비공식적 취업경로로서 신문, 벽보, 잡지, TV 등의 구인광고와 친구 또는 친지와 접촉이며 공공 또는 사설직업안내소 등에 대한 의존도는 매우 미미한 것으로 나타나고 있다. 또한 학력별 구직활동 수단을 신규실업자의 경우를 통해 살펴보면 학력별로 상당한 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 중졸 이하의 경우에는 일자리가 있는지 사업장을 찾아다니거나 또는 연락하는 방법이 가장 빈번하게 사용되며, 그 외에도 오야지와 접촉하는 것도 자주 사용되는 방법 중에 하나가 되고 있으나, 고졸 신규실업자의

경우에는 친구, 친지 등과의 접촉과 신문, 벽보, 잡지, TV 등의 구인광고가 중요한 구직활동의 수단으로 사용되고 있다. 대졸 이상의 경우에는 신문, PC통신의 구인광고를 보고 살펴보는 방법, 학교, 학원 또는 스승과의 접촉이 중요한 수단으로 사용되고 있다(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999).

한편, 청소년 실업자의 취업알선기관 이용 현황을 보면 조사 전체 인원의 61.6%가 이용한 적이 있는 것으로 나타났으나 조사장소가 취업알선기관 및 직업훈련기관에서 이루어진 것을 감안하면 청소년 실업자의 실제 이용률은 이보다 훨씬 낮을 것으로 추정되고 있다. 취업알선기관별로 이용현황을 보면, 지방노동관서가 35.4%로 가장 높은 이용률을 보이고 있으며, 인력은행(31.7%), 시·군·구 취업센터(13.5%), 산업인력관리공단(8.3%)의 순으로 나타나고 있다(정인수, 1999a: 24~26).

2) 청소년 직업 훈련 프로그램

(1) 직업훈련 현황

실업대책으로 실시되는 직업훈련 추진 상황을 보면, 1998년도의 경우 총 7,377억원을 투입하여 실업자 32만명을 훈련시키는 것이었으나, 12월 현재 36만 3천명에 대해 훈련을 실시했거나 실시 중이어서 연간 목표대비 113.4%의 진척률을 보이고 있다. 훈련 종류별로 보면 재취업훈련이 33만 3,500명을 실시하여 115.4%의 실적을 보이고 있으며, 인력개발훈련은 2만 9,400명으로 94.8%의 진척률을 보이고 있다. 이를 1997년도와 비교해 보면 1998년의 재취업훈련 실적은 12배, 인력개발훈련의 실적은 2배가 넘으며, 전체적으로는 8배가 넘는 직업훈련을 실시하고 있음을 알 수 있다.

<표 III-8> 실업대책 직업훈련 추진현황(1998년 12월 말 현재)

(단위 : 명, %)

훈 련 유 형	예산액 (억원)	훈련계획 (인원)	훈련실적(진도)	1997년 실 적
총 계	7,377	320,000	362,941(113.4)	42,182
○ 재취업훈련	3,275	289,000	333,941(115.4)	27,738
- 실직자재취업훈련	1,785	141,000	170,096(120.6)	1,949
- 고용촉진훈련	969	110,000	101,709(92.5)	25,789
- 영농어회망훈련	12	2,000	5,126(256.3)	-
- 대학훈련	461	26,000	43,012(165.4)	-
- 창업훈련	48	10,000	13,598(136.0)	-
○ 인력개발훈련	696	31,000	29,400(94.8)	14,444
- 기능사양성훈련	96	11,000	14,515(132.0)	5,900
- 정부위탁훈련	350	10,000	11,000(110.0)	2,985
- 유급휴가훈련	250	10,000	3,885(38.9)	5,559
○ 기타직업훈련사업	3,406	-	-	-

* 자료 : 노동부

- 주: 1) 실업자 재취직훈련 : 고용보험사업=지방노동관서(165,581명)+
본부 시범대학훈련 중 고용보험 적용(4,515명)
2) 고용촉진훈련 : 일반회계(93,249명) + 농특회계(8,262명)
3) 대학훈련 : 일반회계사업=지방노동관서(8,922명)+교육부
(32,297명)+본부대학시범훈련중 고용보험 미적용(1,793명)

훈련기관별로 현황을 살펴보면 전체 훈련인원 256.1천명 중 지정교육 훈련기관에서 113.6천명을 훈련하여 전체 직업훈련의 44.3%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 인정훈련기관 51.8천명(20.2%), 공공훈련기관 47.3천명(18.5%), 사설학원 41.1천명(16.1%), 사업내 훈련기관 2.4천명(1.0%)의 순으로 훈련을 실시하는 것으로 나타났다. 훈련유형별 훈련기관을 살펴보면 실업자 재취직훈련은 지정교육기관(39.3%), 사설학원(24.2%) 등 민간훈련기관에서 많이 실시하고 있었으며, 기능사양성·정부위탁훈련과 창업훈

련의 경우 각각 64.2%, 100.0%가 공공훈련기관에서 주로 실시하고 있었다. 유급휴가훈련은 자체시설에서 실시하는 것보다 주로 지정훈련기관(96.9%)에서 실시하고 있었으며, 대학훈련의 경우 지정된 대학에서만 실시되고 있다.

<표 III-9> 훈련기관별 현황

(단위 : 명, %)

구 분	전 체	공 공	사업내	인 정	지 정	사설학원
전 체	256,106 (100.0)	47,267 (18.5)	2,425 (1.0)	51,773 (20.2)	113,559 (44.3)	41,082 (16.1)
실업자 재취직훈련	170,096 (100.0)	17,283 (10.2)	2,338 (1.4)	42,609 (25.0)	66,784 (39.3)	41,082 (24.2)
기능사양성 정부위탁훈련	25,515 (100.0)	16,371 (64.2)	- -	9,144 (35.8)	- -	- -
창업훈련	13,598 (100.0)	13,598 (100.0)	- -	- -	- -	- -
유급휴가훈련	3,885 (100.0)	15 (0.4)	87 (2.2)	20 (0.5)	3,763 (96.9)	-
대학훈련	43,012 (100.0)	- -	- -	- -	43,012 (100.0)	- -

* 자료 : 노동부

청소년연령층이 직업훈련에서 차지하는 비중¹⁾을 보면, 20세 미만이 4.3%, 20~30세가 59.8%, 30~40세가 19.9%, 40~50세가 10.4%, 50~60세가 5.5%, 60세 이상이 0.2%로, 청소년층에 해당하는 29세 이하가 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 학력별로는 고졸 미만·30세 미

1) 한국노동연구원 실업대책모니터링센터에서 1998년 10월 14일~11월 30일 현재 서울·경인, 부산, 대구, 광주, 충청, 강원 지역에서 실직자 직업훈련을 받고 있는 훈련생 1,070명에 대하여 조사를 실시하였다.

만이 1.2%, 고졸 이상·30세 미만이 62.9%, 고졸이상·30세 이상이 32.2%, 고졸미만·30세 이상이 3.8%로 직업훈련이 주로 고졸 이상·30대 미만의 고졸이상의 청소년층에 편중되어 있음을 보이고 있다.

<표 III-10> 직업훈련 대상자의 연령·학력·성별 분포

(단위 : %)

	초등학교 졸업이하		중 졸		고 졸		대졸이상		전 체	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성	남성	여성
20세 미만	0.0	0.0	0.3	0.3	1.2	1.8	0.4	0.3	1.9	2.4
20 ~ 30	0.0	0.0	0.5	0.1	13.1	15.6	14.9	15.6	28.5	31.3
30 ~ 40	0.0	0.1	0.3	0.0	5.3	3.6	8.9	1.7	14.5	5.4
40 ~ 50	0.2	0.4	0.6	0.5	3.3	1.0	3.7	0.7	7.8	2.6
50 ~ 60	0.2	0.2	0.8	0.4	1.8	0.1	2.0	0.0	4.8	0.7
60세 이상	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0
전 체	0.5	0.7	2.5	1.3	24.7	22.1	30.0	18.3	57.7	42.4

* 자료 : 한국노동연구원 실업대책모니터링센터

이는 이들 훈련기관들이 자격증 취득과 관련된 이론과정을 포함하여 비교적 장기의 훈련과정을 개설하는 경향이 많기 때문에 자격증 취득능력이 비교적 높은 고학력·저연령자들이 이러한 훈련과정에 주로 신청할 뿐만 아니라 훈련기관에서도 이들을 훈련생으로 우선 선발한 결과라고 할 수 있다(강순희 외, 1999: 29).

또한, 청소년실업자 특성별 직업훈련 현황²⁾은 청소년 실업자 중

2) 1998년 6월 28일과 6월 30일 사이에 조사된 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 6대 도시와 수원, 울산, 창원, 천안 등 4개 중소도시의 15~29세에 해당하는 청소년실업자 2,373명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

40.2%가 직업훈련을 받았거나 받고 있었으며, 58.8%가 받지 않은 것으로 나타났다. 성별로는 남성의 44.4%, 여성의 34.5%로 남성이 여성보다 10% 포인트 정도 직업훈련 수강률이 높았고, 학력별로는 고졸이 51.0%, 대졸 이상이 28.2%로 고학력에서의 직업훈련 수강이 미흡한 것으로 나타났다. 연령별로는 15~19세가 66.0%, 20~24세가 34.9%, 25~29세가 41.6%로 나타났으며, 전직유무별로는 신규실업자가 29.0%로 전직실업자의 43.0%, 비경제활동인구의 46.3%에 비해 훨씬 낮은 직업훈련 수강을 보이고 있었다.

<표 III-11> 청소년 직업훈련 실시 여부

(단위 : 명, %)

	전체	성 별		학 력 별		연 령 별			실업유형별		
		남자	여자	고졸	대졸	15-19	20-24	25-29	신규	전직	비경활
받음	955 (40.2)	617 (44.4)	336 (34.5)	638 (51.0)	308 (28.2)	101 (66.0)	342 (34.9)	494 (41.6)	176 (29.0)	532 (43.0)	237 (46.3)
받지 않음	1,418 (58.8)	772 (55.6)	637 (65.6)	614 (49.0)	786 (71.8)	52 (34.0)	640 (65.1)	695 (58.4)	430 (71.0)	704 (57.0)	275 (53.7)
전체	2,373 (100.0)	2,362 (100.0)		2,346 (100.0)		2,324 (100.0)			2,354 (100.0)		

* 자료 : 한국노동연구원 고용보험연구센터

(2) 훈련생의 모집과 홍보

각 직업훈련원의 훈련생 모집은 대체로 비슷한 경향을 보이는데, 신문잡지(37.1%)를 통해 가장 많이 이루어지고 있으며, 각종 광고물이나 선전매체(26.3%), 공공기관(25.3%), 훈련희망자의 직접 방문(2.7%), PC통신이나 인터넷(1.1%)등의 순으로 나타나고 있어, 최근 청소년이 선호하는 PC통신이나 인터넷을 통한 홍보는 거의 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다(정인수, 1999a: 50). 한편 청소년 실업자의 경우 직업훈련과정에 대한

있다(정인수, 1999a: 50). 한편 청소년 실업자의 경우 직업훈련과정에 대한 정보를 주로 신문 및 방송매체, 공공기관을 통해 얻는 것으로 나타나고 있으나, 직업훈련 비수강자의 경우 PC통신이나 인터넷을 통해 정보를 접하는 비율이 12.4%로 나타나고 있기 때문에, 직업 훈련 홍보의 다양화를 모색해야 할 필요성을 보이고 있다(정인수, 1999a; 강순희 외, 1999). 또한 각 기관별로는 훈련생 모집시 교육과정이 고용보험 미적용 및 신규실업자에게 불리한 점 등 지원자격이 제한적인 점(46.7%)을 가장 큰 애로사항으로 느끼고 있었으며, 그 다음으로 홍보비의 부족(13.9%), 희망직종의 불일치(11.5%), 지원 받는 교육훈련과정(고용전환훈련, 고용유지훈련, 제대군인 훈련 등)의 비현실성(10.9%), 원거리 통학시설의 미비(5.5%) 등의 순으로 나타났다(정인수, 1999a: 50~51).

(3) 직업훈련 과정

현재 실시중인 직업훈련 기간은 3~6개월 과정이 52.3%로 가장 많고, 1년 이상(16.5%), 6개월~1년(15.8%), 1~3개월(13.1%), 4주 미만(2.3%)의 순으로 나타났으나, 희망하는 훈련기간은 6개월~1년(35.3%), 3~6개월(31.4%), 1년 이상(17.7%), 1~3개월(13.8%), 4주 미만(1.9%)로 훈련생들은 교육훈련기간의 연장을 원하는 것으로 나타났다(강순희 외, 1999: 33~34). 평균훈련기간은 전체 평균 10.8개월이며, 대한상의 직업훈련원이 2년으로 가장 긴 교육과정을 실시하고 있으며, 기능대학 13.7개월, 인정직업훈련원 9.1개월, 지자체 훈련원 7.6개월, 사업내 훈련원 6.3개월, 대학 및 전문대학 4.4개월로 나타났다(정인수, 1999a: 46~47).

15~29세의 청소년 실업자가 수강하였거나 수강하고 있는 직업훈련 내용으로는 정보통신 분야가 20.7%로 비중이 가장 높았고, 기계장비 분야 17.8%, 서비스 분야 11.5%의 순으로 나타났다. 또한, 훈련받기를 원하는 업종으로는 정보통신분야가 25.9%로 가장 높았으며, 사무관리분야(16.4%), 서비스분야(10.4%), 기계장비분야(6.6%) 등의 순으로, 청소년 실직자들이

훈련교육과정 선택이유로 취업가능성(44.6%)과 적성(34.7%)을 가장 고려하고 있는 것으로 나타났다. 청소년 실직자 유형별로 살펴보면 여성과 대졸 이상 학력 소지자, 그리고 20~24세와 25~29세의 연령층에서는 정보통신분야 등을 수강하였거나 수강하고 있었지만 남성과 고졸 학력 소지자, 그리고 15~19세 연령층에서는 정보통신보다는 기계장비 등을 수강하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 희망 훈련 직종에서는 성별, 학력별, 연령별 구분 없이 모든 청소년 실직자들이 정보통신분야를 가장 선호하고 있는 것으로 나타나(정인수, 1999: 34~38), 현재 받고 있는 훈련 직종과 희망직종 간에 불일치가 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 불일치 현상은 15~29세 청소년의 경우 51.9% 정도로 나타나고 있는데, 이는 '사전에 훈련 내용에 대해 충분히 알아보지 못했다'거나 '훈련에 대한 안내를 받고자 했으나 상담할 곳이 없다'는 등의 훈련에 대한 정보 부족과 '우선 쉽게 훈련을 받을 수 있는 훈련 직종을 선택한 것' 등이 주요 원인이 되고 있다(강순희 외, 1999: 29~31).

(4) 취업가능성 및 취업 현황

현재 청소년 직업훈련생들은 직업훈련과정 이수 전에는 취업가능성을 42.6%로 평가하다가 이수 후에는 51.2%로 상향 인식하고 있으며, 직업훈련 이수 후 자격증을 획득할 가능성에 대해서는 65.2%로 예상하고 있다. 또한 직업훈련원에서는 교육과정 이수후 1년내 취업가능성을 64.8%로, 그리고 자격증을 획득할 가능성을 72.8%로 평가하여 청소년 실업자의 평가보다 높게 보고 있다(정인수, 1999a: 40~52).

한편, 1998년 12월 말 현재까지의 직업훈련 수료 및 취업현황을 보면, 전체 훈련 실시인원 363,000명 중 수료자는 134,000명으로 수료율은 26.9%이고, 이들 수료자 중 취업자는 26,582명으로 취업률은 19.8%로 나타났다. 훈련유형별로 살펴보면, 실업자 재취직훈련은 21.2%의 취업률을, 인력개발훈련인 기능사양성훈련과 정부위탁훈련은 각각 26.9%와

취업률을 보이는 것으로 나타나고 있다.

<표 III-12> 훈련 유형별 수료·취업현황

(단위 : 명)

구 분	총 계	실업자 재취직 훈 련	고 축 훈 련	용 진 훈 련	기능사 양 성 훈 련	정 위 훈 련	부 탁 훈 련	창 훈 업 훈 련	대 학 훈 련	기 타 훈 련
실시인원	362,941	170,096	101,709	14,515	11,000	13,598	43,012	9,011		
수 료 자	134,314 <9,011>	73,320	37,465	4,786	2,904	11,051	4,788	<9,011>		
취 업 자	26,582 (19.8)	15,571 (21.2)	7,218 (19.3)	1,286 (26.9)	1,486 (51.2)	547 (4.9)	474 (9.9)	-		-

*주 : 1) 기타훈련의 수료자는 취업대상 수료자에서 제외

2) 영농어훈련은 2~3일 과정으로 취업자 파악이 곤란

3) < >는 기타훈련임

*자료 : 노동부

1998년 12월말 현재 취업률이 20% 이하에 머무르고 있는 것은 직원 훈련원과 훈련생의 기대에 미치지 못하며 이는 곧 직업훈련체계 및 운영이 효율적이지 못함을 반영하고 있는 것일 뿐만 아니라 직업훈련기관이 훈련 수료 후 취업정보 제공 등 훈련생에 대한 사후관리가 잘 이루어지고 있지 못함을 반영하고 있는 것이라고 할 수 있다.

3) 청소년 인턴제 프로그램

(1) 배 경

IMF 이후 고학력 실업자가 급격히 증가할 것을 예상³⁾하여 교육과정에서 습득한 지식과 기술 등 고급노동력의 훼손을 방지하고, 특히 다가오

3) 1999년 연말에서 2,000년 초까지의 고학력 청소년실업자가 286천명, 이중 신규실업자가 213천명에 달할 것으로 추정되고 있다.

는 21세기 지식정보사회에 조직 내에서 요구되는 실천적 지식과 기술을 습득하기 위하여 대졸자들에게 산업현장경험의 기회를 제공, 사회적응력 및 취업능력을 제고하고, 적합한 직업선택을 유도하며, 대학을 시행주체로 하여 대졸자의 전공·적성 등에 가장 적합한 프로그램 운용을 교육의 연장으로서 실시하며, 전경련 등 경제단체 주관의 해외인턴사업에 대해서도 지원하는 「인턴제」를 집중 시행하게 되었다. 또한 그 동안 대졸 미취업자에 대해서는 다양한 지원시책이 추진되고 있었으나, 고졸 미취업자의 경우는 실업률이 최악의 상황⁴⁾에 있었음에도 불구하고 상대적으로 보호받지 못함으로써 불만이 야기됨에 따라 1999년 6월부터는 고졸 미취업자들에게 일자리를 제공하고자 고졸 인턴제를 추가로 실시하게 되었다.

(2) 목 적

미취업자에게 전공과 적성에 적합한 일자리 제공을 적극적으로 제공하고 산업현장 훈련기회를 제공하여 취업능력의 질적 향상을 통해 정규직으로의 취업을 제공하는 데 그 목적을 두고 있다.

(3) 추진근거

정부지원 인턴제는 1998년 6월부터 직업훈련으로 시행한 「인턴사원 훈련제도」와 기업 자체적으로 시행하는 유사명칭의 채용 또는 전형제도와 구분하여 정부의 지원 하에 미취업 청소년에게 산업현장 및 사회를 경험할 기회를 제공하는 실업대책사업을 말하는 것으로 고용정책기본법 제18조(청소년의 고용촉진의 지원), 고용정책기본법 제28조(실업대책의 실시), 「주요 실업대책추진계획」(98.11.10 국무회의 보고), 「보조금의예산

3) 1999년 연말에서 2,000년 초까지의 고학력 청소년실업자가 286천명, 이중 신규실업자가 213천명에 달할 것으로 추정되고 있다.

4) 1999년 2월 현재 19세 이하 실업률이 전체실업률을 크게 상회하는 27.3% 수준에 이르고 있었다.

및관리에관한법률」(이하 ‘보조금법’이라 한다), 경제정책조정회의('99. 10. 29), 실무대책실무위원회('99. 11. 12) 등에 근거를 두고 있다.

(4) 추진과정

정부지원 인턴제는 1999년 초부터 현재까지 3차에 걸쳐 시행되고 있다. 제1차 인턴제는 고학력 실업자의 심각성에 대응하여 대학·전문대학 졸업 또는 졸업예정인 신규미취업자를 대상으로 하고 있는데, 총 재원 1,118억원을 들여 1998년 11월부터 대학별로 인턴희망자를 모집하고 사업체를 발굴하고, 사업을 공고하는 등의 과정을 거쳐 1999년 1월 이후 '99년 2월 졸업인원의 8.5%인 37,000명을 전국 300여 개 대학에 배정하여 기업(기관)별로 인턴프로그램을 운영하였다. 지원내용은 6개월간 인턴 1인당 월 50만원(5대 그룹 소속 기업은 40만원) 수준의 소요비용을 대학에 지원하고 기업(기관)과 대학간 「약정」에 따라 월 50만원을 6개월간 대학이 지급하며 대상기관은 인턴에게 추가로 수당을 지급 가능하게 하고 있다. 보통 10~30만원을 추가 지급하는 추세에 있다. 기타 현장실습방법 및 복리후생 등은 「약정」 등에 따라 결정되고 있다. 해외인턴의 경우 인턴 1인당 월 70만원을 해외 연수비로 최대 12개월까지 지원하는 것으로 되어 있으며 기타 사항은 국내 인턴제도와 동일하게 운영되고 있다(노동부, 1999b:283~285).

제2차 인턴제에서는 기존 대졸인턴제에 대한 추가 수요가 있어 20,000명을 확대 시행하고, 또한 고졸미취업자 10,000명을 대상으로 하는 고졸인턴제를 신규로 시행하게 되었다. 추가로 시행되는 대졸인턴제의 경우 종전과 같이 대학 주관으로 시행하되 시행과정에서 제기된 일부 미비점을 개선하여 시행하도록 하고 있다. 즉, 첫째, 대학·기업별 수요를 반영하여 수급균형을 도모하기 위하여 대학별 신청인원이 많거나 운영실적이 우수한 대학에 가중치를 부여하여 인원을 배정하고, 둘째, 정규직 채용과의 연계 강화를 위해 대학은 일정비율 이상을 정규 채용키로 약속하는

기업에 우선 추천하고 인턴 연수 중 인턴기간을 단축하고 정규직으로 전환 채용하는 기업에 대해서는 잔여기간을 계속 지원하며, 셋째, 정규채용 대체 우려가 없는 사회단체 등의 봉사활동을 활성화하고 벤처기업, 우수 중소기업 등을 우대 지원하기 위하여 사회단체 및 벤처기업, 우수중소업체 등에는 인턴배정한도(상시 인원의 20%)를 완화하여 지원하며, 넷째, 인턴제 운영의 내실화를 도모하기 위하여 각 대학별로 인턴희망자 풀을 구성하여 정규직의 인턴전환 방지 등 수혜 적격자를 엄격하게 관리하고, 대학의 기업체 추천 및 기업별 모집 시기·방법 등을 통일적으로 조정하여 비용 집행 및 운영상의 효율성을 제고하고, 대학 책임하에 사업을 내실 있게 운용토록 사업시행기간을 충분히 부여하고 관리운영비도 사업비의 3% 범위 내에서 인정하도록 하고 있다. 추가 대졸인턴제는 1999년 6월부터 대학별 신청을 받고 인턴을 선발·모집하는 과정을 거쳐 8월부터 근무를 실시하게 되는데, 총 600억원의 재원을 들여 실시인원 2만명 중 50%인 1만명 수준을 정규 취업으로 흡수하는 것을 목표로 삼고 있다(노동부, 1999c: 181~183).

고졸인턴제의 경우는 총 240억원을 투입하여 최초 3개월간 1인당 월 40만원을 지원하되, 정규직 전환시 추가 3개월을 지원하는 것을 내용으로 하고 있는데, 1998년 2월 이후 고교 졸업(또는 동등 학력 소지자) 및 졸업 후 전역한 미취업자를 대상자로 하고 있고 기업은 고용보험에 가입한 상시근로자 수 5인 이상 300인 미만의 기업을 대상으로 하고 있다. 지방관서(고용안정센터 및 인력은행)에 인턴희망자와 희망기업이 신청서를 제출하여 상담원이 인턴희망자의 능력과 희망, 기업의 구인수요 등을 고려하여 적합한 자를 기업에 추천하면 기업은 자율적으로 선발하고, 기업은 지방관서에 채용확정자 명단을 통보하고, 지방관서는 채용확정자 수가 12,000명이 되는 시점에서 채용확정 통보를 하고 접수를 마감하게 된다. 기업은 인턴대상자와 합의한 근로조건서를 첨부하여 지방관서와 지원금 지급 약정을 체결하며 지방관서는 기업이 제출한 「운영상황보고」, 「출

석상황보고」를 바탕으로 금액을 산정하여 지원금을 지급한다. 정규직 전환 채용 기업은 정규직 채용 3개월 종료 시점에 「운영평가서」를 제출하고 지원금을 신청하게 되어 있다. 지방관서는 지원금 지급시 「운영상황보고」, 「출석상황보고」, 「운영평가서」를 확인하고 본부에 보고하며, 인턴제 운영 상황을 수시로 지도·감독하도록 하고 있다(노동부, 1999c: 194~197).

제3차 인턴제는 총 48,000명의 미취업자를 대상으로 하고 있는데, 고졸이상 학력소지자로서 만 18세 이상 30세 이하의 취업상태에 있지 아니한 자로서 2,000년 2월 대학 졸업예정자는 포함하되 재학생과 휴학생은 제외시키고 있다. 인턴으로 채용하는 대상기관에 1인당 월 50만원씩 3개월간 지원하고, 연수 후 정규직으로 3개월간 추가로 지원한다는 내용을 가지고 있다. 지방관서(고용안정센터)는 인턴희망자의 적성·희망직종 및 대상기관의 구인사항(인원, 전공, 직종, 지역 등)을 고려하여 구인·구직을 연계하는데, 정규직 채용확약을 하는 기관과 직업훈련을 이수한 장기실업자에 우선적으로 알선하며 여성인턴 비율이 50% 이상 되도록 하고 있다. 또한 1·2차 정부지원 인턴제 및 고졸취업인턴제에 의하여 연수중인 자로서 연수기간 종료후 채용되지 않을 경우 예산규모 등을 고려하여 참여여부를 결정하며, 2차 정부지원 인턴제 및 고졸취업지원제에 의하여 인턴을 배정받아 연수를 실시중이거나 연수를 완료한 대상기관은 기존 활용인턴 중 50%이상 정규직으로 채용하는 경우에만 인턴을 활용할 수 있도록 되어 있다.

(5) 시행 결과

전반기에 실시한 대졸인턴제의 실시 결과를 보면, 1999년 8월말 현재 총 36,925명이 연수를 받았는데, 이 중 70.0%인 25,804명이 중(소)기업에서 연수를 받았고, 기타 10.9%, 공공기관 6.8%, 대기업은 4.8%, 사회단체, 4.6%, 연구소 2.7%, 경제단체 0.2%의 순으로 대학생들이 인턴에 참여한

것으로 나타났다. 이들 연수인원 중 수료인원은 26,815명이고, 수료인원 중 수료 후 채용된 인원은 12,322명(46.0%)으로 나타났다. 인턴제 실시 기관별로 채용비율을 살펴보면, 5대 기업이 73.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 중소기업이 51.5%로 과반수 정도의 인원을 채용한 반면, 기타(34.2%), 경제단체(32.8%), 사회단체(22.8%), 공공기관(16.4%), 연구소(12.9%) 등은 연수생들의 채용비율이 매우 낮은 것으로 나타났다.

<표 III-13> 대졸인턴제 대상기관별 분포현황

(단위 : 명, %)

구 분	계	5 대 기 업	중(소) 기 업	경 제 단 체	연구소	사 회 단 체	공 공 기 관	기 타
연수인원(분포)	36,925 (100)	1,760 (4.8)	25,804 (70.0)	85 (0.2)	1,016 (2.7)	1,706 (4.6)	2,528 (6.8)	4,026 (10.9)
수료인원	26,815	1,366	18,651	67	753	1,226	1,745	3,007
수료인원대비 채용인원	12,322	1,008	9,599	22	97	280	287	1,029
수료인원채용 비율	46.0	73.8	51.5	32.8	12.9	22.8	16.4	34.2
중도탈락자수	8,709	333	6,296	14	242	429	665	730
연수인원대비 탈락비율	23.6	18.9	24.4	16.5	23.8	25.1	26.3	18.1

* 여성인턴비율은 15,307명으로 41.5%를 점유

* 6-30대 기업은 중소기업으로 분류

한편, 월간 리쿠르트에 의한 30대 기업의 하반기 채용 내용을 보면, 1만명이 넘는 정규직 신입사원을 채용했는데 인턴사원을 채용한 기업은 거

의 없는 것으로 나타나고 있다. 또한 그 원인에 대해 기업측에서는 정부 지원 인턴제가 실업구제책의 하나로 각 기업에 강요한 측면이 강해 부작용이 컸다고 분석하고 있으며, 다른 한편 전문가들은 기업이 인턴사원에 게 6개월간 저임금과 불리한 노동조건을 요구했다가 채용되지 않아서 취업희망자들한테서 외면당했다고 말하고 있다. 결국 인턴사원제가 고학력 청년층의 실업률을 진정시키는 효과가 있지만 전체적인 실업문제를 해결하는 데에는 무리가 있었던 것으로 평가되고 있다⁵⁾.

5) 한겨레신문 1999. 11. 24일자(15면) 참조.

IV. 외국의 청소년 실업 및 고용 프로그램

1. 미국의 청소년 실업 및 고용 프로그램⁶⁾

1) 미국 청소년의 실업 및 고용 현황

(1) 청소년 실업률 변화 추이

미국 청소년의 실업률은 16세 이상 전체실업률의 변화와 흐름을 같이 하면서 1980년대 이후 계속적으로 감소되는 추세를 보이고 있다. 전체 실업률이 가장 높았던 1980년대에 16-24세의 청소년 실업률도 가장 높은 13%대를 유지해오다가 1990년대 초에는 11%와 12%를 오르내렸으며 1998년에 들어서는 10%대, 그리고 미국 경기가 가장 좋은 최근에는 9%대(16세 이상 4.3%)의 가장 낮은 실업률을 보이고 있다.

청소년실업률을 연령별로 보면, 16-19세의 청소년실업률은 1985년에 18.6%까지 올라갔고, 1990년에는 15.5%까지 내려갔으나 1995년에 17.3%로 올라간 이후 점차적으로 낮아졌고 1998년에는 14.6%까지 떨어졌으나 다른 연령대에 비해 높은 실업률이 지속되는 것으로 나타났다. 20-24세의 청소년실업률은 1980년대에는 11%대를 유지했으나 1990년대 중반까지 8-9%로 떨어졌고 1996년도에 9.3%의 실업률을 보인 이후에 점차적으로 감소하여 1998년에는 7.9%까지 낮아졌으며 1999년 초에도 더욱 낮아졌는데, 16세 이상 전체실업률보다는 높지만 16-19세의 실업률보다는 낮게 나타나고 있다.

6) 이 부분은 김정준 선임연구원(한국청소년개발원)이 집필하였음.

<표 IV-1> 청소년 실업률의 변화 추이

(단위 : 천명, %)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999 (I)	1999 (II)
16세 이상	7.1	7.2	5.6	5.6	5.4	4.9	4.5	4.0	4.3
16-14세	13.9	13.6	11.2	12.1	12.0	11.3	10.4	10.1	9.8
16-19세	17.8	18.6	15.5	17.3	16.7	16.0	14.6	14.6	13.4
20-24세	11.5	11.1	8.8	9.1	9.3	8.5	7.9	7.3	7.6

* 출처 : U.S. Bureau of Labor Statistics(BLS) (1999). Household survey data: US BLS (1998). Current Population Survey

(2) 청소년집단유형별 고용 및 실업 현황

1998년도 미국 청소년(16-24세)의 경제활동인구는 총 21,894천명으로 전체(16세 이상) 경제활동인구(137,673천명)의 15.9%에 해당하며 청소년인구 33,237천명 중 경제활동참가율은 65.9%로 나타났다. 청소년 실업자는 2,289천명으로 10.4%의 실업률을 보이고 있는데, 16세 이상 전체 실업률 4.5%에 비해 높은 편이나 OECD의 다른 국가와 비교해 보면 비교적 낮은 실업률을 보이고 있음을 알 수 있다.

청소년집단별로 고용 및 실업 현황을 살펴보면, 연령별로는 16-19세 청소년인구는 전체 청소년인구(16-24세)의 47.1%(15,644천명)에 해당하는 데, 경제활동참여율이 52.7%이고 11.1%이 실업률을 보이고 있는 반면, 20-24세 청소년은 청소년인구의 52.9%(17,593천명)로 77.5%의 높은 경제활동참가율과 7.9%의 낮은 실업률을 보이고 있다. 남녀별로는 남자청소년의 인구비율이 50.5%(16,772천명), 여자 청소년은 49.5%(16,466천명)인데, 이중 경제활동참가율과 실업률에 있어서 남자청소년(경제활동참가율

68.4%, 실업률 11.1%)이 여자청소년(경제활동참가율 63.3%, 실업률 9.8%)보다 높게 나타나고 있다. 흑인, 백인 및 히스페닉계 청소년의 고용 및 실

<표 IV-2> 청소년집단유형별 고용 및 실업 현황(1998년)

(단위 : 천명, %)

	전체인구	경제활동인구	경제활동참가율	실업자수	실업률
16세 이상	205,220	137,673	67.1	6,210	4.5
16-24세	33,237	21,894	65.9	2,286	10.4
16-19세	15,644	8,256	52.8	1,205	14.6
20-24세	17,593	13,638	77.5	1,081	7.9
성 별					
남자	16,772	11,465	68.4	1,269	11.1
여자	16,466	10,430	63.3	1,017	9.8
인종 및 히스페닉					
백인	26,577	18,209	68.5	1,607	8.8
흑인	4,989	2,814	56.4	582	20.7
히스페닉	4,935	3,084	62.5	408	13.2

* 출처 : Bureau of Labor Statistics(1999). Household Survey Data.

업은 백인청소년의 경제활동참가율이 68.5%로 흑인청소년(56.4%)이나 히스페닉계 청소년(62.5%)보다 높으며 실업률은 8.8%로 흑인청소년(20.7%)과 히스페닉계 청소년(13.2%)에 비해 훨씬 낮게 나타나고 있다.

(3) 청소년 노동시장의 특징

최근 미국 청소년 노동시장에서 나타나고 있는 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 청소년실업률이 계속적으로 낮아져 1999년 현재 9.8%에 머물고

있어 OECD국가 중에서 비교적 낮은 실업률을 보이고 있으며 6개월 이상 장기실업률의 경우 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 실업기간은 16-19세 청소년의 경우 '5주 미만' 51.2%, '5-14주' 33.2%, '15주 이상' 15.7%로 16세 이상 전체실업자('5주 미만' 42.2%, '5-14주' 31.4%, '15주 이상' 26.4%)에 비해 '5주미만'의 단기실업이 높고 '15주 이상'의 장기실업이 낮게 나타나고 있다.

둘째, 청소년집단간, 특히 흑인(20.7%)이나 히스패닉계(13.2%) 청소년의 경우는 높은 실업률을 지속하고 있어 백인 청소년집단과 커다란 차이를 보이고 있다. 미국의 탄탄한 노동시장은 비편익(disadvantaged) 청소년들에게도 직업 전망을 개선시키는 결과를 초래하여 1980년대 초반까지만 해도 30%이상의 실업률을 보인 흑인들의 경우 1998년 말에는 20%까지 내려왔으나 아직까지 교육을 덜 받은 소수인종집단의 청소년들과 함께 대부분은 직업을 구하는데 어려움을 겪고 있다. 대학교육을 받지 못한 거의 2백만 흑인 교외(out-of-school) 청소년들 중에서 거의 절반이 일하고 있으며 그 노동력의 20%가 실업상태에 있다(Lerman, 1999:4). 이들 흑인이나 히스패닉계 청소년들의 실업률이 높은 이유는 중류층 가정과는 달리 정상적인 직업을 얻을 수 있는 자원이나 네트워크가 거의 마련되어 있지 않고 청소년들과 사용자들이 서로에 대하여 가지고 있는 부정적인 고정관념에 의해서 고용이 개선되지 않고 더욱 어렵게 된다고 보고 있다(Glover & Marshall, 1993:135-136).

셋째, 청소년 고용에 있어서 상시고용의 비율이 낮게 나타나고 있다. 경제활동인구에서 실업자를 제외한 청소년근로자(16-24세) 총 19,609천명 중 59.1%만이 상시근로자이고 40.9%가 임시근로자로 나타났는데, 이는 16세 이상 전체 근로자(상시근로자 '82.3%', 임시근로자 '17.7%')에 비하면 상시근로자의 비율이 훨씬 낮은 고용불안상태에 있음을 알 수 있다. 이를 연령집단별로 보면 20-24세 청소년집단(59.1%)보다 십대(16-19세) 청소년의 경우 상시근로자의 비율(32.9%)이 훨씬 낮으며 67.1%의 많은 청소년들

이 임시고용상태에 있으며, 성별로는 상시근로자에 대한 비율이 16-24세의 여자청소년(52.6%)이 같은 연령의 남자청소년(65.2%)보다 낮게 나타나고 있다.

넷째, 학력 수준과 청소년실업률 사이에 밀접한 관련을 보이고 있다. 즉 청소년들의 실업률은 학력이 높아질수록 낮아지는 경향을 보이고 있다. 1998년도 20세 이상 인구의 학력별 실업 현황을 보면, 고졸 미만 7.1%, 고졸 4.0%, 대졸미만 3.0%, 대졸 1.8%로, 1997년의 경우(고졸 미만 8.1%, 고졸 4.3%, 대졸미만 3.3%, 대졸 2.0%)와 비슷하게 학력이 높아질수록 실업률이 낮아지는 양상을 보이고 있다. 또한 1997년 10월에 약 50,000가구를 대상으로 실시한 월간 전국 조사(Current Population Survey: CPS)에서는 16-24세 청소년의 실업 및 고용에 관한 정보를 포함하고 있는데, 고등학교를 졸업하지 못한 청소년들의 실업률이 19.8%, 고등학교를 졸업한 청소년의 실업률이 11.1%, 그리고 대학학위를 소지한 청소년의 실업률이 2.1%로 학력이 높아질수록 실업률이 낮아져 학력과 청소년의 실업률 사이에는 밀접한 관련이 있음을 보이고 있다.

2) 청소년 고용 정책

미국 청소년 정책은 적어도 1950년대 이래로 청소년들을 성인기로 건전하게 이행하도록 돕는 것에 커다란 비중을 두었다. 1960년대의 빈곤과의 전쟁의 주요 초점은 지역사회청소년봉사단(Neighborhood Youth Corps)과 직업훈련원(Job Corps)과 같은 프로그램을 통해서 청소년들에게 직업체험과 기능을 습득할 수 있도록 지원하는 것이었다. 1970년대에 청소년실업률, 특히 흑인 청소년의 실업률이 급증했을 때 연방정부에서는 새로운 프로그램, 연구실험프로젝트 및 청소년고용에 관한 부통령의 특별실행 팀(task force)을 조직했다.

전후 미국 역사에서 가장 최악의 경기로 청소년실업률이 기록적인 수

준에 도달한 1980년대 초반에는 청소년고용프로그램을 위한 기금출연은 감소하게 되었다. 1980년대와 1990년대 사이의 경기 팽창 시기에서 청소년실업률은 30년 이래로 가장 낮은 수치를 기록했지만 그 전에도 청소년 정책은 그 강조점이 청소년고용문제에서 한 발짝 멀어져 교육적 결과의 개선과 장기적 임금의 상승이라는 보다 커다란 목표를 향하고 있었다.

청소년 고용에 대한 관심이 줄어들게 된 것은 실업률이 감소하게 된 데에 일부 원인이 있지만, 초·중등학교 교육의 질 저하, 임금의 소득 증가 및 감소, 고졸 근로자와 대졸 근로자 사이의 소득 격차 확대, 그리고 특정 청소년고용 및 훈련프로그램 효과의 제한성 등에도 그 원인이 있다. 정책담당자들이 기존 특정 프로그램에 대하여 실망하게 되고 청소년문제를 청소년개발 및 진로성공에 관한 일반적인 관심사로 재조정하게 됨에 따라 비편익 청소년들의 고용율의 단기적인 성과를 넘어서서 대학에 진학하지 못한 청소년들의 장기적인 학교교육과 진로결과의 개선에 주요한 강조점을 두기 시작했다(Lerman, 1999:3).

현재 미국에서 학교에 다니지 않는 16-24세의 청소년은 1,500만명으로, 이 중에 70%가 고등학교 이하의 학력을 가지고 있다. 한해에 고등학교 중퇴자들로 인해서 880억 달러의 손실을 보는 것으로 추산되고 있다. 그러나 이러한 1,500만명의 청소년들은 21세기의 인간자본을 형성하는 주요한 원천이 될 것으로 보여지고 있다(Herman, 1999). 미국 정부에서는 노동시장으로 성공적으로 이행하는 청소년, 특히 위험에 처해 있는 청소년들의 이행을 확대하는 것을 고용 전략의 목표로 삼고 있다.

보다 세부적으로는 2,000년까지 모든 주에서는 학생들의 학업 성적을 높이고 모든 청소년들에게 고용 기회를 확대하고, 청소년 고용 비율과 소득수준을 높이며, 고용가능성과 프로그램 참여자들의 성취수준을 높이고, 교외(out-of-school) 청소년들을 위한 기회 프로그램(Opportunity Areas for Out-of-School program)하에서 보조금을 받는 극빈 지역 청소년들의 고용률을 2002년 내에 60%까지 높인다는 목표를 세우고 있다. 주로 비편

익·저소득 청소년과 직업세계의 준비를 필요로 하는 재학 중인 청소년들을 대상으로 기본적이고 집중적인 교육, 훈련, 고용준비 및 직업 요구를 위해 다양한 개입 전략이 마련되고 있다(U.S. Department of Labor, 1999c:16-18).

그 구체적인 전략을 살펴보면 다음과 같다. ① 각 주와 지방의 관계 기관과 협력하여 인력개발시스템을 통하여 전달되는 청소년고용 및 직업 훈련 서비스를 지속적으로 개선한다. ② 지속적인 개선 시스템을 통하여 직업훈련센터(Job Corps center)의 성취도를 높인다. ③ 직업훈련센터 내의 직업 관련 프로그램을 지속적으로 검토하고 수정한다. ④ 교육부와 함께 「학교와 직장간의 연계」(School-to-Work) 체제를 통하여 교실학습에서 기능습득 및 직업세계로의 자연스러운 이행을 창출한다. ⑤ 「학교와 직장간의 연계」 시스템을 구축하는 데 전국적인 정보센터를 후원하고, 교육자와 고용주 및 기타 중요한 집단을 포함하는 네트워크를 창출하며, 중등 후 기관의 입학정책을 고등학생의 수행을 향상시키는 방법과 일치시키는 노력을 후원함으로써 고등학교, 중등 후 기관(post-secondary institutions) 및 교외 프로그램을 참여시킨다. ⑥ 이용 가능한 도제 프로그램의 수를 확대하며 여자와 소수인종에게 점차적으로 혜택이 가도록 한다. ⑦ 청소년, 특히 소수인종과 여자 청소년들이 고 기능과 고 임금의 직업을 찾을 수 있는 경로로 도제 가능한 직업을 장려하고 도제 프로그램을 마칠 수 있도록 격려한다. ⑧ 지방 교육자와 고용주 및 노동조합과 협력하여 「학교와 도제제도와의 연계 프로그램」(School-to-Registered Apprenticeship programs)과 「학교와 직장간의 연계 프로그램」(School-to-Work programs)을 권장하고 개발한다. ⑨ 비용을 절감하거나 청소년 훈련 및 고용 투자에 대한 결과를 향상시킬 수 있는 새로운 기술을 개발한다. ⑩ 성취도가 높은 청소년들을 기준으로 활용함으로써 성취도가 낮은 청소년들의 수행능력을 향상시키며 전체 시스템의 수행능력을 높인다. ⑪ 대안적인 개입 전략에 대한 연구, 기술지원과 훈련, 시험 및

전시프로그램의 개발과 수행, 프로그램의 평가 및 성공적인 사례의 장려 등을 통하여 청소년 개입 전략을 명시하고 개선한다.

3) 청소년고용프로그램

(1) 청소년 고용 프로그램의 역사

미국에서의 청소년 고용 프로그램의 현대적인 역사는 1965년 빈곤과의 전쟁을 목적으로 설립된 지역사회 청소년봉사단(Neighborhood Youth Corps, NYC)으로부터 출발한다. 지역사회 청소년봉사단에는 현재 422,000명의 청소년들이 등록되어 있고 그 중에서 40%는 학교에 다니지 않는 청소년들이었다. 1960년대 중반의 폭동에 대한 의회의 대응은 지역사회 청소년봉사단 참여자들을 일백만 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, YEDPA)에서 절정을 이루지만 종합고용훈련법(Comprehensive Employment and Training Act, CETA) 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 연구 시범사업인 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 환경 보존 봉사단 프로그램(Conservation and Youth Service Corps)을 출연하였다. 1993-1994년의 프로그램에서는 100개의 봉사단이 기금을 출연받았다. 1993년에는 지금 현재 청소년들에게 18,000개의 일자리를 제공하고 있는 또 다른 지역사회 봉사 프로그램인 미국청소년봉사단(AmeriCorps)를 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 외에 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, HUD)에서 100명 이상의 후원자들이 2,000-3,000명의 어려운 청소년들에게 주로 건설부문에서의 훈련 및 직업체험을 제공하는 청소년건설프로그램(Youthbuild)이라는 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 경기적⁷⁾(cyclical)문제에서 구조

7) 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).

적⁸⁾(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, 공공 지원 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 두 번째 해에는 1/4을 보조금으로 지원하였다. 1986년의 세금개혁법에서는 보조금을 첫 해 임금에 한해서 40%를 지급하는 것으로 제한하였다. 1980년대 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).

(2) 주요 청소년 고용 프로그램

청소년을 위한 보다 나은 교육 및 직업훈련 요구 및 청소년들의 욕구가 보다 중요해짐에 따라 노동부에서는 모든 청소년들, 특히 교외 청소년들이 성인기와 직업세계로 성공적으로 이행하는 데 필요한 기술 및 훈련을 가질 수 있도록 많은 노력을 기울이고 있다. 최근에 제정된 인력투자법⁹⁾(Workforce Investment Act)은 청소년들이 인력훈련시스템 하에서 참여할 수 있는 개혁적 조치라고 볼 수 있다. 여기에는 청소년들에게 폭넓은 통합 서비스를 제공하는 체계적인 접근에 초점을 맞추고 있는데, 그 주요 프로그램으로 특정 지역 청소년 고용창출 프로그램(Youth Opportunity

8) 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)

9) 미국에서의 고용, 훈련, 문해교육, 직업재활프로그램을 통합하고, 조정하며 개선하기 위해서 그리고 기타 목적을 위해서 미 의회에 의해서 제정되었으며 'Workforce Investment Act of 1998'로 명칭이 사용된다.

Grants), 직업훈련프로그램(Job Corps), 학교와 직장간의 연계프로그램(School-to-Work), 여름청소년 고용·훈련 프로그램(Summer Youth Employment and Training Program) 등을 살펴보기로 한다.

① 특정 지역 청소년 고용창출 프로그램

가. 배경

특정 지역 청소년 고용창출 프로그램(Youth Opportunity Grants)은 1998년에 제정된 인력투자법 제169조에 의해서 출연된 프로그램으로서 도시·농촌의 극빈 지역 청소년들에게 실업을 극복하기 위한 충분한 자원을 제공하기 위한 수단으로 마련된 것으로, 청소년들을 성인기로 성공적으로 이행하는 것을 돕기 위해서 직업훈련원프로그램, 학교와 직장간의 연계프로그램과 인력투자법의 청소년프로그램, 교육부 관련 프로그램 및 연방, 주, 지방 수준에서 출연한 기타 프로그램 등을 보완하도록 하고 있다(US Department of Labor, 1999b:3-4).

이 프로그램의 근본 원리는 가장 욕구가 큰 특정 지역사회에 자원을 집중함으로써 그들 지역에 살고 있는 14-21세 청소년의 빈곤과 실업을 줄이는 것이다. 「교외 청소년을 위한 실험프로젝트」(Opportunity Areas for Out-of-School Youth Pilot Projects)는 이의 앞선 프로그램으로 특정 지역 청소년 고용창출 프로그램을 추진하기 위한 근거를 마련하기 위해서 지난 3년 이상 동안 지역사회에 소규모의 지원을 해 온 바 있다. 이러한 실험프로젝트는 현재 휴스턴, 로스앤젤레스, 시카고, 보스턴, 뉴욕, 켄터키(Russell Springs)의 6곳에서 3,000명 이상의 청소년들이 참여하고 있으며 볼티모어, 디트로이트, 덴버, 샌디에이고, 오콜랜드가 포함되고 있다.

미국에서의 전체 실업률이 30년 내에 최저 수준에 가깝게 내려가 있지만 심각한 경제적 불평등과 빈곤이 지속되고 있으며 30% 이상의 빈곤률(poverty rates)을 가진 도시 및 농촌지역의 청소년들은 삶을 영위하는데 상당한 장애에 직면해 있다. 극빈지역 교외 청소년¹⁰⁾의 고용률은 50%

미만이고, 매년 9학년에 들어가는 학생의 50%미만이 4년 후에 졸업하고 있다. 노동시장은 단순히 이러한 청소년들을 위해서 움직이고 있는 것이 아니기 때문에 이러한 많은 교외 청소년들은 정상적인 경제에의 편입 기회를 영구히 상실하게 되는 위험에 처하게 된다. 따라서 이러한 프로그램을 통하여 개별 청소년들에게는 보다 나은 직업을 찾게 하고 학업성취수준을 높일 수 있는 양질의 프로그램을 개발하고 지역사회 차원에서는 청소년 고용률과 학업성과를 높일 것이라는 기대로 출발되었다.

나. 목 적

인력투자법에서는 특정 지역 청소년 고용창출 프로그램의 목적을 극빈 지역(empowerment zones, enterprise communities¹¹⁾, high poverty areas)에 거주하고 있는 청소년들의 장기적인 고용을 확대하는 것이라고 명시하고 있다. 이를 위해 청소년들에게 일거리를 찾아주고, 학교나 직업훈련기관, 중등 후 교육기관, 군대 등에 들어갈 수 있도록 도움을 제공하는 것으로 청소년들에게 일자리를 찾아주고 지속적으로 관리하는 프로그램과 함께 민간부분의 일자리 제공이 강조된다. 또한 이 보조금을 받은 사람들은 직업훈련, 교정교육, 직업체험, 청소년지역사회봉사단활동, 현직훈련, 대학프로그램, 직업 이론과 실제의 통합학습활동 및 청소년개발활동을 위하여 기금을 사용하게 된다. 이 프로그램은 5년간 12억 5천만 달러의 투자가 이루어지며 개별 보조금의 범위는 대상 지역의 인구에 따라 변화한다. 보다 많은 청소년들을 지원하기 위한 노력으로 그 첫 해인 1999

10) 인력투자법에서 말하는 교외 청소년(out-of-school youth)은 학교중도탈락자, 혹은 중등학교졸업이나 이와 동등 학력을 가졌지만 기초적 기능이 부족하고 실업상태에 있거나 미취업 상태에 있는 청소년을 말한다.

11) 1986년의 세법(Internal Revenue Code) 제1391조에 의거해 도시주택개발부(Department of Housing and Urban Development)와 농무성(Department of Agriculture)는 지역사회(community)를 Empowerment Zone나 Enterprise Community로 지정하고 있다.

년에는 2억 5천만 달러의 보조금을 출연된다.

다. 대상 지역 및 청소년

인력투자에 관한 계획을 수립하고 기타 기능을 수행하기 위하여 각 주와 지방에 인력투자위원회(Workforce Investment Boards)를 설치하게 되어 있는데, 특정 지역사회¹²⁾에서 활동하는 지방 인력투자위원회에 소속되어 있거나 인력투자위원회로의 이행이 아직 이루어지지 않은 주에서는 직업훈련협력법(Job Training Partnership Act)하에서 기금(Service Delivery Area Fund: SDA)을 받는 기관이면 지원 대상이 되며, 또한 인력투자법 제166조의 Native American도 그 대상이 된다. 지방 공무원이 이러한 보조금의 계획과 운영에 중요한 역할을 하게 되는데, 이들 보조금 대상자들의 하위 집단으로는 국회예산사무국(CBO), 지방 교육청, 대학, 고용 및 훈련기관이 포함되며 청소년위원회(youth council)가 다른 기관과의 협력관계를 조정하도록 도움을 주게 된다. 모든 EZ나 EC지역이 이 프로그램의 주요 대상 지역이지만 70,000명 이상의 인구를 가진 대도시의 EZ는 예외가 된다. 또한 이러한 보조금은 대상 지역사회에 거주하는 14-21세의 모든 청소년들을 위해 쓰여지게 된다.

라. 선정기준

각 인력투자위원회에서 자금지원을 받기 위해서는 일정한 신청서를 작성하고 패널에 의한 평가과정을 거치게 되는데, 평가에 사용되는 기준은 다음과 같다.

첫째, 대상 지역의 빈곤률, 학교중퇴율 및 고용기회부족 정도와 이러

12) 이들 지역사회에는 Empowerment Zone(EZ)이나 Enterprise Community(EC), EZ나 EC로 지정되어 있지 않지만 주지사에 의해서 지정된 국민지역, 1986년의 세법(Internal Revenue Code) 제 1392조 (a)(4), (b), (d)에서 규정한 빈곤 기준에 일치하게 주지사가 지정한 지역이 해당된다.

한 고용 및 교육 문제를 해결하는데 필요한 하구구조와의 격차를 의미하는 대상 지역의 요구 수준(보너스 10점), 둘째, 대상지역 청소년, 특히 장애청소년과 어려운 청소년 등의 장기적 고용과 직업체험 등을 위한 새롭고 혁신적인 프로그램 및 전략(40점), 셋째, 지역사회 내 청소년에게 바람직한 결과를 이끌어 낼 수 있는 적절한 운영방식과 기대된 수준의 수행결과와 지역사회 참여를 위하여 자문위원회와 청소년위원회를 통해서 각 지역사회에 책임을 부여하는 정도(20점), 넷째, 연방 보조금이 지원되는 기간뿐만 아니라 삭감되거나 지급을 받게 되지 못하는 경우에도 프로그램을 지속할 수 있는 공공부문 및 사회의 인적·물적 자원의 동원 정도(15점), 다섯째, 고용과 현장학습 및 기타 프로그램 자원을 위해 민간부문을 참여시키는 전략의 효용성 정도(15점), 여섯째, 학교중퇴율을 줄이고 대학 등록률을 높이기 위한 계획(10점)

마. 활 동

인력투자법 129조 및 관련 규정에 의하면 보조금이 쓰여질 수 있는 활동에는 학업향상활동, 직업준비 및 고용활동, 지원활동, 시민권 함양 및 지도력개발활동의 4가지로 유형화된다.

학업향상활동에는 개인지도, 학업훈련, 고등학교 과정 수료 활동, 내안학교 및 중도탈락자 예방 전략이 포함되며, 직업준비 및 고용활동에는 여름고용, 직업체험 및 직업기능훈련이 포함된다. 청소년지원활동에는 서비스 요구 충족, 결연활동(mentoring) 제공, 집중적인 추수활동이 포함되며, 시민과 지도자로서의 청소년들의 잠재력을 개발하기 위해서 스포츠, 레크리에이션 및 기타 연령에 적합한 활동이 포함된다. 또한, 프로그램 참여가 끝난 후에 24개월 이상의 집중적인 취업알선 서비스 및 추수 서비스가 제공되어야 한다.

또한, 이 프로그램은 대상 청소년 발달과 능력 개발을 위하여 다음과 같은 특징을 가지고 있다(U.S. Department of Labor, 1999a:3-4).

첫째, 효과적인 청소년 프로그램의 원리를 강조한다. 여기에는 지도자(mentor)의 참여, 개선된 교육과 참여를 통한 청소년의 동기화, 적절한 지원, 지역사회 주민의 관여, 청소년 참여자들 사이의 지도력에 대한 보상 및 인센티브 등이 포함된다.

둘째, 장기적으로 청소년들의 고용 전망을 밝게 하기 위하여 직접적인 취업과 현장에 기초한 학습기회를 제공한다는 의미에서 민간부문에서의 청소년 참여를 특히 강조한다.

셋째, 청소년들로 하여금 자기 개발 및 행동에 대한 책임을 지게 하며 적극적인 자기 개발과 결점보다 장점을 강조하는 기술훈련을 할 수 있도록 한다.

넷째, 문제가 가장 큰 곳에 정확하게 자금을 지원하기 위하여 도시와 농촌의 극빈 지역이라는 지역적인 목표를 둔다.

다섯째, 고용기회를 확대하기 위하여 상대적으로 소규모 지역에 자금을 집중한다.

여섯째, 극빈 지역 학교의 중퇴율을 낮추기 위한 보완적인 프로그램을 실시하는 등 학교체계와 긴밀한 연계를 실시한다.

일곱째, 지역사회기관·종교기관·지역사회 자문위원회의 역할과 부모·지역주민·기업인의 프로그램 활동 참여, 그리고 청소년들의 프로그램 계획에의 참여 등을 통해서 지역사회의 소속감을 증진한다. 또한 가능하면 전체 가족의 욕구를 충족시키는 방향으로 이루어져야 한다.

여덟째, 지방의 공공부문과 민간부문에 사업 이벤트와 성과물 및 그 필요성에 대한 지속적인 정보를 제공함으로써 지역사회와 연계한다. 이를 통해서 지역사회로 하여금 프로그램을 수용하도록 한다.

아홉째, 보조금이 중단된 이후에도 프로젝트가 지속될 수 있게 하고 기타 연방, 주, 지방 프로그램이 목표를 달성하기 위한 수단을 마련하기 위해서 인력투자법의 여러 청소년프로그램들과 연계한다.

② 청소년직업훈련프로그램

가. 개 요

경제기회법(Economic Opportunity Act)에 의해서 1964년에 설립된 청소년직업훈련원(Job Corps)은 어려운 청소년을 위한 전국 최대 규모인 주거 교육·훈련 및 고용 프로그램으로 지금 현재 콜롬비아와 푸에르토리코 지구를 포함하여 46개 주에 110여개의 센터를 전국적으로 가지고 있으며 매년 거의 100,000명이 참여, 현재까지 150만명 이상의 청소년들을 지도하여 청소년들을 빈곤, 실업, 범죄로부터 벗어나게 하고 자신감과 더불어 스스로 독립할 수 있게 하며 노동시장에 참여할 수 있도록 해 왔다.

청소년직업훈련원은 연방 정부에 의해서 시설과 장비 등이 제공되고 공공기관과 민간기관의 파트너쉽에 의해서 운영되고 있으며 종합적인 훈련, 교육, 그리고 기숙사와 식사, 의료 및 상담 등의 지원 서비스를 제공한다. 프로그램으로 직업 탐색, 직업세계 및 사회적응기술 훈련, 직업 및 기초교육이 제공되며 건설, 자동차 기계 및 수리, 사업 및 사무직, 소매업, 보건직, 컴퓨터직 및 요식업 등이 직업으로 제공된다.

모든 훈련생들에게는 취업알선 서비스가 제공된다. 이러한 프로그램의 성공 여부는 엄격한 질서와 행동기준에 달려 있다. 직업훈련원에서는 새로운 정책(Zero Tolerance for Violence and Drugs policy)에 의해서 폭력과 마약을 절대 허용하지 않으며, 이를 위반할 경우에는 프로그램에서 제명되는 등 심한 제재를 받게 된다. 약 90%의 학생들이 주거하고 있으며 나머지 학생들은 매일 센터를 통학한다. 학생들은 2년 동안 등록할 수 있는데, 등록은 자발적이며 프로그램은 학생들 개개인의 발달단계에 맞도록 설계되어 있다.

나. 대 상

청소년직업훈련원 참여자는 16-24세의 청소년으로 경제적으로 어렵고, 고등학교 중퇴자이거나 교육이나 훈련이 필요한 청소년이며, 보호관찰

이나 가석방 중에 있지 않아야 하며, 의학적이거나 행동상에 심각한 문제가 없고, 대개 결혼 가정 출신이다. 청소년직업훈련원의 전형적인 학생은 7학년 수준인 18세의 고등학교 중퇴생으로 소수인종집단에 속하며 상시고용의 경험이 없는 청소년들이다. 이들 등록생의 약 70%가 소수인종집단에 속하고 80%가 고등학교 중퇴생이며 40%이상이 공공지원을 받는 가정의 청소년들이다.

그 동안 청소년직업훈련원의 참가자 현황을 살펴보면, 1977년에는 22,000명이 참가하였는데(1982년 41,000명), 참가 인원 중에는 70%가 남성 이었고, 75% 이상이 소수 인종집단이었으며(아프리카계 59%, 히스페닉계 11%, 아메리칸 인디언 5%, 아시아 등 1% 미만), 신입생의 약 70%가 고등학교를 마치지 못했고, 1/3 이상이 주당 최소 20시간의 일을 가지지 못했고, 90% 이상이 최저임금 수준 이하의 소득이나 복지 지원을 받고 있었다. 또한, 1995년에는 60,757명의 학생들이 프로그램을 마쳤는데, 이러한 참여자들의 60%는 남성이었고, 평균 8학년 정도의 수준이었으며, 29%가 백인 71%가 소수인종집단이었다(아프리카계 49%, 히스페닉계 16%, 본토 미국인 4%, 아시아·태평양계 2%). 78%가 고등학교 중도탈락자이었으며, 36%만이 상용 고용의 직업을 가졌고 그들 가정의 40%가 공공지원을 받고 있었다(Mallar et al, 1997:70).

다. 프로그램

청소년직업훈련원의 주요 프로그램은 참가자 선발(outreach and admissions), 센터운영(center service), 취업알선(placement)으로 이 중 센터운영이 프로그램의 핵심이 되고 있다.

참가자 모집 및 선발은 영리·비영리 민간기업, 주립 고용기관 및 센터를 포함하는 선발기관에 의해서 수행된다. 이러한 기관에서는 현장 홍보활동을 통하여 대중들에게 정보를 제공하며 청소년들을 센터에 배치하는 자격 기준에 일치하도록 심사하며 센터로 갈 수 있는 운송수단을 준비

한다.

센터운영은 기본교육, 직업훈련, 입주생활, 건강관리 및 교육, 상담 및 취업알선지원 등이 있다. 교육은 학생들이 그들의 능력이 허용하는 한 빨리 배울 수 있도록 하고 있고, 학생들의 보조에 맞추고 있으며, 개방적으로 운영되고 있으며, 읽기와 수학 등의 교정교육, 소비자교육 등 직업세계 교육, 운전교육, 가정생활교육, 보건교육, 비영어권 청소년을 위한 프로그램, 고등학교 교육과정 개발 프로그램 등이 있다. 센터의 1/4은 주에서 인정하는 고등학교 졸업증서를 수여할 수 있다. 직업훈련은 교육과 마찬가지로 개별화되어 있고, 개방적으로 운영되고 있으며, 사업 및 사무직, 보건, 건설, 요식업, 건축 및 아파트 유지 등을 포함하는 직종의 훈련을 제공한다.

입주생활은 청소년직업훈련프로그램을 다른 고용·훈련 프로그램과 명확히 구분하게 하는 활동으로 대부분의 참여자들은 불우한 환경 출신이기 때문에 교육 및 직업훈련으로부터 최대의 효과를 이끌어내기 위해서는 보다 새롭고 협조적인 환경을 필요로 하고 있다는 생각에 착안하고 있다. 모든 학생들은 공식적인 사회기능훈련에 참여해야 한다. 입주생활에는 식사, 기숙사생활, 오락, 스포츠 및 레크리에이션, 센터 유지, 기타 관련 활동이 포함된다. 이전 규정에는 비입주 학생들의 수를 10%까지 제한해 왔으나 1993년 7월의 JTPA 수정안에서는 20%로 제한 폭을 높였다.

건강관리 및 교육 서비스에는 의료 검사 및 처치, 마약, 성병 및 임신 검사, 면역, 치과 검사 및 치료, 정신건강문제 상담, 기본위생 및 의료 교육 등이 포함되며, 상담 및 기타 서비스에는 자문 및 상담가를 두어 학생들의 교육·훈련과정을 계획하게 하고 동기를 제공하며 지원적 환경을 만들어 내게 한다. 또한 모집, 알선, 직장으로의 이행 시기에 지원 서비스를 제공한다.

청소년직업훈련원에서는 학생들로 하여금 장기고용과 발전 가능성이 높은 직업을 찾도록 도움을 주고 있다. 알선기관은 주 고용기관이나 민간

기관 혹은 센터로 인터뷰와 이력서 작성, 직업 개발 및 직접적인 채용 등을 통해서 학생들이 직업을 찾도록 도움을 제공한다(Burghardt et al., 1999:2-5).

라. 운영방법

청소년직업훈련원 프로그램은 공공부문과 민간부문의 협력관계를 통하여 운영된다. Teledyne, ITT, Vinnell, Management and Training Corporation, Career Systems Development Corporation, Res-Care, MINACT과 같은 주요 법인에서 노동부와의 협정 하에서 81개의 센터를 운영하며 민간자원보호센터(civilian conservation center)로 알려진 30개의 센터는 농무부와 내무부에 의해서 운영된다. 노동조합과 무역협회에서는 많은 청소년직업훈련센터(Job Corps center)에서 직업훈련을 수행하며, 프로그램이 종결되면 전국적인 자원봉사자 네트워크를 이용해서 학생들에게 적합한 주거를 찾게 하며 기타 단기적인 지원을 제공한다.

마. 평 가

청소년직업훈련프로그램은 성공적인 프로그램의 하나로 40% 이상이 직업훈련을 마쳤으며 70% 이상이 일자리를 찾거나 전일제 교육기관에 등록한 것으로 나타났다. 등록한 첫 번째 3개월 동안에 약 1/3의 학생들이 프로그램에서 탈퇴했는데, 이러한 중도탈락률은 학생들이 제도적인 환경에 적응하지 못하거나 그들의 집으로 돌아오라는 가족의 요구를 반영하고 있다.

1982년에 공표된 프로그램 평가에서 Mathematica Policy Research의 경제학자들은 청소년직업훈련프로그램 참여자들이 비교집단에 비해서 프로그램 이후 4년 이상동안 해마다 고용이 3주씩 증가하였고, 연간 소득도 655달러 증가하였으며(연간 15% 이상 증가), 고등학교 졸업 및 고등학교 인증자격 수여 가능성이 비교집단(5%)에 비해 5배(25%)나 되었으며, 또

한, 복지 수당과 실업보험수당의 감소(각각 50%씩) 및 범죄율 감소 효과 등이 있다고 보았다. 이러한 성과는 프로그램 참여 기간과 직접적인 관계가 있었는데, 장기적인 프로그램에 참가한 사람들이 단기적인 프로그램에 참여한 사람들보다 성과가 높은 것으로 나타났다. 이 프로그램의 사회기여도를 경제적으로 측정한 결과¹³⁾는 프로그램에 소요된 비용에 비해 약 45% 이상의 효과가 있었으며, 1977년에는 참가자당 2,300달러(1982년 시세로 3,500달러) 이상의 성과를 얻은 것으로 평가된다.

1995년의 Job Corps 연간보고서에는 프로그램의 중도탈락률은 1994년의 폭력 및 마약 허용금지 정책의 시행 결과로 91-94년의 31.4%에서 37.7%로 높아졌지만, 참여자들이 프로그램을 마친 후에 75%가 직업을 찾았거나 고등교육기관에 들어갔고, 고용된 사람들 중에서 시간당 평균 임금은 5.98달러였으며 46%가 청소년직업훈련원에서 받은 훈련과 관련된 직업을 얻었고, 고등학교인증자격을 받거나 직업훈련을 받은 사람들의 경우 그렇지 않은 사람들보다 취업률이 높은 것으로 나타났다(Mallar et al., 1997:71).

1997년에는 청소년직업훈련원 학생들의 80%가 취업을 했거나 고등교육기관에 들어갔는데, 1996년과 비슷하며 1995년(75%)보다는 높으며, 이들의 시간당 평균 임금은 6.58달러인 것으로 나타났다. 직업훈련내용과 관련되어 배치된 청소년들의 임금(Job Training Match: JTM)은 평균 6.87%로 전년도에 비해 5% 정도의 증가를 보였다. 직업훈련 이수율을 보면 전체 훈련생 중의 51%가 직업훈련을 마쳤는데, 1996년의 48%, 1995년의 43%에 비해 높은 것으로 나타났다. 고등학교 인증자격을 받은 학생들은 1997년에 16,212명으로 1996년의 16,334명보다는 적지만 1995년의 13,394명, 1994년의 13,136명보다는 많은 것으로 나타났다. 청소년직업훈련원에서의 평균 훈련기간은 7.3개월로 1996년의 6.9개월보다 높게 나타났다.

13) 경제적 이익에는 생산물의 가치, 정부지원의 축소, 소득 증가 및 범죄활동 감소 등을 포함하고 있다.

<표 IV-3> Job Corps의 지난 5년간의 성과

실행년도 결 과	93년 93.7-94.6	94년 94.7-95.6	95년 95.7-96.6	96년 96.7-96.12	97년 97.7-98.6
배 치					
취업률	54%	63%	65%	70%	70%
교육기관등록률	10%	10%	10%	10%	10%
전체 배치율	64%	73%	75%	80%	80%
평균 임금	5.40달러	5.64달러	5.98달러	6.21달러	6.58달러
직업훈련내용과 연계된 취업					
취업률	36%	47%	53%	62%	68%
평균 임금	6.25달러	6.16달러	6.44달러	6.55달러	6.87달러
평균훈련기간	7.5개월	7.5개월	6.9개월	6.9개월	7.3개월
학습성과(수준)					
읽기	1.2학년	1.8학년	2.2학년	2.6학년	2.6학년
수학	1.8학년	2.1학년	2.4학년	2.3학년	2.4학년
고등학교인증 자격(GED)					
GED를 취득한 학생수	12,289명	13,163명	13,394명	16,334명	16,212명
직업훈련이수율					
비율	36%	43%	43%	48%	51%

* 자료: US DOL-ETA, 1998, Job Corps Annual Report.

③ 학교와 직장간과의 연계프로그램(School-to-Work)

가. 배경

이 프로그램은 1994년 5월 4일 미 클린턴 대통령이 「학교에서 직장
으로의 기회 보장 법안(School to Work Opportunities Act)」을 통과시켜
이 법을 통하여 각 주와 지방 기업, 노동기관, 정부기관, 교육기관 및 지
역사회기관들로 하여금 기초자금을 제공하고 「School to Work 시스템」
을 개발하도록 한 데에서 부각되기 시작하였다. 이 법에서는 새로운 프로

그램을 창출하지는 않지만 각 주와 파트너들로 하여금 청소년들을 세계 경제가 요구하는 높은 기능을 갖추어 높은 임금을 받을 수 있도록 준비시키는 시스템을 창출하도록 교육개혁, 노동력의 준비, 경제 발전에 함께 노력하도록 하고 있다(National School-to-Work Learning & Information center, 1999).

1980년대 초 이후로 많은 연구자와 교육자, 사용자 및 정책담당자들은 학생들에게 미래 직업에 적절한 교육과 가장 효율적인 수업방식, 그리고 사용자들이 가치 있게 생각하는 습관과 기술을 배울 수 있는 방법을 찾아왔다. 특히 미 의회에서는 많은 청소년들이 성공적으로 직업을 얻는데 필요한 교육이나 기술을 가지지 않은 채 노동력으로 편입하고 있다는 최근의 연구 결과에 대응하여 미국 청소년들을 고등학교에서 직업세계로 또는 그들의 진로를 준비시킬 수 있는 교육기관이나 훈련기관으로 이행할 수 있도록 돕는 종합적이고 통일적인 시스템에 관심을 가지게 되었다. 학교중심의 교육과 현장훈련을 결합한 유럽의 도제제도에 대한 보고서는 정책담당자들의 관심을 불러일으켰으며, STWOA은 주로 이론적인 수업과 구조화된 현직 훈련을 통합한 전통적인 도제제도(apprenticeships)를 본따서 학교에 기반을 둔 학습(school-based-learning)과 직장에 기반을 둔 학습(work-based-learning)을 결합하면 학생들의 동기화, 직업에 대한 태도 및 기능 획득을 향상시킬 수 있다는 믿음에서 동기화 된 것이다. 이러한 기대는 적용되어지는 상황 안에서 새로운 기술을 학습하는 것의 가치에 관한 인지심리학자와 교육자들의 초기 연구에 근거를 두고 있다고 볼 수 있다. 이리하여 STWOA는 각 주와 지방에서 청소년들에게 이러한 종류의 학습경험을 줄 수 있는 프로그램으로 구성된 시스템을 개발을 지원하도록 고안된 것이다(Hershey, 1999:2-4).

나. 목적과 역할

전국적으로 STW 지도자와 교육자, 사용자들 사이에서, 그리고

STWOA의 해석상에서 STW의 목적에 대한 두가지 견해가 나타나고 있는데, 그 하나는 특정 학생에게 혜택을 줄 수 있는 변화를 강조하는 것이고, 다른 하나는 모든 학생에 영향을 주는 개혁을 강조하는 것이다. 전자에 따르면 STW는 대학에 진학하지 못하는 특정 청소년들로 하여금 고등학교 졸업 후에 곧 바로 직업을 찾게 하거나 생산적인 직업 경로를 제공할 수 있는 2년제나 보다 단기적인 중등 후 프로그램에 참여할 수 있도록 도와주는 것을 목적으로 하고 있으며, 후자에 의하면 STW는 유능한 학생, 성취수준이 낮은 학생, 중도탈락자 및 장애청소년을 포함하는 모든 청소년들에게 질 높고 현장에 기반을 둔 학습에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 이러한 모든 학생들이 높은 수준의 교양과 직업능력을 갖출 수 있도록 도와주는 데 목적을 가지고 있다고 보고 있다.

또한, STW의 목적에 대한 이러한 두 가지 견해는 프로그램 실행의 우선 순위에도 영향을 미치게 된다. 4년제 대학에 진학하지 못하는 특정 청소년을 위한 구조화된 프로그램(structured programs)을 강조하게 되는 것은 특정 청소년에 밀접한 경험을 창출할 수 있는 자원에 집중해야 하고 STWOA에서 열거하고 있는 모든 요소를 결합해야 함을 의미하며 이는 보통 직업 프로그램(vocational program)과 관련된다. 보다 넓은 의미에서 보게 되면 특정 학생을 위한 종합적인 프로그램을 창출하기보다는 모든 학생들에게 영향을 줄 수 있는 교육적 측면에 자원을 집중해야 함을 의미하게 된다. 일부 파트너쉽에서는 구조화된 프로그램에 초점을 두고 있으며, 다른 일부에서는 보다 넓은 개혁에, 그리고 또 다른 일부에서는 두가지 접근을 결합하는 프로그램에 초점을 두고 있다(Hershey, 1999:6-8).

한편, 1998-2000년 기간 동안에 연방 정부에서 추진해야 하는 STW에 대한 실행 목표는 다음의 6가지로 나타난다. 첫째, 모든 주에 실행 보조금을 제공한다. 둘째, 앞서 실행한 8개 주에 특별히 강조점을 두면서 STWOA이 모든 주에서 지속 가능할 수 있도록 보장한다. 셋째, 사용자의 관여와 인턴쉽 및 직장에 기반을 둔 학습의 창출을 확대한다. 넷째, 직업

관련 교과과정과 기준 및 요구도가 높은 직업에 대한 자격증을 갖춘 직업군의 개발을 지원한다. 다섯째, STW를 통하여 모든 청소년들의 학업성취를 높일 수 있도록 보장한다. 여섯째, 청소년직업 훈련원과 다른 대안적인 학습체계를 통하여 교외청소년들의 참여를 높인다.

STW 시스템은 단일한 모델이 없고 각 주별로 차이가 있으나 학생들로 하여금 첫째, 각기 다른 직업진로를 탐색하게 하고 작업환경에 요구되는 기능을 파악할 수 있게 하는 적절한 교육과, 둘째, 작업환경 속에서 특별히 필요한 기능을 포함하여 구조화된 훈련, 직장에 기반을 둔 학습경험으로부터의 기능, 그리고 셋째, 산업체 기준의 표준치를 설정하고 각각의 직업선택을 위해 필요한 교육 및 훈련기준을 개발하는 평가증명서를 제공한다. 모든 학생들로 하여금 학교에 다닐 동안 현장 경험과 작업장에서 현실적으로 요청하는 실질적인 기술을 습득하고자 하는 욕구충족을 위탁한 교육 개혁의 일환이라고 할 수 있으며 또한 초등학교에서 고등학교까지 모든 학교구역에서 시행되는 각종 산학협력 프로그램들의 활동을 종합, 조정, 통합하는 역할을 한다.

다. 내 용

STWOA에서는 각 주와 지방 파트너들로 하여금 STW 시스템을 구성하는 세 가지 주요 요소를 창출하도록 임무를 부과하고 있다. 이러한 요소에는 학교에 기반을 둔 학습, 직장에 기반을 둔 학습, 연결활동이 포함된다. 학교에 기반을 둔 학습(School-Based Learning)은 학문적이면서 산업체에서 정의하는 직업 기술 기준에 기반을 두는 교실수업을 말한다. 파트너들은 교수와 학습의 조직 및 초점을 변화시키도록 도움을 주고, 학교에서는 직업관련전공(career majors)을 만들며, 학생들은 11학년까지 이러한 전공을 선택하게 된다. 직업관련전공은 인문수업과 직업수업을 통합하고 고등학교 학습을 중등 후 교육 및 훈련과 연계한다. 학생들에게 진로 목표를 공식화하고 직업관련전공을 선택하기 위해서 저학년에서 학생

들은 진로인식 및 탐색활동에 참여한다. 학교에 기반을 둔 학습은 고도의 학문 수준에 맞춰져 있으며 학생들에게 취득 가능한 기업에서 인정하는 기술 자격증을 얻을 수 있는 기회를 준다. 직장에 기반을 둔 학습(Work-Based Learning)은 진로탐색, 직업체험, 구조화된 훈련 및 모니터링을 말한다. 파트너들은 학생들이 학교에 기반을 둔 학습과 통합되고 학생들이 선택한 직업관련전공과 연계되는 계획된 직업체험 및 훈련 프로그램에 참여할 수 있는 기회를 창출한다. 직장에 기반을 둔 학습은 학생들을 점차적으로 보다 진보된 기술 수업에 참여시키며 단지 협의의 직업(occupation)보다는 학생들이 계획하고 있는 산업(industry)의 모든 측면에 노출시킬 수 있도록 한다. 연결활동(Connection Activities)은 교실과 현장 수업을 통합하고 학생들을 사용자 및 지도자들과 연결시켜 주며 기타 학교와 일 사이의 가교를 구축하는 과정을 말한다. STWOA에서는 여러 파트너들의 노력의 조정을 강조한다. 파트너들은 참여할 사용자들을 모집하고, 학생들을 직장에 기반을 둔 학습기회와 연결시켜 주고, 사용자들이 학생들과 효과적으로 협력할 수 있도록 도움을 주며, 수업의 통합을 위해 학교와 사용자들을 지원해야 한다(Hershey, 1999:5).

종합적인 STW 시스템의 일부로 각 주와 지방에서 프로그램들이 운영되고 있는데, 진로아카데미(Career Academies), 청소년도제(Youth Apprenticeship), Tech Prep, 협동교육(Cooperative Education), 학교에 기반을 둔 기업(school-based enterprises), 중도탈락예방프로그램(dropout prevention programs) 등이 포함된다. 이는 기존 청소년고용 및 훈련 프로그램 모델에 기초하여 작업장을 적극적인 학습환경으로 만들고자 한 접근 방식으로, 이로 인해 학생들이 학교에 시간제로 다닐 수 있게 되었으며 또한 회사 및 기업체 현장에서 시간제로 일을 할 수 있도록 하고 있다. 1999년 현재 통합된 교과과정으로 일에 기초한 학습경험을 제공하는 청소년들이 470,000명이 되고, 이러한 학습을 제공하는 사용자들은 136,000명이 된다. School-to-Work을 통하여 제공되는 서비스에는 통합된

교과과정, 응용학습 및 프로젝트에 기초한 학습, 종합적인 진로상담, 직장
에 기초한 학습(job shadowing, 구조화된 직업 경험, 유급 직업경험), 학
생들의 취업알선 및 지원, 운송 및 기타 지원 서비스가 포함된다(US
Department of Labor, 1999d).

라. 평 가

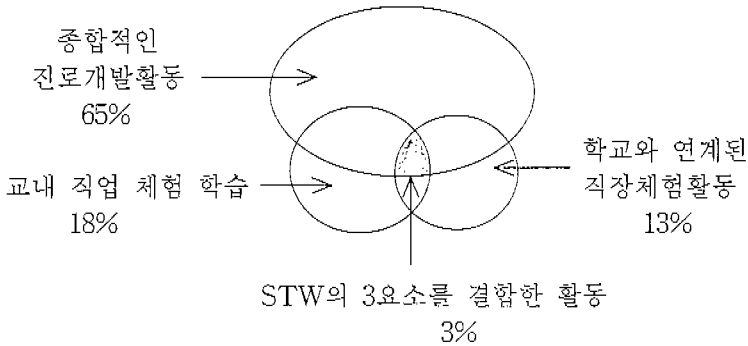
1994년 이후로 각 주와 지방의 파트너십에 의해서 이루어진 STW의
진행사항에 대한 주요 평가 결과를 요약하면 다음과 같다¹⁴⁾.

첫째, 각 주에서 광범위한 지역 파트너십을 형성해 왔으나 미래가 불
확실하다. 1997년 가을까지 34개 주에서 중등학교의 83%를 포괄하는
1,152개의 파트너십을 형성해 왔다. 이러한 파트너십은 그리 많지 않은 자
금(학생 당 4.32달러)을 가지고서도 많은 지역사회에서 STW 구축에 중요
한 역할을 한다. 그러나 STWOA에 의한 자금 지원이 종결되는 경우에
자원의 부족으로 많은 파트너십이 해체될 가능성이 있다. 각 주나 파트
너십을 형성하는 회원에 의한 자금 출연은 지금까지 흔한 일이 아니다.
파트너십을 지속시키는 일은 모든 파트너십의 약 1/4이 기초하고 있는
Tech-Prep 컨소시엄과 같은 미리 앞서서 출연한 협력 기반 위에 구축될
때 최선이 될 것으로 보인다.

둘째, 집중적인 교내 직업프로그램이나 현장 직업체험보다도 폭넓은
진로접촉기회에 보다 강조점을 두고 있다. STWOA를 통해 추진하는 여
러 유형의 활동 중에서 진로 인식, 접촉 및 기획과 같은 진로개발목적을
소개하는 활동이 가장 유용하고 또한 대부분의 학생들이 참여한다. 약
2/3의 학생들이 이러한 다양한 진로개발경험에 참여한다. 인턴십이나 도
제제도와 같은 직업 관련 학습과 집중적인 현장활동은 더욱 더 흔한 일이
아니며 속도가 느리게 이루어지고 있다. 1998년에 고등학교 3학년생의 약

14) 1999년 2월에 의회에 제출한 전국적인 School-To-Work 수행 평가에 대
한 의회 보고서의 내용을 요약한 것이다.

3%(1996년에는 2%)인 소수의 학생들만이 진로개발활동, 교내 직업체험 학습, 직장 체험의 STW의 3개의 주요요소들을 결합한 활동에 참여한 것으로 나타났다.



[그림 IV-1] STW 활동에서의 청소년 참여

* 자료: Mathematica Policy Research, Inc. (spring, 1998). STW 12th-grade student survey

* 현장수행이 학점으로 계산되고 직장체험을 유도하는 숙제가 있다면 직장체험은 학교와 연계된 것이다.

셋째, 다양한 학생들이 STW 활동에 참여하고 있으며 이러한 활동이 목표를 명확히 하는데 도움을 주는 것으로 발견되고 있다. STWOA에 의해서 이루어지고 있는 활동에 성취율이 낮은 학생과 학문적으로 재능 있는 학생 등 다양한 학습능력을 가지고 있는 학생들이 참여하였다. 고등학교 STW 활동에 참여한 학생들은 참여하지 않은 학생들과 비슷한 비율로 대학에 진학했다. 고등학교를 졸업한지 18개월 이후에 실시한 사후조사에서 비록 학생들이 대학에 진학했거나 이미 그들이 진로에 대한 흥미가 바뀌었

다 할지라도 대부분의 청소년들은 그러한 활동에서의 참여가 그들의 진로 목표를 명확히 하는데 도움이 되었음을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 비록 STW의 수행은 모든 학생들의 교육 수준을 높일 수 있을 것이라는 STWOA의 목표가 일치되게 수행되고 있는 것은 아니지만, STW의 수행은 학생들의 진로선택을 보다 폭넓게 할 가능성을 보여주고 있다. STW에서는 협소한 직업 프로그램보다는 폭넓은 진로접촉이 이루어져야 함을 강조한다. 따라서 학생들의 직업적 및 교육적 선택을 제한하기보다는 학생들이 생각하는 진로 선택 기회를 보다 확대하고자 한다. 보다 집중적인 직업 프로그램이 수행되고 있는 곳이라 할지라도 유연성을 제공하여 학생들이 졸업에 필요한 조건을 충족시킬 수 있도록 보장한다. 그러나 지금까지 학습 수준을 높이려는 각 주의 노력은 중심으로 나타나고 있지 못하며 STWOA 기금 출연이 종결될 때 지원이 축소될 수 있음을 보여주고 있다. 세 가지 STW 활동 중에서 학교 내에서의 진로개발 활동은 STWOA 지원 이전에도 각 주와 지방에서는 기존 네트워크를 통해서 진로지도에 대한 역할을 수행해 왔기 때문에 STWOA의 자금 지원이 종결되더라도 활동이 심각하게 축소되지 않고 확대될 가능성이 있지만 종합적인 진로개발프로그램의 일부, 특히 현장에서의 활동은 특별한 자원을 필요로 한다. 교과과정을 통합하고 학교 프로그램에 있어서 직업에 초점을 두려는 노력이 이미 도전에 직면해 있다. 일부 부모들과 교육자들 사이의 회의적인 시각은 STWOA에서 계획하고 있는 직업이나 산업에 초점을 두고 인문과목 수업과 직업과목 수업을 통합한 구조화된 직업 중심의 프로그램(structured career major programs)을 통합하는 것을 제한하고 있다. 따라서 STWOA에서의 기금 출연과 지역 파트너십이 없게 되면 job shadowing, internships, apprenticeships과 같은 현장 활동을 유지하고 확대하는 것은 어렵게 된다.

④ 여름청소년 고용 및 훈련 프로그램

가. 배경

1960년대 빈곤과의 전쟁을 위해 시작하게 된 여름청소년 고용·훈련 프로그램(Summer Youth Employment and Training Program: SYETP)은 1981년의 직업훈련협력법(JTPA)에 의해서 다시 권한을 위임받고 이법에 의해서 규정되는 지역(Service Delivery Areas: SDAs)에 기금이 출연되고 그 지역의 시행자가 프로그램을 운영하게 되는데, 학교와 지역사회기관, 비영리기관, 지방 정부 및 일부 개인기업이 참여하게 된다. 이 프로그램은 경제적으로 어려운 지역사회를 위한 구제사업의 일환으로 그 지역의 청소년들에게 단기적인 재정적인 지원을 제공하기 위한 직업체험 프로그램이며 1986년의 직업훈련협력법의 수정안과 그 후속 정책을 통하여 여름동안의 학습 손실을 막기 위한 교정교육 프로그램의 주요한 구성요소로 재정립하게 되었다(Westat, Inc., 1997:52-55).

나. 목적

여름청소년 고용·훈련 프로그램은 경제적으로 어려운 14-21세의 청소년들에게 여름 고용을 통하여 직업 경험을 제공하며 기초적인 기능을 향상시키는 데 목적을 두고 있다. 보다 구체적으로는 프로그램 참여자들에게 교육을 강화하여 교육 성과를 높이고, 교육 성과를 측정하기 위한 종합적인 관리체계를 구축하며, 각 지역의 학교 등록률을 높이며, 학교와 직장간의 연계프로그램과 기타 고용 및 훈련 활동과의 통합을 강화하며, 경제적으로 어려운 청소년들에게 보조금이 수반되지 않고 보다 많은 기회를 제공하기 위하여 민간부문과의 협력을 강화하는 것을 주요 목표로 하고 있다. 이를 위해 1998년에는 직업훈련협력법 II-B에 의해서 노동부에서 각 주와 지방 및 도서지역에 871백만 달러의 기금을 출연하도록 하고 있다.

다. 프로그램 구성요소

이 프로그램은 학습향상활동, 일과 학습의 통합활동, 생애학습활동 등의 요소로 구성된다.

학습향상활동은 일에서의 구조화된 학습경험, 일 이외의 구조화된 학습경험 및 일과 일 이외의 것이 결합된 학습경험이 포함되며 필수기능취득위원회(Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills: SCANS)의 기초기능 및 수행과 기타 학습훈련을 받게 되며 그 진전사항을 측정하게 된다. 직업체험은 이 프로그램의 가장 큰 구성요소 중의 하나가 되고 있으며 각 주와 프로그램 실시 지역에서 각 작업장에서 일자리를 잡을 수 있도록 해야 하며 문서화된 학습경험이 청소년 직업체험의 필수부분이 되도록 하고 있다.

일과 학습의 통합은 이를 통해서 현장에서 성공할 수 있는 태도와 가치관 및 노동습관을 개발하기 위한 것이다. 일부 프로그램 실시 지역 SDAs에서는 모든 학습이 현장에서 이루어지는 것으로 노동과 학습을 통합하고 있는데, 심각하게 교육이 부족하지 않은 청소년들에게 유용한 프로그램으로 보여진다. 또 다른 지역에서는 모든 청소년이나 14세-15세의 청소년들에게 직업체험이 없는 교육적 서비스를 제공하고 있는데, 실제적인 일에 상당 정도의 시간이 쓰여질 수 있도록 권고하고 있다. 따라서 교실은 상호 작용하는 현장 관련 환경으로 변형되고 작업현장은 필수기능취득위원회의 기초기능 및 수행과 관련된 학습경험을 포함하는 것으로 재정립되어야 할 것으로 요구받고 있다. 생활학습활동(life skills training)은 개인 발달과 관련된 활동으로 학습, 직업 및 시민으로서 성공하는데 중요한 태도, 가치관 및 행동유형에 초점을 맞춘다. 개인발달활동이 현장과 교육환경에서의 학습과 통합될 때 비로소 교육적 구성요소의 일부로 여겨지게 된다(US Department of Labor, 1998a).

라. 평 가

1993년 여름 프로그램의 참여자 중 59%가 일을 경험하였으며 28%는

일과 학습을 동시에, 그리고 13%는 학습만을 받았으며 이 프로그램에 참여한 청소년들은 여름동안 평균 810달러의 소득을 올린 것으로 나타났다(AFPP, 1997:52). 또한 1998년 여름에는 14세와 15세 청소년들이 주를 이루지만, 약 495,000명의 청소년들이 공공부문의 일에 종사했으며, 1998년의 프로그램에 참여한 청소년들 중 48% 이상이 학습활동에 참여한 것으로 나타났다(U.S. Department of Labor, 1999d).

1998년도에 실시한 프로그램에 대한 청소년참여자의 만족도는 매우 높은 것으로 나타났다. 특히 일을 한 청소년들의 93%가 그 경험에 대하여 만족하였으며, 약 90%가 그 일을 통해서 얻은 돈이 그들에게 유용한 것으로 나타났다. 또한 85%의 청소년들이 그 기간동안에 배운 것이 매우 가치 있다고 하였는데, 짧은 기간 동안 일을 한 청소년들보다 5-6주 이상 오랜 동안 일을 한 참여자들 사이에서 만족도가 보다 높은 것으로 나타났다. 학습활동에 관해서는 다른 활동에 비해 우선 순위가 낮은 것으로 평가하였지만 79%의 청소년들이 유용하다고 하였다. 또한 일과 학습활동에 동시에 참가한 청소년들이 일이나 학습활동 중 하나에 참가했거나 두 가지 활동 모두에 참가하지 않은 청소년들에 비해 프로그램에 대한 평가가 높게 나타났다.

사용자들의 경우는 청소년 및 프로그램을 포함하여 제공받는 지원에 대하여 매우 만족하는 것으로 나타났다. 79%의 사용자들이 프로그램에 의해서 제공되는 지원에 대해서 만족하였으며 배치된 청소년들에 대해서는 77%의 사용자들이 만족하고 있었으며 프로그램 전체에 대해서는 81%의 사용자들이 만족하여 만족도가 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 고용기간이 상대적으로 짧다(5주 미만)고 느끼고 있었으며, 일부 사용자들은 청소년에 대한 충분한 정보를 알지 못하고 일을 시작하기 전에 청소년들에게 직업 성숙도 훈련(work maturity training)을 시킬 필요가 있으며 보다 주의 깊은 심사과정을 통하여 청소년과 일을 합치시키는 노력이 필요하다고 하였다(Dickinson & Kurka, 1999). 결과적으로 여름 청소년고용

프로그램은 전체적으로 볼 때 청소년 및 사용자들에게 유용하며, 프로그램의 성과를 높이기 위해서는 일과 학습의 결합이 중요하며, 현장에 필요한 기능의 학습 등 집중적인 서비스를 통하여 보다 장기적인 프로그램이 진행되어야 함을 경험적으로 입증하고 있다.

4) 우리 나라에 주는 시사점

유사 이래 미국은 최고의 호황을 누려 1998년 현재 16세 이상 전체 실업률이 4.5%이고 16-24세의 청소년실업률은 10.4%에 이르고 있으며 금년도에 들어서는 전체 및 청소년 실업률이 더욱 낮아지는 추세에 있다. 그러나 이러한 지속적인 실업률 감소에도 불구하고 흑인, 히스패닉계 등의 높은 실업률, 학교에서 직업세계로의 원활하지 못한 이행 등 미국 청소년 고용과 관련해서 그 동안 해결되지 못한 문제가 남아 있으며 여기에 미국의 청소년고용정책의 초점이 맞추어져 있다고 할 수 있다. 즉 미국의 청소년고용정책 및 프로그램은 경제 상황에 따라 차이를 보여왔지만, 청소년들의 노동력에 대한 수요를 창출하고자 단기적으로 저임금을 통하여 청소년고용 및 직업경험기회를 확대하는데 그치기보다는 청소년들을 21세기의 주요한 인간자본으로 보아 고 임금과 동시에 안정적 고용에 이르기 위한 각종 프로그램을 실시하고 있다. 이상과 같은 미국 정책 및 프로그램을 통해서 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 특정지역 청소년 고용창출프로그램(Youth Opportunity Grants)과 같이 각 지역사회의 경쟁적인 참여 유도를 통한 청소년 고용 문제 해결 방안의 모색이 필요할 것으로 보여진다. 미국에서 고용, 훈련, 문해교육 및 직업재활프로그램 등을 통합, 조정, 개선하기 위하여 1998년에 제정된 인력투자법(Workforce Opportunity Grants, WIA)은 각 주 및 지방에 기업대표, 교육기관대표, 노동기관대표, 지역사회기관대표, 경제개발기관대표 등으로 구성되는 인력투자위원회(Workforce Investment

Boards)를 설치하게 되어 있다. 특정지역 청소년 고용창출프로그램은 이 법에 의해서 출연된 프로그램으로서 도시·농촌의 극빈 지역 청소년들에게 실업을 극복하기 위한 충분한 자원을 제공하기 위한 수단으로 마련되었는데, 이들 지역사회의 경쟁적 참여를 유도하여 5년간 12억 5천만달러의 자금을 지원할 계획을 가지고 있으며 1999년에는 2억 5천만 달러의 보조금이 출연된다. 각 인력투자위원회에서 자금지원을 받기 위해서는 일정한 신청서를 작성하고 패널에 의한 평가과정을 거쳐 선정된다. 이러한 프로그램의 사례는 청소년을 포함한 정부와 지방자치단체, 기업, 청소년관련 단체 등의 노력이 종합적이고 체계적으로 이루어질 때 청소년고용문제가 적절하게 해결될 수 있음을 보여주고 있다.

둘째, 저 학력 청소년, 극빈 청소년 등 어려운 청소년의 고용 및 고용능력 향상을 위한 다양한 접근전략이 필요하다. 미국 청소년고용 정책은 경제적으로 어려운 청소년들을 위해 극빈 지역(Empowerment Zone, Enterprise Community)등에 집중적으로 기금을 출연한다든지, 장단기적 고용 및 훈련프로그램을 실시한다든지 하는 수단을 통하여 이들 청소년의 고용 및 고용능력 향상을 위해 과감한 투자를 하고 있다. 이것은 이러한 청소년들의 미래와 경제에 미치는 효과 등을 생각할 때 의미가 있다는 판단에서 비롯된 것이며, 고학력 청소년 고용정책 중심으로 되어 있는 우리나라의 어려운 청소년을 위한 정책 방향 모색에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

셋째, 청소년고용정책은 먼 미래를 내다본 장기적인 계획으로 수립되어야 할 것이다. 실업률이 높은 시기에 저임금과 일시 취업을 기초로 한 청소년 고용의 확대는 단기적으로 실업률을 낮추는 효과가 있으나 청소년들의 고용능력 향상이나 안정적 고용에는 이르지 못하는 경향이 있다. 따라서 21세기 국제경쟁시대에 대응할 수 있는 미래 인력을 육성한다는 장기적인 계획 하에서의 고용정책이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 학교에서 직업세계로의 원활한 이행을 위한 학교와 기업간의

연계체계의 개발에 시사하는 바가 크다. 미국의 경우 그 동안 청소년 구직자와 사용자 사이에 전형적인 시장관계 하에서 학교와 기업이 관여하지 않고 있었으나 최근 미국 정부에서는 각 주에 기초자금을 제공하여 기업들의 참여를 유도함으로써 학교와 기업간의 연계를 통하여 청소년들의 직업세계로의 이행에 많은 노력을 기울이고 있다. 아직까지 기업들의 자발적인 참여가 커다란 문제가 되고 있지만 기업과 학교와의 연계가 거의 단절되어 있는 우리 나라의 경우에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

다섯째, 청소년의 특성에 적합한 직업훈련프로그램을 개발할 필요가 있다. 청소년들의 특성에 맞게 주거시설과 다양한 프로그램을 제공하는 Job Corps프로그램은 중·장년 연령층과 청소년 연령층이 혼합되는 등 대상자의 특성을 고려하지 않고 획일적으로 이루어지고 있는 우리 나라의 현행 직업훈련프로그램에 청소년지도 원리를 통하여 청소년의 적성을 개발하고 그에 맞는 진로를 개발하는데 도움을 줄 것으로 보여진다.

여섯째, 일과 학습을 결합한 직업체험 프로그램을 개발할 필요가 있다. 학생들의 일시고용 참여가 현실화되고 있는 상황에서 미국 여름청소년고용프로그램의 경험은 단순히 돈을 버는 것이 아니라 직업세계를 이해하고 학교에서 배운 이론적인 지식을 검증하는 유익한 경험이 될 수 있도록 프로그램을 개발하는데 의미가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- Dickinson, K., & Kurka, R.(1999). *Customer Satisfaction with summer youth employment and training programs*. CA: Social Policy Research Associates.
- Glover, R.W. & Marshall, R.(1993). Improving the school-to-work transition of American adolescents, *Adolescence in the 1990s*, N.Y.: Columbia University. pp. 130-152.
- Herman, A. M.(1999). Youth opportunity movement.
<http://www.yomovement.org/aboutus/aboutus2.asp>(검색일 : 1999.7.15).
- Burghardt, J. et al.(1999). *National Job Corps study: Report on study implementation*. N. J.: Mathematica Policy Research.
- Hershey, A. M., Silverberg, M.K., & Haimson, J.(1999). *Report to congress on the national evaluation of school-to-work implementation*. N. J.: Mathematica Policy Research.
- National School-to-Work Learning & Information center(1999). What is school-to-work? <http://www.stw.ed.gov/general/whatis.htm>(검색일 : 1999. 1.15).
- U.S. Department of Labor(1999a). Training and employment guidance letter no. 4-97. <http://www.wdsc.org/summeryouth/html/tegl98.htm>(검색일 : 1999. 1.13).
- U.S. Department of Labor(1999b). Youth opportunity grants implementation plan.
- U.S. Department of Labor(1999c). Employment and Training Administration strategic plan. <http://www.doleta.gov/strpln.htm> (검색일 : 1999.6.7).

- U.S. Department of Labor(1999d). Youth activities of the Department of Labor. <http://www.yomovement.org/aboutus/aboutus2.asp>(검색일 : 1999.7.15).
- Lerman, R. I.(1999). *Improving job market outcomes for youth: The US experience with demand side approaches, Preparing youth for the 21st century: The policy from the past two decades*. Conference organised jointly by the OECD and the U.S. Department of Labor and Education, Washington, D.C., 23-24 February 1999.

2. 영국의 청소년 실업 및 고용 프로그램¹⁵⁾

1) 청소년실업과 실업정책의 특성

영국의 청소년 실업과 실업정책의 특성을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 청소년실업의 특성

영국의 실업률은 1970년대 중반까지 대체로 2~3%대를 유지하다가 1970년대 후반 이후 급격히 상승하여 1985~86년 사이에는 11%대까지 이르렀으며 실업자수도 300만 명을 돌파하였다. 그 후 1980년대 말에는 6%대로 낮아졌으나 1992~93년 불황의 여파로 실업률이 다시 10% 수준으로 상승하였다. 그러나 경기호황에 따라 실업률이 계속 하락하여 1998년 2월에는 18년만의 최저 수준인 4.9%를 기록하고 실업자수도 140만 명으로 크게 감소하였다(DfEE, 1999).

한편, 청소년 활동인구를 성별로 보면 아래 <표 IV-4>와 같다. 영국 청소년의 성별 활동인구를 보면 남성이 여성보다 조금 많은 편이지만 1997년에 비해 1998년에는 18-24세의 청소년의 경우 여성은 증가한 데 비해 남성은 감소하였다.

15) 이 부분은 조홍식교수(서울대학교 사회복지학과)가 집필하였음.

<표 IV-4> 영국의 청소년 성별 활동인구

(남성/여성청소년수, 단위 : 천명)

	16-17세	18-24세
1997년 9-11월	455/443	2,039/1,693
1997년 12월-1998년 2월	462/430	2,019/1,691
1998년 3-5월	435/422	2,026/1,670
6-8월	452/433	2,054/1,692
9-12월	452/425	2,031/1,696
1년간 변화	-3/-19	-8/3

* 자료: DfEE(1999). p.4

그리고 이러한 청소년 성별 실업률을 OECD 국가간 비교를 해 보면(<표 IV-5> 참조), 영국의 청소년 실업률은 점차 떨어지고 있으며, 벨기에(21.3%), 핀란드(23.3%), 프랑스(28.1%), 그리스(31.0%), 이탈리아(33.6%), 스페인(37.1%), 스웨덴(22.5%) 등 청소년 실업률이 20% 이상인 OECD 국가와 비교해 볼 때 상당히 낮다고 할 수 있다.

<표 IV-5> OECD 국가의 청소년(15-24세) 실업률

(단위 : %)

	남성			여성			전체		
	1977	1987	1997	1977	1987	1997	1977	1987	1999
호주	10.9	14.8	17.2	13.8	14.3	14.6	12.2	14.6	15.9
오스트리아	n.a.	n.a.	5.5	n.a.	n.a.	7.6	n.a.	n.a.	6.5
벨기에	n.a.	14.7	17.6	n.a.	28.6	25.7	n.a.	21.4	21.3
캐나다	14.8	14.6	17.6	13.7	12.3	15.7	14.3	13.6	16.7
덴마크	n.a.	8.0	6.6	n.a.	10.0	9.9	n.a.	8.9	8.1
핀란드	13.4	9.7	22.0	11.0	8.1	25.0	12.3	9.0	23.3
프랑스	8.0	18.3	24.6	15.1	28.5	32.8	11.2	22.9	28.3
독일a)	4.6	8.0	10.3	6.6	9.0	9.6	5.5	8.5	10.0
그리스	n.a.	17.5	22.2	n.a.	33.8	40.6	n.a.	25.0	31.1
아일랜드	15.3	27.2	18.9	10.4	21.4	15.2	13.2	24.5	16.1
이탈리아b)	20.4	29.8	29.1	28.2	42.2	39.3	23.9	35.5	33.6
일본	4.0	5.4	6.9	3.1	5.0	6.3	3.5	5.2	6.6
네덜란드	7.9	12.9	9.1	6.5	16.9	10.0	7.3	14.8	9.5
포르투갈c)	13.7	12.7	14.5	20.8	20.4	19.3	16.3	16.1	16.7
스페인d)	10.2	33.7	30.3	12.7	49.3	46.1	11.2	40.2	37.1
스웨덴d)	3.8	4.6	23.0	5.1	4.6	21.9	4.4	4.4	22.5
영국d)	n.a.	16.7	15.6	n.a.	14.7	11.0	n.a.	n.a.	13.5
미국d)	13.3	12.8	11.8	14.0	11.7	10.7	13.6	13.6	11.3

n.a. 자료불충분

a) 1977, 1987년 통계는 서독 자료, 1997년 통계는 통일독일 자료

b) 14-24세 청소년 통계(15-24세가 아님)

c) 1996년 통계

d) 16-24세 청소년 통계(15-24세가 아님)

* 자료: OECD(1999). *Labour force statistics 1978-1997*.

한편, 영국의 1997년도 청소년 활동인구의 전체 취업 중 파트타임 취업 비율은 20.3%를 차지하고 있다. 그리고 청소년층 취업률이 높은 업종으로는 호텔, 레스토랑, 도소매업 등인데, 경기 불황 시 이들 업종에서의 파트타임 일자리 감소가 청소년 실업을 높이고 있는 실정이다(DfEE, 1999).

사실상 영국은 국가의 실업률을 낮추는데 청소년들의 취업여부가 관건이 되고 있다. 1997년 현재 국가 전체 실업률은 5.8%인데 비해 앞의 <표 IV-5>에서 보는 바와 같이 16세 이상 25세 미만 청소년 실업률은 13.5%에 달하고 있기 때문이다.

그리고 OECD 국가의 청소년 장기실업률을 비교해 보면 아래 <표 IV-6>과 같다. <표 IV-6>을 보면, 1995년 현재 영국의 경우 6개월 이상 장기 청소년 실업률이 48.7%나 되어 다른 OECD 국가와 비교해 볼 때 비교적 높은 편인데, 이들 중 많은 수는 주로 학교 중퇴자들이다.

<표 IV-6> 실업률 및 장기실업률 국제비교(1995년)

(단위 : %)

국 명	청소년실업률	6개월 이상(청소년)	6개월 이상(성인)
영 국	15.5	48.7	63.1
독 일	8.5	46.9	62.0
프랑스	25.9	57.0	70.3
스웨덴	15.4	22.8	34.0
미 국	12.1	10.7	19.0
캐나다	15.6	14.9	29.3
일 본	6.1	24.5	37.7

* 자료: O'Higgins(1999). *The challenge of youth unemployment*.

이렇게 볼 때, 영국 청소년실업의 특성을 정리하면 첫째, 학교중퇴자 장기실업이 문제가 되고 있다는 점과, 둘째, 단기계약과 파트타임 취업 비율이 상당히 높다는 점을 들 수 있으며, 아울러 1970년대의 베이비붐이 청소년 실업에 일정 정도 영향을 주고 있을 것으로 생각된다.

(2) 정부 실업정책의 특성

현재 영국에서 실시하고 있는 실업정책의 특성을 한마디로 말한다면, 해고제한 강화를 통한 실업자 발생 억제정책 보다는 실업자가 다시 취업할 수 있는 취업능력(employability)을 향상시키기 위한 직업교육과 훈련의 강화에 역점을 두고 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 직업교육과 훈련 강화 중심의 실업정책은 실효를 거두고 있다고 하겠는데, 1997년 12월말 현재 영국의 실업률은 5.0%로, 주변 경쟁국들이 10%이상인 점을 감안한다면 매우 낮은 실업률을 보이고 있음을 알 수 있다. 그리고 청소년 실업률의 경우도 앞의 <표 IV-6>에 있듯이 OECD 국가들 가운데 상대적으로 낮아졌음을 알 수 있는 것이다.

이렇게 영국 정부가 실업자를 위한 교육훈련에 깊은 관심을 갖기 시작한 것은 1980년대부터라 할 수 있다. 그 이전까지는 세계 제2차대전후 노사정간에 이루어진 '전후 합의'를 통해 복지국가 건설 및 완전고용 실현이라는 목표를 영국 정치와 사회에 최우선 과제로 수용함에 따라, 산업체 내에서 근무하고 있는 근로자들의 기술력을 향상시키는 교육훈련에 보다 많은 비중을 두었지 실업자를 대상으로 하는 교육훈련의 필요성은 그다지 부각되지 못한 게 사실이다. 또한 산업에 필요한 인력의 양성은 전적으로 시장에 맡겨져 있었고 정부 차원의 개입은 극히 제한적이었던 것이다. 전통적으로 영국의 직업훈련은 고용주의 필요에 의해 실시되거나, 노동조합 또는 직종별협회 등을 중심으로 한 도제제도(apprenticeship)를 통해 이루어져 왔기 때문이다.

그러나 이러한 정부의 무간섭주의 원칙은 노동력의 저기능과 기술인력 부족 및 낮은 생산성을 야기하는 주요 원인으로 지적되었고, 이의 시정을 위하여 1964년 산업훈련법(Industrial Training Act)이 제정되었다. 이 법은 산업체에 대한 직업훈련분담금을 부과하고 산업훈련 위원회(Industrial Training Board)를 설치하여 직업훈련분담금을 관리하도록 하였다. 즉 산업체로부터 분담금을 징수한 다음 그 대부분을 '훈련추천서'에

의거하여 교부금으로 되돌려 주는 방식인데, 이는 비록 정부가 근로자들의 교육훈련에 직접적으로 나서지는 않고 사용자에게 교육훈련 투자를 확대를 유도하는 간접적인 방식을 택하였지만, 정부가 직업관련 교육훈련에 개입하는 신호탄이 되었다. 그 후 영국 정부는 1973년에 들어와 고용훈련법(Employment and Training Act)을 제정하여 인력양성 및 고용창출의 책임을 정부가 직접 담당하기 시작하였다. 특히, 1979년 대처정부의 등장으로 영국의 직업훈련 정책은 일대 전환기를 맞이하였다. 영국 경제의 재건을 위해 실시한 대처정부의 강력한 구조조정 정책에 따라 실업자수가 수백만명에 달하자 영국내 직업교육 대상은 자연히 실업 노동력이 추가되었다(원창희·허찬영, 1998:76-77)고 할 수 있다.

그리고 1980년대부터 교육 및 직업훈련정책의 목표를 기존 노동력의 기능향상에서 실업대책으로 전환하고 특히 청년실업자 및 장기실업자에 대한 교육 및 직업훈련을 강화하였다. 실직기간 3~6개월의 단기실업자에 대해서는 3일 동안 구직방법 등을 지도하는 ‘직업찾기 세미나(Job Search Seminar)’를 실시하고, 실업기간이 6개월~1년의 장기실업자에 대해서는 구직활동을 촉진하기 위한 ‘재출발 프로그램(Restart Program)’을 실시하고 있다. 특히 1989년에 근로자의 직업훈련에 지역 및 기업의 요구가 반영될 수 있도록 하기 위해 정부가 담당해 오던 교육훈련을 민간 주도의 자주적 훈련체계로 개편하였다. 구 노동부 산하 직업훈련위원회를 폐지하고 사용자들의 자율기구인 ‘기업훈련협의회’를 설치하여 여기에서 훈련 목표와 수준을 결정한 후 정부와 계약을 체결하여 직업훈련을 실시하며, 정부는 실직자들의 훈련 참여 촉진을 위해 구직자 수당 등 사회보장급여와의 연계를 강화하고 있다(강순희 외, 1999:51).

이렇게 볼 때, 현재 영국 정부는 높은 실업률이 노동시장의 경직성으로부터 기인한다는 인식 하에 노조활동을 제한하는 동시에 근로조건에 관한 규제완화를 추진하여 노동시장의 유연성을 제고함과 동시에 교육 및 직업훈련을 보다 강화하는 방향으로 실업정책을 추진하고 있다고 하겠다.

한편, 청소년 실업과 관련하여 영국의 실업정책을 살펴보면, 첫째, 정책방향 면에서 교육(학교)에서 고용(직장)으로의 이행(from schooling to employment)을 들 수 있다.

영국의 경우 각종 학교와 고등교육기관은 진로지도에 적극적인 활동을 하고 있으며, 특히 고등교육기관은 졸업생의 취업알선을 중시하고 있다. 실제로 영국에서는 16-24세 청소년 연령집단의 과반수 이상이 교육이나 훈련 분야에서 활동하고 있다. 각종 학교와 고등교육기관은 진로지도에서 매우 적극적인 활동을 하고 있으며, 고등교육기관은 졸업생의 취업알선에서 매우 두드러진 역할을 수행하고 있는 것이다(Lindley, 1996; Partee, 1996).

따라서 OECD 각국의 청소년 훈련과 교육 프로그램의 실업 감소에 미친 영향을 연구한 Teichler의 연구 결과대로 영국은 실업정책의 방향을 학교에서 직장으로의 이행을 강하게 실천하고 있음을 알 수 있다. Teichler(1999:21-23)는 훈련과 교육 프로그램을 추가적으로 제공하고 실업청소년을 포함하는 어려운 청소년들에게 고용기회를 창출하는 대책과 교육기회를 확대하는 것이야말로 실질적인 청소년 실업을 줄일 수 있으며, 실업을 줄이는 이러한 교육의 효과는 단기적으로 나타나는 것이 아니고 장기적으로 나타나고 있음을 규명하였던 것이다.

둘째, 복지와 노동연계 정책을 강화하고 있는 점을 들 수 있다. 즉 실업자 생활대책과 고용을 위한 직업훈련의 연계를 중시하고 있는 것이다.

영국에서는 모든 실업자들이 전직실업자, 미취업실업자를 가리지 않고 해당 거주지의 직업센터를 찾아가 '구직자 협약'에 서명하도록 되어 있다. 그리고 그 이후 실업자는 2주일에 한 번은 직업센터를 방문해 상담원과 면담을 하도록 하고 있다. 그리고 최초의 구직등록 이후 6개월이 지나도록 직장을 얻지 못할 경우 실업자는 직업센터에서 '재출발(restart) 면담'을 받아야 하는데 이때 직업훈련이 실업정책 프로그램 중의 하나로 제시되고 실업자는 이들 프로그램 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있다.

영국에서 실업자 직업훈련은 ‘일자리를 위한 훈련’(Training for Work: TfW)이라 불리는데, 이는 기업훈련협의회(TEC)와 상공회의소에 의해 공동으로 관리되고 있다. 훈련비는 무료이고, 훈련생은 최고 8천 파운드까지 훈련기간중의 생활수당을 대출 받을 수 있다. 훈련기관에 대한 훈련비 지원은 성과급 형식으로 이루어지는데 훈련기관은 훈련비용의 25%를 훈련착수금으로 먼저 지급 받고 그 이후 훈련성과에 대한 평가 결과에 따라 세 차례에 걸쳐 추가분을 지급 받는다. 마지막으로 훈련이 종료되면 완전 성과급으로 최종 정산이 이루어져 훈련비가 차등 지급된다. 이때 평가지표로는 국가기술자격증 3급 이상 취득 여부나 (제)취업 여부 등을 사용한다(강순희 외, 1999:49-50).

1998년부터 영국 정부는 청소년 실업정책의 일환으로 ‘신고용협정(New Deal)’을 발표하여 18-24세까지의 청소년 미취업 실업자들은 구직 후 4개월 동안 기본적인 취업노력 단계를 거친 후, 직업훈련이 포함된 실업정책 프로그램을 설명 받고 이들 중 하나를 선택할 수 있도록 하였다. 그리고 직업훈련을 선택한 미취업 청소년 실업자들은 최대 52주까지 전일 직업훈련을 받을 수 있도록 하였다.

이렇게 볼 때, 현재 영국에서 실시하고 있는 청소년 실업정책의 특성도 한마디로 말한다면, 일반 실업정책과 마찬가지로 청소년 실업자가 취업할 수 있는 취업능력을 향상시키기 위한 직업교육과 훈련의 강화에 역점을 두고 있다고 하겠다.

2) 주요 고용창출 프로그램

영국은 국가의 실업률을 낮추는데 청소년들의 취업여부가 주요한 관건이 되고 있다. 실제로 16-24세 청소년 실업률은 국가 전체 실업률의 두 배나 되고 있다. 이에 따라 청소년을 위한 고용창출에 더욱 비중을 두어 교육훈련 프로그램을 보다 다양하게 도입·운영하고 있다. 청소년의 교육

훈련 프로그램을 살펴보기 전에 영국의 직업훈련제도에 대해 먼저 살펴보고자 한다.

(1) 영국의 직업훈련

영국의 사업체내 직업훈련제도는 유럽의 다른 나라들에 비하면 제도의 내용이 빈약한 편이다. 왜냐 하면, 영국의 경우 정부의 적극적인 직업훈련정책은 주로 청년실업자와 장기실업자를 그 대상으로 해왔기 때문이다. 따라서 영국 직업훈련제도의 실제 내용은 실업자 대책과 거의 중복된다고 보아도 무방하다고 할 수 있다.

① 직업훈련 국가기관과 지원체계

영국에서 직업훈련을 담당하고 있는 대표적인 국가기관은 다음과 같다(강순희 외, 1999:48).

첫째, 교육고용부(the Department for Education and Employment: DfEE)를 들 수 있다. 1995년부터 교육부(the Department for Education)와 고용부(the Department for Employment)가 교육고용부로 통합되어 교육 및 직업훈련 정책을 통합·관리하고 있다. 교육고용부 산하에는 취업알선청이 있어 이 부서가 실업대책을 총괄하는데 취업알선청 산하에는 다시 약 1,000개의 직업센터가 있어 일선 구직민원업무를 맡고 있다.

둘째, 산업훈련기구(Industrial Training Organizations: ITOs)를 들 수 있다. 산업훈련기구는 각 산업별 훈련수요를 파악하여 제시하는 일종의 자문기구이다.

셋째, 훈련기업협의회(Training and Enterprise Councils: TECs)를 들 수 있다. 훈련기업협의회는 1988년에 설립된 민간법인이면서 정부의 재정보조를 받는 공공기관으로서 직업훈련 전반에 대한 계획·실시·점검 업무를 맡고 있는데, 특히 청년층의 직업훈련을 전담하고 있다. 한편 각 지역마다 훈련기업협의회 지부가 조직되어 있는데 여기서는 지역기업들이

주도적 역할을 맡고 있다. 지역 훈련기업협의회는 지역의 훈련수급 조절에 중요한 역할을 한다. 다른 유럽국가들과는 달리 훈련기업협의회에는 노조나 사회단체의 참여가 배제되고 있다.

넷째, 국가직업훈련자문위원회(NACETT)를 들 수 있다. 이는 최고경영자들로 구성된 직업훈련관련 자문기구이다.

이렇게 볼 때, 영국의 훈련기관 시장은 완전히 민간 자율에 맡겨져 있기 때문에 공공훈련 기관은 존재하지 않으며 대신 인정직업훈련기관이 주를 이루고 있다. 이러한 인정직업훈련기관에 대한 인정 여부 역시 정부가 담당하는 것이 아니라 각 지역의 훈련기업협의회에서 담당하는데 각 지역의 훈련기업협의회는 인력수급 판단에 따라 직업 훈련기관의 인정에 엄정을 기하고 있다.

영국의 자격증제도는 1985년 설립된 국가기술자격협의회(National Councils of Vocational Qualification: NCVQs)가 관장한다. 이 기관이 설립되기 전까지는 영국 고유의 길드적 전통이 강력하게 잔존하여 각 직업별 조합이 인정하는 자격증이 난립했었는데 국가기술자격협의회는 이들을 5등급의 국가기술자격(National Vocational Qualification: NVQs)으로 통합해 나갔다.

한편, 영국의 직업훈련은 간접세(주박 및 자동차세)에 의해 이루어지고 있으며, 직업훈련생들에 대한 재정지원은 개별근로자의 신청에 따라 지방교육당국이 결정하여 지원하는 ‘임의재정지원’제도, 대학이 성인학생의 수업료를 면제해 주고 교육재정위원회(FEFC)로부터 정산하는 ‘수업료 면제’제도, 교육기관 등이 19세 이상의 통신훈육생을 대상으로 실시하는 재정지원제도인 ‘교육기회장려금’제도, 교사훈련자격 등을 이수하는 특수교과 학생들에 대해 지방교육당국이 재정 혜택을 부여하는 제도인 ‘의무 재정지원’제도, 50세 미만의 학생이 1년 이상의 교육을 받을 경우 학생 1인당 1,252파운드를 지급하는 ‘교육수강비 대부’제도, 재직자, 실업자 모두에 대해 최장 3년까지 교육훈련비용의 일부를 대부해 주는 ‘경력개발비용

대부(CDL)'제도, 본인 부담 하에 수강하는 직업훈련에 대한 세금감면 혜택을 주는 '직업훈련세금면제'제도 등으로 세분화되어 있다.

② 직업훈련제도의 특징

영국의 직업훈련제도는 다른 어떤 유럽국가와도 구별되는 두 가지 특징을 지니고 있다. 그 중 하나는 직업훈련이 전적으로 전직 장기실업자와 청년층 미취업 실업자 등 실업자 층에 집중되어 있다는 것이고, 다른 하나는 대처 정부 이래의 시장화 정책에 따라 직업훈련제도 역시 강한 시장지향성을 보인다(강순희 외, 1999:49)는 점이다.

첫 번째 특징은 사회보장제도를 취업촉진정책과 연결하려는 근로복지제도(workfare)를 지향하는 데서 비롯된 것인데, 청소년층과 장기실업자에 대해 집중적인 직업훈련을 실시한 결과, 다른 유럽 국가들에 비해 상대적으로 낮은 영국의 실업률 지표에서도 알 수 있듯이 나름대로 성공을 거두었다고 할 수 있는 점이다.

두 번째 특징인 시장지향성은 훈련시장 조정업무의 많은 부분을 사용자 단체에의 이전, 취업알선 대부분을 지방당국에의 이전, 훈련기관의 훈련시장 진입 문턱을 상대적으로 낮추면서 성과급 훈련비 지원 방식을 통한 간접적 조절 선택, 바우처 제도의 실험 등에서 잘 나타나고 있다. 실제로 지역 기업인들과 지방당국의 이니셔티브를 통한 훈련 및 일자리 수급 조절은 긍정적인 성과를 보여주고 있다. 이 두 주체는 각 지방 훈련기업 협의회에 주도적으로 참여하여 훈련프로그램 개발, 훈련기관 및 과정의 인정, 훈련비 지원 등을 책임지고 있다. 이는 지역정보에 가장 밝은 것은 중앙정부가 아니라 지역의 경제활동 주체들이라는 판단에 근거한 것으로서 영국에서 이루어진 직업훈련의 시장화가 완전 시장화라기보다는 적절한 규제를 함께 하는 시장화를 의미한다고 할 수 있다. 그러나 이러한 지역계획, 규제기관의 구성에 노동조합이나 사회단체의 참여가 배제되는 경향을 보여 문제점으로 지적되고 있다.

(2) 교육훈련 프로그램

청소년을 위한 영국의 대표적인 교육훈련 프로그램으로 청소년훈련신용제도(Youth Training Credit), 현대도제제도(Modern Apprenticeship Program), 및 국가훈련생제도(National Traineeship Program)등을 들 수 있다(원창희·허찬영, 1999:87-91). 이 외에도 교량역할 프로그램(The Bridge Programme) 등이 있다.

① 청소년훈련신용제도

청소년훈련신용제도는 직업훈련에 대한 청소년들의 관심과 참여를 높이고 훈련과정에 대한 선호도를 향상시키고 동시에 훈련기관간의 경쟁을 유도함으로써 훈련의 질을 높이기 위하여 1990년에 도입되었다. 16-17세 청소년을 주요 대상으로 하되 18-19세도 본 제도를 이용할 수 있으며, 경우에 따라서는 20-24세도 근로 청소년 개인적인 상황에 따라 교육훈련과정에 입학할 수 있다. 이는 전통적인 바우처제도와는 달리 훈련비용의 총액이 고정되어 미리 쿠폰으로 지불되는 것이 아니라 신용카드와 유사하게 사용자가 훈련기업협의회로부터 카드를 발급 받아 원하는 훈련기관이나 기업에게 카드를 제출하고 훈련을 받는 제도이다. 그러므로 이 제도는 일종의 바우처 제도라 할 수 있지만 실제 형태는 각 지역마다 서로 상이하다. 이는 지역별로 조직되어 있는 훈련기업협의회가 독립적으로 발행하고 있기 때문이다.

따라서 훈련을 원하는 청소년은 해당 지역에 위치한 훈련기업협의회로부터 카드를 발급 받아 훈련기업협의회로부터 인정받은 교육기관에서 국가직업자격 2등급 이상을 획득할 수 있는 교육훈련과정에 입교하는 것이다. 훈련개시 전에 훈련담당자와 훈련생은 향후 소요 교육기간 등이 포함된 훈련스케줄을 짚는다. 이후 훈련기간동안 내내 훈련담당자는 훈련스케줄에 따라 훈련생이 기술을 습득하고 있는지를 점검한다. 훈련생들이 성공적으로 국가직업자격 2등급을 취득하면, 현대도제제도로 이관되어 계속

적인 교육훈련을 받을 수도 있다.

이 제도는 개별 훈련생에게 자율적으로 교육훈련기관을 선택할 수 있는 권한을 부여하였다는 점이 특징이다. 그러나 실제로는 청소년들이 스스로 자신에게 적합한 교육훈련 프로그램이나 기관을 선택할 수 있는 능력이 충분하지 못하다는 점 때문에 1995년 스코틀랜드와 북아일랜드를 제외한 영국 전역으로 확대되었음에도 불구하고 현재 크게 활성화되지는 못하고 있는 형편이다. 현재 이 제도의 성패 여부에 대해서는 각 기관마다 평가가 다르다. 중앙정부의 교육고용부는 성공적이라고 평가하여 확대 실시할 것을 주장하고 있는 데 반해, 훈련기업협의회는 실패라고 평가하면서 사실상의 폐지를 추진하고 있다. 실패 원인으로는 제도운영상의 기술적 어려움과 청년층의 훈련기관 선택능력 부족 등을 들고 있다.

② 현대도제제도

현대도제제도는 기업에 필요한 훈련은 기업이 직접 담당하여야 한다는 취지 하에서 전통적인 도제제도의 장점을 살린 직업교육제도로 1995년에 도입되었다. 이 제도는 중등교육과정을 수료한 16-17세 청소년과 대학과정을 마친 졸업생을 대상으로 다양한 산업분야에서 시행되고 있는데, 만 25세가 되면 본 제도 내에서의 교육훈련은 종료된다. 현대도제제도는 국가직업자격 3등급 취득을 목표로 하고 있으며, 대부분의 경우 일정한 보수를 지급 받고 있는데, 보수를 지급 받지 못하는 훈련생에게는 소정의 수당을 정부가 지급한다. 현대도제제도는 일정한 자격이 있는 청소년에게 해당 기업에서 요구하는 특별한 기술을 익히는 데 주로 활용되고 있다.

이 제도내의 교육훈련 프로그램의 개발은 각 산업의 산업훈련기구와 훈련기업협의회가 담당하고, 실제 훈련은 기업, 훈련생, 훈련기업협의회 등의 3자간 계약을 통해서 이루어진다. 즉, 기업이 직접 교육훈련 프로그램을 운영하고, 훈련기업협의회는 프로그램 설계, 훈련비용이나 훈련생에게 지급하는 급료, 기타 부대 시설이나 장비를 지원하는 형식이다. 한편,

훈련생과 기업간에도 상호 원하는 사항이 무엇인지를 협의하여 훈련협약서(Training Agreement)를 작성한다. 이는 훈련과정 이수 후에 발생할 수 있는 훈련생과 회사측간의 분쟁소지를 미연에 방지하고자 하는 목적에서이다.

이러한 현대도제제도는 훈련생 및 기업 모두에게 혜택을 준다. 훈련생은 대부분 프로그램 이수 후 그 회사에 취직되며, 훈련기간 중에도 회사측으로부터 급여를 받는 경우가 일반적이다. 한편, 회사측에서 보면 필요한 기술, 특히 중급기술자 또는 초급 관리자 수준의 인력을 저비용으로 원활하게 공급받을 수 있는 기회가 된다. 특히 산업훈련기구와 훈련기업 협의회가 공동으로 개발한 교육 훈련 프로그램은 핵심기술 뿐만 아니라 의사소통 방법, 수학, 문제해결 방법, 팀운영 방법 등에 관한 과정도 함께 포함되어 있어 양질의 노동력을 확보할 수 있다. 또한 훈련 프로그램을 모든 기업에 획일적으로 적용하지 않고, 개별 회사의 특성에 맞게 조정할 수 있도록 되어 있어 훈련생을 채용한 후 곧바로 현업에 투입할 수 있는 장점이 있다. 한편, 훈련대상자도 기업측이 독자적으로 선택할 수 있다.

1998년 현재 현대도제제도에는 경영, 회계, 은행서비스, 이·미용, 전기, 전자, 건축, 육아보호 등 공식적으로 인정된 훈련 분야가 74개에 이르고 있다.

③ 국가훈련생제도

국가훈련생제도는 1997년 9월에 도입된 교육훈련 제도로 16세 이상의 고등학교 및 대학 졸업자를 대상으로 하고 있다. 이 제도는 사용자측이 직접 설계하고 운영하는 방식이어서 현대도제제도보다 사용자측 요구를 좀더 정확히 반영할 수 있다. 또한 교육훈련 목표를 국가기술자격 2등급으로 낮추어 고난도 기술이 요구되지 않는 기업에서도 이 제도를 활용할 수 있도록 하였다. 그 밖의 사항들은 현대도제제도와 유사하다.

④ 교량역할 프로그램(The Bridge Programme)

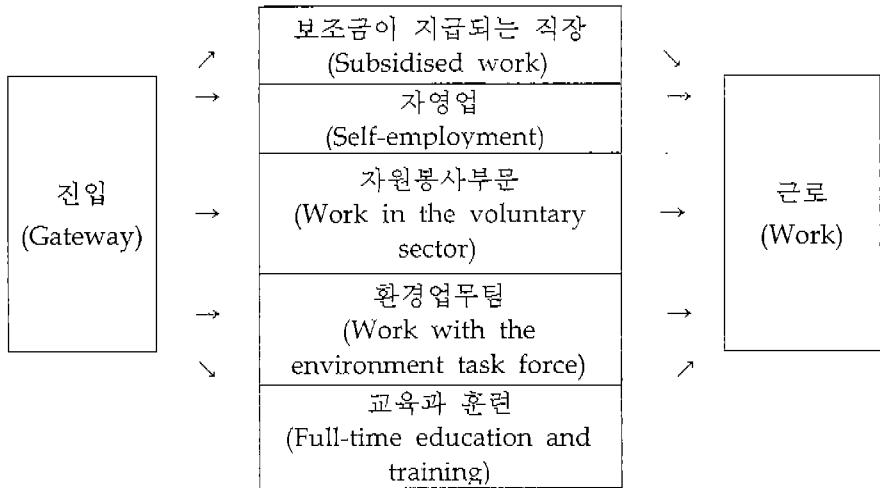
이 제도는 청소년훈련신용제도를 수강하는데 기본적인 능력이 부족한 16-24세 청소년을 대상으로 한다. 교육내용으로는 기초기술, 읽기, 쓰기 및 수리능력 등이 있다. 한편, 정규 교육과정을 이수하지 못했거나, 가정이 없는 청소년을 위한 특별 교육과정도 개설하고 있다.

(3) 복지와 근로연계 프로그램: 신고용협정

영국 정부는 1996년 10월 7일 이후, 기존의 사회보험 성격의 실업급여(Unemployment Benefits)와 저소득 실업구직자에게 지급되는 공공부조 성격의 소득지원(Income Supports)을 통합하여 구직급여(Job Seeker's Allowances)로 일원화하여 운영하고 있는데, 이러한 변화의 과정에서 개인의 구직노력 조건이 크게 강화되었다. 1997년 7월 2일에 영국 정부는 민영화된 공사(privatized utility companies)의 초과이득세(windfall tax on the excess profits)를 재원으로 하는 신고용협정(Welfare to Work Programme: A New Deal) 제도를 시행한다고 발표하였다.

이 제도는 18-24세의 젊은 실업자들로 하여금 근로할 수 있도록 돕기 위해서 고안된 제도로써 1998년 4월부터 전국적으로 실시되고 있는데, 국가와 시민간의 쌍무적인 권리와 의무의 관계를 제도화한 것이다.

영국의 신고용협정은 1999년 10월 현재, 아래의 [그림 IV-2]와 같은 구조로 실시되고 있다(<http://www.thesite.org.uk/newdeal>).



[그림 IV-2] 신고용협정의 구조

① 신고용협정의 첫 번째 단계: 개별취업상담가와의 만남

신고용협정의 첫 단계는 개별취업상담가(personal adviser)와의 만남에서부터 출발한다.

② 신고용협정의 두 번째 단계: 진입단계

신고용협정의 두 번째 단계인 진입(Gateway)단계는 최장 4개월까지 지속될 수 있는데, 이 기간동안에 개별취업상담가가 참가자들을 지도하고 지원한다. 즉 진입단계에 들어가자마자 개별취업상담가는 참가자에게 직장을 알선하는 일에 총력을 기울이게 되며, 자영업을 원하는 구직자에게는 창업에 필요한 정보와 각종 보조를 제공한다. 만약 이 단계에서 신고용협정 참가자가 직장을 구하거나 창업하는데 실패하면, 다음 단계인 신고용협정 선택(New Deal Options)단계로 넘어가게 되는데, 이 때 개별취업상담가는 참가자의 욕구와 능력을 고려하여 어떠한 선택이 가장 적절할지를 결정하도록 돕는다.

③ 신고용협정의 세 번째 단계: 선택단계

세 번째 단계인 신고용협정 선택(New Deal Options)의 참가자는 보조금이 지급되는 직장(Subsidised work)을 구하거나, 자영업(Self-employment), 자원봉사부문(Work in the voluntary sector), 환경업무팀(Work with the environment task force), 그리고 교육과 훈련(Full-time Education and Training) 중 하나를 선택하여 최장 6개월 동안 참가하게 된다. 이들 5가지 분야에 대해 설명하면 다음과 같다.

가. 보조금이 지급되는 직장

신고용협정 참가자를 고용하는 고용주는 한 사람 당 주당 60 파운드를 한도로 최장 6개월까지 정부로부터 보조금을 지급 받는다. 고용 뉴딜 정책 참가자는 모든 면에서 다른 피용인과 같은 지위를 갖는데, 1주일에 하루이상 직업훈련을 받는다.

나. 자영업

개인이 자영업을 시작하려고 할 때 사업에 대한 계획과 정보를 제공한다.

다. 자원봉사부문

신고용협정 참가자는 최장 6개월까지 자원봉사부문에서 일할 기회를 갖는데, 참가자는 구직수당제도에서 지급하는 액수의 급여를 지급 받으며 임대료보조와 지방세면제 혜택을 받는다.

라. 환경업무팀

신고용협정 참가자는 지역사회의 물리적 환경을 개선하기 위한 환경 단체 혹은 사업부문(project)에서 최장 6개월간 일할 수 있는데, 여기에서도 구직수당제도에서 지급하는 액수의 급여를 지급 받으며, 임대료보조와

지방세면제 혜택을 받는다.

마. 교육과 훈련

신고용협정 참가자는 교육기관이나 훈련기관에서 기초적인 기술을 습득할 수 있으며, 일반적으로 2급 국가기술자격을 획득할 수 있게 된다. 여기에서도 구직수당제도에서 지급하는 액수의 급여를 지급 받으며, 임대료 보조와 지방세면제 혜택을 받는다.

④ 신고용협정의 최종 단계: 근로단계

이 단계의 마지막 달에는 적절한 직업을 구하거나 다른 고용서비스 프로그램을 제공받을 수 있도록 집중적인 지원을 받는다. 그리고 만약 이 단계를 거치고서도 계속 적절한 직장을 구하지 못하여, 불가피하게 다시 구직수당을 받게 되는 참가자는 진입단계의 개별취업상담가와 면담하여 적절한 지원책을 모색한다.

3) 한국 청소년 고용프로그램에의 시사점

영국의 청소년실업의 특성을 정리하면 첫째, 학교중퇴자 장기실업이 문제가 되고 있다는 점과, 둘째, 단기계약과 파트타임 취업 비율이 상당히 높다는 점을 들 수 있으며, 아울러 1970년대의 베이비붐이 청소년 실업에 일정 정도 영향을 주고 있다는 점이다.

한편, 청소년 실업과 관련하여 영국의 실업정책을 살펴보면, 첫째, 정책방향 면에서 교육(학교)에서 고용(직장)으로의 이행을 들 수 있다. 둘째, 복지와 노동연계 정책을 강화하고 있는 점을 들 수 있다. 즉 실업자 생활 대책과 고용을 위한 직업훈련의 연계를 중시하고 있는 것이다. 이렇게 볼 때, 현재 영국에서 실시하고 있는 청소년 실업정책의 특성은 청소년 실업자가 취업할 수 있는 취업능력을 향상시키기 위한 직업교육과 훈련의 강

화에 역점을 두고 있다는 점이다.

따라서 영국의 청소년 고용 프로그램의 특징을 한마디로 말한다면, 청소년 고용창출을 위한 다양한 교육훈련 프로그램을 도입·실시하고 있다는 점을 들 수 있다. 청소년 고용창출을 위한 영국의 대표적인 교육훈련 프로그램으로 청소년훈련신용제도, 현대도제제도, 국가훈련생제도와 교량역할 프로그램 등이 있다. 그리고 복지와 근로연계 프로그램으로 신고용협정(New Deal) 제도가 있는데, 이 제도는 18-24세의 젊은 실업자들로 하여금 근로할 수 있도록 돕기 위해서 고안된 제도로써 1998년 4월부터 전국적으로 실시되고 있다.

신고용협정의 첫 단계는 개별취업상담가와의 만남에서부터 출발하여, 최장 4개월까지는 개별취업상담가가 참가자들을 지도하고 지원하는데, 개별취업상담가는 참가자에게 직장을 알선하는 일에 총력을 기울이게 되며, 자영업을 원하는 구직자에게는 창업에 필요한 정보와 각종 보조를 제공한다. 만약 이 단계에서 신고용협정 참가자가 직장을 구하거나 창업하는데 실패하면, 다음 단계인 신고용협정 선택단계로 넘어가서 개별취업상담가는 참가자의 욕구와 능력을 고려하여 어떠한 선택이 가장 적절할지를 결정하도록 도와준다. 신고용협정 선택의 참가자는 보조금이 지급되는 직장을 구하거나, 자영업, 자원봉사부문, 환경업무팀, 그리고 교육과 훈련 등 5가지 중 하나를 선택하여 최장 6개월 동안 참가하게 된다.

이러한 영국의 청소년훈련신용제도, 현대도제제도, 국가훈련생제도, 교량역할 프로그램 등 다양한 청소년 교육훈련 프로그램과 복지와 근로연계 프로그램인 신고용협정의 실시는 청소년 성별 실업률을 OECD 국가 내에서도 비교적 성공적으로 낮출 수 있었다고 할 수 있다.

따라서 영국의 청소년 고용 프로그램이 우리 나라 청소년 고용 프로그램에 주는 시사점으로 다음과 같은 몇 가지 점을 정리해 볼 수 있다.

첫째, 청소년 직업훈련 프로그램에 중점을 두어 다양한 교육훈련 프로그램을 도입·실시하여야 한다. 청소년 고용 프로그램은 ① 청소년들에

게 접근 가능하고 효과적인 진로계획, 지도상담 및 노동시장 정보를 제공하는 청소년 진로정보 프로그램과, ② 청소년들이 일에 필요한 지식과 기술을 개발할 수 있도록 교육과 훈련을 제공하는 직업훈련 프로그램, ③ 일자리 창출을 확대하기 위한 일자리 창출 프로그램 등으로 크게 구분할 수 있는데, 영국은 이 중에서 특히 청소년 직업훈련 프로그램에 중점을 두어 다양한 교육훈련 프로그램을 도입·실시하고 있다는 점을 들 수 있다.

둘째, 우리 나라에서도 청소년실업과 관련하여 교육정책 기조를 교육(학교)에서 고용(직장)으로의 이행이 이루어지도록 한다. 각종 학교와 교육기관은 진로지도에 적극적인 활동을 해야 하며, 특히 고등교육기관의 경우 산학협동체제를 강화해 나감으로써 졸업생의 취업과 연계되는 프로그램을 개발해야 한다.

셋째, 복지와 노동연계 프로그램을 강화해야 한다. 노동할 능력이 있는 청소년은 노동을 포함한 사회적 활동을 조건으로 급여를 제공하도록 직업훈련제도를 강화해야 하며, 아울러 취약계층 청소년에 대한 보호는 어떠한 경우라도 적절하게 이루어지도록 해야 한다.

넷째, 국가차원에서 포괄적인 청소년실업대책 프로그램을 개발하여 실시해야 한다. 영국의 포괄적인 청소년실업대책 프로그램인 신고용협정 제도는 우리에게 시사하는 바가 크다.

참 고 문 헌

- 강순희 외(1999). 실업자 직업훈련의 현황과 개선방안. 서울: 한국노동연구원.
- 김경준(1999). 선진국의 청소년 노동시장의 변화와 고용정책의 방향. 한국 청소년연구, 제10권 제1호. pp.205-233.
- 원창희·허찬영(1998). 선진국 실업자 교육훈련체계. 서울: 한국노동교육원.
- 정인수(1999). 청소년 실업대책. 서울: 한국노동연구원.
- DfEE(Department for Education and Employment)(1999). *Labour market*. United Kingdom.
- Lindley, R. M. (1996). The school-to-work transition in the United Kingdom, *International Labour Review*, Vol. 135 No. 2, pp. 159-180.
- O'Higgins, N. (1999). *The challenge of youth unemployment*. ILO, Employment and Training Department.
- Partee, G. (1996). *Youth work, youth development and the transition from schooling to employment in England*, American Youth Policy Forum.
- 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), Washington D.C.
- [Http://www.thesite.org.uk/newdeal](http://www.thesite.org.uk/newdeal)(검색일 : 1999. 10. 15).

3. 캐나다의 청소년 실업 및 고용 프로그램¹⁶⁾

캐나다 사회가 당면하고 있는 청소년 실업 및 고용 현황에 대해 살펴보고, 캐나다에서 시행되어온 청소년 고용 정책과 프로그램에 대해 고찰해 봄으로써 우리 나라에의 청소년 고용 정책과 프로그램에의 시사점을 찾아보고자 한다.

1) 청소년 실업 및 고용 현황¹⁷⁾

(1) 최근 청소년 고용 및 실업 현황

1998년도 캐나다 청소년의 고용 및 실업 현황을 살펴보면 <표Ⅳ-7>와 같다. 청소년 인구(15-24세) 3,999,000명 중 경제활동 인구는 2,479,000명으로 62.0%의 경제활동참가율을 나타내고 있으며, 취업자수는 2,101,000명이고 실업자수는 377,000명으로 15.2%의 실업률을 보이고 있다. 이를 15세 이상 전체 인구와 비교해 보면, 15세 이상 인구의 경제활동참가율이 65.1%, 실업률이 8.3%로 청소년의 경제활동참가율은 낮고 실업률은 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

청소년 연령별로는 15-19세의 경제활동참가율은 48.1%이고 실업률은 19.9%인데 비해, 20-24세의 경제활동참가율은 76.0%, 실업률은 12.2%로 나타나, 저 연령대의 청소년들일수록 경제활동참가율이 매우 낮고 실업률도 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

16) 이 부분은 김경준·김경호연구원(한국청소년개발원)이 집필하였음.

17) A Provincial/Territorial National Youth Employment Strategy

By Provincial/Territorial Labor Market Ministers

http://www.sasked.gov.sk.ca/P/youth_employment.htm

(검색일 : 99. 2. 8).

<표 IV-7> 1998년도 청소년 고용 및 실업 현황

(단위 : 천명, %)

	15세 이상			15-24세			15-19세			20-24세		
	전체	남	여	전체	남	여	전체	남	여	전체	남	여
전체인구	23,993	11,779	12,214	3,999	2,034	1,965	2,003	1,025	978	1,994	1,008	986
경제활동인구	15,631	8,530	7,101	2,479	1,292	1,187	963	495	468	1,515	797	718
경제활동참가율	65.1	72.4	58.1	62.0	63.5	60.4	48.1	48.2	47.8	76.0	79.0	72.8
취업자수	14,325	7,802	6,523	2,101	1,078	1,023	771	389	382	1,329	688	641
실업자수	1,304	727	577	377	214	163	192	106	86	185	108	77
실업률	8.3	8.5	8.1	15.2	16.5	13.7	19.9	21.4	18.3	12.2	13.5	10.7

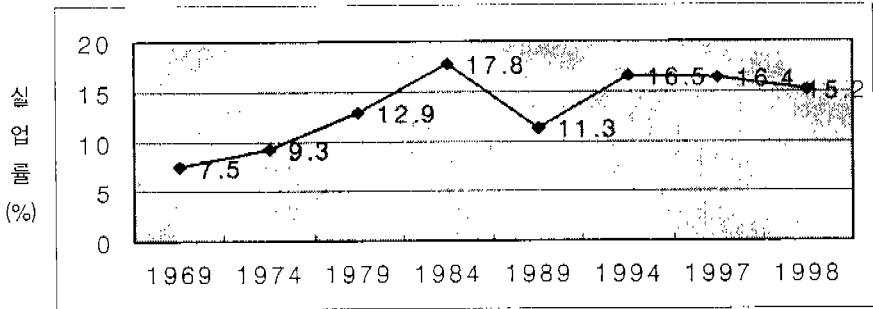
성별로 살펴보면, 남자 청소년의 경제활동참가율은 63.5%, 실업률은 16.5%로 여자 청소년의 경제활동참가율 60.4%, 실업률 13.7% 보다 높아, 남성 청소년이 여성 청소년보다 경제활동참가율과 실업률에서 동시에 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

(2) 청소년 실업률 변화 추이

1969년부터 1998년 현재까지의 캐나다 청소년의 실업률 변화를 살펴보면 <표IV-8>과 같다. 청소년 실업률은 1984년까지 지속적인 증가 추세를 보여 1969년에 7.5%이었던 실업률이 1984년에는 17.8%로 급격한 증가를 보였고, 이를 정점으로 1989년에는 11.3%까지 내려왔다. 그러나 1989년 이후 다시 상승하기 시작하여 1994년에는 16.5%의 높은 실업률을 보였고, 그 이후 조금씩 감소하는 경향을 보였으나 1998년 현재까지 15.2%라는 높은 실업률이 지속되고 있는 상태이다.

<표 IV-8> 청소년 실업률 추이

(단위 : %, 년도)



(3) 청소년 노동시장의 특징

여러 통계치를 통해서 캐나다 청소년 노동시장의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 청소년 실업률은 지난 30년 동안 25세 이상 인구와 비교해 보면 지속적으로 거의 두 배에 달하고 있음을 보이고 있다.

둘째, 청소년들의 경제활동참가율의 감소와 함께 실업률은 높은 상태를 유지하고 있다. 1998년 현재 청소년 경제활동참가율은 62.0%이고 실업률은 15.2%로, 1989년 경제활동참가율 70.6%, 실업률 11.3%와 비교해 경제활동참가율이 낮고 실업률이 높은 상태에 있음을 알 수 있다.

셋째, 1989년에서 1996년 사이에 전국적으로 아무런 직업 경험도 가지고 있지 않은 청소년들의 숫자가 두 배로 증가했다. 1996년에 아무런 직업 경험이 없다고 보고한 청소년이 20%이었다.

넷째, 비표준(non-standard) 직종¹⁸⁾에 비자발적으로 참여하는 청소년 인구가 증가하고 있다.

다섯째, 캐나다 전역에 걸쳐 청소년 실업 문제는 그 성격과 정도가 다

18) 비표준 직종이라 함은 부분 취업, 임시 취업, 자영업, 그리고 여러 명에 의해 일이 완수되는 직종을 가리킨다. 이 글에서는 “직종/직업”을 가리킬 때, 표준 직종과 비표준 직종을 다 포함하는 것으로 하겠다.

양하게 나타나고 있다. 1997년 9월에 Newfoundland 지역에서는 실업률이 28.3%에 이르렀으나 Saskatchewan 지역에서는 10.6%를 기록한 바 있다.

여섯째, 일부 청소년들은 다른 청소년들에 비하여 노동시장에 참여하는데 훨씬 더 큰 어려움을 경험할 위험 요소를 가지고 있다. 예를 들면, 소외된 지역사회에 거주하고 있는 청소년들, 이민 청소년들, 빈곤수준에 살고 있는 청소년들, 토착민 청소년들, 그리고 신체·정신적으로 도전을 받고 있는 장애 청소년들이 이에 속한다.

1980년대 이후 1998년 현재까지의 청소년 취업 인구의 감소는 고용되 고자 하는 청소년 인구의 공급 감소에 기인하거나, 청소년을 고용하고자 하는 노동 시장 수요 감소, 혹은 이 두 가지 요소가 다 원인이 될 수 있다. 출산율의 감소로 인한 동시대의 청소년 인구의 감소는 15-24세 청소년 노동자 공급 감소의 원인이 되고 있다. 청소년 노동 시장 참여율의 감소도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

<표 IV-9>에서 볼 수 있듯이 1989년과 1997년 사이에 청소년 노동 시장 참가율 감소를 설명하는 가장 큰 요소는 노동 시장에 참여하는 학생 수가 크게 감소하고 있다는 것이다. 이러한 구조적인 요소의 변화가 청소년 고용의 감소를 설명하는 중요한 요소가 됨은 뷰데이 등(Beauday et al)(1997)의 종단적 연구(longitudinal study)에 의해 확인되고 있다. 뷰데이의 연구에 의하면, 교육 수준과는 별개로 연령별로 소득 수준이 감소하는 경향을 보여왔다고 한다.

<표 IV-9> 청소년 노동 시장 참가 비율의 감소를 설명하는 요소들 (1989년-1997년)¹⁹⁾
(단위: %)

	15-24세	15-19세	20-24세
학교등록 비율의 변화	-4.7	-2.3	-4.5
정규학생중에 시장 참여비율의 변화	-3.6	-8.0	0.5
비정규학생중에 시장참여비율의변화	-1.1	-1.0	-1.2
시장참여비율의 전체적 변화	-9.4	-11.3	-6.2

청소년 고용인구의 감소를 설명하는 또 다른 측면으로는 청소년들이 종사하고 있는 직종의 질(quality)적인 측면과 관련이 있다고 보고 있다. 사실상 청소년 노동자들은 비표준 직종(부분취업, 계약직, 그리고 자영업 등)에서 일하는 경우가 많다. 1989년에서 1994년 사이에 비표준 직종이 차지하는 비율은 28%에서 33%로 증가하였다. 1994년 현재 비표준 직종에 종사하는 남자 청소년의 경우는 52%이었는데 반해, 여자 청소년의 경우는 64%를 차지하고 있다. 이러한 직종들은 임금이 낮을 뿐만 아니라 특별 급여도 주어지지 않고 직업 훈련 또한 받을 기회가 거의 부여되지 않는다.

19) Canadian Statistics

<http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/Labour/labor0.5htm>

(검색일: 99. 7. 22).

2) 청소년 고용정책²⁰⁾

1997년 연례주지사회의(Annual Premiers Conference)에서 주지사들은 현재 청소년들의 실업 상황은 현실로 인정하기 어려울 정도이고, 청소년 고용 기회를 확대하기 위하여 전폭적인 노력을 증대시켜야 한다고 말했으며, Quebec지역을 제외한 전 지역의 주지사들은 지역노동장관들이 전국 청소년 고용 전략(National Youth Employment Strategy)을 개발하도록 지시한 바 있다.

캐나다 미래의 번영은 젊은이들이 경제에 참여하고 기여할 수 있는 능력에 좌우되지만, 청소년들이 직면한 문제는 복잡하고 다양하기 때문에 단순히 모방적이거나 단면적인 접근 방법은 효과를 거두지 못하며, 따라서 주지사들은 새로운 접근 방법들이 필요하다고 명백하게 밝히고 있다. 캐나다 청소년이 당면하고 있는 고용과 학습에 관한 문제들을 다루고 있는 종합적이고 지지적인 지역 전략 방법은 이러한 새로운 접근 방법들 중의 하나로 볼 수 있다.

15-24세 연령의 청소년 집단은 동일한 성격을 가지고 있지 않으며, 여러 다양한 환경에 접하게 된다. 교육과 신임할 수 있는 직업 훈련이 노동시장에서 청소년들이 장기적인 성공을 거둘 수 있게 하는 중요한 요소가 되고 있다. 결과적으로 이 전략은 15세에서 19세의 청소년들이 노동시장에 성공적으로 참여하기 위한 선행준비로 교육과 직업 훈련의 기회를 추구하도록 격려하는 데 있다.

노동부 장관들은 현재 청소년들이 노동 시장에서 어려움을 겪는 데에는 다음 4가지의 근본적인 이유들이 있다고 믿고 있다.

■ 교육과 기술의 부족

20) A Provincial / Territorial National Youth Employment Strategy

http://www.sasked.gov.sk.ca/P/youth_employment.htm

(검색일: 1999. 2. 8).

- 직업 기회의 부족
- 노동 시장의 복잡성 증가와 다변화
- 노동 시장의 참여를 방해하는 사회적·문화적 장애

장관들은 이러한 원인들에 대하여 지속적이고 종합적인 태도로 협력자들과 더불어 일하는 것이 청소년들을 지원하는 최선의 길이라고 믿고 있다.

(1) 전략

노동장관들은 각 책임자들과 함께 고용전략의 행동과 결과들을 위한 계획, 목표, 원칙, 방향을 수립하여 왔다. 이러한 전략을 지원하기 위해 각 지방에서는 실행계획이 이미 진행 중이다.

① 계획과 목표

노동장관들은 캐나다 청소년들을 위하여 21세기에는 캐나다의 모든 청소년들을 경제 활동에 참여시킬 계획을 가지고 있다. 또한 노동장관들은 이러한 계획을 성취하기 위하여 다음과 같은 4가지 목표와 구체적 행동계획들을 발전시켰다.

- ② 청소년들이 직업을 위한 지식과 기술을 습득하도록 기회를 제공한다.
 - 청소년의 기초 기능을 개발하도록 기회를 제공한다.
 - 청소년이 중등교육에서 고등교육으로 효과적인 이행을 할 수 있도록 지원한다.
 - 고등교육이 누구에게나 접근 가능하고, 경제적이고, 수요 요구에 민감하도록 한다.
 - 기술 부족을 최소화하도록 프로그램을 개발·유지한다.
 - 민간부문에서의 훈련 문화(the training culture)를 권장·지원한다.

- 교육, 고용, 그리고 훈련 프로그램들을 지역사회의 경제적 기회 및 노동시장 현실과 연결시킨다.

㉞ 청소년들의 고용 기회를 확대한다.

- 경제적 성장과 직업 창출을 위한 분위기를 강화한다.
- 고용주의 비용 절감과 경제의 성장으로 직업 창출을 촉진한다.
- 기업, 노동, 교육·훈련 기관, 지역사회 및 청소년간에 직업 창출을 위한 상호 파트너십을 개발한다.
- 청소년이 창업할 수 있는 선택의 폭을 넓히도록 도와준다.
- 고용주들이 직업 창출을 하도록 동기를 부여한다.
- 비영리부문에서 지역사회봉사를 통해 청소년들이 직업에 대한 경험도 얻고 지역사회에 봉사할 수 있는 기회를 만든다.

㉟ 청소년들이 복잡하고 다변화하는 직업 세계에 대응할 수 있도록 돕는다.

- 접근 가능하고 효과적인 직업 계획, 진로상담 및 노동시장 정보를 청소년에게 제공한다.
- 새롭게 출현하는 직종을 청소년이 추구할 수 있도록 도와준다.
- 다변화하는 직업 세계의 보다 나은 이해를 위한 연구를 지원한다.
- 결연제도(mentoring)와 기타 직업 준비를 위한 대안을 개발한다.

㊱ 청소년들이 일하는 데 방해되는 문화적·사회적 장벽을 제거한다.

- 오랜 실업으로 위험한 상황에 놓여있는 청소년들을 지원할 수 있는 프로그램을 개발한다.
- 사회보조금에 의존하는 청소년들이 독립할 수 있도록 적극적인 조치를 취한다.
- 생계유지에 필요한 기술들과 사회성 발달을 지원하는 지속적인

서비스를 확보한다.

- 청소년들의 문화에 민감한 프로그램들을 제공한다.
- 토착민 청소년들이 직면하고 있는 특별한 상황들에 대하여 사회적 인식을 제기한다.
- 고용시 선정 절차에서의 차별을 금지한다.

② 전략 원칙

이상의 전략은 사회정책개선장관위원회(the Ministerial Council on Social Policy Renewal)와 교육장관위원회(the Council of Ministers of Education, Canada, CMEC)가 추진하는 일들과 서로 보완되며 모순되지 않는다. 각 지역들은 청소년을 위한 전국고용전략을 개발하고 시행하는데 다음의 5가지 원칙을 준수하기로 동의하고 있다.

㉠ 접근성

모든 청소년들이 정당하고 합리적으로 배우고 일할 수 있는 적극적인 기회를 가지도록 확보해야만 한다.

㉡ 효과성

전략이 효과를 거두기 위하여 국민들에 대해 설명할 수 있고 관련성이 있는 것이어야만 한다. 반드시 행정 면에서 효율적이어야 하고, 결과 중심이어야 하며, 그리고 세금 납부자들에게 그 결과가 보고되어야 한다.

㉢ 종합성

종합적인 국가청소년 고용 전략은 다음과 같다:

- 모든 노동시장에서 청소년이 직면한 문제들에 대하여 광범위한 전체주의적 접근 방법(holistic approach)을 취한다.
- 지속적인 서비스들을 제공한다.
- 사회적·경제적 정책 요소들을 연결시킨다.
- 중등교육과 고등교육의 내용이 노동 시장 요구에 부응하도록 한다.

- 평생교육을 장려하고 청소년들이 계속적으로 성공적인 위치 이동을 할 수 있도록 도와준다.
- 자신감을 심어준다.

㉔ 협동성

청소년, 부모, 지역사회, 고용주, 노동, 교육, 훈련기관, 그리고 정부의 협동과 파트너십은 효과적인 전국청소년고용전략의 발전과 시행에 있어서 중심이 된다. 협동을 통하여 다음의 내용들을 이룰 수 있다.

- 활용할 수 있는 자원들을 최대화한다.
- 계획하고 시행하는데 있어서 제3자를 개입시킬 수 있다.
- 광범위한 파트너십을 통해 주인의식과 헌신성을 확보할 수 있다.
- 정부에서 두 가지 훈령들이 지시될 경우를 포함하여, 모든 파트너들 사이에서 역할과 책임에 대해 명확히 할 수 있다.

㉕ 경제성

청소년, 고용주, 정부, 그리고 지역사회는 청소년이 노동시장에의 참여로부터 혜택을 받는 것과, 이러한 전략이 재정상 지속성을 유지할 수 있도록 확실히 해야 할 책임을 지니고 있다. 또한 경제적인 혜택은 균형 있고 공정해야 한다.

프로그램들을 재정적인 지속성을 확보하기 위해서는, 정부의 훈령이 서비스 전달에 있어서 책임감 있고, 이러한 것들을 시행하는데 권한을 가지고 있고, 일을 하기 위한 자원을 가지고 있어야 한다.

(2) 목표 집단

전략은 모든 청소년들을 지원하도록 구성되어 있다. 하지만 일부 청소년들은 다른 청소년들에 비해 경제적으로 전적인 참여를 하기에는 불리한 상황에 놓여있다. 따라서 장관들은 다음과 같은 청소년들에게 특별한 관심을 두어야 한다고 말하고 있다.

- ① 저학력으로 노동 시장에 영구적인 자리확보가 어려운 자

② 아무런 직업 훈련도 받지 않은 자

③ 자신의 훈련과 경험과 관련된 직업을 찾지 못하는 자

④ 노동시장에서 평등한 참여를 방해하는 장벽을 극복하지 못하는 자

더욱이 장관들은 토착 청소년의 실업 상황에 특별하고 즉각적인 관심을 가져야 한다고 했다. 전반적으로 토착민의 연령층은 다른 캐나다인들의 연령층보다 훨씬 낮으며 이들 인구의 절반은 20세 미만이다. 일부 서부 지역에서는 2010년 정도에 노동 시장에 새롭게 참여하는 5명 중 1인은 토착민 후손일 것이라고 보고 있다. 토착 청소년들의 현재의 실업률은 전체 인구의 실업률의 세배에 달할 정도로 높다. 이러한 통계치는 캐나다의 토착 청소년들의 고용 현장에서의 긴급한 지원의 필요를 나타낸다. 노동부 장관들은 토착 청소년들을 위한 서비스와 지원책임을 맡고 있는 연방 정부 및 다른 파트너들과의 공조로 이러한 문제들을 해결해 나가야 한다.

(3) 협력관계

전략 목표를 성취하기 위해서는 청소년, 민간 부문, 지역사회 구성원, 관련 정부 부서, 그리고 연방 정부와의 협력관계가 필요하다. 지역정부에게 있어서 특별히 중요한 점은 전국청소년고용전략에 관한 연방정부와의 새로운 동반자 관계를 개발하는 것이다.

지역정부와 연방정부의 훈련은 청소년 고용 환경에 영향을 미치는 책임을 지고 있다. 관행적으로 지역 그리고 연방정부의 행정처리는 자주 일이 중복되고, 분열되기도 하고, 겹치기기도 해왔다. 장관들은 연방 정부가 전국청소년고용전략을 위한 새로운 연방과 지역의 동반자 체제에 참여하기를 요구하고 있다.

(4) 예상결과

노동부 장관들은 전국청소년고용전략이 청소년에게 유익하고, 대중에게도 설득력을 확보하기 위하여 전략 수행을 통한 결과들에 대해 다음과

같이 예상을 하고 있다.

- ① 청소년들이 접근할 수 있는 지역사회 노동 시장에 적절한 직업 정보가 증가한다.
- ② 중등학교와 고등학교 졸업생의 숫자가 증가한다.
- ③ 직업교육과 취업과의 관련이 높아진다.
- ④ 청소년 실직과 실업 비율이 감소한다.
- ⑤ 청소년이 활용할 수 있는 직업 경험 기회가 증가한다.
- ⑥ 다른 인구들과 비교하여 청소년의 실질 수입이 증가한다.
- ⑦ 청소년들에 의한 성공적인 기업가 활동이 증가한다.

3) 청소년 고용프로그램

청소년 고용 전략의 일환으로 캐나다 인력자원개발부(Human Resources Development Canada: HRDC)에서는 다음과 같은 3종류의 프로그램들을 제시하고 있다: ① 청소년 인턴쉽 프로그램(Youth Internship Canada), ② 청소년 지역사회 서비스 프로그램(Youth Service Canada), 그리고 ③ 여름 학생 고용 프로그램(Student Summer Job Action).

(1) 청소년 인턴쉽 프로그램²¹⁾

이 프로그램들을 통하여 청소년들에게 기술 향상, 직업 경험 및 창업 지원을 제공하여 노동시장에 성공적으로 정착할 수 있도록 도움을 주는 것이다. 청소년을 위한 고용기회를 창출하기 위하여 민간부문과 자원봉사 기관 및 기타 정부기관과의 적극적인 협력을 필요로 하고 있다.

캐나다 인력자원개발부에서는 지역 노동시장과 경제의 성장부문에서

21) Youth Internship Canada, YIC

<http://youth,hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/intern.shtml>

(검색일: 1999. 7. 22).

실업 및 미취업 청소년들에게 일자리를 제공하는 프로젝트를 개발하기 위하여 민간부문과 공공부문, 그리고 비정부단체에 기금을 제공한다. 청소년 인턴쉽에서는 과학, 기술 및 국제무역개발과 같은 중요한 부문에서 국내외 직업체험 기회를 제공하며, 또한 청소년의 요구에 대응하고 있다.

인턴쉽에 참가하는 청소년은 법적으로 캐나다에서 일할 자격을 갖춘 30세 이하의 실업 및 미취업 청소년, 학교에 다니지 않는 청소년이며, 후원자는 기업, 비영리기관, 사용자단체, 전문직 단체, 노동자 단체, 보건 및 교육기관, 종족회의, 시 정부 등이다. 프로젝트의 선정은 지역사회 요구, 목표 집단의 선정, 적절한 기술 및 경험, 장기적 고용 가능성, 후원자 및 협력자의 기여도 및 기금의 이용가능성 등에 기초하고 있다.

캐나다 인력자원개발부에서는 청소년들에게 직업 세계를 준비하고 참여시키는 데 필요한 경험과 정보를 얻도록 돕기 위하여 모든 수준의 정부, 민간부문, 지역사회 기관과 협력하여 일하고 있다. 캐나다의 다른 많은 정부 부서에서는 청소년을 위한 인턴쉽 프로그램을 제공하기 위하여 캐나다 인력자원개발부와 협력하고 있다.

① 청소년 인턴쉽 프로그램 (Youth Internship Canada)

청소년 인턴쉽 프로그램은 청소년들에게 학교에서 직장으로의 효과적인 이행을 위하여 초입단계의 기회를 창출하고 구조화된 진로경로를 제공하는 것으로, 여기에는 창업을 시작하거나 확장하기 원하는 청소년을 지원하는 것도 포함되어 있다.

법적으로 캐나다에서 일할 자격을 가지고 있는 30세 이하의 청소년들을 대상으로 하며 교육기관, 비정부기관, 민간기업, 지역사회 기관 및 기타 정부기관이 협력하게 된다. 이러한 협력기관들은 그 사업에 기금이나 현물로 기부할 수 있다. 1997-1998년에는 대략 15,000명이 참여했으며 이 프로그램을 통하여 청소년들은 고용능력 향상 기술과 실제적인 직업 체험 및 창업기술을 얻을 수 있다.

1997-1998년에 89백만 달러가 출연된다. 청소년인턴십 프로젝트의 개발이나 기금을 위한 제안서를 제출하는 데 관심 있는 후원자들은 그들 지역에 있는 캐나다인력자원센터(Human Resource Centre of Canada: HRCC)와 접촉하도록 초빙된다. 후원기관들은 참여자의 직접적인 채용 및 선정을 맡게 된다. 청소년들은 그 지역에서의 기회를 알아보기 위하여 지역 캐나다인력자원센터와 접촉해야 한다.

이러한 프로젝트의 사례로는 뉴펀들랜드(Newfoundland)섬의 세인트 존스(St. John's)시에 있는 곤자가 지역 고등학교(Gonzaga Regional High School)에서 현재 미디어 인턴십 프로그램의 창출, 개발 및 운영에 초점을 맞추는 학교 중심의 프로젝트를 들 수 있다. 11학년 학생들은 조명, 촬영, 디자인, 편집, 원고 작성, 제작 및 감독을 포함하는 텔레비전 쇼에 관한 모든 개념의 기획, 준비, 생산에 참여하게 된다.

② 부문별 청소년 인턴십 프로그램 (Youth Internship Canada Sector-Based Component)

부문별 청소년 인턴십(Sectoral Youth Internship)은 학교와 직업 세계 사이의 보다 강한 연계를 제공하기 위하여 민간 부문에서 추진하는 정부, 기업, 교육 및 훈련기관 사이의 협력프로그램이다. 부문별 청소년 인턴십의 목적은 사용자와 교육자 및 참여 청소년의 교육제도에서 성장 산업의 직업으로 구조화된 진로 창출을 독려하고 지원함으로써 체계적 변화를 야기하는 것이다.

전국부문별협의회(National Sector Council)를 통하여 부문별 청소년 인턴십 프로젝트는 민간 부문과 참여 청소년들의 요구에 보다 혁신적이고 적절한 학교에서 직장으로의 이행모델을 제공한다. 민간 부문을 포함하는 모든 파트너들은 이러한 프로젝트에 중요한 기여를 하게 된다. 연방 정부의 기여는 선행투자 개발비용에 집중되고 보통 소득 지원이나 훈련 수당의 지불은 포함하지 않는다. 또한 이 프로젝트에서는 전국직업표준의 유

용함을 알리고 청소년들에게 캐나다 노동력의 이동에 필요한 이행 지식과 기술을 제공한다.

1994년 이래로 이 프로젝트를 통하여 자동차수리서비스, 관광, 원예, 병참, 환경, 전기 전자, 소프트웨어, 항공기수리, 여성 무역기술의 9개 부문을 착수해 왔다. 일부 프로젝트는 9-18개월의 짧은 것이었지만 대부분 2-3년의 기간이었다. 1994-1998년의 기간 동안에 7,000명 이상의 고용을 창출하였다. 캐나다인력자원개발부에서는 1997-1998년의 프로젝트에 15백만 달러의 기금을 제공하였고 기업에서는 40백만 달러의 기금을 기부하였다.

이 프로젝트는 지역 캐나다인력자원센터를 통하지 않고 NHQ의 인간자원 협력체(Human Resources Partnership)에 의해서 직접 관리되며 다양한 수단을 통하여 지원자를 채용하는 책임을 가지고 있는 부문별 위원회(Sector Council)에 의해서 관리된다.

이 프로젝트의 사례로 자동차수리서비스 부문에서는 학생들에게 직업에 필수적인 전문적 기술과 고용에 필요한 기술을 제공한다. 이 프로젝트는 전체 960명의 참여자들에게 기회를 부여하는 자동차부문의 직업에서의 1년 동안의 자격 프로그램으로 자동차 산업에서의 완전 고용에 이르는 민간 부문과 여러 지방 기관 사이의 중요한 협력을 대표한다.

③ 국제 청소년 인턴쉽 프로그램 (Youth International: YI)

이 프로그램의 목적은 30세 이하의 학교에 다니지 않는 청소년, 실업이나 미취업 청소년들에게 국제적인 직업 체험을 제공하는 것으로서 활동은 지역경제 개발의 요구를 반영한다. 직업 체험은 캐나다 경제의 성장 부문에서의 기회와 연계되며, 그것에 의해서 청소년들에게 장기 고용을 보장하도록 돕는다.

지역 협력관계에 더불어 프로젝트의 성공에 필요한 전문적 기술과 자원을 가진 후원 기관과 국제 기관 사이에서 협력관계가 형성되는 것을 필요로 한다. 이러한 협력자들은 민간기업, 단체, 비정부기관, 보건, 교육기

관, 시 정부, 종족단체 동일 수 있다. 1997-1998년에 10백만 달러, 1998-1999년에 15백만 달러가 기금으로 제공되며 다음해 2년 동안 대략 1,500명의 청소년들을 지원하게 된다. 다른 종류의 자금도 필요로 하는데, 후원자나 사용자들은 프로젝트 성공에 중요한 공헌을 할 수 있는 물품이나 자금을 제공해야 하며 이러한 것들은 제안서에 표시되어야 한다. 이러한 프로젝트를 후원하기 희망하는 기관들은 지원 양식과 추가 정보를 얻기 위하여 지역 캐나다인력자원센터에 연락해야 한다. 후원기관들은 참여자의 직접적인 채용 및 선정을 수행하게 된다.

프로젝트 사례로 젠더세계기업(Gander WorldWide Inc.)을 들 수 있는데, 자유무역협정과 북미자유무역협정의 도입에 따라 젠더세계기업에서는 젠더국제항공을 통하여 상품과 서비스의 흐름을 개선하기 위한 방법과 수단을 찾고 있었다. 이러한 무역활동의 증가에 대하여 적극적으로 대응하면서, 또한 청소년고용 문제에 본격적으로 착수하기 위하여 젠더세계기업은 20명의 실업상태에 있는 대학 졸업생들에게 11개월간의 국제 인턴쉽 프로젝트를 실시하고 있다. 인턴들은 수출, 수입, 무역 관련 서비스, 유통 및 자료 관리에 초점을 맞춘 연구 개발 활동을 수행하게 되는데, 멕시코, 쿠바, 아시아, 서유럽, 발트 제국이 시장이 된다. 인턴들은 현재 뉴펀들랜드섬을 경유하여 캐나다에 상품을 수출입하는 일에 관여하고 있는 국제 무역업자들과 함께 일함으로써 귀중한 경험을 얻게 된다. 국제적인 직업 경험은 캐나다와 해외에서 동시에 이루어지게 된다.

(2) 청소년 지역사회 서비스 프로그램 (Youth Service Canada: YSC)²²⁾

노동시장에 진입하는데 보다 큰 장애를 가지고 있는 청소년들에게 지

22) Youth Service Canada, YSC

<http://youth.hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/comm.shtml>

(검색일: 1999. 7. 22).

역사회 서비스 사업에 참여하게 함으로써 직업 기회를 개발하는 프로그램으로, 청소년들로 하여금 그들의 시간과 에너지, 전문적 기술을 그들 자신의 지역사회에 투자하도록 하고 있다. 경험 있는 지역사회 집단에 의해서 계획되고 수행되는 의미 있는 서비스 사업을 통하여 청소년들은 성취감과 지역사회와의 일체감을 강화하면서 귀중한 직업 및 생활기술을 습득하게 된다.

참여자와 후원자는 인턴쉽 프로그램과 같이 법적으로 캐나다에 일할 자격을 가지고 있는 실업청소년, 학교에 다니지 않는 청소년들이 참여하며, 기업, 비영리기관, 사용자단체, 전문직 단체, 노동자 단체, 보건 및 교육기관, 종족회의, 시 정부 등이 후원한다. 프로젝트의 선정도 지역의 요구, 목표 집단의 선정, 적절한 기술 및 경험, 장기적 고용 가능성, 후원자 및 협력자의 기여도 및 기금의 이용가능성 등에 기초하고 있다.

① 프로그램의 유래

이 사업은 캐나다 청소년들에게 지속적인 성취감을 제공하는 구체적인 프로젝트를 통하여 그들의 관심과 가치관을 확립할 수 있도록 돕기 위한 동기로, 처음에 일반적으로 “Red Book”으로 알려진 “기회창출(Creating Opportunities)”로부터 출발되었다. 정부에서는 캐나다 청소년들을 일에 복귀시키기 위하여 캐나다 청소년 지역사회 봉사단(Canadian Youth Service Corps)을 만들기 위하여 1994년 1월 18일의 의회 개원식 채택과 1994년 2월 22일 연방예산안 연설을 통해서 공약을 하였고, 청소년 지역사회 서비스 프로그램은 1994년 4월 14일 내각의 승인을 받은 바 있다. 청소년지역사회서비스는 다음의 3가지 단계로 계획되었다. 첫째, 이 의안의 설계 특징을 심사하기 위하여 1993년 12월말과 1994년 1월초에 캐나다 8개 지역에서 자문이 이루어졌다. 자문은 145명의 청소년들과 200명 이상의 민간부문과 지역사회 집단의 대표가 참가하였다. 둘째, 정규적 프로그램의 수행에 앞서서 청소년지역사회서비스의 개념과 또 다른 추세를

시험해 보고 다양한 설계적 특징을 심사하기 위하여 주도적 위치의 프로젝트가 1994년 5월 20일과 1994년 7월 19일에 발표되었다. 셋째, 캐나다 청소년지역사회서비스는 공식적으로 1994년 10월 26일에 착수되었다.

캐나다 청소년지역사회서비스는 현재 제공되고 있는 다른 연방 청소년 프로그램과 다르다. 이 프로그램은 그들이 살고 있는 지역사회를 돕기 위하여 지역 청소년들의 재능을 이끌어내기 때문에 본질적으로 독특하다. 이와 동시에 참여자들은 그들 미래의 활동에서 그들을 도울 수 있도록 설계된 직업체험활동과 인성 발달 활동의 기회를 얻게 된다. 그러한 활동에는 단기적으로는 학교로 복귀하고, 직업을 얻고, 창업하거나 학생대부금을 상환하는 것 등이 포함된다.

캐나다 청소년지역사회서비스는 서비스를 통하여 청소년들에게 일할 기회를 개발하기 위하여 캐나다 지역사회의 기관을 동원하는 국가 실천 프로그램이다. 이러한 역동적이고 독특한 연방 청소년 의안은 기술이나 기회 부족으로 노동시장에 진입하는 데 어려움을 가지고 있는 청소년들에게 새로운 희망과 성취감을 주기 위하여 개발되었다. 캐나다 청소년지역사회서비스를 담당하고 있는 연방 부서인 캐나다 인력자원개발부에서는 이러한 프로그램이 단독으로 청소년 실업을 해결하지는 못하지만 지역사회 서비스를 통하여 15세-30세의 학교에 다니지 않는 그리고 실업 청소년들에게 그들의 개인 기술을 개발하는 동시에 적절하고 관련된 체험 기회를 준다는 것을 인식하고 있다. 이 프로젝트는 보통 6-9개월 동안 실시되고 10-20명의 참여자들이 참여한다.

② 목 적

캐나다 청소년지역사회서비스는 다음의 3가지 목적을 가지고 있다.

첫째, 청소년들에게 실제적인 지역사회 서비스 경험을 통하여 직업기술 및 생활기술을 얻을 수 있게 한다.

둘째, 참여자들로 하여금 그들에게 최대한 학습과 성장의 기회를 제

공하도록 설계된 지역사회 서비스 프로젝트를 통하여 적절한 직업 경험을 얻을 수 있도록 돕는다.

셋째, 청소년들로 하여금 지역사회 문제에 대하여 관심을 갖게 함으로써 보다 나은 지역사회를 구축하도록 한다.

③ 활동 영역

많은 영역에서의 활동이 고려될 수 있지만 활동이 캐나다 청소년지역사회서비스의 목적을 충족하려면 다음과 같은 4가지의 활동 영역이 우선적으로 고려되어야 한다. 프로젝트는 다음 활동 중 1개 이상을 포함하게 된다.

㉠ 지역사회 개발 및 학습

지역사회 서비스의 기획, 조직, 촉진 및 전달에 초점을 맞춘 경험을 제공한다. 이러한 프로젝트는 교육, 과학과 기술, 예술 및 문화, 건강관리, 아동보호지원, 지역사회 안전 및 범죄 예방, 도시 및 사회 서비스 등 다양한 영역에서의 확인된 지역사회 요구를 토대로 지역사회 서비스를 제공하는 데 초점을 맞춘다.

㉡ 지속 가능한 개발과 환경

캐나다 청소년들에게 환경 보호 및 보존 분야에서 기획, 조직, 관리, 촉진, 서비스 전달 등의 경험을 얻을 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

㉢ 지역사회 기업

프로젝트를 통해서 사업 기술, 직업 기술, 지역사회 서비스가 보완적인 활동이라는 점을 시연한다. 지역사회 기업을 통하여 참여자들은 사업이 사회의 공유된 가치를 증진하거나 지역사회 문제를 해결하는 효율적인 방법임을 배우게 된다. 그러나 지역사회 기업 프로젝트는 회사를 만들거나 소유권을 주어서는 안 된다.

㉤ “TULU”

지역사회에 서비스를 제공하는 동시에 인성 기술, 생활 기술의 개발이나 향상, 그리고 노동시장과 관련된 실제적인 지식의 획득에 초점을 맞춘다. TULU 프로젝트의 요소에는 개발이나, 문제해결기술, 갈등해결, 팀 구축, 태도 및 현장기술, 인성 및 생활기술 등이 포함된다.

④ 지역사회 사업의 요소

캐나다 청소년지역사회서비스는 청소년들에게 그들이 소속해 있는 지역사회 내에서 그들의 시간과 에너지, 전문적 기술을 투자하도록 촉구한다. 경험 있는 지역사회 집단이나 청소년 스스로에 의해서 계획되고 수행되는 의미 있는 서비스 프로젝트를 통해서 청소년들은 그들의 삶을 변화시킬 수 있는 귀중한 직업기술과 생활기술을 얻을 수 있다.

지역사회 서비스에서는 개인의 능력을 시인하여 개인 차이를 두는 실질적인 훈련을 제공한다. 교실에서 받을 수 없는 수업을 배우게 된다. 참여자들은 자신감과 목표감을 얻게 되고 개인의 희생을 포함하는 노력의 중요성을 귀중하게 여기게 된다. 즉, 프로젝트가 적절히 계획되고 수행되면 인생을 위한 작업장이 될 수 있다. 서비스가 귀중한 경험이 되기 위한 요소에는 다음의 여러 가지가 있다.

㉠ 진정하고 의미 있는 책임감

지역사회서비스사업 참여자들에게 진정한 책임감이 주어져야 하며 수행된 서비스는 단지 노동력을 위한 것이기보다는 의미 있는 것이어야 한다. 단순히 봉투를 채워 넣거나 나무를 심는 것으로는 충분치 못하다. 서비스 경험에는 참여자들에 의한 기획 요소가 포함되어야 하고 도전적이고 인간 상호작용이 포함되어야 한다.

㉡ 지역사회에의 봉사

서비스는 기존의 확인된 지역사회 요구를 충족하고 직접적으로 지역사회에 혜택을 주어야 한다. 예를 들어 어떤 프로젝트에서 청소년들은 많은 시민들에게 개인의 안전이 주요한 관심이었다는 점을 인식한 후에 이

와 관련된 지역사회 서비스 프로젝트를 계획하였으며 동해안의 어느 지역사회에서는 파손된 등대를 수선하였다.

㉓ 협동작업

참여자들은 세 사람 이상의 팀으로 작업을 해야 한다. 학교나 기업, 자선단체에의 개별 작업 배치는 승인되지 않는다. 조그마한 창의성을 가지면 어떠한 서비스든지 아이들을 가르치는 것에서부터 집을 수선하는 것에 이르기까지 팀에게 도움이 되는 일을 할 수 있다.

㉔ 중점활동

서비스 활동은 보통 한 두 가지 영역에 초점이 맞춰져야 한다. 오늘에 이르기까지 가장 효과적인 서비스는 노인들과 함께 일하거나 재활용 센터를 설치하는 것과 같은 한 두 가지 영역의 활동을 선정해 왔고 그러한 활동을 충실히 수행해 왔다.

㉕ 정체성

지역사회 서비스 사업은 그 자신만의 정체성을 가지는 독립적인 이니셔티브가 될 필요가 있다. 지역사회서비스 프로그램은 예산 삭감의 어려움을 겪는 진행 중의 프로그램 활동이나 기관 운영에 기금을 제공하도록 설계되어 있지 않다.

㉖ 협력관계

지속성을 유지하기 위하여 지역사회 서비스 활동은 다른 기관이나 기업과 협력하여 참여해야 한다. 가장 성공적인 YSC 사업은 YSC에 의해서 기초 자금을 받게 되고, 지역 파트너로부터 사무실 공간, 훈련, 수송, 장비와 같은 종류의 기부금을 가지고 운영된다. YSC는 촉매자로서 움직임이 있는 지역사회를 가동시키는 일을 가장 잘 한다.

㉗ 계획과 전달

참여자들은 지역사회 서비스 사업의 계획과 전달에 관여되어야 한다. 예를 들어 거리의 비행 청소년들이 도시 정원을 가꾸고 녹색공간을 개선하도록 선택되는 동안 그들 자신의 재활용사업을 시작했다.

⑤ 캐나다 지역사회 서비스사업에 포함되는 활동

- 도시 아동을 위한 안전한 레크리에이션 지역의 설계 및 건설
- 학교에서 안전한 자전거 타기 장려
- 독서 씨쿨의 설치
- 노인 호송 프로그램의 설치
- 긴급 출동 팀을 도와 폭풍 피해 주택의 재건축
- 십대 부모를 위한 결연 활동
- 지역사회 경찰 지원
- 방과후 스포츠 프로그램의 설치
- 보호소에 살고 있는 가족들과 함께 노동
- 장애인들이나 가출한 사람들이 독립적인 삶을 살 수 있도록 도와줌
- 십대 모(母)에게 태아 관리에 관한 상담 제공
- 노인 및 불우한 가정 보호
- 비영리사업으로 재활용 프로그램의 설계 및 착수
- 도시의 개울가를 깨끗이 하기 위하여 지역사회 동원
- 가족 없는 노인 방문
- 가족 기획 및 HIV 교육 장려

⑥ 캐나다 지역사회 서비스사업으로 적절치 못한 활동

- 청소와 보수, 곤충 잡아 떨어뜨리기, 잔디 깎기, 눈치우기와 같은 주로 일상적인 일과 관련된 활동
- 주로 훈련이나 협동교육이나 취업알선을 토대로 하는 활동
- 기관에서 진행 중이거나 특별한 활동을 위한 청소년 일자리를 제공하거나 그들 자신의 건물을 유지하거나 개선하도록 돕는 것과 같은 주로 후원자에게 직접적으로 혜택을 주는 활동
- 지역사회에의 혜택이 직접적이지 않은 활동, 예를 들면 단순히 기

관을 위한 비디오를 제작하거나 관광협회를 위한 팸플릿을 디자인하는 것만으로는 충분하지 않다.

⑦ 효과적인 지역사회 서비스 사업의 원리

바람직한 청소년 지역사회 서비스 사업은 사업 설계와 전달에서 나침반과 같은 작동 원리에 의해서 지도된다. 이러한 원리를 충분히 전달하는 매뉴얼은 없지만 캐나다 지역사회 서비스에서는 이러한 원리가 사업의 성공에 필수적이라고 믿고 있다. 캐나다 지역사회 서비스에서는 사업 제안서를 평가할 때 이러한 원리의 모범적인 사례가 되는 사업을 찾는다.

- 특별히 후원자와 사업 조정자의 견해를 반영한 창의적인 지도력
- 혼란에 빠지거나 실패할 가능성이 없는 명확한 목표
- 사업 조정자와 참여자들을 포함하는 모든 사람들의 명확한 책임감
- 진정한 책임감을 가지고 있는 지도력의 위치에 있는 청소년의 청소년 중심, 청소년 지향 및 관련성 보장
- 서비스 관련 활동을 통한 학습에 초점
- 사업 일정과 예산이 계획되고 일치될 뿐만 아니라 사업이 원활하게 기능할 수 있도록 보장하는 바람직한 행정
- 참여자, 후원자, 사업 조정자 측에서의 명확한 소속감
- 부족 자금을 보충할 뿐만 아니라 참여자들의 경험을 극대화하고 지역사회 내에서 그 사업이 확고하게 뿌리박게 하기 위한 지역 기업, 지역사회 기관 및 정부기관과의 협조관계
- 사업의 필수 구성요소로서 결연, 상담, 평가 및 지원의 구축
- 이것이 없게 되면 종종 지역사회와 참여자들에게 잠재적인 영향도 주지 않고 주어진 기간 동안에 맹목적으로 표류하게 되는 열정

(3) 여름 학생 고용 프로그램 (Student Summer Job Action)²³⁾

23) Student Summer Job Action, SSJA

학생들을 위해 직업을 창출하는 사용자들에게 임금 보조금을 제공하고, 여름에 창업을 원하는 학생들에게 대부금을 제공하며, 캐나다 인력자원센터의 학생 사무소를 운영한다. 이러한 활동은 학생들에게 그들 지역 사회 내에서의 고용 가능성을 높이며 지역 기업에 잠재적인 미래 피고용주들을 소개하게 된다. 캐나다 인력자원센터의 프로그램은 민간 및 비영리부문의 다양한 집단과 협력하여 제공된다.

① 협력기관 여름 고용 촉진 프로그램 (Partners in Promotion Summer Employment)

이 프로그램은 사용자들이 학생들을 고용하도록 정부와 기업을 독려하기 위한 것으로 기업협회에서 학생들을 고용하고 지방 기업들이 학생들을 위해 여름 직업을 창출하기 위한 수단을 제공한다. 이 프로그램을 통하여 학생들은 그들 지역사회에서의 고용 가능성을 검토하며 지방 기업들에게는 잠재적인 미래 피고용인을 소개하는 계기를 제공한다.

프로그램의 대상은 법적으로 캐나다에서 일할 자격을 갖춘 전일제 학생 신분으로서 가을 학기에 전일제 학생으로 복귀하여야 한다. 후원자들은 기업협회, 상공회의소 등 민간 및 비영리부문의 사용자가 대상이 된다. 1997~1998년에는 950,000달러가 기금으로 출연되고 대략 250명의 학생들이 학생 고용 창출을 촉진하기 위하여 고용된다.

사용자들은 지역 캐나다 인력자원센터에 사업제안서를 제출하고 지역 요구와 수립된 기준에 따라서 평가된다. 따라서 고용에 관심 있는 학생은 지역 캐나다 인력자원센터와 상담하거나 후원기관에 직접 지원해야 한다.

이러한 사업의 사례로는 Yellowknife상공회의소를 들 수 있는데, 협력기관과 함께 Yellowknife지역에서 학생알선서비스를 제공하였다. 학생과 기업에게 상호간에 적절하고 도움이 되는 고용 기회를 발견할 수 있게

<http://youth.hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/summer.shtml>

(검색일: 1999. 7. 22).

하기 위한 간편한 프로그램을 제공하는 데 목적을 두었다. 북부 기업들에게 직업 알선을 제공하고 Yellowknife지역의 미래 노동력과 기업의 잠재력 개발에 기여하기 위한 목적으로 종합학생고용센터를 제공하였다.

② RCMP 여름고용프로그램 (RCMP Summer Student Program)

이 프로그램은 법률과 기타 관련 분야에 있는 학생들에게 형사사법체계 내의 고용 기회를 제공하기 위하여 계획된 것으로서 학생들에게 경찰 서비스부문에서의 직업 체험을 제공하는 데 목적을 두고 있다. 보통 고용기간은 12-17주이다.

과반수 이상의 학생들은 지정된 결연자인 경찰 곁에서 일하게 되고 그 나머지 학생들은 사무실에서 법에 관한 공부를 하면서 일하게 된다. 참여자들은 미래에 종신고용 기회를 얻게 하고 진로선택을 하는데 그들을 도와줄 훈련과 직업 경험을 얻게 된다. 또한 이 프로그램을 통하여 학생들에게 수당과 계속 교육의 기회를 제공하게 된다.

RCMP와 지역사회가 파트너로 1997-1998년에는 500,000 달러의 기금이 출연되고 대략 115명의 학생이 고용되게 된다. 지원 과정에 대한 정보를 얻기 위해서 학생들은 지방의 RCMP 지부나 해당 과의 채용관에게 직접 연락해야 한다. 마감일과 프로그램의 세부내용은 각 과에 의해서 정해지게 된다. 학생들은 평화를 수호하는 경찰관을 따라 거리를 순찰하고 경찰관과 똑같은 기능을 행사할 수 있으나, 학생들은 소총을 소지할 수 없다.

③ 여름 취업알선 프로그램 (Summer Career Placements: SCP)

여름 취업 알선 프로그램에서는 학생들을 위한 고용을 창출하기 위하여 비영리, 민간 및 공공부문의 사용자들에게 인건보조금을 제공한다. 이 프로그램은 학생 고용을 위한 연방 정부의 중요한 구성요소로서 여름에 보통 6-16주 동안에 재학 중인 청소년들에게 직업체험과 발달상의 학습 경험을 제공하는 것에 중점을 둔다.

이 프로그램은 여름고용활동을 통하여 미래 노동시장으로의 진입을 준비하도록 학생들을 지원하고, 이 프로그램을 통해서 제공되는 재정지원이 없으면 창출될 수 없는 직업을 창출하며, 학생들에게 그들의 교육을 계속할 수 있도록 자금을 지원하는 데 목적이 있다. 이 프로그램을 통해서 사용자들은 열정적인 노동자를 그리고 학생들은 잠재적인 미래 사용자를 알게 되는 이점을 얻게 된다.

사용자가 장애 학생을 고용하는 곳에서는 사용자들은 적용할 수 있는 지역의 시간당 최소 임금률의 100%에 이르는 기부금을 받을 자격을 가지게 된다. 참가 학생들은 법적으로 캐나다에서 일할 자격을 갖춘 전일제 학생의 지위에 있으며 가을 학기에 복귀할 수 있어야 하며, 사용자들은 다음과 같은 경제의 모든 부문들을 포함한다: 협동조합을 포함하는 기업 사용자, 지방자치단체, 보건기관, 교육기관, 지역사회 센터 및 기관, 지방 지역사회서비스센터, 퀘백 휴양센터(Centres d'accueil), 공공부문의 사용자로 확인되지 않은 비영리기관, 토착민협의회 등이 협력기관에 포함된다. 1997-1998년에 90백만 달러의 기금이 출연되고 대략 45,000명의 고용이 기대된다. 여름 프로그램에 대한 정부 발표 이후에 초봄에 지방 캐나다인력자원센터나 캐나다학생인력자원센터(Human Resource Centre of Canada for Students: HRCC-S)에서 지원양식을 이용할 수 있다.

④ 학생 사업 대부 프로그램 (Student Business Loans)

캐나다 기업개발은행(Business Development Bank of Canada: BDC)에 의해서 관리되고 캐나다인력자원개발부에 의해서 출연되는 프로그램으로 여름 직업을 개발하는 사업 아이디어와 기업가적 추진력을 가지고 있는 학생들에게 재정 지원을 제공한다.

이 프로그램을 통하여 사업 운영 자금으로 학생들에게 최대 3,000달러까지 대부금이 제공되며, 대부금 상환 기일까지 이자는 없다. 또한, 캐나다 기업개발은행과 캐나다인력자원개발부에서는 학생들에게 무료로 사

업을 시작하는 방법과 유통에 관한 세미나와 워크숍을 제공한다. 카운슬러는 기업을 방문하여 학생들에게 무료로 전문가적인 지원과 지도까지 제공한다.

자격요건들로는 현재 전일제 학생으로 등록되어 있고, 다음 학년에 학교에 복귀할 의향을 가지고 있는 법적으로 캐나다에서 일할 자격을 가지고 있는 자로서 최소 15세는 되어야 한다. 15-17세의 학생들은 은행과 협의할 때 보증인을 필요로 한다. 1997-1998년에 1백 7십만 달러를 출연하여 1,300명에게 대부가 이루어질 것으로 기대되고, 이 프로그램을 통하여 2,500개의 일자리가 창출될 것으로 기대되고 있다. 캐나다왕립은행(Royal Bank of Canada), 퀘백주의 캐나다국립은행(National Bank of Canada in Quebec), 기업개발은행(Business Development Bank)이 후원기관이 되며, 이러한 기관들은 학생들이 창업을 시작하도록 돕기 위하여 기업상담 세미나 및 워크숍을 제공하고, 참여가 공인된 은행에게 대부가 가능하도록 보장하며, 캐나다인력자원개발부에 연간보고서를 제출하도록 한다.

학생사업대부 프로그램에 지원하기 위해서는 자금 흐름과 개인 정보 일람표를 포함하는 사업계획서가 제출되어야 한다. 자금은 제한되어 있어서 먼저 신청하는 사람에게 우선권이 주어지게 되며, Newfoundland, Quebec, Saskatchewan, Alberta, British Columbia, NWT, Yukon 지역에서 프로그램을 이용할 수 있다. 제안된 사업이 조합 형태라면 모든 조합원들에게 대부 자격이 있어야 하며, 모든 조합원들이 공동으로, 그리고 제각기 대부 상황에 대한 책임을 지게 된다. 조합 당 한번의 대부만이 지급된다. 제안된 사업은 생산품이나 서비스를 제공해야 하며 분류상으로 독립 개인기업의 일반 정의에 해당되어야 한다. 이 프로그램의 한 사례로 빅토리아 대학의 한 학생이 학생사업대부 프로그램의 도움으로 여름에 인터넷 웹 페이지 디자인 사업을 시작하였는데, 너무 성공적이어서 학년 내내 계속하기로 결정한 경우가 있다.

⑤ 캐나다학생인력자원센터 (Human Resources Centres of Canada for Students: HRCC-S)

보통 5월에서 8월까지 개방하여 학생들에게는 일자리를 찾아주고 사용자들에게는 노동자를 찾게 해 주도록 돕는다. 이 프로그램의 목적은 학생들에게 직업탐색, 이력서 작성 및 인터뷰 준비 등에 관한 집단 정보 활동을 제공한다. 사용자들은 무료로 일자리를 명부에 올릴 수 있고 학생들은 일자리를 찾고 사용자와 직접 연락을 취할 수 있다. 이 프로그램은 직업 탐색 기술을 세련되게 하기를 원하는 학생들을 위한 귀중한 도구라고 볼 수 있다. 직업 시장은 지금껏 변화해 왔고 청소년들은 진보다 험난하고 복잡한 시장에 직면해 있다. 집단정보활동은 학생들에게 직업준비 태도를 얻도록 도움을 주며 또한 고용주들은 능력 있고 열정적인 청소년 노동자를 찾음으로써 이익을 얻게 된다.

서비스 대상 학생들은 전일제 학생 신분으로 법적으로 캐나다에서 일할 자격을 갖춘 자가 대상이 되며, 사용자들은 열정적인 청소년 노동자를 찾고 있는 캐나다 경제부문의 모든 사용자들이 포함된다. 후원기관으로서 서비스 전달에 필요한 운용 비용을 절감하기 위하여 장소나 서비스를 제공하는 지방자치단체나 기타 기관들이 해당된다. 1997-1998년에는 1,040만 달러가 출연되어 대략 830명의 학생들이 캐나다학생인력자원센터의 네트워크 운영을 위해 고용되며 170,000명 이상의 학생들은 집단정보활동에 참여한다. 830명의 학생들이 직업체험을 하게 되며 그들이 200,000명 이상의 학생들을 여름 고용에 배치되도록 도움을 주게 된다.

캐나다학생인력자원센터에서 일하기 위해서는 학생들은 연방학생직업체험프로그램(Federal Student Work Experience Program: FSWEP)의 지원양식을 작성해야 하며, 이 양식은 10월 중순에 대학 취업 사무실, 공업 기관, 대학 캠퍼스, 지역공공서비스위원회 사무실에서 이용할 수 있다. 지원 양식에 학생들은 그들의 교육수준, 학문분야, 개인적 기능 및 일반 개인 정보를 진술해야 하며 지원 마감일은 없으나 일부 관리자들은 이미 12

월에 지원서를 평가하기 시작한다.

이 프로그램의 사례로 Yukon 지방의 Whitehouse의 캐나다학생인력 자원센터에서는 1995년에 335명에서 711명으로 일자리 수가 2배 이상 증가하는 매우 성공적인 여름을 맞이한 바 있는데, 이는 '금년 여름 B.C.와 Yukon 지역의 다소 부진한 일자리 경향을 감안하면 놀라운 증가로 보여진다.

4) 캐나다 청소년 고용 프로그램으로부터의 시사점

다음에서는 지금까지 살펴 본 캐나다 정부에서 수립한 청소년들을 위한 고용 전략들을 참고로, 우리 나라의 청소년 고용 프로그램 개발·운영 시에 활용할 수 있는 시사점들을 숙고해 보고자 한다.

첫째, 모든 기관들이 연계·공조하는 청소년 고용 프로그램들이 개발·운영되어야 한다. 캐나다 청소년 고용 프로그램들은 정부만이 관여하는 것이 아니라 기업, 노동단체, 비영리단체, 지역사회 및 기타 기관과의 협력 하에 이루어지고 있다. 특히, 인턴쉽 프로그램의 경우, 캐나다 정부자체 내에서도 많은 부서들이 프로그램을 제공하기 위하여 인력자원개발부와 협력하고 있으며, 기업, 비영리기관, 사용자단체, 전문직단체, 노동자단체, 공중위생 및 교육기관, 그리고 종족회의 등의 지원을 받고 있다. 부문별 청소년 인턴쉽 같은 경우는 학교와 직업 세계의 보다 강한 연계를 제공하기 위하여 민간 부문에서 추진하고 있다.

우리 나라의 경우, 인턴쉽 프로그램을 비롯한 많은 프로그램들이 정부주도로만 이루어지고 있다. 이와 같은 경우, 나라에 충분한 예산이 설정되지 못한 경우, 프로그램의 지속적인 개발·운영에 어려움이 발생하게 된다. 앞으로는 정부주도의 추진뿐만 아니라, 민간부문, 그리고 다양한 지역사회 기관들과 공조가 필요하다. 이러한 공조는 프로그램의 개발 시, 지역사회의 요구, 목표 집단의 선정, 후원자 및 협력자의 기여도와 기금의

이용 가능성, 청소년의 적절한 기술 및 경험, 그리고 장기적 고용 가능성 등을 기초로 되어져야 한다.

둘째, 모든 청소년이 혜택을 받을 수 있는 다양한 종류의 고용 프로그램들이 개발·운영되어져야 한다. 캐나다 정부에서 수립한 고용 전략들은 가능한 모든 영역 분야에서의 청소년들이(예: 실업 청소년, 미취업 청소년, 그리고 학생들) 그들의 직업세계를 준비하고 경제 활동에 참여하기 위해 세워졌다. 우리 나라의 경우, 저학력 청소년 실업 문제가 큰 사회 문제로 대두되고 있다. 이 청소년층을 위한 특별한 고용 프로그램의 개발·운영이 절실히 요구되고 있는 것이다.

셋째, 다양하고도 통합적인 청소년 고용 프로그램들이 개발되어야 한다. 캐나다 청소년 고용 프로그램들은 단순한 기술을 습득하도록 고안된 것이 아니라, 기술의 습득·향상, 직업 세계로의 경험, 노동 시장에 대한 지식·정보 획득, 그리고 창업 지원까지 얻을 수 있도록 세워졌다. 특히, 창업 지원의 경우, 단순한 재정 지원이 아니라, 학생들에게 무료로 사업을 시작하는 방법과 유통에 대한 세미나와 워크샵까지 제공한다. 우리도 청소년들이 기술을 습득하고, 직업 세계에 고용되는 것에 만족할 것이 아니라, 청소년들 중에서, 사업에 대한 참신한 아이디어와 기업가적 추진력을 가지고 있는 이가 있다면, 재정 지원을 해 주어 독립개인기업으로 성장할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 전문 기관에서의 청소년 고용 정보 제공이 이루어져야 한다. 캐나다의 경우 학생인력자원센터에서 학생들에게는 일자리를 찾아주고, 기업가들에게는 피고용인을 만나도록 도와주고 있다. 이 자원센터는 학생들이 직업을 탐색하도록 지원할 뿐만 아니라 세부적으로 이력서 작성 및 인터뷰 준비 등에 관한 정보 활동까지도 교육한다. 그리고 이 기관이 지방자치단체나 기타 기관들에 의해 후원을 받고 있다는 것도 공·사기관의 연계·공조 면에서 시사하는 바 크다.

다섯째, 청소년들이 고용을 통해 지역사회에 봉사할 수 있는 기회를

가질 수 있어야 한다. 캐나다는 청소년들이 지역사회 서비스 사업에 참여함으로써 직업 기회를 개발하고, 이들의 시간과 에너지, 전문적 기술을 자신의 지역사회에 투자하도록 하고 있다. 경험 있는 지역사회 집단에 의해서 계획되고 수행되는 의미 있는 서비스 사업을 통하여 청소년들은 성취감과 지역사회와의 일체감을 강화하면서 귀중한 직업 및 생활기술을 습득하게 되는 것이다. 이와 같은 프로그램의 개발·운영 시에는 지역사회의 요구, 목표 집단의 선정, 적절한 기술 및 경험, 장기적 고용 가능성, 후원자 및 협력자의 기여도 및 기금의 이용가능성 등이 기초되어져야 한다.

여섯째, 학생들이 긴 방학을 잘 활용하여 직업 세계로의 이행 기회로 삼을 수 있는 방학 고용 프로그램들이 개발·운영되어야 한다. 캐나다의 경우, 여름 직업을 창출하기 위한 수단으로 학생들을 위해 직업을 창출하는 사용자들에게 임금 보조금을 제공하고, 여름에 사업을 시작하기 원하는 학생들에게 대부금을 제공하여 준다. 그리고 여름방학 기간 동안(일반적으로 5월부터 8월까지) 캐나다 인력자원센터의 학생 사무소를 운영한다. 우리도 청소년들이 방학을 통해 경제적 소득을 얻을 수 있고, 전문적 기술을 습득하며, 그리고 직업 세계를 경험할 수 있는 좋은 기회를 제공해주어야 한다.

참고문헌

- 전병유(1999). 캐나다의 일자리 창출. 한국노동연구원 편, 선진국의 일자리
창출 연구(pp.51-78). 서울: 한국노동연구원.
- Annual Premiers Conference(1997). A provincial·territorial·national
youth employment strategy.
http://www.sasked.gov.sk.ca/P/youth_employment.htm(검색일 :
1999. 1. 13).
- A Provincial/Territorial National Youth Employment Strategy By
Provincial/Territorial Labor Market Ministers
http://www.sasked.gov.sk.ca/P/youth_employment.htm
(검색일 : 99. 2. 8).
- Canadian Statistics
<http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/Labour/labor0.5htm>
(검색일 : 99. 7. 22).
- Human Resources Development Canada(1998). Youth employment
initiatives : Guide for Sponsors and Employers.
- Lavoie, C. & Bejaoui, A.(1998). Youth employment situation in Canada:
Explanations and future outlook. Applied research branch
strategic policy human resources development Canada.
- Student Summer Job Action: SSJA
<http://youth.hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/summer.shtml>
(검색일 : 1999. 7. 22).
- The Rural Youth Job Strategy
<http://www.gov.on.ca/omafra/english/inforces/ryis/overview.html>
(검색일 : 99. 8. 27).

Youth Internship Canada: YIC

<http://youth.hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/intern.shtml>

(검색일 : 1999. 7. 22).

Youth Service Canada: YSC

<http://youth.hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/comm.shtml>

(검색일 : 1999. 7. 22).

4. 프랑스 청소년 실업 및 고용 프로그램²⁴⁾

프랑스 사회에서 이루어지고 있는 청소년 개념에 대한 정의는 다른 사회 또는 문화권에서의 개념규정과 비교해 볼 때 큰 차이를 보이지 않는다. 주로 연령과 직업전이과정을 혼합하여 16에서 25세까지로 청소년의 범위를 정의하는 경우가 일반적으로 사용된다(Mehaut, Rose, Monaco, De Chasse, 1987). 본 장에서는 이와 같은 구분을 토대로 우선 프랑스 사회가 당면해 있는 청소년 고용 및 실업문제의 현황과 배경 등에 대해 살펴보고, 프랑스에서 시행되어온 청소년 실업 및 고용정책의 대표적인 사례들에 대해 고찰해 보도록 하며, 나아가 한국사회에 적용할 수 있는 몇 가지 시사적 측면들에 대해 살펴보기로 한다.

1) 청소년 실업 및 고용 정책

첫 번째 오일쇼크가 발생한 이후 많은 정치·경제적인 변화를 경험하기도 했지만, 그 중에서도 프랑스 사회는 지난 15년 동안 급속히 증가되어온 청소년 고용문제로 인해 커다란 부담을 안게 되었다. 따라서 이를 해결하기 위한 여러 정책들을 시행해 왔는데, 본 장에서는 1975년부터 1999년 현재까지의 청소년 고용정책들에 대해 살펴보기로 한다.

(1) 1975-1981년

1975년 경제위기에 대한 인식이 시작되면서 청소년들의 노동시장으로의 투입 또한 어려워지게 되었다. 그러나 점차 이러한 문제들이 경제정세만의 문제라기 보다는 사회구조적인 원인에도 기인한다고 하는 견해들이

24) 이 부분은 최원기박사(한국청소년개발원 선임연구원)가 집필하였음.

보편화되면서(이러한 견해는 이미 60년대 말부터 확인되기 시작하였다) 청소년들의 고용을 해결하기 위한 방법의 전환이 모색되기 시작하였다. 그 첫 번째 인식은 청소년들을 더 이상 실업상태에 방치하면 안된다는 것이었고, 두 번째는 따라서 이들의 고용을 보장해주기 위해 청소년들을 대상으로한 직업교육을 활성화시켜야 한다는 것이었다. 이와 같은 인식의 토대를 바탕으로 프랑스 사회는 다음과 같은 목적을 구성한다.

“청소년 실업자들의 고용을 위한 전문교육을 실시하며, 이를 위해 경제성장의 속도를 줄인다.”

이 기간동안 시행된 프로그램은 크게 다음의 두 가지로 구분해볼 수 있다.

첫 번째는 “그라네 연수(stage Granet)”라고 명칭되는 연수프로그램이다. 이 프로그램은 국립직업상담소(l'Agence Nationale Pour l'Emploi: ANPE)에 등록한 16-20세 사이 50,000명의 청소년들을 대상으로 고등학교나 대학에서 최대 1200시간의 교육을 받을 수 있게 하는데 목적을 두고 시행되었다.

두 번째는 “직업교육계약(Contrats-Emploi-Formation)”을 들 수 있다. 이 프로그램은 최소 6개월로 되어있는 고용주와의 계약으로 이루어지며, 노동자로 하여금 직장 내부 또는 외부에서 교육을 받는 경우 그에 대한 경제적 지원을 고용주에게 부여해 주는데 목적을 두었다.

이 기간동안에는 이러한 프로그램의 시행에 뒤이어 일련의 다른 프로그램들도 구성·시행되었는데, 1977년 7월부터 1981년 7월까지 이루어진 “직업을 위한 세가지 협약(trois Pactes pour l'emploi)”과 1982년 초까지 시행되었던 “청소년 미래계획(Plan-Avenir-Jeunes)”이 그것이다. 이들 프로그램들은 기업에서의 실질적인 연수, 경제적 지원을 통한 사기 함양, 고용주의 사회분담금 면제 등을 주요 내용으로 하고 있다.

(2) 1982-1985년

16-21세 사이의 청소년들의 고용에 대해 슈발츠(Schwartz)가 제출한 1981년 보고서로 인해 청소년들에 대한 정부의 정책에 변화가 발생하기 시작하였다. 이 보고서의 기조는 청소년 고용정책을 시행함에 있어 보다 구조적인 문제에 초점을 두어야 하며, 따라서 노동시장을 각 지방을 포함한 광범위한 사회적 영역으로 넓혀야 한다는 데 있었다. 그 결과 청소년들을 위한 상설직업정보센터(place des permanences d'accueil, d'information et d'orientation: PAIO)가 개설되었으며, 각 지방자치단체별 다양한 임무들도 시행되게 되었고, 또한 이와 동일한 맥락에서 극도로 의욕을 상실한 청소년들을 위한 대안교육도 출현하게 되었다. 그러나 “청소년 미래계획”이 이 시기에 중단되면서 직업을 위한 순수한 의미에서의 프로그램이 포기되기도 하였다.

1984년부터 실업률을 과감하고도 급진적으로 줄인다는 것이 어렵다고 하는 인식이 확산되면서 프랑스 사회는 새로운 정책을 구상하기 시작하였다. 1983년 10월 26일 대안교육적 측면에서 다음과 같은 세 가지 프로그램을 구성하게 되는데, “직업교육계약”을 대체하게 된 “직업적응계약(Contrat d'Adaptation: CA)”, “자격인정계약(Contrat de Qualification: CQ)”, 그리고 “직업생활초기연수(Stages d'Initiation à la Vie Professionnelle: SIVP)” 등이 그것이다. 또한 1984년 말에는 “지역사회공동사업프로그램(Travaux d'Utilité Collective: TUC)”이 구성되었으며, 이들 새로운 정책들은 모두 1985년부터 본격적으로 시행되기 시작하였다.

(3) 1986-1994년

이 기간은 앞서 시행되었던 프로그램들의 지속과 강화에 할애되었다. 따라서, 청소년 정책의 기본방향은 고정된 채 1986년 7월에 적용된 “청소년을 위한 긴급정책(Plan d'urgence en faveur des jeunes)”의 수준에서 보완할 부분에 대해서만 다음과 같이 수정이 가해졌다.

① 1988년 말 “직업생활초기연수 프로그램”의 시행과정에서 나타난 도덕적 문제와 이 프로그램의 남용 문제로 인해 수정을 가하게 되지만, 결국 이 프로그램은 1991년에 폐기되어진다.

② 1989년 말 “지역사회공동사업프로그램”이 “지역사회연대고용프로그램(Contrat Emploi Solidarité: CES)”으로 대체되어진다.

③ 1989년 “개별교육대출(Crédit de Formation Individualisé)” 프로그램의 적용대상이 적절한 직업활동의 수준에 이르지 못하고 있는 청소년들에게까지 확대되어진다.

④ 1991년 10월 “사회분담금면제 프로그램(Exo-Jeunes)”이 시행되어진다. 그러나 이 정책은 1993년 이후까지 연장되어지지는 못한다.

(4) 1994-1999년

이 기간은 프랑스 사회의 전반적인 실업률이 평균 11%를 넘어서는 등 사회노동력과 고용시장간의 관계의 역동성이 저하되어짐으로 인해 보다 적극적인 실업률 하향정책의 요구가 높아져 있는 기간이다. 1998년말 실업인구는 총 3백 39만명으로 전체 경제인구의 11.8%에 이르고 있으며, 다음 표에서 볼 수 있듯이 이들 중 차지하는 청소년 실업인구 또한 매우 높은 비중을 차지하고 있기 때문에 기존의 효과적인 프로그램들을 지속적으로 시행함과 더불어 새로운 방향성으로의 정책 구상도 지속적으로 이루어지고 있다.

<표 IV-10> 청소년 실업 인구

(단위 : 천명, %)

	1997(8월)	1998(7월)
월 말 실업 인구	3119.4	2964.6
25세 이하 남성 인구	269.4(8.6)	240.6(8.1)
25세 이하 여성 인구	304.2(9.8)	278.0(9.4)
총 계	573.6(18.4)	518.6(17.5)

* 자료: 국립직업상담소 (Anpe)

이 기간 중 새로 구성된 대표적인 프로그램들로는 14-16세 사이의 모든 청소년들이 바캉스 기간 동안 가벼운 노동을 할 수 있도록 하는 “여름노동(Job d'été)” 프로그램과, 청소년들을 다양한 사회분야에 고용시키기 위한 “청소년고용프로그램(Emplois Jeunes)”, 청소년들의 직업능력 향상을 위한 교육 프로그램인 “고용접근진로 프로그램(TRAjet d'ACCès à l'Emploi: TRACE)”, 청소년들에게 보조금을 지급하는 “청소년고용보조 프로그램(Aide au premier emploi des jeunes: APEJ)”, 청소년들에게 직업진로에 대한 교육을 하고 25세 이하 피고용자들에게 전문직업 교육을 받을 수 있도록 하는 “진로계약(Contrat d'orientation)” 등이 있다.

(5) 청소년고용 프로그램들의 결과

1985년부터 1994년까지 구성·시행되어 온 청소년고용 프로그램들의 가시적 결과는 94년 이후 시행되고 있는 청소년고용 프로그램 및 정책들의 방향성 결정에 중요한 기초자료가 되어 왔다. 각 프로그램의 특성에 따라 이들을 세 가지 범주로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

우선, 노동시장 부문에서의 보조금 지급을 골자로 하는 프로그램들을 보면 다음에 제시된 표에서 볼 수 있듯이 1985년부터 1994년까지 총 976,000명에 달하는 청소년들에게 보조금혜택을 주어왔음을 알 수 있다.

<표 IV-11> 노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램

(단위 : 명)

	청소년을 위한 긴급정책(25% 면제의 경우)	청소년을 위한 긴급정책(50% 면제의 경우)	사회분담금 면제 프로그램	청소년고용보 조 프로그램
1985				
1986	109,800	16,300		
1987	154,300	67,000		
1988		14,900		
1989				
1990				
1991			1,500	
1992			66,700	
1993			110,000	
1994			53,000	20,000

* 26세 미만 고용된 청소년들에 대한 면제 프로그램은 이 표에서 제외되었음(362,500명).

한편, 이 기간 중 가장 많은 청소년들에게 혜택의 대상이 되었던 프로그램 범주는 직업교육·훈련을 포함하는 보조금 프로그램으로서, 이들 프로그램중 다수는 일정의 보완과정을 거쳐 94년 이후에도 지속적으로 시행되고 있다. 10년간 총 3,217,927명이 혜택을 받았던 이들 프로그램들의 결과는 다음과 같다.

<표 IV-12> 직업교육·훈련을 포함하는 보조금 프로그램

(단위 : 명)

년도	직업적응계약	자격인정계약	도제계약	직업생활초기 연수프로그램
1985	5,600	700	169,200	9,700
1986	67,400	8,500	174,100	37,200
1987	203,800	33,400	198,700	102,600
1988	93,700	61,200	224,800	106,700
1989	81,700	99,300	235,600	41,900
1990	85,000	130,500	235,300	20,000
1991	72,700	141,900	227,800	12,800
1992	58,600	141,200	222,700	1,700
1993	44,000	133,000	217,400	
1994	45,000	137,000	233,000	

“지역사회공동사업 프로그램”과 “지역사회연대고용 프로그램”을 포함하고 있는 비시장부문에서의 보조금 프로그램 범주는 다음 표에서 볼 수 있는 바와 같이 10년 동안 총 1,271,110명의 청소년들에게 혜택을 부여하였다. 그러나 “지역사회공동사업 프로그램”을 “지역사회연대고용 프로그램”이 1991년부터 대체하고 있지만, 그 효과는 이전과 비교해 볼 때 그다지 획기적이지는 않다.

<표 IV-13> 비시장 부문에서의 보조금 프로그램

(단위 : 명)

년도	지역사회공동사업	지역사회연대고용
1985	122,800	
1986	194,700	
1987	195,200	
1988	185,600	
1989	155,900	
1990	69,100	53,900
1991		127,300
1992		165,500
1993		111,000
1994		117,900

2) 청소년 실업 및 고용현황

1999년 6월 말 현재 국립직업상담소(ANPE)에는 총 2,823,000명의 노동자가 직업소개 등록 상태에 있다. 이 수치는 99년 5월 말에서 동년 6월 말 사이에 18,000명이 줄어든 것으로 0.6%의 감소치를 나타내고 있다. 특히 이러한 감소는 청소년 계층에서 두드러지게 나타나고 있는데, 남성이 0.7%, 여성이 1.4%의 감소를 보여 청소년 계층에 있어서만 총 1.1%의 실업률이 감소된 것으로 나타났다.

국제노동연구소(Bureau Internationale du Travail: BIP)의 기준으로 볼 때 전체 실업률은 99년 5월말에 11.4%에서 6월 말에는 11.3%로 낮아졌다. 직업소개를 기다리는 인구수는 전반적으로 한달 사이에 0.2% 감소한 폭이다. 한편, 1년 이상의 장기 실업인구는 6월 한 달 동안 1.2% 감소 추세를 보이고 있다. 6월 한 달 동안 국립직업상담소에 등록한 사람의 수는 5월과 비교해볼 때 0.3% 증가했지만, 직업을 소개받고 상담소를 떠난

사람이 총 341,900 명으로 이달 동안 0.9% 감소하였다. 이 수치는 전체적으로 직업을 다시 찾은 사람이 0.4% 증가하였음을 의미한다. 0.4% 중 연수생으로 나간 사람의 수는 전 월과 비교했을 때 11.7% 감소한 것으로 나타나 노동시장의 긍정적 변화를 볼 수 있다. 또한 국립직업상담소에 제공되고 있는 일자리는 총 249,100건으로 한 달 동안 2.3% 증가하였으며, 전년도와 비교했을 때에는 10% 이상 증가하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 경향은 1993년부터 1999년까지의 25세 이하 남성과 여성의 구직요청율을 나타내고 있는 다음의 두 도표를 통해 확인된다.

<표 IV-14> 25세 이하 남성의 구직 요청율 (단위 : 천명)

월 \ 년	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	296.4	320.2	288.8	275.2	281.9	246.4	237.3
2	300.7	319.9	284.9	278.1	279.1	243.7	237.0
3	308.1	317.9	283.6	280.4	277.6	240.9	236.5
4	313.4	317.3	279.8	281.1	274.1	239.7	236.3
5	315.2	318.5	275.7	283.3	275.6	236.4	
6	321.3	313.8	264.3	285.5	276.4	235.2	
7	321.4	308.4	263.3	286.2	270.6	237.6	
8	322.7	307.0	261.5	286.5	269.3	242.2	
9	319.6	301.1	261.3	287.0	264.9	240.2	
10	323.0	295.8	265.9	285.7	262.2	234.9	
11	320.9	290.8	269.1	285.2	257.6	234.8	
12	320.1	289.2	277.3	283.5	252.0	235.1	

*INSEE: Institut nationale de la statistique et des etudes economiques (직업통계·경제 연구소).

<표 IV-15> 25세 이하 여성의 구직요청율

(단위 : 천명)

월 / 년	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1	345.9	359.2	343.4	324.3	319.8	288.7	268.6
2	347.2	359.6	341.8	325.2	317.8	285.7	267.4
3	353.6	358.6	338.2	326.6	317.0	282.8	265.2
4	355.3	359.5	333.8	328.7	315.3	280.1	263.3
5	353.9	362.4	327.7	327.6	313.6	278.8	
6	354.2	363.3	320.7	329.5	311.6	275.2	
7	355.4	358.4	318.7	330.0	307.3	275.8	
8	356.5	357.5	319.3	326.7	302.2	274.9	
9	356.7	355.1	314.3	327.3	306.1	272.9	
10	357.9	351.7	315.5	324.7	302.4	271.0	
11	358.4	350.6	318.4	323.2	299.1	269.5	
12	358.1	348.0	325.1	322.4	294.2	268.7	

*INSEE: Institut nationale de la statistique et des etudes economiques (직업통계·경제 연구소).

1997년부터 1999년까지 볼 수 있는 25세 이하 청소년들의 전체 실업률 대비 비율을 보아도 97년 1월의 25% 이상으로부터 99년 4월에는 22.2%로 감소하고 있음을 알 수 있다. 프랑스 사회가 장기적으로 시행해 온 청소년 실업 및 고용정책의 긍정적인 결과인 것이다.

<표 IV-16> 25세 이하 청소년들의 전체 실업률 대비 비율

(단위 : 천명)

	남성			여성			전체		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
1월	22.0	20.1	20.3	29.8	27.5	25.1	25.4	23.4	22.4
2월	22.0	19.8	20.3	29.6	27.3	25.0	25.4	23.2	22.3
3월	22.0	19.6	20.2	29.4	27.0	24.9	25.2	22.9	22.3
4월	21.9	19.6	20.3	29.3	26.7	24.8	25.2	22.8	22.2
5월	21.9	19.6		29.2	26.5		25.1	22.7	
6월	22.0	19.6		29.1	26.3		25.1	22.6	
7월	21.8	19.7		29.0	26.1		25.0	22.5	
8월	21.6	20.0		28.7	26.1		24.7	22.7	
9월	21.6	20.1		28.8	25.8		24.8	22.6	
10월	21.3	20.0		28.6	25.6		24.5	22.5	
11월	20.9	20.0		28.2	25.4		24.1	22.4	
12월	20.4	20.0		27.8	25.2		23.7	22.3	

*INSEE: Institut nationale de la statistique et des etudes economiques (직업통계·경제 연구소).

3) 청소년 고용창출 프로그램 사례

지금까지 우리는 1970년대부터 1999년 현재까지 프랑스 사회를 통해 볼 수 있는 다양한 청소년 고용정책에 대해 간략하게 살펴보았다. 더 이상 급속한 경제성장의 신화가 어렵게 되고, 따라서, 실업이라고 하는 문제의 본질도 더 이상 경제적 어려움의 문제로만 둘러질 수 없는 상황에 돌입하면서 프랑스는 비교적 신속하게 이와 같은 문제들의 해결 방안을 사회구조라고 하는 복잡한 현실 속에서 찾고자 하는 노력을 진행시키게 되었다. 20년 이상의 장기적 계획하에 실시된 이들 정책들은 지속적으로 수정 보완되면서 당시의 상황에 가장 적절한 방향으로 구성되어져 왔다.

99년 현재, 앞서 살펴본 바와 같이, 청소년 실업은 이러한 노력의 결과 다소 완화되고 있는 추세이다.

본 장에서는 앞서 살펴본 바를 중심으로 이들 다양한 정책들이 담고 있는 보다 구체적인 내용에 대해 1994년을 기점으로 이전과 이후의 두 가지 정책군으로 구분하여 제시하기로 한다.

(1) 1994년 이전

지금까지 살펴본 바를 종합해보면 1994년까지 프랑스 사회에서 시행되어온 청소년 고용창출 프로그램들은 다음과 같이 세 가지 범주로 나누어 정리해 볼 수 있다.

첫 번째는 노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램과 관계된 사례들로 “청소년을 위한 긴급정책(Plan d’Urgence pour les Jeunes)”, “사회분담금면제 프로그램(Exo-Jeunes)”, “26세 미만 고용된 청소년들에 대한 면제 프로그램(Exonération pour le premier, deuxième et troisième salarié)” 등이 포함된다.

두 번째는 비시장부문에서의 보조금 프로그램으로 “지역사회공동사업 프로그램(Travaux d’Utilité Collective: TUC)”, “자발적 청소년 프로그램(Jeunes volontaires)”, “지역사회연대고용 프로그램(Contrats Emploi-Solidarité: CES)” 등이 포함된다.

세 번째는 직업교육·훈련을 포함하는 보조금 프로그램인데, 여기에는 “직업적응계약(Contrat d’Adaptation)”, “자격인정계약(Contrat de Qualification: CQ)”, “도제계약(Contrat d’Apprentissage)”, “직업생활 초기연수 프로그램(Stages d’Initiation à la Vie Professionnelle)” 등이 적용된다.

① 노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램

가. 청소년을 위한 긴급정책(Plan d’Urgence pour les Jeunes)

이 프로그램은 1986년 초에 구성되어 1987년까지 시행되었으며, 25세

이하의 청소년 노동자를 고용하고 있는 고용주로 하여금 이들 청소년들이 여타의 대안적 교육이나 고용정책의 혜택을 받기 위해 그 직장을 그만둘 경우 사회보장비용을 적정 비율로 면제받을 수 있도록 함으로써 청소년 고용비용을 안정시키기 위한 목적을 지닌다. 면제 비율은 지역사회공동사업 프로그램(TUC) 등과 같은 여타의 대안적 교육을 받기 위해 3개월 이내에 청소년이 회사를 그만둘 경우는 50%를 면제받고 기타의 경우는 25%를 면제받는다.

나. 사회분담금면제 프로그램(Exo-Jeunes)

1991년에 구성되어 1994년까지 시행되었으며, 자격증이 없는 25세 이하의 청소년을 고용한 경우 사용자의 사회보장비용을 삭감해주는 프로그램이다. 삭감비율은 최저임금의 120% 내에서 첫 1년 동안은 사용자가 청소년을 위해 지불해야 하는 사회보장비, 실업보험, 연금보험 등과 같은 모든 부담비용들을 100% 삭감해 주게 되며, 이후 6개월 동안은 50%를 삭감해 주게 된다.

다. 26세 미만 고용된 청소년들에 대한 면제 프로그램(Exonération pour le premier, deuxième et troisième salarié)

고용창출을 돕기 위한 정치적 목적으로 1986년 1월에 구성된 이 프로그램은 계약기간을 확정하지 않은 상태에서 노동시장에 들어온 청소년을 고용하는 경우 고용주로 하여금 2년 동안 사회보장비 전액을 면제받게 해주는 정책이었다. 단, 이 경우 고용주가 면제받을 수 있는 조건은 1명의 청소년을 12개월 동안 고용하는 경우 성립한다. 1992년부터는 특정 농촌 지역을 대상으로 두 번째 또는 세 번째 고용 청소년에 대해서 고용주가 1년 동안 사회보장비 전액을 면제받을 수 있도록 확장되었으며, 1994년부터 이 정책의 범위는 환경이 어려운 도시지역으로 넓혀졌다.

② 비시장부문에서의 보조금 프로그램

가. 지역사회공동사업 프로그램(Travaux d'Utilité Collective: TUC)

1984년 12월에 시행되어 1990년까지 지속된 이 프로그램은 직업경험으로의 접근, 직업계획의 성취, 청소년의 사회적 삶으로의 참여 등을 보조하기 위한 목적을 지닌다. 이러한 목적으로 여러 조직들이 구성되는데, 이들 조직들은 연합체, 재단, 지역 단체, 사회보장조직 등과 같은 비영리집단들이며, 이들이 운영하는 건물들도 주로 행정, 과학, 문화, 산업, 상업 등의 용도로 사용되는 공공 건물들이 이용된다.

이 프로그램에서 규정하고 있는 연수활동 기간은 기본적으로 3개월에서 12개월을 초과할 수 없도록 되어있지만, 1987년부터 24개월까지의 연장이 가능하도록 변경되었다. 이 프로그램은 파트타임 노동, 즉 주당 20시간 또는 월별 80시간의 노동으로 구성된다. 연수프로그램에 참가할 수 있는 연령조건은 16세에서 21세의 청소년인데, 1985년부터는 국립직업상담소에 1년이상 등록하고 있는 25세 이하 청소년들에게도 연수가 허용되고 있다. 이들은 직업교육을 받는 연수생으로서의 지위와 사회보호를 받으며, 국가로부터 한 달에 1250프랑을 지급 받고, 신청기관으로부터 보조금으로 500프랑을 추가로 받을 수 있다.

나. 자발적 청소년 프로그램(Jeunes volontaires)

이 프로그램은 직업활동을 하지 않고 또한 어떤 교육도 받지 못한 18에서 21세 사이의 청소년들이 그들 자신과 사회에 대해 유용한 일반적 흥미를 지니고 이를 실행할 수 있도록 하기 위해 1981년 말에 구성되었다. 이들을 담당하는 기관들은 주로 연합체나 지역단체 혹은 공공 영역의 조직들로서 어떠한 영리성도 추구하지 않는다. 이 프로그램에 참여하는 청소년들은 직업교육을 받는 연수생의 지위를 지닌다.

다. 지역사회연대고용 프로그램(Contrats Emploi-Solidarité: CES)

1990년부터 시행된 이 프로그램은 84년부터 시행되어온 “지역사회공

동사업 프로그램(TUC)”을 대체하여 직업을 가지지 않은 청소년들을 사회 활동의 영역으로 재투입할 수 있도록 하기 위해 구성되었다. 이 프로그램은 주로 다양한 사회집단의 불만족스러운 요구들에 대응한 활동들에 집중되어 있으며, 따라서, 청소년들은 주로 지방자치단체, 지역 연합체, 국가 공공 기관 등에서의 활동들에 투입된다. 민간 기관에서의 청소년 고용시 국가는 고용주에게 고용된 한 사람의 사회보장비를 면제해주며, 월급여분의 85%를 보조해준다. 단 우선고용계층의 고용시 월급 여분의 100%가 국가에 의해 지급된다.

이 프로그램으로부터 혜택을 받는 대상은 직업교육을 제대로 받지 못했거나 또는 지속적인 실직 상태 등과 같은 어려움으로 인해 노동활동에 종사하고 있지 못한 25세 이하의 청소년과 이전의 노동활동을 그만 둔 이후 최소 12개월부터 18개월까지 국립직업상담소에 지속적으로 등록하고 있는 26세 이상의 고용요구자들, 특정의 사회보조금(allocation de fin de droits) 수령자들, RMI 수혜자들, 50세 이상의 고용요구자들 등이 포함된다.

계약은 주당 20시간의 파트타임으로 이루어지며, 3개월이 기본 계약 기간이고 이후 두 번까지 재계약 할 수 있다. 단, 3년 이상 실업 상태에 있는 청소년들과 50세 이상의 고용요구자들, 1년 이상 직업활동을 하지 못하고 있는 RMI 수혜자들, 그리고 장애인(1992년 이후) 등으로 구성된 우선고용계층의 노동은 12개월에서 24개월이 최고 계약기간이다.

③ 직업교육·훈련을 포함하는 보조금 프로그램

가. 직업적응계약(Contrat d'Adaptation)

1984년부터 시행되고 있는 이 프로그램의 목적은 각 청소년 별 구체적인 직업을 갖게 하는데 있다. 즉, 이 프로그램은 16세 이상 26세 미만의 모든 청소년들로 하여금 이들이 특정 자격증의 소유 유무와 관계 없이 구체적인 직업에 적용된 구체적인 교육을 학습하고 그래서 가능한한 신속한 기간 내에 하나의 구체적인 직업을 갖도록 하는 것이 목적이다. 이 프로

그램의 특징은 다음과 같다.

첫째, 서면 노동계약: 이 프로그램은 고용주와 청소년에 의해 서면으로 체결되는 일종의 노동계약이다. 이 계약은 6개월에서 12개월로 구성되는 확정기간계약과 6개월에서 12개월을 포함한 일련의 적응기간으로 구성되는 불확정기간계약으로 이루어지는데, 후자는 회사에서 정규직으로 근무하고 있는 청소년들을 대상으로 한다. 이 계약은 파트타임 노동을 포함하지 않는다.

둘째, 교육기간: 교육기간은 최소 200시간으로 구성된다.

셋째, 최소 수당: 수당은 그 직책에 부여된 최소임금(법정 최저임금보다 높은)의 80%이며, 이 금액을 수령하는 경우는 첫째, 계약의 성격이 확정기간인 경우이며, 두 번째, 불확정 기간 계약인 경우에는 적응기간 동안에 한한다. 고용주의 경우 교육에 대한 보조금으로 1시간당 50프랑의 보조금을 받으며, 특히 1993년 7월과 1994년 7월 사이에는 한 건의 계약당 2,000프랑의 일시금이 지급되기도 하였다.

넷째, 교육 후견인: 고용주는 그의 회사에서 근무하는 2년 이상의 직업경험을 가진 유자격증 자 중 희망하는 사람에게 보호자의 책임을 지는 후견인의 자격을 부여한다. 이 때 후견인의 임무는 청소년을 교육시키고 도와주며 안내해주는 데 있다. 후견인은 교육기관, 청소년, 그리고 회사의 다른 동료들 간의 관계를 잘 유지토록 해야하며, 또한 청소년에게 필요한 시간을 할애해야 한다. 다른 계약들(도제계약도 포함함)을 포함해서 후견인이 동시에 맡을 수 있는 청소년의 수는 최대 3명이다.

다섯째, 청소년의 권리와 책임: 이 계약에 있어 청소년은 회사에 고용된 임금노동자이다. 따라서, 계약관계에 있는 청소년은 기업경영과 관계된 모든 법률사항과 규율 등이 이 계약과 관계 없는 회사의 다른 노동자들에게 부여하고 있는 책임관계와 동일하게 법적 적용을 받는다. 또한 이들은 다른 일반 노동자들과 동일한 사회보장의 혜택을 받는다.

여섯째, 계약관계에서 제외되는 고용주들: 국가 기관이나 지방자치단

체 등과 같은 행정적 특성을 지니는 곳, 경비업무, 보육 등과 같은 동산 및 가사노동에 관계된 고용주들은 청소년들과 “직업적응계약”을 체결할 수 없다.

나. 자격인정계약(Contrat de Qualification: CQ)

1984년부터 시행되고 있는 이 프로그램의 목적은 16세 이상 26세 미만의 각 청소년으로 하여금 노동시장에서 노동활동을 하는데 필요하다고 인정되고 있는 자격증을 획득하도록 하는데 있다. 이 프로그램의 혜택 대상자들은 자격증을 소지하고 있지 못하거나 혹은 직업을 획득하는데 있어 부적절한 자격증을 가지고 있는, 직업을 구하고자 하는 16세 이상 26세 미만의 모든 청소년들이다. 이 프로그램의 특징은 다음과 같다.

첫째, “자격인정계약”은 각 청소년으로 하여금 공식적으로 인정된 형태의 자격증을 획득할 수 있도록 하기 위하여 이론적이고 실질적인 일반적 교육을 받게 하기 위한 프로그램이다. 교육에 할애되는 시간은 노동시간에 포함되며, 계약기간은 6개월에서 2년 사이의 확정기간으로 이루어진다. 이 계약 또한 직업적응계약에서와 동일하게 서면으로 이루어지는 노동계약이라고 할 수 있다.

둘째, 교육기간의 지속: 교육기간은 전체 계약 기간의 25% 내에서 지속될 수 있으며, 교육기관과 회사간의 협약에 의해 이루어지게 된다.

셋째, 최소 수당: 계약관계에 있는 청소년은 다음 표에서 볼 수 있는 것과 같이 연령과 계약의 진행과정에 따라 법정 최저임금의 30%에서 75%까지 받게 된다.

<표 IV-17> 자격인정계약에서의 최소수당

	18세 미만	18-21세 미만	21세 이상
첫 해	법정최저임금의 30%	법정최저임금의 50%	법정최저임금 또는 최소일반임금의 65%
둘째 해	법정최저임금의 45%	법정최저임금의 60%	법정최저임금 또는 최소일반임금의 75%

고용주의 경우 시간당 50프랑(1992년 이후에는 60프랑으로 상향조정)의 보조금을 받으며, 1993년 이후에는 채용시 일시불로 5,000프랑에서 7,000프랑까지 지불되었다.

넷째, 교육 후견인: 고용주는 그의 회사에서 근무하는 사람들 중 자격 중 수준과 동의정도에 따라 한 사람의 후견인을 선정한다. 이 때 후견인의 임무는 노동기간 동안 청소년을 교육시키고 도와주며 안내해주는 데 있다. 이를 위해 고용주는 후견인에게 청소년에게 필요한 시간을 할애할 수 있도록 허용해야 한다. 다른 계약들(도제계약도 포함함)을 포함해서 후견인이 동시에 맡을 수 있는 청소년의 수는 최대 3명이다.

다섯째, 청소년의 권리와 책임: 이 계약에 있어 청소년은 회사에 고용된 임금노동자이다. 따라서, 계약관계에 있는 청소년은 기업경영과 관계된 모든 법률사항과 규율 등이 이 계약과 관계없는 회사의 다른 노동자들에게 부여하고 있는 책임관계와 동일하게 법적 적용을 받는다. 또한 이들은 다른 일반 노동자들과 동일한 사회보장의 혜택을 받는다.

여섯째, 계약관계에서 제외되는 고용주들: 국가 기관이나 지방자치단체 등과 같은 행정적 특성을 지니는 곳, 경비업무, 보육 등과 같은 동산 및 가사노동에 관계된 고용주들은 청소년들과 직업적용계약을 체결할 수 없다. 이 계약관계를 맺을 수 있는 회사들은 주립 노동, 고용, 직업교육 사무소 (Directions departementales de travail de l'emploi et de la formation professionnelle: DDTEFP)에 의해 인증되어야 한다.

다. 도제계약(Contrat d'Apprentissage)

“도제계약”은 엄격히 말하자면 “자격인정계약”이나 “직업적응계약”과 동일한 류의 고용정책이라고 할 수 없다. 이 프로그램은 이들 고용정책의 시행 이전부터 존재해 왔으며, 다만 이 정책이 지니는 사회보장금 면제, 보조금지급 등과 같은 측면에서 이들 프로그램들과 동일 선상에서 살펴볼 수 있다.

이 프로그램의 목적은 16세 이상 26세 미만의 의무교육을 받고 있는 청소년들(장애인도 포함)과 15세 이하이지만 학교교육을 모두 수행한 청소년들이 특정 기술을 익히고 전문자격증을 획득하게 하는데 있다. 이 프로그램의 특징은 다음과 같다.

첫째, 이 계약에 관계된 청소년들은 회사에 고용된 피고용자들의 지위를 가진다. 이들은 사내에서 실시되는 실질교육을 받거나, 또는 도제교육센터(Centre de Formation d'Apprentis: CFA)에서 실시하는 이론적이고 일반적인 교육을 받게 되며, 교육 후 전문기관에서 인증하는 전문가 자격증을 획득하게 된다.

둘째, 계약기간은 1년에서 3년(일반적으로는 2년) 사이에서 직업의 종류, 능력의 수준 등에 의해 결정된다. 이 계약 또한 고용주와 도제간의 합의에 의해 서면으로 이루어지는 노동계약이라고 할 수 있다.

셋째, 교육기간의 지속: 교육기간은 기업에 따라 다양하다. 이 기간에는 기업과 도제교육센터에서 교육받은 모든 시간들이 포함된다. 도제교육센터에서 교육받는 경우 자격조건에 따라 청소년은 1년에 최소 400시간에서 최대 1,500시간까지의 교육을 받게 된다.

넷째, 최소 수당: 계약관계에 있는 청소년은 다음 표에서 볼 수 있는 것과 같이 연령과 계약의 진행과정에 따라 법정 최저임금의 25%에서 78%까지 받게 된다.

<표 IV-18> 도제계약에서의 최소수당

	18세 미만	18세-21세 미만	21세 이상
첫 해	25%	41%	53%
두 번째 해	37%	49%	61%
세 번째 해	53%	65%	78%

고용주의 경우 시간당 50프랑(1992년 이후에는 60프랑으로 상향조정)의 보조금을 받으며, 1993년 이후에는 채용시 일시불로 5,000프랑에서 7,000프랑까지 지불 받는다.

다섯째, 교육에 있어서의 도제책임자: 도제책임자는 도제교육센터와 관계를 지속하면서 도제수업을 받는 청소년이 준비하고 있는 전문가자격증을 획득할 수 있도록 도움을 준다. 이 때 도제책임자는 고용주가 될 수도 있으며, 회사의 다른 피고용자가 될 수도 있는데, 어느 경우이든 도제책임자는 성인이어야 하며 도덕적으로 보장되어 있어야 하고 일정 수준 이상의 자격과 직업경험을 가지고 있어야 한다.

여섯째, 고용주의 경제적 이익: 특정 조건하에서 고용주는 국가로부터 도제 한 명당 도제의 연령에 따라 6,000프랑에서 12,000프랑까지 보조를 받게되며, 사회보험, 산재보험, 가족수당 등과 같은 사회보장비용의 일부를 면제받게 된다. 단, 11명 이하의 사업장에 대해서는 모든 사회분담금과 세제의 혜택을 받게 된다. 특히, 1993년 이후에는 도제 한 명당 일정 비율의 세금유자를 받게 되는데, 50명 이상의 사업장은 7,000프랑, 기타의 사업장에서는 5,000프랑씩의 혜택을 받게 된다.

일곱째, 계약관계에 포함되는 기업의 종류: 수공업, 상업, 산업, 또는 공공부분, 비영리부분 등 모든 영역에서 활동하고 있는 기업 또는 조직들이 모두 포함된다.

라. 직업생활 초기연수 프로그램(Stages d'Initiation á la Vie Professionnelle)

이 프로그램은 16세에서 25세 사이의 직업 경험이 없는 청소년들로 하여금 직업생활로 지향할 수 있도록 도와주기 위한 목적으로 구성되었다. 이 프로그램은 국가 기관, 지방자치단체 등과 같은 행정적 특성의 조직, 공공기관, 경비업무, 보육관계기관, 노동법 관계 전과기록이 있는 고용주 등을 제외한 모든 사업장에서 이용할 수 있다. 이 연수 프로그램은 연수생을 필요로 하는 고용주가 국립직업소개소에 3개월에서 6개월 사이의 연수 프로그램을 제시하고, 이에 희망하는 청소년들이 요청함으로써 이루어진다. 연수에 대한 수당은 연수생의 연령에 따라 법정 최저임금의 26%에서 36% 사이에서 결정된다.

(2) 1994년 이후

앞서 살펴보았듯이 1994년 이후 프랑스 사회는 높은 실업률로 인하여 사회적 어려움에 처하게 되었고, 이 중 청소년 실업의 문제는 잠재적 폭발 가능성과 실업률 중 차지하는 높은 비중으로 인하여 커다란 사회적 이슈로 부각하게 되었다. 따라서 사회 각 부분과 연계된 보다 다양한 정책들이 구성되어지게 되었다. 94년 이전에 시행되었던 프로그램들 중 94년 이후에도 지속적으로 실행되고 있는 프로그램들인 “지역사회연대고용 프로그램”, “도제계약”, “자격인정계약”, “직업적응계약”, “직업생활 초기연수 프로그램”, “26세 미만 고용된 청소년들에 대한 면제 프로그램” 이외에도 이 시기에는 보다 구체적이고 효율적인 청소년고용 정책들이 다양하게 구성되고 있다. 94년 이후 새롭게 실행되고 있는 프로그램들을 살펴보면 다음과 같다.

① 노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램

가. 청소년고용보조 프로그램(Aide au Premier Emploi des Jeunes: APEJ)

1994년에 구성된 이 프로그램은 실업수당을 받을 수 있는 직업을 가져본 경험이 없는 16세에서 25세 사이의 청소년을 대상으로 최소 18개월의 계약기간동안 첫 9개월을 국가가 매월 1,000프랑씩 고용주에게 보조금을 지불해주는 프로그램이다. 이 프로그램의 혜택을 받을 수 있는 고용주는 이전 6개월 동안 경제적 부도 사실이 없어야 한다.

나. 여름노동(Job d'été) 프로그램

여름노동 프로그램은 바캉스 기간 동안 단순한 노동을 희망하는 14세에서 16세 사이의 모든 청소년들과 방학중에 있는 16세 이상의 모든 청소년들을 대상으로 직업 경험을 체험하게 하고 경제적 도움을 주기 위해 구성되었다. 이 프로그램의 특징은 다음과 같다.

첫째, 단일 바캉스의 전체 기간이 최소 14일을 넘어야 하며, 이 경우 계약기간은 바캉스 기간의 1/2이 초과되어서는 안된다.

둘째, 노동계약은 확정기간을 지니며, 노동을 하기 전 수습기간을 두게 된다. 또한 노동이 시작되기 전 청소년은 가까운 곳의 병원을 방문하여 진행될 노동에 대해 육체적으로 문제가 없다는 진단을 받아야 한다.

셋째, 노동 조건: 청소년들은 사업장에서 일하는 다른 노동자들과 동등한 의무와 권리를 지닌다. 18세 미만의 모든 청소년들은 어떤 경우에도 노동시간, 금지된 노동 등과 같은 특정의 사항으로부터 보호를 받게 된다.

넷째, 최소 수당: 노동에 대한 청소년들의 수당은 법정 최저임금의 수준 또는 작업장에서의 최저 임금에 기인하여 그 수준에서 지급된다.

다섯째, 노동계약의 종결시 청소년은 수령된 전체 수당의 10%에 해당하는 보조수당을 받게 된다.

여섯째, 청소년들의 여름노동을 희망하는 사업자는 노동이 시작되기 15일 전에 지방 노동사무소에 허가 요청서를 제출해야 하며, 이 때 기재해야 할 사항은 계약 기간, 노동의 본질과 조건, 노동시간, 수당, 청소년의 동의 등이다.

② 비시장부문에서의 보조금 프로그램

가. 청소년고용프로그램(Emplois Jeunes)

1998년에 구성된 이 프로그램은 18세에서 26세 미만의 청소년들 중 직업활동이 없는 경우, 또는 26세에서 30세 사이의 청소년 중 실업수당의 조건(8개월 기간 중 4개월 이상의 노동)을 갖추지 못한 사람들과 이 연령층의 장애인들을 대상으로 비시장분야에서 지속적으로 활동할 수 있도록 하여 고용문제를 해결하기 위한 목적을 지닌다. 이 프로그램의 특징은 다음과 같다.

첫째, “청소년고용프로그램”은 청소년으로 하여금 사회의 공익분야, 또는 사회적으로 새롭게 요구되거나 아주 발전되지 못한 분야에서 활동할 수 있도록 해준다. 예를 들면, 교육, 스포츠, 가족, 건강, 사회연대성, 주거 문제, 지역문제, 교통, 문화, 법률, 치안, 환경, 관광 등과 같이 거의 모든 일상적 영역들이 여기에 포함된다. 이 프로그램은 따라서 이미 기존에 성립되어 있는 직업활동과는 관계를 가지지 않는다.

둘째, 노동계약: “청소년고용프로그램”에서의 계약은 노동법의 영향을 받는 노동계약이다. 또한 이 계약은 노동의 본질은 파트타임이지만 정식 노동으로 규정된다. 계약은 확정기간 계약과 불확정기간 계약으로 구분되는데, 계약기간의 조건에 따라 그 내용에 차이가 발생한다. 불확정기간으로 계약이 이루어지는 경우, 이 계약은 일반노동계약의 적용을 받게 된다. 그러나 확정기간으로 이루어지게 되면 계약기간이 기본적으로 5년이 되며, 확정기간계약으로서 고용주와 청소년 모두 일정의 의무사항을 가지게 된다. 첫 번째, 고용주는 수습기간과 한 달간의 갱신기간을 의무적으로 보장해 주어야 한다. 두 번째, 계약은 1년에 한 번 파기될 수 있다. 이 때, 청소년은 고용주에게 2주전에 서면으로 통보해주어야 하며, 고용주는 해고의 이유에 대해 청소년에게 사전에 통보해야 하고 그의 의견을 들어야 한다. 해고의 경우 고용주는 지난 18개월 동안의 급여 총액의 6%에 해당하는 금액을 보조수당으로 지급하여야 한다. 만약, 청소년에게 다른 직종에서 고용희망이 표시

되어 오면 계약은 고용주의 동의하에 파기되는데, 이는 청소년이 다른 직종으로 옮겨 일정의 수습기간을 갖도록 하기 위해서이다.

셋째, 임금수당은 일반직 종사자의 수준과 동등하며 최소수당은 법정 최저임금 수준과 동일하다. 이를 위해 국가는 고용주에게 청소년 한 명당 일년에 95,010프랑의 보조금을 지불한다.

넷째, 고용된 청소년의 특성: 고용된 청소년들 중 약 80%는 이전에 국립직업소개소에 등록된 경험이 있는 사람들 이었으며, 20%는 장기실업인구, 8%는 RMI의 수혜 대상자들 이었다. 연령층으로 볼 때 26세 이상의 청소년들이 점차 증가되고 있는 것이 특징이다. 오늘날 약 20%에 해당한다.

다섯째, 시행 결과: 1999년 6월 31일 자료에 의하면 이 프로그램의 실시로 인하여 실업률 감소 효과가 발생했으며, 특히 청소년의 경우 그 기대효과는 보다 큰 것으로 나타났다. 이 프로그램 실시 이후 창출된 일자리 수는 총 200,645건이며, 이 중 고용이 이루어진 경우는 총 178,050건이다. 이를 직업범주별로 구분해보면 다음과 같다.

<표 IV-19> 직업범주별 고용창출 결과

(단위 : 건)

창출직업	창출된 일자리 수	고용직업	고용된 일자리 수
지역집단/연합체	109,095	지역집단/연합체	97,650
국립교육기관	75,000	국립교육기관	68,000
국립경찰	16,550	국립경찰	12,400
총계	200,645	총계	178,050

이와 같이 98년에 시행된 이후 20개월 동안 교육기관에서는 총 16,000건의 고용계획이 수립되었고, 국립경찰에서는 48개의 지방에서 계획이 수립되는 등 고용계획 구성에 활기를 보여왔으며, 그 결과 총 50,000건의 실질적인 고용계획이 확립되었다. 이에 대한 청소년들의 반응도 매우

긍정적이었다. 1998년에 프랑스 여론 및 시청 조사 기관인 SOFRES에 의해 실시된 조사에 의하면, 조사대상 청소년의 90-95%가 그들의 고용이 사회에 도움이 되는 일들이라고 응답했으며, 그들의 노동이 이전에 존재하지 않았던 새로운 일이라고 응답한 청소년들도 90%에 이르렀다. 이들이 흥미롭게 응답한 서비스의 종류와 그에 따른 비율은 다음과 같다.

<표 IV-20> 흥미로운 고용프로그램 영역

사회적 결합 및 연대성의 강화	환경	문화	스포츠	주거 및 지역문제	방과후 활동, 여가활동	관광
17%	14.4%	10.9%	11%	8.6%	8.8%	4.1%

③ 직업교육·훈련을 포함하는 보조금 프로그램

가. 고용접근진로 프로그램(TRAjet d'ACcès à l'Emploi: TRACE)

이 프로그램은 1998년에 시행되었으며, 16세에서 26세 미만의 청소년들 중 직업활동을 함에 있어 어떠한 자격증도 취득하지 않은 상태로 졸업한 경우와 사회적, 가정적, 개인적 장애를 수반하고 있는 경우의 두 경우에서처럼 열악한 상황에 처한 사람들에게 교육을 통해 직업활동을 할 수 있도록 그 가능성을 부여하기 위해 구성되었다.

이 프로그램의 특징은 다음과 같다.

첫째, 개별 청소년으로 하여금 고용에 접근하도록 하기 위하여 열악한 상황에 대한 진단부터 각종 고용프로그램에 대한 안내와 교육 등에 이르기까지 모든 서비스를 개별화시켜서 진행한다.

둘째, 이러한 개별화 및 개성화 작업의 기간은 최대 18개월이며 연장도 가능하다.

셋째, 경제적으로 긴급히 도움이 필요한 경우, 보다 적극적인 사회적 적응이 요구되는 경우, 주거문제의 해결이 필요한 경우 등에는 청소년재

단(Fonds d'aide aux jeunes: FAJ)의 개입이 이루어지기도 한다.

넷째, 이 프로그램의 진행과정에 있는 경우 청소년의 사회보장은 자동적으로 보장된다.

나. 진로계약(Contrat d'orientation)

이 프로그램은 청소년들의 첫 번째 직업경험을 성취할 수 있도록 하며, 앞으로의 직업활동을 보장할 수 있도록 하기 위한 목적을 가진다. 이 프로그램의 대상은 16세에서 22세 미만의 중고등교육과정 비이수자와 전문자격증을 획득하지 못하였거나 또는 대학 1년과정을 이수하기 전에 학업을 포기한 25세 미만의 청소년의 두 가지 범주로 나누어 살펴볼 수 있다.

이 프로그램의 특징은 다음과 같다.

첫째, 이 프로그램은 재등록이 불가능한 확정기간 계약으로서 16세에서 22세 미만의 청소년들은 최대 9개월까지, 그리고 25세 미만의 청소년들에게는 최대 6개월까지 계약이 이루어진다.

둘째, 고용주는 청소년들로 하여금 직업교육이나 진로교육, 활동 등에 참여할 수 있도록 해야 하는데, 22세 미만은 계약된 전체 기간의 25%까지, 25세 미만은 20%까지 사용할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 최소 수당: 최소 수당은 연령에 따라 결정되며 다음과 같다.

<표 IV-21> 진로계약의 최소 수당

16-17세	18-20세	21세 이상
법정최저임금의 30%	법정최저임금의 50%	법정최저임금의 65%

넷째, 교육 후견인: 고용주는 그의 회사에서 근무하는 사람들 중 2년 이상의 직업경험을 가지고 있고 적절한 자격증을 지닌 지원자들 중 한 사람의 후견인을 선정한다. 이 때 후견인의 임무는 노동기간 동안 청소년을

교육시키고 도와주며 안내해주는 데 있다. 이를 위해 고용주는 후견인에게 청소년에게 필요한 시간을 할애할 수 있도록 허용해야 한다. 다른 계약들(도제계약도 포함함)을 포함해서 후견인이 동시에 맡을 수 있는 청소년의 수는 최대 3명이다.

다섯째, 청소년의 권리와 책임: 이 계약에 있어 청소년은 회사에 고용된 임금노동자이다. 따라서, 계약관계에 있는 청소년은 기업경영과 관계된 모든 법률사항과 규율 등이 이 계약과 관계 없는 회사의 다른 노동자들에게 부여하고 있는 책임관계와 동일하게 법적 적용을 받는다. 또한 이들은 다른 일반 노동자들과 동일한 사회보장의 혜택을 받는다.

4) 한국의 청소년 고용프로그램에의 시사점

프랑스의 청소년고용 프로그램의 발전은 청소년 실업문제가 단순히 경제적 문제에만 원인이 있다라고 하는 기존의 인식 틀로부터 벗어나 사회구조적인 문제에서 해결의 실마리를 찾아야 한다고 하는 인식의 전환이 확고해지면서부터 가속도를 내기 시작하였다. 70년대부터 시작된 이러한 노력은 80년대를 거치면서 보다 정교해졌으며, 90년대 중반 이후 장기적인 고실업난에도 불구하고 프랑스의 청소년실업 문제는 보다 본격적인 해결의 장으로 접어들고 있다. 지금까지 살펴본 바와 같이 프랑스 사회는 20년이 넘는 짧은 기간 동안 지속적인 관심을 기울이며 이 문제의 해결에 사회적 공동체로서의 노력을 쏟아왔던 것이다.

그렇다면 한국사회는 어떠한가? 많은 정책적 노력이 경주되어왔다고 할 수 있지만, 결국 문제는 단기적 관점에서 파악되어진다. 단편적이며, 단기적이고, 생산지향적 경제주의는 국내외 경제상황의 변화에 따라 고용율이 증가되고 다시 감소되는 악순환만을 거듭하게 된다. 프랑스 사회가 지향해온 청소년고용 프로그램들의 시사점은 바로 이 부분에 있다. 장기적이고 종합적이며 비판적 성찰에 기반한 정책대안들의 구성은 오늘날 프

랑스의 고실업 상황 속에서도 청소년들에게 미래의 희망을 부여할 수 있는 긍정적인 모습으로 제시되고 있는 것이다.

지금까지 살펴 본 프랑스의 다양한 고용정책들로부터 산출하여 한국 사회가 심각하게 고려해 보아야 할 몇 가지 기본적인 문제의식들을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 청소년고용정책이 통합적이어야 한다. 시장부문과 비시장부문, 교육과 보조금, 정부와 지방자치단체, 정부와 개인, 영리부문과 비영리부문 등과 같이 서로 상반되는 영역들간의 통합과 연계는 다양한 의식구조를 지니고 있는 오늘날 한국 청소년들의 지위특성에 정확히 부합된다고 할 수 있으며, 나아가 단편적이고 가시적이며 비효율적인 한국의 청소년 고용 정책들에게 보다 높은 효율성을 지닐 수 있도록 긍정적인 가능성을 높일 수 있을 것이다. 프랑스의 고용 정책들로부터 볼 수 있었던 바와 같이 모든 정책들은 상호 밀접한 연계성에 의해 통합되어 있을 때 최대의 효율성을 산출할 수 있기 때문이다.

둘째, 청소년고용정책이 장기적이어야 한다. 하나의 정책을 구성함에 있어 그 때 그 때의 정치적이고 사회적인 변화의 특성에 민첩하게 대응하는 것도 중요한 일이라고 할 수 있다. 그러나, 이 경우에도 새로운 상황에 대한 적용은 그 사회가 지나온 과거의 경험을 토대로 과거와의 연속성 속에서 이루어져야 한다. 역사성이 결여된 정책의 수립은 단기적인 효과만을 얻을 뿐이기 때문이다. 사상누각이라고 하는 말처럼 일련의 지켜져야 할 순서와 토대가 무시된 정책은 미래에 대한 짧은 예측력으로 인해 또 다시 수정되어져야만 하는 반복적인 문제를 지니게 된다. 과거와 현재 그리고 미래를 통합하는 장기적 안목의 포용성은 청소년고용프로그램들간의 단절을 막아주고 따라서, 보다 효과적이고 현실적인 고용프로그램들의 산출을 가능하게 한다. 20년 이상 하나의 연속선 위에서 구성되고 시행되어온 프랑스의 고용프로그램들은 이와 같은 장기적 안목의 대표적인 예라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 청소년고용정책의 원칙론적, 혹은 본질론적 태도이다. 교육의

본질은 영양분을 공급하는데 있다. 즉, 한 사회에 있어서 교육이 지니고 있는 이상적인 목적은 미래의 가능성을 지니고 있는 청소년들에게 다양하고 전문적인 직업교육기회를 부여함으로써 그들에게 근본적인 삶의 에너지를 제공하는데 있는 것이다. 이런 측면에서 볼 때 빵의 제공보다는 빵 굽는 기술교육의 제공은 고용문제 해결에 있어 평등하고 본질적인 출발점이자 중착점이라 할 수 있다. 표피적인 문제에만 국한되지 않고 문제가 되는 현상의 본질을 볼 줄 아는 깊이 있는 정책적 안목이 필요한데, 특히 오늘날 한국의 급변하는 상황에 있어 이와 같은 정책적 태도의 고수는 앞서 살펴본 정책의 종합성 및 장기성과 더불어 절실하게 요구되는 사회적 요인이라고 할 수 있다.

그렇다면, 이상과 같은 문제의식의 본질들로부터 한국사회가 구체적으로 고려해볼 수 있는 정책적 대안 프로그램들은 어떠한 방향, 어떠한 모습으로 구성될 수 있는가? 지금까지 살펴본 프랑스의 고용프로그램들을 참고할 때 우리는 다음과 같은 몇 가지 대안들을 생각해볼 수 있을 것이다.

첫째, 노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램들로부터 살펴볼 수 있는 대안으로서, 청소년들을 고용하는 사업주들에게 일정률의 세금감면 혜택을 부여하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 이 방안은 현재 음성화되어 있는 청소년들의 일부 노동시장을 현실적으로 양성화하여 그들의 열악한 노동상황을 개선해줄 수 있다는 장점이 있으며, 장기적인 측면에서 국가와 각 사업주간의 명확한 관계로 제도화될 경우 일자리를 희망하는 많은 청소년들의 고용욕구를 보다 합리적으로 개선할 수 있을 것이라는 긍정적인 가능성을 지니고 있다.

둘째, 청소년들을 시간제 또는 계약제로 고용하고 있는 사업주에게 고용비의 일정부분을 국가가 보조 지불하는 대안을 살펴볼 수 있다. 이 방안은 현재 인턴 사원제의 형태로 부분 시행되고 있기는 하지만, 혜택 연령을 보다 하향조정하고 또한 이들의 노동조건을 현실적으로 개선할 필요가 있다는 측면에서 이 대안의 현실적인 실효성을 예측할 수 있다.

셋째, “여름노동 프로그램”으로부터 고려해볼 수 있는 부분으로서, 두 차례에 걸친 방학기간 동안 각 사업주들로부터 자발적인 신청을 접수하여 이들 일자리를 희망하는 청소년들에게 제공해주는 방법이다. 이 경우 청소년을 고용한 사업주에게는 적정 세금을 감면해주는 혜택을 부여하게 된다. 이 대안은 현재 통합 및 시행되고 있지 못한 청소년 고용 정보 센터의 설립과 연계시킨다면 보다 커다란 효과를 얻을 수 있을 것이다.

넷째, 사회의 각 공익분야에서 청소년들을 고용하는 방안이다. 예를 들면, 프랑스에서 실시하고 있는 것처럼 초중고교 각 학교에 대학 및 대학원생들로 구성된 적정 수의 안전요원과 방과 후 지도교사를 배치하는 방안, 각 지방자치단체의 업무 보조원으로 이들을 고용하는 방안 등이 논의될 수 있는데, 특히 전자의 경우 학교별 2명의 안전요원만을 고용한다고 하여도 현재 청소년 고용문제는 상당부분 해소될 전망이 크다.

다섯째, 노동교육 후견인 제도의 시행을 들 수 있다. 이는 시간 및 계약제 청소년 노동자들을 대상으로 보다 안정적인 고용을 이룰 수 있도록 하기 위하여 해당 업무에 대해 현직 관리자들이 후견인으로서의 교육을 담당하는 제도이다. 그 비용은 국가가 부담하며, 후견인에게도 인사상 적정한 인센티브를 부여하게 된다.

여섯째, 궁극적으로 청소년부를 구성하는 방안이 고려될 수 있다. 오늘날의 청소년 지위는 과거와는 상이한 방향으로 진행되고 있다. 심지어 서구의 일부 국가에서는 청소년들의 정치적 세력화라고 하는 진보적 분위기에까지 이르고 있기도 하다. 한국사회 또한 이와 같은 급진적인 사회분위기에 보다 민첩히 적응하기 위해서라도 청소년들만을 담당하는 독자적인 부처를 구성하는 것이 단기적, 장기적인 측면에서 볼 때 시급한 문제라고 할 수 있다.

참고문헌

- 김경준(1999). 선진국의 청소년 노동시장의 변화와 고용정책의 방향, 한국
청소년연구, 제10권 제1호, pp. 205-233.
- 프랑스 노동부 인터넷홈페이지 보고서
<http://www.travail.gouv.fr>.(검색일 : 1999. 10. 15).
- Ameline, N.(1994). *Education, formation, jeunesse: Une priorité pour l'Europe*, Assemblée nationale.
- Bouygard, F., et. al.(1997). *La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*, Paris, La Documentation Française.
- Gouteyron, A., Bernadaux, J., Camoin, J. P.(1996). *S'orienter pour mieux réussir*, Sénat.
- Moreau, R., et. al.(1996). *Les jeunes et l'emploi: recherches pluridisciplinaires*, Paris, Ministère du travail et des affaires sociales, La Documentation Française.
- Rose, J., et. al.(1987). *La transition professionnelle: les jeunes de 16 à 18 ans*, Paris, L'Harmattan.

5. 독일의 청소년 실업 및 고용 프로그램²⁵⁾

1) 청소년 실업 및 고용현황

(1) 청소년 직업교육훈련시장과 노동시장의 추이

직업교육훈련시장과 노동시장은 상호적 관계에 있다. 즉, 직업교육훈련시장의 변화는 직접 노동시장의 발전 추이와 관련되어 있다. 통독 이후 실업률의 증가와 경제성장의 둔화는 기업들에게 직업훈련에 대한 관심을 적게 하는 가장 큰 요인이 되고 있다. 청소년과 관련된 직업교육훈련시장과 노동시장을 이해하기 위해서는 우선 독일의 직업교육훈련 체계를 간략하게 설명하는 것이 필요하다. 우리의 산업인력양성 기반인 교육체계가 지나치게 인문 편중으로 대학진학 위주의 교육제도로 움직이고 있는 반면에, 독일은 직업교육훈련 중심의 체계를 가지고 있다.

독일 직업교육훈련의 가장 핵심은 이원화제도(Dualsystem)이다. 이원화제도는 직업교육을 담당하는 직업학교(Berufsschule)와 직업훈련을 담당하는 산업체(Betrieb)가 주체가 된다. 직업학교의 학습장소는 교실수업과 작업실 및 실험실이며, 사업체는 일터와 교수작업실 및 실험실, 사업내 수업 등으로 이루어진다. 이원화제도는 철저한 산학협동을 바탕으로 하여 산업체는 직업훈련과 관련된 현장경험중심의 영역을 담당하며, 이에 반해 직업학교들은 전공과 관련한 이론학습에 무게를 두고 있다. 이원화 직업교육훈련제도의 목적은 고등학교 단계의 직업교육훈련을 통하여 공업, 수공업, 농업, 상업, 어업 등 모든 산업분야에서 필요로 하는 산업현장 중심의 기능인력을 양성하는 데 있으며, 직업교육훈련 대상자는 중등 1단계 과정을 이수한 학생으로 인문계 고등학교 및 타 교육기관에 다니고 있지 않은 모든 청소년이 의무적으로 직업교육의 대상자가 된다. 이원화제도로

25) 이 부분은 김기홍박사(한국직업능력개발원 책임연구원)가 집필하였음.

의 입문에는 특정한 졸업장을 요구하지는 않는다. 산업체에서 직업훈련을 운영하는 사람이 직업훈련의 내용이나 직업훈련에 관련된 조직을 독자적으로 결정하며, 직업학교는 동반자나 보완적 기능과 역할을 수행한다. 한 주에 하루 혹은 이틀간 이루어지는 직업학교에서의 수업목적은 산업체에서 행하는 직업훈련과 관련된 전공이론에 대한 지식을 가르치거나 보완하며, 또한 일반교양과목을 심화시키는 것이다. 이 경우에도 전공수업에 중점을 둔다(김기홍, 1999).

1997/98년 현재 대략 250만 명(같은 나이에 있는 청소년의 70%에 해당)의 청소년들이 직업교육훈련을 받고 있다. 이 중 170만 명이 직업학교에, 366,600명이 직업전문학교에, 그리고 122,000명이 건강과 위생에 관련된 학교에 다니고 있다. 또한 이들 중에 88%의 청소년이 이원화제도와 정시제 직업학교(Teilzeitberufsschule)에서 직업과 관련된 자격을 취득하며, 7% 정도가 전일제 직업학교(Berufliche Vollzeitschule)에 진학하고, 나머지 5%정도는 대개 학습부진이나 장애자들로써 사업내 직업훈련을 받기 보다는 이들을 위한 특별한 정시제 학교에서 직업훈련을 받는다. 구체적으로 보면, 중등교육 1단계 이후 50% 정도, 그리고 중등교육 2단계에서 아비투어(Abitur)를 받은 20~25%의 청소년들이 현재 대략 386개의 국가가 인정한 직업훈련을 받고 있다.

사실 구서독에서 1984년도 이원화제도에서 직업교육훈련을 받은 청소년의 수요가 764,000명으로 최고조에 이르렀으나 통독 바로 이후 해인 1991년에는 539,466명으로 감소하였다. 그 후 1994년에는 <표IV-22>에서 보듯 대략 467,666명으로 감소하였다. 이와 유사하게 직업훈련의 공급도 비슷하게 감소 추세를 나타내고 있다. 이러한 직업훈련에 대한 수요의 감소추세 현상은 한편으로 직업훈련 공급시장의 부담을 덜어준다고 볼 수 있으나, 다른 한편으로는 다음과 같은 문제와 결부되어 있다.

<표 IV-22> 직업훈련시장의 공급과 수요

(단위 : 명, %)

연도	이원화제도에서 직업훈련의 공급과 수요					
	직업훈련 계약 체결자	잔여직업 훈련자리	미계약 체결자	직업훈련 공급	직업훈련 수요	공급과 수요의 상관관계
통독 이후						
1992	595,215	126,610	12,975	721,825	608,190	118.7
1993	570,120	85,737	17,795	655,857	587,879	111.6
1994	568,082	54,152	18,970	622,234	587,052	106.0
1995	572,774	44,214	24,962	616,988	559,531	103.2
1996	574,327	34,947	38,458	609,289	612,800	99.4
1997	587,517	25,864	47,421	613,381	634,938	96.6
1998	612,771	23,404	35,675	636,175	648,446	98.2
구서독						
1994	450,210	52,767	17,456	502,977	467,666	107.6
1995	450,128	43,231	19,396	493,359	469,524	105.1
1996	449,314	33,866	24,637	483,951	473,951	101.9
1997	461,828	25,217	32,190	487,045	494,018	98.6
1998	483,567	22,873	23,359	506,449	506,935	99.9
구동독						
1994	117,872	1,385	1,514	119,257	119,386	99.9
1995	122,646	983	5,566	123,629	128,212	96.4
1996	125,028	1,081	13,821	126,109	138,849	90.8
1997	125,689	647	15,231	126,336	140,920	89.7
1998	129,195	531	12,316	129,726	141,511	91.7

*자료: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
(1999), Berufsbildungsbericht(1999).

첫째, 구조적인 요인으로써 고학력화 현상이다. 1980년에는 같은 나이의 청소년 집단에서 모든 졸업생 가운데 44%가 고등학교까지의 의무교육만을 이수했고, 단지 19%가 대학을 졸업하였다. 그러나 '90년대 중반에는 이 두 집단의 비율은 33%와 31%로 거의 비슷한 수치를 나타내고 있다.

이러한 변화는 직업훈련에 대한 수요의 감소를 의미한다. 둘째, 청소년들이 이원화제도에서 직업훈련에 대한 관심이 줄어가고 있다. 즉, 이원화제도 안에서 직업훈련을 마치고 직업을 선택하는 것이 대학 졸업을 하고 직업을 가지는 것보다 승진과 자기개발의 기회가 적다고 생각하고 있기 때문이다. 다른 한편으로 기업들이 직업훈련에 들어가는 많은 비용이나 직종에 적합한 지원자의 감소, 노동시장에서 전문인력을 쉽게 구할 수 있다는 등의 이유에서 직업훈련에 부담을 느끼고 있다(W.D. Greinert, 1993).

이원화제도에 대한 이러한 위기의식에도 불구하고 '96년의 경우 전체 574,327명의 직업훈련생이 새로이 직업훈련을 할 수 있는 계약을 체결하여 1995년보다 대략 1,600여명이, 즉 0.3%가 계약을 더 체결하였다. 1992년 통독 이후 구서독에서의 직업훈련은 공급에 비하여 수요가 없는 추세이며, 현재는 두 지역에서 합한 직업훈련의 수요는 1970년대 말의 구서독의 상황과 비슷하다. 최근 들어 구동독 지역에서의 산업체 내외의 직업훈련을 위한 자리가 증가하고 있는 상황이다. 구서독에서는 1992년까지는 작은 비율이지만 직업훈련공급이 직업훈련수요보다 많았으나, 그 이후로 직업훈련의 공급과 수요는 점차적으로 균형을 이루고 있다. 1992년 이후 직업훈련의 추세가 시작된 구동독에서는 꾸준히 직업훈련을 위한 공급보다 수요가 늘어가고 있는 추세이다. 그래서 1998년만 해도 12,316개의 직업훈련을 위한 자리가 부족하였다(Berufsbildungsbericht 1999). 현재 구서독에서의 경우 1998년에 새로이 산업체 직업훈련을 위한 계약을 한 청소년의 수가 증가하고 있다. 이와 달리 1998년 구동독 지역에서의 산업체 직업훈련은 충분한 공공의 재정적인 지원에 따라 직업훈련시장의 상황이 1997년에 비해 약간은 개선되고 있다. 특히 1996년도 구동독 지역에서는 직업훈련을 장려하기 위한 프로그램을 개발하여 1996/97년도에 14,300명이 부가적으로 직업훈련의 계약을 체결하였고, 이 프로그램을 실시하기 위해 연방정부는 1억9천만 마르크(개인당 13,250마르크)의 재정적인 투자를 하였다. 또한 근로촉진법(Arbeitsförderungsrecht) 제40조 C의 2항에

의거 소외계층의 직업훈련을 활성화하기 위해 1996년도에 11,546개의 직업훈련을 위한 자리를 마련하였다. 이는 전년도 10,349개에 비하여 1,200개가 증가한 것이다. 이들 계층이 새로 체결한 직업훈련계약의 비율을 보면, 1995년에는 8.4%이나 1996년도는 9.2%에 해당한다. 그러나 실제 직업훈련의 수요와 공급이 균형을 이루지 못하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 1998년 10월 현재 직업훈련을 위한 계약을 체결하지 못한 지원자가 35,000명이나 각 지역 노동청에 신고되었는데, 그 중에 구서독에서 24,500명, 그리고 구동독에서 10,500명이었다(1997년 10월에는 전체 43,500명으로 구서독에서 31,000명과 구동독에서 12,500명이었음). 그리고 구서독에 있는 144개의 지방노동청 중에서 68개 노동청에서 직업훈련을 위한 계약을 체결하지 못한 수가 전년도보다 증가하였으며, 또한 구동독에 소재한 모든 37개의 지방노동청에서 직업훈련을 위한 자리를 채우지 못했다.

청소년들의 직업훈련시장에서 노동시장으로의 전이를 보면, 전반적인 고학력화에 따라 이원화제도에서 직업훈련을 마친 후 직업을 얻기가 점점 어려워져 가는 상태이다. 직업훈련을 마친 후 직장을 구하지 못한 사람이 1991년의 경우 98,100명이 그리고 1995년에는 165,900명이 신고되었다. 물론 각 지역 노동청들은 직업훈련을 마친 사람의 범주에 직업훈련 중도포기자, 시험낙방생, 이원화제도 안에서 교육을 받고 있는 자(교사시보, 교사지원자 등)를 포함하고 있어 통계상의 정확도는 떨어지고 있는 것이 사실이다(K. Schober, 1995). 1996년의 경우 178,700명이 산업체에서 직업훈련을 마친 후 실업상태에 있었으며, 이들 가운데 145,000명이 성공적으로 직업훈련을 마친 청소년들이었다. 또한 1998년에는 직업훈련을 성공적으로 이수한 120,000명의 청소년이 곧 바로 실업상태에 놓여 있다(K. Schöngen & H. Tuschke, 1999).

독일의 경우 연방고용공단 산하 연구기관인 노동직업연구소(Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung)에 의해 1993년 이래 직업훈련 졸업생의 노동시장 전이에 관한 조사²⁶⁾를 하였다. 1997년의 직업훈련을 종

료 후 노동시장으로의 전이를 보면 <표IV-23>과 같다. 구서독의 경우 총 449,127명의 직업훈련생이 직업훈련을 성공적으로 마쳤고, 이들 가운데 54.2%가 직업훈련을 한 산업체에서 일자리를 구했다고 보고되었다. 개별 직업분야에서 보면 광업·에너지·수자원 분야는 84.2%를 수용하였고, 은행·보험업은 80.5%, 투자재 관련 산업체가 69.9% 등이며, 학원·출판 관련 산업체는 23.3%만이 자체 직업훈련생에게 일자리를 부여했다. 구동독의 경우 총 101,053명이 직업훈련을 성공적으로 마쳤고 49%가 자체 직업훈련생을 수용하였다. 구체적으로 은행·보험업에서 81.2%, 천연자원가공 관련 산업체는 69.2%를 수용하였으며, 이에 반해 학원·출판 관련 산업체는 5.0%만을 수용하였다. 이를 사업체 크기에서 보면, 소규모 사업체(9인 이하)의 45.5%에서 대규모 사업체(500인 이상)의 63.5%로 사업체의 규모가 클수록 자체 직업훈련생의 수용률이 높다. 이에 반해 구동독에서는 중소규모 사업체(10인 이상~50인 이하)와 대규모 사업체(500인 이상)는 대략 55%이며, 50인 이상~500인 이하 산업체의 수용률은 40.8%로 과반수에 못 미치고 있다.

-
- 26) 노동연구소의 연구조사(IAB-Betriebspanel)는 직업훈련을 하고 있는 전체 산업체 중 성공적으로 직업훈련을 마쳤다고 보고한 산업체에서의 직업훈련이수자의 자체 수용률을 조사한 것임.

<표 IV-23> 1997년 직업분야별 직업훈련졸업생의 수용

(단위 : 개, 명, %)

산업체 크기/ 직업분야	직업훈련 이수 청소년		직업훈련한 산업체에서의 고용률	
	구서독	구동독	구서독	구동독
1인~9인 사업체	94,977	18,578	45.5	51.0
10인~49인 사업체	144,028	32,104	50.2	55.4
50인~499인 사업체	116,250	37,102	58.7	40.8
500인 이상 사업체	93,871	13,267	63.5	54.7
농업과 산림업	5,855	1,969	54.6	33.3
광업·에너지·수자원	4,148	1,267	84.2	53.3
천연자원 가공	18,282	2,090	65.0	69.2
투 자 재	54,128	9,341	69.1	55.4
소 비 재	36,141	7,552	57.1	54.9
건 설	41,824	20,160	62.3	62.3
상 업	54,725	11,328	59.7	55.0
교통·정보	15,008	3,958	47.3	50.3
은행/보험	25,883	2,361	80.5	81.2
요식업·숙박업	13,634	5,351	37.2	31.4
학원·출판	57,802	12,945	23.3	5.0
건강 위생	50,428	8,249	42.4	53.0
서비스업	43,715	6,695	50.7	52.6
공공 기관	27,554	6,789	65.4	60.5
총 계	449,1287	101,053	54.2	49.1

*자료: IAB-Betriebspanel 1997, 5. Welle alte Länder und 2. Welle neue Länder.

이원화제도 안에서 직업교육훈련을 받은 많은 수의 청소년들이 바로 일자리를 구하지 못하고 제2의 난관을 극복해야 하는 처지에 있으며, 이러한 비율은 구서독보다 구동독이 높다(G. Westhoff, 1997). 구동독의 경우 직업훈련을 마친 졸업생 중 1993년에 24%, 1994년에 27%, 1997년에 대략 40%가 일자리를 구하지 못했다. 구동독 지역에서 직업훈련을 마치고 일자리를 구하지 못하는 이유는 많은 수의 청소년들이 산업체 외의 곳에서 직업훈련을 받았기 때문에 산업체로의 고용 전이가 산업체에서 직업

훈련을 이수한 졸업생보다 어려움을 겪는데 있다. 독일 정부는 이러한 직업훈련시장으로부터 노동시장으로 이행과정의 문제를 해결하기 위해 근로촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)에 의거하여 직업정착보조를 하거나 한정된 기간의 계약 고용을 통하여 해결하고 있다.

(2) 청소년 실업 현황

독일의 실업률의 추이를 보면, '70년대 초까지 2%미만 수준에 있던 실업률은 제1차 석유파동의 영향으로 경기가 침체하기 시작하여 '70년대 중반 이후 4.5%로, '80년대 초반 9%로 증가하여 실업자수가 230만 명에 이르렀다. 그 후 '80년대 후반 경제가 회복됨에 따라 실업률은 7%에 머물렀으나, '90년대 초 통독 이후 경기부진 및 구동독을 비롯한 동유럽국가 등에서의 노동인구의 유입으로 실업률은 지속적으로 높아졌다. 1998년 독일 전체의 실업자 수는 대략 5백만 명에 육박하고 있으며, 구서독 지역의 실업률이 10%, 구동독 지역이 20%로 독일 전체로는 12%를 넘는 실업률을 기록하고 있다(Bundesanstalt für Arbeit, 1998. 12). 독일 실업의 특징을 보면, 현재 구동독 지역의 기업에서는 인력을 과다하게 보유하고 있는 상태로 실질 실업률은 공식적인 통계수치보다는 상회할 것으로 추정된다. 이와 달리 구서독 지역의 기업들은 직업불일치(job mismatching) 등으로 숙련공, 엔지니어 및 관리자 등의 인력부족을 나타내고 있다.

전체 실업률의 추이와 유사하게 청소년 실업률은 '90년 이후 아래 <표 IV-24>와 같이 지속적으로 증가하고 있으며, 인구대비 취업률은 점점 낮아지고 있는 상태이다.

<표 IV-24> 청소년 실업률 추이

(단위 : %)

구 분	1990년	1994년	1995년	1996년	1997년
실업률	5.6	8.2	8.2	9.0	10.0
노동참여률	59.8	56.2	53.7	52.4	52.1
인구대비 취업률	56.4	51.6	49.3	47.6	46.9

*자료: OECD(1998). Employment Outlook.

특히 1998년 10월 현재 25세 이하인 42만 8천명의 청소년이 실업 상태에 있으며, 그 중 10만 9천명의 청소년이 20세 이하이다. 전체 실업률은 11.2%에 상당하며, 25세 이하 청소년의 실업률은 10.8%이고 20세 이하는 9.5%이다. 이중 구서독 지역에서 25세 이하 청소년의 실업률은 9.5%(전체 구직자는 9.7%)이며, 구동독 지역에서는 15.5%(전체 구직자는 16.8%)이다. 그 가운데 구동독과 구서독이 동일하게 남자의 실업자 비율(56%)이 여자의 실업자 비율(44%)보다 높다. 대부분의 청소년 실업자는 일시적으로 실업 상태에 놓여 있다. 즉, 20세 이하 청소년의 80%, 또한 20~24세의 60% 정도가 최대한 석 달 정도의 실직기간을 갖고 있다. 물론 25세 이하 청소년의 19%는 6개월 이상의 실업상태에 있다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesministerium für Bildung und Forschung, 1998:5). 예외적으로 통계상으로 나타나지는 않았지만, 실직기간이 길어 더 이상 새로운 직업훈련에 참여하거나 일자리를 찾지 않는 청소년들이 있다.

독일 청소년 실업의 특성을 보면, 청소년 실업은 모든 청소년 집단에 게 동일하게 적용되는 것은 아니다. 실제로 직업훈련을 받지 않은 청소년들이 심각하게 타격을 받고 있으며, 직업훈련의 유무와 실업률이 밀접한 연관을 가지고 있다. 또한 청소년 실업은 지역에 따라 큰 차이를 보인다. 이는 각 지역 노동시장 여건의 차이에서 기인한다. 구동독 지역의 청소년 실업 문제는 구서독보다 심각하다. 구동독 청소년들의 실직기간은 평균적

으로 구서독 청소년보다 길지 않지만, 질적인 차원에서 임시 계약으로 일을 하여 항상 실업이 반복되는 기간이 많다. 따라서 최근의 청소년 실업 대책과 프로그램의 주안점은 구동독 지역에 초점을 두고 실행하고 있다.

독일정부는 청소년 실업이 야기하는 사회적 문제를 다음과 같이 인식하고 있다.

첫째, 부족한 직업훈련의 자리와 청소년 실업은 곧 그들의 미래의 자아개발과 사회생활 참여에 중대한 영향을 미치고 있으며, 또한 정체성 개발을 위한 긍정적 관점마저도 상실하게 한다.

둘째, 비록 대부분의 청소년들의 실직기간이 성인들보다는 짧지만, 직업훈련의 기회가 주어지지 않아 오랜 기간을 기다려야 한다면, 세심한 주의가 필요하다는 것이다. 왜냐하면, 나이가 어릴 수록 나이가 많은 사람보다 더 오랜 기간을 기다려야 직업훈련을 받을 수 있기 때문이다. 그래서 청소년들이 더 오래 실업 상태에 머무를 수록 그리고 그들이 직업훈련을 받기 위해 오래 기다릴 수록 직업훈련의 성취도와 직업능력은 급격히 감소하고 결국 그들의 고용기회는 줄게 된다.

셋째, 통상적으로 청소년들은 실직기간 중에 직업탐색의 기간이 길기 때문에 장기실업의 가능성이 높으며, 이러한 장기실업에 따른 노동력의 퇴화 현상이 심해지는 문제를 야기한다. 즉, 장기간 실업 상태인 청소년은 미래에 대한 희망보다는 절망감이 크며, 더불어 사회참여에 대한 자발성까지도 잃게 되어 사회적 문제가 증가하게 된다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesministerium für Bildung und Forschung, 1998:7).

독일 정부의 청소년 실업에 대한 이러한 인식과 더불어 청소년 실업을 예방하고 고용의 기회를 개선시키기 위한 가장 중요한 사회·정치·경제적인 투자는 수준 높은 직업훈련이며, 적합한 직업훈련을 통해 청소년 실업을 완화하는 데 있다.

(3) 청소년 실업 및 고용 대책

독일의 실업 및 고용대책은 크게 고용정책사업과 고용창출, 고용유지사업, 실업자 지원이라는 세 가지 정책을 병행하여 실시하고 있다. 구체적인 대책을 알아보면 다음과 같다.

첫째, 고용유지 및 고용창출 사업의 일환으로 연방고용공단은 근로시간 단축수당 지급제도(Kurzarbeitergeld)나 건설업분야에 대한 항시고용촉진책 등을 실시하고 있다. 즉, 산업체가 근로자를 해고하는 대신에 근로시간을 단축하여 고용을 유지할 경우 근로시간 단축에 따른 근로자의 소득감소분을 정부가 수당으로 지급한다. 이는 전체 종업원의 1/3 이상이 4주 이상 단축근로를 하는 기업의 근로자로서 단축시간이 정상근로시간의 10% 이상인 경우에 지급된다. 또한 연방고용공단은 임금보조, 고령자 조기퇴직제도 등에 의한 고용확대 사업을 실시하여 청소년근로자 혹은 노동시장 진입이 어려운 실업자 중 일정 요건²⁷⁾을 충족하는 자를 고용하는 사업자에게 임금지급액의 일정비율을 보조한다. 우리의 명예퇴직자와 유사한 고령근로자에 대한 조기퇴직정책²⁸⁾을 실시하여 청소년 근로자와 실업자에게 고용기회를 확대하고 있다.

둘째, 독일은 모든 실업자에게 실업수당을 주며, 청소년 실업자도 예외는 아니다. 실업보험제도는 연방고용안정공단(Bundesanstalt für Arbeit)의 주관 하에 운영하고 있으며, 실업보험은 실업수당(Arbeitslosengeld)과 실업 부조(Arbeitslosenhilfe) 등으로 구성되어 있다. 현재 실업수당은 실직 전 3년 동안 최소 12개월간 주당 18시간 이상 취업하여 보험료를 납부한 실적이 있는 실업자에게 실직 전 임금의 68%(독신자는 63%)를 실직과 동

27) 해당요건으로는 실업수당이나 실업부조를 최저 12개월에서 최대 18개월까지 지급받은 경우, 실업부조 지급요건을 충족시키는 경우, 지난 6개월 동안 실업상태에 있는 경우 등임.

28) 55세 이상의 고령근로자가 종전 임금의 70% 이상을 받는 시간제 근로자로 전환할 경우 정부가 이들 임금 가운데 20%를 지원하는 고령자 파트타임근로제도를 시행하고 있음.

시 연령 및 피고용기간에 따라 78~832일 동안 지급하게 된다. 이러한 실업보험기금의 재원은 주로 사용자와 근로자에 대한 보험료(근로자 임금총액의 6.5%이며 사용자와 근로자가 각각 절반씩 부담)와 연방정부 및 산업 재해보상보험기관 등으로부터의 보조금으로 조성된다. 실업수당을 받을 자격이 없거나 실업수당 지급기간이 만료된 실직자들에게는 소득이나 자산을 심사한 후 실직 전 임금의 57%를 정부가 실업부조로 지급한다(Arbeitsförderungsgesetz). 소극적 실업대책과 관련한 1996년에 공공지출액은 실업수당 등에 890억 마르크(경상 GDP 대비 2.52%)로서 G-7 국가 중에 가장 높은 수준이다.

〈표 IV-25〉 독일의 실업대책 관련 공공지출액 추이

(단위 : 경상 GDP 대비 %)

구 분	1994	1995	1996	1997
소극적 실업대책	2.51	2.37	2.52	2.54
실업급여	2.03	2.08	2.37	2.49
조기퇴직수당	0.49	0.29	0.15	0.05
적극적 실업대책	1.37	1.36	1.45	1.25
취업알선서비스	0.24	0.23	0.24	0.21
직업훈련	0.42	0.38	0.45	0.36
청소년대책	0.06	0.06	0.07	0.07
고용안정보조	0.39	0.39	0.42	0.34
장애자 지원 대책	0.26	0.26	0.27	0.28
합 계	3.88	3.73	3.96	3.79

*자료: OECD(1998). Employment Outlook.

그러나 이와 같은 실업보험제도로 인해 독일의 실업자들은 적극적인 구직활동을 소홀히 하고 있으며, 더불어 실업대책 관련 공공지출의 증가로 재정에도 큰 부담이 되고 있다.

셋째, 청소년 고용 안정의 일환으로 연방고용안정공단은 각종 보조금을 지급하여 개별 근로자의 직업훈련을 촉진시키도록 되어 있다. 이를 위

해 사업자가 실업자를 신규로 채용하여 직업훈련을 실시하는 경우 신입사원훈련보조금을 지급하며, 직업훈련을 받고 있는 소외계층이나 저소득 계층 출신의 직업훈련생에게는 직업훈련수당을, 기능향상훈련 혹은 재훈련 프로그램에 참여하고 있는 재직근로자에게는 생계보조비를 지급한다.

넷째, 연방고용공단은 실직자 혹은 실업이 예상되는 근로자의 구직을 돕기 위해 다양한 유인책을 쓰고 있다. 이를 살펴보면, 구직 활동시 6개월 동안 200 마르크까지 보조금을 지원하며, 이에 수반하는 교통비 및 숙박비를 대여 또는 보조한다.

2) 청소년 실업 축소와 고용 창출 프로그램

청소년들의 높은 실업은 전세계적인 현상이지만, 독일은 통독 이후 증가 추세에 있는 청소년 실업과 이원화제도에서 직업훈련을 위한 자리부족이 젊은 세대들의 직업선택과 사회참여의 기회를 위태롭게 하는 일로 인식되어 현재 청소년의 고용 창출·유지를 위해 범정부적인 노력을 기하고 있다. 국민의 사회복지를 중요시하는 새로운 사민당(Sozial Partei Demokratie) 정부가 들어선 후 실업대책의 일환으로 '98년 10월 현재 43만 여명의 청소년 실업자와 3만5천 명의 직업교육훈련의 자리를 구하지 못한 청소년들을 위해 '10만 명에게 일자리와 직업훈련 기회 제공'이라는 모토(Motto) 아래에 적극적인 정책을 실시하게 되었다. 이 정책 방안은 1998년 11월에 법적인 효력을 가졌으며, 1년간²⁹⁾(1999년 1월부터)의 한시적인 '긴급 청소년 실업대책 프로그램(Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit)'이다. 이 프로그램은 노동사회 (Bundesministerium

29) 긴급 청소년실업대책 프로그램은 기본적으로 1년 기한으로 한정하고 있지만, 실행기간이 좀더 요구된 사항들, 즉 산업체 밖에서 이루어지는 직업훈련의 기간이 1년 이상일 때와 같은 경우 직업훈련에 진입할 수 있는 일자를 1999년 12월까지로 하여 자연 연장할 수 있도록 되어 있다.

für Arbeit und Sozialordnung)와 교육과학연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung)의 협조 하에 고용 및 실업의 문제를 주관하는 연방고용공단(Bundesanstalt für Arbeit)이 운용 주체가 되어 실행하도록 하였다.

(1) 긴급 청소년 실업대책 프로그램의 목적

독일 정부가 단기대책으로 청소년 실업 축소를 위한 프로그램을 내놓게 된 일차적 이유는 청소년이 미래의 주역으로 직업 생활을 할 나이에 실업 상태로 자라서는 안 된다는 데 있으며, 부차적으로 직업적 능력을 소지하고도 자신에게 알맞은 직장을 찾기 어려운 소외계층과 불이익을 받고 있는 사람들, 즉 장애 청소년들, 외국인 청소년들, 구동독 지역의 청소년들에게 일자리를 제공하고 직업훈련을 통하여 새로운 직업전환의 기회를 마련하는 데 큰 목적이 있다. 따라서 청소년 실업 축소를 위한 긴급 프로그램의 실행에 있어 구체적인 목적은 한편으로 직업훈련을 받고자 하는 모든 청소년들에게 질 높은 직업교육훈련을 가능하게 하는 데 있으며, 다른 한편으로 높은 청소년 실업을 해소하기 하는 데 있다. 그래서 대략 10만 명의 청소년들, 즉 실업상태에 놓인 사람들에게 직장을, 그리고 직업훈련을 받지 못한 사람들에게는 직업훈련을 할 수 있도록 중개하는 추진 전략을 가지고 있다.

각 주정부가 직업훈련을 촉진하거나 청소년 실업을 축소하기 위해 추진·실행하고 있는 프로그램들이 이 긴급 청소년 실업대책 프로그램에 의해 대체되는 것이 아니며, 좀더 보완하는 측면이 강하다.

실제 처음 직장을 갖게 되는 사람들에게 직업능력의 향상은 지식정보 사회에서 필수적인 자산이기 때문에 초기직업훈련이나 직업능력개발을 위해 부가적으로 마련해 준다는 것은 하나의 방안으로 혹은 일과 관련해서 중요하게 생각해야 할 점이며, 직업학교를 졸업하고 현장실무경험을 쌓기 위해 직업훈련을 위한 자리를 찾고 있는 청소년들에게 산업체에서

제공하는 직업훈련의 자리를 연결시키는 노력은 중요한 일이다.

또한 이미 직업과 관련한 일차적인 훈련을 마쳤지만, 아직 직장을 구하지 못한 청소년들은 임금보조(Lohnkostenzuschuß)나 고용창출방안(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)을 통하여 추가적인 직업능력개발이나 직업적응을 위한 기회를 제공받게 된다. 직업훈련을 받지 않은 실직 청소년을 위한 고용대책과 관련하여 직업훈련과 직업준비를 위한 방안들이 마련되어 있으며, 현재의 고용체제에서 적응하기 어려운 청소년들에게 많은 도움을 주게 된다. 그 목적이 결국 긴급프로그램에 마련된 방안들을 통하여 모든 청소년들에게 직업 진입을 쉽게 하는 데 있다. 그래서 독일 정부는 이러한 긴급프로그램을 일과 직업훈련의 효과적인 연계를 통하여 중·장기적으로 고용주, 노동단체, 정부의 주도하에 확대하고 강화하고 있다.

(2) 긴급 청소년 실업대책 프로그램의 제정

노동사회부 산하의 연방고용공단(Bundesanstalt für Arbeit)은 이미 이 프로그램의 운용을 위하여 자체 예산 2조 마르크를 책정하였고, 1999년에 1.15조 마르크를 쓰도록 되어 있다. 그 다음해에 연이어 유럽사회기금(Europäischer Sozialfonds)에서 600억 마르크 상당의 기금을 지원 받게 되며, 보완적으로 연방정부의 프로그램에서 추가적으로 드는 비용 600억 마르크를 제공할 수 있게 되었다.

긴급 청소년 실업대책 프로그램에는 이미 연방정부와 구동독이 절반씩 재정 지원하여 1999/2000년에 실행하게 될 ‘구동독 지역 직업훈련활성화 프로그램(Aktionsprogramm Lehrstellen Ost)’을 포함하지는 않는다.

(3) 긴급 청소년 실업대책 프로그램의 내용

긴급 청소년 실업대책 프로그램의 주된 활동 방안은 크게 직업훈련촉진방안(Ausbildungsfördernde Maßnahmen), 청소년 실업자를 위한 방안(Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche)으로 구분된다.

① 직업훈련촉진방안

1998년 10월말 대략 35,000명의 청소년들이 이원화제도 안에서 직업훈련을 위한 계약을 체결하지 못한 상태였고, 또한 20,300개의 산업체 내 직업훈련을 위한 빈자리가 있는 상태였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 긴급 프로그램의 직업훈련촉진 방안들은 1997년과 1998년에 걸쳐 모든 노동 관청에 정보를 받지 못했다고 신고한 지원자들에게 늦어도 1999년 4월 초까지 다음과 같은 방안을 통하여 직업훈련을 제공하고 우선적으로 산업체 내 직업훈련을 주선하는 데 그 목적이 있다.

첫째, 직업훈련 미계약 청소년들을 위한 직업훈련 상담과 알선을 강화한다. 각 지역 노동청들은 자기에겐 알맞은 직업훈련의 자리를 계약하지 못한 청소년들을 초대하여 아직 채워지지 않은 직업훈련을 위한 잔여 자리를 알선하거나 추가적으로 산업체에서 직업훈련을 할 수 있는가에 대한 정보를 제공한다. 이러한 추가적인 직업훈련을 위한 자리 알선활동은 산업체 내 직업훈련을 촉진하기 위한 각 지역별 프로젝트의 실태조사를 통하여 도움을 받을 수 있다. 여기에 소외계층이나 외국인 출신 청소년들에게 직업훈련을 제공할 수 있는 산업체의 확보, 산업체간 혹은 산업체와 직업교육기관간의 직업훈련 연계의 활성화, 직업훈련 시작단계나 실행단계에서도 직접 상담과 실제적인 직업훈련을 할 수 있는 여건을 조성하여 새로운 직업훈련 산업체를 확보, 여성의 비율이 낮은 직업훈련 직종에 더 많은 여성들을 알선하는 프로젝트 등이 속한다. 더불어 직업훈련을 하게 되는 청소년들에게 1개월 내지 3개월간의 직업선택을 위한 준비와 심화과정프로그램, 구직광고훈련, 기초능력확인 및 상담을 제공한다. 도제를 구하고 있는 산업체에서 단기실습을 통해 이러한 일들을 성공적으로 수행할 수 있으며, 또한 이러한 훈련과정은 추후 직업훈련의 준비로 볼 수 있다. 독일 정부는 이러한 ‘단기실습(Kurzpraktika)’과 ‘만남의 날(Kontakttag)’ 프로젝트를 12,000명의 청소년들에게 제공하고 있다.

둘째, 직업훈련 미계약 청소년들을 위해 직업훈련 첫해는 산업체 외

에서 직업훈련을 할 수 있도록 한다. 1999년 3월까지 직업훈련의 자리를 얻지 못한 청소년들에게 산업체 외의 기관에서 국가공인 직업훈련을 제공하게 된다. 또한 직업훈련 첫째 이후 산업체에서 제공하는 직업훈련에 옮길 수 없는 청소년들은 직업훈련을 마치고 일자리를 구할 때까지 보장하게 된다. 이러한 조치를 통해 대략 10,000명 정도의 청소년들에게 산업체 외의 기관에서 직업훈련을 할 수 있도록 한다.

셋째, 인문계 학교를 졸업하여 직업교육을 이수하지 않은 청소년들에게 주요학교(Hauptschule) 졸업증을 취득할 수 있는 기회를 제공한다. 즉, 주요학교의 졸업증을 소지하지 않은 25세 이하의 청소년 실업자들에게 직업훈련준비교육 방안의 범주에서 주요학교의 졸업증이나 이에 상응하는 졸업증을 취득할 수 있는 가능성을 제공한다. 현재 25세 이하 청소년 실업자 중 65,000명(구서독 54,000명, 구동독 11,000명)이 주요학교의 졸업증을 소지하지 않고 있다. 구동독에서 1997년 9월의 분석에 의하면, 대략 8,000명의 남자와 3,200명의 여성이, 그리고 구서독에는 37,000명의 남자와 17,100의 여성이 일반학교나 이와 유사한 졸업증을 가지 않고 있다. 독일 정부는 이러한 조치를 통해 5,000명의 청소년 실업자에게 졸업증을 취득할 수 있는 기회를 마련하고 있다.

넷째, 직업훈련에 어려움을 갖고 있는 청소년을 위한 근로와 자질향상 프로그램을 제공한다. 즉, 주요학교 졸업증이 없거나 자질이 부족하여 학습에 장애가 있는 청소년들은 일반적으로 학교에서 제공하는 직업준비과정을 수용하는 데는 동기가 부여되어 있지 않다. 이러한 청소년들은 다른 형태로 학교 공부를 지속하여 부족한 것을 보완하고 싶어한다. 이러한 학습장애요소를 지닌 청소년들에게 전일제로 제공하는 직업준비과정을 거치지 않고 산업체에서 일할 수 있도록 기회를 제공한다. 그래서 이 프로그램의 핵심은 시간제로 운영되는 직업준비과정으로 사회보장의무산업체의 실습(실체금액 500 마르크)과 연계되어 있다. 이러한 조치를 통해 대략 5,000명 정도의 청소년들에게 도움을 주려고 한다.

② 청소년 실업자를 위한 방안들

독일 정부는 1998년 10월 현재 478,000명에 달하는 청소년 실업을 줄이기 위한 다음과 같은 다양한 정책적 조치를 취하고 있다.

첫째, 청소년 실업자에게 직업과 관련한 추후향상교육이나 보완교육을 제공한다. 빠른 직업세계의 변화와 더불어 요구되는 많은 자격 요건들은 실직한 청소년들 혹은 직업과 관련한 자격이나 졸업증을 갖고 있지 않은 젊은이들의 고용기회를 더욱 어렵게 하고 있다. 특히 첫 직업훈련기회를 놓친 20세 이상인 청소년들이 어려움을 겪게 된다. 그래서 이들에게 직업계속교육의 차원에서 직업적인 능력향상을 위해 기회를 마련하여 노동시장으로 전이를 쉽게 하도록 하고 있다. 또한 기본 직업훈련을 마친 청소년들이 불안정한 노동시장의 상황에 따른 고용체계에 적응하는 데 어려움을 겪고 있다. 이들 청소년들과 직업생활 진입을 쉽게 하기 위해 심화된 직업계속교육을 제공하며, 더불어 직업과 관련한 실습을 할 수 있도록 산업체 내의 훈련프로그램에 참여하도록 하고 있다. 심화과정인 계속교육의 참여자들에게는 교육비는 물론 숙박비까지 보조받는다. 이러한 조치를 통해 대략 25,000명 정도의 청소년들이 향상훈련을 받을 기회를 제공하고 있다.

둘째, 실직 청소년들의 고용촉진을 위한 임금을 보조한다. 긴급청소년 실업대책 프로그램은 청소년들이 직업훈련으로부터 고용으로의 이행을 쉽게 하는 데 있으며, 이 프로그램의 목표집단은 적어도 3개월 이상 6개월의 실직 상태에 있는 청소년들이 해당한다. 특히 산업체 외의 곳에서 직업훈련을 마친 청소년들이 노동시장에서 위험을 안고 있다. 사회보장사무고용에 따라 이러한 청소년을 고용하고 있는 고용주는 한정된 기간 동안 임금보조금을 받을 수 있다. 고용주는 일반적인 임금계약상에 의거 12개월의 승인기간에는 임금의 60%와 24개월의 승인기간에는 임금의 40%를 보조받는다. 이러한 임금보조는 고용주를 위해 마련되어 있는 것이 아니라 청소년들을 위한 것이다. 이러한 조치를 통해 대략 20,000명 정도의 청

소년들에게 도움을 주려고 한다.

셋째, 실직 청소년들을 위한 고용창출방안(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen-ABM)이다. 아직 정규 일자리를 찾지 못한 실직 청소년들은 고용창출방안의 일환으로 현장실습과 추가적인 능력향상을 위한 교육과 그에 따른 자격증을 받을 수 있다. 특히 이러한 방안은 정상적인 직업교육 훈련을 이수하지 않은 실직 청소년들에게 직업생활로의 진입을 도울 수 있다. 전체 고용창출방안 중에 직업향상과 관련된 부분은 30%~50%에 차지하고 있다. 독일 정부는 사회법(Sozialgesetzbuch III) 제265조에 의거 임금의 100%를 보조금으로 지급하며, 또한 고용창출방안을 위해 600백만 마르크를 책정해놓고 있다. 이러한 방안을 통해 대략 20,000명 정도의 청소년들에게 고용의 기회를 제공하려 한다.

넷째, 처음 직장에 입문한 청소년들에게 도움을 주는 방안이다. 이는 청소년들에게 상담과 직접 일과 관련하여 돌보아 줌으로써 초기의 직업생활에 원만하게 적응하여 자신이 맡은 일에 충실할 수 있도록 하는 데 있다. 여기에는 근로관계에서 초기의 어려움에 대한 이해, 근로관계에의 안정을 위한 이해당사자(고용주, 피고용자, 노조 등)와의 협력, 이해충돌, 인사관계 안정을 위한 협조 등의 내용이 속한다. 이러한 조치를 통해 대략 1,000명 정도의 청소년들에게 도움을 주려고 한다.

다섯째, 청소년들을 위한 고용, 자질향상, 사회적 보호를 위한 프로젝트이다. 특히 고용, 자질향상, 사회적 보호를 위한 프로젝트는 소외계층 청소년들이나 25세 이하 청소년들 가운데 직업훈련이나 고용체제에서 사회적 보호가 필요한 사람들의 적응을 쉽게 하는데 있다. 그래서 이 방안은 직업준비, 직업훈련, 고용의 영역 안에서 이루어지며, 이에 들어가는 비용은 청소년 상담원(Jugendberater)이나 사회복지사(Sozialarbeiter)를 위해 매달 1인당 500 마르크와 간접비용 150마르크가 책정되어 있다. 이러한 방안을 통해 대략 5,000명 정도의 청소년들에게 고용의 기회를 제공하려 한다.

(4) 긴급 청소년 실업대책 프로그램의 효과

독일은 1998년 말 ‘10만 명의 청소년에게 직업’을 제공하려는 긴급 청소년 실업대책 프로그램을 마련하여 짧은 시간에 많은 효과를 나타내고 있다. 1999년 1월부터 6월까지 6개월간 각 지역 노동청은 긴급 청소년 실업대책 프로그램의 테두리에서 대략 650,000명의 청소년들에게 상담을 해주었고, 또한 총 361,800개의 단기적응훈련, 직업훈련, 보충교육, 일자리 혹은 고용창출 조치 등 각종의 도움을 주었다. <표 IV-26>에서 보듯, 첫 6개월 동안에 158,415명의 청소년들이 이러한 방안에 의해 새로 일자리를 얻기 위한 적극적인 훈련을 시작하였으며, 6월말에도 107,500명이 새로이 등록한 상태에 있다. 구체적으로 살펴보면, 직장 적응을 위한 첫 단계인 훈련에 56,100명이 참여했으며, 산업체 외의 기관에서 이루어지는 직업훈련에 27,667명이 이수했고, 또한 임금보조를 통한 일자리를 찾은 청소년이 17,460명이다. 직업계속교육에 17,356명과 자질향상을 위한 고용창출조치에 25,278명이 참여하였다.

〈표 IV-26〉 1999년 1월~6월까지 긴급 청소년 실업대책 프로그램의 효과
(단위 : 명)

구 분	수혜자수	남자	여자	외국인	장애자	구서독	구동독
미알선구직자 훈련프로그램	18,756	10,126	8,630	2,409	1,216	11,817	6,939
산업체 외의 직업훈련	27,667	14,032	13,635	3,402	795	16,571	11,096
주요학교졸업중취득 을 위한 프로그램	2,477	1,681	796	573	236	2,061	416
근로와 향상프로그램	4,363	2,635	1,728	542	540	3,143	1,220
직업계속교육 프로그램	17,356	9,604	7,752	2,277	378	10,531	6,825
훈련조치	37,346	21,936	15,410	5,554	632	24,339	13,007
임금보조	17,460	11,897	5,563	1,456	137	10,124	7,336
능력향상-고용 창출방안	25,278	17,027	8,251	2,597	486	12,191	13,087
고용을 동반한 협력	216	119	97	92	-	191	255
사회보호와 고용향상조치	7,496	4,378	3,118	1,584	176	6,599	897
총 계	158,415	93,435	64,980	20,486	4,596	97,567	60,848

*자료

<http://www.berufsbildung.de/forum/aktuelles/sofortprogramm/Monatsberichte.htm>.

(5) 긴급 청소년 실업대책 프로그램의 적용 사례들³⁰⁾

① 뮌스터 노동청(Arbeitsamt Münster): 청소년의 직업능력향상 협력
프로젝트

가. 기본이념: 개인별 진행계획을 가지고 청소년들에게 자신의 위치와
직업경로계획을 설정해줌

30) 긴급 청소년 실업대책 프로그램의 적용 사례들은 각 지역에서 현재 실시
하고 있는 프로그램을 간단하게 일부 소개한 것임.

나. 목표집단: 실직 청소년이며, 기간은 1개월 내지 3개월 사이이다.

다. 실행의 유형: 뮌스터 노동청(Arbeitsamt Münster)은 시의 어린이·청소년·가정 담당 관청과 청소년직업훈련센터와 협력으로 직업훈련과 일자리를 구하는 청소년들의 전 단계 직업능력향상 방안을 마련하였다. 본 청소년 실업 축소를 위한 프로젝트는 오리엔테이션, 자질향상, 훈련, 상담 등의 내용으로 이루어졌으며, 또한 ‘열린’ 프로젝트의 형태로 두 단계 과정으로 진행된다. 첫 과정은 예비 직업자질향상을 위한 단계이며, 둘째 과정은 직업훈련, 전환교육, 향상교육 혹은 근로를 통해서 청소년들이 성공적으로 노동시장에 진입할 수 있도록 하는 데 있다. 특히 소외계층의 산업체 직업훈련과 일자리를 제공하기 위해 본 프로젝트에 ‘구인 모집원(Stellenakquisiteur)’이라는 별도의 조직을 마련하였고, 외국인 기업체와 직업훈련을 위한 시설을 보유하고 있지만 재정적인 여건으로 인하여 장기간 직업훈련을 하지 않은 기업체에게 재정적인 도움을 주어 직업훈련을 할 수 있도록 조치를 취하였다.

② 슈바인푸르트 노동청의 평가센터(Assessment Center Arbeitsamt Schweinfurt)

가. 기본이념: 심리검사 방법을 더불어 시행하는 훈련프로그램이며, 일차적으로 1999년 3월 1일부터 5월 21일까지 시행된다.

나. 목표집단: 실직 청소년, 아직 그들의 직업진로를 설정하지 못한 청소년들 혹은 이미 자기에게 알맞은 직업을 원하는 청소년들.

다. 실행의 유형: 청소년들은 프로그램을 통하여 근본적으로 개인적인 강점과 약점을 파악할 수 있으며, 직업상에서 요구하는 것과 비교하여 자신들의 관심을 검토할 수 있다. 프로그램의 참여자들은 다양한 직업에 대해 이론적으로 배우는 것뿐 아니라, 이것을 산업체에서 실습을 통하여 현장 감각을 익힌다. 평가센터는 올바른 직업을 결정할 수 있도록 하며, 직업에서 요구되는 것을 준비할 수 있도록 도와준다. 이를 통해 주요자질

(Schlüsselqualifikation)들, 즉 유연성, 팀조직능력, 독립성과 책임성을 인식할 수 있으며, 그런 가운데 스스로의 행위를 통해서 배우게 된다.

라. 프로그램의 내용: 평가센터는 전체 혹은 부분적으로 진행될 수 있는 개별 모듈(Modul)들을 가지고 일을 한다. 청소년들에게 어떤 내용에 참여할 것인가에 대한 결정은 노동청과의 협의 하에 청소년들이 스스로 결정하도록 한다. 프로그램은 다음과 같은 단계를 거쳐 진행된다.

1 단계: 개인적인 위치파악

- 개인적 관심과 직업적 관심
- 개인의 강한 면과 약한 면
- 어디에서 나는 직업과 관련한 계속교육을 받을 수 있는가?
- 어디에서 나는 일을 할 수 있는가?

2 단계: 직업과 관련한 오리엔테이션과 직업선택

- 다양한 직종에 대한 정보
- 직업훈련 내용의 정보
- 현장실습에 대한 정보
- 산업체에서 일자리와 직업훈련자리에 대한 현장견학과 탐색
- 어떻게 나는 정확한 결정을 내릴 수 있는가?
- 원하는 직업에 대한 단기실습

3 단계: 구직을 위한 지원 신청훈련

- 지원신청서류 작성을 위한 정보
- 자기소개에 대한 훈련
- 서로 소개하기와 인사담당자와의 대화

4 단계: 주요자질(Schlüsselqualifikation) 습득을 위한 훈련

- 어떻게 나는 나 자신에 대해 알 수 있을 것인가?
- 어떻게 나는 나의 목표를 세울 것인가?
- 왜 우리는 계획을 세워야 하는가?
- 중요한 결정을 한다.

5 단계: 적성과 성취 측정

- 강한 면과 약한 면
- 직업 적성과 관심
- 순발력, 인내력과 집중력
- 손재주
- 기술적 이해력

마지막 협의 : 평가센터에서 나온 최종결과들은 보고서 형식으로 모아지고, 결국 청소년들에 도움을 줄 수 있는 객관적인 자료가 된다. 이러한 결과를 통하여 상담해줄 수 있는 내용들은 직업 적성과 흥미, 현장실습에 대한 평가, 원하는 직종에 대한 직업적 선택, 그리고 구체적인 직업 경로 계획 등이다.

3) 우리 나라 청소년 고용 프로그램의 시사점

직업 세계에 입문하려는 청소년들에게 부족한 직업훈련의 자리나 일 자리의 부족은 미래에 대한 어두운 전망에 사로잡히게 하거나 방향 감각의 상실과 같은 사회적 고립에 빠지게 할 우려가 있다. 사실 청소년들이 조기에 실직 당하고 직업훈련을 받을 기회가 적다는 것은 그들에게 사회 생활과 직업 생활에 능동적인 참여를 할 수 없게 하는 요인이 되기 때문에 부정적인 사회 행동을 야기할 수 있다. 사회가 모든 청소년들에게 동일한 성장과 성숙의 가능성을 제공할 때만이 우리 나라의 미래를 위한 젊은 청소년들의 긍정적 기여를 기대하고 요구할 수 있는 것이다.

우리가 현재 당면하고 있는 경제적 위기는 기존 경제발전 방식의 한계와 세계 경제발전 추이에 대한 상황적 대응 능력의 부족 등이 복합적으로 작용하여 초래되었다. IMF 위기 이후에 노동시장의 유연성이 강화되어 노동력의 이동이 크게 증가하기 때문에 청소년 노동력의 마찰적 실업이 증가하고 있다. 청소년 실업대책은 국가의 총체적인 실업대책의 일환

으로 추진되는 것이지만, 효과 면에서는 단기적인 지원책보다 장기적으로 자기에 알맞은 직업기초능력을 개발을 할 수 있는 여건을 마련하고 기회를 제공하는 것이 중요하다. 이러한 기본적인 능력개발과 노동의 기회가 주어져 있다면, 우리는 젊은 사람들로부터 직업과 삶의 길에 대한 자립과 자아 책임을 요구할 수 있게 되는 것이다. 독일의 청소년 실업 문제를 해결하기 위한 직업교육훈련에 대한 기본인식과 정부의 정책적 노력에서 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 독일은 고용 관행에 있어 학벌과 학력위주가 아니라는 점이다. 개인의 직업에 관련된 자격과 능력보다는 학력과 학벌이 존중되고, 또한 그에 따라 사회적 지위와 대우가 결정됨으로써 우리 사회는 내실 없는 형식적 학력만을 높이는 결과를 야기하였다. 결국 최근의 고학력자의 대량 실업도 이러한 지나친 학력 일변도의 능력인정에 원인을 찾을 수 있다. 청소년 실업을 근본적으로 예방하고 취업을 촉진하기 위해서는 청소년들을 위한 직업교육훈련이 직접 노동시장의 요구에 연계될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며, 인문교육중심의 교육체제의 변화가 있어야 한다. 특히 우리 나라의 경우 현재 제대로의 역할을 다하지 못하고 있는 실업계 고등학교가 정상화가 되지 않으면, 이러한 문제가 총체적인 교육의 문제로 진전될 우려가 있다. 이에 대한 실업계 고등학교의 활성화를 중·장기적인 대책이 요구된다.

둘째, 독일의 경우 기술인에 대한 사회적 우대 및 직능별 공동유대에 의한 산학연계가 활성화되어 있다. 현재 중등단계의 15세~17세 나이에 있는 청소년의 70%가 다니는 직업학교에서의 이론교육과 산업체에서의 현장중심의 직업훈련프로그램으로 나누어 실시하는 이원화제도(Dualsystem)는 청소년의 직업능력향상에 성과를 거두고 있으며, 독일의 청소년 실업률을 낮추는데 기여하고 있다. 현재 우리 실업계 고등학교가 직면하고 교육의 문제를 해결하는 데는 제도적 개혁이 주가 되어서는 안 된다. 그 보다 교육의 질을 개선하고, 졸업 후 취업은 물론 대학과 연계하여 계속교

육을 할 수 있는 장을 마련하는 데 정책적인 노력과 재정적인 투자가 절실하다.

셋째, 청소년을 위한 직업진로정보, 직업정보, 취업알선 등의 사회 전망이 잘 구축되어 있다. '80년대 이전에 독일에서 청소년 실업대책은 실업 발생 이후에 실업급여를 지급하는 실업보험제도에 중점을 두고 운용되어 왔으나 실업률이 크게 상승한 '80년대 중반 이후는 실업발생을 사전에 예방하고 직장 및 교육훈련을 촉진하는 적극적 실업대책을 확대하고 있다. 또한 산업체가 근로자를 해고하는 대신에 근로시간단축과 단축수당 지급제도를 실시하고, 고령자 조기 퇴직제도 등에 의한 고용확대 사업을 실시하여 청소년 근로자와 실업자에게 고용기회를 확대한다. 우리 나라도 취업정보 및 직업훈련에 관한 정보, 직업훈련을 이수한 후의 진로 정보, 취업 후의 평생학습기회 등에 관한 정보가 청소년들에게 충분히 전달될 수 있는 총체적 직업진로 정보망이 조속히 구축되어야 하며, 이를 총괄하는 직업진로정보센터가 각 지역에 설치되어야 한다.

넷째, 청소년 고용창출과 실업문제를 해결하기 위해 관련부처간에 원활한 협조체제가 이루어지고 있다. 독일은 교육과학연구부나 노동사회부가 중심이 되어 청소년 실업을 축소하기 위한 중·장기 계획을 세우고 정책을 개발하고 있다. 또한 청소년 실업대책으로 소극적인 지원, 즉 재정적 지원보다는 실직된 청소년이 재취업할 수 있는 직업적 능력과 자격을 갖추게 하는 적극적 교육훈련에 역점을 두고 있다. 이러한 정책 중 하나인 '긴급 청소년 실업대책 프로그램'은 청소년 실업 문제를 각 지방 특성에 따라 분석하여 다각적인 처방을 내린 것으로 청소년들에게 적극적으로 직업훈련과 고용의 기회를 제공하고 있다. 우리 나라도 이러한 청소년 실업 축소를 위한 장기적 정책과 더불어 한시적이나 그 시대의 흐름에 맞는 단기적 방안도 역시 연구할 필요가 있다.

참고문헌

- 김기홍(1999). 독일의 직업교육훈련동향 - 상황변화에 창의적으로 대응하는 훈련에 초점. 산업교육 7월호, pp. 51-53.
- 김상호(1997). 전후 독일의 노동시장 변화와 정책추이. 서울: 한국노동연구원.
- 정인수(1997). 주요국 노동시장 정책변화. 서울: 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(1998). 실업대책의 국제비교.
- 한국노동연구원(1998). 독일 통합 이후 동독지역의 사회경제적 상황에 대한 연구.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie(1999). Berufsbildungsbericht.
- Bundesanstalt für Arbeit(1998). Monatsbericht über die Arbeitslosenzahl.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/ Bundesministerium für Bildung und Forschung(1998). *Das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit*. Bonn.
- Degen, Ulrich/ Günter Walden(1997). *Sicherung der Leistungs- und Zukunftsfähigkeit des dualen Systems der Berufsausbildung durch hohe Ausbildungsqualität*. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H.5.
- Greinert, W. D.(1993). *Das "deutsche System" der Berufsausbildung*. Geschichte, Organisation, Perspektiven. Baden-Baden.
- [Http://www.arbeitsamt.de/HST/informat/inhalt/jugend/vqj.htm](http://www.arbeitsamt.de/HST/informat/inhalt/jugend/vqj.htm)(검색일: 1999. 8. 19).
- [Http://www.berufsbildung.de/forum/aktuelles/sofortprogramm/Monatsberichte.htm](http://www.berufsbildung.de/forum/aktuelles/sofortprogramm/Monatsberichte.htm)(검색일: 1999. 7. 23).
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung(1997). *IAB-Betriebspanel*

- 1997, 5. Welle alte Länder und 2. Welle neue Länder.
- OECD(1998). *Employment Outlook*.
- Pütz, Helmut(1996). *Veränderte Ausbildungslandschaften - welche Zukunft hat das Duale System*. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H.1.
- Schmidt, Hermann(1997). *Reformprojekt Berufliche Bildung Kontinuität sichern - Kreativität entwickeln - Ausbildung für alle garantieren*. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H.4.
- Schober, K.(1995). "Keine Entwarnung an der zweiten Schwelle", IAB-Kurzbericht Nr. 5.
- Schöngen, K./ H. Tuschke(1999). "Nach der Ausbildung fehlt die Arbeit. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. Zeitschrift des BiBB, Heft 1/1999.
- Westhoff, G.(1997). "Schwierige Berufsverläufe", In: Lappe, L.(Hrgs.): "Fehlstart in den Beruf? Jugendliche mit Schwierigkeiten beim Einstieg in das Erwerbsleben". München.

6. 일본의 청소년 실업 및 고용 프로그램³¹⁾

1) 청소년의 고용상황

(1) 일본의 청소년 노동문제

90년대에 들어와 일본은 심각한 경기 불황으로 인해 사회전체의 실업률이 4.4%까지 상승하는 곤경에 처하였다. 이와 더불어 청소년 실업률도 급속히 상승하여 중요한 관심사항으로 제기되고 있다.

원래 일본의 청소년 실업문제는 일본정부의 일차적 주요정책에는 포함되지 않고 있다. 그 이유는 일본의 청소년 실업문제가 다음과 같은 두 가지 구조적 성격을 가지고 있기 때문인 것으로 이해된다. 첫째는 일본의 청소년 노동시장이 다른 선진제국과 비교해 볼 때 이제까지 상당히 양호한 실적을 유지해 왔다는 점이다. 다시 말해서 일본의 청소년은 선진국에 비해 상당히 낮은 실업률을 기록하고 있으며 학교 졸업후 직장으로서의 이행에 성공적(중고졸자의 원활한 취업)이었다. 다른 하나는 빠르게 진행되고 있는 고령화와 청소년의 노동력 감소추세가 장래 청소년 고용상황을 개선하는 요인으로 작용할 것으로 전망되기 때문이다.

일본의 청소년 노동력 실태를 보면, 1997년 현재 청소년 노동력 인구(만 15-24세)는 857만 명으로 전체 청소년 인구 1,767만 명의 48.5% (청소년노동력인구 비율)에 달하고 있다.

일본의 청소년³²⁾ 인구는 감소추세를 보이고 있는데 5년 전(1993년)에 비하여 청소년인구는 143만 명, 청소년노동력인구는 43만 명이 감소하였다. 한편 총 노동력 인구가운데 청소년노동력의 비중을 보면, 1997년 현재

31) 이 부분은 이우현교수(명지대학교 경제학과)가 집필하였음.

32) 본고에서의 청소년은 UN의 분류기준에 따라 만 연령으로 15세에서 24세까지의 인구를 의미한다. 다만 경우에 따라 25-29세까지를 포함시켜 설명하는 경우도 있다는 점을 미리 밝혀둔다.

12.6%로서 5년 전 13.7%에 비해 크게 감소하였음을 알 수 있다. 이와 같은 통계로부터 일본의 경우, 청소년 인구의 감소에 따라 청소년노동력이 지속적으로 감소하고 있으며, 동시에 청소년의 노동참가가 감소함으로써 청소년 노동력인구는 1990년대에 들어와 크게 감소하였음을 알 수 있다. 청소년 노동참가율이 감소한 주요 이유는 상급학교로의 진학이 증가하였기 때문이다.

청소년의 개념을 확대하여 만 29세까지로 보면, 최근에 여성들의 결혼과 출산이 늦어짐에 따라 여성들의 노동시장에의 참가가 증가 또는 연장되어 25-29세의 청년의 노동인구비율이 증가하는 특징적 현상을 보이고 있다.

<표 IV-27> 일본의 청소년 노동력인구 실태

(단위 : 만명, %)

	인 구	노동력인구	노동력비율
15 - 19세	805(413)	144(78)	17.9(18.9)
20 - 24세	962(492)	713(369)	74.1(75.00)
25 - 29세	946(480)	781(463)	82.5(96.5)
15 - 24세	1,767(905)	857(447)	48.5(49.4)
15 - 29세	2,713(1,385)	1,683(910)	60.4(65.7)

* ()는 남자

* 자료 : 일본 청소년백서(1998년)

일본의 청소년 고용문제가 비록 당면한 여타 노동문제만큼 중요도가 높지 않다고 해도 이 문제는 성격상 일본의 장래와 연관된 문제이며, 최근에는 급속히 청소년 실업률이 상승하고 있고 청소년의 근로관이 변화함으로써 사회의 중요한 관심사항으로 부상하고 있다. 한편 일본의 청소년

고용문제는 다른 나라 연구자들의 관심대상이 되어 있다. 일본의 상대적으로 낮은 청소년 실업률, 신규졸업자의 원활한 취업, 낮은 이직률 등 청소년 노동시장의 높은 성과가 그 배경요인을 이루고 있다. 특히 신규 고졸자의 원활한 취업 지원시스템에 대한 관심이 고조되고 있다.

(2) 고용구조와 최근의 취업상황

① 청소년 실업률

일본의 청소년 실업률은 1992년부터 시작된 경기불황에 따라 2차대전 이후 최고의 수준으로 상승하였다. 1997년 현재 청소년실업률은 8% 정도에 달하고 있다. 특히 청소년을 10대 틴에이지(15-19세)와 20대 청년(20-24세)으로 구분해서 실업추이를 보면 10대 남자청소년의 실업률이 10%대를 상회하기에 이르렀다. 현재 청소년 실업률은 사회 전체의 실업률보다 2배가 넘는 높은 수준을 보이고 있으며, 10대 틴에이지 실업은 2.6배, 20대 청년 실업은 1.8배에 이르고 있다.

이와 같이 청소년 노동시장이 악화된 이유중의 하나는 청소년 취업자의 실직 증가(실직자중 3/4이 자발적 사직)에서 비롯되며, 또 하나의 이유는 신규 졸업자 가운데 미취업자의 증가(신규졸업 미취업자 1991년 5만 명 → 1997년 7만 명) 때문이다. 이와 같은 현상이 나타난 배경은 경기침체로 인한 고용기회의 감소에서 주로 기인한다고 해석된다. 즉, 신규 고졸자의 구직 수에 비해 제시되는 일자리 수(구인배율)는 1992년 3.3을 피크로 해서 1997년에는 1.8로 크게 감소하였다.

일본의 청소년 실업은 OECD제국과 비교하여 다음과 같은 두 가지 점에서 현저한 특징을 보여주고 있다(표 IV-28 참조).

<표 IV-28> 실업률 및 장기실업률 국제비교

(단위 : %)

국 명	청소년실업률	6개월 이상 (청소년)	6개월 이상 (성인)
영 국	15.5	48.7	63.1
독. 일	8.5	46.9	62.0
프랑스	25.9	57.0	70.3
스웨덴	15.4	22.8	34.0
미 국	12.1	10.7	19.0
캐나다	15.6	14.9	29.3
일 본	6.1	24.5	37.7

* 자료 : N. O'Higgins(1999)

첫째, 청소년 실업률이 주요 선진국 가운데 가장 낮은 수준이다. 1995년 실적을 비교해 보면 미국 12.1%, 영국 15.5%, 독일 8.5%, 프랑스 25.9% 등에 비해 일본은 6.1%에 불과했다.

둘째, 이와 더불어 청소년의 장기실업률도 매우 낮다. 실업기간이 장기화할수록 노동자의 물질적, 육체적, 정신적 피해가 더욱 가중된다는 관점에서 청소년 실업의 장기화는 더욱 심각한 문제가 아닐 수 없다. 일본의 경우에는 6개월 이상 실직자는 24.5%에 불과한데 비하여 영국, 독일, 프랑스 등은 40-60%에 이르고 있다. 미국과 캐나다는 실업의 장기화라는 측면에서는 양호한 실적(6개월 이상 실직자 비중이 미국 10.7%, 캐나다 14.9%)을 보이고 있다.

따라서 일본의 청소년 노동시장은 양적으로나 질적으로(실업기간의 관점에서) OECD 주요 선진국에 비하여 상당히 양호한 실적을 보이고 있다고 평가할 수 있다.

② 청소년 취업구조

청소년의 취업자 수는 1997년 현재 800만 명(남자 417만 명, 여자 384만 명)에 달하며 일부 자영업자와 가족 종사자를 제외하면 대부분이 피고용자(96.1%)로서 일하고 있다. 이를 연령계층별로 보면 15-19세는 131만 명에 불과하며 20-24세는 669만 명에 달하고 있다(25-29세 노동자는 743만 명).

청소년이 비교적 많이 취업하고 있는 산업은 서비스업, 도·소매업·음식점, 제조업 등으로서 이들 3개 산업에 3/4정도(서비스업 28.1%, 도·소매·음식점 26.1%)가 취업하고 있다.

최근의 청소년 취업자 수의 추이를 보면 1993년 820만 명에서 1997년에는 769만 명으로 감소하였다. 25-29세 노동자 수가 증가(1993년 613만 명 → 1997년 700만 명)한 것에 비하면 지난 5년간 청소년 고용은 급격히 감소하였음을 알 수 있다. 이 중에서도 10대 소년 노동자(15세-19세)의 고용이 크게 감소(동기간 중 17만 명 감소)하였다. 이와 같은 청소년 고용의 감소추세에 따라 청소년 고용률(청소년 인구 중에서 청소년 취업자가 차지하는 비중)도 같은 기간 중에 1% 포인트 정도 하락하였다(1993년에서 1997년에 15-19세의 경우는 16.4% → 15.4%, 20-24세의 경우 68.0% → 67.0%).

청소년 고용상황을 기업규모별로 보면, 1997년 현재 상시근로자 수가 1-29인의 소기업에 전체 취업자의 31.4%(특히 10대 근로자는 39.5%)가 일하고 있고 1,000인 이상의 대기업에 종사하는 청소년은 17.9%에 불과한 것으로 나타났다.

위와 같은 청소년 고용이 일본의 경우에는 대부분 풀타임의 정규 노동자로 구성된다는 특징을 가지고 있다. 일본에서의 파트타임 노동은 고교 또는 대학의 학생들이 하는 소위 아르바이트가 대부분이다.

③ 신규졸업자의 취업

일본의 교육제도는 한국과 유사하다. 의무교육인 중학교 3년을 마치면 대부분이 3년간의 일반계 고교와 실업계 고교로 나뉘어 진학한다. 일류 고교에 진학하려면 입학시험에서 좋은 성적을 올려야 한다. 시험성적에 따라 우수 고등학교에 진학할 수 있고 원하는 종류의 고등학교에 진학할 수 있다. 3/4의 학생이 일반고교에 진학하며 마찬가지로 실업계 고교에도 등급이 있다. 우리 나라와 다른 것은 기술계통의 고등전문학교(5년) 제도가 있다는 점이다.

대학은 4년제 정규대학과 2년제 단기대학으로 구성되며 이 밖에 각종 전문학교와 각종학교 등의 직업교육기관이 존재한다. 이들 전문 직업학교는 컴퓨터 프로그램, 외국어 등 300여 개의 다양한 훈련코스를 제공하고 있다. 최근에는 이들 직업교육기관의 등록학생이 급증하고 있는데 1997년에는 신규 고졸자의 29%가 여기에 입학하였다.

중졸자 중에서는 1.4%(1997년)만이 노동시장에 진입한다. 중졸자의 대부분(96%)이 고등학교에 진학하며 1% 정도가 직업학교에 들어간다. 이와 같이 신규 중졸자의 취업은 노동시장에서 비중이 작고 역할이 크지 못하지만, 반면에 신규 고졸자의 직장 진출은 일본 청소년의 취업을 위한 주요 통로로서 주목을 받고 있다.

고졸자의 25% 정도가 노동시장으로 직접 진입하며 40%가 대학이나 단기 대학에 진학한다. 그리고 35% 정도는 직업전문학교에 가거나 재수생으로 다음을 기약한다. 고교 졸업자의 직접 취업에는 실업계고교의 역할이 매우 크다. 일본은 직업안정법에 따라 신규 중·고교 졸업자는 학교의 직업소개를 거쳐 취업하도록 제도화되어 있다. 학교는 공공 직업안정기관이 위임한 직업소개 업무를 수행하며 고용주는 구인내용, 임금 등 근로조건을 제시하고 공공 직업안정기관의 감독 하에 학교로부터 학생을 소개받는다. 각 학교는 고용주에게 학생을 추천하며, 대개의 경우 고용주는 추천받은 학생을 거부하지 못한다. 이와 같은 중·고교의 직업소개 제도

와 관행은 매우 효과적인 것으로 평가되고 있다.

1997년 3월 고교졸업자 가운데 23.5%가 취직(353천 명)하였는데 직업 안정기관 및 학교의 직업소개에 의한 취직이 284천 명으로 구인배율이 1.80(구인자수 518천 명/ 구직자수 288천 명)에 달하였다. 일본의 고교 졸업생은 미국 고졸생보다 4.5배의 많은 취업기회가 주어지며 학생은 한 업종이나 분야에 집중적으로 취업탐색을 한다(Brinton, 1998). 일본의 고졸자는 졸업 전에 거의 모두 취업이 된다. 고졸자의 취업률은 매우 높아서 때로는 완전취업 상태에 이른다.

한편 고교 중퇴자는 총 학생의 2.5%(112천 명)에 이르며 이들은 대부분 개인적인 채널을 통해 취업한다. 日本労働研究機構의 고졸 중퇴자에 대한 조사분석에 의하면 학교의 직업소개에 의한 취업은 6.6%에 불과한 것으로 조사되었다. 이들 중퇴자의 첫 직업이 정규직인 경우는 1/3정도에 불과하며(졸업자의 정규직 비율은 약 88%) 취업 후 1년 내에 70%가 사직하는 높은 이직률을 보이고 있다.

한편 대졸자의 취업은 주로 학생 개인의 자유로운 취업탐색에 의해 이루어진다. 대부분의 졸업예정자들은 7월말 이전에 취업이 내정되어 잡헌팅(job hunting)이 끝난다. 대학졸업예정자의 취업탐색은 인문사회계열과 이공계열이 방법상 차이를 보이고 있는데 인문사회계열은 학생 스스로의 정보수집에 의해 이루어지며 이공계열은 교수 추천이나 대학에 의뢰된 취업추천에 의하는 경우가 많다. 신규 대졸(예정)자를 채용함에 있어서 구인 측은 대학의 명성과 등급을 중요시한다. 일부 대기업은 유명대학의 졸업(예정)자에게만 응시자격을 주고 있으며 유명대학에 쿼타를 배정하고 선발을 위해 대학의 등급을 만들어 활용하고 있다.

1997년 3월 대학졸업자는 525천명으로 이중 66.5%인 349천명이 취업하였고 단기대학 졸업자 150천명, 고등전문 졸업자 7천명이 취업하였다.

④ 이직상황

30세미만의 청소년노동자의 이직률(1997년, 5인 이상 사업체)은 23.0%(남 18.6%, 여 28.6%)로서 전체 노동자의 이직률 15.2%(남 12.9%, 여 18.9%)보다 상당히 높다. 이들의 이직 이유는 “개인적 이유”가 대부분이고(전체의 약 80%) 계약기간 만료, 경영상의 이유 등은 일부에 그치고 있다.

신규 학교졸업자에 대한 재직기간별 이직률을 보면 취직 후 1년간의 이직률은 중졸자 47.5%, 고졸자는 23.9%로 나타났으며 취직 후 3년간을 보면 중졸자는 전체의 70% 정도가, 고졸자는 40% 정도가 이직하고 있으며 어느 경우에도 취직 후 1년 이내에 이직이 가장 많다. 이상과 같은 일본의 이직상황은 비교적 이직률이 낮은 독일, 영국 등보다도 낮은 수준이며 미국의 경우보다는 매우 낮은 수준이다.

⑤ 일본 청소년 노동시장의 주요 특징

이상과 같은 조사와 분석을 토대로 일본의 청소년 노동시장의 특징을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 청소년 실업률이 매우 낮으며, 장기 실업자의 비중도 상당히 낮은 편이다. 청소년 실업률(1995년 기준)이 6.1%에 머물러 OECD 여러 나라 중에서 스위스와 더불어 가장 낮은 수준이며, 최근에는 2차 대전 이후 최악의 불경기 하에서도 실업률이 급상승하였음에도 불구하고 아직 8%이하에 머물러 있다. 청소년의 장기실업의 경우에도 다른 선진국들보다 실업률이 매우 낮다.

둘째, 이직률³³⁾이 상당히 낮다. OECD 보고(1996년)에 의하면 신규 졸업자의 1년간 이직률은 0.17에 머물러 미국(남 0.86, 여 0.76), 영국(남 0.26, 여 0.34), 독일(남 0.26, 여 0.22)보다 낮은 수준이다.

33) Mitani(1999)로부터 인용하였으며, 상기의 일본 청소년백서(1998년)에서 제시한 이직률과는 기준의 차이로 인하여 상호 일치하지 않는다.

셋째, 신규 학교졸업자는 대부분이 풀타임의 정규 노동자로 취업하고 있다. 일본 노동성의 若年者就業實態調査에 의하면 신규 졸업자의 정규고용 비중은 1997년에 83.8%에 달하여 OECD 제국 가운데 상당히 높은 수준을 보이고 있다.

넷째, 정부 주도의 직업소개제도를 구축하여 중·고교 신규 졸업자의 안정적이며 효과적인 직업 지도와 소개의 관행을 발전시켰다. 이와 관련한 제도와 관행은 다음 장에서 상술한다.

2) 청소년의 고용제도 및 정책

(1) 일본의 청소년 고용제도

① 일본 고용제도와 청소년 고용관행

청소년고용제도를 바르게 이해하려면 전반적인 노동시장과 고용제도의 특징을 제대로 파악해야 한다. 일본의 노동시장을 보면 장기고용, 연공임금, 그리고 기업별 노조의 세 가지 특징을 발견하게 된다. 여기에서는 청소년고용과 밀접하게 연관된 장기고용과 연공임금에 관해서만 약간 검토하고자 한다.

일본 기업의 장기고용 관행은 OECD의 국제비교(1995년)에서 확인할 수 있는데, 노동자의 평균근속기간이 미국(7.4년), 영국(8.3년), 독일(9.7년), 프랑스(10.4년) 등 주요 선진국보다 일본은 훨씬 긴 11.3년에 달하고 있다. 청소년 노동자가 한 직장에서 얼마나 오래 근무하는가를 나타내는 고용유지율(1990-1995년간)이 일본의 경우에는 50.8%에 달하였음에 반해 OECD 여타국의 평균은 28.7%에 머물렀다. 최근에는 파트타임 노동자의 증가에 따라 이직률이 상승함으로써 장기고용 관행에 부분적인 변화가 나타나고 있다.

근속년수에 따른 임금 증가의 경향은 화이트칼라 노동자에게는 대부분의 선진국에서 공통적인 현상이다. 일본의 경우에는 화이트칼라 노동자

의 연령-임금곡선이 보다 경직적인 것이 특징이며, 대기업의 블루칼라 노동자에게도 유사한 연공적 임금곡선이 발견된다는 것이 현저한 특징으로 간주된다³⁴⁾.

이와 같은 장기고용과 연공임금이 일본의 노동시장에서 관행으로 정착하게 된 배경요인은 기업특수적 인적자본, 노동자평가의 곤란성, 해고에 대한 법적 제한 등을 들 수 있다. 기업은 기업특수적 훈련을 통하여 생산성을 향상시키고 이에 따라 임금을 인상함으로써 이직을 막는다. 노동자는 기업특수적 훈련을 통해 습득한 기술 및 정보는 타기업에서 활용이 불가능함으로 전직은 손해이며 장기고용을 선호하게 된다. OJT와 OffJT의 증가는 근속기간과는 밀접한 비례관계이므로 근속기간에 따른 연공임금이 설정되는 것이다.

일본의 생산시스템은 작업장에서의 협동을 중시하므로 노동자의 기술과 업적을 제대로 평가하기가 쉽지 않다. 따라서 장기고용을 통해 노동자의 평가를 바르게 하고 적합한 업무배분을 통해 생산성을 제고할 수 있다. 일부에서는 고용조정에 대한 법적 제한이 장기고용을 유발한다고 주장한다. 경영상의 이유에 의한 해고를 하기 위해서는 30일 전에 사전 통지, 노조와의 사전 협의 등 까다로운 요건이 해고를 사실상 어렵게 한다는 것이다.

또한 일본의 대기업 구조에서 일본적 고용관행의 배경을 설명하는 주장도 있다. 靑木(Aoki)이론에 의하면, 일본의 기업(J-firm)은 작업 현장에서 발생하는 문제를 잘 해결할 수 있는 노동자집단의 능력을 중시하며, 이것은 OJT와 작업 현장의 지식·정보의 공유를 통해서 개발될 수 있다고 본다. 미국의 기업(A-firm)이 노동자의 특화와 명확한 업무 분할을 바탕으로 위계적 관리를 통해 효율성을 제고하는데 반해, 일본 기업은 작업

34) 小池(Koike)는 이와 같은 현상을 블루칼라 노동자의 화이트 칼러화(white-colorization of blue-color workers)로 표현하고 최근의 데이터에서도 이를 발견할 수 있다고 주장한다.

상의 결정, 문제 해결 및 감독이 하부단위에 위임되어 작업장 수준에서의 노동자간의 협력과정에서 효율성을 기대하는 수평적 협조제도이다.

이상과 같은 일본의 고용제도 및 관행은 청소년 노동시장과 밀접히 연관되어 일본의 청소년 고용에서 여러 가지 특징을 형성하고 있다. 청소년 고용과 관련하여 두드러진 특징은 “신규졸업자의 일괄 채용(lump-sum hiring)”이라고 할 수 있다. 이를 구체적으로 보면 다음과 같이 그 내용을 정리할 수 있다.

첫째, 신규 졸업자 채용에 있어서 기업의 수요가 크며 특히 대기업간에 경쟁이 심한 편이다. 일본의 기업은 OJT와 OffJT를 통하여 인적자본 투자를 확대하고자 하는 경향이 크기 때문에 신규 졸업자의 채용에 상대적으로 강한 필요를 가지고 있다. 신규 졸업자를 채용해서 기업특수적 훈련을 시켜 장기고용하는 경향을 갖는다. 따라서 신규 졸업자에 대한 대기업간 경쟁이 심하므로 정부가 적극적으로 개입하며 공공직업안정기관을 통해 질서 있는 배분을 도모하고 있다.

둘째, 일괄 채용하여 다양한 직무를 수행하도록 배치한다. 일본의 기업은, 특히 대기업은 특정한 직종과 무관하게 포괄적으로 신규 졸업자를 채용한다. 즉 특정한 직무에 고용되는 것이 아니고 회사에 채용되는 것이다. 따라서 현재의 자격보다 훈련 가능성을 중시하며 정규직으로 채용한다. 작업 소집단에서 잘 기능할 수 있도록 다양한 직무를 경험시킨다.

셋째, 일본 청소년 노동자의 임금은 여타 선진국에 비해 상당히 낮다. 이것은 강력한 연공 임금제를 실시하기 때문이며, 청소년을 더욱 많이 고용하게 하는 유인으로 작용한다.

② 신규 학교졸업자의 직업소개

일본의 직업안정기관은 신규 학교졸업자가 적성과 능력에 따라 직업을 선택할 수 있도록 학교 등 교육기관과 긴밀한 연계 하에 직업 지도와 직업소개를 실시하고 있다.

신규 학교졸업자의 직업소개는 직업안정법의 규정에 따라 다음 세 가지 방법이 사용될 수 있다. 신규졸업자의 직업소개의 원칙적 방법으로서 공공 직업안정소가 직업소개를 하는 방법, 학교가 공공 직업안정소의 업무를 일부 분담하는 방법, 학교가 정부에 신고하고 무료 직업소개 사업을 수행하는 방법 등으로 구분된다. 중학교의 경우에는 대부분의 학교(91.3%)가 공공 직업안정소의 직업소개에 의존하며 나머지 학교는 공공 직업안정소 업무를 분담하여 직업소개를 한다.

한편 고등학교의 경우에는 전체의 65%의 학교가 공공직업안정소의 업무를 분담하여 학생을 추천하고 직업을 소개한다. 일부의 고등학교만이 공공직업안정소에 의존하고 있으며 약 30%의 학교는 공공 직업안정소와 무관하게 상담실을 개설하고 직업소개를 한다. 대학, 단기대학, 고등전문학교, 전수학교 등은 학교 자체사업으로 직업을 소개한다.

이 가운데 일본에서 가장 잘 기능하여 외국에서 주목을 받고 있는 방법이 공공 직업안정소와 연계하여 신규 고교졸업생을 취업 추천·소개하는 것이다. 학교를 통한 구직활동의 구체적 프로세스를 보면, 취직에 관한 교사의 지도 → 기업으로부터의 구인명세 공개 → 학생의 선택 → 개별면담을 통한 교사의 조언, 설득 → 교사의 추천회의에서 각 기업에의 추천자 결정 → 기업의 선발시험 → 취업 내정의 순으로 이루어진다. 이 방법은 학교가 다년간의 실적에 입각해서 기업과의 장기 신뢰관계 속에 이루어지므로 학교와 기업간에 암묵적 양해가 형성된다. 기업은 과거의 실적에 따라 추천 받고자 하는 응모 직종과 선발인원을 할당하며, 추천된 학생이 원하는 인물이 아니면 그 학교는 다음해부터 추천 지정학교로부터 배제될 가능성이 있기 때문에 취직 희망자가 많은 인기 기업에 대해서는 학교는 적당히 아무렇게나 추천할 수 없다. 더욱이 각 고교는 우량 기업의 추천인원을 확보하기 위해 사회적 평판을 높이기 위한 경쟁에 참여하지 않을 수 없다.

취직희망자가 기업이 정한 인원을 초과하는 경우에는 학교는 학생에

게 조언과 설득, 또는 교사의 추천회의에서 조정·선발한다. 이 과정에서 기업이 원하는 인재의 특징과 함께 학업성적이 선발기준으로 중시된다. 따라서 학업성적이 우수한 학생일수록 바람직한 대기업의 사무직에 내정될 가능성이 크다. 이와 같은 사정 때문에 일본의 고등학교에서는 대학에 진학하지 않는 학생도 학업성적의 향상을 위해 노력하는 동시에 규율을 잘 지키는 노동자를 사회에 공급하고 있다고 볼 수 있다. 학교는 학생의 취직이 내정될 때까지 한 학생에게 한 기업밖에 추천서를 발급하지 않는다. 기업도 학교로부터 추천된 학생은 그 추천장을 중시하고 채용을 결정한다.

한편 대학생의 신규 취업방법은 문과계와 이공계가 크게 차이가 있는데, 일본노동연구기구의 “대학 취직지도와 대졸자의 캐리어(2)”(1994)에서는 다음과 같이 설명한다. 사회계열 학생은 기업 가이드 북, 회사안내 등을 보고 응모하는 경우가 많고 공과계열은 그와 같은 방법과 함께 교수 추천을 받거나 학교의 취업정보실에 온 구인광고를 보고 응모하는 경우가 많다고 한다. 취직활동에 나선 학생들의 의견을 들어보면, 사회계열은 출신대학명과 기업에 자기 선배의 존재를 중시하며 공과계는 전문분야와 취직소개 체계를 중요하게 생각하고 있다.

일본의 대졸취업 제도 및 관행과 관련하여 최근의 중요한 변화를 몇 가지 소개하면 다음과 같다. 첫째, 과거에는 대학 추천을 중시하는 기업이 많았지만 교수의 추천장은 신뢰를 잃고 효력을 상실했다. 특히 문과 계열의 경우에는 대학의 명성은 여전히 1단계 선발에서 중요시되지만 교수 추천장은 신뢰할 만한 정보가 되지 못하는 것으로 인식하게 되었다. 일본의 기업은 신규졸업자의 기초학력 이상의 전문지식을 기대하지 않는 경향이 크기 때문에 일류대학 선호도가 크다.

둘째, 최근에는 지정교제를 거부하는 기업이 늘고 있다. 이 방법은 틀에 짜인 인재밖에 채용할 수 없다는 반성으로부터 학교명을 불문하고 채용하는 기업이 늘고 있는 것이다. 환경변화에 따라 독창력있는 인재를 원

하는 기업이 증가하고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 이제까지는 대기업에서 일괄채용이 일반적이었으나 최근에는 직종별로 다른 시험(직종별 채용)을 치르는 기업이 늘고 있다. 응모자의 선호, 일의 적성, 전문지식 등을 중시하는 기업의 의향이 반영되고 있다.

(2) 직업소개 및 고용지원을 위한 정부 시책

일본 정부가 현재 추진하고 있는 중요 시책들을 중·고졸자 대책과 대졸자 대책으로 구분하여 요약·정리하면 다음과 같다.

① 신규 중·고졸자에 대한 직업소개 및 고용지원 시책

가. 직업지도의 충실

공공직업안정소는 학교가 행하는 진로지도와 유기적 연관을 가지고 신규졸업자가 자기의 적성과 능력에 따른 직업선택이 가능하도록 적성검사, 직업준비 테스트, 각종 직업정보 제공, 직업강좌, 직업상담 등을 실시한다.

나. 취직후의 직장 적응 지도

공공직업안정소는 직업상담원을 활용하여 이·전직자를 중심으로 지도, 조언 등의 방법으로 직장적응 지도를 실시하고 있다. 또한 신규 학교졸업자가 직업에의 적응성을 높이고 사회인으로 자립할 수 있도록 지원한다.

다. 구인질서 확립 및 구인 확보·조정

직업안정소는 구인자에게 신규 졸업자의 적정 채용계획의 수립, 수입체제의 개선 등에 관해 지도하며, 구인 수리시에 구인내용, 구인조건의 확인, 적정한 구인조건 확보 등에 대해 지도하고 있다. 불경기 때는 구인개척 등에 의한 구인확보에 노력한다.

라. 관계기관과의 연계 강화

고교 졸업자의 직업소개를 원활히 하기 위해 지방자치단체(都道府縣)의 직업안정 주관부서, 교육위원회 사립학교 주관부서, 학교측 대표, 산업계 대표 등으로 구성된 신규 고교졸업자 취직문제 연락회의를 개최하고 있다. 또한 공공직업안정소는 관내 고등학교와의 업무분담 협의, 구인 공개, 조정, 각종 정보의 교환 등을 행하는 신규고등학교 졸업자 직업소개 업무연락회의를 개최하고 있다. 또한 노동성에서도 관계자 상호간의 의견교환의 장으로서 신규 고등학교 졸업자 취직문제 간담회를 개최하고 있다.

마. 고등학교 중퇴자 취업대책사업의 실시

중퇴자가 원활한 취직과 건전한 직장인으로 육성되도록 고등학교와 밀접한 연계 하에 헬로워크 가이드 제공, 취직지원 촉진프로그램, 면밀한 직장적용 지도 등의 대책사업을 추진 중이다.

② 신규 대학졸업자의 취직촉진 시책

가. 구인·구직 동향의 파악

1981년부터 전국적으로 대졸출신 채용계획이 있는 사업소의 개요를 게재한 “대졸채용계획 기업정보”를 작성해서 학생직업센터 및 학생들에게 제공한다.

나. 학생직업센터 및 학생직업상담실 운영

지방기업의 구인관계 정보 제공, 자기진단용 VPI직업 흥미검사를 활용한 직업지도 및 직업상담, 기업에 대한 신졸자 채용에 관한 상담 및 지도 등의 활동을 한다. 또한 학생이 재학중에 자기 전공이나 장래 캐리어와 관련된 취업체험을 하는 인턴쉽제도의 도입을 촉진하는 “인턴쉽 도입 촉진 지원사업”을 1998년부터 실시하고 있다.

다. 대학의 취업지도 충실

취업상황이 어려워짐에 따라 文部省 주관으로 1997년부터 6, 9, 11 및 12월에 대학 등 관계 9단체로 구성된 “취직문제간담회”를 개최하고 있고, 학생들에게 취직정보를 제공한다는 관점에서 대학과 기업의 취직채용담당자가 참가하여 “전국취직지원 가이드스”를 4월과 12월에 개최하였다. 또한 취직지도 담당 전문원을 배치하는(1998년 현재 19개 대학) 등 대학의 취직지도 체제를 더욱 충실화하기 위해 노력하고 있다.

라. 구인질서의 확립

1985년부터 기업, 대학 등 관계단체로 구성된 취직협정협의회를 만들어 대졸예정자의 취직활동으로 인해 최종학년의 학습에 지장이 없고, 질서 있고 공평한 기회가 주어지도록 협정이 맺어졌다. 그러나 1997년에 기업 측은 여건 변화를 고려하여 이를 폐지하기로 하고, 반면에 취업의 정식 내정은 10월 1일 이후로 한다는 자주적 윤리현장을 만들어 운영하고 있다.

(3) 비교와 평가

일본은 직업안정법상의 규정에 의하여(특정업종을 제외하면) 공적인 직업소개기관이나 학교가 직업소개를 담당하고 있다. 취업정보지에 의해 구인·구직 정보가 제공되기도 하지만 민간에 의한 유료 직업소개는 원칙적으로 금지된다.

일본의 청소년고용시스템에서 가장 특징적이며 중요한 역할을 하는 것은 고등학교로부터 직장에 취업하는 직업소개제도이다. 앞에서 상술했바와 같이 일본의 고교졸업생의 취업은 시장에 맡기지 않고 정부가 적극 개입하는 “공공직업안정소를 통한 직업소개”에 의하고 있다. 공공직업안정소를 대신하여 학교와 기업이 청소년의 취업을 효율적이며 질서 있게 조정하고 있다. 이 일본의 제도는 특정의 기업과 고등학교가 암묵적 계약

을 통하여 원활하게 졸업생을 배분한다. 일본에서는 현재 고등학생의 직업소개 중에서 약 절반이 이와 같은 실적관계를 바탕으로 암묵적 계약에 의해 이루어진다.

이와 같은 일본의 신규 고등학교 졸업생 직업소개제도와 관행은 학교와 특정기업과의 장기적 신뢰관계(암묵적, 비공식 관계)가 고졸자 취업을 매우 효과적으로 해준다고 판단되며, 학교의 추천선발이나 기업의 추천의뢰가 성적 제일주의의 기준에 입각함으로써 학생들이 일반교과과정을 열심히 공부하게 하는 인센티브를 제공하는 것으로 평가된다.

일본의 신규 졸업자의 취직활동을 선진제국과 비교 연구한 고용직업종합연구소의 “청년의 직업적응에 관한 국제비교 ; 학교에서 직업으로의 架橋”(1989)에 의하면 학교를 졸업하고 3개월 이내에 취직한 사람은 미국 80.2%, 영국 86.5%인데 일본은 90.2%로 가장 높다. 일본에서 학교 졸업 후 즉시 취업이 가능한 배경은 학교의 취직알선, 특히 기업에의 학교 추천제도가 중요한 역할을 하고있는 것에서 찾을 수 있다. 이 조사연구에 의하면 중·고교를 졸업하고 취직한 사람 가운데 학교의 소개에 의한 취업자는 미국과 영국에서는 10% 이하인데 대해 일본에서는 50% 이상에 달하고 있다. 미국에서 가장 활용되는 입직경로는 우인·지인의 소개이며 (30%정도), 영국에서는 구인광고에의 응모가 20% 이상을 전하는 데, 일본에서는 지인 소개, 광고 응모가 10% 정도에 불과하다. 일본의 학생취업에서 학교가 얼마나 큰 역할을 하는지 잘 알 수 있다.

3) 청소년 고용 프로그램

(1) 인턴제

① 추진 배경 및 목적

인턴제란 학생이 기업 또는 사업장에서 실습을 통해 취업을 체험하는

제도로써 이 제도가 활발하게 활용되고 있는 미국의 경우에는 실시형태, 실시기간, 주도 기관 등에 따라 다양하게 전개되고 있다. 일본의 경우에는 아직 공통된 인식이 확립되어 있지 못하지만 정부는 “학생이 재학 중에 자기의 전공이나 장래 캐리어와 관련된 취직 체험을 행하는 것”이라고 폭넓게 개념을 정립하고 있다³⁵⁾.

세계화, 정보화에 따른 일본 사회경제의 변화와 더불어 기업은 능력주의를 중요시하고 종래의 고용관행을 바꾸며 동시에 인재의 채용에 있어서 큰 변화를 보이고 있다. 이와 같은 상황에서 대학은 산업계의 요구에 부응하는 인재를 육성한다는 관점에서 창조적 인재의 육성을 목표로 교육기능을 강화하고 있는 바, 그 일환으로 산학연계에 의한 인재 육성방법의 하나로 인턴제가 주목을 받게 되었다.

일본 정부도 인턴제가 창조적 인재육성에 큰 의의를 가질 뿐만 아니라 신규산업의 창출 등을 통한 경제구조의 개혁에도 연관된다는 관점에서 인턴제를 종합적으로 추진하기로 정부방침을 확정하고 1997년부터 면밀한 추진방안을 만들었다.

② 인턴제의 의의

인턴제는 청소년의 직업문제라는 관점에서 보면, 학교와 산업계의 연계를 통해서 학생의 직업의식을 양성하고 적절한 직업선택과 전문능력의 향상을 위해 다양한 기회를 제공함으로써, 차세대 이 사회의 주역이 될 학생을 유능한 직업인으로 성장하도록 지원하는 것이 사회 전반적으로 매우 중요하다는 점에서 정부 차원의 인턴제 도입의 의의를 찾을 수 있다. 또한 인턴제는 학업과 현실사회를 연결하는 장으로서의 역할이 주어진다는 점에서, 전문분야의 학습과 그와 관련한 실무경험을 축적한다는 것을 기본 목적으로 하고 있다.

35) 일본 정부는 경제구조의 변혁과 창조를 위한 행동계획 및 교육개혁 프로그램에서 이와 같은 개념을 사용하고 있다.

일본 정부가 제시(인턴쉽 추진에 있어서의 기본적 사고, 1997. 9)한 인턴제의 의의를 인턴제를 도입하는 대학, 학생, 그리고 학생을 받는 기업의 입장에서 보면 다음과 같다.

가. 대학 및 학생에게 주는 의의

- 교육내용, 방법의 개선 · 충실
- 직업의식의 함양
- 자주성, 독창성 있는 인재의 육성

나. 기업에 있어서의 의의

- 실천적인 인재의 육성
- 대학 교육에 산업계의 요구 반영
- 기업에 대한 이해의 촉진

③ 인턴제의 실상

일본의 대학교육 가운데 취업 체험을 조직적으로 실시하고 있는 것은 교원 양성과정과 치의학 계열, 복지계열 등의 학과에서 자격 취득의 필수 조건으로 하는 경우와 공학계열학과에서 현장실습의 명목으로 수업과목에 포함시키는 경우가 있다. 이러한 경우 대학이나 해당 연구실이 학생을 받는 기업을 확보해 주며 실습내용도 대체적으로 표준화하고 학점을 인정해주는 등의 조직적 실시방안에 따라 인턴이 수행된다.

최근에는 사회과학 계열의 학과에서도 기업체에서의 실습을 커리큘럼에 포함시키고 있는 대학이 증가하고 있다. 이 경우에는 대부분 대학 측에서 기업과 절충해서 과정을 설정하고 2-3학년 학생을 선발하여 1-2주간 정도의 실무를 경험시키는 내용으로 이루어진다.

한편 기업 주도로 인턴이라는 명목으로 연수생이나 실습생의 형태로 직장에 받아들이는 경향이 확대되고 있다. 이 경우에는 대학 측의 조직적 관여 없이 이루어지므로 아르바이트성의 취업과 잘 구분되지 않는 경우가 많다.

이상과 같이 오늘날 일본의 인턴제의 실상은 1-2일의 초단기 직장 실습에서부터 월 단위 내지 학기 단위의 비교적 장기 과정이 있으며, 대학의 정규 교과과정에 편입되어 학점이 인정되는 것과 기업의 모집에 학생이 자유롭게 응모하여 학교교육과 무관한 것에 이르기까지 다양한 인턴제가 시행되고 있다. 이 가운데에는 인턴제 본래의 취지와는 다른 직장견학 정도의 것이나 사실상의 아르바이트까지 포함되어 있는 실정이다.

현재 인턴제라고 불리는 학생의 취업 체험교육은 자격요건형, 직업선택 준비형, 학습의욕 환기형의 세 가지 유형으로 구별된다. 이 가운데 자격요건형은 오랜 역사를 가지고 실시해 왔으며 방법도 잘 정립되어 있다. 직업선택 준비형은 학생들의 직업선택이나 직장생활에 대한 이해를 증진하고 장래의 취직활동이나 취직후의 적응을 원활히 하는데 교육의 주요 목적을 두고 있다. 학습의욕 환기형은 전공분야와 현실사회와의 관련이나 중요성 등을 이해시킴으로써 대학에서의 전문교육에 대한 학습동기를 고취시키는 것을 주요 목적으로 한다.

실제로는 위의 세 가지 유형이 혼합되어 실시되는 경우도 많다. 세 가지 중에서 직업선택 준비형과 학습의욕 환기형은 공과과열을 제외하면 근자에 추진되기 시작하여 아직 미약한 상태이므로 정부의 적극적인 지원이 필요한 실정이다. 일본 정부가 새로 인턴제를 정부주도로 수년에 걸쳐 면밀하게 연구 조사를 통해 전사회적으로 도입하고자 하는 소이도 여기에 있다고 하겠다.

④ 인턴제 운영상의 문제점

일본 노동성의 「인턴쉽 등 학생의 취업체험 존재방식에 관한 연구회」가 중간 발표(1997.9)한 자료에서 밝힌 바에 의하면, 인턴제의 운영에서는 다음과 같은 문제점들이 우려되는 것으로 분석되었다.

첫째, 인턴과 취로(아르바이트 등)의 구별이 불명확하면 보수나 취업조건의 설정에 문제의 소지가 많게 되며, 노동관계 법령의 준수에도 문제

가 발생할 가능성이 크다.

둘째, 채용, 취직활동과의 구별이 애매하게 되면 신입사원 채용 선발이 지나치게 조기화 될 우려가 있고 채용질서의 유지와 공정한 경쟁질서의 확보를 어렵게 할 수 있다.

셋째, 실습내용의 설정이나 실습 전후의 학생지도가 적절히 이루어지지 않으면 직업의식이나 실무능력의 향상에 효과를 충분히 기대하기 어렵다.

넷째, 실습 중의 책임 소재가 불명확하면 실습중의 안전 위생이나 만일의 사고 등에 대한 대응 (보험의 적용 등)이 어렵게 된다.

다섯째, 참가 희망자에게 열려있는 인턴제도가 아니면 특정학교와 기업이 유착되는 폐쇄적 시스템이 될 가능성이 크다.

⑤ 인턴제 추진방안

일본 노동성의 위의 중간 보고에서 마련한 추진방안을 보면 다음 세 가지 사항을 적극 추진할 것을 주문하고 있다.

가. 인턴제에 관한 조사연구 및 정보 제공

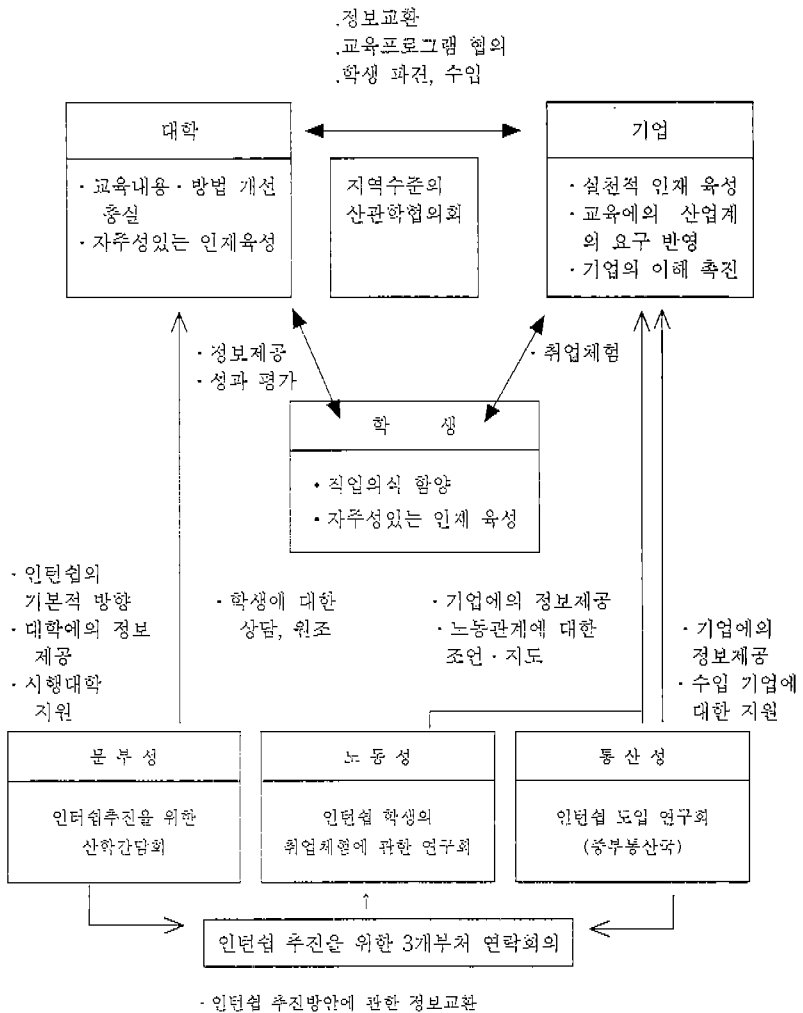
많은 대학이나 기업에서 인턴제에 관심을 가지고 있으면서도 추진하지 못하는 것은 필요한 구체적 정보가 부족하기 때문인 것으로 알려졌다. 인턴제에 관한 실태 등 전반적인 상황의 파악에 노력함과 동시에 인턴제에 관한 수요조사, 사례의 수집, 효과적인 프로그램의 개발 등에 관한 조사연구를 수행하여 그 성과를 대학 기업 등에 적절한 정보를 제공하는 것이 중요하다.

나. 인턴제 추진을 위한 제도 정비

위와 같은 정보를 제공도 하고 대학과 기업 각각의 필요를 연결하는 제도적 틀을 만들 필요가 있다. 예를 들어 각 지역에 기업, 대학, 관계 행정기관으로 구성되는 산·관·학의 협의회를 만들어 정보를 교환하는 것을 시도해 볼 만하다.

다. 대학과 기업에 대한 정부 지원

대학이나 기업이 인턴제를 실시하는 데는 새로운 부담을 지게 됨으로써 인턴제를 사회 전반적으로 추진하기 위해서는 정부의 적절한 지원이 필요하다. 특히 자금력이나 정보력이 충분하지 못한 중소기업이나 벤처기업의 인턴제 보급을 위해서는 적절한 지원이 필수적이다.



[그림 IV-3] 인턴제 추진을 위한 관계기관간의 연계와 지원방안

(2) 신규 졸업자 취직지원 프로그램

일본 노동성의 청소년 고용대책 중에서 중점 시책의 하나가 신규졸업자에 대한 취직지원 문제이다. 장기적 경기침체에 따른 대졸자 취업난에 대응하여 이제까지의 학생직업센터·학생직업상담실을 강화함과 동시에 1999년 후반기에 학생종합지원센터를 신설할 계획이다.

① 학생직업센터·학생직업 상담실

전국적으로 47개의 학생직업센터와 상담실에서는 취직활동을 하는 졸업 예정자나 기 졸업자를 위해 상담 창구를 개설하고 구인정보를 제공하거나 그밖에 취업지원 활동을 수행하고 있다.

취직을 희망하여 등록하는 경우 다음과 같은 지원을 받을 수 있다.

가. 등록대상자

금년 봄에 대학, 단기대학, 고등전문학교, 전수학교를 졸업한 사람으로 조기 취업을 희망하는 사람

나. 등록내용

희망 취직내용, 학력, 자격, 지금까지의 취직활동의 내용

다. 등록 후 취직지원내용

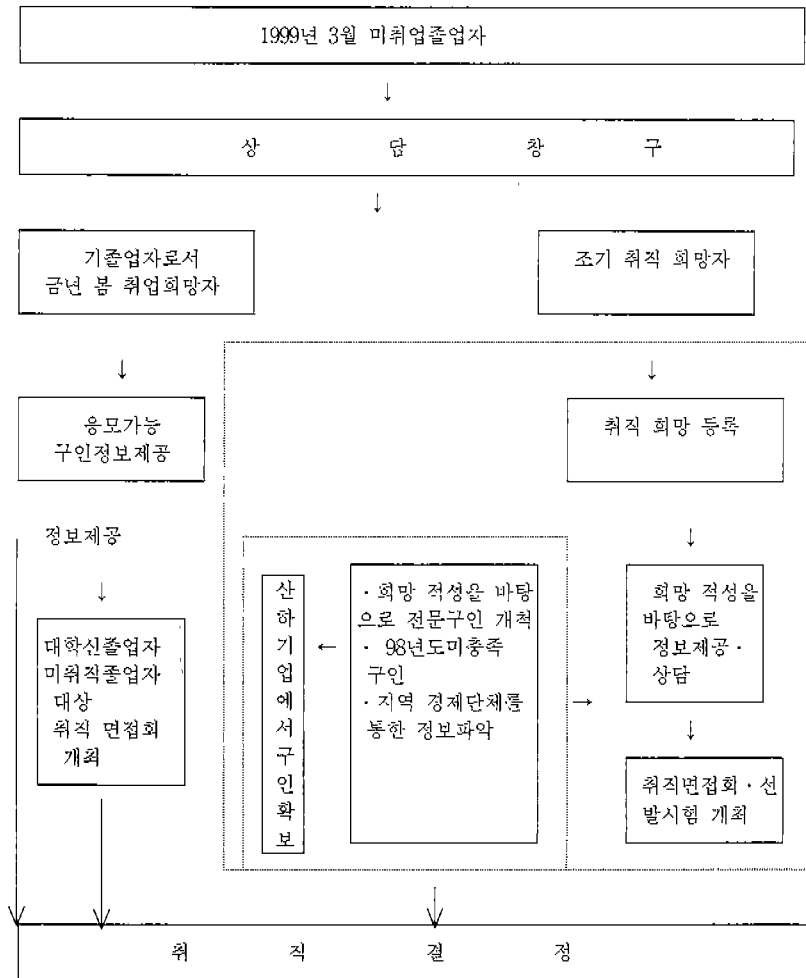
- ㉠ 전문 상담원에 의한 직업상담, 취직활동에 대한 조언
 - ㉡ 등록내용을 근거로 구인 개척 추진
 - ㉢ 희망자에 한해 등록된 정보를 경제단체에 제공 (성명, 주소 등은 제외)하고 산하기업에서 등록자의 희망이나 적성에 맞는 새로운 구인을 확보
 - ㉣ ㉢을 토대로 취직면접이나 헬로워크 등의 선발시험을 실시
- 또한 다음 연도 봄에 취직을 희망하는 사람에 대해서는 별도로 다음

해 신규졸업자와 함께 응모할 수 있는 구인을 소개하며 다음 해 신규졸업자의 취직 면접시험에도 응모할 수 있음.

한편 중·고졸 미취직 졸업자에 대하여도 취직지원을 실시하고 있다. 구직보다 구인이 압도적으로 많으면서도(구인배율 1998년 1.9) 취직결정을 못하고 졸업한 후에도 구직활동을 하는 사람에게 신규졸업자와 마찬가지로 취직지원을 하며, 졸업한 학교와 연계해서 구직자의 희망에 부응하는 직업상담, 개별적인 구인 개발, 채용선발 기회의 확보 등에 노력한다.

② 학생종합지원센터(가칭)의 신설

모든 학생상담 창구의 중심적 역할을 할 학생종합지원센터(가칭)를 학교와 학생이 가장 많은 동경도 내에 1999년 하반기부터 설치하고 있다. 동 센터는 새로 구축하는 데이터 베이스에 의해 인턴이나 채용·취직관련 정보의 제공, 전문 상담 실시, 연중 내내 취직면접 및 회사설명회의 개최 등의 지원활동을 수행할 계획이다.



[그림 IV-4] 학생직업센터·학생직업상담실의 취직지원 개요

(3) 오키나와 청소년 고용개발지원금

최근 일본정부는 고용 불안정과 실업 확대에 대응하여 긴급고용개발 프로그램을 주요 노동시책으로 적극 추진하고 있다. 이 중 특히 고용환경

이 심하게 악화된 지역에 대해 신규 고용창출을 지원하는 제도를 운영하고 있다. 청소년 고용개발과 관련하여 오끼나와 청소년 개발지원제도가 주목을 받고 있다. 최근에는 특히 청소년 고용개발을 위해 지원금을 크게 확충하여, 고용 장려금 지원률을 1/3에서 1/2로 인상하였고, 특별장려금의 지원액을 1.5배 증액하였다.

현행 오끼나와 청소년고용개발 지원금제도를 요약하면 다음과 같다

가. 목적

오끼나와현 내의 청소년들의 취직의 촉진과 직장 정착을 도모함

나. 지원 대상자

다음 두 가지 조건을 충족하는 사업주

① 오끼나와현 내에서 새로운 사업을 시작하거나 확장하기 위해 사업소의 설치, 정비 (신설, 증설, 구입 또는 임차)에 필요한 비용이 300만엔 이상인 사업주

② 오끼나와현 내에 거주하는 30세 미만의 청소년을 공공직업 안정소의 소개에 의해 3인 이상을 상용근로자로 고용한 사업주

다. 지원 내용

① 오끼나와 청소년고용장려금·지급액 ; 고용된 청소년(30세 미만)에게 지불된 임금의 1/3 (1998. 6. 18-1999. 9. 30 기간에 계획을 제출한 사업주에게는 임금의 1/2을 지원)

· 지원기간 ; 최고 3년간

· 지급한도액 ; 10만엔/월

② 오끼나와 청소년고용 특별장려금

· 상기 ①의 청소년고용 장려금을 지급 받고

· 3인 이상의 노동자를 고용(그중 30세 미만의 청소년이 차지하는

비율이 1/2이상)하며,

- 300만엔 이상의 설비투자를 행한 사업주에 대해서 하기와 같이 일정액(15만엔-625만엔/년)을 도합 3회(3년간) 지급

라. 지원금제도의 구체적 내용

② 지원대상 설비투자와 청소년 고용은 계획서 제출 후 2년 이내에 실행한 설비투자와 고용에 대해 지원하기 때문에 장기의 설비투자와 고용 계획을 가지고 신청이 가능하다.

③ 청소년 고용장소로서 적당하다면 업종에 제한 없이 가능(유흥업소 제외)

④ 장려금을 지급 받기 위해서는 우선 계획서를 수리기간 내에 관할 공공직업안정소에 제출하여야 한다.

<표 IV-29> 특 별 장 려 금

(단위 : 만엔)

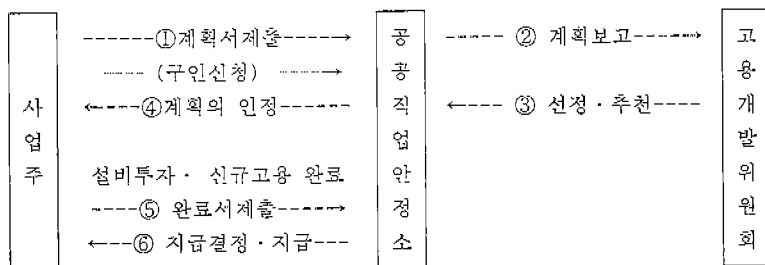
설치·정비료 비용	사 람 수			
	3인-4인	5인-9인	10인-19인	20인이상
300만엔 내지 500만엔	15.0 (22.5)	22.5 (34.0)	30.0 (45.0)	37.5 (56.0)
500만엔 내지 1,000만엔	25.0 (37.5)	37.5 (56.0)	50.0 (75.0)	62.5 (94.0)
1,000만엔 내지 2,000만엔	50.0 (75.0)	75.0 (112.5)	100.0 (150.0)	125.0 (187.5)
2,000만엔 내지 5,000만엔	100.0 (150.0)	150.0 (225.0)	200.0 (300.0)	250.0 (375.0)
5,000만엔 이상	250.0 (375.0)	375.0 (562.5)	500.0 (750.0)	625.0 (937.5)

* ()는 1998. 6. 18 - 1999. 9. 30의 기간 내에 계획서를 제출한 사업주에 대한 지급액

- ④ 공공직업안전소의 소개에 의한 고용(상시고용)에 한해 대상이 된다.
- ⑤ 고용보험의 적용 사업소에 한정하며 오끼나와현 지역고용개발위원회에서 선발한다 (25개 사업소 이내에서).
- ⑥ 지원금은 사업소의 설치, 정비 및 고용이 성사된 후 지급된다(단, 사업소 설치, 정비 및 고용은 계획서 제출로부터 2년 이내에 완료한 것에 한해 대상으로 한다).
- ⑦ 국가의 보조금(지방 공공단체를 통한 간접 보조금도 포함)의 보조 대상이 되어 있는 사업소의 설치, 정비비용 및 고용은 대상에서 제외된다.

마. 신청시기

매년도 신청시기를 별도 설정한다.



(4) 근로체험프라자(관서문화학술연구도시)

일본 노동성은 교토(京都)의 關西文化學術研究都市 내에 1999년부터 勤勞體驗플라자(가칭)의 건설에 착수하였다. 「사람과 직업의 만남과 체험」을 테마로 한 이 플라자는 전시실, 체험실, 도서관 등으로 계획되어 94억 엔이 투입되어 2003년에 개관할 예정이다. 생산 현장의 견학이나 물건 만들기, 간호, 상거래 등의 모의 체험을 통해서 중·고교생 등 청소년의 일에 대한 이해와 직업 선택에 참고가 되도록 시설을 갖출 계획이다.

근로체험 플라자(가칭)의 사업 개요를 보면 다음과 같다.

① 기본 컨셉트

“ 사람과 직업의 멋진 만남, 체험 ”

② 사업목적

청소년과 이·전직자를 대상으로 체계적이고 지속적인 직업정보와 체험기회의 제공

(“직업종합정보 거점”)

③ 플라자의 기능

① 라이브러리 기능

직업에 관한 다양한 문자·영상 정보를 수집 정리하고 멀티미디어 시대에 부응해서 사용하기 쉽고 일하는 사람의 얼굴을 볼 수 있도록 직업 종합도서관을 목표로 한다.

② 전시·체험기능 (연수, 세미나 기능 포함)

박물관과 테마 파크의 요소를 겸비하며, 동시에 멀티미디어를 구사할 수 있는 대화형의 체험시설을 만든다. 전문가를 초빙해서 실시하는 워크 샵 체험 (실연을 관람하고, 해설을 들으며, 새로운 정보 기기를 활용해서 행하는 체험)을 비롯해서 여러 가지 실제 체험과 의사체험을 시킨다. 또한 기업으로부터 협력을 얻어 기업실습 등의 관외사업을 실시한다.

③ 연구·창조 기능

②의 실현을 위한 연구, 창조활동을 한다.

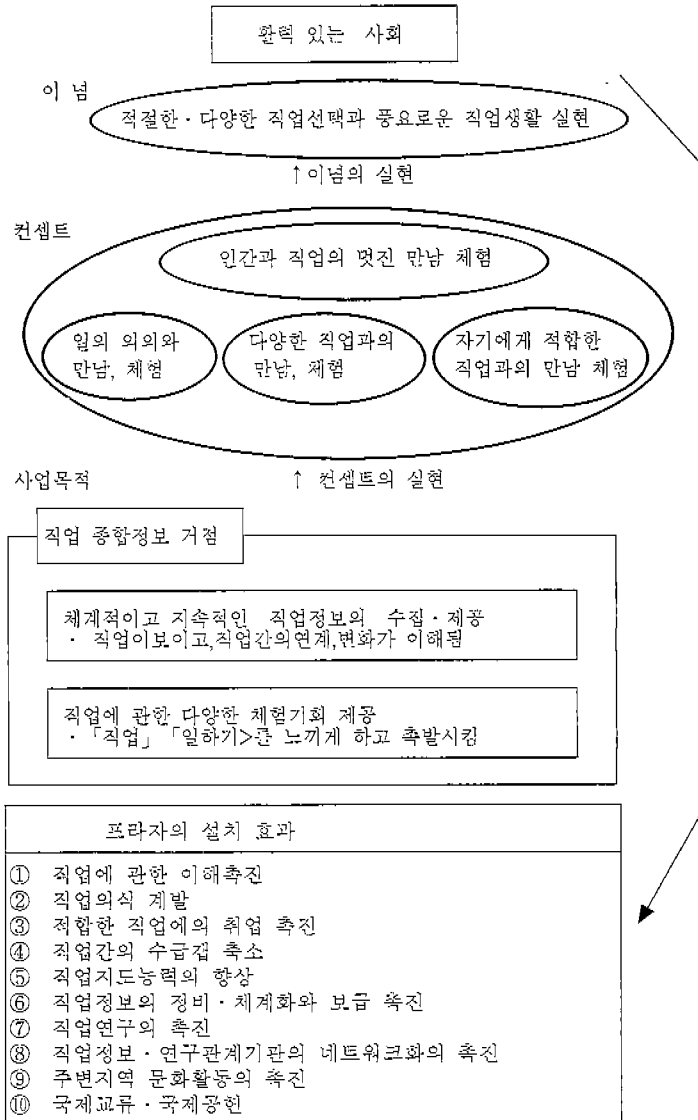
④ 전달하려는 메시지

① 일의 의의(직업관의 변천 등)

② 직업 전반(직업의 진화·발전, 직업간의 관련·유사성, 회사·조직과 직업)

③ 적합한 직업 발견

④ 개별 직업에 관한 것



[그림 IV-5] 근로체험 프라자의 개요(이념, 컨셉트, 목적)

4) 우리에게 주는 시사점

일본은 청소년 노동시장의 구조, 교육제도 등에서 한국과 많은 유사점들을 발견할 수 있다. 일본의 청소년 노동시장은 이미 지적인 바와 같이 청소년들의 인구 감소, 상급학교 진학 등의 이유로 노동참가율이 지속적인 감소 추세를 보인다는지, 청소년의 교육제도에서 한국과 매우 유사한 골격을 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 일본과 한국은 청소년 고용의 성과측면에서 매우 다른 차이를 보이고 있다. 일본은 우리보다 낮은 청소년 실업률(연평균 6-7%)과 낮은 이직률을 보이고 있으며, 실업계 고교출신자의 취업을 원활히 추진하고 있다. 다시 말해서 기본적으로는 유사한 청소년 노동시장 구조를 가지고 있으면서도 일본은 청소년 고용문제를 비교적 잘 해결하고 있는데 반해, 한국은 높은 청소년 실업률과 실업계 고졸자의 직장으로의 전환(취업)이 매우 부진한 상황에 있다. 특히 한국은 최근 IMF관리의 경제위기 상황에서 청소년 실업률이 급등(1998년, 15-19세 20.7%, 20-24세 14.8%)하여 청소년 실업대책이 시급한 과제로 부상하였다.

일본이 청소년 노동시장에서 양호한 실적을 보이는 것은 청소년 고용을 노동시장에 맡기기보다 정부가 적극적으로 개입하여 지도하고 지원하는 정책기조를 유지하기 때문인 것으로 풀이된다. 예를 들어, 일본이나 독일은 학교에서 직장으로의 이행시스템을 정부주도로 발전시켜왔는데 반해, 한국은 이행시스템 자체도 존재하지 않으며 중고졸자가 학교에서 직장생활로 이행하는데 아무런 지원을 받지 못하고 있다. 한국의 부진한 청소년 고용실적은 다분히 청소년 고용을 미국식으로 자유시장 기능에 맡기고 청소년의 자율에 맡기고 있는 것에서 비롯된다고 판단된다³⁶⁾.

36) 미국의 경우에도 학교에서 직업으로의 이행시스템의 형성을 목적으로 1994년 연방법 「학교에서 직장으로의 이행기회법(School-to-Work Opportunities Act)」이 제정되어 운영되고 있다(일본노동연구기구, 1997).

한국은 중고졸자의 취업을 시장의 자율에 의존하는 정부의 소극적인 청소년정책이 청소년의 높은 실업률, 부진을 면치 못하는 학교에서 직장으로의 이행 및 높은 청소년 이직률 등 심각한 청소년 문제의 기본원인이라고 판단된다. 따라서 한국 청소년문제의 당면과제는 단기적으로는 경제위기와 더불어 야기된 청소년 실업대책으로서 적극적인 고용 창출에 관한 대책을 마련하는 것이며, 중장기적으로는 정부가 보다 적극적으로 청소년 취업과 고용에 지원시책을 마련(예를 들어 학교에서 직장으로의 이행제도의 연구·도입)하여 체계적으로 추진하여야 한다고 본다. 이와 같은 관점에서 일본의 사례연구로부터 얻은 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

(1) 중·고졸자 취업알선제도의 내실화와 대졸자 취직지원을 위한 공공기관의 신설

일본의 청소년 고용제도가운데 가장 큰 특징이기도한 공공 직업안정기관 주도의 취업알선제도가 잘 기능하는 것은 제도적 측면보다 학교와 기업(고용주)간에 실적을 바탕으로 한 장기적 신뢰관계에서 연유된다고 본다. 일정지역 내의 학교, 기업 및 관련고용기관으로 구성되는 협의체를 구성하여 제도개선, 정보교환 등을 협의하는 것이 상호 신뢰를 증진하는 방안이 될 수 있다. 한편 대졸자의 취업 지원을 위해서 일본의 학생직업센터·학생직업상담실 또는 신설중인 학생종합지원센터와 같은 직업상담, 정보제공 등의 활동을 하는 정부기구가 신설될 필요가 있다.

(2) 인턴제의 그릇된 활용의 시정

인턴제는 본래 학생들의 직업의식 양성과 적절한 직업선택을 위한 취직체험 제도라고 할 수 있다. IMF와 더불어 실시된 한국의 인턴제는 대졸 미취업자를 위한 실업대책사업의 일환으로 실시됨으로서 인턴제 본래적 취지와 크게 다르다. 따라서 한국의 인턴제는 사실상의 아르바이트라고 해도 과언이 아니다. 인턴과 취로의 구별이 불명확하면 여러 가지 문

제가 야기될 수 있는데, 그 중 중요사항만을 지적하면 보수나 취업조건의 설정에 문제가 많게되며 노동관계법령의 준수에도 문제가 발생할 소지가 크다는 점 등이다.

일본 노동성이 인턴제 추진을 위해 연구조사한 중간보고에 의하면 산·관·학 협의체의 결성과 이를 통한 유기적 협조와 정보교환이 매우 중요하며 중소기업이나 벤처기업의 인턴제 보급을 위한 정부의 적절한 지원을 강조하였다. 한국에서 인턴제의 정상적 추진을 위해서는 처음부터 새로운 연구와 조사가 필수적이며 일본의 기존 연구가 많은 참고가 될 것이다.

(3) 청소년을 위한 직업체험 플라자의 신설

일본이 추진하고 있는 근로체험플라자와 같은 프로그램이 한국에서도 시급하다고 본다. 청소년의 일에 대한 이해와 적절한 직업선택은 청소년의 고용안정과 인적자원의 효율적 활용이라는 점에서 매우 중요한 과제이다.

(4) 긴급 청소년고용개발 프로그램의 추진

일본 정부가 고용환경이 심하게 악화된 지역에 대해 고용창출을 위해 추진중인 긴급프로그램(오끼나와 청소년 고용개발 지원금)을 한국에서도 단기적 청소년 실업대책으로 활용할 수 있는 방안이라고 본다. 예를 들어, 특히 실업의 급증과 고용불안으로 어려운 여건에 있는 부산지역에 이와 같은 프로그램이 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- O'Higgins, Niall(1999). *The challenge of youth unemployment*. ILO. Employment and Training Dept.
- Mitani, Naoki (1999). The Japanese employment system and youth labour market, Preparing youth for the 21st century : The Policy Lessons from the Paper, OECD.
- Brinton, M. C.(1998). From high school to work in Japan: Lessons for the United States?, *Social Science Review*, Dec. pp. 442-451.
- Youth Employment. <http://www.ile.org.public/english/60empfor/polemp/youth/ilodct.html>(검색일: 1999. 8. 4).
- 桶口美雄(1997). *労働経済學*, 東洋經濟新報社.
- 青木昌彦・奥野正寛(1998). *經濟 システムの比較分析*, 東京大學出版會.
- 中馬宏之・桶口美雄(1998). *労働経済學*, 岩波書店.
- 雇傭職業總合研究所(1989). *青少年の職業適應に関する國際比較 : 學校から職業への架橋*.
- 日本總務廳(1998). *青少年白書 - 青少年問題の現狀と對策*, 平成10年版.
- 日本勞動研究機構(1998). *新規高卒勞働市場の變化と職業移行の支援*.
- 日本勞動研究機構(1994). *大學就職指導と大卒者のキャリア*(2).
- 日本勞動研究機構(1997). *廠美における學校から職業への移行期の指導・援助*, JIL調査研究 報告書, No 102.
- 上西充子(1995). *アメリカにおける若年者雇用・訓練政策の展開*, 日本勞動研究雜誌 429号, 日本勞動研究機構.
- 日本勞動省(1998). *若年者就業實態調査*.
- 日本勞動省(1998). *労働白書*, 平成10年版.
- 日本泰四郎(1998). *現代日本の 勞務管理*, 金勳 譯, 서울: 한국노동연구원.

沖ナワ若年者雇傭開發助成金

<http://www.empact.or.jp/koyodata/1.html>(검색일: 1999. 7. 9).

インタニツプ等學生の就業体験のあり方に關する研究會(中間まとめ)(1997.

9). <http://www.jil.go.jp/kisya/syokuan/970918>.(검색일: 1999. 7. 21).

平成11年度 勞働省 重點施策.

http://www.jil.go.jp/kisya/daijin/980828_08_d/980828_08_d_shisaku.html(검색일: 1999. 8. 16).

勤勞体験プラザ (假稱).

<http://www.pref.kyoto.jp/intro/21cent/keulture/kinrou.html>(검색일: 1999. 8. 16).

V. 청소년 고용 프로그램의 개발 방안

1. 외국의 청소년 고용 프로그램이 우리 나라 청소년 고용 프로그램 개발에 주는 시사점

청소년 고용 프로그램을 개발하기 위해 우선 미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 독일, 일본 등 6개국의 청소년 고용 프로그램이 우리 나라 청소년 고용 프로그램 개발에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

1) 미국

첫째, 특정지역 청소년 고용창출 프로그램(Youth Opportunity Grants)과 같이 각 지역사회의 경쟁적인 참여 유도를 통한 청소년 고용 문제 해결 방안 모색이 우리에게도 필요할 것으로 보여진다. 미국에서 고용, 훈련, 문해교육 및 직업재활프로그램 등을 통합, 조정, 개선하기 위하여 1998년에 제정된 인력투자법(Workforce Opportunity Grants: WIA)은 각 주 및 지방에 기업대표, 교육기관대표, 노동기관대표, 지역사회기관대표, 경제개발기관대표 등으로 구성되는 인력투자위원회(Workforce Investment Boards)를 설치하게 되어 있다. 특정지역 청소년 고용창출 프로그램은 이 법에 의해서 출연된 프로그램으로서 도시·농촌의 극빈 지역 청소년들에게 실업을 극복하기 위한 충분한 자원을 제공하기 위한 수단으로 마련되었는데, 이들 지역사회의 경쟁적 참여를 유도하여 5년간 12억 5천만달러의 자금을 지원할 계획을 가지고 있으며 1999년에는 2억 5천만 달러의 보조금이 출연된다. 각 인력투자위원회에서 자금지원을 받기 위해서는 일정한 신청서를 작성하고 패널에 의한 평가과정을 거쳐 선정된다. 이러한 평가

에 사용되는 기준은 ① 대상 지역의 빈곤률, 학교중퇴율 및 고용기회부족 정도와 이러한 고용 및 교육 문제를 해결하는데 필요한 하구구조와의 격차를 의미하는 대상 지역의 요구 수준(보너스 10점), ② 대상지역 청소년, 특히 장애청소년과 어려운 청소년 등의 장기적 고용과 직업체험 등을 위한 새롭고 혁신적인 프로그램 및 전략(40점), ③ 지역사회 내 청소년에게 바람직한 결과를 이끌어 낼 수 있는 적절한 운영방식과, 기대된 수준의 수행 결과와 지역사회 참여를 위하여 자문위원회와 청소년위원회를 통해서 각 지역사회에 책임을 부여하는 정도(20점), ④ 연방 보조금이 지원되는 기간뿐만 아니라 삭감되거나 지급을 받게 되지 못하는 경우에도 프로그램을 지속할 수 있는 공공부문 및 지역의 인적·물적 자원의 동원 정도(15점), ⑤ 고용과 현장학습 및 기타 프로그램 자원을 위해 민간부문을 참여시키는 전략의 효용성 정도(15점), ⑥ 학교중퇴율을 줄이고 대학 등록률을 높이기 위한 계획(10점)의 6가지이다. 이러한 프로그램의 사례는 청소년을 포함한 정부와 지방자치단체, 기업, 청소년관련단체 등의 노력이 종합적이고 체계적으로 이루어질 때 청소년고용문제가 적절하게 해결될 수 있음을 보여주고 있다.

둘째, 저학력 청소년, 극빈 청소년 등 어려운 청소년의 고용 및 고용능력 향상을 위한 다양한 접근전략이 우리에게도 필요하다. 미국 청소년고용 정책은 경제적으로 어려운 청소년들을 위해 극빈 지역(Empowerment Zone, Enterprise Community등)에 집중적으로 기금을 출연한다든지, 장단기적 고용 및 훈련프로그램을 실시한다든지 하는 수단을 통하여 이들 청소년의 고용 및 고용능력 향상을 위해 과감한 투자를 하고 있다. 이것은 이러한 청소년들의 미래와 경제에 미치는 효과 등을 생각할 때 의미가 있다는 판단에서 비롯된 것이며, 고학력 청소년 고용정책 중심으로 되어 있는 우리 나라의 고용 프로그램과 비교해 볼 때, 어려운 청소년을 위한 정책 방향 모색에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

셋째, 학교에서 직업세계로의 원활한 이행을 위한 학교와 기업간의

연계체계의 개발이 우리에게도 시사하는 바가 크다. 미국의 경우 그 동안 청소년 구직자와 사용자 사이에 전형적인 시장관계 하에서 학교와 기업이 관여하지 않고 있었으나 최근 미국 정부에서는 각 주에 기초자금을 제공하여 기업들의 참여를 유도함으로써 학교와 기업간의 연계를 통하여 청소년들의 직업세계로의 이행에 많은 노력을 기울이고 있다. 아직까지 기업들의 자발적인 참여가 커다란 문제가 되고 있지만 기업과 학교와의 연계가 거의 단절되어 있는 우리 나라의 경우에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

넷째, 방학 등 일정기간 학생 청소년이 참여할 수 있는 일과 학습을 결합한 직업체험 프로그램을 개발할 필요가 우리에게 제기된다고 하겠다. 지난 1960년대 미국에서 지역사회 구제사업으로 시작된 여름청소년고용훈련프로그램(Summer Youth Employment and Training Program)은 1986년 이후에는 직업체험과 더불어 학습 프로그램을 결합하여 청소년들이 현장에서 성공할 수 있는 태도와 가치관 및 노동습관 등을 개발해 오고 있다. 1998년 현재에는 이 프로그램에 의해서 약 495,000명의 청소년들에게 공공부문의 일자리를 제공하고 있으며, 프로그램에 참여한 청소년들은 일자리 경험에 만족하고(93%), 그 일을 통해서 번 돈이 유익하다고 생각하고 있으며(90%), 또한 그 기간 동안 배운 것이 매우 가치 있는 것(85%)으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 학생들의 일시고용 참여가 현실화되고 있는 우리의 상황에서 이에 적절한 프로그램의 개발을 통해서 고용이 단지 돈을 버는 수단이 아니라 직업세계를 이해하고 학교에서 배운 이론적인 지식을 검증하는 유익한 경험이 되는데 보탬을 줄 수 있을 것으로 보여진다.

2) 영국

첫째, 청소년 직업훈련 프로그램에 중점을 두어 다양한 교육훈련 프로그램을 도입·실시하여야 한다. 청소년 고용 프로그램은 ① 청소년들에게 접근 가능하고 효과적인 진로계획, 지도상담 및 노동시장 정보를 제공하는 청소년 진로정보 프로그램과, ② 청소년들이 일에 필요한 지식과 기술을 개발할 수 있도록 교육과 훈련을 제공하는 직업훈련 프로그램, ③ 일자리 창출을 확대하기 위한 일자리 창출 프로그램 등으로 크게 구분할 수 있는데, 영국은 이 중에서 특히 청소년 직업훈련 프로그램에 중점을 두어 다양한 교육훈련 프로그램을 도입·실시하고 있다는 점을 들 수 있다. 청소년 고용창출을 위한 영국의 대표적인 교육훈련 프로그램으로 청소년훈련신용제도(Youth Training Credit), 현대도제제도(Modern Apprenticeship Program), 국가훈련생제도(National Traineeship Program), 교량역할 프로그램(The Bridge Programme) 등이 있다.

둘째, 우리 나라에서도 청소년실업과 관련하여 교육정책 기조를 교육(학교)에서 고용(직장)으로의 이행이 이루어지도록 한다. 각종 학교와 고등교육기관은 진로지도에 적극적인 활동을 해야 하며, 특히 고등교육기관의 경우 산학협동체제를 강화해 나감으로써 졸업생의 취업과 연계되는 프로그램을 개발해야 한다.

셋째, 복지와 노동연계 프로그램을 강화해야 한다. 노동할 능력이 있는 청소년은 노동을 포함한 사회적 활동을 조건으로 급여를 제공하도록 직업훈련제도를 강화해야 하며, 아울러 취약계층 청소년에 대한 보호는 어떠한 경우라도 적절하게 이루어지도록 해야 한다.

넷째, 국가차원에서 포괄적인 청소년실업대책 프로그램을 개발하여 실시해야 한다. 영국의 포괄적인 청소년실업대책 프로그램인 신고용협정(New Deal) 제도는 우리에게 시사하는 바가 크다. 이 제도는 18-24세의 젊은 실업자들로 하여금 근로할 수 있도록 돕기 위해서 고안된 복지와 근

로연계 프로그램으로서 1998년 4월부터 전국적으로 실시되고 있다. 신고용협정의 첫 단계는 개별취업상담가와의 만남에서부터 출발하여, 최장 4개월까지는 개별취업상담가가 참가자들을 지도하고 지원하는데, 개별취업상담가는 참가자에게 직장을 알선하는 일에 총력을 기울이게 되며, 자영업을 원하는 구직자에게는 창업에 필요한 정보와 각종 보조를 제공한다. 만약 이 단계에서 신고용협정 참가자가 직장을 구하거나 창업하는데 실패하면, 다음 단계인 신고용협정 선택단계로 넘어가서 개별취업상담가는 참가자의 욕구와 능력을 고려하여 어떠한 선택이 가장 적절할지를 결정하도록 도와준다. 신고용협정 선택의 참가자는 보조금이 지급되는 직장을 구하거나, 자영업, 자원봉사부문, 환경업무팀, 그리고 교육과 훈련 등 5가지 중 하나를 선택하여 최장 6개월 동안 참가하게 된다.

3) 캐나다

첫째, 모든 기관들이 연계·공조하는 청소년 고용 프로그램들을 개발·운영하도록 해야 한다. 캐나다 청소년 고용 프로그램들은 정부만이 관여하는 것이 아니라 기업, 노동단체, 비영리단체, 지역사회 및 기타 기관과의 협력 하에 이루어지고 있다. 특히, 인턴십 프로그램의 경우, 캐나다 정부자체 내에서도 많은 부서들이 프로그램을 제공하기 위하여 인력자원개발부와 협력하고 있으며, 기업, 비영리기관, 사용자단체, 전문직단체, 노동자단체, 공중위생 및 교육기관, 그리고 종족회의 등의 지원을 받고 있다. 부문별 청소년 인턴십 같은 경우는 학교와 직업 세계의 보다 강한 연계를 제공하기 위하여 민간 부문에서 추진하고 있다.

우리 나라의 경우, 인턴십 프로그램을 비롯한 많은 프로그램들이 정부주도로만 이루어지고 있다. 이와 같은 경우, 나라에 충분한 예산이 설정되지 못한 경우, 프로그램의 지속적인 개발·운영에 어려움이 발생하게 된다. 앞으로는 정부주도의 추진뿐만이 아니라, 민간부문, 그리고 다양한

지역사회 기관들과 공조가 필요하다. 이러한 공조는 프로그램의 개발 시, 지역사회의 요구, 목표 집단의 선정, 후원자 및 협력자의 기여도와 기금의 이용 가능성, 청소년의 적절한 기술 및 경험, 그리고 장기적 고용 가능성 등을 기초로 되어져야 한다.

둘째, 모든 청소년이 혜택을 받을 수 있는 다양한 종류의 고용 프로그램들을 개발·운영해야 한다. 캐나다 정부에서 수립한 고용 전략들은 가능한 모든 영역 분야에서의 청소년들이(예: 실업 청소년, 미취업 청소년, 그리고 학생들) 그들의 직업세계를 준비하고 경제 활동에 참여하기 위해 세워졌다. 우리 나라의 경우, 저학력 청소년 실업 문제가 큰 사회 문제로 대두되고 있다. 이 청소년층을 위한 특별한 고용 프로그램의 개발·운영이 절실히 요구되고 있는 것이다.

셋째, 다양하고도 통합적인 청소년 고용 프로그램들을 개발해야 한다. 캐나다 청소년 고용 프로그램들은 단순한 기술을 습득하도록 고안된 것이 아니라, 기술의 습득·향상, 직업 세계로의 경험, 노동 시장에 대한 지식·정보 획득, 그리고 창업 지원까지 얻을 수 있도록 세워졌다. 특히, 창업 지원의 경우, 단순한 재정 지원이 아니라, 학생들에게 무료로 사업을 시작하는 방법과 유통에 대한 세미나와 워크샵까지 제공한다. 우리도 청소년들이 기술을 습득하고, 직업 세계에 고용되는 것에 만족할 것이 아니라, 청소년들 중에서, 사업에 대한 참신한 아이디어와 기업가적 추진력을 가지고 있는 이가 있다면, 재정 지원을 해 주어 독립개인기업으로 성장할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 전문 기관에서의 청소년 고용 정보 제공이 이루어져야 한다. 캐나다의 경우 학생인력자원센터에서 학생들에게는 일자리를 찾아주고, 기업가들에게는 피고용인을 만나도록 도와주고 있다. 이 자원센터는 학생들이 직업을 탐색하도록 지원할 뿐만 아니라 세부적으로 이력서 작성 및 인터뷰 준비 등에 관한 정보 활동까지도 교육한다. 그리고 이 기관이 지방 자치단체나 기타 기관들에 의해 후원을 받고 있다는 것도 공·사기관의

연계·공조 면에서 시사하는 바 크다.

다섯째, 청소년들이 고용을 통해 지역사회에 봉사할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 해야 한다. 캐나다는 청소년들이 지역사회 서비스 사업에 참여함으로써 직업 기회를 개발하고, 이들의 시간과 에너지, 전문적 기술을 자신의 지역사회에 투자하도록 하고 있다. 경험 있는 지역사회 집단에 의해서 계획되고 수행되는 의미 있는 서비스 사업을 통하여 청소년들은 성취감과 지역사회와의 일체감을 강화하면서 귀중한 직업 및 생활기술을 습득하게 되는 것이다. 이와 같은 프로그램의 개발·운영 시에는 지역의 요구, 목표 집단의 선정, 적절한 기술 및 경험, 장기적 고용 가능성, 후원자 및 협력자의 기여도 및 기금의 이용가능성 등이 기초되어야 한다.

여섯째, 학생들이 긴 방학을 잘 활용하여 직업 세계로의 이행 기회로 삼을 수 있는 방학 고용 프로그램들을 개발·운영해야 한다. 캐나다의 경우, 여름 직업을 창출하기 위한 수단으로 학생들을 위해 직업을 창출하는 사용자들에게 임금 보조금을 제공하고, 여름에 사업을 시작하기 원하는 학생들에게 대부금을 제공하여 준다. 그리고 여름방학 기간 동안(일반적으로 5월부터 8월까지) 캐나다 인력자원센터(Human Resources Centre of Canada: HRCC) 사무소를 운영한다. 우리도 청소년들이 방학을 통해 경제적 소득을 얻을 수 있고, 전문적 기술을 습득하며, 그리고 직업 세계를 경험할 수 있는 좋은 기회를 제공해 주어야 한다.

4) 프랑스

첫째, 노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램들로부터 살펴볼 수 있는 대안으로서, 청소년들을 고용하는 사업주들에게 일정률의 세금감면 혜택을 부여하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 이 방안은 현재 읍성화되어 있는 청소년들의 일부 노동시장을 현실적으로 양성화 하여 그들의 열악한 노동상황을 개선해줄 수 있다는 장점이 있으며, 장기적인 측면에서 국가

와 각 사업주간의 명확한 관계로 제도화될 경우 일자리를 희망하는 많은 청소년들의 고용욕구를 보다 합리적으로 개선할 수 있다는 긍정적인 가능성을 지니고 있다.

둘째, 청소년들을 시간제 또는 계약제로 고용하고 있는 사업주에게 고용비의 일정부분을 국가가 보조 지불하는 대안을 살펴볼 수 있다. 이 방안은 현재 인턴 사원제의 형태로 부분 시행되고 있기는 하지만, 혜택 연령을 보다 하향조정하고 또한 이들의 노동조건을 현실적으로 개선할 필요가 있기 때문이다.

셋째, “여름노동 프로그램”으로부터 고려해볼 수 있는 부분으로서, 두 차례에 걸친 방학기간 동안 각 사업주들로부터 자발적인 신청을 접수하여 이들 일자리를 희망하는 청소년들에게 제공해주는 방법이다. 이 경우 청소년을 고용한 사업주에게는 적정 세금을 감면해주는 혜택을 부여하게 된다. 이 대안은 현재 통합 및 시행되고 있지 못한 청소년 고용 정보 센터의 설립과 연계시킨다면 보다 커다란 효과를 얻을 수 있을 것이다.

넷째, 사회의 각 공익분야에서 청소년들을 고용하는 방안이다. 예를 들면, 프랑스에서 실시하고 있는 것처럼 초중고교 각 학교에 대학 및 대학원생들로 구성된 적정 수의 안전요원과 방과 후 지도교사를 배치하는 방안, 각 지방자치단체의 업무 보조원으로 이들을 고용하는 방안 등이 논의될 수 있는데, 특히 전자의 경우 학교별 2명의 안전요원만을 고용한다고 하여도 현재 청소년 고용문제는 상당부분 해소될 전망이 크다.

다섯째, 노동교육 후견인 제도의 시행을 들 수 있다. 이는 시간 및 계약제 청소년 노동자들을 대상으로 보다 안정적인 고용을 이룰 수 있도록 하기 위하여 해당 업무에 대해 현직 관리자들이 후견인으로서의 교육을 담당하는 제도이다. 그 비용은 국가가 부담하며, 후견인에게도 인사상 적절한 인센티브를 부여하게 된다.

여섯째, 궁극적으로 청소년부를 구성하는 방안이 고려될 수 있다. 오늘날의 청소년 지위는 과거와는 상이한 방향으로 진행되고 있다. 심지어

서구의 일부 국가에서는 청소년들의 정치적 세력화라고 하는 진보적 분위기에까지 이르고 있기도 하다. 한국사회 또한 이와 같은 급진적인 사회분위기에 보다 민첩히 적응하기 위해서라도 청소년들만을 담당하는 독자적인 부처를 구성하는 것이 단기적, 장기적인 측면에서 볼 때 시급한 문제라고 할 수 있다.

5) 독일

첫째, 청소년 실업을 근본적으로 예방하고 취업을 촉진하기 위해서는 인문교육중심의 교육체제의 변화가 있어야 한다. 독일은 고용 관행에 있어 학벌과 학력위주가 아니라는 점이다. 개인의 직업에 관련된 자격과 능력보다는 학력과 학벌이 존중되고, 또한 그에 따라 사회적 지위와 대우가 결정됨으로써 우리 사회는 내실 없는 형식적 학력만을 높이는 결과를 야기하였다. 결국 최근의 고학력자의 대량실업도 이러한 지나친 학력 일변도의 능력인정에 원인을 찾을 수 있다. 특히 우리 나라의 경우 현재 제대로의 역할을 다하지 못하고 있는 실업계 고등학교가 정상화가 되지 않으면, 이러한 문제가 총체적인 교육의 문제로 진전될 우려가 있다. 이에 대한 실업계 고등학교의 활성화를 중·장기적인 대책이 요구된다.

둘째, 청소년들을 위한 직업교육훈련이 직접 노동시장의 요구에 연계될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 독일의 경우 기술인에 대한 사회적 우대 및 직능별 공동유대에 의한 산학연계가 활성화되어 있다. 현재 중등단계의 15세~17세 나이에 있는 청소년의 70%가 다니는 직업학교에서의 이론교육과 산업체에서의 현장중심의 직업훈련 프로그램으로 나누어 실시하는 이원화제도(Dualsystem)는 청소년의 직업능력향상에 성과를 거두고 있으며, 독일의 청소년 실업률을 낮추는데 기여하고 있다. 현재 우리 실업계 고등학교가 직면하고 교육의 문제를 해결하는 데는 제도적 개혁이 주가 되어서는 안 된다. 그 보다 교육의 질을 개선하고, 졸업 후 취

업은 물론 대학과 연계하여 계속교육을 할 수 있는 장을 마련하는 데 정책적인 노력과 재정적인 투자가 절실하다.

셋째, 청소년을 위한 직업진로정보, 직업정보, 취업알선 등의 사회안전망을 우선적으로 구축해야 한다. 독일의 실업대책은 '80년대 이전까지 실업 발생 이후에 실업급여를 지급하는 실업보험제도에 중점을 두고 운용되어 왔으나 실업률이 크게 상승한 '80년대 중반 이후는 실업발생을 사전에 예방하고 직장 및 교육훈련을 촉진하는 적극적 실업대책을 확대하고 있다. 또한 산업체가 근로자를 해고하는 대신에 근로시간단축과 단축수당 지급제도를 실시하고, 고령자 조기 퇴직제도 등에 의한 고용확대 사업을 실시하여 청소년 근로자와 실업자에게 고용기회를 확대한다. 우리 나라도 취업정보 및 직업훈련에 관한 정보, 직업훈련을 이수한 후의 진로 정보, 취업 후의 평생학습기회 등에 관한 정보가 청소년들에게 충분히 전달될 수 있는 총체적 직업진로 정보망이 조속히 구축되어야 하며, 이를 총괄하는 직업진로정보센터가 각 지역에 설치되어야 한다.

넷째, 청소년 고용창출과 실업문제를 해결하기 위해 관련부처간에 원활한 협조체제가 이루어져야 한다. 독일은 일반직업교육을 관장하고 있는 교육연구부나 근로와 실업의 문제를 관장하는 노동사회부가 함께 중심이 되어 청소년 실업을 축소하기 위한 중·장기 계획을 세우고 정책을 개발하고 있다.

다섯째, 청소년 실업대책으로 소극적인 지원, 즉 재정적 지원보다는 실직된 청소년이 재취업할 수 있는 직업적 능력과 자격을 갖추게 하는 적극적 교육훈련에 역점을 두어야 한다. 독일에서 이루어지고 있는 이러한 정책 중 하나인 '긴급 청소년 실업대책 프로그램'은 청소년 실업 문제를 각 지방 특성에 따라 분석하여 다각적인 처방을 내린 것으로 청소년들에게 적극적으로 직업훈련과 고용의 기회를 제공하고 있다. 우리 나라도 이러한 청소년 실업축소를 위한 장기적 정책과 더불어 한시적이나 그 시대의 흐름에 맞는 단기적 방안도 역시 연구할 필요가 있다.

6) 일본

첫째, 중·고졸자 취업알선제도를 내실화하고, 대졸자 취직지원을 위한 공공기관을 신설한다. 일본의 청소년 고용제도 가운데 가장 큰 특징이 기도한 공공 직업안정기관 주도의 취업알선제도가 잘 기능 하는 것은 제도적 측면보다 학교와 기업(고용주)간에 실적을 바탕으로 한 장기적 신뢰관계에서 연유된다고 본다. 일정지역 내의 학교, 기업 및 관련고용기관으로 구성되는 협의체를 구성하여 제도개선, 정보교환 등을 협의하는 것이 상호 신뢰를 증진하는 방안이 될 수 있다. 한편 대졸자의 취업 지원을 위해서 일본의 학생직업센타·학생직업상담실 또는 신설중인 학생종합지원센타와 같은 직업상담, 정보제공 등의 활동을 하는 정부기구가 신설될 필요가 있다.

둘째, 인턴제의 그릇된 활용을 시정해야 한다. 인턴제는 본래 학생들의 직업의식 양성과 적절한 직업선택을 위한 취직체험 제도라고 할 수 있다. IMF와 더불어 실시된 한국의 인턴제는 대졸 미취업자를 위한 실업대책사업의 일환으로 실시됨으로서 인턴제 본래적 취지와 크게 다르다. 따라서 한국의 인턴제는 사실상의 아르바이트라고 해도 과언이 아니다. 인턴과 취로의 구별이 불명확하면 여러 가지 문제가 야기될 수 있는데, 그중 중요사항만을 지적하면 보수나 취업조건의 설정에 문제가 많게되며 노동관계법령의 준수에도 문제가 발생할 소지가 크다는 점이다. 일본 노동성이 인턴제 추진을 위해 연구조사한 중간보고에 의하면 산·관·학 협의체의 결성과 이를 통한 유기적 협조와 정보교환이 매우 중요하며 중소기업이나 벤처기업의 인턴제 보급을 위한 정부의 적절한 지원을 강조하였다. 한국에서 인턴제의 정상적 추진을 위해서는 처음부터 새로운 연구와 조사가 필수적이며 일본의 기존 연구가 많은 참고가 될 것이다.

셋째, 청소년을 위한 직업체험 플라자의 신설이 요구된다. 일본이 추진하고 있는 근로체험 플라자와 같은 프로그램이 한국에서도 시급하다고

본다. 청소년의 일에 대한 이해와 적절한 직업선택은 청소년의 고용안정과 인적자원의 효율적 활용이라는 점에서 매우 중요한 과제이다.

넷째, 긴급 청소년 고용개발 프로그램을 추진해야 한다. 일본 정부가 고용환경이 심하게 악화된 지역에 대해 고용창출을 위해 추진중인 긴급프로그램(예; 오키나와 청소년 고용개발 지원금)을 한국에서도 단기적 청소년 실업대책으로 활용할 수 있는 방안이라고 본다. 예를 들어, 특히 실업의 급증과 고용불안으로 어려운 여건에 있는 부산지역에 이와 같은 프로그램이 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

2. 청소년 고용 프로그램의 개발 방안

청소년 고용 프로그램의 개발 방안 모색은 국가의 총체적인 실업대책의 일환으로 추진되는 것이지만, 효과 면에서는 단기적인 지원책보다 장기적으로 자기에 알맞은 직업기초능력을 개발을 할 수 있는 여건을 마련하고 기회를 제공하는 것이 중요하다. 이러한 기본적인 능력개발과 노동의 기회가 주어져 있다면, 우리는 청소년들로부터 직업과 삶의 길에 대한 자립과 자아 책임을 요구할 수 있게 되는 것이다.

앞에서 살펴본 6개국의 청소년고용 프로그램의 발전은 청소년 실업문제가 단순히 경제적 문제에만 원인이 있다라고 하는 기존의 인식 틀로부터 벗어나 사회구조적인 문제에서 해결의 실마리를 찾아야 한다고 하는 인식의 전환이 확고해지면서부터 가속도를 내기 시작하였음을 알 수 있다. 1970년대부터 시작된 이러한 노력은 1980년대를 거치면서 보다 정교해졌으며, 1990년대에 들어 청소년 실업문제는 보다 본격적인 해결의 장으로 접어들고 있다. 적어도 각국들은 청소년 실업문제에 대해 지속적인 관심을 기울이며 이 문제의 해결에 사회적 공동체로서의 노력을 쏟아왔던

것이다.

그렇다면 한국사회는 어떠한가? 많은 정책적 노력이 경주되어 왔다고 할 수 있지만, 결국 문제는 단기적 관점에서 파악되어진다. 단편적이며, 단기적이고, 생산지향적 경제주의는 국내외 경제상황의 변화에 따라 고용율이 증가되고 다시 감소되는 악순환만을 거듭해 왔다. 앞에서 살펴본 6개국이 지향해온 청소년고용 프로그램들의 시사점은 바로 이 부분에 있다. 장기적이고 종합적이며 비판적 성찰에 기반한 정책대안들의 구성은 오늘날 어려운 상황 속에서도 청소년들에게 미래의 희망을 부여할 수 있는 긍정적인 모습으로 제시되고 있는 것이다.

그렇다면, 이상과 같은 문제의식의 본질들로부터 한국사회가 구체적으로 고려해볼 수 있는 정책적 대안 프로그램들은 어떠한 방향, 어떠한 모습으로 구성될 수 있는가? 우리 나라 청소년층(15-29세) 실업의 원인으로는 경기불황을 들 수 있지만, 구체적인 원인으로는 고학력화로 인한 노동력 수급불균형, 학교와 직업간의 연계 부족, 직업안정망 미비, 파트타임 기회의 부족 등을 들 수 있다. 따라서 청소년 고용 프로그램 개발 방안은 보다 중장기적인 관점에서 구조적 원인들을 해소하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

이런 점에서 청소년 고용 프로그램 개발의 기본방향은 첫째, 노동력 수급 불균형을 해소할 수 있는 학교와 근로간의 연계 강화, 둘째, 청소년들에게 접근 가능하고 효과적인 진로계획, 지도상담 및 노동시장 정보를 제공하는 청소년 진로정보 프로그램의 활성화, 셋째, 청소년들이 일에 필요한 지식과 기술을 개발할 수 있도록 교육과 훈련을 제공하는 다양한 직업훈련 프로그램의 개발, 넷째, 일자리 창출을 확대하기 위한 일자리 창출 프로그램 개발, 다섯째, 복지와 노동연계 프로그램 강화, 여섯째, 프로그램 개발 조직간 연계·공조체계 확립 등을 들 수 있다.

1) 학교와 근로간 연계 강화

첫째, 청소년층을 대상으로 하는 직업안정망을 확충한다. 실업계 고교 및 대학 내 기존의 취업보도실을 인력은행 지소로 활용하여 직업안정, 직업훈련, 진로지도를 담당하게 하는 것이다. 구체적으로는 고교 및 대학 신규졸업자의 취업기회를 확대하기 위하여 첫째, 기존의 취업보도실에 LAN을 설치하고, 둘째, 인력은행과의 컴퓨터 통신망 연결에 필요한 소프트웨어를 설치하고, 셋째, 취업담당 인력요원의 배치 등에 대한 정부의 자금지원으로 기존의 취업보도실을 실질적으로 인력은행으로 개선하는 것이다. 또한 고졸 저학력층의 실업이 심각하다는 점을 감안하여 고졸 저학력층을 위한 특별 창구를 개설하는 것이 필요하다. 고졸 저학력층 담당 창구에서는 이들에 대한 진로상담과 경력개발서비스(career development services)를 제공한다.

둘째, 학교에서 직업세계로의 원활한 이행을 위한 학교와 기업간의 연계체계를 개발한다. 미국의 경우 그 동안 청소년 구직자와 사용자 사이에 전형적인 시장관계 하에서 학교와 기업이 관여하지 않고 있었으나 최근 미국 정부에서는 각 주에 기초자금을 제공하여 기업들의 참여를 유도함으로써 학교와 기업간의 연계를 통하여 청소년들의 직업세계로의 이행에 많은 노력을 기울이고 있다. 아직까지 기업들의 자발적인 참여가 커다란 문제가 되고 있지만 기업과 학교와의 연계가 거의 단절되어 있는 우리나라의 경우에 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 또한 독일의 경우 기술인에 대한 사회적 우대 및 직능별 공동유대에 의한 산학연계가 활성화되어 있다. 현재 중등단계의 15세~17세 나이에 있는 청소년의 70%가 다니는 직업학교에서의 이론교육과 산업체에서의 현장중심의 직업훈련 프로그램으로 나누어 실시하는 이원화제도(Dualsystem)는 청소년의 직업능력향상에 성과를 거두고 있으며, 독일의 청소년 실업률을 낮추는데 기여하고 있다. 현재 우리 실업계 고등학교가 직면하고 교육의 문제를 해결하는 데

는 제도적 개혁이 주가 되어서는 안 된다. 그 보다 교육의 질을 개선하고, 졸업 후 취업은 물론 대학과 연계하여 계속교육을 할 수 있는 장을 마련하는 데 정책적인 노력과 재정적인 투자가 절실하다고 하겠다.

셋째, 방학 등 일정기간 학생 청소년이 참여할 수 있는 일과 학습을 결합한 직업체험 프로그램을 개발할 필요가 우리에게 제기된다고 하겠다. 지난 1960년대 미국에서 지역사회 구제사업으로 시작된 여름청소년고용훈련프로그램(Summer Youth Employment and Training Program)은 1986년 이후에는 직업체험과 더불어 학습 프로그램을 결합하여 청소년들이 현장에서 성공할 수 있는 태도와 가치관 및 노동습관 등을 개발해 오고 있다. 1998년 현재에는 이 프로그램에 의해서 약 495,000명의 청소년들에게 공공부문의 일자리를 제공하고 있으며, 프로그램에 참여한 청소년들은 일자리 경험에 만족하고(93%), 그 일을 통해서 번 돈이 유익하다고 생각하고 있으며(90%), 또한 그 기간 동안 배운 것이 매우 가치 있는 것(85%)으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 학생들의 일시고용 참여가 현실화되고 있는 우리의 상황에서 이에 적절한 프로그램의 개발을 통해서 고용이 단지 돈을 버는 수단이 아니라 직업세계를 이해하고 학교에서 배운 이론적인 지식을 검증하는 유익한 경험이 되는데 보탬을 줄 수 있을 것으로 보여진다. 또한 캐나다의 경우, 여름 직업을 창출하기 위한 수단으로 학생들을 위해 직업을 창출하는 사용자들에게 임금 보조금을 제공하고, 여름에 사업을 시작하기 원하는 학생들에게 대부분을 제공하여 준다. 그리고 여름방학 기간 동안(일반적으로 5월부터 8월까지) 캐나다 인력자원센터(Human Resources Centre of Canada: HRCC)의 학생 사무소를 운영한다. 우리도 청소년들이 방학을 통해 경제적 소득을 얻을 수 있고, 전문적 기술을 습득하며, 그리고 직업 세계를 경험할 수 있는 좋은 기회를 제공해 주어야 할 것이다.

넷째, 중·고졸자 취업알선제도를 내실화하고, 대졸자 취직지원을 위한 공공기관을 신설한다. 일본의 청소년 고용제도 가운데 가장 큰 특징이

기도한 공공 직업안정기관 주도의 취업알선제도가 잘 기능 하는 것은 제도적 측면보다 학교와 기업(고용주)간에 실적을 바탕으로 한 장기적 신뢰관계에서 연유된다고 본다. 일정지역 내의 학교, 기업 및 관련고용기관으로 구성되는 협의체를 구성하여 제도개선, 정보교환 등을 협의하는 것이 상호 신뢰를 증진하는 방안이 될 수 있다. 한편 대졸자의 취업 지원을 위해서 일본의 학생직업센타·학생직업상담실 또는 신설중인 학생종합지원센타와 같은 직업상담, 정보제공 등의 활동을 하는 정부기구가 신설될 필요가 있다.

2) 진로정보 프로그램의 활성화

첫째, 청소년을 위한 직업진로정보, 직업정보, 취업알선 등의 진로정보망을 구축해야 한다. 독일의 경우, 실업급여를 지급하는 실업보험제도에 중점을 두고 운용되어 왔으나 실업률이 크게 상승한 1980년대 중반 이후는 실업발생을 사전에 예방하고 직장 및 교육훈련을 촉진하는 적극적 실업대책을 확대하고 있다. 우리 나라도 취업정보 및 직업훈련에 관한 정보, 직업훈련을 이수한 후의 진로 정보, 취업 후의 평생학습기회 등에 관한 정보가 청소년들에게 충분히 전달될 수 있는 총체적 직업진로 정보망이 조속히 구축되어야 하며, 이를 총괄하는 직업진로정보센터가 각 지역에 설치되어야 한다.

둘째, 전문 기관에서의 청소년 고용 정보 제공이 이루어져야 한다. 직업안정망과의 유기적인 연계 하에 전문 기관에서의 취업정보를 제공할 필요가 있다. 캐나다의 경우 학생인력자원센터에서 학생들에게는 일자리를 찾아주고, 기업가들에게는 피고용인을 만나도록 도와주고 있다. 이 자원센터는 학생들이 직업을 탐색하도록 지원할 뿐만 아니라 세부적으로 이력서 작성 및 인터뷰 준비 등에 관한 정보 활동까지도 교육한다.

3) 직업교육훈련 프로그램

첫째, 청소년 실업대책으로 소극적인 지원, 즉 재정적 지원보다는 실직된 청소년이 재취업할 수 있는 직업적 능력과 자격을 갖추게 하는 적극적인 교육훈련에 역점을 두어야 한다. 구체적인 프로그램을 제시하면 우선, 실업계 고등학교의 직업훈련 시설을 보완할 필요가 있다. 미국의 경우 지역직업센터(Board of Cooperative Educational Services)는 실업계 고등학교의 직업훈련시설 부족을 보완하는 공동 직업훈련시설을 만들어 청소년 실업자에 대한 직업훈련을 실시하고 있다. 따라서 실업계고등학교를 위한 중장기적으로 광역자치단체 차원의 권역별 직업훈련시설 설치가 요망된다고 하겠다.

아울러 대학의 미취업 졸업생에 대한 직업교육훈련을 확대할 필요가 있다. 실업상태에 있는 졸업생에 대하여 취업에 직결되는 직업교육훈련을 실시할 경우 대응자금(matching fund)을 지원하는 방안도 강구되어야 한다. 그리고 대졸 신규실업자를 위한 사무직 직업훈련 직종을 개발할 필요가 있다. 특히 컴퓨터교육전문가, 취업상담전문가, 상품판매·기획 전문가 등 지식 기반 산업의 경우 직종 개발에 적절한 부문이 될 수 있다.

이와 함께 청년층이 선호하는 직업훈련 직종을 개발할 필요가 있다. 청년층이 선호하는 직종 및 취업유망직종으로는 실내 인테리어, 영상 기술 등이 있다. 그리고 첨단 정보통신매체를 활용한 훈련과정을 활성화할 필요가 있다.

둘째, 저학력·저숙련 청소년, 극빈 청소년 등 어려운 청소년의 고용 및 고용능력 향상을 위한 다양한 프로그램 개발이 필요하다. 미국 청소년고용 정책은 경제적으로 어려운 청소년들을 위해 극빈 지역(Empowerment Zone, Enterprise Community등)에 집중적으로 기금을 출연한다든지, 장단기적 고용 및 훈련프로그램을 실시한다든지 하는 수단을 통하여 이들 청소년의 고용 및 고용능력 향상을 위해 과감한 투자를 하고 있다. 그리고

OECD국가들의 경우에도 24세 이하에 초점을 맞추고 있다는 점이 시사적이다. 우리의 경우 고학력 청년층에 대한 실업대책비는 1999년에 7,000억원이 배정되었으나 중저학력 청년층 대책은 계획되지 않았다. 특히 저학력 실업자들의 취업기회와 직업훈련이 부족하며 취업정보도 거의 제공되지 못하고 있는 실정에 있다. 따라서 고졸이하의 저학력 실업대책이 시급히 요구된다고 하겠다.

셋째, 각 지역사회와의 경쟁적인 직업교육훈련 프로그램 개발 참여유도를 통한 청소년 고용 문제 해결 방안 모색이 필요하다. 미국의 특정지역 청소년 고용창출 프로그램(Youth Opportunity Grants)이 좋은 예가 될 수 있다. 고용, 훈련, 문해교육 및 직업재활 프로그램 등을 통합, 조정, 개선하기 위하여 1998년에 제정된 인력투자법(Workforce Opportunity Grants: WIA)은 각 주 및 지방에 기업대표, 교육기관대표, 노동기관대표, 지역사회기관대표, 경제개발기관대표 등으로 구성되는 인력투자위원회(Workforce Investment Boards)를 설치하게 되어 있다. 특정지역 청소년 고용창출 프로그램은 이 법에 의해서 출연된 프로그램으로서 도시·농촌의 국민 지역 청소년들에게 실업을 극복하기 위한 충분한 자원을 제공하기 위한 수단으로 마련되었는데, 이들 지역사회의 경쟁적 참여를 유도하여 5년간 12억 5천만달러의 자금을 지원할 계획을 가지고 있으며 1999년에는 2억 5천만달러의 보조금이 출연된다. 각 인력투자위원회에서 자금지원을 받기 위해서는 일정한 신청서를 작성하고 패널에 의한 평가과정을 거쳐 선정되고 있다. 물론 이러한 프로그램의 사례는 청소년을 포함한 정부와 지방자치단체, 기업, 청소년관련단체 등의 노력이 종합적이고 체계적으로 이루어질 때 청소년고용문제가 적절하게 해결될 수 있음을 보여주고 있다.

4) 일자리 창출 프로그램 개발

신규 일자리 창출 프로그램은 크게 노동시장 프로그램과 일반 프로그

램으로 나눌 수 있다.

(1) 노동시장 프로그램

첫째, 청소년 고용촉진을 위한 단기 대책으로는 이들 계층에 대한 기대임금수준의 저하를 유도하고 비정규직 취업기회를 확충함으로써 신규 일자리를 창출한다. 선진국의 경험으로 볼 때 청소년층과 장년층의 고용은 임금수준과 고용안정 차원에서 이원화(two-tier) 정책을 사용하는 것이 바람직하다. 청소년의 경우 일을 배우는 측면이 강하므로 신규 일자리에 대한 임금 및 고용안정 수준을 장년과 달리 함으로서 노동수요를 창출할 수 있는 것이다. 프랑스의 경우 청소년 실업률이 26%로 높게 나타난 것은 최저임금이 높았던 원인이 크게 작용하였다. 반면 독일의 경우 청소년 실업률이 8%로 상대적으로 낮게 나타난 것은 직업훈련제도의 발달과 도제들에 대한 임금수준이 낮았던 원인이 크게 작용하였다.

둘째, 청년층의 취업기회를 확대하고 실업률을 낮추기 위해서 정규직만이 아닌 파견근로, 파트타임직, 계약직, 임시직 등의 비정규직 취업기회를 넓히는 것이 바람직한 방안이 될 수 있다. 캐나다 정부에서 수립한 고용 전략들은 가능한 모든 영역 분야에서의 청소년들이(예: 실업 청소년, 미취업 청소년, 그리고 학생들) 그들의 직업세계를 준비하고 경제 활동에 참여하기 위해 세워졌다.

셋째, “여름노동 프로그램”으로부터 고려해볼 수 있는 부분으로서, 두 차례에 걸친 방학기간 동안 각 사업주들로부터 자발적인 신청을 접수하여 이들 일자리를 희망하는 청소년들에게 제공해주는 방법이다. 이 경우 청소년을 고용한 사업주에게는 적정 세금을 감면해주는 혜택을 부여하게 된다. 이 대안은 현재 통합 및 시행되고 있지 못한 청소년 고용정보센터의 설립과 연계시킨다면 보다 커다란 효과를 얻을 수 있을 것이다.

넷째, 청소년 인턴사원제를 확대할 필요가 있다. 인턴사원제는 6개월간 실업방지 효과와 정규채용으로 연계될 가능성을 높여주며 현장경험의

축적과 향후 취업가능성을 제고시켜 준다. 따라서 인턴 채용은 기업체의 수요에 맞게 탄력적으로 운용되어야 한다. 기업체의 신규인력 채용시, 기피업종 및 기피지역에 대하여 인턴채용을 권장하는 방안도 강구되어야 한다. 아울러 공공부문에서의 절감액을 재원으로 하여 청소년을 계약직 인턴제로 고용하는 방안도 강구되어야 한다.

또한 인턴제의 그릇된 활용을 시정해야 한다. 현재 우리 나라 청소년 인턴제는 사실상 아르바이트라고 해도 과언이 아니다. 인턴과 취로의 구별이 불명확하면 여러 가지 문제가 야기될 수 있는데, 그 중 중요사항만을 지적하면 보수나 취업조건의 설정에 문제가 많게되며 노동관계법령의 준수에도 문제가 발생할 소지가 크다는 점이다. 일본 노동성이 인턴제 추진을 위해 연구조사한 중간보고에 의하면 산·관·학 협의체의 결성과 이를 통한 유기적 협조와 정보교환이 매우 중요하며 중소기업이나 벤처기업의 인턴제 보급을 위한 정부의 적절한 지원을 강조하였던 것이다.

다섯째, 노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램들로부터 살펴볼 수 있는 대안으로서, 청소년들을 고용하는 사업주들에게 고용유지 지원금 및 채용장려금을 제공하거나, 일정률의 세금감면 혜택을 부여하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 이 방안은 현재 음성화되어 있는 청소년들의 일부 노동시장을 현실적으로 양성화하여 그들의 열악한 노동상황을 개선해줄 수 있다는 장점이 있으며, 장기적인 측면에서 국가와 각 사업주간의 명확한 관계로 제도화될 경우 일자리를 희망하는 많은 청소년들의 고용욕구를 보다 합리적으로 개선할 수 있다는 긍정적인 가능성을 지니고 있다.

아울러 청소년들을 시간제 또는 계약제로 고용하고 있는 사업주에게 고용비용의 일정부분을 국가가 보조 지불하는 대안을 살펴볼 수 있다. 이 방안은 현재 인턴사원제의 형태로 부분 시행되고 있기는 하지만, 혜택 연령을 보다 하향조정하고 또한 이들의 노동조건을 현실적으로 개선할 필요가 있기 때문이다.

(2) 일반 프로그램

첫째, 다양하고도 통합적인 청소년 일자리 창출프로그램들을 개발해야 한다. 캐나다 청소년 고용 프로그램들은 단순한 기술을 습득하도록 고안된 것이 아니라, 기술의 습득·향상, 직업 세계로의 경험, 노동 시장에 대한 지식·정보 획득, 그리고 창업 지원까지 얻을 수 있도록 세워졌다. 특히, 창업 지원의 경우, 단순한 재정 지원이 아니라, 학생들에게 무료로 사업을 시작하는 방법과 유통에 대한 세미나와 워크샵까지 제공한다. 우리도 청소년들이 기술을 습득하고, 직업 세계에 고용되는 것에 만족할 것이 아니라, 청소년들 중에서, 사업에 대한 참신한 아이디어와 기업가적 추진력을 가지고 있는 이가 있다면, 재정 지원을 해 주어 독립개인이업으로 성장할 수 있도록 해야 한다. 그리고 소자본으로 창업할 수 있는 업종을 개발한다. 가령, 산후 조리원, 컴퓨터 수리 및 조립업체, 세탁소 등이 대표적인 업종이라고 할 수 있겠다.

둘째, 사회의 각 공익분야에서 청소년들을 고용하는 방안이다. 예를 들면, 프랑스에서 실시하고 있는 것처럼 초중고교 각 학교에 대학 및 대학원생들로 구성된 적정 수의 안전요원과 방과 후 지도교사를 배치하는 방안, 각 지방자치단체의 업무 보조원으로 이들을 고용하는 방안 등이 논의될 수 있는데, 특히 전자의 경우 학교별 2명의 안전요원만을 고용한다고 하여도 현재 청소년 고용문제는 상당부분 해소될 전망이 크다.

아울러 공공근로사업의 확충을 통하여 신규 졸업자들을 흡수할 수 있는 부문을 개발할 필요가 있다. 개발 가능한 대표적인 부문은 다음과 같다. 정보화 사업(정부기관의 DB, 농어촌 전산화), 문화관광 가이드 책자 개발, NGO(non-government organization) 활동, 사회복지사업(양로원·고아원 등), 보건위생과 대도시 교통환경 개선사업 등이 그것이다.

셋째, 청소년 해외취업을 활성화한다. 한국산업인력관리공단, 민간직업소개소, 민간파견업체 등이 공조체제를 구축하여 해외 구인구직정보를 제공할 필요가 있으며, 해외취업과 관련된 정책사항을 조율하여 부처간

불일치 등을 해결할 수 있도록 관련부처의 정책담당자로 구성된 업무팀(task force)을 설립할 필요가 있다. 또한 해외취업 희망자들에 대한 데이터 베이스를 구축하고 체계적으로 운영할 필요가 있으며, 재외공관과 협조 하에 해외구인처에 대해 적극적으로 정보를 수집하고 개발하며 인터넷 상의 해외구인정보에 대한 종합적이고 체계적인 수집 및 분석기능을 수행할 필요도 있다.

넷째, 청소년을 위한 직업체험 플라자의 신설이 요구된다. 일본이 추진하고 있는 근로체험 플라자와 같은 프로그램이 한국에서도 시급하다고 본다. 청소년의 일에 대한 이해와 적절한 직업선택은 청소년의 고용안정과 인적자원의 효율적 활용이라는 점에서 매우 중요한 과제이다.

다섯째, 긴급 청소년 고용개발 프로그램을 추진해야 한다. 일본 정부가 고용환경이 심하게 악화된 지역에 대해 고용창출을 위해 추진중인 긴급프로그램(예; 오키나와 청소년 고용개발 지원금)이나 독일에서 이루어지고 있는 ‘긴급 청소년 실업대책 프로그램’을 한국에서도 단기적 청소년 실업대책으로 활용할 수 있는 방안이라고 본다. 우리 나라의 경우 실업의 급증과 고용불안으로 어려운 여건에 있는 부산지역에 이와 같은 프로그램이 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

여섯째, 청소년들이 고용을 통해 지역사회에 봉사할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 한다. 캐나다의 경우 청소년들이 지역사회 서비스 사업에 참여함으로써 직업 기회를 개발하고, 이들의 시간과 에너지, 전문적 기술을 자신의 지역사회에 투자하도록 하고 있다. 이와 같은 프로그램의 개발·운영 시에는 지역사회의 요구, 목표 집단의 선정, 적절한 기술 및 경험, 장기적 고용 가능성, 후원자 및 협력자의 기여도 및 기금의 이용가능성 등이 기초되어져야 한다.

5) 복지와 노동연계 프로그램 강화

노동할 능력이 있는 청소년에게는 노동을 포함한 사회적 활동을 조건으로 급여를 제공하고, 취약계층 청소년에 대한 복지가 동시에 적절하게 이루어지도록 하는 복지와 노동연계 프로그램을 강화해야 한다.

복지와 노동연계 프로그램으로서 영국의 포괄적인 청소년실업대책 프로그램인 신고용협정(New Deal) 제도는 우리에게 시사하는 바가 크다. 이 제도는 18-24세의 젊은 실업자들로 하여금 근로할 수 있도록 돕기 위해서 고안된 복지와 근로연계 프로그램으로서 1998년 4월부터 전국적으로 실시하여 청소년 고용에 좋은 효과를 주고 있다.

6) 프로그램 개발 조직간 연계·공조체계 확립

첫째, 모든 기관들이 연계·공조하는 청소년 고용 프로그램들을 개발·운영하도록 해야 한다. 우리 나라의 경우, 인터십 프로그램을 비롯한 많은 프로그램들이 정부주도로만 이루어지고 있다. 이와 같은 경우, 나라에 충분한 예산이 설정되지 못한 경우, 프로그램의 지속적인 개발·운영에 어려움이 발생하게 된다. 앞으로는 정부주도의 추진뿐만이 아니라, 민간부문, 그리고 다양한 지역사회 기관들과 공조가 필요하다. 이러한 공조는 프로그램의 개발 시, 지역사회의 요구, 목표 집단의 선정, 후원자 및 협력자의 기여도와 기금의 이용 가능성, 청소년의 적절한 기술 및 경험, 그리고 장기적 고용 가능성 등을 기초로 되어져야 한다.

둘째, 청소년 고용창출과 실업문제를 해결하기 위해 관련부처간에 원활한 협조체제가 이루어져야 한다. 독일은 일반직업교육을 관장하고 있는 교육연구부나 근로와 실업의 문제를 관장하는 노동사회부가 함께 중심이 되어 청소년 실업을 축소하기 위한 중·장기 계획을 세우고 정책을 개발하고 있다.

셋째, 노동교육 후견인 제도를 시행할 수 있다. 이는 시간 및 계약제 청소년 노동자들을 대상으로 보다 안정적인 고용을 이룰 수 있도록 하기 위하여 해당 업무에 대해 현직 관리자들이 후견인으로서의 교육을 담당하는 제도인데, 프랑스의 경우, 그 비용은 국가가 부담하며, 후견인에게도 인사상 적정한 인센티브를 부여하고 있다.

VI. 결 론

본 연구는 국내 청소년실업 및 고용 현황과 청소년고용프로그램의 실태를 살펴보고, 아시아, 미주, 유럽의 대표적인 OECD 국가들(미국, 영국, 캐나다, 프랑스, 독일, 일본)의 청소년 실업 및 고용 상황과 청소년 고용 정책 및 프로그램의 분석을 통해 우리 나라 청소년 고용 프로그램에 시사하는 바를 찾아내며, 이를 토대로 청소년의 고용 및 직업능력 개발을 위한 고용 프로그램을 개발하기 위한 방안을 모색하는 데 그 목적을 두었다.

연구의 내용은 첫째, 청소년 실업 현황 및 고용 프로그램 현황 파악, 둘째, 외국 청소년 고용 프로그램 분석, 셋째, 청소년 고용 프로그램 개발 방안 모색 등 크게 세 부분으로 나누어 고찰하였다.

1. 청소년 실업 현황 및 고용 프로그램

국제통화기금(IMF)의 자금 지원을 받게 된 1997년 말 이후 본격적으로 사회 문제화되었던 청소년 고용 문제는 경기가 회복되어 가고 있는 현재 실업률이 낮아지고 있지만 장기화 추세를 보이고 있다. 최근의 청소년(15-24세) 실업률의 변화를 보면 1997년에 7.6%이던 것이 1998년에는 15.9%로 급상승하였으며, 1999년 2월에는 19.3%로 IMF 이후 가장 높은 실업률을 보였으나 그 후 계속적으로 감소하여 9월 현재에는 10.6%의 실업률을 보이고 있다. 이에 따라 실업자수도 1997년에 191,000명이던 것이 1998년에는 344,000명, 1999년 9월에는 222,000명으로 나타나고 있다.

연령계층별로는 15~19세 연령층의 경우는 다른 연령층에 비해 가장 높은 실업률을 보여왔으며, 20~24세 연령층은 고학력 취업난을 반영하여 최근 몇 년 동안 높은 실업률을 보이고 있다. IMF 이후에 모든 학력 수

준별로 실업률이 높아졌지만 특히, 중졸이하 청소년과 고졸 청소년의 실업률이 대졸이상 청소년의 실업률보다 훨씬 심각하게 높아져, 학력이 높아질수록 실업률이 낮아지는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

청소년 실업 대책 프로그램은 기존 조사자료를 주로 활용하였는데, 취업알선프로그램, 직업훈련프로그램, 인턴제 등의 현황과 문제점을 파악하였다. 청소년 취업알선 프로그램을 보면, 1998년 12월 31일 현재 직업안정기관은 총 2,340개소인데, 국립직업안정기관이 134개소, 공공직업안정기관이 281개소이며, 민간직업소개소가 1,925개 있는데, 청소년들이 구직활동의 수단으로 가장 빈번하게 이용하는 것은 비공식적 취업경로로서 신문, 벽보, 잡지, TV 등의 구인광고와 친구 또는 친지와 의 접촉이며 공공 또는 사설직업안내소 등에 대한 의존도는 매우 미미한 것으로 나타나고 있다.

청소년 직업훈련은 1998년 12월 현재 36만 3천명이 훈련을 실시했거나 실시 중인데, 이를 연령대별로 보면, 20세 미만이 4.3%, 20~30세가 59.8%, 30~40세가 19.9%, 40~50세가 10.4%, 50~60세가 5.5%, 60세 이상이 0.2%로, 청소년층에 해당하는 29세 이하가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이들 직업훈련원의 훈련생 모집은 신문잡지(37.1%)를 통해 가장 많이 이루어지고 있으며, 각종 광고물이나 선전매체(26.3%), 공공기관(25.3%), 훈련희망자의 직접 방문(2.7%), PC통신이나 인터넷(1.1%) 등의 순으로 나타나고 있어, 최근 청소년이 선호하는 PC통신이나 인터넷을 통한 홍보는 거의 이루어지지 못하고 있다.

훈련과정에서는 현재 받고 있는 훈련 직종과 희망직종 간에 불일치가 나타나고 있다. 이러한 불일치 현상은 15~29세 청소년의 경우 51.9% 정도로 나타나고 있는데, 이는 '사전에 훈련 내용에 대해 충분히 알아보지 못했다'거나 '훈련에 대한 안내를 받고자 했으나 상담할 곳이 없다'는 등의 훈련에 대한 정보 부족과 '우선 쉽게 훈련을 받을 수 있는 훈련 직종을 선택한 것' 등이 주요 원인이 되고 있다.

한편, 1998년 12월 말 현재까지의 직업훈련 수료 및 취업현황을 보면, 전체 훈련 실시인원 363,000명 중 수료자는 134,000명으로 수료율은 26.9%이고, 이들 수료자 중 취업자는 26,582명으로 취업률은 19.8%로 나타나, 직업훈련체계 및 운영이 효율적이지 못함을 반영하고 있으며 직업훈련기관이 훈련 수료 후 취업정보 제공 등 훈련생에 대한 사후관리가 잘 이루어지고 있지 못함을 나타내고 있다.

정부지원 인턴제는 1999년 초부터 현재까지 3차에 걸쳐 시행되고 있는데, 전반기에 실시한 대졸인턴제의 실시 결과를 보면, 1999년 8월말 현재 총 36,925명이 연수를 받았는데, 이 중 70.0%인 25,804명이 중(소)기업에서 연수를 받았고, 기타 10.9%, 공공기관 6.8%, 대기업은 4.8%, 사회단체, 4.6%, 연구소 2.7%, 경제단체 0.2%의 순으로 대학생들이 인턴에 참여한 것으로 나타났으며, 이들 연수인원 중 수료인원은 26,815명이고, 수료인원 중 수료 후 채용된 인원은 12,322명(46.0%)으로 나타났다. 한편, 월간 리쿠르트에 의한 30대 기업의 하반기 채용 내용을 보면, 1만명이 넘는 정규직 신입사원을 채용했는데 인턴사원을 채용한 기업은 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 인턴사원제가 고학력 청년층의 실업률을 진정시키는 효과가 있지만 전체적인 실업문제를 해결하는 데에는 무리가 있었던 것으로 평가되고 있다.

2. 외국의 청소년 고용 프로그램

아시아, 미주, 유럽의 대표적인 OECD 국가들(미국, 캐나다, 영국, 프랑스, 독일, 일본)의 청소년 실업 및 고용 상황과 청소년 고용 정책 및 프로그램의 분석을 통해 우리 나라 청소년 고용 프로그램에 시사하는 바를 찾아내고자 하였다.

1) 미국 청소년 고용 프로그램

최근 미국 경제의 호황에 힘입어 청소년 실업률은 1999년 현재 9%대 (전체 실업률, 4.3%)의 1980년대 이후 가장 낮은 실업률을 나타내고 있으나, 청소년집단간, 특히 흑인(20.7%)이나 히스패닉계(13.2%) 청소년의 경우는 높은 실업률을 지속하고 있어 백인(8.8%) 청소년집단과 커다란 차이를 보이고 있고, 청소년 고용에 있어서 상시고용의 비율이 낮으며, 학력 수준과 청소년실업률 사이에 밀접한 관련을 보여 저학력 청소년일수록 실업률이 높게 나타나고 있다. 이에 따라 미국 정부에서는 노동시장으로 성공적으로 이행하는 청소년, 특히 위험에 처해 있는 청소년들의 이행을 확대하는 것을 고용 전략의 목적으로 삼고 있다. 최근에 제정된 인력투자법은 청소년들이 인력훈련시스템 하에서 참여할 수 있는 개혁적 조치라고 볼 수 있다. 여기에는 청소년들에게 폭넓은 통합 서비스를 제공하는 체계적인 접근에 초점을 맞추고 있는데, 그 주요 프로그램들은 다음과 같다.

특정 지역 청소년 고용창출 프로그램(Youth Opportunity Grants)은 도시·농촌의 극빈 지역 청소년들에게 실업을 극복하기 위한 충분한 자원을 제공하기 위한 수단으로 마련되었는데, 가장 욕구가 큰 특정 지역사회에 자원을 집중함으로써 그들 지역에 살고 있는 14-21세 청소년의 빈곤과 실업을 줄이고, 장기적인 고용을 확대한다는 원리를 바탕으로 하고 있다. 보조금은 인력투자법에 의해서 각 주와 지방에 설치되어 있는 인력투자위원회와 경쟁적 참여를 통해서 주어지게 되는데, 5년간 12억 5천만 달러의 투자가 이루어지며 그 첫 해인 1999년에는 2억 5천만 달러의 보조금이 출연된다.

청소년직업훈련프로그램(Job Corps)은 1964년에 설립된 어려운 청소년을 위한 전국 최대 규모인 주거 교육·훈련 및 고용 프로그램으로 매년 거의 100,000명이 참여하고 있으며, 현재까지 150만 명 이상의 청소년들을 지도하여 청소년들을 빈곤, 실업, 범죄로부터 벗어나게 하고 자신감과 더

불어 스스로 독립할 수 있게 하며 노동시장에 참여할 수 있도록 해 왔다. 청소년 직업 훈련 프로그램은 성공적인 프로그램의 하나로 40% 이상이 직업훈련을 마쳤으며 70% 이상이 일자리를 찾거나 전일제 교육기관에 등록한 것으로 나타났다.

학교와 직장간의 연계프로그램(School-to-Work)은 주로 이론적인 수업과 구조화된 현직 훈련을 통합한 전통적인 도제제도를 본 따서 학교에 기반을 둔 학습과 직장에 기반을 둔 학습을 결합하면 학생들의 동기화, 직업에 대한 태도 및 기능 획득을 향상시킬 수 있다는 믿음에서 동기화된 것으로 통합된 교과과정, 응용학습 및 프로젝트에 기초한 학습, 종합적인 진로상담, 일에 기초한 학습, 학생들의 취업알선 및 지원, 운송 및 기타 지원 서비스가 제공된다. 1999년 현재 통합된 교과과정으로 일에 기초한 학습경험을 제공받는 청소년들이 470,000명이고, 이러한 학습을 제공하는 사용자들은 136,000명이 된다.

여름청소년 고용 및 훈련 프로그램(Summer Youth Employment and Training Program)은 경제적으로 어려운 지역사회를 위한 구제사업의 일환으로 그 지역의 14-21세의 청소년들에게 단기적인 재정적인 지원을 제공하기 위한 직업체험 프로그램이며, 청소년들이 기초적인 기능을 향상하는 데 목적을 두고 있다. 1998년 여름에는 약 495,000명의 청소년들이 공공부문의 일에 종사했으며, 1998년의 프로그램에 참여한 청소년들 중 48% 이상이 학습활동에 참여한 것으로 나타났다. 또한, 1998년도에 실시한 프로그램에 대하여 청소년참여자들의 93%가 그 경험에 대하여 만족하였고, 약 90%가 그 일을 통해서 얻은 돈이 그들에게 유용했으며, 85%의 청소년들이 그 기간동안에 배운 것이 매우 가치 있는 것으로 나타났다.

2) 영국 청소년 고용 프로그램

영국은 국가의 실업률을 낮추는데 청소년들의 취업여부가 관건이 되

고 있다. 1997년 현재 국가 전체 실업률은 5.8%인데 비해 16세 이상 25세 미만 청소년 실업률은 13.5%에 달하고 있다. 영국 청소년실업의 특성을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 학교중퇴자 장기실업이 문제가 되고 있다. 둘째, 단기계약과 파트타임 취업 비율이 상당히 높은데, 1997년 청소년 전체 취업 중 파트타임 취업 비율은 20.3%를 차지하고 있다. 셋째, 고학력화로 인한 노동력 수급상의 불일치가 청소년의 실업을 높이고 있다. 넷째, 1970년대의 베이비붐이 청소년 실업에 영향을 주고 있다.

영국 청소년실업 정책의 특성을 살펴보면, 첫째, 정책방향 면에서 교육(학교)에서 고용(직장)으로의 이행을 들 수 있다. 둘째, 복지와 노동연계 정책을 강화하고 있다. 즉 실업자 생활대책과 고용을 위한 직업훈련의 연계를 중시하고 있다. 주요 고용 프로그램은 다음과 같다.

청소년훈련신용제도는 직업훈련에 대한 청소년들의 관심과 참여를 높이고 훈련과정에 대한 선호도를 높임과 동시에 훈련기관간의 경쟁을 유도함으로써 훈련의 질을 높이기 위해 1990년에 도입된 프로그램으로 16-17세 청소년을 주 대상으로 하고 있다. 전통적인 바우치 제도와는 달리 훈련비용의 총액이 고정되어 미리 쿠폰으로 지불되는 것이 아니라 신용카드와 유사하게 사용자가 훈련기업협의회로부터 카드를 발급 받아 원하는 훈련기관이나 기업에게 카드를 제출하고 훈련을 받는 제도이다.

현대도제제도는 기업에 필요한 훈련은 기업이 직접 담당하여야 한다는 취지에서 전통적인 도제제도의 장점을 살린 직업교육제도로 1995년에 도입되었다. 이 제도는 중등교육과정을 수료한 16-17세 청소년과 대학과정을 마친 졸업생을 대상으로 다양한 산업분야에서 시행되는데, 만 25세가 되면 본 제도 내에서의 교육훈련은 종료된다. 국가직업자격 3등급 취득을 목표로 하고 있으며, 교육훈련 프로그램의 개발은 각 산업의 산업훈련기구와 훈련기업협의회가 담당하고 실제 훈련은 기업, 훈련생, 훈련기업협의회 등의 3자간 계약을 통해서 이루어진다. 1998년 현재 현대도제제도에에는 경영, 회계, 은행서비스, 이·미용, 전기, 전자, 건축, 육아보호 등 공

식적으로 인정된 훈련분야가 74개에 이르고 있다.

국가훈련생제도는 1997년 9월에 도입된 국가훈련제도로 16세 이상의 고등학교 및 대학 졸업자를 대상으로 하고 있다. 이 제도는 사용자측이 직접 설계하고 운영하는 방식이어서 현대도제제도보다 사용자측 요구를 좀 더 정확히 반영할 수 있다. 또한 교육훈련 목표를 국가기술 2등급으로 낮추어 고난도 기술이 요구되지 않는 기업에서도 이 제도를 활용할 수 있도록 하였고, 그 밖의 사항들은 현대도제제도와 유사하다.

교량역할 프로그램은 청소년훈련신용제도를 수강하는데 기본적인 능력이 부족한 16-24세의 청소년을 대상으로 한다. 교육내용으로는 기초기술, 읽기, 쓰기 및 수리능력 등이 있다. 한편, 정규 교육과정을 이수하지 못했거나 가정이 없는 청소년을 위한 특별 교육과정도 개설하고 있다.

복지와 근로연계 프로그램인 신고용협정(A New Deal)은 18세-24세의 젊은 실업자들로 하여금 근로할 수 있도록 돕기 위해서 고안된 제도로써 1998년 4월부터 전국적으로 실시되고 있는데, 국가와 시민간의 쌍무적인 권리와 의무의 관계를 제도화한 것이다. 이 제도는 4단계로 이루어져 있다. 첫 번째 단계에서는 개별 취업상담가와와의 만남이 이루어지고, 진입단계인 두 번째 단계는 개별취업상담가가 참가자들을 지도하고 지원하는데, 최장 4개월까지 지속될 수 있다. 세 번째 단계는 선택단계로 참가자는 보조금이 지급되는 직장을 구하거나 자영업, 자원봉사부문, 환경업무팀, 그리고 교육과 훈련 중 하나를 선택하여 최장 6개월 동안 참가하게 된다. 신고용협정의 최종 단계는 근로단계로 적절한 직업을 구하거나 다른 고용 서비스 프로그램을 제공받을 수 있도록 집중적인 지원을 받는다. 그리고 만약 이 단계를 거치고서도 계속 적절한 장을 구하지 못하여 불가피하게 다시 구직수당을 받게 되는 참가자는 진입단계의 개별 취업상담가와 면담하여 적절한 지원책을 모색하게 된다.

3) 캐나다 청소년 고용 프로그램

캐나다 청소년의 실업률은 1994년 이후 조금씩 감소하는 경향을 보였으나 1998년 현재까지 15.2%라는 높은 실업률이 지속되고 있는 상태에 있다. 정부에서는 청소년들로 하여금 직업세계를 준비하고 참여시키기 위한 경험, 지식, 기술 및 정보를 얻게 하기 위하여 청소년 고용 전략을 수립하였다. 이 전략에서는 실업 청소년이나 미취업 청소년, 그리고 학생들에게 그들이 직업세계로 이행할 때 직업 경험과 적절한 노동시장 정보를 얻도록 하고 있다. 이러한 전략은 기업, 노동단체, 산업, 비영리단체, 지역사회 및 기타 기관과의 협력 하에 이루어지고 있다. 청소년 고용 전략의 일환으로 캐나다 인력자원개발부(Human Resources Development Canada: HRDC)에서 이루어지고 있는 프로그램은 다음과 같다.

청소년 인턴십 프로그램(Youth Internship Canada)은 청소년들에게 기술 향상, 직업 경험 및 창업 지원을 제공하여 노동시장에 성공적으로 정착할 수 있도록 도움을 주는 프로그램이다. 캐나다의 인력자원개발부에서는 지역 노동시장과 경제의 성장부문에서 실업 및 미취업 청소년들에게 일자리를 제공하는 프로젝트를 개발하기 위하여 민간부문과 공공부문, 그리고 비정부단체에 기금을 제공한다. 청소년 인턴십에서는 과학, 기술 및 국제무역개발과 같은 중요한 부문에서 국내외 직업체험 기회를 제공하며, 또한 청소년의 요구에 대응하고 있다.

청소년 지역사회 서비스 프로그램(Youth Service Canada)은 노동시장에 진입하는데 보다 큰 장애를 가지고 있는 청소년들에게 지역사회 서비스 사업에 참여하게 함으로써 직업 기회를 개발하는 프로그램으로, 청소년들로 하여금 그들의 시간과 에너지, 전문적 기술을 그들 자신의 지역사회에 투자하도록 하고 있다. 경험 있는 지역사회 집단에 의해서 계획되고 수행되는 의미 있는 서비스 사업을 통하여 청소년들은 성취감과 지역사회와의 일체감을 강화하면서 귀중한 직업 및 생활기술을 습득하게 된

다. 이 프로젝트는 보통 6-9개월 동안 실시되고 10-20명의 참여자들이 참여한다.

여름 학생 고용 프로그램(Student Summer Job Action)은 학생들을 위해 직업을 창출하는 사용자들에게 임금 보조금을 제공하고, 여름에 창업을 원하는 학생들에게 대부금을 제공하며, 캐나다 인력자원센터의 학생 사무소를 운영한다. 이러한 활동은 학생들에게 그들 지역사회 내에서의 고용 가능성을 높이며 지역 기업에 잠재적인 미래 피고용주들을 소개하게 된다. 캐나다 인력자원센터의 프로그램은 민간 및 비영리부문의 다양한 집단과 협력하여 제공된다.

4) 프랑스 청소년 고용 프로그램

1998년 프랑스 실업인구는 총 3백 39만 명으로 전체 경제인구의 1.8%에 이르고 있으며, 이들 중 차지하는 청소년 실업인구 또한 매우 높은 비중을 차지하고 있기 때문에 커다란 사회적 이슈로 부각하게 되었다. 따라서 사회 각 부분과 연계된 보다 다양한 정책들이 구성되어지게 되었다. 94년 이전에 시행되었던 프로그램들 중 94년 이후에도 지속적으로 실행되고 있는 프로그램들인 지역사회연대고용 프로그램, 도체계약, 자격인정계약, 직업적응계약, 직업생활 초기연수 프로그램, 26세 미만 고용된 청소년들에 대한 면제 프로그램 이외에도 이 시기에는 보다 구체적이고 효율적인 청소년고용 정책들이 다양하게 구성되고 있다. 94년 이후 새롭게 실행되고 있는 프로그램들을 살펴보면 다음과 같다.

노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램 중에서 청소년고용보조 프로그램(Aide au Premier Emploi des Jeunes: APEJ)은 1994년에 구성된 프로그램으로 실업수당을 받을 수 있는 직업을 가져본 경험이 없는 16세에서 25세 사이의 청소년을 대상으로 최소 18개월의 계약기간동안 첫 9개월을 국가가 매월 1000프랑씩 고용주에게 보조금을 지불해주는 프로그램

이다. 그리고 여름노동(Job d'été) 프로그램은 바캉스 기간 동안 단순한 노동을 희망하는 14세에서 16세 사이의 모든 청소년들과 방학 중에 있는 16세 이상의 모든 청소년들을 대상으로 직업 경험을 체험하게 하고 경제적 도움을 주기 위해 구성되었다.

비시장 부문에서의 보조금 프로그램인 청소년 고용 프로그램(Emplois Jeunes)은 1998년에 구성된 프로그램으로 18세에서 26세 미만의 청소년들 중 직업활동이 없는 경우, 또는 26세에서 30세 사이의 청소년 중 실업수당의 조건(8개월 기간 중 4개월 이상의 노동)을 갖추지 못한 사람들과 이 연령층의 장애인들을 대상으로 비시장 분야에서 지속적으로 활동할 수 있도록 하여 고용문제를 해결하기 위한 목적을 지닌다.

직업교육·훈련을 포함하는 보조금 프로그램 중에서 고용접근진로 프로그램(TRajet d'ACcès à l'Emploi: TRACE)은 1998년에 시행되었으며, 16세에서 26세 미만의 청소년들 중 직업활동을 함에 있어 어떠한 자격증도 취득하지 않은 상태로 졸업을 한 경우나, 그리고 사회적, 가정적, 개인적 장애를 수반하고 있는 경우에서처럼 열악한 상황에 처한 사람들에게 교육을 통해 직업활동을 할 수 있도록 그 가능성을 부여하기 위해 구성되었다. 진로계약(Contrat d'orientation) 프로그램은 청소년들의 첫 번째 직업경험을 성취할 수 있도록 하며, 앞으로의 직업활동을 보장할 수 있도록 하기 위한 목적을 가진다.

5) 독일 청소년 고용 프로그램

독일 청소년 실업률은 낮고(1998년 10월 현재 10.8%), 실업기간이 일시적이며(6개월 이상 청소년실업이 19%), 직업훈련과 실업률간에 밀접한 관련을 보여 직업훈련을 받지 않은 청소년들이 심각하게 타격을 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한, 지역에 따라 실업이 큰 차이를 보여, 최근 청소년실업대책과 프로그램의 주안점이 구 동독 지역에 초점을 두고

있다.

최근 독일은 청소년의 고용 창출·유지를 위한 범정부적인 노력과 함께 ‘10만 명에게 일자리와 직업훈련 기회 제공’이라는 모토 아래 「긴급 청소년 실업대책 프로그램」을 실시해오고 있다. 이 프로그램은 크게 직업훈련촉진방안(Ausbildungsfördernde Maßnahmen), 청소년 실업자를 위한 방안(Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche)으로 구분된다. 직업훈련 촉진방안은 직업훈련을 제공하는 목적과 우선적으로 산업체 내 직업훈련을 주선하는 데 있다. 구체적으로 그 내용을 보면, 첫째, 직업훈련 미계약 청소년들을 위한 직업훈련 상담과 알선을 강화한다. 둘째, 직업훈련 미계약 청소년들을 위해 직업훈련 첫해는 산업체 외에서 직업훈련을 할 수 있도록 한다. 셋째, 주요학교 졸업증을 소지하지 않은 청소년들에게 졸업증을 취득할 수 있는 기회를 제공한다. 넷째, 직업훈련에 어려움을 갖고 있는 청소년을 위한 근로와 자질향상 프로그램을 제공한다.

또한, 독일 정부는 다음과 같은 다양한 정책적 조치를 취하고 있다. 첫째, 청소년 실업자에게 직업과 관련한 추후향상교육이나 보완교육을 제공한다. 둘째, 실직 청소년들의 고용촉진을 위한 임금을 보조한다. 셋째, 실직 청소년들을 위한 고용창출방안(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen-ABM)이다. 아직 정규 일자리를 찾지 못한 실직 청소년들은 고용창출방안의 일환으로 현장실습과 추가적인 능력향상을 위한 교육과 그에 따른 자격증을 받을 수 있다. 넷째, 처음 직장에 입문한 청소년들에게 도움을 주는 방안이다. 이는 청소년들에게 상담과 직접 일과 관련하여 돌보아 줌으로써 초기의 직업생활을 원만하게 적응하여 자신이 맡은 일에 충실할 수 있도록 하는 데 있다. 다섯째, 청소년들을 위한 고용, 자질향상, 사회적 보호를 위한 프로젝트이다.

6) 일본 청소년 고용 프로그램

일본의 상대적으로 낮은 청소년 실업률(1997년 현재 약 8%), 신규졸업자의 원활한 취업, 낮은 이직률 등 청소년 노동시장의 높은 성과, 특히 신규 고졸자의 원활한 취업 지원시스템에 대한 다른 나라에 대한 관심의 대상이 되고 있다. 일본이 청소년 노동시장에서 양호한 실적을 보이는 것은 고등학교로부터 직장으로의 취업에 있어서 시장에 맡기지 않고 정부가 적극 개입하는 공공직업안정소를 통한 직업소개가 이루어지고 있다는 점이라고 보여지고 있다.

한편, 최근 일본 정부가 추진하고 있는 주요 청소년 고용 프로그램으로는 인턴제, 신규 졸업자 취직지원 프로그램, 오기나와 청소년 고용개발지원금, 근로체험프라자 등을 들 수 있다.

인턴제는 일본 정부가 창조적 인재육성에 큰 의의를 가질 뿐만 아니라 신규산업의 창출 등을 통한 경제구조의 개혁에도 연관된다는 관점에서 종합적으로 추진하기로 정부방침을 확정하고 1997년부터 면밀한 추진방안을 만들고 있는데, 현재 인턴제라고 불리는 학생의 취업 체험교육은 자격요건형, 직업선택 준비형, 학습의욕 환기형의 세 가지 유형으로 구별되는데, 실제로는 위의 세 가지 유형이 혼합되어 실시되는 경우도 많다.

신규 졸업자 취직지원 프로그램은 일본 노동성의 청소년 고용 중점시책의 하나로 장기적 경기침체에 따른 대졸자 취업난에 대응하여 이제까지의 학생직업센타·학생직업상담실을 강화함과 동시에 1999년 후반기에 학생종합지원센타를 신설할 계획으로 있다.

오기나와 청소년 고용개발지원금은 최근 일본 정부가 고용불안정과 실업 확대에 대응하여 긴급고용개발 프로그램을 주요 노동시책으로 적극 추진하고 있는 프로그램으로 특히 고용환경이 심하게 악화된 지역에 대해 신규 고용창출을 지원하는 제도를 운영하고 있다. 최근에는 특히 청소년 고용개발을 위해 지원금을 크게 확충하여, 고용 장려금 지원률을 1/3에서

1/2로 인상하였고, 특별장려금의 지원액을 1.5배 증액하였다.

근로체험프라자는 청소년과 이·전직자를 대상으로 체계적이고 계속적인 직업정보를 제공할 목적으로 일본 노동성이 교토(京都)의 關西文化學術研究都市 내에 1999년부터 착수한 시설로 「사람과 직업의 만남과 체험」을 테마로 전시실, 체험실, 도서관 등으로 계획되어 94억 엔이 투입되어 2003년에 개관할 예정이다. 생산 현장의 견학이나 물건 만들기, 간호, 상거래 등의 모의 체험을 통해서 중고교생 등 청소년의 일에 대한 이해와 직업 선택에 참고가 되도록 시설을 갖추 계획이다.

3. 청소년 고용 프로그램 개발 방안

1) 학교와 근로간 연계 강화

첫째, 청소년층을 대상으로 하는 직업안정망을 확충한다. 실업계 고교 및 대학 내 기존의 취업보도실을 인력은행 지소로 활용하여 직업안정, 직업훈련, 진로지도를 담당하게 하는 것이다. 구체적으로는 고교 및 대학 신규졸업자의 취업기회를 확대하기 위하여 ① 기존의 취업보도실에 LAN을 설치하고, ② 인력은행과의 컴퓨터 통신망 연결에 필요한 소프트웨어를 설치하고, ③ 취업담당 인력요원의 배치 등에 대한 정부의 자금지원으로 기존의 취업보도실을 실질적으로 인력은행으로 개선하는 것이다. 또한 고졸 저학력층의 실업이 심각하다는 점을 감안하여 고졸 저학력층을 위한 특별 창구를 개설하여 이들에 대한 진로상담과 경력개발서비스(career development services)를 제공한다.

둘째, 학교에서 직업세계로의 원활한 이행을 위한 학교와 기업간의 연계체계를 개발한다. 최근 미국 정부에서는 각 주에 기초자금을 제공하

여 기업들의 참여를 유도함으로써 학교와 기업간의 연계를 통하여 청소년들의 직업세계로의 이행에 많은 노력을 기울이고 있다. 아직까지 기업들의 자발적인 참여가 커다란 문제가 되고 있지만 기업과 학교와의 연계가 거의 단절되어 있는 우리 나라의 경우에 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 또한 독일의 경우 기술인에 대한 사회적 우대 및 직능별 공동유대에 의한 산학연계가 활성화되어 있다. 현재 중등단계의 15세~17세 나이에 있는 청소년의 70%가 다니는 직업학교에서의 이론교육과 산업체에서의 현장중심의 직업훈련 프로그램으로 나누어 실시하는 이원화제도(Dualsystem)는 청소년의 직업능력향상에 성과를 거두고 있으며, 독일의 청소년 실업률을 낮추는데 기여하고 있다. 현재 우리 실업계 고등학교가 직면하고 교육의 문제를 해결하는 데는 제도적 개혁이 주가 되어서는 안 된다. 그 보다 교육의 질을 개선하고, 졸업 후 취업은 물론 대학과 연계하여 계속교육을 할 수 있는 장을 마련하는 데 정책적인 노력과 재정적인 투자가 절실하다고 하겠다.

셋째, 방학 등 일정기간 학생 청소년이 참여할 수 있는 일과 학습을 결합한 직업체험 프로그램을 개발할 필요가 우리에게 제기된다고 하겠다. 미국의 여름청소년고용훈련프로그램(Summer Youth Employment and Training Program)과 캐나다의 경우, 여름 직업을 창출하기 위한 수단으로 학생들을 위해 직업을 창출하는 사용자들에게 임금 보조금을 제공하고, 여름에 사업을 시작하기 원하는 학생들에게 대부금을 제공하여 주는 사업, 여름방학 기간 동안(일반적으로 5월부터 8월까지) 캐나다 인력자원센터(Human Resources Centre of Canada)의 학생 사무소 운영 등은 우리도 적용할 수 있는 것이다.

넷째, 중·고졸자 취업알선제도를 내실화하고, 대졸자 취직지원을 위한 공공기관을 신설한다. 일정지역 내의 학교, 기업 및 관련고용기관으로 구성되는 협의체를 구성하여 제도개선, 정보교환 등을 협의하는 것이 상호 신뢰를 증진하는 방안이 될 수 있다. 한편 대졸자의 취업 지원을 위해

서 일본의 학생직업센터·학생직업상담실 또는 신설중인 학생종합지원센터와 같은 직업상담, 정보제공 등의 활동을 하는 정부기구가 신설될 필요가 있다.

2) 진로정보 프로그램의 활성화

첫째, 청소년을 위한 직업진로정보, 직업정보, 취업알선 등의 진로정보망을 구축해야 한다. 취업정보 및 직업훈련에 관한 정보, 직업훈련을 이수한 후의 진로 정보, 취업 후의 평생학습기회 등에 관한 정보가 청소년들에게 충분히 전달될 수 있는 총체적 직업진로 정보망이 조속히 구축되어야 하며, 이를 총괄하는 직업진로정보센터가 각 지역에 설치되어야 한다.

둘째, 전문 기관에서의 청소년 고용 정보 제공이 이루어져야 한다. 직업안정망과의 유기적인 연계 하에 전문 기관에서의 취업정보를 제공할 필요가 있다.

3) 직업교육훈련 프로그램

첫째, 청소년 실업대책으로 소극적인 지원, 즉 재정적 지원보다는 실직된 청소년이 재취업할 수 있는 직업적 능력과 자격을 갖추게 하는 적극적인 교육훈련에 역점을 두어야 한다. 구체적인 프로그램을 제시하면 우선 실업계고등학교를 위한 중장기적으로 광역자치단체 차원의 권역별 직업훈련시설 설치가 요망된다고 하겠다. 아울러 대학의 미취업 졸업생에 대한 직업교육훈련을 확대할 필요가 있다. 실업상태에 있는 졸업생에 대하여 취업에 직결되는 직업교육훈련을 실시할 경우 대응자금(matching fund)을 지원하는 방안도 강구되어야 한다. 그리고 대졸 신규실업자를 위한 사무직 직업훈련 직종을 개발할 필요가 있다. 특히 컴퓨터교육전문가, 취업상담전문가, 상품판매·기획 전문가 등 지식 기반 산업의 경우 직종 개발에

적절한 부문이 될 수 있다. 이와 함께 청년층이 선호하는 직업훈련 직종을 개발할 필요가 있다. 청년층이 선호하는 직종 및 취업유망직종으로는 실내 인테리어, 영상 기술 등이 있다. 그리고 첨단 정보통신매체를 활용한 훈련과정을 활성화할 필요가 있다.

둘째, 저학력·저숙련 청소년, 극빈 청소년 등 어려운 청소년의 고용 및 고용능력 향상을 위한 다양한 프로그램 개발이 필요하다. 우리의 경우 고학력 청년층에 대한 실업대책비는 1999년에 7,000억 원이 배정되었으나 중저학력 청년층 대책은 계획되지 않았다. 특히 저학력 실업자들의 취업 기회와 직업훈련이 부족하며 취업정보도 거의 제공되지 못하고 있는 실정에 있다. 따라서 고졸이하의 저학력 실업대책이 시급히 요구된다고 하겠다.

셋째, 각 지역사회와의 경쟁적인 직업교육훈련 프로그램 개발 참여유도를 통한 청소년 고용 문제 해결 방안 모색이 필요하다. 미국의 특정지역 청소년 고용창출 프로그램(Youth Opportunity Grants)이 좋은 예가 될 수 있다.

4) 일자리 창출 프로그램 개발

신규 일자리 창출 프로그램은 크게 노동시장 프로그램과 일반 프로그램으로 나눌 수 있다.

(1) 노동시장 프로그램

첫째, 청소년 고용촉진을 위한 단기 대책으로는 이들 계층에 대한 기대임금수준의 저하를 유도하고 비정규직 취업기회를 확충함으로써 신규 일자리를 창출한다. 선진국의 경험으로 볼 때 청소년층과 장년층의 고용은 임금수준과 고용안정 차원에서 이원화(two-tier) 정책을 사용하는 것이 바람직하다. 청소년의 경우 일을 배우는 측면이 강하므로 신규 일자리에 대한 임금 및 고용안정 수준을 장년과 달리 함으로서 노동수요를 창출할 수 있는 것이다.

둘째, 청년층의 취업기회를 확대하고 실업률을 낮추기 위해서 정규직만이 아닌 파견근로, 파트타임직, 계약직, 임시직 등의 비정규직 취업기회를 넓히는 것이 바람직한 방안이 될 수 있다.

셋째, “여름노동 프로그램”과 같이 방학기간 동안 각 사업주들로부터 자발적인 신청을 접수하여 이들 일자리를 희망하는 청소년들에게 제공해주는 방법을 활용할 수 있다. 이 경우 청소년을 고용한 사업주에게는 적정 세금을 감면해주는 혜택을 부여함으로써 현재 통합 및 시행되고 있지 못한 청소년 고용정보센터의 설립과 연계시킨다면 보다 커다란 효과를 얻을 수 있을 것이다.

넷째, 청소년 인턴사원제를 확대할 필요가 있다. 인턴사원제는 6개월간 실업방지 효과와 정규채용으로 연계될 가능성을 높여주며 현장경험의 축적과 향후 취업가능성을 제고시켜 준다. 따라서 인턴 채용은 기업체의 수요에 맞게 탄력적으로 운용되어야 한다. 기업체의 신규인력 채용시, 기피업종 및 기피지역에 대하여 인턴채용을 권장하는 방안도 강구되어야 한다. 아울러 공공부문에서의 절감액을 재원으로 하여 청소년을 계약직 인턴제로 고용하는 방안도 강구되어야 한다.

다섯째, 노동시장 부문에서의 보조금 지급 프로그램들로부터 살펴볼 수 있는 대안으로서, 청소년들을 고용하는 사업주들에게 고용유지 지원금 및 채용장려금을 제공하거나, 일정률의 세금감면 혜택을 부여하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 아울러 청소년들을 시간제 또는 계약제로 고용하고 있는 사업주에게 고용비용의 일정부분을 국가가 보조 지불하는 대안을 살펴볼 수 있다. 이 방안은 현재 인턴사원제의 형태로 부분 시행되고 있기는 하지만, 혜택 연령을 보다 하향조정하고 또한 이들의 노동조건을 현실적으로 개선할 필요가 있기 때문이다.

(2) 일반 프로그램

첫째, 다양하고도 통합적인 청소년 일자리 창출프로그램들을 개발해

야 한다. 청소년들이 기술을 습득하고, 직업 세계에 고용되는 것에 만족할 것이 아니라, 청소년들 중에서, 사업에 대한 참신한 아이디어와 기업가적 추진력을 가지고 있는 이가 있다면, 재정 지원을 해 주어 독립개인기업으로 성장할 수 있도록 해야 한다. 그리고 소자본으로 창업할 수 있는 업종을 개발한다. 가령, 산후 조리원, 컴퓨터 수리 및 조립업체, 세탁소 등이 대표적인 업종이라고 할 수 있겠다.

둘째, 사회의 각 공익분야에서 청소년들을 고용하는 방안이다. 예를 들면, 프랑스에서 실시하고 있는 것처럼 초중고교 각 학교에 대학 및 대학원생들로 구성된 적정 수의 안전요원과 방과 후 지도교사를 배치하는 방안, 각 지방자치단체의 업무 보조원으로 이들을 고용하는 방안 등이 논의될 수 있는데, 특히 전자의 경우 학교별 2명의 안전요원만을 고용한다고 하여도 현재 청소년 고용문제는 상당부분 해소될 전망이 크다.

아울러 공공근로사업의 확충을 통하여 신규 졸업자들을 흡수할 수 있는 부문을 개발할 필요가 있다. 개발 가능한 대표적인 부문은 다음과 같다. 정보화 사업(정부기관의 DB, 농어촌 전산화), 문화관광 가이드 책자 개발, NGO(non-government organization) 활동, 사회복지사업(양로원·고아원 등), 보건위생과 대도시 교통환경 개선사업 등이 그것이다.

셋째, 청소년 해외취업을 활성화한다. 한국산업인력관리공단, 민간직업소개소, 민간과견업체 등이 공조체제를 구축하여 해외 구인구직정보를 제공할 필요가 있으며, 해외취업과 관련된 정책사항을 조율하여 부처간 불일치 등을 해결할 수 있도록 관련부처의 정책담당자로 구성된 업무팀(task force)을 설립할 필요가 있다. 또한 해외취업 희망자들에 대한 데이터 베이스를 구축하고 체계적으로 운영할 필요가 있으며, 재외공관과 협조 하에 해외구인처에 대해 적극적으로 정보를 수집하고 개발하며 인터넷상의 해외구인정보에 대한 종합적이고 체계적인 수집 및 분석기능을 수행할 필요도 있다.

넷째, 청소년을 위한 직업체험 플라자의 신설이 요구된다. 일본이 추진하고 있는 근로체험 플라자와 같은 프로그램이 한국에서도 시급하다고

본다. 청소년의 일에 대한 이해와 적절한 직업선택은 청소년의 고용안정과 인적자원의 효율적 활용이라는 점에서 매우 중요한 과제이다.

다섯째, 긴급 청소년 고용개발 프로그램을 추진해야 한다. 일본 정부가 고용환경이 심하게 악화된 지역에 대해 고용창출을 위해 추진중인 긴급프로그램(예; 오키나와 청소년 고용개발 지원금)이나 독일에서 이루어지고 있는 ‘긴급 청소년 실업대책 프로그램’을 한국에서도 단기적 청소년 실업대책으로 활용할 수 있는 방안이라고 본다. 우리 나라의 경우 실업의 급증과 고용불안으로 어려운 여건에 있는 부산지역에 이와 같은 프로그램이 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

여섯째, 청소년들이 고용을 통해 지역사회에 봉사할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 한다. 캐나다의 경우 청소년들이 지역사회 서비스 사업에 참여함으로써 직업 기회를 개발하고, 이들의 시간과 에너지, 전문적 기술을 자신의 지역사회에 투자하도록 하고 있다. 이와 같은 프로그램의 개발·운영 시에는 지역사회의 요구, 목표 집단의 선정, 적절한 기술 및 경험, 장기적 고용 가능성, 후원자 및 협력자의 기여도 및 기금의 이용가능성 등이 기초되어져야 한다.

5) 복지와 노동연계 프로그램 강화

노동할 능력이 있는 청소년에게는 노동을 포함한 사회적 활동을 조건으로 급여를 제공하고, 취약계층 청소년에 대한 복지가 동시에 적절하게 이루어지도록 하는 복지와 노동연계 프로그램을 강화해야 한다.

복지와 노동연계 프로그램으로서 영국의 포괄적인 청소년실업대책 프로그램인 신고용협정(New Deal) 제도는 우리에게 시사하는 바가 크다. 이 제도는 18-24세의 젊은 실업자들로 하여금 근로할 수 있도록 돕기 위해서 고안된 복지와 근로연계 프로그램으로서 1998년 4월부터 전국적으로 실시하여 청소년 고용에 좋은 효과를 주고 있다.

6) 프로그램 개발 조직간 연계·공조체계 확립

첫째, 모든 기관들이 연계·공조하는 청소년 고용 프로그램들을 개발·운영하도록 해야 한다. 우리 나라의 경우, 인터쉽 프로그램을 비롯한 많은 프로그램들이 정부주도로만 이루어지고 있다. 이와 같은 경우, 나라에 충분한 예산이 설정되지 못한 경우, 프로그램의 지속적인 개발·운영에 어려움이 발생하게 된다. 앞으로는 정부주도의 추진뿐만이 아니라, 민간부문, 그리고 다양한 지역사회 기관들과 공조가 필요하다. 이러한 공조는 프로그램의 개발 시, 지역사회의 요구, 목표 집단의 선정, 후원자 및 협력자의 기여도와 기금의 이용 가능성, 청소년의 적절한 기술 및 경험, 그리고 장기적 고용 가능성 등을 기초로 되어져야 한다.

둘째, 청소년 고용창출과 실업문제를 해결하기 위해 중앙정부 관련부처간에 원활한 협조체제가 이루어져야 한다.

셋째, 노동교육 후견인 제도를 시행할 수 있다. 이는 시간 및 계약제 청소년 노동자들을 대상으로 보다 안정적인 고용을 이룰 수 있도록 하기 위하여 해당 업무에 대해 현직 관리자들이 후견인으로서의 교육을 담당하는 제도인데, 그 비용은 국가가 부담하며, 후견인에게도 인사상 적정한 인센티브를 부여하여야 한다.

그러나 이러한 청소년 고용 프로그램 개발이 제대로 이루어지려면 다음과 같은 몇 가지 정책적 뒷받침이 반드시 있어야 한다.

첫째, 청소년 고용정책이 통합화되어야 한다. 청소년 고용정책의 통합화에 의한 시장부문과 비시장부문, 교육과 보조금, 정부와 지방자치단체, 정부와 개인, 영리부문과 비영리부문 등과 같이 서로 상반되는 영역들간 통합과 연계는 다양한 의식구조를 지니고 있는 오늘날 우리 나라 청소년들의 지위특성에 정확히 부합된다고 할 수 있다. 나아가 단편적이고 가시적이며 비효율적인 한국의 청소년 고용정책들에게 보다 높은 효율성을 지

낼 수 있도록 긍정적인 가능성을 높일 수 있을 것이다. 외국의 고용정책들로부터 볼 수 있었던 바와 같이 모든 정책들은 상호 밀접한 연계성에 의해 통합되어 있을 때 최대의 효율성을 산출할 수 있기 때문이다.

둘째, 청소년 고용정책이 지속성을 가져야 한다. 하나의 정책을 구성할 때 정치적이고 사회적인 변화의 특성에 민첩하게 대응하는 것도 중요한 일이라고 할 수 있다. 그러나 이 경우에도 새로운 상황에 대한 적응은 그 사회가 지나온 과거의 경험을 토대로 과거와의 연속성 속에서 이루어져야 한다. 역사성이 결여된 정책의 수립은 단기적인 효과만을 얻을 뿐이기 때문이다. 사상누각이라고 하는 말처럼 일련의 지켜져야 할 순서와 토대가 무시된 정책은 미래에 대한 짧은 예측력으로 인해 또 다시 수정되어야만 하는 반복적인 문제를 지니게 된다.

과거와 현재 그리고 미래를 통합하는 장기적 안목의 포용성은 청소년 고용 프로그램들간의 단절을 막아주고 따라서 보다 효과적이고 현실적인 고용 프로그램들의 산출을 가능하게 한다. 20년 이상 하나의 연속선 위에서 구성되고 시행되어온 외국의 고용 프로그램들은 이와 같은 장기적 안목의 대표적인 예라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 청소년 고용정책의 원칙론이 중시되어야 한다. 한 사회에서 교육이 지니고 있는 이상적인 목적은 미래의 가능성을 지니고 있는 청소년들에게 다양하고 전문적인 직업교육기회를 부여함으로써 그들에게 근본적인 삶의 에너지를 제공하는데 있다. 이런 측면에서 볼 때 빵의 제공보다는 빵 굽는 기술교육의 제공은 고용문제 해결에 평등하고 본질적인 출발점이자 종착점이라 할 수 있다. 표피적인 문제에만 국한되지 않고 문제가 되는 현상의 본질을 볼 줄 아는 깊이 있는 정책적 안목이 필요한데, 특히 오늘날 우리 나라의 급변하는 상황에서 이와 같은 정책적 태도의 고수는 앞서 살펴본 정책의 종합성과 지속성과 더불어 절실하게 요구되는 사회적으로요인이라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강순희 외(1999). 실업자 직업훈련의 현황과 개선방안. 서울: 한국노동연구원
실업대책모니터링센터.
- 교육부(1998). 평생교육백서.
- 권호기(1990). 경제용어사전. 서울: 현암사.
- 김기홍(1999). 독일의 직업교육훈련동향 - 상황변화에 창의적으로 대응하
는 훈련에 초점. 산업교육 7월호. pp. 51-53.
- 김경준(1999). 선진국의 청소년 노동시장의 변화와 고용정책의 방향, 한국
청소년연구, 제10권 제1호, pp. 205-233.
- 김병숙 외 8인(1997). 한국인의 직업의식 조사. 서울: 한국직업능력개발원.
- 김병숙 외 3인(1998). 대량실업 하에서 직업훈련의 실태와 과제. 서울: 한
국직업능력개발원.
- 김상호(1997). 전후 독일의 노동시장 변화와 정책추이. 서울: 한국노동연구원.
- 김형만 · 장창원 · 장원섭 · 홍선이 · 이상준(1998). 대졸 실업자 직업교육훈
련 정책 연구. 서울: 한국직업능력개발원.
- 나영선 · 이병준 · 이현정 · 손유미(1998). 고용유지를 위한 교육훈련 프로그
램 조사 연구. 서울: 한국직업능력개발원.
- 노동부(1998a). '98실업대책사업 종합안내 자료.
- _____(1998b). 노동부 대통령 업무보고 자료.
- _____(1999a). '99년 주요 업무 추진계획.
- _____(1999b). '99년 종합실업대책 세부사업계획.
- _____(1999c). '99년 추가실업대책 세부사업계획.
- _____(1999d). 노동백서.
- 어수봉(1998). 고실업 시대 직업안정서비스 제공 방안. 서울: 한국노총 중
앙연구원.

- 원창희·허찬영(1998). 선진국실업자 교육훈련체계. 서울: 한국노동교육원.
- 이무근(1998). IMF시대의 청소년 실업문제, 그 진단과 대책. 21세기 청소년포럼. 서울: 한국청소년학회.
- 이병록(1997). 한국 청소년노동자의 현황과 그 문제점에 관한 연구. 중앙대 사회복지학과 석사학위논문.
- 이선(1998). 실업대책 직업교육훈련의 과제. 21세기 직업전망과 직업교육훈련의 방향. 서울: 한국직업능력개발원.
- 이주호(1993). 청년층 고용문제에 대한 제도적 접근. 한국개발연구, 제15권 제3호, pp.95-129.
- _____(1996). 고용대책과 인력자원개발. 서울: 한국개발연구원.
- 장석민(1998). IMF시대의 청소년 실업과 대응방안. IMF시대 청소년의 소외와 참여. 서울: 한국청소년학회.
- 장석민 외 4인(1998). 직업진로 지도를 위한 학교, 직업안정기관, 산업체간의 연계 방안. 서울: 한국진로교육학회.
- 전병유 (1999). 캐나다의 일자리 창출. 한국노동연구원편, 선진국의 일자리 창출 연구(pp.51-78). 서울: 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(1998a). 실업대책의 국제비교.
- _____(1998b). 독일 통합 이후 동독지역의 사회경제적 상황에 대한 연구.
- 한국보건사회연구원·한국노동연구원(1999). 실업실태 및 복지욕구조사 결과보고서. 서울: 노동부.
- 정인수(1999a). 청년층 실업현황과 고용촉진대책. 서울: 한국노동연구원 고용보험연구센터.
- _____(1999b). 청소년 실업대책. 서울: 한국노동연구원.
- _____(1998). 청년층 실업 현황과 정책과제. 서울: 한국노동연구원
- _____(1997). 주요국 노동시장 정책변화. 서울: 한국노동연구원.
- 정희욱 편역(1998). 세계 청소년장관회의 자료집. 서울: 한국청소년개발원.

- 桶口美雄(1997). 労働経済學, 東洋經濟新報社.
- 青木昌彦・奥野正寛(1998). 經濟 シマテムの比較分析, 東京大學出版會.
- 中馬宏之・桶口美雄(1998). 労働経済學, 岩波書店.
- 雇傭職業總合研究所(1989). 青少年の職業適應に関する國際比較 : 學校から職業への架橋.
- 日本總務廳(1998). 青少年白書 - 青少年問題の現状と對策, 平成10年版.
- 日本労働研究機構(1998). 新規高卒労働市場の變化と職業移行の支援.
- _____ (1997). 歐美における學校から職業への移行期の指導・援助, JIL調査研究 報告書.No102.
- _____ (1994). 大學就職指導と大卒者のキャリア(2).
- 上西充子(1995). アメリカにおける若年者雇用・訓練政策の展開, 日本労働研究雜誌 429号, 日本労働研究機構.
- 日本労働省(1998). 若年者就業實態調査.
- _____ (1998). 労働白書, 平成10年版.
- 日本泰四郎(1998). 現代日本の 勞務管理, 金勳 譯, 서울: 한국노동연구원.
- 勤勞体験プラザ(假稱).
- <http://www.pref.kyoto.jp/intro/21cent/keulture/kinrou.html>(검색일: 1999. 8. 16).
- 冲ナワ若年者雇傭開發助成金. <http://www.empact.or.jp/koyodata/1.html>(검색일: 1999. 7. 9).
- インタシツプ等學生の就業体験のあり方に 關する研究會(中間まとめ)(1997.9).
- <http://www.jil.go.jp/kisya/syokuan/970918>(검색일: 1999. 7. 21).
- 平成11年度労働省 重點施策
- http://www.jil.go.jp/kisya/daijin/980828_08_d/980828_08_d_shisaku.html(검색일: 1999. 8. 16).
- Ameline, N.(1994). *Education, formation, jeunesse: Une priorité pour l'Europe*, Assemblée nationale.

- Andrew, M., & Bradley, S.(1993). Understanding the youth labor market: the careers service as a source of labour market information. *Regional Studies, Vol. 27 No. 3*, pp. 265-270.
- Annual Premiers Conference(1997). A provincial·territorial·national youth employment strategy.
http://www.sasked.gov.sk.ca/P/youth_employment.htm(검색일 : 1999. 1. 13).
- A Provincial/Territorial National Youth Employment Strategy By Provincial/Territorial Labor Market Ministers
http://www.sasked.gov.sk.ca/P/youth_employment.htm
 (검색일 : 99. 2. 8).
- Apprenticeship reform
<http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/discussi/apprente.html>
 (검색일: 99. 8. 27).
- Bouygard, F., et. al. (1997). *La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*, Paris, La Documentation Française.
- Brinton, Mary. C. (1998). From high school to work in Japan: lessons for the united states?, *Social Science Review*. pp. 442-451. Dec.1998.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/ Bundesministerium für Bildung und Forschung(1998). *Das sofortprogramm zum abbau der jugendarbeitslosigkeit*. Bonn.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie(1999). *Berufsbildungsbericht*.
- Bundesanstalt für Arbeit(1998). Monatsbericht über die arbeitslosenzahl.
- Burghardt, J. et al.(1999). National job corps study: Report on study

- implementation. N.J.: Mathematica Policy Research.
- Canadian Statistics
<http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/Labour/labor0.5htm>
(검색일: 99. 7. 22).
- Chapman, P. G.(1991). Institutional aspects of youth employment and training policy: A comment. *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 29 No. 3, pp. 491-495.
- Degen, Ulrich & Günter Walden(1997). *Sicherung der leistungs- und zukunftsfähigkeit des dualen systems der berufsausbildung durch hohe ausbildungsqualität*. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, H.5.
- DfEE(Department for Education and Employment)(1999). Labour market. United Kingdom.
- Dickinson, K. & Kurka, R.(1999). *Customer satisfaction with summer youth employment and training programs*. CA: Social Policy Research Associates.
- Gates, R.(1998). The relationship between educational and training programs and outcomes among at-risk adolescents. The University of Dayton.
- Gautie, J.(1999). Promoting employment for youth: a european perspective. Papers from OECD/US Conference(February), Washington D.C..
- Gitter, R. J. & Scheuer, M.(1997). U.S. and German youth: unemployment and transition from school to work. *Monthly Labor Review*, march 1997.
- Glover, R. W. & Marshall, R.(1993). Improving the school-to-work transition of American adolescents, *Adolescence in the 1990s*,

- N.Y.: Columbia University. pp. 130-152.
- Gouteyron, A., Bernadaux, J., & Camoin, J. P., (1996). *S'orienter pour mieux réussir*, Sénat.
- Greinert, W. D.(1993). *Das "deutsche System" der Berufsausbildung*. Geschichte, Organisation, Perspektiven. Baden-Baden.
- Hatiziandreas, P. T.(1998). A grant proposal to develop a year-round youth employment/mentoring program. California State University.
- Herman, A. M.(1999). Youth opportunity movement.
<http://www.yomovement.org/aboutus/aboutus2.asp>(검색일:1999.7.15).
- Hershey, A. M., Silverberg, M. K., & Haimson, J.(1999). Report to congress on the national evaluation of school-to-work implementation. NJ: Mathematica Policy Research.
- Human Resources Development Canada(1998). Youth employment initiatives : Guide for Sponsors and Employers.
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung(1997). *IAB-Betriebspanel 1997*, 5. Welle alte Länder und 2. Welle neue Länder.
- King, D. & Jones, M. W.(1999). *From Clinton to Blair: The democratic(party) origins of welfare to work*. The Political Quarterly Publishing Co. Ltd, pp. 62-74.
- Lavoie, C. & Bejaoui, A(1998). Youth employment situation in Canada: Explanations and future outlook. Applied research branch strategic policy. Human Resources Development Canada.
- Lamb, S.(1994). Dropping out of school in Australia: recent trends in participation and outcomes. *Youth & Society, Vol. 26 No. 2*, pp. 194-222.
- Lerman, R. I.(1999). Improving job market outcomes for youth: The US

- experience with demand side approaches, Preparing youth for the 21st century: The policy from the past two decades. Conference organised jointly by the OECD and the U.S. Department of Labor and Education, Washington, D.C., 23-24 February 1999.
- Lewis, T., Stone III, J., Shipley, W., & Madzar, S.(1998). The transition from school to work. *Youth & Society, Vol. 29 No. 3* pp. 259-292.
- Lindley, R. M. (1996). The school-to-work transition in the United Kingdom, *International Labour Review, Vol. 135, No. 2* pp. 159-180.
- Lynch, L.(1999). The transition from initial education to the labor market: recent experience in the United States. Preparing youth for the 21st century: The policy from the past two decades. Conference organised jointly by the OECD and the U.S. Department of Labor and Education, Washington, D.C., 23-24 February 1999.
- Marsden, D., & Ryan, P.(1991). Institutional aspects of youth employment and training policy: reply. *British Journal of Industrial Relations, Vol. 29 No. 3*, pp. 497-505.
- Mitani, N.(1999). The Japanese employment system and youth labor market. Preparing youth for the 21st century: The policy from the past two decades. Conference organised jointly by the OECD and the U.S. Department of Labor and Education, Washington, D.C., 23-24 February 1999.
- Moreau, R., et. al. (1996). *Les jeunes et l'emploi: recherches pluridisciplinaires*, Paris, Ministère du travail et des affaires

- sociales, La Documentation Française.
- Morris(1998). Youth empowerment: always room to improve.
<http://www.executive.govt.nz/minister/morris/s980805.htm>(검색
 일 : 1999. 3. 5).
- National Youth Commission(1998). Economic participation.
http://www.yis.co.za/programme_economic.htm(검색일 : 1999. 1. 2).
- National Youth Employment Coalition(1998). Lessons learned from 43
 effective youth employment initiatives.<http://www.nyec.org>(검색
 일 : 1999. 1. 2).
- National School-to-Work Learning & Information center(1999). What is
 school-to-work?. <http://www.stw.ed.gov/general/whatis.htm>(검
 색일: 1999. 1. 15).
- OECD(1998). *Employment Outlook*.
- O'Higgins, N. (1999). *The challenge of youth unemployment*. ILO,
 Employment and Training Department.
- Partee, G. (1996). Youth work, youth development and the transition
 from schooling to employment in England, American Youth
 Policy Forum.
- Pütz, Helmut(1996). *Veränderte Ausbildungslandschaften - welche
 Zukunft hat das Duale System*. In: Berufsbildung in
 Wissenschaft und Praxis, H.1.
- Rose, J., et. al. (1987). *La transition professionnelle: les jeunes de 16 à
 18 ans*, Paris, L'Harmattan.
- Sako, M.(1991). Institutional aspects of youth employment and training
 policy: a comment on Marsden and Ryan. *British Journal of
 Industrial Relations*, Vol. 29 No. 3, pp. 485-490.
- Schmidt, Hermann(1997). *Reformprojekt Berufliche Bildung Kontinuität*

- sichern - Kreativität entwickeln - Ausbildung für alle garantieren*. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H.4. Schober, K.(1995). "Keine Entwarnung an der zweiten Schwelle", IAB-Kurzbericht Nr. 5.
- Schöngen, K. & Tuschke, H.(1999). "Nach der Ausbildung fehlt die Arbeit. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. Zeitschrift des BiBB, Heft 1/1999.
- Student Summer Job Action, SSJA
<http://youth.hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/summer.shtml>
(검색일: 1999. 7. 22).
- Teichler, U.(1999). The contribution of education and training to the employability of youth: changing concerns, debates and measures. Preparing youth for the 21st century: The policy from the past two decades. Conference organised jointly by the OECD and the U.S. Department of Labor and Education, Washington, D.C., 23-24 February 1999.
- The Rural Youth Job Strategy
<http://www.gov.on.ca/omafra/english/inforces/ryis/overview.html>
(검색일 : 99. 8. 27).
- U.S. Department of Labor(1999a). Training and employment guidance letter no. 4-97.
<http://www.wdsc.org/summeryouth/html/tegl98.htm>(검색일: 1999. 1. 13).
- U.S. Department of Labor(1999b). Youth opportunity grants implementation plan.
- U.S. Department of Labor(1999c). Employment and Training Administration strategic plan.

<http://www.doleta.gov/strpln.htm>(검색일: 1999. 6. 7).

U.S. Department of Labor(1999d). Youth activities of the Department of Labor. <http://www.yomovement.org/aboutus/aboutus2.asp>(검색일: 1999. 7. 15).

Westhoff, G.(1997). "Schwierige Berufsverläufe", In: Lappe, L.(Hrgs.): "Fehlstart in den Beruf? Jugendliche mit Schwierigkeiten beim Einstieg in das Erwerbsleben". München.

Youth Employment

<http://www.ile.org.public/english/60empf/or/polemp/youth/ilodct.html>(검색일: 1999. 8. 4).

Youth Internship Canada, YIC

<http://youth.hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/intern.shtml>
(검색일: 1999. 7. 22).

Youth Service Canada, YSC

<http://youth.hrdc-drhc.gc.ca/ythprg/comm.shtml>
(검색일: 1999. 7. 22).

프랑스 노동부 인터넷홈페이지 보고서

<http://www.travail.gouv.fr>(검색일: 1999. 10. 15).

<http://www.arbeitsamt.de/HST/informat/inhalt/jugend/vqj.htm>(검색일: 1999. 8. 19).

<http://www.berufsbildung.de/forum/aktuelles/sofortprogramm/Monatsberichte.htm>(검색일: 1999. 7. 23).

<http://www.thesite.org.uk/newdeal>(검색일: 1999. 10.15).

Abstract

The purpose of this study is to (1) investigate the status of domestic youth employment and employment programs; (2) analyze the youth employment status as well as the employment programs and policies of several representative OECD nations such as Japan, the United States of America, Canada, the United Kingdom, France, and Germany and; (3) deduct methods for establishing new programs which would enhance the employability and employment status of the domestic youth on the basis of such investigation and analysis.

For this purpose, we conducted an extensive literature review of the relevant domestic and international data on youth employment statistics and employment programs, while drawing case studies from the U.S.A., Canada, and the U.K. through retrieval on the Internet, data collection by mail, and correspondence with the representatives of the Labor Departments and nongovernmental organizations in charge of youth employment programs, as well as from Japan, France and Germany through consultations with specialists who were asked to write articles on their respective nations.

In the case of the U.S.A., we examined its competition-based 「Youth Opportunity Grant」 which distributes resources to poverty-stricken youth in specific urban and rural areas, along with such programs as the 「Job Corps」, 「School-to-Work」, and 「Summer Youth Employment and Training Program」. The United Kingdom's educational training programs such as the 「Youth Training Credit」, 「Modern Apprenticeship

Program」, 「National Traineeship Program」, and 「The Bridge Program」 were also reviewed, in addition to its welfare-to-work programs such as the 「A New Deal」. For Canada, we focused on 「Youth Internship Canada」, 「Youth Service Canada」, and 「Student Summer Job Action」 which exercise youth-hiring strategies as implemented by the Human Resources Development Canada. In the case of France, three categories of programs, all in effect since 1994, were looked at as follows: ① Grant-in-aid programs in labor-market areas such as 「Youth Employment Support Program (Aide au Premier Emploi des Jeunes: APEJ)」 and 「Summer Employment Program (Job d'été)」, ② Subsidized programs in non-market areas such as 「Youth Employment Program (Emplois Jeunes)」, and ③ Subsidiary programs such as 「Career Contract (Contrat d'orientation)」 and 「Career Program to Approach Employment (TRajet d'ACcès à l'EmPloi: TRACE)」 which include job education and training. Germany's 「Urgent Youth Countermeasure Program against Unemployment (Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit)」 which was implemented in 1998 to bring employment and job training opportunities to 100,000 young Germans provided another example for our studies. Finally, we examined Japan's efforts through 「Supporting Programs for Newly Unemployment」 and 「Okinawa Subsidiary for Youth Employment Development」, which aims to generate new employment opportunities in economically deteriorating areas, as well as the Labor Department's 94- hundred million- Yen plan to build the 「Work Experience Plaza」 in Tokyo between 1999 and 2003 as a systematic and continual gateway to job information for youth, the unemployed, and those in-between jobs under the theme of "people meeting and

experiencing jobs”.

To conclude, based on our case studies we suggest the following schemes for developing domestic youth employment programs: Strong connection between school and work, active facilitation of career information programs, creation of, and improvement in, youth job education and training programs, development of job creation programs which include labor-market programs and regular programs, reinforcement of the connection between welfare and work programs, and enhanced cooperation among program development organizations.

