靑年層 雇傭問題에 대한 制度的 接近

李 周 浩

靑年層 雇傭問題가 80년대 中盤 以後 계속 악화된 것은, 80년대 초 高等敎育의 확대와 80년대 一般系 高校의 팽창에 따른 高學歷化의 衝擊에 對應하여 그동안 政府·學校·企業에서 적절한 制度的 整備가 없었기 때문이다. 따라서 우리나라 청년층은 학교로부터 직장으로 移行하는 데 있어서 敎育體系의 選別機能, 職業技術敎育의 現場性, 高等敎育의 競爭性, 雇傭慣行, 産學協同體系, 職業能力開發體系, 學校-企業간 制度的 네트워크, 兵役制度 등 諸般制度의 問題로 인하여 많은 어려움을 겪고 있다.

Ⅰ. 序 言

우리나라에서 80년대 중반 이후 인력부족의 압력이 강화되고 인력수급 불균형이 심화되면서 노동시장의 공급측면에서 여성 고령인력에 대한 관심은 증대하고 있으나, 청년층 고용문제에 대해서는 지금까지 심층적인 분석이 많지 않았다.

본 연구에서는 먼저 실업률, 경제활동참가율, 비고용률, 진학률, 취업률 등의 지표들에 대한 국제비교 및 변화추이의 분석을 통하여 우리나라 청년층의 고용문제가 어느 정도 심각한 것이며, 노동시장의 공급측면에서의 전반적인 調整過程은 청년층 고용문제와 어떻게 연결되며, 또한 80년대 초 高等敎育의 확대와 80년대 一般系 高校의 팽창을 兩軸으로 한 高學歷化는 청년층 고용

筆者 : 本院 硏究委員

* 本 論文은 KDI 정책보고서로 발간된 『靑年層 雇傭問題와 敎育·勞動對策』을 발췌·요약한 것이다. 筆者는 硏究의 준비단계에서 많은 도움을 주신 本院의 朴烜求 박사님, 서울산업대학의 金三洙 교수님, 草稿에 대하여 활발히 논평해 주신 서울대 노동경제학 세미나 참가자분들, 原稿를 세심히 읽고 유익한 지적을 해 주신 本院의 李宗勳, 曺東昊, 朴進 박사님께 감사드린다.

에 어떠한 衝擊을 주었는가를 검토한다.

이러한 분석을 바탕으로 本稿에서는 우리나라의 최근 청년층 고용문제가 量的인 要因보다는 諸般制度의 問題點에서 비롯되었다고 보고 이를 규명하기 위한 분석틀을 제시한다. 본 연구에서는 우리나라 청년층 고용문제가 기본적으로 청년층이 '학교로부터 직장으로의 이행'(school-work transition)에 있어서 어려움을 겪기 때문인 것으로 파악하고, 이러한 이행과정에 있어서 교육제도, 고용관행, 산학협동체계, 직업능력개발체계, 학교와 기업간의 제도적 네트워크, 직업안정기구, 병역제도 등 제도적 문제가 무엇인가를 특히 일본, 독일 등 선진국과 비교하여 검토한다.

本 硏究의 구성은 다음과 같다. 먼저 第Ⅱ章에서는 청년층 고용문제의 現況을 失業率, 經濟活動參加率, 非雇傭率 등을 통하여 분석하고, 第Ⅲ章에서는 우리나라 80년대 고학력화의 특성과 고학력화가 청년층 고용에 미치는 영향을 進學率과 就業率을 중심으로 살펴본다. 다음 第Ⅳ章에서는 청년층의 학교에서 직장으로의 이행(school-work transition)과 관련한 制度的 問題點을 敎育部門, 企業部門, 移行經路의 세 부문으로 나누어 분석한다. 마지막으로 第Ⅴ章에서는 청년층 고용문제에 대응한 制度改善의 필요성과 방향을 略述한다.

Ⅱ. 靑年層의 雇傭

오래전부터 청년층 고용문제에 대한 대책으로 腐心하고 있는 선진국과는 달리 지금까지 우리나라에서는 청년층 노동시장에 대하여 특별히 주목하지 않았었다. 그러나 노동력의 활용에 대한 性別·年齡階層別 資料를 살펴보면, 우리나라 靑年層이 勞動市場에서 심각한 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.[1)]

1. 失業率

우리나라에서는 최근 전체 실업률이 2% 대임에도 불구하고 청년층의 실업률은 〈表 1〉에서 선진국과 비교하여도 상당히 높게 나타난다. 일본의 전체 실업률은 우리나라와 비슷한 수준이지만, 우리나라 20~24세 남성과 25~29세 남성의 실업률은 일본의 2배 이상이다. 독일의 전체 실업률은 우리의 2배 가량이지만, 15~19세 남성과 20~24세 남성의 실업률은 우리가 오히려 높다. 청년층의 실업문제가 심각한 것으로 알려진 미국에서도 20~24세 남성의 실업률은 30~34세 남성의 실업률의 2배 정도에 불과하지만, 우리나라 20~24세 남성의 실업률은

1) 여성 청년층의 고용에 대한 자료에서는 여성 노동력의 특수성도 함께 반영하고 있어 청년층 고용의 일반적인 특성을 파악하기 어렵다고 보고, 본장에서는 분석의 편의를 위해서 남성 청년층에만 초점을 맞추었다.

〈表 1〉 各國의 性別·年齡階層別 失業者數(失業率)

(단위 : 千명, %)

	한 국	일 본	독 일	미 국
15~19(男)	29 (11.9)	70 (7.2)	41 (5.2)	709 (19.8)
20~24(男)	69 (9.9)	140 (4.0)	104 (4.9)	849 (11.7)
25~29(男)	85 (4.9)	80 (2.0)	128 (5.3)	697 (7.5)
30~34(男)	36 (1.8)	60 (1.6)	117 (5.1)	663 (6.5)
35~39(男)	27 (1.6)	50 (1.2)	98 (4.7)	561 (5.9)
40~44(男)	17 (1.4)	60 (1.1)	81 (4.1)	410 (4.9)
45~49(男)	15 (1.4)	50 (1.2)	88 (4.0)	309 (4.8)
50~54(男)	13 (1.3)	50 (1.3)	109 (4.6)	243 (4.8)
55~59(男)	7 (0.9)	60 (1.7)	140 (9.2)	200 (5.0)
60~ (男)	4 (0.6)	150 (3.1)	39 (5.1)	177 (3.8)
全體(男)	303 (2.6)	780 (2.0)	943 (5.1)	4,817 (6.9)
全體(女)	161 (2.1)	590 (2.2)	1,028 (8.0)	3,609 (6.3)

註 : 한국은 1992년, 일본·미국은 1991년, 독일은 1990년 資料임.
資料 : 統計廳, 『經濟活動人口年報』, 1992; ILO, *Yearbook of Labor Statistics,* 1991.

30~34세 남성의 실업률보다 무려 5배 이상 높다.

전체 실업인구에서 15~29세 남성 실업인구가 차지하는 비율을 보면, 우리나라는 39.4%로서 독일의 13.9%, 일본의 21.2%, 미국의 26.8%보다도 월등히 높아서 실업이 청년층에 집중되어 있는 정도가 매우 큼을 알 수 있다. 또한 선진국에서는 25~29세 남성의 실업률이 30~54세 남성의 실업률과 큰 차이가 없지만, 우리나라 25~29세 남성의 실업률은 30~54세 남성의 실업률보다 3배 가량 높아서 15~24세 남성의 실업문제가 25~29세까지 이어지고 있다고 할 수 있다.

우리나라 청년층 실업률은 그 수준 자체가 높을 뿐만 아니라 80년대 중반 이후 다른 연령계층에 비하여 상대적으로 높아졌다는 데 문제의 심각성이 있다. 청년층 실업률의 변화추이를 〈表 2〉를 통하여 다른 性別·年齡別 階層과 비교해 보자. 우리나라에서 主勤勞階層(primary labor force)이라고 할 수 있는 30~54세 남성[2]의 실업률은 1980년을 頂點으로 해서 1991년까지 계속 하락하는 추세를 보였으며, 특히 80년대 후반의 減少速度가 빨랐다. 80년대 실업률의 감소가 30~54세 남성에 의하여 주도되는 가운데, 고령남성(55세이상)의 실업률도 1980년의 2.0%에서 1985년 1.2%, 1992년에는 0.7%로 하락하였고, 여성의 경우도 1980년의 3.5%에서 1985년 2.4%, 1992년

2) 외국의 경우에는 25~54세 남성을 주근로계층으로 보지만, 우리나라에서는 25~29세 남성을 주근로계층으로 보기에는 문제가 있으므로 30~54세 남성을 주근로계층으로 보았다.

〈表 2〉 性別·年齡階層別 失業率의 變化推移

(단위 : %)

	15~19(男)	20~24(男)	25~29(男)	30~54(男)	55~(男)	女性(全體)
1970	10.9	11.7	8.1	3.2	8.7	2.8
1971	14.2	9.6	7.2	2.9	2.4	3.2
1972	10.7	10.2	7.1	4.2	1.4	2.4
1973	9.0	8.0	7.1	3.7	1.8	2.1
1974	10.2	9.8	6.6	3.0	2.0	2.6
1975	11.3	10.4	7.6	2.3	1.3	2.5
1976	10.2	10.0	5.9	3.6	1.5	2.0
1977	10.8	11.0	4.9	2.7	1.8	2.4
1978	9.3	8.5	4.1	2.3	1.6	2.2
1979	12.1	10.1	4.4	3.3	2.0	4.4
1980	14.9	13.3	7.0	4.4	2.0	3.5
1981	14.3	12.4	7.0	4.0	1.9	2.5
1982	14.8	11.9	7.1	3.9	1.1	2.5
1983	12.7	12.1	6.7	3.7	1.3	2.2
1984	12.1	11.2	5.8	3.5	1.4	2.2
1985	12.1	13.7	6.7	3.4	1.2	2.4
1986	11.2	12.6	7.2	3.4	1.1	2.1
1987	9.8	10.2	5.5	2.9	0.9	1.8
1988	10.1	9.5	4.9	1.9	0.7	1.7
1989	7.8	9.5	5.1	2.0	0.9	1.9
1990	10.2	9.2	4.9	1.8	1.0	1.8
1991	11.1	9.3	4.2	1.4	0.8	2.0
1992	11.9	8.9	4.9	1.5	0.7	2.1

資料 : 統計廳, 『經濟活動人口年報』, 各年度.

2.1%로 하락하였다.

한편 청년층 실업률도 1985년경부터 減少趨勢는 보이지만, 감소폭이 다른 계층보다 작고 失業率 水準도 상당히 높게 유지되었다. 1985년과 1992년 사이에 15~19세 남성의 실업률은 12.1%에서 11.9%로, 20~24세 남성의 경우는 13.7%에서 8.9%로, 25~29세 남성의 실업률은 6.7%에서 4.9%로 감소하였지만, 같은 기간동안 30~54세 남성 실업률의 감소폭이 60% 가까이 되는 것과 비교하면 이들 연령계층의 실업률 감소폭은 상대적으로 작다고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 80년대 후반부터 30~54세 남성의 실업률이 급격히 감소하는 가운데 청년층 실업률의 감소폭은 크지 않아서, 청년층 실업률이 상대적으로 높은 수준에 머무르고 있다고 할 수 있다. 이는 〈表 3〉에 나타난 30~54세 남성의 실업률에 대한 其他階層 失業率의 比率의 變化推移에서 확인된다. 청년층 실업률의 30~54세 남성 실업률에 대한 비율은 1985년경부터 높아지기 시작하여 최근에는 상당히 높은 수준을 보

〈表 3〉 30~54세 男性의 失業率에 대한 其他階層 失業率의 比率

	15~19(男)	20~24(男)	25~29(男)	55~(男)	女性(全體)
1970	3.5	3.7	2.6	2.8	0.9
1971	5.0	3.3	2.5	0.8	1.1
1972	2.6	2.4	1.7	0.3	0.6
1973	2.4	2.2	1.9	0.5	0.6
1974	3.3	3.1	2.1	0.6	0.9
1975	4.9	4.5	3.3	0.6	1.1
1976	2.8	2.8	1.6	0.4	0.5
1977	4.0	4.1	1.8	0.7	0.9
1978	4.0	3.7	1.8	0.7	1.0
1979	3.7	3.1	1.4	0.6	0.7
1980	3.4	3.0	1.6	0.5	0.8
1981	3.6	3.1	1.8	0.5	0.6
1982	3.8	3.0	1.8	0.3	0.6
1983	3.4	3.2	1.8	0.4	0.6
1984	3.5	3.2	1.7	0.4	0.6
1985	3.5	4.0	1.9	0.3	0.7
1986	3.3	3.7	2.1	0.3	0.6
1987	3.4	3.5	1.9	0.3	0.6
1988	5.4	5.1	2.6	0.4	0.9
1989	3.9	4.8	2.6	0.5	0.9
1990	5.8	5.2	2.8	0.6	1.0
1991	7.8	6.5	2.9	0.5	1.4
1992	7.9	5.9	3.3	0.5	1.4

資料 : 統計廳, 『經濟活動人口年報』, 各年度.

이고 있다. 특히 20~24세 남성 실업률의 30~54세 남성 실업률에 대한 비율은 80년대 초반에는 3배 정도였으나 1985년에는 4배로 높아지기 시작하여 80년대 말에는 5배, 1991년에는 6.5배로 加速的으로 상승하였다.

2. 經濟活動參加率

우리나라에서는 선진국과는 달리 求職者를 파악하고 이들에 대하여 組織的으로 支援하는 시스템이 整備되어 있지 않아서 실제로는 실업자이지만 실업통계에 잡힐 만큼 적극적으로 구직활동을 하지 않는 자들이 많이 있다. 따라서 우리나라에서 標本家口에 대한 訪問調査를 통하여 실시하고 있는

〈表 4〉 各國의 性別·年齡階層別 經濟活動參加率(1990)

(단위 : %)

	싱가포르	대 만	한 국	일 본	독 일	미 국
15~19(男)	28.4	24.1	10.7	18.3	43.1	55.7
20~24(男)	84.3	68.0	59.9	71.1	79.6	84.3
25~29(男)	93.8	96.1	91.7	96.1	87.0	93.8
30~34(男)	97.5	97.5	97.2	97.5	96.0	94.6
35~39(男)	97.3	98.0	97.0	97.8	97.5	94.9
40~44(男)	97.6	97.7	95.7	97.6	97.5	93.9
45~49(男)	95.2	96.0	94.1	97.3	96.6	92.3
50~54(男)	88.2	90.9	90.6	96.3	93.0	88.8
55~59(男)	68.3	79.7	83.6	92.1	78.6	79.8
60~64(男)	31.9	56.4	67.5	72.9	34.2	55.5
65~ (男)	79.2	14.8	39.6	36.5	4.5	16.4
全體 (男)	79.2	74.0	73.9	77.2	71.7	76.1
全體 (女)	50.3	44.5	47.0	50.1	43.0	57.5

資料 : 韓國勞動研究院, 『海外勞動統計』, 1992.

經濟活動人口調査에서 실업자와 비경제활동인구를 區分하는 데 한계가 있을 수밖에 없으며, 비경제활동인구에는 실제로 통계에 잡히지 않은 실질적인 실업자가 다수 포함되어 있다고 보아야 한다.

물론 비경제활동인구 중에는 취직기회가 있는데도 불구하고 就學, 家事, 高齡 등 '非經濟活動'을 이유로 경제활동에 참여하지 않는 것을 선택한 사람도 많이 있다. 따라서 특정 계층의 경제활동참가율이 낮아졌다고 해서 반드시 이들의 고용사정이 악화되었다고 볼 수는 없으며, 오히려 특정 비경제활동에 대한 수요가 증가하였기 때문일 수도 있다. 특히 청년층의 경우에 비경제활동인구의 주된 이유는 就學이므로, 경제활동참가율은 취학률의 변화에 직접적으로 영향을 받는다는 점이 고려되어야 한다.[3)]

우리나라 靑年層의 經濟活動도 〈表 4〉의 國際比較를 통해서 그 특징이 분명히 드러난다. 우리나라 청년층의 경제활동참가율은 선진국인 미국·독일·일본은 물론 이웃 경쟁국인 대만·싱가포르와 비교해도 두드러지게 낮다. 대만·일본에 비하여 15~24세 남성의 경제활동참가율은 10%포인트 정도, 25~29세 남성은 5%포인트 가량 낮다. 특히 대만·일본의 25~29세 남성의 경제활동참가율이 30~49세 남성과 큰 차이가 없는 데 반하여 우리나라 25~29세 남성

3) 교육훈련을 받는 중에도 파트타임 등으로 경제활동에 참가할 수 있으므로, 청년층의 교육훈련에 대한 수요가 증가한다고 해서 반드시 이들의 경제활동참가율이 하락한다고 볼 수는 없다.

〈表 5〉 性別·年齡階層別 經濟活動參加率의 變化推移

(단위: %)

	15~19(男)	20~24(男)	25~29(男)	30~54(男)	55~(男)	女性(全體)
1970	47.2	77.3	92.2	94.2	54.0	39.3
1971	41.6	78.2	93.9	95.2	55.6	39.5
1972	45.6	78.7	92.6	93.9	55.6	39.6
1973	44.0	77.7	92.3	93.4	56.7	41.5
1974	41.0	79.5	96.0	94.6	60.1	41.5
1975	37.9	78.5	95.1	95.2	60.0	40.4
1976	37.8	78.4	94.7	95.4	61.3	43.2
1977	40.9	81.6	95.5	96.0	57.0	41.7
1978	35.1	80.7	95.3	95.2	58.6	43.3
1979	29.1	79.4	95.4	96.3	59.2	43.3
1980	27.3	76.4	95.1	95.7	57.6	42.8
1981	23.9	74.7	94.3	95.7	58.7	42.3
1982	22.4	73.2	93.8	95.4	56.7	43.4
1983	18.2	68.2	92.2	94.9	54.6	42.8
1984	15.5	64.6	90.8	94.3	54.0	40.7
1985	14.5	63.3	90.8	94.0	55.3	41.9
1986	13.6	62.1	90.2	94.5	55.1	43.1
1987	14.0	60.6	89.9	94.2	57.2	45.0
1988	11.4	59.6	89.8	94.7	59.0	45.0
1989	11.6	59.9	90.7	95.0	61.4	46.5
1990	10.7	59.9	91.7	95.3	62.7	47.0
1991	11.0	59.6	92.0	95.7	63.9	47.3
1992	11.6	57.8	91.2	95.8	65.3	47.3

資料 : 統計廳, 『經濟活動人口年報』, 各年度.

의 경제활동참가율은 30~49세 남성보다 5%포인트 정도나 낮아서, 실업과 마찬가지로 경제활동에 있어서도 우리나라의 25~29세 남성은 15~24세 남성과 노동시장에서의 문제점을 共有하고 있다. 우리보다 高等教育機關 就學率이 더 높은 미국이나 큰 차이가 없는 일본에서 청년층 경제활동참가율이 우리보다 높은 것을 보면, 우리나라 청년층 경제활동참가율이 다른 나라에 비하여 낮은 원인이 단지 높은 취학률 때문만은 아니라는 데 문제가 있다.[4]

다음으로 〈表 5〉를 통하여 우리나라 경제활동참가율의 변화추이를 성별·연령별로 보면, 여성과 고령남성의 80년대 중반부터의 급상승이 두드러지게 나타난다. 여성의 경제활동참가율은 1985년부터 급격히 상승하기 시작하여 1984년의 40.7%에서 1992년에는 47.3%로 크게 증가하였고, 고령남성

4) 우리나라 청년층의 상당수는 군복무로 인하여 경제활동에 참여하지 못하지만, 우리나라에서는 경제활동참가율을 (경제활동인구/15세이상 민간인구)로 정의하고 민간인구에는 군인력을 아예 포함시키지 않는다.

〈表 6〉 青年層 非通學·非經濟活動人口의 變化(1984~92)

(단위 : 千명)

	15~29세 민간인구	경제활동인구	비경제활동인구	
			통 학	비 통 학
1984	5,382	2,928	2,201	254
1992	5,396	2,787	2,340	269

資料 : 統計廳, 『經濟活動人口年報』, 該當年度.

의 경제활동참가율도 1984년의 54.0%에서 크게 상승하여 1992년에는 65.3%까지 증가하였다. 여성과 고령남성의 경제활동참가율이 1985년경부터 급격히 상승한 반면, 남성 청년층의 경제활동참가율은 80년대 중반 이후에도 오히려 계속 감소하였거나 미세하게 증가하였을 뿐이다.

本稿에서는 청년층 경제활동참가율 변화의 原因이 취학률이 높아진 때문만인가를 알아보기 위하여, 청년층의 비경제활동인구를 通學·非經濟活動人口와 非通學·非經濟活動人口로 나누어 보았다. 經濟活動人口調査에서는 非經濟活動의 理由를 조사하므로, 그 이유가 통학[5]이면 通學·非經濟活動人口로, 나머지 비경제활동인구는 非通學·非經濟活動人口로 구분하여 볼 수 있다. 특히 남성 청년층 비통학·비경제활동인구는 교육훈련을 받지도 않고 경제활동에도 참여하지 않은 자들로, 대부분 실제로는 실업상태에 있다고 볼 수 있다. 〈表 6〉에서는 1984년과 1992년의 청년층의 비통학·비경제활동인구의 변화를 보여준다. 청년층의 비통학·비경제활동인구는 1984년의 25萬 4千명에서 1992년에는 26萬 9千명으로 증가하였다. 여기서 통학으로 인한 비경제활동인구가 크게 증가한 것도 사실이지만, 비통학·비경제활동인구의 증가도 주목할 만하다. 1984~92년 동안의 청년층 비통학·비경제활동인구의 증가는 여성·고령남성의 경제활동참가율이 급격히 증가하는 기간동안 관찰되었다는 데 의미가 있다. 즉 1985년부터 1992년 사이에 여성·고령남성의 경제활동이 크게 증가하였는데도 불구하고, 청년층에서는 경제활동에 참여하지 않는 동시에 교육훈련을 받지도 않는 자들이 오히려 증가하였다는 데 청년층 고용의 문제점을 제기할 수 있다.

3. 非雇傭率

青年層 勞動力의 活用度는 경제활동인구와 실업자를 구분하지 않고 非雇傭率(non-employment rates)의 개념을 통하여 볼

5) 경제활동인구조사에서는 통학으로 인한 비경제활동인구를 국·공립학교, 직업훈련원, 학원 등에서 상당부분의 시간동안 교육을 받기 때문에 경제활동에 참가하지 못한 자들로 정의한다.

수도 있다. 비고용률은 비경제활동인구와 실업자의 合計를 민간인구로 나눈 비율이다.[6] 특히 우리나라에서는 이미 지적하였듯이 비경제활동인구와 실업자의 구분이 모호하고 특정계층의 경제활동참가율이 경기변화에 민감하게 움직이므로, 비고용률은 고용상황을 나타내는 적절한 지표로 이용될 수 있다.

〈表 7〉에서는 우리나라의 性別·年齡階層別 非雇傭率의 變化推移를 볼 수 있는데, 여기에서 가장 확연하게 관찰되는 추세는 1985년을 基點으로 한 변화이다. 청년층을 제외한 모든 성별·연령별 계층에 있어서 비고용률은 1985년 이후부터 뚜렷한 下向趨勢를 보인다. 비고용률은 高齡男性의 경우 1984년의 46.8%에서 1992년에는 35.1%로 크게 낮아졌으며, 女性은 1984년의 60.2%에서 1992년에는 53.7%로, 30~54세 남성도 1984년의 9.0%에서 1992년에는 5.6%로 하락하였다. 여성과 고령남성의 경우는 주로 경제활동참가율의 증가가, 30~54세 남성의 경우에는 주로 실업률의 감소가 이들 계층의 비고용률 감소를 주도하였다는 것은 앞의 분석결과로부터 알 수 있다.

이렇게 볼 때 1985년경은 우리나라의 노동공급 측면에서 하나의 分岐點이었던 것으로 보인다. 이 時點을 전후하여 노동시장에서 노동력 부족의 압력이 전반적으로 강화되면서 고령남성, 여성, 30~54세 남성의 노동시장에서의 활용도가 크게 높아지기 시작한 것으로 볼 수 있다. 다만 청년층의 비고용률이 이와는 다른 변화추세를 보이는데 바로 청년층 고용의 문제가 있다. 15~19세 남성의 경우에는 1984년의 86.4%에서 1992년에는 89.8%로, 20~24세 남성의 경우에는 1984년의 42.6%에서 1992년에는 47.3%로 비고용률이 오히려 증가하였다. 25~29세 남성의 비고용률은 1984년의 14.5%에서 1992년에는 13.3%로 감소하였지만 감소폭은 크지 않았다. 따라서 1980년대 중반 이후 청년층의 노동시장에서의 활용도는 다른 계층과 비교하였을 때 상대적으로 더욱 하락하였음을 알 수 있다.

本章에서 논의한 청년층 노동력 활용에 있어서의 문제점은 다음의 세가지로 정리할 수 있다. 첫째, 우리나라 청년층 노동력의 활용도는 실업률, 경제활동참가율, 비고용률 등으로 볼 때 지극히 低調하다. 외국과 비교해서 청년층의 실업률이 다른 계층보다 유난히 높을 뿐만 아니라 청년층의 경제활동참가율도 두드러지게 낮다. 일반적으로 청년층의 경제활동에의 참여가 적으면 그만큼 청년층 노동력의 稀少性으로 인하여 청년층 실업률은 낮아질 수 있으나, 우리나라 청년층은 經濟活動參加와 失業에서 동시에 심각한 문제를 보이고 있다.

둘째, 우리나라 청년층 고용문제는 보다

6) 비고용률에서는 비경제활동인구도 노동시장에서 취업을 통하여 활용되지 못하므로 실업자와 다를 바 없다고 보고, 노동시장에서 활용되지 못하는 인구의 비율을 측정한다(OECD(1992b) 참조).

〈表 7〉 性別·年齡階層別 非雇傭率의 變化推移

(단위: %)

	15~19(男)	20~24(男)	25~29(男)	30~54(男)	55~(男)	女性(全體)
1970	58.0	31.7	15.2	8.8	50.6	61.2
1971	64.3	29.2	12.9	7.5	45.7	61.8
1972	59.3	29.3	13.9	10.1	45.2	61.4
1973	59.9	28.5	14.3	10.0	44.3	59.4
1974	63.2	28.3	10.4	8.4	41.1	59.6
1975	66.4	29.7	12.2	7.0	40.8	60.6
1976	66.0	29.4	10.9	8.1	39.6	57.6
1977	63.5	27.4	9.2	6.6	44.0	59.3
1978	68.2	26.1	8.5	5.9	42.3	57.7
1979	74.4	28.6	8.9	6.8	42.0	57.8
1980	76.8	33.8	11.6	8.5	43.6	58.7
1981	79.5	34.6	12.3	8.1	42.4	58.7
1982	80.9	35.5	12.9	8.3	44.0	57.5
1983	84.1	40.0	14.0	8.6	46.2	58.1
1984	86.4	42.6	14.5	9.0	46.8	60.2
1985	87.3	45.4	15.2	8.9	45.3	59.1
1986	87.9	45.7	16.3	8.7	45.5	57.8
1987	87.4	45.6	15.0	8.6	43.4	55.8
1988	89.8	46.1	14.6	7.1	41.4	55.8
1989	89.3	45.8	13.9	6.9	39.2	54.4
1990	90.4	45.6	12.8	6.4	38.0	53.8
1991	90.2	45.9	11.8	5.7	36.6	53.6
1992	89.8	47.3	13.3	5.6	35.1	53.7

資料 : 統計廳, 『經濟活動人口年報』, 各年度.

넓은 연령층에 퍼져 있다. 즉 25~29세 남성을 외국처럼 주근로계층에 포함시키기에는 30~54세 남성에 비해 경제활동참가율은 너무 낮고 실업률은 너무 높다. 그 이유는 두가지로 생각해 볼 수 있다. 먼저, 우리나라에서는 병역문제 등으로 교육을 받는 연령이 높아져서 통학으로 인한 비경제활동인구가 25~29세 남성에서도 10萬명 가량이 있어서 25~29세 남성 중에서도 처음 노동시장에 진입하는 신규졸업생이 많이 있다. 다음으로, 15~24세에서 노동시장에 순조롭게 진입하지 못한 남성인구의 문제가 해결되지 못하고 25~29세까지로 연장되고 있기 때문일 수 있다. 따라서 우리나라에서는 청년층 고용의 개념에 25~29세 남성도 포함하여야 한다.[7]

셋째, 靑年層 活用의 문제는 우리나라 노

7) 물론 청년층을 29세까지보다는 27~28세까지만으로 보는 것이 더욱 바람직할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 거의 대부분의 노동통계가 25~29세를 하나의 연령층으로 취급하고 있기 때문에, 분석의 편의를 위해서 29세까지를 청년층으로 본 것이다.

동시장에서 人力不足의 壓力에 대응한 勞動供給 측면에서의 市場調整의 한 斷面을 보여준다. 우리나라의 勞動市場에서는 노동력 부족의 압력이 높아지자, 1985년경을 기점으로 해서 主勤勞階層이라 할 수 있는 30~54세 남성의 실업률 하락과 勞動市場의 柔軟한 부문이라고 할 수 있는 여성·고령남성의 경제활동참가율 상승을 통하여 供給不足의 압력에 대응한 조정이 이루어진 것으로 보인다. 그러나 이 과정에서 청년층의 활용도는 여성·고령남성은 물론 30~54세 남성에 비해서도 상대적으로 더욱 크게 낮아졌다. 즉 80년대 후반의 노동시장 공급부문의 調整에 있어서는 청년층의 활용을 증가시켜 이들을 기간인력으로 키워 나가는 부분이 결여된 것이 문제로 지적될 수 있다.

이와 같이 1986~88년간의 소위 3低好況과 그 이후 人力不足의 시기를 거치는 동안에도 청년층의 고용사정은 다른 계층에 비하여 상대적으로 더욱 악화되고 있는 데 우리나라 청년층 고용문제의 심각성이 있다. 즉 현재 우리나라 청년층의 고용문제를 경기변동이나 기술변화에 의하여 청년층 노동력이 다른 연령계층의 노동력으로 대체됨에 따라 나타나는 조정국면의 현상으로 보기는 힘들다. 1985년 이후 景氣는 호황과 침체의 변동을 보이고 있으나 청년층의 상대적인 고용사정의 악화는 가속되었으며, 최근의 기술변화가 기업으로 하여금 특별히 청년층보다는 여성·고령인력을 더 선호하도록 변화하고 있다고 할 수도 없다.[8] 다음 章들에서는 우리나라에서 심각한 청년층 고용문제가 발생하게 된 직접적인 원인을 고학력화의 충격에서 찾고, 보다 근본적 원인으로 制度的 要因들에 주목한다.

Ⅲ. 高學歷化의 衝擊

本章에서는 우리나라 青年層 活用이 80년대 중반을 고비로 상대적으로 악화된 것이 80년대 초 고등교육의 확대와 80년대 일반계 고교의 팽창에 따른 高學歷化의 衝擊과 밀접히 關聯됨을 밝히고자 한다.

1. 進學率

우리나라 初·中·高等學校의 進學率(advance rate)의 變化推移는 〈表 8〉에서 보듯이 30여년에 걸친 우리나라 교육부문의 빠른 팽창을 잘 나타내고 있다. 진학률은 1965년만 하더라도 國卒者가 54.3%, 中卒者가 69.1%였으나, 1992년에 와서는 국졸자의 경우 99.9%, 중졸자도 98.6%까지 증가하였다. 이에 따라 과거 70년대 중반까지만 해도 每年 35萬명 가량이던 國·中卒 新規勞動力이 1980년에는 15萬명 정도로 축

8) 80년대 기술변화가 노동시장에 미친 효과에 대한 분석으로는 Choi(1993)를 참조.

〈表 8〉 初·中·高等學校의 進學率 및 非進學者數의 變化

(단위 : 千명, %)

	國民學校			中學校			高等學校		
	卒業者	進學率	非進學者	卒業者	進學率	非進學者	卒業者	進學率	非進學者
1965	618	54.3	282	190	69.1	59	116	32.3	78
1970	800	66.1	271	313	70.1	94	145	26.9	106
1975	925	77.2	211	569	74.7	144	263	25.8	195
1980	874	95.8	37	742	84.5	115	467	27.2	340
1981	939	96.9	33	773	86.5	104	497	35.3	322
1985	940	99.2	7.5	856	90.7	78	642	36.4	409
1990	764	99.8	1.5	836	95.7	36	762	33.2	509
1991	754	99.8	1.5	775	97.5	19	754	33.2	504
1992	842	99.9	0.8	718	98.6	10	740	34.3	486

註 : 進學率은 그 해 卒業者를 분모로 하고 졸업자 중에서 상급학교 進學者를 분자로 하였으며, 非進學者는 졸업자 중에서 상급학교에 진학하지 않은 자임.

資料 : 教育部, 『教育統計年報』, 各年度.

소되었으며, 1992년 현재 國·中卒者 중에서 진학하지 않는 자는 1萬명 정도에 불과하게 되었다.

우리나라의 전반적인 高學歷化 趨勢 아래서 특히 80년대의 고학력화는 세가지 뚜렷한 특징을 가진다. 첫째, 高等教育의 규모가 卒業定員制를 실시한 1981년에 집중적으로 팽창하였다. 정부는 60년대부터 유지하여 온 大學定員 抑制政策의 基調를 완화하여, 70년대 후반부터 대학생 정원을 계열별로 조정·확대하고, 1979년에는 專門大學制度를 신설하였으며, 이어서 1981년에는 卒業定員制를 실시하면서 大學定員을 크게 확대하였다.[9] 〈表 9〉에서 보는 바와 같이 대학교 입학인원은 1970년대 후반부터 증가하기 시작하여 1981년 한 해에만 55%(6萬 4千명) 증가하였으며, 전문대학의 입학생도 1981년 31%(2萬 5千명) 증가하였다.

둘째, 80년대의 教育膨脹은 實業系 高等學校 教育의 위축과 더불어 진행되었다. 고등학교 입학생의 實業系列 比率은 80년대에 줄곧 감소하여 1980년의 46.8%에서 1990년에는 35.8%까지 하락하였다. 實業系 高校의 입학생은 70년대 후반에는 1975년 17萬 5千명에서 1980년 28萬 5千명으로 크게 증가하였지만, 80년대 들어와서는 오히려 감소하여 1992년 현재 27萬 7千명 수준이다.

셋째, 80년대의 고등교육의 量的인 膨脹에도 불구하고 학생들의 고등교육에 대한 進學需要는 오히려 커졌다. 1992년 현재 우리

9) 고등교육 정원정책의 변천과정은 姜武燮(1986)을 참조.

〈表 9〉 高等學校·專門大學·大學의 入學狀況의 變化

(단위 : 千명, %)

	高校 入學者(競爭率)		高校入學者중 實業系 比率	高等教育 入學者(競爭率)		大學入試 再修人員
	一般系	實業系		專門大學	大 學	
1970	114 (1.6)	101 (1.8)	44.9	−	36 (2.5)	46
1975	254 (1.3)	175 (1.6)	40.8	−	52 (2.8)	67
1979	324 (1.3)	257 (1.7)	44.2	73 (2.3)	99 (3.7)	140
1980	324 (−)	285 (−)	46.8	81 (2.0)	116 (3.5)	184
1981	367 (1.1)	299 (1.4)	44.9	106 (1.7)	180 (3.4)	217
1982	388 (1.1)	311 (1.4)	44.5	122 (1.2)	197 (2.9)	203
1983	413 (1.0)	313 (1.4)	43.1	120 (1.3)	202 (2.6)	248
1984	426 (1.2)	322 (1.4)	43.0	114 (1.4)	206 (2.6)	248
1985	457 (1.1)	307 (1.4)	40.2	108 (1.7)	202 (2.5)	267
1986	483 (1.1)	319 (1.4)	39.8	110 (1.7)	198 (2.4)	241
1987	436 (1.3)	301 (1.6)	40.8	110 (2.1)	195 (2.6)	231
1988	508 (1.1)	292 (1.5)	36.5	108 (1.8)	187 (4.0)	231
1989	494 (1.1)	282 (1.5)	36.3	115 (2.4)	191 (4.3)	263
1990	490 (1.1)	273 (1.5)	35.8	131 (2.9)	196 (4.6)	356
1991	418 (1.1)	272 (1.5)	39.4	141 (3.2)	201 (4.6)	386
1992	358 (1.4)	277 (1.3)	43.6	159 (3.1)	212 (4.3)	366

註 : ( ) 안은 競爭率로, 入學者數를 분자로 하고 志願者數를 분모로 하여 계산하였음. 大學入試 再修人員은 大學入試 支援者에서 當該年度 卒業者를 제외한 인원임.

資料 : 教育部, 『教育統計年報』, 各年度.

나라의 大學校 入學競爭率은 4.3:1에 달한다.[10] 전문대학 입시경쟁률도 1980년대 초반에는 낮았으나 그후 꾸준히 높아져 1992년에는 3.1:1의 높은 수준을 보인다. 大學入試再修人員을 大入志願者 중에서 당해연도 고교졸업자가 아닌 인원으로 파악하여 보면, 1980년의 18萬 4千명에서 1992년에는 약 2배가 늘어나 36萬 6千명에 이른다.

2. 就業率

本稿에서는 80년대의 고학력화가 청년층 고용에 미친 영향을 新規卒業生 就業率[11]의 變化를 중심으로 살펴본다. 우리나라 대부분의 신규졸업생은 졸업전에 다양한 경로를 통해 求職活動을 하므로, 졸업전까지 일단

10) 大入志願者의 數는 大入制度가 변해도 달라질 수 있다. 특히 1988년 선시험후지원에서 선지원후시험으로 大入制度가 바뀌면서, 1988년 이후 大入志願者는 제도적으로 많아질 수밖에 없었다.

11) 『教育統計年報』에서는 매년 4월 각급학교 新規卒業生의 진로 및 취업상황을 조사하는데, 本稿에서는 卒業者에서 進學者와 入隊者를 除하여 就業對象者로 보고 취업자의 취업대상자에 대한 비율을 취업률로 정의하였다.

〈表 10〉 高等學校 卒業生의 進路 및 就業狀況의 變化

(단위 : 千명, %)

	一 般 系				實 業 系			
	卒業人員	進學人員	就業人員	就業率	卒業人員	進學人員	就業人員	就業率
1970	82	33	8	17	63	6	32	57
1975	137	57	13	16	126	11	63	56
1979	258	96	32	20	182	18	111	68
1980	266	104	25	15	201	23	103	58
1981	279	142	22	16	218	33	102	55
1982	300	167	20	15	246	39	109	53
1983	316	178	21	15	263	44	114	53
1984	343	191	25	17	271	41	134	59
1985	366	197	27	16	277	40	143	61
1986	387	207	30	17	281	35	156	64
1987	412	220	34	18	271	30	172	72
1988	463	213	41	17	260	27	184	80
1989	450	225	46	21	260	25	194	83
1990	488	230	48	19	274	23	210	84
1991	482	229	50	20	272	21	217	87
1992	466	230	50	21	274	24	219	88

註 : 就業對象者=卒業人員－進學人員－入隊人員, 就業率 =就業人員/就業對象者
資料 : 教育部, 『教育統計年報』, 各年度.

취업이 확인되지 않은 학생은 卒業後 勞動市場에 진입하는 데 상당한 어려움을 겪을 것이다.

實業系 高卒者의 취업률은 〈表 10〉에서처럼 1980년대 중반부터 증가하여 1983년 53%에서 1992년 88%로 크게 높아졌다. 실업계 고졸자의 취업률이 6%포인트 증가한 1984년은, 교육의 회임기간을 고려하면 大學增員이 대폭 이루어진 1981년에 실업계 고등학교를 입학한 학생이 졸업하는 시기이다. 따라서 1981년의 大學增員으로 인해 높아진 大入可能性을 보고 중졸자가 일반계 고등학교로 몰림에 따라 실업계 고등학교 입학자가 상대적으로 줄면서, 1980년대 중반부터의 실업계 고졸자 취업률의 上昇에 큰 영향을 미친 것으로 보인다.

일반적으로 大學定員이 급격히 팽창하면 고졸자가 생산현장으로 나가는 대신 진학을 택하므로 정원이 늘어난 바로 그 해 고졸자의 노동시장 진입 감소로 인한 충격이 있을 수 있다. 그러나 우리나라에서는 같은 고졸자라도 실업계 고졸자인가 아니면 일반계 고졸자인가에 따라서 노동시장에서의 행태가 크게 다르다. 1981년의 경우 늘어난 고

등교육 정원의 대부분을 일반계 고졸자가 차지하였고 실업계 고졸자 進學人員은 그 해 약 1萬명 증가하는 데 그쳤다. 즉 大學增員은 어차피 생산현장으로 바로 나가지 않을 일반계 고졸자를 대량 흡수하였을 뿐 전체 고졸자의 생산현장 流入規模에는 큰 영향을 미치지 않았다. 고졸자 노동시장에서 大學增員의 衝擊은 실업계 졸업자가 일반계 고졸자에 비하여 상대적으로 줄어든 1984년에 오히려 더 컸다고 해석할 수 있다.

한편 일반계 고졸자의 취업률은 20% 미만의 낮은 상태에 머무르면서[12] 일반계 고졸자가 80년대 중반 이후 量的으로 증가함에 따라 진학·입대하지 않은 미취업 일반계 고졸자는 계속 늘어났다.[13] 이들 중에는 고등교육기관에 계속 應試하여 궁극적으로 진학하는 자도 있겠지만, 나머지는 상당 기간을 허비한 후 결국 직업세계에 필요한 기능도 갖추지 못한 채 노동시장에 진입하므로, 미취업 일반계 고졸자의 증가는 청년층 雇傭不安을 惹起하게 된다. 일반적으로 고등교육의 규모가 급격히 팽창하면 高卒 以下의 學歷을 가진 青年層의 고용사정은 好轉되어야 함에도 불구하고, 우리나라에서는 80년대 고학력화와 함께 실업계 교육이 위축된 결과, 취업률이 낮은 일반계 고졸자가 대량 배출되었다는 데 문제가 있다.

1984~92년 기간동안 실업계 고등학교 신규졸업생은 거의 증가하지 않은 반면 일반계 고등학교 신규졸업생은 약 10萬명 증가하였고, 非進學 新規 國·中卒者는 약 8萬명 감소하였다. 고졸 이하 학력자의 노동시장 진입을 포괄하여 볼 때 졸업후 생산현장에 바로 취업하는 경향이 아주 낮은 일반계 고등학교 졸업생 비율[14]이 1985년 이후 크게 증가한 것이 이 기간 청년층 고용문제의 주요 원인의 하나였음을 알 수 있다.

다음으로 專門大卒者와 大卒者의 就業率의 변화는 〈表 11〉에 나타나 있다. 전문대졸자의 취업률은 신설된 전문대학에서 처음 졸업생이 배출된 1981년에는 저조하였으나, 그후 꾸준히 증가하여 1992년에는 76%에 이르고 있다. 대졸자의 취업률은 1981년까지만 하여도 전문대졸자보다는 월등히 높았으며 실업계 고졸자보다도 높았다. 그러나 80년대에 들어와서 대졸자 취업률은 지속적으로 감소하여 1979년의 81%에서 1986년의 46%까지 낮아졌다. 특히 1981년 大學增員 世代의 상당수가 졸업한 1985년에는 대졸자 취업률이 10%포인트 이상 감소하였다. 80년대 말부터 대졸자 취업률이 다시

12) 실제로 일반계 고졸자 중에서 취업자로 분류된 자들의 대부분은 일반계 고등학교의 직업반 학생들이다.

13) 일본의 경우 1985년 普通科(우리나라 一般系에 해당) 高卒者의 약 25%가 졸업후 바로 취업하는 것과 비교하면, 1992년 현재 우리나라 전체 일반계 고졸자의 10% 정도만 취업하는 상황은 문제로 지적되지 않을 수 없다.(Dore-Sako(1989) 참조).

14) 李孝秀(1991)는 우리나라에서 중졸자가 고졸자보다 경제활동에 참가할 가능성이 높다는 것을 경제활동참가요인 분석을 통하여 보였다.

〈表 11〉 專門大學·大學 卒業生의 進路 및 就業狀況의 變化

(단위 : 千명, %)

	專門大學				大 學			
	卒業人員	進學人員	就業人員	就業率	卒業人員	進學人員	就業人員	就業率
1970	—	—	—	—	24	1.1	14	70
1975	—	—	—	—	45	2.8	24	63
1979	—	—	—	—	45	4.3	29	81
1980	—	—	—	—	50	6.1	28	72
1981	52	6.6	13	41	56	7.6	29	70
1982	57	4.4	16	41	63	8.4	34	72
1983	73	4.4	24	49	77	9.8	38	66
1984	68	4.4	27	56	91	11	44	64
1985	74	7.0	30	58	118	12	49	53
1986	76	6.4	31	60	138	11	52	46
1987	83	6.5	34	60	150	11	61	48
1988	83	5.9	38	65	162	12	71	51
1989	85	5.7	41	68	167	13	77	53
1990	87	6.7	47	72	166	13	80	55
1991	93	6.9	57	77	176	14	91	59
1992	106	7.9	64	76	179	14	91	58

註 : 就業對象者 = 卒業人員－進學人員－入隊人員, 就業率=就業者/就業對象者
資料 : 教育部, 『教育統計年報』, 各年度.

조금씩 상승하고 있으나, 1992년 현재 대졸자의 취업률은 58%로서 실업계 고졸자의 88%, 전문대졸자의 76%에 훨씬 못미치고 있다. 결국 80년대를 통하여 크게 팽창한 대학교와 일반계 고등학교의 졸업생[15]이 80년대 중반 이후부터 취업에 큰 어려움을 겪고 있는 데 新規卒業生 雇傭의 문제가 있다. 1981년의 大學增員과 80년대의 실업계 고교의 위축을 양축으로 한 고학력화는 80년대 중반 이후 직업세계와 잘 연결되지 못하는 一般系 高卒者와 大卒者를 量産하는 결과를 가져온 것이다.

이러한 평가는 前章의 勞動市場의 供給調整에 관한 관찰과도 一貫된다. 즉 1981년의 大學增員과 이와 竝行한 實業系 高校의 萎縮에 직접적으로 영향을 받은 입학자가 노동시장에 진입하는 1985년경은, 청년층의 노동시장에서의 활용도가 다른 계층에 비하여 상대적으로 저하되기 시작하는 시기와 일치한다. 다시 말하면, 80년대 초 대학증원과 일반계 고교의 입학인원이 급증한 시

15) 李孝秀(1991)도 고학력 실업문제가 곧 대졸자 실업문제만을 의미하는 것이 아니며, 고졸자의 실업문제도 대졸자 실업문제 못지않게 심각하다는 점을 지적하였다.

기에 입학한 대졸자와 일반계 고졸자가 1985년경 노동시장에 大量 배출되자, 청년층의 활용도가 상대적으로 저하되기 시작하였고, 이는 다시 女性·高齡男性의 경제활동참가율의 급증과 30~54세 남성 실업률 감소의 가속화에 一助한 것으로 해석할 수 있다.

本稿에서는 高學歷化에 따른 우리나라 靑年層 勞動市場의 攪亂에 대하여 접근할 때 일반계 고교 및 대학교의 규모 자체보다는 制度的 要因에 보다 주목하여야 함을 강조하고자 한다. 우리나라에서는 고등교육의 급팽창에도 불구하고 고등교육에 대한 초과수요가 오히려 커지고 있으므로, 설령 고등교육의 규모를 축소한다고 하여도 재수생이 더욱 증가하여 청년층의 고용불안을 야기할 것이라는 측면을 고려하지 않을 수 없다. 결국 우리나라에서 고등교육의 규모만을 조절하는 것은 청년층 고용문제의 근본적인 解決方案이 될 수 없다. 人的資本理論에서는 고등교육에 대한 수요가 높으면 보다 많은 학생들이 고등교육을 받아 고학력자의 공급이 늘고, 그러면 고학력자의 生涯賃金이 하락하여 결국 高等敎育의 投資收益率을 떨어뜨려 고등교육에 대한 수요를 감소시키는 市場의 自動調節機能을 강조한다. 그러나 80년대 이후 우리나라에서는 적어도 중·단기적으로는 이러한 市場力에 간섭하는 제도적 요인의 영향력이 강력하다는 것을 보여준다. 우리나라에서 고학력자의 취업률 및 상대임금이 하락하는[16] 가운데 대학 및 '일반계 고교의 敎育需要는 높게 유지되고 있는 制度的 要因이 糾明되어야 한다.

다음으로, 우리나라에서는 고등교육의 규모가 다른 나라에서 類例를 찾을 수 없을 정도로 급격히 팽창하였으므로, 교육부문에서 질적 수준[17]의 향상이나 교육제도의 개선을 통하여 고학력화에 적절히 대처하지 못하고 기업부문이나 기업과 교육의 連繫를 이루는 부문에서도 빠른 고학력화에 대응하지 못함에 따라서 청년층 고용문제가 악화된 측면도 강하다. 따라서 우리나라에서 高學歷化의 衝擊을 吸收할 수 있을 만큼 諸般制度가 잘 정비되어 있는가도 검토되어야 한다.

이러한 觀點에서 본 연구에서는 1981년을 基點으로 한 일반계 고교 및 대학의 급격한 팽창이 교육의 회임기간을 거쳐 1985년경부터 청년층 노동시장에 큰 충격을 가하였다는 앞에서의 관찰을 단순히 교육의 규모와 관련해서 볼 것이 아니라, 高學歷에 대한 높은 수요를 유발하는 제도적 요인과 高學歷化의 양적 팽창을 흡수하지 못하는 제도적 요인들이 복합적으로 작용한 가운데 1981년의 大學增員은 하나의 촉발제의 역할을 하였다고 본다.

16) Kwark-Rhee(1991)는 우리나라 남성 대졸자의 임금프리미엄이 70년대 후반 이후 계속 감소하였음을 보였다.

17) 우리나라 교육정책의 基調는 교육의 질적 발전을 희생한 양적 확대에 있다고 지적되고 있다(김신일(1992) 참조).

Ⅳ. 制度的 問題

本章에서는 먼저 靑年層 勞動市場에 영향을 미치는 制度的 要因을 分析하기 위한 분석틀을 제시하고, 이에 기초하여 우리나라에서 高學歷化를 誘發하는 制度的 要因 및 高學歷化의 衝擊을 吸收하지 못하고 있는 制度的 問題點 등을 중심으로 우리나라 靑年層 雇傭의 制度的 問題點을 摘示하고자 한다.

1. 分析틀

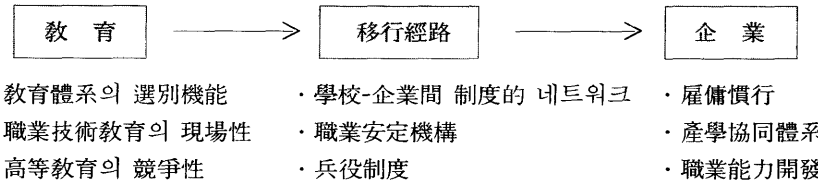
앞에서 지적한 바와 같이 최근 우리나라의 청년층 고용문제는 景氣變動, 高等敎育 膨脹 등에 의한 量的인 要因만으로 설명되지 못하는 측면이 많다. 실업률, 경제활동 참가율, 비고용률 등으로 나타나는 청년층의 고용사정이 3低好況 期間에도 상대적으로 크게 위축된 것이나, 재수생문제와 일반계 고졸자의 취업문제가 고등교육의 팽창에도 불구하고 더욱 심화되는 현상을 量的 要因 때문으로 보기는 힘들다. 또한 우리나라 실업의 청년층 집중도나 청년층의 경제활동 참가율이 외국과 큰 차이를 보이고, 대부분의 선진국보다도 높은 대학 취학률[18]에도 불구하고 우리나라 학생의 대학에 대한 초과수요가 尙存하는 것에 대한 원인을 규명하기 위해서도 우리나라의 특수한 제도적 요인에 대한 분석이 요구된다.

본 연구에서는 우리나라 청년층 고용문제의 근본적인 원인을 청년층의 '學校에서 職場으로의 移行'(school-work transition)과 관련된 諸制度의 問題點에서 찾는다. 청년층 고용문제는 이들이 학교로부터 직장으로 원활히 옮겨가지 못하는 데에 대부분 기인하고 있다는 점에서 다른 연령층의 고용문제와는 다르다. 만약 청년층이 학교를 졸업하고 첫 직장을 쉽게 잡지 못한다면, 혹은 청년층이 받아 온 교육이 직장에서 요구되는 것과 잘 맞지 않는다면, 또한 기업에서 청년층을 채용해서 기간인력으로 키워나가고자 하지 않는다면 청년층은 고용문제의 어려움을 겪을 수밖에 없다. 이처럼 청년층의 學校에서 職場으로의 移行이 얼마나 원활히 이루어지느냐는 청년층의 勞動市場 結果에 결정적인 영향을 미친다.

그런데 청년층의 학교에서 직장으로의 이행은 新規卒業生의 需給이 勞動市場機能에 의하여 一回的으로 調整되는 過程만으로 볼 수는 없다. 청년층의 학교에서 직장으로의 이행에는 勞動市場의 市場力뿐만 아니라, 敎育制度, 雇傭慣行, 學校-企業間 制度的 네트워크 등 諸般制度가 중요하게 작용한다. 이러한 制度들은 대개 국가마다 차이를 보이며 대체로 경직적이어서 市場與件의 變化에도 불구하고 쉽게 바뀌지 않는 특성이

18) 拙稿(1993) 참조.

[圖 1] 青年層의 學校에서 職場으로의 移行과 關聯된 制度的 要因



있다. 많은 制度學派 勞動經濟學者들은 노동시장에서 이러한 制度 혹은 慣行의 硬直性이 존재하며 이에 따라 市場力이 制限되는 현상에 주목한다. 本 硏究에서도 청년층의 학교에서 직장으로의 이행과 관련된 우리나라의 제도들이 특히 80년대 중반 이후의 고학력화의 충격에 적절히 조정되지 못함으로써 많은 문제를 露呈하고 있으며, 向後 制度改善 없이는 이러한 제도적 문제가 청년층 고용사정에 장기적으로 惡影響을 미칠 가능성이 높다는 것을 보이고자 한다.

本稿에서는 청년층의 고용문제와 관련된 제도적 요인에 대하여 [圖 1]의 槪念圖로 표시된 분석틀을 이용하여 분석한다. 여기서 '移行經路'는 청년층이 학교를 졸업하면서부터 처음의 직장을 잡을 때까지의 과정을 의미한다. 청년층이 실제로 학교로부터 직장까지 옮기는 데 소요되는 기간은 길지 않더라도, 청년층이 받아 온 教育, 進路·職業指導(career guidence), 혹은 앞으로 직장에서 이루어질 職業能力開發 등이 이행에 큰 영향을 미치므로 청년층의 학교에서 직장으로의 이행은 개인의 生涯에 걸친 문제로 보아야 한다. 따라서 本稿에서는 청년층의 학교-직장간 이행을 이행경로의 문제에만 국한시키지 않고 교육제도와 기업의 고용관행과의 관계에까지 넓혀서 教育, 企業, 移行經路의 세 부문으로 나누어 분석한다.

2. 教 育

가. 教育體系의 選別機能

어느 나라에서나 대학으로 진학하는 자와 그렇지 않고 노동시장으로 바로 나가는 자간의 선별이 교육체계내에서 어떤 형태로든 이루어진다. 이러한 교육의 선별기능이 약할 때 어차피 직업세계로 나가야 할 청년층들이 곧바로 노동시장으로 원활히 나가지 않고 대학교육에 대한 수요자로 남게 되어 청년층 고용불안을 惹起한다. 특히 西歐에서는 대학교육을 받을 자들은 일찍부터 교육의 각 단계를 올라가면서 선별되고, 그렇지 못한 청소년들에게는 직업세계에 필요한 다양한 직업기술교육의 기회가 早期에 주어진다. 한편 '大衆高等教育'(mass higher education)을 지향하는 미국의 교육체계에

서는 多樣性에 대한 강조를 통하여 선별이 이루어진다. 미국에서는 학교내에서 청소년의 능력에 따라 유급·월반이 폭넓게 이루어짐은 물론 학교간에도 교육의 내용이나 수준의 큰 차이를 容認한다. 따라서 미국에서는 교육의 다양성이 보장되는 가운데 자연스럽게 학교간 혹은 학생들간의 선별이 이루어진다고 할 수 있다.

우리나라를 비롯하여 일본 및 대만 등 아시아 국가에서는 後期 中等教育段階(고등학교)에서 일반계와 실업계로 분리[19]되는데, 실업계 학생의 전체학생에 대한 비율은 일본이 28%, 한국이 38%이며, 대만은 72%나 된다. 대만에서는 30% 미만이 대학진학을 위한 고등학교로 진학하므로, 우리나라나 일본에 비해 훨씬 강한 선별기능을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 우리나라에서 실업계 고등학생의 비율이 일본보다 높다고 해서 우리나라 중등교육의 선별기능이 일본보다 강하다고 할 수는 없다.

그 이유는 우리의 일반계 고등학교는 평준화되어 있는 반면, 일본의 보통과 고등학교는 각 학교의 입학시험을 통하여 학생들을 선발하고 있기 때문이다. 일본의 고등학교 중에서는 재학생의 약 80% 정도가 대학 입학이 가능한 '學校群'이 있는가 하면, 재학생의 20% 가량만이 대학에 입학할 수 있는 학교도 있어서[20] 보통과 高等學校간의 선별이 이루어지고 있다. 일본의 보통과 고등학교 중에서도 졸업후 직업세계로 바로 나갈 학생들이 다수 재학하는 학교에서는 이들이 직업세계로 원활히 나갈 수 있도록 교육·지도가 집중적으로 이루어지는 반면, 우리나라에서는 고교평준화로 인하여 대학 입학의 가능성이 낮은 학생들이 모든 一般系 고등학교에 넓게 분포되어 있어서 이들을 원활히 직업세계로 유도하기 위한 직업기술교육이나 진로지도가 그만큼 어렵다.

교육의 선별기능은 교육의 각 단계에서 적절한 進路指導 혹은 進路教育을 통해서 강화될 수 있으나, 우리나라에서는 각급 학교의 교육과정에 진로교육의 관점과 내용이 제대로 반영되어 있지 못하고, 선진국의 '進路週間'(career week)과 같은 다양한 進路指導프로그램이 부족하며, 학교와 행정부의 진로지도·교육을 위한 행정적·재정적 지원체계가 정비되어 있지 않은 등 進路指導·教育에도 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 지적된다.[21]

우리나라의 大學入試制度도 본연의 선별기능을 제대로 하지 못하고 있다. 우리 대학이 획일적인 기준으로 학생들을 선발함에 따라 대학간의 序列이 뚜렷이 드러나고, 또한 1992년까지 대학입시에서 복수지원이 허용되지 않아서 많은 우수한 학생들이 몇몇 대학에 집중적으로 지원하여 낙방하는

19) 우리나라에서는 一般系 高等學校와 實業系 高等學校로 분류되지만, 대만에서는 高級中等學校와 高級職業學校, 일본에서는 普通科 高等學校와 職業科 高等學校로 불린다.

20) 朴烜求 외(1993) 참조.

21) 張錫敏(1992) 참조.

결과를 초래하였다. 이렇게 불합격한 학생들의 대부분은 다음해 입시에 다시 지원하게 되고 우수한 학생들이 불합격한 덕분에 대학에 진학하게 된 학생들이 다수 존재함으로 해서, 대학의 수용능력보다 훨씬 많은 학생들이 대학진학의 기대를 가지게 된다.

선진국의 교육체계와 비교할 때 우리나라처럼 교육체계의 선별기능이 약한 국가는 찾아보기 힘들다. 우리나라에서는 오히려 지금까지 중학교 평준화, 고등학교 평준화, 대입예비고사의 폐지, 실업계 고등학교의 위축 등을 통하여 교육의 선별기능이 점차 축소되어 왔다. 그 결과 많은 학생들이 개인의 능력이나 취향과는 관계없이 大學入試爲主의 획일적인 교육을 받고 있다. 즉 현재 우리나라의 많은 청년층은 실업계가 아닌 一般系 高等學校로 진학하였다는 것 이외에는 별다른 선별과정을 거치지 않고 대학입시까지 치르게 된다.[22] 결국 많은 청소년들이 어차피 대학이 아닌 직업세계로 나갈 수밖에 없음에도 불구하고, 대학진학을 위한 一般系 高校教育을 받고 또 재수·삼수를 하도록 교육제도가 굳어져 있는 것이다.

이렇게 우리나라 교육의 선별기능이 제한적인 것은 歐美諸國에 비하여 우리 교육이 지나치게 '平等主義'에 집착하여 왔기 때문이다. 물론 교육에 있어서 教育機會의 평등은 보장되어야 하지만, 그것이 教育結果의 평등이나 教育內容의 획일성으로까지 이어져서는 곤란하다. 우리나라에서는 그동안 교육정책이나 교육제도에 있어서 평등주의가 지나치게 강조되고 교육의 多樣性이 희생되면서 교육의 선별기능도 크게 약화되었다고 할 수 있다.

나. 職業技術教育의 現場性

교육체계의 선별기능이 청년층의 대학진학 기회를 제도적으로 제한하는 소극적인 역할을 한다면, 현장성 있는 직업기술교육은 청년층을 대학교육이 아닌 직업세계로 유도하는 적극적인 역할을 한다. 우리나라에서는 80년대에 들어와서 실업계 고등학교가 상대적으로 위축되면서 전문대학이나 개방대학과 같은 고교단계 이후의 직업기술교육기관들이 설립되었으나, 문제는 이들 기관이 학생들에게 실제로 산업현장에서 필요로 하는 기능·기술을 제공하고 있지 못하다는 데 있다.[23]

中堅技術人力의 養成을 목표로 하는 전문대학의 경우, 교육의 내용이 실제 산업사회에서 필요한 현장중심이 되지 못하고 대학교육의 축소판이라는 비판을 받고 있다. 전문대학 교수진의 대부분이 현장경험이 없기 때문에 이들의 강의도 현장성 있는 교육보

22) 물론 일반계 고등학교 학생들은 3학년때 직업반을 택할 수 있지만, 그 기능이나 규모로 볼 때 아직은 이것이 주요한 선별기능을 한다고 보기는 어렵다(拙稿(1993) 참조).

23) 선진국의 경우도 독일과 같이 교육의 조기 선별체계를 갖춘 국가를 제외하고는, 일본과 미국 같이 고교단계 이후에 직업기술교육이 활발히 이루어지는 나라가 많다(OECD(1987) 참조).

다는 학문·이론중심으로 이루어지는 경우가 많다. 전문대학의 교과과정도 4年制 大學에 준하고 있어서 사용되는 대부분의 교재도 4년제 대학과 동일하며, 실험실습시설조차도 대학의 연구용 기자재를 그대로 도입하는 사례가 많다. 또한 전문대학의 학생선발도 입학자격을 학력고사 응시자에 국한하고 대학과 다를 바 없는 기준에 의하고 있다.

선진국의 고교단계 이후의 직업기술교육기관들은 다양한 직업의 특성에 맞추어 현장성 있는 교육을 제공하기 위하여 전문화·특성화되어 가는 추세에 있지만, 우리나라에서는 상당수의 전문대학이 서로 관련성 없는 학과들을 설치함으로써 전문성 있는 교육을 하지 못하고 있다.[24] 전문대학의 학교당 평균 입학생수는 1,300명(일본의 경우 단기대학은 420명, 전수학교는 140명)[25]으로 대학의 1,800명보다 크게 적지 않은 것은, 우리나라 전문대학이 특성화된 교육기관으로서 대학과 차별화되지 못하고 있음을 단적으로 보여준다. 또한 대부분의 전문대학에서는 실업계 고등학교 출신과 일반계 고등학교 출신이 혼재되어 있지만 이들에게 서로 다른 교육배경에 맞추어 특성화된 교육을 제공하지 못하고 있다.

개방대학도 원래는 현장근로자들에게 계속교육기회를 제공하는 직업기술교육기관을 목표로 하였지만, 대학과 차별화된 직업기술교육기관으로 자리잡지 못하고 있다. 개방대학의 교수진은 산업현장의 경험이 없는 박사학위 소지자 중심이며, 교육과정 역시 일반 4년제 대학의 교육과정을 모방하여 짜맞추는 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다.[26] 개방대학의 학생은 개방대학의 설립취지와는 달리 대부분 산업체의 근무경력이 없는 저연령층 미취업자로 구성되어 있다. 1992년 개방대학 신입생 중 당해연도 일반계 고교 졸업자가 51%이고 전체 학생 중 23세 이하인 학생이 70%나 되는 반면, 신·편입학생 중 5년 이상 산업체 근무경력을 가진 자는 9% 수준에 불과하다.

이렇게 볼 때 우리나라 고교단계 이후의 직업기술교육은 현장성이 크게 결여되어, 대학에 진학하지 않는 학생들에게 실제로 필요한 기능·기술을 제공하거나 대학진학에 대한 수요를 적극적으로 전환시키는 기능을 다하지 못함으로써 고학력화의 충격을 흡수하지 못하고 오히려 부추기고 있다. 물론 우리나라 직업기술교육에 있어서 學問中心主義(academism)가 아닌 職業中心主義(vocationalism)가 뿌리 내리기에는 아직도 산업화의 역사가 짧은 것이 사실이다. 그러나 70년대 중화학공업 추진기에 공업계 고등학교를 육성하던 시기의 職業技術敎育에 대한 熱氣가 80년대에 들어와서 오히려 감퇴되어 특히 高校段階 以後의 직업기술교

24) 예를 들어서 공업전문대학에서 분야가 전혀 다른 관광과, 유아교육과, 간호과, 가정과, 의상과 등을 설치하는 경우가 많아지고 있다.
25) 池應業(1992) 참조.
26) 韓國敎育開發院(1992) 참조.

육이 대학의 교육과는 차별화되는 역할을 하는 하나의 교육체계로서 자리잡지 못하는 것은 문제로 지적되지 않을 수 없다.

다. 高等教育機關의 競爭性

高等教育에 있어서 學校 相互間의 競爭은 個別 學校가 質的으로는 교육의 수준을 높이고, 量的으로는 산업계 수요변화에 탄력적으로 인력을 공급하는 데 必須的이다. 특히 1992년 현재 대학생의 75.6%와 전문대학생의 94.5%를 私學에 의존하고 있는 우리나라의 私學中心 高等教育體系에서는 시장경제의 기본원리인 '競爭'의 역할이 더욱 중요하다. 그럼에도 불구하고 과거 우리나라의 교육행정은 경직적이고 관료적인 규제에 크게 의존하였다. 고등교육기관의 교과과정, 교과내용, 신설학과의 설치, 학과별 정원관리 등에서부터 학생선발, 교수채용, 납입금 수준, 전체정원, 학교신설 등에 이르기까지 다양한 문제를 학교의 자율에 맡기기보다는 정부의 규제에 주로 의존하였다.[27]

물론 우리나라처럼 고등교육 진학에 대한 큰 초과수요가 尙存할 경우, 고등교육기관의 정원 등이 자율화되면 각 대학은 양적 확대를 위한 경쟁에 돌입하여 질적 수준이 떨어지고 고등교육의 규모가 더욱 비대화될 우려가 있다. 하지만 과거와 같이 고등교육기관의 자율성을 모든 부문에서 강하게 제한할 필요까지는 없었다. 즉 정부에서 그동안 고등교육의 양적 확대를 촉발하지 않는 限度內에서 다양하게 학교간의 경쟁을 촉진하기 위한 노력이 미흡하였다. 예를 들어서 교과과정, 교과내용, 신설학과의 설치, 학생선발, 교수채용, 납입금 수준 등과 같이 고등교육의 양적 확대를 유발하지 않고서도 자율화가 가능한 부문은 학교의 裁量에 맡길 수 있었을 것이다. 또한 대학정원의 결정과 같이 대학의 완전한 자율에 맡기는 것이 힘든 경우는, 정부에서 교육의 질에 대한 공정한 평가제도를 먼저 제공하고 평가를 통하여 우수한 교육기관에 한해서만 自律權을 주는 방안도 있을 수 있다. 결국 고등교육 규모의 팽창에도 불구하고 고등교육기관 상호간의 경쟁이 크게 제한되어 왔고 고등교육기관의 경쟁성을 높이기 위한 제도개선이 뒷받침되지 못하여, 고학력 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행이 원활하지 못하였다고 할 수 있다.

3. 企 業

가. 雇傭慣行

최근 우리나라에서는 대부분의 신규졸업생이 고졸 이상의 학력을 가지게 되었지만, 기업의 과거부터의 雇傭慣行은 이들을 生産現場으로 유인할 만큼 충분히 變化하지 못하였다. 즉 과거 국·중졸자들을 중심으로 생산직 신규인력을 충원하던 기업이 이제

27) 朴世逸(1983) 참조.

는 신규졸업생의 경우 대부분 고졸 이상의 학력을 가진 자를 충원할 수밖에 없는 상황이나, 기업의 고용관행은 아직도 여러 면에서 과거 국·중졸자를 중심으로 한 관행에서 벗어나지 못하고 있다.

일본에서는 우리보다 앞서 1965년경 신규 국·중졸자의 수가 격감하는 현상을 경험하였는데, 이것이 일본 기업에서 새로운 인사노무관리방식이 정착되는 하나의 계기가 되었다.[28] 일본의 경우에도 당시 신규고졸자는 '화이트칼라 지향성'이 강하고 블루칼라 직종에서는 이직률이 높았기 때문에,[29] 이에 대응하기 위하여 일본의 기업은 고졸자를 一括 採用하는 한편 생산직에게 현장훈련을 통한 폭넓고 깊은 熟練形成(skill formation)의 기회를 제공하는 등 '블루칼라 직종의 화이트칼라化'(white collarization)[30]를 중심으로 한 고용관행을 정착시켰다고 한다.

이와 같은 고용관행이 일단 정착되면 供給側面에서 청년층의 생산현장에의 참여를 증대시키는 데 크게 기여하는 한편, 需要側面에서는 기업의 청년층에 대한 선호도를 높일 수 있다. 일본처럼 청년층을 早期에 채용하여 이들을 기업내 기간인력으로 키워나가는 '內部勞動市場'(internal labor market)이 잘 발달된 나라에서는 청년층 노동력에 대한 기업의 수요가 왕성할 수밖에 없다. 기업의 내부노동시장이 잘 발달되어 있다는 것은 그만큼 청년층을 동태적으로 효율적인 방법으로 활용할 수 있게끔 관행이 확립되었다는 것을 의미하므로, 다른 성별·연령별 계층에 비하여 청년층에 대한 기업의 선호도가 높아지게 된다. 따라서 내부노동시장이 잘 발달된 기업일수록 외부노동시장에서의 인력수요는 청년층에 집중되기 마련이다. 기업이 장기적인 안목을 가지고 신규졸업자를 바로 채용해서 이들에게 기업내에서의 熟練形成의 기회를 폭넓게 제공할수록 청년층 고용사정은 需給의 兩側面에서 고령자나 여성에 비하여 안정될 가능성이 그만큼 높다. 일본에서 청년층의 고용이 다른 나라보다 두드러지게 안정된 것도 일본 고용관행의 특징에 기인하는 바가 크다.

그러나 우리 기업의 고용관행은 採用慣行에서부터 근로자의 熟練形成에 이르기까지 신규졸업생을 바로 채용해서 이들을 기업내 기간인력으로 키워나가는 일본의 고용관행과는 큰 차이가 있다. 먼저 우리 기업들의 新規人力採用方法을 「新規人力採用動態 및 展望調査」(1992)를 통하여 보면, 우리나라 기업들은 사무관리·기술직의 채용에서는 36%가 학교추천을 통하는 반면, 생산직의 경우에는 16%만이 학교추천을 통한다고 답하고 있다. 한편 일본의 한 설문조사에서는 최초의 직업을 학교를 통하여서 구하였다는 者가 고등교육을 받은 자 중에서는 60%인 데 비하여 고졸 이하의 학력을 가진 자 중에서는 오히려 이보다 높은 63%에 달

28) 金三洙(1991) 참조.
29) 上揭書 참조.
30) Koike(1988) 참조.

하고 있다.[31]

일본에서도 생산직의 대부분은 고졸이하의 학력을 가진 자라는 점을 고려한다면, 일본의 기업은 생산직을 채용할 때 학교로부터 신규졸업생을 바로 채용하는 경향이 우리보다 월등히 강하다고 해석할 수 있다. 이와 같이 우리나라의 생산직에서는 신규졸업생을 바로 채용하는 관행이 확립되어 있지 않다. 특히 상당수의 대기업에서는 생산직의 신규채용을 군필자에 한하고 있어서, 신규졸업생이 졸업과 동시에 이들 기업의 생산직으로 바로 입사하는 길이 사실상 봉쇄되어 있는 경우도 많다.

기업의 고용관행 중에서 청년층 고용사정에 가장 직접적으로 영향을 미치는 것은 물론 採用慣行이지만, 청년층 고용사정은 기업의 전반적인 人事勞務管理戰略이나 근로자의 숙련형성과 관련된 기타 人事勞務管理[32]에도 많은 영향을 받는다. 拙稿(1992a)에서는 80년대 후반부터의 人力不足과 勞組活性化에 대응한 우리 기업의 人事勞務管理戰略이 매우 近視眼的(myopic)이었음을 지적하였다. 마찬가지로, 청년층의 활용도가 80년대 후반부터 상대적으로 급격히 하락한 원인도 기업의 近視眼的 人事勞務管理戰略에서 찾을 수 있다. 우리 기업은 생산직에 대한 인력부족에 대응해서 청년층을 학교졸업후 조기에 채용하여 기간인력으로 키워나감으로써 장기적으로 動態的 效率性(dynamic efficiency)을 높이기보다는 여성 혹은 고령인력을 활용하는 短期的 便宜에만 의존하는 경향이 높다고 할 수 있다. 이처럼 우리나라 대부분의 기업은 한편으로는 높아진 학력을 가진 청년층을 생산현장으로 유도하는 데 실패하고, 다른 한편으로는 학력구성이 급격히 변화된 청년층을 동태적으로 효율적인 방법으로 활용하는 관행을 발전시키지 못함으로써 고학력화에 대응하지 못하고 있다고 할 수 있다.

나. 産學協同體系

청년층을 채용하고 이들의 기능 수준을 높여가고 하는 데 있어서 기업은 다양한 사회·경제적인 규제·지원체계의 영향을 받는다. 本稿에서는 청년층 숙련형성과 관련된 기업에 대한 규제·지원체계를 産學協同體系와 職業能力開發體系로 분류하였다. 산학협동체계는 독일의 경우를 典型으로 볼 수 있으며, 직업능력개발체계는 일본의 체계를 模型으로 한다.[33]

독일과 일본은 靑年層 勤勞者의 熟練形成

31) 苅谷剛彦(1991) 참조.

32) 우리나라의 숙련형성과 관련된 고용관행의 문제점에 대해서는 曺尤鉉(1990), 朴基性(1992), 柳將秀(1993), 曺尤鉉·황수경(1993) 등을 참조.

33) Marsden(1986, 1990)은 勞動市場類型을 크게 內部勞動市場(internal labor market)과 職種勞動市場(occupational labor market)으로 분류하였는데, 內部勞動市場의 모형으로는 일본, 職種勞動市場의 경우는 독일이 이용되었다. 실제로 두 나라의 勞使關係類型도 兩極으로 볼 수 있다. 숙련형성, 노동시장, 노사관계 三者가 서로 밀접히 연결되어 있음을 고려하여, 本稿에서는 청년층의 숙련형성과 관련된 사회적·경제적 규제·지원체계 역시 두 나라를 모형으로 분류하였다.

에 있어서 기업이 담당하는 역할에 큰 차이가 있다. 일본에서는 청년층의 숙련형성이 職業能力開發體系 아래서 학교 졸업후 기업에 의하여 비로소 이루어지는 경우가 대부분이다. 일본 근로자의 숙련형성은 기업내에서의 현장훈련(on the job training)을 주로 하고 간간이 企業 內外에서의 현장외 훈련(off the job training)도 받으면서 근로자의 生涯에 걸쳐 서서히 이루어진다. 반면에 독일 청년층의 숙련형성은 산학협동체계 아래서 대부분 이루어진다. 독일에서는 기업이 중등교육단계의 産學協同에 적극적으로 참여하여 졸업생이 기업에 취업하기 전에 이미 상당한 수준까지 기능을 높이고 있다.

기업이 교육에 있어서 산학협동[34]에 참여할 수 있는 분야는 크게 세가지이다.[35] 첫째, 학교의 학생 및 교사에 대한 현장교육에 기업이 학교에 협조하고, 둘째 諸般敎育與件(직접적인 교육을 제외한)의 改善을 위하여 기업이 人的·物的으로 寄與하는 것이고, 셋째 自社의 在職勤勞者에 대한 교육에 기업이 참여하는 것이다. 우리나라에서는 세가지 분야 모두에서 산학협동이 그동안 활발하지 못하였다.

첫번째인 학생에 대한 현장교육의 경우, 정부는 1973년 産業敎育振興法에서 산업교육을 실시하는 학교의 학생은 재학중 일정기간 산업체에서 현장실습을 이수하여야 한다는 조항을 신설하였으며, 이에 따라 현재까지 공고생들은 3학년 1학기를 마친 후 1~6개월 동안 기업체에서 현장실습을 받고 있다. 1992년 현장실습생 5萬 5千명 중에서 20%인 1萬 1千명만이 대기업(300人이상)에서 실습을 받고 나머지는 중소기업에서(이 중에서 1萬 2千명은 소기업(20人미만)에서) 현장실습을 받고 있다.

이처럼 현장실습이 中小企業 爲主로 이루어지는 것은 우리나라 중소기업이 산학협동을 통한 인력양성에 적극적이어서라기보다는 이들 중소기업이 최근 인력난을 겪으면서 부족한 노동력을 보충하려고 현장실습생을 많이 받아들이기 때문으로 해석된다. 선진국과 같이 현장실습을 위한 공동훈련소나 정부 차원에서의 특별한 지원이 없는 상황에서 우리나라의 중소기업 위주의 현장실습은 문제가 될 수밖에 없다. 우리나라 중소기업이 공고생에게 충분한 교육효과를 가진 현장실습을 제공하기에는 시설, 장비, 근로조건 등이 열악하므로, 현장실습의 대상사업체가 중소기업에 편중되어 있어서는 현장실습을 통한 청년층의 숙련형성은 미미할 수밖에 없다.

이처럼 공고생 현장실습에 있어서 숙련형성 효과가 약한 원인은 현장실습생의 기능을 높이게끔 학교·기업·정부의 역할이

---

34) 산학협동은 교육에서뿐만 아니라 연구개발의 차원에서도 중요하지만, 연구개발을 위한 산학협동은 본 연구의 범위를 벗어나므로 고려하지 않았다.

35) 본고에서는 李茂根(1993)의 산학협동 분류를 토대로 나름대로 세가지로 정리하였다.

조직화·제도화되어 있지 못하기 때문이다. 학교에서는 현장실습생을 맞는 기업체에 대한 정보를 제대로 가지지 못하여,[36] 기업체와 학생의 특성에 맞추어 실습생을 기업에 적절히 배분하거나 현장실습과 학교교육이 상호보완되도록 학생들에게 현장실습의 事前 혹은 事後에[37] 충분한 교육을 하지 못하고 있다. 기업에서도 대부분 현장실습생을 위한 교육프로그램을 준비하지 못하고 있고, 현장실습생에게 여러 부서를 순환하면서 기능을 체계적으로 향상시킬 수 있도록 하는 경우도 매우 드물다.[38] 또한 정부는 공고생의 현장실습의 기간이나 방법 등에 있어서 각 학과의 특성이나 대상기업의 실정과 상관없이 거의 획일적인 규정에 따라 운영하고 있으며, 현장실습 여건의 빠른 변화에도 불구하고 매년 동일한 현장실습과정이 그대로 답습되고 있는 실정이다.[39]

두번째인 諸般敎育與件의 改善을 위한 기업의 人的·物的 寄與를 통한 산학협동에 있어서, 우리나라에서는 1978년부터 정부주도로 공고와 기업체의 자매결연을 추진한 경험이 있다. 이 당시 자매결연 공고는 기업체로부터 校當 5千萬원에서 1億원씩을 지원받았으며 기업체 보유기재 및 실습기재, 학생장학금 등을 별도로 지원받았다. 1979년에는 48개 공고와 62개 기업체가 결연을 맺었다. 그러나 이러한 정부의 강제에 의한 공고와 기업체의 자매결연사업은 80년대에 들어와서 더 이상 지속되지 못하였고 기업체의 지원금도 중단되었다.

또한 과거 特性化工高 중에서는 首都工高와 같이 3학년 과정중 週當 12시간의 特性化 敎科를 두고 특정 산업체(韓電)의 實務者가 교사로 파견되어 그 기업에서 필요한 내용을 가르치는 한편 졸업생의 대부분을 그 기업에서 채용하는 경우도 있었다. 그러나 首都工高의 경우 韓電이 1986년 졸업생을 마지막으로 신입사원을 군필자로 한정시키면서 韓電과의 이러한 산학협동관계가 단절되었다. 이와 같이 80년대 후반에 와서 그나마 유지되던 특성화공고와 대기업간의 자매결연관계마저 단절된 것은, 고학력화에 따라 공고생의 수준이 전반적으로 낮아지자, 타기업에 비해서 지불능력이 높은 대기업들이[40] 특정 공고에만 의존하기보다는 가급적 많은 공고에서 골고루 우수한 학생을 선발하고자 하였던 것도 하나의 이유로 볼 수 있다.

세번째인 재직근로자 교육에 대한 기업의 참여는 1977년부터 시행된 산업체 부설학

---

36) 金永基(1990)의 조사에 의하면 공고 실과교사들의 대부분이 과중한 업무부담으로 학생들이 보내진 현장실습 사업체의 40% 미만만을 방문한 것으로 나타났다.

37) 현재 대부분의 실습생들이 3학년 1학기를 마친 후 현장실습에 들어가기 때문에 현장실습을 받은 내용을 그후 학교교육을 통해 보완·발전시키는 것은 거의 불가능하다.

38) 金永基(1990) 참조.

39) 朴熙根(1992) 참조.

40) 대기업과 중소기업간의 임금격차가 80년대 후반 이후 더욱 벌어져 대기업은 신규졸업생에게 상대적으로 높은 임금프리미엄(wage premium)을 지급하였다.

교와 특별학급제도를 통하여 주로 이루어졌다. 산업체 부설학교는 1千人이상의 常用勤勞者를 고용하는 산업체가 學校法人의 設立 없이도 産業體內에 附設 中·高等學校를 설치할 수 있게 한 제도이며, 特別學級은 100人이상의 상용 근로자를 고용하고 있는 산업체가 종업원 중 취학 희망자를 인근 中·高等學校에 취학시키는 제도이다. 산업체 부설학교와 특별학급의 학생은 70년대 후반부터 꾸준히 증가하여 1989년 총학생수가 12萬 5千명에 달하였으나 그후 급격히 감소하여 1993년에는 5萬 4千명으로 감소하였다. 90년대 산업체 부설학교 및 특별학급의 학생수가 격감한 것은 무엇보다도 고학력화 추세로 국·중졸의 재직근로자가 크게 감소하였기 때문이다.

산업체 부설학교 및 특별학급의 학생들은 거의가 여학생이며,[41] 대부분 상업교육이나 일반교육을 받고 있고, 섬유·전자·방적과 같이 실제 재직근로자들의 직무와 직접 관련된 교과를 배우는 경우는 많지 않다. 결국 산업체 부설학교 및 특별학급제도는 재직근로자의 숙련형성을 위한 것이라기보다는 중·고등학교 교육을 받지 못한 재직근로자들에게 일하면서 학력을 취득할 수 있는 기회를 제공하는 유인책으로 활용되었다고 할 수 있다. 따라서 고학력화 추세로 최근 중졸자나 고졸자가 격감하자, 산업체 부설학교 및 특별학급의 역할은 축소될 수밖에 없게 되었다. 90년대 들어와서는 재직근로자 교육에 대한 기업의 새로운 참여형태로 사내기술대학이 대기업을 중심으로 설립되고 있으나,[42] 그 역할은 아직 상당히 제한적인 것으로 보인다.

이렇게 볼 때 우리나라의 산학협동체계는 청년층의 숙련형성에는 거의 기여하지 못하고 있다. 공고생의 현장훈련은 훈련생의 숙련형성보다는 현재 거의 중소기업의 인력확보 수단으로 이용되고 있고, 한때 활발하였던 산업체 부설학교와 특별학급도 숙련형성이 아닌 주로 여성근로자를 현장에 묶어두기 위한 방편으로 이용되었다. 이처럼 우리나라 산학협동체계는 70년대 후반 정부주도의 추진이 중단된 이후 80년대에 와서는 高學歷化로 인해 그나마 유지되던 기능도 크게 축소되어, 독일과 같이 기업이 학교와 협동하여 체계적으로 근로자의 숙련형성에 기여하고 더 나아가서 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행을 원활하게 하는 체계와는 큰 격차를 보이고 있다고 할 수 있다.

다. 職業能力開發體系

산학협동체계가 기업과 학교가 협동해서 학교교육단계에서 청년층의 숙련형성이 이루어지도록 하는 체계라면, 직업능력개발체

41) 1993년 현재 산업체 부설학교의 경우 전체 학생의 99.8%가 여학생이며, 특별학급의 경우에도 전체 학생의 72%가 여학생이다(敎育部(1993) 참조).

42) 전문대학과정 10개소, 대학과정 8개소, 대학원과정 10개소 등 모두 28개소가 설립되었으며, 1993년 현재 재학생이 2,300명에 달한다(全國社內技術大學 運營協議會(1993) 참조).

계는 학교교육을 받고 난 청년층의 기능 수준을 기업에서 높여가는 것과 관련된 체계라고 할 수 있다. 일본의 경우 특히 생산직의 숙련형성 관행이 정착되는 데 있어서 기업이 물론 선도적 역할[43]을 담당하였지만 정부도 여기에 맞추어 직업능력개발체계를 확립함으로써 이를 뒷받침하였다고 할 수 있다. 일본의 직업능력개발체계는 1969년과 1978년 두번에 걸친 職業訓練法의 대폭적인 改正과 1985년의 職業能力開發促進法 制定을 통하여 기업내 숙련형성을 지원하는 체계로 확립되었다.

일본에서는 1969년의 職業訓練法 改正을 계기로 職業訓練[44]에 있어서 기업내에서 현장훈련으로 습득한 技能을 企業 內外에서의 단기간의 향상훈련을 통하여 원리적·체계적으로 보완하는 훈련을 강화하였다.[45] 그 후 1978년 法 改正을 통하여 雇傭促進事業團이 운영하던 職業訓練校를 대부분 職業訓練短期大學이나 技能開發센터로 전환시켰다.[46] 그리고 1985년 직업능력개발촉진법이 제정되면서, 事業主가 기업내에서 직업능력개발을 추진할 때 중심적인 역할을 담당할 직업능력개발추진자를 선임토록 하여 事業主로 하여금 근로자에 대한 計劃的이고도 段階的인 能力開發을 할 수 있는 組織體制를 갖추도록 요구하였다. 또한 1986년부터는 '職業能力開發서비스센터'를 각 지방의 職業能力開發協會에 설치하여 직업능력개발에 관한 각종 정보·노하우를 기업에 제공하고 있다. 그리고 일본정부는 사업내직업능력개발계획에 따라서 근로자에게 직업훈련을 실시하는 사업주에게 보조금을 지급하는 '能力開發給付金', 사업내직업능력개발계획에 따라 근로자의 신청에 의한 교육훈련의 수강에 대해 有給敎育訓練休暇의 부여 또는 수강비용의 원조를 행하는 사업주에게 보조금을 지급하는 '自己開發造成給付金' 등 다양한 財政的 支援도 행한다.

한편 우리나라 직업훈련정책은 아직도 과거 70년대 經濟開發政策의 연장선 위에 머무르고 있다.[47] 우리나라에서는 직업훈련분담금제도에도 불구하고 아직 기업이 직업훈련에 적극적으로 참여하지 않고 있다. 단적으로 1993년 현재 기업이 훈련의무비용액의 41%인 983億원을 분담금으로 납부하고 있다는 사실은 분담금제도가 아직까지 기업에 대한 유인체계로는 문제가 있다는 것을

43) 金三洙(1991) 참조.

44) 일본에서 직업훈련은 職業訓練校, 職業訓練短期大學, 技能開發센터 등의 公共職業訓練施設을 통한 경우가 있고, 事業主나 事業主團體 등이 행하는 民間의 직업훈련이 법이 정하는 기준에 맞을 경우 이를 認定하고 이에 대하여 정부가 지원하는 認定職業訓練이 있다(韓國產業人力管理公團(1992) 참조). 따라서 일본의 인정훈련은 우리나라의 인정훈련과는 그 개념에 차이가 있다.

45) 金三洙(1991) 참조.

46) 일본의 職業訓練校는 1981년 277개교가 都道府縣에 의해서, 그리고 83개교가 雇傭促進事業團에 의하여 운영되다가 1989년까지 고용촉진사업단에서 운영되던 직업훈련교 중에서 67개교는 기능개발센터로, 17개교는 직업훈련단기대학으로 개편되었다(Ishikawa(1991) 참조).

47) 우리나라의 직업훈련정책에 대해서는 拙稿(1992b)를 참조.

보여준다.[48]

우리나라의 公共職業訓練도 고학력화에 적절히 대응하지 못하고 있다. 과거에는 공공직업훈련원이 국·중졸자를 중심으로 한 비진학·미취업자를 위한 양성훈련을 주로 담당하여 왔으나, 이제는 이들에 대한 훈련수요가 거의 사라지고 있는 것이 현실이다. 산업인력관리공단 傘下의 공공훈련원의 훈련생 중에서 중졸 이하의 학력소지자가 1983년에는 66%였으나 1993년에는 13%에 불과하며, 1993년 현재 공공훈련원 훈련생의 51%가 일반계 고등학교의 직업반 학생을 위한 위탁교육프로그램에 의하여 충원되고 있는 실정이다. 이처럼 우리나라 공공훈련원에서 長期間의 養成訓練에 대한 수요가 격감하고 있는데도 불구하고, 아직도 우리나라에서는 공공훈련을 일본과 같이 단기 양성과정이나 향상·재·전직훈련과정 중심으로 전환하지 못하고 있다.

우리나라의 직업훈련정책은 기업이 장기적으로 직업능력개발의 전략을 가지고 직업훈련에 투자하도록 유도하는 측면에서도 대단히 취약하다. 지금까지는 事業內職業訓練制度의 틀 아래서 기업이 사업내직업훈련원을 설립하여 여기서 인력을 양성하도록 하는 데에만 초점이 맞추어져 왔을 뿐, 기업이 장기적인 안목을 가지고 체계적으로 근로자의 기능을 개발하고 향상시키도록 유도하는 職業能力開發의 측면은 간과되었다. 이렇게 볼 때 우리나라에서는 직업훈련정책이 아직도 70년대 후반 정부주도의 기능인력양성정책의 차원에 머무르고 있어서, 고학력화에 대응해서 기업이 근로자의 직업능력개발에 적극적으로 참여하도록 유도하고 지원하는 직업능력개발체계가 국가적으로 정비되어 있지 못한 데 문제가 있다고 할 수 있다.

4. 移行經路

가. 學校-企業間 制度的 네트워크

청년층의 학교로부터 직장으로의 이행경로에 있어서 최근 주목되는 것은 日本 高卒者의 就業에서 관찰되는 학교와 기업간의 소위 '制度的 네트워크'(institutional network)이다.[49] 일본의 많은 기업은 新規人力을 채용하는 데 있어서 몇몇 고등학교와 지속적이고 장기적인 소위 '實績關係'를 가진다. 이들 기업은 매년 동일한 몇몇 학교에만 求人依賴를 하고, 의뢰를 받은 학교는 적합한 졸업예정자를 선발하여 명단을 기업에 제출하고 기업은 그 중에서 졸업생을 채용한다.

이러한 장기적인 관계 아래서 기업은 신

48) 우리와 유사하게 분담금제도를 가지고 있는 프랑스에서는 분담금이 임금총액의 1.7% 가까이 되나, 실제 기업이 직업훈련에 투자한 액수는 1987년 현재 임금총액의 2.5%를 초과하고 있다(Cantor(1989) 참조).

49) 일본에 있어서 학교-기업간의 제도적 네트워크는 Rosenbaum-Kariya(1989), Rosenbaum-Kariya-Settersten-Maier(1990), 苅谷剛彦(1991)에 의해서 강조되고 있다.

규졸업생을 쉽게 확보하고 학교는 졸업생을 안정적으로 취업시키는 동시에, 기업은 학생의 질적 수준에 대하여 또한 학교는 기업의 졸업생에 대한 채용과 대우에 대하여 學校와 企業 相互間에 統制가 가능하다. 학교와 기업간의 장기적인 관계에서 오는 利點을 잃지 않기 위해서 학교는 학생을 학교성적에 따라서 가능한 한 엄격하게 선발하여 기업에 명단을 제출하고, 기업은 설령 학생의 수준이 그들의 기대에 완벽하게 부응하지 못할지라도 가급적 학교에서 보내온 명단 중에서 채용하고 더 나아가서 졸업생에 대한 處遇도 학교로부터 큰 불만을 사지 않도록 하게 된다.

독일의 경우 기업이 산학협동체계를 통하여 학교의 교육에 직접 참여하여 학교교육단계에서 청년층의 숙련형성에 기여하고 있는 데 비하여, 일본의 학교와 기업간의 실적관계는 학교가 교육을 책임지고 기업이 여기에 간여하지 않으면서도 상호간의 장기적인 신뢰관계를 통하여 청년층의 학교로부터 직장까지의 이행을 원활히 하는 데 기여하고 있다. 반면에 미국의 경우, 청년층이 직장을 구하는 것을 돕는 일에 학교가 거의 관여하지 않으며 사용자도 청년층이 지원하기를 기다릴 뿐이어서, 학교를 졸업한 個別求職者와 使用者 사이는 典型的인 市場關係라고 할 수 있다. 따라서 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행은 청년층 스스로의 일이며, 학교와 기업간의 제도적 네트워크를 통하여 이루어지는 경우는 드물다.

우리나라 공업계 고등학교의 경우, 미국과 같이 학교가 졸업생의 취업에 거의 간여하지 않는 것은 아니다. 우리나라 대부분의 공고생은 3학년 2학기에 현장실습을 사업체로 나가는데, 이때 특정 학생이 어느 기업으로 실습을 나갈지에 대해서는 학교의 담당교사가 큰 영향력을 가진다. 그러나 우리나라에서 학생을 기업체로 배분하는 데 학교가 직접 개입하는 것까지는 일본과 유사하나, 일본과는 달리 우리나라에서는 이를 통하여 학교와 기업간의 장기적이고 지속적인 관계를 발전시키는 경우는 극히 드물다.

우리나라에서도 공고와 기업간의 자매결연사업이 70년대 후반에 정부주도로 강하게 추진되었으나 80년대에 들어서 정부의 간섭이 사라지자, 기업과 학교와의 연계도 거의 단절되었다. 또한 몇몇 특성화 공고와 대기업간의 장기적 관계도 80년대 후반에 와서 고학력화의 영향으로 단절되었다는 것도 앞에서 지적되었다. 실제로 1992년 서울의 한 기계공고에서는 3학년생 936명을 614개 업체에 현장실습을 보내고 있어, 동일한 기업체에는 2명도 안되는 현장실습생을 보내는 셈이다. 마찬가지로 기업에서도 앞서 지적한 바와 같이 되도록이면 여러 학교로부터 실습생을 받으려 한다. 이렇게 볼 때 우리나라에서 학교와 기업의 관계는 기본적으로 匿名性이 유지되는 市場關係에 더 가까우며 일본과 같은 實績關係와는 거리가 멀다. 결국 우리나라에서는 일본과 같이 학교가 학생들의 직업선택에 상당히 많이 관여함에도

불구하고 학교와 기업간의 제도적 네트워크가 형성되지 못하여, 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행경로가 效率化되지 못하고 있다고 할 수 있다.

나. 職業安定機關 및 兵役制度

대부분의 先進國에서는 公共職業安定機關을 통하여 就業斡旋(employment service) 및 職業指導(vocational guidence)를 하고 있다. 특히 獨逸聯邦雇傭局(German Federal Employment Office)에서는 각급 학교에 '직업에 관한 서비스'(vocational service)를 제공하고 학생들에게는 취업을 위한 카운셀링을 해줌으로써 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행에 큰 도움을 주고 있다.[50] 한편 우리나라에서 직업안정기관의 알선을 통하여 입직한 자들은 1992년 下半期의 경우 전체 入職者의 4.4%인 약 2萬 6千명뿐이며,[51] 그나마 新規卒業者는 직업안정기관에 의한 취업알선의 주요 대상이 아니어서, 신규졸업생에 대한 취업알선이나 직업지도는 대부분 학교에 맡겨졌다.

한편 우리나라에서는 兵役制度가 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행경로에서 중요한 의미를 가진다. 우리나라 병역제도는 義務兵制度로서 男性은 19歲가 되면 일단 徵兵檢査를 받는다.[52] 우리나라에서는 在學中 入隊하는 大學生을 제외하고는 대부분의 청년층이 학교 졸업후 처음 직장을 잡기 전에 바로 입대하거나 아니면 직장을 가진 후 1~2년내에 군에 입대하여야 하는데, 이것이 우리나라 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행에 있어서 잠재적인 隘路要因이 된다.

무엇보다도 병역제도는 학교와 기업간의 제도적 네트워크의 형성을 저해할 수 있다. 기업이 신규졸업생을 졸업후 바로 채용하지 못하고 18~30개월 후에나 채용하여야 하거나 아니면 채용후 1~2년 지난 다음 같은 기간의 공백이 있을 것을 예상할 때, 기업은 학교와의 연계를 통하여 신규졸업생을 확보하기보다는 오히려 군필자를 주로 채용하려는 유인을 갖는다. 또한 근로자의 中途軍入隊로 인한 熟練形成의 斷絶에 따른 費用이 크다면, 기업이 新規卒業者를 채용하여 장기적으로 직업능력개발을 통하여 기간인력으로 키워나가기 힘들 것이다. 마찬가지로 졸업예정자에 대한 現場敎育과 같은 産學協同에 있어서도 현장에 대하여 어느 정도 감을 가지게 된 근로자가 숙련된 기능을 익히기 전에 입대함에 따라 현장교육의 효과가 떨어질 수도 있다. 이러한 요인들로

50) 1981년의 경우 전체 卒業豫定者의 60%가 연방고용국을 통해 徒弟나 從業員의 자리를 구하였고, 徒弟자리의 2/3가 연방고용국에 의한 알선으로 채워졌다(Rosenbaum-Kariya-Settersten-Maier(1990) 참조).

51) 勞動部, 『勞動力流動實態調査』, 1992 참조.

52) 1990년의 경우 64.4%가 입영기간이 30개월인 현역으로, 27.6%는 입영기간 18개월의 방위소집대상 보충역으로 판정받았고, 나머지는 방위소집면제 보충역 혹은 불합격 판정을 받았다(國防部(1992) 참조).

인하여 우리나라 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행은 우리보다 병역의무의 정도가 약한 나라들에 비하여 그만큼 어려워진다.

이상에서 볼 때 일본은 신규졸업생을 채용하여 기간인력으로 키워나가는 고용관행, 직업능력개발체계, 학교와 기업간의 제도적 네트워크가 잘 형성되어 있고, 독일은 교육의 선별기능 및 직업기술교육의 현장성이 뛰어나고 산학협동제도가 精緻하게 발달되어 있으며 독일연방고용국이 신규졸업생에 대하여 적극적으로 취업알선과 직업지도를 하고 있다. 이렇게 일본과 독일은 각기 서로 다른 제도를 가지고 있지만, 이들 나라의 제도적 長點들이 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행을 원활히 하여 다른 나라보다 매우 높은 청년층 고용의 안정성을 보장하고 있는 것은 틀림이 없다. 그러나 우리나라에서는 청년층의 학교로부터 직장으로의 이행과 관련하여 교육·기업·이행경로에 있어서 많은 제도적 문제점을 露呈하고 있고, 특히 고학력화의 충격을 제도화를 통하여 적절히 흡수하지 못함으로 인한 지속적인 靑年層 雇傭不安이 憂慮된다.

V. 結　　語

우리나라의 청년층 고용문제는 시급한 制度改善을 요구한다. 이미 우리나라에서는 고학력화의 충격에 대응하여 정부·학교·기업에 의한 制度의 적절한 整備 없이 적어도 8년(1985년부터)이 지나갔다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 우리나라에서는 社會的으로나 政府政策 次元에서 청년층 고용문제가 충분히 주목받지 못하고 있는 실정이다. 우리나라에서는 經濟活動을 하지 않거나 失業狀態에 있는 청년층은 대부분 가족에 의해 부양되는 것이 사회적 관습이다. 따라서 청년층이 가족으로부터 빨리 경제적으로 독립하는 경향이 강한 대부분의 외국과 비교해 볼 때, 우리나라에서 청년층 고용에 대하여 社會問題化되는 強度는 약할 수밖에 없다.

그러나 청년층 고용대책은 雇傭安定을 위해서는 물론 産業競爭力을 높이기 위해서도 절실히 요구된다는 점에 주목하여야 한다. 우리 산업구조는 이제 특정 산업을 위한 技能人力을 집중적으로 所要하기보다는 대부분의 청년층이 다양한 분야에서 과거보다 훨씬 높은 기능·기술을 갖출 것을 요구한다. 청년층의 생산현장에서의 활용도가 낮아지면 이들이 현장에서 기능·기술을 습득할 수 있는 기회가 줄어들고, 이들의 기능·기술이 보다 깊고 폭넓게 形成·蓄積되기 힘들어진다. 청년층은 현장에서 기능·기술을 습득하여 基幹人力으로 커 나갈 인력들이다. 이들이 현재 생산현장에서 터득하는 경험이야말로 앞으로의 생산성을 높이는 데 큰 몫을 하게 된다. 이와 같이 우리나라 勞動市場의 動態的 效率性을 높이기 위해서 청년층 고용안정은 대단히 중요하다. 청년

층 고용이 다른 나라보다 월등히 안정되어 있는 독일과 일본이 산업경쟁력에서도 우위를 가지는 것은 결코 우연한 일이 아니다.

마지막으로, 本稿에서는 앞에서의 분석을 토대로 制度改善의 方向을 간략히 제시하고자 한다.[53] 교육대책은 과거 70년대 후반의 高校平準化, 80년대 초반의 大學의 量的 擴大, 80년대의 實業系 高校의 萎縮에 따른 문제점 등을 認識하고, 高學歷者 雇傭事情의 惡化와 再修生 및 一般高卒 未就業者의 增加가 동시에 일어나는 현상에 대하여 다각적으로 접근하여야 한다. 교육의 다양화를 통하여 선별기능을 높여 대학진학 수요를 억제하는 한편, 직업기술교육의 활성화와 산학협동의 기반구축을 통하여 대학진학이 아닌 代案을 마련해 줌으로써 대학진학 수요를 분산하고, 그래도 대학에 진학하는 학생들의 고용안정을 위해서는 評價制度와 連繫한 大學定員의 自律化를 통하여 교육의 질과 유연성을 높여야 한다. 정부는 교육의 다양화·자율화를 위해서는 과거 규제하였던 많은 부문을 학교의 자율에 맡기는 한편, 직업기술교육의 역할 정립과 산학협동의 기반 구축을 위해서는 과거와는 달리 보다 적극적인 역할을 하여야 한다.

또한 向後 勞動對策에 있어서도 靑年層에 대한 雇傭對策을 크게 強化하여 학교와 기업을 連繫하는 서비스機能을 提高하고, 勞動部 職業訓練機能도 學校敎育과의 連繫를 強化하여 청년층이 학교로부터 직장으로 원활히 移行하도록 하여야 한다. 또한 職業能力開發體系를 확립하여 生産現場에서 勤勞者들이 직업에 필요한 능력을 開發·向上토록 촉진하여, 靑年層을 生産現場으로 誘引하고 靑年層의 職場 定着度를 높여야 한다. 청년층 고용대책에서 政府는 主導的으로 需給을 맞추려 하기보다는 학교와 기업을 연결하는 제도적 네트워크의 기반을 구축하고 정보를 수집·제공하는 등의 매개역할에 주력하여야 한다. 職業訓練에서도 정부는 규제를 통하여 기업에 강제하기보다는 규제를 완화하여 기업의 적극적인 참여를 유도하는 동시에 기능개발센터 등을 통한 서비스機能을 크게 강화하여야 하며, 기업이 장기적인 안목을 가지고 체계적으로 근로자의 기능을 개발하고 향상시킬 수 있도록 職業能力開發推進者制度, 自己開發造成給付金制度를 도입하는 등 직업능력개발체계를 확립하여야 할 것이다. 마지막으로, 우리나라의 兵役制度도 雇傭對策의 次元에서 合理化되어야 한다.

53) 보다 구체적인 政策代案 提示는 拙稿(1993)에 수록하였다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

姜武燮, 『高等教育 定員政策에 관한 硏究』, 韓國敎育開發院, 1986.

敎育部, 『勤勞靑少年 敎育을 위한 特別學級 및 産業體附設學校 現況』, 1993.

國防部, 『國防白書』, 1992.

金三洙, 『日本企業의 熟練形成』, 韓國勞動經濟學會, 1991.

김신일, 「合理的 大學入試制度의 導入」, 함종한·허경회, 『韓國敎育의 새로운 選擇』, 21世紀政策硏究院, 1992.

金永基, 「工業高等學校 學生들의 現場實習 效率化 方案에 관한 硏究－機械科를 中心으로」, 忠北大學校 碩士學位論文, 1990.

김준수, 「生産自動化에 따른 技能·技術人力에 대한 敎育的 要求」, 大韓工業敎育學會, 1993.

朴基性, 『韓國의 熟練形成』, 韓國勞動硏究院, 1992.

朴世逸, 「高等敎育擴大가 勞動市場에 미치는 影響」, 『韓國開發硏究』, 1983 봄.

朴烜求, 「工業高等學校 敎育의 發展課題」, 『大韓工業敎育學會誌』, Vol. 18, No. 1, 1993.

朴烜求·崔燉吉·尹允逵, 『職業敎育訓鍊體制의 現況과 對策』, 韓國開發硏究院, 1993.

朴熙根, 「産學協同의 沮害要因 分析」, 高麗大學校 碩士學位論文, 1992.

柳將秀, 「韓國 勞動市場의 熟練別 分斷構造에 관한 硏究」, 勞動經濟學會, 1993.

李茂根, 『職業敎育學 原論』, 敎育科學社, 1993.

李周浩, 「韓國의 二重勞動市場에 관한 實證分析」, 『勞動經濟論集』, 1992a.

_____, 「職業訓練과 産業競爭力」, 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1992b.

_____, 『靑年層 雇傭問題와 敎育·勞動對策』, 韓國開發硏究院, 1993.

李孝秀, 『高學歷化 現象과 雇傭』, 韓國勞動硏究院, 1991.

張錫敏, 「靑少年 進路·職業指導의 實態와 改善方向」, 勞動部, 1992.

全國社內技術大學 運營協議會, 『社內技術大學의 現況과 向後發展方向』, 1993.

曺尤鉉, 「'87·'88 勞使紛糾가 勞動市場에 미친 影響과 勞使關係 定立에 던지는 含意」, 『勞動經濟論集』, 1990.

曺尤鉉·황수경, 「獨占-非獨占部門間 勞動者熟練의 폭과 깊이의 比較分析」, 勞動經濟學會, 1993.

池應業, 「專門大學의 敎育體制·運營의 問題點－分析과 改革方案의 摸索」, 『大學段階 職業技術敎育體制 發展方案 探索을 위한 政策討論會』, 韓國敎育開發院, 1992.

韓國敎育開發院, 『大學段階의 職業技術敎育

活性化 方案 硏究－專門大學과 産業大學을 中心으로』, 1992.

韓國産業人力管理公團, 『能力開發 促進의 實務便覽』, 飜譯資料, 1992.

苅谷剛彦, 『學校・職業・選拔の社會學』, 東京大學出版會, 1991.

Cantor, Leonard, *Vocational Education and Training in the Developed World,* London: Routledge, 1989.

Choi, Kang-shik, "Technological Change and Educational Wage Differentials in Korea," Economic Growth Center Discussion Paper No. 698, 1993.

Dore, Ronald and Mari Sako, *How The Japanese Learn To Work,* Loutledge, 1989.

Ishikawa, Toshio, *Vocational Training,* The Japanese Institute of Labor, 1991.

Koike, Kazuo, *Understanding Industrial Relations in Modern Japan,* Macmillan Press, 1988.

Kwark, Noh-sun and Changyong Rhee, "Educational Wage Differentials in Korea," University of Rochester, mimeo, 1991.

Marsden, David, *The End of Economic Man?: Custom and Competition in Labor Markets,* Wheatsheaf Books, 1986.

_____, "Institutions and Labour Mobility: Occupational and Internal Labour Markets in Britain, France, Italy and West Germany," in Renato Brunetta and Carlo Dell'Aringa (eds.), *Labour Relations and Economic Performance,* New York University Press, 1990.

OECD, *Structural Adjustment and Economic Performance,* 1987.

_____, *Schools and Business: A New Partnership,* 1992a.

_____, *Employment Outlook,* Paris, 1992b.

Okamoto, K., *Education of the Rising Sun: An Introduction to Education in Japan,* Ministry of Education, Science and Culture, 1992.

Rosenbaum, James E. and Takehiko Kariya, "From High School to Work: Market and Institutional Mechanisms in Japan," *American Journal of Sociology,* 94(6), 1989, pp. 1334~1365.

Rosenbaum, James E., Takehiko Kariya, Rick Settersten, and Tony Maier, "Market and Network Theories of the Transition from High School to Work: Their Application to Industrialized Societies," *Annual Review of Sociology,* 16, 1990, pp. 263~299.